

بيئة النزاهة في عمل الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية

سلسلة تقارير رقم 144



2019

بيئة النزاهة في عمل الصندوق الفلسطيني للتشغيل
والحماية الاجتماعية

2019

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للباحث الدكتور أحمد أبو دية لإعداده هذا التقرير، والدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريه للتقرير.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019. بيئة النزاهة في عمل الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية. رام الله- فلسطين.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب : رام الله 339 القدس 69647

هاتف : 2989506 - 022974949

فاكس : 022974948

غزة: عمارة دريم - الطابق الثالث- شقة رقم 4- شارع حبوش

تلفاكس: 082884767

تلفاكس: 082884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

ملخص تنفيذي

تأسس الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية بموجب مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2003، كمؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة. ويعتبر الصندوق مرجعية لعملية التشغيل في فلسطين، بحسب قرار صادر عن مجلس الوزراء في عام 2014.

يهدف الصندوق إلى وضع سياسات وطنية شاملة للتشغيل، وتعزيز قدرات القطاع الخاص للتوسع وخلق فرص عمل جديدة، وتنمية مهارات قدرات القوى العاملة، وتحسين ظروف وشروط العمل والحماية الاجتماعية في سوق العمل. يهدف هذا التقرير إلى تتبع سياسات التشغيل التي وضعتها الصندوق، وفحص بيئة النزاهة في عمليات التشغيل التي تتم عبر الصندوق، ومدى التزام الصندوق بمبادئ الشفافية في ممارسة أعماله ونشاطاته، وفحص مدى توفر نظم الرقابة والمساءلة الداخلية والخارجية على إدارته للمشاريع.

توصل التقرير إلى مجموعة من النتائج والاستخلاصات أهمها: ضعف نظام الحوكمة في الصندوق بسبب النقص في الإطار القانوني (مرسوم إنشاء الصندوق) للعديد من الأحكام، ومنها على وجه الخصوص، التحديد الواضح والصريح لأهداف الصندوق ومهامه وصلاحياته، وطبيعة العلاقة بين الجهات الإشرافية (مجلس الإدارة) والجهات التنفيذية فيه، وضمانات النزاهة والشفافية والرقابة والمساءلة في استخدام أموال الصندوق ومشاريعه. ويبرز عدم الاستقرار في البناء المؤسسي للصندوق بسبب التغيير المستمر في إدارته العليا من جهة وضعف الموارد المالية المخصصة للصندوق من جهة أخرى، وهو ما حال دون بناء مؤسسة مستقرة، ومراكمة السياسات والخبرات والقدرات لدى الصندوق، كذلك فإن ضعف السياسات والأدلة التي تحدد معايير تقديم الخدمات في الصندوق والمقرة حسب الأصول يفتح المجال لتدخل عوامل أخرى في تقديم هذه الخدمات. وأظهر التقرير وجود ضعف في الشفافية ووجود بعض حالات تضارب المصالح في اختيار بعض المؤسسات التي تتولى تنفيذ مشاريع الصندوق، وعدم فرض الصندوق سقف فائدة مقبولاً للإقراض على مؤسسات الإقراض الصغير المتعاقد معه في المرحلة الأولى من عمل الصندوق، حيث ارتفعت نسبة الفائدة التي فرضتها هذه المؤسسات إلى مستويات عالية لا يمكن أن يتحقق معها الهدف من المشروع، إضافة إلى ضعف رقابة الصندوق ومتابعته للمشاريع في هذه المؤسسات، وعدم إقرار النظام المالي للصندوق حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، من قبل مجلس الوزراء وافتقاد الصندوق لنظام أو تعليمات وآليات لتقديم الشكاوى من قبل الجمهور.

كما لم يتم في مرسوم إنشاء الصندوق توضيح خطوط المساءلة بين مجلس الإدارة والمجلس التنفيذي، وتعزيز قيم النزاهة المتعلقة بمنع تضارب المصالح والتوعية بقضايا الفساد والإبلاغ عنها، ولا يتم نشر الكثير من المعلومات والوثائق الخاصة بالصندوق للجمهور على الصفحة الرسمية له مثل اللوائح والأنظمة والتقارير والموازنات والخطط الاستراتيجية وقرارات مجلس الإدارة ومكافآت أعضائه.

وتوصل التقرير إلى مجموعة من التوصيات أهمها: ضرورة استكمال البناء القانوني والأنظمة اللازمة للصندوق لسد الثغرات القائمة في التشريع الحالي، خاصة الأهداف والمهام وخطوط المساءلة وضمانات الرقابة والتدقيق على أموال الصندوق وكيفية إدارتها، والعمل على تعزيز قدرات الصندوق، وتطوير سياساته وأدلة عمله واعتمادها وفق الأصول، وبناء نظام محوسب يتضمن معايير الخدمة للتقليل من التأثيرات الشخصية في هذا المجال، وتخصيص الموارد المالية اللازمة لقيامه بمهامه، وتعزيز رقابة الصندوق على المشاريع التي يديرها، ومراجعة سقف الفائدة لتكون عادلة وملزمة لمؤسسات الإقراض مع فرض عقوبات في حالة عدم الالتزام بقرارات الصندوق، وضرورة تعزيز قيم النزاهة في عمل الصندوق من خلال اعتماد مدونة سلوك للعاملين فيه وللمجلس الإدارة تعالج قضايا تضارب المصالح والتوعية بقضايا الفساد والإبلاغ عنه، وقبول الهدايا، وذلك بشكل مستقل عن النظام الإداري وتوزيعها على أعضاء مجلس الإدارة والعاملين في الصندوق، والرقابة على الالتزام بها، وضرورة تعزيز الشفافية في عمل الصندوق بنشر المعلومات والوثائق الخاصة بعمل الصندوق من لوائح وأنظمة وموازنات وتقارير وقرارات ومكافآت لأعضاء مجلس الإدارة، إضافة إلى المعايير المعتمدة لتلقي خدمات الصندوق وآليات وإجراءات تلقي الخدمة.

The report concluded with a number of recommendations, the most important of which is the need to complete the legal structure and regulations necessary for the Fund to fill the existing gaps in the current legislation, especially the objectives and tasks, lines of accountability and guarantees of supervision and audit of the Fund's funds and how to manage them, Building a computerized system that includes service standards to minimize personal effects in this area, allocating the necessary financial resources for carrying out its functions, enhancing the Fund's control over the projects it manages, and reviewing the interest ceiling to be fair and binding With the imposition of penalties in the event of non-compliance with the decisions of the Fund, and the need to strengthen the values of integrity in the work of the Fund through the adoption of a code of conduct for its employees and the Board of Management address issues of conflict of interest and awareness of corruption issues and reporting and accepting gifts, independently of the administrative system and distributed to members of the Council And the need to enhance the transparency of the work of the Fund by disseminating information and documents related to the work of the Fund from the regulations, regulations, budgets, reports, decisions and remuneration of the members of the Board of Directors. As well as the criteria for receiving the Fund's services and the mechanisms and procedures for receiving the service.

Executive Summary

The Palestinian Fund for Employment and Social Protection was established by Presidential Decree No. (9) Of 2003 as a national institution with legal personality and independent financial authority. The Fund is a reference to the operation in Palestine, according to a decision issued by the Council of Ministers in 2014.

The Institute aims for developing comprehensive national employment policies, strengthening the capacities of the private sector to expand and create new employment opportunities, developing skills of the workforce, improving conditions and conditions of work and social protection in the labor market.

The objective of this report is to follow the Institute's operating policies, to examine the integrity of its operations, its commitment to the principles of transparency in the conduct of its business and activities, and to examine the availability of internal and external control and accountability systems for its project management.

The report draws on a number of conclusions, the most important are: The Fund's lack of a good governance system due to the lack in the legal framework for the Fund, including the clear and explicit definition of the Fund's objectives, functions and powers, the nature of the relationship between the Supervisory Board Guarantees of integrity, transparency, control, and accountability in the use of the Fund's funds and projects. The lack of stability in the institutional structure of the Fund is highlighted by the constant change in its senior management, the lack of financial system approval and weak financial resources, which has prevented the establishment of a stable institution, the accumulation of policies, expertise and capacities of the Fund. And duly established access to other factors in the provision of such services. The report showed a lack of transparency, some conflicts of interest in the selection of some institutions implementing the projects of the Fund, and the inability of the Fund to impose an acceptable lending ceiling on its microcredit institutions, where the rate of interest imposed by these institutions to high levels cannot be The project objective is achieved, in addition to the weakness of the Fund's monitoring and follow-up of projects in these institutions. And the lack of approval of the financial regulations of the Fund as of the date of preparation of this report, by the Council of Ministers and the lack of the Fund's system or instructions and mechanisms to submit complaints by the public.

The lines of accountability between the Board and the Executive Board have not been clarified, and integrity values related to the prevention of conflict of interest and awareness of and reporting on corruption issues have not been clarified and much of the Fund's information and documentation is not publicly disclosed on its official page such as regulations, regulations, reports, budgets, strategic plans, Members.

تمهيد

تعتبر مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية من القضايا الملحة التي تشغل صانع القرار الفلسطيني، حيث ترتفع نسب البطالة إلى مستويات كبيرة، وذلك في ظل سياسات الحصار والإغلاق التي يمارسها الاحتلال الإسرائيلي وسيطرته على عمليات الإنتاج والموارد الفلسطينية.

هدف التقرير

يهدف هذا التقرير إلى تتبع سياسات التشغيل التي وضعها الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية وفحص النزاهة في عمليات التشغيل التي تتم عبر الصندوق، ومدى التزام إدارة الصندوق والعاملين فيه بمبادئ الشفافية في ممارسة أعماله ونشاطاته، وفحص مدى فعالية نظم الرقابة والمساءلة الداخلية والخارجية على إدارته للمشاريع.

محتويات التقرير

الإطار التشريعي والبناء المؤسسي الناظم لعمل الصندوق والخدمات التي يقدمها

1. الإطار القانوني

2. البناء المؤسسي

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصندوق:

1. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل برنامج التشغيل المؤقت.

2. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في برنامج التشغيل الذاتي.

3. قيم النزاهة لدى العاملين في الصندوق.

4. آليات الرقابة والمساءلة في الصندوق.

5. سياسة النشر والإفصاح في عمليات التشغيل لدى الصندوق.

الاستخلاصات والتحديات

التوصيات

مقدمة

تم تأسيس الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية بموجب المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2003، كمؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة. وبقرار صادر عن مجلس الوزراء في عام 2014، اعتبر الصندوق كمرجعية لعملية التشغيل، ويشكل المظلة الوطنية لمشاريع التشغيل الإنتاجي الصغير في فلسطين، إلا أن مجموعة من العقبات وقفت في وجه الصندوق، تتمثل في سياسات الاحتلال القائمة على تدمير الاقتصاد الفلسطيني وإحاقه بالاقتصاد الإسرائيلي وسياسات الإغلاق والحصار وتدمير البنى التحتية، خاصة في قطاع غزة، وغياب التمويل للصندوق بسبب شح الموارد وعدم وجود الكوادر المؤهلة، حيث ظل الصندوق في حالة من الركود منذ تأسيسه بمرسوم رئاسي عام 2003 وحتى عام 2011¹.

ويسعى الصندوق لتحقيق مجموعة من الأهداف على النحو الآتي²:

- تبني سياسات وطنية شاملة هدفها التشغيل.
- تعزيز قدرات القطاع الخاص للتوسع وخلق فرص عمل جديدة.
- التركيز على قطاعات الإنتاج الأكثر قدرة على استيعاب عمالة جديدة.
- استهداف وإطلاق قوى العمل والتنمية المعطلة، وخاصة النساء.
- تنمية مهارات قدرات القوى العاملة (التمهير).
- تحسين ظروف وشروط العمل والحماية الاجتماعية في سوق العمل.

ووفقاً لدراسات منظمة العمل الدولية التي كانت طرفاً في فكرة إنشاء الصندوق، فإن الصندوق يمكن أن يكون وسيلة للتحويل الإستراتيجي من «تصدير العمالة» إلى «تنمية الاقتصاد الموجه للتصدير الذي يستخدم العمالة محلياً وبييع منتجاته في الخارج»، وأداة لنهج أكثر توجهاً نحو إيجاد فرص عمل مستدامة تستند إلى اتجاهات العرض والطلب في سوق العمل وبمشاركة نشطة من أصحاب المصلحة. كما يمكن أن يكون بمثابة جسر للقطاع الخاص ليصبح متلقياً للدعم المباشر، وآلية لدعم وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز الكفاءات الفردية في مجال الأعمال الحرة لرواد الأعمال الواعدين، وتقديم الدعم لإنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة مستدامة ومنافسة دولياً، وتوظيف الخريجين المهنيين³.

ووفقاً لإستراتيجية الصندوق، فإنه يقدم مجموعة من الخدمات وهي⁴:

1. شبكات الخدمات الموحد: ويهدف إلى تقديم خدمات لرواد الأعمال والمنشآت الصغيرة والمتوسطة وإنشاء الجديد منها لخلق فرص عمل، والارتقاء بمستوى وفعالية الخدمات (الفنية، والقانونية، والإرشادية، والمهنية.. إلخ)، التي تقدم للمواطن من قبل كافة الجهات الحكومية وشبه الحكومية لتحويل فكرته لمشروع اقتصادي مجد، ومساندة المواطن في مشروعه من الفكرة إلى التخطيط والمساعدة في التمويل والتنفيذ والتقييم، وتقديم خدمات التسجيل الرسمي للمشروع لدى الجهات الرسمية مثل وزارة العمل أو وزارة الاقتصاد الوطني. وتتمحور فكرة إنشاء شبكات خدمات التشغيل والأعمال الموحد OSS في الصندوق ليكون عنواناً دائماً للمواطنين الراغبين في خلق مشاريعهم الاقتصادية في كافة المحافظات، ويعمل على توحيد الجهود المبذولة والمبعثرة للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في مجال التشغيل وخلق فرص العمل. ويقوم الشباك على تلبية الاحتياجات وتقديم الخدمات التي يحتاجها الباحثون عن عمل، كما تقدم خدماته للأفراد والتعاونيات والمؤسسات والشركات المسجلة والراغبة في التسجيل، وخدمة

1 مقابلة مع مأمون أبو شهلا وزير العمل السابق ورئيس مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، رام الله، الإثنين 8/4/2019.

2 الصفحة الإلكترونية للصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية <https://pfesp.ps/cat/council/ar>

3 منظمة العمل الدولية، مذكرة مفاهيمية لتوفير الدعم لإنعاش الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.

4 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2018-2022، 20 حزيران 2018، ص 17-18

بناء القدرات والحصول على الاستشارات المالية والإدارية والفنية والقانونية، وبشكل نقطة اتصال بين المبادر وكل ما يحتاج له من خدمات ودعم لإطلاق مبادراته الاقتصادية من غرف تجارية وصناعية وحضانات أعمال وممولين أو مؤسسات إقراض ومعلومات وبيانات يحتاج إليها المبادر، بالإضافة إلى تقديم استشارات وحلول للمشاكل التي قد يواجهها أثناء تنفيذ المبادرات أو في حالة تعثرها⁵.

2. خدمات تأهيل ودراسة المشاريع وتطويرها بما يشمل التخطيط لها وتنفيذها بنجاح، وتوفير إجراءات تتعلق بدراسات الفرص وجدوى المشاريع والمعلومات والبيانات وصياغة الخطط لتطوير الأعمال والتدريب والتواصل مع المستثمرين.

3. خدمات الإقراض غير المباشر وذلك بالتعاون مع مؤسسات الإقراض الفلسطينية وتمويل من الصندوق وبفوائد مخفضة لتشجيع مشاريع التشغيل الذاتي وتمكين النساء الرياديات وتمكن الصندوق خلال الفترة من 2016-2018 من توفير نحو 5080 فرصة عمل، حيث وفر برنامج التأهيل وتكوين الخبرات والدمج في سوق العمل 1445 فرصة عمل بموازنة تقدر بنحو 2.2 مليون دولار، في حين وفر برنامج التشغيل الذاتي نحو 3635 فرصة عمل من خلال توفير التمويل لنحو 1350 مشروعاً صغيراً بموازنة تقدر بنحو 15 مليون دولار⁶.

الإطار التشريعي والبناء المؤسسي الناظم لعمل الصندوق والخدمات التي يقدمها

1- الإطار القانوني

جاء تأسيس الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال بموجب مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2003، ووفقاً للمادة 1 من المرسوم، يتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية وتكون له ذمة مالية مستقلة، وتتص المادة 2 على أن الصندوق يختص بتوفير الموارد المالية والفنية للمعاونة في تنمية الموارد البشرية وتطوير قطاع الأعمال في الأراضي الفلسطينية، وخلق فرص عمل تستجيب لاحتياجات التجمعات السكانية من خلال تمويل أو دعم مشاريع في المجالات الإنتاجية أو الخدماتية.

ويتولى إدارة الصندوق وفقاً للمادة 3 مجلس إدارة ومجلس تنفيذي، وبموجب المادة 4، تتكون الموارد المالية للصندوق من المنح والهبات والمبالغ التي ترد من الأفراد والحكومات العربية والأجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية والمحلية والمبالغ المخصصة له في الموازنة العامة للسلطة الوطنية. وتتص المادة 6 على أنه تسري على أموال الصندوق القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة وبالرقابة عليها⁷.

وبموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء في عام 2014، تم اعتماد الصندوق كمرجعية لعملية التشغيل للقيام بتنفيذ البرامج والمشاريع التي من شأنها خلق فرص العمل للشباب والمتعطلين عن العمل⁸.

وأصدر مجلس الوزراء في عام 2016 قراراً يطلب فيه من جميع الوزارات والمؤسسات الرسمية تزويد الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية ببيانات الجهات المخولة للقيام بنشاطات شبابية تعمل في نفس المجال، ودعا جميع المؤسسات والمبادرات العاملة في مجال التشغيل في فلسطين لتنسيق فعاليتها مع الصندوق والتسجيل فيه، كحاضنة لكافة الأعمال والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في مجال خلق فرص عمل ودعم المشاريع الريادية⁹.

5 دليل السياسات والإجراءات الخاصة ببرنامج التشغيل المؤقت، <https://pfesp.ps/cat/policies/ar>

6 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، تقرير موجز: ملخص لفرص العمل التي تم خلقها من خلال تدخلات ومشاريع الصندوق 2016-2018.

7 مرسوم رئاسي رقم 9 لسنة 2003 بشأن إنشاء الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال.

8 بيان مجلس الوزراء في جلسته رقم 28، الثلاثاء 9/12/2014 باعتماد الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية كجهة مرجعية لعملية التشغيل.

9 قرار مجلس الوزراء رقم 103/2016، بتاريخ 2016/5/17.

وبمراجعة الاطار القانوني المتعلق بالصندوق، يتضح أن هذا الإطار تتقصه الكثير من الأحكام الخاصة بعمل الصندوق وإدارة أمواله، ومنها: عدم النص صراحة على طبيعة علاقة الصندوق مع مجلس الوزراء كجهة إشرافية على الهيئات العامة غير الوزارية¹⁰، وتحديد أهداف ومهام الصندوق بشكل مفصل، وتحديد صلاحيات ومهام مجلس إدارة الصندوق واختصاصات رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي للصندوق بشكل واضح ومفصل، وكيفية إدارة الصندوق للأموال التي يتلقاها من مصادر التمويل المختلفة، وآليات الرقابة والمساءلة وإعداد التقارير المالية والإدارية في الصندوق، على أن النظام الإداري للصندوق، الذي أقر في عام 2017 يتضمن تحديداً لأهداف الصندوق ومهامه، ولكن المهام والأهداف وكيفية تخصيص أموال الصندوق والرقابة على أعماله، يجب أن تكون منفصلة عن النظام الإداري الذي غالباً ما يتعلق بالإدارة التنفيذية فقط.

ويعزو البعض أن مشكلة غياب التنظيم الجيد للصندوق تعود لقصور في الإطار القانوني المحدد للصندوق، فالمرسوم الرئاسي لعام 2003 الذي قام الصندوق على أساسه جاء في وقت لم يكن القانون الاساسي قد حدد كيفية إنشاء المؤسسات العامة أو الصناديق ومسؤولية مجلس الوزراء في هذا الشأن¹¹.

وفي هذا المجال، أكد تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول أعمال الصندوق أن وجود مجلس إدارة ومجلس تنفيذي للصندوق دون تحديد واضح للصلاحيات والاختصاصات وطبيعة العلاقة بينهما في الإطار القانوني للصندوق، أدى إلى عدم إمكانية تطبيق مبدأ المساءلة بين مجلس الإدارة والمجلس التنفيذي له، كون أعضاء المجلس التنفيذي هم أعضاء في مجلس الإدارة أيضاً وفقاً لنص المرسوم الرئاسي المنشئ للصندوق¹².

2- البناء المؤسسي للصندوق

يقوم البناء المؤسسي لصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية على مستويين: المستوى الأول: مجلس إدارة مكون من 14 عضواً برئاسة وزير العمل وعضوية ممثلين عن وزارات: المالية والتخطيط، والتنمية الاجتماعية، والاقتصاد الوطني، وممثلين عن اتحاد عمال فلسطين وأصحاب العمل والمجتمع المدني والهيئات النسوية وشخصيات اقتصادية وطنية، إضافة إلى مجلس تنفيذي برئاسة وزير العمل وعضوية ممثل عن العمال وممثل عن أصحاب العمل وممثل عن وزارة المالية والمدير التنفيذي للصندوق، ويتولى المجلس التنفيذي مهمة متابعة تنفيذ سياسات وقرارات مجلس الإدارة وتصريف شؤون العمل في الصندوق، ومدة عضوية مجلس الإدارة لغير ممثلي الوزارات ثلاث سنوات وفقاً لنص المرسوم. أما المستوى الثاني، فهو الإدارة التنفيذية التي تتكون من المدير التنفيذي للصندوق وإدارات وأقسام الصندوق¹³.

وأشار أحد أعضاء مجلس إدارة الصندوق إلى أن وجود المجلس التنفيذي يؤثر على القرارات المتخذة من مجلس الإدارة، ويخلق حالة من التعارض، بسبب عدم وضوح الصلاحيات والمهام لكل الأطراف، حيث يقوم المجلس التنفيذي بمقام مجلس إدارة مصغر. كما تبين أن هناك تجاوزات في مدة العضوية لبعض أعضاء مجلس الإدارة المحددة بثلاث سنوات لغير ممثلي الوزارات¹⁴ وفقاً لنص المرسوم¹⁵.

وتتكون الهيكلية الإدارية للصندوق من مدير تنفيذي ونائب مدير وعدد من الإدارات، هي دائرة الشؤون المالية والإقراض، ودائرة تنمية خدمات الأعمال، ودائرة بنك المشاريع والدراسات، ودائرة تطوير وتنسيق البرامج والمشاريع، ودائرة العلاقات وتمويل الإنتاج، ودائرة الشؤون الإدارية¹⁶.

10 يعود معظم النقص في الأحكام التي كان يجب أن يتضمنها مرسوم إنشاء الصندوق إلى إعداد هذا المرسوم وإقراره في فترة مبكرة (عام 2003)، أي قبل أن يعدل القانون الأساسي وتحدد فيه صلاحيات مجلس الوزراء في إنشاء ومتابعة الهيئات العامة غير الوزارية.

11 مقابلة مع الأستاذة رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد، رام الله، الأحد 4/12/2012.

12 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 6102.

13 المرسوم الرئاسي رقم 9 لسنة 3002، مصدر سابق.

14 تم تصويب وضع العضوية في مجلس الإدارة بتسمية أعضاء جدد وفقاً للأصول وذلك في وقت لاحق من عام 9102.

15 مقابلة مع السيد أمين صوالحة عضو مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية عن وزارة التنمية الاجتماعية، الأحد 4/4/2012.

16 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، النظام الإداري للصندوق، 7102/21/11.

وفي المجال التنفيذي، جرى تغيير على هيكلية الصندوق ونظامه الداخلي أكثر من مرة، وتغيير المدير التنفيذي للصندوق (ثلاث مرات في ظرف سنتين)، ما سبب حالة من عدم الاستقرار في البنية الإدارية التنفيذية للصندوق، فلم ينجح الصندوق خلال الفترة السابقة في استكمال بناء كادر وظيفي ذي خبرات واسعة لإدارة أعماله، ولم تكتمل المتطلبات الوظيفية المتعلقة بإدارة الصندوق من الخبراء والمستشارين حتى تاريخ إعداد التقرير¹⁷.

من جهة أخرى، فقد تم إقرار النظام الإداري للصندوق من قبل مجلس الإدارة في أواخر عام 2017 فقط، ولم يجر إقرار النظام المالي للصندوق حتى تاريخ إعداد التقرير، علماً بأنه جرى رفع مشروع نظام مالي للصندوق لمجلس الوزراء لإقراره في عام 2016، إلا أن مجلس الوزراء لم يقره، ورفع مشروع نظام مالي آخر إلى مجلس الوزراء في عام 2019 ولم يقر بعد، ويستخدم الصندوق في الوقت الحالي النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، كما يقوم مراقب مالي من وزارة المالية بتدقيق المعاملات المالية للصندوق¹⁸.

وفي هذا الصدد، أكدت هيئة مكافحة الفساد أن معظم الشكاوى التي وصلت لها حول الصندوق -خاصة في المرحلة الأخيرة بعد تفعيله- هي ذات طابع إداري تتعلق بإجراءات التعاقد أو إعارة موظفين من وزارة العمل للعمل بعقود في الصندوق، حيث كانت الآليات الإدارية غير مضبوطة، وكذلك شكاوى لها علاقة بالصلاحيات والإجراءات الإدارية، حيث تمت إحالتها من قبل هيئة مكافحة الفساد لديوان الرقابة المالية والإدارية¹⁹.

ولم تلتزم الحكومات الفلسطينية المتتالية بمنح الصندوق المخصصات المالية المطلوبة، التي تقدر بنحو 5 ملايين دولار وفقاً لتعهد الحكومة، كما لا يشكل الصندوق مركزاً مالياً مستقلاً في إطار الموازنة العامة باعتباره شخصية اعتبارية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري، كما نص على ذلك مرسوم إنشاء الصندوق، حيث تقوم وزارة المالية بتحويل مبالغ مالية للصندوق على شكل دفعات تقدر بـ 200 ألف دولار سنوياً، وتم تحويل مبلغ 600 ألف دولار للصندوق في عام 2018 تحت بند مؤسسات غير وزارية²⁰.

على الرغم من قرار مجلس الوزراء باعتبار الصندوق المرجع لعملية التشغيل، فإن حالة من التشابك والتداخل والتضارب في المهام والصلاحيات في مجال التشغيل بقيت ظاهرة بين العديد من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية مثل وزارة العمل، التي تتضمن هيكليتها الإدارة العامة للتشغيل، وكذلك مكاتب التشغيل التابعة للوزارة في المحافظات، ومجالس التشغيل في المحافظات التابعة للمحافظين، وبرنامج التمكين الاقتصادي التابع لوزارة التنمية الاجتماعية، كما تم استحداث منصب وزير التمكين والريادة في الحكومة الجديدة «الثامنة عشرة»، ناهيك عن عشرات المؤسسات الأهلية والمؤسسات التابعة للقطاع الخاص العاملة في مجال التشغيل، التي يبلغ عددها نحو 79 جهة تعمل دون تكامل أو تنسيق، ما يعني تضارب وتعرش الجهود في هذا المجال²¹.

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الصندوق

يمكن تتبع مدى توفر بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في برامج عمل الصندوق من خلال مجموعة من السياسات والآليات والإجراءات التي يعتمدها الصندوق في تقديم خدماته للجمهور، والتي وردت في اللوائح والأنظمة والأدلة الصادرة عنه، ومدى انعكاس هذه السياسات والإجراءات في التطبيق العملي، فقد وضع الصندوق دليل السياسات والإجراءات الخاصة ببرنامج التشغيل المؤقت، ودليل السياسات والإجراءات الخاص بشباك الخدمات الموحد OSS، وقد كان منشوراً كمسودة على الصفحة الإلكترونية للصندوق منذ عام 2017، والنظام الإداري للصندوق، ومشروع النظام المالي، والخطة الاستراتيجية للصندوق 2018-2022.

كما توجد لدى الصندوق مجموعة من مسودات الأدلة غير المقررة بعد، مثل دليل المشتريات، ودليل إدارة الموارد البشرية، ومدونة سلوك، ودليل مكافحة الفساد ومنع تضارب المصالح.

17 مقابلة مع السيد أمين صوالحة، مصدر سابق.

18 مقابلة مع السيد مهدي حمدان المدير التنفيذي للصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، رام الله، الإثنين 8/4/2019.

19 مقابلة مع الأستاذة رشا عبارة، مصدر سابق.

20 مقابلة مع السيد مهدي حمدان، مصدر سابق.

21 الخطة الاستراتيجية للأعوام 2018-2022، مصدر سابق، ص 9.

برنامج التشغيل المؤقت

يحدد دليل السياسات والإجراءات الخاصة ببرنامج التشغيل المؤقت الفئات المستفيدة من العمال وخريجي المراكز الفنية والكليات المتوسطة والجامعات، ويضع المعايير المستخدمة في تقييم طلبات المتقدمين، من حيث الدخل وطبيعة السكن والحالة الاجتماعية والحالة الصحية، والشروط والمعايير الخاصة بالمؤسسات المستفيدة، والشروط الخاصة ببيئة العمل للمستفيدين، والشروط الخاصة بعمل المستفيدين في المؤسسات المستفيدة، ويتضمن الدليل آليات الإعلان والتسجيل للمستفيدين من المشاريع. ووفقاً للدليل، يتم الإعلان عن فرص التشغيل عبر وسائل الاتصال المرئية والمسموعة ووسائل التواصل الاجتماعي، مع فتح المجال لقبول بعض الطلبات عن طريق ترشيح من مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص، شرط انطباق المعايير الخاصة بالمستفيدين عليهم، ويوضح في الإعلان آلية التسجيل، ويتم عرض الأسماء المرشحة على لجنة مختصة لاعتمادها، كما يتم فتح التسجيل للمؤسسات المستفيدة من خلال صفحة إلكترونية للصندوق.

ويشير الدليل إلى أن اختيار المرشحين يجري بناءً على تقييم البيانات وتحديد درجات، حيث يتم اختيار المستفيدين الحاصلين على أعلى الدرجات، مع مراعاة التوزيع الجغرافي للمستفيدين وفقاً لنسبة البطالة والفقر وعدد السكان لكل محافظة. ويتم فرز المستفيدين على الجمعيات والمؤسسات وفقاً لخبراتهم وشهاداتهم العلمية وقدراتهم العملية ومدى حاجة المؤسسات لتلك التخصصات وإبرام عقود العمل بين المستفيد والمؤسسة والصندوق، ومن ثم تجري المتابعة الميدانية للمستفيدين، وصرف المستحقات الشهرية لهم، وإعداد تقارير سير العمل وتوثيق الملفات وأرشفتها، وأخيراً تقييم أثر المشروع على المستفيدين والمؤسسات الشريكة.

وتضمن الدليل بنداً خاصاً بتضارب المصالح، ينص على أن موظفي الصندوق والمؤسسات الشريكة ملزمون بتجنب حالات تضارب المصالح، ويطلب منهم إرسال تقرير بأي تضارب أو ظهور تضارب مصالح للمدارء المباشرين وللموارد البشرية الذين من واجبهم المساعدة في تجنب التضارب.

كما ينص الدليل على منع تشغيل أي مستفيد له قرابة درجة أولى من نفس الأسرة مع أي طرف من العاملين في الصندوق، ويشير الدليل أيضاً إلى تضارب المصالح الذي قد يقع فيه مستفيدو التشغيل المؤقت، أو ادعاءات تضارب المصالح التي تأتي من طرف ثالث مثل منظمة خارجية، وأنه يجب على الموظف التوقف فوراً عن مزاوله النشاط في حالة ظهور تضارب للمصالح وإبلاغ المؤسسة المستضيفة بذلك.

وبالرغم مما تضمنه الدليل السابق من إجراءات ومعايير تتعلق بتقديم خدمات التشغيل المؤقت، إلا أن سياسة التشغيل المؤقت في الصندوق لم تتضح بعد بسبب ضعف التمويل، وبالتالي، الصندوق غير مهياً في هذا المجال من حيث الموارد الذاتية للصندوق، حيث لم يجر تشغيل سوى خمسة أشخاص من الموارد الذاتية للصندوق في إطار هذا البرنامج خلال عام 2019، ثلاثة منهم بطلب من مجلس الوزراء²². كما لم يطور الصندوق حتى تاريخه نظاماً محوسباً يتضمن المعايير سابقة الذكر لتقديم طلبات الحصول على خدمة التشغيل المؤقت، حيث يفتقر الصندوق لقاعدة بيانات ونظام محوسب خاص بتسجيل المستفيدين من خدمات الصندوق يتضمن المعايير اللازمة لتقديم الخدمة ويحد من التدخل الشخصي في هذا المجال²³.

بلغ عدد المشاريع المنفذة في إطار برنامج تكوين الخبرات والدمج (برنامج التشغيل المؤقت) 11 مشروعاً منذ عام 2016 وحتى نهاية عام 2018، وبلغت موازنة هذه المشاريع نحو 2.2 مليون دولار، وبلغ عدد فرص العمل التي وفرتها هذه المشاريع 1445 فرصة عمل منها نحو 700 فرصة عمل مستدامة، وتمت هذه المشاريع بالتعاون مع مجموعة من مؤسسات القطاع الخاص والنقابات المهنية والعمالية والمؤسسات الأهلية، وتعددت مصادر تمويلها ما بين صندوق التشغيل ومنظمة العمل الدولية وصندوق الاستثمار الفلسطيني والبنك الإسلامي للتنمية وبعض الجهات الأخرى²⁴.

22 مقابلة مع السيد مهدي حمدان، مصدر سابق.

23 مقابلة مع السيد عماد حسين القائم بأعمال المدير التنفيذي السابق للصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، رام الله، الإثنين 14/4/2019.

24 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال، تقرير موجز لفرص العمل التي تم خلقها من خلال تدخلات ومشاريع الصندوق 2016-2018، ص 8-10.

وفي هذا المجال، أظهر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية وجود العديد من الإشكاليات المتعلقة بمتابعة الصندوق مشاريع التدريب والتشغيل التي تمت من خلاله في عام 2016، ومنها عدم وضوح وشفافية اختيار جهة التشغيل (بنك فلسطين)، وذلك من أجل تنفيذ مشروع تشغيل الخريجين الممول من البنك الإسلامي للتنمية، (من خلال تدريب 600 خريج جديد، على أن يتم اختيار (450) خريجاً منهم لتوظيفهم في المؤسسة على مدار ثلاث سنوات، حيث تم اختيار البنك من قبل رئيس مجلس إدارة الصندوق كما ورد في محضر اجتماع مجلس الإدارة، وبالتالي، حصر تنفيذ الاتفاقية في إحدى مؤسسات القطاع الخاص، كما تم التركيز على توظيف خريجين في مجال العلوم المصرفية والمالية والإدارية، الأمر الذي أدى إلى عدم تحقيق مصلحة المشروع، المتمثلة بتدريب وتوظيف خريجين من مختلف التخصصات في مؤسسات القطاعين العام والخاص، وعدم قيام الصندوق بمهامه في متابعة بنود مذكرة التفاهم المبرمة مع جهة التشغيل، حيث لا تتوفر لدى الصندوق أية بيانات للتحقق من تثبيت الخريجين بعد مضي ستة أشهر من توظيفهم المؤقت لدى جهة التشغيل.²⁵

كما أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى ضعف إجراءات الرقابة على تنفيذ الاتفاقيات الخاصة بالصندوق ومشاريعه في تلك الفترة، وعدم التزام الصندوق بإعداد تقارير فنية ومالية فصلية عن سير تنفيذ المشروع، وعدم قيام الصندوق بالاستغلال الأمثل لأموال المشروع، حيث لم يتم تنفيذ الشق الأكبر منه، المتمثل بتوظيف ريادةيين وخلق شركات ومشاريع تمكن للخريجين الرياديين بحد أقصى (120) خريجاً بموازنة إجمالية 600 ألف دولار أمريكي، حيث انتهت الاتفاقية دون تنفيذ الشق الأكبر منه.²⁶

وأشار بعض المطلعين إلى أن الصندوق لم ينتهج آلية عمل تقوم على أساس بناء نماذج مشاريع تشغيلية ناجحة وفق أسس تقوم على الشفافية والمتابعة والتدقيق وبيان الآثار سواء للمستفيدين أو المانحين والممولين ونشر ثقافة المعرفة بين الجمهور في هذا المجال لتعزيز الثقة بالصندوق.²⁷

برنامج التشغيل الذاتي

يحدد دليل السياسات والإجراءات الخاص بشباك الخدمات الموحد سياسات العمل في الشباك في إطار ثلاث سياسات عمل على النحو الآتي:

يحدد دليل السياسات والإجراءات الخاص بشباك الخدمات الموحد OSS سياسات العمل في الشباك في إطار ثلاث سياسات عمل على النحو الآتي:

تقديم الخدمات المباشرة وغير المباشرة للجمهور، مثل التوعية بأهمية توليد فرص العمل، واستقبال أفكار المشاريع الصغيرة، وتطوير أفكار المشاريع إلى خطط أعمال ودراسات جدوى اقتصادية، وتقديم التدريبات المتخصصة.. إلخ.

بناء قاعدة بيانات شاملة لعمل صندوق التشغيل الفلسطيني وتطوير منصة إلكترونية تستجيب للمتطلبات المتغيرة في سوق العمل، وتشمل: توفير منصة وطنية لريادة الأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة في فلسطين، وتسجيل الباحثين عن العمل والمتعطلين والرياديين.

تفعيل البحث العلمي لخدمة جهود محاربة البطالة والفقر، وتشمل: جمع البيانات الأولية والثانوية حول قضايا البطالة والعمالة والريادة وأدوات محاربة الفقر والبطالة وإجراء دراسات تحليلية حول القضايا السياسات الوطنية المتعلقة بالتشغيل والبطالة.

25 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، مصدر سابق.

26 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام 2016، مصدر سابق.

27 مقابلة مع السيد أيمن صوالحة، مصدر سابق.

ويحدد الدليل كذلك الإجراءات المتبعة لتقديم الخدمات المباشرة وغير المباشرة للجمهور ومنها: استقبال المراجعين، وتسجيل فكرة المشروع المقدمة من قبل المراجع، وتفريغ الطلب إلكترونياً، وكتابة توصية موظف الشباك متعدد الأغراض على الطلب المقدم، ورفع الطلب للإدارة العامة لشباك الخدمات الموحد، ومراجعة الطلب من قبل الإدارة العامة لشباك الخدمات الموحد ودائرة خدمات الأعمال واعتماده، ورفع الطلب للمدير التنفيذي للصندوق للمراجعة والاعتماد النهائي، ومراجعة المشاريع الأولية المقدمة من مدراء الدوائر، وعمل دراسة تقييمية أولية لفكرة العمل، ومواءمة قدرات مقدم الطلب لضمان نجاح المشروع، وتحديد قدرات المستفيدين والمهارات المطلوبة لنجاح المشروع، وتقديم تدريبات محددة لبناء قدرات المستفيدين، وإصدار كتاب اعتماد موجه إلى مصدر التمويل، وتسجيل الأعمال رسمياً (التعاونيات، والسجل التجاري، والشركات).

وبالرغم مما تقدم، فإن الواقع العملي يشير إلى أن هذا الدليل هو عبارة عن مسودة غير مقررة وفقاً للأصول، وبالتالي، فإن السياسات والآليات والإجراءات المشار لها في الدليل ليست في معظمها مفعلة، علماً بأن الصندوق يعتمد بشكل أساسي على برنامج التشغيل الذاتي من خلال عمليات الإقراض غير المباشر.

وفي هذا المجال، فإن معظم العمل في الصندوق خلال المرحلة السابقة اعتمد على قرض إيطالي بقيمة 20 مليون يورو لمدة 20 سنة ودون فوائد، وقام الصندوق على مرحلتين بمنح قرض قدره 7 ملايين يورو لمؤسسات الإقراض، وعددها 5 مؤسسات، في المرحلة الأولى، و8 ملايين يورو أخرى في المرحلة الثانية لـ 6 مؤسسات، وبنسبة فائدة للصندوق 2% وذلك في عامي 2016 و2017، وقامت هذه المؤسسات بمنح قروض لمشاريع خاصة بالشباب والنساء²⁸.

كما وفر الصندوق في عام 2018 محفظة بالتعاون مع بنك فلسطين بقيمة 50 مليون دولار كتسهيلات لتنفيذ مشاريع إنتاجية للشباب بمعدل 15 ألف دولار للمشروع، حيث تم منح قروض لنحو 120 مشروعاً في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى تاريخه²⁹.

وجاء في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول متابعة الصندوق للمشاريع المنفذة من خلاله في برنامج التشغيل الذاتي مجموعة من الإشكاليات، منها عدم قيام الصندوق بإعداد الدراسات الكافية لاختيار مؤسسات الإقراض الخاصة بتنفيذ مشروع القرض الإيطالي، الأمر الذي انعكس على تحقيق الاستغلال الأمثل لموارد المشروع، بالإضافة إلى غياب شفافية الاختيار لهذه المؤسسات³⁰، وعدم التزام بعض مؤسسات الإقراض المنفذة للمشروع بالاتفاقية الموقعة مع الصندوق من حيث توزيع القروض الفرعية على القطاعات المستهدفة، فقد منحت مؤسسات الإقراض قروضاً لمشاريع غير إنتاجية كسواء سيارة، أو قروضاً لمشاريع لا تجيزها الاتفاقيات الموقعة مع مؤسسات الإقراض، مثل مشروع كافيه أو زراعة الدخان، الأمر الذي أدى إلى انحراف المشروع عن هدفه الأساسي وتغليب مصلحة وبرامج مؤسسات الإقراض على أهداف ومخرجات المشروع والصندوق³¹. كما أظهر تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية عدم ضبط إدارة الصندوق لسياسة أسعار الفوائد العالية الخاصة بمؤسسات الإقراض المنفذة للمشروع، التي تجاوزت في بعض الحالات نسبة فائدة 19%، الأمر الذي أدى إلى فقدان الجدوى من تنفيذ المشروع أو الهدف منه، وهو مساعدة العاطلين عن العمل³².

ويظهر تقرير الصندوق المتعلق بمتابعة تنفيذ مؤسسات الإقراض للاتفاقيات الموقعة معها في المرحلة الثانية من المشروع وخاصة فيما يتعلق بسقف الفائدة المحددة لها وهي نسبة 8% أن هذه النسبة تصل إلى 10% في بعض الأحيان، وهي نسبة مرتفعة وإن كانت مبررة من وجهة نظر الصندوق، كونها تتعلق بمؤسسة واحدة تمنح قروضاً بمواصفات معينة³³.

28 مقابلة مع السيد مهدي حمدان، مصدر سابق.

29 مقابلة مع الدكتور مأمون أبو شهلا وزير العمل ورئيس مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، مصدر سابق.

30 ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير الديوان السنوي للعام 2016، مصدر سابق.

31 مقابلة مع السيد جمال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية والسيد معاوية أسعد مدير عام القطاع الاقتصادي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، الخميس 18/4/2019.

32 ديوان الرقابة المالية والإدارية، تقرير الديوان السنوي للعام 2016، مصدر سابق.

33 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، ملخص نتائج مشروع، 30/9/2018.

من جهة أخرى، يرى البعض أن أجندة القطاع الخاص طغت على سياسة الصندوق من خلال اعتماد سياسة القروض كأداة أساسية لتحقيق أهداف وغايات الصندوق، ودون الأخذ بالقاعدة الاجتماعية لهذه السياسات والمشاريع، فمكافحة البطالة لا تتم فقط بقروض لمشاريع صغيرة، وإنما بنهج متعدد الأبعاد، كالاهتمام بمهارات الفئات المستهدفة وإعادة تأهيل الخريجين لإدماجهم في سوق العمل، وتحليل ظاهرة البطالة وتصميم سياسات وبرامج تتناسب وهذه الظاهرة، والعدالة في توزيع الفرص، بحيث يتم التركيز على الفقراء، مع التأكيد على توفر عنصر الكفاءة، فالصندوق لم يراكم سياسات وخبرات وبرامج في هذا المجال، ومن ثم، فإن أداء الصندوق على المستوى الوطني غير بارز في قضية التشغيل ومكافحة البطالة، وليس هناك استغلال من قبل الصندوق للمهام والصلاحيات الخاصة به كمظلة ومرجعية لقضايا التشغيل³⁴.

قيم النزاهة لدى العاملين في الصندوق

تضمن النظام الإداري للصندوق مجموعة من البنود التي تتعلق بضبط سلوك الموظفين والمستخدمين فيه، بما يتفق والقوانين والأنظمة المعمول بها، وكذلك وفقاً لأخلاقيات المهنة، وجاء النص صراحة في النظام الإداري على عدم تشجيع الصندوق لتلقي موظفيه الهدايا وأنه في حالة الإصرار على تقديمها أو عدم قدرة الموظف على رفضها، فإن ذلك يتطلب الحصول على إذن من المسؤولين لقبولها وتسليمها للدائرة المعنية في الصندوق، على أنه يمكن للعاملين في الصندوق قبول الهدايا غير الثمينة من الإعلانات والمواد الدعائية³⁵.

وبالرغم من بعض الإشارات السابقة لقيم النزاهة التي يجب أن يتحلى بها العاملون في صندوق التشغيل والتي وردت في بعض الأدلة أو في النظام الإداري للصندوق، إلا أن هذه الإشارات جاءت في وثائق متعددة وبعضها غير معتمد وفقاً للأصول، وهي لا تتضمن الكثير من القضايا المتعلقة بتعزيز نزاهة العاملين ومجلس إدارة الصندوق، فلم ترد فيها نصوص صريحة تتعلق بالتنوع بقضايا الفساد وضرورة الإبلاغ عنها، أو نصوص تتعلق بعدم استغلال المواقع الوظيفية لتحقيق غايات خاصة، أو قبول الوساطة والمحسوبية في العمل... إلخ، وهو ما يتطلب العمل على إعداد مدونة سلوك مفصلة، سواء للعاملين في الصندوق أو لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الصندوق.

آليات الرقابة والمساءلة في الصندوق

نصت المادة 5 من المرسوم الرئاسي الخاص بإنشاء الصندوق على أنه تسري على أموال الصندوق القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة وبالرقابة عليها، كما أن الصندوق يخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية ولصلاحيات واختصاصات هيئة مكافحة الفساد وفقاً لأحكام ونصوص قانون كل منهما، وهو ما يتم من الناحية العملية، فقد قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على أعمال الصندوق أكثر من مرة، كما تم الالتزام من قبل العاملين ومجلس إدارة الصندوق بتقديم إقرارات الذمة المالية لهيئة مكافحة الفساد.

وقد أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية المتعلق بفحص نظام الرقابة الداخلية للصندوق إلى مجموعة من نقاط الضعف في هذا المجال، منها عدم اعتماد النظام المالي للصندوق³⁶.

وتوجد من بين اللجان الفرعية المنبثقة عن مجلس إدارة الصندوق لجنة الرقابة الداخلية، وهي تتولى ممارسة أعمال الرقابة الدورية على أعمال الصندوق وإجراءات التدقيق الداخلي من كافة النواحي الإدارية والمالية والفنية، والتأكد من مطابقتها مع أهداف وخطط الصندوق³⁷.

كما يتضمن مشروع النظام المالي للصندوق وفي المادة 27 منه على إجراءات الرقابة الداخلية وربط الدوائر في النظام المحاسبي المحوسب، والتأكد من أن جميع العمليات تتم وفقاً للقانون والنظام³⁸.

34 مقابلة مع السيد داود الديك وكيل وزارة التنمية الاجتماعية، رام الله، الثلاثاء 2/4/2019.

35 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، النظام الإداري للصندوق، ص 20-17.

36 ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير ربع السنوي الثالث للعام 2014، نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، رام الله، 2014، ص 91.

37 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، النظام الإداري للصندوق، مصدر سابق.

38 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، مشروع النظام المالي للصندوق لسنة 2019.

كما يعتمد الصندوق مدققاً خارجياً، وهو جزء من الهيكلية الإدارية للصندوق، إلى جانب لجنة الرقابة الداخلية ومراقب مالي مفروز من وزارة المالية، ويعد الصندوق تقارير ربعية وسنوية يجري تقديمها لمجلس الإدارة³⁹.

وما زال الصندوق حتى تاريخه يفتقر إلى نظام أو تعليمات أو آليات محددة ومعتمدة لتقديم الشكاوى. كما يحتاج إلى تعزيز الحاكمية لمجلس إدارة الصندوق لتعزيز دوره في الرقابة والمساءلة، وهو ما أشارت له الخطة الإستراتيجية للصندوق كمتطلبات يجب العمل على تحقيقها، وعلى وجه الخصوص ضرورة تطوير لائحة داخلية منفصلة عن النظام الإداري تتولى توضيح خطوط المساءلة وأدوارها بين مجلس الإدارة والمجلس التنفيذي واللجان المنبثقة عن مجلس الإدارة ورئيس مجلس الإدارة⁴⁰.

سياسة النشر والإفصاح في عمليات التشغيل لدى الصندوق

تتضمن الصفحة الرسمية للصندوق العديد من المعلومات والوثائق المتعلقة بالصندوق والخدمات التي يقدمها واليات الحصول عليها والبرامج والسياسات التي يعتمدها، كما توجد لدى الصندوق صفحة على موقع التواصل الاجتماعي الفيسبوك، ينشر عليها أخبار الصندوق وأنشطته وإعلاناته.

وبالرغم مما تقدم، إلا أن الكثير من المعلومات والوثائق التي تتعلق بعمل الصندوق لا يتم نشرها للجمهور مثل النظام الإداري والموازنات والتقارير الدورية الصادرة عن الصندوق وخطة الإستراتيجية، والقرارات الصادرة عنه، ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة وأعضاء اللجان المنبثقة عنه، وهو ما أكد عليه المدير التنفيذي للصندوق، حيث أشار إلى أن الصفحة الإلكترونية للصندوق غير مفعلة، وأن الصندوق وضع خطة لتطويرها قريباً⁴¹.

كما ينص النظام الإداري للصندوق على شفافية إجراءات التوظيف والتعاقد في الصندوق وضرورة نشر إعلانات التوظيف باتباع إحدى وسائل النشر من صحف رسمية أو الإعلان داخل الصندوق أو الإعلان عبر الموقع الإلكتروني للصندوق، على أن يتضمن الإعلان كافة المعلومات المتعلقة بالوظيفة ومتطلباتها⁴².

39 مقابلة مع السيد مهدي حمدان، مصدر سابق.

40 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2018-2022، ص30.

41 مقابلة مع السيد مهدي حمدان، مصدر سابق.

42 الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، النظام الإداري للصندوق، مصدر سابق.

الاستخلاصات والتحديات

واجه صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية منذ تأسيسه في العام 2003 العديد من العقبات والإشكاليات التي أثرت على المهام الموكلة له كأداة أساسية لمعالجة مشكلة البطالة والتشغيل في فلسطين، وكمرجعية للمؤسسات العاملة في هذا المجال، ومن خلال تناول موضوع الصندوق بالدراسة، يمكن إجمال الاستخلاصات التالية:

ينقص الإطار القانوني للصندوق (مرسوم رقم 9 لسنة 2003) العديد من الأحكام التي ينبغي توفرها في القوانين المتعلقة بالصناديق الخاصة التي تستخدم مالا عاماً، ومنها على وجه الخصوص: التحديد الواضح والصريح لأهداف الصندوق ومهامه وصلاحياته، وطبيعة العلاقة بين الجهات الإشرافية (مجلس الإدارة) والجهات التنفيذية فيه، وضمانات النزاهة والشفافية والرقابة والمساءلة في استخدام أموال الصندوق ومشاريعه.

غياب الاستقرار في البناء المؤسسي للصندوق طيلة المرحلة السابقة والتغيير المستمر في إدارته العليا، وعدم إقرار النظام المالي له، وضعف الموارد المالية للصندوق، وهو ما حال دون استكمال بناء مؤسسة مستقرة ونظام حوكمة رشيدة، ومراعاة السياسات والخبرات والقدرات لدى الصندوق.

بالرغم من إعداد بعض الأدلة الخاصة التي تحدد معايير تقديم الخدمات في الصندوق، إلا أن جزءاً من هذه الأدلة غير مقرر حسب الأصول، وبالتالي غير مأخوذ به بالضرورة، الأمر الذي يفتح المجال لتدخل عوامل أخرى في تقديم هذه الخدمات أو تضارب المعايير وعدم توحيدها، خاصة مع غياب نظام إلكتروني محوسب لتقديم طلبات تلقي الخدمة يقوم بفحص وتقييم المعايير إلكترونياً ودون التدخل الشخصي من العاملين.

وجود بعض حالات تضارب المصالح في اختيار بعض المؤسسات التي تتولى تنفيذ مشاريع الصندوق سواء في برنامج التشغيل المؤقت أو برنامج التشغيل الذاتي، وهو ما أكد عليه التقرير الذي أعده ديوان الرقابة المالية والإدارية للتدقيق على مشاريع الصندوق.

عدم فرض الصندوق خلال المرحلة الأولى من مشروع القرض الإيطالي سقف فائدة مقبولاً للإقراض على مؤسسات الإقراض الصغير المتعاقدة معه في المرحلة الأولى من تنفيذ هذا المشروع، حيث ارتفعت نسبة الفائدة التي تفرضها هذه المؤسسات إلى مستويات عالية جداً لا يمكن أن يتحقق معها هدف المشروع في التشغيل، إضافة إلى ضعف رقابة الصندوق ومتابعته للمشاريع في هذه المؤسسات.

لم يقر النظام المالي للصندوق حتى تاريخ إعداد التقرير من قبل مجلس الوزراء رغم رفع مشروع النظام المالي للمجلس في عام 2016 وإعادة تنقيحه ورفعته مرة أخرى في عام 2019 وإن كان الصندوق يعتمد النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة. كما يفتقد الصندوق لنظام أو تعليمات وآليات لتقديم الشكاوى من قبل الجمهور.

بالرغم من التقدم الذي أحرزه الصندوق مؤخراً في حوكمة بعض المجالات بإقراره النظام الإداري ووضع الخطة الإستراتيجية، إلا أن هناك العديد من الجوانب المهمة لتعزيز الحوكمة في الصندوق لم تتم بعد، مثل توضيح خطوط المساءلة بين مجلس الإدارة والمجلس التنفيذي، وتعزيز قيم النزاهة المتعلقة بمنع تضارب المصالح والتوعية بقضايا الفساد والإبلاغ عنها.

هناك الكثير من المعلومات والوثائق الخاصة بالصندوق غير المعلنة والتي لا يتم نشرها للجمهور على الصفحة الرسمية للصندوق مثل اللوائح والأنظمة والتقارير والموازنات والخطط الإستراتيجية وقرارات مجلس الإدارة ومكافآت أعضائه.

التوصيات

بناء على الإشكاليات والتحديات السابقة الذكر التي يواجهها الصندوق، ومن أجل النهوض بالصندوق وتمكينه من القيام بدوره كمرجعية ومظلة لعملية التشغيل في فلسطين، فإن التقرير يقدم التوصيات التالية:

ضرورة استكمال البناء القانوني والأنظمة اللازمة للصندوق، بحيث توائم القوانين المتعلقة بالصناديق المالية الأخرى لسد الثغرات القائمة في التشريع الحالي الذي يقوم عليه الصندوق، خاصة الأهداف والمهام وخطوط المساءلة وتصويب الخلل البنيوي المتعلق بوجود مجلس إدارة ومجلس تنفيذي من نفس أعضاء مجلس الإدارة لضمان تحقيق مبدأ المساءلة والفصل في الصلاحيات بين مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وتوفير ضمانات الرقابة والتدقيق على أموال الصندوق وكيفية إدارتها.

العمل على تعزيز قدرات الصندوق ومدته بالخبرات المهنية اللازمة من الخبراء والمستشارين، وتطوير سياساته وأدلة عمله واعتمادها وفق الأصول، وبناء نظام محوسب يتضمن معايير الخدمة للتقليل من التأثيرات الشخصية والحد من تضارب المصالح والالتزام بمبدأ الشفافية في هذا المجال.

أهمية وجود دراسات مسبقة ومعايير محددة في اختيار جهات تنفيذ المشاريع التي يمولها الصندوق أو يتعاقد بشأنها مع جهات مشغلة نظراً لعدم وضوح آليات الاختيار وضعف الشفافية وبروز شبهات بوجود تضارب مصالح في عملية الاختيار.

تعزيز رقابة الصندوق على المشاريع التي يديرها خاصة تلك المتعلقة بمنحة البنك الإسلامي للتنمية والتي نفذت من قبل بنك فلسطين، حيث يبرز حالة من تضارب المصالح وغياب المتابعة وتوفير البيانات، وكذلك المشاريع الممولة من القرض الإيطالي والمتعلقة بقروض التشغيل الذاتي لمؤسسات الإقراض الصغير ومراجعة سقف الفائدة لتكون عادلة وملزمة لمؤسسات الإقراض، مع فرض عقوبات في حالة عدم الالتزام بقرارات الصندوق.

تخصيص الموارد المالية اللازمة لقيام الصندوق بمهامه، خاصة تفعيل برنامج التأهيل والتدريب من أجل التشغيل.

ضرورة تعزيز قيم النزاهة في عمل الصندوق من خلال اعتماد مدونة سلوك للعاملين فيه ومجلس الإدارة تعالج قضايا تضارب المصالح والتوعية بقضايا الفساد والإبلاغ عنه وقبول الهدايا وذلك بشكل مستقل عن النظام الإداري، وتوزيعها على أعضاء مجلس الإدارة والعاملين في الصندوق الرقابة على الالتزام بها.

ضرورة تعزيز الشفافية في عمل الصندوق بنشر المعلومات والوثائق الخاصة بعمل الصندوق من لوائح وأنظمة وموازنات وتقارير وقرارات ومكافآت لأعضاء مجلس الإدارة، إضافة إلى المعايير المعتمدة لتلقي خدمات الصندوق وآليات وإجراءات تلقي الخدمة.

المصادر والمراجع

- مرسوم رئاسي رقم 9 لسنة 2003 بشأن إنشاء الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال.
- بيان مجلس الوزراء في جلسته رقم 28، اعتماد الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية كجهة مرجعية لعملية التشغيل، الثلاثاء، 2014/12/9.
- قرار مجلس الوزراء رقم 103 / 2016، بتاريخ 2016/5/17.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للديوان 2016.
- الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، النظام الإداري للصندوق، 2017/12/11.
- الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، الخطة الإستراتيجية للأعوام 2018-2022، 20 حزيران 2018.
- الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، تقرير موجز: ملخص لفرص العمل التي تم خلقها من خلال تدخلات ومشاريع الصندوق 2016-2018.
- الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، مشروع النظام المالي للصندوق لسنة 2019.
- دليل السياسات والإجراءات الخاصة ببرنامج التشغيل المؤقت، <https://pfesp.ps/cat/policies/ar>
- الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، ملخص نتائج مشروع، 2018/9/30.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير ربع السنوي الثالث للعام 2014، نتائج تقييم نظام الرقابة الداخلية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، رام الله، 2014.
- منظمة العمل الدولية، مذكرة مفاهيمية لتوفير الدعم لإنعاش الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.
- مقابلة مع السيد عماد حسين القائم بأعمال المدير التنفيذي السابق للصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، رام الله، الإثنين 2019/4/1.
- مقابلة مع السيد داود الديك وكيل وزارة التنمية الاجتماعية، رام الله، الثلاثاء 2019/4/2.
- مقابلة مع السيد مهدي حمدان المدير التنفيذي للصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، رام الله، الإثنين 2019/4/8.
- مقابلة مع الدكتور مأمون أبو شهلا وزير العمل ورئيس مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية، رام الله، الإثنين 2019/4/8.
- مقابلة مع السيد أيمن صوالحة عضو مجلس إدارة الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية عن وزارة التنمية الاجتماعية، الأحد 2019/4/14.
- مقابلة مع السيد جفال جفال مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، والسيد معاوية أسعد مدير عام القطاع الاقتصادي في ديوان الرقابة المالية والإدارية، رام الله، الخميس 2019/4/18.
- مقابلة مع الأستاذة رشا عمارنة مدير عام الدائرة القانونية في هيئة مكافحة الفساد، رام الله، الأحد 2019/4/21.
- الصفحة الإلكترونية لصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية <https://pfesp.ps/cat/council/ar>

AMAN
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) - المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006. تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد». يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 02-2974949-2989506

فاكس: 02-2974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الأرضي

تلفاكس: 082884767

تلفاكس: 082884766

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

فيسبوك: [/https://www.facebook.com/AmanCoalition](https://www.facebook.com/AmanCoalition)

تويتر: <https://twitter.com/AMANCoalition>