تحديث القطاع العام: التقارير المرجعية التفصيلية

التشريعات

ماذا نريد؟

مراجعة شاملة للتشريعات الناظمة لعمل الإدارة العامة لتواكب الممارسات الدوليَّة وتساهم في رفع كفاءة دوائر القطاع العام وأدائها، وتمكنها من القيام بمهامها التي أنشئت من أجلها مستفيدة من البنية التكنولوجية والتطور المتسارع في هذا المجال.

مقدمة

منذ عام 1994- 2006 تعدد الشكل التنظيمي للجهة المعنية بتطوير الإدارة العامة والإصلاح الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ما بين، برنامج إصلاح القطاع العام،أو وزارة التنمية الإدارية أو وزير دولة أو إدارة عامة لتطوير القطاع العام ترتبط برئيس الوزراء.

- في عام 2006 تم استحداث وزارة تطوير القطاع العام لتكون خلفًا قانونيًّا للإدارة العامة لتطوير القطاع العام تتولى الوزارة المهام والصلاحيات الآتية :
  - إعداد السياسات العامة لإدارة الموارد البشرية وتنميتها في القطاع العام.
  - إعداد السياسات العامة المتعلقة بتطوير القطاع العام وتحسين أدائه والعمل على رفع مستوى الخدمات المقدمة وتبسيط إجراءاتها.
  - تطوير الهياكل التنظيمية للإدارة الحكومية وتقديم الرأي حول أنظمة التنظيم الإداري لدوائر القطاع العام ومؤسساته.
  - وضع أسس الاستخدام الأمثل للموارد البشرية في القطاع العام.
  - المساهمة في إعداد سياسات وإستراتيجيات التدريب وبناء القدرات في القطاع العام، وتقديم الدعم والمشورة لبناء قدرات مؤسسات القطاع العام في مجال إدارة الموارد البشرية وإعادة هيكلة الخدمات الحكومية وتحسينها .
  - نشر ثقافة الإبداع والتميز في القطاع العام وتكريسها.
  - دعم آليات صنع القرار ورسم السياسات وتقديم الدعم الفني في عمليات التخطيط الإستراتيجي ومتابعة الأداء المؤسسي.
- في عام 2018 تم إلغاء وزارة تطوير القطاع العام ونقلها كوحدة تنظيمية (إدارة تطوير الأداء المؤسسي والسياسات) ضمن الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء يرتبط بها خمس وحدات تنظيمية. إلا أن الادارة واجهت التحديات الآتية:
  - عدم وجود إطار تشريعي يغطي الجوانب الفنية لعملها.

- عدم الانسحاب من المشاريع التنفيذية للوزارة السابقة.
- عدم التمكين الكافي من حيث الموارد البشرية والمالية.
- عدم وضوح الدور التكاملي مع باقي مكونات القطاع.

- في بداية عام 2022 تم إلغاء الإدارة بموجب نظام التنظيم الإداري لرئاسة الوزراء لسنة 2022 واستحداث مديرية تطوير الأداء المؤسسي ضمن الهيكل التنظيمي لرئاسة الوزراء.

المهام والمسؤوليات

ولتتمكن من تحديد الفجوات والتطلعات المستقبلية، لا بد من تحليل مبسط لأهم الأدواروالمسؤوليات والمهام التي نصت عليها التشريعات الناظمة للجهات المركزية المعنية بتطوير القطاع العام والمراقبة عليه مع بيان أبرز التداخلات والازدواجية في المهام بين تلك الجهات وعلى النحو الآتي:

الجهة	التشريعات الناظمة للعمل	أبرز المهام	ملاحظات
مجلس الخدمة المدنية (ليس له صفة مؤسسية)	نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020	• إقرار السياسات العامة لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام وتنميتها و إقرار التعليمات المنبثقة عن نظام الخدمة المدنية • إقرار الإطار العام لإستراتيجية الموارد البشرية في الخدمة المدنية • التوصية لمجلس الوزراء بإصدار التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية	• يتولى مهام رسم سياسات وبعض المهام التنفيذية المنصوص عليها بالنظام (منح زيادات سنوية للشهادات المهنية..) • لا يتولى المجلس أي مهام رقابية
ديوان الخدمة المدنية	نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020	• المشاركة في اقتراح التشريعات المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية و إعداد المشروعات الخاصة بالتعليمات والأسس المنبثقة عن نظام الخدمة المدنية • المساهمة في إعداد سياسات وإستراتيجيات التدريب وبناء القدرات في القطاع العام. • ترشيح الأشخاص لملء الوظائف الشاغرة في جهاز الخدمة المدنية والمشاركة في عملية اختيارهم • بناء قاعدة بيانات مركزية و أنظمة معلومات لإدارة الموارد البشرية • الرقابة الإدارية	يتولى مهام رسم سياسات وتنفيذية ورقابية
معهد الإدارة العامة	نظام معهد الإدارة العامة رقم 102 لسنة 2019	• رفع كفاءة موظفي القطاع العام • المساهمة في ترسيخ مبادئ الحوكمة والنزاهة والشفافية وسيادة القانون في القطاع العام . • بناء القدرات المؤسسية والوظيفية • المواءمة ما بين احتياجات القطاع العام من المهارات والمعارف والتطورات العلمية والإدارية وبين ما يقدمه من خدمات • دعم الإدارة العامة في اتخاذ القرارات ورسم السياسات من خلال بناء القدرات والتدريب والتطوير والبحوث والاستشارات الإدارية.	يتولى مهام تنفيذية
مركز الملك عبد الله الثاني للتميز	نظام مركز الملك عبد الله الثاني للتميز رقم 6 لسنة 2006	• نشر ثقافة التميز • توفير مرجعية إرشادية وأسس معيارية لقياس مدى التقدم والتطور في أداء الجهات الحكومية	• يساهم في رسم سياسات تطوير معايير

الجهة	التشريعات الناظمة للعمل	أبرز المهام	ملاحظات
		• يدير المركز عدد من الجوائز ذات العلاقة بالأداء الحكومي ويصدر تقارير تقييمية بشكل دوري وفق المعايير التي يعتمدها المركز	التميز ومتابعة الأداء الحكومي • يتولى مهام تنفيذية (تدريب) • يتولى مهام رقابية(تقارير تقييمية)
وزارة التخطيط والتعاون الدولي	قانون التخطيط رقم 68 لسنة 1971	• إعداد الخطط والبرامج التنموية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية متضمنة الأولويات من برامج ومشاريع تنموية طويلة المدى لتنمية المجتمع وتطويره اقتصادياً واجتماعياً مع التكلفة التقديرية والنتائج المتوقعة من تنفيذها ومصادر تمويلها . • حشد التمويل من المساعدات الخارجية بكافة أنواعها من المنح والقروض الميسرة وتوجيهها لدعم البرامج والمشاريع التنموية ذات الأولوية وبالتماشي مع الرؤى الوطنية والخطط والسياسات والبرامج الحكومية تجاه تحقيق الهدف النهائي المتمثل بتحسين مستوى معيشة المواطن. • البحث عن مصادر التمويل للمساعدات الخارجية من منح وقروض ميسرة ومساعدات فنية من الدول والجهات المانحة والتفاوض معها لتمويل المشاريع التنموية ذات الأولوية . • إعداد أوراق عمل حول القضايا الاقتصادية بالتعاون مع المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بهدف مساعدة الحكومة الأردنية لاتخاذ القرارات المناسبة حول السياسات المختلفة واستشراف المستقبل.	يتولى مهام رسم سياسات التخطيط ومهام تنفيذية ومهام رقابية (تقارير أداء)
وزارة الاقتصاد الرقمي والريادة -	• قانون الاتصالات رقم 13 لسنة 1995 • -نظام التنظيم الإداري لوزارة الاقتصاد الرقمي والريادة لسنة 2019	• إعداد السياسة العامة لتطوير البنية التحتية الرقمية لقطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد في المملكة ووضع الخطط الإستراتيجية والبرامج اللازمة لتنفيذها • اقتراح السياسة المتعلقة بشمولية الخدمات • تسهيل البيئة التشريعية لريادة الأعمال الرقمية • تقديم التسهيلات اللازمة لإعداد المخطط الوطني لتوزيع الترددات والسجل الوطني لتخصيص الترددات. • بناء نظام المعلومات الوطني وإدارته وتشغيله. • إعداد الأطر القانونية والتنظيمية اللازمة ومتابعة تنفيذها لضمان حماية البيانات الشخصية. • وضع خطط تشجيع الاستثمار في قطاعات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد في المملكة. • تشجيع الاستثمار في الشركات الريادية الأردنية وإزالة العوائق أمام استخدام الخدمات المالية الرقمية وأمام قطاعي الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والبريد.	يتولى مهام رسم سياسات وتنفيذية ورقابية

الجهة	التشريعات الناظمة للعمل	أبرز المهام	ملاحظات
		• تعزيز مكانة المملكة التنافسية على المستوى الدولي في مجال الاقتصاد الرقمي والريادة. • متابعة تنفيذ الالتزامات المترتبة على المملكة ضمن الاتفاقيات الدولية في مجال الاقتصاد الرقمي والريادة. . • بناء المنصات الرقمية لتقديم الخدمات الحكومية. • إدارة النطاقات الخاصة بشبكة الإنترنت وتسجيلها في المجال المعروف باسم (مز)، وتحديد بدل الخدمات التي تستوفيها الوزارة لقاء ذلك. . • إعداد الخطط والبرامج لتدريب موظفي المؤسسات الحكومية وتأهيلهم على استخدام موارد تكنولوجيا المعلومات . • الاستشارات في مجالات موارد تكنولوجيا المعلومات وبرمجياتها ومواصفاتها وكل ما يتصل بها. . • التحول للدفع الإلكتروني. • برنامج شبكة الألياف الضوئية الوطني.	
ديوان المحاسبة	قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952	• مر اقبة واردات الدولة ونفقاتها. • تقديم المشورة في المجالات المحاسبية. • الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة . • التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية. • الرقابة الإدارية.	يتولى مهام تنفيذية رقابية
هيئة النزاهة ومكافحة الفساد	قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016	• تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكاملها . • التأكد من أن الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة . • التأكد من التزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص . • التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات و اتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات . • التأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادىء العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص . • التأكد من وجود إطار قانوني ينظم مساءلة المسؤولين ومتخذي القرار في الإدارة العامة ومحاسبتهم . • تلقي شكاوى المتضررين وتظلماتهم وفقًا لأحكام هذا القانون . • التحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، • ملاحقة كل من يرتكب أيا من أفعال الفساد و اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك • مكافحة اغتيال الشخصية .	- يتولى مهام رسم السياسات لمجلس الهيئة - يتولى مهام تنفيذية ورقابية

الجهة	التشريعات الناظمة للعمل	أبرز المهام	ملاحظات
		• التأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرشيدة وسلامة تطبيقها.	

مبررات التدخل التشريعي

لقد برزت الحاجة إلى ضرورة إجراء تدخل تشريعي ومراجعة شاملة للتشريعات الناظمة للجهات المركزية المعنية بتطوير القطاع العام والمراقبة عليه وإيجاد إطار تشريعي يعكس السياسات العامة التي تتبناها الحكومة وذلك للأسباب الآتية:

1. ضرورة تحديد ووضوح الأدوار والمسؤوليات للأطراف المعنية بالتنفيذ.
2. تأطير الأمور التي توضح المعايير والأسس والأدوار والمسؤوليات، ووضعها ضمن وثيقة تشريعية واحدة تضمن مأسسة التطبيق للممارسات الجيدة في إعداد وتطوير التشريعات والسياسات واتخاذ القرار.
3. تحديد الأنماط المؤسسية (وزارة ،ومؤسسة ،ودائرة) والحاجة إلى تناغم تصنيفاتها وتعريفها وتحديد تبعيتها ودرجة مشاركة القطاع الخاص فيها.
4. تعزيز كفاءة الجهاز الحكومي وفاعليته في التخطيط الإستراتيجي واتخاذ القرار وتمكينه من استخدام أدوات النزاهة والشفافية والمساءلة.
5. إيجاد إطار قانوني يتبنى منظومة تطوير الأداء الحكومي والمؤسسي ومنظومة مؤشرات أداء (مؤشرات للقطاع العام/ كفاءة وإنتاجية) في عمل مؤسسات الجهاز الحكومي ودوائره، وإيجاد مفهوم واضح وموحد لأهداف وحدات تطوير الأداء المؤسسي ومهامها في الدوائر الحكومية وتعزيز دورها وتكاملية عملها والمتطلبات المختلفة اللازمة لقيامها بالمهام المنوطة بها وتوحيد الممارسات المتبعة في تنفيذ مهامها.
6. ضمان الاستدامة ومأسسة العمليات والإجراءات وعدم التشتت وتبعثر الجهود.
7. ضمان تكامل الأدوار في إدارة وتطوير الخدمات الحكومية بين كافة الجهات المعنية لضمان سهولة توفيرها والوصول إليها وتبسيط إجراءاتها.
8. ترتيب وتناغم المهام الرقابية وحوكمتها وضمان تعزيز الامتثال.
9. تطوير أدوات لإدارة التشريعات بمواكبة التطورات التكنولوجية وفي محتوياتها لتتواءم مع الممارسات الفضلى في المجالات ذات العلاقة.

الطموح الإستراتيجي	"تشريعات داعمة للتغيير الإيجابي تستشرف المستقبل، وتوظف التكنولوجيا، وتضمن الامتثال التلقائي للمعايير الفضلى ومواجهة المخاطر"

ولتحقيق الطموح الإستراتيجي المنشود، لا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار المحددات لغايات التحول إلى:

- تشريعات استباقية تعالج مخاطر المستقبل (Risk-based Regulation)
- تشريعات داعمة للتغيير الإيجابي (Positive enforcement strategies)
- تشريعات مبرمجة إلكترونيّاً تمكّن من إجراء التعديلات (Legislation as code)
- تكنولوجيا التشريعات الممكنة للمشرعين (RegTech for regulators)
- تكنولوجيا تمكن من الامتثال التلقائي للتشريعات (Touchless compliance)

الأهداف الاستراتيجية	1. إطلاق مسار سريع لمراجعة التشريعات وتحديثها ومواءمتها بما يضمن تنفيذ برنامج تحديث القطاع العام 2. تعزيز الامتثال بتفعيل القوانين والأنظمة والتعليمات وأسس الرقابة والمساءلة

الهدف الأول: إطلاق مسار سريع لمراجعة التشريعات وتحديثها ومواءمتها بما يضمن تنفيذ برنامج تحديث القطاع العام

لضمان نجاح مبادرات تحديث القطاع العام ومأسستها، فقد اصبح من الضروري تنفيذ مراجعة شاملة للتشريعات الناظمة للجهات المركزية المعنية بتطوير القطاع العام والمراقبة عليه من خلال عدد من المبادرات يتم تنفيذها على أربع سنوات، حيث سيقوم ديوان التشريع والرأي بدراسة التشريعات اللازمة مع الجهة/ الجهات المعنية ومراجعتها وتضمين نصوص أي تشريع بأحكام قانونية تكفل التنفيذ الفعلي لأسس المراقبة والمساءلة، وهي كما يأتي:

2022

- مراجعة نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم 156 لسنة 2016 وإعادة ترتيب الأدوار والمسؤوليات ذات العلاقة.
- الانتهاء من الإطار التشريعي لإنشاء هيئة الخدمة والإدارة العامة والترتيبات المؤسسية لوحدات متابعة الأداء الحكومي.
- تعديل نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 ليضمن تأطير مخرجات التحديث بالتركيز على مخرجات محور الموارد البشرية والقيادات.
- إقرار القانون المتعلق بالاستثمار وبيئة الأعمال في الأردن وتنظيم التشريعات المرتبطة به وبالأخص ما يتعلق بأنظمة الإجراءات الجمركية وضريبة الدخل والمبيعات و أنظمة الحوافز.
- مراجعة نظام استحداث الدوائر الحكومية وتطوير الهياكل التنظيمية رقم 80 لسنة 2012 وتعديله بإضافة الأحكام التي تضمن آلية إنشاء المؤسسات المستقلة ومتطلباتها.
- الانتهاء من نظام لضمان استمرارية العمل والإنجاز من خلال تأطير عملية نقل المسؤوليات و المهام عند إجراء أي تغيير في المواقع القيادية (الوزراء والامناء والمدراء العامون Handover &Transition bylaw)

2023

- مراجعة تشريعات القطاعات (صحة وتعليم ومياه وطاقة وزراعة وتنمية اجتماعية) وذلك لرفع كفاءة العمل بهذه القطاعات.
- مراجعة قانون التخطيط رقم 68 لسنة 1971 وإدخال التعديلات التي تضمن تكاملية الأدوار والمسؤوليات بين جميع الأطراف في إدارة الأداء الحكومي (تخطيط، تتالٍ، تنفيذ، متابعة وتقييم) وبشكل يضمن الترابط مع تخطيط الموازنة والموارد البشرية ووضع سيناريوهات مستقبلية .

- تطوير نظام متكامل لإدارة القيادات الحكومية من الناحية التنظيمية والإجرائية.

2024

- إصدار نظام الممارسات الجيدة وقياس الأثر لتجويد رسم السياسات و اتخاذ القرار.

2025

- تبني نهج وضع تشريعات استباقية لمعالجة مخاطر سيناريوهات المستقبل بهدف الوصول إلى تشريعات متطوّرة وذات كفاءة.
- تبني نهج التغيير الإيجابي في صياغة التشريعات؛ لتحفيز الالتزام والامتثال التلقائي لمتطلباتها.
- تطبيق نظام إلكتروني لأتمتة التشريعات وتبني التكنولوجيا الحديثة المختصة بإدارة التشريعات وتطويرها.
- تطبيق نظام إلكتروني وتبني التكنولوجيا الحديثة المختصة بالامتثال التلقائي.
- تطوير أنظمة تكنولوجية متكاملة لتعزيز إدارة التشريعات وتطويرها وسيادة القانون (RegTech).

الهدف الثاني: تعزيز الامتثال بتفعيل القوانين والأنظمة والتعليمات وأسس الرقابة والمساءلة

ولتحقيق ذلك، تم تحديد عدد من المبادرات وتقسيمها على أربع سنوات، وهي كما يأتي:

2022

- تفعيل التشريعات المتعلقة بالامتثال والحوكمة وتطويرها بما يعزز دور الجهة المسؤولة في رئاسة الوزراء عن متابعة الأداء، والجهات الرقابية مثل ديوان المحاسبة وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد، والجهات التي تعنى بوضع الخطط والسياسات خاصة وزارة التخطيط والتعاون الدولي وديوان الخدمة المدنية.
- تأطير منظومة إدارة الأداء الحكومي والأداء المؤسسي ونظام الإدارة العامة والنزاهة والحوكمة الوطني بما يضمن تحسين الامتثال والمحاسبة حسب التعديلات المقترحة في الهيكل وبما يحقق امتثالاً حكومياً بما نسبته 70% مع القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بإدارة القطاع.

2023

- إطلاق خطة تواصل حكومية معنية بتعزيز الشفافية توضح آليات المراقبة والمساءلة الجديدة وضمان التزام الجهات الحكومية بالقوانين والأنظمة.
- مشاركة آليات الامتثال ونشرها لتحقيق الشفافية والنزاهة مع الجهات المختلفة وأصحاب العلاقة بما يشمل تعزيز دور منصة "حقك تعرف" كمرجعية موثوقة للتأكد من الحقائق، وتفنيد الشائعات الخاصة بتصحيح الإشاعات.
- المتابعة الدورية للأداء والإنجاز في تحقيق المبادرات التشريعية للوصول إلى تحقيق امتثال حكومي بما نسبته 80% مع القوانين

والأنظمة والتعليمات المتعلقة بإدارة القطاع العام.

2024

- إنشاء منظومة متكاملة من التشريعات التي تعزز الحوكمة والامتثال والفصل ما بين الدور الرقابي والدور التنفيذي.
- إنهاء دراسة سيناريوهات مستقبلية تتطلب تشريعات استباقية لتحديثها.

2025

- المتابعة الدورية للأداء والإنجاز في تحقيق المبادرات التشريعية للوصول إلى تحقيق امتثال حكومي بما نسبته 95% مع القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بإدارة القطاع العام.
- تقييم الإنجاز وتحديد الفجوات وشمولها بخطة التحديث للأعوام (2026- 2028).

تحديث القطاع العام: التقارير المرجعية التفصيلية

التشريعات