

المجلس الاقتصادي والاجتماعي 

تقرير حالة البلاد 2019

محور التنمية السياسية وتطوير القطاع العام

تطوير القطاع العام





4	المُلخَص التَّنفيذِي
5	التقديم
7	أولاً: تقييم استراتيجيات القطاع
7	1. إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء
12	2. ديوان الخدمة المدنية
15	3. معهد الإدارة العامة
18	4. التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني
	لتميز الأداء الحكومي والشفافية (الدورة الثامنة)
20	ثانياً: مراجعة التوصيات المتعلقة بتطوير القطاع العام
	في تقرير حالة البلاد لعام 2018
24	ثالثاً: النظرة المستقبلية التي يجب التوجه
	نحوها اعتماداً على الاستراتيجيات
30	الخلاصة
32	التوصيات

الملخص التنفيذي

تهدف مراجعة تطوير القطاع العام إلى متابعة الاستراتيجيات والخطط التنفيذية والتشغيلية للجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام، ومراجعتها بشكل شمولي وضمن مشهد متكامل يعكس واقع التنفيذ الفعلي للاستراتيجيات والخطط المرتبطة بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة، والتقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية. كما تتضمن المراجعة ملاحظات فنية حول أدوار الجهات الحكومية وقدرتها على العمل ضمن الاستراتيجيات المعلنة، بالإضافة إلى مراجعة توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018، ومدى التزام الجهات ذات العلاقة بتنفيذ التوصيات. وأخيراً تتضمن المراجعة توصيات لأفضل الممارسات في مجال تطوير القطاع العام، من إجراءات وآليات للعمل وأساليب جديدة لتقديم النظرة المستقبلية للقطاع.

وقد تم تقييم أهداف الاستراتيجيات، لا الخطط التنفيذية والأنشطة التنفيذية التابعة لها، والتي تتسم بالتشعب؛ إذ إن معظمها تحتوي على أهداف فرعية عامة، وغير قابلة للتطبيق في معظمها، ولا تنطبق عليها مواصفات تصميم الأهداف (غير ذكية وغير قابلة للقياس) رغم قيام الجهات ذات العلاقة بوضع مبادرات ومشاريع محددة ضمن إطار عملها ومهامها ومسؤولياتها.

وتخلص المراجعة إلى أن القطاع العام ما زال يعاني من تدني مستوى التشبيك والمواءمة ما بين استراتيجيات الجهات الحكومية ذات العلاقة وخططها وبرامجها، وضعف مستوى الإنجاز الذي يعود إلى تعدد الاستراتيجيات والبرامج التنفيذية وعدم المتابعة والتقييم، بالإضافة إلى طبيعة الإجراءات الحكومية والتي تختلف من حكومة إلى أخرى؛ فقد تعاقب على وزارة التنمية الإدارية وتطوير القطاع العام ما يزيد على 30 وزيراً، ومن المتوقع في ظل التغيير المستمر للوزراء وللحكومات وعدم ثبات الإجراءات، أن تكون الإنجازات متواضعة، وأن لا يلمس الجمهور والمجتمع والموظف العام أثرها المباشر. يضاف إلى ذلك أن الحكومات عموماً لا تُبدي اهتماماً كافياً برفد الجهاز الحكومي بخبراء لتطوير القطاع العام.

كما تحتوي المراجعة على توصيات لأفضل الممارسات في مجال تطوير القطاع العام بشكل عام، تتضمن عدداً من الإجراءات وآليات العمل والأساليب التي من شأنها تطوير القطاع.

التقديم

نصت كتب التكليف السامي لجميع الحكومات على الحاجة الماسة إلى تطوير القطاع العام وأهمية تطوير آلية عمل الجهاز الحكومي. وفي هذا السياق، ورد في كتاب التكليف السامي لحكومة د. عمر الرزاز ما يلي: «على الحكومة أن تضع الإصلاح الإداري والنهوض بأداء الجهاز الحكومي على رأس أولوياتها واعتباره مصلحة وطنية عليا؛ فلا مجال لأي تهاون مع موظف مقصّر أو مسؤول يعيق الاستثمار بتعقيدات بيروقراطية أو تباطؤ يضيّع فرص العمل على شبابنا والنمو لاقتصادنا. ولا تردّد في محاسبة مسؤول لا يعمل لخدمة وراحة المراجعين لمختلف مرافق وخدمات الدولة أو لا يراعي في مائنا العام ذمة ولا ضميراً. وفي هذا الإطار، على الحكومة الإسراع بإنجاز مشروع الحكومة الإلكترونية للارتقاء بنوعية الخدمات، والتخلص من البيروقراطية وضبط الإنفاق الحكومي بكل حزم». كما ما ورد في الورقة النقاشية الملكية الخامسة: «متابعة العمل في مسارات برنامج تطوير القطاع العام، من خلال: البناء على ما تم إنجازه من دمج المؤسسات ضمن مسار إعادة الهيكلة، والاستمرار في تحسين مستوى الخدمات الحكومية، وتنمية الموارد البشرية، وتطوير آليات صناعة القرار».

وعليه، فقد بذلت الحكومات، منذ عام 1999، جهوداً واضحة في تطوير القطاع العام من خلال المبادرات الإصلاحية والمتعددة، وعملت على بناء أطر تنظيمية شملت السياسات والأدلة الإرشادية. وهناك العديد من المحطات في مجال إصلاح القطاع العام وتطويره، أبرزها: إنشاء وزارة لتطوير القطاع العام في عام 2006، لتكون الخلف القانوني لوزارة التنمية الإدارية. وفي عام 2011، أطلقت سياسات شاملة لتطوير القطاع العام، تمثلت بسياسات الموارد البشرية، والسياسات ذات العلاقة بتحسين الخدمات الحكومية. كما أطلقت استراتيجية تطوير القطاع العام للمدة 2011-2013، وبرنامج تطوير الجهاز الحكومي للمدة 2014-2016. وفي عام 2016 وضعت وزارة تطوير القطاع العام برنامج عمل للمدة 2016-2019، تضمّن جملة من المحاور أبرزها:

- محور تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات، والذي تضمّن عدداً من البرامج أهمّها: حصر الخدمات الحكومية وتبويبها، وتطوير نظام مركزي للشكاوى، وتحديد الخدمات القابلة للتحويل الإلكتروني وفق أولويات برنامج عمل الحكومة الإلكترونية، والربط البيني بين أنظمة الدوائر الحكومية.
- محور تطوير الموارد البشرية، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمّها: تحديث نظام الخدمة المدنية، وإعداد أدلة عمل الموارد البشرية.

- محور هيكلية الجهاز الحكومي، والذي تضمّن إعداد دليل إرشادي للهيكلية، وأدلة إجرائية وقانونية للأنماط المؤسسية، ومراجعة الهياكل التنظيمية في المؤسسات الحكومية.
 - محور دعم عملية رسم السياسات وصنع القرار، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: مأسسة التخطيط الاستراتيجي في القطاع العام، وتطوير أنظمة متابعة الأداء الحكومي.
 - محور تكريس ثقافة التميز، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: عقد البرامج التدريبية في مجال التميز والإبداع.
 - محور نشر ممارسات الحوكمة والشفافية، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: إعداد دليل للحوكمة.
 - محور إدارة التغيير والاتصال، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: إصدار المطبوعات، وإطلاق الموقع الإلكتروني لوزارة تطوير القطاع العام.
 - محور الإدارة المالية، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: تعزيز الاستقرار المالي، وتحسين جودة الخدمات المقدمة.
 - محور تمكين المرأة في القطاع العام، والذي تضمّن عدداً من البرامج؛ أهمها: عقد برامج تدريبية لبناء القدرات للمرأة¹.
- وتتضمّن هذه المراجعة تحليلاً للخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية، والخطة التنفيذية لمعهد الإدارة العامة، والخطة الاستراتيجية لمركز الملك عبد الله الثاني للتميز، وتعاين مدى المواءمة مع الاستراتيجيات والخطط والبرامج ذات العلاقة، بهدف الوصول إلى تكامل العمل الحكومي وتعظيم الجهود وتحقيق الإنجازات للوصول إلى مشهد متكامل يعكس واقع القطاع وإنجازاته، وبيان أثر الاستراتيجيات على القطاع بشكل عام وعلى المواطن والحكومة بشكل خاص.

أولاً: تقييم استراتيجيات القطاع

ترتبط الاستراتيجيات والخطط التنفيذية للقطاع بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة.

1. إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء²

تتسم الإنجازات التي نفذتها إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء خلال عام 2019 بالتواضع، وبما لا ينعكس أثره على تطوير الجهاز الحكومي بشكل شامل وضمن أولويات التطوير الملحة. إلا أن الإدارة عملت على بناء خطة تشغيلية لعام 2019، تضمنت أربعة أهداف استراتيجية:

1. تطوير السياسات العامة اللازمة لرفع فعالية القطاع العام وكفاءته، وإعداد تلك السياسات انسجاماً مع الرؤى والتوجهات الحكومية المستقبلية. ويتضمن هذا الهدف الهدفين التشغيليين التاليين:

- ترشيح الجهاز الحكومي وإيجاد الشكل الأنسب والحجم الأنسب.
- تعزيز ممارسات الحوكمة في القطاع العام.

2. دعم عملية صنع القرار الحكومي وترشيده وتحسين كفاءته وفاعليته، من خلال التحقق من انسجام السياسات والاستراتيجيات والمؤشرات الحكومية وتكاملها. ويتضمن هذا الهدف الأهداف التشغيلية التالية:

- سلامة السياسات ونضوجها وتنسيقها.
- تعزيز قدرات الدوائر والمؤسسات على تولي مسؤوليات التطوير.
- تعزيز الأداء الحكومي في المستويات القطاعية والفرعية كافة.

3. ضمان تحقيق الأهداف والمشاريع وإنجازها على أرض الواقع بكفاءة وفاعلية وسرعة. ويتضمن هذا الهدف الهدف التشغيلي التالي:

- توفير الدعم والأدوات اللازمة في الوقت المطلوب وبالذقة المناسبة، بإيجاد الحلول المناسبة وتسريعها، ومن خلال أساليب جديدة للتفكير، وتشجيع التكامل ما بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص.

2 خطة العمل لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات.

4. تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين والنهوض بها، من خلال تلمس حاجات المواطنين، وتقييم واقع حال الخدمات المقدمة، ومواكبة التطورات التكنولوجية، والبيئية، والاجتماعية، والمكانية... إلخ، في تقديم الخدمات. ويتضمن هذا الهدف الأهداف التشغيلية التالية:

- تمكين الحكومة من التخطيط الشمولي لتطوير مستوى خدماتها وتحسينه.
- سماع صوت المواطن وتمكينه وإشراكه في تصميم الخدمات الحكومية.
- تقييم مستوى الخدمات الحكومية.
- تحسين الخدمة الحكومية
- مبادرات لتطوير مفهوم تقديم الخدمة.
- مشاريع قطاعية.

المراجعة والملاحظات العامة

بالرجوع إلى الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لعام 2019، يتبين ما يلي:

1. قامت الإدارة بتحديد أهدافها وأنشطتها التشغيلية وتنفيذ جزء منها على شكل مشاريع، إلا أنها لم تعمل على استكمال الجهود والمواءمة مع برنامج العمل الخاص بوزارة تطوير القطاع العام للمدة 2016-2019، ولم تقم بتقييم إنجازات البرنامج وأخذها بعين الاعتبار واستكمال ما تم إنجازه ومعرفة مدى انعكاس ذلك أثراً مباشراً على تطوير القطاع، من خلال تقييم الإنجازات وقياس الأثر وفق تطبيق ما يسمى (strategic impact assessment) باستخدام مجموعة من الأدوات والأساليب التحليلية والتشاركية التي تهدف إلى تقييم السياسات والخطط والبرامج وتقييم أوجه الترابط مع الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية؛ والمتضمن عدداً من المحاور الرئيسية المحددة التي تشمل مبادرات ذات أثر مباشر على تطوير القطاع العام. بل عملت الإدارة على إعداد خطة عمل تضمنت عدداً من المشاريع والمبادرات رغم وضوح برنامج عمل وزارة تطوير القطاع العام وتحديد المحاور الرئيسية ذات العلاقة بتطوير القطاع.

ورغم وجود أهداف استراتيجية وتشغيلية في الخطة التشغيلية للإدارة، إلا أنها متدخلة في ما بينها وغير متوائمة، وتتعارض مع مشاريع تقوم بها جهات حكومية أخرى، كما أنها ليست من مهام الإدارة، فبحسب التوجهات الحكومية، ليس من صلب المسؤولية الفعلية

لهذه الإدارة أن تكون جهة تنفيذية، بل ينحصر دورها في رسم السياسات وتطوير ومراجعة الخطط الشاملة لتطوير القطاع وتحسين أدائه. ومن حيث الربط الاستراتيجي، تبدو الأهداف التشغيلية غير ذكية، وغير قابلة للقياس تتضمن مخرجات واضحة تبين أثر الإنجاز على القطاع، ولا تعكس واقع تحقيق الهدف. فعلى سبيل المثال، ينص الهدف الاستراتيجي الثاني على دعم عملية صنع القرار الحكومي وترشيده وتحسين كفاءته وفاعليته، وقد تم تنفيذه باستحداث وحدة تنظيمية في رئاسة الوزراء سميت «وحدة دعم القرار»، تفتقر إلى مفهوم صنع القرار وآليات ترشيد القرار وفق النماذج العالمية أو العربية لمراكز دعم القرار، مثل مركز دعم القرار في رئاسة الوزراء في مصر، فاكتفي بتحقيق الهدف من خلال إنشاء الوحدة. كما ورد في خطة الإدارة هدف التحقق من انسجام السياسات والاستراتيجيات والمؤشرات الحكومية وتكاملها، واشتمل الهدف على أهداف تشغيلية مكررة سبق أن وردت في الهدف الأول: «تطوير السياسات العامة اللازمة لرفع فعالية القطاع العام وكفاءته وإعداد تلك السياسات انسجاماً مع الرؤى والتوجهات الحكومية المستقبلية»، والذي يحتوي على أهداف تشغيلية ليست مترابطة مع الهدف، مع الأخذ بعين الاعتبار بناء مؤشرات أداء استراتيجية، تحدد مستوى إنجاز كل هدف استراتيجي، هذا إذا افترض أن ما تم إعداده هو خطة استراتيجية لتطوير القطاع، وذلك لضمان قياس مستوى الإنجاز. وبيان أثر الخطة التنفيذية على أرض الواقع من خلال مؤشرات ملموسة، وقد اتضح ذلك من خلال مراجعة المشاريع والمبادرات التفصيلية لكل هدف، فهي لا ترتقي إلى مشاريع أو مبادرات واقعية وملموسة الأثر، بل تُعد أنشطة يومية يمكن العمل عليها من خلال المؤسسات الحكومية وإدارات التطوير المؤسسي فيها، وتشرف على تنفيذها إدارة التطوير المؤسسي والسياسات.

ومن الواضح خلال تقييم الخطة التنفيذية، أن الإدارة لم تعمل على مراجعة الاستراتيجيات والخطط التنفيذية والتشغيلية للجهات الحكومية الأخرى، ودراسة نسب إنجازها حتى يتم البناء عليها وعدم تكرارها وتشتت الجهات في تنفيذها، فهناك عددٌ من المشاريع يتم تنفيذها من خلال جهات عدة، مثل: ديوان الخدمة المدنية، ومركز الملك عبد الله الثاني للتميز ومعهد الإدارة العامة، وديوان المحاسبة.

إن الهدف الأساسي من استحداث هذه الإدارة، استكمال المهام والمسؤوليات لوزارة تطوير القطاع العام التي أُلغيت، ولكي تكون تحت الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء. وبالرجوع إلى المسؤوليات المناطة بالإدارة، والتي تتضمن تطوير الأداء المؤسسي، على الرغم من قيام الإدارة بعقد ورش توعوية للجهاز الحكومي حول أهمية مراقبة الأداء المؤسسي، إلا أنها لم تعمل على إدراج ثقافة مراقبة الأداء المؤسسي في الجهات الحكومية وبنائها من خلال بناء إطار عمل متكامل للأداء المؤسسي بالتعاون مع الجهد الذي يقوم به ديوان

الخدمة المدنية بعد الرجوع إلى أهدافه الاستراتيجية ومبادراته ذات العلاقة بالأداء المؤسسي والوظيفي، لضمان تجذير ثقافة الأداء الاستراتيجي والمؤسسي في الجهات، ما سيساعد على دعم الجهود الرامية إلى تطوير القطاع العام.

2. من خلال مراجعة شاملة لاستراتيجيات الجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام، وتكرار العديد من الأهداف والمبادرات التي تعمل عليها هذه الجهات، قامت الإدارة بإجراءات تنسيقية مع الجهات الحكومية، لكن من الواضح أن الإدارة لم تعمل على تحليل أصحاب المصالح المرتبطين بتنفيذ الخطة أو المشاركة في تنفيذها بهدف تعزيز دور التشاركية وعدم الازدواجية في المبادرات والمشاريع، ولم تعمل على بناء إطار المواءمة بين المهام والمسؤوليات للجهات الحكومية المعنية، وكذلك بين الأهداف الاستراتيجية لخطط هذه الجهات وبين أهداف خطة الإدارة، لضمان عدم التداخل والازدواجية في العمل، وضمان تكاثف الجهود والتنسيق المشترك بين الجهات الحكومية، وتوزيع الأدوار كل بحسب اختصاصه. وقد اتضح من خلال تقييم الأهداف الاستراتيجية، فثمة أهداف ليست من مسؤولية الإدارة؛ وإنما تتحقق بالتشاركية مع الجهات ذات العلاقة، مثل: تعزيز ممارسات الحوكمة في القطاع العام، والتي يعمل عليها ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة ضمن المهام والمسؤوليات المناطة بهما. وهناك أهداف ومبادرات تعمل عليها جهات حكومية أخرى. وهذه الأهداف تعيق توجه الحكومة في ما يتعلق بمهام الإدارة التي تعدّ جهة تنسيقية ترسم سياسات تطوير القطاع العام وفقاً لقرار استحداثها ومهامها.

3. رغم أن الدور الجديد للإدارة هو التركيز على رسم السياسات والتخطيط وتحديد الأولويات والمتابعة والتقييم وتنفيذ المبادرات، إلا أنها ما زالت، ومن خلال خطتها التشغيلية، تعمل بالحد الأدنى المطلوب في مجال تطوير الخدمات المقدمة للجمهور وتحسينها، رغم وجود مديرية تعنى بتطوير الخدمات والإجراءات الحكومية. وتندرج ضمن مهمة برنامج الحكومة الإلكترونية في وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة رغم ذلك لا يوجد ربط مع استراتيجية التحول الرقمي التي تعمل عليها وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة رغم أن وزير الدولة لشؤون التطوير المؤسسي عضو في لجنة التحول الرقمي المنبثقة من مجلس الوزراء، إذ إن المشاركة في لجنة وزارية لا تعني أن تكون المهام التشغيلية في مجال تطوير الخدمات واضحة لجميع المعنيين في هذا المجال. كما أن الإدارة لم تعمل على بناء إطار عمل يحدد الخدمات ذات الأولوية وفق المعايير الدولية بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، ولم تعمل على تطبيق ممارسات عالمية في مجال جودة الخدمات الحكومية وتطويرها، مثل: دراسة هندسة الإجراءات والعمليات، وبناء مصفوفة العمليات المرتبطة بالخدمات، بهدف المواءمة

مع استراتيجية التحول الرقمي التي تُديرها وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة. ومن خلال تقييم الخطة التنفيذية للإدارة، يتبين أنه تم توزيع أنشطة الهدف الرابع: «تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين والنهوض بها، من خلال تلمس حاجات المواطنين، وتقييم واقع حال الخدمات المقدمة، ومواكبة التطورات التكنولوجية، والبيئية، والاجتماعية، والمكانية.. إلخ في تقديم الخدمات»، على أهداف أخرى بشكل يتضارب مع الخطوات الأولية قبل البدء بإجراءات تحسين الخدمات وعملياتها كمفهوم عملي؛ ما سيؤدي إلى ازدواجية العمل، خاصة في مجال التحول الإلكتروني للخدمات، فمن الواضح أنه لا يوجد ترابط مع الخطة الاستراتيجية لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة واستراتيجية التحول الرقمي في ما يخص مشاريع التحول الإلكتروني وإعادة هندسة الإجراءات.

4. وفي مجال بناء القدرات المؤسسية لموظفي القطاع العام، تم توزيع هذا المجال على عدد من الأهداف، وضمن مبادرات غير متناسقة ولا تتواءم مع خطة معهد الإدارة العامة ومع الإطار التشغيلي المقترح، إذ تتضمن الخطة قياس مستوى القدرات المؤسسية، وآليات رفع كفاءة القطاع العام، والتي تم التركيز عليها في الإطار التشغيلي المقترح للمعهد، الذي تضمن محور التدريب والتمكين لموظفي الحكومة من خلال إطلاق برنامج قيادات، وبرنامج رفع القدرات الوظيفية للموظف العام.

5. باعتبار أن دور مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، يتضمن بناء ثقافة التميز في القطاع الحكومي والعام، وبذل الجهود في تقييم أداء المؤسسات وفق معايير وممارسات عالمية، وذلك من خلال تقييم أداء الجهات الحكومية على تطبيق معايير جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية؛ فمن الواضح أن الإدارة لم تنظر بعين الاعتبار للتقرير التقييمي للجائزة في دورتها الثامنة، والذي تضمن نقاط القوة وفرص التحسين الرئيسية، ومدخلاً للتطوير والتحسين المستمر، ولم تستفد من مخرجاته في خطوات إعداد الخطة التنفيذية، حيث لم يتضح انعكاس توصيات التقرير التقييمي الصادر من المركز والذي يشخص واقع التميز المؤسسي في الجهاز الحكومي، على خطة الإدارة، بالرغم من التنسيق والتشاركية الروتينية بين المركز والجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام.

6. ومن خلال المراجعة، يظهر عدم وضوح الدور الفعلي للإدارة، والتداخل ما بين تطوير الأداء المؤسسي والمتابعة ورسم السياسات، فضلاً عن عدم امتلاك الإدارة الصلاحيات الكافية لتطوير الأداء المؤسسي في ضوء تشتت الجهود، وكما هو واضح، على سبيل المثال، في تبعية معهد الإدارة العامة لديوان الخدمة المدنية، وتولي وزير العمل رئاسة مجلس الخدمة المدنية، ووجود وزير دولة لتطوير الأداء المؤسسي في التعديل الحكومي

الأخير (تشرين الثاني 2019)، مما يبين مدى التشتت والتعقيد في العلاقات في ما بين الجهات الحكومية، وتغول جهة على أخرى ضمن مبادرات فردية لا تتم مناقشتها على مستوى استراتيجي بالرغم من وجود لجنة لتطوير الأداء المؤسسي في مجلس الوزراء يرأسها رئيس الوزراء، مع الإشارة إلى أن هذه اللجنة لم تجتمع سوى مرة واحدة حتى وقت إعداد هذه المراجعة.

2. ديوان الخدمة المدنية³

عمل ديوان الخدمة المدنية على إعداد خطة استراتيجية للمدة 2017-2019، حدّد من خلالها الأهداف الاستراتيجية والمؤسسية والمبادرات والمشاريع المرتبطة بها وترابطها مع الأولويات الوطنية، والتي تضم ما يلي:

- تمكين الموارد البشرية في الخدمة المدنية، وتطويرها.
- ترسيخ الإبداع والتميز والمبادرة والابتكار في الخدمة المدنية.
- ضمان تقديم جميع الخدمات في معايير الجودة والكفاءة والشفافية.
- تعزيز الدور الرقابي لديوان الخدمة المدنية.
- الانتقال التدريجي نحو اللامركزية في إدارة الموارد البشرية.
- استقطاب الموارد البشرية المؤهلة، وتحفيزها، والمحافظة عليها في وظائف الخدمة المدنية.

أبرز الملاحظات على الاستراتيجية

رغم ما يقوم به ديوان الخدمة المدنية من جهود، إلا أن خطته الاستراتيجية تركز بشكل رئيسي على تطويره كمؤسسة حكومية وليس على تطوير الجهاز الحكومي بعامته. وفي ما يلي أبرز الملاحظات:

1. حددت الخطة آلية الربط بين التوجهات الاستراتيجية والمؤسسية للديوان، والتي تتضمن إدارة الموارد البشرية في القطاع العام. كما حددت الشركاء الاستراتيجيين، ودور كل من الوزارات والجهات ذات العلاقة، وتركزت على بناء القدرات المؤسسية للديوان، وبناء آليات لتطوير عمل الديوان وفق المهام والمسؤوليات المناطة به في مجال

تطبيق متطلبات إدارة الموارد البشرية، والتوظيف ودراسات تحليل القوى البشرية في القطاع العام. إلا أن الخطة لم ترتبط مع محاور برنامج القطاع العام للمدة 2016-2019، ولم تعمل على المواءمة مع محاور البرنامج، ولم تركز على تطبيق مفهوم حوكمة الموارد البشرية في القطاع العام، ولا على بناء آليات قياس الأداء الفردي للموظف والمرتبط بالأهداف الاستراتيجية للجهة الحكومية؛ بل تم التركيز فيها على تطوير أداء الديوان ضمن ما توفره الحكومة من مبادرات ومشاريع مدعومة من جهات دولية. ومن خلال تقييم الأهداف المؤسسية للديوان؛ فإن مؤشرات الأداء لا تعكس واقع تنفيذ الخطة الاستراتيجية للديوان، إذ تضمنت مؤشرات عددية، وليس مؤشرات نوعية يتم من خلالها قياس مستوى تحقيق الاستراتيجية وبيان الأثر من تطبيقها على الموارد البشرية في القطاع العام. ورغم بيان ترابط متواضع مع التوجهات الوطنية ومبادرات الإصلاح الإداري، إلا أن الديوان لم يعكس مهامه ومسؤوليته الرئيسية وفق نظام الخدمة المدنية العامة على خطته الاستراتيجية، ولم يعمل على مراجعة الخطط الاستراتيجية للجهات ذات العلاقة بالقطاع العام أو إجراء تحليل أصحاب المصلحة في إعداد الاستراتيجية بهدف تكاثف الجهود وتحقيق إنجازات على مستوى الدولة.

2. يعدّ ديوان الخدمة المدنية الجهة الرئيسية في إصدار أدلة الموارد البشرية وسياساتها، لكن خطته الاستراتيجية لم تتضمن مبادرات لبناء منظومة تشمل السياسات ذات العلاقة بالموارد البشرية أو مراجعتها وربطها مع أنظمة تقييم الأداء الوظيفي؛ إذ تمت الإشارة في خطة عمل إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء إلى أن نشر ممارسات إدارة الموارد البشرية وتطويرها، رغم تواضع مبادرات الإدارة في هذا المجال، وعدم تنسيقها مع الديوان في المجال نفسه. إن تعدد الجهات التي تصدر أدلة وسياسات دون متابعة التطبيق أو الالتزام بها أو إنفاذها، يعني ضياع المسؤولية، فقد تضمنت المحاور التنفيذية لخطة وزارة تطوير القطاع العام قبل إلغائها، مبادرات لإعداد أدلة وسياسات للموارد البشرية، تم تعميمها على الجهاز الحكومي دون التركيز على تطبيقها والالتزام الجهات المعنية بها.

3. رغم أن مهام ديوان الخدمة المدنية تركز على متابعة آليات تقييم وتطوير الأداء الفردي للموظف العام، إلا أنه لا يوجد تنسيق ما بين مخرجات تقييم الأداء الفردي للموظف العام، والتي تعمل عليها وحدات الموارد البشرية بالتعاون مع معهد الإدارة العامة (الذراع التدريبية والاستشارية للدولة)، وبين التقرير التقييمي لجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، إذ إن أهم مدخلات بناء القدرات المؤسسية للموارد البشرية، تتأتى من دراسات الرأي التي يقوم بها مركز الملك عبد الله

الثاني للتمييز، ومن مخرجات تقييم الأداء الفردي للموظف لبناء خطة تدريب الموارد البشرية وتمكينها في الدولة، والتي من المفترض تنفيذها من خلال معهد الإدارة العامة. ويتضح هنا أن دور الديوان بناء سياسات ونماذج لتقييم الأداء الفردي دون التركيز على تطبيق آليات تقييم الأداء الفردي للموظف العام المرتبط بأهداف الجهة التي يعمل بها الموظف للوصول إلى أهداف فردية ذات أثر مباشر على هذه الجهة وعلى الحكومة بشكل مباشر.

4. يُعدّ الديوان، ومن خلال الجهود المبذولة، المرجعية الرئيسية للموظف الحكومي، وتكمن مسؤوليته في إعداد خطط التوظيف وتصميمها، ودراسات القوى البشرية من خلال قاعدة البيانات التي يعمل عليها وأنظمة معلومات الموارد البشرية المطبقة والتي تدعم الجهات الحكومية. وتضاف هذه الجهود إلى دور إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، في بناء خطط التطوير المؤسسي والتدريب والتمكين وغيرها من احتياجات الموارد البشرية. ومن الملاحظ عدم استغلال البيانات والمعلومات لدعم توجهات الحكومة في تطوير القطاع العام، وعدم الاستفادة منها في إعداد خطط وطنية تُعنى بتخطيط الموارد البشرية الحكومية وارتباطها مع احتياجات الدولة من التخصصات الوظيفية، والمساهمة في دعم عملية اتخاذ القرار.

لقد أصدرت الحكومة الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025) والتي تضمنت عدداً من المجالات الاستراتيجية (مثل مجال بناء القدرات)، وحددت من خلالها مهمة تطوير المسار السريع للخدمة المدنية لتوظيف المتفوقين في مجال الموارد البشرية في وحدات الجهاز الحكومي، وتصميم وتنفيذ خطة لبناء قدرات متميزة لوحدات الموارد البشرية لضمان القدرة على التغيير والتطوير المؤسسي، وعدداً من المشاريع الفرعية، إلا أن هذا لم يظهر في الخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية، مما يدل على أن العمل على الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية لم يتم بشكل مؤسسي واستراتيجي، وأيضاً على عدم اهتمام الديوان بتنفيذ المهام المناطة به في الاستراتيجية.

5. على الديوان مراجعة التوجّه الاستراتيجي، ليكون استراتيجياً وذو أثر واضح على القطاع العام من خلال قياس أثر الاستراتيجية على أرض الواقع، وهذا يستدعي:

- التحول من العمل التقليدي في التوظيف إلى الدور الاستراتيجي في تخطيط الموارد البشرية في ضوء الخطط والأولويات الوطنية المعتمدة، وتطبيق استراتيجية لتخطيط الموارد البشرية، وتنفيذ ما ورد في الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية في ما يتعلق بمسؤوليات الديوان، وأن يعمل الديوان بشكل شمولي ضمن أهداف على مستوى الجهاز الحكومي مرتبطة بالأهداف الاستراتيجية للوزارة/

الدائرة، وبما يضمن تحقيق الحكومة أهدافها من محور الموارد البشرية وتحديد الاحتياجات على مستوى وطني والاطلاع عليها في إطار مشهد شامل للموارد البشرية الحكومية.

- تعزيز دور الديوان كمرجعية وطنية للخدمة المدنية، وإعادة النظر بأنظمة الموارد البشرية لعدد من الوزارات والجهات والمؤسسات الحكومية لإزالة التشوه في الجسم الحكومي من حيث الوظائف والتعيين وغيرها من محاور الموارد البشرية، والتطوير المؤسسي، وتطبيق مفاهيم إدارة الموارد البشرية الحكومية.
- ضرورة مراجعة نظام الخدمة المدنية، ليكون عصرياً ومتوائماً مع التوجهات الوطنية، بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1. تطوير آليات الرقابة الإدارية ومنظومة النزاهة المؤسسية، بما يضمن العدالة والمساءلة المهنية الشفافة.
2. أن يتولى الديوان مهمة تخطيط الموارد البشرية وخطط الإحلال والتعاقب الوظيفي بالتنسيق مع الجهات الحكومية ودائرة الموازنة العامة، وأن يعمل على تطوير الهياكل التنظيمية للجهاز الحكومي وبنائها وترشيقتها، بما ينسجم مع استراتيجياتها المعتمدة منه، وتطبيق الممارسة الفعلية في مجال بناء بطاقات الوصف الوظيفي للدوائر وفق الهياكل المعتمدة، وقياس الإنتاجية الفعلية للموظفين وفق الممارسات العالمية، وتطوير آليات الاستقطاب والتوظيف بما يتواءم مع متطلبات العمل الحكومي.
3. بناء نظام عصري يضمن العدالة الوظيفية للموظف من حيث العلاوات والمكافآت والتقدير والمساءلة لضمان معالجة التشوه في مجال الرواتب والعلاوات.
4. بالإضافة إلى إعادة المسؤولية للديوان في مجال إدارة الموارد البشرية للهيئات المستقلة والجهات الحكومية التي تحكها أنظمة موارد بشرية خاصة بها.

3. معهد الإدارة العامة⁴

رغم تحديد عدد من مسارات العمل من دون التطبيق، إلا أن معهد الإدارة العامة عمل على إعداد خطة استراتيجية للمدة 2018-2020، حدّد من خلالها الأهداف الاستراتيجية والمؤسسية والمبادرات والمشاريع المرتبطة بها. تمت مراجعة وتقييم وثيقة تطوير المعهد المقدمة من (USAID)، والتي تركزت على

اقترح تطوير المعهد من خلال تصميم الإطار التشغيلي للمعهد وعلاقاته التشاركية مع الجهات الحكومية، وتحليل لأصحاب المصلحة المباشرين وغير المباشرين، وتحديد عمليات إعداد خطط التدريب الحكومي. وفي ما يلي أبرز الملاحظات من خلال مراجعة استراتيجية المعهد:

1. تضمنت الاستراتيجية التي أعدها المعهد للمدة 2018-2020 غايات استراتيجية، انبثقت منها أهداف استراتيجية تُرجمت إلى مشاريع ومبادرات. وتشمل الغايات الاستراتيجية ما يلي:

- رفع كفاءة مؤسسات القطاع العام وضمان استدامتها.
 - بناء القدرات القيادية لموظفي القطاع العام.
 - ضبط جودة التدريب واعتمادية الجهات التدريبية الوطنية وتسويقها.
- وانبثقت عن الغايات أهداف استراتيجية تعنى برفع كفاءة القطاع العام وتعزيز قدراته المؤسسية. ومن الملاحظ تعدد اتجاهات تنفيذ الاستراتيجية من خلال تصميم غايات وأهداف استراتيجية؛ وهذا الإجراء في إعداد الاستراتيجية يكون في العادة للمؤسسات الكبرى ومتعددة المهام، ولا ينطبق هذا على المعهد بحسب المهام والمسؤوليات المناطة به، مما يعني تشتت العمل في حال تنفيذ الاستراتيجية، ويؤدي إلى ضياع قياس مستوى إنجاز الاستراتيجية بين الغايات ومستوى تحقيقها، والأهداف ومستوى تحقيقها.

إن استراتيجية المعهد لم تأخذ بعين الاعتبار برنامج عمل وزارة تطوير القطاع للمدة 2016-2019، والذي تضمن محوري تطوير الموارد البشرية ونشر ممارسات الحوكمة والشفافية، ولم تأخذ بعين الاعتبار مخرجات التقرير التقييمي لجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية للدورة الثامنة، وللدورات السابقة أيضاً، في ما يخص معيار الموارد البشرية الخاص بالجائزة، والذي يتضمن معايير فرعية تم على أساسها تقييم الجهات الحكومية. ولم يتم اعتماد هذا المعيار في إعداد الخطة الاستراتيجية للمعهد وخطته التدريبية التي لا ترتبط بشكل واضح مع مؤشرات الأداء في استراتيجية المعهد؛ وكأنها وثيقة منفصلة عن الاستراتيجية.

2. بالرجوع إلى الخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية، من الملاحظ وجود هدف استراتيجي عن تمكين الموارد البشرية في القطاع العام، لا يتواءم مع دور المعهد الذي يعد الذراع التدريبية للقطاع العام.

3. من خلال مراجعة استراتيجية المعهد، يلاحظ أن خطة التدريب لم تُبنَ وفق تحليل مخرجات تقييم الأداء الفردي للموظف العام، والذي يتم تجميعه من خلال نظام معلومات الموارد البشرية الذي يعمل عليه ديوان الخدمة المدنية. كما أن هذه الخطة لم توضع على أساس تحليل الاحتياجات التدريبية واعتماداً على تجميع الجهود والمبادرات الإصلاحية في السنوات السابقة.

ورغم أن المعهد يُعدّ الجهة التدريبية والاستشارية للحكومة، إلا أنه ما زال يعمل بأطر عمل تقليدية ليست ذات أثر مباشر على الموظف وعلى القطاع العام بشكل شمولي، لم ينسق مع وزارة تطوير القطاع العام قبل إلغائها، وكذلك مع إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، للوصول إلى نظرة شمولية عن واقع القدرات الوظيفية والمؤسسية التي تدعم جهود تطوير القطاع العام. كما لم يركز المعهد من خلال استراتيجيته على الجانب الاستشاري والدعم الفني للجهات من خلال إطلاق خدمات استشارية إدارية للجهات الحكومية ينفذها خبراء يعملون في القطاع العام تتم الاستفادة من خبراتهم في الدول العربية ومن خلال الشركات الاستشارية الأجنبية، وذلك من خلال بناء قاعدة الخبراء المدربين المحليين.

وما زال القطاع يعتمد على التدريب من خلال مراكز تدريب خاصة ومراكز تدريب حكومية أخرى، مما يُضعف دور معهد الإدارة العامة.

ومن جانب آخر اكتفى مركز الملك عبد الله الثاني للتميز، ومن خلال خطته التدريبية، على تنفيذ (رزمة) تدريب، تحتوي على مهارات إدارية روتينية، لا تساهم في جهود تطوير القطاع العام، كتطبيق مفاهيم الأداء المؤسسي والاستراتيجي، والتميز، وإعادة هندسة الإجراءات، وغيرها من البرامج التي يتم حصرها من التقارير التقييمية المتعددة.

4. من خلال مراجعة مخرجات دراسة تطوير المعهد المعدة من قبل (USAID)، يلاحظ أن الدراسة ركزت على بناء أهداف قابلة للقياس والتنفيذ؛ شملت ما يلي:

- توفير تدريب متخصص، والتركيز على تطوير الكفاءات المرتبطة بالإصلاح الحكومي.
- توظيف خبراء معترف بهم بهدف تطوير قدرات الموظفين الحالية على النحو الأمثل وإدارة عمليات المعهد التشغيلية وخطته.
- الوصول إلى جميع قطاعات الجهاز الحكومي بهدف بناء القدرات المؤسسية بالتعاون مع المنظمات الدولية.

5. ومن خلال مراجعة الوثيقة، يلاحظ أن هناك تركيزاً على ضرورة إعادة بناء الإطار التشغيلي للمعهد لتتّم الموازنة مع الجهات الحكومية ذات العلاقة بالإصلاح الإداري وإدارة الموارد البشرية.

4. التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية (الدورة الثامنة)

اشتمل التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية في دورته الثامنة (2016/2017) على نتائج تقييم الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تنطبق عليها أسس الجائزة ومعاييرها، وتحليل نقاط القوة ومجالات التحسين؛ إذ تركّزت نقاط القوة على قيام عدد من الجهات الحكومية بتطبيق متطلبات المعايير الرئيسية للجائزة، مما ساهم -بشكل نوعي- في تأسيس ثقافة التميز المؤسسي، وتركزت فرص التحسين على ضرورة نضوج قياس مستويات الأداء الاستراتيجي والتشغيلي، وضرورة الاهتمام بالبعد الاستراتيجي للجهات، والتركيز على التطبيق الفعلي لمنظومة التميز. وقدم التقرير عدداً من التوصيات، والتي تُعدّ نتائج لتقييم الجهات الحكومية من منظور التميز المؤسسي، ومن أبرزها:

- رغم كل المحاولات التي نفذتها الحكومات السابقة في تطوير خطط وطنية ترسم مسار طريق واضح لتوجهات الدولة، إلا أنه لا يوجد مرجعية موحدة تحدد الإطار العام المتكامل لخطة وطنية متكاملة، تتضمّن الأجندة الوطنية للدولة؛ فتعدّد الخطط الوطنية مثل: «رؤية الأردن 2025»، وخطة تحفيز النمو الاقتصادي، وخطط المبادرات ذات الأولوية، وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، تعدّ مدعاة للتشتت وصعوبة التطبيق.

- لم تول قيادات الجهات الحكومية الاهتمام الأكبر بالخطط الاستراتيجية الخاصة بها، إذ لم يتمّ اعتبار الخطة الاستراتيجية للوزارة/ المؤسسة خريطة طريق للعمل، مما ساهم في تركيز الوزارات على الأعمال التشغيلية واليومية وتنفيذ المهام الرئيسية من دون التركيز على الفكر الاستراتيجي المرتبط بالأولويات الوطنية التي تحددها كتب التكليف السامي، وأي خطط وطنية أخرى، مما ساهم في ضعف الأداء العام الحكومي.

- ما زال عددٌ من القيادات يقودون مؤسساتهم بطريقة تقليدية، من دون الإلمام بإدارة المتغيرات السياسية والتقنية والاقتصادية والاجتماعية، والإلمام بالفكر الاستراتيجي والتشغيلي والتنفيذي، مما ساهم في تدني أداء الوزارات والمؤسسات.

- من خلال مخرجات تقييم الجهات الحكومية، أوصى التقرير بضرورة بناء خطة وطنية شاملة، على أن تصدر وفق قانون لتكون عابرة للحكومات وملزمة لها، وتكون المرجعية الوحيدة للدولة، إلى جانب إطلاق خطط وطنية قطاعية تبتثق من الخطة الوطنية الشاملة، يتم من خلالها تحديد الأولويات والتداخل والتشاركية بين الوزارات، وذلك من خلال مؤشرات وطنية استراتيجية، يلمسها القطاع الحكومي والمواطنون على أرض الواقع.
- بناء وتنفيذ برنامج يهدف إلى بناء القادة الحكوميين وتزويدهم بمهارات القيادة والاستراتيجية وإدارة الأداء، والعمل بروح الفريق، بهدف بناء قيادات نوعية مستقبلية لإدارة القطاع العام، يرافقها خطة وطنية لبناء قيادات الصفين الثاني والثالث، بحيث تضمن العدالة والشفافية وتكافؤ الفرص، وذلك ضمن معايير يتم من خلالها اختيار هذه الفئات.
- إعداد الخريطة الوطنية لتدريب الموارد البشرية وتنميتها في القطاع الحكومي، بحيث يتم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية من خلال إطلاق برنامج وطني لبناء القدرات المؤسسية وفق أفضل الممارسات العالمية.
- في حال اهتمام الدولة وإيجاد آلية مراقبة للأداء الاستراتيجي، يتم العمل على ربط الأهداف الفردية للموظفين بالأهداف المؤسسية والاستراتيجية، من أجل تعزيز الربط بين الأداء الفردي وإنجازات الجهات.
- الأخذ بعين الاعتبار المشاريع الدولية التي تنفذها الجهات المانحة في مجال تطوير القطاع العام وبإشراف الحكومة وأن تكون ضمن الأولويات الوطنية التي تساهم بشكل فعال في تطوير القطاع العام، ومن خلال مراجعة نطاق عمل مشروع الدعم الفني للمتابعة والتقييم (META-JO25) يتضح أن العمل يشمل التوعية والإرشاد في بناء أطر تقييم الأداء الحكومي على رغم أن هذه المهمة ممكن تنفيذها من خلال معهد الإدارة العامة أو مركز الملك عبد الله الثاني للتميز وأن يتم استغلال المنح الدولية في بناء الأنظمة ذات الأولوية كبناء نظام الأداء المؤسسي للحكومة أو بناء نظام دعم اتخاذ القرار الحكومي.

ثانياً: مراجعة التوصيات المتعلقة بتطوير القطاع العام في تقرير حالة البلاد لعام 2018

قدّم تقرير حالة البلاد لعام 2018 توصيات لإصلاح القطاع العام وتطويره، توزعت على عدد من المحاور، وهي تكشف أن معاناة المؤسسات الحكومية من مشكلتي الإدارة والإرادة أكثر من معاناتها من المشكلة المالية، لأنه من الممكن تنفيذ العديد من المشاريع الإصلاحية والتطويرية من خلال الكفاءات العاملة والمؤهلة في القطاع العام بشكل خاص، والتي لا يتم الاستفادة منها في تطوير القطاع، مثلما لا يتم الاستفادة من الكفاءات الأردنية العاملة خارج الوطن في مجال التطوير والتحسين والجودة.

1. القيادات العليا

رغم إطلاق نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (3) لسنة 2013 وتعديلاته، بهدف اختيار القيادات العليا، إلا أن هناك قيوداً تصنعها الإجراءات الحكومية تمنع وصول القيادات المناسبة للمواقع المتقدمة، فالتقييم لا يتم وفق معايير تضمن الاختيار الأمثل للقائد الإداري، واللجنة الوزارية للاختيار والتعيين على الوظائف القيادية تتشكل من وزراء وأعضاء ليس لديهم القدرة والمهارة اللازمتين لتحديد إمكانيات المرشحين واختيارهم. وفي السياق نفسه، لم يتم توفير إطارين عام وخاص للكفايات الوظيفية القيادية، ولم يتم اعتماد الكفاءات الخاصة بالموقع الوظيفي بشكل محدد من أجل تحسين آليات اختيار القيادات الإدارية، وما زالت عمليات التعيين تخضع للضغوط رغم تطوير الإجراءات الداخلية، في الوقت الذي تحتاج فيه إجراءات تصفية المرشحين للدخول في المقابلة، والمعدة من قبل ديوان الخدمة المدنية، إلى مراجعة تتضمن تصميم الكفايات العامة والخاصة للوظائف القيادية.

يضاف إلى ذلك أن الحكومة لم تعمل على بناء آلية تقييم المرشحين وفق أفضل الممارسات العالمية، مثل تقييم (Leadership Assessment tool)، ومن خلال جهة حيادية تكون أداة من أدوات التقييم الأولي لشاغلي الوظائف العليا. كما أن الحكومة، ممثلة بمجلس الوزراء، لم تطلق أي مبادرة لتقييم أداء القيادات الإدارية، أو لبنائها وتدريبها وفق أفضل الممارسات العالمية، ليتم النهوض بمواقع العمل من خلال معهد الإدارة العامة، وبإشراف إدارة التطوير المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء.

2. الموارد البشرية

ما زالت آليات إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، ومن خلال ديوان الخدمة المدنية، كما هي ومن دون أي تعديل، فآليات التعيين تخضع لتعليمات الديوان الذي يحدد الدور التنافسي للمتقدمين استناداً إلى عامل الأقدمية؛ فرغم الامتحانات التنافسية الشكلية، إلا أن التعيين ما زال يتم بناء على أقدمية مقدم الطلب على الرغم من التركيز على تطوير الموارد البشرية في الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية.

وفي مجال تخطيط الموارد البشرية، لم يعمل ديوان الخدمة المدنية على تطبيق مفهوم تخطيط الموارد البشرية، وخطط الإحلال والتعاقب الوظيفي وقياس إنتاجية الموظفين، مما ساهم في خلق بيئة عمل غير صحية تؤثر سلباً على الأداء المؤسسي بشكل عام.

وفي مجال التدريب والتطوير، ما زالت الخطط التدريبية تُعدّ من دون تطبيق أفضل الممارسات في هذا المجال من أجل تحديد الاحتياجات التدريبية وفق مشاريع الجهات الحكومية ومبادراتها، وتحليل قدرات العاملين في هذه الجهات لتنفيذ المبادرات وإدارتها، واعتبار آليات تقييم الأداء الفردي للموظف من مدخلات الخطة التدريبية الفردية للموظف. وفي ظل ضعف قدرات معهد الإدارة العامة كذراع تدريبية وتمكينية للقطاع العام، ما زالت إمكانيات التدريب والتمكين الوظيفي متواضعة.

وفي مجال تقييم الأداء الفردي، ما زالت الحكومة تقيم أداء موظفيها وفق نماذج روتينية لا تعكس مدى تقييم أداء الموظف الفردي، ولا تعمل على تقييم الموظف بناء على الابتكار والإنجاز الذي يفوق التوقعات من الموظف، مما ساهم في عملية تقييم صُورية، لا تعكس مدى إنجاز الموظف وتقييمه وفق النتائج.

وفي مجال العدالة الوظيفية، يتوفر لدى القطاع، ومن خلال القوانين والتعليمات ذات العلاقة، العديد من الإجراءات التي تضمن العدالة للموظفين، إلا أن هناك تراخياً في تطبيق المنظومة على جميع الموظفين بشكل عادل، يتمثل في ضعف تطبيق جميع محاور المنظومة التي تؤثر على بيئة العمل، وقد انعكس ذلك على عدم وجود آلية واضحة لضمان تطبيق الإجراءات الحكومية في هذا المجال.

وفي مجال الإبداع والابتكار، رغم الجوائز على مستوى الدولة للموظف المثالي والموظف المتميز، إلا أن آليات التقييم ما زالت تركز على الإنجازات الاعتيادية، وغالباً الإضافية، لهذا فإن مفهوم الابتكار والإبداع بحاجة إلى التركيز من قبل الحكومة ليكون أسلوباً للعمل في حال أبدت الحكومة اهتماماً بهذا المحور، وذلك من خلال الاطلاع على الاستراتيجيات والخطط التشغيلية للجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع.

3. الترهل الإداري

نُفذت الحكومة عدداً من الإجراءات الخاصة لترشيح الجهاز الحكومي، من أبرزها الإحالة على التقاعد لمن أنهى 30 عاماً في الوظيفة، وكذلك لمن أمضى فيها بين 25 و30 عاماً، لكنّ الترهل الإداري بمفهومه العلمي لا يرتبط بعدد الموظفين فقط، وإنما بالقوانين والإجراءات والعمليات الناظمة للعمل. وإذا كانت إجراءات الإحالة على التقاعد تهدف إلى معالجة الترهل الإداري، فإنّ الحكومة، ومن خلال ديوان الخدمة المدنية وإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات في رئاسة الوزراء، لم تعمل على إطلاق خطط طويلة الأمد لمعالجة مكونات الترهل الإداري في الجهاز الحكومي، وهي خطط تشمل إعادة تقييم الإطار العام للكفاءات الوظيفية، وتوزيع الكادر الوظيفي وفق دراسات الإنتاجية، والترابط مع الخطط الاستراتيجية للجهات الحكومية. كما أن الحكومة لم تعمل على إعداد آليات وخطط للإحلال والتعاقب الوظيفي.

ومن الجدير بالذكر أنّ من مهامّ الحكومة نقل المعرفة الضمنية من الأفراد ذوي الخبرة في المهام الحساسة والفنية، إلى من يليهم من أفراد وموظفين، فإذا لم تقم الحكومة بتطبيق منظومة إدارة المعرفة المؤسسية (knowledge Framework) قبل عملية إحالة أصحاب الخبرات الفنية إلى التقاعد، بهدف نقل المعرفة إلى من يليهم، فإن هذا سيؤدي إلى افتقار الجهات الحكومية إلى الخبرة والمعرفة في المجالات الفنية والحساسة.

4. وزارة تطوير القطاع العام

عملت الحكومة على إلغاء وزارة تطوير القطاع العام، وهو ما كان أوصى به تقرير حالة البلاد لعام 2018، إلا أنّ مراجعة الخطة الاستراتيجية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، الخلف القانوني والمؤسسي للوزارة، تكشف أنّ هذه الإدارة تعمل ضمن مبادرات متواضعة، وقد لا تكون بديلاً مناسباً عن الوزارة، مما أحدث فراغاً كبيراً في مرجعية تطوير القطاع العام، بخاصة بعد أن أعطت الإدارة انطباعاً بأن قياداتها وموظفيها قادرين على تنفيذ أجنّات تطوير القطاع العام وإصلاحه، خاصة برنامج أولويات الحكومة.

ولم تعمل الحكومة على تشكيل لجنة عليا لتطوير القطاع العام تضم الكفاءات والخبرات من القطاعين العام والخاص. وهي اللجنة التي ستكون المرجعية العليا في مراجعة أداء تطوير القطاع العام بحسب توصيات تقرير حالة البلاد لعام 2018.

كما لم تعمل الحكومة -بشكل مؤسسي- على استعادة موظفي القطاع العام من أصحاب الخبرة والكفاءة الذين غادروا خلال السنوات الماضية، ليكونوا نواة أدوات تطوير القطاع، بالرغم من الإشارة إلى ذلك في الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025) كمشروع وطني.

5. جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية

رغم أن جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، تعدّ أداة توجيهية للجهات الحكومية، تتضمن نقاط القوة وفرص التحسين، إلا أن مخرجات تقاريرها التقييمية ما زالت لا تحظى بالاهتمام من قبل القيادات الإدارية، ولم تعمل الحكومة على دعم مركز الملك عبدالله الثاني للتميز ومنحه الصلاحيات المناسبة ليكون جهة أساسية استشارية لتطوير القطاع العام، رغم بناء قاعدة من المقيمين المعتمدين في الجهات الحكومية. وفي المقابل، لم يعمل المركز على مراجعة معايير الجائزة لتكون إحدى أدوات تطوير القطاع وتطبيق الممارسات الفضلى والتميز المؤسسي.

6. إعادة دراسة برنامج الهيكلية

رغم إصدار المجلس الاقتصادي والاجتماعي دراسة «تقييم برنامج إعادة هيكلة الرواتب والعلاوات»؛ إلا أن الحكومة لم تعمل، ومن خلال الجهات ذات العلاقة، على الاستفادة من الدراسة، واعطائها الأولوية في تنفيذ أبرز نتائجها.

7. الاستراتيجيات والتخطيط الاستراتيجي

رغم ما ورد من توصيات في تقرير حالة البلاد لعام 2018، حول تقييم الاستراتيجيات وآليات عملها، إلا أن مفهوم التخطيط الاستراتيجي مرتبط حصراً بوحدة التطوير المؤسسي في الجهات الحكومية التي ذكرت سابقاً؛ إذ لا تُعدّ استراتيجيات الجهات الحكومية المرجعية الرئيسية لهذه الجهات ولا تُعدّ خريطة طريق لها في عملها، ولا يتم مراقبة أداء الجهات على أساسها، فما زالت الاستراتيجيات المعلنة تفتقر إلى الحد الأدنى من تطوير الاستراتيجيات وبنائها، بالإضافة إلى عدم مراقبة الأداء الاستراتيجي على مستوى الحكومة، وعدم اهتمام القيادات الإدارية بمفهوم التخطيط الاستراتيجي.

8. الحكومة الإلكترونية

ما زالت الحكومة؛ ومن خلال وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، وبرنامج الحكومة الإلكترونية، تعمل على مفهوم الخدمات الإلكترونية، لا مفهوم الحكومة الإلكترونية التي تتكون من المحاور (حكومة-حكومة، حكومة-مواطن، حكومة-قطاع الأعمال). ولم تعمل الحكومة على تحديد الخدمات ذات الأولوية للتحويل الإلكتروني، وإنما اكتفت بتحويل خدمات ليس لها عدد كبير من المستخدمين، ليتم بيان أثر التحويل الإلكتروني

للخدمات، وما زالت تعمل بمعزل عن إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، وذلك لعدم وجود تنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة وفقاً لكل من وثيقة الخطة الاستراتيجية للإدارة وخطة وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة.

9. متابعة الأداء الحكومي

لا يوجد آلية مؤسسية لمتابعة الأداء الحكومي، وإنما إجراءات متابعة للإنجاز بحسب تقارير ترد من الوزارات. إذ يجب أن تركز عملية مراقبة الأداء الحكومي على متابعة تنفيذ الاستراتيجيات، والتي تحدد عمل الجهات الحكومية من خلال مؤشرات الأداء. وفي هذا الصدد، خلّت خطة إدارة التطوير المؤسسي والسياسات من أي مبادرة ذات علاقة بمتابعة الأداء الحكومي من خلال مؤشرات الأداء.

10. مركز دعم صنع القرار

لم تعمل الحكومة على بناء منظومة تدعم القرار الحكومي، إذ إن المبادرات السابقة بإنشاء وحدة دعم القرار في رئاسة الوزراء باءت بالفشل، ولم تحدث متابعة لإنجازها، بسبب تعاقب الحكومات وغياب المؤسسية عن هذه المبادرات. ومن خلال مراجعة خطة إدارة تطوير الأداء المؤسسي، لم يتضح وجود مبادرة لإنشاء مركز لدعم صنع القرار، ليكون المركز الإرشادي والداعم لعملية اتخاذ القرار الحكومي كما هو معمول به في مصر مثلاً، إذ يُعدّ المركز الذراع الرئيسية للمعلومات وعملية صنع القرار.

ثالثاً: النظرة المستقبلية التي يجب التوجه نحوها اعتماداً على الاستراتيجيات

تتضمن استراتيجيات وخطط الجهات ذات العلاقة بتطوير القطاع العام ما يلي:

1. الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات.

2. الخطة الاستراتيجية لديوان الخدمة المدنية للمدة 2017-2019.

3. الخطة الاستراتيجية لمعهد الإدارة العامة (2018-2020).

4. خطة تطوير معهد الإدارة العامة لعام 2018.

5. الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025)

ومن خلال مراجعة هذه الاستراتيجيات والخطط، يتضح أن النظرة المستقبلية لتطوير القطاع العام في ظل الاستراتيجيات التي تعمل الجهات الحكومية عليها، لا تساهم مساهمة فعّالة في تطوير حقيقي للقطاع، وبيان أثر التطوير على أرض الواقع؛ إذ اتسمت الاستراتيجيات بتنفيذ مهام المؤسسات أو إطلاق مبادرات ومشاريع من دون تحليل الأثر الناتج عن تنفيذها بهدف بناء نظرة مستقبلية تهدف إلى تطوير القطاع.

وفي ما يلي عدد من المقترحات التي من شأنها تجاوز المعوقات المستقبلية التي تحول دون تطوير القطاع بكفاءة وفعالية:

- توحيد إطار عمل متكامل وبنائه لتوحيد جهود تطوير القطاع العام ضمن خطة استراتيجية متكاملة محددة بالأهداف الاستراتيجية والمبادرات والمشاريع ذات الأثر المباشر على تطوير القطاع، يحكمها مؤشرات أداء استراتيجية (SKPIs) يتم من خلالها تقييم أداء الاستراتيجية، ويشرف على تنفيذها لجنة عليا (أو مجلس أعلى / المجلس الأعلى لتطوير القطاع العام)، ترتبط مع رئيس الوزراء مباشرة وفق ما جاء في تقرير حالة البلاد لعام 2018.

- أن تصبح الخطة التشغيلية لإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات توجّهاً استراتيجياً يتم من خلاله تطوير القطاع العام، وهذا يستدعي مواءمتها مع الجهود المبذولة من الجهات الحكومية ذات العلاقة (ديوان الخدمة المدنية، وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، معهد الإدارة العامة، ديوان المحاسبة، هيئة النزاهة ومكافحة الفساد)، بالإضافة إلى بناء إطار عمل متكامل تتشارك في تنفيذ مشاريعه ومبادراته جميع الجهات الحكومية.

- مراجعة الاستراتيجيات الخاصة بالجهات ذات العلاقة بالقطاع العام، وضمان المواءمة والتوافق مع المهام والمسؤوليات المناطة بها، بحيث يتم بناء استراتيجياتها وفق المهام والمسؤوليات بحسب قوانينها وأنظمتها، واعتماداً على التوجهات الوطنية.

- الاستغلال الأمثل لجهود مركز الملك عبد الله الثاني للتميز، بوصفه الجهة الإرشادية لتطوير القطاع العام، وتركيز عمله على التقييم وإصدار تقارير التقييم الفاعلة، والتي تتضمن توصيات للجهات الحكومية بالاستفادة من فرص التحسين الواردة في التقارير.

- إعادة النظر في مسؤولية تنفيذ محاور تطوير القطاع العام، لتقوم المؤسسات والجهات الحكومية الأخرى -صاحبة الاختصاص- بتنفيذها، بحسب ما تمّ توضيحه في التوصيات.

- تجاوز الضعف وغياب المؤسسة في عملية التنسيق ما بين جميع الجهات الحكومية المعنية، ووضع آلية تضمن مشاركة جميع الجهات في الجهود والمبادرات بشكل مؤسسي، ومتابعة المبادرات والمشاريع من قبل جهة تضمن سير العمل، إذ تطبق الدول منظومة «مكتب إدارة المشاريع» ليكون المسؤول عن الإنجاز والتنسيق.

ومن خلال ما تقدم، فإن النظرة المستقبلية لتطوير القطاع العام في ظل عدم التنسيق والمواءمة مع الاستراتيجيات المنبثقة من الجهات الحكومية ذات العلاقة، وكذلك جميع الاستراتيجيات المعلنة في الدولة، وعددها يزيد على 34 استراتيجية في المجالات كافة؛ ترى أن الإنجاز والأثر سيبقيان محدودين ولا يعكسان مستوى طموح الدولة وتوجهاتها في هذا المجال، وستبقى الاستراتيجيات تأليفاً يقوم به مجموعة من الموظفين من دون تطبيق متطلبات التخطيط الاستراتيجي، ويتم اعتمادها كوثائق لغايات الاستعراض الإعلامي أو لمتطلبات أخرى لا تُعكس على أرض الواقع كأداة تنفيذ وأداء فعلي.

وبناء على ذلك؛ على الحكومة تحديد الأولويات في تطوير القطاع، وأن تتجاوز الأساليب القائمة والتوجهات الحالية فكرة الاعتماد على تنفيذ مبادرات ومشاريع ليست ذات أولوية وليست أساسية، ليتسنى بعد ذلك، وبالتتابع، إطلاق المبادرات والمشاريع ذات الأثر المباشر، والمشاريع التشاركية.

وبهدف تحديد أولويات وطنية لتطوير القطاع العام ليشمل جميع الجهات في الجهاز الحكومي، على الحكومة العمل على:

أولاً؛ تقييم التشريعات والأنظمة ذات العلاقة بالقطاع العام، بما يشمل مراجعة أنظمة الجهات ومسؤوليتها ومهامها. فعلى الحكومة البدء بتقييم واقع الوظيفة العامة، خاصة الوظائف القيادية، للوصول بتدرج إلى المستوى التنفيذي والتشغيلي للوظيفة العامة، ومراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بالجهات الحكومية ذات العلاقة، وتحديد رسالة واضحة لكل جهة تعمل من خلالها بتشاركية مع جميع الوزارات والجهات. فعلى سبيل المثال، يجب أن يكون دور إدارة التطوير المؤسسي والسياسات، رسم السياسات ومراقبة إنجاز الوزارات في مجال التطوير، لكنها في حقيقة الأمر تمارس مهاماً تنفيذية ليست من مهامها وليس لديها القدرة على تنفيذها بالشكل الأمثل في ظل قدراتها المؤسسية والوظيفية الحالية. وكذلك الحال بالنسبة إلى ديوان الخدمة المدنية الذي يعمل وفق مفهوم الموارد البشرية الحكومي القائم منذ سنوات من دون تحديث لتطبيق أفضل الممارسات في التوظيف والاستقطاب وتقييم الأداء وقياس الإنتاجية للموارد البشرية؛ فليست لديها القدرة الوظيفية والمؤسسية على تطبيق أفضل الممارسات، ويعود ذلك إلى الأسلوب والثقافة المؤسسية السائدة للديوان منذ سنوات. وما ينطبق على هاتين الجنتين ينطبق على معهد الإدارة العامة.

ثانياً: بناء إطار تشاركي حكومي (Government Stakeholder Framework)، بإشراف عالي المستوى، وذلك للإشراف على خطة عمل واضحة لتطوير القطاع العام، والعمل ضمن منظومة شراكة استراتيجية تضم جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية وفق منهجيات مكتب إدارة المشاريع (PMO) لضمان انعكاس التنفيذ على أرض الواقع، وهذا سيؤدي إلى تكاثف الجهود، وتقليل الكلف المالية لمشاريع التطوير، وتركيز الجهات على مهامها ومسؤوليتها بعد مراجعتها.

ثالثاً: بناء منظومة مراقبة ومتابعة الأداء الاستراتيجي للدولة، والتي تشمل مراقبة أداء الوزارات من خلال مراقبة أداء خططها الاستراتيجية، وتفعيل آلية التكريم في حال تحققت المستهدفات الاستراتيجية، والمساءلة والمحاسبة في حال عدم تحقيقها. وأن تشمل المنظومة مراقبة أداء الخدمات المقدمة للجمهور ضمن مؤشرات تضمن الجودة والوقت ورضا الجمهور. بالنزول (Cascading Down) إلى مستويات الأداء الفردي للموظف العام بمستوياته كافة (الاستراتيجي، والتنفيذي، والتشغيلي) والمرتبطة -أساساً- بالخطتين الاستراتيجية والتشغيلية للوزارة/ المؤسسة؛ إذ يتم توزيع موظفي الوزارات على المبادرات والمشاريع والخدمات، وهذا أبسط تطبيق للنظريات الإدارية، خصوصاً نظرية المنظمة (Organization Theory)، وذلك للإجابة عن التساؤل: «من الذي سيعمل على تنفيذ الاستراتيجية أو الخطة التشغيلية؟». ومن شأن هذا التوجه أن يضمن الإنجاز والأداء للجهات الحكومية، ومراقبة الأداء الاستراتيجي والفردي للموظف العام، ويساهم مساهمة مباشرة في تطوير أداء الخدمات الحكومية المقدمة، إذ ستقوم الحكومة -وبأسلوب ممنهج ومؤسسي- بإجبار الجهات الحكومية على تطوير خدماتها ومؤشرات أدائها (مدة تقديم الخدمة، سهولة تقديم الخدمة، جودة الخدمة، ترابط الخدمة مع جهات حكومية أخرى، وغيرها من المؤشرات).

وسيعمل هذا التوجه على رسم خريطة الطريق لكل الجهاز الحكومي، ليقوم بواجباته ومهامه وفق منظومة أداء، ويعمل على بث روح المنافسة وإطلاق الابتكار والإبداع في الإنجاز والتطوير، ويركز على تحويل التقرير التقييمي لجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية إلى خطة للتطوير والتحسين بحيث تكون مدخلاً للتقييم الذاتي للجهات الأخرى. ومن جهة أخرى، وانطلاقاً من أن وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة هي الجهة الممكنة لا المنفذة للحكومة الإلكترونية؛ يتيح إطلاق المنظومة تقييماً حقيقياً للخدمات الحكومية المقدمة للجمهور، وتبني خطط التحول الإلكتروني ويُقاس مستوى التحول في الجهات الحكومية ضمن هذه المنظومة، مما يساعدها على بناء مفهوم الحكومة الإلكترونية (حكومة-حكومة، حكومة-مواطن، حكومة-قطاع الأعمال) بدلاً من الاكتفاء بمفهوم الخدمات الإلكترونية (e-services). كما تعمل المنظومة على

تفعيل وتطبيق إمكانات التحول إلى الحكومة الإلكترونية وفق أفضل الممارسات المطبقة. وعلى الحكومة بناء منظومة معلومات متكاملة، تُعنى بإدارة موارد الدولة (Government Resources Planning-GRP)، على غرار القطاع الخاص ومؤسساته (ERP). وستكون هذه المنظومة مركز تعاملات الحكومة في جميع المجالات.

ومن خلال بناء نظام إدارة الموارد الحكومية (GRP) لإدارة جميع المهام الحساسة والسرية في بعض الأحيان على جميع المستويات الحكومية، والتي تشمل -على سبيل المثال- الإدارة المالية والرواتب والموجودات الثابتة، وإدارة الموارد البشرية وشؤون الموظفين، وإدارة الوثائق والأرشيف والمستودعات والمشتريات، وإدارة النقل والمركبات، بالإضافة إلى إدارة سير العمل وعمليات التواصل والمشاركة وغيرها.

إن توفير المنظومة يعطي مباشرة رؤية وإطلاعاً داخل الجهات الحكومية، وتحديدًا للمديرين والمسؤولين التنفيذيين ومخططي الموارد، وذلك لمساعدتهم في اتخاذ القرارات الاستراتيجية الفعالة، وبالتالي تحقيق أهداف العمل الرئيسية. وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار الأنظمة الفرعية العاملة في الدولة، مثل: النظام الموحد للموارد البشرية، ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (GFMS) المرتبط مع كل من وزارة المالية، ودائرة الموازنة العامة، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ودائرة الأبنية الحكومية، وجهات أخرى.

إن الممارسات الفضلى في هذا المجال لتفادي التغييرات في الحكومات والإدارات العليا، تتم من خلال استحداث جسم إداري يحاكي ما هو معمول به في تجارب عالمية ناجحة؛ ففي دولة الإمارات العربية المتحدة، هناك ثلاثة قطاعات تتبع إلى المدير العام لمكتب رئاسة الوزراء، أحدهما قطاع مراقبة الأداء الحكومي. وفي سنغافورة، ترتبط هيئة الأداء الحكومي بمجلس الوزراء. وفي بريطانيا، ترتبط الهيئة بمدير مكتب رئاسة الوزراء (Prime Minister office). وفي الأردن، ينبغي أن ترتبط إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات برئيس الوزراء مباشرة، ويكون مسؤولها الأول برتبة وزير، يتمتع بصلاحيات واسعة توازي صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة. وفي المضمون، ينبغي أن تُعنى هذه الإدارة بمراقبة الأداء المؤسسي الحكومي، وتشرف على اعتماد استراتيجيات الوزارات ومؤشرات الأداء الاستراتيجي، وضمان بناء الاستراتيجيات للتوافق مع توجهات الدولة وكتب التكليف السامي للحكومة وأي وثائق وطنية (الأجندة الوطنية في السابق، ورؤية الأردن 2025... إلخ)، واعتماد مصفوفة الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية المالكة للخدمات، وتصميم مؤشرات أداء رئيسية للخدمات معتمدة لجميع الخدمات ليتم مراقبة أدائها، إذ لا تستطيع إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات القيام بهذه المهام، لأسباب من بينها: عدم وضوح سلطة الإدارة، وضعف الإمكانيات الإدارية، وضرورة رفد الإدارة بالخبرات الإدارية المتميزة ذات الخبرة في التطوير المؤسسي.

وينبغي أن يتضمّن التشكيل الإداري لهذه الإدارة مهمة تنفيذية وفنية ورقابية من خلال فريق متخصص بالأداء الاستراتيجي، يُرَفَد من قبل الموظفين العاملين في القطاع الحكومي، وضمن معايير فنية وكفاءة محددة، ليقوم بمهمة المراجعة والمتابعة والمراقبة. ويُتَوَقَّع أن يساهم هذا التشكيل في إدارة التطوير المؤسسي والسياسات، كون هذه الإدارة جهة إرشادية استشارية ممكنة في مجال إعداد الأدلة الإرشادية والسياسات التنظيمية، وأدوات التطوير الإداري والمؤسسي، وذلك بالتعاون مع معهد الإدارة العامة بعد مراجعة هيكله التشغيلي.

وستُمارس هذه الإدارة بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، مراقبة خطط التحول الإلكتروني للخدمات الحكومية بالارتباط المباشر مع خطط التطوير للخدمات، ونسب التحول، وتحديد أولويات الخدمات القابلة للتحول، وبحيث يتم التركيز على تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية داخل الجهات، وعلاقة الجهات الحكومية مع بعضها بعضاً (G2G).

كما ستُمارس الإدارة دراسات الرأي من خلال طرف ثالث، لقياس مستوى رضا المتعاملين عن الجهات الحكومية، وكذلك مستوى رضا الموظفين، وبحيث يكون هذا أداة تقييم لإنجاز الجهات، وللتحسن والتطوير في أداؤها. وينبغي اعتماد مخرجات تقرير جائزة الملك عبدالله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، ونتائج دراسات الرأي، بوصفها أبرز المدخلات في التطوير المؤسسي.

الخلاصة

أتضح، ومن خلال مراجعة تقرير حالة البلاد لعام 2018، أن الإجراءات التي تمت خلال عام 2019 لتنفيذ توصياته، لم تُعكس انعكاساً واضحاً ضمن خطط الجهات ذات العلاقة واستراتيجياتها، كما أن تعدد المرجعيات والاستراتيجيات غير المترابطة وغير المتوائمة مع التوجهات الوطنية ذات العلاقة بالإصلاح الإداري، ساهم في عدم وجود أثر مباشر على تطوير القطاع العام.

ومن خلال الرجوع إلى أولويات الحكومة «على خطى النهضة» (2019-2020) في مجال التطوير الإداري؛ والتي حددت محور «رفع كفاءة القطاع العام والقضاء على الترهل الإداري»، تم توضيح المحور كما يلي:

«يعدّ رفع كفاءة القطاع العام أولوية وطنية ومتطلباً أساسياً لتعزيز الوصول إلى دولة الإنتاج وإعطاء الدور للقطاع الخاص والمجتمع المدني ليكونوا شركاء فاعلين في التنمية مع الحكومة. ويعدّ ترشيح الجهاز الحكومي خطوة ضرورية لمعالجة الترهل على المستوى الكلي للجهاز الحكومي من خلال عمليات إعادة الهيكلة التي تهدف إلى تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة، من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية، وإلغاء الازدواجية والتداخل والتكرار في المهام التي تنفذها الحكومة، وضبط التوسع في إنشاء المؤسسات المستقلة، واقتصار وجودها على الحالات التي تتطلب طبيعة عملها ذلك فقط، ومأسسة استخدام الأنماط المؤسسية المختلفة للدوائر الحكومية وتنظيمها وربطها مع طبيعة المهام والأدوار والممارسات الفضلى لحكومتها. وستسعى الحكومة إلى تحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطن وتحقيق تكاملية المؤسسات الحكومية وإطلاق الخدمات الإلكترونية، وستسعى إلى تحسين تجربة المواطن عند زيارته للدوائر الحكومية للحصول على الخدمة، بالإضافة إلى ضرورة أن تتمتع مراكز تقديم الخدمات ببنية تحتية ملائمة وبيئة مواتية لتقديم الخدمة تضمن توافر وسائل الراحة والاحتياجات الإنسانية، مثل: مقاعد الانتظار، والدور الآلي، ودورات المياه، والتسهيلات اللازمة لحصول جميع الفئات على الخدمة (ذوو الاحتياجات الخاصة، كبار السن... إلخ)، فضلاً عن وجود موظفين مؤهلين ومدربين على تقديم الخدمة والتعامل بلباقة ومهنية مع متلقي الخدمة».

ولترجمة هذه الأولوية، أعلنت الحكومة أنها ستقوم بتنفيذ الإجراءات التالية:

1. ترشيح الجهاز الحكومي؛ تقليص حجم الجهاز الحكومي بمكوناته المختلفة من مؤسسات ووزارات ودوائر حكومية.
2. إعداد سياسة الاستخدام الأمثل للموارد البشرية وتطبيقها، بهدف مأسسة عمليات

- إعادة توزيع الموظفين بحسب حاجة الدوائر الحكومية كمّاً ونوعاً، وبما يضمن الأمان الوظيفي والحماية الاجتماعية كموظف حكومي ومواطن أردني حقوقه مصونة.
 3. تطوير 70 مركزاً وصيانتها وتجهيزها، لتقديم خدمة تابعة للدوائر الحكومية التي تقدّم خدمات مباشرة للمواطنين.
 4. تطوير قدرات 1000 موظف من موظفي المكاتب الأمامية أو مقدمي الخدمات وتأهيلهم فنياً.
 5. تطوير معايير عامة لتقديم الخدمات الحكومية، ومؤشرات أداء على مستوى المراكز الخدمية.
 6. تعزيز مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني والبلديات في تقديم الخدمات الحكومية (التعهدات)، بما يسهم في رفع جودة الخدمة المقدمة، وتعزيز إمكانية الوصول لها في المحافظات، وخصوصاً في الأطراف⁵
- وبناءً على ذلك، وبهدف تحقيق أولويات الحكومة، يجب أن تنعكس الإجراءات السابقة في خطة إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات كمشاريع، إلا أن الإدارة تعمل بشكل منفصل عن وثيقة أولويات الحكومة «على خطى النهضة» (2019-2020)، والسؤال الجدير بالطرح: من هي الجهة المسؤولة عن التنفيذ؟ مع الإشارة إلى أن الجهود السابقة للدولة في مجال تطوير القطاع العام، من مبادرات ومحاور واستراتيجيات وخطط عمل، لم يكتب لها جميعاً النجاح بشكل شمولي، باستثناء تنفيذ عددٍ من المبادرات التي كان أثرها غير مباشر على تطوير القطاع العام.

التوصيات

1. وضع إطار عمل متكامل لتطوير القطاع العام، تكون مرجعيته رئيس الوزراء من خلال مجلس أعلى لتطوير القطاع. فقد تضمنت الاستراتيجية الوطنية للموارد البشرية (2016-2025)، الدعوة إلى إنشاء مجلس أعلى للموارد البشرية تكون مهمته تطوير الموارد البشرية الحكومية. ومن شأن إنشاء مجلس أعلى لتطوير القطاع العام أن يقوم بتنفيذ خطة وطنية شاملة محددة بمؤشرات أداء استراتيجية، ويبنى مشهداً متكاملًا للجهاز الحكومي، ويشرف على التوجهات الاستراتيجية وتحديد المسؤوليات، ويقر استراتيجيات الجهات ذات العلاقة لضمان الموازنة وتكثيف الجهود وعدم الازدواجية. وأيضاً أن يتم تصميم مؤشرات تحاكي مؤشرات التنافسية العالمية والتقارير الدولية ذات العلاقة، وأن تقوم الجهات الحكومية بدور واضح وفعال.

وفي ما يلي المقترح الخاص بمهام المجلس الأعلى لتطوير القطاع العام في حال إنشائه:

- تُنشط استحداث تشكيل إداري بمستوى عال يرتبط مع رئيس الوزراء (التفاصيل المذكورة في النظرة المستقبلية)، يُعنى بإدارة مراقبة الأداء الحكومي، ومتابعة تنفيذ مبادرات «رؤية 2025»، ومراجعة استراتيجيات الجهات الحكومية، واستحداث إدارة تنفيذية بمستوى وظيفي عال تُعنى بتطوير أداء الخدمات الحكومية ومراقبته بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة، ومراجعة مهام إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات لتكون معنية بإعداد الأدلة والسياسات المؤسسية والتنظيمية، وإعادة هندسة الإجراءات للخدمات ذات الأولوية، وتطوير نموذج إدارة التغيير وإدارة التغيير التكنولوجي، والعمل على تطبيقه (التحول إلى الخدمات الإلكترونية).
- العمل على بناء نظام معلومات أداء الحكومة، يتم من خلاله توثيق الاستراتيجيات ومؤشرات الأداء ودورية التدقيق على الجهات الحكومية حول مدى الالتزام بتنفيذ الاستراتيجية.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي: متابعة مؤشرات التنافسية والتقارير العالمية والتنسيق بإدارة المؤشرات العالمية على الوزارات كل بحسب اختصاصه.
- معهد الإدارة العامة: بالرغم من استحداث مركز القيادات الحكومية ضمن الهيكل التنظيمي للمركز، على المعهد العمل على إطلاق برنامج قيادات الأردن الحكومية ضمن أفضل الممارسات بالشراكة مع معاهد الإدارة العامة العربية وكليات الإدارة، والتركيز على تنفيذ تدريب الوزارات على إدارة العمليات، وهندسة الإجراءات، ومهارات الأداء المؤسسي، ومهارات خدمة العملاء، وبناء القدرات للتحول

- الإلكتروني، ومهارات الابتكار والإبداع، واعتبار الخطة التدريبية للحكومة واحدة من مخرجات تقارير جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية وتقارير تقييم الأداء الوظيفي الصادرة من ديوان الخدمة المدنية.
- وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة: بناء منظومة تقييم إمكانات الحكومة الإلكترونية؛ ليتمّ تقييم إنجاز التحول الإلكتروني في الوزارات للخدمات الحكومية، على أن يكون التشكيل الإداري المذكور سابقاً هو المرجعية في ذلك.
 - ديوان الخدمة المدنية: بناء منظومة إمكانات الموارد البشرية، وتطوير آليات تقييم الأداء الوظيفي، والعمل على متابعة ربط الأهداف الفردية للموظف مع الأهداف الاستراتيجية لضمان تحقيق الجهاز الحكومي أهدافه من خلال قدراته المؤسسية، وبالأخص موارده البشرية، وقياس مستوى الإنتاجية للموظف العام.
 - ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد: بناء منظومة حوكمة القطاع العام، وتحديد مؤشرات حوكمة المؤسسات الحكومية ومكافحتها، والعمل على تقييمها بشكل سنوي.
 - دائرة الموازنة العامة: مراقبة نسب الالتزام بالميزانيات المعتمدة وفق المؤشرات العالمية.
 - مركز الملك عبد الله الثاني للتميز: الجهة الإرشادية للجهات الحكومية في تطبيق آليات تطوير القطاع العام وتمييزه، من خلال مراجعة معايير الجائزة وإعداد تقارير ذات قيمة مضافة للجهات، تُعكس على شكل خطط عمل تصحيحية وتحسينية.
2. بناء المنظومة الوطنية لإدارة الأداء المؤسسي، إذ أصبحت الحاجة ملحة إلى بناء برنامج وطني لإدارة الأداء على المستويات الثلاثة (الوطني، والقطاعي، والمؤسسي)، تحدّد فيه المؤشرات الوطنية والاستراتيجية، والأخذ بعين الاعتبار المؤشرات العالمية، مثل مؤشرات التنافسية العالمية، وأي مؤشرات تصدر من التقارير الدولية المعتمدة، والتي توضح صورة الدولة الحقيقية في التقارير الدولية شريطة أن تتبع إلى «الجسم الإداري» الذي ورد تفصيله سابقاً.
3. معالجة آليات اختيار القيادات الإدارية المتمثلة بالأمناء العاميين والمديرين العاميين، ويتم ذلك من خلال تقرير تقييم جائزة الملك عبد الله الثاني لتمييز الأداء الحكومي والشفافية، بحيث يتمّ تحديد أبرز نقاط الضعف لدى الأمناء العاميين في مجال تحديد التوجه الاستراتيجي للوزارة/ المؤسسة، وتوافر الإمكانيات القيادية لديهم لتشمل التفكير الاستراتيجي والأداء المؤسسي، لذا من الضرورة إعادة النظر في اختيار القيادات الإدارية وتطبيق أفضل الممارسات بشفافية وعدالة.

4. مراجعة المهام والمسؤوليات المناطة بإدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات، ومراجعة خطتها التشغيلية أيضاً، وإعادة النظر بالمهام الموكلة إليها وفقاً لما ورد في التوصية الأولى سابقاً. وفي حال بقاء الإدارة، فمن الضروري أن تأخذ بعين الاعتبار تحليل الجهات ذات العلاقة بالأهداف الاستراتيجية، وبيان دور الشركاء، والمواءمة مع استراتيجيات الجهات الحكومية الأخرى، وأن تكون الأهداف ذكية قابلة للقياس والتنفيذ، وذات مؤشرات أداء نوعية، مع ضرورة رفق الإدارة بالكفاءات المتخصصة، واعتبارها جهة ممكنة لا تنفيذية، هدفها تعزيز إمكانات الأداء المؤسسي والتنسيق مع الجهات الحكومية للتنفيذ.

5. مراجعة مهام ديوان الخدمة المدنية ومسؤولياته، والمواءمة مع استراتيجيته المعلنة، وبناء مؤشرات أداء حقيقية تقاس مدى التنفيذ الفعلي للاستراتيجية، وأن يكون تركيز الديوان على بناء قواعد إدارة الموارد البشرية وتخطيطها، وبناء خطط الإحلال والتعاقب الوظيفي ومتابعتها، وتطوير آليات التوظيف وتقييم الأداء الفردي.

6. بناء قاعدة بيانات بخبراء تطوير القطاع بالتنسيق مع مركز الملك عبدالله الثاني للتميز، ومعهد الإدارة العامة، ليتم التعاون معهم في مشاريع التطوير والتحسين والتدريب لموظفي القطاع العام، وبحيث يكون المعهد هو الممكن في بناء القدرات المؤسسية للقطاع الحكومي.

7. بناء منظومة قياس قدرات الجهات الحكومية وتقييمها، بحيث تشمل:

- مؤشرات ذات علاقة بالموارد البشرية: إذ يتم تقييم الجهات الحكومية من خلال ديوان الخدمة المدنية، والذي يُصدر تقارير التقييم ونسب المؤشرات بشكل سنوي.
- مؤشرات ذات علاقة بالتحول الإلكتروني، ويتم من خلالها بناء منظومة مؤشرات تجبر الجهات الحكومية على تنفيذ التحول الإلكتروني للخدمات بعد اعتمادها من إدارة تطوير الخدمات الحكومية ومراقبتها.
- مؤشرات ذات علاقة بالابتكار والإبداع، ويتم من خلالها إجبار الجهات الحكومية على تطبيق الابتكار في الجهات الحكومية، من خلال قياس مستوى التطبيق وفق المؤشرات العالمية الخاصة بالابتكار، والعمل على تقييم الجهات الحكومية من خلال مركز الملك عبدالله الثاني للتميز.
- مؤشرات ذات علاقة بالمالية، بحيث يتم بناء مؤشرات تقاس مستوى الالتزام بمتطلبات تنفيذ الميزانية وبنودها، وذلك من خلال دائرة الموازنة العامة.

- مؤشرات ذات علاقة بالحوكمة المؤسسية، وذلك ببناء منظومة مؤشرات تقيس مستوى التزام الجهات الحكومية بالقوانين والتعليمات، وأسس الرقابة الداخلية، ويتم ذلك من خلال ديوان المحاسبة أو هيئة النزاهة ومكافحة الفساد.
- تدرج جميع المؤشرات في نظام المعلومات الخاص بأداء الدولة الوارد ذكره في هذه المراجعة.
- 8. إن عملية تطوير القطاع العام هي نتاج جهد وطني متكامل، وهي تحتاج إلى التنسيق وتكثيف الجهود والاستغلال الأمثل للقدرات المؤسسية في القطاع الحكومي، من دون أي كلف مالية أو التزامات، بحيث يتم تنفيذ العملية من خلال بناء إطار عمل متكامل يشرف على تنفيذه أعلى المستويات في الدولة.
- 9. أن تعمل الحكومة، ومن خلال الإدارة المتخصصة التي طُرحت في التوصيات، على تطوير الخدمات الحكومية وفق أفضل الممارسات العالمية، وتطبيق أنظمة جودة الخدمات مثل الحيود السداسي، وتطبيق تجارب دولة الإمارات في هذا المجال.
- 10. أن تعمل الحكومة على بناء شراكات استراتيجية مع معاهد عربية متميزة في مجال الإدارة الحكومية، مثل كلية محمد بن راشد للإدارة الحكومية، ومعهد الإدارة العامة في البحرين، للاستفادة من تجربة بناء قيادات الصفين الأول والثاني في قطاعات الدولة.
- 11. أن تعمل الحكومة على تطوير مفهوم مراكز الخدمة الشاملة، بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالخدمات الأساسية للمتعاملين، والاستغلال الأمثل لموجودات شركة البريد الأردني، من خلال مكاتب البريد المنتشرة في جميع المواقع، لتكون نواة لمراكز خدمة حكومية يتم من خلالها بناء نموذج لتقديم الخدمات الحكومية، على أن تكون معظم الخدمات الحكومية محوسبة.
- 12. وفي مجال السياسات والتشريعات ذات العلاقة بحوكمة القطاع العام، ينبغي العمل على متابعة مدى التزام الجهات الحكومية بالسياسات وإصدار التقارير التقييمية -كما هو معمول به في تقرير ديوان المحاسبة- مما سيساعد في تطبيق منظومة متكاملة تخدم القطاع العام.

