



ورقة حقائق

موظفي العقود في الخدمة المدنية

اشكالات وطرق للتحايل على احكام قانون الخدمة المدنية

شباط / 2016

مقدمة:

تضمن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 أحكاماً تخص المتعاقدين مع القطاع العام بموجب عقود عمل، حيث نصت المادة 27 من هذا القانون على أنه: "يجوز شغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة بهذا القانون وفي هذه الحالة يسري على الموظف المعين أحكام الوظيفة الدائمة وبمراعاة شروط العقد المبرم معه".

وقد نصت المادة 28 على أنه: " يضع مجلس الوزراء بناءً على اقتراح ديوان الموظفين العام نظاماً لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية".

كما نصت المادة 29 على أنه: " يصدر ديوان الموظفين لائحة بالضوابط والإجراءات ونماذج العقود التي تبرم مع المعينين وفقاً للمادتين السابقتين".

في العام 2005 اصدر مجلس الوزراء قراره رقم (335) لسنة 2005م بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية، حيث عالجت مواد هذا النظام توظيف كل من الخبراء والعمال الموسميين، فنصت المادة 3 منها على أنه:

1. يكون توظيف الخبراء بطريق التعاقد من بين ذوي الخبرات والتخصصات النادرة التي لا تتوفر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية وبشرط ألا يتجاوز سنه عن ستين عاماً.
2. يجوز تعيين الخبراء بعد سن الستين لأداء عمل محدد نظير مكافأة مقطوعة وبشرط ألا تزيد المدة سنين.
3. يكون شغل الخبير لوظيفه لها بطاقة وصف وظيفي تحدد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها.

وقد نصت المادة 4 من هذا النظام على أنه:

"لا يجوز أن يسند إلى الخبير أية اختصاصات تتعلق بإصدار قرارات أو ممارسة سلطات تنفيذية".

وقد نصت المادة 5 من هذا النظام على أنه:

"يتعين على الدائرة الحكومية التي ترغب في شغل إحدى وظائفها إلى خبير موافاة ديوان الموظفين العام بالبيانات والخبرات المتوفرة في المرشح؛ لشغل هذه الوظيفة والمكافأة الشهرية المقترحة، ولا يجوز التعاقد مع الخبير قبل موافقة ديوان الموظفين العام".

كما نصت المادة 7 من هذا النظام على انه:

1. يجوز التوظيف بصفة مؤقتة بطريق التعاقد للقيام بالأعمال العارضة أو الموسمية.
2. يكون العمل مؤقت عارض إذا لم يكن من طبيعة عمل الدائرة الحكومية المعتاد أو لوجود زيادة كبيرة في حجم العمل على غير المعتاد ولفترة محددة.
3. يكون العمل موسمي إذا كان متعلق بعمل محدد ولفترة محددة تنتهي بانتهاء هذه الفترة خلال السنة الواحدة.

كما نصت المادة 9 من هذا النظام على انه:

1. يصدر رئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق مع الديوان قراراً بتوظيف الخبراء أو التوظيف، للقيام بالأعمال العارضة أو الموسمية أو التوظيف، لشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة ويبرم عقد التوظيف معهم على النموذج المخصص لذلك.
2. مدة العقد لا تزيد عن سنة تبدأ من تاريخ مباشرة العمل ويجوز تجديدها بعد أقصى سنة أخرى.
3. على الدائرة الحكومية التحقق من الشهادات والأوراق المقدمة من الخبير بعد اعتمادها وتصديقها من الجهات المختصة.

ويثير موضوع موظفي العقود عدد من الاشكالات القانونية والعملية، خصوصاً وانه اصبح يستخدم في بعض الاحيان للتحايل في موضوع التعيينات من جهة، وللالتفاف على جدول الرواتب من جهة اخرى بما يمثل شكلاً من اشكال هدر المال العام، ومن ابرز الاشكالات التي يمكن تسليط الضوء عليها في هذا الجانب:

عدم وضوح الفرق بين الخبراء من جهة والموظفين الموسمين والطارئين من جهة ثانية والموظفين لشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة من جهة ثالثة:

حيث يؤكد عدد من التعيينات التي جرت انه لا تفريق بالتعاقد ما بين من يمكن دعوتهم "بالخبراء" وهم الاشخاص الذين اكدت المادة 3 من النظام على ان يكونوا من "ذوي الخبرات والتخصصات النادرة التي لا تتوافر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية وبشرط ألا يتجاوز سنه عن ستين عاماً". وما بين الموظفين الموسمين او العارضين، وهم الموظفين الذين يتم تعيينهم لسبب طارئ كحصول موظف على اجازة امومة او اجازة طويلة تتطلب تعيين بديل عنه لحين عودته. وما بين الموظفين لشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة.

حيث من المؤكد ان اليات التعيين في التصنيفات الثلاث تختلف من حيث ضرورة اتخاذ اجراءات متشددة فيما يتعلق بتعيين الخبراء من حيث الاعلانات والمسابقات التي تضمن الوصول الى الاشخاص الذين يتمتعون بالخبرات والتخصصات الدائمة، بينما قد تتطلب الظروف الطارئة التي تتطلب السرعة في بعض الاحيان عدم تشديد الاجراءات فيما يتعلق بتعيين الموظفين المؤقتين او العارضين، كتعيين مدرس بديل او موظف خدمات جمهور بديل عن موظف خرج باجازة مرضية او اجازة امومة او اجازة دراسية او اجازة بدون راتب دون المساس بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية والخضوع لآليات المساءلة.

تعيين موظفي العقود في وظائف دائمة:

حيث يتم تعيين موظفي العقود في الوظيفة العامة على وظائف دائمة مدرجة على جدول تشكيلات الوظائف، وعلى ما يبدو فإن ذلك يتم وفقا للنظام رقم (335) لسنة 2005م بنظام توظيف الخبراء، والذي نرى انه واستنادا الى مبدأ هرمية التشريعات واصول صياغة التشريعات الثانوية، يخالف قانون الخدمة المدنية في هذا الجانب، حيث يعالج النظام حكما لم يتضمن القانون النص عليه والذي اقتصر على نوعين هما، الخبراء، كصنف اول، ومن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة او موسمية كصنف ثاني.

ومن جانب ثاني، فإن ما يجري عليه العمل الفعلي في الكثير من الاحيان من حيث استمرار موظفي العقود المؤقتين في العمل لسنوات طويلة على عقود يؤكد ان عملية تعيينهم لم تكن لوظيفة مؤقتة وانما كان التفافا وتعيينا على وظيفة دائمة مدرجة ضمن جدول تشكيلات الوظائف الحكومية. خصوصا وان مجلس الوزراء دأب ومنذ سنوات عدة باصدار قرار يتجدد كل عام بمنح الأولوية في التعيين في الوظيفة العامة لموظفي العقود، وعلى الرغم من تأكيد المادة الاولى من هذا القرار على ان منح الأولوية يجب ان يتفق وشروط اشغال الوظائف العامة وجدول تشكيلات الوظائف، الا ان المادة الثانية من هذا القرار تؤكد ان موضوع المنافسة محصور بالمنافسة الداخلية وبالتالي تحرم المواطن العادي من حقه في المنافسة في الدوائر التي يكون فيها موظفين بعقود. وهذا ما يمثل خرق واضح لموضوع المنافسة وتكافؤ الفرص.

ارتفاع الرواتب للعاملين بعقود مقارنة بنظرائهم من موظفي الخدمة المدنية:

حيث يلاحظ وبشكل واضح ان موظفي العقود عادة ما يحصلون على اجور تفوق بكثير نظرائهم من موظفي الخدمة المدنية، لدرجة اصبح معها الكثير من الموظفين يحصلون على قرارات اعارة او اجازات بدون راتب للعمل بموجب عقود عمل. وعلى الرغم من ان المادة 10 من نظام توظيف الخبراء اكدت على عدم جواز منح أجر إجمالي للخبير المحلي الذي كان يعمل في القطاع الحكومي إلا في حدود ما كان يتقاضاه من الجهة التي كان يعمل بها من اجر وبدلات وميزات مالية، الا ان هذا الحكم مقتصر على الموظف الذي كان يعمل في القطاع الحكومي كما ان بعض القضايا تؤكد على عدم تطبيق هذا الحكم فعليا على ارض الواقع. وعلى الرغم من ان قرار مجلس الوزراء بشأن المصادقة على آليات التعاقد مع الخبراء الصادر في العام 2012 حدد جهات المصادقة على العقود وفقا لسقف مالية تجعل من الوزير مختص بالتوقيع على العقود التي لا تزيد قيمتها عن 1500 دولار ورئيس الوزراء مختص بالتوقيع على العقود التي تكون قيمتها ما بين 1501-4000 دولار، ومجلس الوزراء مختص بالتوقيع على العقود التي تكون قيمتها اعلى من 4000 دولار (عدل هذا القرار لاحقا ليصبح رئيس الوزراء منابا عن مجلس الوزراء بالتوقيع على العقود التي تزيد قيمتها عن 4000 دولار)، الا ان هذا القرار لم يضع سقفا مالية للرواتب ما يفتح المجال لوجود عقود برواتب تزيد عن 10000 دولار او حتى اكثر من ذلك.

التعاقد مع المتقاعدين:

في العام 2014 اصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قرار رقم (06/27/16م.و/ر.ح) بوقف التعاقد مع موظفي الخدمة المدنية المتقاعدين، حيث مثل تعيين المتقاعدين على عقود لمدة سنتين ما قبل اصدار هذا القرار، ظاهرة كان لا بد من معالجتها من خلال اصدار هذا القرار. ومع ذلك فإن هنالك بعض الحالات الاستثنائية التي خرقت هذا القرار، حيث تم تعيين موظفين تمت احالتهم على التقاعد المبكر بموجب عقود، بما يوحي ان الاحالة الى التقاعد المبكر كانت بهدف التعاقد معهم بموجب عقود، وبما يؤكد على ما أثناه في الفقرة السابقة من كون الامتيازات التي يتمتع بها بعض موظفي العقود هي اعلى من الامتيازات التي يحصل عليها الموظف المثبت. مما يدل على التواطؤ بين الاطراف الرسميين لخدمة اشخاص محددین.

عدم الالتزام بالعديد من الاحكام الاجرائية التي تضمنها نظام تعيين الخبراء:

كمسألة عدم جواز أن يسند إلى الخبير أية اختصاصات تتعلق بإصدار قرارات أو ممارسة سلطات تنفيذية، ومسألة تعيين الخبراء وفقا لبطاقة وصف وظيفي تحدد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها، ومسألة عدم الالتزام بأخذ موافقة ديوان الموظفين العام على تعيينات الخبراء، ومسألة التزام الدوائر الحكومية بأن تقدم إلى ديوان الموظفين العام قائمة بحاجتها السنوية من الخبراء المحليين والأجانب والوظائف التي تحتاجها للقيام بالأعمال العارضة أو الموسمية؛ في ميعاد لا يتجاوز شهر أكتوبر من كل عام.

انتهى