E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDPD/2003/WG.5/22
1 July 2003
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
اجتماع الخبراء الاستشاري حول تنمية الإدارة العامة والمالية العامة،
مع التركيز على الأدوات الإلكترونية المساعدة
واجتماع حول الإبداعات في الإدارة العامة
في المنطقة الأورومتوسطية
بيروت، ١-٣ تموز/يوليو ٢٠٠٣

الإصلاح الشامل على طريق إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة

الجهات المنظمة المشاركة:

قسم القضايا الاجتماعية والاقتصادية، الأمم المتحدة

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (لبنان)

مؤسسة فريد يرتش أبرت

بالتعاون مع:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

جمعية المعلوماتية المهنية (لبنان)

جمعية إنماء المعلوماتية القانونية (لبنان)

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست، بالضرورة، آراء الإسكوا.

Palestinian National Authority
Ministry of Planning & International Cooperation

السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة التخطيط والتعاون الدولي
مكتب رئيس قطاع التخطيط / رام الله

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

اجتماع الخبراء الاستشاري حول تنمية الإدارة العامة والمالية العامة
بيروت ١-٣ تموز/يوليو ٢٠٠٣

الإصلاح الشامل على طريق إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة

د. محمد غضيه
رئيس قطاع التخطيط

مدير عام الإدارة العامة للتنمية البشرية
وزارة التخطيط
فلســـــطين

Palestinian National Authority
Ministry of Planning & International Cooperation

السلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة التخطيط والتعاون الدولي
مكتب رئيس قطاع التخطيط / رام الله

٢٠٠٣/٦/٢٩

الإصلاح الشامل على طريق إقامة الدولة المستقلة

تعيش فلسطين، حالة مخاض كبرى لولادة الدولة الفلسطينية المستقلة، ونتيجة لتعثر العملية السلمية خلال السنوات الثلاث المنصرمة، نتيجة العدوان الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني وتهربه من تنفيذ الاتفاقيات الموقعة وقرارات الشرعية الدولية المرتبطة بحل الصراع الفلسطيني – الإسرائيلي والعربي الإسرائيلي، فان فلسطين اليوم تعيش وفي إطار هذا المخاض سلسلة من الأزمات السياسية الاقتصادية الاجتماعية لعل أبرزها :

- تراجع الناتج القومي الإجمالي بنسبة ٦٠%
- ارتفاع نسبة البطالة من ١١% عام ٢٠٠٠ إلى ٥٠% عام ٢٠٠٢
- ارتفاع نسبة العائلات الفلسطينية التي تعيش تحت خط الفقر (٢$ للفرد يومياً معدل الاسره الفلسطينية ستة أفراد) من ٢٣% عام ٩٧ إلى ٦٤% عام ٢٠٠٢
- العجز في موزانة السلطة بنسبة تزيد عن ٨٠% نتيجة شبه الانهيار الاقتصادي وقلة الضرائب المجبيه من السلطة وحجز إسرائيل المستحقات الضريبية للسلطة،

مما جعل الموازنة تعتمد على التمويل الخارجي العربي والدولي

- اعتماد التنمية وإعادة الأعمار في فلسطين على القروض والمعونات الخارجية

- تراجع استثمارات القطاع الخاص من ١٣٠٠مليون $ عام ٩٩ إلى ٣٠٠ مليون $ خلال سنوات الانتفاضة مما يؤثر على النمو الاقتصادي ومتوسط الدخل وفرص العمل .
- اعتماد جزء كبير من الشعب الفلسطيني على الإغاثة الغذائية والطبية

- تراجع الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية الأهلية.

ولعل خارطة الطريق تفتح أفاقا جديدة لتسوية سياسية للصراع فيما إذا ترافق تنفيذها مع التزام إسرائيلي جدي وثقل دولي حقيقي في مراقبة التنفيذ، ومستوى جدية الإدارة الأمريكية بنقل رؤية الرئيس بوش بوجود دولتين فلسطينية واسرائلية تعيشان جنب إلى جنب بأمن وسلام إلى حيز التطبيق العملي.
ومنذ بداية النقاش الدولي والإقليمي والوطني المتعلق بخارطة الطريق، فقد ترافق ذلك مع الحديث عن ضرورة الإصلاح في فلسطين وباعتباره جزء من الالتزامات الفلسطينية لإقامة الدولة المستقلة،
الا أن حكاية الإصلاح في فلسطين قد سبقت ذلك بكثير من الوقت، حيث فتح ملف الإصلاح من خلال تقرير المدقق العام في ١٩٩٦ والذي نشر في ١٩٩٧ والذي أوضح العديد من المساوئ والخروقات في نظام الإدارة الفلسطينية، وقد شكل الرئيس لجنة رفيعة المستوى لدراسة التقرير واستخلاص العبر والتوصيات،
من جانبه انتقل هذا الملف للمجلس التشريعي، الذي ناقش التقرير وقدم بوصياته بهذا الشأن.

كما تم القيام بدراسة حول عملية الإصلاح المؤسساتي من قبل مستشارين دوليين برعاية لجنة دولية مؤلفة من شخصيات سياسية معروفة برآسة رئيس وزراء فرنسا الأسبق ميشيل روكارد وثم تشكيل لجنة وزارية للنظر في خطوات الإصلاح الضرورية والعامة،

ولقد سرعت عمليات الاجتياح العسكرية الإسرائيلية وإعادة احتلال مناطق السلطة الفلسطينية والتي كشفت بوضوح هشاشة وضعف هيكليات

المؤسسة الفلسطينية وآليات عملها وقدراتها وفعاليتها، في عملية الإصلاح

وقد برهن الشعب الفلسطيني انه برغم الاحتلال والحصار والمعاناة، فانه يعمل من اجل مستقبلة، من اجل حياة أفضل، وهو مصمم على بناء مؤسسة عصرية قادرة على القيام بدورها في ظل دولة مستقلة قابلة للحياة يحكمها القانون والعدل، حيث استجابت السلطة الوطنية الفلسطينية لمطالبة شعبها في بناء وتطوير المؤسسة الوطنية كجزء من تحقيق طموحات الشعب الفلسطيني الوطنية.

لقد تعرض الرئيس ياسر عرفات في خطابه يوم ٢٠٠٣/٥/١٥ لعملية الإصلاح الضرورية للسلطة والمجتمع الفلسطيني، وقد اعتبر خطابه خطاب "الإصلاح"بكافة جوانبه، حيث تبنى المجلس التشريعي في ٢٠٠٣/٥/١٦ توجهات الإصلاح الواردة فيها. وقد تبنت الحكومة برنامج الإصلاح بحيث أصبح هاديا لعملها. وقد عرفت خطة مجلس الوزراء "بخطة المائة يوم" للإصلاح، وذلك قبل أن تأتي الدعوات الدولية لعملية الإصلاح بما يعني بأن عملية الإصلاح هي حاجة وطنية فلسطينية، وان كانت تتناغم في الكثير مما جاء فيها بالدعوات الدولية اللاحقة.
وبعد استحداث منصب رئيس وزراء، وفي خطابه لنيل الثقة بحكومته فقد أكد الأخ أبو مازن رئيس الوزراء على عملية الإصلاح التي انطلقت حيث اعتبر ذلك بندا رئيسيا دائما في جدول أعمال الحكومة التي تشكلت يوم ٢٠٠٣/٥/٩. ويكاد لا يخلو الاجتماع الأسبوعي لمجلس الوزراء من إصدار قرارات تتعلق بعملية الإصلاح بحيث أصبحت عملية الإصلاح تأخذ حيزا واسعا في هذه الاجتماعات إلى جانب القضايا الاخري
وقد شكل مجلس الوزراء لجنتين الأولى مختصة في تحقيق الإصلاح الحكومي في مؤسسات السلطة الوطنية كافة وهي مشكلة من أربعة وزراء واللجنة الثانية هي لجنة الإصلاح الوطنية والتي تتولى عملية تحقيق الإصلاح ومتابعتة في مختلف المؤسسات الفلسطينية الأهلية والحكومية وينسق عملها د. نبيل قسيس وزير التخطيط وتضم في عضويتها ممثلين عن الحكومة، القطاع الخاص، والقطاع الأهلي والمجتمع المدني : هذا ومن الجدير بالذكر أن مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني تشارك بشكل فاعل في عملية الإصلاح الجارية حيث تم تشكيل مجلس لمؤسسات المجتمع المدني مكون من شبكة المنظمات الأهلية والنقابات والاتحادات والقطاع الخاص واتحاد الجمعيات الخيرية وشبكة أمان، ويعتبر هذا

المجلس شريك في عملية الإصلاح وجسماً موازياً للجنة الإصلاح الوزارية الحكومية حيث يتم التنسيق معها، عبر آلية للعمل المشترك تعكس رغبة مشتركة في تحقيق أهداف الإصلاح،

كما لعبت منظمات المجتمع المدني دور تثقيفي وتوعوي وتعبوي في عملية الإصلاح، بالإضافة إلى دورها في التنسيق مع اللجنة الحكومية للخروج بقوانين وتشريعات جديدة في عدة مجالات مثل قانون الأحوال الشخصية الديمقراطية، وفصل السلطات، واستقلال القضاء، وقانون الانتخابات والدستور، وهيكلية الوزارات...الخ.

وقد عقد مؤتمر لتنظيم العلاقة بين الحكومي والأهلي في عملية الإصلاح : أدى إلى تبلور آلية عمل مشتركة، وفي الوقت الذي تشارك فيه منظمات المجتمع المدني في عملية الإصلاح الوطنية الواسعة، فأنها تقوم بإعادة بناء ذاتها وتجديد الإصلاح الوطنية الواسعة، فأنها تقوم بإعادة بناء ذاتها وتجديد آليات عملها(إصلاح الذات) لتكسب مصداقية ف يدورها.

• مكونات عملية الإصلاح في فلسطين

لا تقتصر عملية الإصلاح في فلسطين على الإدارة العامة أو المالية فقط بل تطال مختلف جوانب حياة الشعب الفلسطيني السياسية والاقتصادية والاجتماعية، الرسمية والأهلية، وهي تمس كل جوانب مكونات المجتمع الفلسطيني، الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص حيث أن كل شئ يخضع لعملية إصلاحية وتطويرية.

بالإضافة إلى خطة عمل الإصلاح في الميدان العام، هناك سبعة اتجاهات رئيسية في عملية الإصلاح الفلسطينية وهي :

١. المساءلة المالية
٢. اقتصاد السوق
٣. الحكم المحلي
٤. القضاء وسيادة القانون
٥. الإصلاح الوزاري والإداري والخدمة المدنية
٦. الأمن العام
٧. الانتخابات

وهنا سنلخص خطة عمل الإصلاح وما تحقق منها وما زال عالقا من خلال التقرير الذي أعدته وحدة التنسيق والدعم الفني التابعة للجنة الوزارية للإصلاح والذي يلقي الضوء على محتوى العملية الإصلاحية الفلسطينية بكل اتجاهاتها وما تعنيه وترمز إلية من عملية تاريخية ثورية وارتقائية في آن من اجل إعادة صياغة الحياة الوطنية الفلسطينية بشكل معاصر يتحقق فيها العدل والمساواة واحترام حقوق الإنسان والديمقراطية والشفافية والنزاهة والمحاسبة، مجتمع قادر على المشاركة في صنع القرار على مختلف المستويات والسياسات وتنفيذها، مجتمع الصمود المثابر على انتزاع حقوقه الوطنية في العودة وتقرير المصير والدولة المستقلة.

ملخص أنجاز الإصلاحات والعقبات القائمة حتى الآن:-

في الميدان العام	الإنجازات	ميادين ما زالت عالقة
خط عمل الإصلاح	**الإنجازات**	**ميادين ما زالت عالقة**
١- تدعيم مبدأ الفصل بين السلطات حيث يستطيع المجلس التشريعي أن يلعب دوره بشكل تام وكذلك تدعيم استقلالية القضاء وسيادة القانون ٢- إعادة بناء البنية التحتية التي تم تدميرها من قبل الاحتلال ٣- الاهتمام باحتياجات اسر الشهداء والجرحي والمعتقلين	• لقد تم نشر القانون الأساسي في ٢٠٠٢/٧/٧ ودخل حيز التنفيذ في ٢٠٠٢/٨/٦. • تم البدء في نشر القانون الأساسي وتمت إقامة علاقات مع نقابة المحامين، وتم إجراء النقاشات في جامعة بير زيت • عقد المجلس التشريعي جلسته ومنح الثقة للحكومة الجديدة أكد على فصل السلطات	ممارسات الاحتلال تعيق الشروع في إعادة بناء البنية التحتية
السماءلة المالية		
خطة عمل الإصلاح	**الإنجازات**	**ميادين ما زالت عالقة**
١. عمليات الإصلاح ضمن وزارة المالية معنية بخدمة الصالح العام وتعزيز مصداقية السلطة الوطنية الفلسطينية في الميدان المالي على الصعيدين الداخلي والخارجي	لقد جرى المزيد من عمليات توحيد إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية وإيداعها في الحساب القائم والموحد للخزينة *لقد تم إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني بشكل قانوني	* نشر مراقبين ماليين إضافيين لحث الوزارات على الشروع في وضع ضوابط لما قبل الاتفاق
٢. إيداع جميع دخل السلطة الوطنية الفلسطينية من ضرائب ورسوم ناتجة عن النشاطات الاستثمارية ،	*لقد تم الانتهاء من التدقيق الخارجي لأموال السلطة الوطنية الفلسطينية وللأصول (أي أموال او ممتلكات يمكن تحويلها لنقد) حتى	* نشر تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي وضمان ان يكون لدى هيئة الرقابة صلاحية تدقيق شاملة.

والتجارية والمساعدات الخارجية على شكل هبات وقروض بما في ذلك الموارد المالية المقدمة للمشاريع، في حساب واحد في خزينة وزارة المالية وتطبيق مبدا عام تجزئة الخزينة فيما يتعلق بإدارة الأموال العامة.	يتسنى وضع جميع العمليات الاستثمارية والتجارية تحت ادارة صندوق الاستثمار الفلسطيني وتم نشر تقرير بذلك.	
٣. إعادة تنظيم العمليات الاستثمارية والتجارية التي تديرها السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك من خلال إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني الذي سيكون مسؤولا عن إدارة جميع هذه العمليات بحيث يتم أدارته من مجلس ادارة ، ويكون مسؤولا وخاضعا اشد إلى المعايير صرامة من حيث المكاشفة والتدقيق والمساءلة.	• لقد تم ضم ادارة الرواتب في غزة إلى وزارة المالية. • لقد تم استبعاد فئة الدولار من رواتب الأجهزة الأمنية. • يجري العمل حاليا على خطة تقاعد حديثة. • يتم حاليا معالجة التوسع في التوظيف في الخدمة المدنية . أن الأوضاع الاقتصادية الحالية تؤثر بشكل خطير على مستقبل عقلنة الخدمة المدنية.	
٤. تقييد التوسع في التوظيف في القطاع العام وتوحيد ادارة الرواتب ووضعها تحت مظلة وزارة المالية	تم ذلك	
٥. وضع نظام تقاعد متطور والعمل على تطبيقه بالسرعة الممكنة ٦. تفعيل وتطوير الرقابة الداخلية من خلال وزارة المالية في جميع جوانب المسؤولية، وكذلك تعزيز الرقابة الخارجية وذلك من خلال هيئة الرقابة العامة وتعزيز استقلاليتها بحيث تقدم تقارير دورية إلى الرئيس والى المجلس التشريعي	تم أعداد وتقديم الموازنة العامة وتمت مناقشتها من قبل المجلس التشريعي وتم اعتمادها في شباط ٢٠٠٣.	

٧. تطوير آلية إعداد الموازنة العامة والموازنة التطويرية من خلال استحداث ارتباط عضوي بين المصاريف الجارية والمصاريف التطويرية. ٨. إيجاد خطة للمصاريف الشهرية المتبقية من العام ٢٠٠٢. ٩. أعداد مشروع الموازنة العامة ٢٠٠٣ وتقديمها ضمن الفترة الزمنية المحددة بموجب التشريعات السارية		
تطوير آلية أعداد الموازنة العامة والموازنة التطويرية من خلال استحداث ارتباط عضوي بين المصاريف الجارية والمصاريف التطويرية.		

اقتصاد السوق		
خطة عمل الإصلاح	**الانجازات**	**ميادين ما زالت عالقة**
"توحيد وتطوير المؤسسات الاستثمارية المختلفة ونشر قوانين من شانها تشجيع ودعم الاستثمار	تقدم ملحوظ في تطبيق قوانين مهنية التدقيق وسلطة أسواق راس المال وعمل الضمانات وحقوق الملكية الفكرية . عقود	*استمرار سن القوانين النقص في حرية الحركة يمنع ويعيق اجتماعات وجلسات المجلس التشريعي. * الاستمرار في إعادة بناء وزارة الاقتصاد والصناعة والتجارة بتقوم منظمتي GIZ وUSAID بتمويل جزئي لهذه الاحتياجات وما زال هناك حاجة إلى دعم وتنسيق من الدول المانحة. الاستمرار في تطوير مكتب سلطة الأراضي ليصبح هيئة رسمية فعالة.

		الخروج بصياغة نهائية لأنظمة جديدة حول استرداد ضريبة القيمة المضافة لقطاع الخاص.وذلك من اجل التصرف الفوري في حال مباشرة حكومة إسرائيل بتحويل أموال شهرية منتظمة من مستحقات السلطة.

الحكم لمحلي	الإنجازات	ميادين ما زالت عالقة
خطة عمل الإصلاح		
" اعادة تنظيم العلاقات المالية ما بين وزارة المالية من جهة وبين البلديات والسلطات المحلية من جهة أخرى.	هناك "مشروع طارئ لإعادة تأهيل خدمات البلديات" جاري العمل على تطوير خطة عمل شاملة من اجل معالجة القضايا التالية بالتفصيل: - تحديد أنواع الموارد المالية والتمويلية المتوفرة للسلطات المحلية - الشفافية في التحويلات المالية إلى البلديات في ميزانيات البلديات وتخصيص الموارد ما بين البلديات.	- إجراء الانتخابات المحلية أنظمة دعم القضاء والقانون على المستوى المحلي. - هناك حاجة إلى تنسيق المساعدات الفنية القادمة من المانحين. -بناء القدرات على المستوى المحلي
في مجال القضاء وسيادة القانون		
خطة عمل الإصلاح	**الإنجازات**	**ميادين ما زالت عالقة**
١. تنشيط النظام القضائي وتامين احتياجاته كتعيين العدد المطلوب من القضاة وكلاء النيابة وبناء مقرات حديثة للمحاكم ف بمختلف المدن وكذلك بناء مراكز حديثة للإصلاح والتأهيل.	لقد بدا العمل بالخطة التدريبية ل٣٦ قاض قام بمقابلتهم واختيارهم مجلس القضاء الأعلى غياب حرية الحركة يعيق التدريب - بدا العمل بالحصول على دعم الجهات المانحة لاعادة تجهيز من خمسة الة عشر محاكم . - بدأ العمل على تعين العدد اللازم من وكلاء النيابة، تم تعين عدد من معنين نيابة ٥-٤٣ من بينهم خمسة	*رزمة من الإجراءات اللازمة لدعم القضاة (معدات، استئجار مكاتب، الخ..)ثمة حاجة للتمويل. *تجهيز مقرات للمحاكم بشكل يليق بهيبة القضاء . ثمة حاجة للتمويل. * تعيين المزيد من وكلاء النيابة.

	اناث وهناك حاجة لمزيد.	
٢. تنفيذ الإجراءات التي يتطلبها "قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ كإنشاء دارة التفتيش القضائي وإنشاء المكتب الفني بالمحكمة العليا وإنشاء محكمة النقض وتحديث وتطوير إدارات المحاكم.	*تم تعين مجلس القضاء الأعلى الجديد بموجب الرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٤، كما تم تعين نائب عام ومساعدين له. تم إلغاء محاكم أمن الدولة على ارض الواقع وتم تحويل جميع القضايا المنظورة أمامها إلى المحاكم النظامية. تم تطبيق الشق المالي من قانون السلطة القضائية ابتداء من شهر ايار ٢٠٠٣. تم إنشاء محكمة النقض.	*المصادقة على القانون الداخلي لتنفيذ بنود القانون القضائي الذي يعالج معايير التعيين، ونقل وترقية القضاء ووكلاء النيابة. *التدريب القضائي للقضاة. لا يمكن تنفيذه في ظل غياب حرية الحركة. * انشاء المكتب الفني التابع للمحكمة العليا وفقا للقانون القضائي . ثمة حاجة للتمويل. * التقدم في أنظمة ادارة القضايا والمحاكم . هناك حاجة للمعونة الفنية من الجهات المانحة. * إعادة هيكلة وزارة العدل. نحتاج قدرة الوزارة للدعم حيث تم نقل عدد من أفراد الطاقم والملفات إلى مكتب سلطة الاراضي الذي ترأسه وزير العدل السابق. * إنشاء دائرة التفتيش القضائي . هناك حاجة للتحضير من قبل مجلس القضاء الأعلى بالإضافة إلى تمويل من الجهات المانحة.
٣. إعداد مسودة القوانين والمراسم والقرارات التي ستكون محل الطلب لدى دخول القانون الأساسي حيز التنفيذ.	*تم تعديل القانون الأساسي يجري العمل حاليا لتعديل مجموعة من القوانين(خمسة قوانين) بما يتوافق والتعديلات التي طرأت على القانون الأساسي- تمت إحالة هذه القوانين لمجلس الوزراء لإبداء الرأي بها.	*حث جميع قطاعات المجتمع في إبداء الآراء والتحليل والحشد والنشر والمراقبة فيما يخص سن القوانين الجديدة – الأمر صعب بسبب الاغلاقات وفرض منع التجول. *إعداد برنامج لدعم قدرات صياغة المسودات القانونية لوزارة العدل وتطوير مكتبة الوزارة الخ.. هناك حاجة للتمويل والدعم الفني من الجهات المانحة.
٤. إدخال جميع القوانين التي تم تحريرها حيز التنفيذ.		
الإصلاح الوزاري والخدمة المدنية		
خطة عمل الإصلاح	**الإنجازات**	**ميادين ما زالت عالقة**
١. إعادة هيكلية الوزارات والمؤسسات	*تمت صياغة خطة عمل ومن ثم	

الحكومية ومراجعة أساليبهم في العمل وخلق نظام حديث وفعال للخدمة المدنية، واعتبارهم عناصر من عملية إصلاحية تضمن فعالية ونجاعة العمل في خدمة المواطن.	المصادقة عليها على المستويات السياسية العليا. وستتضمن هذه الخطة تنفيذ بنود القانون الأساسي. *لقد تم اختيار وزراء ليكونوا نظراء في مجموعات دعم الإصلاح المختلفة. *أن الأفكار المتعلقة بالإصلاحات الوزارية والخدمة المدنية تم تقديمها إلى اللجنة الوزارية من قبل لجنة الإصلاح على أساس توصيات خبراء محليين ودوليين ، وتم اعتماد وثيقة التوجهات العامة للإصلاح الإداري في الجهاز الحكومي من قبل مجلس الوزراء والسيد الرئيس.(مرفق ملخص)	
٢. إعادة اعتبار جميع المؤسسات الحكومية التي تعمل خارج صلاحيات/ نطاق الوزارة من اجل دمجهم مع هيكل / جسم الوزارات وهذا إجراء ضروري لإصلاح نظام الإدارة العامة وزيادة فعاليتها. وخاصة ميدان المعلومات والإذاعة والتلفزيون.	*تم تحضير قائمة بجميع المؤسسات التي تعمل خارج صلاحيات الوزارات *خطة مقترحة قدمتها وزارة التخطيط إلى لجنة الإصلاح الوزارية تقضي بضم تلك المؤسسات مع الوزارات ذات الصلة. *تم اعتماد وثيقة التوجهات العامة للإصلاح الإداري في الجهاز الحكومي.	
٣. الحد من التوسع /الزيادة في التوظيف في القطاع العام مع توحيد ادارة الرواتب ووضعها كليا مسؤولية وزارة المالية.	*الانتهاء من نقل دائرة الرواتب في غزة إلى وزارة المالية.	*إنهاء وتنفيذ قانون الخدمة المدنية. قد يكون هنا حاجة إلى الدعم من الجهات المانحة * استمرار التطوير في إعداد برنامج تطوير الخدمة المدنية بحيث يشمل شيكات الأمان الترتيبات المالية، أساليب إنهاء الخدمة، سلم الرواتب، بالإضافة إلى تقوية ودعم أنظمة الرقابة.
٤. إعادة هيكلية مجالس الإدارة في المؤسسات الحكومية حسب القانون ومن ضمنها سلطة النقد الفلسطينية حيث سيتم تعيين حاكم لها.	* تم البدء بتعزيز ودعم لقدرة صندوق النقد الفلسطيني من اجل تنظيم قطاع البنوك والمشاركة في تنظيم سياسة النقد	

الأمن العام		
خطة عمل الاصلاح	*الإنجازات*	**ميادين ما زالت عالقة**
١. "إعادة هيكلية وزارة الداخلية والعمل على تحديث أجهزتها بما يتلاءم مع متطلبات الوضع الراهن". ٢. "ضم أجهزة الأمن الوقائي والشرطة والدفاع المدني مع وزارة الداخلية لتصبح هذه الوزارة مسؤولية عن كل الأمور المتعلقة بالأمن الداخلي حسب القانون". ٣. تفعيل دور وزارة الداخلية وأجهزتها في دعم سيادة المحاكم". ٤. إعارة الانتباه الأكبر لاحتياجات الشعب من اجل السلامة والنظام واحترام القانون، واتخاذ التدابير التي تتجاوب مع توقعات الشعب ومتطلباته من خلال القانون". ٥. التعامل مع الظواهر السلبية التي تظهر بسبب عدم الانصياع في أجهزة الأمن. ٦. تعزيز الولاء إلى السلطة والى العمل في الأجهزة الأمنية كظاهرة لإبداء الإخلاص الى البلد". ٧. رفع مستوى الوعي الشعبي فيما يتعلق باحتياجات الإجراءات اللاحقة من اجل ضمان تفهمهم وتعاونهم ودعمهم.	*تم ضم أجهزة الأمن الوقائي في غزة والضفة وكذلك الدفاع المدني لوزارة الداخلية.	*الاحتلال يحول دون تنفيذ أي بند من البنود المذكورة
الانتخابات		
خطة عمل الإصلاح	*الإنجازات*	**ميادين ما زالت عالقة**
١. الأعداد لعقد وأجراء انتخابات بلدية وتشريعية ورئاسية مع ضمان أجرائها أيضا في اتحادات ومنظمات المجتمع المدني التي لم تتم فيها انتخابات" خلافا لقوانين هذه المنظمات وبهذا يتم تعزيز مبادئ الديمقراطية	*تم تعيين لجنة انتخابات مستقبلية. النقص في حرية الحركة يمنع ويعيق اجتماع المجلس التشريعي للمصادقة على دراسة قانون الانتخابات وإجراءات تسجيل الناخبين.	*الاحتلال يعيق إجراء الانتخابات. هناك حاجة إلى دعم من الجهات المانحة بمجرد وضع إطار قانوني للانتخابات .كما أن الاغلاقات وفرض حظر التجوال ف الضفة

والشفافية والمساءلة"		الغربية أعاق العمل.
٢. إعطاء احتياجات الشعب الاهتمام الأكبر والسعي الجاد لتحسين أوضاعهم المعيشية، وخاصة العمال العاطلين عن العمل والقطاعات الأخرى في المجتمع التي تعيش في ظروف صعبة جداً. ٣. تعزيز المبادئ والقيم المثلى في ارض الرسالات السماوية. وتقوية القيم الوطنية والإنسانية والدينية ومفاهيم الديمقراطية والانفتاح. ٤. تفعيل دور وزارة الأوقاف والمؤسسات التابعة لها للعمل على تحقيق الأهداف الوطنية والدينية للسلطة الوطنية الفلسطينية. ٥.العمل على أيجاد الحلول للمشاكل المالية المستعصية التي تواجه الجامعات والمدارس والمستشفيات . ٦.التنسيق مع الدائرة السياسية في منظمة التحرير الفلسطينية للعمل على تفعيل دور البعثات الدبلوماسية في بالخارج وأحداث التغيرات المطلوبة. (تقوم وزارة التخطيط والتعاون بعمل دراسة للاحتياجات المستقبلية ، بدعم من الجهات المانحة تم البدء بالعمل على تدريب الكادر الدبلوماسي). ٧. إعارة الاهتمام الأكبر لمشكلة تلوث البيئة والعمل سريعاً على وضع آليات للحد من استمرار تلوث البيئة الفلسطينية نتيجة المخافات السامة الإسرائيلية.	*أن الاتصال بالمجتمع المدني في تطور مستمر. *تم إنجاز استراتيجية لمشاريع لخلق فرص العمل.	

خصائص عملية الإصلاح في فلسطين

١. إن العملية تتم في إطار عملية الانتقال من الثورة إلى الدولة
٢. إن الإدارة الفلسطينية حديثة مع أنها في جزء أساسي منها امتداد لميراث تجربة مؤسسات م.ت.ف كمنظومة سياسية إدارية..
٣. إنها ترغب في أن تبدأ من حيث انتهى الآخرون مع اخذ الخصائص الوطنية بعين الاعتبار
٤. إنها تتم بالمشاركة بين أطراف مكونات المجتمع – حكومة – قطاع خاص- مجتمع مدني.
٥. إنها تتم بمساعدة دولية مالية وفنيه من خلال اللجنة الرباعية
٦. أن هناك عملية متابعة وتقييم لتنفيذ الخطة.
٧. إنها عملية مخططة ومبرمجة وواعية لغاياتها وأهدافها ولها جدول أعمال ومدة زمنية مع أن بعضها تراكمي.
٨. أنها عملية شمولية، حيث أنها تشمل مختلف جوانب حياة الشعب الفلسطيني إداريا وماليا وسياسيا وقضائيا.
٩. هناك التزام حكومي ووطني ومجلس تشريعي في هذه العملية وهي على جدول أعمال اجتماع الحكومة الأسبوعي بشكل دائم (قرار سياسي واردة سياسية)
١٠. أن العقبة الرئيسية أمام وتيرة وسرعة الإنجازات بتمثل في الاحتلال والحصار.
١١. أنها تلحظ التأثير المتبادل بين مكونات عملية الإصلاح حيث لا يمكن عزل الإداري عن السياسي عن المالي عن القضائي عن حقوق المواطنة وبالتالي فان النجاح في جزء يكون فيها يؤثر إيجابا على تطور الجزء الأخرى وتعثر جزء أخر يؤثر سلبا على المكونات الأخرى من هنا الحرص على أن تتم العملية بالتوازي والترابط والتكامل بما يولد آليات التبادلية في التأثير باتجاة التطور الشامل.
١٢. أن مكونات عملية الإصلاح الفلسطينية تؤدي إلى وضع الأسس لبناء دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة قابلة للحياة والتطور تقوم على أساس سيادة القانون والمؤسسات والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والشفافية والنزاهة والتعددية والتنوع.
١٣. الاستنتاج الرئيسي هنا هو أن الإصلاح الشامل مفتاح لعملية الإصلاح الإداري والمالي ولا يمكن اعتبار مسالة الإدارة العامة والمالية العامة قضايا مستقلة بذاتها ومعزولة مما يتطلب ربطها بمكونات إصلاحية أخرى من اجل تحقيقها.

Reform agenda... palestine

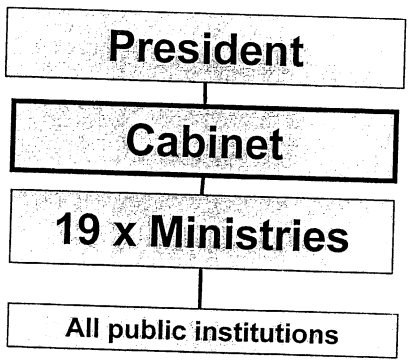
administrative and civil service

1. Make 'Cabinet Government' work more effectively
2. Develop a strategy for civil service pay and employment
3. Reform civil service management
4. Rationalise public institutions and promote sector reforms
5. Provide leadership for reform, supported by substantial T.A.

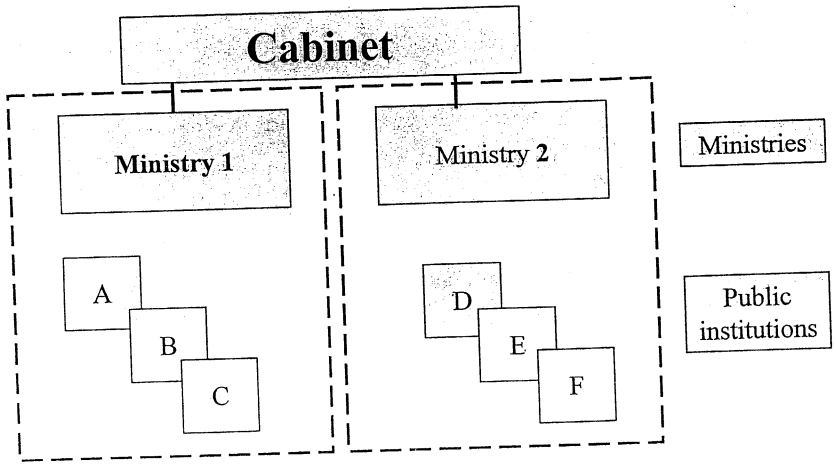
1. Improving Cabinet effectiveness

"the President…and the Council of Ministers shall assume the responsibility of the Executive Authority"

It follows that the Cabinet should have authority over all executive institutions, working through the 19 ministries



The Cabinet can only exercise this authority by working through the 19 ministries



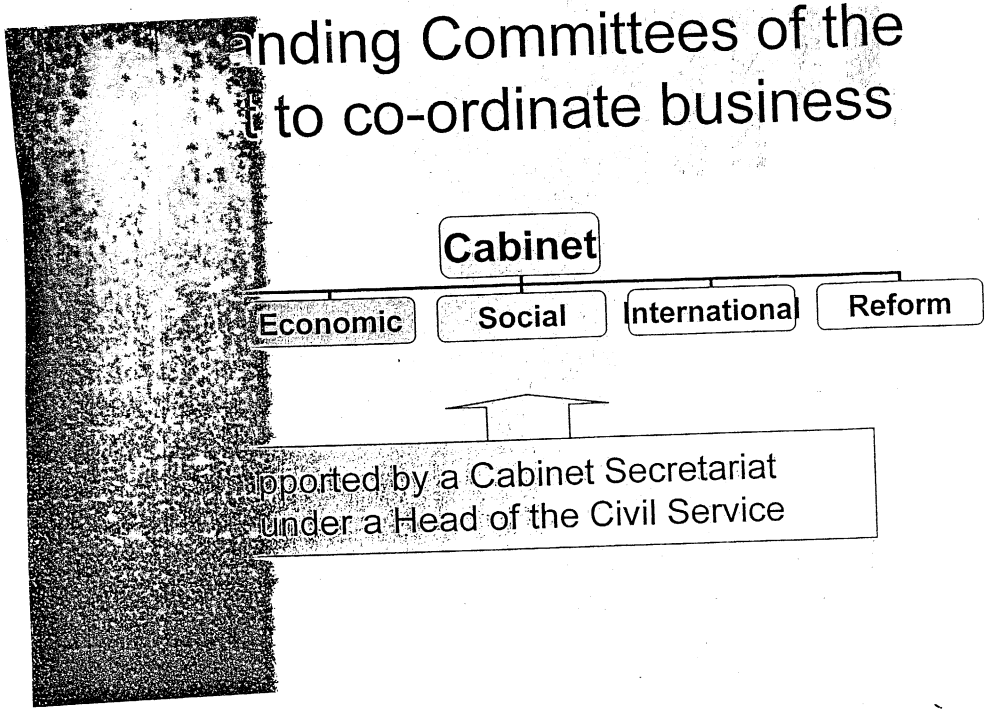
6

Exceptions to the rule – where independence is required

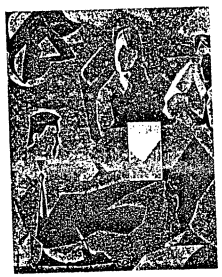
- Monetary Authority (exercise of expert judgement, independent of political considerations)
- Statistical Authority (accurate mathematics required, not political judgement)
- Control Council (audit function – should probably report to the PLC)

7

nding Committees of the to co-ordinate business



Director-General of a ministry



- Permanent position
- Lead adviser to minister
- Administrative head, responsible for organisation and staffing
- Strategic plan in place, and implemented
- Accounting Officer

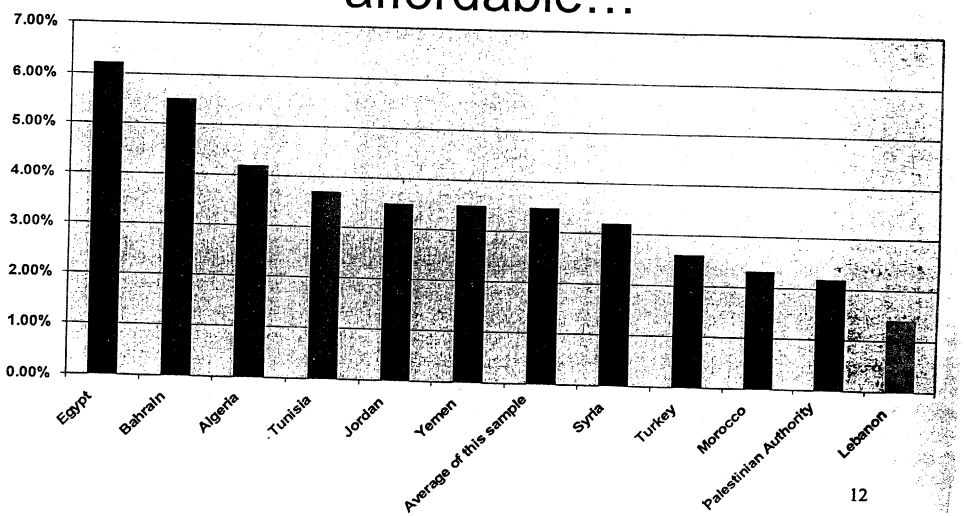
9

2. Develop a strategy for civil service pay and employment

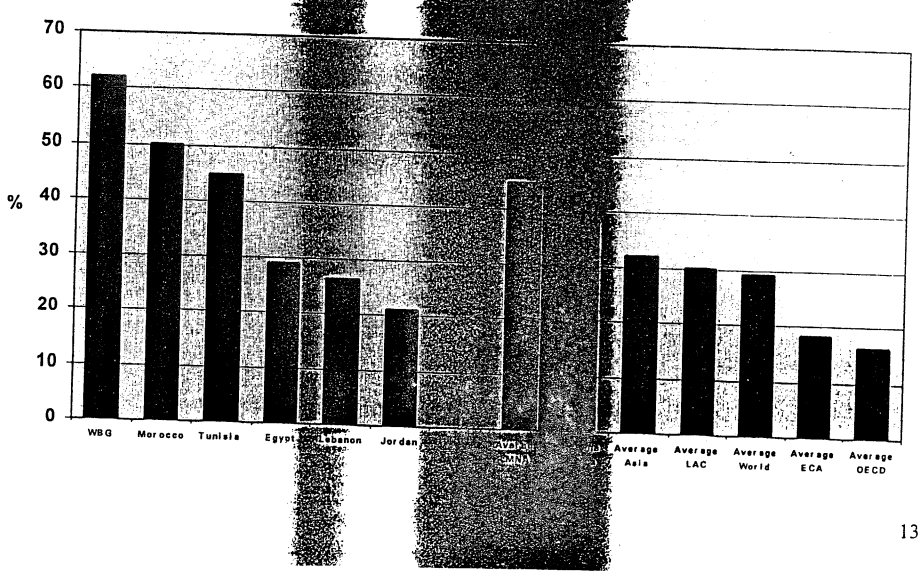
Background

- About 65,000 civil servants in about 78 institutions (plus 45,000 in 'Security')
- Pay range: $300 - $2,000 per month
- National avg.: $135 per month

Civil service is not excessive, when compared to other countries, but is not affordable…



The payroll 'cro s-out' other expenditure and….



…a number of ministries have told us they have surplus staff.

Need for a pay and employment strategy

- Reduce no. of lower paid staff?
- Improve pay at senior levels to attract qualified people?
- Redirect funds away from payroll?
- Negotiate with donors to stop/restrict their salary supplements?
- Need for pension/retirement programme

Illustrative scenarios from our model…

	Scenario 1	Scenario 2
Staff separated	10,000	10,000
Employment cost	$385m (no change)	$346m
Top salary	$33,000	$27,000
Savings released	none	$39m

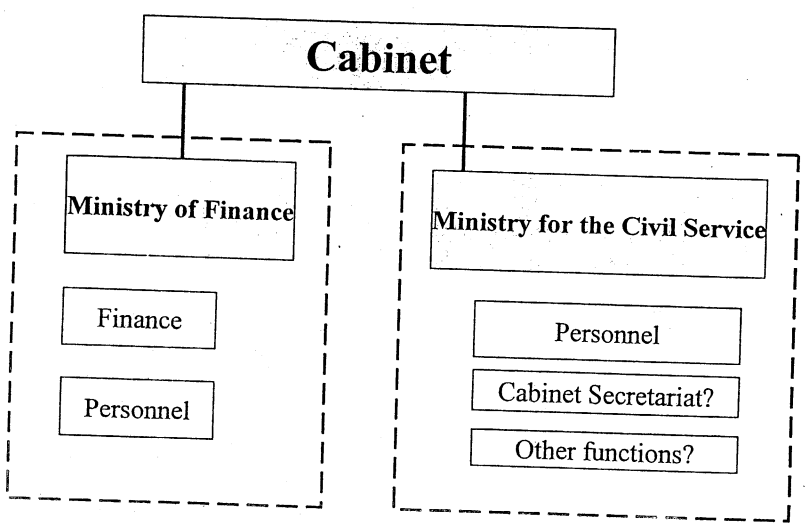
Pay & employment: key proposals

- Prepare a strategy, using our model
- Examine trade-offs
- Set targets for size and structure of workforce
- Seek donor agreement re. pay supplement practices
- Solve pensions problem

Issues

- Outside Cabinet control
- No chain of accountability from Legislature-Minister-Department
- Recruitment process lacks transparency
- Unclear lines of responsibility
- Weak control processes and systems
- GPC: inappropriate organisation and focus

Reorganisation of GPC: 2 options



Other measures

- Introduce strong centralised control processes over staff levels and posts
- New supporting systems: control of posts; employee database
- External scrutiny of appointments
- Devolve day-to-day matters to departments

4. Rationalise public institutions

…plus, 9 ministries we visited have internal reform programmes ready, but which are subject to wider constraints

Establish a Task Force to...

- Review ministerial mandates (using the existing 19-ministry structure)
- Define roles for ministers, deputies, and D-Gs
- Unblock service-wide constraints
- Rationalise institutions, under ministries

5. Driving the reform process – what is the right mechanism for Palestine? And what are the key priorities now?

Priorities?

- Improve Cabinet effectiveness (by-laws; committees; Cabinet Secretary)
- Reorganise GPC; new personnel system
- Rationalise public institutions (method; exceptions)
- Model ministry (roles of Ministers and Deputy Ministers; and Directors-General)
- Better communications technology

Technical Assistance requirements

- Three areas for support: central unit; civil service reform; direct support to ministries
- Short-term: US$7.5m
- Longer-term: up to US$40m

Next steps

- Agree priorities
- Prepare Cabinet paper and advice to President
- Communicate your proposals to donors and request assistance