

جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا

حكمانية الإدارة العامة وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام - رام الله

سعادة إبراهيم حسن الدرسا

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1440هـ / 2019م

حكمانية الإدارة العامة وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام- رام الله

إعداد:

سعادة إبراهيم حسن الدرسا

بكالوريوس تنمية اجتماعية - جامعة القدس المفتوحة- فلسطين

إشراف: الدكتور عزمي الأطرش

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في التنمية  
المستدامة مسار بناء المؤسسات وتنمية الموارد البشرية / معهد  
التنمية المستدامة / كلية الدراسات العليا - جامعة القدس

1440هـ / 2019م



جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا  
معهد التنمية المستدامة

### إجازة الرسالة

حكمانية الإدارة العامة وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام - رام الله

اسم الطالب: سعادة إبراهيم الدرسا.

الرقم الجامعي: 21620415

إشراف: د. عزمي الأطرش

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 27 / 05 / 2019 من لجنة المناقشة المدرجة  
أسمائهم وتواقيعهم:

رئيس لجنة المناقشة: د. عزمي الأطرش

ممتحن داخلي: د. سعدي الكرنز

ممتحن خارجي: د. عمر رحال

التوقيع: .....

التوقيع: .....

التوقيع: .....

القدس - فلسطين

1440 هـ / 2019 م

## لروح والدي الحبيب

من كنت أنظر بفارغ الصبر هذه اللحظة للأزفها إليه بسرّي طالما أنظرها، أفنكر في  
هذه اللحظة، وأهدي إليك كل حرفٍ وأحبا الله أن يكون صدقة جارية عن روحك  
الطيبة ودعوة خالصة أن يغفر لك الله وينير عليك قبرك..

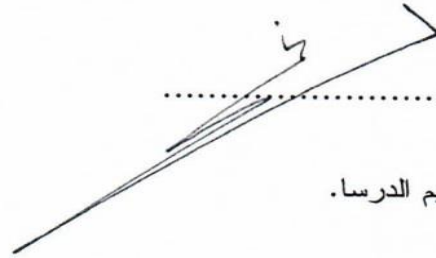
للأمي التي كانت وللزالت فلك النور الذي يضيء دربي، لأخواني، لأبنائي الأحزاء  
وزوجتي العزيزة لهم جميعاً أهدي جهرا هذه الرسالة متمنياً من الله العليّ القدير أن يكون  
فيه خير ومنفعة لوطني الحبيب فلسطين

سعادة الدرسا

## إقرار

أقر أنا معد الرسالة، بأنها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الدراسة، أو أي جزء منها، لم تقدم لنيل درجة عليا لأية جامعة أو معهد آخر.

التوقيع: .....



سعادة إبراهيم الدرسا.

التاريخ: 2019/05/27

## الشكر والتقدير

أُتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم ولو بجزء يسير من إتمام هذه الرسالة، وأخص بالذكر جامعة القدس ممثلة برئيسها د. عماد أبو كشك، لإفساحهم المجال لخروج رسائل وأبحاث علمية قادرة على تلبية احتياجات المجتمع الفلسطيني في نهضته وتطوره.

كما ولا يسعني إلا التقدم بالشكر الجزيل للمشرف الدكتور عزمي الأطرش مدير معهد التنمية المستدامة لما أولاه من جهد ووقت في توجيهي نحو الطريق الصواب في إعداد هذه الرسالة.

ولا أنسى شكري وتقديري للأسرة الأكاديمية التي كانت خير معلم لي في مسيرتي خاصة الأخوة د. سعدي الكرنز و د. عبد الوهاب الصباغ ود. ثمين هيجاوي وجميع من كانوا لنا رفيقا في هذه المرحلة.

لكم كل الشكر والتقدير

## تعريفات الدراسة

**الخدمة المدنية:** هي العمل في أي من دوائر الحكومة وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية (الخدمة المدنية، 1998).

**الموظف:** يقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة من نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها (الخدمة المدنية، 1998).

**الوظيفة:** مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقاء بها بمقتضى القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات. (الخدمة المدنية، 1998).

**الديوان:** ديوان الموظفين العام، والذي أنشئ بموجب القرار الرئاسي الصادر عام 1994 والذي يحمل الرقم (131)، ويستند للقيام بدوره إلى القانون الأساسي المعدل لعام 2003 (فلسطين، 2017).

**الحكمانية:** الإدارة الرشيدة القائمة على النزاهة والمساءلة والمحاسبية ومكافحة الفساد وتحقيق العدالة دون تمييز، وتطبيق القانون على الجميع مع توفير رقابة فاعلة داخلية وخارجية (أبو النصر، 2015).

**الكفاءة:** تحقيق أعلى منفعة بأقل وقت وجهد وتكاليف، وأن تكون المنظمة كفؤة يعني أن تحصل على أعلى ما يمكن من الهدف الذي تسعى إليه (فلسطين، 2017).

**الفاعلية:** القدرة على أداء الاعمال الصحيحة وفق ما هو مخطط له لتحقيق الأهداف في ظل الموارد المتاحة، وهي تعني "فعل الشيء الصحيح" (فلسطين، 2017).

## الملخص

هدفت الدراسة إلى التعرف على واقع تطبيق معايير حكمانية الإدارة العامة في ديوان الموظفين العام، وذلك بعد مناقشة معايير الحكمانية في مجموعتين بؤريتين لاختيار المعايير المؤثرة في عمل الديوان، حيث تم اختيار معايير (الشفافية، المشاركة، المساءلة، سيادة القانون، والفعالية والكفاءة)، وعلاقة هذه المعايير بمدى تحقق مبدأ تكافؤ الفرص في عمليات تحديد الاحتياجات والتعيين وأنظمة المكافأة والترقية والتدريب والتقييم التي يقوم بها ديوان الموظفين العام.

ولتحقيق هذا الغرض، استخدم الباحث المنهج الوصفي، وتم تحديد مجتمع الدراسة والذي تمثل في موظفي الإدارات العامة المتخصصة في تنمية الموارد البشرية في وزارات (التربية والتعليم العالي، الصحة، التنمية الاجتماعية، الحكم المحلي) والبالغ عددهم (59) موظفاً مصنفاً ومثبتاً ممن يحملون درجة رئيس قسم فأعلى، إضافة إلى جميع العاملين في ديوان الموظفين العام والذين يعملون في وظائف الاختصاص والبالغ عددهم (150) موظفاً مصنفاً ومثبتاً، ونظراً لصغر حجم مجتمع الدراسة فقد قام الباحث باستخدام أسلوب المسح الشامل في توزيع الاستبانة وكانت نسبة الاسترجاع 86%.

وقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان من أبرزها: أن درجة تطبيق معايير الحكمانية المحددة سابقاً في ديوان الموظفين العام كانت درجة عالية حيث بلغت (79.8%)، وبلغت الدرجة الكلية لمبدأ تكافؤ الفرص في عمليات ديوان الموظفين العام والمحددة سابقاً أيضاً درجة عالية بلغت نسبتها (83.2%).

كما توصلت الدراسة إلى أنه يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية عند مستوى دلالة ( $0.05 \geq \alpha$ ) بين درجة تطبيق معايير الحكمانية المحددة في الدراسة وبين درجة تكافؤ الفرص في عمليات ديوان الموظفين المحددة، وكانت هذه العلاقة طردية بحيث كلما زادت درجة تطبيق معايير الحكمانية في ديوان الموظفين العام كلما زاد تحقق مبدأ تكافؤ الفرص في عمليات الديوان.

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات أهمها ضرورة نشر وتبني تطبيق معايير الحكمانية في وزارات ومؤسسات دولة فلسطين، وكذلك ضرورة تكاتف الجهود الحكومية والأهلية نحو تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص في كافة المجالات والقطاعات، كما



أوصت الدراسة إلى ضرورة تحسين وتطوير أنظمة التقييم في ديوان الموظفين بما  
ينعكس إيجاباً على تكافؤ الفرص فيها، إضافة إلى التركيز على سيادة القانون وتطوير  
القوانين النازمة بما يخدم تعزيز الحكمانية وتكافؤ الفرص في المؤسسات الحكومية.

# **Governance of Public Administration and Equal Opportunities in the General Staff Office – Ramallah.**

**Prepared by: Saadeh Ibrahim Hasan Al-Darsa**

**Supervisor: Dr. Azmi Al-Atrash**

## **Abstract**

The study aimed to identify the reality of applying the standards of governance in the public administration in the General Staff Office, after discussing the criteria of governance in two focus groups to choose the criteria affecting the work of the Bureau, Where criteria were selected (transparency, participation, accountability, rule of law, effectiveness and efficiency), And the relationship of these standards with the principle of equal opportunity in the needs identification, recruitment, reward, promotion, training and evaluation systems carried out by the General Staff Office.

And to achieve this purpose, the researcher used the descriptive approach, and the study community was identified and represented in the staff of the public departments specialized in human resources development in the ministries (education and higher education, health, social development, local government) their number is (59) Employees who are classified and certified who hold the rank of head of department or higher, In addition to all employees in the General Staff Office who work in the specialized positions, their number is (150) Employees who are classified and certified, and Because of the small study population, the researcher used the comprehensive survey method to distribute the questionnaire, and the recovery rate was 86%.

The study reached a number of results, the most prominent of which were: The degree of application of the criteria of governance previously defined in the General Staff Office was very high with 79.8%, and the total degree of equal opportunity in the operations of the General Staff Office and previously identified also reached a high score (83.2%).

The study also found that there is a statistically significant relation ( $\alpha \leq 0.05$ ) between the degree of application of the specific governance standards in the study and the degree of equal opportunities in the operations of the specific staff office, and this relationship was so

direct that the application of the principle of equal opportunity increases with the degree of application of the standards of governance.

The study concluded with a set of recommendations, the most important of which is the need to publish and adopt the application of the criteria of governance in the ministries and institutions of the State of Palestine, As well as the need for concerted efforts of government and civil society to promote the principle of equal opportunities in all fields and sectors, The study also recommended the need to improve and develop evaluation systems in the staff office, which reflects positively on the equal opportunity in it, In addition to focusing on the rule of law and the development of laws governing the promotion of governance and equal opportunities in government institutions.

## الفصل الأول

### الإطار العام للدراسة

#### 1.1 مقدمة

يعتبر الفساد بكافة أوجهه وأشكاله، العدو القاتل للمجتمعات ولمؤسساتها الوطنية، فكثير من الدول التي تملك الكثير من الموارد التي تؤهلها لأن تكون في الصدارة، باتت اليوم في الحضيض نتيجة لتسلل الفساد بين ثنايا مكوناتها.

لمحاربة الفساد لا بد من الحكمانية التي أصبحت اليوم مطلباً دولياً، والذي إن تم تطبيقه بشكل فعال سيكون الوسيلة التي تمكن المجتمعات من التأكد من حسن إدارة مؤسساتها وهيئاتها الاقتصادية ومنظمتها العامة بما يكفل حماية أموال ومقدرات شعوب هذه الدول.

أخذت القيادة الفلسطينية منذ تشكل السلطة الوطنية الفلسطينية، على عاتقها أن تكون دولة فلسطين المستقبلية ذات طابع مؤسساتي، تقدم الخدمة لأبناء الشعب الفلسطيني في كافة أماكن تواجده، وللوصول إلى هذا الهدف لا بد من العمل والجهد والموارد، وكوننا في الأراضي الفلسطينية تحت احتلالٍ غاشمٍ وغاصبٍ مستمر منذ عام 1948 وحتى تاريخ إعداد هذه الرسالة، فإن مواردنا كدولة ورغم أنها قليلة مقارنة بدول الجوار إلا أنها تعاني من السرقة والتحكم الإسرائيلي بشكل دائم ومستمر.

إن الحكمانية لا بد وأن تكون مساراً مرافقاً لكل مسارات بناء الدولة في فلسطين، وفي كل مناحي المجتمع الفلسطيني ومؤسساته العامة والخاصة، ولدينا الكثير من التجارب في هذا المجال في مؤسساتنا، وهو أمر دفعني لدراسة واقع هذه الحكمانية في مؤسسة من مؤسسات القطاع العام الفلسطيني والتي لها دور كبير في مرحلة بناء الدولة واستمراريتها، لأهمية ما تقدمه من خدمات تختص بالموارد البشري الكامل للدولة، ألا وهي ديوان الموظفين العام الفلسطيني، ومحاولة التعرف على العلاقة القائمة ما بين تطبيق الحكمانية في ديوان الموظفين العام وتكافؤ الفرص في كافة نشاطات الديوان وخدماته التي يقدمها للمجتمع الفلسطيني.

## 1.2 مشكلة الدراسة

إن فلسطين كدولة تحت احتلال منذ عام 1948، تتعرض في كل يوم لهجمة احتلالية هدفها تقويض فرص قيام دولة فلسطينية قادرة على الإيفاء بكافة احتياجات الشعب الفلسطيني، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال تهديد ومعاكسة الظروف التنموية للتطوير من خلال ما تمتلك فلسطين من موارد وأهمها المورد البشري.

ونظراً لمحدودية الموارد الطبيعية في فلسطين، فيظل المورد البشري هو المورد الوحيد الذي نمتلك قدرة أكبر في التحكم فيه من باقي مواردنا، وبالنظر إلى شح الموارد المالية اللازمة لتطوير هذا المورد وإلى المشاكل التي تتعلق فيه بشكل عام كارتفاع نسب البطالة التي كانت نسبتها في العام 2018 في الضفة الغربية 18%، في حين بلغت النسبة في قطاع غزة لنفس العام حوالي 52% (المركز الفلسطيني للإحصاء، 2019).

وجد الباحث بأنه لا بد من رؤية واقع الخدمات التي تقدمها الدولة لهذا المورد عن كثب، ومحاولة التعرف على مدى تطابق هذه الخدمات مع مبادئ الحوكمة التي يطبقها ديوان الموظفين العام ضمن استراتيجياته، ومبادئ تكافؤ الفرص التي ضمنها المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي، فكانت مشكلة البحث التي تجسدت في: **ما هو واقع حكمانية الإدارة العامة وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام - رام الله.**

### 1.3 أهمية الدراسة

- التعرف على عناصر القوة بتطبيق مبادئ الحكمانية وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام وبالتالي تنميتها والتركيز عليها.
- الكشف عن مواطن الضعف بتطبيق مبادئ الحكمانية وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام للحيلولة دون انتشارها ومعالجتها.
- تشكل الدراسة مؤشراً لديوان الموظفين العام من خلال تحليل البيانات لتحديد درجة حكمانية الإدارة العامة في الديوان وتطبيقها لمبادئ تكافؤ الفرص.
- تتركز أهمية البحث في التطرق إلى موضوع مهم في الإدارة العامة، يمكن الاستفادة من نتائجه في القطاعين العام والخاص في دولة فلسطين.
- تسهم الدراسة في توجيه الباحثين للقيام بدراسات وأبحاث في مجال الحكمانية وتكافؤ الفرص وفقاً للمعايير الدولية والعالمية.

### 1.4 أهداف الدراسة

يعد الهدف الرئيس من الدراسة هو التعرف على درجة تطبيق مبادئ الحكمانية في الإدارة العامة لديوان الموظفين العام وأثرها على تحقق مبدأ تكافؤ الفرص في الخدمات التي يقدمها الديوان للمجتمع الفلسطيني، وذلك من خلال التطرق إلى:

- واقع تطبيق مبادئ الحكمانية في إدارة ديوان الموظفين العام - رام الله.
- واقع تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص في خدمات ديوان الموظفين العام - رام الله.

### 1.5 أسئلة الدراسة

السؤال الرئيس الأول للدراسة:

- ما مدى تطبيق معايير حكمانية الإدارة العامة ومدى تحقق مبدأ تكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام - رام الله؟

السؤال الرئيس الثاني للدراسة:

- هل يوجد علاقة بين درجة تطبيق معايير الحكمانية ودرجة تحقق مبدأ تكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام - رام الله؟

وذلك من خلال الإجابة على الأسئلة التالية وفقاً للمحاور المعتمدة للحكمانية وتكافؤ الفرص:

1. ما مدى تطبيق معايير الحكمانية المحددة في الشفافية المشاركة، المساواة، سيادة القانون، الكفاءة والفاعلية، في ديوان الموظفين العام - رام الله؟
2. ما مدى تحقق مبدأ تكافؤ الفرص في عمليات تحديد الاحتياجات، التعيين، الترقية، التدريب، التقييم في ديوان الموظفين العام - رام الله؟
3. ما مدى تطبيق معايير الحكمانية في ديوان الموظفين العام - رام الله من حيث الشفافية، المشاركة، المساواة، سيادة القانون، والكفاءة والفاعلية، من وجهة نظر موظفي الإدارات العامة المتخصصة بالموارد البشرية في الوزارات الفلسطينية؟
4. ما مدى تحقق مبدأ تكافؤ في عمليات ديوان الموظفين العام - رام الله من وجهة نظر موظفي الإدارات المتخصصة بالموارد البشرية في الوزارات الفلسطينية؟

#### 1.6 حدود ومحددات الدراسة

- **الحدود الزمانية:** تغطي هذه الدراسة بالبحث والتحليل حكمانية الإدارة العامة وتكافؤ الفرص في ديوان الموظفين العام خلال الفترة (2015-2017).
- **الحدود المكانية:** اقتصرَت الدراسة على ديوان الموظفين العام كمؤسسة عامة فلسطينية.
- **الحدود البشرية:** جميع موظفي ديوان الموظفين العام المثبتين المصنفين والذين يعملون في مجالات الاختصاص بموضوع الدراسة والبالغ عددهم (150) موظفاً، إضافة إلى جميع العاملين في إدارات تنمية الموارد البشرية من رئيس قسم فأعلى في وزارات: التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة الحكم المحلي، وزارة التنمية الاجتماعية.