CSS ETH Zurich

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division:
Peace, Human Rights, Humanitarian Policy, Migration

القطاع الخيري تحت التهديد؟
مؤسسات الزكاة في الأراضي الفلسطينية المحتلة

ملخّص البحث
مؤلف البحث: عمانوئيل شاوبلين، مركز دراسات النزاعات والتنمية وبناء السلام، معهد الدراسات الدولية العليا والتنمية، جنيف
الملخّص: أوين فريزر، مركز الدراسات الأمنية، المعهد الفدرالي للتكنولوجيا زيورخ

الرسائل الأساسية

مؤسسات الزكاة والتحديات التي تواجهها: لطالما حظيت اللجان الطوعية المكلّفة بجمع الزكاة وتوزيعها (الصدقات الإلزامية التي يتم التبرّع بها بمقتضى الممارسة الإسلامية) بالاحترام كمؤسسات محلية تعنى بتقديم الإغاثة والمساعدة إلى المجتمعات المحلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد تعمّق البحث، الذي نستعرض أبرز ما طرح فيه من معلومات في ما يلي، في طبيعة مؤسسات الزكاة في الأراضي الفلسطينية المحتلة مسلّطاً الضوء على التحديات التي تواجهها بفعل التدخّل السياسي المتزايد والإصلاحات الهيكلية المطبَّقة منذ انتخابات العام 2006.

قبل العام 2007: لأسباب تاريخية وسياقية، تطوّرت مؤسسات الزكاة في الضفة الغربية بشكل مختلف عن تلك القائمة في قطاع غزة. إلا أن هذه المؤسسات ظلّت تتمتع حتى العام 2007 بسمعة ممتازة في المنطقتَيْن على حد سواء. فكانت ثقة الناس بها عالية لما تمثله من مؤسسات فاعلة تنجز أعمالها وفقاً لما يمليه الضمير، ومحايدة سياسياً، ومتجذّرة في مجتمعاتها المحلية، وقادرة على تلبية احتياجات سكانها.

بعد العام 2007: أدّت الأحداث السياسية التي شهدها العامان 2006 و2007 وبلغت ذروتها عند انقسام السيطرة السياسية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى عدة تبعات أثّرت في عمل مؤسسات الزكاة. فقد تسبّبت الإصلاحات التي فرضت في المنطقتَيْن بتسييس هذه المؤسسات وعرّضت سلامتها وفعاليتها للخطر تماماً كما فعلت التدخّلات السياسية المتزايدة، ما حمل الجهات المانحة المحلية والدولية على فقدان ثقتها بها وأفضى إلى تراجع تمويلها بشكل مطّرد.

استشراف للمستقبل: من شأن التطورات السياسية الأخيرة، بما في ذلك التحرّكات من أجل التوصل إلى مصالحة سياسية بين حركتَيْ حماس وفتح، أن تدل على انفساح المجال للتصدّي للتحديات التي تواجه مؤسسات الزكاة، وباستخلاص الدروس من تجربة السنوات الماضية. قد يساهم التركيز على المجالات التالية في أي محاولة تُبذَل لمعالجة هذه المسألة:

- تعزيز العودة إلى النموذج **اللامركزي** في إدارة مؤسسات الزكاة وتوحيده في أرجاء الأراضي الفلسطينية المحتلة كافة
- وضع **إطار عمل قانوني موحّد** لمؤسسات الزكاة
- **الابتعاد عن تسييس** مؤسسات الزكاة بالعودة إلى تطبيق اتفاق عدم التدخّل الضمني الذي كان قائماً قبل العام 2007
- **مساعدة المانحين الدوليين** على فهم مصادر قلقهم والعمل معهم على إعادة بناء ثقتهم بمؤسسات الزكاة

إن هذا النص هو عبارة عن ملخّص لورقتَي عمل نشرهما مركز دراسات النزاعات والتنمية وبناء السلام التابع لمعهد الدراسات الدولية العليا والتنمية في جنيف. وقد أنجز البحث برعاية مشروع الجمعيات الخيرية الإسلامية (ICP) ، وهو مشروع يتوخى تذليل العقبات غير المبررة التي تعترض المؤسسات الخيرية الإسلامية المشهود لها بالمصداقية عبر استعراض تفسيرات أكثر دقة لدورها وأنشطتها. ويحظى هذا المشروع بدعم وتمويل قسم أمن الإنسان لدى الهيئة الفدرالية للشؤون الخارجية السويسرية ويقوم بتنسيقه حالياً مركز الدراسات الأمنية التابع للمعهد الفدرالي للتكنولوجيا زيورخ في إطار برنامج "الثقافة والدين في الوساطة" (CARIM). ويستطيع القراء الذين يرغبون في الحصول على المزيد من المعلومات والمراجع المتعمّقة في هذا الصدد أن يطّلعوا على البحثَيْن الأصليَيْن: شاوبلين، عمانوئيل، (2009) "لجان الزكاة في الضفة الغربية (1977 – 2009) في السياق المحلي"، ورقة العمل الخامسة لمركز دراسات النزاعات والتنمية وبناء السلام، جنيف: معهد الدراسات الدولية العليا والتنمية وشاوبلين، عمانوئيل، (2011) "مؤسسات الزكاة في غزة (1973 – 2011) في السياق المحلي"، ورقة العمل التاسعة لمركز دراسات النزاعات والتنمية وبناء السلام، جنيف: معهد الدراسات الدولية العليا والتنمية. وكلاهما متاح للتحميل على
http://graduateinstitute.ch/ccdp/ccdp-research/projects/completed-projects/religion_politics/religion-politics-islamic-charities.html

المقدمة

تهدف هذه المذكرة إلى المساهمة في النقاشات الدائرة حول عمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية الخيرية المحلية، ولا سيما مؤسسات الزكاة، في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فمن شأن التطورات السياسية الأخيرة، وأبرزها الجهود المبذولة من أجل تحقيق المصالحة السياسية بين حركتَيْ حماس وفتح وتشكيل حكومة وحدة وطنية، أن تدل على انفساح المجال أمام المعالجة المشتركة لهذه القضية.[1]

تعتبر الزكاة، المعروفة بأنها صدقات إلزامية، أحد أركان الإسلام الخمسة. وتمثل مؤسسات الزكاة لجاناً طوعية مكلّفة بجمع تبرعات الزكاة من المجتمع المحلي وتوزيعها. وهي تملك تاريخاً طويلاً في منطقة الشرق الأوسط حيث لطالما حظيت بالاحترام كمؤسسات تقدّم المساعدة والإغاثة إلى المجتمعات المحلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. تتولى إدارة مشاريع خيرية يموّلها المجتمع المحلي لإعانة أفراده. وتشمل أنشطتها النموذجية تقديم المعونة المالية للأسر الفقيرة والمساعدات العينية (حقائب مدرسية وألعاب للأطفال ومواد لازمة لترميم المنازل)، ورعاية الأيتام، وتوزيع لحوم الأضاحي في خلال الاحتفالات الدينية، وتقديم الخدمات الطبية (إدارة العيادات وتوفير الأدوية)، وتنفيذ الأنشطة التعليمية (إدارة مدارس خاصة وتوفير المنح الدراسية)، واستحداث فرص العمل. وبالإضافة إلى تحلّيها بالتزام اجتماعي وديني قوي يتجلّى في الأنشطة التي تقوم بها، تشكل مصدراً بارزاً للتضامن الشعبي.

ان البحث الذي أجري في الضفة الغربية وقطاع غزة في العامَيْن 2009 و2010 برعاية مشروع الجمعيات الخيرية الإسلامية (وهو مبادرة من الهيئة الفدرالية للشؤون الخارجية السويسرية)قد سلط الضوء على التحديات التي تواجهها هذه المؤسسات في سعيها إلى العمل بشكل فعّال نتيجة التدخّل السياسي المتزايد والإصلاحات الهيكلية المطبّقة منذ انتخابات العام 2006. وبإيجاز أبرز نتائج البحث، نأمل في أن تكون الدروس المستخلصة من التجربة السابقة مفيدة لصياغة إطار العمل المستقبلي الذي ستنشط فيه مؤسسات الزكاة.[2]

طبيعة مؤسسات الزكاة وعملها قبل العام 2007

بدأت اللجان الطوعية المكلّفة بجمع الزكاة وتوزيعها تتسجّل لدى الدوائر الرسمية في الأراضي الفلسطينية في سبعينيّات القرن العشرين. ارتفع عددها بشكل ملحوظ لدى اندلاع الانتفاضة الأولى لأن مؤسسات الرعاية المحلية أخذت تسعى إلى سدّ الفراغ الذي خلّفه تراجع الخدمات الاجتماعية والطبية التي كانت المؤسسات الرسمية تقدّمها في ظل الإدارة الإسرائيلية.[3]

في السنوات الأربعين الماضية، تطورت هذه اللجان الخيرية غير الرسمية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى أشكال مختلفة من مؤسسات الزكاة المسجّلة. فبات يمكن التمييز بين نوعَيْن أساسيَيْن من المؤسسات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة: (أ) "الجمعيات الخيرية الإسلامية" التي تتبع بوجه عام نموذج مؤسسات مستقلة تضمّ أعضاء وجمعية عامة؛ و(ب) "لجان الزكاة" التي تتبع النموذج القانوني الأردني، حيث تعمل لجان منتخبة محلياً بوصفها مؤسسات شبه حكومية تابعة لوزارة الأوقاف. فكان النوع الأول شائعاً في قطاع غزة فيما ساد النوع الثاني في الضفة الغربية. ويُستخدَم مصطلح "مؤسسات الزكاة" للدلالة على "لجان الزكاة" و"الجمعيات الخيرية الإسلامية" في آن معاً، وإلا يُستعمَل أحد المصطلحَيْن على النحو المحدد أعلاه (على سبيل المثال، عند التطرّق إلى الإصلاحات التي تتناول على وجه التحديد لجان الزكاة ولكن ليس الجمعيات الخيرية الإسلامية).

الإطار القانوني وتدخّل الدولة

نظراً إلى اختلاف مسار التطور التاريخي والسياسي بين قطاع غزة والضفة الغربية، كانت نشأة مؤسسات الزكاة في كل من المنطقتَيْن متميزة عن الأخرى إلى حد ما. فقد أدّت لجان الزكاة التقليدية دوراً أكثر بروزاً في الضفة الغربية حيث أنشأ الإرث الأردني إطاراً قانونياً متماسكاً لهذه اللجان التي سمحت لها وزارة الأوقاف الأردنية (ومن ثم وزارة الأوقاف والشؤون الدينية التابعة للسلطة الفلسطينية) بالعمل بوصفها مؤسسات لامركزية مستقلة نسبياً. وفي العام 1996، أصبحت الضفة الغربية تضمّ 47 لجنة زكاة. وبحلول العام 2007، ارتفع هذا العدد إلى 92.

في قطاع غزة، لم يكن من إطار قانوني موحّد لجمع أموال الزكاة وتوزيعها. وابتداء من سبعينيّات القرن العشرين، بدأت عدة جمعيات خيرية إسلامية ضخمة تؤسس استناداً إلى القانون العثماني لعام 1907، فإذا بها تحلّ مكان لجان الزكاة وتؤدي دورها في جمع أموال الزكاة وتوزيعها عن طريق شبكة فروعها. وحتى العام 1994، ظلّت هذه الجمعيات الخيرية الإسلامية وغيرها من الهيئات الأهلية تخضع لإشراف قسم الشؤون الداخلية في الإدارة المدنية

[1] ينص اتفاق المصالحة بين فتح وحماس الذي أُبرِم في 4 أيار/مايو 2011 على أن كلا الطرفَيْن وافقا على "تسوية وضع المؤسسات والهيئات الأهلية والجمعيات الخيرية".

[2] لمزيد من المعلومات حول قطاع الزكاة في غزة، ننصح بقراءة العوا، جابر (تحت إشراف علاء الدين عادل الرفاتي)، (2007) "إدارة صناديق الزكاة وتنظيمها: تأثيرها على الحد من معدل الفقر في قطاع غزة – دراسة أبحاث تطبيقية حول الجمعيات الإسلامية العاملة في مجال الزكاة في قطاع غزة"، الجامعة الإسلامية غزة – كلية التجارة – قسم إدارة الأعمال.

[3] قبل العام 2007، كان قطاع مؤسسات الزكاة يشكل ثالث مصدر أساسي لدعم الرعاية الاجتماعية بعد وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) والسلطة الفلسطينية، بالرغم من صغر حجم مساهمته بالنسبة إلى المصدرَيْن الآخرَيْن. وفي غياب الإحصاءات الموثوق بها، تتراوح تقديرات نسبة الأسر الفلسطينية التي استفادت من مختلف خدمات هذه المؤسسات في خلال سنة معيّنة بين 5 و17 بالمئة.

التابعة لجيش الدفاع الإسرائيلي، قبل أن تتولى وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية هذه المهمة بعد اتفاقية أوسلو. وما خلا بعض الاستثناءات القليلة، أنشأت وزارة الأوقاف في السلطة الفلسطينية معظم لجان الزكاة في قطاع غزة بعد العام 1994 بصفتها أسلحة للحكومة أكثر منه مؤسسات مستقلة ومحلية. وحدها بضع لجان زكاة وجمعيات خيرية إسلامية واسعة النطاق ظهرت قبل العام 1994 اعتُبِرَت مؤسسات شعبية ومستقلة مماثلة للجان الزكاة الكبرى في الضفة الغربية.[4] بوجه عام، كانت مؤسسات الزكاة في قطاع غزة تتمتع بدرجة أقل من الاستقلالية المحلية، بصرف النظر عما إذا كانت لجان زكاة تخضع لوزارة الأوقاف أو جمعيات خيرية إسلامية تخضع بمختلف فروعها لوزارة الداخلية.

مصادر التمويل

إذا كان قسم كبير من تمويل مؤسسات الزكاة يُجمَع محلياً في البدايات، فقد تغيّر الوضع مع الانتفاضة الأولى التي شهدت توسعاً مهماً في توافر الأموال الأجنبية المخصصة للمؤسسات الاجتماعية والخيرية في الأراضي الفلسطينية. وسرعان ما أصبحت الغالبية العظمى من تمويل مؤسسات الزكاة تصدر عن الخارج، ولا سيما عن المؤسسات الخيرية الإسلامية الخاصة في دول الخليج وأوروبا والولايات المتحدة. وتمكّنت مؤسسات الزكاة، بفعل استقلاليتها عن مصادر التمويل التقليدية للسلطة الفلسطينية أو المانحين الغربيين، وهي مصادر اعتبرت مسيّسة إلى حد بعيد، من تحديد أولوياتها وفقاً لاحتياجات السكان المحليين، ما عزز مصداقيتها. ولكنه يبدو أن هذه المؤسسات كانت في خلال هذه الفترة تتنافس مع بعضها البعض للحصول على التمويل الخارجي. ومع أنها كانت تقدّم تقارير إلى الوزارات الفلسطينية بانتظام، إلا أنها لم تكن تخضع لأي هيئة جامعة أو أي جهاز تنسيق آخر.

التكوين والانتماء السياسي

قبل العام 2007، كان أعضاء مؤسسات الزكاة رجال أعمال متديّنين، وممثلي أسر محلية معروفة، وأكاديميين يتحلّون بسمعة طيبة، وأشخاص مقرّبين من الحكومات المحلية والمجالس القروية. وكان هؤلاء الأعضاء يعملون على أساس طوعي، فيما كان رجال الأعمال المنتمون إلى اللجان يساهمون بمعرفتهم المهنية في إدارتها ويعدّون تقارير مالية ممتازة. في قطاع غزة، لم تكن العضوية متنوّعة كما كانت عليه في الضفة الغربية. فغالباً ما كانت لجان الزكاة التي أنشأتها السلطة الفلسطينية تتألف من معلّمين محترمين محلياً وشيوخ وتستفيد بنسبة أقل من دراية رجال أعمال محليين. ودائماً ما كانت تضمّ أعضاء موالين للسلطة الفلسطينية، وبالتالي لحركة فتح. أما كبرى المؤسسات الخيرية الإسلامية، فكانت تشتمل على أعضاء أكثر تعاطفاً مع جماعة الإخوان المسلمين وحركة حماس.

إذا كان بعض أعضاء اللجان الأفراد ينتمون إلى أحزاب سياسية أو يؤيّدون أطرافاً سياسية معيّنة، فإن مؤسسات الزكاة حرصت على الحفاظ على حيادها السياسي وغالباً ما أخذت اللجان تضمّ أعضاء ينتمون إلى مجموعة متنوّعة من الأحزاب السياسية. ويبدو أن اتفاقاً ضمنياً كان قائماً بين الأحزاب السياسية بعدم التدخل في عمل اللجان، بالرغم من بروز فترات معينة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة سعت فيها الأحزاب السياسية إلى التأثير في هذه اللجان عبر ضمّ ممثليها إليها.

كانت بعض المؤسسات، ولا سيما في قطاع غزة، تنتمي إلى حركات سياسية (بفعل التداخل بين أعضاء مجلس إدارتها والقادة السياسيين). إلا أن عملياتها وتمويلها أبقيا منفصلَيْن تماماً عن هيكلياتها التنظيمية السياسية أو العسكرية.

السمعة والفعالية

نظراً إلى تجذّر مؤسسات الزكاة في المجتمعات المحلية، فقد نجحت في الوصول إلى المستفيدين والإحاطة باحتياجاتهم المحلية إحاطة كاملة، لا سيما أنها كانت معروفة بفعاليتها وحرصها على إنجاز أعمالها وفقاً لما يمليه الضمير عليها وتدنّي تكاليفها المباشرة. وقد سمحت لها استقلاليتها بتلبية الاحتياجات وحدها. باختصار، كانت مؤسسات الزكاة تتمتع بسمعة طيبة تقوم على الصدق والفعالية وعدم التحيّز السياسي وعدم التمييز، ما زاد الثقة الشعبية بها حتى أصبحت، بحسب عدد من استطلاعات الرأي، من أكثر المؤسسات المحلية التي يثق بها الناس. ودائماً ما كانت السلطات الحكومية والسياسية تعترف بالدور الهام والتكميلي الذي تضطلع به مؤسسات الزكاة في تقديم الخدمات الخيرية إلى السكان، في حين أن درجة التمويل الوارد من الخارج كانت تدل على ثقة المانحين الأجانب بهذه المؤسسات.

[4] مثل لجنة زكاة غزة، ولجنة زكاة خان يونس، ولجنة زكاة الرحمة، والمجمّع الإسلامي، وجمعية الصلاح الإسلامية، والجمعية الإسلامية.

مرحلة ما بعد العام 2007: تبدّل المشهد

أدّت الأحداث السياسية التي شهدها العامان 2006 و2007 إلى نتائج هامة أثّرت في عمل مؤسسات الزكاة. فقد ساهم فوز حركة حماس في الانتخابات، ومقاطعة عدة أطياف من المجتمع الدولي لهذه الحركة، والانقسام اللاحق بين قطاع غزة الخاضع لحكومة حماس والضفة الغربية الخاضعة للسلطة الفلسطينية بقيادة حركة فتح، في ارتفاع درجة تسييس أنشطة كل المؤسسات العاملة في القطاع الخيري والهيئات الأهلية. ومن شأن عدد من الأسباب أن يبرر هذا الوضع. أولاً، بالرغم من استقلالية مؤسسات الزكاة على المستوى السياسي، إلا أن سمعتها الطيبة قد أفادت بشكل غير مباشر حركة حماس التي قامت حملتها الانتخابية على رموز إسلامية وركّزت على مكافحة الفساد. ثانياً، دلّت مقاطعة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لحكومة حماس والحصار الإسرائيلي المفروض على قطاع غزة، على أن المواطنين أخذوا يعتمدون بشكل متزايد على المساعدات الخارجية. وكانت الجمعيات الخيرية من الوسائل القليلة المتبقية لإدخال المساعدة إلى قطاع غزة، ما سمح بتعزيز أهميتها السياسية.

أكّدت دراسة للقطاع الإعلامي الفلسطيني وجهةَ النظر هذه القائلة بأن المعونة أصبحت أكثر تسييساً. فمنذ العام 2007، ارتفع عدد المقالات الإعلامية حيث سعت حكومتا الضفة الغربية وقطاع غزة إلى كسب رصيد سياسي بفضل أعمال مؤسسات الزكاة وأنشطتها.[5]

الإصلاحات في الضفة الغربية منذ العام 2007

بعد تشكيل حكومة الطوارئ برئاسة سلام فياض، أطلقت وزارة الداخلية في السلطة الفلسطينية سلسلة من الإصلاحات، خلّف بعضها آثاراً على الجمعيات الخيرية. ففي خلال العام 2007، أغلقت هذه الوزارة 123 جمعية خيرية إسلامية وعلمانية تتمتع بوضع الهيئات الأهلية في الضفة الغربية. وطُلِبَ من الهيئات الأهلية أن تتسجّل مجدداً لدى وزارة الداخلية. وتم أيضاً حلّ لجان الزكاة الـ92 كافة والاستعاضة عنها بـ11 لجنة زكاة مركزية جديدة، بمعدل واحدة في كل محافظة، في ظل تنسيق صندوق زكاة مركزي أنشئ حديثاً. وقد عيّن هذا الصندوق أعضاء في اللجان الجديدة على أساس لوائح أعدَّت بالتشاور مع المحافظين المحليين ورؤساء البلديات والمسؤولين في غرف التجارة المحلية ووزارة الأوقاف، وعمدت وزارة الداخلية إلى التدقيق فيها. وكان العمل في مجال الزكاة جديداً على معظم هؤلاء المعيّنين المنتمين إلى حركة فتح. وفي الوقت نفسه، تم صرف كل الموظفين في لجان الزكاة القديمة. وفي بعض اللجان، تمت إعادة تعيين عدة موظفين من طاقم العمل السابق فيما تم استبدال معظم الموظفين في حالات أخرى. وقد استحدث هذا التغيير المفاجئ في القيادة والموظفين بعض التحديات التي أخذت تواجه لجان الزكاة الجديدة حائلةً دون عملها بفعالية. وجرى التسليم بهذا الوضع في تقييم لصندوق الزكاة، فتم استبدال بعض أعضاء اللجان الجديدة في كانون الأول/ديسمبر 2008 بينما تمت إضافة أفراد أكبر سناً وأكثر خبرة يتحلّون بشرعية محلية إليها.

بحلول العام 2009، لم يكن من وثيقة تتضمّن الإجراءات الداخلية الكفيلة بأن توجّه عمل لجان الزكاة الجديدة التي كانت تُدار بناء على تعليمات تصدر مباشرة عن وزارة الأوقاف في السلطة الفلسطينية. وقيل إن معظم هذه التعليمات كانت تستند إلى قانون صندوق الزكاة الأردني لسنة 1988. ومع أن بعض اللجان في فترة ما قبل العام 2007، مثل لجنة زكاة رام الله، قد عملت على إعداد وثائق تعنى بالإدارة الداخلية وتنطوي على تعليمات صادرة عن وزارة الأوقاف في السلطة الفلسطينية، إلا أنه يبدو أن هذه الوثائق لم تكن تشكل مرجعاً لإدارة النظام الجديد.

حرصت وزارات أخرى على أداء دور أكبر في إدارة لجان الزكاة. فعلى سبيل المثال، تم اقتراح إنشاء لجنة توجيهية مختلطة مع ممثلي وزارة الداخلية ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الأوقاف. وعيّنت وزارة المالية مراقبين ماليين يشرفون على أعمال اللجان الجديدة، ولكنهم كانوا من ملاك هذه الوزارة.

بالرغم من عدم إنجاز الإصلاحات كافة، بيد أنه يمكن الاستنتاج أنها أدت إلى زيادة السيطرة المركزية وهيمنة الحزب الواحد (أي فتح) على لجان الزكاة في الضفة الغربية. في العام 2010، أدركت وزارة الأوقاف في السلطة الفلسطينية أن عملية إعادة التنظيم كانت فاشلة. وفي العام 2011، قررت العودة جزئياً إلى نموذج يعتمد أكثر على اللامركزية. فالتزم رئيس قسم الزكاة في وزارة الأوقاف إدخال التعديلات إلى تنظيم لجان الزكاة في الضفة الغربية وتحديثه. وبالتشاور مع لجان الزكاة المركزية، صاغت الوزارة نظام إدارة جديداً للجان الزكاة، صدر في 17 آذار/مارس 2011. وقد نصّ هذا النظام على إنشاء لجان فرعية للجان المركزية في كل محافظة على أن تغطي هذه اللجان الفرعية عدة بلدات وتعمل مع اللجنة المركزية على التنفيذ. ولكنه لم يكن يُسمَح للجان الفرعية بأن تجمع تبرعاتها في الخارج كما يبدو أن هذا النظام الجديد لم يكن يختلف عن مشروع قانون لجان الزكاة الذي عرضته السلطات في قطاع غزة (أنظر أدناه). ولكنه، بوجود الإرادة السياسية، قد يسهل التغلّب على الاختلافات وتوحيد قانون الزكاة في المنطقتَيْن.

الإصلاحات في غزة منذ العام 2007

بعد أن شكّلت حماس حكومتها في قطاع غزة في العام 2007، تسلّمت إدارة المكتب الفرعي لوزارة الأوقاف في السلطة الفلسطينية في القطاع وحوّلته إلى وزارة الأوقاف الخاصة بها. وفي أيلول/سبتمبر 2010، أعرب وزير الأوقاف في غزة عن التزامه بنظام لامركزي للجان الزكاة وأمله في إنشاء لجنة في كل حي. ومنذ العام 2007، سجّلت وزارة الأوقاف في غزة 14 لجنة زكاة جديدة، مساهمة في زيادة العدد الإجمالي للجان الزكاة الخاضعة لإشرافها إلى 32 بحلول العام 2010. وفقاً لمصدر واحد، كان عدد كبير من هذه اللجان الجديدة يعمل على أساس غير رسمي من داخل المساجد قبل العام 2006 ولكن أياً منها لم يتسجّل لدى الدوائر الرسمية خوفاً من تدخّل الأجهزة الأمنية في عمله.

[5] سيف، أ. أ.، (من المرتقب أن يصدر قريباً، 2012) "إصلاح قطاع الزكاة أو التلاعب به؟ دراسة للتغطية الإعلامية الفلسطينية"، جنيف: معهد الدراسات الدولية العليا والتنمية.
http://graduateinstitute.ch/ccdp/ccdp-research/projects/completed-projects/religion_politics/religion-politics-islamic-charities.html

في العام 2007، انطلق مسار إعادة تسجيل عدد من لجان الزكاة في قطاع غزة، وتم أحياناً استبعاد أعضاء من حركة فتح منها أو الحؤول دون تعيينهم في أي منها. وأفاد بعض التقارير بمغادرة موظفين في السلطة الفلسطينية لجان الزكاة خوفاً من أن تتوقف السلطة الفلسطينية في رام الله عن دفع رواتبهم. بوجه عام، كانت لجان الزكاة المنشأة منذ العام 2006 تتألف من مزيج من أعضاء في حركة حماس وأعضاء آخرين لا ينتمون إلى أي حزب سياسي، ورجال أثرياء محترمين، من بينهم رجال شرطة وأعضاء في لجان إصلاح قائمة.[6] وقد شجّعت الحكومة عدداً كبيراً من هذه اللجان الجديدة عبر تزويدها بكميات متواضعة من رأس المال التأسيسي. ومع أن هذه التطورات عززت جزئياً الفكرة القائلة بأن تنظيم لجان الزكاة كان داعماً لحكومة غزة، إن لم يكن جزءاً منها، إلا أن عدداً من اللجان نجحت في الحصول على تبرعات الزكاة المحلية والحفاظ على سمعتها بمجرّد العمل بطريقة عادلة ومحايدة.

في العام 2008، أصدرت حكومة غزة قانوناً جديداً يدعى قانون تنظيم الزكاة رقم 9 الذي نصّ على إنشاء جمعية زكاة مركزية يقع مقرها في القدس، وتتمتع بكيان قانوني يخوّلها فتح مكاتب فرعية في أنحاء فلسطين كافة وتلقّي أموال زكاة محلية فضلاً عن أموال زكاة دولية وغيرها من التبرعات وتوزيعها. وكانت جمعية الزكاة المركزية هذه لا تزال في مرحلة التأسيس في العام 2010.

ظلّت الجمعيات الخيرية الإسلامية ناشطة في قطاع غزة حيث استمرت في أداء دور مهم. وابتداء من العام 2007، أخذ عدة أعضاء من مجالس إدارة هذه المؤسسات يشغلون مناصب في حكومة الأمر الواقع. ولوحظ أن جزءاً كبيراً من المساعدات التي كانت توزَّع عادة عبر الجمعيات الخيرية الإسلامية قد أعيد توجيهها لتتولى حكومة الأمر الواقع هذه المهمة – وهو مسار ساهم في طمس الحدود الفاصلة بين الجمعيات الخيرية والحكومة.

بالرغم من الاختلافات الهيكلية، إلا أن القوة الدافعة للإصلاحات في قطاع غزة رجّعت صدى تلك التي تنظّم الإصلاحات في الضفة الغربية، مع الإشارة إلى ازدياد مساهمة الحكومة المركزية فيها وتعزيز حضور الأعضاء المنتمين إلى أحزاب سياسية في اللجان، فضلاً عن تدخّل الحكومة في تشكيلة مجالس إدارة لجان الزكاة الناجحة.

تبعات الإصلاحات

ساهمت الإصلاحات في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكن أيضاً السياق العام، في انخفاض تمويل لجان الزكاة والجمعيات الخيرية الإسلامية بشكل حاد. صحيحٌ أنه ما من أرقام دقيقة متوفرة، ولكن التقديرات تشير إلى أن حجم أعمال لجان الزكاة تدنّى إلى نسبة تتراوح بين 20 و50 بالمئة عما كان عليه قبل العام 2007.[7] وقد يعزى هذا التراجع في التمويل إلى عاملَيْن. من جهة، تسبب الترويج للفكرة القائلة بأن الإصلاحات أدت إلى تسييس المعونة بفقدان الجهات المانحة المحلية والدولية ثقتها بهذه المؤسسات الخيرية، وشكها بقدرتها على العمل بشكل فعّال، وخشيتها من ازدياد خطر تحويل مسار التبرعات الخيرية. وقد تم تقويض هذه الثقة أيضاً بفعل التغييرات الطارئة على قيادة اللجنة، علماً بأن جمع التبرعات يعتمد إلى حد بعيد على الثقة والعلاقات الشخصية وبأن الأعضاء الجدد المعيّنين بعد العام 2007 لم يكونوا جميعهم على صلة بالناشطين في القطاع الخيري الإسلامي الدولي مثل الأعضاء القدامى. من جهة أخرى، تستمر تدابير مكافحة الإرهاب في الولايات المتحدة وأوروبا في ردع المموّلين من الخارج خوفاً من تعرّضهم للملاحقة القضائية بسبب دعمهم الإرهاب. وقد فشلت الجهود الآيلة إلى فرض المركزية على سيطرة الحكومة وزيادتها في إحداث تغيير في سياسة هذه الحكومات تجاه مؤسسات الزكاة. ويعني هذان العاملان أن قسماً كبيراً من الأموال بات يُجمَع ويوزَّع عبر قنوات غير رسمية.

من البديهي أن يؤثر هذا التراجع في التمويل، حتى لو تم عكسه ببطء، في قدرة لجان الزكاة والجمعيات الخيرية الإسلامية على تنفيذ أنشطتها ومساعدة المحتاجين. وقد افتقدت المشاريع الطموحة مثل مصنع الصفا لمنتجات الألبان والمدرسة الإسلامية التابعة للجنة نابلس إلى الدعم المستمر، فيما تم إنهاء عدة برامج أصغر بكل بساطة واقتصر عمل عدة مؤسسات على توزيع مبالغ صغيرة من المال على مقدّمي الطلبات الموافَق عليهم.

[6] لجان الإصلاح هي لجان وساطة محلية لحلّ الخلافات.

[7] الجدير بالذكر أن هذه الأرقام تعني لجان الزكاة فقط وتستبعد الجمعيات الخيرية الإسلامية التي يصعب عليها التقدّم بأي تقديرات بشأنها.

الخاتمة

تفيد الخلاصة الإجمالية للبحث الذي أجري في الضفة الغربية وقطاع غزة بأن عمل مؤسسات الزكاة وفعاليتها تأثّرا سلباً بالسياق السياسي السائد والإصلاحات المطبَّقة في المنطقتَيْن.

على ضوء أهمية رمزية المؤسسات الاجتماعية والدينية، سعت مختلف الحركات السياسية، مثل حركة حماس ولاحقاً حركة فتح، إلى أن تكون ممثلة في مؤسسات الزكاة منذ تسعينيّات القرن العشرين. إلا أن التغييرات السياسية البعيدة المدى التي نجمت عن الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 2007 وأفضت إلى تولّي حركة فتح القيادة في الضفة الغربية وتسلّم حركة حماس مقاليد السلطة في قطاع غزة، ساهمت في بذل محاولات علنية للسيطرة على خدمات الرعاية الاجتماعية التي تقدمها مؤسسات الزكاة وكسب الرصيد السياسي بفضلها. وقد نجح هذا الوضع في تحويل القطاع بشكل طبيعي إلى ساحة للمنافسة السياسية التي تلت العداء المتزايد بين حماس وفتح بعد انتخابات العام 2006. في موازاة ذلك، أكّد تصنيف الحكومات الأجنبية المانحة، مثل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، حركة حماس كمنظمة إرهابية على وجودَ ضغوط خارجية لمعالجة المخاوف بشأن استفادة مؤسسات الزكاة من الحركات الإسلامية الطابع.

نظراً إلى الدور البارز الذي أخذت مؤسسات الزكاة تؤديه في تقديم المساعدة إلى المحتاجين وتعزيز نسيج المجتمعات المحلية، من المهم أن نحاول استخلاص بعض الدروس من تجربة السنوات الأربعين الماضية بهدف المساهمة في تحديد الخطوات المستقبلية. ويبحث عدد من المدارس الفكرية المختلفة ضمن الحكومة والقطاع الخيري في المقاربة الفضلى التي يجدر اتباعها. الواقع أن مسارات الإصلاح لم تنجز بعد فيما ينبغي الاعتراف بأن عدم الاستقرار السياسي الناجم عن غياب الدولة الفلسطينية والتدخّل الأجنبي المتكرر في صنع السياسة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة قد طغيا على الجدل الدائر حول الإصلاح.

إن الدعوة إلى العودة بكل بساطة إلى الوضع الراهن الذي كان سائداً قبل العام 2007 لَتعني تجاهل الدوافع الكفيلة بأن تبرر التغييرات الطارئة. ومن المهم أيضاً أن ندرك أن بعض مشاكل الفساد والممارسات التمييزية في اختيار المستفيدين والتدخّل السياسي كانت جميعها قائمة قبل العام 2007 تماماً كما كانت بعض الإصلاحات ضرورية في تلك الفترة. ولا بدّ من البحث في شتّى هذه الدوافع والقضايا إذا ما أردنا إنشاء إطار عمل مستدام يمكن تنفيذه على نحو يرضي الجميع. وعلاوة على ذلك، يعتمد الحلّ المستدام على تعاون الأحزاب السياسية في العمل من أجل التوصل إلى اتفاق يعالج قضية المنافسة السياسية التي تتسبب بتراجع هذا القطاع. وينبغي أن تولى الأولوية في الجهود المبذولة لضمان بلوغ المساعدات المحتاجين بطريقة فعالة وشفافة وتذليل العقبات التي تعترض طريق هذا الهدف. وتشير الدروس التالية المستقاة من البحث نفسه إلى وجود عدة سبل كفيلة بأن تسمح بمواصلة بذل الجهود المشتركة بغية إصلاح قطاع الزكاة.

- **هيكلية لامركزية**

يكمن مصدر قوة مؤسسات الزكاة في فترة ما قبل العام 2007 في أنها تمثّل المجتمعات المحلية وتلبّي احتياجاتها، بفضل معرفتها واتصالاتها المحلية الجيدة وتمتّعها بدرجة عالية من الاستقلالية في ممارسة أنشطتها. وقد أدت عملية إعادة التنظيم التي تمت في الضفة الغربية إلى تراجع عدد اللجان وازدياد حجمها مع تشديد الرقابة المركزية عليها. وتم الاعتراف بأن هذه المقاربة أضعفت السمات التي كانت تشكل موطن قوة اللجان السابقة. وفي هذا السياق، يجدر بالحكومة المركزية أن تحافظ على دور في التنظيم والإشراف، كما كانت الحال قبل العام 2007. لا شك في أن الشفافية والإدارة الصالحة مهمتان ولكنه ينبغي الحرص على ألا تكون الخطوات المتخذة للترويج لهاتَيْن القيمتَيْن قمعية وألا تقوّض فعالية المؤسسات التي يجري تنظيمها.

النشاط الممكن تنفيذه: دعم العودة إلى نموذج لامركزي من الإدارة وتعميمه في الأراضي الفلسطينية المحتلة كافة.

- **إطار عمل قانوني موحَّد**

من البديهي أن يتسبب غياب إطار قانوني موحَّد يحكم مؤسسات الزكاة بالبلبلة ويشرّع الأبواب للاستغلال، في حين أن إطار العمل القانوني الواضح كفيلٌ بأن يساهم في تعزيز شفافية مؤسسات الزكاة ويساعد على حمايتها من التدخّل السياسي، مثل عمليات الإغلاق التعسفية والتأخير في تقديم المعونة الناجم عن تدخّلات الأجهزة الأمنية. وقد وضعت وزارة الأوقاف في الضفة الغربية نموذجاً محتملاً بينما قامت حكومة الأمر الواقع في قطاع غزة بطرح قانون تنظيم الزكاة المشابه للنموذج المقترح إلى حد بعيد.

النشاط الممكن تنفيذه: مقارنة أطر العمل القانونية التي تقترحها حكومتا الضفة الغربية وقطاع غزة، بأمثلة من البلدان المجاورة، بغية التوصل إلى إطار عمل قانوني موحَّد يناسب المؤسسات في الأراضي الفلسطينية المحتلة كافة.

- **الابتعاد عن التسييس**

أصبحت مؤسسات الزكاة مسيّسة بطريقتَيْن. أولاً، باتت أكثر خضوعاً لسيطرة الحكومة، ما أدى إلى تقويض استقلاليتها وإثارة الشكوك إزاء نزاهتها، لا سيما أن الأحزاب السياسية التي تقود الحكومة أخذت تسعى إلى كسب الرصيد على إنجازات هذه المؤسسات. كذلك، أفضى هذا الخضوع إلى التشكيك في أداء الاعتبارات السياسية دوراً في تحديد الأولويات وتوزيع المساعدات.

ثانياً، تم تسييس مؤسسات الزكاة بفعل تعزيز ممارسة اختيار الأعضاء وتعيين الموظفين وفقاً للاصطفافات الحزبية السياسية. وأصبحت هذه الممارسة أكثر تواتراً لأن الحكومة صارت أكثر انخراطاً في تعيين أعضاء اللجان، ما ساهم أيضاً في إضعاف الثقة بسمو القرارات الإدارية والتنفيذية على السياسة. ونتيجة لذلك، أصبحت المؤسسات التي لم يتم إخضاعها لسيطرة سياسية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة معرّضة للتدخّل السياسي والمضايقة من الأجهزة الأمنية التي لم تتورّع عن مداهمة مكاتبها أو إغلاقها

لفترة مؤقتة. ولا ينطبق هذا الوضع على مؤسسات الزكاة فحسب بل يعني ايضاً الهيئات الأهلية بوجه عام.

كانت نسبة التسييس أدنى قبل العام 2007 بسبب وجود اتفاق ضمني بضرورة ألا يكون من تدخّل سياسي في عمل المؤسسات الخيرية.

النشاط الممكن تنفيذه: إعادة اتفاق "عدم التدخّل السياسي" بغية وضع حد لتسييس مؤسسات الزكاة.

- **الالتزام مع المانحين الأجانب**

تم الإعلان عن تدنّي التمويل الخارجي لمؤسسات الزكاة. فبالإضافة إلى التحدي الذي تطرحه تدابير مكافحة الإرهاب الأجنبية، تراجعت الثقة بنزاهة هذه المؤسسات، ولا سيما في صفوف الجهات المانحة الخاصة في دول الخليج والمجتمعات الإسلامية في الدول الغربية.

الواقع أن الضغوط التي أخذت الدول المانحة الغربية تمارسها بسبب قلقها من أن يعني تمويل مؤسسات الزكاة بشكل غير مباشر تمويلَ "الأنشطة الإرهابية" كانت من أبرز محرّكات تطبيق النظام المركزي، وقد ساهمت في تعزيز سيطرة الحكومة في الضفة الغربية وتورّط الأجهزة الأمنية في فرز أعضاء اللجان ومراقبتهم. ولم تسمح هذه الجهود بتعزيز ثقة الدول الغربية، وإنما أدت إلى تأثير معاكس يكمن في تخويف المانحين المسلمين الأجانب الذين فقدوا الثقة بنزاهة المؤسسات ومصداقيتها. لذا، لا بدّ من التفكير ملياً في تكاليف الحد من مخاوف الدول المانحة الأجنبية مقارنة بفوائده.

النشاط الممكن تنفيذه: استشارة مجموعة واسعة من المانحين الأجانب من أجل استكشاف وجهات نظرهم بشأن كيفية إعادة بناء الثقة بمؤسسات الزكاة ودعمها كوسيلة فعالة ومحايدة لضمان وصول المعونة إلى المحتاجين.

إن مركز الدراسات الأمنية التابع للمعهد الفدرالي للتكنولوجيا زيورخ متخصص في البحث والتعليم وتأمين الخدمات الإلكترونية في مجال السياسة الأمنية الدولية والسويسرية. ويملك هذا المعهد الأكاديمي المزوّد بقدرة هائلة على البحث شبكة واسعة النطاق من الشركاء.

© حزيران/يونيو 2012، مركز الدراسات الأمنية، المعهد الفدرالي للتكنولوجيا زيورخ
ترجمة: معهد اللغات و الترجمة (ILT)، جامعة القدّيس يوسف (USJ)، بيروت

مركز الدراسات الأمنية (CSS)
المعهد الفدرالي للتكنولوجيا زيورخ
هالدنيغشتايغ 4، معهد العلوم المعلوماتية (IFW)
الهاتف: 25 40 44632 (0) 41+
الفاكس: 41 19 44632 (0) 41+
www.css.ethz.ch
css@sipo.gess.ethz.ch