

وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

قرار رقم ١٢٢ لسنة ٢٠١٥

بشأن معايير وآليات التطوير التنظيمي لوحدات الجهاز الإداري للدولة
وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

بعد الاطلاع على الدستور :

وعلى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة؛
وعلى قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٢٠١٥ بإصدار قانون
الخدمة المدنية؛

وعلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٣٤ لسنة ٢٠١٤ بتحديد اختصاصات
وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري؛

وعلى الكتاب الدوري للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١ لسنة ١٩٩٤ بشأن القواعد
الواجب اتباعها عند إعداد الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية المختلفة؛

وعلى توصيات اللجنة العليا للإصلاح الإداري؛

قرر:

(المادة الأولى)

يتم العمل بشأن معايير وآليات التطوير التنظيمي للجهاز الإداري للدولة بالنظام المرفق
من قبل وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة
ووحدات الجهاز الإداري للدولة .

(المادة الثانية)

يلغى الكتاب الدوري للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١ لسنة ١٩٩٤
بشأن القواعد الواجب اتباعها عند إعداد الهياكل التنظيمية للوحدات الإدارية المختلفة .

(المادة الثالثة)

ينشر هذا القرار بالوقائع المصرية ، ويُعمل به من تاريخ صدوره ، ويُلغى كل ما يخالفه
من أحكام ، وعلى جميع الجهات المختصة تنفيذ هذا القرار .

صدر في ٢٠١٥/٦/٢٢

وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري

د. أشرف العربي

معايير وأليات التطوير التنظيمي

لوحدات الجهاز الإداري للدولة

أولاً - معايير التطوير التنظيمي للجهاز الإداري للدولة :

الدور الاستراتيجي للوزارات : تكون مهمة الوزارات وضع السياسات والخطط الاستراتيجية والأهداف العامة في ضوء الخطة الاستراتيجية للدولة .

ويتعين على الوزارات أن تضع خطة استراتيجية لعدد قادم من السنوات (خمس أو عشر سنوات أو أكثر) ، ويجب أن تتضمن الخطة الاستراتيجية رؤية ، ورسالة ، وأهدافاً عامة وتفصيلية ، ومؤشرات أداء ، وخططًا تنفيذية لها محددة التوقيتات ، وقيمة التمويل وأوجه الحصول عليه ، وخطط المتابعة والاستدامة والتقييم .

الاعتماد على اللامركزية ودعم نظام الإدارة المحلية : يجب أن تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية ، وينظم القانون وسائل تمكن الوحدات الإدارية من توفير المراقب المحلي ، والنہوض بها ، وحسن إدارتها ، ويحدد البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلى وحدات الإدارة المحلية .

ونقل السلطة من الحكومة المركزية يعني نقل ما يتعلق باتخاذ القرار والموازنات إلى أجهزة الإدارة المحلية ، وتمارس أجهزة الإدارة المحلية صلاحياتها في داخل حدودها الجغرافية .

التركيز على المهمة الرئيسية : يجب أن تقوم وحدات الجهاز الإداري بالدولة بكل الأنشطة الأساسية التي يتطلبها أداء مهامها على الوجه المطلوب ، ويتم التعاقد مع هيئات أو شركات متخصصة في الأنشطة المساعدة مثل الحراسة والنظافة وصيانة المقر ونقل العاملين وغيرها في ضوء موازناتها .

الاستقرار التنظيمي : لا يجوز تعديل الهيكل التنظيمي للوحدة - وزارة ، هيئة عامة ، محافظة - قبل ثلاث سنوات للحكم على مدى كفاءته وفاعليته .

اتسام الخريطة التنظيمية بالبساطة وعدم التعقيد : يجب أن تنسق الخريطة التنظيمية بالبساطة وعدم التعقيد بحيث لا تتضمن معلومات وبيانات كثيرة لا تخدم الغرض الذي أعدت من أجله حتى يسهل فهمها سواء من جانب أعضاء الجهة الحكومية أو من جانب المتعاملين معها .

دمج التكرر المتشابه والمترافق من الأنشطة (والإدارات) : يجب زيادة فاعلية وكفاءة الأداء بالرجوع إلى مبادئ الإدارة الاستراتيجية وإعادة هيكلة الوحدات من خلال الدمج أو الحذف أو الإلغاء ، مع إعادة تحديد الأدوار وال اختصاصات على مستوى الوزارات والهيئات والقطاعات .

خفض الوحدات الاستشارية التابعة للسلطة المختصة (الوزير / المحافظ / رئيس مجلس الإدارة) : ويتم تجميع كافة الأنشطة الاستشارية في تقسيم تنظيمي واحد تُسند رئاسته إلى أحد وظائف الإدارة العليا .

عدم التوسيع في المستويات التنظيمية أو الوحدات الإدارية عند القيام بالتنظيم لأول مرة أو إعادة التنظيم : عند إجراء التنظيم لأول مرة يجب عدم التوسيع في المستويات التنظيمية أو الوحدات الإدارية قدر الإمكان ، وعند إجراء إعادة التنظيم يُحظر زيادة عدد الوحدات التنظيمية عن الوضع قبل التطوير التنظيمي ، وأن يتم الاستحداث في حدود الإلغاء أو التعديل كحد أقصى .

استحداث وتعديل أدوار الإدارات المعنية بالتحديث الإداري وهي :

١ - وحدة الموارد البشرية : يتم تطوير إدارة شئون العاملين أو الأفراد وتحويلها إلى إدارة للموارد البشرية تبني النظم والأساليب الحديثة لتنمية الموارد البشرية بدايةً من تحديد الموارد البشرية ، وإجراء الدراسات الخاصة بنظم المكافآت والحوافز لمختلف الفئات الوظيفية وربطها بمعدلات كفاءة وجودة الأداء ، ووضع خطط لبناء القدرات لاستيفاء الاحتياجات التدريبية على مستوى الجهة ، وكذلك قياس العائد من التدريب ، وتقويم الأداء .

٢ - تحدث الاختصاصات الخاصة بوحدات التخطيط بالدولة : تختص وحدات التخطيط بتلقي مشروعات خطط الوحدات الرئيسية بالجهة والتنسيق فيما بينها تمهيداً لإعداد الخطة العامة للجهة في صورتها النهائية وعرضها للاعتماد ، والتنسيق مع مختلف الوحدات بشأن ترجمة الرؤى والأهداف والسياسات المعتمدة إلى أفكار ومشروعات وبرامج تطويرية ، والإشراف على إعداد الدراسات المتعلقة بالخطة ، وإبداء الرأي الفنى في الموضوعات ذات الصفة العاجلة التي تحددها السلطة المختصة ومتابعة دراسة المشاكل والمعوقات التي تصادف تنفيذ الخطة ، وأخذها في الاعتبار عند وضع الخطة أو تعديلها ، ودراسة مقترنات القطاعات والإدارات المركزية بإجراء التعديلات المطلوبة على الخطة في حالات الضرورة . وتمثل مخرجات تلك الوحدة في إصدار خطة استراتيجية وبرامج تنفيذية في إطار الخطة الاستراتيجية للدولة .

٣ - تفعيل وحدة المتابعة والتقييم : ويتم ذلك من خلال المتابعة الدورية لمعدلات تنفيذ الخطة والبرامج والمشروعات بهدف الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة ، وإعداد وتنفيذ خطط تحسين أداء العناصر الإدارية من خلال تشخيص المعوقات الإدارية والتعرف على مسبباتها وتقديم الحلول للتغلب عليها من خلال تطوير النظم والهيئات التنظيمية والوظيفية وإجراءات العمل وغيرها ، ووضع مؤشرات أداء قابلة للقياس لتقييم دورات العمل والخدمات ، وتمثل دور هذه الوحدة في استخدام مؤشرات الأداء التي تضعها ، وتقديم تقارير للسلطة المختصة للاسترشاد بها عند تقويم الخطة لتصحيح الانحرافات .

٤ - تحدث وحدات تكنولوجيا ونظم المعلومات : استحداث وحدات لتكنولوجيا ونظم المعلومات من خلال تقسيمها إلى البنية الأساسية ، ونظم المعلومات ، والتحليل الإحصائى ، وذلك للقيام بجموعة من المهام منها : وضع السياسات وإبداء الاقتراحات التي تؤدى إلى تطوير إنشاء بنية أساسية تكنولوجية على مستوى الوزارة والجهات المساعدة ، ووضع خطط الاحتياجات السنوية من البنية الأساسية لنظم وتكنولوجيا المعلومات والتطبيقات المطورة التي يتطلبها العمل ، والإشراف على وضع الخطة العامة لنظم وتكنولوجيا المعلومات ، والإشراف على وضع الخطط السنوية اللازمة لحفظ البيانات المتعلقة بالبنية التكنولوجية واسترجاعها على مستوى الوزارة أو المحافظة أو الهيئة ، ومتابعة تحدثها دوريًا .

ثانياً - آليات التطوير للجهاز الإداري للدولة :

أولاً - كيفية إعداد هيكل تنظيمي لجهة حكومية جديدة : عند إنشاء جهة جديدة تنشأ الحاجة إلى ضرورة وجود هيكل تنظيمي لهذه الجهة الجديدة باعتبار أن هذا الهيكل يُعد أحد الوسائل التي تتحقق من خلاله هذه الجهة أهدافها باعتباره يمثل الإطار الذي يحدد للجهة تقسيماتها التنظيمية واحتصاصاتها الرئيسية والتفصيلية وعلاقتها التنظيمية ، كما يُحدد أيضاً خطوط الاتصال بين مكونات هذا الهيكل وسلطاته ومسئoliات تلك التقسيمات بما يضمن ترتيب وتنسيق كافة الجهد ل لتحقيق أهداف هذه الجهة بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية .

(أ) أساليب إعداد الهيكل التنظيمي ومراحله : هناك عدة أساليب لإعداد هيكل تنظيمي لجهة جديدة أهمها أسلوب تحليل الهدف من إنشاء هذه الجهة باعتباره المدخل الأكثر شيوعاً واستخداماً في العمل ، حيث يمر إعداد الهيكل التنظيمي من خلال هذا الأسلوب بالمراحل التالية :

١ - مرحلة التعرف على الهدف التنظيمي : يتم التعرف على هدف الجهة واستخراجه من واقع الأداة التشريعية المنشأة لها (قانون / قرار جمهوري) ، وغالباً ما تتضمن هذه الأداة الأهداف والاحتصاصات العامة لهذه الجهة .

٢ - مرحلة تحليل الهدف التنظيمي : بعد التعرف على هدف الجهة وتحديده ، يتم تحليل هذا الهدف من خلال :

تجزئة الهدف العام إلى أهداف فرعية تؤدي إلى تحقيق الهدف العام للجهة . تحديد الأهداف الفرعية بواسطة الاستعانة بالاحتصاصات العامة التي عادةً ما يتضمنها قرار الإنشاء أو الاستعانة بالمتخصصين أو الخبراء من داخل الجهة أو من خارجها .

ترجمة الأهداف الفرعية إلى أنشطة رئيسية تؤدي في النهاية إلى تحقيق الهدف العام للجهة بطريق مباشر ، هذه الأنشطة الرئيسية يتم تحديدها من خلال الاستعانة بالمتخصصين أو الخبراء من داخل الجهة أو من خارجها . يتم تحديد الأنشطة الفرعية التي يجب القيام بها لتحقيق كل نشاط رئيسي من الأنشطة التي سبق تحديدها بالخطوة السابقة .

٣ - مرحلة تجميع الأنشطة الرئيسية والفرعية : تمثل هذه المرحلة الخطوة الرئيسية التي ينتهي بها تحديد شكل ومكونات الهيكل التنظيمي للجهة الجديدة وتنتمي إلى ضوء ظروف كل جهة وذلك من ناحية الموارد والإمكانيات المادية والبشرية المتاحة لها والظروف البيئية المحيطة بها ، حيث يتوقف كل ذلك في النهاية على حجم هذه الجهة .

٤ - يجب تحديد نطاق الإشراف : بحيث لا يشرف رئيس واحد إشرافاً مباشراً على عدد كبير من المسؤولين الذين يمارسون أوجه أنشطة متعددة ومن تخصصات مختلفة في ذات الوقت ، وينبغي التركيز على الجوانب الهامة التالية من خلال :

- الاستفادة من مزايا التخصص وتقسيم العمل .
- تحقيق التكامل والتنسيق بين كافة الجهود الجماعية .

- تلافي الازدواج أو التداخل في اختصاصات التقسيمات التنظيمية .
- إبراز الهيكل التنظيمي للأهمية النسبية لأوجه الأنشطة الرئيسية في الجهة .
- توفير وتسهيل عملية الرقابة على أنشطة الجهة .
- الاستفادة القصوى من الإمكانيات البشرية المتاحة .
- الاستفادة القصوى من الظروف الطبيعية والظروف البيئية وغيرها التي تستلزم استخدام شكل معين من أشكال التجميع .

٥ - أساس تجميع أوجه النشاط في تقسيمات تنظيمية : لا يوجد أساس مطلق محدد لهذه التقسيمات وإنما لكل جهة ظروفها الخاصة ويتم اختيار الأساس الذي يتفق مع ظروفها ، إلا أن معظم الجهات الحكومية تتبع في تجميعها لأوجه نشاطها «نظام التجميع الوظيفي» أي التجميع على أساس الوظائف التي سوف تقوم بها الجهة نظراً لتماشيه واتفاقه مع طبيعة وواقع العمل بالجهات الحكومية وتحقق هذا الأسلوب من الوظائف الآتية :

- إظهار الأنشطة والوظائف الرئيسية .
- يحقق مبدأ التخصص المهني وما يترتب عليه من تعظيم الاستفادة من القوى العاملة المتاحة .
- يُسهل من عملية التدريب .
- يحقق درجة عالية ومحكمة من الرقابة في أعلى مستوياتها .

٦ - مرحلة تحديد الأنشطة الاستشارية والمساندة : هذه الأنشطة تكاد تكون غطية بجميع المنظمات الحكومية على اختلاف أهدافها ومثال الأنشطة الاستشارية (الشئون القانونية ، الإعلام ، العلاقات العامة ، الاتصال السياسي ، خدمة المواطنين ، المكتب الفني ، ونظم وتكنولوجيا المعلومات) ومثال الأنشطة المساندة (الشئون المالية ، الشئون الإدارية ، الموارد البشرية) .

٧ - مرحلة تحديد الاختصاصات للتقسيمات التنظيمية : يجب أن تكون هذه الاختصاصات واضحة ومحددة ، وذلك بإيضاح دور كل تقسيم تنظيمي دون غموض أو تداخل أو ازدواج أو تشابك ، وبحيث لا تُستخدم عبارات عامة مثل (الاشتراك في إعداد ... ، أو المعاونة في ...) دون تحديد لنطاق الاشتراك أو نطاق المعاونة ومضمونها والوحدة التي سيتم الاشتراك معها .

٨ - مرحلة تحديد المستويات الإشرافية : يتم إسناد رئاسة كل تقسيم تنظيمي لأحد العاملين بالجهة وتفوض لهم السلطات التي تمكنهم من القيام بتنفيذ المسؤوليات المنوطة بهم ويوضح ذلك في بطاقة الوصف الوظيفي .

٩ - مرحلة وضع بطاقات الوصف الوظيفي : عند إعداد بطاقة وصف وظيفي ، يتعين تحديد الاختصاصات والمستويات الإشرافية وتسجيلها في إعداد البطاقة من (اسم الوظيفة ، والمجموعة النوعية ، والدرجة المالية) .

وتتضمن البطاقة الوصف العام للوظيفة من حيث موقعها في الهيكل التنظيمي والاختصاص العام ، ومؤشرات قياس الأداء للاختصاصات التي يقوم بها شاغل الوظيفة .

ثم تُدرج بعد ذلك الواجبات والمسؤوليات والتي تشمل الاختصاصات ويراعى النطاق الإشرافي عند وضع الاختصاصات ، وتنتهي البطاقة بطلب التأهيل ويضاف إليها المتطلبات الوظيفية من (مؤهل ، المدد البيانية المطلوب قصاًها ، والتدريب المطلوب ، والسمات الشخصية) .

(ب) إعداد التقرير النهائي لمشروع الهيكل التنظيمي المقترن : يتم إعداد تقرير

يرفق بالمشروع ، على أن يتضمن هذا التقرير البنود الرئيسية التالية :

مقدمة التقرير النهائي : و تتضمن :

نبذة عن الجهة التي يتم عمل الهيكل لها ، والقانون أو القرار المنشأ .
الأسس والمبادئ التنظيمية والمبررات الموضوعية التي أخذت في الاعتبار
عند التحضير لإنجاز مشروع الهيكل التنظيمي .

يرفق بالتقرير المشروع المقترن لتنظيم الجهة الذي يتضمن :

الأهداف والاختصاصات العامة للجهة .

استعراض مكونات الهيكل التنظيمي للجهة حتى أدنى مستوى .
بياناً بالاختلافات التفصيلية لكافة التقسيمات التنظيمية حتى أدنى
مستوى تنظيمي .

الخرائط التنظيمية الرئيسية للجهة ككل والخرائط التفصيلية
لكل تقسيم تنظيمي .

بطاقات الوصف الوظيفي .

ثانياً - إعادة تنظيم وحدات إدارية قائمة :

تعنى أي تعديل بالاستحداث أو الإلغاء أو الإضافة التي تُجرى على الهيكل التنظيمي

المعتمد لأى جهة حكومية قائمة نتيجة لأحد العوامل التالية :

إدخال تعديلات على الأهداف والاختصاصات العامة للجهة .

إدخال تعديلات على السلطات والعلاقات التنظيمية والوظائف ومستوياتها ونطاق إشرافها .

الاستجابة لحاجة الجهة إلى استحداث تقسيمات تنظيمية جديدة تضاف إلى الهيكل

التنظيمي المعتمد لها أو دمج أو فصل تقسيمات تنظيمية قائمة .

اتساع نطاق الإشراف ، وبالتالي تعدد الوظائف الإشرافية وما ينجم عن ذلك من طول خط السلطة وتعدد المستويات التنظيمية ، بالإضافة إلى عدم التناوب بين أعداد الوظائف الإشرافية والوظائف التنفيذية .

عدم التوازن بين التقسيمات التنظيمية الرئيسية والفرعية نتيجة التضخم في حجم الهياكل التنظيمية القائمة وما يتربى على ذلك من ضعف التنسيق ، وعدم إمكانية إحكام الرقابة على مكونات هذه الهياكل وبالتالي عدم وضوح خطوط السلطة .

ظهور مشاكل الإزدواج أو التضارب في الاختصاصات بين التقسيمات التنظيمية القائمة (داخل القطاع الواحد أو بين أكثر من قطاع) نتيجة لعدم الدقة في تحديد الاختصاصات الرئيسية والتفصيلية لمكونات الهيكل التنظيمي .

المبالغة في تفتيت الأنشطة بين تقسيمات تنظيمية متعددة على غيرأسس أو مبررات موضوعية وبالتالي افتقار التكامل بين الأنشطة الفرعية التي تعمل في تخصص واحد وعدم العدالة في تقسيم عبء العمل وتأثير كل ذلك سلبياً على معنويات العاملين بالجهة .

حدوث تغيرات في الظروف البيئية التي تواجه الجهة مثل : التغيير في الشكل القانوني لها أو في خططها أو التغيير في السياسات المالية والاقتصادية للدولة وما قد تفرضه مثل هذه الظروف من إصدار قرارات تلزم بها مثل هذه الجهات ، أو التغيير الذي يحدث نتيجة التطور التكنولوجي في طرق وأساليب العمل .

مراحل إعادة التنظيم : تُوجَد عدة مراحل لإعادة التنظيم ، وهي :

١ - مرحلة تحديد المشكلة التنظيمية : تحديد المشكلة عند إعادة التنظيم ستحدد المراحل التالية لها من ناحية نوعية البيانات والمعلومات المطلوب جمعها وتحليلها لهذه المشكلة ، فمشكلة مثل تضخم الهيكل التنظيمي تختلف في أسبابها عن مشكلة عمومية الاختصاصات أو عدم تحديدها بشكل دقيق (وعادةً المشكلات التنظيمية تمثل انحرافاً عما ينبغي أن يكون) .

٤ - مرحلة جمع البيانات والمعلومات عن المشكلة التنظيمية : يتم البدء في جمع البيانات والمعلومات من مصادرها المختلفة (القوانين ، القرارات التنظيمية ، المقابلات الشخصية واللاحظة ، قوائم الاستبيان) وتهدف البيانات والمعلومات إلى التعرف على كل أو بعض الأمور التالية وفق طبيعة المشكلة التنظيمية :

الأهداف والاختصاصات العامة للجهة من واقع الأداة المنشأة لها (قانون / قرار جمهوري) .
مكونات الهيكل التنظيمي واحتياطاته التفصيلية من واقع القرار الصادر باعتماد
الهيكل التنظيمي للجهة .

واجبات ومسؤوليات شاغلى الوظائف المختلفة من واقع بطاقات الوصف الوظيفى
أو من القائمين على رأس العمل مباشرة أو من خلال قوائم الاستبيان وذلك وفق طبيعة
كل مشكلة .

الأسلوب المتبوع مثل الامركرزية فى إدارة شئون العمل بالجهة من خلال قرارات التفويض
لل اختصاصات والسلطات .

نظم وإجراءات العمل المتبعة فى ممارسة الجهة لأنشطتها المختلفة .

أسس تقسيم العمل والوقت المستغرق ومعدلات الأداء .

التعرف على ظروف العمل وال العلاقات التنظيمية و علاقات الجهة بالجهات والمنظمات
ال الأخرى الخارجية .

٣ - مرحلة تحليل المعلومات والبيانات عن المشكلة التنظيمية : يتم مراجعة البيانات
والمعلومات التي تم جمعها عن الهيكل التنظيمي المطلوب تعديله وتحليلها من خلال التعرف
على إجابات محددة لعدد من التساؤلات المرتبطة بالمشكلة التنظيمية مثل :

هل التقسيمات التنظيمية القائمة ضرورية ولازمة بالنسبة لتحقيق الأهداف
والاحتياطات العامة للجهة ؟

هل الاختصاصات المحددة للتقسيمات التنظيمية تحقق أهداف هذه التقسيمات ؟

هل هناك اختصاصات ليس لها فاعلية في تحقيق الهدف العام أو هدف التقسيم التنظيمي المعنى ؟

هل نطاق الإشراف مناسب ؟

هل هناك تعدد في المستويات التنظيمية دون مبرر ؟ (طول خط السلطة) .

هل هناك توازن في عبء العمل بين التقسيمات التنظيمية ؟

هل التنظيم القائم يضمن تحقيق درجة معقولة من الرقابة الداخلية ؟

هل يتم الاستفادة من التخصص ومزاياه في تقسيم العمل وتحجيم الأنشطة ؟

هل تتحقق وحدة الأمر ؟ أم هناك أكثر من توجيه للتقسيم التنظيمي الواحد ؟

وينبغى التأكيد على أن هذه الأسئلة جاءت على سبيل المثال لا الحصر ، وأنه يمكن إضافة أسئلة أخرى تخدم الهدف من الدراسة وفق ظروف وملابسات كل موقف .

٤ - مرحلة إعداد البديل و اختيار أفضلها : بعد أن يتم الانتهاء من عملية تحليل البيانات والمعلومات من قبل فريق العمل ، عندها تظهر الأسباب الحقيقة التي تقف وراء المشاكل التنظيمية القائمة وبالتالي يكون أمام الفريق أكثر من حل لعلاجها ، وهنا عليه أن يُخضع كل بديل للتحليل حتى يتم تحديد مقومات تنفيذه ومزاياها وعيوب كل منها ، ثم يختار البديل الممكن تنفيذه والذي يتلاءم مع ظروف وإمكانيات الجهة ووضعه على شكل تقرير نهائي .