



صندوق النقد العربي  
ARAB MONETARY FUND

# نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية





## تقديم

في إطار جهود صندوق النقد العربي لدعم متخذي القرار وصناع السياسات الاقتصادية في الدول العربية، يُصدر الصندوق عدداً من التقارير الدورية والدراسات التي تهتم بالشأن الاقتصادي العربي. في هذا السياق، ارتأى الصندوق أهمية إصدار تقرير "نافذة على طريق الإصلاح" كتقرير متخصص يتطرق بشكل مفصل وتحليلي لأحد محاور برامج الإصلاحات الاقتصادية التي يجري تنفيذها في البلدان العربية بما يسمح بعرض تجارب تلك الدول في هذا المجال، وماهية السياسات والإجراءات التي يجري تنفيذها، والتحديات القائمة، والدروس المستفادة من واقع برامج الإصلاح المثلثة المنفذة عالمياً.

يستهدف التقرير مساندة جهود الدول الأعضاء في تطبيق حزم سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي المختلفة التي يجري تطبيقها في مجالات بعينها من بينها إصلاحات نظم الخدمة المدنية، وصناديق التقاعد، وأسواق العمل والمنتجات، وتعزيز التنافسية، واستهداف الفقراء. يأمل صندوق النقد العربي في أن يمثل التقرير إضافةً جديدةً للجهود البحثية التي يقوم بها لخدمة دوله الأعضاء بهدف المساهمة في عملية صنع السياسات ودعم مسيرة البلدان العربية باتجاه تحقيق التقدم الاقتصادي.

والله ولي التوفيق،،،

عبد الرحمن بن عبد الله الحميدي  
المدير العام رئيس مجلس الإدارة  
صندوق النقد العربي

## المحتويات

|    |  |
|----|--|
| 2  | تقديم  |
| 4  | ملخص تنفيذي  |
| 7  | مفهوم نظام الخدمة المدنية  |
| 8  | سمات نظم الخدمة المدنية في الدول العربية   |
| 12 | مبررات إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية   |
| 12 | 1. التوسع الكبير في حجم نظم الخدمة المدنية   |
| 16 | 2. تزايد عبء بند الأجور في الموازنة العامة للدولة  |
| 19 | 3. الحاجة إلى تحسين مستوى الخدمات الحكومية   |
| 19 | برامج إصلاح نظام الخدمة المدنية في الدول العربية   |
| 21 | 1. أبرز عناصر إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية                                     |
| 24 | 2. الأطر التشريعية والتنظيمية والمؤسسية المرتبطة بإصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية |
| 27 | 3. تحديات إصلاح نظم الخدمة المدنية وجهود الدول العربية لمواجهتها                               |
| 30 | التجارب الدولية في إصلاح نظام الخدمة المدنية   |
| 31 | 1. لمحة عن تجارب إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول المتقدمة والنامية                           |
| 34 | 2. مداخل إصلاح نظم الخدمة المدنية  |
| 34 | الإصلاح من خلال تقليص حجم نظام الخدمة المدنية  |
| 35 | الإصلاح من خلال التحول إلى اللامركزية  |
| 36 | الإصلاح من خلال الارتقاء بالموارد البشرية  |
| 38 | الخلاصة والانعكاسات على صعيد السياسات  |
| 45 | المراجع  |

## قائمة الأشكال

|    |  |
|----|--|
| 10 | شكل رقم (1): التوزيع النسبي لهيكل الوظائف المُستحدثة في نظام الخدمة المدنية في المغرب خلال الفترة (2007-2017). |
| 15 | شكل رقم (2): أعداد العاملين في الجهاز الإداري للدولة في مصر خلال الفترة (2010-2016) (بالألف عامل)              |
| 18 | شكل رقم (3): نسبة تكلفة أجور موظفي نظام الخدمة المدنية إلى إجمالي الانفاق العام متوسط الفترة (2010-2017)       |
| 18 | شكل رقم (4): نسبة تكلفة أجور موظفي نظام الخدمة المدنية إلى الناتج المحلي الإجمالي متوسط الفترة (2010-2017)     |
| 19 | شكل رقم (5): ترتيب الدول العربية في مؤشر كفاءة الخدمات الحكومية خلال الفترة (2010-2016)                        |

## قائمة الجداول

|    |  |
|----|--|
| 9  | جدول رقم (1): توزيع سمات العاملين بنظام الخدمة المدنية في بعض الدول العربية    |
| 13 | جدول رقم (2): إجمالي العاملين بنظام الخدمة المدنية (بالألف)                    |
| 23 | جدول رقم (3): أبرز عناصر إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية (2011-2018) |
| 31 | جدول رقم (4): الجيل الأول والثاني من سياسات إصلاح نظم الخدمة المدنية           |

### ملخص تنفيذي

وقع الاختيار على موضوع "إصلاحات نظام الخدمة المدنية" ليكون محور اهتمام التقرير لعام 2018 نظراً لكون إصلاح نظام الخدمة المدنية يُعد واحداً من أهم عناصر إصلاحات المالية العامة في العديد من الدول على اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي. تأتي أهمية إصلاحات نظام الخدمة المدنية على ضوء توسع أنظمة الخدمة المدنية في بعض البلدان وما نتج عنه من ضغوطات على أوضاع الموازنات العامة نتيجة ارتفاع كلفة بند الأجور الحكومية إلى ما يشكل نحو 20 في المائة من إجمالي الإنفاق العام في المتوسط على مستوى العالم، فيما ترتفع هذه النسبة لتصل إلى 27 في المائة على مستوى الدول النامية واقتصادات الأسواق الناشئة. تتفاوت هذه النسبة من دولة إلى أخرى بما يعكس حجم القطاع العام في كل دولة ومستوى التنمية الاقتصادية وقيود الموارد المالية المتاحة<sup>1</sup>.

يتمثل جوهر إصلاحات نظام الخدمة المدنية في ضمان تقديم الخدمات الحكومية بالكفاءة اللازمة وفي إطار يضمن الاستدامة المالية. لذلك تنطرق إصلاحات نظم الخدمة المدنية إلى عدد من الجوانب من بينها ترشيد واحتواء الزيادة في كلفة بند الأجور في الموازنة العامة للدولة، وإخضاع نظم الخدمة المدنية لعدد من المعايير الكفيلة بتعزيز مستويات المسائلة والشفافية، وتحسين معدلات الانتاجية، وتنفيذ إصلاحات تستهدف تنمية قدرات العاملين في هذا القطاع لرفع مستوى كفاءة الخدمات الحكومية المقدمة، وإخضاع التعيين والترقي في هذا القطاع لمعايير تضمن الجدارة والاستحقاق والتنافسية.

تزايد الاهتمام بإصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول النامية خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي على خلفية التوسع المفرط في نظم الخدمة المدنية وتصاعد كلفة الأجور الحكومية. بناء عليه، نفذت تلك الدول إصلاحات لنظم الخدمة المدنية لم تستهدف فقط احتواء فاتورة الأجور الحكومية والتغلب على الاختلالات المالية التي واجهت الموازنات العامة، وإنما استهدفت أيضاً تحقيق قدر أكبر من المسائلة فيما يتعلق بالأداء الحكومي وتطوير مستوى الخدمات الحكومية كماً وكيفاً<sup>2</sup>.

على الرغم من أن مبادرات الحكومات العربية لإصلاح نظام الخدمة المدنية مستمرة منذ سنوات طويلة، إلا أن هذه المبادرات والجهود قد شهدت تسارعاً ملحوظاً واهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة وذلك على ضوء التحديات التي واجهت الدول العربية خلال تلك الفترة على اختلاف هياكلها الاقتصادية التي استلزمت مُضي العديد من الدول العربية قدماً في تنفيذ إصلاحات للمالية العامة تستهدف تحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية. في هذا السياق، اتجهت البلدان العربية خلال السنوات الأخيرة إلى تنفيذ برامج واسعة لإصلاحات نظم الخدمة المدنية تستهدف:

- ترشيد حجم نظم الخدمة المدنية، لا سيما في أعقاب التوسع الكبير الذي شهدته تلك النظم سواء من حيث تنوع المؤسسات الحكومية التي تشتمل عليها أو الزيادة المضطربة في أعداد العاملين بها لا سيما في أعقاب عام 2011 حيث سجل عدد العاملين في القطاع زيادة بما يفوق 15 في المائة في بعض البلدان العربية.
- احتواء الزيادة في بند أجور العاملين في نظام الخدمة المدنية، في ظل استئثار بند الأجور الحكومية بما يفوق نحو خمس الإنفاق العام في ست عشرة دولة عربية، والارتفاع الملموس لكلفة الأجور الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في خمس عشرة دولة عربية إلى ما يفوق المتوسط المُسجل على مستوى الدول النامية والاقتصادات الناشئة البالغ 6 في المائة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> International Monetary Fund (2016). "Managing Government Compensation And Employment—Institutions, Policies, And Reform Challenges, IMF Policy Papers".

<sup>2</sup> Nunberg and Nellis (1995). "Civil Services Reforms and the World Bank".

<sup>3</sup> International Monetary Fund (2018). "Public Wage Bills in Arab Countries: Time to Reform?", Annual Meeting of Arab Finance Deputies, Abu Dhabi, UAE, Jan.

- الارتقاء بنوعية الخدمات الحكومية، حيث لم يُصاحب الزيادة المضطردة في حجم نظم الخدمة المدنية التي باتت توظف نسبة تفوق 20 في المائة من إجمالي العمالة في عدد من الدول العربية تحسناً موازياً في مستوى الخدمات الحكومية المُقدمة للمواطنين ذلك بخلاف بعض دول العالم التي واكبت الزيادة في أعداد العاملين في قطاع الخدمة المدنية بها تحقيقها لقفزات واسعة في مؤشر فعالية الحكومة (Government Effectiveness Index) على غرار الوضع في كل من سنغافورة وسويسرا والدنمارك والنرويج التي تحتل المراتب الأربع الأولى على مستوى العالم في مؤشر فعالية الحكومة ويشكل عدد العاملين في نظم الخدمة المدنية بها ما يتراوح بين 13.8 في المائة و38 في المائة من إجمالي العمالة في هذه الدول.

عزز ما سبق القناعات لدى متخذي القرار في الدول العربية بأهمية العمل على تبني نهج جديد لإصلاحات الخدمة المدنية يركز على ترشيد حجم هذا القطاع للوصول إلى أقل عدد ممكن من موظفي الحكومة الأكفاء القادرين على إحداث نقلة نوعية في مستوى الأداء الحكومي بما يساعد على الارتقاء بالخدمات الحكومية.

أولت جميع الدول العربية قضية إصلاح نظام الخدمة المدنية اهتماماً كبيراً خلال السنوات الأخيرة، فقد ركزت على تبني إصلاحات جوهرية في أساليب ونظم الخدمة المدنية. ارتبطت هذه الإصلاحات بقضايا أساسية مثل الحد من تنامي فاتورة الأجور والتركيز على دعم قدرات رأس المال البشري في القطاع الحكومي إضافة إلى إصلاحات تتعلق بقضايا رئيسية تتمثل في تنظيم عملية التعيين، والاستقطاب، والترقية، والحوافز والجزاءات إضافة إلى برامج لتنمية ورفع مستوى الخدمات الحكومية. ذهبت بعض الدول العربية أبعد من ذلك من خلال التركيز على تطوير وتطبيق أفضل النظم والممارسات العالمية في الموارد البشرية الحكومية، والتحول الإلكتروني الذكي لنظم الموارد البشرية، وترسيخ ثقافة الابتكار والابداع في العمل الحكومي، وخلق بيئة عمل تركز على إسعاد الموظفين والمتعاملين. كما انصب اهتمام إصلاحات نظام الخدمة المدنية في بعض الدول العربية على تعزيز حوكمة النظام من خلال معايير لتقديم الخدمات الحكومية وأسس لضمان النزاهة والشفافية بما استلزمه ذلك من إنشاء لجان وطنية لمكافحة الفساد.

بههدف استخلاص الدروس المستفادة من التجارب الدولية، تطرق التقرير إلى إصلاحات نظم الخدمة المدنية في الدول المتقدمة والنامية وأشار إلى أنه في ظل التوجه نحو إصلاح نظم الخدمة المدنية، تبني عدد من الدول ما يعرف بالجيل الأول من إصلاحات الخدمة المدنية التي تركز بشكل أساسي على الإصلاح الكمي من خلال تقليص عدد موظفي نظام الخدمة المدنية وتجميد الأجور. رغم كون هذه السياسات قد تنجح في تحقيق وفورات مالية في الأجل القصير، إلا أنها تؤدي إلى نتائج عكسية مع مغادرة الموظفين المهرة لنظم الخدمة المدنية في ظل تراجع مستوى الأجور بالتالي لا يستمر في هذا النظام سوى الموظفين الأقل إنتاجية وتنافسية وتظهر العديد من الممارسات السلبية ومن أهمها انتشار الفساد. كما أن التركيز المفرط على خفض الأجور كغاية في حد ذاته يزيد من مقاومة الإصلاحات إلى أقصى مستوى ممكن ويكسب هذه الإصلاحات طابعاً غير مقبولاً مما يؤدي في نهاية المطاف إلى القضاء على الوفورات المادية التي تحققت سابقاً في ظل تراجع الإنتاجية وتدنى مستوى الخدمات الحكومية<sup>4</sup>. لمواجهة هذه التحديات، ظهر ما يُعرف بالجيل الثاني من إصلاحات نظام الخدمة المدنية التي تركز على الإصلاح النوعي لقطاع الخدمة المدنية بهدف تحسين مستوى جودة الخدمات الحكومية بالتركيز على سياسات للارتقاء بعنصر رأس المال البشري وسياسات لإصلاح الأجور ونظم الترقي في قطاع الخدمة المدنية<sup>5</sup>.

تشير التجارب الدولية إلى نجاح عدد من الدول المتقدمة في تنفيذ إصلاحات نظام الخدمة المدنية، بينما تتوفر دلائل قليلة على نجاح هذه الإصلاحات في البلدان النامية، حيث أثبتت هذه الإصلاحات أنها من بين أصعب الإصلاحات التنموية القابلة للاستدامة في هذه البلدان<sup>6</sup>. توضح الدراسات وجود عدد من التحديات المشتركة التي تواجه الدول

<sup>4</sup> UNDP (2010). "Motivating Civil Servants for Reform and Performance".

<sup>5</sup> UNDP (2010). *ibid.*

<sup>6</sup> Shepherd G. (2003). "Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?", 11th International Anti-Corruption Conference, South Korea, May.

النامية على صعيد تطبيق إصلاحات نظم الخدمة المدنية بما يحول دون تحقيق الأهداف المنشودة لهذه الإصلاحات وذلك بما يتضمن:

- عدم توفر الإرادة السياسية الكافية وعدم بذل الاهتمام الكافي بسياسات إصلاح نظم الخدمة المدنية.
- تاتي محاولات الإصلاح في وقت تتسم فيه أنظمة الخدمة المدنية بالترهل واتساع كلفة أجور العاملين بها وتراجع إنتاجيتهم وانعدام الحوافز لتحسين الأداء.
- محاولة نقل الهياكل والممارسات التنظيمية المرتبطة بسياسات الإصلاح من بلد إلى آخرى دون مراعاة اختلاف السياق العام واختلاف طبيعة نظم الخدمة المدنية.
- التركيز المفرط لبرامج الإصلاح على تقليص العمالة وخفض تكلفة الأجور.
- عدم دمج أنشطة الإصلاح في إطار أوسع للسياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي ومن أهمها إصلاحات دعم الدور الاقتصادي للقطاع الخاص وتطوير التعليم بما يساهم في الارتقاء بمستوى موظفي نظم الخدمة المدنية.
- التأثير القوي لجماعات الضغط أو أصحاب المصالح من بقاء النظم الحالية.

في المقابل تؤكد الدراسات<sup>7</sup> أهمية وجود بعض العوامل الداعمة الكفيلة بإنجاح إصلاحات نظم الخدمة المدنية وذلك بما يشمل العوامل الآتية:

- الدعم المستمر من السياسيين رفيعي المستوى.
- توفر مستوى عالٍ من الكفاءات في الجهاز الإداري الحكومي.
- الاستقلالية عن جماعات الضغط وأصحاب المصالح.
- النهج التدريجي للإصلاح والبناء على النجاح التراكمي للإصلاحات.
- خلق تجارب رائدة فيما يتعلق بزيادة فعالية نظم الخدمة المدنية بما يُمكن أن يكون بمثابة دافعاً للإصلاح الشامل.

على ضوء ما سبق، خلص التقرير إلى عدم وجود نموذج واحد لإصلاح نظام الخدمة المدنية يصلح لكافة الدول. كما أنه لا يوجد نموذج وحيد كفيل بتقديم حلولاً سحرية للتحديات المتجذرة في نظم الخدمة المدنية لا سيما في الدول النامية، حيث أن خصوصية كل دولة يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار بما يفرض عليها توجهاً نحو عناصر بعينها لإصلاح نظم الخدمة المدنية قد تتوفر في نماذج متعددة للوصول إلى نهج هجين لإصلاحات الخدمة المدنية أقرب لظروفها الاقتصادية والمحلية وأكثر قابلية للتطبيق. إلا أنه من الأهمية بمكان أن يتمثل جوهر هذه الإصلاحات في تبني تدابير ذات طبيعة هيكلية ومؤسسية لترشيد عدد العاملين في القطاع الحكومي، وزيادة مستويات تنافسية أداءهم والارتقاء بنوعية الموارد البشرية العاملة في هذا القطاع بما يساعد على تحقيق نقلة نوعية في مستوى تقديم الخدمات الحكومية.

على ضوء ما سبق، يستهدف هذا التقرير الوقوف على سمات نظم الخدمة المدنية في الدول العربية والوضع الراهن لإصلاحات هذه النظم سواءً من حيث مبررات الإصلاح، وطبيعة سياسات الإصلاح التي يتم تبنيها في هذه البلدان، وكذا التحديات التي تواجه هذه الإصلاحات، وجهود البلدان العربية لمواجهتها، وماهية التعديلات المرتبطة بالإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي التي فرضها تطبيق إصلاحات نظم الخدمة المدنية. من جانب آخر، يتطرق التقرير إلى بعض التجارب الدولية والدروس المستفادة فيما يتعلق بهذا النوع من الإصلاحات بما يسمح بالتركيز على التجارب الناجحة وتبادل الخبرات للخروج بتوصيات بناءة على صعيد عملية صنع السياسات. يستند التقرير إلى نتائج استبيان حول هذا الموضوع أعده صندوق النقد العربي وتم استيفائه من قبل الجهات المعنية في الدول العربية ممثلة في وزارات المالية وأجهزة الخدمة المدنية لرصد تجارب الدول العربية في هذا المجال.

<sup>7</sup> Robinson, M. (2007). "The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation. Commonwealth and Comparative Politics, vol. 45, No. 4, pp. 521-48. And Roll, M., ed. (2014). The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries. London: Routledge.

### مفهوم نظام الخدمة المدنية

تنقسم أنواع الخدمة العامة في الهيئات الحكومية بشكل عام إلى قسمين هما: الخدمة العسكرية (Military Services) التي تعبر عن الخدمة في كافة الأجهزة العسكرية في الدولة، والخدمة المدنية (Civil Service) التي تعبر عن الخدمة العامة في الهيئات والجهات الحكومية غير العسكرية، بما يشمل ذلك من العاملين في المصالح والمؤسسات الحكومية والمحليات وهو ما يقصد به (اللامركزية الحكومية)<sup>8</sup>.

ظهر مفهوم "الخدمة المدنية" في الجهات الحكومية في أغلب الدول العربية إثر حركات الإصلاح الإداري التي دعت إلى الاهتمام بشؤون الموظفين وتبنت مصطلح (الخدمة) نظراً لما يتسم به عمل هؤلاء الموظفين من طابع خدمي يختص بتقديم الخدمات الحكومية لجمهور المتعاملين. كما شاع لفظ (مدنية) للتمييز بين العاملين في الأجهزة المدنية وأولئك العاملين في الخدمة العسكرية. أما مصطلح "إدارة الوظيفة العامة أو العمومية" فهو مترجم عن اللغة الفرنسية وذلك لما حظيت به الوظائف العامة في فرنسا من اهتمام كبير. تأثرت بهذه التسمية دول المغرب العربي وبعض الدول العربية التي تعتمد مسمى "نظام الوظيفة العمومية" متأثراً بالنظام الفرنسي، فيما تعتمد باقي الدول العربية مسمى "نظام الخدمة المدنية" "Civil Service" متأثراً بالنظام الانجلوسكسوني<sup>9</sup>.

أما عن المفهوم العام "للوظيفة العامة" و"الموظف العام"، فهناك الكثير من التعريفات والمفاهيم التي عرفت "الوظيفة العامة" في كونها تمثل "مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب توافر مجموعة من المؤهلات والاشتراطات في المتقدمين لشغلها لتحقيق هدف معين يتصل بالمصالح العام أو خدمة الجمهور<sup>10</sup> كما ترتبط هذه الواجبات مع بعضها البعض لأداء عمل معين في الدوائر والمنشآت الحكومية<sup>11</sup>. أما فيما يتعلق بمفهوم "الموظف العام"، فهو "الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين يتصل بالمصالح العام لضمان سير الجهاز الإداري في الدولة بما يحقق أهداف الوظيفة العامة ويمارس وظيفته في الجهات والهيئات العامة التي تديرها الدولة ويلتزم في إطاره بحماية أموال وأصول الدول من أي إسراف<sup>12</sup> لذلك لا بد وأن يتسم عمله بالنزاهة والشفافية".

يحكم تنظيم الوظيفة العامة نظامان هما الأكثر انتشاراً عالمياً ويختلف كلاهما في كيفية نظرة ومعاملة المشرع للوظيفة العامة. يتمثل النظام الأول في **النظام المغلق**<sup>13</sup> أو ما يُطلق عليه في بعض الحالات **النظام الوظيفي (Career System)** وتأخذ به أغلب الدول الأوروبية الغربية مثل فرنسا، وانجلترا، وبلجيكا، وألمانيا، وبعض الدول الآسيوية مثل اليابان، ومعظم الدول العربية ويعرف باسم "نظام الوظيفة العامة ذو البنية المغلقة". تُعرف في إطاره الوظيفة العامة على أنها "مهنة لا بد أن يتفرغ لها الموظف طيلة حياته وتتميز بالاستقرار ولا تحتاج للتخصص الدقيق حيث يُعين الفرد بناءً على شروط معينه ويبقى فيها حتى يستقيل أو يُحال على التقاعد". تحكم الوظيفة العامة في هذا النظام خصائص متعددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر أن نظام العاملين في الحكومة هو كيان قائم بذاته ويختلف عن النظم الخاصة بالعاملين في القطاع الخاص. كما يكرس في إطاره الموظف نشاطه ووقته الرسمي للوظيفة وتحكمه قواعد واجراءات تنظم حقوقه وواجباته. يعتمد الترقى في هذا النظام على سلم الترقيات وأقدمية الموظف وتلتزم فيه الدولة بدفع الراتب التقاعدي لمن يخدم فترة زمنية معينة، وتُقيد في إطاره حرية الموظف في الاستقالة إلا لأسباب تقبلها الإدارة العامة.

يتميز هذا النظام أنه يضمن الاستقرار الوظيفي، ويوسع أفق الموظفين عن طريق عقد الدورات التدريبية من حين لآخر ويقلل من مشكلة البطالة التي ترتفع بشكل كبير في بعض الدول حيث يعمل هذا النظام على امتصاص جانباً مهماً من عرض العمل. على الجانب الآخر، فمن بين عيوب هذا النظام، عدم قدرة الدولة على تحمل مسؤوليات هذا النظام الواسعة الناتجة عن تضخم اعداد العاملين به بشكل سريع، إضافة إلى إتكالية بعض العاملين وتراجع

<sup>8</sup> دكتور أحمد رشيد، (1981)، "نظرية الإدارة العامة: السياسات العامة والإدارة". دار المعارف، الطبعة الخامسة.

<sup>9</sup> دكتور فضيل موسى، "الخدمة المدنية والنزاهة".

<sup>10</sup> المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، (2009). الخدمة المدنية والوظيفة العامة

<sup>11</sup> المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، (2009). مرجع سبق ذكره.

<sup>12</sup> المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، (2009). مرجع سبق ذكره.

<sup>13</sup> دكتور عامر الكبيشي، (1980). "إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية"، الطبعة الأولى.

مستويات انتاجيتهم نتيجة لقناعتهم بفكرة وجود العمل الدائم مما يضعف روح المبادرة والتطوير، إضافة إلى غياب الكفاءة والجدارة في اختيار الموظفين بسبب تدخل الاعتبارات الشخصية.

أما النظام الثاني فيتمثل في **النظام المفتوح أو النظام المهني (Position System)** <sup>14</sup> وتأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، وغيرها من الدول ويسمى "نظام الوظيفة العامة ذو البنية المفتوحة"، نظراً لما يتسم به هذا النظام من مرونة وموضوعية في علاقة الموظف بالدولة <sup>15</sup>. من أهم خصائص الوظيفة العامة في هذا النظام أن المؤسسة تتولى مهمة تحديد الوظائف القائمة بالهيكل الوظيفي، وتحديد وصف العمل لكل وظيفة والمؤهلات المطلوبة لشغل كل منها. كما يتعين اختيار المتقدمين لشغل الوظائف وفقاً لأهليتهم وجدارتهم. يرتبط بقاء الموظف في عمله بمدى كفاءته وفاعليته بحيث يكون له الحق في ترك الوظيفة بكامل إرادته حال ما ارتأى ذلك وبموجب اشعار للمؤسسة قبل ترك الوظيفة بفترة مناسبة. إضافةً إلى أن المؤسسة لا تلتزم بترقية الموظف أو ترفيعه وفقاً للأقدمية بل تجيز له التقدم لشغل الوظيفة الأعلى إذا كان مؤهلاً لها وعندها يعين كموظف جديد.

يُعرف النظام المفتوح "الوظيفة العامة" على أنها "عمل متخصص يقوم الفرد من خلاله بمجموعة من الواجبات ولا بد من أن يتوافر فيه بعض المواصفات التي ترتبط بالمؤهلات العلمية والوظيفية، ولا تتم في إطاره عملية الترقى بشكل تلقائي بل لابد من التقدم للتوظيف عن طريق التعيين". يتميز هذا النظام بمرونته في وضع النظم، والإجراءات الخاصة بالنقل والترقيات والإعارة والتقاعد. كما أنه يخول للإدارة أن تعين متى تشاء وتستغنى عن تشاء من موظفي الخدمة العامة وفقاً لظروف العمل على أسس الجدارة والاستحقاق فقط، وبالتالي فهذا النظام هو الأقرب للسياسات الحديثة لتطوير الموارد البشرية. كما أنه نظام اقتصادي يقلل من الأعباء المالية بسبب اعتماده على الكفاءة والإنتاجية العالية، وإعلانه لمبدأ الجدارة والاستحقاق في الاختيار. في المقابل، تتلخص عيوبه في كونه نظاماً يصلح لبيئة ذات إمكانيات علمية وبشرية عالية المستوى لذلك فهو يطبق في عدد من الدول المتقدمة. كما أنه يُبقي العاملين في نظم الخدمة المدنية في قلق مستمر نتيجة عدم الاستقرار ويتسبب في إشغال إدارة الأفراد بعمليات الاختيار المتكررة بسبب ارتفاع معدلات دوران العمل المستمر. بشكل عام، يشترط على من يتقدم لشغل الوظيفة العامة توافر بعض الاشتراطات المتعددة نوجز منها على سبيل المثال، شرط الجنسية، أي أن الموظف لابد من أن يكون متمتعاً بجنسية الدولة أو أي من جنسيات إحدى الدول الأخرى التي تعاملها بالمثل، إلى جانب حسن السيرة والسمعة وتوفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية.

### سمات نظم الخدمة المدنية في الدول العربية

تتبنى معظم الدول العربية نموذج النظام المغلق أو الوظيفي في نظم الخدمة المدنية وتشترك الدول العربية في استخدام نظام قانوني واحد يخضع له كل العاملين بنظام الخدمة المدنية ويختلف عن النظام القانوني العام للتشغيل المطبق داخل كل دولة على حده <sup>16</sup>، ويسري على العاملين في كافة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في الدولة التي يعتبر نظام الخدمة المدنية مُكماً لأنظمتها، الملحق رقم (1).

تمثل **العمالة الدائمة** النسبة الأكبر من موظفي نظم الخدمة المدنية في عدد من الدول العربية وترتفع نسبتهم إلى ما يفوق 90 في المائة في دولتين عربيتين وهما مصر والأردن. من حيث توزيع موظفي الخدمة المدنية جغرافياً، تنتزع النسبة الأكبر منهم في الوحدات المحلية بنسبة تفوق 60 في المائة من مجمل العمالة في هذا النظام في غالبية الدول العربية، وهو ما يعد فرصةً يتعين استغلالها لتعزيز التوجه نحو اللامركزية الحكومية. كما تتسم العمالة في هذا القطاع بكونها "شابة" في معظم الدول العربية، ومن الحاصلين على مؤهلات جامعية. بالتالي فأغلب العاملين في هذا النظام لديهم القدرة على تطوير العمل وتحسين مستويات الأداء الحكومي إذا ما توافرت لهم الظروف والبيئة المُمكنة من ذلك، وهو ما يُعزز من فرص نجاح إصلاحات الخدمة المدنية التي تستهدف الارتقاء بمستوى الكفاءات البشرية للعاملين بهذا القطاع.

<sup>14</sup> OECD (2008). "Why civil service reform is an inevitable choice in times of crisis, Government employment in the four case study countries.

<sup>15</sup> دكتور عامر الكبيشي، (1980)، مرجع سبق ذكره.

<sup>16</sup> دكتور فضيل موسى، مرجع سبق ذكره.

## نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

من حيث التوزيع النوعي، يغلب عدد الذكور على عدد الإناث في هيكلية موظفي نظام الخدمة المدنية في أكثر من دولة عربية حيث تنخفض نسبة تمثيل الإناث إلى أقل من 50 في المائة في معظم الدول العربية باستثناء الكويت التي تفوق فيها نسبة تمثيل المرأة في نظام الخدمة المدنية نسبة تمثيل الرجل. من جانب آخر، تتركز العمالة في نظام الخدمة المدنية في قطاعي التعليم والصحة اللذان يعتبران الموظف الحكومي الأول للعمالة في نظم الخدمة المدنية بحصة تفوق 60 في المائة من مجمل العاملين في نظام الخدمة المدنية في بعض البلدان العربية، جدول رقم (1).

جدول رقم (1)  
توزيع وسمات العاملين بنظام الخدمة المدنية في بعض الدول العربية

| الدولة   | نسبة العمالة الدائمة | نسبة الحاصلين على مؤهل جامعي | نسبة العمالة في الوحدات المحلية | نسبة الشباب | نسبة تمثيل المرأة | نسبة العاملين بقطاعي التعليم والصحة |
|----------|----------------------|------------------------------|---------------------------------|-------------|-------------------|-------------------------------------|
| الأردن   | 95.4                 | 63                           | 68                              | ..          | ..                | 66                                  |
| الإمارات | ..                   | *61                          | ..                              | ..          | 37                | ..                                  |
| تونس     | ..                   | ..                           | ..                              | ..          | 36                | 48                                  |
| السعودية | ..                   | 48.3                         | ..                              | ..          | ..                | 56                                  |
| عمان     | ..                   | 46                           | 73                              | 68          | 48                | 69                                  |
| الكويت   | ..                   | 42                           | ..                              | 59          | 53                | 44                                  |
| مصر      | 93                   | 70                           | 52                              | ..          | 25                | 17                                  |
| المغرب   | ..                   | ..                           | 94                              | 44          | 35                | 44                                  |

(\*) من إجمالي موظفي الحكومة الاتحادية.

المصدر: صندوق النقد العربي (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية".

يعرض الجزء التالي مزيداً من التفصيل فيما يتعلق بخصائص نظام الخدمة المدنية في الدول العربية. ففي الأردن، تمثل العمالة الدائمة غالبية العاملين في نظام الخدمة المدنية (95.4 في المائة)، فيما تشكل العمالة المؤقتة نسبة محدودة (4.6 في المائة). كما يتركز الجانب الأكبر من العمالة في نظام الخدمة المدنية في العاملين في المحافظات والمحليات، حيث بلغ إجمالي عدد العاملين بالحكومة المركزية 69.5 ألف بنسبة بلغت 31.8 في المائة من إجمالي عدد العاملين في حين بلغ عدد العاملين بالمحافظات والمحليات حوالي 148.7 ألف بما يشكل النسبة الأكبر من إجمالي عدد العاملين بنظام الخدمة المدنية (68 في المائة). من حيث المستويات التعليمية، تتمثل النسبة الأكبر من العاملين في نظام الخدمة المدنية من خريجي التعليم الجامعي الذين يشكلون نحو 63 في المائة من إجمالي عدد العاملين.

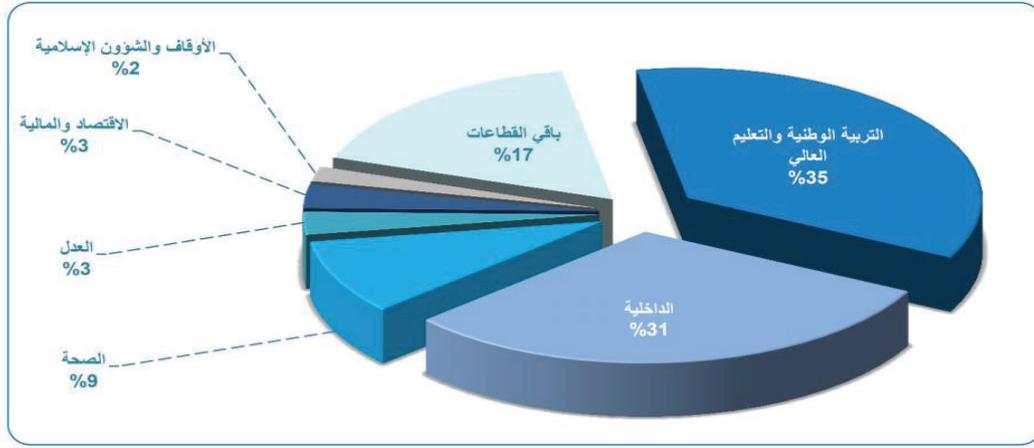
على مستوى القطاعات الوظيفية، يتشابه هيكل نظام الخدمة المدنية في الأردن مع الاتجاه العالمي الملاحظ الذي يتمثل في زيادة عدد العاملين في قطاعي التعليم والصحة. فحسب آخر بيانات متاحة، يتركز أغلب العاملين في نظام الخدمة المدنية بالمملكة في قطاع التعليم بحوالي 110.73 ألف موظف بما نسبته حوالي 51 في المائة من إجمالي عدد العاملين، بينما سجل العاملين في قطاع الصحة حوالي 15 في المائة من إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية. أي أن مجمل العاملين في القطاعين يمثل نحو 66 في المائة من إجمالي العاملين في نظام الخدمة المدنية.

في المغرب، ونظراً إلى تركيز نظام الخدمة المدنية على تفعيل مبدأ اللامركزية في الإدارة من خلال السعي إلى تقريب الإدارة من جمهور المتعاملين وتحسين جودة الخدمات من أجل إدارة أفضل للخدمات الحكومية، يتركز الجانب الأكبر من موظفي الوظيفة العمومية في الأجهزة الحكومية غير المركزية (المصالح الخارجية) بنسبة تصل إلى 94 في المائة من إجمالي موظفي الوظيفة العمومية. رغم ارتفاع أهمية اللامركزية الإدارية في المغرب فلا

تزال هناك حاجة لتوزيع أكثر كفاءة للصلاحيات والاختصاصات بين الإدارات المركزية والمحلية إلى ما يتجاوز نقل الصلاحيات بواسطة تفويض الإمضاء<sup>17</sup>.

نظراً للأولوية التي تحظى بها القطاعات ذات الطبيعة الاجتماعية والأمنية في المغرب، فقد تم تخصيص نحو 44 في المائة من إجمالي الوظائف المدنية التي تم استحداثها في نظام الخدمة المدنية لقطاعات التربية الوطنية والتعليم العالي والصحة ونحو 31 في المائة لقطاع الداخلية<sup>18</sup>. بناء على ما سبق، يعتبر قطاع التربية الوطنية (التعليم) الذي يحصل على أكبر ميزانية قطاعية، الموظف العمومي الأول في المغرب بما يتماشى مع الرؤية "الاستراتيجية لإصلاح المدرسة المغربية (2015-2030)" بتكلفة سنوية تقدر بنحو 3 مليارات درهم سنوياً بهدف تحسين الأداء المدرسي وهو ما استلزم تشغيل 35 ألف مدرساً بعمود لتلبية الحاجات العاجلة من الموارد البشرية في هذا القطاع.

شكل رقم (1)  
التوزيع النسبي لهيكل الوظائف المُستحدثة في نظام الخدمة المدنية في المغرب  
خلال الفترة (2007-2017)



المصدر: وزارة المالية، المغرب، (2018). "مشروع قانون المالية لسنة 2018: تقرير حول الموارد البشرية".

يعتبر معظم العاملين في نظام الخدمة المدنية في المغرب من الشباب دون سن 35 سنة حيث يشكلون 44 في المائة من إجمالي موظفي الخدمة المدنية وهو ما يُعزى إلى الزيادة التي عرفت أعداد الموظفين المحالين إلى التقاعد إضافة إلى الزيادة في عمليات توظيف الشباب التي تمت خلال السنوات الأخيرة. من حيث التوزيع النوعي، تعتبر مشاركة المرأة في مختلف المجالات التنموية من بين القضايا الأساسية التي نص عليها الدستور وتحرص عليها المغرب. رغم التحسن الذي شهده معدل دخول المرأة في قطاع الخدمة المدنية، إلا أن تحقيق المساواة بين الجنسين لا يزال بحاجة إلى تكثيف المزيد من الجهود حيث لا تزال نسبة مشاركة المرأة محدودة في إطار 35 في المائة من مجمل العاملين في نظام الخدمة المدنية. تتركز مشاركة المرأة بشكل كبير في الدوائر الحكومية اللامركزية بنسبة 33 في المائة مقارنة بتمثيل حدود 2.4 في المائة فقط في المصالح المركزية. قطاعياً تتمركز مشاركة المرأة في قطاعات الصحة 58 في المائة، ثم وزارة العدل 45 في المائة، والاقتصاد بنسبة 42 في المائة.

يشكل الذكور في الإمارات النسبة الأغلب من موظفي الخدمة المدنية بواقع 63 في المائة مقابل 37 في المائة من الإناث. رغم انخفاض نسبة مساهمة الإناث دون الذكور في قطاع الخدمة المدنية، إلا أنها تبقى أعلى من مثيلاتها المسجلة في عدد من الدول العربية. يمثل حاملو المؤهلات الجامعية نحو خمسين بالمائة من مجمل العاملين في الوزارات والهيئات المستقلة ويشكل عدد الوافدين نحو 49.6 في المائة من مجمل العاملين في الوزارات والهيئات المستقلة. يحمل 61 في المائة من موظفي الحكومة الاتحادية شهادة جامعية وما فوقها، وتشكل الإناث من حملة

<sup>17</sup> وزارة المالية، المغرب، (2018). "مشروع قانون المالية لسنة 2018: تقرير حول الموارد البشرية".

<sup>18</sup> وزارة المالية، المغرب، (2018). المرجع السابق.

الشهادات الجامعية وما فوقها النسبة الأكبر من العاملات في قطاع الخدمة المدنية حيث تشكل نسبتهن نحو 67 في المائة من إجمالي عدد الإناث في نظام الخدمة المدنية<sup>19</sup>.

بلغ عدد العاملين من خريجي التعليم الجامعي في السعودية حوالي 601 ألف عامل بنسبة بلغت 48.3 في المائة من إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية، أما عن عدد العاملين في قطاعي التعليم والصحة فقد بلغت نسبتهم نحو 58 في المائة من إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية.

تتركز النسبة الأكبر من العمالة في نظام الخدمة المدنية في مصر في الإدارة المحلية (الدوائر اللامركزية) بنسبة تبلغ 52 في المائة من إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية. تشكل العمالة الدائمة النسبة الأكبر من إجمالي عدد العاملين بنسبة تبلغ حوالي 93 في المائة. أما عن نسبة العاملين في نظام الخدمة المدنية من خريجي التعليم الجامعي فقد بلغت ما نسبته 70 في المائة من إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية. تمثل مساهمة المرأة في نظام الخدمة المدنية نسبة محدودة تقارب نحو ربع إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية<sup>20</sup>. فيما يخص حجم العمالة من حيث القطاعات، فقد بلغ عدد العاملين في قطاعي التعليم والصحة حوالي 500 ألف عامل بنسبة بلغت 17 في المائة من إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية وهي نسبة منخفضة مقارنة بالبلدان العربية الأخرى.

أما في تونس، ووفقاً لتوزيع أعداد العاملين في نظام الخدمة المدنية حسب النوع، فقد شهدت نسبة الإناث تراجعاً منذ سنة 2011 حيث سجلت حوالي 36.3 في المائة من إجمالي عدد العاملين خلال عام 2015 بعد أن كانت تمثل 39.8 في المائة من إجمالي الموظفين بنظام الخدمة المدنية. كما يُظهر توزيع موظفي الوظيفة العمومية حسب الهياكل تركز النسبة الأكبر من موظفي الخدمة المدنية في كل من وزارتي التربية والصحة حيث تستقطب وزارة التربية حوالي 36.2 في المائة من مجموع الموظفين الحكوميين، و19.2 في المائة من إجمالي العمالة تليها وزارة الصحة بنسبة 12.2 في المائة من مجموع الموظفين الحكوميين، و16.2 في المائة من إجمالي العمالة.

في الكويت، تنقسم الوظائف إلى وظائف دائمة وهي الوظائف المخصصة للكويتيين الذين يستمرون في وظائفهم حتى الفترة المقررة لانتهاء خدمتهم وذلك باستثناء الوظائف القيادية التي تم تحديدها بمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، ووظائف مؤقتة يتم في إطارها تعيين موظفين مؤقتين نتيجة للرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية أو استجابة لإحتياجات التعاون الدولي<sup>21</sup>. يتركز أغلب موظفي الخدمة المدنية في الكويت<sup>22</sup> في كل من وزارة التربية بنسبة 28 في المائة من إجمالي الموظفين تليها وزارة الصحة بنسبة 16 في المائة. أما فيما يتعلق بالتركيب العمري للعاملين بالجهات الحكومية<sup>23</sup>، يلاحظ أن حوالي 58.5 في المائة من إجمالي العاملين تتراوح أعمارهم ما بين 25 - 35 عاماً. من جهة أخرى يلاحظ أن نسبة العاملين الذين تبلغ أعمارهم 55 فأكثر لا تتجاوز نسبتهم 5 في المائة من الإجمالي وهي نسبة ضئيلة جداً بالتالي فأغلب العمالة في الجهات الحكومية هي من فئة العمالة الشابة. تجدر الإشارة إلى أن 42 في المائة من العاملين في الجهات الحكومية من حملة الشهادات الجامعية بينما تبلغ نسبة الحاصلين على الشهادة الثانوية فقط تعليم دون جامعي ما نسبته حوالي 18 في المائة من الإجمالي. يتسم نظام الخدمة المدنية في الكويت بارتفاع نسبة مساهمة الإناث التي تمثل النسبة الأعلى على مستوى الدول العربية حيث تبلغ نسبة الإناث العاملات في نظام الخدمة المدنية في الكويت، نحو 53 في المائة من إجمالي العاملين بأجهزة الخدمة المدنية مقارنة مع 50 في المائة خلال عام 2011.

19 الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، الإمارات، (2014). "دراسة المستوى التعليمي لموظفي الحكومة الاتحادية".

20 رئاسة مجلس الوزراء مصر، (2018). الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للمعلومات.

21 محمد الجميل أحمد أبو العزم، ديوان الخدمة المدنية، الكويت، (2000). "شرح قانون ونظام الخدمة المدنية".

22 الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت، (2017). "إحصاءات العاملين بالقطاع الحكومي".

23 الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت، (2017). المرجع السابق.

في عُمان، تشكل العمالة من الفئة العمرية التي يتراوح أعمارهم ما بين 25 سنة وأقل من 40 سنة ما نسبته 68.3 في المائة من إجمالي الموظفين العُمانيين مما يدل على بقاء الموظفين بالخدمة مدة أطول، كنتيجة لذلك نقل فرص التعيين على الوظائف الشاغرة بالتقاعد حيث تشير البيانات إلى أن عدد الموظفين في الفئة العمرية 50 سنة فأكثر يبلغ حوالي 12 ألف موظف يتوقع أن يتم إحالتهم للتقاعد خلال العشرة أعوام القادمة لإتاحة الفرصة للكوادر الشابة لشغل الوظائف الشاغرة. كذلك أولت الحكومة اهتماماً كبيراً بفئة المواطنين ذوي الإعاقة وإدماجهم في المجتمع وتوظيفهم في مختلف الوظائف التي تناسب قدراتهم وإمكاناتهم حيث بلغ عددهم في وحدات الخدمة المدنية حوالي 519 موظفاً تتركز النسبة الأعلى منهم بوزارة البلديات الإقليمية والموارد المائية بنسبة 18.3 في المائة.

تتركز النسبة الأكبر من العمالة في محافظة مسقط بنسبة 26.7 في المائة من إجمالي نتيجة وجود معظم الجهات الحكومية فيها. تشكل النساء العاملات في وحدات الخدمة المدنية ما نسبته 48 في المائة من إجمالي الموظفين وقد تطورت هذه النسبة خلال السنوات الخمس الماضية مما يدل على استيعاب وحدات الخدمة المدنية للنساء لتساهم بشكل كبير في خدمة المجتمع. تتركز النسبة الأكبر من موظفي الخدمة المدنية في وزارتي التربية والتعليم والصحة حيث يشكلون 69 في المائة من الإجمالي. أما عن المستوى التعليمي للعاملين في قطاع الخدمة المدنية، تشير الإحصاءات التي تم رصدها خلال الخمس سنوات الماضية إلى تركيز الموظفين العُمانيين في العاملين من حملة البكالوريوس أو الليسانس وما يعادلها بنسبة 46 في المائة من إجمالي الموظفين العُمانيين، وتركز الموظفين الوافدين في نفس المؤهل بنسبة 66.8 في المائة من إجمالي الموظفين الوافدين<sup>24</sup>.

في الجزائر، يتأثر الاندماج في العمل بشكل أساسي بعدة عوامل من بينها اعتبارات الجنس ومنطقة الإقامة والمستوى التعليمي. ترتفع نسبة الإناث العاملات في الحضر مقارنة بالنسبة ذاتها في الريف ويرجع ذلك إلى ارتباط دخول المرأة في مجالات العمل بالمستوى التعليمي العالي والمستوى الجامعي، تشكل نسبة الإناث العاملات في القطاع العام نحو 64.1 في المائة من إجمالي القوى العاملة من الإناث<sup>25</sup>.

### مبررات إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية

على الرغم من أن مبادرات الحكومات العربية لإصلاح نظام الخدمة المدنية مستمرة منذ سنوات طويلة مضت، إلا أن هذه المبادرات والجهود قد شهدت تسارعاً ملحوظاً واهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة لا سيما خلال الفترة (2011-2018). جاء ذلك على ضوء التحديات التي واجهت الدول العربية على اختلاف هياكلها الاقتصادية خلال تلك الفترة التي عززت القطاعات لدى متخذي القرار في الدول العربية بضرورة التوجه نحو المزيد من التركيز على إصلاح نظام الخدمة المدنية على خلفية ثلاثة مبررات رئيسية تتمثل في (1). التوسع الكبير في حجم نظم الخدمة المدنية (2). تزايد عبء بند الأجور في الموازنة العامة للدولة، و(3). الحاجة إلى تحسين الخدمات الحكومية. على ضوء ما سبق، يعرض الجزء التالي مبررات إصلاح نظام الخدمة المدنية في الدول العربية.

#### 1. التوسع الكبير في حجم نظم الخدمة المدنية

شهد نظام الخدمة المدنية توسعاً ملحوظاً في العديد من الدول العربية خلال الخمسين سنة الأخيرة سواءً من حيث تنوع المؤسسات الحكومية التي يشتمل عليها أو من حيث الزيادة المضطردة في الموارد البشرية العاملة به، وهو ما يُعزى إلى العديد من الأسباب لعل من أبرزها، تفضيل المواطنين للعمل في القطاع الحكومي نظراً للامتيازات التي يمنحها هذا القطاع التي تتمثل في ارتفاع مستويات الأجور نسبياً مقارنة بالمستويات المثيلة في القطاع الخاص (لاسيما في الدول العربية المُصدرة للنفط)، وغيرها من الامتيازات الأخرى ومن أهمها الاستقرار الوظيفي. فعلى سبيل المثال تشير البيانات المتاحة إلى أن فجوة الأجور ما بين العاملين في القطاع العام والخاص تمثل أعلى مستوياتها في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والمغرب، حيث يُمثل متوسط الأجور الحكومية ما بين

<sup>24</sup> وزارة الخدمة المدنية، عُمان، (2017). مرجع سبق ذكره.

<sup>25</sup> الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر، تقرير حول النشاط الاقتصادي والتشغيل والبطالة، (2011 - 2014).

## نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

ضعفي إلى ثلاثة أضعاف الأجور في القطاع الخاص، وهو ما يرتفع إلى أكثر من ذلك إذا ما تم الأخذ في الاعتبار للمزايا المادية الأخرى بخلاف الأجور<sup>26</sup>. كذلك لم تساعد وتيرة التشغيل المحدودة في القطاع الخاص على استيعاب الزيادات الكبيرة في أعداد المتدفقين إلى سوق العمل سنوياً ومن ثم أصبح القطاع الحكومي في بعض الدول العربية قاطرة لخفض معدلات البطالة.

رغم الاتجاه العام للزيادة في أعداد العاملين في نظام الخدمة المدنية في الدول العربية خلال السنوات الطويلة الماضية، إلا أن نظام الخدمة المدنية قد شهد على وجه الخصوص توسعاً ملحوظاً منذ عام 2011 في العديد من الدول العربية لأسباب مختلفة من بينها ما يلي:

- التوسع في مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وما يستتبعه ذلك من الحاجة إلى التوسع في الخدمات الحكومية المقدمة للجمهور كما هو الحال في كل من الإمارات والسعودية والأردن.
- بعض العوامل قصيرة الأجل مثل ارتفاع الإيرادات العامة في فترات معينة بما ساهم في تحفيز بعض الدول العربية على زيادة مستويات التشغيل في هذا القطاع كما هو الحال في أغلب الدول العربية المُصدرة للنفط.
- التحولات التي أعقبت عام 2011 وحاجة بعض الدول العربية إلى الاستجابة للمطالب الفئوية لمواطنيها مثلما هو الوضع في مصر وتونس.
- بعض العوامل الأخرى مثل تزايد تواجد اللاجئين في بعض الدول العربية مثلما هو الحال في الأردن ولبنان.

إثر التطورات السابق الإشارة إليها شهد عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية في بعض الدول العربية زيادة ملموسة خلال الفترة (2010-2016)، فعلى سبيل المثال ارتفع عدد العاملين بنظام الخدمة المدنية بنسبة تفوق 15 في المائة في سبع دول عربية في هذه الفترة. كما أصبح نظام الخدمة المدنية الموظف الرئيسي لنسبة مهمة من إجمالي العمالة في العديد من الدول العربية على اختلاف هيكلها الاقتصادية.

ترتفع هذه النسبة لتسجل أعلى مستوى لها في فلسطين بنسبة تقارب 90 في المائة، يليها كل من الجزائر والعراق بنسبة 35 و31 في المائة على التوالي يليهما مصر بنسبة تقارب 22 في المائة ولكن بأكبر عدد مسجل للعمالة في نظام الخدمة المدنية على مستوى الدول العربية كافة حيث يبلغ عدد موظفي نظام الخدمة المدنية في مصر 5.8 مليون موظف.

جدول رقم (2)  
إجمالي العاملين بنظام الخدمة المدنية (بالألف)

| نسبة العاملين في نظام الخدمة المدنية إلى إجمالي العمالة (2016) (%) | إجمالي العمالة في الدولة (2016) (بالألف) | معدل التغير % (2010 - 2016) | 2016   | 2010     |          |
|--|--|-----------------------------|--------|----------|----------|
| 10.83  | 2015                                     | 17.19                       | 218.2  | 186.1    | الأردن   |
| 1.49   | 6311                                     | ..                          | *100   | ..       | الإمارات |
| 6.12   | 806                                      | 20.24                       | 49.3   | 41       | البحرين  |
| 17.51  | 3450                                     | 58.44                       | *690   | 435.5    | تونس     |
| 35.40  | 12585                                    | 15.93                       | **4455 | **3843   | الجزائر  |
| 9.84   | 12644                                    | 29.72                       | 1244   | 959      | السعودية |
| 30.84  | 9420                                     | ..                          | 2905   | ..       | العراق   |
| 8.76   | 2029                                     | 38.40                       | 177.7  | 128.4    | عمان     |
| 89.90  | 958                                      | ..                          | 861.2  | ..       | فلسطين   |
| 17.32  | 2182                                     | 20.57                       | 378    | ***313.5 | الكويت   |

<sup>26</sup> IMF, (2018). Op. Cit.

## نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

| نسبة العاملين في نظام<br>الخدمة المدنية إلى<br>إجمالي العمالة<br>(%) (2016) | إجمالي العمالة في<br>الدولة (2016)<br>(بالآلاف) | معدل التغير %<br>(2010 -<br>2016) | 2016 | 2010 |        |
|---|---|-----------------------------------|------|------|--------|
| 21.56   | 26688   | 1.77                              | 5753 | 5653 | مصر    |
| 5.3   | 11363   | 4.11                              | 583  | 560  | المغرب |

\* بيان عام 2017 \*\* بيان عام 2011 و 2015 \*\*\* بيان عام 2010 .. بيان غير متوفر.  
المصدر: صندوق النقد العربي ومنظمة العمل الدولية.

يثير موضوع توسع أنظمة الخدمة المدنية تساؤلات تتعلق بالحجم الأمثل لقطاع الخدمة المدنية. في هذا الإطار يُشار إلى أنه لا يوجد معيار ثابت للحجم الأمثل لقطاع الخدمة المدنية ولكن يمكن القول أن المستوى الأمثل لحجم نظام الخدمة المدنية يتمثل في ذلك المستوى الذي تتمكن من خلاله الحكومات من الارتقاء بمستوى الخدمات الحكومية المقدمة كماً ونوعاً من خلال توظيف أقل عدد ممكن من العمالة، وهو ما يختلف من دولة لأخرى. فعلى سبيل المثال يتباين حجم نظام الخدمة المدنية (مُقاساً بعدد العاملين في نظام الخدمة المدنية إلى إجمالي العمالة) ما بين الدول الأربع الأولى التي تتصدر مؤشر فعالية الحكومة Government Effectiveness Index الصادر عن البنك الدولي ما بين 32 في المائة في سنغافورة (المرتبة الأولى)، و13.8 في المائة في سويسرا (المرتبة الثانية)، و31.4 في المائة في الدنمارك (المرتبة الثالثة)، و38 في المائة في النرويج (المرتبة الرابعة).

على مستوى الدول العربية فرادى، زاد إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية في الأردن<sup>27</sup>، بنسبة 17 في المائة خلال الفترة (2010-2016) حيث ارتفع من 186 ألف موظف عام 2010 إلى 218 ألف موظف عام 2016 بما يشكل 10.8 في المائة من مجمل العمالة على مستوى الدولة. تُعزى هذه الزيادة إلى حاجة الحكومة إلى التوسع في تقديم الخدمات بما يتلاءم مع جهود دعم مستويات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك إلى تزايد أعداد اللاجئين في أعقاب عام 2010.

في المغرب، ناهزت نسبة عدد موظفي الخدمة المدنية إلى إجمالي عدد السكان ما يقرب من 1.7 في المائة خلال الفترة (2007-2017)، فيما بلغت نسبة الموظفين المدنيين إلى إجمالي عدد السكان النشيطين اقتصادياً نحو 4.9 في المائة. خلال تلك الفترة نما عدد موظفي الخدمة المدنية بنسبة 8.6 في المائة بمعدل نمو سنوي قارب 0.83 في المائة في المتوسط وهو ما يفوق النسبة المئوية لنمو السكان النشيطين البالغ 0.7 في المائة. حيث ارتفع عدد موظفي الخدمة المدنية من 560 ألف موظف عام 2010 إلى 583 ألف موظف عام 2016، فيما اتخذ بعد ذلك العام اتجاهاً تنازلياً في ضوء الإصلاحات العديدة المُتخذة لإصلاح نظام الخدمة المدنية وترشيد الانفاق الحكومي ليهبط إلى 570 ألف موظف عام 2017.

من المتوقع أن يشهد عدد موظفي الخدمة المدنية تراجعاً ملموساً في المستقبل على ضوء الزيادة في أعداد المُحاليين إلى المعاش، وزيادة مستويات الطلب على المعاش المبكر في المغرب، حيث تشير تقديرات الصندوق المغربي للتقاعد إلى أن عدد المُحاليين للتقاعد لبلوغ السن القانونية قد وصل نحو 9 آلاف حالة عام 2017 وذلك إضافة إلى ما لوحظ من زيادة مستويات الطلب على المعاش المبكر (ارتفاع في عدد الراغبين في الحصول على المعاش المبكر) إلى نحو 6 آلاف حالة.

يُشار إلى أن المغرب قد لجأ ونظراً لارتفاع الطلب على التقاعد في الوقت الذي تواجه فيه نظم التقاعد بتحديات مالية إلى تطبيق سياسات لتخفيف الضغوطات على منظومة التقاعد شملت رفع السن القانوني للتقاعد من 60 إلى 63 سنة، ورفع الحد الأدنى لسنوات الخبرة للاستفادة من المعاش المبكر ورفع التدرجي من نسبة الاستقطاع من الدخل الشخصي لتمويل نظم المعاشات من 10 في المائة إلى 14 في المائة وذلك لتخفيف الضغوطات على صناديق المعاشات.

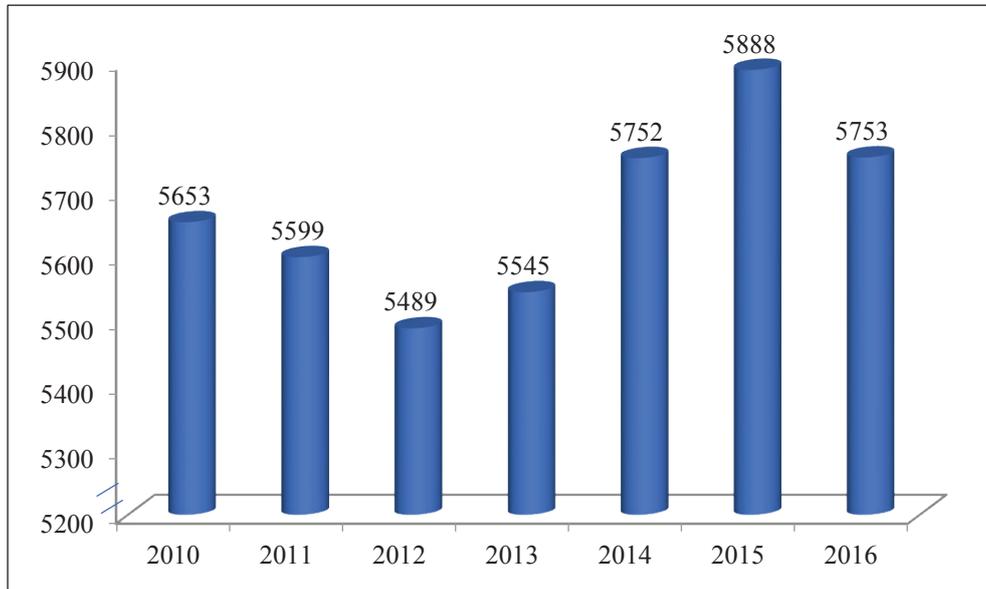
<sup>27</sup> ديوان الخدمة المدنية، الأردن (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: نظام الخدمة المدنية".

في الإمارات، شهد عدد العاملين في الحكومة الاتحادية ارتفاعاً من 94.4 ألف عامل عام 2015 إلى نحو 100 ألف موظف عام 2017 وذلك بما يشمل العاملين في الوزارات والهيئات المستقلة والجهات الحكومية الأخرى.

في السعودية، بلغ إجمالي عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية حوالي 1244 ألف موظف خلال عام 2016 بارتفاع بلغت نسبته 30 في المائة مقارنة بعدد العاملين في نظام الخدمة المدنية المسجل خلال عام 2010. تعكس الزيادة في أعداد العاملين في نظام الخدمة المدنية في كل من السعودية والإمارات حرص الحكومة على التوسع في مستويات التنمية الاقتصادية وما يتطلبه ذلك من تعزيز كوادرات العاملين في قطاع الخدمة المدنية، إضافة إلى ارتفاع مستويات إقبال المواطنين على التعيين في القطاع العام، إلى جانب تأثير العوامل الدورية ممثلة في ارتفاع الإيرادات العامة خلال فترات ارتفاع الأسعار العالمية للنفط بما وفر الكلفة اللازمة لتغطية نفقات الأجور العاملين بهذا القطاع الناتجة عن ذلك التوسع.

في مصر، يعتبر قطاع الخدمة المدنية أكبر قطاعات الخدمة المدنية على مستوى الدول العربية حيث يبلغ عدد العاملين في القطاع ما يقرب من 5.8 مليون موظف. شهد القطاع زيادة في أعداد العاملين خلال السنوات الأخيرة بما يعكس بشكل رئيسي التحولات التي أعقبت عام 2011 واستجابة الحكومة للمطالب الفئوية التي شهدتها تلك الفترة. يشكل عدد العاملين في نظام الخدمة المدنية في مصر نحو 21.6 في المائة من إجمالي العمالة على مستوى الدولة.

شكل رقم (2)  
أعداد العاملين في الجهاز الإداري في مصر خلال الفترة (2010-2016) (الألف عامل)



المصدر: رئاسة مجلس الوزراء، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للمعلومات.

في تونس، يشكل قطاع الوظيفة العمومية قطاعاً حيوياً للدولة التونسية، حيث شهدت أعداد العاملين بالوظيفة العمومية زيادة كبيرة خلال الفترة (2011 – 2015)، لا سيما خلال عام 2012 حيث سجل تطوراً قياسيماً في زيادة أعداد العاملين مقارنة بعام 2011 ليبلغ عدد العاملين في نظام الوظيفة العمومية 533.7 ألف موظف. استمرت الزيادة في أعداد العاملين ليبلغ إجمالي عدد موظفي الوظيفة العمومية بالوزارات والمؤسسات العمومية أكثر من

690 ألف موظف من إجمالي العاملين بالدولة<sup>28</sup> مقارنة مع 435 ألف موظف خلال عام 2010 أي بزيادة بلغت نسبتها حوالي 58.4 في المائة<sup>29</sup>.

في عُمان، شهدت أعداد العاملين بنظام الخدمة المدنية زيادةً كبيرةً خلال الفترة (2010 – 2016) حيث ارتفع أعداد موظفي الخدمة المدنية خلال عام 2016<sup>30</sup> ليصل إلى 177.7 ألف موظف مقارنة مع 128.4 ألف موظف خلال عام 2010 أي بزيادة بلغت 38 في المائة. بينما انخفضت نسبة العاملين في قطاع الخدمة المدنية بنسبة 1.5 في المائة مقارنة بعام 2015 نتيجة لما شهده القطاع في أعقاب إصلاحات نظام الخدمة المدنية وسعي الحكومة لترشيد الأجور، يرجع ذلك لانخفاض أعداد العاملين في الخدمات التعليمية ووظائفها المساعدة، والطب والصحة العامة ووظائفها المساعدة.

في الجزائر<sup>31</sup>، بلغ إجمالي عدد المشتغلين بنظام الخدمة المدنية 4455 ألف موظف خلال عام 2016 بنسبة 35.4 في المائة من إجمالي العمالة مقابل 3843 ألف موظف خلال عام 2011 بنسبة 40 في المائة من إجمالي عدد السكان المشتغلين خلال نفس العام.

في الكويت، ارتفع عدد العاملين بالقطاع الحكومي خلال الفترة (2011 – 2016) من 313.5 ألف موظف خلال عام 2011 إلى 378 ألف موظف خلال عام 2016 بزيادة بلغت حوالي 20.6 في المائة<sup>32</sup> بما يشكل 17.3 في المائة من إجمالي العمالة.

في فلسطين، زاد أعداد الموظفين في بعض المؤسسات وانخفض في مؤسسات أخرى، هذا، وقد ارتفع عدد موظفي نظام الخدمة المدنية في فلسطين ليصل إلى 861 ألف موظف عام 2016 بما يشكل 90 في المائة من إجمالي العمالة.

### 2. تزايد عبء بند الأجور في الموازنة العامة للدولة

نتج عن التوسع الكبير في حجم نظام الخدمة المدنية ارتفاع موازي في كلفة بند الأجور في الموازنة العامة للدولة في العديد من الدول العربية وزاد من حجم ضخامة هذا العبء تأثير الإيرادات العامة في عدد من البلدان العربية المستوردة للنفط في أعقاب عام 2010 مع انخفاض وتيرة النشاط الاقتصادي وتراجعها كذلك بشكل ملموس في البلدان العربية المُصدرة للنفط في ظل اتجاه الأسعار العالمية للنفط نحو التراجع بنهاية عام 2014.

في ظل تسارع النمو في نظام الخدمة المدنية والأعباء المالية التي نتجت عن ذلك، باتت كلفة بند الأجور الحكومية تستأثر بما يفوق خمس مستويات الانفاق العام في ستة عشرة دولة عربية وهو ما تجاوز المتوسط العالمي البالغ 20 في المائة، بل وترتفع النسبة في تسع دول عربية إلى ما يفوق ثلث مستويات الانفاق العام، شكل رقم (3).

كما نمت نسبة تكلفة بند الأجور في الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي في خمس عشرة دولة عربية لتفوق بكثير المتوسط المُسجل على مستوى الدول النامية واقتصادات السوق الناشئة الأخرى البالغ نحو 6 في المائة<sup>33</sup>، شكل رقم (4). ينتج عن ارتفاع كلفة بند الأجور في الموازنات العربية تحديات كثيرة لعل من أبرزها محدودية الموارد المالية التي يُمكن توجيهها إلى دعم مستويات الاتفاق الاجتماعي والرأسمالي الدافع للنمو الاقتصادي وهو ما يؤثر على قدرة الاقتصادات العربية على خلق فرص العمل.

<sup>28</sup> احصائيات تونس، تونس (2017)، "خصائص أعوان الوظيفة العمومية وأجورهم لسنوات 2011 – 2015".

<sup>29</sup> احصائيات تونس، تونس (2017)، المرجع السابق.

<sup>30</sup> وزارة الخدمة المدنية، عُمان، (2017). "مؤشرات الإحصاء السنوي لموظفي الخدمة المدنية"، المديرية العامة للإحصاء والإحصاء، مايو.

<sup>31</sup> الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر، (2015). تقرير حول النشاط الاقتصادي والتشغيل والبطالة، (2011 – 2014).

<sup>32</sup> الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت، (2011). "حجم العمالة وتوزيعاتها على مختلف الوزارات والإدارات والجهات الحكومية"

<sup>33</sup> International Monetary Fund, (2018). Op. Cit.

تعتبر كتلة أجور العاملين في نظام الخدمة المدنية إلى الناتج المسجلة في ليبيا الأعلى على مستوى الدول العربية حيث ارتفعت من نحو 38 في المائة خلال عام 2011 إلى 43 في المائة خلال عام 2017، وهو ما يعكس التطورات الداخلية التي تمر بها الدولة التي أدت عبر السنوات الماضية إلى انخفاض كبير في مستوى الناتج المحلي الإجمالي. في السعودية، سجلت كتلة الأجور نمواً خلال الفترة 2016-2017 بنسبة تقارب 8 في المائة حيث ارتفعت من 410 مليار ريال عام 2016 إلى 440 مليار ريال عام 2017، وتمثل كتلة بند الأجور إلى الناتج المحلي الإجمالي في السعودية قرابة 17 في المائة.

في العراق وفلسطين، وعلى الرغم من انخفاض كتلة أجور موظفي الخدمة المدنية إلى الناتج إلا أنها لا تزال مرتفعة بالقياس بالمتوسط المسجل للدول النامية واقتصادات السوق الناشئة، ففي العراق انخفضت كتلة أجور موظفي الخدمة المدنية إلى الناتج من 19.5 في المائة عام 2010 إلى 15.5 في المائة عام 2017 بما يعكس الإصلاحات التي تبذلها الحكومة لتحقيق الانضباط المالي التي تتضمن سلسلة من الإجراءات لاحتواء فاتورة الأجور.

وفي فلسطين، انخفضت فاتورة الأجور من نحو 16.2 في المائة من الناتج عام 2014 إلى 14.6 في المائة عام 2017. في تونس، تشير التقديرات إلى أن حجم أجور موظفي القطاع العام قد بلغت حوالي 13.7 مليار دينار تونسي خلال عام 2017، في حين لم تكن تتجاوز 7.7 مليار دينار عام 2011، وبذلك تكون كتلة الأجور قد قاربت على الزيادة بنسبة 100 في المائة خلال تلك الفترة<sup>34</sup>. الأمر الذي أدى بدوره إلى ارتفاع كتلة الأجور لتشكّل نحو 12.3 في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط خلال الفترة (2010-2017).

في الكويت، ارتفعت كلفة بند الأجور في الموازنة العامة للدولة بنسبة تقارب 102 في المائة خلال الفترة (2014-2018) حيث ارتفعت من نحو 5.3 مليار دينار إلى 10.70 مليار دينار وتبلغ نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي نحو 12 في المائة.

في المغرب، بلغت كتلة الأجور ما يناهز 106.7 مليار درهم خلال عام 2017 مقابل 101.6 مليار درهم خلال عام 2014<sup>35</sup>، ومقابل 66.72 مليار درهم خلال عام 2007، وهو ما يشير إلى تنامي كلفة بند الأجور خلال السنوات العشر الماضية. أما عن نسبة كتلة الأجور من الناتج المحلي فقد بلغت نحو 10.6 في المائة بينما شكلت كتلة الأجور من الميزانية العامة ما نسبته 33.29 في المائة.

في مصر، يعتبر ارتفاع كلفة بند الأجور من أهم التحديات التي تواجه هيكلية الموازنة العامة للدولة في ظل استئثارها بنحو ربع الانفاق العام. سجلت كلفة بند الأجور ارتفاعاً بنحو 21 في المائة خلال الفترة (2014-2017) لتنمو من نحو 200 مليار جنيه عام 2014 إلى 240 مليار جنيه عام 2017 بما يمثل نحو 7.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

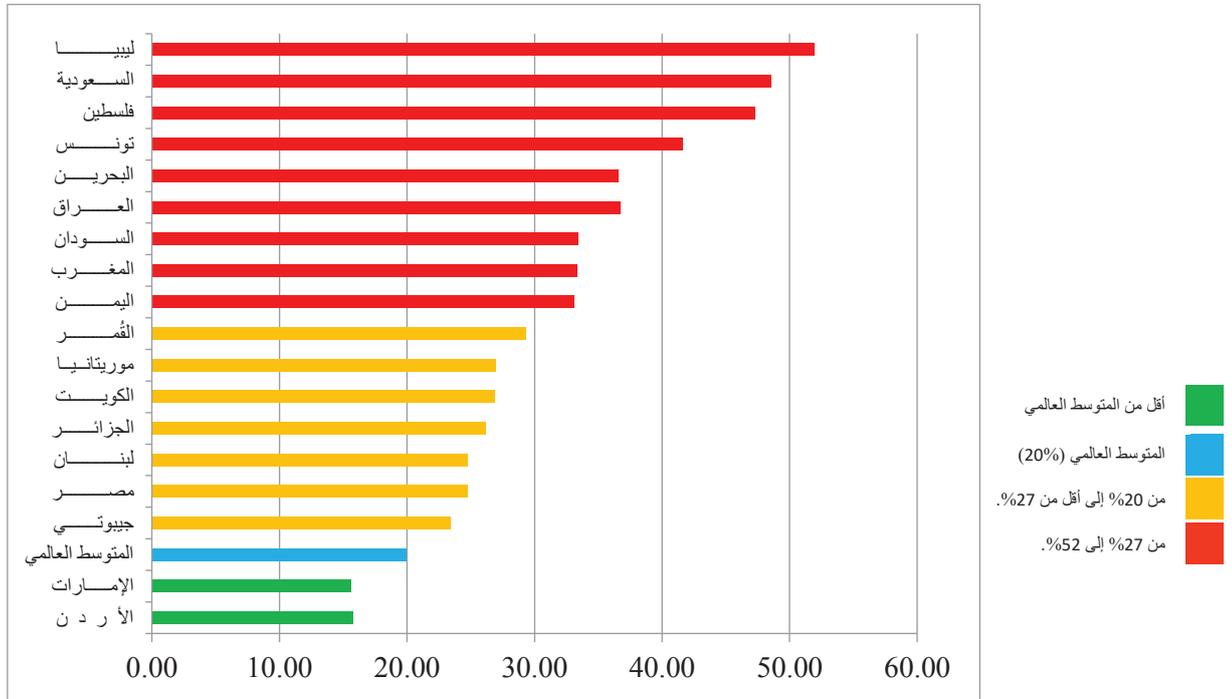
في لبنان<sup>36</sup>، تمثل فاتورة الأجور والمرتبات بنشأة هاماً ضمن إجمالي النفقات العامة، فقد نمت تكلفة أجور الموظفين بالجهات الحكومية المركزية أكثر من الضعف خلال الفترة (2000 – 2010) حيث أشارت التقارير الصادرة عن وزارة المالية أن فاتورة الأجور والمرتبات الخاصة بموظفي الخدمة المدنية قد سجلت حوالي 9 في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، وحوالي 29 في المائة من إجمالي النفقات العامة خلال تلك الفترة، فيما تراجعت إلى نحو 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط خلال الفترة (2010-2017).

<sup>34</sup> صندوق النقد الدولي (2018)، تقرير حول "فاتورة أجور القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى".

<sup>35</sup> وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، المغرب، (2016). تقرير حول الموارد البشرية، مديرية الميزانية، نفقات الموظفين.

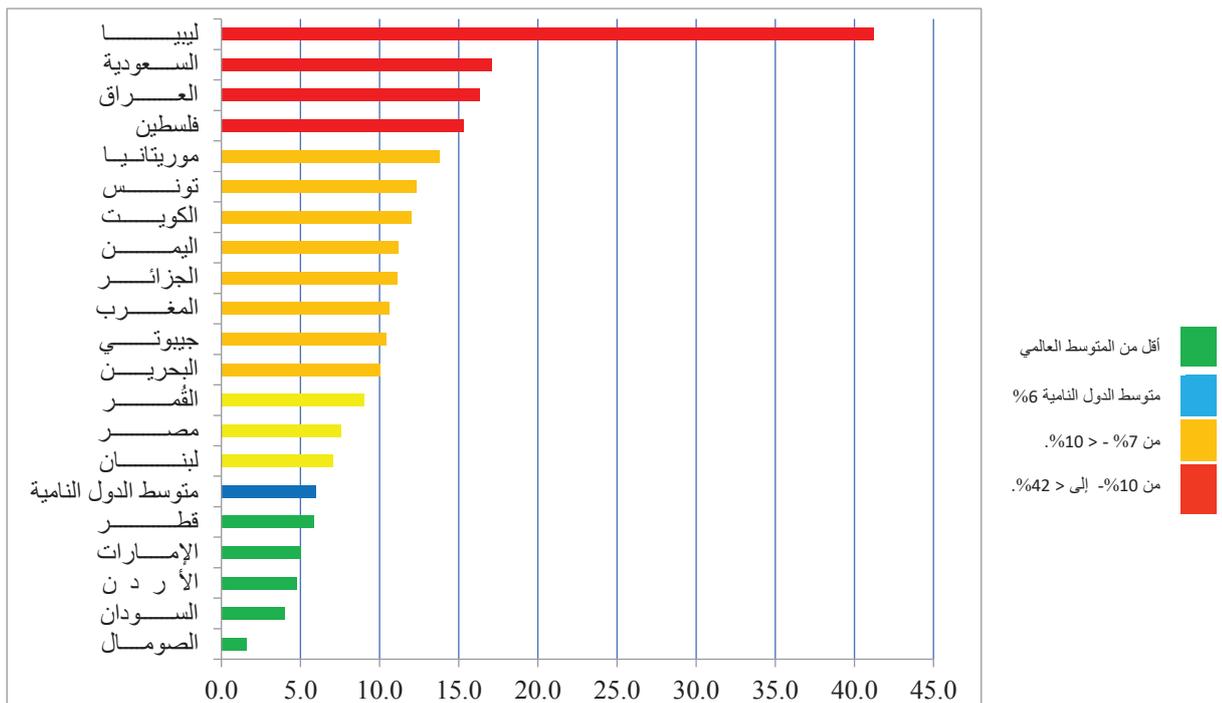
<sup>36</sup> Salary and Wages Report (2011), Lebanese Ministry of Finance, [www.finance.gov.lb](http://www.finance.gov.lb)

شكل رقم (3)  
نسبة تكلفة أجور موظفي نظام الخدمة المدنية إلى إجمالي الانفاق العام  
(متوسط الفترة 2010-2017) (%)



المصدر: قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد، وتقرير آفاق الاقتصاد العربي.

شكل رقم (4)  
نسبة تكلفة أجور موظفي نظام الخدمة المدنية إلى الناتج المحلي الإجمالي  
(متوسط الفترة 2010-2017) (%)



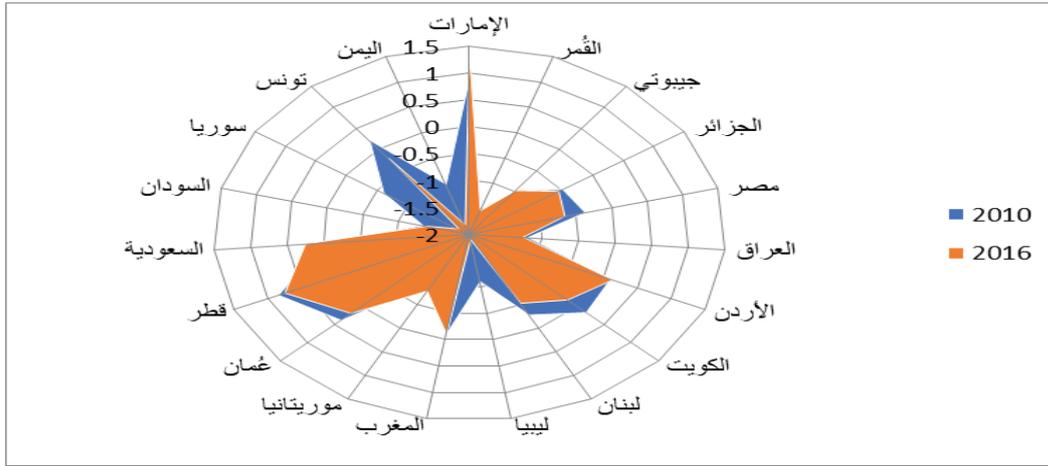
المصدر: قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد، وتقرير آفاق الاقتصاد العربي.

### 3. الحاجة إلى تحسين مستوى الخدمات الحكومية

على الرغم من الارتفاع الملموس في أعداد موظفي الخدمة المدنية وارتفاع الكلفة التي تتحملها الدولة لتوظيف هذا العدد من موظفي نظام الخدمة المدنية لتقديم الخدمات الحكومية للجمهور بقدر من الكفاءة والفعالية، إلا أن ذلك لم ينعكس على مستوى الخدمات الحكومية المقدمة إلى جمهور المتعاملين حيث لا زالت هناك حاجة لزيادة كفاءة الأداء الحكومي وتحسين مستوى الخدمات الحكومية المقدمة كما ونوعاً في العديد من الدول العربية.

فخلال الفترة (2010-2016)، ومن بين تسع عشرة دولة عربية توافرت عنها بيانات في مؤشر "فعالية الحكومة" الصادر عن البنك الدولي الذي تتراوح قيمته ما بين -2 و+2 وبحيث تشير القيمة الأعلى إلى مستويات أفضل للأداء الحكومي وتشير القيمة الأقل إلى أداء أقل فعالية، شهد مستوى الخدمات الحكومية تحسناً خلال الفترة المشار إليها في ست دول عربية فقط شملت كل من الإمارات، والسعودية، والأردن، والمغرب، والقطر، وموريتانيا في حين تراجعت قيمة المؤشر في باقي الدول العربية.

شكل رقم (5)  
ترتيب الدول العربية في مؤشر فعالية الحكومة  
خلال الفترة (2010-2016)



Source: World Bank (2017). "Government Effectiveness Index".

في المجمل عملت هذه التطورات على الدفع باتجاه تسريع وتيرة إصلاحات نظام الخدمة المدنية ليصبح مكوناً رئيسياً من برامج إصلاح الموازنات العامة في الدول العربية وعززت القناعات لدى متخذي القرار في الدول العربية بأهمية العمل على تبني نهج جديد لإصلاحات الخدمة المدنية يركز على ترشيد حجم هذا القطاع للوصول إلى أقل عدد ممكن من موظفي الحكومة الأكفاء القادرين على إحداث نقل نوعية في مستوي الأداء الحكومي بما يساعد على الارتقاء بالخدمات الحكومية.

### برامج إصلاح نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

عمليات إصلاح نظام الخدمة المدنية في الدول العربية هي عمليات متواصلة امتدت لسنوات طويلة، إلا أن تلك الإصلاحات قد شهدت على وجه الخصوص تسارعاً ملحوظاً في السنوات الأخيرة. عليه، يحاول هذا الجزء من التقرير إلقاء الضوء على محاولات إصلاح نظام الخدمة المدنية في الدول العربية.

في الأردن، بدأت عملية إصلاح نظام الخدمة المدنية بتشكيل اللجنة الملكية للتطوير الإداري خلال عام 1984، ثم تم إعادة تشكيلها خلال عام 1985 حيث قامت بوضع المراكز الأساسية لبرنامج الإصلاح الإداري باعتباره

متطلباً أساسياً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد توجت اعمالها بإصدار نظام حديث للخدمة المدنية عام 1988. بالرغم من أن عملية الإصلاح الإداري في الخدمة المدنية تعتبر عملية مستمرة الا أن الحكومة تخطط لتنفيذ جانباً مهماً من إصلاحات الخدمة المدنية في الأفق الزمني لرؤية الأردن 2025<sup>(37)</sup>.

في مصر، بدأت عملية إصلاح نظام الخدمة المدنية منذ عام 2008 بمقتراح طرح قانون جديد للخدمة المدنية ولكنه لم يلاقي قبولاً في حينها. ثم بدأت في عام 2014 مرحلة جديدة من إصلاح نظام الخدمة المدنية استتبعها صدور القانون رقم (18) لسنة 2015، واستمرت محاولات تعديل وإصلاح نظام الخدمة المدنية حتى نوفمبر 2016<sup>(38)</sup>.

في السعودية، هناك محاولات مستمرة لتنفيذ عدد من الإصلاحات والبرامج التطويرية لمنظومة الخدمة المدنية منذ عقود، حيث تتمثل في تطوير اللوائح المنظمة للخدمة المدنية ومراجعتها بما يتناسب مع المستجدات الدورية. كما تتضمن الرؤية الشاملة لبرنامج التحول الوطني 2020 إصلاحات متواصلة لقطاع الخدمة المدنية في إطار المستجدات الراهنة والتحويلات المتضمنة في أفق برنامج التحول الوطني<sup>(39)</sup>.

في العراق، بدأت عملية إصلاح الخدمة المدنية خلال عام 2003 من خلال إصدار العديد من التعميمات التي توضح تشريعات الخدمة المدنية والنظام القانوني للوظيفة، والشروع بتعديل قانون الخدمة المدنية ووضع نظام موحد من أجل إصلاح وضعية نظام الخدمة المدنية والموظف العام وتحقيق المصلحة العامة من خلال العديد من الإجراءات الإصلاحية على عدد من الأصعدة لاسيما فيما يتعلق بالإصلاحات التشريعية<sup>(40)</sup>.

من جانب آخر، تعتبر الإمارات، من الدول السباقة في عمليات التطوير والتحسين المستمر لنظام الخدمة المدنية حيث تبنت عدد من المفاهيم لإدارة التغيير وفق رؤية واضحة ومتابعة مستمرة. بدأت عملية تطوير نظام الخدمة المدنية في عام 2008 عندما تأسست الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، حيث أعطيت الهيئة الصلاحيات والمسؤوليات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية في الوزارات والهيئات الحكومية الخاضعة لهذا المرسوم بقانون. تتولى الهيئة دراسة واقتراح السياسات والتشريعات المتعلقة بالموارد البشرية على مستوى الحكومة ومساعدة الجهات الحكومية الاتحادية على التنفيذ السليم للتشريعات المتعلقة بالموارد البشرية والتأكد من الالتزام بتنفيذ القوانين واللوائح الصادرة لضمان كفاءة الأداء الحكومي<sup>(41)</sup>.

قامت الهيئة منذ انشائها بتقييم الوضع الراهن لنظم وسياسات الموارد البشرية ومن ثم وضع ثلاث خطط استراتيجية وتشغيلية بدأت منذ عام 2011 وتمتد حتى عام 2021 ضمن رؤية الدولة الاستراتيجية لعام 2021. تضمنت المرحلة الأولى الفترة (2011 – 2013)، حيث ركزت الهيئة خلالها على بناء النظم الأساسية لتنظيم وإدارة الموارد البشرية بناءً على أفضل الممارسات العالمية، واعداد قاعدة بيانات موحدة لموظفي الحكومة الاتحادية. أما المرحلة الثانية فقد امتدت خلال الفترة (2014 – 2016)، وركزت على التحول الإلكتروني والذكي لنظم الموارد البشرية. كما اهتمت بإدراج الممارسات المتطورة في علم الموارد البشرية ضمن نظم العمل المتبعة في الحكومة الاتحادية مثل إرساء مفاهيم سعادة المتعاملين والتناغم والرفاه الوظيفي وتعزيز الإنتاجية والكفاءة الوظيفية وأساليب العمل المرنة. في المرحلة الثالثة التي شملت الفترة (2017 – 2021)، ركزت خلالها الحكومة على استشراف مستقبل الموارد البشرية الحكومية وتطوير الكفاءات وتمكينها بما يحقق توقعات جيل الشباب ويلبي احتياجاتهم ويعزز الإنتاجية والكفاءة الحكومية.

في الكويت، صدر أول تشريع ينظم شؤون الخدمة المدنية<sup>42</sup> في عام 1955، وعُرف بنظام الموظفين والتقاعد حيث تم تخصيص باب كامل معني بدائرة شؤون الموظفين التي اعتبرها دائرة مستقلة عن بقية الدوائر الحكومية

<sup>37</sup> ديوان الخدمة المدنية، الأردن، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

<sup>38</sup> وزارة المالية، مصر، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

<sup>39</sup> وزارة المالية – إدارة التخطيط، السعودية، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

<sup>40</sup> وزارة المالية، العراق، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

<sup>41</sup> الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، الإمارات، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

<sup>42</sup> البوابة الإلكترونية للخدمة المدنية، الكويت www.csc.net.kw

الأخرى تهدف إلى توحيد الأنظمة المالية والإدارية الخاصة بالعاملين في مختلف دوائر الدولة وتنسيق العمل بما يضمن تحقيق الأهداف المنشودة.

يقوم ديوان الخدمة المدنية منذ أوائل الستينات بدور حلقة الاتصال بين الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة التي تحتاج إلى معونة فنية، ومع استمرار تطور الأوضاع الاقتصادية في البلاد وزيادة العمالة الأجنبية وزيادة الوعي الوظيفي داخل الوزارات وإدارات الدولة، اقتضت اختصاصات الديوان على عملية الرقابة والإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف ومراقبة تطبيقها في ظل قانون الوظائف العامة المدنية.

عليه، فقد اختص الديوان بشكل عام بما يلي: (1) رسم سياسة التطوير الإداري وخطته واقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها بما يكفل رفع كفاءة الأداء والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للموظفين في إطار السياسة العامة للدولة، (2) وضع النظم الخاصة بمتابعة أعمال الجهاز الإداري ومعالجة الشكاوى بهدف الكشف عن المخالفات التي قد تظهر عند تطبيق نظم الخدمة المدنية واقتراح الوسائل اللازمة لتفاديها، (3) الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف ومراقبة تطبيقها، (4) رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض.

تمتاز التجربة الكويتية أنها استطاعت تحويل أنظمتها إلى أنظمة آلية، إضافة إلى وجود عملية رقابية على التشريعات والقرارات من جانب مجلس الوزراء ومجلس الخدمة المدنية نفسه.

في لبنان<sup>43</sup>، كانت الإدارات والدوائر الفرعية وحتى عام 1959 هي المختصة في تنسيق ومراقبة الأمور المتعلقة بشؤون الموظفين ولكنها كانت تفتقر لوضع أدلة وسياسات واضحة لإتمام عملية الإدارة بشكل متخصص، بل وأوكلت الحكومة مهمة المتابعة والرقابة للوزارات الفرعية التي كانت تفتقر للأليات المناسبة لمتابعة مثل هذه المهام، وهو ما أثر على كفاءة نظام الخدمة المدنية. في ضوء ذلك، أصبح من أولويات إصلاحات الخدمة المدنية السعي إلى خلق نظام للخدمة المدنية يقوم على أساس الاستحقاق وفقاً للكفاءات والالتزام بالشفافية والنزاهة في التعيينات، إضافة إلى وضع أسس واضحة لتقديم دورات تدريبية للموظفين للبحث على غرس الرؤى المشتركة ونقل المهارات، والقيم الأخلاقية لتحسين كفاءة وانتاجية موظفي الخدمة المدنية. بناءً عليه، تم تأسيس مجلس الخدمة المدنية كوكالة مركزية متخصصة معنية بأمور التوظيف، وقد تم تأسيسه وفقاً للنظام الفرنسي الذي اتسم بدرجات عالية من المركزية. كان لتأسيس مجلس الخدمة المدنية في لبنان طفرة تجاه إثراء بيئة العمل في نظام الخدمة المدنية في الفترات السابقة.

### 1. أبرز عناصر إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

أولت جميع الدول العربية قضية إصلاح نظام الخدمة المدنية اهتماماً كبيراً، فقد ركزت على تبني إصلاحات جوهرية في أساليب ونظم الخدمة المدنية، وارتبطت هذه الإصلاحات بقضايا أساسية مثل الحد من تنامي فاتورة الأجور والتركيز على دعم قدرات رأس المال البشري في القطاع الحكومي إضافة إلى إصلاحات تتعلق بقضايا رئيسية تتمثل في تنظيم عملية التعيين، والاستقطاب، والترقية، والحوافز والجزاءات إضافة إلى برامج لتنمية ورفع مستوى الخدمات الحكومية. فيما يلي توصيف لأبرز عناصر برامج الإصلاح الحالية لنظام الخدمة المدنية في عدد من الدول العربية.

تمثلت أبرز عناصر إصلاحات الخدمة المدنية في الأردن<sup>44</sup> في زيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة والتي تصدرت أهم عناصر الإصلاح في المملكة، ثم تعزيز قدرات العاملين، وإصلاح نظام التوظيف بما يضمن الجدارة والاستحقاق والتنافسية، وترشيد احتواء تكلفة بند الأجور. أما مصر<sup>45</sup> فقد كان من أبرز عناصر إصلاحات نظام الخدمة المدنية، ترشيد واحتواء كلفة بند الأجور، وتعزيز قدرات العاملين، وإصلاح نظم التوظيف بما يضمن الجدارة والاستحقاق والتنافسية، وزيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة. شملت هذه الإصلاحات أيضاً إصلاح نظام التوظيف في نظام الخدمة المدنية بحيث يكون التعيين من خلال الإعلان عن

<sup>43</sup> OECD (2008). "Why Civil Service Reform is an Inevitable Choice in times of crisis", Government in the four case study countries.

<sup>44</sup> ديوان الخدمة المدنية، الأردن، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

<sup>45</sup> وزارة المالية، مصر، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية.

الوظائف في موقع "بوابة الحكومة المصرية" متضمناً البيانات المتعلقة بشروط شغل الوظيفة على نحو يكفل تكافؤ الفرص عملاً بمبدأ الجدارة والاستحقاق وتحقيقاً لمبادئ الشفافية والنزاهة. كما ان شغل الوظيفة يكون عن طريق التقدم للاختبار المقرر من خلال لجنة يتم تشكيلها لتقوم بالإشراف على عملية التوظيف والاختيار حتى اعلان النتيجة، وعلى أن يصدر قرار التعيين من قبل رئيس الجمهورية أو من يفوضه<sup>46</sup> وفي جميع الأحوال يُشترط لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة.

في عُمان، تصدر الاهتمام بالموارد البشرية وتعزيز قدرات العاملين في القطاع الحكومي أولويات إصلاح نظام الخدمة المدنية، حيث سعت الحكومة لتطبيق نموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة (MFQM) تُركز أهم عناصره على رفع كفاءة العاملين، ووضع آليات تُمكن المسؤولين من قياس نتائج أداء العاملين وتعزيز قدراتهم من خلال ربطها بالتحفيز والمكافآت وبرامج التطوير والتأهيل<sup>47</sup>. يعد هذا النموذج أحد أهم الوسائل المعتمدة عالمياً للارتقاء بمستوى أداء المؤسسات ومواكبة التطورات في شتى المجالات. كذلك الحال في السعودية، التي أولت الاهتمام الأكبر لبرامج إصلاح نظم الخدمة المدنية لتعزيز قدرات العاملين، وزيادة مستويات الكفاءة والمسائلة في تقديم الخدمات العامة، إضافة إلى الاهتمام بإصلاح نظام التوظيف بما يضمن مبدأ الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص<sup>48</sup>.

في الإمارات، ركزت الهيئة الاتحادية للموارد البشرية على بعض العناصر الأساسية للإصلاحات تمثلت في أهدافها الاستراتيجية الرئيسية ألا وهي تطوير وتطبيق أفضل النظم والسياسات في الموارد البشرية الحكومية، والتحول الإلكتروني الذكي لنظم الموارد البشرية، إضافة إلى تمكين رأس المال البشري وترسيخ ثقافة الابتكار والابداع في مختلف المجالات وخلق بيئة عمل تتسم بالسعادة لتحفيز العنصر البشري والمساهمة في تحقيق رؤية الامارات 2021 وتعزيز مكانة الدولة عالمياً في مختلف مجالات الموارد البشرية<sup>49</sup>.

في السودان<sup>50</sup>، تضمنت رؤية الحكومة لإصلاح نظام الخدمة المدنية عدة إجراءات وقرارات تم تبنيها من قبل مجلس الوزراء وتم اصدار 33 قرار وتوجيه في هذا الصدد وفق منهج علمي للإسراع من أداء الحكومة فيما يتعلق بتنظيم ومراقبة عملية التوظيف والترقي والتدريب في الجهات الحكومية، وتعميم استخدام التقنية في تقديم الخدمات للمواطنين بسهولة ويسر عبر استخدام الوسائط الإلكترونية. اعتمد إصلاح نظام الخدمة المدنية في السودان بشكل أساسي على سن التشريعات والقوانين التي تهدف إلى الالتزام بمعايير الشفافية ومبدأ تكافؤ الفرص بما يقود في مجمله إلى الهدف المنشود، إضافة إلى مراجعة بند الأجور وتوحيد هيكلها بما يتيح تعزيز إنتاجية الفرد.

في تونس، تعتبر الحكومة إصلاح نظام الخدمة المدنية أمراً ضرورياً لا يحتمل التأخير يندرج ضمن حزمة من الإصلاحات الأخرى التي يتعين الإسراع بإقرارها للمحافظة على التوازنات المالية. في هذا الإطار أعدت الحكومة التونسية استراتيجية خاصة بإصلاح القطاع العام، تركز بالأساس على احتواء فاتورة أجور موظفي القطاع الحكومي التي تعد واحدة من أعلى المعدلات على مستوى العالم. ترمي الإصلاحات إلى ترشيد أجور موظفي الخدمة المدنية، وربط الزيادات في أجور العاملين في نظام الخدمة المدنية بمعدل النمو الاقتصادي، والتحكم في التوظيف من خلال وقف الانتدابات في القطاع العام خلال عامي 2017 و2018. إضافة إلى إصلاحات أخرى في إطار تخفيف العبء عن القطاع العام، من بينها حث الموظفين على التقاعد المبكر قبل 3 سنوات من السن القانونية للتقاعد، من خلال برامج للتسريح الطوعي والمعاش المبكر يُمنح المغادرين للقطاع العام من خلالها امتيازات وتسهيلات للحصول على قروض من البنوك للاستثمار بهدف خفض أعداد موظفي نظام الخدمة المدنية من نحو 690 ألف حالياً إلى 450 ألف عام 2020.

<sup>46</sup>وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مصر، (2015). "رؤية جديدة للإصلاح الإداري في مصر"، إبريل.

<sup>47</sup>وزارة الخدمة المدنية، عُمان، (2013). وزارة الخدمة المدنية تطبق نموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة، أغسطس.

<sup>48</sup>وزارة المالية، السعودية، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>49</sup>الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، الإمارات، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>50</sup>ديوان شؤون الخدمة المدنية القومية، السودان (2018). أهمية ديوان شؤون الخدمة.

## نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

في المغرب<sup>51</sup>، أعلنت الحكومة خلال عام 2017 تبنيها عدد من التدابير المستحدثة التي تستهدف إصلاح نظام الوظيفة العمومية عبر ثلاثة محاور رئيسية تتمثل في 1. تحسين جودة الخدمات الحكومية، و2. المساهمة في تحسين بيئة العمل الحكومي، و3. تطوير المهارات والكفاءات البشرية والعمل على إرساء إدارة تتسم بالنجاعة والكفاءة والمردودية<sup>52</sup>:

جدول رقم (3)  
أبرز عناصر إصلاح نظم الخدمة المدنية في بعض الدول العربية

| الدولة   | أبرز عناصر إصلاحات نظام الخدمة المدنية  |
|----------|---|
| الأردن   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- زيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة.</li> <li>- تعزيز قدرات العاملين.</li> <li>- إصلاح نظام التوظيف بما يضمن الجدارة والاستحقاق والتنافسية</li> <li>- ترشيد احتواء تكلفة بند الأجور.</li> </ul>  |
| مصر      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ترشيد واحتواء كلفة بند الأجور.</li> <li>- تعزيز قدرات العاملين.</li> <li>- زيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة.</li> <li>- إصلاح نظام التوظيف في نظام الخدمة المدنية.</li> </ul>   |
| عُمان    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- الاهتمام بالموارد البشرية وتعزيز قدرات العاملين في القطاع الحكومي.</li> <li>- إحداث نقلة نوعية في مفهوم العمل الإداري.</li> </ul>  |
| السعودية | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تعزيز قدرات العاملين.</li> <li>- زيادة مستويات الكفاءة والمساءلة في تقديم الخدمات العامة.</li> <li>- إصلاح نظام التوظيف بما يضمن مبدأ الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص</li> </ul>   |
| الإمارات | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تطوير وتطبيق أفضل النظم والسياسات في الموارد البشرية الحكومية.</li> <li>- التحول الإلكتروني الذكي لنظم الموارد البشرية.</li> <li>- تمكين رأس المال البشري.</li> <li>- ترسيخ ثقافة الابتكار والإبداع في مختلف المجالات</li> <li>- خلق بيئة عمل تتسم بالسعادة لتحفيز العنصر البشري والمساهمة في تحقيق رؤية الامارات 2021 وتعزيز مكانة الدولة عالمياً في مختلف مجالات الموارد البشرية.</li> </ul> |
| السودان  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تنظيم ومراقبة عملية التوظيف والترقي والتدريب في الجهات الحكومية.</li> <li>- تعميم استخدام التقنية في تقديم الخدمات للمواطنين بسهولة ويسر عبر استخدام الوسائط الإلكترونية.</li> <li>- الالتزام بمعايير الشفافية ومبدأ تكافؤ الفرص.</li> <li>- مراجعة بنود الأجور وتوحيد هيكلها بما يتيح تعزيز إنتاجية الفرد.</li> </ul>   |
| تونس     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- احتواء فاتورة أجور موظفي القطاع الحكومي وترشيد أجور موظفي الخدمة المدنية.</li> <li>- ربط الزيادات في أجور العاملين في نظام الخدمة المدنية بمعدل النمو الاقتصادي،</li> <li>- التحكم في التوظيف من خلال وقف الانتدابات في القطاع العام خلال عامي 2017 و2018.</li> <li>- تبني برامج للتسريح التطوعي والمعاش المبكر.</li> </ul>  |

<sup>51</sup> التقرير الاقتصادي والمالي، المغرب، (2018)، "مشروع قانون المالية لسنة 2018".

<sup>52</sup> وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، المغرب، (2016). منجزات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، التقرير السنوي.

| الدولة | أبرز عناصر إصلاحات نظام الخدمة المدنية  |
|--------|---|
| المغرب | <ul style="list-style-type: none"> <li>- تحسين جودة الخدمات الحكومية.</li> <li>- المساهمة في تحسين بيئة العمل الحكومي.</li> <li>- تطوير المهارات والكفاءات البشرية والعمل على إرساء إدارة تتسم بالنجاعة والكفاءة والمردودية.</li> </ul> |

المصدر: صندوق النقد العربي، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

## 2. الأطر التشريعية والتنظيمية والمؤسسية المرتبطة بإصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية

استلزمت عملية إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية تعديلات موازية في طبيعة البناء التشريعي والتنظيمي والمؤسسي لهذا النظام بما يكفل تحقيق أهداف الإصلاح المتبناة. تتمثل المرحلة الأولى في الاهتمام بإقرار التشريعات اللازمة للإصلاح وعادة ما تكون من خلال سن اللوائح والقوانين والقواعد المنظمة لنظام الخدمة المدنية تركز على إعلاء مفاهيم رفع كفاءة الأداء الحكومي وتطوير القدرات البشرية وتعزيز المسائلة والمحاسبة والنزاهة والشفافية. كما تضمنت جهود الحكومات العربية لتطوير نظم الخدمة المدنية تعديلات في الأطر التنظيمية بما يشمل تطوير الجانب الإداري أو التنظيمي، والاهتمام بالتخطيط والتوجيه والرقابة.

من جهة أخرى، تطلبت عمليات إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية تغييرات مؤسسية تهتم ببناء القدرات المؤسسية بما يساعد على تطوير الجهاز الإداري للهيئات الحكومية وتطوير الافراد. في هذا السياق، تندرج التعديلات المؤسسية المتبعة في إطار ثلاثة نماذج رئيسية. تمثل الأول في اتجاه بعض البلدان العربية إلى تأسيس مجالس للخدمة المدنية فيما يُعرف "بنموذج القيادة الجماعية" الذي يعتمد على تشكيل مجلس للخدمة المدنية ملحق برئاسة مجلس الوزراء ويناط به تنظيم مهام إدارة شؤون الموظفين وإدارة التدريب والاعداد. بينما اتبعت دول عربية أخرى نموذجاً آخر للتعديلات المؤسسية يقوم على تأسيس ديوان أو مديرية أو وزارة مختصة بذاتها للقيام بكل ما يختص بإدارة الخدمة المدنية، فيما يُعرف "بنموذج القيادة الفردية". واتجهت بلدان عربية أخرى إلى تبني نموذج ثالث يمزج ما بين وجود جهة مؤسسة عليا لإدارة الخدمة المدنية على مستوى الدولة وإدارات متخصصة على مستوى الجهات الحكومية والوزارات بما يمثل مزيجاً من القيادة الفردية والجماعية<sup>53</sup>.

بناء عليه، يتطرق الجزء التالي من التقرير إلى بعض التعديلات التي تطلبها إصلاح نظام الخدمة المدنية في عدد من الدول العربية سواء على الصعيد التشريعي أو التنظيمي والمؤسسي.

في السعودية<sup>54</sup>، تم فرض بعض التعديلات التشريعية لتسهيل عملية إصلاح نظام الخدمة المدنية من أهمها رفع مشروع تطوير نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية للجهات المختصة لاعتماده، حيث وافق مجلس الوزراء في ديسمبر 2016 على تعديل عدد من اللوائح التنفيذية الخاصة بالأداء ومنح تقارير الإجازة المرضية والإعارة إضافة إلى تعديل لائحة الاجازات وبعض العلاوات والبدلات والمكافآت والمزايا المالية. أما من حيث التعديلات التنظيمية، فقد تم في هذا الشأن إلغاء عدد من المجالس واللجان العليا في الدولة ونقل اختصاصات بعضها الى مجالس تشريعية أعلى كمجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية. على صعيد التعديلات المؤسسية، التي فرضتها إصلاحات الخدمة المدنية في المملكة، فقد تم استحداث إدارات الموارد البشرية بما يتماشى مع المفهوم المتبنى وفق إصلاحات نظام الخدمة المدنية وتطبيقه على عدد من الجهات الحكومية، إضافة إلى انشاء لجان عليا تختص بالإشراف على تنفيذ إصلاحات الخدمة المدنية ضمن رؤية المملكة 2030.

في الأردن<sup>55</sup>، ركزت التعديلات التشريعية على الانتقال من مفهوم إدارة شؤون الموظفين إلى إدارة الموارد البشرية بمفاهيمها الحديثة، وتحسين جودة ومعايير تقديم الخدمات في الجهاز الحكومي بما يضمن العمل بمبدأ النزاهة

<sup>53</sup> دكتور فضيل موسى، مرجع سبق ذكره.

<sup>54</sup> وزارة المالية، السعودية، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>55</sup> وزارة المالية، الأردن، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

والشفافية والمساءلة إضافة إلى ادخال مفهوم التعاقدية بحيث أصبحت كافة التعيينات بموجب عقود تُجدد سنوياً، كما تم ربط نتائج تقييم العاملين باستمرارية الموظف في الوظيفة من عدمه، وترسيخ مبدأ تمكين المرأة في الإدارات الحكومية. على صعيد **التعديلات التنظيمية**، فقد أولت الحكومة الاهتمام الأكبر لإعادة هيكلة الجهاز الحكومي لمعالجة الاختلالات وعدم التوازن في الرواتب والأجور بما يحقق العدالة الاجتماعية وتوسيع مظلة الخدمة المدنية لتشمل المؤسسات المستقلة، إضافة إلى تعزيز دور الرقابة الداخلية. في إطار **التعديلات المؤسسية** التي فرضتها إصلاحات الخدمة المدنية في المملكة، كان هناك توجه نحو تطبيق ممارسات اللامركزية في الجهاز الحكومي وإعادة هندسة الخدمات الحكومية إضافة إلى تعزيز مفاهيم التميز المؤسسي والفردية على مستوى القطاعات والدوائر. إضافة إلى تطوير الأداء المؤسسي من خلال خلق وحدات متخصصة في المؤسسات والدوائر وإعادة هيكلة التشكيل الوظيفي بالتعاون مع الجهات المعنية بإدارة الموارد البشرية وترشيد عملية التوظيف في الجهات الحكومية بما يحد من بند الانفاق على الأجور. كذلك سعت المملكة إلى تعزيز التحول الإلكتروني من خلال الحكومة الإلكترونية وخصخصة بعض القطاعات مثل المياه والكهرباء والاتصالات بما يضمن تطويرها على النحو الأمثل.

من جهة أخرى، خضعت عملية إصلاح نظام الخدمة المدنية في **مصر**<sup>56</sup> لمجموعة من التشريعات والقوانين، مثل قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والذي توقف بقرار من مجلس النواب ثم تلاه قانون رقم (81) لسنة 2016، إلى جانب إصدار لائحة التنفيذية. كما تم إصدار بعض القرارات من قبل رئيس الوزراء تتعلق بتعديل نظم الحوافز والمكافآت للأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، إضافة إلى إصدار عدد من المعايير المرتبطة بالتوظيف والترقي من قبل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في ضوء احكام القانون ولائحته التنفيذية.

على صعيد **التعديلات التنظيمية**<sup>57</sup>، التي فرضتها إصلاحات نظام الخدمة المدنية، فقد تمت بالتنسيق بين الجهاز المركزي للتنظيم والأداء والأجهزة الإدارية بالدولة بهدف تحديث الهياكل التنظيمية وإعداد بطاقات الوصف الوظيفي، ودورات العمل وحصر الخدمات التي تقدمها الهيئات الحكومية مع وضع مؤشرات الأداء وطرق تقييم الخدمات العامة وسبل تحقيق رضا المواطنين.

في إطار **التعديلات المؤسسية**، فقد فرضت إصلاحات الخدمة المدنية بعض التعديلات المؤسسية التي اشتملت على سبيل المثال لا الحصر، استحداث لجنة أو أكثر للموارد البشرية بالوحدات الإدارية المخاطبة بالقانون، وإنشاء مجلس للخدمة المدنية معني بتقديم المقترحات الخاصة بتطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات العامة في البلاد، إلى جانب إنشاء صندوق خاص بالوحدات الإدارية معني بالاستفادة من مبادرات وأفكار التطوير التي يتقدم بها العاملين بما يسهم في تشجيع ثقافة الإبداع والابتكار وتطوير قدرات العاملين بما يعود بالنفع على الصالح العام.

أما في **الإمارات**، وعلى صعيد **التعديلات التشريعية**<sup>58</sup>، تم اصدار مرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتم اجراء تعديلات مستمرة عليه خلال الفترة (2008-2016) بما يتلاءم مع الممارسات الدولية واستشراف مستقبل الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وجاري العمل على اصدار اللائحة المعدلة لتكون المرجع الرئيسي في الاطر التنظيمية للموارد البشرية. من جهة أخرى، وفي إطار **التعديلات التنظيمية**<sup>59</sup>، تم إطلاق العديد من المبادرات التي تهدف إلى تطوير العمل بنظام الخدمة المدنية ذلك بما يشمل:

- تنفيذ مشروع "بياناتي" بالشراكة مع وزارة المالية ويتم من خلاله حصر وتجميع البيانات الخاصة بموظفي الحكومة الاتحادية وربط جميع نظم الموارد البشرية الالكترونية في الحكومة الاتحادية بما يساعد متخذي القرار على وضع الخطط والسياسات والاهداف ذات العلاقة بالموارد البشرية. كما يحتوي النظام على كافة الإجراءات التي يحتاجها الموظف والجهة من إدارة الموارد البشرية وبصورة الكترونية.
- إطلاق نظام "إدارة الأداء الوظيفي" خلال عام 2012 حيث تم استخدام أسلوب الإدارة والتقييم بناءً على الإنجازات المُحققة بالتالي فإن الهدف من التقييم هو تحقيق الأهداف المؤسسية وليس بالضرورة التقييم من أجل الحصول على الترقيات والعلاوات.

<sup>56</sup> وزارة المالية، مصر، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>57</sup> دكتور فضيل موسى، مرجع سبق ذكره.

<sup>58</sup> الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، الإمارات، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>59</sup> الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، الإمارات، (2017). المرجع السابق ذكره.

- إطلاق مبادرة "معارف" خلال عام 2013 وهي مبادرة تعني بتوفير أفضل مزودي التدريب لموظفي الحكومة الاتحادية من خلال تسجيلهم ضمن نظام "معارف" بناءً على معايير محددة وعقد دورات تدريبية متميزة لموظفي الحكومة الاتحادية.
- إطلاق مبادرة "قدرات" وهي مبادرة تهدف إلى قياس قدرات الموظفين في الحكومة الاتحادية بهدف تحسين ادائهم وتحديد الوظائف المناسبة لهم قبل التعيين أو بهدف التدوير الوظيفي أو الترقيات.
- أتمتة العديد من الأنظمة والتطبيقات التي أطلقتها الهيئة الاتحادية للموارد البشرية بغرض تبسيط عملية الحصول على البيانات وتقديم الخدمات.
- إطلاق عدة أنظمة مثل نظام التخطيط الاستراتيجي للقوى العاملة ونظام تقييم وتوصيف الوظائف إضافة إلى إطلاق العديد من الأدلة الاسترشادية لعمل الموارد البشرية منها دليل الكفاءات السلوكية، ودليل التدريب والتطوير، ودليل الجذب والحفاظ على الموظفين، ودليل الرفاه الوظيفي، ودليل الصحة والسلامة المهنية في العمل.
- عقد سلسلة من المؤتمرات بهدف نشر الوعي لدى الموظفين من بينها المؤتمر الدولي للموارد البشرية والذي يشارك فيه المتخصصون في مجال الموارد البشرية محلياً وعالمياً لطرح ومناقشة المواضيع المتعلقة بالموارد البشرية، ونادي الموارد البشرية وهو عبارة عن حلقات نقاشيه وحوارية لاستعراض أهم التجارب والممارسات الناجحة في مجال إدارة الموارد البشرية. إضافة إلى المنتدى الإلكتروني للموارد البشرية الذي تديره الهيئة الاتحادية للموارد البشرية ويتم من خلاله طرح مواضيع ومناقشتها بما يخدم بيئة العمل في مجالات الموارد البشرية المختلفة.

أما في العراق<sup>60</sup>، فقد تضمنت التعديلات التشريعية، إعداد مشروع قانون موحد لنظام الخدمة المدنية وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة. أما من حيث التعديلات التنظيمية التي فرضتها إصلاحات الخدمة المدنية، فقد قامت الحكومة بتنفيذ قانون الخدمة المدنية الموحد لإجراء بعض التعديلات في المهام لبعض التشكيلات الإدارية في الوزارات وإعادة هيكلة بعض الدوائر أو تعديل ارتباطها، وإعداد وصف وظيفي موحد لكافة الوظائف العامة الخاصة بالوزارات الحكومية.

في المغرب<sup>61</sup>، أعلنت الحكومة خلال عام 2017 تنبئها لعدد من التدابير المُستحدثة التي تستهدف إصلاح نظام الخدمة المدنية. لتنفيذ هذه الإصلاحات استلزم ذلك عدد من التعديلات التشريعية والتنظيمية والمؤسسية، ذلك على النحو التالي<sup>62</sup>:

**في مجال تحسين جودة الخدمات الحكومية**، تم تشريع القانون رقم 2-17-444 الذي يحدد الأطر الأساسية لتحسين جودة الخدمات في الإدارات العمومية بدءاً من تحسين جودة الاستقبال بالإدارات العمومية التي تهدف إلى استعادة الثقة بين الإدارة والمواطن، وطريقة عرض الخدمات التي تقدمها كل إدارة بحيث يتم تقديمها بأعلى درجات الجودة وإنشاء نظام لتلقي المقترحات والشكاوى. كما نص هذا القانون على اعتماد المناوبة حتى يتمكن المتعاملون من الحصول على الخدمات المقدمة في أي وقت بكل سهولة ويسر. كما تم الإعلان عن تدابير تنظيمية تتمثل في إطلاق "البوابة الوطنية الموحدة لاستلام مقترحات وشكاوى المتعاملين" مما يتيح للمتعاملين إمكانية التواصل مع الإدارة بأسرع وقت ممكن، وإتاحة الحصول على المعلومات عبر المنصة الحكومية للتكامل من خلال ربط الأنظمة المعلوماتية المتضمنة لبيانات الوثائق المطلوبة من مختلف المصالح في الإدارات العمومية.

في هذا الصدد، تم تطوير الإدارة الإلكترونية<sup>63</sup> وإطلاق منظومة "إداراتي" التي تهدف بالأساس إلى تحسين علاقة الإدارة بالمواطن تفعيلاً لتوجهات البرنامج الحكومي فيما يتعلق بتطوير الخدمات الإدارية. إضافة إلى طرح مشروع "بوابة البيانات المكانية للمرافق الحكومية" التي تتيح للمتعاملين الوصول إلى أي مؤسسة حكومية بأقل تكلفة وبالسرية المطلوبة. نظراً للأهمية البالغة التي تحظى بها الخدمات الذكية في توفير المعلومات فقد قامت وزارة الوظيفة العمومية بتطوير "التطبيق الذكي للتشغيل العمومي" الذي يهدف إلى تمكين المواطنين من الحصول على

<sup>60</sup> وزارة المالية، العراق، (2017). استبيان تقرير "نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>61</sup> التقرير الاقتصادي والمالي، المغرب، (2018)، "مشروع قانون المالية لسنة 2018".

<sup>62</sup> وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، المغرب، (2016)، منجزات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، التقرير السنوي.

<sup>63</sup> وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، المغرب، (2016)، منجزات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، التقرير السنوي.

المعلومات المتعلقة بمسابقات التوظيف والتعيين بالمناصب العليا، في أي مكان وفي أي وقت تعزيزاً لمبدأ الشفافية والاستحقاق وتكافؤ الفرص للتعيين في المناصب العليا.

في مجال تعزيز كفاءات الموارد البشرية وتحفيزها، تم وضع التوصيف الملائم للوظائف الحكومية واعتماد منهجية ثابتة تعتمد على مبدأ التعاقد كنظام للتعيين من أجل تحقيق معايير الاستحقاق والكفاءة، ذلك من خلال مراجعة القانون رقم 2-12-412 المتعلق بإجراءات التعيين في المناصب العليا، ومراجعة القانون رقم 2-11-681 المتعلق بتعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح في الإدارات العمومية.

وفيما يتعلق إعادة تأهيل المؤسسات الحكومية ودعم سياسة اللامركزية، تم اعتماد مجموعة من التدابير للتقارب بين مختلف الإدارات والاستفادة من أفضل الممارسات في القطاع الخاص، من خلال إعداد ميثاق اللامركزية الإدارية الذي يحدد مهام الإدارات المركزية واللامركزية، وإمكانية تجميع المهام المشتركة عن طريق خلق إدارات مشتركة بين القطاعات الوزارية. إضافة إلى إعداد دليل مرجعي لأفضل الممارسات على مستوى القطاع الخاص للاستفادة منها في الإدارات العمومية خصوصاً فيما يتعلق بمبدأ المحاسبة والمساواة.

وفي مجال الحوكمة والتنظيم، تم اتخاذ عدد من التدابير من بينها: إنشاء لجنة وطنية لمكافحة الفساد تكون مسؤولة عن تشكيل آلية الحوكمة، وتهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية وعدم المحاباة ومكافحة الفساد. وإصدار عدد من القرارات بخصوص التوظيف والتعاقد عن طريق تحديد الشروط والإجراءات المتبعة للتعيين في مختلف الوظائف بموجب عقود بالإدارات العمومية بحيث يساهم هذا الشكل من التشغيل في تحقيق الأهداف المرجوة والمهام المناطة بالمتعاقدين بالشكل الملائم.

إضافة إلى كل ما سبق، فقد عملت وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة خلال عام 2016 على تطوير الإطار التشريعي والتنظيمي من خلال إصلاح نظام التقاعد واتخاذ بعض التدابير الهادفة إلى تحسين منظومة الحماية الاجتماعية للموظفين. في هذا الإطار، تم اعتماد عدد من القوانين التي دخلت حيز التنفيذ وتستهدف نظام المعاشات المدنية التي يتم بموجبها الرفع التدريجي من مساهمة الدولة، واعتماد الأجر المتوسط للثمان سنوات الأخيرة من العمل كقاعدة لاحتساب المعاش، إضافة إلى رفع الحد الأدنى للمعاش من 1000 إلى 1500 درهم شهرياً. فيما يخص سن التقاعد، فقد تم تحديد سن التقاعد ليكون 63 سنة بدلاً من 60 سنة للإحالة على التقاعد لنحو 400 ألف شخص<sup>64</sup>.

### 3. تحديات إصلاح نظم الخدمة المدنية وجهود الدول العربية لمواجهتها

واجهت الدول العربية في سبيل سعيها لإصلاح نظم الخدمة المدنية مجموعة من التحديات كان من أهمها بشكل عام، هيكل الخدمة المدنية المتضخمة، وعدم العدالة في توزيع جداول الأجور والرواتب، وتدني أجور موظفي الخدمة المدنية في بعض البلدان، وعدم مرونة التسلسل الهرمي، وانعدام الشفافية في الهيكل التنظيمي للخدمة المدنية، وعدم كفاءة برامج التدريب وبناء القدرات، إلى جانب تحديات ترتبط بكثرة التشريعات وتضاربها، والمركزية الشديدة في العمل الحكومي، والحاجة إلى آليات رفع إنتاجية العمالة، وانخفاض مستوى الخدمات العامة.

بناءً على كل ما سبق، اعتمدت غالبية الدول العربية عدد من الإصلاحات الجوهرية التي تهدف بالأساس لتحقيق مبدأ العدالة والشفافية في اتخاذ القرارات ومكافحة الفساد ووضع مبادئ للحوكمة وتطوير الجهاز الإداري بحيث يقوم على إيلاء الموارد البشرية الاهتمام الأكبر وتوفير مزيد من الدورات التدريبية للارتقاء بمستوى العاملين بنظام الخدمة المدنية وتحسين كفاءتهم واعتبار الأمر استثماراً مربحاً وليس تكلفة. إضافة إلى النظر في وضع منهجية لإعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة لتوزيع العاملين على الجهات الحكومية والوزارات بما يضمن سد احتياجات العمل وفقاً للخطط الاستراتيجية التي تم وضعها من قبل بعض الحكومات، ومحاولة حصر التشريعات المنظمة للجهاز الإداري بالدولة بهدف تبسيطها وضمان تجانسها.

<sup>64</sup> وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، المغرب، (2016)، منجزات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، التقرير السنوي.

كذلك، كان من أهم التحديات التي واجهت جهود إصلاح نظم الخدمة المدنية في بعض الدول العربية قضية المركزية الشديدة، التي شكلت تحدياً واضحاً لعمليات التنمية والتطوير في العالم العربي، حيث حاولت بعض الدول العربية الحد من هذه الظاهرة من خلال الموائمة في هياكلها التنظيمية لتجمع ما بين المركزية واللامركزية والتركيز على الإدارات المحلية

ففي الأردن<sup>65</sup>، التي واجهت أيضاً تحديات ناتجة عن الاختلالات في التوزيع الهيكلي للوظائف في الجهاز الحكومي والضغط المتزايد على القطاعات الخدمية الحكومية مثل قطاعي الصحة والتعليم بسبب منافسة العمالة الوافدة للعمالة المحلية في معظم القطاعات الخدمية الحكومية، ما أدى إلى ارتفاع عجز الموازنة وزيادة المديونية الخارجية، ركزت المملكة على برامج تطوير القطاع العام، وإعادة هيكلة الجهاز الحكومي في مسارات مهنية تعتمد على أنواع الوظائف والمؤهلات المطلوبة من حيث اعتماد التطبيق الكمي والموضوعي في التصنيف العام لوظائف الخدمة المدنية وفقاً لرؤية الأردن 2025. في هذا الإطار تم تنفيذ البرامج التالية<sup>66</sup>:

- برنامج إعادة هيكلة القطاع العام وتطوير الجهاز الحكومي، وزيادة كفاءته، وفاعليته، والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة. حيث ساهم ذلك في توحيد المرجعية التشريعية لجميع العاملين مما سهل عملية تدوير الفائض على مستوى جهاز الخدمة المدنية.
- برنامج إعادة هيكلة الرواتب والعلاوات لمعالجة التفاوت في الأجور وإيجاد مرجعية موحدة لقياس رواتب موظفي القطاع العام بما يساعد على عملية إدارة الرواتب والرقابة عليها، علماً أن مخرجات هذا البرنامج سوف تظهر على المدى البعيد وليس على المدى القصير فيما يتعلق بتوفيق أوضاع موظفي المؤسسات التي كانت تعمل بموجب أنظمة خاصة.
- تفعيل استخدام تقنية المعلومات وتطبيق نظام الموارد البشرية الموحد (HRMIS) وتعميمه على مؤسسات ودوائر الخدمة المدنية<sup>67</sup>.
- إصدار قانون اللامركزية لعام 2014 وصياغة استراتيجية وطنية وخطة لتنفيذ تطبيقات القانون والإصلاحات المترتبة عليه<sup>68</sup>.

من جهة أخرى، شكل تركيز غالبية الموظفين في جهاز الخدمة المدنية من حملة البكالوريوس فأعلى، التحدي الأكبر أمام المملكة. في هذا الصدد، تم وقف التعيينات في مجموعة وظائف الخدمات الإدارية المساعدة لمدة ثلاث سنوات نظراً لوجود أعداد كافية على المدى المتوسط إلى جانب الوقف التدريجي لتعديل أوضاع الموظفين من الفئة الثانية والثالثة (العاملين من ذوي المؤهلات دون الجامعية) لوجود أعداد ضخمة من حملة المؤهلات الجامعية. من جهة أخرى، تم تبني برنامج لإعادة هيكلة الموارد البشرية من خلال تقسيم وتوزيع الأجهزة الوظيفية، ووضع برنامج لتأهيل وإعادة توزيع القوى البشرية الفائضة. إضافة إلى إطلاق دليل الكفايات الوظيفية وإعداد بطاقات وصف وظيفي مبنية على الكفايات للوظائف النمطية.

في السعودية<sup>69</sup>، ونظراً لكون الهيئات والمؤسسات الحكومية تعاني من تضخم أعداد العاملين بسبب زيادة الطلب على التوظيف في القطاع الحكومي وطبيعة الفهم العام لدور الخدمة المدنية بما أدى إلى ارتفاع بند الأجور في الموازنة العامة قامت المملكة<sup>70</sup>، بتبني إصلاحات لتقليص الفجوة بين منافع نظامي الخدمة المدنية والقطاع الخاص، وإلزام الجهات الحكومية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة من خلال قناة معتمدة بوزارة الخدمة المدنية بالتعاون مع الجهات الحكومية المعنية. كما تعمل المملكة على تحسين المفاهيم الخاصة بأولويات المواطنين فيما يتعلق بالعمل العام والعمل الخاص للحد من الضغوط على الموازنة العامة ولإعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في التوظيف.

<sup>65</sup> وزارة المالية، الأردن، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>66</sup> وزارة المالية، الأردن، (2017). المرجع السابق.

<sup>67</sup> وزارة المالية، الأردن، (2017). المرجع السابق.

<sup>68</sup> وزارة المالية، الأردن، (2017). المرجع السابق.

<sup>69</sup> وزارة المالية، السعودية، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>70</sup> وزارة المالية، السعودية، (2017). المرجع السابق ذكره.

كما قامت الحكومة بالعمل على رفع كفاءة أداء الموظفين في الأجهزة الحكومية عن طريق وضع معايير لتقييم أداء الموظفين والتحول إلى ممارسة مفهوم الموارد البشرية في الجهات الحكومية، وتنويع البرامج وزيادة استيعاب الطاقة التدريبية لمعهد الإدارة العامة. من جهة أخرى، قامت المملكة بتطوير حوكمة وتجويد مدخلات الوظيفة العامة بدءاً من التعيين وصولاً إلى إنتهاء الخدمة، إلى جانب أتمتة خدمات الوزارات وتحقيق التكامل مع الجهات المعنية. إضافة إلى كل ما سبق، فقد تبنت وزارة الخدمة المدنية عدد من البرامج الطموحة والمبادرات من بينها:

- مبادرة "إعادة هيكلة الوظيفة العامة في نظام الخدمة المدنية"، التي تهدف إلى تحديث التصنيف الوظيفي للخدمة المدنية، وتطوير النظام بما يشمل اللوائح التنفيذية إلى جانب تطوير آليات تنظيم القوى العاملة وتحديد الفجوة بين العرض والطلب.
- مبادرة "الحد من تباين الرواتب والتعويضات في كافة قطاعات الخدمة المدنية"، بهدف زيادة الإنتاجية في القطاع الحكومي.
- "البرنامج الوطني لإعداد وتطوير القيادات الإدارية"، وهو برنامج شامل لاستقطاب القادة الواعدين من مرحلة مبكرة وتقديم برامج لإعداد وتطوير المهارات القيادية على مستوى القطاعين العام والخاص ذلك وفقاً لأفضل الممارسات الدولية المتبعة.
- "برامج تحسين رضا عملاء نظام الخدمة المدنية"، حيث تم إطلاق مبادرة برنامج إيجاد بيئة عمل محفزة تهدف إلى تفعيل مجموعة مشاريع لتحسين رضا المتعاملين ورفع مستوى الأداء الوظيفي.
- "برنامج تفعيل العمل عن بعد وزيادة مشاركة المرأة في قطاع الخدمة المدنية"، حيث تهدف هذه المبادرة رفع مستوى مشاركة المرأة في سوق العمل وزيادة فرص العمل المتاحة لها من خلال توظيف الوظائف النسائية مع تقديم البرامج التأهيلية المناسبة، وتفعيل العمل عن بعد ورفع مستويات مشاركة المرأة في الوظائف القيادية.

أما في مصر<sup>71</sup>، في سياق سعي الحكومة المصرية لإصلاح نظام الخدمة المدنية، كان هناك عدد من التحديات التي واجهت الحكومة بعضها مالي والآخر تنظيمي وإداري وهيكلية، نستعرض من أهمها مقاومة العاملين بنظام الخدمة المدنية للتغيير في ظل قانون حاكم ومنظم منذ عام 1978، أي ما يقرب من 40 سنة مضت، وتأثير عدد من الإجراءات الإصلاحية المتضمنة بالقانون على المخصصات المالية لموظفي الخدمة المدنية، إضافة إلى طبيعة الفهم والتنبؤ المسبق أن التشريعات الجديدة تنتقص من حقوق العاملين، وأخيراً وجود مجموعة من القوانين المنظمة للعاملين بالجهات الإدارية التي يصعب توافقها.

على صعيد تحديات الجانب المالي، فقد تمثل أهمها في منح السلطة المختصة بالأجهزة الإدارية سلطة تقرير الحوافز والمكافآت المالية الخاصة بالعاملين مما أوجد تفاوتاً كبيراً بين الأجهزة الإدارية، إلى جانب تعدد مسميات البنود التي يُمنح العاملين من خلالها مخصصاتهم المالية مثل البدلات والتي تشتمل على 47 نوعاً. كما أن الاجر الأساسي يمثل وزناً نسبياً ضئيلاً مقارنة بالأجور المتغيرة، إضافة إلى التباين الشديد بين دخل العاملين ذوي المؤهل المتماثل والدرجة المالية الواحدة وفق نظم حوافز كل منها. يضاف إلى كل هذه العوامل، زيادة فاتورة الأجور سنوياً نتيجة اتجاه الحكومة إلى إقرار علاوات خاصة تُضم للراتب الأساسي بموجب قوانين إقرار هذه العلاوات. كل هذه التحديات كانت دافعاً لصدور القانون الجديد لنظام الخدمة المدنية التي استهدف التغلب على تلك التحديات إلى حد بعيد.

واجهت الإمارات<sup>72</sup> بعض من التحديات في سبيل تحقيق أهدافها في تطوير نظم الخدمة المدنية، نذكر منها تحدي عدم شمولية نظام "بياناتي" لبيانات موظفي الحكومة الاتحادية في بعض الجهات، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة التأكد من صحة البيانات المُستلمة من تلك الجهات. في هذا الصدد، تم تقديم مقترح بالشراكة مع وزارة المالية ويتم تطبيقه حالياً من قبل الهيئة ويتمثل في تطبيق نظام للربط مع تلك الجهات بما يسمح بتوفير البيانات بصورة آنية

<sup>71</sup> وزارة المالية، مصر، (2017). استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>72</sup> الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، الإمارات، 2017. مرجع سابق ذكره.

(مشروع ناقل الحركة المؤسسية) ويساهم المشروع في توفير البيانات الرئيسية دون أن يُطلب من هذه الجهات التخلي عن أنظمتها. كما قامت الهيئة بإطلاق مشروع "مجموعات العمل المتعددة" الذي يتيح المجال لكل جهة باستخدام نظام بياناتي حسب احتياجاتها وحسب طبيعة الجهة ذاتها. أما التحديات الأخرى فتتمثل في "التطبيق السليم لنظم الموارد البشرية التي تصدرها الهيئة ومواجهة تحديات التغيير من قبل الجهات الاتحادية وموظفيها"، و"تفاوت مستويات التطبيق لبعض نظم الموارد البشرية الرئيسية ما بين الجهات الاتحادية".

في العراق<sup>73</sup>، ونتيجة للتطورات الداخلية التي تمر بها البلاد، فكان من أهم التحديات التي واجهت إصلاحات نظام الخدمة المدنية عدم تقبل الموظفين للتغيير المتضمن وفق إصلاحات نظام الخدمة المدنية بسبب صعوبة الوضع المالي الراهن، ووجود تفاوت كبير في الرواتب والمخصصات وبعض الامتيازات ما بين بعض الوزارات مما أثر سلباً على الوضع المعيشي للموظفين. إضافة لذلك، ظهرت تحديات ناتجة عن إشغال بعض المناصب القيادية المهمة من قبل موظفين ليس لديهم الخبرة الكافية لإشغالها. في سبيل مواجهة تلك التحديات<sup>74</sup>، قامت الحكومة بعرض ودراسة كافة التشريعات التي تتعلق بالخدمة المدنية والرواتب والشؤون الوظيفية بالتعاون مع وزارة المالية باعتبارها الجهة الأكثر خبرة في هذا المجال، وتعزيز إمكانيات الموظفين الذين يعملون في مجال الخدمة المدنية وخاصة القانونيين منهم عن طريق توفير الفرص التي تمكنهم من الاطلاع بشكل مباشر على تطبيقات الدول المتقدمة والقيام بعمليات للتقييم الدوري للأثر المترتب على هذه الإصلاحات على تطوير عمل الموظفين.

كذلك عملت الحكومة على الإسراع في تشريع قانون خدمة مدنية وسلم رواتب محدد يسري على موظفي ودوائر الدولة كافة تطبيقاً لمبدأ الكفاءة والعدالة والمهنية في تقسيم الوظائف والرواتب وباقي الامتيازات المالية. وإصدار وصف وظيفي موحد إلى جانب الدقة والموضوعية عند اختيار شاغلي الوظائف القيادية والعليا في التشكيلات التي لها علاقة بتطبيق قانون الخدمة ومنها مجلس الخدمة الاتحادية بما يضمن العمل على اصلاح الخدمة المدنية. كما عملت كذلك الحكومة على إعادة تفعيل دور القطاع الخاص وفرص الاستثمار داخل العراق لاستيعاب أعداد الخريجين وتقليل عبء فاتورة الاجور في الموازنة العامة للدولة.

إضافةً لكل ما سبق، فقد قامت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بدراسة إمكانية تضمين المناهج الدراسية لكافة الكليات بمحاضر تعريفية لواجبات الموظف من حيث حقوقه والتزاماته ليكون لدى الخريج إلمام أولي عن الوظيفة العامة قبل دخوله إليها. إضافة إلى تشجيع وتكريم الموظف الذي يقدم مقترحات بناءه لإصلاح واقع حال الخدمة المدنية والاهتمام بمقترحاته والسير في إجراءات والنظر بإمكانية تطبيقها في ضوء التشريعات والإمكانيات المتاحة. إضافةً إلى العمل على وجود جهة واحدة مسؤولة عن إصدار التعليمات والتعاميم المتعلقة بالخدمة الوظيفية والشؤون الوظيفية تحاشياً لصدور توجيهات متباينة مما يترتب عليه أرباك دوائر الدولة ولتجنب التفاوت في التطبيق. فضلاً عن الاهتمام بموضوع الرضا الوظيفي (Job Satisfaction) لما له من أثر واضح على نجاح المؤسسات وإصلاح الخدمة المدنية.

### التجارب الدولية في إصلاح نظام الخدمة المدنية

يمكن القول أنه يصعب إلى حد كبير تحديد ما يعرف بالمداخل المثلى لإصلاحات نظام الخدمة المدنية نظراً لتعدد وتنوع المداخل الناجحة للإصلاح مع تباين العوامل السياسية والاقتصادية والثقافية. بناءً عليه، يتعين البحث عن الممارسات الإصلاحية لنظم الخدمة المدنية الأكثر ملائمة لطبيعة الظروف السائدة في كل دولة. على ضوء ما سبق، يعرض الجزء التالي لمحة عن تجارب إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول المتقدمة والنامية ومداخل إصلاح نظم الخدمة المدنية من واقع التجارب الدولية.

<sup>73</sup> وزارة المالية، العراق، 2017. استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

<sup>74</sup> وزارة المالية، العراق، 2017. المرجع السابق ذكره.

### 1. لمحة عن تجارب إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول المتقدمة والنامية

في ظل التوجه نحو إصلاح نظم الخدمة المدنية، تبني عدد من الدول ما يعرف بالجيل الأول من إصلاحات الخدمة المدنية التي تركز بشكل أساسي على الإصلاح الكمي من خلال تقليص عدد موظفي نظام الخدمة المدنية وتجميد الأجور وتقديم الخدمات الحكومية من خلال القطاع الخاص. رغم كون هذه السياسات قد تنجح في تحقيق وفورات مالية في الأجل القصير، إلا أنها تؤدي إلى نتائج عكسية مع مغادرة الموظفين المهرة لنظم الخدمة المدنية في ظل تراجع مستوى الأجور بالتالي لا يستمر في هذا النظام سوى الموظفين الأقل إنتاجية وتنافسية وتظهر العديد من الممارسات السلبية ومن أهمها انتشار الفساد. كما أن التركيز المفرط على خفض الأجور كغاية في حد ذاته يزيد من مقاومة الإصلاحات إلى أقصى مستوى ممكن ويكسب هذه الإصلاحات طابعاً غير مقبولاً من أصحاب المصالح مما يؤدي في نهاية المطاف إلى القضاء على الوفورات المادية التي تحققت سابقاً في ظل تراجع الانتاجية وتدنّي مستوى الخدمات الحكومية<sup>75</sup>.

ولمواجهة هذه التحديات، ظهر ما يُعرف بالجيل الثاني من إصلاحات نظام الخدمة المدنية التي تركز على الإصلاح النوعي لقطاع الخدمة المدنية بهدف تحسين مستوى جودة الخدمات الحكومية بالتركيز على سياسات للارتقاء بعنصر رأس المال البشري وسياسات لإصلاح الأجور ونظم الترقّي في قطاع الخدمة المدنية<sup>76</sup>.

#### جدول رقم (4)

#### الجيل الأول والثاني من سياسات إصلاح نظم الخدمة المدنية

| أجيال الإصلاحات                             | الأهداف الرئيسية   | الإصلاحات المتضمنة   |
|---|--|--|
| الجيل الأول من إصلاحات نظام الخدمة المدنية  | الاحتواء الكمي لفاتورة الأجور، بهدف استقرار الاقتصاد الكلي (التركيز على السياسات)                                      | - تقليص حجم نظام الخدمة المدنية.<br>- نقل الموظفين إلى القطاعات ذات الأولوية.<br>- القضاء على العمالة الظاهرية.<br>- تجميد الرواتب<br>- التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم الخدمات الحكومية.   |
| الجيل الثاني من إصلاحات نظام الخدمة المدنية | الإصلاح النوعي لنظام الخدمة المدنية بهدف تحسين جودة الخدمات الحكومية والارتقاء بالموارد البشرية (التركيز على المؤسسات) | - إعادة هيكلة الأجور من أجل تضييق الفوارق مع القطاع الخاص (ولا سيما عن طريق تخفيف الضغط عن الأجور).<br>- تغيير سياسات الترقّي وإدارة شؤون الموظفين بحيث يتم منح المكافآت على أساس الجدارة والمبادرة.<br>- إعادة تقييم بنود الانفاق على الأجور والبدلات المادية الأخرى، لا سيما في القطاعات ذات الأولوية<br>- توفير التدريب لرفع مستوى المهارات.<br>- تحسين إدارة الخدمة المدنية. |

Source : Lienert, I. & Modi, J. (1997). "A decade of civil service reform in sub-saharan Africa", International Monetary Fund working paper.

تشير الدراسات التي أن تجارب إصلاح نظم الخدمة المدنية في البلدان المتقدمة جاءت في سياق إصلاحات الإدارة العامة، التي تبنتها الدول المتقدمة خلال عقدي الثمانينات والتسعينيات من القرن الماضي وركزت على التحول من النهج التقليدي للإدارة العامة إلى تبني الأساليب الحديثة في الإدارة العامة. في المقابل، تحول نهج الإصلاح

<sup>75</sup> UNDP (2010). "Motivating Civil Servants for Reform and Performance".

<sup>76</sup> UNDP (2010). *ibid.*

المتبع بداية من عام 2000 إلى نموذج آخر يقوم على حوكمة المؤسسات ويستند إلى نقطة انطلاق مختلفة تمامًا عن سابقه حيث يعد المواطن هو محور التركيز الأساسي لهذا النموذج وليس الحكومة فيما يُعرف بنموذج (The new public governance)<sup>77</sup>.

بدورها اتجهت البلدان النامية إلى تبني نماذج لإصلاح نظم الخدمة المدنية مثيلة لتلك المطبقة في الدول المتقدمة لا سيما دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في إطار برامج للإصلاح الاقتصادي مدعومة بتسهيلات من المانحين الدوليين. كما تبنت إضافة لما سبق مناهج أخرى لإصلاح نظام الخدمة المدنية متمثلة في إصلاحات التحول نحو اللامركزية وترشييد الأجور وتقليص العمالة، وإصلاحات لضمان النزاهة ومكافحة الفساد.

بينما تشير التجارب الدولية إلى نجاح عدد من الدول المتقدمة في تنفيذ إصلاحات نظام الخدمة المدنية، تتوفر دلائل قليلة على نجاح هذه الإصلاحات في البلدان النامية والتي أثبتت كونها من بين أصعب الإصلاحات التنموية القابلة للاستدامة في هذه البلدان<sup>78</sup>. فهناك دلائل محدودة تشير إلى نجاح تجارب إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول النامية، ففي هذا السياق، أشارت مجموعة التقييم المستقل للبنك الدولي (IEG, Independent Evaluation Group) (formerly the Operations Evaluation Department) إلى أن نتائج نحو 40 في المائة من إجمالي إصلاحات الخدمة المدنية المدعومة من قبل البنك والتي تُفذت خلال الفترة 1987 وحتى 1988 لم تكن مرضية (بما مثل نحو 30 في المائة من إجمالي محفظة البنك الإجمالية في ذلك الوقت)<sup>79</sup>. كما بينت نجاح أقل من نصف عمليات إصلاح الخدمة المدنية المدعومة من قبل البنك في أوائل التسعينيات في الدول النامية في خفض كلفة بند الأجور، في حين كانت التخفيضات في العمالة متواضعة وخاضعة للانتكاسات<sup>80</sup>. وأوضح تقييم آخر للمجموعة خلال عام 2008 أنه في حين توفرت دلائل إيجابية على نجاح إصلاحات إدارة المالية العامة والإصلاح الضريبي، لم تتوفر دلائل قوية على نجاح إصلاحات نظم الخدمة المدنية في الدول النامية التي كان ادائها أقل من المتوسط.

توضح الدراسات وجود عدد من التحديات المشتركة التي تواجه الدول النامية على صعيد تطبيق إصلاحات نظم الخدمة المدنية بما يحول دون نجاح هذه الإصلاحات وذلك بما يتضمن:

- عدم توفر الإرادة السياسية الكافية وعدم بذل الاهتمام الكافي بسياسات الإصلاح.
- ترهل أنظمة الخدمة المدنية واتساع كلفة أجور العاملين بها وتراجع إنتاجيتهم وانعدام الحوافز لتحسين الأداء.
- محاولة نقل الهياكل والممارسات التنظيمية المرتبطة بسياسات الإصلاح من بلد إلى آخر دون مراعاة اختلاف السياق العام واختلاف طبيعة نظم الخدمة المدنية ما بين دولة وأخرى.
- التركيز المفرط لبرامج الإصلاح على تقليص العمالة وخفض تكلفة الأجور.
- عدم دمج أنشطة الإصلاح في إطار أوسع للسياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي ومن أهمها إصلاحات دعم الدور الاقتصادي للقطاع الخاص وتحسين مستويات التعليم بما يساهم في الارتقاء بمستوى موظفي نظم الخدمة المدنية.
- التأثير القوي لجماعات الضغط أو أصحاب المصالح من بقاء النظم الحالية.

في المقابل تؤكد الدراسات<sup>81</sup> أهمية وجود بعض العوامل الداعمة الكفيلة بإنجاح إصلاحات الخدمة المدنية وذلك بما يشمل العوامل الآتية:

<sup>77</sup> UNDP. (2015). «From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries», Global Centre for Public Service Excellence.

<sup>78</sup> Shepherd G. (2003). «Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?», 11th International Anti-Corruption Conference, South Korea, May.

<sup>79</sup> World Bank (1999). Rethinking Civil Service Reform. PREM Notes, No. 31. Washington, D.C: The World Bank.

<sup>80</sup> Nunberg, B. and J. Nellis (1995). Op. Cit.

<sup>81</sup> Robinson, M. (2007). «The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation. Commonwealth and Comparative Politics, vol. 45, No. 4, pp. 521-48. and Roll, M., ed.

- الدعم المستمر من السياسيين رفيعي المستوى، وهو ما ساعد على سبيل المثال على نجاح تجربة إصلاح نظام الخدمة المدنية في سنغافورة وجعلها تتصدر دول العالم في مؤشر فعالية الحكومة، الإطار رقم (1).
- توفر مستوى عالٍ من الكفاءات في الجهاز الإداري الحكومي.
- الاستقلالية عن جماعات الضغط وأصحاب المصالح.
- النهج التدريجي للإصلاح والبناء على النجاح التراكمي على نجاح الإصلاحات.
- خلق تجارب رائدة فيما يتعلق بزيادة فعالية نظم الخدمة المدنية بما يُمكن أن يكون بمثابة دافعاً للإصلاح الشامل.

### الإطار رقم (1)

#### تجربة إصلاح نظام الخدمة المدنية في سنغافورة<sup>82</sup>

تعد تجربة إصلاح نظام الخدمة المدنية في سنغافورة واحدة من انجح برامج إصلاح الخدمة المدنية على مستوى العالم حيث تمكنت سنغافورة بمقتضى هذه الإصلاحات والتي بدأت في تنفيذها منذ أكثر من خمسين عاماً من تحقيق معدلات نمو مرتفعة ومستدامة وسجلت مراتب متقدمة على صعيد العالم فيما يتعلق بمؤشرات الأداء الحكومي حيث تتصدر دول العالم في مؤشر فعالية الحكومة الذي يصدره البنك الدولي. يتوفر لدى سنغافورة قطاع قوي للخدمة المدنية يوظف عدداً كبيراً من العاملين نسبياً مقارنة بالدول الأخرى حيث يشكل أجمالي العاملين بالقطاع نحو 33 في المائة من إجمالي العاملين في سنغافورة.

يقوم نموذج إصلاح نظام الخدمة المدنية في سنغافورة بشكل عام على مبدأ الجدارة والاستحقاق فيما يتعلق بالتوظيف والترقي، ويستند إلى أربع سياسات محورية تم اعتمادها في وقت مبكر في أعقاب الاستقلال عام 1959 وحظيت بدعم سياسي واسع النطاق ومستدام خلال العقود الماضية. تمثلت هذه السياسات في<sup>83</sup>:

1. إصلاح شامل لنظام الخدمة المدنية.
2. إجراءات قوية ونافذة لمكافحة الفساد.
3. التحول نحو اللامركزية في تقديم الخدمات الحكومية.
4. اعتماد رواتب تنافسية للإبقاء على أفضل الكفاءات والحد من فساد نظم الخدمة المدنية.

بناء على هذه السياسات تم التركيز على اعتماد مبادئ السوق في نظام الخدمة المدنية من خلال الخصخصة وخلق شركات عامة قوية، إضافة إلى اعتماد نماذج جديدة في الإدارة والتحول إلى نماذج الحكومة الإلكترونية في إطار قدر أكبر من الاستجابة لطموحات المتعاملين. كما قامت سنغافورة في عام 1995 بتأسيس "وحدة الخدمة العامة للقرن 21" كوحدة متخصصة لتطوير معايير عالمية للخدمة العامة تتسم بالتميز والاستجابة لاحتياجات المتعاملين، وتعزيز بيئة من الابتكار والتحسين المستمر. كما أثبتت الحكومة حرصها على استشراف المستقبل من خلال إنشاء مركز لاستشراف المستقبل وللخطيط الاستراتيجي بما يساعد على التغلب على التحديات المستقبلية من خلال المشاركة عبر الإدارات الحكومية والشركاء الآخرين<sup>84</sup>.

يستند نجاح تجربة سنغافورة بشكل كبير على توفر الإرادة السياسية المستدامة ووجود رؤية واضحة للتنمية المحلية في سياق سياسات مواتية وهو ما قد يصعب توفره في البلدان النامية الأخرى. كذلك يشار إلى أن سنغافورة تعتبر دولة صغيرة يبلغ عدد سكانها ما يزيد قليلاً عن 5 ملايين نسمة تتسم بنسيج متجانس نسبياً تتمثل أغلبيته من الصينيين. رغم كون سنغافورة

(2014). The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries. London: Routledge.

<sup>82</sup> UNDP. (2015). Op. Cit.

<sup>83</sup> Quah, J. S. T. (2013). Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries? International Journal of Public Sector Management, vol. 26, No. 5, pp. 401-420.

<sup>84</sup> Ho, P. (2012). Governing for the Future: What Governments Can Do. RSIS Working Paper, No. 248. Available from [www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP248.pdf](http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP248.pdf).

تعتبر دولة ثرية ومع الإقرار بخصوصية التجربة السنغافورية في إصلاح نظم الخدمة المدنية يمكن الوقوف على بعض الدروس المُستفادة من هذه التجربة من بينها<sup>85</sup>:

- أهمية إرساء النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وتبني تدابير قوية لإنفاذ هذه المبادئ.
- اعتماد مبادي الجدارة والاستحقاق من خلال التوظيف الانتقائي لأفضل المواهب في نظم الخدمة المدنية.
- اعتماد تقييم الأداء كأساس للتقدم وللزيادة في الأجور وتشجيع المساهمة في عملية الابتكار.
- اعتماد رواتب تنافسية في نظم الخدمة العامة لجذب الكفاءات والحد من الفساد.
- الاستقلال التشغيلي لمجالس الإدارات وشركات القطاع العام مع الاحتفاظ بأطر الإشراف التنظيمي وتوجيه السياسات من قبل الكيانات المركزية.

### 2. مداخل إصلاح نظم الخدمة المدنية

من حيث مداخل الإصلاح، تشير الدراسات إلى أن تجارب الإصلاح في الدول النامية ركزت على تبني سياسات الجيل الأول من إصلاحات الخدمة المدنية وأغفلت في جانب كبير منها إصلاحات الجيل الثاني التي تهتم بالارتقاء بعنصر رأس المال البشري وتحسين جودة الخدمات الحكومية لتقديم خدمات فعالة وذات كفاءة مقبولة لجمهور المتعاملين الذي تتزايد متطلباته وطموحاته من نظم الخدمة المدنية. في ظل ما سبق يتطرق الجزء التالي إلى أبرز مداخل إصلاح نظام الخدمة المدنية من واقع التجارب الدولية.

#### الإصلاح من خلال تقليص حجم نظام الخدمة المدنية

تشير التجارب الدولية إلى أن المرحلة الأولى لإصلاح نظم الخدمة المدنية غالباً ما تبدأ بمرحلة "إدارة التخفيضات" التي يتم من خلالها التركيز بشكل أساسي على خفض الانفاق العام من خلال تقليص مستويات التوظيف في نظام الخدمة المدنية بهدف تجاوز الضغوطات المالية عبر سياسات للحد من توظيف عمالة جديدة في هذا القطاع (تجميد أعداد العمالة)، إضافة إلى التخفيض القسري في أعداد العاملين، وإعادة الهيكلة وذلك على غرار ما تم تطبيقه في العديد من الدول مثل كندا، والولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وأستراليا، ونيوزيلندا، واليابان<sup>86</sup>.

رغم كون هذه البرامج قد أدت إلى خفض أعداد العمالة بقطاع الخدمة المدنية، إلا أنها لم تؤد في المقابل على تخفيضات منتظمة للإنفاق الحكومي في ظل ارتفاع الأعباء التي تتحملها موازنات بعض الدول نتيجة ارتفاع حجم برامج التحويلات الاجتماعية، كما أنها لم تسهم كذلك في رفع مستوى الخدمات الحكومية خاصة في البلدان النامية.

كذلك فإن احتواء كلفة بند الأجور في الموازنة العامة بشكل مستدام يتطلب استبدال سياسات تجميد حجم التوظيف والأجور في قطاع الخدمة المدنية التي يتم تنفيذها على نطاق واسع في العديد من البلدان منذ عام 2009 بإصلاحات هيكلية أكثر عمقاً وفعالية لزيادة مستويات كفاءة وفعالية قطاع الخدمة المدنية. إضافة لذلك فإن الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية التي تحتاج إلى التوسع في تقديم الخدمات العامة لتعزيز مستويات النمو الاقتصادي، سوف يكون من الصعب عليها تبني هذا الاتجاه كمدخل لإصلاح نظام الخدمة المدنية بل يتعين عليها في المقابل تبني سياسات تستهدف تحفيز الموظفين في هذا القطاع وسياسات تربط ما بين زيادة مستويات الأجور العامة مع التوسع المقابل في توفير الخدمات الحكومية وتحقيق زيادة موازية في الإيرادات العامة<sup>87</sup>. إلا أن ذلك لا يعني بالطبع إغفال أهمية الإدارة الفعالة لإنفاق فاتورة الأجور وهو ما يتطلب التركيز على التخطيط المالي الكافي لضمان التمويل اللائم والمستدام لفاتورة الأجور<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Saxena, N. C. (2011). *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development*. Singapore: UNDP.

<sup>86</sup> البنك الدولي والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، (1992) سلسلة أوراق عمل أبحاث السياسة. "إصلاح إدارة الخدمة المدنية بالدول النامية: دروس من تجارب الدول المتقدمة"، سلسلة أوراق عمل أبحاث السياسة.

<sup>87</sup> IMF, (2016). "Fiscal Monitor Reform: Making Difficult Choices", *Fiscal Monitor*, April.

<sup>88</sup> IMF, (2016). *Op Cit*.

### الإصلاح من خلال التحول إلى اللامركزية

على ضوء القناعات أن تقليص حجم نظام الخدمة المدنية قد لا يكون بالضرورة مدخلاً فاعلاً للإصلاح، برز توجه إصلاحي جديد يركز على إصلاح نظام الخدمة المدنية من خلال تحسين أداء قطاع الخدمة المدنية ورفع كفاءة الخدمات الحكومية من خلال التوجه نحو اللامركزية بهدف زيادة مستويات المرونة ولامركزية الأداء وإعطاء المزيد من الصلاحيات للمستويات الإدارية الأقل. ولعل التجربة السويدية في هذا النوع من الإصلاحات تعتبر نموذجاً يحتذى به مع وجود العديد من الوكالات الحكومية شبه المستقلة التي تعمل في ظل أقل قدر من الضوابط المركزية، حيث ترسم الدوائر المركزية السياسات العامة فيما تتولى الوكالات التنفيذ وفق مؤشرات الأداء.

الأمر ذاته اتسمت به إصلاحات نظام الخدمة المدنية في دول الاتحاد الأوروبي<sup>89</sup>، حيث شهدت أنظمة الخدمة المدنية في دول الاتحاد خلال العقود الماضية عدد من الإصلاحات الرئيسية التي تهدف إلى إعادة هيكلة تلك الأنظمة وزيادة كفاءتها. تتمثل أهم الإصلاحات التي قامت بها دول الاتحاد الأوروبي لإصلاح الخدمة المدنية في القيام بضبط التكاليف وخفض عدد العمالة على كافة المستويات الإدارية كما أن برنامج الإصلاح شمل أيضاً إعادة هيكلة الاختصاصات باستخدام الأسلوب اللامركزي وإضفاء روح الطابع الإقليمي على هذه المسؤوليات، في ظل الاتجاه نحو تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال تطبيق أسلوب "النافذة الواحدة" على المستوى الإداري لكل مقاطعة أو مدينة.

كما أنه من المهم الإشارة إلى قيام بعض دول الاتحاد بتطبيق ميزانية الأداء، التي تُعنى بإدراج مقاييس مؤشرات الأداء في الميزانية العادية وهذا من شأنه أن يساعد على الاهتمام والتركيز بشكل أكبر على المخرجات وليس المدخلات وبالتالي النظر إلى مستوى جودة الخدمات المقدمة ومحاولة تحسينها للارتقاء بمستوى النتائج.

قامت أيضاً بعض دول الاتحاد الأوروبي بتخفيض عدد الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال الاستعانة بمؤسسات القطاع الخاص التي تم تكليفها بتقديم هذه الخدمات بهدف تخفيف العبء عن كاهل سلطات الخدمة المدنية والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة. هذه المؤسسات تكون في الغالب مؤسسات خاصة بالكامل أو مؤسسات مشتركة تساهم الحكومة في ملكيتها. من أهم الخدمات التي تم إيلائها للقطاع الخاص ما يلي:

- خدمة التوظيف العامة.
- السكك الحديدية.
- البريد والاتصالات.
- إدارة المتاحف والمسارح.
- بعض الهيئات مثل هيئة سوق المال في بعض الدول.

تم تنفيذ هذه الإصلاحات من خلال التشاور مع النقابات العمالية. وقد أدت هذه الإصلاحات المذكورة إلى خفض عدد العمالة في الخدمة المدنية بصورة كبيرة تجاوزت نصف العدد المسجل قبل القيام بهذه الإصلاحات في بعض الدول. في إطار قيام بعض الدول بإصلاح أنظمة الخدمة المدنية لديها، فقد اعتمدت هذه الدول استراتيجية لتحسين أداء الخدمة لديها على أساس ثلاث محاور:

- اعتبار المواطن كعميل عند تقديم الخدمة له.
- انشاء حكومة مسؤولة وخاضعة للمساءلة وموجهة نحو تحقيق النتائج المرجوة.
- وجود إدارة عامة تعتبر بمثابة صاحب العمل الذي يسعى إلى الديناميكية والابتكار لتقديم الخدمة للمواطن بصورة جذابة.

إضافةً إلى ذلك، اتجهت معظم دول الاتحاد الأوروبي نحو الاستفادة من التقنيات الحديثة والانترنت بهدف تحسين تداول البيانات بين الإدارات الحكومية ورفع كفاءة نظم الخدمة المدنية، وكذا تقديم الخدمات وتسهيل وصول المواطنين إليها عبر الانترنت من خلال انشاء المواقع الالكترونية وتطبيق استراتيجية الإدارة الالكترونية (e-administration strategy). كمنحصة لذلك، فإن الوصول للوثائق الإدارية المطلوبة للحصول على الخدمات

<sup>89</sup> Ministry of Budget, French Republic, (2008). "Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States.

أصبح سهل المنال وبأقل تكلفة ممكنة مع الحفاظ على الوقت والمجهود. كما ان استخدام هذه المنصات الالكترونية عمل على تسهيل مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار السياسي إلكترونياً.

كما قامت بعض دول الاتحاد الأوروبي باستراتيجيات لمكافحة الفساد (Anti-corruption strategy). تهدف هذه الاستراتيجيات نحو توضيح العلاقة بين موظفي إدارة الخدمة المدنية والمواطنين من خلال إصدار القوانين التي تحدد بوضوح حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية ومنع تضارب المصالح (prevent conflicts of interest). إضافة إلى توفير إجراءات توظيف أكثر كفاءة وشفافية. قامت الكثير من الدول الأوروبية في سبيل ذلك بإنشاء لجان لمكافحة الفساد بهدف تحليل آثار التدابير السابق الإشارة إليها وتنسيق استراتيجية مكافحة الفساد وفي ضوء ذلك، يتم تطوير واستحداث تدابير جديدة في هذا الإطار.

تجدر الإشارة، إنه في إطار التوافق مع معايير الخدمة المدنية التي تم إقرارها من قبل الاتحاد الأوروبي، قامت بعض الدول بوضع برامج تشغيلية لرفع مستوى القدرات الإدارية. هذه البرامج يتم تمويلها بالمشاركة بين هذه الحكومات والصندوق الاجتماعي الأوروبي بهدف تحسين مستوى العلاقة بين إدارة الخدمة المدنية والمواطنين في تلك الدول، وتوفير بيئة مواتية للنمو الاقتصادي. ويتمثل محاور العمل في هذه ما يلي:

- **الحوكمة السليمة:** الهدف هو ضمان وجود نظام وهيكلي إداري يتسم بالقدرة المناسب من الفعالية والشفافية وذلك من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومشاركة المنظمات غير الحكومية في مجموعات عمل تكون مسؤولة عن تحديد وتنفيذ السياسات العامة.
- **إدارة الموارد البشرية:** يتمثل الهدف الأساسي من هذا المحور في تحديث وتطوير إدارة الموارد البشرية وتعزيز هياكل المجتمع المدني. لتحقيق ذلك، تم اقتراح زيادة عدد النساء والشباب ضمن العاملين في أنظمة الخدمة المدنية، وتطوير اتفاقيات الشراكة مع الجامعات.
- **تحسين مستوى جودة الخدمات المقدمة وتطوير الإدارة الإلكترونية:** لتحقيق ذلك تم اقتراح زيادة عدد الوثائق الإدارية التي يمكن الوصول إليها من خلال الشبكة الالكترونية، ذلك بهدف خفض الأثر الزمنية اللازمة لتوفير الخدمات كما اقترح ان يتم إعداد استبيانات بهدف استطلاع مدى رضا المواطنين عن مستوى الخدمات المقدمة.
- **الدعم الفني:** يشمل مجال العمل في هذا المحور، تحسين وتطوير طرق التواصل مع هذه البرامج التشغيلية والعمل على تحقيق أهدافها المنشأة من أجلها.

قامت بعض دول الاتحاد الأوروبي بتطبيق نظام مدونة قواعد السلوك الخاصة بالعاملين بالخدمة المدنية، وهي تحدد بوضوح السلوك المتوقع من موظفي القطاع العام وحقوقهم والتزاماتهم، ذلك بناء على التوجيهات والتوصيات الصادرة عن المجلس الأوروبي و(EUPAN network). تعمل هذه المدونة على تحسين مصداقية وشفافية إدارة أنظمة الخدمة المدنية في دول الاتحاد الأوروبي. كما طبقت بعض الدول إطار التقييم الموحد بهدف مساعدة إدارة الخدمة المدنية في هذه الدول نحو تحسين إدارة الجودة الشاملة. في هذا الإطار، فقد تم تقديم عدد من الدورات التدريبية للمديرين، كما تم نشر الإطار الشامل للتقييم الموحد في هذه الدول.

### الإصلاح من خلال الارتقاء بالموارد البشرية

تعتبر حاجة القطاع الحكومي إلى استقطاب الكفاءات ورفع إنتاجية العاملين من أهم التحديات التي تواجه نظم الخدمة المدنية. فالعنصر البشري هو أساس أي عملية للإصلاح وهو الغاية المستهدفة منها كذلك. يكمن التحدي في هذا المجال، في كون حاجة القطاع الحكومي إلى استقطاب الكفاءات تأتي في وقت يكون فيه الجهاز الإداري للدولة يعاني من جراء عدم توفر نظم فعالة لإدارة الموارد البشرية تقوم على آليات واضحة للمساءلة والمحاسبة والإثابة. كما تواجه كذلك بصعوبة القدرة على استقطاب الكفاءات من الموارد البشرية المؤهلة نظراً لعدم قدرة هذه النظم على المنافسة مع القطاع الخاص في استقطاب المؤهلين على ضوء محدودية الموارد المالية المتاحة بهذا القطاع سواء لاستقطاب أكفاء للعمل بهذا القطاع أو لتقديم حوافز إضافية للموظفين لتحسين مستوى أدائهم.

على ضوء ما سبق، يتعين على الدول النامية في عملية اختيار موظفي الخدمة المدنية إيلاء المزيد من الاهتمام لعملية استقطاب الموارد البشرية المتميزة كون ذلك يعوض جانباً من أوجه النقص الكثيرة التي يعاني منها النظام

سواءً من داخل المؤسسة من خلال التركيز على عمليات التدريب والبعثات التعليمية بالخارج أو من خارج المؤسسة من خلال تحسين شروط التوظيف في القطاع الحكومي والاستقطاب وفق آليات السوق. كما يتعين في هذا الصدد، التركيز على إصلاحات برامج "القيادات الإدارية العليا" لتعزيز الكوادر البشرية في المستويات الوظيفية العليا وللتغلب على مشكلات تآكل أجور العاملين في المستويات الإدارية العليا مقارنة بالقطاع الخاص. استناداً لما سبق، يعرض الجزء التالي بعض سياسات الإصلاح القائمة على تنمية وتعزيز الموارد البشرية المتبعة في هذا المجال من واقع التجارب الدولية.

فيما يخص **بتعيين الموظفين** وتصنيفهم هناك مدخل مركزي لا يسمح بالاختلافات الفردية في الأجور (سلم أجور موحد وزيادات تدريجية في الأجور مبنية على الأقدمية المطلقة) وهو ما يقف عائقاً أمام المبادرة وروح الإبداع، ومدخل مرن أو لا مركزي باعتماد هيكل تصنيفية للوظائف أقل عدداً تتضمن نطاقاً للدرجات الوظيفية يسمح بقدر أكبر من المرونة. ففي استراليا، على سبيل المثال تم استبدال أكثر من 155 هيكل تصنيف للوظائف بنظام نطاق أوسع للوظائف يحتوي على ثمان مستويات فقط وهو ما أُعتبر بمثابة إنجازاً باهراً، كذلك هناك آليات أخرى لتبسيط نظم الأجور والتصنيف وإكسابها المزيد من المرونة من خلال نظم تعدد المهارات لزيادة قابلية الموظفين للتحرك لمواقع جديدة وزيادة مرونة التوظيف في المستويين الأدنى والأوسط استناداً إلى عمليات لتقييم الأداء وصقل المهارات من خلال التدريب. كذلك تشمل الإصلاحات في مجال تعيين الموظفين، التوسع في تعيين موظفين دائمين بنظام الدوام الجزئي. وتشير التجارب الدولية إلى أن هذه الإصلاحات قد ساعدت على زيادة مستويات إنتاجية الموظفين بشكل ملحوظ.

رغم وجود مبرر قوي لدى الدول النامية لاتباع نظم الأجور والتصنيف التقليدية كونها لا تحتاج إلى درجة عالية من التعقيد الإداري، إلا أن واقع التطبيق العملي أشار إلى وجود تجاوزات واضحة في تطبيقات نظم التصنيف والأجور الموحدة بما يشمل العلاوات والترقيات دون وجه حق والعمل في أكثر من وظيفة. بالتالي فإن ابتكار بعض السياسات مثل سياسات النطاقات العريضة (Broad Bands) التي تؤدي إلى تبسيط هيكل الدرجات، إضافة إلى سياسات ربط العلاوات بالأداء الاقتصادي وغيرها من السياسات الأخرى في توظيف المهارات النادرة في القطاع الحكومي تعتبر من السياسات المفيدة في هذا المجال.

كذلك تتمثل بعض سياسات الارتقاء بالموارد البشرية ودعم الانتاجية في **تحسين رواتب موظفي الخدمة المدنية** حيث يعتبر دعم الراتب بعلاوات لا تدخل ضمن الأجور الأساسية وتصل في حالة اليابان إلى 50 في المائة من مجموع الاجر الكلي للموظف أحياناً خطوه باتجاه المزيد من المرونة في الأجور. يمكن ان تساهم هذه السياسة في البلدان النامية في حفز الموظفين وزيادة الإنتاجية وتتميز بكونها أداة مرنة في هيكل الأجور، حيث يمكن زيادتها أيام الرخاء وخفضها أو وقفها حال ظهور ضغوطات مالية. في السياق ذاته، تعتبر علاوة غلاء المعيشة أحد آليات الإصلاح الملائمة لهيكل أجور موظفي الخدمة المدنية. من جانب آخر، اعتمد جانباً من إصلاحات الخدمة المدنية على تطبيق مبدأ "المقارنة العادلة" ومن خلاله يتم إجراء مسح شامل لأجور القطاع الخاص والاسترشاد بها لتحديد أجور موظفي الخدمة المدنية.

فيما تبنت فرنسا قاعدة أخرى لتحسين هيكل الرواتب تقوم على رفع أجور العاملين بنظام الخدمة المدنية كلما تجاوز معدل النمو الاقتصادي في البلاد نسبة 3 في المائة. كما تطبق سنغافورة نظام "الأجور المرنة" بما يعني تعديل الاجر وفق الأداء الاقتصادي، بالتالي تقوم الحكومة في سنوات الرخاء بصرف مكافآت سنوية ونصف سنوية للعاملين، كما تقوم بصرف علاوات تشجيعية أخرى عندما يفوق النمو الاقتصادي المستهدفة.

من جانب آخر، تعتبر إصلاحات ربط **الحوافز المادية بالأداء** بمثابة أداة تحفيزية لموظفي الخدمة المدنية كأحد أهم عناصر برامج الإصلاح. تتبنى بعض دول العالم إصلاحات تعتمد على ربط الاجر بالإداء وبحيث تعتمد الزيادة السنوية في الاجور على الدرجات التي يحصل عليها الموظفون في تقييم الأداء مثل ما هو الحال في سنغافورة بحيث تعتمد الزيادة السنوية على اجتياز الموظفين لاختبارات معينة ترتبط بالترقي، وفي هولندا أيضاً يرتبط نظام الأجور بالإداء فتعتمد على نظام ثابت للزيادات السنوية التي يحصل عليها فقط الموظفين ذو الأداء المميز.

يتسع نطاق انتشار هذه السياسات في الدول التي ينتشر فيها نموذج الوكالات الحكومية ذات الصبغة اللامركزية حيث تعتبر مكوناً أساسياً في هذه البرامج. هناك أيضاً صيغة أخرى لربط الأجور بالإداء تتمثل في استخدام الحوافز

المالية خارج إطار هياكل الاجور بحيث تُمنح للموظفين المبادرين بتقديم مقترحات لتطوير الأنظمة الحكومية أو تحقيق وفورات بها، على غرار تجربة الإصلاح في بريطانيا التي شملت اتجاه الحكومة إلى تقديم حوافز مالية لتشجيع الموظفين على تقديم الاقتراحات المفيدة. وحينما تتبنى الدائرة أو القسم اقتراحاً ما يحصل الموظفون الذين قدموا الاقتراح على نسبة تصل الى 10 في المائة من الوفر الناتج عن تطبيقه، وذلك للسنة الاولى من التطبيق<sup>90</sup>.

ينطوي هذا النوع من الإصلاحات والمطبق على نطاق واسع في اصلاحات الخدمة المدنية بالدول المتقدمة على العديد من المزايا حيث أنه يُعمق مفهوم المسائلة، ويتيح للقطاع العام منافسة القطاع الخاص في التوظيف ويوفر طرق بديلة لمعالجة تفاوت الاجور بين القطاعين وفرص لمكافأة الموظفين عندما تكون فرصتهم في الترقى ضئيلة.

في المقابل، من بين السلبيات التي وجهت لإصلاحات ربط الحوافز بالمادية بالأداء تركيزها بشكل كبير على الاداء قصير الأجل وعلى مؤشرات الاداء الكمي أكثر من النوعي. كما أن عدد من الدول الصناعية تتسم بتميز أداء نظم الخدمة المدنية لديها رغم كونها لا تقوم على ربط الحافز بالأداء. وهو ما يعني في مجمله احتمالية أكبر لفرص نجاح الحوافز الجماعية مقارنة بفرص نجاح الحوافز الفردية.

رغم التحديات التي تواجه إصلاحات ربط الحافز بالأداء السابق الإشارة إليها، نجد في المقابل أن إصلاحات ربط الترقى بمؤشرات الأداء قد مثلت إصلاحاً بالغ الأهمية لنظم الخدمة المدنية في الدول المتقدمة التي اتجهت إلى استخدام تقييم الأداء كأساس للترقى الوظيفي وهو ما قد يكون مفيداً كذلك بالنسبة للدول النامية وذلك للتقليل من المشكلات الناتجة عن الترقية التي تفتقر الى الاسس الموضوعية وتقوم على المحاباة أو الاقدمية.

تتباين تجارب الدول فيما بينها فيما يتعلق بالاعتماد على الأداء كأساس للترقى. ففي كوريا تجرى تقييمات نصف سنوية للاداء، إلا ان هذه التقييمات يعتمد عليها بشكل جزئي فقط في تحديد قرارات الترقى التي تعتمد أيضاً على الأقدمية والبرامج التدريبية. وفي اليابان يعتمد قرار الترقية ايضاً على عدد من المؤشرات الأخرى إضافة إلى تقييم الأداء.

تركز عدد من الادارات الحكومية في البلدان المتقدمة على اتباع آليات مركزية للترقية تعتمد على مشاركة الموظفين بحيث يلتقي المشرفون والموظفون ويناقشون مستوى انجاز الموظف مقارنة بالاهداف المحددة سلفاً والقيام بالتخطيط للسنة المقبلة يلي ذلك عمليات للاتفاق على أوجه التدريب المطلوب لتحسين الاداء وبحث آفاق الترقى الوظيفي في تقرير الأداء وهو ما يعتمد عليه لاتخاذ قرار الترقى مثل ما هو متبع في بريطانيا.

تتيح سنغافورة مدخلاً أكثر مرونة يقوم على جزئين يتعلق الاول بقياس الاداء والثاني على تقييم القدرات القيادية للموظفين، وهو ما يعرف بنظام الطاقة المروحية (Helicopter Capacity) بغرض تحديد المواهب الادارية في نظام الخدمة المدنية وتميئتها وهو ما يحمل نظره مستقبلية مطلوبة في إطار التخطيط الاستراتيجي<sup>91</sup>.

### الخلاصة والانعكاسات على صعيد السياسات

تطرق هذا التقرير إلى واقع إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية وأشار إلى أن أنظمة الخدمة المدنية في معظم الدول العربية قد واجهت العديد من التحديات في الأونة الأخيرة لعل من أهمها التوسع الكبير في حجم أنظمة الخدمة المدنية في عدد من الدول العربية لا سيما خلال الفترة (2011-2016). إضافة إلى تحديات أخرى ترتبط بانخفاض مستويات الانتاجية وضعف روح المبادرة والتطوير، والحاجة إلى تعزيز معايير الكفاءة والجدارة فيما يتعلق بعمليات التعيين والترقى وهو ما قد يعكس في جانب منه اتجاه عدد من الدول العربية إلى تبني أنظمة الخدمة المدنية القائمة على نموذج النظام المغلق أو النظام الوظيفي (Career System) التي تتمثل أبرز عيوبها في تضخم أعداد العاملين بهذه النظم بشكل سريع، وانخفاض مستويات انتاجيتهم وتنافسياتهم.

<sup>90</sup> بناءً على ما جاء في إحدى الدراسات، فقد أدت هذه البرامج في عام 1981 الى تحقيق وفر تجاوز في المتوسط 760000 جنيه استرليني لكل دائرة كبيرة يبلغ عدد موظفيها حوالي 40000 موظفاً، المصدر: البنك الدولي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، (1992). إدارة الأبحاث والدراسات، سلسلة أوراق عمل أبحاث السياسة. "إصلاح إدارة الخدمة المدنية بالدول النامية: دروس من تجارب الدول المتقدمة.

<sup>91</sup> البنك الدولي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة الأبحاث والدراسات، (1992) سلسلة أوراق عمل أبحاث السياسة. المرجع السابق ذكره.

أولت جميع الدول العربية قضية إصلاح نظام الخدمة المدنية اهتماماً كبيراً خلال السنوات الأخيرة، فقد ركزت على تبني إصلاحات جوهرية في أساليب ونظم الخدمة المدنية. ارتبطت هذه الإصلاحات بقضايا أساسية مثل الحد من تنامي فاتورة الأجور والتركيز على دعم قدرات رأس المال البشري في القطاع الحكومي إضافة إلى إصلاحات تتعلق بقضايا رئيسية تتمثل في تنظيم عملية التعيين، والاستقطاب، والترقية، والحوافز والجزاءات إضافة إلى برامج لتنمية ورفع مستوى الخدمات الحكومية. ذهبت بعض الدول العربية أبعد من ذلك من خلال التركيز على تطوير وتطبيق أفضل النظم والممارسات العالمية في الموارد البشرية الحكومية، والتحول الإلكتروني الذكي لنظم الموارد البشرية، وترسيخ ثقافة الابتكار والإبداع في العمل الحكومي، وخلق بيئة عمل تركز على إسعاد الموظفين والمتعاملين. كما انصب اهتمام إصلاحات نظام الخدمة المدنية في بعض الدول العربية على تعزيز حوكمة نظام الخدمة المدنية من خلال معايير لتقديم الخدمات الحكومية وأسس لضمان النزاهة والشفافية بما استلزمه ذلك من إنشاء لجان وطنية لمكافحة الفساد.

استلزمت عملية إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية تعديلات موازية في طبيعة البناء التشريعي والتنظيمي والمؤسسي لهذا النظام بما يكفل تحقيق أهداف الإصلاح المتبناة. تمثلت المرحلة الأولى في الاهتمام بإقرار التشريعات اللازمة للإصلاح من خلال سن اللوائح والقوانين والقواعد المنظمة لنظام الخدمة المدنية التي تهتم بإعلاء مفاهيم رفع كفاءة الأداء الحكومي وتطوير القدرات البشرية وتعزيز المسائلة والمحاسبة والنزاهة والشفافية. كما تضمنت جهود الحكومات العربية لتطوير نظم الخدمة المدنية تعديلات في الأطر التنظيمية بما يشمل تطوير الجانب الإداري أو التنظيمي والاهتمام بالتخطيط والتوجيه والرقابة. من جانب آخر، تطلبت عمليات إصلاح نظم الخدمة المدنية في الدول العربية تغييرات في الأطر المؤسسية بهدف بناء القدرات بما يساعد على تطوير الجهاز الإداري للهيئات الحكومية وبناء القدرات.

واجهت الدول العربية في سبيل سعيها لإصلاح نظم الخدمة المدنية مجموعة من التحديات كان من أهمها بشكل عام، هياكل الخدمة المدنية المتضخمة، وعدم العدالة في توزيع جداول الرواتب والأجور، وتدني أجور موظفي الخدمة المدنية في بعض البلدان، وعدم مرونة التسلسل الهرمي، وانعدام الشفافية في الهيكل التنظيمي للخدمة المدنية، وعدم كفاءة برامج التدريب وبناء القدرات، إلى جانب تحديات ترتبط بكثرة التشريعات وتضاربها، والمركزية الشديدة في العمل الحكومي، والحاجة إلى آليات رفع إنتاجية العمالة الحكومية وتنافسيتها وانخفاض مستوى الخدمات العامة.

بناءً على كل ما سبق، اعتمدت غالبية الدول العربية عدد من الإصلاحات الجوهرية التي تضمنت سياسات لترشيد التعيين في الجهاز الحكومي وربط زيادات الأجور بمستويات الإنتاجية أو بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، وغيرها من التدابير الأخرى لرفع كفاءة نظم الخدمة المدنية ولتحسين مستوى جودة الخدمات الحكومية. إضافة إلى ما سبق تم تبني إصلاحات تستهدف تحقيق مبدأ العدالة والشفافية في اتخاذ القرارات ومكافحة الفساد ووضع مبادئ للحوكمة وتطوير الجهاز الإداري بحيث يقوم على إيلاء الموارد البشرية الاهتمام الأكبر وتوفير مزيد من الدورات التدريبية للارتقاء بمستوى العاملين بنظام الخدمة المدنية وتحسين كفاءتهم والنظر إلى الموارد البشرية باعتبارها استثمار مربحاً وليس تكلفة على الموازنة العامة. إضافة إلى النظر في وضع منهجية لإعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة لتوزيع العاملين على الجهات الحكومية والوزارات بما يضمن سد احتياجات العمل وفقاً للخطط الاستراتيجية التي تم وضعها من قبل بعض الحكومات، ومحاولة حصر التشريعات المنظمة للجهاز الإداري بالدولة بهدف تبسيطها وضمان تجانسها.

بههدف استخلاص الدروس المستفادة من التجارب الدولية في إصلاحات نظم الخدمة المدنية تطرق التقرير إلى إصلاحات نظم الخدمة المدنية في الدول المتقدمة والنامية وخلص إلى عدم نموذج واحد لإصلاح نظام الخدمة المدنية يصلح لكافة الدول وعدم وجود نموذج وحيد كفيل بتقديم حلولاً سحرية للمشكلات المتجذرة في نظم الخدمة المدنية في الدول النامية، حيث أن خصوصية كل دولة يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار بما يفرض عليها توجهاً نحو عناصر بعينها لإصلاح نظم الخدمة المدنية قد تتوفر في نماذج متعددة للإصلاح للوصول إلى نهج هجين لإصلاحات الخدمة المدنية قد يكون أقرب لظروفها الاقتصادية والمحلية وأكثر قابلية للتطبيق.

أوضح التقرير أن غالبية إصلاحات نظم الخدمة المدنية لاسيما تلك المُنفذة في الدول النامية تنصب على احتواء الزيادة في مستويات الأجور وإعادة النظر في سياسات التوظيف في القطاع الحكومي (تجميد ووقف التعيينات في هذا القطاع)، ذلك فيما يُعرف بالجيل الأول من إصلاحات نظم الخدمة المدنية. بيد ذلك، تبين التجارب الدولية أنه على الرغم من أن تلك الإصلاحات قد تسهم في الأجل القصير في خفض كلفة بند الأجور في الموازنة العامة للدولة، إلا أنها قد تنعكس سلباً في الأجل المتوسط على مستوى جودة الخدمات الحكومية المُقدمة، كما أن جداولها في تحقيق وفر دائم في الموازنة العامة للدولة لا يزال غير مثبتاً<sup>92</sup>.

في هذا الصدد، تؤكد التجارب الدولية أهمية أن تتضمن إصلاحات نظم الخدمة المدنية إجراءات إصلاحية ذات طبيعة هيكلية ومؤسسية لترشيد عدد العاملين في القطاع الحكومي، وزيادة مستويات تنافسية أدائهم والارتقاء بنوعية الموارد البشرية العاملة في هذا القطاع بما يساعد على تحقيق نقلة نوعية في مستوى تقديم الخدمات الحكومية وذلك في سياق ما يعرف بالجيل الثاني من إصلاحات نظم الخدمة المدنية الذي ركزت عليه بشكل أكبر تجارب الإصلاح في البلدان المتقدمة وكان السبب وراء نجاح إصلاحات نظم الخدمة المدنية في العديد من تلك البلدان مقابل دلائل محدودة على نجاح تجارب إصلاحات الخدمة المدنية في الدول النامية التي ركزت بشكل أكبر على الجيل الأول من إصلاحات الخدمة المدنية وأغفلت أهمية الارتقاء بنوعية الموارد البشرية بهذا القطاع.

تنتم نظم الخدمة المدنية في البلدان العربية بعدد من الخصائص التي تؤهلها لإحداث تطوير حقيقي في مستوى الخدمات الحكومية وهو ما يعد في حد ذاته عنصراً معززاً لنجاح إصلاحات الخدمة المدنية حيث يتواجد الجانب الأكبر من العمالة في هذا القطاع في الدوائر الحكومية المحلية وفي الأقاليم بما من شأنه أن يساهم في تعزيز مستويات اللامركزية الحكومية. كما أن العمالة في هذا القطاع هي عمالة "شابة" وعلى مستوى عالي من التعليم. بالتالي يتوفر لتلك العمالة القدرة على تطوير العمل وتحسين مستويات الأداء الحكومي إذا ما توافرت لهم الظروف والبيئة المُمكنة من ذلك، وهو ما يُعزز من فرص نجاح إصلاحات الخدمة المدنية التي تستهدف الارتقاء بمستوى الكفاءات البشرية للعاملين بهذا القطاع.

في هذا السياق، وفي إطار الدروس المستفادة من التجارب الدولية، يمكن الخروج ببعض التوصيات على صعيد عملية صنع السياسات لخدمة المدنية في الدول العربية من المهم أن تُركز على سبعة ركائز أساسية تتمثل في:

### 1. الارتقاء بمستوى الموارد البشرية:

- التوجه نحو الجيل الثاني من إصلاحات نظم الخدمة المدنية التي تركز بشكل أكبر على الارتقاء بالموارد البشرية كأحد أهم الركائز الأساسية للإصلاح لتحقيق الغاية الرئيسية لنظم الخدمة المدنية ممثلة في زيادة مستويات كفاءة الخدمات الحكومية.
- بناء قدرات العاملين في نظم الخدمة المدنية من خلال الاهتمام ببرامج التدريب التي تستهدف رفع مستويات الأداء استناداً إلى نتائج عمليات تقييم قدرات الموظفين في نظام الخدمة المدنية بهدف تحسين ادائهم وتحديد الوظائف المناسبة لهم أو بهدف التدوير الوظيفي أو الترقيات.
- الاهتمام ببرامج إعداد وتطوير القيادات الإدارية لاستقطاب القادة الواعدين في مراحل مبكرة وتأهيلهم وإعدادهم وفقاً لأفضل الممارسات الدولية المتبعة.
- الاهتمام ببرامج التخطيط الاستراتيجي للقوى العاملة على مستوى نظام الخدمة المدنية بما يكفل مساهمة عنصر رأس المال البشري في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للجهات الحكومية.

<sup>92</sup> IMF, (2016). Op Cit.

### 2. تحسين جودة الخدمات الحكومية:

- التركيز على رضا المواطنين عن الخدمات العامة الذي لا بد وأن يأتي على رأس أولويات جهود إصلاح نظم الخدمة المدنية وهو ما يزيد بشكل كبير من فرص نجاح هذه الإصلاحات وضمان استدامتها.
- تخفيض عدد الخدمات المقدمة للمواطنين من خلال الاستعانة بمؤسسات القطاع الخاص التي تم تكليفها بتقديم هذه الخدمات بهدف تخفيف العبء عن كاهل سلطات الخدمة المدنية والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة.
- تعزيز التحول إلى اللامركزية سواء من خلال دور أكبر وصلاحيات أوسع للوحدات الحكومية المحلية وفق أطر للمساءلة أو من خلال تقديم الخدمات الحكومية من خلال الاستعانة بمؤسسات القطاع الخاص بهدف تخفيف العبء عن كاهل سلطات الخدمة المدنية والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة.
- تبني استراتيجيات متكاملة لتحسين الأداء الحكومي من خلال التطوير المستمر للنظم والتحول للحكومات الإلكترونية بل والذكية في حال ما توافر المتطلبات الأساسية لذلك إلى جانب دعم روح التطوير والمبادرة والابتكار في العمل الحكومي، وإدراج مقاييس مؤشرات الأداء بما يساعد على الاهتمام والتركيز بشكل أكبر على المخرجات وليس المدخلات.

### 3. تحسين بيئة العمل في نظام الخدمة المدنية:

- تحسين شروط التوظيف في القطاع الحكومي من خلال المقاربة ما بين مستويات الأجور الحكومية والخاصة بهدف رأب الفجوات بينهما للحفاظ على الكفاءات.
- تحسين رواتب موظفي الخدمة المدنية بدعم الراتب بعلاوات لا تدخل ضمن الأجور الأساسية بحيث يمكن زيادتها أيام الرخاء وخفضها أو وقفها حال ظهور ضغوطات مالية.
- إعادة هيكلة الرواتب والعلاوات لمعالجة التفاوت في الأجور وإيجاد مرجعية موحدة لقياس رواتب موظفي القطاع العام بما يساعد على عملية إدارة الرواتب والرقابة عليها.
- الاهتمام بقياس الرضا الوظيفي (Job Satisfaction) لما له من أثر واضح على نجاح المؤسسات وإصلاح الخدمة المدنية.

### 4. رفع مستويات الأداء الحكومي،

- إيلاء المزيد من الاهتمام بعملية اختيار موظفي الخدمة المدنية بهدف استقطاب الموارد البشرية المتميزة بناء على أسس الجدارة والاستحقاق لتعويض جوانب النقص الكثيرة التي تعاني منها نظم الخدمة المدنية.
- ربط الحوافز المادية بالأداء وبحيث تعتمد الزيادة السنوية في الاجور على الدرجات التي يحصل عليها الموظفون في تقييم الأداء وربط الترقى بمؤشرات الأداء للتقليل من المشكلات الناتجة عن الترقية التي تفتقر الى الاسس الموضوعية وتقوم على المحاباه أو الإقدمية.
- إدخال مفهوم التعاقدية بحيث تصبح التعيينات بموجب عقود تُجدد سنوياً وترتبط بنتائج تقييم العاملين، وهو ما من شأنه زيادة مستويات الانتاجية.
- اعتماد برامج العمل الجزئي والعمل عن بعد لتحفيز مستويات زيادة مشاركة المرأة في قطاع الخدمة المدنية.

### 5. ضمان استدامة الأجور الحكومية:

- ضمان توفر موارد مستدامة لتمويل بند الأجور في الموازنات العامة وربط الزيادة في الأجور بالتحسن في مستويات الانتاجية وزيادة معدلات النمو الاقتصادي.

- التحكم في التوظيف وإعادة هيكلة قطاع الخدمة المدنية بما يسمح بسد العجز من العمالة من خلال فائض العمالة المتاح بهيئات حكومية أخرى.
- تبني برامج للتسريح التطوعي والمعاش المبكر.

#### 6. تعزيز شفافية ونزاهة نظم الخدمة المدنية

- تبني استراتيجيات لمكافحة الفساد بهدف توضيح العلاقة بين موظفي إدارة الخدمة المدنية والمواطنين من خلال إصدار القوانين التي تحدد بوضوح حقوق وواجبات موظفي الخدمة المدنية ومنع تضارب المصالح prevent conflicts of interest، وإنشاء لجان معنية بمكافحة الفساد.
- الالتزام بالشفافية فيما يتعلق بممارسات نظام الخدمة المدنية بما يتضمن الإعلان عن الوظائف الشاغرة وتبني أسس الجدارة والاستحقاق في التعيين والترقي وتبني نظم للمشتريات الحكومية تتسم بالنزاهة والشفافية.

#### 7. التركيز على بعض الإصلاحات المُكملة لإصلاحات نظم الخدمة المدنية

- الاهتمام بالإصاحات الداعمة لدور القطاع الخاص في توليد الناتج والتشغيل لتخفيف عبء التوظيف عن كاهل القطاع العام.
- إصلاح نظم التقاعد والمعاشات بما يساعد على نجاح برامج التقاعد المبكر كآلية لاحتواء الزيادة في الأجور وترشيد حجم العمالة في القطاع.
- إصلاح نظم التعليم والتي ساهمت في بعض البلدان مثل الصين في رفع كفاءة موظفي الخدمة المدنية.
- تحسين المفاهيم الخاصة بأولويات المواطنين فيما يتعلق بالعمل العام والعمل الخاص للحد من الضغوط على الموازنة العامة ولإعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في التوظيف.

### ملحق (1)

#### الإطار العام لتطبيق تشريعات الخدمة المدنية في الدول العربية

هناك توجهاً واضحاً في تشريعات الخدمة المدنية في معظم الدول العربية إلى تطبيق نظام الخدمة المدنية في كافة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في الدولة التي يعتبر نظام الخدمة المدنية مكملاً لأنظمتها. يشمل النظام كافة العاملين المدنيين في كافة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في الدولة باستثناء الجهات التي صدر قانون خاص بشأنها مثلما هو الحال في الأردن، والإمارات، والبحرين، وتونس، والجزائر، والسعودية، والعراق، وعمان، وفلسطين، والكويت، ولبنان، ومصر، والمغرب، وغيرها من الدول العربية. يسري تطبيق نظام الخدمة المدنية على الحكومات المركزية (الوزارات) وكذا الحكومات اللامركزية (المحليات) بالمحافظات.

فعلى سبيل المثال، يشمل نظام الخدمة المدنية في الأردن، فيشمل قطاع الخدمة المدنية عدد 103 دائرة حكومية ويستثنى من نطاق تطبيق نظام الخدمة المدنية كل من الأجهزة الأمنية والعسكرية، والبلديات، والجامعات الحكومية الرسمية، والشركات المملوكة للحكومة، وبعض المؤسسات الحكومية مثل البنك المركزي ومؤسسة المتقاعدين العسكريين. ويشمل النظام جميع المحافظات في المملكة<sup>93</sup>. في الإمارات، يخضع موظفو القطاع العام لقانون الموارد البشرية الصادر بموجب مرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته ذات الصلة. تطبق أحكام هذا المرسوم بقانون على الموظفين المدنيين في الجهات الاتحادية، بما في ذلك الجهات التي نصت تشريعات إنشائها على وجود لوائح موارد بشرية مستقلة لها. ويستثنى من تطبيق أحكامه موظفو الجهات الاتحادية التي يتم استثنائهم من قبل مجلس الوزراء<sup>94</sup>. في البحرين، يشمل نظام الخدمة المدنية جميع الموظفين المدنيين في الجهات الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزءاً منها من الميزانية العامة للدولة. لا تسري هذه الأحكام على العسكريين، ووزارة الداخلية، والحرس الوطني، وجهاز الأمن الوطني ما عدا الموظفين المدنيين منهم، مع عدم الإخلال بأية نصوص تنظم شؤون هؤلاء المدنيين العاملين في القطاع العسكري<sup>95</sup>.

في السعودية، يشمل نظام الخدمة المدنية كافة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة في جميع مناطق المملكة حيث يعتبر نظام الخدمة المدنية مكملاً لأنظمتها باستثناء الجهات التي صدر بشأنها أوامر سامية باستثنائها<sup>96</sup>. في السودان، يشمل نظام الخدمة المدنية الخدمة غير العسكرية وغير النظامية جهاز الحكومة المركزية والولايات والمحليات والهيئات والمؤسسات المستقلة، والهيئة القضائية والمستخدمين المؤقتين والجوانب المدنية، أي التي تقدم خدمات مدنية مباشرة للجمهور من الشرطة كالجوازات والسجل المدني، والخدمة الوطنية<sup>97</sup>. أما في العراق، فاستناداً إلى قانون الخدمة المدنية والتعليمات والأنظمة الصادرة، يسري تطبيق الخدمة المدنية على جميع الموظفين المدنيين في دوائر الدولة والقطاع العام كافة في بغداد بالإضافة إلى وجود قوانين خدمة خاصة لبعض الفئات مثل قانون الخدمة الخارجية، وقانون الخدمة الجامعية التي تضمنت أحكام تخص الشؤون الوظيفية للمشمولين بأحكامها. كما يسري القانون ذاته على الدوائر الحكومية التي تم فك ارتباطها مع الوزارات وإلحاقها بالمحافظات تطبيقاً لمبدأ اللامركزية<sup>98</sup>.

وفي عُمان، تسري أحكام قانون الخدمة المدنية على كافة الموظفين المدنيين بالوزارات والجهاز الإداري للدولة، فيما عدا الموظفين الذين تنظم شؤون توظيفهم مراسيم أو قوانين أو عقود خاصة. كما تم خلال عام 2016 إعادة دراسة لقانون الخدمة المدنية المعمول به ليشمل كافة الموظفين والعاملين ذلك لضمان استقرار الكفاءات في قطاع

<sup>93</sup> وزارة المالية، الأردن، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية".

<sup>94</sup> الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، الإمارات، (2016). "قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية"

<sup>95</sup> ديوان الخدمة المدنية، البحرين، قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية

<sup>96</sup> وزارة المالية، السعودية، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية".

<sup>97</sup> ميرغني عبدالعالم حمور، "مسيرة الخدمة المدنية في السودان ومقتضيات التنمية والتغيير" (2013)، معهد دراسات الإدارة العامة والحكم الاتحادي، جامعة الخرطوم.

<sup>98</sup> وزارة المالية، الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، العراق، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية".

الخدمة المدنية وتشكيل حافز للموظفين وتحقيق التوازن المنشود في رواتب وأجور القطاع العام بالسلطنة بما يكفل مزيداً من الاستقرار الوظيفي، الأمر الذي ينعكس في النهاية على مستوى الأداء وجودة الخدمات المقدمة<sup>99</sup>. في **فلسطين**، أصدرت كذلك السلطة الوطنية الفلسطينية نظام الخدمة المدنية الذي تنص أحكامه على أن يسري نظام الخدمة المدنية على الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية وكذلك الموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد نص بشأنها<sup>100</sup>.

في **قطر**، تسري أحكام القانون على الموظفين المدنيين بالوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى والهيئات والمؤسسات العامة، ويستثنى من تطبيق أحكام قانون الموارد البشرية المدنية كل من القضاة، ومساعدي القضاة وأعضاء النيابة العامة، ومساعدهم، وموظفو الديوان الاميري، وموظفو السلكين الدبلوماسي والقنصلي، وأعضاء هيئة التدريس الجامعي، وموظفو قطر للبترول، وموظفو جهاز قطر للاستثمار، وموظفو ديوان المحاسبة<sup>101</sup>.

في **الكويت**، يشمل نظام الخدمة المدنية كل الوزارات والوحدات والإدارات الممولة من الموازنة العامة للدولة باستثناء الجهات التي ورد بشأنها نص قانون خاص بما يشمل العسكريين ورجال الشرطة والحرس الوطني<sup>102</sup>. وضعت الكويت قانون الخدمة المدنية عام 1979 استناداً الى العديد من القوانين التي صدرت لتنظيم عملية التوظيف وتحديد الوظائف العامة المدنية للعاملين بالهيئات والجهات الحكومية<sup>103</sup>. ويشمل في **مصر** كافة الوظائف بالوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك، ويقصد بذلك سريان أحكام قانون الخدمة المدنية على الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة ويستثنى منها ما هو مقرر بشأنها قانون خاص. يتم تطبيق نظام الخدمة المدنية على الحكومة المركزية (الوزارات)، وكذا الحكومة اللامركزية (المحليات) بالمحافظات<sup>104</sup>. أما

يطبق النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية في **المغرب** على سائر الموظفين العاملين في الإدارات المركزية للدولة والمصالح الخارجية الملحقة بها كما يُطبق على موظفي الأقاليم غير أنه لا يطبق على رجال القضاء والعسكريين، ووزارة الداخلية، وهيئات السلك الدبلوماسي والقنصلي، ورجال التعليم، وإدارة التفيتش بالمالية، والمديرية العامة للأمن الوطني<sup>105</sup>.

99 وزارة الخدمة المدنية، عُمان، مرسوم سلطاني بإصدار قانون الخدمة المدنية.

100 ديوان الموظفين العام، دولة فلسطين، قانون رقم (4) لسنة 1998م بإصدار قانون الخدمة المدنية.

101 حكومة قطر الالكترونية، قانون الموارد البشرية المدنية، [www.hukoomi.qa](http://www.hukoomi.qa).

102 ديوان الخدمة المدنية، الكويت، "مذكرة إيضاحية لمرسوم بقانون بشأن الخدمة المدنية".

103 الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت. "حقوق وواجبات الموظفين في قانون الخدمة المدنية".

104 وزارة المالية، مصر، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية".

105 وزارة الاقتصاد والمالية، المغرب، (2018). مشروع قانون المالية لعام 2018، "تقرير حول الموارد البشرية".

## المراجع

### المراجع باللغة العربية

- احصائيات تونس، (2017). "خصائص اعوان الوظيفة العمومية وأجورهم لسنوات 2011 – 2015".
- أحمد رشيد، (1981)، "نظرية الإدارة العامة السياسة والإدارة العامة". دار المعارف، الطبعة الخامسة.
- البنك الدولي والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، (1992). "إصلاح إدارة الخدمة المدنية بالدول النامية: دروس من تجارب الدول المتقدمة"، سلسلة أوراق عمل أبحاث السياسة.
- الديوان الوطني للإحصائيات، الجزائر. تقرير حول "النشاط الاقتصادي والتشغيل والبطالة"، (2011 – 2014).
- الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت (2011). "حجم العمالة وتوزيعاتها على مختلف الوزارات والإدارات والجهات الحكومية".
- الإدارة المركزية للإحصاء، الكويت. "إحصاءات العاملين بالقطاع الحكومي خلال الفترة 2011 – 2017".
- المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، (2013). "أبرز التجارب العربية والدولية في الإصلاح الإداري"، مارس.
- المنجي السعيداني، تونس، (2018). "موظفة القطاع العام" أزمة متنامية في تونس، مقال صحفي، يناير.
- المعهد التونسي للدراسات الاستراتيجية، دراسة حول "أزمة الوظيفة العمومية"، تونس.
- الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، الإمارات، (2016). "قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية".
- باسم الزبيدي وآخرون، (2007). "نظام الخدمة المدنية في فلسطين: ماهيته ودوره".
- حكومة قطر الالكترونية، "قانون الموارد البشرية المدنية"، الموقع الرسمي.
- ديوان الخدمة المدنية، الأردن، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".
- ديوان الخدمة المدنية، البحرين، "قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية".
- ديوان الخدمة المدنية، الكويت، (2010). "عرض موجز حول عمليات التطوير التنظيمي كتوجه استراتيجي للتنمية الإدارية"، مارس.
- ديوان الخدمة المدنية، الكويت. "مذكرة إيضاحية لمرسوم بقانون في شأن الخدمة المدنية".
- ديوان الخدمة المدنية، الكويت. "شرح قانون ونظام الخدمة المدنية"، الموقع الرسمي.
- ديوان الموظفين العام، فلسطين، قانون رقم (4) لسنة 1998 بإصدار قانون الخدمة المدنية.
- سعيد الطيب، الخرطوم، (2016). مقال حول "السودان – عا من مسيرة إصلاح الدولة"، يناير.
- سلمى سيبية، الوظيفة العامة والموظف العام، موقع المنتدى العلمي.
- صندوق النقد الدولي، تقرير حول "فاتورة أجور القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى".
- عادل عامر، (2017). "أهمية قانون الخدمة المدنية في عملية الإصلاح الإداري"، مارس.
- عامر الكبيشي، (1980). "إدارة شؤون الموظفين والعاملين في الخدمة المدنية"، الطبعة الأولى.
- عبد الرحمن تيشوري، (2011). "مكونات الإصلاح الإداري"، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، يناير.
- فضيل موسى، "الخدمة المدنية والنزاهة".
- مجلس الخدمة المدنية، لبنان. "إنشاء مجلس الخدمة المدنية"، الموقع الرسمي.
- مفوضية الاختيار المدنية القومية، السودان. النشأة والتكوين، سلطات المفوضية، مبادئ وأسس الاختيار، المهام والاختصاصات، والاهداف.
- ميرغني عبد العال حمور، "مسيرة الخدمة المدنية في السودان ومقتضيات التنمية والتغيير"، معهد دراسات الادارة العامة والحكم الاتحادي، جامعة الخرطوم.

- وزارة المالية – إدارة التخطيط، السعودية، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الاصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".
- وزارة الخدمة المدنية، عُمان، (2016). "الإحصاء السنوي لموظفي الخدمة المدنية"، مايو.
- وزارة الخدمة المدنية، عُمان، (2016). "ملخص لأهم مؤشرات الإحصاء السنوي لموظفي الخدمة المدنية"، مايو.
- وزارة الخدمة المدنية، عُمان، 2016. وزارة الخدمة المدنية تقود نقلة نوعية في العمل الإداري، مقال صحفي جريدة "الشبيبة"، يوليو.
- وزارة المالية، الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، العراق، (2017). "استبيان تقرير نافذة على طريق الاصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".
- وزارة الاقتصاد والمالية، المغرب، (2018). مشروع قانون المالية لعام 2018، "تقرير حول الموارد البشرية".
- وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، (2016). "منجزات وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة"، التقرير السنوي.
- وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مصر، (2015). "رؤية جديدة للإصلاح الإداري في مصر"، إبريل.
- وزارة المالية، مصر، 2017. استبيان "تقرير نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات الخدمة المدنية".

### المراجع باللغة الإنجليزية

- Bissat. L "Why Civil Service Reform is an Inevitable Choice in times of crisis", The Institute des Finances Basil Fuleihan.
- Ho, P. (2012). Governing for the Future: What Governments Can Do. RSIS Working Paper, No. 248. Available from [www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP248.pdf](http://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP248.pdf).
- International Monetary Fund (2016). "Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies, and Reform Challenges, IMF Policy Papers". June.
- IMF, (2016). "Fiscal Monitor Reform: Making Difficult Choices", Fiscal Monitor, April.
- International Monetary Fund (2018). "Public Wage Bills in Arab Countries: Time to Reform?", Annual Meeting of Arab Finance Deputies, Abu Dhabi, UAE, Jan.
- Lebanese ministry of finance, Salary and wages report, [www.finance.gov.lb](http://www.finance.gov.lb).
- Lienert, I. & Modi, J. (1997). "A decade of civil service reform in sub-saharan Africa", International Monetary Fund working paper.
- Ministry of Budget, French Republic, 2008. Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States.
- Nunberg and Nellis (1995). "Civil Services Reforms and the World Bank".
- OECD (2008). "Why civil service reform is an inevitable choice in times of crisis, Government employment in the four case study countries and OECD, (2010), and Institute Des Finances, "From Progress in Public Management in the Middle East and North Africa", (p.61) Basil.

- Quah, J. S. T. (2013). Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries? *International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, No. 5, pp. 401-420.
- Robinson, M. (2007). The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation. *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 45, No. 4, pp. 521-48. And Roll, M., ed. (2014). *The Politics of Public Sector Performance: Pockets of Effectiveness in Developing Countries*. London: Routledge.
- Shepherd G. (2003). "Civil Service Reform in Developing Countries: Why is it Going Badly?", 11<sup>th</sup> international anti-corruption conference, South Korea, May.
- Saxena, N. C. (2011). *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development*. Singapore: UNDP.
- UNDP (2010). "Motivating Civil Servants for Reform and Performance".
- UNDP. (2015). «From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries», Global Centre for Public Service Excellence.
- Why civil service reform is an inevitable choice in times of crisis, government employment in the four case study countries, (2008).
- World Bank (1999). *Rethinking Civil Service Reform*. PREM Notes, No. 31. Washington, D.C: The World Bank.
- World Bank (2017). "Government Effectiveness Index".



صندوق النقد العربي  
ARAB MONETARY FUND