

**تطبيقات الإدارة الحديثة في إطار خطة الإصلاح  
الإداري للدولة**

**”دراسة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦“**

**د. نورا عيسى زكريا**

**مدرس بقسم القانون العام**

**كلية الحقوق – جامعة عين شمس**

## تطبيقات الإدارة الحديثة في إطار خطة الإصلاح الإداري للدولة ”دراسة في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦“

د. نورا عيسى زكريا

### ملخص

تهتم الدول بدراسة الأساليب الحديثة للإدارة لما لها من أثر هام على عملية تطوير الجهاز الإداري وتحقيق النهضة الاقتصادية والتنمية. وقد شهدت الآونة الأخيرة تطور غير مسبوق في مجال تكنولوجيا المعلومات، مما أدى إلى ظهور أدوات إدارية جديدة يكثر فيها الاعتماد على الوسائل التكنولوجية الحديثة، وتهدف إلى الارتقاء بمستوى العاملين بالجهاز الإداري ومواكبة احتياجات المجتمع. وفي هذا الإطار تسعى الحكومات إلى وضع خطط تنمية حديثة تهدف إلى التخفيف من القيود البيروقراطية، وتسهيل تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وتدريب العاملين المدنيين لتحسين أدائهم وفقا لأحدث الوسائل المستخدمة عالميا.

وتشهد مصر في الوقت الحالي تحولات جذرية في مجال تطوير الجهاز الإداري، من أهمها إصدار قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والذي أدخل تعديلات تضع إطارا جديدا للخدمة المدنية، وتساعد على تهيئة المناخ الإداري لإنجاز خطة التنمية الشاملة للدولة. ولكن لكي تتمكن الحكومة من إنجاز برامج التنمية المأمولة، يجب إعداد جهاز اداري قادر على تحمل مسؤولياته بكفاءة وفعالية. وفي ظل وجود معوقات تحول دون تطبيق سياسات التنمية الحكومية، خاصة في الدول النامية، كان من الضروري دراسة الأسس الحديثة للإدارة العامة وتطبيقاتها في النظام الحالي وإبراز التحديات التي تواجه الحكومة في إطار تنفيذها لخطط تطوير وتنمية الجهاز الاداري للدولة.

### Abstract

Public administration is a subject of numerous studies in most of the countries. The evolution of technology led to the emergence of new techniques of public administration aimed at efficiency improvements of public service. In this context, governments are seeking to execute development plans, with the objective of reducing bureaucratic constraints, facilitating the introduction of public services, and training civil servants to improve their performance according to the latest global approaches.

Egypt is currently undergoing radical transformations in the field of development of the administrative machinery, the most important of which is the promulgation of the new Civil Service Law No. 81 of 2016, which introduced several amendments, establishing a new framework for the civil service. The new law helps to achieve the state's socio-economic development plans. However, the state's development programmes need a modernized administrative machinery which can carry out its responsibilities effectively.

This study investigates the new basis of public administration, as well as the obstacles and the challenges facing the government in the context of the implementation of its development programmes regarding the administrative machinery.

### مقدمة

إن علم الإدارة يعد من العلوم الهامة في عصرنا الحديث، نظرا لتزايد وظائف الدولة واتساع مجال نشاطها. فقد أصبحت الدول الحديثة مسئولة عن حل مشكلات المجتمع من جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية والتعليمية وغيرها، وذلك بعكس الحال حينما كانت وظيفة الدول في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تنحصر في الدولة الحارسة والتي لا يتعدى دورها الحفاظ على الأمن الداخلي والخارجي بالإضافة إلى تقديم بعض الخدمات المحدودة للمواطنين<sup>(١)</sup>.

وقد ساهم علماء الإدارة العامة في إثراء المعرفة الإدارية من خلال الأبحاث والدراسات في هذا المجال. فقد ظهرت نظريات ومبادئ عديدة في علم الإدارة العامة وتطورت بتطور الزمان والمكان. واتسمت كل مرحلة من مراحل تطور هذا العلم بخصائص تميزها عن غيرها. وقد أدى ذلك إلى ظهور أكثر من توجه فكري وفرض جدل حول أي من هذه النظريات أولى بالاتباع للوصول إلى الأهداف المرجوة خاصة في المؤسسات الحكومية<sup>(٢)</sup>.

(١) راجع مرجع الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، والدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، "أصول الإدارة العامة"، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨، ص ٦.

(٢) سمير السيد محمد سليمان، محمد محمد بيومي، "الاتجاهات الحديثة في الفكر الإداري لتطوير الأداء المؤسسي في المؤسسات الحكومية"، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٦، ص ٢.

فالإدارة العامة تتغير وفقا للتحويلات التي تحدث في المجتمع. وتحتوي النظريات الحديثة للإدارة العامة على مبادئ عالمية تنطبق على أي دولة. وفي العصر الحالي أصبح هناك اتجاه لتقارب الأنظمة الحكومية ونماذج الإدارة العامة<sup>(3)</sup>. وتستند تجارب الإدارة العامة في الدول النامية بشكل عام على خبرات البلدان المتقدمة. وقد ظهرت مجموعة من الأطر لتحليل الأساليب الحديثة لإصلاح الإدارة العامة والأجهزة الحكومية في البلدان الصناعية المتقدمة. وترتكز هذه النماذج في معظمها على فكرة الانتقال من الإدارة العامة القديمة إلى الخدمة المدنية الجديدة التي ظهرت في الثمانينيات والتسعينيات من هذا القرن<sup>(4)</sup>.

ويقصد بالإدارة العامة تنفيذ سياسة الحكومة والدراسة الأكاديمية لهذا التنفيذ واعداد موظفي الخدمة المدنية لهذا العمل. وتعد الإدارة العامة مجال ذو نطاق متنوع، هدفه الأساسي هو النهوض بالإدارة والسياسات حتى تتمكن الحكومة من العمل. فيمكن التعبير عن الإدارة العامة بأنها ترجمة السياسة إلى الواقع الذي يعيشه المواطنون بشكل يومي؛ ودراسة صنع القرار الحكومي؛ وتحليل السياسات نفسها؛ ومختلف المدخلات التي أنتجتها؛ والمدخلات اللازمة لإنتاج سياسات بديلة. فالإدارة العامة معنية بشكل أساسي بتنظيم السياسات والبرامج الحكومية وكذلك سلوك المسؤولين.

ونتيجة لصيرورة الوظيفة الإدارية للدولة أكثر تعقيدا في العصر الحديث، تعددت الوزارات وتشعبت فروعها ونشأت هيئات عامة مستقلة إلى جانب الهيئات التقليدية، كما زاد عدد الموظفون في الكثير من البلدان بشكل كبير. وقد نتج عن تعقد الوظيفة الإدارية للدولة أن اتسمت اعمالها بصيغة فنية واضحة مما جعل من الصعب على البرلمانات

<sup>(3)</sup> Mykola O. Durman<sup>1</sup>, Alla H. Bashtannyk<sup>2</sup>, Viktoria Kornienko<sup>3,4</sup>, Azad E. Omarov<sup>5</sup>, Svitlana H. Levchenko<sup>6</sup>, "The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes", International Journal of Economics and Business Administration Volume VIII, Special Issue 1, 2020

pp. 178-189, p.187.

<sup>(4)</sup> Mark Robinson, "From Old Public Administration to the New Public Service- Implications for Public Sector Reform in Developing Countries", UNDP Global Centre for Public Service, 2015, p. 4.

د. نورا عيسى زكريا

الامام بمقتضياتها، وقد ادي ذلك إلى تبني غالبية التشريعات مقترحات السلطة الإدارية بشأنها<sup>(٥)</sup>.

وهناك تأثير ملحوظ للتطور التقني علي تيسير عمليات التبادل والاتصال، فعلى سبيل المثال أصبح البريد الالكتروني هو الأسلوب الأكثر استخداماً للتراسل في كافة دول العالم. كما أدى التطور التكنولوجي إلى سهولة تبادل أفضل الممارسات في تنظيم الأجهزة الإدارية بين الدول وتوحيد المبادئ المطبقة عالمياً. كذلك ظهرت مجموعة من المبادئ العالمية التي انتشرت في جميع أنحاء العالم وشكلت عوامل توحيد، والتي من بينها مبدأ المصلحة العامة واحترام القانون ومبدأ المسؤولية وشرط الكفاءة وفكرة اللامركزية والشفافية والمشاركة والتدويل. وقد تم التوافق بين غالبية الدول على هذه المبادئ وتضمنتها المواثيق الدولية. فجاء تطور هذه المبادئ والأفكار بالتوازي مع أيديولوجية حقوق الإنسان، كما أكدت إعلانات الحقوق التي اعتمدها الولايات المتحدة وفرنسا في نهاية القرن الثامن عشر، وأكدت على أن تلك المبادئ تنبثق منها حقوق لها منظور مزدوج بالنسبة للإدارة، فهي تتطوي على وجوب احترامها وكذلك وجوب تنفيذها. كذلك جاء بميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، الذي صيغ وأعلن في عام ٢٠٠٠، تنظيم لما يسمى بالحقوق في الإدارة الجيدة<sup>(٦)</sup>.

فالإدارة العامة تعد الركيزة الأساسية للدول الحديثة، حيث إن رسم السياسات العامة ليس كافياً، بل لا بد من وجود جهاز اداري فعال يعتمد على أساليب الادارة الحديثة التي تكفل تقديم الخدمات العامة في وقت قصير وبأقل تكلفة.

وفي إطار تحقيق خطة الإصلاح الإداري في مصر من خلال تطوير الجهاز الإداري للدولة، صدر القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية، ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧. وسوف نتناول في هذه الدراسة توضيح الأسس والمفاهيم التي تبناها القانون المشار إليه في إطار تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة في القطاع الحكومي، وأهم التحديات التي تواجه جهود الدولة في تطوير جهازها الاداري.

<sup>(٥)</sup> راجع مرجع الدكتور/ سليمان الطماوي، "مبادئ علم الإدارة العامة"، ١٩٦٩، دار الفكر العربي، ص ٤١.

<sup>(٦)</sup> Guy Braibant, «Le passé et l'avenir de l'administration publique», Dans Revue française d'administration publique 2002/2 (no102), pages 213 à 221.

## فصل تمهيدي جوهر فكرة الإدارة العامة

إن تواصل التطورات وازدياد الاهتمام بالإدارة، يرجع إلى ارتباطها الوثيق بتقدم المجتمعات وتأثيرها المباشر على النهوض الاقتصادي للدول. ونظراً لأن العلوم الإنسانية ذات طبيعة متغيرة، فإنه من الضروري دراسة جوهر وماهية فكرة الإدارة العامة وتحديد الإطار العام لها، وذلك لتحديد الأسس العلمية للتطوير والإصلاح الإداري والارتقاء بمستوى الخدمة العامة<sup>(٧)</sup>.

### المبحث الأول ماهية الإدارة العامة

يرتبط وجود الإدارة بوجود المجتمع البشري، وقد كان ظهور علم الإدارة نتاج اهتمام ودراسة من قبل علماء الإدارة في كافة انحاء العالم. ونعرض فيما يلي لتعريف الإدارة (المطلب الأول)، وبيان مفهوم علم الإدارة (المطلب الثاني)، ثم توضيح مراحل نشأة هذا العلم (المطلب الثالث)، وكذلك تحليل طبيعة الإدارة العامة (المطلب الرابع).

### المطلب الأول تعريف الإدارة العامة

يصعب وضع تعريف جامع لعلم الإدارة العامة، ويرجع ذلك إلى صعوبة تعريف المصطلحات في العلوم الاجتماعية. فتلك الأخيرة تعتبر علوم غير منضبطة بعكس العلوم الطبيعية. ويرجع ذلك الاختلاف إلى ارتباط العلوم الاجتماعية بالإنسان والعوامل الحضارية والبيئية المحيطة به والتي تختلف باختلاف الحضارات والمجتمعات<sup>(٨)</sup>. وهناك عدة محاولات لتعريف مصطلح الإدارة العامة، لما لذلك من أهمية لمعرفة مضمون هذا العلم. والمقصود بكلمة الإدارة في اللغة العربية جعل الشيء يدور<sup>(٩)</sup>. أما

(٧) عبير ثابت، منى عيد، منى أحمد، "تطوير الجهاز الإداري كخطوة ضرورية للتنمية الشاملة"، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٥.

(٨) راجع مرجع الدكتور/ محسن العبودي، "الإدارة العامة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥/١٩٩٦، ص ٤٠.

(٩) راجع قاموس المنجد، ص ٢٢٨.

د. نورا عيسى زكريا

في الاصطلاح فالمقصود بالإدارة استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف واحد<sup>(١٠)</sup>. كما يمكن تعريف مصطلح الإدارة بشكل أعم بأنه كل جهد جماعي يتم في إطار هيئة عامة أو خاصة بقصد تحقيق هدف معين.

وفي إطار محاولة الوصول الي تعريف لمصطلح الإدارة، يمكن اتباع معيار عضوي ومعيار آخر موضوعي. والمعيار العضوي يهتم بتكوين المنظومة والأشخاص المكونين لها بغض النظر عن النشاط الذي تمارسه، اما المعيار الموضوعي فهو يرتكز على طبيعة النشاط الذي تقوم به المنظومة.

ووفقاً للمعيار العضوي، يمكن تعريف لفظ الإدارة بانها مجموعة من الأشخاص المكونة لمرفق عام، ومثال على ذلك مرفق النقل أو مرفق البريد، ويمكن أن يطلق عليهم ايضاً إدارة النقل أو إدارة البريد. فالمعيار العضوي يهتم بتكوين الهيئة الداخلي. أما وفقاً للمعيار الموضوعي، فيمكن تعريف الإدارة بأنها القيام بالأنشطة المختلفة سواء كانت عامة أو خاصة بالإضافة إلى تنظيم وإدارة الأموال.

ويري جانب من الفقه أن المعيار العضوي في التعريف هو الأولي بالاتباع، لأن التكوين العضوي للمنظمات العامة هو المحور الأساسي الذي يرتكز عليه علم الإدارة العامة. فوفقاً لهذا الرأي يصعب الاحتكام إلى المعيار الموضوعي بسبب اختلاف نشاط الأجهزة الإدارية في طبيعته وصوره باختلاف الزمان والمكان<sup>(١١)</sup>.

وتجدر الإشارة الي أن مصطلح الإدارة له الكثير من المعاني ويستخدم في العديد من فروع النشاط البشري. فاذا كان أساتذة التنظيم يهتمون بالجوانب التنظيمية والوظيفية لفكرة الإدارة العامة وما يتعلق بها من توزيع للوظائف داخل المنظمة وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسؤوليات، والسياسيين يهتمون بالجوانب المرتبطة بتنفيذ السياسات العامة للدولة، والاقتصاديين يهتمون بالجوانب المالية والإنتاجية والاستخدام

<sup>(١٠)</sup> وتستخدم كلمة إدارة في اللغة العربية لترجمة اصطلاحان باللغة الإنجليزية هما administration وmanagement. والحقيقة أن المصطلح الأول يمكن فهمه بأنه عملية إدارة فعالة ومنهجية للمنظمة بأكملها أما المصطلح الثاني فيشير إلي مهارة إنجاز العمل من الآخرين باستخدام موارد المنظمة، راجع: Triumph Hulbert, "Distinguish between administration and management. Discuss the extent to which the two concepts are guided by the same principles", available in : [www.academia.edu](http://www.academia.edu).

<sup>(١١)</sup> راجع مرجع الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، والدكتور/ إبراهيم عبد العزيز شيجا، مرجع سابق، ١٩٩٨ ص ١١-١٢.

الفعال للموارد، فإن فقهاء القانون يهتمون عند تعريف الإدارة العامة بجوانبها القانونية والدستورية وتوزيع الاختصاصات القانونية بين الأجهزة المركزية والفروع المحلية والإدارية<sup>(١٢)</sup>.

وفي إطار القانون يمكن تعريف الإدارة بأنها مجموعة من الإجراءات ذات الطبيعة التنظيمية التي تهدف لتنظيم عمل الهيئات العامة لضمان تحقيق الهدف المرجو منها.

### المطلب الثاني

#### مفهوم علم الإدارة العامة

يمكن تعريف الإدارة العامة بمعناها الواسع بأنها مجموعة العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة. ومن بين المسائل التي يشملها مجال الإدارة العامة أوجه النشاط الحكومي كافة مثل التعليم والصحة، والأشغال العامة وغيرها<sup>(١٣)</sup>. فالمقصود بالإدارة العامة هي العمليات الإدارية في الجهاز الإداري، والتي تشمل على التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والرقابة بغية تحقيق أهداف الجهاز الإداري للدولة.

أما المفهوم الضيق للإدارة العامة فيعني نشاط السلطة التنفيذية. وبذلك تبرز التفرقة بين مفهوم الإدارة العامة والإدارة الخاصة، فبينما تستهدف الأولى تحقيق أهداف عامة للدولة، فإن الثانية تستهدف تحقيق أهداف خاصة للأفراد والهيئات الخاصة والشركات<sup>(١٤)</sup>.

فعلم الإدارة العامة هو فرع من فروع العلوم الاجتماعية يعنى بوصف وتفسير تكوين ونشاط الجهاز الإداري للدولة بقصد الوصول الي أفضل القواعد المؤدية الي التشغيل الأمثل لهذا الجهاز<sup>(١٥)</sup>. فالإدارة العامة وفقاً لهذا التعريف تهتم بالنشاط المتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة. لذلك كان لابد أن يندرج تحت هذا العلم كل من السلطة المركزية ممثلة في رئيس الدولة والوزراء والمحافظين، بالإضافة الي السلطات اللامركزية المرفقية والمحلية التي تتكون من وحدات الإدارة المحلية، ومن الهيئات والمؤسسات العامة<sup>(١٦)</sup>.

<sup>(١٢)</sup> راجع مرجع الدكتور/ محسن العبودي، مرجع سابق، ص ٤١.

<sup>(١٣)</sup> Leonard D. WHITE, Introduction to the Study of Public Administration, The Macmillan company, 4<sup>th</sup> edition, 1955, 531 p.

<sup>(١٤)</sup> راجع مرجع الدكتور / محسن العبودي، مرجع سابق، ص ٤٣.

<sup>(١٥)</sup> Roland DRAGO, Cours de science administrative, Paris, 4e année, 1969, les cours de droit.

<sup>(١٦)</sup> راجع عبد الله طلبة، "الإدارة العامة"، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٦.



ويتضح من التعريف السابق ان علم الإدارة يدور حول الإدارة العامة بالمعنى العضوي. كما أن هذا العلم يدرس الإدارة العامة بكافة عناصرها ومن كافة الجوانب التي تتعلق بها.

### المطلب الثالث

#### نشأة علم الإدارة العامة

لا يمكن اعتبار فكرة الإدارة من الأفكار الحديثة في مجتمعنا الحالي، فهي ترجع إلى بداية ظهور الحياة الإنسانية. فمنذ بداية تواجد عدد من الافراد في المجتمع الإنساني ظهرت الحاجة إلى تخطيط وتنظيم لأسلوب حياتهم، إلى جانب تحديد الأهداف المرجوة والتي تستتبع توزيع المهام على كل منهم، وذلك في إطار من الأشراف والتوجيه والرقابة لضمان حسن تنفيذ الأهداف. وقد كان الفراعنة والملوك والأباطرة يلجئون الي المستخدمين وأمناء الخزائن وجامعي الضرائب لإدارة الأعمال الحكومية. ويمكن أن نلاحظ أن تلك المنظومة بجميع عناصرها تدخل في نطاق وظائف الإدارة.

وعلى الرغم من تواجد فكرة الادارة في الحضارات القديمة، مثل الحضارة المصرية القديمة والصينية والإغريقية والرومانية واتساع مفهومها لدى الحضارة الإسلامية؛ إلا أن هذه الفترة لم تتبلور بالشكل الذي نعرفه اليوم إلا مع بداية الثورة الصناعية في إنجلترا في النصف الثاني من القرن الثامن عشر وانتقالها بعد ذلك إلى دول أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية. فقد كان من نتيجة الثورة الصناعية ظهور العديد من الاختراعات وبداية استخدام الآلات والمعدات الحديثة مما تستطيع تشغيل اعداد كبيرة من الأيدي العاملة واستثمار رؤوس الأموال. وقد ادي ذلك إلى أن أصبحت العلاقات بين ارباب العمل والعمال والمنتجين والمستهلكين والإداريين أكثر تعقيدا وتعتمد بصورة كبيرة على مبدأ التخصص الفني وتقسيم العمل. وقد بدأ أرباب الأعمال والجهات الإدارية يواجهون مشكلات جديدة وغير مألوفة تتعلق بالجوانب المالية والتخطيطية والتنظيمية والرقابية، مما أدي إلى أن ظهرت الحاجة إلى البحث عن مبادئ ومفاهيم تنظم عملية الإدارة وقد أسهم عدد كبير من الفقهاء في وضع مبادئ علم الإدارة منهم الأمريكي فردريك تايلور والفرنسي هنري فايول<sup>(١٧)</sup>.

وقد ساعد على تكوين ملامح علم الإدارة ظهور عدة نظريات ومجموعة من القواعد لتنظيم الإدارة في مختلف مجالات ونشاطات الهيئات العامة في نهاية القرن التاسع

(١٧) راجع عبد الله طلبة، المرجع السابق.

عشر وبداية القرن العشرين. وفي العصر الحديث، تعتبر الإدارة العامة امتدادًا للحكم الديمقراطي الذي يبرره الفلاسفة الكلاسيكيون والليبراليون في العالم الغربي. لذلك سوف نلقي الضوء على ملامح نشأة الإدارة العامة في بعض الدول:

### أولاً: الولايات المتحدة الأمريكية

يعتبر الرئيس وودرو ويلسون Woodrow Wilson - سياسي وأكاديمي أميركي شغل منصب الرئيس الثامن والعشرين للولايات المتحدة من عام ١٩١٣ إلى ١٩٢١ - أباً للإدارة العامة. وقد اعترف رسمياً بالإدارة العامة لأول مرة في مقال نُشر عام ١٨٨٧ بعنوان "دراسة الإدارة". وقد كتب أن "موضوع الدراسة الإدارية يجب أن ينصب في المقام الأول علي اكتشاف ما يمكن أن تفعله الحكومة بشكل صحيح وبنجاح، وثانياً، كيف يمكنها أن تفعل هذه الأشياء الصحيحة بأقصى قدر ممكن من الكفاءة وبتكلفة أقل سواء من المال أو الطاقة"<sup>(١٨)</sup>.

وقد انتقد ويلسون ما أسمته الحكومة بـ "نظام الغنائم" Spoils system، والذي جعل من الوظائف العامة غنائم تقوم على اعتبارات سياسية يتصرف فيها الحزب الفائز في انتخابات الرئاسة كما يشاء. كما أبرز في دراسته ما ادي إليه نظام الغنائم من اعتماد غالبية الإدارات العامة على المحسوبية، وصيرورة الإداريون العموميون عيون وآذان للحكام<sup>(١٩)</sup>.

وبسبب ما مرت به الدول من ظروف اقتصادية واجتماعية صعبة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، ظهرت ثورة إدارية في الولايات المتحدة الأمريكية تعرف بـ "The New Deal" تحت رعاية الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت Franklin Roosevelt. وكان من مقنضيات هذه الثورة تدخل الدولة في العديد من الأنشطة التي لم تكن تدخل في اختصاصاتها. وعلى الرغم من المقاومة التي واجهت هذه السياسة الجديدة من جانب المجتمع الأمريكي، إلا أنها حققت نتائجها وأبرزت دور الدولة وغيرت المفهوم السائد في ذلك الوقت والمنبثق من سياسة الاقتصاد الحر.

(18) Aderibigbe, AdejareMorenikeji, Olla, JohnOluwafemi, "Towards A Theoretical Definition of Public Administration", OSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM), Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65-70.

(19) انظر ذات المرجع السابق.

د. نورا عيسى زكريا

وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية أظهرت التطبيقات العملية تجارب عديدة ناجحة في مجال تدخل الدولة في الأنشطة المختلفة، مما ساهم في انتشار هذه السياسة الجديدة في غالبية بلدان العالم<sup>(٢٠)</sup>.

كما بدأ بعض الموظفون العموميين والأكاديميون ومن أهمهم وودرو ويلسون Woodrow Wilson في الاتجاه نحو محاولة إصلاح نظام الخدمة المدنية الأميركية في الثمانينيات، ونقلوا فكرة الإدارة العامة إلى الأوساط الأكاديمية. ومع ذلك، لم تلق نظرية الإدارة العامة اهتماما كبيرا في الولايات المتحدة الأمريكية حتى منتصف القرن الثامن عشر، حتى قام عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر Max Weber بنشر "نظرية البيروقراطية"<sup>(٢١)</sup>.

وعلى الرغم من عدم اهتمام الدراسات الإدارية الأمريكية- في بداية الامر- بالجوانب القانونية للإدارة والعنصر الإنساني والتركيز فقط على المسائل الفنية، إلا أنه منذ منتصف القرن العشرين بدأت الدراسات الإدارية تشمل مختلف جوانب العمل الإداري وأُنشئت المعاهد والهيئات المتخصصة في دراسات الإدارة العامة.

ومما تقدم يتضح أن الولايات المتحدة كان لها السبق في دراسة الإدارة العامة ووضع مبدأ تنظيم العمل بشكل علمي بالاستناد إلى المبادئ التي تم اكتشافها في مجال إدارة الأعمال في المشروعات الخاصة<sup>(٢٢)</sup>.

### ثانيا: أوروبا

بدأت في العصور الوسطى هيمنة النخبة المتعلمة على الوظائف العمومية بسبب الحاجة إلى خبراء تشكل قدرتهم على القراءة والكتابة الأساس لتطوير الخبرة في الأنشطة الضرورية، مثل حفظ السجلات القانونية ودفع الضرائب وإطعام الجيوش وفرض

<sup>(٢٠)</sup> راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو، "علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية"، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤ ص ٦١-٦٣.

<sup>(٢١)</sup> Aderibigbe, AdejareMorenikeji, Olla, JohnOluwafemi, op cit..

والبيروقراطية هي نظرية أنشأها العالم ماكس ويبر في نهاية القرن التاسع عشر، وتعرف البيروقراطية بأنها هيكل تنظيمي يتميز بالعديد من القواعد والعمليات والإجراءات الموحدة، وكذلك التقسيمات الدقيقة للعمل والمسئولية، والتسلسل الهرمي الواضح والتفاعلات المهنية بين الموظفين. وقد صمم ماكس ويبر نموذج البيروقراطية كنموذج مثالي للإدارة في الإدارات العامة، إلا أنها تحولت لتصبح أحد المعوقات التي تعيق التطوير الفعال.

<sup>(٢٢)</sup> راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٦٤.

الضرائب. ومع تقدم العصر الإمبريالي الأوروبي وقيام القوى العسكرية بفرض سيطرتها على القارات والشعوب الأخرى، ازدادت الحاجة إلى إدارة عامة متطورة. ولم تبدأ الدراسات الإدارية في الظهور - في فرنسا مثلاً - إلا في أواخر القرن السابع عشر وأوائل القرن الثامن عشر. ومن أهم المؤلفات التي عنيت بدراسة الإدارة في هذه الحقبة الزمنية، المؤلف الذي نشره جاك بيشيه Jacques Peuchet عام ١٧٨٩ تحت اسم "Traité de la police et de la municipalité"، وكان يناقش فيه ظاهرة البيروقراطية. ونذكر أيضاً المؤلف الذين نشره تشارل جون بونن Charle-Jean Bonnin عام ١٨١٢ وحاول فيه إبراز علم الإدارة كعلم حقيقي. ومن أهم الكتاب الفرنسيين في القرن الماضي الكاتب ألكساندر فرانسوا فيفيان Alexandre François Vivien، والذي كان كتابه "Etudes administratives"، والذي تم نشر طبعته الأولى عام ١٨٤٥، يعد أساساً لنشأة مدرسة الإدارة عام ١٨٤٨، ولكن هذه الأخيرة توارت لسوء الحظ مع انتهاء الجمهورية الفرنسية الثانية<sup>(٢٣)</sup>.

وفي القرن الثامن عشر، ظهرت المدرسة الكاميرالية<sup>(٢٤)</sup> في ألمانيا والنمسا وكانت في البداية تهتم بدراسة الإدارة المالية، ثم امتدت بعد ذلك لتشمل الجوانب الأخرى للإدارة. وقد أنشأ الملك فريدريك ويليام الأول Frederick William I - ملك بروسيا - أستاذية في الكاميرالية في محاولة لتدريب طبقة جديدة من الإداريين العموميين. وكانت جامعة فرانكفورت أن دير أودر Frankfurt An Der Oder وجامعة هال Halle، من المؤسسات البروسية التي عملت على تحديد التخصصات الاقتصادية والاجتماعية بهدف الإصلاح المجتمعي. وكان الأستاذ يوهان جستى Johann Justi، من أهم الأستاذة في مجال علم الكاميرالية<sup>(٢٥)</sup>.

ويعتبر لورينز فون ستاين Lorenz von Stein - وهو أستاذ ألماني من فيينا عام ١٨٥٥ - مؤسس علوم الإدارة العامة في أماكن كثيرة من العالم. وفي ذلك الوقت، كانت الإدارة العامة تعتبر شكلاً من أشكال القانون الإداري، ولكن الأستاذ فون ستاين كان يري

(٢٣) راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٦٤.

(٢٤) الكاميرالية هو علم ظهر في ألمانيا للإدارة في القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر، استهدف الإدارة القوية للاقتصاد المركزي لمصلحة الدولة بشكل رئيسي. وكان يتعلق في تعريفه الضيق بإدارة أموال الدولة.

(25) Aderibigbe, Adejare Morenikeji, Olla, John Oluwafemi, *op cit.* reference.

أن هذا المفهوم ضيق للغاية. وقد ذهب فون ستاين الي أن الإدارة العامة تعتمد على العديد من التخصصات المحددة مسبقاً مثل علم الاجتماع، والقانون السياسي والإداري، والمالية العامة. ووصف الإدارة العامة بأنها علم متكامل، وذكر أن المديرين العامين ينبغي أن يهتموا بالنظرية والممارسة على حد سواء<sup>(٢٦)</sup>.

وهكذا، يمكن القول إن فقهاء وعلماء العصور الوسطى وعصر التنوير هم من وضعوا أساس لما يسمى "علم الإدارة العامة" في دول أوروبا.

### المطلب الرابع

#### طبيعة الإدارة العامة

في بداية الامر ثار خلاف بين علماء الإدارة حول طبيعة الإدارة العامة، وهل يمكن اعتبارها علم من العلوم الاجتماعية؟ أم أن لها خصائص معينة تتسم بالثبات والقبالية للتنبؤ بها والقياس عليها؟ أم أنها تعتبر فناً يعتمد على مهارة التأثير على الآخرين والابتكار؟ ويرجع هذا الخلاف إلى استناد الإدارة في بداية الامر إلى بعض الخبرات الشخصية، وعدم الاستعانة بقواعد علمية ثابتة. ونتيجة لذلك ظهرت حركة الإدارة العلمية التي بدأت في تطبيق منهج علمي قائم على قواعد محددة<sup>(٢٧)</sup>. وقد ذهب اتجاه إلى تقسيم المجالات المختلفة للإدارة العامة الي ستة مجالات فرعية هي، الموارد البشرية، والنظرية التنظيمية، وتحليل السياسات، والإحصاءات، والميزانيات، والأخلاقيات.

وقال البروفسور الألماني فون ستاين Von Stein إن الإدارة العامة تعتبر علم لأن المعرفة تتولد وتُقَيَّم وفقاً للطريقة العلمية. ولكن الرئيس الأمريكي ويلسون كان أكثر تأثيراً على علم الإدارة العامة من فون ستاين، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى مقال كتبه ويلسون في عام ١٨٨٧، والذي حدد فيه أربعة مفاهيم تشكل أساس علم الإدارة وهي<sup>(٢٨)</sup>:

- الفصل بين السياسة والإدارة.
- تحليل مقارن للمنظمات السياسية والخاصة.

<sup>(٢٦)</sup> نفس المرجع السابق.

<sup>(٢٧)</sup> راجع مرجع الدكتور/ محسن العبودي، المرجع السابق، ص ٥١.

<sup>(28)</sup> Sarfraz Batool, Shahbaz Ali Khan, Arsalan Rasool: Emerging Trends of Public Administration and their Impact on Socio-Economic Development--Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology, 2020, pp. 412 – 422, p. 415.

- تحسين الكفاءة في الممارسات التجارية وطرق التعامل مع العمليات اليومية.
- تحسين فعالية الخدمة العامة من خلال الإدارة وتدريب موظفي الخدمة المدنية، والتقييم القائم على الجدارة.

وبحلول العشرينات من القرن العشرين، استجاب علماء الإدارة العامة لدعوة ويلسون للاهتمام بعلم الإدارة، وبالتالي تم إدخال الكتب المدرسية في هذا المجال. وكان هناك عدد قليل من العلماء المتميزين في تلك الفترة، منهم لوثر غولي Luther Gulick، وليندال أوروبك Lyndall Urwick، وهنري فايول Henri Fayol، وفريدريك تايلور Frederick Taylor. وقد كان فريدريك تايلور باحث بارز في مجال الإدارة والتنظيم، وقام بنشر كتاب بعنوان "مبادئ الإدارة العلمية" عام ١٩١١، وأعرب فيه عن اعتقاده بأن التحليل العلمي من شأنه أن يؤدي إلى اكتشاف "أفضل طريقة واحدة" للقيام بالأشياء وتنفيذ العمليات الإدارية بطريقة تساعد على توفير التكلفة والوقت. وقد تم تقديم التقنية التي ابتدعها تايلور- في وقت لاحق- إلى الصناعات في القطاع الخاص، وبعد ذلك امتدت إلى مختلف الهيئات الحكومية<sup>(٢٩)</sup>.

فالإدارة عملية متأصلة في المجتمع البشري، وتشكل جزء لا يتجزأ من الحكومة المنظمة للقيام بأعمال مجتمعية. فالإدارة تدخل في جميع الأنشطة البشرية وبالتالي يجب تحديد ودراسة مبادئها في إطار علمي منضبط. ولكن هناك عدة آراء تذهب الي أن الإدارة تجمع بين سمات العلم والفن، ويرجع ذلك الي اعتمادها على الدراسة والتطبيق، بالإضافة الي عدم وصولها مستوى دقة العلوم الطبيعية.

## المبحث الثاني

### علاقة علم الإدارة بالعلوم الاجتماعية الأخرى

قد يختلط علم الإدارة بغيره من العلوم التي قد تتشابه معه على الرغم من محاولات تعريف المقصود به. لذلك سوف يتم تخصيص هذا المبحث لتوضيح علاقة الإدارة العامة ببعض الفروع الأخرى من العلوم الاجتماعية والإنسانية مثل القانون الإداري (المطلب الأول)، والعلوم السياسية (المطلب الثاني)، وعلم الاجتماع (المطلب الثالث)، وعلم الاقتصاد (المطلب الرابع).

(29) Aderibigbe, Adejare Morenikeji, Olla, John Oluwafemi, *op cit*.

## المطلب الأول

### العلاقة بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري

يندرج كل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري تحت ما يعرف باسم "العلوم الإدارية"، إلا أن كل منهم له ذاتية خاصة به، فالقانون الإداري عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم المرافق العامة وعلاقتها بالمواطنين، لذا فيمكن القول إن القانون الإداري يضع القواعد المنظمة للإدارة العامة من ناحية تأسيسها وتنظيمها ونشاطها. إضافة إلى ذلك ينظم القانون الإداري إجراءات ممارسة الإدارة العامة لنشاطها. فالإدارة العامة تخضع لأحكام القانون الإداري، ولكنها لا تشكل جزءاً منه. إذا كانت الإدارة العامة بمفهومها العضوي تعني بدراسة الأشخاص المعنوية العامة، فإن مفهومها الموضوعي يعني النشاط الذي تقوم به الهيئات والمنظمات العامة لتنفيذ السياسات العامة للدولة وذلك عن طريق التنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة في إطار تنفيذ الأهداف الحكومية العامة.

أما القانون الإداري يمكن تعريفه بأنه علم يهتم بتحديد القواعد القانونية التي تحكم سلوك الإدارة عن طريق تنظيم نشاط الأشخاص الاعتبارية العامة، ويكون ذلك التنظيم إما عن طريق القواعد الدستورية أو القواعد القانونية أو اللوائح أو أحكام القضاء الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن خضوع الإدارة للقانون ليس بالضرورة معناه تطبيق جميع الدول لفكرة القانون الإداري. فبالنسبة للدول الأنجلو سكسونية- مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية- لا توجد تفرقة بين القانون الخاص والقانون الإداري، وبالتالي يخضع جانب كبير من نشاط الحكومة لذات القواعد القانونية التي يخضع لها الأفراد العاديين. كما أن الإدارة في بعض الدول اللاتينية مثل فرنسا ومصر تلجأ أحياناً إلى استخدام وسائل القانون الخاص، لا سيما في العمليات المتعلقة بإدارة المرافق العامة الاقتصادية والصناعية. وعلى الرغم من ذلك تظل قواعد القانون الإداري في الدول التي تأخذ به هي الأصلح لتنظيم العلاقات الإدارية التي تطرح مشكلات غير مألوفة في القانون الخاص. فقواعد القانون الخاص لا تصلح - على سبيل المثال - أن تنطبق على نظريات العقود الإدارية، بما في ذلك استخدام الجهة الإدارية لامتيازات السلطة العامة في مواجهة المتعاقد معها<sup>(٣٠)</sup>.

(٣٠) راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٨٣ - ٨٤.

ويتمثل وجه الشبه الأساسي بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري في تعلق كل منهم بتنظيم الإدارة العامة من الناحية العضوية. فيعتبر الجهاز الإداري للدولة وما يتبعه من هيئات ومنظمات إدارية مركزية (مثل الوزارات والمصالح والإدارات العامة) أو لامركزية (مثل وحدات الإدارة المحلية) هو محل دراسة كل منهم.

### المطلب الثاني

#### العلاقة بين علم الإدارة العامة والعلوم السياسية

توجد علاقة وثيقة تربط نشأة علم الإدارة العامة بعلم السياسة، حيث نشأت فكرة الإدارة العامة في كنف علم السياسة. فالإدارة العامة هي النشاط الذي يتعلق بتنفيذ الأهداف العامة للدولة. والأهداف العامة ووضع السياسات كلاهما تتم عن طريق السياسيين، أما الإدارة فتقوم بتنفيذ التفاصيل المتعلقة بالأهداف العامة وتهتم بالتطبيق العملي لها.

وقد حاول الرئيس الأمريكي ويلسون إيجاد معايير للتفرقة بين علم الإدارة العامة والسياسة في المقال السابق الإشارة إليه "دراسة الإدارة العامة"، حيث قال أن "الإدارة تعني كيفية أداء الأعمال وذلك بعكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد الأعمال الواجب القيام بها، كما أن السياسات تتسم بالتغيير السريع، علي عكس الشؤون الإدارية التي تتسم بالثبات النسبي علي الرغم من أن السياسة هي التي تحدد مهام الدولة".

وقد تطور علم الإدارة العامة وأصبح له ذاتيته ومبادئه وأضحت الصلة بينه وبين علم السياسة واضحة. وفي هذا الإطار فقد عرف الفقيه الفرنسي موريس ديڤيرجيه Maurice Duverger علم الإدارة بأنه "فرع من فروع العلوم السياسية يهتم بدراسة سياسة تنظيم عمل الإدارات من جانب، ونشاط الإداريين من جانب آخر. فعلم الإدارة لا يشمل فقط التنظيم القانوني للإدارة وإنما يمتد ليشمل عمل الإدارة في الواقع". وقد انتهى الي أن الإدارة العامة موضع اهتمام كبير من القيادات السياسية، وفي ذات الوقت فان السياسة العامة تحظى باهتمام رجال الإدارة. ويمكن تفسير ذلك بوجود السياسيين في الوظائف العليا بوصفهم وزراء أو أعضاء في المجالس التشريعية، كما أن اهتمام الإداريين بالسياسة العامة يرجع الي كونهم مسئولين عن مشاركة الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم السياسات العامة، كما يظهر اهتمامهم بالسياسة في حال تمتعهم بعضوية الأحزاب السياسية، ولذلك يقال: إن الإداري الناجح هو الذي يملك حاسة



د. نورا عيسى زكريا

سياسية سادسة بجوار الحواس الخمس المعروفة". وتجدر الإشارة إلى أن العلاقة القوية والمتداخلة بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة لا تنفي الذاتية التي يتمتع بها علم الإدارة العامة باعتباره علماً مستقلاً<sup>(٣١)</sup>.

وترجع أهمية التفرقة بين علم الإدارة العامة والسياسات التي تطبقها الحكومات إلى مبدأ الفصل بين السلطات. فقد كان نتيجة لتطبيق هذا المبدأ أن أصبح هناك فصل نسبي بين اختصاصات السلطات الثلاث الأساسية في الدولة والتي من بينها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية<sup>(٣٢)</sup>. وقد أدى تداخل الاختصاصات بين هذه السلطات الي انتقال مهمة وضع السياسات العامة من السلطة التشريعية الي السلطة التنفيذية. وتلك الأخيرة هي فرع من فروع الحكومة يختص بتنفيذ التشريعات التي تسنها البرلمانات وتضطلع بمهمة تسيير المرافق العامة وإدارة الشؤون الداخلية والخارجية وحفظ الأمن. وتتمثل السلطة التنفيذية في رئيس الدولة أو رئيس الحكومة والأجهزة المعاونة لهم من وزارات وهيئات وفقاً للنظام السياسي المطبق. ويطلق على هؤلاء القيادات السياسية باعتبار أنهم المنوط بهم الإشراف على إدارة هيئات الدولة بالإضافة إلى الاهتمام بوضع السياسة العليا لها.

كما يوجد جهاز إداري يتولى تطبيق القوانين واللوائح التي تصدر من السلطة التشريعية على كافة المجالات في إطار السياسة التي تضعها القيادات العليا في السلطة التنفيذية. ويطلق على هذا الجهاز الإداري الإدارة العامة، ويتم الإشراف عليه بواسطة ثلاث مستويات من القيادة الإدارية، هي القيادات الإدارية ذات الوظائف العليا والقيادات الإدارية ذات المستوى الأول، التي يتم اختيارها من قبل القيادات السياسية بشكل مباشر

(٣١) عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العام، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٢.

(٣٢) ظهر مبدأ الفصل بين السلطات في فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية في كتاب الفقيه مونتسكيو "روح القوانين" وكان هذا المبدأ في البداية يتم تفسيره بشكل يفتقد المرونة مما ادي الي تطبيق رجال الثورة للفصل التام بين السلطات الثلاث الأساسية في الدولة. أما في الفقه الحديث فالرأي مستقر على أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمنع من وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات في حدود الاختصاصات المخولة لكل منها. انظر مؤلف الدكتور/ محمود أبو السعود حبيب، "القضاء الاداري (مجلس الدولة- قضاء التأديب- قضاء الالغاء)"، مطبعة الايمان، بدون سنة، ص ١٨.

وفقا لما ينظمه القانون الخاص بالعاملين المدنيين في الدولة<sup>(٣٣)</sup>، ويأتي بعد ذلك المستويات الأخرى التي تكون الترقية بالنسبة لها قائمة على الأقدمية<sup>(٣٤)</sup>.

### المطلب الثالث

#### العلاقة بين الإدارة العامة وعلم الاجتماع

يهتم علم الاجتماع بالمسائل المتعلقة بالمجتمعات الإنسانية ويعتبر أحد المصادر الأساسية لدراسة المفاهيم المتعلقة بالسلوك الإداري. فدراسة المجتمع والجماعات تعد من المجالات الهامة في علم الاجتماع. فهذا الأخير يتناول دراسة أنواع الجماعات وما تقوم عليه من أسس وعلاقاتها ببعضها البعض. ومن هنا يأتي الارتباط بين علم الاجتماع والإدارة لما له من تأثير كبير على نشاط الإدارة وسياساتها.

وقد أسهم علماء الاجتماع بدراسات في بعض جوانب علم الإدارة العامة، فنجد - على سبيل المثال - ماكس ويبر Max Weber، الذي أسهم بدراسة البيروقراطية وما لها من تأثير على الإدارة العامة.

ويمكن أن نقول إن صياغة ماكس ويبر الكلاسيكية للمفهوم البيروقراطي تعد بمثابة نقطة انطلاق لفهم الهيكل أو التسلسل الهرمي الذي تجري في إطاره العمليات الإدارية. فالعمل في الهيئات الإدارية يستلزم تحديد الأهداف المؤسسية، والتعامل مع عواقب تقلبات السياسات. وهذا يستدعي بالضرورة تطبيق القواعد والسوابق في صنع القرار. وعلى الرغم من وجهات نظرهم المختلفة، فإن معظم العلماء الذين يدرسون العلوم الإدارية، سواء علماء الاجتماع أو محللو الإدارة العامة أو علماء السياسة أو المؤرخين، قد ايدوا ما انتهى إليه ويبر في دراسته للبيروقراطية من أن الإدارة وتنظيم العمل لا يتعلق فقط بطريقة التطبيق وإنما أيضاً بالقائمين على الإدارة وأثر المجتمع علي التنظيم.

(٣٣) راجع مرجع الدكتور/ محسن العبودي، مرجع سابق، ص ٧٨ - ٧٩.

(٣٤) جمع المشرع المصري بين طريقتي الترقية بالإختيار والترقية بالأقدمية. وقد خصص القانون طريقة الترقية بالإختيار بالنسبة للوظائف التخصصية العليا. ويشترط للترقية بالإختيار أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وأن يجتاز التدريب الذي تنتجه له الوحدة بنجاح. فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالإختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز، أقل من العدد المخصص للترقية بالإختيار، تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة. فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالإختيار أقل من النسب التي حددها القانون، تؤجل الترقية وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي إلى أول ترقية تالية. انظر المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

د. نورا عيسى زكريا

وإذا كانت الوظيفة الإدارية عنصراً أساسياً في جميع المجتمعات، القديمة والعصور الوسطى والحديثة، فإن ويبر كان من بين أوائل الذين أدركوا الطابع المميز للبيروقراطية في العصر الحديث. كذلك كان رائداً في وضع تصور لإطار تحليل النظم الإدارية بالشكل الذي يساعدنا حتى الآن على فهم الأنظمة السياسية والاقتصادية الحديثة. وقد أطلق روبرت بريثوس Robert Presthus على ماكس ويبر "أعظم عالم اجتماع في هذا القرن"<sup>(٣٥)</sup>.

### المطلب الرابع

#### العلاقة بين الإدارة العامة وعلم الاقتصاد

يشارك علم الاقتصاد مع علم الإدارة العامة في عدة جوانب. فهناك موضوعات رئيسية مثل المالية العامة والميزانية والحساب الختامي والإدارة المالية يشترك في دراستها علم الإدارة العامة والاقتصاد.

فالحكومات تقوم بوضع القواعد الأساسية لاقتصاد الدول وميزانياتها ثم تتولى الأجهزة الإدارية تنفيذ هذه القواعد. فالإدارة العامة يدخل في إطارها نشاطات ذات طابع اقتصادي مثل تحديد مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق والحسابات الختامية والرقابة المالية وغيرها.

### الفصل الأول

#### تطبيقات الإدارة الحديثة على عمال الإدارة العامة

من أهم عوامل نجاح الإدارة كفاءة العنصر البشري القائم على الاضطلاع بالأعباء الإدارية. وبزيادة عدد الموظفين في الدولة الحديثة كان من الضروري أن تحظى الوظيفة العامة باهتمام كبير من جانب المشرعين والقائمين على الإدارة العليا. كما أن ظهور التكنولوجيا الحديثة والتحول الرقمي أدى إلى اتباع أساليب جديدة غير تقليدية لتحسين الجهاز الإداري<sup>(٣٦)</sup>.

ويمكن استعراض أهم التطبيقات الحديثة للإدارة العامة على موظفي الخدمة المدنية في المباحث التالية:

(35) MICHAEL A. LUTZKER, "Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization: Notes Toward a Theory of Appraisal", American Archivist/Vol. 45, No. 2/Spring 1982, p.121.

(36) رجاء صالح، أيمن السيد، "استخدام الأساليب الإدارية الحديثة والتكنولوجيا المتطورة للارتقاء بمستوى أداء العاملين"، ورقة عمل، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

## المبحث الأول شغل الوظائف العامة

هناك اساليب متعددة ومختلفة لشغل الوظائف العامة، وبصفة خاصة من حيث مدى حرية الإدارة في تحديد حاجتها من الموظفين. ففي الماضي كان اختيار من يشغلون الوظائف العامة يتم أحياناً بالوراثة، فيستمر الموظفون في شغل الوظائف العامة مدى حياتهم ثم تنتقل بعد ذلك الي أبنائهم. وقد كان نظام الخدمة المدنية في فرنسا قبل الثورة يقوم على أساس الاتجار بالوظائف العامة، فكانت الوظائف تباع وتشتري وتورث. بالتالي أصبحت الوظائف العامة مقصورة على الطبقات الثرية التي تستطيع دفع الأموال لشرائها.

وطورت بريطانيا نظام الخدمة المدنية في الخمسينيات من القرن التاسع عشر، حيث قامت الحكومة البريطانية بنشر تقرير "تنظيم الخدمة المدنية الدائمة" الذي أعدته لجنة نورثكوت تريفيلان Northcote-Trevelyan عام ١٨٥٤. وقد تضمن التقرير توصية بإلغاء نظام المحسوبية السياسية واستبداله بنظام التعيين الدائم القائم على المسابقات والاختبارات التنافسية. علاوة على ذلك يشتمل التقرير على التوصية بأن تكون الترقية قائمة على الكفاءة وليس المحسوبية. كما أوصى بإنشاء لجنة شبه قضائية تسمى "مجلس الخدمة المدنية" للتأكد من تطبيق معايير موضوعية في التعيين في الوظائف الحكومية<sup>(٣٧)</sup>.

ومن ناحية أخرى أكد إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام ١٨٧١ على الحق في المساواة في طلب الوظائف العامة، وأكد على ان جميع المواطنين متساويين في الحق في الحصول على الوظائف العامة وفقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، ولا استثناء على ذلك إلا فيما يتعلق باعتبارات الكفاية والجدارة.

وسوف نعرض فيما يلي للطرق الحديثة في تعيين موظفي الإدارة العامة (المطلب الأول)، وتطبيقات ذلك في ضوء قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ (المطلب الثاني).

(٣٧) د. مازن فارس رشيد "إدارة الموارد البشرية (الأسس النظرية والتطبيقات العملية في المملكة العربية السعودية)"، مكتبة العبيكان، ٢٠٠٩.

## المطلب الأول

### أساليب اختيار الموظفين

الواقع ان معظم الدول قد مرت بمرحلة تخصيص الوظائف العامة لفئات معينة من المواطنين، ونتيجة لجهود الإصلاح في هذا الشأن ساد مبدأ الكفاءة والجدارة كأساس للتعيين في الوظائف العامة. ويمكن أن نعرض لأهم الطرق الحديثة المتبعة في اختيار الموظفين على النحو التالي:

#### أولاً: التعيين وفقاً للسلطة التقديرية للإدارة

وفقاً لهذا النوع يترك للإدارة السلطة المطلقة في تقدير اختيار الموظفين للتعيين في الوظائف العامة. وقد تطور هذا الأسلوب حيث أصبحت الإدارة مقيدة في اختيار شاغلي الوظائف ممن تتوافر فيهم مجموعة من الشروط يحددها القانون.

وينتقد هذا الأسلوب لإخلاله بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في الحصول على الوظائف العامة. كما انه يؤدي إلى انتشار الفساد والمحسوبية وضعف كفاءة الموظفين لعدم اعتماده على معايير الجدارة. وكان نتيجة لذلك أن تراجع هذا الأسلوب وظهرت أساليب أخرى تحرص على تحقيق معايير الكفاءة.

فنظراً لما حققه نظام الغنائم - على سبيل المثال - في الولايات المتحدة الأمريكية من مساوئ، فقد تم التخلص منه بشكل تدريجي، ثم صدرت بعض القوانين التي جعلت التعيين في بعض الوظائف العامة عن طريق اجتياز الاختبارات. وفي عام ١٨٨٣ صدر قانون الخدمة المدنية "بندلتون" وجعل التعيين في بعض الوظائف العامة عن طريق مسابقة مفتوحة. وبعد ذلك بدأ التوسع في اخضاع عدد كبير من الوظائف العامة في نطاق قانون الخدمة المدنية.

#### ثانياً: المسابقة

طريقة المسابقة تعتبر من أكثر الطرق اتباعاً من جانب غالبية الدول في الوقت الحاضر. ويكون اختيار الموظف وفقاً لهذه الطريقة على اساس الجدارة والكفاءة. وتحقيقاً لمقتضيات المساواة وتكافؤ الفرص. ويتم عادة الإعلان عن امتحانات المسابقات التي تجريها الهيئات الإدارية لشغل الوظائف الشاغرة. ويجب أن يحتوي الإعلان على كافة البيانات المتعلقة بالوظيفة والشروط اللازمة لشغلها.

ويمكن أن يجمع نظام المسابقة بين الامتحانات التحريرية والشفهوية والشخصية أو يقتصر على بعض منها. وعادة يتسم هذا النوع من الامتحانات بالطابع العملي الذي يقيس قدرة المرشح على مواجهة المشاكل الحقيقية في إطار الوظيفة المرشح لشغلها.

والهدف من الاختبارات التحريرية يتمثل في قياس مدى معرفة المرشح بمتطلبات الوظيفة بالإضافة الي تقييم مهارات الاتصال لديه. وقد تتضمن هذه الاختبارات كتابة مقال أو خطاب رسمي.

كما تختبر التمارين المكتوبة الأخرى مدى معرفة مقدم الطلب بالعمل الذي يتقدم بطلب للحصول عليه. وقد تأخذ اختبارات المهارات المكتوبة شكل أسئلة متعددة الخيارات أو قد تتطلب كتابة مقال يصف فهم المرشح لإجراء ما متعلق بالمهام الوظيفية.

أما الأنواع الأخرى من الاختبارات الشفوية والشخصية، فقد تسعى لتحديد طبيعة شخصية المرشح ومدى قدرته على العمل تحت ضغط ومظهره العام ولياقته للوظيفة.

### ثالثاً: الانتخاب

قد يتم اختيار الموظف عن طريق انتخابه من المواطنين مباشرة كما يتم اختيار القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية والعمد والمشايخ في مصر. والانتخاب قد يكون عن طريق افراد الشعب بشكل مباشر وذلك هو المطبق في اختيار القضاة وبعض الموظفين في الولايات المتحدة الامريكية، وكذلك العمد والمشايخ في مصر. فتنص المادة ٧ من القانون المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن العمد والمشايخ على أن تتم إجراءات انتخاب العمدة خلال الستين يوماً التالية للفصل في طلبات الترشيح وذلك بقرار يصدره مدير الأمن بدعوة الناخبين المقيدة أسمائهم بجدول انتخاب القرية لانتخاب العمدة، وذلك قبل الميعاد المحدد للانتخابات بعشرة أيام على الأقل ويعرض القرار ومعه قائمة بأسماء المرشحين على باب ديوان المركز وفي الأماكن التي يحددها مدير الأمن خلال مدة السبعة أيام السابقة على يوم الانتخاب. ويتم الانتخاب بالاقتراع السري. وفي جميع الأحوال إذا لم يقبل للترشيح لوظيفة العمدة غير شخص واحد تحال الأوراق على لجنة العمد والمشايخ لتقرير تعيينه بلا حاجة إلى إتباع إجراءات الانتخاب بالنسبة إليه".

ويمتاز هذا الاسلوب بأنه يسمح للمواطنين بالمشاركة في اختيار بعض الموظفين القائمين على الإدارة، ولكنه غير قائم على أساس الجدارة والكفاءة الوظيفية. فأسلوب الانتخاب المفتوح يسمح بالاشتراك في الانتخابات لكل من تتوافر فيه الشروط التي يحددها القانون.

وهناك أسلوب آخر لاختيار الموظفين يعرف بالانتخاب المغلق، ويقتصر حق التصويت وفقاً لهذا الاسلوب على نظراء المرشح لشغل الوظيفة. ونجد مثالا على ذلك

د. نورا عيسى زكريا

ما جاء بنص المادة ٤٧ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ من أنه "يكون تعيين الوكيل من بين أساتذة الكلية أو المعهد بقرار من رئيس الجامعة بناء على ترشيح العميد، وذلك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة". ويتم اللجوء لهذا الأسلوب بصفة خاصة لاختيار من يشغلون الوظائف ذات الطابع العلمي او الفني البحت. ويقتصر حق الانتخاب على النظراء بسبب قدرتهم على تقييم صلاحية المرشح للوظيفة، بحكم تكوينهم العلمي.

#### رابعاً: الإعداد الفني في معاهد متخصصة

يمكن أن يتم اختيار المرشحين عن طريق إعدادهم في معاهد متخصصة تقوم الإدارة بإنشائها لهذا الغرض. وتشكل معاهد الإعداد الفني السابق على الالتحاق بالوظيفة جزء من الهيكل التنظيمي للنظام التعليمي في الدولة. فهذه المعاهد تعد أحد المؤسسات التعليمية إلا أن الغاية منها هي إعداد الافراد على أساليب إدارة مهام وظائف معينة. وتؤثر هذه الغاية على نوعية البرامج التدريسية التي تقدم للأشخاص الملتحقين بهذه المعاهد.

وإدراكاً لأهمية الإعداد الفني لبعض الوظائف التي تحتاج إلى مهارات معينة فقد حرصت دول كثيرة على إنشاء المدارس والمعاهد الفنية لإعداد المرشحين لشغل أنواع معينة من الوظائف التي تحتاج إلى تدريب فني. ونجد مثال على ذلك المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا التي تم انشائها عام ١٩٤٥ لإعداد الموظفين لشغل وظائف معينة، من بينها: مجلس الدولة، والسلك الدبلوماسي ومحكمة المحاسبة. وفي مصر نجد المعاهد والكليات العسكرية ومعاهد المعلمين وغيرها من المعاهد المتخصصة التي تقوم بإعداد الملتحقين بها لوظائف معينة.

#### المطلب الثاني

##### طرق اختيار الموظفين وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

كانت طريقة التعيين في مصر قائمة على حرية الإدارة في اختيار الموظفين حتى صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة الذي ادخل نظام الامتحان للتعين في بعض الوظائف. وجاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ بالنص في المادة ٣/١٧ على أن تحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان، ويعنى ذلك أن المشرع ترك للإدارة سلطة تحديد الوظائف التي يمكن شغلها تبعاً لحاجتها، فهي التي تقرر الاختيار بين الأسلوبين.

وقد ظهرت ملامح تطبيق الكفاءة والجدارة في النظام القانوني الحالي للخدمة المدنية بمصر ولأئحته التنفيذية<sup>(٣٨)</sup>. فتنص المادة ١٢ من قانون الخدمة المدنية الجديد على وجوب أن يكون التعيين في الوظائف الحكومية مبنيا على الكفاءة والجدارة دون محاباة او وساطة. كما نصت ذات المادة على أن يتم الإعلان عن الوظيفة على بوابة الحكومة المصرية متضمنا كافة البيانات المتعلقة بها بشكل يضمن تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين. وقد اشترط القانون اجتياز الموظف لاختبار التعيين كشرط للتعيين في الوظائف العامة.

ونصت كذلك المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية<sup>(٣٩)</sup> لقانون الخدمة المدنية على أن ينشأ بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة قاعدة أسئلة إلكترونية في كل تخصص وفقا لمتطلبات شغل كل وظيفية، ويقوم الجهاز بإدارة هذه القاعدة وتحديث بياناتها بصفة مستمرة ومنتظمة في ضوء المقترحات الصادرة من مجلس الخدمة المدنية، وذلك كله تحت إشراف الوزير المختص.

ويتولى الجهاز الإعلان عن الوظائف الشاغرة والممولة وفقا لاحتياجات كل وحدة على موقع بوابة الحكومة المصرية لمدة خمسة عشر يوما على الأقل، ويرفق بالإعلان استمارة التقدم لشغل الوظيفة. ويجب أن يتضمن الإعلان كافة البيانات التي تضمن تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين ومنها:

- مسمى الوظيفة المعين عنها ومستواها ومجموعتها النوعية والوظيفية.
- ملخص بطاقة وصف الوظيفة.
- محل العمل.
- المستندات المطلوبة ومكان تقديمها وآخر ميعاد لتسجيل بيانات المتقدمين.
- معايير المفاضلة بين المتقدمين.

وحددت المادة ٣٣ من اللائحة التنفيذية إجراءات تسجيل المتقدمين للوظائف المعين عنها، حيث أشارت إلى أن جدول الامتحان وأرقام جلوس المتقدمين تنشر خلال أسبوع من انتهاء ميعاد التسجيل على موقع بوابة الحكومة المصرية، على أن يتضمن الجدول انعقاد الامتحان وميعاد وتوقيت الحضور لمقر لجنة الامتحان.

(٣٨) قرار رئيس مجلس الوزراء - رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ الصادر بتاريخ ٢٧/٥/٢٠١٧.

(٣٩) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.



د. نورا عيسى زكريا

وبالنسبة لمعايير اختيار المقبولين في الوظائف المععلن عنها، فتتص اللائحة التنفيذية على أن يتم تشكيل لجنة للاختيار برئاسة رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وعضوية ثلاثة من العاملين بالجهاز يرشحهم رئيس الجهاز، وعدد خمسة من الخبراء في مجالات الامتحانات والتقييم والاحصاء والإدارة والقانون والتخصصات المهنية والوظيفية المختلفة. ويكون للجنة الاستعانة بممثلي الوحدة المعنية أو بمن تراه لإنجاز عملها دون أن يكون له صوت محدود.

ويكون للجنة أمانة فنية يصدر بتشكيلها قرار من رئيس اللجنة وتضع اللجنة القواعد والإجراءات المتعلقة بسير العمل بها وبأمانتها الفنية.

#### ووفقاً للمادة ٣٥ من اللائحة التنفيذية تختص لجنة الاختيار بالآتي:

وضع الأسس العامة للامتحانات وبيان طريقة أدائها "الكترونية- تحريرية- شفوية- عملية- أو بأكثر من طريقة من الطرق السابقة". وتحديد الأسئلة المناسبة لكل وظيفة من واقع قاعدة الأسئلة.

٢- تحديد المكان المخصص لإجراء الامتحانات.

٣- تحديد وسائل الإشراف والتأمين اللازمين لمقار اللجان ضمانا للحيده والشفافية.

وتعد لجنة الاختيار الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان وفقا للدرجات التي حصل عليها كل متقدم، وعند التساوي في الدرجات يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة، فالأعلى مؤهلا، فالأقدم تخرجا، فالأكبر سنا، فالأكثر الماما بلغة الاشارة أو المهارات السلوكية أو اجتياز دورات تدريبية حسب طبيعة كل وحده.

ويقوم الجهاز بإعلان النتيجة المبدئية للمتقدمين على موقع بوابة الحكومة المصرية بعد اعتماد لجنة الاختيار من الوزير المختص وذلك في خلال شهر على الأكثر من تاريخ انعقاد الامتحان المحدد في الإعلان.

ويعطي القانون للمتقدم لشغل الوظيفة الحق في التظلم من عدم ادراج اسمه ضمن قوائم الناجحين أو من ترتيبه في هذه القوائم المبدئية. ويقدم التظلم الى الوزير المختص أو الي الجهاز خلال اسبوعين من تاريخ إعلان القوائم أو علم المتقدم بها وذلك بعد سداد الرسم المنصوص عليه في المادة ٧٧ من القانون ويتم بحث التظلم من خلال قاعدة بيانات الامتحان والمستندات المقدمة من المتظلم.

ويقوم الجهاز بإعلان نتيجة فحص التظلم على موقع بوابة الحكومة المصرية سواء برفض التظلم مع بيان أسباب الرفض أو بقبوله وأحقية المتظلم في وجوده ضمن قائمة

الناجحين أو بتعديل ترتيبه فيها. ويرسل الجهاز الى الوحدة المعنية بيانا معتمدا من الوزير المختص بالترتيب النهائي للمتقدمين لشغل وظائفها مرفقا به كل المستندات المطلوبة.

ويُعرض أمر الترشح على لجنة الموارد البشرية في أول اجتماع تال لها للنظر في تعيين المرشحين في الوظائف المعطن عنها بعد التحقق من استيفائهم شروط شغل هذه الوظائف. وتعرض اللجنة اقتراحاتها على السلطة المختصة خلال اسبوع لاعتمادها. ويصدر قرار التعيين من رئيس الجمهورية أو من يفوضه.

وتنص المادة ٤٤ من اللائحة التنفيذية على أن يتم اعلان القرار الصادر بالتعيين على موقع الوحدة الإلكتروني أو بلوحة الاعلانات بالوحدة لمدة عشرة ايام وفقا للضوابط والاجراءات المنصوص عليها في المادة ٧ من هذه اللائحة.

وعلى مدير إدارة الموارد البشرية أو من يقوم مقامه اخطار المُعين فور صدور قرار التعيين، للتقدم لتسلم العمل، وذلك عن طريق بريده الإلكتروني الموضح باستمارة تقدمه للتعين وبموجب خطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول على عنوانه الثابت بهذه الاستمارة، فاذا لم يتقدم لتسلم العمل خلال شهر من تاريخ آخر إخطار اعتبر قرار تعيينه كأن لم يكن دون حاجة الى تنبيه أو انذار ما لم يقدم عذرا تقبله السلطة المختصة خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار التعيين.

## المبحث الثاني

### أساليب تدريب الموظفين العموميين

لم يعد التدريب ذو مفهوم تقليدي يقتصر على تنظيم دورات تدريبية، وإنما أصبح عنصر أساسي في مجال تنمية الموارد البشرية<sup>(٤٠)</sup>. فالتدريب هو عملية تطوير المهارات والمعارف والخبرات لدى الموظفين بغرض زيادة فعاليتهم في مناصبهم الحكومية الحالية وإعدادهم لشغل المناصب الحكومية المستقبلية.

وبذلك تتمثل أهداف التدريب في اكساب الموظف الحكومي مهارات انجاز العمل بدقة واثقان وتعزيز قدرته على انجاز المهام ذات الطابع المتغير وتطوير القدرة على تحمل العمل الذي يتطلب مسؤوليات متزايدة وتحليل المشاكل والمفاضلة بين الحلول المطروحة.

(٤٠) عبير ثابت، "التدريب الإداري والمهني ودوره في تنمية الموارد البشرية وقانون الخدمة المدنية"، الجهاز المركزي للتتظيم والإدارة، ٢٠١٧.

د. نورا عيسى زكريا

ويهتم التدريب الوظيفي بتطوير المهارات المفاهيمية والمهارات البشرية والمهارات التقنية للموظفين. وتتميز برامج التدريب المخصصة للموظفين الحكوميين بعدة خصائص رئيسية، من بينها تطوير المعرفة والمواهب، وتأثرها بالمكان والزمان والتقاليد السائدة والعلم، بالإضافة الي اهتمامها بالجوانب النفسية المتمثلة في التدريب على النهج السلوكي. وسوف نستعرض فيما يلي أهم أنواع التدريب (المطلب الأول)، والأساليب الحديثة المستخدمة في البرامج التدريبية (المطلب الثاني)، وفي النهاية نوضح موقف القانون المصري في هذا الصدد (المطلب الثالث).

### المطلب الأول

#### أنواع التدريب

أصبح التدريب يشكل عنصر جوهري من عناصر التنمية الشاملة للقطاعات الحكومية. وتزداد أهمية التدريب في الدول النامية حتى تتمكن من إعداد القوى العاملة المدربة التي تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(٤١)</sup>. ونعرض فيما يلي لعدة أنواع من برامج التدريب الوظيفية<sup>(٤٢)</sup>:

#### أولاً: تدريب التعيين

يشير هذا النوع إلى التدريب الذي يخضع له المرشح لوظيفة معينة ذات طابع تخصصي. ويمكن أن يخضع الموظف لهذا التدريب قبل الالتحاق بالوظيفة أو بعد الالتحاق بها. وهذا النوع من التدريب منتشر في الدول التي لا تأخذ بأنظمة التخصص الدقيق في الدراسات التي يحصل عليها الموظفين في المدارس والمعاهد والجامعات. ويكون التدريب السابق على التعيين مخصص للمرشحين لتولي وظيفة معينة. وتتولى إدارة التدريب المختصة مسئولية تدريب المرشحين لتولي الوظائف من الناحية العملية والعلمية بالشكل الذي يتناسب مع احتياجات الوظيفة التي سوف يشغلونها. وعادة ما يتم اختبار هؤلاء المرشحين في نهاية التدريب لتقدير مدى كفاءتهم واستبعاد غير المؤهلين منهم.

أما بالنسبة للتدريب اللاحق على التعيين، فيتم بعد تعيين الموظف في الوظيفة وقبل تسلمه العمل. ويكون الهدف منه توجيه الموظف وتعريفه بالحقوق والواجبات الأساسية المتعلقة بالوظيفة.

(٤١) انظر ذات المرجع السابق.

(٤٢) راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٢٥٥ - ٢٥٧.

### ثانياً: تدريب الاتقان

يكون الهدف من هذا النوع رفع مستوى الأداء لدى الموظفين من حيث قدرتهم على تحسين كفاءتهم في القيام بمهام وظيفتهم. ويحتوي هذا النوع من التدريب على أحدث المعلومات وأفضل الممارسات والمهارات المتعلقة بالأعمال الوظيفية. ويدخل في إطار هذا التدريب تأهيل الموظف للتعامل مع الأجهزة والأدوات الحديثة وتطبيق الأنظمة الجديدة.

### ثالثاً: تدريب التحويل

يهدف هذا النوع من التدريب إلى إعادة تأهيل الموظف ليتمكن من القيام بمهام وظيفية أخرى مختلفة عن تلك التي يشغلها. ومن المتصور أن يتم ذلك في إطار قيام الإدارة بنقل الموظف من وظيفته الاصلية إلى وظيفة أخرى في نفس المستوى الوظيفي أو بترقيته إلى وظيفة أعلى.

## المطلب الثاني

### أساليب التدريب

سوف نتناول في هذا المطلب أهم وسائل وطرق تدريب الموظفين وإعدادهم لأداء مهام عملهم بكفاءة ومهارة. فعملية التدريب تعد من أهم الموضوعات التي يجب أن تهتم بها الإدارة الحديثة، حيث إنها يجب أن تتطور بشكل مستمر لتتماشى مع متطلبات العصر. وترجع أهمية اختيار الأسلوب التدريبي الملائم إلى الطابع المتغير والمتطور للمرافق العامة والخدمات التي تقدمها للمواطنين. ويعتبر اختيار أسلوب التدريب المناسب من أهم عوامل نجاح العملية التدريبية. فالتدريب يجب أن يعتمد من جانب على التطبيقات المستمدة من التجارب العملية والخبرات المقارنة لإقناع المتدرب وتحفيزه على التفاعل مع المدربين. ومن جانب آخر يجب أن يستخدم المدرب أحدث الوسائل والمناهج التي تتماشى مع احتياجات الجهة الإدارية التي يعمل بها المتدرب.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدة الطرق تستخدم في التدريب الإداري للموظف العمومي وسوف نعرض لأهم هذه الطرق فيما يلي<sup>(٤٣)</sup>:

### أولاً: المحاضرات

هي من وسائل نقل المعلومات بشكل مباشر من المحاضر إلى المتدربين. وتعد هذه الوسيلة من الوسائل التقليدية السهلة، ولكن يجب ألا يقتصر التدريب عليها. فطريقة

<sup>(٤٣)</sup> راجع مرجع الدكتور/ محسن العبودي، مرجع سابق، ص ٦٣٨ - ٦٥٠.

د. نورا عيسى زكريا

المحاضرة إذا تم الاعتماد عليها بشكل منفرد يمكن أن يكون لها أثر محدود في إكساب المتدربين المهارات المنشودة. فهذه الوسيلة تضع العبء بشكل كامل على المحاضر، مما قد يؤدي إلى فقدان المتلقين للاهتمام أو التركيز الواجب. كما يؤخذ أيضا على أسلوب المحاضرات انه لا يسمح للمتدربين بالمشاركة بشكل فعال او التطبيق العملي على موضوع البرنامج التدريبي. ويرجع ذلك إلى أن المحاضرات في الأساس هي أسلوب للتعلم، ولكن لا يوجد ما يمنع من تطبيقها في البرامج التدريبية إلى جانب الأساليب الأخرى، بالإضافة الي السماح للمتدربين بقدر من المشاركة والمناقشة لإضفاء الطابع العملي عليها.

#### ثانيا: الندوات وحلقات المناقشة

تعد هذه الوسيلة من الطرق الفعالة لنقل المعلومات، حيث إنها تسمح بقدر كبير من المشاركة من جانب المتدربين مما يؤدي إلى الاستفادة القصوى من التدريب. وتتمثل هذه الطريقة في طرح موضوع محدد للنقاش وترك مساحة من الوقت للمتدربين لإعداده، ثم يتم تبادل الآراء وتحليل الموضوع من جوانبه المختلفة. وتساعد هذه الطريقة على تعزيز المشاركة الإيجابية من جانب المتدربين بما يسمح بتبادل الخبرات ورفع مستوى الأداء الوظيفي.

#### ثالثا: دراسة الحالة

يعتمد هذا الأسلوب على اختيار إحدى المشكلات الواقعية في قطاع معين من قطاعات الإدارة العامة والقيام بدراستها دراسة متكاملة. وقد بدأ تطبيق هذا الأسلوب في الدراسات القانونية، حيث يعني فقهاء القانون بدراسة وتحليل السوابق القضائية وتطبيقاتها المختلفة. ثم بدأت مدرسة إدارة الأعمال بجامعة "هارفرد" Harvard University في تطبيق هذا الأسلوب في مجال الإدارة العامة، وبعد ذلك انتشر في باقي الجامعات والمعاهد العلمية.

ويساعد أسلوب دراسة الحالة على تحفيز الفكر النقدي وتحسين القدرة على تحليل المشكلات واستخلاص الحلول من التطبيق العملي. ولكن دراسة الحالة يجب أن تتم في إطار مجموعات صغيرة من المتدربين للتمكن من تبادل الآراء وإدارة المناقشات بشكل فعال.

#### رابعا: تمثيل الأدوار

يتمثل هذا الأسلوب في تقمص المتدربين بعض المواقف الواقعية المتعلقة بمراكز وظيفية معينة ثم يطلب منهم التصرف في هذه المواقف بشكل افتراضي والتوصل إلى

حلول منطقية. ويساعد هذا النوع من التدريب الفعال على التعمق في دراسة مشاكل السلوك الإنساني والتدريب على استخدام أدوات العمل. وتظهر أهمية هذا الأسلوب في استخدامه كوسيلة لقياس ردة فعل المتدرب وبالتالي توجيهه بالشكل الذي يساعد على تنمية مهاراته وقدراته المتصلة بمواجهة المواقف الوظيفية العملية. ويشترك أسلوب تمثيل الأدوار مع دراسة الحالة في ضرورة تطبيقها على عدد صغير من المتدربين حتى يحقق الغاية المرجوة منه بشكل فعال.

### المطلب الثالث

#### التدريب وفقاً لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

تؤكد نصوص قانون الخدمة المدنية الجديد ولأئحته التنفيذية على أهمية إعداد وتأهيل الموظفين لقيامهم بواجبات وظائفهم على نحو يكفل تنمية الخدمة المدنية<sup>(٤٤)</sup>. فتتص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في المادة ١٠ منها، على أن تضع كل وحدة خطة سنوية لتدريب موظفيها بكافة مستوياتهم الوظيفية، خاصة عند دخول الخدمة وعند الترقية لدعم المسار الوظيفي، وذلك بعد تحديد وتحليل الاحتياجات التدريبية وتقارير تقييم الأداء، بهدف تطوير وتنمية قدراتهم ومهاراتهم وكفاءتهم الوظيفية ورفع معدلات الأداء، بما يكفل تنمية ثقافة الخدمة المدنية ودورها في المجتمع وتحقيق أهدافها.

وتتولى لجنة الموارد البشرية اقتراح البرامج والدورات التدريبية واعتمادها من السلطة المختصة وإرسال صورة منها إلى الجهاز.

كما تتولى إدارة الموارد البشرية مسؤولية تنفيذ خطة التدريب بعد اعتمادها من

السلطة المختصة، وتقييم التدريب بغرض:

- التعرف على المشاكل الإدارية والتنظيمية التي تؤثر على التدريب،
- التحقق من أن الأهداف المقررة لخطة التدريب تلبى احتياجات الوحدة،
- الوقوف على صلاحية أساليب وطرق التدريب المستخدمة في تحقيق الأهداف،
- التحقق من كفاءة المدربين سواء من ناحية تخصصاتهم، أو خبراتهم، أو قدراتهم التدريبية،
- قياس فاعلية وأثر التدريب على المتدرب.

<sup>(٤٤)</sup> عبير ثابت، "التدريب الإداري والمهني ودوره في تنمية الموارد البشرية وقانون الخدمة المدنية"، مرجع السابق.

د. نورا عيسى زكريا

وقد نظمت اللائحة التنفيذية طريقة تقييم التدريب، حيث تنص المادة ١٣ منها على أن يتم التقييم من جهة بواسطة تقارير تصدر من المشرفين على برامج التدريب من ناحية انتظام المتدربين، واهتمامهم بالبرنامج التدريبي، وعلاقته بوظيفتهم. ومن جهة أخرى تقارير المتدربين من ناحية تقييمهم للتدريب الذي حصلوا عليه ومدى الاستفادة منه. وذلك بالإضافة الي تقارير الرؤساء المباشرين من ناحية أثر التدريب على أداء الموظفين المتدربين.

وتعتبر الفترة التي يقضيها الموظف في التدريب فترة عمل، ويعتبر انقطاعه عن التدريب بعير عذر مقبول انقطاعا عن العمل. كما يعتبر تخلف الموظف عن التدريب إخلالا بواجبات وظيفته، وتتولى السلطة المختصة إحالته إلى التحقيق لتحديد مدى مسؤوليته التأديبية.

ويتعين على الموظف الانضباط في التدريب واجتيازه نسبة النجاح المقررة، وفي حالة عدم اجتيازه لهذه النسبة تسترد منه مصروفات البرنامج التدريبي إذا كان التحاقه بالتدريب بناء على طلبه.

وتنص المادة ١٧ من اللائحة التنفيذية على أن يلتزم الموظف الذي تم تدريبه داخل أو خارج مصر بأن يقضى في الخدمة مدة سنة على الأقل من تاريخ مباشرة العمل بعد التدريب، وذلك أيا ما كان مصدر تمويل التدريب، وفي حالة إخلال الموظف بهذا الالتزام يجب على الوحدة استرداد مصروفات التدريب.

ويلتزم الموظف بنقل ما اكتسبه من معارف ومهارات من التدريب إلى زملائه، وفقا للآليات والضوابط التي تضعها السلطة المختصة.

وفي إطار تطوير برامج التدريب في الوحدات الإدارية المختلفة نظمت اللائحة التنفيذية إمكانية انشاء مركز لتنمية الموارد البشرية داخل الوحدات الإدارية. ويتولى هذا المركز وضع نظام التدريب والتأهيل والإعداد مراعي المعايير الآتية لضمان فاعلية برامج التدريب:

- تحديد وتحليل الاحتياجات التدريبية بالوحدة خلال الربع الأخير من كل سنة، وذلك بالتعاون مع إدارة الموارد البشرية.
- تخطيط وتصميم البرامج التدريبية بما يحقق احتياجات الوحدة سنويا، وذلك بناء على اقتراح لجنة الموارد البشرية.
- إتاحة كافة المعلومات المتعلقة بخطة التدريب بالمركز في بداية كل سنة على موقع الوحدة الإلكتروني.

- التركيز على الجوانب العملية والتطبيقية عند تنفيذ البرامج التدريبية وأن يراعى في نظام التدريب اتباع الأساليب التفاعلية والتشاركية بما يعزز القدرات المهنية للموظفين، والقدرات المؤسسية للوحدة الإدارية، وذلك بالتنسيق مع إدارة الموارد البشرية على أن يتم عرض برامج التدريب والتأهيل على السلطة المختصة لاعتمادها، وأن يكون تقييم هذه البرامج بالتنسيق مع إدارة الموارد البشرية. ونخلص مما سبق إلى أن قانون الخدمة المدنية الجديد قد منح لكل جهة الحق في وضع وتنفيذ خطط سنوية لتدريب العاملين بها، وهو ما كان متبعاً في التشريعات السابقة، إلا أن القانون الجديد قد جاء أكثر تحديداً وتماشياً مع الأهداف الحديثة للتدريب، حيث ربط العملية التدريبية بالمسار الوظيفي للموظف العام. فالقانون الجديد يجعل العملية التدريبية أكثر تركيزاً على العنصر البشري واحتياجاته وقدراته في إطار السعي لبناء وتنمية جهاز اداري كفاء.

## الفصل الثاني

### تقييم الموظفين العموميين

تعد عملية تقييم العاملين من أهم مكونات إدارة الموارد البشرية، حيث تستند عليها في تحديد البرامج اللازمة لتنمية وتخطيط الموارد البشرية. وتتبلور أهمية عملية التقييم في تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في مستوى الأداء الوظيفي للعاملين مما يساعد على وضع البرامج التدريبية وفقاً للاحتياجات الواقعية، علاوة على خلق حالة من التنافس الذي ينعكس بشكل إيجابي على الأداء العام للجهة الإدارية<sup>(٤٥)</sup>.

وقد قدم قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، نموذجاً فعالاً للمبادئ والمفاهيم الحديثة في تقييم أداء الموظفين. فقد تبنى القانون معايير تعتمد على المصادقية وتتلافى سلبيات القوانين السابقة، مما يساعد على احراز الموظفين المتميزين للتقدم الوظيفي عن طريق الترقى في السلم الوظيفي. وسوف نعرض فيما يلي للأسس الحديثة لتقييم الأداء (المبحث الأول)، ثم ننتقل لأثار تقييم الأداء على المركز القانوني للموظفين (المبحث الثاني).

<sup>(٤٥)</sup> ماجدة علي، حمدي محمد، "تقييم أداء العاملين بالجهاز الإداري بالدولة"، ورقة عمل، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.



## المبحث الأول الأسس الحديثة لتقويم الأداء

إن وضع نظام فعال لتقويم أداء الموظفين يعد من أهم التحديات التي تواجه المشرع، لما يشكله هذا النظام من أداء أساسية للاستغلال الأمثل للموارد البشرية. فيعد التحديد الدقيق للكفاءات المطلوبة في شغل الوظائف العامة، من العناصر اللازمة لحسن سير الإدارة. ويتم تحديد الكفاءة المطلوبة عن طريق تقدير درجة المعرفة التي يجب أن يتمتع بها الموظف. وقد اختلفت الدول في تطبيق نظام اختيار الموظفين على أساس قدرتهم على القيام بأنواع مختلفة من الأعمال أم علي أساس التخصص الدقيق في مجال معين من العمل الوظيفي.

وقد أخذت بعض الدول الأوروبية بنظام اختيار الموظفين القادرين على العمل في تخصصات متنوعة داخل مرفق معين أو مرافق متعددة. ويتم تدريب الموظف على طبيعة الأعمال التي توكل إليه حتى يكتسب المهارات الفنية اللازمة للقيام بها. بينما أخذت الولايات المتحدة الأمريكية بنظام التخصص الدقيق في مجال العمل الوظيفي في الإدارة الفيدرالية وفي إدارات غالبية الولايات. ويقوم هذا النظام على تقسيم كل مرفق الي مراكز وظيفية ثم يتم تحديد طبيعة الأعمال التي تخضع لكل مركز وبيان المتطلبات التي يجب توافرها فيمن يشغلها. وكان نتيجة تطبيق الولايات المتحدة الأمريكية لنظام التخصص الدقيق أن ظهرت لديها تخصصات في الإدارة غير معروفة في غيرها من البلدان، ومن أمثلة ذلك الاقتصاد الريفي والمشتريات الصناعية<sup>(٤٦)</sup>.

وإذا كانا من الطبيعي أن يكتسب الموظف مجموعة من الخبرات والمعارف التي تجعله قادرا على ممارسة مهام وظيفته بكفاءة، إلا أن قياس درجة الكفاءة التي يكتسبها الموظف تعد من المسائل الهامة لتحديد الوظيفة التي تتناسب معه. بالإضافة إلى أن وضع نظام لقياس درجة كفاءة الموظفين يشجعهم على أداء عملهم بقدر من الجدية والاهتمام لما له من تأثير على تقدمهم وترقيهم في السلم الوظيفي. وتكمن الصعوبة في تحديد نظام تقويم الأداء الفعال في الطبيعة المتطورة التي تتسم بها المرافق العامة للدولة. فيجب أن يتم تصميم عمليات تقويم الأداء للتعامل مع جميع المتغيرات التي قد تطرأ خلال انجاز مهام الوظيفة.

(٤٦) راجع الدكتور/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص ٢٥٠ - ٢٥١.

وقد حرص المشرع المصري على وضع نظام فعال لتقويم أداء الموظفين بموجب المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث نص على أن تُضخ السلطة المختصة نظاما يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها." ونعرض فيما يلي للمعايير التي يتبناها المشرع المصري في وضع نظام تقويم أداء موظفي الجهاز الإداري للدولة (المطلب الأول)، وكذلك السلطة المختصة بوضع نظام التقويم (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### عناصر تقويم الأداء

يقصد بتقارير تقويم الأداء، تحليل وتقييم ما يؤديه الموظف من مهام وظيفية بشكل موضوعي وفقا لنظام عادل يعكس التقدير الحقيقي لكفاءة الموظف خلال فترة زمنية معينة<sup>(٤٧)</sup>. وتعتبر كفاءة الموظف في أداء مهام وظيفته عنصر أساسي للاستمرار في الوظيفة التي يشغلها. لذلك فقد اهتم قانون الخدمة المدنية الجديد بوضع عناصر محددة لتقويم أداء الموظف تتمثل في تقويم الموظف لذاته، وتقويم الموظف من مرؤوسيه، وتقييمه من الرئيس المباشر، وتقييمه من زملائه في ذات الإدارة، وتقويم الموظف من جمهور المتعاملين مع الوحدة، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها، وذلك حسب طبيعة عمل كل وحدة ونشاطها. وكل ذلك استنادا إلى معايير موضوعية من ها السلوك، الالتزام، الجودة، التميز، الإبداع، الإنجاز والقدرة على تحمل المسؤولية.

وبالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، يضاف إلى المعايير السابقة مجموعة من المعايير تشمل على القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة. وقد نصت المادة ٦٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن يتم تنظيم عناصر التقويم السابقة في دليل إرشادي تتولى إعداده وزارة التخطيط.

وفي إطار تنفيذ القانون صدر قرار وزارة التخطيط والإصلاح الإداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩، بشأن الدليل الإرشادي لنظام تقويم أداء الموظفين<sup>(٤٨)</sup>، وقد نص هذا الدليل على

<sup>(٤٧)</sup> راجع مؤلف الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين، "تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٨ - ٩.

<sup>(٤٨)</sup> وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، قرار رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩ بشأن الدليل الإرشادي لتقويم أداء الموظفين، الوقائع المصرية، العدد ١٠٠ تابع (أ)، ٢ مايو ٢٠١٩.

د. نورا عيسى زكريا

عدد من المعايير التي يجب مراعاتها عند صياغة الأهداف المطلوبة من الموظف في تقويم الأداء، وتتمثل هذه المعايير في الآتي:

#### أولاً: أن تكون الأهداف محددة

وقد بين الدليل الإرشادي معيار التحديد وفقاً لما يلي:

- أ- أن يتضمن كل هدف عنصر واحد فقط وفي حالة تعدد العناصر ينصح بتجزئة الهدف لمجموعة من الأهداف الفرعية التي يحوي كل منها عنصر واحد فقط،
- ب- أن تندرج الأهداف تحت فئات عديدة من بينها: (الحجم أو الجودة أو الزمن أو التكلفة)،

ج- أن يكون الهدف سهل الفهم،

د- أن يكون الهدف متسقاً مع أهداف المستوى القيادي الأعلى والوحدة ككل.

#### ثانياً أن تكون الأهداف قابلة للقياس

وفقاً لما ورد بالدليل الإرشادي تكون الأهداف قابلة للقياس إذا توافرت فيها الشروط الآتية:

أ- يجب أن تكون الأهداف واضحة وأن تكون صياغتها بشكل كمي - أي أعداد أو نسب - بقدر المستطاع،

ب- يجب أن تتسم الأهداف القابلة للقياس بالقابلية للإنجاز،

ج- يجب أن تكون الأهداف وبلغ التقويم والمسائلة عليها،

د- يجب أن يسهل تقديم الأدلة المثبتة على تحقيقها.

#### ثالثاً: أن تكون الأهداف قابلة للتحقيق

ويحدد الدليل الإرشادي معايير التحقق وفقاً لما يلي:

أ- أن تكون المعايير على درجة من الصعوبة بالشكل الذي تعطي الفرصة للتمييز بين مستويات الأداء المختلفة بما يخلق مناخ من التحدي الإيجابي الذي يحفز الموظفين على بذل جهد أكبر.

ب- أن تكون الأهداف ممكنة الإنجاز. ونجد أن هذا المعيار لا يضيف جديداً لتوضيح المقصود بالقابلية للتحقيق حيث أنه لا يوجد فرق واضح بين تعبير "قابلة للتحقق" و"ممكنة الإنجاز". ونرى أنه كان من الأفضل طرح بعض الأمثلة التوضيحية للأعمال التي ينطبق عليها "قابلية التحقيق" حتى تساعد الإدارة في التطبيق بالقياس عليها.

**رابعاً: أن تكون الأهداف متسقة**

وقد أوضح الدليل الإرشادي المقصود باتساق الأهداف كالآتي:

- أ- أن ترتبط أهداف الموظف بأهداف التقسيم الوظيفي الذي يعمل به (القسم- الإدارة- الإدارة العامة- الإدارة المركزية- القطاع)، ومع أهداف الوحدة التي يعمل بها،  
ب- أن ترتبط أهداف الموظف مع مهامه ومسؤولياته الموضحة ببطاقة التوصيف الوظيفي.

**خامساً: أن تكون الأهداف في إطار زمني**

وقد حدد الدليل الإرشادي ثلاثة عناصر للإطار الزمني وهي:

- أ- ضرورة تحديد موعد زمني واضح لإنجاز الأهداف،  
ب- ضرورة ألا يتخطى الإطار الزمني- المتمثل في الفترة من بداية العمل على تحقيق الهدف حتى الانتهاء منه- عاماً واحداً.  
ج- في حالة الحاجة إلى امتداد الإطار الزمني لهدف ما لأكثر من عام واحد، يجب تجزئة الهدف لمجموعة من الأهداف المتعاقبة، لا يتخطى الإطار الزمني لكل منها أكثر من عام.

**المطلب الثاني****السلطة المختصة بوضع نظام تقويم الأداء**

لقد نص المشرع صراحة في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على اختصاص السلطة المختصة بوضع نظام تقويم الأداء في المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية. ويقصد بالسلطة المختصة وفقاً لما وردا في المادة الثانية من هذا القانون، الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة حسب الأحوال. وبالتالي فإن وضع نظام تقويم أداء الموظفين التابعين لكل وحدة إدارية يدخل في إطار اختصاص الجهة الإدارية ذاتها وذلك بما يتفق مع المجموعة النوعية الرئيسية للوظائف وطبيعة نشاط وأهداف الوحدة. والمنطق وراء ذلك يتمثل في أن الجهة الإدارية باعتبارها القائمة على شؤون المرفق وإدارته، هي الأقدر على وضع النظام الذي يتم من خلاله تحديد كفاءة أداء الموظفين وقياس مدى اضطلاعهم بالمسؤوليات الوظيفية<sup>(٤٩)</sup>.

<sup>(٤٩)</sup> راجع المستشار الدكتور/ سمير عبد الله سعد، "شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ (ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ في ضوء مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا والمبادئ القانونية العامة)"، منشأة المعارف، ٢٠١٨، ص ١٠٨.

د. نورا عيسى زكريا

وسوف نعرض فيما يلي لبعض الأحكام الخاصة بسلطة وضع تقارير تقرير الأداء:

#### أولاً: الموظف المختص بوضع تقارير تقييم الأداء

نظمت اللائحة التنفيذية إجراءات وضع تقرير تقييم أداء الموظفين من غير شاغلي وظائف الإدارة العليا والإشرافية. وجاء نص المادة ٧٢ من اللائحة التنفيذية مقرراً أن تقوم إدارة الموارد البشرية خلال الأسبوع الأخير من شهري أكتوبر وأبريل من كل سنة بتوزيع نماذج تقارير تقييم الأداء على جميع تقسيمات الوحدة. ويجب على هذه التقسيمات أن تعيد التقارير بعد استيفائها في موعد أقصاه نهاية شهر نوفمبر ومايو. ومن المقرر أن يتم تقييم أداء الموظفين مرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي<sup>(٥٠)</sup>، ويكون ذلك خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة. ويتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الإداري الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهر. ويصدر التقرير السنوي لتقييم الأداء خلال شهر يونيو من كل عام. ويتم حسابه وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقييم الأداء السابق الإشارة إليهما. ونلاحظ أن اللائحة التنفيذية لم تفرق في إجراءات وضع تقارير الأداء بين الموظفين من شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، وبين غيرهم من العاملين من شاغلي المستويات الأدنى.

كذلك لم تحدد اللائحة الموظف المنوط به وضع التقارير، تاركه بذلك الأمر للسلطة الإدارية المختصة، تطبيقاً لما ورد بنص المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية. وذلك على عكس قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١، والذي نصت المادة ٣٧ منه على أن "يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي كتابة عن العامل". وظل الوضع كذلك بعد صدور قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، بسبب عدم وجود نص قانوني يحدد الموظف المختص بوضع تقارير تقييم الأداء.

وقد استقر العمل والقضاء في مصر على اختصاص الرئيس المباشر بوضع تقارير تقييم الأداء السنوية للعاملين الخاضعين لرئاسته. وفي هذا الصدد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المنوط بوضع تقرير تقييم أداء الموظف هو الرئيس المباشر

(٥٠) راجع المستشار/ رجب عبد الحكيم سليم، "موسوعة الخدمة المدنية- شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في ضوء المبادئ التي قررت المحكمة الدستورية العليا والمحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة والرد على الاستفسارات الخاصة بهذا القانون"، طبعة منقحة ومزودة، ٢٠١٨، ص ٣٨٤.

القائم بالعمل فعلا وقت إعداد التقرير، بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي أمضاها في وظيفته دون من عداه من الرؤساء السابقين الذين زيلتهم ولاية مباشرة اختصاصات هذه الوظيفة، ومن بينها وضع التقارير السنوية، وانتقلت ولاية الوظيفة في هذا الشأن لمن حل محلهم فيها واستمر في ممارسة اختصاصاته في التاريخ المعين لوضع التقارير السرية. ويتضح من ذلك أن الرؤساء المباشرين المنوط بهم وضع تقارير الأداء هم الشاغلون لهذه الوظائف وقت إعداد التقرير<sup>(٥١)</sup>.

#### ثانيا: عدم جواز التفويض في إعداد تقارير تقييم الأداء

القاعدة أن الرئيس المباشر هو المنوط به إعداد تقرير تقييم الأداء، ولا يجوز له أن يعهد بإعداده إلى أي موظف آخر. فهذا الاختصاص منوط به بصفته الوظيفية والأعمال القائم بها<sup>(٥٢)</sup>.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "يضع التقرير السري عن العامل رئيسه المباشر، وهذا ينصرف إلى من يشغل وظيفة الرئيس المباشر للعامل حتى يعد التقرير ولا يعهد بوضع التقرير إلى أي شخص آخر ولا يخل بسلامة تقرير الكفاية، حتى ولو كانت تبعية العامل للرئيس المباشر لجزء من السنة التي يضع عنها التقرير، إذ أن الرئيس المباشر لا يعتمد في وضع التقرير على مجرد ما يتاح له من معلومات شخصية عنه، بل أيضا إلى ما يثبت له من استقراء الأوراق التي تفصح عن إنتاج العامل وسلوكه"<sup>(٥٣)</sup>.

#### ثالثا: الاختصاص بإعداد تقارير تقييم الأداء في حالة النقل أو الندب

في بعض الأحيان يعمل الموظف لدى أكثر من جهة خلال العام، وذلك على سبيل المثال في حالة النقل أو الندب. وهنا يثور التساؤل حول الجهة التي تتولى إعداد تقرير تقييم أداء الموظف وخاصة أن نظام التقييم يختلف من وحدة لأخرى<sup>(٥٤)</sup>. لقد أجابت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الجديد على هذا التساؤل، حيث نصت المادة ٧٩ منها على أنه "في حالة نقل الموظف من جهة إلى أخرى تعد الجهة

(٥١) راجع المستشار الدكتور/ سمير عبد الله سعد، المرجع السابق، ص ١٠٩-١١٠.

(٥٢) راجع نفس المرجع السابق، ص ١١٠.

(٥٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٦٤ لسنة ٢٩ ق، جلسة ١١/٢٤/١٩٨٥.

(٥٤) راجع مؤلف الدكتور/ أيمن فتحي محمد عفيفي- تقديم الأستاذ الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، "التعليق على قانون الخدمة المدنية ولائحة التنفيذية"، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ١٦٢.

د. نورا عيسى زكريا

المنقول منها تقرير عن تقييم أداءه خلال مدة عمله بها، وترسله إلى الجهة المنقول إليها للاسترشاد به عند تقييم أدائه.

وفي حالة نذب الموظف، تختص الوحدة التي قضي بها المدة الأكبر من السنة التي يعد عنها التقرير، بوضع التقرير النهائي عنه، وفي حالة التساوي بين المديتين ترسل الجهة المنتدب منها تقرير أداء الموظف إلى الجهة المنتدب إليها للاعتداد به عند وضع التقرير النهائي".

#### رابعاً: مراتب تقدير تقييم الأداء

تعتمد السلطة المختصة نموذج تقييم أداء الموظف بالوحدة التي يرفع إليها من إدارة الموارد البشرية، ويتعين أن يشمل هذا النموذج الأوزان النسبية لكل معيار من المعايير الواردة به التي يتم تحديدها بما يتناسب مع طبيعة نشاط الوحدة. ولا يجوز تعديل نموذج تقييم أداء الموظف إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل أو موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ويقدر تقييم أداء الموظف بإحدى المراتب الآتية وفقاً للدرجات النهائية الحاصل عليها في معايير التقييم المعتمدة<sup>(٥٥)</sup>:

**ممتاز:** من ٩٠ إلى ١٠٠ درجة (أداء يفوق التوقعات، ومثال وقدوة يحتذى بها، ويسهم بشكل متميز في تحقيق أهداف الوحدة).

**كفاء:** من ٨٠ إلى أقل من ٩٠ درجة (لديه كفاءات إدارية وفنية تؤدي الي تحقيق كافة النتائج المستهدفة).

**فوق المتوسط:** من ٦٥ إلى أقل من ٨٠ درجة (يحتاج حد أدنى من التوجيه، ويحقق معظم التكاليف المطلوبة).

**متوسط:** من ٥٠ إلى أقل من ٦٥ درجة (يؤدي الأعمال بشكل غير متسق وله دور بسيط في تحقيق الأهداف وإنجاز التكاليف).

**ضعيف:** أقل من ٥٠ درجة (يؤدي أقل بكثير من المستهدف، وقد يكون سبباً في إعاقة العمل)

وقد نصت المادة ٧٤ من اللائحة التنفيذية على ضرورة مراعاة عدة ضوابط في تقدير تقييم أداء الموظفين. فأوجب اللائحة ضرورة مراعاة الواقعية والموضوعية، بحيث

<sup>(٥٥)</sup> وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، قرار رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩ بشأن الدليل الإرشادي لتقييم أداء الموظفين، الوقائع المصرية، العدد ١٠٠ تابع (أ)، ٢ مايو ٢٠١٩.

يكون التقييم مبنياً على أساس من الدقة التامة في قياس أداء وسلوك الموظف. بالإضافة إلى ضرورة مراعاة حيادية التقييم وعدالة المعاملة، بحيث يكون التقييم مبنياً على أساس التجارب من العلاقات الشخصية ومؤثراتها، وذلك بهدف الوصول إلى المنحني الطبيعي للأداء.

ووفقاً للمادة ٥ من الدليل الإرشادي السابق الإشارة إليه<sup>(٥٦)</sup>، تلتزم إدارة الموارد البشرية بالوحدة، خلال شهر إبريل من كل سنة، بأن تعرض علي الرئيس المباشر نموذج تحديد الأهداف ومعدلات الأداء وتقييم الإنجاز، وذلك حتى يتمكن من تحديد أهداف الأداء ومنجزات العمل لمؤوسيه.

وقبل اعداد تقرير منتصف السنة وآخر السنة، يقوم الرئيس المباشر بدعوة كافة مؤوسيه لوضع أهداف ومعدلات الأداء المطلوب تحقيقها منهم خلال السنة. ويلتزم الرئيس الإداري المباشر بنهاية شهر مايو من كل عام بإرسال نسخة من الأهداف المشار إليها ومعدلات الأداء إلى إدارة الموارد البشرية.

وتنص المادة ٦ على أن تلتزم إدارة الموارد البشرية بالوحدة خلال أشهر سبتمبر وديسمبر ومارس ويوليو بعرض سجل الأداء الوظيفي لكل موظف على الرئيس المباشر ليقوم بتسجيل الملاحظات التي تعكس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأدائه وفقاً لمهام وظيفته، والمخالفات التي قد يكون ارتكبها وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات. ويستعين الرئيس المباشر بهذا التقرير كأساس لتقييم أداء الموظف والبت في التظلمات التي تقدم من الموظفين على نتائج تقييم الأداء.

ويلتزم الرئيس المباشر بأن يخطر الموظف أول بأول بما يؤخذ عليه من أوجه ضعف أو تقصير ليعمل على إزالة أسبابها.

فالخلاصة أن اتباع المشرع في قانون الخدمة المدنية الجديد للطرق الحديثة في تقييم الأداء يفتح مجال واسع أمام العاملين لوضع أهدافهم ومناقشتها مع الرؤساء والخضوع للمراجعة الدورية من أجل تحقيق أهداف الجهة الإدارية. كذلك فإن استخدام أكثر من طريقة أو أكثر من مرحلة للتقييم تضمن موضوعية عملية التقييم وملائمتها للأنواع المختلفة من الموظفين.

(٥٦) انظر المرجع السابق.



## المبحث الثاني

### آثار تقارير تقييم الأداء على الموظفين

يصبح تقرير تقييم الأداء نهائياً إما بانقضاء الخمسة عشر يوم المحددة للتظلم منه<sup>(٥٧)</sup> دون تقديم تظلم من الموظف صاحب المصلحة أو بالبت في التظلم من قبل لجنة التظلمات وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، أو بمرور ستين يوماً تحسب من تقديم التظلم دون الرد عليه من جانب اللجنة المعنية. وتنص المادة ٨٦ من اللائحة التنفيذية على أن تودع تقارير تقييم الأداء النهائية للموظفين في ملفات خدمتهم، للرجوع إلى ها عند اللزوم.

إن تقرير تقييم الأداء له دور أساسي في استمرار الموظف في شغل الوظيفة أو الحصول على العلاوات التشجيعية، كما أنه قد يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف في بعض الأحوال. وسوف نعرض لأهم هذه الآثار فيما يتعلق بترقيات الموظفين (المطلب الأول)، وعلاواتهم (المطلب الثاني)، واستمرارهم في الوظيفة (المطلب الثالث).

### المطلب الأول

#### آثار تقارير تقييم الأداء على ترقية الموظفين العموميين

إن لتقارير تقييم الأداء تأثير مباشر على قرارات ترقية الموظفين من دون مستوى الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الأشرافية. فتقارير الأداء تعتبر مؤشراً لقياس لمستوى أداء الموظف خلال مرحلة حياته الوظيفية، إما صعوداً أو هبوطاً. والمقصود بالترقية صعود الموظف في مركزه القانوني من وظيفة إلى وظيفة أعلى درجة. ويترتب على الترقية الصعود أيضاً في الدرجة المالية. وقد نظم قانون الخدمة المدنية الجديد ترقية الموظفين، فنص على الآتي:

"تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها".

<sup>(٥٧)</sup> حيث تنص المادة ٨١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن "الموظف أن يتظلم من تقرير أدائه، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه به، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض. ويكون تظلم الموظف من شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية إلى السلطة المختصة، ويكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة التظلمات المنصوص على ها في المادة (٢٦) من القانون. وعلى إدارة الموارد البشرية أن تمسك سجلاً لتدوين التظلمات المقدمة من تقارير تقييم الأداء، وأن تسلّم الموظف المتظلم صورة من تظلم بعد التأشير عليه بما يفيد تسلّم الأصل".

وقد جمع المشرع المصري بين طريقتي الترقية بالإختيار والترقية بالأقدمية. وقد خصص القانون طريقة الترقية بالإختيار بالنسبة للوظائف التخصصية العليا. أما بالنسبة للترقية بالأقدمية فقد قررها القانون للوظائف الأدنى.

وفي هذا الإطار فقد نصت المادة ٢٩ من قانون الخدمة المدنية على وجوب حصول الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبته كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية كشرط لها. ويترتب على ذلك أن الموظف الذي يحصل على تقرير أداء بمرتبته ضعيف أو متوسط وفوق المتوسط في إحدى السنتين السابقتين لتاريخ انتهاء المدة المبينة في القانون واللازمة للترقي، يتأخر في ترقيته<sup>(٥٨)</sup>.

وبالنسبة للترقية بالإختيار في الوظائف التخصصية يلزم الحصول على تقرير أداء بمرتبته ممتاز، مع عدم جواز النظر في ترقية الموظف إذا كان حاصل على مرتبة فوق المتوسط أو متوسط أو ضعيف في أحد أو كل تقارير تقويم الأداء خلال السنتين السابقتين في حالة الترقية بالأقدمية في المستوى الوظيفي<sup>(٥٩)</sup>.

### المطلب الثاني

#### آثار تقارير تقويم الأداء على العلاوات

أجاز المشرع منح علاوة تشجيعية للموظفين الذين يحصلون على تقدير كفاية بمرتبته كفاء على الأقل<sup>(٦٠)</sup>. حيث نصت المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية على أنه "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة ٥٪ من أجره الموظفين وذلك طبقاً للشروط الآتية:

أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبته كفاء على الأقل عن العاميين الأخيرين". ويتضح من النص السابق أن قرار منح العلاوات التشجيعية للموظفين هو أمر جوازي للسلطة المختصة. وهناك عدد من الضوابط التي يجب مراعاتها لحصول الموظف على العلاوة التشجيعية. فيجب أن يكون الموظف حاصل على تقرير تقويم أداء بمرتبته كفاء أو امتياز عن العاميين السابقين على منح العلاوة. فلا يجوز منح تلك

(٥٨) راجع مؤلف الدكتور/ أيمن فتحي محمد عفيفي - تقديم الأستاذ الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ١٧٥.

(٥٩) راجع المستشار الدكتور/ سمير عبد الله سعد، المرجع السابق، ص ١٢٧.

(٦٠) راجع مؤلف الدكتور/ أيمن فتحي محمد عفيفي - تقديم الأستاذ الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ١٧٤ - ١٧٥.

د. نورا عيسى زكريا

العلاوة إذا كان حاصلًا على تقرير تقييم أداء بمرتبة فوق متوسط أو متوسط أو ضعيف خلال العامين المشار إليهما أو أحدهما<sup>(٦١)</sup>.

### المطلب الثالث

#### آثار تقييم الأداء على استمرار الموظف في شغل الوظيفة

رتب المشرع إنهاء خدمة الموظف وفقا لمرتبة تقرير تقييم أدائه في حالات محددة. وتختلف هذه الحالات وفقا لما كان الموظف من شاغلي الوظائف القيادية أو من الفئات الأخرى من الموظفين.

#### أولاً: الموظفين من شاغلي الوظائف القيادية

قد يترتب على تقرير تقييم الأداء آثار خطيرة من حيث تأثيرها على المركز الوظيفي للموظف. فتتص المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية على أن تنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلي الوظائف القيادية الذين يقدم عنهم تقريران متتاليين بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي مع حفظ حقه في المعاش".

فنظرا لما للوظائف القيادية من أهمية خاصة تتمثل في تحقيق أهداف الدولة ورفع كفاءة الجهاز الإداري، جعل المشرع تقارير تقييم الأداء هي المعيار الرئيسي للحكم على كفاءة شاغلي الوظائف القيادية واستمرارهم في الخدمة. وتنتهي خدمة الموظف من شاغلي الوظائف العليا لعدم الصلاحية، بقوة القانون من اليوم التالي لصدور آخر تقرير نهائي، وذلك حتى في حالة تأخر صدور قرار السلطة المختصة بإنهاء الخدمة. فهذا القرار يعتبر قرار كاشف عن مركز قانوني يترتب بقوة القانون بمجرد الحصول على تقريرين متتاليين بمرتبه متوسط او ضعيف لأحد شاغلي وظائف الإدارة العليا<sup>(٦٢)</sup>.

#### ثانياً: الموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية

تنص المادة ٢٧ من قانون الخدمة المدنية الجديد على أن يعرض امر الموظف الذي يقدم عنه تقريرين سنويين متتاليين بمرتبه ضعيف على لجنة الموارد البشرية، فإذا تبين لها من فحص حالته انه أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات مستوى وظيفته، اقترحت نقله إليها لمدة لا تجاوز سنة.

(٦١) راجع المستشار الدكتور/ سمير عبد الله سعد، المرجع السابق، ص ١٢٨.

(٦٢) انظر نفس المرجع السابق.

وإذا تبين للجنة بعد انقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة انه غير صالح للعمل بها بطريقة مرضية، اقترحت خصم ٥٠٪ من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر. وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش.

ونجد أن المشرع قد غاير في المعاملة بين الموظفين من شاغلي الوظائف القيادية وغيرهم من الموظفين، حيث تقرر بالنسبة للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية قواعد أكثر مرونة في حالة حصولهم على تقرير تقويم أداء بمرتبة ضعيف في سنتين متتاليتين. فقد سمح المشرع للجهة الإدارية نقل الموظف إلى وظيفة أخرى أكثر ملائمة لمستوي كفاءته. فإذا ثبت أن الموظف غير صالح للعمل في الوظيفة المنقول إليها، أجاز القانون للجهة المختصة خصم ٥٠٪ من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر. وقد قرر القانون إجراء الفصل من الخدمة كحل أخير إذا تبين عدم صلاحية الموظف للاستمرار في الوظيفة بعد تطبيق الإجراءات السابق الإشارة إليها.

وفي محاولة لتفادي وصول الموظف للفصل من الخدمة، جاءت اللائحة التنفيذية ببعض الإجراءات التي تساعد على تحسين أداء الموظفين، فنصت المادة ٨٧ على أنه في حال تقدير تقويم أداء الموظف بمرتبة ضعيف، تلحقه إدارة الموارد البشرية، في أقرب وقت وبعد التنسيق مع رئيسه المباشر، في برنامج تأهيلي لتحسين أداءه.

### الفصل الثالث

#### دور الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في عملية الإصلاح الإداري

تقوم سياسة الإصلاح الإداري على عدة محاور، منها توحيد المعاملة بين العاملين في الجهاز الإداري للدولة أمام القواعد القانونية، وتبسيط الإجراءات، وسرعة حل مشكلات العاملين بشكل مباشر دون حاجة إلى الرجوع إلى الإدارة المركزية، مما يساعد العاملين على سرعة إنجاز مصالح المواطنين.

وفي هذا الإطار تم إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة لإصلاح وتطوير نظم الإدارة الحكومية. حيث يهدف هذا الجهاز إلى رفع كفاءة العاملين بمختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة، وتحقيق المساواة بين العاملين والتأكد من تنفيذ الجهات الحكومية لمسئوليتها<sup>(٦٣)</sup>.

<sup>(٦٣)</sup> الصفحة الرسمية للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة: <https://www.caoa.gov.eg>

## المبحث الأول

### إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تم انشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤، والذي نص في مادته الأولى على أن يحل هذا الجهاز محل ديوان الموظفين وتنتقل إليه كافة سلطاته واختصاصاته. ثم صدر قرار رئيس الجهاز رقم ٣٠٠ لسنة ١٩٩١ بإعادة تنظيم الجهاز. وبعد ذلك صدرت عدة قرارات بإعادة تنظيم وهيكله الجهاز، آخرها قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة رقم ٤٦٨ لسنة ٢٠٠٩.

وقد تبلور الدور الهام للجهاز المركزي للتنظيم والاداره فى الحياة الوظيفيه للعاملين فى الجهاز الإداري للدولة بعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. فتعزيزا للدور الفعال الذي يضطلع به الجهاز، نصت المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية على انشاء مجلس للخدمة المدنية يختص بتقديم مقترحات خاصة بتطوير الجهاز الاداري وتحسين الخدمات العامة. ويقوم هذا المجلس بعدة اختصاصات في هذا الإطار منها:

- ١) ابداء المشورة في قضايا الخدمة المدنية التي تطرح عليه، سواء من رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص أو رئيس الجهاز.
- ٢) ابداء الرأي في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية.
- ٣) ابداء الرأي في معايير وطرق تقييم الجهات الحكومية وموظفي الجهاز الإداري بالدولة.
- ٤) ابداء الرأي في برامج تدريب موظفي الخدمة المدنية.
- ٥) ابداء الرأي في القضايا المتعلقة بالأخلاقيات المهنية لموظفي الخدمة المدنية.
- ٦) يتولى تقديم المقترحات المتعلقة بالموازنة المخصصة للخدمة المدنية.
- ٧) يتولى تقديم المقترحات التي تهدف لتحسين أداء الخدمة المدنية.

كما نص القانون ان يتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة- على وجه الخصوص- القيام بالمهام التالية:

- ١) الإشراف على تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالعاملين بالخدمة المدنية وإصدار النشرات والتعليمات الفنية المنظمة للتنفيذ.
- ٢) تطوير أنظمة الخدمة المدنية والعمل على تحقيق معاملة موحدة داخل الجهاز الإداري للدولة وتقديم الاستشارات الفنية اللازمة لإدارات شئون العاملين، وإجراء

- تفتيش فني على أعمال تلك الإدارات وإرسال تقارير إلى رؤساء هذه الجهات متضمنة نتائج التفتيش.
- ٣) دراسة وتحديد احتياجات الوحدات الإدارية المختلفة، وتطبيق أساليب اختيار وتوزيع الموظفين لشغل الوظائف على أساس الجدارة وتكافؤ الفرص، والالتزام بمبادئ العدالة والشفافية.
- ٤) اقتراح السياسة المتعلقة بالمستحقات المالية للعاملين، وبرامج الرعاية الصحية والاجتماعية، ووضع النظم المتعلقة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتقييمها وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات.
- ٥) دراسة ومراجعة مشروعات الموازنة الخاصة بأجور العاملين وأعداد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها واعتمادها وذلك في إطار احتياجات الجهات الإدارية المختصة وإحالتها إلى وزارة المالية.
- ٦) وضع سياسة لتدريب العاملين في مجال التنظيم والإدارة لرفع مستوى كفاءتهم ومعاونه وحدات التدريب والتفتيش الفني على تنفيذ مهامها، بالإضافة إلى تنظيم دورات تدريبية عامة والمساهمة في وضع برامج بعثات للعاملين في مجال التنظيم والإدارة.
- ٧) الاحتفاظ بسجلات وبيانات العاملين في المستويات القيادية ووضع نظام للإحصاءات الوظيفية وتسجيل البيانات الخاصة بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة وتطوير أنظمة المعلومات الإدارية.
- ٨) المساهمة في تعبئة المجهود الحربي على مستوى الجهاز الإداري للدولة بمختلف وحداته، والتخطيط للتعبئة وقت الطوارئ.
- ٩) وضع سياسة للإصلاح الإداري تشمل خطط وبرامج تنفيذية تهدف إلى تحقيق الارتقاء بمستوى كفاءة القيادات الإدارية والنهوض بمستوى الأداء بوجه عام.
- ١٠) دراسة مراجعة مشروعات إنشاء أجهزة جديدة وهياكل تنظيمية، وكذلك مقترحات إعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات الأجهزة قائمه قبل أن يتم عرضها على السلطة المختصة لاعتمادها، بالإضافة إلى ابداء الرأي في اللوائح الخاصة بتنظيم العمل، وتقديم المعاونة لوحدات الجهاز الإداري في عمليات تنظيم وتبسيط الإجراءات وتطوير مستوى الخدمات الحكومية.
- ١١) وضع أنظمة خاصة بالتفتيش والمتابعة وتقييم أداء العاملين للتأكد من سلامة وكفاءة الأداء.

د. نورا عيسى زكريا

١٢) كما يكون للجهاز الحق في الاتصال المباشر بمختلف الجهات على جميع مستوياتها، وذلك لطلب الإحصاءات والبيانات اللازمة لممارسة اختصاصاته، كما يكون له الحق في الاتصال بالهيئات العلمية الدولية والمحلية التي تزاول أنشطة مماثلة للاستفادة من خبراتها، وذلك بعد موافقة السلطة المختصة.

وفي إطار خطة الدولة في تطوير الجهاز الإداري، فقد صدر القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الصادر بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤. وقد نصت مادته الأولى على اعتبار هذا الجهاز هيئة مستقلة، تتبع رئيس مجلس الوزراء، وذلك بالمغايرة لما كان عليه النص السابق في القانون الملغي، والذي كان يقضي بأن يلحق الجهاز بالمجلس التنفيذي. وقد شملت التعديلات عدة بنود تهدف في مجملها إلى تفعيل دور الجهاز وتحقيق الاستفادة القصوى منه.

ويتضمن التعديل الجديد إضافة مجموعة من الأحكام توسع من سلطات الجهاز ليضطلع بمهامه في تعزيز كفاءة الجهاز الإداري. فقد جاء التعديل متضمنا منح الجهاز سلطة الموافقة على اللوائح المتعلقة بشئون العاملين قبل إقرارها، بعد أن كان من اختصاصه فقط اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين بالجهاز الإداري وإبداء الرأي في مشروعات القوانين الخاصة بهم.

كما أعطى المشرع للجهاز سلطة الموافقة على صرف المخصصات المالية لبرامج تدريب العاملين، وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية. كما حظر المشرع على الوحدات الإدارية أن تُصدر أي قرار بشغل درجات أو وظائف خالية أو التي تخلو أثناء السنة المالية، إلا بعد أخذ موافقة الجهاز ووزارة المالية. ويجوز للجهاز بعد التنسيق مع وزارة المالية أن يعيد توزيع الدرجات أو الوظائف الشاغرة بين الجهات وفقاً للاحتياجات الوظيفية.

ويعزز التعديل الجديد من الدور الرقابي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، حيث نص البند رقم ٧ من المادة ٦ على أن يكون للعاملين الذين يتم ندبهم للتفتيش على الجهات الإدارية، ضبط المخالفات التي تتكشف أثناء إجراء التفتيش. ويخول القانون وزير العدل تحديد العاملين الذين يتم منحهم الضبطية القضائية بناءً على اقتراح يقدمه رئيس الجهاز، ويكون لهؤلاء العاملين سلطة ضبط الجرائم.

ويتضح مما سبق أن تعديل القانون المشار إليه يمثل نقلة نوعية في مجال الإصلاح الوظيفي والإداري. فالتعديلات التي ادخلها المشرع بالقانون الجديد تمثل

إضافة هامة لما تحويه من تمكين للجهاز من ممارسة دوره بشكل يساهم في تلبية احتياجات الهيئات والجهات الإدارية والعاملين بالجهاز الإداري للدولة.

## المبحث الثاني

### جهود الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في تطوير وتنمية الجهاز الإداري بالدولة

يسعى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة إلى مواكبة التطورات العالمية في إدارة الوحدات الإدارية بالدولة. وقد تبنى هذا الجهاز عدد من المشروعات والسياسات الرامية للنهوض بكفاءة الهيئات الإدارية. وسوف نعرض في هذا المبحث لأهم التطورات التي حققها الجهاز في إطار الارتقاء بمستوى الخدمة المدنية عن طريق استخدام وسائل الإدارة الحديثة والتحول الإلكتروني (المطلب الأول)، ووضع خطة شاملة للتدريب العاملين بالدولة، ودراسة إعادة تعيين الموظفين الحاصلين على مؤهل أعلى عن طريق نظام التسوية (المطلب الثالث).

## المطلب الأول

### التحول الإلكتروني لوحدات الجهاز الإداري

تتميز الطبيعة البشرية بالتغير المستمر، وقد أدى التطور السريع للتقنيات الحديثة على المستوى الدولي وزيادة أهمية شبكة الإنترنت في حياتنا اليومية، إلى فرض واقع جديد على الدول. وقد نتج عن ذلك ظهور شكل جديد من التواصل بين الحكومة والمواطنين، يتمثل في الإدارة الإلكترونية. وهذا الشكل من التواصل لا يؤدي فقط إلى إدارة أكثر كفاءة وأقل تكلفة، ولكنه يؤدي أيضاً إلى إحداث تغييرات جوهرية في العلاقة بين المواطنين والسلطات العامة والحكومات المحلية. فاستخدام التكنولوجيا في التواصل بين الحكومات والمواطنين يحد من السلطة التقديرية للموظفين مما يعزز المساواة بين الأفراد.

وقد ساعدت المنافسة الدولية والتجارة الإلكترونية على التحول الى هذا النموذج الحديث لمواجهة التحديات العالمية. فقد بدأت الدول في إدراك حاجتها الى التوجه إلى إحداث ثورة في تنظيم الإدارة العامة والانتقال نحو إدارة أفقية تسمح بالتبادل المكثف للمعلومات بين جميع أطرافها ومع الأطراف الخارجية.

ويعد الدافع الرئيسي وراء اتجاه معظم الدول الى انشاء وتطوير إدارة عامة الكترونية هو زيادة كفاءة العمل المؤسسي وبالتالي زيادة كفاءة النظام السياسي.

وقد أصبحت الإدارة الإلكترونية، في السنوات الأخيرة، أداة اقتصادية واجتماعية وسياسية تسمح بتحول الدولة لفكرة الدولة مقدمة الخدمة، كما أنها تسمح بتحديد



د. نورا عيسى زكريا

متطلبات تطوير الأجهزة الحكومية وفقاً للمعايير الحديثة. ولم تظهر فكرة الإدارة الإلكترونية فجأة، فقد تطورت باضطراد على مدار عدة عقود حتى أصبحت موجودة في معظم البلدان بشكل أو بآخر. وكان للتطور الذي حدث في التسعينيات في مجال الانترنت ومعالجة البيانات وتخزينها، دور كبير في الضغط على الحكومات لتحسين أدائها وتزويد الجهات العامة بالأدوات اللازمة لذلك.

إن اتجاه الحكومات الى إدارة الهيئات العامة بطريق الإدارة الكترونية أصبح ظاهرة عالمية. فالإدارة الإلكترونية إذن تعتبر شكل حديث من أشكال الإدارة العامة. وتفعيلاً لبدء التحول الرقمي داخل الجهاز الإداري للدولة، وضعت الحكومة مشروع قومي لتحديث الملف الوظيفي إلكترونياً، يشمل دواوين عموم الوزارات والأجهزة والهيئات العامة، ويهدف إلى وضع قاعدة بيانات للعاملين بالدولة، ورسم خريطة للموارد البشرية وفقاً لعدة معايير منها المؤهل والتخصص والسن والنوع. كما يهدف إلى المشاركة في وضع سياسات دقيقة حول الاستخدام الأكفأ للعاملين بالجهاز الإداري، وترشيد الإنفاق، وكذلك ربط قاعدة بيانات العاملين بقواعد البيانات الأخرى المتاحة بالمحول الرقمي لتفعيل السياسات المتعلقة بالإصلاح الإداري، كقواعد بيانات مثل الدفع الإلكتروني والمواليد والوفيات والتأمينات الاجتماعية<sup>(٦٤)</sup>.

ويتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الإشراف على تنفيذ مشروع تحديث الملف الوظيفي إلكترونياً. وقد تم تقسيم خطة تنفيذ هذا المشروع إلى ثلاث مراحل. وقد انتهى الجهاز بالفعل من تنفيذ المرحلة الأولى من المشروع، والمشملة على دواوين عموم الوزارات والأجهزة والهيئات العامة، وبدأ بالعمل بالتوازي على المرحلتين الثانية والثالثة، التي تستهدف تحديث ملفات العاملين بالهيئات التابعة للوزارات والجامعات والمحافظات، حيث يتم تنفيذ المشروع في الوقت الحالي في ستة عشر محافظة.

وفي إطار تنفيذ المشروع، يعمل الجهاز أيضاً على تفعيل تطبيق إلكتروني يضم الحسابات الشخصية الخاصة بالعاملين بالجهاز الإداري، تحتوي على ملفاتهم الوظيفية، وتمكنهم من الاطلاع على رصيد إجازاتهم وترقياتهم وغيرها من البيانات في أي وقت وبسهولة.

(٦٤) أحمد حمادة، "التنظيم والإدارة: تنفيذ المشروع القومي لتحديث الملف الوظيفي إلكترونياً في ١٦ محافظة"، اليوم السابع، ١١/٣/٢٠٢١:

<https://www.youm7.com/story/2021/3/11/> /التنظيم- والإدارة- تنفيذ- المشروع- القومي-

لتحديث-الملف-الوظيفي-إلكترونياً-في/٥٢٤١١٨٣

وقد انتهى بالفعل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من تحديث البيانات الخاصة بموظفي محافظة الوادي الجديد، تمهيدا لبدء الربط الإلكتروني بين المديرية المختلفة بالمحافظة والجهاز، ووقف المراسلات الورقية، وذلك في إطار المشروع القومي لتحديث الملف الوظيفي إلكترونياً.

وتم إعلان محافظة الوادي الجديد كأول محافظة تنتهي من التحديث الرقمي ويتم ربطها إلكترونياً مع الجهاز<sup>(٦٥)</sup>.

ويعد هذا المشروع نقطة انطلاق وخطوة هامة في مجال إصلاح الجهاز الإداري، لما له من أثر على سرعة إنجاز المهام داخل الهيئات الإدارية والتحديث اللحظي لكافة البيانات.

## المطلب الثاني

### وضع خطة تدريب شاملة لتأهيل الموظفين العموميين

أصبح التدريب هدف من أهداف التنمية الشاملة في القطاعات الحكومية. فالتدريب سواء كان مهني أو اداري يمثل الأساس الذي تتبنى عليه خطط تأهيل الموظفين ورفع مستوى كفاءتهم لبناء جهاز اداري قادر على تنفيذ سياسة الدولة. وفي إطار نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، التي تؤكد على ضرورة عقد برامج ودورات تدريبية لموظفين الجهاز الإداري بالدولة تبنى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة خطة تدريبية شاملة وتم وضعها إطار الاستراتيجية الوطنية للتدريب. ويتولى الجهاز تنفيذ هذه الخطة بواسطة مركز الإدارة العامة. وتستهدف الخطة التدريبية الشاملة جميع العاملين بالجهاز الإداري للدولة. وتتكون هذه الخطة من خمس محاور، نعرض لهم فيما يلي<sup>(٦٦)</sup>:

#### المحور الأول:

يختص هذا المحور بالبرامج الموجهة للعاملين الجدد، وهي مجموعة برامج تعرض لأساسيات الوظيفة العامة، وتستهدف تعميق المبادئ والمفاهيم الإدارية لدى الموظفين الجدد وتنمية مهاراتهم وخبراتهم بما يؤهلهم للقيام بمهام وظائفهم على الوجه الأمثل.

#### المحور الثاني:

يتعلق هذا المحور بمجموعة برامج تتعلق بالسلم الوظيفي وتخطب الموظفين من شاغلي المستويين الأول (أ) و(ب)، والثاني (أ) و(ب). وتهدف هذه البرامج إلى تزويد

<sup>(٦٥)</sup> انظر الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة:

<https://www.caoa.gov.eg/WebForms/NewsDetails.aspx?Qs/y1vv/yXS5B6oEPmoclXiwIOzEsVSkLFQzZyEQZw=>

<sup>(٦٦)</sup> انظر الموقع الرسمي للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة: <https://www.caoa.gov.eg>

د. نورا عيسى زكريا

العاملين الخاضعين لهذه البرامج بالمعلومات والخبرات اللازمة لرفع مستوى كفاءتهم في الوظيفة. كما يتضمن هذا المحور مجموعة من البرامج من ضمنها برنامج معايير تقييم وتصنيف الوظائف، وبرنامج منظومة التأمينات الاجتماعية الذي يهدف إلى التعريف بقانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٩، بالإضافة إلى برنامج فن التعامل مع الجمهور ورضاء المواطنين وبرنامج مهارات الحوكمة والتدقيق الداخلي في أعمال الإدارة العامة وبرنامج الولاء والانتماء التنظيمي في ظل أخلاقيات الوظيفة العامة وبرنامج مهارات التخطيط الاستراتيجي.

#### المحور الثالث:

يشتمل هذا المحور على ما يعرف بـ "برامج القيادة الوسطى"، التي تحتوي على مجموعة من البرامج الموجهة إلى الموظفين من شاغلي الوظائف من المستوى التالي للوظائف القيادية، وهم شاغلي الوظائف الإشرافية من رئيس قسم ومدير إدارة. وترتكز هذه البرامج في الأساس على تنمية القدرات الإدارية والمهارات السلوكيات للقيادات الإدارية على مستوى الإدارة الوسطى والإشرافية بالجهاز الإداري للدولة. ويتمثل الهدف الأساسي من تقديم هذه البرامج في كفالة بناء صف ثان من قيادات المستقبل يستعد لتحمل المسؤولية بكفاءة.

#### المحور الرابع:

يتضمن المحور الرابع مجموعة من البرامج المصممة لإعداد الموظفين المرشحين لشغل الوظائف القيادية ليكتسبوا المهارات اللازمة لتلك الوظائف. فهذه البرامج موجهة لشاغلي وظائف الدرجات الممتازة والعالية ودرجة مدير عام. وتهدف البرامج المشار إليها إلى تنمية وعي الموظفين من شاغلي المناصب القيادية بالجهاز الإداري للدولة، وتعريفهم بالمتغيرات والمستجدات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحلية والدولية، وتأثير هذه المتغيرات على بيئة العمل ووسائل التكيف معها، ووضع الخطط اللازمة لمواجهتها.

#### المحور الخامس:

ويطلق على المحور الخامس "بداية جديدة" لأنه يتعلق بتأهيل الموظفين المقبلين على درجة المعاش. ويهدف هذا المحور إلى توجيه مهارات الموظفين الذين شاركوا على نهاية حياتهم الوظيفية وثقافتهم تجاه العمل الحر، وتشجيعهم على استثمار إمكاناتهم وخبراتهم الشخصية ومعاونتهم في التخطيط السليم لمرحلة التقاعد، وعرض قصص النجاح في هذا الإطار.

### المطلب الثالث

#### التسوية

تنص المادة ١٨٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على جواز إعادة تعيين الموظفين الحاصلين على مؤهل أعلى أثناء الخدمة، الذين تم تعيينهم قبل العمل بالقانون الجديد، وذلك إذا توافرت فيهم عدة شروط نعرض لها فيما يلي:

- أن يكون الموظف على قوة العمل وقت التقدم بطلب التسوية.
- أن تتوافر في الموظف شروط التعيين في الوظيفة المعاد التعيين عليها.
- أن تكون إعادة التعيين على وظيفة شاغرة وممولة بموازنة الوحدة.
- عدم طلب الإعلان عن شغل الوظيفة الشاغرة بإعادة التعيين لمدة تبلغ ثلاث سنوات.
- أن تكون إعادة تعيين الموظف في بداية مجموعة الوظائف المعاد التعيين عليها.
- أن يتم منح الموظف الأجر المحدد للوظيفة المعاد التعيين عليها.

وتنفيذا لخطة تطوير منظومة الخدمة المدنية، قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدراسة إعادة التعيين بالمؤهل الأعلى لعدد ٩٢٦ موظفاً من الوحدات الإدارية المختلفة من الحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة، وذلك ما يعرف "بالتسوية".

#### خاتمة

مرت النظريات الإدارية بمراحل تطور عديدة، اختلفت فيها الأسس والمفاهيم التي تتبنى عليها الإدارة العامة في الدول. وقد أسهمت النظريات الحديثة في تطوير الفكر الإداري وظهور مفاهيم ومناهج تتناسب مع المتغيرات البيئية والاجتماعية.

لقد فرضت التقنيات الحديثة لتكنولوجيا المعلومات واقعا إداريا جديدا، أدى إلى تغيير أساليب الإدارة، وطرق التخطيط والتنظيم والرقابة. لذلك تسعى الدول حديثا إلى التوجه نحو استخدام الانترنت وأساليب التكنولوجيا الحديثة كوسيلة لتحقيق التنمية الإدارية الشاملة.

وفي مصر كان الجهاز الإداري في السابق يتسم بالتعقيد والمركزية وغياب الشفافية. وبصدور قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ تم إدخال عدة تعديلات على نظام الخدمة المدنية، من شأنها تطوير عمل الجهاز الإداري بالدولة وزيادة كفاءته. إلا أن التطبيقات الحديثة لنظم الإدارة تفرض عدة تحديات، خصوصا في مرحلة التنفيذ. لذلك كان من الضروري الوقوف على مشكلات وتحديات تطوير الجهاز الإداري وتحليل أساليب مواجهتها مع الأخذ في الاعتبار أفضل الممارسات الدولية في هذا المجال.

د. نورا عيسى زكريا

وفي إطار تفعيل خطة الدولة في الإصلاح الإداري اتخذ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة خطوات هامة في سبيل الارتقاء بمستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري. فيضطلع الجهاز بوضع خطة سنوية لتدريب الموظفين على أحدث الآليات الإدارية، بالإضافة إلى العمل على تعريفهم بالمفاهيم الحديثة للإدارة. كذلك يتولى الجهاز تنفيذ خطة التحول الرقمي وميكنة الوحدات الإدارية بالتعاون مع الجهات الفنية المختصة، وصولاً لتحقيق الأداء المتميز في القطاع الحكومي.

ومن خلال دراسة النظام القانوني الحالي في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وتحليل الوضع الراهن في الجهاز الإداري، نخلص إلى بعض التوصيات التي قد تساهم في التحقيق الأمثل لخطة الدولة في التنمية الإدارية الشاملة، ونعرض لها في النقاط التالية:

- ضرورة تعزيز استخدام التقنيات التكنولوجية الحديثة على مستوى أشمل يضم الإدارة الداخلية للوحدات الإدارية من جانب، وكذلك الخدمات المقدمة للمواطنين من جانب آخر.
- العمل على تحديد الأهداف من الوحدات الإدارية وإعادة هيكلة الجهاز الإدارية وقيامه على التخصص بهدف تطوير وتحسين الخدمات وزيادة كفاءة الوحدات الإدارية.
- زيادة الاهتمام بتدريب الكوادر المؤهلة والحرص على مراعاة التخصص عند التعيين والعمل على تحديث برامج التدريب بشكل دوري لتواكب أحدث التطورات الدولية في مجال الإدارة العامة.
- ضرورة تعزيز وتفعيل دور الأجهزة الرقابية وتزويدها بالأدوات القانونية التي تمكنها من أداء دورها في ضمان تحقيق أهداف الوظيفة العامة بفاعلية وكفاءة. بالإضافة إلى منح الجهات الرقابية الصلاحيات اللازمة لأداء دورها في مكافحة الفساد داخل الجهاز الإداري للدولة.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع العربية

- الكتب:
- د. أيمن فتحي محمد عفيفي- تقديم الأستاذ الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، "التعليق على قانون الخدمة المدنية ولأئحة التنفيذية"، دار النهضة العربية، ٢٠١٨،
- مستشار/ رجب عبد الحكيم سليم، "موسوعة الخدمة المدنية- شرح أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في ضوء المبادئ التي قررت المحكمة



د. نورا عيسى زكريا

- سمير السيد محمد سليمان، محمد محمد بيومي، "الاتجاهات الحديثة في الفكر الإداري لتطوير الأداء المؤسسي في المؤسسات الحكومية"، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٦.
- عبير ثابت، "التدريب الإداري والمهني ودوره في تنمية الموارد البشرية وقانون الخدمة المدنية"، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٧.
- عبير ثابت، منى عيد، منى أحمد، "تطوير الجهاز الإداري كخطوة ضرورية للتنمية الشاملة"، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٥.
- ماجدة علي، حمدي محمد، "تقويم أداء العاملين بالجهاز الإداري بالدولة"، ورقة عمل، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- **القرارات والقوانين:**
- قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ٣٠٠ لسنة ١٩٩١ بإعادة تنظيم الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ٤٦٨ لسنة ٢٠٠٩.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- قرار رئيس مجلس الوزراء - رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ الصادر بتاريخ ٢٧/٥/٢٠١٧.
- قانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧، بتعديل أحكام القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ في شأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، قرار رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩ بشأن الدليل الإرشادي لتقويم أداء الموظفين، الوقائع المصرية، العدد ١٠٠ تابع (أ)، ٢ مايو ٢٠١٩.
- قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، بإصدار قانون الخدمة المدنية.
- **المواقع الرسمية:**
- الصفحة الرسمية للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة: <https://www.caoa.gov.eg>
- **الأحكام القضائية:**
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٦٤ لسنة ٢٩ق، جلسة ٢٤/١١/١٩٨٥.
- **القواميس:**
- قاموس المنجد، لويس معلوف، المطبعة الكاثوليكية، بيروت.

**ثانياً: المراجع الأجنبية:**

## • الكتب:

- Roland DRAGO, Cours de science administrative, Paris, 4e année, 1969, les cours de droit.
- Leonard D. WHITE, Introduction to the Study of Public Administration, The Macmillan company, 4th edition, 1955, 531 p.

## • الأبحاث والمقالات:

- Aderibigbe, Adejare Morenikeji, Olla, John Oluwafemi, "Towards A Theoretical Definition of Public Administration", OSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM), Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65-70.
- Guy Braibant, «Le passé et l'avenir de l'administration publique», Dans Revue française d'administration publique 2002/2 (no102), pages 213 à 221.
- Mykola O. Durman<sup>1</sup>, Alla H. Bashtannyk<sup>2</sup>, Viktoria Kornienko<sup>3,4</sup>, Azad E. Omarov<sup>5</sup>, Svitlana H. Levchenko<sup>6</sup>, "The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes", International Journal of Economics and Business Administration Volume VIII, Special Issue 1, 2020, pp. 178-189.
- Mark Robinson, "From Old Public Administration to the New Public Service- Implications for Public Sector Reform in Developing Countries", UNDP Global Centre for Public Service, 2015.
- MICHAEL A. LUTZKER, "Max Weber and the Analysis of Modern Bureaucratic Organization: Notes Toward a Theory of Appraisal", American Archivist/Vol. 45, No. 2/Spring 1982.
- Sarfraz Batool, Shahbaz Ali Khan, Arsalan Rasool: Emerging Trends of Public Administration and their Impact on Socio-Economic Development - Palarch's Journal of Archaeology of Egypt/Egyptology, 2020, pp. 412 – 422.
- Triumph Hulbert, "Distinguish between administration and management. Discuss the extent to which the two concepts are guided by the same principles", available in: [www.academia.edu](http://www.academia.edu) .