



عمادة الدراسات العليا

جامعة القدس

الحقوق المالية لموظف اللامركزية الإقليمية  
(الهيئات المحلية الفلسطينية)

سناء محمود أحمد علقم

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1439هـ - 2018م

الحقوق المالية لموظف اللامركزية الإقليمية  
(الهيئات المحلية الفلسطينية)

إعداد:

سناء محمود أحمد علقم

بكالوريوس قانون من جامعة فلسطين الأهلية/فلسطين

المشرف: د. عبد الملك الريماوي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام  
من كلية الدراسات العليا / جامعة القدس.

1439هـ - 2018م



جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا  
برنامج القانون العام

إجازة الرسالة  
دراسة قانونية في الحقوق المالية لموظف اللامركزية الإقليمية  
(الهيئات المحلية الفلسطينية)

اسم الطالبة: سناء محمود أحمد علقم.

الرقم الجامعي: 21610036.

المشرف: د. عبد الملك الريماوي.

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 2018//8/7 من لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتوقيعهم:

رئيس لجنة المناقشة: د. عبد الملك الريماوي  
ممتحناً داخلياً: د. أشرف الأعرور  
ممتحناً خارجياً: د. عبد الناصر أبو سمهدانة  
التوقيع:.....  
التوقيع:.....  
التوقيع:.....

القدس - فلسطين

1439هـ - 2018م

## الإهداء

إلى أروح والداي وأختي ماجدة الطاهرة.

إلى أولادي مهجة قلبي: جمانة، محمد، ولجين.

إلى كلّ زملائي موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.

أهدي إليهم هذا الجهد المتواضع

الباحثة

سناء محمود أحمد علقم

## إقرار.

أقرّ أنا معدة الرسالة، أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة بإستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أي درجة علمية عليا، لأي جامعة أو معهد آخر.

التوقيع: .....

الاسم: سناء محمود أحمد علقم.

التاريخ: .....

## شكر وتقدير

إلى أستاذي الدكتور عبد الملك الريماوي المحترم، الذي شرفني بقبوله الإشراف على رسالتي هذه، وكان خير المرشد والمعلم.

إلى جميع أعضاء الهيئة التدريسية والإدارية المحترمين في كلية الحقوق.

إلى أعضاء لجنة المناقشة المحترمين، كل باسمه ولقبه لقبولهم مناقشة هذه الرسالة.

إلى كل من مدّ لي يد العون والمساعدة لإنجاز هذه الرسالة.

وأخيراً وليس آخراً إلى أولادي فلدات كبدي: جمانة، محمد، ولجين

لكم مني جميعاً جزيل الشكر والامتنان والتقدير والمحبة

## المخلص

تناولت هذه الدراسة موضوعاً هاماً من موضوعات الوظيفة العامة، وهي الحقوق المالية للموظفين العموميين، وقد خصصت الدراسة لفئة معينة منهم تتمثل بموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية؛ وذلك بسبب قلة الدراسات المتعلقة فيهم، ولأن واقعهم الحالي يعاني من أزمة حقيقية. فمنذ تعين الموظف وحتى انقضاء خدمته الوظيفية وما بعدها، يقف في حيره وتشتت من أمره، لا يعرف ما هي حقوقه المالية وخاصةً حقوقه التقاعدية، وذلك بسبب تعدد القوانين والأنظمة المطبقة عليه. لذا تم تسليط الضوء على مكامن التعارض والقصور في النصوص التشريعية الفلسطينية، وبيان أهم الثغرات والمعوقات التي تعترضها، والوقوف على مواطن الضعف أو القوة فيها. وابرز النصوص القانونية التي من شأنها حماية الموظف قانونياً، ووضعها على درب المعرفة بحقوقه المالية أثناء الخدمة الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية وما بعد انقضائها.

وعليه فقد بينت الدراسة الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف المالية أثناء الخدمة الوظيفية والمتمثلة بشكل رئيسي بالراتب والعلاوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي، وما بعد انقضائها والمتمثلة بشكل رئيسي بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة أو ردّ الاشتراكات التقاعدية (الحقوق التقاعدية). وبينت الحقوق المعنوية للموظف ذات الأثر المادي، وبحثت بالأحكام الوظيفية العامة في خطوطها العريضة. ووضحت الاتجاهات والآراء الفقهية المختلفة والأحكام القضائية التي تناولت أحكام هذا الموضوع. وذلك في إطار مقارنة من خلال استعراض موقف التشريعات الوظيفية ما بين القوانين الوطنية ذات العلاقة بالموضوع ومقارنتها بقوانين المملكة الأردنية الهاشمية. كل ذلك ضمن الإطار المنهجي وبأسلوب تحليلي تفصيلي.

وفي نهاية الدراسة تم تسليط الضوء على مجموعة من النتائج والتوصيات القانونية والعملية المقترحة. والتي يمكن أن يستفيد منها المشرع الفلسطيني.

## **Abstract.**

### **Study of law The financial rights of workers in the Palestinian local governments.**

**Prepared By: Sana Mahmoud Ahmad Alqam**

**Supervised: Dr. Abdel Malik Remawi**

The study discusses one of the core matters in relation to the public sector that is working rights of the workers in this field. The study focuses in specific on the financial rights of the Palestinian workers in the Palestinian local public segment. Due to the lack of studies in relation to the rights of Palestinian workers in the local public sectors, and due to the various working laws applied in this sector, Palestinian workers suffer constant confusion about what their rights are. In fact, this sector suffers the most from a real dilemma when it comes to the financial rights of Palestinian workers; for example, workers in this sector have a real problem of knowing what their pension rights are. Therefore, the study discusses the legal and financial framework of workers rights in the Palestinian public sector from day one of work and till the age of retirement. The study also highlights the nature of obstacles that might prevent the Palestinian workers from obtaining their financial pension rights. The study as well includes coverage of the legal rights of workers related to their work salaries, overtime work hours, salary bonuses and work rewards .

Moreover, the study discusses the issue of cuts in workers regular salaries and from their pensions and national health insurance allowances. It also discusses, the irregular financial cuts that could be used as tools or mechanisms of punishment against workers in the case of court hearings, delay of work, absence from work, or to cover workers financial debts. The study further examines the framework; reasons, conditions and impact of ending workers work in the local sector. The reasons of ending work may include end of work contract, worker own decision to stop working, or it could be a management decision to terminate work contract.

The study examines clearly pension rights of workers in the local public sector after the end of duty period, and when reaching the age of retirement. This includes pension salaries, end of period allowances/rewards and pension returns. The study further considers, the emotional rights of workers in this sector based on their work status. This means that workers should have certain work privileges and rights due to the nature of work they do. This includes their rights of work recognition, salary rise, work promotion, rights to religious and public holidays and rights in work compensation in case of work accidents and injuries. The study examines and discusses as well the various religious perspectives and views on the linked matters not only in Palestine, but also in the neighbouring country of Kingdom of Jordan.

The study uses a wide platform of discussions, analysis and arguments to highlight the gaps and conflicts in the linked Palestinian laws to the subject of study. It also emphasises and underlines the strengths and weaknesses of the Palestinian laws in supporting, advocating and protecting the rights of the powerless Palestinian workers in the local public sector. At the end of the study a conclusion and number of suggested legal and practical recommendations that might be useful for the Palestinian law makers

## المقدمة.

يعد الوضع القانوني في فلسطين، بالمقارنة مع دول العالم من الأوضاع المعقدة والنادرة في آن واحد، ويعود ذلك إلى تعدد الجهات التي حكمت فلسطين عبر التاريخ من الحكم العثماني إلى الانتداب البريطاني إلى الحكم الأردني في الضفة الغربية والإدارة المصرية في قطاع غزة ومن ثم الاحتلال الإسرائيلي انتهاءً بالسلطة الفلسطينية وحالياً دولة فلسطين.

وتعد تجربة الحكم المحلي أو الإدارة المحلية في فلسطين تجربة قديمة، بدأت في نهاية فترة الحكم العثماني بتأسيس اثنين وعشرين مجلس بلدية من كبرى مدن فلسطين في حينها. لكن الحكم المحلي شهد تراجعاً وتدهوراً في ظل الانتداب البريطاني، بسبب زيادة هيمنة السلطة المركزية على هيئات السلطة المحلية. ومن ثم خضعت الضفة الغربية إلى الحكم الأردني وقطاع غزة للإدارة المصرية بعد حرب عام 1948، مما أثر بشكل كبير على طبيعة الحكم المحلي، ولقد كان الوضع مشابهاً لفترة الانتداب البريطاني من حيث إحكام سيطرة السلطة المركزية على الحكم المحلي. ومن بعدها سقطت الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي في العام 1967 حيث أدى في تراجع دور مؤسسات الحكم المحلي. بسبب عدم تخصيص الموارد المالية اللازمة لعمل الهيئات المحلية، وكثرة الأوامر العسكرية المقيدة لصلاحيات الهيئات المحلية. ومن بعد الاحتلال الإسرائيلي تم قدوم السلطة الفلسطينية نتاجاً لاتفاقية أوسلو، حيث أصدر رئيس السلطة الفلسطينية آنذاك (دولة فلسطين حالياً) بتاريخ 1994/5/20 قراراً رقم 1 لعام 1994، يقضي باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة السارية قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) إلى أن يتم توحيدها. على أن يتولى المجلس التشريعي الفلسطيني منذ 1996/3/7 سلطة إصدار التشريعات المنظمة لمختلف أوجه الحياة في المجتمع الفلسطيني، في إطار توحيد النظام القانوني والقضائي الفلسطيني. كما تم إلغاء الكثير من الأوامر العسكرية التي أصدرها الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهدفت التشريعات الجديدة إلى تنظيم الحياة وبلورة وحدة القانون في الأراضي الفلسطينية.<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> <http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage/2013-08-31-07-08-03> المقتي: منظومة القضاء والتشريع

في فلسطين، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت، التاريخ 2018/5/5، الساعة الثالثة ليلاً.

ومن هذه القوانين القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته، والذي يعتبر الدستور المؤقت لدولة فلسطين، حيث نص على تقسيم دولة فلسطين إلى وحدات إدارة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية، وفقاً للمعايير السكانية والجغرافية والاقتصادية لدولة فلسطين، ويحدد القانون الفلسطيني اختصاصات وحدات الإدارة المحلية (الهيئات المحلية الفلسطينية) ومواردها المالية وعلاقتها بالحكومة المركزية ودورها في إعداد خطط التنمية وتنفيذها.<sup>(1)</sup>

تعتبر الهيئات المحلية الفلسطينية تنظيمًا إدارياً يخضع للتوجيهات والتعليمات الصادرة من الحكومة المركزية. وهي بالتالي جزء من التنظيم الإداري العام لدولة فلسطين. حيث تتمتع بسلطات إدارية في منطقتها الجغرافية فقط، بينما تحتفظ الحكومة المركزية بحق تقرير الأمور في منطقة الهيئة المحلية لا سيما في رسم السياسة العامة فيها. ولا بد من وجود نوع من العلاقة التي يقرها المشرع الفلسطيني، بالرغم من منح الهيئات المحلية الفلسطينية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فلا يعني استقلالها في أي حال من الأحوال الاستقلال المطلق عن الحكومة المركزية، فيحدد القانون أوجه العلاقة على تلك الوحدات ونشاطاتها المختلفة؛ لمنع انحراف وإساءة واستعمال الهيئات المحلية لسلطاتها، ولتحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.<sup>(2)</sup>

تقوم الحكومة المركزية متمثلة بوزارة الحكم المحلي الفلسطينية (والتي أنشئت بتاريخ 1994/5/25 من أجل تطوير نظام الحكم المحلي الفلسطيني وفقاً للتطلعات السياسية للشعب الفلسطيني، ومن أجل تعزيز التنمية وبناء الديمقراطية) برسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف هذه المجالس واختصاصتها، وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات، والرقابة المالية، والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس، وكذلك وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجبات الهيئة المحلية، ومن أجل تنظيم شؤون الموظفين العاملين فيها. وذلك وفقاً لما نص عليه بقانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 5 لعام 1997 وتعديلاته.

(1) انظر المادة 85 القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2003/3/19، العدد 0، ص 5.

(2) الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 98.

ويدير هذه الهيئات المحلية إما مجلس بلدي أو مجلس محلي أو مجلس قروي أو لجنة إدارية أو لجنة تطوير أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لعام 1997. ويتألف هذا المجلس من رئيس الهيئة المحلية والأعضاء المنتخبين، ويحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام يصدر عن وزير الحكم المحلي الفلسطيني ويصادق عليه مجلس الوزراء الفلسطيني، وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً، وفقاً لأحكام قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لعام 2005.

وتعد الهيئات المحلية الفلسطينية من المرافق العامة في الدولة، إذ أنها تقوم بتقديم خدماتها للمواطنين بشكل مستمر ومطرد، وذلك من خلال أشخاص طبيعيين، هم الموظفون العموميون، العاملون بتلك الهيئات المحلية. وقد كان الموظف العام وما زال أداة الإدارة العامة في تشغيل هذه المرافق وتنظيمها وإدارتها واستغلالها وهو القائم على ديمومتها واستمراريتها. ونجد أن القانون والقضاء والفقهاء قد استقروا وأجمعوا على أن مركز الموظف في الوظيفة العامة وعلاقته بالإدارة علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات ذات العلاقة الصادرة من الجهات المختصة.<sup>(1)</sup>

ومن هذه القوانين، قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لعام 1997 الصادر من المجلس التشريعي الفلسطيني،<sup>(2)</sup> ويعد الإطار القانوني المنظم لعمل الهيئات المحلية في فلسطين، حيث يعمل هذا القانون على تنظيم علاقة الهيئات المحلية بوزارة الحكم المحلي الفلسطيني، وعلاقة الهيئات المحلية مع بعضها البعض. وتطلب هذا الإطار القانوني إيجاد مجموعة من الأنظمة التي تنظم عمل الهيئات المحلية، وتنظم شؤون موظفيها، وتعود صلاحية وضع هذه الأنظمة لوزير الحكم المحلي الفلسطيني وإلى الهيئات المحلية ذاتها، وفقاً لما نص عليه القانون المذكور حيث جاء فيه: "ومع

---

(1) للاستزادة راجع كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، (دون سنة نشر)، ص 36. والحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 245-248. وعمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، وسائل تنفيذ النشاط الإداري، كلية الحقوق/جامعة القدس، 2010، ص 201-204. ورسلان، أنور احمد: وسيط القانون الإداري/الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1997، ص 79-80. ليلو، مازن راضي: القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 110-111.

(2) قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1997 وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1997/11/92، العدد 20، ص 5.

مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 ولوائحه التنفيذية يصدر وزير الحكم المحلي الفلسطيني أنظمة لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية ومستخدميها".<sup>(1)</sup>

وعليه تم إصدار نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، الصادر من مجلس الوزراء الفلسطيني، والتعليمات المتعلقة به رقم 1 لعام 2009 والصادرة من وزير الحكم المحلي والمنظمان لشؤون الموظفين العاملين في الهيئات المحلية الفلسطينية، من ناحية واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم، والعناية الطبية بهم، والتأمين عليهم، وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم، وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.

ومن خلال الدراسة سيتم الاعتماد على هذا النظام كمرجعية قانونية فيما يتعلق بمحور دراستنا حقوق الموظف المالية في الهيئات المحلية الفلسطينية، وكذلك سيتم الرجوع وبشكل رئيسي لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 وتعديلاته، الساري والمطبق حالياً بدولة فلسطين. حيث يعتبر بمثابة المرجعية القانونية فيما لم يرد بشأنه نص بنظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 وبقدر ما ينطبق عليهم من أحكامه.<sup>(2)</sup> وتسري أحكامه كذلك على الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية الفلسطينية ويتقاضون رواتبهم من خزينة دولة فلسطين حسب نظام تشكيلات الوظائف والموظفين المعينين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة.<sup>(3)</sup>

إذاً يستفيد من أحكام هذا القانون المذكور، جميع العاملين في الوزارات والإدارات و المؤسسات العامة والسلطات والجهات التي تشرح موازنتها ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين أو تكون ملحقة بها، كما يمكن للبلديات والمجالس القروية وغيرها من الوحدات المحلية (الهيئات المحلية الفلسطينية) أن تستأنس بأحكام هذا القانون بخصوص العاملين لديها.<sup>(4)</sup>

(1) انظر المادة 19 من قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.

(2) انظر المادة 44 من قرار مجلس الوزراء رقم 1 لعام 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/8/22، العدد 83، ص 82.

(3) المادة 2 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998، وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/7/1، العدد 24، ص 20.

(4) عمرو، عدنان: شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني. الحق، رام الله، 1999، ص 15. والمقصود بالهيئات المحلية في فلسطين هي ذاتها البلديات والمجالس القروية وغيرها من الوحدات المحلية المذكورة أعلاه.

أما بخصوص قوانين التقاعد ذات العلاقة بموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، فسيتم الرجوع لعدد من قوانين التقاعد وأنظمتهم. فقد نص نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لعام 2009 في مواده على تطبيق قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، على جميع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.<sup>(1)</sup> وهذا القانون المذكور قد أكد بمواده على ذلك، وقد ذكر الأشخاص والفئات التي تسرى أحكامه عليهم، ومن ضمنهم جميع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.<sup>(2)</sup>

حيث يطبق هذا القانون على الموظف من مواليد 1961/09/01 أو بعده، ومن كان عمره بتاريخ 2006/9/1 أقل من 45 سنة، يحق له الانتفاع بأحكام هذا القانون، وحيث تم تطبيقه على كافة حالات التقاعد إعتباراً من تاريخ 2006/09/01.

وقد صدر نظام من مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 141 لعام 2010، ينظم فيه شؤون انضمام الهيئات المحلية الفلسطينية لهيئة التقاعد الفلسطينية والاشتراك بقانون التقاعد العام الفلسطيني. وبالرغم من ذلك لم تقم كل الهيئات المحلية بالاشتراك بهذا القانون والانضمام لهيئة التقاعد الفلسطينية، وبقي الكثير منها يطبق قوانين التقاعد وأنظمتها السارية قبل صدور قانون التقاعد العام، مثل نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته. والذي نص بالمادة 4 منه على تطبيق جزء من نصوص قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 وتعديلاته (من نص المادة 12 لنص المادة 44) فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم.<sup>(3)</sup> أي يتم تطبيق جزء من نصوص مواد نظام تقاعد وبنفس الوقت وعلى نفس الحالات يتم تطبيق جزء من نصوص مواد قانون تقاعد آخر في آن واحد على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية. وكذلك يتم تطبيق قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 إذا كان الموظف يعمل بهيئة محلية في قطاع غزة (المحافظات

---

<sup>(1)</sup> انظر المادة 43 نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لعام 2009، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/8/22، العدد 82، ص 83.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 2 والمادة 118 المعدلة، قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/6/27، العدد 55، ص 16.

<sup>(3)</sup> وفقاً لنظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم المعدل رقم 3 لسنة 1960 المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) بتاريخ 1960/02/16، العدد 1476، ص 174 المعدل لنظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955. حيث عدل نص المادة 10 من نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1952 بحذف عبارة: تسرى على موظفي البلديات وعلى عائلاتهم نفس الأحكام المنصوص عليها في المواد 9 و 32 من قانون التقاعد رقم 3 لعام 1941 فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم وذلك بقدر ما ينطبق عليهم من هذه الأحكام، والاستعاضة عنها بعبارة نصوص المواد من 12 إلى 44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959. وقانون التقاعد المدني 34 لعام 1959، المنشور بالجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني)، بتاريخ 1959/11/1، العدد 1449، ص 960.

الجنوبية)، ومن مواليد ما قبل تاريخ 1961/09/01، أي بتاريخ 2006/9/1 كان عمر الموظف أكبر من 45 سنة. (1)

وجزه من الهيئات المحلية الفلسطينية تطبق قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لعام 2000 على موظفيها. (2) بالرغم من أن قانون العمل لا يطبق على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، وقد استثنوا بنص واضح وصريح منه، حيث جاء فيه: "تسري أحكام القانون المذكور، على جميع العمال وأصحاب العمل في فلسطين باستثناء، موظفي الحكومة والهيئات المحلية مع كفالة حقهم في تكوين نقابات خاصة بهم". (3)

وعما قريب الهيئات المحلية غير المشتركة بهيئة التقاعد الفلسطينية والتي لا تطبق قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، سيتم تطبيق قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني عليهم، حيث تم إقراره من الرئيس محمود عباس بقرار بقانون رقم 19 لعام 2016 بتاريخ 2016/10/20 ولم يتم العمل به ولم يدخل حيز التنفيذ. ولا يمكن التطرق له والبحث فيه، لأنه ما زال قيد التعديل والتبديل ولم يتم الإقرار النهائي لنصوص مواده بعد؛ وذلك لكثرة الاحتجاجات من قبل مؤسسات المجتمع المدني على نصوصه المجحفة بحق فئات كبيرة ممن يخضعون له. (4)

ركزت الدراسة على قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته؛ لأنه القانون الواجب التطبيق على موظفي الهيئات المحلية، وكذلك تم التركيز على نظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959 فيما يتعلق بإحالة الموظفين على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم، لأن الغالبية من الهيئات المحلية ما زالت تطبقه على موظفيها حتى الآن. ولم يتم

---

(1) قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعام 1964، المنشور في الوقائع الفلسطينية (عدد غير إعتيادي)، بتاريخ 1964/7/18.

(2) مرجعية الباحثة في هذه المعلومة مقابلتها الشخصية مع موظفي هيئة التقاعد العام الفلسطينية، حيث تم التأكيد على أن العديد من الهيئات المحلية الفلسطينية التي وقعت على اتفاقية الانضمام لهيئة التقاعد العام من أجل الاشتراك بقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 كانت تطبق على موظفيها قبل الانضمام نصوص قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لعام 2000.

(3) انظر المادة 3 قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2001/11/2، العدد 39، ص7.

(4) انظر المادة 4 من قرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي الفلسطيني رقم 19 لعام 2016، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2016/10/20، العدد 13، ص 2. الفئات المغطاة والشمولة بالقانون: تسري أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني رقم 19 لعام 2016 على العاملين غير الخاضعين للتقاعد بموجب أحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، أي موظفي الهيئات المحلية التي لم تشترك وتتضم إلى هيئة التقاعد الفلسطينية، والتي لا تطبق عليهم أحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته. ويستثنى من أحكام هذا القرار بقانون كل ما رود ذكرهم بنص المادة 5 منه: موظفو الهيئات المحلية الخاضعون إلى أنظمة تقاعد سابقة، أي من يطبق عليهم أحكام نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وبالمرجعية فيه لقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959 وتعديلاته، أو لقانون التأمينات والمعاش رقم 8 لعام 1964، أو لأي نظام تقاعدي آخر مطبق على موظفي الهيئات المحلية في فلسطين.

التطرق كثيراً لقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعام 1964 لأنه مطبق فقط بقطاع غزة، ولم يسر على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية في الضفة الغربية. وقد طبق على الموظفين العموميين ممن يتبعون قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 في الضفة الغربية، من مواليد ما قبل تاريخ 1961/09/01، وللذين كانت أعمارهم بتاريخ 2006/9/1 أكبر من 45 سنة. وتم تعيينه بالوظيفة بعد عام 2000. ولأن عدد الموظفين الساري عليهم يتناقص بعد انضمام الهيئات المحلية الفلسطينية بقطاع غزة لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته.

وعليه سيتم البحث والدراسة والمقارنة والتحليل والوصف بجميع القوانين والأنظمة المذكورة أعلاه، فيما يتعلق بحقوق موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية أثناء وبعد انقضاء الخدمة الوظيفية. وبالأطر القانونية المنظمة لتلك الحقوق منذ بدء تعيين الموظف وحتى انقضاء خدمته الوظيفية. وبيّنت الدراسة الاتجاهات والأراء الفقهية المختلفة والأحكام القضائية التي تناولت أحكام هذا الموضوع سواء في فلسطين أو غيرها من الدول كالمملكة الأردنية الهاشمية.

#### أهداف الدراسة.

تهدف هذه الدراسة إلى بيان وإبراز النصوص القانونية المتعلقة بحقوق موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية المالية، والتعرف على المعوقات والثغرات التي تمس هذه الحقوق المالية أثناء الخدمة الوظيفية وبعد إنقضائها. ويبرز الهدف الرئيس للدراسة بتوفير الحماية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، من خلال إمامهم بحقوقهم المالية وما يترتب عليه من آثار.

#### أهمية الدراسة.

تبرز أهمية موضوع البحث بالحقوق المالية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية من النواحي النظرية والعملية والشخصية، على النحو التالي:

من الناحية النظرية: فإن دراسة هذا الموضوع من مواضيع القانون الإداري المهمة، وتهم شريحة واسعة من المجتمع الفلسطيني تتعلق بالموظفين العموميين، وتعد الدراسة مدخلاً هاماً لتناول العديد من المسائل المتصلة به.

ومن الناحية العملية: إبرزت الدراسة وسلطت الضوء على مكامن التعارض والقصور في النصوص التشريعية الفلسطينية، وبيان أهم الثغرات التي تعثر بها. ومقارنتها بالقوانين الأخرى كالقانون الأردني والمصري. وتم ذكر التعريفات القانونية المختلفة والآراء الفقهية والأحكام القضائية. وتم الاعتماد بالدراسة على المصادر والمراجع الأصيلة من التشريع الفلسطيني في البحث والتحري والتوثيق.

ومن الناحية الشخصية: فبحكم أن معدة الدراسة هي إحدى الموظفات العموميات في الهيئات المحلية الفلسطينية، فقد قامت بالبحث بهذا الموضوع؛ لما له من أهمية على صعيدها الشخصي، ولزيادة ملكتها القانونية فيما يتعلق بالحقوق المالية للموظف العام أثناء وبعد انقضاء الخدمة الوظيفية.

### منهجية الدراسة.

تتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، من خلال استعراض التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالحقوق المالية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، ومقارنتها بالقوانين الأردنية المتعلقة بموظفي البلديات في الأردن. إذاً التحليل، والوصف، والمقارنة، وما يترتب عليها من آثار للخروج بالاستنتاجات والتوصيات.

### إشكالية الدراسة.

تتمثل إشكالية الدراسة في ندرة الكتابات والبحوث والدراسات التي تناولت هذا الموضوع، على الرغم من أهميته، وبالرغم من الشريحة الواسعة والعريضة للمستفيدين منها، من موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية. كما تكمن الإشكالية بأن واقعهم الحالي يعاني من أزمة حقيقية فيما يتعلق بحقوقهم المالية، خاصةً بحقوقهم التقاعدية، المتمثلة بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة أو رد الاشتراكات التقاعدية. فمذ تعيين الموظف في الهيئة المحلية وحتى انقضاء خدمته الوظيفية وما بعدها يقف الموظف في حيرة وتشتت من أمر، لا يعرف القوانين أو الأنظمة المطبق عليه، وذلك لتعدددها. وكذلك لا يتمكن بالكثير من الأحيان من فهم وإدراك النصوص القانونية المتعلقة بحقوقه المالية لما فيها من غموض ولبس ونقص.

وعليه جاءت دراستنا هذه محاولة متواضعة للخوض في الحقوق المالية لهذه الفئة من الموظفين العموميين. ولقد اعتمدت الدراسة على عدة أسئلة منها:

ما هي الحقوق المالية للموظف أثناء الخدمة الوظيفية وبعد إنقضائها؟ كيف يتم احتساب الراتب أثناء الخدمة الوظيفية؟ كيف يتم احتساب الراتب التقاعدي بعد انقضاء الخدمة الوظيفية؟ كيف يتم احتساب مكافئة نهاية الخدمة؟ كيف يتم شراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد أو للانضمام لهيئة التقاعد الفلسطينية؟ ما هي الحقوق المعنوية ذات الأثر المادي للموظف؟ ما هي القوانين والأنظمة التقاعدية المطبقة على موظفي الهيئات المحلية؟ ما هي النصوص القانونية الحامية لحقوق الموظف المالية في الهيئات المحلية الفلسطينية؟

وللاجابة على الإشكالية قسمت هذه الدراسة إلى فصلين:

الفصل الأول: الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف الإدارية والمالية أثناء الخدمة الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية .

الفصل الثاني: الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية ولحقوقه المعنوية ذات الأثر المادي في الهيئات المحلية الفلسطينية.

ومن ثم ختمنا الدراسة بأهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال البحث.

### الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف الإدارية والمالية أثناء الخدمة الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية .

إن حق الفرد في تقلد الوظائف العامة في الهيئات المحلية الفلسطينية، يعد من أهم مقومات أو عماد حقوق الأفراد السياسية، وهو حق تم تأكيده وإقراره كأحد أهم الحقوق السياسية للمواطنين بموجب مضمون الشرعية الدولية لحقوق الإنسان حيث نصت عليه وأكدت كل من:

أ. المادة 2 فقرة 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ب. المادة 25 فقرة ج من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.<sup>(1)</sup>

وباعتبار أن الدولة شخص معنوي لا يمكنها أن تؤدي رسالتها أو تنفذ سياساتها دون الإستعانة بشخص طبيعي وهو الموظف العام، لذلك فهي لا تساوي أكثر مما يساويه موظفوها.<sup>(2)</sup>

وتعتمد الإدارة لأداء نشاطها على مجموعة من الوسائل، قد تكون هذه الوسائل قانونية تتمثل في القرار الإداري والعقود الإدارية، وقد تكون وسائل مادية تتجلى في الأموال العمومية، كما يمكن أن تكون وسائل بشرية تتجسد واقعياً وفعلياً في الموظفين العموميين.

وعليه سيتم توضيح مفهوم الوظيفة والموظف في الهيئات المحلية الفلسطينية، من ناحية تنظيمية: إدارياً ومالياً. وضبطه من خلال الفقه الغربي اللاتيني الفرنسي بعرض نماذج منه، ثم نموذج من الفقه العربي للدول المجاورة لدولة فلسطين كمصر والأردن، والتعرض إلى الاجتهاد القضائي، وعرض موقف القضاء الفلسطيني من ذلك، والتطرق الى مفهوم الموظف العمومي من خلال النصوص التشريعية الفلسطينية كقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998 وقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، وغيرها من القوانين الوطنية والعربية. وتبيان طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

(1) عمرو، عدنان: شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 ، مرجع سابق، ص 9.

(2) الطماوي سليمان: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 235.

في الهيئة المحلية. وشروط التعيين وأسلوبه، وتوضيح آلية التسكين الإداري والمالي للموظف، كما تم النص عليه بنظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لعام 2009 والتعليمات المتعلقة بتنفيذه. وتبيان الحقوق المالية أثناء الخدمة الوظيفية المتمثلة بالراتب والعلاوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي، وأخيراً البحث باستقطاعات الراتب الشهري الدورية وغير الدورية.

وعليه فقد قسمنا الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف الإدارية والمالية أثناء الخدمة الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية إلى مبحثين:

المبحث الأول: الإطار القانوني الإداري للوظيفة في الهيئات المحلية.

المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المالية أثناء الخدمة الوظيفية.

## المبحث الأول: الإطار القانوني الإداري للوظيفة في الهيئات المحلية.

لطالما كان الموظف وما زال هو الأداة والمحرك لعجلة المرافق العامة، وهو عصب الحياة فيها، وهو الدينمو لاستمرارها واضطرابها، وهو وسيلة تفعيلها من حالة السكون إلى حالة الحياة.

وعليه سيتم البحث بمفهوم الوظيفة العامة والموظف العام، وبشروط التعيين وأسلوبه، وبالتحديد طبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به الموظف العام مع الإدارة، وكيفية تسكين الموظف العام في الهيئات المحلية الفلسطينية.

ولتوضيح الإطار القانوني الإداري للوظيفة العامة في الهيئات المحلية، سنبحث فيه بمطلبين:

المطلب الأول: الوظيفة في الهيئات المحلية الفلسطينية.

المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة، وآلية التسكين الإداري بالهيئات المحلية الفلسطينية.

## المطلب الأول: الوظيفة في الهيئات المحلية الفلسطينية.

إن التعريف بالوظيفة العامة والموظف العام يتطلب بيان مدلول كل منهما بالقانون والفقه والقضاء الوطني والمقارن. وإن شغل الوظيفة العامة في الهيئات المحلية الفلسطينية قائم على مبدأ تكافؤ الفرص والحقوق المتساوية لجميع الموظفين دون أي تمييز في عملية التعيين والتوظيف.

وعليه سنبحث بالوظيفة في الهيئات المحلية الفلسطينية، بفرعين:

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة في الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: تعيين الوظائف في الهيئات المحلية.

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة في الهيئات المحلية.

سيتم البحث بمفهوم الوظيفة على النحو التالي:

أولاً: الموظف العمومي في الهيئات المحلية.

لم يرد في معظم التشريعات تعريف منظم يحدد المقصود بالموظف العام؛ ويرجع ذلك إلى إختلاف الوضع القانوني للموظف العام بين دولة وأخرى وإلى صفة التجدد المضطرد للقانون الإداري.<sup>(1)</sup>

ففي فرنسا مثلاً لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفاً محدداً للموظف العام، إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكام تلك التشريعات، فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 الصادر في 19/10/1946: "يسرى على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية". وقد نص نظام الموظفين الصادر بالامر 95/244

---

(1) Plantey (A) – Traie Pratique de la fonction Publique Libairie general de droit de

Jurisprudence – 1971 – P 19. المشار اليه بكتاب ليلو، مازن راضي: القانون الإداري، مرجع سبق، ص 106.

في 1959/2/4 الذي حل محل قانون 1946/10/19 والقانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم 634 الصادر في 1983 /7/1 على نفس المفهوم.<sup>(1)</sup>

وكذلك فقد نصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي على أن " هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري".<sup>(2)</sup>

وبذلك فهو يخرج عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفوي البرلمان ورجال القضاء ورجال الجيش والعاملين في مرافق ومنشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري.

إن تحديد نطاق سريان القانون من حيث الأشخاص على النحو المبين أعلاه تضمن العناصر الأساسية التي استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة توافرها في الموظف العام ولذلك يعرف القضاء الإداري الفرنسي الموظف العام بأنه: " كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام، "واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إدارياً".<sup>(3)</sup>

وقد أكد المشرع الفرنسي شرط ثبوت صفة الدوام للوظيفة التي يشغلها الشخص لكي يوصف بأنه موظف عام في قوانين التوظيف المختلفة التي صدرت في الأعوام 1946 و 1959 و 1883.

وعليه يشترط لتطبيق أحكام القانون الفرنسي على كل موظف:

أ. يشغل وظيفة دائمة.

ب. ويخدم في مرفق إداري عام.

وفي فرنسا يطبق على موظفي الإدارة المحلية، وتعمل المقاطعات بشكل أساسي على المبادئ المنصوص عليها في قانون 1884، ولم تتغير هذه المبادئ إلا مع قانون اللامركزية الصادر في

(1) ليلو، مازن: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 106.

(2) Article (2) Lio no 83-634 du 13 Jullet 1983 Cod administratif - Dalloz - 1987 p1013.

(3) ليلو، مازن: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 107.

2 آذار 1982 الذي أوجد نظاماً لتجمعات مناطقية، وأعطى للمقاطعات والمحافظات سلطة تنفيذية من قبل مجلس المحافظة وليس من قبل رئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup>

أما في مصر اكتفى المشرع المصري شأنه شأن الفرنسي بتحديد الموظفين الذين يخضعون للأحكام الواردة في القوانين واللوائح الصادرة في شأن الموظفين العموميين . فلم يضع المشرع المصري تعريفاً محدداً للموظف العام واقتصرت قوانين التوظيف المتعاقبة على مجرد بيان الخاضعين لأحكامها فنصت المادة الأولى من قانون التوظيف المصري رقم 210 لعام 1951 على أنه " يعتبر موظفاً في تطبيق أحكامه، كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى قرار من سلطة تملك التعيين قانوناً " .<sup>(2)</sup>

ولما جاء القانون رقم 46 لعام 1964 قضى في مادته الثانية بأنه يعد عاملاً في تطبيق أحكامه كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة، ثم صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لعام 1971 الذي لا يكاد حكمه يختلف عن حكم القانون رقم 49 لعام 1978 الذي عرفت المادة الأولى بأن الموظف: " كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة لموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكامه وهم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها، أو بالأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، أو بوحدة الحكم المحلي وكذلك العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم " .<sup>(3)</sup>

وبالقوانين المتتالية كذلك الأمر، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى بالقانون رقم 47 لسنة 1978 " يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون، كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة " . وفي مكان آخر في المادة نفسها نص على سريان هذا القانون على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها، ووحدة الحكم المحلي، والعاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بها " .

---

(1) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014888.pdf> ، دراسة بعنوان أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها منشورة بالملتقى العربي الأول لجامعة الدول العربية " نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي " . التاريخ 2018/3/5، الساعة الثانية ليلاً.

(2) الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، ط 8، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص 667.

(3) الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 668.

بينما ذهب غالبية الفقهاء المصريين، وفق الفقه القانوني، إلى تعريف الموظف العام بأنه " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولي إدارتها، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق".<sup>(1)</sup>

وكذلك تم تعريف الموظف العام أنه " الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريق مباشر بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية، ويشغل وظيفة داخلية في النظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه".<sup>(2)</sup>

وقد عرف العميد الطماوي الموظف العام أو المستخدم بصفة عامة، بأنه " بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أو الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة".<sup>(3)</sup>

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية بعام 1959 أن الموظف العام " هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق".<sup>(4)</sup>

وعليه فقد تم تأكيد أن الموظف العام هو من يعمل بخدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام. وأن يعمل بشكل منتظم فيه، وحيث أن الدولة والهيئات المركزية واللامركزية يعتبروا من أشخاص القانون العام.<sup>(5)</sup>

إن القانون المطبق حالياً على الوظائف في وحدات الإدارة المحلية المصرية هي نصوص أحكام قانون رقم 81 لعام 2016 (قانون الخدمة المدنية المصري).

---

(1) جعفر، محمد قاسم: الوسيط في القانون العام، دار، القاهرة، 1984-1985، ص 309-310.

(2) البناء، عاطف: مبادئ القانون الإداري، اساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 98.

(3) الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، ط 8، مرجع سابق، 667 .

(4) حكم المحكمة العليا المصرية، الصادر بتاريخ 19/12/1995 (مجموعة أحكام المحكمة العليا 1966، ص 1332).

(5) وهذا تأكيد على أن موظفي مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية (موظفي اللامركزية الإقليمية) هم موظفين عموميين. راجع البناء، محمود عاطف: الوسيط بالقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 92-93. كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار

الثقافة، عمان، 2010، ص 131.

أما في الأردن فقد عرف المشرع الأردني الموظف العام في قانون نظام موظفي البلديات 2007، بأنه " الموظف الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى موازنة البلدية بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".<sup>(1)</sup>

وبنفس النظام المذكور، يؤكد أن تعامل البلدية (الحكومة اللامركزية) معاملة الدائرة المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية، حيث نص بما يلي " يتم تعيين موظفي البلدية وفق تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية في الفئات الأولى والثانية والثالثة والعقود الشاملة الصادرة بمقتضى نظام الخدمة المدنية. وتزود البلدية ديوان الخدمة المدنية الأردني من خلال الوزارة باحتياجاتها من الوظائف الشاغرة لديها المدرجة على جدول تشكيلات وظائفها وفق نموذج خاص يعده الديوان لهذه الغاية بالتنسيق مع الوزارة".<sup>(2)</sup>

وأيضاً يؤكد على أن تطبق على موظفي البلديات أحكام نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ المفعول في غير الحالات المنصوص عليها بنظام موظفي البلديات 2007، حيث جاء فيه " تطبق على الموظفين أحكام نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول في غير الحالات المنصوص عليها في هذا النظام. وتطبق على موظفي البلدية أحكام كل من نظام الانتقال والسفر، ونظام التأمين الصحي المدني ونظام علاوات الميدان الموحد لموظفي الحكومة النافذة أو أي تشريع آخر يحل محل أي منها".<sup>(3)</sup>

إذاً الوظيفة العامة هي " كيان قانوني قائم في إدارة الدولة، وهي تتألف من مجموعة أعمال محددة، ويطلق على شاغلها اسم الموظف العام".<sup>(4)</sup>

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية فيما يتعلق بتعريف الموظف العام، بحكمها الصادر، بما يلي: " استقر الاجتهاد على أن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يسيره أحد أشخاص القانون العام وبما أن هذا التقرير ينسحب إلى موظفي المرافق التي تديرها الدولة

(1) انظر المادة 2 من نظام موظفي البلديات الأردني وتعديلاته رقم 108 لسنة 2007.

(2) انظر المادة 18 من نظام موظفي البلديات الأردني وتعديلاته رقم 108 لسنة 2007.

(3) انظر المادة 52 من نظام موظفي البلديات الأردني وتعديلاته رقم 108 لسنة 2007.

(4) كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 36.

ممثلة في سلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، كما ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام، كما يشترط لاعتبار المؤسسة عامة بالإضافة إلى اشتراط أن تكون شخصية اعتبارية مستقلة مالية وإدارياً وأن تكون أموالها عامة تتبع في حساباتها نفس القواعد المقررة بشأن أموال الدولة، ولا تخضع هذه الأموال لطرق التنفيذ العادية، وتدير مرفقاً عاماً من مرفق الدولة".<sup>(1)</sup>

أما في فلسطين فقد عرف المشرع الفلسطيني بقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998، الموظف العام والوظيفة العامة، بما يلي: "الموظف: ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها. بينما عرف الوظيفة: هي مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات".<sup>(2)</sup>

وينظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، فقد عرف الموظف العام والوظيفة العمومية، بما يلي: "الموظف العام: هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى موازنة الهيئة المحلية بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً، بينما عرف الوظيفة العامة: هي مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة، وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات".<sup>(3)</sup>

ويتضح من خلال التعريفات السابقة توافر ثلاثة شروط لاكتساب صفة الموظف العام:

أ. أن يعين الشخص في عمل دائم: أي أن يتفرغ الموظف للعمل الوظيفي تفرغاً دائماً دون انقطاع، أما إذا كان عمله عارضاً أو موسمياً أو لإنجاز مهمة محددة فلا يعتبر موظفاً.

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 244 لعام 1998 الصادر بتاريخ 1998/11/24. عمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 200.

(2) انظر المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998.

(3) انظر المادة 1 من نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009.

ب. أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تديره الدولة؛ أي يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو إحدى سلطاتها الإدارية العامة بصورة مباشرة، أي لا يعتبر موظف عام من يعمل بمرفق يدار بأسلوب الامتياز مثل شركة الكهرباء أو الاتصالات.

ج. أن يكون الشخص معيناً بقرار من الجهة المختصة: أي يكون معيناً من الجهة المختصة بالتعيين، وإلا فقد صفة الموظف العام واعتبر موظفاً فعلياً.

وإن القانون الفلسطيني اعترف للهيئات المحلية الفلسطينية أنها شخصية اعتبارية مستقلة مالية وإدارياً، وأموالها عامة تتبع في حساباتها نفس القواعد المقررة بشأن أموال الدولة، ولا تخضع أموالها لطرق التنفيذ العادية، وهذا ما تم النص عليه بقانون الهيئات المحلية 1997، حيث أكد ونص على ما يلي: "الشخصية المعنوية للهيئة المحلية، تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي تحدد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون".<sup>(1)</sup>

وبقانون التنفيذ الفلسطيني 2005، أكد على عدم جواز الحجز على الأموال العامة ومن ضمنها أموال الهيئات المحلية الفلسطينية، حيث جاء فيه: "لا يجوز الحجز ولا اتخاذ إجراءات تنفيذ أخرى على الأموال العامة المنقولة وغير المنقولة التي للدولة أو للأشخاص الاعتباريين العامة أو الهيئات المحلية أو أموال الأوقاف المخصصة لأداء أعمالها. وتشمل الأموال العامة جميع أموال الدولة التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من مجلس الوزراء الفلسطيني".<sup>(2)</sup>

ولقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية أن شأن موظفي الهيئات المحلية شأن أي موظف عمومي يعمل في أية إدارة حكومية أو عامة، بقرارها الذي جاء فيه: "فإن ما أثير بخصوص طبيعة القرار محل الطعن من حيث القول أن المستدعي كموظف في البلدية لا يعتبر موظفاً بالمفهوم الذي ينطبق على القرارات الإدارية التي تصدر ضد موظفين عموميين، فإننا نرى على عكس هذا الذي ذهب إليه وكيل الجهة المستدعي ضدها أن المستدعي وفق ما هو ثابت أمامنا من أنه موظف مصنف بالدرجة السابعة / أولى لدى بلدية رام الله يملك الحق وفق نص المادة 10 من قانون تشكيل المحاكم لسنة

(1) انظر المادة 3 من قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997.

(2) انظر المادة 44 قانون التنفيذ المدني الفلسطيني رقم 23 لعام 2005، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2006/2/27، العدد

1952 (الذي أقيمت في ظلّه هذه الدعوى)، بأن يطعن بأي قرار إداري بالمفهوم المشار إليه أنفاً إذا ما توافرت باقي الشروط الموجبة لهذا الطعن، هذا فضلاً عن أن قضاء هذه المحكمة كما هو الحال بالنسبة للسوابق القضائية الأخرى قد استقر على إعتبار القرارات الإدارية الصادرة ضد موظفي البلديات وكما هو الحال بالنسبة للمستدعي في هذه الدعوى، هي قرارات إدارية قابلة للطعن أمام محكمة العدل العليا، وأن موظفي البلديات يملكون الحق في الطعن بتلك القرارات، شأنهم في ذلك شأن أي موظف عمومي يعمل في أية إدارة حكومية أو عامة<sup>(1)</sup>.

❖ يتضح للباحثة المسألة الآتية:

مما سبق جميعاً وعلى حسب تعريفات القانون والفقّة والقضاء الإداري سواء كان الفرنسي أو المصري أو الأردني أو الفلسطيني، تأكيد أن موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية (موظفي اللامركزية الإقليمية) هم موظفون عموميون، لأنهم موظفون بمؤسسة معتبرة من أشخاص القانون العام، وموظفو هذه الهيئات يتبعون شخصاً مستقلاً إدارياً ومالياً.

وتستقل الهيئات المحلية الفلسطينية كذلك بنظم وقواعد وظيفية خاصة بها، ويخضع موظفو الهيئات المحلية الفلسطينية لنظم وظيفية خاصة بهم، فيما يتعلق بتنظيم الوظيفة من التعيين والتقييم والترقية والتأديب والأجور وانتهاء الخدمة الوظيفية وغيرها من المواضيع، غير النظم العامة التي تطبق على موظفي الدولة، موظفي الحكومة التابعين لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

ولكن استقلال موظفي الهيئات المحلية بنظم وظيفية خاصة لا يعني بالضرورة تمييزهم إيجاباً أو سلباً عن باقي موظفي دولة فلسطين، كما لا يعني انتفاء صفة الموظفين العموميين عنهم.

إذ يعتبرون موظفين عموميين أسوة بموظفي الدولة، لأنهم يعملون في خدمة شخص إداري عام، ولكنهم موظفون عموميون يخضعون لأحكام وقواعد خاصة بهم .

(1) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 61 لعام 1999، الصادر بتاريخ 21/10/2003.

## ثانياً: أنواع الوظائف بالهيئات المحلية.

تنقسم الوظيفة العامة بالهيئات المحلية إلى:<sup>(1)</sup>

1. موظفين دائمين: وهم الذين يعينون في وظائف دائمة ذات فئات ودرجات محددة في جدول تشكيلات الوظائف.<sup>(2)</sup>

2. موظفين بعقود: وهم الذين يعينون بوظائف غير دائمة بموجب عقود ويقسمون إلى:

• موظفين يعينون بعقود شاملة لجميع العلاوات في وظائف مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أو على حساب المشاريع، ولديهم مؤهلات علمية عالية وخبرات عملية مميزة، تتطلبها مصلحة العمل في الهيئة المحلية.

• موظفين يعينون بعقود وتحدد رواتبهم وفقاً لأحكام نظام موظفي الهيئات المحلية 2009 على حساب المشاريع أو رواتب الموظفين المنفكين عن العمل بسبب الإجازة دون راتب، وتحسب رواتبهم وفقاً لأحكام النظام المذكور، على أن لا تتجاوز المخصصات المرصودة لهذه الغاية راتب الموظف المنفك عن العمل.<sup>(3)</sup>

ويعامل الموظف بعقد معاملة الموظف المماثل له في الراتب في الوظائف الدائمة لغايات منحه أي علاوة من العلاوات المنصوص عليها في نظام موظفي الهيئات المحلية 2009. وإذا تم تعيين الموظف بعقد شامل لجميع العلاوات فلا يستحق أي علاوة أو بدل تم النص عليهما في النظام باستثناء العلاوة العائلية.<sup>(4)</sup>

أما العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً:

فلا يعتبر من موظفي الهيئات المحلية، وهذا ما أكدته محكمة النقض الفلسطينية بحكمها الصادر بهذا الإتجاه، والذي جاء فيه "إن الطاعن كان يعمل بمهنة مساح براتب شهري مقداره 800 شيقل لدى

(1) انظر المادة 5 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) سيتم بحثه لاحقاً فيما يتعلق بسلم الرواتب ص 43.

(3) انظر المادة 5 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(4) انظر المادة 8 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

الجهة المطعون ضدها بموجب عقد عمل مؤرخ في 1 / 1 / 1998 (المبرز م/1)، وحيث أن العبرة هي بحقيقة وطبيعة العمل ومرماه وليس بالتسمية التي تطلق عليه، وبالرجوع إلى تحديد الأشخاص الذين لا تسري عليهم أحكام قانون العمل وفي ضوء أحكام المادة 3 من هذا القانون النافذ نجد أن من ضمنهم موظفي الهيئات المحلية. وقد عرف نظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955 في المادة الثانية منه الموظف لدى المجلس البلدي بأنه "كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة أو تستخدمه البلدية في خدمة داخله في ملاكها الخاص بالموظفين، ويستثنى من ذلك العمال الذين يتقاضون أجور يومية عن أيام العمل فقط". أي أن القاعدة العامة في اعتبار الشخص موظفاً لدى البلدية (المجلس البلدي) أن تعهد إليه وظيفة دائمة أو يتم استخدامه في خدمة داخله في ملاك المجلس البلدي، أما الاستثناء على تلك القاعدة الذي أوجبه المشرع هو العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً عن أيام العمل فقط. ويتطبيق ذلك على الواقعة المعروضة نجد أن هذا الإستثناء لا ينطبق على الطاعن لأنه يتقاضى راتباً شهرياً وليس أجراً يومياً عن أيام عمله، الأمر الذي يعتبر بموجبه خاضع لنظام موظفي البلديات، وليس عاملاً تطبيق عليه أحكام قانون العمل".<sup>(1)</sup>

ولم يختلف المشرع الأردني عن المشرع الفلسطيني بتقسيمات الوظائف المذكورة أعلاه.

### الفرع الثاني: تعيين الوظائف في الهيئات المحلية.

تتفق معظم القوانين الحديثة على إخضاع التعيين في الوظائف العامة لمبدأ أساسي هو مبدأ المساواة، أو مبدأ تكافؤ الفرص، بين المواطنين كافة . ويجب أن تقوم الدولة بإقرار مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تبين شروط التوظيف، وأن تضع الوسائل التي تمكن من تطبيق هذه القواعد على المواطنين المرشحين كافة لتولي الوظائف العامة.<sup>(2)</sup>

ولا يجوز أن يتم تعيين الموظفين تعييناً جزافياً، بل يجب أن يكون وفق إجراءات وأسس سليمة، مبنية على الكفاءة والمؤهل العلمي والعملية.

(1) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 285 لعام 2009، الصادر بتاريخ 2010/1/24.

(2) بشناق، باسم: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، تشرين أول، 2002، ص16.

وهذا ما أكده القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته، حيث أوجب على مبدأ تكافؤ الفرص، ونص بما يلي: "يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفق القانون".<sup>(1)</sup>

وعليه سيتم البحث بشروط واسلوب التعيين بالهيئات المحلية، على النحو التالي:

### أولاً: شروط التعيين بالوظيفة.

يعتبر موضوع التعيين في الوظيفة العمومية من أهم الأمور في العمل الإداري لما قد يشوبها من انحراف في استعمال السلطة، لذلك تطرق المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية 1998 لحيثية التعيين باهتمام خاص، وتطرق للشروط الواجب توافرها في المتقدم للوظيفة العامة، والأمور التي لا بد من مراعاتها عند التعيين.<sup>(2)</sup>

يأتي بحث شروط تعيين الموظف نظراً لأن انتهاء خدمة الموظف العام في الهيئة المحلية يتصل اتصالاً وثيقاً بتوافر هذه الشروط، ومن ثم فإن أي خلل في أحد شروط تولي الوظيفة العامة، بحيث لم تعد متوافرة في الموظف العام، يؤدي إلى إنهاء خدمته.<sup>(3)</sup>

لذا تشكل في الهيئة المحلية لجنة تسمى (لجنة شؤون الموظفين) برئاسة الرئيس وعضوية أحد أعضاء المجلس والمدير التنفيذي للمجلس أو أحد كبار الموظفين، ومسؤول القسم المختص. تتولى اللجنة مهام وصلاحيات محددة بالنظام، وترفع تنسيباتها بشأنها إلى المجلس.

ومن تلك المهام إجراء الإمتحانات التنافسية والمقابلات الشخصية للمرشحين للتعيين.<sup>(4)</sup>

ولا يعين على إحدى وظائف الهيئة المحلية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، لذا يشترط فيمن يعين في أي وظيفة في الهيئة المحلية أن يكون:

(1) انظر المادة 86 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته.

(2) رسلان، أنور احمد: وسيط القانون الإداري /الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص65.

(3) العنزي، عبد العزيز: النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012، ص21.

(4) انظر المادة 10 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

أ. فلسطيني الأصل، وشرط توفر الجنسية الفلسطينية للحفاظ على طبيعة عمل الهيئة المحلية والخدمات المقدمة فيها، بل زيادة على ذلك تعطى الأولوية في التعيين لسكان منطقة الهيئة المحلية ذاتها، وذلك لمعرفة الشخص بطبيعة المنطقة الجغرافية وطبيعة السكان التابعة لها الهيئة، ومعرفته باحتياجاتها ونواقصها. وتطبيقاً لمبدأ السيادة الوطنية، ورغبة الهيئة المحلية بحماية أمنها وضماناً لولاء الموظف لها.

إن المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية 1998 اشترط أن كل شخص يتقدم لأي وظيفة عمومية داخل فلسطين أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية أو العربية، ولكن الجنسية العربية تقتصر فقط على الدول العربية التي تسمح قوانينها بتوظيف الفلسطينيين أي على أساس المعاملة بالمثل.<sup>(1)</sup>

وكذلك بالنسبة لقانون الخدمة المدنية المصري فقد نصت المادة 14 منه، على أن "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة لتولي الوظائف العامة".<sup>(2)</sup>

ب. قد أكمل الثامن عشر من عمره، ويثبت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية، وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد يقدر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً.

ت. سالمًا من الأمراض المعدية ومن الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة اللجنة الطبية المختصة، على أنه يجوز تعيين ذوي الاحتياجات الخاصة إذا لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها، بشهادة اللجنة الطبية المختصة.

ث. حسن السلوك والسمعة وغير محكوم بجناية أو جنحة أخلاقية؛ والسيرة والسلوك الحسن هي مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع فيها الفرد، وتشيع عنه فيكون موضع ثقة عند الآخرين. والأصل أن كل شخص حسن السيرة والسلوك، إلا إذا ثبت العكس ويقع عبء الإثبات على الإدارة العامة التي

(1) عمرو، عدنان: شرح قانون الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص24-25.

(2) جعفر، أنس: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص49.

يجب عليها أن تسبب قرارها بحال عدم تعيين الشخص. وتتحقق الإدارة في توافر هذا الشرط من خلال طلبها من المرشح تقديم شهادة الحالة الجنائية من الجهات المختصة. ومقتضى هذا الشرط أن يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة بعيداً عن الشبهات التي تثير الشك لدى الآخرين، وتؤدي إلى الإخلال بنزاهة الوظيفة العامة. وإذا استبعدت الهيئة المحلية أحد المرشحين المتقدمين للوظيفة، يكون قرارها خاضعاً لرقابة القضاء، ويرجع التقدير لمحكمة الموضوع بتحديد مدى مخالفة السلوك ومدى تناسبه مع المجتمع الفلسطيني.

ج. مستوفياً لمتطلبات وشروط إشغال الوظيفة الشاغرة، ففي بعض الأحيان يشترط توفر رخصة لقيادة نوع معين من المركبات، أو غيرها من الشروط تتناسب وطبيعة الوظيفة المعلن عنها.<sup>(1)</sup>

ولم يحدد المشرع وظائف خاصة تتولاها المرأة أو الرجل بنص واضح وصريح، وإنما ترك المجال لإدارة الهيئة المحلية، ففي بعض الوظائف ما تقرره السلطة الإدارية من قصر تولي وظائف معينة على الذكور دون الإناث، لا يعد إخلالاً بمبدأ المساواة، إذا كان ذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، أو لعدم ملائمة هذه الوظائف لمؤهلات المرأة وقدراتها، أو إذا كان تولي المرأة لهذه الوظائف يتعارض مع التقاليد الراسخة في ضمير الجماعة.<sup>(2)</sup>

وعليه إن المرأة مثلها مثل الرجل، قد تصلح وقد لا تصلح لشغل بعض الوظائف العامة؛ لأسباب تقدرها الإدارة، تتعلق بالظروف الاجتماعية أو بطبيعة العمل ذاته، على أن يكون تقدير الإدارة خاضعاً لرقابة القضاء، ولا تثريب على الإدارة في هذا الشأن، طالما بقي هذا الأمر في حدود المصلحة العامة ويريناً من سوء استخدام السلطة.<sup>(3)</sup>

وقد نص المشرع الفلسطيني بالقانون الأساسي لعام 2003 وتعديلاته على عدم التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الدين أو الحالة الاجتماعية، حيث يتم التعيين في الوظائف العمومية وفق

(1) انظر المادة 2 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) بدوي، ثروت: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص 80.

(3) الطماوي، سليمان: مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1987، ص 478.

الاحتياجات، بما يحقق إستخدام أفضل الكفاءات وفق أسس الإستحقاق والجدارة وتحقيق مبدأ الشفافية وتكافؤ الفرص<sup>(1)</sup>.

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

1. لم يتطرق المشرع الفلسطيني، لشرط ألا يكون الشخص المتقدم للوظيفة قد فصل من الخدمة بقرار تأديبي نهائي، على الرغم من أهمية هذا الشرط، حيث أن قرار الفصل يؤكد عدم صلاحية الموظف لتولي الوظيفة لإخلاله إخلالاً جسيماً بأحكامها؛ ما أدى إلى صدور قرار تأديبي نهائي بفصله واستبعاده عن الوظيفة، ويجب أن يكون قرار الفصل نهائياً أي لا يتطلب نفاذه إجراءات أخرى من إعتقاد أو تصديق من جهة إدارية عليا، وعليه نوصي المشرع الفلسطيني إضافة هذا الشرط من ضمن شروط التعيين في الهيئات المحلية الفلسطينية.

2. وكذلك نوصي المشرع الفلسطيني تعديل القانون، فيما يتعلق بشرط الجنسية لتصبح: "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف في الهيئات المحلية أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية أو جنسية إحدى الدول التي تعامل دولة فلسطين بالمثل".

**ثانياً: أساليب وإجراءات إختيار الموظفين والسلطة المختصة بالتعيين.**

لكي يلتحق الشخص بالوظيفة العامة في الهيئة المحلية يجب توافر الشروط المذكوره أعلاه، ليتسنى بعد ذلك اختباره وإصدار قرار بتعيينه. ويتم التعيين وشغل الوظيفة العامة بعدة طرق: إما بطريق الإنتخاب أو بطريق المسابقة او بطريق المباراة؛ وهي من أكثر الطرق شيوعاً لشغل وظائف الهيئات المحلية في فلسطين.

**أ. أسلوب التعيين في الهيئات المحلية.**

تسعى الإدارة إلى إختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة، ولإدارة أساليب في إختيار موظفيها وتختلف هذه الأساليب من مجتمع إلى آخر حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها. ولعل أهم الأساليب أو الطرق التي تتبعها الإدارة في إختيار موظفيها أربعة أساليب:

(1) انظر المادة 26 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003 وتعديلاته.

1. الاختيار الحر.

2. الإعداد والتأهيل.

3. الاختيار الديمقراطي.

4. وأسلوب المسابقة والامتحان.<sup>(1)</sup>

وسيتّم البحث بأسلوبين من تلك الأساليب، والتي تعتبر الأكثر شيوعاً في اختيار موظفي الهيئات المحلية في فلسطين.

#### • أسلوب المسابقة والامتحان:

وما يميز اختيار موظفي الهيئات المحلية في فلسطين أسلوب المسابقة والامتحان، وبعد هذا الأسلوب أفضل الطرق لشغل الوظيفة العامة في الهيئات المحلية الفلسطينية. فهو يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الأفراد، كما يؤدي إلى وصول من هم أهل لتولى المسؤولية في المناصب الإدارية، بعيداً عن الأهواء السياسية والمحسوبية والإعتبارات الشخصية.

#### مراحل الإعلان عن الوظيفة الشاغرة:

في البداية يتم الإعلان الداخلي في الهيئة المحلية عن مسابقة لشغل الوظيفة الشاغرة، بواسطة الملصقات، والتعليمات الداخلية ونشرات الهيئة. ويعتمد التوظيف الداخلي على المعلومات المتوفرة عن الموظفين من الخبرة والكفاءة المدونة عنهم بملفات تقييم أدائهم السنوي. حيث تقوم الهيئة المحلية بدراسة تهدف للنظر في تطابق المنصب الشاغر ومتطلبات المنصب مع مؤهلات الموظفين الحاليين في الهيئة المحلية، وإن لم تتوافر الشروط المطلوبة للوظيفة المعلن عنها بموظفيها الحاليين، يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة لمدة أسبوعين بصحيفتين يوميتين فلسطينيتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> ليلو، مازن: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 115.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 19 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

وفي بعض الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية، يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية، ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات.<sup>(1)</sup>

وبعد أن يمر المرشح بالمراحل التي سبق ذكرها، يصبح الشخص مؤهلاً للحصول على المنصب الذي كان معلناً عنه فيتم تعيينه. ولا يعتبر الموظف معيناً إلا من تاريخ إخطاره كتابياً بذلك من الهيئة المحلية ومباشرة العمل في الوظيفة، ويعتبر قرار تعيينه لاغياً إذا لم يلتحق بوظيفته خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغه كتابياً، وفي هذه الحالة يعين من يليه في الترتيب إذا كان التعيين بموجب مسابقة.<sup>(2)</sup>

ويخضع بعد تسلمه للوظيفة الجديدة بمرحلة تسمى فترة التجربة حيث يوضع تحت الملاحظة في فترة تدريبية، القصد منها التأكد من مدى كفاءته وقدرته على القيام بالعمل الموكل إليه، كما تسمح للموظف للتعرف على ظروف العمل ومحيطه. وأخيراً بعد اجتيازه لفترة التجربة بنجاح يتم تثبيت الموظف على أساس تمتعه بكل المؤهلات العلمية والعملية، ومن ثم يصبح الموظف من تاريخ صدور قرار التعيين متمتعاً بكامل الحقوق والالتزامات الوظيفية المنصوص عليها بقوانين وأنظمة الهيئات المحلية الفلسطينية.

أما بنظام موظفي البلديات في الأردن يكون التعيين من وقت مباشرة الموظف العمل وليس من تاريخ صدور قرار التعيين.<sup>(3)</sup>

ويكون التعيين لديهم في وظائف البلدية من خلال طلبات التعيين المقدمة لديوان الخدمة المدنية، أي يوجد علاقة ما بين البلديات في الأردن والديوان وليس كما هو متبع لدينا. فلا يوجد علاقة ما بين الهيئات المحلية الفلسطينية وديوان الموظفين العام الفلسطيني فيما يتعلق بتعيين موظفي الهيئات المحلية.<sup>(4)</sup>

---

(1) انظر المادة 20، من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 30 قرار مجلس الوزراء رقم 45 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998 وتعديلاته، المنشور

بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/11/9، العدد 60، ص 97.

(3) انظر المادة 23 نظام موظفي البلديات الأردني رقم 108 لعام 2007.

(4) انظر المادة 17 نظام موظفي البلديات الأردني رقم 108 لعام 2007.

ويجوز بمصادقة الوزير وبعد موافقة الهيئات المعنية استخدام موظف واحد للعمل في أكثر من هيئة محلية، بموجب عقد مشترك على أن يتضمن العقد شروط العمل ومتطلباته في كل هيئة، والراتب المخصص له ومقدار الجزء من الراتب الذي تتحمله كل هيئة.<sup>(1)</sup>

#### • ومن الأساليب الأخرى لاختيار الموظفين أسلوب الانتخاب:

وهو أسلوب يتم فيه إختيار رئيس الهيئة المحلية، ويتعبر الموظف العمومي الوحيد في الهيئات المحلية الفلسطينية الذي يتقلد وظيفته عن طريق إقتراع الصناديق، ويتم تحديد آلية الانتخاب بالرجوع لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لعام 2005 وتعديلاته.

وعلى رئيس الهيئة المحلية الفلسطينية التفرغ التام لأعمال المجلس، ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وأي وظيفة أخرى، ويستثنى من ذلك رؤساء المجالس القروية.<sup>(2)</sup>

ويتم تحدد الراتب الشهري لرئيس الهيئة المحلية، على أساس تصنيف الهيئة المحلية وفئتها، ووفقاً لنظام خاص يصدر من مجلس الوزراء الفلسطيني. ولا يجوز الجمع بين مبلغ بدل الجلسات الأسبوعية لمجلس الهيئة المحلية والراتب الشهري للرئيس. وكذلك يصرف له مكافئة نهاية خدمة بواقع راتب شهر عن كل سنة خدمة فعلية له، وتحسب لغايات ذلك كسور السنة.<sup>(3)</sup>

وكذا الحال في الأردن يؤخذ بأسلوب الانتخاب لاختيار بعض الموظفين كانتخاب رؤساء المجالس البلدية وأعضائها، حيث نص قانون البلديات الأردني والتعديلات التي أدخلت عليه، على أن يتم انتخاب رئيس البلدية وعضو المجلس البلدي في آن واحد وعلى ورقتين منفصلتين بحيث يجري انتخابهم في إقتراع واحد.<sup>(4)</sup>

ويتم صرف راتب شهري لرئيس البلدية ويعامل معاملة الموظف، كما هو الحال في فلسطين. ويتم منح راتب تقاعد بدل مكافئة نهاية الخدمة لأمين عمان الكبرى، حيث يعتبر موظفاً في حال أكمل مدة

(1) انظر المادة 14 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 10 قرار مجلس الوزراء رقم 3 لعام 2017 وتعديلاته بشأن نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2017/5/29، العدد 133، ص 25.

(3) انظر المادة 11 قرار مجلس الوزراء رقم 141 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

(4) كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 61.

خدمة في أمانة عمان الكبرى لا تقل عن 10 سنوات، بأي صفة كانت، ويعامل لمقاصد تخصيص راتب تقاعدي له معاملة موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول في الأردن.<sup>(1)</sup>

وتتميز طريقة الانتخاب بأن الموظف المنتخب يحظى برضى الجمهور، مما يساعد في خلق جو ملائم للعمل. في المقابل، لا يضمن الانتخاب دوماً إختيار الأكفأ لشغل الوظيفة العامة؛ لأن الأفراد قد لا يحسنون الاختيار لتأثرهم باعتبارات عديدة، فقد يغلبون الاعتبارات العائلية أو الشخصية أو الحزبية على اعتبارات المصلحة العامة. وفي جميع الأحوال، فحسب هذه الطريقة يتم انتخاب بعض من يشغلون المناصب العليا فقط.<sup>(2)</sup>

### ب. السلطة المختصة بالتعيين في الهيئات المحلية

ويتم التعيين في وظائف الهيئة المحلية بقرار من مجلس الهيئة المحلية، ووفقاً للاحتياجات التي يتم إقرارها في جدول تشكيلات الوظائف، المعد من قبل لجنة شؤون الموظفين، وبتنسيب منها، بناءً على احتياجات الهيئة المحلية إما عن طريق الاستقالة أو التحويل أو التقاعد. وتتم مصادقة وزير الحكم المحلي الفلسطيني على جدول تشكيلات الوظائف بناءً على قرار، وتنسيب من مجلس الهيئة المحلية، ولا يجوز التعيين أو الترفيع إلا إلى وظيفة شاغرة.<sup>(3)</sup>

وهذا ما أكدته التعليمات المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية، حيث نصت بما يلي: "يصدر رئيس الهيئة المحلية الفلسطينية وبالتنسيق مع وزير الحكم المحلي الفلسطيني قراراً بشغل تلك الوظيفة على الهيكل التنظيمي وجدول تشكيلات الوظائف".<sup>(4)</sup>

(1) انظر المادة 6 نظام تقاعد موظفي البلديات الأردني ومكافآتهم رقم 141 لسنة 2016.

(2) بشناق، باسم: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، مرجع سابق، ص 20. الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 259.

(3) انظر المواد 11-12 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(4) انظر المادة 8 من تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

## ت. التعيين في الهيئة المحلية لفترة مؤقتة.

يتم تعيين بعض الأشخاص للقيام بعمل مؤقت طارئ أو موسمي بقرار من رئيس الهيئة المحلية، وفي حدود المخصصات المرصودة في موازنة الهيئة المحلية، ويتم إنهاء خدماتهم كذلك بقرار من رئيس الهيئة المحلية. ومن تلك الأعمال، العمل بمشاريع صغيرة كبناء الأسوار والجدران الاستنادية، وغيرها من الأعمال التي لا تتطلب توظيف دائم يشكل عبء على موازنة الهيئة المحلية، أو بموسم معين متعلق بفاعلية سنوية. (1)

وكذلك يجوز استخدام أشخاص وبشكل مؤقت على حساب مشاريع لمدة تقل عن سنة، بناءً على تنسيب المجلس المحلي، ويتقاضون رواتبهم من مخصصات المشروع وتنتهي خدماتهم حكماً بانتهاء مدة القرار أو العقد أو المشروع أو نفاذ مخصصاته، وتعلم وزارة الحكم المحلي الفلسطينية بذلك. (2)

## ث. تعيين ذوي الاحتياجات الخاصة وأبناء الشهداء والأسرى في الهيئات المحلية.

وكان لذوي الاحتياجات الخاصة وأبناء الشهداء والأسرى، نصيباً محدداً لشغل الوظائف في الهيئات المحلية، حيث تم تحديد ومنح ما نسبته 5% من الوظائف الشاغرة لهم، وهذا تقدير لهم على ما بذلوه من تضحيات في سبيل الوطن، وللتأكيد على مكانتهم في المجتمع وفي تقلد الوظائف العمومية. (3)

أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 فلم ينص بشكل واضح وصريح على تلك النسب، بل ترك تحديد النسب بقرار صادر من مجلس الوزراء الفلسطيني.

وعليه فقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية تلك النسب لتشغيل ذوي الاحتياجات، فنصت بما يلي: "على جميع الدوائر الحكومية الفلسطينية أن تراعي عند كل تعيين جديد ضرورة استكمال نسبة 5% المحددة لتشغيلهم، ويقوم الديوان باحتجاز نسبة 5% من أعداد ومسميات الوظائف التي يصرح بالإعلان عن شغلها لتعيين ذوي الاحتياجات عليها". (4)

(1) انظر المادة 13 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 15 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 16 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(4) انظر المادة 34 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998.

بحيث تخصص وظائف لأسر الشهداء وللأسرى المحررين وللجرحى الذين أصيبوا في عمليات المقاومة، والذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمال تلك الوظائف. كما ويحدد القرار وصفاً للجرحى المذكورين وقواعد شغل تلك الوظائف. ويجوز أن يعين في تلك الوظائف أزواج هؤلاء الجرحى أو أحد أولادهم أو أحد إخوانهم أو أخواتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم، إذا توافرت فيهم شروط شغل تلك الوظائف.<sup>(1)</sup>

### ج. تعيين مدير الهيئة المحلية.

مدير الهيئة المحلية هو الموظف الوحيد الذي تم ذكره صراحة سواء كان بقانون الهيئات المحلية 1997 أو بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009، حيث نص القانون بما يلي: "يجوز تعيين مدير تنفيذي للهيئة المحلية بقرار من المجلس، ووفقاً للأنظمة المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية".<sup>(2)</sup>

وبنظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية 2009 نص بما يلي "للهيئات المحلية أن تعين مديراً تنفيذياً يشرف على كافة موظفي الهيئة المحلية، على أن يكون من موظفي الفئة العليا أو الفئة الأولى".<sup>3</sup>

أما في قانون الخدمة المدنية 1998، تم تحديد طريقة توظيف الكثير من الوظائف خاصة ذات الفئات العليا. سواء كان التعيين بقرار من رئيس دولة فلسطين ومصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني، أو بقرار من مجلس الوزراء الفلسطيني، أو بقرار من الوزير المختص، ومن الأمثلة على تلك التعيينات:

- يعين رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس الدولة ومصادقة المجلس التشريعي. وكذلك يعين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس الدولة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.
- ويتم تعيين الوكلاء والمديرين العاميين من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس الدولة، وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.
- ويعين موظفو الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص.
- ويتم كذلك تعيين موظفي الفئات الأخرى بقرار من رئيس الدائرة المختص.<sup>(1)</sup>

(1) انظر المادة 23 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 18 قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.

(3) انظر المادة 4 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. بالرغم من أساليب واجراءات وشروط التعيين في الهيئات المحلية والذي خاض فيها المشرع الفلسطيني مطولاً، إلا أن للأسف ما هو مطبق على أرض الواقع في الكثير من حالات التعيين وبالعدد من الهيئات المحلية مخالف لما تم البحث فيه أعلاه، حيث تلعب المحسوبية والواسطة والتلاعب حسب الأهواء عملية تعيين الموظفين!!!

لذا نوصي إعتقاد مبدأ الجدارة والكفاءة في التوظيف وضبط التعيينات بالواسطة. والحدو حدو المشرع الأردني بنظام موظفي البلديات، حيث يتم التعيين لديهم في وظائف البلدية من خلال طلبات التعيين المقدمة لديوان الخدمة المدنية الأردني. أي يوجد علاقة ما بين البلديات في الأردن والديوان وليس كما هو متبع لدينا.<sup>(2)</sup> فلا يوجد علاقة ما بين الهيئات المحلية الفلسطينية وديوان الموظفين العام الفلسطيني فيما يتعلق بتعيين موظفي الهيئات المحلية، وعليه لا بد من تهيئة المجال لوزارة الحكم المحلي الفلسطينية ولديوان الموظفين الفلسطيني لأخذ دور في الرقابة الشاملة والمساءلة والتواصل مع إدارة الهيئات المحلية والموظفين العاملين فيها.

ب. نوصي المشرع الفلسطيني زيادة النسبة 5% المقررة لذوي الاحتياجات الخاصة وأبناء الشهداء والأسرى.  
ج. نوصي المشرع الفلسطيني أن يتم منح راتب تقاعدي بدل مكافئة نهاية الخدمة لرئيس الهيئة المحلية، أسوةً بأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين في دولة فلسطين حال انتهاء خدمتهم. وأن يطبق عليه قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لعام 2004.

**المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وآلية التسكين الإداري بالهيئات المحلية الفلسطينية.**

لكل عقد أطراف، ولكل عقد قانون أو نظام منظم له، ومرجعية قانونية وقت نشوء خلاف فيما بين أطرافه. وعليه فإن للموظف الحق بمعرفة طبيعة علاقته بإدارة الهيئة المحلية التي يعمل بها، وطبيعة العقد المبرم بينهم، وكذلك له الحق بمعرفة آلية تسكينه إدارياً. وعليه سيتم البحث بفرعين:

(1) انظر المواد 15-18 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 17 من نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

الفرع الأول: طبيعة علاقة الموظف بإدارة الهيئة المحلية.

الفرع الثاني: التسكين الإداري بالهيئات المحلية.

الفرع الأول: طبيعة علاقة الموظف بإدارة الهيئة المحلية.

إن تنظيم الوظيفة العامة يتوقف إلى حد كبير على نظرة المشرع إليها.<sup>(1)</sup>

وسنبحث بنظرة المشرع الفلسطيني للوظيفة العامة في الهيئات المحلية الفلسطينية، على النحو التالي:

أولاً: ماهية طبيعة علاقة موظف الهيئة المحلية بإدارة الهيئة المحلية.

لقد ثار خلاف عام حول تحديد الطبيعة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة في دول العالم. فاتجه الفقه والقضاء في الماضي إلى تكييف العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية، وأن الموظف تبعاً لذلك يكون في مركز قانوني ذاتي، غير أن هذا التكييف بات مهجوراً بسبب عيوبه ومساوئه، وهذه النظرية أو الإتجاه تم انتقاده على مستويين:<sup>(2)</sup>

على المستوى الشكلي: فالعقود تحتاج إلى مناقشات لتحديد شروطها، وهذا ما لا نجده في تعيين الموظف، فقرار التعيين ينتج آثاره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف.

وعلى المستوى الموضوعي: حيث إن رابطة الموظف بالإدارة هي أبعد ما تكون عن روابط القانون الخاص التعاقدية، فالرابطة التعاقدية في ظل القانون الخاص يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، وهذا يتعارض مع ما تقوم عليه فكرة المرافق العامة التي تغلب فيها المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، حيث لن تستطيع الإدارة في هذه الحالة أن تعدل في مركز الموظف إلا بموافقة ورضاه باعتباره متعاقداً في ظل القانون المدني، وهذا يستتبع إمكانية الموظف فسخ العقد

(1) الطماوي، سليمان: مبادئ علم الإدارة العامة مرجع سابق، ص 375

(2) للاستزادة راجع كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 36. والحو، ماجد راغب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 245-248. وعمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 201-204. ورسلان، أنور احمد: وسيط القانون

الإداري/الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 79-80. ليلو، مازن راضي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 110-111.

(2) قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1997 وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1997/11/92، العدد 20، ص 5.

إذا إختلت شروطه، مما يتعارض مع قاعدة قابلية المرفق العام للتعديل، ومما يهدم قاعدة أساسية في القانون الإداري، أن الموظف قد وجد من أجل الوظيفة وليس العكس.<sup>(1)</sup>

ولقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية طبيعة العلاقة بأنها علاقة تنظيمية، والذي جاء في حكمها الصادر ما يلي ".... علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغير فيها بحسب الظروف إجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك".<sup>(2)</sup>

أما العميد الطماوي فأكد على ذلك بقوله "...رابطة الموظف بالإدارة أبعد ما تكون عن روابط القانون الخاص التعاقدية، فالرابطة التعاقدية في ظل القانون الخاص يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، وهذا المبدأ يخرج على القاعدة الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، لأن الإدارة في ظلها لا تستطيع أن تمس مركز الموظف أو تعدل فيه، إلا بموافقة الموظف نفسه لأنه الطرف الآخر في العقد".<sup>(3)</sup>

وهذا أيضاً ما أكده كل من الفقه والقضاء الإداريين في فرنسا لتبنيه النظرية التنظيمية، ولمقتضيات الصالح العام وضرورة سير المرفق العام، فنص عليه المشرع الفرنسي لأول مرة في المادة الخامسة من قانون الموظفين الصادر سنة 1946 منه على أن الموظف في علاقته بالإدارة في مركز تنظيمي لائحي.<sup>(4)</sup>

أما نظرة المشرع الفلسطيني لتنظيم العلاقة الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية فهي تقوم على أساس العلاقة القانونية، بين موظف الهيئة المحلية وبين إدارة الهيئة المحلية ممثلة بالمجلس المحلي (الذي يتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين للهيئة المحلية). حيث يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام يصدر عن وزير الحكم المحلي الفلسطيني، ويصادق عليه مجلس

---

(1) الأحسن، محمد: النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة منشورة، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016، ص 40

(2) حكم محكمة القضاء الإداري الأردني، قرار رقم 199 لعا 2003، الصادر بتاريخ 2004/3/6، منشورات مركز عدالة.

(3) الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، 1959، دار الفكر العربي.

(4) شيحا، إبراهيم عبد العزيز: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1983،

الوزراء الفلسطيني وينتخب رئيسه وأعضاؤه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطينية<sup>(1)</sup>.

وتتأط برئيس الهيئة المحلية صلاحيات ومسؤوليات، فهو الرئيس التنفيذي للهيئة المحلية، ويعد مرجعية دوائرها وله بهذه الصفة الإشراف على شؤون العاملين. وللرئيس أن يفوض نائبه أو أي عضو آخر بجزء من صلاحياته<sup>(2)</sup>.

ولقد حدد القانون الفلسطيني السلطات التي تتولى تنظيم وإدارة الهيئات المحلية، والتي تتمثل في سلطتين: السلطة الأولى تقريرية يتولاها مجلس محلي منتخب، والسلطة الثانية تنفيذية يتولاها رئيس المجلس المحلي ويعاونه في ذلك جهاز من الموظفين الإداريين الفنيين<sup>(3)</sup>.

وهم: نائب رئيس الهيئة المحلية، ومديرها، والعاملون فيها من إداريين وفنيين وعمال ومتعاقدين.. ، وغالبا ما يتم تشجيع الموظفين من أبناء المجتمع المحلي على العمل في الهيئات المحلية حيث تستأثر الوزارات والهيئات الحكومية والمؤسسات العامة القائمة في العاصمة والمدن الكبيرة بأعداد كثيرة منهم؛ لكونهم الأكثر إحاطة ودراية بمشاكل مدينتهم أو بلدتهم واحتياجاتها، والأكثر حرصاً على مصالحها<sup>(4)</sup>.

ويناط بمجلس الهيئة المحلية وظائف وصلاحيات يحق له أن يمارسها مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه بحكم الرابطة الوظيفية التي تنشأ بين الهيئة المحلية والموظف في الهيئة المحلية، من خلال صلاحيات التعيين. ويتوقف مدى نجاح الهيئات المحلية، على العلاقة التي تربط أعضاء المجلس المحلي بالموظفين، ونجاح الموظفين في أداء مهامها، وذلك لأن الموظف المحلي يكون دائماً في مركز العلاقات بين أعضاء الهيئة المحلية والسكان المحليين، ويلعب دوراً هاماً في العلاقات داخل

(1) انظر المادة 3 قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.

(2) انظر المادة 16 قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.

(3) كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 226.

(4) كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 242.

الوحدة المحلية من خلال طريقة عرضه للمسائل المحلية، ودقته في التنسيق والتنفيذ، ويتأثر ذلك بدرجة كفاءة وخبرة الموظفين المحليين والنظام القانوني الذي يخضعون له.<sup>(1)</sup>

وتنظم هذه الرابطة الوظيفية منذ ابتدائها حتى انقضائها، بما حدده المشرع الفلسطيني بأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.

وهذه الأنظمة تصدر من مجلس الوزراء الفلسطيني (الحكومة الفلسطينية)، وتصدر التعليمات أيضاً من الحكومة من قبل وزير الحكم المحلي الفلسطيني وذلك بالإستناد لنصوص قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.<sup>(2)</sup>

وينص فيهما بكل ما يتعلق بالموظفين: على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم والعناية الطبية بهم والتأمين عليهم وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص وأحكام انتهاء الخدمة، من حيث تحديد حالات انتهاء الخدمة أو من حيث الآثار المترتبة على كل حالة من الحالات، وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم.<sup>(3)</sup>

#### ثانياً: نتائج العلاقة التنظيمية بين موظفي الهيئات المحلية وإدارة الهيئة المحلية.

إن أهم النتائج بناءً على تكييف مركز الموظف بالهيئة المحلية بأنه مركز تنظيمي ولائحي ما يلي:

أ. إن الآثار القانونية للتعيين في الهيئة المحلية تبدأ بعد صدور قرار التعيين. ولا أثر لرضا الموظف أو موافقته في ترتيب الآثار القانونية لتعيينه في المركز الوظيفي، بل تترتب آثار المركز الذي حدده القانون لهذا الموظف على قرار التعيين، وللإدارة في الهيئة المحلية سلطة تقديرية في تعيين الشخص أو عدم تعيينه كون الإدارة هي التي تحدد واجبات وحقوق الموظف بصرف النظر عن شخص من سيشغل الوظيفة، بمعنى آخر أن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة تخضع لقواعد قانونية، والتي

(1) عمرو، عدنان: الإدارة المحلية في فلسطين، كلية الحقوق، جامعة القدس، 2009، ص374.

(2) انظر المادة 2 قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.

(3) انظر المادة 19 قانون الهيئات المحلية الفلسطيني 1997.

تحكم الوظيفة العامة وهي قواعد معدة سلفاً، وتمتاز بكونها عامة تسري على جميع الموظفين الذين ينتمون للفئة الواحدة.<sup>(1)</sup>

على هذا الأساس فإن قرار تعيين الموظف لا ينشئ له مركزاً ذاتياً خاصاً، فهذا المركز موجود بمقتضى القوانين واللوائح وسابق على قرار التعيين، والقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها، وتقرير المزايا والتكاليف المتعلقة بالوظيفة لا يقصد بها شخص الموظف أو مصلحته، بل مصلحة المرفق العام أي مصلحة الهيئة المحلية، أي لا يتغير نطاقه باختلاف أفراد الموظفين.<sup>(2)</sup>

وبالرغم من أن صدور قرار التعيين الذي يترتب آثار الوظيفة دون تدخل لإرادة الشخص في ذلك، لا يعني ذلك إلغاء دور إرادة الشخص في الوظيفة وإجباره على الالتحاق بها رغماً عنه. ما عدا حالات التكليف الوظيفي فيجب عليه الالتحاق بالوظيفة، وإلا تعرض للعقاب الذي ينص عليه القانون. وبالتالي يعد قبول الشخص بالالتحاق بالوظيفة بمثابة شرط لنفاذ قرار التعيين.<sup>(3)</sup>

ب. ومن أهم هذه النتائج نظام التأديب حيث تتمتع إدارة الهيئة المحلية بفرض الجزاءات على الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته، بهدف تحقيق مصلحة الهيئة المحلية ومرافقتها العامة، ووفقاً للقانون الفلسطيني وتحت الرقابة القضائية الفلسطينية.<sup>(4)</sup>

ت. تنظيم الإستقالة والإضراب، حيث يمتنع على الموظف العام الإتيان بأي عمل من شأنه الإضرار بمصلحة الهيئة المحلية أو التأثير على سير عملها وعرقلتها، فلا يجوز له الامتناع عن أداء واجباته ومهامه الوظيفية أو الإضراب المفاجى عن العمل أو الاستقالة، إلا وفقاً للقوانين. إذ أن صلة الموظف بالوظيفة لا تنقطع بمجرد تقديم الإستقالة، إنما تزول عنه هذه الصفة عند قبول هذه الإستقالة فقط، وذلك بصدور قرار إداري صريح أو ضمني من الإدارة بقبولها، ولإدارة الحق في أن تنهي علاقة الموظف بها إذا رأت أن بقاءه في الوظيفة يضر بالمصلحة العامة.<sup>(5)</sup>

(1) الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 227.

(2) شبحا، إبراهيم عبد العزيز: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 149.

(3) الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 268.

(4) سيتم طرحه لاحقاً بالدراسة فيما يتعلق بالعقوبة التأديبية ص 68 وما بعدها.

(5) سيتم طرحه لاحقاً بالدراسة فيما يتعلق بأسباب انقضاء الخدمة الوظيفية ص 83 وما بعدها.

ث. إن القرارات الصادرة من إدارة الهيئة المحلية بشأن الموظفين تعد قرارات إدارية بكل ما تعنيه هذه الكلمة من معنى، واللازمة لحسن سير العمل في الهيئة المحلية، ومن ثم فإنه يسري عليها أحكام القرارات الإدارية من حيث شروط صحتها، وتصدر دون مشاركة أو قبول من جانب الموظف وفي الوقت نفسه لا يمنع الموظف من الطعن فيها أمام القضاء الإداري الفلسطيني.

ج. بطلان كل اتفاق يخالف ما هو مقرر في القوانين والانظمة، فهي قواعد عامة تفرض على الطرفين واجبات معينة، لا يجوز مخالفتها سواء كانت تلك المخالفة من قبل جهة الإدارة أو الموظف في الهيئة المحلية. ويترتب على ذلك حق الإدارة في إجراء التعديل على الوظيفة العامة بإرادتها المنفردة في أي وقت تشاء ولو أدى هذا التعديل إلى إلغاء الوظيفة، أو زيادة الواجبات المنوطة بالموظف القيام بها، أو نقله من مكان إلى آخر في سبيل المصلحة العامة، أو إنقاص الراتب. دون أن يكون للموظف الاحتجاج بأن له حقوقاً مكتسبة استمدها من استقرار المركز الذي دخله لأول مرة؛ لأنه يشغل مركز تنظيمي ويخضع لهذا المركز الذي تملك الإدارة وحدها سلطة إنشائه وتعديله وإلغائه، حتى وإن كانت تلك التعديلات لاحقة على التعيين. لذا فلا يجوز للإدارة أو الموظف المساومة على أحكام الوظيفة العامة أو الاتفاق على ما يخالفها.<sup>(1)</sup>

وتسري التعديلات على شاغلي الوظائف في الوقت الحالي، إضافة إلى من سيشغلها في المستقبل. ويجب أن يصدر التعديل مشروعاً، أي من السلطة التي تملكه قانوناً ومساوياً للسلطة التي أصدرته أو أعلى منها، طبقاً لتدرج الهيئات العامة، ولا يجوز تعديل قاعدة صدرت بقانون إلا بصور قانون آخر، أما إذا صدر التعديل معيماً بأحد العيوب أي قرار غير مشروع، فإنه يجوز للموظف الطعن به بعدم المشروعية، ولكن ينبغي التمييز بالنسبة للحقوق الذاتية للموظف التي اكتسبها في ظل النظام القديم، فلا يجوز للإدارة المساس بها لأنه بالنسبة لها يكون في مركز ذاتي خاص لا في مركز تنظيمي عام.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> <http://almerja.com/reading.php?idm=75770> ، الموقع: المرجع الالكتروني للمعلوماتية، التاريخ 2018/4/5، الساعة الحادية عشر ليلاً.

<sup>(2)</sup> شيحا، إبراهيم عبد العزيز: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 151.

كما يعد كل خروج على هذه القواعد سواء بمنح الموظف امتيازات جديدة أم بانقاص ما له من حقوق وامتيازات، خرقاً لمبدأ قانوني أساسي هو مبدأ المساواة بين الموظفين أصحاب المراكز المتشابهة.<sup>(1)</sup>

❖ وعليه وبعد أن اتضح للباحثة طبيعة ونتائج العلاقة التنظيمية في الهيئة المحلية الفلسطينية، وأن المشرع والقانون الفلسطيني هو من ينظم هذه العلاقة، سيتم البحث بكيفية تنظيم المشرع لتسكين الموظف إدارياً.

### الفرع الثاني: التسكين الإداري في الهيئات المحلية.

إن طبيعة عمل الهيئة المحلية وظروفها الخاصة ومسؤولياتها هي من تحدد الهياكل الوظيفية والتنظيمية المناسبة لها، مما يعني إعطاء أهمية متوازنة عند تنظيم الوظائف الرئيسة فيجب الانتباه لحجم العمل ومستوى الجهد المطلوب، والانتباه لعدد الموظفين ومسمياتهم الوظيفية في الهيئة المحلية. ولقد تم تحديد خمس مستويات للهياكل التنظيمية للهيئات المحلية الفلسطينية، بحيث تلائم هذه الأنماط تنوع الهيئات المحلية من ناحية حجم العمل، وعدد الموظفين، والمساحة الجغرافية، وعدد السكان، وتنوع الخدمات، والظروف الخاصة بالهيئات المحلية وخططها المستقبلية.<sup>(2)</sup>

وسيتم البحث بتسكين الموظف في الهيئات المحلية على النحو الآتي:

### أولاً: التأثير المالي للتسكين الإداري.

التسكين الإداري لموظفي الهيئات المحلية له آثار على الحقوق المالية والامتيازات الممنوحة لهم، حيث يرتبط راتب الموظف طبقاً لسلم الرواتب، من الفئة والدرجة الوظيفية بقرار تعيينه. بالإضافة لذلك يرتبط الراتب بطريقة وإن لم تكن مباشرة بسياسات التوظيف ووجود هيكلية إدارية للهيئات المحلية. لأن الهيكل التنظيمي بطبيعة وترتيب وتشكيل المناصب الوظيفية فيه يترتب عليه التزامات مالية للهيئة المحلية، وخاصة فيما يتعلق بمنح العلاوات.

(1) الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 228.

(2) نشرة الهياكل التنظيمية المعيارية المقترحة للهيئات المحلية الفلسطينية، وزارة الحكم المحلي الفلسطيني، 2009، ص 6.

والهيكلية الإدارية في الهيئة المحلية تعتمد بتشكيلها على عدد الدوائر، والأقسام، والشعب، والمسميات الوظيفية، وعدد الموظفين، ومن خلالها يتم تحديد الأدوار والصلاحيات والمسؤوليات لكل موظف. وبالتالي المسميات الوظيفية تؤثر على درجة الموظف وفتته، وينعكس تلقائياً على راتب الموظف الشهري.<sup>(1)</sup>

### ثانياً: تقسيمات الهيكل التنظيمي في الهيئة المحلية.

الهيكل الوظيفي عبارة عن مجموع الوظائف الرئيسية والفرعية التي تقوم بها الهيئة المحلية لتقديم خدماتها منظمة على شكل مجموعات من الوظائف والنشاطات والمهام.<sup>(2)</sup>

أما الهيكل التنظيمي فهو الإطار الإداري الذي ينظم الوظائف الرئيسية والفرعية المرتبطة بها في كيانات أو هياكل إدارية تحمل مسؤوليات وصلاحيات وترتبط معاً بخطوط اتصال أفقية وعمودية.<sup>(3)</sup> ويتم تقسيمها إلى مستويات إدارية من الأعلى إلى الأدنى، على النحو الآتي:

أ. الدائرة هي أحد مكونات الهيكل التنظيمي ويعتبر أعلى مستوى إداري، ويرأس الدائرة موظف مسؤول عنها بمسمى مدير.

ب. القسم وهو أحد مكونات الهيكل التنظيمي، ويأتي في المستوى الثاني بعد الدائرة، أي أن الدائرة مؤلفة من مجموعة من الأقسام لا تقل عن قسمين، ويرأس القسم موظف مسؤول بمسمى رئيس قسم.

ت. الشعبة حيث يتم تقسيم القسم إلى شعب لا يقل عن شعبتين بكل قسم، وتعتبر الشعبة المستوى التنظيمي الثالث بعد الدائرة والقسم في الهيكل التنظيمي، ويرأس الشعبة موظف مسؤول بمسمى رئيس الشعبة.

---

(1) للاستزادة الإطلاع على الملحق رقم 3 من الملاحق المنشورة والمرفقة مع التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 (الية التسكين الإداري والمالي للهيئات المحلية).

(2) الحلو، ماجد راعب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 216-217. وأنظر ملحق رقم 1 بعنوان مصطلحات وتعريفات، المنشور والمرفق مع التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 (الية التسكين الإداري والمالي للهيئات المحلية).

(3) ملحق رقم 1 بعنوان مصطلحات وتعريفات، المنشور والمرفق مع التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 (الية التسكين الإداري والمالي للهيئات المحلية).

ث. الوحدة فهي إحدى مكونات الهيكل التنظيمي وتأخذ صفة خاصة بين الدائرة والقسم، ويشرف على أعمالها بشكل مباشر رئيس الهيئة المحلية أو مديرها، ويدير الوحدة موظف مسؤول بمسمى رئيس وحدة.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: إعداد الهيكل التنظيمي للهيئة المحلية.

تقوم دائرة شؤون الموظفين بالهيئة المحلية بإعداد كشوفات وبطاقات تتعلق بموظفي الهيئة المحلية من الاسم، وتاريخ الميلاد، والجنسية، والمؤهل العلمي، وتاريخ التعيين، وفئة الموظف، ودرجته، وتاريخ الحصول عليها، وتقرير أدائه السنوي، والجزاء التأديبية والشكاوي بحقه وأية بيانات أخرى. ويقوم رئيس الهيئة المحلية بتقديم هذه الكشوفات لوزارة الحكم المحلي الفلسطيني لدراستها وتقديم رأيها فيها، مع وصف شامل للهيكل التنظيمي للهيئة المحلية وتقسيماتها، واختصاصات كل منها، وأية تعديلات تطرأ عليها، وتصدر الوزارة قراراً باعتمادها، وتوافق الهيئة المحلية المختصة بصورة عنها وما يطرأ على الهيكل التنظيمي من تعديلات من قبل الوزارة.<sup>(2)</sup>

وكذلك يتم تقديم احتياجات الهيئة المحلية من حاجتها السنوية من الوظائف المعتمدة الواردة في الهيكلية التنظيمية مرفقة مع الموازنة من كل عام، لدراستها من قبل الوزارة وإدراج من توافق عليه من إحداثيات ضمن الموازنة العامة للهيئة المحلية.

❖ وعالية يتضح للباحثة أن تسكين الموظفين إدارياً وفقاً للهيكل التنظيمي المعتمد في الهيئة المحلية الفلسطينية، وتوزيع المسميات الوظيفية كل حسب منصب الوظيفة ومسؤولياتها ومهامها، له تأثير بمنح العلاوات للموظفين سواء كانت العلاوة الإدارية الإشرافية أو علاوة طبيعة العمل.<sup>(3)</sup>

(1) ملحق رقم 1 بعنوان مصطلحات وتعريفات، المنشور والمرفق مع التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 (الية التسكين الإداري والمالي للهيئات المحلية).

(2) انظر المواد 1-2-4-5 من تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) سيتم البحث فيه لاحقاً فيما يتعلق بأنواع العلاوات ص 48.

## المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المالية أثناء الخدمة الوظيفية.

لا ريب أن أهم الحقوق التي أقرها القانون للموظف هي الحقوق المالية، لأهميتها الاجتماعية والمهنية، فهي من ناحية تجعل الموظف يطمئن على مستقبله المعيشي، ومن ناحية ثانية تحفزه على الأداء الجيد وتطوير مهاراته، لذلك فإن المساس بها دون مراعاة الضمانات التي يقرها القانون لفائدة الموظف، يعد انتقاصاً من وضعه القانوني ومركزه المالي، وبالتالي إخلال بالتزامات الإدارة إزاء الموظف.<sup>(1)</sup>

ولما منع القانون الموظف العام من العمل في أي وظيفة أخرى إلا بشروط، فإنه الزم الهيئات المحلية الفلسطينية مقابل ذلك بدفع بدل مالي هو الراتب وتوابعه كالعلاوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي، وذلك حسب المؤهل والخبرات ونوعية الوظيفة وبما يتناسب وقدرها.

وعليه سيتم البحث بالإطار القانوني لحقوق الموظف المالية أثناء الخدمة الوظيفية، بمطلبين:

المطلب الأول: : استحقاقات الراتب الإجمالي.

المطلب الثاني: الاستقطاعات من الراتب الإجمالي.

---

(1) غنيم، عبد الرحمن علي ابراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، دراسة منشورة لمجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا/ برلين، العدد 6، المجلد 2، 2018.

## المطلب الأول: استحقاقات الراتب الإجمالي.

يمنح المشرع الفلسطيني لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، راتباً أساسياً مع علاوة الدرجة، بالإضافة لعدة علاوات دورية تمنح وفق ظروف معينة: كعلاوة الاختصاص، وعلاوة اجتماعية للزوج والأولاد، وعلاوة بدل انتقال من مكان السكن إلى مكان العمل، وعلاوة غلاء معيشة، وعلاوة ندرة، وعلاوة مخاطرة، وعلاوة طبيعة عمل، وأخيراً علاوة إدارية. وكذلك يتم منحه بدل الحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي.

والغرض من الراتب وهذه العلاوات تحفيز الموظفين لاستمرارية تطوير أدائهم في العمل، وتحسين الوضع المادي لهم.

وعليه سيتم البحث باستحقاق الراتب الإجمالي، بفرعين:

الفرع الأول: حق الموظف بالراتب الأساسي.

الفرع الثاني: حق الموظف بالعلاوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي.

الفرع الأول: حق الموظف بالراتب الأساسي.

الراتب هو المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف شهرياً نظير القيام بمهام وظيفته، ويدخل ضمن معنى المرتب المزايا المالية الأخرى كافة الملحقة به كالعلاوات وبدل السفر وبدل العمل الإضافي. ويعد حق الموظف في تقاضي المرتب أهم حقوق الموظف لأنه السبب الرئيس في التحاقه بالوظيفة غالباً، ولأهمية تلك فقد أضفى عليه المشرع حماية خاصة، فمن جهة تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها في نظر المنازعات المتعلقة بالمرتبات التي يتقاضاه الموظفون.<sup>(1)</sup>

وقد عرف المشرع الأردني الراتب بنظام موظفي البلديات، وقسمه على النحو التالي:

"الراتب الأساسي: الراتب الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام وظيفته التي يشغلها ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع".

(1) ليلو، مازن: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 119.

الراتب الأساسي الإجمالي: الراتب الأساسي مضافاً إليه علاوة غلاء المعيشة.

الراتب الإجمالي: الراتب الأساسي الإجمالي مضافاً إليه جميع العلاوات الشهرية المحددة بالقانون".<sup>(1)</sup>

أما تعريف الراتب بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009 فقد حدد بما يلي "الراتب الأساسي الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها ويشمل العلاوات المستحقة بموجب أحكام النظام".<sup>(2)</sup>

أما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 اختلف التعريف حيث لم يشمل العلاوات ولا البدلات، فقد تم تعريف الراتب بالتالي: "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات أو البدلات من أي نوع كانت". أما تعريفه للراتب الإجمالي فيشمل الراتب الأساسي مع العلاوات التي يستحقها الموظف.<sup>(3)</sup>

ولقد عرف العميد الطماوي الراتب بما يلي: "المرتب هو عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة".<sup>(4)</sup>

وبعض الفقهاء الإداريين عرفه بأنه: "نصيب العامل أو الموظف في الدخل القومي يتحدد بما يضمن مستوى من الحياة لائقاً طبقاً للمستوى الاقتصادي والحضاري لبلد ما، ويتفاوت هذا الأجر أو المرتب بمقدار ما يسهم به العمل في تكوين هذا الدخل القومي".<sup>(5)</sup>

وعليه فلقد تبين أن الراتب هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف بصفة دورية ومنتظمة، نظير القيام بواجبات عمله أثناء الخدمة في الوظيفة، ويشمل الراتب الأساسي والعلاوات المستحقة، على حسب فئته ودرجته الوظيفية التي عين عليها.

وعليه سيتم البحث برواتب الموظفين العموميين في الهيئات المحلية الفلسطينية، على النحو التالي:

(1) انظر المادة 2 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

(2) انظر المادة 1 التعاريف من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 1 التعاريف من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(4) الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1979، ص 465 وما بعدها.

(5) شطا، حماد: النظرية العامة للأجور والمرتبات، دراسة مقارنة بين النظام الرأسمالي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 22.

## أولاً: شروط استحقاق الراتب الأساسي.

يلاحظ أن السائد في مجال الرواتب، مبدأ على درجة كبيرة من الأهمية ألا وهو مبدأ الراتب أو الأجر مقابل العمل، ووفقاً لهذا المبدأ فإن الموظف لا يستحق راتبه إلا نظير قيامه بأداء أعمال وظيفته. وإذا قام الموظف بهذه الأعمال فإنه يستحق راتبه سواء أكانت صلته بوظيفته قائمة عند صدور قرار تعيينه أم أنها انقضت بسبب انتهاء خدمته، ولكي يستحق الموظف هذا الراتب الشهري لا بد من توافر الشروط الآتية:

أ. صدور قرار تعيين الموظف من السلطة المختصة بالتعيين ومباشرة الموظف الفعلية لوظيفته. ويمنح الموظف عند تعيينه الراتب الأساسي لبداية مربوط الدرجة الوظيفية المعين عليها، ويستحق راتبه من تاريخ مباشرته الفعلية للوظيفة المعين بها.

ب. استمرار العلاقة الوظيفية التنظيمية بين الموظف والإدارة وفقاً لقانون الهيئات المحلية الفلسطيني والأنظمة والتعليمات المتعلقة به.

ت. عدم صدور قرار من السلطات المختصة كالقضاء الفلسطيني، بحرمان الموظف من راتبه أو جزء منه لسبب قانوني، كصدور قرار من المحاكم الفلسطينية بالخصم من راتب الموظف لسداد دين أو لسداد نفقة عائلية.<sup>(1)</sup>

ويستحق الموظف هذا الراتب من تاريخ مباشرته لمهام وظيفته وليس من تاريخ صدور قرار تعيينه فيها.

## ثانياً: تحديد الراتب الأساسي.

اختلفت النظريات والأساليب في تحديد الراتب وهذا يعود لتطور فكرة الرواتب، فقد كانت في الماضي ثمناً للعمل ثم أصبح الراتب دخلاً للعامل، ونجم عن ذلك اختلاف النظريات والأساليب التي قيلت في تحديد الراتب.<sup>(2)</sup>

(1) غنيم، عبد الرحمن علي ابراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، مرجع سابق، ص 45-46 .

(2) شطا، حماد: النظرية العامة للأجور والمرتبات، مرجع سابق، ص 39.

وتعتمد مختلف الأنظمة القانونية الحديثة بتحديد راتب الموظف العام في تشريعاتها المتعلقة بالوظائف العامة حسب الفئة والدرجة التي يعين بها، بحيث يحدد الراتب لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية طبقاً لسلم الرواتب المحدد بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009. ووفقاً لعملية نقل وتسكين موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية على سلم الوظائف وبناءً على الفئات والدرجات.<sup>(1)</sup>

ولقد قسم المشرع الفلسطيني الفئات في الهيئات المحلية الفلسطينية على حسب طبيعة الوظيفة، من مهام ومسؤوليات، حيث قسم الفئات الوظيفية إلى:

أ. موظفي الفئة العليا.

ب. وموظفي الفئات العادية من الفئة الأولى إلى الفئة الخامسة.

أي بمجموع ست فئات. أما بقانون الخدمة المدنية فالتقسيم مختلف، حيث قسم الفئات الوظيفية إلى سبع فئات بإضافة فئة أعلى من الفئة العليا تسمى الفئة الخاصة، تشمل رؤساء الدوائر الحكومية بدرجة وزير.<sup>(2)</sup>

ولقد تم تقسيم فئات الموظفين العموميين في الهيئات المحلية الفلسطينية، على النحو الآتي:

1- الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا وتحدد وفقاً للمعايير التي توضع بموجب تعليمات تصدر عن وزير الحكم المحلي، ويكون التدرج لهذه الفئة من الدرجة (A3-A4)، كوظيفة مدير البلدية العام ومساعديه. وبداية مربوط درجة الراتب تبدأ من 3220 شيكل وتندرج لتصل 3470 شيكل.

2- الفئة الأولى: تتولى المهام القيادية والإشرافية والمشاركة في وضع الأهداف الاستراتيجية والسياسات العامة للهيئة المحلية، وإعداد الخطط التنفيذية الخاصة بالبرامج والمشاريع ومتابعتها، والإشراف على تنفيذها واقتراح أساليب لتطوير منهجيات وإجراءات العمل، وتشمل من يعين بوظيفة

(1) انظر المادة 41 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009. وانظر في لك تعريف العميد الطماوي للدرجة على أنها "شريحة من الأجر لها ربط مالي طبقاً لجدول المرتبات الملحق بنظام العاملين المدنيين بالدولة. وتنظم الدرجة جميع الوظائف التي تتفق في درجة صعوبة واجباتها، وإن اختلفت في نوع أعمالها". الطماوي، سيمان: مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 424. وعرفها كذلك بص 403 من ذات الكتاب "شريحة معينة من الأجر تتضمن جميع الفئات التي تتشابه في مستوى صعوبة الواجبات و أهمية المسؤوليات ومطالب التأهيل، ولكنها تختلف في نوع العمل".

(2) انظر المادة 9 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

مدير وممن يمتلكون مهارات إدارية، ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية (الشهادة الجامعية الأولى كحد أدنى) والخبرات العملية المطلوبة، ويكون التدرج لهذه الفئة من الدرجة (A إلى C) ويكون الحد الأدنى للبقاء بالدرجة ست سنوات. وبداية مربوط درجة الراتب تبدأ من 2470 شيكل وتندرج لتصل 2970 شيكل.

3- الفئة الثانية: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية ويتم اختيارهم ممن يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة ويكون التدرج لهذه الفئة من الدرجة (5 إلى 1) ويكون الحد الأدنى للبقاء في الدرجة 5 سنوات. وبداية مربوط درجة الراتب تبدأ من 1700 شيكل وتندرج لتصل 2220 شيكل.

4- الفئة الثالثة: تشمل الوظائف الفنية والحرفية من ذوي المؤهلات العلمية والوظائف الكتابية وأعمال السكرتاريا، ويكون التدرج لهذه الفئة من الدرجة (7 إلى 2) ويكون الحد الأدنى للبقاء في الدرجة 5 سنوات. وبداية مربوط درجة الراتب تبدأ من 1490 شيكل وتندرج لتصل 2090 شيكل.

5- الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها، ويكون التدرج لهذه الفئة من الدرجة (9 إلى 5) ويكون الحد الأدنى للبقاء في الدرجة 5 سنوات. وبداية مربوط درجة الراتب تبدأ من 1330 شيكل وتندرج لتصل 1700 شيكل.

6- الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم، ويكون التدرج لهذه الفئة من الدرجة (10 إلى 6) ويكون الحد الأدنى للبقاء في الدرجة 5 سنوات. وبداية مربوط درجة الراتب تبدأ من 1250 شيكل وتندرج لتصل 1570 شيكل.<sup>(1)</sup>

ويتم تعيين الموظفين العموميين في الهيئات المحلية الفلسطينية على هذه الفئات على النحو الآتي:

---

(1) انظر المادة 3 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

<https://www.gpc.pna.ps/diwan/arabic/userGuide/d2Part4Chapter1.jsp> سلم الرواتب من ديوان الموظفين العام

الفلسطيني، التاريخ 2018/1/2، الساعة الرابعة ظهراً.

- 1- يتم تعيين من يحمل مؤهل دكتوراة على الدرجة 3 في الفئة 2.
- 2- يتم تعيين من يحمل مؤهل ماجستير هندسة أو صيدلة أو طب بيطري أو هندسة زراعية (البكالوريوس 5 سنوات) على الدرجة الرابعة مع إضافة 4 أقداميات في الفئة 2.
- 3- يتم تعيين من يحمل مؤهل بكالوريوس هندسة أو صيدلة أو طب بيطري أو هندسة زراعية (5 سنوات) على الدرجة 4 في الفئة 2.
- 4- يتم تعيين من يحمل مؤهل ماجستير عدا ما ذكر في البند رقم 2 إلى الدرجة 5 مع إضافة 4 أقداميات في الفئة 2.
- 5- يتم تعيين من يحمل مؤهل بكالوريوس أو بكالوريوس زراعة (4 سنوات) على الدرجة 5 في الفئة 2.
- 6- يتم تعيين من يحمل مؤهل دبلوم 3 سنوات ويعمل في إحدى الوظائف الكتابية أو الفنية على الدرجة 6 مع إضافة أقداميتين في الفئة 3.
- 7- يتم تعيين من يحمل مؤهل دبلوم مع شامل، ويعمل في إحدى الوظائف الكتابية أو الفنية على الدرجة 6 مع إضافة أقدامية واحدة في الفئة 3.
- 8- يتم تعيين من يحمل مؤهل دبلوم سنتين بدون شامل، ويعمل في إحدى الوظائف الكتابية أو الفنية أو يعمل بوظيفة حرفية بمؤهل علمي دبلوم في مجال العمل على الدرجة 6 في الفئة 3.
- 9- يتم تعيين من يحمل مؤهلاً أقل من دبلوم أو لم ينهي تعليمه الجامعي بعد، ويعمل في إحدى الوظائف الكتابية أو الفنية على الدرجة 7 في الفئة 3.
- 10- يتم تعيين من يعمل بوظيفة حرفية ويحمل مؤهلاً أقل من دبلوم أو دبلوم ليس في مجال العمل على الدرجة 9 في الفئة 4.

11- يتم تعيين من يعمل بالوظائف الخدماتية كالعمال والأذنة والحراس على الدرجة 10 في الفئة 5.5<sup>(1)</sup>

ومما سبق يتبين كيفية تحديد رواتب الموظفين العموميين وآلياتها بالهيئات الفلسطينية، بناءً على سلم الرواتب والعلاوات المحدد بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

### ثالثاً: موعد صرف الراتب.

يتولى محاسب البلدية تنظيم مستندات رواتب الموظفين، وتسلم هذه المستندات لرئاسة البلدية في اليوم العشرين من الشهر أو قبله. وتجهز جميعها لتدفع إن أمكن قبل يوم العمل الأخير من الشهر بثلاثة أيام كاملة، على أنه يجوز للمجلس البلدي أن يصرح بتأدية الرواتب والعلاوات قبل المدة المعينة إذا كانت هنالك أسباب تبرر ذلك.<sup>(2)</sup>

ومدراء الدوائر أو معتمدوهم مسؤولون عن دفع المرتبات والعلاوات والأجور للموظفين، وعن إعادة المستندات إلى المحاسب، بعد أخذ توقيعات أصحاب الاستحقاق، وبظل الرصيد محفوظاً في عهدهم وتحت مسؤولياتهم ريثما يدفع لأربابه أو يعاد إلى المحاسب.<sup>(3)</sup>

أما بالوقت الحاضر فمعظم الرواتب يتم استلامها عن طريق حساب الموظف الخاص بالبنك المعتمد من قبل الهيئة المحلية.

### ❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. يتضح أن المشرع الفلسطيني قد قصر بحق الموظف العام بالهيئات المحلية، ولم ينصفه، ونجد أن ما يستحقه الموظف لا يتناسب ويتوافق مع الأوضاع الاقتصادية السائدة في دولة فلسطين، حيث نجد أن رواتب الموظفين لا تلبي احتياجات المعيشة بالحد الأدنى لهم، حيث تبدأ مربوط أدنى الدرجة من 1250 شيكل وصولاً 3470 شيكل!! وبالتالي لا يتوفر الحد الأدنى من الرضا عن تلك الرواتب من

(1) انظر المادة 17 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 52 النظام المالي للبلديات رقم 4 لسنة 1955، وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الأردنية، بتاريخ 1955/8/3، العدد 1235، ص 726.

(3) انظر المادة 81 النظام المالي للبلديات رقم 4 لسنة 1955.

قبل الغالبية القصوى من الموظفين في الهيئات المحلية. وعليه لقد انعكس تدني الرواتب على أداء الموظفين، الأمر الذي انعكس بدوره سلباً على أداء تلك الهيئات المحلية بشكل عام. لذا نوصي المشرع الفلسطيني بالتناسب فيما بين الرواتب وما بين الوضع الاقتصادي والمعيشي لهم، وذلك بتعديل سلم الرواتب المتبع في الهيئات المحلية وخاصةً المتعلقة بالفئات الدنيا.

ب. ولم ينصف المشرع الفلسطيني الموظف بالمدة الطويلة للحد الأدنى بالبقاء على الدرجة وخاصة الفئات الدنيا من الموظفين. حيث إنه قد حدد سلم الرواتب والعلاوات بحد أدنى للسنوات الواجب على الموظف استيفائها للانتقال الى الدرجة المالية التي تلي درجته التي عين فيها، فجاءت كالاتي:

• موظفي الفئات (5، 4، 3، 2): الحد الأدنى للبقاء على الدرجة 5 سنوات.

• موظفي الفئة الأولى: الحد الأدنى للبقاء على الدرجة 6 سنوات.

• موظفي الفئة العليا: الحد الأدنى للبقاء على الدرجة سنتان.

فليس هنالك إنصاف لموظفي الفئات العادية، إذ إشتراط القانون لترقيتهم من درجتهم التي عينوا فيها للدرجة التي تعلوها استنفاد سنوات طويلة، فموظف الفئات 5، 4، 3، 2، يتطلب لاستيفاء الدرجة التي تلي درجته 5 سنوات. أما الانتقال في الدرجات العليا، يتطلب لاستيفاء الدرجة التي تلي درجته سنتان فقط !!!

وبالتالي ليس عدلاً أن يقضي موظفو الدرجات العادية فترة زمنية طويلة للانتقال بين الدرجات، مما يؤثر بطريقة سلبية على وضع الموظف المادي وعلى راتبه الشهري، بينما موظفو الفئة العليا يتحسن وضعهم المالي بفترات وجيزة!!! وهذا فيه ظلم لفئة كبيرة من موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.

ت. ويقع على الموظف ظلم آخر بالتنقل بين الدرجات، فإذا تبين أن الراتب الذي يتقاضاه الموظف عند نقله يزيد عن الراتب المستحق له في الدرجة المنقول إليها، يحتفظ براتبه الأصلي على أن يتم احتساب أية علاوات أو زيادات تستحق له ضمن تسوية راتبه براتب الدرجة الجديدة لحين استنفاد الفرق!!!<sup>(1)</sup>

(1) انظر المادة 41 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ث. بنظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009 والتعليمات المتعلقة بتنفيذه، نصا على استحقاق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة !!!، وعليه نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وتعديل النص والغاء أدنى مربوط الدرجة، بحيث يتم نقل الأقدميات من الدرجة القديمة للدرجة الجديدة، وأن تبدأ الدرجة الجديدة من حيث ما انتهت عليه قبل الترقية، وذلك لما من شأنه فتح آفاق واسعة ستعكس بشكل إيجابي على وضع الموظف المالي.<sup>(1)</sup>

ولهذه الاعتبارات جميعاً، التي تفرض على المشرع في أيه دولة بأن يحيط المرتب؛ بجملة من الضمانات الأساسية لحماية المرتب لأنه أهم حق أساسي للموظف العام.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: حق الموظف بالعلوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي.

وهي عبارة عن مجموعة المبالغ المالية يتقاضاها الموظف شهرياً بشكل دوري، أو خلال مدة معينة يحددها القانون في الهيئة المحلية، وتمنح إما على شكل مبالغ شهرية مقطوعة أو على شكل نسبة محددة من الراتب الأساسي للموظف، وتمنح هذه العلاوات والحوافز والبدل لتمكين الموظف من مواجهة المتطلبات الاقتصادية للحياة بما يكفل عيشه بمستوى مقبول إجتماعياً؛ ولتمييز موظف ما عن غيره من الموظفين، لأن طبيعة عمله تحتاج إلى كفاءة علمية أو فنية غير مطلوبة في الوظائف الإدارية الأخرى.

وعليه سيتم البحث بهذه العلاوات والحوافز والبدل، على النحو الآتي:

### أولاً: حق الموظف بالعلوات الدورية.

يقصد بالعلوات مبلغ من المال يستحقه الموظف دورياً عن كل سنة، ويضاف إلى الراتب الأساسي لأسباب معينة فيزداد بها الراتب، وفقاً للشروط والضوابط النظامية.<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 18 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009. والمادة 80 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 465.

(3) المادة 19 بند 2 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009، يستحق موظفو الهيئات المحلية الفلسطينية العلاوات الآتية: علاوة اختصاص، علاوة إدارية، علاوة طبيعة العمل، علاوة مؤهل علمي لمن يحصل على ماجستير فأعلى، علاوة اجتماعية للزوج والأولاد، علاوة غلاء معيشة، علاوة مخاطرة، علاوة الندرة، علاوة دورية، بدل تنقل ثابت (المواصلات).

ويتم تنظيم شروط وإجراءات منح العلاوات وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 ولوائحه السارية، على أن يقوم وزير الحكم المحلي بتحديد قيمة هذه العلاوات ونسبتها. وتحجب العلاوات إذا انتفت الأسباب الموجبة لها.<sup>(1)</sup>

وبتعليمات موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية 2009، تم التوضيح أكثر وبشكل موسع عن طبيعة هذه العلاوات، ولمن تمنح من الموظفين. ومن خلال البحث تبين بعض الاختلافات بالعلاوات فيما بين نظام موظفي الهيئات المحلية المذكور والتعليمات التابعة، حيث ذكر النظام علاوة الندرة والاختصاص ولم يذكر بدل التنقل الثابت، وبالتعليمات تم ذكر بدل التنقل الثابت (المواصلات) ولم يذكر علاوة الندرة وعلاوة الاختصاص من ضمن إستحقاقات الراتب الإجمالي!!

أما بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، فقد شمل الراتب الإجمالي كل ما تم ذكره من علاوات، ولكن الفرق اشتراطه عدم الجمع بين علاوة الاختصاص والعلاوة الإدارية للموظف.

وايضاً يتم منح موظفو الهيئات المحلية علاوات لم يتم ذكرها بالقوانين المتعلقة بالهيئات المحلية الفلسطينية وأنظمتها، مثل علاوة القدس وهي علاوة تمنح للموظفين من حملة هويات القدس العاملين في الوظائف العمومية الفلسطينية.

أما المشرع الأردني بنظام موظفي البلديات بالأردن، قد ذكر علاوات لم يتم إدراجها بنظام موظفي الهيئات المحلية في فلسطين كالعلاوة الفنية، وعلاوة الموقع، بالإضافة لعلاوات أخرى تم ترك المجال لمجلس الوزراء الأردني لتحديدها وإضافتها، وتصرف تلك العلاوات من تاريخ مباشرة الموظف عمله سواء عن طريق التعيين أو النقل أو الترفيع أو تعديل الوضع.<sup>(2)</sup>

وعليه سيتم البحث بكل علاوة من تلك العلاوات، على النحو الآتي:

أ. علاوة الاختصاص.

(1) انظر المادة 19 بند 3 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 12 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

تصرف هذه العلاوة لحاملي بعض التخصصات الذين يستطيعون تحصيل دخل أكبر في العمل الحر من العمل بالوظيفة في الهيئة المحلية الفلسطينية، كالأطباء والمهندسين والمحامين.<sup>(1)</sup>

ب. العلاوة الإدارية (الإشرافية).

وتمنح لمن يشغلون مواقع إشرافية قيادية وفقاً للهيكل التنظيمي المعتمد في الهيئة المحلية الفلسطينية . ولقد تم تحديدها بمبلغ معين لموظفي الدرجة A3-A4 650 شيكل، ولمدير الدائرة 400 شيكل، ولرئيس القسم أو الوحدة 300 شيكل، ولرئيس الشعبة 200 شيكل.<sup>(2)</sup>

ولا يجوز الجمع فيما بين علاوة المخاطرة والعلاوة الإدارية الإشرافية، كما جاء النص علياً بتعليمات موظفي الهيئات المحلية 2009.<sup>(3)</sup>

ويوقف صرف هذه العلاوة في حال زوال سبب منحها.

ت. علاوة طبيعة العمل.

تمنح هذه العلاوة بنسب مئوية محددة بنظام موظفي الهيئات المحلية تضاف على الراتب الأساسي، وتحدد هذه النسب وتتراوح ما بين 10% إلى 150% بناءً على المسمى الوظيفي للموظف بالهيئة المحلية، وعلى أساس تخصصه الأكاديمي، وعلى طبيعة ومهنة عمل الموظف، وفي بعض الأحيان تكون على أساس الدرجة في الفئة الوظيفية.<sup>(4)</sup>

أما لموظفي الخدمة المدنية الفلسطينيين، فتصرف هذه العلاوة كنسبة من الراتب الأساسي محددة لعدد من الوظائف أو الدرجات أو حسب الفئة الوظيفية، وحددت بالنسب الآتية: الفئة الخامسة 10% - الفئة الرابعة 15% - الفئة الثالثة 20% - الفئة الثانية 25% - الفئة الأولى 50%.<sup>(5)</sup>

ويوقف صرف هذه العلاوة في حال زوال السبب التي صرفت من أجله.

(1) عمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 220.

(2) انظر المادة 17 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 80 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(4) انظر المادة 16 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(5) قرار مجلس الوزراء رقم 13 لعام 2005، بتعديل قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية.

ث. علاوة المؤهل العلمي.

تصرف للموظف الحاصل على درجات علمية عليا، بحيث تصرف بقيمة ثابتة لحاملي درجة الدكتوراة 500 شيكل، وللموظف الحاصل على ماجستير هندسة 300 شيكل، ولباقي تخصصات الماجستير 200 شيكل.

وهذا من قبيل الدعم والتشجيع للموظف لتطوير أدائه وتحسين قدراته الوظيفية بالتحصيل العلمي والأكاديمي.

ج. العلاوة الاجتماعية.

وتدفع هذه العلاوة للموظف عن زوجته الأولى وغير الموظفة، أما الزوجة الثانية فيصرف لها ما يتم صرفه للأبناء بواقع 20 شيكل شهرياً، وللموظفة عن زوجها غير الموظف بواقع 60 شيكل، ويتوقف صرف هذه العلاوة عند إنتهاء العلاقة الزوجية إما بالطلاق أو بالوفاة.

وكذلك تصرف العلاوة الاجتماعية عن الأبناء والبنات بواقع 20 شيكل عن كل ابن، حتى بلوغهم سن 18، ويستمر صرف العلاوة إذا كان الابن يتابع دراسته في أية مؤسسة تعليمية معترف بها ولحين إتمامه دراسته أو إكماله 25 من العمر أيهما أسبق، أو إذا كان معاقاً أو أصبح معاقاً وبنسبة إعاقة تحددها اللجنة الطبية العليا، أو إذا كانت بنتاً غير متزوجة أو مطلقة أو أرملة غير موظفة.

ويصرف للموظفة عن أبنائها إذا كان الزوج معاقاً وغير قادر على العمل.

وإذا كان الزوجان موظفين بالهيئة المحلية الفلسطينية ذاتها فتدفع العلاوة الاجتماعية عن الأبناء لأحدهما وترك المجال للأزواج الموظفين بالإتفاق فيما بينهم لتحديد أي منهما تصرف له.

وعلى الموظف أن يبلغ وحدة شؤون الموظفين بالهيئة المحلية بموعد لا يزيد عن منتصف شهر يناير من كل عام بيانات حالته الإئتماعية، وعليه الإبلاغ عن أي تغيير يطرأ على حالته الاجتماعية خلال ثلاثين يوماً من حصول التغيير، مرفقاً به المستندات المؤيدة لذلك.<sup>(1)</sup>

(1) انظر المادة 11 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ح. علاوة غلاء معيشة.

تمنح هذه العلاوة بنسبة 2.75% من الراتب الأساسي، وتعادل هذه النسبة بقرار من وزير الحكم المحلي الفلسطيني، وفقاً للوضع الاقتصادي والمعيشي وبالرجوع للجهات المختصة بذلك، مثل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.<sup>(1)</sup>

خ. علاوة المخاطرة.

إن الكثير من الوظائف لها طابع الخطورة على الموظف، فكان لا بد من إعطاء الموظف نوعاً من الأمان المادي مقابل الخطر المعرض له؛ لتأدية مهام عمله على أكمل وجه.

إذاً هي العلاوة التي تمنح شهرياً للموظفين الذين يتعرضون بحكم عملهم بصورة مباشرة للمخاطرة أو العدوى، وتكون بنسبة مئوية معينة تضاف للراتب الأساسي، كل حسب طبيعة المهنة والمخاطرة، وتم تحديد هذه المهن بالتعليمات المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية 2009، كما يلي:

أ. عمال النظافة.

ب. عمال مجال الكهرباء.

ت. عمال أقسام لحام الكهرباء و لحام الأكسجين وتعبئة البطاريات.

ث. عمال البستنة والمواسرجي.

ج. جاب أو مفتش أو مراقب أو إطفائي.<sup>(2)</sup>

أما لدى موظفي الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، فقد تم التوسع بطبيعة المهن التي تمنح لهم علاوة المخاطرة، وكذلك كان الإختلاف بالنسب المئوية لصرف هذه العلاوة عما هم ممنوح لموظفي

(1) انظر المادة 14 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 15 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

الهيئات المحلية الفلسطينية، فقد منحت على سبيل المثال وليس الحصر للمهندسين، ولعمال الصيانة والميكانيكا وغيرها من المهن.<sup>(1)</sup>

ويتم وقف صرف هذه العلاوة عن الموظف عند زوال السبب التي صرفت من أجله.

ولا يجوز الجمع ما بين علاوة المخاطرة والعلاوة الإدارية الإشرافية.<sup>(2)</sup>

د. علاوة الندرة.

تدفع هذه العلاوة للموظفين الذين لا تتوافر بدولة فلسطين على العدد الكافي من مؤهلاتهم أو خبراتهم كحامل درجة الدكتوراة في بعض التخصصات.<sup>(3)</sup>

وإن المرجعية لمجلس الوزراء الفلسطيني، في تحديد علاوة الندرة ومستحقها، ووضع الضوابط والمعايير لصرفها، وبناءً على التوصيات من الجهات المختصة، إلا أنه إلى وقتنا الحالي لم يتم البت فيها.<sup>(4)</sup>

ذ. العلاوات الدورية.

وهي عبارة عن مبلغ مقطوع من المال يمنح للموظف على راتبه الأساسي، ينتقل بعدها إلى المرتبة التالية في داخل درجته الوظيفية. ولكل درجة وظيفية حدد القانون إزاءها مبلغاً مالياً كزيادة أو علاوة تمنح سنوياً للموظف.

وتصرف العلاوة الدورية سنوية، ما لم يصدر قرار بحجبها أو تأخيرها، في الأول من كانون الثاني من كل عام للموظفين الذين أمضوا سنة فأكثر في الخدمة، وبعدها أقصى لعدد العلاوات المقررة لدرجته، وتكون الزيادة الدورية السنوية بنسبة 1.25%.<sup>(5)</sup>

(1) قرار مجلس الوزراء 78 لعام 2005، بتعديل قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 بإصدار نظام منح علاوة المخاطرة.

(2) انظر المادة 80 البند 5 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) عمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 220.

(4) المادة 3 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(5) انظر المادة 6 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ويستحق الموظف الذي يؤدي خدمته بصورة مرضية للعلوة السنوية بصفة اعتيادية، حتى لو تمت ترقية الموظف إلى درجة أخرى.

ر. بدل تنقل ثابت (المواصلات).

للموظف في الهيئات المحلية الفلسطينية، بدل تنقل ذهاباً وإياباً من مكان سكنه إلى مكان مقر الهيئة المحلية، ويحدد هذا المبلغ وفقاً للإثباتات التي يقدمها الموظف عن بعد مقر سكنه عن العمل، ووفقاً للتسعيرة المتبعة لدى موظفي الخدمة المدنية الفلسطيني<sup>(1)</sup>.

وفي بعض الحالات يتم وقف منح هذه العلاوة، ومن هذه الحالات :

1. خلال إجازة الأمومة.
2. خلال الإجازة دون مرتب طالبت مدة الإجازة أم قصرت حتى لو كانت الإجازة ليوم واحد.
3. للموظف المحال للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق.
4. خلال فترة البعثات والدورات والسفر.
5. الإجازة المرضية.
6. للموظف الذي يصرف له سيارة من الهيئة المحلية.
7. في حال توفير وسيلة نقل للموظف من مكان إقامته لمقر عمله.
8. في حال إعطاء الموظف بدل وقود لمركبته الخاصة.

---

(1) انظر المادة 13 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. مدى قصور المشرع الفلسطيني بعدم التوسع بالعلوات، كعلاوة الموقع، وعلاوة بدل دراسة، وعلاوة فنية، وكأن يتقرر لشاغلي الوظائف العليا بدل تمثيل، وبدلات ظروف وبدل إقامة وبدل أثاث، وغيرها من العلاوات الأخرى.<sup>(1)</sup>

ب. مدى تدني مبالغ هذه العلاوات بالنسبة للظروف المعيشية والاقتصادية الصعبة في المجتمع الفلسطيني، والتي يعاني منها موظفو الهيئات المحلية الفلسطينية.

ت. عدم التوسع بطبيعة المهن التي تمنح لهم علاوة المخاطرة بتعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، كما هي بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، حيث تمنح للمهندسين، ولعمال الصيانة والميكانيك ومبرمجو فنيين مونتاج مدخل بيانات، فني الصيانة والميكانيكا، وغيرها من المهن.

ث. إن المشرع الأردني بنظام موظفي البلديات، كان أكثر إنصافاً للموظف المطلق أو الأرملة، أو للموظفة التي تعيل زوجها المقعد، فيما يتعلق بالعلوة الاجتماعية حيث نص على ما يلي: "يستحق الموظف المتزوج علاوة عائلية شهرية شملت الموظف الأرملة والمطلق إذا كان له أولاد لا تزيد أعمارهم على 18 سنة. وتدفع العلاوة العائلية للموظفة إذا كان زوجها متوفياً أو مقعداً أو كانت معيلة لأولادها، أو مطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد على 18 سنة".<sup>(2)</sup>

لذا نوصي المشرع الفلسطيني تعديل هذه العلاوات أسوةً بالمشرع الأردني وكذلك أسوةً بموظفي قانون الخدمة المدنية الفلسطينية 1998، بإضافة علاوات جديدة، وكذلك رفع نسبة هذه العلاوات من الراتب الأساسي، أو رفع المبلغ المعين المقطوع. من أجل تحقيق الهدف والغاية من هذه العلاوات، ومساعدة الموظف على تحسين راتبه، وتحسين وضعه ووضع أسرته المادي، لتتلائم وواقع الحال المعيشي وتتناسب مع متطلبات الحياة المعيشية الصعبة!!!

<sup>(1)</sup> راجع الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة، القاهرة، 1973 ص 447-454. بسيوني، عيد

الغني: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 293 وما بعدها.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 11 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

## ثانياً: حق الموظف بالحوافز التشجيعية.

العلاوة التشجيعية هي عبارة عن مبلغ مالي يمنح للموظف بقرار من إدارة الهيئة المحلية تشجيعاً ومكافأة له، وذلك وفقاً لتوافر شروط معينة يحددها القانون الفلسطيني والأنظمة والتعليمات التابعة له، ولا يؤثر منح هذه العلاوة على منح العلاوة الدورية في موعدها السنوي.<sup>(1)</sup>

وعلى الهيئة المحلية أن تدرج في مشروع موازنتها الاعتمادات اللازمة لمنح العلاوات التشجيعية والبدلات والمزايا والتعويضات، مقابل الجهود غير العادية للموظف، والمكافآت بأنواعها، ولا تصرف أية مكافآت أو علاوات لم ترصد لها مخصصات في الموازنة العامة مهما كانت الأسباب. وتضع الهيئة المحلية تعليماتها الداخلية لتكفل تحقيق الأهداف وتحسين الأداء وترشيد النفقات على أن تتضمن هذه التعليمات فئات الحوافز والعلاوات التشجيعية المادية وشروط منحها.

حيث أجاز المشرع الفلسطيني، منح الموظف مكافأة تشجيعية على بذل أقصى قدر ممكن من الجهد في العمل تعادل العلاوة الدورية المقررة له، إذا حصل على تقرير كفاية الأداء بمرتبة ممتاز عن العاملين الأخيرين، على ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة عن 20% من عدد الموظفين العاملين على هذه الدرجة، فإذا قل عددهم عن 5 تمنح لواحد منهم على ألا يتكرر منحها للموظف إلا بعد سنتين على الأقل من تاريخ منحها له.<sup>(2)</sup>

ويجوز أيضاً صرف مكافأة تشجيعية للموظف الذي يقدم أعمالاً أو بحوثاً لرفع كفاءة الأداء وترشيد النفقات.<sup>(3)</sup>

وقد تكون الحوافز ليست ذات أثر مادي وإنما لغاية الاستفادة من الدورات التدريبية أو تمثيل الموظفين للهيئة المحلية التي يعمل بها في الندوات والمؤتمرات، والتي كثيراً ما يكثر لها الموظفون.

(1) غنيم، عبد الرحمن علي ابراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، مرجع سابق، ص 54 .

(2) انظر المادة 56 بند 3 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(3) انظر المادة 56 بند 2 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

### ثالثاً: حق الموظف ببديل العمل الإضافي.

صحيح أن القانون قد حدد الدوام الرسمي بست ساعات ولمدة ست أيام في الأسبوع في الهيئات المحلية الفلسطينية، إلا أنه ويجوز تكليف الموظف بالعمل لساعات إضافية تزيد عن ساعات العمل الرسمي، إذا استدعت الحاجة لذلك، وتقوم الهيئة المحلية بإصدار التعليمات الداخلية اللازمة لتنظيمها.<sup>(1)</sup>

وفي أوقات الحاجة وبناءً على طلب الدوائر المختلفة، وتكليف من رئيس الهيئة المحلية، تقوم وحدة شؤون الموظفين، بتحديد الموظفين المكلفين للعمل في غير أوقات العمل الرسمي. ويجب أن يتضمن طلب التكليف الأسباب الداعية إليه، سواء كان العمل نتيجة لكثرة مفاجئة في العمل، أو لأسباب طارئة خارجة عن صميم العمل الرسمي، أو لأسباب موسمية ملحة ولفترة محددة، بحيث لا يمكن إنجاز هذه الأعمال في أوقات الدوام الرسمي. وويتضمن أيضاً كشفاً يوضح به عدد الموظفين المكلفين وأيام وساعات العمل، والمدة المنتظرة انتهاء العمل فيها، والمبلغ المتوقع صرفه نتيجة لذلك.

وعلى الموظف أن يسجل العمل الإضافي يومياً في سجل، ويوقع عليه الرئيس المباشر له على نماذج مخصصة لذلك.

ولا يصرف للموظف بدل العمل الإضافي إذا لم يتم بالعمل المطلوب:

أ. نتيجة الإهمال أو التقصير منه.

ب. عند تغييره عن العمل المحدد.

ت. أو لزوال أسباب هذا العمل.

ولا يشمل بدل العمل الإضافي موظفي الفئتين العليا والأولى مقابل لقاء العمل في غير أوقات الدوام الرسمي، فقط يشمل موظفي الفئة الثانية فما دون.

---

(1) المادة 26 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ويتقاضى الموظف بدل أجره الساعة العادية بأوقات الدوام الرسمي عنها ساعة ونصف بأوقات العمل الإضافي، ولا تصرف أية مبالغ عن العمل في غير أوقات الدوام الرسمي إلا إذا رصدت لها مخصصات في الموازنة العامة.

أما بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، يتقاضى مقابل ساعة العمل الإضافي نفس أجره الساعة بالعمل الرسمي.<sup>(1)</sup>

ومن حق الموظف استبدال بدل العمل الإضافي عن كل أربع ساعات عمل يوم إجازة بدل الزيادة على الراتب، وبعد أقصى فقط 10 أيام بالسنة، وذلك بعد موافقة رئيس الهيئة وبتنسيب من المدير المباشر.<sup>(2)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. لم يتطرق المشرع الفلسطيني بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009 بتحديد نسبة معينة لعدد الموظفين المكلفين بالعمل الإضافي، كما حددها المشرع الأردني بنظام موظفي البلديات، حيث حدد نسبة 25% من موظفي البلدية فقط.<sup>(3)</sup>

ب. كما أن المشرع الفلسطيني بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009، اشترط ألا تزيد المبالغ المدفوعة عن بدل العمل الإضافي عن 25% من راتب الموظف الشهري، ولم يحدد المشرع الراتب الأساسي أم الإجمالي، كما فعل المشرع الأردني حيث كان أكثر إنصافاً، وزاد نسبتها لـ 30% من الراتب الأساس للموظف.

وعليه، نوصي المشرع الفلسطيني بزيادة نسبة بدل العمل الإضافي أسوةً بالمشرع الأردني، وكذلك أن يتم تحديد مدة أقصى لصرف بدل العمل الإضافي، كي لا تمتد لأشهر وسنوات، كما هو الحال على أرض الواقع في الهيئات المحلية الفلسطينية. وذلك من أجل إنصاف الموظف وتشجيعه لتقديم المزيد من العطاء في العمل

(1) انظر المادة 55 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 9 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 14 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

## المطلب الثاني: الاستقطاعات من الراتب الإجمالي.

قد خص المشرع الفلسطيني المرتب بحماية خاصة، فلا يمكن للإدارة أن تجري أية إقتطاعات أو حجز على مرتب الموظف إلا في الأحوال التي ينص عليها القانون الفلسطيني، وذلك لما للمرتب من وظيفة اجتماعية تتمثل في كونه المورد الأساسي للموظف ولعائلته في معيشتهم، ووسيلته لمواجهة تكاليف الحياة وأعبائها.

ويتعرض مرتب الموظف إلى خصم كلي أو جزئي، إما نتيجة لأحكام القانون، وإما بمقتضى إرادة الموظف، أو نتيجة حكم قضائي.<sup>(1)</sup>

وعليه سيتم البحث البحث بهذه الاستقطاعات، فرعين:

الفرع الأول: استقطاعات دورية.

الفرع الثاني: استقطاعات متفرقة غير دورية.

الفرع الأول: استقطاعات دورية.

لقد حدد المشرع الفلسطيني الاستقطاعات الدورية من راتب الموظف بقسط التقاعد، وبقسط التأمين الصحي، وبقسط ضريبة الدخل، وعليه سنبحث تلك الاستقطاعات على النحو الآتي:<sup>(2)</sup>

أولاً: قسط التقاعد.

لقد اختلفت نسبة الاستقطاع من راتب الموظف الشهري أثناء الخدمة الوظيفية لاستحقاق الراتب التقاعدي بعد انقضاء الخدمة الوظيفية له. وتفاوتت نسبة الإقتطاعات بين موظف وآخر، إذ ليس من العدل والإنصاف أن يتساوى جميع الموظفين في نسبة الاستقطاع من رواتبهم الشهرية، وهذه

(1) غنيم، عبد الرحمن علي ابراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، مرجع سابق، ص 49.

(2) انظر المادة 9 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

النسبة يتم تحديدها بناءً على قوانين وأنظمة التقاعد الذي يتبع لها الموظف، فالهيئات المحلية ليست موحدة بتبعية قانون تقاعد واحد.<sup>(1)</sup>

وعليه ولكثرة تنوع قوانين التقاعد المطبقة على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، سيتم البحث بنسبة الاستقطاع بتلك القوانين:

• قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته:

يعتبر نظام التقاعد العام 2005 متعدد الأنظمة، حيث يشمل نظام المنافع المحددة، كما يشمل نظام المساهمات المحددة، وهو نظام شبيه بالادخار حيث يتم استثمار ما يتم استقطاعه شهرياً في حساب خاص للموظف المشترك، وفي نهاية الخدمة يتم صرف المبلغ وفقاً لمحددات القانون إما أن يسحبها دفعة واحدة أو يحولها لراتب شهري. وهو نظام إختياري وليس بالإجباري لموظفي الهيئات المحلية كما هو لموظفي الخدمة المدنية الفلسطينية، حيث يتم الإتفاق عليه فيما بين الهيئة المحلية الفلسطينية وهيئة التقاعد العام الفلسطينية عند إبرام عقود الإنضمام فيما بينهم.<sup>(2)</sup>

وقد تم توضيح الية انضمام الهيئات المحلية لصندوق التقاعد العام الفلسطيني، بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010، ولكن المشرع الفلسطيني لم يجبر الهيئة المحلية الاشتراك بنظام المساهمات المحددة، حيث تكون مساهمة الهيئة المحلية والمشارك في نظام المساهمات المحددة اختيارية.<sup>(3)</sup>

ونسب الإشتراك الشهري المستقطعة من الراتب بنظام المنافع المحددة يتم إستقطاع مساهمة شهرية بنسبة 7% إجبارية من المشتركين (الموظفين) و9% من الهيئة المحلية الفلسطينية.<sup>(4)</sup>

ونسب الإشتراك الشهري المستقطعة من الراتب بنظام المساهمات المحددة يتم استقطاع مساهمة بنسبة 3% من المشتركين (الموظفين) و3% من الهيئة المحلية الفلسطينية.<sup>(1)</sup>

(1) كما تم شرحه سابقاً فيما يتعلق بالقوانين المطبقة على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بمقدمة الدراسة ص 3-4.

(2) [http://www.ppag.ps/site/?page\\_id=4734](http://www.ppag.ps/site/?page_id=4734) هيئة التقاعد الفلسطينية، التاريخ 2018/4/6، الساعة الواحدة صباحاً.

(3) قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010: بشأن تنظيم إنتفاع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته. بنص المادة 4 المساهمة الإختيارية، حيث نصت بما يلي " تكون مساهمة المشغل والمشارك في نظام المساهمات المحددة إختيارية".

(4) انظر المادة 17 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

وإذا تم اشتراك موظف الهيئة المحلية بنظام المساهمات المحددة، تقوم هيئة التقاعد الفلسطينية بتزويده كل 3 أشهر بتقرير حول حساب المساهمات المحددة الخاصة به.<sup>(2)</sup>

أما لموظفي الخدمة المدنية في فلسطين، فنظام المساهمات المحددة اجبارية وليست اختيارية، وكما يستطيع زيادة نسب إضافية أخرى لنسبته فوق 3%، دون أن يرتب ذلك أية التزامات إضافية بالمقابل على الطرف الموظف.<sup>(3)</sup>

وإذا كان الموظف بإجازة دون مرتب وليس على رأس عمله، فيتم تخيير الموظف للاشتراك عن مدة إجازته من عدمه حال عودته لوظيفته، وفي حال موافقته، يتم التقدم بطلب للاشتراك عنها، ويتم إبلاغه بقيمة الاشتراكات لدفعها في حساب هيئة التقاعد الفلسطينية (المتضمنة حصته وحصّة الهيئة المحلية من حسابه الخاص) وفقاً لنصوص قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، ويسقط حق الموظف المجاز بدون مرتب في المطالبة بالاشتراك عنها بعد مضي سنة من تاريخ عودته للعمل.<sup>(4)</sup>

وعلى الهيئة المحلية إعلام المشتركين شهرياً وعن طريق قسائم الرواتب بحجم المبالغ التي إقتطعت منهم لصالح أنظمة التقاعد سواء المنافع المحددة أو المساهمات المحددة.

• أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته ( قانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959):

بنص المادة 4 من نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته، حددت نسب الاقتطاع، بما يلي: " يتم استقطاع نسبة عائدات للتقاعد من رواتب الموظفين 7%".<sup>(5)</sup>

(1) انظر المادة 18 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

(2) انظر المادة 3 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005. تم إنشاء هيئة التقاعد الفلسطينية بموجب قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005. وهي مؤسسة تتولى إدارة وتنظيم والإشراف على أنظمة التقاعد في فلسطين، وتتمتع هيئة التقاعد الفلسطينية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل لها تحقيق أغراضها بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لسير أعمالها وممارسة نشاطها .

(3) انظر المادة 18 المعدلة قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(4) <https://www.gpc.pna.ps/diwan/arabic/userGiude/d2Part6Chapter2.jsp> ديوان الموظفين العام الفلسطيني، التاريخ

2018/2/15، الساعة الحادية عشر ليلاً.

(5) انظر المادة 4 نظام تقاعد موظفي البلديات 1955.

وينص المادة 8 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959 نصت على ما يلي: "تقتنع عائدات التقاعد من راتب الموظف التابع للتقاعد بنسبة 7%".

وعلى حسب الأمر العسكري الإسرائيلي رقم 785 لعام 1979 المعدل لقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959، تم تعديل نسبة 7% وخفضها إلى 2%.(1)

هذه التعديلات وفق الأمر العسكري لا تنطبق إلا على موظفي الدولة الحكوميين وليس على موظفي البلديات الفلسطينية آنذاك، وفقاً لما جاء بقرار محكمة النقض الفلسطينية.(2)

وحتى لو سلمنا جديلاً بتطبيق تلك التعديلات على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية حالياً، فهذا القانون لا تنطبق نصوصه على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.(3)

إلا فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم، وذلك وفقاً لنص المادة 10 من نظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955، نصت بما يلي "تسرى على موظفي البلديات، الأحكام المنصوص عليها في المواد 12-44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم.

إذا بما يخص نسبة الاقتطاعات لاشتراكات التقاعد هي ما نصت عليه المادة 4 من نظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955، وهي الواجبة التطبيق والسارية على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية حالياً، من تطبيق قانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959 عليهم. لأن نصوص قانون التقاعد

(1) أمر بشأن تعديل قانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959 تعديل رقم 2، الضفة الغربية، رقم 785، لعام 1979 المنشور في العدد 45 من المناشير والأوامر والتعيينات (الإحتلال الإسرائيلي - الضفة الغربية) بتاريخ 24/09/1980 ص 79.

(2) حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم 107 لعام 2005 الصادر بتاريخ 29/6/2005 للاطلاع عليه مذكور لاحقاً ص 105 من الدراسة. المرسوم رقم 1 لعام 1994 الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يقضي بأن يستمر العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5، مما يعني أن أحكام المواد 12-44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 تطبق على موظفي البلديات بغض النظر عن أية أوامر عسكرية يدعى بأنها عدلت هذه الأحكام. وتطبق أحكام المواد 12-44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 على موظفي البلديات بقدر ما ينطبق عليهم من هذه الأحكام كما تنص على ذلك المادة 10/1 من نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لسنة 1955.

(3) وفقاً لنظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم المعدل رقم 3 لسنة 1960 المنشور في العدد 1476 من الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) بتاريخ 16/02/1960 ص 174 المعدل لنظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955. حيث عدل نص المادة 10 من نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1952 بحذف عبارة: تسرى على موظفي البلديات وعلى عائلاتهم نفس الأحكام المنصوص عليها في المواد 9 و 32 من قانون التقاعد رقم 3 لسنة 1941 فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم وذلك بقدر ما ينطبق عليهم من هذه الأحكام، والاستعاضة عنها بعبارة نصوص المواد من 12 إلى 44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959.

المدني رقم 34 لعام 1959 تطبق عليهم فقط فيما يتعلق بإحالة الموظفين على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم من نص المادة 12 لنص المادة 44.

• قانون التأمينات والمعاشات رقم 8 لعام 1964 وتعديلاته:

يتم استقطاع مساهمة شهرية من الراتب بنسبة 10% من المشتركين ونسبة 12.5% من المشغل (الهيئة المحلية).

أما المشرع الأردني بنظام تقاعد موظفي البلديات في الأردن، فكانت نسبة الاقتطاع لعائدات التقاعد محددة بنسبة 8.75 % من راتب الموظف.<sup>(1)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010 بشأن تنظيم انتفاع موظفي الهيئات المحلية. بنص المادة 4 المساهمة الاختيارية، حيث نصت بما يلي: "تكون مساهمة المشغل (الهيئات المحلية الفلسطينية) والمشارك في نظام المساهمات المحددة اختيارية".

وبقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، بنص المادة 8 منه المنظمة للفئات المنتفعة بالقانون، لم تحدد أن بعض الفئات غير مشمولة بأحكام نصوص القانون، بل أن أحكام القانون تطبق على جميع الفئات ممن يشملهم القانون، حيث نصت بما يلي: "ينتفع بأحكام هذا القانون الفئات الآتية: .....ومن ضمن تلك الفئات موظفو الهيئات المحلية".

وبنص المادة 18 من ذات القانون، حددت نسبة مساهمة المشغل الإلزامية، والتي نصت على ما يلي: "تكون نسبة مساهمة المشغل الإلزامية في المساهمات المحددة 3% وللشارك 3% من الراتب وله حق المساهمة بأية نسب إضافية أخرى دون أن يترتب ذلك أية التزامات إضافية على المشغل".

إذاً ما جاء بالنظام الصادر من مجلس الوزراء الفلسطيني فيما يتعلق بمساهمة المشغل (الهيئات المحلية الفلسطينية) المشارك في نظام المساهمات المحددة اختيارياً وجعل الالتزام وفقاً للاتفاق بين

(1) انظر الماد 4 نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم الاردني رقم 141 لعام 2016 وتعديلاته. وحدد الراتب: بالراتب الأساسي الشهري مضافاً إليه ربع هذا الراتب ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت.

الهيئة المحلية الفلسطينية(المشغل) وهيئة التقاعد العام الفلسطينية غير متوافق لما جاء بنصوص قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 . حيث حرم الموظف في الهيئة المحلية حق من حقوقه وفرق بين فئات الموظفين المنتسبين لهيئة التقاعد العام، وترك مصير نظام المساهمات المحددة بيد إدارة الهيئة المحلية!!!

ب. التأكيد على نسبة الاقتطاع من راتب الموظف الشهري لعوائد التقاعد، بنظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 ب 7%.

### ثانياً: قسط التأمين الصحي.

من الاستقاعات الدورية لراتب موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية قسط التأمين الصحي، وسنبحث فيه على النحو الآتي:

#### أ. الهدف من التأمين الصحي:

يهدف التأمين الصحي الحكومي إلى إيصال خدمة الرعاية الصحية إلى موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية على قدم المساواة، مقابل أداء مالي من المشترك لا يتناسب مع القيمة المالية للخدمة الصحية المقدمة من قبل الحكومة. والتي أولت اهتماماً كبيراً لبناء نظام التأمين الصحي الحكومي الفلسطيني، وذلك بتوفير الرعاية الصحية في مؤسسات وزارة الصحة أو خارجها.

يعتبر موظفي الهيئات المحلية مؤمنين تلقائياً بالتأمين الصحي الحكومي مقابل قسط التأمين الشهري، وهو المبلغ الذي تقرره وزارة الصحة الفلسطينية مقابل الاستفادة من سلة الخدمات الصحية. وتبدأ السنة المالية للتأمين في الأول من كانون الثاني وتنتهي في الحادي والثلاثين من كانون الأول من كل عام.

## ب. نسبة قسط التأمين الصحي:

يحسم قسط التأمين الصحي من راتب الموظف الشهري إجبارياً ويتم إستقطاع نسبة 5% من الراتب الأساسي للموظف بحد أدنى لا يقل عن 40 شيكل وحد أعلى لا يزيد عن 75 شيكل بالشهر، واستثنى المشرع الفلسطيني المتقاعدين من الحد الأدنى.<sup>(1)</sup>

وفي حالة كانت زوجة الموظف موظفة عمومية هي أيضاً، فإنه يدفع رسوم واحدة فقط عنهم.

ولا يغطي التأمين الموظف دون راتب إلا إذا دفع الأقساط الشهرية، فيتمتع بالخدمات الصحية المقدمة من الحكومة. وتعلق الاستفادة من الخدمات الصحية في حالة التخلف عن الدفع حتى مطلع الشهر الذي يلي شهر الاستحقاق، ويعتبر التأمين الصحي معلقاً جزئياً إذا تخلف الموظف عن دفع الأقساط المستحقة لمدة 3 أشهر، أو معلقاً كلياً إذا تخلف الموظف عن دفع الأقساط المستحقة لمدة 6 أشهر.

## ت. المؤمنون المشمولون بالتأمين الصحي.

1. أسرة الموظف المشمولين مع الموظف المؤمن بشكل تلقائي، وهم:

- الزوج والزوجة أو الزوجات.
  - الأولاد دون سن 18 سنة.
  - البنات حتى الزواج ما لم تكن تعمل.
  - الابن حتى نهاية الثانوية العامة حتى 21 سنة أو الابن حتى نهاية الجامعة حتى 26 سنة.<sup>(2)</sup>
2. المرافقون للموظف المؤمن من عائلته، والذين يتم دفع رسوم بمبلغ بسيط شهري زيادة على المبلغ الأساس المقتطع وفقاً لنظام التأمين الصحي الفلسطيني:

- الأب فوق الستين وليس له دخل.
- الأم إذا الأب فوق الستين.

<sup>(1)</sup> انظر المادة 8 نظام التأمين الصحي رقم 113 لعام 2004.

<sup>(2)</sup> <http://www.moh.gov.ps/portal> /وحدة التأمين الصحي بوزارة الصحة الفلسطينية، التاريخ 2018/3/18، الساعة التاسعة صباحاً.

- الأب دون الستين بتقرير عجز طبي.
- الأم إذا ضم الأب دون الستين.
- الأم الأرملة.
- الأخوة والأخوات دون سن 18 سنة (الأيتام وبأمر وصاية).
- البنت المطلقة وأولادها إذا كانت تحت رعاية المؤمن.
- البنت الأرملة وأولادها إذا كانت تحت رعاية المؤمن.
- أبناء الأخوة أو الأخوات حتى سن 18 سنة (الأيتام وبأمر وصاية).
- زوجة الأب بمتابفة أم ثانية.
- الأخت العزباء فوق 18 على أن تكون معالة من صاحب التأمين بموجب حجة شرعية ولا تعمل.<sup>(1)</sup>

### ث. الخدمات التي يقدمها التأمين الصحي لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية:

من المهم الوقوف والبحث في طبيعة هذه الخدمات المقدمة لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، وذلك لما لها من أثر على وضع الموظف المالي، فالكثير من هذه الخدمات مجانية، والبعض الآخر منها يتم دفع جزء بسيط بمتابفة مبلغ رمزي من التكلفة الحقيقية، وهناك بعض الخدمات الصحية التي لا يشملها التأمين الصحي للمؤمنين، وعليه سنبحث تقديم هذه الخدمات على النحو الآتي:

توفر وزارة الصحة الفلسطينية لموظفي الهيئات المحلية المؤمن عليهم مجموعة من سلة الخدمات الصحية من العلاج والأدوية والأشعة والمختبرات، التي تقدمها وزارة الصحة مباشرة بالمراكز الصحية التابعة للوزارة كالمستشفيات، والمراكز الطبية، والعيادات الطبية الخارجية، والمختبرات والأشعة والصيدليات، والتي تقدم للمؤمنين مقابل مبالغ زهيدة كمبلغ رمزي من التكلفة الحقيقية، أو من خلال

(1) <http://www.moh.gov.ps/portal> / وحدة التأمين الصحي بوزارة الصحة الفلسطينية، التاريخ 2018/3/18، الساعة العاشرة صباحاً.

عقود مبرمة مع المراكز الصحية غير التابعة للوزارة سواء في داخل أو خارج فلسطين. بالإضافة لخدمة العلاج التخصصي بالخارج، حيث يستفيد المؤمن عليه من سلة الخدمات الصحية غير الحكومية بتحويل من الجهة المخولة بذلك، وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات الفلسطينية ذات العلاقة.

وإذا استدعى علاج الموظف خارج دولة فلسطين فإن الموظف المؤمن يساهم بتغطية جزء من تكاليف العلاج في الخارج وتقوم الوزارة بتغطية الجزء المتبقي من التكاليف وفقاً للأنظمة المعمول بها في الوزارة. وعلى الموظف إنتظار فترة مدتها 60 يوماً من تاريخ الدفع؛ ليصبح التأمين ساري المفعول، ولا يغطي التأمين الفترة ما قبل تاريخ الدفع.

وهناك خدمات صحية حكومية تقدم لجميع فئات المجتمع سواء كانوا مؤمنين أم غير مؤمنين صحياً ومن بين تلك الخدمات التطعيمات المشمولة ببرنامج التطعيم الموحد، ومعالجة الأمراض المعدية بما فيها السل الرئوي والأوبئة وخدمات الرعاية الصحية الأولية في مراكز الأمومة والطفولة، وخدمات الصحة المدرسية وخدمات الكوارث الطبيعية ومعالجة الأطفال حتى عمر 3 سنوات ومعالجة المصابين بالأمراض العقلية المزمنة.

وهناك بعض الخدمات الصحية التي لا يشملها التأمين الصحي للمؤمنين، كالأجهزة واللوازم الطبية المساعدة، والأطراف الصناعية، والكراسي المتحركة، والنظارات، والعدسات اللاصقة، وأجهزة السمع، والقوقعة، وتركيب وتقويم الأسنان، والجراحة البلاستيكية لأغراض تجميلية، ومعالجة العقم وزراعة الأعضاء، باستثناء الكلية والقرنية في حال توفر متبرع، كذلك الأدوية من خارج قائمة الأدوية الأساسية المعتمدة، وعدم تغطية نفقات الإقامة لمرافق المريض ما لم تقرر لجنة التحويل لأسباب طبية خلاف ذلك.

ويعفى مرضى السرطان المشخص وليس المشتبه به، وحالات الفشل الكلوي، من نسبة التكاليف ويعتبر تأمينهم ساري المفعول من تاريخ إصداره شريطة دفع أقساط سنة مقدماً بدون خصم.<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> <https://www.gpc.pna.ps/diwan/arabic/userGuide/d2Part4Chapter5.jsp> ديوان الموظفين العام الفلسطيني، التاريخ

2018/3/18، الساعة الخامسة صباحاً.

وهناك حالات يعامل فيها المؤمنون معاملة غير المؤمنين، ومنها: حوادث الطرق، وحوادث العمل، والحوادث القضائية، والحالات غير الطارئة في مراكز الطوارئ، وإستخدام سيارة الإسعاف بطلب ذاتي، والطعم لأغراض السفر للخارج، وتصديق الوثائق، والفحص الطبي لطلب رخصة سيطرة، والتقارير الطبية بطلب شخصي وتصوير الملفات وفقاً للأنظمة.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: قسط ضريبة الدخل.

من الاستقطاعات الدورية لراتب موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، قسط ضريبة الدخل، وسنبحث فيه على النحو الآتي:

#### أ. ماهية ضريبة الدخل:

ضريبة الدخل هي الضريبة التي تفرضها دولة فلسطين على مواطنيها والقائمين فيها على أرباحهم المتحققه داخل الدولة، وتفرض على أرباح الجميع أفراداً وشركات، ويسمى من تقع عليه الضريبة لغايات ضريبة الدخل "المكلف"، وهي تفرض على الأرباح المتحققه من الدخل السنوي للموظف.

ويلتزم موظفو الهيئة المحلية المكلفون بتقديم إقرار خطي إلى الهيئة المحلية لتزويدها لدائرة ضريبة الدخل بما لديهم من أموال منقولة وغير منقولة أو أي تغييرات طرأت على ذمتهم المالية، وذمة أزواجهم وأولادهم الذين هم تحت ولايتهم، وذلك عند تعيينهم وبصفة دورية في بداية كل سنة.<sup>(2)</sup>

#### ب. إحتساب الدخل الخاضع والضريبة المستحقة:

تستوفى ضريبة الدخل من رواتب موظفي الهيئات المحلية بما فيها مساهماتهم وإشتراكاتهم التقاعدية.<sup>(3)</sup>

وذلك على حسب الدخل السنوي لهم وفقاً للنسب والشرائح الآتية:

(1) [http://www.alhaya.ps/arch\\_page.php?nid=134341](http://www.alhaya.ps/arch_page.php?nid=134341) مقالة موقع الحياة الجديدة، التاريخ 2018/3/20، الساعة الثانية ظهراً.

(2) انظر المادة 43 قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم 8 لعام 2011، وتعديلاته، المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز، بتاريخ 2011/10/24، العدد 5.

(3) انظر المادة 13 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

1. الراتب السنوي من 1 إلى 75000 شيكل بنسبة 5%.

2. الراتب السنوي من 75001 إلى 150000 شيكل بنسبة 10%.

3. ما زاد عن 150000 بنسبة 15%.

### ت. الإعفاءات من ضريبة الدخل:

إن الراتب المتبقي من الدخل الإجمالي للموظف بعد خصم كل من تنزيل النفقات ومصاريف العمل المنصوص عليها بقانون ضريبة الدخل الفلسطيني والمسموح بتنزيلها. ويتم إعفاء أي تخفيض من ضريبة الدخل عن موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، وللتوصل لمقدار الدخل الخاضع للضريبة، يمنح موظف الهيئة المحلية المقيم في فلسطين الإعفاءات الآتية:

1. إعفاءً سنوياً مقداره 36000 شيكل.

2. المبلغ الفعلي المدفوع كبديل مواصلات ثابتة لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.

3. مساهمة الموظف في صناديق التقاعد أو الإيداع أو التأمين الصحي أو الضمان الإجتماعي وأية صناديق أخرى محددة من قبل الحكومة الفلسطينية.

4. إعفاء شراء أو بناء بيت سكن بقيمة 30000 شيكل لمرة واحدة فقط، أو إعفاء من مبلغ الفوائد الفعلية المدفوعة على قرض بنكي أو مؤسسة إقراض أو إسكان أنفق على شراء أو بناء مسكن ويحد أقصى 4000 شيكل سنوياً، على أن لا تزيد عن 10 سنوات كحد أعلى، وشريطة تقديم المستندات المعززة لذلك.

5. إعفاء جامعي بمبلغ 6000 شيكل سنوياً لقاء الإنفاق على دراسته أو دراسة زوجته أو أي من أولاده في جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى الثانوية العامة، باستثناء من حصل على منحة أو بعثة، ويحد أقصى طالبين في كل سنة.<sup>(1)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

(1) انظر المادة 12 قانون ضريبة الدخل 2011.

1. إن رواتب الموظفين الشهرية أثناء الخدمة الوظيفية يتم دفع ضريبة الدخل عنها وفقاً للشروط المذكورة أعلاه، أما مساهمة الموظف في صناديق التقاعد أو الإيداع كنظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة فهي معفية من ضريبة الدخل.

2. إذا كان الدخل السنوي لموظفي الهيئة المحلية الفلسطينية أقل من 36000 شيكل يعفى من دفع ضريبة الدخل.

### الفرع الثاني: استقطاعات متفرقة غير دورية.

إن المشرع كفل حماية الراتب للموظف العام في كل القوانين، ولا شك بأن أغلب القوانين حرصت على حماية المرتب الذي يتقاضاه الموظف، وذلك لما له من أهمية بالغة لدى الموظف في حياته المعيشية. فقد كفلت جميع النصوص التشريعية والتنظيمية حماية الراتب ولم تسمح بالإقتطاع والخصم الكلي أو الجزئي منه إلا بمقتضى أحكام القانون، وفي الظروف الاستثنائية كالنفقة مثلاً، ويكون بمقدار لا يتجاوز ربع الراتب الإجمالي فقط.

وعليه، سيتم البحث بالاستقطاعات المتفرقة غير الدورية لراتب الموظف الشهري، على النحو الآتي:

### أولاً: العقوبة التأديبية.

إن العقوبة التأديبية، لها أثر كبير جداً على الحقوق المالية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، وخاصةً فيما يتعلق بالراتب الشهري: من خصميات لمدد معينة، وتنزيل الدرجة، ووقف العلاوة الدورية، وغيرها من العقوبات التأديبية ذات الأثر المباشر على الراتب، لذا سنبحث فيها بشكل من التفصيل نوعاً ما، وعلى النحو التالي:

### أ. مفهوم العقوبة التأديبية:

على كل موظف في الهيئات المحلية واجب معرفة الواجبات والمحظورات المفروضة عليه، بحيث يلتزم بهذه الواجبات ويمتنع عن كل ما يخل بها.

وقد عرف العميد الطماوى الجريمة التأديبية: " أنها كل فعل أو إمتناع يرتكبه العامل ويجافى واجبات منصبه".(1)

إذاً هي كل فعل أو إمتناع عن فعل يصدر عن الموظف مخالف للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات الإدارية المعمول في الهيئات المحلية الفلسطينية أثناء أداء وظيفته أو خارجها بغير عذر مقبول، أو أقدم الموظف على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتعتبر جريمة تأديبية.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرارها الصادر والذي جاء فيه "...المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا".(2)

#### ب. أنواع العقوبة التأديبية:

توقع على الموظف المخطئ إحدى العقوبات التأديبية التالية:(3)

1. لفت نظر أو التوبيه.
2. الإنذار.
3. إيقاف الزيادة السنوية.
4. حسم مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة.

(1) الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص49 .

(2) راجع بسيوني، عبد الغني: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 333-334. عمر، عدنان: شرح قانون الخدمة، مرجع سابق، ص 60. أحكام الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 1908 لعام 38 ق جلسة 1997/4/15.

(3) انظر المادة 11 فقرة 32 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

5. حرمان الموظف من الترفيع لمدة سنة (حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة).

6. تنزيل الموظف درجة واحدة أو تنزيل مرتبه إلى أول مربوط الدرجة التي هو فيها.

7. فصل الموظف.

أما المشرع الأردني بنظام موظفي البلديات بالأردن اختلفت العقوبة التأديبية فيه عن نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009، فمن حيث عقوبة حجب الزيادة السنوية أي ترفيع الموظف قد تكون لمدة سنة أو 3 سنوات أو 5 سنوات. وعقوبة الحسم من الراتب الشهري الأساسي حددت بما لا تزيد على 7 أيام في الشهر، ولم يحدد مدتها بحد أقصى وأعلى من الأشهر. ولم يتطرق لعقوبة تنزيل درجة الموظف لما لها من أثر سلبي على راتب الموظف الشهري. وبدل الفصل الوظيفي تم عقوبة الموظف بالعزل أو بالاستغناء عن الخدمة.<sup>(1)</sup>

أما نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009، فاختلقت الإجراءات حيث إشتراط بإستثناء الإنذار وإيقاف الزيادة السنوية، أن يقترن قرار المجلس بمصادقة وزير الحكم المحلي الفلسطيني، وهذا فيه عدل أكثر للموظف وعدم المساس بسهولة بحقوق الموظف المالية.

وبقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 اختلفت قليلاً عن نظام موظفي الهيئات المحلية 2009، حيث يتم الحسم من الراتب لمدة لا تزيد عن 15 يوماً من الراتب الشهري، والحسم من الراتب لا يتجاوز 10% من راتب الموظف الشهري غير الصافي، والمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة. وعقوبة حجب العلاوة الدورية لمدة 6 أشهر وليس لمدة سنة كاملة، وهذا بالطبع أفضل لحق الموظف المالي. وكذلك نص على عقوبة الحرمان من الترقية والإحالة إلى المعاش والإنذار بالفصل والوقف عن العمل مدة لا تتجاوز 6 أشهر مع صرف نصف الراتب. وكذلك نص على عدم فرض عقوبة تأديبية على موظفي الفئة الثانية إلا فقط اللوم، أو الإحالة إلى المعاش، أو الفصل من الخدمة. وهذا

(1) انظر المادة 43 نظام موظفي البلديات الأردني 2007. وسنرى الفرق بين العقوبات من حيث الآثار المترتبة على الحقوق المالية للموظف لاحقاً بالدراسة ص 94.

ما لم يرد عليه نص بنظام موظفي الهيئات المحلية بالتفريق فيما بين فئات الموظفين ودرجاتها من الناحية العقابية، فجميعهم سواسية بفرض العقوبة عليهم.<sup>(1)</sup>

### ت. الآثار المالية للعقوبة التأديبية:

إن تلك العقوبات التأديبية، منها ما يؤثر:

• بشكل مباشر على راتب الموظف المحكوم عليه، كعقوبة الحسم من الراتب، أو عقوبة الحرمان من الترفيع، أو عقوبة تنزيل الدرجة أو عقوبة تخفيض درجة الموظف إلى درجة أقل ضمن الفئة نفسها، فهذا التخفيض يؤدي إلى إنزال راتب الموظف بنفس عدد درجات أو علاوات الرتبة المخفضة، وهو بالتالي عقاب مادي ومعنوي معاً يؤدي إلى تخفيض مستوى الموظف، مع ما يتبع ذلك من حرمانه من حقوق تعود إلى درجته التي كان ينتمي إليها قبل توقيع هذه العقوبة.

ولقد حافظ المشرع على راتب الموظف واعتبره ليس ملكه وحده فقط، وإنما ملك عائلته كذلك. حيث أجاز حسم مبلغ لا يتجاوز 10% من راتب الموظف الشهري غير الصافي لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة فقط كحد أقصى من راتبه كعقوبة في حالة ارتكاب جريمة تأديبية. وينفذ جزاء الخصم من الراتب الأساسي المستحق للموظف اعتباراً من راتب الشهر التالي لاختطاره بالجزاء الموقع عليه وفي الحدود الجائزة قانوناً.<sup>(2)</sup>

• ومنها ما يؤثر بشكل غير مباشر وفوري على الراتب ولكنه يؤثر على تقييم الأداء السنوي، وبالتالي التأثير على الحقوق المالية للموظف التي كان سيكتسبها بالمستقبل خلال عمله بالهيئة المحلية الفلسطينية كالترقية مثلاً.

وبالرغم من أن المخالفات التي تستوجب العقوبة التأديبية كثيرة ولا يمكن حصرها، وهي على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر. وإدارة الهيئة المحلية سلطة تقديرية في هذا المجال، طبعاً تحت الرقابة القضائية عليها، إلا أن بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009 والتعليمات التابعة له، قد نص على بعض هذه المخالفات ونص على بعض العقوبات المفروضة عليها، وجاءت كالاتي:

<sup>(1)</sup> انظر المادة 68 قانون الخدمة المدنية الفلسطينية 1998.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 32 فقرة ج نظام موظفي الهيئات المحلية 2009

1. كل موظف يقدم بيانات تتعلق بالعلاوة الإجتماعية غير صحيحة أو يمتنع عن الإدلاء بالبيانات المطلوبة منه.<sup>(1)</sup>
2. في حالة إذا ما قررت اللجنة الطبية المختصة صراحةً تمارض الموظف، وثبت تمارضه.<sup>(2)</sup>
3. إذا تغيب الموظف جزءاً من اليوم عن فترة الدوام الرسمي دون إذن، أو انقطع عن عمله يعاقب تأييباً وكذلك يتم خصم أوقات التأخير أو الانقطاع من راتب الموظف الشهري، أو من إجازاته الاعتيادية إذا كان رصيده يسمح بذلك.<sup>(3)</sup>
4. لا يجوز للموظف مزاوله أي عمل خاص أثناء الإجازة بدون راتب لدى أي جهة مهما كانت من غير إذن الهيئة المحلية.<sup>(4)</sup>
5. التخلف عن التدريب بدون عذر مقبول.<sup>(5)</sup>
6. الموظف الحاصل على تقدير سنوي بدرجة متوسط، يعاقب بالنتيبه.<sup>(6)</sup>
7. الموظف الحاصل على تقدير سنوي بدرجة ضعيف، يعاقب بوقف العلاوة الدورية لحين تحسين أدائه.<sup>(7)</sup>
8. الموظف الحاصل على تقديرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف، يعاقب بوقف العلاوة الدورية السنوية، و/ أو تنزيل الدرجة، و/ أو تنزيل الوظيفة.<sup>(8)</sup>
9. الموظف الحاصل على تقدير سنوي ثالث بدرجة ضعيف، ينظر من قبل اللجنة المختصة بفصل الموظف من الخدمة.<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر المادة 11 فقرة 5 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 28 فقرة 9 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 42 فقرة 4 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(4) انظر المادة 35 فقرة 5 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(5) انظر المادة 53 المادة تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(6) انظر المادة 62 فقرة 1 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(7) انظر المادة 62 فقرة 3 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(8) انظر المادة 63 فقرة 3 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

10. يحرم الموظف من راتبه وعلاوته فترة تغيب الموظف عن عمله، إذا كان المرض أو الإصابة ناشئة بخطأ ارتكبه الموظف المصاب أو بسبب تقصير منه.(2)

### ث. تقادم العقوبة التأديبية:

لا يجوز إحالة الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشافها أكثر من 6 أشهر.(3) وتتقطع هذه المدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الإتهام أو المحاكمة، وتسري المدة من جديد ابتداءً من آخر إجراء. والسبب في فترة التقادم هذه لضمان استقرار الموظف بعمله.

### ج. ضوابط توقيع العقوبة وأحكامها:

يتم تشكيل لجنة للقيام بإجراءات التحقيق مع الموظف لسماع أقواله، وللموظف أن يحضر جميع جلسات التحقيق، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق إجراءه في غيابه، ومع ذلك يحق له الإطلاع على ما تم من تحقيقات، وعلى الأوراق المتعلقة بها كافة، وأن يستعين بمحام في تقديم دفاعه أو إنابته عنه في ذلك. ويجوز أن تجري اللجنة التحقيق بصورة علنية أو سرية وفقاً لتقدير اللجنة.

ويتم إثبات التحقيق بتسجيله في محضر خاص، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً، ولا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة، وعلى الجهة المختصة إطار الموظف كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه.

ويستثنى لفت النظر أو التنبيه من الإجراءات السابقة حيث يتم مباشرة إخطار الموظف بالعقوبة من مجلس الهيئة المحلية دون إجراء التحقيق معه.(4)

و يجوز تقديم طلب تظلم الى الوزير اذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم قد يسعفه بتخفيف أو إلغاء العقوبة التأديبية أو أنه غير مذنب، ولم يرتكب مخالفة ليعاقب عليها.(5)

(1) انظر المادة 63 فقرة 4 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 79 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 73 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(4) انظر المادة 32 بند 4 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(5) انظر المادة 39 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

وعلى الإدارة اتباع تلك الضوابط عند إجرائها التحقيق مع الموظف، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقراراتها".....ولقد إستقر الفقه والقضاء على أن تأمين مظاهر العدالة لا تقل أهمية عن تطبيق العدالة نفسها، وتجد محكمتنا بأن لجنة التحقيق وكذلك المجلس البلدي لم يؤمنا الحد الأدنى من مظهر العدالة في قضية المستدعي. كما استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن الاجراءات المنصوص عليها في المواد 17-19 من نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955 توجب على مجلس البلدية دعوة الموظف المتهم واستماع دفاعه حول ما نسب اليه قبل توقيع الجزاء الذي يفرضه المجلس، وتوقيع الجزاء دون إتاحة الفرصة للمتهم لمناقشة التهمة المنسوبة اليه باطلاً، ويبطل كل ما ترتب عليه من إجراءات، وتجد محكمتنا بأن المجلس البلدي لم يعمل على دعوة المستدعي، ولم يستمع إلى دفاعه حول ما نسب اليه قبل أن يقرر عزله، ولم يتح للمستدعي الفرصة لمناقشة التهمة المنسوبة اليه، مما يترتب عليه بطلان إجراءات المجلس البلدي بحق المستدعي. كما استقر الفقه والقضاء بأنه يجب أن يكون للتحقيق الإداري مقومات التحقيقات القانونية مراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته، من حيث وجوب استدعاء الموظف ومواجهته بحقيقة التهمة المنسوبة اليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه".<sup>(1)</sup>

#### ح. كف يد الموظف:

يتم كف يد الموظف عن العمل في حال أن رأى المجلس المحلي أن الأمور المنسوبة إلى الموظف تستوجب إحالته على القضاء، تتم إحالته مع بيان الجرم المسند إليه. وفي جميع الأحوال التي يتم فيها إحالة الموظف على القضاء، لا يجوز للمجلس النظر في قضيته وجميع ما يتفرع عنها قبل أن يصدر القضاء حكمه النهائي في الموضوع. ولا يمنع توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون الهيئات المحلية من مساءلة الموظف جزائياً أو العكس، ويجوز النظر في مجازاة الموظف تأديبياً على الرغم من براءته جزائياً، وبحق للمجلس المحلي الفلسطيني أن يكف يد الموظف عن وظيفته عندما تستدعي المصلحة العامة ذلك.<sup>(2)</sup>

(1) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 10 لعام 1998 الصادر بتاريخ 2003/12/16.

(2) انظر المواد 33-35 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ويعتبر مكفوف اليد حكماً، الموظف المحال على القضاء الصادر بحقه مذكرة توقيف اعتباراً من تاريخ المذكرة، يدفع للموظف الموقوف عن عمله راتبه كاملاً لفترة وقفه.<sup>(1)</sup>

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية على صرف نصف راتب الموظف فترة توقيفه عن العمل، وذلك بالرجوع لنظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955 السابق للنظام الحالي النافذ والساري في فلسطين، والذي أكد على نفس الحق، أن من حق الموظف صرف راتبه الشهري فترة التوقيف عن العمل، وكف يد الموظف عنه، بالرغم من الإختلاف بنسبة صرف الراتب الشهري، حيث كان بالنظام القديم آنذاك يصرف له نصف الراتب، أما حالياً فيصرف له راتب كامل. وجاء بالقرار الصادر، ما يلي: "....القرار محل الطعن مجاف للعدالة وهدفه التنصل من الالتزام القانوني بصرف نصف راتب للمستدعي اعتباراً من تاريخ توقيفه عن العمل والى أن تصدر المحكمة قراراً بشأنه..... صرف نصف راتبه أسوة بباقي الموظفين المتهمين معه".<sup>(2)</sup>

بينما في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 1998، غير كف يد الموظف عن العمل، يستطيع رئيس الدائرة الحكومية الفلسطينية نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في الدائرة الحكومية بصفة مؤقتة بعد صدور قرار بإحالة التحقيق إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ريثما ينتهي التحقيق، ويشترط ألا تقل درجة الوظيفة المنقول إليها عن درجته الأصلية، ويبلغ الديوان بذلك.<sup>(3)</sup>

وبنظام موظفي البلديات بالأردن يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته 50% من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته عن 6 أشهر الأولى من تاريخ إيقافه، وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته 25% من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته.

ويوقف الموظف عن العمل بقرار من المجلس، وإذا تم إيقافه على ذمة قضية غير متصلة بعمله، على أن يعاد إلى عمله إذا تم إخلاء سبيله، ولا يستحق هذا الموظف أياً من رواتبه وعلاواته عن مدة

(1) انظر المواد 36-37 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 61 لسنة 99 الصادر بتاريخ 21/10/2003.

(3) انظر المادة 146 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998.

توقيفه حتى وإن صدر القرار النهائي بتبرئته أو عدم مسؤوليته أو منعت محاكمته عما أسند إليه أو شملت القضية بالعفو العام.(1)

#### خ. محو العقوبة التأديبية:

تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف من قبل وحدة شؤون الموظفين بالهيئة المحلية المختصة، دون الحاجة إلى طلب من الموظف لإتخاذ إجراءات محو الجزاءات.

وتمحى العقوبة إذا ما توافرت شروط المحو بانقضاء المدد التالية:

1. 6 أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز 5 أيام.
2. سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على 5 أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.
3. سنتين بالنسبة إلى العقوبات الأخرى، فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.(2)

#### هـ. آثار محو العقوبة التأديبية:

يترتب على محو العقوبة التأديبية اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها، وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها، وما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف.(3)

❖ يتضح للباحثة مدى أهمية معرفة الموظف بالآثار المالية المترتبة على العقوبة التأديبية، وما هي العقوبات التي تؤثر بشكل مباشر على الراتب الشهري، وكم هي مدة الحسم من الراتب، وكم تبلغ نسبة الحسم من الراتب، وكم هي مدة تقادم العقوبة، ومتى تمحى من سجل الموظف. وما هو حق الموظف فترة التوقيف التأديبي أو التوقيف القضائي.

(1) انظر المادة 45 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

(2) انظر المادة 65 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المواد 66 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ولقد خضنا بشكل فيه بعض التفصيل في هذا الموضوع لكي يحاول الموظف تجنب هذه العقوبات، بعدم مخالفة الواجبات الملقاه على عاتقه أثناء قيامه بعمله، وبالتالي المحافظه على راتبه الشهري من أي حسميات نتيجة تنفيذ العقوبة التأديبية بحقه.

### ثانياً: التغيب والتأخير عن الدوام.

تقوم وحدة شؤون الموظفين في الهيئة المحلية، بمتابعة سجل حضور وانصراف الموظفين اليومي، وسجل تحركات الموظفين أثناء الدوام اليومي، وسجل حضور وغياب الموظفين الشهري، وإذا تبين تغيب الموظف جزءاً من اليوم، بما في ذلك التأخير، يجوز لرئيس الهيئة المحلية احتساب أوقات التأخير عن العمل من دون راتب، أو من رصيد إجازة الموظف الاعتيادية إذا كان له رصيد يسمح بذلك، مع عدم الإخلال بالمسؤولية التأديبية على أن تعتبر كل ست ساعات ونصف الساعة يوم إجازة.<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: تنفيذ حكم قضائي.

يحمي المشرع الفلسطيني راتب الموظف العام من الحجز، والحجز على رواتب الموظفين لا يكون إلا تنفيذاً لحكم قضائي وبموجب مذكرة حجز أصولية وفي حدود النسب المنصوص عليها في القانون الفلسطيني، وبالتالي فإنه لا يجوز حجز الرواتب احتياطياً بموجب قرار حجز احتياطي، والحكم يجب أن يكون صادراً من محكمة فلسطينية مختصة.

وإن الحجز على راتب الموظف جزءاً تنفيذياً إنما يشمل المبلغ الصافي المهيأ للدفع بعد إستبعاد الإقتطاعات القانونية، وتتجو من الحجز التعويضات التي تؤدي إلى الموظف من أجل مواجهته أعباء الوظيفة والأعباء الشخصية، أما تعويضات المزايا، وتعويضات الأعمال الإضافية، فإنها تحسب مع الراتب. وهذا ما أكدته التعليمات المتعلقة بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009، حيث نص بما يلي: "لا يجوز الحجز على التعويض المستحق عن الإصابة أو تحويله لأي شخص آخر غير المستحقين، إلا لسداد النفقة وبما لا يتجاوز ثلث قيمة التعويض".<sup>(2)</sup>

(1) انظر المادة 42 بند 3 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 75 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

وتكون الأولوية لدين النفقة، حيث أكد المشرع الفلسطيني بقانون التنفيذ على ذلك: "لا يجوز الحجز على الأجر والرواتب والمكافآت وملحقاتها عن علاوات وبدلات وما يستحق من معاشات ومكافآت أو ما يقوم مقامها وفقاً لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، إلا بمقدار الربح، وفي حالة تراحم الديون تكون لديون النفقة المقررة أولوية في الاستيفاء".<sup>(1)</sup>

وكذلك حظر المشرع الفلسطيني الحجز على حساب المساهمات التقاعدية للمشارك.

حيث لا يجوز تنفيذ أو حجز ولا البدء في أية إجراءات ضد وعلى حساب المساهمات التقاعدية للموظف المشترك بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، والحقوق المترتبة عنها أو رصيد الحسابات الخاصة به الموجودة أو المدارة من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية. باستثناء تلك المتعلقة بحقوق نفقة المطلقات ورعاية الأولاد.<sup>(2)</sup>

والحجز يكون تنفيذاً للأحكام الآتية ( وأغلبها تكون صادرة من دائرة تنفيذ القضاء الشرعي، حيث تتعلق بالنفقة):

أ. إما في قضايا النفقة وفاء لنفقة لمن تجب لهم النفقة شرعاً كالزوجة والأبناء والوالدين.

ب. أو لتوقيع الحجز على أموال الموظف المدين.

ت. أو لسداد ما يكون مطلوباً منه للحكومة أو للهيئة المحلية كبذل خطأ صادر عن الموظف وتسبب بأضرار مادية أو معنوية للهيئة المحلية، أو لاسترداد ما قد صرف من الموظف بغير وجه حق.

وعليه وبجميع الأحوال فإن المنازعات المتعلقة بالراتب من خصم أو اقتطاع تكون تحت الرقابة القضائية الإدارية الفلسطينية، ومن حق الموظف اللجوء لمحكمة العدل العليا الفلسطينية.

#### رابعاً : السلف والقروض.

من الاستقطاعات المتفرقة وغير الدورية من راتب الموظف الشهري، السلف والقروض التي يستلفها ويقترضها موظف الهيئة المحلية الفلسطينية، سواء من خزانة الهيئة المحلية الفلسطينية أو من خزانة

(1) انظر المادة 51 قانون التنفيذ رقم 23 لعام 2005.

(2) انظر المادة 117 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

هيئة التقاعد الفلسطينية، ويتم سدادها بالتقسيت بدفع دورية متتالية من الراتب الشهري، وعليه سنبحث تلك السلف والقروض على النحو الآتي:

#### أ. السلف.

هي أحد أنواع الديون وغالباً تكون بدون فوائد، والسلفة على الراتب عبارة عن سلف مؤقتة تعطى بضمان راتب الموظف الشهري الذي يتقاضاه الموظف في الهيئة المحلية، وتسترد هذه السلف عن طريق اقتطاع بعض النسب من الراتب وبشكل دوري حد السداد الكامل للسلفة.

تقدم طلبات السلف لرئيس البلدية، على أن تبين الضرورة في الطلب بياناً تاماً، ويجب أن يقتصر في سلفة النفقات على أقل مبلغ يتفق مع الحاجة، وأن تكون مدتها قصيرة بقدر ما يكون ذلك مناسباً ومعقولاً.<sup>(1)</sup>

#### 1. أنواع السلف الشخصية لموظفي الهيئات المحلية:

يجوز للمجلس البلدي أن يقرر إعطاء سلفات شخصية لموظفي البلدية وفقاً لوضع الموظف القانوني، على أن تكون ضمن مخصصات مقررة في موازنة الهيئة المحلية، وبمراعاة الشروط التالية فيما يتعلق بتصنيف الموظف:

##### • الموظف المصنف:

أن لا يزيد مقدار السلفة عن مقدار الراتب الأساسي للموظف عن شهرين. ويشترط أن يقدم الموظف طالب السلفة كفيلين من موظفي صنفه من موظفي الهيئة المحلية، ويعفى من الكفالة الذي تزيد خدمته المصنفة في الهيئة المحلية على 15 عاماً.

##### • الموظف غير المصنف:

يعطى سلفة شخصية لا يزيد مقدارها عما يتقاضاه من مرتب أو أجر عن شهرين، على أن يقدم كفيلين من موظفي الهيئة المحلية المصنفين.

(1) انظر المادة 111 النظام المالي للبلديات رقم 4 لعام 1955، المنشور بالجريدة الرسمية الاردنية بتاريخ 1955/8/3، العدد 1235، ص

- لا يجوز إعطاء السُلف للموظفين والمستخدمين والعمال الذين يتقاضون رواتبهم وأجورهم من المخصصات المفتوحة أو الأمانات.(1)

## 2. استرداد السُلف:

تقع مسؤولية مراقبة استرداد السُلف على رؤساء الهيئات المحلية. وتسترد السُلفة على أقساط شهرية متساوية، ويبدأ باسترداد القسط الأول من راتب الشهر الذي يلي الشهر الذي أعطيت خلاله السُلفة، على أن يتم استرداد جميع الأقساط خلال السنة المالية.(2)

### ب. القروض.

لموظفي الهيئة المحلية المشتركة بهيئة التقاعد الفلسطينية والذي يطبق عليهم قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعام 1964، وقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، حق الانتقال بقرض بضمان راتبه التقاعدي المستقبلي، أو بضمان مكافئة نهاية خدمته الوظيفية، على أن يتم الاتفاق فيما بين الهيئة المحلية الفلسطينية وهيئة التقاعد الفلسطينية على آلية استقطاع قيمة القرض من راتب الموظف الشهري أثناء خدمته.

### 1. تعليمات الحصول على قرض من هيئة التقاعد الفلسطينية:

- أن لا تقل مدة خدمته الموظف عن ثلاث سنوات بتاريخ تقديم طلب القرض.
- سعر الفائدة المعتمد 8% سنوياً وبطريقة متناقصة.(3)
- يتم منح المنتفعين قيمة القرض على حسب مدة خدمة موظف وبالتالي، تزداد فترة السداد، وذلك وفقاً للتعليمات الصادرة من هيئة التقاعد الفلسطينية.
- يجب الأخذ بعين الاعتبار عمر المنتفع بحيث لا تزيد مدة السداد عن المدة المتبقية لبلوغه سن التقاعد.

(1) انظر المادة 126 المعدلة النظام المالي للبلديات رقم 4 لعام 1955.

(2) انظر المواد 127-128 المعدلة النظام المالي للبلديات رقم 4 لعام 1955.

(3) النشرة الصادرة عن هيئة التقاعد الفلسطينية، صرف قروض بضمان مبلغ المكافأة أو الراتب التقاعدي.

- إذا انتهت خدمة المنتفع لأي سبب قبل الانتهاء من سداد القرض، فإنه يتم خصم الرصيد المتبقي مما يستحق من مكافأة أو راتب تقاعدي. (1)

## 2. إجراءات الحصول على قرض من هيئة التقاعد الفلسطينية:

يتم تقديم طلب القرض في الأول من كل شهر ميلادي، على أن يكون مستوفياً الشروط وموقعاً من رئيس الهيئة المحلية الفلسطينية ومختوماً. يتم إرفاق إستمارة راتب آخر شهر للموظف وصورة عن الهوية. يقوم موظف القروض في هيئة التقاعد الفلسطينية بعمل اللازم وإحتساب قيمة القرض، والفائدة حسب مبلغ القرض المطلوب، واختبار مدة التسديد، ويتم ابلاغ الموظف المنتفع بتفاصيل القرض، يقوم الموظف المنتفع بالتوقيع على إقرار موضح فيه تفاصيل القرض.

## 3. إجراءات ما بعد الموافقة على القرض:

تقوم هيئة التقاعد الفلسطينية بمخاطبة الهيئة المحلية الفلسطينية، والمطالبة بإجراءات الخصم من راتب الموظف المنتفع الشهري لصالح هيئة التقاعد الفلسطينية. وتقوم هيئة التقاعد بتحويل مبالغ القروض على حسابات الموظفين المنتفعين، كل حسب البنك والفرع المعتمد لدى الهيئة المحلية الفلسطينية، وذلك بعد خصم مبلغ الفائدة، ويتم تحويل مبلغ القرض إلى حساب المنتفع في أول الشهر التالي لتقديم الطلب، ومن ثم تبدأ الهيئة المحلية بخصم قيمة القسط الشهري لتسديد القرض عن الموظف المقترض المنتفع في الشهر التالي لاستلام القرض، وتحويل المبالغ لحساب هيئة التقاعد الفلسطينية بصورة شهرية حتى تمام السداد. (2)

❖ وعليه يتضح للباحثة أن المشرع الفلسطيني قد أتاح لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية الحصول على قروض بضمان الراتب التقاعدي المستقبلي لهم، والمستحق من هيئة التقاعد الفلسطينية، بالترتيب مع الهيئة المحلية الفلسطينية على آلية السداد من راتب الموظف المنتفع الشهري، إلا أن تعليمات هيئة التقاعد الفلسطيني قد رفعت من سعر الفائدة المعتمدة على تلك

(1) انظر المادة 109 بند 5 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

(2) النشرة الصادرة عن هيئة التقاعد الفلسطينية، بدون سنة نشر(صرف قروض بضمان مبلغ المكافأة أو الراتب التقاعدي).

القروض، ولم تراخ ظروف واحتياجات الموظف المحتاج لهذا القرض، والتي لا تصب بمصلحة الموظف المقترض!!!

وعليه نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة إلغاء أو تقليل سعر الفائدة المفروضة على مبالغ القروض التي يتم إقراضها لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، أو أن يتم عمل مقاصة ما بين تلك الفوائد المقترضة والارياح المتحصلة من نظام المساهمات المحددة التي ستدفع للموظف مستقبلاً، إن كان موظف الهيئة المحلية مشتركاً صراحةً بالنظام.

### الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية ولحقوقه المعنوية ذات الأثر المادي في الهيئات المحلية الفلسطينية.

إن الهيئات المحلية الفلسطينية تقوم بممارسة مهامها من خلال أشخاص طبيعيين يطلق عليهم موظفون عموميون. وتنشأ الرابطة الوظيفية بين الهيئة المحلية والموظف العام من خلال صلاحية التعيين التي تملكها وتمارسها في ظل القوانين والأنظمة النافذة.

وإن التشريعات الفلسطينية نصت على أحكام لتنظيم الرابطة الوظيفية منذ ابتدائها حتى انقضائها بما في ذلك تنظيم سائر الأوضاع الوظيفية التي يعيشها الموظف في الهيئة المحلية. فيحدد التشريع شروط شغل الوظيفة العامة، كما تحدد حقوق الموظف العام وواجباته وأحكام المسؤولية المسلكية للموظف، إن المشرع الفلسطيني بقوانينه وأنظمتها المتعلقة بتنظيم شؤون الموظفين ذكر أسباب وحالات انقضاء الخدمة الوظيفية وما يترتب عليها من حقوق تقاعدية، وذلك بنصوص قانونية تنظم ضوابط هذه الحالات والآثار المترتبة عليها. وكذلك بين المشرع الفلسطيني حقوق الموظف المعنوية ذات الأثر المالي أثناء خدمته الوظيفية ويوضح هذه الامتيازات التي يتمتع بها، والتي يستمدّها من مركزه النظامي، من إجازات وعطل وأعياد دينية ورسمية وغيرها.

وعليه سيتم تقسيم الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية ولحقوقه المعنوية ذات الأثر المادي في الهيئات المحلية الفلسطينية إلى مبحثين:

المبحث الأول: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية.

المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المعنوية ذات الأثر المادي.

## المبحث الأول: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية.

إن أي علاقة وظيفية لا بد لها أن تنتهي، إذا تحقق أحد أسباب انتهائها. لذا سيتم دراسة حالات انقضاء الخدمة الوظيفية، التي تنتهي فيها خدمة الموظف في الهيئة المحلية الفلسطينية، وفقاً لنظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لعام 2009، وشروط كل حالة على حدة والآثار المالية المترتبة عليها.

وكما أن للموظف حقوقاً مالية أثناء الخدمة الوظيفية، فله كذلك حقوق مالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية، وهي الحقوق التقاعدية المتمثلة بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة أو رد الإشتراكات، بالإضافة للمستحقات والحقوق الوظيفية ذات الأثر المالي على الموظف، المتمثلة: ببدل الإجازات المتراكمة، وبدل العمل الإضافي، وبدل منحة الوفاة، وبدل مصاريف الجنازة، ومبلغ التأمين بحالة الوفاة أو العجز الصحي أو حالة القتل، وحق الموظف بإعادة تعيينه بالوظيفة

وعليه سيتم البحث البحث بالإطار القانوني لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية،  
بمطلبين:

المطلب الأول: حالات انقضاء الخدمة الوظيفية.

المطلب الثاني: الحقوق المالية المترتبة لانقضاء الخدمة الوظيفية.

## المطلب الأول: حالات انقضاء الخدمة الوظيفية.

تسود حالة من عدم الانسجام بين مرجعيات الهيئات المحلية لتقاعد الموظفين، ويقلق الموظفون على مستقبلهم الوظيفي، بسبب احتمال إقالتهم وإنهاء خدماتهم في بعض الهيئات المتوسطة والصغيرة بناء على قرار من رئيس المجلس وحده، ويجعل من الولاء للمسؤول بيئة تفتح المجال للفساد، ويضعف نظام المساءلة وشفافية الإجراءات التي تتعلق بشؤون الموظفين وعلاقاتهم بما فيها تعيينهم وترقيتهم وتقاعدهم.

لذا حدد نظام موظفي الهيئات المحلية 2009 على سبيل الحصر الأسباب والحالات التي تؤدي إلى إنتهاء خدمة الموظف بالهيئة المحلية. ويقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 لم تختلف حالات انتهاء الخدمة الوظيفية عنه، وهذه الحالات هي:

أ. بلوغ السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة.

ب. عدم اللياقة الصحية.

ت. الاستقالة.

ث. فقد الوظيفة.

ج. الإحالة إلى التقاعد أو الفصل من الخدمة.

ح. الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.

خ. وفاة الموظف.<sup>(1)</sup>

وعليه سيتم البحث في تلك الحالات لانقضاء الخدمة الوظيفية في فرعين:

الفرع الأول: انقضاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون.

---

(1) انظر المادة 40 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

الفرع الثاني: انقضاء الخدمة الوظيفية بطلب من الموظف نفسه أو بإرادة الهيئة المحلية.

### الفرع الأول: انقضاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون.

تتميز حالة انتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون بأنها تتم بإرادة المشرع ولا دور فيها لإرادة الموظف أو لإرادة الإدارة في الهيئة المحلية.

وعليه سنقسم حالات انقضاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون إلى الحالات التالية:

#### أولاً: بلوغ السن القانوني لانتهاء أو إنهاء الخدمة.

التقاعد هو النهاية القانونية والشرعية لحياة الموظف الوظيفية في الهيئة المحلية، حيث يتوقف فيها الموظف عن العمل بسبب التقدم في السن أو الإعاقة أو لأسباب خاصة أخرى . وسن الموظف شرط للاستمرارية أو لانتهاء الخدمة تماماً كما هي شرط ابتداء الخدمة الوظيفية.

حيث حدد المشرع الفلسطيني بقانون الخدمة المدنية 1998 السن القانوني، السن الإلزامي لإنهاء خدمة الموظف والحصول على تقاعد شيخوخة بسن 60 سنة.<sup>(1)</sup>

أما السن الإلزامي بقانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته، تقاعد الشيخوخة هو 60 سنة شريطة توفر 15 سنة خدمة مقبولة لأغراض التقاعد وسددت جميع المساهمات عنها.<sup>(2)</sup>

ويحق للمشاركين أن يحصلون على تقاعد شيخوخة عند بلوغهم سن 55 سنة الذين أكملوا:<sup>(3)</sup>

• 20 سنة خدمة الذكور .

• 15 سنة للإناث .

أما الحد الأدنى من سنوات المساهمة للحصول على تقاعد شيخوخة وبلوغ سن 50 سنة هو:<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> انظر المادة 97 قانون التقاعد المدني 1998.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 27 فقرة 2 المعدلة قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته.

<sup>(3)</sup> انظر المادة 27 فقرة 1 قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته.

- 25 سنة خدمة للذكور.
- 20 سنة خدمة للإناث.

ويحق للهيئة المحلية تمديد عمل الموظف والإبقاء عليه إذا دعت مصلحة العمل في الهيئة المحلية ذلك، ويتم تمديد العمل للموظف سنوياً وبحد أقصى خمس سنوات.

وفي بداية كل عام تعد وحدة شؤون الموظفين في الهيئة المحلية بياناً بأسماء الموظفين الذين يبلغون السن القانونية من أجل انتهاء خدمتهم ومن ثم يتم عرضه على رئيس الهيئة المحلية. وعلى وحدة شؤون الموظفين إبلاغ الموظف قبل ثلاثة أشهر من تاريخ بلوغه السن القانونية.

### ثانياً: الوفاة.

تعتبر الوفاة من الأسباب القانونية والشرعية لإنهاء خدمة الموظف، إذ لا دور لإرادة الإدارة أو إرادة الموظف بذلك، بل الإرادة تكون لله سبحانه وتعالى. ويثبت وفاة الموظف بشهادة الطبيب ويمكن أن تكون وفاة الموظف واقعة طبيعية ليس لها علاقة بالوظيفة، وقد تكون ناتجة عن حادثة عمل أو مرض مهني متعلق بطبيعة الوظيفة، ولكل حالة آثار وحقوق مالية مختلفة. ويستحق الموظف الراتب التقاعدي وهو على قيد الحياة فيصرف له بطبيعة الحال، أما إذا كان المتقاعد متوفياً أو إذا توفي بعد ذلك فإن هناك من يستحق الراتب التقاعدي بدلاً عنه، وهؤلاء الذين يستحقون الراتب التقاعدي بوفاة المتقاعد هم ليسوا الورثة الشرعيين بطبيعة الحال. وإنما أشخاص حددهم المشرع الفلسطيني على سبيل الحصر. كذلك فإن هذه الحقوق التقاعدية التي يستحقها هؤلاء يتم تقسيمها بينهم وفق آلية معينة يضعها القانون وليس حسب أنصبتهم الإرثية.<sup>(2)</sup>

أما بالنسبة للمستحقين للراتب التقاعدي وفقاً للقوانين الأردنية والمصرية، فهم كل من الأرملة والمطلقة والزوج والأبناء والبنات والوالدين والأخوة والأخوات الذين تتوافر فيهم شروط استحقاق الراتب التقاعدي من تاريخ وفاة الموظف.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> انظر المادة 27 فقرة 3 المعدلة قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته.

<sup>(2)</sup> البديري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية (دراسة مقارنة)، دراسة منشورة بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، الإصدار 3، 2015، ص 142.

<sup>(3)</sup> سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، مرجع سابق، ص 500.

وعليه سيتم البحث بأشخاص هؤلاء الورثة المستحقين بالقوانين الوطنية ذات الإختصاص. من أفراد عائلة الموظف أو المتقاعد المتوفى الذين لهم الحق في راتب التقاعد أو المكافأة أو التعويضات.

• الورثة المستحقون لعائلة الموظف المتوفى بقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998:

1. الزوجة أو الزوجات.

2. البنون الذين لم يكملوا 17 من عمرهم.

3. البنات العازبات أو الأراامل والمطلقات.

4. الأم الأرملة أو المطلقة.

ويستحق كل منهم حقوقه التقاعدية من الراتب التقاعدي أو المكافئة بناءً على توزيع النسب الإرثية الواردة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

• أما الورثة المستحقون لعائلة الموظف المتوفى بقانون التقاعد رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، فقد كان أوسع وأشمل بضم الزوج وأخوة المتوفى ووالده، وشمل كل من:

1. الأرملة أو الأراامل .

2. الأولاد والأخوة أقل من 21 سنة والذين كانوا يعالون من المشترك قبل وفاته.

3. الأولاد والأخوة ما فوق 21 سنة ودون 26 سنة الذين عالهم المشترك قبل وفاته، والذين ما زالوا يكملون تعليمهم الجامعي.

4. الأولاد والأخوة الذين عالهم المشترك قبل وفاته، والعاجزين عن تحصيل دخل لأسباب صحية، وتقوم اللجنة الطبية المشكلة من قبل الهيئة بتحديد ما إذا كان الوضع الصحي لأحدهم يمنعهم من العمل أم لا.

5. البنات والأخوات غير المتزوجات، مطلقات أو أراامل.

6. والدي المشترك.

7. زوج المشتركة، إذا كان عند وفاتها غير قادر على كسب الدخل من الناحية الصحية، أو غير قادر على إعالة نفسه، وفقاً لتقرير اللجنة الطبية المشكلة من قبل هيئة التقاعد.<sup>(1)</sup>

• أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته (قانون التقاعد المدني 1959):

1. الزوجة أو الزوجات.

2. البنون الذين لم يكملوا 17 من عمرهم.

3. البنات العازبات أو الأرامل أو المطلقات.

4. الأم الأرملة أو المطلقة.

❖ يتضح للباحثة من خلال البحث بنصوص القوانين والأنظمة ذات العلاقة بالموضوع أن هؤلاء الذين يستحقون الراتب التقاعدي بوفاة المتقاعد، يطلق عليهم في بعض النصوص "الورثة المستحقين"، وفي نصوص أخرى يطلق عليهم "الورثة الشرعيين" ومرة ثالثة "من يعينهم المشترك قبل وفاته"، فهناك بعض الاضطراب في استخدام التعابير في نصوص المواد!!!

وعليه نوصي المشرع الفلسطيني بتوحيد المصطلحات في نصوص القوانين والأنظمة ذات العلاقة.

**ثالثاً: الحكم على الموظف بحكم قضائي.**

من شروط تعيين الموظفين بالهيئات المحلية الفلسطينية أن يكون الموظف حسن السلوك والسمعة، وغير محكوم بجناية أو جنحة أخلاقية. ويخضع الموظف للمسؤولية الجزائية في حال توافرت في فعله أركان الجرم الجزائي وفق ما جاء في أحكام قانون العقوبات الفلسطيني، ويخضع للمسؤولية المدنية في حال تسبب بخطئه بضرر للآخرين.

ولا يجوز توقيع العقوبات المقررة بالقانون لأية جريمة، إلا بمقتضى حكم صادر من محكمة مختصة، ولا تنفذ الأحكام الصادرة من المحاكم الجزائية إلا إذا أصبحت نهائية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> انظر المادة 32 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

وعند صدور حكم نهائي بحق الموظف من محكمة فلسطينية مختصة، بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، كالرشوة، والإختلاس، والسرقه، والتزوير، وسوء إستعمال الأمانة، والشهادة الكاذبة، وأي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة. أو إذا حكم عليه بالحبس لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر لارتكابه أي جريمة من الجرائم. فيعتبر الموظف في هذه الحالة بحكم المعزول حكماً من وظيفته من تاريخ إكتساب الحكم عليه الدرجة القطعية.<sup>(2)</sup>

ولقد بينت التعليمات الصادرة من ديوان الموظفين الفلسطيني وضع الموظف في هذه الحالة، بحيث أكدت على فصل الموظف من الخدمة الوظيفية" إذا صدر حكماً قضائياً نهائياً من قبل المحكمة المختصة بحق موظف، وكان هذا الحكم يدين الموظف بارتكابه جنحة أو جناية مخلة بالشرف أو الأمانة يفصل هذا الموظف من الخدمة".<sup>(3)</sup>

إذاً انتهاء خدمة الموظف في حالة صدور حكم نهائي بحق الموظف من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، هل هو بمثابة فصل أم عزل للموظف من الخدمة الوظيفية؟ إذ أن لكل حالة منها آثار مختلفة تمس حقوقه المالية.

وبالرجوع للقرار الصادر من محكمة العدل العليا الفلسطينية، تم حسم الأمر ويعتبر الموظف معزول، والذي جاء فيه: "إن المستدعي هو موظف مصنف لدى بلدية رام الله تنطبق عليه بتاريخ صدور القرار محل الطعن أحكام نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955 الصادر بمقتضى المادة 43 من قانون البلديات رقم 29 لسنة 1955، فإننا نجد أن هذا القرار جاء مخالفاً لأحكام النظام المشار إليه ولما اشترطته المادة 16 منه لدى قيام مجلس البلدية بعزل أو مجازاة الموظف المصنف لسبب من الأسباب الموجبة لذلك، ..... من أن المستدعي قام بعملية إختلاس وتزوير تستدعي استناداً لنظام موظفي البلديات المشار إليه عزله والاستغناء عن خدماته، وبدلاً من أن تنتظر نتيجة المحاكمة النهائية للمستدعي عما أسند إليه وذلك وفقاً لأحكام المادة 21 من النظام اتخذت قرارها هذا طارحة جانباً وجوب تطبيق أحكام هذه المادة، ومتجاوزة فضلاً عن ذلك الإجراءات الواجب اتباعها وفق أحكام

(1) انظر المواد 393-394 قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لعام 2001.

(2) كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص 223.

(3) <https://www.gpc.pna.ps/diwan/arabic/userGuide/d2Part5Chapter3.jsp> ديوان الموظفين العام الفلسطيني، التاريخ

2018/4/22، الساعة السادسة صباحاً.

هذا النظام المنصوص عليها في الفصل السادس منه، والمتضمن للمواد 16-28 والتي تعتبر إجراءات جوهرية لا يجوز تجاهلها بل يجب مراعاتها لدى توقيع أية عقوبة ضد موظف من موظفي البلديات المصنفين".<sup>(1)</sup>

إذا بالرجوع لنصوص نظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955، يعزل الموظف حتماً إذا أدين بجناية أو جنحة أخلاقية.<sup>(2)</sup>

عزل الموظف كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية، هو إنهاء علاقة الموظف بالإدارة على نحو نهائي، يمنع الموظف من العودة لوظيفته مستقبلاً، وذلك بإرادة الإدارة المنفردة، بناءً على أسباب كافية يصوغها المشرع.<sup>(3)</sup>

وبنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 نص على: "يحرم الموظف أو المتقاعد من حق استيفاء راتب التقاعد إذا حكم عليه من محكمة أردنية بعقوبة جنائية أو جنحة أخلاقية".<sup>(4)</sup>

وهذا أيضاً ما اتبعه بقانون التقاعد المدني رقم 43 لعام 1959 والمطبق على موظفي بعض الهيئات المحلية الفلسطينية، حيث يفقد الموظف نهائياً الحق في راتب التقاعد أو المكافأة بالحالات التالية:

أ- " كل موظف أو متقاعد ثبت عليه بحكم قضائي قطعي من محكمة أردنية ( لأن القانون صادر من المملكة الأردنية الهاشمية، ولكن ما زال مطبقاً لدى دولة فلسطين، وبالتالي أصبح الحكم الصادر من محكمة فلسطينية بدل الحكم الصادر من محكمة أردنية) مختصة أنه ارتكب جريمة الخيانة العظمى، أو قام بأعمال التجسس لحساب دولة أجنبية، أو أية جريمة جنائية أخرى مخلة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

ب- كل موظف حكم بحكم قطعي من محكمة أردنية مختصة بالحبس لجريمة اختلاس أموال الدولة أو سرقتها أو لجريمة التزوير في الوثائق الرسمية.

(1) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 61 لعام 99 الصادر بتاريخ 21/10/2003.

(2) انظر المادة 28 من نظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955 الساري بما لا يتعارض مع غيره من القوانين الحديثة.

(3) خالد، علي: فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في إعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، دراسة منشورة بمجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة 7، المجلد 1، العدد 28، كانون أول 2015، ص 113.

(4) انظر المادة 9 نظام تقاعد موظفي البلديات 1955.

ج- تتقاضى عائلة الموظف في أي من الحالتين السابقتين حصتها من راتب تقاعده مدة سجنه ويقطع عند إطلاق سراحه كما تعاد إليها عند وفاته".<sup>(1)</sup>

وفي جميع الأحوال التي تقرر فيها إحالة الموظف على القضاء، لا يجوز لمجلس الهيئة المحلية النظر في قضيته وجميع ما يتفرع عنها قبل أن يصدر القضاء حكمه النهائي في الموضوع.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: انقضاء الخدمة الوظيفية بطلب من الموظف نفسه أو بإرادة الهيئة المحلية.

هناك حالات أخرى لانتهاء خدمة الموظف وانتهاء الحياة الوظيفية، ولكن ليس بقوة القانون هذه المرة وإنما بإرادة الإدارة أو بإرادة الموظف ذاته.

وعليه سيتم البحث بتلك الحالات لانقضاء الخدمة الوظيفية، على النحو الآتي:

### أولاً: عدم اللياقة الصحية.

تنتهي خدمة الموظف العام أيضاً بثبوت عدم لياقته الصحية للخدمة والتي هي من شروط تعيين الموظفين في الهيئات المحلية. وتثبت عدم اللياقة الصحية للخدمة بقرار من اللجنة الطبية العليا، ولا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم اللياقة الصحية للخدمة قبل استنفاد إجازاته المرضية والاعتيادية، ما لم يطلب كتابياً إنهاء خدمته دون انتظار استنفاد إجازاته المذكورة.<sup>(3)</sup>

والموظف المريض بأحد الأمراض المزمنة الذي لم يشف ولم تستقر حالته إستقراراً تمكنه من العودة إلى العمل، وتبين عجزه عجزاً كاملاً، بعد قرار اللجنة الطبية العليا، تنهى خدمته الوظيفية لعدم لياقته الصحية.<sup>(4)</sup>

(1) انظر المادة 26 قانون التقاعد المدني 1959.

(2) المادة 21 من نظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955.

(3) انظر المادة 98 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(4) انظر المادة 28 البند 6 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

## ثانياً: فقد الوظيفة.

فقد الوظيفة وهو التسريح من الوظيفة للموظف المخطئ، وبالتعليمات المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية 2009 تم النص على حالات تنتهي فيها خدمة الموظف بفقده وظيفته:

أ. " الانقطاع عن العمل دون إذن مدة تزيد عن 15 يوماً متصلة حتى لو كان الانقطاع عقب إجازة نظامية.

ب. إذا انقطع عن عمله دون إذن أكثر من 30 يوماً غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية بقرار من رئيس الهيئة المحلية بعد إخطار الموظف خطياً، بعد تعيبه 15 يوماً غير متصلة خلال العام".<sup>(1)</sup>

ت. عدم تنفيذ قرار النقل أو الندب إلى دائرة حكومية أخرى، ولم يباشر العمل في الوظيفة المنقول أو المنتدب إليها لمدة 30 يوماً متصلة.

ث. إذا كان قد قدم استقالته وترك العمل قبل تبليغه القرار بقبولها أو رفضها، واستمر غيابه عن وظيفته مدة تزيد عن 15 يوماً متصلة.<sup>(2)</sup>

ولكن يحق للموظف الفاقد وظيفته تقديم طلب اعتراض لتبرير غيابه بعذر مقبول خلال مدة شهرين من تاريخ صدور القرار، فإذا اقتنع رئيس الهيئة المحلية، وبتنسيب من وزارة الحكم المحلي يجوز إعادة توظيفه وتعينه بشاغر آخر غير وظيفته السابقة. وبشرط تقديم هذا الطلب خلال مدة شهرين من تاريخ انتهاء خدمته، ومن ثم تحتسب مدة الإنقطاع من إجازاته السنوية، وإذا لم يكن له رصيد من الإجازات تحتسب مدة الانقطاع عن العمل بدون راتب.<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 41 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) المادة 99 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(3) انظر المادة 43 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقرارها الصادر، والذي جاء فيه: " لا يجوز اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته بسبب تغييره المدة القانونية، ما لم تتح له الفرصة لبيان ما إذا كان هناك سبب مبرر لتغييره أم لا، كما أنه يتعارض مع قرينة السلامة والصحة التي يتمتع بها القرار الإداري".<sup>(1)</sup>

### ثالثاً: الإحالة على التقاعد (المعاش) والفصل والعزل من الخدمة.

كما هو معروف أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص بالجرائم الجنائية، أما بالعقوبات التأديبية فلا عقوبة إلا بنص، ولم يحدد الجريمة والمخالفة بشكل حصري، وترك للهيئة المحلية السلطة التقديرية. فيحق للهيئة المحلية إيقاف أو فصل أو عزل الموظف أو إحالته على التقاعد وإنهاء الخدمة الوظيفية للموظف، إذا ثبت بحق الموظف ارتكابه خطأ جسيماً أثناء قيامه بعمله. والخطأ الجسيم ذلك التصرف الذي يقوم به الموظف فيلحق أضراراً إما بالهيئة المحلية أو بالموظفين الآخرين، مما يجعل أمر استمرار علاقته بالوظيفة أمراً مستحيلاً. لذا ولضمان عدم تعسف الهيئة المحلية في استعمالها هذا الحق، فقد أقر المشرع الفلسطيني للموظف وسائل وضمانات عن طريق تشكيل لجان التحقيق، وإتباع الإجراءات المنصوص عليها بالقوانين، وكذلك من حق الموظف الاعتراض على قرار تلك اللجان، ومن ثم له حق التظلم لدى وزير الحكم المحلي الفلسطيني، وكذلك له حق اللجوء إلى القضاء الإداري الفلسطيني.

إذاً الحالات الثلاثة المذكورة أعلاه لانقضاء الخدمة الوظيفية، فيها تشابه، وليس بالهين التمييز بينها في كثير من الأحيان، خاصة إذا كان سبب انقضاء الخدمة الوظيفية كعقوبة تأديبية للموظف، لإرتكابه مخالفة جسيمة أثناء تأديته عمله، ومن هذه المخالفات ما تم تحديدها بنص واضح وصريح في نظام موظفي الهيئات المحلية والتعليمات المتعلقة به 2009، ومنها لم يحدد، وترك المجال مفتوحاً لسلطة وتقدير لجان التأديب المختصة، والإدارة في الهيئة المحلية لإقرارها، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري.

وعليه سيتم البحث في كل حالة من هذه الحالات:

#### أ. حالة إحالة الموظف على التقاعد كسبب لانتهاء خدمته الوظيفية:

(1) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 42 لعام 1999 الصادر بتاريخ 8/2/2005.

تنتهي خدمة الموظف بإحالته إلى التقاعد (المعاش)، إذا عوقب بعقوبة الإحالة إلى التقاعد نتيجة ثبوت ارتكابه مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الهيئات المحلية أو في تطبيقها. (1) أو قد يكون السبب خارجاً عن إرادته، كمرض أقعده عن العمل بسبب ناشئ عن الوظيفة أو لسبب خارجي لا يتعلق بها.

ويعتبر سن التقاعد المبكر، هو السن الأدنى من سن التقاعد الإلزامي والذي يسمح بموجبه للموظف الخروج إلى التقاعد والحصول على راتب تقاعدي، والاستفادة من المساهمات والحصص والعوائد التقاعدية والمنافع الأخرى.

وعليه سنبحث بالإحالة على التقاعد بالقوانين ذات العلاقة:

• قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته:

يحال الموظف على التقاعد ويستحق راتباً تقاعدياً في الحالات التالية:

1. بناء على طلب الموظف والذي أكمل 30 سنة خدمة مقبولة للتقاعد.
2. الموظف المحال للتقاعد المبكر بتسيب من الهيئة المحلية ومصادقة مجلس الوزراء بعد خدمة 15 سنة مقبولة للتقاعد. (2)
3. الموظف الذي انتهت خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية لعدة أعدهته عن العمل نشأت عن عجز تام، بموجب تقرير من اللجنة الطبية، وقبل بلوغ سن 60. (3)
4. إحالة الموظف للمعاش لسبب تأديبي.
5. وفاة المشترك وهو في الخدمة، قبل بلوغ سن 60. (4)

---

(1) انظر المادة 68 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 117 المعدلة قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته. والتي نصت بما يلي "يجوز لمجلس الوزراء الفلسطيني أن يحيل أي موظف على التقاعد المبكر إذا أكمل 15 سنة خدمة مقبولة للتقاعد دون ان يخصم من مستحقته الإلزامية".

(3) انظر المادة 25 فقرة 4 بند ب المعدلة بقرار بقانون رقم 5 لعام 2005 المعدل لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005

(4) انظر المادة 25 فقرة 4 بند أ المعدلة بقرار بقانون رقم 5 لعام 2005 المعدل لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

• أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته (قانون التقاعد المدني 1959):

فإن سن التقاعد المبكر غير مرتبط بالعمر، ولكن لا بد من توفر 15 سنة خدمة معتمدة لأغراض التقاعد.<sup>(1)</sup>

#### • إجراءات تقديم طلب الإحالة على التقاعد:

يتم إحالة الموظف على المعاش بموافقة من رئيس الهيئة المحلية بناءً على طلب خطي من الموظف نفسه، شريطة ألا يقل عمر الموظف عند تقديمه الطلب عن 50 سنة كما هو محدد بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، وأن يكون مستوفياً الحد الأدنى من السنوات لإستحقاق معاش التقاعد.<sup>(2)</sup>

إذاً يتم تقديم طلب الإحالة إلى المعاش المبكر من قبل الموظف إلى وحدة شؤون الموظفين، وعليها أن تثبت تاريخ ورودها وتعرضها فوراً على رئيس الهيئة المحلية، مشفوعة بمذكرة تفصيلية عن سن الموظف وسنوات خدمته من واقع ملف خدمته، ومن ثم تعرض على مجلس الهيئة المحلية لإصدار قرار بالموافقة على الطلب إذا لم يكن يضر بمصلحة العمل، ويتم المصادقة على القرار من وزير الحكم المحلي الفلسطيني وموافقة هيئة التقاعد الفلسطيني.<sup>(3)</sup>

وفي حالة إحالة الموظف للتقاعد، لا يسقط حقه الخاضع للتقاعد في المعاش أو المكافأة، ويستحق كامل حقوقه المالية.

وكذلك يجوز لمجلس الوزراء أن يحيل أي موظف بعد تتسبب من الهيئة المحلية على التقاعد المبكر إذا أكمل 15 سنة خدمة مقبولة للتقاعد دون أن يخصم من مستحقاته الإلزامية.<sup>(4)</sup>

#### ❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

1. لقد نصت المادة 36 المعدلة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، على أن الانتفاع بالتقاعد المبكر يقتصر فقط لموظف الخدمة المدنية ولقوى الأمن المشمولين في القانون،

(1) انظر المادة 17 قانون التقاعد المدني 1959.

(2) انظر المادة 101 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(3) انظر المادة 5 قرار مجلس الوزراء رقم 141 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

(4) انظر المادة 117 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

وإن أهلية الانتفاع بالتقاعد المبكر هي استكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن 55 سنة. فهل تم استبعاد الفئات الأخرى المشمولة بقانون التقاعد العام كموظفي الهيئات المحلية من الانتفاع بهذا الحق وفق هذا النص الصريح!!

2. لقد ميز المشرع الفلسطيني بتعديل قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، بقرار بقانون رقم 5 لعام 2007 الموظفة الأنثى بحالة التقاعد الإلزامي تقاعد الشيخوخة، حيث منحها ميزة التقاعد بسنين خدمة أقل عن سنوات خدمة الموظف الذكر ولكن بحالة الإحالة على التقاعد لم يضيفي الشيء المميز لها، بل لم تنتفع بحال الإحالة على التقاعد، حيث إشتراط للإحالة على التقاعد استكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن 55، ووفقاً لهذه الشروط لم تمنح بالشيء الجديد عن حالة تقاعد الشيخوخة فيحق لها عند استكمال 15 سنة خدمة وبِعمر 55 التقاعد!!! لذا نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة تعديل المادة 36 وان يمنح الموظفة المرأة الإحالة على التقاعد باستكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة للتقاعد وبلوغ سن 50 وليس سن 55.

3. وكذلك نص على أن الراتب التقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة سوف ينخفض بمقدار 5% حتى وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد 60 سنة.<sup>(1)</sup>

فهل قصد المشرع 5% عن كل سنة حتى الوصول سن الـ60 وبالتالي يكون الانخفاض 25% أم المقصود فقط 5%!!!

نوصي المشرع الفلسطيني تعديل النصوص بنصوص واضحة لا لبس أو غموض فيها.

#### ب. حالة فصل الموظف كسبب لانتهاء خدمته الوظيفية:

يعتبر الفصل عقوبة تأديبية تفرض من الإدارة بإرادتها المنفردة، وتؤدي إلى قطع علاقة الموظف بالإدارة مؤقتاً أو نهائياً بحسب أسباب الفصل.<sup>(2)</sup>

وإن الموظف الذي يثبت في حقه ارتكاب خطأ جسيماً أثناء قيامه بعمله، يعاقب بالفصل من الوظيفة وهذا ما يسمى الفصل التأديبي، وللصواب أسباب أخرى تسمى بالفصل غير التأديبي كالاستغناء عن

(1) انظر المادة 36 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

(2) خالد، علي: فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في إعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، مرجع سابق، ص 114.

الموظف غير الكفو، أو الاستغناء عن الموظف بفترة التجربة، أو إلغاء الوظيفة، أو إقصاء الموظف لعدم توافر شروط التوظيف.<sup>(1)</sup>

وتكون سلطة الإدارة التقديرية أكثر اتساعاً بالفصل غير التأديبي عما هي بالفصل التأديبي.<sup>(2)</sup>

ومن حالات فصل الموظف في الهيئات المحلية والتي تم النص عليها بشكل صريح:

1. في حال أن الموظف حاصل على تقريرين سنويين متتالين بدرجة ضعيف، ومن ثم قدم عن الموظف تقرير ثالث بدرجة ضعيف، فحينئذ تنظر الهيئة المحلية بفصل الموظف من الخدمة بتسبيب من رئيس الهيئة، وبعد قرار اللجنة المختصة بذلك.<sup>(3)</sup>

2. نتيجة ثبوت ارتكابه مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الهيئات المحلية أو في تطبيقها.<sup>(4)</sup>

3. يخطر الموظف الخاضع للتجربة الوظيفية في حالة عدم اجتيازها عن إنهاء عمله قبل أسبوعين من انتهائها.<sup>(5)</sup>

وهناك حالة لفصل الموظف لم ينص عليها المشرع الفلسطيني بالقوانين ذات العلاقة، وهي في حال مدة بقاء الموظف في السجن إذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف. وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتعد مدة توقيفه من ضمن مدة الفصل، علماً أن الموظف بعد انتهاء مدة الفصل يعاد وجوباً الى الوظيفة في الهيئة المحلية، إلا إذا فقد شرطاً من شروط التعيين، أو إذا وجد مانع من إعادته الى العمل الذي فصل منه.

أما في حالة وقف تنفيذ العقوبة، فإن ذلك يؤثر في إنهاء الخدمة الوظيفية وفصل الموظف من وظيفته، حيث حظر فصل الموظف نتيجة لحكم جنائي اقترن بالأمر بوقف تنفيذه.<sup>(1)</sup>

(1) خالد، علي: فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في إعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، مرجع سابق، ص 122.

(2) انظر المادة 63 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009. <https://www.facebook.com/aliaseadi71/posts/261582870977954> ، التاريخ 2018/3/15، الساعة الثانية ظهراً.

(3) انظر المادة 63 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(4) انظر المادة 68 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(5) انظر المادة 30 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

أما إذا كانت الجريمة من الجرائم المخلة بالشرف وهي السرقة، والاختلاس، والتزوير، وخيانة الأمانة، والاحتيال، والرشوة، وهتك العرض، فلا يجوز تقرير عقوبة الفصل، وإنما العزل من الوظيفة وانتهاء الخدمة الوظيفية.

#### ت. حالة عزل الموظف كسبب لانتهاء خدمته الوظيفية:

بنظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، تم ذكر حالة عزل الموظف من الهيئة المحلية إذا تقدمت شكوى ضد الموظف من جراء عدم كفاءته أو لباقتة أو إخلاله بواجباته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحظور عليه إتيانها، وبالرغم من ذلك لم يتم ذكرها بنص واضح وصريح كسبب لإنهاء الخدمة الوظيفية، مع باقي حالات إنتهاء الخدمة وأسبابها ضمن نص المادة 40 من النظام المذكور!!<sup>(2)</sup>

وفي حالة الجرائم المخلة بالشرف ومنها علي سبيل المثال وليس الحصر: السرقة، والاختلاس، والتزوير، وخيانة الأمانة، والاحتيال، والرشوة، وهتك العرض، فيتم عزل الموظف من الخدمة الوظيفية، ويفقد كامل حقوقه التقاعدية. وهذا ما أكده المشرع الأردني حيث كان أوضح فيما يتعلق بحالة العزل كسبب لانتهاء الخدمة الوظيفية، وحدد أسباب عزل الموظف بما يلي:

1. إذا حكم عليه من محكمة مختصة بأي جنائية أو بجنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس.
2. السرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة، أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة.
3. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة من غير المنصوص عليها أعلاه.
4. إذا صدر قرار من المجلس التأديبي بعزله".<sup>(3)</sup>

(1) الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 264.

(2) للإستزادة أكثر عن عزل الموظف الرجوع لما تم شرحه بالدراسة ص 88.

(3) المادة 171 من نظام الخدمة المدنية الاردني.

ويعتبر الموظف العام في أي حالة من الحالتين الأولى والثانية معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم الدرجة القطعية.<sup>(1)</sup>

ونتيجة لكثرة النصوص القانونية التي تتعلق بمخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الهيئات المحلية، أو في تطبيقها والعقوبات التأديبية المترتبة على ثبوت ارتكابها ومخالفتها من قبل الموظفين كان من المهم إلقاء الضوء على واجبات الموظف والمحاذير المفروضة عليه (وهي على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، ذلك لأن واجبات الوظيفة أعم وأشمل).

لذا سنعرض الواجبات والمحاذير المفروضة على موظفي الهيئات المحلية على النحو الآتي:

• **واجبات الموظف المنصوص عليها بنظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 والتي لا يجوز الإخلال بها:**<sup>(2)</sup>

- أ. أن يؤدي العمل المنوط به شخصياً، وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة.
- ب. أن يؤدي أي مهمة أخرى تسند إليه لمساعدة موظفين آخرين في أداء الواجبات العاجلة والطارئة.
- ت. أن ينفذ ما صدر إليه من أوامر رؤسائه بدقة ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه.
- ث. أن يتحمل المسؤولية أمام رؤسائه عن حسن سير العمل الموكول إليه، وعليه أن يبادر إلى إبلاغ رؤسائه كتابة عن كل تجاوز أو إهمال أو مخالفة في تطبيق القوانين والأنظمة.
- ج. أن يلتزم بالمواعيد المعينة للدوام.
- ح. أن يتصرف باحترام ولباقة في صلاته برؤسائه وزملائه ومرؤوسيه وفي معاملته للجمهور.
- خ. أن يكون مسؤولاً أمام المجلس عن الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته سواء أكان ذلك عن عمد أو إهمال.

(1) العنزي، عبد العزيز: النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سابق، ص 64.

(2) المادة 27 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

• ومن المحاذير المنصوص عليها بنظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 والتي أكد على عدم الإتيان بها، وعدم ارتكابها من قبل الموظفين: (1)

أ. الإتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف الوظيفة.

ب. أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعمال الوظيفة، أو أن يقبل الوعد بشيء من ذلك.

ت. الإفصاح بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة.

ث. أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية، أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة، للاحتفاظ بها ولو كان هو الذي قام بتحريرها.

ج. أن يكون وكيلاً بأجر في القيام بأعمال للآخرين.

ح. الجمع بين وظيفته وبين أي عمل تبغي آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة، إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب ويؤدي إلى منفعة وبوجه خاص:

1. كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات أو معلومات تصل إليه عن طريق الوظيفة.

2. شراء العقارات أو المنقولات التي تطرحها الهيئة المحلية للبيع.

3. استئجار الأراضي والعقارات العائدة للهيئة المحلية بقصد الاستغلال.

4. الاشتراك في الأعمال والمقاولات التي يوكل إليه تحضيرها أو تنفيذها أو الحصول على مصلحة أو قيود خاصة بها.

---

(1) المادة 28 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

## رابعاً: الاستقالة.

الاستقالة حق معترف به للموظف، وللموظف أن يقدم استقالته من وظيفته لانتهاء حياته الوظيفية بناءً على رغبته وإرادته الشخصية الحرة الخالية من العيوب، وبشكل صريح وفردى، ودون قيد أو شرط.

وهي الحالة المماثلة لحالة الإحالة على التقاعد، حيث التشابه بينهما بتقديم الطلب من قبل الموظف نفسه بإرادته الحرة. ولكن الاختلاف أن الإحالة على التقاعد لا بد من توافر أسباب قانونية للموافقة على طلب الإحالة على التقاعد، حيث يشترط بتاريخ تقديم الموظف أن لا يقل عمر الموظف عن 50 عاماً وكذلك يشترط أن يكون مستوفي الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد أما في حالة الاستقالة فلم يشترط توافر تلك الشروط لقبولها.

لذا وعليه فإن انتهاء خدمة الموظف بالاستقالة أو بالإحالة على التقاعد تختلف عن باقي الحالات السابقة لانتهاء الخدمة الوظيفية حيث تنتهي جميعها إما بقوة القانون أو بإرادة إدارة الهيئة المحلية نفسها كشكل من أشكال العقاب التأديبي، لما اقترفه الموظف من مخالفة جسيمة أثناء تأديته لعمله.

### • آلية تقديم طلب الاستقالة:

ويقدم الموظف الاستقالة بطلب خطي إلى رئيس الهيئة المحلية، وعلى وحدة شؤون الموظفين في الهيئة المحلية أن تثبت عليها تاريخ ورودها، وأن تعرض هذه الاستقالة فوراً على رئيس الهيئة المحلية مشفوعة بمذكرة تفصيلية عن الموظف من واقع ملف خدمته. وعلى الموظف أن يستمر في عمله لمدة أقصاها 30 يوماً من تاريخ تقديمها والقيام بمهام وظيفته، وبخلاف ذلك يعتبر فاقداً لوظيفته بسبب الغياب، ويستمر بالعمل إلى أن يتم البت في طلب الاستقالة إما بقرار:

أ. الموافقة عليها بكتاب خطي يبلغ الموظف به.

ب. أو تعتبر الإستقالة مقبولة حكماً ضمناً إذا لم يبت فيها خلال مدة 30 يوماً، وللموظف الحق بالانقطاع عن عمله ولا يعتبر فاقداً لعمله.

ت. أو إرجاء قبولها لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب إتخاذ إجراءات ضد الموظف، حيث لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى التحقيق، فلا تمتلك الإدارة قرار الرفض، لأنه حق الاستقالة مكفول

للموظف، وإنما فقط قرار التأجيل للضرورة القصوى لمصلحة العمل، وتعين على وحدة شؤون الموظفين إبلاغ الموظف فوراً بذلك.<sup>(1)</sup>

ويجوز للموظف العودة عن استقالته خلال شهر من تاريخ تقديمها وقبل الموافقة عليها.<sup>(2)</sup>

أما المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات فقد حدد قبول الاستقالة كسبب لانتهاء الخدمة الوظيفية، لأن قبول الاستقالة يجعلها غير قابلة للرجوع فيها، ولا يمكن إدماج الموظف المستقيل بالوظيفة كما هو الحال باستداع الموظف وإدماجه بالوظيفة من جديد، إذا يمكن أن يوظف من جديد إذا توافرت فيه الشروط القانونية.<sup>(3)</sup>

❖ يتضح للباحثة من خلال البحث بأسباب انقضاء الخدمة الوظيفية المسائل الآتية:

أن هناك حالات لم يتم ذكرها من ضمن حالات انتهاء الخدمة الوظيفية في نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، وهذا قصور بالمشرع الفلسطيني. حيث كان المشرع الأردني في نظام موظفي البلديات بالأردن أكثر توسعاً وإيضاحاً لهذه الحالات، ونص على حالات أخرى لانتهاء خدمة الموظف في البلديات لم يتم ذكرها من قبل المشرع الفلسطيني، وكان أولى بالمشرع الفلسطيني الأخذ بها لما لها من أهمية، وهذه الحالات هي:

أ. قبول الاستقالة.

ب. إنتهاء مدة العقد أو إنهائه.

ت. الاستغناء عن الخدمة.

ث. فقد الجنسية الأردنية.

ج. التسريح من الخدمة.

(1) شهرة بوصبيح: النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2017، ص 60-62.

(2) انظر المادة 99 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 والمواد 153 و145 من لائحة قانون الخدمة المدنية 1998.

(3) شهرة، بوصبيح: النظام القانوني للإستقالة في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 25.

ح. إنهاء الخدمة أو الإعفاء منها.

خ. الإحالة على التقاعد أو الاستيداع.

د. إذا تبين أنه فقد أو كان فاقداً أحد شروط التعيين".<sup>(1)</sup>

وسنبحث بشئ من الأيجاز ببعض هذه الحالات:

حالة قبول الاستقالة تم ذكرها أعلاه.

أما حالة الاستداع فلم يتطرق لها نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لعام 2009، أو بقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 بالرغم من أهميتها!! وهي حالة تعتبر نوع من الفصل من الخدمة ويترتب عليها قطع صلة الموظف بالوظيفة، بحيث يتم تنحيته عن وظيفته ووضعه في ظل نظام خاص يبقيه احتياطياً لإحتمال الحاجة إلى خدمته.<sup>(2)</sup>

ويجوز إحالة الموظف على الإستيداع بنظام موظفي البلديات بالأردن لمدة لا تتجاوز 5 سنوات مقبولة للتقاعد، إذا كانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته على الاستيداع. وقرار الاستداع يصدر من الوزير بناءً على طلب الموظف، أو دون طلبه بالتنسيق من المجلس البلدي، ويعتبر الموظف المحال على الاستيداع بحكم المحال على التقاعد، ولا تحسب مدة الإحالة على الاستيداع لغايات الزيادة السنوية والترقية.

وإذا أحيل الموظف على الاستيداع دون طلبه؛ فينقضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها، ويتم إقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للموظف قبل إحالته على الاستيداع، أما إذا أحيل الموظف على الاستيداع بناء على طلبه، فإنه لا يتقاضى أي رواتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع ويتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع.<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 47 نظام موظفي البلديات الأردني.

(2) عمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 280.

(3) انظر المادة 49 نظام موظفي البلديات الأردني.

ويتم اللجوء للاستداع في حالات معينة، مثلاً إذا إقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الهيئة المحلية أو دمجها مع غيرها، أو الغاء أي وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها، فلم يعد مجال لاستمرار عمل الموظف فيتم حينئذ اللجوء للاستداع كي لا يظلم الموظف بسبب خارج عن إرادته.

أما الحالة الأخرى والتي لم ينص عليها المشرع الفلسطيني، حالة تسريح الموظف فتكون لنفس الأسباب المذكورة أعلاه في حالة الاستداع، ولكن في هذه الحالة يتعذر نقل الموظف الى أي وظيفة أخرى في البلدية، ويكون للموظف المسرح حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في البلدية تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال 6 أشهر من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها.<sup>(1)</sup>

وهذا ما أكده القضاء الفلسطيني بالقرار الصادر من محكمة العدل العليا الفلسطينية، والذي جاء فيه: "..... نجد أن المستدعي قد عمل في بلدية دورا محاسبة في قسم الكهرباء، وأنه إستناداً لقرار المجلس البلدي، قد تم الغاء خدمة الكهرباء من البلدية بعد أن تم إنشاء شركة كهرباء الجنوب مما أدى إلى الغاء وظيفة المستدعي الذي يعمل محاسباً في القسم الذي تم الغاؤه، كما تم إلغاء هذه الوظيفة في موازنة البلدية لسنة 2004، وأنه بعد إلغاء وظيفته لم يتم تعيينه في وظيفة أخرى في البلدية، وبالرجوع إلى النصوص القانونية فإننا نجد أن المادة 27 من نظام موظفي البلديات رقم 1 لسنة 1955 نصت على أنه: "تعتبر خدمات الموظف منتهية إذا ألغيت وظيفته في الموازنة ما لم يتعين في وظيفة أخرى. واستناداً للنص المذكور آنفاً فإن الموظف الذي تلغى وظيفته في الموازنة تنتهي خدماته بحكم القانون، إلا إذا تم تعيينه في وظيفة أخرى، وحيث أن المستدعي قد ألغيت وظيفته في موازنة البلدية لسنة 2004 ولم يتم تعيينه في وظيفة أخرى فإن إنهاء خدماته جاء متفقاً وأحكام القانون".<sup>(2)</sup>

وبالرغم من ذكر هذه الحالة بنظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955 والذي كان مطبقاً قديماً، وتم تحديثه بنظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 ، إلا أنه وللأسف لم يذكرها النظام الجديد المطبق حالياً، وهذا قصور من المشرع الفلسطيني بعدم التوسع بحالات إنتهاء الخدمة الوظيفية!!!

(1) المادة 48 نظام موظفي البلديات الأردني.

(2) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 12 لعام 2004 الصادر بتاريخ 2005/3/1.

ومن قصور المشرع الفلسطيني كذلك؛ نصت المادة 15 من نظام موظفي الهيئات المحلية 2009 بما يلي: "يجوز استخدام أشخاص وبشكل مؤقت على حساب مشاريع لمدة تقل عن سنة بناءً على تنسيب المجلس المحلي، ويتقاضون رواتبهم من مخصصات المشروع، وتنتهي خدماتهم حكماً بانتهاء مدة القرار أو العقد أو المشروع أو نفاذ مخصصاته"، حيث ذكرت حالة لإنهاء الخدمة الوظيفية في الهيئة المحلية الفلسطينية، إلا أن نص المادة 40 المحددة لحالات انتهاء الخدمة الوظيفية لم تشمل هذه الحالة بشكل صريح.<sup>(1)</sup>

إلا أن المشرع الأردني كان دائماً مدركاً لأي نسيان أكثر من المشرع الفلسطيني، فنص عليها من ضمن حالات انتهاء خدمة الموظف بشكل واضح وصريح فأزال أي لبس.<sup>(2)</sup>

---

(1) انظر المادة 15 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 47 نظام موظفي البلديات الأردني.

## المطلب الثاني: الحقوق المالية المترتبة لانقضاء الخدمة الوظيفية.

إن الحقوق التقاعدية المالية بجميع حالات انتهاء الخدمة الوظيفية وأسبابها لا يجوز مساسها دون نص في القانون. والقانون يكفل هذه الحقوق لكونها لا تمس شخص الموظف فحسب وإنما تمتد آثارها إلى أفراد عائلته. ويبدأ الحق في الحصول على حقوق نهاية الخدمة مع إنتهاء خدمة الموظف الوظيفية أي انهاء أو قطع الصلة بين الموظف والوظيفة العامة، وتكون هذه الحقوق وفقاً لسبب انتهاء خدمة الموظف حيث تتغير وتختلف حقوق نهاية خدمته تبعاً لذلك.

إن موظف الهيئة المحلية في فلسطين يقف حائراً أمام معرفة أي قانون تطبق نصوصه عليه، وما هو القانون الذي سيني خدمته. فلقد ترك قانون الخدمة المدنية قوانين التقاعد لتنظم حقوق نهاية خدمة الموظف وحقوقه التقاعدية، ولم يتطرق لتنظيم تلك الحقوق، حيث نص على التالي: " تكون حقوق من تنتهي خدمته من الموظفين لأحد أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية، وفقاً للأحكام والقواعد الواردة بشأن التقاعد".<sup>(1)</sup>

وبنظام موظفي الهيئات المحلية 2009 نص على " تطبق على موظفي الهيئات المحلية أحكام قانون التقاعد العام وتعديلاته ".<sup>(2)</sup>

ويطبق قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته فقط على موظفي الهيئات المحلية التي تطلب صراحةً هيئتهم المحلية الاشتراك فيه، والإنضمام لهيئة التقاعد الفلسطينية. وعليه يصبحون من الفئات التي تشملهم أحكام قانون التقاعد العام، ويتسنى لهم الإنتفاع بأنظمتهم التقاعدية.<sup>(3)</sup>

أما في الأردن فتسري على موظفي البلديات وعلى أفراد عائلاتهم الأحكام ذاتها المنصوص عليها في المواد من 12 إلى 44 والفقرة أ من المادة 54 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959

(1) انظر المادة 102 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 43 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) أنظر المادة 8 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005، وبناءً على قرار مجلس الوزراء رقم 16 لعام 2010، باللائحة التنفيذية بشأن إنتفاع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته المنشور بجريدة الوقائع الفلسطينية، بتاريخ

2011/1/1، العدد 89، ص 36.

وتعديلاته، فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد، وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم. وهذا ما أكده نظام تقاعد موظفي البلديات الأردني رقم 141 لعام 2016.<sup>(1)</sup>

وحيث أنه يطبق على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية عدة قوانين وأنظمة، فسيتم البحث فيها فيما يتعلق بحقوق الموظف المالية بعد انقضاء خدمته الوظيفية بالفروع الآتية:

**الفرع الأول: الراتب التقاعدي.**

**الفرع الثاني: مكافئة نهاية الخدمة ورد الاشتراكات.**

**الفرع الثالث: المستحقات والحقوق المالية الأخرى لانقضاء الخدمة الوظيفية.**

**الفرع الأول: الراتب التقاعدي.**

يعد حق الموظف في الحصول على الراتب التقاعدي من إحدى الضمانات الأساسية له، بحيث يضمن له حياة فيها أمان مادي نوعاً ما، سواء للموظف المستحق بعد عمر من الخدمة الوظيفية أو لورثته المستحقين من بعده، وهو حق ينحدر من العلاقة القانونية والتنظيمية التي تربطه بالهيئة المحلية. هذا ولا يعد الراتب التقاعدي الذي يستحقه الموظف المحال على التقاعد منحة أو هبة، وإنما هو حق من حقوق الموظف، إذ أنه تم إستقطاع توقيفات تقاعدية من راتبه الشهري بصورة منتظمة خلال خدمته في الوظيفة العامة، من أجل مواجهة متطلبات الحياة بعد انتهاء خدمته الوظيفية.<sup>(2)</sup>

**أولاً: تعريف الراتب التقاعدي.**

لقد حدد المشرع الفرنسي مفهوم الراتب التقاعدي: بأنه إعانة مالية شخصية تمنح للموظفين المدنيين، والعسكريين، وللمستحقين عنهم بعد وفاتهم المعينين بمقتضى القانون، وذلك مكافاة لهم عند خروجهم من الخدمة.<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 9 نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم الأردني رقم 141 لعام 2016.

(2) الدسوقي، محمد: حماية الموظف العام ادارياً، مرجع سابق، ص219.

(3) Piquemal (m) le fonctionn aire droits et garanties , paris , 1973.p.319 ، التاريخ 2018/3/22، الساعة الحادية

عشر صباحاً.

أما المشرع المصري: لم يأت بتعريف للراتب التقاعدي في قانون التأمين الاجتماعي رقم 79 لعام 1975 المعدل، ولا في قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات الجديد رقم 135 لعام 2010 إلا أنه أتى بأحكام استحقاق الراتب التقاعدي، وكيفية احتسابه ووضع حد أعلى وحد أدنى له.<sup>(1)</sup>

أما المشرع الأردني: فقد عرف الراتب بنظام التقاعد لموظفي البلديات "الراتب الأساسي الشهري مضافاً إليه ربع هذا الراتب ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت".<sup>(2)</sup>

أما المشرع الفلسطيني: فقد عرفه بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 "هو المبلغ الشهري أو قيمة الدفعة الواحدة أو مزيج بينهما، تدفع لموظفي القطاع العام أو أية فئة مشمولة بالقانون (من ضمنهم موظفو الهيئات المحلية) عند الاستحقاق". وقد حدد الراتب الذي يتم إستقطاع المساهمات الشهرية منه بما يلي: "هو المبلغ الشهري الذي يتقاضاه الموظف والذي تخصم منه المساهمات ويشمل الراتب الأساسي، والعلاوات الثابتة، وهي علاوة طبيعة العمل والعلاوات الدورية وعلاوة غلاء المعيشة".

أما بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 141 لعام 2005، فقد حدد الراتب للهيئات المحلية الفلسطينية التي تريد الاشتراك والانضمام إلى قانون التقاعد العام 2005 بما يلي: "يتم إحتساب المساهمات والراتب التقاعدي و/أو المكافأة على أساس الراتب الذي يتقاضاه المنتفع"<sup>(3)</sup>

وبقرار آخر لمجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010، بشأن تنظيم انتفاع موظفي الهيئات المحلية بأحكام قانون التقاعد العام، فقد حدد الراتب بما يلي: "الراتب الخاضع للاستقطاع التقاعدي المتفق عليه بين الهيئة المحلية وهيئة التقاعد الفلسطينية وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام".<sup>(4)</sup>

وبقانون التقاعد المدني رقم 43 لعام 1959، تم تعريف كلمة الراتب بما يلي: "الراتب الأساسي الشهري للموظف ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت".

(1) البديري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية، مرجع سابق، ص125. وبالرجوع للقوانين المصرية ذات الموضوع ينظر في المواد 18-19-20 من قانون التأمين الاجتماعي رقم 79 لعام 1975 المعدل.

(2) انظر المادة 3 نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم الاردني رقم 141 لعام 2016.

(3) انظر قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 141 لعام 2005. والمادة 4 من نظام تقاعد العام الفلسطيني 2005.

(4) انظر المادة 1 تعاريف من قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010.

وينظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، فقد ترك الأمور المتعلقة باستحقاق راتب التقاعد لأحكام قانون التقاعد العام 2005<sup>(1)</sup>

وبقانون التأمينات والمعاشات رقم 8 لعام 1964، يتم احتساب الراتب على أساس المرتب أو الأجر الأساسي مضافاً إليه إعانة غلاء المعيشة دون الإعانة المستحقة عن الأولاد، ويقصد بالمرتب الشهري السنوي في حساب مبلغ التأمين والمكافأة المرتب الشهري محسوباً وفقاً لما تقدم مضروباً في إثني عشر<sup>(2)</sup>.

أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته، فيتم احتسابه على أساس الراتب الشهري ولا يشمل مخصصات الوكالة ومخصصات الأعمال الإضافية<sup>(3)</sup>.

وهذا ما أكدته محكمة النقض الفلسطينية بقرارها الصادر والذي جاء فيه "..... فإننا نجد أن القرار المطعون فيه حدد الراتب التقاعدي موضوع الدعوى وفق نص المادة 3 فقره 6 من نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافأته رقم 2 لسنة 1955، حيث اعتبرت الراتب الشهري الذي يعتمد لحساب عائدات التقاعد، والذي لا يشمل مخصصات الوكالة أو مخصصات الأعمال الإضافية، ولا عبرة لمقدار نسبة اقتطاع العائدات التقاعديه والقول باستناد القرار المطعون فيه إلى نصوص قانونية ملغاة غير وارد، لأن نظام تقاعد موظفي البلديات المشار إليه ظل سارياً، وإن الأوامر العسكريه المشار لا تتعلق بموظفي البلديات، فضلاً عن أن المرسوم رقم 1 لسنة 94 الصادر عن رئيس السلطة الوطنيه الفلسطينية قضى بأن يستمر العمل بالقوانين والأنظمة التي كانت سارية المفعول قبل 1967/6/5 مما يعني أن احكام قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 من نص المادة 12 إلى نص المادة 44 يطبق على موظفي البلديات وفق نص ماده 10/أ من نظام تقاعد موظفي البلديات بقدر ما ينطبق عليهم من هذه الأحكام"<sup>(4)</sup>.

(1) انظر المادة 43 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 2 قانون التأمينات والمعاش 1964.

(3) انظر المادة 1 تعاريف من نظام التقاعد لموظفي البلديات 1955.

(4) حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم 107 لعام 2005 الصادر بتاريخ 2005/6/29.

أما التعريف الفقهي للراتب التقاعدي: أنه مبلغ نقدي يصرف للموظف بعد انتهاء خدمته الوظيفية بصورة نظامية أو إصابته بعجز، يؤول إلى المستحقين له بعد وفاته، وذلك مقابل المبالغ التي تم استقطاعها من راتبه ومساهمات الدولة والمؤسسات العامة.<sup>(1)</sup>

وبذلك يمكننا تعريف الراتب التقاعدي: بأنه مبلغ نقدي يستحقه الموظف المتقاعد أو ورثته المستحقين من بعده بشكل دوري شهري متى توافرت الشروط القانونية لإستحقاقه.

إذاً هو: حق مالي يستحقه الموظف من القانون مباشرة بمجرد انتهاء خدمته الوظيفية بإحدى أسباب انتهاء الخدمة دون أن يتوقف ذلك على إرادة الإدارة.<sup>(2)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 141 لعام 2005 حدد الراتب التقاعدي، بالراتب الذي يتقاضاه المنتفع، ولم يحدد ما المقصود بالراتب الذي يتقاضاه المنتفع؟ هل هو الراتب الأساسي أم الراتب الإجمالي، أم الراتب المنفق عليه بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته!!!

ب. بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010، بالرغم من أن النص واضح، حيث حدد الراتب التقاعدي وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، إلا أن نصه على جملة (المنفق عليه) وكأنه أتاح الفرصة لاتفاق الأطراف، وترك المجال مفتوحاً لهم لتفسيره وتأويله على حسب الأهواء!!

ت. بالرغم من أن المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، حدد بشكل واضح وصريح الراتب التقاعدي: فيشمل الراتب الأساسي بالإضافة إلى العلاوات الثابتة (علاوة طبيعة العمل والعلاوات الدورية وعلاوة غلاء المعيشة). إلا أن هيئة التقاعد الفلسطينية تنظر إلى إحتساب العلاوة الاجتماعية وعلاوة الترقية، وعلاوة المؤهل العلمي وغيرها من العلاوات من ضمن الراتب التقاعدي أو عند الإقتطاع من الراتب الشهري لتسيديد المساهمات؟ أو عند شراء السنوات على اعتبار أنها علاوات دورية.

(1) البديري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية، مرجع سابق، ص 126.

(2) الدسوقي محمد: حماية الموظف العام إدارياً، مرجع سابق، ص 219.

## ثانياً: كيفية احتساب مدة الخدمة الفعلية.

بالرجوع لقانون الخدمة المدنية 1998، نص على انتهاء الخدمة الوظيفية للموظف بما يلي: "تنتهي خدمة الموظف إذا أكمل الستين من عمره".<sup>(1)</sup>

ولكنه لم يحدد عدد سنوات الخدمة الوظيفية لاستحقاق الراتب التقاعدي، حيث ترك آلية التحديد لأحكام قوانين التقاعد، كل حسب القانون والنظام المعين عليه الموظف المنتفع.

وبالتالي برزت مشكلة تعدد طرق احتساب مدة الخدمة الفعلية وآلية احتساب الرواتب التقاعدية، وفقاً لأحكام نصوص قوانين وأنظمة التقاعد التابع لها الموظف المنتفع.

وعليه سيتم البحث بقوانين التقاعد:

### • قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته:

المدة الخاضعة لحقوق التقاعد تعتمد على سنوات الخدمة التي تم الاشتراك بها وتسديد المبالغ المستحقة عليها، وتعتبر كسور الشهر شهراً كاملاً.<sup>(2)</sup>

وتدخل ضمن هذه المدد مدة الإعارة والإجازات الدراسية دون مرتب، ومدة البعثة الرسمية والإجازات العادية، والاستثنائية، في المنافع التقاعدية على أن تسدد عنها المساهمات كافة.<sup>(3)</sup>

و يغطي قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته المنافع التقاعدية للموظف في الحالات الآتية:

أ. حالة الإحالة على التقاعد.

يمكن لموظف الخدمة المدنية المشمول في القانون الحصول على تقاعد مبكر بعد موافقة هيئة التقاعد الفلسطينية واستكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن 55 سنة.<sup>(4)</sup>

(1) نظر المادة 97 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 1 تعاريف قرار مجلس الوزراء رقم 141 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

(3) انظر المادة 25 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(4) انظر المادة 36 فقرة 1 المعدلة لقانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته.

ب. حالة الشيخوخة.

حدد المشرع الفلسطيني السن الإلزامي للحصول على تقاعد الشيخوخة ب 60 سنة، شريطة توفر 15 سنة خدمة مقبولة لأغراض التقاعد، وسداد جميع المساهمات والاشتراكات عنها.

وأما مدة الحد الأدنى من سنوات الخدمة المطلوبة للتقاعد، فقد حددها المشرع الفلسطيني وميز فيها المرأة الموظفة، بحيث خفض سنوات خدمتها لاستحقاقها راتب تقاعدي عن سنوات خدمة الرجل الموظف، وكانت على النحو التالي:

1. الذكور: بعمر 55 سنة استكمال 20 سنة خدمة. وبعمر 50 سنة استكمال 25 سنة خدمة.
2. الإناث: بعمر 55 سنة استكمال 15 سنة خدمة. وبعمر 50 سنة استكمال 20 سنة خدمة. (1)

ت. العجز عن العمل.

يتم تحديد أهلية الحصول على تقاعد في حالة العجز الصحي الجزئي الدائم أو الكلي الدائم من قبل لجنة طبية متخصصة، يتم اختيارها من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية، شريطة أن يكون الموظف:

1. دون سن 60 سنة.
2. غير مؤهل للحصول على تقاعد شيخوخة أو تقاعد مبكر.
3. أكد عجزه الصحي من قبل لجنة طبية متخصصة تعين من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية، على أن تتم إعادة النظر في وضعه وفقاً لما تقره اللجنة الطبية. (2)

ث. حالة الوفاة.

يستحق الورثة الحصول على تقاعد الموظف المتوفى، إذا كان المتوفى يتلقى راتباً تقاعدياً في وقت وفاته، أو كان مؤهلاً للحصول على راتب تقاعدي.

(1) انظر المادة 27 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(2) انظر المادة 29 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

• أما عن كيفية احتساب مدة الخدمة الفعلية بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته (قانون التقاعد المدني 1959):

تحسب الخدمة المقبولة للتقاعد من تاريخ تعيين الموظف في خدمة دائمة في البلدية، على أنه يجوز أن تحسب الخدمة تحت التجربة والخدمة المؤقتة بمقتضى عقد، كخدمة مقبولة للتقاعد فيما إذا سمح بذلك المجلس، بناءً على طلب الموظف.

ولقد استثنى المشرع بالقانون المذكور، مدد الخدمة التي تعقب تاريخ قطعية الأحكام الجزائية المانعة من البقاء في الخدمة، بحيث لا تدخل في حساب الخدمة التقاعدية. وكذلك لا تدخل في الحساب أية خدمة قام بها الموظف قبل بلوغه 18 من عمره.<sup>(1)</sup>

وهذا ما أكدته المحكمة العليا في فلسطين هيئة عامة، أن مدة الخدمة للموظف تبدأ من تاريخ التعيين وتحسب عن سنين الخدمة المسدد عنها الإشتراكات، بقرارها الصادر والذي جاء فيه: "وحيث ان القانون قد نص على أن المصنفين تابعون للتقاعد المادة 6 من نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955..... إلا أنه ولما كان النظام يقضي بأن خدمة الموظف المصنف المقبولة للتقاعد هي كامل مدة خدمته في وظيفة دائمة المادة 7 من النظام. ولما كان النظام المذكور يشترط في المادة 6 منه لإستحقاق الحقوق التقاعدية أن تكون قد دفعت عائدات التقاعد بتمامها عن مدة الخدمة الخاضعة للتقاعد. ولما كان القرار المطعون فيه قد نص على احتساب العائدات التقاعدية ابتداءً من تاريخ تصنيف المستدعين وليس من تاريخ بدء خدمة كل واحد منهم الدائمة، فإن الجهة المستدعي ضدها تكون بذلك قد اتخذت إجراءً يعطل تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة، وتكون بذلك قد خالفت القانون، وعليه حكمت المحكمة العليا بإلغاء الجزء المتضمن احتساب عائدات التقاعد ابتداءً من تاريخ تصنيفهم".<sup>(2)</sup>

ويستحق الموظف راتب تقاعدي في الحالات الآتية:

(1) انظر المادة 7 نظام تقاعد موظفي البلديات 1955.

(2) حكم المحكمة العليا الفلسطينية رقم 139 لعام 2005 الصادر بتاريخ 17/1/2008 .

- أ. للموظف الذي أكمل 30 سنة خدمة مقبولة الحق في أن يتقاعد.<sup>(1)</sup>
- ب. إكمال الموظف 60 من عمره وكانت خدمته المقبولة للتقاعد 15 سنة، يجب إحالته للتقاعد، ويجوز لأسباب تعود للمصلحة العامة إبقاؤه في الخدمة لمدة لا تزيد عن 5 سنوات.
- ج. إكمال الموظف 40 سنة خدمة مقبولة للتقاعد، ويجوز لأسباب تعود للمصلحة العامة إبقاؤه في الخدمة لمدة لا تزيد عن 5 سنوات.<sup>(2)</sup>
- د. إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة نشأت بسبب قيامه بالوظيفة، وكان قد أكمل 10 سنوات خدمة مقبولة للتقاعد.<sup>(3)</sup>
- هـ. إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة لم تنشأ عن قيامه بالوظيفة، و كان مكماً 10 سنوات خدمة مقبولة للتقاعد.<sup>(4)</sup>
- و. إذا توفي موظف أثناء وجوده في الخدمة وكان مكماً 10 سنوات خدمة مقبولة للتقاعد، فتعطي عائلته نصف الراتب التقاعدي المستحق.<sup>(5)</sup>
- ز. إذا قتل الموظف فوراً بسبب ناشئ عن قيامه بوظيفته، أو توفي بعد عام لعدة مقعدة نشأت بسبب قيامه بالوظيفة، فيخصص لعائلته راتب تقاعد يعادل ربع راتبه الشهري الأخير إذا لم يكن قد أكمل 10 خدمة مقبولة للتقاعد، أما إذا كان قد أكمل هذه المدة فيخصص لها ثلث الراتب.<sup>(6)</sup>

● استحقاق الراتب التقاعدي بشراء سنوات خدمة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته:

يكون للموظف المحسوب له سنوات خدمة أقل من السنوات المطلوبة لاستحقاق راتب تقاعدي الحق في شراء سنوات خدمة لأغراض التقاعد. ويقدم طلب شراء سنوات مدة الخدمة المطلوب شراؤها بموعد

(1) انظر المادة 13 قانون التقاعد المدني 1959.

(2) انظر المادة 12 قانون التقاعد المدني 1959.

(3) انظر المادة 27 قانون التقاعد المدني 1959.

(4) انظر المادة 28 قانون التقاعد المدني 1959.

(5) انظر المادة 40 قانون التقاعد المدني 1959. وبالرجوع لنص المادة 35 من ذات القانون، يستحق نصف راتب للورثة.

(6) انظر المادة 41 قانون التقاعد المدني 1959.

لا يتأخر عن ثلاثة أشهر من تاريخ صدور قرار إنهاء خدمته، وإلا سقط حقه في شراء مدة الخدمة. ويجب أن لا تزيد عدد السنوات المسموح شراؤها عن نصف عدد السنوات المسجلة لصالح الموظف في نظام التقاعد، بحيث لا تزيد عن المدة المتبقية لإستحقاق الحد الأدنى للمعاش أو 10 سنوات أيهما أقل. وشريطة أن لا يزيد إجمالي عدد السنوات المحسوبة للتقاعد عن 40 سنة. ولأغراض الشراء تعتبر كسور السنة من سنوات الخدمة الفعلية المحسوبة للموظف سنة كاملة.<sup>(1)</sup>

ويلتزم الموظف بتسديد حصة مساهمته بنسبة 10% من قيمة آخر راتب تقاضاه الموظف بالإضافة إلى حصة مساهمة الهيئة المحلية بنسبة 12.5% من قيمة آخر راتب عن المدة المطلوب شراؤها، يضاف إلى ذلك فائدة يحددها مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية بحيث لا تقل عن 4,5% سنوياً.

وتتم تسوية الراتب التقاعدي ومستحقات الموظف كافة على حساب نظام التقاعد الذي كان خاضعاً له عند إنتهاء خدمته بين صناديق أنظمة التقاعد وصندوق التقاعد العام وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام.<sup>(2)</sup>

أي بمعنى عند بلوغ الموظف سن التقاعد ولم يكن في رصيده الحد الأدنى من سنيّ خدمة فعلية لاستحقاقه راتب تقاعدي والمحددة بالقانون 15 سنة، فله الحق بالمطالبة بشراء سنوات خدمة بشرط أن يكون برصيده أكثر من 9 سنوات لو بيوم واحد فقط من سنوات الخدمة الفعلية، فيستطيع شراء 5 سنوات و 11 شهراً و 29 يوم ليصل للحد الأدنى من سنوات الخدمة الفعلية.

وهذه ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية بحكمها الصادر، والذي جاء فيه: " يكون للموظف المحسوب له سنوات خدمة أقل من من السنوات المطلوبة لاستحقاق الراتب التقاعدي وفقاً لقوانين التقاعد السابقة المذكورة أعلاه والقانون الحالي قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته الحق في شراء سنوات خدمة لأغراض التقاعد وفقاً للائحة تصدر عن مجلس الوزراء الفلسطيني. ويجب ان لا تزيد عدد السنوات المسموح بشرائها وفقاً لأحكام الفقرة 1 من المادة 113 من القانون المذكور، عن نصف عدد السنوات المسجلة لصالح الموظف في نظام التقاعد ووفقاً لأحكام القوانين السابقة

(1) انظر المادة 113 المعدلة من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

(2) انظر المادة 113 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005، و قرار مجلس الوزراء رقم 77 لعام 2005، فيما يتعلق بشراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد.

المذكورة أعلاه والقانون الحالي أو 10 سنوات أيهما أقل وشريطة أن لا يزيد إجمالي عدد السنوات المحسوبة للتقاعد عن 40 سنة كما أن المادة 8/ج من ذات القانون تقضي بان هذا القانون ينطبق على موظفي الهيئات المحلية<sup>(1)</sup>.

ويحق لموظف الهيئات المحلية التي تم انضمامها لهيئة التقاعد الفلسطينية، واشتراكها بقانون التقاعد رقم 7 لعام 2005، أن يقوم بشراء سنوات خدمته الفعلية السابقة له، بعد تسوية مستحقته كافة مع الهيئة المحلية العامل بها وفقاً لآلية القانون والنظام التقاعدي الذي كان خاضعاً له.

والموظف الذي لم يكن يقتطع من راتبه الشهري لأي صندوق تقاعد نتيجة عدم تسكينه بالهيئة المحلية العامل به (موظف مثبت غير مصنف)، فيتم منحة مكافئة نهاية خدمة بواقع راتب شهر عن راتب الشهر الأخير الذي يتقاضاه الموظف، عن كل سنة خدمة فعلية من خزينة الهيئة المحلية، وبعد انتهاء الحسابات المالية والإدارية كافة يتم تحويله لصندوق التقاعد العام. ومن ثم يقوم الموظف بشراء سنوات خدمته الفعلية وتسديد التزاماته المالية وفقاً لتعليمات يضعها مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية، بحيث يدفع الموظف ذاته كامل المساهمات عن حصته وحصّة الهيئة المحلية، فتكون نسبة حصّة مساهمة الموظف المشترك الإلزامية في نظام المنافع المحددة 7% من الراتب، ونسبة دفعه عن مساهمة الهيئة المحلية الإلزامية في نظام المنافع المحددة 9% من الراتب. أما مساهمته في نظام المساهمات المحددة الاختيارية، فتكون نسبة حصّة مساهمة الموظف المشترك الاختيارية في نظام المساهمات المحددة 3% من الراتب، ونسبة دفعه عن مساهمة الهيئة المحلية الاختيارية في نظام المساهمات المحددة 3% من الراتب. ويشترط أن لا تزيد السنوات المشتراة عن 10 سنوات.<sup>(2)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. لأغراض الشراء تعتبر كسور السنة من سنوات الخدمة الفعلية المحسوبة للموظف سنة كاملة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، إذاً لماذا يفرض على الموظف شراء أشهر من السنة غير المكتملة، ودفع نسبة المساهمات عنها، وهي بالأصل ليست بشهور خدمة فعلية سابقة من ضمن مدة خدمته الفعلية!!! أما عند حساب الراتب التقاعدي للموظف المتقاعد فلا يتم احتساب كسور السنة

(1) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 237 لعام 2014 الصادر بتاريخ 2015/3/31.

(2) انظر المواد 7-8 من اللائحة التنفيذية بشأن إنقاع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته.

بسنة، فيتم تحديد سنّي الخدمة له على أساس السنة غير المكتملة، يحتسب فقط عدد أشهر الخدمة الفعلية منها!!!

وعليه نوصي المشرع الفلسطيني تعديل القانون وإحتساب كسور السنة سنة لجميع الحالات.

ب. التمييز السلبي بين المتقاعدين القدامى والجدد، أو المنتسبين القدامى والمنتسبين الجدد لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، فالمتقاعون القدامى من الهيئة المحلية أو المنتسبون الجدد لهيئة التقاعد الفلسطينية يتم إحتساب أسس التقاعد لهم أو منحهم مكافئة نهاية الخدمة عن السنوات السابقة من انتسابهم لهيئة التقاعد الفلسطينية، وفقاً للقوانين والأنظمة القديمة وقبل سريان مفعول قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، أو قبل انتسابهم له، حيث تكون رواتب تقاعدهم أو مكافئة نهاية خدمتهم محدودة وضئيلة مقارنة بمن هم بنفس درجاتهم اليوم من الموظفين المنتفعين بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، نوصي المشرع الفلسطيني أن ينصفهم وذلك بتقديم تسهيلات لشراء سنوات خدمتهم الفعلية، من حيث تقليل نسبة المساهمة، وزيادة عدد السنوات المشتراة، وتمديد التقسيط لمدد أطول.

ت. يتضح لنا أن الموظف الذي بلغ من العمر 50 سنة، لا يحق له الانتساب لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، وذلك لأن المدة المتبقية له لبلوغ سن التقاعد الإلزامي 60 سنة، هي 10 سنوات فقط، ولاستحقاق الراتب التقاعدي عليه أن يخدم مدة 15 سنة على الأقل. إذاً عليه شراء 5 سنوات ليصبح في حسابه سنوات مسجلة لصالحه 15 سنة خدمة لاستحقاق راتب التقاعد، إلا أن المشرع اشترط عدم شراء ما يزيد عن نصف عدد السنوات المسجلة لصالح الموظف في نظام التقاعد. وعليه لا يستطيع شراء 5 سنوات، وبالتالي حرم من الانتساب للقانون والانتفاع بالراتب التقاعدي!!!

وعليه نوصي المشرع الفلسطيني تعديل زيادة عدد السنوات المسموح شراؤها بأكثر من نصف عدد السنوات المسجلة لصالح الموظف في نظام التقاعد.

ث. حالة ذكرت بقانون التقاعد المدني 1959، إذا قتل الموظف فوراً بسبب ناشئ عن قيامه بوظيفته، أو توفي بعد عام لعدة مقعدة نشأت بسبب قيامه بالوظيفة، فيخصص لعائلته راتب تقاعد وهذه الحالة لم يتم ذكرها المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، بالرغم من أهميتها. فكان بالأحرى على المشرع الفلسطيني أن يخصص لورثة الموظف راتب تقاعد خاص، بالإضافة

للراتب التقاعدي تعويضاً عما فقده من معيل فقد حياته وعمره بسبب ناشئ عن قيامه بواجبات وظيفته!!

### ثالثاً: تحديد قيمة الراتب التقاعدي.

وكذا هي نفس الإشكالية الاختلاف بتحديد قيمة الراتب التقاعدي بكل قانون تقاعد مطبق على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، لذا سيتم البحث بنصوص كل قانون تقاعد لتحديد قيمة الراتب التقاعدي.

#### • قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته:

لقد تم تعديل بعض نصوص قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 ولوائحه التنفيذية لأكثر من مرة، مما أدى إلى خلل كبير في احتساب الراتب التقاعدي خاصة فيما يتعلق بالترقية والإحالة على التقاعد. فلم يتم منح الموظف الحق بالأثر المادي المتوقع من غاية الترقية أو الإحالة على التقاعد، حيث إشتراط لاحتساب حقوق نهاية الخدمة للموظف، وفقاً لمتوسط الراتب المحسوب لأغراض التقاعد لآخر 3 سنوات أي لآخر 36 شهر خدمة مدفوعة الاشتراكات.<sup>(1)</sup>

والراتب الذي تحتسب بموجبه حقوق نهاية الخدمة هو الراتب الخاضع لإستقطاع الإشتراكات أثناء فترة الخدمة، ويشمل الراتب الأساسي بالإضافة إلى العلاوات الثابتة(علاوة طبيعة العمل والعلاوات الدورية وعلاوة غلاء المعيشة).<sup>(2)</sup>

وفي حالة عدم وجود 3 سنوات خدمة لأغراض احتساب متوسط الراتب تحسب المنافع على أساس متوسط الراتب لسنوات الخدمة الفعلية.

وللمشترك الحق في الحصول على المنافع التقاعدية في نظام المنافع المحددة بقانون التقاعد العام في الحالات الآتية:

أ. تقاعد الشيخوخة: محسوباً على أساس 2% عن كل سنة خدمة من متوسط الراتب لآخر 3 سنوات من سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد.

(1) انظر المادة 25 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(2) انظر المادة 1 قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته.

ب. تقاعد العجز الصحي: بمعدل 2% عن كل سنة خدمة من متوسط الراتب لآخر 3 سنوات، مع مراعاة أن سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد هي عدد سنوات الخدمة الفعلية حتى تاريخ الإصابة أو العجز، يضاف إليها نصف السنوات المتبقية حتى بلوغ سن التقاعد الإلزامي، بحيث لا تزيد سنوات الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد عن 35 سنة.

ت. حالة وفاة المشترك: إن المشرع الفلسطيني، قد فرق في آلية احتساب الراتب التقاعدي بين وفاة الموظف وهو على رأس عمله ووفاته بعد تقاعده. فوفاة الموظف خلال الخدمة الفعلية وهو على رأس عمله، يحتسب الراتب التقاعدي بنفس طريقة العجز الصحي المذكور أعلاه، أما حالة وفاة المنتفع بعد نهاية خدمته الوظيفية، أي ليس على رأس عمله، يوزع على الورثة المستحقين الراتب التقاعدي وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته كل حسب نصيبه.<sup>(1)</sup>

ث. حالة التقاعد المبكر: إن الراتب التقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة سوف ينخفض بمقدار 5% من عمر الموظف 55 سنة حتى وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد 60 سنة.<sup>(2)</sup>

• أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته (قانون التقاعد المدني 1959):

يتم احتساب راتب التقاعد على أساس الراتب الأصلي الكامل، وإذا كان الموظف يستوفي جزءاً من راتبه لسبب قانوني فيحسب راتب الموظف على أساس راتبه الأصلي الكامل.

ويحسب راتب التقاعد الشهري للموظف الذي يستحق التقاعد على أساس ضرب مجموع عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على 600، ولا يجوز أن يتجاوز راتب التقاعد الشهري في أية حال 75% من راتب الموظف الشهري الأخير.<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 25 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(2) انظر المادة 36 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(3) انظر المادة 19 قانون التقاعد المدني 1959. لقد تم تعديل آلية احتساب الراتب التقاعدي حيث كان يتم على أساس ضرب مجموع أشهر خدمة الموظف في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على 600 فأصبح يقسم على 450 بدل 600 وذلك وفقاً للتعميم الصادر من وزارة الحكم المحلي الفلسطينية رقم 4957/8/1 بتاريخ 2016/12/26.

وهذا ما أكدته محكمة النقض الفلسطينية، بأن قرار محكمة الاستئناف الفلسطينية المطعون فيه هو قرار صائب حيث وضح الحكم أن الراتب الشهري لا يشمل مخصصات الوكالة ومخصصات الأعمال الإضافية وهذا ما أكدته المادة 3/د من نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم رقم 2 لسنة 1955 وما جاء في المادة 19 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 أنه لا يتم تحديد الراتب على أساس ما يقتطع منه من عائدات تقاعدية وإنما على أساس المقدار الإجمالي لراتب الموظف عن الشهر الأخير، على ألا يدخل فيه أية مخصصات وكالة أو مخصصات أعمال إضافية، وإن الإقتطاعات التقاعدية تقتطع بنسبة 2% من الراتب وذلك حسب ما جاء في الأمر العسكري رقم 785، وإن احتساب الراتب التقاعدي يتم على أساس ضرب مجموع أشهر خدمة الموظف في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على 600 وحيث أن المدعي.<sup>(1)</sup>

وكما أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية أن الراتب التقاعدي يحسب على أساس الراتب الأخير للموظف بقرارها الصادر والذي جاء فيه "أن مورث المستدعية قد صودق على تعديل مركزه الوظيفي ليصبح مديراً على الدرجة (C)..... وأن الراتب الشهري لمورث المستدعية الذي اتخذ أساسه لاحتساب الراتب التقاعدي والمكافأة المستحقين لورثته هو راتبه على الدرجة الأولى الخطوة الخامسة وليس راتبه على درجة مدير (C) التي صودق على ترفيعه .... و هو الراتب الشهري المستحق لشاغل درجة مدير (C). وحيث أن المستدعي ضدها لم تعتمد هذا الراتب أساسه لاحتساب الراتب التقاعدي والمكافأة المستحقين لورثته، بل إعتمدت راتبه الشهري المستحق على الدرجة الأولى الخطوة الخامسة، فإنها بذلك تكون قد خالفت أحكام المادة 19 من قانون التقاعد المدني التي توجب اتخاذ الراتب الشهري الأخير للموظف، أساساً لاحتساب الراتب التقاعدي".<sup>(2)</sup>

#### ❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. تبين لنا أن المشرع الفلسطيني بقانون القاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته لم يحدد حد أدنى أو أعلى للراتب التقاعدي بصورة نسبة مئوية، كما هو الحال بقانون التقاعد المدني 1959 فقد نص

(1) حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم 107 لعام 2005 الصادر بتاريخ 2005/6/29. لقد تم تعديل الية احتساب الراتب التقاعدي حيث كان

يتم على أساس ضرب مجموع أشهر خدمة الموظف في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على 600 فأصبح يقسم على 450

بدل 600 وذلك وفقاً للتعميم الصادر من وزارة الحكم المحلي الفلسطينية رقم 4957/8/1 بتاريخ 2016/12/26.

(2) حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 129 لعام 2005 الصادر بتاريخ 2006/4/29.

على حد أعلى للراتب التقاعدي حيث لا يتجاوز 75% من الراتب الأخير. وكذلك المشرع الفرنسي جعل الحد الأقصى للراتب التقاعدي محدد بنسبة 50% من الأجر المتوسط مع إمكانية زيادة هذه النسبة في حالة بقاء المؤمن عليه في الوظيفة بعد بلوغه الخامس والستين من العمر، بمعدل 1.25% كل 3 أشهر من دون حد أقصى، تشجيعاً منه للمؤمن عليهم الاستمرار في الوظائف والأعمال التي يشغلونها.<sup>(1)</sup>

نوصي المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته أن يحدد نسبة أدنى وأعلى للراتب التقاعدي بحيث لا تقل عن 50% من الراتب الأصلي وأن لا تزيد عن 75% منه أسوةً بقانون التقاعد المدني 1959، وبالقانون الفرنسي وغيرهم من قوانين التقاعد.

ب. اشترط المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، لإحتساب حقوق نهاية الخدمة للموظف، إحتسابها وفقاً لمتوسط الراتب المحسوب لأغراض التقاعد لآخر 3 سنوات، أي لآخر 36 شهر خدمة مدفوعة الاشتراكات. أما لشراء السنوات تحتسب من قيمة آخر راتب عن المدة المطلوب شراؤها!!! يضاف إلى ذلك فائدة يحددها مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية بحيث لا تقل عن 4,5% سنوياً، وهذا فيه ظلم حقيقي واقع على الموظف.

نوصي المشرع الفلسطيني تعديل القانون المذكور، بدل احتساب الراتب التقاعدي على متوسط آخر 36 شهر لخدمة الموظف، أن يكون على مبلغ الراتب الأخير الأصلي الكامل للموظف، أسوةً بقانون التقاعد المدني 1959.

رابعاً: إضافات تدفع للموظف على المنافع التقاعدية (تطبق على جميع قوانين وأنظمة التقاعد):

أ. يضاف علاوة عائلية (اجتماعية) وفقاً لنظام موظفي الهيئات المحلية للمشارك طالما كان يستحق المعاش.<sup>(2)</sup>

ب. علاوة شخصية للموظف المنتفع المتقاعد بقيمة 300 شيكل شهرياً، أو لورثته على أن توزع على ورثة المتوفى أو الشهيد وفقاً لأحكام قانون التقاعد.<sup>(1)</sup>

(1) البديري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية، مرجع سابق، ص 140.

(2) انظر المادة 5 الفقرة ج من قرار بقانون 5 لعام 2007 المعدل لقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005.

ت. وإذا تغير أو اختلف سلم الرواتب والدرجات في وقت من الأوقات عن الذي كان قائماً عند انتهاء خدمة المنتفع يسوى المعاش على أساس سلم الرواتب والدرجات الجديد، وذلك اعتباراً من الشهر الذي يحصل فيه التغيير أو الاختلاف أيهما أفضل للمنتفع.

#### خامساً: فقدان الحق في الراتب التقاعدي.

في بعض الأحيان يتم حرمان الموظف المنتفع أو ورثته المستحقين للراتب التقاعدي أو جزء منه، ومن هذه الحالات:

أ. يجوز حرمان الموظف أو المنتفع الراتب التقاعدي أو مكافئة نهاية الخدمة، إذا صدر عليه حكم قضائي من محكمة مختصة فلسطينية، وخاصة الأحكام المتعلقة بحقوق المطلقات ورعاية الأولاد. حيث يتم تنفيذ الحكم على الراتب التقاعدي ولكن بشرط عدم تجاوز حدود الربع من الراتب التقاعدي، وأن تكون عن الأعمال التي وقعت منه قبل تركه الخدمة. ولكن بالرغم من عملية حرمان الموظف لجزء من راتبه التقاعدي فهذا لا يعني أن تشكل مساهمات الموظف من المنافع وأرصدة الحساب جزءاً من ممتلكاته في حالة الإفلاس.<sup>(2)</sup>

ب. لا تعطي لأرملة الموظف المتوفى حق الاستفادة من راتبه التقاعدي، إذا كانت موظفة عمومية على رأس عملها، وبعد تقاعدها لها الحق في الراتب التقاعدي الأعلى فيما بين راتبها التقاعدي المستحق لها بعد إنتهاء خدمتها الوظيفية وما بين الراتب التقاعدي لزوجها المتوفى، أي لا يجوز الجمع بين راتبها تقاعد. وكذلك لا يجوز للأرملة غير الموظفة الجمع بين معاشها من زوجها الأول ومعاشها من زوجها الأخير المنتفعين المتوفين، وفي هذه الحالة يصرف لها المعاش الأكبر.

ت. يتم وقف صرف حصة الأرملة أو الأرملة أو البنات أو الأخوات من الراتب التقاعدي للمنتفع المتوفى، إذا تزوجن.<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 15 من قرار بقانون رقم 5 لعام 2007 المعدل لقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005.

(2) انظر المادة 122 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005.

(3) ويعود إليهن حقهن في الراتب التقاعدي إذا تطلقن أو ترملن خلال 10 سنوات على الأكثر من تاريخ الزواج أو من تاريخ وفاة المنتفع أو صاحب المعاش، وذلك دون إخلال بحقوق باقي المستحقين، أنظر الماد 33 قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته. أما بقانون التقاعد المدني 1959 يعاد إليهن استحقاقهن إذا أصبحن أرامل أو مطلقات. وعند زواجهن مرة ثانية يقطع الراتب نهائياً. أما البنات والأمهات

ث. يتم وقف صرف حصة الابن أو البنت أو الأخوة المعالين للمنتفع المتوفى بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، إذا بلغوا سن 21 سنة دون دخول الجامعات، أو سن 26 سنة إذا كانوا ملتحقين بإحدى الجامعات أو المعاهد العليا، أما بقانون التقاعد المدني 1959 قطع راتب التقاعد عن الأبناء متممي 17 سنة، مع مراعاة الاستثناءات إذا كان عند إتمامه 17 من العمر يتابع العلم في مدرسة ثانوية أو كلية فيستمر في إعطائه راتب التقاعد ما دام طالباً، أو لغاية إكماله 25 أيهما أسبق. وكذلك إذا كانت قدرته على إعالة نفسه معطلة تعطيلاً كلياً أو تعطيلاً جسيماً بقرار من اللجنة الطبية العليا، ويعاد النظر في أمره للتأكد من مدى تعطيله مرة كل سنتين على الأقل.<sup>(1)</sup>

ج. يشترط لاستحقاق والدة الموظف المتوفى راتب تقاعدي ألا تكون متزوجة من غير والد المتوفى، وبالتالي في حال زواجها من غير والد المتوفى، يتم قطع صرف حصتها من الراتب التقاعدي بعد استحقاقها له.

ح. زوج المشتركة، إذا كان عند وفاة زوجته الموظفة المشتركة قادراً على كسب دخل خاص به يعادل قيمة إستحقاقه في المعاش أو يزيد عليه فيحرم من حصته من راتبها التقاعدي. فإذا نقص الدخل عما يستحقه صرف له معاش بمقدار الفرق.

خ. وقف صرف معاش التقاعد الأساسي الشهري لموظفي الهيئات المحلية المحدد بقيمة 100 دولار شامل العلاوات في حال وجود أية أدلة أو إثباتات حول توفر أي دخل آخر أو إعالة يتقاضها الموظف تعادل أو تتجاوز الراتب التقاعدي الأساسي الممنوح لهم من خزانة الدولة الفلسطينية (للموظفين اللذين إنتهت أو تنتهي خدماتهم بسبب بلوغهم سن الستين عاماً ولم يكملوا خدمة وظيفية محسوبة لأغراض التقاعد 15 سنة، بالإضافة لشروط أخرى).<sup>(2)</sup>

د. يحرم كل موظف أو متقاعد راتبه التقاعدي إذا ثبت عليه بحكم قضائي قطعي من محكمة فلسطينية مختصة أنه ارتكب جريمة الخيانة العظمى، أو قام بأعمال التجسس لحساب دولة أجنبية أو أية جريمة جنائية أخرى مخلة بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي. وكل موظف حكم بحكم قطعي من محكمة

---

اللواتي كن متزوجات عند وفاة أبيهن أو ولدن ولم يستفدن وقتئذ من راتب مورثهن ثم أصبحن أرامل أو مطلقات فيلن نصيبهن من تاريخ الترميل أو الطلاق وفقاً لأحكام هذا القانون أنظر المادة 33 من القانون المذكور.

(1) انظر المادة 25 من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، والمادة 32 من قانون التقاعد المدني 1959.

(2) للاستزادة، الاطلاع ص 165 من الدراسة.

فلسطينية مختصة بالحبس لجريمة اختلاس أموال الدولة أو سرقتها أو لجريمة التزوير في الوثائق الرسمية من راتبه التقاعدي. على أن تتقاضى عائلة الموظف الصادر بحقه حكم قضائي حصتها من راتب تقاعده مدة سجنه ويقطع عند إطلاق سراحه، كما تعاد إليها عند وفاته. (1)

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

أ. لا يحق للموظفة العمومية في الهيئة المحلية الجمع بين راتبها الشهري أثناء الخدمة الوظيفية وهي على رأس عملها، وحق الإستفادة من راتب زوجها الموظف المتقاعد المتوفى، وبعد تقاعدها لها الحق في الراتب التقاعدي الأعلى بينهما. وهذا هو المطبق فعلياً على أرض الواقع!!! ولكن بالرجوع لنصوص قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته. لم نجد نصاً صريحاً يمنعها من الجمع فيما بين الراتبين، ولذا وعليه وجب تطبيق قاعدة ما هو مطلق يبقى على إطلاقها ولا نقيدها ما هو مباح.

ب. لا يستحق زوج المشتركة حصته من راتبها التقاعدي، إذا كان عند وفاتها قادراً على كسب دخل خاص به يعادل قيمة استحقاقه في المعاش أو يزيد عليه. فإذا نقص الدخل عما يستحقه صرف له معاش بمقدار الفرق، وفي هذه الحالة يوزع باقي الراتب المستحق للزوجة على المستفيدين الآخرين في حدود الأنصبة المبينة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته دون وجود الزوج. أليس من حق الزوج الاستفادة من الراتب التقاعدي لزوجته المشتركة التي أفنت حياتها وزهرة شبابها بالخدمة الوظيفية، حتى وإن كان له دخل خاص به يعادل أو حتى أكثر من قيمة إستحقاقه بالراتب التقاعدي!!! ولو فرضنا أن هذا النص القانوني ليس بظالم للزوج ويجب أن يطبق، لماذا لا يتم توزيع مبلغ الراتب التقاعدي المستحق الكامل للمشتركة على المستفيدين ومن غير خصم حصة الزوج؟ أليس هؤلاء المستفيدين كأولادها القصر أحق بهذا المبلغ المقطوع من الراتب التقاعدي المستحق لوالدتهم المشتركة المتوفاه؟! وكذا هو الحال في الكثير من الحالات حيث يتم توزيع باقي الراتب التقاعدي بعد خصم حصة من لا يستحق من الورثة لسبب ما على باقي الورثة المستفيدين، ولا يتم توزيع كامل مبلغ الراتب التقاعدي الأصلي عليهم.

(1) انظر المادة 26 قانون التقاعد المدني 1959 لقد تم التعديل (محكمة أردنية لمحكمة فلسطينية) .

لذا نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وتعديل نسب توزيع الراتب التقاعدي على الورثة المستحقين، في حال تم حرمان وريث حصته بالراتب التقاعدي لسبب ما، وتوزيع كامل مبلغ الراتب الأصلي على الورثة المستحقين.

ت. بقانون التقاعد المدني 1959 منح عائلة الموظف الصادر بحقه حكم قضائي حصتها من راتب تقاعده مدة سجنه ويقطع عند إطلاق سراحه، كما تعاد إليها عند وفاته، أما بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته لم ينص عليه.

نوصي المشرع الفلسطيني تعديل نصوص قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، وأخذ عائلة الموظف بعين الاعتبار والرأفة وأن يحذو حذو قانون التقاعد المدني 1959.

#### الفرع الثاني: مكافئة نهاية الخدمة ورد الاشتراكات.

كما هو معروف أن لانقضاء الخدمة الوظيفية حقوق تقاعدية متمثلة بالراتب التقاعدي والذي بحثنا فيه بالفرع الأول، فإن تلك الحقوق تتمثل أيضاً بمكافئة نهاية الخدمة ورد الاشتراكات. وإن قوانين التقاعد الفلسطينية تحتوي الكثير من أنواع مكافآت نهاية الخدمة، وهناك أيضاً صرف مكافآت على شكل رد المساهمات المحددة المقطوعة من الموظف وما يقابلها من مساهمات الهيئة المحلية. وهذا ما سيتم البحث فيه على النحو الآتي:

#### أولاً: مكافئة نهاية الخدمة.

لم تعرف تشريعات الخدمة والتقاعد مكافئة نهاية الخدمة، وإنما اكتفت بالإشارة إليها كونها من الحقوق التقاعدية بجانب الراتب التقاعدي، وإلى حالات استحقاقها وطريقة حسابها.

وقد عرفها العميد الطماوي بما يلي: "هي إستحقاق الموظف مبلغاً إجمالياً بعد إنتهاء خدمته اذا لم تتوافر فيه شروط إستحقاق الراتب التقاعدي".<sup>(1)</sup>

(1) الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص476.

وإن الموظف الذي لا يستوفي شروط استحقاق الراتب التقاعدي، أو الموظف غير التابع للتقاعد، يمنح مكافأة من صندوق هيئة التقاعد الفلسطينية أو من خزانة الهيئة المحلية الفلسطينية عند إنتهاء خدماته.

إذاً المكافاة التقاعدية هي مبلغ نقدي يدفع للموظف دفعة واحدة عند إحالته على التقاعد في حالة عدم إستحقاقه للراتب التقاعدي.<sup>(1)</sup>

مثال ذلك موظفي الهيئة المحلية الذين تم تعيينهم على عقود لعدم وجود اعتمادات مالية لهم، لا يتم إحتساب سنوات خدمتهم، ولا يستحقون راتباً تقاعدياً عنها، عن الفترة التي قضاها قبل التثبيت. وإنما يتقاضون عنها مكافئة نهاية خدمة، عن كل سنة خدمة وظيفية راتب يعادل راتب الشهر الأخير. وكذلك لا يتم إحتساب سنوات خدمتهم لغايات الدرجة.

ولمنح الموظف مكافئة نهاية الخدمة أو بما يعرف نظام المساهمات المحددة بقانون التقاعد العام 2005، وسيتم البحث فيها بقوانين التقاعد على النحو التالي:

• بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته:

إن كل موظف مشتركاً بنظام المساهمات المحددة (وهو نظام اختياري بمثابة إيداع لذوي الدخل المرتفع من موظفي الهيئات المحلية وليس بنظام اجباري كما بنظام المنافع المحددة) فيحق له استرداد كامل حصة اشتراكاته عن سني مساهماته الفعلية بالإضافة لمساهمات وحصص الهيئة المحلية عنه، والعوائد التقاعدية، عدا عن ما يستحقه من راتب تقاعدي إذا ما توافرت الشروط التي تؤهله لنيله، وذلك وفقاً للآلية الآتية:

أ. يستحق المشترك عند بلوغه سن التقاعد الإلزامي 60 سنة، كامل المبالغ المجمعة بإسمه في الحساب الخاص به، وله الحق في إختيار إحدى الطرق الآتية:

1. كامل المبلغ دفعة واحدة عند التقاعد.

<sup>(1)</sup>البيدري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية، مرجع سابق، ص

2. مبلغ شهري على طول الحياة أو وفقاً لجدول متفق عليها بين المنتفع وهيئة التقاعد الفلسطينية.

3. الجمع فيما بين الخيارين السابقين.

ب. في حالة العجز الصحي يستطيع المشترك سحب كامل المبلغ كدفعة واحدة.

ت. في حالة وفاة المشترك يحصل المنتفعون المستحقون على كامل المبلغ كدفعة واحدة ويوزع عليهم وفقاً لأحكام نصوص القانون المذكور.<sup>(1)</sup>

• أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته (قانون التقاعد المدني 1959):

يتم منح موظف الهيئة المحلية مكافئة نهاية الخدمة الوظيفية من صندوق البلدية في الحالات الآتية:

أ. إذا استغني عن الموظف لمرضه أو بسبب عدم كفاءته أو لياقته أو إلغاء وظيفته وقد أكمل خدمة 3 سنوات.

ب. إذا ترك الموظف الخدمة بالاستقالة وقد أكمل خدمة 10 سنوات يمنح مكافأة قدرها 1 من 12 من مجموع الرواتب التي تقاضاها عن كل سنة من سنيّ خدماته. إلا أنه لا تمنح أية مكافأة للموظف الذي يستقبل تخلصاً من العزل، نتيجة إدانته بجريمة جزائية أو نتيجة اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه باستثناء العزل لعدم الكفاءة أو اللياقة.<sup>(2)</sup>

ت. إذا أنهيت خدمة الموظف لإكماله 60 من عمره وأحيل للتقاعد، وكانت خدمته المقبولة للتقاعد لم تكمل 15 سنة.

ث. الموظف المحال على التقاعد حكماً إذا كانت سنوات خدمته الفعلية 5 سنوات أو أكثر وأقل من 15 سنة ( أي الموظف الذي تنتهي خدمته بغير الاستقالة أو فقد الوظيفة أو بغير الحكم الصادر من محكمة مختصة لارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة).<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 26 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(2) انظر المادة 13 قانون التقاعد المدني 1959.

(3) انظر المادة 16 قانون التقاعد المدني 1959.

ج. إذا كان للموظف المصنف الذي أُحيل على التقاعد أو أنهيت خدمته، خدمة غير مصنفة أي قبل أن يتم تصنيفه، وكانت هذه المدة غير مقبولة للتقاعد ولا تحتسب لسبب ما من ضمن سنيّ خدمته المستحقة، بشرط أن تكون أكثر من 5 سنوات، فيعطى الموظف مكافأة عن خدمته هذه غير المصنفة. بالإضافة إلى ما يستحقه من راتب تقاعدي عن خدمته المصنفة بعد تصنيفه.

ح. إذا توفي الموظف أثناء وجوده في الخدمة ولم يكن مكماً 10 سنوات خدمة مقبولة للتقاعد فتعطى عائلته مكافأة مالية.<sup>(1)</sup>

خ. إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة سواء نشأت بسبب قيامه بالوظيفة أو لم تنشأ عن قيامه بالوظيفة، ولم يكن مكماً 10 سنوات خدمة مقبولة للتقاعد.<sup>(2)</sup>

وقد أثّرت بعض التساؤلات تتعلق بمنح الموظف مكافئة نهاية الخدمة بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته من قبل الحكومة الأردنية بعام 1964 وخاصةً نص المادة 13 منه،<sup>(3)</sup>

والتي ما زالت سارية ونافذة حالياً، وتمت الإجابة عليها بالتفسير من قبل الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن (لأن القانون قد صدر فترة حكم الأردن للصفة الغربية فكانت هذه التساؤلات من الحكومة الأردنية والإجابة عليها من أصحاب الاختصاص الأردنيين)، ومن هذه التساؤلات والتفسيرات التي لا بد تسليط الضوء عليها لما لها من أهمية:

• التساؤل الأول: هل الموظف المصنف وغير المصنف يستحق مكافئة نهاية الخدمة؟ حيث لم توضح المادة 13 من نظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 ذلك.

وكان التفسير كالتالي: أن المكافئة تمنح للموظف المصنف إلا من كان يخدم بمقتضى عقد لا يخوله حق التقاعد، وكذلك للموظف غير المصنف، وبشرط أن لا يكون الموظف:

أ. قد استقال متخلصاً من العزل.

(1) انظر المادة 40 قانون التقاعد المدني 1959.

(2) انظر المواد 27-28 قانون التقاعد المدني 1959.

(3) انظر المادة 13 قانون التقاعد المدني 1959، والتي نصت على حق الموظفين في التقاعد "للموظف الذي أكمل 30 سنة خدمة مقبولة الحق في أن يتقاعد".

ب. أو عزل من الخدمة بنتيجة أذانتها بجريمة جزائية.

ت. أو نتيجة اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه باستثناء العزل لعدم الكفاءة أو اللياقة.

وكذلك وضح التفسير أن المستخدم لا يستحق أية مكافأة. وإنما ينطبق عليه قانون العمل إذا أنهيت خدماته في ظلّه.<sup>(1)</sup>

• أما التساؤل الثاني: فتعلق بحالة الوفاة، حيث لم تنص المادة 13 من نظام تقاعد موظفي البلديات 1952 عليها، فهل يستحق الورثة مكافئة نهاية الخدمة للموظف المتوفى؟

وكان التفسير كالآتي: بالاستناد إلى المادة 10 من النظام المذكور والتي نصت بما يلي: "تسري على موظفي البلديات وعلى عائلاتهم نفس الأحكام المنصوص عليها في المواد 12-44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 فيما يتعلق بإحالتهم على التقاعد وتسوية رواتب تقاعدهم ومكافآتهم". وبعد الرجوع إلى المواد 12-44 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 نجد أن المادة 31 منه نصت على ما يلي "تعتبر الزوجة أو الزوجات، البنون الذين لم يكملوا 17 من عمرهم، البنات العازبات أو الأرمال أو المطلقات، الأم الأرملة أو المطلقة، هم أفراد عائلة الموظف أو المتقاعد المتوفى، والذي لهم الحق في راتب التقاعد أو المكافأة أو التعويضات".<sup>(2)</sup>

وعليه تم توضيح المسألة بأحقية الأشخاص المذكورين أعلاه بالمكافئة المالية، في حالة وفاة الموظف المستحق لها، وأنهم هم الورثة المستحقون لها.

وبالمقارنة مع المشرع الأردني فقد منح مكافئة نهاية الخدمة للموظف الذي لم يتم الحد الأدنى لمدة الخدمة التي تؤهله لنيل راتب تقاعد، وكذلك للموظف غير التابع للتقاعد، من صندوق البلديات عند انتهاء خدماته، وفقاً للشروط الآتية:

<sup>(1)</sup> قرار رقم 12 لعام 1964 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن بشأن تفسير أحكام المادة 13 (شروط منح المكافآت من صندوق البلدية) من (نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم رقم 2 لسنة 1955) بناءً على طلب دولة رئيس الوزراء الأردني بكتابة المؤرخ 1962/6/27 إجتماع الديوان الخاص لبيان من هم الذين يستحقون المكافأة من صندوق البلديات عند إنتهاء خدماتهم.

<sup>(2)</sup> قرار رقم 148 لعام 1964 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين في الأردن بشأن تفسير أحكام المادة 13 (شروط منح المكافآت من صندوق البلدية) من (نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم رقم 2 لسنة 1955). بناءً على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابة المؤرخ 1962/6/27 إجتماع الديوان الخاص لبيان من هم الذين يستحقون المكافأة من صندوق البلديات عند إنتهاء خدماتهم.

إذا توفي أو استغنى عنه لمرضه أو بسبب عدم كفاءته أو لياقته أو إلغاء وظيفته وقد أكمل خدمة 3 سنوات، أو إذا ترك الخدمة بالإستقالة وقد أكمل خدمة 10 سنوات. يمنح ورثته الشرعيين في حالة الوفاة، ويعطى هو في الحالات الأخرى مكافأة تعادل جزءً من إثني عشر جزءً من راتبه الشهري الأخير عن كل شهر كامل لخدمته السابقة.<sup>(1)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

- لم يحدد المشرع بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، مدة أقصى لصرف مكافئة نهاية الخدمة. لذا نوصي المشرع لتحديد مدة محددة لصرفها.
- في قانون التقاعد المدني 1959 لم يفرق المشرع فيه بين الحالات التي يتم منح الموظف فيها مكافئة نهاية الخدمة والحالات التي يتم فيها رد الاشتراكات، كما فعل المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته، حيث فصل بين هذه الحالات ووضحها.

ثانياً: رد الاشتراكات.

يتم رد الاشتراكات لموظفي الهيئات المحلية في قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته في الحالات الآتية:

أ. الاستقالة الاختيارية أو الإجبارية (الاستقالة حكماً).

لا يسقط حق الموظف المستقبل الخاضع لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، مساهماته التقاعدية التي اقتطعت من راتبه وإنما تعاد له. سواء كانت الإستقالة اختيارية بإرادة الموظف نفسه أو إجبارية (الاستقالة حكماً مثل حالة فقد الوظيفة أو الفصل أو العزل) فيتم دفع المستحقات التقاعدية له والانتفاع بمساهماته، بإحدى طرق الاستحقاق الآتية:

1. للموظف المستقبل وله خدمة ثلاث سنوات أو أقل يستطيع طلب صرف كامل مساهمته والعوائد المترتبة على الحساب في نظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة إن كان مشتركاً، فيه

(1) انظر المادة 12 من نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافاتهم رقم 141 لعام 2016.

وتعتبر كسور الشهر شهراً لغاية احتساب مدة خدمته الفعلية، بشرط أن يسدد ما عليه من مساهمات مستحقة دفعة واحدة أو وفقاً لدفعات شهرية يتم الاتفاق عليها مع هيئة التقاعد الفلسطينية.

2. للموظف المستقيل خدمة ثلاث سنوات أو أكثر ولم يستحق راتباً تقاعدياً تصرف له كامل المساهمات، والعوائد المترتبة على الحساب في نظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة إن كان مشتركاً فيه.<sup>(1)</sup>

3. ويحق للموظف الذي يستقيل أن يطلب تحويل جميع سنوات الخدمة المقيدة لحسابه والمسدد عنها المساهمات المالية سواء المنافع المحددة أو المساهمات المحددة إن كان مشتركاً فيه، إلى نظام المنافع الجديد البديل الذي إلتحق به بعمله الجديد، بشرط أن يكون من الصناديق التي تشرف هيئة التقاعد الفلسطينية على إدارتها.<sup>(2)</sup>

وإذا أعيد الموظف المستقيل للخدمة خلال 5 سنوات من إستلامه المساهمة، وقد سحب مساهماته الخاصة به شخصياً فقط، ولم يسحب بعد مساهمة الهيئة المحلية، فتعتبر هذه المساهمات إيرادات غير عادية في هيئة التقاعد الفلسطينية.

#### ب. حالة الشيخوخة وعدم إستحقاق الراتب التقاعدي.

إذا بلغ الموظف المشترك سن 60 ولم يكن مؤهلاً للحصول على راتب تقاعدي بحيث لم يكن قد استكمل 15 سنة خدمة مقبولة للتقاعد ولا يحق له شراء سنوات خدمة لسبب ما، حينئذ يحصل على مساهمته التي ساهم فيها خلال مدة خدمته (بنظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة إن كان مشتركاً فيها) وعوائدها البسيطة دفعة واحدة، وتعتبر بمثابة رد إشتراكاته عن سنيّ خدمته الفعلية.

#### ❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

في حالة الشيخوخة وعدم إستحقاق الراتب التقاعدي، يتم منح الموظف المسن البالغ من العمر سن 60، اشتراكاته للسنوات القليلة التي ساهم فيها فترة خدمته الوظيفية. وبالتأكيد لن يكون مبلغ المكافئة

(1) انظر المادة 28 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(2) انظر المادة 28 بند 1 فقرة أ وكذلك بند 2 فقرة أ من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته، والمادة 5 قرار مجلس الوزراء رقم 141 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 بند 2.

الممنوح بالمبلغ الكبير، وبذات الوقت لا يحق للموظف المطالبة بصرف راتب تقاعدي شهري من خزانة الهيئة المحلية. والهيئة المحلية لن تحمل نفسها أي أعباء مالية لصرف راتب أساسي شهري من تلقاء نفسها لمساعدته على تحمل أعباء الحياة المادية بعد إنتهاء خدمته الوظيفية، ما لم يجبرها المشرع الفلسطيني بنص قانوني، كما فعل مع موظفي الدولة من القطاع العام الفلسطيني. ففي حال عدم توفر دخل آخر لهم وعدم استحقاقهم راتب تقاعدي لعدم توفر سنيّ خدمة فعلية لهم تؤهلهم للحصول على راتب تقاعدي، فيحق لهم المطالبة براتب أساسي شهري قيمته 700 شيكل شاملة لكل العلاوات، وتتحمل الخزنة العامة لدولة فلسطين الأعباء المالية لهذه المصاريف، وفي حالة توفر دخل آخر لهم أو الإعالة لديهم، يدفع الفرق بين مبلغ التقاعد الأساسي والدخل الشهري فقط.<sup>(1)</sup>

ولكن بالمقابل المشرع الفلسطيني أوجب صرف لكل موظف من موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بلغ سن 60 سنة، تابعاً لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 ولم يكن له أي دخل أو مصدر إعالة آخر راتباً تقاعدياً أساسياً بمقدار 100 دولار أميركياً شهرياً تتحمل خزانة الدولة وليست خزانة الهيئة المحلية تلك المصاريف، وفي حالة توفر دخل للموظف بأقل من 100 دولار أميركياً يدفع الفرق فقط.<sup>(2)</sup>

ويدفع للزوجين اللذين تنطبق عليهما معاً الشروط السابقة مبلغ 75 دولاراً أميركياً شهرياً لكل منهما.<sup>(3)</sup>

بدل 100 دولاراً أميركياً، والذي أقره النظام الفلسطيني رقم 141 لعام 2005 ، وعليه كيف لنصوص نظام صادر من مجلس الوزراء الفلسطيني مخالفة نصوص القانون!!! والتي هي بمثابة مفسرة وموضحة للقانون وليست بمعدله له، والمتعارف عليه قانونياً أن القانون أعلى مرتبة من النظام بالتسلسل الهرمي القانوني.

---

(1) انظر المادة 120 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته، أنظر قرار مجلس الوزراء رقم 134 لعام 2007، بشأن موظفي القطاع العام الذين إنتهت أو تنتهي خدماتهم بسبب بلوغهم سن 60 عاماً ولم يكملوا خدمة وظيفية محسوبة لأغراض التقاعد 15 سنة.

(2) انظر المادة 121 قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(3) انظر المادة 7 قرار مجلس الوزراء رقم 141 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 بشأن الحصول على المخصصات، والذي جاء فيها" يحق لكل من أكمل 60 من العمر ولم يكن موظفاً عاماً الحصول على مخصصات تقاعد بمقدار \$100 مائة دولار امريكي شهرياً بشرط ألا يكون له أي دخل آخر أو أي مصدر من مصادر الإعالة، وفي حالة توفر دخل أو مصدر إعالة بأقل من \$100 مائة دولار أمريكي يدفع له الفرق بينهما، ويدفع للزوجين اللذين تنطبق عليهما معاً أحكام الفقرة الأولى مبلغ \$75 خمسة وسبعين دولاراً أميركياً شهرياً لكل منهما.

لذا نوصي المشرع تعديل قوانين التقاعد وأنظمة المطبقة على موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية كقانون التقاعد المدني 1959، والحدو بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 الذي أنصف الموظف المسن في حالة الشيخوخة وعدم إستحقاق الراتب التقاعدي له، والعمل كذلك على إجبار الهيئات المحلية الفلسطينية كافة الانضمام لهيئة التقاعد الفلسطينية والاشتراك بقانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته.

### ثالثاً: أوجه الاختلاف والتشابه بين الراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة:

من خلال ما تم البحث فيه بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة يتضح لنا أن هناك تشبه في بعض الوجوه، وإختلاف في وجوه أخرى.

#### • فأوجه الاتفاق بين هذه الحقوق المالية التقاعدية: (1)

أ. تحديد المقدار: فهذه الحقوق المالية تشترك في كونها معلومة المقدار، ومعينة مسبقاً، وفقاً للقوانين والأنظمة التقاعدية المتبعة.

ب. وقت الاستحقاق: فهي جميعاً تستحق للموظف عند انتهاء خدمته الوظيفية فلا يطالب بها قبل انتهاء الخدمة من الهيئات المحلية.

ت. الإلزامية: فهي ملزمة للهيئات المحلية أو لهيئة التقاعد الفلسطينية. إذا تحققت الشروط في الموظف لإستحقاقها.

#### • أما أوجه الاختلاف بين هذه الحقوق المالية التقاعدية:

أ. من حيث المقدار: فالراتب التقاعدي في غالب الأحوال أكبر من مكافأة التقاعد، لأنه يراعى فيه ما يدفعه الموظف من راتبه الشهري طول فترة خدمته الوظيفية في الهيئات المحلية.

ب. من حيث التقسيط وعدمه: فالراتب التقاعدي مبلغ مالي معين، مقسط على أشهر يستحقه الموظف شهرياً بعد انتهاء خدمته. بخلاف مكافأة نهاية الخدمة فهي مبلغ مالي معين مقطوع تؤديه الهيئة

(1) للاستزادة الدوسري، محمد : دراسة فقهية بعنوان الراتب التقاعدي، مجلة الجمعية الفقهية السعودية، العدد 13، 2012، ص 151-155.

المحلية أو هيئة التقاعد الفلسطينية إلى الموظف بعد انتهاء خدمته دفعة واحدة، وفي معظم الحالات سواء الوفاة أو العجز الصحي أو بلوغ سن الشيخوخة.

ت. إن الراتب التقاعدي له شروط وضوابط لا بد من توافرها في الموظف وقت تقاعده، فإذا لم تتوافر فيه شروط استحقاق الراتب التقاعدي، فله مكافأة نهاية الخدمة، وعلى وجه الخصوص شرط المدة التي دفع عنها الموظف اشتراكات قبل تقاعده أثناء الخدمة الوظيفية في الهيئة المحلية.

### الفرع الثالث: المستحقات والحقوق المالية الأخرى لانقضاء الخدمة الوظيفية.

لانقضاء الخدمة الوظيفية حقوق تقاعدية متمثلة بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة، وهذا ما بحثنا فيه خلال الفرعين السابقين، إلا أن للموظف مستحقات تقاعدية أخرى تؤثر على الوضع المالي له، متمثلة: بدل الإجازات المتراكمة، وبدل العمل الإضافي، وبدل منحة الوفاة، وبدل مصاريف الجنازة، ومبلغ التأمين بحالة الوفاة أو العجز الصحي أو حالة القتل، وحق الموظف بإعادة تعيينه بالوظيفة.

وعليه سنبحث بتلك الحقوق والمستحقات على النحو الآتي:

#### أولاً: الإجازات المتراكمة وبدل العمل الإضافي.

يستحق الموظف عند انتهاء خدمته بدلاً نقدياً عن رصيد إجازاته الدورية التي لم ينتفع بها على أساس آخر مرتب تقاضاه، ويسقط ما زاد عن ذلك.

إن المشرع الأردني بخلاف المشرع الفلسطيني قد منح الموظف العام الذي تم إنهاء خدمته في تقاضي البدل النقدي عن الإجازات التي لم يستفد منها في أثناء خدمته، وأن هذا البدل لا يطبق إلا في مجال الإجازات السنوية (الدورية) دون غيرها من الإجازات الأخرى كالإجازة الطارئة أو الإجازة المرضية.<sup>(1)</sup>

وقد أورد المشرع الأردني بقانون الخدمة المدنية الأردني نصاً جاء فيه: "إذا انتهت خدمة الموظف بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد انفكاكه عن العمل بدلاً يعادل مجموع الراتب والعلاوات عن

(1) العنزي: النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سابق، ص 136-137.

مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند انتهاء خدمته كما لو كان على رأس عمله على أن لا يزيد المجموع على 60 يوماً<sup>(1)</sup>.

وفي جميع حالات إنتهاء الخدمة الوظيفية الأخرى يستحق الموظف بدل مبالغ إجازاته الاعتيادية المتراكمة بحيث لا تزيد عن 60 يوماً. وكذلك بدل العمل الإضافي المستحق له بحيث لا تزيد المبالغ المدفوعة عن 25% من راتبه الشهري، عن كل شهر عمل إضافي مستحق له.

أما في بعض القوانين الأخرى كالعراقي فحدد حالتي فصل الموظف أو عزله بعدم استحقاق الموظف مبالغ هذه الإجازات ولا يستحق بدل العمل الإضافي وذلك كنوع من أنواع العقوبة<sup>(2)</sup>.

**ثانياً: مبلغ تأمين بحالة الوفاة أو العجز الصحي أو حالة القتل (بسبب حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه).**

قد تضمن القانون الفلسطيني نوعاً من التعويض المالي والذي يعتبر بمثابة تأمين يحمي الموظف من آثار الوفاة المبكرة، أو حالات العجز بسبب العمل سواء كان عجزاً كلياً أم جزئياً، وهذا التعويض أسماه المشرع المصري التعويض الإضافي<sup>(3)</sup>.

لقد اختلفت نسبة مبلغ التأمين وحالاتها بقوانين التقاعد الفلسطينية، وعليه سيتم البحث فيها.

#### • قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته :

يستحق الموظف الذي انتهت خدمته الوظيفية في حالة الوفاة وهو على رأس عمله أو عدم اللياقة الصحية بسبب عجز طبي دائم ( نتيجة لإصابة عمل أو حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه)، الحصول على مبلغ من التأمين تؤديه له هيئة التقاعد الفلسطينية، ويستحق هذا المبلغ بالإضافة لراتبه التقاعدي على المنافع التقاعدية في نظام المنافع المحددة أو نظام المساهمات المحددة إن كان مشتركاً فيه. ويحدد مبلغ التأمين بنسب مئوية من راتبه السنوي وفقاً وتبعاً لسن الموظف المنتفع المتوفى أو

(1) انظر المادة 104 نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) البديري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية، مرجع سابق، ص 138.

(3) الدسوقي، محمد إبراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، مرجع سابق، ص 200.

العاجز صحياً، وتكون هذه النسب محددة بنصوص قانون التقاعد العام 2005 وتعديلاته، سواء للمنتفع أو للورثة المستحقين.

ومبلغ التأمين يصرف في الحالات الآتية:

أ. في حالة وفاة الموظف المشترك وهو على رأس عمله أثناء خدمته الوظيفية وقبل بلوغه سن 60 من العمر، حيث يؤدي مبلغ المنحة إلى الورثة الشرعيين أو من يعينهم المشترك قبل وفاته.

ب. في حالة العجز الصحي التام الذي نتج للموظف أثناء تأدية العمل أو بسببه، فيتم إنهاء خدمة المشترك قبل بلوغه سن 60 بسبب عدم اللياقة الصحية.<sup>(1)</sup>

• أما بنظام تقاعد موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955 وتعديلاته (قانون التقاعد المدني 1959):

بقرار بقانون رقم 5 لعام 2007 الصادر لتعديل قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وبنص المادة 6 منه والتي عدلت نص المادة 25 من القانون الأصلي، وفي الفقرة الأخيرة من التعديل نصت على ما يلي: "تتطبق أحكام هذه المادة على جميع أنظمة التقاعد الأخرى".<sup>(2)</sup>

فقبل التعديل كان يمنح قانون التقاعد المدني 1995 الموظف راتب اعتلال بدل مبلغ التأمين. إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة نشأت بسبب قيامه بالوظيفة، ومهما كانت مدة خدمته أكثر أو أقل من 10 سنوات ومبلغ الراتب يعادل درجة ونسبة عجزه وتعطيله، وقد حددت تلك النسب بنصوص قانون التقاعد المدني 1959.<sup>(3)</sup>

واشترط القانون على الموظف الذي يعطى راتب اعتلال أن يمثل للفحص الطبي في المكان والزمان اللذين تعينهما وزارة المالية لهذه الغاية كلما طلبت منه ذلك على أن لا يزيد الفحص عن مرة كل سنتين. وإذا تبين بنتيجة الفحص الطبي أن هنالك تحسناً في حالته الصحية فيخفض راتب الإعتلال كلما خفت العلة حسب درجات قدرته على إعالة نفسه، ويلغى الراتب كله إذا شفي من علته. وإذا

(1) انظر المادة 25 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(2) انظر المادة 6 من القرار بقانون رقم 5 لعام 2007 لتعديل قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

(3) انظر المادة 27 قانون التقاعد المدني 1959.

رفض الموظف المثل للتحص الطبي أو رفض العودة إلى الخدمة فيوقف راتب الاعتلال إلى أن يمثل للتحص المذكور، ولا يستفيد ورثة المتقاعد من راتب الاعتلال.(1)

نص قانون التقاعد المدني 1959 على حالة يمنح فيها الموظف مبلغ تأمين لم تذكر بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، هي حالة إذا قتل الموظف بسبب ناشئ عن قيامه بوظيفته، فيخصص لعائلته تعويضاً نقدياً يعادل رواتب وعلاوات الموظف عن سنة كاملة محسوباً على أساس راتب الشهر الأخير للموظف، وإذا كان الموظف أعزب أو متزوجاً وليس له أولاد يعطي التعويض إلى ورثته الشرعيين حسب الفريضة الشرعية، هذا بالإضافة لراتب التقاعد المخصص للعائلة.(2)

❖ يتضح للباحثة أن المشرع الفلسطيني قد منح مبلغ التعويض للموظف الذي تنتهي خدمته بالوفاة أو بالعجز الصحي الناشئ عن حادث وقع له أثناء الوظيفة أو بسببها، إلا أنه لم يحدد مدة معينة وحد أقصى لاستحقاق الموظف أو ورثته المستحقين لهذا المبلغ!!! لذا نصي المشرع الفلسطيني تعديل نصوص قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتحديد هذه المدة كي لا يتم الإطالة في صرفها.

### ثالثاً: بدل منحة الوفاة.

يتم تطبيق صرف بدل منحة الوفاة على جميع قوانين التقاعد السارية في فلسطين.(3)

ففي حالة وفاة موظف الهيئة المحلية أثناء خدمته الوظيفية يصرف لورثته راتب الموظف المتوفي لمدة ثلاثة أشهر تشمل الشهر الذي توفي فيه والشهرين التاليين له وفي المواعيد المقررة لصرف المرتبات، من خزينة الهيئة المحلية دون خصم ما يكون مستحقاً عليه من أقساط للتقاعد، أما في حالة وفاة المشترك بعد التقاعد فتستمر هيئة التقاعد الفلسطينية بصرف راتبه التقاعدي ثلاثة أشهر اعتباراً من الشهر الذي توفي فيه، إذا كانت الهيئة المحلية مشتركة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، وتم انضمامها لهيئة التقاعد الفلسطينية.(4)

(1) انظر المواد 38-39 قانون التقاعد المدني 1959.

(2) انظر المادة 41 قانون التقاعد المدني 1959.

(3) انظر المادة 25 بند 9 فقرة ج من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(4) انظر المادة 25 بند 9 فقرة أ من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

ويتم صرف مبلغ المنحة إلى الأرملة أو للأرامل (فان تعددن فيقسم بينهما بالتساوي) وفي حالة وجود أولاد قصر أو بنات غير متزوجات فيستحقون ما كان يستحق لوالدتهن فيما لو قد توفيت، ويصرف الاستحقاق إلى الولي الشرعي إن وجد، وان لم يوجد فيصرف إلى متولي شؤونهم.

#### رابعاً: بدل مصاريف الجنازة.

يتم تطبيق صرف بدل مصاريف الجنازة على جميع قوانين التقاعد السارية في فلسطين.<sup>(1)</sup>

ففي حالة وفاة موظف الهيئة المحلية أثناء خدمته الوظيفية تصرف لورثته من خزينة الهيئة المحلية، أما في حالة وفاة المشترك بعد التقاعد فتصرف من هيئة التقاعد الفلسطينية إذا كانت الهيئة المحلية مشتركة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، وتم انضمامها لهيئة التقاعد الفلسطينية، بحيث يتم اعتماد راتب شهر بحد أدنى 5000 خمسة آلاف شيكل للأرملة أو الأرامل إن تعددن، أو لولي القصر، أو من يثبت أنه قام بتولي مصاريف الجنازة.<sup>(2)</sup>

#### خامساً: حق العودة للوظيفة.

إن حق الموظف العودة للخدمة الوظيفية من جديد، يترتب عليها آثار مالية من جديد.

والقاعدة العامة التي تحكم إعادة تعيين الموظف بعد إنهاء خدمته، أن إعادة التعيين تعتبر بمثابة تعيين جديد يتطلب أن يكن الموظف مستوفياً لجميع شروط الوظيفة الجديدة.<sup>(3)</sup>

والأصل أن يحتفظ الموظف المعاد تعيينه براتبه ودرجته الوظيفية السابقة، ونقصد بذلك راتبه الأخير قبل انتهاء خدماته الوظيفية، ويحصل الموظف المعاد تعيينه على راتب أعلى من راتبه السابق عند إعادة تعيينه عند حصوله على شهادة دراسية عليا.

أما بخصوص المدة التي قضاها الموظف في خدمته الوظيفية السابقة على ترك الوظيفة تحتسب للموظف المعاد تعيينه خدمة فعلية لأغراض الراتب واستحقاقه الزيادة السنوية والترقية ولأغراض

<sup>(1)</sup> انظر المادة 25 بند 9 فقرة ج من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

<sup>(2)</sup> انظر المادة 25 بند 9 فقرة ب من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

<sup>(3)</sup> العنزي، عبد العزيز: النظام القانوني لإنهاء خدمة الموظف العام، مرجع سابق، ص129.

التقاعد. إلا إن ذلك لا يتضمن المدة ما بين إنتهاء خدمات الموظف في وظيفته السابقة وتاريخ صدور قرار إعادة التعيين، إذ لا يجوز احتسابها ضمن أقدمية الموظف وليس للإدارة سلطة تقديرية في احتسابها من عدمه ، حتى لو قضى الموظف تلك المدة في عمل مشابه يكسبه خبرة في مجال أعمال الوظيفة المعاد تعيينه فيها.

هذا وقد أورد المشرع الأردني نص وضح فيه وضع الموظف بعد إعادته للوظيفة فيما يتعلق بالدرجة والراتب، جاء فيه: "إذا أعيد موظف سابق إلى الخدمة المدنية فلا يجوز تعيينه في درجة أعلى من الدرجة التي كان يشغلها عندما انتهت خدمته أو براتب أعلى من الراتب الذي كان يتقاضى في ذلك الوقت، إلا إذا كان قد حصل على مؤهل علمي جديد أو على خبرة تتفق مع الوظيفة التي سيعين فيها".<sup>(1)</sup>

وعليه سنبحث في كل حالة من حالات إنقضاء الوظيفة بأحقية الموظف بالعودة لوظيفته من عدمها:

أ. حالة بلوغ السن القانوني: لا يستطيع الموظف العودة مرة أخرى لعمله إلا في حالة أقرت فيها الهيئة المحلية تمديد عمل الموظف لمدة معينة بعد سن 60، وفقاً لما يخدم مصلحة العمل بالهيئة المحلية ولمدة لا تزيد عن 5 سنوات.

ب. حالة فقد الوظيفة: يحق للموظف تقديم طلب لتبرير غيابه بعذر مقبول وبعد إجراءات معينة، أن يعود إلى الوظيفة في الهيئة المحلية بشاغر آخر غير وظيفته السابقة.<sup>(2)</sup>

ت. في حالة الفصل الوظيفي: فيحق للموظف المفصول العودة إلى الوظيفة في حال انتهاء مدة فصله، سواء إنتهت المدة بقضاء الموظف لمدة المحكومية الصادرة بحقه من محكمة فلسطينية أو انقضاء مدة الفصل نتيجة العقوبة التأديبية، إلا إذا فقد أحد شروط التعيين. وبالرغم من أن الموظف قد فقد أحد شروط التعيين فيما يتعلق بحسن السلوك والسمعة، حيث إشتراط للتوظيف أن يكون الموظف غير محكوم عليه بجناية أو جنحة أخلاقية!! فهل تكون العودة بقوة القانون أم تلقائية، أم تحتاج إلى

(1) انظر المادة 58 قانون الخدمة المدنية الاردني.

(2) انظر المادة 43 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

تدخل الإدارة بقرار إداري بإعادة توظيفه؟ وهل تملك الإدارة سلطة تقديرية أم أن اختصاصها في ذلك يكون مقيداً؟<sup>(1)</sup>

ث. حالة العزل: لا يتم إعادة الموظف المعزول نهائياً للعمل بالهيئة المحلية التي عزل منها أو أي دائرة حكومية أخرى بالدولة، لذا يعتبر عزل الموظف من أشد أنواع العقوبات التأديبية أثراً.

ج. حالة انتهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية: يستطيع الموظف العودة إلى عمله إذا صدر تقرير طبي آخر من اللجنة الطبية العليا يفيد بمقدرته الصحية للقيام بمهام أعماله الوظيفية من جديد. حيث تقوم اللجنة الطبية من ذاتها أو بطلب من هيئة التقاعد الفلسطينية بإعادة فحص وتقييم الوضع الصحي للمتقاعدين بسبب العجز كل سنتين على الأقل، للتأكد من أن المنتفعين ما زالوا ينتفعون بشروط الحصول على تقاعد العجز. وإذا شفي الموظف من عجزه، يعاد إلى وظيفته وتحتسب فترة الانقطاع عن العمل سنوات خدمة لأغراض التقاعد على أن يسدد كل من الموظف والهيئة المحلية مساهمتهما عن فترة الانقطاع.<sup>(2)</sup>

ح. حالة الاستقالة: يحق للموظف المستقيل الإلتحاق مرة أخرى من جديد بالوظيفة طالما تم خروجه بإرادة منه وبطريقة قانونية، وبشرط أن يستوفي كامل الشروط القانونية المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة.<sup>(3)</sup>

خ. حالة الإحالة على التقاعد: يحق للموظف الذي أحيل على التقاعد بطلب منه شخصياً، الإلتحاق مرة أخرى ومن جديد بالوظيفة طالما تم خروجه بطريقة قانونية، ولم يبلغ السن القانوني للتقاعد، ومستوفي الشروط القانونية للإلتحاق بالوظيفة الشاغرة.

❖ يتضح للباحثة أن الموظف العائد إلى عمله بالهيئة المحلية الفلسطينية لم يمنح مزايا بل أن أغلب أنظمة التقاعد السارية في فلسطين وفي العالم منحت الحق في الاستفادة من هذه السنوات، كونها سنوات خدمة فعلية سبق له وأن خدم بها الهيئة المحلية في وقت معين، وكانت تخضع هذه السنوات إلى قانون من قوانين التقاعد. ولكن مع الأسف بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 لم ينص على

(1) خالد، علي: فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في إعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، مرجع سابق، ص 116.

(2) انظر المادة 30 من قانون التقاعد العام الفلسطيني 2005 وتعديلاته.

(3) شهرة، بوصبيح: النظام القانوني للإستقالة في مجال الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 72.

إعادة تعيين الموظف في الخدمة الوظيفية!!! وكان أخرى على المشرع الفلسطيني بالقانون المذكور الحذو بقانون التقاعد المدني 1959 حيث تطرق لإعادة تعيين الموظف العام والإعادة إلى الخدمة، ونص بما يلي: "إذا أعيد متقاعد أو موظف إلى الخدمة التابعة للتقاعد يوقف راتبه التقاعدي من تاريخ إعادته، ويعد حساب هذا الراتب عندما تنتهي خدمته الأخيرة على أساس إضافة مدة خدماته السابقة المقبولة للتقاعد إلى خدماته اللاحقة، ويشترط في ذلك أن لا يؤدي الحساب الجديد إلى تخفيض راتب التقاعد السابق الذي خصص له. وتضاف إلى خدماته المقبولة للتقاعد جميع مدد الفواصل التي تقع بين تاريخ إحالة الموظف على التقاعد وتاريخ إعادته إلى الخدمة على أن لا تزيد مدة الفاصلة عن أربع سنوات.<sup>(1)</sup>

---

(1) انظر المادة 22 من قانون التقاعد المدني 1959.

**المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المعنوية ذات الأثر المادي.**

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدّها من مركزه النظامي، وقد نص نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية 2009 والتعليمات المتعلقة به على هذه الحقوق.

وهذه الحقوق لها أهمية وتأثير على وضع موظف الهيئات المحلية المالي، وعلى تحسين راتبه الشهري، فحق الموظف بالتقييم وحقه بالترقية وحقه في الإجازات بمختلف أنواعها، وحقه بالعتل الرسمية والدينية خلال السنة، وحقه ببديل التعويض عن إصابته بحادث ناشئ عن قيامه بعمله، بالإضافة لمزايا معنوية عديدة أخرى تمنح للموظف من الهيئة المحلية، جميع ما ذكر له الأثر الأكبر على مستحقات الموظف المالية.

وعليه سيتم البحث بحقوق الموظف المعنوية ذات الأثر المادي، بمطلبين:

**المطلب الأول: حق الموظف بالتقييم والترقية.**

**المطلب الثاني: حق الموظف في المستحقات والتعويضات المعنوية الأخرى ذات الأثر المادي.**

## المطلب الأول: حق الموظف بالتقييم والترقية.

إن تقييم أداء الموظفين في الهيئات المحلية الفلسطينية وترقيتهم لهم عدة مزايا وأهداف. حيث يتمكن الموظف من رفع وتحسين أداء عمله وذلك لإدراكه أنه محل مراقبة مستمرة، وتحفزه على تحسين أدائه للحصول على تقديرات ممتازة، لعلمه أن مستقبله الوظيفي وخاصةً من الناحية المالية يتوقف على نتيجة هذه التقييمات والترقيات. حيث يتم تعديل وتحسين فئة ودرجة الموظف على سلم الرواتب، وبالتالي تعديل الراتب الشهري والوضع المادي للموظف. وتكون الأولوية للموظف الكفء بتعديل المسمى الوظيفي بتقلده مناصب عليا.

فتقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو ضعيف مسبباً محددًا لعناصر التميز والضعف، بحيث يمنح الموظف الذي حصل على مرتبة ممتاز في تقارير الكفاية شهادة تقدير من رئيس الهيئة المحلية، ويعلن اسمه في لوحة الإعلانات المعدة لذلك بالهيئة المحلية، وفي كل إدارة يتبعها الموظف، ولا يرفع الإعلان إلا بعد مضي 15 يوماً.<sup>(1)</sup>

وبالترقية يتحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية فهي تفسح المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر واختصاصات أكثر أهمية.<sup>(2)</sup>

وعليه سيتم البحث بما سبق، بفرعين:

الفرع الأول: حق الموظف بالتقييم.

الفرع الثاني: حق الموظف بالترقية.

الفرع الأول: حق الموظف بالتقييم.

بالرغم من أن تقييم أداء الموظف في الهيئة المحلية من الحقوق المعنوية ذات الأثر المادي، إلا أنه له بالغ الأهمية، ويؤثر فعلياً على الحقوق المادية المترتبة للموظف، إما بالزيادة المالية في مرتب

(1) انظر المادة 64 من تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) ليلو، مازن: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 120.

الموظف أو بالنقصان، وسيتم البحث بتقييم الموظف في الهيئات المحلية الفلسطينية على النحو الآتي وبشكل مقتضب وموجز:

### أولاً: مفهوم وأهداف التقييم .

تستهدف عملية تقييم أداء الموظفين تحقيق أهداف بعضها إدارياً وبعضها سلوكياً، وتتمثل الأهداف الإدارية في أحقية الموظف في الحصول على بعض الإمتيازات التي تقترب بأدائه الوظيفي من ترفيع وعلوات وتدريب وبعثات وغيرها.

كما تتمثل الأهداف السلوكية في مقدرة الموظف على التفاعل مع بيئة العمل، وتقبله النفسي لمهام وظيفته ومسئولياتها في إطار العدالة بين الموظفين على أساس انتهاج الأسلوب العلمي لتقييم أدائهم بعيداً عن العمومية والعقوبة.<sup>(1)</sup> ويساهم نظام تقدير الكفاية في الكشف عن قدرات الأفراد ومهاراتهم غير المستغلة في عملهم الحالي.<sup>(2)</sup> وكذلك يساهم في تقوية الموارد البشرية فهي أساس عادل وموضوعي تركز عليه عملية الترقية والنقل ومنح العلاوات والمكافآت التشجيعية وغيرها .

وللهيئة المحلية أن تقوم بشكل دوري لمعرفة قدرة كل من الموظفين بإجرائها مراجعة لنتائج سجل الأداء، بما يحقق رصد نقاط القوة في أداء وسلوك الموظف لتعزيزها ونقاط الضعف وكيفية معالجتها أو إجراء أي تعديلات ضرورية. وذلك بإمكانية تقديم المساعدة لضعيف الأداء منهم، من خلال إرسالهم لدورات تدريبية لتحسين إمكانياتهم الإدارية والفنية، أو من خلال العقوبة التأديبية لتكون حافزاً لهم لتحسين أدائهم وتعديل تقييمهم في التقييمات المقبلة.

وتعد التقارير السنوية على نموذج مخصص تدون فيه كفاءات الموظفين وسلوكهم ونشاطهم، وتقدر كفاية أداء الموظف حسب الدرجات المدونة في النموذج، ويراعى في تقييم عمل الموظف إنجازاته لواجباته على ضوء المستويات المنتظرة من شاغل الوظيفة، كماً ونوعاً، وتقيم أساليب عمله من حيث المواظبة والسلوك الشخصي والصفات الذاتية التي يمارس في ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته، ومدى الانتظام في العمل، واستخدام الحق في الإجازات، وعدم توقيع أية جزاءات تأديبية على الموظف.

(1) كنعان، نواف: الكتاب الثاني، مرجع سابق ص 92.

(2) يقصد بتقارير الكفاية " تقييم أداء الموظف للعمل ومسلكه وعلاقته الوظيفية، وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال وظائف ذات مستوى أعلى" . أنظر الدسوقي، محمد: حماية الموظف العام ادارياً، المصدر السابق، ص 239.

## ثانياً: طرق و خصائص التقييم الجيد.

لكي يتم تقييم الموظف في الهيئة المحلية لا بد من أن يعمل الموظف فعلياً في الهيئة المحلية مدة لا تقل عن 90 يوماً متصلة خلال السنة.<sup>(1)</sup>

وتؤخذ بعين الاعتبار جميع العقوبات التي يتم إيقاعها بحق الموظف خلال سنة التقييم ولا يجوز أن يزيد تقدير الموظف على جيد إذا اتخذت بحقه عقوبة الإنذار أو الحسم من الراتب أو حجب الزيادة السنوية لمدة سنة أو سنتين.<sup>(2)</sup>

ولا يجوز إعداد التقييم إلا بالرجوع لتقارير السنوات السابقة مع مراعاة الحالة التي كان عليها الموظف كالمرض أو الإجازة أو التوقف عن العمل لسبب قانوني.<sup>(3)</sup>

وللوصول إلى نتائج مرضية لا بد لطرق التقييم أن تتجاوب مع متطلبات الهيئة المحلية الفلسطينية والموظف في نفس الوقت، بحيث يتم إجراء اختبارات للموظفين بصفة دورية للحكم على مدى كفاءتهم في النهوض بأعباء وظائفهم الحالية، ولهذه الوسيلة ميزات موضوعية التي تكفل عدم تحيز الرؤساء على حكمهم العشوائي على مرؤوسيه. بالإضافة لإعداد التقارير الدورية عن كفاءة الموظفين من خلال الرئيس المباشر لهم. وتعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي، ويتم وضع التقديرات على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وذلك وفقاً للنموذج المعد لتقرير الأداء السنوي. وتقدر مراتب الأداء بأربع مراتب:

أ. ممتاز ( 85 - 100%).

ب. جيد جداً ( 75 - 84%).

ج. جيد ( 65 - 74%).

(1) انظر المادة 59 من تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 21 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) طماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العام، مرجع سابق، ص 372-374. عمر، عدنان: شرح ص 43.

د. متوسط ( 50 - 64%).

هـ. وما دون ذلك ضعيف".<sup>(1)</sup>

ولتلك التقديرات أهمية على راتب الموظف، فيحق لرئيس الهيئة المحلية إيقاف العلاوة الدورية عن الموظف إذا ورد عن الموظف تقرير سنوي بدرجة ضعيف لحين تحسن أدائه الوظيفي من تاريخ استحقاقها، وذلك لحين حصوله على تقدير متوسط فما فوق، ويجب أن يشعر الموظف بوقف علاوته الدورية.<sup>(2)</sup>

ثالثاً: السلطة التي تتولى عملية التقييم.

يصدر وزير الحكم المحلي الفلسطيني التعليمات والإجراءات المتعلقة بتقييم الأداء، بما في ذلك التعليمات حول كيفية تقييم أداء الموظفين في الهيئات المحلية، على أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير. وتعد وزارة الحكم المحلي الفلسطينية جميع النماذج المتعلقة بإدارة الأداء بما في ذلك تقرير الأداء السنوي ونماذج سجل الأداء، ويجوز إعداد أكثر من نموذج وفقاً لفئات الموظفين في الهيئة. وتعتبر الوثائق الخاصة بسجل الأداء أحد المرجعيات الرئيسة عند مناقشة الأداء مع الموظف لاعتماد تقرير الأداء السنوي. ولا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في سجل الأداء، وفي تقرير الأداء السنوي سواءً بالإضافة إليها أو بالحذف منها كما لا يجوز إجراء أي محو أو كشط فيها وذلك تحت طائلة بطلان التعديل والمساءلة.<sup>(3)</sup>

ولقد جرت العادة على أن يتولى الرئيس المباشر عملية تقييم الموظفين. و لضمان سلامة هذه العملية ينبغي على الرئيس المباشر أن يعرض هذه التقارير الدورية عن كفاءة الموظفين و قدراتهم الحقيقية .

بحيث يقوم الرئيس المباشر بتعبئة نموذج تقييم الأداء السنوي معتمداً على نموذج سجل الأداء للموظفين الذين هم تحت إشرافه ، لأنه أقدر الأشخاص على اكتشاف جوانب القوة و الضعف فيهم،

(1) انظر المادة 20 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المادة 62 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 20 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

بحكم ملازمته لهم و احتكاكه بهم و مباشرته لأداء وظائفهم ، ويستطيع أن يبني تقييمه على أساس واقعي ويتضمن العدالة و الموضوعية، ومن ثم رفعهما إلى الرئيس الأعلى المباشر الذي يقوم بدوره برفع تقارير أداء الموظفين السنوية وملاحظاته عليها إلى المدير أو من يكلفه المجلس في الهيئة في حال عدم وجود المدير لاعتماد التقرير النهائي للموظف. وتختص لجنة شؤون الموظفين في الهيئة بالنظر في وضع الموظف الحاصل على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف، وللجنة أن توقع على الموظف الحاصل على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف واحدة أو أكثر من الجزاءات الآتية:

أ. وقف العالوة الدورية السنوية.

ب. تنزيل الدرجة.

ت. تنزيل الوظيفة.

وإذا قدم عن الموظف تقرير ثالث بدرجة ضعيف، يتعين على اللجنة المختصة النظر في فصله من الخدمة المدنية. (1)

وهذا يعتبر موت وظيفي للموظف، مما سيؤثر على حقوق الموظف المادية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية.

وهذا ما أكده العميد الطماوي: " إن الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف يعرض على لجنة شؤون العاملين، ولها أن تقرر نقله إلى وظيفة أخرى إذا وجدت حالته ملائمة لإشغال هذه الوظيفة، أما إذا تبين لها أن الموظف غير صالح للعمل في أي وظيفة من درجته الوظيفية نفسها بصورة مرضية، فلها أن تقترح فصله مع حفظ حقه في الحصول على الراتب التقاعدي أو المكافأة، وترفع اللجنة تقريرها للإدارة المختصة لاعتماده، فإذا لم تعتمده أعادته إلى اللجنة مع تحديد الوظيفة التي ينقل إليها الموظف، فإن تقييم تقرير آخر بتقدير ضعيف في الوظيفة التي نقل

(1) انظر المادة 63 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

اليها مباشرة يفصل الموظف من الخدمة في اليوم التالي، ويعد نهائياً مع حفظ حقه في التقاعد أو المكافأة".<sup>(1)</sup>

ومن ثم ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف، من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقرير، وللموظف حق الاعتراض عليه خلال 14 يوماً من اليوم التالي لتسلمه له، وفي حال عدم إعتراضه عليه خلال تلك المدة يعتبر التقرير معتمداً. وفي حال اعتراض الموظف على التقرير يقوم المرجع المختص بالمصادقة على التقرير أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض إلى اللجنة المختصة، حيث تؤلف في كل هيئة محلية بقرار من الرئيس لجنة للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي من الرئيس وعضوية اثنين من أعضاء المجلس، والمدير التنفيذي أو أحد كبار موظفي الهيئة المحلية ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال الهيئة المحلية، ويكون إجتماعها قانونياً بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بموافقة ثلاثة أعضاء، وفي حال تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس الهيئة المحلية.<sup>(2)</sup>

وعلى اللجنة إصدار قرارها خلال مدة لا تزيد على 14 يوماً، اعتباراً من اليوم التالي لتسلمها الاعتراض، وتبني قرارها على ما ورد عن الموظف في نموذج سجل الأداء وفي أي وثائق أخرى أو سجلات أو ملفات أو معلومات في الهيئة المحلية تتعلق بالموظف، وعلى المبررات المقدمة من الموظف وبيبلغ بقرار اللجنة.

وللموظف الحق في التظلم لوزير الحكم المحلي الفلسطيني على قرار اللجنة خلال أسبوع من تاريخ تبليغه القرار، بينما في قانون الخدمة المدنية 1998 يكون اعتراض الموظف خلال 20 يوماً من تاريخ العلم. وذلك أفضل لإعطاء المجال والوقت للموظف بالاعتراض.<sup>(3)</sup>

وفي القانون المذكور، يتم تشكل لجنة بقرار من الوزير المختص تتكون من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، للبت في التظلم خلال مدة أقصاها 60 يوماً من تاريخ تقديمه للوزير، وهي مدة أطول مما منح به موظف الهيئات المحلية، ويكون قرار هذه اللجنة نهائياً.

(1) الطماوي، سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، 1979، ص 364.

(2) المادة 22 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(3) انظر المادة 36 قانون الخدمة المدني الفلسطيني 1998.

أما في الأردن تؤلف في كل بلدية بقرار من الرئيس لجنة للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي، من الرئيس وعضوية اثنين من كبار موظفي البلدية، ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال البلدية وممن عرفوا بعدالتهم وموضوعيتهم، ويكون إجتماعها قانونياً بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بأغلبية أعضائها ويكون قرارها في كلتا الحالتين نهائياً. (1)

وتشكل اللجنة بهذه الطريقة من اثنين من كبار موظفي البلدية بالإضافة لرئيس الهيئة يعتبر أفضل من طريقة تشكيلها في الهيئات المحلية الفلسطينية، لأن الموظف ذو المعرفة الشمولية بطبيعة أعمال موظفي الهيئة أكثر كفاءه وخبرة وقدرة بتقييم الأداء من أعضاء مجلس الهيئة أنفسهم وذلك لتواصلهم المستمر واطلاعهم على الموظف المقيم المتظلم، عدا عن آلية التصويت ليس لرأي رئيس الهيئة ترجيح عند تعادل الأصوات كما هو الحال في الهيئات المحلية الفلسطينية، وبذلك يكون أكثر عدلاً، بعدم الانحياز لموظف عن آخر من قبل رئيس الهيئة المحلية.

❖ يتضح للباحثة أن التقييم هو سلاح ذو حدين، فعلى أساس التقييم يتم تحديد ما إذا سيتم إبقاء الموظف في الوظيفة أم تسريحه منها، ومستقبلاً لها أهمية من ناحية الترقية الوظيفية.

### الفرع الثاني: حق الموظف بالترقية.

لا يمكن أن يتصف أي نظام للوظيفة بالكفاءة إذا لم تتوفر فيه فرص كثيرة للترقية والتقدم أمام الموظفين. والترقية هي حق من حقوق الموظف لإتاحة الفرصة له للحصول على مزايا مادية أو لشغله لوظيفة أخرى ذات مستوى أعلى وأهم. وهي من المواضيع المهمة ذات الأولوية التي تشغل إهتمام الموظفين، ذلك لما تعنيه من تحسين أوضاعهم الوظيفية من ناحية المستوى الوظيفي، والسلطة، والمسؤولية الموكلة إليهم، و لما تعنيه أيضاً من زيادة في مرتباتهم الشهرية.

وعليه سنبحث بآثار الترقية المادية على الموظف على النحو الآتي:

(1) انظر المادة 32 نظام قانون الخدمة المدنية الأردني.

## أولاً: مفهوم الترقية وأهميتها .

لقد عرف العميد الطماوي الترقية بما يلي: " أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية ".<sup>(1)</sup>

يقصد بالترقية كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه وتميزه عن أقرانه من الموظفين.

وعليه فإن الترقية تعد دافعاً للموظف العام نحو تنمية قدراته الذاتية وحثه على العمل، فضلاً عن بثها لروح المنافسة بين الموظفين كافة، لأن الموظف عندما يدخل الخدمة في أول درجات السلم الوظيفي يراوده الأمل في صعود درجات هذا السلم والوصول إلى قمته، ويؤدي هذا بدوره إلى تطور الخدمات التي تقدمها المرافق العامة.<sup>(2)</sup>

## ثانياً : أسس الترقية وأنواعها.

سيتم التطرق لطرق الترقية وأنظمتها في الهيئات المحلية الفلسطينية بشكل موجز ومقتضب، وهذه الطرق هي:

أ. نظام الاختبارات (نظام الكفاءة أو الجدارة): حيث يعقد إختبار معين لمجموعة من الموظفين المرشحين للوظيفة الشاغرة، ونتيجة هذه الاختبارات تقرر لجنة شؤون الموظفين في الهيئة المحلية من هو الموظف الأصح لتولي الوظيفة الشاغرة أو المنصب الجديد، والترقية في هذا النظام تتم على أساس الإنجازات والكفاءة والخبرة التي حققها الموظف بالرجوع لتقييم أدائه خلال سنوات شغله في الوظيفة، بغض النظر عن طول مدة خدمته بالهيئة المحلية. وبذلك يوفر هذا النظام حافزاً قوياً لدى الموظفين الأكفاء لزيادة جهودهم و بالتالي زيادة إنتاجهم.

ب. نظام الأقدمية: حيث يقصد بها الفترة الزمنية التي قضاها الموظف في الخدمة وتؤخذ بعين الإعتبار حين ترقيته. أي وجود ارتباط وثيق بين طول مدة خدمة الموظف وبين الخبرة والكفاءة التي يكتسبها،

(1) الطماوي سليمان: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 454.

(2) عبدالله، أنسام: دراسة حول حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الراصد لحقوق، المجلد12، العدد54، السنة 2012، ص 263.

فيصبح أكثر استعداداً للترقية إلى الوظيفة الأعلى، وذلك وفقاً لقواعد معينة تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة.

وقد نص نظام موظفي الهيئات المحلية 2009 بما يلي: "لا تتم ترقية أي موظف إلا على درجة شاغرة وفق جدول تشكيلات الوظائف المقرر على أن يكون حائزاً على المؤهل العلمي الذي تتطلبه الوظيفة، ويؤخذ بعين الاعتبار الأقدمية وتقييم الأداء".<sup>(1)</sup>

وعليه فقد تبين أن الأسلوب المتبع بترقية موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية هو الدمج بين النظامين السابقين: نظام الاختبارات (نظام الكفاءة أو الجدارة) ونظام الأقدمية. وهي أحسن الطرق لترقية الموظفين، بمقاييس علمية وموضوعية تستهدف تحقيق الصالح العام و تطوير الهيئة المحلية.

وهذا ما نادى به العميد الطماوي في أن الأسلوب الأنجع للترقية، الجمع بين الأسلوبين على أساس تخصيص نسبة معينة في كل درجة للترقية على أساس الاختيار بما في ذلك الدرجات الدنيا والمتوسطة التي لا تتطلب كفاءات خاصة كالأرشيف والأعمال الكتابية وما شابه. وأن تكون الترقية في الدرجات العليا والمناصب الرئيسية التي تحتاج إلى صفات ذاتية في شخص الموظف كقوة الشخصية وسعة الأفق والابتكار وحسن التصرف والإقدام بالإضافة للخبرة.<sup>(2)</sup>

### ثالثاً: أنواع الترقية.

أ. إما تكون في الدرجة ويشترط أن تتم وفقاً لأقدمية معينة في منصب عمله، بالإضافة لتوافر معايير الكفاءة لديه بناءً على التقدير والتقييم الذي أعطي للموظف سنوياً. ويترقى الموظف من درجته إلى درجة التي تعلوها مباشرة مع استمراره بنفس الفئة الوظيفية التي عين عليها، مما يترتب عليها زيادة مالية في مرتب الموظف. وبنظام موظفي الهيئات المحلية 2009، نص على الترقية بما يلي "يجوز ترفيع الموظف من درجته الحالية إلى الدرجة التي تليها شريطة مكوثه لسنوات الحد الأدنى لمدة البقاء على الدرجة، على أن يكون حاصلاً على متوسط تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات".<sup>(3)</sup>

(1) انظر المادة 23 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) طماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العامة، مرجع سابق ص 357-362. عمر، عدنان: مبادئ القانون الإداري،

مرجع سابق ص 225.

(3) انظر المادة 24 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ب. وإما الترقية في الرتبة حيث ينقل الموظف من فئة وظيفية إلى فئة أعلى، وبذلك رتبة أعلى ذات مسؤوليات واختصاصات مختلفة.

#### رابعاً: شروط الترقية.

لا بد من توافر شروط لكي تتم ترقية الموظف في الهيئة المحلية الفلسطينية:

أ. توفر وظيفة شاغرة في الهيئة المحلية تسد حاجة تقتضيها متطلبات العمل على وفق الهيكل التنظيمي ومعتمدة بالموازنة. فليس من المقبول منطقياً أن تتم الترقية إلى وظيفة يشغلها موظف آخر، لما في ذلك من خلل بالتنظيم الإداري السليم للوظائف العامة، وهذا بدوره يؤدي إلى ازدواج وتعارض وظيفي.<sup>(1)</sup>

ب. أن تكون ترقية الموظف لوظيفة من ذات مجموعة الوظائف النوعية التي تندرج فيها وظيفته، يهدف هذا الشرط إلى الحفاظ على مبدأ التخصص بما له من ضرورة ومزايا لا يجوز إغفالها، وبالنتيجة الحرص على أن لا يرقى الموظف إلى وظيفة مغايرة لتخصصه الوظيفي إذ قد لا يحسن القيام بأعبائها.<sup>(2)</sup>

ت. أن تتوفر في الموظف المرشح للترقية شروط الترفيع والمواصفات والمؤهلات التي تقتضيها تلك الوظيفة.<sup>(3)</sup>

ث. أن يمضي الموظف الحد الأدنى للمدة المقررة قانونياً بالبقاء بالدرجة التي يشغلها قبل الترقية كأن تكون إكمال 6 سنوات أو 5 سنوات أو سنتين.

والأصل أن الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون، وهي تستعمل سلطة الترقية فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية سواء فيما يتعلق بالمدة أو الدرجة التي تحددها التقارير السنوية.<sup>(4)</sup>

(1) الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 321.

(2) الحلو ماجد راغب: علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 316.

(3) عبدالله، أنسام: دراسة حول حماية حق الموظف العام في الترقية، مرجع سابق، ص 268.

(4) طماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العامة، مرجع سابق، ص 229-231 عمر، عدنان: شرح ص 46.

ويشترط للترقية على الدرجات داخل الفئة الأولى حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة. ويتم اعتماد الترقية من قبل مجلس الهيئة المحلية بناءً على تنسيب لجنة شؤون الموظفين، وتعطى الأولوية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة، وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بينهم. أما للترقية على الدرجات داخل باقي الفئات فيشترط حصول الموظف على متوسط تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات.

وللترقية داخل الفئتين 2 و3 تعطى الأولوية في الترقية للأقدمية والأداء للموظفين المستوفين الشروط، مع البدء بالنسب المخصصة للترقية بالأقدمية، وذلك بالرجوع للوائح التنفيذية لمعرفة تلك النسب.

وتتم جميع الترقيات في باقي درجات الفئة 2 والفئتين 4 و5 بالأقدمية من بين المستوفين لشروط الترقية.

والترقية من الفئة 2 إلى الفئة الأولى تعطى الأولوية للترقية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة، وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الإختيار حسب الأقدمية فيما بين المستحقين.<sup>(1)</sup>

ويمنح الموظف عند الترقية 5 علاوات دورية سنوية لمن هم بالفئة الثانية فما دون، و6 علاوات دورية سنوية لمن هم بالفئة الأولى، وبأقدميات الدرجة لمن هم بالفئة العليا.<sup>(2)</sup>

#### خامساً: السلطة المختصة بالترقية.

تقوم وحدة شؤون الموظفين في الهيئة المحلية بإعداد كشوفات لقيد أسماء الموظفين، والدرجات الشاغرة حسب الموازنة المعتمدة في الهيئة المحلية وجدول تشكيلات الوظائف المقرر في كل فئة وظيفية. بحيث تتضمن هذه الكشوف اسم الموظف، وتاريخ الميلاد، والجنسية، والمؤهل العلمي، وتاريخ الحصول عليه، والخبرة العملية، وتاريخ التحاقه بالخدمة، وتاريخ التعيين في الوظيفة المرقى منها، وفئة الموظف الوظيفية ودرجته الحالية وتاريخ الحصول عليها، وتقرير تقييم الأداء إذا كان محل

(1) انظر المواد 44-48 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 2 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998.

اعتبار عند الترقية، تاريخ النقل إذا كان محل إعتبار عند الترقية، الجزاءات التي لم يصدر قراراً بمحوها وتاريخ توقيعها، والشكاوى المقدمة ضد الموظف والتي تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية بحق الموظف، والبرامج التدريبية التي أتيح للموظف الالتحاق بها، وأخيراً أية بيانات أخرى لازمة للترقية. ومن ثم على وحدة شؤون الموظفين أن تعرض الكشوف التي تتضمن البيانات المشار إليها أعلاه، وطلبات الترقية على النموذج المخصص لذلك، ويعرض على مجلس الهيئة المحلية لإقرارها والموافقة عليها، ومن ثم التصديق عليها من قبل وزير الحكم المحلي الفلسطيني.<sup>(1)</sup>

وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها. ويستحق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة أو علاوة من علاوات هذه الدرجة مضافة إلى راتبه الأصلي أيهما أكبر.<sup>(2)</sup>

باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 1998، فقد حددت ما يستحقه الموظف عند الترقية، بالنص بما يلي: "يمنح الموظف عند الترقية 3 علاوات دورية سنوية من الراتب الأساسي للدرجة قبل الترقية تضاف إلى العلاوات الدورية السنوية التي حصل عليها الموظف لتصبح ضمن راتبه الأصلي قبل الترقية. ويستحق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة أو علاوة من علاوات هذه الدرجة مضافة إلى راتبه الأصلي الذي يشمل العلاوات المذكورة .

ولا تمنح العلاوات إذا كانت الترقية: بسبب الانتقال من فئة إلى أخرى، أو إذا كانت الترقية لأكثر من درجة واحدة، أو إذا نتج عن الترقية تغيير في الوظيفة، ما أدى إلى زيادة في علاوة طبيعة العمل التي تمنح للوظيفة الجديدة، أو إذا كانت الترقية قبل انقضاء سنوات الحد الأدنى للبقاء على الدرجة".<sup>(3)</sup>

#### سادساً: الترقيات وعلاقتها بالترفيح.

ربما يصعب على البعض التفريق بين مصطلح الترقية والترفيح، إلا أن هناك فرق واضح بينهما حيث أن الترفيح يقتصر في مفهومه على زيادة في الراتب دون تغيير في الوظيفة أو مستواها. أما الترقية

(1) انظر المادة 53- 54 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(2) انظر المادة 49 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998.

(3) انظر المادة 158 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998.

فعادة يترتب عليها تغيير في مستوى الوظيفة من حيث وصفها الهيكلي وكذلك مستوى الراتب الذي يتقاضاه الموظف المرقى.<sup>(1)</sup>

وبنظام موظفي الهيئات المحلية 2009 ، نص على الترفيع بما يلي: " يكون الترفيع حسب الحد الأدنى للبقاء في الدرجة المحدد بكل فئة حيث يمنح أول مربوط الدرجة التالية. ويصرف علاوة ترفيع بقيمة 5% لمرة واحدة عند أول ترفيع للموظف".<sup>(2)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

1. إن الترقية تعتبر من الحقوق الأساسية للموظف، وبالتالي للترقية أهمية وأثر مباشر في تحسين وضع راتب الموظف الشهري. فيختلف تصنيفه ووضعه على سلم الرواتب من فئات ودرجات، فيستحق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة، وتختلف معها في أغلب الأحيان علاوة طبيعة العمل، ويصرف له علاوة ترفيع بقيمة 5%.

2. بنظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009 نص على صرف علاوة ترفيع بقيمة 5% للموظف وتمنح لمرة واحدة فقط!! ، وعليه نصي المشرع الفلسطيني بضرورة تعديل النص وأن تضاف هذه النسبة للراتب الأساسي للدرجة قبل الترقية، لتصبح ضمن راتبه الأصلي قبل الترقية وليس صرفها لمرة واحدة فقط.

3. استحقاق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة!!!، وعليه نصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وتعديل النص، وإلغاء أدنى مربوط الدرجة، بحيث يتم نقل الأقدميات من الدرجة القديمة للدرجة الجديدة، وأن تبدأ الدرجة الجديدة من حيث ما إنتهت عليه قبل الترقية، وذلك لما من شأنه فتح آفاق واسعة ستعكس بشكل إيجابي على وضع الموظف المالي.

4. ترقية الموظف تشكل حافزاً أمام الموظف للتفاني في أداء مهام وظيفته. ولكن للأسف وبهذا الصدد لا يتم التقيد في الهيئات المحلية في كثير من الأحيان بشروط استحقاق الترقية ولا يوجد ضمانات لحماية حق الموظف فيها. فعامل الكفاءة وحسن الأداء، أو حتى عامل الأقدمية، لا يلعب

(1) عبد الله، أنسام: دراسة حول حماية حق الموظف العام في الترقية، مرجع سابق، ص 285.

(2) انظر المادة 18 نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

دوراً رئيساً في ترقية الموظف، وإنما تدخل العديد من الاعتبارات الخارجية، كالاقتبارات الحزبية أو العائلية، أو المصالح الشخصية، أو المحسوية!!!

## المطلب الثاني: حق الموظف في المستحقات والتعويضات المعنوية الأخرى ذات الأثر المادي.

منذ تعيين الموظف في الهيئة المحلية، تترتب له حقوق مالية يكتسبها بقوة القانون، كالمرتب والعلوات والحوافز والبدل والتي تؤثر بشكل مباشر على وضع الموظف المالي وعلى راتبه الشهري ومستحقاته المالية. إلا أن هنالك حقوق أخرى يتمتع بها الموظف مكفولة بنصوص القانون ذات أثر غير مباشر على المرتب ولكن لها تأثير بطريقة ما بزيادته أو نقصانه. وهي ما يطلق عليها بالحقوق المعنوية ذات الأثر المادي. ومن ناحية أخرى فإن من الميزات التي تترتب على اعتبار الوظيفة مهنة يتفرغ لها الموظف، ويتقاضى عنها أجر يعتبر مصدر دخله الوحيد هو تقرير الحق للموظف بهذه الحقوق.

وعليه سنبحث في هذه الحقوق المعنوية ذات الأثر المادي، بالفروع الآتية:

### الفرع الأول: حق الموظف بالإجازات.

الفرع الثاني: حق الموظف بالعتل والأعياد الرسمية.

الفرع الثالث: حق الموظف بالتعويض عن إصابة العمل.

الفرع الرابع: مزايا معنوية متفرقة للموظف ذات أثر مادي.

### الفرع الأول: حق الموظف بالإجازات.

تعد الإجازات من الحقوق الرئيسية في حياة الموظف المهنية، ولا يجوز حرمانه منها بأي شكل من الأشكال، إلا أن للإدارة تنظيم هذا الحق، وذلك حفاظاً على حسن سير الهيئة المحلية، فيجوز للإدارة رفض الإجازة في وقت ما، إلا أن هذا الحق لا يسقط فيستطيع الموظف أخذه في الوقت المناسب لذلك. وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف بالهيئات المحلية، وهي:<sup>(1)</sup>

أ. الإجازة السنوية.

ب. الإجازة العارضة.

---

(1) انظر المادة 21 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ت. الإجازة المرضية.

ث. الإجازة الدراسية.

ج. الإجازة دون راتب.

ح. إجازة الأمومة والولادة.

خ. إجازة الحج.

ومن أجل سير عمل الهيئة المحلية والاستمرار بتقديم خدماتها، لا بد أن تتوفر سبل الاطمئنان والراحة الوظيفية، وذلك من خلال منحه إجازات بمختلف أنواعها المحددة بالقانون والمذكورة أعلاه، سواء كانت براتب أو دون راتب، وذلك من أجل الراحة ولاستعادة النشاط ولتلبية الحاجات الأسرية والمستلزمات المعيشية، وتؤثر على الوضع المادي للموظف وخاصةً فيما يتعلق بالمرتب وفقاً للضوابط والإجراءات التي تضعها الهيئة المحلية، فمنها ما هو مدفوع الأجر ولا يتم خصم من راتب الموظف الشهري، ومنها ما يتم خصمها من راتبه.

وعليه سيتم البحث بطبيعة ونوعية هذه الإجازات متى تكون مدفوعة الأجر ومتى تخصم من الراتب الشهري، على النحو الآتي:

**أولاً: الإجازة التي يستحق الموظف عليها راتباً كاملاً.**

1. يستحق الموظف إجازة إعتيادية في كل سنة ميلادية تبدأ من الأول من كانون الثاني (يناير) وتنتهي في اليوم الأخير من كانون الأول (ديسمبر) من ذات السنة براتب كامل، على النحو الآتي:

• 15 يوم في السنة الأولى لعمل الموظف وذلك بشرط بعد مضي 6 أشهر من تاريخ مباشرته العمل.<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> المادة 100 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998. ولم ينص نظام موظفي الهيئات المحلية 2009 حالة إذا ترك الموظف الخدمة قبل نهاية السنة التي يستحق عليها الإجازة، كما نص عليه نظام الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، حيث ألزم الموظف بدفع ما يعادل فرق الإجازة غير المستحقة التي قام بها.

- 30 يوماً إجازة لمن أمضى سنة فأكثر بالعمل بالهيئة المحلية.
  - 35 يوماً إجازة لمن تجاوز عمره 50 سنة وأمضى في الوظيفة 10 سنوات على الأقل.
- ولا يدخل في حساب الإجازة الاعتيادية أيام العطل الرسمية، فيما عدا يوم العطلة الأسبوعية إذ تحسب من ضمن الإجازات الاعتيادية إن صادفت وتخللت منتصفها.

2. كذلك يستحق الموظف إجازة عارضة براتب كامل لمدة لا تزيد عن 10 أيام في السنة وذلك بسبب طارئ يتعذر معه الحصول على أية إجازة أخرى.

3. للموظف المريض الحصول على إجازة مرضية لا تزيد على 3 أيام، تمنح من طبيب تابع لوزارة الصحة، ويجوز تمديدها لمدة لا تتجاوز 3 أيام أخرى مدفوعة الأجر بناءً على تقرير طبي يصدر عن طبيب أخصائي تابع لوزارة الصحة. وكذلك لكل 3 سنوات بالخدمة يستحق الموظف إجازة مرضية تمنح بقرار من اللجنة الطبية المختصة مدتها 3 أشهر براتب كامل. ويجوز لرئيس الهيئة المحلية كاستثناء أن يمنح الموظف ذا الأجر المتدني إجازة مرضية بأجر كامل بالرغم من تعديده 3 أشهر المذكورة، بحيث لا يطبق عليه نسبة الاقتطاع من الراتب والمدد المحددة بالقانون. والاستثناء الآخر لمنح الموظف المريض راتباً كاملاً، الموظف المريض بأحد الأمراض المزمنة التي يصدر بتحديداتها من وزير الصحة بناءً على موافقة اللجنة الطبية العلية ويبقى يستحق الراتب الكامل إلى أن يشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى العمل، وإذا تبين عجزه عجزاً كاملاً تنهى خدمته لعدم اللياقة الصحية.<sup>(1)</sup>

4. تمنح الموظفة الحامل إجازة أمومة براتب كامل لمدة 10 أسابيع متصلة قبل الوضع وبعده. ومن حق الموظفة المرضعة في الانصراف من العمل قبل موعد انتهائه بساعة واحدة ولمدة سنة من تاريخ مولد الطفل مدفوعة الأجر. وينظام قانون الخدمة المدنية الأردني، منح المشرع الأردني الموظفة الحامل إجازة أمومة مدتها 90 يوماً متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها،

(1) انظر المواد 27- 28 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

وذلك بناءً على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية، ولا تؤثر إجازة الأمومة على استحقاق الموظفة للإجازة السنوية.<sup>(1)</sup>

وفي بعض الدول مثل دولة الجزائر للموظفة المرضعة الحق، إبتداءً من تاريخ إنتهاء عطلة الأمومة، ولمدة سنة، في التغيب ساعتين مدفوعتي الأجر كل يوم خلال 6 أشهر، الأولى وساعة واحدة مدفوعة الأجر كل يوم خلال الأشهر 6 الموالية.<sup>(2)</sup> وفي دولة العراق تمنح إجازة الأمومة للموظفة الأم بعد الوضع لمدة سنة كاملة، و6 أشهر براتب كامل و6 أشهر أخرى بنصف راتب، أما إذا كانت الموظفة قد ولدت توأم فتمنح إجازة أمومة لمدة سنة براتب كامل.<sup>(3)</sup>

5. يستحق الموظف ولمرة واحدة طوال مدة خدمته في إجازة لأداء فريضة الحج براتب كامل لمدة 30 يوماً.

#### ثانياً: الإجازة التي لا يستحق الموظف عليها راتباً.

أ. يستحق الموظف الذي أمضى سنتين في الخدمة الموافقة على منحه إجازة دراسية دون راتب بناءً على طلبه، وفقاً للشروط والضوابط التي تتضمنها نظام موظفي الهيئات المحلية 2009، وبما لا يتعارض مع مصلحة العمل، وتمنح الإجازة الدراسية لمدة سنة قابلة للتجديد سنوياً بحد أقصى 4 سنوات.<sup>(4)</sup>

ب. يمنح الموظف إجازة دون راتب بناءً على طلبه لمرافقة زوجه المسافر إلى الخارج للعمل أو الدراسة، والذي لا تقل مدة سفره عن 6 أشهر شريطة ألا تتجاوز الإجازة مدة بقاء الزوج في الخارج. وكذلك يجوز للإدارة في الهيئة المحلية وعلى حسب تقديرها منح الموظف إجازة دون راتب للأسباب التي يبديها في طلبه.

(1) انظر المادة 105 نظام الخدمة المدني الأردني (تعديل) نظام رقم 30 لعام 2007.

(2) <https://www.joradp.dz/har/Dgfp.htm> القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في دولة الجزائر نص المادة 214. التاريخ

2018/1/11، الساعة 5 مساءً.

(3) <http://www.fcds.com/law/33> مركز الفرات، التاريخ 2018/1/10، الساعة الرابعة صباحاً.

(4) انظر المادة 30 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

ت. يجوز للموظفة المرضعة بعد انتهاء إجازة الأمومة المدفوعة الأجر أن تقدم طلباً للحصول على إجازة دون راتب لمدة سنة لرعاية مولودها، ويتعين على الهيئة المحلية أن تستجيب لهذا الطلب لما فيه من مصلحة للموظفة ورضيعها. وينظام قانون الخدمة المدنية الأردني أجاز للموظفة بغير عقد وبعد إنتهاء إجازة الأمومة أن تمدد إجازتها دون راتب لمدة لا تزيد على سنتين للعناية بطفلها الرضيع، وليس لسنة واحدة كما هو الحال في فلسطين.<sup>(1)</sup>

ث. هناك حالات مرضية لا يستحق الموظف عليها راتب مدفوع الأجر، وذلك إذا تعدت فترة مرض الموظف عن 3 أشهر المدفوعة الأجر، وهذه الحالات كالآتي:

- 6 أشهر أخرى للموظف براتب يعادل 75% من الراتب الكامل.
  - 6 أشهر أخرى إضافيه عن 6 الأولى براتب يعادل 50% من الراتب الكامل.
- أما إذا تجاوز عمر الموظف 50 سنة، فترفع هذه النسبة إلى 75% من الراتب الكامل.
- فإذا استمرت فترة المرض بعد هذه المدد 3 أشهر أخرى فتكون دون راتب، وبشرط إذا قررت اللجنة الطبية المختصة احتمال شفائه.
  - وللهيئة المحلية زيادة المدة 6 أشهر أخرى على 3 الأولى بدون مرتب، إذا كان الموظف مصاباً بمرض يحتاج لشفائه علاجاً طويلاً وذلك وفقاً لما تقرره اللجنة الطبية المختصة.<sup>(2)</sup>

❖ يتضح للباحثة المسائل الآتية:

لم يتطرق المشرع الفلسطيني بشكل واضح وصريح لبعض الإجازات خاصة المدفوعة الأجر منها، ومن هذه الإجازات:

- إجازة الوفاة المدفوعة الأجر، كما تم توضيحها لدى المشرع الأردني: حيث نص بما يلي " يجوز بقرار من الرئيس أو من يفوضه منح الموظف إجازة عرضية براتب كامل مع العلاوات في حال وفاة أحد أقاربه من الدرجة الأولى لمدة 3 أيام ولمدة يومين في حال وفاة أحد اقاربه من الدرجة الثانية وليوم

(1) انظر المادة 108 نظام الخدمة المدنية الأردني. وانظر المادة 38 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) انظر المواد 21-39 من تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

واحد في حال وفاة أحد اقاربه من الدرجة الثالثة، وللبلدية التحقق من صحة الأسباب المقدمة من الموظف بالطريقة التي تراها مناسبة. بحيث لا يجوز أن يتجاوز مجموع الإجازات 7 أيام خلال السنة الواحدة. ويمنح الموظف في حال وفاة زوجته إجازة مدتها 10 أيام، وتمنح الموظفة في حالة وفاة زوجها إجازة مدتها شهر واحد".<sup>(1)</sup>

• حق الموظفة بإجازة لغايات قضاء العدة الشرعية بعد وفاة زوجها، ولمدة لا تزيد على 4 أشهر و10 أيام، كما نص عليها المشرع الأردني.<sup>(2)</sup>

• إجازة بلا مرتب للعناية بأحد أفراد الأسرة أو أحد الوالدين بسبب أوضاعهم الصحية لمدة سنة واحدة خلال مدة الخدمة، كما نص عليها المشرع الأردني.<sup>(3)</sup>

• إجازة ليوم مدفوع الأجر لمرافقة الموظف الزوج لزوجته عند وضعها مولودها الجديد.

لذا نصي المشرع الفلسطيني تعديل الإجازات بزيادتها وخاصة المدفوعة الأجر منها، أسوةً بالمشرع الأردني الذي أنصف الموظف في الكثير من حالات الإجازة المدفوعة الأجر.

وكذلك تعديل النصوص القانونية التي تتعلق بوضع الموظفة الحامل قبل الوضع وبعد الوضع، أسوةً بالقوانين العربية الأخرى كما تم ذكره أعلاه.

وكذلك أن يتم تعديل والسماح بصرف مقابل مالي عن الإجازات العادية المتراكمة غير المستغلة بما لا يزيد عن نصفها، وبما أن التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية 2009 أجاز للموظف ترحيل إجازته السنوية بحيث لا تزيد في سنة واحدة عن 60 يوماً.<sup>(4)</sup>

وعليه، يستطيع الموظف مع التعديل أن يستحق راتب شهر كامل 30 يوم، تعادل نصف الإجازات الإعتيادية المتراكمة له، وبالتالي يؤدي إلى تحسين وضعه المالي.

(1) انظر المادة 39 نظام موظفي البلديات الأردني 2007

(2) انظر المادة 39 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

(3) انظر المادة 108 نظام الخدمة المدنية الأردني.

(4) انظر المادة 26 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

## الفرع الثاني: حق الموظف بالعطل والأعياد الرسمية.

إن العطل والأعياد الرسمية خلال السنة من حق الموظف قانونياً، وتكون مدفوعة الأجر ولا تقتطع من الراتب الشهري. وتكون أيام العمل في الهيئة المحلية سنة أيام في الأسبوع بمعدل ست ساعات يومياً وليس خمسة أيام بالأسبوع كما هو مطبق على باقي موظفي الدولة العموميين، حيث حددت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 ساعات الدوام بالأسبوع 39 ساعة ولم يحدد عدد الأيام، أما بنظام نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009 حددها بست أيام.<sup>(1)</sup>

ذلك لأن الهيئات المحلية من المرافق الخدماتية والتي يصعب عدم تقديم خدماتها لمواطني منطقة الهيئة خلال أيام الأسبوع جميعها، والعمل يكون بالمنافسة حتى بأيام العطلة الأسبوعية، وتكون العطلة يوم الجمعة عدا ما يستثنى بقوانين أو قرارات خاصة، ففي بعض البلديات تكون العطلة الأسبوعية الأحد كبلدية بيت لحم وبلدية بيت ساحور وبلدية بيت جالا وغيرهم من البلديات في فلسطين.

أما الأعياد والمناسبات الرسمية والدينية والوطنية والتي يتم تحديد تواريخها ومددها من قبل دولة فلسطين بناءً على قرار من مجلس الوزراء الفلسطيني، بحيث تصدر كتب دورية بها.

ويتم منح موظفي الهيئات المحلية الأيام التالية كأعياد رسمية خلال السنة:<sup>(2)</sup>

أ. عيد الفطر، وقفة وثلاثة أيام.

ب. عيد الأضحى المبارك، وقفة وأربعة أيام.

ت. رأس السنة الهجرية، يوم واحد.

ث. ذكرى المولد النبوي الشريف، يوم واحد.

ج. ذكرى الإسراء والمعراج، يوم واحد.

ح. عيد الاستقلال، يوم واحد.

(1) أنظر المادة 4 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998.

(2) انظر المادة 19 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

خ. رأس السنة الميلادي، يوم واحد.

د. عيد العمال العالمي، يوم واحد.

وغيرها من الأعياد التي تتعلق بفئة معينة كأعياد الطوائف المسيحية الشرقية والغربية أو تتعلق بطائفة معينة كطائفة السامرية في مدينة نابلس، حيث تمنح هذه الأعياد في المواعيد المحددة ويمدد محددة لأبناء تلك الطوائف.<sup>(1)</sup>

وبنظام لقانون الخدمة المدنية 1998، نص على عطلة عيد الميلاد المجيد الشرقي يوم واحد عطلة، وعيد الميلاد المجيد الغربي يوم واحد عطلة لجميع موظفي الخدمة المدنية، أما بنظام موظفي الهيئات المحلية 2009، فقد خصصت تلك العطل لموظفي تلك الطوائف فقط.

وبكل الأحوال تصدر وزارة الحكم المحلي الفلسطينية كتاباً دورية بناءً على قرار مجلس الوزراء الفلسطيني، تحدد فيها مواعيد الأعياد والمناسبات الرسمية، وتعمم على الهيئات المحلية الفلسطينية.

#### الفرع الثالث: حق الموظف بالتعويض عن إصابة العمل.

قد يتعرض الموظف عند مباشرته لوظيفته أو بسببها أو أثناء ذهابه أو عودته لعمله لحادث ما، ويحرم الموظف من الرتب وحتى العلاوة إذا كانت الإصابة التي ألمت به ناشئة عن خطأ منه كإساءة التصرف مع الآخرين أو إساءة استعمال الأشياء التي يتعامل بها، أو أقدم على عمل لا يليق بشرف الوظيفة كتناول المشروبات الروحية وتعاطي المخدرات والمقامرة، وغير ذلك من الأعمال المخلة بالشرف والآداب العامة. وفي غير هذه الحالات يستحق الموظف بناءً على تقرير اللجنة الطبية المختصة إجازة مرضية مدفوعة الأجر براتب كامل والعلاج اللازم على نفقة الهيئة المحلية. ولا تعتبر هذه الإجازة من الإجازات المرضية المقررة للموظفين في الهيئات المحلية الفلسطينية.

وإذا ترتب على إصابة العمل عجز جزئي دائم، يستحق المصاب تعويضاً نقدياً يعادل نسبة العجز إلى العجز الكلي الدائم، وإذا ترتب على إصابة العمل أكثر من عجز جزئي دائم يستحق المصاب تعويضاً

<sup>(1)</sup> المادة 19 اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998.

نقدياً عن مجموع نسب العجز بما لا يتجاوز التعويض المقرر للعجز الكلي الدائم، أما إذا أدت الإصابات إلى الوفاة أو عجز كلي دائم ترتب على الهيئة المحلية إنهاء خدمته.

وبجميع ما تم ذكره أعلاه، يتم الرجوع لقانون التقاعد الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته لحساب التعويضات المالية أو لقوانين التقاعد التابع لها الموظف ذات العلاقة بالموضوع. حيث تتولى الهيئة المحلية وبالتنسيق مع وزارة الحكم الفلسطينية إجراءات احتساب مبالغ التعويض عن الإصابات وكذلك التأمين الصحي.

ويعتبر المرض المهني من إصابات العمل، حتى لو ظهرت أعراضه على الموظف خلال سنتين من تاريخ انتهاء خدمته، ويستحق جميع الحقوق المقررة له.<sup>(1)</sup>

وعلى العموم إن حقوق الموظف المصاب لا تخل بحقوقه الأخرى المنصوص عليها بقوانين التقاعد الفلسطينية، من حقوقه التقاعدية المتمثلة بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة

#### الفرع الرابع: مزايا معنوية متفرقة للموظف ذات أثر مادي.

هنالك الكثير من الوظائف بالهيئات المحلية الفلسطينية بطبيعتها بحاجة إلى مزايا تمنح للموظف للقيام بمهام وظيفته على أكمل وجه. ويجوز منح الموظف بعض المزايا العينية إذا كانت طبيعة أعمالهم تقتضي ذلك، أو أن يتقرر لشاغلي الوظائف العليا بدل تمثيل، أو منح بعض الموظفين بدل ظروف ومخاطر وبدل إقامة ومواصلات وأثاث.<sup>(2)</sup>

ومن تلك المزايا أيضاً بدل رسوم رخصة السياقة لمن يعمل سائقاً في الهيئة المحلية، أو إعطاء الموظف سيارة للزيارات الميدانية، أو توفير شبكات اتصال وتواصل دائمة وأجهزة إتصال خلوية مدفوعة التكاليف من قبل الهيئة المحلية على مدار اليوم والشهر، وذلك من أجل التواصل الدائم فيما بين الموظفين أنفسهم وبين الإدارة لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين وبالسرعة الممكنة. وكذلك إعطاء الموظف بدل نفقات السفر والدورات التدريبية وورش العمل. وأيضاً للموظف أخذ القروض من البنوك

(1) المواد 67 - 79 تعليمات نظام موظفي الهيئات المحلية 2009.

(2) الطماوي، سليمان: الوجيز، مرجع سابق، ص447-454. بسبوني، عبد الغني: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 293 وما بعدها.

عمر، عدنان: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 219

بضمان راتبه الدوري الشهري وعلى الهيئة المحلية تقديم المساعدة والأوراق المطلوبة وتسهيل معاملاته. ومزايا أخرى كإعفاء موظفي الهيئة المحلية من بعض الضرائب أو الرسوم أو التراخيص المفروضة على باقي مواطني وسكان الهيئة المحلية. أو عمل إسكانات للموظفين وسداد ثمن الشقة السكنية من راتب الموظف وبالتقسيم بأجال طويلة وميسرة. وغيرها من المزايا ذات الطابع المادي المقدمة من قبل الهيئة المحلية لموظفيها.

أما المشرع الأردني ، بنظام موظفي البلديات بالأردن نص على مزايا مالية وزيادات سنوية على راتب الموظف لم يتطرق لها المشرع الفلسطيني في الهيئات المحلية الفلسطينية، ومن هذه الحالات والمزايا:

• للموظف خمس زيادات سنوية، إذا قدم براءة اختراع، وكان الاختراع مسجلاً لدى الجهة المختصة.

• للموظف زيادتان سنويتان، إذا نشر بحثاً علمياً بشكل منفرد في مجلة علمية محكمة على أن لا يكون قد تم استخدامه لأي غاية من الغايات الواردة في نظام موظفي البلديات، أو أن يكون مستقلاً من أطروحة دكتوراة أو ماجستير.<sup>(1)</sup>

---

(1) المادة 15 نظام موظفي البلديات الأردني 2007.

## الخاتمة.

لعل من أهم المواضيع بالقانون الإداري هو ما يتعلق بالوظيفة العمومية وبالموظف العمومي، فالموظف العمومي وخاصةً الفئة التي بنيت عليها الدراسة من موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، تحتل شريحة واسعة في المجتمع، فهم نبض الحياة الساعد المدبر والرأس المفكر واليد العاملة في جميع المرافق العامة التابعة للهيئات المحلية الفلسطينية.

وإذا كان موضوع الوظيفة العامة على هذا القدر من الأهمية والموظف العام على هذا القدر من المكانة فإن الحقوق المالية للموظف العام من أولى اهتماماته لما لها من أهمية في حياته اليومية والمعيشية. لذا كان لابد من تنظيم هذه الحقوق المالية وفق أسس وقواعد قانونية تكفل ضمان حقوقه وعدم التلاعب بها على حسب الأهواء.

والحقوق المالية التي يستحقها الموظف يظهر بعضها بشكل مباشر، منذ بدء تعيين الموظف وتسكينه إدارياً ومالياً وفقاً لسلم الرواتب من فئات ودرجات، وإما يظهر بشكل غير مباشرة كحقوق الموظف المعنوية ذات الأثر المادي. وكما أن للوظيفة بداية فلا بد لها من نهاية، وأسباب لإنقضاء الخدمة الوظيفية. بحيث يستحق الموظف على أثرها حقوقه المالية، كالحقوق التقاعدية المتمثلة بالراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة أو رد الاشتراكات، والتي تعتبر من التأمينات الإجتماعية المهمة التي توليها الهيئة المحلية أهمية كبيرة وذلك لتحقيق أحد أهدافها، وتحقيق الحياة الكريمة لأبنائها الموظفين المتقاعدين الذين أفنوا زهرة شبابهم في خدمتها أو لورثتهم من بعدهم.

ومن خلال الدراسة أمكن التعرف على بعض الثغرات وعدم التناسق التشريعي لعدد من النصوص القانونية، وتمكنت الدراسة من إبراز مكامن القصور في الحماية القانونية لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، وسبل العلاج والإصلاح فيها، ومد جسور التوافق بين النص القانوني والواقع المعيشي. وعليه تم التوصل للاستنتاجات والتوصيات الآتية:

## أولاً: الاستنتاجات.

يمكن استخلاص العديد من الاستنتاجات المتعلقة بالإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف أثناء الخدمة الوظيفية وما بعدها في الهيئات المحلية الفلسطينية، ومن أبرزها:

1. لقد تم التأكيد بالقانون والفقرة والقضاء الإداري سواء كان الفرنسي أو المصري أو الأردني أو الفلسطيني، أن موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية هم موظفون عموميون أسوةً بموظفي دولة فلسطين التابعين لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998. لأنهم موظفون بمؤسسة معتبرة من أشخاص القانون العام، يتبعون شخصاً مستقلاً إدارياً ومالياً. وينطبق عليهم قوانين وأنظمة خاصة بهم. ولكن استقلال موظفي الهيئات المحلية بنظم وظيفية خاصة لا يعني بالضرورة تمييزهم إيجاباً أو سلباً عن باقي موظفي دولة فلسطين.

2. إن طبيعة العلاقة بين الموظف العام وإدارة الهيئة المحلية الفلسطينية، كما استقر عليها اجتهادات الفقه والقضاء هي علاقة نظامية تحكمها القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات ذات العلاقة. وأن الأنظمة المنظمة لعمل موظفي الهيئات المحلية صادرة من مجلس الوزراء الفلسطيني، والتعليمات المتعلقة بتنفيذ الأنظمة صادرة من وزير الحكم المحلي الفلسطيني.

3. الاستمرار بالعمل ببعض القوانين والأنظمة واللوائح السارية المفعول قبل عام 1967 على الرغم من صدور تشريعات فلسطينية جديدة، مثل نظام موظفي البلديات رقم 2 لعام 1955، وقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959، ولا زال يتم تطبيقهم على جزء كبير من موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.

4. التأكيد أن رئيس الهيئة المحلية الفلسطينية يعتبر الموظف العمومي الوحيد الذي يتقلد وظيفته عن طريق اقتراع الصناديق في فلسطين بأسلوب الانتخاب، ويتم تحديد آلية الانتخاب بالرجوع لقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لعام 2005 وتعديلاته.

5. تعد الحقوق المالية التي تمنح للموظف العام أثناء الخدمة الوظيفية وبعدها من أهم الحقوق والميزات التي شجعت على الإنضمام للوظيفة العامة في الهيئة المحلية، وهي حق وليست هبة أو منحة. وتقسم هذه الحقوق، على النحو الآتي:

• تتمثل الحقوق المالية في الهيئات المحلية أثناء الخدمة الوظيفية، بالراتب والعلاوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي.

• تتمثل الحقوق التقاعدية بعد إنقضاء الخدمة الوظيفية، بالراتب التقاعدي وهناك عدد من الحقوق المالية المتعلقة بانتهاء خدمة الموظف، تشبه الراتب التقاعدي في بعض الجوانب، وتختلف عنه في جوانب أخرى، وهي: مكافأة نهاية الخدمة، أو رد الاشتراكات للموظف.

6. الراتب الشهري هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف بصفة دورية ومنتظمة نظير القيام بواجبات عمله أثناء الخدمة في الوظيفة، ويشمل الراتب الأساسي والعلاوات المستحقة، على حسب فئته ودرجته الوظيفية التي عين عليها. ويستحق الموظف هذا الراتب من تاريخ مباشرته لمهام وظيفته وليس من تاريخ صدور قرار تعيينه فيها. أما الراتب التقاعدي فهو استحقاق مالي يحصل عليه الموظف المتقاعد، في نهاية خدمته الوظيفية عند استيفاء شروط استحقاقه كما تم النص عليها في القانون الفلسطيني بالقوانين ذات العلاقة. والراتب التقاعدي المحسوب لأغراض التقاعد، حيث يشمل الراتب الأساسي والعلاوات الثابتة (علاوة طبيعة العمل، والعلاوات الدورية، وعلاوة غلاء المعيشة).

7. اشترط المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، لاحتساب حقوق نهاية الخدمة للموظف، احتسابها وفقاً لمتوسط الراتب المحسوب لأغراض التقاعد (الراتب الأساسي بالإضافة إلى العلاوات الثابتة علاوة طبيعة العمل والعلاوات الدورية وعلاوة غلاء المعيشة) لآخر 3 سنوات أي لآخر 36 شهراً خدمة مدفوعة الاشتراكات، أما لشراء السنوات تحتسب من قيمة آخر راتب عن المدة المطلوب شراؤها، يضاف إلى ذلك فائدة يحددها مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية بحيث لا تقل عن 4,5% سنوياً.

8. نظام المنافع المحددة بقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، هو نظام إجباري للهيئات المحلية الفلسطينية، بينما نظام المساهمات المحددة فهو نظام اختياري للهيئات المحلية الفلسطينية المشتركة بالقانون المذكور.

9. لقد قسم المشرع الفلسطيني الفئات الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية إلى 6 فئات: موظفي الفئة العليا، وموظفي الفئات العادية من الفئة الأولى إلى الفئة 5.

10. يتم صرف لكل موظف من موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بلغ سن 60 من عمره، ولم يكن برصيده 15 سنة خدمة مقبولة للتقاعد، ولم يكن له أي دخل أو مصدر إعالة آخر، راتباً تقاعدياً أساسياً بمقدار 100 دولار أمريكياً شهرياً تتحمل خزينة دولة فلسطين صرفه، وليس من خزينة الهيئة المحلية الفلسطينية.

11. يطبق صرف: بدل منحة الوفاة، فيتم صرف رواتب الموظف المتوفى لمدة ثلاثة أشهر، وكذلك يتم صرف بدل مصاريف الجنازة، بحيث يتم اعتماد راتب شهر بحد أدنى 5000 خمسة آلاف شيكل.

12. يضاف لكل موظف على راتبه التقاعدي المستحقات الآتية:

- علاوة عائلية (اجتماعية) وفقاً لنظام موظفي الهيئات المحلية 2009 للمشارك طالما كان يستحق الموظف المعاش.

- علاوة شخصية للموظف المنتفع المتقاعد بقيمة 300 شيكل شهرياً، أو لورثته.

13. رواتب موظفو الهيئات المحلية الفلسطينية الشهرية أثناء الخدمة الوظيفية يتم دفع ضريبة الدخل عنها وفقاً لشروط معينة، أما مساهمة الموظف في صناديق التقاعد أو الادخار كنظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة فهي معفية من ضريبة الدخل.

14. التأكيد على أن الترفيع يقتصر في مفهومه على زيادة في الراتب دون تغيير في الوظيفة أو مستواها، أما الترقية فعادة يترتب عليها تغيير في مستوى الوظيفة من حيث وصفها الهيكلي، وكذلك مستوى الراتب الذي يتقاضاه الموظف المرقى. وكذلك التأكيد على عدم جواز حرمان الموظف من الترفيع فترة تنفيذ الحكم الصادر بحقه من أي جهة كانت.

15. يدفع للموظف الموقوف عن عمله راتبه كاملاً فترة وقفه.

## ثانياً: التوصيات.

لقد توصلنا للعديد من التوصيات المتعلقة بالإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف أثناء الخدمة الوظيفية وما بعدها في الهيئات المحلية الفلسطينية، والتي نأمل أن ينظر اليها المشرع الفلسطيني بعين الاعتبار، ومن أبرزها:

1. إحداث تحسين مستدام وتطوير، في قانون الهيئات المحلية رقم 1 لعام 1997، والنظام والتعليمات المتعلقة بتنفيذه رقم 1 لعام 2009، وإزالة اللبس والغموض فيهما.

2. توحيد تطبيق قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، على جميع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية، دون إستثناء أي فئة منهم على أي أساس غير قانوني.

3. نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة التدخل وتعديل نص المادة 25 من قانون التقاعد الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، واحتساب راتب التقاعد على آخر راتب للموظف، وليس كما هو الحال عليه حالياً حيث يتم إحتسابه على المتوسط الحسابي لآخر 3 سنوات أي لآخر 36 شهراً من خدمة الموظف. وذلك أسوةً بقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959.

4. نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة التدخل وسن نصوص تفرض فيها مشاركة الهيئات المحلية الفلسطينية بنظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة اشتراكات إجبارية بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، وليس كما جاء بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 16 لعام 2010 بنص المادة 4 منه، حيث نص على أن نظام المساهمات المحددة، نظام اختياري للهيئات المحلية الفلسطينية المنتسبة لهيئة التقاعد الفلسطينية.

5. بنص المادة 36 من قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته،(بتعديل المادة بقرار بقانون رقم 5 لعام 2007) نصت على حق الموظف المشمول في القانون المذكور الحصول على تقاعد مبكر، بعد إستكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن 55 أهلية الانتفاع بالتقاعد المبكر وفي هذه الحالة فإن الراتب التقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة سوف ينخفض بمقدار 5% حتى وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد 60 سنة. لذا نوصي المشرع الفلسطيني بإلغاء هذه النسبة أو تخفيضها وكذلك نوصيه بتحديد المقصود منها، فهل يقصد المشرع

الفلسطيني 5% عن كل سنة حتى الوصول سن الـ60، وبالتالي يكون الانخفاض 25% وهو أمر غير معقول، أم المقصود فقط 5% ؟

6. لقد حددت النسبة المئوية لشراء سنوات سابقة للخدمة بقرار مجلس الوزراء رقم 16 لعام 2010 ) نسبة اشتراك الموظف بالمنافع المحددة 7% و9% نسبة اشتراك الهيئة المحلية) أما عن النسبة المئوية لشراء سنوات لاستحقاق الراتب التقاعدي عند التقاعد فقد حددت بقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 77 لعام 2005 (نسبة اشتراك الموظف بالمنافع المحددة 12% و12.5% نسبة اشتراك الهيئة المحلية) وبكلتا الحالتين يتم تسديد الاشتراكات المستحقة من حساب الموظف الشخصي بعد تسوية أوضاعه المالية مع الهيئة المحلية. لذا نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وتوحيد النسب في كلتا الحالتين، بالنسب الأقل بينهما. وكذلك نوصيه تقليل نسبة الفائدة المقررة عند شراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد بأن تقل عن 4,5% سنوياً والتي أقرها مجلس الوزراء الفلسطيني بالقرار رقم 77 لعام 2005، ولزيادة حد عدد السنوات المسموح شرائها، وتقسيم المبالغ المستحقة لمدد وفترات أطول.

7. المادة 18 من نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009 نصت على صرف علاوة ترفيع بقيمة 5% للموظف وتمنح لمرة واحدة فقط!! ، وعليه، نوصي المشرع الفلسطيني بضرورة تعديل النص، وأن تضاف هذه النسبة للراتب الأساسي للدرجة قبل الترقية، لتصبح ضمن راتبه الأصلي قبل الترقية وليس صرفها لمرة واحدة فقط.

8. المادة 18 من نظام موظفي الهيئات المحلية الفلسطيني 2009، والمادة 80 من التعليمات المتعلقة بتنفيذه، نصتا على استحقاق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة، وعليه نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وتعديل النص وإلغاء أدنى مربوط الدرجة، بحيث يتم نقل الأقدميات من الدرجة القديمة للدرجة الجديدة، وأن تبدأ الدرجة الجديدة من حيث ما إنتهت عليه قبل الترقية، وذلك لما من شأنه فتح آفاق واسعة ستعكس بشكل إيجابي على وضع الموظف المالي. أسوءً بالتعديل الذي أقر للموظفين العموميين من معلمي التربية والتعليم في دولة فلسطين.

9. بالرغم من أن المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، قد حدد بشكل واضح وصريح العلاوات التي يشملها الراتب التقاعدي بتعريفه للراتب التقاعدي المحسوب لأغراض التقاعد، حيث يشمل الراتب الأساسي والعلاوات الثابتة (علاوة طبيعة العمل، والعلاوات الدورية،

وعلاوة غلاء المعيشة). إلا أن جميع العلاوات الثابتة مثل علاوة الترفيه والعلاوة الإجتماعية وعلاوة المؤهل العلمي وغيرها من العلاوات، ينظر في إحتسابها من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية من ضمن الراتب التقاعدي أو عند الإقتطاع من الراتب الشهري لتسديد المساهمات، وأعدت شراء السنوات على اعتبار أنها علاوات ثابتة!!! لذا نوصي إلى ضرورة التقيد بنصوص القانون الفلسطيني، ولو أراد المشرع الفلسطيني ترك المجال مفتوحاً، لاكتفى بالنص على الراتب الأساسي والعلاوات الثابتة، ولم يذكر ويحدد العلاوات بشكل واضح وصريح، وترك لأصحاب الاختصاص كل بموقعه تحديدها، ولكنه لم يفعل ذلك، وحددها بشكل واضح وصريح بثلاث علاوات فقط لا غير.

10. نوصي المشرع الفلسطيني بنص المادة 15 من التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، لتعديلها وزيادة طبيعة المهن التي تمنح لهم علاوة مخاطرة، وزيادة النسبة المئوية لهذه العلاوة، وذلك أسوةً بموظفي قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998، ووفقاً لقرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم 78 لعام 2005 وتعديلاته.

11. نوصي المشرع الفلسطيني بنص المادة 9 من نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، لتعديلها، وزيادة نسبة العمل الإضافي المسموح بها على راتب الموظف لتصبح 30% بدل من 25 % أسوةً بالقانون الأردني، وأن يتم ربطها بالراتب الأساسي.

12. نوصي المشرع الفلسطيني بالتوسع في أسباب إنتهاء خدمة الموظف العام بنص المادة 40 من نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، والنص على حالات بشكل صريح مثل حالة الاستيداع، وحالة التسريح من الخدمة، وحالة إنتهاء خدمة الموظف العام بسبب إنتهاء مدة العقد، أو إنتهائه، أو بسبب العزل من الوظيفة، أسوةً بالقانون الأردني، كي لا يبقى لبس وغموض في هذه الحالات.

13. نوصي المشرع الفلسطيني أن يتم منح راتب تقاعد بدل مكافئة نهاية الخدمة لرئيس الهيئة المحلية، أسوةً بأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين في دولة فلسطين حال إنتهاء خدمتهم. وأن يطبق عليه قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لعام 2004.

14. رتب القضاء الفلسطيني حرمان الموظف في حالة العزل الوظيفي من جميع حقوقه التقاعدية. وكذلك بالمادة 13 من قانون التقاعد المدني 1959 نصت على ذات الشيء. وفي هذا المجال نوصي القضاء الفلسطيني بأن يعيد النظر في هذا الموضوع، نظراً لأن حرمان الموظف من حقوقه التقاعدية لا يمس الموظف بذاته، وإنما يتعدى إلى أفراد أسرته. وذلك أسوةً بالقانون الأردني والعراقي، حيث يتم منح أسرة الموظف المعزول نتيجة تنفيذه لحكم جنائي صادر بحقه، هذه الحقوق المالية طوال فترة تنفيذ الموظف للحكم ويتم وقف صرفها في حالة إنهاء الموظف فترة المحكومية، وإذا توفي الموظف بعد ذلك تعاد منح وصرف هذه الحقوق المالية مرة أخرى لورثته المستحقين من جديد.

15. نوصي المشرع الفلسطيني إلى سن نصوص لإحتساب كسور السنة سنة في إحتساب الراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة، كما يتم احتسابه بشراء سنوات الخدمة، وذلك إنصافاً ودعمًا للموظف المتقاعد.

16. لقد نصت المادة 36 المعدلة بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، على أن الانتفاع بالتقاعد المبكر يقتصر فقط لموظف الخدمة المدنية ولقوى الأمن المشمولين في القانون، وإن أهلية الانتفاع بالتقاعد المبكر هي استكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن 55 سنة. فهل تم إستبعاد الفئات الأخرى المشمولة بقانون التقاعد العام كموظفي الهيئات المحلية من الإنتفاع بهذا الحق وفق هذا النص الصريح!! نوصي المشرع الفلسطيني بتعديل النصوص بنصوص واضحة لا لبس أو غموض فيها.

17. لقد ميز المشرع الفلسطيني بتعديل قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، بقرار بقانون رقم 5 لعام 2007 الموظفة الأنثى بحالة التقاعد الإلزامي تقاعد الشيخوخة، حيث منحها ميزة التقاعد بسنين خدمة أقل عن سنوات خدمة الموظف الذكر ولكن بحالة الإحالة على التقاعد لم يضيفي الشيء المميز لها، بل لم تنتفع بحال الإحالة على التقاعد، حيث اشترط للإحالة على التقاعد استكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن 55، ووفقاً لهذه الشروط لم تمنح بالشيء الجديد عن حالة تقاعد الشيخوخة فيحق لها عند إستكمال 15 سنة خدمة وبعمر 55 التقاعد!!! لذا نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة تعديل المادة 36 وان يمنح الموظفة المرأة الإحالة على التقاعد بإستكمال 15 سنة من الخدمة المحسوبة للتقاعد وبلوغ سن 50 وليس سن 55.

18. نوصي المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته، إلى تحديد حد أدنى وحد أعلى للراتب التقاعدي بصورة نسبة مئوية.

19. نوصي المشرع الفلسطيني لتعديل نصوص المواد 21-40 من التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، المتعلقة بالإجازات وخاصة المدفوعة الأجر أسوةً بالقانون الأردني، مثال ذلك منح الموظف في حال وفاة زوجته إجازة مدتها 10 أيام، ومنح الموظفة في حالة وفاة زوجها إجازة مدتها شهر واحد، ومنح إجازة بلا مرتب للعناية بأحد أفراد الأسرة أو أحد الوالدين بسبب أوضاعهم الصحية لمدة سنة واحدة خلال مدة الخدمة، وأن تمتد إجازة الأمومة لرعاية الموظفة طفلها الرضيع دون راتب لمدة سنتين، وليس لسنة واحدة كما هو الحال في فلسطين، والنص بشكل صريح على إجازة الوفاة، وكذلك زيادة مدة حق الموظفة المرضعة في التغيب ساعتين مدفوعتي الأجر في اليوم لمدة سنة من تاريخ الوضع بدل الساعة الواحدة.

20. نوصي المشرع الفلسطيني للنص على منح الموظف مزايا مالية وزيادات سنوية على راتبه، إذا قدم الموظف براءة اختراع، وكان الاختراع مسجلاً لدى الجهة المختصة. أو إذا نشر بحثاً علمياً بشكل منفرد في مجلة علمية محكمة على أن لا يكون قد تم استخدامه لأي غاية من الغايات الواردة في نظام موظفي البلديات، أو أن يكون مستقلاً من أطروحة دكتوراة أو ماجستير، أسوةً بالمشرع الأردني.

21. نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التوسع بمنح العلاوة الإجتماعية، بنص المادة 11 من التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009، ومنحها للموظف المطلق أو الأرملة، أو للموظفة المطلقة لا تتقاضى نفقة شرعية عن أولادها وكانت أعمارهم لا تزيد على 18 سنة، أسوةً بالمشرع الأردني. ونوصيه أيضاً إلى إزالة اللبس والتأكيد على حق الموظفة بعلاوة الأطفال إذا لم يكن زوجها موظفاً.

22. نوصي المشرع الفلسطيني التعديل على نص المادة 26 من التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية 2009، والتي أجازت ترحيل إجازة الموظف السنوية بما لا تزيد في سنة واحدة عن 60 يوم. بحيث يعدل ويسمح بصرف مقابل مالي عن الإجازات العادية المتراكمة غير المستغلة بما لا يزيد عن نصفها، وعليه، يستطيع الموظف مع التعديل أن يستحق راتب شهر كامل 30 يوم، تعادل نصف الإجازات الاعتيادية المتراكمة له.

23. نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة سن نصوص تبين فيها طرق إعادة تعيين الموظف العام (الإعادة إلى الخدمة الوظيفية) أسوة بقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959.

24. نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وتعديل نسب توزيع الراتب التقاعدي على الورثة المستحقين، في حال تم حرمان وريث حصته التقاعدية لسبب ما، وتوزيع كامل مبلغ الراتب التقاعدي المفروض والمستحق الأصلي، وليس توزيع المبلغ المتبقي من الراتب التقاعدي بعد خصم حصة الوريث المحروم على باقي الورثة المستحقين.

25. نوصي المشرع الفلسطيني إلى سن نصوص تتعلق بحالة الموظف المقتول، وأن يخصص لورثته من بعده، راتب تقاعد خاص بالإضافة للراتب التقاعدي تعويضاً عما فقدوه من معيل، فقد حياته وعمره بسبب ناشئ عن قيامه بواجبات وظيفته. وذلك أسوة بقانون التقاعد المدني رقم 34 لعام 1959.

26. نوصي المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، بتعديل القانون وسن نصوص قانونية تسمح للموظف أثناء الخدمة الوظيفية وهو على رأس عمله، استبدال المعاش (الراتب التقاعدي المستقبلي) بنقود بنسبة من حقه في راتب التقاعد، بحيث لا يتجاوز الجزء المستبدل ربع الراتب التقاعدي أي نسبة 25%، وذلك أسوة بقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعام 1964.

27. نوصي المشرع الفلسطيني ضرورة التدخل وإلغاء أو تقليل سعر الفائدة البالغة 8% المفروضة بتعليمات هيئة التقاعد الفلسطينية على مبالغ القروض التي يتم إقراضها لموظفي الهيئات المحلية الفلسطينية.

28. بالرغم من أن المشرع الفلسطيني بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته قد منح بنص المادة 120 مبلغ 700 شيكل لموظفي القطاع العام الذين إنتهت أو تنتهي خدماتهم بسبب بلوغهم سن 60 عاماً ولم يكملوا خدمة وظيفية محسوبة لأغراض التقاعد 15 سنة، وبشرط إذا لم يكن لهم دخل آخر. وكذلك بنص المادة 121 منح الموظف العامل بغير القطاع العام \$100 دولاراً أمريكياً. إلا أن قرار مجلس الوزراء(نظام) رقم 141 لعام 2005 قد منح للزوجين الذين تنطبق عليهما معاً الشروط المذكورة مبلغ \$75 دولاراً أمريكياً شهرياً لكل منهما من خزينة دولة فلسطين، أي يتم منح الزوجين مبلغ 150 دولاراً أمريكياً بدل 200 دولاراً أمريكياً. فعليه كيف لنصوص النظام مخالفة

نصوص القانون؟! والتي هي بمثابة مفسرة وموضحة للقانون وليست بمعدله له، والمتعارف عليه قانونياً أن القانون أعلى مرتبة من النظام بالتسلسل الهرمي القانوني.

لذا نوصي المشرع الفلسطيني بالتدخل ومعالجة الموضوع دون تمييز بين فئات المنتفعين. وكذلك نوصيه لسن نصوص صريحة لا لبس فيها أن موظفي الهيئات المحلية هم موظفون عموميون، وإن لم يكن عملهم بالقطاع العام.

29. هنالك بعض الاضطراب في استخدام التعابير في نصوص المواد، مثال ذلك استخدم بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 ، تعبير الورثة المستحقين، ومرة الورثة الشرعيين، ومرة ثالثة إلى من يعيهم المشترك قبل وفاته. لذا نوصي المشرع إلى تأكيد وتوحيد المصطلحات لإزالة اللبس والغموض في المفهوم. فنقترح تثبيت تعبير الورثة المستحقون، وإضافة تعريف له في القانون إلى جانب التعريفات، فيعرف بما يلي: "الورثة المستحقون هم الورثة المعالون من قبل المشترك قبل وفاته".

30. نوصي المشرع الفلسطيني لضرورة التدخل وتعديل ودراسة أسس اكتساب الرواتب التقاعدية، وكيفية التأهيل لها والحصول عليها والتي من خلالها يمكن أن تؤدي إلى تعديل سن التقاعد بما يتناسب والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الفلسطيني.

31. نوصي المشرع الفلسطيني المساواة وعدم التمييز في الحقوق بين الموظفين العموميين العاملين في الهيئات المحلية الفلسطينية وموظفي قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، لضمان تحقيق العدالة والإنصاف.

32. نوصي لزيادة الوعي التقاعدي لدى المشتركين.

33. اعتماد مبدأ الجدارة والكفاءة في التوظيف والترقية وضبط التعيينات بالواسطة في الهيئات المحلية.

34. تهيئة المجال لوزارة الحكم المحلي الفلسطينية وديوان الموظفين العام الفلسطيني لأخذ دور في الرقابة والمسائلة والتواصل مع إدارة الهيئات المحلية الفلسطينية والموظفين العاملين فيها، أسوةً بالقانون الأردني خاصةً فيما يتعلق بالتعيين.

35. وأخيراً نوصي المشرع الفلسطيني إعادة النظر ودراسة تعديل الرواتب التقاعدية بما يتناسب مع مستويات المعيشة في المجتمع الفلسطيني.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين، وصلى الله وسلم على نبيه، وعلى آله وصحبه أجمعين.

## المصادر والمراجع.

المصادر.

### • القوانين والأنظمة الوطنية:

#### ✓ القوانين الوطنية:

1. قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001.
2. القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2003 وتعديلاته.
3. قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعام 1964.
4. قانون التقاعد العام الفلسطيني رقم 7 لسنة 2005، وتعديلاته.
5. قانون التقاعد المدني 34 لعام 1959.
6. قانون التنفيذ المدني الفلسطيني رقم 23 لعام 2005.
7. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لعام 1998 وتعديلاته.
8. قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.
9. قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1997 وتعديلاته.
10. قرار بقانون بشأن الضمان الإجتماعي الفلسطيني رقم 19 لعام 2016.
11. قرار بقانون رقم 8 لعام 2011 بشأن ضريبة الدخل.

#### ✓ الأنظمة الوطنية:

1. قرار مجلس الوزراء رقم 1 لعام 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية.
2. قرار مجلس الوزراء 78 لعام 2005، بتعديل قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998 بإصدار نظام منح علاوة المخاطرة.
3. قرار مجلس الوزراء رقم 113 لعام 2004، بشأن نظام التأمين الصحي الحكومي.

4. قرار مجلس الوزراء رقم 13 لعام 2005، بتعديل قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية.
5. قرار مجلس الوزراء رقم 134 لعام 2007، بشأن موظفي القطاع العام الذين إنتهت أو تنتهي خدماتهم بسبب بلوغهم سن 60 عاماً ولم يكملوا خدمة وظيفية محسوبة لأغراض التقاعد 15 سنة.
6. قرار مجلس الوزراء رقم 141 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.
7. قرار مجلس الوزراء رقم 16 لعام 2010، باللائحة التنفيذية بشأن إنتقاع موظفي الهيئات المحلية الفلسطينية بقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005 وتعديلاته.
8. قرار مجلس الوزراء رقم 3 لعام 2017، بشأن نظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.
9. قرار مجلس الوزراء رقم 45 لعام 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لعام 2005.
10. قرار مجلس الوزراء رقم 77 لعام 2005، بشأن شراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد.
11. النظام المالي للبلديات رقم 4 لعام 1955.
12. نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم المعدل رقم 3 لسنة 1960.
13. نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافآتهم المعدل رقم 41 لعام 1960.
14. نظام موظفي البلديات المعدل رقم 85 لعام 1963.
15. نظام موظفي البلديات رقم 1 لعام 1955.

• القوانين والأنظمة العربية:

1. قانون الخدمة المدنية الأردني 2017 وتعديلاته.
2. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لعام 2013 وتعديلاته.
3. نظام تقاعد موظفي البلديات الأردني رقم 141 لعام 2016 وتعديلاته.
4. نظام موظفي البلديات وتعديلاته رقم 108 لعام 2007 وتعديلاته.

المراجع.

أولاً: المراجع باللغة العربية.

• الكتب:

1. بدوي، ثروت: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980.
2. بسيوني، عبد الغني: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
3. البناء، محمود عاطف: الوسيط بالقانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
4. البناء، محمود عاطف: مبادئ القانون الإداري، أساليب النشاط الإداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
5. جعفر، أنس: الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
6. جعفر، محمد قاسم: الوسيط في القانون العام، دار، القاهرة، 1985.
7. الحلو، ماجد راغب: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
8. الحلو، ماجد راغب: علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
9. الدسوقي، محمد إبراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
10. الدسوقي، محمد إبراهيم: حماية الموظف العام ادارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
11. رسلان، أنور: وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1997.
12. شطا، حماد: النظرية العامو للأجور والمرتبات، دراسة مقارنة بين النظام الرأسمالي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
13. شياح، إبراهيم عبد العزيز: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1983.
14. الطماوي سليمان: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

15. الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الطبعة الثالثة، منشور دار الفكر العربي، 1959.
16. الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، ط 2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966.
17. الطماوي، سليمان: مبادئ القانون الإداري، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، القاهرة، 1973.
18. الطماوي، سليمان: مبادئ علم الإدارة العامة، ط7، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1987.
19. الطماوي، سليمان: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1979.
20. عمرو، عدنان: الإدارة المحلية في فلسطين، كلية الحقوق، جامعة القدس، 2009.
21. عمرو، عدنان: شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني 1998، إصدار مؤسسة الحق، رام الله، 1999.
22. عمرو، عدنان: مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق - جامعة القدس، 2010.
23. كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
24. كنعان، نواف: القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
25. ليلو، مازن راضي: القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.

• الرسائل الجامعية:

1. شهرة، بوصبيح: النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2017.
2. العنزي، عبد العزيز: النظام القانوني لانتهاج خدمة الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.

3. الأحسن، محمد: النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراة منشورة، جامعة ابي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016.

• المجالات القانونية:

1. البديري، اسماعيل ومحمد، كاظم خضير: التنظيم القانوني للحقوق المالية للموظف العام بعد انتهاء الخدمة الوظيفية (دراسة مقارنة)، دراسة منشورة بمجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 7، الاصدار 3، 2015.

2. بشناق، باسم: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، تشرين أول، السنة 2000.

3. خالد، علي: فصل الموظف العام وعزله وأثرهما في اعادة توظيفه بين الحظر والإباحة، دراسة منشورة بمجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة 7 ، المجلد 1، العدد 28، السنة 2015.

4. الدوسري محمد : دراسة فقهية بعنوان الراتب التقاعدي، مجلة الجمعية الفقهية السعودية، العدد 13، السنة 2012.

5. الطماوي، سليمان: القضاء الإداري قضاء التأديب، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة 1960.

6. عبدالله، أنسام: دراسة حول حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 12، العدد 54، السنة 2012.

7. غنيم، عبد الرحمن علي ابراهيم: الحقوق المالية للموظف العام، دراسة منشورة لمجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي المانيا/ برلين، العدد 6، المجلد 2، السنة 2018.

• النشرات القانونية:

1. الملاحق المنشورة والمرفقة مع التعليمات المتعلقة بتنفيذ نظام موظفي الهيئات المحلية رقم 1 لعام 2009 (الية التسكين الإداري والمالي للهيئات المحلية).

2. النشرة الصادرة عن هيئة التقاعد الفلسطينية، صرف قروض بضمان مبلغ المكافأة أو الراتب التقاعدي.

3. نشرة الهياكل التنظيمية المعيارية المقترحة للهيئات المحلية، وزارة الحكم المحلي، 2009.

• المواقع الإلكترونية:

1. <https://www.gpc.pna.ps/diwan/index.gpc> ديوان الموظفين العام دولة فلسطين
2. <http://www.lab.pna.ps/> الفتوى والتشريع الفلسطيني (جريدة الوقائع الفلسطينية) ديوان
3. <http://lawcenter.birzeit.edu/lawcenter/ar/homepage/2013-08-31-07-08-03> المقتفي.
4. [http://www.ppag.ps/site/?page\\_id=4734](http://www.ppag.ps/site/?page_id=4734) هيئة التقاعد الفلسطينية
5. <http://www.moh.gov.ps/portal> وحدة التأمين الصحي بوزارة الصحة الفلسطينية.
6. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014888.pdf>
7. <http://almerja.com/reading.php?idm=75770>
8. <https://www.facebook.com/alialseadi71/posts/261582870977954>
9. <http://www.fcdrs.com/law/33>
10. <https://www.joradp.dz/har/Dgfp.htm>
11. [http://www.alhaya.ps/arch\\_page.php?nid=134341](http://www.alhaya.ps/arch_page.php?nid=134341)

ثانياً: المراجع بلغات أخرى.

1. Article (2) Lio no 83-634 du 13 Jullet 1983 Cod administratif – Dalloz – 1987
2. Plantey (A) – Traie Pratique de la fonction Publique Libairie general de droit deJurisprudence – 1971

## الفهرس .

ت	الإهداء	.....
أ	إقرار	.....
ب	شكر وتقدير	.....
ت	الملخص باللغة العربية	.....
ث	الملخص باللغة الانجليزية (ABSTRACT)	.....
1	المقدمة	.....
7	أهداف الدراسة	.....
7	أهمية الدراسة	.....
8	منهجية الدراسة	.....
8	إشكالية الدراسة	.....
	الفصل الأول	.....
10	الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف الإدارية والمالية أثناء الخدمة الوظيفية في الهيئات المحلية الفلسطينية	.....
12	المبحث الأول: الإطار القانوني الإداري للوظيفة في الهيئات المحلية	.....
13	المطلب الأول: الوظيفة في الهيئات المحلية الفلسطينية	.....
13	الفرع الأول: مفهوم الوظيفة في الهيئات المحلية	.....
13	أولاً: الموظف العمومي في الهيئات المحلية	.....
21	ثانياً: أنواع الوظائف بالهيئات المحلية	.....
22	الفرع الثاني: تعيين الوظائف في الهيئات المحلية	.....
23	أولاً: شروط التعيين بالوظيفة	.....
26	ثانياً: أساليب وإجراءات إختيار الموظفين والسلطة المختصة بالتعيين	.....
33	المطلب الثاني: طبيعة علاقة الموظف بالإدارة وآلية التسكين الإداري بالهيئات المحلية الفلسطينية	.....
34	الفرع الأول: طبيعة علاقة الموظف بإدارة الهيئة المحلية	.....
34	أولاً: ماهية طبيعة علاقة موظف الهيئة المحلية بإدارة الهيئة المحلية	.....
37	ثانياً: نتائج العلاقة التنظيمية بين موظفي الهيئات المحلية وإدارة الهيئة المحلية	.....
40	الفرع الثاني: التسكين الإداري في الهيئات المحلية	.....
40	أولاً: التأثير المالي للتسكين الإداري	.....
41	ثانياً: تقسيمات الهيكل التنظيمي في الهيئة المحلية	.....
42	ثالثاً: إعداد الهيكل التنظيمي للهيئة المحلية	.....
43	المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المالية أثناء الخدمة الوظيفية	.....
44	المطلب الأول: استحقاقات الراتب الإجمالي	.....
44	الفرع الأول: حق الموظف بالراتب الأساسي	.....
46	أولاً: شروط استحقاق الراتب الأساسي	.....
47	ثانياً: تحديد الراتب الأساسي	.....
50	ثالثاً: موعد صرف الراتب	.....
52	الفرع الثاني: حق الموظف بالعلوات الدورية والحوافز التشجيعية وبدل العمل الإضافي	.....

52	أولاً: حق الموظف بالعلوات الدورية
60	ثانياً: حق الموظف بالحوافز التشجيعية
61	ثالثاً: حق الموظف ببديل العمل الإضافي
63	المطلب الثاني: الاستقطاعات من الراتب الإجمالي
63	الفرع الأول: استقطاعات دورية
63	أولاً: قسط التقاعد
68	ثانياً: قسط التأمين الصحي
72	ثالثاً: قسط ضريبة الدخل
74	الفرع الثاني: استقطاعات متفرقة غير دورية
74	أولاً: العقوبة التأديبية
83	ثانياً: التغيب والتأخير عن الدوام
83	ثالثاً: تنفيذ حكم قضائي
84	رابعاً: السلف والقروض
85	أ. السلف
86	ب. القروض
	<b>الفصل الثاني</b>
	<b>الأطر القانونية المنظمة لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية ولحقوقه المعنوية ذات الأثر المادي في الهيئات المحلية الفلسطينية</b>
89	<b>المبحث الأول: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المالية بعد انقضاء الخدمة الوظيفية</b>
91	المطلب الأول: حالات انقضاء الخدمة الوظيفية
92	الفرع الأول: انقضاء الخدمة الوظيفية بقوة القانون
92	أولاً: بلوغ السن القانوني لانتهاء أو إنهاء الخدمة
93	ثانياً: الوفاة
95	ثالثاً: الحكم على الموظف بحكم قضائي
98	الفرع الثاني: انقضاء الخدمة الوظيفية بطلب من الموظف نفسه أو بإرادة الهيئة المحلية
98	أولاً: عدم اللياقة الصحية
99	ثانياً: فقد الوظيفة
100	ثالثاً: الإحالة على التقاعد(المعاش) والفصل والعزل من الخدمة
108	رابعاً: الاستقالة
113	المطلب الثاني: الحقوق المالية المترتبة لانقضاء الخدمة الوظيفية
114	الفرع الأول: الراتب التقاعدي
114	أولاً: تعريف الراتب التقاعدي
118	ثانياً: كيفية احتساب مدة الخدمة الفعلية
125	ثالثاً: تحديد قيمة الراتب التقاعدي
128	رابعاً: إضافات تدفع للموظف على المنافع التقاعدية (تطبق على جميع قوانين وأنظمة التقاعد):
129	خامساً: فقدان الحق في الراتب التقاعدي
132	الفرع الثاني: مكافئة نهاية الخدمة وورد الاشتراكات
132	أولاً: مكافئة نهاية الخدمة
137	ثانياً: رد الاشتراكات
140	ثالثاً: أوجه الاختلاف والتشابه بين الراتب التقاعدي ومكافئة نهاية الخدمة:

141.....	الفرع الثالث: المستحقات والحقوق المالية الأخرى لانقضاء الخدمة الوظيفية.
141.....	أولاً: الإجازات المترجمة وبدل العمل الإضافي.
142.....	ثانياً: مبلغ تأمين بحالة الوفاة أو العجز الصحي أو حالة القتل (بسبب حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه).
144.....	ثالثاً: بدل منحة الوفاة.
145.....	رابعاً: بدل مصاريف الجنازة.
145.....	خامساً: حق العودة للوظيفة.
<b>149.....</b>	<b>المبحث الثاني: الإطار القانوني المنظم لحقوق الموظف المعنوية ذات الأثر المادي.</b>
150.....	المطلب الأول: حق الموظف بالتقييم والترقية.
150.....	الفرع الأول: حق الموظف بالتقييم.
151.....	أولاً: مفهوم وأهداف التقييم.
152.....	ثانياً: طرق وخصائص التقييم الجيد.
153.....	ثالثاً: السلطة التي تتولى عملية التقييم.
156.....	الفرع الثاني: حق الموظف بالترقية.
157.....	أولاً: مفهوم الترقية وأهميتها.
157.....	ثانياً: أسس الترقية وأنواعها.
158.....	ثالثاً: أنواع الترقية.
159.....	رابعاً: شروط الترقية.
160.....	خامساً: السلطة المختصة بالترقية.
161.....	سادساً: الترقيات وعلاقتها بالترقية.
164.....	المطلب الثاني: حق الموظف في المستحقات والتعويضات المعنوية الأخرى ذات الأثر المادي.
164.....	الفرع الأول: حق الموظف بالإجازات.
165.....	أولاً: الإجازة التي يستحق الموظف عليها راتباً كاملاً.
167.....	ثانياً: الإجازة التي لا يستحق الموظف عليها راتباً.
170.....	الفرع الثاني: حق الموظف بالعطل والأعياد الرسمية.
171.....	الفرع الثالث: حق الموظف بالتعويض عن إصابة العمل.
172.....	الفرع الرابع: مزايا معنوية متفرقة للموظف ذات أثر مادي.
<b>174.....</b>	<b>الخاتمة.</b>
175.....	أولاً: الاستنتاجات.
178.....	ثانياً: التوصيات.
<b>186.....</b>	<b>المصادر والمراجع.</b>
<b>192.....</b>	<b>الفهرس.</b>

تمت بحمد الله تعالى.