

تعيين وترقية ومساءلة كبار الموظفين العموميين

80

سلسلة تقارير



قائمة المحتويات

3	مقدمة
4	الاطار القانوني الناظم لعملية تعيين كبار الموظفين
6	نظام المساءلة الذي يحكم عمل كبار الموظفين
10	الجهات ذات العلاقة بمساءلة كبار الموظفين
14	مبادئ الشفافية في عمل كبار الموظفين
17	مبادئ النزاهة التي تحكم عمل كبار الموظفين
19	الاستنتاجات
21	التوصيات
22	المراجع



مقدمة:

تعتبر مساءلة الموظفين في أي دولة من الركائز الأساسية لتعزيز ثقة المواطن بنظام الحكم، كذلك الحال بالنسبة لمبايعة النزاهة والشفافية في عملية اختيارهم وممارسة أعمالهم، خصوصاً حينما يتعلق الأمر بكبار الموظفين الذين تتيح لهم مراكزهم صلاحيات اتخاذ قرارات ذات علاقة بإدارة شأن عام الأمر الذي إذا ما اقترن بإساءة استخدام لهذه السلطة قد يؤدي إلى هدر للمال العام، إضافة إلى أن إجراءات تعيينهم إذا ما ارتكزت إلى أسس قانونية مُقرّة، فإن النظرة من قبل المواطنين تزداد احتراماً وثقة بالمؤسسة التي يقودونها، أما إذا حصل العكس وتم التعيين والاختيار لاعتبارات سياسية أو ذات علاقة بالولاء أو عن طريق الوساطة والمحسوبية الأمر الذي يؤدي إلى افساد الوظيفة العمومية وافشالها وتبديد موارد الدولة وكفاءاتها وفقدان ثقة المواطنين بها.

في ورقتنا البحثية هذه سنحاول القاء الضوء على واقع تعيين كبار الموظفين من الفئتين العليا (مدير عام، وكيل مساعد، وكيل...) والخاصة (من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية). تهدف الورقة إلى فحص نظام النزاهة والشفافية في ذلك، ومعرفة دور الجهات ذات العلاقة في الرقابة على أعمالهم، ومدى فعالية ذلك وتحديد المعوقات التي تقف حائلاً أمام مساءلة هذه الفئة من الموظفين بشكل أكبر.

بلغ عدد شاغلي المناصب العليا في السلطة الوطنية حسب آخر إحصائية صادرة عن ديوان الموظفين العام 897 موظفاً بينهم 14 فقط من موظفي الفئة الخاصة.¹

تشتمل الورقة على الإطار القانوني الناظم لعمل هؤلاء الموظفين إضافة إلى استعراض دور الجهات ذات العلاقة في المساءلة وصولاً إلى الخلاصة والتوصيات.

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي من خلال مراجعة القوانين ذات العلاقة وإجراء مقابلات فردية مع ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الموظفين العام، هيئة مكافحة الفساد، الإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء، الإدارة العامة لجودة الأداء الحكومي في مجلس الوزراء، وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم، وحدة الرقابة الداخلية في وزارة التربية والتعليم، وزارة الشؤون الاجتماعية، ديوان الفتوى والتشريع.

1. ديوان الموظفين العام، دائرة الحاسوب، مقابلة بتاريخ 2-1-2014



الاطار القانوني الناظم لعملية تعيين كبار الموظفين:

تنظم بعض القوانين أسس وآليات إشغال بعض هذه المناصب، مثل القانون الأساسي، قانون الخدمة المدنية، قانون سلطة النقد، قانون هيئة الرقابة العامة، قانون الإحصاءات العامة، وقانون المياه.

القانون الاساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣:

يعتبر القانون الأساسي المعدل لسنة (2003) الإطار القانوني العام الناظم للمؤسسات العامة وتعييناتها وتعيينات رؤسائها. فقد نصت المادة 63 من القانون الأساسي على المفهوم العام لعمل مجلس الوزراء: «بأنه الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء». تعطي هذه المادة وبشكل صريح مجلس الوزراء الصلاحيات التنفيذية والإدارية، ولكنها تبقى على بعض الاستثناءات لرئيس السلطة التنفيذية. لكن هذه الاستثناءات وردت في القانون الاساس على سبيل الحصر.

حددت المادة 69 من القانون الأساسي المعدل اختصاصات مجلس الوزراء بشكل مفصل ومن بينها ما يتعلق بإنشاء المؤسسات والتعيينات فيها «حيث أناط القانون بمجلس الوزراء صلاحيات إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون». بالإضافة إلى صلاحيات تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون». وفي نفس الوقت حصر القانون صلاحيات الرئيس بتعيين رؤساء المؤسسات العامة بمؤسسات محددة (هي سلطة النقد، وديوان الرقابة المالية والإدارية)، إضافة إلى ما نصت عليه بعض القوانين الخاصة بشأن أن قرار التعيين يصدر بمرسوم من السيد الرئيس والذي يجب ألا يتعارض مع ما ورد بشأن تعيينات شاغلي الوظيفة العامة. على العكس من ذلك فإن دور الرئيس في إصدار مرسوم التعيين يستهدف الرقابة والتأكد من الإجراءات التي يجب اتباعها من حيث شروط شغل الوظيفة وآليات المنافسة العادلة للجميع وتمكن المعارضين من الاستئناف. إذاً الأصل في إنشاء وتعيينات مسؤولي المؤسسات العامة هو لمجلس 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. وفي ظل ما نص عليه القانون الأساسي من صلاحيات مجلس الوزراء في تعيين رؤساء المؤسسات العامة، يصبح قرار الرئيس في التعيين هو المصادقة على قرار مجلس الوزراء بهدف تحقيق الرقابة على أداء مجلس الوزراء، وإضفاء الهيبة على تعيينات المناصب العليا.

قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨

نصت المادة (16) من قانون الخدمة المدنية المعدل على تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة كما يلي: «يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء». إن هذه المادة بنصها لا تتسجم مع روح القانون الأساسي في هذا الموضوع والذي أناط بمجلس الوزراء صلاحيات تعيين رؤساء الهيئات العامة وهذا يتطلب استبدال كلمة «بقرار» إلى «بمرسوم».

ونصت المادة (9) من القانون أيضاً على تعريف الفئة الخاصة من موظفي السلطة الوطنية بأنها تشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية. ولمعالجة هذه الإشكالية يتحتم قانونياً تحديد درجات رئيس كل مؤسسة في المرسوم المنشئ لها أو في قرار التعيين لرئيسها.



في السلطة الوطنية الفلسطينية هناك الكثير من المناصب العليا، فهناك كبار موظفي الوزارات والمحافظون ورؤساء الأجهزة الأمنية، وذلك إضافة إلى أصحاب المناصب العليا في السلك القضائي، وهناك أيضا رؤساء أو مدراء المؤسسات والسلطات والهيئات العامة التي لا تتبع لوزارات معينة، يضاف إلى ذلك عضوية مجالس عليا.

ولإغراض هذا البحث، يقصد بكبار الموظفين كل من موظفي الوزارات ورؤساء الدوائر والوكلاء والمدراء العامين. وهو ما نص عليه قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، وتحتل هذه المناصب الفئة العليا في سلم الوظائف الحكومية، وهي تأتي بعد الفئة الخاصة التي تشمل من يعين بدرجة وزير. وتشمل الفئة العليا، حسب المادة (9) الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا. وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة تبعا لذلك الإشراف على تنفيذ سياسات الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة، ووضع الخطط والبرامج، وإتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتنفيذها. أما آلية التعيين في هذه المناصب، والتي وردت في المادة (17) من قانون الخدمة المدنية، فتتقسم إلى قسمين: واحدة لتعيين وكلاء الوزارات والمديرين العامين، وثانية لتعيين باقي مناصب الفئة العليا بموجب القانون، إذ يعين الوكلاء والمديرون العامون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، بينما يعين باقي موظفي الفئة العليا، كرؤساء الدوائر في الوزارات، بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة المعنية.

وبغض النظر عما جاء في المادة 17 السابقة فإنه من الناحية العملية، تصدر كافة قرارات التعيين في هذه المناصب من رئيس السلطة الوطنية (وكلاء الوزارات والمديرين العامين فيها، وكذلك المديرين الذين يتطلب تعيينهم قرارا من مجلس الوزراء). يضاف إلى ذلك، أن بعض المناصب العليا في بعض الوزارات لم يرد بشأنها نص في قانون الخدمة المدنية، مثل منصب الوكيل المساعد، ومنصب مستشار الوزير. حيث حاولت أكثر من لجنة إلغاء منصب الوكيل المساعد وفشلت بسبب استرضاء الأشخاص الذين يشغلون هذه المناصب. يتم إشغال هذه المناصب أيضا بقرار من رئيس السلطة الوطنية. كما يعين رئيس السلطة الوطنية مديري الدوائر الهامة في بعض الوزارات، سواء بوجود نص قانوني، مثل تعيين مدير عام مديرية الأحوال المدنية في وزارة الداخلية، الذي يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، وذلك حسب المادة (3) من قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999، أو بدون نص قانوني، مثل تعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع بدرجة وكيل وزارة، وذلك بالقرار الرئاسي رقم (53) لسنة 1994. كما أن قانون الخدمة المدنية لا يشترط في من يشغل هذه المناصب سوى أن تتوفر لديهم «المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة». هذا الشرط، قد يخضع لتقدير الجهة المختصة بالتعيين، الأمر الذي فتح المجال لتعيينات أشخاص في مناصب دون التأكد من كونهم الأنسب أو المناسبين لها.

كما أن القانون لا يميز بين الشروط الواجب توافرها في من يشغل منصب وكيل الوزارة، وبين تلك الواجب توافرها فيمن يشغل منصب مدير عام، أو مدير إحدى الدوائر المختلفة في الوزارة، الأمر الذي يترك للجهة المختصة بالتعيين حرية واسعة في الاختيار.²

2. عزيز كايد. حول إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية. سلسلة تقارير خاصة (24)، آب 20032



نظام المساءلة الذي يحكم عمل كبار الموظفين ومجموعة القيم العامة التي تحكم عملهم:

تعني المساءلة أن يخضع كل مَنْ حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، الوقوف أمامها للإجابة عن كيفية استعمال الصلاحيات وإدارة الموارد التي وضعت تحت صرفه.

أي أنها تعني واجب المسؤولين عن الوظائف سواء كانوا منتخبين أو معينين أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم وسياساتهم ونجاعتهم في تنفيذها وتفسيرهم للخيارات التي اتخذوها والاستعداد لتحمل نتائجها.

ويشكل مفهوم المساءلة وواجب الخضوع له علاقة إلزام تعاقدية تقوم على القبول والخضوع لأي مؤسسة أو جهاز أو شخص بكشف وشرح الأعمال والخطوات التي يقوم بها وتبريرها لمن يشاركه العلاقة ويعتبر مسؤولاً أمامه.

وكذلك تتطلب المساءلة لإنجاحها ضمان حق المواطنين بالحصول على المعلومات اللازمة والتقارير عن أعمال الإدارات العامة (النواب والوزراء وأصحاب المناصب الرسمية والموظفين) لكي يتأكدوا من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف وظائفهم ومهامهم بموجب القانون، وذلك للاستمرار في اكتساب الشرعية من خلال استمرار رضا المواطنين وقبولهم بطريقة أدائهم من جهة، وإمكانية مساهمة ومشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام من جهة أخرى.

تحدد الأنظمة واللوائح الداخلية المنظمة لعمل أي هيئة آلية ووسائل وحدود المساءلة داخلها. إذ يحدد النظام الداخلي لأي مؤسسة أو وزارة أو جهاز حكومي في معظم الحالات، طبيعة العلاقة بين مختلف الهيئات والمراتب، ومسؤولية وحقوق وواجبات كل منها تجاه الأخرى، ومسؤولياتها تجاه المواطنين وطبيعة ومواعيد التقارير التي تلزم المسؤول بتقديمها ونشرها³.

التقارير التي يقدمها كبار الموظفين :

ألزم القانون الأساسي في المادة (74) الوزير بإعداد تقرير كل ثلاثة أشهر وعرضه على مجلس الوزراء، يتضمن، نشاطات وزارته وسياستها وخططها ومنجزاتها، كذلك أوجب القانون الأساسي في المادة (87) على ديوان الرقابة المالية والإدارية تقديم تقرير سنوي عن أعماله وملاحظاته لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي، وقد أشار القانون الأساسي كذلك في المادة (31) منه إلى ضرورة تقديم الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تقاريرها لكل من رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي.

كما أوجب التشريع الفلسطيني على كل من رئيس ديوان الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنية لسنة 1998، ومدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس بموجب قانون المواصفات والمقاييس رقم 6 لسنة 2000 تقديم تقرير سنوي إلى مجلس الوزراء. وإذا كان ذكر ذلك لا يشمل جميع المؤسسات فإن ذكرها لم يأت على أساس الحصر وبالتأكيد فإن الوزير عليه أن يلزم مسؤولي الإدارات كل في مجاله تقديم تقارير دورية عن الأعمال المناطة بدوائهم، وقد يتطلب ذلك وجود نماذج وادلة لمحاورة هذه التقارير والتي يمكن استخدامها لأغراض التقييم والتطوير والمراجعة للخطط والتخطيط المستقبلي.

تقديم التقارير امر مهم ومن احد ركائز نظام المساءلة ، لكن طبيعة ومحتوى هذه التقارير هو الأهم، ويجب ان تعكس صورة العمل الحقيقية، ليس فقط الحديث عن الانجازات. لدى مقابلة مدير عام الرقابة الداخلية في وزارة التربية والتعليم، تبين ان الموظفين ملتزمون بتقديم تقارير عن اعمالهم ، لكنها في الغالب تتحدث عن انجازات ولا تشير بالمطلق الى وجود الاخفاقات⁴.

3. حرب، جهاد. تقرير حول أجهزة الرقابة وأنظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مفتاح، 2003.

4. مقابلة عزام أبو بكر، مدير وحدة الرقابة الداخلية، بتاريخ 12-11-2013.



لوحظ التزام غالبية كبار الموظفين من الفئة العليا في وزارة الشؤون الاجتماعية بتقديم تقارير دورية عن سير أعمالهم حسب التدرج و التسلسل الإداري في كل وزارة، كما يقدم موظفو الفئة الخاصة «كل من يعين بدرجة وزير» تقارير عن أعمالهم للرئيس ورئيس الوزراء لكن دون أي رد عليها لا سلباً ولا إيجاباً.

على سبيل المثال، يلتزم الموظفون الكبار في وزارة الشؤون الاجتماعية، بتقديم تقارير دورية عن سير أعمالهم، فهناك تقارير ربعية وأخرى سنوية وأخرى عن سير العمل اليومي، حيث تجمع هذه التقارير ويجري تلخيصها بعد تدقيقها ومناقشتها مع كل إدارة عامة لترفع بعد ذلك للوزير الذي يطلع بدوره عليها ويقدم ملاحظاته عليها.

بالإضافة إلى عقد جلسات أسبوعية لأحدى الإدارات العامة بالوزارة للبحث في سير أعمالها وعرض إنجازاتها و المعوقات و التحديات أمامها، بمعنى أن كل إدارة عامة تجتمع مع الوزير وتقدم تقريراً عن عملها مرة كل شهرين، لأن هناك ثماني إدارات عامة في الوزارة.⁵

الرقابة الداخلية ليست كافية ما يعزز من سلطة موظفي الفئة العليا

تعد لجان التحقيق الوسيلة الأكثر استخداماً للمساءلة في القطاع العام، وهي إحدى الركائز الأساسية في الإدارة المركزية، ذلك أن النظام الإداري المركزي يقوم على أساس التدرج الإداري، وتمنح السلطة الرئيس الإداري حق مراقبة ومساءلة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم بحكم مسؤوليته عن إدارة المرفق الذي يقوم على رئاسته، وهذا ما كرسته المادة (73) من القانون الأساسي، فالوزير يختص في حدود وزارته بـ «الإشراف على سير العمل وإصدار التعليمات اللازمة لذلك» والوزراء هم مسؤولون كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته، وفقاً لأحكام المادة (68) من القانون الأساسي.⁶

تخضع الفئة العليا و الخاصة للجان التحقيق المشكلة من قبل مجلس الوزراء وهي ليست من اختصاص ديوان الموظفين العام الذي شكل في عام 2012 حوالي 37 لجنة .

وقد صدرت عن هذه اللجان قرارات هي:

- فصل موظفين اثنين.
- إحالة موظفين اثنين للتقاعد.
- تم توجيه عقوبة الإنذار بالفصل لعدد من المحالين للتحقيق.
- إحالة ملف موظف لهيئة مكافحة الفساد.
- وعقوبات أخرى بحق مخالفتين تتباين حسب المخالفة المرتكبة من لفت نظر حتى إيقاف عن العمل وإنذار وخصم من الراتب.⁷
- أما لجان التحقيق الداخلية في الوزارات فهناك لجان تشكل على مدار العام في قضايا سلوكية و إدارية و أخفها القضايا المالية.⁸

5. مقابلة محمد أبو حميد، وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية، 24-12-2013.

6. حرب، جهاد. مصدر سابق.

7. أبو زيد، موسى. رئيس ديوان الموظفين العام، مقابلة بتاريخ 2-12-2013.

8. مقابلة أبو بكر، مصدر سابق.



وحدات الرقابة الداخلية :

وحدات الرقابة الداخلية موجودة في سائر الوزارات والدوائر الرسمية، لكن رغم ذلك فإن من ابرز نقاط الضعف في المؤسسات بما فيها الحكومية هو غياب الرقابة الداخلية وبشكل خاص على الموظفين من الفئة العليا، والسبب ان بعضها غير مفعّل ويحتاج متابعة او بسبب جهل الصلاحيات وعدم المتابعة من قبل الادارة العليا.⁹

هناك ممارسات اضعفت دور وحدات الرقابة الداخلية، بحيث اصبحت شكلية ، فمثلا بعض مديري هذه الوحدات غير مؤهلين للقيام بهذا الدور، هذه الوحدات ترفع لمسؤول الدائرة الحكومية و حتى ان اكتُشف خلل معين يبقى داخل الدائرة او الوزارة ، بمعنى ان حصر تبعيتها للوزير فقط يكبل اعمالها¹⁰.

وحدات الشكاوى في الوزارات ليست أداة رقابة فعالة على عمل كبار الموظفين

تواجه وحدات الشكاوى اشكالية اساسية في عملها تجعلها تضعف من قدرتها على مساءلة الموظفين من الفئة العليا عن اعمالهم في الشكاوى من الجمهور ضد (موظفين او مؤسسات حكومية) وفقا لنظام الشكاوى رقم 6 لعام 2009 .

وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم نموذجا:

تلقت الوحدة في عام 2012 مثلاً (561) شكوى انجز منها 558 شكوى وبقيت 3 قيد المتابعة مع الجهات المختصة في الوزارة ، حيث استحوذت نسبة الشكاوى التي تتعلق بالتعيينات الخاصة بالمعلمين وبعض موظفي الادارات على النسبة الاكبر لعدد الشكاوى الواردة ، اضافة الى ان 35 شكوى منها ممن تجاوز دورهم في التعيين بسبب عدم موافقة الجهات الامنية، في حين سُجّلت شكوى واحدة ضد مدير عام في التربية والتعليم في عام 2012 الا ان هذه الشكاوى سُحبت من الموظف المشتكي في اليوم التالي من تسجيل الشكاوى خوفاً من اتخاذ اجراءات عقابية ضده.¹¹

و بالاساس وحدات الشكاوى في الوزارات غير مخولة اساسا بتلقى شكاوى من هذا النوع وفقا لنظام الشكاوى رقم 6 لعام 2009 حيث تنص المادة الاولى من قرار امين عام مجلس الوزراء رقم (1-13-ح.أ.ل) لسنة 2009 على انه يتم تلقى الشكاوى من الجهات التالية :

صاحب الشكاوى او بواسطة من ينوب عنه قانونا سواء أكان شخصا طبيعيا ام معنويا

مؤسسات المجتمع المدني وغيرها من الهيئات المختصة

لكن المادة لم تشر الى الموظفين بصريح العبارة وهذه اشكالية في عملها ، في حين تقدم الشكاوى المتعلقة بشخص رئيس المؤسسة الحكومية لدى الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء وفقا للمادة 4 من نفس القرار.

في هذا الاطار ، أوصى المؤتمر الوطني الأول للشكاوى، الذي نظمه مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والإدارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء في رام الله، في تاريخ 18-12-2013، بعنوان ” الشكاوى حق واقع وآفاق“ ، باستكمال

9. أبو زيد، سمير. رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، مقابلة بتاريخ 1-5-2014

10. مقابلة أبو بكر، مصدر سابق

11. الهندي، أحمد. مدير وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم، مقابلة بتاريخ 12-11-2013



التدريب الذي تم خلال العامين الماضيين في وحدات الشكاوى الوزارية.

و أوصى ايضا بضرورة استكمال العمل مع الإعلام الفلسطيني من أجل زيادة وعي المواطن حول الشكاوى وأهميتها، وتبني مجلس الوزراء قرار تعديل نظام الشكاوى رقم 6 لعام 2009، خصوصاً بعد إنجاز مسودة لتعديل النظام.¹²

الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء:

تخضع هذه الادارة لنظام الشكاوى المعدل رقم (6) للعام 2009، تقدر عدد الشكاوى الواردة إلى الوزارات بناءً على تقرير عام 2012 من الوزارات التي قامت بتسليم تقريرها السنوي (عددها 15 وزارة) بحوالي (4000) شكوى، علماً بأن هذا التقرير لم يشمل المؤسسات الحكومية غير الوزارية بالإضافة إلى عدد من الوزارات التي لم تسلم تقريرها وهي (الصحة، الزراعة، الاوقاف والشؤون الدينية، العدل، الثقافة، التخطيط، الاسرى وشؤون المحررين والشؤون الخارجية).

حسب مدير الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء فقد وردت بعض الشكاوى على عدد من الموظفين في الفئات العليا والخاصة، اذ لا يوجد تصنيف واضح ومحدد لنوعية الشكاوى الواردة وإنما تسجل الشكاوى على الوزارة المعنية في حين ان الشكاوى الواردة على الفئات العليا تدرج في إطار تظلمات إدارية فقط، وجرى معالجتها من خلال دراسة الشكاوى والتأكد من حيثياتها ومن ثم رفع التوصيات الخاصة بشأنها إلى الأمين العام لمجلس الوزراء الذي بدوره يتخذ الإجراء المناسب بحققها .

وتبين انه يتم متابعة الشكاوى بطريقتين: المباشرة من خلال التأكد من المعلومات الواردة في الشكاوى وزيارات ميدانية إلى المواقع إن تطلب الأمر وعقد اجتماعات مع أعلى سلطة لها علاقة بمعالجة الشكاوى، وأما الطريقة الثانية وهي غير المباشرة: وتكون بإحالة الشكاوى إلى جهة الاختصاص المعنية بمعالجتها مع المتابعة الحثيثة من طرف الادارة العامة للشكاوى على سير معالجتها ورفع تقرير بشأنها.

تتم معالجة الشكاوى الواردة وفق طبيعة ونوع الشكاوى المقدمة لكن في الحالات التي يستعصي على الإدارة العامة للشكاوى اتخاذ قرار فيها فإنها ترفع توصياتها لمعالجة الشكاوى المنظور فيها إلى الجهات العليا المختصة لاتخاذ القرار المناسب بحققها.

لم يشمل التقرير السنوي للادارة العامة للشكاوى للعام 2012 على المؤسسات الحكومية غير الوزارية لعدة أسباب أهمها:

- عدم تشكيل دوائر شكاوى في هذه المؤسسات، وبالتالي عدم تنفيذ المادة رقم (8) من نظام الشكاوى المعدل رقم (6) الصادر عن مجلس الوزراء.
- عدم وجود ثقافة الشكاوى لدى المواطنين.
- نقص الكادر لدى الإدارة العامة للشكاوى.
- رفض بعض رؤساء المؤسسات الحكومية غير الوزارية تشكيل دوائر شكاوى في مؤسساتهم والإكتفاء بالدوائر القانونية.



الجهات ذات العلاقة بمساءلة كبار المسؤولين

هيئة مكافحة الفساد :

أنشأت هيئة مكافحة الفساد بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 ، كهيئة مستقلة إدارياً ومالياً، منحت من الاختصاصات والصلاحيات ما يمكنها من الاضطلاع بمهامها في مكافحة الفساد، وقد اتسم هذا التعديل بمحاكاة وانسجام تام مع إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فأصبح القانون قانوناً لمكافحة الفساد، بكافة أشكاله وخولها صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بمهامها في مكافحة الفساد.

بلغ عدد القضايا المحالة إلى محكمة جرائم الفساد منذ تأسيسها عام 2010 (65) قضية ، فيما بلغ عدد القضايا المفصلة بحكم ادانته 18 قضية في حين بلغ عدد المتهمين في القضايا المحالة إلى محكمة جرائم الفساد 115 متهماً.

من بين ال 18 قضية المفصلة بحكم ادانة هناك 8 قضايا لكبار الموظفين من الفئة العليا و الخاصة .

و من بين اعداد الشكاوى الواردة لهيئة مكافحة الفساد هناك ما نسبته 30%-40% شكاوى مسجلة ضد موظفين كبار ، و المثبت عليهم قضايا فساد اقل من 5% وجرى تحويلهم للنيابة العامة ، حيث ورد الهيئة في عام 2013 على سبيل المثال 361 شكوى.¹³

في عام 2013 أنجزت هيئة مكافحة الفساد 177 ملفاً كانت مرحلة من عام 2012، إضافة الى انجاز 78 ملفاً من ملفات 2013 ،بمعنى ان الملفات المنجزة في 2013 بلغ 264 ،أحيل منها 10 ملفات للنيابة العامة ورد منها 83 ملفاً، بقي 148 ملفاً قيد المتابعة، وجرى حفظ 23 ملفاً اما لعدم الاختصاص أو لعدم ثبوت شبهات فساد.¹⁴

13. عمارنة،رشا.مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد.مقابلة بتاريخ 26-12-2013

14. رشا عمارنة.مصدر سابق.



غياب الشفافية والمساءلة بسبب غياب تشريعات تحدد المعايير والأسس التي يتصرف بموجبها بعض كبار الموظفين ساهم في نشوء حالات فساد

× الانفراد في السلطة لدى بعض كبار الموظفين في بعض المؤسسات الحكومية كمديري التراخيص و مديري الاعفاءات الجمركية و الجهات أو اللجان التي تقوم بتسويات معينة. يجب ان تكون الاجراءات مبنية بطريقة تمنع التفرد وقابلة للمساءلة والمراقبة، مثلاً موظف في الجمارك لديه صلاحيات بخصم شيء معين دون خضوعه لمعايير واضحة تضمن التدقيق اللازم ، فالاجراءات التي تخضع هذا المسؤول للرقابة غير فعالة بحيث يمكن من خلال صلاحياته اتخاذ قرارات غير مراقبة ومعلومة للجميع، الأمر الذي يمكن أن يشكل فرصة مواتية لحدوث فساد اذا تجرأ بعض التعديلات على القوانين التي تنظم اعمالهم.

وقد أكد ذلك تقرير سابق لأمان افاد بوجود خلل يسمح باستغلال الامتيازات الجمركية من قبل بعض الاطراف مرده غياب التنسيق بين الوزارات الامر الذي يزيد فرص اساءة استخدام هذه الامتيازات

ويعود ذلك الى عدم وجود نظام محوسب موحد ما بين الوزارات الاربع ذات العلاقة وهم وزارة الصحة ووزارة النقل والمواصلات ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة المالية. كما انه لا يوجد نشر لهذه المعلومات على اي من المواقع الالكترونية التابعة للوزارات ما يشير الى انخفاض في مؤشر الشفافية.

- نظام المكافآت ما زال حتى اليوم مبنياً على اسس غير سليمة ، حيث لا يوجد نص قانوني أو نظام يحدد معايير المكافآت الأمر الذي منح سلطة تقدير للمسؤول الأول تحديد قيمتها.
- بعض المشاريع الممولة من الخارج تخرج من دائرة الرقابة من قبل جهات الاختصاص في القطاع العام، وفي حالات كثيرة لاتخضع العطاءات لشروط العطاءات و اللوازم، لان بعض الدول المانحة تشترط خضوع مشاريعها المنفذة في الاراضي الفلسطينية لقوانين دولها وليس للقوانين الفلسطينية، وهذا الامر يشكل منفذاً لعدم الشفافية التي قد تؤدي لحدوث حالات فساد غير مراقبة. خصوصاً ان من ضمن عمل ومهام كبار الموظفين هو التخطيط والاشراف.¹⁵

ديوان الرقابة المالية و الادارية:

تأسس ديوان الرقابة المالية والإدارية تنفيذاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني ولأحكام المادة (96) ويتمتع الديوان بالشخصية الاعتبارية المستقلة، كما ويعتبر حسب القانون الجهاز الأعلى للرقابة في فلسطين، وتعني الرقابة التحقق من أن كل شيء يسير وفق الخطة المرسومة والتعليمات الصادرة.

اصدر الديوان عام 2013 (121) تقريراً من قبل الادارات الرقابية احتوى على عدة قطاعات من الحكم والأمن (17 تقريراً) ، الحكم المحلي (31 تقريراً) ، الخدمات الاجتماعية (30 تقريراً) ، الاقتصاد (12 تقريراً).

وبلغ عدد الملفات المحولة من الديوان الى هيئة مكافحة الفساد في عام 2013 (33 ملفاً) لا تتعلق بشخص معين و انما بعمل وزارات او مؤسسات معينة.

من القضايا المحولة الى هيئة مكافحة الفساد قضية التلاعب في البيانات المالية للهيئة العامة للبترول حيث تبين من خلال البحث

15. عمارنة، رشاد. مدير الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد مقابلة بتاريخ 2013-12-26



والتدقيق على أعمالها تخفيض مبلغ 46,045,683 شيقل من الذمم المستحقة للهيئة العامة للبترول على بعض محطات المحروقات وتحميل المبالغ المخفضة على حساب ذمة وهمية لمحطة محروقات ليس لها وجود فعلي وحساب وسيط (تحصيلات غرة-بترول)، وذلك من خلال التلاعب في البيانات المالية للهيئة واعداد قيود محاسبية لهذه الغاية، وذلك نتيجة ضعف الإجراءات الرقابية على أعمال الهيئة العامة للبترول مما ترتب عليه استغلال صلاحيات الدخول إلى البرنامج المحاسبي والتلاعب في البيانات المالية وتخفيض بعض الذمم.

في 2013 تلقى ديوان الرقابة 500 شكوى جرى بحث 90 منها فقط، فيما بقيت قضايا قيد البحث واخرى صدرت على شكل تقرير، وبعضها جرى الاحتفاظ به لعدم الاختصاص في حين تبين ان هناك شكاوى كيدية.¹⁶

مجلس الوزراء

لجان التحقيق مع كبار الموظفين:

تشكيل لجان التحقيق مع كبار الموظفين هو من اختصاص مجلس الوزراء وفقاً للمادة (88) من قانون الخدمة المدنية التي تنص على ان

1. يحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق ، ويتضمن قرار الاحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة اليه

2. فيما عدا موظفي الفئتين الخاصة والعليا يصدر رئيس ديوان الموظفين أو من يفوضه بذلك خطياً بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة للتحقيق مع الموظف وسماع اقواله ويشمل القرار مهمة اللجنة ومكان وزمان انعقادها

وقد شكلت عدة لجان مع عدد من الموظفين غالبيتهم بدرجة مدير عام بسبب مخالفات مالية وإدارية. في:

الحكومة الثالثة عشرة : شكلت في تاريخها لجنة تحقق لفحص شكوى مقدمة من قبل عدد من الموظفين في وزارة شؤون المرأة ضد مدير عام حول مخالفات اخلاقية ومالية وتحولت فيما بعد الى لجنة تحقيق صادق عليها مجلس الوزراء واتخذت اجراءات ضد المدير العام المشتكى عليه و عدد من الموظفين. العقوبة التي اتخذت ضد المدير كانت عقوبة اللوم اضافة الى النقل الى ديوان الموظفين لمصلحة العمل وليس كنقل تأديبي..

الحكومة الرابعة عشرة : شكلت لجنتي تحقيق واحدة منهما قيد العمل بخصوص مدير عام في وزارة الاقتصاد الوطني حول مخالفات ادارية ومالية استغرقت 6 شهور ولدى انتهائها من اعمالها اصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة للتحقق من النتائج التي اصدرتها لجنة التحقيق

اما اللجنة الثانية، فشكلت بخصوص موظفة بدرجة مدير عام حول مخالفات مالية وإدارية الا انه جرى تسوية الامر قبل بدأ اللجنة لإعمالها بإحالة الموظفة للتقاعد.

الحكومة الخامسة عشرة : شكلت في عهدها لجنة تحقق واحدة من شقين الاول بخصوص عطاء هيكلية وزارة الاقتصاد الوطني و الشق الثاني بخصوص مساهمة الحكومة الصينية بمعرض شنغهاي ومشاركة فلسطين فيه ، اللجنة لم تتم اعمالها بخصوص الشقين..

الحكومة السادسة عشرة : شكلت لجنتا تحقق بخصوص اثنين من المدراء العامين في وزارة الاقتصاد حول مخالفات مالية وإدارية ولم تنه اعمالها بعد.¹⁷

16. ابو زنيد، سمير. رئيس ديوان الرقابة المالية و الادارية. مقابلة بتاريخ 2-1-2014
17. قرشولي، شذى. مدير عام الادارة العامة لجودة الاداء الحكومي. مقابلة بتاريخ 29-12-2013



قرارات التنسيب من مجلس الوزراء للرئيس:

في عام 2013 اصدر المجلس قرارات بالتنسيب للرئيس بنقل ثلاثة موظفين بدرجة مدير عام من وزارة المالية الى ديوان الموظفين العام بنفس اوضاعهم الوظيفية واحتفاظهم بأقدمياتهم وحقوقهم في الترقية، دون شرح الاسباب من وراء ذلك.

ديوان الرئاسة رد على قرارات التنسيب من مجلس الوزراء باصدار قرارات بنقل موظفين اثنين الى ديوان الموظفين العام باعتماداتهم المالية وبفس درجاتهم الوظيفية في حين جاء الرد بالنسبة للموظف الثالث من قبل الرئاسة بضرورة استيعابه وتكليف مجلس الوزراء بالتشاور مع الدوائر الحكومية لبحث امكانية استيعابه لديها.

رغم ان قرارات التنسيب منشورة على موقع رئاسة الوزراء الا انها خلت من توضيح وشرح الاسباب من وراء اسباب اتخاذ هذه القرارات، أياً كان السبب فإن هذا ينم عن اعدام الشفافية في اتخاذ مثل هذه القرارات بحق موظفين في مواقع حساسة بوزارة المالية.¹⁸



مبادئ الشفافية:

سياسة التوظيف والترقية المعتمدة لكبار الموظفين

نصت المادة (16) من قانون الخدمة المدنية المعدل على تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة كما يلي: «يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء». إن هذه المادة بنصها تتسجم مع روح القانون الأساسي في هذا الموضوع والذي أناط بمجلس الوزراء صلاحية تعيين رؤساء الهيئات العامة. ونصت المادة (9) من القانون أيضاً على تعريف الفئة الخاصة من موظفي السلطة الوطنية بأنها تشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية. ولمعالجة هذه الإشكالية يتحتم قانونياً تحديد درجات رئيس كل مؤسسة في المرسوم المنشئ لها أو في قرار التعيين لرئيسها.

عملياً، يتم إشغال معظم المناصب العليا في السلطة الفلسطينية من خلال مجلس الوزراء عبر اللجنة الإدارية التي تقوم برفع توصياتها لمجلس الوزراء الذي بدوره يصدر قرارات بخصوصها وينسبها للرئيس، من أجل اتخاذ القرار بذلك وإصدار مراسيم التعيينات أو الترقيات ضمن هذه الفئة. كما أن قانون الخدمة المدنية لا يشترط فيمن يشغل هذه المناصب سوى أن تتوفر لديهم «المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة». هذا الشرط، قد يخضع لتقدير الجهة المختصة بالتعيين. الأمر الذي يترك للجهة المختصة بالتعيين حرية واسعة في الاختيار. والتوجه الحالي لديوان الموظفين العام من خلال التعديلات المقترحة على قانون الخدمة المدنية، هو تحديد عملية التعيين والترقية لهذه الفئات عبر الاعلان والمسابقة وتحديد شروط اشغال الوظائف.

آليات التعيين

لم تنص القوانين ذات العلاقة بالتعيين إلا على مبدأ التنسيب فقط، دون تحديد الآليات لشغل وظائف الفئة العليا والفئة الخاصة وهذا يعتبر إحدى ثغرات قانون الخدمة المدنية، وبعض مناصب رؤساء المؤسسات العليا تقع ضمن الفئة الخاصة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية وهم بدرجة وزير، والتخصيص بهذه الطريقة يعني الاستثناء، وهذا الاستثناء أيضاً لم ينظم بآليات. وعلى الرغم من استحداث مجلس الوزراء لآلية اللجنة الوزارية الإدارية لمعالجة التعيينات في الفئة العليا والتي استطاعت إلى حد ما أن تضبط هذه التعيينات بوضع معايير وآليات مكتوبة بدليل، إلا أن هذه اللجنة لا يدخل ضمن اختصاصاتها آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة، على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية تعامل معهم على أنهم من موظفي الفئة العليا، كما لم يبادر مجلس الوزراء بتشكيل لجنة متخصصة ولم تقرر آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة على غرار اللجنة الإدارية الوزارية.

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

19. قنديل، رائدة. تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية. أمان. رام الله 2012.



الهيكليات ووقف التضخم والفائض في فئة كبار الموظفين

لم يتم التطرق لموضوع ضبط التضخم والفائض في الوظائف القيادية داخل المؤسسات بشكل دقيق، حيث يتم التعيين في ديوان الموظفين العام في ظل استمرار غياب جدول تشكيلات الوظائف، ما يعني افتقاده لتقديرات حقيقية و دقيقة حول الحاجة الفعلية للكادر البشري في الديوان، وذلك خلافاً للمادة رقم (15) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.²⁰ لكن هذه المشكلة سيتم التغلب عليها من خلال برنامج «القادة» الذي أقره مجلس الوزراء في التاسع من آذار 2014، حيث يقول رئيس ديوان الموظفين موسى أبو زيد ان تطبيق البرنامج سيبدأ في شهر تموز 2014 وهو بمثابة جدول تشكيلات للوظائف المطلوبة من الفئات العليا، وسيتم اشغال الوظائف المطلوبة من خلال هذا البرنامج بعد خضوع الموظف لامتحانات مكثفة ومقابلات ودورة مدتها 18 شهراً. وسيكون جدول التشكيلات الوظيفية بمثابة آلية واضحة ومحددة للتعين وسيقلل من الفائض في التضخم في الوظائف العليا.²¹

المؤهلات العلمية للمرشحين في عملية الاختيار

يقول السيد موسى أبو زيد رئيس ديوان الموظفين العام هذا امر اساسي لشغل الوظيفة العامة، حيث ان هنالك بعض الفئات الوظيفية كالفئة الثانية تتطلب ان يكون الشخص المرشح للوظيفة ضمن هذه الفئة من حملة المؤهلات العلمية التخصصية، ويرتبط المؤهل العلمي ايضاً بالنسبة لباقي الفئات الوظيفية ويتم تحديد فئة ودرجة الموظف العمومي بناءً على المؤهل العلمي، اما بخصوص الفئة العليا والخاصة فإن موضوع المؤهل العلمي شرط اساسي لتولي هذه الفئات، كونها فئات متخصصة يكون من مسؤوليتها رسم السياسات العامة على مستوى المؤسسة الحكومية.²²

دور التاريخ السياسي النضالي في عملية الاختيار.

ان للتاريخ السياسي والنضالي لشاغلي الوظائف في الفئة العليا دور عند اجراء عملية الاختيار ويتم اعطاء الموظف خصوصية عند الاختيار، ويتم حساب السنوات النضالية كسنوات خدمة فعلية، كما ان لسنوات الاعتقال دور عند تقلد الوظائف العامة و يتم منح الاسرى الذين امضوا سنوات اعتقال محددة درجة مدير عام (مائياً) من اجل منحهم حياة كريمة وتعويضاً عن السنوات التي قضوها في السجن.

في الفترة الاخيرة، تراجعت التعيينات وعمليات الاختيار على الاسس السياسية والنضالية كما يقول مدير التعيينات في ديوان الموظفين العام، حيث قال ان كل التعيينات تخضع لشروط المنافسة ولجان المقابلات وان الاعتبارات السياسية لم تعد مأخوذة بعين الاعتبار على غرار ما كان يحدث سابقاً. الا أنه في آخر ثلاث سنوات لم يسجل سوى تعيين 5 حالات من قبل الرئاسة الفلسطينية. وبين مدير التعيينات في ديوان الموظفين العام ان تعيين المناصب من الفئات العليا يعتمد على لجان مشكلة من ديوان الموظفين والوزارة المعنية، كما يعمل الديوان على انجاز بطاقات الوصف الوظيفي للوظائف المطلوبة بحيث ستصبح كل المسميات الوظيفية لها بطاقة وصفية تشتمل على شروط اشغال هذه الوظيفة. كما انه جرى الاستناد الى الخطة الاستراتيجية واعتماد المنافسة كأساس للتوظيف. اضافة الى تشكيل لجنة فنية للهيكل التنظيمية بناءً على قرار مجلس الوزراء صدر في شهر كانون ثاني 2014 وتم تعديله في شهر شباط من نفس العام.²³ ونص القرار على تشكيل لجنة فنية للهيكل التنظيمية برئاسة ديوان الموظفين العام، ووزارة الدولة لشؤون التخطيط و الامانة العامة لمجلس الوزراء والدائرة الحكومية المعنية.²⁴

20. ديوان الرقابة المالية والادارية. التقرير السنوي عام 2011، صفحة 10

21. أبو زيد، موسى. رئيس ديوان الموظفين، ورشة عمل. أمان في 12.3.2014. رام الله

22. مقابلة أبو زيد، مصدر سابق

23. خضير، فتحي، مدير التعيينات في ديوان الموظفين العام، ورشة عمل، امان، رام الله، 12.3.2014

24. قرار مجلس الوزراء رقم (15/04/م.و.ر.ج) لعام 2014



المحسوبية والمحاباة في عملية الاختيار.

تراجعت مؤخراً مظاهر الخلل والتجاوزات مثل الوساطة والمحسوبية و الاعتبارات السياسية و العائلية كأساس للتعيينات وبشكل خاص في مجالي التعليم والصحة ، وبموجب القانون اصبحت هناك التزام من الجهات الرسمية بالاجراءات الخاصة بإشغال الوظائف العامة ، كالإعلان في الصحف و المقابلات ومراعاة مبدأ التنافس وتكافؤ الفرص.²⁵ لكن استمرت بعض تعيينات الفئة العليا في الرئاسة الفلسطينية والتي تصدر بمراسيم رئاسية بعدم الخضوع احيانا لاجراءات وشروط التعيين استنادا للشروط المحددة في قانون الخدمة المدنية، ووفقا لشروط ومعايير معلنة ومعتمدة تضمن المنافسة وتكافؤ الفرص حيث تم رصد بعض قرارات بالترقية الاستثنائية الى الفئة العليا لخمس مائة موظفين في مكتب الرئيس خلال عام 2012.²⁶

معايير التنسيب للمشاركة الخارجية لكبار الموظفين

يوجد معايير وشروط واضحة تحددها اللائحة الخاصة بالابتعاث والدورات التدريبية والمنبثقة عن قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 4 لسنة 2005

25. تقرير الفساد ومكافحته عام 2012. مؤسسة أمان.

26. رائدة قنديل. مصدر سابق.



مبادئ النزاهة:

الاجراءات واللوائح النازمة لاستخدام ممتلكات المؤسسات من قبل كبار الموظفين

ان تنظيم عملية استخدام ممتلكات المؤسسات من قبل كبار الموظفين ارتبطت بشكل مباشر بقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة، والقرار بقانون رقم (15) لعام 2011 بشأن الشراء العام.

لكن جرى رصد ضعف الاجراءات الرقابية على استخدام السيارات الحكومية خاصة في وزارة المالية وبعض مراكز المسؤولية الاخرى، كما جرى رصد مبالغة في صرف خدمة الاتصال الخليوي لعدد كبير من موظفي وزارة المالية دون معايير واهداف واضحة بالاضافة الى عدم وجود متابعة سليمة لهذا البند من قبل الادارة.²⁷

التعليمات الخاصة بأي أعمال أخرى يقوم بها كبار الموظفين خارج أوقات الدوام بأجر أو بدون أجر

ينظم هذا الموضوع قانون الخدمة المدنية ضمن المادة 55 والتي اشارت الى انه يجوز منح شاغل الوظيفة مقابلاً عن الأعمال التي يكلف بها في غير أوقات العمل الرسمية إذا توفر اعتماد مالي مخصص لها، بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المختصة أما الموظفين من الفئة العليا فلا يصرف لهم أي مقابل لقاء العمل في غير أوقات الدوام الرسمي.

إقرار الذمة المالية :

ينظم موضوع اقرار الذمة المالية قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، حيث اشارت المادة 16 منه ضمن موضوع اقرارات الذمة المالية الى ما يلي:

1. فيما عدا الفئات المنصوص عليها في البنود (1، 2، 3، 4) من المادة (2) من هذا القانون (رئيس السلطة الوطنية، رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، رئيس وأعضاء المجلس التشريعي، أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة) على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إلى الهيئة ما يلي:

أ. إقرار عن ذمته المالية وذمة زوجه وأولاده القصر يبين فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يملكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات والحصص في الشركات والحسابات في البنوك والنقود والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعه لأحكام هذا القانون.

ب. إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات أو عند الطلب على أن يتضمن علاوة على البيانات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه مصدر أي زيادة في الذمة المالية.

ج. إضافة للإقرارات المنصوص عليها سابقا على كل من يخضع لأحكام هذا القانون أن يقدم إقرارا عن ذمته المالية خلال شهر واحد من تاريخ انتهاء خضوعه لأحكام هذا القانون.



خلال عام 2012 بدأت هيئة مكافحة الفساد بجمع اقرارات الذمة المالية من فئات وظيفية وفق الخطة التي وضعتها في عام 2011 حيث جمعت في مرحلة اولى من موظفي الفئة الخاصة و الفئة العليا من عام 2012 ، وتبقى القضية المهمة التي يتم العمل بها حتى الآن هي اعتماد مبدأ ”من أين لك هذا ؟“ ، حيث ان الاقرارات لا يتم مراجعتها الا في حال وجود قضية تحقيق او الاشتباه بحالة فساد مبلغ عنها لدى هيئة مكافحة الفساد .

لجأت الهيئة في ثلاث حالات لفحص وفتح اقرارات من المحتفظ بها لديها، وخمس حالات من الاقرارات المحتفظ بها لدى محكمة العدل العليا، ذلك يدل على انه من بين الحالات التي لجأت الهيئة لفحص اقرارات ذمم مالية فيها هي لمناصب عليا (كبار المسؤولين) كونه هناك 5 حالات تم الرجوع فيها الى محكمة العدل العليا للتدقيق على اقرارات اصحابها للاشتباه بحالات فساد.

وتبقى اقرارات الذمة المالية مهمة في مساءلة كبار الموظفين لانها تشكل خط الرجعة بالنسبة لمصادر أموال وممتلكات هؤلاء الموظفين من لحظة توليهم مناصبهم، ويمكن الرجوع اليها في اي وقت حال وجود شبهات فساد معينة ، ويمكن لذلك ان يساعد في الكشف عن حالات كسب غير مشروع للأموال من خلال اساءة استخدام السلطة واستخدام الصلاحيات الممنوحة لتحقيق مصالح شخصية.

مدونة السلوك

توجد مدونة سلوك للعاملين في الوظيفية العمومية تم اقرارها من مجلس الوزراء بتاريخ 2012/10/23، وحالياً يتم العمل على تعميم المدونة ونشرها، عبر تشكيل لجنة وطنية عليا خاصة بالمدونة وضعت خطة تنفيذية للمدونة وحالياً تعمل بموجبها من اجل النشر والتوعية، ويوجد في نهاية المدونة تعهد سيتم توقيع الموظفين عليه في حال تعميمها ونشرها من اجل دفع الموظفين بالالتزام بالمبادئ الاخلاقية الواردة بالمدونة.

حتى تاريخ اعداد المقابلة مع ديوان الموظفين العام، لم يتم تطبيق مدونة السلوك، الا أن العمل جار لوضع خطة تنفيذية للمدونة التي سيوقع عليها عموم الموظفين.²⁸

نظام تضارب المصالح للموظفين :

استمرار غياب نظام رسمي يحدد حالات تضارب المصالح وآليات الحد منها في ادارة الشأن العام سبب فعلي لوجود جريمة التكسب الوظيفي باعتباره جريمة الفساد الاكثر اتساعاً. بمعنى ان هناك بعض الاشخاص الذين لديهم وظائفهم الحكومية وقاموا باستغلال مناصبهم لمصالح خاصة.²⁹



الاستنتاجات :

- قانون الخدمة المدنية لا يميز بين الشروط الواجب توافرها في من يشغل منصب وكيل الوزارة، وبين تلك الواجب توافرها فيمن يشغل منصب مدير عام، أو مدير إحدى الدوائر المختلفة في الوزارة، الأمر الذي يترك للجهة المختصة بالتعيين حرية واسعة في الاختيار.
- لم تنص القوانين ذات العلاقة بالتعيين إلا على مبدأ التنسيب فقط، دون تحديد الآليات لشغل وظائف الفئة العليا والفئة الخاصة وهذا يعتبر إحدى ثغرات قانون الخدمة المدنية.
- استحداث مجلس الوزراء للجنة الوزارية الإدارية التي من ضمن مهامها مناقشة التعيينات في الفئة العليا ساهم في ضبط هذه التعيينات بوضع معايير وآليات مكتوبة بدليل، إلا أن هذه اللجنة لا يدخل ضمن اختصاصاتها آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة، على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية تعامل معهم على أنهم من موظفي الفئة العليا، كما لم يبادر مجلس الوزراء إلى تشكيل لجنة متخصصة ولم تقر آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة على غرار اللجنة الإدارية الوزارية.
- وجود التباس في مواد قانون الخدمة المدنية الخاصة بصلاحيات التعيين في الفئة العليا، فهناك خلط في صلاحية إصدار قرار التعيين بين الرئيس ومجلس الوزراء كما هو في المادة 17 من قانون الخدمة المدنية.
- نص قانون الخدمة المدنية على آلية تعيين موظفي الفئة العليا، لكنه خلا من تحديد إجراءات تعيينهم من قبل تنسيب مجلس الوزراء، ولم ينظمها أيضاً في لائحته التنفيذية أو في قرارات مجلس الوزراء مما يزيد من السلطة التقديرية للمسؤول.
- لم ينص القانون على ترقية أو ترفيع موظفي الفئة العليا بشكل صريح، واقتصرت المصطلحات التشريعية المستخدمة على التعيين فقط، ما يعتبر قصوراً في التشريع.
- لا توجد إجراءات مكتوبة وموثقة منشورة عن إجراءات التعيين أو الترقية في الفئة العليا.
- عدم تحديد درجات رئيس كل مؤسسة غير وزارية في المرسوم المنشئ لها أو في قرار التعيين لرئيسها أدى إلى وجود الكثير من التعيينات بدرجة وزير.
- غياب سياسة واضحة في تحديد الدرجات الوظيفية لشاغلي رؤساء المؤسسات العامة أدى إلى إهدار مال عام وتضخيم لا مبرر له للعديد من الوظائف.
- تراجع مظاهر الخلل والتجاوزات مثل الوساطة والمحسوبية والاعتبارات السياسية كأساس للتعيينات، دون اغفال عدم خضوع بعض تعيينات الفئة العليا لإجراءات وشروط التعيين.
- تحسن في نظم مساءلة كبار الموظفين مقارنة بالاعوام السابقة، مع الحاجة لتعزيز هذه النظم بشكل أكبر بالنظر إلى الملفات المحالة إلى محكمة جرائم الفساد.
- غياب الرقابة الداخلية، علماً أن وحدات الرقابة الداخلية موجودة في سائر الوزارات والدوائر الرسمية، لكن وجودها يوصف في غالب الأحيان بأنه شكلي.
- قلة عدد لجان التحقيق مع كبار الموظفين وضعف القرارات الصادرة عنها، حيث تكون في بعض الأحيان عبارة عن تسويات بمعنى الغاء اللجنة مقابل موافقة الموظف على حالته للتقاعد.



- العقوبات بحق كبار الموظفين غير رادعة ، وهي تتنوع بين النقل و اللوم او الاحالة للتقاعد.
- التقارير التي يرفعها الموظفون الكبار عن اعمالهم لا تعكس صورة العمل الحقيقية ، فغالبيتها تتحدث عن انجازات دون ذكر اي اخفاقات مع الاشارة الى وجود تحسن من هذه الناحية في بعض الوزارات كالشؤون الاجتماعية.
- عدم وجود آليات واضحة لتقديم الشكاوى من قبل الموظفين ضد الموظفين الكبار ناهيك عن حالة الخوف التي تسود اوساط الموظفين الصغار التي تمنعهم من التبليغ عن تجاوزات او مخالفات في اماكن عملهم.
- خلو بعض القرارات الصادرة من قبل مجلس الوزراء من الشفافية المطلوبة ، كالتسبب الى الرئيس لنقل موظفين في مواقع حساسة الى ديوان الموظفين، ما يعطي انطباعاً للجمهور بأن هناك مجاملة او محاباة لأولئك الموظفين بحكم انهم يشغلون مواقع هامة في وزارة المالية.
- عدم خضوع بعض الموظفين الكبار في بعض المراكز كمديري التراخيص والجمارك للرقابة المطلوبة على أعمالهم، الأمر الذي يسمح لهم باتخاذ قرارات لا تحتكم لمعايير النزاهة والشفافية.
- تخضع الفئة العليا و الفئة الخاصة للجان التحقيق المشكلة من قبل مجلس الوزراء وهي ليست من اختصاص ديوان الموظفين العام.
- رفض بعض رؤساء المؤسسات الحكومية غير الوزارية تشكيل دوائر شكاوى في مؤسساتهم والإكتفاء بالدوائر القانونية.
- ضعف الإجراءات الرقابية على أعمال الهيئة العامة للبترول ما ترتب عليه استغلال صلاحيات الدخول إلى البرنامج المحاسبي للهيئة والتلاعب في البيانات المالية وتخفيض بعض الذمم.



التوصيات :

- تعديل قانون الخدمة المدنية والقوانين ذات العلاقة بالنص على آليات اختيار شاغلي المناصب العليا بما يضمن المنافسة وتكافؤ الفرص عن طريق الإعلان والمقابلات لإشغال هذه المواقع .
- مراجعة القوانين التي تتعارض مع المادة 69 من القانون الأساسي الخاصة بإدارة وتعيين رؤساء المؤسسات العامة وتصويبها بما يتواءم مع القانون الأساسي.
- على ديوان الموظفين العام إعداد إجراءات مكتوبة تقوم على مبدأ التنافس وتكافؤ الفرص ضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية خاصة بآليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة، وذلك للحد من تدخل العوامل السياسية والمحسوبيات في هذه التعيينات.
- تعديل قانون الخدمة المدنية بما يضمن إنهاء الالتباس بين دور الرئيس ودور مجلس الوزراء في تعيينات موظفي الفئة العليا. والنص صراحة على إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا.
- على الرئاسة ومجلس الوزراء الاستمرار في سياسة تقليص التعيينات في الفئة العليا، والاستفادة من الخبرات المتوفرة.
- على مجلس الوزراء تكليف اللجنة الإدارية الوزارية بإقرار آليات تعيين رؤساء المؤسسات العامة.
- العمل على تعديل بعض القوانين بما يضمن تحديد جهة المساءلة لرؤساء هذه المؤسسات بحيث يقترن تعيينهم بمصادقة المجلس التشريعي عليهم مثل رئيس ديوان الفتوى والتشريع، رئيس سلطة الطاقة، ورئيس لجنة الانتخابات المركزية.
- توعية الموظفين بحقوقهم وبآليات تقديم الشكاوى ضد الموظفين الكبار اذا ما رصدوا مخالفات او تجاوزات.
- تدوير شاغلي بعض المناصب العليا في بعض الوظائف التي تجعل بقاء الموظف لفترات طويلة من بناء سلطة تمكنه من استغلالها واقرار نظام لتضارب المصالح بعد ترك الوظيفة العامة



قائمة المراجع

- ديوان الموظفين العام. دائرة الحاسوب. مقابلة بتاريخ 2-1-2014
- تقرير الفساد ومكافحته 2012. امان. 2012. ص16
- قنديل، رائدة. تعيين رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية. أمان. رام الله 2012
- ديوان الرقابة المالية والادارية. التقرير السنوي عام 2011، صفحة 10
- قرشولي، شذى. مدير عام الادارة العامة لجودة الاداء الحكومي. مقابلة بتاريخ 29-12-2013
- ابوزنيد، سمير. رئيس ديوان الرقابة المالية و الادارية. مقابلة بتاريخ 2-1-2014
- عمارنة، رشا. مدير الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد مقابلة بتاريخ 26-12-2013
- كراكرة، علي. مدير الادارة العامة للشكاوى في مجلس الوزراء. مقابلة بتاريخ 31-12-2013
- وكالة وطن للأخبار <http://www.wattan.tv/ar/video/82187.html>
- الهندي، احمد. مدير وحدة الشكاوى في وزارة التربية والتعليم. مقابلة بتاريخ 12-11-2013
- مقابلة محمد أبو حميد، وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية، 24-12-2013
- أبو زيد، موسى. رئيس ديوان الموظفين العام. مقابلة بتاريخ 2-12-2013
- حرب، جهاد. تقرير حول أجهزة الرقابة وانظمة المساءلة في القطاع العام الفلسطيني، مفتاح، 2003

اعداد الباحث: فراس الطويل
إشراف: الدكتور عزمي الشعبي، مفض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله : شارع الإرسال، عمارة الريماوي ط1

هاتف: +972 2 297 49 49

+972 2 298 95 06

فاكس: +972 2 297 49 48

غزة: شارع الحليبي، متفرع من شارع شارل ديغول، عمارة الحشام ط1

هاتف: 08 288 47 67

فاكس: 08 288 47 66

ص.ب: 69647، القدس: 95908

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات هولندا والترويج ولوكسمبورغ