



إصلاح الجهاز الإداري للدولة

الأبعاد الغائبة عن قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015

إصلاح الجهاز الإداري للدولة: الأبعاد الغائبة عن قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015

حاجة جهاز الدولة المصرية إلى الإصلاح تكاد تكون محلاً للإجماع السياسي والاجتماعي. أما من حيث شكل واتجاه ودوافع الإصلاح فقد ظلت قضية إصلاح الجهاز الإداري للدولة تتأرجح بين تيارين، الأول يأتي مدفوعاً بمعايير الضبط المالي للموازنة العامة للدولة في سياق سياسات التقشف المالي، ومن ثم العمل على تقليص عدد العاملين والحد من نصيب الأجور إلى إجمالي النفقات العامة، في حين يأتي الثاني مدفوعاً بتحميل الدولة دوراً في الحد من البطالة الناجمة عن عدم إمكان الاعتماد على القطاع الخاص في استيعاب كافة الداخلين سوق العمل، ومن ثم أهمية خلق جهاز إداري قادر على خلق الوظائف الجديدة والاحتفاظ بالوظائف القائمة مع تمتع العاملين بالجهاز الإداري بكافة حقوق العمال.

ومن ثم يغفل المنطلقون من المدخل الأول أن الحد من النفقات العامة لا يمكن أن يأتي على حساب ضرورة توفير وظيفة حكومية جيدة بمقابل عادل تعني الموظف عن القيام بوظيفة إضافية أو أداء عمله الوظيفي الذي يستحق عنه أجراً بمقابل يحصله من متلقي الخدمة (لعل الخدمة التعليمية والصحية مثل بارز هنا)، ويواجه أصحاب المدخل الثاني في النظرة إلى الجهاز الإداري للدولة والقائم على فكرة أن تقوم الدولة من خلال جهازها الإداري بخلق الوظائف بتناقض نابع من عدم إمكان ضمان الكفاءة والفعالية، هذا فضلاً على عدم وجود إمكانية مالية فعلياً لقيام الدولة بهذا الدور.

لقد ظلت قضية إصلاح الجهاز الإداري للدولة، تعامل تشريعياً بشكل مفتت، تنفصل فيه معالجة قضية هيكل الأجور عن قضية حجم الجهاز الإداري، وينفصل كلاهما عن قضية فاعلية وظيفة الجهاز الإداري للدولة في كفالة تمتع المواطن بحقوقه الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها دولياً.

ولعل إصلاح الجهاز الإداري للدولة يتطلب الدمج والتناغم الكاملين بين مختلف مكونات الحوكمة وهي الجانب المؤسسي، والسياسي، والاجتماعي والمالي في إطار إستراتيجية تنمية متكاملة تضع إشباع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمواطن على رأس الأولويات.

تنطلق المبادرة المصرية للحقوق الشخصية في مراجعتها لقانون العاملين المدنيين في الدولة من نظرة جديدة، تقوم على مراجعة علاقة مؤسسات الجهاز الإداري بالمواطن ذاته، وباحتياجاته كمعيار أساسي لقياس النجاح. وتستدعي هذه المراجعة النظر في المحاور التالية:

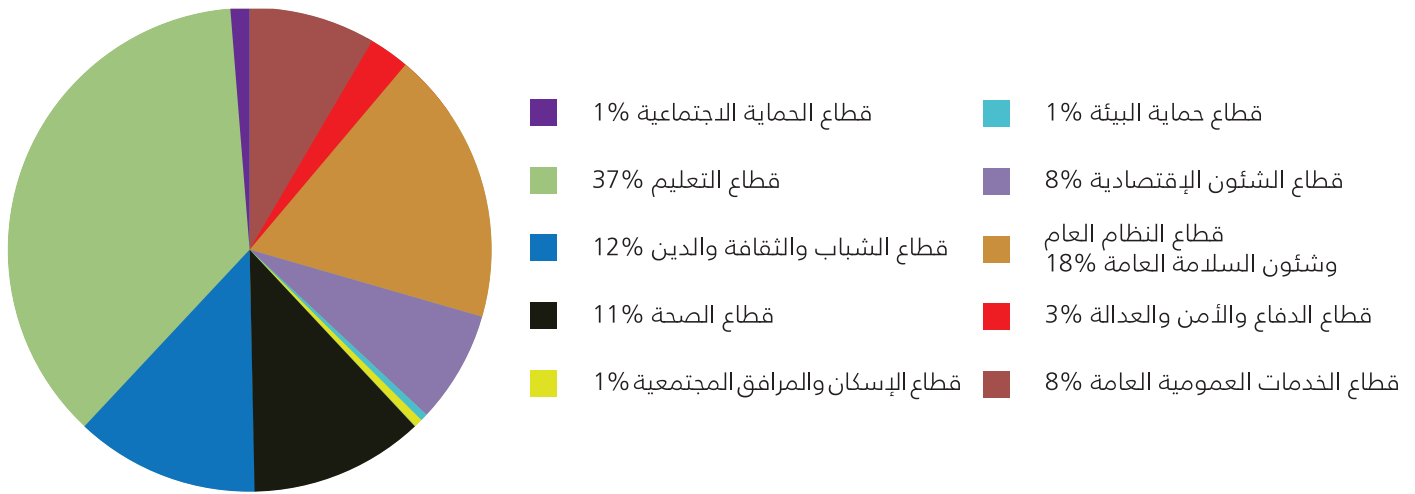
- **تركيبة العاملين في الجهاز الإداري للدولة:** يتكرر عدد ما يقارب الـ 7 ملايين موظف بشكل مستمر على لسان المسؤولين بالدولة وعلى لسان المؤيدين لفلسفة تقليص الجهاز الإداري للدولة بهدف الحد من الإنفاق على الأجور، وتشير الإحصاءات الرسمية وفقاً

ليانات جهاز التنظيم والإدارة بنهاية عام 2012 / 2013 إلى أن عدد الوظائف المشغولة في جهاز الدولة بالكامل هو 5.5 مليون وظيفة ولعل الأهم هو أن نظرة أكثر تدقيقاً في المؤشرات المتعلقة بتركيبة العاملين مقارنةً بالمؤشرات على المستوى الدولي تسهم في توضيح ما يلي:

1. هناك قطاعات تعاني عجزاً في العمالة المتخصصة مقارنةً بالمؤشرات الدولية، مثل قطاعات التعليم والصحة، فوجد أن عدد التلاميذ للمرحلة الابتدائية لكل مدرس في الحالة المصرية يبلغ 28 تلميذاً في حين أنها تبلغ في الأرجنتين 16 تلميذاً وفي كوبا 9 تلاميذ وفي أندونيسا 15 تلميذاً، وهو الحال بالنسبة إلى مؤشرات العمالة في القطاع الصحي، فوجد أن عدد الأطباء لكل 1000 مواطن تبلغ في الأرجنتين 3.21 طبيب، في التشيك 3.6 طبيب، بينما لا يتعدى هذا المؤشر في مصر 2.8 طبيب (المصدر: البنك الدولي، بيانات قاعدة مؤشرات التنمية في العالم). وهو ما يشير إلى استمرار وجود احتياج، بخاصة بين الفئات الأدنى دخلاً التي تعتمد على مقدمي الخدمة الحكوميين. هذه المؤشرات هي متوسطات على المستوى القومي، وحين ننظر إلى الاختلال الجغرافي في التوزيع تصبح الصورة قائمة من زاوية غياب الخدمات في الريف والمناطق الحدودية.

2. ويأتي توزيع العاملين في الجهاز الإداري للدولة على القطاعات ليعبر عن تضخم قطاعات الثقافة والدين والأوقاف والنظام والسلامة العامة، مقارنةً بالتعليم والصحة.

توزيع أعداد العاملين بالجهاز الإداري للدولة



المصدر: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، 2010 / 2011

بقيت هذه المشكلة دون حل في القانون الجديد، فقد فتح الباب في مادته رقم 67 الباب للخروج إلى المعاش المبكر، إلا أنه في مواد المتعلقة بالتشغيل وتحديد احتياجات التوظيف مثل المادة (9) جعلت التعيين والتحديد النهائي للاحتياجات الفعلية للتشغيل مسألة شديدة المركزية، فعلى الرغم من سماح نص المادة لكل وحدة بأن تضع جدولاً لتوصيف الوظائف بها، إلا أن اعتماد الجدول بقي في يد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ولم ينص القانون في أي مادة على حق الوحدة الإدارية الأدنى في التعيين أو تقديم طلبات بتعيينات وفق احتياج المجتمع المحلي الذي توجد به.

وتنص المادة (13) على أن التعيين يصدر بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه على أساس الكفاءة والجدارة ولم تنص المادة على أي معيار يعبر عن وجود احتياج نوعي للتوظيف.

أما عن دور النقابات والجهات غير الحكومية في التعيينات فقد جاء محدوداً للغاية، فنص المادة (4) على أنه تشكل في كل وحدة بقرار من السلطة المختصة لجنة أو أكثر للموارد البشرية تكون من خمسة أعضاء يكون من بينهم أحد القانونيين، وأحد المختصين في الموارد البشرية من داخل وخارج الوحدة، وأحد أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت، يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية. إلا أن هذه المادة من الصعب تفعيلها في ظل عدم تمكن الكثيرين من العاملين في الجهاز الإداري للدولة من تشكيل نقابات مهنية، ووجود مشكلات كثيرة ومتشابكة بسبب التعدد النقابي.

ومن ثم، فلم يغلق القانون الباب أمام التعيينات التي تتم بشكل سياسي وشخصي، حيث لم يربط بين الاحتياجات الفعلية وخطط واضحة لرصدها وبين حركة التعيينات والترقيات كذلك. كما لم يتح الفرصة لوحدها لتقديم الخدمة بأي صورة في التمتع بسلطة ملء الهيكل الوظيفي بها، ومن ثم فليس من المتوقع أن يسهم في حل مشكلة سوء توزيع الموظفين قطاعياً وجغرافياً.

• **الأجور:** لا يزال هيكل الأجور الحكومية متجزئاً وتقديرياً إلى حد بعيد، فيمثل نصيب المكافآت إلى إجمالي بند الأجور في الموازنة العامة للدولة لعام 2014/2015 ما يزيد على 41%، مقارنةً بنحو 40% سنة 2013/2014، وهي النسبة الكبيرة التي تسمح بعدم شفافية نظم ربط الأداء الفعلي بالمالي، وعدم ربط الهيكل الوظيفي بحقيقة توزيع الأجور الحكومية في مصر. أيضاً هذا التشطي في هيكل الأجور لا يسمح بربط أجور موظفي الحكومة بمستوى المعيشة والحد الأدنى الضروري لإشباع الاحتياجات الأساسية للموظف الحكومي من خلال أجره وبدون الاحتياج إلى وظيفة إضافية أو مقابل غير قانوني للخدمة التي يقدمها. إن غياب هذا الارتباط والتناسب بين الأجور ونفقات المعيشة هو الجذر الرئيسي لانخفاض أداء الموظف الحكومي كما تدل على ذلك الخبرات الدولية. وكما أغفل نظام الأجور القائم التناسب بين الأجر والاحتياجات المعيشية فقد أغفل القانون رقم 18 لسنة 2015 قضية العلاقة بين الأجر والاحتياج المجتمعي للوظيفة والفعالية في الأداء كما يعكسها الدخل الأساسي للموظف، بل استبقى على الأطر العامة لوجود حوافز تقديرية، فنصت المادة 40 من القانون 18 لسنة 2015 على: «يصدر بنظام حوافز الأداء، ومقابل وظائف الإدارة العليا والتنفيذية، ومقابل ساعات العمل الإضافية ومقابل التشجيع على العمل بوظائف أو مناطق معينة، وبدلات الموظفين - قرار من رئيس مجلس الوزراء بمراعاة طبيعة عمل كل وحدة ونوعية الوظائف بها وطبيعة اختصاصها ومعدلات أداء موظفيها بحسب الأحوال بناءً على عرض الوزير المختص بعد موافقة وزير المالية». ربما نظر المشرع إلى سلطة رئيس الوزراء في عمل نظام لحوافز الأداء باعتباره الوسيلة الرئيسية لتعويض بعض العاملين وتشجيعهم على الالتحاق بالعمل بمناطق جغرافية أو وظائف معينة لتقليل الاختلال الذي أشرنا إليه بعاليه، ولكن تجربة السنوات السابقة تشير بوضوح إلى أن نظام الحوافز المالية كبديل عن إصلاح الأجر الأساسي لم يسهم في تعديل هذه الاختلالات الجغرافية والنوعية بقدر ما ساهم في زيادة تعقيد هيكل الأجور الحكومية وشفافيته وعرقلة دور السلطة التشريعية في الرقابة على مدى ارتباط الإنفاق على الأجور في قطاع معين بتحقيق مستهدفات واضحة على صعيد تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين.

تحشى المبادرة المصرية للحقوق الشخصية أن يكون الهدف من إصلاح الجهاز الإداري للدولة كما عكسه القانون هو مجرد تخفيض أعداد موظفي الدولة من خلال الحد من التعيينات وتشجيع المعاش المبكر دون أن يصاحب ذلك خلق وظائف تستند إلى احتياجات حقيقية وإصلاح هيكل الأجور والإنفاق على التدريب للموظف الحكومي فنحصل على جهاز إداري أصغر ولكنه يظل محتفظاً بانخفاض الكفاءة والمحاسبة من المواطنين المستهدفين بمخدراته.

• **العدالة الجغرافية:** تشير إحصاءات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى أن ما يزيد نسبته على 46% من العاملين في الجهاز الحكومي معيّنون في محافظة القاهرة وحدها، وهو ما يشير إلى مركزية كبيرة، لم يحلها القانون رقم 18 لسنة 2015 بربط التعيينات باحتياجات

فعلية أو بفرض أي أداة لتوزيع عادل وكفء للموظفين الحكوميين في الدولة. وهو ما يعكس تكريس القانون الجديد بصورته الحالية لعدم العدالة في النفاذ لآليات إحداث التراكم المطلوب في المهارات والنفاذ للخدمات العامة عبر المواطنين في الأقاليم المختلفة، بشكل يجعل الجهاز الإداري غير فعال كآلية من آليات مكافحة تركيز الفقر وخلق جيوب جغرافية له.

• **الاستدامة المالية وقضية المعاشات:** تنص المادة رقم (67) من القانون على أنه «للموظف الذي جاوز سن الخمسين أن يطلب إحالته على المعاش المبكر ما لم يكن قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية، ويتعين على الوحدة الاستجابة لهذا الطلب، وفي هذه الحالة تسوى حقوقه التأمينية على النحو التالي:

1. إذا كان قد جاوز سن الخامسة والخمسين، وتجاوزت مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي عشرين عاماً ومضى على شغله الوظيفة أكثر من سنة، فيعتبر مرفقاً إلى الوظيفة التالية لوظيفته من اليوم السابق على تاريخ إحالته على المعاش، وتسوى حقوقه التأمينية بعد ترقيته على أساس مدة اشتراكه في نظام التأمين الاجتماعي مضافاً إليها خمس سنوات.

2. إذا كان قد جاوز سن الخامسة والخمسين، وجاوزت مدة اشتراكه في التأمينات الاجتماعية عشرين عاماً فتسوى حقوقه التأمينية على أساس مدة اشتراكه في التأمينات الاجتماعية مضافاً إليها المدة الباقية لبلوغه السن المقرر لانتهاؤ الخدمة أو خمس سنوات أيهما أقل. ولا يجوز تعيين من يحال على المعاش المبكر وفقاً لأحكام هذه المادة في أيٍّ من الوحدات الخاضعة لأحكام هذا القانون.

ولم توضح حتى الآن خطة الدولة للتعامل مع المطالبات التأمينية المفاجئة حال خروج أعداد كبيرة إلى المعاش المبكر، في ظل تعقد العلاقة بين الخزنة العامة للدولة وصندوق المعاشات، التي اقتضى تنظيمها منذ 2009 عدم تحمل الخزنة زيادات المعاشات، بل تحميلها للصندوقين.

• **العدالة النوعية وعدم التمييز:** فتح باب المعاش المبكر قد يشكل تغييراً جوهرياً في البنية النوعية للعاملين بجهاز الدولة، إذ يعتبر جهاز الدولة - تاريخياً - هو المشغل الأكبر للنساء حيث يبلغ عدد النساء بجهاز الدولة أكثر من 1.02 مليون بنسبة 27,48% من إجمالي العاملين ومن المتوقع أن النساء ستلجأن إلى الاستفادة من المعاش المبكر بمعدل أكبر من نظرائهن من الرجال، بسبب طبيعة الأعباء المنزلية والاجتماعية الملقاة على عاتق النساء، وفي الوقت الذي قد يقلل فيه المعاش المبكر نسب المخراط النساء في سوق العمل، فنجد أن القانون لم يشمل النساء في تدابير التمييز الإيجابي الواردة في المادة (14)، التي شملت ذوي الإعاقة والمحاربين القدماء وغيرهم من الفئات، وكان يجدر بالمشروع ضمان استمرار مشاركة النساء في القطاع العام عن طريق توفير أفضلية للنساء في التعيين في حال تساوا في الكفاءة والمتطلبات الوظيفية مع المتقدمين من الرجال.

أما فيما يخص الحقوق الإنجابية فترحب المبادرة بزيادة إجازة الوضع في القانون الجديد، التي أصبحت - وفقاً للمادة 49 - أربعة أشهر مدفوعة الأجر بحد أقصى ثلاث مرات طوال مدة عملها بالخدمة المدنية، بدلاً من ثلاثة أشهر في القانون القديم، إن مثل هذه التغييرات تعكس استيعاب الدولة للوظيفة الإنجابية للنساء.

لكن على الجانب الآخر فقد استمر قصر الحق في إجازة رعاية الطفل على النساء (المادة 50)، مع العلم بأن العديد من المنظمات نادى لوقت طويل بتعديل القوانين بشكل يسمح للآباء بالحق في إجازة رعاية الطفل، ذلك أن رعاية الأطفال هي مسئولية والدية مشتركة

ولست مسؤولية النساء وحدهن، وقصر هذه الإجازة على النساء يساهم في إلقاء عبء رعاية الأطفال ومسئوليات المنزل على النساء فقط ما يؤدي إلى إعاقة تقدم وترقي النساء في عملهن ويؤدي كذلك إلى ترسيخ اللامساواة المؤسسية بين الجنسين من خلال دعمها بمثل هذه القوانين والسياسات التمييزية.

وعلى الرغم من أن المادة (13) قد يبدو منها أن التعيين سيجري فقط بناءً على الكفاءة والجدارة دون تمييز، إلا أن المادة (15) تشترط أن يكون من يتم تعيينه محمود السيرة وحسن السمعة، كما تتيح المادة (55) تعريض الموظف الذي «يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة» إلى جزاء تأديبي، وتتخوف المبادرة المصرية من كثرة استعمال العبارات المطاطة مثل «السمعة» و«المظهر»، التي قد تستغل لاستبعاد موظفين معينين أو التمييز ضدهم بناءً على ميولهم السياسية أو سلوكياتهم الشخصية.

وختاماً، فإن الدولة المصرية ظلت فترة طويلة تنظر إلى التشغيل الحكومي كأداة من أدوات الاستقرار السياسي والاجتماعي، ومنح بعض برامج الرفاه الانتقائية لهذه الفئة، وظلت قضية علاقة الجهاز الحكومي بالمواطن مغيبة من خلال عدم وجود أية آليات للحكومة التي تربط بين حقيقة جودة وفعالية الخدمة المقدمة للمواطن، وبين هيكل التشغيل الحكومي والأجور به. واستمر القانون الجديد - مع تحيزه للحد من حجم الجهاز الحكومي، وهي القضية التي أصبح علاجها ملحاً - قاصراً عن تقديم حلول متكاملة تؤكد على الخروج من ثنائية دور الدولة كمشغل من ناحية، وكفاءة إدارة الموارد الموازنة من ناحية أخرى، وتقوم على علاقة صحية وسوية بين الجهاز البيروقراطي والمواطن على الأخص الأفقر الذي لا يملك مالا ليقوم بالحكومة المادية المباشرة من خلال دوره كمشتري لخدمة مقابل سعر لها.