



شغل الوظائف المدنية القيادية في مصر.. المسار والمآل*

د. ممدوح مصطفى إسماعيل

أستاذ الإدارة العامة المساعد

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة

جمهورية مصر العربية

الملخص:

تحاول هذه الدراسة أن تفحص العلاقة بين النظم القائمة على مبدأ الجدارة من جهة، وأداء الحكومة من جهة أخرى. وقد شهد النظام الإداري المصري تطوراً مهماً بصدد شغل الوظائف القيادية بصدر قانون رقم 5 لسنة 1991 المعدل بالقرار الوزاري رقم 781 لسنة 2010.

وتتمثل أهم التغيرات التي أتى بها هذا النظام فيما يلي:

- قيام السلطة المختصة في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة بإصدار قرار بإنشاء لجنة دائمة من عدد فردي من الخبراء، تختص بالنظر في الترشيح لشغل هذه الوظائف، على أساس الحاصل على أعلى درجات، وفقاً للتقييم النسبي للمعارف والمهارات والاتجاهات المطلوبة.
- أصبح الأسلوب الوحيد لشغل الوظائف القيادية هو "الإعلان المفتوح" في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار، وعلى الموقع الإلكتروني للجهة إن وجد.
- أصبح اجتياز التدريب المقرر شرطاً لشغل الوظيفة القيادية، وإن كان لا يغير من الترتيب.
- أكد القانون على مبدأ "تأقيت" الوظيفة القيادية بأن يكون شغل الوظائف المدنية القيادية لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى استناداً لتقييم أداء القائد.

وفي حين أن القانون الحالي يعد تطوراً كبيراً في نظام الاختيار والترقية لكبار موظفي الخدمة المدنية، فقد أثبتت الممارسة الفعلية أن الأقدمية لا تزال هي الأساس في شغل الوظائف القيادية، مع الالتزام الشكلي بالأطر التي استحدثها القانون. وتحاول الدراسة الحالية أن تقدم تقييماً موضوعياً لنظام شغل الوظائف القيادية في المنظمات الحكومية المصرية، من أجل تحقيق ميزة تنافسية مستدامة للوظائف القيادية في مصر.

الكلمات الدالة: مصر، الخدمة المدنية، القيادات الإدارية، الاختيار، التدريب، تقييم الأداء.

مقدمة:

تعد القيادة من أهم عناصر العمل الإداري الذي يقوم بشكل أساسي على توجيه جهود الأفراد أو الجماعات والتنسيق بين أنشطتهم لتحقيق أهداف وغايات معينة. ولذلك فقد شكلت القيادة الإدارية موضع اهتمام رئيس للباحثين والممارسين

* تم تسلّم البحث في أكتوبر 2013، وقُبل للنشر في ديسمبر 2013.

على السواء لتحقيق الإصلاح الإداري، على اعتبار أن أحد محاوره الرئيسية هو دعم القيادات الإدارية. ومن هنا أصبحت الحاجة ماسة للارتقاء بالمنظومة الإدارية الحاكمة لمجموعة الوظائف القيادية في الخدمة المدنية. وتتبدى أهمية القيادة الإدارية في أنها هي التي ستقود أجهزة الخدمة المدنية في الحفاظ على توافقها مع البيئة المحيطة ومستجدياتها، وأن تستجيب لقوى التغيير المتلاحقة وتوقعات المواطنين المتنامية. كما أنها إحدى المفردات الرئيسية في التحول إلى "الحكومة المستجيبة Responsive Governance" التي تعد السمة الرئيسية للإدارة العامة في القرن الحادي والعشرين.

فقد شهد مجال الإدارة العامة تطورات متعاقبة، أفرزت ثلاثة نماذج رئيسية هي: الإدارة العامة التقليدية (Traditional Public Administration)، والإدارة العامة الجديدة (New Public Management)، والحكومة المستجيبة (Responsive Governance) (البرادعي، وزكريا، 2007: 75-80).

وقد كان نموذج الإدارة التقليدية مرتبطاً بظهور نظم الخدمة المدنية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، ولذا فقد عمل على توفير الأمان الوظيفي، واستحقاق أجر ثابت ولائق. وفي نهاية القرن التاسع عشر برزت الحركة التقدمية التي قادتها الولايات المتحدة لتبني إصلاحات إدارية تستند إلى ممارسات القطاع الخاص. ومن بين تلك الإصلاحات: فصل السياسة عن الإدارة، وتوظيف مديرين محترفين. وتبع ذلك بسنوات ظهور مفهوم "الإدارة العامة الجديدة"، ليعكس البيئة الإدارية التي تعلي من قيمة العميل، ومن المساءلة على النتائج. وقام "سينيكا" و"مونيكا" بصياغة المكونات الرئيسية لهذا المفهوم (عارف، 2007: 30-33).

ومع التوجه نحو أعمال مبادئ الحكم الرشيد (Good Governance) ومع تنامي مجتمع المعلومات، ظهر النموذج الثالث للإدارة العامة، وهو الذي يطلق عليه "الحكومة المستجيبة"، والذي يشير إلى أفضل مستويات التنسيق بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص والمجتمع المدني مع توفير درجة أعلى من الشفافية والمساءلة وتعميق الشراكات المجتمعية⁽¹⁾. (United Nations, 2005:7; World Economic Forum, 2011: 4-5).

المشكلة البحثية:

تشير دراسات متعددة لوجود علاقة ترابط إيجابي وقوي بين النظم القائمة على مبدأ الجدارة (Merit-based Systems) من جهة، ودرجة ثقة المواطنين في الجهاز الإداري وأداء الحكومة من جهة أخرى (بكر، 2012: 18-19؛ ماهر، 2011: 162-164؛ غانم، 2009: 25-31؛ البرادعي، زكريا: 82-83).

وقد حاول المشرع المصري أن يواكب الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف المدنية القيادية، فأصدر قانون 5 لسنة 1991، الذي تم تعديله لاحتته التنفيذية بصدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 781 لسنة 2010م لتأسيس قيادات احترافية وابتكارية تكون مستعدة لإدارة التغيير، وقادرة على تلبية احتياجات المجتمع وطموحاته، بما يضمن تقديم خدمة عامة

(1) يستخدم مفهوم الحكومة المستجيبة على المستوى الكلي للإشارة إلى الشراكة الثلاثية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. أما على المستوى الجزئي - أي مستوى المؤسسات - فقد ظهر مفهوم حوكمة الشركات (Corporate Governance)، والذي يقوم على أساس تنظيم العلاقات القائمة بين مجلس الإدارة في الشركات وبين مديري الفروع التنفيذيين ولجان التدقيق، وكذلك بين المساهمين وأصحاب المصالح في الشركات. كما ظهر مفهوم الحوكمة المحلية (Local Governance) ليشير إلى اللامركزية كمجال ذي أولوية في برامج إدارة الحكم وتعزيز الحكم الرشيد في الدول المختلفة.

تنافسية. ويكون من المهم - بعد أكثر من عشرين عاماً على صدور قانون القيادات - القيام بعملية تقييم موضوعية لفحص مدى تحقيقه ميزة تنافسية مستدامة للوظائف القيادية التنفيذية؛ وذلك بهدف دفع جهود إصلاح الخدمة المدنية في مصر، وتعزيز الثقة في الإدارة الحكومية.

وفي هذا السياق، تحاول الدراسة الإجابة عن ثلاثة تساؤلات رئيسية كما يلي:

- 1- ما أهم معالم تطبيق مبدأ الجدارة في التعيين والترقي للوظائف القيادية في الخدمة المدنية من واقع الخبرة الدولية؟
- 2- ما مدى فعالية عملية إدارة كبار موظفي الخدمة المدنية في مصر اختياريًا، وتدريبًا، وتحفيزًا، وتقييمًا؟
- 3- ما المشكلات والمعوقات التي أظهرتها عملية تطبيق نظام شغل الوظائف القيادية في مصر؟ وما هي المقترحات العملية لمواجهتها؟

منهجية الدراسة:

تستخدم الدراسة بالأساس أسلوب دراسة الحالة كأحد أشكال المنهج الوصفي، حيث يتم فحص المفردات الخاصة بإدارة كبار موظفي الخدمة المدنية المطروحة في الأدبيات المعاصرة والمطبقة في بعض التجارب الدولية من خلال تحليل حالة دراسية محددة، وهي حالة كبار موظفي الخدمة المدنية المصرية اختياريًا، وتدريبًا، وتقييمًا من خلال الإطار القانوني المنظم، وهو قانون 5 لسنة 1991 والمعدلة لائحته التنفيذية بقرار رقم 781 لسنة 2010.

تقسيم الدراسة:

تنقسم الدراسة إلى عدة محاور رئيسية، فهي تبدأ أولاً بالتعرض لمبدأ الجدارة في التعيين والترقي، مع الإشارة لتطبيقاته في الخبرة الدولية المعاصرة، وثانيًا ترصد الدراسة المعاملة الخاصة التي توليها نظم معاصرة كثيرة للوظائف القيادية في الخدمة المدنية، وثالثًا تفحص الدراسة بالتحليل والتقييم نظام شغل الوظائف المدنية القيادية في الحالة المصرية بما يسمح بتقديم عدد من المقترحات العملية القابلة للتشغيل لتطوير نظام شغل الوظائف المدنية القيادية في مصر.

أولاً- الجدارة في التعيين والترقي.. المبدأ والتطبيق:

يمكن التمييز - بصفة عامة- بين نوعين رئيسيين في إطار عمليات التعيين والترقي في الخدمة المدنية وهما: (Analytica, April, 2008: 4-5)

1- نظم تستند إلى المهنة (Career-based System): إذ يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية عادة في بداية السلم الوظيفي، مع توقع الاستمرار في الوظيفة العامة. ويلتحق الموظف بالخدمة المدنية وفقًا للتأهيل الأكاديمي و/أو اختبارات القبول، ويترقى عبر حياته الوظيفية وفقًا لنظام التدرج الوظيفي المعمول به، وبالتالي فهناك حق للموظف في الانتقال تلقائيًا إلى وظيفة أعلى استنادًا للأقدمية.

2- نظم تستند إلى الوظيفة (Position-based System): ويتم التعيين فيها وفقًا للمهارات والقدرات الخاصة بطبيعة الوظيفة أو جهة العمل، مع اختيار أفضل المتقدمين لشغل كل وظيفة، سواء أكان ذلك من خلال الترقي من داخل المؤسسة أم بالتعيين من خارجها، الأمر الذي يسمح بخلق مناخ تنافسي على كل منصب من المناصب الإدارية، مع عدم استخدام حق النقل التلقائي من منصب إلى آخر. (Open Position Systems, OPS). (McCourt, 2007: 3)

وقد كان "التوظيف الدائم" وضعًا معتادًا في الإدارة الحكومية بوصفه يوفر أعلى درجات الأمان الوظيفي مقارنة بالقطاع الخاص، وقد بدأ هذا الوضع يتغير بدرجة كبيرة منذ ثمانينيات القرن الفائت، مع الاتجاه نحو تبني النظم المطبقة في القطاع الخاص، وقد واكب ذلك أربعة مسارات رئيسية وهي: (OECD, 2005: 6-7)

- التلخص تدريجيًا من قواعد التوظيف مدى الحياة في الحكومة، وخضوع موظفي الخدمة المدنية لقوانين العمل المعتادة المطبقة في قطاع الأعمال.
- الإبقاء على التوظيف مدى الحياة في الحكومة، مع استخدام عقود لأجل (Term Contracts) لوظائف الخدمة المدنية، وربطها بمستوى الأداء المتحقق، ومن ثم يظل موظف الخدمة المدنية محتفظًا بتعيينه الحكومي، لكن استمراره في الوظيفة التي يشغلها والترقي للتي بعدها بالتبعية يكون مرتفعًا بمستوى أدائه، وخاصة في حال مجموعة الوظائف القيادية، (البرادعي، وزكريا، 2007: 82-83).
- التوسع في العقود قصيرة الأجل (Short-term Contracts) التي يتم تجديدها وفقًا لمستويات الأداء المتحققة، وخاصة في وظائف كبار موظفي الخدمة المدنية.
- تنامي استخدام اتفاقات تعاقدية مختلفة للموظفين من خارج الخدمة المدنية في وظائف بعينها.

وتتباين توجهات الإدارات الحكومية في درجة انفتاحها فيما يتعلق بالتعيين في الوظائف الحكومية من داخل الخدمة المدنية أو من خارجها، ففي دول مثل كندا، والولايات المتحدة، والدول الاسكندنافية تكون أغلبية الوظائف متاحة لأي فرد يرغب في التقدم لشغلها، سواء أكان ذلك من داخل الجهة ذاتها، أم من جهة حكومية أخرى، أم من غير المشتغلين بالحكومة. وفي دول أخرى مثل فرنسا، واليابان لا تتاح أغلبية الوظائف في الجهات الحكومية لغير العاملين في الخدمة المدنية. ويقوم هذا النظام - المعروف في آسيا باسم نظام الماندرين - على تحضير المتقوين من الطلبة لهذه الوظائف منذ البداية عن طريق معاهد عليا متخصصة، كالمدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا (ENA)، ثم اختيارهم للعمل في مواقع مهمة، وإعارتهم للعمل في إدارات أخرى، أو شركات خاصة أو منظمات دولية، لفترات محددة لاكتساب مهارات إضافية، والتأكد من تلقيهم برامج تدريب مستمرة، ثم تكليفهم بالمناصب المهمة بعد أن تثبت التجربة جدارتهم لها. وقد يؤخذ على هذا النظام تأكيده على دور "الصفوة" في المجتمع وعدم تكافؤ الفرص نتيجة لذلك، ولكن مزاياه كثيرًا ما تتجاوز مجرد الأداء الكفء في الوظائف التي يعين فيها المستفيدون من هذا النظام؛ حيث يدخل هؤلاء العاملون الأكفاء درجة أعلى من الكفاءة على الأداء ككل، بل ويضيفون إلى هيبة واحترام الأجهزة الحكومية. (شحاتة، 1992: 20-21)

والجدول التالي يوضح درجة الانفتاح في التعيين في الوظائف الحكومية في عدد من الدول ذلك:

جدول رقم (1)

درجة الانفتاح في التعيين في الوظائف الحكومية في عدد من الدول

الدول	السياسات
الولايات المتحدة، النمسا، بلجيكا، الدانمارك، فنلندا، المجر، نيوزيلندا، سلوفاكيا، سويسرا، أستراليا، كندا، إيطاليا، النرويج، السويد.	تكون جميع مستويات الوظائف مفتوحة للمنافسة كقاعدة عامة، فيما عدا بعض وظائف المستوى الأعلى (Top Level) التي يتم شغلها بالتعيين من خلال الحكومة.
كوريا الجنوبية، المملكة المتحدة.	يتم فتح وظائف المستويات القيادية والوسطى للمنافسة جزئيًا.
اليابان، إسبانيا، فرنسا، أيرلندا.	لا توجد وظائف مفتوحة للمنافسة بالنسبة لوظائف المستويات القيادية العليا والوسطى، مع استثناءات في بعض وظائف القيادات الوسطى.

Source: OECD (24 May 2005): 5

ثانيًا - المعاملة الخاصة للوظائف القيادية:

تنامي لدى دول كثيرة الاهتمام بمجموعة الوظائف القيادية في الخدمة المدنية؛ لكونها أحد المؤثرات الرئيسية في أداء الإدارة الحكومية. وينعكس هذا الاهتمام في تطوير نظم مستقلة لإدارة شؤون كبار موظفي الخدمة المدنية - تختلف عن تلك المطبقة على الوظائف غير القيادية. وقد تبنت دول كثيرة وضع نظم خاصة للوظائف القيادية، والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول رقم (2)

التوجهات الدولية بصدد الوظائف القيادية في الخدمة المدنية

الدولة	وجود مجموعة منفصلة لوظائف الخدمة المدنية القيادية	توجيه اهتمام أكبر لإدارة أداء القيادات	الجزء المستند إلى الأداء من دخل القيادات أعلى	يتم تحديد القيادات بمنهج منتظم من خلال تقييمات الأداء ووفقًا لذلك يتم إدارة المسار الوظيفي	تعيين القيادات كجزء من فريق تم اختياره في بداية العمل في الخدمة المدنية بعد سنوات قليلة من الدخول فيها
الولايات المتحدة	√	√	√	√	×
فرنسا	√	√	√	×	√
المملكة المتحدة	√	√	√	√	√
اليابان	√	√	×	×	×
ألمانيا	×	√	×	×	×
كوريا الجنوبية	√	√	√	×	√
كندا	√	√	√	×	×
إيطاليا	√	√	×	×	×
تركيا	√	×	×	×	×
النرويج	×	√	√	×	×
بولندا	√	√	×	غير متاح	غير متاح
أسبانيا	×	√	√	غير متاح	غير متاح
هولندا	√	√	×	غير متاح	غير متاح

Source: OECD (2011): 93

وبصفة عامة، فقد تزايد الاهتمام بنظم إدارة الأداء المرتبطة بقيادات الخدمة المدنية كما هو الحال في الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وبولندا، وكندا. هذا إلى جانب اهتمام بعض الدول باختيار تلك القيادات وفقًا لمنهج منتظم يأخذ بعين الاعتبار تقييم الأداء الخاص بهم خلال الفترة الزمنية المنقضية، حيث يعد ذلك عنصرًا حاكمًا في إدارة مساهم الوظيفي كما في حالتي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة (OECD, 2011: 92-93). وقد تنامي الاتجاه نحو تبني نظم إدارة أداء قيادات الخدمة المدنية، وتتوعد المقاييس التي يتم الاعتماد عليها في ذلك لأسباب متعددة، أولها تغير التوقعات بشأن الخدمة المدنية، مما جعل القيادات مطالبة بمستويات أداء أعلى لاكتساب مزيد من ثقة مواطنيها، وثانيًا دور نظم إدارة الأداء في تحسين مستوى الكفاءة والفعالية. (Ketelaar, 2007: 8).

وقد أسست دول كثيرة مجموعات وظيفية خاصة بقيادات الخدمة المدنية، ففي المملكة المتحدة تأسست في 1996 مجموعة كبار موظفي الخدمة المدنية، ضمت أربعة مسميات وظيفية وهي: السكرتير الدائم (Permanent Secretary)، والمدير العام (Director General)، والمدير (Director)، ونائب المدير (Deputy Director).

وكان الهدف من هذه المجموعة تشجيع التوجه نحو الاحترافية، وقد بلغ عدد أفراد هذه المجموعة نحو 4300 في

نهاية 2009. كما تنامي اهتمام الحكومة البريطانية بتعيين قادة من القطاع الخاص والأكاديميين بهدف الإسراع في نشر ثقافة الإدارة المستندة إلى الأداء في الجهات الحكومية، وقد بلغت نسبتهم 33.6% من إجمالي المعينين في الفترة من 2004-2008. وعادة ما يتم تحديد عدد كبار الخدمة المدنية في بداية حياتهم المهنية، مع الاهتمام أكثر بإدارة أدائهم، هذا مع إمكانية تعيين قيادات من خارج الخدمة المدنية كما سبق بيانه. (House of Commons, 21 Jan. 2010: 6)

وعلى مستوى الولايات المتحدة، ساهم قانون إصلاح الخدمة المدنية الصادر عام 1978، في إحداث تحول في منهجية تعيين موظفي الحكومة الفيدرالية وإدارتهم من خلال التوجه نحو تطبيق نظام قائم على اللامركزية وتفويض السلطة، وتبعاً لذلك نشأت مجموعة "كبار موظفي الخدمة التنفيذية Senior Executive Service-SES" بهدف الحفاظ على المؤهلات الإدارية لأعضاء تلك المجموعة، وتحسين مستوى التقدير المادي والأدبي عن النتائج التي يحققها أعضاء المجموعة، ومساءلة كبار التنفيذيين عن أدائهم الفردي، وأداء الإدارات التي يقومون عليها (OECD, 13-14 Nov. 2003: 30).

شكلت الحكومة الكندية لجنة استشارية لإدارة كبار موظفي الخدمة المدنية (كندا)، (Treasury Board of Canada Secretariat, 2010: 4-7). على غرار مجلس حماية نظم الجدارة الأمريكي. (U.S. Office of Personnel Management, 14 Oct. 2010: 278-280)، وشبكة إحصائيي الموارد البشرية والأداء في بريطانيا. (Civil Service- HR Professionalism and Performance Team, 13 Aug. 2009: 2-4)

ثالثاً- نظام شغل الوظائف القيادية في الحالة المصرية:

واجه التطبيق العملي لنظام شغل الوظائف العليا وفقاً للقانون 47 لسنة 1978 انتقادات عديدة، وقد كانت بمثابة المبررات الأساسية لتأسيس نظام كامل لشغل الوظائف المدنية القيادية. ومن هنا فقد صدر القانون رقم 5 لسنة 1991 (أبو حديد، 1997: 16-27؛ البرادعي، 2007، 4-6، عبد الوهاب، 2009: 116-119، قاسم، 1992: 22؛ الباز، 1996: 469).

وفي سياق تقييم هذا النظام بعد مرور أكثر من عقدين عليه، يكون من المهم تقديم رؤية تقييمية لنظام شغل الوظائف المدنية القيادية في مصر تنطلق من تحليل دقيق للموقف، وتسعى إلى تقديم مقترحات عملية لتطوير النظام.

1- تحليل الموقف:

في إطار تشخيص الوضع الحالي الخاص باختيار وتدريب كبار موظفي الخدمة المدنية في مصر، نشير إلى النقاط التالية:

أ- تعريف الوظائف القيادية:

يقصد بالوظائف القيادية تلك الوظائف التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج والخدمات أو تصريف شئون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى أو ما يعادلها (المادة الأولى من قانون 5 لسنة 1991).

وعلى ذلك، فالوظائف القيادية لا تتطابق مع الوظائف العليا، حيث يدخل في نطاق الوظيفة القيادية أي مستوى إشرافي حتى وإن كانت وظيفة مقيمة بدرجة أدنى من درجات الوظائف العليا، كالوظائف الإشرافية الأدنى من درجة مدير عام في النظام الإداري المصري.

ومن ناحية أخرى، فإن الوظائف العليا ليست كلها وظائف قيادية، فبعض الوظائف المقيمة بدرجة من الدرجات العليا لا تمارس مهام إشرافية، ففي النظام الإداري المصري يتم تقييم بعض الوظائف التي لا تتولى الإدارة بدرجة "مدير عام" أو ما يليها، وهي إحدى درجات الوظائف العليا، كوظائف "كبير" (أبو حديد، 1997: 34-36).

ومع هذه التفرقة، فإنه مع إطلاق لفظة "الوظائف المدنية القيادية" ينصرف الحديث إلى الوظائف التي يشغل أصحابها مهام الإشراف والإدارة، وفي الوقت ذاته تقييم وظائفهم ضمن درجات الوظائف العليا. وهذا ما أخذ به نظام شغل الوظائف المدنية القيادية في مصر، والمتمثل في القانون رقم (5) لسنة 1991، والمعدل بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (781) لسنة 2010 (عبد الوهاب، 2009: 117).

وبصفة عامة، فقد تحددت الوظائف القيادية التي تدخل في نطاق تطبيق القانون بأنها الوظائف من الدرجات العليا فقط وهي: مدير عام، والعالية، والممتازة، والدرجة التي تليها، وما يعادل هذه الدرجات.

جدول رقم (3)

أعداد شاغلي الوظائف العليا القيادية وغير القيادية (2008-2011)

المجموعة الوظيفية /الدرجة	م. المناصب العامة	وظائف مساعدة الوزراء			وظائف الإدارة العليا		الوظائف التخصصية		السنة/النوع
		ممتازة	ممتازة	عالية	مدير عام	مدير عام بصفة شخصية	كبير		
ذ	9	غير متاح	191	886	4018	112216	18613	2009-08	
ث	2	غير متاح	32	234	1376	67598	11769		
ذ	10	10	229	1117	4503	84418	18591	2010-09	
ث	2	2	30	280	1614	52493	11758		
ذ	17	153	221	1012	11360	117831	33739	2011-10	
ث	1	-	28	259	5564	76619	19184		

المصدر: من تصميم الباحث، استناداً لبيانات الإدارة المركزية للمعلومات بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ب- أهم معالم نظام شغل الوظائف القيادية في القطاع الحكومي المصري:

- أسلوب شغل الوظائف القيادية:

وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (781) لسنة 2010، تم تعديل رقم (5) لسنة 1991، بحيث أصبح الأسلوب الوحيد لشغل الوظائف القيادية هو "الإعلان المفتوح" في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار، وعلى الموقع الإلكتروني للجهة إن وجد، أو على موقع الحكومة المصرية على الإنترنت. ويكون للعاملين بالوحدة، ولغيرهم من خارج الوحدة أو من خارج الجهاز الإداري للدولة - حق التقدم بطلباتهم لشغل هذه الوظائف، وأن يرفق المتقدم بطلبه موقفه بالنسبة للمهارات والقدرات المطلوبة لشغل الوظيفة مدعماً بالمستندات الدالة على ذلك وإنجازاته السابقة. وبذلك أتاح هذا التعديل فرصة أوسع للانتقاء؛ لأنه كلما تعدد الأفراد الذين تتوافر فيهم الشروط، كانت فرص الانتقاء أفضل، كما إن هذا النظام يسمح بدخول دماء جديدة إلى الوحدة، مما يساعد على التطوير والتغيير. وقد قضى هذا التعديل على ما كان تقرر لائحة 91 بجواز أن يكون الإعلان عن شغل الوظائف القيادية داخل الوحدة (مادة 3 من اللائحة التنفيذية لقانون 5 لسنة 1991).

– معايير شغل الوظائف القيادية:

وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (781) لسنة 2010، تغيرت معايير المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظائف القيادية، حيث أصبحت تتم على أساس مجموعة من المعايير والقدرات التي تنقسم إلى أربع مجموعات يخصص لها مجموع درجات (100)، وذلك على النحو التالي:

- التاريخ الوظيفي: يشمل السن عند التقدم لشغل الوظيفة، وتقارير الكفاية والإنجازات التي حققها المتقدم. (يحدد لهذه المجموعة 30 درجة).
- المهارات القيادية: تشمل عناصر القدرة على القيادة واتخاذ القرارات في الوقت المناسب والقدرة على التجديد والابتكار. (يحدد لهذه المجموعة 30 درجة).
- القدرات العلمية والعملية: تشمل الحصول على مؤهلات أعلى والقدرة على إجادة لغات أجنبية والمعرفة بعلوم الحاسب الآلي، وسابقة العمل بالمنظمات الدولية والإقليمية والاشتراك في المؤتمرات والبحوث. (يحدد لهذه المجموعة 30 درجة).
- السمات الشخصية: تشير إلى ما تكشف عنه المقابلة من التمتع بالمظهر اللائق والقدرة على التخاطب. (يحدد لهذه المجموعة 10 درجات).
- ويلاحظ على هذا التغيير في معايير شغل الوظائف القيادية ما يلي:
 - أصبحت المعايير غير متعددة بعد أن حصرها القانون (5) في معيارين اثنين فقط: تاريخ المتقدم (50 درجة)، والمقترحات التي تقدم بها لتطوير الوحدة (50) درجة.
 - قضت التعديلات الجديدة على الصعوبات التي واجهت تطبيق معيار "المقترح التطويري" حيث افتقدت المقترحات المقدمة للواقعية، خاصة مع عدم توفير الوحدات المختلفة للبيانات والمعلومات اللازمة للمتقدمين -خاصة من خارج الوحدة- بما صعب معه تحقق تكافؤ الفرص بين المتقدمين من داخل الوحدة وخارجها.
 - حاولت التعديلات الأخيرة أن تتواءم مع الاتجاهات الحديثة في الموارد البشرية، فهناك اهتمام واضح بجانب المهارات، فالمجموعة الثانية تتعلق بالمهارات القيادية، وجزء كبير من الثالثة يتعلق بالقدرات العملية ومهارات اللغة والحاسوب، والرابعة قائمة على السمات الشخصية التي تستند هي الأخرى إلى المهارات (فاروق حلمي، 1995: 102-111؛ أحمد محرم، 1995، 6-7)،
 - الاهتمام بالجانب المعرفي، فهناك تقدير خاص لمن يحصل على مؤهلات أعلى، ومن له سابقة عمل بالمنظمات الدولية والإقليمية، ولمن شارك في المؤتمرات والبحوث.

– لجنة الاختيار:

ألغى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (781) لسنة 2010 تعدد اللجان الذي كان موجوداً منذ صدور لائحة 1991 (أبو حديد، 1995: 76-77؛ عبد العال 1992: 34)، حيث نص على أن تشكل بقرار من السلطة المختصة في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة لجنة دائمة من عدد فردي من الخبراء في مجال التخصص وإدارة الموارد البشرية والحاسب الآلي

واللغات برئاسة الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة. وللجنة الدائمة أن تضم إلى عضويتها خبراء في مجال الوظيفة التي يعلن عنها.

وتختص هذه اللجنة بالنظر في الترشيح لشغل هذه الوظائف على أساس الحاصل على أعلى درجات وفقاً للتقييم النسبي للمعايير والمهارات والقدرات المطلوبة، وذلك حتى يتم إيفادهم للتدريب اللازم لشغل هذه الوظائف.

ويلاحظ هنا أن التعديل انصرف إلى الشكل دون المضمون، ونعني بالشكل عدد اللجان، حيث أصبحت واحدة، ولكنها لا تزال تشكل بقرار من السلطة المختصة، والمعرفة قانوناً بالوزير، أو المحافظ، أو رئيس الوحدة المختص بحسب الأحوال. أما المضمون الذي لاقى كثيراً من الاعتراضات منذ تطبيق قانون 5 فلم يتغير، فيكاد يكون هناك اتفاق على التأثير السلبي لتشكيل لجان الاختيار من داخل الوحدة الإدارية وبقرار من السلطة المختصة، حيث يجعل أعضاء اللجنة خاضعين لرأي هذه السلطة، وهو ما يؤدي إلى افتقاد الموضوعية في الاختيار حيث تظهر الاعتبارات الشخصية عند المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظيفة الشاغرة، وانطلاقاً من ذلك طالب الكثير من الباحثين والخبراء بضرورة جعل لجان الاختيار مستقلة، ضماناً للحيدة والموضوعية.

– التدريب.. شرط اجتياز شكلي لا عامل ترجيح موضوعي:

على الرغم من عبارات الاهتمام بالتدريب التي سبقت صدور قانون 5، والتي واكبت مناقشات مشروعه، فقد جاء وزن التدريب في المعايير الخاصة بشغل الوظائف القيادية محدوداً، كما لم تغيره تعديلات 2010. فقد كانت لائحة 1991 في مادتها رقم (11) تنص على أن "تقوم اللجنة المشار إليها بترشيح عدد من المتقدمين يتناسب مع عدد الوظائف المطلوب شغلها لإيفادهم للتدريب اللازم لشغل هذه الوظائف طبقاً لترتيبهم وتعد اللجنة الترتيب النهائي للمتقدمين الذين اجتازوا التدريب بنجاح وفقاً للدرجات التي حصل عليها كل منهم". وعليه، فإن ترتيب المتقدمين لا يتغير وفقاً لأدائهم في البرامج التدريبية اللازمة، بل لا بد أن يجتاز المتقدم هذه البرامج، ويعود بترتيبه السابق نفسه. وبذلك فإن القانون قد أفرغ التدريب من محتواه، وإذا ما أضيف إلى ذلك ملاحظة أن جميع المتقدمين الموفدين إلى التدريب يجتازونه، تصبح الملاحظة الخاصة بضياع جدوى التدريب ذات اعتبار (عبد العال، وعبد الخالق، 1991-1992: 10).

وقد كان منتظراً من تعديلات تأتي بعد نحو عشرين عاماً أن تتلافى هذا "التهميش"، ولكن جاءت تعديلات 2010 بذات التوجه غير المبرر، ولم يرقّ التدريب إلى العامل المرجح الحاسم في مخالفة واضحة لفلسفة "الحكومة السريعة" التي أشرنا إليها آنفاً.

إن ما يمثل إيجابية في التعديل الجديد ربما يكون هو إلغاء الاستثناء من اجتياز التدريب الذي كان مقرراً في لائحة 1991 للوظائف القيادية التي تعلو درجتها الدرجة الممتازة وما يعادلها، بأن أصبح التدريب شرطاً لكل المتقدمين. كما ألغى تعديل 2010 "إجازة تأجيل تدريب المرشح لشغل إحدى الوظائف القيادية بقرار من رئيس مجلس الوزراء إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل الملحة، أو إذا لم توجد دورات تدريبية متاحة وقت الترشيح، وبشرط أن يتم إيفاده للتدريب في أول دورة تدريبية لاحقة لتعيينه".

وقد كان هذا التأجيل يعني إمكان التعيين من كشف الترتيب مباشرة قبل الانتهاء من التدريب، وهو أمر يمثل اضطراباً من عدة زوايا: أولاً: شغل الوظيفة القيادية بمتقدمين لم يجتازوا التدريب، وبالتالي يزيد ذلك "شكلية" إضافية على "الشكلية" المشار إليها آنفاً والمتعلقة بجعل التدريب شرط اجتياز لا عامل ترجيح. الثانية: فيه نوع من الإهدار للمال العام بشغل وظيفة قيادية بأفراد غير مدربين. الثالثة: إن إمكان شغل الوظائف القيادية مع تأجيل التدريب يجعل هذا الشغل معلقاً على شرط اجتياز التدريب بنجاح، فإن ثبت عدم النجاح أو لم يقم المعين بالانخراط في التدريب بدون عذر، وجب إنهاء شغله للوظيفة القيادية.

ومع تعديلات 2010، أصبح شرط اجتياز التدريب - رغم اعتراضنا على شكليته - شرطاً في كل الوظائف القيادية، وبدون أية استثناءات.

- تأقيت الوظيفة القيادية:

قرر قانون 5 لسنة 1991 أن "يكون شغل الوظائف المدنية القيادية لمدة لا تجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى طبقاً لأحكام هذا القانون. ويقدم شاغل الوظيفة القيادية تقريراً سنوياً عن إنجازاته، ويسلم التقرير إلى الأمانة الفنية للجنة الدائمة للوظائف القيادية المختصة التي تتولى توزيعه على أعضاء اللجنة بدراسته وإبداء ملاحظاتهم في ضوء الإنجازات التي حققها. وبناء على ما تراه اللجنة، فإن القائد إما أن يجدد له، أو لا يجدد له. وفي حالة انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية دون تجديد تحدد السلطة المختصة الوظيفة التي ينقل إليها شاغل الوظيفة القيادية، ويتم النقل اعتباراً من اليوم التالي لانتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية، ويصدر بالنقل قرار من السلطة المختصة بذلك طبقاً للقوانين واللوائح إذا كانت إلى وظيفة داخل الوحدة، ويكون بقرار من رئيس مجلس الوزراء إذا كان إلى وظيفة خارج الوحدة. ويتم النقل إلى الوظائف غير القيادية الشاغرة، فإذا لم توجد وظيفة من ذات الدرجة تتخذ إجراءات استحداثها وتمويلها بحسب الأحوال، ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها. ويخطر شاغل الوظيفة القيادية التي تنتهي مدة شغله لها دون تجديد، ويكون له أن يقدم طلباً بانتهاء خدمته وعلى إدارة شؤون العاملين في هذه الحالة أن تثبت على الطلب تاريخ تقديمه، ويعرض فوراً على السلطة المختصة، ويتعين إجابته إلى طلبه ما لم يوجد مانع قانوني يحول دون ذلك.....". ولم تتطرق تعديلات 2010 إلى مبدأ التأقيت هذا بكل تفصيلاته، وهذا أمر مستغرب لتعدد المآخذ على ذلك كما يلي:

- إن أساس التقييم هو التقرير السنوي الذي يعده شاغل الوظيفة القيادية لإنجازاته ومقارنته بالإنجازات التي ورد بمقترحات التطوير أنه قادر على إنجازها خلال مدة شغله للوظيفة القيادية موزعة على السنوات الثلاث، وقد ألغت تعديلات 2010 مقترحات التطوير كمعيار في الاختيار كما سبق بيانه، وعليه يثور التساؤل حول "الضابط" في تقدير قيمة الإنجازات المتحققة.
- إن تقرير الإنجازات المقدم كل سنة من شاغل الوظيفة القيادية وملاحظات اللجنة عليه يرفع بعد إعداد اللجنة لملاحظاتها إلى السلطة المختصة بالتعيين ليكون تحت نظرها عند انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية، غير أنه تقرر باللائحة في مادتها رقم (20) أن هذه السلطة تصدر القرار اللازم بتحديد مدة شغل الوظيفة القيادية قبل انتهاء مدتها بستين يوماً على الأقل. ويترتب على قيام السلطة المختصة بالتجديد في الميعاد المنصوص عليه اعتمادها في تقرير هذا التجديد -بحكم اللزوم- على تقييم سنتين فقط؛ لأن تقرير إنجازات السنة الثالثة

وملاحظات اللجنة عليه لن يكون قدم أصلاً من شاغل الوظيفة القيادية لأن السنة لم تكن انقضت. وبطبيعة الحال، فالحكم على قائد من خلال عمله في سنتين هو أمر صعب، وقد أثبتت ذلك الدراسات الميدانية التي استطلعت رأي شاغلي الوظائف القيادية (إسماعيل، 1998: 92-93).

- إن التقرير السنوي الذي يقدمه شاغل الوظيفة القيادية، يقدم إلى اللجنة ذاتها التي اختارته في البداية، وكأن الأمر بذلك هو نوع من تقييم اللجنة لقرار اتخذته، وبطبيعة الحال فإنها ستتحيز لقرارها الأول، حتى لا يبدو أنها أخطأت فيه، وهكذا جعل قانون القيادات من اللجنة خصماً وحكماً في الوقت ذاته. ولا يقلل من ذلك أن اللجنة ترفع التقرير وملاحظاتها عليه إلى السلطة المختصة بالتعيين، حيث جرى العرف على اعتماد ملاحظات اللجنة والأخذ برأيها.
- إن مسألة التعامل مع من لا يجدد له من القيادات تحتاج إلى مراجعة؛ فقد نص القانون على أن "يتم النقل إلى الوظائف غير القيادية الشاغرة، فإذا لم توجد وظيفة من ذات الدرجة تتخذ إجراءات استحداثها وتمويلها بحسب الأحوال، ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها"، وهو أمر يحمل بين طياته - بوضوح - الاستخفاف بالمال العام، حيث "يكافأ" قائد ثبت فشله بأن يتولى وظيفة عليا على درجته نفسها، وكأن هذه الوظيفة غير مهمة، والأخطر من ذلك أنه في حالة عدم توافرها تستحدث خصيصاً، وتمول، ثم تلغى بخلوها من شاغلها "المخفق". وهكذا تغلبت اعتبارات "الترضية" على اعتبارات الكفاءة والموضوعية.

ج- تقييم نظام شغل الوظائف القيادية:

بنظرة موضوعية لنظام شغل الوظائف القيادية، تتبدى جلياً بعض الإيجابيات التي دشنها هذا النظام، كما تظهر في الوقت ذاته بعض المعوقات الأساسية التي حالت دون تحقيق الأهداف المبتغاة، وفيما يلي بيان ذلك:

- إيجابيات النظام الحالي لشغل الوظائف القيادية:

يعد نظام شغل الوظائف القيادية -بحق- خطوة في ترشيد عملية شغل الوظائف القيادية، فللمرة الأولى أصبحت هناك معالم واضحة وأسلوب موثق للاختيار. فقد أكد النظام على الاختيار الجماعي عن طريق لجنة، وبطبيعة الحال فإن الاختيار برأي جماعي أفضل من الاختيار برأي فردي والذي كان سائداً من قبل، حيث كان اختياراً مطلقاً غير مقيد بأية ضوابط تمكن من اختيار موضوعي لأفضل من يشغل هذه الوظائف. كما إن نص النظام على وضع نظام للإثابة هو أمر جيد، فالإثابة عنصر فعال في مجال حفز القائد على التنافس لشغل وظيفة قيادية يمكنه أن يحقق فيها إنجازاً مشهوداً. ويعد مبدأ "تأقيت" الوظيفة القيادية كذلك من المبادئ الجيدة، شريطة أن يطبق بموضوعية ولا يكون أمراً شكلياً، فالتجديد التلقائي للقائد لم يعد مواكباً للاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف لما يمثله من إنهاء للدافعية.

- سلبيات النظام الحالي لشغل الوظائف القيادية:

في هذا السياق، يمكن رصد النقاط التالية:

- مصادر اختيار القيادات الإدارية: لا تزال المنظمات - كاتجاه عام- ترفض فكرة دخول عناصر جديدة لتولي المناصب القيادية على اعتبار أن المتقدمين من الخارج يفتقدون الخبرة اللازمة، كما إن ذلك يقلل من فرص تقلد المناصب القيادية أمام العاملين. وبصفة عامة، يثار بصدد نظام شغل الوظائف القيادية كل الانتقادات الموجهة

لنظام الاستقطاب الخارجي عمومًا، والتي تتمثل في أنه أعلى تكلفة، وأطول زمنًا، ومثبط لمعنويات العاملين بالوحدة. وعلى الرغم من مبدأ الإعلان المفتوح في شغل الوظائف القيادية، ومن خلال استقراء القيادات التي تم اختيارها، تبين أنها هي ذاتها صاحبة الأقدمية، وكأن منفذي القانون حاولوا الالتزام الشكلي بنص القانون، أما النتائج الفعلية فهي فوز أصحاب الأقدمية من داخل المنظمة.

• **لجان الاختيار هي ذاتها لجان التقييم:** إن اختصاص لجان الاختيار ذاتها بتقييم إنجازات القيادات يجعلها تجدد للقيادات التي اختارتها كنوع من الدفاع عن قرارها الأول بالاختيار. وبصفة عامة، فإنه وإن كان الاختيار برأي جماعي عن طريق لجنة أفضل من الاختيار بقرار فردي الذي كان سائدًا من قبل، فإن هذا الرأي الجماعي لن يحقق هدفه من الاختيار على أساس الجدارة، إلا إذا أحسن اختيار أعضاء اللجنة بحيث يكونون من الأفراد ذوي الجدية والموضوعية وعدم التحيز تأثرًا بأقدمية المتقدم أو اتصالاته أو رغبة الرئاسات العليا في فرد معين (أبو حديد، 1995: 76-77؛ عبد العال 1992: 34).

وقد أثبتت الدراسات الميدانية أن أكثر من 90% من المختارين لشغل الوظائف القيادية بالقواعد الجديدة هم أصحاب الأقدمية تبعًا للقواعد السابقة، وكأن المنظمات أرادت أن تلتزم "شكلًا" بالقانون ولكنها "عملاً" التزمت القواعد السابقة المبنية على الأقدمية (إسماعيل، 1998: 101-104).

• **عدم تحقيق موضوعية الاختيار:** لا تزال الاعتبارات الشخصية تلعب دورًا في عملية المفاضلة بين المرشحين لشغل الوظائف القيادية. وإذا كان نظام شغل الوظائف القيادية قد أعطى للجنة الاختيار حق إجراء الاختبارات والمقابلات التي تراها لازمة للتعرف على قدرات المتقدمين، فإنها لا تتم بفعالية فضلاً عن أن هناك بعض المنظمات التي قد لا تهتم بإجرائها (حلمي، 1995: 102-111؛ محرم، 1995، 6-7)،

• **إعداد وتدريب القيادات:** اقتصر إعداد القادة على التدريب القصير نسبياً عند بداية شغل الوظيفة القيادية، وعادة لا تؤخذ الدورات التدريبية بالجدية اللازمة من قبل المتقدمين، بسبب عدم اعتبار التدريب مرجحاً في ترتيب المرشحين، حيث يبدو التدريب وكأنه مصمم لاستكمال الإجراءات القانونية فحسب (عبد العال؛ وعبد الخالق، 1991-1992: 10).

• **تحديد مدة شغل الوظيفة القيادية:** على الرغم من مبدأ "تأقيت" الوظيفة القيادية فإن القيادات - كاتجاه عام - يتم التجديد لها مما يفقد المبدأ قيمته كحافز للقيادات أثناء شغلها للوظيفة القيادية.

• **التوسع في الاستثناءات من تطبيق القانون:** نص القانون على استثناء فئات محددة حصرياً، وأخرى مفتوحة تشمل الجهات والوظائف ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء. وهو ما يؤدي إلى تعدد نظم الخدمة المدنية بالدولة مما يتنافى وحق تكافؤ الفرص، كما إن ذلك يسمح باستمرار تطبيق النظام السابق لاختيار القيادات الإدارية الذي لم يكن يستند إلى الجدارة (علي، 1991-1992: 40).

2- بدائل العلاج:

في إطار الحديث عن التعامل مع المشكلات التي أظهرها نظام شغل الوظائف القيادية في مصر، يمكن رصد ثلاثة بدائل رئيسية، لكل منها مزايا وعيوب كما يظهرها الجدول التالي:

جدول رقم (4)

مصفوفة البدائل الخاصة بالتعامل مع مشكلات نظام شغل الوظائف القيادية في مصر

البديل الأول استصدار قانون جديد لشغل الوظائف القيادية		البديل الثاني تعديل القانون الحالي لشغل الوظائف القيادية		البديل الثالث تطوير برامج التدريب الموجهة للقيادات	
العائد	التكلفة	العائد	التكلفة	العائد	التكلفة
مراعاة الاتجاهات الحديثة في كل مواد القانون ولائحته التنفيذية	استغراق وقت طويل	إدراج جميع نقاط التطوير التي ظهرت منذ تطبيق القانون.	مقاومة من المستفيدين من النظام الحالي.	بناء قدرات المرشحين وتنمية مهاراتهم ومعارفهم واتجاهاتهم.	عدم إمكانية الارتقاء بالتدريب ليكون عاملاً مرجحاً في الترتيب.
فرصة لمناقشة القانون من جميع الأطراف المستفيدة	تكلفة مالية تتطلبها جهود التوعية والتدريب على مفردات القانون الجديد	استغراق وقت أقل	صعوبة إلغاء الاستثناءات العديدة التي تم منحها لبعض الجهات بخروجها من مظلة تطبيق قانون القيادات.	إمكانية جعل التدريب آلية تقييم أساسية للمرشحين بحيث لا يجتازها بالضرورة كل المرشحين.	صعوبة تغيير الثقافة السائدة في القطاع الحكومي بشكلياتية التدريب سواء من المتدربين أو حتى المدربين أنفسهم.
إلغاء الاستثناءات التي صدرت لبعض الجهات	صعوبات التوافق داخل البرلمان مع تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة	تكلفة مالية أقل فالتوعية والتدريب سيكون فقط على النقاط المعدلة، أما القانون ذاته فهو مطبق من أكثر من عقدين.			غير كافٍ بمفرده لحل مشكلات اختيار كبار الموظفين لاشتغال القانون على العديد من المثالب كما سبق بيانها.
	مقاومة من المستفيدين من النظام الحالي لأي تغيير في غير مصلحتهم.				تكلفة مالية على كل مراحل تطوير التدريب بدءاً من تقدير الاحتياجات التدريبية، ومروراً بالتصميم، ثم التنفيذ، وانتهاءً بالتقييم.

المصدر: من تصميم الباحث.

3- التوصيات:

يقترح الباحث الجمع بين البديل الثاني المتعلق بتعديل النظام الحالي لشغل الوظائف المدنية القيادية، والبديل الثالث المتعلق بتطوير عملية التدريب.

وفيما يتعلق بالصعوبات المذكورة في إطار البديل الأول، فإنه بالنسبة لمقاومة المستفيدين، فيمكن مشاركتهم منذ البداية في عملية تعديل القانون بما يجعلهم طرفاً في عملية صنع القرار وبما يزيد من قناعتهم بالتعديلات. وفيما يتعلق بالتعامل مع الاستثناءات التي قدمت من قبل لبعض الجهات، فيمكن تضمين التعديلات مادة تقرر إلغاء جميع الاستثناءات السابق منحها للجهاز الإداري فيما عدا الجهات ذات الطبيعة الخاصة كما كان أصل القانون.

أما فيما يتعلق بالصعوبات المذكورة في إطار البديل الثاني، فتعديل القانون يحل مشكلة تحويل التدريب من عامل شكلي إلى مرجح موضوعي. أما المخصصات المالية المطلوبة فيجب زيادة مخصصات التدريب في الموازنة العامة للدولة، كما يمكن تشجيع المنظمات المختلفة على التقدم بمقترحات تمويل من المنظمات المانحة المختلفة التي أصبحت قضية بناء القدرات واستثمار رأس المال البشري من أهم أولياتها.

وفي إطار تعديل النظام الحالي لشغل الوظائف المدنية القيادية، نشير إلى عدد من المقترحات العملية لتطوير نظام شغل الوظائف القيادية:

أ- إعادة إدراج معيار "تقديم مقترح تطوير الوحدة أو أحد أنشطتها" كما كان قبل تعديلات 2010؛ فهذا الشرط يجعل من يعين بالوظيفة القيادية لديه رؤية سابقة بشأنها، وأنه يسعى لتحقيق فيها أهدافاً معينة سبق له التفكير فيها والتطلع إليها قبل توليها. مع إلزام المنظمات المختلفة بتقديم جميع البيانات والمعلومات اللازمة للمتقدمين، سواء أكان ذلك من الداخل أم من الخارج، حتى يأتي مقترح التطوير مستنداً إلى بيانات واقعية، وبالتالي يتسم بإمكانية التحقيق.

ب- زيادة المدة المقررة لشغل الوظائف القيادية؛ حتى يكون تقييم القيادات موضوعياً. فالمدة المقررة لشغل الوظيفة القيادية - ثلاث سنوات تتحول فعلياً إلى سنتين كما سبق بيانه - غير كافية للحكم على جودة أداء القائد. وفي هذا الإطار يمكن أن تكون مدة شغل الوظيفة القيادية خمس سنوات بما يتناسب مع الخطط الخمسية للدولة. مع ضرورة جعل التجديد يتم على أساس ثلاث تقارير إنجاز وليس عن سنتين فقط، مع علاج موقف المدة التالية لانتهاؤ مدة شغل الوظيفة وحتى صدور القرار بالتجديد، كأن يلتزم شاغلها بالاستمرار فيها لمدة معينة بما يسمح بالانتهاء من تقرير التجديد أو عدم تجديده (مدة شهرين مثلاً).

ج- تفعيل التدريب بجعله مرجحاً في قائمة ترتيب المتقدمين، ويستتبع ذلك تطوير العملية التدريبية ذاتها بكل مراحلها بدءاً بتحديد الاحتياجات التدريبية، ومروراً بتصميم وتنفيذ البرامج التدريبية، وانتهاءً بتقييم التدريب؛ بما يتيح للمدربين تقييم المتدربين تقيماً دقيقاً وموضوعياً بحيث لا يجتاز الدورات التدريبية إلا المتدربون الأكفاء الذين تؤهلهم قدراتهم لشغل الوظيفة القيادية الشاغرة. ويجب العمل على وضع نظام يكفل إعداد القائد منذ المراحل الأولى من حياته العملية بالوظيفة، بحيث يمكن اختيار من لديه القدرات والميول والصفات التي يلزم وجودها في القائد، وتدريبه بالوظيفة عن طريق إسناد مهام إضافية إليه فيما يعرف في أدبيات إدارة الموارد البشرية بالإثراء الوظيفي.

د- تشكيل لجنة مركزية تضم أعضاء من خارج الجهات المعلنة للوظائف الشاغرة للقيام بعملية اختيار القيادات والمفاضلة بين المتقدمين بهدف الوصول إلى درجات عالية من الحياد والموضوعية والحد من تدخل السلطة المختصة، على أن يراعى ضمان الحيادة والاستقلال التام لهذه اللجنة، وأن يكون من بين أعضائها من يمثل الوحدة المعنية حتى يقدم المعلومات الدقيقة عن الوظيفة القيادية الشاغرة بوصفه أكثر دراية وخبرة بالمنظمة المعلنة من المقيمين الخارجيين.

هـ- تفعيل ضمانات عدم إساءة استخدام قواعد الاختيار بإتاحة الفرصة لمن يفوته الاختيار بتقديم الشكاوى أو التظلمات والدعاوى القضائية. ويلزم أن تفحص الشكاوى بجدية، وأن يدرس التظلم وتنفذ نتائجه دون التمسك بقرار صدر انتظاراً لقيام صاحب الشأن بصرف النظر عن شكواه. ولدى نظر الدعوى يحتاج الأمر إلى الدخول في النواحي الموضوعية في الاختيار بحيث تجرى مقارنة بين من وقع عليهم الاختيار ومن جاء تاليًا لهم في الترتيب فأقام الدعوى، حتى إن احتاج هذا الأمر إلى الاستعانة بخبير في هذا المجال.

وقد يكون أكثر فائدة لو عجل نظر هذه الدعاوى بحيث تتحقق العدالة بشكل أسرع؛ فمعاصرة الحكم للقرار موضوع النزاع سيحقق رد فعل واجب لإرساء تقاليد جديدة في مجال الاختيار تتحاز إلى الموضوعية، بغض النظر عن رغبات الرؤساء أو أقدمية المرشح أو غير ذلك من المؤثرات التي تبعد الاختيار عن الموضوعية.

و- زيادة الاهتمام بإجراء الاختبارات والمقابلات التي تراها المنظمات لازمة للتعرف على قدرات المتقدمين. على أن يراعى في هذه الاختبارات والمقابلات أن توفر للجنة الاختيار القدرة على معرفة قدرات ومهارات الأفراد المتقدمين لشغل الوظائف القيادية.

ز- الفصل بين اختيار القيادات والتجديد لها بأن يخصص لكل منهما لجنة مستقلة، بحيث لا تكون لجان الاختيار هي ذاتها المختصة بتقييم إنجازات القادة المعنيين، وذلك لمنع احتمالات التحيز بأن تدافع اللجنة عن سلامة قرارها الأول باختيار مرشح معين.

ح- فيما يتعلق بنظام الإثابة، فإن عدم وضع جزاء ما على عدم وضع هذا النظام أو التأخير في وضعه يجعله أمرًا قاصرًا غير محقق لأغراضه. وفي هذا السياق يجب أن يخرج نظام الإثابة عن الوضع التقليدي السائد في حفز العاملين، ويحقق انطلاقة للعائد من الوظيفة للقائد تجعله حريصًا بشدة على أن يستمر قائدًا في الموقع الذي شغله نتيجة لرضائه عما يحقق من دخل مادي وتقدير أدبي.

ط- قصر الاستثناءات من تطبيق نظام شغل الوظائف القيادية على الجهات التي تخضع لقوانين خاصة؛ حتى يتحقق تكافؤ الفرص أمام الموظفين في مختلف الجهات الحكومية.

المراجع

أولاً- المراجع باللغة العربية:

- أبو حديد، مصطفى كميل. (1995). "الاختيار لشغل الوظائف المدنية القيادية: تشكيل لجان الاختيار"، *مجلة التنمية الإدارية*، السنة 16، العدد 68.
- أبو حديد، مصطفى كميل. (1997). *شغل الوظائف المدنية القيادية وفقاً للقانون 5 لسنة 1991 في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام*، القاهرة: دار النهضة العربية.
- إسماعيل، ممدوح. (1998). "اختيار القيادات الإدارية في المنظمات الحكومية المصرية"، *سلسلة قضايا إدارية*، ع 1، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة.
- الباز، عفاف. (1996). *الإصلاح الإداري كوظيفة استشارية*، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.
- البرادعي، ليلي؛ وخالد زكريا. (2007). "إصلاح الجهاز الإداري الحكومي في مصر"، في: د. مصطفى كامل السيد (محرر)، *الإصلاح المؤسسي والتنمية في مصر*، القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ص ص 67-122.
- البرادعي، ليلي. (2007). *رؤية نقدية لقانون الوظائف المدنية الجديد*. القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب.
- الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. الكتب الدورية الصادرة عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بصدد تطبيق أحكام القانون رقم (5).
- القانون رقم (5) لسنة 1991 في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة.
- بكر، سوزان فؤاد. (2012). "معايير قياس جدارة القيادة"، ورقة مقدمة إلى: *المؤتمر العربي الدولي الثامن عشر للتدريب والتنمية الإدارية: الاستراتيجيات الطموحة في المنظمات العربية*، مفاهيم جديدة لواقع عربي جديد، القاهرة: الجمعية العربية للتدريب والتنمية الإدارية والخبراء العرب في الهندسة والإدارة (تيم مصر)، ص ص 1-35.
- حلمي، فاروق. (1995). "نحو اختيار فعال للقيادات الإدارية بوحدات الجهاز الإداري للدولة"، ورقة مقدمة إلى: *المؤتمر السنوي الثاني لأكاديمية السادات للعلوم الإدارية: القيادات الإدارية في القرن الواحد والعشرين*، القاهرة.
- شحاتة، إبراهيم. (1992). "الإصلاح الإداري في الدول العربية: ملاحظات عامة وحلول مقارنة"، ورقة مقدمة إلى: *الاجتماع الوزاري الأول حول: التنمية الإدارية والإصلاح الإداري لدعم برامج الإصلاح والتنمية الاقتصادية في البلاد العربية*، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية، 6-7 ديسمبر.
- عارف، عالية عبد الحميد. (2007). *الإصلاح الإداري: قضايا نظرية ومداخل للتطوير*. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة.

- عبد العال، جمال السيد. (1992). "استفسارات حول قانون القيادات الإدارية"، *مجلة التنمية الإدارية*، السنة 14، العدد 55.
- عبد العال، جمال السيد؛ ومنى زكريا عبد الخالق. (1991-1992). "الإجراءات التنفيذية لقانون القيادات"، *مجلة التنمية الإدارية*، السنة 14، العددان 53-54.
- عبد الوهاب، سمير. (2009). "سياسات إدارة الموارد البشرية في مصر: التطور ومدى الملاءمة"، في: سمير عبد الوهاب (محرر). *سياسات إدارة الموارد البشرية في ضوء الخبرة الدولية*، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة، ص ص 109-140.
- علي، فاروق أحمد. (1991-1992). "أضواء على قانون الوظائف المدنية القيادية ولائحته التنفيذية"، *مجلة التنمية الإدارية*، السنة 14، العددان 53-54.
- غانم، السيد عبد المطلب. (2009). "نظم الخدمة المدنية في بعض الدول: دراسة مقارنة"، في: سمير عبد الوهاب (محرر)، *مرجع سابق*، ص ص 13-62.
- قاسم، جلال الدين. (1992). "قانون القيادات: لماذا صدر، وماذا استحدث من أحكام"، *مجلة التنمية الإدارية*، السنة 15، عدد 55.
- ماهر، آية. (2011). تجربة دول شرق ووسط أوروبا في إصلاح نظم الخدمة المدنية، في: علاء الدين عرفات (محرر)، *إصلاح الخدمة المدنية في مصر*. القاهرة: شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، ص ص 145-178.
- مجلس الوزراء. (1991). قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1596 لسنة 1991م باللائحة التنفيذية للقانون رقم (5) لسنة 1991م.
- مجلس الوزراء. (2010). قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (781) لسنة 2010 بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون (5).
- محرم، أحمد محروس. (1995). تأثير اتفاقية الجات على اختيار القيادات، ورقة مقدمة إلى: *المؤتمر السنوي الثاني لأكاديمية السادات للعلوم الإدارية: القيادات الإدارية في القرن الواحد والعشرين*، القاهرة.

ثانياً- المراجع باللغة الأجنبية:

- Analytica. (2008). "Introducing Career-based System in Civil Service". April, Retrieved from: <http://analyticamk.org/files/ReportNo12.pdf>
- Civil Service- HR Professionalism and Performance Team. (2009). "HR Professionalism and Performance Team", 13 August, U.K. Retrieved from: www.civilservice.gov.uk/my-civil-service/networks/professional/human-resources/hr-pro-team.aspx
- House of Commons: Public Administration Select Committee. (2010). "Outsider and Insiders External Appointments to the Senior Civil Service", 7th Report of Session 2009-10, The Stationery Office Limited, United Kingdom, London. 21 January Retrieved from: www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpublicadm/241/241.pdf.

-
- Ketelaar, Anne, Nick Manning, and Edouard Tirkisch. (2007). “Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences”, OECD Working Papers on Public Governance 2007/5. Retrieved from: www.oecd.org/dataoecd/11/40/3899099.pdf
 - McCourt, Wily. (2007). “The Merit System and Integrity in the Public Service”, Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, OECD in Collaboration with EU, Bucharest. 29-30 May, Retrieved from: <http://www.oecd.org/unitedkingdom/39254857.pdf>
 - OECD. (2003). “Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries”, 28th Session of the Public Management Committee, Chateau de la Muette, Paris, France. 13-14 November, Retrieved from: www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf
 - OECD. (2011). “Senior Civil Service”, in Government at a Glance 2011. Retrieved from: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011/senior-civil-service_gov_glance-2011-23-en;jsessionid=3l7tsq9qlv2j9.x-oecd-live-02
 - OECD. (24 May 2005). “Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Surveys on Strategic Human Resources Management”, *Human Resources Management (HRM) Working Party*. OECD Headquarters, Paris, 7-8 October 2004. Retrieved from: [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM\(2004\)3/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM(2004)3/FINAL&docLanguage=En)
 - Treasury Board of Canada Secretariat. (2010). Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation, Canada Government. Retrieved from: www.tbs-sct.gc.ca/hrh/adcm-eng.asp
 - U.S. Office of Personnel Management. (2010). Biography of an Ideal: A History of the Federal Civil Service. 14 October, Retrieved from: <http://archive.opm.gov/biographyofanideal/docs/textonlyversion.pdf>
 - United Nations. (2005). “World Public Sector Report: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance”, Department of Economics and Social Affairs. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>
 - World Economic Forum. (2011). “The Future of Government: Lessons Learned from Around the World”, Geneva: World Economic Forum. Retrieved from: <http://forumblog.org/2011/06/the-future-of-government-lessons-learned-from-around-the-world/>

The Management of Senior Civil Servants in Egypt: Track and Fate

Dr. Mamdouh Mostafa Ismail

Assistant Professor of Public Administration
Faculty of Economics and Political Sciences
Cairo University
Arab Republic of Egypt

ABSTRACT

This study examines the positive correlation between merit-based systems, and performance of governmental organizations.

In Egypt, A major development in the system of selecting senior civil servants was introduced by legislation through law No. 5 of 1991, modified by act no. 781/2010.

The major provisions of the law stipulated that the personnel department of each government ministry, department or public sector unit must constitute a higher level permanent committee to decide upon the vacancies to higher level positions according to some prerequisites including knowledge, skills, and attitudes. They must advertise them internally as well as externally through two prominent newspapers and on the electronic site of the unit.

According to law No. 5, anyone promoted or selected to higher level managerial positions should have undergone leadership training, but unfortunately, it does not alter the arrangement of candidates.

Vacancies are to have tenure of three years and they may be renewed for one period or more according to the performance appraisal of the leader.

While the Law was an important innovation in the recruitment and promotion system of the highest civil service, in practice, the impression is that seniority within the departments plays a major role in getting the job.

This study provides an assessment of leaders staffing to achieve a sustainable competitive advantage of the leaders' functions.

Key words: Egypt, Civil Service, Senior Civil Servants, Selection, Training, Performance Appraisal