

وثائق استشارة وتقييم  
من المجمع العلمي الوطني الاسرائيلي للعلوم والآداب

---

توصيات بخصوص مواصلة تفعيل  
برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة  
في دائرة العمل في إسرائيل



توصيات بخصوص مواصلة تفعيل  
برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة  
في دائرة العمل في إسرائيل

تقرير صادق عليه مجلس الجمع  
بتاريخ ٣٠ كانون الأول ٢٠٠٧

القدس- ٢٠٠٨

اللجنة الجماهيرية - العلمية بشأن برنامج دمج الحاصلين  
على مخصصات المعيشة في دائرة العمل  
الجمع العلمي الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب

رقم الإيداع: ISSN 1565--9097

©

المجمع العلمي الوطني الاسرائيلي للعلوم والآداب. ٢٠٠٨

ترجمة ونتاج النسخة العربية

أورينتاتسيا - القدس

## فهرس المحتويات

٧	توطئة
١٢	ونائق تشكيل اللجنة
١٨	أعضاء اللجنة
٢١	ملخص
٢٦	مجمال التوصيات
٣٥	تقرير اللجنة
٣٦	توطئة
	توصيات
٤١	إطار تفعيل البرنامج
٦٧	العناية بالفرد في إطار البرنامج
١٠٥	المراقبة والتنظيم ودراسة البرنامج
١٣٣	قائمة مصادر لفصل التوصيات
١٣٥	ملاحق



## توطئة

يتضمن التقرير توصيات اللجنة الجماهيرية-العلمية بشأن برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل ("اللجنة"). تتوقع التوصيات شكل المستقبل وتشير إلى كيفية التفعيل المناسب لبرنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل ("البرنامج") في إطار توزيع قطري. تعتمد التوصيات. من بين ما تعتمد عليه. على إيجابيات البرنامج وسلبياته كما طرحت في المرحلة التجريبية. وعلى الاستنتاجات المستخلصة من تفعيله. كان عدد المشاركين في البرنامج. الذين وجدوا عملاً أو زادوا من نسبة وظائفهم في المرحلة التجريبية. عالياً بالمقارنة مع الحاصلين على مخصصات المعيشة من الذين لم يشاركوا في البرنامج وبالمقارنة مع دول أخرى طبقت برامج مشابهة. كانت نسبة هؤلاء ملائمة لهدف البرنامج.<sup>1</sup> كذلك تبين في أعقاب تطبيق البرنامج أن أعداد الذين خرجوا من نظام ضمان الدخل- مع أنهم لم يُدمجوا في العمل ولم يحصلوا على مخصصات استناداً إلى مسوِّغ آخر - كانت كبيرة نسبياً. والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يوجد لدى هؤلاء المشاركين وعائلاتهم مصادر دخل؟<sup>2</sup> تجسّد هذه المعطيات مجمل جوانب البرنامج وتأثيراته. كما تجسّد الحاجة إلى إجراء فحص أساسي لكيفية زيادة الآثار الإيجابية إلى الحد الأقصى. وتقليل الآثار السلبية قدر الإمكان. تأمل اللجنة في أن يلبي هذا المستند والتوصيات التي يتضمنها تلك الحاجة ويساهم في إنجاح برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل في إسرائيل.

**برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل في إسرائيل**  
طبقاً لقرار الحكومة رقم ح.ك/٩٠. الصادر بتاريخ ٤ أيار ٢٠٠٤. وقانون السياسة الاقتصادية للسنة المالية ٢٠٠٤ (تعديلات التشريع). ٢٠٠٣. جرى تفعيل برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل (برنامج "مهليف") ابتداء من شهر آب ٢٠٠٥.<sup>3</sup> وقد جرى تعريف المرحلة الأولى من برنامج "مهليف" باعتبارها مرحلة

١ مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. نتائج أولية لمتابعة تأثير برنامج "مهليف" خلال الأشهر الـ ١٥ من تفعيله على المستحقين في بداية البرنامج (الاحتياطي). أيار ٢٠٠٧. ص ٦-٩.

٢ م. س. ص ١١-١٥.

٣ كتاب القوانين لعام ٢٠٠٤. ص ٩٩-١٠٧.

تجريبية يتم خلالها تفعيل البرنامج في أربع مناطق فقط: مدينة القدس. منطقة أشكلون وسديروت. منطقة الخضيرة ومنطقة الناصرة والناصرة العليا.<sup>٤</sup> في إطار المرحلة التجريبية، تعاقدت الحكومة الإسرائيلية مع أربع شركات تشغيل لتفعيل برنامج "مهليف". تدير كل واحدة من الشركات مركزاً أو مراكز تشغيل في واحدة من المناطق المذكورة أعلاه. تم تحديد مدة العقد الأول بين الحكومة والشركات التي تفعل البرنامج بعامين (حتى آب ٢٠٠٧). مع إمكانية التمديد.<sup>٥</sup> وخلال فترة تفعيل البرنامج جرى توجيه حوالي ٣٠,٠٠٠ من الحاصلين على مخصصات ضمان الدخل أو استكمال الدخل. المزمين بفحص التشغيل. إلى مراكز التشغيل. ويتم توجيه المشاركين في البرنامج للعمل في سوق العمل الفعلية أو إلى نشاطات من شأنها تحسين احتمالات انخراطهم في سوق العمل.

مع اقتراب انتهاء تجربة برنامج "مهليف" أعلنت الحكومة عن تطبيق برنامج تجريبي جديد هدفه دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل. أما الاسم الذي أطلق على البرنامج الجديد فهو "أوروت لتعسوكا" (أضواء للتشغيل). وتستند عناصره إلى تقرير لجنة فحص برنامج "مهليف" ("لجنة دينور") وإلى تفاهمات أخرى تم التوصل إليها بين رئيس الحكومة ووزير الصناعة والتجارة والتشغيل.<sup>٦</sup>

## اللجنة

شكلت اللجنة الجماهيرية - العلمية الخاصة ببرنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل ("اللجنة") في شهر كانون الثاني من عام ٢٠٠٦ استناداً إلى المادة ٢٣، من قانون الجمع العلمي الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب- ١٩٦١. وبموجب قرار الحكومة ح.ك/٩٠ الصادر بتاريخ ٤ أيار ٢٠٠٤. واستجابة من رئيس الجمع لطلب

٤ تقرير لجنة الخبراء لاختيار مناطق لتنفيذ تجربة الإصلاح لدمج الحاصلين على المخصصات في العمل. القدس. أيار ٢٠٠٢.

٥ The State of Israel, Tender for the Participation in the Welfare-to-Work Reform Pilot Program, Restated Vol. ٣, Restated Program Contract, p.40.

٦ قرار الحكومة رقم ١٨٧٧. الصادر بتاريخ ١ تموز ٢٠٠٧؛ دينور. ر. وآخرون. تقرير لجنة فحص برنامج "مهليف". حزيران ٢٠٠٧.



وزير الصناعة والتجارة والتشغيل في الكتاب الذي بعث به يوم ٤ كانون الأول ٢٠٠٥. إن وظيفة اللجنة هي المواكبة المتواصلة والحكيمة لسير البرنامج، وتقديم الاستشارة لمديرية البرنامج فيما يتعلق بالخطوات التي ينبغي اتخاذها لضمان نجاحه، ووضع المعايير لتقييم البرنامج، وصياغة التوصيات بشأن مواصلة التفعيل بعد الانتهاء من المرحلة التجريبية.<sup>٧</sup> استمعت اللجنة منذ تأسيسها إلى استعراض جوانب مختلفة من البرنامج، وبضمنها الجانب القانوني والاقتصادي والاجتماعي. وقد قدم كل هذه الاستعراضات ممثلون عن السلطات ذات الصلة بتفعيل البرنامج، والمنظمات الاجتماعية التي تتابع البرنامج، وباحثون. كذلك قامت اللجنة بجولة بين مراكز التشغيل بغية التعرّف عن كثر على الشركات التي تطبق البرنامج وعلى موظفيها. وكذلك على المواطنين المشاركين في البرنامج.

سبققت هذه اللجنة "لجنة الإصلاحات في سياسة معالجة غير المشتغلين الذين يعتاشون على مخصصات معيشة متواصلة" ("لجنة تميز الأولى"). وكانت حكومة إسرائيل قد تبنت توصيات لجنة تميز الأولى، التي رُفعت إلى وزير العمل والرفاه في شهر آب من عام ٢٠٠١، باعتبارها أساساً لتطبيق المرحلة التجريبية من برنامج "مهليف".<sup>٨</sup>

## شكر وتقدير

تود اللجنة التقدم بالشكر إلى جميع الأشخاص والمؤسسات الذين شاركوا في جلساتها ومنحوها من معرفتهم ووقتهم، ومن بين هؤلاء أعضاء طاقم مديرية برنامج "مهليف" / "أوروت لتعسوكا" في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل، ونخص بالذكر السيد عميحي كاتس والحامية غاليت يعكوفوف، ومستشار وزير الصناعة والتجارة والتشغيل يوسي فرحي، وطاقم البحث الذي يرافق البرنامج من قبل مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني برئاسة السيدة دينيز ناؤون والسيدة ليئا أهدوت.

<sup>٧</sup> لجنة جماهيرية - علمية بخصوص برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل. مبادئ التشكيل والتصوير، كانون الثاني ٢٠٠٦.

<sup>٨</sup> قرار اللجنة الوزارية لشؤون الاقتصاد والمجتمع ح.ك/٣٦، الصادر بتاريخ ١ تموز ٢٠٠٢.

كما تتقدم اللجنة بالشكر الى المشاركين في البرنامج الذين التقوا بأعضاء اللجنة خلال جولاتها في مراكز التشغيل. كما تتقدم بالشكر الى مثلي وموظفي مراكز التشغيل "أمين" في القدس. IWS في أشكلون. و"أجانص" في الخضيرة. و"أغام مهليف" في الناصرة؛ وتتقدم بالشكر الى مثلي المنظمات التي تتابع تطبيق البرنامج. ومنها منظمات "الالتزام بالسلام والعدل الاجتماعي". و"صوت العامل". و"ألون". و"عيادة الرفاه التشغيلي" في الجامعة العبرية. و"شتيل" و"ديد". التي مثلت أمام اللجنة بل وكلفت نفسها عناء تحويل الكثير من المواد إلى أعضاء اللجنة. كما نشكر البروفيسور يوسي تيمر وطاقم Hoover Consulting برئاسة السيد مارك هوبر. ويقتضينا الواجب أن نتقدم بالشكر الخاص إلى كل من ساهم في إجاح عمل الطواقم الفرعية التابعة للجنة: السيد رون بار يوسف من وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل. والسيدة باتيا كوهين. والحامية كرميت ناؤور والسيدة عيريت فلدمان من مؤسسة التأمين الوطني. والسيدة حاجيت تسور. والحاسب شلومي كوت والسيدة نيتسان كوليت من شركة "آرنست- أند- يانغ إسرائيل" والسيد أمنون آيخلبيرغ من شركة "عداليا للاستشارات الاقتصادية".

عكف على إعداد بعض فصول التقرير مساعدتنا البحث السيدتان تالي لاروم وحين بن شبات. أما إنتاج التقرير فقد تم بفضل الجهد الذي بذله طاقم العاملين في الجمع العلمي الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب. ولا سيما موظفي الجمع في مجال النشر. وتتقدم بالشكر إلى طاقم المبادرة للبحث التطبيقي في التربية والتعليم على نصائحهم المفيدة وعلى إشراكهم لنا في تجربتهم.

## التحكيم

بموجب قواعد الجمع العلمي الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب. وبموجب مبادئ التخطيط المعمول بها في اللجنة. نُقلت المسوّدة الأخيرة لهذا التقرير ليطلع عليها سبعة محكمون (Referees) وذلك لوضع الملاحظات والانتقادات. أما المحكمون الذين تم اختيارهم. من البلاد والخارج. فهم خبراء في مجال سياسة "من الرفاه إلى العمل". وقد تمّت صياغة التقرير بعد أن تطرق أعضاء اللجنة إلى ملاحظات المحكمين.

كما نود اللجنة التقدم بالشكر العميق الى المحكمين الذين قاموا بعملهم بتفان ودون أي مقابل مادي:

السيدة ليئا أحدوت، المركز الأكاديمي روبين ومعهد فان لير.  
البروفيسور جوش أنغريست (Joshua Angist), MIT, الولايات المتحدة.  
البروفيسور آرييه أرنون، جامعة بن غوريون في النقب ومعهد فان لير.  
الحامي أفيشاي بينيش، الجامعة العبرية في القدس  
البروفيسور يحزقييل هازنفيلد (UCLA, Yeheskel Hasenfeld), الولايات المتحدة.  
السيد شلومو كيرمر، "شلومو كيرمر للإدارة والاستشارة الاقتصادية"  
البروفيسور يوسي تير، مدير عام "تبات"، جوينت إسرائيل.

شملت ملاحظات المحكمين مواضيع عديدة ومتنوعة وتناولت بشكل خاص قضية مشاركة جهات عامة- رسمية في تفعيل البرنامج وفي شكل التفعيل المرغوب للبرنامج بشكل عام، وفي المراقبة الناجعة للقائمين على تفعيل البرنامج، وفي خلق أطر المشاركة التطوعية في البرنامج، وفي تحديد طبيعة جمهور المشاركين في البرنامج وسوق العمل في إسرائيل، وفي أعقاب عملية التحكيم دمجت اللجنة التعديلات التي ارتأتها في صلب التقرير، ويجدر التأكيد على أنه لم يُطلب من المحكمين تبني استنتاجات وتوصيات اللجنة كما أنهم لم يطلعوا على الصيغة المعدلة للتقرير قبل تقديمه للطباعة.

إن المسؤولية عن المضمون النهائي لهذه الوثيقة تقع بكاملها على عاتق اللجنة.

## وثائق تشكيل اللجنة



מנלא מקום ראש הממשלה  
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

ירושלים, ג' כסלו תשס"ז  
04 דעמבר 2005  
ע 9648

**לכבוד**  
**פרופסור מנחם יערי**  
**נשיא האקדמיה למדעים**  
**ירושלים**

מנחם שלום,

על פי החלטת הממשלה חכ"מ, 90, מיום ה-4/3/04, בניין שילוב מקבלי נמלאות קיום במעגל העבודה, הריני ממנה אותך ליושב ראש הועדה הציבורית שתלווה את הרפורמה לטיפול במקבלי נמלאות.

תפקיד הועדה יהיה ללווה את הרפורמה ולייעץ לשר התמיית בהפעלתה.

בין חברי הועדה יהיו נציגי הגופים הבאים: משרד התמיית, משרד חקלאות, משרד האוצר, הביטוח הלאומי, משרד הרווחה ומשרד המשפטים.

חברי הועדה יבחרו על ידי יושב ראש הועדה, ויוגשו לאישור השר עד ליום ה-18/12/05.

כל טוב ובהצלחה.

בברכה,  
אח"כ  
אהוד אולמרט

העסק: סר רענן דינור, מנכ"ל משרד התמיית

לוט: החלטת הממשלה



משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה  
המנהל הכללי

ט"ז טבת תשס"ו  
16 ינואר 2006  
2006-0046-72

לכבוד  
פרופ' נחום יצירי  
נשיא האקדמיה למדעים  
ירושלים

שלום רב,

הודון: הקמת ועדה ציבורית לתמיכת מחל"ם

ע"י החלטת הממשלה (חכ"מ/90, מיום ה- 4/5/04 בעניין שילוב מקבלי גמלאות קיום במעגל העבודה ובהמשך למינויך ע"י מ"מ ריה"ם ושר האוצר והחמ"ת מיום 4 דצמבר 2005, אנו מבקשים שהאקדמיה תקים את הועדה הציבורית שאתה תעמוד בראשה ע"פ מסמך שלכם: "עקרונות כיטן ומתאר" מחדש ינואר 2006.

בברכה,  
רענן יצירי  
המנהל הכללי



האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים  
THE ISRAEL ACADEMY OF SCIENCES AND HUMANITIES  
المجمع العلمي الوطني الاسرائيلي للعلوم والآداب

لجنة

عامة - علمية بخصوص برنامج  
دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة  
العمل (برنامج "مهليف")

أسس التشكيل ومسار العمل  
(TERMS OF REFERENCE)

كانون الثاني ٢٠٠٦

١. خلفية قانونية

تم تشكيل اللجنة الجماهيرية- العلمية لمتابعة وفحص برنامج "مهليف" (لاحقا: "اللجنة") عملا بالمادة ٢,٣ من قانون المجمع الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب (١٩٦١) وعملا بقرار الحكومة ح.ك/٩٠ الصادر يوم ٤ أيار ٢٠٠٤.

٢. تعيين اللجنة

رئيس اللجنة هو رئيس المجمع الوطني للعلوم. الذي عيّن في هذا المنصب من قبل وزير الصناعة والتجارة والتشغيل. في مرسومه الصادر يوم ٤ كانون الأول ٢٠٠٥. يقوم رئيس اللجنة بتعيين أعضاء اللجنة والمشاركين في عملها كمراقبين. وذلك أيضا بموجب مرسوم الوزير.

### ٣. أعضاء اللجنة

تتألف اللجنة من ثلاثة عشر عضواً. سبعة منهم من السلك الأكاديمي في إسرائيل. واثنان من هؤلاء هما أعضاء المجمع الوطني للعلوم والآداب. وستة من أعضاء اللجنة يعملون في الخدمة العامة في إسرائيل ويتم تعيينهم بالتنسيق مع الوزارات والأطر التي يعملون فيها. يدعو رئيس اللجنة، بالإضافة إلى المذكورين، رئيس مديرية "مهليف" ومدير معهد بروكدايل للمشاركة بشكل كامل في أعمال اللجنة كمراقبين.

### ٤. استقلالية اللجنة

اللجنة هي جسم تسري عليه قواعد الحرية الأكاديمية وذلك استناداً إلى ترسيخ عمل اللجنة في قانون المجمع الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب. لا تعمل اللجنة حسب أي إملاءات رسمية. كانت أم غير رسمية. ويعمل أعضاؤها بما تمليه عليهم ضمائرهم ووعيهم فقط.

### ٥. مدة التعيين

تُعين اللجنة للفترة التي تمتد عليها المرحلة التجريبية من برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل. كما حددت ذلك الحكومة الإسرائيلية. قد يستمر عمل اللجنة مدة ما بعد انتهاء التجربة، تصاغ فيها ملخصات ويُستكمل التقرير النهائي.

### ٦. مهام اللجنة

اللجنة هي جسم استشاري مقيّم تهدف نتائجها واستنتاجاتها إلى مساعدة وزير التجارة والصناعة والتشغيل ومديرية برنامج "مهليف"، وإلى توضيح الأمور التي سيتم فحصها للجمهور الإسرائيلي. أما أهم مهام اللجنة فهي:

- المرافقة الجارية والواعية لسير برنامج "مهليف" على أرض الواقع.
- تقديم الاستشارة لمديرية البرنامج بشأن الخطوات التي يجدر اتخاذها لدعم نجاح البرنامج.
- وضع معايير لتقييم البرنامج.
- صياغة توصيات بشأن مواصلة العمل. بعد انتهاء المرحلة التجريبية.

### ٧. نشاط في مجال البحث

اللجنة ليست هيئة بحثية وهي لا تمتلك الأدوات للقيام بمهام بحثية كإجراء استطلاعات ميدانية أو معالجة البيانات واسعة النطاق. وإذا دعت الحاجة. خلال عمل

اللجنة. لثل هذا الموضوع البحثي بإمكان اللجنة مراجعة إدارة معهد بروكدايل في القدس والطلب من المعهد إجراء البحث المطلوب بتفويض من اللجنة. هذا الترتيب هو ضمن الاتفاقية القائمة بين مديرية برنامج "مهليف" ومعهد بروكدايل.

#### 8. التقرير النهائي والتقارير المرحلية

مع انتهاء عملها ستقدم اللجنة تقريراً نهائياً كي تطلع عليه الحكومة ووزير الصناعة والتجارة والتشغيل والجمهور الإسرائيلي. يشتمل التقرير على تقييمات مفصلة لعمل برنامج "مهليف" وطبيعته ومدى نجاحه. كما يشتمل التقرير النهائي على توصيات مدروسة بشأن السبل الممكنة لمواصلة العمل بعد انتهاء الفترة التجريبية. ويمكن للجنة، حسب اعتباراتها، إصدار تقارير مرحلية من حين إلى آخر. قد يكون الهدف من تقديم التقرير المرحلي تسليط الضوء على قضية ملحة ترى اللجنة ضرورة طرحها للنقاش العام الجماهيري أو المهني. أو بهدف التحذير من تطور أو حدث معين ترى اللجنة أنه لا مجال لتأجيله حتى تقديم التقرير النهائي.

#### 9. مراجعة التقرير

عندما تتم بلورة المسودة الأخيرة لتقرير اللجنة النهائي سوف حوّل ليطلع عليها خمسة قراء خارجيين على الأقل وذلك لإبداء الملاحظات والانتقادات. أما الصيغة النهائية والمُلزمة للتقرير فلن تتبلور إلا بعد تطرق اللجنة إلى الملاحظات والانتقادات التي سيتم تلقيها وسيشتمل التقرير. بصيغته النهائية، على استعراض الانتقادات والتطرق إليها. من بين القراء الخارجيين الذين سيُطلب منهم إبداء ملاحظاتهم أعضاء من منظمات اجتماعية وأحداث مشغولين وخبراء من سلك موظفي الدولة.

#### 10. مكانة التقرير النهائي

يُنشر التقرير النهائي عن طريق دار النشر التابعة للمجمع الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب. وبعد مصادقة مجلس المجمع عليه ستصبح للتقرير النهائي صفة نشرة رسمية صادرة عن المجمع.



## ١١. الجوانب المالية

إن عمل أعضاء اللجنة والمراقبين هو عمل تطوعي بدون مقابل مادي ولكنهم يستحقون الحصول على بدل مصروفات كما هو متبع. تكلفة تشغيل اللجنة (وبضمن ذلك تكلفة تشغيل مركز اللجنة، وتكلفة دعوة واستضافة الخبراء الذين سيطلب مشاركتهم وتكلفة إعداد المواد وتنظيم الجولات) تغطيها مديرية "مهليف" التي ستخصص ميزانية خاصة لهذا الغرض.

## أعضاء اللجنة:

رئيس المجمع العلمي الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب	البروفيسور مناحيم يعاري- رئيس
رئيس قسم العمل الاجتماعي في جامعة بن غوريون في النقب	البروفيسور عليان القريناوي
مساعد محافظ بنك إسرائيل. كلية الاقتصاد. جامعة تل أبيب	البروفيسور تسفي أكشطاين
قسم العمل الاجتماعي في جامعة بن غوريون في النقب؛ النائبة السابقة لمدير قسم الخدمات الشخصية والاجتماعية في وزارة الرفاه الاجتماعي	الدكتورة يهوديت بارؤون
كلية العمل الاجتماعي والرفاه الاجتماعي في الجامعة العبرية في القدس	البروفيسور جوني غال
رئيس كلية الاقتصاد في جامعة تل أبيب	البروفيسور يورام فايس
مديرة قسم ضمان الدخل ونائبة نائب مدير عام التخصصات في مؤسسة التأمين الوطني	السيدة أورنا فيركوفيتسكي
عضو المجمع العلمي الوطني الإسرائيلي للعلوم والآداب؛ كلية الحقوق في جامعة تل أبيب	البروفيسورة نيللي كوهين
مديرة قسم التشغيل. وزارة استيعاب القادمين الجدد	السيدة كلاوديا كاتس
مركز تشغيل واستيعاب القادمين الجدد في قسم الميزانيات التابع لوزارة المالية	السيد شاؤول مريدور
قسم الاستشارة والتشريع في وزارة العدل	الحامي شاي سوميخ

السيد بيني بابرمان  
مدير مديرية التخطيط والبحث والاقتصاد في وزارة  
الصناعة والتجارة والتشغيل

مراقبون:

السيد رون بار يوسف  
رئيس مديرية "أوروت لتعسوكا"، وزارة الصناعة  
والتجارة والتشغيل (ابتداء من ٢٠٠٧، ١٥، ٧)

البروفيسور جاك حبيب  
مدير عام مايرز- جوينت- معهد بروكدايل

السيد موشيه لابيان  
نائب رئيس مديرية "مهليف"، وزارة الصناعة والتجارة  
والتشغيل (ابتداء من ٢٠٠٧، ١، ١) ولغاية ٢٠٠٧، ١٤، ٧)

السيدة دوريت نوبيك  
الرئيسة السابقة لمديرية "مهليف"، وزارة الصناعة  
والتجارة والتشغيل

السيد رونين ماندلكيرن  
مركز اللجنة



## ملخص

يعرّف القانون هدف برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل بأنه: "دمج الحاصلين على المخصصات في عمل يُمكنهم من توظيف قدراتهم من أجل كسب الرزق. من خلال إشراكهم في تحمل المسؤولية. وذلك لتمكينهم من الانتقال من الاعتماد على المخصصات إلى الاستقلالية الاجتماعية والاقتصادية".<sup>٩</sup> وهكذا فإن هدف البرنامج هو الدمج الفعلي والمستديم للمشاركين في البرنامج في دائرة العمل بحيث يؤدي ذلك إلى تحسين رفاهيتهم الاقتصادية والاجتماعية وزيادة نسبة المشاركة في قوة العمل في إسرائيل. إن مقاييس نجاح البرنامج ونجاح القائمين على تطبيقه تعبر بشكل مباشر عن هدف البرنامج كما ورد أعلاه. كما تعبر عن المعايير التي تميز الدمج المستديم في دائرة العمل: مستوى الأجر اللائق وفترة التشغيل التي تمكّن العامل من اكتساب الخبرة الجيدة والحقوق الكاملة.

تنقسم توصيات اللجنة إلى ثلاثة مجالات أساسية تدعم وتوازن بعضها البعض. وعليه يجب النظر إليها كوحدة واحدة لا يمكن الفصل بين أجزائها. يجب الاهتمام بتعريف العلاقة بين المجال الأول من التوصيات، الذي يتناول إطار تفعيل البرنامج، أي تعريف الجهات التي يُفضّل أن تطبق البرنامج وتعريف إطار عملها. وبين المجال الثالث من التوصيات، الذي يتناول دعم أجهزة مراقبة القائمين على تطبيق البرنامج.

كما سبق وقلنا يتناول المجال الأول من التوصيات إطار تفعيل البرنامج. وترى اللجنة في هذا المجال أنه على المستوى العملي وفي ظروف الواقع الإسرائيلي الراهن من المفضل مواصلة تفعيل البرنامج في إطار تعاقد- خارجي يشمل جهات خاصة وذلك نظرا لقدرة مثل هذه الجهات على تحقيق أهداف البرنامج بشكل ناجح. لا تبت اللجنة في مسألة ما إذا كان من المناسب مبدئياً تفعيل برنامج "من الرفاه إلى العمل" من خلال جهات عامة أو خاصة. ولذلك فهي لا تنفي احتمال إجراء فحص في المستقبل لإمكانية دمج جهات عامة في تفعيل البرنامج أو جزء من عناصره. كما ينبغي التأكيد على أن نقل صلاحيات

٩ كتاب القوانين، ٢٠٠٤، ص ٩٩.

تقديم الخدمات الاجتماعية إلى جهات خاصة يستوجب اتخاذ المزيد من الحيطة والحذر بالنسبة لإطار عملها، ولا سيما في المجال ذي التأثير الحاسم على حياة المواطنين من أبناء الطبقة الاجتماعية- الاقتصادية المتدنية في دولة إسرائيل. إن تأثير المس الاقتصادي بمداخل هؤلاء المواطنين هو بالغ الخطورة، والإمكانيات المتوفرة لديهم لمواجهة مثل هذا المس محدودة للغاية. وهكذا وضعت اللجنة عدة حَفَظَات وتوصيات في هذا الشأن: أولاً، يجب أن يكون نظام الحوافز الاقتصادية الذي سيوضع بين أيدي مطبقي البرنامج مستنداً إلى أهداف البرنامج فقط، بمعنى الدمج المستديم للمشاركين في العمل وتشجيع ترقية المشاركين في سلم الوظائف. كما يجب أن تتضمن الاتفاقية فرض عقوبات اقتصادية في حال لم يلتزم مطبقو البرنامج بشروط الاتفاقية أو لم يطبقوا توجيهات الحكومة. ثانياً، يجب ضمان مشاركة منظمات غير ربحية في تفعيل البرنامج وإتاحة دمج جهات إسرائيلية بين مطبقي البرنامج. ثالثاً، يجب أن تواصل الدولة حَمَل المخاطر الاقتصادية الكامنة في تفعيل البرنامج. نظراً لأهمية الموضوع توصي اللجنة بأن يُصادق على تفاصيل النموذج الاقتصادي النهائي طاقم مهني خارجي يتألف من خبراء في مختلف جوانب السياسة الاجتماعية- الاقتصادية.

يتناول **المجال الثاني** من التوصيات تعريف جمهور المشاركين في البرنامج وطريقة العناية به. لا ترى اللجنة أن هناك حاجة لتغيير تعريف الجمهور الملزم باختبار التشغيل الكامل أو لتغيير تعريف اختبار التشغيل نفسه. غير أن اللجنة ترى أن مجمل المشاركين الذين يتم توجيههم إلى البرنامج يجب توجيههم إلى نظام تشخيص وتصنيف تقع مسؤولية تطبيقه على الحكومة. يتحدد في هذه العملية ما إذا كان المشارك مؤهلاً للمشاركة في البرنامج في مسار عادي أو تأهيلي. وما هي القيود التي يجب فرضها على مشاركته، وقد يتحدد، بدلاً من ذلك، أنه ليس مؤهلاً للمشاركة في البرنامج. وهكذا توصي اللجنة بتعريف مسوَّغ جديد للإعفاء من اختبار التشغيل استناداً إلى عدم القدرة على العمل وأن يتضمن البرنامج مسارا للتأهيل التشغيلي للمشاركين ذوي القدرة المتدنية على العمل. ونوصي بإنشاء مسارات مشاركة تطوعية للمطالبين بضمان الدخل الحاصلين على إعفاء من المشاركة في البرنامج أو للمطالبين بمخصصات أخرى.

بالنسبة للجوانب المتعلقة بطريقة التعامل مع المشاركين في البرنامج تؤكد اللجنة على الحاجة إلى وضع برنامج شخصي يلائم مهارات المشارك التشغيلية ومميزاته الشخصية وخلق أنظمة كفيلة بإشراك المشاركين بشكل فعال في تحديد البرنامج الشخصي على أن تؤخذ بعين الاعتبار المميزات الثقافية والاجتماعية والعائلية. سيبقى مبدأ "العمل أولاً" المبدأ الأساسي في صياغة البرنامج الشخصي. غير أنه لتحسين مكانة المشاركين التشغيلية ينبغي زيادة حصة التأهيل المهني والتأهيل داخل أماكن العمل واستكمال التحصيل العلمي.

توصي اللجنة بأن يبقى تنفيذ البرنامج الشخصي، أي فحص التشغيل، شرطاً للحصول على مخصصات ضمان الدخل. ومع ذلك ترى اللجنة أن النظام المعمول به اليوم متشدد جداً وأنه يجب زيادة المرونة فيما يتعلق بنظام إلغاء المخصصات بسبب عدم تنفيذ البرنامج الشخصي، وذلك من خلال خلق نظام إلغاء تدريجي للمخصصات وأو زيادة مرونة الملاءمة لفحص التشغيل الفعلي. تؤيد اللجنة تطبيق نظام حوافز شامل يتم التأكيد فيه على الحوافز الإيجابية للمشاركين كأنظمة التطوير المهني والتأهيل المهني والخدمات الداعمة للعمل والمكافآت المالية الإضافية مقابل الانخراط في العمل لمدة طويلة. وفي هذا السياق ينبغي الإشارة إلى أن اللجنة تنظر بعين الإيجاب إلى إنشاء نظام "ضريبة الدخل السلبية" في إسرائيل خلال السنوات القادمة. لقد فحصت اللجنة بشكل خاص قضية دمج "الخدمة المجتمعية" في البرنامج الشخصي وتوصي بأن يقتصر دمج هذا المركب في البرنامج الشخصي على أربعة أشهر فقط طوال فترة المشاركة في البرنامج. كما ترى اللجنة أنه سيكون من حق المشارك في "الخدمة المجتمعية"، بالإضافة إلى مخصصات ضمان الدخل التي يستحقها، الحصول على مقابل لكنه ليس أجراً.

توصي اللجنة بأن يبقى مخططو الأهداف التشغيلية العاملون من قبل مطبقي البرنامج مسؤولين عن تحديد الإمكانيات التي ستعرض على المشارك فيما يتعلق بالبرنامج الشخصي الذي يجب عليه تنفيذه وتحديد مدى تنفيذه أو عدم تنفيذه للبرنامج الشخصي لغرض تحديد استحقاقه للمخصصات. ومع ذلك فإن نقل الصلاحيات المذكورة أعلاه إلى من هو ليس موظف هيئة عامة يستوجب قيام مديرية البرنامج بفرض المراقبة الشديدة على تأهيل مخططي الأهداف التشغيلية وتحديد

سقف المتطلبات لأداء هذه الوظيفة من حيث التجربة التشغيلية أو المستوى الثقافي. كما أن تقليل عدد ساعات عمل واضعي الأهداف التشغيلية هو شرط هام لضمان التعامل مع المشاركين في البرنامج بشكل ملائم وفعال. وعليه فقد حددت اللجنة معايير لتحديد العدد الأدنى لواضعي الأهداف في كل مركز.

أما **المجال الثالث** من التوصيات فيتناول. كما سبق وذكر. أجهزة الرقابة التي تفرضها حكومة إسرائيل على الجهات التي تطبق البرنامج وعلى الأدوات المطلوبة لفحص نجاح البرنامج. وكما سبق فإنه يجري في إطار البرنامج نقل صلاحيات حكومية مختلفة إلى جهات خاصة. وعليه فإن هناك أهمية بالغة للرقابة الحكومية الملائمة لمطبقي البرنامج التي تتألف من آليات رقابة شاملة ومن مؤسسات للمحافظة على حقوق كل واحد من المشاركين في البرنامج.

تبرز في المؤسسات التي تعنى بالمحافظة على حقوق جميع المشاركين أهمية وجود لجان الاعتراض التي تشكل الأداة الأساسية المتاحة أمام المشارك الذي يرى أن قرارات مخططي الأهداف التشغيلية مست دون مبرر. توصي اللجنة بدعم مكانة المشاركين في البرنامج الذين يتوجهون إلى لجان الاعتراض من خلال تسهيل وصول المشاركين إلى لجان الاعتراض وتقديم الدعم القضائي لكل مشارك يرغب في ذلك. ولتحسين أداء لجان الاعتراض توصي اللجنة بزيادة عدد التشكيلات القائمة على أن يُضاف إليها متخصصون في مجال القانون. بما أن لجان الاعتراض ليست مؤهلة لأن تبحث سوى قرارات مخططي الأهداف التشغيلية فإن اللجنة توصي بأن تُبحث الاعتراضات على القرارات الأخرى التي اتخذتها جهات تعمل في إطار البرنامج في محاكم العمل. كما ترى اللجنة أنه للحيلولة دون أي احتمال لحدوث تضارب في المصالح يجب أن يكون الأطباء العاملين في مراكز التشغيل. والذين يبتون بالمحددات الطبية للمشاركين. موظفين لدى الحكومة.

إلى جانب البت في المراجعات العينية للمشاركين في البرنامج يجب تعزيز آليات الرقابة الشاملة التي تهدف إلى ضمان عمل الجهات التي تطبق البرنامج لتحقيق أهداف البرنامج وفق ما هو محدد في القانون والأنظمة وتعليمات المديرية وفي الاتفاق بين



الحكومة والجهات التي تطبق البرنامج. توصي اللجنة بأن يعين وزير الصناعة والتجارة والتشغيل طاقم توجيه يتألف من ممثلين عن الحكومة وممثلين عن هيئات عامة. ويقوم هذا الطاقم بمرافقة تطبيق البرنامج بشكل متواصل. ويرسم سياسة مديرية البرنامج ويراقب تطبيقها بشكل محايد. وفي المقابل. يجب أن تبادر مديرية البرنامج إلى فرض تدابير رقابة شاملة على أن يجري تطبيق الاستنتاجات المتخذة عنها من خلال آليات ملائمة تتقرر بالاتفاق بين الحكومة ومطبقي البرنامج.

الجوانب الأخرى المتعلقة بالرقابة الشاملة للبرنامج تتعلق بأنظمة المعلومات والبحث المرتبطة بالبرنامج. أولاً. لكي يتسنى تطبيق الرقابة الفاعلة. وفي الوقت المناسب للبرنامج. يجب إنشاء نظام معلومات موحد وشامل تفعله مديرية البرنامج ويجمع المعطيات من جميع الجهات. الخاصة والحكومية. ذات العلاقة بتفعيل البرنامج. ثانياً. توصي اللجنة بمواصلة إجراء البحث المرافق للبرنامج من قبل مديرية البرنامج وتشجيع البحث الخارجي للبرنامج.

## مجمل التوصيات

### 1. إطار تفعيل البرنامج

الجهات المكلفة بتفعيل البرنامج:

**التوصية 1,1:** على المستوى العملي وفي ظروف الواقع الإسرائيلي الراهن ترى اللجنة أن برنامج "مهليف" ينفذ بواسطة شركات خاصة، وشركات ربحية وأخرى غير ربحية. مع الحرص على عدم غياب مكانة الجمعيات غير الربحية عن مطبقي البرنامج. لا تبت اللجنة في مسألة من هو الأجدد مبدئياً بتفعيل برنامج "من الرفاه إلى العمل"- جهات عامة أو خاصة. وعليه فهي لا تمنع في إجراء فحص مستقبلي لدمج جهات عامة في تفعيل البرنامج أو جزء من عناصره.

**التوصية 1,2:** يطبق البرنامج بواسطة جهات إسرائيلية و/أو دولية.

**التوصية 1,3:** تطبق طريقة الحصرية المنطقية في توزيع الخدمات بين مطبقي البرنامج. وسيتم تخفيف المطبقين من أجل زيادة التنافس بينهم. سيتم تشجيع التنافس من خلال توفير إمكانية محدودة لانتقال المشاركين من منطقة تفعيل إلى أخرى ومن خلال تقديم الحوافز على أساس معايير متساوية بين المطبقين.

مبنى الاتفاقية:

**التوصية 1,4:** تمتد فترة العقد بين الحكومة ومطبقي البرنامج مدة ثلاث إلى أربع سنوات (بعد فترة الإنشاء) مع تمكين الحكومة من تمديد الفترة لعامين إلى ثلاثة أعوام أخرى حسب جودة أداء مطبقي البرنامج.

**التوصية 1,5:** يجب أن تتحمل الدولة جُلّ المجازفة الاقتصادية الكامنة في تفعيل البرنامج.

محفزات اقتصادية لمطبقي البرنامج:

**التوصية 1,6:** يجب فرض عقوبات على مطبقي البرنامج في حال عدم الالتزام بشروط الاتفاقية و/أو بتوجيهات الحكومة.

**التوصية ١.٧:** يجب تحديد محفزات لمطبقي البرنامج مقابل تحقيق أهداف البرنامج. بمعنى الدمج المستديم في العمل وتشجيع ترقية المشاركين في سلم التشغيل.  
**التوصية ١.٨:** يجب عدم مكافأة مطبقي البرنامج على التوفير في تخصيص الخدمات الداعمة للعمل.

### تحفيز المشغلين:

**التوصية ١.٩:** يعتمد تحفيز المشغلين على ميزانية مطبقي البرنامج دون تدخل مباشر من الدولة.

### توصيات قبيل التطبيق:

**التوصية ١.١٠:** تجري ملاءمة أنظمة المعلومات مع نموذج المحفزات الاقتصادية المقترح.  
**التوصية ١.١١:** تجري المصادقة على النموذج الاقتصادي النهائي من قبل طاقم مهني خارجي مكون من خبراء في مختلف جوانب السياسة الاجتماعية- الاقتصادية.

## ٢. العناية بالفرد في إطار البرنامج

### جمهور المشاركين واختبار التشغيل:

**التوصية ٢.١:** يسري واجب الملاءمة لاختبار التشغيل على كل شخص يطلب الحصول على مخصصات ضمان الدخل على ألا يكون معفى منه بموجب القانون. لن يسري التغيير في اختبار التشغيل الأساسي الذي ينص على أنه على المشارك في البرنامج تطبيق برنامج شخصي من ثلاثين إلى أربعين ساعة أسبوعية.

**التوصية ٢.٢:** يُقام جهاز فحص/ تصنيف (يقع تحت مسؤولية الحكومة) ليصنف جميع المشاركين في البرنامج. باستثناء المشاركين الذين يصرحون بأهليتهم الكاملة للعمل، أو الذين يستوفون جملة شروط معينة (كالمشاركين الشباب مثلا). من صلاحية جهاز التشخيص أن يقرر أن المشارك مؤهل للمشاركة في البرنامج بشكل عادي وأن يضع قيودا حسب الحاجة. كما إن من صلاحيته أن يقرّر إذا كان المشارك مؤهل للمشاركة في البرنامج في مسار تأهيل تشغيلي أو غير مؤهل للمشاركة في البرنامج.

**التوصية ٢,٣:** يتضمن جهاز التشخيص/ التصنيف فحصاً متعدد التخصصات لوضع المشارك من حيث التشغيل. ومن بين ذلك التشخيص الطبي والنفسي- الاجتماعي والأدائي.

**التوصية ٢,٤:** المشارك الذي تم توجيهه إلى البرنامج في مسار عادي ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي خلال سنة، يتم توجيهه إلى تشخيص جديد. أما المشارك الذي تم توجيهه للبرنامج في مسار تأهيل تشغيلي ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي خلال نصف عام، فيتم توجيهه للتشخيص من جديد.

**التوصية ٢,٥:** يتم تحديد سبب جديد للإعفاء من فحص التشغيل استناداً إلى عدم القدرة على العمل. يُفحص هذا الإعفاء من جديد في نهاية فترة مدتها بضعة أشهر. وخلال نصف العام الأول الذي يُوجه فيه المشارك إلى البرنامج لا يُمنح إعفاء من المشاركة في البرنامج، غير أنه يكون بالإمكان تحديد نطاق برنامجه الشخصي حتى الحد الأدنى المؤلف من لقاء أسبوعي مع مخطط أهداف التشغيل.

**التوصية ٢,٦:** على الرغم مما ورد أعلاه في التوصية (٢,١)، فإن مراكز التشغيل ستُحول بتقليل نسبة معينة من مجموع الساعات الأسبوعية لدى نسبة معينة من المشاركين الذين سيعملون في إطارها.

**التوصية ٢,٧:** يجب إنشاء مسارات للمشاركة الطوعية في البرنامج، وبضمنها تمكين الحاصل على مخصصات ضمان الدخل المعفى من المشاركة في البرنامج. أو الحاصل على مخصصات أخرى، من المشاركة في البرنامج حسب رغبته. كما يجب تمكين المشارك في البرنامج في إطار مسار التأهيل التشغيلي من التحول إلى المسار العادي.

### البرنامج الشخصي:

**التوصية ٢,٨:** تتم ملاءمة البرنامج الشخصي لمؤهلات المشارك التشغيلية ولصفاته الشخصية. كوضعه الصحي ووضعه العائلي مثلاً. كما تتم ملاءمة البرنامج للمحدوديات التي ستنتظر خلال عملية التشخيص/ التصنيف حسب طبيعة وحجم اختبار التشغيل الذي يكون المشارك ملزماً به.

**التوصية ٢,٩:** لدعم دمج المشاركين في العمل سيظل مبدأ "العمل أولاً" (work-first)

الخط الموجه الأساسي في وضع البرنامج الشخصي. ومع ذلك وبهدف تعزيز قدرة المشاركين على كسب الرزق. وتعزيزا لمكانتهم التشغيلية يجب أن يهتم البرنامج الشخصي بالتأهيل المهني. والتأهيل داخل أماكن العمل. وحت ظروف معينة. باستكمال التحصيل العلمي أيضا.

**التوصية ٢،١٠:** يجب وضع آليات لإشراك المشاركين بشكل فعال في صياغة البرنامج الشخصي. ويتأني ذلك من خلال طرح خيارات البرنامج الشخصي أمام المشارك كي يختار منها. وذلك في ضوء الاعتراف بكرامة المشارك بأهمية ذلك في انخراطه من أجل نجاح العملية برمتها.

**التوصية ٢،١١:** يتحدد البرنامج الشخصي حسب الميزات الثقافية والاجتماعية والعائلية للمشارك وبعد التشاور مع مؤسسات الرفاه ومع جهات أخرى ذات صلة في المجتمع. وبضمنها المنظمات المجتمعية.

#### مكافأة المشاركين:

**التوصية ٢،١٢:** لضمان حفيز المشاركة في البرنامج يستمر العمل بنظام إلغاء المحصنات بسبب عدم تنفيذ البرنامج الشخصي. أي اختبار التشغيل. غير أنه يجب زيادة المرونة في هذا النظام من خلال نظام الإلغاء التدريجي للمحصنات و/أو زيادة المرونة في شروط الملاءمة لاختبار التشغيل العملية. وفي إطار هذا النظام يعتبر رفض المشارك القبول بعمل ما. عدم التزام من جانبه بالبرنامج الشخصي بشكل كامل.

**التوصية ٢،١٣:** الدمج المستديم في العمل هو الهدف الأساسي للبرنامج. وعليه يجب خلق محفزات للمشاركين وللجهات التي تطبق البرنامج عندما يندمج المشارك في العمل لمدة طويلة. وفي مثل هذه الحالات يجب وضع آليات للترقية المهنية للمشاركين أيضا.

**التوصية ٢،١٤:** طريقة تقديم الخدمات الداعمة للعمل للمشاركين. التي أنتهجت في المرحلة التجريبية من برنامج "مهليف". هي طريقة مقبولة في مجمل البرامج المعترف بها في العالم. هذه الطريقة هي محفز إيجابي أثبت نفسه كأداة ناجعة وضرورية لتحقيق أهداف البرنامج. ولذلك يجب ضمان عدم توقف تخصيص هذه الخدمات للمشاركين مع الانتقال إلى سوق العمل. إلا بشكل تدريجي.

**التوصية ٢,١٥:** خُفيز المشاركون في البرنامج والجهات التي تطبقه. بسبب النجاحات المحققة في مجال الدمج النوعي. مشروط بوجود نظام معلومات قادر على تزويد معطيات محدثة وذات مصداقية عالية. إذا لم يتم إيجاد مصدر آخر للمعطيات في هذا المجال ينبغي وضع نظام مكافآت استناداً إلى تقرير الأسماء الذي يقدمه المشاركون.

#### مخططو الأهداف التشغيلية:

**التوصية ٢,١٦:** يحدد مخطط الأهداف التشغيلية الإمكانيات التي ستُعرض على المشارك فيما يتعلق بالبرنامج الشخصي الذي يجب عليه تنفيذه بموجب ما تقرر في التوصية ٢,١٠ أعلاه. كما يحدد مخطط الأهداف التشغيلية مدى تطبيق أو عدم تطبيق المشارك للبرنامج الشخصي وذلك لتحديد استحقاق المشارك للمخصصات. بموجب ما تحدد في التوصية ٢,١٢ أعلاه.

**التوصية ٢,١٧:** يتم توسيع مطالب الحد الأدنى المنصوص عليها حالياً في القانون بحيث يكون مخطط الأهداف التشغيلية ذا تجربة تشغيلية لا تقل عن ثلاث سنوات (لا تشمل الخدمة العسكرية أو الوطنية). أو حصل على شهادة بكالوريوس من مؤسسة أكاديمية معترف بها. وذا تجربة في العمل لا تقل عن سنة (لا تشمل الخدمة العسكرية أو الوطنية). يكون مخططو الأهداف التشغيلية في مسار التأهيل التشغيلي حاصلين على تأهيل في أحد مجالات التأهيل.

**التوصية ٢,١٨:** صيغ برنامج التأهيل الذي وضعه مخططو الأهداف التشغيلية بشكل مستقل من خلال كل واحد من مراكز التشغيل. ولكنه سيحتاج بالطبع إلى مصادقة مسبقة من مديرية البرنامج. إن استكمال عملية التأهيل والنجاح في الامتحان النهائي من قبل مديرية البرنامج مع انتهاء هذه العملية يشكّلان شرطاً أساسياً لتطبيق صلاحيات مخطط الأهداف التشغيلية. يُوضع برنامج تأهيل خاص يلائم مخططي الأهداف التشغيلية العاملة في إطار مسار التأهيل التشغيلي.

**التوصية ٢,١٩:** يحصل كل مشارك على ساعة استشارة واحدة شهرياً على الأقل بصرف النظر عن نوع البرنامج الشخصي الذي يشارك فيه. وفي كل الأحوال لا يقل المعدل لعموم المشاركين عن ساعتين استشارة شهرياً.

### خدمات داعمة للعمل:

**التوصية ٢،٢٠:** تُخصّص نسبة ثابتة من ميزانية الخدمات الداعمة للعمل (WSS) لأطر التأهيل المهني ويتحمل المركز جزءاً من التكلفة. هكذا يكون بالإمكان مراقبة عملية اختيار مسارات التأهيل وملاءمتها لزيادة احتمالات انخراط المشارك في سوق العمل.

**التوصية ٢،٢١:** في إطار ميزانية الخدمات الداعمة للعمل سيتم التأكيد بشكل خاص على تمويل أطر تربية وتعليم. لن يكون هناك وضع يشارك فيه والد لديه أطفال حتى سن ١٢ عاما في البرنامج دون ترتيب مُرضٍ لأطفاله. تُلزم مراكز التشغيل بتمويل أطر التربية والتعليم للأطفال (حتى سن ١٢ عاما) للمشاركين في البرنامج الذين لم يُدمجوا في العمل. كما تموّل أطر تعليمية للأطفال (حتى سن ١٢ عاما) من أبناء مشاركين دُمجوا في العمل. وذلك خلال العام الأول في العمل. يُخفّض التمويل تدريجيا حتى نهاية هذا العام.

### الخدمة المجتمعية:

**التوصية ٢،٢٢:** تبقى "الخدمة المجتمعية" عنصرا ممكنا في البرنامج الشخصي لكل المشاركين الذين تنقصهم تجربة تشغيلية. ولكن سيكون هناك قيود زمنية يبلغ أقصاها أربعة أشهر في كل فترة المشاركة في البرنامج. سيكون بالإمكان تمديد مدة المشاركة في إطار "الخدمة المجتمعية" أربعة أشهر إضافية إذا أبدى المشارك موافقته الصريحة على ذلك.

**التوصية ٢،٢٣:** نظرا للطبيعة الخاصة لـ "الخدمة المجتمعية" توصي اللجنة بأن يستحق المشارك في "الخدمة المجتمعية". بالإضافة إلى مخصصات ضمان الدخل التي يستحقها. مكافأة أخرى ليست أجرا. تكون هذه المكافأة مساوية للدخل الذي لا يؤخذ بالحسبان (disregard) عند احتساب مخصصات الفرد الذي يتولى أمر طفل. يُدفع نصف هذه المكافأة بالتزامن مع أداء الخدمة المجتمعية. بينما يُدفع النصف الثاني منها عند دمج المشارك في العمل.

دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل



### ٣. مراقبة البرنامج وتنظيمه ودراسته

مؤسّسات المحافظة على حقوق المشاركين في البرنامج:

#### (١) عملية سماع الافادات لجان الاعتراض

**التوصية ٣,١:** يجب إجراء عملية الاستماع قبل رفع التقرير بشأن عدم اجتياز اختبار التشغيل بغية إبلاغ المشارك في وقت مبكر بأن هناك احتمالاً لإلغاء مخصصات المعيشة التي يستحقها ولتعزيز إمكانية الحوار بين المشارك ومركز التشغيل. يُحول أي قرار بشأن رفع تقرير من هذا النوع إلى المشارك بشكل خطي ومترجمًا إلى لغته الأم إذا اقتضى الأمر.

**التوصية ٣,٢:** يجب ألا تكون هنالك أي صلة، كالصلة الاقتصادية أو المادية ما بين لجنة الاعتراض والجهة التي تفعل البرنامج.

**التوصية ٣,٣:** يجب تيسير وصول المشاركين في البرنامج إلى لجان الاعتراض من جميع النواحي الملائمة: الموقع الجغرافي للجان، إبلاغ المشارك بحقوقه فيما يتعلق بتقديم الاعتراض. الوقت المخصص لتقديم الاعتراض (الذي سيُمدد إلى عشرين يوماً على الأقل). التكلفة الاقتصادية التي يترتب عليها تقديم الاعتراض وملاءمة هذه الاجراءات للغة مقدم الاعتراض.

**التوصية ٣,٤:** يحظى كل مشارك يتوجه إلى لجنة الاعتراض بتمثيل من محام يوفره له مكتب الدعم القضائي في وزارة العدل.

**التوصية ٣,٥:** يجب زيادة عدد تشكيلات لجان الاعتراض بغية القيام بإجراء ملائم وسريع بموجب بقية التوجيهات بشأن لجان الاعتراض.

**التوصية ٣,٦:** يجب دعم الأداء شبه القضائي الذي تقوم به لجنة الاعتراض من خلال إشراك رجل قانون في لجنة الاعتراض ومن خلال توفير التأهيل الملائم لأعضاء اللجنة.

**التوصية ٣,٧:** تفرض عقوبات اقتصادية ناجعة على مطبقي البرنامج في حالة كثرة الاعتراضات التي سببتين للجنة الاعتراضات أن لها ما يبررها.

#### (٢) الاعتراضات المقدمة ضد قرارات جهات أخرى في إطار البرنامج

التوصية ٣,٨: تُبحث الاعتراضات على قرارات الجهات الأخرى العاملة في إطار البرنامج في محاكم العمل.

#### (٣) تشخيص المحدودية الطبية للمشاركين في البرنامج

التوصية ٣,٩: يتم فحص الحالة الطبية للمشاركين ذوي المحدودية الطبية المؤقتة (الإصابة بمرض لمدة تصل إلى ٣٠ يوماً) من خلال أطباء تابعين لوزارة الصناعة والتجارة والتشغيل.

التوصية ٣,١٠: في حالات الطوارئ يجب مواصلة تطبيق إجراء العلاج السريع ("نظام الأيام السبعة") للمشاركين ذوي المحدودية الطبية الدائمة.

#### (٤) مفوضية شكاوى الجمهور

التوصية ٣,١١: يجب تسهيل الوصول إلى مفوضية شكاوى الجمهور التابعة للبرنامج في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل.

#### آليات الرقابة الشاملة:

التوصية ٣,١٢: يعين وزير الصناعة والتجارة والتشغيل طاقم توجيه يتألف من ممثلين كبار عن مختلف الوزارات الحكومية ذات العلاقة بالبرنامج ومن ممثلين عن الجمهور. يقوم هذا الطاقم بمرافقة تطبيق البرنامج بشكل دائم، ويرسم سياسة مديرية البرنامج ويراقب تطبيقها بشكل محايد.

التوصية ٣,١٣: يجب على مديرية البرنامج المبادرة إلى تطبيق إجراءات مراقبة شاملة توجّه أولاً وقبل كل شيء لفحص ما يقوم به مطبقو البرنامج بالنسبة لأهدافه. يتم ذلك مع التأكيد اللازم على المحافظة على حقوق المشاركين في البرنامج.

التوصية ٣,١٤: يجب إنشاء آليات تطبيق ناجعة في إطار الاتفاق بين الحكومة ومطبقي البرنامج.

**التوصية ٣,١٥:** يجب تحديد مقاييس ومعايير موحدة في إطار عملية الرقابة.

**التوصية ٣,١٦:** يجب إنشاء نظام معلوماتي موحد وشامل يوفر المعطيات الشاملة في كل ما يتعلق بتفعيل البرنامج استنادا إلى المعطيات الجارية التي سيتم تلقيها بشكل مباشر من مراكز التشغيل ومن الجهات الحكومية المناسبة. يجري تفعيل هذا النظام المعلوماتي عن طريق مديرية البرنامج.

**التوصية ٣,١٧:** لفحص مدى نجاح البرنامج في تحقيق هدفه ومجمل تأثيراته يجب العمل على مواصلة البحث المرافق له من قبل مديرية البرنامج طوال فترة تفعيله. كما يجب الاهتمام بتوفير معطيات متاحة للبحث من قبل طرف خارجي.



# تقرير اللجنة

## توطئة

### هدف البرنامج

ارتأت اللجنة، في مستهل هذا التقرير، التأكيد على هدف برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل كما نصّ عليها القانون. وقد وضع أعضاء اللجنة هذا الهدف نصب أعينهم أثناء صياغة التقرير. بل ومن الضروري أن يكون نصب أعين جميع صنّاع القرار فيما يتعلق بالبرنامج.

ينص قانون السياسة الاقتصادية لعام ٢٠٠٤ على أن هدف البرنامج هو: "دمج الحاصلين على مخصصات في أعمال تمكّنهم من استثمار قدرتهم على كسب الرزق. إلى جانب إشراكهم في حَمَلِ المسؤولية عن ذلك، ليتسنى لهم الانتقال من الاعتماد على المخصصات إلى الاستقلالية الاجتماعية والاقتصادية".<sup>١</sup> وهكذا فإن الهدف هو وضع المشاركين في البرنامج ضمن دائرة العمل بشكل مستديم. الأمر الذي من شأنه تحسين رفاهيتهم الاقتصادية والاجتماعية وزيادة نسبة المشاركة في قوة العمل في إسرائيل. لا يحقق البرنامج هدفه من خلال مجرد دمج المشارك في مكان العمل. بل إن الأمر منوط بعوامل أخرى أهمها مستوى أجر العامل ومدة تشغيله وظروف عمله: ينبغي أن يكسب العامل أجرا لا يقل عن أجر الحد الأدنى وأن يستمر عمله مدة زمنية طويلة وفي إطار يضمن له جميع حقوقه كعامل كما نصّ عليه القانون. وتجدر الإشارة إلى أن مجرد خفض عدد الحاصلين على المخصصات من بين جمهور المشاركين في البرنامج لا يشكل هدفا للبرنامج بل هو نتاج مصاحب له. إن النظر إلى خفض مدفوعات المخصصات كهدف بحد ذاته قد يخلق ضغوطات تؤثر بشكل مخالف لأهداف البرنامج كما حددها القانون.

إن معايير نجاح البرنامج ونجاح مطبّقيه تعكس بشكل مباشر هدف البرنامج كما تحدد أعلاه والمقاييس التي تميز الدمج المستديم في دوائر العمل: مستوى الأجر اللائق ومدة تشغيل تتيح اكتساب الخبرة الكبيرة والحقوق الكاملة. ويُستدل من ذلك أنه ينبغي دراسة ما إذا كانت المشاركة في البرنامج قد حسّنت، وإلى أي مدى، من مستوى معيشة ورفاهية المشاركين وحالت دون المسّ بنمط حياتهم.

### ملاءمة البرنامج لظروف الاقتصاد الإسرائيلي

يتعلق هدف برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل. وتأثير البرنامج على المشاركين فيه، إلى حد كبير. بالظروف السائدة في الاقتصاد الإسرائيلي برمته وفي سوق العمل الإسرائيلي بشكل خاص. ومن هنا فإنه يتوجب على الحكومة أن تدرك وتلائم بين طبيعة تطبيق البرنامج والاتجاه الاقتصادي السائد في الاقتصاد الإسرائيلي في تلك الفترة. إن ملاءمة السياسة لظروف الاقتصاد الإسرائيلي هي أمر هام من لتعزيز الآثار الإيجابية للبرنامج على المشاركين فيه والحد من الآثار السلبية.





## مبنى التقرير

تنقسم التوصيات في هذا التقرير إلى ثلاثة فصول:

يتضمن فصل "إطار تفعيل البرنامج" النقاط التالية: أهم المبادئ المتعلقة بالجهات التي يُفضل أن تطبق البرنامج وبإطار الاتصال مع هذه الجهات. وأهم مبادئ مجمل الحوافز الاقتصادية التي يجب وضعها أمام مطبقي البرنامج وأمام المشاركين وأمام المشغلين المفترضين. والتوصيات المتعلقة بعملية التطبيق العملي لهذه المبادئ.

أما فصل "معالجة الفرد في إطار البرنامج" فيتناول تنظيم العلاقات بين الحاصلين على مخصصات ضمان الدخل. ولا سيما المشاركين في البرنامج من جهة. وبين حكومة إسرائيل والجهات التي تطبق البرنامج من قبلها من جهة أخرى. تقدم اللجنة في هذا الفصل توصيات بشأن النقاط التالية: تعريف جمهور المشاركين في البرنامج. وطبيعة اختبار التشغيل الذي سيُطبق في إطار البرنامج. وأهم المبادئ المتعلقة بوضع البرنامج الشخصي الخاص بالمشاركين بالبرنامج. وقواعد تخصيص الخدمات الداعمة للعمل ودمج المشاركين في "الخدمة المجتمعية". ومنظومة الحقوق والواجبات. والحوافز والعقوبات التي سيواجهها المشاركون. والقواعد المتعلقة بالمخططين للأهداف التشغيلية.

أما فصل "المراقبة والتسوية ودراسة البرنامج" فيبحث في وسائل مراقبة حكومة إسرائيل للجهات التي تطبق البرنامج على أرض الواقع والقواعد المطلوبة لإختبار نجاح البرنامج. ويتضمن هذا الفصل توصيات بشأن النقاط التالية: المؤسسات الهادفة إلى حماية حقوق الأفراد المشاركين في البرنامج. وآليات المراقبة والمعلومات التابعة لمديرية البرنامج في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل: الفحص المستقبلي لنجاح البرنامج والدراسة المطلوبة لهذا الغرض.

تقدم اللجنة توصياتها كوحدة واحدة تدعم أجزاؤها بعضها البعض وتوازن بعضها البعض. وبناء على ذلك سيكون التبرني الجزئي للتوصيات مخالفا للأسس التي يقوم عليها التقرير.

١١ كتاب القوانين لعام ٢٠٠٤، ص ٩٩-١٠٧.

١٢ المقصود بمصطلح "جهات خاصة" هو الشركات الربحية والجمعيات غير الربحية على حد سواء.

## توصيات

### ١- إطار تفعيل البرنامج

#### مدخل

إن إطار تفعيل برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل ونموذج المحفزات الاقتصادية، الذي يعتبر جزء منه، ينبغي أن يعكس أهداف البرنامج ويدعم تطلعاته وعناصره المختلفة، يعتمد النموذج الوارد هنا على الفرضية القائلة إن هدف البرنامج هو دمج الحاصلين على مخصصات ضمان الدخل، من كانوا خارج سوق العمل لمدة طويلة، في دائرة العمل المستديم، يُشار إلى أن هذا الهدف منصوص عليه في قانون السياسة الاقتصادية الصادر عام ٢٠٠٤، حيث ورد في نص القانون أن: "دمج الحاصلين على مخصصات في وظائف تمكّنهم من استثمار قدرتهم على كسب الرزق، إلى جانب إشراكهم في حَمَل المسؤولية عن ذلك، ليتسنى لهم الانتقال من الاعتماد على المخصصات إلى الاستقلالية الاجتماعية والاقتصادية"<sup>١١</sup> وعليه، يسعى البرنامج إلى توجيه الميزانيات المخصصة لدفع مخصصات ضمان الدخل لمستحقيها فقط.

يجب أن يؤدي إطار تفعيل البرنامج إلى تحقيق ما ذكر، وأن يشكل نظام المراقبة الأساسي للجهات التي تطبق البرنامج، مع الحرص على المحافظة على حقوق المشمولين في البرنامج، ولا سيما في كل ما يتعلق بالحيلولة دون المسّ غير المبرّر بحقوقهم في الحصول على مخصصات ضمان الدخل، ويجدر التأكيد على هذه المسألة، لأن إطار تفعيل البرنامج ينص، بموجب توصيات اللجنة في هذا الفصل، على نقل المسؤولية عن توفير الخدمات الاجتماعية- العامة إلى جهات خاصة.<sup>١٢</sup> إن نقل المسؤولية عن توفير هذه الخدمات يشتمل أيضا على نقل الصلاحيات المتعلقة بتقديم التقارير حول تطبيق اختبار التشغيل، الذي يشكل شرطا لتلقي مخصصات المعيشة (مخصصات ضمان الدخل)، وهكذا فإن من شأن هذا النقل التسبب بحرمان بعض الناس، من لا

<sup>١٣</sup> ينبغي أن يجري الفحص المذكور بعد تفعيل البرنامج وتثبيتته طوال مدة زمنية لا بأس بها، أي بعد بضع سنوات.

يتملكون أسباب العيش. من مخصصات المعيشة. كما ستُنقل إلى الجهات الخاصة  
صلاحيات تتعلق بتحديد البرنامج الشخصي الذي يُلزم المشاركين به وإلزام المشاركين  
بالتصريح عن المعلومات الشخصية أو الخضوع للتشخيص الطبي. النقاط المذكورة  
أعلاه صحيحة بشكل خاص في مجال ذي تأثير حاسم على حياة المواطنين من أبناء  
الطبقة الاجتماعية- الاقتصادية المتدنية في إسرائيل. إن تأثير المسّ الاقتصادي بمداخل  
هؤلاء المواطنين شديد القوة بينما الإمكانيات المتوفرة لديهم لمواجهة مثل هذا المسّ  
محدودة للغاية. وعليه فإن على إطار التفعيل الذي سيرد هنا أن يعكس مسؤولية  
الحكومة عن الخدمات العامة التي يقدمها البرنامج وأن يشكل إطاراً للمراقبة الناجمة  
من قبل الحكومة للجهات التي تطبق البرنامج. إلى جانب وجود إطار تفعيل يعكس  
هذه المبادئ. على الحكومة دعم مؤسسات الرقابة على البرنامج وعلى أولئك الذين  
يفعلون مراكز التشغيل والتأكد من وجود تنظيم ناجح في جميع الأوقات. كما هو  
مفصل أعلاه في فصل "تنظيم البرنامج ومراقبته ودراسته".

تتضمن بنود هذا الفصل تعريفاً للمبادئ الأساسية ذات العلاقة بالجهات التي يُفضل أن  
تقوم بتفعيل البرنامج وبإطار الارتباط بتلك الجهات. ويتضمن هذا التقرير لاحقاً المبادئ  
الأساسية ذات العلاقة بمجمل المحفزات الاقتصادية التي يجب طرحها على مطبقي  
البرنامج وذلك لدعم أهداف البرنامج مع حماية حقوق المشاركين. أما الجزء الأخير من  
التقرير فيتضمن توصيات تتعلق بعملية التطبيق الفاعل لمبادئ إطار تفعيل البرنامج.

## الجهات المكلفة بتفعيل البرنامج

**التوصية ١.١: على المستوى العملي، وفي ظروف الواقع الإسرائيلي الراهن، قررت  
اللجنة تنفيذ برنامج "مهليف" سيتم من قبل شركات خاصة، وشركات ذات  
أهداف ربحية ومؤسسات غير ربحية، مع الحرص على عدم غياب دور المؤسسات  
غير الربحية عن عملية تفعيل البرنامج. لا تبت اللجنة في مسألة من هو  
الجدير مبدئياً بتفعيل برنامج "من الرفاه إلى العمل" - جهات عامة أم خاصة.  
وعليه فهي لا تعارض احتمال الفحص المستقبلي لدمج جهات عامة في**

### تفعيل البرنامج أو جزء من عناصره.<sup>١٥</sup>

**الوضع في المرحلة التجريبية:** إن أساس تفعيل برنامجي "مهليف" و"أوروت لتعسوكا" هو قانون السياسة الاقتصادية للسنة المالية ٢٠٠٤ (تعديلات التشريع). لعام ٢٠٠٣ [الفصل "ز": دمج الحاصلين على المخصصات في دائرة العمل (أمر مؤقت)].<sup>١٦</sup> الذي أقرته الكنيست يوم ٧ كانون الثاني ٢٠٠٤. والذي يعرف مبادئ البرنامج وأهدافه. استنادا إلى تعليمات القانون نشرت الحكومة في شهر أيار ٢٠٠٤. ومن خلال لجنة عطاءات متعددة الوزارات مشتركة لوزارة الصناعة والتجارة والتشغيل ولوزارة المالية ومؤسسة التأمين الوطني وخدمة التشغيل. وعطاء دولي لتفعيل مراكز التشغيل في المرحلة التجريبية من البرنامج. استند العطاء إلى مبدأ التعاقد الخارجي الواسع المعمول به في الخدمات العامة المرؤدة في إطار البرنامج. وعليه فقد توجه إلى شركات دولية أو إلى منظمات غير ربحية هي عبارة عن الحاديات موجودة في إسرائيل أو في دول أخرى تقيم علاقات دبلوماسية مع إسرائيل. وعلى الرغم من أن العطاء وضع تسهيلات للمنظمات غير الربحية بالمقارنة مع الشركات التجارية. إلا أن جميع الفائزين بالعطاء هي شركات تجارية. وفي إطار شروط العطاء ألزمت الشركات الدولية الفائزة بالتعاقد مع جهة إسرائيلية ليست مؤسسة عامة. أو جهة ممولة أو حتى جهة مدعومة. لتقيم بالتعاون معها أحادا جديدا من أجل إقامة مركز التشغيل وتفعيله.

**المقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من استعراض شمل ثلاث عشرة دولة في العالم. بما فيها الولايات المتحدة الأميركية (أريزونا، كاليفورنيا، فلوريدا، ديلوفر، إنديانا، مينسوتا، تكساس، ويسكونسين، نيويورك) وكندا وأوروبا (بريطانيا والدانمارك وهولندا). أن مراكز التشغيل. سواء في أوروبا أو في الولايات المتحدة الأميركية. تفعّلها وتديرها. وفق بعض البرامج. جهات خاصة. فيما تفعّلها. وفق بعضها الآخر. خدمات التشغيل أو جهة حكومية موازنة. في معظم الحالات التي تقوم فيها خدمات التشغيل الحكومية بتفعيل البرنامج يجري تشغيل متعهدين ثانويين يقدمون خدمات مختلفة (كالتأهيل المهني). هذه المجموعة من المتعهدين الثانويين متنوعة جدا- بدءا من الكليات في

١٥ انظروا النقاش الوارد في أفيشاري بينيش. نظام التعاقد الخارجي (Outsourcing) في منظار القضاء الجماهيري: خصخصة برامج من الرفاه إلى العمل. "هتسبرا" ومشكلة إخفاقات الرقابة. مشباطيم. لم يُنشر بعد.

بريطانيا وحتى المنظمات الدينية غير الربحية في الولايات المتحدة الأمريكية. عندما تدير مراكز التشغيل جهات خاصة تكون هناك ثلاثة أنواع أساسية من مطبقي البرامج: (1) شركات خاصة ربحية؛ (2) مؤسسات دينية غير ربحية (مثل: Salvation Army) ملتزمة بتقديم الخدمات لكل من يطلبها بصرف النظر عن ديانته (وهي موجودة فقط في الولايات المتحدة)؛ (3) مؤسسات غير ربحية لا تُحسب على أي ديانة، وهي تتميز بثقافة تنظيمية مشابهة جدا لتلك الموجودة في الشركات الخاصة.

**توصيات ومسؤوغات:** إن بحث مسألة ما إذا كان بالإمكان في مرحلة الانتشار القطري للبرنامج، مواصلة تفعيله في إطار نظام التعاقد الخارجي، يطرح بالأساس اعتبارات النجاعة في تحقيق أهداف البرنامج مقابل اعتبارات تتعلق بالمسؤولية العامة عن توفير الخدمات الاجتماعية. إلى جانب الاعتبارات التي تتعلق بالنجاعة في تحقيق أهداف البرنامج يجب التشديد على نجاعة الاهتمام بالمشارك، التي تتجسد، من بين ما تتجسد من خلاله، بتوفر ومرونة الموارد والحلول لترقية المشارك في سلم التشغيل، على مستوى الخدمة للمشارك وفي تركيز مجمل الجهات ذات الاهتمام في مكان واحد. هذه المبادئ هي جوهرية بالنسبة للبرنامج وتأثيرها على تحقيق أهدافه هو تأثير حاسم. وفي المقابل، من بين الاعتبارات المتعلقة بالمسؤولية العامة عن توفير الخدمات الاجتماعية يجب التأكيد على الالتزام التام والأکید من جانب الإدارة العامة التام والأکید بالمصلحة العامة بتقديم الخدمات الاجتماعية. كما يجب التأكيد على الاعتبار المطلوب لتفعيل القوة السلطوية الكامنة في تحديد استحقاق الحصول على هذه الخدمات أو في تزويدها، وعلى الأعراف المعمول بها في إطار الإدارة العامة، كإجراء اللائق والعمل وفق قواعد موحدة، وغير ذلك.<sup>10</sup>

**إزاء الواقع الإسرائيلي الراهن توصي اللجنة بتفعيل البرنامج في إطار نظام التعاقد الخارجي مع جهات خاصة- مؤسسات غير ربحية وشركات تجارية،** تنبع هذه التوصية من المرونة التي تتمتع بها المؤسسات غير الربحية والشركات التجارية، وهي مرونة غير متوفرة لدى الجهات العامة بسبب أنظمة التشغيل المعمول بها اليوم؛ القوانين والأنظمة التي تسري على طلب الخدمات الخارجية (واجب العطاءات)؛ وأنظمة الكمبيوتر وغير ذلك. تنبع أهمية المرونة في تفعيل البرنامج من التنوع في احتياجات المشاركين فيما يتعلق بإزالة العوائق التي تعترض دخولهم الى سوق العمل.

ومن الحاجة إلى الملاءمة المستقبلية لمراكز التشغيل بسبب التغير في حجم وطبيعة الشريحة السكانية التي يتم توجيهها إليها وبسبب التغيرات التي ستطرأ على إطار تفعيل البرنامج، ولا سيما في سنوات تفعيله الأولى. يجدر التأكيد على هذه المسألة إزاء التباين البارز في حجم وطبيعة شريحة المشاركين في البرنامج في مرحلته الأولى. مع سريان الانتشار القطري، وبين حجمها وطبيعتها في المرحلة الثانية من تفعيل البرنامج. بعد خروج قسم كبير من المشاركين من البرنامج. مثلما حدث فعلا في المرحلة التجريبية. كما إن تفعيل البرنامج عن طريق شركات تجارية ومؤسسات غير ربحية في إطار نموذج ملائم من المحفزات الاقتصادية من شأنه تحقيق التزام عال من قبل الجهات القائمة على تفعيله بتحقيق أهداف الحكومة المنصوص عليها في البرنامج. يجدر التأكيد على أن اللجنة لم تتطرق في مباحثاتها إلى القضية المبدئية في موضوع حدود التخصصية، وهي لا تبت في مسألة من هو الأجدد مبدئيا بتفعيل برنامج "من الرفاه إلى العمل"- جهات عامة أم خاصة. إن تناول هذه المواضيع يتعدى شروط التعيين التي وضعت للجنة، تعتمد هذه التوصية على تقييم اللجنة لإطار التشغيل الملائم لتطبيق برنامج "من الرفاه إلى العمل" مع الأخذ بعين الاعتبار الشروط المؤسساتية والاقتصادية القائمة اليوم في إسرائيل.

يجب ضمان وجود مؤسسات غير ربحية ذات سمعة جيدة في تقديم الخدمات الاجتماعية بين مطبقي البرنامج من خلال التفضيل الواضح لهذه الجهات في عطاء تفعيل البرنامج أو من خلال وسائل أخرى. يجب التأكيد على أن تفعيل البرنامج في إطار نظام التعاقد الخارجي يجب أن يرافقه تقليص احتمالات المس بالمسؤولية العامة من الخدمات المقدمة في إطار البرنامج. وعليه فإنه يجب ضمان دعم منظومة المحفزات دعما مطلقا لأهداف البرنامج، وأن يعمل إلى جانبها نظام رقابة ناجح لما تقوم به الجهات التي تفعل البرنامج.

التوصية 1.2: يُفَعَّل البرنامج من خلال جهات إسرائيلية و/أو دولية

الوضع في المرحلة التجريبية: تم توجيه العطاء قبيل تفعيل المرحلة التجريبية إلى شركات دولية أو إلى منظمات غير ربحية هي عبارة عن اتحادات موجودة في إسرائيل أو في دولة تقيم علاقات دبلوماسية مع إسرائيل. وفي الواقع المشاركة في العطاء لم

تتطلب أن يكون مقدمو العروض شركات أجنبية فقط. ومع ذلك فإن الخبرة المهنية المطلوبة من مقدمي العروض كشرط أساسي في العطاء (كما هو مفصل أدناه) حددت الخبرة التي لم تكن موجودة في إسرائيل في موعد نشر العطاء.

ألزم مقدمو العروض في العطاء باستيفاء الشروط التالية:

١- الخبرة المهنية: كان على مقدم العرض في العطاء إظهار خبرته المهنية كما هو مفصل أدناه. وقد تكون هذه الخبرة خبرة مقدم العرض نفسه أو خبرة شركة فرعية يمتلك مقدم العرض أكثر من نصفها:

• عمل مقدم العرض خلال ما لا يقل عن السنوات السبع التي سبقت موعد تقديم العروض للعطاء في تفعيل برامج "من الرفاه إلى العمل" على أساس إدارة ملفات. كانت مشاركة الحاصلين على التخصصات فيها ملزمة واشتملت على أداء الدمج. كل ذلك شريطة أن يكون العمل قد تم على برنامج واحد عالج طوال ثلاث سنوات متواصلة ما لا يقل عن ٥٠٠ مشارك أو عدة برامج عاجلت ما مجموعه ٣٠٠٠ مشارك طوال ثلاث سنوات على الأقل.

• طوّر مقدم العرض خلال السنوات السبع التي سبقت موعد تقديم العروض للعطاء برامج تفعيل مفصلة أو كتب تفعيل أو دليل أنظمة لبرامج "من الرفاه إلى العمل" عملوا حسب هذه البرامج أو الكتب بشكل متواصل لمدة ثلاث سنوات على الأقل.

• لدى مقدم العرض خبرة في العمل مع ما لا يقل عن ٥٠ مشغّل من أجل تطوير أماكن عمل خلال السنوات الثلاث التي سبقت موعد تقديم العروض للعطاء.

• اكتسب مقدم العرض أو طوّر وطبّق خلال السنوات الثلاث التي سبقت موعد تقديم العروض للعطاء منظومة معلومات محوسبة لإدارة الملفات ورفع التقارير عن النشاط. استخدم مقدم العرض هذه المنظومة من أجل متابعة المشاركين في البرنامج والرقابة عليهم.

٢- القاعدة المالية: متوسط الدورة المالية السنوية لمقدم العرض خلال السنوات الثلاث التي سبقت موعد تقديم العروض لا يقل عن \$ ٥,٠٠٠,٠٠٠, ولا تقل قيمة أسهمه عن \$ ٢,٠٠٠,٠٠٠.

٣- كفالة بنكية لتنفيذ العرض - طلب من مقدمي العروض إرفاق عروضهم بكفالة بنكية بمبلغ \$ ٥٠٠,٠٠٠ ش.ح حسب صيغة مصادق عليها أرفقت بمستندات العطاء.

عند تقديم العروض تلقت لجنة العطاءات سبعة عروض من شركات تجارية دولية من أوروبا ومن الولايات المتحدة الأمريكية وعرض واحد من مؤسسة غير ربحية من الولايات المتحدة الأمريكية. ومع انتهاء مرحلة العطاء اختير من بين مقدمي العروض الذين شاركوا في العطاء أربعة فائزين: شركة AHE من بريطانيا، وشركة Maximus من الولايات المتحدة الأمريكية، وشركة Calder من هولندا، وشركة Agens من هولندا. ألزمت الشركات الدولية التي وقع عليها الاختيار كشركات فائزة في العطاء بالارتباط بجهة إسرائيلية لتقييم بالتعاون معها الأحاداً جديداً لإنشاء وتفعيل مركز التشغيل. كما تقرر ألا تقل حصة الشركة الدولية في الأحاد عن ٥٠٪ وألا تزيد عن ٧٥٪ (انظروا الملحق "أ": الأحاد التي تقوم بتفعيل مراكز التشغيل).

توصيات ومسوغات: الهدف من التوجه إلى جهات دولية لتفعيل مراكز التشغيل في المرحلة التجريبية هو إتاحة الفرصة للاستفادة من الخبرة المتوفرة في العالم في تفعيل برامج مشابهة. لم تعرف الحكومة سوى تمييز مبادئ الخدمة المطلوبة. بينما كان النقص في المعرفة الأكثر شمولية في تفعيل برامج "من الرفاه إلى العمل" واضحاً. عامل الخبرة في تفعيل برامج "من الرفاه إلى العمل" هو عامل بالغ الأهمية إزاء التحول الذي تعكسه هذه البرامج في مواجهة مشاكل التشغيل وإزاء الصعوبات التي تعترض المشاركين في البرنامج فيما يتعلق باندماجهم في سوق العمل. بما أن الحكومة تكتسب الخبرة الواسعة والكافية فيما يتعلق بتفعيل البرنامج. وذلك بفضل توسيع البرنامج ليصبح ذا انتشار قطري مع نهاية الفترة التجريبية. فإن التوجه إلى جهات دولية فقط من أجل تفعيل البرنامج ليس ملزماً. وعليه فإن اللجنة توصي بالأولى بتوجه العطاء لتوسيع البرنامج ليصبح ذا انتشار قطري بالضرورة إلى جهات دولية ذات تجربة في تفعيل برامج مشابهة فقط. بل يتيح لجهات محلية أيضاً الانخراط في هذا الفرع. لمواصلة دفع دخول الخبرة الدولية إلى إسرائيل يجب تشجيع جهات محلية ذات خبرة دولية وأو شراكات بين جهات محلية و جهات دولية. يمكن القول إن المؤسسات غير الربحية غير المحلية ستكون قليلة الاهتمام نسبياً بتفعيل البرنامج. ولذلك فإن التوجه إلى جهات محلية سيساهم ضمان مشاركة مؤسسات غير ربحية في تفعيل البرنامج. كما هو مبين في التوصية ١.١.



التوصية ١,٣: تُطبق طريقة الحصرية المنطقية في توزيع الخدمة بين مطبقي البرنامج. وتقدم للمطبقين محفزات للتنافس فيما بينهم. يتم تشجيع التنافس من خلال توفير إمكانية محدودة لانتقال المشاركين من منطقة تفعيل إلى منطقة أخرى ومن خلال منح المحفزات على أساس مقاييس مقارنة بين مطبقي البرنامج.

الوضع في المرحلة التجريبية: حُددت في إطار العطاء المناطق التالية باعتبارها المناطق التجريبية الأربع لتفعيل البرنامج: أشكلون (جزء من المدينة) وسديروت؛ القدس (جزء من المدينة)؛ الخضيرة ومحيطها؛ الناصرة والناصرية العليا. اختار كل واحد من الفائزين بالعطاء منطقة تجريبية واحدة باعتبارها المنطقة المفضلة لتفعيل البرنامج. استناداً إلى وثائق العطاء والاتفاق مع المطبقين الذين فازوا بالعطاء تعتبر كل منطقة تجريبية مساحة جغرافية محددة ومعروفة ضمت في وقت تفعيل البرنامج حوالي ٣٥٠٠ أسرة مشاركة. تألفت هذه العائلات من حاصلين على ضمان الدخل بالتزامن مع بدء البرنامج ومُطالبين جدد يخوضون إجراءات المصادقة على المُخصّصات. ابتداءً من موعد التفعيل كان المسؤول عن تفعيل البرنامج مسؤولاً عن جميع المُطالبين بضمان الدخل في المنطقة التجريبية الواقعة تحت مسؤوليته.

المقارنة مع دول في العالم: يُستدل من المقارنة مع دول في العالم، والمذكورة في التوصية ١,١ أنه لتشجيع مطبقي البرنامج على تزويد المشاركين بخدمات أفضل قدر الإمكان يتضمن بعض البرامج التي تم استعراضها حق المشاركين في اختيار المركز الذي سيتم توجيههم إليه (كبرنامج Minnesota, Hennepin County). غير أن هذه الطريقة لا تسمح بمواجهة ظاهرة "الباب المستدير"- أي دمج مشارك يتبع للمطبق «أ» في العمل، بدلاً من دمج مشارك آخر في البرنامج تابع لمفعل البرنامج «ب». وذلك لإعداد فرض المسؤولية المنطقية على مطبقي البرنامج.

هناك نوع آخر من التنافس يمكن رؤيته في البرنامج في أريزونا (Arizona, Maricopa County)، التي يُكافأ فيها المركز الخاص على إنجازات تفوق إنجازات المركز الذي تتولى الدولة تفعيله. تتيح هذه الطريقة خلق التنافس الواضح على المستوى الإقليمي من جهة. كما تتيح إبطال مفعول بعض المخاطر النابعة من اقتصاد الماكرو في مجال سوق

العمل من جهة أخرى. كفترات النمو أو التباطؤ. والتغيرات الجوهرية في قوانين العمل وما شابه ذلك. وهكذا فإنه إذا واجه جميع مطبقي البرنامج تقليصا ملحوظا في عرض أماكن العمل نتيجة الوضع الاقتصادي في المرافق الاقتصادية عامة فسيتم تحديث وتعديل المكافأة مقابل أداء مطبق البرنامج بالشكل المناسب.

**توصيات ومسوّغات: توصي اللجنة بمواصلة انتهاج طريقة الحصرية المنطقية في توزيع الخدمة بين مطبقي البرنامج على غرار الوضع في المرحلة التجريبية. ولتشجيع التنافس بين مختلف مطبقي البرنامج في إطار هذه الطريقة توصي اللجنة بإفساح المجال أمام الانتقال المحدود للمشاركين بين مناطق التطبيق المتجاورة ودمج محفز على أساس معايير مقارنة بين مطبقي البرنامج. إن نقل الحصرية المنطقية إلى كل مطبق للبرنامج يخلق في الواقع خطورة منطقية لكل مطبق. وهدفه ضمان المحفز للمطبق لكي ينقل الحاصلين على المخصصات إلى تشغيل طويل الأمد دون التسبب بضرر لشتغلين آخرين في المنطقة. يهدف هذا النظام إلى منع ظاهرة "الباب المستدير". ومع ذلك فإن هذه الطريقة تخلق احتكارا منطقيا ولا تتيح التنافس بين مطبقي البرنامج. كما سبق فإنه لمواجهة هذه المشكلة يجب إتاحة الانتقال المحدود للمشاركين بين المناطق المتجاورة. ويمكن لمشارك من منطقة معينة أن ينتقل، مرة كل فترة معينة، إلى مركز التشغيل في إحدى المناطق المجاورة. كما يجب "خلق" التنافس من خلال تحديد معايير الأداء ومعايير النجاح المقارنة بين المطبقيين في المناطق المختلفة، على غرار الطريقة المعمول بها في أريزونا في الولايات المتحدة الأمريكية (Arizona, Maricopa County). ولهذا الغرض يجب التطرق إلى خصائص المناطق وحجمها عند تحديد المقاييس المقارنة.**

## مبنى الاتفاقية

التوصية ١.٤: تتراوح مدة العقد بين الحكومة والجهة التي تفعل البرنامج بين ثلاث إلى أربع سنوات (بالإضافة إلى فترة الإنشاء). مع إمكانية تمديد الحكومة للمدة عامين حتى ثلاثة أعوام أخرى حسب جودة أداء مطبق البرنامج.

الوضع في المرحلة التجريبية: تم تحديد العقد بين الحكومة ومطبقي البرنامج بـ ٤ عامين ونصف (منها نصف عام لإنشاء مراكز التشغيل وعامان لفترة التفعيل). وأمام الحكومة إمكانية تمديد العقد ثلاثة أعوام أخرى (إلى ما مجموعه خمس سنوات). في شهر آب ٢٠٠٧ جرى تمديد العقد عامين.

المقارنة مع دول في العالم: هناك برامج تتوقف مدة امتياز مطبقيها على مدى تقيدهم بشروط الأداء المحددة مسبقاً. أي أن مطبق البرنامج يكون مدركاً أنه إذا حقق بعض الأهداف المحددة فسيُضمن له حق مواصلة تفعيل البرنامج. كما في Wisconsin-Milwaukee County, حيث يبين الاتفاق أن الالتزام بحجم معين من معايير الأداء يضمن لمطبق البرنامج حق مواصلة تفعيل البرنامج في المستقبل (the right of first selection). وفي أماكن أخرى يكون تمديد الاتفاق ممكناً مع أنه غير ضروري. هذا هو الحال في New York City, حيث تبلغ مدة الاتفاق ثلاث سنوات وأمام الحكومة إمكانية تمديده ثلاث فترات أخرى تتألف كل منها من عام واحد.

توصيات ومسوّغات: يجب أن يستند تحديد مدة العقد مع مطبقي البرنامج إلى عدة اعتبارات تتعلق بالمصلحة الاقتصادية لمطبق البرنامج وبالمصلحة الحكومية والعامّة. أما بالنسبة لمصلحة مطبق البرنامج فإن مدة العقد يجب أن تعكس الوضوح الاقتصادي الكافي والاستغلال الناجع للبنى التحتية المحلية تمهيداً لتفعيل مركز التشغيل. إن الاستغلال الناجع للبنى التحتية المقامة تمهيداً لتفعيل مراكز التشغيل هو مصلحة حكومية أيضاً بسبب الحاجة إلى الاستغلال الناجع للميزانية الحكومية المخصصة لذلك. كما إن على مدة العقد أن تمكن الحكومة من استبدال مطبق البرنامج في حال عدم الرضا عن أدائه وتخفيف مطبق البرنامج لكي يقدم أداء أفضل فيما يخص

## التوصية 1.5: يجب أن تتحمل الدولة جُل الخطورة الاقتصادية المترتبة على تفعيل البرنامج.

الوضع في المرحلة التجريبية: مقابل إقامة وتفعيل مركز التشغيل حصل مفعّله على المدفوعات التالية من الحكومة:

● منحة إنشاء بالمبلغ الذي عرضه مفعّل البرنامج في العرض الذي قدّمه للعطاء- هذا المبلغ لم يزد عن ١٠ مليون ش.ج ودُفع خلال فترة الإنشاء. كما ذكر فإن هذا المبلغ هو المبلغ النموذجي الذي عرضه مفعّل المركز في العرض الذي قدّمه للعطاء وهو ليس المبلغ الذي صرفه مفعّل المركز فعليا لإنشاء المركز. جميع العروض الفائزة كانت متشابهة وقريبة من مبلغ الحد الأقصى لمنحة الإنشاء.

● دفع مصاريف تفعيل البرنامج بالمبلغ الذي عرضه مفعّل المركز في العرض الذي قدّمه للمركز- هذا المبلغ لم يزد عن ٣٤,٦ مليون ش.ج لمدة عامين (لـ ٣٥٠٠ أسرة) وقد دُفع مرة كل فصل خلال فترة التفعيل. بموجب التوزيع الفصلي لمصروفات التفعيل التي ذكرها المفعّل في عرضه للعطاء. كما ذكر فإن هذا المبلغ كان هو المبلغ المعياري الذي عرضه المفعّل في العرض الذي قدّمه للمركز. وهو ليس المبلغ الذي صرفه المفعّل فعليا لتفعيل المركز.

كذلك كانت العروض الفائزة في العطاء شبيهة وقريبة من مبلغ الحد الأقصى من حيث المبلغ المخصص لدفع مصروفات التفعيل. ومع ذلك فقد كان هناك تباين في التوزيع الفصلي لمجموع المدفوعات لفترة التفعيل: رأى ثلاثة مفعّلين أن مصروفات التفعيل ستكون عالية في الفصول الأولى من التفعيل وانخفضت بعد ذلك تدريجيا مع انخفاض عدد الأسر المشاركة في البرنامج. بينما رأى مفعّل واحد أن هناك توزيعا متساويا لمصروفات التفعيل في جميع فصول التفعيل. اشتملت مصروفات التفعيل على التكاليف التالية: تكلفة القوى البشرية. تكلفة عمليات الدمج والتأهيل والتكاليف المتفرقة.

● دفع بدل المصروفات نظير الخدمات الداعمة للعمل (WSS) - دفع بدل المصروفات المباشرة نظير الخدمات الداعمة للعمل. بحسب مصروفات المفعّل الفعلية. لم يزد المبلغ المسترجع عن ٢٣,٦ مليون ش.ج لعامين (لـ ٣٥٠٠ أسرة) وقد دُفع مرة كل فصل.

بدل مصروفات الخدمات الداعمة للعمل WSS لكل فصل لم يزد عن تكلفة هذا البند مقابل نفس الفصل كما حدد المفعّل في عرضه.

اشتملت الخدمات الداعمة للعمل، التي كان ينبغي أن يحصل المفعّلون نظيرها على دفع بدل المصروفات، بالأساس على خدمات حضانة الأطفال والمواصلات. خلال الفصول الأولى من البرنامج لم يكن هناك استخدام واسع لهذه الخدمات. وبلغ استغلال ميزانية كل المفعّلين في هذا الموضوع في أول فصلين أقل من ١٥٪ من الميزانية التي وضعها المفعّلون قبل التفعيل. وفي أعقاب ذلك ولتشجيع المفعّلين على توسيع نطاق الخدمات الداعمة للعمل للمشاركين، زادت مديرية البرنامج من مرونة المعايير الخاصة بالخدمات التي سيُعترف بها كخدمات داعمة للعمل لغرض دفع بدل المصروفات التي تصرف عليها. بالإضافة إلى توفير إمكانية نقل ميزانية الـ WSS التي لم تُستغل في الفصول السابقة (مع التقيد بقيود الميزانية المتعلقة بالمبلغ الإجمالي لدفع بدل مصروفات الـ WSS لكل فترة التفعيل فقط). ولتشجيع المفعّلين على توفير التأهيل المهني للمشاركين تقرر الاعتراف بشروط معينة في هذا الموضوع كخدمات داعمة للعمل. إزاء هذه التغيرات طرأ ارتفاع في حجم استغلال ميزانية الخدمات الداعمة للعمل.

اشتملت مدفوعات العلاوات على عنصرين: إضافة علاوة توفير في مدفوعات الخصصات وعلاوة إغلاق الملفات:

● علاوة التوفير في مدفوعات الخصصات- أجري الفحص الكمي الذي يقيس نجاح كل مركز بواسطة قياس التزامه بهدف التوفير في مدفوعات الخصصات التي حدّدت في المركز. إذا فاقت نسبة التوفير المتراكمة طوال فترة التفعيل الهدف فسيستحق المفعّل علاوة مالية تُحسب من التوفير الفائض الذي فاق الهدف المحدد (أهداف التوفير واحتساب العلاوة مفصلة لاحقاً في التوصية ١,٧).

● علاوة إغلاق الملفات- أجري الفحص النوعي الذي يقيس نجاح كل مركز تشغيل من خلال قياس عدد الملفات التي أُغلقت بعد تحويلها إلى المركز وبقيت مغلقة طوال أكثر من ستة أشهر متواصلة وعدد الملفات التي أُغلقت عقب تحويلها إلى المركز وبقيت مغلقة طوال ما يزيد عن تسعة أشهر متواصلة. باستثناء الملفات التي أُغلقت عقب إلغاء المركز للمخصصات (احتساب العلاوة مفصلة لاحقاً في التوصية ١,٧).

● علاوة على التوفير في تكاليف الـ WSS - مع انتهاء فترة التفعيل يُجرى فحص لمجمل المبلغ المسترجع بدل مصروفات الـ WSS من ميزانية الـ WSS التي خصصها كل مفعل في عرضه للمركز. إذا تبين أن مجمل استغلال المفعل لميزانية الـ WSS أقل من المطلوب في العرض فسيحصل المفعل على علاوة بنسبة ٥% من مجمل التوفير في هذه الميزانية. تهدف هذه الآلية إلى تحفيز المفعلين على شراء خدمات الـ WSS بتكلفة أقل من أجل الاستغلال الناجع للميزانية. وذلك على الرغم من أن الحكومة رأت أن المفعل غير معني بالتوفير في حجم الخدمات المعروضة على المشاركين. بما أن هذه الخدمات ينبغي أن تقود إلى دمج المشارك في العمل. الأمر الذي سيمنح المفعل علاوة مالية أعلى بكثير من المبلغ الذي سيتحقق من التوفير في تكاليف الـ WSS. يعتمد تقدير حصص التوفير بين الحكومة والمفعل على احتساب نسبة عناصر الميزانية. تعتمد عناصر الميزانية على ما نُفذ من مجمل الميزانية مقارنة بنسبة عناصر الميزانية المحددة مسبقاً أو على المصروفات من مجمل الميزانية. يعرض الجدول ١,١ مثلاً عددياً لتوضيح مدخولات المفعل خلال فترة الإنشاء وفترة التفعيل الممتدة على عامين حسب مبنى الميزانية المبين أعلاه:

الجدول ١,١ - نموذج تقدير عناصر مدخولات مفعل في المرحلة التجريبية

١٠,٠٠٠,٠٠٠ ش.ج	منحة إنشاء
٣٤,٦٠٠,٠٠٠ ش.ج	ميزانية التفعيل
٢٣,٦٠٠,٠٠٠ ش.ج	إعادة بدل مصروفات الخدمات الداعمة للعمل
٤,٦٠٠,٠٠٠ ش.ج	علاوة نظير توفير ٤٠% في مدفوعات الخصاصات
٣٩٠,٠٠٠ ش.ج	علاوة نظير إغلاق ٢٥% من الملفات (ما يزيد عن ٩ أشهر)
٧٣,١٩٠,٠٠٠ ش.ج	مجموع المدفوعات للمركز

يمكن أن نرى من خلال النموذج المبين في الجدول ١,١ أن نسبة عناصر الميزانية المعتمدة على الأداء (بنود العلاوة) تبلغ حوالي ٦,٨% من مجمل مدفوعات الحكومة للمركز. وأن هذه النسبة تعكس ربح المركز إذا افترضنا أنه لا يربح من المدفوعات الطبيعية (منحة الإنشاء وميزانية التفعيل).

**مقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من المقارنة مع دول في العالم، والتي ذكرت في التوصية 1.1، أن هناك أربعة أنواع من الاتفاقات التي تنظم العلاقات بين السلطة المراقبة والمفعلين الخاصين: اتفاق يقوم على دفع بدل التكاليف، واتفاق يقوم على دفع مبلغ ثابت، واتفاق يقوم على الالتزام بأهداف الأداء، واتفاق مدمج:

● اتفاق دفع بدل التكاليف- يعتمد التمويل المقدم للمفعل على تقارير تكاليف التفعيل خاصته. هذا النموذج لوحده ليس مطبقا اليوم في الدول التي شملها الاستعراض، بل في بعض الولايات الأمريكية (ويسكونسين، تكساس، ومينسوتا) كجزء من المكافئات الشاملة للمفعل في النموذج المدمج.

● اتفاق دفع مبلغ ثابت - يحصل المفعل على مبلغ مالي ثابت ومحدد مسبقا. هذه الطريقة مطبقة في برامج من نوع معين في فلوريدا، وكجزء من المكافئات الشاملة للمفعل في النموذج المدمج في بعض الولايات الأمريكية والدول الأوروبية.

● اتفاق يقوم على الالتزام بأهداف الأداء- يعتمد الدفع للمفعل على الالتزام من جانبه بأهداف محددة مسبقا. غالبا ما يكون الدفع على أساس معادلة تتضمن عدة درجات (مقابل كل التزام بدرجة معينة يُدفع مبلغ معين). هذه الطريقة شائعة جدا في غالبية الولايات الأمريكية وفي معظم البرامج التي جرى استعراضها، يشتمل هذا الدفع على جزء لا بأس به من الخصصات الشاملة المدفوعة للمفعل في النموذج المدمج.

● اتفاق مدمج- يعتمد الدفع على الدمج بين عدة أنواع من الاتفاقات.

لا يمكن الاستفادة من المقارنة مع دول أخرى في العالم بالنسبة لإطار اتفاق واحد مقبول بشأن تقاسم المخاطرة بين الدولة والمفعل. يمكننا إيجاد استعراض أكثر تفصيلا في الملحق "ب": نسبة التحفيز في برامج مختلفة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا.

**توصيات ومسوّغات:** تقاسم المخاطر بين الحكومة والمفعلين ينبغي أن يعتمد على الفرضية القائلة إن الأمر لا يتعلق بخصخصة النشاط الاقتصادي البحت بل بالتعاقد الخارجي. نظام التعاقد الخارجي في الخدمات الاجتماعية الأساسية، وفي مثل هذه الحالة من الواضح أن خطر الأحداث الخارجية ذات التأثير الاقتصادي على التعاقد الخارجي

تنطبق على الحكومة، والسؤال المطروح هو هل تنطبق على المفعّلين مخاطر محلية في المناطق التي يعملون فيها، أم أن المفعّل لن يضطر إلى تحمل المخاطر أبداً. يتمثل نقل المخاطرة من الدولة إلى المفعّلين بتوسيع حصة الميزانية التي تعتمد على الأداء مقارنة بحصة الميزانية الثابتة وحصة الميزانية التي تعتمد على الصرف. وكما ذكر أعلاه فإن جُلّ الميزانية المُحوّلة اليوم إلى المفعّلين، بناءً على واقع الاتفاقيات، هو ميزانية ثابتة أو ميزانية مقابل المصروفات، بمعنى أن تتحمل الحكومة جُلّ الخطورة الاقتصادية.

يجب التأكيد على أن طبيعة تقاسم الخطورة قد تؤثر على طبيعة عمل المفعّلين: في الوضع الذي يتحمل فيه المفعّلون جُلّ الخطورة الاقتصادية، يجب توقع نشاط أكبر من المفعّلين لتحقيق إنجازات أعلى نسبياً وفق معايير الأداء، الأمر الذي قد يأتي على حساب المحافظة على حقوق المشاركين. على ضوء الفرضية القائلة إنه سيجري في إطار البرنامج الخارجي الواسع النطاق للخدمة الاجتماعية الأساسية، وإزاء أهمية حماية حقوق المشاركين وتشجيع المفعّلين على دفع أهداف البرنامج، توصي اللجنة بالمحافظة على التقسيم القائم اليوم للخطورة، وأن يُلقى جُلّ الخطورة الاقتصادية على الحكومة. إن المحافظة على بنية المخاطرة كما هي من شأنها تقليص احتمال تكبد المفعّلين الخسارة الاقتصادية وجعل التحفيز على أساس الأداء ما يدفع تحقيق أهداف البرنامج دون المس بجدوته. ومع ذلك يمكن تغيير المعادلة الدقيقة لتوزيع حصص الخطورة لطرح محفز آخر أمام المفعّلين لتحقيق أهداف البرنامج والمساهمة في تقليص نطاق المراقبة الذي تستوجبه الالتزامات المشمولة في الميزانية الطبيعية.

## المحفزات الاقتصادية للمفعّلين

**التوصية ١.٦:** يجب فرض عقوبات على المفعّلين في حالة عدم الالتزام بشروط هذه الاتفاقية وأو بتوجيهات الحكومة.

الوضع في المرحلة التجريبية: عند التوقيع على الاتفاقية أودع كل واحد من المفعّلين في يد الحكومة كفالة بنكية بقيمة ٤,٠٠٠,٠٠٠ ش.ج. لضمان التزامه بشروط اتفاقية التفعيل. يتم تقليص هذه الكفالة خلال فترة تفعيل البرنامج حتى تصل إلى مبلغ ٢,٠٠٠,٠٠٠ ش.ج. حسب التزام المفعّلين بالمطلبات التي حددتها اتفاقية التفعيل. وفي حالة المخرق الحاد لشروط الاتفاقية واتفاق التفعيل تتم مصادرة الكفالة البنكية التي



وأودعها المفعولون في يد الحكومة. مصادرة الكفالة البنكية هي عقوبة حادة وشاملة ولذلك فلن تُطبق. إن طُبقت أصلاً، إلا في هذه الحالات وستعكس في الواقع نهاية العقد بين الحكومة والمفعل. لم تتحدد في إطار المرحلة التجريبية عقوبات بخصوص حالات عدم الالتزام "العينية" بشروط الاتفاقية أو بتوجيهات الحكومة. العقوبة المالية الأخرى تجاه المفعلين هي في حالة كثرة الاعتراضات المبررة على البرنامج: في الحالة التي ترى فيها لجنة الاعتراضات أن الاعتراضات على مركز معين مقبولة ولها ما يبررها، وأن نسبتها بالنسبة لعدد المشاركين المفعلين في ذلك المركز أعلى من المحدد، يلزم المفعل بدفع غرامة مالية ابتداء من الفصل الثالث للتفعيل.<sup>١١</sup> حتى اليوم لم تحدث حالة كهذه.

توصيات ومسوّغات: توصي اللجنة بأن يركز النهوض بأهداف البرنامج التي تتمثل في الحرص على حماية حقوق المشاركين فيه، من بين ما سيرتكز إليه، إلى نظام محفزات اقتصادية إيجابية وسلبية تنفذ بحق مفعلي البرنامج. إن أهمية نظام المحفزات السلبية والإيجابية تنبع من الحاجة إلى دعم أهداف البرنامج مع خلق أقصى حد من التشابه بينها وبين النتائج المرجوة من ناحية المفعلين والربح الاقتصادي الناجم عنها. إلى جانب منع التحسن في النتائج المرجوة بالنسبة للمفعلين وفي الربح الاقتصادي الناجم عنها إذا حقق نتيجة خرق شروط الاتفاقية وتوجيهات الحكومة، ولا سيما في كل ما يتعلق بحماية حقوق المشاركين.

لكي يتسنى تطبيق المحفزات الاقتصادية السلبية، أي العقوبات، يجب تحديد الشروط والتعليمات الأساسية في البرنامج وفي الاتفاق والتي يجب على الحكومة مراقبتها ويمكنها فعل ذلك. إذا خرق المفعل الالتزام بالشروط والتوجيهات التي ستتحدد فسوف تُمارس ضده العقوبات. قيمة العقوبة المالية تهدف إلى التوضيح للمفعل أن عدم الالتزام بشروط الاتفاقية وبالتوجيهات سيعود عليه بالضرر. وعليه فإن اللجنة توصي بتعديل قيمة العقوبة بموجب تقدير لمبلغ التوفير المتوقع للمفعل جراء عدم الالتزام بشروط الاتفاقية وبموجب احتمال إيجاد حالة من هذا النوع من خلال مديرية البرنامج.

لهذا الغرض نوصي بإرفاق ملحق غرامات مفصل كجزء من شروط العطاء. تتحدد فيه الحالات التي تخرق الشروط والتعليمات في البرنامج وفي الاتفاق والتي من شأنها

١٦ جدول ٣،٤ في فصل "مراقبة، تنظيم ودراسة البرنامج".

التسبب بفرض عقوبات على المفاعل. هكذا تتحدد قيمة العقوبة المالية بالنسبة لكل واحد من أنواع تلك الحالات المختلفة. إن مثل هذا الملحق سيمكّن مقدمي العُروض من تخطيط البنى التحتية والموارد المطلوبة لتجنب حالات الخرق المذكورة من البداية وتجنب التعرض للعقوبات المترتبة عليها.

فيما يلي بعض حالات خرق الشروط البارزة التي توصي اللجنة بفرض عقوبات على المفاعلين بسببها: تقديم تقارير غير مبرّرة وأو غير سليمة تؤدي إلى إلغاء المخصصات، وتحديد برنامج شخصي بشكل مخالف كلياً للأنظمة، وكثرة الاعتراضات المبررة، وعدم التعاون مع مراقبة البرنامج، والنتائج الخطيرة في تقرير المراقبة. وكما سبق فإن مثل هذه الحالات ليست سوى جزء من الحالات التي يجب فيها فرض عقوبات على المفاعلين، وهي تمثل مجمل الحالات التي يجب فرض العقوبات فيها. إن تطبيق هذه التوصية يتوقف على إنشاء أنظمة رقابة وحوسبة ملائمة. كما هو مفصل في فصل "مراقبة البرنامج وتنظيمه ودراسته" في هذا التقرير.<sup>١٧</sup>

التوصية ١،٧: يجب تحديد محفزات للمفاعلين تتعلق بتحقيق هدف البرنامج. أي الدمج المستديم في العمل وتشجيع ترقية المشاركين في سلم درجات العمل. الوضع في المرحلة التجريبية: بموجب شروط العطاء والاتفاق فإن معايير نجاح كل مركز تُفحص في الواقع حسب مقياسين:

١- الالتزام بمسار التقليل من مبالغ دفع المخصصات في المنطقة خلال فترة تفعيل المركز. كما هو مبين في الجدول ١،٢:

الجدول ١،٢ - أهداف تقليل مبالغ دفع المخصصات في منطقة تجريبية

الفصل	الفصل	الفصل	الفصل	الفصل	الفصل	الفصل	الفصل	الفصل	نسبة التوفير المتراكمة خلال عامين
١	٢	٣	٤	٥	٦	٧	٨		
١٣%	٢٨%	٣٦%	٣٩%	٤٠%	٤٠%	٤١%	٤٣%		٣٥%

١٧ هناك توصية مشابهة جُدها في دبنور ر. وآخرين، تقرير لجنة فحص برنامج "مهليف"، حزيران ٢٠٠٧، ص ٣٠.

في الواقع أن هذا المعيار كان مقياسا كميا لنجاح عمل المركز. وجرى قياس التقليل في مبالغ دفع المخصصات مقارنة بمبلغ تقديري للمخصصات التي كانت تُدفع في المنطقة التجريبية طوال عامين لو لم يعمل مركز التشغيل في المنطقة. إذا زادت نسبة التوفير المتراكمة خلال فترة التفعيل عن الهدف المحدد (كما هو مبين في الجدول ١,٢)، فإن المفعّل سيكون مستحقا لعلاوة مالية هي جزء من فائض التوفير عن هدف نسبة التوفير المحددة. احتُسبت حصة المفعّل من فائض التوفير في مبالغ دفع المخصصات حسب معادلة تتضمن درجات، وتتغير نسبة العلاوة للمفعّل لكل درجة من فائض التوفير. كما هو مبين في الجدول ١,٣:

**الجدول ١,٣ - احتساب العلاوة الممنوحة للمفعّل  
نتيجة التوفير في دفع المخصصات في منطقة تجريبية**

نسبة العلاوة الهامشية من فائض التوفير	نسبة فائض التوفير
٪٠	٪٠
٪٦٠	حتى ٪٥
٪٤٥	٪١٠ - ٪٥
٪٥٠	٪١٥ - ٪١٠
٪٥٣	٪٢٠ - ٪١٥
٪٥٥	٪٢٥ - ٪٢٠
٪١٠	أكثر من ٪٢٥

استنادا إلى نظام العلاوة على التوفير في دفع المخصصات الذي عُرض أعلاه يمكن القول بشكل عام إن الحكومة تقاسمت مع المفعّلين فائض التوفير عن الهدف المحدد في العطاء بنسبة ٥٠٪. عندما لم يلتزم المفعّل بهدف التوفير كانت الحكومة مخوّلة بتأخير الدفعات التي يستحقها، وذلك إلى حين تحقيقه هدف التوفير المطلوب. جدر الإشارة إلى أن الحكومة لم تفرض هذه العقوبة بعد مع أنه كانت هناك حالة عدم التزام بأهداف التوفير لدى أحد المفعّلين.

٢. عدد الملفات المغلقة طوال ما لا يقل عن ستة أشهر وما لا يقل عن تسعة أشهر من مجموع أسر المشاركين الذين تم توجيههم للمركز. الملف المغلق معناه أنه لم تُدفع عنه مخصصات ضمان الدخل. لم يشتمل عدد الملفات المغلقة على الحالات التالية: عدم دفع المخصصات بسبب رفض المشارك المتكرر القبول بالعمل. وانتقال المشارك إلى تلقي مخصصات من نوع آخر. وانتقال المشارك للحصول على ضمان الدخل لسبب آخر (المشارك الذي يتلقى ضمان الدخل ولكنه لا ينتمي إلى البرنامج حسب معايير التأمين الوطني). وعدم تلقي المخصصات بسبب عدم التقيد بشروط آخر من شروط التأمين الوطني لاستحقاق المخصصات. كحيازة سيارة مثلا. مع انتهاء فترة التفعيل سيُفحص التزام المركز بشروطين مجتمعين: التزام المفاعل بأهداف التوفير في مدفوعات المخصصات كما هو مطلوب. وإغلاق ما لا يقل عن ٢٠٪ من الملفات التي حُوّلت لمعالجة المركز. وذلك لمدة ستة أشهر ("ملفات مغلقة"). في حال التزام المركز بالشروط المذكورة ستُفحص نسبة الملفات المغلقة لمدة تزيد عن تسعة أشهر. إذا وُجد أن نصف الملفات المغلقة مغلق منذ أكثر من تسعة أشهر فسيحصل المفاعل على إضافة على العلاوة نظير التوفير في مدفوعات المخصصات. كما هو مفصل في الجدول ١,٤:

الجدول ١,٤ - احتساب العلاوة الممنوحة للمفاعل نتيجة إغلاق ملفات للمدى البعيد

نسبة الملفات المغلقة من مجموع الملفات التي تم توجيهها للمركز	نسبة الإضافة على علاوة التوفير في مدفوعات المخصصات من فائض التوفير
٠٪ - ٢٠٪	٠٪
٢٠٪ - ٣٠٪	٥٪
أكثر من ٣٠٪	١٥٪

إذا كان أقل من نصف الملفات المغلقة مغلقاً لأكثر من تسعة أشهر فسيستحق المفاعل نصف إضافة العلاوة المذكورة أعلاه. تجدر الإشارة إلى أن مكافأة المفاعلين على العلاوة النوعية (إغلاق الملفات) قليلة جداً بالنسبة للمكافأة على العلاوة الكمية (التوفير في مدفوعات المخصصات).

في تموز ٢٠٠٧ تم تغيير أساس مكافأة المفعلين بتوصية من لجنة دينور: فقد جرى تخفيض قيمة المكافأة على التوفير في مدفوعات التخصصات وأضيفت مكافأة على دمج المشاركين. وتشتمل المكافأة الممنوحة نظير دمج المشاركين على معدل مدة الدمج. وثبات التشغيل وقيمة الأجر. كما تقرر أنه لن تُدفع مكافأة نظير التوفير في التخصصات النابع من "الإلغاء الفعلي" للمخصصات. بمعنى إلغاء التخصصات استناداً إلى تقرير حول رفض مزاوله عمل ملائم تم توجيهه المشارك إليه أو استناداً إلى تقرير حول عدم التعاون في تنفيذ البرنامج الشخصي.<sup>١٨</sup>

**مقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من المقارنة مع دول في العالم، التي وردت في التوصية ١.١، أنه عندما يكافأ المفعلون على أساس الالتزام بمقاييس الأداء (بشكل جزئي أو بشكل كامل) فإن مقاييس الأداء الأكثر شيوعاً هي كما يلي:

- نسب الدمج في العمل.
  - نسب مواظبة المشاركين على العمل - تحويل تمويل إضافي للمفعلين كارتباط بنسبة المشاركين الذين واطبوا على عملهم ٣٠ يوماً، ٩٠ يوماً و١٨٠ يوماً.
  - نسب استكمال التأهيل المهني أو البرامج التعليمية.
  - مقاييس خاصة تتعلق بالأجر وبظروف المشاركين في العمل الجديد: نسبة المشاركين الذين يكون أجرهم أعلى من أجر الحد الأدنى (أو من مبلغ آخر محدد مسبقاً)، نسبة المشاركين الذين دُمجوا في أعمال بأجر أعلى (أي في أعمال أجرها أعلى من مبلغ حد أدنى محدد مسبقاً)، ومدى رضا المشاركين وغير ذلك.
- بالمقارنة مع دول أخرى في العالم لم يكن هناك مكان كان تعريف المحفز فيه شبيهاً بذلك الذي طُبق في بداية المرحلة التجريبية من برنامج "مهليف" (حتى عام ٢٠٠٧)، أي التحفيز المعتمد بشكل تام على نسبة خفض التخصصات أو على إغلاق الملفات. كما تجدر الإشارة إلى أنه في حالات مكافأة المفعلين استناداً إلى نسبة إغلاق الملفات في البرامج التي تم استعراضها كانت هذه المكافأة مشروطة بأن يُغلق الملف بسبب إيجاد عمل وليس لأسباب أخرى.

توصيات ومسوّغات: كما ذكر أنفا. توصي اللجنة بأن يستند النهوض بهدف البرنامج والمتمثل في الحرص على حماية حقوق المشاركين فيه، من بين ما ينبغي أن يستند إليه، إلى نظام محفزات اقتصادية إيجابية وسلبية تُطبق على مفعلي البرنامج. ينبغي للمحفزات الاقتصادية الإيجابية والسلبية التي ستُعرض على المفعلين أن تدعم هدف البرنامج دعما كاملا من خلال خلق التماثل بين تطلع المفاعل إلى أقصى كسب اقتصادي وبين تحقيق هدف البرنامج. ومن خلال أقصى تقليص للعلاقة المفترضة بين مفاعل البرنامج وأقصى كسب اقتصادي وبين خرق إطار البرنامج وشروط الاتفاق. ولا سيما في كل ما يتعلق بالمحافظة على حقوق المشاركين.

في إطار المكافأة المستندة إلى الأداء توصي اللجنة بدمج عدد من معايير النجاح التي تعبر عن الأسس التي ورد تعريفها أعلاه وتكون بسيطة وقابلة للقياس. فيما يلي تفصيل لعناصر المكافأة ومعايير النجاح التي يجب دمجها من أجل الالتزام بتلك الشروط:

● **المكافأة على الدمج**- المكافأة استنادا إلى حالات الدمج هي الأداة الأساسية لدعم هدف البرنامج. في إطار هذه المكافأة يجب التطرق إلى المعايير المتعلقة بحجم حالات الدمج. وعدد حالات الدمج للمدى القصير، وللمدى المتوسط وللمدى البعيد. وإلى التغير الإيجابي في الأجر و/أو في نسبة الوظيفة، وإلى الدمج بعيد المدى لدى المشغل نفسه. كما يجب التفكير في تفاوت هذه المكافأة بالنسبة للشرائح السكانية التي يصعب دمجها.<sup>١٩</sup>

● **المكافأة على الانتقال بين مراحل السلم التشغيل**- على ضوء الفرضية القائلة إنه في قسم كبير من الحالات لن ينتقل مشارك إلى سوق العمل الطبيعي بشكل فوري. يجب تشجيع دعم المشاركين قبيل الدمج في سوق العمل. إن مثل هذه المكافأة سيشجع المفعلين على الاستثمار حتى في الشرائح التي تعاني من كثرة العوائق لدى دخولها إلى سوق العمل لأن المكافأة تؤكد التحسن في الحالة التشغيلية النسبية للمشارك في البرنامج (العمل في مصنع محمي مثلا). عند احتساب هذه المكافأة يجب الالتفات إلى التكاليف العالية نسبيا لدمج المشارك في البرنامج في إطار

١٩ يُستدل من معطيات دراسة التقييم أن أجور المشاركين في البرنامج الذين دُمجوا في العمل قريبة من أجر الحد الأدنى (مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. نتائج أولية لمتابعة تأثير برنامج "مهليف" خلال الأشهر الـ ١٥ من تفعيله على المستحقين في بداية البرنامج (الاحتياطي). أيار ٢٠٠٧، ص ١٠-١١). إن تعديل التغير الإيجابي في الأجر مع أساس المكافأة قد يشجع مفعلي البرنامج على اتخاذ الوسائل لزيادة تأهيل المشاركين وأجورهم.

التأهيل التشغيلي (انظروا فصل "الاعتناء بالفرد في إطار البرنامج" في هذا التقرير).

- معايير موضوعية للمقارنة بين أداء مختلف المفعلين - كما ذكر في التوصية ١,٣ أعلاه فإن طريقة منح الحصرية المنطقية لكل مفعّل تخلق احتكاراً منطقياً ولا تتيح التنافس بين المفعلين. ولواجهة هذه المشكلة يجب "خلق" تنافس من خلال تحديد معايير الأداء ومعايير النجاح المقارنة بين المفعلين في مختلف المناطق. يجب أن تستند معايير المقارنة إلى معايير الشذوذ في تنفيذ تعليمات محددة من الاتفاق من جهة وإلى معايير النجاح من جهة أخرى وأن يؤخذ بالحسبان التباين بين المناطق في الحجم وفي خصائص أخرى.

إن للمعادلة الدقيقة لمختلف أسس المكافأة، في إطار مجمل المحفزات المستندة إلى الأداء، أهمية حاسمة من حيث دفع هدف البرنامج مع حماية حقوق المشاركين. توصي اللجنة بأن يستند جُلّ التحفيزات إلى المكافأة على حالات الدمج وإلى المكافأة على الانتقال بين درجات سلم التشغيل. ولتحقيق هذه التوصية ينبغي العمل على إنشاء أنظمة حوسبة ومعلومات ملائمة. كما هو مفصل في فصل "مراقبة وتنظيم ودراسة البرنامج" في هذا التقرير. ومع ذلك يجب الافتراض أنه لن تكون لدى الحكومة معلومات كاملة حول حالات الدمج التي نفذت في كل واحدة من مناطق التفعيل. وعليه توصي اللجنة بوضع نظام لتعويض المفعلين عن حالات الدمج التي لم يبلغ عنها (الصافية) من خلال خلق معايير تقييم ملائمة.

التوصية ١,٨: لا يجوز مكافأة المفعلين على التوفير في تخصيص الخدمات الداعمة للعمل.

الوضع في المرحلة التجريبية: أقيمت على عاتق مفعلي البرنامج مهمة تزويد الخدمات الداعمة للعمل (WSS) للمشاركين- وهي خدمات معدة لإزالة القيود والعوائق التي تحول دون استيعابهم في العمل. وتشتمل هذه الخدمات، من بين ما تشتمل عليه، على خدمات حضانة للأطفال وخدمات مواصلات.

في إطار الاتفاق بين الحكومة والمفعلين حددت العلاوة على التوفير في تكاليف الـ WSS - مع انتهاء فترة التفعيل سيُجرى فحص لمجموع المبالغ المسترجعة بدل تكاليف الـ WSS من ميزانية الـ WSS التي خصصها كل مفعّل في عرضه في العطاء. إذا اتضح أن

مجمّل استغلال المفعّل لميزانية الـ WSS أقل من المطلوب في العرض فسبحصل المفعّل على علاوة بنسبة ٥٪ من مجمّل التوفير في هذه الميزانية. إذا حقق بقية أهداف البرنامج. يهدف هذا النظام إلى تحفيز المفعّلين على الاستغلال الناجع للميزانية. وكان منطلق الحكومة أن المفعّل ليس معنياً بالتوفير في حجم الخدمات المعروضة على المشاركين لأن هذه الخدمات ينبغي أن تقود إلى دمج المشارك في العمل. الأمر الذي ينبغي أن يمنح المفعّل علاوة مالية أعلى بكثير من المبلغ النابع من التوفير في تكاليف الـ WSS.

توصيات ومسوّغات: الخدمات الداعمة للعمل هي مرحلة مركزية في إزالة الحواجز التي تجعل دخول المشاركين إلى سوق العمل أمراً صعباً. ولتجنب التحفيز السلبي للمفعّلين في تخصيص الخدمات الداعمة للعمل. توصي اللجنة بعدم شمل الميزانية التي ستخصص لصالح هذه الخدمات في إطار ميزانية المفعّلين العادية وهكذا فإن التوفير في هذه الميزانية لن يؤدي إلى زيادة أرباحهم. كما توصي اللجنة بعدم تحفيز التوفير في هذه الميزانية بأي طريقة أخرى.<sup>٢٠</sup>

### تحفيز المشغّلين

التوصية ١.٩: يعتمد تحفيز المشغّلين على ميزانية مفعلي البرنامج دون تدخل مباشر من الدولة.

الوضع في المرحلة التجريبية: خلال المرحلة التجريبية من برنامج "مهليف" لم تتحدد قواعد خاصة في إطار القانون أو الأنظمة أو الاتفاقيات فيما يتعلق بتقديم الدعم للمشغّلين الذين يستوعبون في العمل مشاركين في البرنامج. ومع ذلك فإن تقديم الدعم كان ممكناً بسبب سياسة مركز التشغيل ومن ميزانية تفعيل المركز. لا نملك معطيات دقيقة في هذا الشأن ولكن من المعروف أن الميزانية التي خصصتها في الواقع مراكز التشغيل لهذه الغاية كانت محدودة جداً.

٢٠ وردت توصية مشابهة في تقرير لجنة دينور: دينور، م. س. ص ٣٠.



**المقارنة مع دول في العالم:** وضعت بعض برامج "من الرفاه إلى العمل" في العالم شروطا لدعم المشغلين الذين شغلوا مشاركين في هذه البرامج. يبرز استخدام هذا العنصر في إطار برامج "من الرفاه إلى العمل" بشكل خاص في كل من هولندا والدانمارك. وورد في الأبحاث التي أجريت حول هذا الموضوع أن الطريقة التي تمنح الدولة بموجبها الدعم للمشغلين قد تساعد على خلق أماكن عمل جديدة من جهة. ولكنها قد تؤدي من جهة أخرى إلى دمج المشاركين في البرنامج في أماكن عمل مصنعة خارج سوق العمل الـ"حقيقي". "كما تجدر الإشارة إلى أنه تبين أنه إذا تم تقديم حوافز للدمج في العمل فمن الأفضل تحويل هذه الحوافز إلى المشاركين مباشرة. كما ورد في الخلفية العلمية في هذا التقرير وفي فصل "الاهتمام بالفرد في إطار البرنامج".

**توصيات ومسوّغات:** تهدف طرق تحفيز المشغلين إلى تشجيعهم على تشغيل المشاركين في البرنامج ما سيساعد على تطبيق البرنامج. وعليه فإن نظام الحفزات للمشغلين ينبغي أن يركز إلى مبادئ دعم العمل في الأشهر الأولى من التشغيل. أو دعم التأهيل في العمل من أجل إكساب المشارك مهنة وأو مهارات عمل. على أن يتعهد المشغل بفترة تشغيل طويلة.

ومع ذلك. ونظرا لبنى نظام الحفزات الشامل الذي يعكس أهمية دمج المشاركين دمجا نوعيا. ونظرا لعدم الوضوح بالنسبة للآثار الإيجابية والسلبية لنظام الحفزات للمشغلين (كما ذكر أعلاه) فإن اللجنة توصي بأن تعتمد الحفزات للمشغلين على ميزانية مركز التشغيل فقط حسب الاعتبارات المهنية والاقتصادية لمركز التشغيل ودون تدخل مباشر من الدولة. كما توصي اللجنة بصياغة تعليمات تمنع سياسة "الباب المستدير" (إقالة العامل القديم من أجل استيعاب عامل تشغيله مدعوم حكوميا).

## توصيات قبيل التطبيق

**التوصية ١٠١: ملاءمة أنظمة المعلومات لنموذج الحوافز الاقتصادية المقترحة.**

يتطلب نموذج الحفزات الاقتصادية المقترح هنا التزويد الدائم "في الوقت اللازم" للكثير من المعطيات المتعلقة بعمليات الدمج. وبإلغاء المخصصات. بالإضافة إلى معطيات ومعلومات أخرى. وكما ورد في التوصية ١٠٧ أعلاه فإن أنظمة المعلومات المتوفرة اليوم بأيدي مديرية البرنامج غير قادرة على توفير تلك المعطيات والمعلومات بالشكل المطلوب. إن ملاءمة أنظمة المعلومات المتوفرة لدى مديرية البرنامج هي شرط ضروري لتطبيق نموذج الحفزات الاقتصادية الذي ورد شرحه في البنود أعلاه. وعليه. وكما ورد في فصل "مراقبة البرنامج وتنظيمه ودراسته" في هذا التقرير. فإن اللجنة توصي بإنشاء نظام معلومات موحد وشامل تفعله مديرية البرنامج ويوفر المعلومات الشاملة في كل ما يتعلق بتفعيل البرنامج. وبضمن ذلك المعطيات المطلوبة لتطبيق نموذج الحفزات الاقتصادية المقترحة هنا.

**التوصية ١١١: يصادق على النموذج الاقتصادي النهائي طاقم مهني خارجي مؤلف من خبراء في مختلف جوانب السياسة الاجتماعية- الاقتصادية .**

يتحدد نظام الحفزات الدقيق الذي ستوقع بموجبه الاتفاقيات مع مفعلي البرنامج في إطار التفعيل القطري على ضوء القواعد والأسس المطروحة أعلاه. وبما أن هذا الفصل لم يطرح سوى أسس نظام الحفزات وإطار الاتفاقيات. ونظرا لتأثير مجمل عناصر نظام الحفزات النهائي على مبنى نظام الحفزات الفعلي. فإن اللجنة توصي بعرض نظام الحفزات النهائي على طاقم خارجي يتألف من شخصيات عامة وأكاديميين متخصصين في مختلف جوانب السياسة الاجتماعية- الاقتصادية. وذلك للتأكد من الملاءمة بين الأسس الموضوعة هنا ونظام الحفزات النهائي.

## ٢. العناية بالفرد في إطار البرنامج

### مدخل

يتناول هذا الفصل تنظيم العلاقات بين الحاصلين على مخصصات ضمان الدخل. ولا سيما المشاركين في برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل. وبين حكومة إسرائيل والجهات التي تفعل البرنامج من قبلها. تعتمد التوصيات الواردة في هذا الفصل على الفرضية القائلة إن هدف البرنامج هو الدمج المستديم في العمل للحاصلين على مخصصات ضمان الدخل الموجودين طوال فترة طويلة خارج سوق العمل. وذلك استنادا إلى قانون السياسة الاقتصادية الصادر عام ٢٠٠٤. "دمج الحاصلين على مخصصات في أعمال تمكنهم من استثمار قدرتهم على كسب الرزق. إلى جانب إشراكهم في حتمّ المسؤولية عن ذلك، ليتسنى لهم الانتقال من الاعتماد على المخصصات إلى الاستقلالية الاجتماعية والاقتصادية" وذلك دون أي مس بجودة حياة المشاركين أثناء تواجدهم خارج سوق العمل. على غرار البرامج الأخرى المشابهة في العالم فإن التعامل مع الأفراد المشاركين في البرنامج يقوم على عدة مبادئ أساسية: أولا. توسيع نطاق ومضمون اختبار التشغيل. مع المحافظة على وجوب اجتياز اختبار التشغيل من أجل الحصول على مخصصات المعيشة. ثانيا. الملاءمة الشخصية بين اختبار التشغيل والمشارك (البرنامج الشخصي) مع المرافقة الشخصية للمشارك من قبل مخطط أهداف تشغيلي (case manager) وتخصيص الموارد التي تتلاءم واحتياجات المشارك الشخصية. وأخيرا. ملاءمة مجمل عناصر البرنامج الشخصي من أجل تحسين احتمالات انخراط المشارك في سوق العمل. التوصيات الواردة أدناه تتلاءم وهذه الأسس.

تفصّل اللجنة في هذا الفصل توصيات تتعلق بعدة مواضيع أساسية: تعريف جمهور المشاركين في البرنامج وطبيعة اختبار التشغيل الذي سيُجرى في إطار البرنامج. والمبادئ الأساسية في بناء البرنامج الشخصي للمشاركين في البرنامج. ونظام الحقوق والواجبات. والمحفزات والعقوبات التي ستوضع أمام المشاركين. وتحديد صلاحيات مخططي الأهداف التشغيلية والحد الأدنى من متطلبات أداء هذا الدور.

وأسس تخصيص الخدمات الداعمة للعمل (WSS) للمشاركين في البرنامج. ومبادئ دمج المشاركين في "الخدمات المجتمعية".

## جمهور الهدف واختبار التشغيل

التوصية ٢.١: يظل واجب اجتياز اختبار التشغيل سارياً على كل شخص يطلب الحصول على ضمان الدخل على ألا يكون معفياً منه بموجب القانون. لن يسري التغيير في اختبار التشغيل الأساسي الذي ينص على أنه يجب على المشارك في البرنامج تطبيق برنامج شخصي مؤلف من ثلاثين إلى أربعين ساعة أسبوعية.

التوصية ٢.٢: يُقام نظام تصنيف (يقع تحت مسؤولية الحكومة) يقوم بتصنيف عموم المشاركين في التجربة. باستثناء المشاركين الذين صرحوا بأهليتهم التشغيلية الكاملة أو الذين يستوفون شروطاً معينة (كالمشاركين الشباب). ومن صلاحية نظام التشخيص أن يقرر أن المشارك أهل للمشاركة في البرنامج بشكل عادي ووضع قيود حسب الحاجة. كما إن من صلاحيته أن يقرر ما إذا كان المشارك أهلاً للمشاركة في البرنامج في مسار تأهيل تشغيلي أم أنه ليس أهلاً للمشاركة في البرنامج.

التوصية ٢.٣: يتضمن نظام التصنيف فحصاً متعدد التخصصات لوضع المشارك من حيث التشغيل. ومن بين ذلك التشخيص الطبي والنفسي- الاجتماعي والأدائي.

التوصية ٢.٤: المشارك الذي تم توجيهه للبرنامج في مسار عادي ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي خلال عام واحد يتم توجيهه للتشخيص من جديد. والمشارك الذي تم توجيهه للبرنامج في مسار تأهيل تشغيلي ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي خلال نصف عام يتم توجيهه للتشخيص من جديد.

التوصية ٢,٥: يتم تحديد مسوِّغ جديد للإعفاء من اختبار التشغيل على أساس عدم القدرة التشغيلية. يُعاد فحص هذا الإعفاء مع انتهاء فترة تبلغ بضعة أشهر. وخلال نصف السنة الأولى التي يتم فيها توجيه المشارك للبرنامج لا يُمنح إعفاء من المشاركة في البرنامج. ولكن يكون بالإمكان تحديد حجم برنامجهِ الشخصي بلقاء أسبوعي واحد كحد أدنى مع مخطط الأهداف التشغيلي.

التوصية ٢,٦: على الرغم مما ورد أعلاه في التوصية ٢,١, فإن مراكز التشغيل ستحوّل بخفض نسبة معينة من مجموع الساعات الأسبوعية لدى نسبة معينة من المشاركين الذين سيعملون في إطارها.

التوصية ٢,٧: يجب إنشاء مسارات للمشاركة الطوعية في البرنامج. ومنها تمكين الحاصل على مخصصات ضمان الدخل المعفى من المشاركة في البرنامج. أو الحاصل على مخصصات أخرى. من المشاركة في البرنامج حسب رغبته. كما يجب تمكين المشارك في البرنامج في إطار مسار التأهيل التشغيلي من الانتقال إلى المسار العادي.

الوضع في المرحلة التجريبية: على العموم، وبصرف النظر عن الانتماء إلى مناطق جريب برنامجي "مهليف" و"أوروت لتعسوكا". فإن استحقاق الحصول على مخصصات معيشة ("ضمان الدخل") ومبلغها مشروطان باجتياز اختبارات الدخل العائلي والمواطنة أو الإقامة التي تحدها مؤسسة التأمين الوطني. كما إنها مشروطة باجتياز اختبار التشغيل المُطبق في المناطق التجريبية عن طريق مراكز التشغيل التابعة للبرنامج ("مراكز التشغيل"). وفي سائر مناطق البلاد عن طريق خدمات التشغيل. تقرر مؤسسة التأمين الوطني استحقاق المخصصات استناداً إلى عدة معايير منها تقارير مراكز التشغيل (أو خدمات التشغيل خارج المناطق التجريبية) حول اجتياز اختبار التشغيل. وبموجب تعليمات القانون لا يوجد تحديد زمني للحصول على المخصصات طالما أن شروط الاستحقاق لا زالت متوفرة.

خلال المرحلة التجريبية وُجِّه إلى مراكز التشغيل كل الذين يسكنون في إحدى المناطق التجريبية التابعة للبرنامج الذين لم يكونوا يستحقون الإعفاء من اختبار التشغيل حسب

قانون ضمان الدخل ولم يعملوا أو عملوا بأجر متدنٍ يجعلهم يستحقون مخصصات استكمال الدخل حسب قانون ضمان الدخل. ومن المجموعات السكانية التي تستحق الإعفاء من اختبار التشغيل حسب القانون: أم لأطفال حتى سن عامين. وامرأة حامل بدء من الأسبوع الـ ١٣. ومصاب بمرض مزمن أكثر من ٣٠ يوما. وجليس لأحد أفراد العائلة المريض الذي يحتاج للمراقبة معظم ساعات اليوم. ومدمن على المخدرات/ الكحول ومشارك في برنامج إقلاع عن المخدرات/ الكحول. وسجين يقوم بأعمال خارج السجن. وغيرهم.

حتى مطلع عام ٢٠٠٣ كانت هناك شريحة أخرى معفاة من اختبار التشغيل هي مجموعة غير القابلين للدمج. وقد طُبق هذا التعريف على من قررت خدمة التشغيل أنه غير قابل للدمج لفترة محدودة أو للأبد. وقد ألغي هذا التعريف في قانون السياسة الاقتصادية لعام ٢٠٠٣. وألزم معظم المنتهين إلى هذه المجموعة (باستثناء البالغين الذين اقتربت أعمارهم من سن التقاعد) باختبار التشغيل. وتجدر الإشارة إلى أن هناك نسبة عالية من المنتهين إلى هذه الشريحة من لديهم محدوديات ولا يحصلون على مخصصات إعاقة أو الذين يحصلون على مخصصات إعاقة جزئية. أو الذين لا يستحقون مخصصات إعاقة لأن إعاقتهم حدثت خارج البلاد. كما تجدر الإشارة إلى أن التعديلات التي أدخلت على قانون ضمان الدخل أثرت على قانون النفقات أيضا (ضمان الدفع) في كل ما يتعلق بقيمة الأجر الذي يجعل صاحبه يستحق الاستكمال.

جرى في إطار برنامج "مهليف" (وبرنامج "أوروت لتعسوكا") توسيع نطاق اختبار التشغيل توسيعا ملحوظا بالمقارنة مع اختبار التشغيل الذي كان يُلزم به الحاصلون على مخصصات ضمان الدخل قبل تطبيق البرنامج وخارج المناطق التجريبية. وعليه فإن مراكز التشغيل مسؤولة عن وضع برنامج شخصي لكل مشارك في البرنامج بحجم ثلاثين إلى أربعين ساعة في الأسبوع. على غرار حجم التشغيل في وظيفة كاملة. تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت الأسرة التي تطالب بضمان الدخل تضم زوجين ملزمين باختبار التشغيل ووجه كل واحد منهما كمشارك في البرنامج وألزم بتنفيذ برنامج شخصي كامل. إذا عمل أحد المشاركين في وظيفة جزئية، شريطة أن يكون بحوزته تصريح من المشغل حول عدد ساعات العمل. فستعتبر ساعات عمله جزء من البرنامج الشخصي ويلزم باستكمال الساعات في البرنامج الشخصي حتى الحد الأدنى المطلوب على الأقل.

إلى جانب واجب تطبيق البرنامج الشخصي بالحجم المبين أعلاه فإن المشاركين في البرنامج يستحقون أيام غياب مشروعة كما حددها القانون. كما يستحقون التغيب

يومين في الشهر كعطلة لا تستلزم أي سبب- لا تؤدي أيام التغيب هذه إلى عدم اجتياز اختبار التشغيل ولذلك فإنها لا تعتبر سببا لإلغاء المحصنات. ولذلك فإنه إذا تغيب المشاركون عن البرنامج يومين إضافيين لا يُحسبان من أيام التغيب المصادق عليها حسب القانون لا يُشكل تغيبه هذا سببا لإلغاء مخصصاته. كما يستحق المشاركون في البرنامج عطلة سنوية من ثلاثة أيام وبضم هذه الأيام الثلاثة إلى يومي العطلة الشهريين يصبح بإمكان كل مشارك الحصول على عطلة لمدة أسبوع من التزاماته في البرنامج. مرة في السنة.

تبيّن في إطار المرحلة التجريبية من برنامج "مهليف" أن تقليص الشريحة السكانية التي تستحق الإعفاء من اختبار التشغيل من جهة، وتوسيع نطاق هذا الاختبار من جهة أخرى، سبباً معاً عددا من المشاكل الجوهرية. فقد تبين أن جزء من الحاصلين على مخصصات ضمان الدخل الذين لا يستوفون المعايير المعفاة من اختبار التشغيل والمطلوبة للمشاركة في البرنامج هم في الواقع ذوو قدرة متدنية جدا على العمل لدرجة تصل إلى عدم القدرة نهائيا. ومن هؤلاء مشاركون يعانون من مشاكل نفسية ونفسية- اجتماعية لا تصل إلى حد إقرار حالتهم كإعاقة طبية وعدم أهلية حسب قانون الإعاقة. وذلك لأن الإعاقة الطبية في التأمين الوطني تتحدد حسب قائمة محددة من الحالات: المشاركون الذين جتمع لديهم صعوبات أو اضطرابات شخصية لا تُشخّص كاضطرابات نفسية. ومشاركون لديهم احتمال متدنّ جدا للاندماج في سوق العمل بسبب عدم استعداد المشاركين لاستيعابهم. كالمصابين بمرض مُعدٍ (كحاملي فيروس الإيدز) أو الذين يعانون من وزن زائد جدا.

كما إن توسيع اختبار التشغيل في إطار برنامج "مهليف" من جهة، وإضافة عناصر إلى التشريع الاجتماعي القائم، أديا هما أيضا إلى ضم مجموعات صغيرة من المشاركين ذوي القدرة المتدنية على العمل في البرنامج. يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى النساء المتزوجات ربات البيوت ذوات المحدودية الطبية اللواتي خدّدت درجة عدم أهليتهن حسب قانون الإعاقة بموجب قدرتهن على العمل في البيوت وليس في سوق العمل. وإلى المدمنين على الخدرات أو الكحول الذين يرفضون التوجه للتشخيص ولللفظام من خلال التأمين الوطني ولذلك يُطالبون بالخضوع لاختبار التشغيل الكامل<sup>٢٣</sup>.

٢٣ مراقب الدولة. بعض جوانب برنامج "مهليف" ("برنامج ويسكونسين"). أيار ٢٠٠٧، ص ١٩-٢١.

في إطار مواجهة المشاكل المذكورة أعلاه سبق أن تقرر في بداية تطبيق برنامج "مهليف" أن مركز التشغيل مخول. في حالات خاصة. بأن يوصي بخفض عدد الساعات في البرنامج الشخصي إلى أدنى حد هو عبارة عن خمس عشرة ساعة أسبوعية. إن تطبيق هذه التوصية يستلزم مصادقة لجنة من قبل مديرية البرنامج. قبيل انتهاء العام الأول من البرنامج صودق على عدة أنظمة جديدة أدت. من بين ما أدت إليه. إلى خفض نطاق البرنامج الشخصي لبعض المجموعات الملزمة بالمشاركة في البرنامج. فالمشاركون الذين بقي على تقاعدهم عامان سيطلب منهم تنفيذ برنامج شخصي بحجم ساعة أسبوعية واحدة. أما المشاركون الذين بقي على تقاعدهم خمس سنوات على الأقل. والذين يعانون من مشاكل صحية ويفتقرون إلى التجربة في العمل. فسيطلب منهم تنفيذ برنامج شخصي بحجم ساعة واحدة في الشهر. والمشاركون الذين يعانون من عدم القدرة على العمل بنسبة معينة سيطلب منهم تنفيذ برنامج شخصي حسب مدى قدرتهم. كما تقرر لكل مركز تشغيل حصة مؤلفة من ٢٠٠ حالة يمتلك فيها صلاحية تقليص البرنامج إلى ١٥ ساعة أسبوعية حسب اعتباراته وبمصادقة المديرية. وتقرر أيضا أن بإمكان لجنة الحالات الخاصة خفض حجم البرنامج الشخصي حتى ساعة واحدة في الشهر للمشاركين الذين يعانون من صعوبات خاصة.<sup>٤</sup>

في حزيران ٢٠٠٦ عين وزير الصناعة والتجارة والتشغيل لجنة لفحص اختبار التشغيل في برنامج "مهليف" ("لجنة تميز الثانية"). وفي أيلول ٢٠٠٦ قدمت اللجنة توصياتها حول الموضوع. تركزت غالبية التوصيات في طريقة تشخيص المشاركين ذوي الصعوبات الخاصة وفي وضع برنامج شخصي يأخذ صعوباتهم بالحسبان.<sup>٥</sup> وما قرره اللجنة توجيه مجموعات سكانية معينة حددتها هي (كما هو مفصل لاحقا) ومجموعات سكانية خاصة أخرى. حسب اعتبارات مركز التشغيل. للتشخيص التشغيلي المهني الخارجي. بموجب نتائج التشخيص التشغيلي تقرر لجنة مهنية (لجنة تضم خبراء محايدين في مجال الطب التشغيلي. وفي مجال العمل الاجتماعي/ وفي المجال النفسي التشغيلي التأهيلي) بشأن عناصر البرنامج الشخصي وحجمه أو بشأن توجيه مشارك معين إلى مسار الحالات الخاصة لخفض غالبية حجم البرنامج الشخصي (إلى حد ساعة في الشهر).

٢٤ م. س. ص ٢٣.

٢٥ تامير. ي. وآخرون. طاقم بحث موضوع اختبار التشغيل وفحص التوازنات الاجتماعية في برنامج "مهليف". أيلول ٢٠٠٦.



أما المجموعات السكانية التي أوصت اللجنة انتهاج التعامل الخاص معها فهي التالية: الحاصلون على مخصصات الإعاقة الجزئية أو من تقرر له درجة عجز تجعله يستحق مخصصات إعاقة. ومن أقر له التأمين الوطني إعاقة نفسية معينة. ومن أقر له التأمين الوطني إعاقة طبية على مستوى الحد الأدنى على الأقل. ولكنه فقد قدرته على كسب الرزق بنسبة ٥٠٪ على الأقل. والمعالجون في خدمات الصحة النفسية. ومن طبق البرنامج الشخصي في إطار برنامج "مهليف" ولم يندمج في عمل بعد أن مكث في مركز التشغيل طوال عام. والرجال والنساء الذين بقي على تقاعدهم سبع سنوات. والموجودون خارج دائرة العمل ويحصلون على مخصصات ضمان الدخل طوال ٢٤ شهرا متتاليا من بين آخر ٣٠ شهرا. والرجال والنساء الذين هم خارج دائرة العمل ويحصلون على مخصصات ضمان الدخل طوال خمس سنوات من بين آخر ست سنوات.

بالإضافة إلى ما ذكر أعلاه قررت لجنة تميز الثانية أنه يجب زيادة المرونة في البرنامج الشخصي للمشاركين ذوي القدرة العالية على العمل وذوي التجربة الراهنة في العمل. وللمشاركين الذين ينتظرون دورة مهنية أو معهدا. وللمشاركين الذين يعملون بوظيفة جزئية. كما قدمت توصية بخفض الساعات للأمهات في العائلات أحادية الوالدين اللواتي يعملن بوظيفة جزئية وللوالدين في العائلات كثيرة الإشكالات والتي يتلقى أبنائها العلاج في خدمات الرفاه.

في شهر تموز من عام ٢٠٠٧، وفي أعقاب نشر تقرير لجنة دينور وتفاهمات أخرى بين رئيس الحكومة ووزير الصناعة والتجارة والتشغيل، تقرر توجيه بعض مشاركي البرنامج إلى مسارات محددة: القادمون الجدد والأكاديميون والباحثون القدامى عن عمل وذوو المحدوديات الجسمانية وأو النفسية. كما تقرر إعفاء البالغين من العمر ٤٥ عاما فما فوق من المشاركة في البرنامج. إلى حين إيجاد ترتيبات خاصة بهم.<sup>١</sup>

يُستدل من معطيات مديرية البرنامج أنه حتى شهر آب ٢٠٠٧ (يشمل شهر آب) ووجه التأمين الوطني إلى مراكز التشغيل أكثر من ٣٠ ألف مشارك (حوالي ٢٥ ألف أسرة). وفي شهر آب من عام ٢٠٠٥، ومع بدء تطبيق برنامج "مهليف"، ووجه إلى مراكز التشغيل حوالي ١٨ ألف مشارك (حوالي ١٥ ألف أسرة). أما بقية المشاركين فقد وجهوا إلى البرنامج بشكل تدريجي طوال فترة تطبيقه (بمعدل حوالي ٧٠٠ مشارك في الشهر خلال

٢٦ ديناور. ر. وآخرون. م. س. ص ٢٠-٢٧؛ قرار الحكومة رقم ١٨٧٧ الصادر يوم الأول من تموز ٢٠٠٧.

السنة الأولى). وقد هبط عدد المشاركين الناشطين في البرنامج، أي المشاركين الذين تواجدوا فعليا في أحد مراكز التشغيل. من ١٧,٥٠٠ شخص في شهر آب ٢٠٠٥ إلى ١٢,٥٠٠ في شهر تموز ٢٠٠٦. وإلى ١٠,٠٠٠ في شهر آب ٢٠٠٧. أما نسبة الذين يحضرون الى مراكز التشغيل التابعة لبرنامج "مهليف" فقد هبطت خلال الأشهر السبعة الأولى من تطبيق البرنامج بنسبة ٢٦٪ مقارنة بارتفاع بنسبة ٣٪ في عدد المُطالبين بمخصصات ضمان الدخل الذين مَثَلوا في مكاتب خدمات التشغيل في جميع أنحاء البلاد.<sup>٢٧</sup>

يُستفاد من معطيات المديرية أن (١٪ من بين المشاركين الـ ٢٦,٠٠٠ (حوالي ٣,٠٠٠ شخص) الذين وجَّهتهم مؤسسة التأمين الوطني إلى البرنامج خلال العام الأول من عمله. لم يحضروا أبدا. أما نسبة عدم الحضور هذه فقد كانت ثابتة طوال العام الأول كله من عمل البرنامج. ومع ذلك فقد ورد في التقرير السنوي الصادر عن التأمين الوطني لعام ٢٠٠٥ أن نسبة الذين يحضرون ويشاركون في برنامج "مهليف"، بين شهري آب- كانون الأول ٢٠٠٥. من بين الحاصلين فعليا على مخصصات. بلغت ٥٪ مقارنة بـ ٤٠٪ من بين "الحاصلين افتراضيا على المخصصات" (كالمُطالبين بالمخصصات الذين لم يُفحص طلبهم بعد).

يعرض الجدول ٢,١ معطيات تتعلق بتوزيع الخصائص الديموغرافية للمشاركين في البرنامج عند تطبيقه. كما يعرض الجدول معطيات حول المشاركين المتواجدين لأكثر من عام في البرنامج حسب معطيات شهر كانون الثاني ٢٠٠٧.<sup>٢٨</sup> تجدر الإشارة بشكل عام إلى أن ٥٢٪ من المشاركين الذين بدأوا البرنامج في شهر آب ٢٠٠٥ مكثوا في المراكز أكثر من عام دون أن يدمجوا بشكل دائم في سوق العمل. وتجدر الإشارة إلى أن حوالي ٦٠٪ من هؤلاء المشاركين لم "يسجل دمج" لهم طوال الفترة المعنية كلها. فيما سُجلت لحوالي ٣٠٪ منهم حالة دمج واحدة أو حالتان. بينما سُجلت لحوالي ١٠٪ منهم ثلاث حالات دمج أو أكثر. يمكن أن نلاحظ من المعطيات الواردة في الجدول ٢,١ أن احتمالات الخروج من البرنامج، التي قد تدل على احتمالات تحقيق أهداف البرنامج، هي احتمالات ضئيلة بين النساء مقارنة مع الرجال. وبين القادمين الجدد مقارنة مع القادمين القدامى والسكان القدامى. وتجدر الإشارة إلى أن احتمالات الخروج من البرنامج متدنية أكثر بين المشاركين الذين تتراوح أعمارهم بين ٥٠-٦٠ عاما مقارنة مع المشاركين من بين سائر

٢٧ مراقب الدولة. م. س. ص ٢٦-٢٧.

٢٨ عُرِّف "المشاركون الذين يتواجدون في البرنامج منذ أكثر من عام" كمن تم استيعابهم في أحد مراكز التشغيل حتى ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥، والذين منذ استيعابهم وحتى كانون الأول ٢٠٠٦ (يشمل كانون الأول) لم تُقدم بخصوصهم خريطة مُنَوَّل لشهر واحد على الأكثر.

الجدول ٢،١ - توزيع المشاركين في البرنامج حسب خصائص مختلفة<sup>٢٩</sup>

مشاركون لأكثر من عام (استيعاب حتى ٢٠٠٥/١٢/٣١)		مشاركون لأكثر من عام من بين الاحتياطي (استيعاب حتى ٢٠٠٥/٨/٣١)		مشاركون - احتياطي (بداية)		
%	#	%	#	%	#	
٪٣٠،٤	٢٩٦١	٪٣٠،٢	٢٧٥٦	٪٣٦	٦٣٢٩	رجال:
٪٦٩،٦	٦٧٩١	٪٦٩،٨	٦٣٧٦	٪٦٤	١١٢٦٦	نساء:
٪٣٧،٩	٣٦٩٩	٪٣٨،١	٣٤٨٤	٪٣١،٧	٥٥٧٥	مهاجرون بعد عام ١٩٩٠
٪٧،٨	٧٦٠	٪٧،٧	٧٠٤	لا توجد معطيات		مهاجرون بعد عام ٢٠٠٠
٪١٢،٤	١٢١٠	٪١٢،٧	١١٦١	٪١٢،٧	٢٢٣٠	مهاجرون قدامى
٪٤٩،٧	٤٨٤٣	٪٤٩،١	٤٤٨٧	٪٥٥،٦	٩٧٩٠	قدامى
٪٦٢،١	٦٠٥٣	٪٦١،٨	٥٦٤٨	٪٦٨،٣	١٢٠٢٠	قدامى ومهاجرون قدامى
٪٧،٤	٧٢٥	٪٥،٤	٤٨٩	٪٩،٤	١٦٥٠	حتى سن ٣٠
٪٢٠،٠	١٩٤٦	٪١٨،٢	١٦٦١	٪٢٠،٩	٣٦٧٧	سن ٣١-٤٠
٪٣١،٣	٣٠٥١	٪٣٠،٥	٢٧٨١	٪٢٩،٦	٥٢١٢	سن ٤١-٥٠
٪١٨،٨	١٨٣٥	٪١٨،٦	١٦٩٨	٪١٦،٧	٢٩٤٤	سن ٥١-٥٥
٪١٨،٣	١٧٨٩	٪٢٠،٢	١٨٤٢	٪١٦،٧	٢٩٤٣	سن ٥٦-٦٠
٪٤،٢	٤٠٦	٪٧،٢	٦٦١	٪٦،٦	١١٦٩	سن ٦١ فما فوق
٪٦٠،٦	٥٩٠٥	لا توجد معطيات		٪٥٥،٣	٩٧٢٦	يهودي
٪٣١،٤	٣٠٦٣			٪٣٣،٨	٥٩٤٤	مسلم
٪٤،٨	٤٧٠			٪٥،٢	٩٢٢	مسيحي
٪٣،٢	٣١٤			٪٥،٧	١٠٠٣	آخر
٪١٠٠،٠	٩٧٥٢	٪١٠٠،٠	٩١٣٢	٪١٠٠،٠	١٧٥٩٥	مجموع المشاركين:

<sup>٢٩</sup> المصدر: فوريت توبيك، برنامج "مهاتف" استعراض النشاط السنوي، كانون الأول ٢٠٠٦ ومديرية البرنامج، كانون الثاني ٢٠٠٧.

**المقارنة مع دول في العالم:** قامت العديد من دول OECD في العقدین الأخيرین بتغيير نظام الضمان الاجتماعي الذي تقدمه لمواطنيها. أما الاتجاه العام فدار حول الانتقال إلى سياسة فاعلة تتطلع إلى دمج الحاصلين على مخصصات الرفاه في سوق العمل دمجا كاملا. يتطرق الاستعراض الذي سنقدمه هنا إلى ثلاث عشرة دولة في العالم، بما فيها الولايات المتحدة (أريزونا، كاليفورنيا، فلوريدا، دلفور، إنديانا، مينسوتا، ويسكونسين ونيويورك)، وكندا وأوروبا (بريطانيا، والدانمارك وهولندا).

يوجد في جميع الدول التي جرى استعراضها اهتمام بالشرائح السكانية ذات الاحتياجات الخاصة - المشاركين كبار السن، العائلات أحادية الوالدين، المشاركين غير المتعلمين، المشاركين الذين يتلقون مخصصات لفترة طويلة، وغيرهم. يتم التعاطي مع الشرائح السكانية الخاصة في إطار برنامج مشترك لجميع الحاصلين على المخصصات (في غالبية الحالات التي تم فحصها وعلى غرار الوضع في إسرائيل في المرحلة التجريبية)، في إطار برنامج واحد يحدّد مسبقا الخدمات المختلفة والمتطلبات المختلفة لمتخلف الشرائح السكانية المستهدفة (New York City) أو في إطار برامج مختلفة لشرائح سكانية مختلفة ممولّة بشكل مختلف، والتي تختلف في متطلباتها من المشاركين (بعضها طوعي والبعض الآخر انتدابي) والتي تقدم خدمات مختلفة للمشاركين<sup>٣٠</sup>. في غالبية البرامج التي تم استعراضها تقرّر أن تكون المشاركة في البرنامج شرطا للحصول على المخصصات بمعدل ساعات يتراوح بين عشرين وأربعين ساعة أسبوعية. في البرامج المطبقة في الولايات المتحدة يبلغ الحد الأدنى من المشاركة الإلزامية ٣٥ ساعة أسبوعية لزوج المشاركين (معا) وبمعدل ٢٥ ساعة أسبوعية للمشارك من عائلة أحادية الوالدين، أو للمشارك الفرد.

يُستدل من الأبحاث التي أجريت على برامج "من الرفاه إلى العمل" أنه في الحالات التي تكون المشاركة في البرنامج بمحض الرغبة تكون نسبة المشاركة في البرنامج متدنية، مع أن مدى النجاح في الدمج كبير. ففي برنامج مخصص لعائلات أحادية الوالد في بريطانيا قدّرت نسبة المشاركة بـ ٩٪، غير أن نسبة الذين وجدوا عملا من بين

<sup>٣٠</sup> توجد في بريطانيا برامج خاصة لكل مجموعة سكانية مستهدفة (وعدها سبع)، والمشاركة في بعضها إلزامية (كما في برنامج الحاصلين الشباب على المخصصات)، وهي في بعضها الآخر بمحض الرغبة (كما في البرامج الخاصة بالعائلات أحادية الوالدين). وتوجد في الولايات المتحدة أيضا برامج خاصة للشرائح السكانية ذات المميزات الخاصة (كالبرنامج المطبق في إنديانا لمعالجة الوالدين الذين تواجههم عوائق خاصة في العمل).

الذين تركوا نظام الرفاه أعلى بـ ٢٥٪ منها بين مجموعة المراقبة. النتيجة العامة لهذا البرنامج فيما يتعلق بنسبة مشاركة العائلات أحادية الوالد هي جد ضئيلة.<sup>٣١</sup> دلت الأبحاث التي أجريت على برامج "من الرفاه إلى العمل" في الولايات المتحدة على أن هذه البرامج أكثر نجاعة عندما تكون الشريحة السكانية المستهدفة قوية نسبياً. كما تبين أن مستوى أجور المشاركين من بين الشريحة السكانية الضعيفة، الذين وجدوا عملاً، كانت أدنى من مستوى أجور المشاركين الآخرين. كما تدل الأبحاث المقتبسة على أن الشريحة السكانية التي لم تندمج في العمل، أو التي لم تندمج إلا لفترة قصيرة، تشمل نسبة أعلى من السود والمتحدرين من أصول إسبانية، والأشخاص كبار السن، والأشخاص ذوي الثقافة المتدنية والأشخاص ذوي المحدوديات الجسدية والنفسية.<sup>٣٢</sup>

**توصيات ومسوغات: لا توصي اللجنة بإدخال تغييرات شاملة على شروط الحصول على مخصصات ضمان الدخل ووجوب اجتياز اختبار التشغيل الذي يترتب على ذلك مبدئياً. وعليه فإن وجوب اجتياز اختبار التشغيل سيظل يُطبق على كل شخص يطلب الحصول على ضمان الدخل على ألا يكون معفياً منه بموجب القانون، ولن يطرأ تغيير على اختبار التشغيل الأساسي، الذي ينص على أنه يجب على المشارك في البرنامج تطبيق برنامج شخصي مؤلف من ثلاثين إلى أربعين ساعة أسبوعية. وكما ذكر أعلاه فإن نتائج الأبحاث التي أجريت على برامج "من الرفاه إلى العمل" في العالم تدل على أفضلية واضحة للبرامج الانتدابية على تلك التطوعية في تحقيق هدف البرنامج.**

ومع ذلك فإن من الضروري مواجهة حقيقة أنّ نسبة لا بأس بها من المشاركين في البرنامج لا ينجحون في الاندماج في سوق العمل مع أنهم يمضون مدة طويلة وغير معقولة في مراكز التشغيل. ولحل المشاكل المذكورة أعلاه بالنسبة للمشاركين ذوي القدرة المتدنية على العمل، إن كانت لديهم أصلاً، من جهة، ولكنهم لا يستحقون الإعفاء من اختبار التشغيل حسب التشريع القائم، من جهة أخرى، توصي اللجنة بإقامة نظام تشخيص وتصنيف يتم فيه تشخيص جميع المشاركين عند

٣١ غال وبارؤون، م. س. ص ٣٦.

٣٢ م. س.

توجيههم إلى البرنامج، باستثناء المشاركين الذين صرّحوا بالأهلية الكاملة للعمل، أو الذين يستوفون شروطاً معينة (كالمشاركين الشباب مثلاً). يشتمل نظام التشخيص/ التصنيف على اهتمام متعدد التخصصات بالحالة التشغيلية للمشارك، وبضمنها التشخيص الطبي والنفسي- الاجتماعي والوظيفي.<sup>٣٣</sup> يتقرر في إطار هذا النظام حجم وطبيعة اختبار التشغيل الذي سيُلزم المشارك به قبل دمجهم في مركز التشغيل، ويكون بالإمكان، في إطاره، إقرار إعفاء المشارك من اختبار التشغيل أو، بدلاً من ذلك، إقرار برنامج شخصي متواضع للمشارك (انظروا البحث لاحقاً). يقع تطبيق نظام التشخيص/ التصنيف على عاتق الحكومة، وفي كل الأحوال تطبقه جهة غير مرتبطة بالجهات التي تطبق البرنامج.

توصي اللجنة بأن المشارك الذي وُجّه إلى البرنامج في مسار عادي ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي خلال عام يجب توجيهه للتشخيص مرة أخرى، وأن المشارك الذي وُجّه إلى البرنامج في مسار تأهيل تشغيلي ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي طوال نصف عام يجب توجيهه هو الآخر إلى التشخيص مرة أخرى. يمكن من خلال هذا النظام ملاءمة البرنامج الشخصي لمختلف المشاركين مع أن البرنامج مبدئياً موحد وشامل.

يُستدل من المعطيات التي بحوزة اللجنة حتى الآن أنه لا توجد مجموعة يمكن القول عنها بشكل قاطع إن احتمالات دمجها متدنية للغاية ولذلك يجب منحها إعفاءً مسبقاً من اجتياز اختبار التشغيل ومن المشاركة في البرنامج.<sup>٣٤</sup> ولذلك وعلى ضوء النتائج التي طرحت على اللجنة بشأن الصعوبة الخاصة التي يواجهها بعض المشاركين في اجتياز اختبار التشغيل توصي اللجنة بالسماح بإقرار إعفاء من اختبار التشغيل على أساس شخصي، بواسطة تحديد سبب جديد للإعفاء من اختبار التشغيل على أساس عدم القدرة على العمل. يسري هذا السبب على المشاركين الملزمين. حسب جميع المعايير الأخرى القائمة، باختبار التشغيل، ولكن في إطار عملية التشخيص/ التصنيف تبين أنه ليس هناك احتمال معقول لنجاح دمجهم بواسطة مراكز التشغيل. ومع ذلك فإن المعطيات التي بحوزة اللجنة هي

٣٣ من الناحية المهنية يكون هذا النظام شبيهاً بما هو موصى به عند: تامير، م. س.

٣٤ مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني، م. س. ص ٩-١٠.

معطيات جزئية ولذلك قد يتبين في المستقبل أن مجموعات المشاركين ذات الخصائص الديموغرافية والتشغيلية وغيرها تستحق الحصول مسبقا على إعفاء من المشاركة في البرنامج من البداية.

توصي اللجنة بإعادة فحص هذا الإعفاء مع نهاية فترة عدة أشهر. خلال النصف الأول من السنة الأولى التي يتم فيها توجيه المشارك إلى البرنامج لا يُمنح إعفاء من المشاركة في البرنامج، ولكن يكون بالإمكان تحديد حجم البرنامج الشخصي حتى الحد الأدنى وهو عبارة عن لقاء أسبوعي مع مخطط الأهداف التشغيلية.

بالنسبة لمشكلة ربات البيوت ذوات المحدودية الطبية توصي اللجنة بتعديل مسار الفحص في إطار الإعاقة الشاملة في التأمين الوطني لهؤلاء النساء ويتم تحديد قدرتهن من خلال اختبار القدرة على العمل وليس حسب اختبار الأداء في البيت. وبالنسبة لمجموعة المشاركين المدمنين الذين يرفضون التوجه إلى التأمين الوطني من أجل تشخيص حالات الإدمان توصي اللجنة بأن يقدم مركز التشغيل تقارير عنهم باعتبارهم لم يطبقوا برنامجهم الشخصي.

عموما فإن نظام التشخيص/التصنيف ينبغي أن يلبي احتياجات المشاركين ذوي القدرة المتدنية على العمل لأسباب متعددة منها المشاكل الطبية والنفسية والعائلية وغيرها. وذلك قبل الانخراط في البرنامج. ومع ذلك توصي اللجنة بمواصلة تطبيق أنظمة العلاج السريع للمشاركين ذوي المشاكل العاجلة الذين اندمجوا في البرنامج. كما يجب مواصلة تمكين مراكز التشغيل من تقليل نسبة معينة من مجمل الساعات الأسبوعية لدى نسبة معينة من المشاركين الذين سيعملون في إطارها.

إن هدف التوصيات المذكورة أعلاه هو منع المس بالخاصين على مخصصات ضمان الدخل غير القادرين على المشاركة في المسار العادي في البرنامج. المسار الذي تعتبر المشاركة فيه إلزامية. ومع ذلك فإن المشاركة في البرنامج قد تقدم مساعدة هامة للخاصين على المخصصات غير الملزمين بالمشاركة في البرنامج بشكل جزئي أو كامل. ومن هنا. وعلى ضوء هدف البرنامج. توصي اللجنة بإنشاء مسارات للمشاركة الطوعية في البرنامج. وبضمن ذلك تمكين الحاصل على مخصصات ضمان الدخل المعفى من المشاركة في البرنامج. والحاصل على مخصصات أخرى. من المشاركة في البرنامج بحض رغبته وتمكين المشارك في البرنامج في إطار مسار التأهيل

**التشغيلي من الانتقال إلى المسار العادي.** ويمكن بشكل خاص تشجيع المشاركة الطوعية للحاصلين على ضمان الدخل غير الملزمين باختبار التشغيل بسبب كونهم أما أو أبا (وهو أب وحيد) لأطفال حتى سن عامين.<sup>٣٥</sup>

## البرنامج الشخصي

**التوصية ٢,٨:** تتم ملاءمة البرنامج الشخصي لمهارات المشارك التشغيلية وخصائصه الشخصية. كحالته الصحية مثلاً. ووضعه الاجتماعي. كما تتم ملاءمة البرنامج للقيود التي ستحدد خلال عملية التشخيص/ التصنيف بالنسبة لطبيعة وحجم اختبار التشغيل الذي سيكون المشارك ملزماً به.

**التوصية ٢,٩:** لدعم عملية دمج المشاركين في العمل يظل مبدأ "العمل أولاً" (work-first) الخط الموجه الأساسي في بناء البرنامج الشخصي. ومع ذلك، وبهدف تعزيز قدرة المشاركين على كسب الأجر ورفع مكانتهم في العمل، ينبغي أن يتضمن البرنامج الشخصي استثماراً في التأهيل المهني، وتأهيلاً داخل أماكن العمل، بالإضافة إلى استكمال التحصيل العلمي في بعض الحالات.

**التوصية ٢,١٠:** يجب وضع أنظمة لإشراك المشاركين بشكل فعال في صياغة البرنامج الشخصي، ويتأتى ذلك من خلال طرح خيارات البرنامج الشخصي أمام المشارك كي يختار من بينها، وذلك في ضوء الاعتراف بكرامة المشارك وبأهمية ذلك في انخراطه من أجل نجاح العملية برمتها.

**التوصية ٢,١١:** يتقرر البرنامج الشخصي حسب الخصائص الثقافية والاجتماعية والعائلية للمشارك وبعد التشاور مع جهات الرفاه ومع جهات ملائمة أخرى في المجتمع، وبضمنها المنظمات المجتمعية.

٣٥ من الطبيعي أن يكون الإغفاء من اختبار التشغيل في هذه المجموعة مؤقتاً، وعليه يمكن القول إنه بعد فترة قصيرة من الطبيعي أن ينضم معظم المنتمين إلى هذه المجموعة إلى البرنامج. وبحسب معطيات قسم ضمان الدخل في مؤسسة التأمين الوطني فإن نسبة هذه المجموعة تبلغ حوالي ٤٠٪ من مجمل مستحقي ضمان الدخل الحاصلين على إعفاء من اختبار التشغيل.



**الوضع في المرحلة التجريبية:** تعمل مراكز التشغيل بطريقة مركز شامل "One Stop Center". وتتجمع فيها جميع الخدمات لمعالجة المشاركين في البرنامج. بدءاً من مرحلة تقديم طلب الحصول على التخصصات من خلال موظف الطلبات في التأمين الوطني وحتى مرحلة الدمج في عمل غير مدعوم وثابت. في مراكز التشغيل مخطط أهداف التشغيل (Case Manager) هو المسؤول عن بناء البرنامج الشخصي للمشارك بموجب القيود والمهارات التي تميّز المشارك ومن أجل دمج المشارك في العمل لأمد طويل.

جاء في أحكام القانون أن "البرنامج الشخصي للمشارك يجب أن يضعه مخطط أهداف تشغيلي. بالتشاور مع المشارك. وكما سبق فإن هذا البرنامج قد يشتمل على التأهيل. بما فيه الخدمة في المجتمع [...]، والاستكمال، والتغيير المهني، والتأهيل التشغيلي، واستكمال التحصيل العلمي والتحرك بحثاً عن عمل أو لإكساب مهارات عمل. وكل ذلك من أجل دمج المشارك في عمل يمكنه من استثمار قدرته على كسب الأجر".<sup>٣٦</sup> المبدأ الأساسي في تحديد البرنامج هو "العمل أولاً" (work first). بمعنى أنه إذا كان المشارك مستعداً للعمل الفوري فإن جُلّ الموارد سيُوَجَّه لدمجه في العمل مع تقديم الدعم اللازم، وإذا كان المشارك غير مستعد للعمل الفوري فسيحصل على إرشادات وتأهيل ويُوجَّه إلى الخدمة في المجتمع وإلى العمل المدعوم- كل ذلك بموجب ما يتطلبه تقدمه في سلم التشغيل.

تشتمل عناصر البرنامج الشخصي على: دورات وورشات دراسية أساسية تهدف إلى إكساب المشارك مهارات للانخراط في سوق العمل، كالإرشاد في كتابة سيرة ذاتية وكيفية التصرف في المقابلة للقبول للعمل. وتقديم الأدوات للبحث عن عمل ودورات عامة مختلفة، والبحث الذاتي عن عمل في مكان مزوّد بمعدات ومُعدّ لذلك داخل المركز أو تنفيذ مهام للبحث الذاتي عن عمل خارج المركز. وتقديم دورات لدراسة اللغات (العبرية- للمشاركين الذين يواجهون صعوبات في اللغة العبرية، والإنجليزية- للمشاركين الذين يمكن للمعرفة الأساسية في اللغة الإنجليزية دفعهم إلى الأمام في سوق العمل)، ودورات أساسية في الكمبيوتر وغيرها. وتقديم التأهيل المهني الهادف إلى إكساب المشارك مهنة جديدة مطلوبة أو تطويره في مهنته الحالية.<sup>٣٧</sup> الجدول ٢.٢ يفصل حجم المشاركين الذين جرى توجيههم إلى الدورات والتأهيل والورشات

٣٦ كتاب القوانين، ٢٠٠٤، ص ١٠٠.

٣٧ لاستعراض المشاكل التي وُجِدت في الدورات وفي دورات التأهيل التي قُدِّمت للمشاركين خلال المرحلة التجريبية، انظروا: مراقب الدولة، م. س. ص ٣٧-٣٩.

الدراسية المختلفة خلال العام الأول من عمل البرنامج.

الجدول ٢,٢ - المشاركون في التأهيل حسب نوع التأهيل، آب ٢٠٠٥ - تموز ٢٠٠٦<sup>٣٨</sup>

ورشات وتقوية	مهارات أساسية	تأهيل مهني	
٦٤٦٢٢	٣٠٣٥٠	١٦٩١	عدد المشاركين
٦٦,٩%	٣١,٤%	١,٧%	نسبتهم المئوية من مجمل المشاركين في التأهيل

جدر الإشارة إلى أن دراسة تقييم البرنامج (أيار ٢٠٠٧) دلت على أن المقارنة بين المعطيات الواردة عن الأشهر الخمسة عشر الأولى والمعطيات الواردة عن الأشهر الـ ٩ الأولى تُبيّن أن هناك ازدياداً في نسبة المشاركين الذين تلقوا دورات مهنية ودورات نظرية. وكما جاء في التقرير فإنّ "هذه المعطيات قد تعكس بداية تغيير الأولويات في خدمات المركز. كما قد تعكس عملية التعمق في معالجة المشاركين الذين لم ينجحوا في دمجهم في العمل خلال الفترة الأولى"<sup>٣٩</sup>.

أما العناصر الأخرى للبرنامج الشخصي فقد تكون "الخدمة في المجتمع" (وستُفصل لاحقاً في هذا الفصل) والعمل المدعوم: فالمرکز مخوّل بتقديم دعم للمشغّل يعادل جزءاً من تكلفة وظيفة المشارك لفترة محدودة، وذلك مقابل التزام المشغّل بمواصلة تشغيل المشارك بعد انتهاء فترة الدعم. وفي مثل هذه الحالة يحصل المشارك على أجر من المشغّل ويتوقف عن تلقي المخصصات أو جزء منها، حسب واقع اجتيازه اختبار الدخل في التأمين الوطني.

المقارنة مع دول في العالم: يستدل من الاستعراض أعلاه أن غالبية برامج "من الرفاه

٣٨ حسب معطيات البرنامج. كانون الثاني ٢٠٠٧. "التأهيل المهني" - دورات مهنية عينية كدورات عاملي رافعات أو دورة جَميل. "مهارات أساسية" - دورات لإكساب المهارات العامة للعمل كدورات اللغة أو الكمبيوتر. "ورشات تقوية" - ورشات دراسية ودورات في مواضيع "المهارات اللينة" ك"التحضير لمقابلة عمل" أو "المهارات الحياتية".

٣٩ مايرز - جوينت - معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. م. س. ص ١٧-١٨.

إلى العمل" في العالم تقوم على مبدأ "العمل أولاً" (work first) (هكذا هو الحال في غالبية الولايات الأمريكية، وفي بريطانيا. وفي بعض البرامج المطبقة في هولندا وفي السياسة المبرمجة في الدانمارك). ويُستدل من استعراض دراسات وأبحاث مختلفة أجريت على دول تطبق برنامج "من الرفاه إلى العمل" في العالم أن البرامج التي تتميز بالدمج السريع للمشارك في سوق العمل، مع تقديم العلاج المفصل وتطوير الموارد البشرية بين المشاركين الذين يفتقرون إلى المهارات الحيوية، هي البرامج الأجح من حيث دمج المشاركين في العمل إلى جانب رفع قدرتهم على كسب الرزق.<sup>٤٠</sup>

يشير غال وبارؤون إلى أن الأبحاث والدراسات التي أجريت على برامج "من الرفاه إلى العمل" في الولايات المتحدة تدل على أن اتخاذ خطوات "العمل أولاً" (وبخاصة استخدام العقوبات إلى جانب خدمات الدمج في العمل) أدى إلى ازدياد أجور الشريحة السكانية المستهدفة بالمقارنة مع مجموعة مراقبة لم تشارك في مثل هذه البرامج. وقد لوحظ في برامج "من الرفاه إلى العمل" التي وُجّهت بالأساس إلى تطوير الموارد البشرية أن هناك هبوطاً في الأجور على المدى القريب (ويبدو أن سبب ذلك يعود إلى الانشغال بالدراسة بدون مقابل بدلاً من العمل مدفوع الأجر). كما تبين أن هناك علاقة إيجابية واضحة بين التركيز على الدخول السريع إلى العمل وقيمة الأجر المدفوع للمشاركين. وقد تبين على المدى البعيد أن الأثر الإيجابي النسبي للبرامج التي تؤكد على "العمل أولاً" قد زال بعد خمس إلى ست سنوات، غير أن "الفجوات السلبية بين إنجازات المشاركين في البرامج التي تؤكد على تطوير الموارد البشرية وبين إنجازات مجموعات المراقبة لم تنقل مع الوقت".<sup>٤١</sup> ويُستدل من الأبحاث أن هذا الأمر لا يدل بالضرورة على أن برامج التأهيل أو التثقيف، الموجهة بالأساس لتطوير الموارد البشرية، هي برامج مجدية، إلا أن مثل هذه البرامج الانتدابية ليس لها أفضلية على البرامج التطوعية. وتجدر الإشارة إلى أنه تبين في الحالة الأمريكية أن برامج التأهيل والتثقيف الاقتصادي لم تتم ملامتها لاحتياجات ومحدوديات المشاركين في برامج "من الرفاه إلى العمل". ولهذا السبب كانت أقل نجاعة من البرامج التي لوثمت خصيصاً لمستوى المشاركين ولمسار تشغيلهم.

٤٠ غال وبارؤون، م. س.

٤١ م. س. ص ١٩.

توصيات ومسوّغات: يستدل بوضوح ما ورد أعلاه حول المشاركين في البرنامج وحول النتائج المستخلصة من برامج شبيهة في العالم، أنه من أجل تحقيق أهداف البرنامج ثمة حاجة للأئمة البرنامج الشخصي لمهارات المشارك في العمل ولخصائصه الشخصية، وبضمنها حالته الصحية ووضعه الاجتماعي. يأخذ البرنامج بالحسبان القيود التي ستتحدد خلال عملية التشخيص/التصنيف فيما يتعلق بطبيعة وحجم اختبار التشغيل الذي سيُلزم به المشارك. على ضوء المقارنة مع الدول التي ذُكرت أعلاه توصي اللجنة بدمج مبدأ "العمل أولاً" (work-first) بالاستثمار في تطوير المورد البشري لدى المشارك بواسطة التأهيل المهني والتأهيل داخل أماكن العمل. الثقافة الأساسية هي شرط حد أدنى للمشاركة في الدورات وفي التأهيل المهني على مختلف أنواعه. ولتحسين الوضع التشغيلي للمشاركين الملائمين للانخراط في مثل هذه التأهيلات توصي اللجنة بإتاحة دمج استكمال التحصيل العلمي (حتى ١٢ سنة تعليمية) في البرنامج الشخصي، إذا أوصى طاقم التشخيص التشغيلي بذلك، وإذا تواجد المشارك في البرنامج لأكثر من عام ولم يطرأ تغيير على وضعه التشغيلي. إن مثل هذا الدمج من شأنه أن يُؤتي بأفضل ثمار من حيث تحقيق هدف البرنامج، بمعنى الدمج المستديم للمشارك في سوق العمل - الدمج لمدة طويلة وتعزيز قدرة المشارك على كسب الأجر وترقية المشاركين الموجودين خارج سوق العمل في مجالات تشغيلهم.

توصي اللجنة بأن تتضمن عملية بناء البرنامج الشخصي أنظمة لإشراك المشاركين بشكل فعال في صياغة البرنامج الشخصي، ويتأتى ذلك، من خلال طرح بدائل للبرنامج الشخصي لاختيار المشارك، ويأتي ذلك ليعبر عن إدراك قيمة المشارك ومدى مساهمة هذا الدور الذي يُمنح له، إلى جانب نظام المحفزات الاقتصادية التي ستُطرح لاحقاً، في انخراط المشارك في إنجاح العملية. ليس هذا وحسب، فقد جرى تبني هذه الطريقة بنجاح وهي تحظى بمكانة آخذة بالازدياد سواء في البرنامج البريطاني (New Deal) أو في برامج التطبيق المعمول بها في الدول الاسكندنافية. تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنه تبين من دراسة أجريت لتقييم برنامج "مهليف" في موضوع مخططي الأهداف التشغيلية أن هؤلاء الأخيرين يرون بمعظمهم أنه يمكن إشراك الزبون في بناء البرنامج الشخصي، وأن لهذا الأمر أهمية بالغة. إذ إن من شأن إشراك الزبون المساهمة في خلق إحساسه بالقدرة ورفع حافزته ومدى رغبته

واستعداده للاندماج في سوق العمل.<sup>٤</sup> كما إن إشراك المشارك في صياغة وتحديد البرنامج الشخصي الذي من المتوقع أن يشارك فيه المشارك في البرنامج قد يساهم في ملاءمة البرنامج الشخصي لخصوصيات المشارك الثقافية والاجتماعية والعائلية. ولتحقيق هذه الغاية من الأهمية بمكان استشارة جهات ذات علاقة في المجتمع. ومنها جهات الرفاه والمنظمات المجتمعية.

## مكافأة المشاركين

التوصية ٢،١٢: لضمان تحفيز المشاركة في البرنامج يستمر تطبيق نظام إلغاء التخصصات بسبب عدم تطبيق البرنامج الشخصي، أي اختبار التشغيل. غير أنه يجب زيادة مرونة هذا النظام من خلال تطبيق نظام إلغاء تدريجي للمخصصات و/أو زيادة مرونة شروط اجتياز اختبار التشغيل على أرض الواقع. في إطار هذا النظام يعتبر رفض المشارك القبول بعمل ما عدم تطبيق البرنامج من جانبه بالبرنامج الشخصي بشكل كامل.

التوصية ٢،١٣: الدمج المستديم في العمل هو الهدف الأساسي للبرنامج، وعليه يجب خلق المحفزات للمشاركين وللجهات التي تطبق البرنامج عندما يندمج المشارك في العمل طوال مدة طويلة. وفي مثل هذه الحالات يجب خلق أنظمة لدعم المشاركين مهنيًا.

التوصية ٢،١٤: طريقة تقديم الخدمات الداعمة للعمل للمشاركين، التي انتهجت في المرحلة التجريبية من البرنامج، هي طريقة مقبولة ضمن البرامج المعروفة في العالم. هذه الطريقة هي حافز إيجابي وتثبت نفسها كأداة ناجعة وضرورية لتحقيق أهداف البرنامج. وعليه يجب ضمان عدم توقف تخصيص هذه الخدمات للمشاركين عند الانتقال إلى سوق العمل، إلا بشكل تدريجي.

٤١ مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. أنماط عمل مديري الأهداف التشغيلية، والصعوبات التي تواجههم والجهات التي تساعدهم في عملهم- تقرير بعد مرور نصف سنة على تفعيل برنامج "مهليف"، تموز ٢٠٠٦.

## برنامج دمج الحاصلين على المخصصات المعيشية في دائرة العمل وواقع سوق العمل في إسرائيل

يعمل في إسرائيل منذ سنوات عديدة سوق عمل مقسم- حسب مستوى ثقافة العاملين فيه- ويعكس هذا التوزيع من خلال جميع المقاييس الأساسية التي تختبر ميزات سوق العمل. يُستدل من تقرير بنك إسرائيل لعام ٢٠٠٦ أنه يوجد في إسرائيل منذ عقدين من الزمن سوقا عمل اثنان منفردان- واحد للمثقفين وآخر لغير المثقفين- وينعكس الأمر من خلال الاختلاف الجوهري بين نسبة المشاركة ونسبة التشغيل. ومن خلال متوسط مستوى الأجور والتوزيع إلى مجالات العمل ونسبة البطالة ومدى عمقها.

تبلغ نسبة مشاركة غير المثقفين وتشغيلهم حوالي ٧٥٪ من نسبة مشاركة وتشغيل المثقفين. يبلغ معدل أجر العامل غير المثقف حوالي ٦٥٪ من متوسط أجر العامل المثقف. وقد تبين. بالإضافة إلى ذلك، أن نسبة البطالة ومدى عمقها (المدة الزمنية للبطالة) في صفوف غير المثقفين أعلى بكثير منهما في صفوف المثقفين.<sup>١</sup> تشير هذه الفوارق إلى وجود نمطين من الطلب على العاملين: الطلب العالي نسبيا على العاملين المثقفين والمهريين الذين لديهم قدرة أعلى نسبيا على المساومة وكسب الأجر. والطلب المنخفض نسبيا على العاملين غير المهريين وغير المثقفين الذين لديهم قدرة متدنية نسبيا على المساومة وكسب الأجر. وتنعكس هذه الفوارق أيضا من خلال فحص الفجوات في مجالات العمل بين نسب ازدياد الأجر ووجود تلاؤم بين مدى ارتفاع الأجر في مجال عمل معين ونسبة العاملين المثقفين فيه.<sup>٢</sup> وما تعنيه هذه الفجوات أيضا هو أن هناك ثمة

١ غير المثقفين- هم الذين أبلغوا عن عدم تلقيهم ثقافة رسمية أو أنهم تلقوا ثقافة ابتدائية حتى ثانوية (١٢٠٠ سنة تعليمية); المثقفون- هم الذين أبلغوا عن تلقيهم ثقافة فوق ثانوية. بما فيها الجامعية (١٣ سنة تعليمية فما فوق) (لم يشمل هذا التحليل ذوي الثقافة الدينية اليهودية المترتبة).

٢ بنك إسرائيل. تقرير ٢٠٠٦، ص ١٦٦-١٦٧ وص ١٨٨-١٩٠.

٣ بنك إسرائيل. تقرير ٢٠٠٥، ص ١٦٤ وص ١٨٧-١٨٩.

احتمالا كبيرا لعودة العاملين غير المثقفين إلى دائرة البطالة في فترة التباطؤ الاقتصادي. وهناك وجه آخر للموضوع وهو الارتفاع في نسبة المشتغلين بوظائف جزئية دون رغبة منهم طوال معظم السنوات الأخيرة. تبلغ نسبة هذه المجموعة حوالي ربع العاملين بوظائف جزئية، ويبرز فيها بشكل خاص التمثيل العالي لذوي الثقافة المتدنية.<sup>٤</sup>

تبرز بين المشاركين في برنامج دمج الحاصلين على التخصصات المعيشية في دائرة العمل حصة غير المثقفين. ففي حين أن حوالي ٤٥٪ من القوى العاملة في إسرائيل هم من غير المثقفين تبلغ نسبة غير المثقفين من بين المشاركين في البرنامج حوالي ٧٠٪<sup>٥</sup>. ويبرز انتماء غالبية المشاركين في البرنامج إلى هذه الشريحة في سوق العمل في أعقاب معدل الأجر الذي حصل عليه العاملون من بين المشاركين في البرنامج، وهو يقارب الـ ٢٠ ش.ج للساعة، أي أنه قريب من أجر الحد الأدنى المعمول به في المرافق الاقتصادية.<sup>٦</sup>

٤ خلال عام ٢٠٠٦ طرأ هبوط على هذه النسبة. بنك إسرائيل، تقرير ٢٠٠٥، ص ١٧٨-١٨١؛ تقرير ٢٠٠٦، ص ١٨٠.

٥ يدور الحديث حول معطيات "الاحتياطي" فقط. بنك إسرائيل، تقرير ٢٠٠٦، ص ١٩٠؛ دائرة الإحصاء المركزية، استطلاع الموارد البشرية ٢٠٠٥، الجدول ٢.٤؛ مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني، دراسة تقييم لبرنامج "مهليف"- التقرير رقم ٢: الموجهون لبرنامج "مهليف"، شباط ٢٠٠٧، ص ٣١.

٦ مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني، نتائج أولية لمتابعة تأثير برنامج "مهليف" خلال الأشهر الـ ١٥ من تفعيله على المستحقين في بداية البرنامج (الاحتياطي)، أيار ٢٠٠٧، ص ١٠-١١.

التوصية ٢،١٥: حَفِيز المشاركون في البرنامج والجهات التي تطبقه، بسبب النجاحات المحققة في مجال الدمج النوعي. مشروط بوجود نظام معلوماتي يمكنه تزويد المعطيات المصدقة والمحدثة. إذا لم يُؤمَّن مصدر آخر للمعطيات في هذا المجال يجب خلق نظام مكافآت على تقارير حالات الدمج عن طريق المشاركين.

الوضع في المرحلة التجريبية: كان الحفز الأساسي للمشاركين في برنامج "مهليف" في بداية المرحلة التجريبية محفزا سلبيا يقول إن عدم اجتياز اختبار التشغيل. أي عدم تنفيذ البرنامج الشخصي كاملا. أدى إلى الإلغاء الكامل لمخصصات ضمان الدخل لمدة شهر أو شهرين في حال رفض المشارك القبول بعمل ما. الفرضية التي يقوم عليها هذا الحفز هي أن المخصصات التي تُمنح للأشخاص الذين لا يعملون تشكل "فخ بطلاة". أي أنها قد تكون محفزا سلبيا للعمل. طالما أن الفائدة من هذه المخصصات أعلى من فائدة العمل. وعليه فإن إلزام الحاصل على المخصصات بالتنازل عن وقت فراغه والمشاركة في البرنامج كان ينبغي أن يبطل هذا التأثير إلى حد كبير. إلى جانب الحفز السلبى للمشاركين اشتمل برنامج "مهليف" على محفزات إيجابية أيضا للانخراط في سوق العمل. غير أن حجمها كان قليلا نسبيا. من حق المشارك في هذا البرنامج أن يحصل في إطار البرنامج على خدمات داعمة للعمل (WSS) (ستفصل لاحقا في هذا الفصل) هي بمثابة محفز إيجابي للمشاركة في البرنامج. يُقدم بعض هذه الخدمات للمشاركين الذين سبق أن دمجوا في العمل لفترة محدودة لمساعدتهم على تعزيز وضعهم الاقتصادي.

تقرر في أواخر عام ٢٠٠٦ إحداث تغيير في نظام المحفزات التي ذكرت أعلاه والذي طُبِق منذ بداية تفعيل البرنامج. ويؤكد هذا التغيير الذي لم يُصادق عليه بعد ولم يُطبق بشكل تام. تأكيدا واضحا على موضوع تقديم المحفزات الإيجابية للمشاركين. وهو مشروط إلى حد ما بتأثير الحفز السلبى. وتشتمل المحفزات الإيجابية المخطط لها على "منحة مواظبة" بقيمة ١٠٠٠ ش.ج إلى ٤٠٠٠ ش.ج تُقدم للمشاركين الذين دمجوا في العمل لمدة تتراوح بين شهر وسنة. وتعويض المشاركين في السنة الأولى عن فقدان التسهيلات المكتملة (ضريبة المساكن. السكن. المواصلات).<sup>٤٢</sup> ينعكس تخفيف الحفز

٤٢ تضمن تقرير لجنة دينور توصية مشابهة: دينور. م. س. ص ٣٠.



السلبى من خلال اقتراح وضع نظام الإلغاء التدريجي للمخصصات الذي يُحدد درجة أخرى لإلغاء المحصنات. ونتيجة لذلك يؤدي تغيب ثلاثة أيام عن البرنامج إلى إلغاء نصف المحصنات. أما المحصنات الكاملة فلا تلغى إلا في حالة تغيب أربعة أيام فما فوق.

**المقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من الاستعراض المذكور أعلاه أن غالبية البرامج تضمنت محفزات إيجابية وسلبية للمشاركين. وتبين أن المشاركين يحصلون في إطار جميع البرامج التي جرى استعراضها على خدمات داعمة للعمل شبيهة بتلك التي تُقدم للمشاركين في البرنامج في إسرائيل. كما إن قيمة المحصنات التي يستحقها المشاركون ارتفعت في بعض البرامج بموجب التقدم في سلم التشغيل.

بالنسبة للمحفزات السلبية تبين أن الإلغاء التام للمخصصات ليس عقوبة شائعة وغالبا ما يكون مشروطا بالأ تَفرض هذه العقوبة من المرة الأولى التي لا ينفذ المشارك متطلبات البرنامج الشخصي الذي تقرر له. في أريزونا مثلا (Maricopa County) لا تزيد قيمة الغرامة التي تُفرض لأول مرة على المشارك عن ٢٥٪ من المحصنات. ولا تزيد قيمتها في المرة الثانية عن ٥٠٪ من مبلغ المحصنات. أما في المرة الثالثة فلا تزيد عن ١٠٠٪. وفي حال تطبيق نظام إلغاء جزئي للمخصصات يمكن أن يستند هذا النظام إلى غرامة ثابتة على كل ساعة عدم مشاركة (أريزونا) أو إلى نسبة مئوية ثابتة من مبلغ المحصنات (هولندا).

هناك محفز سلبى رائع الاستعمال في الولايات المتحدة ولكنه غير رائع في أوروبا وهو محدودية فترة استحقاق المحصنات: تشتمل التشريعات الفدرالية في الولايات المتحدة على تحديد مدة زمنية متراكمة للحصول على المحصنات تبلغ ٦٠ شهرا. ولكن هذه المدة أُختزلت في بعض الولايات الأمريكية في إطار تطبيق البرنامج لتقتصر على ٢٤-٣٠ شهرا.

يُستدل من دراسات حول موضوع تأثير العقوبات التي تنتهجها برامج "من الرفاه إلى العمل" على الدمج في العمل للمدى القصير والمتوسط أن هناك ثمة علاقة إيجابية بين تطبيق العقوبات والتشغيل بأجر عال. بالمقارنة مع مجموعة مراقبة لم تشارك في برنامج انتدابي. ومع ذلك فقد تبين أن العقوبات تُطبق أكثر تجاه المشاركين من بين الشرائح السكانية الضعيفة على وجه الخصوص. كالنساء اللواتي يعانين من عوائق

عديدة لدى محاولتهن دخول سوق العمل. وعليه فإن العقوبات لم تساهم في إحداث تغييرات سلوكية في هذه الحالات بل أدت إلى ازدياد وضع هؤلاء النساء سوءاً. كما تبين أن البرامج التي تضمنت محفزات إيجابية، كاستكمال الدخل و/أو فرض ضريبة دخل سلبية، كانت أجمع من البرامج الأخرى نظراً لأن المحفزات المقدمة للمشتغلين تشجع بقاءهم في العمل وتمنع الفقر دون تشويه آلية سوق العمل.<sup>٤٤</sup>

توصيات ومسوّغات: إزاء ما ذكر أعلاه فإن التوصيات في هذا الشأن تقوم على الفرضية بأن النظام الذي يدمج بين المحفزات الإيجابية والسلبية، ويؤكد بالأساس على المحفزات الإيجابية، يخدم أهداف البرنامج على أفضل وجه. ولضمان المحفز للمشاركة في البرنامج توصي اللجنة بمواصلة تطبيق نظام إلغاء المخصصات بسبب عدم تنفيذ البرنامج الشخصي. ومع ذلك توصي اللجنة بمزيد من المرونة في هذا النظام من خلال تطبيق نظام إلغاء تدريجي للمخصصات و/أو زيادة مرونة شروط اجتياز اختبار التشغيل فعلياً (كأن يتوجب على المشارك تنفيذ ٨٠٪ من البرنامج الشخصي الذي تقرر له خلال الأشهر الأربعة الأولى من مشاركته، و٩٠٪ من البرنامج الشخصي بعد ذلك). إن تطبيق نظام الإلغاء التدريجي للمخصصات ليس أمراً بدهياً لأن مخصصات ضمان الدخل تعتبر حداً أدنى من الدخل هدفه تلبية احتياجات المشارك الأساسية، وعليه فإن المس الجزئي بها ينطوي على إشكالية كبيرة. ومع ذلك يبدو أن التقليل التدريجي للمخصصات أفضل من الإلغاء الفوري والشامل لها وأن في ذلك اهتماماً أكبر بالوضع الاقتصادي للمشاركين في البرنامج وأفراد عائلاتهم وباحتمال تضرر الشرائح السكانية الضعيفة تحديداً نتيجة لتطبيق هذا النظام. جدر الإشارة إلى أن رفض القبول بالعمل، والذي يتعبر في الواقع خرقاً أساسياً لقواعد نظام المخصصات، يُعتبر عدم تطبيق للبرنامج الشخصي بشكل كامل ويؤدي إلى إلغاء كامل المخصصات على الفور.<sup>٤٥</sup>

إلى جانب وجود نظام المحفزات السلبية المذكور أعلاه توصي اللجنة بتطبيق نظام محفزات إيجابية تهدف إلى تحقيق هدف البرنامج، وهو الدمج المستديم في العمل. وعليه يجب خلق محفزات اقتصادية إيجابية للمشاركين الذين اندمجوا في

٤٤ غال وباروون، م. س.

٤٥ هذه التوصية لا تلغي الحاجة إلى وضع أنظمة مفصلة بشأن كل ما يتعلق بعملية إلغاء المخصصات. انظروا: مراقب الدولة، م. س. ص ٤٠-٤٢.

العمل لفترة طويلة وخلق أنظمة لترقية المشاركين مهنيا، على غرار التغييرات التي أعلن عنها في هذا المجال في أواخر عام ٢٠٠٦ وفي لجنة دينور.<sup>٤٦</sup> إلى جانب وجود محفزات مالية يجب ضمان استمرار تخصيص الخدمات الداعمة للعمل للمشاركين. توصي اللجنة بأن لا يتوقف تخصيص هذه الخدمات للمشاركين مع الانتقال إلى سوق العمل (كما سيُفصل في هذا الفصل لاحقا). ترى اللجنة أن إنشاء نظام دعم المداخل في إسرائيل قريبا - "ضريبة الدخل السلبية" - هو مدمك هام في إطار نظام المحفزات الإيجابية للمشاركين في البرنامج.<sup>٤٧</sup> كما ذكر في الفصول الأخرى في هذا التقرير فإن حفيز المشاركين والجهات التي تطبق البرنامج على النجاحات في مجال الدمج النوعي مشروط بوجود نظام معلومات قادر على توفير المعطيات المصادقة والمُحدثة. إذا لم يتم إيجاد مصدر آخر للمعطيات في هذا المجال فإن اللجنة توصي بإنشاء نظام مكافآت مقابل تقديم المشاركين للتقارير عن حالات الدمج.

### مخططو الأهداف التشغيلية

التوصية ٢،١٦: يحدد مخطط الأهداف التشغيلي الإمكانيات التي ستُعرض على المشارك بشأن البرنامج الشخصي الذي يجب عليه تطبيقه بموجب ما تقرر في التوصية ٢،١٠ أعلاه. كما يحدد مخطط الأهداف التشغيلي مدى تطبيق أو عدم تطبيق المشارك للبرنامج الشخصي من أجل تحديد وإقرار استحقاقه للمخصصات، بموجب ما تقرر في التوصية ٢،١٢ أعلاه.

التوصية ٢،١٧: يتم زيادة مطالب الحد الأدنى الموجودة اليوم في القانون بحيث يكون مخطط الأهداف التشغيلي ذا تجربة تشغيلية تبلغ ثلاث سنوات على الأقل (لا يشمل الخدمة العسكرية أو الوطنية) أو حاصلا على درجة جامعية أولى من مؤسسة معترف بها للتعليم العالي وذا تجربة تشغيلية تبلغ عاما واحدا

٤٦ دينور، م. س. ص ٣٠.

٤٧ قرار الحكومة رقم ١١٣٤ الصادر في تاريخ ٤ شباط ٢٠٠٧. وانظروا أيضا ص ٢٤ و ص ٣٠ من هذا التقرير.

على الأقل (لا يشمل الخدمة العسكرية أو الوطنية). يكون مخطوط الأهداف التشغيلية في مسار التأهيل التشغيلي ذوي تأهيل في أحد مجالات التأهيل.

التوصية ٢,١٨: يصاغ برنامج التأهيل الذي يضعه مخطوط الأهداف التشغيلية بشكل مستقل في كل واحد من مراكز التشغيل. ولكنه يحتاج لمصادقة مسبقة من مديرية البرنامج. إن استكمال عملية التأهيل والنجاح في الامتحان النهائي من قبل مديرية البرنامج مع انتهاء هذه العملية. هما شرط أساسي لتفعيل صلاحيات مخطط الأهداف التشغيلي. تتم ملاءمة برنامج تأهيل خاص لمخططي الأهداف التشغيلية العاملين في إطار مسار التأهيل التشغيلي.

التوصية ٢,١٩: يحصل كل مشارك على ما لا يقل عن ساعة استشارة واحدة في الشهر بصرف النظر عن نوع البرنامج الشخصي الذي يشارك فيه. وفي كل الأحوال لا يقل المعدل لعموم المشاركين عن ساعتين استشارة في الشهر.

الوضع في المرحلة التجريبية: حوّل قانون السياسة الاقتصادية لعام ٢٠٠٤ مخططي الأهداف التشغيلية الذين يعملون لدى مراكز التشغيل بصياغة البرنامج الشخصي للمشارك في برنامج "مهليف" والبت في مسألة ما إذا كان المشارك قد التزم بالبرنامج الشخصي أم لا. ورفع التقارير إلى مؤسسة التأمين الوطني حول كيفية اجتياز المشارك لاختبار التشغيل. يجدر التأكيد على أن قرار مؤسسة التأمين الوطني بشأن استحقاق المشارك في برنامج المخصصات يستند إلى قرار مخطط الأهداف التشغيلي بشأن مدى اجتياز المشارك لاختبار التشغيل أو عدم اجتيازه له.<sup>٤٨</sup>

بموجب متطلبات القانون ينبغي أن يكون مخطوط الأهداف التشغيلية قد أنهوا ١٢ سنة تعليمية على الأقل وذوي تجربة في التشغيل تبلغ عاما واحدا على الأقل في مجال ما. تلقى مخطوط الأهداف التشغيلية قبل بدء عملهم تأهيلا لمدة شهر قدمه لهم مطبقو البرنامج وشمل معالجة للمواضيع التالية: تفعيل البرنامج في المراكز. قوانين

٤٨ جدر الإشارة إلى أن هذه ليست الحالة الأولى التي يستند فيها موظفو مؤسسة التأمين الوطني في عملية إقرار الاستحقاق إلى تقارير من جهات خاصة، ولكن يبدو أنها الحالة الأبرز بسبب حجمها.

العمل. التعرف إلى شريحة المشاركين في البرنامج والمهارات الشخصية. كمقابلة المشاركين. ومع ذلك يُستدل من دراسة تقييم برنامج "مهليف" التي أُجريت بعد حوالي ستة أشهر من بدء البرنامج أن ٧٩٪ من مخططي الأهداف التشغيلية ذكروا أن هناك حاجة لاستكمال أو زيادة المواضيع التي يتضمنها التأهيل المسبق. كالتعاطي مع التآكل. والعنف من قِبَل الزبون. وقوانين العمل وإدارة الوقت.<sup>٤٩</sup> بالإضافة إلى التأهيل الذي يوفره مطبقو البرنامج فإن تشغيل أي مخطط تشغيلي يتطلب موافقة مسبقة من مديرية البرنامج. ويُطلب من مخططي الأهداف التشغيلية اجتياز اختبارات من قِبَل مديرية واحدة لفترة معينة كي يستحقوا جديد المصادقة على تشغيلهم.

على الرغم من المتطلبات الثقافية والتجربة التشغيلية المتدنية المقررة في القانون فإن معظم مخططي الأهداف التشغيلية العاملين في مراكز التشغيل هم ذوو ثقافة عالية: فقد تبين من دراسة تقييم البرنامج في الموضوع أن ٦٩٪ من مخططي الأهداف التشغيلية يحملون الدرجة الجامعية الأولى. وأن رُبعمهم يحملون درجة جامعية في مواضيع علاجية. كما تبين أن ٦٣٪ من مخططي الأهداف التشغيلية لديهم تجربة سابقة في العمل بأجر مع شرائح سكانية ضعيفة. وأن لدى ١٣٪ آخرين منهم تجربة في العمل التطوعي مع مثل هذه الشرائح السكانية. كما تبين أن هناك علاقة سلبية بين ثقافة مخطط الأهداف التشغيلية ومدى الإسهام الذي يعتقد أنه حصل عليه من التأهيل الذي تلقاه: ٣٣٪ من مخططي الأهداف التشغيلية مروا بتجربة البطالة عن العمل.<sup>٥٠</sup>

أما من حيث المميزات الديموغرافية فقد تبين أن ٧٠٪ من مخططي الأهداف التشغيلية هم من النساء. و١٠٪ منهم متزوجون. ونسبة الوالدين منهم هي ٦٢٪. و١١٪ من مخططي الأهداف التشغيلية هم والدون وحيدون ونصفهم شباب تصل أعمارهم إلى ٣٢ عاماً.<sup>٥١</sup>

يُطلب من مخطط الأهداف التشغيلية في إطار وظيفته إجراء اختبار لقدرة المشارك على العمل وتحديد احتياجاته قبيل اندماجه في العمل. وتوجيه المشارك إلى عمل ملائم. والمساعدة في تأمين الخدمات الداعمة للعمل وإجراء تسجيل لغرض متابعة المشارك. وأشار مخططو الأهداف التشغيلية في اختبار التقييم إلى أنهم مطالبون

٤٩ مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. م. س. تموز ٢٠٠٦.

٥٠ م. س.

٥١ م. س.

بحكم عملهم بتقديم الدعم العاطفي للمشارك ودفعه إلى تغيير مواقفه من العمل. كما إنهم مُطالبون بتوفير المعلومات وتوجيه المشاركين إلى منظمات مختلفة من أجل الحصول على المساعدة. إلى جانب الاهتمام الشخصي بالمشارك يقوم مخططو الأهداف التشغيلية في المراكز بوظائف أخرى كالعضوية في طواقم التفكير والوظائف الإدارية المختلفة والإرشادات الجماعية للزبائن.<sup>٥١</sup>

يتراوح متوسط عبء الملفات في مراكز التشغيل التابعة لبرنامج "مهليف" بين نسبة ١:٥٠ إلى ١:٧٥ مشاركاً لكل مخطط أهداف تشغيلية. وقد أفاد مخططو الأهداف التشغيلية في دراسة التقييم أنهم عالجوا ما معدله ٤١ مشاركاً في الأسبوع. بينما أفاد ٣٤٪ منهم بأنه كانت هناك صعوبات ناجمة عن كثرة الزبائن والضغط الذي تمارسه الإدارة من أجل إجراء عمليات الدمج. وسُجلت في كل من القدس والناصرة أعلى النسب من مخططي الأهداف التشغيلية الذين أفادوا بوجود مشاكل في هذا المجال. عالج مخططو الأهداف التشغيلية في جميع مراكز التشغيل، باستثناء المركز في الخضيرة، مجموعة من الزبائن المتجانسين نسبياً وكانوا يتقنون لغة الأم التي يتحدثها الزبائن. وهناك نقطة أخرى ملفتة للنظر تتعلق بمعالجة مخططي الأهداف التشغيلية الذين يشاركون أزواجهم أيضاً في البرنامج: أفاد ٧٢٪ من مخططي الأهداف التشغيلية أنهم يعالجون الزوجين دون أن يأخذوا بالحسبان احتمالاتهم النسبية للاندماج في سوق العمل.<sup>٥٢</sup>

**المقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من أبحاث ودراسات أجريت حول موضوع طواقم برامج "من الرفاه إلى العمل" في الولايات المتحدة الأميركية أن الموارد المتاحة أمام الطواقم وتدريب إنجازاتها وتقييمها تتطابق والثقافة التنظيمية التي تؤكد على خفض الإداري لحجم خدمات الدعم والدمج السريع في العمل. وليس التمكين الاقتصادي بعيد المدى للمراجعين. عمل المستشارون التشغيليون في مواضيع مثل فرض العقوبات مثلاً حسب أنظمة تنظيمية روتينية مع أن المجال بقي مفتوحاً أمام اعتبارات المستشار نفسه. كما تبين أن المستشارين الذين لا يمتلكون التأهيل المهني المناسب

٥٢ م. س.

٥٣ م. س.

طُلب منهم تفعيل اعتباراتهم لتقييم قدرة المُراجعين ليقرروا ما إذا كانت هناك ثمة حاجة للعقوبة. استناداً إلى ذلك مال معظم المستشارين إلى تقصير الإجراءات وتقديم رد مبسّط للقضايا التي أثّرت لا ينسجم مع أسس إدارة الحالة الشخصية. كما تبين أن التأهيل المهني غير الملائم لطواقم برامج "من الرفاه إلى العمل" والموارد البشرية الضعيفة المتاحة أمام الطواقم لدى معالجتها للشرائح السكانية ذات المشاكل البشرية المعقدة تمس بنجاح أهداف برامج "من الرفاه إلى العمل". ليس هذا وحسب، بل دلت أبحاث كثيرة على أن هناك ثمة أهمية للعبء الخفيف والطواقم متعددة المجالات. فكلما كان عبء الحالات الملقى على عاتق عضو الطاقم أقل كان هناك احتمال بأن يقود البرنامج إلى دمج أفضل في العمل بأجر أعلى.<sup>٥٤</sup>

**توصيات ومسوّغات:** مخططو الأهداف التشغيلية هم الحلقة الأهم في العلاقة بين الجهات التي تطبق البرنامج وبين المشارك. وعليه قد يكون لمخططي الأهداف التشغيلية تأثير حاسم على نجاح البرنامج وعلى تحقيق أهدافه. كما إن الصلاحية التي يتمتع بها مخططو الأهداف التشغيلية هي صلاحية واسعة. ولذلك يجب إبداء الرأي بشأن المحدودية التي يجب تعريفها في هذا السياق وبشأن المهارات والتأهيلات المطلوبة من مخطط الأهداف التشغيلية من أجل النهوض بالمسؤولية الملقاة عليه. على العموم، توصي اللجنة بتقليص نطاق صلاحية مخططي الأهداف التشغيلية ورفع سقف متطلبات هذه الوظيفة.

يتم تقليص صلاحية مخططي الأهداف التشغيلية من خلال عملية التشخيص/التصنيف المذكورة أعلاه. وهكذا تتحدد إمكانيات البرنامج الشخصي المطروحة على المشارك حسب توصيات الطاقم المهني في مركز التشخيص. كما يتم التقليص من خلال زيادة إشراك المشارك في اختيار البرنامج الشخصي من بين البدائل التي ستُعرض عليه. في هذا الإطار توصي اللجنة بأن يُقرّر أن من صلاحية مخطط الأهداف التشغيلية تحديد الإمكانيات التي ستُعرض على المشارك بشأن البرنامج الشخصي الذي يجب عليه تطبيقه بموجب ما تقرّر في التوصية ٢،١٠ أعلاه. كما يقرر مخطط الأهداف التشغيلية مدى تطبيق المشارك، أو عدم تطبيقه، للبرنامج

الشخصي من أجل إقرار استحقاقه للمخصصات، بموجب ما ورد في التوصية ٢،١٢ أعلاه.

توصي اللجنة بأن يُضاف إلى متطلبات الحد الأدنى القائمة اليوم في القانون بشرط يتعلق بوجود كون مخطط الأهداف التشغيلية حاصلًا على درجة جامعية أولى معترف بها. كما توصي اللجنة بأن يُضاف إلى متطلبات الحد الأدنى أحد الشروط التالية: يكون مخطط الأهداف التشغيلية ذا تجربة تشغيلية تبلغ ثلاث سنوات على الأقل في مجال الخدمات الاجتماعية (لا يشمل الخدمة العسكرية أو الوطنية) أو حاصلًا على درجة جامعية وذا تجربة تشغيلية لا تقل عن عام واحد (لا يشمل الخدمة العسكرية أو الوطنية). ولتجنب المس بمَن تم تشغيله كمخطط أهداف تشغيلية خلال المرحلة التجريبية، ونظرًا للخبرة التي اكتسبها، توصي بأن لا يحول هذا التغيير دون مواصلة تشغيل من يشتغل اليوم، كما توصي اللجنة بأن يمتلك مخطط الأهداف التشغيلية في مسار التأهيل التشغيلي تأهيلًا في أحد مجالات التأهيل.

التأهيل الملائم لمخطط الأهداف التشغيلية هو شرط لازم للقيام بوظيفته بالشكل المناسب والنوعي. ويجب أن تتمحور عملية التأهيل حول: بناء القدرات لتقييم قدرة المشارك في البرنامج واحتياجاته، توفير المعلومات التي تتعلق بحقوق الفرد - المشارك والمشتغل- وتعزيز التعرف على الشرائح السكانية المختلفة وخصائصها وتأثيرها على الوضع التشغيلي، وتنمية القدرة على مواجهة المشاكل المختلفة التي تعترض العمل اليومي لمراكز التشغيل. توصي اللجنة بأن يقوم كل مركز تشغيل بتحضير برنامج تأهيل مخطط الأهداف التشغيلية بشكل مستقل ولكن هذا البرنامج يحتاج إلى مصادقة مسبقة من مديرية البرنامج على ضوء النقاط التي جرى التأكيد عليها أعلاه. كما يجب ملاءمة عملية تأهيل مخطط الأهداف التشغيلية الذي يعمل في إطار مسار التأهيل التشغيلي. إن استكمال عملية التأهيل والنجاح في الاختبار النهائي من قبل مديرية البرنامج في نهاية هذه العملية هما شرط أساسي لممارسة صلاحيات مخطط الأهداف التشغيلية.

كما ذكر أعلاه فإن تخفيف عبء العمل الذي يواجهه مخطط الأهداف التشغيلية هو شرط هام لضمان المعالجة اللائقة لكل واحد من المشاركين في البرنامج وترقيته في عمله. وعليه توصي اللجنة بأن يتولى كل مخطط أهداف تشغيلية الاهتمام



بحوالي ٥٠ مشاركاً. وإدراكاً للتشكيلة الواسعة للمشاركين واحتياجاتهم، ولضمان التركيز على احتياجات المشاركين وتقديم أفضل علاج لهم، يجب الحرص على حصول كل مشارك على ما لا يقل عن ساعة استشارة واحدة في الشهر بصرف النظر عن نوع البرنامج الشخصي الذي يشارك فيه، وفي كل الأحوال لا يقل متوسط جميع المشاركين عن ساعتين استشارة في الشهر.

## الخدمات الداعمة للعمل

التوصية ٢،٢٠: تخصص نسبة ثابتة من الميزانية للخدمات الداعمة للعمل (WSS) إلى أطر التأهيل المهني، ويتحمل المركز جزءاً من التكلفة. وهكذا يكون بالإمكان مراقبة عملية اختيار التأهيلات وملاءمتها لزيادة احتمالات المشارك في المشاركة في سوق العمل.

التوصية ٢،٢١: في إطار ميزانية الخدمات الداعمة للعمل يجري التأكيد بشكل خاص على تمويل الأطر التعليمية. لا ينشأ وضع يشارك فيها والد لديه أبناء حتى سن ١٢ عاماً في البرنامج دون ضمان ترتيب مرضٍ لأبنائه. وتُلزم مراكز التشغيل بتمويل أطر تعليمية لأطفال المشاركين في البرنامج الذين لم يدمجوا في العمل (والذين لا تقل أعمار أبنائهم عن ١٢ عاماً). كما تُمول أطر تعليمية للأطفال (حتى سن ١٢ عاماً) من أبناء المشاركين الذين دمجوا في العمل، وذلك خلال العام الأول في العمل. ويُخفّض التمويل تدريجياً حتى نهاية هذا العام.

الوضع في المرحلة التجريبية: كما سبق ذكره في هذا الفصل وفي فصل "إطار تفعيل البرنامج" من هذا التقرير، فإن البرنامج يُخصص للمشاركين تشكيلة واسعة من الخدمات الداعمة للعمل (WSS). وتهدف هذه الخدمات إلى رفع القيود والعقبات التي تعيق استيعاب المشاركين في سوق العمل. وما تشتمل عليه تلك الخدمات خدمات حضانية للأطفال وخدمات مواصلات وتمويل احتياجات خاصة أخرى كالاحتياجات الطبية والملابس وما شابهها. بعد الأشهر الستة الأولى من عمل البرنامج جرى توسيع تشكيلة الخدمات من ميزانية الـ WSS: لتشجيع مراكز التشغيل على زيادة عدد

التأهيلات المهنية للمشاركين من أجل تحسين قدراتهم على العمل وقدراتهم المهنية تقرر أنه يمكن استخدام هذه الميزانية لهذه الغايات أيضا (التي مَوّلت من قبل من ميزانية تفعيل مراكز التشغيل). وكما ورد في فصل "إطار تفعيل البرنامج" من هذا التقرير فإن ميزانية تخصيص الخدمات الداعمة للعمل ليست مشمولة في ميزانية تفعيل مراكز التشغيل. وقد تقرر في أواخر عام ٢٠٠٦ إلغاء المحفز المقدم لمطبقي البرامج مقابل التوفير في استخدام هذه الميزانية.

يبين الجدول ٢,٣ مبنى تخصيص الميزانية للخدمات الداعمة للعمل وعدد المشاركين الذين حُصصت لهم تلك الخدمات خلال العام الأول من البرنامج:

الجدول ٢,٣ - تخصيص الخدمات الداعمة للعمل. آب ٢٠٠٥ - تموز ٢٠٠٦<sup>٥٥</sup>

المجموع	آخر	التأهيل والإرشاد	التشخيص الطبي والنفسي/ مساعدة طبية	رعاية الأطفال	مصرفات السفر	
١٩,٣٢٣,٠٧٧	٢١٧,٤٠١	٤,٧٠٦,٥٢٤	٢,٤٣٤,٠١٨	٤,٥١٧,٢٧٤	٧,٤٤٧,٨٦٠	مجموع الميزانية (ش.ج)
%١٠٠	%١	%٢٤	%٢٣	%٢٣	%٣٩	النسبة المئوية من الميزانية العامة
٣٢,٤٥٤	١,٥٦١	٢,٩٨٤	٧,٨٢١	٢,٣٨٤	١٧,٧٠٤	مجموع المشاركين

يُستدل من المعطيات الواردة في الجدول أن الاستثمار في الخدمات الداعمة للعمل. ولا سيما رعاية الأطفال والتأهيل المهني. كان قليلا وغير كاف ولم يتمكن إلا عدد قليل من المشاركين من الاستفادة من هذه الخدمات.

٥٥ حسب معطيات مديرية البرنامج. كانون الثاني. ٢٠٠٧.

**المقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من أبحاث ودراسات مختلفة أجريت حول سياسة "من الرفاه إلى العمل" في العالم أن تخصيص الميزانية للخدمات الداعمة للعمل هو عنصر هام في تلك البرامج، ولا سيما في تلك البرامج التي تؤكد على الدمج السريع في العمل حسب مبدأ "العمل أولاً". تستغل الميزانية المخصصة لهذه الخدمات من أجل إزالة العوائق التي تعترض انخراط المشارك في سوق العمل، والخدمات الأساسية المخصصة في إطار هذه الميزانية هي خدمات رعاية الأطفال والاهتمام بهم. جدر الإشارة إلى أن القدرة على تلبية الحاجة إلى هذه الخدمات هي قليلة في كثير من الأحيان، وبخاصة في المناطق الفقيرة، مثلما يتضح من الأبحاث والدراسات التي أجريت على بريطانيا.<sup>٥١</sup>

**توصيات ومسوّغات:** الخدمات الداعمة للعمل (WSS) هي وسيلة هامة جداً لإزالة العقبات التي تعيق اندماج المشاركين في البرنامج في سوق العمل. وعليه يجب مواصلة تقديمها بمرونة وحسب الاحتياجات الشخصية لكل مشارك ومشارك. ومع ذلك ترى اللجنة ضرورة التأكيد على أهمية تخصيص تلك الخدمات لمواجهة اثنتين من أبرز العقبات: غياب التأهيل المهني الكافي والحاجة إلى العناية بالأطفال. ولواجهة مشكلة التأهيل المهني الذي يفتقر إليه كثيرون من المشاركين في البرنامج توصي اللجنة بتخصيص نسبة ثابتة من ميزانية الخدمات الداعمة للعمل (WSS) لأطر التأهيل المهني شريطة أن يتحمل المركز جزءاً من تكلفتها. هكذا يصبح بالإمكان مراقبة عملية اختيار مسارات التأهيل وملاءمتها لزيادة احتمالات اندماج المشارك في سوق العمل. يتم تخصيص جزء من ميزانية الخدمات الداعمة للعمل لأطر التأهيل المهني حسب التوصيات التي طُرحت أعلاه بشأن موضوع البرنامج الشخصي على ضوء أهمية دمج مبدأ "العمل أولاً" بزيادة الموارد البشرية لدى المشاركين. كما توصي اللجنة بأن يجري تأكيد خاص، ضمن إطار ميزانية الخدمات الداعمة للعمل، على تمويل أطر التعليم. إن تمويل هذه الأطر هو شرط أساسي لنجاح دمج والدي الأطفال، ولا سيما من بين الشرائح السكانية التقليدية التي يُلقي فيها الجانب الأكبر من عبء تربية الأطفال على عاتق الأمهات. وعليه يجب إلزام مراكز التشغيل

بتمويل أطر تعليمية لأطفال المشاركين في البرنامج الذين لم يُدمجوا في العمل (والمعنيون هم اطفال حتى سن ١٢ عاما). لن ينشأ وضع يشارك فيه والد لأطفال حتى سن ١٢ عاما في البرنامج دون ضمان ترتيب مرضٍ لأبنائه. كما يجب الاهتمام بتوفير تمويل، عن طريق المشغل أو عن طريق مركز التشغيل، لأطر تعليم أطفال المشاركين الذين دُمجوا في العمل (وتصل أعمارهم إلى ١٢ عاما) وذلك خلال العام الأول في العمل، ثم يجري خفض التمويل تدريجيا حتى نهاية هذه السنة.

## الخدمة في المجتمع

التوصية ٢،٢٢: تظل "الخدمة في المجتمع" عنصرا ممكنا في إطار البرنامج الشخصي للمشاركين الذين لا يملكون خبرة في العمل، ولكن يكون هناك قيد زمني يصل أقصاه إلى أربعة أشهر طوال فترة مكوثه في المركز. يكون بالإمكان تمديد مدة المشاركة في إطار "الخدمة في المجتمع" بأربعة أشهر أخرى إذا أبدى المشارك موافقته الصريحة على ذلك.

التوصية ٢،٢٣: على ضوء الطبيعة الخاصة لـ "الخدمة في المجتمع" توصي اللجنة بأن يكون المشارك في "الخدمة في المجتمع" مستحقا، بالإضافة إلى مخصصات ضمان الدخل التي يستحقها، لمكافأة ليست أجرا. تبلغ قيمة هذه المكافأة ما يعادل الدخل الذي لا يؤخذ بالحسبان (disregard) لغرض احتساب مخصصات الفرد الذي يتولى أمر طفل. يُدفع نصف المكافأة في موعد تطبيق الخدمة في المجتمع، بينما يُدفع نصفها الآخر عند دمج المشارك في العمل.

الوضع في المرحلة التجريبية: التعريف الذي تضمنه قانون السياسة الاقتصادية الصادر عام ٢٠٠٤ لـ "الخدمة في المجتمع" هو أنها "الخدمة التي ليست عملا، والتي تهدف إلى إكساب المشارك سلوكيات عمل"<sup>٥٧</sup>. كما جاء في القانون أن "الخدمة في المجتمع" قد تتحدد كجزء من البرنامج الشخصي للمشارك الهادف إلى "دمج المشارك

٥٧ كتاب القوانين لعام ٢٠٠٤، ص ١٠١.

في عمل يستثمر قدرته على كسب الأجر"<sup>٥٨</sup> وبموجب القانون يمكن توجيه المشارك إلى "الخدمة في المجتمع" لفترة تصل إلى أربعة أشهر متواصلة. ويجب أن تكون الجهة المشغلة هيئة ليست لها أهداف ربحية أو هيئة عامة. والنشاط الذي يُنفذ يجب أن يكون ذا طابع مشروع وليس نشاطا مستمرا يتطلب تشغيل موارد بشرية ثابتة من أجل القيام به. مديرية البرنامج مسؤولة عن المصادقة على المشاريع والجهات التي يمكن توجيه المشاركين إليها من أجل "الخدمة في المجتمع". حسب الشروط المذكورة أعلاه. وفي حال دمج مشارك في "الخدمة في المجتمع" يواصل المشارك الحصول على مخصصات المعيشة ولا تُطبق علاقات مشتغل- مشغّل بين المشارك والجهة التي تُنفذ فيها "الخدمة في المجتمع".

تقرر ضمن شروط العطاء أن يتم توجيه المشارك إلى "الخدمة في المجتمع" حسب حالته الصحية وقدرته البدنية. والجهة التي يجري دمج المشارك فيها ترافق المشارك بمراقبة مركز التشغيل. تتضمن استمارة توجيه المشارك إلى "الخدمة في المجتمع" توضيحا لأهداف دمج في هذا الإطار. ولا يتم توجيه المشاركين ذوي التجربة في العمل. أو الذين يعملون في وظائف جزئية. إلى "الخدمة في المجتمع" إلا إذا توفرت شروط خاصة توضحها استمارة التوجيه. وقد تقرر في إطار تقرير لجنة تامير الثانية أنه سيكون بالإمكان دمج مشارك في "الخدمة في المجتمع" بما يتعدى حدود الأشهر الأربعة المحددة في القانون إذا كان المشارك معنيا بذلك. مع أن تعديل هذا التشريع لم يصادق عليه في الكنيست بعد.<sup>٥٩</sup> تحدد في الاستعراض السنوي لمديرية البرنامج أنه "على الرغم من النقد الجماهيري فإنه يبدو أن الخدمة في المجتمع ساهمت كثيرا في إفادة المشاركين والمجتمع على حد سواء. وبموجب تقارير مراكز التشغيل على الرغم من أن الذين يجري توجيههم للخدمة في المجتمع هم المشاركون الذين يواجهون عقبات وعراقيل كبيرة جدا فإن كثيرين منهم تمكنوا من الانخراط في العمل في أعقاب التجربة في هذا الإطار".<sup>٦٠</sup> على مدار العام الأول من عمل البرنامج وُجّه للخدمة في المجتمع زهاء ٢٠٠٠ مشارك في الشهر.

٥٨ م. س.

٥٩ تمير. م. س. ص ٨. جدر الإشارة إلى أن تقرير مراقب الدولة أظهر أن المراقبة في هذا المجال كانت ناقصة:

مراقب الدولة. م. س. ص ٢٨-٣٣.

٦٠ نوبلك. م. س. ص ٢٥.

**المقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من الأبحاث الدولية أن "الخدمة في المجتمع" هي عنصر هامشي في برنامج "من الرفاه إلى العمل" في غالبية دول الرفاه في العالم. ليس هذا وحسب، بل يُستدل من أبحاث ودراسات أجريت حول موضوع الأطر المتوازنة لـ "الخدمة في المجتمع" في الولايات المتحدة الأمريكية والسويد، والتي اقتبسناها ورقة عمل صادرة عن مركز أدفا. أن مساهمة هذه الأطر في دفع الوضع التشغيلي للمشاركين فيها كانت متدنية.<sup>١١</sup>

**توصيات ومسوّغات:** توصي اللجنة بأن تبقى "الخدمة في المجتمع" عنصراً مكملاً في إطار البرنامج الشخصي للمشاركين الذين يفتقرون إلى التجربة في العمل، ولكن يكون هناك تحديد زمني أقصاه أربعة أشهر طوال فترة مكوثه في المركز، ويكون بالإمكان تمديد هذا التحديد الزمني بأربعة أشهر إضافية إذا أبدى المشارك موافقته الصريحة على ذلك.<sup>١٢</sup>

ترى اللجنة أنه على الرغم من محدودية عنصر الـ "الخدمة في المجتمع" في إطار البرنامج الشخصي فقد يكون فيه ما يساعد بعض المشاركين لأنه سيساهم في تجربتهم في العمل. وكما ورد في التوصية ٢٠١٠، سوف تُعرض على المشارك عدة بدائل لبرنامج الشخص. "الخدمة في المجتمع" هي أحد البدائل. اختيار المشارك الاندماج في هذا الإطار بالذات هو شرط هام لاستخلاص الإنجازات التي يمكن لهذا الإطار عرضها من حيث ترقية المشارك في العمل.

نظراً للطبيعة الخاصة لـ "الخدمة في المجتمع"، التي يتأهل المشارك في إطارها للعمل من خلال انخراطه في بيئة عمل ومن خلال تنفيذ مهام معينة في المؤسسة التي تنفذ فيها "الخدمة في المجتمع"، توصي اللجنة بأن يكون المشارك في "الخدمة في المجتمع" مستحقاً، بالإضافة إلى مخصصات ضمان الدخل التي يستحقها، مكافأة ليست أجراً. تبلغ قيمة هذه المكافأة ما يعادل الدخل الذي لا يؤخذ بالحسبان (disregard) لغرض احتساب مخصصات الفرد الذي يتولى أمر طفل (٧٪ من متوسط الأجر،

١١ مركز أدفا. دراسات وأبحاث في الولايات المتحدة الأمريكية والسويد: "الخدمة في المجتمع" لا تفيد العاطلين عن العمل ولا اقتصاد البلاد (ورقة عمل)، نيسان ٢٠٠٦.

١٢ من الواضح أن هذه القاعدة لا تسري على مشارك عاد إلى البرنامج بعد بضع سنوات وأنه يجب صياغة تعليمات تتلاءم وهذه الحالة.

أي ما يساوي مبلغ ٥٠٠ ش.ج في الشهر). يصرف نصف المكافأة في موعد تنفيذ الخدمة في المجتمع. أما النصف الآخر فيُصرف عند دمج المشارك في العمل. صحيح أن اللجنة لا ترى في "الخدمة في المجتمع" عملاً، ولكنها جَد غضاضة في أنه إلى جانب بعض المتعة التي تستخلصها الجهات التي تُنفذ فيها الخدمة، فإن المشاركين لا يستحقون أي مقابل غير مبلغ مخصصات ضمان الدخل.

دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل



### ٣. مراقبة البرنامج وتنظيمه ودراسته

#### مدخل

يتناول هذا الفصل التوصيات المتعلقة بأنظمة مراقبة الحكومة الإسرائيلية للجهات التي تطبق برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل دمجا فعليا. كما يتناول الفصل الأدوات المطلوبة لفحص نجاح البرنامج. الفرضية الأساسية التي يقوم عليها هذا الفصل هي أن تحديد أسس تفعيل البرنامج هو قيد التشريع الملائم (الرئيسي والفرعي). وفي الأنظمة التي تحدها حكومة إسرائيل من خلال مديرية البرنامج وفي الاتفاقات التي ستُبرم بين الحكومة والجهات التي ستتولى تفعيل البرنامج. ليس هذا وحسب. بل إن تحقيق هدف البرنامج يتوقف قبل كل شيء على التعريف الملائم لإطار تفعيل البرنامج ومودج المحفزات الاقتصادية الذي سيتقرر في إطاره. وعليه فإن التوصيات التي ستُعرض فيما يخص أنظمة المراقبة المطلوبة من أجل تطبيق البرنامج بشكل سليم هي بمثابة أداة مكتملة لتعريف إطار التفعيل الذي تناولنا التوصيات المتعلقة به في فصل آخر من هذا التقرير.

إن إقامة الأنظمة لمراقبة الجهات التي تتولى تفعيل برنامج "من الرفاه إلى العمل" هي أمر ضروري إذ إن المسؤولية عن توفير الخدمات الاجتماعية- العامة تتحول في إطار البرنامج إلى جهات خاصة. وبشتمل نقل المسؤولية عن توفير هذه الخدمات على نقل صلاحيات سلطوية تتعلق بتقديم التقارير عن إجراء اختبار التشغيل. الذي يعتبر شرطا للحصول على مخصصات المعيشة (مخصصات ضمان الدخل). ولأنه كذلك فإنه قادر على التسبب بإلغاء مخصصات المعيشة التي يتلقاها شخص لا يمتلك أسباب العيش. كما تُنقل إلى جهات خاصة صلاحيات تتعلق بإقرار البرنامج الشخصي الذي يلزم به المشاركون وإلزام المشارك بالكشف عن المعلومات الشخصية أو الخضوع للتشخيص الطبي. وكما سبق فإن إطار التفعيل المحدد لتفعيل البرنامج ينبغي أن يعبر عن أهداف البرنامج وعن المصلحة العامة الكامنة في تلك الأهداف. مع الحرص على حماية حقوق المشاركين في البرنامج. ومع ذلك يجب تشكيل أنظمة مراقبة إضافية لدعم إطار تفعيل البرنامج وتطبيقه الملائم ولواجهة الحالات التي يعالجها إطار تفعيل البرنامج المعالجة الملائمة. كم تعتبر مراقبة التوفير الملائم للخدمة العامة الأساسية أمرا إلزاميا سواء كانت الجهات التي توفرها حكومية أو غير حكومية. النقاط المذكورة أعلاه صحيحة بشكل خاص في مجال له تأثير حاسم على حياة السكان من أبناء

الطبقة الاجتماعية- الاقتصادية المتدنية في دولة إسرائيل. إن تأثير المس الاقتصادي بداخيل أبناء هذه الطبقة هو حاد للغاية، والإمكانيات المتاحة لهم لمواجهة مثل هذا المس محدودة جدا.

يتضمن الجزء الأول من هذا الفصل توصيات بشأن المؤسسات التي تهدف إلى حماية حقوق الأفراد المشاركين في البرنامج. وبضمنها نظام الاستماع قبل رفع التقارير حول عدم اجتياز اختبار التشغيل. ونظام الاعتراض على قرارات مخطط الأهداف التشغيلية. ونظام تشخيص المحدوديات الطبية لدى المشاركين في البرنامج ونظام مفوضية شكاوى المشاركين. أما الجزء الثاني من الفصل فيتضمن توصيات تتعلق بما يلي: أنظمة المراقبة العامة للبرنامج. ومنها عمل إجراءات المراقبة المُطبقة في مديرية البرنامج في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل. وأنظمة المعلومات الجارية الخاصة بالبرنامج. ويتناول الجزء الأخير من هذا الفصل التوصيات المتعلقة بالاختبار المستقبلي لنجاح البرنامج والدراسة المطلوبة نتيجة لذلك.

### مؤسسات حماية حقوق المشاركين في البرنامج

#### (١) إجراء استماع لجان الاعتراض

تحول في إطار البرنامج. إلى جهات خاصة. صلاحيات سلطوية تتعلق باختبار تشغيل المشاركين في البرنامج وإقرار ما إذا كانت هذه الجهات قد طبقت الاختبار كما ينبغي أم لا. وهذا إقرار يؤثر على استحقاقهم للمخصصات المعيشية. تُطبق هذه الصلاحيات على أرض الواقع من خلال مخطط الأهداف التشغيلية الذي يعمل من قِبَل مركز التشغيل الذي يتولى تفعيل البرنامج. لجان الاعتراض هي الأداة الأساسية المتاحة أمام المشارك الذي يرى في نفسه متضررا دون مبرر من قرار مخطط الأهداف التشغيلية. وهي تلعب دورا هاما جدا في حماية حقوق المشارك. كما يعتبر نظام الاعتراض أداة حيوية في إطار النظام الحكومي لأن هذا النظام أيضا ليس معصوما عن الأخطاء. وفي إطار تفعيل البرنامج عن طريق جهات خاصة تصبح لنظام الاعتراض أهمية أكبر.<sup>١٣</sup> جدر الإشارة إلى أن لجان الاعتراض مخولة ببحث أي قرار لمخطط الأهداف التشغيلية.

١٣ جدر الإشارة إلى أن القانون يتضمن حق الاعتراض على قرار موظف في خدمة التشغيل (المادة ٤٣ من قانون خدمة التشغيل - ١٩٥٨). ولكن على خلاف تعليمات برنامج "مهليف" التي يمكن بموجبها تقديم اعتراض على أي قرار يصدر عن مخطط الأهداف التشغيلية. فإن الاعتراض على قرار موظف خدمة التشغيل غير ممكن إلا في حال أفيد بأن مقدم الاعتراض رفض القبول بالعمل الذي عُرض عليه.

ولا يقتصر بحثها على القرارات التي تؤدي إلى إلغاء التخصيصات، ولكنها غير مخولة ببحث الاعتراضات على قرارات جهات أخرى ذات صلة بالبرنامج. كمديرية البرنامج ووزير الصناعة والتجارة والتشغيل. توصيات اللجنة المتعلقة بالاستئنافات على قرارات مؤسسات اتخاذ القرار الأخرى العاملة ضمن البرنامج سيتم بحثها لاحقاً في هذا الفصل. فيما يلي تركيز للمعطيات حول نسب تقديم الاعتراضات خلال عام ٢٠٠٦ (الجدول ٣،١):

الجدول ٣،١ - نسب الاعتراضات نسبة لعدد الملفات ولعدد قرارات إلغاء التخصيصات. ٢٠٠٦<sup>١٤</sup>

الشهر	المشاركون الفعالون	تقارير إلغاء التخصيصات	اعتراضات	عدد الاعتراضات لـ ١٠٠٠ مشارك فعال	عدد الاعتراضات لـ ١٠٠٠ تقرير بإلغاء التخصيصات	نسبة الاعتراضات للمشارك	نسبة الاعتراضات لتقرير إلغاء التخصيصات
كانون ثان	١٦,٧٤٢	١٧٢٤	١٣١	٧,٨	٧٦,٠	٠,٨٪	٧,٦٪
شباط	١٥,٨٥٣	١٢٤٦	١١٤	٧,٢	٩١,٥	٠,٧٪	٩,١٪
آذار	١٥,٤٠٦	١٣٦٣	١٣٥	٨,٨	٩٩,٠	٠,٩٪	٩,٩٪
نيسان	١٤,٥٦٤	١٠٥٥	١٣٨	٩,٥	١٣٠,٨	٠,٩٪	١٣,١٪
أيار	١٣,٨٥٢	١٢٠٧	١٧٤	١٢,٦	١٤٤,٢	١,٣٪	١٤,٤٪
حزيران	١٣,١٢١	١١٤٣	١٨٦	١٤,٢	١٦٢,٧	١,٤٪	١٦,٣٪
تموز	١٢,٥٣٩	١٣٨٩	١٧٨	١٤,٢	١٢٨,١	١,٤٪	١٢,٨٪
آب	١٢٢٩٦	٩١٩	١٨٤	١٥,٠	٢٠٠,٢	١,٥٪	٢٠,٠٪
أيلول	١١٧٠٠	٩٢٠	١٦٢	١٣,٨	١٧٦,١	١,٤٪	١٧,٦٪
تشرين أول	١١٠٧٨	٧٦٧	١٧٢	١٥,٥	٢٢٤,٣	١,٦٪	٢٢,٤٪
تشرين ثان	١٠٨٠٤	٧٥٢	٢١٧	٢٠,١	٢٨٨,٦	٢,٠٪	٢٨,٩٪
كانون أول	١٠٤٩١	٧٢٢	١٨٦	١٧,٧	٢٥٧,٦	١,٨٪	٢٥,٨٪
المعدل	١٣,٢٠٤	١,١٠١	١٦٥	١٢,٥	١٤٩,٧	١,٢٪	١٥,٠٪

المصدر: مديرية برنامج "مهليف"، كانون الثاني ٢٠٠٧.

١٤ جدر الإشارة إلى أنه ليس هناك بالضرورة تلاؤم تام بين عدد الاعتراضات في شهر معين وعدد التقارير التي تلغى التخصيصات أو عدد المشاركين الفعالين في ذلك الشهر. ربما يتناول جزء صغير من الاعتراضات التي قدمت في شهر معين قراراً اتخذ في شهر سابق.

تُجدر الإشارة إلى أنه منذ بداية تفعيل البرنامج وحتى شهر كانون الأول ٢٠٠٦ (يشتمل هذا الشهر) كان حوالي ٧٦٪ من التقارير الداعية إلى إلغاء المخصصات ناجمة فقط عن التغيب غير المبرر. أي أنها حالات لم يحضر فيها المشارك إلى مركز التشغيل أبداً. ولم تتضمن حالات أفيد فيها أن المشارك حضر إلى مركز التشغيل غير أنه رفض القبول بالعمل الذي عُرض عليه. أو رفض إبراز المستندات التي طُلبت منه. أو رفض الحضور للفحص الطبي. أو لم يتعاون في تطبيق البرنامج الشخصي.

فيما يلي توزيع نوعية القرارات بشأن الاعتراضات التي تم بحثها خلال العام ٢٠٠٦. حسب نوع الاعتراض (الجدول ٣،٢ والجدول ٣،٣):

الجدول ٣،٢ - توزيع نوعية القرارات بشأن الاعتراضات التي تم بحثها. ٢٠٠٦ (أعداد مطلقة)

القرار نوع الاعتراض	مجموع ما تم بحثه (١) = (٢)+(٣)+(٤)+(٥)	قُبِلَ (٢)	رُفِضَ (٣)	قُبِلَ جزئياً (٤)	قرارات أخرى (٥)	رُفِضَ رفضاً قاطعاً (٦)
المجموع	١٢٢١	٢١٩	٦٩٧	٢٣٤	٧١	٢٤٨
طبي	٥٥٥	٩٣	٢٤٠	١٨٩	٣٣	٨٤
عادي	٦٦٦	١٢٦	٤٥٧	٤٥	٣٨	١٦٤

المصدر: تقرير سنوي ملخص لعمل لجان الاعتراض. كانون الثاني ٢٠٠٧.

الجدول ٣،٣ - توزيع نوعية القرارات بشأن الاعتراضات التي تم بحثها. ٢٠٠٦ (بالنسبة المئوية)

القرار نوع الاعتراض	مجموع ما تم بحثه	قُبِلَ (٢)/(١)	رُفِضَ (٣)/(١)	قُبِلَ جزئياً (٤)/(١)	قرارات أخرى (٥)/(١)	النسبة بين الاعتراضات التي رُفِضت رفضاً قاطعاً (٦) والاعتراضات التي رُفِضت (١)
المجموع	١٠٠٪	١٧,٩٪	٥٧,١٪	١٩,٢٪	٥,٨٪	٢٠,٣٪
طبي	١٠٠٪	١٦,٨٪	٤٣,٢٪	٣٤,١٪	٥,٩٪	١٥,١٪
عادي	١٠٠٪	١٨,٩٪	٦٨,٦٪	٦,٨٪	٥,٧٪	٢٤,٦٪

المصدر: تقرير سنوي ملخص لعمل لجان الاعتراض. كانون الثاني ٢٠٠٧ (معالج)

تجدر الإشارة إلى أنه وبموجب تقرير رئيس لجان الاعتراض. في الغالبية الساحقة من الحالات التي رُفض فيها الاعتراض رفضا قاطعا. قُدمت تلك الاعتراضات من وقت متأخر ودون مبرر خاص. وعليه حظر على لجنة الاعتراضات البت فيها.

ترى اللجنة أنه لكي تقوم لجان الاعتراضات بحماية المشاركين كما يجب ينبغي أن تتوفر فيها بعض الشروط الأولية: عدم وجود أي صلة بين لجنة الاعتراض والجهات التي تتولى تفعيل البرنامج. سهولة وصول . والتمثيل المناسب لمقدمي الاعتراضات أمام اللجنة. والاجراءات اللائقة والسريعة.

التوصية ٣٠١: يجب تطبيق إجراء الاستماع قبل نقل التقارير عن عدم اجتياز اختبار التشغيل بهدف إبلاغ المشارك مسبقا بأن هناك إمكانية لإلغاء المحصنات المعيشية التي يستحقها ولدفع إمكانية الحوار بين المشارك ومركز التشغيل. إن أي قرار بنقل مثل هذا التقرير يجب إبلاغ المشارك به خطيا وترجمًا إلى لغته الأم إذا اقتضت الحاجة.

الوضع في المرحلة التجريبية: جاء في توجيهات مديرية البرنامج إلى مراكز التشغيل أنه في الحالات التي يُبلغ فيها عن عدم اجتياز اختبار التشغيل نتيجة قرار "فعال"<sup>١٥</sup>. أي قرار ليس نابعا عن تغيب المشارك عن مركز التشغيل. يجب إجراء الاستماع للمشارك. قبل اتخاذ القرار أو بعده. يجب إجراء عملية الاستماع حتى في الحالات التي يُبلغ فيها عن تغيب المشارك. ولكن تكون لدى المشارك تحفظات على هذا التقرير لأن لديه سببا له ما يبرره. كالمرض مثلا. كما جاء في توجيهات مديرية البرنامج أن قرار نقل مثل هذا التقرير يجب أن يُحوّل إلى المشارك خطيا.

توصيات ومسوّغات: تنبع أهمية إجراء الاستماع من أمرين اثنين أساسيين: الأول. يجب أن يكون هذا الإجراء بمثابة إطار للحوار بين المشارك ومخطط الأهداف التشغيلية ومركز التشغيل. وقد يؤدي الحوار إلى تسوية سوء التفاهم القائم بين الطرفين والحيلولة مسبقا

١٥ الإلغاء على أساس رفض المشارك القبول بالعمل. ورفض المشارك تقديم مستندات. أو عدم التعاون وعدم تنفيذ البرنامج الشخصي.

دون الحاجة إلى نظام الاعتراضات. الثاني، بواسطة هذا الإجراء يتم إبلاغ المشارك بصراحة وعلى أكمل وجه بأن هناك إمكانية لإلغاء مخصصات المعيشة التي يستحقها. وعليه توصي اللجنة بتطبيق إجراء الاستماع قبل نقل تقرير عن عدم اجتياز اختبار التشغيل وملاءمة إجراء الاستماع للحالات التي يُنقل فيها التقرير عقب قرار "فعال" والحالات التي يُنقل فيها التقرير عقب التغيب. كما توصي اللجنة بتحويل أي قرار حول نقل مثل هذا التقرير إلى المشارك وبشكل خطي ومترجماً إلى لغته الأم إذا اقتضت الحاجة.

**التوصية ٣،٢:** يجب منع أي صلة اقتصادية أو جسمانية، بين لجنة الاعتراضات والجهة التي تتولى تفعيل البرنامج.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** يحدد القانون عدة أحكام هدفها ضمان الفصل بين لجنة الاعتراضات ومركز التشغيل. فقد تقرر بالنسبة لمكان المركز أن "لا تعقد جلسات لجنة الاعتراضات في مركز التشغيل أو في أماكن تابعة للشركة التي تتولى تفعيل مركز التشغيل أو لمن هو ذو صلة به" (المادة ٤٦ (ج) (٢)).<sup>١٨</sup> أما من الناحية الاقتصادية فقد تقرر أن "الشركة التي تتولى تفعيل مركز التشغيل، أو التي تربطها صلة به وبموظفيه، لا تمنح أعضاء لجنة الاعتراضات وموظفيها، ومن يقدم لها خدمة، أي تسهيل أو مخصصات مالية أو ذات قيمة مالية، بشكل مباشر أو غير مباشر" (المادة ٤٦ (ج) (١)).<sup>١٩</sup> وتجدر الإشارة إلى أنه تقرر، بالنسبة لتشكيلة اللجنة، أن تضم اللجنة ممثل جمهور وموظفي خدمة عامة اثنين، وتنطبق عليها الأحكام التي تظرب المصالح بموجب المادتين ٩ و ١٥ من قانون المحاكم الإدارية لعام ١٩٩٢.<sup>٧٠</sup> كما تجدر الإشارة إلى أن مديرية البرنامج أبلغت اللجنة الجماهيرية بأن عمل لجنة الاعتراضات ممول بالكامل من ميزانية الدولة وليس من ميزانية المركز، وأن تفعيل لجان الاعتراضات يتم من خلال شركة خارجية ليست لها، ويُمنع أن يكون لها، أي صلة بالجهات التي تتولى تفعيل البرنامج.

١٨ مدونة القوانين، ٢٠٠٤، ص ١٠٣.

١٩ م. س.

٧٠ مدونة القوانين، ١٩٩٢، ص ٩٠.

توصيات ومسوّغات: تعكس التوجيهات المذكورة أعلاه الفصل بين لجان الاعتراضات ومراكز التشغيل بشكل يدعو إلى الارتياح. وعلى حد علم اللجنة أن هذه التوجيهات مُطبقة ولذلك تدعم اللجنة المحافظة على الوضع القائم.

التوصية ٣.٣: يجب تسهيل وصول المشاركين في البرنامج إلى لجان الاعتراضات. وذلك من جميع النواحي: المواقع الجغرافية للجان. وإبلاغ المشارك بحقوقه بالنسبة لتقديم الاعتراض. والوقت المخصص لتقديم الاعتراض (الذي ستنتم زيادته إلى عشرين يوما على الأقل). والتكلفة الاقتصادية المترتبة على تقديم الاعتراض وملاءمة الاجراء للغة مقدم الاعتراض.

#### الوضع في المرحلة التجريبية:

- سهولة الوصول جغرافيا: تعمل لجان الاعتراضات اليوم في أماكن قريبة نسبيا من مراكز التشغيل. ومع ذلك فإن لجنة الاعتراض في المنطقة التي يعمل فيها فرع لمركز التشغيل (ويدور الحديث اليوم عن فرع واحد في بلدة سديروت) تبقى موجودة في المركز المنطقي الأساسي فقط (في أشكلون) وليس في الفرع.
- إبلاغ المشارك بحقوقه فيما يتعلق بتقديم الاعتراض: نُشرت مع بداية البرنامج ورقة "اعرف حقوقك- لجان الاعتراضات" بأربع لغات: العبرية والعربية والروسية والأمهارية. وتضمنت هذه الورقة تفصيلا للمعلومات المتعلقة بتقديم الاعتراض. وفي خلال العام ٢٠٠٦ تلقت مراكز التشغيل توجيهات من مديرية البرنامج بضرورة إبلاغ المشاركين خطيا بحقوقهم في تقديم الاعتراض وتسليم المشارك بلاغا خطيا بقرار نقل تقرير عنه يدعو إلى إلغاء المحصّصات. وفي أعقاب الأمر الذي أصدرته مديرية البرنامج يمكن الحصول الاستمارات الخاصة بتقديم الاعتراض في مراكز التشغيل. وذلك خلال العام ٢٠٠٦.
- الوقت المطلوب لتقديم الاعتراض: تنص المادة ٤٦(ج) من القانون على وجوب تقديم الاعتراض خلال عشرة أيام من اليوم الذي أبلغ فيه مخطط الأهداف التشغيلية المشارك بتقديم تقرير عنه يؤدي إلى إلغاء مخصصاته.<sup>٧١</sup> وعليه فإنه يُحظر على

لجان الاعتراضات بحث الاعتراضات التي قُدمت في وقت متأخر إلا إذا توفرت دواع خاصة. ويُستدل من معطيات لجان الاعتراضات أنه رُفض رفضاً قاطعاً. خلال العام ٢٠٠٦، حوالي ١٧٪ من مجمل الاعتراضات التي قدمت إلى لجان الاعتراضات. وأن حوالي ٢٠٪ من الاعتراضات قُدم بسبب ظروف صحية (كما ذكر أعلاه. حسب تقرير رئيس لجان الاعتراضات. في غالبية الحالات التي رُفض فيها الاعتراض رفضاً قاطعاً كانت تلك اعتراضات قُدمت في وقت متأخر ودون مبرر خاص. ولذلك حُظر على لجنة الاعتراض البت فيها). كما يمكن تمديد فترة تقديم الاعتراض. بموافقة مخطط الأهداف التشغيلية. وذلك لغرض "محاولة التوصل إلى اتفاق لتسوية الخلاف الذي يدور حوله الاعتراض"<sup>٧٢</sup>. في مثل هذه الحالات يُقدم الاعتراض خلال عشرة أيام ميلادية من يوم قرار المخطط في إطار عملية الفحص أو مع نهاية فترة التمديد التي أقرها.

● **إمكانيات تقديم الاعتراض:** الوصول إلى مكاتب لجنة الاعتراضات يعتبر اليوم الطريقة الوحيدة لتقديم الاعتراض. جُدر الإشارة إلى أن الوقت المطلوب لتقديم الاعتراض وللمشاركة في النقاش في اللجنة يُعتبر جزءاً من البرنامج الشخصي. كما إن تكاليف السفر التي تترتب عليها عملية تقديم الاعتراض تُعاد إلى دافعها. وفي مكاتب لجان الاعتراض يعبى المشارك استثماراً ملائمة مشمولة في الأنظمة ويمكن تعبئتها بخط اليد<sup>٧٣</sup>. يقوم مركزو اللجنة بمساعدة مقدمي الاعتراضات في تقديم الاعتراض بالشكل السليم. أما الاستثمارات فيمكن تحميلها عن موقع الإنترنت التابع لإديرية البرنامج أيضاً. ومنذ شهر أيلول ٢٠٠٦ أصبح بالإمكان الحصول عليها في مراكز التشغيل أيضاً. الاستثمارات مكتوبة اليوم باللغة العبرية. ولكن يجري في هذه الأيام إعداد استثمارات تدمج بين اللغتين العبرية والعربية.

**العقبات الاقتصادية التي تعترض مقدم الاعتراض:** تنص المادة ٤٦(و) من القانون على أنه "إذا رُفضت ثلاثة اعتراضات قدمها المشارك فسيُشترط تقديم ذلك المشارك لأي اعتراض إضافي بدفع رسوم..."<sup>٧٤</sup> أما مبلغ الرسوم فهو ٢٥ ش.ج على الاعتراض الرابع الذي يُقدمه مشارك سبق أن قدم ثلاثة اعتراضات متتالية ورُفضت كلها. و٤٥ ش.ج على الاعتراض السابع الذي يُقدمه مشارك سبق أن قدم ستة اعتراضات

٧٢ م. س.

٧٣ مدونة القوانين، ٢٠٠٥، ص ٨٠٨.

٧٤ مدونة القوانين، ٢٠٠٤، ص ١٠٣.



متتالية ورُفضت كلها. إذا قُبِلَ اعتراض كانت قد دُفعت عنه رسوم فستُعاد الرسوم إلى مقدم الاعتراض.

- **حاجز اللغة:** علمت اللجنة بأنه عندما يكون مقدم الاعتراض بحاجة إلى ترجمة يجب أن توفر له لجنة الاعتراضات مترجماً بتمويل منها.

**المقارنة مع دول في العالم:** يُستدل من المعطيات المتوفرة لدى اللجنة فيما يتعلق بنظام الاعتراضات في البرامج الشبيهة في الولايات المتحدة وبريطانيا أنه، من حيث الوقت المطلوب لتقديم الاعتراض، يتضح أن المدة الزمنية المحددة لتقديم الاعتراض في العديد من الولايات الأميركية وبريطانيا تتراوح بين ٣٠ إلى ٦٠ يوماً من موعد البلاغ بإلغاء المحصنات. وفي نيويورك وتكساس بالتحديد إذا قُدم الاعتراض خلال ١٠ أيام من موعد البلاغ بإلغاء المحصنات لن تلغى المحصنات فعليا حتى صدور قرار لجنة الاعتراض.<sup>٧٥</sup>

أما من حيث الإمكانيات المتوفرة لتقديم الاعتراض فإنه يمكن في كل من نيويورك وأوهايو وبريطانيا تقديم الاعتراض بواسطة الفاكس وأو بواسطة شبكة الإنترنت وأو بواسطة رسالة عبر البريد. ولا يجب على مقدم الاعتراض الحضور بنفسه إلى مكاتب لجنة الاعتراض.

#### توصيات ومسوّغات:

- **سهولة الوصول:** قد تتناقض الحاجة إلى وصول مريح إلى لجنة الاعتراضات مع الحاجة إلى الفصل الجسماني بين لجنة الاعتراضات والمركز. وقد علمت اللجنة العامة بأن لجنة الاعتراض تعمل اليوم، وبشكل عام، في مكان قريب من المركز وليس داخله. وتعتقد اللجنة أن النظام القائم معقول وفيه توازن بين الاحتياجات المتناقضة المذكورة أعلاه.

75 Vicki Lens and Susan Elizabeth Vorsanger, Complaining after Claiming: Fair Hearings after Welfare Reform, The Social Service Review, Sep 2005, 79(3): 435436-; <http://www.appeals-service.gov.uk> (accessed February 1, 2007) ; [http://www.nolej.org/contents/WA\\_KY\\_OH\\_NE\\_Admin.htm](http://www.nolej.org/contents/WA_KY_OH_NE_Admin.htm) (accessed February 1, 2007).

كما سبق توجد في فروع مراكز التشغيل صعوبة في الوصول إلى لجنة الاعتراضات التي تعمل في المركز المنطقي الأساسي فقط. وفي مثل هذه الحالات توصي اللجنة بتحسين سهولة وصول عموم المشاركين في المنطقة إلى لجنة الاعتراضات من خلال إضافة فروع للجنة الاعتراضات لغرض تقديم الاعتراضات في أماكن قريبة من فروع مراكز التشغيل. إن تكلفة إضافة الإمكانية المقترحة هي تكلفة قليلة. إن كانت هناك تكلفة أصلاً. وقد تخفف من العبء الملقى على كاهل مركزي اللجان. كما يجب المحافظة على الوضع القائم الذي ينص على أن الوقت المطلوب لتقديم الاعتراض والمشاركة في النقاش في اللجنة يعتبر جزءاً من البرنامج الشخصي. وتكاليف السفر المترتبة على عملية الاعتراض تعاد من خلال عملية استعادة مدفوعات.

● **الوقت المطلوب لتقديم الاعتراض:** كما سبق وذكرنا فإن القانون ينص على وجوب تقديم الاعتراض خلال عشرة أيام من اليوم الذي علم فيه مقدم الاعتراض بقرار مخطط الأهداف التشغيلية بتقديم تقرير عنه قد يؤدي إلى إلغاء مخصصاته. الهدف من تحديد الوقت القصير نسبياً هو إعادة المخصصات بسرعة إلى المشارك الذي يستحقها. ولكن على الرغم من أن عملية تقديم الاعتراض بسيطة نسبياً فقد تظهر عقبات مختلفة تعترض بعض المشاركين في البرنامج. المدة الزمنية التي تم تحديدها من لحظة الإعلان عن قرار مخطط الأهداف التشغيلية بتقديم تقرير عن المشارك قد يؤدي إلى إلغاء مخصصاته وحتى تقديم الاعتراض هي مدة قصيرة نسبياً. ونتيجة لذلك يتأخر المشاركون في تقديم الاعتراض مما يؤدي إلى رفض الكثير من الاعتراضات رفضاً مطلقاً. وعليه توصي اللجنة بتمديد المدة الزمنية المحددة اليوم لتصل إلى عشرين يوماً على الأقل. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن توسيع الحد الزمني لتقديم الاعتراض من شأنها أن تعيق إعادة المخصصات للمشارك إذا تبين أن للاعتراض ما يبرره. ولكن هذه الزيادة لا تمنع المشارك من تقديم اعتراضه خلال مدة أقصر إذا كان معنياً بذلك. كما يجب ملاءمة مجمل المواعيد المحددة في القانون والأنظمة المتعلقة بتقديم الاعتراض للمدة الزمنية التي ستحدد لتقديم الاعتراض (المدة الزمنية لتقديم رد مركز التشغيل على الاعتراض. والمدة الزمنية لقرار اللجنة. والمدة الزمنية لرد طبيب اللجنة في حال كان الاعتراض لأسباب صحية وغير ذلك).

● **عقبات اقتصادية تواجه تقديم الاعتراض:** تشكل الرسوم المحددة اليوم في القانون لتقديم الاعتراض عقبة اقتصادية سهلة ولكنها ذات أهمية لقدرتها على الحيلولة دون قيام مقدمي الاعتراضات المزعجين بإساءة استغلال نظام الاعتراضات. الأمر الذي سيزيد من صعوبة عمل اللجنة. الرسوم المحددة في القانون لا تمس بالاعتراضات التي لها ما يبررها وذلك لأن الرسوم لا تُفرض إلا على من رُفضت ثلاثة أو ستة اعتراضات متتالية سبق له أن قدمها. كما إن الرسوم ستعاد في حال قبول الاعتراض الذي دُفعت مقابلته. على ضوء ما ذكر أعلاه ترى اللجنة أن الترتيبات القائمة فيما يتعلق بإزالة العقبات الاقتصادية عند تقديم الاعتراض هي ترتيبات معقولة وينبغي المحافظة عليها.

● **عائق اللغة:** إن أهمية الترجمة للمشارك الذي لا يجيد اللغة العبرية هي أمر مفرغ منه. ترى اللجنة أن الترتيب الذي ينص على وجوب قيام لجنة الاعتراضات بتوفير مترجم لمقدم الاعتراض الذي يحتاج إلى الترجمة، وبتمويل منها، هو تسوية كافية ويجب المحافظة عليها. كما توصي اللجنة بترجمة استمارة تقديم الاعتراض إلى اللغات الروسية والأمهارية والإنجليزية، بالإضافة إلى استمارة مشابهة باللغتين العبرية والعربية.

**التوصية ٣،٤:** يحصل كل مشارك يتوجه إلى لجنة الاعتراض على تمثيل من محام عن طريق مكتب الدعم القضائي في وزارة العدل.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** تنص المادة ٤٦(د) من القانون أنه تسري على لجان الاعتراضات أحكام قانون المحاكم الإدارية.<sup>٧١</sup> وتتيح هذه الأحكام توفير التمثيل لمقدم الاعتراض بواسطة محام فقط أو بواسطة شخص ليس محاميا ولا يعمل بشكل ثابت في تمثيل مقدمي الاعتراضات ولا يتلقى مقابل ذلك أي أجر. موقف وزارة القضاء هو أن أنظمة الدعم القضائي- ١٩٧٣ لا تتيح تقديم الخدمة القضائية في لجان الاعتراضات. ولذلك يتعذر تقديم وزارة العدل للدعم القضائي لمقدمي الاعتراضات المعنيين بالأمر.<sup>٧٧</sup>

٧١ مدونة القوانين، ٢٠٠٤، ص ١٠٢.

٧٧ مجموعة التعديلات، ١٩٩٣، ٢٠٨٤.

إزاء هذا الوضع تصبح إمكانية تمثيل مقدم الاعتراض عن طريق محام إمكانية محدودة جدا بسبب القيود الاقتصادية. وقد أبلغت اللجنة بأنه تمت صياغة اتفاق مبدئي بين وزارة العدل ووزارة المالية ينص على وجوب تقديم الدعم القضائي للمشاركين الذين يمثلون أمام لجنة الاعتراضات دون مقابل.

**توصيات ومسوّغات:** المكانة الاجتماعية- الاقتصادية المتدنية للمشاركين في البرنامج لا تسمح عادة بتوكيل محام ليقوم بتمثيلهم أمام لجنة الاعتراض. ليس هذا وحسب. بل يمكن القول إن العقبات التي تعترض المشاركين في البرنامج لدى محاولتهم الانخراط في سوق العمل تعترضهم أيضا لدى محاولتهم تمثيل أنفسهم أمام لجنة الاعتراضات. وعدم إجادة بعض المشاركين للغة العبرية إجادة تامة. وتشتد هذه المشكلة تفاقما عندما يقف أمامهم محامون أو مركزون متخصصون في هذا المجال كممثلي مراكز التشغيل. وعليه يمكن القول إنه عندما يُضطر مقدم الاعتراض إلى تمثيل نفسه أمام لجنة الاعتراضات يقوم بذلك في كثير من الأحيان من دونية واضحة.

لتصحيح هذا الوضع توصي اللجنة برفع القيود المفروضة حاليا على منح الدعم القضائي من قبل وزارة العدل وتمكين كل مشارك معني بالأمر من الحصول على تمثيل مجاني من محام أمام لجنة الاعتراض.<sup>٧٨</sup> ولأهمية وجود إجراء سريع في إطار لجنة الاعتراضات يجب وضع أنظمة ملائمة لتقديم الدعم القضائي لكي لا تؤدي استعانة المشارك بهذا النظام إلى التأجيل غير الضروري لموعد تقديم الاعتراض.

**التوصية ٣,٥:** يجب زيادة عدد طواقم لجان الاعتراض بغية تنفيذ إجراء لائق وسريع. بموجب بقية التوجيهات المتعلقة بلجان الاعتراض.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** تنص المادة ٣ب من قانون ضمان الدخل على أنه في الظروف التي لا يصدر فيها قرار بشأن اعتراض ما خلال ٢١ يوما من يوم تقديمه. "لا يُلغى حقه [حق المشارك] في المخصصات. بسبب القرار موضع الاعتراض ويتأجل كل شيء حتى اتخاذ القرار بشأن الاعتراض".<sup>٧٩</sup> كما علمت اللجنة من مديرية البرنامج

٧٨ انظروا أيضا: مراقب الدولة. م. س. ص ٤٤. قدمت الحكومة مؤخرا مشروع قانون يتلاءم مع هذه التوصية.

٧٩ مدوّنة القوانين، ٢٠٠٤. ص ٧٠.

أن بعض طواقم لجان الاعتراض العاملة اليوم تواجه عبئا ثقيلا من شأنه المس بإجراء البحث اللائق في أي شكوى.

**توصيات ومسوّغات:** تهدف المادة ٣ب من قانون ضمان الدخل إلى تسريع عمل لجنة الاعتراض لكي تعاد للمشارك. وفي أسرع وقت ممكن. الخصاصات التي ألغيت بشكل غير قانوني. وفي هذا السياق يجدر التذكير بأننا بصدد مخصصات معيشة تهدف إلى سد الاحتياجات الأساسية الجارية لمن لا يمتلك أسباب العيش. أما الهدف الثاني لهذه المادة فهو زيادة مرونة نقل الصلاحية السلطوية إلى جهة غير حكومية. وعندئذ يكون قرار هذه الجهة التي يقدم المشارك اعتراضه ضدها ملزما بحسم حكومي/ جماهيري خلال مدة قصيرة.

إن الدمج بين القيود الزمنية المحددة في القانون المذكور أعلاه وبين العبء الكبير الملقى على كاهل الطواقم الحالية يلقي بظلال من الشك على إمكانية تنفيذ إجراء سريع ولائق. إن مثل هذا العبء من شأنه أن يؤدي إلى تقليص المدة الزمنية المخصصة لمناقشة كل ملف. وقد يؤدي ذلك إلى المس بمقدم الاعتراض بالأساس (طالما أنه لا يمثل من قبل محام) غير المعتاد على عرض أموره أمام لجنة الاعتراضات. ليس هذا وحسب. بل إن تقليص المدة الزمنية المخصصة لكل ملف قد يجعل النقاش في لجنة الاعتراضات ذا طابع تقني. وإذا أصبح كذلك فسيخطئ هدف عمل لجنة الاعتراضات. بسبب ما ذكر أعلاه. وبسبب الأهمية القصوى الكامنة في تنفيذ إجراء لائق وسريع في كل ما يتعلق بالقضايا المطروحة في لجان الاعتراضات. توصي اللجنة بزيادة عدد طواقم لجان الاعتراضات. إن عدد الطواقم الحالية غير كاف ويجب زيادته حسب حجم الاعتراضات المطروحة للبت في مختلف المناطق وبموجب احتساب المدة الزمنية الأقصر المطلوبة للجلسة الذي لا يكون فيه مقدم الاعتراض مثلا من قبل محام - وذلك لتنفيذ إجراء لائق وسريع حسب بقية التوجيهات بشأن لجان الاعتراض.

**التوصية ٣.١:** يجب دعم الأداء شبه القضائي للجنة الاعتراض من خلال ضم رجل قانون إلى لجنة الاعتراض وتقديم التأهيل اللائق لأعضاء اللجنة.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** تتألف طواقم لجان الاعتراض من ثلاثة أعضاء: رئيس اللجنة. وهو موظف دولة متخصص في مجال التشغيل. وعضوي لجنة آخرين: واحد موظف دولة من مجال الاقتصاد. والآخر ممثل جمهور هو عامل اجتماعي. وقد عُيِّن لكل لجنة مركز قضائي يساعد اللجنة في عملها.

**توصيات ومسوّغات:** ينسجم التركيب الحالي للجان الاعتراض مع الوظائف المهنية الملقاة على عاتق اللجنة والتي تتعلق بفحص قرارات مخطط الأهداف التشغيلية في مجال الدمج وفي مجال التأهيل المهني. ولكن لجنة الاعتراض تعمل أيضا كهيئة تدرس القرارات المتعلقة بإلغاء المخصصات. التي تعبر في الواقع عن نزاع بين طرفين. وهكذا تلعب لجنة الاعتراضات دورا قضائيا واضحا إلى حد كبير. يستدل من الخبرة التي اكتسبتها لجان الاعتراضات والتي اكتسبت من خلال إجراءات تقديم الاعتراضات على قرارات اللجنة أمام محاكم العمل أن هناك ثمة حاجة إلى مهارة قضائية وشبه قضائية يتحلّى بها رئيس اللجنة. إلى جانب الخبرة في مجال التشغيل والخبرة في مجالات الرفاه التي ينبغي أن يتمتع بها سائر أعضاء اللجنة. وعليه توصي اللجنة بتغيير تشكيل طاقم لجنة الاعتراضات بحيث يعمل في كل لجنة:

- ١- رئيس: رجل قانون يعمل كموظف دولة في ملاك عال نسبيا، يكون ذا أقدمية خمس سنوات على الأقل وذا خبرة في مجال الاقتصاد والمرافق الاقتصادية. وتعطى الأولوية لرجل القانون المتخصص في الأمن الاجتماعي أو في قوانين العمل.
  - ٢- خبير تشغيل.
  - ٣- عامل اجتماعي.
- بمعزل عن طبيعة الطاقم الذي سيحدد توصي اللجنة بزيادة التأهيل القضائي وشبه القضائي لأعضاء لجنة الاعتراضات وموظفي اللجنة.

**التوصية ٣.٧:** تفرض عقوبة اقتصادية ناجعة على من يتولون تفعيل البرنامج في حالة كثرة الاعتراضات التي تصادق لجنة الاعتراضات عليها وتقبلها.

الوضع في المرحلة التجريبية: إذا بنت لجنة الاعتراضات في اعتراضات مقدمة ضد مركز معين ورأت أن لها ما يبررها. وكانت نسبتها قياسا إلى عدد المشاركين الفعالين في ذلك

المركز أعلى من النسبة المحددة يلزم مفعّل البرنامج. حسب شروط العطاء والاتفاقية. بدفع غرامة بدءاً من الفصل الثالث لتفعيل البرنامج. كما هو مفصل في الجدول ٣.٤:

الجدول ٣.٤ - قواعد فرض العقوبات المالية في حال كثرة الاعتراضات التي لها ما يبررها

غرامة مالية للحالة (ش.ج)			نسبة الاعتراضات التي قُبِلت
الفصل III	الفصل IV	الفصل V - VIII	
٠	٠	٠	٠-٣٠
٠	٠	٢٥٠	٣٠-٣٥
٠	٢٥٠	٥٠٠	٣٥-٤٠
٥٠٠	٥٠٠	٧٥٠	٤٠-٤٥
١,٠٠٠	١,٠٠٠	١,٠٠٠	٤٥-٥٠
١,٥٠٠	١,٥٠٠	١,٥٠٠	+٥٠

**توصيات ومسوّغات:** في حال كانت نسبة الاعتراضات التي قبلتها لجنة الاعتراض ضد مركز معين أعلى من المعقول تُفرض عقوبة اقتصادية على مطبقي البرنامج. الهدف من فرض العقوبة هو تجنب انتهاج سياسة عامة تقضي بإلغاء مراكز التشغيل للمخصصات. أما الادعاء الذي طُرح ضد هذا التصور فهو أن فرض هذه العقوبة قد يشكل محفزاً لمطبقي البرنامج لتجنب الفشل أمام لجنة الاعتراض.<sup>٨٠</sup> يبدو أنه نظراً للارتفاع الحاد نسبياً في نسبة الاعتراضات التي تُقبل. والذي قد يقود إلى فرض العقوبة. لن يؤثر النظام الحالي على حافزية المركز للنجاح في اعتراض معين. ويبدو أن ما يدعم هذه الفرضية هو إلغاء الحفز لمطبقي البرنامج المستند إلى تخفيض المخصصات في إطار نظام المحفزات الاقتصادية المفصل في فصل "إطار تفعيل البرنامج" في هذا التقرير. تدعم اللجنة التسوية المبدئية الحالية التي تنص على وجوب فرض عقوبة اقتصادية على مطبقي البرنامج في حالة كثرة الاعتراضات التي يتبين للجنة الاعتراضات أن لها ما يبررها. ومع ذلك. وبما أن أساس الاحتساب حالياً هو مجموع المشاركين الفعالين في المركز. فإن اللجنة توصي بتغيير أساس احتساب العقوبة بغية زيادة جاعتها.

٨٠ بينيش. م. س. هـ. ١١٩.

## (٢) الاعتراضات المقدمة على قرار اتخاذ هيئات إتخاذ قرار أخرى في إطار البرنامج

التوصية ٣.٨: يتم البت في الاعتراضات على قرارات هيئات إتخاذ القرار الأخرى المتخذة في إطار البرنامج في محاكم العمل.

الوضع في المرحلة التجريبية: قد يتأثر المشاركون في إطار البرنامج بقرارات هيئات مختلفة غير مخطط الأهداف التشغيلية. كلجنة الحالات الخاصة. إن عملية الاعتراض على قرارات إحدى هذه الهيئات غير منظمة حالياً في القانون. ولذلك فإن الاعتراض على قرار إحدى هذه الجهات ليس ممكناً إلا من خلال تقديم التماس إلى محكمة العدل العليا.

توصيات ومسوّغات: ترى اللجنة أن الحاجة إلى التوجه إلى محكمة العدل العليا في الحالات المذكورة أعلاه غير معقولة. وعليه توصي اللجنة بوجوب بحث الاعتراضات على القرارات التي تتخذ من قبل إحدى هيئات إتخاذ القرار العاملة في إطار البرنامج. باستثناء قرارات مخطط الأهداف التشغيلية، في محاكم العمل اللوائية.

## (٣) تشخيص المحدودية الطبية لدى المشاركين في البرنامج

يمكن تقسيم نظام تشخيص المحدوديات الطبية لدى المشاركين في البرنامج إلى مجالين أساسيين: مجال التشخيص الطبي للمشاركين ذوي المحدودية الطبية الدائمة. بسبب إعاقة ما أو مرض مزمن ومجال التشخيص الطبي للمشاركين ذوي المحدودية الطبية المؤقتة، نتيجة المرض (حتى ٣٠ يوماً). أما التوصيات المتعلقة بمجال التشخيص الطبي للمشاركين ذوي المحدودية الطبية الدائمة فقد تناولناها في فصل "العناية بالفرد في إطار البرنامج". ويُشار هنا إلى أنه من المفضل. بشكل عام، أن تتم مواجهة تحديد قدرة المشاركين ذوي المحدودية الطبية الدائمة الملزمين باختبار التشغيل للمشاركة في البرنامج. عن طريق مراكز تشخيص يكون هذا الغرض أحد الدوافع لإقامتها. كما هو مفصل في التوصيات ٢,٢ و ٢,٣ من هذا التقرير.



سوف تبحث في هذا الفصل توصيات تتعلق بمجال التشخيص الطبي للمشاركين ذوي المحدودية الطبية المؤقتة. أي المرض الذي يستمر أقل من ٣٠ يوماً. كما سيتضمن هذا الفصل بحثاً لنظام التشخيص الطبي للمشاركين ذوي المحدودية الطبية الدائمة في حالة الطوارئ.

**التوصية ٣,٩:** يتم فحص الوضع الطبي للمشاركين ذوي المحدودية الطبية المؤقتة (المرض حتى ٣٠ يوماً) عن طريق أطباء من قبل وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** الأطباء العاملون في مراكز التشغيل مخولون حسب القانون. إحدى وظائفهم هي إبداء وجهة نظرهم المهنية حول موضوع تصاريح المرض التي يقدمها المشاركون للمركز. أما أجره طبيب المركز فتمولها الدولة في إطار ميزانية الخدمات الداعمة للعمل. إلا أن مركز التشغيل هو الذي يشغل الطبيب ويقبله للعمل ويدفع أجرته ويُنهي عمله. يمكن لطبيب المركز حسب القانون. أن يقرر، وفق اعتباره المهنية. هل يفحص المشاركين جسمانياً أم يكتفي بفحص وثائقهم الطبية و/أو التحدث إلى الطبيب الذي أصدر هذه الوثائق. ليس هناك تحديد لعدد المرات التي يحق فيها للمشارك مراجعة طبيب المركز. إلا أن على المشارك تقديم سجل طبي محدث يدعم ادعاءاته بشأن تغير الظروف/ التوافق/ الخطأ في القرار السابق. تجدر الإشارة إلى أن الطبيب الشخصي غير مخول بوضع قيود تتعلق بمحدودية المشارك من حيث قدرته على تنفيذ برنامجه الشخصي.

**توصيات ومسوغات:** إن حقيقة كون طبيب المركز الذي يشغله المركز. مخوَّلاً بالاعتراف بالاستندات الطبية أو رفضها. تنطوي على خطر التضارب الحاد بين المصالح. ذلك لأن مركز التشغيل قد يستفيد من زيادة مدخولاته نتيجة عمل طبيب المركز. وفي مثل هذه الحالة ينشأ تضارب بين التزام طبيب المركز بحماية حقوق المشارك المريض والتزامه تجاه مركز التشغيل الذي يشغله.

ترى اللجنة أنه في هذا المجال الحساس ينبغي تجنب أي احتمال لتضارب المصالح. وعليه يجب على الحكومة أن تشغّل بشكل مباشر الأطباء الموكلون بشكل فعلي

في مراكز التشغيل بنظام تشخيص المحدودية الطبية المؤقتة. هكذا يتم تفادي حالة يكون فيها هؤلاء الأطباء على صلة بالجهات التي تتولى تفعيل البرنامج.

التوصية ٣.١٠: في حالات الطوارئ يجب مواصلة تطبيق إجراء العلاج السريع ("إجراء الأيام السبعة") للمشاركين ذوي المحدودية الطبية.

الوضع في المرحلة التجريبية: إن المسؤولية عن تحديد وجوب اجتياز المطالب بضمأن الدخول لاختبار التشغيل والمشاركة في البرنامج ملقاة على عاتق مؤسسة التأمين الوطني. كما ورد في فصل "العناية بالفرد في إطار البرنامج" في التقرير. مراكز التشغيل ليست مخولة بمنح الإعفاء من تنفيذ البرنامج الشخصي للمشاركين بسبب المحدودية الطبية الدائمة نتيجة الإعاقة أو المرض (أو لأي سبب آخر). ويجب عليها وضع برنامج ملائم لكل من تقرر أن عليه المشاركة في البرنامج.

للحيلولة دون نشوء حالات خطيرة، بمبادرة مراكز التشغيل ومديرية البرنامج، وبدعم من مؤسسة التأمين الوطني، تقرر وضع نظام خاص للمشاركين الذين يعتقد طبيب المركز أن مجرد حضورهم إلى المركز يشكل خطرا على صحتهم. وفي مثل هذه الحالات يُحوّل طبيب المركز طلبا عاجلا إلى مؤسسة التأمين الوطني التي تتعهد بتقديم الرد خلال سبعة أيام. ومن جهته قرر وزير الصناعة والتجارة والتشغيل اعتبار هذه الأيام أيام تغيب مبررة. إذا قررت مؤسسة التأمين الوطني أن على المشارك فعلا تجنب الحضور إلى مركز التشغيل فإنها تمنح الإعفاء حسب أنظمتها. وإذا قررت مؤسسة التأمين الوطني أنه لا مجال لمنح الإعفاء المذكور فسيُلزم المشارك بالعودة للمشاركة في البرنامج.

توصيات ومسوّغات: ترى اللجنة أن التسوية المذكورة معقول ويعكس بشكل صحيح أهمية حماية حقوق المشاركين، ولا سيما في حالات الخطر الصحي. وعليه يجب مواصلة تطبيق التسوية المذكورة والعمل بها. يجدر التأكيد على أن ما ورد أعلاه لا ينفي إمكانية تقديم طلب تقليل عدد ساعات البرنامج الشخصي. من الواضح أنه عندما يدعي المشارك وجود هذه المشاكل أو تلك، يجب أن يتم التوجيه للبرنامج الشخصي أو للعمل بشكل معقول ومناسب. حتى قبل فحص الطبيب.

## (٤) مفوضية شكاوى الجمهور

**التوصية ٣،١١:** يجب تسهيل الوصول إلى مفوضية شكاوى الجمهور التابعة للبرنامج في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** كانت شكاوى الجمهور في بداية تفعيل البرنامج. تعالج مباشرة لدى رئيس مديرية "مهليف". وخلال العام ٢٠٠٦ أقامت وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل مفوضية شكاوى الجمهور لبرنامج "مهليف". تخضع هذه المفوضية مباشرة لوزير الصناعة والتجارة والتشغيل. الوظيفة الأساسية لمفوضية شكاوى الجمهور هي معالجة شكاوى المشاركين في البرنامج من خلال مراجعة مراكز التشغيل. والحصول على الإجابات الملائمة وتقديم التوجيهات للمراكز والإجابات المناسبة للمراجعين. لم تقرر صلاحيات المفوضية ومكان عملها بشكل دقيق ورسمي بعد. وبضمنها مسألة تبعيتها- هل هي تابعة لمديرية البرنامج أم لمكتب وزير الصناعة والتجارة والتشغيل. ومع ذلك فإن من صلاحية المفوضية أن تقرر ما إذا كان مركز التشغيل قد عمل كما يجب أم لا. وأن تقرر توجيهات بالشكل المناسب. أما مكان عمل المفوضية فهو في وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل. وتُنقل إليها الشكاوى خطيا أو هاتفيا عن طريق المشاركين مباشرة. أو بشكل غير مباشر عن طريق أعضاء كنيست ومنظمات اجتماعية. أو عن طريق مكتب وزير الصناعة والتجارة والتشغيل. حُول إلى المفوضية حتى شهر كانون الأول ٢٠٠٦ ما يزيد عن ٥٠٠ شكوى تتعلق بمشاكل متنوعة ذات صلة بالبرنامج.

**توصيات ومسوّغات:** إلى جانب المؤسسات الأساسية لحماية حقوق المشاركين. وعلى رأسها لجان الاعتراضات. ينبغي أن يعمل نظام شبيه بمفوضية شكاوى الجمهور ليكون أشبه بقناة للمشاركين في البرنامج المعنيين بمراجعة جهات مراقبة البرنامج. يمكن القول إنه قد حدث في إطار البرنامج الشامل والمركب. كبرنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل. حالات لا يمكن فيها أن تتحقق حاجة المشارك لمراجعة جهات المراقبة وذلك بسبب القيود المفروضة على مراجعة تلك الجهات (كلجان

الاعتراضات). مفوضية شكاوى الجمهور هي أداة ملائمة لمواجهة مثل تلك الحالات. وعليه توصي اللجنة بمأسسة نظام شكاوى الجمهور في إطار البرنامج. لكي يكون مثل هذا النظام فعالا يجب أن يكون وصول المشاركين في البرنامج إليه سهلاً. وعليه توصي اللجنة بزيادة إمكانية الوصول إلى مفوضية شكاوى جمهور البرنامج بحيث يصبح بالإمكان مراجعتها من داخل مراكز التشغيل نفسها وفي مدى زمني معقول.

### أنظمة المراقبة الشاملة

يستوجب إطار تفعيل البرنامج وجود نظام مراقبة شامل يكون بمثابة أداة مركزية لتنظيم البرنامج حكومياً ولتنظيم عمل الجهات التي تتولى تفعيله. إلى جانب معالجة الشكاوى الخاصة التي يتقدم بها المشاركون في البرنامج والترتيبات النابعة منها. إن وظيفة نظام المراقبة هي التأكد من أن الجهات التي تتولى تفعيل البرنامج تعمل من أجل تحقيق هدف البرنامج بموجب ما ينص عليه القانون والأنظمة وتعليمات المديرية والاتفاق بين الحكومة والجهات التي تتولى تفعيل البرنامج- وذلك كله مع حماية حقوق المشاركين في البرنامج. كما ورد في مقدمة هذا الفصل.

يجب أن يشتمل نظام المراقبة على عنصرين أساسيين يكملان بعضهما البعض: أنشطة المراقبة التي تبادر إليها مديرية البرنامج والمتابعة المتواصلة من خلال أنظمة المعلومات الملائمة. سوف تعرض لاحقاً توصيات تتعلق بهذين المركبين.

التوصية ٣١٢: يعين وزير الصناعة والتجارة والتشغيل طاقم توجيه يتألف من ممثلين كبار من مختلف الوزارات ذات العلاقة بالبرنامج ومن ممثلي الجمهور. يقوم هذا الطاقم بمرافقة تفعيل البرنامج بشكل دائم، ويرسم سياسة مديرية البرنامج ويراقب تطبيقها بشكل محايد.

الوضع في المرحلة التجريبية: تقرر في إطار تفعيل البرنامج أن تعمل لجان مراقبة مديرية البرنامج ومن يتولون تفعيل البرنامج ومتابعتهم. وهما: لجنة التوجيه وهي عبارة عن لجنة وزارية برئاسة وزير الصناعة والتجارة والتشغيل، ولجنة مراقبة هي عبارة

عن لجنة مديرين عامين برئاسة مدير عام وزارة الصناعة والتجارة والتشغيل. وفي الواقع أن هذه اللجان اجتمعت بضع مرات. وبخاصة في بداية تفعيل البرنامج.<sup>٨١</sup>

**توصيات ومسوغات:** برنامج دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل هو سياسة اجتماعية- اقتصادية لا يمكن التقليل من أهميتها ومن مدى تأثيرها على المجتمع الإسرائيلي وعلى حياة المشاركين فيه. خلال المرحلة التجريبية، التي طُبِق فيها البرنامج بشكل جزئي فقط، لُجِمت عن تفعيل البرنامج مشاكل ومعضلات كثيرة. ويبدو أنه ينبغي أن توجد لها الحلول الشاملة. ولضمان المواجهة الملائمة للقضايا التي ستبرز نتيجة تفعيل البرنامج قطريا توصي اللجنة بأن يعهد وزير الصناعة والتجارة والتشغيل إلى تعيين طاقم توجيه يتألف من ممثلين كبار من مختلف الوزارات ذات العلاقة بالبرنامج: وزارات الصناعة والتجارة والتشغيل، والمالية، والقضاء، واستيعاب القادمين الجدد، والرفاه، ومن ممثلين عن مؤسسة التأمين الوطني ومثلي جمهور. يقوم هذا الطاقم بمرافقة تفعيل البرنامج بشكل دائم ويرسم سياسة مديرية البرنامج ويراقب تطبيقها بشكل دائم.

التوصية ٣،١٣: يجب على مديرية البرنامج أن تبادر إلى تطبيق عمليات مراقبة شاملة تكون موجهة قبل كل شيء إلى اختبار أنشطة من يتولون تفعيل البرنامج بالنسبة لأهدافه. يتم ذلك مع التأكيد اللازم على حماية حقوق المشاركين في البرنامج.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** كي تفعل مديرية البرنامج لنظام مراقبة الأنشطة مراكز التشغيل وللإستشارة في مواضيع الحوسبة استأجرت حكومة إسرائيل خدمات شركة خارجية تقدم لمديرية البرنامج خدمات الإستشارة في تلك المواضيع. أهداف المراقبة التي حددها المديرية هي: التأكيد من التزام مفعلي البرنامج بالقوانين والأنظمة وبمستندات العطاء وتعليمات المديرية، والتأكد من حماية حقوق المشاركين في البرنامج. ومراقبة ما يحدث في مراكز التشغيل ومدى مساهمته في تحقيق أهداف

٨١ قرار الحكومة ح.ك/٩٠/ من يوم ٤ أيار ٢٠٠٤.

البرنامج. وتدوين التغييرات في مسار التفعيل وتطبيقها في أعقاب اكتشاف خلل ما خلال عمليات المراقبة.

كما هو مبين في ملحق الجدول الزمني لتفعيل المراقبة، فإن المواضيع الخاضعة للرقابة تشمل تشكيلة واسعة من مركبات البرنامج. وبضمنها ملائمة البرنامج الشخصي للمشارك، وإلغاء دفع مخصصات المعيشة للمشارك، ودمج المشاركين، والدعم بواسطة الخدمات الداعمة للعمل وإجراءات الاعتراض. تولي إجراءات المراقبة المالية أهمية لتذويت توجهات جديدة من قبل مديرية البرنامج وتصحيح مواضع الخلل التي تكتشفت خلال المراقبات السابقة.

ومع ذلك يُستدل من تقرير مراقب الدولة ومن تقرير لجنة دينور أن بنية المديرية وحجم أنظمة المراقبة التي استخدمت لم تكن تتلاءم وحجم أنشطة البرنامج في المرحلة التجريبية.<sup>٨٢</sup>

**توصيات ومسوّغات:** إن تشكيلة المواضيع المطروحة في إطار إجراء المراقبة والجدول الزمني التي تتم فيها هذه الإجراءات تدعو إلى الارتياح حسب رأي اللجنة. غير أنه يجب ملاءمة بنية المديرية وحجم أنظمة المراقبة لحجم البرنامج ومبنى تفعيله على ضوء المعايير المعتمدة في العالم في هذا المجال. كما ترى اللجنة أنه من الضروري التأكيد على أن إجراءات المراقبة ينبغي أن تكون موجّهة قبل كل شيء إلى اختبار تحقيق أهداف البرنامج مع إبراز القضايا المتعلقة بحماية حقوق المشاركين.

**التوصية ٣،١٤:** يجب إنشاء أنظمة تطبيق ناجعة في إطار الاتفاق بين الحكومة ومفعلي البرنامج.

**الوضع في المرحلة التجريبية:** كما سبق وقلنا إجراءات المراقبة القائمة تولي أهمية لتذويت توجهات جديدة من قبل مديرية البرنامج ولتصحيح مواضع الخلل التي تبينت في عمليات المراقبة السابقة. ومع ذلك يجب التأكيد على أن مديرية البرنامج لا تمتلك اليوم أدوات تطبيق حقيقية: حسب الاتفاقات القائمة اليوم، باستثناء مجال لجان الاعتراض لا يمكن فرض عقوبات على مراكز التشغيل. بل مصادرة الكفالة التي

٨٢ مراقب الدولة، م. س. ص ٤٢-٤٣: دينور، م. س. ص ١، ص ٣٢-٣٧.

أودعتها. وهذا إجراء يعني عملياً إنهاء الارتباط بين الحكومة والمفعل. فلا يمكن مثلاً ممارسة أي عقوبة حقيقية على المفعل الذي لم يطبق التوصيات التي يتضمنها تقرير مواضع الخلل الذي قُدم له في أعقاب عملية المراقبة.

**توصيات ومسوّغات:** المراقبة الناجعة مشروطة بوجود نظام تطبيق ناجع. وفي الواقع أن مجرد وجود هذا النظام من شأنه أن يجعل المراقبة أمراً زائداً عن الحاجة. لوضع نظام تطبيق ناجع توصي اللجنة بأن يُحدد اتفاق الاتصال مع الجهات التي تتولى تفعيل البرنامج الحق الذي تحتفظ به الحكومة بفرض عقوبات اقتصادية مدرجة بواسطة مديرية البرنامج على الجهات التي تتولى تفعيل البرنامج. إن مبادئ التعريف الاقتصادي لمثل هذه العقوبات واردة في فصل "إطار تفعيل البرنامج" في هذا التقرير. يجب تقديم تعريف واضح وقاطع للحالات التي تستدعي فرض مثل هذه العقوبات. أي ما هي الحالات التي لم تلتزم فيها الجهة التي تقوم بتفعيل البرنامج وفقاً لشروط القانون والأنظمة أو لشروط الاتفاق بينها وبين الحكومة. والتي يجب في أعقابها فرض هذه العقوبات. كما يجب تحديد عقوبات تفرض في الحالات التي لم تطبق فيها الجهة التي تتولى تفعيل البرنامج التوجيهات المحددة بناء على ما يلي: حالات الخلل التي ظهرت في إجراء المراقبة السابق. وحالات الخلل الخطيرة في تقرير المراقبة. وعدم التعاون مع جهات المراقبة أو عدم التقيد بالتوجيهات المتعلقة بنقل المعلومات.

**التوصية ٣١٥:** يجب تحديد معايير موحدة قابلة للقياس في إطار إجراء المراقبة.

أحد العناصر الهامة في المراقبة الناجعة هو وجود معايير محددة في المجالات التي تتم مراقبتها. ينبغي أن تتجسد هذه المعايير من خلال مقاييس واضحة ومن خلال ترجمتها إلى متغيرات قابلة للقياس.

خلال المرحلة التجريبية طبقت مديرية البرنامج إجراء حددت فيه المعايير الملائمة لتقييم البرنامج. توصي اللجنة باستكمال هذا الإجراء وبالتوصية بنظام معايير محددة وشفافة للمراقبة. كما إن مثل هذا التحديد سيساهم في دعم مصداقية المراقبة وتوحيد عملية المراقبة.

التوصية ٣,١٦: يجب إنشاء نظام معلوماتي موحد وشامل تديره مديرية البرنامج ويوفر معطيات شاملة حول كل ما يتعلق بتفعيل البرنامج استناداً إلى المعطيات الجارية التي سيتم الحصول عليها في الوقت المناسب من مراكز التشغيل ومن الجهات الحكومية المناسبة.

الوضع في المرحلة التجريبية: كما سبق فإنه لغرض تفعيل نظام مراقبة مديرية البرنامج لأنشطة مراكز التشغيل، ولغرض الاستشارة في مواضيع الحوسبة، استأجرت حكومة إسرائيل خدمات شركة خارجية، لدى كل واحدة من الشركات المنفذة توجد حالياً أنظمة معلومات تشغيلية خاصة بها (نظام تشغيل ونظام مالي). إلى جانب أنظمة المعلومات هذه يوجد نظام لإدارة الاتصالات يقع تحت مسؤولية مديرية البرنامج وينقل المعطيات التشغيلية المختلفة المطلوبة لضمان العمل الجاري في البرنامج. معطيات كالبيانات الخاصة بالمشاركين الذين يأتون من مؤسسة التأمين الوطني وبيانات تتعلق بواقع الحضور المقدمة بشأنه تقارير حول حضور المشاركين من مراكز التشغيل. أقيم في مديرية البرنامج نظام لإدارة وتركيز جميع المعطيات في البرنامج وهو يُصدر اليوم تقارير بشكل دائم وعيني.

علمت اللجنة من مديرية البرنامج أن تقارير المعطيات الدورية تشتمل على فحص كمي لمواضيع مختلفة كالمشاركين الذين يجري توجيههم، وحضور المشاركين، وخصائص الشريحة البشرية التي يشملها البرنامج، وتسجيلات الدمج في قوائم الحضور، وتسجيلات إلغاء المخصصات في قوائم الحضور، ومعطيات لجان الاعتراضات، ومدفوعات المخصصات، وميزانية مراكز التشغيل، وتحقيق أهداف التوفير، والخدمات الداعمة للعمل، والتأهيل المهني والإرشادات، والخدمة المجتمعية والمشاركين العاملين. ويشتمل الفحص على استيعاب وإدارة ما يلي: معطيات أجهزة الاتصال كما تنتقل من مراكز التشغيل المختلفة، ومعطيات لجان الاعتراضات، ومعطيات الخدمات الداعمة للعمل من مراكز التشغيل المختلفة، ومعطيات عناصر البرنامج الشخصي من مراكز التشغيل المختلفة، واستيعاب معطيات التشغيل من مراكز التشغيل، والصياغة البيانية لمجمل المعطيات وكتابة التقارير.



يُستدل من الخبرة التي تم اكتسابها حتى الآن أن هناك ثمة مشاكل أساسية تبرز من مبنى أنظمة المعلومات بشكلها الحالي: عدم الموافقة وعدم التنسيق بين الهيئات الحكومية ومراكز التشغيل فيما يتعلق بقاموس المصطلحات في البرنامج. وغياب التعريف الدقيق لبعض احتياجات المعطيات. ونقص تسجيل المعلومات الملائمة في مراكز التشغيل (كما في موضوع البرامج الشخصية للمشاركين). وغياب توفر المعلومات النوعية في الوقت المناسب والبطء في توفير المعلومات. وغياب الإدارة المركزية للمعلومات.

**توصيات ومسؤوغات:** لضمان المراقبة الناجعة لتفعيل البرنامج تحتاج مديرية البرنامج إلى القدرة على مراقبة أنظمة بيانات مراكز التشغيل الخاصة. إن مثل هذه السيطرة يصبح ممكناً من خلال تركيز المعطيات المتعلقة بنشاطات البرنامج وإدارتها بشكل متواصل ومن خلال معالجة المعطيات من أجل اتخاذ القرارات. إن تحقيق هذه القدرات مشروط بأنظمة المعلومات الخاصة بالبرنامج وبمدى تحديثها مع بعضها البعض.

المشاكل المذكورة أعلاه. التي تكمن في مبنى أنظمة المعلومات بشكلها الحالي. تخلق صعوبات جوهرية تصعب المراقبة الناجعة من قبل مديرية البرنامج وتمس بتحقيق أهداف المراقبة. إن غياب التقارير المصادقة والدقيقة من خلال جداول زمنية محددة للهيئات الحكومية والجهات الأخرى ذات الصلة بالبرنامج يؤدي إلى عرض المعلومات غير المصادقة الأمر الذي قد يمس بعملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالقضايا الحساسة كعدد حالات الدمج. والاهتمام الجاري المشارك. وغير ذلك. كما قد تنشأ صعوبات في اختبار التزام البرنامج والجهات التي تتولى تفعيله بالمعايير الكمية الملائمة في أعقاب النقص في الأدوات والمعلومات المطلوبة لقياس التزام البرنامج بتلك المعايير. إن عدم القدرة على قياس البرنامج من هذه النواحي يمس بإمكانية تطبيق نموذج المحفزات الاقتصادية كما ورد تعريفه في فصل "إطار تفعيل البرنامج". وبإمكانية مراقبة واستخلاص العبر من تفعيل البرنامج في الوقت اللازم. وبالقدرة على تحسين مستوى أداء البرنامج. وبقدرة مديرية البرنامج على تقييم حجم الاستثمار المستقبلي في البرنامج. وغير ذلك. كما تتضرر إمكانية تسريع عمليات التخطيط واتخاذ القرارات والاستجابة والانصياع للقوانين وللمتطلبات القانونية المتغيرة.

إزاء ما ذكر أعلاه توصي مديرية البرنامج انشاء، وهي تعمل على إنشائه، نظام معلومات واحد مركزي تستخدمه كل الجهات ذات الصلة بالبرنامج، كمديرية البرنامج مثلا، ومراكز التشغيل، ولجان الاعتراضات، وغيرها. يستوعب هذا النظام معطيات ملائمة من جهات حكومية مختلفة منها مؤسسة التأمين الوطني، وسجل السكان وخدمات التشغيل، وتديره مديرية البرنامج بشكل مستقل. يمكن لمثل هذا النظام مراقبة عملية تدفق المعلومات بين مديرية البرنامج ومراكز التشغيل الخاصة، كما في حالات الطلب بتقليل عدد الساعات، وطلب تصديق الغياب، وغير ذلك. كما ينبغي أن يحذر النظام من حالات الخلل المتكررة في مراكز التشغيل الخاصة أو من المجالات الإشكالية في البرنامج بشكل عام أو في بعض مجالاته. إن مثل هذه الإدارة للمراقبة هو أمر ضروري لمراقبة نظام متشعب كمراكز التشغيل المنتشرة انتشارا جغرافيا واسعا.

لا تُحدّد المواضيع التي تشملها أنظمة المعلومات تحديدا نهائيا إلا بعد التحديد الدقيق لنموذج المحفزات الاقتصادية في البرنامج المنتشر قطريا، ومن المواضيع التي يجب أن يتضمنها النظام بيانات حول الاقتصادات البيئية والمشاركين في البرنامج، وبيانات حول البرامج الشخصية للمشاركين في البرنامج، وبيانات تتعلق بحالات توجيه المشاركين للعمل وتفاصيل تتعلق بتشغيل المشاركين الذين جرى دمجهم في العمل، وتقارير حول الالتزام أو عدم الالتزام بالبرنامج الشخصي، والخدمات الداعمة للعمل التي تقدم للمشاركين، وبيانات لجان الاعتراضات، وبيانات مالية حول نشاط مراكز التشغيل والميزانيات المتأثرة من تفعيل البرنامج.

إزاء ما ورد أعلاه ترى اللجنة أن تطوير نظام معلومات موحد يشغله كل واحد من مفعلي البرنامج، ونظام معلومات مركزي يدمج بين البيانات الواردة من مختلف المنظمات هو شرط أساسي لتفعيل البرنامج المنتشر قطريا ولتطبيق المراقبة الناجعة لتحقيق هدف البرنامج وحماية حقوق المشاركين فيه.

التوصية ٣،١٧: لاختبار مدى نجاح البرنامج في تحقيق هدفه ومجمل تأثيراته يجب العمل على استمرارية البحث المرافق له من قبل مديرية البرنامج طوال فترة تفعيله. كما يجب الاهتمام بتوفير المعطيات المتوفرة للعمل البحثي الخارجي.

الوضع في المرحلة التجريبية: جاء في قانون السياسة الاقتصادية لعام ٢٠٠٤ أن تفعيل البرنامج في المرحلة التجريبية ينبغي أن يكون مصحوبا ببحث يفحص ما إذا كانت قد تحققت أهدافه كما حددها القانون. وعليه أجري خلال المرحلة التجريبية من البرنامج بحث تقييم مرافق من قبل معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. تتبع البحث المشاركين الذين جرى توجيههم إلى البرنامج لدى تشغيله في شهر آب ٢٠٠٥ ("الاحتياطي") منذ موعد اندماجهم في البرنامج وحتى شهر كانون الثاني ٢٠٠٧. كما تتبع البحث المراجعين الجدد الذين جرى توجيههم إلى البرنامج بعد ستة أشهر من تفعيله (شباط ٢٠٠٦) وحتى عشرة أشهر من بدء التفعيل (حزيران ٢٠٠٦).

يجري في إطار البحث المرافق فحص تأثير البرنامج على تشغيل المشاركين. وتأثير البرنامج على الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للمشاركين في البرنامج ولعائلاتهم. كما يجري اختبار التغيرات التي أحدثها البرنامج في نظام الحصص. ويجري فحص هذه القضايا على ضوء العوامل التالية: تحليل أنماط عمل مراكز التشغيل ومخططي الأهداف التشغيلية العاملين فيها. و تحليل طبيعة ونوعية العلاج المقدم للمشاركين في البرنامج في مراكز التشغيل. و تحليل مراجعات المشاركين الذين يتوجهون إلى لجان الاعتراضات التابعة للبرنامج. وغير ذلك.

تعتمد دراسة التقييم هذه على بحث ميداني شامل يفحص عينة واسعة من المشاركين في البرنامج ومجموعة مراقبة موازية. كما تعتمد على المعطيات الإدارية الواردة من أنظمة المعلومات التابعة للجهات ذات العلاقة بالبرنامج حول مجمل المشاركين في المرحلة التجريبية.<sup>٨٣</sup>

٨٣ للاستعراض الشامل لدراسة التقييم انظروا: مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني. دراسة تقييم لبرنامج "مهليف"- التقرير رقم ٢: الموجهون إلى برنامج "مهليف". شباط ٢٠٠٧. ص ١٣-٢٩.

**توصيات ومسوّغات:** نظراً لأهمية البرنامج وأهدافه الأساسية. ونظراً للتغيرات التي طرأت على البرنامج خلال المرحلة التجريبية وتلك التي قد تطرأ لاحقاً مع تفعيل البرنامج وفي مرحلة الانتشار القطري. توصي اللجنة بمواصلة دراسة تقييم البرنامج طوال فترة تفعيله. إن من شأن مواصلة دراسة البرنامج المساعدة في فحص مدى ملاءمة التغيرات التي طرأت على البرنامج لتحقيق هدفه. مما يمنح صناع القرار أدوات لمواصلة ملاءمة البرنامج. ولا سيما على ضوء المتغيرات المتوقعة في حجم وطبيعة الشريحة السكانية المشاركة في البرنامج بعد الانتشار القطري. إن وجود دراسة أكاديمية محايدة وشاملة ومتنوعة هو أداة هامة لفحص تحقيق هدف البرنامج وفحص الآثار المترتبة عليه. توصي اللجنة بتشجيع الأبحاث الخارجية فيما يتعلق بالبرنامج، ولا سيما من خلال ضمان وجود معطيات متوفرة للقيام بهذا النشاط.

## قائمة مصادر لفصل التوصيات

بينيش. أ (تحت الطبع) التعاقد الخارجي (Outsourcing) في نظر القضاء العام: خصخصة برامج من الرفاه إلى العمل. "الجمع" ومشكلة إخفاقات المراقبة. "مشباطيم".

غاديش. ي وآخرون (أيار ٢٠٠٤). المصادقة على المبادئ الاقتصادية في الارتباط مع الجمعيات من أجل تفعيل مراكز التشغيل.

غال. ج وباروون. ف (نيسان ٢٠٠٧). ما الذي يمكن أن نتعلمه من تجربة برامج "من الرفاه إلى العمل" في العالم؟ (ورقة رأي).

دينور. ر وآخرون (حزيران ٢٠٠٧). تقرير لجنة فحص برنامج "مهليف".

زلدين أ وآخرون (أيار ٢٠٠٤). لجنة الخبراء لاختيار المناطق لتطبيق تجربة الإصلاح لدمج الحاصلين على التخصصات في دائرة العمل.

ماؤور- شابيط. ج وأحدوت. ل (٢٠٠٤). طريقة مكافأة مفعلي مراكز التشغيل في إطار سياسة "من الرفاه إلى العمل"- مبادئ تطبيقها في إسرائيل.

مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني (تموز ٢٠٠٦). أنماط عمل مديري الأهداف التشغيلية. الصعوبات والعوامل التي تساعدهم في عملهم- تقرير بعد نصف عام من تفعيل برنامج "مهليف".

مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني (شباط ٢٠٠٧). دراسة تقييم برنامج "مهليف"- التقرير رقم ٢: مراجعو برنامج "مهليف".

مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني (كانون الثاني ٢٠٠٧). دراسة تقييم برنامج "مهليف"- التقرير رقم ٣: مراجعو برنامج "مهليف": أنماط دخول نظام ضمان الدخل والخروج منه.

مايرز- جوينت- معهد بروكدايل ومؤسسة التأمين الوطني (أيار ٢٠٠٧). النتائج الأولية لمتابعة تأثير برنامج "مهليف" في الأشهر الـ ١٥ من تفعيله على المستحقين في بداية البرنامج (الاحتياطي).

مراقب الدولة (أيار ٢٠٠٧). بعض جوانب برنامج "مهليف" ("برنامج ويسكونسين").

مؤسسة التأمين الوطني- مديرية البحث والتخطيط (أيار ٢٠٠٦). تطبيق قانون دمج الحاصلين

دمج الحاصلين على مخصصات المعيشة في دائرة العمل

على مخصصات ضمان الدخل في العمل- برنامج "مهليف".

مركز "أدفا" (نيسان ٢٠٠٦). دراسات في الولايات المتحدة الأمريكية والسويد: "الخدمة المجتمعية" لا تعود بالفائدة على العاطلين عن العمل ولا على الاقتصاد (ورقة رأي).

نوبيك. د (كانون الأول ٢٠٠٦). برنامج "مهليف"- استعراض العمل السنوي.

تامير. ي وآخرون (أب ٢٠٠١). توصيات لجنة الإصلاح في سياسة معالجة غير العاملين الذين يعتاشون على المخصصات المعيشية المستمرة.

تمير. ي وآخرون. (أيلول ٢٠٠٦). طاقم فحص اختبار التشغيل وفحص التوازنات الاجتماعية في برنامج "مهليف".

Vicki Lens & Susan Elizabeth Vorsanger (Sep. 2005). Complaining after Claiming: Fair Hearings after Welfare Reform. The Social Service Review, 79(3), 435436-.

## الملحق الأول: الشركات التي تفعل مراكز التشغيل

- (١) فازت شركة A4E (بريطانيا) بإنشاء وتفعيل مركز التشغيل في منطقة القدس. وبموجب متطلبات العطاء اختارت الشركة شريكا إسرائيليا هو شركة "أمان إرغون ومداعي نيهول يوعتسيم م.ض.". ولإتمام الارتباط مع الحكومة من أجل الفوز في العطاء أقيمت مؤسسة مشتركة جديدة هي شركة "أمين (أ 4 أي- أمان) م.ض.". وتوزعت ملكية هذه المؤسسة بين شركة A4E التي تستحوذ على ٧٠٪ من الملكية وشركة "أمان" التي تستحوذ على ٣٠٪ من الملكية.
- (٢) فازت شركة Maximus (الولايات المتحدة الأمريكية) بإنشاء وتفعيل مركز التشغيل في منطقة أشكلون وسديروت. وبموجب متطلبات العطاء اختارت الشركة شريكا إسرائيليا هو شركة ORS. ولإتمام الارتباط مع الحكومة من أجل تحقيق الفوز أقيمت مؤسسة مشتركة جديدة هي شركة I.W.S. Israel Workforce Solutions LTD , وتوزعت ملكية هذه المؤسسة بين شركة Maximus التي تستحوذ على ٥٥٪ من الملكية وشركة ORS التي تستحوذ على ٤٥٪ من الملكية.
- (٣) فازت شركة Calder (هولندا) بإنشاء وتفعيل مركز التشغيل في منطقة الناصرة والناصرة العليا. وبموجب متطلبات العطاء اختارت الشركة شريكا إسرائيليا هو شركة "مارتنز هوفمان للاستشارات الإدارية م.ض.". ولإتمام الارتباط مع الحكومة من أجل الفوز في العطاء أقيمت مؤسسة مشتركة جديدة هي شركة "أغام مهليف م.ض.". وتوزعت ملكية هذه المؤسسة بين شركة Calder التي تستحوذ على ٥٠٪ من الملكية وشركة "مارتنز هوفمان" التي تستحوذ على ٥٠٪ من الملكية.
- (٤) فازت شركة Agens (هولندا) بإنشاء وتفعيل مركز التشغيل في منطقة الخضيرة ومحيطها. وبموجب متطلبات العطاء اختارت الشركة شريكين إسرائيليين هما شركة "ييعود مشأفي إينوش م.ض." وشركة "أدام وبيداع م.ض.". ولإتمام الارتباط مع الحكومة من أجل الفوز في العطاء أقيمت مؤسسة مشتركة جديدة هي شركة "أجينص عوتسمات عسوكا (إسرائيل) م.ض.". وتوزعت ملكية هذه المؤسسة بين شركة Agens التي تستحوذ على ٥٢,٥٪ من الملكية وشركة "ييعود" التي تستحوذ على ٣٢,٥١٪ من الملكية وشركة "أدام وبيداع" التي تسيطر على ١٤,٩٩٪ من الملكية.

## الملحق الثاني: نسبة التحفيز ومبنى المحفزات في برامج مختلفة في الولايات المتحدة وبريطانيا<sup>٨٤</sup>

تُجر الإشارة إلى أنه من الصعب وضع تقييم دقيق لعناصر مدخولات المفعلين. والصعوبة قائمة أيضا في الأماكن التي كان فيها عدّ كمي للمكافآت مقابل كل واحد من العناصر المختلفة بسبب التشكيك في التزام المفعل بمعايير أداء وبسبب مسألة ما إذا كانت الميزانية أو جزء منها يعتمد على معايير الأداء.

Arizona, Maricopa County: يتم الدفع للمفعل على أساس معايير الأداء فقط. لا توجد علاوة دفع على أساس التكاليف. ولا يوجد مبلغ ثابت يُحوّل للمفعل بشكل متواصل. جميع معايير الأداء تتعلق بالدمج في العمل. ولذلك فإن نسبة التحفيز هي ١٠٠٪.

California, San-Diego District: دفع ثابت بالدمج مع الدفع على أساس الالتزام بمعايير الأداء: الدفع الثابت هو بنسبة ٢٥٪-١٥٪ من الميزانية المقترحة. كما تُدفع علاوات حسب الالتزام بالأهداف. جميع معايير الأداء تتعلق بالدمج في العمل. غير أن العلاوات تتعلق بعضها بتقديم الخدمات (كنسبة المشاركين الذين أنهوا التصنيف. ونسبة المشاركين الذين أنهوا التقييم الشخصي. وغير ذلك). لا يوجد تفصيل لنسبة هذه المكافآت بالنسبة لكل دفع. ولذلك يمكن القول بشكل تقديري إن ٥٠٪ على الأقل من المدفوعات هي على أساس التحفيز.

Florida - Palm Beach: توجد اتفاقيتان مع المفعل - اتفاقية لتصنيف المشاركين واتفاقية أخرى لتنفيذ البرنامج. أما اتفاقية التصنيف فهي اتفاقية بسعر ثابت. ولذلك فإن نسبة التحفيز فيها هي ٠٪. وفي المقابل فإن اتفاقية التنفيذ هي اتفاقية على أساس الالتزام بمعايير الأداء وعلاوات فقط. بعض معايير الأداء يتعلق بالعمل الجاري أيضا. كتقييم المشاركين. ولكن معظمها يتعلق بالدمج في العمل. جميع العلاوات

٨٤ يعتمد على استعراض أعدته شركة "عداليا" لحكومة إسرائيل. كانون الأول ٢٠٠٦.



تتعلق بالدمج في العمل. يتبين من احتساب قيم هذه المدفوعات للمعايير أن ما يقارب ٧٠٪ من المدفوعات هو على أساس التحفيز.

**Delaware:** الاتفاقية هي على أساس الالتزام بمعايير الأداء فقط - يعتمد بعض معايير الأداء على الاحتساب للمشارك الواحد (per capita)، فيما يعتمد بعضها الآخر على أساس نسبة المشاركين (جذر الإشارة إلى أنه توجد في الواقع اتفاقيتان مختلفتان - واحدة تتعلق بالدمج في العمل والثانية تتعلق بالمواظبة على العمل). جميع معايير الأداء تقريبا هي على أساس الدمج في العمل (في اتفاقية واحدة فقط تتعلق بالدمج في العمل يوجد معيار أداء للتسجيل والاستيعاب أيضا). ولذلك يوجد في الاتفاقية المتعلقة بالمواظبة على العمل تحفيز بنسبة ١٠٠٪. وفي المقابل يوجد في الاتفاقية التي تتعلق بالدمج في العمل تحفيز بنسبة لا تقل عن ٧٥٪ (استنادا إلى تقدير أولي كمي للمدفوعات لكل معايير الأداء).

**Indiana - Special Welfare to Work Program:** حتى عام ٢٠٠٠ كان الدفع على أساس معايير الأداء فقط - فقد كوفئ المفعلون مقابل الدمج ومقابل الاحتفاظ بمكان العمل. أي أن نسبة التحفيز كانت قريبة من ١٠٠٪. ولكن النتائج كانت مخيبة للأمل. وتبين أن جزءا لا بأس به من الملفات التي أغلقت ضمّ ملفات سهلة حيث أن احتمال دمج المشاركين في العمل أعلى فيه من تلك الملفات التي لم تعالج. ولذلك تقرر تغيير مبنى المحفزات وتقديم المكافآت على أساس معايير أداء أخرى. ولا سيما على أساس تشخيص المشاركين وتقييمهم. خلق هذا التغيير محفزا لدى المفعلين دفعهم إلى تخصيص الوقت واستكمال عملية التقييم وبالتالي تحسين عمليات دمج أصحاب الملفات الصعبة. توقفوا في بعض المناطق عن تقديم المكافآت على الدمج وواصلوا مكافأة المفعّل على حيازته لمكان العمل فقط.

**Minnesota - Hennepin County:** الاتفاقية هي على أساس تمويل التكاليف: يُخصص لكل مركز تفعيل عدد من المشاركين وتتم إعادة التكاليف على أساس عدد المشاركين. وعليه فإن نسبة التحفيز هي ٠٪. على الرغم من أن تمويل مراكز التشغيل لا يتوقف على الالتزام بمعايير الأداء فإن المفعلين يتحدثون عن التزام بمعايير أداء مقرر مسبقا.

**Texas - Lower Rio Grande Valley**: تدمج الاتفاقية بين إعادة التكاليف والدفع الإضافي الذي يعتمد على الالتزام بمعايير الأداء. بالإضافة إلى ذلك تُقدم مكافآت للأداء الأفضل من المطلوب. لا توجد معطيات كمية حول نسبة المعايير التي تتعلق بالدمج وحول قيمتها. ولذلك من الصعب تقييم نسبة التحفيز.

**Wisconsin - Milwaukee County**: تدمج الاتفاقية بين التكاليف ومدفوعات العلاوات استناداً إلى الالتزام بمعايير الأداء. كما إن الالتزام بحجم معين من تلك المعايير يضمن للمفعل حق مواصلة تفعيل البرنامج في المستقبل (the right of first selection). لا توجد معطيات كمية حول نسبة المعايير التي تتعلق بالدمج وحول قيمتها. ولذلك من الصعب تقييم نسبة التحفيز.

**New York City**: اتفاقية على أساس الالتزام بمعايير الأداء. يُقدم الدفع على أساس الالتزام بمعايير الأداء (يوجد أحياناً مبلغ أساسي تتعهد البلدية بتحويله للمتعهد الثانوي حتى وإن لم يلتزم بمعايير الأداء المحددة. ولكن هذا المبلغ لا يزيد عن ٢٠٪ من مجموع المصروفات السنوية للمفعل). الدفع على أساس معايير الأداء يعتمد على الاحتساب للمشارك الواحد (per capita), بموجب معايير محددة. إذا نظرنا إلى قيمة المدفوعات حسب معايير الأداء أمكننا القول إن ٧٧٪ منها هو على أساس التحفيز.

**بريطانيا**: العطاء هو دمج بين عطاء سعر ثابت لكل مشارك والدفع على أساس معايير الأداء. لا توجد معلومات حول نسبة المدفوعات في كل واحد من مركبات الدفع هذه. ولذلك من الصعب تقدير نسبة التحفيز. مع أنه يبدو أن السياسة المتبعة ترمي إلى الموازنة بين السعي إلى التحفيز وإلقاء المجازفة كلها على المفعلين (ولذلك هناك يتم دمج التمويل على أساس سعر ثابت لكل مشارك). وعليه يبدو أن نسبة التحفيز ليست عالية جداً.

