

جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومي

٢٠٢٢



سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٣٣٣)

ملخص
تنفيذي

قطاع الخدمة المدنية في مصر وإمكانيات التطوير في ظل
الاقتصاد الرقمي

جدول المحتويات

م	المحتوى	رقم الصفحة
١	فريق الدراسة	١
٢	مقدمة	٢
٣	أهداف الدراسة	٢
٤	طرق جمع البيانات وتحليلها	٣
٥	نتائج الدراسة	٣
٦	التوصيات المقترحة للدراسة	٥
٧	الأثر على السياسات	٦

فريق الدراسة

م	فريق الدراسة	الاسم	الدرجة العلمية	التخصص
١	الباحث الرئيس	د. أمل زكريا محمد عامر	أستاذ مساعد	اقتصاد إقليمي
٢	الأعضاء	أ.د. فريد أحمد عبد العال	أستاذ	تخطيط إقليمي
٣		د. يحيى حسين علي	أستاذ مساعد	قانون تجاري دولي
٤		د. زينب محمد نبيل الصادي	مدرس	تخطيط بيئي وعمراني
٥		د. إبراهيم محمد أمين	مدرس	إدارة عامة ومحلية
٦		م. أسماء حمدي	مدرس مساعد	هندسة مدني
٧		أ. منى حميدة علي عثمان	مساعد باحث	تجارة خارجية وتسويق

مقدمة

مر الجهاز الإداري للدولة المصرية، والذي يُعد من أقدم الأنظمة البيروقراطية في العالم، بالعديد من التطورات على مدى العصور المختلفة متأثرًا باختلاف الأنظمة السياسية وتطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ومتواكبًا مع التغيرات على المستويات الإقليمية والدولية، مقترنًا بعدد من الأطر المؤسسية والتنظيمية التي غلب عليها الطابع المركزي. وقد تشكلت الملامح الأساسية لنظام الخدمة المدنية للدولة بإنشاء ديوان الموظفين في بداية الخمسينات من العقد الماضي مصاحبًا لصدور قانون لتنظيم شئون الموظفين الذي رسم الملامح الأساسية للعلاقة التنظيمية بين الموظف والدولة، وبعد مرور ثلاثة عشر عامًا تم إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ليحل محل ديوان الموظفين، حيث اتسمت فترة الستينيات بتحولات كبيرة في النظام السياسي صاحبها توسع في دور الدولة ووظائفها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وزيادة كبيرة في أعداد العاملين بالجهاز الإداري، حيث أصبح يُنظر إلى الوظيفة العامة على أنها مصدر أمان واستقرار، ومع ضعف الأجور وغياب التحفيز والتأهيل للعاملين بالقطاع الحكومي تأثر أوضاع الموظفين وانتشرت الكثير من القيم السلبية وضعف الكفاءة والإنتاجية مما كون انطباعًا عامًا بضعف أداء الجهاز الحكومي متأثرًا بتراكم المشكلات والأزمات التي عانت منها البيروقراطية المصرية كسائر أجهزة الخدمة المدنية في دول العالم المختلفة.

وقد شاع استخدام مصطلح الخدمة المدنية في الأجهزة الحكومية للتمييز بين العاملين في الأجهزة المدنية والعاملين في الخدمة العسكرية، وللتواكب مع التحول في الفكر من التركيز على حقوق العاملين وواجباتهم إلى الاهتمام بتحسين نوعية الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وهو ما تحولت إليه الدولة المصرية بصدور قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ليتحول المسمى والمضمون إلى خدمة مدنية بدلاً من قانون العاملين المدنيين بالدولة، حيث أصبح القانون يهتم بثقافة الجودة والأداء وتحفيز التميز العلمي والابتكار بما ينعكس على تقديم الخدمات العامة، وليس كما كان سابقًا قانونًا خاصًا بحقوق الموظفين وواجباتهم فقط.

وبنهاية ٢٠١٩ شهد العالم تحولًا جديدًا في طبيعة أوضاع العمل وطرق تقديم الخدمات العامة فرضته جائحة كورونا التي سرعت من وتيرة التحول الرقمي داخل القطاع الحكومي لخفض الوقت والتكاليف وتبسيط الإجراءات وإتاحة الخدمات على مدار الساعة وطول أيام الأسبوع وفي أي مكان، مما دفع الحكومات إلى الإسراع بتهيئة بيئة الأعمال اللازمة للوصول إلى اقتصاد رقمي قوي وشامل للجميع، وما يستلزمه من توفر بنية تحتية وخدمات مالية رقمية، وتعزيز المهارات الرقمية، بالإضافة إلى التوسع في المنصات الرقمية، وهو ما يعد فرصة وتحديًا أيضًا أمام الجهاز الإداري للدولة للاستعداد الرقمي وتهيئة البيئة المناسبة لاستيعابه ونشر ثقافة التعامل مع الأنماط الجديدة لتقديم الخدمات.

أهداف الدراسة

- التعرف على خصائص الجهاز الإداري للحكومة المصرية وتطوره بما يتوافق مع إمكانيات التطوير في ظل الاقتصاد الرقمي.

- دراسة تطور الإطار التشريعي المنظم للعاملين بالقطاع الحكومي، والذي يمثل الإطار العام لعمل الخدمة المدنية وتطويرها.
- تقييم جهود إصلاح الجهاز الإداري الحكومي في مصر في ضوء ما رسمته استراتيجية مصر ٢٠٣٠ وما حدده قانون الخدمة المدنية ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- استعراض عدد من التجارب الدولية في إصلاح الخدمة المدنية في ظل الرقمنة، ومدى إمكانية الاستفادة من بعض الممارسات الجيدة في الحالة المصرية.
- رصد جهود الدولة المصرية في مجال الرقمنة وتحليلها، ومؤشرات استعداد الحكومة للتحويل الرقمي وتعزيز الاقتصاد الرقمي.
- الوصول إلى مقترحات تسهم في تواكب جهاز الخدمة المدنية مع هذه التحولات، وقيامه بدوره في تعزيز البيئة المناسبة للرقمنة وتهيئتها.

طرق جمع البيانات وتحليلها

نظرًا لتوقف إصدار البيانات الرسمية عن العاملين في القطاع الحكومي بعد عام ٢٠١٦، اعتمدت الدراسة على البيانات المتاحة مع إجراء بعض الاستنتاجات الخاصة بتطور البيانات بناء على مؤشرات الوضع الحالي. كما قامت الدراسة بالرجوع إلى الدراسات والقوانين الخاصة بالخدمة المدنية في مصر، وكذلك في بعض دول العالم، مع رصد تطور ترتيب مصر في عدد من المؤشرات الدولية.

نتائج الدراسة

- تميزت معظم الإجراءات الإصلاحية بأنها كانت جزئية وغير مستدامة، وعلى الرغم من ظهور خطة الإصلاح الإداري الأخيرة بشكل متكامل إلا أنها اتسمت أيضًا بوضعها من قبل متخصصين في مجال الإدارة العامة دون مشاركة حقيقية من العاملين بالقطاع الحكومي المخاطبين بهذه الخطة ولا مشاركة المواطنين المستفيد الأساسي منها.
- تعدد الجهات الإدارية المسؤولة عن الإصلاح الإداري، وإن كانت عملية الإصلاح عملية شاملة يجب أن يشارك فيها الجميع، إلا أن التطبيق السليم يستلزم تحديد الجهة المسؤولة مع تمكينها من وضع مخططاتها الإصلاحية موضع التنفيذ الفعلي وإكسابها صفة الإلزام للأجهزة والوحدات المختلفة.
- تعددت التشريعات المنظمة لعمل العاملين بالقطاع الحكومي مع كثرة تعديلاتها، ومنها قانون (٢١٠) لسنة ١٩٥١، وقانون (٤٦) لسنة ١٩٦٤، وقانون (٥٨) لسنة ١٩٧١، وقانون العاملين المدنيين بالدولة (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الذي

تم تعديله ١٧ مرة؛ مما استلزم تغييره بعد مرور ٣٧ عامًا، فصدر قانون (١٨) لسنة ٢٠١٥ ليتم إلغاؤه ويحل محله قانون الخدمة المدنية (٨١) لسنة ٢٠١٦.

- استحدث قانون الخدمة المدنية (٨١) لسنة ٢٠١٦ مجلس الخدمة المدنية وتوسع في اختصاصاته مقارنة بما ورد في القانون (٤٧) لسنة ١٩٧٨ من اختصاصات أنشطها بلجنة شئون الخدمة المدنية بها.
- استحدث قانون الخدمة المدنية (٨١) لسنة ٢٠١٦ علاوة التميز العلمي تشجيعًا منه للعلم والاجتهاد، كما غني القانون بتدريب الشباب كجزء من منظومة تنمية ثقافة الخدمة المدنية والموارد البشرية.
- راعى القانون الجانب الإنساني للأجور، فنص على أن العلاوة الدورية لا تحتاج لاستحقاقها قرار من السلطة المختصة، بمجرد حلول ميعادها تكون من حق الموظف، وهذا بعكس ما كان عليه الحال في القانون السابق، حيث كان يلزم لمنحها صدور قرار من السلطة المختصة بذلك.
- لم تحقق معظم مؤشرات قياس أداء الشفافية وكفاءة المؤسسات في استراتيجية مصر ٢٠٣٠، المستهدف منها في المرحلة الأولى بحلول ٢٠٢٠، مما يُلقي بظلال من الشك على إمكانية تحقيق المستهدفات النهائية بحلول ٢٠٣٠.
- يعد تقشي الفساد بين موظفي الجهاز الإداري أحد التحديات الأساسية التي تواجه إصلاح الجهاز الإداري والتنمية الاقتصادية للدولة، وهو ما استدعى إنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، واللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد، والتي أصدرت الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.
- في سبيل السيطرة على تضخم الجهاز الإداري وفاتورة الأجور المتزايدة، صدرت عدة توجيهات وقرارات لوقف التعيينات، ومع تزايد معدلات التقاعد خلال الفترة ٢٠١٨ - ٢٠٢٢، وصل عدد الموظفين في الجهاز الإداري إلى أقل من ٥ مليون موظف عام ٢٠٢٢.
- شهدت الإصلاحات المؤسسية استحداث وظيفة الوكيل الدائم للوزارة، وصدرت قرارات من رئاسة الوزراء لتنظيم تعيين مساعدي الوزراء ومعاونيهم خاصة مع توجه الدولة نحو تمكين الشباب.
- صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١١٤٦ لسنة ٢٠١٨ باستحداث ستة تقسيمات تنظيمية، تلاه عدة قرارات من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لتحديد اختصاصاتها، إلا أن الواقع الفعلي يشير إلى صعوبة التطبيق خاصة في ظل عجز الكوادر البشرية المؤهلة في كثير من أجهزة الدولة.
- يتضح من تجارب الدول في إصلاح الخدمة المدنية اقترانها بمجموعة من الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وتعديلات موازية في طبيعة البناء التشريعي والتنظيمي والمؤسسي، مع توسيع استخدام الخيار الرقمي آخذًا في الاعتبار التحديات الثقافية والتكنولوجية.
- تتميز تجربة دولة الإمارات بإرساء مفاهيم سعادة المتعاملين وأساليب العمل المرنة وتوظيف الرقمنة في كافة الاستراتيجيات الحكومية لجعل الحكومة رقمية من حيث التصميم، بينما تتميز تجربة سنغافورة بالمرتببات التنافسية ونظام تقييم أداء متعدد المستويات وربط الحوافز والمكافآت بالأداء بالإضافة إلى تجربة مميزة في مكافحة الفساد من خلال إطار تشريعي قوي ونظام قضائي مستقل.

- تشيد العديد من المؤشرات بتقدم مصر في مجال الاقتصاد الرقمي والتحول الرقمي للحكومة، وأن الوضع الراهن واعدًا بشكل عام ومنتقدًا في مجال البنية التحتية الرقمية على وجه الخصوص، ومن المتوقع أن يتحسن وضع مصر في هذه المؤشرات في التقارير القادمة نتيجة التطورات التي حدثت في أثناء جائحة كورونا.
- ما زال هناك عدد من التحديات المعرقة للتحول الرقمي السلس في الجهاز الحكومي، منها عدم إدماج ثقافة الرقمنة بشكل كامل في الخطط والإستراتيجيات، وعدم كفاية الموارد المالية وضعف الكوادر البشرية المتخصصة، بالإضافة إلى مقاومة التغيير من بعض فئات الموظفين، وتواضع عدد الخدمات الجماهيرية المميكة، وانخفاض استخدام المواطنين للإنترنت وخاصة في محافظات الصعيد والحدود.

التوصيات المقترحة للدراسة

- سرعة الانتهاء من الحصر الوظيفي والإعلان عن الأعداد الرسمية للموظفين في الجهاز الحكومي، وتحديد مناطق العجز والفائض وخاصة بعد تعديل الهياكل التنظيمية لغالبية الوزارات وتعديلات في الهياكل في كثير من الجهات، وقرب الانتهاء من تعديل الهياكل التنظيمية للمحافظات.
- مراجعة اللجان والقرارات الوزارية المتعددة المنظمة لعمل الخدمة المدنية التي تشكلت وصدرت بعد إصدار قانون الخدمة المدنية عام ٢٠١٦، حيث إن بعض هذه اللجان والقرارات غير مُفعلة ولم يثبت نجاحها في التطبيق مما يستلزم تحديثها وتفعيلها.
- استكمال مجهودات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في التعامل مع ملفات الموظفين وميكنتها مع أهمية بناء قواعد بيانات إلكترونية للقيادات وأصحاب المهارات والخبرات، وأهمية تطبيق نظام متقدم لاختيار كبار موظفي الدولة وإدارتها لما له من تأثير في عملية صنع القرار.
- ضرورة صياغة استراتيجية وطنية للتحول الرقمي تحدد الأهداف الاستراتيجية للتحول الرقمي وخطة العمل والإطار الزمني للتنفيذ، وبناء مؤشر مصري لقياس أداء سياسات التحول الرقمي في مختلف المؤسسات الحكومية بالإضافة إلى قياس التقدم نحو سد الفجوة الرقمية.
- تقييم القدرات والمهارات التكنولوجية لموظفي الخدمة المدنية ووضع برنامج لتطويرهم ورفع قدراتهم طبقًا لاحتياج كل موظف، وحوافز لتشجيع الموظفين على التقدم في برنامج رفع القدرات الخاص بهم، ويقترح تصميم منصة تعليمية لموظفي الخدمة المدنية يمكن من خلاله تدريب عدد أكبر من العاملين بالدولة في أي وقت وفي أي مكان.
- زيادة برامج التوعية المجتمعية بالخدمات التي تم إتاحتها إلكترونيًا وكيفية استخدامها، وتوعية العاملين بالخدمة المدنية بالمميزات التي يقدمها التحول الرقمي في ممارسة مهامهم من أجل التغلب على ثقافة مقاومة التغيير،

مع أهمية ضخ مزيد من الاستثمارات لاستكمال تطوير البنية التحتية التكنولوجية والتركيز على محافظات الصعيد والمناطق الريفية لتحقيق الشمول الرقمي وسد الفجوة الرقمية.

التأثير على السياسات

- مراجعة الإطار المؤسسي والتشريعي المنظم لعمل الخدمة المدنية في مصر منذ عام ٢٠١٤ ، والذي اتضح من تحليله الحاجة إلى توحيد مسئولية التخطيط ورسم السياسات وتوزيع مسئوليات التنفيذ، وتحديث بعض مواد قانون الخدمة المدنية وتفعيله.
- ضرورة تحديث رؤية إصلاح الجهاز الإداري للدولة بعد مرور ستة أعوام من إطلاق رؤية مصر ٢٠٣٠ متضمنة من ضمنها بعد الشفافية وكفاءة المؤسسات الحكومية، والذي لم يستطع تحقيق مؤشرات الكمية، وكذلك الأخذ في الاعتبار التطورات السريعة والمتلاحقة في بيئة العمل وطبيعته.
- على الرغم من أنه لا يمكن فصل أي تجربة إصلاح ناجحة عن سياقها التاريخي إلا أن تجربة تطبيق جوائز التميز الحكومي التي تم تنفيذها مع دولة الإمارات أثبتت نجاحها، وهو ما يشير إلى إمكانية التعاون الناجح والفعال مع عدد من الدول الأخرى لتطبيق ممارسات ناجحة في مجال الإصلاح الإداري.
- التوسع في الاعتماد على الرقمنة كوسيلة لتحسين تقديم الخدمات لما أثبتته عالمياً من مميزات في التطبيق، إلا أن معالجة عمليات الرقمنة والتحول الرقمي يستلزم النظر إليها من كافة جوانبها (المالية، والتقنية، والثقافية، والبشرية، والاقتصادية) حتى لا تتحول إلى مجرد واجهة حديثة لممارسات قديمة.