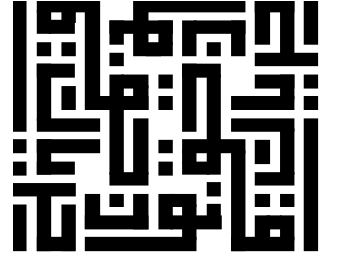


الهيئة الفلسطينية المستقلة

لحقوق المواطن

**The Palestinian
Independent
Commission for
Citizens' Rights**



الوظيفة العامة في فلسطين

بين القانون والممارسة

إعداد
المحامي باسم بشناق

سلسلة تقارير قانونية (31)

الوظيفة العامة في فلسطين
بين القانون والممارسة

إعداد
المحامي باسم بشناق

المحتويات

توطئة

1

الفصل الأول: الوظيفة العامة في الأنظمة القانونية المقارنة

3

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة

3

المبحث الثاني: التعيين في الوظائف العامة

10

18

المبحث الثالث: تدريب الموظفين

21

المبحث الرابع: حقوق الموظفين

الفصل الثاني: الوظيفة العامة في النظام الفلسطيني

27

المبحث الأول: الوظيفة العامة من الناحية القانونية

27

المبحث الثاني: الوظيفة العامة من الناحية العملية

43

55

إستنتاجات وتوصيات

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - تشرين أول 2002

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

رام الله

الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي	شارع الإذاعة - مجمع خماس التجاري- الطابق السادس
هاتف: 2836632 - 8 - 972 2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2 - 972 2960241 - 2960242
فاكس: 2845019 - 8 - 972	فاكس: 2987211 - 2 - 972

E – mail: piccr@piccr.org
piccr@palnet.com
piccr-g@palnet.com
Internet: <http://www.piccr.org>

توطئة

تُلقى على عاتق الإدارة العامة في الدولة الحديثة مسؤوليات كبيرة، من بينها توفير الخدمات الأساسية ووسائل الرفاهية للمواطنين. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقوم الإدارة العامة بهذه المسؤوليات دون وجود جهاز وظيفي فعال مبني على أسس إدارية وقانونية سليمة. ذلك أن غياب أنظمة إدارية وقانونية منظمة للجهاز الوظيفي يخلق أوضاعاً وظيفية تتسم بالفوضى، الأمر الذي يؤثر بالضرورة على قدرة السلطة العامة في تحقيق أهدافها وتنفيذ خططها.

أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية مؤخراً عن تبنيها سياسة إصلاح شاملة على كافة المستويات، وبدأت باتخاذ بعض الخطوات في هذا الإتجاه. ومن الطبيعي أن تشمل هذه العملية إصلاح الأوضاع الوظيفية. فالجهاز الوظيفي الفلسطيني بواقعه الراهن تعثره جوانب خلل عديدة، ولا يستطيع مسايرة الإحتياجات العملية للتنمية على كافة المستويات الإدارية والإقتصادية والإجتماعية، ولا يملك القدرة على

تحقيق الأهداف التي وجدت السلطة العامة من أجل تحقيقها. فتضخم الجهاز، وضعف أداء الموظفين، من الإشكالات الأساسية التي يعاني منها الجهاز الوظيفي الفلسطيني.

يسلّط هذا التقرير الضوء على الجهاز الوظيفي الفلسطيني وما يعانيه من مشاكل، وذلك من خلال معالجة عدد من القضايا المتعلقة بالأوضاع الوظيفية من الناحيتين القانونية والعملية. يعالج التقرير الموضوع في فصلين: يتناول الفصل الأول بعض جوانب الأوضاع الوظيفية في الأنظمة القانونية والإدارية المقارنة، بينما يتناول الفصل الثاني الأوضاع الوظيفية في النظام الفلسطيني على ضوء قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998. يختم التقرير بمجموعة من التوصيات نضعها بين يدي المسؤولين في السلطة الفلسطينية، آمين تبنيتها في أي خطط إصلاحية قادمة.

الفصل الأول الوظيفة العامة في الأنظمة القانونية المقارنة

يعالج هذا الفصل بعض المسائل المتعلقة بالأوضاع الوظيفية في الأنظمة القانونية لعدد من الدول، خصوصاً مفهوم الوظيفة العامة، تعريف الموظف العام، وأسس التعيين في الوظائف العامة، والرقابة على التعيين في الوظائف العامة. كما يتطرق الفصل إلى بعض المسائل المتعلقة بتدريب وحقوق الموظفين.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة

أولاً: مفهوم الوظيفة العامة

إرتبط مفهوم الوظيفة العامة بتطور الدولة الحديثة، التي زادت واجباتها وتتنوعت الخدمات التي تقدمها للمواطنين، خاصة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد بروز الأفكار الاشتراكية والاجتماعية التي ألقت على عاتق الدولة مهام جديدة ومتعددة، حتى أصبحت الدولة الحديثة تسمى بدولة الرفاه. وأدى إزدياد الخدمات التي تقدمها الدولة الحديثة إلى تعدد القطاعات الحكومية التي تقدم هذه الخدمات، وبالتالي إزدادت حاجة هذه القطاعات إلى أعداد كبيرة من الموظفين بمختلف التخصصات.

يختلف مفهوم الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر، بإختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل بلد. مع ذلك، يتجاذب العالم في الوقت الحاضر نظامان أو

مفهومان رئيسيان للوظيفة العامة، هما النظام أو المفهوم الأوروبي، والنظام أو المفهوم الأمريكي.

الوظيفة العامة وفق المفهوم الأوروبي

يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة إسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة". فالوظيفة العامة، وفق هذا النظام، عمل مستقر، وتخضع لنظام قانوني خاص، متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص. ومركز الموظف، حسب هذا المفهوم، هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات. وهذا يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للمواطن بصفة عامة.

تتميز الوظيفة العامة في هذا المفهوم بأنها رسالة وخدمة ذات طبيعة خاصة، تتسم بالدوام والإستقرار، وتستهدف ضمان سير المرفق العام، مما يقتضي خضوع الموظف لنظام قانوني خاص، مستقل المشرّع بتحديدده. وتخضع الوظيفة العامة وفق هذا النظام للتسلسل الإداري والتدرج الرئاسي، ولا يرتبط الموظف بوظيفة معينة، بل يمكن نقله من قبل الإدارة إلى وظيفة أخرى إذا لزم الأمر، أو قد يرقى إلى وظيفة أعلى بناءً على أقدميته وكفاءته.

يطبق هذا المفهوم في معظم الدول الأوروبية الغربية، وبخاصة فرنسا، وانجلترا، وبلجيكا، وألمانيا، وإيطاليا، وأسبانيا، والسويد، والنرويج، واليابان وكافة الدول العربية.¹

الوظيفة العامة وفق المفهوم الأمريكي

يُطلق بعض الباحثين على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة إسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة". ويطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، والدول الإشتراكية سابقاً.²

لا يوجد للوظيفة العامة، وفق هذا المفهوم، نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل. فالوظيفة عمل يشتغل به الموظف مدة معينة، ولا تتمتع بصفة الدوام والإستقرار. ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا يُنقل من وظيفة إلى أخرى، ولا يرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة. لهذا فإن الموظف في النظام الأمريكي أقل ثباتاً وإستقراراً منه في النظام الأوروبي.

¹ فوزي حبش، إدارة شؤون الموظفين (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت، 1982)، ص14.

² مرجع سابق، ص15.

يقوم نظام الوظيفة العامة، وفق المفهوم الأمريكي، على أساس موضوعي هو الوظيفية العامة، وليس على أساس شخصي هو الموظف العام، وذلك باعتبار أن الوظيفة العامة هي الوحدة الأساسية التي تقوم عليها الخدمة المدنية. هذا يعني أن المفهوم الأمريكي يركز على أهمية الوظيفة، مع مراعاة التخصص الدقيق عند إختيار الموظف العام، وسرعة إنجازهِ وإتقانه لأعمال وظيفته، وفقاً لطبيعة كل وظيفة كما يحددها الخبراء.

ثانياً: تعريف الموظف العام

إختلفت التعاريف الخاصة بالموظف العام. وقد تركّز هذا الإختلاف حول الشروط الواجب توفّرها في الشخص لإكتساب صفة الموظف العام. كما إختلفت تعاريف الفقه والقضاء عن التعاريف التي إعتدها المشرّع.

التعريف الفقهي للموظف العام

ظهرت من جانب الفقه عدة تعاريف للموظف العام، تدور جميعها حول الشروط الأساسية اللازمة لإكتساب الشخص صفة الموظف العام. فقد عرفّ "بلانتي" PLANTEY الموظف العام بأنه "الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري"³. وعرّف "والين" WALINE الموظف العام بأنه "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة إعتيادية في تسيير مرفق عام يُدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر

³ جامعة القدس المفتوحة، القانون الإداري (فلسطين، 1997)، ص 239.

الإداري"⁴. أما الطماوي، فقد عرّف الموظف العام بأنه "الشخص الذي يُعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁵.

بصفة عامة، تتفق التعاريف الفقهية على ضرورة توفر ثلاثة شروط أساسية لإكتساب أي شخص صفة الموظف العام، هي:

1- أن يُعين الشخص في عمل دائم: يقوم شرط العمل الدائم على عنصرين أساسيين، الأول دائمية الوظيفة ذاتها، والثاني إستمرارية الموظف في إشغالها. فمن جهة، يتعين أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف داخلة في الهيكل الإداري للمرفق العام ومقررة بصفة دائمة. ومن جهة أخرى، يتعين أن يتفرّغ الموظف للعمل الوظيفي تفرّغاً دائماً.

2- العمل في مرفق عام: يقصد بالعمل في مرفق عام أن يكون المرفق الذي يعمل فيه الشخص خاضعاً لإدارة سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية، أم لامركزية، محلية أم مصلحة.

3- أن يكون التعيين من السلطة العامة المختصة: يعني ذلك أن يتم تعيين الشخص في الوظيفة من قبل جهة مختصة، وفق الأحكام القانونية السارية.

⁴ مرجع سابق، ص 239.

⁵ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط2 (دار الفكر العربي، القاهرة، 1966)، ص 667-668.

التعريف القضائي للموظف العام

يُعرّف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه "الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخله ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام".⁶ يلاحظ من هذا التعريف أن القضاء الإداري الفرنسي يتطلب توفر شرطين أساسيين لإكتساب الشخص صفة الموظف العام. الشرط الأول شغل الوظيفة العامة بصفة دائمة، والشرط الثاني التثبيت في الوظيفة العامة. وقد استقر القضاء الإداري في كل من مصر والأردن على ضرورة توفر شرطين لإكتساب الشخص صفة الموظف العام، هما: ديمومة الوظيفة، والخدمة الدائمة في مرفق عام تديره الدولة أو الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المؤسسات العامة.

التعريف التشريعي للموظف العام

اختلفت تشريعات الدول في تعريف الموظف العام، وذلك باختلاف الأنظمة الإدارية لكل منها. إذ تعتمد كل دولة في تشريعاتها على مجموعة من العناصر الأساسية في تعريفها للموظف العام. فقد عرف المشرع الفرنسي الموظف العام بطريقة غير مباشرة في نص المادة 2 من القانون رقم 84-16 على النحو التالي: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية، والمعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة، والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها، أو في مؤسسات الدولة العامة".⁷ يتضح من هذا

⁶ منصور العتوم، المسؤولية التأديبية للموظف العام (مطبعة الشرق، عمان، 1984)، ص14.

⁷ جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص240.

التعريف أن المشرّع الفرنسي إعتد عنصرين أساسيين في تعريفه للموظف العام، هما: أداء وظيفة دائمة، وأن تكون الوظيفة ضمن الهيكل الإداري الوظيفي للدولة أو إحدى مؤسساتها العامة (جدول تشكيلات الوظائف). أما المشرّع العراقي، فقد عرّف الموظف في قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 على أنه "كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين." وهنا يلاحظ أن المشرّع العراقي إعتد نفس العناصر التي إعتدها المشرّع الفرنسي في تعريفه للموظف العام.

كذلك عرّف المشرّع الأردني الموظف العام في المادة 2 من نظام الخدمة المدنية رقم 1 لسنة 1988 بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف، الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً". يتضح من هذا التعريف أن المشرّع الأردني وسّع مفهوم الموظف العام، فإعتبر في حكم الموظف العام ليس فقط من يشغل وظيفة نظامية، بل أيضاً من يشغل وظيفة تعاقدية، كالموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد. كما إشرط المشرّع الأردني أن تسند الوظيفة للشخص بموجب قرار إداري من المرجع المختص كشرط من شروط إكتساب الشخص لصفة الموظف العام.

المبحث الثاني: التعيين في الوظائف العامة

أولاً: التعيين في الوظائف العامة

المقصود بالتعيين⁸

التعيين بالمفهوم الضيق هو أول قرار يصدر من السلطة المختصة بإسناد وظيفة إلى شخص معين. ويقتصر هذا المفهوم على بدء العلاقة الوظيفية وإلتحاق الموظف بوظيفة ما لأول مرة. أما التعيين بالمفهوم الواسع فيشمل، إضافة إلى تولي الموظف للوظيفة العامة لأول مرة، تولي الموظف وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها وشروطها الوظيفة التي كان يشغلها في السابق.

المبادئ التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة

تتفق معظم القوانين الحديثة على إخضاع التعيين في الوظائف العامة لمبدأ أساسي هو مبدأ المساواة، أو مبدأ تكافؤ الفرص، بين كافة المواطنين.

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة: لتحقيق المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، يجب أن تقوم الدولة بإقرار مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تبين شروط التوظيف، وأن

⁸ لمزيد من التوضيح، أنظر: علي خطار شطناوي، "مبادئ القانون الإداري الأردني"، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة (بدون دار أو مكان أو سنة نشر)، ص 59. أنظر كذلك: جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص 250.

تضع الوسائل التي تُمكن من تطبيق هذه القواعد على كافة المواطنين المرشحين لتولي الوظائف العامة. وقد أكدت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على هذا المبدأ، فنصّت المادة 2/21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 على أن "لكل شخص بالتساوي مع الآخرين حق تقلد الوظائف العامة في بلده". كذلك نصّت المادة 25/ج من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 على أن "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من أوجه التمييز، وعلى قدم المساواة مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده".

تقتضى المساواة في تقلد المواطنين للوظائف العامة إمتناع الإدارة عن القيام بأي تصرف يتعارض مع نص وروح هذا المبدأ. فلا يجوز، مثلاً، منع أبناء طائفة معينة من تقلد بعض المناصب، أو التمييز بين المواطنين المرشحين للوظائف لإعتبارات سياسية أو دينية أو غير ذلك، بل يجب ترك باب الوظائف العامة مفتوحاً أمام كافة المواطنين على أساس المؤهل والكفاءة، بعيداً عن أي شكل من أشكال التمييز. ويجب أن تعتبر قرارات التعيين المخالفة لمبدأ المساواة غير مشروعة، وأن تلغى إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء.

شروط التعيين في الوظائف العامة

تشتت معظم القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة العامة توفر عدد من الشروط لتولي الوظيفة العامة. وتتلخص هذه الشروط بما يلي:

1- جنسية الدولة: تشتت القوانين عادة في المرشح للوظيفة العامة أن يكون مواطناً، أي متمتعاً بجنسية الدولة. ولا تجيز القوانين

للأجانب تولي الوظائف العامة، إلا في حالات محددة، مثل الحاجة إليهم في حال عدم توفر أمثالهم من المواطنين، وحالة المعاملة بالمثل مع الدول الأخرى، وحالة اللاجئين الذين حُرِّموا فرصة العمل في بلادهم.

2- السن: تشترط القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظائف العامة أن لا يتجاوز سن المرشح للوظيفة العامة أو ينقص عن سن معينة. والغرض من اشتراط حد أدنى في سن شاغل الوظيفة العامة، التأكد من بلوغه حداً من النضج والإدراك يؤهلانه القيام بأعباء الوظيفة العامة المرشح لتوليها. أما اشتراط حد أقصى، فهو للتأكد من أن المرشح لم يصل سن التقاعد الذي عادة تضعف فيه قدرته على العمل.

3- الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية): يجب أن يكون الموظف صحيح الجسم، خالياً من الأمراض السارية والمعدية، حتى يكون قادراً على القيام بأعباء وظيفته من جهة، وحتى لا يشكل خطراً على أقرانه من الموظفين وعلى الجمهور من جهة أخرى. تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة بحسب طبيعة الوظيفة العامة والمهام الملقاة على شاغلها. فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية والبدنية، مثل وظائف التدريب الرياضي. بينما لا يحتاج البعض الآخر إلا قدراً بسيطاً من اللياقة الصحية، مثل وظائف الأعمال الكتابية.

4- الصلاحية الأخلاقية: لعل أكثر الشروط التي تتطلبها القوانين والأنظمة في الموظف العام، ما يتصل بالصلاحية الأخلاقية للموظف. فالموظف يطلع عادة على أسرار تتعلق بالوظيفة أو بمعاملات المواطنين. لذلك تحرص الدولة على أن لا يتولى الوظيفة

إلا من كان على قدر من الأخلاق. وعادة تشترط التشريعات ثلاثة أمور لضمان توافر الصلاحية الأخلاقية وهي: حسن السيرة والسلوك، وخلو صحيفة الحالة الجنائية من الجرائم، وعدم سبق العزل من وظيفة عامة.

5- الكفاءة العلمية: يشترط فيمن يُعيّن في إحدى الوظائف العامة أن تتوفر فيه الكفاءة العلمية اللازمة لتمكّنه من القيام بواجبات وظيفته.

6- شروط أخرى: تضيف بعض القوانين شروطاً أخرى بالنسبة لبعض الوظائف، كشرط اجتياز إمتحان معين، أو الخبرة والتدريب.

طرق إختيار الموظفين

بعد تحقق الشروط العامة سالفة الذكر في المرشح، يقع على عاتق الإدارة إختيار أفضل المرشحين لإشغال الوظيفة. وتلجأ الإدارة إلى طرق مختلفة في الإختيار، تتنوّع من دولة إلى أخرى تبعاً لقوانينها وأنظمتها الإدارية. بصفة عامة، يمكن حصر الطرق المتبعة لدى الدول في إختيار الموظفين بما يلي:

1) حرية الإدارة في الإختيار: بموجب هذه الطريقة، يكون للإدارة سلطة تقديرية واسعة لإختيار الموظف العام، وتعتبر الثقة هي أساس إختيار الشخص لشغل الوظيفة العامة. فالسلطة المختصة بالتعيين لها حرية إختيار الشخص من بين الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة، أو من بين الأشخاص المرشحين والمؤهلين لشغل الوظيفة العامة.

يؤخذ على هذه الطريقة أنها تفتح المجال أمام المحسوبية، إذ أن منح الإدارة سلطة تقديرية في التعيين، دون تقييدها بأسس موضوعية تضبطها، يؤدي بالضرورة إلى الإنحراف في استعمال السلطة. ونظراً للعيوب والمخاطر التي قد تتجم عن هذه الطريقة، فقد عدلت معظم القوانين الحديثة عنها، ولم يعد لها وجود إلا فيما يتعلق بالوظائف الإدارية العليا. فالتعيين في المناصب العليا يستند في حالات كثيرة إلى إعتبرات سياسية أكثر من الإعتبرات المتبعة في إختيار الموظفين بصفة عامة.

(2) الانتخاب: تلجأ بعض الدول إلى تبني طريقة الإلتخاب كأسلوب من أساليب إختيار شاغلي الوظائف العامة. إذ يتم إختيار الموظف عن طريق إلتخابه مباشرة من قبل الشعب، أو من بين فئة معينة. ويحق لكل فرد أن يشترك في الترشح للوظيفة العامة إذا توفرت فيه الشروط المقررة قانوناً. فمثلاً: يتم إختيار عمداء الكليات في الجامعات الفرنسية بالإلتخاب من بين أعضاء هيئة التدريس، ويتم إختيار حكام الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية ونوابهم وبعض القادة الإداريين بطريقة الإلتخاب. وقد أخذت مصر بهذه الطريقة في تعيين العمد.

تتميز طريقة الإلتخاب بأن الموظف المنتخب يحظى برضى الجمهور، ما يساعد في خلق جو ملائم للعمل. في المقابل، لا يضمن الإلتخاب دوماً إختيار الأكفأ لشغل الوظيفة العامة، لأن الأفراد قد لا يحسنون الإختيار لتأثرهم بإعتبرات عديدة. فقد يغلبون الإعتبرات العائلية أو الشخصية أو الحزبية على إعتبرات المصلحة العامة. وفي

جميع الأحوال، فحسب هذه الطريقة يتم إنتخاب بعض من يشغلون المناصب العليا فقط.

3) الإعداد الفني والإداري المسبق: تلتزم بعض الدول ضمن قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالوظائف العامة بتأهيل وإعداد الأشخاص، فنياً وإدارياً، قبل إشغال بعض الوظائف التي تتطلب طبيعتها مثل هذا الإعداد. ويتم هذا الإعداد عبر معاهد أو مدارس مختصة بالإدارة تنشئها الدولة لهذا الغرض، مثل المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا، والمدرسة الوطنية للإدارة في تونس. ويتم التعيين في هذه الحالة بعد إستيفاء متطلبات التخرج.

4) المسابقة: يتم التعيين وفق هذه الطريقة بعد اجتياز المتقدمين لشغل الوظيفة العامة مجموعة من الإختبارات التحريرية والشفهية والمقابلات الشخصية المحددة سلفاً، والتي تأخذ بالإعتبار العديد من الجوانب المتعلقة بشخصية وذكاء وجدارة الشخص المرشح للوظيفة. تعتبر طريقة المسابقة من أفضل طرق إختيار الموظفين للوظائف العامة، كما أنها الأكثر شيوعاً في الدول الديموقراطية. هذا فضلاً عن ما تحقّقه من تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين لتولي الوظيفة العامة.

ثانياً: الرقابة على التعيين في الوظائف العامة
تخضع عملية التعيين في الوظائف العامة إلى مجموعة من القواعد والمبادئ التي يتوجب على الجهة المختصة بالتعيين الإلتزام بها. ولما كان من الممكن أن تقوم الإدارة بمخالفة هذه القواعد والمبادئ،

فقد لجأت الدول إلى إخضاع عملية التعيين للرقابة بأشكالها المختلفة، ومنها الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية. وقد اتجهت معظم الأنظمة القانونية والإدارية الحديثة إلى الأخذ بهذين النوعين من الرقابة، وذلك نظراً لأنهما يمارسان من قبل سلطات أخرى في الدولة غير السلطة القائمة على التعيين.

الرقابة القضائية

القاعدة العامة المستقرة في مجال التقاضي أن المصلحة مناط الدعوى، أي لا يجوز لأي شخص التوجه إلى القضاء ما لم تكن له مصلحة. وبناءً على ذلك، يجوز للشخص الذي حُرم من تولي الوظيفة العامة اللجوء إلى القضاء طالبا إلغاء قرار تعيين غيره من المرشحين، وذلك في حال رفض الإدارة طلب التوظيف المقدم منه، رغم توفر الشروط المطلوبة، أو إذا رفضت تعيينه رغم نجاحه في المسابقة وحصوله على ترتيب متقدم، أو إذا قامت بتعيين أشخاص آخرين يخلفوه في الترتيب، أو لأي أسباب غير مشروعة أخرى.

تختلف الصلاحيات الممنوحة للقضاء في مجال الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة باختلاف النظام القضائي السائد في كل دولة. فقد يقتصر دور القضاء على إلغاء القرار الإداري والتعويض عن الضرر، وقد يمتد إلى صلاحية إصدار أوامر للإدارة بتعديل القرار الإداري المطعون فيه.

نصّ المشرع الأردني في قانون تشكيل المحاكم النظامية وفي قانون محكمة العدل العليا على صلاحية القضاء الإداري الأردني النظر في

مشروعية قرارات التعيين، والفصل فيها، والحكم بإلغاء القرارات غير المشروعة.⁹ أما مجلس شورى الدولة اللبناني فقد أعطى الشخص الذي أصابه ضرر من جراء تعيين أشخاص آخرين الحق في الطعن في قرار التعيين، وقرّر أن "للمستدعي مصلحة أكيدة في الدعوى المقدمة منه والرامية إلى إبطال مرسوم قضى بتعيين أشخاص في درجة أعلى من درجته، أدى إلى ملء مراكز شاغرة كان بالإمكان إختياره لها".¹⁰

الرقابة البرلمانية

تخضع التعيينات في الوظائف العامة لرقابة السلطة التشريعية، باعتبار أن أي تعيينات جديدة تعني زيادة في الأعباء المالية المترتبة على الدولة. فإذا تبين للسلطة التشريعية أن الإدارة لا تحترم الإجراءات والشروط القانونية المتعلقة بالتعيينات في الوظائف العامة، فإنها تلجأ مباشرة إلى محاسبة ومساءلة الإدارة عبر الوسائل المختلفة المتاحة لها، كالسؤال والإستجواب، أو تلقي التقارير من أجهزة رقابية متخصصة، أو حجب الثقة.

⁹ علي خنار شطناوي، مرجع سابق، ص 119.

¹⁰ عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، ص 393.

المبحث الثالث: تدريب الموظفين

تهتم الدول الحديثة بموضوع تدريب الموظفين، وذلك لإنعكاسه المباشر على حسن الأداء. فالدول عادة تنتشيء أجهزة خاصة لتدريب الموظفين، لإعدادهم على المستويين النظري والتطبيقي. ومن أمثلة ذلك، المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا، والمدرسة الوطنية للإدارة في تونس، ومعهد الإدارة العامة في مصر، وكلية الخدمة المدنية في بريطانيا. وفيما يلي توضيح المقصود بالتدريب، أهدافه، وأنواعه.

أولاً: المقصود بالتدريب

عرّف البعض عملية التدريب بأنها عملية تبادلية لتعليم وتعلّم مجموعة من المعارف والأساليب المتعلقة بالعمل. وعرّفها البعض الآخر بأنها نشاط لنقل المعرفة إلى مجموعة أو مجموعات من الأفراد يُعتقد أنها مفيدة لهم، أو هي عبارة عن نقل للمعرفة وتطوير للمهارات.¹¹ وأخيراً، يُعرّف البعض عملية التدريب بأنها "عملية هدفها إكساب المعارف والخبرات التي يحتاج إليها الإنسان، وتحصيل المعلومات التي تنقصه، والإتجاهات الصالحة للعمل وللسلطة، والأنماط السلوكية والمهارات الملائمة والعادات اللازمة من أجل رفع مستوى الكفاءة في الأداء وزيادة إنتاجيته، بحيث تتحقق فيه الشروط المطلوبة لإتقان العمل وظهور فاعليته مع السرعة والإقتصاد في التكلفة وفي الجهود المبذولة وفي الوقت المستغرق".¹²

¹¹ جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص 271.

¹² محمد جمال برعي، التدريب الإداري (عالم الكتاب، القاهرة، 1973)، ص 29.

يتضح من التعاريف السابقة أن هناك ثلاثة عناصر رئيسية للتدريب، هي:

- 1- أنه نشاط لنقل المعرفة من أجل تنمية وتطوير نماذج التفكير وأنماط الأفعال للموظف.
- 2- أنه محاولة لتغيير سلوك الموظف، من أجل سدّ الثغرة القائمة بين الأداء الفعلي له والأداء المرجو منه.
- 3- أنه رفع لفاعلية الموظف الحالية والمستقبلية.

ثانياً: أهداف التدريب

- يمكن حصر الأهداف التي يقوم عليها تدريب الموظفين بما يلي:
- 1- تحسين مستوى أداء الموظف ورفع كفاءته الإدارية.
 - 2- تنمية معارف الموظف فيما يتعلق بدائرته وأنظمتها وإجراءاتها.
 - 3- تقوية مهارات الموظف وقدراته على التخطيط والتنسيق وحل المشكلات الإدارية.
 - 4- تعزيز الإلتزام وخلق علاقة إيجابية بين الموظف والإدارة.
 - 5- تحسين المناخ العام للعمل، وتمكين الموظف من الإلمام بكل تطور علمي جديد في مجال عمله.

ثالثاً: أنواع التدريب

يعتبر التدريب عملية لاحقة لحصول الموظف على المؤهل العلمي النظري من الجامعة أو الكلية. فالتحصيل العلمي النظري الذي تلقاه الموظف قد لا يعتبر كافياً لشغل الوظيفة العامة، بل لا بد من خضوعه لعملية تدريب تهيئه لممارسة مهام وظيفته. ويتخذ التدريب صوراً عدة، تتباين في الأسلوب والهدف. ويمكن تصنيف أنواع

التدريب الذي يتلقاه الموظف إلى صنفين: التدريب من حيث الزمان والمكان، والتدريب من حيث الهدف.¹³

1-التدريب الوظيفي من حيث الزمان والمكان: يقسم التدريب الوظيفي من حيث الزمان والمكان إلى:

أ- **التدريب قبل الإلتحاق بالوظيفة:** يُقصد بهذا النوع من التدريب إعداد الموظف إعداداً علمياً وعملياً ومسلِكياً، يؤهله للقيام بمهام وظيفته بعد إلتحاقه بها. كذلك يسمح هذا النوع من التدريب للموظف التعرف على إحتياجات الوظيفة وقوانينها وأنظمتها ولوائحها الداخلية، حتى يتحقق له الإحاطة والإلمام بوظيفته بشكل كامل، وبالتالي ضمان إنتظامه بالعمل، وحسن أدائه له. ويتم التدريب في هذه الحالة خارج مكان العمل في معهد أو مركز تنشئه الدولة لهذا الغرض.

ب- **التدريب أثناء الخدمة:** يهدف هذا النوع من التدريب إلى صقل الموظف وإطلاعه على أحدث التطورات في مجال إختصاصه، وتحسين مستوى أدائه لواجبات وظيفته. ويدخل تحت هذا النوع من التدريب التدريب أثناء العمل بواسطة الرئيس الإداري المختص، والتدريب بواسطة إدارة خاصة تنشأ لهذا الغرض في نفس مؤسسة العمل، والتدريب خارج مكان العمل ضمن برنامج تدريبي يُعقد في معاهد الإدارة، أو مراكز التدريب، أو غيرها من المؤسسات المتخصصة.

¹³ جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص ص 272 - 274.

- 2- **التدريب الوظيفي من حيث الهدف:** يتخذ التدريب الوظيفي من حيث الهدف صوراً عدة، منها:
- أ- **التدريب لتجديد المعلومات:** يهدف إلى إعطاء المتدرب معلومات جديدة عن مجالات العمل وأساليبه ووسائله المستجدة.
- ب- **تدريب المهارات:** يهدف إلى زيادة قدرة الإداريين على أداء أعمال معينة، ورفع كفاءاتهم في أدائها.
- ت- **التدريب السلوكي:** يهدف إلى تغيير أنماط السلوك أو الإتجاهات التي يتبعها المديرون في أداء أعمالهم.
- ث- **التدريب للترقية:** يهدف هذا النوع من التدريب إلى تحسين أداء الموظف وتحضيره لتولي وظائف إدارية أعلى، ما يؤمن له فرصة للترقية.

المبحث الرابع: حقوق الموظفين

بعد إنتهاء كافة الإجراءات المتعلقة بتعيينه، وبإستلامه العمل في الوظيفة التي عيّن فيها، يترتب على الموظف العام الخضوع للقوانين والأنظمة الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة، التي تحدد الحقوق التي يتمتع بها، الواجبات التي يتعين عليه القيام بها. تكاد تتفق أغلب القوانين الحديثة المتعلقة بالوظيفة العامة على تلك الحقوق، خاصة حق الموظف في الحصول على الراتب، والعلاوات، والترقية والمكافآت، والحقوق التقاعدية والإجازات.

لا يتسع المكان هنا للحديث عن مختلف الحقوق، لذا نكتفي بتناول حقين أساسيين من حقوق الموظف العام، هما الحق في الراتب، والحق في الترقية.

حق الموظف في الراتب

(أ) المقصود بالراتب

يقصد بالراتب المبلغ الذي يتقاضاه الموظف بصفة دورية ومنتظمة مقابل ما يؤديه من عمل. وتعتمد مختلف الأنظمة القانونية والإدارية الحديثة إلى تحديد راتب الموظف العام في تشريعاتها المتعلقة بالوظائف العامة حسب الفئة والدرجة التي يُعيّن بها.

(ب) أسس تحديد الراتب

يرى المختصون في علم الإدارة ضرورة مراعاة الدولة للعديد من الأسس والقواعد في تحديد رواتب موظفيها، وذلك بهدف تحقيق رضا الموظفين بالرواتب التي يتقاضونها، من حيث قيمتها وعدالتها. فرضا الموظفين بما يتقاضونه من رواتب يضمن، إلى حد كبير، إخلاصهم للعمل وتفانيهم في أدائه. كما يعتبر رضا الموظف بالراتب الذي يتقاضاه شرطاً أساسياً لحسن أدائه للمهام الموكولة إليه، ما ينعكس على فاعلية الجهاز الوظيفي في الدولة بشكل عام. لأجل ذلك، يتوجب على الدولة اعتماد معايير منصفة وعادلة في تحديد رواتب موظفيها. ويتدخل في ذلك عدة اعتبارات، أهمها:

1. كفاية الرواتب: يُقصد بكفاية الرواتب أن يكون المقابل النقدي الذي يتلقاه الموظف قادراً على تلبية الحد الأدنى من احتياجاته الأساسية، التي تكفل له العيش اللائق والكرام. كما يتعين على الدولة أن تلتزم بربط رواتب موظفيها بجدول غلاء المعيشة لمواجهة

انخفاض القيمة الشرائية لرواتبهم، ما يُشعرهم بالأمان والإستقرار على مصدر دخلهم.

2. تماثل الرواتب: يقصد بتماثل الرواتب تساويها بالنسبة لجميع الوظائف المتماثلة في المهام والواجبات. إذ يتحقق رضا الموظف براتبه إذا تقاضى ذات الراتب الذي يتقاضاه الموظفون الذين يقومون بأعمال متماثلة.

3. تدرّج الرواتب: يقصد بتدرّج الرواتب تفاوتها بحسب المسؤوليات الوظيفية والمؤهلات العلمية والخبرات العملية. يعد التفاوت في الرواتب حافزاً مهماً في خلق روح الإبداع والإبتكار لدى الموظفين العموميين، وإثارة دافع التميّز لديهم. لهذا يتعين أن يتقاضى كل موظف عام راتباً يتناسب مع مؤهلاته وخبراته وصلاحياته الوظيفية.

حق الموظف في الترقية

يقصد بالترقية، من الناحية القانونية، إنتقال الموظف العام من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها، أو إنتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة. وتعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية التي يسعى إليها الموظف العام، نظراً لما تمثله من إستجابة لرغبته وطموحه في الصعود والإرتقاء داخل السلم الوظيفي، وتولي وظائف ذات مهمات ومسؤوليات أهمّ وأكبر في المرفق الذي ينتمي إليه. وتتفق العديد من القوانين الحديثة على مجموعة من الشروط والمعايير التي تحكم ترقية الموظف، يمكن إجمالها بما يلي:

1. شروط ترقية الموظف

- أ. وجود وظيفة شاغرة لترقية الموظف إليها، وأن يكون لها اعتماد مالي في الموازنة العامة.
- ب. أن يكون الترفيع إلى الوظيفة الأعلى مباشرة، أي إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف.
- ت. أن تتوفر في الموظف المرشح للترقية المؤهلات العلمية والعملية المطلوبة قانوناً.
- ث. أن يكون الموظف قد أمضى الحد الأدنى من المدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها.
- ج. أن يكون الموظف على مستوى لائق من الكفاءة.

2. معايير ترقية الموظف

- أ. معيار الأقدمية: تعتمد الترقية بالأقدمية على مضي فترة زمنية معينة تحددها القوانين والأنظمة في كل دولة. فيرفع الموظف من فئة إلى أخرى أو من درجة إلى درجة أعلى منها بنفس الفئة. يعاب على هذه الطريقة أنها تقتل روح الإبداع والابتكار والتميز لدى الموظفين، وتساوي بين الموظف المجد والمخلص في عمله، وبين الموظف غير المجد.

- ب. معيار الجدارة أو الكفاءة: تتم الترقية وفق هذا المعيار على أساس إجتهد وتفانى الموظف في عمله بشكل يُميّزه عن باقي زملائه بنفس الدرجة. وتقاس الجدارة هنا بمجموعة عناصر، منها ما يتصل بالكفاءة الفنية والكفاءة الإدارية، وغير ذلك من الأمور التي تترك لتقدير الإدارة.

ج. الجمع بين الأقدمية والجدارة: تعتمد أغلبية الدول في أنظمتها الخاصة بالخدمة المدنية طريقة الجمع بين الأقدمية والجدارة كمعيار في ترقية الموظفين، وذلك لتلافي العيوب الناجمة عن الأخذ بأحد الأسلوبين. ويتم الجمع بين الأسلوبين السالفين بإحدى الصور التالية:¹⁴

- تتم الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا، وبالجدارة بالنسبة للوظائف القيادية.

- تقسم الوظائف الشاغرة إلى قسمين: يُشغل القسم الأول منها بالترقية عن طريق الأقدمية، بينما يُشغل القسم الثاني منها بالترقية على أساس الجدارة.

- تتم الترقية على أساس الجدارة، على أن يكون المرشح قد أمضى فترة زمنية معينة.

¹⁴ فوزي حبيش، مرجع سابق، ص ص 90-91.

الفصل الثاني الوظيفة العامة في النظام الفلسطيني

يعالج هذا الفصل المسائل المتعلقة بالتعيين والتدريب، إضافة إلى بعض حقوق الموظف العام، بإعتبار أن الجزء الأهم من المشاكل التي يعاني منها الجهاز الوظيفي في السلطة الفلسطينية تبرز في هذه المسائل. يعالج المبحث الأول الأوضاع الوظيفية من الجانب القانوني، وفق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998، بينما يعالج المبحث الثاني الأوضاع الوظيفية من الجانب العملي.

المبحث الأول: الوظيفة العامة من الناحية القانونية

أولاً: لمحة تاريخية

تعود أصول تشريعات الخدمة المدنية الفلسطينية إلى فترة الإنتداب البريطاني. وبعد حرب عام 1948، خضع قطاع غزة للإدارة المصرية التي أبقت على القوانين الإنتدابية، في حين قامت الأردن بضم الضفة الغربية، وطبقت عليها القوانين الأردنية، بما فيها القوانين المتعلقة بالخدمة المدنية. بعد حرب عام 1967، خضعت الضفة الغربية وقطاع غزة للإدارة المدنية الإسرائيلية، التي أبقت على القوانين الأردنية والبريطانية النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة. أعقب ذلك قيام الإدارة المدنية الإسرائيلية على فترات متلاحقة بإصدار العديد من التعليمات والقرارات المتعلقة بالخدمة المدنية في قطاع غزة، والتي تم تجميعها لاحقاً، فيما عُرف باسم "أسس الخدمة العامة لعام 1988". وبالتالي، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية ورثت

نظامين قانونيين يحكمان شؤون الوظيفة العامة، أحدهما في الضفة الغربية، وهو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966، والآخر في قطاع غزة، وهو "أسس الخدمة العامة لسنة 1988".

نظراً للاختلافات الكبيرة بين النظامين المذكورين، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 1994/10/11 قراراً يقضي بإنشاء "ديوان الموظفين العام"، تكون مهمته الإشراف على شؤون الوظيفة العامة. وفي محاولة لمعالجة المشاكل الناتجة عن وجود نظامين قانونيين يحكمان شؤون الخدمة المدنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، قام ديوان الموظفين العام بإعداد مسودة قانون بشأن الخدمة المدنية من أجل تطبيقه على كافة الأراضي الفلسطينية. وقد صادق على هذه المسودة رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 1996/4/1، دون عرضها على المجلس التشريعي. أوضحت مسودة القانون المذكور شروط التعيين في الوظائف العامة، وأخضعت التعيين لمبدأ المساواة، وتضمنت جدولاً يحدد رواتب الموظفين على أساس درجة كل موظف. كما أوضحت المسودة حقوق الموظفين وواجباتهم وطرق تأديبهم ونقلهم وإنتدابهم.

بدأ ديوان الموظفين العام بتطبيق مسودة القانون المذكورة فور المصادقة عليها، خصوصاً ما يتعلق بالمسائل المالية والإدارية، كتحديد رواتب الموظفين، والإجازات، والعلاوات، وعدد سنوات الترقية. وبسبب الإشكاليات الناجمة عن تعدد التشريعات، لم يتمكن الديوان من تسلم كافة المهام المتعلقة بالوظيفة العامة. فلم يتسلم، مثلاً،

إدارة جداول الرواتب في الضفة الغربية، التي بقيت مع وزارة المالية.

ثانياً: قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998
شكل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 خطوة هامة باتجاه معالجة العديد من الإشكاليات التي يعاني منها الجهاز الوظيفي في السلطة الفلسطينية، خصوصاً تلك الناجمة عن وجود نظامين قانونيين. فوضع القانون المذكور نظام خدمة مدنية موحداً، ووضّح إختصاصات ديوان الموظفين العام، وألغى دور الديوان في تحديد جدول الرواتب،¹⁵ ووسّع من دور الوزارات في إدارة طواقم موظفيها، ووضع معايير جديدة للتوظيف والترقية والزيادات المختلفة في الراتب، ونصّ على مبدأ التنافس النزيه في إشغال الوظائف العامة. كما وضّح القانون حقوق الموظفين وواجباتهم، وطرق تأديبهم ونقلهم وإنتدابهم. وقد فصل القانون بين الدرجة الوظيفية والدرجة المالية للموظف، وقلّص عدد درجات السلم الوظيفي إلى 13 درجة، بعد أن كانت 21. كذلك عدّل القانون جدول الرواتب، وأدرج عنصر الأداء كأحد العناصر المؤثرة في الترقية.

على الصعيد العملي، وفي أعقاب البدء بتطبيق القانون، حصلت بعض الإرباكات في صفوف الموظفين بسبب تغيير درجاتهم. دفع ذلك ببعض فئات وقطاعات الموظفين إلى تنظيم إضرابات وإعتصامات، إحتجاجاً على المسّ بمراكزهم الوظيفية وعلى التطبيق الإنتقائي

¹⁵ تقرير البنك الدولي، الضفة الغربية وغزة، تعزيز إدارة القطاع العام، 1999، ص 31.

لجدول الرواتب الجديد. أدى ذلك إلى تعليق تنفيذ بعض جوانب الشق الإداري للقانون، وبخاصة المتعلقة بإعادة ترتيب درجات الموظفين، كما تم تعليق تنفيذ الشق المالي بكامله. وترجع الجهات المسؤولة سبب تعليق تنفيذ الشق المالي إلى عدم وجود الأموال اللازمة لتطبيق جدول الرواتب الجديد¹⁶. كما حال عدم إكمال وضع الأنظمة واللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية دون تطبيقه بشكل كامل.

إجمالاً، يمكن القول أن أوضاع الوظيفة العامة ما زالت غاية في التعقيد. فمن الناحية العملية، لا يوجد قانون موحد يحكم وينظم شؤون الوظيفة العامة في مؤسسات ووزارات السلطة الفلسطينية. فهناك جوانب ما زالت تخضع لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم 23 لسنة 1966 في الضفة الغربية، ولأسس الخدمة العامة لسنة 1988 في قطاع غزة. وهناك جوانب أخرى، مثل رواتب الموظفين، تخضع لما يسميه ديوان الموظفين "قانون الخدمة المدنية لسنة 1996". وهناك جوانب ثالثة تتم وفق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998، مثل المسائل المتعلقة بالإشراف على تدريب الموظفين، والترقيات، والإجازات، والتعيينات الجديدة.

وبما أن قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 هو القانون النافذ، من الناحية النظرية على الأقل، سنعالج المسائل المتعلقة بمفهوم الوظيفة العامة، والتعيين، والإشراف والتدريب، وحقوق الموظفين، وفقاً لهذا القانون، كما يلي:

¹⁶ تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص 31.

1. مفهوم الوظيفة العامة والتعريف بالموظف العام في القانون الفلسطيني

مفهوم الوظيفة العامة

يقترّب مفهوم الوظيفة العامة في النظام القانوني الفلسطيني من المفهوم الأوروبي. فقد عرّف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 الوظيفة العامة في المادة الأولى منه بأنها "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات".

تعريف الموظف العام

عرّف المشرّع الفلسطيني الموظف العام في المادة 1 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 بأنه "الشخص المعيّن بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها".

يتضح من هذا التعريف أن المشرّع الفلسطيني إعتد تقريباً ذات العناصر أو الشروط التي إعتدها المشرّع الأردني لإكتساب الشخص صفة الموظف العام، إلا أنه خالفه عندما لم يعتبر الأشخاص المعيّنين بعقود فردية أو مؤقتة موظفين عامين. المشرّع الفلسطيني لم يخرج بذلك عن مبدأ ديمومة الوظيفة المستقر فقهاً وقضاءً.

2. التعيين في الوظائف العامة

عالج قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 موضوع التعيين في الوظائف العامة بشكل مفصل. فبيّن شروط التعيين، وطرق إختيار وإنتقاء الموظفين.

الشروط الواجب توفرها في المرشح للوظيفة العامة

إتفق المشرّع الفلسطيني مع بقية القوانين الحديثة في الشروط التي يجب توفرها في الشخص المرشح لتولي الوظيفة العامة. فقد إشتراط قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 في المادتين 24 و 25 فيمن يتولى الوظيفة العامة:

- 1- أن يكون حاملاً الجنسية الفلسطينية أو العربية.
- 2- أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره.
- 3- أن يكون خالياً من الأمراض والعايات البدنية والعقلية، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية، إذا لم تكن أي من تلك الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيُعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص، على أن تتوفر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية.
- 4- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية، غير محكوم من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخرلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يُردّ إليه إعتباره.

إذا تحققت الشروط سالفة الذكر على الإدارة، لدى إقدامها على تعيين شخص، الإلتزام بمجموعة القواعد الواردة في المادة 25، وهي:

أ. أن لا يكون التعيين بأثر رجعي، ويعتبر تعيين الموظف في الخدمة من تاريخ إخطاره كتابيا بذلك من قبل الديوان بواسطة الدائرة الحكومية التابع لها، ومباشرة العمل فيها. ويعتبر قرار تعيينه لاغيا إذا لم يباشر عمله خلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه كتابيا، وفي هذه الحالة يُعيّن من يليه في الترتيب، إذا كان التعيين بموجب مسابقة.

ب. لا يجوز تعيين الطالب المتفرّغ في الدراسة في وظيفة شاغرة في الموازنة.

ج. لا يُقبل مرشح للخدمة المدنية لوظيفة تتطلب رخصة بموجب قانون، إلا بعد الحصول على تلك الرخصة. فمثلا، إذا اشترط القانون المنظم لمهنة المحاماة أو الطب الحصول على رخصة مزاوله المهنة من نقابة المحامين أو نقابة الأطباء قبل تعيين المحامي أو الطبيب في وظيفة عامة، يجب الحصول على تلك الرخصة.

د. أن تكون الشهادات العلمية التي يجري التعيين على أساسها أصلية أو مصدّقة من الجهة المختصة قانونا، أو أن تتم معادلتها إذا تطلب الأمر من جهات الاختصاص وفقا لأحكام القانون.

طرق إختيار وانتقاء الموظفين في القانون الفلسطيني

أخذ المشرّع الفلسطيني بطريقتين لإختيار الموظفين هي:

أ) حرية الإدارة في الإختيار: أخذ المشرّع الفلسطيني بهذه الطريقة عندما أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية إختيار وتعيين محافظ سلطة النقد بقرار يصادق عليه المجلس التشريعي.

كذلك أعطى القانون لرئيس السلطة الفلسطينية الحق في تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة، ووكلاء الوزارات، والمديرين العامين، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء.¹⁷

يلاحظ أن المشرّع الفلسطيني وسّع من صلاحيات الرئيس في تعيين الموظفين، فلا تقتصر صلاحياته على التعيين في الوظائف السياسية فقط وإنما تشمل أيضاً الوظائف الإدارية، كوكلاء الوزارات والمديرين العامين. وقد أعطى المشرّع الفلسطيني في المادة 2/17 من قانون الخدمة المدنية الصلاحية لمجلس الوزراء فيما يخص تعيين موظفي الفئة الأولى من الوظائف العامة.¹⁸

(ب) المسابقة: تضمّن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني طريقة المسابقة كوسيلة لإختيار من يشغل الوظائف العامة (ما عدا الوظائف التي تشملها الفئة الأولى)، وأوضح الإجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات المختصة في التعيين، وذلك على النحو التالي:¹⁹

1- تقوم الجهة المختصة بالتعيين بالإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفتين يوميتين على الأقل. يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة

¹⁷ المواد 15، 16، 17 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

¹⁸ أوضح قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 في المادة 9 الوظائف التي تشملها الفئة الأولى وهي: الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة، ووضع الخطط والبرامج وإتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها.

¹⁹ المواد 19- 22 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

بالوظيفة وشروط شغلها. ويتم تشكيل لجنة مختصة للإختيار ومتابعة عملية التعيين.

2- تتولى اللجنة المختصة فرز طلبات المتقدمين الذين تنطبق عليهم الشروط المتعلقة بشغل الوظائف المعلن عنها. تعلن لجنة الإختيار عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين، وليومين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة.

3- يتم إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويسمح فقط للذين إجتازوا الإختبار الكتابي بالتقدم لإجراء الإختبار الشفهي، يلي ذلك الإعلان عن أسماء الناجحين في الإختبار الشفهي، بحسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقة.

4- يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الإمتحان. وعند التساوي في الترتيب، يُعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة. فإن تساويا يُقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور بالتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان.

5- يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة.

6- يجب الإنتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الإمتحان.

3. الرقابة على التعيين في الوظائف العامة

الرقابة القضائية

لم يخرج المشرع الفلسطيني عن ما تضمنته الأنظمة المقارنة فيما يخص الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة. فقد أقرّ المشرع للقضاء صلاحية النظر في المنازعات المتعلقة بالوظائف العامة. فقد نصّت المادة 4/33 و5 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 على: "تختص محكمة العدل العليا بالنظر في المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الإستيداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. كذلك تختص بالنظر في رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن إتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها". من هنا يستطيع أي شخص تضرر من قرارات الإدارة الخاصة بالتعيين اللجوء إلى القضاء والطعن في تلك القرارات، ويكون حكم القضاء ملزماً للجهة الإدارية المعنية.

الرقابة البرلمانية

يمارس المجلس التشريعي الفلسطيني دوراً رقابياً على السلطة التنفيذية، إضافة لوظيفته الرئيسية المتمثلة بالتشريع. وقد حدّد القانون الأساسي أدوات ووسائل الرقابة التي تتيح لأعضاء المجلس التشريعي، أو لجانه المختصة، محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها. من هذه الأدوات طرح السؤال، وإستجواب أعضاء السلطة التنفيذية، وإجراء تحقيق عن طريق تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وإقرار

الموازنة العامة والحساب الختامي، وسحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها، وتلقي العرائض والشكاوى من المواطنين.

4. الإشراف على الوظائف العامة وتدريب الموظفين

أناط قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 بمجلس الوزراء الفلسطيني مهمة الإشراف العام على شؤون الوظائف العامة، ومنحه الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من القيام بهذه المهمة. وأنشأ القانون دائرة مستقلة تسمى ديوان الموظفين العام تعنى بشؤون الخدمة المدنية، يتولى إدارتها رئيس يرتبط بمجلس الوزراء. وقد حدد القانون المهام والاختصاصات الموكلة للديوان. فيما يلي توضيح لإختصاصات ومهام كل من مجلس الوزراء وديوان الموظفين العام، حسب ما جاء في قانون الخدمة المدنية المذكور:

إختصاص مجلس الوزراء

يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية في فلسطين، وله في سبيل ذلك القيام بما يلي:

1- إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات، كلما إقتضت الضرورة ذلك، في ضوء الدراسات الخاصة بتكلفة المعيشة والإمكانيات المالية للدولة، وتقديم الإقتراحات بشأنها الى المجلس التشريعي للمصادقة عليها.

2- تحديد قيمة علاوات الإختصاص والندرة والمخاطرة، وأية علاوات أخرى، ومستحقيها، ووضع الضوابط والمعايير لصرفها بناء

على ما يعرضه ديوان الموظفين العام، بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات المختصة.

3- وضع أية مشروعات لخدمة مصلحة الموظفين وتطويرها بما يكفل توفير الإطمئنان والإستقرار المادي والإجتماعي والنفسي لهم.

4- تحديد أيام العمل في الدوائر الحكومية وساعات الدوام فيها وأيام العطل الرسمية.

5- إصدار اللوائح والقرارات الأخرى المخولة له بمقتضى هذا القانون.

إختصاص ديوان الموظفين العام

يعتبر ديوان الموظفين العام دائرة مستقلة، يعنى بشؤون الخدمة المدنية، ويتولى إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء. يقدم رئيس الديوان تقريراً سنوياً لمجلس الوزراء عن أعمال الديوان ونشاطاته قبل أربعة أشهر من إنتهاء السنة المالية، أو كلما طلب منه ذلك. ولتحقيق التنمية الإدارية وتطوير الجهاز الوظيفي، يتولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية:

1- الإشراف على تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة.

2- المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها.

3- المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء إمتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة، وإتخاذ الاجراءات اللازمة

لعقد تلك الإمتحانات سنويا، أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية.

4- مراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن الدوائر الحكومية بالتعيين والترقية، والتي تلتزم هذه الدوائر بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها. وللديوان أن يعترض على ما يراه مخالفاً منها لأحكام قانون الخدمة المدنية واللوائح السارية، ويبلغ أسباب إعتراضه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بها. في حالة عدم الإتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية، يرفع الديوان الأمر الى مجلس الوزراء لإتخاذ ما يراه مناسباً.

5- إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين.

6- إعداد الإحصائيات عن الموظفين، وأية إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان، ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها.

7- توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية.

8- إعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين، توضّح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها قانون الخدمة المدنية وسائر التشريعات المعمول بها، التي يجب على الموظف الإلمام بها.

5. حقوق الموظفين

نصّ قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 على جملة من الحقوق للموظف العام، كالحق في الراتب والعلاوات والمكافآت والإجازات والترقية وغيرها، والتي لا تختلف عن تلك الحقوق المقررة في الأنظمة المقارنة. سنوضح من جملة هذه الحقوق، الحق في الراتب

والحق في الترقية اللذين قرّرهما المشرّع في قانون الخدمة المدنية المذكور، على النحو التالي:

الحق في الراتب

حاول المشرّع الفلسطيني، من خلال قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، معالجة مشاكل تدني رواتب الموظفين، التي لم تكن تتفق مع الظروف المعيشية والإقتصادية في الأراضي الفلسطينية. فقلّص القانون الفوارق الكبيرة بين رواتب الموظفين. وقد تضمّن القانون جدولاً جديداً للرواتب، يوضح فئات الوظائف وسلم الرواتب، بالإضافة إلى فئة الوزراء والفئة الخاصة.²⁰ تختلف المهام الملقاة على شاغلي هذه الفئات والدرجات، كما يختلف المؤهل العلمي المطلوب فيمن يشغل الوظيفة العامة باختلاف الدرجة والفئة التي يعين فيها، كما يختلف الراتب المقرر لكل درجة ولكل فئة. فيما يلي تفصيل الفئات والدرجات في القانون الفلسطيني:

1- الفئة الخاصة: تشمل هذه الفئة من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية، كرئيس ديوان الموظفين ورئيس هيئة الرقابة العامة، ويتقاضى هؤلاء راتباً ثابتاً كالوزراء. ولم يحدّد القانون الجديد قيمة الراتب الذي تتقاضاه هذه الفئة.

2- الفئة الأولى: تشمل هذه الفئة الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا. وتنقسم بحسب جدول الرواتب الى ثلاث درجات مالية، (أ)

²⁰ لمزيد من التوضيح أنظر: المادة 51 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

و(ب) و(ج) . يصل إجمالي الراتب لموظفي الدرجة (أ) إلى 6000 شيقل (في حدود 1250 دولار)، ويصل إجمالي الراتب لموظفي الدرجة (ب) إلى 5250 شيقل، بينما يصل إجمالي الراتب لموظفي الدرجة (ج) إلى 4500 شيقل.

3- الفئة الثانية: تشمل هذه الفئة الوظائف التخصصية في مختلف المجالات. وتنقسم بحسب جدول الرواتب الى ست درجات مالية. إجمالي راتب الدرجة الأولى 3400 شيقل، والثانية 3000 شيقل، والثالثة 2700 شيقل، والرابعة 2400 شيقل، والخامسة 2100 شيقل، والسادسة 1850 شيقل.

4- الفئة الثالثة: تشمل هذه الفئة الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية. وتنقسم بحسب جدول الرواتب الى سبع درجات مالية. يصل إجمالي راتب الدرجة الأولى 3000 شيقل، والثانية 2700 شيقل، والثالثة 2400 شيقل، والرابعة 2100 شيقل، والخامسة 1850 شيقل، والسادسة 1650 شيقل، والسابعة 1450 شيقل.

5- الفئة الرابعة: تشمل هذه الفئة الوظائف الحرفية. وتنقسم بحسب جدول الرواتب الى أربع درجات مالية. يصل إجمالي راتب الدرجة الأولى 1850 شيقل، والثانية 1650 شيقل، والثالثة 1450 شيقل، والرابعة 1200 شيقل.

6- الفئة الخامسة: تشمل هذه الفئة وظائف الخدمات كالحراس والسعاة. وتنقسم بحسب جدول الرواتب الى أربع درجات مالية. يصل إجمالي راتب الدرجة الأولى 1650 شيقل، والثانية 1450 شيقل، والثالثة 1200 شيقل، والرابعة 1000 شيقل.

رغم محاولة المشرّع الفلسطيني رفع سقف رواتب الموظفين إلا أنه إبتعد كثيراً عن أحد أهم أسس تحديد الراتب وهي كفايته، وهذا ينطبق على الشريحة الكبرى من الموظفين الذين لا تصل رواتبهم إلى الحد الأدنى المطلوب.

الحق في الترقية

ينصّ قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 على الشروط والمعايير اللازمة لترقية الموظفين العاميين،²¹ وهي لا تختلف كثيراً عن الشروط والمعايير الواردة في تشريعات الدول المختلفة. وقد أخذ المشرّع الفلسطيني بنظام الجمع بين معياري الأقدمية والكفاءة في ترقية الموظف.

²¹ أنظر المواد 43 - 48 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

المبحث الثاني: الوظيفة العامة من الناحية العملية²²

أولاً: التعيين في الوظائف العامة

في أعقاب استلامها الحكم في المناطق الفلسطينية في عام 1994، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في تشكيل الوزارات والأجهزة الإدارية والمؤسسات المختلفة. وكان من الطبيعي أن تحتاج مؤسسات السلطة المختلفة إلى عدد كبير من كوادر الموظفين العامين. غير أن عملية التعيين لم تلتزم بالشروط والمبادئ القانونية السليمة. ويمكن تلخيص مظاهر الخلل التي رافقت عملية التعيين بما يلي:

1- تمّت التعيينات في معظم الحالات دون الإعلان عنها، ولم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص.

2- تمّ التعيين في حالات كثيرة لإعتبرات سياسية وحزبية، أو لإعتبرات عائلية، وليس لإعتبرات الكفاءة والمؤهل العلمي.

3- لعبت المحسوبية دوراً بارزاً في التعيين في الوظائف العامة، ودون أن تتوفر في الأشخاص المعيّنين أدنى الشروط اللازمة لإشغالهم تلك الوظائف.

4- تمّت التعيينات في حالات كثيرة دون وجود وظائف شاغرة.

5- تمّ تعيين العديد من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت لهم مهام عديدة، لا يملكون الكفاءة والقدرة على

²² المعلومات الواردة في هذا المبحث مبنية على مقابلات أجريت مع المسؤولين في مؤسسات السلطة الفلسطينية المختلفة، هذا إضافة إلى متابعات الهيئة منذ عدة سنوات للأوضاع الوظيفية في السلطة الفلسطينية.

تنفيذها، وأصبحوا مسؤولين عن موظفين آخرين يفوقونهم في الكفاءة والخبرة والمؤهل العلمي.

ورغم أنه من المفترض أن تخضع التعيينات في الوظائف العامة لرقابة القضاء والمجلس التشريعي، إلا أن المجلس التشريعي لم يمارس دوره الرقابي المرجو في هذا المجال، كما لم يُسجل للقضاء الفلسطيني أي دور في مجال إيقاف تعيينات مخالفة للقانون.²³ ولعل ذلك يرجع إلى عزوف المواطنين المتضررين عن ممارسة حقهم في اللجوء إلى القضاء والطعن في قرارات التعيين، نتيجة جهلهم بحقوقهم، أو لعدم ثقتهم بقدرة القضاء على إنصافهم.

ثانياً: تدريب وتأهيل الموظفين

من خلال تجربة السلطة الفلسطينية في مجال تدريب وتأهيل الموظفين، ظهرت العديد من المظاهر السلبية، يمكن إجمال أهمها بما يلي:

1. غياب الجهات المختصة في تدريب الموظفين لا يوجد في السلطة الفلسطينية معهد متخصص أو معاهد متخصصة لتدريب الموظفين. وقد أنيطت مهمة تدريب موظفي القطاع العام بديوان الموظفين العام، الذي يقوم بهذا الدور بالتنسيق مع مؤسسات ووزارات السلطة المختلفة. في كثير من الأحيان، تقوم المؤسسات

²³ تم الحصول على هذه المعلومات من أرشيف القضايا والأحكام الخاصة بمحكمة العدل العليا صاحبة الاختصاص في النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية المعيبة.

الرسمية بشكل مستقل بتدريب موظفيها عبر التنسيق مع مؤسسات وهيئات دولية، سواء بتنفيذ التدريب محلياً أو بإرسال الموظفين لتلقي الدورات التدريبية في الخارج.

2. غياب سياسة واضحة لتدريب الموظفين

تفتقر البرامج التدريبية التي يجري تنفيذها في مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى خطة واضحة تأخذ بجديّة الإحتياجات الحقيقية للموظفين العاملين. كما أن البرامج القائمة لا تقدم تدريباً لسائر موظفي الأجهزة والمؤسسات الإدارية القائمة، المركزية منها والمحلية. ومن الملاحظ أيضاً أن التدريب في المؤسسات الرسمية لا يتم بصورة منتظمة. وإذا تمّ التدريب خارج البلاد، تدخل إعتبرات المحسوبية في إيفاد الموظفين، وينظر إلى التدريب في هذه الحالة على أنه فرصة للسفر والسياحة، وليس لكسب الخبرة والمهارة. وفي بعض الحالات يتم تكرار إرسال نفس الموظف للتدريب، مع أنه لا يشغل الوظيفة ذات العلاقة بالبرنامج التدريبي. أضف إلى ذلك أن برامج التدريب الحالية لا تراعي الإحتياجات للمدى المتوسط أو البعيد.

ثالثاً: حقوق الموظفين

رواتب الموظفين

يتراوح الراتب الأساسي للموظف في السلطة الفلسطينية بين 4500 (أي أقل من ألف دولار) شيقل للمنصب الوزاري، و790 شيقل

لموظفي أدنى درجة في السلم الإداري. ويشكل موظفو الدرجات الدنيا الأغلبية العظمى من الجهاز الإداري الفلسطيني.²⁴

بمقارنتها بالأوضاع الإقتصادية السائدة في الأراضي الفلسطينية، نجد أن رواتب الموظفين لا تلبي إحتياجات المعيشة، وبالتالي لا يتوفر الحد الأدنى من الرضا عن تلك الرواتب من قبل الغالبية القصوى من الموظفين. وقد شهدت الأراضي الفلسطينية خلال العامين الأخيرين متغيرات إقتصادية بارزة. فقد انخفضت قيمة الشيقل الإسرائيلي، ما أدى إلى إرتفاع أسعار السلع والخدمات، وبالتالي تدنت القيمة الشرائية للرواتب. جدير بالذكر أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تربط رواتب الموظفين بجدول غلاء المعيشة.

لقد إنعكس تدني الرواتب على أداء الموظفين، وتسبب في خلق حالة من اللامبالاة لديهم، الأمر الذي إنعكس بدوره سلباً على أداء الجهاز الوظيفي بشكل عام.

ترقية الموظفين

تعتبر الترقية من الحقوق الأساسية للموظف، وتشكل حافزاً أمامه للتفاني في أداء مهام وظيفته. وفي هذا الصدد لا يتم التقييد في المؤسسات الفلسطينية في كثير من الأحيان بشروط إستحقاق الترقية. فعامل الكفاءة وحسن الأداء، أو حتى عامل الأقدمية، لا يلعب دوراً رئيسياً في ترقية الموظف، وإنما تدخل العديد من الاعتبارات

²⁴ جدول المرتبات المعمول به لموظفي السلطة الفلسطينية إعتباراً من 1995/1/1.

الخارجية، كالاختبارات الحزبية أو العائلية، أو المصالح الشخصية، أو المحسوبية. وهناك الكثير من الموظفين في مؤسسات السلطة، ممن إستحقوا الترقية على أساس الأقدمية على الأقل، لم تتم ترقيةهم تحت ذرائع مختلفة، منها عدم وجود شاغر وظيفي.

خلقت حالات الترقيات المخالفة للقانون إحساساً بالظلم لدى عدد كبير من الموظفين، خاصة عندما يتم ترقية شخص أقل من زملائه من حيث الخبرة أو الكفاءة أو المؤهل العلمي أو الأقدمية. وهذا إنعكس سلباً على فاعلية وحسن سير الجهاز الوظيفي بشكل عام.

رابعاً: أهم مواطن الخلل في الجهاز الوظيفي

1. التضخم الوظيفي وغياب الهيكلية الإدارية

يقصد بالتضخم الوظيفي زيادة عدد الموظفين في مؤسسات الدولة المختلفة عن حاجتها الفعلية. فقد نتج عن سياسة التعيينات العشوائية وغير المدروسة في مؤسسات السلطة الفلسطينية تضخماً وظيفياً، أثر سلباً على أداء الجهاز الوظيفي، وخلق ما يسمى بظاهرة البطالة المقنعة، مضيفاً بذلك أعباءً مالية كبيرة على ميزانية بعض الوزارات بصفة خاصة،²⁵ وعلى ميزانية السلطة الوطنية بصفة عامة. فالموازنة العامة للسلطة الفلسطينية تعاني من العجز، في الوقت الذي

²⁵ على سبيل المثال، تستنزف رواتب الموظفين في وزارة الشباب والرياضة ما قيمته 60% من الأموال المقررة للوزارة.

وصل فيه عدد الموظفين، وفق تقديرات عام 2001، حوالي 130 ألف موظف، يتلقون حوالي 686 مليون دولار رواتب، أي ما نسبته 63,7% من إجمالي النفقات الجارية.²⁶

وقد نتج عن التضخم الوظيفي في مؤسسات السلطة الفلسطينية مظاهر سلبية، يمكن إجمالها بما يلي:

أ. وجود عدد كبير من الموظفين في الوظائف العليا في مؤسسات السلطة الفلسطينية، يبرز هذا الأمر بشكل جلي في شاغلي منصب مدير عام في الوزارات والمؤسسات المختلفة.

ب. وجود أعداد من الموظفين في المؤسسات المختلفة لا تُسند إليهم أية مهام أو مسؤوليات، لأن تعيينهم لم يكن على وظائف شاغرة.

ج. وجود أكثر من موظف لإشغال ذات الوظيفة.

د. كثرة المستشارين في مؤسسات السلطة المختلفة، دون تحديد المجال الذي يقدمون فيه إستشاراتهم، ودون وجود وصف وظيفي لهم.

هـ. وجود أعداد من الموظفين المعينين على كادر بعض الوزارات أو المؤسسات العامة دون أن يداوموا.

²⁶ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السابع، ص ص 125 - 126.

و. وجود موظفين عيّنوا في مؤسسة أو وزارة معينة، إلا أنهم فرزوا للعمل في مرافق أخرى، عامة أو خاصة.

كذلك يفتقر الجهاز الوظيفي الفلسطيني إلى هيكليات تنظيمية واضحة ومقرّة من مجلس الوزراء. فلا توجد أنظمة إدارية واضحة تبين الوصف الوظيفي للموظفين وتحدد طبيعة العلاقات الأفقية والعمودية داخل المؤسسة الواحدة.²⁷ هذا إضافة إلى عدم وضوح المعايير التي يتم على أساسها التعيين في بعض الوظائف. فمثلاً، لا يوجد معيار واضح لإختيار شاغلي وظائف مدير C أو مدير D ، أو درجة رئيس قسم أو رئيس شعبة. فقد يشغل هذه الوظائف موظف من الدرجة الثالثة، وقد يقوم بأعبائها موظف من الدرجة السادسة. كما لا يقتصر التباين على درجات الموظفين، وإنما تتباين أيضاً واجبات ومسؤوليات شاغلي هذه الوظائف من مؤسسة عامة إلى أخرى.

أدى غياب الهيكليات الإدارية السليمة إلى تشويه الهيكل الوظيفي للوزارت والمؤسسات الحكومية، وإلى إرتفاع عدد شاغلي الوظائف العليا، الذين إقتربوا في بعض الحالات من عدد الموظفين من الدرجات الدنيا.²⁸ وبرز في بعض الوزارات هياكل وظيفية مقلوبة، نتجت عنها إشكاليات داخلية وتضارب في الصلاحيات والمسؤوليات. أثر هذا كله سلباً على أداء الجهاز الوظيفي.

²⁷ لمزيد من التوضيح، أنظر التقارير السنوية للهيئة، الرابع والخامس والسادس والسابع.

²⁸ على سبيل المثال، 40% من موظفي وزارة الشباب والرياضة يحملون درجة مدير فما فوق.

2. سوء توزيع الموظفين

من بديهيات علم الإدارة أن يجري توزيع الموظفين على المؤسسات العامة والوزارات طبقاً للأعمال والواجبات المحددة لهم مسبقاً، بعد التأكد من أن الموظف يملك الحد الأدنى من الخبرة والمؤهل اللازمين للقيام بهذه الأعمال. إلا أن توزيع الموظفين في مؤسسات السلطة إفتقر إلى سياسة واضحة تستهدف توظيف العنصر البشري توظيفا إنتاجياً، وقد جرى توزيع الموظفين خلال السنوات السابقة بشكل عشوائي في كثير من الأحيان. يظهر سوء توزيع العاملين في مؤسسات السلطة الفلسطينية في صور عدة، أهمها:

أ. وجود عدد كبير من الموظفين في بعض المؤسسات الرسمية يفوق حاجة المؤسسة. هذا في حين يظهر نقص واضح في عدد الموظفين في مؤسسة أخرى.

ب. عدم المساواة في توزيع الموظفين أصحاب الكفاءات والخبرات العلمية والإدارية أو الفنية بين المؤسسات والأقسام الإدارية المختلفة. فعلى سبيل المثال، هناك عدد من المحاسبين أو الإداريين في دائرة معينة يشغلون نفس الوظيفة، وهي ليست بحاجة إلا إلى بعضهم. في المقابل، نجد بعض الدوائر والمؤسسات التي تنقصها مثل هذه الخبرات والتخصصات.

ج. تكديس الموظفين ذوي الكفاءات والخبرات بأعداد كبيرة في الإدارات الرئيسية للوزارات والمؤسسات وفي المدن الكبرى، بينما تعاني الإدارات أو الأجهزة الفرعية من نقص الكفاءات والخبرات. فمثلاً، هناك ثلاثة أطباء تخصص أمراض جلدية في عيادة حكومية

تقع وسط المدينة، في الوقت الذي تفتقر فيه العيادات في القرى التابعة لتلك المدينة لمثل هذا التخصص.

د. عدم وضع الموظف في الوظيفة التي تتلاءم مع تخصصه وخبراته. فهناك موظفون يشغلون وظائف لا علاقة لها بمؤهلاتهم أو خبراتهم. فمثلاً، موظف يحمل مؤهلاً عالياً في الجغرافيا يشغل وظيفة في إدارة المخازن في إحدى الوزارات، وموظف آخر يحمل مؤهلاً علمياً في تخصص الصيدلة يعمل بوظيفة إدارية في الإذاعة والتلفزيون.

أما أهم الأسباب التي أدت إلى سوء توزيع العاملين في مؤسسات السلطة، فهي:

- 1- غياب جهة مركزية مختصة في توزيع الموظفين على إدارات ومؤسسات السلطة، وترك الأمر لتقدير المسؤولين الإداريين.
- 2- غياب سياسة واضحة بشأن إستيعاب القوى العاملة في الوظائف العامة؛ فخلال السنوات السابقة كان باب التوظيف مفتوحاً في إدارات ومؤسسات السلطة دون حاجة فعلية في كثير من الحالات.
- 3- النزعة البيروقراطية عند بعض المسؤولين الإداريين الذين يغرقون إداراتهم بأعداد كبيرة من الموظفين، دون النظر إلى الكفاءة أو المؤهل العلمي، إنطلاقاً من أنه كلما زاد موظفو إداراتهم زادت سلطاتهم.

3. التسبب الوظيفي

يُقصد "بالتسبب الوظيفي" عدم إلتزام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بدقة وأمانة، وعدم إنتظامه بساعات الدوام الرسمية. فقد ساهمت الأوضاع الراهنة الناجمة عن إنتفاضة الأقصى في إبراز ظاهرة التسبب الوظيفي في وزارات ومؤسسات السلطة المختلفة. ويأخذ التسبب الوظيفي صوراً عدة أهمها:

- 1- عدم التقيد بأوقات الخدمة.
- 2- تأجيل أداء الأعمال دون مبرر.
- 3- عدم قيام الموظف بالأعمال الموكولة له والإتكال على غيره من الموظفين.
- 4- عدم إحترام الموظف جمهور المتعاملين مع مؤسسته أو جهازه الإداري.
- 5- كثرة التمارض وإحضار التقارير الطبية.
- 6- إستنزاف كافة الإجازات العارضة دون وجود أسباب حقيقية.
- 7- إنشغال الموظف في قراءة الصحف، أو اللعب على أجهزة الكمبيوتر، وإستعمال أجهزة الهاتف لأغراض شخصية.
- 8- الخروج من العمل لأداء بعض الأعمال الخاصة، أو العمل أثناء وقت الخدمة أو بعدها بمهنة أخرى، رغم مخالفة ذلك للقانون.
- 9- عدم تحري الدقة والإحتراز في أداء المهام.

ويمكن إرجاع ظاهرة التسبب الوظيفي في مؤسسات ووزارات السلطة الفلسطينية للأسباب عدة، أهمها:²⁹

1- تدني رواتب الموظفين وعدم كفايتها لتلبية الحد الأدنى من متطلبات العيش اللائق والكرام، الأمر الذي دفع ببعضهم إلى الإستهتار بشؤون الوظيفة، والسعي للعمل في وظائف أخرى.

2- عدم وجود نظام رقابي فعال، يشترك الموظفون في وضع أسسه ومعاييرها، يُقصد به تنبيه الموظف للسلوك الخاطيء من جهة، وتوجيهه لما يجب عليه فعله من جهة أخرى.

3- كثرة الموظفين الذين أسندت لهم مهام وظيفية واحدة، في الوقت الذي لا تحتاج فيه الوظيفة الواحدة سوى موظف واحد أو اثنين. ما نتج عن ذلك قيام بعض الموظفين بمهام الوظيفة جميعها، بينما لا يقوم الموظفون الآخرون بأي عمل.

4- عدم وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وعدم توفر القدوة الحسنة المتمثلة بالقيادة الإدارية. فالرؤساء الإداريون أو المستويات العليا من الموظفين، في كثير من الحالات، لا يتمتعون بالمؤهل والخبرة والكفاءة اللازمة لقيادة مرؤوسيه، ولا يملكون

²⁹ هذه المعلومات مبنية على مقابلات تم إجرائها مع عدد من المسؤولين والموظفين في مؤسسات ووزارات السلطة الفلسطينية المختلفة، هذا إضافة إلى متابعات الهيئة للأوضاع الوظيفية في السلطة الفلسطينية خلال السنوات الماضية.

بالتالي القدرة على تطوير المؤسسة. هذا أدى إلى خلق حالة من عدم الثقة من الموظفين تجاه مسؤوليهم.

5- إنشغال بعض المسؤولين في أعمال خاصة، وعدم توفر الوقت لديهم لمتابعة شكاوى الموظفين، الأمر الذي خلق حالة من عدم الإكتراث لدى كثير من الموظفين.

6- عدم إحترام التسلسل الإداري داخل المؤسسة، وعدم إمتثال الموظف لتعليمات مسؤوله المباشر، معتمداً في ذلك على قرابته أو صلته بمسؤول أعلى. كذلك عدم تجاوب المسؤول الأعلى مع بقية الرؤساء الإداريين لضبط وتأديب بعض الموظفين بسبب صلتهم أو قرابتهم به.

إستنتاجات وتوصيات

يعاني الجهاز الإداري في السلطة الفلسطينية، ضمن أمور أخرى، من سوء التنظيم، والترهل، والتضخم. ورغم صدور قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 والذي وحدّ وحدّ التشريعات المتعلقة بهذا الموضوع، إلا أن هذه الخطوة بقيت منقوصة، بسبب عدم تطبيق جزء كبير من أحكام القانون، خاصة ما يتعلق بشقه المالي. وإذا كان قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الجديد يُشكّل خطوة هامة باتجاه تحسين أوضاع الجهاز الوظيفي في السلطة الفلسطينية، فإن التطبيق السليم لهذا القانون، والإلتزام بكافة نصوصه من قبل مختلف الجهات المسؤولة، من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز الكثير من السلبيات.

وفيما يلي مجموعة من التوصيات التي نرى ضرورة تبنيها للنهوض بالجهاز الوظيفي الفلسطيني:

1. قيام السلطة على وجه السرعة في حل الإشكاليات التي تعترض تطبيق قانون الخدمة المدنية بشقيه الإداري والمالي، وإقرار اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون.

2. الإستغناء عن كافة الموظفين الذين لم يباشروا أعمالهم في الوظائف التي تمّ تعيينهم بإشغالها.

3. إعادة توزيع الموظفين بين الوزارات والمؤسسات والأجهزة الحكومية المختلفة، بنقل بعضهم من الوزارات والمؤسسات التي

تعاني من تضخم وظيفي إلى الوزارات والمؤسسات التي تعاني من نقص في الكادر أو في الخبرات.

4. العمل على تحقيق مبدأ وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وذلك حتى يتحقق الإستقرار النفسي للموظفين، ويتم الإستفادة المثلى من خبراتهم وقدراتهم.

5. إنشاء معهد أو مركز خاص بتدريب الموظفين، تكون مهمته إعداد وتدريب الموظفين وفق سياسة تدريبية مدروسة، بالتنسيق مع مختلف المؤسسات والأجهزة الحكومية. هذا مع ضرورة متابعة خطط وبرامج التدريب، والتأكد من نتائجها على مستوى أداء الموظفين.

6. في حدود الإمكانيات المتاحة، العمل على زيادة رواتب الموظفين، وربط تلك الرواتب بجدول غلاء المعيشة.

7. الإلتزام بأحكام قانون الخدمة المدنية في أي تعيينات تتم لاحقاً، وعدم الخروج عن المعايير والشروط الخاصة بذلك، وإعادة النظر في التعيينات والترقيات التي تمت مخالفة للقانون.

8. مباشرة دور رقابي جدّي على الموظفين، وإيقاع الجزاءات التأديبية بحق المتسببين أو غير القائمين بواجباتهم الوظيفية، والعمل على توعية الموظفين بضرورة الإلتزام بالقيم والمبادئ الأخلاقية في ممارسة وظائفهم.

9. قيام المجلس التشريعي بدور رقابي فاعل على التعيينات للوظائف العامة.

10. تشكيل لجنة من الخبراء لمعالجة الموروث من تلك التعيينات التي تمت على أسس غير سليمة خلال السنوات الـ 8 الماضية.

وأخيراً، إن أي عملية إصلاح لا تأخذ في الإعتبار إصلاح حال الجهاز الوظيفي، تظل عملية مبتورة. ذلك أن معالجة إشكالات الجهاز الوظيفي من شأنها أن تسهم، إلى حد كبير، في إنجاز عملية الإصلاح الشاملة، التي ظهرت بشائرها في الفترة الأخيرة.

