



جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومي

الإصلاح الإداري في مصر بين الواقع و المأمول دراسة مقارنة بين دول شرق أوروبا

Administrative Reform of Egypt between
Reality & Hoped
Copmarison Study of Eastern Europe Countries

إعداد الباحث
مؤمن الدسوقي السيد العشماوي

إشراف
أ.د. حسين صالح

لإستكمال متطلبات
الحصول على درجة الماجستير المهني "التخطيط للتنمية المستدامة"

٢٠٢٠

المخلص:

منذ زمن بعيد والدول والإتجاهات تتكلم عن الإصلاح الإداري وإصلاح الإدارة الحكومية وإصلاح الإدارة وإخيراً برز إصطلاح الثورة الإدارية فمن أقوال الرئيس الفرنسي الراحل شارل ديغول عن أسباب الهزيمة في الحرب العالمية أن المشكلة ليست عسكرية وإنما هي مشكلة إدارة، وكلما أتت حكومة من الحكومات أعلنت عن برامجها للإصلاح الإداري وأبرز تلك الدول والحكومات هي دول شرق أوروبا وخاصة بعد تقسيم الإتحاد السوفيتي عام ١٩٩١ وظهور العديد من الدول على السطح لتبدء عملية الإصلاح الإداري والإقتصادي داخل جميع مؤسساتها من خلال مجموعة من المحاور الإصلاحية التي تناولتها حكوماتهم، ونرى في البحث المقدم أن مصر بدأت بالفعل أولى الطرق الخاصة بوضع حجر الأساس للمضي قدماً نحو الإصلاح الإداري داخل جميع مؤسساتها، تتشابه ظروف بعض تلك الدول التي يتناولها البحث مثل (المجر - بولندا - ألبانيا - إستونيا) بعد إنطلاق الثورة الإصلاحية في التسعينات بظروف مصر بعد الخروج من ثورتين عام ٢٠١١، الأمر الذي وجدناه مطابقاً لأحداث كثيرة مرت بها تلك الدول في طريقها نحو الإصلاح داخل جميع مؤسسات الدولة المصرية.

تناول البحث التحليل الخاص بخطة الإصلاح الإداري داخل مصر وكذلك التجربة المصرية في الإصلاح الإداري بجميع المحاور الخاصة بها على كافة المستويات (التشريعية - التنظيمية - التحول الرقمي)، الأمر الذي ينعكس على الإقتصاد المصري ويعزز من الشفافية ومكافحة الفساد داخل جميع مؤسسات الدولة الأمر الذي لاقى تشابه كبير بين تجربة مصر والدول المذكورة بعاليه مما يعكس ويتيح التنبؤ بنجاح التجربة المصرية في الإصلاح الإداري، راجين من الله عز وجل أن يحفظ وطننا مصر دائماً وأبداً.

Summary:

For long time a lot of countries were talking about The Administrative Reform and also the Reforming inside the Governmental Sectors, finally there was a new approach taken to reach The Revolution of The Administration. Mr Prisedent Charle De Gole said “The main Reason of deafeting the world war wasn’t an armed issues but was A Management. A lot of Gonerments announce for its reforming programs such as Eastern Europe Countries especially after splitting of Soviet Union 1991, and a lot of countries upgraded by talking the bath of Administrative & Economic Reform inside all its entities by implementing a lot of reforming dimensions. We highlights some points in this research which with a relevant of Egypt expirement to put the milestone of the Administrative Reform inside. There are some similar conditions between the Estern Europe Countries after initiating the Reforming Revolution at 90th and Egyptian Experiment after two revolutions at 2011.

Research will explain the analytic scenario of The Egyptian Administrative Reform Plan with all reforming and maintainace dimensions like Legislative, Organization and Digital Transformation, which will have a positive impact at the Egyptian economy and release the transperancy and anti-corruption inside all Egyptian entities which is very similar with the experiment of the above countries and reflects the success forecasting of the Egyptian experiment in The Administrative Reform. We are Praying for Allah all the time to bless our Country Egypt.

١	مقدمة	٣
٢	أهداف الدراسة	٤
٣	المشكلة البحثية	٥
٤	مناهج الدراسة	٥
٥	الفصل الأول: تجارب الإصلاح الإداري في بعض دول أوروبا الشرقية	٦
٦	الفصل الثاني: تجربة الإصلاح الإداري في مصر	٢٠
	المبحث الأول: التحديات التي تواجه الإدارة الحكومية بمصر	
٧	المبحث الثاني: خطوات الدولة التنفيذية تجاه الإصلاح الإداري في مصر	٢١
٨	الخاتمة (النتائج والتوصيات)	٢٤
٩	المراجع	٢٩

المقدمة :

تعد تجربة دول شرق ووسط أوروبا في الإصلاح الإداري من الموضوعات التي حظيت باهتمام كبير في مجال الإدارة العامة على الصعيد العالمي.

والمقصود بالإصلاح الإداري هو تحديث وتطوير أجهزة الخدمة العامة، وإدخال التعديلات اللازمة له لتحسين أداء العاملين فيه من أجل الارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة، ويمكن أن يكون مفهوم الإصلاح شاملاً جداً، بحيث يتضمن تغييرات مستمرة في سلسلة من الإجراءات في عدة مجالات؛ مثل الإصلاح التشريعي والإصلاح المؤسسي كالهياكل التنظيمية، واللامركزية، وإدارة شئون العاملين، والمالية العامة، والإدارة القائمة على النتائج، والإصلاحات التنظيمية أو الإصلاحات المستهدفة لمراجعة قوانين الخدمة المدنية وكذلك تنمية وبناء القدرات اللازمة للعاملين داخل الجهاز الإداري للدولة كإحدى محاور رفع الكفاءة.

نتناول في المقترح المقدم جانباً من جوانب الإصلاح الإداري بدول شرق ووسط أوروبا الذي يعرض جانب النظم الخاصة بشئون العاملين بها، والتي بدأت فيها برامج الإصلاح الإداري بعد انهيار النظام الشيوعي المسيطر عام ١٩٨٩، حيث بدأت عمليات الإصلاح فيها في بداية التسعينيات.

حيث تتكون دول شرق ووسط أوروبا من حوالي ثلاث عشرة دولة، يحدها جغرافياً من الشمال بحر البلطيق، ومن الجنوب بحر إيجة، وتتكون من الدول الآتية: ألبانيا، البوسنة-الهرسك، بلغاريا، جمهورية تشيك، استونيا، جمهورية ماكدونيا، المجر، لاتفيا، ليتوانيا، بولندا، رومانيا، سلوفاكيا وسلوفانيا.

ويقدر التعداد السكان لهذه الدول بحوالي ١٤٠ مليون نسمة، حيث يتكلمون لغات متعددة، ويعتقدون ديانات مختلفة؛ كالمسيحية والإسلام واليهودية.

حيث تنقسم هذه الدول بطابعها الخاص عن باقي دول أوروبا، فلم تتأثر بالنهضة والثورة العلمية مثل باقي دول أوروبا، وبالرغم من هيمنة الاتحاد السوفيتي عليها بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أنها لم تكن تخضع لسيطرته^١.

وقد بدأت دول أوروبا الغربية في عمليات الإصلاح منذ عام ١٩٦٠، أما دول شرق ووسط أوروبا فبدأت عمليات الإصلاح بها عام ١٩٩٠ في محاولة منها كي تلحق بجيرانها من دول أوروبا الغربية، إلى جانب رغبتها في الانضمام للإتحاد الأوروبي وهو الدافع الأساسي وراء عمليات الإصلاح، لذلك فقد كان على هذه الدول أن تكثف جهودها، وتحمل تكلفة عمليات الإصلاح في وقت قصير لكي يتسنى لها إدخال كثير من التحسينات على الجهاز الإداري، وتستوفي المعايير المحددة لها للانضمام للاتحاد الأوروبي مثل باقي الدول، **كمعيار الاعتمادية والتوقع:** أي سرعة الجهاز التنفيذي في الأداء والاحتراف، **ومعيار الشفافية والوضوح:** حتى يتسنى للقائمين على

¹ Chatou, Mohamed, Central- Eastern Europe and the Mediterranean Region: Similarities and Differences, **Halki International Seminar**, Sept. 1996.

الإدارة العامة عمل الإشراف اللازم لهم، ومعيار المساءلة "الرقابة والمتابعة": لكي يتسنى للقائمين على الإدارة العامة أن يبرروا قراراتهم وتصرفاتهم، ومعيار الكفاءة والفاعلية: لتعظيم الاستفادة من الموارد المستخدمة للوصول للهدف².

ولقد طرأ على أغلب دول شرق ووسط أوروبا تغيير ملموس في نظم الخدمة المدنية بها بعد عمليات الإصلاح التي تناولتها هذه الدول في إدارة هذه النظم، وتحسنت كثير من الممارسات الخاصة بالموارد البشرية بها، وذلك من خلال تعاون مشترك ودعم من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والاتحاد الأوروبي معاً تحت برامج تحسين الحوكمة والإدارة الحكومية في دول شرق ووسط أوروبا المعروفة باسم SIGMA³.

وسوف تستعرض هذه الورقة الجزئية الخاصة بإصلاح نظم الخدمة المدنية في كل من ألبانيا، استونيا، المجر وبولندا، كنماذج لبعض دول شرق ووسط أوروبا، بما تشتمل عليه عمليات الإصلاح بهذه الدول من تغيير أو تعديل للممارسات الخاصة بالموارد البشرية من تشريعات، وإدارة نظم التعيين والتدريب والترقية وغيرها⁴.

أولاً: هدف الدراسة وأهميتها

الإستفادة الكاملة من خبرات الدول الأخرى في آليات العمل المنظمة لرفع كفاءة وإصلاح الجهاز الإداري داخل مصر بما يشمل قانون الخدمة المدنية وآليات تطبيقه.

وتعتبر هذه المشكلة من المشاكل الأساسية في الإدارة العامة؛ حيث تؤثر على مستوى الرضاء الوظيفي، وبالتالي الأداء ودرجة الإنتاجية، ولذلك تستمد هذه الدراسة أهميتها من محاولتها التعرف على الآليات والممارسات التي اتبعتها بعض دول شرق ووسط أوروبا في إدارتها للموارد البشرية؛ من أساليب التعيين والتدريب والترقية والأجور والمكافآت، والالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة وغيرها. ومقارنتها بالتجربة المصرية في هذا الصدد

وكذلك استعراض بعض التجارب العملية المستخلصة، وإمكانية الاستفادة منها في تنفيذ خطط الإصلاح الإداري بمصر.

كما أنها تمس موضوعاً من الموضوعات المهمة التي تحظى باهتمام الحكومة في مصر بتحسين نظم الخدمة المدنية وكذلك الأطر المؤسسية من منطلق الإهتمام بالرأس المال البشري من أجل تحسين الأداء الوظيفي وتنمية وبناء قدرات العاملين داخل الجهاز الإداري للدولة.

² - Ramet, Sabrina, **Eastern Europe, Politics, Culture and Society since 1939**(U.S.A: Indiana University Press, 2004).

³ - Friedrich Ebert Stiftung و **Reforming Local Public Administration -Efforts and Perspectives in South-East European Countries** (Zagreb: Zagreb Printing house, 2004).

الأهداف العامة:

- ١- التعرف على الآليات والممارسات التي اتبعتها هذه الدول في إدارتها للموارد البشرية؛ وكذلك آلية عمل الإصلاح التشريعي، نظم التعيين والتدريب والترقية والأجور والمكافآت، والالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة، وغيرها، وذلك من خلال استعراض المبررات والتحديات التي تستوجب عمليات الإصلاح للنظم المختلفة.
- ٢- تحليل النظم والممارسات المتبعة لهذه الدول في إدارتها لإصلاح أنظمة الخدمة المدنية بها، والكشف عن أوجه القوة والضعف بها لإمكانية استخلاص بعض التجارب العملية للاستفادة منها في تحسين الممارسات الخاصة بالموارد البشرية في مصر.

ثالثاً: المشكلة البحثية

تسعى الدراسة إلى محاولة الإجابة عن التساؤل الرئيسي التالي:

كيف يمكن الاستفادة من تجارب هذه الدول مقارنة بخطوات تطبيق الإصلاح المرجو داخل مصر؟

ولإجابة على تلك التساؤلات يرى الباحث تقسيم هذا السؤال إلى دة أسئلة فرعية تتيح الإجابة بشكل أضمن:

- ١- المكونات الرئيسية لبرنامج الإصلاح الإداري
- ٢- النتائج التي يمكن إستنباطها من تلك التجارب سواء بالإيجاب أو السلب؟ وكيف يمكن الإستفادة من هذه التجارب في مصر.

رابعاً: مناهج الدراسة

اعتمدت الدراسة على المناهج التالية:

- ١- منهج الوصف التحليلي: تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في المراجعة الأدبية المتعلقة بالدراسة الخاصة لطرق الإصلاح الإداري وكذلك الخدمة المدنية في كل من الدول الآتية: المجر، بولندا، وألبانيا.
- ٢- المنظور المقارن: تم الاستعانة بالمنظور المقارن لدراسة الاختلافات التي تمت منها عمليات الإصلاح الإداري بالدول الأربعة للتعرف على آليات إصلاح الممارسات الخاصة بالموارد البشرية، واستعراض الإيجابيات والسلبيات الخاصة بنظم الإصلاح وإختيار الآليات المناسبة لمصر.

خامساً: مصادر جمع البيانات

من خلال الأدبيات المختلفة المتمثلة في الكتب والمجلات المتخصصة، والرسائل العلمية والدوريات وشبكة الإنترنت، هذا بالإضافة إلى النشرات والبيانات المختلفة من البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والاتحاد الأوروبي.

سادساً: المحاور الرئيسية للدراسة

ويمكن الإجابة على التساؤلات الفرعية من خلال المحاور الأساسية للدراسة فيما يلي:

- ١- نبذة مختصرة عن الدول الأربعة التي تم تناولها في البحث.
- ٢- الإصلاح التشريعي الذي يتمثل في تعديل القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين داخل الجهاز الإداري للدولة.
- ٣- طرق تأهيل وإختيار العاملين داخل الجهاز الإداري للدولة والطرق المثلى لتقويم الأداء.
- ٤- التدريب وتقويم الأداء.
- ٥- بطاقات الوصف الوظيفي.
- ٦- آلية تقييم الأداء والترقي.
- ٧- النظم الخاصة بالحراك الوظيفي.
- ٨- النظم الخاصة بالرواتب والمكافآت.
- ٩- النظم الخاصة بالحقوق والواجبات والأخلاقيات المهنية.

الفصل الأول: تجارب الإصلاح الإداري في بعض دول أوروبا الشرقية

أولاً: دولة المجر

تخضع المجر لنظام برلماني تقليدي، يبلغ عدد سكانها حوالي ١٠ مليون نسمة، بعد انتخابات عام ١٩٩٠ طبقت دولة المجر النظام الديمقراطي التعددي، حيث تتسم بعدالة قوانينها ولوائحها إلى حد ما بخصوص العاملين بالخدمة المدنية بعد عمليات الإصلاح الإداري.

ثانياً: دولة بولندا

تعتبر بولندا أحد أكبر الدول الأربعة من حيث المساحة وتعداد السكان، حيث يبلغ عدد سكانها حوالي ٤٠ مليون نسمة، خضعت بولندا لسيطرة الاتحاد السوفيتي لفترة طويلة، وفي عام ١٩٩٢ كان لابد لبولندا من أن تبدأ في تغيير كثير من القوانين واللوائح لتسهيل إجراءات الخصخصة كآلية لعمل إصلاح اقتصادي واجتماعي بها.

ثالثاً: دولة ألبانيا

يبلغ عدد سكانها حوالي ٣,٥ مليون نسمة، أثناء عمليات الإصلاح الإداري واجهت صعوبات كثيرة التي كان الدافع من ورائها هو مرحلة التحول إلى نظام الاقتصاد الحر بسبب ضعف الموارد المالية والبشرية، مما أدى إلى نشوب مظاهرات عنيفة ضد السلطات كان أعنفها في ١٩٩٧.

رابعاً: دولة إستونيا

تعد تلك الدولة هي أصغرهم من حيث المساحة وعدد السكان، نالت استقلالها عام ١٩٩٨ بعد خمسين عاماً من الاحتلال، يسكنها حوالي ١,٥ مليون نسمة، وتخضع لنظام برلماني جمهوري.

بدأت عمليات الإصلاح الاقتصادي والإداري بها من أجل تسهيل برامج الخصخصة لديها.

٣- الإصلاح التشريعي الذي يتمثل في تعديل القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين داخل الجهاز الإداري للدولة:

اختلفت التحديات التي واجهت الدول الأربعة أثناء عمليات الإصلاح، فالقضية الأولى في هذه الدول تمثلت في المعوقات اللازمة للتخلص من مخلفات النظام الإداري السابق، ومراجعة القوانين الخاصة بالخدمة المدنية؛ وذلك لضمان الحيادية، والكفاءة والفاعلية أثناء تقديم الخدمات العامة، لذا كان من الأخرى دراسة الممارسات الخاصة بشئون العاملين بها، وإدخال التعديلات اللازمة للإصلاح من خلال تشريع بعض القوانين المنظمة لها^٥.

يلاحظ من سلبات الأنظمة السابقة أن نظم التعيين والترقية في هذه الدول كانت مبنية على الولاء للسياسة وليس على الكفاءة والفاعلية للموظف. حيث إقتصرت بعض الوظائف في الدولة على بعض الأشخاص؛ لأن الترقية فيها تكون بالتدرج من أول السلم الوظيفي، ويصعب في هذه الحالة دخول الوظيفة في أي مرحلة من السلم الوظيفي، ولذلك يسمى هذا النظام " بالنظام المغلق".

أما البعض الآخر من الوظائف فيمكن الدخول فيه في أي مرحلة للقيام ببعض الأعمال لكن بدون ترقية، ويسمى هذا النظام " بالنظام المفتوح"، فكان لا بد من إدراك كل هذه الخلفيات أثناء مراحل الإصلاح.

وفيما يلي عرض لبعض التعديلات التي أدخلها القانون بهذه الدول^٦.

ففي المجر:

لم يتم الإستغناء عن العاملين المعينين قبل إدخال تعديلات بالجهاز الإداري، ولكن تم إعادة توزيعهم من خلال هيكلية الإدارة، أو الاستغناء عن بعضهم إذا لم يستوفوا الشروط الوظيفية المطلوبة.

لقد صدر القانون الخاص بالعاملين المدنيين عام ١٩٩٢، حيث سمح بتنقل موظفي الخدمة العامة بين الإدارات، وصنف الفئات المختلفة للعاملين بالخدمة العامة من فئة العمال، وفئة موظفي الخدمة العامة الذين لهم زي خاص بهم؛ مثل الضباط، وموظفي المرور، وموظفي المطافئ، والكوادر العاملة بالقضاء.

^٥ - Peteri, Gabor, **Mastering Decentralization And Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe**, (Hungary: OSI, 2002).

^٦ - OECD, Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, **SIGMA Papers No. 21**, (Paris: OECD, 1998).

وبالرغم من أن القانون كان يسري على جميع العاملين بالخدمة العامة في المجر، إلا أنه اختلف في بعض الممارسات الخاصة بالتعيين والتدرج في السلم الوظيفي والمكافآت من فئة لأخرى . بالإضافة إلى ما سبق، أدت التشريعات الجديدة للخدمات المدنية إلى توضيح دور الحكومة المركزية والسلطات العاملة بالأجهزة الحكومية^٧.

وفي بولندا:

تم إعادة تنظيم الأقسام والوظائف، مما أدى إلى الاستغناء عن العمالة الزائدة في الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٥، وفي بعض الحالات تم تمكين بعض العاملين بالرجوع إلى وظائفهم بقرار محكمة^٨.

أما في ألبانيا:

فتم مراجعة التشريعات الخاصة بالعاملين المدنيين، مما أدى إلى الاستغناء عن بعضهم بسبب عدم إلمامهم بالمؤهلات الوظيفية المطلوبة كما أشار لها القانون.

وفي عام ١٩٩٢ أصدر البرلمان قراره للسلطة المختصة بالعاملين بالسماح للكوادر الإدارية العليا بإسناد العاملين إلى وظائف أخرى دون الاستغناء عنهم، وبالرغم من ذلك فقد تم الاستغناء عن عدد كبير من العاملين في الفترة ما بين ١٩٩٢ - ١٩٩٦ لعدم توافر المؤهلات الوظيفية المطلوبة لديهم، أو بسبب انتمائهم للسياسيين في المرحلة السابقة^٩.

في أستراليا:

أحدثت التشريعات الجديدة بعض التغيرات، حيث تم الاستغناء عن بعض موظفي الخدمة المدنية لعدم ملائمة مؤهلاتهم للوظيفة التي يعملون بها، وقد فرق القانون بين ثلاثة مستويات من العاملين بالحكومة؛ وهي الكوادر العليا ذات سلطة محلية، والموظفين المعيّنين، والموظفين المؤقتين.

وفي عام ١٩٩٣ منح القانون جميع هؤلاء العاملين حقوقهم في الرواتب والمكافآت والمزايا^{١٠}.

⁷- Schimmelfennig, Frank; Sedelmieire, Ulrich, **The Europeanization of Central and Eastern Europe** , (U.S.A: Cornell Univeristy Press, 2004), pp 71-75.

⁸ - OECD, **Op., Cit**, SIGMA Papers No. 21, pp 16-17.

⁹ - **The Code of Adminstrative Procedures of the Republic of Albania**, Law No. 8485, 12/5/1999 (Based on the articles of 81 and 83 point 1 of the Constitution, upon the proposal of the Council Ministers.

¹⁰ - OECD, **Op.Cit**, SIGMA Papers No. 21, pp 16-17.

٣- سياسات التنسيق لإدارة شئون العاملين:

أدى انهيار الحزب المسيطر إلى إحداث ثغرة في عمليات التخطيط وكذلك متابعة القضايا العامة بهذه الدول، وبالرغم من أن المجر وبولندا خصصوا وحدات على قمة الهيكلية الحكومية لإدارة عمليات الإصلاح الإداري في الأجهزة الحكومية، لكن لم يكن لهذه الوحدات دور فعال نظرًا لعدم احترافهم.

ففي المجر: أسندت سلطة إدارة شئون العاملين لرؤساء الأقسام بكل إدارة، واقتبست المجر وبولندا من النموذج الألماني في إدارة شئون العاملين لديها، حيث اختصت وزارة الداخلية بإنشاء قاعدة بيانات خاصة بالعاملين المدنيين في كل وزارة تشتمل هذه البيانات على معلومات عن السن والمؤهلات والمهارات والخبرة^{١١}.

وفي بولندا: منح القانون لمجلس الوزراء منذ عام ١٩٨٢ سلطة إدارة الممارسات الخاصة بالتعيين والتقييم وأجور العاملين بالحكومة، وأصبح من اختصاص المجلس تحديد نوعية الوظائف التي يفتح باب التعيين بها، وإدارة عملية تقييم أداء العاملين وتطويرهم.

وبالرغم من أن قانون العاملين بالدولة سمح بأن يعين مكتب تابع لمجلس الوزراء لمتابعة الممارسات الخاصة بشئون العاملين بالوزارات المختلفة، إلا أن أغلب الوزارات رفضت التدخل في إدارتها؛ حيث إن هذه المهمة كانت تسند لرؤساء الأقسام بهذه الوزارات.

أما في بعض الوزارات مثل وزارة الشؤون الاجتماعية، فكانت السلطة العليا لشئون العاملين في يد سكرتير الدولة، ويسمح لرؤساء الأقسام بطرح توصياتهم فقط^{١٢}.

أما في ألبانيا: فقد تم إسناد كل ما يخص شئون العاملين لقسم الإدارة العامة التابع لمكتب رئاسة الوزراء، ولكن سمح المكتب لكل وزارة ببعض الحرية في تطبيق اللوائح والنظم الخاصة بالعاملين بما يتناسب مع ظروف العمل ولكن ببعض المتابعة من المكتب المختص^{١٣}.

وفي أستراليا: أسند للقسم المختص بتطوير أجهزة الدولة والتابع لوزارة المالية مسؤولية تحليل المهام المطلوبة في أغلب الوظائف العامة، وتطوير أداء العاملين بالحكومة، ومنح التمويل اللازم لعمليات التطوير، ولكن اقتصر دور هذا القسم بعد ذلك على إدارة عمليات التدريب لموظفي الخدمة المدنية، حيث أسندت أغلب مسؤولياته فيما بعد للوزارات المختلفة.

¹¹- Jasinski, Flip, **Op.Cit.**, p. 3.

¹² - Jasinski, Flip, Prioritisation of Work-Preparing the Poland's Accession to the European Union (1), **Questia Journal**, German Policy Studies, Vol. 1, 2001, p. 3.

¹³ - Reid, Gary, The Political Economy of Civil Service Reform in Albania, **The World Bank**, 2005.

كما سمح القانون بأحقية كل وزير بالوزارات المختلفة في إدارة شئون العاملين في وزارته، وفي ١٩٩٥ تم إنشاء هيئة منسقة لشئون العاملين مع الوزارات المختلفة لتسوية النزاعات الخاصة بنظم العاملين المدنيين، ولكن تم إلغاء هذه الهيئة بعد فترة لرفض الوزارات المختلفة سيطرة هذه الهيئة عليهم^{١٤}.

٤-أساليب إنتقاء واختيار العاملين المدنيين

تعد الإجراءات والظروف الخاصة بالتعيين من المشاكل الشائعة في هذه البلاد بسبب نقص عدد المتقدمين نتيجة للأسباب الآتية^{١٥}:

- أ- ضعف وسائل الاتصال في بعض الأماكن النائية كما في ألبانيا .
- ب- محدودية التدرج الوظيفي كما في المجر .
- ج- ضعف الأجور مقارنة بالمهام المنوطة.
- د- الفساد المتشفي في الوظائف الحكومية بشكل عام مما يقلل من إقبال المتقدمين بها.
- هـ- منافسة القطاع الخاص لانتقاء المتقدمين للخدمة المدنية كما في استونيا، وبالتالي أدى ضعف عدد المتقدمين إلى الاستعانة ببعض الطلبة الذين يتقنون أي لغة أخرى للعمل بنظام نصف الوقت.

ومع بداية عمليات الإصلاح في هذه البلاد لشئون العاملين بها كان لا بد من إلغاء سلطة الحزب المسيطر في عمليات التعيين، واتباع أساليب حديثة للتخطيط للموارد البشرية والتعيين، مثل؛ صياغة وصف وظيفي لكل وظيفة من خلال مكتب شئون الأفراد والتدريب التابع لمجلس الوزراء، حيث بدأ هذا المكتب في عمل تحليل للوظائف المطلوبة، وحدد معايير موضوعية للاختيار بين المتقدمين بناء على متطلبات كل وظيفة، هذا بالإضافة إلى إجراء المقابلات الشخصية مع المتقدمين لهذه الوظائف، مع بعض الاختبارات لتحديد قدراتهم ومهاراتهم لمعرفة مدى ملاءمتهم للوظائف المعلن عنها.

وأصبح قرار التعيين مرهوناً باجتياز فترة التجربة للمتقدم طبقاً لأدائه في هذه الفترة، ففي البلاد الأربعة تكون لكل وزارة الحرية الكاملة لتحديد المؤهلات المطلوبة ليخضع المتقدمون لمقابلة رئيس القسم الذي يوصي بتعيينه ثم يعين بقرار وزاري.

وفيما يلي عرض لأهم عمليات الإصلاح التي تمت في البلاد الأربعة^{١٦} :

¹⁴ - Tallo, Ivar, Improving Communications from Governments to Societies in Central Europe and the Baltic States, UNDP, **Regional Bureau for Europe & the CIS, UNDP RBEC Sub-Regional Project** RER/01/003/A08/13, Case of Estonia.

¹⁵- OECD, Support of Improvement In Governanace and Managemnt in Central and Eastern European Countries, **SIGMA Papers No. 1** (Paris: OECD,1995).

¹⁶ -Beblavy, Miroslav, Management of Civil Service Reform in East and Central Europe, **OECD Report**, 2002.

وفي المجر: مع عمليات الإصلاح للممارسات الخاصة بالاستقطاب والتعيين أصبح المتقدمون للوظائف يخضعون لمقابلات واختبارات نفسية، ولكن في بعض الأحيان كانت عملية الاختيار بين المتقدمين تتم طبقاً لأهواء رؤساء الأقسام، حيث تتسم بعض إجراءات التعيين بعدم وجود رسميات^{١٧}.

وفي بولندا: كان للقرار رقم ١٢٤ لعام ١٩٩٦ أثره الإيجابي في تغيير كثير من الممارسات الخاصة بالاستقطاب والتعيين مثل: التحديد الدقيق للمهام والمسئوليات الوظيفية لكل وظيفة، وتحديد معايير للأداء لكل موظف طبقاً للهدف المخطط له، والإعلان عن الوظائف الخالية للكوادر الإدارية العليا في وسائل الإعلام المختلفة.

وكانت مسؤولية اختيار العاملين الجدد تقع على عاتق قسم شئون العاملين بالوزارات المختلفة، ويعمل هذا القسم دائماً على الالتزام باللوائح الخاصة بالعاملين مما تسبب في بعض الصراعات مع مدراء الأقسام^{١٨}.

وفي ألبانيا: يكون للوزير سلطة التعيين وقرار الاختيار، ولكن الاختيار يكون حسب استيفاء المؤهلات المطلوبة واجتياز المقابلة الشخصية أو اجتياز بعض الاختبارات^{١٩}.

أما في أستراليا: فقد اضطرت المنظمات الحكومية لرفع رواتب المتقدمين الجدد لجذبهم للوظيفة، فالراتب الكبير في هذه البلاد كان دائماً مرتبطاً بأهمية الوظيفة ووضعها الاجتماعي.

ومع خطوات الإصلاح في أستراليا أصبحت قرارات التعيين للوظيفة معتمدة على استيفاء المتقدمين للمؤهلات المطلوبة والمهارات الشخصية طبقاً لكل وظيفة.

ونظراً لضعف عدد المتقدمين في هذه البلاد فقد كان رؤساء الأقسام يضطرون في بعض الأحيان لاختيار المتقدمين عشوائياً، ولصعوبة عمليات التعيين لجأت أيضاً بعض الوزارات إلى فتح باب المنافسة للوظائف العليا برواتب كبيرة^{٢٠}.

٥- إدارة برامج التدريب

إن المشاكل التي تواجه أنظمة التدريب في الأربعة دول محل الدراسة لا تختلف كثيراً عن تلك التي تواجهها الدول الغربية، وتتلخص تلك المشاكل في الآتي:

¹⁷ - Beblavy, Miroslav, **Op.Cit**, 2002.

¹⁸ - Czaputowicz, Jacek, **Ethics of the Corps of Civil Service in Poland, International Institute for Public Ethics Conference**, Sept. 2000, Ottawa.

¹⁹ - OECD, **Op.Cit.**, SIGMA Paper No. 21, pp 18-19.

²⁰ - OECD, **Op.Cit**, SIGMA Papers No. 21, pp 18-19.

- الافتقار إلى سياسة تدريب معرفة بوضوح على المستوى القومي.
- غياب الأهداف المعدة.
- الافتقار إلى التنسيق بين الوزارات.
- التوزيع غير العادل للموارد.
- التقييم غير الكافي للاحتياجات فيما يتعلق بالموارد المتاحة، وغياب أي تقييم لمحتوى وتأثير الحلقات الدراسية الخاصة بالتدريب.

ويتسع مجال هذه المتطلبات ويتراوح بين إتقان الأساليب وتعلم قيم جديدة، بالإضافة إلى جوانب إدارية معينة وفروع عديدة للقانون، فالدول الأربعة محل الدراسة أبدوا طموحاتهم للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، ويتطلب ذلك تعديل الأبنية الخاصة بهم مثل القانون والسياسات.

إن الانفتاح على العالم الخارجي (على اللغات الأوروبية الأخرى) ومعرفة قانون المجتمع والممارسات الحديثة الإدارية تعتبر من أولويات هذه الدول، وعلى الرغم من جهود الدول الأربعة لتطوير برامج التدريب الخاصة بموظفي الخدمة المدنية، لكن يبدو أنها لم يتم تطويرها بالشكل الكافي؛ إذ طرأت مشاكل عديدة؛ مثل عدم وجود علاقة تربط برامج التدريب بالتطور الوظيفي، كذلك تم منع الموظفين المدربين حديثاً من الاستفادة من مهاراتهم في القطاع الخاص، وكلها سلبات موروثه من العصر الشيوعي^{٢١}.

ففي المجر: نجد أن المنظمات الحكومية بشكل خاص كان لديها خبرة عملية كبيرة في التدريب الإداري منذ مرحلة السبعينيات؛ وكانت المنظمات حريصة دائماً على إطلاع موظفيها على كل ما هو حديث بالمنهج الإداري، وتم إنشاء كلية للإدارة العامة عام ١٩٧٧ حيث تساهم كل من مدرسة الإدارة العامة (التي تمول من وزارة الداخلية) والعديد من الجامعات مثل جامعة بودابست في الاقتصاد والقانون، وعدد متزايد من المدارس الإدارية الخاصة في تدريب موظفي الخدمة المدنية.

وتتنافس هذه المؤسسات مع بعضها للحصول على مكانة أكبر في سوق التدريب، ولقد نجحت هذه المؤسسات في تطوير عدد لا بأس به من العاملين المدنيين بالتعاون مع البرامج العالمية (سواء ثنائية أم متعددة الجوانب)^{٢٢}.

وقد تم تقديم نظام تدريبي ثلاثي الطبقات يشتمل على^{٢٣} :

²¹ - OECD, Op.Cit., SIGMA Paper No.1, p 23

²² - Drengsgaard, Linda, **A Game Theoretical Analysis of the Hungarian Civil Service System**, paper presented at the NISPACEE Conference, Burcharest, April, 2003, pp. 12-13.

²³ - OECD, Op.Cit., SIGMA Paper No.21, pp 22-23.

- الاختبار العام في الإدارة العامة (القرار الحكومي رقم ٥١ لسنة ١٩٩٥) ويعتبر جزءاً من برنامج يهدف إلى تحديث المعرفة الوظيفية لجميع موظفي الخدمة المدنية.
 - وتتضمن محتويات الاختبار الموضوعات الرئيسية، مثل؛ المبادئ العامة للخدمة المدنية، والإجراء الإداري، ومبادئ التمويل العام، وإدارة وحماية البيانات.
 - يجب أن يقبل جميع موظفي الخدمة المدنية (مع بعض الاستثناءات أيضاً) اختبار الإدارة العامة الوظيفي، وذلك في أي زمن معين من وقت الوظيفة.
 - ويعتبر هذا الاختبار أصعب أنواع الاختبارات، ويغطي عدداً من مبادئ الإدارة وعناصر معينة مرتبطة بقانون الاتحاد الأوروبي. إن هدف هذا الاختبار هو تأكيد الكفاءة المهنية لموظفي الخدمة المدنية في الخدمة العامة، وأيضاً إعدادهم لتنفيذ المهمات العامة في المجال الإداري، وفي ظل هذا النظام لن يسمح القانون لموظفي الخدمة المدنية بالتدرج إلى درجة وظيفية أعلى أو الاستفادة من المكافآت المالية في حالة رسوبهم في الاختبار.
 - وأخيراً، يتم تنظيم حلقات دراسية ذات مستوى عالٍ بالتعاون مع المنظمات الدولية والمؤسسات، ويحضر هذه الحلقات عدد كبير من موظفي الخدمة المدنية لتوسيع آفاقهم المهنية دولياً.
- إن النظام المجري في الإدارة يعتبر واحداً من الأنظمة الطموحة والتي تم تقديمها في شرق ووسط أوروبا. وبالرغم من انقسام الآراء حتى في المجر نفسها فيما يتعلق بجودة التدريب المقدم ومستوى الاختبارات، فيعتبر البعض أن المستوى الوظيفي المطلوب سيظل منخفضاً، وأن الاختبارات تركز أكثر على تقييم المعرفة الرسمية دون التركيز على المعرفة المهنية، وإن المجر هي الدولة الوحيدة التي حاولت جعل الخدمة المدنية لديها ذات مستوى عالمي، ووضع أسس التدريب لتلعب دوراً في تطوير المهنة، ومع ذلك، فإن هذا النظام قد انتقد نقداً لادعاً لعدم كونه متمتعاً بحرية الاختيار. يشير النقاد أيضاً إلى أهمية برامج التدريب المهنية التي ترعاها المؤسسات التجارية الخاصة؛ حيث لعبت دوراً بارزاً في رفع مستوى العاملين بالقطاع الخاص، مما زاد في الفجوة بين موظفي القطاع العام والخاص من حيث مهاراتهم.
- وفي بولندا،** تعتبر المدرسة القومية للإدارة العامة هي المؤسسة الوحيدة المنوطة بتدريب الأفراد قبل العمل بالخدمة المدنية، وقد تم إنشاؤها عام ١٩٩٠ بناءً على النموذج الفرنسي للمدرسة القومية للإدارة (L'ENA)، فهي تقدم مقرراً تعليمياً لمدة سنتين لطلاب الدراسات العليا، صمم خصيصاً لإعداد موظفي الخدمة المدنية، وجعلهم قادرين على شغل مناصب إدارية عليا أو مناصب قيادية، والغرض من هذه البرامج التدريبية هو تقديم تدريب حيادي وعالي الجودة يهدف إلى بناء نظام خدمة مدنية مبني على الجدارة والكفاءة وإعداد كوادر إدارية ملمة بالقانون والإدارة مغروس فيهم قيم الحيادية والكفاءة واحترام دور القانون.
- وبالرغم من أن خريجي المدرسة القومية للإدارة يعتبرون كوادر إدارية مؤهلة؛ لمعرفتهم النظرية الجيدة، ولكن يعتبر تدريبهم بعيداً كل البعد عن الجانب العملي للإدارة حيث افتقارهم إلى المعرفة الإدارية يجعلهم غير ملائمين لشغل وظائف عالية في الهرم الإداري. وفي عام ١٩٩٣ أصدر رئيس الوزراء قراراً بإنشاء مجلس التدريب أثناء الخدمة، ووضعه تحت مسؤولية مدير المدرسة القومية، وذلك لعلاج هذه المؤسسة.

إن مشكلة نظام التدريب ليست مقصورة فقط على بولندا، فاستمرارية مؤسسات التدريب كلها بهذه الدول مبنية إلى حد كبير على عدم وجود طلب لها^{٢٤}.

أما في "أستونيا": فإن أوجه عدم الملاءمة للترتيبات اللازمة للتدريب تعتبر أحد مظاهر الضعف الأساسية في النظام، فمن ناحية كان عدد البرامج التدريبية الإدارية ضئيلاً، وعدد الموظفين المهتمين بهذه البرامج ضعيفاً، وترك عدد كبير من الموظفين العمل الحكومي، هذا بالإضافة إلى وجود صعوبة من رؤساء الأقسام في تنظيم الأشخاص حسب احتياجاتهم للبرامج التدريبية لكي يتسنى لكل مجموعة تلقي التدريب اللازم لمتطلباتهم الوظيفية.

وبشكل عام، نجد أن مؤسسات التدريب السابقة الموروثة من الشيوعية ليست مجهزة بشكل كاف لتتماشى مع المتطلبات التدريبية لتطوير أداء الخدمة المدنية بها، ومع بداية عمليات الإصلاح، أصبح قطاع التدريب أول جهاز مستفيد من التطور في التقنيات الحديثة، حيث تطور أدائه وأصبح أقدر على تنفيذ سياسات موارد بشرية متناسقة، وفي ظل عمليات الإصلاح أصبح من الأساسى لكل موظفي الخدمة المدنية تلقي التدريب اللازم الذي يسبق مرحلة التوظيف، حيث يقدم بطرق متعددة.

ويوجد في أستونيا ست جامعات حكومية والعديد من الجامعات الخاصة، وتم تقديم درجة في الإدارة العامة في الجامعات الحكومية بها، وتشارك هذه الجامعات مع المنظمات الحكومية مسئولية التدريب في مجالات القانون والاقتصاد والإدارة العامة، ويقع التعليم المستمر في مجال الإدارة داخل نطاق مسئولية قسم شئون العاملين لمستشارية الدولة حتى الآن، حيث ركز هذا القسم بشكل أساسي على المعهد الأستوني للإدارة العامة، وتجاهل المراكز التدريبية الموجودة. فالمعهد الأستوني للإدارة العامة مثله مثل نظرائه في الدول الأخرى، لا يبذل المزيد من الجهد للإعلان عن مقرراته التعليمية، ولا تتماشى برامجه مع المتطلبات الإدارية لموظفي الخدمة المدنية في أستونيا، فالمقررات بالمعهد يتم تصميمها بشكل رديء؛ حيث إنها لا تلبي احتياجات الوزارات^{٢٥}.

٦ - النظم الخاصة بالمستقبل الوظيفي

حرصت ثلاثة من الأربعة دول على وجود تدرج وظيفي لموظفي الخدمة المدنية لضمان بقائهم في الخدمة، واستبعدت أسلوب الاستغناء عن العمل في حالة إعادة التنظيم للهيكل الإداري لمنظمات الخدمة المدنية، أو تحت ظروف معينة، أو في حالة عدم الكفاءة.

وفيما يلي عرض للنظم الخاصة بالتدرج الوظيفي في الأربع دول بعد عمليات الإصلاح^{٢٦}.

²⁴ - Borkowska, Stanisława; Urbaniak, Bogusława, The Civil Service Training System in Poland, **Dept. of labour and Social Policy**, University of Lodz, Poland, 2002.

²⁵ - OECD, Estonia, Public Service and the Administrative Framework, Assessment 2002, , **SIGMA Paper**, (Paris: OECD, 2002).

²⁶ -Beblavy, Miroslav, Management of Civil Service Reform in East and Central Europe, **OECD Report**, 2002, pp 62-64.

ففي المجر: لم تستخدم المجر أسلوب الاستغناء عن العاملين أثناء إعادة التنظيم، على أساس أن هذه المرحلة تعتبر مرحلة مؤقتة، لكن في بعض الحالات التي يتم الاستغناء عنهم كانت الإدارات تقدم لهم وظيفة جديدة مساوية للوظيفة السابقة تجنباً لتكاليف تصفية الخدمة، وفي الحالات النادرة يكون الاستغناء عن العاملين بسبب إلغاء إدارة بذاتها أو في حالة ما إذا كانت الوظائف زائدة عن المطلوب. وقد تلجأ الإدارات أيضاً لأسلوب الطرد من العمل نتيجة عدم الكفاءة أو كإجراء تأديبي، حيث تقوم الإدارة بفصل الموظف عن العمل إذا تلقى تقييمين متدنيين، ولكن هذا الأمر نادراً ما يحدث عملياً.

وفي ربيع ١٩٩٥ قررت الحكومة تقليل ١٥% من عدد موظفي الخدمة المدنية، فقامت الإدارات بالاستغناء عن الموظفين العاملين بنظام نصف الوقت والمعاشات.

أما في أستراليا: فأى تعيين يكون مرتبطاً بشغل منصب ووظيفة معينة دون التدرج الوظيفي.

٧- نظم تقييم الأداء والترقية^{٢٧}:

يعتبر عنصر الكفاءة والفاعلية والحيادية من المعايير الأساسية التي لا بد من تواجدها في موظفي الخدمة العامة لكي يقدموا خدمة مرضية، فنظم التعيين والترقية في هذه الدول كانت مبنية على الولاء للسلطة وليس على الكفاءة والفاعلية، ففي بعض الوظائف يصعب الدخول فيها في أي مرحلة لأن الترقية فيها تكون بالتدرج من أول السلم الوظيفي، ويصعب في هذه الحالة دخول الوظيفة في أي مرحلة وظيفية، ولذلك يسمى هذا النظام " بالنظام المغلق". أما البعض الآخر من الوظائف فيمكن الدخول فيه في أي مرحلة للقيام ببعض الأعمال لكن بدون ترقية، ويسمى هذا النظام " بالنظام المفتوح"، فكان لا بد من إدراك كل هذه الخلفيات في عمليات الإصلاح.

تعتمد جميع أنظمة الترقية بالدول الأربعة على الأقدمية، وعلى تقييم المدراء لمهارات وكفاءة رؤوسهم، فالعنصر الأول من هذين العنصرين لا يفضي إلى مشاكل معينة؛ حيث إن التدرج الوظيفي يحدث أتماتيكياً، أما العنصر الثاني فيعتبر هو المشكلة؛ حيث يعتمد على مدى موضوعية المعايير لقياس الأداء حسب النصوص التشريعية لدول شرق ووسط أوروبا. فالصعوبات التي تشوب تقييم الموظفين المدنيين هي نفس الصعوبات في معظم الخدمات العامة في كثير من الدول، سواء في داخل أو خارج أوروبا؛ حيث إن أغلب موظفي الخدمة المدنية كانوا يحصلون على تقدير ممتاز، وبالتالي تكون الترقية بنظام الأقدمية .

وفي المجر: تعتبر المجر الدولة الوحيدة التي أنشأت نظاماً معقداً أو متطوراً لتقييم أداء الفرد. فالموظف العام يتم تقييمه مرة على الأقل قبل الترقية إلى درجة أعلى، ويكون الهدف من هذا التقييم هو إصدار حكم موضوعي على الأداء الوظيفي والصفات الشخصية للموظف لتحديد ما إذا كان يستحق الترقية إلى مرتبة أعلى أم لا.

²⁷ - OECD, Op.Cit., SIGMA Papers No. 1, 23-24.

كما يجب أن يبرر رئيس القسم تقييمه؛ حيث إنه سيكون له نتائج مهمة تتعلق بالمستقبل الوظيفي للشخص صاحب الأمر، وفي نفس الوقت يجب إخبار المرشح بالنتائج الخاصة بتعليقات التقييم كما هو الحال في كثير من الدول الغربية مثل فرنسا، ولكن من ضمن أحد عيوب هذا النظام المتقن هو أن المدراء يعمدون إلى تجنب السلبيات أثناء تقييمهم لموظفيهم، كنوع من التبرير لأسباب الترقية، وبالتالي لا يتم معالجة أي نقاط ضعف خاصة بالموظف.

وليس هذا الحال مقصوراً على دول أوروبا الوسطى والشرقية فقط بل أيضاً في أغلب دول أوروبا الغربية²⁸.

أما في بولندا، فتشترط التشريعات إجراء تقييم أداء للموظفين الحكوميين كل سنتين، أما القانون الجديد فيشترط أن يكون لكل موظف ملف خاص به، به بيانات كاملة عنه، وتكون مشتملة على تقارير أدائه.

وبسبب افتقار نظام التقييم للموضوعية، أصبح موضوع التقييم بالنسبة للموظفين سلاحاً يستخدم لتبرير الإدارة طردهم من العمل، أما بالنسبة للكوادر الإدارية العليا فإن التقييم يمكن أن يكون حجة لطلب زيادة الرواتب، واعتراض بعض المدراء على أحقية إعلان الموظفين بنتيجة تقييمهم، والتالي أصبح ترك موضوع التقييم اختياريّاً للإدارات.

وبالرغم من أن الخبرة وقدرات الموظف كانت مأخوذة بعين الاعتبار، إلا أن بعض العوامل المؤثرة الأخرى في التقييم لعبت دوراً أيضاً، مثل: العلاقات الشخصية والسياسية، وفي حقيقة الأمر، فالترقيات كانت تمنح بعد موافقة الوزير، حيث يراجع الوزير أداء ومؤهلات الموظف، وبعد استشارة المدراء، وفي بعض الوزارات تكون الترقيات وسيلة لزيادة الرواتب، وتقرر وفقاً للأهمية المرتبطة بالمؤهلات الوظيفية وندرته في سوق العمل، أو وفقاً للعلاقات الشخصية، لقد بذلت بعض الوزارات مثل وزارة الزراعة ووزارة التعليم مجهوداً كبيراً لإرساء التنظيمات والقوانين الخاصة بشأن هذا الموضوع.

وفي أستراليا، فلا يوجد معيار رسمي للترقيات، لكن الشرط الأساسي للترقية أن يكون الموظف قضى بالوظيفة السابقة مدة لا تقل عن ستة أشهر كحد أدنى، ومع ذلك، يكون على المدراء في الإدارات المختلفة تبرير عروضهم لترقية موظفيهم للوزير أو أعلى سلطة في المنظمة.

وقد تم تعديل كثير من السلبيات في نظم التقييم مع صدور القانون رقم ١٢٤ لعام ١٩٩٦ بخصوص نظام الترقية في الخدمة المدنية؛ حيث تتطلب من المدراء أن تشتمل درجة التقييم على جزئية تفيد مدى إنجاز الموظف لمتطلباته الوظيفية كما جاءت في الوصف الوظيفي له وكفاءته ومهارته في العمل بناء على معايير موضوعية.

٨- النظم الخاصة بالرواتب والمكافآت:

ففي المجر، يستخدم الحراك الوظيفي كوسيلة للاستغناء عن الموظف في حالة أدائه المتدني، لكنها من جهة أخرى تستخدم كوسيلة للترقية لمنصب أعلى.

²⁸ - Drengsgaard, Linda, Op.Cit, pp. 12-13.

أما في بولندا، فتعطي فكرة الحراك الوظيفي بين العاملين المدنيين انطباعاً سلبياً أو تأديبياً عن الإدارات الحكومية، كقرار نقل الموظفين إلى قسم الموارد البشرية.

٩ - النظم الخاصة بالحقوق والواجبات والأخلاقيات المهنية

تهدف كل أنظمة الرواتب إلى التوفيق بين أمرين: الحفاظ على توازن الميزانية وتحفيز الموظفين. وفيما يلي عرض للنظم الخاصة بالرواتب والمكافآت في الدول الأربعة^{٢٩} :

ففي المجر، وضع القانون ١٩٩٢ المكونات الأساسية للتعويض وهي: أساسي الراتب، والعلاوات، وعلاوة نهاية العام (في الشهر الثالث عشر من كل عام) والتي تعادل أجر شهر واحد، فقرار الحكومة رقم ١٧٠ لسنة ١٩٩٢ يوضح بالتفصيل الأنواع المتعددة للعلاوات التي يمكن منحها للموظف، حيث يتم حساب أساسي الراتب وفقاً لمعدل الحد الأدنى الذي يقرره البرلمان، وتضاف الزيادات على الراتب الأساسي وفقاً لمكان الموظف في الهيكل الإداري.

وفي ظل هذا النظام يكون للوزارات الحرية المطلقة لتحديد حجم الرواتب والعلاوات، وتطبق السلطات المحلية نفس النظام ولكن بمساحة أكبر للتصرف، فيمكن وضع الراتب الأساسي في مستوى مختلف بواسطة قرار المجلس المحلي، مما ينتج عنه اختلاف في بعض رواتب الموظفين على نفس الدرجة من جهاز حكومي لآخر، وفي ظل هذا النظام يسمح للأجهزة الحكومية بتوزيع أي فائض من ميزانية الرواتب في صورة علاوات أو حوافز.

أما في بولندا: فنظام الرواتب يحكمه القانون رقم ١٩٨٢ والقرار الذي اتخذته مجلس الوزراء في أبريل من عام ١٩٩٥ فيما يتعلق بموظفي الدولة.

فالزيادات في الرواتب يتم تقديرها خلال المفاوضات بين الوزارات المهمة (المالية والعمل) والاتحادات العمالية، فتحدد وزارة المالية الميزانية المخصصة لرواتب الموظفين ليتم توزيعها على الوزارات المختلفة بالتعاون مع وزارة العمل، وتكون لكل وزارة حرية تحديد رواتب الموظفين لديها، وبالتالي تحدد الوزارات الرواتب المطلوبة طبقاً للوظائف التي لديها، حتى في حالة عدم إشغال بعض الوظائف ليتسنى لها حرية توزيع أي فائض في الميزانية في صورة مكافآت وعلاوات للموظفين.

ووفقاً للوائح الخاصة بالعاملين يتم تحديد راتب لكل مستوى وظيفي، ويتم مراجعة هذا الراتب سنوياً من قبل وزارة العمل والشئون الاجتماعية مع استشارة وزير المالية.

²⁹-OECD, Op.Cit., Sigma Paper No. 21, pp. 27-29.

وفي بولندا يوجد بكل منظمة حكومية قسم خاص بشئون الأفراد، حيث يقوم هذا القسم بالاحتفاظ بسجلات حديثة للموظفين، تشتمل على معلومات شاملة عن الموظف: (مهاراته، خبراته، الدرجة الوظيفية...)، ويكون لهذا القسم مسئولية فحص ملفات الموظفين المفترض ترقيتهم قبل عرضها على الوزير.

أما في استونيا، فتضع بعض الوزارات جزءاً من الميزانية المخصصة للوظائف لزيادة الرواتب لتلائم المصروفات الغير متوقعة في الأبنية الجديدة، أو في خلق وظائف إدارية جديدة في حالة إدخال بعض التغييرات في الهيكل الإداري.

وهناك موضوع آخر وهو الاختلاف في الرواتب بين أعلى وأسفل التسلسل الهرمي (للوظائف). فإذا أُخذَ الراتب كمرجع (بما في ذلك العلاوات) فإن الفجوة تكون ضيقة جداً في ألبانيا (١:٢)، أما في بولندا، فإن الفجوة تكون أوسع ما بين ١:٤ أو ١:٤,٥ وتعتبر المجر مقترية من المعدلات الحالية لدول أوروبا الغربية بنسبة ١:٥ بالنسبة لموظفي الخدمة العامة.

وهناك مشكلة أخرى تواجه الدول الأربعة وهي التوسع السريع للقطاع الخاص برواتبه المغرية، فالمكافآت في الإدارة ليست دائماً ما تكون جذابة بشكل كافٍ للشباب المؤهلين بدرجة عالية، وخاصة في بولندا والمجر، أما الموظفون الأعلى مكانة فيكون لهم الحق في تمثيل الدولة في الشركات الدولية، حيث يسمح هذا النظام للموظفين بمضاعفة رواتبهم، وتظل العلاوات هي الحافز الأفضل والتي يمكن دفعها للموظفين كعرفان بمؤهلاتهم الخاصة أو كمكافأة عن الأداء الاستثنائي. ويستخدم نوعين من العلاوات بشكل عام.

أما الدول الأخرى، فإن العلاوات تكون مرتبطة بممارسة وظيفة معينة، أو طبقاً لأداء متميز، يمكن أن تستخدم لأغراض أخرى، ويتم منحها بشكل مختلف كوسيلة لرفع الرواتب لبعض العاملين.

١٠ - النظم الخاصة بالحقوق والواجبات والأخلاقيات المهنية^{٣٠}:

يحكم الحقوق والواجبات في القطاع العام مجموعة من قوانين العمل، فشروطها كانت غامضة بشكل عام ولا تعاقب عادة المخالفات ولا يدافع عن الحقوق، ومع بداية عمليات الإصلاح حدد قانون الخدمة المدنية الحقوق والواجبات، ولكن هناك بعض الأمور التي ظلت النصوص التشريعية غامضة بالنسبة لها، مثل صراع المصالح أو أحقية إخبار العامة.

وتتلخص الواجبات الأساسية للموظفين المدنيين في:

- احترام الدستور والقانون.
- طاعة الأعلى مرتبة. (وهذا يخضع لبعض الضوابط القليلة).
- النزاهة والأمانة.
- الموضوعية.

³⁰ -Mellibruda, Leszek, The Ethics Dimension of PA Civil Servants, **Civil Service Office**, Warsaw, 2006, pp 1- 6.

- الشفافية.
- الولاء للوظيفة العامة. (كما نص عليه القانون في ألبانيا).
- الحفاظ على صورة الخدمة العامة وأسرار الدولة (المجر).
- حضور محاضرات التدريب والاختبارات (المجر).

جاء تحديد حقوق الموظفين المدنيين في الدول الأربعة بطرق مختلفة كالآتي³¹ :

- حق الموظف في الإحساس بالأمن الوظيفي (كما جاء في ألبانيا والمجر).
- حق الموظف في الحصول على التدريب والراتب.
- حقه في عدم الانتقال إجباريًا إلى وظيفة أخرى.
- حقه في الانضمام لأي اتحاد.
- حقه في التمثيل السياسي (كما جاء في المجر).

أما عن حق الإضراب في المجر وبولندا فيكون طبقا لاتفاقية توقيعها الحكومة والاتحادات في عام ١٩٩٤. ما في استونيا، فقد رفض التشريع حق الإضراب، ولكن تم تعديله فيما يتعلق بهذا الشأن في ديسمبر عام ١٩٩٥، فوجود الاتحادات في هذه الدول أمر حديث يعتمد على الدولة نفسها، فالمعلومات تعتبر قليلة نسبيًا بشأن نسبة الاتحادات في الخدمة المدنية للدول الأربعة، ولكن تعتبر نسبتهم ضئيلة إلى حد ما، ويرجع للخلفية الموروثة منذ العصر الشيوعي، أما المجر فتعتبر استثناء فيما يتعلق بهذا الموضوع.

ففي المجر، تلعب الاتحادات دورًا بارزًا في تمثيل مصالح الموظف، ويكون لهم حق الاطلاع على المعلومات التي تسمح لهم بالتدخل في الإجراءات التأديبية في حالة طلب الموظف ذلك، فالقانون في المجر يحرم الموظفين المدنيين من الحصول على وظيفة أخرى إذا وقع ذلك داخل نطاق مسؤوليتهم المهنية، فممارسة الأنشطة الخاصة تكون خاضعة للتقويض بغرض عدم المغامرة بتعريض حيادية ونزاهة الموظف للخطر، وفي بعض الحالات تم طرد بعض موظفي الخدمة المدنية من وظائفهم بسبب نشوب بعض الأحداث التي تدل على عدم نزاهتهم.

فجميع اللوائح الخاصة بالانضباط الوظيفي توضع تحت مسؤولية مكاتب العمل بهذه البلاد، وتختلف درجة التعقيد للقواعد المنظمة للانضباط الوظيفي من بلد لآخر، ويمر الإجراء التأديبي في المجر بمرحلتين: مرحلة التحري، ثم مرحلة الحكم، ويسمح القانون بأحقية الموظف في الدفاع عن نفسه من خلال جهة قانونية، وقد يؤدي الخوف من الفضائح إلى اللجوء لتسوية المنازعات خارج المحكمة أو الاستقالة الجبرية كما في المجر واستونيا. وفي ألبانيا تم طرد ٣٥٠ موظفًا من العمل خلال السنة الماضية بسبب الفساد، فجميع اللوائح الخاصة بالانضباط الوظيفي توضع تحت مسؤولية مكاتب العمل بهذه البلاد، وتختلف درجة التعقيد للقواعد المنظمة للانضباط الوظيفي من بلد لآخر.

³¹ - **Parliamentary Assembly**, Civil Service Reform in Europe, Committee on Economic Affairs and Development, Feb.,2003, pp 4-6 and OECD, Conflict of Interest and Practices in Nine EU Members States, A Comparative , SIGMA Papers No. 36, (Paris: OECD,2007).

أما في بولندا: فالقانون منع تعددية الوظائف دون الحصول على إذن من رئيس القسم، وفي بعض الأحيان يكون الرفض إذا كان هناك شك بأن مصلحة الموظف الخاصة ممكن أن تتعارض مع المصلحة العامة، وفي الواقع فالأجراءات تكون أكثر مرونة ولكنها تختلف من وزارة لأخرى.

إن الإذن بممارسة نشاط آخر نادرًا ما تمنحه وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (إلا في حالة أنشطة التدريس والتي لا تتخطى حدود ساعات العمل الإدارية)، وعلى العكس، ففي وزارة التجارة والصناعة، ووزارة الثقافة والفنون، فإن الحصول على إذن لشغل وظيفة ثانية لا يمكن أن يتم الموافقة عليه.

ولم تنجح بولندا بعد في إحلال مجموعة القوانين السابقة منذ العهد الشيوعي بنص جديد. ويعتبر الفساد مشكلة جد خطيرة ويصعب تقييمها.

وفي ألمانيا، صدر القانون في ١٦ سبتمبر عام ١٩٩٦ من مجلس الوزراء بخصوص أخلاقيات الوظيفة العامة، وحق الموظف المدني في ممارسة نشاط عام ثانوي "في حالة إذا لم يتعارض هذا النشاط مع وظيفته الأساسية" (وبهذا القرار تم إلغاء قرار قديم لوزارة المالية منع موظفي الضرائب والجمارك من العمل في القطاع الخاص)، وجاء القانون ببعض الشروط المتعلقة بالأمانة والنزاهة وتعارض المصلحة، وأيضًا العلاقات مع العامة.

فالتقارير في **أستونيا**، تشير إلى وجود فساد، حيث إعادة التوزيع المفاجئ للثروة الذي حدث بعد الانتقال، وفي واقع الأمر فقضايا الفساد نادرًا ما يُعاقب عليها القانون.

الفصل الثاني: تجربة الإصلاح الإداري في مصر

المبحث الأول: التحديات التي تواجه الإدارة الحكومية بمصر

من الجدير بالذكر بأنه يوجد العديد من التحديات التي تعوق عملية الإصلاح الإداري داخل الجهاز الإداري للدولة وذلك للعديد من الأسباب التراكمية عبر الزمن منذ إنشاء ديوان الموظفين عام ١٩٥١ إلى يومنا هذا من خلال العديد من التحديات التي واجهت عملية تطوير الجهاز الإداري المصري للذكر وليس للحصر مثل:

- **"تعقد الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة"** من خلال كثرة عدد الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات والوحدات المحلية

والمصالح حيث تبلغ نحو ٢٩٤ وحدة، ونحو ٢٤٢٢ كيان إداري وكذلك غياب معايير إنشاء وتعديل الوحدات التنظيمية للدولة بالإضافة إلى غياب وجود أهداف محددة وتضارب الصلاحيات والمسؤوليات.

الأمر الذي تسبب في التشوه وعدم الاستقرار التنظيمي وصعوبة كل من التنسيق والتقييم الأمر الذي تراكم ليزيد الأعباء المالية على الموازنة العامة للدولة

- **"تضخم العمالة وإرتفاع تكلفتها وإنخفاض إنتاجيتها"** من خلال ترهل الجهاز الإداري وسوء توزيع العمالة (أكثر من ٥

مليون موظف) وارتفاع تكلفة العمالة في القطاع الحكومي (٢٢٨ مليار جنيه عام 2018/2017 وذلك بخلاف أجور الهيئات

الاقتصادية) وانخفاض انتاجية الموظف الحكومي، الأمر الذي تسبب في البطالة المقنعة داخل الجهاز الإداري للدولة وإنتاجية لا تتناسب مع حجم الأعداد عدم الرضاء تجاه ما يقدم من خدمات نتيجة لضعف الإنتاجية وضغط أكبر على الموازنة العامة للدولة.

- **"غياب الشفافية والمساءلة وانتشار الفساد"** من خلال غياب معايير واضحة لتقديم الخدمات العامة للمواطنين وغياب معايير واضحة للتوظيف الحكومي والتفاوتات كبيرة في دخول العاملين بين الجهات المختلفة، وداخل نفس الجهة وفقًا لطبيعة عمل الجهات.

- **"ضعف إدارة الأصول المملوكة للدولة"** بسبب سوء إدارة المرافق العامة والأصول المملوكة للدولة وضعف الإيرادات الناتجة عن الأصول المملوكة للدولة وضعف برامج التشارك مع القطاعين الأهلي والخاص في تحسين إدارة أصول الدولة وتعظيم عائداتها، الأمر الذي أدى إلى إهدار المال العام وسوء الخدمات العامة وزيادة الضغط على الموازنة العامة للدولة وتحمل العديد من أجهزة الدولة بمفردها أعباء التنمية.

- **"المركزية الشديدة وضعف مستوى الخدمات العامة المقدمة"** وخصيصًا داخل الإدارة المحلية.

- **"كثرة التشريعات وكذلك تداخل الاختصاصات لعديد من مؤسسات الدولة"**.

المبحث الثاني: خطوات الدولة التنفيذية تجاه الإصلاح الإداري في مصر

أولاً: خطة التنمية المستدامة "مصر ٢٠٣٠"

وبناءً على التحديات السابقة تم وضع خطة للإصلاح الإداري بناءً على ما جاء بالخطة الإستراتيجية للتنمية المستدامة "مصر ٢٠٣٠" في المحور رقم (١٧) الخاص بالشفافية والنزاهة: أن يكون هناك جهاز إداري كفء وفعال قادر على المواءمة مع المتغيرات، وكذلك يحسن إدارة موارد الدولة ويقدم خدمات متميزة، يتسم بالشفافية والنزاهة، ويخضع للمساءلة ويعلي من رضا المواطن ويتفاعل معه ويستجيب له.

ثانياً: برنامج عمل الحكومة (٢٠١٨ - ٢٠٢٢)

حيث إنطلقت فلسفة برنامج عمل الحكومة (٢٠١٨ - ٢٠٢٢) بشكل عام مرتكزة على توجيهات القيادة السياسية لتراعي المحاور الرئيسية اللازمة للبناء على المكتسبات الخاصة بتثبيت الدولة المصرية منطلقاً نحو مرحلة جني الثمار في أولوية لتحسين مستوى معيشة المواطنين وضمان جودة الحياة وكذلك بناء الإنسان المصري إيماناً بأنه لا تنمية دون مواطن ممتنع بمستوى معيشة وخدمات ذات جودة عالية دون تمييز.

وكما جاء في الهدف الإستراتيجي الثالث البرنامج الرئيسي السابع من برنامج عمل الحكومة الذي يتعلق بتطوير الأداء الحكومي والمؤسسي ومواجهة الفساد من خلال تحسين بيئة العمل والتطوير المؤسسي داخل الجهاز الإداري للدولة وتطوير الخدمات الحكومية للمواطنين وتحديث البنية المعلوماتية للجهاز الإداري للدولة وبرنامج التطوير المؤسسي وتنمية وبناء القدرات للعملية بالجهاز الإداري للدولة وميكنة الخدمات المقدمة للمواطنين.

وكذلك الهدف الإستراتيجي الرابع الذي يتعلق بالنهوض بمستويات التشغيل داخل الجهاز الإداري للدولة وخفض معدلات البطالة.

ثالثاً: خطة الإصلاح الإداري بمصر

ومما سبق ذكره تم بلورة تلك الإستراتيجيات والخطط لتتبع من خلالها خطة شاملة للإصلاح الإداري داخل جميع مؤسسات الدولة، من خلال وضع العديد من المحاور الخاصة بالإصلاح الإداري داخل الدولة التي من دورها ستساهم في تسريع عملية الإصلاح الإداري داخل جميع مؤسسات الدولة:

- محور الإصلاح التشريعي.

يأتي الإصلاح التشريعي في مقدمة محاور خطة الإصلاح الإداري للدولة لما ينظمه من أطر تساهم في وضع الأمور في نصابها وكذلك لا يمكن إجراء أي خطوات تنفيذية على البعد المؤسسي إلا من خلال تنظيم تشريعي يحكمه ضوابط لذلك مما يتيح الفصل بين الاختصاصات الذي يمثل العدي من الفجوات داخل الجهاز الإداري للدولة، وعليه تم إصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ومنها وضع الأطر الخاصة بالتقييم والترقي بناءً على الفاعلية والكفاءة داخل بيئة العمل وذلك لمعالجة العديد من الأمور التي طالما كانت تواجه صناع القرار من خلال قانون ٤٧.

- محور الإصلاح والتطوير المؤسسي.

- محور تنمية وبناء القدرات.

- محور ميكنة الخدمات.

- محور ربط الخدمات والجهات الحكومية (G2G) وتحسين جودة الخدمات المقدمة.

يأتي تلك المنهجية الخاصة بمنظومة الإصلاح الإداري للدولة كإحدى الطرق من الإستفادة تجارب الدول السابقة في عملية الإصلاح الإداري وذلك من خلال وضع آلية تشريعية تحكم ويتم الفصل بها بين الاختصاصات لجميع الجهات على كل من المستويين المحلي والقومي، ومنها يتم وضع هيكل مؤسسي واضح وبطاقات وصف وظيفي لجميع العاملين بالدولة وذلك لوضع آليات خاصة بالتقييم والمساءلة بالجهاز الإداري، يأتي ذلك التطوير المؤسسي من خلال وضع هيكل أفقي يكون أكثر فاعلية وكذلك وفقاً لإختصاصات كل وزارة، وعليه يأتي دور تنمية وبناء القدرات الأمر الذي يساهم بشكل إيجابي في تغيير منظور الموظفين تجاه الدولة الأمر الذي يأتي بثماره من خلال زيادة ثقة الموظفين بالعمل داخل الدولة وكذلك شعور الفرد بإستثمار الدولة به يأتي بثماره في زيادة نسبة الرضاء للعاملين والمتعاملين مع الدولة.

ويأتي في ذلك الإطار والتحول الرقمي الذي يشهده العالم أجمع نجد أنه يجب ألا نغفل عن الجزء الخاص بميكنة الخدمات الجماهيرية الأمر الذي يساعد على مكافحة الفساد من خلال فصل مقدم الخدمة عن متلقي الخدمة وكذلك زيادة نسبة رضاء المواطنين مما يكفل إحساس المواطن بقوة دولته وتقدمها، نجد من الدراسات السابقة أيضاً تعزيز عنصر التنافسية العالمية من خلال المسابقات الدولية التي يجب أن تحظى بها الدولة لإظهار وتسويق خدماتها وتقدمها داخلياً ودولياً.

أثبتت الدراسات بأن مبادئ التميز لجميع المؤسسات الحكومية تأتي من خلال دورة عمل لعدة محاور كالآتي:

- التوجيه بالنتائج.
- التركيز على المواطنين.
- القيادة الفعالة وثبات الأهداف.
- الإدارة بالعمليات والحقائق.
- تطوير العاملين وإشراكهم.
- التعلم والإبداع والتحسين المستمر.
- تطوير الشراكات (محليًا ودوليًا).
- المسؤولية المجتمعية.

المحور الأول: الخاص بالتوجيه بالنتائج يأتي من خلال تركيز المؤسسة على تحقيق النتائج وكذلك وضع لآليات ومؤشرات قياس الأداء الخاصة بتنفيذ تلك الأهداف من خلال وضع منهجيات واضحة وقوية بين النتائج وأسبابها، الرؤية والإستراتيجية والأهداف يتم وضعها طبقًا للنتائج المرجوة، رفع الوعي التام عند العاملين بأهمية تحقيق النتائج.

المحور الثاني: التركيز على المواطن وتحديد الإحتياجات الخاصة بزيادة نسبة الرضاء وكذلك إشراكهم في تطوير الخدمات والمنتجات المقدمة من خلال تلقي المقترحات والشكاوى وغيرها عن طريق:

- فهم وتحديد الإحتياجات خاصة المواطنين.
- وضع الرؤية والخطط الإستراتيجية للمؤسسات لمواظبة متطلبات المواطنين.
- مراعاة القرارات والخطط الإستراتيجية للمؤسسة.
- قياس مدى رضاء المواطنين من تقديم الخدمات من خلال إستطلاعات الرأي.
- توفير البوابات الإلكترونية وقنوات الإتصال بين المؤسسة والمواطنين.

المحور الثالث: القيادة الفعالة وثبات الهدف الأمر الذي يضع المؤسسة على الطريق الصحيح نحو الإصلاح في كافة القطاعات وقياس المتغيرات والمؤثرات الخارجية والتعامل معها.

المحور الرابع: الإدارة بالعمليات والحقائق وذلك من خلال التحليل العميق لجميع الخطوات التي تتبعها الدولة والمؤسسات لتحقيق رضاء المواطنين وكذلك إدارة العمليات وإتخاذ القرارات من خلال:

- تحديد العمليات التي تحقق الأهداف.
- تحديد مدخلات ومخرجات العمليات وقياسها.

- تقييم تأثير العمليات ونتائجها على المواطنين.
- تحديد المسؤوليات والإختصاصات للموظفين.
- بناء وتكوين منظومة العمل هيكليًا.
- تطوير المنظومة من خلال القياس والتقييم المستمر.

المحور الخامس: تطوير العاملين وإشراكهم الأمر الذي يتيح الإستفادة من قدراتهم لمنفعة المؤسسة الأمر الذي يساهم في تطوير وتحسين آدائهم ووضع النظام اللازم للتحفيز (المادي - المعنوي) من خلال:

- غرس مفاهيم المسؤولية وإشراك العاملين بالمسؤولية تاه الدولة والعمل القائمين به.
- تحسين بيئة العمل لزيادة الشعور بالرضا الوظيفي.

المحور السادس: التعليم والإبداع والتحسين المستمر يأتي ذلك من خلال التركيز على الابتكار والخلق الإبداعي، وكذلك تكوين حلقات الجودة وفريق التفكير الإبداعي، وضع أهداف رئيسية للتعليم المستمر وتطوير العاملين، الدراسة العميقة للمشكلات وإيجاد الحلول الجذرية لها، وجود خطط وإجراءات تصحيحية لمعالجة الفجوات وتحسين العمل بصورة مستمرة.

المحور السابع: تطوير الشراكات لتكوين علاقات قوية مبنية على المنفعة المتبدلة الأمر الذي يعود على النفع لجميع مؤسسات الدولة.

المحور الثامن: المسؤولية المجتمعية وذلك لضمان الإستدامة التي تعد من أهم المحاور التي يتجه إليها العالم في وقتنا الحالي من خلال إحترام البيئة والحفاظ على مواردها.

سابعا: الخاتمة (النتائج والتوصيات)

١ - نتائج الدراسة

ومن خلال ما تم عرضه لتجربة الدول الأربعة من دول شرق ووسط أوروبا من خلال برامج الإصلاح لشئون العاملين بها، **يمكن أن نستعرض نتائج الدراسة فيما يخص المحاور السابق ذكرها كالآتي:**

أ-تعديل القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين

وجود تشابه كبير في النظم المطبقة لشئون العاملين لديهم، مع وجود بعض الاختلافات في بعض الممارسات الخاصة بالموارد البشرية (كما في المجر)، ويلاحظ أيضًا أن أغلب المعوقات والمشاكل الخاصة بشئون العاملين شبيهة إلى حد كبير بمصر أو أغلب الدول النامية التي تعاني من ضعف نظم الخدمة المدنية بها.

ب- سياسات التنسيق لإدارة شئون العاملين

١. وضعت هذه الدول إطار عمل للخدمة المدنية بها من خلال تشريع بعض القوانين والقواعد الأساسية التي تحكم شئون العاملين، من نظم خاصة بالتعيين والتدريب والتدرج الوظيفي، وتنبهت هذه الدول إلى أهمية وجود جهات منسقة لكل هذه الممارسات فيما بين الأقسام والوزارات المختلفة لمنع حدوث ازدواجية أو تناقض في القرارات الخاصة بنظم الخدمة المدنية بها والقواعد العامة المعمول بها لشئون العاملين، كما تم تحديد مسؤوليات وسلطات هذه الأجهزة المنسقة بوضوح حتى يسهل عملية التعامل معها مع الوزارات أو الإدارات المختلفة، وتكون هذه الجهات المنسقة تابعة للوزارات المختصة كما في أستراليا، أو لمكتب تابع لرئاسة مجلس الوزراء كما في ألبانيا وبولندا، أو لرؤساء الأقسام كما في المجر أو للوزارة نفسها كما في أستراليا.

٢. حرصت أغلب هذه الدول على إنشاء سجل خاص بموظفي الخدمة المدنية به قاعدة بيانات لهم، كما هو الحال في كل من ألبانيا والمجر، بحيث يعمل دور الجهاز التنسيقي على إدارة عملية التوظيف في جميع الوزارات والإدارات، والتأكد من أن سياسات العمالة مطبقة بها بشكل صحيح، حيث يتطلب ذلك تطويراً للآليات التكنولوجية.

٣. أثبتت هذه الدول (كما في المجر وبولندا) في ظل عمليات الإصلاح ومرحلة الانتقال لنظم الخدمة المدنية أنه قد تظهر وظائف ومواقع جديدة مهمة، وتقل أهمية بعض المناصب، وبالتالي لا بد من إعادة توزيع للموارد البشرية في المناصب والمواقع طبقاً لخبراتهم ومهاراتهم، ويستلزم ذلك وجود قاعدة بيانات للعاملين بها، ومعلومات كاملة عن الموظف، وسنوات خبراته، ونوعية الوظائف التي يمكن أن يقوم بها، والدرجة الوظيفية الحالية؛ ليساهم هذا النظام في عمليات التخطيط المستقبلي للموارد البشرية من داخل المنظمة دون الاستغناء عنهم (كما حدث في ألبانيا وأستراليا).

٤. ويلاحظ في أغلب هذه الدول (كما كان واضحاً في المجر وأستراليا)، أنه يمكن تصنيف نوعية الوظائف الموكلة إلى الخدمة المدنية، فيلاحظ أن الوظائف المرتبطة مباشرة بمكتب الوزير يكون لها سلطات ومهام مختلفة، حيث إن هذا المنصب لا يعد ضمن الخدمة المدنية، إنما وظيفته يدخل فيها الطابع السياسي، في حين أن المناصب والمواقع الوظيفية والتي تتعلق باتخاذ القرارات ورسم وتنفيذ السياسات العامة فتدرج تحت الإطار الخاص بالخدمة المدنية؛ حيث إن مثل هذه الوظائف تحتاج إلى نوع من الحيادية، وتحتاج إلى توصيف جيد لها، وتحديد المهارات المطلوبة في شغلها، ويتم التعامل معها من خلال العقود أو قوانين العمالة، بالإضافة إلى الوظائف الخاصة بالأمن والعدالة والجيش فإن لها تعريفاً وتوصيفاً آخر خارج إطار العمل بالخدمة المدنية.

ج- أساليب اختيار العاملين

تشابهت هذه الدول في المشاكل الخاصة باستقطاب وإختيار العاملين، ولكنها اختلفت في أساليب الاستقطاب حيث كانت تتم طبقاً لرؤساء الأقسام كما في المجر وأستراليا، أو طبقاً لقسم شئون العاملين بالوزارات المختلفة أو لسلطة الوزير كما في ألبانيا.

د- إدارة برامج التدريب

- (١) أغلب المشاكل الخاصة بالتدريب في بعض هذه الدول شبيهه بمصر، حيث لا يوجد علاقة تربط برامج التدريب بالأداء الفعلي للموظف طبقا لإحتياجاته التدريبية . فيلاحظ أن المجر ركزت على الجانب النظري أكثر في التدريب من خلال نظام التدريب ثلاثي الطبقات عن الجانب العملي، وهو ونفس الحال في بولندا من خلال المدرسة القومية للتدريب.
- (٢) تنبعت هذه الدول أيضًا، إلى أن من أهم عناصر إصلاح الخدمة المدنية بها جعل العمل بداخل المنظمات العامة للعاملين عملاً جذاباً، ليس فقط فيما يخص المرتبات والعوائد المادية، ولكن كذلك فيما يتعلق بالمستوى العام للوظيفة، وما تقدمه الوظيفة من تطوير لقدرات ومهارات العامل، وكذلك قدرة العامل أو الموظف على الانتقال الى مستويات أعلى بداخل منظمته.

ه- النظم الخاصة بالمستقبل الوظيفي

حرصت الأربعة دول على وجود تدرج وظيفي بإستثناء استونيا، ويتم الإستغناء عن العاملين في المجر تحت ظروف قصوى، مثل إلغاء إدارة أو إذا كانت الوظائف زائدة عن المطلوب.

و- النظم الخاصة بالحراك الوظيفي

- (١) إن قابلية الحراك الأفقي بين الأقسام داخل الوزارة الواحدة أو داخل الوزارات والوكالات الفرعية تعتبر مكوناً آخر رئيسياً للتطوير الوظيفي، أو للترقية، وأحياناً للاستغناء عن الموظف.

ز- النظم الخاصة بالرواتب والمكافآت

- (١) حاولت هذه الدول بشتى الطرق رفع رواتب العاملين بالخدمة المدنية من خلال العلاوات المختلفة لجذب المتقدمين للعمل بالخدمة المدنية، أو لبقاء موظفيها أمام إغراءات العمل بالقطاع الخاص، حيث كان يمثل تهديداً لاستمرارية موظفي الخدمة المدنية، وعادة كان المتقدمون الجدد ذوو المؤهلات العالية هم أكثر فئة لا تستمر بالعمل الحكومي؛ لأن فرصهم للعمل برواتب أعلى كانت متاحة في القطاعات المالية والبنكية والمؤسسات التجارية الضخمة.
- (٢) وفي كل الدول محل الدراسة، يختلف نظام الرواتب والمكافآت بها، بحيث يعتمد تحديد الراتب أو المكافآت وفقاً للوظيفة نفسها، أو وفقاً لكل وزارة أو لتحديد الإدارة، فمثلا في بولندا، قد يحصل موظفو المحكمة العليا على معدل راتب أكبر بثلاث مرات من العاملين بالوزارة وهي وزارة العدل. بالإضافة إلى ذلك، فإن رواتب الموظفين العاملين بالسلطات المحلية أكبر من هؤلاء العاملين في الإدارة المركزية، وينطبق ذلك الأمر على استونيا.
- (٣) يكون لكل وزارة الحرية المطلقة في تحديد حجم الرواتب والعلاوات و في بعض الدول (كما في المجر وبولندا) يسمح بتوزيع اي فائض في الميزانية في صورة علاوات للموظفين.

ح- النظم الخاصة بالحقوق والواجبات والأخلاقيات المهنية

فمن دراسة الدول الأربعة يلاحظ أن القواعد القانونية الأكثر تعقيداً هي الأقل كفاءة، فالفراغ الذى أحدثته انهيار الاتحاد السوفيتى بطبيعته المركزية لا يمكن أن تعيد ملأه قواعد قانونية متسلطة أو معقدة، ولذلك فلكى يتم كسب التأييد داخل الإدارة للقواعد الجديدة فلا بد من أن تكون هذه القواعد لا تؤثر بشكل سلبي على المديرين، وتأتى لصالح العاملين من خلال التوعية والتعريف بها (كما فعلت كل من المجر وبولندا) بتوعية موظفي الخدمة المدنية بالقواعد القانونية، بل قد تدخل ضمن مواد الاختبارات الخاصة بالترقية، والتالي يكون أمراً موضوعياً وجود نظام للعقاب عند مخالفة هذه القواعد، ووجود آلية لتنفيذ هذا العقاب، وقد يكون ذلك من خلال المحاكم، ولذلك فزيادة جهود التوعية هي الأكثر ملاءمة هنا بحيث يستخدم العقاب فقط كآخر الحلول.

التوصيات:

فمن خلال الدروس المستفادة من تجارب الدول الأربعة لإصلاح نظم الخدمة المدنية بها ودراسة الممارسات الخاصة بنظم الخدمة المدنية الحالية في مصر^{٣٢}، يمكن إستخلاص التوصيات الآتية:

- ١- يجب تشكيل هيئة منسقة وداعمة للوزارات والهيئات الحكومية المختلفة، تختص بتقويم كل ما يخص نظم الخدمة المدنية في مصر في هذه الهيئات والوزارات، (ويكون أعضاؤها من الكفاءات الإدارية المدربة بالحكومة وبعض المستشارين بالأجهزة الحكومية في كل من: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وزارة التخطيط والتنمية الإقتصادية، ومركز دعم وإتخاذ القرار، وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات) ويكون لهذه الهيئة تابعة لمجلس الوزراء ويكون لها بعض الإختصاصات والمسئوليات الواضحة تتلخص في خلال عمل الآتي:

 - وضع آلية للإصلاح التشريعي وسن القوانين التي تتواءم مع النظم الحديثة وما تشهده الدولة من تغيرات.
 - إعادة هيكلة الوزارات وذلك لتقليل الفجوة بين الموظف وصانع القرار وإتاحة الفرص الخاصة بالتمكين داخل أجهزة الدولة.
 - تحديث بطاقات الوصف الوظيفي لجميع موظفي الخدمة المدنية في مصر من خلال عمل تحليل وظيفي دقيق للوظائف، وتحديد احتياجات كل وظيفة من العاملين طبقاً للمهام والمسئوليات الموكلة.
 - دعم الإدارات الحكومية المختلفة في عملية التخطيط الجيد لتحديد إحتياجاتهم المستقبلية من العاملين، لكي يتسنى لهذه الهيئة إجراء الحراك الوظيفي المناسب لهم بين الهيئات الحكومية المختلفة.

^{٣٢} - القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة، الطبعة الثالثة والعشرون، الهيئة العامة لشئون المطابع، الأميرية، ٢٠٠٥؛ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، كتاب دوري رقم ٨ لسنة ١٩٩٢، قواعد وإجراءات وضع واعتماد بيانات وتقارير كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة، ٢٠٠٥؛ أ.فايزة لبيب، وكيل وزارة بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مقابلة شخصية، ١٠ يونيو ٢٠٠٨؛ أ. صفاء عزت، مدير مكتب د. صفوت النحاس رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، مقابلة شخصية، ١٠ يونيو ٢٠٠٨؛ سعد عنان (مهندس بهيئة النقل النهري)، مقابلة شخصية، مايو ٢٠٠٨، ٣٠.

- ٢- يتطلب ذلك إنشاء قاعدة بيانات تكنولوجية خاصة بكل موظفي الخدمة المدنية في مصر، تشتمل على معلومات كاملة عن خبراتهم، مهاراتهم الوظيفية، آدائهم الوظيفي... وغيرها، وتحديثها كل فترة، لكي يتسنى لهذه الهيئة إجراء أي تنقل وظيفي بين العاملين في المنظمات الحكومية المختلفة.
- ٣- متابعة إجراءات التعيين في الهيئات الحكومية المختلفة في كل ما يخص الإعلان عن الوظائف، الإختبارات والمقابلات الخاصة بالمتقدمين .
- ٤- يجب أن تدعم هذه الهيئة الجهات الحكومية المختلفة نظم تدريب العاملين بهذه الجهات من أول تحديد كل إدارة لإحتياجات موظفيها الفعلية من التدريب طبقا لمعايير موضوعية، وتنظيم عملية التدريب، وقياس نتائج التدريب، بحيث لا يفرض إحتياجات هذه الجهات الحكومية من التدريب من أعلى كما هو الحال في أغلب الأحيان في مصر، فتهدر الأموال والجهد بدون نتائج ملموسة.
- ٥- يجب على هذه الهيئة التأكيد من خلال متابعتها لعملية تقييم أداء العاملين بالهيئات الحكومية المختلفة على ضرورة إدراك عنصر الكفاءة في الأداء بجانب الأقدمية في عمليات الترقية والتدرج الوظيفي ويتطلب ذلك تقويم النظم الحالية لتقييم الأداء بحيث تستوعب هذا الجانب.
- ٦- يجب على هذه الهيئة تقويم نظم التقييم الحالية بالتعاون مع الهيئات الحكومية المختلفة، بحيث تعطى درجة التقييم الفعلية طبقا لأداء الموظف الفعلي وليس طبقا للمعتاد حيث يحصل أغلب العاملين بالحكومة على تقدير ممتاز بغض النظر عن آدائهم. ويتطلب ذلك، ربط عناصر تقييم الأداء في نماذج التقييم المختلفة بالوصف الوظيفي لكل وظيفة، وتكون هذه العناصر موضوعية يمكن قياسها أو تحديدها، وتتم عملية التقييم على الأقل مرتين في العام، ويحدد كل مدير مع رؤوسه في أول كل عام أهداف محددة للعمل لكل موظف بحيث تكون متماشية مع أهداف المنظمة ككل، ويقوم بعدها المدير بمتابعة أداء الموظف وإنحرافه عن هذه الأهداف بصفة مستمرة أو على الأقل مرتين في السنة، وفي نهاية العام، لا بد من تقييم أداء الموظف تقييم فعلي من واقع آدائه وسلوكياته في العمل. وبالتالي سيساهم هذا النظام القائمين على نظم التقييم في اتخاذ قرارات موضوعية بالنزاهة والعدل في توزيع الحوافز والمكافآت والترقية.
- ٧- الشفافية والندوات التثقيفية المستمرة لجميع العاملين والكوادر الإدارية العليا بالهيئات والوزارات الحكومية المختلفة لبرامج الإصلاح من خلال التوعية المستمرة لها، ويكون ذلك من خلال تنظيم لقاءات مختلفة مع العاملين، ونشر ثقافة الشفافية في بث كل ما يخص برامج الإصلاح الإداري في صورة نشرات للعاملين بالمنظمات الحكومية المختلفة، ومكافأة الإدارات المتميزة في الممارسات الخاصة بالموارد البشرية .

المراجع

أولاً-المراجع العربية

- أ. القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قانون الخدمة المدنية المصري الخاص بموظفي الجهاز الإداري للدولة.
- ب. الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، كتاب دوري رقم ٨ لسنة ١٩٩٢، قواعد وإجراءات وضع واعتماد بيانات وتقارير كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة ٢٠٠٥.

(References)

- A. Assembly, Civil Service Reform in Europe, Committee on Economic Affairs and Development, Feb.,2003, pp 4-6 and OECD, Conflict of Interest and Practices in Nine EU Members States, A Comparative , SIGMA Papers No. 36, (Paris: OECD,2007).
- B. Beblavy, Miroslav, (2002). OECD Report, Management of Civil Service Reform in East and Central Europe.
- C. Bruno, Michael, (Dec 2006). Stabilization and Reform in Eastern Europe, IMF Staff Papers, Vol.39, No. 4, p.742-743.
- D. Chatou, Mohamed, (Sept. 1996). Central- Eastern Europe and the Mediterranean Region: Similarities and Differences, Halki International Seminar.
- E. Friedrich Ebert Stiftung, (2004) Reforming Local Public Administration -Efforts and Perspectives in South-East European Countries (Zagreb: Zagreb Printing house.
- F. Peteri, Gabor, (2002) Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe.
- G. Ramet, Sabrina, (2004). Eastern Europe, Politics, Culture and Society since 1939,(USA: Indiana University Press.
- H. Schimmelfennig, Frank, (2004). Sedelmieire, Ulrich, The Europeanization of Central and Eastern Europe (U.S.A: Cornell Univeristy Press, pp 71-75.
- I. Jasinski, Flip, (2001). Prioritisation of Work-Preparing the Poland's Accesion to the European Union (1), Questia Journal, German Policy Studies, p. 3.
- J. Jacek, Ethics (Sept. 2000). Civil Service in Poland, International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa.
- K. Drengsgaard, Linda, (April, 2003). A Game Theoretical Analysis of the Hungarian Civil Service System, paper presented at the NISPACEE Conference, Burcharest, pp. 12-13.
- L. Mellibruda, Leszek, (2006). The Ethics Dimension of PA Civil Servants, Civil Service Office, Warsaw, pp 1- 6.
- M. Numberg, Barbara (DC, 2004). Ready for Europe: Public Administration Reform and European Accession World Bank Paper No. 486, Washington, pp 270-273.
- N. OECD, (1998) Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, SIGMA Papers No. 21 (Paris: OECD).
- O. OECD, Support of Improvement In Governanace and Managemnt in Central and Eastern European Countries, SIGMA Papers No. 1,(Paris: OECD,1995).
- P. OECD, Estonia, (2002). Public Service and the Administrative Framework, Assessment 2002, , SIGMA Paper, (Paris: OECD).
- Q. Reid, Gary, (2005). The Political Economy of Civil Service Reform in Albania, The World Bank.
- R. Tallo, Ivar, Improving Communications from Governments to Societies in Central Europe and the Baltic States, UNDP, Regional Bureau for Europe & the CIS, UNDP RBEC Sub-Regional Prjoect RER/01/003/A08/13,Case of Estonia.
- S. The Code of Adminstrative Procedures of the Republic of Albania, Law No. 8485, 12/5/1999 (Based on the articles of 81 and 83 point 1 of the Constitution, upon the proposal of the Council Ministers.