

حول
تعيين الموظفين
في الهيئات المحلية الفلسطينية
(الأسس، الإجراءات، جهات الاختصاص)

سلسلة تقارير

خاصة (25)

أب 2003

توطئة

سنّ المجلس التشريعي الفلسطيني عام 1997 قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997. وبذلك تمّ توحيد التشريعات التي تحكم عمل الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة. لقد أكد القانون المذكور على ضرورة وضع أنظمة خاصة تُعالج القضايا المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية من حيث واجباتهم، درجاتهم، أسس وإجراءات تعيينهم، فصلهم، وتقييم أدائهم. وبالرغم من مرور أكثر من ست سنوات على إصدار قانون الهيئات المحلية، إلا أنه لم يتم لغاية الآن إصدار أي أنظمة أو لوائح تنفيذية خاصة بموظفي الهيئات المحلية، والتي يبلغ عددها في الضفة الغربية وقطاع غزة 472 هيئة محلية، ويتجاوز عدد المستخدمين فيها 12 ألف مستخدم. هذا أدى بدوره إلى تباين واضح في أسس وإجراءات التعيين بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة، وبين هيئة محلية وأخرى في الوحدة الجغرافية الواحدة من جهة أخرى. فبعض الهيئات المحلية لا زالت تطبق التشريعات الصادرة قبل عام 1967 (وهي تختلف في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة)، بينما لم يتبع بعضها الآخر أي أسس أو إجراءات واضحة في هذا الشأن. بالإضافة إلى ذلك، اختلفت الأسس والإجراءات المتبعة في تعيين موظفي الهيئات المحلية باختلاف نظام تصنيف الموظفين المعمول به في كل منها، وبإختلاف الهيكلية الإدارية لكل منها.

لأسباب أعلاه، إرتأت الهيئة أن تصدر تقريراً خاصاً تسلط من خلاله الضوء على التشريعات التي تحكم كلاً من عملية التعيين في الهيئات المحلية، الجهات صاحبة الإختصاص في تحديد إحتياجات الهيئة المحلية للموظفين، دور اللجان المختصة في تعيين الموظفين، والشروط العامة الواجب توفرها في موظفي الهيئات المحلية. كما يتناول التقرير الإجراءات المتبعة في الإعلان عن الوظائف، طرق إجراء المفاضلات بين المرشحين، ودور وزارة الحكم المحلي في كل ذلك.

وفي الختام، يقدم التقرير عدداً من التوصيات التي من شأن تبنيها توحيد أسس وإجراءات التعيين في الهيئات المحلية، والمساعدة في تعيين الموظفين الأكفاء القادرين على تنفيذ المهام المنوطة بهم بالمستوى المطلوب.

التعيين في الهيئات المحلية وفق المعايير الدولية

- إعترافاً منه بأهمية الدور الذي تؤديه الهيئات المحلية، ولغرض جعلها أكثر فاعلية في تنفيذ المهام المنوطة بها، أصدر المجلس الإقتصادي والإجتماعي التابع للجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1970 عدداً من المبادئ التوجيهية العامة التي يجب مراعاتها في النظام السليم للعاملين في الهيئات المحلية (U.N Local Government Personnel System) وهي:
- أ. ضرورة أن تتمتع الوظائف في الهيئات المحلية بنفس الجاذبية التي تتمتع بها الوظائف في الجهاز الحكومي المركزي، وذلك عن طريق المساواة في الحقوق والإمتيازات والضمانات.
 - ب. ضرورة أن يتم البحث عن الموظفين الأكفاء أينما كانوا، وألا يتم التقيّد بفكرة أن يكونوا من المواطنين المحليين القاطنين داخل حدود الوحدة المحلية، خاصة فيما يتعلق بالوظائف التي تحتاج إلى كفاءات مهنية أو فنية عالية.
 - ج. ضرورة أن يتم إختيار الموظفين على أساس الجدارة، وأن تُستخدم معايير دقيقة في إختيارهم، وأن تُعطى أهمية خاصة إلى شخصية الموظف.
 - د. ضرورة أن تضمن الوظائف في الهيئات المحلية فرصاً مناسبة للترقية على أساس الكفاءة.

التعيين في الهيئات المحلية في كل من فرنسا وبريطانيا: مثال

تختلف الأنظمة القانونية المطبقة على المستخدمين في الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى. فبعض الأنظمة القانونية تساوي في شروط وإجراءات التعيين بين موظفي الهيئات المحلية وموظفي الجهاز الحكومي، كما هو الحال في فرنسا، في حين أتاحت بعض الأنظمة القانونية مجالاً للتمييز في شروط وإجراءات التعيين بين موظفي الهيئات المحلية وموظفي الجهاز الحكومي، كما هو الحال في بريطانيا.

فرنسا:

يعتبر نظام الموظفين في الهيئات المحلية في فرنسا موازياً لنظام الخدمة المدنية. فشروط وأسس التعيين والترقية والفصل وغيرها موحدة بين الهيئات المحلية والأجهزة الحكومية المركزية. تقوم كل هيئة محلية، وفقاً لقانون الإدارة المحلية رقم 213 لسنة 1982، بتحديد إحتياجاتها من الوظائف، ثم يتم الإعلان عنها تمهيداً لإشغالها. وقد نصّ القانون صراحة على عدم جواز تعيين الموظف الدائم إلا إذا خضع لشروط نظام الخدمة المدنية. ويختص وزير الإدارة المحلية الفرنسي بتحديد الحد الأقصى للموظفين الدائمين، وإقتراح جدول رواتب

العاملين غير المنفرغين والمؤقتين. ويهدف المشرع الفرنسي من وراء هذه الضوابط إلى ضمان عدم قيام الهيئات المحلية بإستقطاب موظفي الدولة من خلال منحهم شروط عمل أفضل من جهة، وضمن إخضاعهم للقوانين والأنظمة السارية على موظفي الدولة من جهة أخرى.

بريطانيا:

الهيئات المحلية في بريطانيا، خلافاً لقريناتها في فرنسا، غير ملزمة بتطبيق أنظمة الخدمة المدنية المطبقة على الموظفين العموميين، وإنما تطبق قانون الحكم المحلي الصادر في 1972/10/26. وبموجب هذا القانون تتمتع الهيئات المحلية بالإستقلال الكامل، الأمر الذي ترتب عليه أيضاً إختلاف الأوضاع الوظيفية بين الهيئات المحلية ذاتها.

تتولى الهيئات المحلية البريطانية تحديد كوادرها الوظيفية وفق إحتياجاتها ومواردها المالية، ومن ثم تقوم بتعيين الموظفين. وينقسم الموظفون في الهيئات المحلية وفقاً للقانون سابق الذكر إلى فئتين:

1. موظفون إجباريون: وهم الذين تلزم الحكومة المركزية الهيئات المحلية بتعيينهم، مثل المحاسب والطبيب.
2. موظفون تختارهم الهيئات المحلية بالشروط التي تراها مناسبة، مثل موظفي السكرتارية والمهنيين.

التعيين في الهيئات المحلية في كل من مصر والأردن: مثال

مصر:

تطبق على الموظفين والعاملين في الهيئات المحلية في مصر أحكام قانون الحكم المحلي رقم 50 لسنة 1981، وهي ذات الأحكام المطبقة على الموظفين المدنيين في الجهاز الحكومي في الدولة. وبناء على ذلك، تضع كل هيئة محلية هيكلها التنظيمية على أساس الهيكل التنظيمي المقرر من مجلس المحافظة، وبناء على إقتراح الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ومن هنا، ينطبق على الموظفين العاملين في الهيئات المحلية المصرية ما ينطبق على موظفي القطاع الحكومي، خاصة فيما يتعلق بالتعيين.

الأردن:

يوجد في الأردن نظام واحد يطبق على جميع الهيئات المحلية هو نظام البلديات لعام 2002. يحدد هذا النظام الإجراءات والأسس المتبعة في تصنيف الموظفين، مسميات الوظائف، عددها، والرواتب المقررة لها في جداول تشكيلات وظائف الهيئة المحلية التي يوافق عليها وزير الداخلية بناء على تنسيب مجلس الهيئة المحلية. كما يحدد نظام الموظفين المهام الوظيفية والحد الأدنى لمتطلبات إشغالها. إضافة إلى ذلك، يحدد النظام طبيعة اللجان التي تؤلف في البلدية من أجل التعيين وإجراء المقابلات، حيث ينص على تشكيل لجنة تسمى "لجنة شؤون الموظفين" تتولى مهمة التنسيب للجهات المختصة بتعيين الموظفين وترفيعهم وتعديل أوضاعهم.

التشريعات الفلسطينية التي تحكم تعيين الموظفين في الهيئات المحلية

التشريعات الفلسطينية التي تحكم تعيين الموظفين في الهيئات المحلية على نوعين: النوع الأول، تشريعات حديثة وموحدة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشمل قانون الهيئات المحلية وقانون الخدمة المدنية الصادرين عن المجلس التشريعي الفلسطيني، والناظرين في كافة أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية. أما النوع الثاني، فهي التشريعات القديمة وغير النافذة من الناحية القانونية، والتي تطبق الهيئات المحلية بعض أحكامها بشكل إنتقائي.

1. قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997

نصّت المادة 15/أ/25 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997 على دور مجلس الهيئة المحلية في "إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة (وزارة الحكم المحلي) للتصديق عليها". كما نصّت المادة 19 من القانون ذاته على أن "1- يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية وإحداث الوظائف وإلغائها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الموازنة السنوية. 2- أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية يصدر الوزير (وزير الحكم المحلي) أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها، ينصّ فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم وإتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص، وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم".

لكن رغم مرور ما يزيد عن (6) سنوات على صدور ونفاذ القانون المذكور، إلا أن وزارة الحكم المحلي لم تقم حتى الآن بإصدار اللوائح التنفيذية بشأن أسس وإجراءات التعيين.

2. قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998

بالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998، الذي نصّ قانون الهيئات المحلية الفلسطيني المذكور أعلاه على مراعاة أحكامه عند وضع النظام الخاص بموظفي الهيئات المحلية، نجد أنه قد حدد في المادة 24 الشروط العامة الواجب توفرها في من يعين في الوظيفة العامة، وهي: "أن يكون فلسطينياً أو عربياً، أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره، خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، وغير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يرد إليه إعتباره". غير أن الجهات المختصة لم تقم، كما ذكر، بوضع الأنظمة واللوائح التي نص عليها كل من قانون الهيئات المحلية وقانون الخدمة المدنية، الأمر الذي أدى إلى تطبيق أنظمة ولوائح قديمة، وإلى إختلاف الممارسة من هيئة محلية إلى هيئة محلية أخرى. كذلك أدى غياب معايير وآليات محددة ومعتمدة للتعين في وظائف الهيئات المحلية إلى تفويت الفرص على عدد كبير من المواطنين للتقدم لهذه الوظائف. ومما عزز عدم التزام الهيئات المحلية بمعايير محددة، وعدم التقيد حتى بالشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية، هو تعيين أعضاء مجالس الهيئات المحلية أنفسهم من قبل وزارة الحكم المحلي، وعدم إجراء إنتخابات لهذه المجالس، مما فتح الباب واسعاً للتعين على أساس المحسوبية والواسطة.

التشريعات المعمول بها من الناحية العملية

نظراً لغياب التشريعات النافذة التي توضح مختلف القضايا المتعلقة بأسس وإجراءات تعيين الموظفين في الهيئات المحلية، فقد تباينت الأسس والإجراءات التي إعتدتها الهيئات المحلية. فلجأ بعضها إلى التشريعات التي كانت سارية المفعول قبل عام 1967، بينما لجأ بعضها الآخر إلى تطبيق أسس وإجراءات خاصة ليس لها أي أساس قانوني. وفيما يلي التشريعات التي كانت سارية المفعول قبل عام 1967، والتي تطبقها بعض الهيئات المحلية بشكل إنتقائي:

قطاع غزة

تتناول قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934، والقرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 المتعلق ببلديتي غزة وخانيونس الإجراءات والأسس الواجب إتباعها في تعيين الموظفين. لقد عالجت المواد 85-90 من قانون البلديات المذكور مسألة تعيين موظفي الهيئة المحلية، فنصت المادة 85 منه على أن: "يجوز لمجلس البلدية، ويجب عليه إذا ما كلفه الحاكم بذلك، أن يعين بموافقة الحاكم أشخاصاً من ذوي اللياقة لجميع الوظائف التالية أو لأي منها: سكرتير (مدير) البلدية، المحاسب، مهندس البلدية، مفتش الشؤون الصحية، طبيب الصحة، والطبيب البيطري". كما نصت المادة 86 منه على أن: "يقتضي على المجلس البلدي أن يرفع للحاكم غير متأخر عن اليوم الأول من شهر نيسان من كل سنة كشفاً بالموظفين الذين يرى ضرورة لتعيينهم للقيام بوظائفه عدا عن الموظفين المشار إليهم في المادة السابقة". أما المادة 89 فقد نصت على أنه: "يجوز لرئيس البلدية أن يستخدم ما تتطلبه مصلحة هيئة البلدية من الخدم أو العمال حسب الأجور اليومية الدارجة للقيام بأية أشغال مقررة في ميزانية السنة الجارية المجازة بمقتضى أحكام هذا القانون".

من جانب آخر، عالج القرار بقانون رقم 1 لسنة 1966 الأحكام المتعلقة بتعيين الموظفين في بلديتي غزة وخان يونس. فقد حدت المادة 1 من القانون المذكور الشروط الواجب توفرها في من يعين للعمل في الهيئة المحلية، كالجنسية، السن، اللياقة الصحية، حسن السيرة والسمعة، ألا يكون محكوماً عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، وأن يجتاز الإمتحان المقرر لإشغال الوظيفة. كما نصت المادة 3 على أن: "تعلن البلدية عن الوظائف الخالية بها، ويتضمن الإعلان البيانات والشروط الخاصة بالوظيفة، كما يحدد الإعلان أحكام الإمتحان بالنسبة إلى الوظائف التي يتقرر شغلها بإمتحان". كذلك نصت المادة 4 على أن: "يُعيّن الناجحون في الإمتحان المقرر لشغل الوظيفة بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الإمتحان، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان. وعند التساوي في ترتيب النجاح يكون لرئيس البلدية إختيار من يعين من بين المتساوين، ويكون التعيين في الوظائف التي يتم التعيين فيها دون إمتحان وفقاً لما يقرره رئيس البلدية على ضوء توصيات المجلس البلدي". أما المادة 6 فنصت على أن: "فيما عدا الوظائف التي نصّ قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934 على التعيين فيها بقرار خاص، يكون التعيين في جميع وظائف الدرجات الدائمة والدرجات الخارجة عن هيئة العمال بقرار من

المجلس البلدي بعد موافقة الحاكم العام، ويكون التعيين في وظائف العمال اليوميين بقرار من رئيس البلدية".

الصفحة الغربية

عالجت المادة 43 من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955 القضايا المتعلقة بتعيين موظفي البلديات فنصت على أن: "1- يجري تعيين موظفي البلدية وإحداث الوظائف وإلغائها وزيادة أو إنقاص مخصصاتها بإثبات ذلك في الميزانية السنوية. 2- أنظمة الموظفين: يضع الوزير (وزير الداخلية) بموافقة مجلس الوزراء وتصديق الملك أنظمة لموظفي البلديات ومستخدميها ينصّ فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم...".

وبالإستناد إلى المادة 43 من القانون أعلاه، وضع مجلس الوزراء الأردني نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955، والذي عرف في المادة 2 منه موظف البلدية على أنه: "كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة أو تستخدمه البلدية في خدمة داخلية في ملاكها الخاص بالموظفين. ويستثنى من ذلك العمال الذين يتقاضون أجوراً يومية عن أيام العمل فقط". بينما نصت المادة 3 من النظام ذاته على أنه: "لا يجوز تعيين موظف إلا بوجود وظيفة شاغرة في الملاك وراتب لا يزيد على الراتب المخصص لها في الموازنة". وحددت المادة 4 الشروط الواجب توفرها في موظف البلدية، وهي أن يكون أردنياً، أكمل الثامنة عشرة من العمر، سالماً من الأمراض والعاهاات التي تمنعه من القيام بمهام الوظيفة المعين فيها، حسن السيرة والسلوك وغير محكوم عليه، وحائزاً على شهادة دراسية معترف بها. بينما نصت المادة 6 على تقديم طلبات الإستخدام في وظائف البلديات إلى رئيس البلدية. أما المادة 7 فنصت على التالي: "على الرئيس عند إستلامه طلب الإستخدام في وظيفة مصنفة إجراء ما يقتضي من الإستقصاء عن لياقة الطالب من حيث أخلاقه ومؤهلاته، ومن ثم إحالة الطالب إلى المجلس للنظر به". ونصت المادة 8 على أن: "أ- يعين موظفو الصنف الأول بقرار من المجلس وموافقة الوزير. ب- يعين موظفو الصنف الثاني بقرار من المجلس وموافقة متصرف اللواء وفي حالة إختلافهما يرفع الأمر للوزير (وزير الداخلية) ليصدر قراره النهائي في الموضوع". أما المادة 9 فنصت على أن: "الموظفون غير المصنفين يعينون بقرار من الرئيس بموافقة المتصرف ويجوز له أن يستخدم عمالاً بالمياومة بالأجور الرأجة ليقوموا بالأعمال بحسب المخصصات المقررة في الموازنة".

تصنيف العاملين في الهيئات المحلية الفلسطينية

يصنف العاملون في الهيئات المحلية الفلسطينية إلى خمس فئات هي: موظفون مصنفون، موظفون غير مصنفين، عمال بعقود، عمال بالميأومة، وعمال مشاريع. وفيما يلي عرض موجز لهذه التصنيفات:

1. الموظف المصنف: وهو الموظف المعين في وظيفة مصنفة، لها درجات في جدول تشكيلات الوظائف في الهيئة المحلية، يتم الإقتراع من راتبه الشهري مخصصات تقاعد، ويستحق تبعاً لذلك راتباً تقاعدياً في نهاية الخدمة.

2. الموظف غير المصنف: وهو الموظف الذي يعين في وظيفة ليس لها درجات في جدول تشكيلات الوظائف في الهيئة المحلية، ولا يحصل في نهاية الخدمة على راتب تقاعدي، وإنما يحصل على مكافأة نهاية الخدمة فقط.

3. عمال العقود: وهم الموظفون الذين يعينون بموجب عقود محددة المدة. ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الحاجة إلى كفاءات متميزة، أو الحاجة إلى من يعمل لفترة محدودة.

4. عمال بالميأومة: وهم العمال الذي يتم تعيينهم لفترة محددة أو غير محددة، لكن بأجرة يومية. ولا يحصل هؤلاء العمال على مكافأة نهاية الخدمة، أو على أي تعويضات أخرى.

5. عمال المشاريع: هناك العديد من مشاريع التشغيل التي يتم تنفيذها في الأراضي الفلسطينية من قبل الهيئات المحلية بتمويل من مؤسسات دولية لغرض تشغيل العاطلين عن العمل. في مثل هذه الحالات، يتم التوقيع على إتفاقية بين الهيئة المحلية والجهة المانحة، تتحدد بموجبها شروط تشغيل العاطلين عن العمل.

تحديد إحتياجات الهيئة المحلية للموظفين

لم يوضح قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997 الأسس الواجب إتباعها في تحديد حاجة الهيئة المحلية للموظفين، رغم أنه إشتراط أن تكون تلك الوظائف مدرجة في تشكيلات الوظائف في موازنة الهيئة المحلية المصادق عليها من قبل وزارة الحكم المحلي. فقد نصّت المادة 25/أ/15 من القانون المذكور على صلاحيات مجلس الهيئة المحلية بـ "إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها". كما نصّت المادة 19 من القانون ذاته على أن يجري إحداث الوظائف في الهيئة المحلية وفق النظام الذي يصدره وزير الحكم المحلي. غير أن هذا النظام - وكما اشرفنا سابقاً - لم يصدر لغاية الآن.

من الناحية العملية، تتبع الهيئات المحلية ثلاث طرق مختلفة لتحديد إحتياجاتها من الموظفين:

- حسب الطريقة الأولى: تتبع الهيئات المحلية الأسس والإجراءات العامة التي نصّ عليها القانون، فلا تقرر أي تعيينات جديدة إلا إذا تم إستيفاء الشروط التالية: أن تكون الوظيفة معتمدة ضمن الهيكلية الإدارية للهيئة المحلية، أن يكون هناك إعتقاد مالي للوظيفة المذكورة، وأن تعرض الوظيفة على المجلس البلدي لإتخاذ القرار بذلك (حالة الهيئات المحلية في مدن البيرة، رام الله والظاهرية).

- حسب الطريقة الثانية: يقوم رئيس القسم المعني بإبلاغ رئيس قسم الشؤون الإدارية في الهيئة المحلية بحاجته لموظف جديد، وذلك من خلال إستخدام نموذج خاص يحدد فيه الشروط الواجب توفرها في الموظف بعد تبرير الحاجة: الحد الأدنى للخبرة، والمؤهلات العلمية والعملية. يقوم بعدها رئيس قسم الشؤون الإدارية بإرسال النموذج إلى رئيس الهيئة المحلية من أجل عرضه على مجلس الهيئة للتأكد من إدراج الشاغر الوظيفي على الموازنة. بعد ذلك، يتخذ المجلس القرار المناسب. وفي الأحوال التي لا يوجد فيها قسم لشؤون الموظفين، يقوم رئيس القسم المعني بتبليغ رئيس الهيئة المحلية مباشرة بحاجة القسم إلى موظف جديد، إما شفويا أو بواسطة كتاب خطي. هذا ما يحدث في المجالس المحلية في سلفيت، بيتونيا ودورا .

- حسب الطريقة الثالثة: يقوم مدراء الدوائر بإبلاغ مسؤول شعبة شؤون الموظفين بحاجتهم لموظفين جدد، وذلك من خلال تعبئة نموذج طلب موظف جديد. يقوم مسؤول شعبة شؤون الموظفين بعدها بإرسال النموذج إلى رئيس الهيئة المحلية ليقوم بدوره بدراسة الحاجة وإمكانية التعيين. يقوم رئيس الهيئة المحلية بإتخاذ القرار بالشرح على النموذج، وإعلام مسؤول شعبة شؤون الموظفين بذلك. هذا ما يحدث، مثلاً، في كل من بلدتي إذنا وحلحول.

الجهة صاحبة الإختصاص في التعيين

لا يوجد للهيئات المحلية أنظمة خاصة بشأن الجهات صاحبة الإختصاص بالتعيين (باستثناء بلديتي غزة وخان يونس). وقد دفع هذا الأمر بالهيئات المحلية إلى إتباع طرق مختلفة في هذا الشأن. فبعضها لجأ إلى إتباع كل أو بعض الأحكام الواردة في الأنظمة الوظيفية القديمة، والتي كانت سارية المفعول قبل عام 1967. وفي حالات أخرى، تدخلت وزارة الحكم المحلي في تحديد الجهة صاحبة الإختصاص. وقد عزز تدخل الوزارة عدم إنتخاب رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية. وفي أحوال أخرى كثيرة، يقوم رئيس الهيئة المحلية بتحديد الجهة صاحبة الإختصاص في التعيين.

اللجان المختصة بتعيين الموظفين

تقوم غالبية الهيئات المحلية بتعيين الموظفين الرئيسيين بواسطة لجان تعيين. أما بالنسبة للوظائف الأقل أهمية، فيتم التعيين من قبل رؤساء الهيئات المحلية، وهنا تحديداً تتدخل الإعتبارات الشخصية والمحسوبيات.

ويختلف تشكيل وعدد أعضاء اللجان التي تقوم بمقابلة الأشخاص المراد توظيفهم من هيئة محلية إلى أخرى. فليس هناك نمط موحد وواضح. ففي بعض الهيئات المحلية يتم تشكيل لجان من 3-5 أعضاء، مثل المجالس المحلية في أريحا والبيرة. وفي البعض الآخر، تتشكل اللجان من عدد أقل أو أكثر من ذلك. من جانب آخر، ليس هناك نمط موحد بشأن عضوية اللجنة. ففي بعض الأحيان، تتكون اللجنة من أعضاء المجلس المحلي فقط، بينما يشارك بعض العاملين في الهيئة (رئيس القسم المعني أو مسؤول شؤون الموظفين) في تشكيل اللجنة في أحيان أخرى. وفي بعض الحالات، يشترك في عضوية اللجنة ممثل أو أكثر عن وزارة الحكم المحلي.

أما بخصوص الجهة صاحبة الإختصاص في تشكيل اللجنة، فليس هناك نمط موحد أيضاً. فقد تُشكل اللجنة بقرار رئيس الهيئة المحلية، كما في مدينتي أريحا وقلقيلية، أو من قبل مجلس الهيئة المحلية، كما في مدينتي رام الله والبيرة. وفي بعض الأحيان، تقوم وزارة الحكم المحلي بإختيار أعضاء اللجنة، كما في المجالس المحلية في النصيرات- محافظة الوسطى، وبلدة المصّدر. أما مهمة لجان التعيين فهي تقييم المتقدمين للوظيفة، ترتيبهم حسب الأفضلية، ورفع

توصياتها إلى رئيس الهيئة المحلية، الذي يقوم بدوره بإختيار الموظف أو بعرض الموضوع على مجلس الهيئة.

الشروط العامة الواجب توفرها في موظفي الهيئات المحلية

لم يحدد قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997 الشروط التي يتوجب توفرها فيمن يعين موظفاً في الهيئة المحلية، وإنما أحال ذلك إلى قانون الخدمة المدنية. إلا أن الهيئات المحلية لم تلتزم في تحديدها لتلك الشروط بما نصّ عليه قانون الخدمة المدنية المذكور. فبعضها يطبق شروطاً وردت في تشريعات قديمة، وبعضها الآخر يضع شروطاً لم تنصّ عليها أي تشريعات، سواء التشريعات السارية أو التشريعات القديمة المطبقة من الناحية العملية.

لقد إشتطت المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون فلسطينياً أو عربياً، أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره، خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي يعين فيها، متمتعاً بحقوقه المدنية، غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يرد إليه اعتباره.

أما بالنسبة لبلديتي غزة وخان يونس، فقد حددت المادة الأولى من نظام العاملين الشروط العامة الواجب توفرها فيمن يعين في الهيئة المحلية على النحو التالي: أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية، فإن لم يوجد بعد الإعلان عن الوظيفة من يصلح من الفلسطينيين، فالأفضلية لأبناء البلاد العربية على أساس المعاملة بالمثل؛ أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، وألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن رد إليه اعتباره؛ ألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم تمض على صدوره ثمانية أعوام على الأقل؛ ألا تقل سنه عن ست عشرة سنة؛ أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها؛ أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة؛ وأن يجتاز الإمتحان المقرر لشغل الوظيفة.

وهناك بعض الهيئات المحلية التي تضيف بعض الشروط مثل أن يكون الشخص المتقدم لوظيفة معينة من سكان المنطقة، مثل الهيئة المحلية في النصيرات. وبطبيعة الحال، هناك شروط خاصة تتطلبها كل وظيفة كالمؤهل العلمي والخبرة السابقة.

الإعلان عن الوظائف ومعالجة طلبات التوظيف

حدد قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 آلية الإعلان عن الوظائف على النحو التالي:

1. يتم الإعلان عن الوظائف الخالية خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها.
2. في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات.
3. تقوم لجان الاختيار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة.

عملياً، لا تتبع الهيئات المحلية نهجاً أو نمطاً موحداً في الإعلان عن الوظائف الشاغرة. كما لا تلجأ العديد من الهيئات المحلية للإعلان عن الوظائف الشاغرة. وقد يعود السبب في عدم الإعلان إلى التكلفة المالية أو إلى حقيقة أن غالبية الوظائف يتم إشغالها من قبل سكان البلدة، فيتم الاعتماد بدلاً عن الإعلان على المعرفة الشخصية بالمرشحين. هذا هو النمط الشائع في الهيئات المحلية في القرى والبلدات الصغيرة. هذا الخلل مرده أساساً غياب نظام قانوني يلزم الهيئات المحلية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة. فالنظام القانوني هو الذي من المفروض أن يحدد الوظائف التي يجب الإعلان عنها وطرق الإعلان والفترات الزمنية لتقديم طلبات التوظيف والشروط الواجب توفرها في المتقدمين لإشغالها. وفيما يلي عرض موجز للطرق المتبعة في الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الهيئات المحلية المختلفة:

1. الإعلان عن الوظيفة الشاغرة في الصحف اليومية لمرة واحدة أو أكثر.
2. الإعلان عن الوظيفة الشاغرة بتعليق الإعلان في مبنى الهيئة المحلية و/أو في الأماكن العامة في حدود الهيئة المحلية ذاتها.

3. تكليف أحد موظفي أو أحد أعضاء مجلس الهيئة المحلية بالبحث عن شخص ملائم لإشغال الوظيفة الشاغرة.

4. الإعلان عن الوظيفة الشاغرة في التلفزيونات والإذاعات المحلية.

5. التسلسل في الإعلان عن الوظيفة الشاغرة: في البداية، يعلق الإعلان داخل مبنى الهيئة المحلية، وإذا لم يتقدم أحد لشغل الوظيفة يعلق الإعلان على واجهات المحلات التجارية في البلدة، وإذا لم يتقدم أحد لشغل الوظيفة، يتم الإعلان في الصحف اليومية.

6. عدم الإعلان عن الوظيفة الشاغرة، والرجوع إلى الطلبات القديمة المحفوظة لدى الهيئة المحلية، أو الطلبات التي قُدمت دون إعلان.

على ضوء هذا التباين في طرق الإعلان عن الوظائف الشاغرة، تلح الحاجة إلى إيجاد نظام موحد وملزم، يتم تطبيقه من قبل مختلف الهيئات المحلية.

خاتمة: إستنتاجات وتوصيات

مما ورد في التقرير يلاحظ غياب أسس ومعايير وإجراءات واضحة وموحدة بشأن تعيين الموظفين في الهيئات المحلية المختلفة. ورغم أن التشريعات السارية (أساساً قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997) نصّت على ضرورة أن يقوم وزير الحكم المحلي بوضع نظام يوضّح القضايا المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية، إلا أن مثل هذا النظام لم يصدر بعد. وعضواً عن ذلك، تطبق كل هيئة محلية الأسس والإجراءات التي تراها ملائمة. فبعض الهيئات المحلية تطبق أحكام التشريعات السابقة بشكل إنتقائي، بينما يطبق بعضها الآخر أنظمة خاصة، تختلف عن تلك الأنظمة المطبقة في هيئات أخرى. لقد برزت من خلال هذا العرض المشاكل الرئيسية التالية ذات العلاقة بتعيين موظفي الهيئات المحلية:

1. غياب الأنظمة التي تُعالج مختلف القضايا المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية: واجباتهم، درجاتهم، أسس وإجراءات تعيينهم، تثبتهم، فصلهم، وتقييم أدائهم.
2. تباين أسس وإجراءات وآليات التعيين في الهيئات المحلية بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة، وبين هيئة محلية وأخرى في المنطقة الجغرافية الواحدة من جهة أخرى.
3. إختلاف نظام تصنيف الموظفين المعمول به في الهيئات المحلية المختلفة بإختلاف الهيكلية الإدارية لكل منها.
4. غياب الأسس والمعايير والآليات الواضحة والمعتمدة للتعيين في الهيئات المحلية.
5. عدم وضوح الأسس الواجب مراعاتها أو إتباعها عند تحديد إحتياجات الهيئة المحلية للموظفين.
6. غياب الأنظمة واللوائح التي تحدد الجهات صاحبة الإختصاص بالتعيين.
7. عدم إلتزام الهيئات المحلية بنصوص وأحكام قانون الخدمة المدنية.
8. عدم إتباع الهيئات المحلية نهجاً موحداً في الإعلان عن الوظائف الشاغرة، وعدم لجوء البعض منها للإعلان عن تلك الوظائف.
9. غياب الرقابة البرلمانية الجدية على التعيينات في الهيئات المحلية.
10. إنتشار ظاهرة المحسوبية في التعيين للوظائف والمناصب في بعض الهيئات المحلية.

لغرض إنتقاء موظفي الهيئات المحلية وفق أسس سليمة ومنصفة، توصي الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بالآتي:

1. ضرورة أن يعمل وزير الحكم المحلي على تفعيل المادة 2/19 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997، وأن يقوم على عجل بإصدار الأنظمة واللوائح الخاصة بتعيين الموظفين في الهيئات المحلية.
2. إلى أن يتم وضع النظام الخاص بموظفي الهيئات المحلية، من الضروري أن تتبع الهيئات أسساً وإجراءات واضحة ومعلنة في إنتقاء موظفيها، على أن تراعي هذه الأسس والإجراءات ما ورد في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

3. من الضروري أن تقوم الهيئات المحلية بإدراج الوظائف الشاغرة أو المستحدثة ضمن موازنتها السنوية، عملاً بأحكام المادة 1/19 من قانون الهيئات المحلية. وفي هذا الصدد، يتوجب على الهيئة المحلية أن تقوم بإعداد موازنتها للسنة القادمة بتحديد كافة احتياجاتها إلى الموظفين.
4. من الضروري والواجب أن تراعي الهيئات المحلية في إنتقاء موظفيها معايير الإنصاف والجدارة.
5. تطبيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، من الضروري أن تقوم الهيئة المحلية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة بوسائل تجعل الإعلان في متناول المواطنين المعنيين.
6. من الضروري أن تتم التعيينات في الهيئات المحلية من قبل لجان تعيين قد تجمع في عضويتها أعضاء من المجلس البلدي، موظفي الهيئة، وخبراء ومختصين، خاصة حين يتعلق الأمر بالوظائف التي يترتب على إشغالها مهام إدارية رئيسية (مدير الهيئة المحلية، مثلاً).
7. من الضروري أن توضح الأنظمة واللوائح الخاصة بالعاملين في الهيئات المحلية الإجراءات المتعلقة بتعيين كل صنف من أصناف الموظفين، وكذلك الجهة أو الجهات ذات الإختصاص بإتخاذ القرار.
8. ضرورة معالجة الموروث من التعيينات السابقة، بحيث تتوافق مع الأسس والمعايير التي حددتها التشريعات النافذة، وعلى رأسها قانون الهيئات المحلية وقانون الخدمة المدنية.
9. ضرورة قيام المجلس التشريعي بالرقابة على التعيين في الهيئات المحلية.

وأخيراً، إن طبيعة المهام والمسؤوليات المنوطة بالهيئات المحلية تستدعي إهتماماً أكبر بإصلاح جوانب الخلل في عملها، يشمل الخلل الواضح في مجال تعيين الموظفين. إن تعيين الموظفين في الهيئات المحلية، كما في غيرها من المؤسسات العامة، يجب أن يبتعد قدر الإمكان عن الإرتجالية والواسطة والمحسوبية، وأن يعتمد مبدئياً الإنصاف والجدارة. إذ بإتباع هذين المبدئين يتسنى رفع مستوى الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين.