

## النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية

### الجزء الثاني

## تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية

### فهرس المحتويات

1.....	- تمهيد:
1.....	- المقدمة:
2.....	- عوامل رافقت المؤسسات العامة التنفيذية منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية:
3.....	- الإطار القانوني لتعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
4.....	- الإطار المؤسسي لتعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
8.....	- إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
9.....	- غياب سياسة واضحة في تحديد الدرجات الوظيفية لشاغلي رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
9.....	- الاعتبارات السياسية قبل شروط الكفاءة في تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
10.....	- الشفافية في إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
11.....	- الرقابة والمساءلة في إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية:
13.....	- الخلاصة:
14.....	- التوصيات:
15.....	- العرارج:



# تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية

## تمهيد:

## المقدمة:

قبل الدخول إلى موضوع تعيينات رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية لا بد من التعرف على ماهية المؤسسات العامة ومرجعياتها وما الحاجة إلى إنشائها في ظل وجود وزارات حكومية في الدولة.

وعلى الرغم من وجود تعريفات كثيرة للمؤسسة العامة، إلا أن المتفق عليه في الفقه الإداري، هو أنها «منظمة إدارية عامة، تتمتع بالشخصية القانونية و المعنوية العامة، وكذلك بالاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة (رابطة) التبعية والخضوع للرقابة الإدارية، وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني»<sup>1</sup>.

فإلى جانب الإدارات الحكومية المركزية (الوزارات)، تنشئ السلطة التنفيذية في الدولة المؤسسات 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، وبالأستقلال عنها. غير أن استقلال 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<sup>2</sup>.

وفيما يتعلق بالنظام القانوني الفلسطيني فان تعريف المؤسسات العامة يشوبه الغموض والضبابية نأج عن عدم تعريف موحد للمؤسسة العامة في التشريعات العامة حيث قدم التعريف بما يتواءم وأهداف القانون الواردة فيه كما هو في قوانين (سلطة النقد، اللوازم العامة، الموازنة العامة، والخدمة المدنية)<sup>3</sup>. وعلى الرغم من أن استخدام مصطلح "مؤسسات غير وزارية تنفيذية" التابعة للسلطة التنفيذية هو الشائع على المستوى الرسمي للدلالة على المؤسسات العامة التابعة للسلطة التنفيذية إلا أن القانون الأساسي أشار إلى عدد من المؤسسات العامة والتي لا تتبع أو تخضع للسلطة التنفيذية مثل سلطة النقد والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان والحكمة الدستورية والتي سيتناول التقرير أيضاً بعضها كأمثلة على آليات تعيين رؤسائها.

استكمالاً للجزء الأول من تقرير النزاهة والشفافية في تعيينات «المناصب العليا» الصادر عن مؤسسة أمان والذي بحث في تعيينات الفئة العليا، يأتي هذا التقرير كجزء ثاني من التقرير ويستهدف تعزيز عملية النزاهة والشفافية في تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية. ولهذا الغرض سيعمل التقرير على مراجعة الإطار القانوني المنظم لهذه العملية وواقع ما يمارس فعلاً في التطبيق من حيث طبيعة الآليات والإجراءات لهذه التعيينات وفحص مدى انسجام هذه الآليات مع مبادئ النزاهة والشفافية التي تضمن تكافؤ الفرص بين جميع المتنافسين. بالإضافة إلى تسليط الضوء على التحديات وطبيعة الخلل في هذه الإجراءات، وتقديم توصيات تساهم في معالجة هذه الإشكاليات.

ويقصد بالمناصب العليا لأغراض التقرير «المناصب التي يعين بها موظفون حكوميون كرؤساء لمؤسسات عامة غير وزارية تنفيذية بمراسيم من الرئيس وتقع درجاتهم الوظيفية بدءاً من مدير عام إلى درجة وزير»، وهو ما يقع حسب قانون الخدمة المدنية ضمن الفئتين العليا والخاصة بغض النظر عن المسمى الوظيفي الذي يتراوح بين مدير عام أو رئيس أو رئيس تنفيذي.

وينطلق التقرير من مبدأ أن التعيين في المناصب العليا يشترط احترام حق المساواة بالفرص في شغل الوظائف العامة أمام المواطنين المنصوص عليه في القانون الأساسي، بالإضافة إلى الفهم الدستوري العام المتضمن في أحكام المادة 69 من القانون الأساسي والتي تمنح صلاحية إنشاء المؤسسات العامة التنفيذية وتعيين رؤسائها إلى مجلس الوزراء. وأن دعم عملية التعيين وإكسابه الصفة الرسمية من خلال صدور مرسوم من قبل الرئيس بترسيم ذلك بالمصادقة على قرارات مجلس الوزراء لتعيين شاغلي المناصب العليا، إن هذه التراتبية في إجراءات التعيين تضمن صلاحية الرئيس في الرقابة على أعمال الحكومة فيما يتعلق باحترام شروط ومعايير شغل أي من هذه الوظائف وهذا يعطي الرئيس حق إيقاف ما هو مخالف للقانون.

إن ما تقدم يؤكد على حقيقة جوهر وفلسفة التشريع التي أسندت إلى الرئيس صلاحية إصدار مراسيم التعيينات العليا على إعطاء قوة لهذه المناصب، ورقابة دستورية على احترام شروط شغلها بهدف تحميل من يتبوعوها مسؤولية عالية أثناء أدائهم مهامهم وبشكل نزيه ومسئول. وإخضاع هذه المؤسسات العامة وشاغليها إلى القواعد العامة التي تحكم عمل السلطة التنفيذية مع مراعاة أحكام القانون الخاص لكل مؤسسة أو نطاقها المالي والإداري كون بعض منها يتمتع بالاستقلال في هذا المجال.

1. <http://forum.univbiskra.net/index.php?topic=14566.0> تاريخ الدخول

14/1/2012

2. معن ادعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية- الاشكاليات والجلول- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير 33، رام الله 2003

3. بلال البرغوثي، الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين، امان، 2007

## عوامل رافقت المؤسسات العامة التنفيذية منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية

بالإطار القانوني الناظم لعملها. وتحديد آليات المساءلة والمتابعة لعملها.

قامت بعض الحكومات المتعاقبة بعد استحداث مجلس الوزراء ببعض الإصلاحات حيث صدرت مجموعة من القرارات تضمنت تبعية بعض المؤسسات العامة إلى الوزارة الأقرب لطبيعة عملها. مع بقاء الشخصية المعنوية لتلك المؤسسات ودمج أخرى بالوزارات الأقرب لطبيعة عملها. بحيث أصبحت جزءاً من الهيكل التنظيمي للوزارة وبالتالي فقدت وصفها باعتبارها مؤسسة عامة وإلغاء بعض المؤسسات وإنشاء مؤسسات أخرى<sup>4</sup>.

سجلت عملية الإصلاحات التي بدأتها الحكومات المشكلة بعد استحداث مجلس الوزراء وقبل حكومة عام 2006 تراجعاً أمام تعقيدات التداول السلمي للسلطة بعد فوز حركة حماس في الانتخابات. وتنازع الحزبين (فتح وحماس) على السيطرة على المؤسسات. حيث أخذت حكومة حماس عام 2006 بعض القرارات بفصل بعض المؤسسات العامة عن الوزارات وإحاقها بمؤسسة مجلس الوزراء. وبالمقابل أقدم الرئيس على تحويل تبعية بعض المؤسسات من مجلس الوزراء إلى الرئاسة. ومن الأمثلة على ذلك هيئة الحج والعمرة التي فصلها مجلس الوزراء عام 2005 عن وزارة الأوقاف وأعادتها حكومة حماس إلى وزارة الأوقاف بقرار صدر بتاريخ 16/11/2006. وبعد ذلك صدر قرار عن مجلس الوزراء يحمل الرقم رقم (27) لسنة 2007 أعاد فصل هيئة الحج والعمرة عن وزارة الأوقاف. وكذا الأمر بالنسبة لسلطتي الطيران المدني والموانئ البحرية التي أصدرت حكومة حماس قرار رقم 46 لسنة 2006 بنقلها من مكتب الرئيس إلى وزارة المواصلات. إضافة إلى التغييرات التي حصلت بشأن هيئة الشؤون المدنية وصندوق الاستثمار وهيئة الإذاعة والتلفزيون وتبعية الإشراف على السفارات لاحقاً.

أدت هذه التجاذبات إلى تغيير في ملامح هيكلية السلطة التنفيذية فأصبح مكتب الرئيس يتابع أجساماً تنفيذية موازية للأجسام الموجودة في مجلس الوزراء. وكان السلطة التنفيذية أصبحت ذات ذراعين أحدهما في مكتب الرئيس والآخر في مجلس الوزراء.

وبعد وقوع الانقسام السياسي عام 2007 استأنفت حكومة د. سلام فياض عملها في مجال الإصلاحات في الضفة الغربية. وانشغلت حكومة حماس في غزة بإنشاء أجسام ومؤسسات موازية محصورة عملياً في القطاع. ومن ضمن ما قامت به حكومة د. سلام فياض هو تشكيل لجنة وزارية خاصة للتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية - كما تم تسميتها - بقرار رقم (12/05/م.و.س.ف) لسنة 2007 انبثق عنها لجنة فنية عام 2008 كلفت بإعداد قاعدة بيانات شاملة ومحدثة حول كافة

4. بلال البرغوثي. مصدر سابق

تأثرت المؤسسات العامة بالمراحل التي مرت بها السلطة التنفيذية في السلطة الوطنية منذ تأسيسها من حيث توزيع الصلاحيات فقبل تعديل القانون الأساسي كانت الصلاحيات التنفيذية تتركز بيد رئيس السلطة. ومن ضمنها إنشاء المؤسسات العامة والتعيينات بها وتحديد تبعيتها. وبعد تعديل القانون الأساسي واستحداث المواد الخاصة بمجلس الوزراء. نقلت العديد من الصلاحيات التنفيذية التي تمتع بها الرئيس إلى مجلس الوزراء ومن أهمها صلاحية إنشاء المؤسسات العامة التنفيذية والإشراف عليها وتبعيتها وتعيينات رؤسائها.

ساد في بدايات تأسيس السلطة الوطنية طابع العشوائية الكبيرة في إنشاء المؤسسات العامة حيث لم تكن آنذاك رؤية واضحة للشكل الذي يجب ان تكون عليه هيكلية السلطة. فقد أنشئ عدد كبير من المؤسسات العامة تحت مسميات مختلفة (هيئة. سلطة. لجنة. مجلس أعلى ... الخ) إلى جانب الوزارات ومنها ما أنشئ لخدمة المصلحة العامة بمبررات قانونية واضحة وأخرى أنشأت دون مبررات واضحة لوجودها.

وهذا يفسر الاختلاف في آلية إنشاء هذه المؤسسات. والذي استمر حتى بعد إنشاء مؤسسة مجلس الوزراء عام 2003 بالانفصال عن مؤسسة الرئاسة. حيث نجد من هذه المؤسسات ما هو منشأ بموجب قوانين مقرر من المجلس التشريعي مثل سلطة النقد. ومنها ما هو منشأ بموجب مرسوم رئاسي مثل سلطة البيئة. ولاحقاً نجد مؤسسات نشأت بموجب قرارات بقوانين صادرة عن الرئيس في ظل غياب المجلس التشريعي مثل الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات.

أثقل الواقع العشوائي والتوظيفي الآني والظرفي كاهل السلطة الوطنية المالي والإداري بعدد كبير من المؤسسات العامة. لم يتخذ قرار سياسي حيال مصير العديد منها حتى تاريخه على الرغم من إعادة هيكلية مؤسسات السلطة بعد استحداث مجلس الوزراء والمراحل اللاحقة. وعلى الرغم من تناول هذا الموضوع في أكثر من خطة إصلاح قدمها مجلس الوزراء. فالغالبية العظمى من هذه المؤسسات ما زالت قائمة ومنها ما هو غير فعال والعديد منها لا يخضع لرقابة حقيقية.

لقد عكف مجلس الوزراء بعد استحداثه على تصويب واقع بعض المؤسسات العامة ضمن خططه لإصلاح مؤسسات السلطة حيث ورد في قرار مجلس الوزراء رقم (173) لسنة 2004م بالمصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية أن هناك حاجة إلى توضيح دور ومهام جميع الدوائر الحكومية غير الوزارية التي تم إنشاؤها بموجب مرسوم أو قانون. إضافة إلى ضرورة التزام هذه المؤسسات

إذاً الأصل في إنشاء وتبعية وتعيينات المؤسسات العامة هو مجلس الوزراء مباشرة أو بوزير الوزارة الأقرب لطبيعة عملها. باستثناء ما ورد بشأنه نص خاص في القانون الأساسي فتكون التبعية وفقاً لما تمّ تحديده بنص المادة<sup>7</sup>.

وفي ظل ما نص عليه القانون الأساسي من صلاحية مجلس الوزراء في تعيين رؤساء المؤسسات العامة. يصبح قرار الرئيس في التعيين هو المصادقة على قرار مجلس الوزراء بهدف تحقيق الرقابة على أداء مجلس الوزراء. وإضفاء الهيبة على تعيينات المناصب العليا.

### - قانون الخدمة المدنية المعدل

نصت المادة (16) من قانون الخدمة المدنية المعدل على تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة كما يلي: «يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء».

إن هذه المادة بنصها تنسجم مع روح القانون الأساسي في هذا الموضوع والذي أناط بمجلس الوزراء صلاحية تعيين رؤساء الهيئات العامة.

ونصت المادة (9) من القانون أيضاً على تعريف الفئة الخاصة من موظفي السلطة الوطنية بأنها تشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.

ويعني النصين السابقين في قانون الخدمة المدنية أن الدرجات الوظيفية لرؤساء المؤسسات العامة يجب أن تقع بين الفئة العليا والفئة الخاصة. ولكن وجود النص بهذه الطريقة دون محددات أدى إلى سوء استخدام هذه المادة. فالخضوع لسياسة الاسترضاءات أدت إلى تعيينات عديدة بدرجة وزير مما أدى إلى إهدار المال العام بسبب الامتيازات التي تمنح لحامل هذه الدرجة.

ولمعالجة هذه الإشكالية يتحتم قانونياً تحدي درجات رئيس كل مؤسسة في المرسوم المنشئ لها أو في قرار التعيين لرئيسها. وهذا ما لم تجده في غالبية المراسيم أو القوانين المنشأة للمؤسسات العامة أو حتى في قرار التعيين. الذي يلحق غالباً بعد التسمية بتحديد الدرجة الوظيفية لرئيس المؤسسة.

أدت هذه الإشكالية إلى وجود الكثير من التعيينات بدرجة وزير مما حدا بمجلس الوزراء لاحقاً إلى إصدار قرار يحدد فيه الدرجات الوظيفية لرؤساء المؤسسات العامة.

7. البرغوثي. مصدر سابق

المؤسسات الحكومية غير الوزارية وتقييم جدوى وجود هذه المؤسسات والتوصية إما بإبقائها على وضعها القانوني الحالي أو إتباعها لإحدى الوزارات ذات العلاقة أو إلغائها. وتحديد أسس وآلية تبعتها والأطر القانونية الناظمة لها<sup>5</sup>.

وقد باشرت اللجنة آنذاك عملها وقدمت قائمة بالمؤسسات غير الوزارية والتي بلغت حسب الجدول ما يقارب السبعين مؤسسة. مرفقا بكل منها التوصية الخاصة بها<sup>6</sup>. بعد ذلك توقف عمل اللجنة في نفس العام ولم تعد مفعلة ولم تستكمل إجراءات عملها وتنفيذ توصياتها دون معرفة السبب.

### الإطار القانوني لتعيينات رؤساء المؤسسات العامة

#### - القانون الأساسي

يعتبر القانون الأساسي المعدل لسنة (2003) الإطار القانوني العام الناظم للمؤسسات العامة وتبعتها وتعيينات رؤسائها. فقد نصت المادة 63 من القانون الأساسي على المفهوم العام لعمل مجلس الوزراء: «بأنه الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ. وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي. تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء».

تعطي هذه المادة وبشكل صريح مجلس الوزراء الصلاحية التنفيذية والإدارية. ولكنها تبقى على بعض الاستثناءات لرئيس السلطة التنفيذية. وهذا ما سيوضحه التقرير في موضوع التعيينات.

حددت المادة 69 من القانون الأساسي المعدل اختصاصات مجلس الوزراء بشكل مفصل ومن بينها ما يتعلق بإنشاء المؤسسات والتعيينات فيها «حيث أناط القانون بمجلس الوزراء صلاحيات إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة. على أن ينظم كل منها بقانون. بالإضافة إلى صلاحيات تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون».

وفي نفس الوقت حصر القانون صلاحية الرئيس بتعيين رؤساء المؤسسات العامة بمؤسسات محددة وهي (سلطة النقد. وديوان الرقابة المالية والإدارية. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان).

5. قرارات مجلس الوزراء ومقابلة مع شذى قرشولي مدير عام الإدارة العامة لجودة

الأداء الحكومي. مقابلة بتاريخ 24/1/2012

6. التوصيات الصادرة عن اللجنة الفنية القانونية لاعادة قاعدة بيانات شاملة ومحدثة حول كافة المؤسسات الحكومية غير الوزارية بتاريخ 29/1/2009

## قرار مجلس الوزراء رقم (12/58/07 م.و.س.ف) بشأن تحديد درجة رؤساء السلطات والهيئات والمؤسسات العامة ونوابهم

يعتبر هذا القرار إحدى ركائز الإصلاح في تعيينات المناصب العليا. وعلى وجه التحديد رؤساء المؤسسات العامة، حيث تشكل حائلاً دون الإفراط في منح درجة "وزير" لهذه المناصب .

كما ويمكن اعتباره الإطار الإداري الناظم للمادة (9) والمادة (16) من قانون الخدمة المدنية التي تتعلق برؤساء المؤسسات العامة.

حصر القرار المناصب التي يجب أن تقع ضمن الفئة الخاصة التي يمنح شاغليها درجة وزير. بثلاثة مناصب وهي (ديوان الموظفين العام، ديوان الرقابة الإدارية والمالية، وهيئة التقاعد العام). وهذا ينسجم مع قوانين هذه المؤسسات أو مع روح القانون الأساسي بإخضاع شاغليها لمصادقة المجلس التشريعي أسوة بما يتم بشأن منح الثقة للوزراء<sup>8</sup>. مع الأخذ بعين الاعتبار أن القرار لم يتضمن تحديد درجة محافظ سلطة النقد على الرغم من أن شغله لمنصبه يتطلب الحصول على ثقة المجلس التشريعي.

أما باقي المؤسسات التي وردت في القرار وهي 21 مؤسسة فقد حصر القرار درجاتهم لتقع ضمن الفئة العليا ما بين (A1-A4) وهي على النحو التالي:

ديوان الموظفين العام/وزير، ديوان الرقابة الإدارية والمالية/وزير، هيئة التقاعد العام/وزير، هيئة الحج والعمرة/A1، ديوان الفتوى والتشريع/A1، سلطة المياه/A1، سلطة جودة البيئة/A1، سلطة الأراضي/A1، سلطة الطاقة والموارد الطبيعية/A1، الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء/A1، مفوضية التوجيه السياسي والوطني/A1- A2، مؤسسة رعاية أسر الشهداء /A1- A2، سلطة الطيران المدني/A1- A2، سلطة الموانئ البحرية/A1- A2، هيئة الإذاعة والتلفزيون/A1- A2، هيئة الصناديق العربية والإسلامية/A1- A2، هيئة المدن والمناطق الصناعية/A1- A2، هيئة المعابر والحدود/A1- A2، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار/A1- A2، مؤسسة المواصفات والمقاييس/A1- A2، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)/A1- A3، الأرشيف الوطني/A1- A3، اللجنة الوطنية للثقافة والعلوم/A2- A4، نائب المحافظ/A2- A4

وعلى الرغم من أن هذا القرار يعتبر خطوة على طريق الإصلاح في التعيينات للحد من ظاهرة الواسطة والمحسوبية في منح درجات وظيفية لا تتوافق مع شروط ومعايير شفافة ومضمونة. إلا أنه لم يقدم حصراً لكافة المؤسسات العامة في السلطة وحددها بـ 24 مؤسسة فقط. علماً أن العدد الحقيقي يفوق ذلك بكثير. حيث بقيت درجات رؤساء المؤسسات الأخرى دون

8. انظر المادة 8 من قانون الخدمة المدنية المعدل، والمادة 4 من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية، والمادة 56 من قانون هيئة التقاعد العام

تحديد (على سبيل المثال صندوق تطوير وإقراض البلديات، المفتي العام، المجلس الأعلى للطفولة والأمومة ومجمع فلسطين الطبي، وغيرها من المناصب) ما يجعلها عرضة لتقدير الأفراد، وتنامي المحسوبيات في تحديد الدرجات الممنوحة.

### الإطار المؤسسي لتعيين رؤساء المؤسسات العامة

#### إنشاء المؤسسات العامة التنفيذية وجهة التعيين

تتعدد الجهات المكلفة قانوناً بإنشاء المؤسسات العامة التنفيذية نتيجة عدم تصويب المراسيم والقوانين المنشأة لهذه المؤسسات والتي نشأت قبل تعديل القانون الأساسي عام 2003 الذي منح صلاحية الإنشاء وتعيين مسؤولي جميع هذه المؤسسات لمجلس الوزراء.

وما يتعلق بالجهات المنشأة يجري أيضاً على صلاحيات تعيين رؤساء هذه المؤسسات، حيث نجد اختلافاً في صلاحية تعيين رؤساء هذه المؤسسات ومرجعياتهم وفقاً للقانون كما سيوضحها التقرير. وتختلف طريقة تعيين رؤساء هذه المؤسسات باختلاف ما نص عليه القانون أو المرسوم الرئاسي أو القرار المنشئ لها فمن هذه التعيينات ما هو منوط بالرئيس، ومنها ما هو منوط بمجلس إدارة المؤسسة ومرتبطة بموافقة مجلس الوزراء.

ولاستعراض مرجعيات تعيين رؤساء المؤسسات العامة لا بد من استعراض هذه المؤسسات، ولكن نظراً لعدم وجود قائمة موحدة ومعتمدة لهذه المؤسسات ذات العلاقة في مكتب الرئيس أو مجلس الوزراء أو ديوان الموظفين العام تحصر عدد هذه المؤسسات، سيعكف التقرير على تناول أبرز هذه المؤسسات، وخاصة التي تناولها قرار مجلس الوزراء رقم (12/58/07 م.و.س.ف)، والتي تعتبر حالات دراسة نموذجية من حيث إجراءات التعيين لخدمة أغراض التقرير.

#### المحافظون (خلاف بين مشروع قانون المجلس التشريعي ومرسوم الرئيس عام 2003)

منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى عام 2003 احتفظ الرئيس الراحل ياسر عرفات بمنصب وزير الداخلية. وتابع موضوع إنشاء ومتابعة عمل المحافظات، وأبقى آنذاك على النظام الخاص بالتشكيلات الإدارية الأردني دون تعديل، وعندما تم فصل منصب رئيس مجلس الوزراء عن منصب رئيس السلطة قام الرئيس عرفات بإصدار المرسوم الرئاسي رقم (22) الصادر عام 2003 بشأن اختصاصات المحافظين. مع الإشارة إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني كان قد أقر مشروع قانون التشكيلات الإدارية الذي ينظم كل ما يتعلق بموضوع المحافظين من تعيينات واختصاصات، إلا أن مشروع القانون لم يتم المصادقة عليه من



قبل الرئيس عرفات في حينه بل على العكس من ذلك فقد صدر المرسوم الرئاسي المذكور بدلا منه.

وعلى الرغم من أن النظام الأردني الخاص بالتشكيلات الأردنية استمر باعتباره ساري المفعول، إلا أنه لا يؤخذ بمواده وتم الاستعاضة عنه بالمرسوم الرئاسي، الذي يختلف عنه كلياً فيما يتعلق بآلية تعيين المحافظين.

• نصت المادة 3 من المرسوم الرئاسي بشأن اختصاصات المحافظين أن للمحافظة شخصية اعتبارية مستقلة ولها ميزانيتها الخاصة

• ينص النظام الأردني على آلية تعيين المحافظين في المادة 5 منه: "يعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية وبصدور إرادة ملكية سامية".

• أما المرسوم الرئاسي فقد عدل على هذا النظام فيما يتعلق بآلية التعيين كما يلي: "يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس السلطة الوطنية ويكون بدرجة \_\_\_\_\_". (لم يحدد النظام الدرجة)

• أما مشروع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي فقد نص على أن تكون آلية تعيين المحافظين على النحو التالي: "يعين المحافظ أو يعفى من منصبه بقرار يصدر عن رئيس السلطة الوطنية وبتنسيب من مجلس الوزراء"

**مرسوم رئاسي رقم (15) لسنة 2005م بشأن اجتماعات المحافظين يحسم إلحاق مؤسسة المحافظة والمحافظين بمكتب الرئيس**

يعتبر هذا القرار من القرارات السياسية ذات الطابع الإداري. حيث نظم الرئيس به الآلية الإدارية في مكتب الرئيس لمتابعة أعمال واحتياجات المحافظين بتشكيل دائرة شؤون المحافظين لتتولى المهام التالية<sup>9</sup>:

1. أمانة سر مجلس المحافظين وتنسيق اجتماعاته.
2. متابعة الاتصال مع رئيس السلطة الوطنية فيما يخص شؤون المحافظات والمحافظين.
3. متابعة احتياجات المحافظين مع الوزارات والدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة.
4. متابعة تنفيذ السياسات والخطط العامة المعتمدة في المحافظات.
5. تلقي تقارير المحافظين وإعلامهم بأوامر وتعليمات سيادة رئيس السلطة الوطنية.

9. مرسوم رئاسي رقم (15) لسنة 2005م بشأن اجتماعات المحافظين

6. إنشاء قاعدة بيانات وإعداد التقارير عن نشاط المحافظات.

- **محافظ سلطة النقد:** بموجب قانون رقم (18) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون رقم 2 لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية. يجري تعيين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني. ولم يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فيمن يتبوء هذا المنصب سوى أن يكون فلسطيني الجنسية. أما نائب المحافظ فقد نص القانون المعدل على تعيينه من قبل رئيس السلطة بناءً على تنسيبه من مجلس الوزراء.

- **رئيس لجنة الانتخابات المركزية:** يعين رئيس لجنة الانتخابات بمرسوم رئاسي وفقاً لأحكام المادة 19 قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005 ويعين رئيس وأمين عام لجنة الانتخابات في نفس المرسوم. وقد حدد قانون الانتخابات الشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء اللجنة في المادة 20 على النحو التالي: أن يكون فلسطينياً، ألا يقل عمره عن (35) خمسة وثلاثين عاماً، أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى أو ما يعادلها، أن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة، أن يكون مستقيم الخلق والسلوك وحسن السمعة، ألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في أي من جرائم الانتخابات أو في جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، أن لا يكون موظفاً أو عضواً في إدارة أي جمعية خيرية أو هيئة أهلية، ألا يرشح نفسه في أي انتخابات عامة أو يشترك في الدعاية الانتخابية للمرشحين مدة عضويته في اللجنة.

- **رئيس سلطة المياه:** حسب المادة 14 من قانون المياه رقم 3 لسنة 2002 يعين رئيس سلطة المياه ونائبه بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس المياه الوطني.

- **رئيس ديوان الفتوى والتشريع:** لا يوجد قانون حتى تاريخه ينظم عمل ديوان الفتوى والتشريع. ويعتمد التعيين قانونياً على المرسوم الرئاسي رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع. وتنص المادة رقم (1) من المرسوم على «يشكل ديوان الفتوى والتشريع من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين ويصدر بتعيين رئيس الديوان والموظفين الفنيين قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويتم تعيين الموظفين الإداريين بقرار من وزير العدل طبقاً للأنظمة المعمول بها بناء على اقتراح رئيس الديوان.

- **رئيس سلطة الطاقة:** حسب المادة 2 من قانون سلطة الطاقة رقم 12 لسنة 1995 يعين رئيس سلطة الطاقة بقرار من الرئيس. ولم ينص القانون على أي شرط فيمن يشغل منصب رئيس سلطة الطاقة.

- **رئيس سلطة جودة البيئة:** أنشئت سلطة البيئة لأول مرة

- مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود: وقد أنشئت هذه الإدارة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م واعتبرها إدارة مستقلة إدارياً ومالياً وتتبع مباشرة لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. كما نص على أن مدير عام الإدارة العامة للمعابر والحدود يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

- مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى ومديرها العام: عدل القرار بقانون رقم (10) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة وتنمية أموال اليتامى رقم (14) لسنة 2005م. وحدد فيها أن المؤسسة تدار بمجلس إدارة يعين رئيسه بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وبدوره يعين مجلس الإدارة حسب المادة (11) مدير عام المؤسسة.

- رئيس المجلس الأعلى للطفولة والأمومة: نشأ هذا المجلس بالمرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 1999. وقد حدد المرسوم أن المجلس يعتبر ذو شخصية اعتبارية مستقلة ويتبع للرئيس مباشرة. ونص المرسوم أيضاً على تشكيل مجلس الإدارة بالأسماء وقام بتسمية أعضائه.

- مؤسسة فلسطين المستقبل: اتبعت هذه المؤسسة بالقرار الرئاسي رقم (248) لسنة 2007م إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. مع احتفاظها باستقلالها الإداري والمالي. وقد تضمن القرار تشكيل مجلس الإدارة بالأسماء والصفات.

- رئيس سلطة الموانئ البحرية: ونشأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 47 لسنة 1999 على أن تكون تحت الإشراف المباشر لرئيس السلطة الوطنية. وقد سمي في المرسوم رئيساً (علي شعث) مع احتفاظه بعمله.

- رئيس سلطة الطيران المدني: نشأت سلطة الطيران المدني كسلطة مستقلة تتبع الرئيس مباشرة بالمرسوم الرئاسي رقم 5 لسنة 2003 وقد عين نفس المرسوم المهندس فايز زيدان رئيساً لسلطة الطيران المدني ورئيساً لمجلس إدارة الخطوط الجوية الفلسطينية بدرجة "وزير" رغم عضويته في المجلس التشريعي آنذاك.

- الهيئة الوطنية لمقاومة الاستيطان: نشأت هذه الهيئة بالمرسوم الرئاسي رقم (7) لسنة 2002. وعلى الرغم من نص المرسوم على تبعية الهيئة لمجلس الوزراء إلا أنه نص على تعيين رئيس الهيئة وتحديد درجته بقرار من رئيس السلطة الوطنية.

- مجمع فلسطيني الطبي: أنشئ المجمع بموجب المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2009م. وقد نص المرسوم على تعيين رئيس تنفيذي للمجمع وتحديد راتبه وعلاوته بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الأمناء. ويعتبر المسئول التنفيذي الأول عن إدارة أعمال المجمع ويكون مسئولاً

بموجب مرسوم رئاسي عام 1996<sup>10</sup>. ثم تم تحويلها إلى وزارة عام 1999. أما في عام 2002 فقد تم تحويل الوزارة إلى سلطة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2002 والذي قضى في مادته الأولى بإنشاء «سلطة البيئة» وتكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها وفقاً لأحكام القانون. كما نص البند 3 من نفس المادة بإلحاق سلطة البيئة إلى مجلس الوزراء. ونصت (3) من نفس المرسوم على أن تعين رئيس سلطة البيئة وتحديد درجته بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

ولم يرد في المرسوم أي نص على وجوب تنسيب رئيس هذه السلطة من مجلس الوزراء على الرغم من النص على تبعيةها الإدارية لمجلس الوزراء. كما لم يحدد المرسوم المنشئ أية مواصفات فيمن يتبوأ هذا المنصب.

- المشرف العام للهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون: عند إنشاء هيئة الإذاعة والتلفزيون جرى في بداية السلطة إتباعها إلى وزارة الإعلام وبعد ذلك تم متابعتها مباشرة من قبل الرئيس الراحل ياسر عرفات إلى حين عملية فصل منصب رئيس الوزراء حيث عادت بعدها لتتابع من وزير الإعلام وأخيراً أصبحت اليوم تدار الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون بمرسوم رقم (2) لسنة 2010. وبموجب المادة 5 من النظام يعين مجلس أمناء للهيئة بقرار من الرئيس. ويتم اختيار أعضاء مجلس الأمناء من الشخصيات العامة ذات المشاركة الفعالة في النشاط الفكري والديني والفني والعلمي والثقافي والصحفي والاقتصادي والهندسي والمالي والقانوني والمهتمين بنشاط الشباب والمرأة والطفولة وغيرها من النشاطات.

ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من (9-13) عضواً برئاسة المشرف العام يتم تعيينهم بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من المشرف العام لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.

- المفتي العام/ دار الفتوى والبحوث الإسلامية: نص المرسوم الرئاسي رقم (95) والذي استند إلى توصيات قرار مجلس الوزراء رقم (24/9/11/م.و.أ.ق. لسنة 2005م الصادر في 26/4/2005) أن تتبع دار الفتوى والبحوث الإسلامية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وأن يرأسها المفتي العام للقدس والديار الفلسطينية.

- صندوق الاستثمار الفلسطيني: حدد المرسوم رئاسي رقم (4) لسنة 2006م تبعية شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني إلى الرئيس وكذلك تشكيل مجلس إدارة الصندوق.

10. بعد مراجعة مجلة الوقائع الفلسطينية تبين أنه لا يوجد مرسوم منشور بهذا الصدد. ولكن هذه المعلومة تم اضافتها أثناء ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان لمناقشة مسودة التقرير من قبل مندوب سلطة البيئة السيد جميل مطور والذي قدم وثائق صادرة عن سلطة جودة البيئة تؤكد هذه المعلومة.



أمام مجلس الأمناء عن تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس الأمناء.

- **رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية:** يعين بموجب المادة (4) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية يعين رئيساً للديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي. ويعين نائب رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الديوان. كما يعين المدير العام بقرار من مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الديوان. وقد حدد القانون الشروط الواجب توافرها فيمن يعين رئيساً لديوان الرقابة الإدارية والمالية.

- **رئيس هيئة مكافحة الفساد:** حسب قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لسنة 2005<sup>11</sup> يعين رئيس هيئة مكافحة الفساد بقرار من رئيس السلطة الوطنية. بناءً على تنسيب مجلس الوزراء. وقد كان المشروع الأصلي للقانون ينص على مصادقة المجلس التشريعي على شاغل هذا المنصب. ولكن بسبب تعطل المجلس التشريعي جرى التعديل بشطب هذا الشرط. وقد نص القانون على توفر الشروط التالية في رئيس الهيئة:

1. أن يكون فلسطينياً من أبوين وجدين فلسطينيين ولا يتمتع بأية جنسية أخرى.
2. أن يكون من ذوي الكفاءة والاختصاص.
3. من المشهود له بالنزاهة وحسن السمعة.
4. ألا يقل عمره عن أربعين سنة.
5. ألا يكون قد صدر بحقه حكم قطعي من محكمة مختصة في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو جريمة من جرائم الأموال.

- **رئيس ديوان الموظفين العام:** نصت المادة 8 من قانون الخدمة المدنية المعدل على أن رئيس ديوان الموظفين يعين بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي. بعد قيام مجلس الوزراء بتنسيب المرشح لهذا المنصب للمجلس التشريعي. ومصادقة المجلس التشريعي على تعيينه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

- **رئيس سلطة الأراضي:** نصت المادة (9) من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي على أن رئيس سلطة الأراضي يعين بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء. وقد حدد القرار بقانون مهام رئيس سلطة الأراضي لكنه لم يحدد الشروط الواجب توافرها في شاغل هذا المنصب. كما حدد القانون تبعية سلطة الأراضي إلى الرئيس وليس مجلس الوزراء.

- **رئيس جهاز الإحصاء المركزي:** وفقاً لأحكام المادة 5 من قانون الإحصاءات العامة رقم 5 لسنة 2000 يعين رئيس الجهاز المركزي للإحصاء بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء. ولم يشترط القانون في شاغل هذا المنصب إلا أن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة.

- **رئيس هيئة الحج والعمرة:** بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 27 لسنة 2007 يعين رئيس للهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتنسيب من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس مجلس إدارة الهيئة.

- **رئيس هيئة تشجيع الاستثمار:** نص القرار بقانون رقم (2) لسنة 2011 بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998 في المادة 17 على أنه يكون للهيئة رئيساً تنفيذياً يعين بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس إدارة الهيئة. وقد نصت المادة أيضاً على المهام المناطة بالرئيس التنفيذي. وأنطت بمجلس الإدارة تحديد الراتب والحقوق المالية الأخرى له. ولكن لم تحدد المادة الشروط الواجب توافرها في الرئيس التنفيذي كما لم توضح آليات اختياره والمعايير التي يتم بناءً عليها تنسيبه من قبل مجلس الإدارة إلى مجلس الوزراء

- **مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس:** نص قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000 على تعيين مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب رئيس مؤسسة المواصفات والمقاييس (وزير الاقتصاد الوطني).

- **رئيس هيئة التقاعد العام:** نصت المادة (43) من قانون التقاعد العام على أن رئيس السلطة الوطنية يصدر مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه. ويراعى في اختيارهما القدرة على العمل وتطويره وتنظيمه.

كما نصت المادة 56 من القانون على تعيين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه. ونصت المادة 55 من القانون على المواصفات المطلوبة في رئيس الهيئة بأن يكون متخصصاً في الشؤون المالية والاقتصادية وذو خبرة وكفاءة عالية وحسن السيرة والسمعة والسلوك. ويعتبر المسؤول التنفيذي الأعلى للهيئة.

- **مديرية الأحوال المدنية:** نشأت هذه المديرية بالقانون رقم (2) لسنة 1999م بشأن الأحوال المدنية: ويعين مدير عام المديرية بقرار من رئيس السلطة بعد تنسيب من مجلس الوزراء.

11. صدر بصيغة قرار بقانون في مدينة رام الله بتاريخ 20/ 6/ 2010

العامه. فعلى الرغم من استحداث مجلس الوزراء جسماً إدارياً على هيكلته لمتابعة المؤسسات العامة (غير الوزارية التنفيذية)، إلا أن هذه الدائرة أيضاً غير مفعلة إدارياً ولا يوجد بها موظفون. ويقوم أمين عام مجلس الوزراء والإدارة العامة لجودة الأداء الحكومي في مجلس الوزراء بتولي مهمة متابعة المؤسسات العامة إذا تطلب الأمر وتلبية احتياجاتها واستلام تقاريرها الدورية لرفعها لمجلس الوزراء<sup>12</sup>.

وكذا الحال في مكتب الرئيس حيث لا يوجد جسم إداري محدد لمتابعة أعمال المؤسسات العامة التابعة لمكتب الرئيس باستثناء دائرة شؤون المحافظات. ولكن في بعض الحالات يتولى أمين عام الرئاسة متابعة هذه المؤسسات. ويعتبر المستشار القانوني للرئيس هذا قصوراً في المتابعة الإدارية من قبل مكتب الرئاسة. وحديثاً تم تشكيل لجنة بقرار رئاسي اسمها الفريق الوطني لبنك المعلومات مهمتها تقوم على جمع المعلومات الخاصة بهذه المؤسسات ووضع تصور لكيفية متابعتها. ويرأس هذه اللجنة أحد موظفي الفئة العليا من ديوان الرئاسة ومهمته إعطاء صورة دورية عن كل أجهزة الدولة مع تركيز على المؤسسات التابعة للرئاسة. بالإضافة إلى رصد الخلل في أي جهاز أو وزارة مع تقديم توصية بالعلاج أو الحل وترفع للرئيس<sup>13</sup>.

### إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة

تعتبر مناصب رؤساء المؤسسات العامة من المناصب الحساسة والهامة في مؤسسات الدولة باعتبارها تقوم على إدارة شأن من شؤون الدولة. وهذا يعطي شأغليها أهمية بالغة تتطلب أن يكونوا على قدر عال من المهنية والمواصفات القيادية. والنزاهة والتخصيصية في بعض المواقع.

لم تنص القوانين ذات العلاقة بالتعيين إلا على مبدأ التنسيب فقط دون تحديد الآليات لشغل وظائف الفئة العليا والفئة الخاصة وهذا يعتبر إحدى ثغرات قانون الخدمة المدنية. وبعض مناصب رؤساء المؤسسات العليا تقع ضمن الفئة الخاصة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية وهم بدرجة وزير. والتخصيص بهذه الطريقة يعني الاستثناء، وهذا الاستثناء أيضاً لم ينظم بالآليات<sup>14</sup>.

ويعتبر تقصير الحكومة حالياً ومن قبلها المجلس التشريعي في استكمال تأسيس وشرعية هذه المؤسسات بواسطة قوانين خاصة تنظم عمل المؤسسات العامة حيث استمرت بتشكيل هيئات عامة دون وضع قوانين تحدد تشكيلها وأهدافها والصلاحيات المناطة بها. وآليات تنسيب رؤسائها وتحديد درجاتهم الوظيفية. من العوامل التي أدت إلى إشاعة

- الرئيس التنفيذي للمجلس الأعلى للمرور: نصت المادة 16 من قرار مجلس الوزراء رقم 8 لعام 2009 بشأن نظام المجلس الأعلى للمرور على تعيين الرئيس التنفيذي بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير ويكون بترتيب A1-A3. ويعتبر المسؤول الأول عن إدارة أعمال المجلس. ويكون مسئولاً أمام رئيس مجلس الإدارة عن كافة أعماله.

- مدير عام صندوق تطوير وإقراض البلديات: تشكل الصندوق بقرار مجلس الوزراء رقم (55) لسنة 2007م. وقد نص القرار على أن مدير عام الصندوق يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء

- الرئيس التنفيذي للهيئة الوطنية لشؤون الصناديق والهيئات المالية والإئتمانية العربية والإسلامية: أنشأت هذه الهيئة بقرار مجلس الوزراء رقم (183) لسنة 2005م. وحددت تبعيتها لمجلس الوزراء. كما نص القرار على أن الرئيس التنفيذي للهيئة يعين من قبل مجلس الوزراء. ويكون عضواً بحكم موقعه في مجلس إدارة الهيئة المشكل في نص القرار.

- رئيس الأرشيف الوطني الفلسطيني: نشأ مركز الأرشيف الوطني الفلسطيني في مجلس الوزراء - كما ورد في صيغة القرار المنشئ - بالقرار رقم 152 لسنة 2004 الصادر عن مجلس الوزراء. وقد حدد القرار مهام واختصاصات المركز دون الإشارة بالنصوص إلى من يتأهله وآلية تنسيبه أو تعيينه. ثم تلاه قرار صادر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الوزراء بتعيين رئيس لمركز الأرشيف الوطني.

إن رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية التنفيذية هم موظفو خدمة مدنية حسب قانون الخدمة المدنية إلا أن إجراءات تعيينهم تنحصر داخل مجلس الوزراء وأو مكتب الرئيس. وبعد صدور القرار يجري إرسال مرسوم الرئيس بالصادقة على التعيين إلى ديوان الفتوى والتشريع لنشره في الجريدة الرسمية. وكذلك إلى ديوان الموظفين العام لاعتماد القرار ضمن ملفات الديوان وأيضاً إلى المالية للإجراءات المالية.

ويستمد الإطار المؤسسي بتحديد الرئيس ومجلس الوزراء كمرجعيات اختصاص في تعيين رؤساء المؤسسات العامة من المادة 9/69 من القانون الأساسي والمادة (16) من قانون الخدمة المدنية. وكما هو واضح فإن ذلك يتجاوز قانون الخدمة المدنية.

وإلى جانب صلاحية التعيينات منح القانون الأساسي في المادة 5/68 و المادة 69 صلاحيات الإشراف لمجلس الوزراء على المؤسسات العامة. كما ألزمت قوانين بعض المؤسسات على تقديم تقارير رعية أو سنوية لمجلس الوزراء مثل قانون الخدمة المدنية الذي ألزم ديوان الموظفين بتقديم تقاريره لمجلس الوزراء. لم يولي مجلس الوزراء الاهتمام الكافي للإشراف على المؤسسات

12. نعيم أبو الحمص. مصدر سابق

13. العوري. مصدر سابق

14. موسى أبو زيد. رئيس ديوان الموظفين العام. مقابلة بتاريخ 2012 /1/31

بيئة كرسست الواسطة والمحسوبية في تعيين مسؤولي هذه المؤسسات وغيبت آليات مساءلتهم.

وعلى الرغم من استحداث مجلس الوزراء لآلية اللجنة الوزارية الإدارية لمعالجة التعيينات في الفئة العليا والتي استطاعت أن تضبط هذه التعيينات بوضع معايير وآليات مكتوبة بدليل<sup>15</sup>. إلا أن هذه اللجنة لا يدخل ضمن اختصاصاتها آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة. على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية تعامل معهم على أنهم من موظفي الفئة العليا<sup>16</sup>. كما لم يبادر مجلس الوزراء بتشكيل لجنة متخصصة ولم تقر آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة على غرار اللجنة الإدارية الوزارية.

ويعتبر من الصعوبة بمكان التعرف على إجراءات التنسيب قبل صدور التعيين. ويرى أمين عام مجلس الوزراء أن تعيين رئيس أي هيئة في الوقت الراهن يخضع لأكثر من اعتبار عند طرح اسمه كمرشح داخل مجلس الوزراء. وأكد أن البعض من شاغلي هذه المناصب جرى تنسيبهم كنتيجة لتقدمهم وكفاءتهم في مؤسساتهم<sup>17</sup>.

كما يؤكد الأمين العام لمجلس الوزراء أن علاج هذه المسألة يجب أن يتم بتضمين نصوص معدلة لقانون الخدمة المدنية تقوم على تكليف مؤسسات رسمية أو لجنة عليا أو حتى الارتقاء بهذا الموضوع إلى مجلس أعلى للخدمة المدنية تكون من ضمن مهامه كل ما يتعلق بموضوع تعيينات المناصب العليا في مؤسسات السلطة الوطنية<sup>18</sup>.

ولتفادي ما يترتب على غياب هذه الآليات لا بد من إدخال تعديلات على هذه المواد بتحديد آليات واضحة تضمن إشغال مناصب رئاسة المؤسسات في حال شغورها بكفاءات إدارية وقيادية إلى هذه المواقع. ويجب أن يتم تحديد أسس ومعايير قابلة للقياس تفضي إلى إحداث آثار إيجابية في تطوير أداء وعمل الدوائر الحكومية. وأن يكون للخبرة الإدارية والاجازات الملموسة للأشخاص في مسيرتهم الوظيفية اثر بالغ الأهمية لإقناع المستوى السياسي بمخرجات هذه القيادات الإدارية<sup>19</sup>.

## غياب سياسة واضحة في تحديد الدرجات الوظيفية لشاغلي رؤساء المؤسسات العامة أدى إلى إهدار مال عام وتضخيم لا مبرر له للعديد من الوظائف

يرتبط عدم تحديد درجات شاغلي رؤساء المؤسسات العامة أيضاً بموضوع عدم تحديد إجراءات التعيين. وقد شكل قرار

15. لمعرفة المزيد عن اللجنة الوزارية الإدارية انظر الجزء الأول من التقرير  
16. تنص المادة (16) من قانون الخدمة المدنية المعدل على أن رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا يعينون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء  
17. نعيم ابو الحمص «أمين عام مجلس الوزراء». مقابلة بتاريخ 9/2/2012  
18. ابو الحمص. المصدر السابق  
19. ابو زيد. المصدر السابق

مجلس الوزراء بشأن تحديد درجة رؤساء السلطات والهيئات والمؤسسات العامة ونوابهم محاولة لضبط منح الدرجات. إلا انه لم يكن ملزم في بعض الحالات حيث جرى تجاوز ما ورد فيه من ضوابط ومحددات. لذلك تعتبر هذه المحاولة غير ملزمة طالما لم يحدد القانون هذه الدرجة. أو لم يكن هناك قانون ينظم عمل المؤسسة المنشأة. وعلى سبيل المثال نص قرار مجلس الوزراء على تحديد درجة كل من رئيس سلطة الأراضي ورئيس سلطة المياه بوكيل (A1). إلا أن القرار الرئاسي رقم 5 لسنة 2010 منح رئيس سلطة الأراضي درجة وزير. كما منح القرار رقم 79 لسنة 2010 رئيس سلطة المياه درجة وزير. وطالما لم يحدد القانون هذه الدرجات سيقى تحديدها مرتبط بعوامل تقدير الأفراد الذي لا يعتبر عاملاً مهنيًا.

## الاعتبارات السياسية قبل الكفاءة في تعيين رؤساء المؤسسات العامة

على الرغم من أن رؤساء المؤسسات العامة هم موظفو خدمة مدنية إلا أن المسؤولين في السلطة يتعاملون مع مناصبهم بأنها مناصب سياسية<sup>20</sup>. وقد انعكس هذا التوجه أيضاً على طريقة تعيينهم. حيث تتشابك عوامل واعتبارات كثيرة أثناء اختيار شاغلي هذه المناصب تتعدى عوامل الكفاءة والمهنية.

وعلى الرغم من وضوح دور مجلس الوزراء في صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات العامة. إلا أن المستشار القانوني للرئيس لا يعتبر دور الرئيس دوراً تلقائياً في المصادقة على تعيين رؤساء المؤسسات العامة. فإذا كان هناك ما يمنع من مصادقة الرئيس على الشخص المنسب من قبل مجلس الوزراء فانه لا يصادق على القرار. ويطلب من مجلس الوزراء تنسيب شخص آخر. مع التأكيد على أن الرئيس من حيث المبدأ وبشكل عام يلتزم بتنسيبات مجلس الوزراء. ويؤكد أيضاً المستشار القانوني للرئيس أن تدخل المستوى السياسي يؤدي في بعض الحالات إلى الإسراع في طريقة التعيين. وفي هذه الحالات لا يتم التقيد بالإجراءات الروتينية. ولكن لا يتم خرق القانون. حيث يجري التوافق الداخلي بين مكتب الرئيس ومجلس الوزراء على قيام مجلس الوزراء بتنسيب اسم لإشغال إحدى المناصب في إطار القانون الذي يعطي صلاحية التنسيب لمجلس الوزراء<sup>21</sup>.

ويؤكد المستشار القانوني للرئيس أن بعض الأخطاء تقع أثناء عملية التعيين. إذ سجلت بعض الخروقات في الإجراءات القانونية لتعيين بعض الشخصيات لمنصب عليا في الفترة التي كان فيها منصب المستشار القانوني للرئيس شاغراً. ولكن هذا الأمر أصبح مسيطراً عليه بعد إشغال منصب

20. حسن العوري. المستشار القانوني لرئيس السلطة الوطنية. مقابلة بتاريخ 22/1/2012  
21. العوري. مصدر سابق

المستشار القانوني الذي يقوم بدوره بتدقيق كافة التنسيبات قبل رفعها للرئيس.

وبشكل عام يجري اختيار المرشحين من الشخصيات السياسية العامة وتتوفر فيهم مواصفات القدرة على إشغال الموقع الشاغر. وتجري عملية الاختيار قبل التنسيب خارج أروقة مكتب الرئيس ومن الممكن أن يجري النقاش حزبياً للتوصل إلى الشخص المناسب<sup>22</sup>. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك طريقة تعيين المحافظين الذين تم إلغاء صلاحية تنسيبهم من قبل مجلس الوزراء لتصبح من قبل الرئيس مباشرة. ويغلب على المحافظين اللون السياسي الواحد. وهم يشتركون في ذات الصفة تقريباً وهي إشغالهم لمناصب متقدمة في أحزابهم قبل أن يصبحوا محافظين.

ومن معززات أن واقع التعيينات في المؤسسات العامة تخضع للعوامل السياسية هو تأثر واقع المؤسسات العامة بواقع الانقسام السياسي عام 2006. فقد امتنعت بعض المؤسسات العامة ممثلة برؤسائها عن التعاون مع الحكومة الجديدة. وتعاملت حركة حماس مع رؤساء هذه المؤسسات بأنهم من الموالين لفتح فأقدمت على تنحية بعضهم لإحلال بدائل من مواليتها كما حصل في المجلس الطبي الفلسطيني. وبالمقابل أيضاً دفع هذا الواقع برئيس السلطة أيضاً إلى تحويل تبعية عدد من المؤسسات العامة إلى مكتب الرئاسة أو إلى منظمة التحرير الفلسطينية مثل الهيئة العامة للشؤون المدنية والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون.

ويعتبر أيضاً تطبيق شرط السلامة الأمنية<sup>23</sup> الذي برز بشكل جلي في التعيينات بعد الانقسام السياسي عام 2006 للتأكد من اللون السياسي للمرشح لإشغال المناصب العليا بشكل عام ومن ضمنهم رؤساء المؤسسات العامة في هذه التعيينات من أهم المؤشرات على تأثير العامل السياسي في إشغال هذه المناصب<sup>24</sup>.

فعلى الرغم من خلو القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية من نصوص خاصة بشرط السلامة الأمنية. إلا أنه من غير الممكن تعيين أي رئيس مؤسسة عامة دون التحقق من ايجابية تقاريره الأمنية أو أية معلومات تتعلق بسلوكه أو أخلاقه<sup>25</sup>.

لا يجري تطبيق شرط السلامة الأمنية في غالبية تعيينات رؤساء المؤسسات العامة الحالية. ذلك لأن غالبية التعيينات تجري لأشخاص هم بالأساس موظفين سابقين أو كانوا قد شغلوا مناصب سابقة. وبالتالي هم ليسوا بحاجة لهذا الشرط في التطبيق العملي<sup>26</sup>.

لم تنص التشريعات الفلسطينية على ما يمنع رؤساء المؤسسات العامة من تولي مناصب إدارية أخرى في مؤسسات السلطة. مع التأكيد أن الحديث هو عن الجمع بين المناصب الإدارية وليس المكافآت المالية. فالمرسوم الرئاسي الذي يصدر بتعيين أي شخص لمنصب رئاسة مؤسسة عليا. لا يشار به أو بمرسوم آخر بفك ارتباط هذا الشخص من أي منصب آخر سابق لتوليه المنصب الجديد. وقد يبقى هذا المنصب شاغراً دون تعيين خلف له. فلا يوجد في القانون ما يمنع من الجمع بين رئاسة مؤسسة عامة ورئاسة مجلس إدارة مؤسسة عامة أخرى مثلاً حتى وإن كان هذا المنصب هو تطوعي.

ولمعالجة الازدواجية الإدارية في تولي المناصب لا بد من النص في قانون الخدمة المدنية على ذلك بصورة صريحة. بالإضافة إلى تضمين مرسوم الرئيس إشارة إلى فك ارتباط الشخص المعين من مناصبه السابقة.

## الشفافية في إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة

الشفافية هي إحدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم معبرة عن ضرورة اطلاع الجمهور على منهج السياسات العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول وحكومات ووزراء وكافة المعنيين في مؤسسات الدولة بغية الحد من السياسات غير المعلنة (سياسات ما خلف الكواليس) التي تنسم بالغموض وعدم مشاركة الجمهور فيها بشكل واضح<sup>27</sup>. لذلك لا يمكن للشفافية أن تتأتى دون وضوح الأنظمة والإجراءات التي يتم العمل بموجبها في إدارة المؤسسة بما فيها تبعية العاملين فيها وبشكل خاص المسؤولين الأساسيين باعتبار ذلك يحقق شرط إتاحة الفرصة لجميع المواطنين المؤهلين لشغلها (تكافؤ الفرص). وكذلك للحد من مخالفة أي شرط أو معيار لاختيار الشخص المناسب. إضافة إلى أن الشفافية تتيح لأجهزة وآليات الرقابة المجتمعية للرقابة على مدى نزاهة العملية داخل المؤسسة.

ويبدأ بناء مبدأ الشفافية في أعمال مؤسسات الدولة من التشريعات السارية. فإذا كانت هذه التشريعات تتضمن مبادئ تراعي العلنية والوضوح في الإجراءات الإدارية والمالية للدولة. تصبح فرص إخفاء أو عدم الإعلان عن أي من القرارات الصادرة عن المؤسسات محدودة.

27. [http://www.nazaha.iq/search\\_web/others/4.pdf](http://www.nazaha.iq/search_web/others/4.pdf)

22. العوري. مصدر سابق

23. لمزيد من المعلومات عن شرط السلامة الأمنية انظر الجزء الأول من التقرير «النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية/ تعيينات موظفي الفئة العليا»

24. للاطلاع على التعيينات بناء على اللون السياسي انظر تقرير التعيينات الإدارية في الحكومة العاشرة كما وردت في قرارات مجلس الوزراء الصادر عن مؤسسة أمان عام 2006

25. العوري. مصدر سابق

26. ابو زيد. مصدر سابق



المشروع الفلسطيني في مجال شغل المناصب العليا لم يعمل على ترسيخ مبدأ الشفافية والعلنية في إشغال هذه المناصب. فالإطار القانوني العام لهذه التعيينات كما تم عرضه سالفاً لم يرد فيه أحكاماً ملزمة بشأن آليات تنسيب واختيار شاغلي مناصب رؤساء المؤسسات العامة. وترك التعيين بيد مجلس الوزراء أو الرئيس دون تحديد الآليات أو الأشخاص القائمين على هذا التعيين.

إن شاغلي مناصب رؤساء المؤسسات العامة هم موظفو خدمة مدنية ويجب إخضاعهم لإجراءات التعيين مثل باقي الفئات ما دون العليا. وعملياً لا يجري نشر أي إعلان في الصحف أو في ديوان الموظفين عن الحاجة لإشغال رئاسة إحدى المؤسسات العامة. وجرى عملية التنسيب ويصار بإجراءات التعيين بطريقة سرية ولا يتم الإعلان عنها إلا بعد الانتهاء والتعيين الرسمي بنشر المرسوم الصادر بالتعيين في الجريدة الرسمية. ما يزيد من فرص وقوع الوساطة والمحسوبية والحجاية في هذه التعيينات.

لم تبادر أية جهة من الأطراف ذات العلاقة بتعيينات رؤساء المؤسسات العامة وهي مجلس الوزراء أو مكتب الرئاسة أو ديوان الموظفين العام من إعداد أية إجراءات مكتوبة أو منشورة لذلك.

#### • دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية

وفي ظل غياب إجراءات الإعلان في الصحف عن الشواغر ومتطلبات إشغال الوظيفة المطلوبة وعدم إجراء مقابلات، تجري هذه التنسيبات عن طريق المسؤولين المحيطين بصانعي القرار. ما يعني تدخل العوامل الفردية وعدم الإفصاح عن المعايير التي يتم بناء عليها الاختيار. حتى في الحالات التي تتساوى فيها المواصفات المهنية المطلوبة.

لم تبادر أية جهة من الأطراف ذات العلاقة بتعيينات رؤساء المؤسسات العامة وهي مجلس الوزراء أو مكتب الرئاسة أو ديوان الموظفين العام من إعداد أية إجراءات مكتوبة أو منشورة لذلك.

وفي ظل غياب إجراءات الإعلان في الصحف عن الشواغر ومتطلبات إشغال الوظيفة المطلوبة وعدم إجراء مقابلات، تجري هذه التنسيبات عن طريق المسؤولين المحيطين بصانعي القرار. ما يعني تدخل العوامل الفردية وعدم الإفصاح عن المعايير التي يتم بناء عليها الاختيار. حتى في الحالات التي تتساوى فيها المواصفات المهنية المطلوبة.

لم تبادر أية جهة من الأطراف ذات العلاقة بتعيينات رؤساء المؤسسات العامة وهي مجلس الوزراء أو مكتب الرئاسة أو ديوان الموظفين العام من إعداد أية إجراءات مكتوبة أو منشورة لذلك.

وفي ظل غياب إجراءات الإعلان في الصحف عن الشواغر ومتطلبات إشغال الوظيفة المطلوبة وعدم إجراء مقابلات، تجري هذه التنسيبات عن طريق المسؤولين المحيطين بصانعي القرار. ما يعني تدخل العوامل الفردية وعدم الإفصاح عن المعايير التي يتم بناء عليها الاختيار. حتى في الحالات التي تتساوى فيها المواصفات المهنية المطلوبة.

#### الرقابة والمساءلة في إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة

تعد الرقابة الرسمية والأهلية عنصراً هاماً في عملية المساءلة ومكافحة الفساد. وهي معيار ضابط للأداء الحكومي. وأداة تقييمية للأشخاص العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة في النظام السياسي الفلسطيني وفقاً للقانون الأساسي.

#### • دور المجلس التشريعي معطل

يعد المجلس التشريعي أقوى أجهزة المساءلة والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ولكن نتيجة غيابه بسبب الانقسام السياسي أصبح عنصر المساءلة هو الأضعف في مكونات النظام السياسي الفلسطيني في السنوات الأخيرة.

وعلى الرغم من وضوح سلطة المجلس الرقابية على مجلس الوزراء بالمصادقة على بعض تعيينات رؤساء المؤسسات العامة

28. قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رقم 15 لسنة 2004



## • دور مكتب الرئيس ومجلس الوزراء في الرقابة على التعيينات

تعتبر مصادقة الرئيس على تنسيبات مجلس الوزراء نوعاً من أنواع الرقابة على أداء الحكومة في هذه التعيينات. ولكن هذه الرقابة تتم بصورة شكلية خاصة وأن معايير شغل الوظيفة وآليات التقدم لها وإجراءات الاختيار غير موجودة رسمياً وغير معلنة ما قد يساعد مكتب الرئيس من التحقق من مخالفة مجلس الوزراء لها في تنسيب المرشحين.

ومن جهة أخرى لا يوجد داخل مجلس الوزراء اجساماً تقوم بمهمة التأكد من الشروط المتوفرة في المرشحين بالنسبة للمناصب الشاغرة كما هو معمول في اللجنة الإدارية الوزارية. وهذا أيضاً يحول دون التأكد من ملائمة المرشحين للشواغر المطلوبة. وعملياً فإن فرص الوساطة والمحسوبية الفئوية تصبح أكثر إشاعة للاختيار.

## • حق الطعن في قرارات تعيين شاغلي المناصب العليا

لم تكفل التشريعات الفلسطينية بوضعها الحالي حق الاعتراض على تعيين رؤساء المؤسسات العامة من المتضررين أثناء عملية التعيين. وذلك لأن الإجراءات السارية حالياً تقوم على عدم الإعلان في داخل المؤسسة أو الصحف المحلية أو تحديد مقابلات لإشغال المنصب. فلن يتمكن المتضررين من العلم بالتعيين إلا عند صدوره في الجريدة الرسمية. كما لا يوجد آليات لتنظيم تقديم الشكاوى بهذا الخصوص

وبالرغم من خضوع القرارات الإدارية لحق الطعن لدى المحكمة العليا إلا أن غياب النص على معايير وآليات وشروط التنسيب والتعيين لهذه المواقع في القوانين ذات العلاقة يجعل احتمالات قبول الطعن شبه معدومة حيث تصبح التفسيرات القانونية فضفاضة وقابلة للتأويل.

من هذه المبادئ القانونية يعتبر ديوان الرقابة الإدارية والمالية بمثابة الرقيب على نزاهة استخدام المنصب العام والصلاحيات المرتبطة به وعلى المال العام.

وفيما يتعلق بدور الديوان في مراقبة تعيينات رؤساء المؤسسات العامة لا بد من الإشارة إلى أن رئيس الديوان شخصياً يخضع لنفس الآليات التي تنطوي على غياب الشفافية وعدم الوضوح.

ويرى القائم بأعمال رئيس الديوان بأن تعيينات رؤساء المؤسسات العامة تأخذ الطابع السياسي أكثر من الطابع المهني. وأنها لا تسير بشكل محايد. وإن الديوان لم يبادر بإعداد أي تقرير عن آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة ولم يدرج هذا الموضوع على جدول أعماله من قبل<sup>29</sup>. وتجدر الإشارة هنا أيضاً إلى أنه لم يتم تعيين رئيساً للديوان بعد عزل الرئيس السابق منذ أكثر من عام. فقد تم تكليف مسير أعمال الديوان من قبل الرئيس لمدة 4 شهور ومن ثم أعيد تكليفه مرة أخرى لفترة مفتوحة.

ويؤكد القائم بأعمال رئيس الديوان أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء ترفض قيام ديوان الرقابة الإدارية والمالية من ممارسة مهامه في التدقيق على أعمال اللجنة الوزارية الإدارية. الخاصة بدراسة تعيينات موظفي الفئة العليا بشكل دوري على الرغم من أنه مارس هذا التدقيق للعام 2009. إلا أنه منع من التدقيق على أعمال اللجنة للعام 2010<sup>30</sup>.

29. جمال ابو بكر القائم بأعمال رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية. مقابلة بتاريخ 24/1/2012

30. ابو بكر. مصدر سابق.

شاغلي هذه المناصب. وخلت غالبية التشريعات من تحديد الشروط الواجب توافرها في شاغلي هذه المناصب. ما أفسح المجال لعدم تكافؤ الفرص في شغل هذه المناصب. وتنامي سلطة تقدير الأفراد. إضافة إلى عدم وجود ضوابط قانونية في تحديد درجات رؤساء المؤسسات العامة وحقوقهم المالية باستثناء قرار مجلس الوزراء. الذي تم تجاوزه في العديد من الحالات. وعدم وجود إجراءات مكتوبة خاصة بآلية تعيين رؤساء المؤسسات العامة. هذا الواقع نتج عنه خلل في منظومة النزاهة ومبادئ الشفافية وعزز عوامل المحسوبيات والولاءات والانتماء السياسي أثناء تعيينهم.

6. تخلو إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة المعمول بها على أرض الواقع من مبادئ التنافس والكفاءة وتجري بطريقة غير شفافة. حيث لا يتم الإعلان عن الحاجة لإشغال هذه المناصب.

7. عند إصدار مرسوم رئاسي بتعيين إحدى الشخصيات كرئيس لمؤسسة عامة. لا يتم الإشارة إلى إنهاء مهامه من منصبه السابق في مؤسسة أخرى أو تعيين خلفاً له.

8. غياب آلية الاعتراض على التعيينات أو تقديم الشكاوى بخصوصها قبل إتمامها.

9. لا توجد أجسام إدارية متخصصة وكافية في مؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء لمتابعة أعمال المؤسسات العامة الملحقة بهما. كما لا يوجد آلية إشراف دائم عليها ويتم موسمياً التطرق لبعض المشاكل أو الصراعات في داخلها. و فقط يتم التركيز عند الترشح لهذه المناصب.

10. لعب العامل السياسي دوراً حاسماً في تعيينات رؤساء المؤسسات العامة وتبعيتها وقد برز ذلك بشكل جلي بعد الانقسام من خلال الولاء لحركة فتح التي ينتمي لها غالبية شاغلي المناصب العليا بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية الثانية وتشكيلها للحكومة. ومن خلال قيام حكومة حماس بضم العديد من المؤسسات العامة التابعة للرئيس إلى الوزارات ذات العلاقة.

11. أدى الانقسام بين الضفة وغزة وعدم انعقاد المجلس التشريعي إلى عدم اكتمال الإجراءات القانونية لبعض شاغلي رئاسة المؤسسات التي تتطلب الحصول على ثقة المجلس التشريعي مثل سلطة النقد وديوان الموظفين العام.

12. العمل بالمرسوم الرئاسي الصادر عام 2003 بشأن

يعتبر تعيين رؤساء المؤسسات العامة جزءاً من الوظائف العامة التي نص عليها القانون الأساسي في المبدأ العام وهو الحق في التعيين بناءً على تكافؤ الفرص. وبعد مراجعة الإجراءات المعمول بها في عملية تعيين وإشغال مناصب رؤساء المؤسسات العامة. تبين أن هذه الإجراءات يشوبها الكثير من الغموض والإشكاليات التي حُول دون إتمامها بشكل يحقق روحية المادة 26 من القانون الأساسي التي تضمن حق تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص. إن غياب الإجراءات المنصوص عليها قانوناً والمعلنة لشغل هذه الوظائف أفضت عملياً إلى تغليب العامل السياسي في هذه التعيينات ووسع من مساحة سلطة تقدير الأفراد في اختيار المرشحين. ما أضعف النزاهة لصالح الاعتبارات الفئوية والواسطة والمحسوبية.

ويمكن تلخيص الإشكاليات الناجمة عن غياب الشفافية وضعف آليات الرقابة في إجراءات تعيين رؤساء المؤسسات العامة على النحو التالي:

1. لم يجر تصويب العديد من القوانين التي تتعارض مع المادة 69 من القانون الأساسي التي تعطي مجلس الوزراء صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون. فلا زالت هذه القوانين التي تعطي الحق للرئيس بالتعيين نافذة منذ تاريخها مثل قانون سلطة الطاقة.

2. استمرار إنشاء مؤسسات وهيئات عامة دون تشريعات ناظمة لها.

3. توسع الرئيس في إلحاق مؤسسات عامة بمكتبه خارج الحدود التي رسمها القانون الأساسي. ما أضعف آليات المساءلة لهذه المؤسسات. وأثقل كاهل مكتب الرئيس بمسؤوليات تنفيذية.

4. خلّت التشريعات الخاصة ببعض المناصب الهامة والحساسة من إخضاعها للسلطة الرقابية للمجلس التشريعي مثل المحافظين. ورئيس هيئة مكافحة الفساد. ما أضعف قدرة المؤسسات الرقابية من مساءلة هذه المؤسسات.

5. خلّت القوانين ذات العلاقة بإشغال مناصب رئاسة المؤسسات العامة سواء المنسوبة من قبل الرئيس أو مجلس الوزراء من أحكام تتعلق بإجراءات التعيين وكيفية اختيار

6. تشكيل لجنة عليا محايدة تصدر بمرسوم رئاسي وبمصادفة المجلس التشريعي. تتكون من شخصيات مستقلة تتمتع بالخبرة والكفاءة ومشهود لها بالنزاهة وحسن السمعة. وتكون مهمة هذه اللجنة الرقابة على تطبيق شروط وآليات تعيينات المناصب العليا بما يتوافق مع القانون وتقديم توصياتها بذلك قبل إصدار التعيين بشكله النهائي من الرئيس أو مجلس الوزراء أو أية جهة مختصة أخرى.
7. إعداد إجراءات مكتوبة تقوم على مبدأ التنافس وتكافؤ الفرص ضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية خاصة بآليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة. وذلك للحد من تدخل العوامل السياسية والمحسوبيات في هذه التعيينات.
8. تضمين القوانين ذات الاختصاص الدرجات الوظيفية لرؤساء المؤسسات العامة والالتزام بها منعا للإفراط في منح الحد الأعلى للدرجات الوظيفية لشاغلي هذه المناصب.
9. إخضاع المناصب الهامة والحساسة للحصول على ثقة المجلس لتحقيق مبدأ الرقابة والمساءلة.
10. إعادة توزيع المؤسسات العامة التنفيذية الملحقه بمكتب الرئيس إلى مجلس الوزراء، إعمالاً لأحكام المادة 69 من القانون الأساسي، ولتخفيف الأعباء التنفيذية عن مكتب الرئيس.
11. تخصيص أجناس إدارية في كل من مكتب الرئاسة ومؤسسة مجلس الوزراء لمتابعة المؤسسات العامة التابعة لمجلس الوزراء ومكتب الرئيس.
12. إعادة هيكلية المؤسسات العامة في السلطة بما يضمن توحيد الاختصاصات، وتحقيق مبدأ المساءلة أمام المجلس التشريعي.
13. ضرورة إشغال مناصب رئاسة المؤسسات العامة الشاغرة حماية لها من التجاذبات السياسية.
6. اختصاصات المحافظين اوجد تعارضاً قانونياً مع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي عام 2000، وهو واجب النفاذ حكماً حسب المادة 41 من القانون الأساسي المعدل الذي يعتبر القوانين نافذة خلال ثلاثون يوماً إذا لم يوقع عليها الرئيس أو لم يقدم عليها أية ملاحظات<sup>31</sup>.
13. لا تنسجم المادة الخاصة بتعيين رئيس ديوان الموظفين مع قانون الخدمة المدنية الذي يشترط مصادقة الرئيس على تعيينات رؤساء الدوائر الحكومية من الفئة العليا. فالمادة بنصها لا تشترط مصادقة الرئيس وإنما تتوقف عند مصادقة المجلس التشريعي على تنصيب مجلس الوزراء.
14. منذ إحالة رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية إلى التقاعد بقي المنصب شاغراً ولم يعين رئيساً. ويدار الديوان من قبل نائب رئيس الديوان كمسير لأعمال الديوان منذ تاريخه وحتى الآن .

## التوصيات

1. تعديل قانون الخدمة المدنية والقوانين ذات العلاقة بالنص على آليات اختيار شاغلي المناصب العليا بما يضمن المنافسة وتكافؤ الفرص عن طريق الإعلان والمقابلات لإشغال هذه المواقع .
2. مراجعة القوانين التي تتعارض مع المادة 69 من القانون الأساسي الخاصة بإدارة وتعيين رؤساء المؤسسات العامة وتصويبها بما يتواءم مع القانون الأساسي.
3. مراجعة المراسيم القديمة الصادرة بإنشاء مؤسسات أو تعيين مجالس إدارة وتحديثها بما يتواءم وواقعها.
4. ضرورة توقف مجلس الوزراء عن إنشاء مؤسسات وهيئات عامة دون تشريعات ناظمة لها.
5. إقرار قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي واعتماده كمرجعية قانونية في تعيينات المحافظين.

31. تنص المادة 41 من القانون الأساسي المعدل على: «يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنتشر فوراً في الجريدة الرسمية».

21. المرسوم الرئاسي رقم 4 لسنة 2006 بشأن صندوق الاستثمار الفلسطيني.
  22. المرسوم الرئاسي رقم 16 لسنة 2006 بإنشاء الإدارة العامة للمعابر والحدود.
  23. قرار بقانون رقم 10 لسنة 2008 بشأن تعديل قانون مؤسسة إدارة أموال اليتامى رقم 14 لسنة 2005.
  24. المرسوم الرئاسي رقم 2 لسنة 1999 بإنشاء المجلس الأعلى للطفولة والأمومة.
  25. القرار الرئاسي رقم 248 لسنة 2007 الخاص بمؤسسة فلسطين المستقبل.
  26. المرسوم الرئاسي رقم 47 لسنة 1999 بإنشاء سلطة الموانئ البحرية.
  27. المرسوم الرئاسي رقم 5 لسنة 2003 الخاص بسلطة الطيران المدني.
  28. المرسوم الرئاسي رقم 7 لسنة 2002 بإنشاء الهيئة الوطنية لمقاومة الاستيطان.
  29. المرسوم الرئاسي رقم 22 لسنة 2009 بإنشاء مجمع فلسطين الطبي.
  30. قرار مجلس الوزراء رقم 27 لسنة 2007 الخاص بهيئة الحج والعمرة.
  31. قانون رقم 2 لسنة 1999 بشأن الأحوال المدنية.
  32. قرار مجلس الوزراء رقم 55 بشأن صندوق تطوير وإقراض البلديات.
  33. قرار مجلس الوزراء رقم 183 لسنة 2005 بإنشاء الهيئة الوطنية لشؤون الصناديق والهيئات المالية والإئتمانية العربية والإسلامية.
  34. قرار مجلس الوزراء رقم 8 لعام 2009 بشأن نظام المجلس الأعلى للمرور.
- قرارات مجلس الوزراء**
1. قرار مجلس الوزراء رقم (12/58/07/م.و.س.ف) بشأن تحديد درجة رؤساء السلطات والهيئات والمؤسسات العامة ونوابهم.
  2. قرار مجلس الوزراء رقم (173) لسنة 2004م بالمصادقة على الإطار العام لخطة الإصلاح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية.
  1. نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة 1966.
  2. المرسوم الرئاسي رقم (22) الصادر عام 2003 بشأن اختصاصات المحافظين.
  3. مشروع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي عام 2000.
  4. قانون رقم (18) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون رقم 2 لسنة 1997 بشأن سلطة النقد الفلسطينية.
  5. مرسوم رقم (2) لسنة 2010 بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون.
  6. مرسوم رقم (286) لسنة 1995 بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع.
  7. القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
  8. قانون سلطة الطاقة رقم 12 لسنة 1995.
  9. قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005.
  10. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
  11. قانون مكافحة الفساد المعدل رقم 1 لسنة 2005.
  12. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته لسنة 2005 قانون المياه رقم 3 لسنة 2002.
  13. قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010.
  14. قانون الإحصاءات العامة رقم 5 لسنة 2000.
  15. القرار بقانون رقم (2) لسنة 2011 بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998.
  16. قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000.
  17. قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005 وقانون السلك الدبلوماسي رقم 13 لسنة 2005.
  18. قانون المياه رقم 3 لسنة 2002.
  19. المرسوم الرئاسي رقم 6 لسنة 2002 بشأن سلطة البيئة.
  20. المرسوم الرئاسي رقم 95 الخاص بدار الفتوى والبحوث الإسلامية.

## صفحات الانترنت

<http://forum.univbiskra.net/index.php?topic=14566.0>

[http://www.nazaha.iq/search\\_web/others/4.pdf](http://www.nazaha.iq/search_web/others/4.pdf)

3. قرار رقم (12/05/م.و.س.ف) لسنة 2007 بتشكيل لجنة وزارية خاصة للتعامل مع المؤسسات الحكومية غير الوزارية.

## التقارير

### المقابلات

1. حسن العوري، المستشار القانوني لرئيس السلطة الوطنية. مقابلة بتاريخ 22/1/2012.

2. جمال ابو بكر القائم بأعمال رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية. مقابلة بتاريخ 24/1/2012.

3. شذى قرشولي مديرة عام الإدارة العامة لجودة الأداء الحكومي. مقابلة بتاريخ 24/1/2012.

4. موسى ابو زيد، رئيس ديوان الموظفين العام. مقابلة بتاريخ 31/1/2012.

5. د. نعيم ابو الحمص «أمين عام مجلس الوزراء». مقابلة بتاريخ 9/2/2012.

1. أبو دية، احمد. وجهاد حرب. الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة. مواطن 2006.

2. أبو دية أحمد وآخرون. نظام النزاهة الوطني في فلسطين. أمان 2009.

3. ادعيس، معن. المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية -الإشكاليات والحلول-. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. سلسلة تقارير 33. رام الله 2003.

4. البرغوثي، بلال. الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين. أمان. 2007.





## إعداد الباحثة: رائدة قنديل

إشراف: د. عزمي الشعبيبي / مفوض أمان لمكافحة الفساد.

---



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

غزة: عمارة الحشام، شارع العليبي - متفرع من شارع شارل ديغول  
هاتف: 082884767 / فاكس: 082884766

رام الله: شارع الإرسال - عمارة الريماوي ط1  
هاتف: 022974949/022989506 / فاكس: 022974948

ص.ب: 69647، القدس: 95908

بريد الكتروني: [info@aman-palestine.org](mailto:info@aman-palestine.org)

الموقع الإلكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2012