

## مقدمة:

على مستوى محافظات الوطن. ونقتبس من استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية للأعوام ٢٠١٤ - ٢٠١٦ ما ورد من تعريف للحماية الاجتماعية على أنها (لكل إنسان الحق في مستوى من المعيشة، كافٍ للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ومن ضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية والخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة، وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة ظروف خارجة عن إرادته).

ووفقاً لإستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية فإن تطوير أنظمة مساعدات اجتماعية وتمكينية للفقراء والمهمشين ومكافحة الفقر هو الهدف الاستراتيجي الأول<sup>٢</sup>، الأمر الذي يتطلب وفقاً لهذه الاستراتيجية تطوير قاعدة بيانات وطنية خاصة بالمساعدات النقدية والعينية وتطوير دليل المساعدات النقدية ونظام وطني خاص بالمساعدات الطارئة، والتي سيكون لإنجازها أثراً تنظيمياً ضرورياً لضمان شفافية ونزاهة عملية تقييم وتقديم المساعدات النقدية للفئات الفقيرة. هذا ولا بد من الإشارة إلى أن نظام المساعدات الاجتماعية ليس بمعزل عن منظومة الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الوزارة للأسر المستحقة بمعنى أن المساعدة النقدية لأسرة ما يرتبط بها أيضاً أي خدمات اجتماعية أخرى تحتاجها هذه الأسرة بناء على المسح الاجتماعي الميداني الخاص بهذه الأسرة، فمثلاً قد تتلقى هذه الأسرة خدمات مثل التأمين الصحي والإعفاء المدرسي والإعفاء

تضطلع وزارة الشؤون الاجتماعية بدور أساسي في تقديم المساعدات الاجتماعية، ومنها المساعدات النقدية سواء تلك المنظمة من خلال برامج محددة في الوزارة كبرنامج التحويلات النقدية أو المساعدات الطارئة. وتقود الوزارة قطاع الحماية الاجتماعية في فلسطين، وهي أكبر مؤسسة حكومية تقدم خدمات اجتماعية للفئات الفقيرة والمهمشة في المجتمع الفلسطيني، وبعد إجراء تحسينات على منظومة المساعدة النقدية الحكومية للفئات الفقيرة والمهمشة، انحصرت هذه الخدمة في الوزارة بعد أن كانت جهات حكومية عديدة تتنازع عليها<sup>١</sup>. حيث تهدف الوزارة من عملها بشكل أساسي إلى الحفاظ على التماسك الاجتماعي من خلال مواجهة تحديات رئيسية وهي الفقر والتمييز والإقصاء الاجتماعي، وذلك من خلال بناء نظام حماية اجتماعية يتعزز من خلال تطوير نظم فرعية أبرزها: بناء نظام مساعدات اجتماعية ونظام للخدمات الاجتماعية ونظام ضمان اجتماعي شمولي وبرامج التأهيل والتمكين. ووفقاً للوزارة يركز مفهوم الحماية الاجتماعية على الوقاية والحماية والتمكين، ولهذا تتجه الوزارة استراتيجياً نحو تكريس مفهوم المسؤولية الاجتماعية من خلال تحسين ومأسسة الشراكات المؤسسية مع الوزارات الأخرى ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص لتلعب هذه الأطراف مجتمعة دوراً محورياً في عملية الحماية الاجتماعية بمفهومها الشامل. كما تتجه الوزارة في برامجها إلى إشراك الشركاء والمستفيدين في عملية صنع السياسات في المجال الاجتماعي والمتابعة والتقييم وذلك من خلال استحداث ما يسمى بمجالس المستفيدين

٢. تركز الاستراتيجية على خمسة أهداف استراتيجية وهي: أولاً- تطوير أنظمة مساعدات اجتماعية وتمكينية للفقراء والمهمشين. ثانياً- تطوير الخدمات الاجتماعية للفئات الضعيفة والمهمشة. ثالثاً- تطوير نظام اجتماعي وطني. رابعاً- دعم ورعاية وحماية وتأهيل وتمكين الأسرى والمحررين وأسرتهم وأسرة الشهداء والجرحى، خامساً- تعزيز حوكمة قطاع الحماية الاجتماعية وتطوير الترتيبات المؤسسية.

١. يخرج عن نطاق هذه الدراسة ما تقدمه بعض الجهات الحكومية أو المؤسسات العامة ككفالات الأسر والأفراد الفقراء والمهمشين من خلال صندوق الزكاة بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية، وما تقدمه مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى وهيئة شؤون الأسرى.



المساعدات النقدية، بما يشمل كيفية الاستهداف والتدقيق والتحديث للبيانات والحالات المستفيدة ومعادلة خط الفقر التي على أساسها يتقرر الاستحقاق من عدمه، إضافة لمعايير الاستحقاق أو الحجب والجهات صاحبة القرار في ذلك، وما يرتبط بنظام التحويلات النقدية من جوانب تنظيمية كتوفر المعايير العلنة من عدمها وآليات المساءلة والمحاسبة المرتبطة بهذا النظام في حال وقوع خروقات.

تهدف هذه الدراسة إلى فحص مدى توفر معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في برنامج المساعدات النقدية الذي تقدمه الوزارة، وذلك بغرض اقتراح ما يساعد الوزارة في تطوير هذا البرنامج ليكون محصنا ضد الفساد وليضمن وصول المساعدات إلى المستحقين فعلا ولضمان وقف أي إهدار للمال العام.

تقوم منهجية إعداد هذا التقرير على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال وصف واقع خدمة تقديم المساعدات النقدية وما يرتبط بهذه الخدمة من تشريعات وإجراءات وبيانات ومعلومات وسيتم الاعتماد على مراجعة الدراسات السابقة أو التقارير أو القوانين أو أدلة الإجراءات أو النماذج المستخدمة، كما سيتم تحليل هذه التشريعات والإجراءات والتقارير العملية والمعلومات المتاحة للوقوف على مدى كفاية الإطار القانوني الناظم لعملية تقديم المساعدات، وهل الإجراءات المتبعة توفر بيئة نزيهة وشفافة وفعالة ومحقة في توزيع المساعدات؟ وهل تتفاعل إدارات ودوائر الوزارة في الوقوف على مدى نجاعة وسلامة تقديم هذه الخدمة أم أن الأمر مقتصر على دوائر محددة داخل الوزارة دون غيرها؟ وسيتم استقصاء ما يتعلق بالمساعدات النقدية عبر مقابلة الأطراف المعنية من المستويات السياسية والتنفيذية في الوزارة والجهات الممولة والمؤسسات الحكومية وشبه الحكومية التي تعنى بمتابعة ذلك، إضافة لتطوير مجموعة من الاسئلة التي تساعد في فحص مستوى تقديم هذه الخدمة وأداء الوزارة ومدى نزاهة وشفافية تقديمها والتحديات والمعوقات التي تواجه الوزارة في ذلك.

من الكهرباء والمعونات الغذائية والتأهيل إذا كان فيها فرد معاق والدعم والإرشاد النفسي والحماية إذا كان يتعرض فرد فيها للتعنف وغير ذلك، وبالتالي ينظر في مفهوم الحماية الاجتماعية للأسرة ككل ولأي فرد فيها أيضا.

لقد بلغ عدد الأسر المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية حتى نهاية العام ٢٠١٢ تقريبا (١١٠ آلاف أسرة تضم ٥٥٠ ألف فرد) في الضفة الغربية وقطاع غزة، وحتى نهاية العام ٢٠١٤ ما يقارب (١١٥ ألف أسرة)، كما أن قاعدة البيانات المتوفرة لدى الوزارة تضم بيانات تفصيلية عن أكثر من (٢٠٠ ألف أسرة) في الضفة وغزة<sup>٢</sup>، وأن نسبة مساهمة الحكومة من الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية ارتفعت في العام ٢٠١٤ لتصل نسبة تتجاوز الـ (٥٢٪) من النسبة الكلية للغطية المالية للمساعدات النقدية، حيث بلغت ما يقارب (٢٨٠ مليون شيقل) من أصل ما يقارب (٥٠٠ مليون شيقل) خلال هذا العام، وهو ما يعني زيادة الاعتماد على تقديم المساعدات النقدية من خلال الموازنة العامة<sup>٤</sup>.

بلغ عدد الشكاوى الواردة لوحدة الشكاوى في الوزارة على برنامج المساعدات النقدية (٦٤١ شكاوى) من مجموع (٦٩١ شكاوى) وصلت في العام ٢٠١٢، وبلغ (٢٧٧ شكاوى) من أصل (٣١٨ شكاوى) حتى تاريخ ٢٥/١١/٢٠١٤. إضافة إلى استمرار حالة التذمر التي يبديها المواطنون المحتاجون عبر وسائل الاعلام وتظلمهم حول نظام المساعدات، ولذلك أصبح ضروريا مراجعة عملية تقديم المساعدات النقدية وبيان جوانب الضعف والقصور التي تعترضها، بغية اقتراح الحلول لتطويرها وتحسينها لتكون أكثر نزاهة وشفافية وتحصينا ضد أوجه الخلل المختلفة وفق أفضل السبل والمعايير القانونية والتنظيمية.

تركز هذه الدراسة على مراجعة القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات والتعميمات التي تحتكم إليها الأطراف المستولة في عملها، إضافة لمراجعة أدلة العمل والإجراءات الخاصة بالمساعدات النقدية، والنماذج المعتمدة في العمل. كما تتناول الدراسة مراجعة لواقع الإطار المؤسسي والتنظيمي لعملية تقديم

٢. يتم تغطية النسبة الباقية من قبل برنامج الاتحاد الأوروبي كعمول رئيسي وبرنامج البنك الدولي الذي يساهم بنسبة من هذه المساعدات (حوالي ٤٪).  
أنظر: إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية ٢٠١٤ - ٢٠١٦. وزارة الشؤون الاجتماعية. كانون الثاني ٢٠١٤.

٤. تشكل المساعدات النقدية ما نسبته ٦٠٪ من موازنة الوزارة السنوية وفق الموازنة العامة.

## القسم الأول: الإطار القانوني للمساعدات النقدية:

يشمل الإطار القانوني الناظم للمساعدات الاجتماعية النقدية مجموعة القوانين واللوائح التي وضعتها السلطة الفلسطينية، إضافة للقوانين الموروثة من فترتي الحكم الأردني للضفة الغربية والإدارة المصرية لقطاع غزة والتي ما زالت سارية المفعول حتى اليوم لعدم استبدالها بقوانين حديثة. ويمكن القول أن منظومة الحقوق الاجتماعية والاقتصادية تقع مسؤولية توفيرها على الدولة بمراعاة مواردها وإمكانياتها المتاحة على أن يكون هناك استغلال أمثل لهذه الموارد.

فيما يلي وصف للتشريعات المعمول بها في مجال المساعدات النقدية، وأهم الإشكاليات المرتبطة بالإطار القانوني:

### 1- وصف التشريعات المتعلقة بالمساعدات النقدية:

لم تكتمل حتى اليوم منظومة القوانين الاجتماعية، ولعل أبرز القوانين التي وضعتها السلطة الفلسطينية في المجال الاجتماعي والتي تتناول موضوع المساعدات النقدية شملت قانون حقوق المعوقين لعام ١٩٩٩ ولأئحته التنفيذية رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٤، وقانون الطفل الفلسطيني لعام ٢٠٠٤ وتعديله بموجب القرار بقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢. أما ما عدا ذلك فقد كان عبارة عن أنظمة صدرت بموجب قرارات مجلس الوزراء. كما أن من أبرز القوانين الموروثة قانون وزارة الشؤون الاجتماعية الأردني لعام ١٩٥٦، ومجموعة من الأنظمة المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية التي صدرت بمقتضاء.

يبين الجدول التالي وصفاً للتشريعات الاجتماعية المتعلقة بالمساعدات النقدية:

| الرقم | اسم التشريع                             | نطاق السريان  | الأحكام المتعلقة بالمساعدات النقدية   |
|-------|---|---|---|
| ١     | القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣        | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية وقطاع غزة) | المادة ٢٢ - ١ - ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة. ....<br>المادة ٢٩ - رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني، وللأطفال الحق في:<br>١- الحماية والرعاية الشاملة. ....   |
| ٢     | قانون حقوق المعوقين رقم (٤) لعام ١٩٩٩   | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية وقطاع غزة) | المادة (١٠) - تتولى الوزارة مسؤولية التنسيق مع جميع الجهات المعنية للعمل على رعاية وتأهيل المعوقين في المجالات التالية: ١- في المجال الاجتماعي: أ- تحدد طبيعة الإعاقة وبيان درجتها ومدى تأثيرها على أسرة المعوق وتقديم المساعدة المناسبة.   |
| ٣     | قانون الطفل الفلسطيني رقم (٧) لعام ٢٠٠٤ | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية وقطاع غزة) | المادة (٢١) - وفقاً للقواعد والشروط التي تضعها الدولة ومؤسساتها للأطفال الآتي بيانهم الحق في الحصول على المساعدات الاجتماعية:<br>١- الأطفال الأيتام أو مجهولي النسب. ٢- الأطفال في مؤسسات الرعاية الاجتماعية. ٣- أطفال المطلقة أو المهجورة الذين لا عائل لهم. ٤- أطفال المسجون أو المفقود أو العاجز عن العمل بسبب المرض أو الإعاقة ولا عائل لهم. ٥- أطفال الأسر التي دمرت بيوتها أو احترقت. ٦- الأطفال المعوقون أو المرضى بأمراض مزمنة. ٧- الأطفال التوائم (ثلاثة فما فوق). |



| الرقم | اسم التشريع   | نطاق السريان  | الأحكام المتعلقة بالمساعدات النقدية   |
|-------|---|---|---|
| ٤     | قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لعام ٢٠١٤ بلائحة الأسر البديلة المؤقتة  | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية فقط)                   | المادة ١٦ - ١ يجوز للأسرة البديلة في حال تغير وضعها الاقتصادي طلب صرف معونة للطفل المودع لديها. ٢- للوزير إصدار قرار بتسيب من الإدارة العامة صرف مبلغ معونة للأسرة البديلة لا يقل عن (٥٠) ديناراً عن كل طفل مودع لديها بموجب أحكام هذه اللائحة. ٣- يجوز للوزير من حين إلى آخر وبناء على تقرير كتابي، أن يغير ما يصدره من القرارات بهذا الشأن.   |
| ٥     | قرار مجلس الوزراء رقم (١٠) لسنة ٢٠١٣ بنظام الأسر الحاضنة          | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية فقط)                   | المادة ٢٥ - ١- تعمل الوزارة على صرف بدل رعاية شهرية للطفل الذي تم احتضانه طبقاً لعمر الطفل واحتياجاته ومراحل تعليمه. ٢- إذا كانت الأسرة الحاضنة ميسورة الحال ورفضت البديل الشهري للطفل، تقوم الوزارة بفتح حساب باسم الطفل يودع فيه قيمة بدل الرعاية المخصصة له شهرياً كحساب توفير. ٣- ينظم بدل الرعاية بتعليمات صادرة عن الوزير توضح كيفية منح بدل الرعاية وقيمتها وتصنيفه حسب الفئات.  |
| ٦     | قرار مجلس الوزراء رقم (٣٦٦) لعام ٢٠٠٥ بتعزيز حماية المرأة المعنفة | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية وقطاع غزة)             | المادة ٥ - تكليف وزارة الشؤون الاجتماعية إدراج المرأة المعنفة ضمن برامج الإغاثة والتنمية المتبعة في الوزارة كحالات استثنائية عاجلة.   |
| ٧     | نظام الشكاوى رقم (٦) لعام ٢٠٠٩                                    | السلطة الفلسطينية (ساري في الضفة الغربية)°                      | المادة ٧ - لا تنظر الإدارة العامة في الشكاوى التالية: ٤...- الشكاوى المقدمة من المواطنين فيما يتعلق بالاستفادة من المساعدات الإنسانية والهبات الداخلية أو الخارجية.<br>المادة ١٢ - لا تنظر الوحدات والمكاتب فيما يلي: ٥...- شكاوى المساعدات الإنسانية والهبات الخارجية.   |
| ٨     | قانون وزارة الشؤون الاجتماعية رقم (١٤) لعام ١٩٥٦ وتعديلاته        | صدر في فترة الحكم الأردني وهو ساري المفعول في الضفة الغربية فقط | المادة ٣ - تكون غاية وزارة الشؤون الاجتماعية الأساسية توفير الضمان الاجتماعي الشامل والكفاية الانتاجية وتنسيق الخدمات الاجتماعية لجميع المواطنين في جميع مراحل العمر وتنظيم استثمارهم مورد انتاج الدولة وهو الثروة الأدمية.<br>المادة ٤ - لمجلس الوزراء بناء على تسيب الوزير وبموافقة الملك ان يصدر أنظمة تتعلق بالأمر التالية: ١- تقديم المساعدات المادية إلى الأفراد والعائلات والجمعيات التعاونية ونقابات العمال والهيئات والمؤسسات التي تشتغل بالرعاية الاجتماعية وأعمال البر والإحسان أو تشرف عليها. ٢- تقديم المساعدات المادية إلى الفقراء والطلاب المحتاجين. ٣- الإشراف على الهيئات والمؤسسات المحلية والأجنبية والدولية الخاصة والعامة التي تقدم مساعدات مادية ومعنوية وتشتغل بالرعاية الاجتماعية وأعمال البر والإحسان أو تشرف عليها. |

٥. صدر قبل هذا النظام قرار مجلس الوزراء رقم (60) لعام 2005 بتنظيم عمل دائرة الشكاوى في رئاسة الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات وطبق في كل من الضفة وغزة، ولوحظ أن هذا القرار لم يمنع النظر في شكاوى المساعدات، ولكن ألغي هذا القرار بمقتضى نظام الشكاوى لعام 2009 المشار إليه أعلاه، مع الإشارة أن قرارات مجلس الوزراء الصادرة بعد حالة الانقسام السياسي أي ما بعد منتصف العام 2007 اقتصر سريانها على الضفة الغربية بحكم الواقع، ولكن في حال تلقي وزارة الشؤون الاجتماعية في الضفة الغربية شكاوى من قطاع غزة فإنها تنظرها وفق أحكام النظام الجديد.

| الرقم | اسم التشريع  | نطاق السريان  | الأحكام المتعلقة بالمساعدات النقدية  |
|-------|--|---|--|
| ٩     | نظام المساعدات الاجتماعية رقم (١٤) لعام ١٩٥٩ وتعديلاته | صدر في فترة الحكم الأردني وهو ساري المفعول في الضفة الغربية فقط | المادة ٣ - ١ - يقرر الوزير صرف المساعدات النقدية أو العينية لتقابات العمال واتحادات نقابات العمال والجمعيات والأندية الرياضية والثقافية والمؤسسات الاجتماعية على اختلاف أنواعها من المبالغ المرصودة لهذه الغاية في موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية .....<br>المادة ٤ - يقرر الوزير قيمة المساعدات السنوية إلى الاتحاد أو اتحادات النقابات أو الجمعية أو النادي أو الهيئة أو المؤسسة الاجتماعية مهما كان نوعها على ضوء احتياجاتها ووارداتها ومصروفاتها وعدد المنتفعين من خدماتها ونوع تلك الخدمات ومستواها وأهميتها للمجتمع .....  |
| ١٠    | نظام المساعدات للأحداث رقم (٤٨) لعام ١٩٥٩              | صدر في فترة الحكم الأردني وهو ساري المفعول في الضفة الغربية فقط | المادة ٣ - تصرف المساعدات النقدية والعينية للأحداث من المبالغ المرصودة لهذه الغاية في موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية بقرار من الوزير. ويجوز للوزير أن يخول أي موظف من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية صلاحية صرف هذه المساعدات إلى الأحداث بموجب تفويض خطي منه.<br>المادة ٤ - يجب أن لا يزيد مجموع المساعدات النقدية التي تقدم إلى أي حدث على ثلاثة دنانير في الشهر الواحد.<br>المادة ٥ - تصرف المساعدة إلى الحدث إذا توافرت فيه الشروط التالية:<br>أ- أن يكون قد أدين من قبل محكمة الأحداث أو إذا كان موجودا في أحد معاهد الوزارة بصورة رسمية. ب- أن يكون حسن الأخلاق أثناء وجوده في الإصلاحية أو في معاهد الوزارة. ج- أن يعمل بتوجيهات وإرشادات مراقب السلوك المسئول عنه أو مدير المعهد الموجود فيه.   |
| ١١    | نظام المساعدات والتأهيل رقم (٤٢) لعام ١٩٦٣             | صدر في فترة الحكم الأردني وهو ساري المفعول في الضفة الغربية فقط | المادة ٣ - يقرر الوزير صرف المساعدات النقدية أو العينية للمستحقين دون غيرهم، وذلك من المخصصات المرصودة لهذه الغاية في موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية بموجب القواعد والشروط التالية: أ- حالات الاستحقاق: للوزير أن يخصص مساعدة متكررة لا تزيد على الثلاثة دنانير للفرد الواحد وعلى العشرة دنانير للعائلة في الشهر إذا ثبت عدم وجود مورد رزق لها أو مساعدة ثابتة من مصدر آخر، ويعتبر أي فرد له مورد يبلغ ثلاثة دنانير أو أكثر شهريا غير مستحق للمساعدة وتعتبر أي عائلة مهما بلغ عدد أفرادها غير مستحقة للمساعدة إذا كان لها مورد يزيد على العشرة دنانير في الشهر على أن تنحصر المساعدات في الفئات التالية: ١- النساء المطلقات والمهجورات لمدة طويلة من أزواجهن شريطة ثبوت عدم اقتدار الزوج المكلف شرعا على إعالتهن أو تعذر تحصيل النفقة الشرعية منه لسبب شرعي أو قانوني والأرامل اللواتي ليس لهن أولاد تزيد أعمارهم على الثامنة عشرة سنة وتستمر المساعدة إذا كان الأولاد لا يزالون يتابعون دراستهم أو عاجزين عن العمل. ٢- المرضى والعجزة بسبب عاهة أو مرض خطير يمنع العمل. ٣- الأيتام الذين ما زالوا دون الثامنة عشرة. ٤- الشيوخ العاجزون ممن تجاوزوا الستين من العمر. ٥- العوانس اللواتي تجاوزن الأربعين من العمر.<br>ب- حالات الاحتياج الطارئة .....<br>ج- حالات التأهيل .....<br>د- الحالات الاستثنائية ..... |

## ٢- إشكاليات الإطار القانوني للمساعدات النقدية:

نظريا لا عمليا، وهي غير قادرة على تلبية احتياجات الفقراء نظرا للمبالغ الزهيدة التي وضعتها، إضافة لعدم انطباقها على قطاع غزة.

بالرغم من وجود العديد من التشريعات التي تتناول موضوع المساعدات النقدية فما زال التنظيم القانوني لهذا الموضوع يعاني من جوانب قصور وإشكاليات عديدة نجمالها في التالية:

« لا إمكانية لتطبيق الأوامر العسكرية التي تنظم موضوع المساعدات النقدية في الوضع القائم لأسباب سياسية من ناحية ولكونها لا تلبى احتياجات الواقع الحالي من حيث نوعية الفئات الفقيرة وتوسعها (كالنساء اللواتي يتأسسن أسر) ولا من حيث المبالغ الزهيدة للمساعدة من ناحية أخرى.

« عدم اكتمال منظومة تشريعية حديثة للقطاع الاجتماعي، فلا يوجد تشريعات تنظم موضوعات مثل الضمان الاجتماعي وقانون كبار السن وإصلاح الأحداث والمساعدات الإنسانية<sup>٦</sup>.

« لا يوجد حتى اليوم تشريع خاص حديث بالمساعدات الاجتماعية سواء النقدية أو العينية (نظام أو قانون)، وهو ما يعكس أن الحكومة ما زالت تتعامل مع المساعدات على أنها منح وليست حقوق<sup>٧</sup>. ويشار هنا أن توجهات الوزارة وفقا لإستراتيجيتها الحالية هو تعزيز النهج المبني على الحقوق.

« التشريعات التي وضعتها السلطة الفلسطينية مثل قانوني المعاقين والطفل واللوائح الأخرى لا تؤخذ في الاعتبار في الشق المتعلق بتقديم المساعدات النقدية لهذه الفئات ضمن برامج المساعدات النقدية لدى الوزارة خصوصا وأن نظام المساعدات النقدية يتعامل مع الأسر الفقيرة ولا يتعامل مع احتياجات الأفراد، وهو ما ينتج عنه أن الوزارة لا توفر المساعدة لكل الأطفال والمعاقين ممن تنطبق عليهم أحكام القوانين ما يحمل في طياته تمييزا سلبيا بين طفل وآخر أو معاق وآخر.

« نظام الشكاوى الحكومي المعمول به يستثني شكاوى المساعدات الإنسانية والهيئات الداخلية والخارجية دون أن يوضح أن المقصود بذلك هو المساعدات التي تقدمها جهات غير حكومية (مثلا جهات دولية أو جمعيات...).

« التشريعات المتوفرة من الفترة الأردنية قديمة وقاصرة ولا تتسجم مع واقع الحماية الاجتماعية الحالي وهي قائمة

٧. تم العمل على تحضير مسودة لنظام المساعدات الاجتماعية بمبادرة من المستشار القانونية في الوزارة ضمن برنامج دبلوم الصياغة التشريعية، ولكن لم يجر نقاشها داخليا حتى اليوم.

٦. أعدت الوزارة مسودة مشروع قانون كبار السن، ومسودة مشروع إصلاح الأحداث، ولكنها لم تقرر حتى اليوم.

## القسم الثاني: الإطار التنظيمي للمساعدات النقدية:

وفقا للمعادلة تساوي أو دون هذه النقطة يعد مؤهلا للحصول على المساعدة النقدية، أما من يحصل على نتيجة فوق هذه النقطة فلا يعد مؤهلا لتلقي المساعدة النقدية. ووفقا لهذا البرنامج يمنح المستفيد مبلغا نقديا يتراوح ما بين (٧٥٠ شيقل - ١٨٠٠ شيقل) كل ثلاثة أشهر في الوقت الحالي، علما أن المبلغ كان في سنوات سابقة (٩٦ - ٤٥٠ شيقل)، وتصرف المبالغ من خلال الحسابات البنكية للمستفيدين وهذا الصنف المباشر من خلال الحسابات يعد خطوة اصلاحية اتخذتها الوزارة من بداية العام ٢٠١٢ بهدف تعزيز كرامة المواطن وضمان شفافية وصول المساعدات. ويبقى الشخص مستفيدا من البرنامج طالما لم تحجب عنه المساعدة لأي سبب بناء على تحديث البيانات الخاصة به.

في هذا البرنامج تعد المعادلة هي الأساس في اتخاذ القرار بمنح المساعدة من عدمها بعد أن يتم التأكد من قبل لجنة المتابعة في المديرية أن الأسر التي انطبقت عليها الشروط فعلا تستحق المساعدة، ويجري تطبيق المعادلة على قاعدة بيانات يغذيها ويحدثها الباحثين الاجتماعيين العاملين في مديريات الوزارة في المحافظات المختلفة، وتمر خطوات العمل في هذا البرنامج بعدة مراحل هي:

أولاً- مرحلة الاستقبال، وهي تتم عند وصول الحالة طالبة المساعدة إلى مديريات الوزارة، وفيها يتم التقييم الأولي للحالة من قبل موظف الاستقبال في المديرية.

ثانياً- مرحلة الاستهداف، وهي المرحلة التي يتم فيها الوصول للحالة المستهدفة إما من خلال وصول الحالة للمديريات أو مكاتب الوزارة أو من خلال زيارة الباحث الاجتماعي للحالة ميدانيا، وفي هذه المرحلة يقوم الباحث بتعبئة ما يسمى بنموذج الاستهداف (استمارة الاستهداف)<sup>١١</sup>، ويتم إدخال البيانات التي حصل عليها الباحث على النظام الإلكتروني للبرنامج.

يشمل الإطار التنظيمي الناظم للمساعدات الاجتماعية النقدية مجموعة البرامج التي تتعلق بتقديم المساعدات النقدية ضمن وزارة الشؤون الاجتماعية ومجموعة الإجراءات التي يجري عليها العمل في توزيع المساعدات النقدية، وتختص بهذا الملف في الوزارة الإدارة العامة لمكافحة الفقر ومديريات الشؤون الاجتماعية في المحافظات. فيما يلي وصف لبرامج المساعدات النقدية وإجراءات تقديمها، وأهم الإشكاليات المرتبطة بالإطار التنظيمي، والحلول المقترحة بهذا الخصوص.

### ١- وصف برامج المساعدات النقدية في الوزارة:

تقدم المساعدات النقدية في الوزارة من خلال البرنامج الرئيسي "برنامج التحويلات النقدية" والذي يرتبط به ويكمله ما يعرف داخل الوزارة بآلية أو نظام المهمشين، إضافة إلى برنامج المساعدات الطارئة، فيما يلي وصف مختصر لهذه البرامج والآليات:

#### أ- برنامج التحويلات النقدية :

انطلق هذا البرنامج في العام ٢٠١٠ تحت مسمى "برنامج التحويلات النقدية"<sup>٨</sup>، وقد بدأ في الضفة الغربية ومن ثم انتقل في العام ٢٠١١ إلى قطاع غزة<sup>٩</sup>. يعد البرنامج الرئيسي في الوزارة لتقديم المساعدات النقدية للأسر الفقيرة والمهمشة، وهو يدار من قبل الوزارة بتمويل وطني ودولي، حيث تساهم السلطة الفلسطينية فيه حاليا بنسبة تزيد عن ٥٢٪، فيما يساهم الاتحاد الأوروبي بنسبة تقارب ٤٤٪ والبنك الدولي بنسبة ٤٪. يعتمد البرنامج الفقر أساسا للاستهداف، وتعتمد الحالات المستحقة والمستفيدة من البرنامج على أساس معادلة حسابية «اختبار الوسيط الحسابي التقريبي»، وهي تتضمن أوزان معينة غير معلنة لقياس مستوى رفاه الأسرة. ونقطة الفصل أو العلامة التي على أساسها يتقرر الاستحقاق وفقا لهذه المعادلة هي (٦,٣٩)، وهي تعادل خط الفقر الشديد «المدقع»<sup>١٠</sup>، فمن يحصل على نتيجة

٨. أنظر: دراسة معهد التنمية الخارجية (ODI). إعادة تشكيل التحويلات النقدية - وجهات نظر المستفيدين والمجتمع حول البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية. ملخص الدولة - الأراضي الفلسطينية المحتلة. فبراير ٢٠١٣.

٩. يشار أن الوزارة قبل هذا التاريخ كانت تقدم مساعداتها من خلال برنامجين أساسين هما: برنامج الحالات الصعبة (الممول من الاتحاد الأوروبي) ومشروع إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي (الممول من البنك الدولي)، وتم توحيد واستبدال هذين البرنامجين ببرنامج التحويلات النقدية القائم حاليا (الممول من الموازنة العامة والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي).

١٠. يقصد بخط الفقر الشديد للفرد: مستوى القيمة المالية للفرد الأدنى من الانفاق الذي يحتاجه الفرد البالغ ليوفر احتياجاته الأساسية، وتتضمن هذه الاحتياجات الطعام والملبس والسكن في ظل الوضع الفلسطيني القائم.

١١. تشتمل هذه الاستمارة على بنود رئيسية وهي: معلومات عامة، عنوان السكن، بيانات أفراد الأسرة، بيانات عن السكن، المساعدات ومستوى المعيشة. وكل بند من هذه البنود يشتمل على بنود فرعية عديدة.



الوزارة سياسة تحديث البيانات كل سنتين، فيما يكون هناك تحديث قبل هذه المدة بناء على معلومات تصل المديرية أو الباحث الاجتماعي أو من خلال زيارات ميدانية ينفذها الباحثون بين فترة وأخرى. هذا وقد يترتب على تحديث البيانات تغيرات على وضع الأسرة كأن تصبح غير فقيرة وفقا للمعادلة وعندها يتم حجب المساعدة عن الأسرة، ويتخذ قرار الحجب من قبل لجنة مشكلة على مستوى مديرية الشؤون الاجتماعية وتتكون من أربعة أعضاء وهم: الباحث الاجتماعي، الموجه المهني، نائب مدير المديرية، مدير المديرية. ويمكن لمن حجبت عنه المساعدة الاعتراض لدى المديرية أو تقديم شكوى لدى الوزارة.

### آلية أو نظام المهشين:

وجدت هذه الآلية لمعالجة حالات الأسر الفقيرة المهمشة والتي لم تجتاز المعادلة في نظام التحويلات النقدية، أي الحالات التي تقرر المعادلة عدم استحقاقها أو استبعادها لتجاوزها خط الفقر المدقع. وهذه الأسر تستفيد من برنامج المهشين اذا كانت تقع بين خطي الفقر (بين خط الفقر المدقع وخط الفقر الوطني) مع وجود عامل تهميش على الأقل (مثلا أسرة لديها أطفال أيتام أو ربة الأسرة امرأة أو وجود مسنين أو معاناة أحد أفراد الأسرة لمرض مزمن أو وجود فرد من الأشخاص ذوي الإعاقة) شريطة أن تعتبر وفقا لرأي الباحث الاجتماعي (المديرية) بأنها مستحقة في ظل الدراسة التي تمت عليها ويتم ترشيح هذه الأسر من قبل لجنة المديرية. وإذا اخذنا بالاعتبار أن هناك نسبة استبعاد لأسر فقيرة وفقا للمعادلة في نظام التحويلات النقدية بنسبة تصل ٢٠٪، فإن الأسر التي تتلقى مساعدة وفق برنامج التهميش تكون من بين هذه النسبة، ما يعني أن عدد الأسر كبير نسبيا يقارب (٢٠ ألف أسرة). والمبلغ الذي تتلقاه الأسر المعتمدة في هذا النظام هو مبلغ (٧٥٠ شيقل) فقط كل ٣ شهور، وهي مساعدة مستمرة، وتظل الأسر على هذا النظام تتلقى المساعدة ولا يمكن وقفها طالما لم يجر تحديث لمعادلة خط الفقر لكي تستوعب هذه الأسر والتي غالبا حجبتها المعادلة لأسباب ليس بالضرورة أن تكون جوهرية (على سبيل المثال قد يكون أحد هذه الأسباب وجود هاتف لدى الأسرة). ومن المهم الإشارة أن التغطية المالية للمساعدات النقدية في هذا البرنامج تتحملها السلطة الفلسطينية (الخزينة العامة) وحدها.

ثالثا- مرحلة تشغيل أداة الاستهداف (المعادلة) لتحديد فيما إذا كانت الحالة ضمن نطاق خطر الفقر الشديد أم لا وبالتالي تستحق مبدئيا المساعدة أم لا<sup>١٢</sup>.

رابعا- مرحلة التدقيق الميداني، وفيها يقوم الباحث الاجتماعي بزيارة الأسرة الفقيرة للتأكد من دقة بيانات الأسرة من خلال نموذج التدقيق (استمارة التدقيق)، ومن ثم عكسها على النظام الإلكتروني بناء على البيانات المحدثة من الميدان.

خامسا- مرحلة التسجيل، وفيها يتم استدعاء الأسرة بكتاب خطي بهدف تزويد مديرية الشؤون الاجتماعية بمجموعة من الوثائق الثبوتية التي تعزز استحقاق الأسرة للمساعدة<sup>١٣</sup>، كما يتم الطلب من الأسرة التوقيع على نموذج إقرار وتعهد<sup>١٤</sup>.

سادسا- مرحلة اعتماد الأسرة، فيعد استكمال ملف تسجيل الأسرة بكل الوثائق والبيانات المطلوبة يقوم الباحث باعتماد الأسرة على البرنامج الإلكتروني "أيقونة استكمال التسجيل" وتتحول الأسرة إلى منح المساعدة.

سابعا- المرحلة الأخيرة هي مرحلة صرف المساعدة النقدية، وهذه تتم من خلال التحويل لحساب بنكي يفتح باسم المستفيد مباشرة، وقد يتم ذلك من خلال التوكيل بأن تقوم الأسرة المستحقة بعمل نموذج توكيل لشخص آخر لاستلام مبلغ المساعدة. ومن المهم الإشارة أن الأسر المستحقة قد تصرف لها المساعدة مباشرة أو قد يؤجل الصرف بإبقاء الأسرة على قوائم الانتظار في حالات معينة لعدم توفر التمويل اللازم أو التأخر في بعض الإجراءات.

هذا وتخضع بيانات الأسر المستفيدة من هذا البرنامج للتحديث في ضوء التغييرات التي تحصل على حالة هذه الأسر، وتعتمد

١٢. تقيس المعادلة وفق أوزان تعتمد مستوى رفاه الأسرة ومستوى معيشتها وفقا لمجموعة من متغيرات ديموغرافية واقتصادية وسكنية وصحية وجغرافية ومتغيرات ذات علاقة بالسلع المعمرة.

١٣. تشمل الوثائق الثبوتية إضافة لاستمارة الاستهداف واستمارة التدقيق: الوثائق الشخصية / إثباتات مدرسية أو جامعية/ إثبات مصدر دخل إن وجد/ إثبات الحالة المرضية "تقارير طبية رسمية" / إثبات العجز ونسبته من قبل لجنة طبية لوائية أو مركزية/ ضريبة أملاك "ملكية أراضي أو منزل" / وثائق من ضريبة الدخل/ وثائق من وزارة الزراعة/ أوراق من وكالة الغوث إذا كان لاجئ/ إثبات أسعار أدوية إن وجد/ أية وثائق تثبت وجود أي مشكلة داخل الأسرة.

١٤. يحتوي هذا التعهد على عدة بنود منها أن الشخص اطلع وفهم الشروط والبنود الخاصة التي تتعلق ببرنامج التحويلات النقدية.



## ٢- اشكاليات الإطار التنظيمي للمساعدات النقدية:

يحيط بالإطار التنظيمي للمساعدات النقدية مجموعة من الاشكاليات سواء على مستوى اتخاذ قرار منح المساعدة من عدمه أو اجراءات الوصول للمساعدة أو اجراءات التحقق من استمرار استحقاقها من عدمه أو من ناحية شمولها لفئات مهمشة بطبيعتها من عدمه، نجل هذه الإشكاليات فيما يلي:

« المعادلة التي يتقرر على أساسها منح المساعدة النقدية من عدمه في نظام التحويلات النقدية لم تخضع منذ وضعها من عدة سنوات للمراجعة والتقييم والتحديث<sup>١٥</sup>.

« جرى تطوير المعادلة من قبل خبير في البنك الدولي وبمشاركة من الأطراف المعنيين في الوزارة وطاقم إحصاءات الفقر في جهاز الإحصاء المركزي والوزارة وأكاديميين وخبراء محليين، ولكن عند إعدادها لم يكن هناك مشاركة بأوسع قدر من طواقم الوزارة ومديرياتها وباحثيها.

« المعادلة تتسم بالضبابية وأوزانها غير معلنة، ومن يعرف عنها أشخاص محددين في الوزارة (شخصين فقط هما: مستشار الوزير لشؤون البرامج، ومدير تكنولوجيا المعلومات)، وعليه فقرار منح المساعدة او عدمه بناء على المعادلة غير واضح كليا لإدارات ووحدات الوزارة ولا يمكن تبريره في بعض الأحيان للمواطنين في حال الاستفسار عن سبب عدم منح أو حجب المساعدة. وهذا نابع من نظرية ارتبطت بالمعادلة منذ نشأتها، وهي أن سريتها هي قوة لها، بذريعة أن معرفة أوزانها سيسهل اختراقها، ذلك أن الإفصاح عن المعادلة بمتغيراتها، يحتاج إلى المزيد من الضوابط على قاعدة المعلومات، والمزيد من الرقابة على العمل الميداني، وتفعيل أكبر للرقابة والتفتيش الداخلي ونظم المساءلة والمحاسبة.

« المعادلة بطبيعتها إحصائية وبالتالي تحتل افتراضاً وجود خطأين رئيسيين هما: خطأ الشمول، وخطأ الاستبعاد

١٥. تبذل الوزارة جهوداً للبدء بالعمل على مراجعة وتطوير هذه المعادلة أخذاً بعين الاعتبار ضرورة إنجاز إطار جديد لإعادة تعريف الفقر ومؤشراته وأبعاده والعمل على تطوير إستراتيجية وطنية لمكافحة الفقر، حيث يتوقع أن يجري تحديث للمعادلة بإضافة متغيرات جديدة غير موجودة في المعادلة الحالية أصلاً (مثل الجدار، القيمة الشرائية، المنطقة الجغرافية) والتفكير بإزالة متغيرات موجودة حالياً وأصبحت لا تمثل فوارق تستحق الإبقاء عليها (مثل الهاتف). هذا مع الإشارة إلى أن تقييم وتحديث المعادلة يحتاج مسح جديد حول انفاق واستهلاك الأسرة الذي ينفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وهو يحتاج إلى وقت وجهد ومال لإنجازه.

## ب- برنامج المساعدات الطارئة :

هذا البرنامج يستهدف تقديم المساعدات النقدية الطارئة للحالات أو الأسر التي تصبح متضررة لظرف طارئ ألم بها (هزات اجتماعية واقتصادية لا طاقة للأسرة على تحملها) إما بسبب الكوارث الطبيعية أو الحريق المفاجئ أو الوفاة المفاجئة أو الحروب وأضرار الاحتلال (كحالة غزة مثلاً بسبب الحروب الإسرائيلية)، كما يمكن أن تصرف لظروف صحية مثل المصابين بأمراض خطيرة كمرض السرطان وغسيل الكلى بصورة تذاكر سفر المرضى ومرافقيهم والتي تحتاج إلى نفقات مواصلات وبدل إقامة بالتنسيق مع وزارة الصحة. كما كانت تصرف سابقاً عند توفر التمويل اللازم على بنود التأهيل السكني للفقراء وموامة أماكن السكن للأشخاص المعوقين بالتعاون مع وزارة الأشغال واللجان الشعبية في المخيمات والمجالس المحلية ولجان المشاريع وأجهزة مساندة للمعاقين بالتنسيق مع وزارة الصحة والهلال الأحمر الفلسطيني. هذا ومن المهم الإشارة أن التغطية المالية للمساعدات النقدية الطارئة تتحملها السلطة الفلسطينية (الخزينة العامة) وحدها، وبلغت في العام ٢٠١٤ ما بين (٢-٣ مليون شيقل) لمجموع من الأسر المستفيدة بلغ ما يقارب (٢٥٠٠ أسرة) في الضفة وغزة.

إن الآلية المتبعة في منح هذه المساعدات للأسر يكون بناء على وصول الحالات الطارئة للوزارة من خلال مديرياتها في المحافظات، كما أن هناك حالات تبادل مديريات الوزارة لتابعها خصوصاً الحالات الخطيرة التي تعلم بها الوزارة حتى لو لم يتم تقديم طلب للحصول على المساعدة الطارئة (مثلاً حالة حريق في منزل أدى لوفاة عدد من الأطفال أو ما شابه ذلك). أما الآلية المتبعة في هذه المساعدات فهي تعتمد على نماذج معتمدة لدى الوزارة ومديرياتها حيث يتم دراسة الحالة والتحقق من الوثائق التي تثبت الظرف الطارئ. أما آلية صرف المساعدة الطارئة فهي تكون بتوقيع كل من مدير عام الإدارة العامة لمكافحة الفقر والوزير. والمساعدة الطارئة تمنح لمرة واحدة خلال السنة، ولكن في حال وجود حالة طارئة مستمرة أو أزمة كبيرة يمكن أن ينظر في منحها في سنة تالية مرة أخرى، ومبلغ المساعدة الطارئة يتراوح ما بين (١٠٠٠ - ٣٠٠٠ شيقل) أخذاً بعين الاعتبار طبيعة الوضع الطارئ للأسرة ووجود موازنة محددة لذلك.



- « دون أن يعني ذلك وجود خطأ في المعادلة ذاتها<sup>١٦</sup>. وخطأ الشمول مؤداه تصنيف بعض الأسر بأنها تستحق الحصول على المساعدة ولكنها في واقع الحال لا تستحق، بينما خطأ الاستبعاد هو على العكس بحيث تصنف بعض الأسر على أنها لا تستحق الحصول على المساعدة ولكنها في واقع الحال تستحق. وعليه تكاد تصل نسبة من يحصلون على مساعدة نقدية دون أن يستحقوها لغاية ٢٠٪، فيما هي ذات النسبة لمن لا يحصلون على مساعدة وهم مستحقون لها، مع الأخذ بالاعتبار أن هذه النسبة قد تكون قليلة نسبياً بالمقارنة مع دول أخرى<sup>١٧</sup>. وأهم أسباب أخطاء الشمول والاستبعاد: نمط حياة واستهلاك الأسرة الذي قد يظهرها بأنها فقيرة فيما أنها عكس ذلك، أو عدم دقة البيانات التي تقدمها الأسرة للباحثين سواء مقصودة أو غير مقصودة، أو أخطاء في إدخال البيانات على قاعدة البيانات، أو التلاعب في بعض البيانات، أو عدم دقة البيانات التي تقدمها جهات حكومية، أو تغيير مفاجئ على حالة الأسرة كنفقان مفاجئ للدخل، أو أن بعض الأسر إنفاقها أكثر من دخلها فتظهر ميسورة الحال مع أنها حقيقة فقيرة الحال. أما الآلية المتبعة لمعالجة هذه الأخطاء فهي من خلال إعطاء صلاحية حجب المساعدة للمديريات وهذا يخفف من خطأ الشمول، ومن خلال تصميم برنامج المهمشين المشار إليه الذي يعتمد على رأي الباحثين الميدانيين وهذا يعالج خطأ الاستبعاد.
- « وجود فجوة أحياناً بين رأي الباحثين الاجتماعيين وقرار المعادلة، فالباحث وفق تشخيصه لواقع حال الأسرة يرى ضرورة منحها مساعدة نقدية، بينما المعادلة تقرر عكس ذلك. وفي حالات أخرى يحصل العكس تماماً كأن يرى الباحث أن الأسرة لا تستحق فتأتي المعادلة وتقرر استحقاتها، وفي هذه الحالة الأخيرة يعتمد قرار الباحث المستند إلى أدلة عدم الاستحقاق وذلك كمنهج عمل في البرنامج.
- « لا تتوافر آلية ربط إلكترونية ما بين الوزارة والوزارات والمؤسسات العامة الأخرى ما يعيق الحصول على بيانات سريعة عن طالبي الحصول على المساعدات سواء في مرحلة التحضير لمنح المساعدة أو في مرحلة تحديث البيانات بعد منح المساعدة (كالزراعة، المواصلات، الداخلية، الأراضي والأموال، المالية).
- « وسائل وطرق معرفة المواطنين الفقراء بوجود مساعدات نقدية وكيفية التقدم للحصول عليها غير منتظمة وغير واضحة، وإنما تتم بطرق عشوائية منها من خلال مستفيدين آخرين أو شبكات الحماية الاجتماعية في المناطق أو الجمعيات أو بعض الحملات الإعلامية والاجتماعات التي تجري أحياناً.
- « لا تتضمن قاعدة البيانات في الوزارة ما يظهر نهاية اعتماد الحالة التي تتلقى مساعدة نقدية حتى يعاد دراسة وضعها واتخاذ قرار بشأن استمرار صرف المساعدة أو حجبه، ما يؤدي إلى استمرار صرف المساعدة لفترات طويلة دون إجراء أي تدخل بشأنها إلى أن يتم إعادة تقييم وضعها.
- « طول الإجراءات المتبعة لصرف المساعدة النقدية لعدم وجود وقت مضبوط ومنظم فمثلاً هناك أسر تنتظر ستة أشهر وبعض الحالات لسنة أو ما يزيد.
- « بعض الباحثين الاجتماعيين في الميدان بحاجة إلى مزيد من التدريب، وينتج عن ذلك عدم دقة البيانات والمعلومات التي على أساسها تقدم المساعدة. كما أن قلة عدد الباحثين وزيادة عدد الأسر يؤثر سلباً على جودة البيانات والمتابعة الحثيثة لهذه الأسر.
- « لا تتوفر الإمكانيات اللوجستية الكافية (سيارات وسائقين مثلاً) لتمكين الباحثين في المديرية من إجراء متابعة فعالة للحالات المشمولة بالمساعدة من حيث زيارتها بانتظام وتحديث البيانات بشأنها، ما ينتج عنه استمرار صرف المساعدة لفترات طويلة بالرغم من أنه قد يكون حصل تغير جوهري على وضع الأسرة من شأنه أن يؤثر على استمرار تلقيها للمساعدة.
- « لا تشتمل بعض الملفات الورقية للأسر على بعض الأوراق والتقارير المطلوبة نتيجة عدم متابعتها بانتظام وبالتالي صعوبة رصد أي تغيير يطرأ على واقع الأسرة ما من شأنه إعادة النظر في المساعدة التي تتلقاها (مثل معلومات الأبناء يعملون أو لا، الدخل، الوضع الصحي....).
- « الزيارات الميدانية من قبل الباحثين قد لا تتم في منزل الأسرة في بعض الأحيان وعليه فإن معرفته بخصائص الأسرة السكنية والاجتماعية وغيرها قد تكون مضللة أحياناً ما يجعل بعض البيانات التي حصل عليها بنتيجة الزيارة غير حقيقية.

١٦. لا بد من التنويه أن أحد مسببات وجود الخطأ المفترض في المعادلة يرتبط بعمليات المسوح والعينات المختارة وحجم العينة ضيقاً واتساعاً والتي يتقرر بناء عليها أوزان المعادلة.

١٧. بشأن ما يقارب ٢٢ دولة في العالم تطبيق أنظمة شبيهة في توزيع المساعدات.

الطارئة تشريعياً (بموجب نظام مقر ومعتمد من مجلس الوزراء) ما قد يفسح المجال لاتساع السلطة التقديرية لمن يتخذ القرار بأن هذا الظرف طارئاً من عدمه دون معيار قانوني محدد، كما أن هناك تأخير في صرف المساعدة الطارئة لتأخر الميزانيات وعدم توفر السيولة برغم أنها طارئة فالإجراءات تأخذ وقتاً طويلاً نسبياً قد يصل إلى ٦ شهور. ولعل أهم الاشكاليات تكمن في ملف المساعدات الطارئة في غزة، حيث أنه بسبب الوضع القائم منذ سنوات وحالة الانقسام فقد اعتمد تقديم المساعدات الطارئة على قوائم غير مدروسة بدقة ما يفسح مجالاً لصرف مساعدات لغير المستحقين أو بناء على واسطة، ولكن مؤخراً تم وقف العمل بنظام القوائم وإيقاف الاستثناءات<sup>١٨</sup>. وحالياً يتم دراسة ملفات المساعدة الطارئة في غزة من قبل لجنة يرأسها مدير عام الإدارة العامة لمكافحة الفقر.

« تعدد أنظمة منح المساعدات النقدية ما بين نظام التحويلات النقدية ونظام المساعدة الطارئة قد يؤدي إلى ازدواج في منح المساعدة نتيجة خلل في البيانات.

« آلية الصرف مرة كل ثلاثة أشهر بالنظر إلى قلة مبلغ المساعدة نسبياً قد يكون محل نظر، مع الإشارة أن السبب الأساسي لذلك يعود لإجراءات التدقيق لدى الجهات المانحة (على سبيل المثال دورة التدقيق لدى الاتحاد الأوروبي وهو ممول رئيسي تأخذ ٧٥ يوماً).

« أن شمول أسر غير مستحقة ابتداءً للمساعدة النقدية لأي سبب كان أو عدم حجب المساعدة عن أسر طرأ تغيير جوهري على وضعها بعد تلقيها المساعدة ما جعلها غير مستحقة له أثر مالي، فهناك مبالغ مالية كبيرة تصرف لأسر غير مستحقة، ما يعني هدر للمال العام.

« أهم الاشكاليات التي يعاني منها نظام المساعدات الطارئة عدم تحديد مفهوم الظرف الطارئ وأحكام صرف المساعدة

من ضمن إجراءات الحصول على المساعدة الطلب من المواطن «طالب المساعدة» التوقيع على نموذج «إقرار وتعهد»، وينص البند الأول منه «أتعهد وأقر بكامل الصفات المعتبرة شرعاً وقانوناً: ١- إنني اطلعت وفهمت الشروط والبنود الخاصة التي تتعلق ببرنامج التحويلات النقدية.....»، ومن الواضح أنه لا يتم تزويد المواطن بورقة أو نشرة تبين هذه الشروط والبنود المتعلقة ببرنامج التحويلات النقدية، وإنما يتم ذلك شفويًا، ما يجعل هذا التعهد ضعيفاً من الناحية القانونية في ترتيب المسؤولية في حال وقوع خلل لاحقاً.

١٨. أفاد بذلك العديد ممن تمت مقابلتهم من وزارة الشؤون الاجتماعية أثناء إعداد هذه الدراسة (أنظر في نهاية هذه الدراسة قائمة الأشخاص الذين تم مقابلتهم ومسمياتهم الوظيفية وتاريخ إجراء المقابلة).

## القسم الثالث: بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في المساعدات النقدية:

الأوروبي، ولكن حصل تطور على برنامج المساعدات النقدية ما جعل البرنامج أكثر تقدماً من الاستراتيجية ما حال دون تطبيقها. وبوجه عام هناك شكوك حول مدى الالتزام بالأسس والإجراءات الموجودة من جهة، وحول مدى مساهمة هذه الأسس في تحقيق الإنصاف من عدمه للفئات الفقيرة.

أما معايير وأسس اختيار الباحثين الميدانيين (الاجتماعيين) فهي تجري مؤخرًا وفق نظام التوظيف الحكومي من خلال لجان تشترك فيها الوزارة وديوان الموظفين العام، ولكن لوحظ أن من يتم توظيفهم بحاجة لتدريب للتعامل مع ملف المساعدات النقدية وجمع وتحديث البيانات ذات العلاقة، كما أن العديد ممن عينوا كباحثين في سنوات سابقة كانوا ممن يعملون على بند القضايا الاجتماعية، كما أن بعض من عينوا حديثًا تم دعمهم للحصول على الوظيفة لكونهم حالات اجتماعية لها ظروفها. وتشير معطيات الوزارة وجود مئات من الباحثين الميدانيين في الضفة الغربية وقطاع غزة منهم ٩٥% على كادر الحكومة، والبقية بعقود عمل.

وفيما يتعلق بعملية انتقاء المستفيدين، فهناك طرق مختلفة تتمثل فيما يلي:

« الطريقة الأولى بالاختيار بناء على معادلة خط الفقر في نظام التحويلات النقدية، ويحدث نسبة خطأ افتراضية كما ذكرنا سابقًا تصل ما يقارب ٢٠%. ما يعني حصول أسر غير مستحقة للمساعدات النقدية على حساب أسر مستحقة ولا تحصل على المساعدة<sup>١٩</sup>. ويشار هنا أن هذه النسبة قد تقل أو ترتفع بناء على المراجعة والتحديث المستمر للبيانات، فكلما كان هناك فاعلية في التحديث قلت هذه النسبة من خلال حجب المساعدة عن غير المستحقين (من خلال لجنة الحجب في المديرية)، ولكن في حال عدم فاعلية التحديث فهذه النسبة ترتفع لأن هناك حالات تصبح غير مستحقة لتغير في حالتها إيجابًا ما يخرجها من دائرة الفقر دون أن ينعكس ذلك على قاعدة البيانات في الوزارة.

« الطريقة الثانية بناء على رأي الباحثين الاجتماعيين في آلية

من متطلبات العمل المؤسسي الرشيد وجود بيئة نزيهة وشفافة وآليات للمساءلة والمحاسبة، تضمن تحصين بيئة المؤسسة للحد من وقوع الفساد أو تقلل من فرصه وتكفل محاسبة مرتكبيه في حال وقوعه. ولعل الحاجة لهذه البيئة يكون ملحقًا في برامج المساعدات النقدية لمنع وقوع الانحراف أو الخلل أو الفساد، والذي تكون نتائجه وخيمة خصوصًا من ناحية هدر المال العام وغياب أسس العدالة والمساواة والحماية الاجتماعية. ويعرّف الفساد بأنه كل عمل يتضمن سوء استخدام السلطة أو المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة أو منفعة شخصية، وتعد جريمة الفساد من الجرائم الخطيرة التي يعاقب مرتكبها وفقًا لقانون مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٥ فهي جريمة تمس بالأموال العامة وتحدث خللاً في النظم الادارية والمالية.

تتناول فيما يلي مدى توفر أسس النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل وزارة الشؤون الاجتماعية في برامج المساعدات النقدية:

### ١- تحليل بيئة النزاهة في المساعدات النقدية:

النزاهة تعني مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في سلوك العاملين في العمل (يعمل الجميع بعدالة ودون تمييز أو انحياز ويتصرف بمهنية وموضوعية في إدارة الشأن العام المسئول عنه) وفي العلاقة مع الآخرين ويتطلب توفيرها وجود عدد من الضمانات التي تقف في وجه مظاهر الفساد وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة.

وقد لوحظ بفحص مؤشرات النزاهة في برنامج المساعدات النقدية وجود أسس ومعايير تنظم عملية المساعدات ولكنها غير مكتملة وهي مكتوبة كمسودة داخلية حتى تاريخه وليس وفق إجراءات مقررّة ومعتمدة من جهة الاختصاص (نظام من مجلس الوزراء)، كما تحتكم لتعميمات تصدر عن الوزير وجهات الاختصاص بين فترة وأخرى حسب واقع الحال. كما يتوفر نماذج مكتوبة أهمها استمارة الاستهداف واستمارة التدقيق وغيرها، كما توجد معادلة ولكن الاسس والمعايير التي تعمل وفقها هذه المعادلة غير معلنة كما ذكرنا. كما تم وضع استراتيجية للتحويلات النقدية ولكنها لم تطبق فعليًا حيث وضعت ضمن مشروع للإتحاد

١٩. أفاد بذلك العديد ممن تمت مقابلتهم من وزارة الشؤون الاجتماعية أثناء إعداد هذه الدراسة (أنظر في نهاية هذه الدراسة قائمة الأشخاص الذين تم مقابلتهم ومسمياتهم الوظيفية وتاريخ إجراء المقابلة).

من الواضح أن عدم وجود آلية موحدة أو قاعدة بيانات موحدة بالضرورة يؤدي لازدواجية في تقديم المساعدات النقدية في بعض الحالات، كما يعكس ذلك أن كل مؤسسة تقدم مساعدات هي تعمل وفق أجندتها بعيدا عن أجندة موحدة لكل الأطراف الفاعلة في هذا المجال.

## ٢- تحليل بيئة الشفافية في المساعدات النقدية:

الشفافية تعني التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وفي مواقيتها وتشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. وهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله، فتمكنهم من أن يكون لها دور فعال في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

وقد لوحظ بضع مؤشرات الشفافية في الوزارة ما يلي:  
أولاً - عدم وجود آلية منتظمة وواضحة حول إعلان أسس ومعايير برامج المساعدات النقدية، كما أن هذه الأسس غير منشورة، وأيضا المعادلة وأوزانها غير معلنة ولا يعرف عنها موظفي الوزارة أنفسهم باستثناء شخصين (مستشار الوزير لشؤون البرامج، ومدير تكنولوجيا المعلومات) علماً أن المبرر المعلن لعدم اعلان أوزان المعادلة هو بغرض حمايتها من الاختراق، وما يحصل من إعلان يتم بصورة عشوائية من خلال حملات دعائية أو بالتواصل مع وسائل الإعلام أو لقاءات في بعض المناطق من خلال مجالس المستفيدين أو شبكات الحماية الاجتماعية.

ثانياً - بخصوص نشر معلومات حول أعداد المستفيدين والموازنة التي تساهم فيها الخزينة العامة، فإن ذلك يتم من خلال الصحف المحلية والراديو والتلفزيون، ولكن لا يتم نشر هذه المعلومات على الموقع الإلكتروني للوزارة. ومن الواضح أن تحديث الموقع الإلكتروني لا يتم باستمرار بدليل وجود معلومات ووثائق قديمة، وبالرغم من وضع بعض الإعلانات الحديثة، لكن الوثائق الجديدة لم يتم نشرها، على سبيل المثال لم تشر على الموقع حتى لحظة اعداد هذه الدراسة إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية للأعوام ٢٠١٤ - ٢٠١٦ مع أنها وضعت منذ ما يقارب العام. وعليه فإن عملية التحديث غير منتظمة أو دورية وغير سريعة.

أو نظام المهمشين، وهنا تحصل أخطاء نتيجة عدم دقة البيانات بقصد أو بدون قصد.

أما بخصوص توفر سياسات خاصة للباحثين الميدانيين تتعلق بمنع وقوع تضارب المصالح ونظام لتلقي الهدايا، فقد لوحظ أنه لا يوجد سياسة خاصة بذلك ولكن هي منظمة ضمن مدونة السلوك وأخلاق الوظيفة العامة<sup>٢٠</sup> واستنادا لقانون الخدمة المدنية. وقد جرت بعض ورشات العمل والاجتماعات، ولكنها قليلة، ومن المؤكد أنه ليس كل الباحثين تلقوا تعريفا بها أو تدريباً عليها. أيضا تصدر تعاميم من الوزير أحيانا بهذا الخصوص، ولكن مدونة السلوك غير مفعلة بشكل واضح ولم يطلب من الباحثين الاجتماعيين التوقيع عليها. وبالرغم من تبني الوزارة لدليل منع الفساد في المساعدات الانسانية منذ بضعة شهور إلا أنه لم يصدر عن الوزير قرار باعتماده رسمياً، وعليه فإن تفعيله حتى اللحظة لم يكن بالمستوى المطلوب، ولم تجر عمليات توعية وتدريب للباحثين بشكل كافي. هذا مع الإشارة إلى عقد بعض الورشات لموظفي الوزارة ومديرياتها حول المدونة والدليل بالتعاون مع أمان.

وقد لوحظ في موضوع الإبلاغ عن الفساد وتوعية الموظفين بذلك، غياب أي أسس أو برامج بهذا الخصوص، وتجري الأمور بصورة غير منظمة ودون فهم واضح لجريمة الفساد ولإجراءات التبليغ عنها، حيث لا يعرف الموظفون أو الباحثون بتلك الإجراءات، باستثناء قليل منهم شاركوا في ورشات نظمتها مؤسسة أمان أو هيئة مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية.

أما في موضوع سياسات التنسيق مع المؤسسات التي تقدم المساعدات الاغاثية لضمان وصول المساعدات النقدية لمستحقيها على أساس التكاملية لا الازدواجية، فقد لوحظ غياب مثل هذه السياسات أو الآليات، وما يجري من تواصل مع هذه المؤسسات سواء كانت رسمية أو أهلية أو دولية هو غير منظم وعشوائي ولا يتم وفق آلية تنسيقية أو سياسة منظمة ودورية إذ لا يوجد لجان مشتركة من جهة وأن ما يتم من اجتماعات غير كافي، كما لا يوجد تنسيق على مستوى وجود قاعدة بيانات موحدة على المستوى الوطني متاحة لكل المؤسسات الشريكة، علماً بأن قاعدة البيانات لدى الوزارة جاهزة للاستخدام من قبل أكثر من جهة ولعدد كبير من البرامج الخاصة بالمساعدات.

٢٠. أنظر المادة (١١) من المدونة بخصوص موضوع تضارب المصالح، والمادة (١٢) بخصوص التعامل مع موضوع الهدايا.



تحتاج لتدقيق للوقوف بشكل حقيقي عليها وللمطابقة ما بين الملفات الورقية والملفات المحوسبة. والثانية في مسألة تحديث البيانات، إذا أن التحديث الدوري يتم كل سنتين (استمارة تحديث البيانات)، وليس من المؤكد أن آخر حملة تمت في العام ٢٠١٢ قد شملت كل الأسر المستفيدة. كما أن عملية التحديث بين حين وآخر لا تتسم بالانتظام والشمولية (تعتمد عملية التحديث على زيارة يقوم بها الباحث أحياناً أو من خلال شبكات الحماية أو من خلال مراسلة جهات رسمية)، وهذا ما يعكسه نقص بعض البيانات أو التقارير عن الأسر والتغييرات التي تطرأ عليها. والثالثة في آلية التحديث فقد يحدث بصورة مكتوبة وليس من خلال قيام الباحث بزيارة ميدانية للأسر، وعليه يتفاوت التحديث من مديرية لأخرى ومن باحث لآخر، ولا يوجد سياسة رقابة على عملية التحديث. وتكمن خطورة عدم تحديث البيانات بشكل منظم استمرار صرف المساعدات لأسر طرأ عليها تغييرات من شأنها أن تحجب المساعدة عنها أو تخفض مبلغ المساعدة<sup>٢٢</sup>.

### ٣- تحليل بيئة المساءلة في المساعدات النقدية:

المساءلة تعني الطلب من المسؤولين تقديم التقارير والمعلومات والتوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن أعمالهم نجاحاً أو فشلاً. وتتضمن المساءلة واجب المسؤولين في الوظائف الرسمية (سواء كانوا منتخبين أو معينين، وزراء أو موظفين وغيرهم) عن تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة وبشكل تفصيلي يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الاخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وتحمل المسؤولية عن قراراتهم والإجابة عن أية استفسارات عن أعمالهم. فيما تعني المحاسبة خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل

ونظراً لعدم حداثة المعلومات التي تنشر على الموقع الإلكتروني للوزارة<sup>٢١</sup> أو عدم نشر أية وثيقة خاصة بتفاصيل خدمة المساعدات النقدية، فإن حصول المواطنين على معلومات عن برامج المساعدات ليست سهلة، وإنما قد يتطلب حصولهم على المعلومات القيام بالمراجعة الشخصية للوزارة أو مديرياتها وفي بعض الحالات من خلال تقديم كتاب رسمي للحصول على ذلك، وأحياناً الحصول على المعلومات يحتاج لوقت طويل وقد لا يتم تزويد المعلومات لطالباها. ومن الواضح عدم وجود سياسة مكتوبة أو معلنة حول آلية الوصول للمعلومات، ومن الناحية العملية هنالك معلومات توصف بأنها سرية ولا يتم تزويدها للمواطنين وهي على الأقل: قاعدة البيانات في الوزارة، والمعادلة وأوزانها، وبعض التقارير كتقرير الرقابة الداخلية (بالطبع مع التأكيد على أهمية مراعاة خصوصية المستفيدين عند تزويد المعلومات).

ومن الواضح أنه لا يتوفر آلية نشر معتمدة حول برامج المساعدات النقدية للفئات الفقيرة والمهمشة، وتكون آلية التواصل معهم من خلال مراجعتهم للوزارة ومديرياتها وتزويدهم بالمعلومات شفويًا، أو من خلال شبكات الحماية الاجتماعية في المناطق (مجالس محلية، مدارس....) أو من خلال مجالس المستفيدين في المناطق. وبالنسبة لقيام الوزارة بنشر تقارير دورية عن أعمالها (ربعية، نصف سنوية، سنوية)، فقد لوحظ أن ذلك لا يتم أساساً لا ورقياً ولا إلكترونياً، وعند محاولة الإطلاع على التقارير على الموقع الإلكتروني فقد لوحظ أنها غير منشورة. أيضاً من الواضح أن أي تقارير تعد على مستوى الوزارة ككل أو من وحدات أو إدارات معينة فيها لا تعمم على بقية الإدارات أو المديريات للإطلاع عليها.

ثالثاً- بخصوص وجود قاعدة بيانات تقدم بيانات حقيقة عن المستفيدين ومحدثة بشكل دوري، فمن الواضح وجود قاعدة بيانات الكترونية من حيث المبدأ تتضمن بيانات مفصلة عن الأسر المستفيدة (أسر تتلقى مساعدة نقدية) وغيرها ممن تقدمت بطلبات للوزارة وتم دراسة حالتها (أسر مسجلة كفقيرة)، كما أن أي حالات جديدة تستقبلها الوزارة تضاف لهذه القاعدة. تتضمن قاعدة البيانات كل ما يتعلق بالتكوين الأسري (السكن/الوضع الاقتصادي/الوضع التعليمي/الوضع الصحي/الملكية). ولكن تكمن الإشكالية في عدة نواحي: الأولى وتتعلق بمدى دقة بيانات القاعدة ووجود نسبة خطأ فيها، وهذه

٢١. تعمل الوزارة حالياً على تطوير وتحديث الموقع الإلكتروني للوزارة ويتوقع الانتهاء من ذلك قريباً كما أفاد بذلك بعض من تم مقابلتهم من موظفي الوزارة.

٢٢. صدر خلال فترة اعداد هذه الدراسة التعميم رقم (٦) لسنة ٢٠١٤ عن وزير الشؤون الاجتماعية بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٤ بشأن إعادة تدقيق ودراسة الحالات المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية، وأشارت مقدمة التعميم (في إطار سعي الوزارة لتحسين جودة البيانات الخاصة ببرنامج التحويلات النقدية، وضمانا للشفافية والنزاهة ولصدقية البرنامج، وحفاظا على المال العام.....) وقد شدد التعميم على حجب أي حالات غير مستحقة، ومطابقة الملفات الورقية مع الملفات على البرنامج المحوسب، واستكمال الملفات الناقصة، وتعزيز العمل مع شبكات الحماية الاجتماعية، والتركيز على الحالات المستفيدة والمسجلة باسم الزوجة، في حين أن الزوج موجود وقد يكون يعمل، وأن تتم الزيارات الميدانية في منزل الأسرة.

يبدو أنها تعالج داخليا بإجراءات إدارية (نقل مثلا) وليس من خلال الملاحقة القانونية والقضاء.

وحول فاعلية وحدة الشكاوى في الوزارة، فقد لوحظ أنها فعّالة في تلقي الشكاوى من المواطنين وبوجه خاص المستفيدين من برامج المساعدات النقدية سواء من خلال المراجعة المباشرة للوزارة أو من خلال صناديق متاحة في المديريات والمراكز التابعة للوزارة أو بوسائل أخرى كالفاكس والبريد العادي والإلكتروني وغيرها، حيث تشير الإحصائيات المتوفرة لدى الوزارة أن وحدة الشكاوى تلقت في الفترة من ٢٠١٢/١/١ - ٢٠١٤/١١/٢٥ ما مجموعه (١٦٩٩ شكوى) تم إنجاز (١١٠٩ شكوى) منها، بينما لا زال (٥٧٩ شكوى) قيد المتابعة، وتم حفظ (١١ شكوى). كما تقوم الوحدة بمتابعة الشكاوى مع إدارات الاختصاص في الوزارة بفاعلية، وخصوصا الإدارة العامة لمكافحة الفقر، كما تقوم بإعداد تقارير (ربعية/ نصف سنوية/ سنوية) ترفع للوزير ووكيل الوزارة والوكلاء المساعدين، كما تقدم رسميا لمجلس الوزراء (الإدارة العامة للشكاوى). ولكن تظهر الاشكالية في إيجاد حلول سريعة للشكاوى، حيث أظهر تقرير الشكاوى الحكومي أن الشكاوى المقدمة لوزارة الشؤون الاجتماعية هي الأقل في تلقي حلول سريعة مقارنة بالوزارات الأخرى، ولعل ذلك مرده إلى خصوصية الخدمات التي تقدمها الوزارة وارتباطها بسياسات مالية وموازنات محددة ما يصعب على الوحدة إيجاد حلول سريعة ومرضية للشكاوى دائما، على خلاف الحال في وزارات أخرى والتي تتسم خدماتها بالإدارية والتي يمكن أن تحل بطرق أسهل. ولعل مؤشر الشكاوى في الوزارة له أهمية بالغة في ضرورة قيام الوزارة خصوصا ومجلس الوزراء عموما بمراجعة منهج وسياسات تقديم المساعدات النقدية والموازنات المخصصة لذلك والعلاقة مع الجهات المانحة الداعمة لهذا البرنامج كالاتحاد الاوروبي والبنك الدولي.

ذلك بوضع من يشغلون الوظائف العامة أمام مسؤوليتهم نتيجة للفحص والمساءلة من قبل المسؤولين عنهم.

وقد لوحظ بفحص مؤشرات المساءلة في الوزارة، أن الوزارة تقوم بإعداد تقارير حول أعداد المستفيدين وحجم المساعدات في برامج المساعدات النقدية (ربعية/ نصف سنوية/ سنوية)، وهي تقدم رسميا لمجلس الوزراء ولجهات التمويل (الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي). أما بخصوص تقديمها لجهات أخرى كالمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية فيكون في حال الطلب فقط، ولوحظ أن المجلس التشريعي لم يطلبها. ولم يحصل أن كان هناك حالة فساد، وإنما خلل فقط وتتابع من قبل الوزارة، حيث أن النهج المتبع لدى الوزارة هو تصويبي وليس عقابي في حال وجود شبهات خلل، ولم تحول أي حالة فساد لهيئة مكافحة الفساد على خلفية برنامج التحويلات النقدية، حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة في شهر تشرين الثاني من العام ٢٠١٤، ولكن أحيل ملفات في قضايا أخرى.

وحول قيام الوحدات الرقابية بإصدار تقارير دورية حول التحويلات النقدية، فقد لوحظ إصدار تقارير ولكنها ليست دورية أو منتظمة، كما لا يمكن الاطلاع عليها باعتبارها داخلية وسرية، وهي ترفع للوزير فقط وهو صاحب القرار بنشرها من عدمه، ولكنها لا تنشر ولا تعمم في العادة. كما لوحظ أن قلة عدد العاملين في وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي لا يساعد على انتظام اعداد التقارير في موضوع المساعدات النقدية.

وبخصوص وجود قضايا فساد في المحاكم تتعلق بشبهات فساد في موضوع المساعدات النقدية، فقد لوحظ عدم وجود مثل هذه القضايا، كما لم تصل هيئة مكافحة الفساد أي بلاغات أو شكاوى تتعلق بشبهات فساد في موضوع المساعدات النقدية<sup>٢٢</sup>. هذا على الرغم من حصول أشكال استغلال فردية محدودة على خلفية نظام المساعدات النقدية أو تحريف بيانات عن الأسر المسجلة على قاعدة البيانات، ولكن

٢٢. رشا عمارنة، المستشار القانونية في هيئة مكافحة الفساد، اتصال عبر الهاتف بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠١٤.

## النتائج والتوصيات والتدخلات الرئيسية

### التوصيات المقترحة:

#### النتائج الرئيسية:

#### أولاً- التوصيات لتحسين البيئة القانونية للمساعدات النقدية :

إن تحسين البيئة القانونية للمساعدات الاجتماعية عموماً والنقدية خصوصاً من شأنه أن يوفر أسساً وأحكاماً قانونية منظمة تضمن إيجاد مرجعية واضحة لتقديم هذه المساعدات وتوزيعها دون تمييز وعلى أسس عادلة وشفافة ونزيهة، كما أنها تتجاوب وتعزز النهج المبني على الحقوق في تقديم وتوزيع المساعدات على مستحقيها، وتقلل من فرص الاجتهادات والأهواء الشخصية قدر الإمكان. ونظراً لما يعتري الأطار القانوني من جوانب نقص أو عدم التطبيق السليم للقوانين فإننا نقترح الحلول التالية:

« العمل على سن تشريع خاص بالمساعدات الاجتماعية وفق أسس ومعايير حديثة تتسجم مع واقع وأهداف الحماية الاجتماعية والحد من الفقر أو التخفيف منه. ويفضل أن يكون هذا التشريع بصيغة نظام لضمان الاستجابة السريعة للمتغيرات في ظروف المعيشة والفئات الفقيرة المستهدفة.

« العمل على ربط التشريعات القائمة ببرامج المساعدات النقدية ومن ذلك الربط الفعلي لقانون المعاقين والطفل واللوائح الأخرى المعمول بها في الوزارة والتي تنص على تقديم المساعدة للفئات التي تستهدفها دون أن يستوعبها نظام المساعدات بشكل منظم ومنتظم.

« استكمال منظومة القوانين الاجتماعية كقوانين كبار السن والأحداث واتخاذ خطوات عملية لإقرارها.

« التفكير الجدي بسن قانون لضمان الاجتماعي مستقبلاً<sup>٢٤</sup>.

#### ثانياً- التوصيات لتحسين البيئة التنظيمية للمساعدات النقدية :

إن تحسين البيئة التنظيمية للمساعدات الاجتماعية النقدية من شأنه أن يحسن فرص العدالة في الحصول على المساعدة، وأيضاً ضمان أكبر لوصول المساعدة لمستحقيها فعلياً، ويقلل من فرص

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج التي تشكل تحديات رئيسية ما زالت تواجه منظومة المساعدات النقدية في القطاع العام، والتي أثرت بشكل كبير على مستوى تقديم هذه الخدمة للمواطنين من جهة، وعلى جهود المحافظة على المال العام من جهة أخرى، وإضافة لما ذكر في متن الدراسة من إشكاليات، نجمل هذه النتائج فيما يلي:

١. عدم وجود تشريع (نظام) حديث ينظم عملية المساعدات النقدية على أسس قانونية سليمة ومعتمدة، وهذا له أثر كبير على ضعف بيئة النزاهة. كما أن ذلك يضعف من بيئة المساءلة، وهو ما يطرح التساؤل التالي: على أي أسس يمكن مراجعة وفحص المخالفات والشبهات والخروقات لعملية تقديم المساعدات وما هو المرجع القانوني الذي يمكن الاحتكام إليه؟

٢. عدم خضوع المعادلة التي على أساسها يتقرر استحقاق المساعدة من عدمه للتقييم الفعلي منذ وضعها من سنوات، وغياب الشفافية في نظام تقديم المساعدة على أساس هذه المعادلة. والسؤال الذي يطرح نفسه هل المعادلة هي المنهج المناسب أم يمكن التفكير بطرق أخرى؟ وإذا كانت الأنسب ألم يحن الوقت لمراجعتها بشمولية وبمشاركة عالية وواسعة من قطاع الحماية الاجتماعية بما في ذلك القطاع الحكومي ومؤسسات دولية ومجتمع مدني؟

٣. تتعدد الجهات التي تقدم مساعدات سواء جهات حكومية أخرى غير الوزارة (مثل الأوقاف)، وجهات دولية (مثل الأونروا)، وجمعيات أهلية أحياناً، مع غياب التنسيق والتكامل فيما بينها، وهو ما يثير التساؤل حول ما هي الوسيلة المناسبة لمنع ازدواج الخدمة؟ وهل من المناسب العمل على قاعدة بيانات موحدة مفتوحة لكل الجهات ذات العلاقة بالمساعدات النقدية؟

٤. من غير الواضح أن هناك فهم سليم لجريمة الفساد وكيفية الإبلاغ عنها ولم يتلق باحثي الوزارة وبعض الإدارات والوحدات تدريباً كافياً حول هذا الموضوع، كما أن النهج المتبع في الوزارة منذ سنوات في معالجة المخالفات هو تصويبي داخلي عبر إجراءات إدارية وليس الملاحقة القانونية.

٢٤. تم سن قانون التشريعات التأمينات الاجتماعية رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢، لكنه لم يطبق والفي بموجب قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٧



- « العمل على تطوير برامج لتدريب الباحثين الاجتماعيين في الميدان لضمان دقة البيانات وحسن التعامل مع المراجعين والأسر، ولضمان التناسبية بين حجم الملفات وعدد الباحثين في المحافظة ليكون هناك متابعة فعّالة لتلك الملفات.
- « دعم المديرية بالإمكانيات اللوجستية وخصوصاً توفير سيارات كافية لتسهيل متابعة الملفات وتحديثها بشكل منظم.
- « إصدار نشرة أو ورقة بالشروط والبنود الخاصة التي تتعلق ببرامج التحويلات النقدية، وإرفاقها بالتعهد الذي تطلب الوزارة التوقيع عليه من طالبي المساعدة، وذلك لضمان معرفة المواطنين بهذه البنود والشروط ولضمان وجود مسؤولية قانونية فعلية لا شكلية.
- « العمل على صياغة آلية تنسيقية مكتوبة خاصة بنظام المساعدات النقدية توضح الأدوار والعلاقات بين الإدارات والوحدات داخل الوزارة أو بينها وبين المديرية في الميدان في موضوع المساعدات النقدية وعدم الاكتفاء بآلية العمل بوضعها القائم.
- « العمل على تطوير نظام الربط الإلكتروني ما بين الوزارة والوزارات والمؤسسات العامة الأخرى ذات العلاقة بغية توفير بيانات سريعة خصوصاً الجهات التالية: وزارة التربية والتعليم، الزراعة، المواصلات، الصحة، الداخلية، العمل، الأراضي والأملاك، المالية، الأوقاف.
- « إعادة النظر في مسألة وجود أكثر من برنامج مساعدات نقدية وتوحيدها ضمن برنامج موحد، للحد من الازدواجية أو تعدد مداخل منح المساعدات ما قد يحدث بيئة مربكة للوزارة من جهة ويزيد من فرص الاختراق السلبي لأي من هذه البرامج بحصول أشخاص غير مستحقين للمساعدة.
- « ضرورة وضع آلية مكتوبة توضح للمواطنين كيفية التقدم للحصول على المساعدة النقدية وإجراءاتها وشروطها وأسس منحها.
- « ضرورة العمل على تحديد مفهوم الظرف الطارئ تشريعياً، والعمل بآلية منظمة بالنسبة للمساعدات الطارئة على مستوى قطاع غزة للحد من حالات صرف المساعدات لغير مستحقيها.
- « صرف مساعدات لغير مستحقيها، أو فرص إهدار المال العام. ونظراً لما يعتري الإطار التنظيمي من جوانب قصور، فإننا نقترح الحلول التالية:
- « ضرورة التفكير جدياً بالتحول من النظرية السائدة حالياً من أن سرية المعادلة هي قوة لها، على نظرية حديثة تقوم على أساس أن شفافية المعادلة هي قوة لها، بما يتطلبه ذلك من وضوح أسس ومعايير تشغيل المعادلة وشروط الحصول على الخدمة وتشديد نظام المراقبة والمحاسبة والمساءلة.
- « ضرورة العمل على إجراء دراسة تقييم للمعادلة المعتمدة في برنامج التحويلات النقدية، ومراجعتها وتحديثها، وأن يتم ذلك بمشاركة واسعة من إدارات الوزارة ومديرياتها في الميدان وباحتياها والجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة، وبمشاركة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مع الإشارة بخصوصية لأهمية إعطاء دور للباحثين الاجتماعيين في مراجعة المعادلة وإبداء الرأي بشأنها.
- « اتخاذ إجراءات صارمة بحق من يحرفون البيانات أو يزورونها أو يتعمدون عدم الدقة في جمع البيانات أو تحديثها وهو ما يزيد من فرص خطأ الشمول وخطأ الاستبعاد، واعتبار هذا العمل المقصود فساداً وإحالة مرتكبيه لجهات الاختصاص لاتخاذ الإجراءات بحقهم. أما من يثبت إهماله أو عدم دقته في جمع البيانات أو إدخالها بصورة صحيحة دون قصد فيمكن اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه وفقاً لقانون الخدمة المدنية. كما أنه من المهم القيام بتدقيق البيانات المدخلة من أكثر من جهة لزيادة الثقة والمصادقية وتلافي الأخطاء.
- « أهمية إيلاء خصوصية للفئات المهمشة كالأرامل والأيتام والمطلقات والأطفال والمعاقين وكبار السن، بحيث تقوم الوزارة بتصميم برامج وتدخلات ممنهجة ومنظمة تراعي احتياجات وحقوق هذه الفئات.
- « ضرورة أن تتضمن قاعدة البيانات في الوزارة ما يظهر نهاية اعتماد الحالة التي تتلقى مساعدة نقدية حتى يعاد دراسة وضعها واتخاذ قرار بشأن استمرار صرف المساعدة أو حجبها، للحد من فرص استمرار صرف المساعدة لغير مستحقيها.
- « إعادة النظر في طول المدة التي يتم فيها صرف المساعدة، بحيث تصرف المساعدة للأسر المعتمدة بأسرع وقت حفاظاً على كرامة هذه الأسر المحتاجة.

### ثالثا- التوصيات لتحسين بيئة النزاهة :

« نشر المعلومات المتعلقة بإعداد المستفيدين من برامج المساعدات النقدية ونسبة مساهمة الخزينة العامة والمبالغ التي يتم صرفها على الموقع الإلكتروني للوزارة، وتحديثها باستمرار.

« تحديث الموقع الإلكتروني للوزارة بشكل منتظم ومستمر، ونشر الوثائق الجديدة عليه ومن ضمنها نشر استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية ٢٠١٤ - ٢٠١٦.

« إعلان سياسة واضحة حول آلية الحصول على المعلومات وكيفية وصول المواطنين والفئات الفقيرة للمعلومات بيسر وسهولة. والحد من سرية أي معلومات أو بيانات لا يتطلب القانون السرية فيها.

« مراجعة آليات التحديث لقاعدة البيانات وانتهاج سياسة أكثر فعالية لضمان التحديث الدوري المنتظم ومراقبة عملية التحديث والمواظبة على ذلك، وقد يحتاج الأمر دراسة تحديد مدة زمنية معقولة للتحديث الدوري أخذاً بالاعتبار الامكانيات المتاحة (إمكانيات بشرية ولوجستية وتكاليف مالية) بحيث تلتزم كل مديريات الوزارة بإجراء التحديث ضمن هذه المدة.

« العمل على تعميم التقارير التي تعدها الوزارة أو إحدى إدارتها أو وحداتها على بقية الإدارات والوحدات داخل الوزارة للإطلاع عليها ومراجعتها.

« العمل على نشر تقارير الوزارة بشكل دوري على الموقع الإلكتروني للوزارة لضمان سهولة إطلاع الجمهور عليها.

« العمل على نشر دليل منع الفساد في المساعدات الانسانية ومدونة السلوك وأخلاق الوظيفة العامة على الموقع الإلكتروني للوزارة.

« اعتماد دليل إجراءات خاص بالمساعدات النقدية على مستوى الوزارة بقرار من الوزير، والعمل على تطوير نظام مساعدات اجتماعية من قبل مجلس الوزراء.

« اعتماد التخصص في توظيف الباحثين الاجتماعيين الميدانيين نظرا لما يتطلبه عملهم من خبرة ومؤهلات علمية وعملية، والحد من التوظيف الاستثنائي تحت أي مبرر.

« تفعيل تطبيق مدونة السلوك الوظيفي وتدريب الباحثين الاجتماعيين بوجه خاص عليها.

« اصدار قرار من الوزير باعتماد الدليل الوطني حول منع الفساد في العمليات الانسانية ليكون جزءا من منظومة تقديم المساعدات الاجتماعية ومنها النقدية. وتدريب الإدارات والمديريات عليه وعلى وجه الخصوص الباحثين الاجتماعيين ومدخلي البيانات والشؤون المالية.

« تدريب موظفي الوزارة في الإدارات والمديريات والباحثين الاجتماعيين ووحدات الشكاوى والرقابة على مفهوم الفساد وجريمة الفساد وطرق الإبلاغ عنه، وإعلان إجراءات واضحة بطرق الإبلاغ.

« أن تبادر الوزارة بوضع سياسيه وآلية تسيق مشتركة مع الأطراف الشريكة التي تقدم مساعدات اجتماعية ونقدية سواء مؤسسات رسمية أو أهلية أو دولية، واعتماد أسلوب الاجتماع الدوري وتبادل المعلومات والبيانات من خلال قاعدة بيانات موحدة.

### رابعا- التوصيات لتحسين بيئة الشفافية :

« العمل على نشر وإعلان أسس ومعايير برامج المساعدات النقدية المنتظمة أو الطارئة (نشرة خاصة/لوحة الكترونية)، وإعادة النظر في مسألة سرية المعادلة المعتمدة وتعزيز شفافتها أخذاً بالاعتبار تطوير أدوات رقابة ومحاسبة فعالة.

## التدخلات الملحة:

## خامسا- التوصيات لتحسين بيئة المساءلة:

بناء على ما سبق من نتائج وتحديات، وأخذاً بعين الاعتبار ما ورد في هذه الدراسة من توصيات مفصلة أخرى، نورد فيما يلي مجموعة من التدخلات الملحة:

١. الإسراع في تحضير نظام للمساعدات الاجتماعية النقدية يجري إقراره وإصداره من مجلس الوزراء.

٢. الإسراع في تشكيل لجنة متخصصة ومتنوعة لمراجعة وتقييم المعادلة المعتمدة لدى الوزارة ووضع التوصيات بشأنها، على أن تضم بالإضافة لممثلين حكوميين، ممثلين عن مؤسسات المجتمع المدني.

٣. العمل على إعداد مذكرة تفاهم بين جميع الأطراف التي تقدم مساعدات نقدية أو التي لها دور في تقديم المساعدات (الوزارات والمؤسسات المعنية، المؤسسات الدولية ذات الصلة، جمعيات ذات علاقة) توضح جوانب التنسيق والتعاون والتكامل في الأدوار، ويهدف اعتماد قاعدة بيانات وطنية بشأن المساعدات النقدية.

٤. إجراء دراسة لتوحيد طرق تقديم المساعدات في الوزارة للوصول لنظام مساعدات نقدية موحد.

٥. تعزيز آليات المساءلة من خلال تدريب طواقم الوزارة على مفهوم جريمة الفساد وطرق الإبلاغ وآليات الملاحقة القانونية.

« ضرورة إحالة أي شبهات فساد لجهة الاختصاص وهي هيئة مكافحة الفساد، ولا يجوز بأي حال أن يتم معالجتها داخليا بالاكتفاء بالإجراءات الإدارية أو التحقيق الداخلي على أهميته فقط دون الملاحقة القانونية.

« ضرورة قيام وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي في الوزارة بإعداد تقارير دورية منتظمة خاصة ببرامج المساعدات النقدية، وأهمية تعميم هذه التقارير على بقية إدارات ومديريات الوزارة للإطلاع والمراجعة.

« زيادة عدد العاملين في وحدة الرقابة والتدقيق الداخلي وتخصيص بعضهم ملف المساعدات النقدية.

« ضرورة إيجاد حلول سريعة لشكاوى المواطنين في برامج المساعدات النقدية وتزويدهم برد سريع سواء كان ايجابيا أو سلبيا حسبما يتم التوصل إليه من قبل وحدة الشكاوى، وضرورة تعاون إدارات الوزارة مع هذه الوحدة، إضافة لأهمية مراجعة سياسات تقديم المساعدات والموازنات المخصصة بما يعزز الوصول لحلول سريعة للشكاوى المحقة التي تقدم للوزارة.

« ضرورة زيادة عدد طاقم وحدة الشكاوى بإحداث امتداد لها في مديريات الوزارة لتسريع التعامل مباشرة مع شكاوى المواطنين المقدمة من خلال المديريات في المناطق.

## المراجع

١. مقابلة السيد داوود الديك / الوكيل المساعد للتنمية الإدارية والتخطيط في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢٥/١١/٢٠١٤.
٢. مقابلة السيد أنور حمام / الوكيل المساعد لشؤون المديرية في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢٥/١١/٢٠١٤.
٣. مقابلة الأستاذة خلود عبد الخالق / المستشارة القانونية في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ١٠/٩/٢٠١٤، وبتاريخ ١٧/٩/٢٠١٤.
٤. مقابلة السيدة سهام حمدان / مدير وحدة الشكاوى في وزارة الشؤون الاجتماعية وطاقم من وحدة الشكاوى، تاريخ المقابلة ٢١/٩/٢٠١٤.
٥. مقابلة السيد أيمن صوالحة / مستشار الوزير للبرامج في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢٣/٩/٢٠١٤، وبتاريخ ٢٨/٩/٢٠١٤.
٦. مقابلة السيد عماد أبو خديجة / مدير دائرة نظم المعلومات في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢٥/١١/٢٠١٤.
٧. مقابلة السيد أحمد محارمة / مدير عام الإدارة العامة لمكافحة الفقر في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢٤/٩/٢٠١٤.
٨. مقابلة السيد أمين عنابي / مدير وحدة الرقابة الداخلية في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ١٢/١٠/٢٠١٤.
٩. مقابلة السيدة هالة صايغ / مدير مديرية الشؤون الاجتماعية - رام الله، تاريخ المقابلة ٢٠/١٠/٢٠١٤.
١٠. مقابلة السيدة سهى غروف / موجهة مهنية ونائب مدير مديرية الشؤون الاجتماعية - رام الله، تاريخ المقابلة ٢٠/١٠/٢٠١٤.
١١. مقابلة السيد خالد البرغوثي / مدير عام الإدارة العامة للرعاية الاجتماعية في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢١/١٠/٢٠١٤.
١٢. اتصال هاتفي مع الأستاذة رشا عمارنة / المستشارة القانونية في هيئة مكافحة الفساد، تاريخ الاتصال ٢٦/١٠/٢٠١٤.
١٣. مقابلة السيد فواز حمزة / مكلف بأعمال دائرة المساعدات الطارئة في وزارة الشؤون الاجتماعية، تاريخ المقابلة ٢٥/١١/٢٠١٤.
١٤. إستراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية ٢٠١٤ - ٢٠١٦، وزارة الشؤون الاجتماعية، كانون ثاني ٢٠١٤.
١٥. معهد التنمية الخارجية (ODI)، إعادة تشكيل التحويلات النقدية: وجهات نظر المستفيدين والمجتمع حول البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، فبراير ٢٠١٣.
١٦. معهد التنمية الخارجية (ODI)، إعادة تشكيل التحويلات النقدية: وجهات نظر المستفيدين والمجتمع حول البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية، كانون أول ٢٠١٢.
١٧. وزارة الشؤون الاجتماعية، إستراتيجية التحويلات النقدية، رام الله، حزيران ٢٠١٠، الموقع الإلكتروني للوزارة في رام الله: (<http://www.mosa.pna.ps/ar/index.php?p=main&id=73>) تاريخ الدخول ١/٩/٢٠١٤.
١٨. مجلس الوزراء / الأمانة العامة لمجلس الوزراء / الحكومة السابعة عشرة، التقرير السنوي الأول للشكاوى الخاصة بالمؤسسات الحكومية للعام ٢٠١٣، جلسة مجلس الوزراء رقم ١٤، ٢٦ آب ٢٠١٤.
١٩. وزارة الشؤون الاجتماعية / وحدة الشكاوى، تقرير وحدة الشكاوى عام ٢٠١٣.
٢٠. وزارة المالية / الإدارة العامة للموازنة العامة، قانون الموازنة العامة - السنة المالية ٢٠١٤.
٢١. وزارة الشؤون الاجتماعية، نماذج برنامج التحويلات النقدية / مديريات الشؤون الاجتماعية.
٢٢. خلود عبد الخالق، مسودة نظام المساعدات الاجتماعية "مذكرة سياسة تشريعية ووثيقة قياس الأثر التنظيمي وورقة حول الخطوات الأولية لإعداد مسودة نظام المساعدات الاجتماعية"، مقدم ضمن برنامج دبلوم الصياغة التشريعية / معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.
٢٣. تعميم وزير الشؤون الاجتماعية رقم (٦) لعام ٢٠١٤ بشأن إعادة تدقيق ودراسة الحالات المستفيدة من برنامج التحويلات النقدية، صادر بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٤.
٢٤. معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، المقتضى (منظومة القضاء والتشريع في فلسطين): <http://muqtafi.birzeit.edu>
٢٥. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، تقرير ورشة تدريبية حول دليل منع الفساد في العمليات الإنسانية، ٨ أيار ٢٠١٤.
٢٦. مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة لعام ٢٠١٢.
٢٧. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" ووزارة الشؤون الاجتماعية، دليل منع الفساد في المساعدات الإنسانية، ٢٠١٤.