

دليل السياسي الذكي

إلى

صنع القرار في مجال

إصلاح الخدمة المدنية

في مصر

العدد السادس

تم إعداد هذا الدليل استناداً إلى الأبحاث الواردة في كتاب
إصلاح الخدمة المدنية في مصر

تحرير: د. علاء عرفات

القاهرة: شركاء التنمية، 2011.

دليل السياسي الذكي هو الإصدار الجديد لشركاء
التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، والذي
يستهدف ترجمة نتائج الأبحاث العلمية التي يقوم
بها الشركاء إلى سياسات عملية قابلة للتطبيق في
كافة مجالات التنمية التي غطتها أنشطتهم
البحثية، وذلك مساهمة منهم في طرح أساس
علمي لسياسات التنمية في مصر، ويأملون أن
يكون ذلك خطوة على طريق تفعيل نموذج رشيد
في صنع القرار.

وسوف تتتابع الإصدارات في هذه السلسلة
بالمواكبة مع اكتمال وتجدد المشروعات البحثية
لشركاء التنمية.

- اتسمت محاولات الإصلاح الإداري في مصر في العقود الماضية بالعديد من أوجه النقص، من أهمها:
- 1- أنها لم تتبلور أساساً وفقاً لأهداف واستراتيجيات محددة، ولكنها كانت في الغالب ردود أفعال لأعراض أو مشاكل يعانى منها الجهاز الإداري، أو محاولات لنقل تجربة أو مدخل جديد، لم يُدرس أو يُعد له جيداً، إلى ذلك الجهاز.
 - 2- أنها كانت محاولات لتطبيق دراسات تتعامل مع بعض أبعاد مشكلة الجهاز الإداري في مصر وتقتصر حلولاً لها، دون الأخذ في الاعتبار التفاعل بين هذه الأبعاد، أو تحليل الآثار المترتبة على هذه الحلول.
 - 3- أنها لم تتبلور في صورة خطة عامة للدولة تتكامل مع الخطط الأخرى للدولة مثل خطة الإصلاح الاقتصادي، فمن أهم معوقات الإصلاح الاقتصادي هو موضوع تعقد الإجراءات البيروقراطية، والفساد الإداري، ولا يعقل أن تتجح خطط التنمية والإصلاح الاقتصادي بدون وضع خطط موازية للإصلاح الإداري. لذلك فقد شهدت السياسات الاقتصادية تحولاً جذرياً نحو المزيد من الحرية، دون أن يكون ذلك مصحوباً بتطور ملائم من الجهاز الإداري.
 - 4- أن معظم تلك المحاولات تفتقد إلى منهجية واضحة ومحددة المعالم تُحدد أساليب التعامل مع مشكلات تتغير بسرعة، فقد اقترحت تلك المحاولات حلولاً محددة وثابتة زمنياً ومكانياً، وتفتقد المرونة اللازمة للتكيف مع الواقع، وإعطاء القائمين على تنفيذ التجربة فرصة التعلم والتطور المستمر، بما يتمشى مع تغير الظروف والمشكلات.
 - 5- ضعف عملية التنفيذ، فبعض تلك المقترحات كان مجرد توصيات بدون حلول عملية قابلة للتطبيق، وبعضها لم يتضمن التحضير الجيد والدراسة المتأنية لعملية التنفيذ. كذلك لم يحظ تقييم ومتابعة عملية التنفيذ بال العناية الكافية، ولم يتم تحديد أساليب للتعامل مع العوائق المحتملة التي قد تواجه عملية التنفيذ، وخطط التهيئة لعملية التغيير وإقناع الرأي العام ومراكز اتخاذ القرار المختلفة بهذا التغيير.
 - 6- التضارب وعدم الاستمرارية، فما أن يبدأ مسئول في وضع أسس لسياسة أو إستراتيجية للإصلاح حتى يقوم المسئول الذي يخلفه بتغيير السياسات السابقة تماماً، دون عناية تقييم التجربة السابقة والاستفادة من الخبرات المكتسبة واستكمال المناسب منها، مما أدى في كثير من الأحيان إلى صعوبة التوصل إلى حلول جذرية والنظرة الجزئية للمشاكل وعدم الأخذ في الاعتبار البعد الزمني لها، والترقيع في الحلول، واللجوء إلى الحلول الوسط لإرضاء جماعات الضغط المختلفة، والتطبيق المبتسر لعملية الإصلاح.

وتتعرض الورقة لمداخل إصلاح هذه الاختلالات، فنقدم في قسمها الأول توصيات للاستفادة من تجارب الدول الأخرى في الإصلاح الإداري، وترتكز في قسمها الثاني على معالجة أحد أهم جوانب

الاختلال في الخدمة المدنية، وهو اختلال الأجور، ويلخص القسم الثالث أبعاد السياسة المقترحة لإصلاح نظام الخدمة المدنية في مصر.

أولاً: الاستفادة من التجارب الدولية في إصلاح نظام الخدمة المدنية في مصر

فمن خلال التجارب المختلفة التي طبقتها - علي سبيل المثال- دول شرق ووسط أوروبا، وبعض الدول الآسيوية، وأهمها ماليزيا وسنغافورة، يمكن وضع عدد من المقترحات يسترشد بها صانع القرار السياسي المصري فيما يتعلق بمسألة إصلاح نظام الخدمة المدنية في مصر، خاصة أن أغلب المعوقات والمشاكل الخاصة بشئون العاملين متشابهة إلى حد كبير في مصر أو أغلب الدول النامية، التي تعاني من ضعف نظم الخدمة المدنية بها، وذلك في المجالات التالية:

1- القوانين والسياسات الخاصة بشئون العاملين، ويتضمن ذلك:

- أ. وضع إطار عمل للخدمة المدنية من خلال تشريع بعض القوانين والقواعد الأساسية التي تحكم شئون العاملين، خاصة نظم التعيين والتدريب والتدرج الوظيفي، مع وجود جهات منسقة لكل هذه الممارسات فيما بين الأقسام والوزارات المختلفة، وذلك لمنع حدوث ازدواجية أو تناقض في القرارات الخاصة بنظم الخدمة المدنية بها والقواعد العامة المعمول بها لشئون العاملين، وتحديد مسؤوليات وسلطات هذه الأجهزة المنسقة بوضوح حتى تسهل عملية التعامل مع الوزارات أو الإدارات المختلفة.
- ب. إنشاء قاعدة بيانات لموظفي الخدمة المدنية، كما هو الحال في كل من ألبانيا والمجر، بحيث يستند إليها الجهاز التنسيقي في إدارة عملية التوظيف في جميع الوزارات والإدارات، والتأكد من أن سياسات العمالة مطبقة بشكل صحيح.
- ج. إعادة توزيع الموارد البشرية في المناصب والمواقع طبقاً لخبراتهم ومهاراتهم استناداً إلى قاعدة البيانات التي تحتوي على معلومات كاملة عن الموظف، وسنوات خبراته، ونوعية الوظائف التي يمكن أن يقوم بها، والدرجة الوظيفية الحالية. ففي مراحل الإصلاح قد تظهر وظائف ومواقع جديدة مهمة، ونقل أهمية بعض المناصب. ويساهم هذا النظام في عمليات التخطيط المستقبلي للموارد البشرية من داخل المنظمة دون الاستغناء عنهم.
- د. تصنيف نوعية الوظائف الموكلة إلى الخدمة المدنية، والتي يخرج عن إطارها الوظائف ذات الطابع السياسي المرتبطة مباشرة بمكتب الوزير، بالإضافة إلى الوظائف الخاصة بالأمن والعدالة والجيش.

2- إدارة برامج التدريب، بحيث يكون العمل داخل المنظمات العامة عملاً جذاباً للعاملين لما يقدمه من تطوير لقدرات ومهارات العامل، وإمكانية انتقاله إلى مستويات أعلى داخل المؤسسة التي يعمل بها.

3- النظم الخاصة بالرواتب والمكافآت، و يمكن الاستفادة من تجارب تلك الدول في ثلاث محاور مترابطة:

- أ. رفع رواتب العاملين بالخدمة المدنية من خلال العلاوات المختلفة لجذب المتقدمين للعمل بالخدمة المدنية، أو لبقاء موظفيها أمام إغراءات العمل بالقطاع الخاص.
- ب. وضع نظام للرواتب والمكافآت يختلف من وظيفة لأخرى ولكنه يعتمد علي معيار محدد هو نوعية وتوصيف الوظيفة نفسها.
- ج. إعطاء الحرية لكل وزارة في تحديد حجم الرواتب والعلاوات وفي بعض الدول (كما في المجر وبولندا) يسمح بتوزيع أي فائض في الميزانية في صورة علاوات للموظفين.

4- النظم الخاصة بالحقوق والواجبات والأخلاقيات المهنية، استناداً إلى خبرة دول مثل المجر وبولندا يحتاج النجاح في تنفيذ القواعد في هذا المجال إلى كسب التأييد داخل الإدارة لهذه القواعد، وتوعية موظفي الخدمة المدنية بها، وتضمينها في الاختبارات الخاصة بالترقية، وعدم استخدام العقاب إلا كحل نهائي.

5- توفير إطار عام لعملية الإصلاح يقوم على

- إيمان القيادة السياسية بالإصلاح الإداري الشامل وليس الجزئي، وتدعيم ذلك برغبة وتعاون مجتمعي وإدراك لأهمية الإصلاح من قبل موظفي الجهاز الإداري للدولة.
- الاستفادة من خبرات الآخرين في بناء النظام الجديد من خلال إرسال موظفين وكوادر بحثية للتعلم في الخارج والعودة لنقل الخبرة والتجربة والمساهمة في تطوير وتنمية دولهم ومجتمعاتهم.
- تقارب مستويات الأجور بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص لدعم قدرة القطاع الحكومي على جذب عمالة ماهرة وذات كفاءة، والاحتفاظ بهم بما يزيد من القدرة التنافسية للمؤسسات الحكومية.
- إنشاء وحدة تنظيمية مركزية تكون مسؤولة عن قيادة عمليات الإصلاح الإداري على أن تكون تبعية هذه الوحدة التنظيمية لرئيس مجلس الوزراء مباشرة أو إلحاقها بأحد الوزارات، ويعتمد ذلك على طبيعة الدولة والنظام والظروف التي تمر بها. ففي ماليزيا- علي سبيل المثال- تم تأسيس وحدة إدارة التنمية، وفي سنغافورة أوكلت المهمة إلى مكتب إدارة الخدمات.

ثانياً: مقترح لحل اختلالات الأجور في الجهاز الحكومي

وصلت قضية الأجور في القطاع الحكومي إلى مرحلة من الخطورة بحيث لا يمكن التعامل معها بالمسكنات الوقتية أو البرامج اللحظية، ولكنها تتطلب إعادة نظر في المنهج التنموي السائد حالياً. وتتطلب أولى الخطوات لتفعيل هذا الأمر سرعة العمل على زيادة الأجور والمرتببات، وإعادة النظر في نظم الحوافز وبدلات العمل. وبمعنى آخر فإن التعامل الشامل مع مشكلة الأجور في مصر يجب أن يؤسس بناءً على المحاور التالية:

1- إعادة النظر في جداول الأجور الملحقة بالقانون رقم 47 لسنة 1978، بشأن العاملين المدنيين بالدولة ووضعها في صورة أكثر مرونة يمكن لها أن تتغير لتواكب التطورات في الراتب الأساسي والمتغير. فالجداول الحالية، رغم ما أدخل عليها من تعديلات لا تمثل الأوضاع الحقيقية للموظفين، فهي لا تعكس ما يحصل عليه هؤلاء من دخول فعلية، ناهيك عن عدم تناسب الإجمالي مع مستويات المعيشة الراهنة.

2- زيادة شرائح العلاوات الدورية الحالية لتصبح نسبة ثابتة من الدخل ولتستجيب للتغير في مستويات المعيشة، فمن غير المعقول أن تكون العلاوة الدورية بين 1.5 جنيه شهرياً للدرجة السادسة و6 جنيهات للدرجة العالية.

3- إعادة تصنيف موظفي الحكومة وإعادة توزيعهم بطريقة اقتصادية سليمة، بحيث يتم إعادة تأهيل وتدريب الخدمات المعاونة وتحويلهم إلى عمالة حقيقية يمكن أن تلتحق بسوق العمل مقابل أجر أعلى وهو ما ينطبق على الحرفيين أيضاً.

4- وضع حد أدنى للأجور تلتزم به كافة القطاعات العاملة في الحقل الاقتصادي، يتناسب مع مستويات المعيشة، ويزداد سنوياً وفقاً لمعدلات التضخم المعلنة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، على أن يكون هذا الحد جزءاً لا يتجزأ من عقود العمل الجماعية والفردية. وبشكل عام ينبغي أن يراعى عند وضع الحد الأدنى للأجور للعاملين في القطاع الحكومي ومن في حكمهم المحددات التالية:

- أن يزيد الحد الأدنى للأجور عن حد الفقر الذي وضعه خبراء البنك الدولي، وأيضاً الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.
- أن تدور هذه الحدود حول متوسط دخل الفرد في مصر، الذي يقدر بحوالي 10059 جنيه سنوياً أي حوالي 838.4 جنيه شهرياً.
- ألا تتحمل الخزنة العامة إلا جزءاً يسيراً من هذه الزيادات، سواء تكلفة الزيادة أو أعباء التأمينات المتوقعة مع هذه الزيادة.

5- يتطلب كل ما سبق **تفعيل دور المجلس الأعلى للأجور**، ليصبح الفاعل الرئيس في هذا المجال، والذي يضع الإستراتيجية المناسبة للتعامل مع كافة الأمور المرتبطة بالأجور والمرتبات في المجتمع، سواء كان قطاعاً عاماً أم خاصاً، مع منحه الصلاحية الكاملة لتنفيذ ما يراه مناسباً من سياسات. وهو ما يتطلب بدوره **تعديل المادة (34) من قانون العمل رقم 12 لسنة 2003**، لتعطي للمجلس الصلاحية الكاملة في إقرار العلاوة السنوية، وفقاً لما يراه من متغيرات اقتصادية واجتماعية معينة وما يتوقعه من سياسات وإجراءات.

ثالثاً: نحو سياسة متكاملة لإصلاح نظام الخدمة المدنية المصري

الواقع أن دراسة التجربة المصرية فيما يتعلق بإصلاح الخدمة المدنية، ومقارنتها بالتجارب الدولية الأخرى في نفس المجال، خاصة فيما يتعلق بالدول التي تتشابه حالاتها مع الحالة المصرية، ينتهي إلى وضع منظومة متكاملة للإصلاح الإداري **تعتمد على أربعة محاور أساسية:**

- (1) **محور قيمي** يقوم على دعم عدد من القيم الأساسية أهمها:
 - **قيمة الجودة:** حيث يتم توجيه المنظمات المختلفة لتطبيق إدارة الجودة الشاملة، مع ملاحظة تعدد نماذج التطبيق واختلافها من منظمة إلى أخرى، وإن اشتركت في مراحلها الأساسية.
 - **الإدارة بالأداء Performance based Management** مع تحديد معايير واضحة لتقييمه.
 - **قيمة المشاركة** عن طريق تطبيق اللامركزية، ودعم "مشاركة القطاع الخاص، وبناء القدرات.

(2) **محور مؤسسي - تنظيمي**

يقوم بمعالجة تضخم وترهل حجم الجهاز الإداري من أجل الوصول به إلى الحجم الأمثل، ويعكس الوظائف الحقيقية المخول له القيام بها، ويقضى على الازدواجية وتضارب الاختصاص، وهو الأمر الذي يتطلب:

- **تحديد الهدف من الجهاز الإداري** في ظل الدور الجديد للدولة والمتغيرات العالمية والمحلية الجديدة.
- **إعادة النظر في بعض الهياكل الإدارية الحالية** بما يتناسب مع الدور المتوقع للجهاز الإداري.
- **تحقيق التوازن بين وحدات الجهاز الإداري والإدارات التابعة لها**، بحيث يتم إعادة توزيع العمالة بما يضمن استخدام الفائض الموجود في بعض الإدارات لسد العجز في البعض الآخر.
- **إعادة النظر في الوظائف المتماثلة** التي تقع في نفس القطاع أو الإدارة الواحدة.
- **التناسب بين المستوى التنظيمي وطبيعة وحجم النشاط** الذي تضطلع به الوحدة الإدارية.

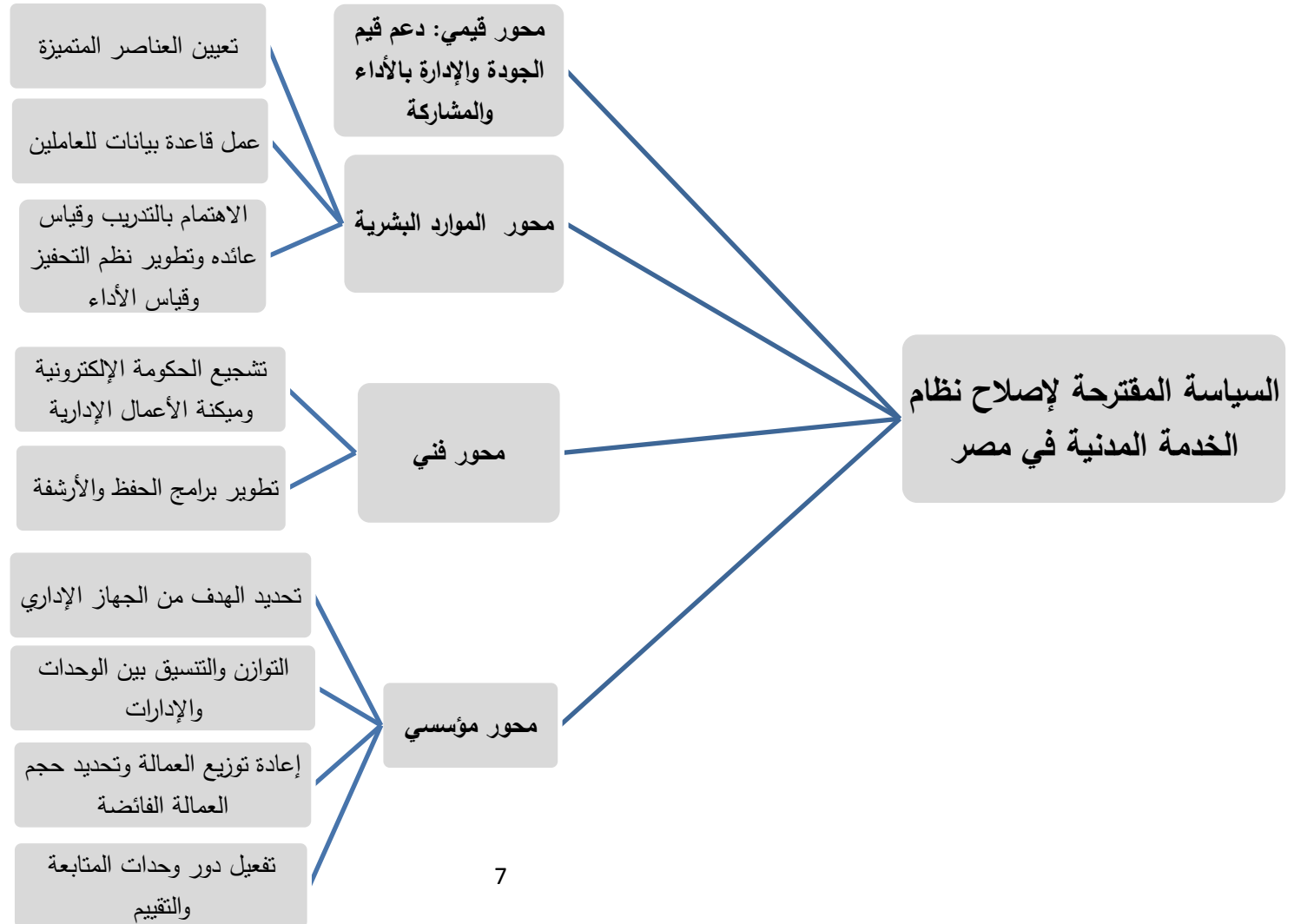
- ضمان تحقيق التنسيق بين الأنشطة المختلفة والوحدات التي تضطلع بها منعاً لتضارب الاختصاصات أو ازدواجية العمل.
- تفعيل دور وحدات المتابعة والتقييم.
- محاولة الوصول إلى الحد الأمثل لحجم الجهاز الإداري "Right Sizing" من خلال تحديد الحجم الحقيقي للعمالة الفائضة، وبحث الوسائل المناسبة للوصول إلى هذا الهدف مع محاولة التوفيق إلى حد كبير بين الرغبة في تحقيق كفاءة الجهاز الإداري من جانب، وقدرته على الاستجابة لمطالب المواطنين من جانب آخر. بعبارة أخرى الموائمة بين عامل الكفاءة والبعد الاجتماعي.

(3) محور تقني - فني

ويتمحور حول الأخذ بالتقنيات الحديثة وينظم المعلومات الإدارية والطرق المختلفة لإدارة المعرفة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال ما يلي:

- تشجيع نظام الحكومة الإلكترونية، لتوفير المعلومات وتبسيط إجراءات تعامل المواطنين مع الجهاز الإداري.
- ميكنة الأعمال الإدارية داخل المؤسسات العامة، بتعميم استخدام الحاسب الآلي داخل المؤسسات، وعمل شبكة داخلية تربط إدارات المؤسسة المختلفة معاً، وإنشاء شبكة خاصة بين المؤسسات العامة وبعضها البعض حتى يتم تحقيق السرعة في توفير المعلومات والتكامل في تحقيق الخدمات.
- ربط كافة المؤسسات العامة بشبكة الانترنت.
- ميكنة الخدمات الموجهة للجمهور من خلال إمكانية عمل الخدمة من خلال الكمبيوتر، وإمكانية سداد الرسوم ببطاقات الائتمان، وإدخال كافة المستندات الموجودة على الكمبيوتر، بحيث يمكن طباعتها واستيفائها أو إدخال البيانات عليها مباشرة على الكمبيوتر، بالإضافة لتخصيص مجموعة من أرقام التليفونات يمكن للجمهور أن يتصل بها مجاناً للاستفسار عن الإجراءات المختلفة أو للحصول على الخدمات.
- تطوير برامج الحفظ والأرشفة، بحيث يتم الاستغناء عن الأرشيف الورقي، الذي يأخذ مساحات كبيرة، والاستعاضة عنه بالحفظ على الكمبيوتر والأقراص المدمجة.

شكل (1): السياسة المقترحة لإصلاح نظام الخدمة المدنية في مصر



(4) محور التنمية البشرية

ويقوم على تنمية القدرات والمهارات الإدارية بما يتلاءم مع روح العصر ومتطلبات السوق واحتياجات العمل. ويتطلب ذلك:

- **تعيين العناصر المتميزة** سواء من حيث التخصص أو إجادة المهارات واللغات الأجنبية، حتى يستند التعيين على مبدأ الجدارة والكفاءة، وإعلان فتح الوظيفة العامة بين القيادات والكوادر الإدارية، والحرص على اختيار القيادات على أساس الكفاءة والتميز والنزاهة.
- **عمل قاعدة بيانات للقيادات الإدارية** العاملة والاهتمام بقيادات الصف الثاني.
- **الاهتمام بالتدريب للموظفين في المراكز الإدارية المختلفة**، فينبغي التأكد من أن التدريب يزيد من قدرة القيادات التنفيذية على إدارة العمل وحل المشاكل، وقدرة مقدمي الخدمة على التعامل مع المواطنين وتحسين سلوكهم الوظيفي. وفيما يتعلق بتنفيذ خطط التدريب ينبغي أن يقتصر دور الوحدات الحكومية على تحديد احتياجاتها من التدريب، على أن تتولى الأجهزة المتخصصة في التدريب الإداري (عامة/خاصة) تلبية هذه الاحتياجات. كما ينبغي قياس العائد من التدريب، وهي مسئولية مشتركة بين الوحدات الحكومية وأجهزة التدريب المتخصصة، ويجب في ذلك تطبيق أساليب القياس الحديث. وفي هذا الإطار يمكن إحياء دور المعهد القومي للإدارة العامة، ليكون بمثابة الإطار المؤسسي الذي يتم فيه تدريب القيادات ودعم قدراتهم .
- **تطوير نظم التحفيز:** وذلك عن طريق ربط الحوافز الممنوحة بمعدلات أداء حقيقية، وهذا يتطلب مشاركة العاملين أنفسهم في وضع هذه المعدلات، على أن تتفق مع طبيعة ودرجة صعوبة كل نشاط، وأن تكون قابلة للتطبيق، وأن يتم تصنيف الحوافز إلى شرائح، كل شريحة ترتبط بمعدل أداء محدد، وتمنح بشكل فردي لا جماعي. كما يجب أن تستجيب نظم الحوافز لرغبات العاملين أنفسهم، ويتم ذلك من خلال إجراء الدراسات الاستطلاعية الدورية، بمعرفة جهة العمل، لمعرفة الحوافز التي يرغبون في منحها لهم.
- **تطوير نظم تقييم الأداء:** وفي هذا الإطار يتعين إعادة النظر في النظم التقليدية لتقدير الكفاية والأخذ بالمعايير الموضوعية، والتي تتطلب أن يتم تقييم أداء العامل استناداً إلى معدلات أداء محددة، مع ضرورة تحقيق نوع من التوازن بين الرغبة في وضع أفضل المعدلات للأداء والتي تضمن جودته وبين قدرة العاملين على استيعابها وتطبيقها.

اعتمدت هذه التوصيات على فصول الكتاب الذي أصدره شركاء التنمية عن إصلاح الخدمة المدنية في مصر، والذي كان نتيجة مشروع بحثي، ومؤلفو فصول هذا الكتاب هم التالية أسماؤهم:

1- د. آية مصطفى أحمد ماهر، تجربة دول شرق ووسط أوروبا في إصلاح نظم الخدمة المدنية؛

2- د. باكيناز بركة، سياسات الإصلاح الإداري في الدول الإفريقية، من هم الفاعلون الرئيسيون وما هي العوامل الحاكمة للنجاح؟؛

3- د. صالح عبدالرحمن أحمد، تجربة الإصلاح الإداري في آسيا: قراءة أولية لتجرتي ماليزيا وسنغافورة؛

4- د. صفوت النحاس، د. عبدالعزيز حجازي، الخدمة المدنية في مصر: الواقع ومحاولات الإصلاح؛

5- د. عالية عبد الحميد عارف، نظرة نقدية لبرامج الإصلاح الإداري في مصر خلال حقبة التسعينيات؛

6- عبد الفتاح الجبالي، اختلالات الأجور في الجهاز الحكومي: المشكلة والحل؛

7- أ.د. محمد الراوي، التنمية الإدارية في مصر.. مدخل سياسي؛

8- د. ممدوح مصطفى إسماعيل، مجلس الشعب وقضايا الإصلاح الإداري: رؤية تحليلية.

ترقبوا صدور الأعداد التالية من دليل السياسي الذكي

1. انتقال العمالة بين البلدان العربية.
2. الإدارة المحلية في مصر: الواقع وآفاق المستقبل.
3. التغييرات المناخية وأثارها علي مصر.
4. الأرض والسكن في مصر.
5. أولويات الإنفاق العام في مصر والبلاد العربية