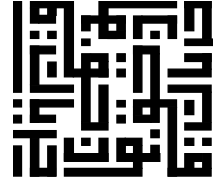


الهيئة الفلسطينية المستقلة
لحقوق المواطن

The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية

- الإشكاليات والحلول -

إعداد المحامي

معن إدعيس

سلسلة تقارير قانونية (33)

المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية

- الإشكاليات والحلول -

إعداد المحامي

معن إدعيس

سلسلة تقارير قانونية (33)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - حزيران 2003

عناوين مكاتب الهيئة

رام الله

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف
بنك فلسطين الدولي
هاتف: 972 - 8 - 2836632
2824438
فاكس: 972 - 8 - 2845019

بيت لحم

ش. المهدي - عمارة نزال ط 2
تلفاكس: 972-2-2750549

غزة

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري - الطابق
السادس
هاتف: 972 - 2 - 2987536 - 2986958
2960241 - 2960242
فاكس: 972 - 2 - 2987211
ص.ب. 2264

نابلس

ش. سفيان - مجمع الأنوار التجاري ط 2
تلفاكس: 972-9-2335668

E - mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

3	توطئة
	الفصل الأول: علاقة السلطات المركزية بالمؤسسات العامة على
5	المستوى الدولي
5	أولاً: طبيعة المؤسسة العامة
7	ثانياً: إنشاء المؤسسات العامة بقوانين
	ثالثاً: دور السلطات المركزية في الرقابة الإدارية على المؤسسات
8	العامة
	رابعاً: دور السلطات المركزية في الرقابة المالية على المؤسسات
17	العامة
22	خامساً: إلغاء المؤسسة العامة
	الفصل الثاني: علاقة السلطات المركزية بالمؤسسات العامة
25	الفلسطينية
25	أولاً: تعريف المؤسسة العامة
27	ثانياً: إنشاء المؤسسات العامة الفلسطينية
	ثالثاً: دور السلطات المركزية الفلسطينية في الرقابة الإدارية
34	على المؤسسات العامة
	رابعاً: دور السلطات المركزية الفلسطينية في الرقابة المالية
42	على المؤسسة العامة
44	خامساً: النظام القانوني للعاملين في المؤسسات العامة الفلسطينية
47	سادساً: إلغاء المؤسسة العامة
49	خاتمة: إستنتاجات وتوصيات

توطئة:

نشأت المؤسسات/ السلطات العامة نتيجة التطورات المتلاحقة، الإقتصادية أو السياسية أو الإجتماعية أو الإدارية. وتهدف هذه المؤسسات إلى خلق المناخ المناسب لإستثمار المصادر والطاقات الوطنية، إجتذاب أموال المستثمرين للإسهام في دفع عجلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والتأكيد على تحقيق النفع العام والمصلحة العامة.

إلى جانب الإدارات الحكومية المركزية (الوزارات)، تُنشئ السلطة التنفيذية في الدولة المؤسسات/ السلطات العامة، كشكل من أشكال اللامركزية الإدارية، وكصورة من صور إدارة المرافق العامة. وتقوم المؤسسة العامة بدورها بإدارة المرفق العام وفق أسس مختلفة عن تلك المطبقة في الإدارات الحكومية المركزية، وبالإستقلال عنها. غير أن إستقلال هذه المؤسسات عن الإدارات الحكومية المركزية لا يعني عدم خضوعها للرقابة. فهي تبقى خاضعة لما يطلق عليه "بالوصاية الإدارية"، أي الرقابة التي تمارس من قبل السلطات المركزية في الدولة على وحدات الإدارة اللامركزية.

لقد عمدت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها على إنشاء عشرات المؤسسات/ الهيئات العامة. لكن إنشاء هذه المؤسسات لم يتم دائماً وفق أسس قانونية موحدة أو سليمة. ولم توضح الأعمال القانونية المنشئة (قرارات، مراسيم، قوانين) مختلف الجوانب المتعلقة بها. كما لم تتضح طبيعة العلاقة التي تربط هذه المؤسسات بالسلطات المركزية في السلطة التنفيذية. وبرزت نتيجة لذلك إشكالات كثيرة، تمثلت في ظروف إنشاء هذه المؤسسات العامة، إدارتها، تحديد

إختصاصاتها، علاقتها بالمؤسسات أو الجهات الرسمية المركزية المختلفة، والنظام القانوني الذي يحكم عمل الموظفين فيها.

يسلط هذا التقرير الضوء على طبيعة المؤسسات العامة، طرائق إنشائها، الجوانب المتعلقة بالرقابة الإدارية والمالية عليها من قبل السلطات المركزية، والنظام القانوني الذي يخضع له العاملون فيها. ويستهدى التقرير في معالجته للتجربة الفلسطينية بتجارب دول أخرى.

الفصل الأول

علاقة السلطات المركزية بالمؤسسات العامة على المستوى الدولي

أولاً: طبيعة المؤسسات العامة

تعريف المؤسسة العامة

تختلف التعاريف التي يطلقها فقهاء القانون على المؤسسة/ السلطة العامة باختلاف الزاوية التي يُنظر من خلالها إلى مثل هذه المؤسسة. فيعرفها أحد فقهاء القانون الفرنسيين على أنها "مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية"، أو هي "إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة". وهناك تعريفات أخرى للمؤسسة العامة كالتالية:¹

- " شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام، يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الإستقلال".
- " مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتعد الصورة العادية لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة".
- " شخص من أشخاص القانون العام المكلفة بإشباع حاجة معينة لجماعة معينة ما بواسطة أسلوب المؤسسة العامة".
- " أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق إستقلاله ماليا وإدارياً".

¹ حول هذه التعريفات أنظر: علي خطار شطناوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990)، ص 12.

بصفة عامة، يجب أن تتوفر في المؤسسات العامة جميع الصفات (الشروط) الأساسية التالية:²

- تقوم المؤسسة العامة على إدارة مرفق عام.
- تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية المستقلة.
- تتمتع المؤسسة العامة بالاستقلال المالي والإداري عن الإدارات الحكومية المركزية.

أنصاف المؤسسات العامة

يختلف تصنيف المؤسسات العامة باختلاف معيار التصنيف المتبع من جهة، وبإختلاف الغاية المرجوة من جهة أخرى. كما ويمكن تصنيف المؤسسات العامة إما بحسب المدى الإقليمي لنشاطها، أو طبيعة النشاط الذي تؤديه، أو القانون الذي تخضع له (قانون عام أو قانون خاص). بحسب المدى الإقليمي، تقسم المؤسسات العامة إلى المؤسسات العامة الوطنية، التي يمتد نشاطها إلى جميع أجزاء إقليم الدولة أو التي يستفيد معظم السكان من الخدمات التي تقدمها، والمؤسسات العامة المحلية، التي يقتصر نشاطها على دائرة إقليمية محددة. أما بحسب طبيعة النشاط الذي تؤديه، فقد تكون هذه المؤسسات إدارية أو إقتصادية أو علمية أو تكنولوجية أو إجتماعية أو مالية. وتصنف المؤسسات العامة، ثالثاً، بحسب القانون الذي تخضع

² غسان قلعوي، القطاع العام ... إلى أين (سوريا، دار المكتبي للطباعة والنشر، 1995)، ص 44. وأنظر أيضاً: علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص13.

له إلى مؤسسات عامة إدارية تخضع لأحكام القانون العام، ومؤسسات عامة صناعية وتجارية تخضع لأحكام القانون الخاص.³

دواعي إنشاء المؤسسات العامة

تعتبر المؤسسة العامة إحدى وسائل إدارة المرافق العامة. لذا ترتبط مع المرفق العام وجوداً وهدماً، ولا يتصور وجود مؤسسة عامة دون وجود مرفق عام. وتتجه الدولة عادة إلى إختيار المؤسسة العامة كأسلوب لإدارة المرفق العام حينما تقدر أن المصلحة العامة تقتضي منح بعض المرافق العامة قسطاً معيناً من الحرية في الإدارة، وأن إدارة المرفق العام ستكون أفضل إذا فصلت ومنحت قدراً من الإستقلال القانوني والمالي والإداري. المؤسسة العامة ليست هدفاً بحد ذاته، وإنما مجرد وسيلة لتحقيق غاية معينة، وهي تحرير المرفق العام من الروتين الحكومي، كي يكون قادراً على منافسة المشروعات الفردية التي تمارس نفس النشاط أو نشاطاً مماثلاً.

ثانياً: إنشاء المؤسسات العامة بقوانين

يمارس البرلمان إختصاصه بإنشاء المؤسسات العامة بإحدى طريقتين. حسب الطريقة الأولى، يصدر البرلمان قانوناً خاصاً بإنشاء مؤسسة عامة بعينها، كأن يُصدر المشرع قانوناً خاصاً ينشئ بموجبه البنك المركزي. أما حسب الطريقة الثانية، فيضع البرلمان قانوناً يحدد الخطوط العامة لإنشاء طائفة معينة من المؤسسات العامة

³ على خطر شطناوي، مرجع سابق، ص ص 91- 132. وأنظر أيضاً: غسان قلعوي، مرجع

(شكلها القانوني، أهدافها، نطاق إحتصاصها القانوني والإداري والمالي، وعلاقتها بالسلطة المركزية)، وتترك مهمة إنشاء المؤسسات الفردية لقرارات تصدر عن السلطة التنفيذية عندما تستدعي الحاجة ذلك. فمثلاً، قد يصدر المشرع قانوناً يحدد الخطوط العريضة لإنشاء جامعات، وعند الحاجة لإنشاء جامعة بعينها تتخذ السلطة التنفيذية قرار الإنشاء، بما يتفق مع الخطوط العريضة التي حددها القانون العام.

هذا وقد تضمنت غالبية دساتير دول العالم ما يفيد أن إنشاء المؤسسات العامة هو من إختصاص البرلمان، وبالتالي لا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء مؤسسات عامة إلا بمقتضى قانون صادر عن البرلمان.

ثالثاً: دور السلطات المركزية في الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة

إن إختيار الدولة للمؤسسات العامة كأسلوب لإدارة المرفق العام لا يعني إستقلال هذه المؤسسات إستقلالاً تاماً عن الدولة، بحيث تعمل دون أية رقابة. وإنما من الضروري خضوعها لقدر معين من الوصاية الإدارية. فاللامركزية الإدارية (ومن أشكالها المؤسسات العامة) تعني الإستقلال الذاتي فقط. والمؤسسات العامة بصفتها إحدى تطبيقات اللامركزية الإدارية تخضع للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية، والتي يطلق عليها عادة إسم "الوصاية الإدارية". والمقصود بالوصاية الإدارية هو تلك الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص

معنوي عام من قبل جهة حكومية مركزية،⁴ أو أنها " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع سلطة عليا لمنع إنحراف الهيئات اللامركزية، ولتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة".⁵ ويعرفها البعض على أنها "مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة عليا مركزية كانت أم لامركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية بقصد حماية المشروعية والصالح العام".⁶

الفروق الأساسية بين الرقابة الإدارية والوصاية الإدارية تتمثل في الأمور التالية:⁷

من حيث السند القانوني: من المتفق عليه فقها وقضاء، أن الرئيس الإداري يستمد حقه في ممارسة السلطة الرئاسية، وبالتالي الرقابية، على مرؤوسيه من مبادئ التنظيم الإداري. ولا داعي بالتالي لوجود نص قانوني صريح يمنحه هذه السلطة. بينما تستند الوصاية الإدارية إلى نص تشريعي، يمنح جهة إدارية معينة حق ممارسة الرقابة الإدارية. يترتب على ذلك، أنه إذا لم يفرض النص التشريعي رقابة معينة على المؤسسة العامة، سوف تجد الإدارة المركزية نفسها مجردة من سلاح الرقابة.

⁴ علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 179.

⁵ خميس إسماعيل، المؤسسات العامة الإقتصادية في الدول العربية (القاهرة، عالم الكتب، 1978)، ص 156.

⁶ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري الفلسطيني - المرافق العامة (القدس، المطبعة العربية الحديثة، 2003)، ص 102.

⁷ علي خطر شطناوي، مرجع سابق، ص 184 - 188.

من حيث حجم الرقابة: بما أن الرقابة الممارسة على المؤسسات العامة هي من نوع الوصاية الإدارية، فإن سلطة الوصاية الإدارية لا تملك سلطات واسعة في مجال الرقابة. ففي حين يملك الرئيس الإداري الأعلى سلطة رقابية سابقة على القيام بالعمل وإصدار أوامر وتعليمات ومنشورات يلتزم بها المرؤوسون، لا تتمتع هيئات الوصاية الإدارية بسلطة إصدار أوامر وتعليمات ومنشورات إلى الهيئات اللامركزية (المؤسسات العامة) للقيام بعمل معين أو الإمتناع عن عمل معين. من جانب آخر، تملك سلطة الوصاية الإدارية رقابة لاحقة على المؤسسات العامة تتمثل بالمصادقة على القرارات والأعمال القانونية الصادرة عنها.

من حيث التكيف القانوني للقرارات: يختلف أثر القرارات الصادرة عن الجهات القائمة بالرقابة باختلاف نوع الرقابة، فيما إذا كانت رقابة إدارية أم وصاية إدارية. إذ يعتبر قرار الرئيس الإداري (في حالة الرقابة الإدارية) أعلى درجة من قرار المرؤوس، ويحل محله. أما في حالة الوصاية الإدارية، عندما يشترط القانون صدور القرار عن المؤسسة العامة (أو الجهة اللامركزية) ومصادقة أو موافقة أو ترخيص جهة الوصاية الإدارية، فإن قرار جهة الوصاية هذا لا يحل محل قرار المؤسسة العامة، وإنما يكمله. هذا يعني أن القرار الإداري لا يكون مكتملاً إلا بصدوره عن المؤسسة العامة وموافقة جهة الوصاية الإدارية عليه. فمثلاً، عندما يشترط القانون في قرار ما صدوره عن مؤسسة عامة إقتصادية، وتصديقه من وزير الإقتصاد، فإن هذا يعني أن قرار وزير الإقتصاد بالمصادقة لا يعتبر في ذاته القرار الإداري، وإنما هو جزء من إجراءات إتخاذ القرار الإداري. أما إذا رفضت السلطة المركزية المصادقة على قرار المؤسسة العامة، فإن قرار الرفض هذا يعتبر قراراً إدارياً مستقلاً في مواجهة

الهيئة اللامركزية (المؤسسة العامة) ويخضع للنظام القانوني الذي تخضع له القرارات الإدارية بعامة. ويكون عندها من حق المؤسسة العامة المتضررة من قرار السلطة المركزية الطعن في ذلك القرار أمام القضاء الإداري المختص.

وتتعدد صور الوصاية الإدارية للسلطات المركزية (مثلا الوزارات، أو مجلس الوزراء) على المؤسسات العامة، وخصوصا في مجالى الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال.

الرقابة على الأشخاص

يقصد بالرقابة على الأشخاص إتخاذ إجراءات خاصة بشأن الإداريين والعاملين لدى الشخص المركزي (رئيس المؤسسة، مجلس الإدارة، العاملين). وتظهر الرقابة على الأشخاص في صورتين: سلطة تعيين بعض العاملين في المؤسسة العامة، وسلطة فرض عقوبات تأديبية بحقهم. بصفة خاصة، يبرز دور الجهات المركزية في تعيين المسؤول التنفيذي الأعلى (رئيس/مدير المؤسسة)، وفي تعيين المجالس التقريرية (مجلس إدارة المؤسسة) أو المجالس الإستشارية. وتعتبر سلطة التعيين هذه دليلا إما على إستقلال المؤسسة العامة عن السلطات المركزية في الدولة أو دليلا على تبعيتها. يكون التعيين دليلا على التبعية حينما يكون أعضاء الإدارة العليا أعضاء بحكم القانون. ويكون التعيين دليلا على الإستقلال حينما لا يعين أعضاء مجلس الإدارة بحكم وظيفتهم، وإنما تملك الجهة المعنية سلطة إتخاذ قرار التعيين، وتحديد هوية الشخص الذي يكون عضوا.⁸

⁸ نائل العواملة، مرجع سابق، ص 98. أنظر أيضا: علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص193.

كما تملك السلطة المركزية سلطة فرض العقاب ضد الأشخاص التنفيذيين أو ضد المجالس التقريرية. وقد يصل العقاب إلى حدّ تجريد هذا الشخص أو المجلس من صلاحياته في إتخاذ قرارات إدارية أو في إدارة شؤون المؤسسة.⁹

فيما يلي عرض موجز لتجارب ثلاث دول حول الآلية التي تتبعها كل منها في إختيار مجلس إدارة المؤسسة العامة ودور السلطة المركزية في ذلك:

- التجربة الفرنسية

حسب التجربة الفرنسية، يطبق في المؤسسات العامة مبدأ الإدارة الثلاثية. فتسند مهمة إدارة المؤسسات العامة إلى المنتجين المباشرين، المستهلكين أو المستفيدين من نشاط المؤسسة العامة بصورة مباشرة، ويكون لهم مصلحة في إنجاحها، إضافة إلى ممثلي الحكومة. ويتم إختيار ممثلي الجهات الثلاث بالتساوي. لكن تختلف طريقة تطبيق هذا المبدأ من صناعة إلى أخرى، وكذلك من حيث نسبة التمثيل الثلاثي. كما يحل الخبراء محل ممثلي الدولة في مجالس إدارات البنوك المؤممة. وتضم مجالس إدارة مؤسسات التأمين القومية عدداً متساوياً من أربعة أطراف، هي: ممثلو الدولة، العاملون في المؤسسة، حملة بوالص التأمين، خبراء يعينهم المجلس القومي للتأمين.¹⁰

⁹ على خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ص 193-194. وأنظر أيضاً: خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص 157.

¹⁰ قاسم قاسم وفتحي زيتون، المؤسسات العامة في فرنسا (الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981)، ص 23. وأنظر أيضاً: خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 124 - 126.

كما ميّزت فرنسا بين نوعين من المؤسسات العامة حسب أهميتها للإقتصاد القومي، فأحكمت الرقابة على النوع الأول عن طريق منح رئيس مجلس الإدارة سلطات واسعة، على أن يجمع في ذات الوقت بين رئاسة المجلس ووظيفة المدير العام، وأطلق عليه الرئيس - المدير العام، بينما في المؤسسات من النوع الثاني طُبّق مبدأ عدم الجمع بين رئاسة المجلس وإدارة المؤسسة، وظل المدير العام تابعاً لمجلس الإدارة.¹¹

ويعين رئيس مجلس الإدارة - المدير العام بحسب النظام الفرنسي من قبل مجلس الوزراء، بينما يعين أعضاء مجلس الإدارة من قبل الوزير المختص مع مراعاة مبدأ التمثيل الثلاثي. أما كبار الموظفين فيعيّن بعضهم بمعرفة مجلس الإدارة، بينما يعين وزير المالية بقية الموظفين إضافة إلى تعيين مراقب عنه يسمى "مراقب الدولة". وللوزير المختص (الذي تقع المؤسسة تحت إشرافه أو وصايته الإدارية) تعيين من يمثله في مجلس الإدارة، ويسمى "مفوض الحكومة".¹²

- التجربة الإنجليزية

تتولى إدارة المنشآت العامة في إنجلترا مجالس إدارة يختلف عدد أعضائها تبعاً لحجمها.¹³ إذ يحدد قانون كل منشأة الحدين الأدنى والأقصى لعدد الأعضاء الذين يتم تعيينهم من قبل الوزير المختص. وكان حزب العمال البريطاني يطالب بتعيين أعضاء مجلس الإدارة

¹¹ قاسم قاسم وفتحي زيتون، مرجع سابق، ص 24.

¹² المرجع السابق، ص 26 - 28.

¹³ يُطلق النظام القانوني الإنجليزي على المؤسسة العامة إسم "المنشأة العامة" منذ العام 1962.

من بين العاملين في المنشأة إلى جانب بعض القادة من ذوي التجارب والخبرة، لكن التشريع الإنجليزي لم يأخذ بهذا الإتجاه، فظل تعيين أعضاء مجلس الإدارة يتم من بين ذوي التجارب والخبرات الواسعة، الذين يمكن للمؤسسة أن تستفيد منهم في مجال عملها. ويتولى الإدارة التنفيذية للمؤسسة أشخاص يعينون بمعرفة مجلس الإدارة من المشهود لهم بالكفاءة والخبرة، ويتمتعون بقدر عال من المرونة في قيامهم بالمهام المنوطة بهم. ولا يتدخل الوزير في المهام التنفيذية في المؤسسة.¹⁴

- التجربة الأمريكية

نشأ في أمريكا نظام خاص لإدارة المؤسسات العامة يتسم بالمرونة وعدم التعقيد. ويتمثل هذا النظام في وجود مجلس إدارة لكل مؤسسة يعرف بمجلس المديرين (Board of Directors). يعين أعضاء مجلس المديرين والمدير التنفيذي للمؤسسة العامة من قبل رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ. ويختلف تشكيل مجلس المديرين من مؤسسة لأخرى طبقاً للقانون المنشيء لكل مؤسسة. فمثلاً، يتكون مجلس إدارة المؤسسة العامة التي تمارس نشاطاً مالياً من ستة أعضاء، يعينون لمدة سنتين، بينما يتكون عدد أعضاء مجلس مديري مؤسسات أخرى من ثلاثة أعضاء، يعينون لمدة تسع سنوات، يُستبدل واحد منهم كل ثلاث سنوات عن طريق الإقتراع. وفي العادة، يُختار أعضاء مجلس المديرين والمدير التنفيذي للمؤسسة من بين قادتها الإداريين المشهود لهم بالكفاءة والخبرة، بدلاً من إختيارهم من خارج المؤسسة، كما يختص المجلس برسم سياسة المؤسسة، تخطيط

¹⁴ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص127. وأنظر أيضاً: نائل العواملة، مرجع سابق، ص

أعمالها، التنسيق بينها وبين غيرها من المؤسسات والأجهزة الحكومية. بينما يتولى المدير التنفيذي مهمة تنفيذ قرارات مجلس المديرين، والإشراف على جميع المهام الإدارية في المؤسسة، ولا يتدخل المدير في أعمال التخطيط، إحتراماً لمبدأ الفصل بين سلطة التخطيط وسلطة التنفيذ.¹⁵

الرقابة على الأعمال

إن الأصل في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية (مثل المؤسسات العامة) أنها نهائية، ولا تحتاج إلى موافقة أو مصادقة سلطات الوصاية. غير أن المشرع قد يشترط تصديق سلطة الوصاية على بعض قرارات المؤسسات العامة أو بعض الأعمال القانونية التي تقوم بها. ويتخذ تصديق سلطات الوصاية على أعمال المؤسسات العامة صورتين مختلفتين هما: التصديق الصريح، حينما تقرّر سلطة الوصاية الموافقة أو الرفض صراحة، والتصديق الضمني حينما يقرر المشرع أن مضي مدة معينة من تاريخ إبلاغ سلطات الوصاية الإدارية بالقرار المتخذ دون أن تبدي موافقة أو رفضاً صريحاً يعتبر في حكم الموافقة.¹⁶

كما قد تأخذ الرقابة على أعمال المؤسسات العامة صوراً أخرى، مثل الإذن والترخيص، الإلغاء، الإيقاف، والحلول. فالإذن أو الترخيص هو وسيلة من وسائل الوصاية السابقة على إتخاذ القرار من جانب

¹⁵ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 130 - 133. وأنظر أيضاً: نائل العواملة، مرجع

سابق، ص 98.

¹⁶ على خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ص 195 - 196.

المؤسسة، فلا ينبغي إصدار القرار بدون إذن السلطة الوصائية المركزية التي يحددها القانون. أما الإلغاء فهو أن تقوم السلطة الوصائية المركزية بإلغاء قرار المؤسسة العامة غير المشروع. وتنصّ بعض التشريعات على أن تتوفر بعض الشروط في قرار الإلغاء، كأن يكون مكتوباً ومسبباً وأن يتم الإلغاء خلال مدة معينة. أما وسيلة إيقاف قرارات المؤسسة العامة من قبل السلطة الوصائية، فهي وسيلة أقل خطراً من وسيلة الإلغاء، وعادة ما يُمارس هذا الإجراء بالنسبة للقرارات التي تكون محلاً للإلغاء قبل إلغائها، وغالبا ما تحدد التشريعات آجالاً محددة للإيقاف. وأخيراً، قد تمتنع المؤسسة العامة عن أداء بعض الأعمال التي لا ترى أن هناك داعياً لها وأن الإمتناع عن أدائها لا يؤثر على المصلحة العامة، في حين ترى السلطة الوصائية المركزية أن المصلحة العامة تقتضي القيام بذلك العمل. في هذه الحالة، تحل السلطة الوصائية محل المؤسسة في إتخاذ القرار، وذلك بشرط أن يمنحها القانون هذه الصلاحية، وأن تنذر سلطة الوصاية المؤسسة العامة قبل تدخلها بالحلول.¹⁷

في جميع الأحوال السابقة، لا يمكن للسلطات المركزية أن تمارس أياً من تلك الصلاحيات على المؤسسة العامة والقرارات الصادرة عنها بمعزل عن النص القانوني الصريح الذي يخولها ذلك.

¹⁷ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 160 - 168.

رابعاً: دور السلطات المركزية في الرقابة المالية على المؤسسات العامة

تسعى الدولة من خلال الموازنة العامة إلى تحقيق أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية العامة. وتعتبر المؤسسات العامة من الأدوات الرئيسية في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية في الدولة. لذا من الضروري أن تلتزم المؤسسات العامة في أدائها لدورها بالأسس التالية:¹⁸

1. إن تقوم المؤسسات العامة بإعتبارها من مكونات القطاع العام بدعم التقدّم التنموي العام في المجتمع.
2. ضرورة تحديد الأولويات والنشاطات الإقتصادية والإجتماعية التي يمكن تنفيذها بفاعلية أكبر بواسطة المؤسسات العامة، مقارنة بالبيروقراطية التقليدية للحكومة.
3. ضرورة تحديد أهداف المؤسسات العامة بدقة ووضوح وبشكل يساعد على تقييم الأداء الفردي والتنظيمي لهذه المؤسسات.
4. عدم إقتصار أهداف المؤسسات العامة وسياساتها المالية على تحقيق الربح.

وهناك عدة أشكال للرقابة المالية من قبل السلطات الحكومية المركزية على المؤسسات العامة. فيما يلي عرض مختصر لثلاثة منها:

¹⁸ نائل العواملة، مرجع سابق، ص 132.

- التجربة الفرنسية

إلى جانب الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة، هناك دور رقابي هام تمارسه الدولة على العمليات المالية لهذه المؤسسات. فالإستثمارات المتعلقة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية المنفذة عن طريق المؤسسات العامة تنظمها وتراقب عليها لجنة وزارية تعرف "بلجنة تمويل التنمية الإقتصادية والإجتماعية". كما يكون لوزارة المالية ممثل في المؤسسة العامة يُعرف "بمراقب الدولة"، يتمتع بسلطة واسعة في التحقيق بالمخالفات المالية، ويقدم تقاريره لوزير المالية. إضافة إلى ذلك، هناك الوصاية الوزارية التي يقوم بها كل وزير على المؤسسات التي تدخل في نطاق الإختصاص النوعي لوزارته. كما يظهر دور الوزير المختص في الرقابة المالية على هذه المؤسسات من خلال إختصاصه في إختيار مندوبي الدولة بمجلس إدارة المؤسسة.

إلى جانب ذلك كله، في النظام القانوني الفرنسي هناك نظام قضائي للرقابة الحسابية على المال العام، يُعرف "بمحكمة المحاسبات"¹⁹.

تقوم محكمة المحاسبات بالرقابة اللاحقة على الصرف من خلال لجنة تعرف "بلجنة المراجعة"، تسند رئاستها إلى رئيس غرفة محكمة المحاسبات. وتنقسم اللجنة إلى الأقسام التالية: إنتاج الطاقة، النقل والمواصلات، البنوك، التأمين، والإعلام. يقوم كل قسم بإرسال تقرير المراجعة في الشأن المتعلق به إلى الوزير المختص، وإلى اللجنة ذاتها. بعد إنتهاء اللجنة من فحص تلك التقارير، تقوم بالمصادقة على

¹⁹ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 202 - 204. وأنظر كذلك: قاسم قاسم وفتحي

زيتون، مرجع سابق، ص ص 43-48.

حسابات المؤسسة إذا كانت صحيحة، أو تطلب إدانة المسؤولين إذا كان لذلك مقتضى. ويحق للجنة أن تحدد المركز المالي للمؤسسة بعد الإطلاع على الحسابات، كما لها أن تقدم توصياتها في شأن تطوير الإدارة. ومن ناحية أخرى، يحق للوزير المختص أن يطلب من المدعي العام لمحكمة المحاسبات إقامة الدعوى ضد المخالفين من أعضاء مجلس الإدارة.²⁰

وتقوم اللجنة المذكورة في جلستها الختامية بوضع تقرير كامل عن نشاطات المؤسسات العامة، ترفعه إلى كل من السلطة التشريعية، محكمة المحاسبات، رئيس الوزراء، ووزير المالية، وذلك بالإضافة إلى التقارير الدورية التي ترفعها إلى الوزير المختص.²¹

إضافة إلى علاقتها المباشرة بالسلطة التنفيذية، ترتبط "محكمة المحاسبات" بالبرلمان. فقد نصّت المادة 1 من القانون الفرنسي رقم 483 لسنة 1967 على التالي: "تباشر محكمة المحاسبات الرقابة على الحسابات العامة، كما تساعد البرلمان والحكومة في الرقابة على تنفيذ القوانين، وتتحقق من مدى تنظيم النفقات والإيرادات الواردة في الحسابات العامة". ويجوز للبرلمان أن يكلف محكمة المحاسبات بإجراء تحقيقات في موضوع معين، تعرض نتائجها عليه مباشرة.²²

²⁰ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 202 - 204. وأنظر كذلك: قاسم قاسم وفتحي

زيتون، مرجع سابق، ص ص 43 - 48.

²¹ المرجع السابق.

²² المرجع السابق، ص ص 193 - 198.

- التجربة الإنجليزية

لوزير في النظام الإنجليزي حق الإشراف على المؤسسات العامة التي تتدرج ضمن الإختصاص النوعي لوزارته، وذلك دون التدخل في أعمالها التنفيذية. فقد أعطت قوانين التأميم للوزير المختص سلطة توجيه المؤسسة وإصدار التعليمات الحاسمة لمجلس الإدارة، فيما يختص بالمسائل التي تمس السياسة الإقتصادية للدولة. وقد أدى خضوع الوزير للمساءلة أمام البرلمان عن التعليمات والتوجيهات التي يصدرها لتلك المؤسسات إلى تشدده في محاسبة المسؤولين في المؤسسة عن كل إنحراف أو تقصير في أدائهم لواجباتهم، وطرق تصرفهم بالمال العام.²³

كما تسهم "وزارة الخزانة"²⁴ البريطانية من خلال مفتيشيها في الكشف عن أي إنحراف أو تقصير في سلوك المسؤولين عن المؤسسات العامة. كما يؤدي "المراجعون الحسابيون" دوراً كبيراً في مراجعة حسابات المؤسسات العامة. فقد ألزم مجلس العموم البريطاني المؤسسات العامة بأن تعد حساباتها اليومية والختامية وتقدم الموازنة العمومية على نمط الحسابات التجارية، وذلك على الوجه الذي يشير به الوزير المختص ويوافق عليه وزير الخزانة.

كما يُعرض مشروع موازنة المؤسسات العامة التي تعتمد على مصادر التمويل العامة (مثل هيئة الإذاعة البريطانية) على لجنة تدعى "لجنة التقديرات"، التي تختص بفحصها. كما يقوم المحاسب و"المراجع العام" بمراجعة حسابات هذه المؤسسة، بحسب النمط القائم

²³ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص 205.

²⁴ يطلق لفظ "وزارة الخزانة" على ما يطلق عليه عندنا إسم "وزارة المالية".

في المرافق العامة ذات الطابع التقليدي (المركزية الإدارية). أما المؤسسات التي تمول ذاتياً، فلها موازنة مستقلة عن الموازنة العامة، وتُسند مراجعة حساباتها إلى محاسبي القطاع الخاص الذين يعينهم الوزير المختص، ويقوم هؤلاء المحاسبون بتقديم تقارير عن نتائج أعمالهم إلى الوزير المختص، ليرفعها هذا الأخير بدوره إلى مجلس العموم البريطاني. وتتجمع كافة التقارير التي ترسل من المؤسسات العامة التي تمول ذاتياً، وتلك التي تمول عن طريق الموازنة العامة، في "لجنة المحاسبة العامة"، حيث يقوم المحاسب والمراجع العام بإعداد تقرير سنوي شامل يرفع إلى مجلس العموم من خلال وزير الخزانة، يذكر فيه المخالفات المالية التي ارتكبت، والتي لم تتمكن المؤسسات العامة من تصويبها، وغيرها من المخالفات المالية الهامة.²⁵

- التجربة الأمريكية

ضيقّت أمريكا من الحرية التي كان يتمتع بها رؤساء المؤسسات العامة مقارنة برؤساء الإدارات الحكومية الأخرى. فقد كان هؤلاء متحررين من رقابة المحاسب العام، ومن رقابة مكتب الميزانية وغير ذلك من الأجهزة الرقابية الأخرى. وإستمر هذا الوضع إلى أن سنّ قانون الرقابة على المؤسسات العامة عام 1945، الذي حدّ من الحرية الممنوحة لرؤساء المؤسسات العامة، وأخضعهم في كثير من المسائل للأنظمة المطبقة على العاملين في الحكومة الفيدرالية.²⁶

²⁵ خميس إسماعيل، مرجع سابق، ص ص 202 - 210.

²⁶ المرجع السابق، ص 132.

يتميز نظام الرقابة الأمريكي بوجود نظام محاسبي موحد للمؤسسات العامة. وللمحاسب العام سلطة التوصية بما يتبع في شأن المخالفات المالية، على خلاف النظام الإنجليزي الذي يقصر حق التوصية على لجنة المحاسبة العامة. كما تعتبر ميزانية المؤسسة العامة في النظام الأمريكي جزءاً من الموازنة العامة، وتخضع بالتالي لذات أسس الرقابة المالية التي تخضع لها الموازنة العامة. ويتفق النظام الأمريكي مع النظام الإنجليزي في أسلوب المراجعة الحسابية اللاحقة على الصرف. ويمكن نظام الرقابة اللاحقة من إعطاء صورة صادقة عن النظام المالي للمؤسسة العامة، وإكتشاف الأخطاء الحسابية في مراحلها المختلفة، وتصويب ما يمكن تصويبه منها. كما يُعنى هذا النظام بتحليل الميزانيات لمعرفة حقيقة المركز المالي للمؤسسة ومدى تحقيقها للأهداف الاقتصادية أو إنحرافها عنها.²⁷

خامساً: إلغاء المؤسسة العامة

تنتهي المؤسسة العامة بإنقضاء النشاط الذي عهد إليها، أو بإدماجها في مؤسسة أخرى، أو بعدول الحكومة عن إدارة النشاط بإسلوب المؤسسة العامة، وإدارته من قبلها مباشرة أو عن طريق القطاع الخاص.²⁸ فمثلاً، قد تنقضي المؤسسة العامة عن طريق سحب الشخصية المعنوية من المرفق العام. وفي هذه الحالة، يبقى المرفق قائماً، لكنه يحول من مرفق عام مدار بإسلوب المؤسسة العامة إلى مرفق عام تتولى السلطة المركزية إدارته مباشرة. ويظهر ذلك عندما

²⁷ المرجع السابق. ص 132.

²⁸ المرجع السابق، ص 66.

ترى السلطات المختصة عدم جدوى إدارة المرفق العام بإسلوب المؤسسة العامة، وأحياناً يكون ذلك لأسباب سياسية. وقد تتخلى الدولة عن إدارة المرفق العام بإسلوب الإدارة المركزية أو بإسلوب المؤسسة العامة، وتعهد بإدارته إلى شركة تجارية في القطاع الخاص.²⁹

من الناحية القانونية، تلغى المؤسسة العامة بأداة قانونية لها ذات القوة القانونية للأداة الخاصة بإنشائها أو بأداة قانونية أقوى منها. فإذا أنشئت بقانون تنقضي بقانون، وإذا أنشئت بقرار من مجلس الوزراء تنقضي كذلك بقرار من مجلس الوزراء أو بتشريع أقوى منه. وفي هذا الصدد، يجب أن تحدد الأداة القانونية الملغية للمؤسسة العامة الجهة التي ستؤول إليها الذمة المالية (الحقوق والواجبات) للمؤسسة المنقضية.³⁰

²⁹ علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 153 - 156.

³⁰ المرجع السابق. وأنظر كذلك: قاسم قاسم وفتحي زيتون، مرجع سابق، ص 16.

الفصل الثاني

علاقة السلطات المركزية بالمؤسسات العامة الفلسطينية

يعتمد إنشاء المؤسسة العامة على تقديرات الدولة للطريقة المناسبة لإدارة المرفق العام. إذ تلجأ الدولة إلى إدارة المرفق العام بواسطة مؤسسة عامة إذا وجدت أن ذلك يحسن في مستوى العمل، ويخفف من حدة الروتين في الوزارات والمؤسسات الحكومية المركزية. لكن يبدو أن إنشاء المؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية لم يكن وليد دراسة معمقة لطبيعة المرفق العام المراد إدارته بإسلوب المؤسسة العامة. هناك تخطب من قبل السلطة التنفيذية الفلسطينية في تبنى الأسلوب الملائم لإدارة المرفق العام. فمثلاً، تم تبنى أسلوب المؤسسة/ السلطة العامة لإدارة مرفق البيئة بتاريخ 1996/12/10، ثم تحولت السلطة التنفيذية إلى أسلوب الإدارة المركزية (وزارة البيئة) بموجب قانون البيئة رقم 7 لسنة 1999 الصادر بتاريخ 1999/12/28، ثم عادت إلى أسلوب المؤسسة/ السلطة العامة في إدارة ذات المرفق بتاريخ 2002/6/5.

وفي أغلب الأحوال، لم يحدد العمل القانوني الفلسطيني المنشيء للمؤسسة العامة طبيعة المهام المنوطة بالمؤسسة، أهدافها، وعلاقتها بالجهات الحكومية المركزية المختلفة، وإنما إقتصر على النص على إنشاء المؤسسة، وتمتعها بالشخصية الاعتبارية. كما لم تستقر السلطة التنفيذية الفلسطينية على تسمية واحدة للمؤسسات العامة، وإنما استخدمت تسميات مختلفة (مؤسسة، هيئة، سلطة، مركز، ...إلخ). هذا بالإضافة إلى إشكالات أخرى رافقت إنشاء المؤسسات العامة.

يعالج هذا الفصل بشكل أساسي الدور الممارس من قبل السلطة التنفيذية الفلسطينية، كجهة إدارية مركزية، على المؤسسات العامة الفلسطينية في الجوانب التالية: الإنشاء، الرقابة الإدارية والمالية، النظام الذي يخضع له العاملون، ودور السلطة المركزية في مجال التعيين.

أولاً: تعريف المؤسسة العامة

لم يرد في التشريعات الفلسطينية تعريف محدد أو موحد للمؤسسة العامة. لكن بعض التشريعات الفلسطينية أوردت تعاريف للمؤسسات العامة تنسجم مع الغاية التي سعى المشرع إلى تحقيقها. فقد عرّفت المادة 1 من قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997 المؤسسة العامة على أنها: "كل سلطة أو هيئة أو أي جهة عامة أخرى في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية". أما قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998 فقد فرّق في التعريف بين المؤسسات التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية والمؤسسات التي لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة. فأطلق على المؤسسات التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة إسم "المؤسسة العامة"، وعرّفها على أنها: "أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". بينما أطلق على المؤسسات التي لا تندرج موازنتها ضمن الموازنة العامة إسم "المؤسسة"، وعرّفها على أنها: "أية سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية وذات إستقلال مالي وإداري ولا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية". كما أدرج قانون اللوازم العامة وقانون

العطاءات للأشغال العامة المؤسسة العامة ضمن مفهوم الدائرة الحكومية التي تخضع لأحكامهما. وكذلك الأمر بالنسبة إلى قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 الذي أخضع المؤسسة أو السلطة العامة التي تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة لأحكامه.

لغايات هذه الدراسة، يقصد بالمؤسسات العامة تلك المؤسسات الفلسطينية التي تتوفر فيها الشروط التالية:

- 1) أن تكون قد شكلت بعمل قانوني صادر عن السلطة الوطنية، منشور في الجريدة الرسمية، أو لها موازنة مستقلة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
- 2) أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة.

ثانياً: إنشاء المؤسسات العامة الفلسطينية

أنشأت السلطة الوطنية منذ قيامها عشرات المؤسسات العامة، الإدارية والإقتصادية والمالية والإجتماعية. لكنها لم تتبع أسلوباً واحداً في إنشائها، فبعضها نشأ بالإستناد إلى قانون، وبعضها الآخر نشأ بموجب أعمال قانونية أخرى (قرارات أو مراسيم رئاسية).

على المستوى القانوني، عالج القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية الذي أصبح نافذاً منذ 2002/7/7 (التعديل أصبح نافذاً منذ 2003/3/19) بعض المسائل ذات العلاقة بإنشاء المؤسسات العامة والرقابة عليها. فقد نصّت المادة (9/69) من القانون الأساسي على التالي: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: ... 9-أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز

الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون". هذا إلى جانب وجود نصوص خاصة بإنشاء بعض المؤسسات العامة. فقد نصّت المادة 21 من القانون الأساسي المذكور على أن: "يقوم النظام الإقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الإقتصاد الحر ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركة عامة تنظم بقانون". ونصّت المادة 31 على أن: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان ويحدد القانون تشكيلها ومهامها وإختصاصاتها، وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني". كما نصّت المادة (93) من القانون ذاته: "1-ينظم القانون الأحكام الخاصة بسلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية والإئتمانية". ونصّت المادة 96: "1-ينشأ بقانون ديوان للرقابة المالية والإدارية على أجهزة السلطة كافة، بما في ذلك مراقبة تحصيل الإيرادات العامة والإنفاق منها في حدود الموازنة".

1. المؤسسات العامة الفلسطينية التي نشأت بموجب قانون

الأصل أن تنشأ المؤسسة العامة بموجب أحكام قانون، لكن في الحالة الفلسطينية هناك عدد محدود من المؤسسات العامة التي نصّ على إنشائها قانون. وحتى في هذه الحالة لم تنشأ غالبية هذه المؤسسات بالإستناد إلى القانون، وإنما بموجب عمل قانوني، قرار أو مرسوم رئاسي، سبق صدور القانون.

أ) المؤسسات العامة الفلسطينية التي نشأت بعد صدور القانون المنظم لأحكامها: في هذه الحالة، تم سن القانون الذي نصّ على إنشاء المؤسسة العامة، ثم إتخذت السلطة التنفيذية قراراً بتشكيل تلك

المؤسسة، وفقاً للأسس التي حددها القانون المذكور. وقد إتبع هذه الأسلوب في إنشاء المؤسسات العامة التالية: الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار،³¹ والهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة،³² هيئة صندوق التأمين والمعاشات،³³ لجنة الإنتخابات الفلسطينية الدائمة.³⁴

(ب) المؤسسات العامة الفلسطينية التي نشأت قبل صدور القانون المنظم لأحكامها: نشأت هذه المؤسسات العامة بموجب قرار أو مرسوم رئاسي سابق على صدور القانون المنظم لأحكامها. وهذه المؤسسات هي : مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية،³⁵ سلطة النقد،³⁶ مؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة،³⁷ سلطة المياه،³⁸

³¹ نشأت الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار بالإستناد إلى قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1998/4/23.

³² نشأت الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الحرة بالإستناد إلى قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة 1998 الصادر بتاريخ 1998/11/2.

³³ نشأ صندوق التأمين والمعاشات المذكور بالإستناد إلى القرار بقانون رقم 8 لسنة 1964 الساري المفعول في قطاع غزة.

³⁴ نشأت لجنة الإنتخابات المركزية بالإستناد إلى قانون الإنتخابات رقم 13 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 1995/12/7.

³⁵ نشأت مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية بالإستناد إلى قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000 الصادر بتاريخ 2000/9/17.

³⁶ نشأت سلطة النقد الفلسطينية بموجب قرار رئيس السلطة الوطنية رقم 184 الصادر بتاريخ 1994/12/1، ثم صدر القانون المتعلق بها رقم 2 لسنة 1997 بتاريخ 1997/12/16.

³⁷ قانون التعليم العالي رقم 11 لسنة 1998.

سلطة الطاقة،³⁹ هيئة الرقابة العامة،⁴⁰ الجهاز المركزي للإحصاء،⁴¹
وسلطة البيئة.⁴²

³⁸ نشأت سلطة المياه بموجب القرار الرئاسي رقم 90 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 1995/4/26، ثم صدر قانون سلطة المياه رقم 2 لسنة 1996 بتاريخ 1996/1/18، الذي حلّ محله قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 الصادر بتاريخ 2002/7/17.

³⁹ نشأت سلطة الطاقة بموجب القرار الرئاسي رقم 170 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/11/14، ثم صدر قانون سلطة الطاقة الفلسطينية رقم 12 لسنة 1995 بتاريخ 1995/8/31، لكن عادت السلطة التنفيذية عن إدارة مرفق الطاقة بإسلوب الإدارة اللامركزي (مؤسسة عامة) إلى الإسلوب المركزي في الإدارة (وزارة الطاقة والموارد الطبيعية) بموجب المرسومين الرئاسيين الذين شكّلا الحكومة الفلسطينية لمرتين متتاليتين خلال عام 2002 (2002/6/5، وتشرين أول/ 2002 على التوالي).

⁴⁰ نشأت هيئة الرقابة العامة بموجب القرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/9/30، ثم صدر قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995 بتاريخ 1995/12/31.

⁴¹ نشأ هذا الجهاز ابتداءً باسم "دائرة الإحصاء الفلسطيني المركزي" بموجب القرار الرئاسي رقم 163 لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/11/10، ثم تحوّل إلى "الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني" بموجب القرار الرئاسي رقم 19 لسنة 1999، ثم صدر القانون الذي نظم عمل هذا الجهاز، وهو قانون الإحصاء المركزي رقم 4 لسنة 2000 الصادر بتاريخ 2000/7/8.

⁴² نشأت سلطة البيئة بموجب القرار الرئاسي رقم 17 لسنة 1997 الصادر بتاريخ 1996/12/10، ثم تحولت السلطة إلى وزارة بموجب القانون رقم 7 لسنة 1999 المنظم لشؤون البيئة والمحدد لطبيعة المهام المنوطة بوزارة البيئة، إلا أن السلطة التنفيذية عادت عن الأسلوب المركزي لإدارة مرفق البيئة وشكّلت سلطة البيئة من جديد، وأُنعت لها كافة أجهزة وزارة البيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 6 لسنة 2002 الصادر بتاريخ 2002/6/5.

2. المؤسسات العامة التي نشأت بدون قانون

أ) الإنشاء بقرار رئاسي متضمن لأحكام متعلقة بالمؤسسة العامة: هناك (14) مؤسسة عامة فلسطينية حدد العمل القانوني (القرار أو المرسوم) المنشئ لها بعض الأحكام المتعلقة بها (إنشائها، أهدافها، إختصاصاتها، طريقة عملها). هذه المؤسسات هي: هيئة مشروع بيت لحم 2000،⁴³ الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق،⁴⁴ دار الكتب الوطنية الفلسطينية،⁴⁵ المركز القومي للدراسات والتوثيق،⁴⁶ المدرسة النموذجية،⁴⁷ المجلس الأعلى للطفولة والأمومة،⁴⁸ المؤسسة الإقتصادية الإستهلاكية العامة،⁴⁹ مؤسسة مياه عين السلطان،⁵⁰ مؤسسة البحر،⁵¹ مؤسسة النقل الجوي الفلسطينية،⁵² الهيئة العليا لشؤون القدس، الهيئة الوطنية لمقاومة الإستيطان، هيئة شؤون المنظمات الأهلية، وسلطة الأراضي.⁵³

⁴³ قرار رئاسي رقم 9 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1998/3/20.

⁴⁴ قرار رئاسي رقم 95 لسنة 1995، الصادر بتاريخ 1995/5/14.

⁴⁵ قرار رئاسي رقم 4 لسنة 1997، الصادر بتاريخ 1997/1/15.

⁴⁶ قرار رئاسي رقم 89 لسنة 1997، الصادر بتاريخ 1997/9/3.

⁴⁷ قرار رئاسي رقم 29 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1998/7/7.

⁴⁸ قرار رئاسي رقم 2 لسنة 1999، الصادر بتاريخ 1999/6/24.

⁴⁹ قرار رئاسي رقم 7 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1998/2/7.

⁵⁰ قرار رئاسي رقم 38 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1998/11/2.

⁵¹ قرار رئاسي رقم 65 لسنة 1997، الصادر بتاريخ 1997/6/5.

⁵² قرار رئاسي رقم 173 لسنة 1996، الصادر بتاريخ 1996/12/20.

⁵³ المراسيم الرئاسية (5، 7-8، 10) لسنة 2002، الصادرة بتاريخ 2002/6/5.

ب) الإنشاء بقرار رئاسي لم يتضمن أية أحكام متعلقة بالمؤسسة العامة: هناك (11) مؤسسة عامة فلسطينية لم يتضمن العمل القانوني (القرار أو المرسوم) المنشيء لها الأحكام المتعلقة بها، وهي: الهيئة الوطنية الفلسطينية العليا لحقوق الإنسان،⁵⁴ الهيئة الفلسطينية للتصدير الزراعي،⁵⁵ هيئة الأمن القومي الفلسطيني،⁵⁶ الهيئة العامة لإستيراد وتوزيع التبغ ومنتجاته،⁵⁷ بنك الإسكان الفلسطيني،⁵⁸ صندوق التأمين الموحد،⁵⁹ الشركة الفلسطينية للصناعات الغذائية،⁶⁰ مركز الطب الشرعي،⁶¹ الهيئة العامة للإستعلامات،⁶² المكتبة الوطنية الفلسطينية،⁶³ وسلطة الموانئ.⁶⁴

⁵⁴ قرار رئاسي رقم 59 لسنة 1994، الصادر بتاريخ 1993/9/30. كما نصت المادة 31 من القانون الأساسي للسلطة الوطنية لسنة 2002 الساري المفعول من تاريخ 2002/7/7 على: "تنشأ بقانون هيئة مستقلة لحقوق الإنسان، ويحدد القانون تشكيلها ومهامها وإختصاصاتها وتقدم تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني".

⁵⁵ قرار رئاسي رقم 23 لسنة 1994، الصادر بتاريخ 1994/10/5.

⁵⁶ قرار رئاسي رقم 84 لسنة 1994، الصادر بتاريخ 1994/8/30.

⁵⁷ قرار رئاسي رقم 158 لسنة 1995، الصادر بتاريخ 1995/7/22.

⁵⁸ قرار رئاسي رقم 36 لسنة 1995، الصادر بتاريخ 1995/2/7.

⁵⁹ قرار رئاسي رقم 312 لسنة 1995، الصادر بتاريخ 1995/12/22.

⁶⁰ قرار رئاسي رقم 16 لسنة 1994، الصادر بتاريخ 1994/9/4.

⁶¹ قرار رئاسي رقم 24 لسنة 1994، الصادر بتاريخ 1994/10/18.

⁶² قرار رئاسي رقم 41 لسنة 1996، الصادر بتاريخ 1996/2/12.

⁶³ قرار رئاسي رقم 166 لسنة 1996، الصادرة بتاريخ 1996/9/17.

⁶⁴ قرار رئاسي رقم 47 لسنة 1999، الصادر بتاريخ 1999/12/8.

ت) مؤسسات عامة لم ينشر القرار المتعلق بإنشائها: هناك (10) مؤسسات عامة خصصت لها موازنات مستقلة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ولكن لم تنشر القرارات المتعلقة بإنشائها في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية). فيما يلي المؤسسات العامة من هذه الفئة، ونصيب كل منها في الموازنة العامة لعام 2003: هيئة الموسوعة الفلسطينية (234 ألف دولار)، اللجنة العليا للتمويل والإستثمار (144 ألف دولار)، هيئة الشؤون المدنية (3789 ألف دولار)،⁶⁵ المجلس الإقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار - "بكدار" (904 آلاف دولار)، هيئة الإذاعة والتلفزيون والقناة الفضائية الفلسطينية (9384 ألف دولار)، وكالة الأنباء الفلسطينية - وفا (1651 ألف دولار)، اللجنة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم (263 ألف دولار)، سلطة الطيران المدني (3714 ألف دولار)،⁶⁶ مفوضية التوجيه الوطني (3060 ألف دولار)، ودار الفتوى والبحوث الإسلامية (862 ألف دولار).

ث) مؤسسات عامة لم يخصص لها موازنة خاصة في الموازنة العامة ولم ينشر قرار تأسيسها في الجريدة الرسمية: يصعب أحصاء كافة المؤسسات العامة التي تدرج ضمن هذه الفئة. لكنها تشمل هيئة البترول،⁶⁷ الهيئة العامة لإستصلاح الأراضي، والمركز الوطني للبحوث الزراعية.

⁶⁵ حلت هذه الهيئة محل وزارة الشؤون المدنية، وتظهر كهيئة لها موازنة مستقلة في الموازنة العامة.

⁶⁶ هناك قراران حددا بعض الصلاحيات المنوطة بهذه السلطة وهما: القرار الرئاسي رقم 173 لسنة 1996 بإنشاء مؤسسة فلسطينية للنقل الجوي الصادر بتاريخ 1994/12/20، والقرار الرئاسي رقم 6 لسنة 1999 بشأن إنشاء إدارة مطار غزة الدولي.

⁶⁷ نشأت الهيئة العامة للبترول بقرار من مجلس وزراء السلطة الوطنية بتاريخ 1994/10/8، لكن لم ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية (الوقائع الفلسطينية).

ثالثاً: دور السلطات المركزية الفلسطينية في الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة

منح القانون الأساسي لمجلس الوزراء سلطة الإشراف العام على أعمال المؤسسات العامة، هذا إضافة إلى منح المجلس صلاحية إنشاء المؤسسات العامة وتعيين رؤسائها وفقاً للقانون. فقد نصّت المادة 9/69 ب من القانون الأساسي على أن: "يختص مجلس الوزراء بما يلي - ... ب. 10- تحديد إختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها".

على الصعيد العملي، لم تتبع السلطة التنفيذية الفلسطينية نهجا موحدا في تحديد الجهة التي تتبعها المؤسسات العامة، أو تمارس عليها رقابة وصائية. فبعض الأعمال القانونية المنشئة لم تحدد الجهة التي تتبعها المؤسسة العامة، مثل الهيئة العامة لإستيراد وتوزيع التبغ ومنتجاته. بينما أتبع بعض المؤسسات العامة بمكتب أو برئيس السلطة الوطنية، مثل: المجلس الأعلى للطفولة والأمومة، سلطة الموانئ البحرية، المركز القومي للدراسات والتوثيق، والهيئة العليا لشؤون القدس. وأتبع بعض المؤسسات بمجلس الوزراء، مثل: هيئة شؤون المنظمات الأهلية، وسلطة الأراضي. بينما شاركت أكثر من وزارة في إدارة بعض المؤسسات العامة عن طريق المشاركة في عضوية مجالس إدارتها، تقرير السياسة العامة، والإشراف على تنفيذها. فمثلا، تشكل مجلس إدارة الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار من وزير الإقتصاد والتجارة/ رئيسا، وعضوية ممثلين عن الوزارات التالية: المالية، الصناعة، الزراعة، السياحة، الإسكان، والتخطيط والتعاون الدولي، هذا بالإضافة إلى سلطة النقد. كما تشكل مجلس إدارة "الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة" من وزير

الصناعة/ رئيساً، وعضوية ممثلين عن الوزارات التالية: وزارة الإقتصاد والتجارة/ نائباً للرئيس، وزارة المالية، وزارة الصناعية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الحكم المحلي، وزارة شؤون البيئة. وتشكل مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس من وزير الصناعية/ رئيساً، وعضوية ممثلين عن كل من وزارة الصناعية، وزارة الصحة، وزارة الإقتصاد والتجارة، وزارة المالية، وزارة التموين، وزارة الإسكان، وزارة الزراعة، وزارة شؤون البيئة، الجامعات الفلسطينية، نقيب المهندسين، إتحاد الغرف التجارية، رئيس الإتحاد العام للصناعات الفلسطينية، وإتحاد المقاولين. وأخيراً، أتبعَت مؤسسة النقل الجوي الفلسطينية بسلطة الطيران المدني، ومؤسسة مياه عين السلطان بسلطة المياه.

وفي الأحوال التي حددت فيها الأعمال القانونية المنشئة للمؤسسة العامة الجهة المركزية التي تتبعها، لم يتم توضيح طبيعة تلك التبعية وحدود الصلاحيات المنوطة بالسلطة الرقابية.

فيما يلي موجز عن الرقابة الإدارية الممارسة على المؤسسات العامة، سواء على أشخاص تلك المؤسسات أو على أعمالها.

1) الرقابة على الأشخاص

من خلال التجربة الفلسطينية في الرقابة على أشخاص المؤسسات العامة، يلاحظ أنه ليس هناك إستقرار من السلطة التنفيذية الفلسطينية على نهج معين في هذا المجال. ومما يزيد الأمر غموضاً وإرباكاً عدم وجود قوانين خاصة بإنشاء أغلب المؤسسات العامة، تحدد طبيعة النشاط المنوط بها، أهدافها، الجهة المختصة بالرقابة الوصائية

عليها، وحدود تلك الرقابة. بصفة عامة، يتمثل دور السلطة التنفيذية في الرقابة على أشخاص المؤسسة العامة في التالي:

أ. سلطة تعيين رئيس المؤسسة العامة

الأصل أن يتم تعيين رئيس المؤسسة العامة من قبل مجلس الوزراء. فقد نصّت المادة 9/69 من القانون الأساسي المعدّل (النافذ بتاريخ 2003/3/19) على أن: "يختص مجلس الوزراء بما يلي: ... ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند أعلاه (الهيئات والمؤسسات والسلطات التابعة للجهاز التنفيذي) والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون". وإستثناء، أعطي رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين رؤساء بعض المؤسسات العامة، شريطة أن يصادق المجلس التشريعي على التعيين، مثل محافظ سلطة النقد، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية. فقد نصّت المادة 93 من القانون ذاته على أن: "... 2- يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني"، بينما نصّت المادة 96 من القانون على أن: "2- يعين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني".

لم تتفق القوانين التي سبقت نفاذ القانون الأساسي على طريقة تعيين رئيس المؤسسة العامة. فقانون الخدمة المدنية الفلسطيني نصّ في المادة 16 على أن: "يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء". وبعض القوانين فوّضت مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس إدارة المؤسسة تعيين رئيس لها. فمثلاً، نصّت المادة 11 من قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم 10 لسنة

1998 على أن: " يكون للهيئة (الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة) مدير عام يعين بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب مجلس الإدارة". وبعضها الآخر فوّض مجلس الإدارة مهمة تعيين رئيس للمؤسسة العامة، مثل المادة 17 من قانون تشجيع الإستثمار رقم 1 لسنة 1998 التي نصّت على أن: " يكون للهيئة (الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار) مدير عام يعين بقرار من مجلس الإدارة". وفي حالات أخرى، فوّض رئيس السلطة الوطنية مهمة تعيين مدير المؤسسة. فمثلاً، نصّت المادة 12 من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم 6 لسنة 2000 على أن: " يعين مدير عام للمؤسسة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب رئيس المؤسسة (رئيس مجلس الإدارة)". وفي بعض الحالات، فوّض رئيس السلطة الوطنية بتعيين رئيس المؤسسة العامة بناءً على تنسيب مجلس الوزراء. فمثلاً، نصّت المادة 6 من قانون الإحصاءات العامة رقم 4 لسنة 2000 على أن: " بتنسيب من مجلس الوزراء وبقرار من رئيس السلطة الوطنية يعين رئيس للجهاز يتم إختياره من ذوي الكفاءة والخبرة".

ورغم أن السلطة التنفيذية لم تعتمد أسلوباً واحداً في تعيين رؤساء المؤسسات العامة، إلا أن ما يجمع بين هذه التعيينات جميعاً أنها تمّت إمّا من قبل رئيس السلطة الوطنية أو بحكم القانون.

نظراً لتعارض بعض نصوص القوانين النافذة مع أحكام القانون الأساسي فيما يتعلق بالأحكام المحددة للجهة المختصة بتعيين رؤساء المؤسسات العامة، فإنه من الضروري أن يصار إلى تعديل أحكام تلك القوانين بما يتلاءم مع القانون الأساسي. كما أنه من الضروري أن تقوم السلطة التنفيذية بوضع الأسس الواضحة لتحديد الأسلوب

الملائم لإختيار رؤساء المؤسسات العامة، وذلك إما بإتباع الأسلوب الذي يجمع بين صفة رئيس مجلس الإدارة وصفة المدير العام في شخص واحد، أو الأسلوب الذي يفصل بين الصفتين.

ب. سلطة تعيين مجلس إدارة المؤسسة العامة

لم يُعتمد أسلوب واحد في تشكيل مجالس إدارة المؤسسات العامة الفلسطينية، سواء على صعيد الجهات المختصة بتعيين الأعضاء، أو طرق تعيينهم.

لقد تم تعيين أعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة بإحدى ثلاث طرق. بعض مجالس الإدارة شكلت بحكم القانون، مثل: سلطة النقد، الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار، والهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة. وبعضها الآخر، شكل بقرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية، مثل: مجلس إدارة مؤسسة النقل الجوي، ودار الكتب الوطنية الفلسطينية. وفي حالات أخرى، أعطيت صلاحية تعيين أعضاء مجلس الإدارة إلى رئيس المؤسسة بعد الحصول على موافقة المجلس الإستشاري. فقد نصّت المادة 9 من القرار المتعلق بإنشاء المركز القومي للدراسات والتوثيق على أن: "يتولى إدارة المركز مجلس إدارة يرأسه رئيس المركز وثمانية أعضاء آخرون يصدر بتعيينهم قرار من رئيس المركز بعد موافقة المجلس الإستشاري على أن يكون من بينهم مدير عام المركز".⁶⁸

⁶⁸ قرار رئاسي رقم 89 لسنة 1997 بشأن إنشاء المركز القومي للدراسات والتوثيق، الصادر بتاريخ 1997/9/3.

كما لم يعتمد أسلوب موحد في تشكيل مجالس إدارة المؤسسات العامة. حسب الأسلوب الأول، يُعيّن جميع أعضاء مجلس الإدارة بحكم القانون؛ حسب الأسلوب الثاني، يُعيّن جميع أعضاء مجلس الإدارة بصفتهم الشخصية. الأسلوب الثالث يجمع بين المعيّنين بحكم القانون والمعيّنين بصفتهم الشخصية.

- تم تشكيل مجالس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس، والهيئة العامة لتشجيع الإستثمار، من أشخاص بحكم منصبهم لا بصفتهم الشخصية. وقد تم الجمع في تشكيل المجلس بين ممثلي الحكومة وممثلي القطاع الخاص.
- تم تعيين أعضاء مجالس الإدارة في المجلس الأعلى للطفولة والأمومة، مجلس مراقبة الحمضيات الفلسطيني، الشركة الفلسطينية للصناعات الغذائية،⁶⁹ المؤسسة الإقتصادية الإستهلاكية العامة (الصخرة)، ومؤسسة البحر، من أشخاص محددين بصفتهم الشخصية، لا بصفتهم الوظيفية.
- تم الجمع بين الأشخاص المعيّنين بحكم منصبهم والمعيّنين بصفتهم الشخصية، مثل أعضاء مجلس إدارة مؤسسة النقل الجوي الفلسطينية.⁷⁰

كما لم تتفق الأعمال القانونية المنشأة لمجالس إدارة المؤسسات العامة في تحديد عدد أعضاء تلك المجالس.

- تشكل مجلس إدارة مؤسسة النقل الجوي الفلسطينية والشركة الفلسطينية للصناعات الغذائية من سبعة أعضاء.

⁶⁹ قرار رئاسي رقم 16 لسنة 1994، الصادر بتاريخ 1994/9/4.

⁷⁰ قرار رئاسي رقم 173 لسنة 1996، الصادر بتاريخ 1996/12/20.

- تشكل مجلس إدارة المؤسسة الاقتصادية الإستهلاكية العامة (الصخرة) من ثمانية أعضاء.
- تشكل مجلس إدارة دار الكتب الوطنية الفلسطينية من تسعة أعضاء.
- تشكل مجلس إدارة المجلس الفلسطيني لمراقبة الحمضيات من إثني عشر عضواً.
- تشكل مجلس إدارة المجلس الأعلى للطفولة والأمومة من ثلاثة عشر عضواً.
- تشكل مجلس إدارة مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية من أربعة عشر عضواً.

من جانب آخر، لم يتم تشكيل مجالس إدارة لبعض المؤسسات العامة، وظلت إدارتها بيد الرؤساء الإداريين فيها، مثل هيئة الإذاعة والتلفزيون، القناة الفضائية، وجهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني.

ج. سلطة تعيين الموظفين في المؤسسة العامة

ينقسم الموظفون العاملون في المؤسسات العامة الفلسطينية إلى فئتين رئيسيتين. الفئة الأولى، الموظفون الذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة، وينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية. فقد نصّت المادة 2 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 على أن: "تسري أحكام هذا القانون على-1- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف". بينما عرّفت المادة 1 من القانون ذاته "الدائرة الحكومية" على أنها "أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها". ووفقاً لهذا المعيار، هناك

ما لا يقل عن 4800 موظف ضمن هذه الفئة من المؤسسات العامة، بحسب ما يظهر في قانون الموازنة العامة لعام 2003. أما الفئة الثانية، فهم الموظفون المعينون من قبل المؤسسة ذاتها، ولا ينطبق عليهم بالتالي قانون الخدمة المدنية، مثل العاملين في سلطة النقد، الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق، والمجلس الأعلى للطفولة والأمومة.

(2) الرقابة على الأعمال

تتبع السلطة التنفيذية الفلسطينية نمطين مختلفين في الرقابة على أعمال المؤسسات العامة الفلسطينية. جزء من هذه المؤسسات لم ينشأ بقانون، وبالتالي، ليست هناك أية أحكام قانونية تبين طبيعة وحجم الدور الرقابي المنوط بالسلطة التنفيذية على الأعمال والقرارات. أما بصدد الجزء الآخر والذي نشأ بقانون، فقد مارست السلطة التنفيذية رقابتها على الأعمال والقرارات، ليس من خلال المصادقة، وإنما من خلال تشكيل مجالس إدارة هذه المؤسسات. فقد تشكلت مجالس إدارة تلك المؤسسات من الجهات ذات العلاقة بالرقابة على الأعمال والقرارات. فمثلاً، وزارة الصناعة هي الجهة المختصة بالرقابة على أعمال وقرارات مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، مع أن قرارات مجلس إدارة المؤسسة لا تخضع إلى تصديق وزارة الصناعة. والسبب في ذلك يعود إلى أن مجلس الإدارة المذكور يتشكل أصلاً برئاسة وزير الصناعة، وغالبية أعضائه ممثلون عن الوزارات ذات العلاقة (الصناعة، الصحة، الإقتصاد والتجارة، المالية، التموين، الإسكان، الزراعة، شؤون البيئة).

رابعاً: دور الجهات المركزية الفلسطينية في الرقابة المالية على المؤسسة العامة

أخضعت الكثير من التشريعات الفلسطينية المؤسسات العامة إلى ذات قواعد الرقابة المالية التي تخضع لها الإدارات المركزية. فقد نصّت المادة 60 من القانون الأساسي على أن: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك... ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة، وكل مشروع تساهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله". وجاء قانون رقم 7 لسنة 1998 المتعلق بتنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، فأخضع المؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة لأحكامه، فيما يتعلق بإعداد موازنتها، الحسابات الختامية، تنفيذ الموازنة، إدارة الدين والأصول، والتدقيق. كما فرضت المواد 22-24 من القانون المذكور على المؤسسات العامة التقيد التام بالتعليمات التي تضعها دائرة الموازنة في وزارة المالية، وألزمها بتزويد هذه الدائرة بجميع البيانات والجدول والإيضاحات التي تطلبها. الجدير بالذكر أن الرقابة التي يفرضها هذا القانون لا تشمل كافة المؤسسات العامة، وإنما تقتصر على المؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة فقط.

إلى جانب الرقابة التي تفرضها القوانين السابقة، تخضع المؤسسات العامة إلى رقابة هيئة الرقابة العامة (ديوان الرقابة الإدارية والمالية)، التي تختص بالرقابة على المال العام وضمان حسن إستغلاله، وتطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء. فقد نصّت المادة 7 من قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995 على أن:

تكون الجهات التالية خاضعة لرقابة الهيئة- 2 ... - الهيئات والمؤسسات العامة ... 3- المؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم فيها السلطة أو تتلقى مساعدة منها أو المؤسسات التي رخص لها بإستغلال أو إدارة مرفق من المرافق العامة للسلطة. ولرئيس السلطة إخضاع جهات أخرى إلى رقابة الهيئة، كما يجوز له إستثناء بعض الجهات من هذه الرقابة". هذا يعني أن الرقابة التي يفرضها قانون هيئة الرقابة العامة أوسع من الرقابة التي يفرضها قانون الموازنة العامة.

بناء عليه، يمكن تصنيف المؤسسات العامة من حيث الجهة التي تملك الرقابة المالية عليها إلى فئتين. الفئة الأولى، المؤسسات العامة التي خصصت لها موازنة مستقلة في الموازنة العامة، وتخضع إلى رقابة وزارة المالية ورقابة هيئة الرقابة العامة، إضافة إلى رقابة البرلمان من خلال رقابته على الحكومة. هذه الفئة من المؤسسات العامة هي الأكثر أهمية، وقد بلغ عددها (23)، وزاد عدد العاملين فيها، والذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة، عن 4800. كما بلغت مجموع الموازونات المقررة لهذه المؤسسات في الموازنة العامة ما يزيد عن 40 مليون دولار، بحسب ما يظهر في الموازنة العامة لعام 2003. هذا بالإضافة إلى الإيرادات التي تدخل خزينة هذه المؤسسات من مصادر أخرى.

يندرج ضمن هذه الفئة المؤسسات التالية: لجنة الإنتخابات المركزية الفلسطينية، هيئة الموسوعة الفلسطينية، الهيئة العامة للإستعلامات، هيئة الرقابة العامة، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، هيئة شؤون المنظمات الأهلية، اللجنة العليا للتمويل والإستثمار، سلطة الأراضي، هيئة الشؤون المدنية، دار الفتوى والبحوث الإسلامية،

هيئة التأمين والمعاشات، بكدار، هيئة المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، مؤسسة المواصفات والمقاييس، الهيئة العامة لتشجيع الإستثمار، سلطة جودة البيئة، الهيئة العامة للتبغ، هيئة الإذاعة والتلفزيون والقناة الفضائية، وكالة الأنباء الفلسطينية - وفا، مفوضية التوجيه الوطني، اللجنة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم، سلطة الطيران المدني، وسلطة الموانئ البحرية.

أما الفئة الثانية، فهي تلك المؤسسات العامة التي لم تخصص لها موازنة مستقلة في الموازنة العامة، ولا تخضع بالتالي لرقابة وزارة المالية، وإن كانت تخضع لرقابة هيئة الرقابة العامة.

خامساً: النظام القانوني للعاملين في المؤسسات العامة الفلسطينية

ينقسم الموظفون العاملون في المؤسسات العامة، بحسب القانون الذي يخضعون له، إلى ثلاث فئات رئيسة هي:

الفئة الأولى - وينطبق عليهم وصف الموظف العام، ويخضعون إلى قانون الخدمة المدنية. الفئة الثانية - وينطبق عليهم وصف الموظف العام، لكنهم لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية، وإنما يخضعون إلى نظام قانوني خاص بالعاملين في المؤسسة العامة.

الفئة الثالثة - لا ينطبق عليهم وصف الموظف العام، ويخضعون لقانون العمل.

وفي بعض الأحيان، يتواجد في المؤسسة العامة الواحدة موظفون من أكثر من فئة، بحيث يخضع بعضهم لقانون الخدمة المدنية، بينما يخضع البعض الآخر لقانون العمل أو لنظام وظيفي خاص.

الفئة الأولى - موظفو المؤسسات العامة الخاضعون لقانون الخدمة المدنية: نصّت المادة 2 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 على التالي: "تسري أحكام هذا القانون على-1- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزانة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف". بينما عرّفت المادة 1 من القانون ذاته الدائرة الحكومية على أنها "أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها".

كما أسلفنا، خصصت موازنة السلطة الوطنية لعام 2003 موازنة مستقلة لـ 23 مؤسسة عامة، يعمل فيها ما لا يقل عن 4800 موظف.

الفئة الثانية - موظفو المؤسسات العامة الخاضعون لأنظمة وظيفية خاصة: ينطبق على موظفي هذه الفئة وصف الموظف العام، غير أنهم لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية، وإنما يخضعون لأنظمة وظيفية خاصة. فقد نصّت القوانين المتعلقة ببعض المؤسسات العامة على خضوع العاملين فيها إلى نظام وظيفي خاص، يصدر بالإستناد إلى تلك القوانين. فمثلاً، نصّت المادة 26 من قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1995 على تقسيم الوظائف في الهيئة إلى وظائف رقابية، ووظائف مساعدة. بينما نصّت المادة 28 على أن "يصدر رئيس السلطة الوطنية بناء على إقتراح رئيس الهيئة لأحة تنظم شؤون الموظفين في الوظائف الرقابية من حيث التعيين، النقل، التدريب، الترقيات، الرواتب، إنهاء الخدمة، التأديب وغيرها". ونصّت المادة 29 على الآتي: "تسري على الموظفين بالوظائف

المساعدة بالهيئة أحكام قانون الخدمة المدنية". كما نصت المادة 20 من القرار الرئاسي المنشئ لمؤسسة البحر على: "لا يخضع موظفو المؤسسة والعاملون بها إلى قانون الخدمة العامة الساري على موظفي الحكومة ويصدر مجلس الإدارة لائحة خاصة بهم".

كما أنطت المادتان 15 و 16 من قانون تشجيع الإستثمار لسنة 1998 بمجلس إدارة هيئة تشجيع الإستثمار صلاحية إقرار أنظمة الموظفين والعاملين في الهيئة، وإقرار الراتب والحقوق المالية الأخرى للمدير العام. وأنطت المادة 10 من قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة بمجلس إدارة الهيئة العامة وضع السياسة العامة لإستخدام العاملين في الهيئة وتحديد سلم رواتبهم، وكذلك تحديد راتب المدير العام وأية حقوق مالية أخرى. كما خولت المادة 8/18 من قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997 مجلس إدارة السلطة صلاحية وضع الأنظمة الخاصة بموظفي السلطة.

على الصعيد العملي، لم تضع أي من هذه المؤسسات لائحة خاصة بموظفيها، وظل موظفوها نتيجة لذلك خاضعين لقانون الخدمة المدنية. ورغم أن سلطة النقد الفلسطينية وضعت لائحة تنظم حقوق وواجبات موظفيها، إلا أن هذه اللائحة لم تشتمل على كافة المسائل المنظمة لحقوق وواجبات الموظف، وأحالت في كثير من نصوصها إلى أحكام قانون الخدمة المدنية. فقد أشارت المادة 2 من اللائحة إلى سريان "أسس الخدمة المدنية" المعمول بها في فلسطين في الأحوال التي لا يوجد بشأنها نص خاص في اللائحة. كما أشارت اللائحة في نصوص أخرى إلى سريان قانون الخدمة المدنية في مواضيع معينة على وجه التحديد، مثل إجراءات وشروط إيفاد الموظفين في بعثات أو دورات تدريبية، مدد الإجازات السنوية والمرضية والأمومة.

الفئة الثالثة - موظفو المؤسسات العامة الخاضعون لقانون العمل:
يخضع العاملون في بعض المؤسسات العامة لأحكام قانون العمل. فليس هناك قانون خاص ينظم الشؤون المختلفة للعاملين في هذه المؤسسات، والذين لا ينطبق عليهم وصف الموظف العام، ولا يخضعون بالتالي لقانون الخدمة المدنية، لأنهم لا يتقاضون رواتبهم من الخزينة العامة (الموازنة العامة). أمثلة على ذلك، العاملون في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، الصندوق الفلسطيني لتعويض ضحايا حوادث الطرق، لجنة الانتخابات المركزية، والمجلس الأعلى للطفولة والأمومة.⁷¹

سادساً: إلغاء المؤسسة العامة

لقد حددت تشريعات الدول المختلفة الطرق التي ينتهي بها وجود المؤسسة العامة. فقد تنتهي المؤسسة العامة بإدماجها في مؤسسة أخرى، أو بحدول الإدارة عن إدارة المرفق العام بإسلوب المؤسسة العامة، وإدارته من قبلها مباشرة أو عن طريق القطاع الخاص.

لقد نصّت المادة 9/69 من القانون الأساسي الفلسطيني على إختصاص مجلس الوزراء بإلغاء المؤسسات العامة، شريطة أن ينظم القانون المتعلق بها ذلك. لكن بالنظر إلى الأعمال القانونية (قانون،

⁷¹ نصّت المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1999 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للطفولة والأمومة على: "للمجلس أن يعين الموظفين الذين سيعملون في المقرات التابعة له بقرار من الرئيس (رئيس المجلس الأعلى)، ويطبق على الموظفين المعيّنين العقود المبرمة معهم وأحكام قانون العمل".

مرسوم، قرار) المنشأة للمؤسسات العامة الفلسطينية، فإن أغلبها لم يتضمن نصوصاً توضح الطرق والإجراءات التي تنتهي بها المؤسسة العامة. نسبة قليلة منها التي تضمنت نصوصاً توضح الآلية التي يتم بها إلغاء المؤسسة العامة، مثل المادة 71 من قانون سلطة النقد رقم 2 لسنة 1997 التي نصّت على أنه: "لا يجوز إلغاء أو تصفية سلطة النقد إلا بقانون ويحدد القانون إجراءات التصفية ومواعيدها"، والمادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1999 المنشئي للمجلس الأعلى للطفولة والأمومة التي نصّت على: "1- إذا إقتضت المصلحة العامة حل المجلس فيكون الحل من قبل رئيس السلطة وبناءً على تنسيب من المجلس. 2- وفي حالة حل المجلس من قبل رئيس السلطة تعود ممتلكات وأموال المجلس للجهة التي يقررها". كما نصّت المادة 35 من القرار الرئاسي المنشئي للمؤسسة الإقتصادية الإستهلاكية رقم 7 لسنة 1998 على: "تحل المؤسسة إذا عجزت عن تنفيذ الأهداف التي من أجلها تم تأسيسها، ويصدر قرار الحل بذات الأداة التي صدر بها قرار الإنشاء، ويبين القرار الصادر كيفية التصرف في أموال وموجودات المؤسسة".

أما بالنسبة للمؤسسات التي لم يحدد العمل القانوني المنشئي لها طريقة إلغائها، فتبقى خاضعة للقواعد العامة في إنهاء حياة المؤسسة، والتي تشير إلى أن إلغاء المؤسسة العامة يكون من نفس الجهة وبنفس الأداة القانونية المنشئة لها.

خاتمة: إستنتاجات وتوصيات

لم تتبع السلطة التنفيذية الفلسطينية إجراءات قانونية سليمة وموحدة في إنشاء المؤسسات العامة. فأغلبها لم ينشأ بقانون، وإنما نشأ بأعمال قانونية أخرى (قرار أو مرسوم) صادرة عن رئيس السلطة الوطنية، إكتفت بالنص على إنشاء المؤسسة العامة، دون بيان الأحكام الضرورية الأخرى المتعلقة بها (إختصاصاتها، الجهة التي تتبعها وتملك الرقابة عليها، وحدود تلك الرقابة). وحتى في الحالات التي نشأت فيها بعض المؤسسات العامة بقانون، لم تتضمن تلك القوانين كافة الأحكام الضرورية.

من جانب آخر، برزت مشكلات حقيقية في الجوانب المتعلقة بالرقابة الإدارية والمالية من قبل السلطات المركزية الفلسطينية على المؤسسات العامة. فلم تحدد غالبية الأعمال القانونية المنشئة للمؤسسات العامة الجهات المختصة بالرقابة، أو طبيعة الرقابة التي يتوجب ممارستها. على صعيد الرقابة على تعيين أشخاص المؤسسة العامة، قامت السلطة المركزية بتعيين غالبية رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة أو مدراءها، وتشكيل مجالس إدارتها. ولكن لم تتم تلك التعيينات والتشكيلات الإدارية في الغالب على أسس واضحة أو محددة مسبقاً.

أما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الأعمال التي تقوم بها المؤسسة العامة، فيلاحظ أنها الأكثر إشكالا وإبهاماً، خصوصاً إذا أخذنا بالحسبان نشوء غالبية المؤسسات العامة بموجب قرارات أو مراسيم رئاسية، وليس بقوانين تنظم كافة الأحكام. هذا بالإضافة إلى

غياب النص القانوني الذي يقرر الرقابة الوصائية للسلطة المركزية على المؤسسات العامة، حدودها وطريقة ممارستها.

بصورة عامة، لقد خرجت المؤسسات العامة في التجربة الفلسطينية عن الفكرة الأساسية لإدارة المرفق العام بإسلوب الإدارة اللامركزية. فجزء كبير من هذه المؤسسات لم يتمتع بالإستقلالية المطلوبة، إذ مارست عليها الجهات المركزية في السلطة التنفيذية رقابة إدارية ومالية مفرطة. هذا بالإضافة إلى تحكم السلطة المركزية في تعيين أشخاص المؤسسة العامة (مجلس الإدارة، الرئيس/ المدير). أما عن الجزء الآخر، فقد غابت رقابة السلطة المركزية تماماً، أساساً لأن هذه الفئة من المؤسسات لا تتلقى أموالاً من الموازنة العامة.

لمعالجة الإشكالات الكثيرة التي رافقت إنشاء وعمل المؤسسات العامة، ولوضع أسس واضحة وقوية تحكم عملية الرقابة عليها من قبل الجهات المركزية في السلطة التنفيذية، من الضروري التعامل بجدية مع التوصيات التالية:

1. من الضروري أن تتوقف السلطة التنفيذية عن التعدي على إختصاص المجلس التشريعي في إنشاء المؤسسات العامة. وفي هذا الصدد، يمكن للمجلس التشريعي سنّ القوانين المنشأة للمؤسسات العامة بإتباع كلتا الطريقتين: حسب الطريقة الأولى، يتم وضع القانون المنظم لفئة معينة من المؤسسات العامة. أما حسب الطريقة الثانية، فيتم وضع القانون المنشئ لمؤسسة عامة بعينها (سلطة النقد، مثلاً).

2. من أجل تحقيق المؤسسة العامة للغاية الأساسية من إنشائها، من الضروري أن تقوم السلطة التنفيذية بإجراء دراسات معمّقة قبل تبني أو إختيار النمط المناسب لإدارة المرفق العام، وتحديد الإختيار بين نمط الإدارة المركزية ونمط الإدارة اللامركزية.

3. من الضروري أن تتضمن التشريعات المنشئة للمؤسسات العامة الأحكام التفصيلية الموضحة لكافة الجوانب المتعلقة بإنشاء المؤسسة العامة، أهدافها، إختصاصاتها، علاقتها بغيرها من المؤسسات الحكومية، والجهة أو الجهات التي تملك الرقابة الوصائية عليها، والتفويض لمجلس إدارة المؤسسة بوضع نظام وظيفي خاص بالعاملين في المؤسسة.

4. إن تمتع المؤسسات العامة بالإستقلال الإداري والمالي لا يتعارض مع خضوع المؤسسات العامة لشكل من الرقابة من قبل الجهات المركزية. وفي هذا الصدد، يتوجب إخضاع المؤسسات العامة التي لا تمارس عليها الآن أي رقابة فعلية إلى رقابة الجهات المركزية في السلطة التنفيذية.

5. نظراً لعدم جواز ممارسة السلطات الحكومية المركزية أي وصاية إدارية على المؤسسات العامة بدون النص القانوني الذي يخولها ذلك، من الضروري تضمين القوانين المتعلقة بالمؤسسات العامة نصوصاً صريحة تقرر حق الجهات المركزية في الرقابة الوصائية.

6. من الضروري تشكيل مجالس إدارة فاعلة لكافة المؤسسات العامة، وإتباع معايير واضحة وقوية في تشكيل هذه المجالس، تحديد عدد أعضائها، طرق تعيينهم، والجهات المختصة بذلك. وفي هذا الصدد، من الضروري تشكيل مجالس إدارة للمؤسسات العامة التي لا تزال تدار من قبل رؤسائها الإداريين، دون وجود مجالس إدارة لها، مثل هيئة الإذاعة والتلفزيون والقناة الفضائية.

7. من الضروري العمل بصورة جادة على توفيق الأوضاع القانونية للمؤسسات العامة القائمة، سواء من حيث طريقة إنشائها، الرقابة على تعيين الأشخاص فيها، الرقابة الوصائية على الأعمال الصادرة عنها، الرقابة المالية عليها، الأسس القانونية التي تحكم العلاقة بين هذه المؤسسات والعاملين فيها. ومن جانب آخر، يتوجب توفيق أوضاع هذه المؤسسات والتشريعات المتعلقة بها، وبما ينسجم مع أحكام القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية.

8. ضرورة إخضاع كافة المؤسسات العامة لرقابة/ وصاية الجهات الحكومية المركزية الأقرب إليها من حيث طبيعة النشاط. هذا بالإضافة إلى إلحاق المؤسسات العامة غير الضرورية بالإدارات الحكومية المركزية، خصوصاً عندما تتقاطع نشاطات تلك المؤسسات مع نشاطات الوزارات.

9. ضرورة قيام المجلس التشريعي بوضع القوانين اللازمة لتنظيم عمل المؤسسات العامة الفلسطينية. هذا بالإضافة إلى ضرورة قيام المجلس بممارسة إختصاصاته المنصوص

عليها في القانون الأساسي في المصادقة على تعيين رؤساء بعض المؤسسات العامة (مثلاً، محافظ سلطة النقد، ورئيس ديوان الرقابة العامة).

10. ضرورة أن يقوم مجلس الوزراء بدوره في تعيين رؤساء المؤسسات العامة، والإشراف على عملها، وبما ينسجم مع أحكام القانون الأساسي وأحكام القوانين الخاصة ذات العلاقة.

وأخيراً، إن أي خطوات إصلاحية يمكن أن تقوم بها السلطة الوطنية بصفة عامة، ومجلس الوزراء بصفة خاصة، يجب أن تشمل إصلاح الوضع الإداري والقانوني للمؤسسات العامة، بأنواعها وإختصاصاتها المختلفة.

