



جامعة القدس

عمادة الدراسات العليا

معهد التنمية المستدامة

### إجازة الرسالة

دور ادارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية في مؤسسات السلطة الوطنية  
الفلسطينية: الواقع وآليات مقترحة للتطوير

اسم الطالب: بلال خالد مصطفى محمد

الرقم الجامعي: 20512187

المشرف: د. أحمد ابو دية

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ : 2010/ 01/ 31 من لجنة المناقشة المدرجة اسماؤهم  
وتواقيعهم:

التوقيع: .....  
التوقيع: .....  
التوقيع: .....

1. رئيس لجنة المناقشة: د. أحمد ابو دية

2. ممتحناً داخلياً: د. يوسف ابو فاره

3. ممتحناً خارجياً: د. محمد ابو زايد

القدس - فلسطين

1431 هـ / 2010م

## شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والعرفان إلى صاحب الفضل المولى عز وجل، الذي أمدني بالصبر والإيمان وأكرمني بنعمه التي لا تعد ولا تحصى، والذي استجاب لي وأنا ادعوه اللهم ارزقني رزقاً واسعاً، وعلماً نافعاً وقلباً خاشعاً، والحمد لله رب العالمين. "وقل ربي زدني علماً". (سورة طه، الآية 114).

كما أود أن أعرب عن عظيم امتناني وتقديري لزوجتي جهان وأبنائي مرح ومحمد وبشار لتحملهم انشغالي عنهم، ولتوفيرهم الظروف الملائمة لانجاز هذه الرسالة.

وأقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أستاذي الفاضل الدكتور أحمد أبو دية، لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة وعلى كل ما بذله من جهد ووقت وعلى ما قدمه من توجيهات وملاحظات قيمة والتي كان لها دور كبير في خروج هذه الرسالة على ما هي عليه.

كما أتوجه بالشكر والعرفان إلى الأخ والصديق الدكتور أحمد علي جابر على تفضله بمراجعة الرسالة وإبداء ملاحظاته عليها من الناحية اللغوية.

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى السادة أعضاء الهيئة التدريسية في معهد التنمية المستدامة في جامعة القدس على ما أمدوني به من علم ومعرفة.

وأقدم عظيم الشكر والعرفان إلى السادة أعضاء لجنة التحكيم الذين تكرموا بمراجعة الاستبانة وإبداء ملاحظاتهم حولها، والتي كانت عوناً لنا في خروج الاستبانة بشكلها النهائي، كما أتقدم بالشكر لكل من كان عوناً وسنداً لي في إنجاز هذه الدراسة سواء في المساعدة في أعمال الترجمة وأخص بالذكر الزملاء الأفاضل محمد ناجي صلاح الدين وإبراهيم رضوان أو المساعدة في التحليل الإحصائي، أو المساعدة في أعمال الطباعة والتنسيق وأخص بالذكر العاملين في مركز حنين لكل هؤلاء الشكر والمحبة.

ويسعدني في النهاية أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى الزملاء الكرام العاملين في إدارات الموارد البشرية على تفضلهم بتعبئة الاستبانات وعلى ما أبدوه من ملاحظات ومقترحات قيمة ساهمت في إثراء هذه الدراسة.

**بلال خالد مصطفى محمد**

## فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع	الرقم
أ	.....	إقرار
ب	.....	شكر وتقدير
ج	.....	تعريف المصطلحات
هـ	.....	ملخص الدراسة بالعربية
ز	.....	ملخص الدراسة بالانجليزية
1	.....	الفصل الاول: خلفية الدراسة
1	.....	1.1 مقدمة
3	.....	2.1 مشكلة الدراسة
3	.....	3.1 مبررات الدراسة
4	.....	4.1 أهداف الدراسة
4	.....	5.1 أهمية الدراسة
5	.....	6.1 أسئلة الدراسة
6	.....	7.1 فرضيات الدراسة
8	.....	الفصل الثاني: الاطار النظري للدراسة
8	.....	1.2 ادارة الموارد البشرية ودورها في الخدمة المدنية
9	.....	2.2 مفهوم الموارد البشرية Human Resource
9	.....	1.2.2 معنى مصطلح الموارد
10	.....	2.2.2 خصائص الموارد
11	.....	3.2.2 أنواع الموارد
11	.....	1.3.2.2 التصنيف الأول
11	.....	2.3.2.2 التصنيف الثاني

11	.....التصنيف الثالث	3.3.2.2
11	.....التصنيف الرابع	4.3.2.2
12	.....تعريف إدارة الموارد البشرية	3.2
12	.....أهم التعريفات لإدارة الموارد البشرية	1.3.2
14	.....استخدامات مصطلح " الموارد البشرية "	2.3.2
15	.....نشأة وتطور ادارة الموارد البشرية	3.3.2
16	.....وظائف وأنشطة إدارة الموارد البشرية	4.3.2
17	.....دور إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية	5.3.2
20	.....القطاع العام الفلسطيني والوظيفة العامة	4.2
21	.....نشأة وتطور القطاع العام "الحكومي الفلسطيني"	1.4.2
22	.....مفهوم الموظف العام	2.4.2
23	.....مفهوم الوظيفة العامة	3.4.2
23	.....نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة (نظام الاحتراف)	1.3.4.2
24	.....نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة ( نظام المناصب)	2.3.4.2
27	.....النظام الوظيفي المطبق في السلطة الوطنية الفلسطينية	3.3.4.2
28	.....الإطار القانوني للوظائف العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية	4.4.2
28	.....القانون الأساسي الفلسطيني	1.4.4.2
29	.....قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998	2.4.4.2
29	.....دوائر شؤون الموظفين (الموارد البشرية)	3.4.4.2
29	.....لجنة إدارة برامج التشغيل المؤقتة	4.4.4.2
30	.....التشريعات الأخرى	5.4.4.2
30	.....مفهوم الخدمة المدنية	5.2
32	.....نشأة وتطور نظام الخدمة المدنية في فلسطين	1.5.2
32	.....فترة ما قبل تأسيس السلطة الوطنية	1.1.5.2
33	.....فترة ما بعد تأسيس السلطة الوطنية	2.1.5.2
34	.....أسباب إصلاح الخدمة المدنية	2.5.2
34	.....فوائد إصلاح الخدمة المدنية	3.5.2
35	.....أهداف إصلاح الخدمة المدنية	4.5.2
36	.....الإطار المؤسسي للخدمة المدنية	5.5.2

36	ديوان الموظفين العام.....	1.5.5.2
36	نشأة الديوان وتطور التشريعات المنظمة لأعماله.....	1.1.5.5.2
38	نطاق سريان أحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الأشخاص.....	6.5.2
39	نطاق سريان أحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الزمان.....	7.5.2
40	تجارب عالمية في غدارة الخدمة المدنية.....	8.5.2
44	الادبيات السابقة.....	6.2
44	دراسة الكبيسي (1982).....	1.6.2
45	دراسة عبد الخالق (1983).....	2.6.2
45	دراسة غوشه (1984).....	3.6.2
46	دراسة جاد (1987).....	4.6.2
46	دراسة الفاعوري ومحمود (1999).....	5.6.2
47	دراسة عدوي (2005).....	6.6.2
48	دراسة البرغوثي وجبارين (2007).....	7.6.2

## 51 الفصل الثالث: منهجية واجراءات الدراسة.....

51	المنهجية ومجتمع وعينة الدراسة.....	1.3
51	المنهج العلمي المستخدم.....	2.3
51	أداه الدراسة.....	3.3
52	صدق اداة الدراسة.....	4.3
53	ثبات اداة الدراسة.....	5.3
53	الادوات والمعالجة الاحصائية.....	6.3
54	حدود ومحددات الدراسة.....	7.3
54	مجتمع الدراسة.....	8.3
55	عينة الدراسة.....	9.3

## 56 الفصل الرابع: تحليل بيانات الدراسة.....

56	مقدمة.....	1.4
----	------------	-----

92	.....فحص الفرضية الثانية.....	2.4.4
92	.....الفرضية الفرعية الأولى.....	1.2.4.4
93	.....الفرضية الفرعية الثانية.....	2.2.4.4
94	.....الفرضية الفرعية الثالثة.....	3.2.4.4
96	.....الفرضية الفرعية الرابعة.....	4.2.4.4
97	.....الفرضية الفرعية الخامسة.....	5.2.4.4
98	.....الفرضية الفرعية السادسة.....	6.2.4.4
100	.....الفرضية السابعة.....	7.2.4.4
<b>102</b>	<b>.....الفصل الخامس: النتائج والتوصيات.....</b>	
102	.....مقدمة.....	1.5
102	.....النتائج.....	2.5
102	نتائج رأي خبراء الموارد البشرية بدور وواقع إدارات الموارد	1.2.5
106	نتائج الآليات التي يمكن تقديمها لتفعيل دور إدارات الموارد	2.2.5
110	.....التوصيات.....	3.5
<b>114</b>	<b>.....المراجع.....</b>	
<b>144</b>	<b>.....فهرس الملاحق.....</b>	
<b>145</b>	<b>.....فهرس الأشكال.....</b>	
<b>146</b>	<b>.....فهرس الجداول.....</b>	
<b>151</b>	<b>.....فهرس المحتويات.....</b>	

## تعريف المصطلحات:

نظراً لاشتمال هذه الرسالة على مجموعة من المصطلحات والتعبيرات التي تدخل ضمن نطاق الخدمة المدنية، كان لا بد من إبراز وإيضاح مدلولاتها بالرغم من أن هذه المصطلحات والتعبيرات قد تكون معروفة ومتداولة في أوساط الخدمة المدنية والوظيفة العامة لدى المختصين والعاملين في مجال تنمية وإدارة الموارد البشرية، لذلك ولاكتمال هذه الرسالة لا بد من تعريفها وهي على النحو التالي:

- السلطة الوطنية : السلطة الوطنية الفلسطينية
- الدائرة الحكومية : أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها (قانون الخدمة المدنية المعدل 1998م)
- الديوان : ديوان الموظفين العام وهو هيئة حكومية تسعى الى تطوير نظام الخدمة المدنية الفلسطيني من خلال رفع كفاءة الموارد البشرية والانظمة الادارية مع تامين تطبيقه على موظفي الحكومة بتجانس وشفافية ومساواة. (www.moi.gov.ps)
- الخدمة المدنية : العمل في أي من الدوائر الحكومية وفقاً لاحكام قانون الخدمة المدنية. (قانون الخدمة المدنية المعدل / 1998 م).
- الموظف : ويقصد به الموظف أو الوظيفة وهذا 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. (قانون الخدمة المدنية المعدل 1998)
- الوظيفة : مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة أو الموظف العام للقيام بها بمقتضى قانون الخدمة المدنية أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات. (الملطي، 2007).
- الدرجة الوظيفية : هي درجة معينة من الصعوبة والمسؤولية تلنقي فيها وظائف متعددة قد تختلف في نوع العمل، ولكنها متساوية بدرجة كافية في مستوى الصعوبة ومقدار المسؤولية، توضع جميعها في مستوى (درجة أو

مرتبة) مالية معينة بالرغم من اختلاف نوع العمل وكذلك نوعية المعارف والقدرات المطلوبة لها. (الملطي 2007).

المسمى الوظيفي : هو الاسم الذي يعطي للوظيفة إحداثها في الميزانية العامة للدولة بغرض تمييزها عن بقية الوظائف الأخرى. (الملطي 2007).

الترقية : منح الموظف درجة أعلى من درجته

الوصف الوظيفي : هو التحديد الدقيق والشامل لمستوى ونوع وواجبات ومسؤوليات الوظيفة بغرض الوصول الى الأهداف من أجلها أوجدت الوظيفة وما يتبع ذلك من تحديد لموقفها في الهيكل التنظيمي والوظيفي. وتحديد متطلباتها من المعارف والقدرات والمهارات والمؤهلات العلمية والخبرات العملية والبرامج التدريبية التي تفي بمتطلباتها. (الملطي 2007).

الدور : موقف أو سلوك أو وظيفة لشخص داخل مجموعة، ويمكن وصف الدور في الوقت نفسه بأنه نموذج من نماذج السلوك الاجتماعي الخاص بالفرد في علاقته مع البيئة الاجتماعية والثقافية الخاصة بالمجموع بالإضافة الى كونه شكلا من اشكال الاستجابة على ما ينتظره الآخرون ويتوقعونه من الفرد. (ابو ديه، 1997)

## ملخص الدراسة

تتناول هذه الدراسة دور ادارات الموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية في تطبيق قانون الخدمة المدنية حيث تم التعرف على واقع هذا الدور من خلال مجموعة من الوظائف التي تمارسها هذه الادارات وهي وظيفة تخطيط الموارد البشرية، الوصف الوظيفي، الاختيار والتعيين تقييم اداء العاملين، سلم الرواتب والاجور، تدريب الموارد البشرية، ترقية الموارد البشرية، التنظيم الاداري.

أجريت هذه الدراسة في الفترة الواقعة بين تشرين الأول 2008- تشرين أول 2009، ومثل فيها غالبية العاملين في إدارات الموارد البشرية في المؤسسات والهيئات المهمة في السلطة الوطنية الفلسطينية.

تكمن أهمية الدراسة في أنها تشكل خطوة باتجاه تحسين أوضاع إدارات الموارد البشرية، وتحويل دورها التقليدي من منفذ للقرارات والأوامر إلى إدارة تنفيذية مشاركة في وضع استراتيجيات المؤسسة أو الهيئة الحكومية، وفي أنها تقدم مجموعة من الآليات التي تؤدي إلى تفعيل دور هذه الإدارات في تطبيق قانون الخدمة المدنية.

ولتحقيق أهداف الدراسة فقد تم استخدام المنهج الوصفي في جمع البيانات وتحليلها والإجابة على أسئلة الدراسة واختبار الفرضيات.

وتم تصميم أداة خاصة لهذه الدراسة وهي الاستبانة، وقد تم اختبار ثبات الأداة باستخدام معامل الاتساق الداخلي كرونباخ ألفا، وقد بلغت قيمة معامل الثبات العام للاستبانة الأولى (0.8172) وللإستبانة الثانية (0.9421).

وقد تكون مجتمع الدراسة من مدراء الموارد البشرية وبعض العاملين في هذه الإدارات ممن أمضوا أكثر من خمس سنوات في العمل داخل هذه الإدارات في مؤسسات السلطة الوطنية في الضفة الغربية حيث بلغ حجم مجتمع الدراسة حوالي 300 مدير وموظف وتم اختيار عينة عشوائية طبقية بنسبة 40 % وتم توزيع 120 استمارة على هذه العينة وتم استرجاع 103 استمارات حيث تم استبعاد 5 استمارات غير مستكملة بجميع البيانات وبقي 98 استمارة صالحة للتحليل الاحصائي بنسبة 81.6 % وهي نسبة مقبولة احصائياً.

وقد تم في هذه الدراسة الإجابة على أسئلة الدراسة وفحص أداة الدراسة، حيث تم استخدام البرنامج الاحصائي spss في تحليل بيانات الدراسة وأهم الأدوات الاحصائية التي تم استخدامها الوسط الحسابي والانحراف المعياري، التكرارات، واختبار (t.test) وتحليل التباين الأحادي ( One way ANOVA).

وقد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها، إن دور إدارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية من خلال قيام هذه الإدارات بالأنشطة المنوطة بها تراوح بين المتوسط والمرتفع وعدم وجود نظم موارد بشرية موحدة، وان ديوان الموظفين العام نجح في تنظيم عملية الاختيار والتعيين في مؤسسات السلطة الوطنية، والتزام المؤسسات والهيئات العامة بموازنة سنوية محددة فيما يتعلق بقضايا الاختيار والتعيين، وان عملية تدريب وتأهيل العاملين بالمؤسسات العامة محكومة بما هو متوفر من مساعدات على شكل دورات تقدمها الدول الصديقة والمجاورة، وضرورة شمول تقييم الاداء لكافة فئات الموظفين، ووجود نقص واضح في عدد العاملين في هذه الإدارات مقارنة بحجم العمل الذي تقوم به هذه الإدارات، عدم وجود تشبيك وتواصل بين هذه الإدارات وديوان الموظفين العام من خلال شبكة معلومات الكترونية موحدة، وإن غياب الرقابة الإدارية في المؤسسات العامة ساهم في ضعف الدور المنوط بهذه الإدارات في تطبيق قانون الخدمة المدنية.

وفي ضوء نتائج الدراسة، فقد تم تقديم مجموعة من التوصيات أهمها: جعل ديوان الموظفين العام جزء من التركيبة الوزارية وتحويله إلى وزارة للخدمة المدنية، وتأسيس مفوضية مستقلة للخدمة المدنية، الاهتمام بتدريب وتنمية العاملين من خلال الإسراع بإنشاء معهد تدريب وطني يتبع ديوان الموظفين العام، وإيجاد نظام معلومات موحد للموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية، وزيادة عدد العاملين في إدارات الموارد البشرية بما يتناسب مع حجم الأعباء الملقاة على عاتقها، ضرورة توفير المعدات والأجهزة اللازمة لهذه الإدارات، وشمولية تقييم الاداء لكافة الفئات، والعمل على إعادة بناء الهياكل التنظيمية للمؤسسات الحكومية وتفعيل دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية في الرقابة على المؤسسات والهيئات الحكومية.

# **The Role of Human Resources Administrations in Applying Civil Service Law in Palestinian National Authority Institutions: The Reality and Proposed Mechanisms for Development.**

## **Abstract**

This study focuses on the role of human resource managers in the institutions of the Palestinian National Authority in the application of the Civil Service Act. The reality of this role has been identified through a range of functions exercised by the departments such as the post of human resources planning, job description, selection and appointment and evaluating the performance of employees, salaries and wages scale, training of human resources, upgrading and human resources management.

The study was conducted during the period from October 2008 till October 2009 on the majority of personnel working in human resources administrations in the important institutions and bodies of Palestinian National Authority.

The study is considered important as it forms an important step in improving the circumstances of human resources administrations and diverting its traditional role from implementer to decisions and orders into an executive administration participating in setting up a strategy for the governmental institutions and bodies as well as presenting a group of mechanisms that lead to activate the role of administrations in applying civil service law

To achieve the aims of the study, the analytical descriptive approach has been used to collect data and analyze it as well as answering the study questions and testing hypothesis.

A special tool has been designed for this study which is the questionnaire, the reliability of the tool has been tested using internal consistence coefficient Cronbach Alpha. The value of general reliability coefficient for the first questionnaire has been (0.8172) and the second questionnaire has reached (0.9421).

The population of the study has been composed of directors of human resources and some workers in these administrations who has been five years in working in these administrations in Palestinian National Authority institutions in West bank. The size of study population has reached (300) directors and employees. A random stratified sample has been used of 40% and 120 questionnaires have been distributed on this sample. 103 questionnaires have been returned, 5 questionnaires have been eliminated as they are incomplete with all needed data and 98 questionnaire are considered valid for statistical analysis with a percentage 81.6% which is an acceptable percentage for statistical analysis.

By this study, study questions have been answered as well as testing study tool the statistical program SPSS has been used to analyze study data and the most important statistical tools by using the medium, standard deviation, frequencies, t-test and one way ANOVA.

The study has concluded a group of findings, the most important of which: The role of human resources administrations in applying civil service law through applying the assigned activities by these administrations which ranged between intermediate, high and the absence of unified human resources systems and that the General Personnel Council

has been succeeded in organizing selection and appointing process in Palestinian National Authority institutions as well as the commitment by the institutions and public association in a specified annual budget governed by the available assistance presented periodically from friend and neighboring countries and the necessity to include performance evaluation for all categories of employees. It has shown also that there is a clear shortage in the number of personnel in these administrations in comparison with work size conducted by these administrations, it has shown also the absence of networking and communication between these administrations and public employees through a unified electronic information network and the absence of administrative monitoring in public institutions has contributed in the role assigned to the institutions in applying the civil service law.

Based on the findings, the following group of recommendations have been presented, the most important of them are as follows: Making the GPC a part of ministerial structure and transform it into a ministry for civil service, establishing an independent authority for civil service, caring about training and developing personnel through establishing national training institute that follow the public employees division, finding a unified information system for human resources in PNA, increasing the number of personnel in human resources administration which suits the burdens assigned to them, the necessity of providing the required equipment for these administrations, comprehensive evaluation of evaluation of all categories, reorganizing the structural organization of governmental institutions, activating the role of administrative financial monitoring division on monitoring the governmental institutions and bodies.

## الفصل الاول

### خلفية الدراسة

#### 1.1 مقدمة

يعتبر نظام الخدمة المدنية من حيث طبيعة وكفاءة العنصر البشري العامل فيه، وفاعلية الخدمات التي يقدمها للمواطنين من المؤشرات الدالة على تماسك البناء المؤسسي للإدارة العامة في أي بلد. كما أن الاخلاقيات والضوابط التي يعمل في إطارها موظفوا الخدمة المدنية لها أثرها على صورة الحكم، ومقدار ما تتمتع به المؤسسات العامة من مصداقية واحترام وإن العمل على تطوير جهاز للخدمة المدنية يلبي معايير الإدارة العامة العصرية المنسجمة مع الحكم الصالح، والقدرة على ترسيخ قيم الجدارة والحياد السياسي والشخصي في الخدمة المدنية، هو أحد أهم مستويات الإصلاح الإداري والمالي للنظام البيروقراطي الكفو والنزيه، وقد عملت الكثير من الدول في العقد الأخير على تطوير ورفع قدرة الخدمة المدنية فيها إداركاً منها لهذا الدور الهام الذي تلعبه في قلب الإدارة العامة (الزبيدي، 2006) لذلك فإن البحث في موضوع شامل كموضوع الخدمة المدنية، يستتبع بدهاء الاحاطة الشاملة بأنظمة الخدمة المدنية القائمة والوقوف على حقيقة ما كتب عنها من افكار وما قيل بشأنها من آراء (الحلبي 1983) كما أنه لا يمكن لأي نظام ان يتجنب المشكلات التي تواجه الخدمة المدنية والتي تعد الى حد بعيد عالمية في طبيعتها، حيث تدور كلها حول كيفية بلوغ التكامل بين اهداف المؤسسات واهداف الموظفين، واتفق مع الدكتور اسكندر بشير في القول ان مشكلات الخدمة المدنية تزداد تعقيدا في المجتمع الحديث ليس بسبب التطورات التكنولوجية فحسب وإنما ايضا بسبب ازدياد ماتطلع إليه الشعوب من اصلاحات (بشير 1976).

ولا بد لنا ونحن نبحت في موضوع الخدمة المدنية من الإشارة الى ما يعنيه هذا المصطلح، وإن كانت هناك تعبيرات أخرى تدل على المصطلح ذاته وتستعمل في بلدان عديدة مثل العاملين في

المرافق العامة، وإدارة الموظفين، وإدارة الأفراد وغيرها فإنه يبقى الاختلاف في اللفظ فقط ويبقى ما تعنيه متشابهة إلى حد كبير حيث يتناول كل ما له علاقة بإدارة وتنظيم شؤون العاملين في الإدارات العامة (الحلبي 1983).

وبما أن الخدمة المدنية من خلال ماسبق تركز بشكل أساسي على الموظفين فإنه لا بد لنا من الإشارة إلى مفهوم الموارد البشرية، فقد عرف الدكتور عمر وصفي عقيلي الموارد البشرية في منظمة ما بأنهم جميع البشر أو الأفراد المنتمين لها والعاملين فيها سواء كانوا رؤساء أو مروضسين تعاقدت معهم المنظمة للقيام بمهام وظيفية أو عمل محدود مقابل راتب أو أجر على أن يلتزم هؤلاء الأفراد في تأديتهم لأعمالهم بإستراتيجية المنظمة والتي تشمل على رؤيه ورساله واهداف تسعى المنظمة إلى تحقيقها (عقيلي 2005) مما سبق يتبين لنا أن الأفراد يعدون حجر الزاوية والركيزة الأساسية في أي نظام للخدمة المدنية، لذلك لا بد من الاهتمام بهذا العنصر من قبل هذه الأنظمة إذا كانت تسعى للإصلاح والتطوير.

ويعتبر نظام الخدمة المدنية من أكثر النظم التي تحتاج إلى دراسة دورية مستمرة لمعرفة مواطن الخلل التي تحتاج إلى تعديل من أجل رفع كفاءة هذا النظام الهام، واتفق مع ما ذهب إليه العديد من الباحثين من أن عملية تطوير أنظمة الخدمة المدنية لا بد أن يواكب التطورات والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية. وبما أن نظام الخدمة المدنية يعد اليوم من الأنظمة الأساسية اللازمة لأحداث التنمية، فإن هذه الأنظمة يجب أن تتجاوز الدور التقليدي الذي تلعبه إلى القيام بمهام إستراتيجية تفي بمتطلبات التنمية، ولا بد أن تكون هذه الأجهزة على درجة من المرونة والديناميكية التي تمكنها من تحقيق الأهداف المطلوبة (الفاعوري 1999).

أن تحسين مستوى الخدمة المدنية ورفع الأداء فيها لا بد أن يكون من خلال تطوير عمليات الاختيار والتعيين، التدريب، الترقية، الاستقطاب، تقييم الأداء، التحفيز وغيرها من الأنشطة المتعلقة بالخدمة المدنية، لذلك لا بد أن تمارس إدارات الموارد البشرية دوراً إيجابياً بالتعاون مع ديوان الموظفين العام في تطوير وتعديل أنظمة الموارد البشرية وسياساتها من أجل تحسين مستوى أدائها (الفاعوري 1999).

وبما أن قانون الخدمة المدنية يعتبر أحد أهم القوانين التي تنظم سير الإدارة في السلطة الوطنية الفلسطينية بل في معظم الدول، كونه ينظم علاقة العاملين في الإدارات والمؤسسات الحكومية إذ يبين ويوضح حقوقهم وواجباتهم كما يترتب على إقراره أو تعديله أعباء مالية ضخمة نظراً لارتفاع

نسبة العاملين في المؤسسات والهيئات والمرافق الحكومية في مختلف انحاء العالم، لذلك فإن اعداده وإقراره والمصادقة عليه يستغرق وقتاً طويلاً بالمقارنة بالقوانين الأخرى، حيث تشير محاضر جلسات المجلس التشريعي ان المجلس بدأ في دراسته منذ عام 1996 وصدّر عن الرئيس بتاريخ 1998/5/28.

ونظراً لقلّة الدراسات التي تناولت موضوع الخدمة المدنية وما يتعلّق بها فقد اثار الباحث ان يتناول دور ادارات الموارد البشرية في المؤسسات والهيئات الحكومية في تطبيق قانون الخدمة المدنية وآليات تفعيل هذا الدور باعتبارها الجهة المسؤولة عن تنفيذ وتطبيق احكام قانون الخدمة المدنية في المؤسسات والهيئات العامة.

## 2.1 مشكلة الدراسة

كفل القانون الأساسي الفلسطيني مبدأ المساواة في مجال التوظيف في الوظائف العامة، وقد جاء قانون الخدمة المدنية في اغلب موادّه القانونية لضمان هذا المبدأ، كما ضمن مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين الموظفين حسب فئاتهم ودرجاتهم في السلم الوظيفي (البرغوثي، 2007) وقد سعت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قدومها الى تبني نظام وظيفي يسوده العدل والمساواة وهذا ما حصل عام 1998 عندما تم اقرار قانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998، وجرى العمل به حتى عام 2004، حيث جرى تعديله بقانون الخدمة المدنية المعدل الذي اقره المجلس التشريعي بالقراءة الثانية في جلسته التي عقدت بتاريخ 2004/11/24، وجرى تنفيذه بتاريخ 2005/5/1 على موظفي الخدمة المدنية بالسلطة الوطنية الفلسطينية. ويتحمل ديوان الموظفين العام وإدارات الموارد البشرية في المؤسسات الحكومية مسؤولية تنفيذ احكام قانون الخدمة المدنية وتعديلاته، لذا تحاول هذه الدراسة الاجابة على السؤال التالي: ما دور ادارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية؟

## 3.1 مبررات الدراسة

تتمثل اهم مبررات الدراسة فيما يأتي:

- ظروف العمل التي تمر بها ادارات الموارد البشرية في المؤسسات والهيئات التابعة للسلطة الوطنية.

ملحق 1.3: استبانة خاصة بالعاملين في ادارات الموارد البشرية - مدراء وموظفين.

**جامعة القدس أبو ديس**

**كلية الدراسات العليا**

### **استبانة**

أخي الفاضل/ أختي الفاضلة...

يسعى الباحث من خلال هذه الاستبانة الى جمع البيانات ذات العلاقة بمشكلة الدراسة التي يعمل حالياً على انجازها، وعنوان الدراسة:

**دور ادارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية واقع واليات مقترحة**

وهي جزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير في بناء المؤسسات والتنمية البشرية/ جامعة القدس / ابو ديس.

يرجى الإجابة عن فقرات هذه الاستبانة بصدق وموضوعية من أجل تحقيق أهداف هذه الدراسة مع العلم أن البيانات التي تجمع هي لأغراض البحث العلمي وسوف تعامل بسرية تامة.

**شاكرين لكم حسن مساعدتكم و تعاونكم**

**الطالب: بلال حرزالله**

**القسم الأول: بيانات عامة (الرجاء وضع رقم الإجابة في المربع المقابل)**

1) الجنس:

ب. أنثى

أ. ذكر

2) الفئة العمرية التي تنتمي لها:

ث. 45 - 54 عاما.

ت. 35 - 44 عاما

ب. 25 - 34 عاما

أ. أقل من 25 عاما

ج - 55 عام فأكثر.

3) عدد سنوات الخبرة:

ت. 10 سنوات - 14 سنة

ب. 5 سنوات - 9 سنوات

أ- أقل من 5 سنوات

ث. 15 سنة فأكثر

4) المؤهل العلمي:

ث. ماجستير ج. دكتوراه

ت. دبلوم عالي

ب. بكالوريوس

أ. دبلوم

5) التخصص في أعلى مؤهل علمي: .....

6) مكان العمل (اسم المؤسسة): .....

7. المسمى الوظيفي: .....

8) الفئة الوظيفية:

ح. الخامسة

ج. الرابعة

ث. الثالثة

ت. الثانية

ب. الاولى

أ. العليا

**الاستبانة الاولى: رأي خبراء الموارد البشرية بالواقع الحالي لإدارات الموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية في تطبيق قانون الخدمة المدنية.**

#	وظيفة تخطيط الموارد البشرية	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
1	تخطيط الموارد البشرية في المؤسسات العامة يعتمد على هياكل ادارية معتمدة من جهات الاختصاص.					
2	تخطيط الموارد البشرية في المؤسسات العامة يكون بناء على متطلبات العمل.					

					تفتقر ادارات الموارد البشرية في المؤسسات العامة للتخطيط المسبق للموارد البشرية.	3
					يوجد ادارة عامة للتخطيط تقوم باقتراح السياسات العامة للمؤسسة بناء على الشروط المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.	4
					الهيكل التنظيمي للمؤسسات العامة يحقق اهدافها.	5
					يحقق التخطيط للموارد البشرية في المؤسسات العامة الاستخدام الامثل للمصادر المتاحة.	6
					رواتب العاملين في مؤسسات السلطة الوطنية مرتبطة بسلم غلاء المعيشة.	7
					تقوم ادارات الموارد البشرية باقتراح اجراءات لتنظيم العمل داخل المؤسسات العامة.	8
					تقوم ادارات الموارد البشرية بتبسيط اجراءات تطبيق قانون الخدمة المدنية.	9
<b>وظيفة الوصف الوظيفي.</b>						
					يوجد نظام لوصف الوظائف في المؤسسات العامة.	1
					يعتبر الوصف الوظيفي في المؤسسات العامة للسلطة الوطنية وثيقة قانونية.	2
					تقوم ادارة الموارد البشرية باعداد الوصف الوظيفي بما يتناسب مع احتياجات الوحدة الادارية.	3
					المؤهلات العلمية توضع على راس الاولويات في عملية وضع الوصف الوظيفي.	4
					يوضح الوصف الوظيفي الوظائف التي لا بد ان يشغلها الموظف.	5
					بتم اشراك الادارة العليا في المؤسسات العامة بوضع الوصف الوظيفي.	6
					يعبر الوصف الوظيفي في المؤسسات العامة بوضوح عن المسؤوليات (المهام) التي تتطلبها الوظيفة.	7
					يساهم الوصف الوظيفي في المؤسسات العامة بتوفير الاستقرار الوظيفي.	8
<b>وظيفة الاختيار والتعيين.</b>						
					تأخذ ادارات الموارد البشرية بمبدأ الجدارة (الكفاءة) في التعيين.	1
					تدخل الواسطة (المحسوبية) في عمليات التعيين.	2

					3	التعيين يتم بناء على احتياجات المؤسسات العامة.
					4	يوجد اشراف مستقل في المؤسسات العامة على كافة اسس التعيين.
					5	عملية الاختيار والتعيين في المؤسسات العامة للسلطة تنقيد بموازنة محددة.
					6	عملية الاختيار والتعيين في المؤسسات العامة للسلطة مرتبطة بشواغر سنوية معتمدة في الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
					7	مشاركة ديوان الموظفين في اختيار ( تعيين)الموارد البشرية محدود في قطاع الخدمة المدنية.
					8	ديوان الموظفين نجح في تنظيم عملية الاختيار والتعيين في مؤسسات القطاع العام.
					9	ادارات الموارد البشرية لها دورا رئيسيا في استقطاب الكفاءات المطلوبة للوظائف.
					10	دور ادارات الموارد البشرية يقتصر على تنفيذ اللوائح (النظم) الخاصة المتعلقة بقانون الخدمة المدنية.
					11	وجود ديوان الموظفين العام حد من دور ادارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية.
<b>وظيفة التدريب.</b>						
					1	تقوم ادارات الموارد البشرية باعداد خطط لتدريب العاملين في المؤسسات العامة للسلطة الوطنية.
					2	تدريب العاملين في مؤسسات السلطة الوطنية يعتمد على ماهومتوفر .
					3	تدريب العاملين في مؤسسات السلطة الوطنية يعتمد على أسس علمية سليمة.
					4	يعتمد تدريب الموظفين بشكل كبير على الوصف الوظيفي للموظف.
					5	تقوم ادارة الموارد البشرية بمتابعة الموظفين اثناء ايفادهم في بعثات دراسية بالتعاون مع ديوان الموظفين العام.
<b>وظيفة الترقية.</b>						
					1	الترقية في المؤسسات العامة تعتمد على الاقدمية.
					2	الترقية في المؤسسات العامة مرتبطة بتقييم اداء العاملين.
					3	تدخل الاعتبارات الشخصية في عملية الترقية.
					4	يتم تدرج الموظفين في المؤسسات العامة طبقا للسلم

					الوظيفي عند استيفائه للشروط المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.
					5 يصدر قرار الترقية في المؤسسات العامة من الجهة المختصة في التعيين.
<b>وظيفة تقييم اداء العاملين.</b>					
					1 تستخدم ادارات الموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية اساليب تقييم اداء بسيطة.
					2 عملية تقييم العاملين في المؤسسات العامة للسلطة الوطنية تتم وفقا للنماذج والضوابط التي يحددها قانون الخدمة المدنية.
					3 بشكل عام هناك ضعف في عناصر تقييم اداء العاملين في المؤسسات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.
					4 ادارات الموارد البشرية تقوم بدورها في عملية تقييم اداء العاملين في المؤسسة.
					5 عملية تقييم اداء الموظفين تتم بشكل دوري سنويا.
					6 يتم ابلاغ الموظفين بتقييم ادائهم بمجرد اعتماده من الجهة المختصة كما ورد بقانون الخدمة المدنية.
					7 عملية تقييم الاداء في المؤسسات العامة تتم بموضوعية.
<b>وظيفة التنظيم الاداري</b>					
					1 تعاني ادارات الموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية من نقص عدد العاملين فيها.
					2 نظم المعلومات المستخدمة في ادارات الموارد البشرية غير موحدة.
					3 تكريس المركزية في العمل الاداري حد من دور ادارات الموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية.
					5 غياب الرقابة الادارية في المؤسسات العامة ساهم في ضعف دور ادارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية.
					6 تتناسب صلاحيات العاملين في ادارات الموارد البشرية مع المهام الممنوحة لهم.
					7 العملية الادارية في ادارة الموارد البشرية تتميز بعدم ازدواجية الاختصاص.
					8 يوجد دليل تنظيمي واضح لتوضيح الواجبات المحددة لكل موظف.

					8	هناك نظام اتصال فعال يتم بموجبه تحديد قنوات الاتصال بين العاملين في المؤسسات العامة.
					9	يتم تحديد علاقات السلطة (المسؤولية) بين الرؤساء، المرؤوسين، الزملاء ضمن المستوى الإداري.
					10	هناك تشبيك بين ادارات الموارد البشرية وبين ديوان الموظفين العام من خلال شبكة معلومات عالية الكفاءة.
					11	لا يوجد لادارات الموارد البشرية دور في تطبيق قانون الخدمة المدنية.
					12	تراجع دور ادارات الموارد البشرية في تطبيق قانون الخدمة المدنية يعود لخضوع القيادات الادارية للقيم المجتمعية.
					13	غياب القوى البشرية المؤهلة في ادارات الموارد البشرية جعل دورها في تطبيق قانون الخدمة المدنية محدودا.

الاستبانة الثانية: مقترحات لتفعيل دور ادارات الموارد البشرية في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في تطبيق قانون الخدمة المدنية.

#	وظيفة تخطيط الموارد البشرية.	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق بشدة	غير موافق بشدة
1	القيام بوضع خطط سنوية.					
2	ربط جدول تشكيلات الوظائف بالهيكل التنظيمي.					
3	ايجاد خطط للاحلال الوظيفي.					
4	تحديد الاحتياجات المطلوبة بناء على متطلبات العمل داخل المؤسسات العامة.					
5	اعادة تنظيم الهياكل الداخلية للمؤسسات العامة.					
6	بناء هياكل تنظيمية بناء على تصنيف الوظائف في المؤسسات العامة.					
<b>وظيفة الاختيار والتعيين.</b>						
1	ربط الاختيار والتعيين بالجدارة.					
2	اعتماد اللامركزية في عملية الاختيار والتعيين.					
3	ايجاد جهة مستقلة للمراقبة.					
4	ربط التعيين بالاعلان عن الوظائف الشاغرة.					
5	اعتماد اجراءات واضحة للتعيين.					
6	اعتماد مبدأ تكافؤ الفرص.					
7	تفعيل العمل بنظام العقود ضمن الموازنة العامة.					
<b>وظيفة تدريب الموارد البشرية</b>						
1	وضع خطط تدريبية على اساس الحاجة الفعلية لتحقيق الاهداف الاستراتيجية للمؤسسات.					
2	تخصيص موازنة خاصة للتدريب ضمن الموازنة العامة للمؤسسة.					
3	ربط التدريب بطبيعة العمل.					
4	ربط التدريب بتقييم اداء العاملين.					
5	وضع اليات واضحة للتدريب.					
<b>وظيفة تقييم اداء العاملين</b>						
1	ان يكون تقييم الاداء علني مبني على اساس الحوار.					
2	اعتماد نظام مفتوح في عملية التقييم.					
3	اعتماد نظام تقييم دوري ومستمر.					

					شمولية التقييم لكافة الفئات.	4
					ربط الاداء الجيد بحافز مادي.	5
					ايجاد اكبر قدر من العدالة في عملية التقييم.	6
					تغيير الية التقييم المعتمدة حاليا.	7
<b>وظيفة الترقية</b>						
					ان تكون الترقية من وظيفة الى وظيفة شاغرة بمستوى اعلى.	1
					اعتماد اساس الجدارة في الترقية.	2
					استيفاء المتطلبات والقدرات على تولي مسؤوليات اعلى.	3
					تشكيل لجان للبت في الترقيات.	4
					ربط الترقية بالقطاع في بعض المؤسسات .	5
					اخضاع المرشحين للترقية لاختبار قدرات مهنية تناسب الوظيفة الجديدة.	6
<b>وظيفة الرواتب والاجور</b>						
					تحديد الراتب حسب طبيعة الوظيفة ومتطلباتها.	1
					تحديد الراتب بناء تقييم مهني للوظائف.	2
					تحديد العلاوات بناء على منهجية علمية واضحة.	3
					ايجاد هيكلية مناسبة للرواتب ونظام الدرجات الوظيفية.	4
					ربط الراتب بمعدل غلاء المعيشة.	5
					ايجاد نظام للحوافز المادية.	6
<b>وظيفة التنظيم الاداري</b>						
					تفعيل التواصل بين ادارات الموارد البشرية وبين ديوان الموظفين العام.	1
					تدريب العاملين في ادرات الموارد البشرية على استخدام التكنولوجيا الحديثة.	2
					تحسين مناخ العمل داخل المؤسسات من خلال القيام بالخدمات المطلوبة للعاملين.	3
					تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية داخل المؤسسات العامة.	4
					اعادة تشكيل الهياكل التنظيمية للمؤسسات بما يحقق سرعة اتخاذ القرار (تعميق اللامركزية).	5
					الالتزام بتوصيف دقيق لاختصاصات الادارات والوظائف داخل المؤسسات من اجل تفويض اكبر للسلطات.	6

مقترحات اخرى يمكن اضافتها لتفعيل دور ادارات الموارد البشرية.

- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •
- ..... •