

برنامج الإصلاح الذي أقره مجلس الوزراء في مجال الإدارة العامة والخدمة
المدنية للعامين القادمين (٢٠٠٤ - ٢٠٠٦) في جلسة مجلس الوزراء رقم (٣٥)
بتاريخ ٣/٨/٢٠٠٤ م

تمهيد:

نعرض فيما يلي تلخيصاً لبرنامج العمل المقترح في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية لعام ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥. يتكون البرنامج من ستة مجالات تشكل محاور العمل الرئيسية. إن تحقيق تقدم في هذه المحاور يتطلب إحداث تغييرات استراتيجية - على المدى البعيد - في تركيبة وشكل وحجم العمل الحكومي، إضافة إلى ضرورة تطوير آلية إدارة الموارد البشرية والمادية بما يحقق الكفاءة والفاعلية.

إن العمل على هذه المحاور، وحتى يحقق الأثر المطلوب، يتطلب اتخاذ مجموعة من القرارات المركزية في مجال السياسات المرتبطة بهذه المحاور، نذكر منها على سبيل المثال:

- * تطبيق وترسيخ ما ورد في الخطط التطويرية والهياكل التنظيمية للوزارات كما تم المصادقة عليها، هذا يتطلب دراسة المؤهلات وموائمة الاحتياجات ومن ثم تسكين الموظفين.
- * حصر الترقيات المرتبطة بالمسميات الوظيفية العليا، وقصرها على ما يتفق مع الهيكليات المقررة بموجب القوانين والأنظمة السارية.
- * إقرار سياسة التقليس التدريجي للأعداد الفائضة، وذلك بالاستناد لخطة مستقبلية مرتبطة بنظام تقاعد عصري فعال.
- * تطوير عمل وفاعلية الوزارات على المستوى المحلي (المحافظات والمدن والقرى)، بحيث تتولى الإدارات المحلية تقديم خدمات متعددة في إطار اللامركزية الإدارية.
- * العمل على إصدار قانون المحافظين بما يحدد العلاقة بين المحافظة والمركز والعلاقة مع الوزارات المركزية.

* في نطاق ترشيح الإدارة العامة والخدمة المدنية يتوجب تحديد دور الوزارات والهيئات المختلفة بشكل واضح، فيما يتعلق بالموظفين الذين يعملون فيها، ومراجعة دور ديوان الموظفين وحدود عمله ومرجعياته وما هو دور وزارة المالية. كذلك تحديد دور الأمانة العامة لمجلس الوزراء، خاصة أن اقتراحات اللجنة الوزارية للإصلاح بهذا الشأن والتي تم اعتمادها بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٩ تتضمن ضرورة ربط ديوان الخدمة المدنية برئيس الوزراء، بحيث يرأس أمين عام مجلس الوزراء ديوان الخدمة المدنية.

* إلغاء بعض المؤسسات الحكومية، أو إتباعها إما لرئيس الوزراء أو الوزارات الأقرب لطبيعة عملها، وذلك لتحقيق مبدأ المساءلة أمام المجلس التشريعي.

* إنشاء وحدة قانونية فعالة مزودة بالكوادر المؤهلة وبالعدد الكافي من أجل متابعة وتنظيم الإطار القانوني في قطاعات الإصلاح المختلفة.

الخطوط العامة لبرنامج الإصلاح الإداري المقترح:

١- في مجال الهيكل التنظيمي للسلطة التنفيذية

لقد أظهر العمل في برنامج الإصلاح الإداري مجموعة من القضايا الحساسة التي تتعلق بهيكلية وتركيبة الحكومة. إن تحقيق تقدم في مجال الإصلاح يستلزم مراجعة دقيقة لهذه القضايا والتي يمكن إدراجها كما يلي:

* يعتبر عدد الوزارات كبيراً مقارنة بحجم البلد والموارد المتوفرة. في ظل عدم إقرار هيكلية دائمة للسلطة التنفيذية، تحدد الوزارات والدوائر الحكومية الأخرى، تبرز الحاجة إلى تطوير عدد من السيناريوهات لعرضها على مجلس الوزراء من أجل إقرار المناسب منها.

* التداخل في مسؤوليات ومهام بعض الوزارات: نشير بهذا الخصوص إلى أن استكمال الخطط التطويرية لكافة المؤسسات الحكومية سيساهم بشكل فاعل في تحديد مهام كافة المؤسسات ونطاق عملها. وعلى الرغم من أن لجان مجلس الوزراء تقدم آلية للتعامل مع المسائل التي

تهم أكثر من وزارة، إلا أن إمكانية حدوث ازدواجية وتداخل في العمل تبقى قائمة في ظل وجود هذا العدد الكبير من الوزارات.

* إدارة الأعمال الحكومية المشتركة في مجالات مثل تكنولوجيا المعلومات والأرشفة والإعلام: هناك ضعف في آليات التنسيق في هذا الإطار، الأمر الذي يعكس ضرورة وجود توازن بين السيطرة المركزية من جهة والاستقلالية التي تتمتع بها الوزارات من الجهة المقابلة.

* الدوائر الحكومية غير الوزارية: هناك حاجة إلى توضيح دور ومهام جميع الدوائر الحكومية غير الوزارية التي تم إنشاؤها بموجب مرسوم أو قانون، إضافة إلى ضرورة التزام هذه المؤسسات بالإطار القانوني الناظم لعملها، وتحديد آليات المساءلة والمتابعة لعملها. فعلى الرغم من الخطوات التي تم إنجازها بهذا الإطار من حيث دمج بعض هذه المؤسسات أو إلغائها. لا تزال هناك العديد من الخطوات التي يتوجب اتخاذها وفقاً للتوجهات العامة للإصلاح الإداري.

في إطار معالجة القضايا المذكورة أعلاه فقد تم بلورة المقترحات التالية:-

* إجراء تحليل وتقييم لعدد الوزارات الفلسطينية، على أن يستند التقييم على الدراسة المقارنة مع مجموعة من الدول العربية ودول أخرى، آخذين بعين الاعتبار الخصوصية الفلسطينية من حيث الموارد المتوفرة، وذلك بهدف الوصول إلى أفضل النتائج والتوصيات بشأن ترشيح هيكلية الحكومة المركزية.

* عمل مراجعة لعينة من الدوائر الحكومية غير الوزارية وطريقة تفاعلها مع الوزارات. لقد قام مجلس الوزراء حديثاً بمراجعة ترتيبات العمل مع بعض الدوائر التي ستشكل نقطة بدء العمل في هذا البرنامج، وسوف يشمل ذلك الهيئات التجارية وغير التجارية.

* تحديد وتفعيل مرجعية مساءلة الدوائر الحكومية أمام المجلس التشريعي.

٢- في مجال حجم وشكل جهاز الخدمة المدنية

تتلخص الأهداف الاستراتيجية لمكونات برنامج الإصلاح الإداري والخدمة المدنية في هذا المجال بالنقاط التالية:

- * إعادة توزيع الموظفين المؤهلين على الأماكن التي يوجد فيها حاجة ماسة لهم، وتقليص الحجم الكلي وذلك من أجل البقاء ضمن حدود المصادر المتاحة للسلطة الوطنية الفلسطينية على المدى القريب والمتوسط.
- * تطوير برنامج لإعادة التوزيع انسجاماً مع تنفيذ خطط الوزارات التطويرية وهياكلها التنظيمية وذلك لضمان سير قضايا التخطيط والتنفيذ بسلاسة.
- * تسهيل وتطوير أنظمة فعالة لمؤسسات الحكم ونظام نفقاتها من أجل توفير أنظمة ذات كفاءة تحت تصرف السلطة الوطنية الفلسطينية.
- * تطوير برامج بناء قدرات حسب الحاجة للمديرين وللموظفين العاملين في إدارة القضايا المالية والنفقات، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية.

من أجل تحقيق الأهداف الاستراتيجية المبينة أعلاه هناك حاجة للقيام بالمهام التالية:

- * إجراء تحليل مفصل لحجم وشكل وتكلفة السلطة الوطنية الفلسطينية بشكلها الحالي بالتعاون مع وزارة المالية والاستفادة مما لديها من معلومات وتصورات بهذا الشأن وكذلك بالتعاون والتنسيق مع الوزارات الأخرى.
- * تطوير علاقة عمل واضحة بين ديوان الموظفين العام ووزارة المالية والأمانة العامة لمجلس الوزراء.
- * العمل - وبالتنسيق مع وزارة المالية - على بناء وتطوير نموذج مالي مفصل يحتوي على بيانات تم جمعها من خلال التشاور مع الأطراف المختلفة وعرضها على الأطراف ذات العلاقة.
- * مراجعة أساسية للقضايا المتعلقة بتكلفة وحجم الخدمة المدنية، وتطوير ورقة مفاهيم تحتوي على نتائج المرجعية وخيارات سياساتية بهدف التوصل إلى قرارات ملائمة لمصادقة مجلس

الوزراء.

* المساهمة في رفد جهود وزارة المالية من أجل وضع أسس لنظام فعال بعيد الأمد لإدارة النفقات من خلال وسائل بناء قدرات المديرين والموظفين المعنيين وتطوير النظام بشكل ملائم.
* المساعدة في تنفيذ قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة بحجم وشكل جهاز الخدمة المدنية.
* عقد سلسلة من ورشات العمل بمشاركة مديرين في المراكز العليا وأطراف أخرى ذات علاقة (خاصة وزارة المالية) لتوضيح السياسة المستقبلية والإجراءات التي يجب القيام بها والاتفاق عليها.

٣- مراجعة استراتيجية لتركيبية ووظائف الحكم المحلي وعلاقتها بالوزارات الرئيسية

أعربت وزارات التربية والتعليم العالي والاقتصاد الوطني والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل عن رغبتها في الاتجاه إلى نوع من اللامركزية الإدارية، الأمر الذي يتوجب أخذه بعين الاعتبار عند القيام بأي تغييرات أو إصلاحات في هيئات الحكم المحلي، بحيث تصبح هذه الهيئات - سواء بلديات أو محافظات - قادرة على تقديم الخدمات العامة ذات الطابع المحلي التي تقوم الوزارات المركزية بتفويضها للقيام بها.

أثبت العمل مع وزارة الحكم المحلي ما يلي:

* أن وجود العديد من الهيئات المحلية الصغيرة يعيق تقديم الخدمات بشكل فعال.

* الهيئات المحلية غير قادرة على الاستمرارية من الناحية المالية، ولا جدوى مالية من وجودها وتحتاج إلى نظام تمويل سليم.

* هناك حاجة إلى تخفيض عدد السلطات المحلية بحيث تصبح أكبر حجماً وتتمتع بالتنظيم والتمويل والدعم الملائم.

الهيكلية الحالية للهيئات المحلية لا تتناسب وهذا التوجه نحو اللامركزية الإدارية، وذلك نظراً

لوجود عدد كبير من الهيئات المحلية، يتجاوز عددها خمسمائة هيئة تقدم خدماتها لكثافة سكانية صغيرة - هذا الرأي ينسجم ورأي وزارة الحكم المحلي أيضاً.

لقد أظهرت تجارب دول عديدة في العالم أن الهيئات المحلية تحتاج إلى حد أدنى من السكان يتراوح بين ١٥٠ - ٢٠٠ ألف نسمة ليكون وجودها مجدي من النواحي الاقتصادية والمالية والإدارية، هذا مع مراعاة اختلاف هذه النسبة بين دولة وأخرى نتيجة اختلاف عوامل عدة منها العدد الإجمالي للسكان والمساحة والطابع الحضري والريفي والاجتماعي لهذه الدول. بالنسبة لفلسطين وأخذاً بعين الاعتبار مساحة الدولة وتعداد سكانها وطبيعتها قد يقدر الحد الأدنى من السكان الذين تشملهم الهيئة المحلية بين ٦٠ - ١٠٠ ألف نسمة. بطبيعة الحال هذا الأمر بحاجة إلى مشاورات جادة ودراسات مُعمّقة، ولكن أخذاً بعين الاعتبار العوامل المشار إليها أعلاه، نستطيع القول أن الحاجة إلى تقليل عدد الهيئات المحلية في فلسطين يظل أمراً ضرورياً وواضحاً وذلك ليكون وجود هذه الهيئات مجدٍ من النواحي الاقتصادية والإدارية والخدماتية.

هناك العديد من الأسئلة المتعلقة برسم السياسات منها:

* ما هي نشاطات الوحدات اللامركزية / المحلية؟

* ما هي طريقة تمويل الوحدات المحلية؟

* ما هي هيكلية هذه الوحدات (عددتها، حدودها الجغرافية، عدد المستويات الإدارية، نوع النظام الانتخابي)؟

* ما هي طريقة تنظيم وإدارة الوحدات المحلية؟ هل ستمتع كل منها بحرية تطبيق التنظيم الذي تراه ملائماً، أم يجب أن يكون هناك نوع من المركزية في اتخاذ القرارات ورسم السياسات؟

* ما هو دور المحافظين والمحافظات؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات ستؤدي إلى انعكاسات هامة في الدور الذي ستلعبه وزارة الحكم المحلي والوزارات الأخرى ذات العلاقة، ومن هنا تبرز ضرورة وضع مجموعة من المعايير التي تكفل وضع إجابات واضحة لهذه التساؤلات.

يحتوي برنامج العمل على ثلاثة مراحل:

* مرحلة وضع المفاهيم: يتخللها وضع خلاصة لحل شامل، وقد تحتاج هذه المرحلة إلى ستة أشهر.

* مرحلة التطوير: يتخللها تحضير الخطط المفصلة والتشريعات المقترحة، وهذه المرحلة تحتاج إلى سنة على الأقل.

* مرحلة التنفيذ: يتخللها تنفيذ هيكلية جديدة، وتحتاج هذه المرحلة إلى سنة على الأقل، وقد تحتاج المنظمات الجديدة إلى بناء قدرات و/ أو برامج تدريب.

٤- إدارة جهاز الخدمة المدنية

تتمثل الأهداف الاستراتيجية لمكونات هذا البرنامج في النقاط التالية:

* إنشاء نظام ملائم لإدارة جهاز الخدمة المدنية حتى يصبح هذا الجهاز تحت السيطرة الفعالة لمجلس الوزراء وبحيث يستطيع التجاوب بشكل كفؤ مع التغييرات والتطورات اللازمة.

* استخدام المصادر المالية والبشرية الحالية والمستقبلية بأعلى درجات الكفاءة مع أخذ البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية غير المستقرة التي تعمل السلطة الوطنية الفلسطينية في ظلها.

* إحداث سلسلة من التغييرات والتحسينات في سياسات الموارد البشرية الخاصة بالسلطة الوطنية الفلسطينية وإجراءاتها وأنظمتها وتطبيقاتها لكي تستطيع السلطة اجتذاب موظفين

ذوي كفاءات عالية والحفاظ عليهم وتلبية أفضل المعايير من حيث الإدارة وبيئة العمل وتداول المناصب.

لتحقيق الأهداف المذكورة أعلاه يتوجب القيام بالمهام التالية:

* تطوير وتبني إستراتيجية شاملة للموارد البشرية في السلطة الوطنية الفلسطينية، خاصة المساعدة في وضع خطة ديوان الموظفين العام التطويرية وتنفيذها بنفس طريقة العمل مع الوزارات الأخرى.

* تطوير وتطبيق قاعدة بيانات محوسبة للموارد البشرية، على أن تحتوي هذه القاعدة على دمج محوسب لسجل الموظفين وسجل الوظائف، وبحيث يُطبَّق تدريجياً على الوزارات حينما تسنح الفرصة لذلك في إطار أفضل الممارسات والمعايير بهذا الخصوص.

* تركيز الاهتمام في المستقبل على مراجعة / تغيير قانون الخدمة المدنية من خلال مرجعية أوضح لأمر التوظيف والموارد البشرية، وتطوير الأدوات السياسية / الإدارية التابعة وذات العلاقة منها إمكانية تطوير نظام رقابة على التوظيف في مجالات الخدمة المدنية بحيث يتمتع هذا النظام بالشفافية.

* التوصل إلى قرار / قرارات بخصوص الدور المستقبلي لديوان الموظفين العام.

* تطوير القدرة على التدريب / وتطوير المهارات بحيث يكون التركيز في البداية على الإدارة.

* تطبيق تدريجي فعال لإجراءات التقييم والتأديب الحالية والمستقبلية وذلك من أجل تشجيع إنتاجية الموظفين وتحملهم للمسئولية.

تعتبر هذه الأهداف تكميلية حيث أنها تهدف إلى التأثير على التطورات النوعية في السلطة الوطنية الفلسطينية وعلى استخدام الموظفين.

٥- مكتب رئيس الوزراء والأمانة العامة لرئاسة الوزراء

إن قيام الحكومة بعملها على أكمل وجه يتطلب بالضرورة إنشاء مكتب لرئيس الوزراء وأمانة عامة لرئاسة الوزراء على قدر عالٍ من الفاعلية والكفاءة، وبالرغم من كون مفهوم حكومة مجلس

وزراء مفهوم جديد إلا أنه لم يأت من فراغ، فالأساليب الإدارية السابقة تؤثر بشكل كبير على التوقعات المتعلقة بكيفية عمل الأمانة العامة لرئاسة الوزراء، بالتالي فإن التحدي يتمثل في تطوير هيكل تنظيمي ووضع أفضل الإجراءات وإدخال ترتيبات جديدة تنسجم مع المعايير الدولية المتعلقة بالخدمة العامة من ناحية الكفاءة والمساءلة، وقد تم بالفعل تحقيق تقدم كبير في هذا المجال.

إن أمين عام مجلس الوزراء والموظفين ذوي المراكز العليا في أمانة مجلس الوزراء يعملون بشكل مكثف من أجل تطوير نموذج لهيكل تنظيمي، وتطوير إجراءات وممارسات شاملة، تمكن مجلس الوزراء من العمل بشكل كفو وفعال، بالإضافة إلى العمل على مؤسسة هذه الإجراءات والممارسات من خلال وضع دليل إجراءات مجلس الوزراء وتطوير القدرات اللازمة لتطبيق هذه الإجراءات والممارسات في الأمانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات. أضف إلى ذلك أن لدى الأمين العام وموظفي المراكز العليا رغبة في تطبيق هذا التطوير بأسرع وقت ممكن، وفي هذا الإطار يجب العمل على تقديم كل الدعم الممكن للمساهمة في هذه الجهود وذلك من خلال القيام بالمهام التالية:

أولاً: تقديم المساعدة في وضع خطة لتطوير الهيكل التنظيمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء، والعمل على تقديم المساهمة المطلوبة في مكتب رئيس الوزراء والأمانة العامة من أجل خدمة الموارد البشرية ومتطلبات البنية التحتية الإدارية.

ثانياً: المساعدة على تصميم دليل إجراءات مجلس الوزراء الذي يحتوي على الإجراءات والممارسات الشاملة اللازمة التي تمكن المجلس من العمل بكفاءة وفعالية، بحيث يعتمد تصميم هذا الدليل على تناول إجراءات تتبعها حكومات عدد من الدول تعود بالفائدة الكبرى لعمل مجلس الوزراء مثل استخدام نموذج معياري للوثائق المستخدمة في مجلس الوزراء ووضع مقاييس تتعلق بالقضايا التي تتطلب موافقة المجلس أو لجان المجلس، وكذلك العمل على إعداد دليل يحتوي على ملحق خاص لاستخدام الوزراء يضع بين أيديهم إرشادات عملية تتعلق بمجلس الوزراء.

ثالثاً: المساهمة في تطوير برنامج بناء قدرات العاملين في الأمانة العامة لمجلس الوزراء والوزارات الأخرى (الوزراء وموظفي الحكومة). والعمل على عقد جلسات عمل توجيهية لتطبيق الإجراءات الواردة في الدليل.

٦- أولويات الإصلاح في الوزارات الخدمية

يحتوي برنامج العمل على مجالات مختلفة ومتقاطعة في بعض الأحيان للعمل مع وزارات تم تصنيفها على أنها ذات طابع خدماتي مهم. وتشمل القائمة الوزارات التالية:

- وزارة المالية
- وزارة العمل
- وزارة الشؤون المدنية
- وزارة الزراعة
- وزارة النقل والمواصلات
- وزارة العدل
- وزارة الشؤون الاجتماعية
- وزارة التربية والتعليم العالي
- وزارة الصحة

لقد تم إعداد برنامج عمل مفصل بالتعاون والتنسيق الكامل مع الفرق المنسبة من هذه الوزارات حيث تغطي هذه البرامج القضايا التالية:

- * تنفيذ خطة العمل / أو بعض أجزائها الواردة في الخطط التطويرية، وخاصة المتعلقة بإعادة توزيع الموظفين وتسكينهم.
- * استكمال اعداد الخطط التطويرية المتعلقة بالهيكل للوزارات التي لم يتم الانتهاء من إعداد خططها.
- * تطوير الأنظمة والاجراءات الداخلية والتي من شأنها تحسين وتطوير الكفاءة والفاعلية.

* اعداد اللوائح الداخلية للوزارات التي لم يتم العمل معها.

* اعداد دليل عمليات لبعض الوزارات.

٧- العمل مع باقي الوزارات

بالرغم من أن التركيز سيكون في العمل مع الوزارات ذات الطبيعة الخدماتية إلا أن العمل مع باقي الوزارات سيستمر وبشكل مكثف من أجل:-

* مساعدة الوزارات الأخرى على استكمال خططها التطويرية والانتهاج من اعداد هيكلياتها.

* دعم الوزارات في تطبيق خططها التطويرية.

* المساهمة في رفع مستوى الأداء.

* المساهمة في تطوير الأطر القانونية الناظمة لعمل هذه الوزارات.

٨- تطوير القدرات والتدريب

سيتم العمل على أربعة مجالات أساسية وهي:

* عقد ورشات عمل توجيهية (Orientation) للوزراء حول العمليات الحكومية المعمول بها وإجراءاتها .

* ورشة عمل للوكلاء وغيرهم في المراتب العليا حول بناء القدرات المتعلقة ببناء قدرات تخدم عمل الحكومة ومن بينها اعداد الأوراق للحكومة وتفعيل آليات التنسيق بين الوزارات والأمانة العامة لمجلس الوزراء.

* جلسات تتعلق بهيكلية الحكومة وشكل الحكم مع الوزراء والأطراف ذات العلاقة.

* مهارات في الإدارة العامة والسياسات.