

غول الجهاز الإداری

”..ليس بمغالٍ من يخشى أن تقصم البيروقراطية يوماً ظهر

مصر ما لم تبادر هي فتقصم ظهرها“¹⁴⁶

من الصعب أن يكون لديك عدلٌ في بلدٍ يسبح قوامه الإدارى فوق بحيرة من الفساد والرشى، وتغيب عنه معايير الكفاءة والنزاهة والتكافؤ.

نحسب أن المشكلة في مصر لا تكمن فقط في ”الدولة“ التى فقدت هيبتها أو كادت تفقدها، ولكن في المجتمع أيضاً. ولعلنا مطالبون باستخدام مفهوم ”المجتمع العميق“ بدلاً من مفهوم ”الدولة العميقة“، كحالة مصرية أصيلة. هذا المجتمع العميق قد يكون أقوى تأثيراً وفاعلية من ”الدولة العميقة“ كمصدر لكثير من أمراض هذه الدولة، وسبب فشل حكامها وبطء نموها.

إنه المجتمع الذى يعشق الروتين والبيروقراطية ويمارس الرشوة كنظام معتمد للمعاملات اليومية الرسمية وغيرها، ويميل إلى الخرافة والوهم وترويج الإشاعات، ويؤمن بنظرية المؤامرة الكونية على مصر لتفسير أى حدث أو مأساة أو هزيمة، ويقاوم التحديث، ويرفض الانضباط ويرaug الإتقان، ويفضل الفوضى، ويعجز عن الحوار الهادئ الموضوعي، ويركز على المصالح الفئوية والآنية بكل إشكالياتها المؤسفة.

وعندما يغيب المنطق، تغيب المصدقية. وعندما تغيب المصدقية، نصبح جميعاً في خطر.

من هنا، يصعب فهم الحالة الاحتجاجية التى أثارها قانون الخدمة المدنية اعتباراً من صيف 2015 وحتى مطلع 2016، بدون فهم

١٤٦ د. جمال حمدان، شخصية مصر: عبقرية المكان، ج ٤، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، ٢٠١٣.

العوامل المحيطة بصدوره وغياب الشفافية والنقاش المجتمعى حوله، فضلاً عن عامل يعد الأهم فى تقديرنا، ألا وهو أن الجهاز الإدارى فى الدولة له مصالحه التى يخشى المس بها فى إطار أى تحديث أو تغيير.

تجسدت هذه المصالح فى أولى المعارك تحت قبة برلمان 2015، حين رفض مجلس النواب فى 20 يناير 2016، مشروع القرار بقانون الخاص بالخدمة المدنية، بعد 4 ساعات من المناقشات والشد والجذب، بين النواب، والمستشار مجدى العجاتي، وزير الشؤون القانونية ومجلس النواب، وصوّت ٣٣٢ نائباً برفض القانون بنسبة 67٪، ووافق ١٥٠ نائباً، فى حين امتنع ٧ نواب عن التصويت¹⁴⁷.

يمثل قانون الخدمة المدنية -من الناحية النظرية- خطوة كبيرة نحو إصلاح الجهاز الإدارى للدولة والخروج من حلقة مفرغة وغير قابلة للاستمرار، يتزايد فيها عدد العاملين فى الدولة، وترتفع حصة أجورهم فى الموازنة العامة، ولا يتحسن فيها مستوى أداء الخدمات والمرافق العامة، بل ولا تتحسن حتى أوضاعهم الوظيفية.

قامت الدنيا ولم تقعد بسبب قانون الخدمة المدنية، مع أنك عندما تنظر إلى أجور العاملين بالدولة منذ عام ١٩٨٠ وحتى مشروع موازنة ٢٠١٦/٢٠١٧ تجد أن ما تم إنفاقه على الأجور قد ارتفع من ١.٥ مليار جنيه عام ١٩٨٠/١٩٨١ إلى ٩٦.٣ مليار جنيه فى موازنة ٢٠١٠/٢٠١١، حتى وصلت فى مشروع موازنة ٢٠١٦/٢٠١٧ إلى نحو ٢٢٨.١ مليار جنيه.. الأجور وحدها تستحوذ على ٢٤.٤٪ من إجمالى المصروفات العامة.

تتغنى البيروقراطية دائماً بتخصيص الجزء الأغلب من ميزانية البلد للإنفاق الاجتماعى وقد بلغت تقديرات الدعم فى هذه الموازنة

١٤٧ محمد عبد القادر وأميرة صالح ومحمد غريب ومحمود جاويش ومحمود رمزى وخالد الشامي، هزيمة الحكومة فى معركة «الخدمة المدنية»، جريدة «المصرى اليوم»، القاهرة، ٢١ يناير ٢٠١٦.

نحو ٢١٠.٣ مليار جنيه، لكن الشكوى عامة ومزمنة من الدعم الذى لا يصل أبداً إلى مستحقه. والسبب بسيط. البيروقراطية ووسطاؤها وعملائها يلتهمون الدعم ومستحقه.

من جهة أخرى، فإن أسلوب تقديم قانون الخدمة المدنية من الدولة ودفاعها عنه واستعدادها لتطبيقه لم يكن موفقاً. هناك أخطاء حدثت ولم يتم تداركها وقت الحديث عن القانون، خلقت صورة ذهنية لدى المواطنين بأن هذا القانون ليس فى صالحهم، مثل غياب الحوار المجتمعى قبل إصدار القانون، وعدم إشعار المواطنين بغياب مفهوم العدالة فى القانون فضلاً عن عدم تطبيقه على الجميع، وهو ما دفع البعض للتظاهر أو المطالبة بإلغاء القانون، وسبب ذلك راجع إلى أن الدولة لم تقم قبل إقرار القانون بتسويقه وشرحه، فلم يخرج أحد ليتحدث عن الهدف من القانون، وما الذى سيعود على المواطن منه، وما فائده للدولة، كما بدت الدولة وكأنها تعاند الموظفين، فلم تخرج لتتحدث معهم أو تشرح لهم القانون.

قدم القانون المذكور إطاراً شاملاً وطموحاً لإصلاح الوظيفة العامة، وتضمن العديد من النقاط الإيجابية: الأخذ بمفهوم التنمية البشرية فى المصالح الحكومية بدلاً من إدارة شؤون العاملين، والإعلان بشفافية عن الوظائف الشاغرة، والاعتماد على الاختبارات فى شغلها، وزيادة نسبة الأجر الثابت إلى المتغير، وتنظيم المعاش المبكر لمن يرغب فى ترك الوظيفة العامة، واستحداث منصب الوكيل الدائم للوزارة، وجعل المناصب القيادية محدودة المدة، ومنح العاملات الحاضنات إجازة رعاية طفل مناسبة، واستحداث نظام حديث لتقييم أداء العاملين تقيماً عادلاً بما يسمح للمتفوقين والمجتهدين بالتقدم والترقى.

يمثل هذا القانون قمة الإصلاح الوظيفى فى الدولة، ولكن هل من الممكن تطبيقه على ملايين الموظفين دون تنفيذ برنامج هائل قد يستغرق أعواماً للاستعداد والتوعية والتدريب للموظفين ولأعضاء لجان التنمية البشرية؟ أم نكتفى بالنص القانونى ونتجاهل حقيقة الفساد الضارب فى الجهاز الإدارى للدولة وثقافة المحاباة وقدرة البيروقراطية المصرية على إفراغ النصوص من مضمونها؟

النص القانونى بذاته لا يكون قابلاً للتطبيق إذا تجاهلنا واقعه الثقافى والاجتماعى، على نحو ما حدث منذ سنوات حينما صدر قانون بمنع استخدام "التوك توك" حتى فى القرى النائية التى لا يوجد فيها وسيلة مواصلات أخرى، فتم تجاهله بالكامل. هذه ليست دعوة لعدم الإقدام على الإصلاح القانونى خوفاً من مقاومة المجتمع، بل لاعتبار أن الإصلاح الحقيقى لا يأتى بنصوص قانونية مجردة وإنما بتوعية وقبول من المجتمع وتوفير آليات التنفيذ التى تضمن النجاح ولو بعد حين¹⁴⁸.

السؤال هو: إذا لم يكن القانون ضاراً بالموظفين والوظيفة العامة، فلماذا هذا الاحتجاج المفاجئ لعشرات الآلاف والتهديد بمزيد من التصعيد فيما يعد سابقة أولى بهذا الحجم منذ ثورة 30 يونيو؟ ولماذا رفضته بالإجماع لجنة القوى العاملة فى برلمان 2015، فى أول اجتماعاتها فى 14 يناير 2016؟ ولماذا رفضه البرلمان بأغلبية كبيرة عند التصويت عليه؟

كان القانون قادراً، فى حال الموافقة عليه، على وقف التعيينات فى الحكومة، إلا لضرورة، وفى وقت محدد من السنة.. وإلا فإننا، بعد سنوات من الآن، سوف نفاجأ بأن الملايين السبعة من الموظفين فى

١٤٨ د. زياد بهاء الدين، قانون الخدمة المدنية... ما له وما عليه، جريدة «الشروق»، القاهرة، ١٨ أغسطس

الحكومة، وفي القطاع العام، الذين لا يحتاج العمل في الحكومة، وفي القطاع العام، إلا إلى واحد على سبعة منهم، قد صاروا ١٤ مليوناً، وسوف تعلن الدولة، عندئذ، إفلاسها؛ لأنها لن تستطيع توفير رواتبهم.

ليس هذا فقط، فالقانون، في مضمونه، كان بمقدوره وقف العبث الذى نقرأ عنه، من وقت لآخر، عن صرف أرباح للعاملين، في شركات خاسرة، ويربط الأجر بالإنتاج، ولذلك، فهو قانون يؤسس لمجموعة من القيم الحديثة، في العمل، وفي الإنتاج، وفي حكاية الأرباح التى ابتذلناها، وأصبحنا نصرّفها في الشركات الخاسرة، على عكس ما يحدث في أى بلد ناهض في أرجاء الدنيا كلها.

كان من المتوقع أن أى اقتراح من الجهاز الإدارى للدولة أو من القانون رقم 47 لسنة 1978، سوف يواجه بمقاومة شديدة من هذا الجهاز المترهل الذى يشتمل على كثير من صور البطالة المقنعة، قدّرها الرئيس عبدالفتاح السيسى في خطاب له في يناير 2016 بنحو 6 ملايين من أصل 7 ملايين.

لمس السيسى، عصباً عارياً، حين قال خلال حديثه الشهير في مايو 2015، إن مشكلة الجهاز الإدارى في الدولة مشكلة معقدة؛ لأنها مرتبطة بحياة الملايين ممن يعملون في ذلك القطاع يتحملون مسؤولية أسر. حسب السيسى، في خطابه المذكور، فإن إجراءات تصويب الجهاز الإدارى لا يمكن الحديث عنها خلال سنة أو اثنتين أو حتى ثلاث سنوات بعد ترهله لأكثر من 30 عاماً، مؤكداً أن العمل قائم على إعداد قوانين إلا أنه لا بدّ من وجود إرادة مشتركة بين الدولة والشعب.

حديث السيسى يثبت مجدداً أن الحل في علاج ضعف أداء الجهاز

الإدارى للدولة والذي نوه عنه الرئيس لن يكون إلا بمشاركة الجميع، خاصة وأنه يضم ملايين الموظفين فلا بدّ من توافر الإرادة والاستعداد الحقيقى لدى الجميع لزيادة إنتاجية الفرد وتعظيم الأداء والإخلاص فيه مع توافر الرقابة الذاتية التى يفرضها الضمير بجانب الرقابة من المستويات الإدارية الأعلى، فزيادة الإنتاج وتفعيل الرقابة سنقضى على الترهل وندفع العجلة إلى الأمام.

البيروقراطية فى مصر "دين باطنى يغالب عقائد السماء فى نفوس معتنقيه.. لها أرباب تُرجى.. لها كهنة وسدنة ومعابد.. لها عقيدة بحلالها وحرامها.. لها منظومة قيم وشعائر تُقام.. دين باطنى قتل معنى الحياة فى مصر"^{١٤٩}.

المرؤوس لا يئِمُّ وجهه إلا شطر وجه رئيسه، ولا يرجو رضا إلا رضاه. الحلال والحرام البيروقراطى مرهون بأدب المرؤوس فى حق رئيسه.. لا صلة له بإنجاز فى حق مجتمع ولا بصلاح أو بفساد ذمة أو ضمير. دين بيروقراطيتنا، النفاق فيه هو النسك.. والفساد شعائره. والبيروقراطية أقدم مما يتصور البعض.

حين أنشأ الخديو إسماعيل أول مجلس للوزراء فى مصر (فى أغسطس عام ١٨٧٨) فإنه سُمى «مجلس النظار»؛ لأن مصر آنذاك كانت ولاية عثمانية، وكانت الوزارات ضمن تشكيلات الدولة الرسمية فى اسطنبول. أما القائمون على الولايات فقد كانوا مجرد «نظار» يتولون الإشراف على مجريات الأمور المحلية فى ضوء السياسات العليا التى تقررها عاصمة السلطنة. ولم يُعرف مصطلح الوزراء فى مصر إلا حين انفصلت عن دولة الخلافة من الناحية الرسمية بإعلان بريطانيا حمايتها عليها فى عام ١٩١٤.

١٤٩ د. مصطفى حجازي، تنويعات على ذات الألف، جريدة «المصرى اليوم»، القاهرة، ٢ مايو ٢٠١٦.

منذ ذلك الحين نما جهاز الإدارة في مصر، وتجاوز كثيراً حدود «السياستامة» التي وضعها محمد علي باشا في النصف الأول من القرن التاسع عشر ووزع بمقتضاها أنشطة الإدارة العامة للدولة على سبعة دواوين. واقرن نمو جهاز الدولة بعاملين برزا بمضى الوقت. الأول أن نمو أجهزة السلطة توازى مع تراجع وإضعاف مؤسسات المجتمع الأهلي (المدنى بلغة هذا الزمان)، وعلى رأسها نقابات الطوائف التي كانت تضم أصحاب المهن والطرق الصوفية التي أدت دور الجمعيات والأحزاب، والوقف الذى كان يمول النشاط المجتمعي. العامل الثانى تمثل فى غياب السلطة التشريعية التى تنهض بمهمة مراقبة أداء أجهزة الدولة وتكبح جماحها. وهو ما أدى إلى انفلاتها وتغولها، بحيث صار الحاكم له شرعية الحكم وشرعية التدخل فى شؤون الجماعات والأفراد. ومن ثم أصبح هو ذاته من يحدد الإطار المرجعى لشرعية تصرفات نفسه وقراراته وتشريعاته¹⁵⁰.

د. جمال حمدان فى مؤلفه «شخصية مصر»¹⁵¹ ذهب إلى ما هو أبعد فى تحليله لتاريخ تحكم السلطة فى مصر؛ إذ بحكم اختصاصه كأستاذ فى الجغرافيا السياسية فإنه أرجع الأمر إلى دور نظام الرى النهري فى إنتاج ما أسماه «الطغيان الفرعوني» — ذلك أن قيام الفرعون على توزيع المياه للرى جعله لا يتحكم فقط فى ضبط النهر وإنما فى ضبط الناس أيضاً. وهو ما حوّل مصر إلى «ضيعة كبرى للحاكم». وصارت الدولة الفرعونية نظاماً دكتاتورياً مطلقاً أبعد ما تكون عن الديمقراطية. لذلك ليس صدفة أن مصر الفرعونية لم تشتهر بقانون كبير ولم يعرف فيها إنجاز قانونى له شأن، من مثل حمورابى أو الرومان.

١٥٠ طارق البشرى، جهاز الدولة وإدارة الحكم فى مصر، دار نهضة مصر، القاهرة، ٢٠١٥.

١٥١ د. جمال حمدان، شخصية مصر: عبقرية المكان، ٤ أجزاء، الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، ٢٠١٣.

ويضيف د. حمدان أن الحكم الأوتوقراطي المطلق أدى وظيفته في البداية، حيث وضع أسس الحضارة المصرية وأرسى دعائمها، غير أنه لم يلبث أن تعدى نفسه إلى القهر السياسى والاجتماعي، عبر شبكة معقدة من البيروقراطية. «لقد انبثقت الدولة عن المجتمع، لكنها وضعت نفسها فوقه»، ومن ثم فإنها تحولت من قوة قهر إلى قوة بطش. ولخص فكرته في قوله إن الطغيان الفرعونى جاء نتيجة حتمية للدولة المركزية. وكانت الدولة المركزية ضرورة حتمية للبيئة الفيضية (التي تعتمد في الزراعة على فيضان النيل). وفي النتيجة أصبحت العلاقة عكسية بين المواطن والدولة. فتضاءل حجم الشعب بقدر ما تضخم وزن الحكم، وكلما كبرت الحكومة صغر الشعب.

أما حجة البيروقراطية في الهيئات والدواوين الحكومية، فقد تغذوا على الترهل الإدارى والفساد، وعمل كثيرٌ منهم على تحقيق مكاسب خاصة.

في 11 يناير 1960، كتب نور الدين طراف، رئيس المجلس التنفيذي الإقليمى المصرى، مقالاً مطولاً في مجلة "روز اليوسف" عن الروتين، قائلاً: "بدون شك الحكومة في خدمة المواطنين، ووسيلة الحكومة إلى المواطنين هو الموظف، أى أنه الصلة بين الحكومة والمحكومين". وأشار إلى "إننا نسعى للقضاء على التعقيدات التى يواجهها المواطنون فى المصالح الحكومية، فليس من الطبيعى أن يقضى بعض المواطنين ستة أشهر أو أكثر وراء استخراج الرخصة أو أن يوقع أكثر من عشرين موظفاً على الورقة الواحدة".

لاتزال المشكلة قائمة. ذلك أن جهاز الإدارة في مصر لا يحكمه نظام واضح ييسر مصالح الخلق، فضلاً عن أنه يفتقر إلى رؤية مرجعية واضحة يتم الاسترشاد بها في مجمل أداء الجهاز الوظيفي، الأمر الذى

يجعل الموظفين البيروقراطيين يتحركون تبعاً للتوجيهات والتعليمات التى تأتيهم من المراتب العليا أو تحت إغراء عوامل أخرى، أبرزها الرشوة وما إلى ذلك من مظاهر الفساد.

رغم المحاولات المبكرة لإصلاح وتطوير الجهاز الإدارى فى مصر، فإنه يمكن الزعم أن المشكلات التى عانى منها هذا الجهاز منذ خمسينيات القرن العشرين لازالت قائمة هى ذاتها حتى اليوم، بعد أن أصبحت أكثر حدة وأوسع نطاقاً. فما رصده مونت بالمر وآخرون فى كتابهم عن مشكلات البيروقراطية المصرية^{١٥٢} هى ذاتها المشكلات الراهنة، ممثلة فى: التقديس الزائد للسلطة، سيادة القيم المقيدة للإبداع، اللاتحية ومقاومة التغيير، انتشار الرشوة والمحسوبية واللامبالاة، ضعف قيم المساءلة والمحاسبة. استمرار هذه المشكلات على هذا النحو يعنى فى التحليل الأخير فشل محاولات الإصلاح الإدارى التى تم تطبيقها خلال العقود السابقة.

ومن خلال رصد المحاولات السابقة للإصلاح الإدارى، يمكن إرجاع فشل سياسات وبرامج الإصلاح الإدارى فى مصر إلى مجموعة من العوامل أدت إما إلى تفريغ سياسات الإصلاح من مضمونها أو إلى ضعف نتائج هذه السياسات، ولعل أولها سياسة التوظيف الحكومى؛ إذ إن سياسة التعيين بلا دراسة لحدود الأرقام المطلوبة أدت إلى توسع كبير فى حجم الجهاز الإدارى، وما ارتبط بذلك من زيادة فى المرتبات. يتكون الجهاز الإدارى المصرى من أربعة أفرع أساسية، هى: الوزارات والأجهزة المركزية، الإدارة المحلية وتشمل مديريات الخدمات بالمحافظات ودواوين عموم المحافظات، الهيئات الخدمية، وأخيراً الهيئات الاقتصادية.

١٥٢ مونت بالمر وآخرون: البيروقراطية المصرية: دراسة ميدانية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٣٣-٤٤.

الخطير في الأمر هو ترهل هذا الجهاز الإداري وتضخمه؛ إذ زاد عدد موظفي الجهاز الإداري للدولة مليون موظف بعد ثورة 25 يناير 2011، علمًا بأن "الموظفين الذين تم تعيينهم بعد الثورة كان من خلال (الباب الخلفي)، وبعضهم كان من خلال الصناديق الخاصة"¹⁵³، حسب تصريحات عبر الهاتف من فوزية حنفي، رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، لبرنامج "مانشيت" على قناة "أون تي في".

غير أن من يقول إن عدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة 7 ملايين موظف لا يقول الحقيقة، سواء لأن الحقيقة لم تصله وهذه مصيبة، أو لأنه لا يريد قولها حتى تظل هذه المعلومة الخطأ مبررًا لكل أوجه تقصير الحكومة في حق الشعب وهذه مصيبة أعظم.

فبيانات موقع الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء تقول إن إجمالي عدد العاملين في الدولة وهيئاتها الخدمية والاقتصادية بلغ في نهاية العام 2015 5 ملايين و888 ألف موظف بما في ذلك ضباط وأفراد جهاز الشرطة الذين يقدرهم عبد الخالق فاروق بنحو 800 ألف فرد تقريبًا. أما إجمالي موظفي الدولة وفقًا لبيانات التأمينات فلا يزيد على 6 ملايين موظف، بمن فيهم المدرسون والأطباء ورجال الشرطة والعاملون في الهيئات الاقتصادية مثل السكة الحديد وهيئة قناة السويس وغير ذلك ممن لا يمكن اعتبارهم جزءًا من الجهاز الإداري للدولة.

وإذا استبعدنا الموظفين الحاصلين على إجازة بدون مرتب للعمل في الداخل أو الخارج فربما ينخفض الرقم إلى 4 ملايين موظف ورجل شرطة وطبيب ومدرس.

ويبلغ متوسط العلاقة بين حجم الجهاز الإداري وعدد السكان

١٥٣ أمانى أبو النجا، «المركزي»: عدد العاملين بالجهاز الإداري للدولة زاد مليون موظف بعد ثورة ٢٥ يناير، موقع «بوابة الشروق» الإلكتروني، ١٦ نوفمبر ٢٠١٥.

حوالى موظف لكل 13 مواطناً، ينخفض إلى موظف لكل 11 مواطناً تقريباً إذا ما أضفنا العمالة المؤقتة، وهى متوسطات تعد مرتفعة بالمقارنة بالمتوسطات العالمية.

فى ظل هذه الأوضاع، تعاني الأجهزة الحكومية من العمالة الفائضة (أو البطالة المقنعة)، باستثناء مواقع محدودة. هذه الظاهرة تطورت نتيجة عوامل عدة، منها ارتفاع معدل الزيادة السكانية، ونظام التعليم الذى ينتج خريجين لا يتمتعون بالمهارات الحقيقية المطلوبة فى سوق العمل، أو ما يسميه د. محمد مندور "أمية المتعلمين"¹⁵⁴، ووصول القطاع الحكومى إلى طاقته الاستيعابية القصوى من العمالة وتضخمه، هذا بالإضافة إلى مجموعة التحولات الهيكلية التى حدثت فى الاقتصاد والمجتمع فى مصر ما أدى إلى ضعف قدرة الاقتصاد على توليد فرص العمل المطلوبة. هذا إلى جانب القيم الاجتماعية التى تعطى للعلاقات الشخصية مكانة كبيرة فى قرارات التوظيف والترقية بل ومختلف مجالات إدارة الموارد البشرية.

وساهمت التمايزات الاجتماعية فى توسيع الهوة بين فئات العاملين داخل الأجهزة الحكومية. تتجسد هذه التمايزات فى نظام "الكوادر الخاصة"، فالوظفون طبقاً لكوادر خاصة يتمتعون ببعض الامتيازات التى لا يتمتع بها غيرهم، مثل الرواتب والأجور والحوافز والبدلات والترقية.. إلخ، ما أدى إلى إيجاد حساسيات نفسية واجتماعية لدى العاملين خارج نطاق هذه "الكوادر الخاصة"، فضلاً عن ضعف إنتاجية عنصر العمل. كما أن هناك عدة مصادر وراء انتشار حالة من الإحباط داخل نسبة كبيرة من العاملين بالجهاز الإدارى¹⁵⁵، منها

١٥٤ د. محمد مندور، كتابات لم تنشر، كتاب الهلال، دار الهلال، القاهرة، العدد ٧٧٦، نوفمبر ٢٠١٥، ص ٩٢.

١٥٥ وزارة الدولة للتنمية الإدارية، مصر: الإصلاح الإدارى، فبراير ٢٠٠٤. متاح على الرابط التالي: www.edara.gov.eg

وجود فجوة بين الخلفيات التعليمية والطموحات المهنية للعاملين في بعض الأجهزة الحكومية من جانب ونوعيات الأعمال والوظائف التي يؤدونها من جانب آخر. إلى جانب وجود نوع من الاختلال بين التعليم والمهنة والدخل، فالوضع الطبيعي أن تكون هناك علاقة واضحة بين المتغيرات الثلاثة، بحيث إنه كلما ارتفع مستوى التعليم، كلما ارتقت المهنة وزاد مستوى الدخل. لكن نتيجة للاختلالات العديدة التي يعاني منها الجهاز الإداري والاقتصاد لم يعد التناسب قائماً، مما يدفع الموظف إلى البحث عن مسالك أخرى مشروعة أو غير مشروعة لزيادة دخله، وتراجع قيمة وأهمية العمل الذي يقوم به داخل الجهاز الإداري.

كما ساهمت سياسة التوظيف الحكومي في اتساع ظاهرة الفساد الإداري. ونتج عنها تكديس الموظفين في الأجهزة الحكومية، وسوء تقديم الخدمات للمواطنين، وضعف دخول ومراتب العاملين، ومحدودية إجراءات الرقابة والمتابعة في الأجهزة الحكومية، اتساع ظاهرة الفساد الإداري. في هذا الإطار تمكنت بعض الفئات غير المنتجة اجتماعياً من اختراق بعض الأجهزة الإدارية ومؤسسات الدولة، واستغلالها بطريق مباشر أو غير مباشر، واستطاعت في الوقت ذاته تحقيق ثروات خيالية.

أخذ الفساد الإداري صوراً، أوضحها تسهيل سيطرة بعض الأشخاص على ممتلكات الدولة، استخراج تراخيص لمبانٍ غير قانونية، إرساء العطاءات على شركات ومؤسسات بعينها وذلك بتعمد تقاضى العمولات، والتهرب الضريبي.. إلخ^{١٥٦}.

في ظل هذا المناخ، بدأ يتكرس شعورٌ عام لدى قطاعات واسعة

١٥٦ د. عبدالرحمن توفيق، أفكار لكسر الإطار- حتى لا يبقى الحال على ما هو عليه، مركز الخبرات المهنية للإدارة- بميلك، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٥٠-١٥١.

من المواطنين بضرورة تقديم رشاوى أو عمولات للحصول على الخدمات وإنجاز المصالح بصورة سريعة وميسرة. وإلى جانب انتشار ظاهرة الفساد الإداري، هناك ترسانة من القوانين واللوائح الجامدة، والإجراءات الروتينية والشكلية المعقدة التى تعرقل حصول المواطن على الخدمة بالشكل المناسب وفي الوقت المناسب. فضلاً عن المحاباة والوساطة والمركزية الشديدة وضعف القيم والمعايير الإدارية وعدم الميل إلى تحمل المسؤولية، وهى كلها ظواهر أثرت سلباً على كفاءة الجهاز الإداري¹⁵⁷.

ويمكن فى هذا الإطار الإشارة إلى وجود عقبات تواجه الجهاز الإداري المصري، فرغم الأهمية الكبرى للجهاز الإداري فى مصر فإن هناك عقبات متعددة تواجه هذا الجهاز وتجعل من الضرورات الملحة البحث عن حلول لعلاجها، وتتمثل أهم هذه العيوب والعقبات -حسب د. إكرام بدر الدين، أستاذ العلوم السياسية فى جامعة القاهرة¹⁵⁸ - فيما يلى:

أ- الفساد الإداري، ويرتبط الفساد الإداري فى أغلب الحالات بعدم تطبيق القوانين واللوائح أو التحايل على تطبيقها، أو منح منافع لغير المستحقين أو عدم وصول المنافع أو المصالح لمستحقيها ومخالفة صحيح القانون ويرتبط ذلك بالحصول على منفعة شخصية للموظفين الإداريين سواء كانت منفعة مادية أو غيرها بما يمثله ذلك من مخالفات قانونية أو عدم حصول الدولة على بعض حقوقها (الجمارك - مخالفات البناء - السوق السوداء وغيرها)، ولذلك فإن فساد الموظفين فى الجهاز الإداري يعتبر من أهم عوائق قدرة الجهاز الإداري على أداء مهامه.

١٥٧ د. إيمان مرعي، إصلاح الجهاز الإداري فى مصر، مجلة «كراسات استراتيجية»، مؤسسة «الأهرام»، القاهرة، ١ نوفمبر ٢٠١١.

١٥٨ د. إكرام بدر الدين، إصلاح الجهاز الإداري .. قضية أمن قومي، جريدة «الوفد»، القاهرة، ١٩ مايو ٢٠١٥.

ب- البيروقراطية، ويُقصد بالبيروقراطية في الأصل أداء العمل وفقاً للقواعد والإجراءات المعلنة والمعروفة للجميع وبحيث يتسم هذا الأداء بالموضوعية والبعد عن الشخصية، أما المقصود بها في المعنى الاصطلاحي فهو عرقلة أداء العمل وإطالة المدة الزمنية اللازمة للإنجاز والحصول على عائد مادي من جانب الموظفين من المواطنين، وبحيث يكون أداء الخدمة لمن يدفع المقابل للموظف، وبذلك تختلط البيروقراطية في المعنى الاصطلاحي بالفساد على النحو السابق الإشارة إليه.

ج- التعددية المبالغ فيها في التشريعات والتي تتيح للموظف الإداري الذي يمارس الفساد فرصة للتلاعب والتحايل، وخصوصاً إذا كانت بعض التشريعات تنطوي على درجة من عدم الاتساق أو التضارب؛ حيث يمكن استغلالها من جانب الموظفين الراغبين في الفساد.

ثالثاً: الإصلاح الإداري والإصلاح السياسي، فمن الملاحظ وجود درجة كبيرة من الارتباط بين الجانبين السياسي والإداري، ولذلك فإن الإصلاح السياسي لا ينفصل عن الإصلاح الإداري، فالجهاز الإداري هو الصورة الإدارية لسلطة الدولة ويحتاج إلى اتخاذ إجراءات فعالة لإصلاحه سواء من خلال محاربة الفساد أو القضاء على المحسوبية، بالإضافة إلى تحديث الهيكل التنظيمي والوظيفي فضلاً عن إعادة توزيع الموظفين وقياس أدائهم ودرجة الجودة في هذا الأداء بالإضافة إلى تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية لتقليل التعامل المباشر بين المواطن والموظف الذي يؤدي إلى تزايد احتمالات الفساد، فضلاً عن إعادة التدريب والتأهيل للموظفين حتى يمكن أن يسير الإصلاح الإداري موازياً للإصلاح السياسي، وذلك نظراً لاعتبار الإصلاح الإداري من القضايا شديدة الأهمية بالنسبة لمصر والتي يمكن اعتبارها بمنزلة قضية أمن قومي.

إن الجهاز الإدارى للدولة يعانى بطالة مقنعة، قد تصل طبقاً لتقديرات وزير التنمية الإدارية الأسبق إلى ما يزيد على نصف إجمالى العاملين، وهذه العمالة تتقاضى مرتبات وأجوراً زهيدة -على الأقل للقاعدة العريضة من الموظفين- وهذا التضخم يؤدي إلى تدنى إنتاجية العامل، ويضعف من قدرة الدولة على الاستثمار فى بناء القدرات والمهارات أو حتى توفير أجور لائقة للعاملين بما يحفزهم للعمل وقيهم الحاجة للتكسب بطرق غير شرعية، وهو ما يؤدي لتفشى عدم الكفاءة والفساد بمختلف أنواعه.

ولكن فى مقابل هذا فإن الجهاز الإدارى للدولة بجميع مكوناته من إدارات مركزية ومحلية وهيئات عامة خدمية واقتصادية، مضافاً إليها شركات قطاع الأعمال والقطاع العام، توظف ما يقارب الثلث (٣١٪) من إجمالى القوى العاملة فى مصر طبقاً للجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء فى ٢٠١٢، وأن الرقم المطلق الذى يصل إلى نحو ستة ملايين يشير إلى أن هناك نحو عشرين مليون مصرى على أقل تقدير يعتمدون على الوظيفة العامة كمصدر للدخل، وإذا أضيف إلى هذا أن العاملين فى الدولة هم الغالب الكاسح من العاملين بعقود وتأمينات -أى بالقطاع الرسمي- يتبين أن أغلبية الوظائف فى القطاع الخاص هى إما غير رسمية أى بدون عقود دائمة ومن ثم بقدر محدود من الأمان الوظيفي، أو أنها من عينة التوظيف الذاتى فى مهن صغيرة ضعيفة الإنتاجية، وهو الأمر الذى قد يفسر -ولو جزئياً- استمرار تفضيل العديد من الشباب المتعلم تعليماً عالياً أو متوسطاً للتوظيف الحكومى، وعلاوة على ما سبق فإن الجهاز الإدارى للدولة يحوى القسم الأكبر من العمالة النسوية، علماً بأن القطاع الخاص قد أظهر عزوفاً عاماً عن توظيف النساء نتيجة ارتفاع التكلفة النسبية لإجازات الوضع وفرص الانقطاع عن العمل بعد الزواج.

يشير ما سبق إلى حقيقة يجب عدم تجاهلها في السياق التاريخي الاجتماعي لمصر في العقود الخمسة الماضية وهي أن جهاز الدولة الإداري ليس فحسب جهازاً لتنفيذ السياسات العامة، وتقديم الخدمات وإتمام الإجراءات القانونية حتى ينظر إليه من منظور الكفاءة - كأي بيروقراطية أخرى - أو من منظور العبء المالي على جهة التوظيف - وهي الدولة - بل إن لجهاز الدولة في مصر وظيفة اجتماعية سياسية مهمة وهي استيعاب الملايين من الشباب - ذكوراً وإناثاً - في سن العمل ممن لا يمكن استيعابهم في القطاع الخاص - المشوب بغياب الرسمية والأمان الوظيفي - وأن الملايين الذين يعتمدون على جهاز الدولة كمصدر للدخل هم في واقع الحال يحصلون على نوع من إعانة البطالة أو توفير دخل لشرائح متعلمة تعليماً جامعياً أو متوسطاً، وأن هذا ضروري - على تكلفته المالية والبطالة المقنعة - لحفظ قدر من السلام الاجتماعي ومن ثم السياسي، ومن هنا أمكن من الزاوية الواقعية النظر لبند الأجور في موازنة الدولة العامة، والذي يصل إلى نحو الربع من إجمالي الإنفاق العام كضريبة يدفعها المجتمع ككل لمكافحة البطالة وما ينجم عنها من مشاعر بالإقصاء والغبن خاصة لدى الشباب المتعلم.

الشاهد أن قضية إصلاح الجهاز الإداري وزيادة قدرته وكفاءته أمرٌ بالغ الأهمية لإنجاح أي مشروعات للإصلاح والتنمية في بلدٍ مثل مصر. يرى البعض^{١٥٩} أن المخرج يكمن في الاعتراف بأن جهاز الدولة الإداري في مصر يؤدي وظيفة اجتماعية تتجاوز مجرد كونه جهازاً إدارياً لشركة أو لمرفق، وأن تكلفة تخفيض العمالة باسم الإصلاح تعرض الاستقرار الاجتماعي لخطر داهم وغير مبرر من عدم الاستقرار

١٥٩ د. عمرو عادل، الخدمة المدنية بين الكفاءة والسلام الاجتماعي، جريدة «الشروق»، القاهرة، ٢٨ مارس ٢٠١٦.

بالفعل، والثانى هو أن الجهاز بالفعل غير كفاء، ويجب فصل بناء كفاءته وزيادة قدراته عن تسريح العمالة الزائدة فى المدى القصير أو حتى المتوسط ويكون هذا أولاً بالإبقاء على العمالة الزائدة ودفع الرواتب كاملة لمدة الخدمة المتبقية أى تحويل أجور العمالة الزائدة بشكل معلن وصريح إلى إعانة بطالة، وأن يتم هذا طبقاً للمعايير واضحة وموضوعية وشفافة خاصة ببناء القدرات والمهارات للعاملين فى الدولة ما يقضى بالإبقاء على النصف، والاستثمار فى الموارد البشرية والمادية الخاصة به.

وفى المقابل تخفف الدولة من عبء الأجور عليها بتقليص وزنها النسبى أى بزيادة الإيرادات الضريبية مع عدم زيادة الرواتب بنفس النسب، وهو ما يعنى عدم الإضرار بدخل العائلات المعتمدة على جهاز الدولة ولكن فى الوقت نفسه تحويل القدر الأكبر من الموارد لأغراض استشارية لها عائد على الاقتصاد.

بشكل عام، يمكن القول إن برامج الإصلاح الإدارى فى مصر غلب عليها الأسلوب "الترقيعى"، ما أدى إلى تراكم كم هائل من القوانين واللوائح والترتيبات، وإنشاء، أو إلغاء أو دمج العديد من المؤسسات، لكن ظل الطابع العام لعميات الإصلاح الإدارى هو الإصلاح الجزئى. ومن المعروف أن عملية الإصلاح تتطلب عادة الاختيار بين إستراتيجيتين، إما إستراتيجية الإصلاح الجذرى الشامل، أو الإصلاح الجزئى التدريجى، لكل منهما شروطها ومميزاتها وسلبياتها.

أيضاً اتسمت جهود الإصلاح المتتالية بالتضارب وعدم الاستمرارية، فما أن يبدأ مسؤول فى وضع أسس لسياسة أو إستراتيجية بعينها للإصلاح حتى يقوم المسؤول الذى يخلفه بتغيير هذه السياسة تماماً دون عناء تقييم التجربة السابقة والاستفادة من الخبرات المكتسبة

واستكمال المناسب منها، ما أدى في كثير من الأحيان إلى صعوبة التوصل لحلول جذرية، وسيطرة النظرة الجزئية للمشكلات الإدارية وعدم الأخذ في الاعتبار البعد الزمني لها، واللجوء إلى الحلول الوسط لإرضاء جماعات الضغط المختلفة، والتطبيق المتسر لعملية الإصلاح.

الأهم من ذلك، أن محاولات الإصلاح الإداري لم يتم تطويرها في إطار إستراتيجية شاملة تنطلق من أهداف محددة وواضحة وترتبط عملية الإصلاح تلك بهذه الأهداف؛ إذ كانت الإصلاحات في الغالب ردود فعل لمشكلات يعانى منها الجهاز الإداري، أو محاولات لنقل تجربة أو مدخل جديد لم يتم دراسته أو الإعداد له بشكل جيد.

ويمكن القول إن محاولات الإصلاح تلك لم تأت في الغالب في إطار خطة عامة للدولة محددة الملامح والمراحل أو في إطار تكامل واضح مع خطة التنمية أو خطة الإصلاح الاقتصادي. ومن ثم، لم يكن من المتصور نجاح خطط التنمية والإصلاح الاقتصادي بدون وضع خطط موازية للإصلاح الإداري.

كذلك، فقد أغفلت خطط الإصلاح الإداري شرط الدعم الشعبي لهذه الخطط، بدءاً من مؤسسات المجتمع المدني وانتهاءً بالمواطن الطبيعي. إن عدم ارتباط خطط الإصلاح بسياسة فاعلة لتعبئة هؤلاء الفاعلين غير الرسميين وراء هذه الخطط أدى بلا شك إلى افتقارها لشرط مهم من شروط نجاحها، فسلوك المواطن نفسه قد يحول دون تطبيق خطط الإصلاح بفعالية، فالمواطن الذى يبادر من جانبه بتقديم الرشوة لتسهيل الحصول على الخدمة الحكومية أو كسر القانون واللوائح الإدارية لصالحه، يشجع الموظف الحكومي على عدم الالتزام بخطط الإصلاح التى تسعى إلى القضاء على هذه الظواهر السلبية.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى عدد من المعوقات الأخرى، مثل الاعتماد

على قيادات إدارية غير مؤهلة لتبنى النسق الفكرى والسلوكى الذى تتضمنه برامج الإصلاح، وعدم توافر الموارد المالية اللازمة لتنفيذ برامج إصلاح طموح، وضعف آليات التقييم الحقيقية، الكمية والكيفي، لتتأجج الإصلاح، وضعف العلاقة بين الجهاز السياسى، ممثلاً فى القيادة السياسية والحكومة، والجهاز الإدارى، ما أدى إلى عدم تفهم الجهاز الإدارى لبرامج الإصلاح أو عدم أخذ رأى الأخير قبل وضع هذه البرامج.