



الائتلاف

من أجل

النزاهة

والمساءلة

aman

أمان

Transparency Palestine



الإدارة العامة لمؤسسات الدولة غير الوزارية في فلسطين

كانون أول 2007

الفرع الأول

الواقع القانوني للمؤسسات العامة

٣. التخصص، فالمؤسسة العامة تتولّى إدارة نشاطٍ معيّن ومحدّد، أو عدّة أنشطة متقاربة ومتكاملة، وتحدّد قوانين المؤسسات العامة تخصص هذه المؤسسات، أي أنّها تبيّن المهام والمسؤوليات التي تناط بالمؤسسة للقيام بها، وتُظهر أداءها للجمهور. ويترتب على خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص، العديد من النتائج القانونية، من أهمّها: عدم مشروعية الخروج على نشاط المؤسسة العامة تحت طائلة البطالان، وعدم جواز قبول التبرّعات والهبات والوصايا، إذا كانت تتعارض مع تخصص المؤسسة.

وفيما يتعلّق بتعريف النظام القانوني الفلسطيني للمؤسسة العامة، فقد اتّسم المفهوم القانوني لفكرة المؤسسة العامة بضباية وغموض، أنتج عدم ورود تعريف محدّد وموحد للمؤسسة العامة في التشريعات الفلسطينية، فعلى سبيل المثال، عرّفت المادة (١) من قانون سلطة النقد رقم (٢) (لسنة ١٩٩٧ المؤسسة العامة بأنها: "كل سلطة أو هيئة أو أي جهة عامة أخرى في فلسطين تتمتع بالشخصية الاعتبارية".

بينما نجد أن المادة (١) من قانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٨ بشأن اللوازم العامة، أدخلت المؤسسة العامة ضمن مفهوم الدائرة الحكومية. أما قانون الموازنة

أولاً: المفهوم القانوني للمؤسسة العامة:

تعرف المؤسسة العامة بأنها: مرفق إداري مُنح الشخصية المعنوية، ليتوفّر له بعض الاستقلال المالي والإداري، بما يكفل له ممارسة مهامه، والغاية التي وُجد لأجلها على النحو المطلوب.

ووفقاً لهذا التعريف، فلا بدّ من توافر مجموعة من الأركان الرئيسة في المؤسسة، حتى يتسنى اعتبارها مؤسسة عامة، وتتلخص هذه الأركان بما يلي:

١. إدارة مرفق عام، فالمؤسسة العامة طريقة من طرق إدارة المرفق العام، وترتبط معه وجوداً وعدمًا. وأسلوب المؤسسة العامة ليس هدفاً بحد ذاته، وإنما هو مجرد وسيلة لتحقيق غاية معيّنّة، ألا وهي تحرير المرفق العام من الروتين الحكومي، حين يبيّن أن إدارة مرفق معيّن، ستكون أفضل فيما لو فصل نشاط هذا المرفق، ومُنح قدرًا معيّنًا من الاستقلال القانوني والمالي والإداري.

٢. التمتع بالشخصية الاعتبارية (المعنوية)، فهي ركنٌ أساسٌ وجوهري، لقيام المؤسسة العامة، ولا يمكن للمرفق العام أن يكسب صفة المؤسسة إلا إذا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، لهذا تحرص القوانين عادةً على النصّ صراحةً، على تمتع المؤسسات العامة بهذه الشخصية.

تمهيد

في ظل تنامي أهمية المؤسسات العامة وبرز دورها في إدارة شؤون المجتمع كأحد الوسائل الأكثر تطوراً ومرونةً وقرباً إلى ديمقراطية الإدارة، وبالنظر إلى اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية لهذا الأسلوب، وإنشائها الكثير من المؤسسات العامة، ولما رافق هذا الأسلوب من تخبط وانحراف عن الغاية والأصول التي يجب أن تستند إليها تلك المؤسسات، في ظل غياب مرجعية قانونية واضحة، وفهم خاطئ لمفهوم استقلالية المؤسسات العامة بشكل أعاق عملية الرقابة والتقييم والمساءلة، وأسهم في أحيان كثيرة في سوء الإدارة، وتفشّي ظاهرة الفساد في تلك المؤسسات.

وحرصاً على حُسن أداء القطاع العام، ومحاربة ظاهرة الفساد فيه، وانطلاقاً من دور مؤسسة أمان (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة) في تعزيز النزاهة والشفافية في القطاع العام، فقد عُمد إلى كتابة هذا التقرير في محاولة لتحليل واقع المؤسسات العامة، والإشكالات التي تحول دون أدائها عملها على النحو المطلوب وذلك بهدف الوصول إلى الحلول المناسبة بشأنها.

وعلى ذلك، فقد قُسم هذا التقرير إلى فرعين: حُصص الأول منهما للحديث عن الواقع القانوني للمؤسسات العامة، وبيّن الثاني الإشكالات التي تواجه عملها. وفي الخاتمة قُدمت توصيات بهدف الوصول إلى حلول تدلّل العقبان التي تواجه عمل تلك المؤسسات.

المحتويات

الجزء الأول

الفرع الأول	٣ -
أولاً: المفهوم القانوني للمؤسسة العامة	٣ -
ثانياً: الوضع القانوني للمؤسسات العامة في فلسطين	٤ -
الفرع الثاني	٦ -
المعوقات التي تواجه عمل المؤسسات العامة	٦ -
أولاً: غياب المرجعية القانونية الواضحة	٦ -
ثانياً: غياب الفهم الصحيح لمفهوم الاستقلال المالي والإداري	٧ -
• المفهوم القانوني للاستقلال المالي والإداري:	٧ -
• الرقابة على المؤسسات العامة وتأثيرها على مفهوم الاستقلال المالي والإداري:	٨ -
• الأجسام الرقابية على المؤسسات العامة:	١٠ -
خاتمة وتوصيات	١١ -

الجزء الثاني

القواعد القانونية الموجهة لعمل المؤسسات العامة (الوزارية وغير الوزارية)

أولاً: القواعد الإدارية	١٤ -
ثانياً: القواعد المالية	١٦ -
ثالثاً: قواعد إدارة الموارد البشرية / العاملين	٢٠ -
رابعاً: علاقاتها بمرجعياتها وبمؤسسات الدولة الرسمية	٢٦ -
خامساً: علاقاتها الخارجية مع الجمهور	٣٠ -

العامة والشؤون المالية رقم (٧) لسنة ١٩٩٨، فقد ميّز في التعريف بين المؤسسات العامة تأسيساً على دخول موازنتها ضمن الموازنة العامة من عدمه، فأطلق على المؤسسات العامة التي تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة اسم «المؤسسة العامة» وعرفها على أنها «أي سلطة أو هيئة أو مؤسسة عامة في فلسطين، تتمتع بالخصيصة الاعتبارية وتدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية». وقد أدخلت المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ تعريف المؤسسة العامة ضمن الدائرة الحكومية عندما عرفت الأخيرة بأنها: «الدائرة الحكومية: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها».

ثانياً: الوضع القانوني للمؤسسات العامة في فلسطين:

بالنظر إلى خصوصية الوضع القانوني الفلسطيني الذي مرّ بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية بثلاث مراحل، بدءاً من سيطرة رئيس السلطة على الصلاحيات التشريعية والتنفيذية برمتها، مروراً بإنشاء المجلس التشريعي، الذي انتقلت إليه الصلاحيات التشريعية المتمثلة في إقرار القوانين العادية، انتهاءً بصدور القانون الأساسي وتعديلاته، التي نقلت الكثير من الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لرئيس السلطة الوطنية إلى مجلس الوزراء، فقد تأثرت المؤسسات العامة في مناطق السلطة الفلسطينية بالمرحل المذكورة آنفاً، من حيث:

النشأة والتبعية والتنظيم، وفقاً لما يلي:

- مؤسسات عامة، نشأت بموجب مراسيم وقرارات رئاسية، كما هو الحال في سلطة جودة البيئة وسلطة الأراضي.
- مؤسسات عامة، نشأت بحكم الواقع ودون أي سند قانوني لها، كما هو الحال في الهيئة العامة للبتروك.
- مؤسسات عامة، نشأت بموجب قوانين مقررّة من المجلس التشريعي، كما هو الحال في مؤسسة المواصفات والمقاييس وصندوق النفقة.
- مؤسسات عامة، نشأت بموجب قرارات ولوائح وأنظمة صادرة عن مجلس الوزراء، كما هو الحال في هيئة الحج والعمرة.

ومن جانب آخر، وفيما يتعلّق بأنواع المؤسسات العامة وفقاً للقانون الأساسي المعدّل، فإنّ هناك ثلاثة أنواع، هي: مؤسسات تتبع السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء)، ومؤسسات تتبع نظاماً خاصاً رسمه لها القانون الأساسي، كما هو الحال في ديوان الرقابة المالية والإدارية وسلطة النقد، ومؤسسات دولة، كما هو الحال في مجلس القضاء الأعلى والمجلس التشريعي الفلسطيني. ونبين فيما يلي الإطار الدستوري الناظم لكل نوع منها:

١. الإطار الدستوري الناظم للمؤسسات العامة التابعة للسلطة التنفيذية (مجلس الوزراء):

ينعقد الاختصاص لمجلس الوزراء

في الإشراف والرقابة على أعمال المؤسسات العامة التابعة للحكومة، سواء أُلحقت هذه المؤسسات بمجلس الوزراء مباشرة، أو أُلحقت بالوزير الأقرب لطبيعة عمل المؤسسة. وبموجب المادة (٦٩) ينعقد الاختصاص لمجلس الوزراء في:

- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بجميع الوسائل والإمكانات اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.
- تحديد اختصاص الهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.
- إنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات، وما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة.
- تعيين رؤساء هذه الهيئات أن يُنظّم عمل كل من هذه المؤسسات بقانون.

ولا بدّ من الإشارة هنا، وفيما يتعلّق بالسؤال حول ماهية المعيار الذي تحدّد على ضوءه المؤسسات التي تتبع الجهاز التنفيذي، فإنّ الإجابة على هذا السؤال تكمن في المادة ٦٣ والتي وُضعت الإطار العام لعمل مجلس الوزراء، حيث نصّت على ما يلي: "مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقرّه السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي،

تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء." (١) وفي ضوء هذه المادة والمادتين (٦٨ و٦٩) من القانون الأساسي المشار إليهما أعلاه؛ فالأصل أن تكون تبعيّة المؤسسات العامة لمجلس الوزراء، إما من خلال إلحاقها بمجلس الوزراء مباشرة أو بوزير الوزارة الأقرب لطبيعة عملها، باستثناء ما ورد بشأنه نص خاص في القانون الأساسي فتكون التبعية وفقاً لما تم تحديده بنص المادة. (٢)

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى قيام الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، وضمن إطار عمل اللجنة المعنية بدراسة وإصلاح وضع المؤسسات الحكومية غير الوزارية؛ بإصدار مجموعة من القرارات تضمنت (٣):

- ضمّ بعض المؤسسات إلى الوزير أو الوزارة الأقرب لطبيعة عملها، مع بقاء الشخصية المعنوية لتلك المؤسسات.
- دمج بعض المؤسسات بالوزارات الأقرب لطبيعة عملها، بحيث أصبحت جزءاً من الهيكل التنظيمي للوزارة وبالتالي فقدت وصفها باعتبارها مؤسسة عامة.
- إلغاء بعض المؤسسات.
- إنشاء مؤسسات أخرى.

وفي السياق ذاته، وسعيًا لتوحيد آلية إدارة وتنظيم عمل هذه المؤسسات، فقد أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (٤/١٩/٠٩) الصادر بتاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٥، متضمناً ضرورة إنشاء مجلس أمناء/ إدارة لكل مؤسسة حكومية غير وزارية، مع تعيين مدير أو رئيس لكل مؤسسة، بحيث يكون مسؤولاً ومُسءلاً عن أعمال هذه المؤسسة أمام رئيس الوزراء أو وزير الوزارة المعنية (٤).

٢. الإطار الدستوري الناظم لبعض المؤسسات العامة بموجب نصوص خاصة:

تطرّق القانون الأساسي لبعض المؤسسات العامة من خلال نصوص خاصة ووفقاً للتفصيلات التالية:

تضمّنت المادة (٩٣)، تنظيم سلطة النقد والمصارف وسوق الأوراق المالية وشركات الصرافة والتأمين وسائر المؤسسات المالية من خلال قانون، وقد تضمّنت الفقرة الثانية من هذه المادة، على تعيين محافظ سلطة النقد بقرار من الرئيس والمصادقة على تعيينه من قبل المجلس التشريعي. ويتّضح من المادة (٩٣)، أن تبعيّة سلطة النقد هي لرئيس السلطة الوطنية.

تضمّنت المادة ٩٦ على إنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية بموجب قانون، بحيث يتم تعيين رئيس الديوان

بموجب قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بحيث يقدم رئيس الديوان تقريراً سنوياً أو عند الطلب عن أعماله وملاحظاته لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي.

تضمّنت المادة (٣١) على إنشاء هيئة مستقلة لحقوق الإنسان بموجب قانون، بحيث يحدّد القانون تشكيلها ومهامّها واختصاصاتها، على أن تقدّم تقاريرها لكل من: رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي الفلسطيني.

وفي ضوء الإطار الدستوري العام والخاص الوارد أعلاه؛ فالأصل أن تكون صلاحية إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإلغائها وتعيين رؤسائها، وبالتالي تبعيّة هذه المؤسسات وصلاحية الإشراف والرقابة عليها، لمجلس الوزراء، باستثناء ما ورد بشأنه نصّ خاص في القانون الأساسي.

وفي ضوء كون عدد كبير من المؤسسات العامة قد نشأت قبل صدور القانون الأساسي المعدّل، فلا بد من مراجعة القوانين الناظمة لعمل هذه المؤسسات، حتى تتسجم مع مضمون القانون الأساسي وروحه، بحيث لا تقع في دائرة التعارض مع أحكام النصوص المشار إليها أعلاه.

إضافة إلى ضرورة مراجعة مجموعة من القوانين التي صدرت بعد تعديل القانون الأساسي، لتتسجم ومضمون القواعد الدستورية الواردة فيه. (٥)

١. للتفصيل راجع دراسة احمد أبو دية وجهاد حرب «إشكاليات الفصل بين السلطات في النظام السياسي: السلطة التنفيذية مؤسستا الرئاسة ومجلس الوزراء»، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠٠٦.

٢. وذلك إعمالاً لقاعدة الخاص يقيد العام.

٣. لرصد قرارات مجلس الوزراء بهذا الخصوص، انظر الملحق المرفق بهذه الدراسة.

٤. وعلى الرغم من محاولات مجلس الوزراء لتنظيم عمل هذه المؤسسات إلا أن القرارات الصادرة عن المجلس بهذا الشأن اتسمت بالغموض أو عدم الدقة أحياناً؛ فعلى سبيل المثال تم استخدام مصطلح «إلحاق» وفي أحيان أخرى تم استخدام مصطلح «دمج» دون تحديد الفرق أو ما المقصود بالمصطلحين.

٥. للتفصيل انظر دراسة جهاد حرب «مستقبل الإصلاح السياسي في السلطة الفلسطينية في ظل حكومة حماس»، رام الله، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، وانظر الجدول الملحق بهذه الدراسة والذي يتضمّن مجموعة من القوانين بحاجة إلى دراسة وتعديل.

٣. الإطار الدستوري الناظم لبعض من المؤسسات التي تُعرف بكونها مؤسسات دولة، والتي تمثل سلطات مستقلة:

تطرقت المادة (١٠٠) من القانون الأساسي إلى إنشاء مجلس أعلى للقضاء، بحيث يبين القانون طريقة تشكيله واختصاصه وقواعد سير العمل فيه، ويُؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم أي شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة، كما نصّت المادة (١٠٨) من القانون الأساسي على تشكيل النيابة العامة واختصاصاتها بموجب قانون، في حين تناول الباب الرابع من القانون الأساسي، السلطة التشريعية، حيث تناولت المادة (٤٧) منه، تشكيل المجلس التشريعي. وعلى الرغم من كون السلطتين التشريعية والقضائية سلطتين مستقلتين، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة القضائية^(١)؛ إلا أن ذلك لا يمنع من ضرورة التأكيد على وجوب تنظيم عمل هذه المؤسسات بموجب تشريعات (قوانين ولوائح تنظيمية وقرارات) توضح مراكز المسؤولية والمسئولة، وذلك إعمالاً للمبدأ الدستوري الوارد في المادة السادسة من القانون الأساسي والتي تنصّ على ما يلي: «مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص».

الفرع الثاني

المعوقات التي تواجه عمل المؤسسات العامة

تواجه المؤسسات العامة بما يلي:
أولاً: غياب المرجعية القانونية الواضحة:
ويتمثل ذلك بالآتي:

تعارض المرجعية القانونية للكثير من المؤسسات العامة مع القانون الأساسي، حيث نجد أن غالبية المؤسسات العامة القائمة تعارض من حيث النشأة والتبعية والتنظيم مع المادة (٦٩) من القانون الأساسي، والتي وكما بيّنا سابقاً، تجعل من تبعية المؤسسات العامة غير الوزارية إلى مجلس الوزراء، بينما تتبع الكثير من المؤسسات العامة حالياً إلى رئيس السلطة الوطنية، دون أن يُنصّ على ذلك في القانون الأساسي. ومن جانب آخر فإن بعض المؤسسات العامة غير الوزارية تنظم بموجب تشريعات ثانوية (مراسيم رئاسية أو لوائح أو أنظمة أو قرارات حكومية) على الرغم من أن نصّ القانون الأساسي جاء واضحاً في هذا الخصوص عندما نصّت مادته ٩/٦٩ على أن تنظم المؤسسات العامة بموجب قانون، وليس تشريعاً من درجة أخرى^(٢).

انعدام المرجعية القانونية لبعض المؤسسات العامة، حيث نجد أن هنالك عدداً من المؤسسات العامة التي لم ينشر القرار المتعلق بإنشائها، على الرغم من أنه خصّصت لها موازنات مستقلة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية^(٣). كما أن هنالك إليها. ويمكننا إجمال الإشكالات التي

مؤسسات أنشئت بقرار رئاسي لم يتضمن أية أحكام متعلقة بتنظيم هذه المؤسسات.

عدم وضوح المرجعية القانونية والإدارية بالنسبة للكادر البشري العامل في المؤسسات العامة، حيث لا توجد معايير واضحة بالنسبة لتبعية موظفي تلك المؤسسات، فالبعض يتبع إلى الوظيفة العامة، فينطبق على الموظفين فيها قانون الخدمة المدنية، والبعض الآخر يتبع القطاع الخاص، فينطبق على الموظفين فيها قانون العمل أو أنظمة خاصة، والبعض الآخر يتبع نظاماً مشتركاً، فقسم من الموظفين يتبع الخدمة المدنية، والآخر يتبع القطاع الخاص.

ويندرج ضمن هذه الإشكالية، مسألة تعيين رؤساء تلك المؤسسات وموظفي الفئات العليا فيها، والذي غالباً ما يكون بموجب مراسيم رئاسية تستند إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، إلا أنها تخالف القانون الأساسي الذي يجعل، بموجب المادة ٩/٦٩ منه، تعيين هذه الفئة من الموظفين اختصاصاً لمجلس الوزراء وليس لرئيس السلطة.

ثانياً: غياب الفهم الصحيح لمفهوم الاستقلال المالي والإداري:

إن من أهم العوامل التي أثّرت سلباً على حسن أداء المؤسسات العامة، هو الفهم الخاطئ للاستقلال المالي والإداري من حيث مداه ومضمونه، حيث فهم الكثير من هذه المؤسسات أن معنى الاستقلال هو التفرد المطلق في سلطة إدارة هذه المؤسسة دون أي رقيب أو معقب، وأن مفهوم الاستقلال المالي والإداري ومفهوم الرقابة، هما

في إنشاء منظمة إدارية قادرة على إنتاج وتقديم خدمة تنطوي على نفع عام بشكل مستقل ومتكامل، وبعيداً عن الروتين الحكومي.

وتمارس اللامركزية المرفقية نشاطاً واحداً أو أنشطة متجانسة، كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة، على عكس اللامركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق أو الأنشطة غير المتجانسة. ولا يستند هذا الأسلوب المتجانسة على فكرة الديمقراطية، إنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة وحسن إدارة المرفق العام.

ونشير هنا إلى أن مفهوم الاستقلال يجب أن يكون نسبياً، بحيث تختلف هذه الاستقلالية من مؤسسة إلى مؤسسة أخرى، وفقاً للغاية والهدف من إنشاء هذه المؤسسة، ومدى العلاقة ما بين عملها وضرورة ممارستها باستقلال، فمثلاً لا يجوز أن تكون الاستقلالية التي تتمتع بها لجنة الانتخابات المركزية ماثلة للاستقلالية التي يجب أن تتمتع بها سلطة الأراضي أو مؤسسة المواصفات والمقاييس، كون أن استقلالية لجنة الانتخابات المركزية أمر مطلوب وملح، لضمان نزاهة أدائها وحياديته، بينما لا يكون هذا الاستقلال مطلوباً بالنسبة لسلطة الأراضي إلا بالقدر الذي يضمن لها المهنية والمرونة في عملها.

ولا يعني الاستقلال المالي والإداري، الخروج عن القوانين والأنظمة واللوائح المالية والإدارية العامة الناظمة لعمل المؤسسات العامة بشكل عام، بل على العكس، فالمقصود بالاستقلال هو الحصول على المرونة الكافية في تنفيذ مهام وواجبات تلك المؤسسات في

مفهومان متناقضان متعارضان ينفي أحدهما الآخر، ومآعزّز من هذا الفهم الخاطئ، أنه امتدّ ليشمل الجهات التي يفترض بها أن تمارس دوراً رقابياً على عمل تلك المؤسسات، ومن جانب آخر، فإن الخلل الذي أوضحنه سابقاً فيما يتعلّق بالمرجعية القانونية خصوصاً لجهة تبعية تلك المؤسسات إلى رئاسة السلطة الوطنية، والتي تخرج وفقاً للنظام القانوني والسياسي الفلسطيني عن رقابة المجلس التشريعي الفلسطيني ورقابة الأجهزة الحكومية، أمّن غطاءً لتلك المؤسسات تحتجب وراءه من أية رقابة تمارس عليها بدعوى أنها تقيّد من استقلالها.

ولتوضيح المعنى السليم لمفهوم الاستقلال المالي والإداري الذي يجب أن تتمتع به المؤسسات العامة لا بدّ من الموازنة بينه وبين مفهوم الرقابة وتحديد مداها وتأثير كلّ منهما على الآخر، ولذلك يتوجّب علينا في البداية التعريف بالاستقلال المالي والإداري ومن ثمّ التعرّض لمفهوم الرقابة وخصوصيته في الأنظمة اللامركزية التي تقوم عليها فكرة المؤسسة العامة.

١. المفهوم القانوني للاستقلال المالي والإداري:

ترتبط فكرة الاستقلال بفكرة اللامركزية المرفقية، حيث يجد المشرّع في أحيان كثيرة أنه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية، وقدرًا من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها، لذا يعكس منح الاستقلال للمؤسسات العامة، الرغبة

١. مادة ٢ من القانون الأساسي: «الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في القانون الأساسي».

٢. مادة ٩٧: «السلطة القضائية مستقلة...»
لا بدّ من الإشارة هنا إلى أننا لا نتفق مع ما ذهب إليه المشرّع الفلسطيني من أن تنظيم المؤسسات العامة يجب أن يكون بموجب قانون يصدر عن المجلس التشريعي، ونرى أنه كان من الأفضل لو جعل المشرّع الفلسطيني تنظيم عمل المؤسسات العامة - كما إنشائها - صلاحية بيد مجلس الوزراء كونه الأقدر على وضع القواعد الإدارية التي تتعلق بتنظيم وتسيير المرفق العام بعد إنشائه، فهي صلاحية تنفيذية إدارية يجب أن تكون الكلمة العليا فيها للسلطة التنفيذية لا السلطة التشريعية.

٣. معن ادعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية، رام الله ٢٠٠٣، ص ٣٣.

ضوء هذه القوانين^(١).

وإذا ما أردنا أن نحدد المقصود بالاستقلالية المذكورة فيمكننا أن نحددها بالآتي^(٢):

- القيام بالتعاقد وإجراء كافة التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أُسِّتت المؤسسة لأجله.
 - وضع اللوائح الداخلية اللازمة لتنظيم عملها والمتضمنة للقواعد الواجب اتباعها في إدارتها وحساباتها وإدارة أموالها، على أن يكون ذلك في إطار القانون ووفقاً للقرار الذي نشأت المؤسسة بموجبه.
 - يكون للمؤسسة العامة ميزانيتها الخاصة، ويحدد السند القانوني الذي نشأت بموجبه القواعد التي تحكم هذه الموازنة.
 - تعتبر أموال المؤسسة العامة أموالاً عامة تجري عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة، ما لم يُنصَّ على خلاف ذلك في القرارات الصادرة بإنشاء هذه المؤسسات.
 - تسري على موظفي وعمال المؤسسات العامة أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نصّ خاص في القرار الصادر بإنشاء المؤسسة.
- فالاستقلال القانوني للمؤسسات

العامة يعني أهلية التعاقد والتصرف، واكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، ووجود نائب يعبر عن إرادتها ويتمتع بحق التقاضي واتخاذ القرارات دون الحاجة إلى المصادقة عليها من جهة رئاسية أعلى.

والاستقلال المالي، يعني أن يكون للمؤسسة مواردها المالية الذاتية بحيث تكفي لتمويل نفقاتها، ويتحقق ذلك بوجود موازنة خاصة تتضمن جانباً الإيرادات والنفقات المعدة وفقاً للقواعد المحاسبية العامة، ولا بد من الإشارة إلى أن مقتضيات الاستقلال المالي، تستوجب أن تعمل المؤسسة العامة على تحقيق التوازن المالي في موازنتها المالية.

فالمؤسسات العامة التي تعجز عن تحقيق هذا التوازن المالي، تضطر لطلب المعونات الحكومية لتغطية عجزها مما يهدد استقلال هذه المؤسسات^(٣).

والاستقلال الإداري، يعني أن تستقل المؤسسة العامة بإدارة شؤونها الداخلية، سواء فيما يتعلق بأنظمة العمل الداخلية أو فيما يتعلق بشؤون الموظفين لديها، خصوصاً عندما يتبع هؤلاء الموظفون إلى نظام خاص بهم.

٢. الرقابة على المؤسسات العامة وتأثيرها على مفهوم الاستقلال المالي والإداري:

إن منح المؤسسات العامة الاستقلال المالي والإداري، لا يعني أنها ممالك مستقلة مُحصَّنة من الرقابة عليها، حيث تخضع هذه المؤسسات بشكل

عام إلى الأنظمة والقوانين العامة المتعلقة بالرقابة والإشراف على حُسن أداء الدولة بأجهزتها المركزية واللامركزية، وتجدر الإشارة والتركيز في هذا المقام، على نقطة في غاية الأهمية، وهي أن سوء فهم مصطلح «الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة» قلب موازينه ليتحوّل إلى مرتع خصب للاعتداء على المال العام وممارسة الفساد، حيث أخذت الاستقلالية تنحو منحى خطراً، أدت إلى منزلقات كثيرة لنهب المال العام ومخالفة القوانين، الأمر الذي أدى إلى استشراء الفساد وغياب الرقابة الفاعلة وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب.

وقد أجمع الفقهاء على أن الرقابة التي تُمارس على المؤسسات العامة تختلف بطبيعتها وألبتها والهدف منها، عن الرقابة التي تُمارس على الأجهزة المركزية، وذلك بحكم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به هذه المؤسسات، حيث تفرض على الأجهزة المركزية رقابة إدارية رئاسية مباشرة، تستند إلى ما للرئيس الإداري من صلاحيات وسلطات، في توجيه مرؤوسيه، والإشراف عليهم، في إطار تدرج الهرم الإداري، والذي يمكن بمقتضاه إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، بينما تفرض على المؤسسات العامة وصايا إدارية تختلف بطبيعتها عن الرقابة الرئاسية وفقاً للآتي^(٤):

تعتبر الوصايا الإدارية استثناءً على الأصل العام، وهذا يعني أنها لا تفترض ولا يمكن ممارستها، إلا بناء

على نصّ قانوني يقرّها صراحةً، ولا تعمل إلا في حدود هذا النص، وأي خروج على حدود النص، يؤدي إلى بطلان عمل جهة الوصايا، وكذلك الأمر، إذا ما مارست جهة الوصايا رقابتها دون نصّ قانوني، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نصّ قانوني يقرّها صراحةً، يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الأجهزة اللامركزية ويهدم استقلالها، وكل ذلك تطبيقاً لقاعدة استقرت في القضاء الإداري مؤداها: «أن لا وصاية دون نصّ ولا وصاية أزيد من النصوص».

أما الرقابة الرئاسية؛ فهي من مقومات التنظيم الإداري المركزي وتعتبر إحدى دعائم هذا التنظيم، لذلك فإن سلطة الرقابة الإدارية الرئاسية سلطة مفترضة بحكم القانون ولا تحتاج إلى نصّ يقرّها، فهي مقرّرة وفقاً للمبادئ العامة، حتى لو لم ينصّ القانون صراحةً على ذلك.

لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر أو تعليمات مُلزِمة على الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي، وهذا ما لا يتفق مع الاستقلال الإداري والمالي، الذي يعتبر عنصراً أساسياً وهاماً من عناصر وجود الإدارات المركزية.

تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية، في حين أن الوصايا الإدارية تمثل رقابة خارجية، نظراً لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها، ونتيجة لذلك، تكون وسائل الوصايا الإدارية أخفّ من وسائل الرقابة الرئاسية.

تمتاز الرقابة الرئاسية بالشمول والاستمرارية، في حين أنّ الوصايا الإدارية على العكس من ذلك تتصف بالانحسار والجزئية والعرضية.

إن الهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفتها ممثلة لشخص معنوي عام مستقل، ممّا يترتب عليه أن هذه الأعمال تُنسب إليها وتحمّل المسؤولية عنها، بالرغم من الوصايا أو الرقابة عليها من السلطة المركزية، ومن هنا فإن الرقابة في صورة قرارات إدارية تخضع لمختلف طرق الطعن، سواء كان منها التظلم بالطرق الإدارية أو عن طريق الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

ومن جانب آخر فإن المؤسسات العامة، وبما أنها تتصرف ابتداءً باعتبارها ممثلة لشخص معنوي مستقل، فإن أعمالها تنسب إليها، وتحمّل المسؤولية عنها، حتى ولو أجزت السلطة المركزية رقابتها عليها، وعلى ذلك، فإن قرار الجهة المركزية يكون مُنبَت الصلة عن القرار الوصائي، وينبني على هذا أن أعمال هذه المؤسسات تنسب إليها، حتى لو صادقت عليها سلطة الوصايا، والمسؤولية التقصيرية عن هذه الأعمال تتحمّلها المؤسسات العامة لا سلطات الوصاية، كما أنّ من حقّ هذه المؤسسات أن تعدل عن قراراتها، فيما إذا رأت ملاءمة ذلك.

وعلى الرغم من أن الرقابة التي تكون على شكل وصايا إدارية، تأخذ بعين الاعتبار استقلالية المؤسسات العامة، فلا تمس بها إلا بالنزير اليسير الذي يضمن عدم انحراف تلك المؤسسات عن أهدافها، إلا أنّ لهذه الرقابة دوراً بارزاً في ضبط الانحراف الناتج عن

سوء فهم المقصود من الاستقلال المالي والإداري وذلك من خلال الأساليب التي تُمارس بها هذه الرقابة والمتمثلة بالآتي:

الرقابة على الأشخاص: وتُمارس من خلال صورتين، سلطة تعيين القائمين على المؤسسة العامة، حيث تمارس السلطة المركزية دوراً رقابياً على المؤسسة العامة من خلال حقّها بتعيين كبار الموظفين فيها، وهو حقّ يستند في الحالة الفلسطينية إلى المادة ٦٩ من القانون الأساسي، التي تجعل من مجلس الوزراء صاحب الصلاحية في تعيين رؤساء تلك المؤسسات، واستناداً إلى المبدأ الإداري بأن صاحب الصلاحية بالتعيين هو صاحب الصلاحية بالعزل، وعلى اعتبار أن رئيس المؤسسة هو مسؤول أمام مجلس الوزراء أو من ينييه المجلس (الوزير المختص)، فإن لمجلس الوزراء دوراً رقابياً وبارزاً على حُسن أداء المؤسسة. وأما الصورة الثانية لهذه الرقابة، فهي الرقابة التي تُمارس على الكادر الوظيفي، عندما يتبع هذا الكادر للقطاع العام، فيخضع بالتالي لأحكام قانون الخدمة المدنية، وإشراف ديوان الموظفين العام ورقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

الرقابة على الأعمال: ويُقصد بها الرقابة من قبل الأجهزة المركزية على تصرفات المؤسسات العامة من حيث المشروعية والملاءمة. فمثلاً يجوز لسلطة الرقابة على المؤسسات العامة أن تُعلن بنفسها بطلان أيّ تصرف يصدر عن تلك المؤسسات، إذا كان يخالف بشكل واضح وصريح نصّ القانون^(٥)، وقد تأخذ هذه الصورة نطاقاً أوسع عندما تمنح السلطات المركزية حقّ

١. انظر الجزء الثاني من الدراسة والمتعلق بالقوانين والأنظمة الناظمة للشؤون المالية والإدارية للمؤسسات العامة.

٢. محمد عبد الباسط، القانون الإداري - تنظيم الإدارة - نشاط الإدارة - وسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،

٣. علي شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ٢٠٠٣، ص ١٨٠.

٤. حمدي القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع/ عمان، ص ٧٥.

٥. جورج فودال وبيار دفلوليفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع / بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠١، ص ٣٠٧.

المصادقة على بعض أعمال المؤسسات العامة وتصبح شرطاً لنفاذها .

٣. الأقسام الرقابية على المؤسسات العامة :

مجلس الوزراء: وذلك من خلال السلطة الإشرافية التي منحها له القانون الأساسي على المؤسسات العامة بموجب المادة ٦٨ التي نصّت فقرتها الخامسة على أنّ من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء «الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة». والمادة ٦٩ التي نصّت الفقرة ٩/ب منها على أنّ من صلاحيات مجلس الوزراء «تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون» .

المجلس التشريعي الفلسطيني: وذلك من خلال الدور الرقابي الذي يمارسه على السلطة التنفيذية بأجهزتها المركزية وغير المركزية، ومن ضمنها المؤسسات العامة، وقد يمارس المجلس التشريعي رقابته على تلك المؤسسات بشكل مباشر، وذلك من خلال استخدام الوسائل الرقابية المتاحة له قانوناً، في مواجهة القائمين على المؤسسة العامة كاستدعاء رئيس المؤسسة ومساءلته واستجوابه، حيث نصّت الفقرة الأولى من المادة ٥٦ من القانون الأساسي على أنّ لكل عضو من أعضاء المجلس الحقّ في: «التقدّم إلى السلطة التنفيذية بكلّ الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية» .

ونصّت الفقرة الثالثة من المادة المذكورة أنّ لكل عضو الحقّ في: «توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز

مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب، الردّ والمناقشة حالاً، أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل، في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية»^(١) .

كما ويمكن للمجلس أن يمارس رقابته من خلال تشكيل لجان تقصي الحقائق، بحق المؤسسة أو القائمين عليها، حيث نصّت المادة ٥٨ من القانون الأساسي على أن:

«للمجلس أن يكون لجنة خاصة، أو يكلف إحدى لجانه، من أجل تقصي الحقائق في أي أمر عام، أو في إحدى الإدارات العامة». وأخيراً فإن للمجلس أن يمارس رقابته على المؤسسات العامة مباشرة، من خلال حقّه في سحب مصادقته على تعيين رئيس المؤسسة في الحالات التي يكون من حقّ المجلس المصادقة على تعيين رئيس المؤسسة العامة .

أما الرقابة غير المباشرة للمجلس على المؤسسات العامة، فتكون من خلال رقابته على الحكومة وإلزامها باتخاذ إجراءات معيّنة بحق المؤسسة أو القائمين عليها.

وزارة المالية، وذلك فيما يتعلّق بالشؤون المالية للمؤسسات العامة، فهناك عدد من النصوص القانونية الواردة في قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، التي تفرض على المؤسسات العامة الالتزام بأحكامه، فيما يتعلّق بإعداد موازنتها والحسابات الختامية وتنفيذ الموازنة وإدارة الدين والأصول والتدقيق .

ونذكر من هذه النصوص المادة ٢٢ التي ألزمت المؤسسات العامة التقيد بتعليمات دائرة الموازنة في وزارة المالية بنصّها على أنه: «على الوزارات والمؤسسات العامة والمؤسسات التقيد التام بالتعليمات التي تضعها دائرة الموازنة لإعداد مشروع قانون الموازنة العامة، ومشروع نظام جدول تشكيلات الوظائف وأية تعليمات أخرى لتمكين دائرة الموازنة العامة من القيام بمهامها على أكمل وجه». والمادة ٢٣ من القانون ذاته، التي اعتبرت أن المؤسسات العامة «مسؤولة عن صحة الأرقام والبيانات والمعلومات والجدول المقدّم من قبلها لدائرة الموازنة». وأوجبّت المادة ٢٤ من هذا القانون على المؤسسات العامة «تزويد دائرة الموازنة العامة بجميع البيانات والمعلومات والجدول والإيضاحات التي تطلبها دون تأخير» .

وأوجبّت المادة ٤٦ من القانون على جميع المؤسسات العامة «تزويد الوزارة ودائرة الموازنة ببيان تفصيلي يتضمّن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصّصاتها المعتمدة، وفق النماذج التي تعدّها الوزارة وكذلك الموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية، وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي» .

ويندرج ضمن إطار رقابة وزارة المالية أيضاً، الرقابة على تعيين الموظفين في تلك المؤسسات، حيث فرضت المادة ٢ من قرار مجلس الوزراء رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٤م بمعالجة الاعتمادات

- الإحداثيات المالية لوظائف القطاع العام، على الدوائر الحكومية ومن ضمنها المؤسسات العامة أن تتسّق مع وزارة المالية بشكل مسبق بشأن أي تعيينات - إحدائيات جديدة فيها .

ديوان الرقابة المالية والإدارية: حيث تخضع المؤسسات العامة بموجب قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤ لرقابة الديوان، ولذلك للتحقّق من حسن استغلال المال العام، وتطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء، فقد نصّت المادة ٣١ من هذا القانون على أن تخضع المؤسسات العامة لرقابة الديوان، فنصّت الفقرة السابعة من هذه المادة، على أنّ من ضمن الجهات التي تخضع لرقابة الديوان: «الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها». ولا بدّ من الإشارة هنا إلى أنه وحتى مؤسسات الدولة غير الخاضعة للسلطة التنفيذية؛ كالمجلس التشريعي والمؤسسات التي تتبع لرئيس السلطة تخضع لرقابة هذا الديوان، حيث أخضعت الفقرة الأولى من المادة ٢٣ هذه المؤسسات لرقابة الديوان، بنصّها على أنّ ممن يخضعون لرقابة الديوان «رئاسة السلطة الوطنية والمؤسسات التابعة لها». وقد بيّنت الفقرتان السابعة والثامنة من المادة المذكورة أنّ الديوان يمارس الرقابة على المؤسسات العامة وذلك من خلال:

«تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصدقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها. وبحث وتحريّ أسباب القصور في العمل والإنتاج بما

في ذلك الكشف عن عيوب النظم المالية والإدارية والفنية التي تعوق سير أعمال الحكومة والأجهزة والمؤسسات العامة واقتراح وسائل تلافيها ومعالجتها» .

هيئة مكافحة الكسب غير المشروع^(١): حيث تمارس هذه الهيئة، حال وجودها، رقابة على الأشخاص في المؤسسات العامة تشمل وفقاً للمادة ٢ من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥، الموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية من الفئات: الخاصة والأولى والثانية، ومسؤولي وأعضاء الجهات التي تتلقّى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة. وتهدف رقابة هذه الجهة على المؤسسات العامة إلى ضمان نزاهة القائمين عليها من موظفين ومسؤولين، بعدم حصولهم على منافع مالية نتيجة استغلالهم الوظيفة أو الصفة أو نتيجة سلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة .

ديوان الموظفين العام: وذلك من خلال إشرافه على الكادر الوظيفي للمؤسسات العامة إذا ما كانوا يخضعون لقانون الخدمة المدنية .

خاتمة وتوصيات

يتبيّن لنا من خلال هذا التقرير، أن واقع المؤسسات العامة في فلسطين، يشوبه في بعض جوانبه الخلل والضبابية، التي نتجت عن إشكالات قانونية تمثّلت في غياب الوضوح في المرجعية القانونية، من حيث الإنشاء والتبعية والتنظيم، إضافة إلى إشكالات عملية تمثّلت في التخبّط الذي وقّعت به السلطة الفلسطينية عند إنشائها لتلك المؤسسات، وغياب الفهم السليم

لمصطلح الاستقلال المالي والإداري، واعتقاد تلك المؤسسات أنّ هذا الاستقلال يجعلها في منأى وحصانة من الرقابة على أعمالها وتصرفاتها، واتّسع هذا الاعتقاد الخاطيء، ليشمل الجهات العليا التي من المفترض أنّ تُشرف على تلك المؤسسات وتراقب أداءها .

وعليه نوصي بالآتي:

١. التأكيد على أنّ مفهوم الاستقلال المالي والإداري ومفهوم الرقابة، هما مفهومان متكاملان غير متناقضين، ولا ينفي أحدهما الآخر، وأن منح الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة لا يجعلها خارج إطار الرقابة، وأن هناك صوراً من الرقابة الإدارية، يجب أن تمارس على تلك المؤسسات، سواء كانت رقابة على الأشخاص، أو رقابة على الأعمال، أو رقابة على الشؤون المالية لتلك المؤسسات، وأن هناك أجساماً رقابية رسمية، لها الحق في ممارسة هذه الرقابة، تتمثّل في كل من: (مجلس الوزراء، المجلس التشريعي، وزارة المالية، ديوان الرقابة المالية والإدارية، هيئة مكافحة الكسب غير المشروع، ديوان الموظفين العام).

٢. التأكيد على أنّ مفهوم الاستقلال المالي والإداري هو مفهوم نسبي، يختلف من مؤسسة لأخرى وفقاً لحاجة المؤسسة إلى هذا الاستقلال في ممارستها لأعمالها ومهامها، وهنا فإنه من الضرورة الأخذ بالحسبان عند تقرير حدود الاستقلال المالي والإداري لتلك المؤسسات، النظر إلى واقع كل مؤسسة على حدة، من حيث الخصوصية التي يجب منحها

١. على الرغم من عدم تشكيل هذه الهيئة حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، إلا أنّ دورها المهم الذي يمكن أن تلعبه في الرقابة على نزاهة المؤسسات العامة عند تشكيلها يحتم علينا ذكرها كجهاز رقابي له غطاؤه القانوني .

١. نصّت المادة ٥٧ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على أنه: «للجان من خلال رؤسائها أن تطلب من أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الوطنية معلومات أو إيضاحات تتعلّق بالموضوعات المطروحة عليها أو التي تدخل ضمن اختصاصها» .

للكادر البشري فيها، أو من حيث خصوصية وضعها المالي، ومنحها هامش تصرف أكبر في هذا الجانب، مع ممارسة رقابة مالية لاحقة عليها.

٣. ضرورة أن تُعالج التشريعات المنشئة والمنظمة لعمل المؤسسة العامة، كافة الأحكام المتعلقة بإنشائها، والغاية منها، ومهامها واختصاصاتها وعلاقتها مع المؤسسات الحكومية ذات الصلة، وآليات الرقابة المالية والإدارية على تصرفاتها والجهة التي تملك الوصايا الإدارية عليها، وهيكلتها والتفاصيل المتعلقة بكادرها الوظيفي من حيث تبعيته وأنظمتها الخاصة.

٤. تصويب الوضع القانوني للمؤسسات العامة القائمة بما يتفق مع القانون الأساسي، من حيث ضرورة إتباعها لمجلس الوزراء، وإعادة النظر في تعيينات رؤساء تلك المؤسسات والقائمين عليها، وجعل هذا التعيين اختصاصاً لمجلس الوزراء، على أن يُراعى عند اختيار القائمين على تلك المؤسسة، أن يتم من قبل لجنة وطنية علياً تراعي اعتبارات المهنة والحيادية في التعيين. والالتزام بأحكام القانون الأساسي، فيما يتعلق بإنشاء مؤسسات عامة جديدة وتبعيتها وتعيين رؤسائها.

٥. إعادة النظر في بعض المؤسسات العامة القائمة، من حيث: أهمية وجودها، وإمكانية دمجها مع الوزارات ذات العلاقة، ومن جانب آخر عدم التسرع في إنشاء أية مؤسسات عامة جديدة، وإجراء دراسات معمّقة عند ظهور الحاجة لإدارة مرفق عام لدى جدوى وأهمية إدارة هذا المرفق، عن طريق مؤسسة عامة جديدة.

٦. التأكيد على وجوب تنظيم عمل

المؤسسات التي توصف باعتبارها مؤسسات دولة، كمجلس القضاء الأعلى، والمجلس التشريعي، ولجنة الانتخابات المركزية، بموجب تشريعات (قوانين ولوائح تنظيمية وقرارات) توضح مراكز المسؤولية والمساءلة، وذلك إعمالاً للمبدأ الدستوري الوارد في المادة السادسة من القانون الأساسي، والتي تنص على ما يلي: "مبدأ سيادة القانون أساس الحكم في فلسطين، وتخضع للقانون جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص".

٧. تعزيز مفاهيم المحاسبة والمساءلة والشفافية والنزاهة في إنشاء وإدارة المؤسسات العامة من خلال:

- تحديد تبعية المؤسسة العامة والقائمين عليها، وتوفير الأرضية القانونية لعمل المؤسسات العامة، الأمر الذي يضمن خضوع الموظفين الذين يتولون هذه المؤسسات للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية عن نتائج أعمالهم.
- اعتماد مبدأ الشفافية والوضوح، وتقديم تقارير دورية عن أعمال ومدى نجاعة المؤسسة العامة في تنفيذ أعمالها، وضمان حق المواطنين في الحصول على المعلومات اللازمة عن هذه المؤسسات، بالقدر الذي يضمن التأكد من أن عمل هذه المؤسسات يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائف المؤسسة ومهامها.
- تحديد ووضوح وعلنية الإجراءات والقواعد المالية والإدارية التي تحكم عمل المؤسسات العامة، مع مراعاة غايات وأهداف وطبيعة عمل كل مؤسسة. إضافة

إلى تعزيز منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص والمهنية في عمل وإدارة هذه المؤسسات.

٨- تطوير الرقابة الفاعلة على المؤسسات العامة وذلك من خلال الآتي:

- توفير الأرضية القانونية لعمل المؤسسات العامة، بحيث يتم العمل وبالتنسيق مع الجهات التشريعية، على تحديد القوانين والأنظمة والتعليمات لكل الممارسات المالية والإدارية، وبما يقلل حجم الاجتهادات الشخصية التي تعتبر أهم مدخل للغش والفساد من ناحية، وتشديد العقوبات المفروضة على جرائم الغش والفساد من ناحية أخرى.
- تفعيل وسائل المحاسبة والمساءلة، فبالنظر إلى أن المساءلة والمحاسبة الحقيقية تعني القدرة على مساءلة المسؤولين على اختلاف مستوياتهم ثواباً وعقاباً، والطلب منهم تفسير قراراتهم، وتحمل مسؤولية أعمالهم، دون أي تمييز بسبب مناصبهم، فهي بذلك تسهم بشكل فاعل في مكافحة الغش والفساد، وفي هذا الإطار تعمل أجهزة الرقابة العليا على تدعيم مبدأ المحاسبة والمساءلة، من خلال السعي لإقرار القوانين، وتحديد العقوبات، وتطبيق الإجراءات القانونية التي تضمن المكافأة والمعاقبة على كافة المستويات.
- تحديث وسائل وأساليب الرقابة، ذلك أن التطورات المتلاحقة في بيئة الأعمال واستخدام التقنيات الحديثة، وثورة المعلومات تستدعي تطوير أدوات وأساليب الممارسة الرقابية، واستخدام البرمجيات الحديثة ووسائل الرقابة التحليلية والأساليب الكمية الحديثة.

مرفق

القواعد القانونية الموجهة لعمل المؤسسات العامة (الوزارية وغير الوزارية)

إعداد: الباحث: عصام غرايبة

إشراف: د. عزمي الشعيبي - مفوض عام مكافحة الفساد-أمان

تشرين ثاني ٢٠٠٧

تمهيد

على ضوء مراجعة أهم القوانين ذات العلاقة بتوجيه عمل الوزارات المختلفة، تم تحديد أهم مواد القوانين ذات العلاقة بالجوانب الإدارية، المالية، إدارة الموارد البشرية/ العاملين، علاقاتها بمرجعياتها وبمؤسسات الدولة الرسمية، وعلاقاتها الخارجية بالجمهور، وقد شملت هذه المراجعة القوانين الواردة أدناه:

وقد تم ترقيمها من ١ إلى ٨. واستخدم هذا الترقيم في تحديد مرجعية المواد المذكورة، ففي نص المواد المذكور تجد بين قوسين رقم المادة ويليه خارج القوس رقم القانون حسب الترقيم التالي:

١. قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٨ م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) لسنة ٢٠٠٥م النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة
٣. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤
٤. قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة ٢٠٠٥م
٥. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ م بشأن اللوازم العامة
٦. قانون حماية المستهلك رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥م
٧. قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م بإصدار قانون الخدمة المدنية
٨. قرار مجلس الوزراء رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٥م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥م
٩. قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية
١٠. قرار مجلس الوزراء رقم (٣٧٦) لسنة ٢٠٠٥م بالصادقة على وثيقة التكامل والاندماج حول

التخطيط المتوسط المدى وإجراءات إعداد الموازنة للسلطة الوطنية الفلسطينية

١١. القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣

أولاً: القواعد الإدارية

الأهداف والسياسة العامة

إن الأهداف العامة والسياسة العامة للمؤسسة العامة الوزارية هي من اختصاصات وصلاحيات الوزير التي يقرها مجلس الوزراء. ويقدم الوزير التقارير التفصيلية عن نشاطات وزارته والمؤسسات العامة التابعة للوزارة إلى مجلس الوزراء. كما هو مبين من القواعد القانونية التالية:

- يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي (٧١)١١:
- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها.
- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.
- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.
- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.
- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون.
- على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخطتها 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 يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها. (٧٢)١١

مهام التخطيط

بشكل عام لا يوجد قانون ينظم قواعد وآليات العمل

الإداري في الهيئات العامة في الحالة الفلسطينية، بمعنى قواعد التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، والخطوات على هذا الطريق ما زالت في المراحل التجريبية. فالقواعد التي تربط التخطيط بالموازنة على المدى المتوسط، ما زالت تقتصر على إقرار التوجه العام. ويمكن اعتبار بلاغ الموازنة العامة رغم الطابع المالي الغالب عليه هو وثيقة التخطيط على المستوى السنوي. فالموازنة تعكس إنفاقات المؤسسة العامة على الأنشطة الجارية والمشاريع التطويرية للعام لسنة مقبلة. كما يتضح من القواعد التالية:

- المصادقة على وثيقة التكامل والاندماج حول التخطيط المتوسط المدى وإجراءات إعداد الموازنة للسلطة الوطنية الفلسطينية (١) ١٠
- تكليف وزارتي التخطيط والمالية بمسؤولية قيادة وتسيير العمل الفني اللازم لمرحلة التنفيذ التجريبية (٣) ١٠.
- يتضمن بلاغ الموازنة العامة على تقديرات الإيرادات والنفقات لكل بند رئيس من هيكل الموازنة، وتقديرات الإيرادات لمقترحات جديدة، وتقديرات الرواتب، تشكيلات الوظائف والهيكل التنظيمي للدائرة، النفقات الجارية والتشغيلية، المركبات الحكومية وأرقام اشتراكات الهواتف الأرضية والنقالة، السلع الرأسمالية، خلاصة التمويل للمشاريع التطويرية الجارية وتفاصيل المشاريع التطويرية الجديدة (١٦) ٢.

المهام التنظيمية والهيكل التنظيمي

على الدوائر الحكومية التعريف بأهدافها، وتحدد أساليب تحقيقها، وتضع هيكلها التنظيمي، وتوفر المناخ الضروري للموظفين من أجل أداء مهامهم، وعليها أن تقوم بتوجيههم وتدريبهم. كما هو مبين من القواعد التالية:

- على الدوائر الحكومية القيام بما يلي (٤) ٧:
- أن تحدد أساليب تحقيق الأهداف والمهام الموكولة إليها بكفاءة وفعالية وأن تعتمد الوسائل الكفيلة بتعريف الموظفين والمواطنين بأهدافها ومهامها.
- أن تضع مشروعاً لهيكلها التنظيمي بتقسيماته محدداً فيه اختصاصات كل منها ويصدر باعتباره قرار من مجلس الوزراء.

- أن تضع جدولاً لوظائفها مرفقاً به بطاقة وصف لكل وظيفة محدداً به واجباتها ومسؤولياتها وشروط شغلها وتصنيفها وترتيبها وفقاً للفتات الواردة في الجدول رقم (١) الملحق بقانون لخدمة المدينة على أن يقدم إلى مجلس الوزراء لإصدار القرار بشأنه.
- أن تحدد حاجتها السنوية من الوظائف الواردة في جدول وظائفها المعتمد لإدراجها في الموازنة العامة.
- أن توفر وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته مع مراعاة الاقتصاد في النفقات والحرص على أموال الدولة.
- أن تقوم بتوجيه الموظف المعين لديها تحت التجربة لتعريفه على جهاز الدائرة وأهدافها ومهامها، وتنظيمها الإداري، والتشريعات الخاصة بها وبشؤون الخدمة المدنية، وإيقافه على مهام وظيفته وتدريبه على أساليب العمل في وحداتها الإدارية المختلفة.

الرقابة الإدارية

يعتمد نظام المؤسسة العامة في الرقابة على ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية حول الأداء العام للمؤسسة، وتقارير الرؤساء المباشرين السنوية للأداء الفردي، والمدققين الماليين للمخالفات المالية، ومفوض الإنفاق لمراقبة حالات الاختلاس والسرقة والتبديد. كما مبين من القواعد التالية:

- يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي بتقدير كفاية الأداء لموظفيه على النموذج المخصص لذلك ويعتمد من رئيس الدائرة الحكومية المختص ويدون به كفاءة الموظف وسلوكه ونشاطه، وتقدر كفاية الموظف حسب الدرجات المدونة في النموذج، ويراعى في تقييم عمل الموظف إنجاز له لواجباته على ضوء المستويات المنتظرة من شاغل الوظيفة كما نوعاً، وتقييم أساليب عمله من حيث المواظبة والسلوك الشخصي والصفات الذاتية التي تمارس في ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته (٤١) ٨.
- على المدققين الماليين في المراكز المالية كافة إبلاغ الديوان بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها

مخالفة مالية، وذلك خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ وقوعه (٣٥).

على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبيد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضا أن يوافوا الديون بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها؛ موافاة الديوان بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ خطة تقويم الأداء، طبقا للنظم والنماذج التي يعدها الديوان؛ الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها؛ تزويد الديوان بجميع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات. مادة (٣٦).

على الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات استثمارية تكون السلطة الوطنية طرفا أو شريكا فيها موافاة الديوان بصورة عن العقود والاتفاقيات والمناقصات لكل مشروع استثماري وكذلك بأية تعديلات تطرأ عليها أثناء تنفيذ المشروع (٣٧).

ثانيا: القواعد المالية

الموازنة العامة

تعتبر الموازنة العامة لكل مؤسسة عامة هي الإطار المنظم للإنفاق، ولا يجوز الإنفاق فيما لم يرد في الموازنة، كما هو وارد في القواعد التالية:

- على جميع الدوائر الالتزام بقانون الموازنة العامة السنوي، وتعتبر المبالغ المقررة في قانون الموازنة العامة الحد الأقصى للمبالغ المسموح بإنفاقها و/أو الالتزام بها للسنة المالية الجارية (٥٠).
- لا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في قانون الموازنة العامة، كما لا يجوز استخدام المخصصات في غير الغاية التي اعتمدت من أجلها (٥٣-٤).
- إذا لزم أي تعديل على قانون الموازنة العامة أو إضافة بنود يترتب عليهما إضافة مخصصات جديدة، يجب إعدادها كملحق موازنة وتقديم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدار القانون بها (٥٤).

عند تخصيص بنود في الموازنة العامة لدعم جهات غير حكومية، تحدد الجهات المتلقية للدعم وقيمه بموجب قرار يصدره وزير المالية بناءً على توصية لجنة يشكلها لهذا الغرض تمثل فيها الدائرة المختصة بالنشاط المطلوب دعمه (٦٧-٣). وعندما تكون أموال الدعم المطلوب للمساهمة في تمويل نشاط أو نفقة من قبل جهة ثالثة (جامعة، مشفى...) يتم تحويل الأموال مباشرة للجهة المنفذة (٦٧-٢).

حساب الخزينة العامة الموحد

لا يوجد علاقة بين إيرادات المؤسسة وإنفاقاتها. ويعتبر حساب الخزينة العامة الموحد هو حجر الأساس في إدارة المال العام. فالإلى هذا الحساب تحول كافة الإيرادات ومصادر الدخل للمؤسسة العامة سواء الناتجة عن نشاط المؤسسة أو المنح. ويدار هذا الحساب من قبل وزارة المالية. وفيما يلي أهم قواعد حساب الخزينة العام:

تحول الأرباح الناتجة عن النشاطات التجارية والاستثمارية للسلطة الوطنية إلى حساب الإيرادات العام. ويجوز بموافقة وزير المالية الخطية اقتطاع المخصصات اللازمة لتلك النشاطات من الأرباح قبل تحويلها (مادة ٢٥).

يتم قيد المنح والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية في حساب الإيرادات العام ما لم يكن هناك استثناء خاص بقانون أو اتفاقية دولية أو بعقد قانون يخالف ذلك (٤٩-٥).

تحول إلى الوزارة المنح والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية التي تقدم لأية دائرة من الغير بمقتضى اتفاقيات مع حكومات أو مؤسسات أو هيئات خارجية وتفيد كأمانة لدى الوزارة باسم تلك الدائرة وتخضع في طريقة وإجراءات قبضها وقيدها ومراقبتها وصرفها على الغاية المخصصة من أجلها لأحكام هذا النظام (٤٩-٦).

يجري قيد ما تم تحصيله من قيمة اللوازم المفقودة أو الفائضة أو المبيعة لحساب الخزينة العامة إذا تم تحصيلها من قبل أية دائرة مدرجة موازنتها ضمن قانون الموازنة. كما يجري قيدها لحساب إيرادات الدائرة إذا تم تحصيلها من قبل دائرة ذات استقلال مالي (٥٠).

إدارة الحسابات

تقوم إدارة حسابات المؤسسة العامة على الأساس النقدي

بدلا من أساس الاستحقاق، الفصل مابين مهمات القبض والصرف والتسجيل، وفرض سقوف على الأرصدة التي يمكن للمؤسسة الاحتفاظ بها، وقيد المقبوضات بسندات وقسائم محدد سلفا. كما هو مبين في القواعد التالية:

تقوم الدوائر باستخدام الأساس النقدي في قيد إيراداتها المقبوضة ونفقاتها المصروفة وفقا لهيكل تصنيف الحسابات للسنة الجارية المعتمد. وتحول إيراداتها إلى حساب الخزينة الموحد ولا يجوز استخدام الإيرادات في صرف النفقات (مادة ٣).

يتوجب على الدائرة مراعاة الفصل بين مهام إصدار أمر القبض وتحصيله بالطرق المختلفة وتسجيله في سجل اليومية وترحيله إلى حسابات الأستاذ المساعدة في السجلات اليدوية وإجراء المطابقات البنكية. مادة (٤٣).

يحدد وزير المالية بناءً على تنسيب الوزير المختص الحد الأعلى الذي يمكن للموظف المالي الاحتفاظ به من الأرصدة النقدية المحصلة والأوراق ذات القيمة المالية. مادة (٤٤).

تنظم الدائرة كشوفات شهرية وسنوية بدفاتر سندات القبض والرخص والقسائم المستعملة في الفروع وترسل بكتاب رسمي إلى مدير عام الشؤون المالية (مادة ٨).

إدارة مشتريات اللوازم

تتولها دائرة اللوازم العامة أين؟ شراء ما تحتاج إليه الدوائر من اللوازم، وإذا تجاوزت القيمة اللوازم المراد شراؤها (١٠,٠٠٠) دولار أمريكي يعزز الطلب بمسند التزام صادر عن دائرة الموازنة، ولا يجوز لأي دائرة لوازم القيام بشراء اللوازم المتوفر في دائرة اللوازم العامة أو تخطط الدائرة لشراؤها، ويعتبر أسلوب العطاء هو الأمثل للقيام بمشتريات اللوازم. ويتولى وكيل الوزارة مسؤولية الإشراف على اللوازم في دائرة يساعد في ذلك وحدة إدارية تمسك بسجل وبطاقات اللوازم. كما هو مبين في القواعد التالية:

من بين المهمات التي تتولها دائرة اللوازم العامة شراء ما تحتاج إليه الدوائر من اللوازم وحفظ اللوازم المشتركة واللوازم الفائضة لدى أية

دائرة وتخزينها في المستودعات المركزية، إجراء الجرد للوازم لدى الدوائر، وحفظ قيود اللوازم المعمرة (٣).

اللوازم التي تزيد قيمتها على (٣٠٠٠) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة تكون بموجب طلب شراء مرفقاً بطلب التزام مالي موقع من وكيل الوزارة أو من يفوضه خطياً، وإذا تجاوزت القيمة المقدرة للوازم المراد شراؤها (١٠٠٠٠) دولار أمريكي يعزز الطلب بإذن شراء ومستند التزام صادر ومصدق عن دائرة الموازنة (٥).

لا يجوز لأي دائرة لوازم اتخاذ أي من إجراء الشراء إذا كانت متوافرة لدى دائرة اللوازم العامة، أو إذا أعلنت دائرة اللوازم العامة عن رغبتها في شراء نفس اللوازم بموجب عطاء، أو إذا أبرمت دائرة اللوازم عقد توريد تلك اللوازم، أو إذا كانت دائرة اللوازم العامة قد طلبت من الدوائر تزويدها بحاجاتها السنوية أو الفصلية من تلك اللوازم (٨).

تتم عملية شراء اللوازم بطرح عطاء على أنه يجوز شراء اللوازم بإحدى الطريقتين التاليتين (١٢):

أ- استدرج عروض وذلك إذا كانت قيمة اللوازم المراد شراؤها لا تزيد على (٥٠٠٠) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة، أو إذا لم يتقدم للعطاء المطروح عدد كاف من العروض.

ب- الشراء المباشر للوازم بالتفاوض مع المورد إذا كانت اللوازم مطلوبة لمواجهة حالة عامة طارئة لا تسمح بالقيام بإجراءات طرح عطاء أو استدرج عروض، أو إذا كانت اللوازم المراد شراؤها لا تتوافر لدى أكثر من مصدر واحد، أو شراء مواد علمية كالأفلام والمخطوطات وما يماثلها، أو إذا طرح عطاء أو تم استدرج عروض ولم يكن بالمستطاع الحصول على عروض مناسبة.

عند طرح أي عطاء للوازم خاصة لإحدى الدوائر يشترك في لجنة العطاءات

العروض لعدد من المقاولين أو المستشارين لا يقل عددهم عن ثلاث، التعاقد المباشر في الأحوال الخاصة أو الاستثنائية العاجلة، والتنفيذ المباشر(٤) ٩.

يتعين على لجان العطاءات تدوين محضر لكل جلسة من جلساتها وتنظيم تقرير بتوصياتها يوقعه رئيسها وأعضاؤها الحاضرون ويحفظ نسخة منها في الملف الخاص بالعطاء، يشارك مندوب عن هيئة الرقابة العامة في اجتماعات لجان العطاءات المنصوص عليها في هذا القانون بصفة مراقب. ولا يجوز استبدال ممثل الدائرة ذات العلاقة بالعطاء المعروض على أي من لجان العطاءات خلال قيامها بالنظر في ذلك العطاء وحتى إصدار توصياتها أو قرارها بشأنه(١٠) ٩

يقفل صندوق العطاءات في الموعد الذي تحدد في الإعلان عن المناقصة ولا يلتفت إلى أي عطاء يرد بعد انتهاء الموعد المحدد(٢٠) ٩

تقوم اللجنة بفتح صندوق العطاءات بعد التأكد من سلامته في اليوم المعين والساعة المحددة لفتح المظاريف كآخر موعد لتقديم العطاءات وعليها اتخاذ الإجراءات التالية(٢١) ٩:

- إثبات الحالة التي وردت عليها مظاريف العطاءات.
- إثبات عدد المظاريف في محضر فتح المظاريف.
- فض العطاءات بالتتابع وكل عطاء يفتح مزروفه يضع رئيس اللجنة عليه وعلى مزروفه رقما مسلسلاً على هيئة كسر اعتيادي بسطه رقم العطاء ومقامه عدد العطاءات الواردة.
- ترقيم الأوراق المكون منها العطاء وإثبات عدد تلك الأوراق.
- قراءة اسم مقدم العطاء والأسعار وجملة العطاء على الحاضرين من مقدمي العطاءات أو مندوبيهم.

المركزية التي تنظر في العطاء عضوان من كبار موظفي الدائرة يسميهما الوزير المختص. (١٤) ٥.

تصدق قرارات اللجنة العطاءات المركزية المتعلقة بشراء لوازم خاصة من الوزير المختص. (١٥-ب) ٥.

تشكل بقرار من الوزير المختص لجان فرعية فنية متخصصة من الدائرة يشارك في عضويتها عضو من دائرة اللوازم العامة يعينه رئيس لجنة العطاءات المركزية لمساعدة اللجنة في الأعمال والمهام المكلفة بها بموجب أحكام قانون اللوازم العامة. (١٥-ج) ٥.

يكون وكيل الوزارة مسؤولاً عن الإشراف على اللوازم الخاصة بدائرته ومراقبتها واتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لحفظها وتنظيمها والاستفادة منها واستعمالها في الأغراض المقررة لها(٢٣) ٥. وتنشأ في كل دائرة وحدة إدارية تكون مسؤولة عن تنظيم وحفظ اللوازم وسلامة الاستفادة منها واستعمالها في الأغراض المقررة لها بما يتفق وأحكام هذا القانون(٢٤) ٥.

تمسك كل دائرة السجلات والبطاقات لمستودعات اللوازم الخاصة بها وفق النظم والأساليب المتبعة في إدارة المستودعات الخاصة باللوازم(٣٤) ٥.

تنفيذ الأشغال العامة

تنفذ الأشغال والخدمات العامة عن طريق العطاءات العامة، استدراج العروض، التعاقد المباشر في الأحوال الاستثنائية، أو التنفيذ المباشر. وفي حال تشكل لجان العطاءات ويشارك مندوب عن هيئة الرقابة العامة في اجتماعاتها. ولا يقبل أي عطاء يرد بعد الموعد المحدد لإغلاق صندوق العطاءات كما يحضر التعاقد مع المقاولين غير المرخصين. يفتح صندوق العطاءات في مواعده المحدد بانعقاد لجنة العطاء، ويقوم أعضاؤها بالتوقيع على كل ورقة من أوراق العطاء ويقوم جميع أعضاء اللجنة ورئيسها بالتوقيع على محضر اللجنة كما هو مبين في القواعد التالية:

تنفذ الأشغال والخدمات الفنية العامة بإحدى الطرق التالية: العطاءات العامة، استدراج

العقار، وشهادة براءة ذمة صادرة عن دائرة ضريبة الأملاك (٧٠) ٢.

شروط تصفية النفقة المتعلقة بالأشغال العامة (٧٣) ٢:

– قرار الإحالة أو قرار الشراء أو قرار شراء الخدمات الفنية صادراً عن الجهة المختصة وفقاً لقانون عطاءات الأشغال الحكومية.

– قرار اللجنة الفنية المتعلق بالأعمال الإضافية و أوامر التغيير وفقاً لقانون عطاءات الأشغال الحكومية.

– اتفاقية الأشغال أو الخدمات الفنية و جدول الكميات.

– أمر مباشرة العمل.

– "كفالة الدخول في العطاء" كفالة المناقصة"، كفالة حسن التنفيذ، كفالة حسن الأداء للخدمات الفنية، بوالص التأمينات المطلوبة بموجب العقد، كفالة الصيانة (بعد التنفيذ وقبل الدفعة النهائية).

– فاتورة المورد وشهادة الدفع من الشؤون الفنية.

– شهادة فحص مخبري للمواد والإسفلت لعطاءات الطرق وتقرير المهندس المشرف.

– جدول كميات الأعمال المنجزة موقعا من المهندس المشرف.

– إجراء الحجوزات اللازمة حسب شروط العقد، و استيفاء كافة شروط الدفع وإصدار شهادات الاستلام اللازمة قبل تسديد الدفعة النهائية للمقاول بما في ذلك التزامه بالتواريخ المحدد للتسليم، إضافة إلى شهادة منه تفيد أن قيمة هذه المطالبة تمثل الدفعة الأخيرة ولم يبق له أي استحقاقات بموجب هذا العقد.

التقارير

تقدم المؤسسات العامة تقاريرها إلى وزارة المالية شهريا وسنوياً، تحتوي هذه التقارير على حسابات إجمالية لميزان المراجعة، الإيرادات وتسويتها البنكية، وتفصيل حسابات الأمانات والسلف. كما هو مبين من القواعد التالية:

• إثبات جملة العطاءات بالتفقيط وقيمة التأمين الابتدائي المقدم.

• التوقيع من رئيس اللجنة وجميع الأعضاء الحاضرين على العطاء ومزروفه، وكل ورقة من أوراقه.

• التوقيع من رئيس اللجنة وجميع الأعضاء الحاضرين على محضر اللجنة، بعد إثبات كافة الخطوات المتقدمة.

• لا يجوز لأي شخص أو هيئة معنوية أن يعقد اتفاقاً إنشائياً مع مقاول غير مرخص ومصنف لا يجوز لأي مقاول غير مرخص ومصنف أن يقوم بأعمال المقاولات تحت طائلة المسؤولية الجزائية (٤١) ٩.

تصفية النفقات

تشتط تصفية النفقات مراجعة شاملة للشروط القانونية والفنية لتنفيذ الخدمات بدء من السجل الضريبي والوضع القانوني للمنفذ، قرار الإحالة، الاتفاقيات، الكفالات، الفواتير، استيفاء الشروط الفنية للخدمات المقدمة كما يتضح من القواعد التالية:

• من شروط تصفية النفقات شهادة خصم مصدر صادرة عن دائرة ضريبة الدخل أو خصم النسبة المحددة استناداً لقانون ضريبة الدخل، استيفاء طوابع الواردات وفقاً لقانون رسوم طوابع الواردات، هذا بالإضافة إلى الشروط التالية حسب طبيعة النفقة:

• لتصفية النفقة المتعلقة بمشتريات السلع التشغيلية أو المعمرة أو بشراء الخدمات أو الإيجارات يشترط قرار الإحالة أو قرار الشراء أو قرار طلب الخدمة صادراً عن الجهة المختصة وفقاً لقانون اللوازم العامة، اتفاقية الشراء أو اتفاقية تقديم الخدمة، أمر أو طلب التوريد، محضر ضبط أو إقرار بتنفيذ الخدمة عن الجهة المختصة وفقاً لقانون اللوازم العامة، سند الإدخال، فاتورة المورد، الكفالات المنصوص عليها في قانون اللوازم العامة (٦٨ ٦٩ ٧٢) ٢. ويضاف إلى ما ذكر لتصفية النفقة المتعلقة بالإيجارات يشترط نسخة عن إثبات ملكية

من خلال مراقبين ماليين داخليين في كل دائرة ومن مهامهم متابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية. وتتمارس وزارة المالية الرقابة أيضاً من خلال لجان التفتيش والجرد السنوية ودائرة التدقيق الداخلي. وعلى المؤسسة العامة تقديم التسهيلات الضرورية لانجاز مهام التدقيق. كما هو مبين في القواعد التالية:

يعين وزير المالية مراقبين ماليين داخليين في كل دائرة تناط بهم مسؤولية مراقبة تطبيق أحكام النظام المالي والقوانين والأنظمة ذات العلاقة. ويتولى المراقبون الداخليون القيام بالمهام الآتية (١٤٦)٢: رقابة مقبوضات وإيرادات الدوائر، التأكد من صحة تقارير الإيرادات الشهرية، الرقابة على نفقات الدوائر الممولة من الموازنة العامة أو من المنح، التأكد من صحة تقارير الإنفاق الشهرية، رقابة المطابقات البنكية لحسابات الإيرادات والنفقات والمنح، المشاركة في تقييم المنح والمساعدات العينية لإغراض الإدخال في العهدة، التأكد من دقة وسلامة سجلات العهدة الثابتة، الفحص الفجائي للصناديق والعهدة والموجودات الثابتة في الدوائر، المشاركة في لجان الجرد والإتلاف، والتنسيق مع الدوائر المالية في مراكز المسؤولية لمتابعة ملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية والإجابة على استفساراته.

يعين وزير المالية خلال شهر كانون الثاني من كل سنة لجاناً للتفتيش والجرد، وتقوم بأعمال الفحص والجرد للصناديق والمستودعات والطابع والأوراق ذات القيمة المالية. وترفع هذه اللجان تقاريرها إلى وزير المالية والوزير المختص في موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تكليفها (١٤٧)٢.

على الدوائر التي تجري عمليات التدقيق على سجلاتها، توفير الظروف الملائمة لتمكين فريق التدقيق المكلف من دائرة التدقيق الداخلي بوزارة المالية من تنفيذ المهام المنوطة به (١٥١-٤)٢.

ثالثاً: قواعد إدارة الموارد البشرية / العاملين

وحدات شؤون الموظفين ومهامها

تُنشأ في كل دائرة حكومية وحدة لشؤون

ترسل الدوائر إلى وزارة المالية في موعد لا يتجاوز الأسبوع الأول من كل شهر ميزان المراجعة ومجاميع الأرصدة من دفتر الأستاذ العام للحركة الشهرية وحسابات الموازنة وأرصدة الأصول والخصوم للدوائر، وترفق معها حركة حسابات الأمانات الشهرية وحركة حسابات السلف المصروفة والمستردة خلال الشهر، وتقارير المطابقات البنكية شاملة كشوف تفاصيل المعلقات. بالإضافة إلى ذلك تزود الدوائر وزارة المالية ودائرة الموازنة بالموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية، وذلك في فترة لا تتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي (١٤٨)٢.

تعد الدوائر تقريراً خاصاً ترسله إلى وزارة المالية ودائرة الموازنة موضحاً فيها جميع الالتزامات عليها وارصدة السلف المفتوحة والمدورة كما هي بتاريخ ١٢/٣١ من كل عام، وكذلك جميع الاتفاقيات التي تم توقيعها في السنة المالية المنتهية بتاريخ ١٢/٣١ مبلغها (١٥٠)٢.

على الدائرة المالية إعداد تقرير الإيرادات الشهري وإعداد مطابقة شهرية مع كشف البنك وإرسال نسخة إلى المراقب الداخلي والذي بدوره يقوم بالتأكد من صحة البيانات ويراسل بذلك مديرية الرقابة الداخلية في وزارة المالية. وعلى مدير عام الشؤون المالية في الدائرة بإرسال تقرير الإيرادات الشهري إلى مديرية الإيرادات في وزارة المالية موقعاً منه في موعد أقصاه نهاية الأسبوع الأول من الشهر الذي يليه (مادة ٤١)٢.

على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تزويد وزارة المالية ودائرة الموازنة ببيان تفصيلي يتضمن الإنفاق الشهري الفعلي من مخصصاتها المعتمدة وفق النماذج التي تعدها الوزارة وكذلك الموقف المالي للإيرادات والمنح والمقبوضات الفعلية وذلك في موعد لا يتجاوز نهاية الأسبوع الأول من الشهر التالي (مادة ٤٦)١.

الرقابة المالية

تقوم وزارة المالية بالرقابة المباشرة على المؤسسات العامة

- أو مستشار.
- الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات ومن يشغلون الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى، كرؤساء الأقسام والشعب والوحدات.
- الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية.
- الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية.
- الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم.
- 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.

تحديد الاحتياجات الوظيفية

ينطلق إقرار الاحتياجات من الوظائف المقررة على الهيكل التنظيمي للمؤسسة، وما يوافق عليه الديوان وزارة المالية من احتياجات وظيفية سنوية. وليس هناك من روابط واضح بين مهام المؤسسة وحجم هذه المهام والتوظيف. كما يتضح من القواعد التالية:

يقدم رئيس الدائرة الحكومية إلى الديوان: الهيكل التنظيمي لدائرته، وتقسيماتها، واختصاصات كل منها، وأية تعديلات تطرأ عليها، لدراستها ويقدم الديوان رأيه بشأنها ويحيلها إلى مجلس الوزراء (٩-٨)، ويصدر مجلس الوزراء قراراً باعتمادها (٩-٢)٨.

يقدم رئيس الدائرة الحكومية نظاماً بوظائف دائرته، مرفقاً به وصف لكل وظيفة وأي تعديل يطرأ عليها إلى الديوان؛ ويقدم الديوان رأيه بشأنها ويحيلها إلى مجلس الوزراء (١٠-٨)، ويصدر مجلس الوزراء قراراً باعتماد هذه الأنظمة (١٠-٢)٨.

تقدم الدائرة الحكومية إلى وزارة المالية والديوان قائمة بحاجتها السنوية من الوظائف الواردة في النظام الخاص بها (وظائفها المعتمدة) في موعد لا يزيد عن أكتوبر من كل عام، وبعد الموافقة عليها من وزارة المالية يتم إدراجها ضمن الموازنة العامة (١٢)٨.

الموظفين تتولى المهام التالية (٥) ٧:

- التعاون مع متخذي القرارات في الدائرة الحكومية التابعة لها لوضع السياسات الخاصة بالموظفين فيها، وتنفيذها ومتابعتها، ومراجعتها بين وقت وآخر.
- المساهمة في تهيئة المناخ المناسب للعمل في الدائرة الحكومية التابعة لها مما يساعد الموظفين فيها على الارتقاء بمستوى أدائهم وإنتاجهم.
- المشاركة في تطوير الأساليب الحديثة في عمليات إدارة شؤون الموظفين وتطبيقها في إطار من التخطيط للقوى البشرية وتقييم الأداء في الدائرة الحكومية التابعة لها وتصنيف الوظائف وإدارة المحفوظات فيه.
- متابعة إجراءات شؤون الموظفين كالتعيين والترقية والنقل والندب والإعارة وغيرها وضبط الملفات والسجلات الخاصة بها.
- إجراء الدراسات اللازمة لتحديد مدى حاجة الموظفين للتدريب، وإيفادهم في بعثات دراسية وعلمية ومتابعة أعمال الموفدين منهم وذلك كله بالتنسيق مع ديوان الموظفين.
- وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات والسجلات والنماذج التي تستخدم في عمل هذه الوحدة.

تصنيف الوظائف

تصنف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين، باستثناء الوزراء، إلى الفئة الخاصة بدرجة وزير، والفئة العليا بدرجة وكيل، بالإضافة إلى خمس فئات تبدءاً بالفئة الأولى بوظيفة مدير وتنتهي بالفئة الخامسة بوظيفة خدمات. كما يتضح من القاعدة التالية:

فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية إلى الفئات التالية (٩) ٧:

- الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.
- الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، مثل الوكلاء والوكلاء المساعدين ورؤساء الدوائر والمديرين العاميين.
- الفئة الأولى: وتشمل من يعين بوظيفة مدير

التوظيف والتعيين

عند وجود وظائف خالية على جدول تشكيلات الوظائف، يعلن عنها في صحيفتين يوميتين على الأقل وتشكل لجان اختيار الموظفين من ممثلين عن كل من الدائرة المعنية وديوان الموظفين. يعين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية، ويعين الوكلاء والمديرين العامين وموظفي الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية أو بقرار من مجلس الوزراء، ويعين موظفو الفئات الأخرى بقرار من رئيس الدائرة المختصة. يقوم الديوان بإخطار المرشح بالموافقة على التعيين بواسطة الدائرة الحكومية المختصة. وتقوم الدائرة المختصة بإصدار قرار تثبيت الموظف الذي اجتاز الفترة التجريبية بنجاح.

تعلن الدائرة الحكومية عن الوظائف الشاغرة التي يكون التعيين فيها بإعلان خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار على الأقل ويشعر الديوان بذلك، ويجب أن يتضمن الإعلان اسم الوظيفة ووصف الوظيفة وشروط شغلها وفتتها ودرجتها والية التقديم إليها(١٧)٨.

يصدر رئيس الديوان بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة الاختيار من ممثلين عن الديوان والدائرة الحكومية المختصة على النموذج المخصص لذلك ويحدد فيه مهام ومكان وزمان ومدة عمل اللجنة(٢٠)٨(١).

لا يجوز تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة على جدول تشكيلات الوظائف(١٥)٨.

يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة، باستثناء رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية، من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء(١٦)٧.

تعيين الوكلاء والمديرين العامين وموظفي الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، أو بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص(١٧)٧.

يُعين موظفو الفئات الأخرى بقرار من رئيس الدائرة المختص(١٨)٧.

يخطر الديوان المرشح للتعين بواسطة الدائرة الحكومية المعنية بالموافقة على التعيين ومباشرة العمل(٢٨)٨.

على جميع الدوائر الحكومية أن تراعي عند كل تعيين جديد ضرورة استكمال نسبة أُل ٥٪ المحددة لتشغيل المعوقين، ويقوم الديوان باحتجاز نسبة ٥٪ من أعداد ومسميات الوظائف التي يصرح بالإعلان عن شغلها لتعيين المعوقين عليها(٣٤)٨.

يصدر رئيس الدائرة الحكومية قراراً بتثبيت الموظف الذي اجتاز فترة التجربة بنجاح على النموذج المخصص لذلك، ويشعر الديوان ووزارة المالية بذلك(٤٠)٨.

رواتب الموظفين وعلاواتهم

على الدائرة الحكومية في مشروع موازنتها إدارج رواتب موظفيها، والاعتمادات اللازمة مقابل العمل في غير أوقات الدوام الرسمي، والاعتمادات اللازمة لمنح العلاوات التشجيعية والبدلات والمزايا والتعويضات، والمكافآت. ومن المهم التأكيد أنه لا تصرف أية بنود مما ذكر إذا لم ترصد لها مخصصات في الموازنة العامة. تحدد رواتب الموظفين طبقاً لسلم الرواتب الملحق بقانون الخدمة المدنية حيث تتراوح الرواتب ما بين ١٢٥٠ شيقل و٤٠٢٠ شيقل. ويحدد مبلغ الراتب على أساس الاستحقاقات والاستقطاعات. ويقوم الديوان بتحديد قيمة العلاوات والبدلات والتي تصبح نافذة بعد أن يقرها مجلس الوزراء. ومن حيث العلاوات الدورية السنوية فتقرها وزارة المالية. كما هو مبين من القواعد التالية:

تحدد رواتب الموظفين طبقاً لسلم الرواتب الملحق بقانون الخدمة المدنية (٥١-٧) كما يلي: الفئة العليا: من ٣٢٢٠ إلى ٤٠٢٠ شيقل، الفئة الأولى: من ٢٤٧٠ إلى ٢٩٧٠ شيقل، الفئة الثانية: من ١٧٠٠ إلى ٢٢٢٠ شيقل، الفئة الثالثة: من ١٤٩٠ إلى ٢٠٩٠ شيقل، الفئة الرابعة: من ١٣٣٠ إلى ١٧٠٠ شيقل، والفئة الخامسة: من ١٢٥٠ إلى ١٥٧٠ شيقل.

يصرف الراتب الإجمالي للموظف على أساس(٥١-٧):

أولاً: الاستحقاقات وتشمل الراتب الأساسي مع علاوة الدرجة، علاوة الاختصاص. بالإضافة إلى علاوة اجتماعية للزوج والأولاد، بدل انتقال من مكان السكن إلى مكان العمل، علاوة غلاء المعيشة، علاوة ندرة، علاوة مخاطرة، علاوة طبيعة عمل، وعلاوة إدارية بحيث لا يجوز الجمع بينها وبين علاوة الاختصاص ويصرف أيهما أكبر.

ثانياً: الاستقطاعات وتشمل قسط التقاعد، قسط التأمين الصحي، ضريبة الدخل، وأية استقطاعات أخرى يحددها القانون.

يقدم رؤساء الدوائر الحكومية اقتراحاً بقيمة علاوات: طبيعة العمل، والاختصاص والندرة، والمخاطرة، وأية علاوات أخرى ومستحقها، مع تحديد الضوابط ومعايير صرفها(٨-١)٨.

يحدد الديوان بالتنسيق مع الدوائر الحكومية نسب أو مقدار العلاوات والبدلات، ويحيلها إلى مجلس الوزراء لإقرارها في ضوء الموازنة المعتمدة(٦٦)٨.

تقوم وزارة المالية- مديرية الرواتب بصرف علاوة دورية سنوية في الأول من كانون الثاني (يناير) من كل عام للموظفين الذين أمضوا سنة فأكثر في الخدمة، وتبلغ بذلك الدائرة الحكومية والديوان(٥٧)٨.

تدرج كل دائرة حكومية في مشروع موازنتها الاعتمادات اللازمة مقابل العمل في غير أوقات الدوام الرسمي، وذلك بالتنسيق مع الديوان وموافقة وزارة المالية، ولا تصرف أية مبالغ عن العمل في غير أوقات الدوام الرسمي إلا إذا رصدت لها مخصصات في الموازنة العامة(٥٩)٨.

لا يصرف لموظفي الفئتين العليا والأولى أي مقابل لقاء العمل في غير أوقات الدوام الرسمي(٦١)٨.

تدرج كل دائرة حكومية في مشروع موازنتها الاعتمادات اللازمة لمنح العلاوات التشجيعية والبدلات والمزايا والتعويضات، ومقابل الجهود

غير العادية، والمكافآت بأنواعها(٦٣)٨. ولا تصرف أية مكافآت أو علاوات لم ترصد لها مخصصات في الموازنة العامة مهما كانت الأسباب(٦٤)٨.

يجوز لرئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق مع الديوان منح الموظف الذي تتوفر فيه الشروط التي نص عليها القانون علاوة تشجيعية، ويبلغ الديوان وزارة المالية بذلك(٦٥)٨.

الانضباط اليومي، تقييم الأداء والترقيات

يجب على الموظف أن يثبت حضوره وانصرافه من العمل، ويقدم الرؤساء المباشرون عن شاغلي الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية القيادية، وعلى رئيس الدائرة الحكومية أن يشكل لجاناً لتدقيق هذه البيانات، ويشترط في تنفيذ الترقيات وجود درجة شاغرة ومكوث الموظف مدة الحد الأدنى لبقائه على الدرجة التي يحوزها. وفي حالة حدوث مخالفات، يستثنى من ذلك موظفي الفئتين الخاصة والعليا، يصدر رئيس الديوان بالتنسيق مع الدائرة المختصة قراراً بتشكيل لجان التحقيق مع الموظفين. وعلى الجهة المختصة أن تخطر الموظف بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه، وتبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك. كما هو مبين من القواعد التالية:

تكون ساعات الدوام الرسمي لموظفي الدوائر الحكومية تسعاً وثلاثين ساعة في الأسبوع وخلال شهر رمضان المبارك ثلاثين ساعة في الأسبوع(٤)٨.

يجب على الموظف أن يثبت: حضوره إلى العمل، وانصرافه منه، وخروجه أثناء الدوام الرسمي، على النماذج المخصصة لذلك. ويعفى من التوقيع في السجلات الدوام والمغادرة موظفو الفئة الخاصة، ومن يشغل وظيفة وكيل وزارة، ومن يصدر بشأنهم قرار عن رئيس الدائرة الحكومية المختص بالتنسيق مع الديوان من بين موظفي الفئة العليا والمستشارين القانونيين(٥)٨.

يقدم الرؤساء المباشرون عن شاغلي الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية القيادية في مباشرتهم لأعمالهم وتعرض هذه البيانات على رئيس الدائرة الحكومية لإقرارها(٤٢)٨.

يشكل رئيس الدائرة الحكومية لجائناً لتدقيق التقارير السنوية بتقدير كفاية الأداء من ثلاثة من كبار موظفي الدائرة الحكومية يكون أحدهم على الأقل من ذات عمل الموظف، وتعتمد التقارير بعد تدقيقها من رئيس الدائرة الحكومية(٤٣)٨.

يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز وضعيف حسب تقييم عناصر التميز والضعف، ومستمداً من ملف خدمة الموظف(٤٤)٨ وفق المعايير الآتية:

١- يعتبر من عناصر التمييز الأعمال البارزة التي حققت الأهداف وتجاوزت معدلات الأداء المحددة والإسهامات التي أدت إلى تطوير أنظمة العمل وتحسين أدائه، والسلوكيات الوظيفية مع الرؤساء والمرؤوسين والجمهور، ومدى الانتظام في العمل، واستخدام الحق في الإجازات، وعدم توقيع أية جزاءات تأديبية.

٢- يعتبر من عناصر الضعف الأعمال التي تقل عن مستوى الأداء العادي طبقاً لمعدلات الأداء المحددة، وما يثبت من ملاحظات الرؤساء أو شكاوى الزملاء أو المرؤوسين أو الجمهور، وسوء استخدام أدوات العمل والإمكانات المادية للوحدة، والجزاءات التأديبية الموقعة عليه.

تعلم وحدة شؤون الموظفين الموظف بنسخة من التقرير العام لكفاية أدائه بعد اعتماده من الجهة المختصة خلال أسبوع من توقيع رئيس الدائرة الحكومية، وللموظف أن يتظلم من التقرير العام لكفاية أدائه على النموذج المخصص لذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به(٤٦)٨.

يشكل رئيس الدائرة الحكومية المختص لجنة تظلمات من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير للبت في التظلم(٤٧)٨،٢

لا تتم ترقية أي موظف إلا على درجة شاغرة وفق جدول تشكيلات الوظائف المقرر شريطة مكوث الموظف لسنوات الحد الأدنى لمدة البقاء على الدرجة(٥٢)٨.

يصدر رئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق المسبق مع الديوان قراراً بشغل وظيفة شاغرة على

الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف، وبعد تنظيم إعلان داخلي ومسابقة لشغل هذه الوظيفة بمراعاة شروط الانتقال من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أخرى(٥٦)٨.

لرئيس الدائرة الحكومية المختص أو من فوض من قبله من بين الفئة العليا سلطة توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى فما دون، ويبلغ الديوان بذلك(٨٦)٨.

فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع أقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها(٨٨)٨.

يجب على لجنة التحقيق بعد الانتهاء من التحقيق أن تقدم تقريراً إلى الجهة المختصة بتشكيل اللجنة مصحوباً بمحضر للجنة وبتقرير عن الوقائع التي توصلت إليها، والتوصيات التي تراها مناسبة خلال خمسة عشر يوماً من انتهاء التحقيق(٩١)-٨(١) تصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق(٩١-٣)٨.

تخطر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق الموظف كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه، ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك(٩٢)-٨(١) وتودع أوراق التحقيق و الجزاء بملف فرعي يلحق بملف خدمة الموظف، ولا يحق لأحد الاطلاع على هذا الملف(٩٢-٣)٨.

الإجازات والبعثات

تضع كل وحدة في الدائرة الحكومية جدولاً بإجازات العادية للموظفين التابعين لها على وجه يحقق استمرار العمل فيها ولا يجوز تأجيل هذه الإجازات إلا بأسباب قوية. وتمنح الإجازة الدراسية للموظف بالموضوعات ذات العلاقة المباشرة بواجبات وظيفته، وتشكل بقرار من مجلس الوزراء لجنة البعثات والدورات التي تتولى الإشراف عليها لمراقبتها. كما هو مبين في القواعد التالية:

يجوز منح الموظف إجازة اعتيادية بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ مباشرته العمل في الخدمة ولا يتم تأجيل الإجازة الاعتيادية السنوية للموظف إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل وبعد موافقة رئيس الدائرة الحكومية ويشعر الديوان بذلك. وتضع كل وحدة في الدائرة الحكومية جدولاً بإجازات الموظفين التابعين لها على وجه يحقق استمرار العمل فيها، ويتضمن جدول الإجازات اسم الموظف الذي يحل محل الموظف المتغيب بالإجازة لينوب عنه في صلاحيات ومسئولياته(١٠٠)٨.

تمنح الإجازة الدراسية للموظف بغية رفع مستواه الثقافي أو العلمي أو المهني أو الفني إذا كان لذلك علاقة مباشرة بواجبات وظيفته(١٠٨)٨.

يشكل رئيس الدائرة الحكومية المختص لجنة للإجازات الدراسية، وتختص بدراسة الطلبات المقدمة من الموظفين للحصول على إجازة دراسية(١٠٩-١)٨. وعلى الموظف الذي يرغب في الحصول على إجازة دراسية أن يتقدم بطلب على النموذج المخصص لذلك إلى وحدة شؤون الموظفين التي تحيل الطلب إلى لجنة الإجازات الدراسية مشفوعاً برأيها في مدى اتفاق الدراسة مع عمله، ومدى الاحتياج لهذا التخصص، ومدى توافر شروط منح الإجازة، ويصدر رئيس الدائرة الحكومية بالتنسيق المسبق مع الديوان قراراً بمنح الإجازة، مع تحديد بدايتها ونهايتها أو برفض منح الإجازة، ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك(١٠٩-٢)٨.

تعد وحدة شؤون الموظفين لكل موظف بياناً بالإجازات بمختلف أنواعها على النموذج المخصص لذلك يودع في ملف خدمته، وعليها أن تدون فيه كل ما يحصل عليه الموظف من إجازات، وأن ترجع إليه عند طلب أية إجازة وترسل نسخة للديوان في الأول من يناير من كل عام(١١٧)٨.

يجوز إيفاد الموظفين في بعثات أو دورات تدريبية أو مهمات رسمية بمرتبة كامل عدا بدل التنقل(١٢٢)٨. تعد كل وحدة بالدائرة الحكومية

بياناً تفصيلياً باحتياجاتها من التخصصات والخبرات المختلفة التي تتطلب إيفاد موظفين في بعثات دراسية أو دورات تدريبية، وترفعها إلى رئيس الدائرة الحكومية المختص قبل بدء الميعاد المقرر للبعثة أو الدورة التدريبية بوقت كاف(١٢٣)٨.

تشكل بقرار من مجلس الوزراء لجنة البعثات والدورات، وتتولى وضع وإعداد خطط البعثات والدورات وكل ما يتعلق بالبعثات والدورات والمهمات الرسمية، وتشكل من رئيس الديوان رئيساً وممثلاً عن دوائر التخطيط والمالية والدائرة الحكومية المعنية، ويشمل قرار تشكيلها تحديداً لإجراءات عملها ومكان وزمان انعقادها، وتتولى اللجنة الإشراف والمراقبة ووضع معايير الاختيار والمصادقة على خطط البعثات والدورات والمهمات الرسمية وكل ما يتعلق بها(١٢٥)٨.

إنهاء خدمات الموظفين

من مهام وحدة شؤون الموظفين في المؤسسة العامة في بداية كل عام إعداد بياناً بأسماء الموظفين الذين يبلغون السن القانونية لترك الخدمة، وعند نهاية خدمة الموظف تعد هذه الوحدة شهادة خلو طرف للموظف ترسل لديوان والذي بدوره يتولى تحويل ملف الموظف المنتهية خدمته إلى هيئة التقاعد. كما مبين في القواعد التالية:

تعد وحدة شؤون الموظفين في بداية كل عام بياناً بأسماء الموظفين الذين يبلغون السن القانونية لترك الخدمة لعرضه على رئيس الدائرة الحكومية المختص، ويصدر الديوان بعد إبلاغ الدائرة الحكومية مسبقاً قبل ثلاثة أشهر من تاريخ بلوغ الموظف السن القانونية قراراً بإنهاء خدمة الموظف ابتداءً من اليوم التالي لبلوغه هذه السن، ويبلغ القرار للدائرة الحكومية التي تشعر الموظف بذلك على النموذج المخصص، وتحفظ صورة منه بملف خدمة بعد التأشير عليه بما يفيد حصول التبليغ، وتبلغ وزارة المالية بذلك(١٥٢)٨.

يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته إذا انقطع عن عمله

دون إذن مدة تزيد عن خمسة عشر يوماً متصلة حتى ولو كان الانقطاع عقب إجازة قانونية، وإذا انقطع مدة أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، وعلى رئيس الدائرة الحكومية أن يصدر قراراً بذلك، ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك (١٢٠-٨).

عند نهاية خدمة الموظف تعد وحدة شؤون الموظفين شهادة خلو طرف للموظف على النموذج المخصص لذلك، وترسل للديوان وتحفظ نسخة بملفه الفرعي. ويتولى الديوان إعداد استمارة حصر لمدة خدمة الموظف، وتحويل ملف الموظف المنتهية خدمته إلى هيئة التقاعد مرفقاً به استمارة حصر مدة خدمة الموظف (١٥٦-٨).

رابعاً: علاقاتها بمرجعياتها وبمؤسسات الدولة الرسمية مرجعية الرقابة الإدارية

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية المرجعية الرقابية الإدارية وهو جهاز الرقابة والتدقيق الخارجي الذي تخضع لها السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، والهيئات والمؤسسات العامة والأهلية، المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية، المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، والهيئات المحلية ومن في حكمها. ويهدف الديوان ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري وكشف أوجه الانحراف في مؤسسات السلطة الوطنية. وعلى المستوى المالي يتولى الديوان إعداد مشروع بالقرارات المتعلقة بالعلوات ويقدمها إلى مجلس الوزراء لإقرارها. ومن تحقيق مهام الديوان له ان يقوم بالتدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم وكافة التقارير والمعلومات في أية دائرة كما يقوم بوضع النظم الخاصة بالرقابة والمتابعة بما يتعلق بشؤون الموظفين. كما هو مبين من القواعد التالية:

تخضع لرقابة الديوان السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، والهيئات والمؤسسات العامة والأهلية، المؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة

للسلطة الوطنية، المؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، والهيئات المحلية ومن في حكمها (٣١-٢).

يعمل الديوان (٢٣) على ضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف فيها. وفي سبيل تحقيق ذلك من المهام التي يقوم الديوان ما يلي:

- التحقق من قيام أجهزة الرقابة والتفتيش والمتابعة الداخلية في المراكز المالية بممارسة مهامها بصورة سليمة وفعالة
- مراقبة نفقات السلطة الوطنية وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن والمستودعات والتدقيق في معاملات بيع الأراضي والعقارات الحكومية أو التابعة للسلطة الوطنية وإدارتها وتأجيرها
- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أو من غير الموظفين.
- بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.
- التثبت من تنفيذ أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية وقانون الموازنة السنوي ومن صحة الأوامر المالية والحوالات الصادرة بمقتضى أحكامه.
- العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.
- العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات

المقدمة للجهات الإدارية وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

لديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة (٢٤) وله الاطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمور المالية والإدارية وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية مما له علاقة بأعمالها (٢٥)٢.

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهو جهاز الرقابة والتدقيق الخارجي على كافة المؤسسات العامة، بمراقبة إيرادات ونفقات المؤسسات العامة وطرق تحصيلها وصرفها ويقدم تقرير سنوي عن ذلك للرئيس والمجلس التشريعي (مادة ١٨)١.

يتولى الديوان إعداد مشروع بالقرارات التي تحدد قيمة علاوات: طبيعة العمل، والاختصاص، والندرة والمخاطرة، أو أية علاوات أخرى ومستحقيها، ووضع الضوابط والمعايير لصرفها بالتنسيق مع وزارة المالية ويقدمها إلى مجلس الوزراء لإقرارها (٨-٢)٨.

لديوان في سبيل تحقيق مهامه ومسؤولياته القيام بوضع النظم الخاصة بالرقابة والمتابعة بما يتعلق بشؤون الموظفين في الدوائر الحكومية وطلب المعلومات عنها والاطلاع عليها، وإعداد بطاقة وظيفية لكل موظف (١٣)٨. وعلي الدائرة الحكومية أن تخطر الدائرة الحكومية الديوان بكافة القرارات والتعليمات والبيانات المتعلقة بشؤون الموظفين لديها (١٤)٨.

مرجعية الرقابة المالية

تقوم وزارة المالية ومن خلال دائرة الموازنة العامة بإعداد موازنة المؤسسات العامة وتعمل على التأكد من عدم الأزدواج في التخصص والبرامج والتمويل، وتضع معايير قياس مستوي الأداء، وتعد التعديلات على قانون الموازنة، وتضع

وزارة المالية القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ موازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة والمؤسسات وتصدر التقارير الدورية لها وهي المسؤولة عن إدارة حساب الخزينة الموحدة. وتعد وزارة المالية الحسابات التمهيدية والختامية وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي. إن وزارة المالية هي الجهة الوحيدة المخولة بالتوقيع على اتفاقيات القروض للوزارات والمؤسسات العامة كما إن وزارة التخطيط هي المخولة بعقد اتفاقيات المنح والتبرعات. كما هو مبين من القواعد التالية:

تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد موازنة المؤسسات العامة بالاستناد إلى المعلومات المقدم من قبل هذه المؤسسات، وتعمل على التأكد من عدم الأزدواج في التخصص والبرامج والتمويل، وتضع معايير قياس مستوي الأداء للمشاريع التي ترصد مخصصات لها في قانون الموازنة العامة (مادة ٢٠)١.

إذا لزم أي تعديل على بنود قانون الموازنة العامة أو إضافة بنود يترتب عليهما إضافة مخصصات جديدة يجب إعدادها كملحق موازنة وتقديم من مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها وإصدار القانون بها (مادة ٣٦)١.

تتولى وزارة المالية وضع القواعد والأنظمة والإجراءات التي تحكم تنفيذ موازنات الهيئات المحلية والصناديق الخاصة وموازنات المؤسسات العامة والمؤسسات وتعمل على تجميع الحسابات الدورية والسنوية للمعاملات المالية لها وتصدر التقارير الدورية لها (مادة ٤١)١.

تتدفق كل الإيرادات والقروض والمنح والمتحصلات إلى حساب الخزينة العام إلا ما ورد في قانون خاص أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني وكما تتدفق منه كل مدفوعات السلطة الوطنية، يدار حساب الخزينة العام من قبل وزارة المالية ولا يجوز لأي مؤسسة عامه أن تفتح حسابات لها لدي سلطة النقد الفلسطينية أو أي بنك آخر إلا بإذن خطي من وزارة المالية (المادة ١٧، ١٤، ١٢، ١١)١.

- يعتبر وزير المالية هو المسؤول الأول عن رقابة حسابات الوزارات والمؤسسات العامة ومعاملاتها المالية، ويعتبر الوزير المختص أو مسؤول المؤسسة العامة مسؤولاً عن تنفيذ أحكام قانون الموازنة بوزارته أو مؤسسته، ويعتبر جميع المدققين الداخليين في كافة الوزارات والمؤسسات العامة موظفين تابعين للوزارة من الناحية الفنية (مادة ٤٧) ١.
- لا يكون للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الحق في إعادة تخصيص مخصصات الموازنة من بند إنفاق إلى بند آخر في موازنتها إلا بالتقيد الصارم بالتشريعات المرعية التي تحكم إعادة التخصيص بين البنود الفرعية للمخصصات وبعتماد السلطة المخولة بالسماح بإعادة التخصيص كما حددتها التشريعات المرعية (مادة ٥٠) ١.
- تعد وزارة المالية تقريراً في نهاية كل ربع سنة مفصلاً ومحللاً لوضع الموازنة ويقدم الوزير هذا التقرير لكل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي (مادة ٥٢) ١.
- وزارة المالية هي الجهة الوحيدة المخولة بالتوقيع على اتفاقيات القروض للوزارات والمؤسسات العامة في السلطة الوطنية بعد موافقة مجلس الوزراء (مادة ٥٦، ٥٧) ١.
- تضع وزارة المالية نظاماً للتدقيق المالي الداخلي لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة ولضمان التزام كل الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية ويكون لوزارة المالية سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة (مادة ٦٣) ١.
- تعد وزارة المالية الحسابات التمهيدية والختامية وتقدمها إلى مجلس الوزراء للاعتماد والإحالة إلى المجلس التشريعي خلال سنة من نهاية السنة المالية للإقرار، كما وترسل نسخة من المسودة إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية (مادة ٦٥، ٦٦) ١.
- يطبق النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة على أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو هيئة عامة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية وعلى أية مؤسسة ذات استقلال مالي وإداري ليس لها نظام مالي خاص بها (مادة ٢) ٢.
- لوزير المالية أو لمن يفوضه خطياً تدقيق القيود والسجلات المتعلقة بتحصيل الإيرادات في الدوائر والمؤسسات والجهات الأخرى المكلفة بتحصيل تلك الإيرادات (مادة ٤٧) ٢.
- وزارة التخطيط هي المخولة بعقد اتفاقيات المنح والتبرعات والهبات ضمن الموازنة المعد للمشاريع أو دعم الموازنة بما يتفق مع الموازنات والخطط التطويرية (٤٩-١) ٢.
- مرجعية تنفيذ العطاءات واللوازم يخضع لأحكام قانون اللوازم العامة الدوائر المدرجة موازنتها ضمن قانون الموازنة، وعلى أية دائرة عند تنفيذ الأشغال والخدمات الفنية الخاصة بها اعتماد الشروط العامة الموحدة للعطاءات. لدائرة العطاءات تدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الحكومية وجمع وحفظ وتحليل المعلومات المتعلقة بها. وتتشكل لجان العطاءات على المستوى المركزي وتخضع قراراتها لوزير الأشغال العامة، وعلى مستوى الدائرة وتخضع قراراتها لتصديق المسؤول المختص، وعلى مستوى المحافظة وتخضع قراراتها لتصديق المحافظ. ويعهد إلى وزارة الأشغال العامة بتنفيذ أي أشغال تعود إلى أية دائرة بصورة مباشرة إذا توفرت لدي الوزارة إمكانيات فنية وآلية لتنفيذ الأشغال المقترحة. كما هو مبين من القواعد التالية:
- يخضع لأحكام قانون اللوازم العامة الدوائر المدرجة موازنتها ضمن قانون الموازنة العامة السنوي للسلطة الوطنية وعلى أية دائرة أخرى يقرر مجلس الوزراء تطبيق أحكام هذا القانون عليها.
- على أية دائرة عند تنفيذ الأشغال والخدمات الفنية الخاصة بها اعتماد الشروط العامة الموحدة للعطاءات شريطة أن ينص على أي تعديلات أو شروط إضافية في الشروط الخاصة للمقاول (٣٨) ٩.

- من المهام والصلاحيات المخولة لدائرة العطاءات تدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية وجمع وحفظ وتحليل المعلومات المتعلقة بها. وتوحيد الشروط العامة لعقد المقاولات وإجراءات العطاءات وتطوير تلك الشروط والإجراءات وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها (٣) ٩.
- تتشكل لجان العطاءات التالية: لجان العطاءات المركزية وتخضع قراراتها لوزير الأشغال العامة (٧) ٩؛ لجنة عطاءات الدائرة وتختص بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمة كل منها على مائة وخمسين ألف دولار أمريكي وتخضع قراراتها لتصديق المسؤول المختص (٨) ٩؛ ولجنة عطاءات المحافظة وتختص هذه اللجنة بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمة كل منها على خمسة وعشرين ألف دولار أمريكي وتخضع قراراتها لتصديق المحافظ (٩) ٩. في كل الحالات يمثل ممثلين عن الدائرة ذات العلاقة بالعطاء (٧ ٨ ٩) ٩
- بالرغم مما ورد في قانون العطاءات العامة لمجلس الوزراء أن يعهد إلى وزارة الأشغال بتنفيذ أي أشغال تعود إلى أية دائرة بصورة مباشرة إذا كانت إمكانيات الوزارة من الناحية الفنية والآلية تسمح بذلك (٣٩) ٩.
- **النزاهة والذمة المالية**
- تخضع لقانون الكسب غير المشروع الوظائف العليا في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية والهيئات المحلية والشركات التي تساهم فيها، والموظفون الخاضعون لقانون الخدمة المدنية من الفئات الخاصة والأولى والثانية، مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والسيارات ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع من الفئات الثالثة والخامسة، والجهات التي تتلقى موازنتها أو أي دعم من الموازنة العامة للدولة، وأي شخص آخر يقرر مجلس الوزراء إخضاعه لأحكام هذا القانون.
- تختص الهيئة الكسب غير المشروع بحفظ جميع إقرارات الذمة المالية وطلب أية بيانات أو إيضاحات تتعلق بها، فحص الذمة المالية للخاضعين لأحكام لقانون الكسب غير المشروع، والتحقيق في الشكاوى التي تقدم عن كسب غير مشروع (٨) ٤.
- باستثناء رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة، على كل من يخضع لأحكام قانون الكسب غير المشروع أن يقدم إلى هيئة الكسب غير المشروع إقرار عن ذمته المالية وذمة أولاده القصر خلال شهرين من خضوعه لأحكام قانون

وأنسب الأسعار مع مراعاة درجة الجودة المطلوبة وإمكانية التنفيذ ضمن المدة المحددة ومدى قدرة المقاول أو المستشار للقيام بالعمل المطلوب حسب الشروط والمواصفات. مادة (٥) ٩

حماية المستهلك

في الحالة التي تقدم فيها المؤسسات العامة منتجات معد للتداول أو لاستهلاك أو انتفاع الجمهور، ينطبق عليها قانون حماية المستهلك. فيجب أن يكون المنتج مطابقاً للتعليمات الفنية الإلزامية ومتفق مع سلامة البيئة. وعلى المؤسسة تحمل المسؤولية عن الضرر الناجم عن استخدام أو استهلاك المنتج، وعليها تنفيذ الإجراءات الفورية في حالة اكتشاف عيباً من شأنه أن يضر بسلامة المستهلك أو صحته، وعدم احتواء لإعلان عن هذه المنتجات على خداع أو تضليل للمستهلك. وفيما يلي قواعد حماية المستهلك والتي تنطبق على المؤسسات بكل أشكالها حينما تقدم للجمهور منتجاً معاً للاستهلاك والتداول:

فيما يلي قواعد حماية المستهلك والتي تنطبق على المؤسسات بكل أشكالها حينما تقدم للجمهور منتجاً معاً للاستهلاك والتداول:

يجب أن يكون المنتج مطابقاً للتعليمات الفنية الإلزامية، من حيث بيان طبيعة المنتجات ونوعها ومواصفاتها الجوهرية ومكوناتها، ويخضع لذلك أيضاً عمليات التعبئة والتغليف التي تشمل عناصر التعريف بالمنتج والاحتياطات الواجب اتخاذها عند الاستعمال والمصدر والمنشأ وتاريخ الصنع وتاريخ انتهاء الصلاحية، وكذلك طريقة الاستخدام، مع مراعاة ما تنص عليه القوانين والأنظمة والقرارات ذات العلاقة، وخصوصاً المتعلق منها بسلامة البيئة (٧) ٦.

يحظر الاحتفاظ في مواقع الإنتاج والصنع والتخزين والعرض والبيع وكذلك في وسائل نقل البضائع والأسواق والمرابض والمساحات بالمنتجات أو الأدوات أو الآلات التي تمكن

الكسب غير المشروع، وإقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن مصدر أي زيادة في الذمة المالية، وأن يقدم إقراراً عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام قانون الكسب غير المشروع. (١٦) ٤.

خامساً: علاقاتها الخارجية مع الجمهور

شكاوي الجمهور

كما هو مبين في القاعدة التالية، من مهام ديوان الرقابة المالية والإدارية بحث شكاوي الجمهور والتحقق في ما تنشره وسائل الإعلام.

يعمل الديوان (٢٣) ٣ على بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

عمليات الشراء وعطاءات الأشغال العامة

يلزم القانون المؤسسات العامة، باعتماد مبدأ المنافسة وإعطاء فرص متكافئة للجهات المؤهلة للقيام بتوريد اللوازم أو بتنفيذ العطاءات. كما هو مبين من القواعد التالية:

تتم عمليات الشراء وفقاً للأسس اعتماد مبدأ المنافسة في جميع عمليات الشراء، مراعاة الحصول على أجود اللوازم وبأفضل الأسعار والشروط، وعدم تجزئة اللوازم إلى صفقات متعددة في جميع عمليات شراء اللوازم المتشابهة (٧) ٥.

من أهم القواعد التي يجب مراعاتها عند طرح أي عطاء يتعلق بالأشغال أو الخدمات الفنية العامة ما يلي: الإعلان في الصحف المحلية، تطبيق مبدأ المنافسة وإعطاء فرص متكافئة للجهات المؤهلة للقيام بتنفيذ الأشغال، والتقييد عند إحالة العطاء بأفضل العروض المستوفية لشروط دعوة العطاء

المعلومات التي تعتمد عليها مؤسسة المواصفات والمقاييس تبعاً لطبيعة كل سلعة ووفقاً لخصائصها (١٢) ٦.

يجوز للمجلس الفلسطيني لحماية المستهلك كلما بدت علامات لوجود خطر في منتج معين أن يطلب من وزير الاقتصاد إصدار قرار بالتحفظ على المنتج أو وقف تداوله أو وقف استيراده أو تصديره أو عرضه أو سحبه أو إتلافه (١٤) ٦.

على كل من يقوم بالترويج والإعلان للمنتجات أن يراعي توافق ما يعلن عنه وواقع مواصفات المنتجات المعلن عنها، ويجب ألا ينطوي ذلك الإعلان على خداع أو تضليل للمستهلك (١٥) ٦.

يجب إعلان السعر بالعملة المتداولة على وحدة البيع المعروضة للمستهلك بشكل مباشر عليها وإذا تعذر ذلك توضع بشكل بارز في مكان عرضها. (١٧) ٦.

يكون المزود مسؤولاً عن إصلاح أو استرجاع المنتجات المضمونة إذا تبين أن بها عيباً خلال مدة وشروط الضمان المتفق عليها مع المستهلك، وعليه استبدالها أو استرجاعها ورد ثمنها حسب رغبة المستهلك، ولا يجوز له الاتفاق على خلاف ذلك (١٩) ٦.

على كل مزود ضمان العيوب الخفية التي تنقص من قيمة السلعة أو الخدمة نقصاً محسوباً أو تجعلها غير صالحة للاستعمال فيما أعدت إليها وفقاً لطبيعتها أو لأحكام العقد (٢٠) ٦.

على المزود أن يبين بوضوح اسمه الحقيقي وعلامته التجارية المسجلة على السلع المطروحة للتداول في الأسواق، وكافة المعلومات المطلوبة في بطاقة البيان (٢١) ٦.

يجب أن تتوفر المواصفات التي حددها المزود أو تلك التي اشترط المستهلك خطياً وجودها في السلعة أو الخدمة المتفق عليها (٢٥) ٦.

من غش السلع، مثل الموازين أو المكييل غير المعتمدة، السلع المغشوشة أو الفاسدة أو المنتهية أو غير المطابقة للمواصفات المعتمدة، السلع التي لا تتمتع بسلامة التداول القانوني في بلد المنشأ أو جهة المنشأ وفقاً لما توصي به الجهات المختصة (٨) ٦.

كل منتج ينطوي على استعماله أية خطورة يجب أن يُؤشر أو يرفق به تحذير يبين وجه الخطورة والطريقة المثلى للاستعمال أو الاستخدام، وكيفية العلاج في حال حدوث ضرر ناتج عن الاستخدام (٩) ٦.

يكون المزود النهائي مسؤولاً عن الضرر الناجم عن استخدام أو استهلاك المنتج المحلي أو المستورد الذي لا تتوافر فيه شروط السلامة أو الصحة للمستهلك أو عدم الالتزام بالضمانات المعلن عنها أو المتفق عليها، ما لم يثبت هوية من زوده بالمنتج وأثبت كذلك عدم مسؤوليته عن الضرر الناجم (١٠) ٦.

إذا تبين للمزود بأن السلعة أو الخدمة التي وضعها قيد التداول تتضمن عيباً أو أكثر من شأنه أن يضر بسلامة المستهلك أو صحته أو أنها قد تشكل خطراً عليه، فعلى المزود أن يتخذ وبشكل فوري الإجراءات الآتية (١١) ٦:

• إبلاغ الجهات المختصة وإعلام الجمهور بواسطة وسائل الإعلام عن هذه العيوب وتحذيره من المخاطر التي قد تنتج عنها.

• سحب السلعة من الأسواق.

• استرداد السلع التي جرى بيعها أو تأجيرها وإعادة الثمن المدفوع.

• استبدال السلع على نفقته الخاصة وإعادة الثمن المدفوع في حال تعذر إصلاحها.

• التخلص منها، بطرق صحيحة وغير مضرّة بالبيئة، وعلى نفقته الخاصة.

• يجب أن تدرج على بطاقة البيان باللغة العربية

إعداد الباحث الأستاذ: بلال البرغوثي

باحث مساعد: وفاء حمائل

إشراف: د. عزمي الشعبيبي-مفوض عام مكافحة الفساد- أمان



للإتصال والمراسلة

أمان

هاتف : 02 2974949 / فاكس : 02 2974948

ص.ب : 69647 - القبة - دس : 95908

بريد إلكتروني : aman@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني : www.aman-palestine.org

غزة

عمارة الحشام - شارع الحلبي متفرع من شارع شارل ديغول

هاتف : 08 2884767 فاكس : 08 2884766

البريد الإلكتروني : aman@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني : www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل من حكومتي النرويج وهولندا