

النزاهة والشفافية والمساءلة في الاتحادات الشعبية "الجماهيرية"

اعداد

معين البرغوثي

أمان 2012

قائمة المحتويات

مقدمة

تعريف بنشأة الاتحادات الشعبية ومرجعيتها وأهدافها

توصيف الإطار القانوني الناظم لعمل الاتحادات الشعبية

بيئة النزاهة في الإتحادات الشعبية

بيئة الشفافية في الاتحادات الشعبية

بيئة المساءلة في الاتحادات الشعبية

المعوقات والتحديات التي تواجه الإتحادات الشعبية

التوصيات العامة

مقدمة

تمثل الاتحادات الشعبية او الجماهيرية أحد أشكال التنظيم في المجتمع الفلسطيني، وتشمل هذه الاتحادات ما يلي: الإتحاد العام لعمال فلسطين، الإتحاد العام لطلبة فلسطين، الإتحاد العام للمعلمين، الإتحاد العام للمرأة الفلسطينية، الإتحاد العام للكتاب والأدباء والصحفيين، الإتحاد العام للفنانين التشكيليين، الإتحاد العام للفنانين التعبيريين، الإتحاد العام للاقتصاديين، الإتحاد العام للحقوقيين، الإتحاد العام للأطباء والصيدلة، الإتحاد العام للمهندسين، الإتحاد العام للفلاحين التعاونيين الزراعيين، والمجلس الأعلى للشباب والرياضة. جاء تكوين هذه الاتحادات في سياق الثورة الفلسطينية - كما هو الحال بالنسبة للقوى والفصائل والحركات السياسية- لتساهم في حشد الطاقات والإمكانات على أسس قطاعية في إطار مهمة ذات طبيعة مزدوجة تتمثل في دعم جهود مقاومة أنظمة الحكم والانتداب والاحتلال الإسرائيلي لفلسطين وصولاً إلى التحرر وبناء الدولة الفلسطينية من جهة "دور سياسي"، وخدمة الأفراد المنتمين لها والدفاع عن مصالحهم الاجتماعية والاقتصادية والنقابية والمهنية وإبراز إحتياجاتهم وتحقيق تطلعاتهم من جهة أخرى "دور نقابي". وعلى هذا الأساس ترتبط تلك الاتحادات بمنظمة التحرير الفلسطينية باعتبارها مكوناً أساسياً من هيكلية وبنية المنظمة سياسياً وإدارياً ومالياً. ومع أن معظم هذه الاتحادات تأسس بعد قيام المنظمة في العام 1964، إلا أن بعضها سبق ذلك كإتحادي الطلاب والعمال.

إن التحولات التي طرأت بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 والمتغيرات السياسية والاجتماعية التي رافقت ذلك أثرت بشكل واضح على الاتحادات الشعبية ودورها ونشاطاتها ومراكز ثقلها ما بين داخل فلسطين وخارجها، كما وبرزت أطر نقابية مهنية ترعى مصالح العديد من القطاعات كالمحامين والمهندسين والأطباء والصحفيين. مع ذلك فإن الإتحادات الشعبية لها هيئاتها وجماهيرها وبرامجها ومهامها الخاصة بكل منها، ولها مكاتبها وعلاقاتها المالية والإدارية مع المؤسسات الرسمية على مستويي المنظمة والسلطة، بالإضافة لعلاقتها مع أعضائها في القطاع المعني ومع المجتمع والجمهور بشكل عام.

من هذا المنطلق يركز هذا التقرير على تحليل البيئة القانونية لهذه الإتحادات، وبيئة النزاهة والشفافية والمساءلة لديها من خلال عدة معايير وأسس، ليخلص التقرير بنتائج وتوصيات تخدم تعزيز عمل هذه الإتحادات ودعم مناعتها ضد أي أوجه خلل أو فساد.

إن المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير تقوم على ما يلي: تحديد مجموعة أسس وفق نظام النزاهة الوطني ومعايير محددة للشفافية والمساءلة، واختيار عينة من الاتحادات الشعبية لفحص وتدقيق هذه المعايير والأسس لديها، وإجراء مقابلات مع أشخاص مسؤولين من المستويات العليا في هذه الاتحادات، وتحليل الوثائق والبيانات التي يتم جمعها من هذه الاتحادات ورصد المعوقات والتحديات التي تواجه هذه الاتحادات وسبل التطوير المقترحة. وننوه إلى أن نتائج هذه التقرير هي بهدف الخروج بتوصيات عامة يستفاد منها على مستوى الاتحادات الشعبية ككل وليس على مستوى إتحاد بعينه.

تعريف بنشأة الاتحادات الشعبية ومرجعيتها وأهدافها:

نشأت معظم الإتحادات الشعبية بعد تأسيس المنظمة وبعضها قبل ذلك، فعلى سبيل المثال نشأ إتحاد الطلبة عام 1952، والعمال 1963، والمرأة 1965، والكتاب والصحفيين 1966، والمعلمين 1969، والأطباء والصيدالة 1968، والحقوقيين 1971، والمهندسين 1973، والمجلس الأعلى للشباب والرياضة 1974، والفلاحين التعاونيين 1975، والفنانين التشكيليين 1978، والفنانين التعبيريين 1984، والاقتصاديين 1989¹. ووفقاً لهيكلية منظمة التحرير الفلسطينية² تتبع الإتحادات الشعبية لدائرة العمل والتنظيم الشعبي في المنظمة التي هي إحدى الدوائر التابعة للجنة التنفيذية ويرأسها أحد أعضاء هذه اللجنة³. وقد نشأت دائرة التنظيم الشعبي عام 1965، لتتولى مهام التنسيق بين نشاطات الإتحادات الشعبية ومراقبتها في مدى التزامها بأنظمتها ولوائحها الأساسية، خصوصاً الإشراف على الانتخابات والمشاركة في المؤتمرات العامة وتمثيل المنظمة في المؤتمرات العربية والدولية ذات الصلة بنشاطها، بالإضافة إلى تيسير شؤونها الإدارية والمالية⁴.

تقوم الأهداف الرئيسية لهذه الإتحادات على أساسين: سياسي يتمثل في بناء أجسام جماهيرية مؤطرة على أساس قطاعي تعزز التعبئة السياسية والشعبية في المجتمع الفلسطيني، ونقابي يتمثل في رعاية المصالح الإجتماعية والإقتصادية لأعضائها والقيام بنشاطات تخدمهم وتسعى لتحسين أوضاعهم المعيشية. وتتنوع المهام والوظائف التي تقوم بها الإتحادات بمراعاة خصوصية القطاع الذي تخدمه وتمتد هذه المهام على عدة مستويات منها الوطني الداخلي والعربي والعالمي، وبوجه عام تتمثل أبرز مهامها فيما يلي: تعزيز وحدة القطاع المعني وتنظيم شؤونه وتمثيله في مختلف المجالات، توثيق علاقة القطاع بالقطاعات الأخرى وبالعلاقة مع المنظمات والاتحادات العربية والدولية، مساندة القوى والفصائل وحركات التحرر المقاومة للإحتلال الإسرائيلي.

توصيف الإطار القانوني الناظم لعمل الإتحادات الشعبية:

باعتبار الإتحادات الشعبية أحد الأجهزة المؤسسية الشعبية في منظمة التحرير الفلسطينية، فهي تخضع في تنظيمها وأعمالها للقانون الفلسطيني بمفهومه الواسع، وبالتالي فهي تخضع لمنظومة مزدوجة تتمثل في التشريعات الثورية للمنظمة (وضعت منذ عام 1964 وما بعد) وتشريعات السلطة الوطنية الفلسطينية (وضعت منذ عام 1994 وحتى اليوم). ويمكن توصيف الإطار القانوني الناظم للإتحادات الشعبية فيما يلي:

¹ لمزيد من التفصيل أنظر: <http://www.moqatel.com> بتمت زيارته بتاريخ 2012/8/30.
معين البرغوثي، ورشاد توام. كتاب النظام القانوني لمنظمة التحرير الفلسطينية. جامعة بيرزيت-معهد الحقوق، 2010، ص 80.

³ تنص المادة (2) من نظام العمل في اللجنة التنفيذية على ما يلي (يشرف على كل دائرة من دوائر المنظمة عضو من أعضاء اللجنة يختارهم الرئيس، ويكون مسؤولاً عن تصريف أعمال تلك الدائرة، ضمن الخطط العامة، وينجز الأمور الهامة فيها بموافقة الرئيس

الموسوعة الفلسطينية. المجلد الرابع. الطبعة الأولى 1984، ص 324.

1- الأنظمة واللوائح الأساسية للإتحادات الشعبية:

تمثل اللوائح والأنظمة الأساسية التي وضعتها الإتحادات الشعبية المرجعية القانونية الرئيسية لتنظيم تكوين وهيكلية تلك الإتحادات وتحديد اهدافها ونشاطاتها وآليات عملها. ولوحظ أن لكل إتحاد شعبي انظمته الخاصة به، إذ لم يوضع نظام موحد ينطبق على كل الإتحادات نظرا لإختلاف القطاعات التي تعنى بها من جهة، ولغياب قانون عام تنبثق من خلاله تلك الأنظمة من جهة أخرى. إذا عمل كل إتحاد على وضع أنظمته تحت مسميات مختلفة "دستور/ نظام أساسي/ نظام أساسي وداخلي"، وبعض الإتحادات أكتفى بوضع نظام أساسي، بينما وضعت اتحادات أخرى دستور ونظام داخلي او نظام أساسي ونظام داخلي، فيما قام البعض الآخر بإضافة أنظمة أخرى مثل النظام المالي.

تتشابه أنظمة الاتحادات في محتوياتها فهي تنظم: مهام الاتحاد وأهدافه، شؤون العضوية، الهيكل التنظيمي وهيئات الإتحاد⁵، مالية الاتحاد، فروع الاتحاد وأمور أخرى. ولكن لوحظ ان معظم هذه الأنظمة قديمة نسبيا وضعت أو عدلت لأخر مرة في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وبعض حصلت عليه تطويرات وتعديلات حديثة قبل عدة سنوات، ولوحظ ارتباط وثيق بين تجديد او تعديل الأنظمة وعقد المؤتمر العام للإتحاد، وعليه فإن الإتحادات التي عقدت مؤتمراتها قديما ظلت انظمتها قديمة، فيما طرأ تجديد لأنظمة الإتحادات التي عقد مؤتمراتها العامة حديثا. ومن ناحية أخرى لوحظ الضعف في تطبيق بعض بنود تلك الأنظمة نظرا لعدم التجديد الدوري لهياكل الإتحادات. كما لوحظ ان أنظمة بعض الإتحادات وضعت حيث كان ثقل الإتحاد في الخارج واليوم أصبح ثقلها في الداخل بعد عهد السلطة الفلسطينية ما جعل بعض نصوصها او أحكامها بحاجة لتعديل. أيضا ولكون هذه الإتحادات مرتبطة بمنظمة التحرير فإن إصلاح انظمتها وتطويرها هي عملية بنوية مرتبطة أساسا بإصلاح هياكل ومؤسسات المنظمة وطرق عملها.

2- تشريعات منظمة التحرير الفلسطينية⁶:

تنوعت التشريعات التي وضعتها منظمة التحرير منذ نشأتها في العام 1964 "تسمى بالتشريع الثوري" لتضم تشريعات أساسية لتنظيم عمل هيئات وأجهزة ودوائر المنظمة، وتشريعات ادارية ومالية تنظم الشؤون الوظيفية والمعاملات المالية، وتشريعات جزائية تنظم عمل القضاء الثوري للمنظمة. ولوحظ أن منظمة التحرير لم

⁵ لوحظ اختلافات في تركيبة ومسميات الهياكل التنظيمية للاتحادات وهي في طبيعتها هيئات تشريعية وتنفيذية، على سبيل المثال، تتكون هيئات بعض الاتحادات وهياكلها التنظيمية من: المؤتمر العام والمجلس الاداري ومؤتمر الفرع ومؤتمر المنطقة ومؤتمر المحلية ولجنة الحي والأمانة العامة والهيئة الادارية للفرع. فيما يتكون هيكل اتحادات أخرى من: المؤتمر الوطني والمؤتمر القطري والمجلس الاداري والهيئة التنفيذية. وهيكل اتحادات أخرى من: المؤتمر العام والمجلس النقابي الأعلى والأمانة العامة والفروع والنقابات.

للتوسع حول تلك التشريعات أنظر: معين البرغوثي، رشاد توام. مرجع سابق.⁶

تضع قانونا خاصا بالاتحادات الشعبية تاركة الأمر للاتحادات نفسها لتنظم شؤونها وفق رؤية وأهداف وتطلعات المنظمة والقطاعات التي تمثلها تلك الاتحادات ولكن بالتأكيد مع خضوع الاتحادات والعاملين فيها والقطاعات التي تمثلها لأحكام تشريعات المنظمة خصوصا نظام الموظفين الأساسي (في الشأن الإداري) والنظام الأساسي للصندوق والقومي الفلسطيني والنظام المالي للمنظمة (في الشأن المالي). ولوحظ أن بعض التشريعات التي وضعتها المنظمة تطرقت إلى موضوع التنظيم الشعبي الجماهيري في إطار تنظيم مؤسسات منظمة التحرير وأهدافها، مثلا جاء في المادة (10) من الميثاق الوطني الفلسطيني (العمل الفدائي يشكل نواة حرب التحرير الشعبية الفلسطينية وهذا يقتضي تصعيده وشموله وحمايته وتعبئة كافة الطاقات الجماهيرية والعلمية الفلسطينية وتنظيمها وإشراكها في الثورة الفلسطينية....). كما جاء في اللائحة الداخلية للمجلس الوطني الفلسطيني المادة (34) ما يلي (يؤلف المجلس تيسيرا لأعماله اللجان الآتية: ... ب- لجنة التنظيم الشعبي...)، فيما نظمت المواد من 35 - 52 من نفس اللائحة عمل تلك اللجان بما فيها لجنة التنظيم الشعبي. أيضا جاء في نظام مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية⁷ المادة (9)، تنشأ في المكاتب الشعب التالية وتوزع الأعمال بينها كما يلي: ... هـ - شعبة التنظيم الشعبي: وتختص بما يلي: 1- إقامة التشكيلات والتنظيمات الشعبية والإشراف على سيرها حسب الخطة والنظمة الخاصة بذلك. 2- تنفيذ التعليمات والتوجيهات الصادرة عن دائرة التنظيم الشعبي. 3- العمل على تحقيق الوحدة الوطنية والتعبئة القومية. 4- الإشراف على حركة رعاية الشباب، وتأليف الفرق الكشفية والرياضية وتبادل الزيارات. 5- تنظيم التدريب الشعبي، والدفاع المدني بالتعاون مع الجهات المختصة. 6- معالجة شؤون الاتحادات والنقابات الفلسطينية باعتبارها قواعد للمنظمة.

3- تشريعات السلطة الوطنية الفلسطينية:

منذ العام 1994 بدأت السلطة الفلسطينية بوضع التشريعات التي تنطبق في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكون معظم الاتحادات الشعبية تعمل في هاتين المنطقتين بعد ان أصبح ثقلها في الداخل، فهي بالضرورة تخضع لتلك التشريعات برغم خصوصيتها لكونها تتبع منظمة التحرير وليس مؤسسات السلطة الفلسطينية، ولوحظ انطباق اهم التشريعات الوظيفية على العاملين في تلك الاتحادات ومنها قانون الخدمة المدنية 1998، وقانون العمل 2000 وغيرها. والملاحظ ان السلطة الفلسطينية لم تتدخل حتى اليوم بوضع قانون خاص بالاتحادات الشعبية، برغم ذلك تتصل هذه الاتحادات في إطار عملها بمؤسسات السلطة الفلسطينية حسب نشاطها والقطاع الذي تعنى به، من ذلك ديوان الموظفين العام (فيما يخص شؤون التوظيف)، ديوان الرقابة المالية والإدارية (فيما يخص التدقيق المالي والإداري)، وزارة العمل والتربية والتعليم ووزارة المالية وهيئة التقاعد وغيرها.

⁷ مكتب المنظمة يتبع اللجنة التنفيذية، ويعرّف وفقا لهذا النظام (مكتب المنظمة في إحدى الدول وهو شخصية معنوية يشمل المكتب وموظفيه)، وجاء في المادة (6) من هذا النظام أن جميع المكاتب تعتبر فروعاً للمنظمة تسيّر وفق ميثاقها وأنظمتها وقراراتها، فيما جاء في المادة (5) يطبق نظام الموظفين الأساسي للمنظمة على جميع موظفي ومستخدمي المكاتب.

بيئة النزاهة في الاتحادات الشعبية:

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 المسؤول 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.

تتباين مستويات تطبيق معايير وقيم النزاهة في الاتحادات الشعبية ارتباطا بمدى توفر أسس التنظيم الداخلي فيها، وبدرجة إيلاء أهمية بها من قبل المؤسسات الرسمية على مستوى المنظمة والسلطة، ومدى توفر الإمكانيات المادية والبشرية فيها، ومدى تدخل القوى والفصائل في عملها ومواقفها، ومدى تأثرها بالظروف السياسية العامة. وأخذا بعين الاعتبار كل ذلك، نوضح فيما يأتي بيئة النزاهة في تنظيم الاتحادات الشعبية وعملها:

1- البيئة القانونية (الالتزام بالتشريعات والصفة القانونية):

تلتزم الاتحادات بالقوانين والتشريعات المطبقة بوجه عام سواء كان مصدرها السلطة الفلسطينية أو منظمة التحرير، ولوحظ أنها تشارك في تطوير بعض القوانين ذات الصلة بعملها لتحقيق مصالح القطاع الذي تمثله، من ذلك مثلا السعي نحو تطوير قوانين الخدمة المدنية والعمل والعقوبات والأحوال الشخصية لتحسين ظروف أعضائها الاقتصادية والاجتماعية، والسعي نحو تطوير قانون الانتخابات سواء انتخاب المجلس الوطني أو المجلس التشريعي أو الهيئات المحلية لتحسين المشاركة السياسية لأعضائها. أما فيما يتعلق بتطبيق انظمتها ولوائحها الأساسية فقد لوحظ عدم الإلتزام بتطبيق بعض الأحكام، منها على سبيل المثال تلك المتعلقة بدورية الإنتخابات وعقد المؤتمرات العامة أو بالعضوية في هيئات الاتحاد أو بالإلتزام الأعضاء بحضور الإجتماعات الرسمية المقررة وفق النظام. ولوحظ أيضا حراكا لدى العديد من الاتحادات لتطوير أنظمتها الأساسية وتعديلها خصوصا وأن العديد منها أصبح قديما وغير متماشي مع الظروف الحالية. أما بشأن الصفة القانونية للاتحادات فهي تستمد وجودها قانونيا وشرعيا من منظمة التحرير ومعظمها غير مسجل لدى دوائر السلطة الفلسطينية، وبعضها تم إيداع أوراقه ولها رقم إيداع لدى وزارة معينة (مثل وزارة العمل).

2- عقد المؤتمرات العامة ودورية الانتخابات:

تعاني الإتحادات بوجه عام من عدم التقيد بمواعيد محددة لتنظيم إنتخاباتها وعقد مؤتمراتها العامة، وعليه لوحظ عدم وجود انتخابات دورية فيها لتجديد هيئاتها، وقد نجحت بعض الاتحادات في عقد مؤتمر عام بعد إنقطاع دام لعشرات السنوات، فيما تحضر اتحادات اخرى لذلك ولم تتمكن حتى اليوم من عقد مؤتمرها العام، وتعدو أسباب ذلك لعدم توفر الارادة السياسية او لمشكلة الداخل والخارج أو لمشكلة الانشقاق في جسم بعض الاتحادات أو للتكلفة المالية للتحضير لعقد المؤتمر العام. على سبيل المثال جرت أخر انتخابات في بعض الاتحادات (داخل وخارج) في العام 1983، 1990، وفي أخرى عام 2009، 2012. يؤثر عدم عقد المؤتمرات العامة أو تأخرها لفترات طويلة سلبا على تطوير بنية الاتحاد وعمله وهياكله ولوائحه الأساسية والداخلية، وينعكس بالتالي على مدى الثقة من قبل الجمهور به وعلى قدرته على التمثيل الحقيقي للقطاع المعني به او بالعمل على تحقيق اهدافه الداخلية او المتعلقة بالشأن العام. يشار إلى أن بعض الاتحادات تجري انتخابات دورية على مستوى الفروع وأحيانا تتأخر عن موعدها.

3- البيئة الإدارية (سياسات التوظيف والهيكليات):

الإتحادات الشعبية لا يجري التعامل معها باعتبارها مؤسسات بالمعني الحقيقي وانما باعتبارها قواعد شعبية قاعدتها الأساسية هي الجمهور في القطاع الذي تمثله، ولهذا السبب فإن المنضوين في إطار تلك الإتحادات يشملون ثلاث فئات: جمهور الاتحاد (الهيئة العامة) وهم ليسوا بعاملين وانما أعضاء (وهم متطوعون عند مشاركتهم في نشاطات الاتحاد)، وممثلو الاتحاد (هيئات الاتحاد التنظيمية)، وعاملون في الاتحاد. وبخصوص فئة العاملين في الاتحاد فهم قليلين جدا وهؤلاء أما منتدبون للاتحادات بصفتهم موظفين حكوميين أو عاملين بعقود (اعمال سكرتاريا وشؤون ادارية)، اما فئة ممثلي الاتحاد فهؤلاء أيضا في معظمهم موظفون حكوميون يتقاضون رواتبهم من الخزينة العامة أو من موارد الاتحاد. وبخصوص التوظيف فإن معظم الاتحادات ولكون التوظيف محدود جدا فلا يتم الإلتزام باعلانات في الصحف او الجرائد او حتى بتشكيل لجان توظيف بصورة منتظمة، كما ان هناك بعض التعيينات لدوافع سياسية او اجتماعية وليس على أساس الكفاءة، وعلى نحو محدود في بعض الاتحادات يتم التقيد بقانون الخدمة المدنية عند التوظيف. كذلك لا تتوفر لدى معظم الاتحادات حتى اليوم هيكليات ادارية وظيفية معتمدة (لوحظ وجود هيكلية لدى احد الاتحادات ولكنها غير منشورة)، ولا تتوفر سياسات واضحة حول اسس الترقيات والمكافآت، كما لم تقر حتى اليوم أي هيكلية موحدة للاتحادات من قبل دائرة العمل التنظيم الشعبي في المنظمة، كما لا يوجد سياسات مكتوبة بخصوص التنسيب للمشاركات الخارجية ولكن تراعى عند التنسيب معايير مثل مستوى المشاركة المطلوب واللغة والتخصص في العمل ومدى توفر تغطية مالية، ويكون التنسيب للمشاركة الخارجية في بعض الاتحادات بقرار من الامانة العامة للاتحاد.

4- الذمة المالية وتضارب المصالح وقواعد السلوك:

لا يجري العمل بنظام الذمة المالية لأعضاء الاتحادات، ولوحظ أنه لم تتوجه أي جهة رسمية بطلب لتلك الاتحادات لتقديم ذمة مالية، وتشير بعض الاتحادات أن السبب في ذلك يعود لكونها لا تملك موارد أو ميزانيات كبيرة ولا يوجد لديها استثمارات أو صناديق مالية. أما بخصوص العمل بمدونة سلوك فتقتد العديد من الاتحادات لمدونات سلوك خاصة بها، كما أن بعض الاتحادات وإن انضمت لبعض مدونات السلوك إلا أنها لم تعمل على تطبيقها وتعزيزها في بيئة العمل أو لدى جمهورها إلا القليل منها والذي شارك في إعداد مدونة سلوك كالتقابات العمالية ويجري الترويج لها في الندوات الثقافية فقط دون أن تنتشر على الموقع الإلكتروني. وتعتمد الاتحادات فيما هو مسموح أو محظور على أنظمتها الأساسية والداخلية على سبيل المثال تسقط عضوية المنتسب للاتحاد في عدة حالات من بينها الإضرار بسمعة الاتحاد، كما أن من بين شروط العضوية أن يكون الشخص حسن السيرة والسلوك أو لا يكون قد أدين بجناية أو جنحة مخلة بالشرف. كما تضع بعض الاتحادات جزاءات على المخالفين تبدأ باللوم وقد تصل إلى تجريد العضوية أو الفصل من الاتحاد.

لا يوجد لدى الاتحادات سياسية واضحة مكتوبة حول منع تضارب المصالح بما في ذلك استغلال المنصب أو تلقي هدايا وغيره، وتشير بعض الاتحادات أن العمل هو على مستوى هيئات الإتحاد ولا يوجد قرارات فردية ما يساعد في الحد من تضارب المصالح، كما أن هناك رقابة ذاتية أحيانا لكون من هم ضمن هيئات الإتحاد ينتمون إلى قوى وفصائل وهناك رقابة من هذا الفصيل على ذلك وبالعكس.

بيئة الشفافية في الاتحادات الشعبية:

الشفافية تعني التدفق الحر للمعلومات الدقيقة وفي مواقيتها وتشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. وهي تتيح للجمهور المعني في شأن م 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.

تتباين مستويات توفر معايير الشفافية في عمل المنظمات الشعبية، فيما يلي توضيح ذلك:

1- توفير المعلومات للأعضاء والجمهور بوجه عام:

تقوم الاتحادات بتوفير المعلومات العامة لأعضائها وللجمهور بوجه عام بعدة وسائل منها المواقع الالكترونية، والبيانات والأخبار الصحفية، وعقد لقاءات وورشات وإجتماعات، ومن خلال المنشورات التي تصدرها عند توفر التمويل لذلك. ولكن في حال الحاجة لمعلومات ذات طبيعة تفصيلية فهذه تعطى -إن توفرت لمن يطلبها- مثلا إحصاءات او تقارير تفصيلية وما شابهها. كما تقوم بعض الاتحادات بتعميم تقاريرها وخططها على الهيئات الإدارية في الفروع، ولكن من غير الواضح وجود نهج محدد حول تعميم تلك التقارير والخطط على الأعضاء انفسهم بصورة منتظمة (أي القواعد الشعبية).

2- الموازنة والموارد المالية:

لا يتوفر لدى العديد من الإتحادات الشعبية موازنات مالية مستقلة ضمن الصندوق القومي، وبعضها لا يضع أساسا موازنة، بينما لوحظ أن بعض الاتحادات تقوم برفع موازنة تشغيلية (مصاريف) لدائرة العمل والتنظيم الشعبي سنويا لتطرح على اللجنة التنفيذية بهدف اقرارها، كما ترفع بعض الاتحادات موازنة للقيام بفعالية او نشاط محدد بغرض تغطيته ماليا⁸. إن ما تتقاضاه الاتحادات من الصندوق القومي عبارة عن سلف مالية فقط بمبالغ محددة (تتراوح بين 1000 - 2000 دولار شهريا) يجري اغلاقها وفقا لآلية محددة، وتعاني الاتحادات لكون قيمة السلفة قليلة ولأنها احيانا لا تصرف بصورة دورية. وفي حال إعداد ميزانية او بيان بالنفقات والمصروفات فهو لا ينشر او يعمم على قواعد الاتحاد أو الجمهور. بصورة عامة لا تلجأ الاتحادات إلى تنمية مواردها من خلال التقدم لمشاريع ممولة إلا نادرا، كما أنها عملية تلقي اشتراكات من الأعضاء غير منتظمة وانقطعت لفترات طويلة ما جعل موارد تلك الاتحادات شحيحة. علما ان العديد من أنظمة الاتحادات تشير إلى أن مواردها تشمل: اشتراكات الأعضاء ومخصصات الاتحاد من الصندوق القومي والمساعدات المالية غير المشروطة. كما تتضمن الأنظمة أحكاما مالية من قبيل حفظ السجلات المالية وتدقيقها من قبل محاسب قانوني.

3- أعمال التوريد والمشتريات والعطاءات:

تجري اعمال التوريد والمشتريات والعطاءات على نحو محدود في الاتحادات الشعبية، ومن غير الواضح وجود إجراءات مكتوبة أو معلنه بهذا الشأن لدى العديد من الاتحادات تحدد من خلالها إجراءات ومعايير العمل. فيما تم تنظيم هذه المسائل في بعض الاتحادات من خلال النظام المالي. وبخصوص العطاءات يجري عمليا تشكيل لجنة تتولى النظر في العروض المقدمة وإختيار العرض المناسب منها. وتقوم بعض الاتحادات برفع الأمر لدائرة العمل والتنظيم الشعبي التي بدورها ترفع الأمر لأمانة سر اللجنة التنفيذية التي

⁸ يشار أنه لا تتدخل أي جهة حكومية في موازنات الاتحادات وأمورها المالية، ولكن في حالات استثنائية ترفع بعض الاتحادات موازنتها إلى وزارة معينة كما هو الحال إلى وزارة العمل.

تتولى أعمال الشراء (مثلا عندما يتعلق الأمر بشراء أجهزة فاكس أو تصوير أو تذاكر سفر ...). ليس من الواضح أن هناك تطبيق لقوانين العطاءات أو اللوازم المعمول بها من قبل مؤسسات السلطة الفلسطينية إلا في حالات محددة عندما يتم عمل العطاء لصالح الاتحاد من قبل وزارة المالية.

4- الأنظمة الادارية والمالية:

لا يتوفر لدى العديد من الاتحادات الشعبية أنظمة إدارية ومالية، وما يجري فقط هو تنظيم لبعض المسائل الادارية والمالية ضمن أحكام النظام الاساسي أو الداخلي ولكن بشكل محدود ومنقوص. بادرت بعض الاتحادات بوضع نظام مالي يتضمن كيفية التعامل مع الأمور المالية كالمعاملات البنكية والدفاتر والمستندات المحاسبية وقواعد الشراء والمناقصات والسلف والمصروفات، ولكن معظم الاتحادات تقتصر لذلك.

بخصوص تفرغ الموظفين العاملين في الإتحادات الشعبية، فيمكن القول بأن عددهم محدود جدا وهم في معظمهم موظفين حكوميين يخضعون في تعيينهم لأحكام قانون الخدمة المدنية ويتم نديهم من الوزارات التي يتبعونها بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام أو عاملون بعقود خاصة يتقاضون رواتبهم من الاتحاد ويخضعون لأحكام العقد وقانون العمل، ولوحظ انه في بعض الاتحادات تم وقف عملية نذب الموظفين الحكوميين وسحبهم من العمل في الاتحاد. ولوحظ بهذا الخصوص ان بعض الأعضاء المنتخبين في هيئات بعض الاتحادات يتقاضون رواتبهم من موارد الاتحاد، كما أن غياب هيكلية ادارية مقررة ومعتمدة وميزانية لدى معظم الاتحادات يحد من رقد هذه الاتحادات بموظفين دائمين.

بيئة المساءلة في الاتحادات الشعبية

المساءلة تعني الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وتحمل المسؤولية عن أعمالهم أو الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش. 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 الايجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الاخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل وتحمل المسؤولية عن قراراتهم والإجابة عن أية استفسارات عن أعمالهم.

فيما يأتي توضيح لبيئة المساءلة في الاتحادات الشعبية:

1- إعداد التقارير ورفعها:

لكون الاتحادات الشعبية تتبع بالأساس لمنظمة التحرير كما ذكرنا آنفاً، فهي ترفع تقاريرها لرئيس دائرة العمل والتنظيم الشعبي، وبخصوص التقارير التي ترفعها فهي مالية وإدارية إما كل عدة شهور أو سنة وأحياناً يرفع التقرير ارتباطاً بنشاط أو فعالية معينة قام بها الاتحاد، ولكن ليس هناك تقارير سنوية دورية حول أنشطة الاتحاد بصورة منتظمة وإنما حسب ظروف وإمكانيات الاتحاد خصوصاً وأن إعداد هذه التقارير يحتاج لموظفين إضافيين. بوجه عام لا ترفع الاتحادات تقارير لأي مؤسسة حكومية لأنها تعتبر غير تابعة للحكومة. من غير الواضح وجود منهجية موحدة لدى الاتحادات حول آلية إعداد التقارير ومحتوياتها، إذ أن لكل اتحاد طريقته في ذلك.

2- فعالية الجمعية العمومية (القاعدة الشعبية):

تعاني الاتحادات بوجه عام من ضعف مشاركة قواعدها الشعبية في أنشطتها واجتماعاتها، وتبدو علاقة تلك القواعد بالاتحادات غير فاعلة ولا تتضوي على آليات محاسبة ومساءلة، ويرجع القائمون على تلك الاتحادات أسباب ذلك لعدم وجود برامج أو مشاريع تستفيد منها القواعد بما يعزز علاقتها بالاتحاد أو لعدم التجديد الدوري لهيئاتها أو لربط المشاركة في كثير من الأحيان بمدى تحقق المصلحة من وراءها أو لضعف الحالة المادية أو للظروف السياسية في البلد الذي يكون فيه فرع للاتحاد في الخارج، وإن نشاطات وفعاليات محددة تشهد زخماً أحياناً ولكن ما دون ذلك فالمشاركة تكاد تكون ضعيفة.

3- الرقابة الإدارية والمالية:

من غير الواضح خضوع الاتحادات الشعبية لنظام رقابة منظم وفعال على مستوى المنظمة، ولكن حصلت بعض التدخلات الرقابية من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية لدى بعض الاتحادات وليس جميعها، وحتى الاتحادات التي أخضعت للرقابة لم تزود بتقرير الرقابة من قبل الديوان لتعرف جوانب الضعف والقوة. وبخصوص مراقبة الدوام فيتوفر لدى بعض الاتحادات سجل دوام للتوقيع يرفع لديوان الموظفين العام، وبعضها يفتقر لذلك. وضعف مراقبة الدوام يعود لأسباب منها قلة عدد الموظفين أو لأن طبيعة العمل ميدانية في كثير من الأحيان أو طوعية.

4- نظام الشكاوى:

يجري تلقي ومتابعة الشكاوى المقدمة خطيا لدى الاتحادات عبر دراسة الشكاوى ومتابعتها مع الجهة المشتكى عليها، وقد يصل الأمر إلى مخاطبة هذه الجهة خطيا. ولكن لا يتوفر لدى معظم الاتحادات دوائر او وحدات شكاوى أو نظام شكاوى مكتوب يتم العمل بموجبه سواء على المستوى الداخلي او الخارجي. وفي بعض الإتحادات يتم متابعة الشكاوى من خلال الوحدة القانونية من خلال نماذج شكاوى معدة لهذا الغرض، وذلك عندما يتعلق الأمر بالشكاوى ضد جهات خارجية. تواجه الاتحادات أحيانا مشكلة عدم تلقي ردود من الجهات الحكومية حول الشكاوى او المماثلة والتأخير.

المعوقات والتحديات التي تواجه الاتحادات الشعبية:

تواجه الإتحادات الشعبية بوجه عام تحديات ومعوقات داخلية وخارجية تحد من فعاليتها ونشاطها للقيام بالدور المنوط بها، فيما يأتي أبرز تلك التحديات:

- 1- ضعف أسس التنظيم الداخلي بما في ذلك دورية الانتخابات وانتظام عقد المؤتمرات العامة، وعدم التجديد في انظمتها ولوائحها الاساسية بما ينسجم مع التطورات والتحولت التي طرأت على تلك الاتحادات.
- 2- التركيبة الفصائلية في الاتحادات تسبب تدخلات حزبية في عمل الاتحادات ما يفقدها ثقة الجمهور العريض في القطاع الذي تمثله، كما لا يترك مساحة فعلية لمشاركة المستقلين في هيئات الاتحاد.
- 3- غياب هيكليات ادارية وظيفية لدى معظم الاتحادات يفقدها القابلية للتطور وضخ الموارد البشرية اللازمة للنهوض بعمل تلك الاتحادات.
- 4- عدم وجود موازنات مالية مستقلة لتلك الإتحادات وضعف مواردها المالية يحد من نشاطها وقيامها ببرامج تخدم أعضائها وقواعدها.
- 5- ارتباط إصلاح وتطوير الإتحادات بعملية الإصلاح المنشودة على مستوى منظمة التحرير ما يسهم في بطنها وعدم جديتها وفعاليتها، كما يجعل هذه الاتحادات عرضة للحسابات السياسية والتدخلات التي تؤثر سلبا عليها.
- 6- تعرض بعض الاتحادات لإنشاقات او وجود جهات موازية لها ما يؤدي إلى تشتت جهودها في تحقيق أهدافها.
- 7- ضعف روح التطوع لدى القواعد الشعبية في العديد من الاتحادات ما يحد من فعاليتها ودورها في تحقيق اهداف الاتحاد، وضعف البرامج والأنشطة الموجهة لتنمية تلك الروح أو تحقيق فائدة الأعضاء من قبل الاتحادات ذاتها.

- 8- ضعف المعرفة من قبل جمهور المواطنين بتلك الاتحادات ويعملها وعدم وجود برامج توعية وتعريف بها.
- 9- عدم وضوح العلاقة بين الاتحادات والحكومة ما يحد من دور للحكومة تجاه دعم هذه الاتحادات ماليا وإداريا ووظيفيا، وكذلك ما يحد من تأثير تلك الاتحادات خصوصا على سياسات الحكومة الاقتصادية او الاجتماعية.
- 10- ضعف التخطيط الشمولي لهذه الاتحادات من قبل الدوائر المختصة في منظمة التحرير، ما يضعف التواصل والتنسيق والتشبيك بين هذه الاتحادات.
- 11- ازدواجية التشريعات التي تخضع لها الاتحادات المتمثلة بتشريعات ومقررات المنظمة من جهة والقوانين التي تصدرها السلطة الفلسطينية.

التوصيات العامة

- 1- سنّ قانون موحد ناظم لتكوين وعمل الإتحادات الشعبية يشكل رافعة نحو إرساء اسس التنظيم القانوني السليم لتلك الاتحادات بهدف تعزيز دورها في المجتمع.
- 2- وضع هيكلية موحدة للاتحادات وإقرارها بغية إرساء أسس التنظيم الإداري السليم فيها ورفدها بالإحتياجات من الموظفين المؤهلين.
- 3- ضرورة وجود موازنات مستقلة للإتحادات تعزز من إمكانياتها المادية، وضرورة قيام الإتحادات ذاتها بتنمية مواردها المالية عبر تفعيل اشتراكات العضوية وجلب المشاريع المفيدة لأعضاءها. وإلى حين تبني ذلك من الأهمية رفع قيمة المخصصات والسلف المقدمة لتلك الإتحادات من قبل المنظمة.
- 4- ضرورة انتظام عقد المؤتمرات العامة ودورية الإنتخابات في الأجسام التمثيلية في الاتحادات.
- 5- ضرورة تبني مدونات سلوك خاصة بأعضاءها أو تطبيق ما تم تبنيه بهذا الشأن لتعزيز أسس وقيم النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل تلك الاتحادات وعلاقتها بجمهورها وبالمجتمع وبالمؤسسات الرسمية ولمنع تضارب المصالح.
- 6- ضرورة تفعيل آليات التشبيك والتعاون بين الاتحادات تجاه القضايا والمواقف العامة التي تخدم المجتمع الفلسطيني، ومساندتها لبعضها البعض في القضايا التي تحقق مصالح أعضائها.

7- ضرورة قيام الاتحادات بوضع نظام مالي وإداري يسهم في تطوير بيئة العمل، وتبني إعداد تقرير سنوي حول نشاطاتها وتعميمه للجمهور .

8- ضرورة وضع نظام شكاوى يسهل قيام الاتحادات بمتابعة الشكاوى المرفوعة لها على أسس واضحة. وأهمية قيام الجهات الحكومية بالرد على الشكاوى المرفوعة دون إبطاء أو تأخير.