

# النزاهة والشفافية

في التعاقد المؤقت مع الخبراء والمستشارين  
على صعيد القطاع الحكومي

سلسلة تقارير رقم (81)

آذار، ٢٠١٤

٢	مقدمة .....
٣	تعميق مفاهيم الشفافية والمساءلة في إدارة المال العام .....
٤	أولاً: أسس تعيين الخبراء والمستشارين بعمود مؤقتة وفقاً لمبادئ الشفافية والمساءلة .....
٥	ثانياً: الواقع القانوني لتعيين المستشارين والخبراء في وظائف مؤقتة بدولة فلسطين .....
١١	ثالثاً: واقع عمل المستشارين والخبراء في الوظيفة العامة .....
١٣	رابعاً: الاشكاليات القانونية في التعاقد مع الخبراء والمستشارين .....
١٥	خامساً: التوصيات .....
١٦	ملحق (١) نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .....
١٧	ملحق (٢) قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣٥) لسنة ٢٠٠٥ م .....
١٩	ملحق (٣) مرسوم رئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ م .....

## مقدمة

لا شك بأن ضعف الالتزام بأسس ومبادئ الحكم الرشيد (المشاركة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون) في بعض قطاعات الادارة العامة، قد أثر سلبا على الاداء السياسي والاقتصادي والتنموي الفلسطيني على صعيد مختلف السلطات خلال السنوات المنصرمة، حيث اتسمت بالفوضوية والارتجالية والعشوائية والتفرد باتخاذ القرار وغير ذلك من السلبيات التي أدت مجتمعة الى خلق مجموعة من الأزمات في الادارة العامة للسلطة وهياكلها، فضلا عما نعانيه من تضخم في تعداد الكادر الوظيفي الذي أصبح يرهق كاهل الدولة ماليا وإداريا.

كما أدى ضعف الالتزام بمبادئ ومعايير الحكم الرشيد على صعيد أداء وعمل سلطات الدولة الفلسطينية الى تهيئة الفرص امام تفشي الظواهر السلبية على صعيد الاداء الحكومي الأمر الذي أتاح لبعض المتنفذين ممارسة سلوك المحاباة والمحسوبية وتبادل المنافع وسوء استغلال المناصب وغيرها من مظاهر الفساد التي انعكست سلبا على ثقة المواطن الفلسطيني بالسلطة وعلى كيفية استغلال وموارده.

ومن هذا المنطلق يمكن تفهم تحرك الفلسطينيين الجاد لوقف هذا الخلل في أداء سلطاتهم الثلاث من خلال المبادرة لوضع الأسس السليمة لبناء وتشكيل نظام ديمقراطي فلسطيني قائم على المشاركة الفاعلة لكافة فئات وشرائح المجتمع الفلسطيني، فضلا عن خلق قيادات وأطر ملتزمة بسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان الفلسطيني وبأهمية الشفافية في إدارة الشأن العام انطلاقا من القناعة بأهمية نظم المساءلة وتحمل المسؤولية الكاملة عن القرارات والتصرفات.

ان أهمية الحكم الرشيد لا تتبع فقط من المساءلة والشفافية وإنما تكمن أهمية هذه المبادئ في قدرتها على بناء مواطن واعي بحقوقه والتزاماته وقادر على تحمل مسؤولياته في المشاركة في التأثير على صانع القرار ومراقبة عمله ومساءلته حال تجاوزه أو خروجه على احكام القانون خلال ممارسته لدوره.

ومن هذا المنطلق ان الاستمرار في تصويب قطاع الوظيفة العمومية يقتضي استكمال بناء منظومتها القانونية

لضمان تعزيز الوضوح والعلنية في التعيين والترقية والتعاقد وأيضا لضمان الشفافية في تصرفات صانعي القرار على صعيد الوظيفة العمومية، ما سيجتنب للجميع الاطلاع على مختلف المراحل الاجرائية في ادارة عمليات الادارة لقطاع الوظيفة العامة ومن ثم امكانية تحمل الافراد والمؤسسات ومكونات المجتمع المختلفة لدورهم ومسؤولياتهم في مساءلة من يتجاوز أو يخالف احكام القانون على صعيد هذا القطاع.

ورغم الخطوات الجيدة التي خطاها العمل على صعيد تعزيز تقنين قطاع الوظيفة العامة وديوان الموظفين العام، إلا ان هناك بعض القضايا التي لم تنزل بحاجة لتنظيم وتقنين ومنها قضية التعاقد مع الخبراء والمستشارين التي لم تنزل كما يبدو خارج اطار التنظيم ما شكل ثغرة وخلل قد تؤثر سلبا على مسار البناء الجاري تنفيذه في مجال حوكمة قطاع الوظيفة العامة، وتحييدها عن التدخلات السياسية وتأمين استخدام رشيد للموارد البشرية ووقف إهدار المال العام.

ومن هذا المنطلق ارتأت أمان تسليط الضوء على مدى توافر قيم النزاهة والشفافية في التعاقد المؤقت مع المستشارين والخبراء في القطاع الحكومي، لتوضيح نقاط الخلل والفجوات القائمة في هذا الجانب عليها تساهم في التنبيه لمجموع الاجراءات والتدابير الواجب مراعاتها واعتمادها من القطاع الحكومي لتعزيز حوكمة هذا المجال وإنهاء ما اعتراه من نقائص وثغرات قد يؤدي بقائها الى غياب الشفافية والنزاهة وبالتالي تسرب بعض اشكال الفساد الوظيفي حيث ظهر موضوع التكسب الوظيفي بوصفه احد اهم اشكال الفساد التي نظرتها محكمة جرائم الفساد خلال الاعوام الثلاث الماضية.

## تعميق مفاهيم الشفافية

### والمساءلة في إدارة المال العام

يمثل مبدأ الشفافية في الإدارة العامة على صعيد الانظمة الديمقراطية، أحد الاركان الأساسية للحكم الصالح، ويشكل استنادا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ورأي منظمة الشفافية الدولية<sup>١</sup> شرطا مسبقا لقيام وتحقيق ما يطلق عليه بالتنمية البشرية المستدامة، كما تؤكد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد على ضرورة مساءلة المسؤولين عن إدارتهم للشأن العام بالوسائل الرسمية والاجتماعية كوسيلة لضمان المحافظة على المال العام وتحقيق الملاحقة ومنع افلات مرتكبي جرائم الفساد من العقاب. ومن المسلم به وجود تلازم وترابط وثيق بين الشفافية والمساءلة، إذ أن هذان المفهومان متلازمان ومتداخلان بل لا وجود أو قيام لأحدهما بمعزل عن الآخر، بحيث اذا ما غابت الشفافية انعدمت المشاركة والمساءلة، والعكس صحيح بمعنى اذا ما غابت المساءلة انعدمت الشفافية بل وفقدت قيمة ومبرر وجودها.

وتعني الشفافية كنهج وفلسفة عمل وأداء، وجوب العلنية والوضوح والتصرف بطريقة مكشوفة لسلطات الدولة ولغيرها من مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني، وذلك من خلال تبني السلطات والمؤسسات على اختلافها لإجراءات وتدابير واضحة تكفل صراحة التدفق الحر للمعلومات ومن ثم حرية وصول الجمهور وإطلاعه وجمعه للمعلومات المتعلقة بشؤونه، فضلا عن سهولة الاتصال بين أصحاب المصلحة والجمهور والمسؤولين، مما قد يتيح للرأي العام الحصول على البيانات والمعطيات المعلومات اللازمة حول مختلف الجوانب المتعلقة بكيفية ممارسة أصحاب السلطة لمهامهم ومسؤولياتهم، ودواعي ومبررات اتخاذ القرارات أو التصرفات المتعلقة بممارسة المسؤولين لمهامهم، وكيفية حصول المواطن على الخدمة او كيفية تنفيذها من قبل الجهات المكلفة بذلك بحكم الوظيفة التي يشغلونها والتي بموجبها يتقاضوا رواتبهم من الخزينة العامة والتي تشكل الضرائب والجمارك والرسوم التي يدفعها المواطن.

١ منظمة الشفافية الدولية، منظمة غير حكومية تأسست عام ١٩٩٣، لبح الفساد تضم في عضويتها حوالي تسعين دولة، ومقر أمنائها العامة في برلين بألمانيا.

لمزيد حول اهداف هذه المنظمة وفروعها أنظر: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

ويتطلب قيام المساءلة الفعلية على صعيد الدولة، وجود نظام وآليات واضحة تسمح للجهات الرقابية الرسمية وغير الرسمية (المجتمعية) بسؤال المسؤول عن القرارات والتصرفات المتعلقة بممارسته لمهامه وأسباب اتخاذها وطلب التوضيحات اللازمة لكل ما يتعلق بسير الإجراءات التي قام بها خلال ممارسة عمله للتأكد من تطابق هذه الإجراءات وأحكام القانون والقواعد المقررة لتنظيم مهامه وصلاحياته.

#### وتقوم الشفافية على عدة مبادئ هي:

- التدفق الحر للمعلومات، بحيث تتاح للمعنيين والمهتمين من الجمهور وذوي العلاقة فرصة الاطلاع المباشر على المعلومات .
- تعرف الجمهور والمعنيين على آليات وطرق سير العمليات المتعلقة بصنع القرار ومبررات ودواعي إصداره.
- وجود مرجعية قانونية واضحة تحدد نطاق وصلاحيات مهام الإدارة وسلطات الدولة على اختلافها، لكي تعرف هذه الجهات بدقة وموضوعية مهامها ولكي تمتلك الجهات الرقابية الأداة التي تمكنها من الحكم على مدى مشروعية هذه التصرفات وانسجامها مع المرجعية القانونية.

ومن أهم اهداف الشفافية الوقاية من الفساد وسوء الإدارة وغيرها من مظاهر الانحراف التي قد تعترى أداء السلطات الثلاث على صعيد المجتمع، لكون منح الأفراد حق الاطلاع الدائم على المعلومات ومعرفة آلية صنع وإصدار القرار على صعيد مختلف سلطات الدولة، ستؤدي بلا شك الى تعزيز دور افراد المجتمع الرقابي على أداء هذه السلطات ومن ثم الوقوف على مدى التزام السلطات بمراعاة واحترام صلاحياتها وغيرها من القواعد القانونية الناظمة لعملها بمقتضى التشريعات الناظمة لدور وصلاحيات هذه السلطات.

ومن هذا المنطلق تعتبر الشفافية الاساس والمنطلق الذي يقود الى تعزيز وترسيخ الوضوح والعلنية في التصرفات ما يمثل حجر الاساس في الحكم الرشيد لأي سلطة من سلطات الدولة، لكون التدفق الحر للمعلومات، يتيح

ببساطة للمعنيين من الافراد إمكانية الاطلاع مباشرة على المعلومات المتعلقة بأي قطاع كان وكيفية تنفيذ مهامه وصلاحياته ومدى التزامه بمراعاة التشريعات والتعليمات وغيرها من الضوابط المتعلقة بتسيير القطاعات المختلفة ما يعزز من فعالية نظام المساءلة الرسمي ومن قدرة الجمهور على المراقبة الفاعلة وبالتالي التدخل لمساءلة هذه الجهات حال تجاوزها وخروجها على أحكام القانون أو مقتضيات المصلحة العامة أو إذا ما شاب تصرفاتها أي شائبة من شوائب الفساد كالمحاباة أو تحقيق المنافع أو غيرها من ضروب الفساد.

## أولاً: أسس تعيين الخبراء والمستشارين بعقود مؤقتة وفقاً لمبادئ الشفافية والمساءلة

كما سبق وأسلمنا، تقوم الشفافية على مبدأ حرية تدفق وتوفير المعلومات الكافية للمعنيين، بهدف مساعدة الجمهور في التعرف على آليات وطرق سير العمليات المتعلقة بصنع القرار وغيره من الأنشطة المتعلقة بالجوانب المالية أو الادارية، لتعزيز المساءلة والمحاسبة للجهة المعنية حول ما شاب تصرفاتها من ثغرات أو تجاوزات للصلاحيات والمهام الموكلة اليها بمقتضى القانون.

ويمكننا في هذا الصدد حصر وتحديد أسس ومقومات مبادئ الشفافية على صعيد تقلد الوظائف الاستشارية في سلطات الدولة الثلاث وما يتبع لهذه السلطات من هيئات وأشخاص معنوية عامة بالنقاط والمحاور التالية:

أ. مبدأ التدفق الحر للمعلومات، ويعني هذا البند أن تتاح للمعنيين والمهتمين من الجمهور الفلسطيني كأفراد أو مؤسسات خاصة ووسائل الاعلام والجهات الرقابية وذوي العلاقة عموماً فرصة الاطلاع المباشر على المعلومات المتعلقة بطرق بتعيين المستشارين وكيفية اختيارهم ودواعي ومبررات هذا الاختيار فضلاً عن معرفة مؤهلاتهم ورواتبهم ومجالات اختصاصهم والجهات العاملين فيها.

ب. تعريف الجمهور بآليات وطرق سير العمليات

المتعلقة بصنع القرار المتعلق بالتعاقد مع الخبراء والمستشارين ومبررات ودواعي إصدار هذه القرارات، أي ان يطلع الجمهور على الاسباب التي تبرر التعاقد مع المستشارين والخبراء، ودواعي هذا التعاقد والكيفية الاجرائية للتعاقد معهم وآليات هذا التعاقد وكيفية اختيارهم والجهات المقررة بهذا الاختيار وجهات الرقابة على التعاقد مع هؤلاء الخبراء وغيرها من التفاصيل المرتبطة بذلك، وذلك كي يتسنى للجمهور الفلسطيني والجهات المعنية بالرقابة على أداء القطاع الحكومي، ممارسة دورها في الرقابة الفاعلة على آلية تعيين الخبراء واجراءات التعيين وغيرها من المسائل المرتبطة في هذا الجانب، وأيضا كي تتدخل هذه الجهات والمتضررين من أي خلل أو تجاوز أو محاباة أو استغلال نفوذ لمساءلة ومحاسبة الجهات الادارية عن هذه التجاوزات.

ج. وجود مرجعية قانونية

إن الشفافية في تعيين الخبراء والمستشارين بوظائف مؤقتة في فلسطين، تقتضي حتماً أن يكون هناك مرجعية قانونية أو وجود نظام قانوني واضح يحدد مختلف الجوانب الإجرائية المتعلقة بتعيين الخبراء والمستشارين، وشروط ودواعي هذا التعيين وماهية المعايير الواجب توافرها بالخبير أو المستشار وكيفية اختياره والجهات المكلفة بهذا الاختيار، وجهات الرقابة الادارية على التعيين وغيرها من الضوابط، لكون غياب هذا النظام يعني دون ريب غياب المرجعية التي يمكن الاحتكام لها في معرفة وتحديد الصلاحيات والحكم بالتالي على مشروعية التصرف أو عدمه.

ولهذا تعتبر المرجعية القانونية شرطاً واستحقاقاً أساسياً لا بد من توافره، كمقدمة وإجراء يجب ضمان قيامه لتحقيق شرط الشفافية، حيث أن غياب المرجعية القانونية وعدم وجودها يعني بلا شك انتفاء أهمية الشفافية وعدم جدوى تحقيقها، لكون المرجعية القانونية في تعيين المستشارين تمثل الأساس الذي يحدد وينظم صلاحيات الإدارة ويوضح ضوابط ونطاق عملها سواء على صعيد التعاقد مع الخبراء أو على صعيد كيفية التعاقد ومراحله الإجرائية، ولهذا إن غياب هذه المرجعية يعني حتماً غياب الناظم والسند الذي قد نحتكم إليه في تحديد التصرفات المشروعة من غيرها على صعيد ممارسة الإدارة

الفلسطينية لدورها في التعاقد مع الخبراء.

ومن هذا المنطلق اهتمت الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد<sup>٢</sup> بضرورة قيام الدول بوضع منظومة قانونية خاصة بقطاع التوظيف في الوظيفة العمومية، سواء كان على سبيل الدوام أو العمل المؤقت، بحيث تحدد وتوضح الدولة من خلال هذه المنظومة كافة القضايا المرتبطة بالتعيين، وطرق اختيار الموظفين وطرق ترقيةهم والمؤهلات والشروط المطلوبة لشغل الوظيفة العمومية وغيرها من التفاصيل التي عالجتها مواد الاتفاقية.

واستناداً لنصوص الاتفاقية الناظمة لهذا الجانب، يمكننا القول بأن قيام وتحقق معيار الشفافية والنزاهة في أعمال وإجراءات تعيين الجهات المختصة للخبراء والمستشارين في الوظيفة العمومية في فلسطين يقتضي:

١. وجود مرجعية قانونية واضحة لكيفية وإجراءات تعيين الخبراء والمواصفات والمؤهلات الواجب توافرها فيهم، وكيفية إجراء التعيين والجهة المالكة لصلاحيات التعيين وغيرها من التفاصيل الناظمة لمختلف المتطلبات الواجب مراعاتها في تعيين الخبراء، لكي نستطيع أن نقف على مدى احترام والتزام الإدارة العامة بأحكام وضوابط القانون حال ممارستها لهذه الصلاحية.

٢. نشر الجهات المعنية لكافة التفاصيل الإجرائية المتعلقة بموضوع الخبراء والمستشارين المعيّنين بالوظائف العامة، كتوائيم المستشارين الخبراء واختصاصاتهم ووظائفهم ورواتبهم ومعايير التعاقد معهم، وجهات التعاقد وغيرها من المعلومات المتعلقة بهذا الشأن.

٣. السماح للجمهور والمعنيين من الأفراد والمؤسسات والجهات الإعلامية بحق الوصول الى المعلومات

٢ أتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٣/١٠/٢٠٠٢م قرارها رقم (٤/٥٨)، الذي تم بمقتضاه المصادقة على مشروع الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، كما تم تسمية يوم ٩ كانون الأول/ ديسمبر، يوماً دولياً لمكافحة الفساد، كما طالب القرار المجتمع الدولي باعتماد الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، التي عرضت للتوقيع في ١٠/١٢/٢٠٠٣م، في مدينة ميريدا بالمكسيك، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠٥م، لتصبح بذلك أول اتفاقية دولية متخصصة بمكافحة الفساد.

المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء والمستشارين، ليتسنى للمواطن أو المعني بهذا الوضع الاطلاع على مختلف الجوانب المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء، وأيضاً لمساءلة الجهات المختصة حال تجاوزها أو خروجها على مقتضيات القانون بهذا الشأن، ومن جانب آخر يعتبر حق الوصول الى المعلومات خطوة وإجراء أساسي في الأنظمة الديمقراطية لتفعيل وتعزيز دور المواطن في الرقابة على أداء سلطات الدولة وإدارتها العامة.

## ثانياً: الواقع القانوني لتعيين المستشارين والخبراء في وظائف مؤقتة بدولة فلسطين

### ١. قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ولائحته التنفيذية

يعتبر قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥م واللوائح التنفيذية له، المرجع القانوني الناظم لعلاقات العمل في القطاع الحكومي، اذا تحددت هذه المنظومة وتنظم مختلف الجوانب والمجالات المتعلقة بتقلد الوظيفة العامة، والجهة المرجعية بالتعيين وشروط ومقتضيات التعيين بالوظيفة العامة، كما يحدد حقوق الموظفين والتزاماتهم، والجزاءات الإدارية والتأديبية المترتبة على انتهاك الموظف لالتزاماته وغير ذلك من القضايا المرتبطة بمختلف شؤون الوظيفة العامة.

وبشأن كيفية علاج وتنظيم القانون ولائحته التنفيذية، لآلية تعيين الخبراء المستشارين، يتبين من نصوص القانون واللائحة التنفيذية المتعلقة بالتعيينات في الوظيفة العامة، إغفال وعدم توضيح القانون واللائحة لأسس وشروط وكيفية التعاقد مع الخبراء المستشارين العاملين بشكل مؤقت على صعيد الوظيفة العامة.

فعلي صعيد المادة (٩) من قانون الخدمة المدنية، لم تتطرق هذه المادة في تصنيفها للوظائف الحكومية الى موضوع الخبراء والمستشارين وأين يقع تصنيفهم ضمن

سلم الكادر الوظيفي<sup>٢</sup>، كما لم تتطرق مواد الفصل الثاني من القانون والمتعلقة بالتعيينات (مادة ١٤ الى المادة ٢٧) مطلقاً الى موضوع المستشارين والخبراء.

وجاء بنص المادة (٢٧) من القانون (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).

كما نصت المادة (٢٨) من ذات القانون على (يضع مجلس الوزراء بناءً على اقتراح ديوان الموظفين العام نظاماً لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية).

وجاء بنص المادة (٢٩) من القانون (يصدر ديوان الموظفين لائحة بالضوابط والإجراءات ونماذج العقود التي تبرم مع المعينين وفقاً للمادتين السابقتين).

وذات الوضع تكرر على صعيد قرار مجلس الوزراء رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٥م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم (٤)

٣ جاء بنص المادة «٩» من قانون الخدمة المدنية :

١. فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية:- الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية. الفئة الأولى: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها. ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ويتم تعيين الوكلاء ورؤساء الدوائر والمديرين العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها. تحدد الرواتب وسائر الحقوق المالية لشاغلي وظائف هذه الفئة وفقاً للدرجة الوظيفية الواردة في قرار التعيين وفقاً لأحكام القانون. الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربية وغيرها. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة. ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى كالمديرين ورؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات. الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ وثائق وغيرها. الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها. الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم. ٢- تعتبر كل فئة من هذه الفئات وحدة متميزة في مجالات شؤون الخدمة المدنية من تعيين وترقية ونقل ويكون لها قائمة مستقلة بأقدمية موظفيها في كل الدرجات التي تتضمنها).

لسنة ٢٠٠٥م، إذ خلت اللائحة أيضاً حال تناولها للمواد المتعلقة بالتعيين في الوظيفة العامة (١٥ الى ٢٥) من أي إشارة لموضوع الخبراء والمستشارين سواء على صعيد كيفية التعاقد معهم أو على صعيد تحديد المرجعيات والجهات المختصة بهذا التعاقد، ما يعني بأن القانون ولائحته قد تعامل مع الوظيفة العامة فقط في إطار التعيين الدائم والمؤقت لهذه الوظائف، دون التطرق أو الإشارة للخبراء ووظائف الندرة التي قد تقتضي وتطلب في حالات معينة من الجهاز الإداري في الدولة التعاقد مع الخبراء والمستشارين لتلبية إحتياجات ومتطلبات التعاقد مع وظائف الخبرة المؤقتة في مجالات وظروف معينة، ما يمثل خلافاً ونقصاً بالمرجعية القانونية الناضجة للوظيفة العامة في هذا الشأن، وبالتالي فتح المجال امام الاجتهاد والتعدد في المرجعيات الناضجة للآليات ومبررات التعاقد مع الخبراء.

كما يتضح من نص المادة (٢٧) من القانون بأن الإدارة يمكنها أن تبرم عقود عمل مع الأفراد لشغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة ولها في هذا الشأن أن تبرم عقود عمل خاصة تحدد وتنظم حقوق والتزامات كل من الطرفين)، ولعل ما يسجل على هذا النص عدم نصه الصريح على مرجعية قانون العمل الفلسطيني كناظم لعلاقات العمل التي تبرمها الإدارة خارج نطاق قانون الخدمة المدنية، ولهذا يمكن للإدارة العامة ان تبرم أمام هذه الصيغة المفتوحة لنص المادة ٢٧ عقود عمل خاصة وفق الشروط والمعايير التي تقررها.

ومن جانب آخر يمكننا استناداً لنصوص قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية القول بأن مسمى مستشار أو خبير هو مسمى أوجدته الإدارة الفلسطينية بحكم الواقع لا القانون، إذ خلا القانون ولائحته التنفيذية من أي نص خاص بهذه المسميات سواء على صعيد تعريفها أو على صعيد تحديد وتنظيم ماهية المعايير والمواصفات الواجب توافرها فيمن يوصف بهذه التسمية.

ورغم انقضاء أكثر من ستة عشر عاماً على سريان وانطباق قانون الخدمة المدنية لم يضع مجلس الوزراء لغاية هذا اليوم، نظاماً خاصاً بتوظيف الخبراء المحليين

يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها).

ويمكننا استنادا لهذه النصوص القول بأن مجلس الوزراء الفلسطيني هو الجهة المكلفة بمقتضى القانون الأساسي لصلاحيه بتنظيم وضع الوظيفة العمومية وصلاحيه اتخاذ ما يراه من إجراءات وتدابير خاصة بتنظيم هذه الوظيفة، وتأمين ما يضمن تلبية إحتياجات هذا القطاع من الكادر الوظيفي الدائم أو المؤقت سواء على صعيد الخبراء المستشارين أو على صعيد الكادر الوظيفي الدائم، كما يمنح هذا النص مجلس الوزراء في ظل غياب المرجعية القانونية الناظمة لآلية وكيفية التعاقد مع الخبراء أن يضع التعليمات والأنظمة القانونية الناظمة لهذا الموضوع.

### ٣. القرارات والتعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية

بالرجوع لأعمال السلطة التنفيذية الخاصة بالوظيفة العمومية يمكننا الوقوف على عدة قرارات وتعليمات ناظمة للوظيفة العمومية أهمها:

#### ١٠٣ المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة

٢٠٠٥

جاء في المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ م الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٠ م والمتعلق بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية.

#### مادة (١)

يتم التعيين في كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وفقا للمعايير التالية:

١. حسب حاجة كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة.
٢. حسب الهيكل التنظيمي والإداري لكل منها.
٣. يجب توفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة.
٤. يجب الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين لملء أي شاغر.

والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية استنادا لنص المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية، ما يعد تقصيرا من قبل المجلس والديوان في علاج وتنظيم هذا القطاع، ولهذا يجب ان يمنح هذا النظام الآن اولوية لكون غيابيه قد أدى لظهور ما نلمسه من إشكاليات في علاج وتنظيم الإدارة العامة لقطاع التعاقد المؤقت مع الخبراء والمستشارين.

## ٢. القانون الأساسي الفلسطيني

نصت المادة (٦٩) من القانون الأساسي الفلسطيني على (يختص مجلس الوزراء بما يلي : ١- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي. ٢- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة. ٣- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي. ٤- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته. ٥- متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك. ٦- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها. ٧- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي...).

وجاء في المادة (٧١) من القانون الأساسي (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي : ١- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. ٢- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. ٣- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. ٤- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. ٥- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون).

ونصت المادة (٧٢) من القانون (على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث

٥. يتم الاختيار للوظيفة المطلوبة طبقاً لمبدأ المسابقة والشفافية.

ويمكننا استناداً لهذا المرسوم التأكيد على أن جميع أشكال التعاقد والتعيين في الوظيفة العامة سواء كانت دائمة أو مؤقتة أو تعلقت بالخبراء والمستشارين ووظائف الندرة والخبرة، يجب ان تتم على صعيد كافة دوائر السلطة الوطنية الفلسطينية منذ صدور هذه التعليمات وفقاً للإجراءات التالية:

أ. مراعاة الحاجة الفعلية

ب. توفير الاعتماد المالي

ج. الاعلان المسبق عن الوظيفة

د. المسابقة والشفافية

كما ان هذه الاجراءات تفترض جدلاً بديوان الموظفين العام وأيضاً مجلس الوزراء العمل على تطبيقها كونهم الاجسام المسؤولة عن الادارة التنفيذية للوظيفة العمومية بفلسطين وبالتالي كان يفترض بهذه الاجسام ان تضمن احترام وتطبيق كافة الجهات الحكومية للمعايير والمتطلبات المقررة بالمرسوم في كافة أعمال التعيين والتعاقد على شغل اي وظيفة عامة، وليس هذا فحسب بل كان عليها واجب مراقبة الادارة العمومية لضمان حسن التزامها وتنفيذها للمرسوم.

### ٣. ٢. قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء

٢٣. ١ قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٥) لسنة ٢٠٠٥م

يعتبر قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٥) لسنة ٢٠٠٥م المتعلق بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية، القرار الأساس في تنظيم آليات وكيفية التعاقد مع الخبراء والمستشارين على صعيد الوظيفة العامة في دولة فلسطين، حيث تضمن القرار جملة من الشروط الشكلية والموضوعية لتعيين الدوائر الحكومية للمستشارين الخبراء ومنها:

١. تقدم الدائرة الحكومية 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.

٢. دراسة احتياجات الدوائر السنوية من الخبراء بالتنسيق مع وزارة المالية وطلب إدراجها ضمن الموازنة العامة.

٣. يكون توظيف الخبراء المحليين أو الأجانب في حدود الاعتمادات المالية المقررة بموازنة الدائرة الحكومية وطبقاً لأحكام هذا النظام.

٤. يكون توظيف الخبراء بطريق التعاقد من بين ذوي الخبرات والتخصصات النادرة التي لا تتوافر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية وبشرط ألا يتجاوز سنه ستين عاماً.

٥. يجوز تعيين الخبراء بعد سن الستين لأداء عمل محدد نظير مكافأة مقطوعة وبشرط ألا تزيد المدة سنتين.

٦. يكون شغل الخبير لوظيفة لها بطاقة وصف وظيفي تحدد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها.

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

٨. تزويد ديوان الموظفين ببيانات المرشح والخبرات المتوفرة في المرشح؛ لشغل هذه الوظيفة والمكافأة الشهرية المقترحة، ولا يجوز التعاقد مع الخبير قبل موافقة ديوان الموظفين العام.

٩. يجوز لرئيس الدائرة الحكومية شغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة بطريق التعاقد على النموذج المخصص لذلك على شاغر الوظيفة الدائمة، بعد الموافقة المسبقة لديوان الموظفين العام ووزارة المالية وبعد أقصى سنتين بحالة بلوغ سن الستين.

١٠. 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.

١١. مدة العقد لا تزيد عن سنة تبدأ من تاريخ مباشرة

العمل ويجوز تجديدها بحد أقصى سنة أخرى.

١٢. يتمتع الخبير بالاجازات المدفوعة الاجر المقررة للموظفين بمقتضى التشريعات السارية.

١٣. يستحق الخبير في نهاية التعاقد أجر شهر عن كل سنة قضاها في الخدمة الحكومية، وذلك على أساس آخر أجر تقاضاه.

١٤. ينطبق على الخبير النظام التأديبي في حالتي إخلاله بواجبات وظيفته أو سلوكه سلوكاً معيباً بأحد الجزاءات الآتية:

- الإنذار بفسخ العقد.
- فسخ العقد.
- فسخ العقد مع حرمان الخبير من الأجر عن باقي مدة العقد ومكافأة نهاية الخدمة.
- فسخ العقد ومطالبته بكل عطل وضرر نتج عن إخلاله بواجباته الوظيفية أو عن سلوكه سلوكاً معيباً إضافة لحرمانه من مكافأة نهاية الخدمة.

١٥. يجوز للخبير أن يطلب كتابة إنهاء العقد قبل انتهاء مدته، على أن يكون الطلب الخطي قبل شهر من تاريخ ترك العمل، وفي هذه الحالة لا يستحق مكافأة شاملة عن المدة الباقية من العقد.

١٦. يجوز لرئيس الدائرة الحكومية المختص لأسباب يقدرها فسخ العقد قبل انتهاء مدته، وفي هذه الحالة يستحق الخبير تعويضاً يعادل أجر شهر كامل ومكافأة نهاية الخدمة عن مدة التعاقد.

### ٣.٢.٢ قرار مجلس الوزراء رقم

(١٤/١٠/٠٣ م.و.س.ف)

أقرت الحكومة الفلسطينية بمقتضى القرار (١٤/١٠/٠٣ م.و.س.ف) للعام ٢٠١٢، الصادر في ٢٤/٧/٢٠١٣م، آليات للتعاقد مع الخبراء تقوم على:

- اعتماد العقود المبرمة مع الخبراء التي لا تتجاوز قيمتها ١٥٠٠ دولار أمريكي بعد موافقة الوزير المختص عليها.
- اعتماد العقود المبرمة مع الخبراء التي تتراوح قيمتها

ما بين (١٥٠١-٤٠٠٠) دولار أمريكي بعد موافقة رئيس الوزراء على تبرتها وتوقيع الوزير المختص عليها.

• اعتماد العقود المبرمة مع الخبراء والتي تتجاوز قيمتها ٤٠٠٠ دولار أمريكي بعد موافقة مجلس الوزراء عليها.

• تكلف وزارة المالية وديوان الموظفين باستكمال إجراءات إبرام العقود وفق الآلية المذكورة.

### ٣.٢.٣ قرار مجلس الوزراء رقم

(١٤/٢٧/٠٣ م.و.س.ف) لعام ٢٠١٢م

تم بمقتضى هذا القرار تعديل قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/١٠/٠٣ م.و.س.ف)، حيث تم منح رئيس الوزراء تفويضاً بشأن المصادقة على آليات التعاقد مع الخبراء عوضاً عن مصادقة المجلس التي تطلبها ونص عليها قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/١٠/٠٣ م.و.س.ف)

## ٤. ملاحظات على قرارات الحكومة

### المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء

#### والمستشارين

يتضح من مضمون قرارات الحكومة المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء والمستشارين ضرورة التزام الجهات الحكومية الرغبة في التعاقد مع الخبراء والمستشارين بجملة شروط أهمها:

١. أن يكون التعاقد مع الخبراء المحليين أو الأجانب في حدود الاعتمادات المالية المقررة بموازنة الدائرة الحكومية وطبقاً لأحكام هذا النظام.

٢. ان تكون اختصاصات الخبراء والمستشارين من التخصصات النادرة التي لا تتوافر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية وبشرط ألا يتجاوز سنه ستين عاماً.

٣. الالتزام بما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥م الصادر بتاريخ ١٠/٣/٢٠٠٥م، بشأن التعاقد مع الخبراء وتحديد ضرورة أن يكون هذا التعاقد مبنياً على:

- حاجة كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة.

• الهيكل التنظيمي والإداري لكل منها.

• توفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة.

• الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين ملء أي شاغر.

• ان يتم الاختيار للوظيفة المطلوبة طبقاً لمبدأ المسابقة والشفافية.

ولهذا لا يجوز بأي حال من الأحوال التعاقد مع خبير أو مستشار بوظيفة أو عمل يوجد على صعيد الكادر الوظيفي الحكومي، من يستطيع من الموظفين القيام به أو يمتلك مهاراته ومؤهلاته.

ومن جانب آخر يمكننا استناداً لما جاء بمضمون هذه القرارات تسجيل جملة من الملاحظات أهمها:

• ضرورة التعامل مع قطاع الوظيفة العامة كقطاع تكاملي يكمل بعضه البعض في الجوانب الفنية والخبرة، ولهذا يفترض بقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء ووظائف الندرة ان تنص صراحة على عدم جواز التعاقد مع الخبير أو المستشار سوى في الحالات التي قد يكون بها هذا التخصص غير متوفر في أي من الموظفين بالندرة الحكومية أو غيرها من الدوائر الحكومية الأخرى، ولهذا اذا ما وجد التخصص في دائرة حكومية أخرى فهنا يمكن الاستفادة من نظام الندب المقر بقانون الخدمة المدنية كوسيلة وأجراء لتلبية احتياجات الدائرة الحكومية من خبرات كادر غيرها من الدوائر.

• كان يجب في قرارات مجلس الوزراء ان تعزز استفادة القطاع العام من الخبرات المتوفرة لديه عبر تشجيع وتعزيز نظام الانتداب للخبرات على صعيد مكونات الوظيفة العامة عوضاً ان استقدم الخبراء الخارجية.

• تعامل قرار مجلس الوزراء في تحديد مرجعيات التعاقد ( ١٤/١٠/٠٣ م.و.س.ف) الصادر في ٢٤/٧/٢٠١٢م، مع آليات للتعاقد مع الخبراء من منطلق مالي مجرد، بحيث لم يضع شروط ومواصفات موضوعية ومهنية للخبرة التي يمكن للوزير أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء التعاقد معها، حيث لم

تتطرق القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء لماهية المعايير والمواصفات الموضوعية الواجب توافرها بالمستشار أو الخبير، واكتفت بالمقابل بالتركيز على بعض الجوانب الاجرائية والشكلية في كيفية وطرق التعاقد وحقوق والتزامات الخبير والمستشار دون ان تحدد طبيعة المعايير والمواصفات المهنية الواجب توافرها بالخبير، ورغم نص قرار مجلس الوزراء على ضرورة أن يكون توظيف الخبراء من ذوي الخبرات والتخصصات النادرة التي لا تتوافر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية، إلا انه لم يضع معايير توضح معنى ومفهوم الندرة بهذه المواصفات.

كما لم يضع القرار البديل لكيفية التعاون ما بين المؤسسات الرسمية المختلفة في تلبية وتغطية احتياجاتها المختلفة من الخبرة، كطرح موضوع الندب بمعنى الاستعانة بالخبرات المتوفرة على صعيد مؤسسات الدولة، كبديل للتعاقد مع الغير في حال غياب بعض الاختصاصات لدى بعض الدوائر الحكومية.

• أن قرار مجلس الوزراء ( ١٤/١٠/٠٣ م.و.س.ف) للعام ٢٠١٢، الصادر في ٢٤/٧/٢٠١٣م، المتعلق بآليات للتعاقد مع الخبراء لم يمنح الديوان دوراً رقابياً وإنما اكتفى بمنحه دور شكلي قاصر على اتمام اجراءات التعاقد مع الخبراء الذين يتم اعتمادهم من قبل الوزراء أو مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء، وهذا ما يتضح من نصه القاضي بتكليف وزارة المالية وديوان الموظفين باستكمال اجراءات ابرام العقود.

• إن عدم إشارة قرارات مجلس الوزراء لأي من الاجراءات الخاصة بالمسابقة والنشر والإعلان لتعزيز الشفافية في اجراءات التعاقد مع الخبراء، كما ورد في مرسوم الرئيس يؤكد على غياب التنسيق والتكامل بين مكونات السلطة التنفيذية.

• لم تنص قرارات مجلس الوزراء على وجوب وضرورة ان يتم اختيار الخبير من قبل لجنة خاصة سواء من قبل الوزارة أو مشكلة وفق ذات الطريقة المتعلقة باختيار موظفي القطاع الحكومي، كما إن عدم تضمن أي إشارة حول الجهات والمرجعيات الحكومية التي يجب ان تراقب أعمال الجهات الحكومية في هذا الشأن، لا يجب أن يلغى أو يحول دون ممارسة

حجم وطبيعة هذه العقود التي بلغت حوالي ١٨٨ عقدا عام ٢٠١١، لتراجع وتصبح في العام ٢٠١٢ حوالي ٧٨ عقدا وبنسبة انخفاض عن العام السابق بلغت حوالي ٥٩٪، في حين بلغت العقود الخاصة بالمستشارين والخبراء عام ٢٠١٣ حوالي ٤٢ عقد منها ٢٥ عقد ممول من جهات أجنبية و١٧ عقد ممول من الموازنة، وبهذا سجل عام ٢٠١٣ نسبة انخفاض في عقود الخبراء والمستشارين تقدر بحوالي ٤٧٪ عن العام ٢٠١٢ م.

ويرجع السبب في انخفاض حجم العقود مع الخبراء والمستشارين باعتقادنا الى عدة أمور منها:

- تدخل الديوان وممارسته لدوره الرقابي على أداء الجهات الحكومية فيما يتعلق بالتعاقد مع الخبراء والمستشارين، ما قلل من فرص العشوائية وأجبر الجهات الحكومية على ربط التعاقد مع الخبراء بالحاجة الفعلية.

- اشتراط الديوان الصريح على الجهات الحكومية ضرورة ان يكون التعاقد مع وظائف الندرية أي تلك الوظائف والخبرات التي لا يوجد على صعيد الجهة الحكومية من يملك مؤهلات وخبرات شغلها وتقلدها.

- ساهم تأكيد مجلس الوزراء على وجوب احترام وتطبيق الوزراء لقرار مجلس الوزراء رقم (١٥/١٢/٠٣ م.و.ر.ج) الصادر في ١٣/٩/٢٠١٣ والمتعلق بحصر صلاحية الوزير بتعيين اربع موظفين بعقود- (سكرتير، ومدير مكتب ومرافق وسائل) - في الحد من السلطة التقديرية للوزراء في تعيين موظفي العقود.

وبحسب الديوان تنقسم العقود الخاصة بالخبراء والمستشارين المبرمة عام ٢٠١٣ الى قسمين، فهناك العقود الاستشارية أو عقود الخبرة الممولة من المالية العامة الفلسطينية اي الخزينة العامة وعددها حوالي (١٧) عقد، في حين مولت العقود المتبقية والبالغ عددها حوالي ٢٥ عقدا من جهات أجنبية تنفذ مشاريع على صعيد مؤسسات ومرافق الدولة الفلسطينية.

وباستعراض طبيعة ومضمون جهات التعاقد مع الخبراء والمستشارين الممولة عقودهم من الخزينة العامة لدولة

الجهات الرقابية على الوظيفة العامة لدورها في الرقابة على تعاقد الجهات الحكومية مع الخبراء بما فيها ديوان الرقابة الإدارية والمالية وديوان الموظفين العام والجهات الرقابية المجتمعية.

- لم يتطرق القرار مطلقا للعلاقة ما بين الجهات الممولة والتعاقد مع الخبراء العاملين في مؤسسات الدولة، بحيث أتاح المجال لتدخل وتقدير الجهة الممولة، ما اضعف الدوائر الحكومية دورها في الاشتراك في اختيار الخبراء والمستشارين الذين قد تتعاقد معهم هذه الجهات، علما بان رواتبهم تحسب من القيمة الاجمالية للمنح المدفوعة للدولة.

- لم تشر قرارات مجلس الوزراء الى وجوب والزامية وضع الجهات الحكومية الراغبة في التعاقد مع الخبراء والمستشارين، لمبررات ودواعي هذه الرغبة، ومدى حاجتها الفعلية لهذا التعاقد، كما لم تتطرق القرارات لدور وصلاحيات المجلس في الرقابة على الاحتياج وتقدير سلامته وحقيقته الحاجة له.

## ثالثا: واقع عمل المستشارين والخبراء في الوظيفة العامة

بناء على مجموعة من اللقاءات الذي تمت مع السيد موسى أبو زيد رئيس ديوان الموظفين العام، ومدير عام دائرة العقود بديوان الموظفين العام، تبين بأن عقود المستشارين الخبراء على صعيد الوظيفة العامة في دولة فلسطين لم يتم تنظيمها وتقنينها بشكل قانوني منظم سوي في نهايات العام ٢٠١٢، حيث كانت في السنوات السابقة تتم بمقتضى علاقة ثنائية ما بين جهة التعاقد والخبير أو المستشار، لتنتقل هذه العلاقة فيما بعد نحو التقنين والتنظيم جراء دخول الديوان على اطراف العلاقة بحيث اضحى أي تعاقد عمليا بعد عام ٢٠١٢ خاضع لإجراءات ورقابة ديوان الموظفين العام كطرف ثالث ومقرر بشأن هذه التعاقد.

وبحسب ما أفاد به ديوان الموظفين العام، أدى دخول الديوان الفاعل كطرف ثالث ومقرر في عمليات التعاقد مع الخبراء والمستشارين الى نتائج واضحة ولمموسة على

٤ لقاء مع السيد موسى أبو زيد رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٣ م، وتم عقد ثلاث لقاءات لاحقة مع مدير دائرة العقود بالديوان.

فلسطين للعام ٢٠١٣ يتضح بأن عقود الخبرة قد أبرمت من الجهات الرسمية التالية:

- ١٤ عقد أبرمتها وزارة الصحة
- عقد يتعلق بمكتب رئيس الوزراء
- عقد يتعلق بوزارة الاقتصاد
- عقد يتعلق بوكالة الانباء الفلسطينية وفا

في حين كانت الجهات الحكومية التي تعاقدت مع الخبراء والمستشارين بتمويل ودعم تكاليف التعاقد من جهات الأجنبية للعام ٢٠١٣ هي:

- ٥ عقود مع وزارة الاقتصاد
- ٧ عقود مع وزارة الشؤون الاجتماعية
- ٤ عقود مع سلطة المياه
- ٤ عقود مع وزارة التربية
- عقد مع سلطة الاراضي
- عقد مع وزارة العدل
- عقد مع وزارة الخارجية
- عقدين مع وزارة التخطيط والتنمية الادارية

وفي سبيل استكمال المعلومات المتعلقة بواقع عقود الخبرة والعقود الاستشارية المبرمة مع مؤسسات دولة فلسطين، التقينا بوزارة المالية والأمانة العامة للمجلس التشريعي<sup>٥</sup> ومساعد الامين العام للشؤون القانونية برئاسة الوزراء<sup>٦</sup>.

ويمكننا تلخيص اهم ما تمخض عن هذه اللقاءات بالنقاط التالية:

١. لا توجد معطيات مركزية حول العقود المبرمة ما بين الجهات الحكومية والخبراء، باستثناء تلك الموجودة

٥ افاد السيد ابراهيم خريشة في اللقاء الذي تم بمكتبه بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢١ بأنه لم يتم منذ ٢٠٠٦م، تعيين اي خبير او مستشار على صعيد المجلس، كما افاد بان التعيينات التي كانت تتم للخبراء والمستشارين في الفترة السابقة كانت تجري وفق آلية منظمة تقوم على الاعلان للوظائف المطلوبة، وان الاختيار كان يتم بناء على لجنة مشكلة من نواب من المجلس.

٦ تم اللقاء مع السيد طارق مصطفى من وزارة المالية الفلسطينية والسيد فواز ابو زمر من رئاسة الوزراء الفلسطينية بمقارهم

لدى ديوان الموظفين العام، علماً بأن عدد الخبراء والمستشارين المعيّنين بمختلف الجهات الحكومية يفوق بكثير الرقم الموجود لدى الديوان، فعلى سبيل المثال أفاد وزير العدل الفلسطيني بوجود حوالي ١٣ خبير ومستشار متعاقد معه على صعيد وزارة العدل<sup>٧</sup>.

٢. العقود التي توثق على صعيد الديوان هي تلك العقود الممولة من خزينة الدولة او من المشاريع المتعاقد عليها مع مؤسسات دولة فلسطين، وبالتالي لا يوجد معطيات أو معلومات لدى الديوان حول العقود المبرمة ما بين الجهات المانحة مباشرة والخبير أو المستشار، كما هو الحال مع العقود التي تبرمها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) وهي وكالة تابعة لحكومة الولايات المتحدة الفيدرالية وهي مسؤولة بشكل أساس عن إدارة المساعدات الخارجية، او العقود المبرمة ما بين برنامج الأمم المتحدة الانمائي (UNDP) أو غيرهم من الممولين الذين يتعاقدوا بشكل مباشر مع الخبراء والمستشارين المطلوب التعاقد معهم لمساعدة الجهات الحكومية على تنفيذ برامجها أو لتغطية احتياجاتها من الخبراء على صعيد المشاريع الممولة من هذه الجهات.

٣. العقود التي تبرمها المؤسسات الحكومية بشكل ثنائي مع المانح والممولة مباشرة من المانح، لا يوجد لها أي توثيق لدى وزارة المالية، ولهذا ليس لدى الوزارة اي معطيات أو معلومات دقيقة وقاطعة حول حجم هذه العقود وقيمتها المالية.

٤. لا توجد مرجعية قانونية ناضجة للتعاقد مع الخبراء والمستشارين باستثناء قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٥) لسنة ٢٠٠٥م، ما يعني وجود فراغ قانوني على صعيد الكثير من المسائل الاجرائية والموضوعية التي يجب ان تنظم لآليات التعاقد مع الخبراء والمستشارين.

٥. لا توجد أي وثيقة مرجعية بشأن المعايير الموضوعية للشروط المهنية والمواصفات المتعلقة بالخبراء والمستشارين ما يفتح المجال امام الاجتهاد والسلطة التقديرية الواسعة لكل دائرة أو وزير في تحديد

٧ تم اللقاء بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٥ بمكتب وزير العدل.

المهنية المطلوبة في الخبر أو المستشار لضمان الشفافية والنزاهة في كافة عقود الخبراء.

## رابعاً: الاشكاليات القانونية في التعاقد مع الخبراء والمستشارين

لكي نوضح بشكل اكثر دقة طبيعة المشكلة التي كشف عنها واقع التعاقد مع الخبراء والمستشارين يمكننا القول بأن التعاقد مع المستشارين والخبراء في مؤسسات ومكونات القطاع الحكومي الفلسطيني عملاً وإن بدأ تنظيمه وتقنيته من ديوان الموظفين العام بشكل اكثر مهنية وعلى قدر جيد من الترتيب والمتابعة والتدقيق منذ العام ٢٠١٢، إلا انه يثير العديد من الاشكاليات العملية ومنها:

### ١.٤ غياب المرجعية القانونية الواضحة

كما سبق وأسلفنا لا يوجد اي مرجع قانوني ناظم للتعاقد مع المستشارين والخبراء باستثناء قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٥) لسنة ٢٠٠٥م، وقرار مجلس الوزراء رقم ١٠/١٤/٢٠٠٣م/و.س.ف) للعام ٢٠١٢، الصادر في ٢٤/٧/٢٠١٣م، والمتعلق بآليات للتعاقد مع الخبراء.

ومن هذا المنطلق تقتضي تنظيم عمليات التعاقد مع الخبراء والمستشارين وجود إطار قانوني ناظم لهذا الموضوع، وعليه يمكن لمجلس الوزراء استناداً لصلاحياته المنصوص عليها بمقتضى المادة «٦٩» من القانون الأساسي الفلسطيني والمتعلقة بالوظيفة العمومية أن يضع نظام قانون خاص بالتعاقد مع الخبراء والمستشارين يحدد وينظم بمقتضاه مجموعة من الامور القانونية المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء ومنها على سبيل المثال:

- تحديد وتعريف الخبر أو المستشار، وتحديد ووضع معايير ومواصفات مهنية واضحة للخبرة سواء على صعيد السنوات أو مجالات العمل أو غيرها من المواصفات التي تحدد بدقة وموضوعية مدلول ومعايير الخبرة.
- تحديد الاسباب والدواعي للتعاقد الخارجي مع

معايير ومواصفات الخبر أو المستشار الذي يرغب في التعاقد معه، كما ان غياب المعايير يفتح المجال للمحاباة وشخصية الاختيار وأيضا يحرم المتضرر والمراقب من المساءلة والمحاسبة على سوء الاختيار أو التعسف فيه.

٦. بدأ ديوان الموظفين العام في العمل على مؤسسة التعاقد مع الخبراء والمستشارين من خلال التدخل وتنظيم آليات التعاقد ومطالبة الجهات الحكومية بتوضيح مبررات ودواعي التعاقد مع الخبراء ومواصفات ومؤهللات الخبر المزمع التعاقد معه، ومنذ العام ٢٠١٣ بدأ الديوان في اشتراط ان يكون التعيين بمقتضى مقابلة وان لا يكون في المؤسسة موظف يمكنه القيام بالمهام المقرر التعاقد لتنفيذها مع الخبر، ما يساهم في تنظيم وتقنين التعاقد وعدم اطلاقه.

وفضلاً عن ذلك ساهم وعزز دخول الديوان على قضايا التعاقد مع الخبراء والمستشارين في تعزيز الرقابة الخارجية على أداء الجهات الحكومية في هذا الشأن ما انعكس على حجم العقود ونوعيتها وعلى التزام الجهات الحكومية بمراعاة وتطبيق معايير ومتطلبات التعاقد مع الخبراء والمستشارين.

٧. حسب توجهات ديوان الموظفين سيتم ابتداء من العام ٢٠١٤، اشتراط اشراك الديوان بجميع الاجراءات المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء وان يكون التعاقد بناء على مسابقة ومقابلة مع الخبراء والمستشارين، وهو بلا شك ما سيعزز من قيم النزاهة في التعاقد مع الخبراء.

٨. ديوان الموظفين العام أخذ بالتدخل في موضوع الخبراء والمستشارين الذين يتم تغطية رواتبهم من موازنة الدولة ولم يتدخل بعد لتنظيم عقود الخبرة التي يدفع تكاليفها الممول ويبرمها لمنفعة مؤسسات الدولة، علماً بأن المشكلة الاكثر إثارة للتساؤل هي العقود الثنائية التي تبرم بين الجهات الحكومية والممول دون الرجوع للديوان لكونها ممولة بالكامل خارجياً، ولهذا يجب ان يكون للديوان دور في الرقابة على آليات تعاقد الجهات الممولة مع الخبراء وأن يفرض على هذه الجهات مراعاة المعايير والمواصفات

المستشار أو الخبير على سبيل الحصر لكي يتم ضبط هذا الاجراء وحصره كحالة استثنائية مؤقتة تقتضيها ظروف ومبررات خاصة على صعيد الجهات الحكومية.

ان يضع النظام شروط واضحة ومفصلة لحالات طلب التعاقد مع الخبراء والمستشارين.

• ان يضع النظام تفصيل توضيحي للخطوات الاجرائية الواجب مراعاتها في اجراء التعاقد كوجوب تحديد معايير ومواصفات الخبرة المطلوبة، وان لا يكون على صعيد الجهة الحكومية اي شخص يمتلك هذه المواصفات، وان يتم الاعلان والنشر في الصحف الرسمية وعلى مواقع الجهات الراغبة بالتعاقد، ومنح فترة زمنية معقولة لقبول الطلبات ووجود لجان فنية لفرز الطلبات.

• ان يتم الاختيار من لجنة مشكلة من ديوان الموظفين العام ومجلس الوزراء والجهة ذات العلاقة بالتعاقد.

• ان يوقع العقد مع الخبير من قبل الجهة المعنية وان يعتمد من ديوان الموظفين العام.

• ان يسري هذا النظام على كافة أعمال التعاقد مع الخبراء والمستشارين سواء الممولة عقودهم من خزينة الدولة أو التي يتم تمويلها مباشرة من الجهات المانحة، لتوحيد المرجعيات وأيضاً لضمان التزام الجميع بمعايير ومواصفات النظام الموضوعية والمهنية الخاصة بالخبير.

• تحديد ادوار الجهات الحكومية المختلفة في التعاقد مع الخبير وتحديد دور ديوان الموظفين العام في الرقابة الفاعلة على عملية التعاقد والاشترك في اتخاذ القرار وفي مختلف العمليات الاجرائية المتعلقة بمراحل الاعلان عن الاحتياج وانتهاء بالتعاقد مع الخبير.

• تحديد القواعد الاجرائية في التعاقد مع الخبراء بما ينسجم مع القانون وان تراعي وتأخذ بعين الاعتبار تعزيز وتجسيد الشفافية والنزاهة، ولهذا يجب ان يكون التعاقد مع الخبير مبني على اعلان ونشر مسبق للحاجة وان يتم بناء على مسابقة ومقابلة .

• ضرورة نشر نتائج المسابقة ومعايير الاختيار للجمهور ليتم تعزيز الرقابة الخارجية على عمل وأداء الجهات الحكومية في هذا المجال، ولتحقيق الرقابة المجتمعية الخارجية على عمل وأداء السلطات الحكومية في هذا الشأن.

اذ تلعب الرقابة المجتمعية من خلال الاطلاع على مسار مختلف المراحل الاجرائية في التعاقد مع الخبراء دورا مهما في تعزيز الشفافية وأيضاً المساءلة للجهات الحكومية من المعنيين، كما تعزز هذه الرقابة:

• الشعور بالرضى والاطمئنان للأفراد جراء شعورهم برقابة المجتمع على سير مختلف الجوانب الاجرائية في التعاقد والاختيار ما قد يعزز من قناعاته الأفراد بالعدالة والأنصاف في اختيارات الجهات الحكومية.

• أن إدراك الجهات الحكومية بوجود هيئات أو جهات شعبية تمارس هذا الدور، سيبعزز دون شك من حرص هذه الجهات على حسن احترامها لواجباتها وسلامة إجراءاتها فضلا عن اهتمامها بعدم الإخلال بأي من المعايير والقواعد الاجرائية والشروط الناظمة للتعاقد مع الخبراء.

• غياب وتلاشي المحسوبة والمحابة في اجراءات التعاقد أو اختيار الخبراء والمستشارين.

## ٢.٤ ضبط علاقة المانح بالتعاقد مع

### الخبير

لاشك بان الإشكالية الكبرى التي تواجه موضوع التعاقد مع الخبراء والمستشارين تتمثل في العقود التي تبرم مباشرة مع المانح وتكمن الاشكالية الناشئة عن هذا الوضع في:

١. اجراء التعاقد بمعزل عن مشاركة ديوان الموظفين العام أو تدخله أو الاخذ بتوجيهاته بشأن المعايير الموضوعية والشكلية المتعلقة بعقود الخبرة.

٢. عدم تزويد الديوان ووزارة المالية بمعلومات تتعلق بعقود التعاقد مع الخبراء أو المستشارين المنفذة مباشرة من الممول مع الخبراء والمستشارين من قبل الجهات الحكومية المنفذ هذا التعاقد لمصلحتها ما يفسر غياب أي معلومات واحصائيات واضحة لحجم هذه العقود وعدد الخبراء وتكلفة التعاقد معهم سواء

٢. ان وجود إشكاليات أو ثغرات كشفت عنها الممارسة العملية في النصوص التشريعية الخاصة بتنظيم التعاقد مع الخبراء تقتضي وتتطلب ان يتم التدخل لضبطها ووضع الحلول العملية بمواجهتها، وهذا ما يمكن له ان يتحقق في:
٣. تنفيذ مجلس الوزراء لنص المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨، من خلال وضع مجلس الوزراء الفلسطيني لنظام خاص بشأن التعاقد مع الخبراء والمستشارين يراعي ويأخذ بعين الاعتبار تحدد مواصفات الخبرة والشروط الموضوعية المطلوبة بالخبرة، وتفاصيل اجراءات التعاقد وتحديد النشر والاختيار من قبل لجنة.
٤. الزام كل الوزارات والمؤسسات الحكومية بما فيها مكتب الرئيس بتزويد الديوان بكافة العقود المبرمة مع الخبراء والمستشارين لكي يتسنى له الرقابة على عمل هذه الوزارات في مجال التعاقد الثنائي ولكي يضمن مراعاة هذه الجهات للشروط الموضوعية والمهنية في اختيار الخبرة.

٥. ضرورة التعامل مع قطاع الوظيفة العامة كقطاع تكاملي يكمل بعضه البعض في الجوانب الفنية والخبرة، ولهذا يفترض بقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالتعاقد مع الخبراء ووظائف الندرة ان تنص صراحة على عدم جواز التعاقد مع الخبير أو المستشار سوى في الحالات التي قد يكون بها هذا التخصص غير متوفر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية أو غيرها من الدوائر الحكومية الأخرى، ولهذا اذا ما وجد التخصص في دائرة حكومية أخرى فهذا يمكن الاستفادة من نظام الندب المقر بقانون الخدمة المدنية كوسيلة وإجراء لتلبية احتياجات الدائرة الحكومية من خبرات كادر غيرها من الدوائر.

٦. ضرورة مد ولاية ديوان الموظفين العام لتشمل الخبراء والمستشارين العاملين على صعيد مكتب الرئيس، إذ لا توجد أي معطيات رسمية بشأنهم لدى الديوان، كما لا يمتلك الديوان كما هو واضح من الواقع سلطة وصلاحيات التدخل للإشراف على كيفية تعيينهم أو التعاقد معهم وهذا ما يتضح من مخاطبة الديوان للحكومة دون مكتب الرئيس الذي

على صعيد ديوان الموظفين العام أو على صعيد وزارة المالية.

٣. تخضع العقود المبرمة مع الممول لمواصفات الممول وشروطه ما يعني ازدواجية في المعايير والشروط التي تنظم موضوع الخبرة.

٤. ان انعدام مراقبة الديوان ووزارة المالية لهذه العقود قد يفتح الباب امام المحاباة والمحسوبية ما بين الجهات الحكومية والخبراء والمستشارين الذي يجري التعاقد معهم.

٥. غياب الشفافية عن اغلب عقود التعاقد المباشر ما بين الممول والخبراء والمستشارين لغياب النشر والشروط والمعايير الواضحة لأسس وكيفية اختيار الخبير والمستشار.

## خامسا: التوصيات

لا شك بأن تنظيم وتقنين آليات التعاقد مع المستشارين والخبراء على صعيد الدولة تقتضي مجموعة من الاجراءات والتدابير الخاصة سواء من باب تنظيم هذه العقود وضبطها أو من باب وضع منهجية واضحة لمعايير التعاقد وشروط الواصفات الواجب توافرها في الخبير، او على صعيد آليات واجراءات ومراحل تنفيذ أعمال التعاقد مع الخبراء والمستشارين.

ولكي تتحقق النزاهة والشفافية في اعمال التعاقد مع الخبراء والمستشارين نرى ضرورة العمل على مجموع الاجراءات والتدابير التالية:

١. منح ديوان الموظفين العام صلاحية التعاقد وضبط تفاصيل وإجراءات التعاقد مع الخبراء والمستشارين.

إن دخول الجهات الحكومية المختلفة في علاقات مباشرة مع الممول يعني بلا شك وضعها في موضوع المفاوضات ومن ثم المتجاوب في الكثير من الاحيان مع رغبة وتوجهات الممول ما قد يؤدي الى خضوعها لتبعية الممول ومؤثراته وهيئته، ولهذا نرى ضرورة حصر نطاق تعامل الممول الاجنبي مع عقود الخبراء والمستشارين مع ديوان الموظفين العام لكونه الجهة المناط بها تنظيم وتقنين هذا الجانب ما سيؤدي الى توحيد الاجراءات ومراعاة الممول لسياسات وتوجهات الديوان بشأن التعاقد مع الخبراء والمستشارين.

بدا وكأنه جسم مستقل كلياً في التقرير والبت والتعيين على صعيد وظائف الخبرة المؤقتة.

## ملحق (١) نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

نص المادة «٧» التي جاء فيها

١. تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تتسم بأنها:

أ. تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والانصاف والأهلية.

ب. تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضاء.

ج. تشجع على تقديم أجور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية.

د. تشجع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية، وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم. ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها.

٢. تنظر كل دولة طرف أيضاً في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، بما يتوافق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لوضع معايير تتعلق بالترشيح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها.

٣. تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها

الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

٤. تسعى كل دولة طرف، ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

كما جاء في المادة «١٠» من الاتفاقية، تتخذ كل دولة طرف، ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

أ. اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الاقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية واشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية.

ب. تبسيط الإجراءات الإدارية، عند الاقتضاء، من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات.

ج. نشر معلومات يمكن أن تضم تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العمومية.

وجاء في المادة ١٢ من الاتفاقية أيضاً

١. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

أ. تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.

ب. ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات.

ج. القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع



التشريعات الثانوية مادة (٢١) التنفيذ و النفاذ والنشر مجلس الوزراء، بعد الاطلاع على قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته لا سيما المادة (٢٨) منه، وبناء على ما أقره مجلس الوزراء تحت رقم (٢٩/٢١) في جلسته المنعقدة في مدينة رام الله بتاريخ ٢٠٠٥/١١/١٤م،

### مادة (١) تقديم قائمة بالاحتياجات السنوية

١. تقدم الدائرة الحكومية إلى ديوان الموظفين العام قائمة بجائتها السنوية من الخبراء المحليين والأجانب والوظائف التي تحتاجها للقيام بالأعمال العارضة أو الموسمية؛ في ميعاد لا يتجاوز شهر أكتوبر من كل عام.
٢. تقوم الدائرة الحكومية بدراسة احتياجاتها السنوية من الوظائف المطلوبة بالتنسيق مع وزارة المالية وطلب إدراجها ضمن الموازنة العامة.

### مادة (٢) توظيف الخبراء

- يكون توظيف الخبراء المحليين أو الأجانب أو التوظيف لشغل وظيفة للقيام بالأعمال الموسمية أو العارضة في حدود الاعتمادات المالية المقررة بموازنة الدائرة الحكومية وطبقاً لأحكام هذا النظام مادة (٣) التوظيف بطريق التعاقد
١. يكون توظيف الخبراء بطريق التعاقد من بين ذوي الخبرات والتخصصات النادرة التي لا تتوافر في أي من الموظفين بالدائرة الحكومية وبشرط ألا يتجاوز سنه عن ستين عاماً.
  ٢. يجوز تعيين الخبراء بعد سن الستين لأداء عمل محدد نظير مكافأة مقطوعة وبشرط ألا تزيد المدة سنتين.
  ٣. يكون شغل الخبير لوظيفة لها بطاقة وصف وظيفي تحدد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها.

### مادة (٤) تقييد الخبير

- لا يجوز أن يسند إلى الخبير أية اختصاصات تتعلق بإصدار قرارات أو ممارسة سلطات تنفيذية. مادة (٥) تزويد ديوان الموظفين ببيانات المرشح
- يتعين على الدائرة الحكومية التي ترغب في شغل إحدى وظائفها إلى خبير-موافاة ديوان الموظفين العام بالبيانات

الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

د. احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

١. مراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.
٢. لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.
٢. على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية).

## ملحق (٢) قرار مجلس

## الوزراء رقم (٣٣٥) لسنة

٢٠٠٥ م

قرار مجلس الوزراء رقم (٣٣٥) لسنة ٢٠٠٥ م بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية

### محتويات التشريع

- مادة (١) تقديم قائمة بالاحتياجات السنوية مادة (٢) توظيف الخبراء مادة (٣) التوظيف بطريق التعاقد مادة (٤) تقييد الخبير مادة (٥) تزويد ديوان الموظفين ببيانات المرشح مادة (٦) توظيف محفظي القرآن مادة (٧) الأعمال العارضة أو الموسمية مادة (٨) شغل الوظيفة الدائمة مادة (٩) إصدار قرار بتوظيف الخبراء مادة (١٠) الأجر الشهري مادة (١١) منح الخبير مقابل مادة (١٢) استرداد النفقات مادة (١٣) المكافأة التشجيعية مادة (١٤) الإجازات مادة (١٥) مكافأة نهاية الخدمة مادة (١٦) مجازاة الخبير مادة (١٧) فسخ العقد مادة (١٨) سريان العقود مادة (١٩) سريان أحكام قانون الخدمة المدنية مادة (٢٠) إصدار





### مادة (١٠) الأجر الشهري

يحدد في العقد الأجر الشهري للوظيفة التي يشغلها الخبير، ولا يجوز منح أجر إجمالي للخبير المحلي الذي كان يعمل في القطاع الحكومي إلا في حدود ما كان يتقاضاه من الجهة التي كان يعمل بها من أجر وبدلات وميزات مالية.

### مادة (١١) منح الخبير مقابل

يجوز للدائرة الحكومية منح الخبير مقابلاً عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التي يكلف بها بما لا يتجاوز ربع الأجر الشهري المقرر.

### مادة (١٢) استرداد النفقات

تسري على الخبير القواعد المطبقة على موظفي الخدمة المدنية في شأن استرداد النفقات التي يتكبدها في سبيل أداء أعمال الوظيفة.

### مادة (١٣) المكافأة التشجيعية

يجوز منح الخبير مكافأة تشجيعية بحدود واحد بالمائة من الأجر الشهري، ويحق

### مادة (١٤) الإجازات

للخبير الحق في إجازة بأجر كامل في أيام العطل والأعياد المقررة للموظفين ويجوز تشغيل الخبير في هذه العطل بأجر مضاعف إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، أو أن يمنح أياماً عوضاً عنها يستحق الخبير الإجازات المبينة فيما يلي بأجر كامل:

- أ. إجازة اعتيادية لمدة شهر في السنة ولا يدخل في حساب الإجازة الاعتيادية أيام العطل والإعياد والمناسبات الرسمية عدا العطل الأسبوعية.
- ب. إجازة عارضة لمدة عشرة أيام في السنة بعد استنفاد الإجازة الاعتيادية.
- ج. إجازة مرضية لمدة ثلاثين يوماً في السنة بمراعاة الإجراءات المقررة لمنح الإجازات المرضية. ويسقط حق الخبير في الإجازات المشار إليها بمضي السنة.

### مادة (١٥) مكافأة نهاية الخدمة

يستحق الخبير في نهاية التعاقد بواقع أجر شهر عن كل سنة قضاها وذلك على أساس آخر أجر تقاضاه.

والخبرات المتوفرة في المرشح؛ لشغل هذه الوظيفة والمكافأة الشهرية المقترحة، ولا يجوز التعاقد مع الخبير قبل موافقة ديوان الموظفين العام.

### مادة (٦) توظيف محفظي القرآن

يجوز لوزارة الأوقاف والشؤون الدينية توظيف محفظي القرآن الكريم والمؤذنين وخدمة المساجد بعقد خاص مقابل مكافأة؛ بالتنسيق المسبق مع ديوان الموظفين العام في حدود الموازنة المقررة

### مادة (٧) الأعمال العارضة أو الموسمية

١. يجوز التوظيف بصفة مؤقتة بطريق التعاقد للقيام بالأعمال العارضة أو الموسمية.
٢. 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.
٣. يكون العمل موسمي إذا كان متعلق بعمل محدد ولفترة محددة تنتهي بانتهاء هذه الفترة خلال السنة الواحدة.

### مادة (٨) شغل الوظيفة الدائمة

يجوز لرئيس الدائرة الحكومية شغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة بطريق التعاقد على النموذج المخصص لذلك على شاغل الوظيفة الدائمة، بعد الموافقة المسبقة لديوان الموظفين العام ووزارة المالية وبعد أقصى سنتين بحالة بلوغ سن الستين.

### مادة (٩) إصدار قرار بتوظيف الخبراء

١. 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.
٢. مدة العقد لا تزيد عن سنة تبدأ من تاريخ مباشرة العمل ويجوز تجديدها بعد أقصى سنة أخرى.
٣. على الدائرة الحكومية التحقق من الشهادات والأوراق المقدمة من الخبير بعد اعتمادها وتصديقها من الجهات المختصة.



## مادة (١٦) مجازاة الخبير في الخدمة الحكومية

يجوز لرئيس الدائرة الحكومية المختص مجازاة الخبير في حالتي إخلاله بواجبات وظيفته أو سلوكه سلوكاً معيباً بأحد الجزاءات الآتية:

١. الإنذار بفسخ العقد.
٢. فسخ العقد.
٣. فسخ العقد مع حرمان الخبير من الأجر عن باقي مدة العقد ومكافأة نهاية الخدمة.
٤. فسخ العقد ومطالبته بكل عطل وضرر نتج عن إخلاله بواجباته الوظيفية أو عن سلوكه سلوكاً معيباً إضافة لحرمانه من مكافأة نهاية الخدمة.

## مادة (١٧) فسخ العقد

١. يجوز للخبير أن يطلب كتابة إنهاء العقد قبل انتهاء مدته، على أن يكون الطلب الخطي قبل شهر من تاريخ ترك العمل، وفي هذه الحالة لا يستحق مكافأة شاملة عن المدة الباقية من العقد.
٢. يجوز لرئيس الدائرة الحكومية المختص لأسباب يقدرها فسخ العقد قبل انتهاء مدته، وفي هذه الحالة يستحق الخبير تعويضاً يعادل أجر شهر كامل ومكافأة نهاية الخدمة عن مدة التعاقد.

## مادة (١٨) سريان العقود

تظل العقود المبرمة مع الخبراء سارية وفقاً للقواعد التي كان معمول بها إلى ان تنتهي مدتها ويراعى في حالة تجديدها اتباع الأحكام الواردة في هذا النظام.

## مادة (١٩) سريان أحكام قانون الخدمة المدنية

دون الانتقاص مما جاء في عقد التوظيف، يسري على الخبير أو الموظف المؤقت للقيام بالأعمال العارضة أو الموسمية أو الموظف الذي يشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة؛ أحكام قانون الخدمة المدنية، ولوائحه التنفيذية، وأية قرارات تصدر بموجبها

## مادة (٢٠) إصدار التشريعات الثانوية

يصدر ديوان الموظفين العام الضوابط والتعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام وضع نماذج العقود المنفذة له مادة (٢١) التنفيذ والنفاذ والنشر على الجهات المختصة كافة- كل فيما يخصه- تنفيذ أحكام هذا النظام، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: ٢٠٠٥/١١/١٤ ميلادية. الموافق: ١٢/شوال/١٤٢٦ هجري أحمد قريع (أبو علاء) رئيس مجلس الوزراء.

## ملحق (٣) مرسوم رئاسي رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥م بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على الصلاحيات المخولة لنا، وبناء على ما تقتضيه المصلحة العامة، رسمنا بما هو آت:

### مادة (١)

يتم التعيين في كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وفقاً للمعايير التالية: ١. حسب حاجة كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة. ٢. حسب الهيكل التنظيمي والإداري لكل منها. ٣. يجب توفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة. ٤. يجب الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين لملء أي شاغر. ٥. يتم الاختيار للوظيفة المطلوبة طبقاً لمبدأ المسابقة والشفافية.

### مادة (٢)

على جميع الجهات المختصة- كل فيما يخصه- تنفيذ هذا المرسوم ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر بمدينة غزة بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١٠ م محمود عباس رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.



## اعداد الباحث ناصر الرئيس

إشراف الدكتور عزمي الشعبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

## الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٠٢ ٢٩٧٤٩٤٩/٢٩٨٩٥٠٦

فاكس: ٠٢٢٩٧٤٩٤٨، ص.ب: ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديفول

هاتف: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٦

info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ

