

جامعة محمد خيضر بسكرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم السياسية وعلاقات دولية



# مذكرة ماستر

العلوم السياسية

سياسات عام

رقم: 13- ع س - 2019

إعداد الطالب:

مريم مجيلي

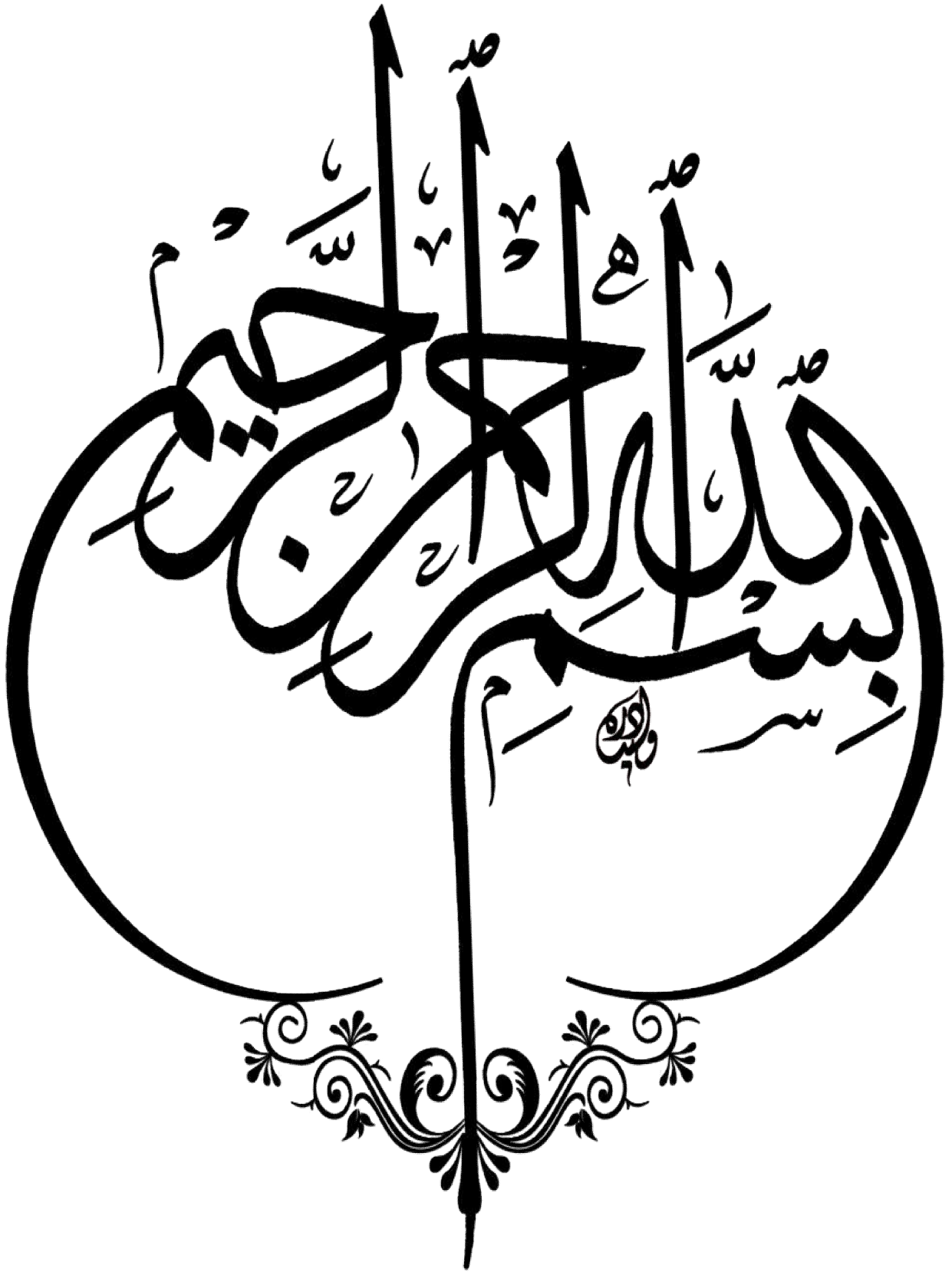
يوم:

## دور الإصلاح الإداري في التطوير الإداري أنموذج مصر

### لجنة المناقشة:

مشرفا	أستاذ	محمد خيضر بسكرة	معمر عامر
رئيسا	د	محمد خيضر بسكرة	نور الصباح عكنوش
مناقشا	د	محمد خيضر بسكرة	نور الدين حتوت

السنة الجامعية : 2018 - 2019



مقدمة

## مقدمة

عرف الفكر الإداري العديد من المفاهيم و الاتجاهات المتنوعة، بداية من الإدارة العامة أو التسيير العمومي مرورا بالتنمية الإدارية و الإصلاح الإداري وصولا إلى الإدارة الالكترونية والهندرة الإدارية، لقد تناولت هذه الاتجاهات الإدارة باعتبارها حقل معرفي و ممارسة عملية لتعرف العديد من المشاكل والاختلالات ، وهذا ما جعل بعض المفكرين يطرحون فكرة الإصلاح الإداري للخروج من ضعف التسيير والتضخم الإداري، إن الإصلاح الإداري أصبح أمرا ملحا من أجل القضاء على الفساد الإداري بأنواعه وصوره المختلفة، أن الإصلاح الإداري مدخل أستخدم في دراسات الإدارة العامة ،من أجل حل المشكلات ورفع من الكفاءة الإنتاجية وتحسين الخدمة العمومية وتحقيق الأهداف الإدارية بما يتلاءم مع السياسة العامة لدولة في إطار تحقيق التنمية الشاملة .

فقد أصبح من المؤكد اليوم أن رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي لأي دولة، رهين بكفاءة وقدرات الإدارة العامة، لذلك تتطلع الدولة النامية إلى وجود إدارة عمومية فعالة قادرة على تحقيق التنمية الشاملة و الرفاه للمواطنين، على أساس إن الإصلاح الإداري هو مفتاح للإصلاح الشامل المتعلق بالقطاعات الحيوية الأخرى، وذلك من خلال إرساء دعائم إدارة حديثة فعالة في أدائها حريصة على مواردها، ودائمة الإنصات لمحيطها.

لذلك فإن موضوع الإصلاح الإداري من المواضيع المهمة على المستويين العام والخاص، للانتقال بمجتمعات من حالة ومستوى أدنى إلى حالة ومستوى أفضل، ومن نمط تقليدي إلى نمط آخر أكثر تقدما، كما تعد حلا مناسباً لمواجهة المتطلبات الوطنية في ميدان الخدمات والإنتاج.

إن الدولة المصرية وإدراكا منها لتسارع وتيرة التحولات والتحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها العالم عامة، أصبحت بحاجة ماسة إلى إصلاح وتطوير أجهزتها الإدارية لتمكينها من تقديم خدمة عمومية متميزة وتحقيق الأهداف المسطرة بشكل جيد، ومواكبة التحولات ومواجهتها بكفاءة عالية، وهو ما جسدهه فعلا في خطط إصلاحية حظيت باهتمام بالغ لدى الدولة المصرية.

## أهمية الموضوع:

تظهر أهمية موضوع المذكرة

"دور الإصلاح الإداري في تحقيق التطور الإداري مصر نموذجا"، في أن الإصلاح الإداري يمثل الدعامه الأساسية للنهوض للجهاز الإداري والحكومي من خلال إدخال تغييرات أساسية في أنظمة

الإدارة العامة، بما يكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية وجعلها أكثر ملائمة مع التطورات الحاصلة في البيئة الخارجية ومستجيبة لأمال وطموحات المواطنين في الحصول على خدمات بمستوى أفضل، وعموماً يمكن إجمال الأهمية التي يكتسبها الموضوع في النقاط التالية:

يعد الإصلاح الإداري مدخلاً للتنمية والتطوير في الإدارة، يطمح من خلاله إلى تحسين مستوى التقنية داخل الإدارة من جهة، والقضاء على كافة مظاهر الفساد و مظاهر البيروقراطية السلبية. إن الإصلاح الإداري يمثل السبيل لأنجح للقضاء على كافة مظاهر الفساد والتسيب التي تعيشها الأجهزة الإدارية خصوصاً.

### أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة للوصول إلى مجموعة من الأهداف:

- التعرف مفهوم الإصلاح الإداري من خلال دراسة أهداف وخصائص ومدائل وسياسات التي يرتكز عليها الإصلاح الإداري.
- معرفة واقع الجهاز الإداري لمصر ونظمه الإدارية، وكذا المشاكل والتحديات التي تواجهها الإدارة المصرية خاصة و الدولة المصرية عامة.
- تحديد المجالات التي تستهدف العملية الإصلاحية في مصر والآليات والخطة التي تتطلبها عملية تنفيذ الإصلاح الإداري .
- تقديم مقترحات خصوص الخيارات المستقبلية المناسب للإصلاح الإداري الفعال.

### أسباب اختيار الموضوع :

لقد تم وقع اختيار على هذا موضوع لعدة أسباب منها:

#### 1- أسباب الذاتية

- الموضوع يعكس رغبة ذاتية وميل للدراسات الإداري.
- بحكم تخصص في السياسة العامة والإدارة المحلية، الذي يجمع بين الجانب السياسي وأيضاً الإداري.
- الأهمية التي يكتسبها هذا الموضوع ، كونه الحجر الأساسي في بناء التنمية الإدارية ونهوض بمستوى الأداء والخدمات في الأجهزة الإدارية.

#### 2- أسباب الموضوعية

- كون أن التنمية الشاملة لأي دولة مرهون بكفاءة جهازها الإداري ،والإصلاح الإداري هو المدخل الذي يمكن من خلاله النهوض و تطوير في الأجهزة الإدارية و تحسين الخدمة العامة .

- البحث في آليات التطوير و التحديث التي من شأنها أن ترفع من مستوى أداء في الإدارة المصرية .  
الدراسات السابقة :

لقد حظى الإصلاح الإداري باهتمام كبير من قبل الدول النامية و المتقدمة على حد سواء فقد تلت الندوات والمؤتمرات وأصدرت العديد من الدراسات والبحوث.

فعلى مستوى الدراسات الإقليمية: تبرز الجهود الواضحة المنظمة العربية للتنمية الإدارية من خلال إقامتها المؤتمرات والندوات التي طرحت بحددة منذ سنوات موضوع الإصلاح الإداري في العالم العربي جهودها المستمرة و المتجددة للنهوض بعمليات الإصلاح.

-أما على المستوى القومي فقد برزت العديد من الدراسات من أهمها:

- الدراسة التي قدمها محمد قاسم القريوني بعنوان "الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق " والتي سعى من خلالها إلى إعطاء صورة واضحة وشاملة لمفهوم الإصلاح الإداري

- الدراسة التي قدمها الدكتور عالية عبد الحميد عارف بعنوان "الإصلاح الإداري المرجعية النظرية وقضايا معاصرة" والتي سعى من خلالها إلى تناول القضايا النظرية وما يتصل بها من التعريفات الأساسية وعلى رأسها عمليات الإصلاح الإداري وإستراتيجيات وتكامل خطه .

- على مستوى المحلي: فقد برزت دراسات وأبحاث في هذا الصدد من بينها تلك التي قدها دكتور منصور بن لرنب بعنوان "الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق " وذلك في إطار رسالة ماجستير والتي ربط مفهوم الإصلاح الإداري بظاهرة البيروقراطية وذلك بهدف إيجاد الأسلوب الملائم لتطوير الإدارة الجزائرية.

-الدراسة قدمها السيد عبد المطلب في كتابه التوظيف الحكومي في مصر الحاضر وإعداد المستقبل، حيث ركزت هذه الدراسة على صيرورة الإصلاح الإداري في مصر وتطوره .

### الإشكالية الموضوع:

تحتل الإدارة العامة مركز مهما داخل الجهاز الحكومي المصري، ومع الحتميات التغير المتسارعة علي مستوي العلمي والتكنولوجي، كان من واجب الدولة المصرية إسراع في اعتماد إصلاحات بناءة وفعالة تجعل من الإدارة تستجيب لمتطلبات العامة للمجتمع ، فالهدف من الإصلاح الإداري هو تنظيم الجهاز الإداري للدولة وإجراء تغييرات جذرية في بنية الإدارة وعليه نطرح الإشكالية التالية:

**كيف يساهم الإصلاح الإداري في تحقيق التطور الإداري مصر أنموذجا؟**

و تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة

- ما مفهوم الإصلاح الإداري ؟
- ما هي مداخل وسياسات الإصلاح الإداري؟
- ما طبيعة واقع الجهاز الإداري في مصر ؟
- ما هي أهم الاستراتيجيات الإصلاح الإداري ومواجهة الجهاز الإداري المصري
- **حدود الدراسة:**
- **الحدود المكانية:** سيتطرق الموضوع إلى إصلاحات الإدارية في مصر بصفة عامة في الجهاز الإداري وما عرفه هذا القطاع من استراتيجيات.
- **الحدود الزمنية:** ستركز الدراسة على فترة 2014 باعتبارها سنة بدأت الإصلاحات فيها بشكل قوي وفي شتى المجالات

#### الفرضيات:

لمعالجة الإشكالية السابقة حددنا فرضيات التالية

- يساهم الإصلاح الإداري في تطوير الإدارة عموما ويتناسب مع الإصلاح الإداري في مصر.
- كلما كان تطبيق برامج الإصلاح الإداري في مصر سليما وفعالا كلما أسهم ذلك في تحسين أداء الإدارة العامة.
- لا يساهم الإصلاح الإداري في تطوير الجهاز البيروقراطي في مصر.

#### مناهج الدراسة

استعنت في هذه الدراسة لمجموعة من المناهج والتي تتناسب مع الموضوع المعالج

**منهج دراسة الحالة :** يعرف هذا المنهج بعملية تفنيت عقلي أو فعلي لكل ما إلى أجزائه المؤلف منها و ذلك بهدف التعرف على وضعية واحدة معينة وبطريقة تفصيلية دقيقة، ويقوم على جمع البيانات والمعلومات الكثيرة والشاملة على حالة فردية واحدة أو عدد محدد من الحالات وذلك بهدف الوصول إلى فهم أعمق لظاهرة المدروسة حيث تجمع البيانات على الوضع الحالي للحالة وكذلك عن ماضيها وعلاقتها من أجل فهم أعمق للمجتمع الذي تمثله، ولقد تم اعتماد على هذا المنهج في دراسة حالة الإصلاح

الإداري في مصر وذلك في الفصل الثاني من الموضوع الدراسة قصد الإحاطة بها في حدود ما يتطلبه.<sup>(1)</sup>

**منهج الوصفي:** يعد الوصف مستوى الأول من مستويات البحث العلمي وطريقة منهجية وعملية للوصول إلى أهداف الدراسة، وقد تم استخدامه في هذه الدراسة عن طريق وصف وضبط مختلف التعاريف والخصائص، كما يعتبر أول خطوة يقوم بها الباحث من خلال الاقتراب من الظاهرة و جمع المعلومات حولها .

**منهج تحليل المحتوى:** تم استعانت به من خلال محاولة تحليل محتوى وثيقة خطة الإصلاح الإداري المصرية و أهم المشاريع الإصلاحية التي جاءت بها .

**اقتراب النظامي:** يرى دافيد أيستن استعمال النظام كأداة تحليلية لتحديد الأنماط والعلاقات المرتبطة والمتداخلة الموجودة في المجتمع ، ويقوم تحليل أيستن على أربع مفاهيم وأسس رئيسية هي: النظام البيئية المحيطة، الاستجابة، التغذية الراجعة، واعتمادنا على هذا الاقتراب لتقصي المدخلات التي دفعت الدولة المصرية إلى قيام الإصلاحات الإدارية وكذلك معرفة طبيعة الإصلاحات، وكذلك معرفة تأثير العديد من العوامل سواء الداخلية أو الخارجية في العملية الإصلاحية .

### خطة الدراسة

للإجابة على الإشكالية السابقة والإحاطة بالموضوع فقد قسمت هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول: تم تخصيص.

- **الفصل الأول** لتحديد الإطار النظري للإصلاح الإداري من خلال التطرق لمفهوم الإصلاح الإداري أولاً وأسبابه وخصائصه وأهميته وأهداف الإصلاح الإداري، أيضاً إلى خطوات واستراتيجيات ومدخيل وسياسات الإصلاح وحتى معوقاته كل هذا كان في أربعة مباحث

- أما **الفصل الثاني** فتعرفنا فيه إلى الإصلاح الإداري في مصر تضمن ثلاثة مباحث:

• المبحث الأول تحت عنوان واقع الجهاز البيروقراطي في مصر وتركيز على تنظيم الإداري لدولة ومشاكل و تحديات

• المبحث الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في مصر تضمن رؤية الإصلاح الإداري وضروريته أيضاً ومتطلبات وأهداف الإصلاح الإداري

(1) عمار بوحوش ومحمود أذينبات، مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث. (ط 2)، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999، ص 30.



- المبحث الثالث عرض فيه خطة الإصلاح الإداري في مصر.
- الفصل الثالث: كان بعنوان تقييم ورؤية مستقبلية الإصلاح الإداري في مصر وتضمن ثلاث مباحث :
  - المبحث الأول: تقييم تجربة الإصلاحية الإيجابية والجوانب المحققة
  - المبحث الثاني : استراتيجيات أخرى مقترحة للإصلاح الإداري في مصر حيث مثل: تطوير وتحديث التنظيمي والتنمية الإدارية أو على الإدارة الالكترونية
  - المبحث الثالث: مستقبل ورهانات الإصلاح الإداري في مصر الملاحظات والاستنتاجات .

### تقسيم الدراسة :

مقدمة

#### الفصل الأول : الإطار النظري لدراسة .

المبحث الأول :مفهوم الإصلاح الإداري .

تعريف الإصلاح الإداري و أسبابه وخصائصه .

1- أهمية وأهداف الإصلاح الإداري .

المبحث الثاني :خطوات وطرق الإصلاح الإداري .

1- الخطوات :جمع و تحليل المعلومات ،تحديد الاحتياجات ،تقييم البرامج .

2- الطرق : طريقة الأجهزة الدائمة ،طريقة الإصلاح الفجائي.

المبحث الثالث : استراتيجيات و مداخل الإصلاح الإداري.

1-الإستراتيجيات (الإصلاح الجزئي، الأفقي،القطاعي..).

2-المدخل (المخل الشمولي،المدخل التدريجي، الجزئي).

المبحث الرابع: سياسات الإصلاح الإداري ومعوقاته .

1-السياسات: سياسة خاصة بالقوى العامة ،2سياسة مرتبط بالإجراءات،3 السياسية بتطوير النظري

الرقابة، 4 السياسية تطوير نظم المعلومات .

2-المعوقات .

الفصل الثاني: الإصلاح الإداري في مصر.

المبحث الأول: واقع الجهاز البيروقراطي في مصر.

1-التنظيم الإداري لدولة مصر.

2-المشاكل و تحديات .

**المبحث الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في مصر.**

1- رؤية الإصلاح الإداري وضروريته.

2- متطلبات وأهداف الإصلاح الإداري .

3- محاور وألويات الإصلاح .

**المبحث الثالث: خطة الإصلاح الإداري في مصر.**

علاقة الإصلاح بتطوير وتحديث لإدارة الحكومة .

**الفصل الثالث: تقييم ورؤية مستقبلية للإصلاح الإداري في مصر.**

**المبحث الأول: تقييم التجربة الإصلاحية .**

1- الإيجابيات والجوانب المحققة .

**المبحث الثاني: دور استراتيجيات أخرى للإصلاح الإداري في مصر.**

1- التطوير التحديث التنظيمي.

2- التنمية الإدارية .

3- الإدارة الإلكترونية .

**المبحث الثالث: مستقبل ورهانات الإصلاح الإداري في مصر الملاحظات والاستنتاجات.**

تحديات ورهانات الإصلاح الإداري في مصر.

آفاق الإصلاح الإداري.

**الخاتمة .**

**صعوبات الدراسة:**

من أكثر صعوبات الملقاة والتي واجهتنا خلال إعداد هذه المذكرة تعلقها بمصر مما يقع أمامنا عقبات

من أهمها:

• قلة المراجع

• قلة الدراسة المتخصصة في المجال

• عدم وجود دراسة سابقة في ما يخص تجربة مصر

• انعدام الوثائق التقييمية للإصلاحات التي مست الجهاز الإداري المصري

# الفصل الأول

الإطار النظري للدراسة

## الفصل الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

### مقدمة الفصل:

يتم في هذا الفصل دراسة الجوانب المتعلقة في الإصلاح الإداري حيث يعد الإطار المفاهيمي هاما وأساسيا لفهم كافة الظواهر القابلة للدراسة وذلك إن تحديد هذه المفاهيم يساهم إلى حد كبير في تسليط الضوء على الجوانب الأساسية للظاهرة. وفي هذا موضوع الدراسة الذي نحن بصدده لا بد لنا من التطرق إلى الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري.

بالتالي سيكون هذا الفصل مقسما إلى أربع مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

المبحث الثاني: خطوات وطرق الإصلاح الإداري.

المبحث الثالث: استراتيجيات ومداخل الإصلاح الإداري.

المبحث الرابع: سياسات الإصلاح الإداري ومعوقاته.

المبحث الأول: تعريف الإصلاح الإداري / أسبابه / خصائصه / أهميته / وأهدافه .

أ- تعريف الإصلاح الإداري:

يرى بعض علماء الإدارة، «أن الإصلاح والتحديث لا يقتصران على العملية الإدارية فحسب، وإنما يشملان التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية للإدارة وعلاقتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهذه النظرة الشمولية للمفهوم ، تنقل عملية الإصلاح أو الإداري من مجرد نقل صور إدارية وأدوات تقنية وفنية حديثة إلى غرس روح الابتكار والإبداع التنظيمي والاهتمام بالانجاز في الظروف البيئية المحيطة به».(1)

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري عادة بتعاريف عديدة، وقد تنوعت هذه التعاريف وفق اهتمامات واختلافات وجهات نظر الباحثين ومداخلهم المختلفة التي درسو من خلالها الإصلاح الإداري، ونستعرض فيما يلي الدراسة تعريف الإصلاح الإداري من الناحية اللغوية والاصطلاحية:

أ-1- في اللغة: عرف الصلاح: ضد الفساد: أصلح شيء بعد إفساده: أقامه و الإصلاح نقيض الفساد، أصلح الدابة أحسن إليها، ونقل القراء: صلح أيضا بالضم، وإصلاح ضد الافساد، والاستصلاح ضد الفساد وصلاح من أسماء مكية والصلح نهر بميسان(2)

أ-2- في الاصطلاح: كثرت التعريفات لإصلاح الإداري و نورد أهم التعريفات لهذا المفهوم.

1- عرف الإصلاح الإداري بأنه التحسين وفق لتعريفات التالية:

أنه سلسلة من التحسينات التي تبدأ بإعادة تنظيم الهيكل الإداري في التعريفات البسيطة في أساليب العمل، وكذلك أي تغيير أصلي في العمل وفي التنظيم الإداري للجهاز الإخراج نظرة الناس بجميع هذه الأمور مما يدعو إلى تفسير في أنماط سلوك لأفراد وأساليب التنظيم.

2- عرف الإصلاح الإداري بأنه الاستخدام الأمثل المدروس.

\*عرفت الأمم المتحدة الإصلاح الإداري في إحدى دراساتها بأنه الاستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ لتطبيق إجراءات جديدة هو نظام إداري ما من أجل تغيير أهدافه وبيئته وإجراءاته بهدف تطويره لتحقيق أهداف تنموية.(3)

\* عرف الإصلاح الإداري بأنه شامل:

حيث عرف الإصلاح الشامل لنظام الدولة، والذي يشمل على إصلاح السياسي واقتصادي بجانب الإصلاح الإداري.

(1) ياسر الدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي :

عمان: المنطقة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 786.

(2) آل سميو و فيصل بن معيض، إستراتيجية الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني. رياض: مكتبة فهد الوطنية،

2008، ص 41.

(3) آل سميو و فيصل بن معيض، المرجع السابق، ص 41.

\* مدلول الإداري لمفهوم الإصلاح الإداري:

إصلاح الإداري وفق لهذا المدلول يعني أن القيام علي فكرة الثقة في أن الدول الغربية قد حققت أفاقا عالية من الكفاءة الإدارية، تلك التي يكون نقلها إلي الدول النامية أمر ضروريا، ويكون الإصلاح الإداري طبقا لهذا التعريف هو عملية نقل التكنولوجيا الغربية.<sup>(1)</sup>

\* المدلول السياسي لمفهوم الإصلاح الإداري:

يربط العديد من الباحثين الإداريين الإصلاح الإداري بالإصلاح السياسي أو النظام السياسي لدرجة أن بعض يؤكد أن الإصلاح الإداري يقوم أساسا على الإصلاح السياسي، بدون هذا الأخير لا معنى للأول وخاصة في الدول النامية، حيث عرف Montgomery الإصلاح الإداري بأنه تلك العملية السياسية التي تصيغ من جديد العلاقة ما بين السلطة الإدارية والقوى المختلفة في المجتمع.<sup>(2)</sup>

\* مدلول الاجتماعي لمفهوم الإصلاح الإداري:

ترجع أهمية هذا المدلول إلى نشأة علم اجتماع الإدارة العامة، ذلك العلم الذي كان له أكبر الأثر في توجيه أنظار الباحثين إلى أهمية الوسط الاجتماعي في دراسات الإدارة بصفة عامة في جهود الإصلاح الإداري بصفة خاصة، حيث أن الأساليب والمفاهيم الإدارية ما هي إلا العناصر اللازمة لكي تحقق المنظمات الإدارية أهدافها، في إطار اجتماعي محدود ما في ضوء الظروف والمعطيات إلا بالفهم الكامل لأبعاد الوظيفة الاجتماعية للمنظمة حيث أن المنظمات الإدارية ما هي إلا الأنظمة الاجتماعية نوعية تتكامل في نظام أكبر هو النظام الاجتماعي.<sup>(3)</sup>

\* الإصلاح الإداري في الفكر العربي:

أن كافة المصادر والدراسات الإدارية تشير إلى أن التطور التاريخي للنشاط الإداري مبنيا على أحداث تغيرات مستمرة في هيكل أجهزة الإدارة العامة، من خلال استخدام المنهج التجريبي في الدراسات الإدارية القائم على أساس مبدأ التجربة والخطأ.

مصطلح الإصلاح الإداري بمفهومه الحديث بدأ يظهر في أواخر ستينيات من القرن العشرين بعض الدراسات عندما قام علماء الإدارة أمثال Rggs/Bribanti and spengleila palamora and بالدعوة إلى إعادة تنظيم النظم الإدارية لتواكب التغيير وتتماشى مع برامج الإنمائية القوية.

وقد ساعد على تقبل هذا الفكر الجديد النظم الإدارية القديمة التي فشلت في تنفيذ البرامج التي تعمل علي تحقيق التنمية والتقدم، وفي الثمانينات دعى علماء الإدارة الحكومات لتطبيق الفكر الجديد في أجهزتها الإدارية لأنه يعتمد على تغير وتطوير المنظم لأداء الجهاز الإداري.

(1) المرجع السابق، ص 42

(2) نجاوسلى رافيق، "الأساليب الحديثة للتنمية الدراية في تنمية والتغير ومعوقات تطبيق" مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص 26.

(3) مدني حرفوش، تاريخ الفكر الإداري. (د م ن): مكتبة زهراء الشرق، (د س ن)، ص 102.

وبالعودة إلى الإصلاح الإداري فإن أهم الخصائص التي يتصف بها وفق الأدبيات والتطبيقات الإدارية في العالم العربي هي:

في العادة يكون محور الإصلاح مندوبا هي إحدى عناصر النظام الإداري. إن عملية الإصلاح تبدأ في العادة في النظام الإداري نفسه.

إن الجهاز الإداري وإن كان هدف هو الإصلاح. فإنه هو ذاته أداة هذا الإصلاح وسيلة تغييره أيضا. (1)

**الإصلاح الإداري في الدول النامية:**

إن مفهوم الإصلاح الإداري في الدول النامية قد ارتبط إلى حد كبير بمشكلات التنمية، لأن الأجهزة الإدارية مختلفة وغير قادرة على تنفيذ خطط التنمية القومية بوصفها إدارة تنمية، ونتيجة لهذا التخلف فلا مناص من إصلاحها حتى تكون قادرة على تحقيق التنمية القومية بكفاءة وفاعلية.

وقد رأي البعض من الباحثين بأن حتمية الإصلاح الإداري في الدول النامية أهم من حتمية قيام الإدارة العامة بدورها في التنمية، لأن الإصلاح في الدول النامية لا يعني مجرد إجراءات تغييرات وتصحيح في الأنظمة الاجتماعية، والاقتصادية بل لتواكب التغييرات الإدارية. (2)

#### ب- خصائص الإصلاح الإداري:

- الاهتمام بالتشريعات والنظم والتأكيد على ضرورة مراجعتها وتعديلها وإزالة الغموض التداخل والتقارب بين نصوصها.

- مواجهة الدورية للهياكل الإدارية وللخراطيم التنظيمية ومحاولة جعلها معبرة عن الواقع منسجمة مع النصوص القانونية وتقليل الفجوات بين الإدارات والأقسام.

- تركيز هو تبسيط الإجراءات والتحقيق من المركزية الإدارية ووضع نماذج وإصدار الأدلة التوضيحية والإرشادية التي تسهل إنجاز المعاملات للمواطنين.

- معالجة المشاكل القائمة وإيجاد الحلول المناسبة لها وتشخيص الأخلاق في العمل ومعرفة الخطوات الزائدة لتقصير الوقت اللازم لأداء العمل.

- اكتشاف الأخطاء والانحرافات ومعرفة المنحرفين والمستفيدين وإحالتهم لجهات الإدارية والقضائية والأمنية لمحاسبتهم ومعاقبتهم. (3)

- الحرص على المال العام وتقليل الممارسات السلبية في هدره وضياعه، أو عدم استثمار بالطرق الصحيحة ووضع الإجراءات المالية والمحاسبية والتشديد في تحقيق والتفتيش على معاملات الحرف

(1) مدني حرفوش، المرجع السابق، ص 103.

(2) باية صياد، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007"، دراسة حالة المنظومة التربوية، "مذكرة ماجستير"، جامعة الجزائر بن يوسف، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2008، ص 6.

(3) مسعود فاتح، "الإصلاح الإداري في الجزائر"، "مذكرة ماستر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم علوم سياسية، جامعة محمد خيضر، 2013، ص 14.

والإنفاق والجباية وعلى الأشياء المشتراة والمخازن وما تحتويه من موجودات يجردها دوريا والتحفظ على معاملات الشراء المخالفة لأصول المعتمدة.

وهكذا يتضح أن خصائص الإصلاح الإداري تتسم بالشكلية وبالطابع الرسمي، وبإعطاء الأولوية للمال العام وترشيد الإنفاق وتحفز العاملين على الالتزام بالقوانين والنظم والاستمرار والاستقرار هي الأخرى التي يحرص عليها رجال الإصلاح الإداري.

### ج- أسباب الإصلاح الإداري:

هناك مجموعة من الأسباب التي تفرض على المجتمع المطالبة بعملية الإصلاح الإداري، وتدخل القيادة السياسية إلى تبين هذه المطالب وفرض الأسلوب الإلزامي لإصلاح الإداري وهي:

**ج-1- أسباب سياسية:** عندما تواجه الدولة أحداث خارجية أو داخلية كبيرة تعجز عن مواجهتها، وعندما تنتشر موجة من التساؤلات عن أسباب هذا العجز وكيفية معالجتها، وضرورة النهوض بأجهزة الإدارة العامة لتصبح قادرة على التخلي عن هذا العجز والغاء بالتزاماتها تجاه المواطنين، أي تبدأ المطالب بالإصلاح الإداري. حيث طغى على جهود الإصلاح الإداري في التسعينات النموذج الإداري وما يشتمل عليه من إجراءات الإصلاح تتضمن إبرام عقود الإدارية، وتفعيل المنافسة بين الهيئات واللامركزية وعدم تثبيت العمالة.<sup>(1)</sup>

**ج-2- أسباب اقتصادية:** عندما تواجه الدولة أزمات اقتصادية حادة كالتضخم العجز الواضح أمام المنافسة العالمية، أو عجز الميزان التجاري، أو انخفاض مستوى الإنتاجية، أو تدني مستوى الدخل الفردي، يبدأ التفكير في الإصلاح الإداري نتيجة عجز الجهاز الإداري عن مواجهة الأعباء الجديدة التي ألقيت على عاتقه.<sup>(2)</sup>

**ج-3- أسباب اجتماعية:** عندما تواجه الدولة تغيرات اجتماعية كانتشار الجرائم، وفقدان الأمن وانتشار الرشوة، وازدياد الفساد وتفاقم نسبة الأمية، والتغير في الهيكل الطبقي، ينتشر في أذهان الناس الإحساس بضرورة النهوض بالنظام الاجتماعي والقضاء على مظاهر الفساد.<sup>(3)</sup>

**ج-4- الأسباب الديمغرافية:** عندما تواجه الدولة أزمات تتعلق بالسكان مثل: الانفجار السكاني والهجرة الداخلية والخارجية للعاملين، فإن أعباءها تزيد إلى درجة تجعلها غير قادرة على تقديم الكثير من الخدمات الأساسية للمواطن جميعا، وهذا يؤدي إلى انتشار موجة المطالبة بالتفكير والإصلاح والقضاء على هذه الأزمات.<sup>(4)</sup>

(1) عارف عالية عبد الحميد، الإصلاح الإداري الجمعية النظرية وقضايا معاصرة. [د م ن]: معهد المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، ص 16.

(2) محمد الصريفي، الإصلاح والتطوير الإداري المدخل للحكومة الالكترونية. [د م ن]: دار الكتاب القانوني، [د س ن]، ص 23.

(3) عارف عالية عبد الحميد، المرجع السابق، ص 16.

(4) محمد، الصريفي، المرجع السابق، ص 24.



وهناك أسباب أخرى للإصلاح الإداري:

- العجز الواضح الإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها، نشوء شعور يكاد يكون عاما من حالة عدم الرضا عن عمل الأجهزة الحكومية، ويكون الحديث المتكرر عن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة.

- تطور العلمي والتكنولوجي المتسارع على التطور المذهل في التكنولوجيا المعلومات والاتصالات لم تعد الوسائل الإدارية قديمة قادرة ولا مناسبة للتعامل مع مستجدات، فقد أصبح من الضروري تطوير أساليب عمل وتطويرها لاستفادة من المبتكرات العلمية.

- ظهور أشكال مختلف من الفساد الإداري، فالأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات، أصبح مألوفاً ان نسمع في مختلف وسائل الإعلام عن ممارسات للفساد وبكافة أشكالها من رشوة واختلاسات واستغلال النفوذ، انحرافات سلوكية، وأشكال مختلفة من التسيب الوظيفي للعاملين في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات بدء برؤساء دول ورؤساء وزراء وصولاً إلى موظفين عاديين.

- مما سبق يتبين إن الأسباب الحاكمة لعملية الإصلاح الإداري في الغالب نتيجة لحالة الغير العامة التي تمر بها الدولة وأجهزتها فيشعر المواطن بهذه الحالة المرضية التي تعيق الأجهزة الإدارية العامة بالقيام بالالتزامات ومسؤوليتها، فيطلب الإصلاح الإداري.<sup>(1)</sup>

د- أهداف الإصلاح الإداري:

طبقاً لدراسات الإصلاح الإداري فإن أهداف الإصلاح الإداري تتمثل في الآتي:

- تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية.

- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم برامج والأجهزة والإعداد الزائدة في العاملين.

- تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في الإدارة الشؤون العامة وفي وضع القرارات.

- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد العادلة في توزيع الأعباء.<sup>(2)</sup>

(1) عبد الفتاح، محمد على الالفرجاني، "واقع إستراتيجية الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيزها من المجتمع الفلسطيني دراسة تطبيقية على قيادات الشرطة الفلسطينية بقطاع غزة"، مذكرة ماجستير، جامعة الإسلامية غزة، إلية لتجارة، قسم إدارة الأعمال، 2008، ص16.

(2) احمد رشيد، إدارة التنمية. القاهرة: دار النهضة العربية، 1975، ص 101.

-تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم، باعتبارها إن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية.

- تعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية.

-مواعاة الإدارة العامة مع مهام الدولة وإشباع حاجات المواطنين وتحديث الإدارة عامة من جميع مستويات في جميع أبعادها البنوية والوظيفية، بما يساهم في القضاء على مشكلات التي تواجهها.

- تغلب على المشكلات السياسية والاقتصادية والتنموية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة باقتراح حلول ملائمة لها.

-مواكبة الإدارة العامة لمستجدات التحديث من اجل تحقيق الغايات الكافية لإدارية.

معالجة الانحراف ومحاربة الفساد والقضاء على التعقيدات والعيوب المرضية.<sup>(1)</sup>

و- أهمية الإصلاح الإداري:

ترتبط الحاجة إلى الإصلاح الإداري لبلد معين وأهمية بها ارتباط وثيقا بظروف منظومة الإدارية والبيئية التي تطورت داخلها، لذا فإن الإصلاح الإداري يلعب دورا أساسيا في التطوي والتنمية النوعية الإدارية، حيث إن الإصلاح هو احد العوامل السياسية في المردود النوعي للإدارة فانه ينبغي بذل جهد كبير قصد تحسين فعاليته باستمرار دائم حيث نسجل المهام التالية ضمن هذا المنظور:

- تحسين مستوى الإطارات المكلفة بالإصلاح.

- تطوير منظومة الإصلاح بدوام الاستجابة لمتطلبات الإدارة الحديثة.

- البحث في الاستعمال الأنجح لوسائل وآليات الإصلاح الإداري.

- ترقية وسائل وتقنيات جديدة للإصلاح تكفل تحقيق الأهداف المسطرة.<sup>(2)</sup>

وخلاصة القول ترجع أهمية الإصلاح الإداري عموما إلى إدخال تغيرات أساسية وإيحائية في

السلوك والتنظيم العلاقات والأساليب والأدوات الإدارية.

وتحقيق تنمية القدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية

في انجاز أهدافه، وليكون قادر على الاضطلاع بالمهام والاختصاصات المحددة له وتقديم الخدمات

اللازمة لسد الاحتياجات العامة للمجتمع على أفضل وجه وبأقل تكلفة وفي اقصر وقت ممكن.

(1) سامي احمد البحيري ، مداخل الإصلاح الإداري، "التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء"، مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2001، ص16.

(2) مصطفى ابن فريحة، "الإصلاح الإداري ووصفه بين النظر والتطبيقي في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الإدارة المالية. 2003، ص08.

المبحث الثاني: خطوات وطرق الإصلاح الإداري.

أ- خطوات الإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري خطوات نستعرضها فيما يلي:

**جمع وتحليل المعلومات:** وذلك من خلال توفير كافة بيانات عن التنظيم الإداري، والأهداف والسياسات وتطور نشاط، وأسلوب ممارسة الوظائف الإدارية، إمكانيات المادية، النظم والإجراءات، الأفراد وأخيرا الظروف المحيطة.

**تحديد الاحتياجات التدريبية:** أي تحديد الفرق بين مستوى الأداء الفعلي في الوقت الحاضر ومستوى الأداء المطلوب في المستقبل ولذلك يجب أن يكون هناك طاقما كاملا يقوم على تحليل أهداف المنظمة الأفراد التنظيم بالإضافة إلى المنافسة الوظائف، و تقارب تقييم الأداء والتفتيش الشكاوي، تقارير تقييم التدريب، تجهيزات الأداء التكاليف الفصلية.

**تصميم البرامج التدريبية وتنفيذها:** وتتم على تخطيط البرامج التدريبية بمراحل متعددة يمكن حصرها فيما يلي: تحديد أهداف البرامج التدريبي، وتحديد الفئة المطلوبة تدريبها، وتحديد نوع المهارات المراد التدرب عليها، و رسم المنهج التدريبي، واختيار وسائل التي تستخدم في التدريب، واختيار أسلوب التدريبي ووضع جدول موضوعي لبرامج التدريب.

**أما التنفيذ:** فيعتبر من أخطر وأهم الخطوات في عملية التدريبية، حيث يخرج فيها البرامج تدريبي إلى حيز الوجود، وذلك بتواجد العناصر المكونة مثل: وقت التدريب والمتدربين والمدرسين ووسائل التدريب.<sup>(1)</sup>

**التقييم:** حيث تقوم هذه الخطة على تقييم كل مراحل السابقة، وذلك لتقييم مدى الاستفادة من البرامج التدريبية، وكذلك للرجوع لهذا التقييم عند الإعداد لبرنامج تدريبي آخر، وهو ما يؤكد على أهمية هذه الخطة وضرورة الانضباط المفاهيمي والمصطلحي فيها على سواء يشمل التقييم عنصرين أساسيين هما: المدخلات والمخرجات وللوصول إلى التقييم الفعال يجب الأخذ بعين الاعتبار العوامل، منها مدى تصميم البرامج لاحتياجات المتدرب، ومدى الارتباط برنامج بالخبرات السابقة للمتدرب ومدى التسلسل في الخطوات البرامج ومدى مشاركة الأفراد في عملية التدريب، ومدى المساعدة التي يقدمها البرنامج في معالجة المعوقات التي يواجهها.<sup>(2)</sup>

ب- طرق الإصلاح الإداري:

تكشف التجارب الإدارية في كافة البلدان عن عدم وجود نموذج أو طريقة واحدة لإصلاح، وإنما هناك عدة طرق متداخلة منها ما هو فردي أو جماعي ومنها ما هو مؤقت أو دائم ومنها ما هو فجائي وتتعدد طرق الإصلاح.

(1) سامي احمد البحيري، المرجع السابق، ص 38.

(2) عباس سميلة محمد وعلى حسين على، إدارة الموارد البشرية. ط1، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999، ص117.

**الأجهزة الدائمة:** تعتبر هذه الطريقة أكثر فعالية من طريق اللجان المؤقتة، نظرا الديمومة وثبات لإصلاح وتقوم هذه الطريقة على وجود أو إنشاء هيئة إصلاح مركزية تتمتع بصلاحيات وإمكانات وخبرات كبيرة ودائمة ومفتوحة وملتزمة بالإصلاح يشمل نطاق عملها جميع المسائل المتعلقة بالبيئة وبالأشخاص وبأساليب وسائل العمل، والنصوص والأنظمة و بهذه الهيئة الدائمة يحدث الإصلاح حيث أن وجود جهاز دائم يساعد على خلق حالة نفسية عند الموظفين لشد انتباههم على أفضل وجه.

**الإصلاح الفجائي:** ترتبط بإجراءات تعديلات مباشرة وحيدة الجانب تقوم بها الحكومة جديدة وذلك لتفادي ردود فعل قوية الضغط من الموظفين الذين يستهون البرنامج الإصلاح، على رغم من أهمية هذه الطريقة إلا أنها غير شائعة وغير مقبولة كليا من المواطنين أو الموظفين نظرا لعدم مشاركتهم في صنع القرار، وبالتالي من المحتمل أن لا تنجح بالكامل بسبب مقاومة الموظفين فالتطرق الفجائية لا يترتب عليها إصلاحات إدارية جديدة.

**الإصلاح عن طريق إدارة المهمة:** نشأة بفعل تطور مهام الدولة وتوسع نشاطاتها ونمو حاجات المواطنين وعجز البنى الإدارية بفعل خضوعها لقانون الشيخوخة وعاداتها التقليدية، لذى يقترح العلم الإداري ثلاثة حلول لمواجهة إدارة التسيير التقليدية التي تتعثر في انجاز مهام الإدارة بشكل جيد.<sup>(1)</sup>

**الإصلاح عن طريقة إدارة بالأهداف:** وهي طريقة إصلاح استثنائي مرحلي تنطلق من مبدأ الإنتاج الأفضل ومن مرد ودية الموظف تحفيزه، وهذه الطريقة التي طبقها. **ماكمنازا** انتشرت تحت اسم S.B.P.P (التخطيط - البرمجة - الموازنة - ونظام المراقبة) وتعتمد على تحديد الهدف بدقة من خلال تحديد الوسائل والنفقات وتقدير الوقت الضروري لانجاز هذا الهدف، كما تعتمد هذه الطريقة على فريق عمل من داخل الإدارة وليس من خارجها.

**الإصلاح عن طريق رد الفعل والمبادأة والإبداع:** يطلق عليها الإستراتيجية المرتدة وتقوم على مواجهة المشكلات بعد حدوثها وتراكم أثرها وهي إستراتيجية محافظة لأنها تحاول قدر الإمكان تفادي خللة الاستقرار الظاهري إلا حينما تتفاقم المشكلات.<sup>(2)</sup>

**إما الإصلاح عن طريق المبادأة والإبداع المخطط:** فهي تنطلق من التوجه نحو المستقبل وتستهدف زيادة فعالية الأداء ليس بسبب ضغوط تنبع من مشكلات قائمة، وإنما من منطلق الإبداع والابتكار والتخطيط المسبق وهذه الطريقة تسعى إلى البحث عن فرص لتطويع البيئة التي تعمل فيها المنظمات المستهدفة بالإصلاح.

(1) على حسين السامي، الإدارة العامة والتحديث الإدارية. بيروت: رشاد برس، 1992، ص 314.

(2) سامي احمد البحيري، المرجع السابق، ص 46-47.

المبحث الثالث: استراتيجيات ومداخل الإصلاح الإداري.

أ- استراتيجيات الإصلاح الإداري:

أ-1- إستراتيجية الإصلاح الجزئي: تتمثل هذه الإستراتيجية بجهود التطوير الإداري التي تنصب على قلة من العناصر ويختار لتطوير فيما عدد محدود من منظمات، فقد يتم تبسيط الإجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية، أو تدريب القيادات الإدارية، أو تطوير نظم المعلومات... الخ، وتعتبر هذه الإستراتيجية من الاستراتيجيات الفاصلة وهي أقدم استراتيجيات من حيث النطاق. وتتبع هذه الإستراتيجية من رؤية محدودة لعوامل والعناصر التي تؤثر على الأداء الإداري والفعالية التنظيمية، ومن اهتمام بأوضاع منظمات فيها منظمات الجهاز الحكومي.<sup>(1)</sup>

حيث أن هذه الإستراتيجية تتميز بالبساطة وسهولة الفهم والاستيعاب من الممارسين، إضافة إلى وضوح وسهولة ترجمة إلى برامج وخطط الإصلاح إلا أنه يعاني من الفعل وعدم الترابط بين الأجزاء العملية الإدارية ويتعامل مع الجهاز الإداري وكأنه نظام مطلق.<sup>(2)</sup>

أ-2- إستراتيجية الإصلاح الأفقي: تمثل إستراتيجية الإصلاح الأفقي جهود الإصلاح الإداري التي تنصب على قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، لكن مع التطبيق على كل أو اغلب منظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي، وتعتبر هذه الإستراتيجية من استراتيجيات الفاصلة أيضا لأنها تركز على عنصر واحد أو قلة فقط من العناصر المكونة للنظام إداري الكلي والمحددة لفاعلية، تعتبر الإستراتيجية الأفقية شائعة في تجارب الإصلاح الإدارة العربية مثل شيوخ الإستراتيجية الجزئية ويدفع إلى استخدام هذه الإستراتيجية لدى قيادات السياسية بان جانب معنيا من النظام الإداري يعاني من قصور شديد أو إن أوضاعه قد تدهورت تدهورا شديدا يقتضي علاجها أفقيا.<sup>(3)</sup>

أ-3- إستراتيجية الإصلاح القطاعي:

تتمثل هذه الإستراتيجية بجهود الإصلاح تنتقي عددا محدودا من منظمات الحكومة وتركز على متطلبات التقدم لوضع فعالية أدائها فيتم بناء على هذا تطوير مختلف العناصر الحرجة وممارسات هذه المنظمات ونقطة بداية في صياغة هذه الإستراتيجية هي الناتج النهائي للمنظمات المستهدفة بالتطوير، وبهذا فإن هذه الإستراتيجية تعتبر نموذجا التطوير المتكامل في النظام الإداري للجهاز الحكومي ككل يمكن تطبيق هذه الإستراتيجية لتغيير وتطوير شامل في أنظمة الإدارة الحكومية أو تطبيق هذا التغيير الشامل على مراحل كل مرحلة منها على قطاع معين أو مجموعة محدودة من المنظمات وفرصة نجاح هذه الإستراتيجية يعتبر أكبر مقارنة بالاستراتيجيات الأخرى<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> لسامي احمد البحيري، المرجع السابق، ص 48.

<sup>(2)</sup> محمد الصريفي، المرجع السابق، ص 14.

<sup>(3)</sup> المرجع نفسه، ص 115.

<sup>(4)</sup> المرجع نفسه، ص 45.

أ-4- إستراتيجية الإصلاح الشامل:

يتمثل في تبني اتجاهات أوسع للإصلاح الإداري، حيث يحدد مجالات الإصلاح بقدر ما يحاول تحديد عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع، ويظهر الجهاز وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليه أو معالجته جزئياً، بل يجب ان يحدث الإصلاح في جميع جزئياته ووحداته وهو ما يسمى بالاتجاه الكلي والشمولي<sup>(1)</sup>.

وبالتالي فان الإصلاح الإداري الشامل للجهاز الحكومي لا يتصور أن سفر عن نجاح حقيقي دون ان يكون جزءاً من إستراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع ككل، وتضافر في داخلها جهود الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

ب- مداخل الإصلاح الإداري:

ب-1- المدخل الشمولي: يرى البعض أن استخدام مدخل النظم يمكن الوصول لتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري، ومدخل النظم المفتوح يعنى بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فاستمرار عملية التنظيم وفعاليتها يعتمد ويتوقف بشكل كبير على استمرار حصوله على المدخلات البشرية والمادية مع البيئة المحيطة بها<sup>(2)</sup>، والتنظيم باعتباره نظاماً مفتوحاً يتميز ببعض العناصر وهي:

**المدخلات:** حيث يقوم التنظيم بالحصول على موارد البشرية والمادية من البيئة الخارجية المحيطة به فالتنظيم لا يعمل في فراغ بل يتفاعل مع البيئة من خلال عملية التأثير والتأثر.

**العمليات:** يعمل التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة المحيطة إلى خدمات على شكل منتجات و سلع ويتم تقديمها للمجتمع.

**المخرجات:** وتتضمن قدرة التنظيم على الاستفادة من الموارد التي يتحصل عليها وتحويلها إلى مخرجات نهائية على هيئة خدمات أفكار سلعية أو خدمات يحتاجها المجتمع ويستهلكها.

**التغذية العكسية:** وتستخدم التغذية العكسية لتصحيح الانحرافات داخل التنظيم أي أخطاء وانحرافات عن المسار المطلوب تحقيقه.

-وفقاً لمفهوم المنهج الشامل الذي ينظر لعملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، إذ لا يمكن أن يتصور إن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزءاً من إستراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع، لذا فأنصار المنهج الشامل للإصلاح الإداري ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته ومعالجة مشاكله بأساليب وحلول جزئية لهذا فالمدخل الشامل للإصلاح الإداري لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم مع الجزئية للجهاز الإداري<sup>(3)</sup>.

(1) محمد الصريفي، المرجع السابق، ص 64.

(2) محمد شوقي احمد سوفي وآخرون ، الإدارة الحكومية الجديدة. ( د م ن): (دون): (د س ن)، ص 43.

(3) بلال خلف سكارنه، التطوير التنظيمي والإداري. ط1، عمان: دارا لمسيرة للنشر والتوزيع والطباعة 203، ص 97.

ب-2- المدخل الجزئي:

يركز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهيكل التنظيمية وتبسيط الإجراءات، ويرى أنصار المنهج الجزئي الإصلاح كعملية ترميم الأجزاء مكونة للجهاز الإداري وان الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكل كلي، وغالبا ما تتبع جهود إستراتيجية الإصلاح في المدخل الجزئي من داخل المنظمة ذاتها في ظل غياب أو ضعف الرقابة للجهات الخارجية، لذلك قد تواجه جهود الإصلاح لخدمة مصالح ضيقة تخدم العاملين في المنظمة كتعديل الهياكل التنظيمية والتوسيع أو إضافة وحدات إدارية أو تحسين أوضاع قيادات<sup>(1)</sup> الإدارية، وسعي هذا المدخل لتحقيق العديد من الأهداف ومنها:

-الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية و القيام بدراستها وتحليلها.

- تحديد مصادر المشكلات وأسباب التخلف الإداري .

- اكتشاف وسائل وأساليب الإصلاح والمقارنة بينهما واختيار الأنسب للمعطيات والظروف السائدة.

- المتابعة وتقييم نتائج التغيير .

- فالاتجاه التقليدي للإدارة العامة ينظر للجهاز الإداري على أساس التنظيم الهرمي الذي يتم بنظام محدد وواضح للعمل يتم من خلاله توزيع السلطات والاختصاصات والتركيز على تطبيق الأنظمة واللوائح والقوانين، هذا وتوضح تجارب الدول العربية في مجال الإصلاح الإداري التركيز على الإصلاحات الجزئية للمشاكل التي تواجه الأجهزة الحكومية، فجهود الإصلاح الإداري تنصب على الأمور ذات الطابع الفني والإجراءات وإهمال الجوانب السلوكية، يرى بعض الكتاب من هذا المقام إن من أسباب فشل خطط الإصلاح في الوطن العربي تعاملها مع مشاكل الإدارية بمعزل عن البيئة المحيطة بها، التي تتفاعل مع النظام الإداري وتؤثر فيه و تتأثر به.<sup>(2)</sup>

ومن خلال العديد من الدراسات والأبحاث يتبين أن عملية الإصلاح الإداري في الدول العربية تعاني من قصور متباينة أدت إلى عدم تكامل عناصر الإستراتيجية الإصلاح، ومن بين جوانب القصور والمشكلات التي تعاني إستراتيجية الإصلاح الإداري في الدول العربية منها ما يلي:

- عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير .

- الاهتمام بالجوانب الفنية والإجرائية، وإهمال الجوانب السلوكية والبيئة وذلك من خلال التركيز على تطبيق الأساليب العلمية للإدارة.

- قصور الإستراتيجية المجتمعية للتنمية السياسية وبعاد تطوير الديمقراطية.<sup>(3)</sup>

(1) بلال خاف سكانه، المرجع السابق، ص 98-99.

(2) فاتح مسعود، المرجع السابق، ص 19.

(3) بلال خلف سكانه، المرجع السابق، ص 99-100.

- إن جهود الإصلاح الإداري في الدول العربية تركز على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية.  
ج- السياسات الخاصة بالقوة العاملة:

إن القطاع العام هو الركيزة الأساسية للاقتصاد الوطن نظرا لمردود المالي الكبير لذا فعلى ان نهتم به أولا لنصلح شأنه دون المساس بشكله وخطوطه الحمراء، وهذا التوجه أدى إلى تشكيل حكومات أعطت جل اهتمامها للقطاع العام حيث أصبح هذا القطاع دولة داخل دولة من كبر حجمه وتنوع نشاطاته وتشابكها.

أولاً: إنشاء معهد أو مدرسة عليا للإدارة، طلابها هم النخبة المتميزة من خريجي الجامعات والحاصلين على شهادات العليا ويتم اختيارهم من خلال امتحانات عامة، ويتم تأهيلهم على يد مجموعة من الأساتذة ذوي الكفاءات والخبرات المتميزة لكي يشغلوا بعد تخرجهم المناصب القيادية في الدولة.

ثانياً: تطوير أساليب تقييم الأداء في الجهاز الحكومي، حيث يقوم بتحديد القدرات الإدارية المتوقعة للموظف لحصد الكفاءات بالجهة في إطار نظام متكامل لتخطيط وتنمية القوة العامة.

ثالثاً: يقوم مراكز معلومات ودعم القرارات التابع لمجلس الوزراء بإنشاء قواعد للبيانات من هذه الكفاءات والخبرات في المجالات المختلفة، بحيث تضع هذه المعلومات تحت يد متخذ القرار عند الحاجة.

رابعاً: الاستفادة من خبرات سابقة لبعض الدول في مجال تطبيق نظام الترقية السريعة للكفاءات المميزة.

خامساً: إعادة توجيه القوة العامة وتحويل الصالح منها إلى مجالات: البحوث، التخطيط، التطوير، الحصر، التفتيش، حيث نجد نقصاً دائماً في هذه المجالات.<sup>(1)</sup>

سياسات تبسيط الإجراءات ورفع كفاءة الأداء:

وتشمل تحديداً أساليب قياس الأداء واقتراح طرق تعظيم الإنتاجية وتحسين أساليب اتخاذ القرارات المالية، وتصميم طرق قياس وتتبع التكاليف، ووضع قواعد ومتابعة وإدارة العقود ونظم والإجراءات العمل ودلائل للمسؤولية، وتشخيص المشكلات التي تعوق الأداء واقتراح الحلول المناسبة لها وذلك ما يرتبط مع تقييم الأداء الذي يعتبر أمراً هاماً بالنسبة للمنظمة والموظف.

وهناك تعريف العلماء والباحثين فقد عرف بأنه عملية تحليل وتقييم أداء العاملين لعمله ومسلكهم وتصرفاتهم فيه، وقياس مدى صلاحياتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء عملهم الحالي وتحملهم المسؤولية وإمكانية توليهم وظائف ذات مستوى اعلي.

سياسات تطوير نظم الرقابة .

أولاً: التركيز على الرقابة على فعاليات تنفيذ الأهداف بالإضافة إلى المجالات التقليدية الآخرة مثل الرقابة على الكفاءة استخدام الموارد أو الرقابة على عدم ضياعها أو سرققتها.

ثانياً: التركيز على سياسة الرقابة الانتقائية من اجل زيادة فعاليات الرقابة وترشيد تكلفتها

(1) سامي أحمد البحيري، المرجع السابق، ص 52.



سياسات تطوير نظم المعلومات:

التنسيق وتطوير بين مراكز المعلومات في الدولة.

توفير قواعد البيانات اللازمة لأجهزة الدولة نشر الخدمة وتعميمها على المستفيدين.

د - معوقات الإصلاح الإداري:

إن تنفيذ الإصلاح الإداري كمنشأ يهدف إلى تغيير الأوضاع القائمة والتأثير في الوضعيات والحقوق والمكاسب الموروثة يصدم في الواقع بعدة معوقات، ويمكن القول إن عقبات والمشاكل الإصلاح الإداري متنوعة ومتعددة وهي تختلف من دولة إلى أخرى وتتفاوت في درجاتها وحدتها من نظام للآخر، وبالرغم من اختلاف مشكلات الإصلاح الإداري من مجتمع لآخر، فإن هذه المشكلات تزداد حدة وتضخما حينما يتعلق الأمر بالدول النامية، بالإضافة إلى قلة مواردها أو عدم توظيفها بالصورة المرجوة تعاني الدول النامية من قلة خبراتها وتخلفها العلمي والتكنولوجي وشيوع الأمية ناهيك عن الموروثات الاجتماعية السلبية التي خلفها الاستعمار، إضافة إلى عدم الاستقرار السياسي والتي تعد من أخطر مشكلات الإصلاح الإداري.

ويرى الدكتور نور الله كمال إن مشكلات الإصلاح الإداري تنقسم إلى ثلاثة أنواع أساسية هي: (1)

- القيود: هي تجعل من مجال الحركة الإصلاح الإداري ضيقا ومحدودا، كالقيود التشريعية واللائحية، نقص الموارد البشرية أو الإمكانيات المادية أو غير ذلك من مستلزمات الإصلاح.
- الضغوط: وهي تمارس أساسا من قبل قوة الضغط السياسية كالجمعيات الضاغطة الأحزاب الإعلام القوى الاحتكارية التي تنشأ لخدمة مصالحها، وبالتالي فإن أي محاولة للإصلاح قد تسمى بمصالحها تجعل من هذه الأخيرة تشكل مقاومة لها، وقد تكون قوة فاعلة تحاول الضغط لتجعل عملية الإصلاح الإداري تدور في فلكتها وتخدم أهدافها.
- المقاومة: وهي عبارة عن قوة مضادة تعمل على ان تحول دون تحقيق التغيير والتطوير المطلوبين إما دفاعا عن مصالحها، أو أتجاوبا مع مبادئ ومعتقدات وقناعات خاصة باصحابها. (2)
- وعموما ما يمكن إجمال أهم المشكلات والمعوقات التي تصادف الإصلاح الإداري فيما يلي:
- المشكلة السياسية: تأمر الإدارة العامة بأوامر القيادة السياسية وتعتبر منفذة لإرادتها وذلك فإن الإصلاح يقتضي وجود الدعم السياسي له، وأي خلل في جانب السياسي يمكن أن يكون معوقا للإدارة في القيام بالمهام المطلوبة منها ويمكن إجمال أهم ملامح المشكلة السياسية للإصلاح الإدارة فيما يلي:
- عدم الاستقرار السياسي: من أبرز نواحي الخلل ولا سيما في الدول النامية عدم الاستقرار السياسي في الكثير منها، فأحداث السياسية تتعاقب بسرعة مذهلة وبشكل يزرع الاضطراب في أوساط النظام السياسي

(1) باية صياد، المرجع السابق، ص45.

(2) مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة المحلية. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2005، ص67.

وهو ما لا يتلاءم مع الإصلاح الإداري، حيث عدم الاستقرار السياسي يؤدي الى عديد من اختلالات داخل الجهاز الإداري منها: عدم الحفاظ على العناصر الإدارية ذات الكفاءة والخبرة نتيجة إبعاد بعض العناصر إدارية وغير المرغوبة في النظام القائم.

- عدم الاستقرار الهيكلي التنظيمي حيث يصعب التنسيق بين القرار السياسية السريعة الخاصة بالكفاءة الأجهزة أو دمجها بين القرارات المتأنية الخاصة بإدارة وتنظيم الأجهزة.

- **المشكلة الإدارية:** يقول رائد الإدارة الأمريكية "بيتر دراكر" إن وطأت الإدارة على دول النامية هو اشد منها على الدول المتقدمة، ذلك ان تنمية الاقتصادية والاجتماعية تعنى فوق كل شيء، ومن هنا فان الدول النامية ليست مختلفة في التنمية وإنما هي مختلفة في الإدارة".<sup>(1)</sup>

- ومن هنا يمكن القول إن السبب الرئيس الذي قد يقف وراء فشل أي سياسة تنموية أو عملية إصلاحية هو العائق الإداري، بما تتضمنه الإدارة من مشكلات يمكن تخلص أهم المعوقات الإدارية التي تقف في وجه جهود الإصلاح الإداري فيما يلي:

- **عدم وجود أجهزة الكفاءة متخصصة قادرة على تولي مسؤولية الإصلاح بمشكلة التخطيط:** بسبب اعتماد على الطرق الارتجالية في تسير أو الاعتماد على الخطط الطارئة التي تفرضها ظروف معينة فتكون بذلك اعتباطية مما يعرض برامج الإصلاح إلى فشل.

- **مشكلة خبراء الإصلاح الإداري:** تستلزم عملية الإصلاح الإداري تكاتف جهود أشخاص مؤهلين وقادرين على دراسة الأوضاع الإدارية.

- **المشكلة الاجتماعية:** إن تأثير الكبير للقيم الاجتماعية على الإدارة العامة بصفة عامة والإصلاح الإداري بصفة خاصة، يفترض حتمية ان تأخذ الجهات القائمة على تخطيط الإصلاح في عين الاعتبار هذه القيم والمواءمة بينها وبين القيم الجديدة التي يسع الإصلاح لتكريسها.<sup>(2)</sup>

(1) باية صياد، المرجع السابق ص 46.

(2) مهنا محمد نصر، المرجع السابق، ص 68.

## الخلاصة والاستنتاجات:

من كل ما سبق عرضه يمكن القول إن الإصلاح الإداري عملية معقدة لا تقتصر على نقل موظف أو تدريبه في إحدى معاهد الإدارة، أو نقل تكنولوجيا وتوظيفها أو مجرد، إعادة تنظيم لبناء القائم، إنما هي أكبر من هذا كله فهي عملية تكوينية لكيانه وعملية هدم وبناء، ويهدف إلى تأكيد القدرة الإدارية المتجددة في بناء وتنمية وتطوير الهياكل والنظم والمهارات لمواجهة مقتضيات عملية لتنمية الاقتصادية والاجتماعية

إن مفهوم الإصلاح الإداري أكثر شمولاً وأوسع نطاقاً من جميع المفاهيم الأخرى، والتي تحت في كيفية زيادة كفاءة الجهاز الإداري وتحسين أداءه لمواجهة متطلبات التنمية الشاملة، أن الإصلاح الإداري العملية هادفة تسعى إلى الوصول إلى نتائج محددة تقتضي توفر مجموعة من شروط والمقومات الأساسية التي بدونها قد لا يتحقق النجاح المأمول، إذ لا بد من توفير الأرضية المناسبة والدعم المالي اللازم والعنصر القيادي الكفاء الذي يمثل حجر زاوية في إنجاح خطط الإصلاح الإداري، كما يستلزم نجاح عملية الإصلاح الإداري إتباع المنهج العلمي الذي يقوم على التخطيط الاستراتيجي الذي يجمع بين الاعتبارات العلمية والعملية والاعتبارات الأخلاقية.

# الفصل الثاني

الإصلاح الإداري في مصر

## مقدمة الفصل:

مع تزايد الأعباء والتعقيد في مهام وواجبات الدولة المصرية لاعتبارات ديموغرافية وتنظيمية وحتى اقتصادية، غدا من الضروري إصلاح وتطوير أجهزتها الإدارية لمعالجة النقائص والعجز، من خلال تبني نظام وهيكل إداري جيد أكثر تطوراً وتواكب الأهداف الدولة في تحقيق التنمية الشاملة. فنظراً لواقع جهاز الإداري للدولة المصرية الذي يعاني من مظاهر الفساد بشتى أنواعه، أدى بها إلى اتخاذ إجراءات وبرامج وخطط تسعى في مضمونها إلى مكافحة هذا الفساد بأنواعه والذي أصبح يمثل عائقاً أمام أي محاولة للإصلاح الإداري، حيث سنركز في هذا الفصل على خطة الإصلاح الإداري في مصر 2014.

سننظر في هذا الفصل إلى الإصلاح الإداري في مصر من خلال ثلاث مباحث وهي:  
المبحث الأول: سنتناول فيه واقع الجهاز البيروقراطي في مصر والمشاكل والتحديات التي تواجهه.  
المبحث الثاني: نتناول إستراتيجية الإصلاح الإداري من خلال متطلبات وأهداف الإصلاح الإداري في مصر ومحاور هذا الإصلاح.  
المبحث الثالث: خطة الإصلاح الإداري وذلك بتركيز على العلاقة التي تربط الإصلاح بالتنوير والتحديث الإداري الحكومي.

## المبحث الأول: واقع الجهاز البيروقراطي في مصر.

تناول هنا أهم ملامح تطور وإصلاح الجهاز الإداري في مصر، بالتحديد ملامح هذا التغيير والتطور والإصلاح في وحدات الجهاز الإداري المصري وذلك عقب ثورة يوليو 1952 إلى يومنا هذا.

### أ- التنظيم الإداري للدولة

#### 1- ملامح من التطور التاريخي للجهاز الإداري المصري عقب ثورة 1952:

"شهدت الفترة ما بين عام 1914 وحتى عام 1952 تزايداً ملحوظاً في دور الدولة وتدخلها في النشاطات المختلفة وإن كان الغرض منه هو مواجهة الآثار المترتبة على أزمة الاقتصاد عام 1929 والسعي نحو حماية الصناعات المصرية من المنافسة الأجنبية، فكان من نتائج تزايد هذا الدور للدولة نما حجم الجهاز الإداري وعلى الأخص منذ عام 1936 متمثلاً في زيادة عدد الوزارات التي بلغت (15) وزارة قبل ثورة 1952.

كما شهدت الخدمة المدنية تطوراً ملحوظاً متمثلاً في إنشاء بعض الأجهزة الحكومية مثل (ديوان المحاسبة عام 1942، مجلس الدولة عام 1946، ديوان الموظفين عام 1951) وغيرها، وقد بلغ عدد العاملين بجهاز إدارة الدولة 6 مليون تقريباً من حجم العمالة وذلك حتى عام 1952.

وعقب قيام ثورة 1952 ومع تبني حكومة الثورة لمبدأ التنمية القومية الشاملة، ظهرت الحاجة إلى جانب الاعتماد على الجهاز الإداري القائم ضرورة إنشاء وحدات وأجهزة جديدة- وكان من نتيجة ذلك زيادة حجم الجهاز الإداري عما كان من قبل، فزادت عدد الوزارات ووصلت إلى (25) وزارة- كما شهدت الفترة من عام 1952 وحتى عام 1965 إنشاء عدد من الأجهزة الجديدة مثل: المجلس الدائم للتنمية الإنتاج القومي، المجلس الدائم للخدمات العامة، الهيئة العليا للتخطيط والتنسيق بالإضافة إلى عدد (32) مؤسسة نوعية بالقطاع العام وغيرها، وقد بلغ عدد العاملين بالقطاع الحكومي إلى أكثر من (مليون) عامل أي بنسبة (16%) من إجمالي قوة العمل البالغ عددها (8051200) عامل (1970).

ومع بداية السنوات الأولى من عقد السبعينات، بالأخص السنوات التي تلت حرب 1975، حيث شهد المجتمع المصري مناخاً يكاد يكون مغايراً للمناخ الذي كان سائداً خلال الفترة السابقة متمثلاً في تبني النظام السياسي لتوجه اقتصادي جديد تحت مستوى "سياسة الانفتاح الاقتصادي". وعلى الرغم من إعطاء حرية العمل أمام أجهزة أخرى خلاف الأجهزة الحكومية والقطاع العام استمر تنامي حجم الجهاز الإداري - ومرجع ذلك إلى عملية التنمية (إن جاز التعبير) - إلا أن الملاحظ هو السياسة العامة لم تتخلى عن الالتزامات العامة التي التزمت بها في فترة ما قبل الانفتاح وعلى الأخص في استمرار الدور القيادي لرأسمالية الدولة (1)

(1) أحمد رشيد، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري. القاهرة: دار النهضة العربية، 1996، ص ص 20-25.

فكانت من مظاهر هذا التنامي أن زادت عدد الوزارات ووصلت إلى (30) وزارة عام 1978-كما بلغ عدد العاملين بالقطاع الحكومي (2064286) عامل عام 1978 بنسبة من إجمالي قوة العمل البالغ عددها (10.337.300) عام 1978.

وخلال الفترة من عام 1979 وحتى عام 1985 بلغت أعداد وحدات الجهاز الإداري (170) وحدة بالإضافة إلى دواوين الوزارات والهيئات المركزية ووحدات ومديريات الخدمات بالمحافظات، ووصل عدد العاملين بالقطاع الحكومي- إلى (3016000) عامل بنسبة (24%) من إجمالي قوة العمل البالغ عددها (12559000) عامل عام 84/85.

وحتى عام 1988 وصل عدد وحدات الجهاز الإداري إلى: (33) وزارة وهيئة مستقلة بالإضافة إلى دواوين و المحافظات تتبعها جميعا عدد (468) وحدة نوعية، وقد بلغ عدد العاملين بها جميعا إلى أكثر من (3571401) عامل بنسبة تصل إلى (25%) من إجمالي قوة العمل التي تجاوزت (125) مليون عامل 1988.

يتضح من هذا العرض الموجز لملاح تطور حجم الجهاز الإداري، أن هذا التطور تمثل في جانبين أساسيين:

**أولهما:** تنظيمي متمثلا في زيادة عدد وحدات الجهاز الإداري والتي من خلالها ظهرت العديد من المشكلات التنظيمية منها ما يتعلق بتكرار الاختصاصات بين أكثر من وحدة متماثلة في نوعية النشاطات التي تمارسها وتداخل الاختصاصات بينهما، وكذلك ما تتعرض له هذه الوحدات من مظاهر الدمج تارة والانفصال تارة أخرى وهو ما أثر ويؤثر بالسلب في تحقيق الأهداف المحددة لكل منها وكان من نتيجة ذلك هو انخفاض كفاءة العمل في الوظيفة العامة .

**أما الجانب الثاني** تمثل في الزيادة المضطردة في عدد العاملين بوحدات الجهاز الإداري المختلفة والتي بلغت نسبتها إلى (25%) تقريبا من إجمالي قوة العمل<sup>(1)</sup>.

### ب- برامج الإصلاح الإداري في مصر عقب 1952.

تتناول هذه الجزئية لمحة سريعة لتجارب الإصلاح في فترة ما بعد الثورة 1952 وصول إلى حقبة التسعينات.

**فترة الخمسينيات:** تمثل فترة الاستشارات الإدارية، وتم فيها الاستعانة بمجموعة من الخبراء الأجانب لتقديم مقترحاتهم لتطوير الخدمة العامة من خلال تحسين أوضاع العاملين وتوفير التدريب الملائم لهم. وبالتالي كان توجه الإصلاح إبان تلك الفترة قاصرا نوعا ما.

**فترة الستينات:** تمثل مرحلة التوسيع في الجهاز الإداري للدولة نتيجة التوسع في طبيعة الأنشطة والوظائف التي تقدم بها الحكومة وتدخلها في النشاط الاقتصادي، وصيغة الخطة الخماسية الأول

(1) أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 25.

(1959/1960-1964/1965) التي شملت التركيز على القيادات الإدارية وأساليب الرقابة وتقييم الأداء، هذا بالإضافة إلى أن الاعتبارات السياسية (النكبة وحرب اليمن) حالت دون الاستمرار في تطبيق الخطة الخماسية.<sup>(1)</sup>

**فترة السبعينيات:** اتسمت هذه المرحلة بحدوث مجموعة من التحولات السياسية والاقتصادية وشهدت تلك الفترة التوصية بإنشاء المجالس القومية المتخصصة كأجهزة استشارية معونة لرئيس الجمهورية، وفي عام 1995 أقام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بصياغة خطة خماسية للتنمية الإدارية والإصلاح الإداري شملت ستة عناصر: المحور التنظيمي، وإدارة الأفراد وتنمية القيادات، وتطوير إجراءات العمل، والقوانين واللوائح، ويؤخذ على الخطة عدم اتساقها أو انفصالها عن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة ككل.<sup>(2)</sup>

**مرحلة الثمانينات:** شهدت في بدايتها فترة من عدم الاستقرار وغياب خطة شاملة للإصلاح الإداري، الأمر الذي تم تداركه في منتصف تلك الحقبة، حيث تم الربط بين إصلاح الجهاز الحكومي وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وصيغت خطتان خماسيتان (1982-1987) (1987-1992). وقد تبلورت في هذه الخطة مجموعة من المحاور تمثلت في: تطوير الخدمات ذات صلة بالجمهور، تبسيط الإجراءات، تطوير نظام اختيار القيادات، وتعديل نظم الحوافز والمكافآت ونظم ترتيب الوظائف. كما تم تأسيس مراكز دعم واتخاذ القرار عام 1985، كجهة تابعة لمجلس الوزراء بهدف إمداد الحكومة بالمعلومات والخبرات الفنية لأخذ بمبادرات الإصلاح.<sup>(3)</sup>

**مرحلة التسعينيات:** كان هناك ثلاث خطط تقريبا لإصلاح الإداري (1987-1992-1997-2002).

أعطت الأولى منها في - مجال الإصلاح الإداري - الأولوية لتطوير الخدمات الحكومية، وتنظيم الجهاز الإداري للدولة، وتطوير الخدمة المدنية والشكاوي والتفتيش، وترتيب موازنة الوظائف، وتطوير نظام الأجور وتدريب القيادات الإدارية، وإنشاء بيانات عن العاملين بالحكومة والقطاع العام، وزيادة فعالية دور مراكز المعلومات، وتخطيط القوة العاملة، وتطوير مديريات ووحدات التنظيم الإدارية، وإجراء بحوث التطوير الإداري.

(1) أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية: أفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري وتنمية الإدارية العربية في مواجهات التحديات العامة. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1990، ص 65.

(2) أحمد السيد الدقن، "التقويم الخطط القومية للإصلاح الإداري في مصر في فترة 1987-2002"، قضايا إدارية فاصلة، [دم ن]، مركز الدراسات والاستشارات الإدارية العامة، 2004، ص 16.

(3) ليلي البرادعي وخالد زكرياء، "محاولات الإصلاح والتطوير الإداري في الجمهورية المصرية العربية"، ورقة مقدمة لمجلة الشركاء التنموية للبحوث والاستشارات وتدريب الإدارة العامة. 2004، ص 16.



كما شهدت الخطة الخماسية (1997-2002) الإعلان عن إنشاء مراكز خدمات جماهيرية بالقرى والمدن والإحياء لأداء الخدمات نيابة عن مواطن تسهيل له في الحصول على الخدمة ويثير هذا الأمر شكوكا حول مدى وجود ضمانات لقدم تحول العاملين في تلك المراكز إلى موظفين حكوميين جدد ومدى وجود ضمانات لجودة الخدمة المقدمة. (1)

### ج- التقسيم والنظام الإداري الحالي لدولة مصر

يأخذ النظام المحلي المصري الحالي الشكل الهرمي ويتراوح عدد المستويات المحلية في مصر بين مستويين وأربع مستويات، وذلك باختلاف طبيعة المحافظات ففي المحافظات الحضرية مثل محافظة القاهرة وسويس، هناك مستويان هما: المحافظة، والأحياء، وفي بعض المحافظات الريفية التي توجد بها أحياء (مثل الغربية والدقهلية)، هناك أربع مستويات هي: المحافظة، المراكز، والمدن، والأحياء، أما في باقي المحافظات التي لا توجد بها أحياء مثل محافظة الوادي الجديد والبحر الأحمر وأسوان، فإن هناك ثلاث مستويات هي محافظة، والمراكز والمدن والقرى، وبصفة عامة تتكون مصر من 27 محافظة 186 مركز، 225 مدينة، 85 حي، 1264 وحدة قرية يتبعها 3401 قرية و 25930 من الغرب والكفور والنجوع. (2)

أما بالنسبة لسلطة إنشاء الوحدات المحلية وتغيير أسمائها وإلغائها فقد حددها القانون كالتالي:  
**المحافظات:** تنشأ بقرار من رئيسي الجمهورية بناء على اقتراح رئيسي مجلس الوزراء ويجوز أن يكون نطاقها مدينة واحدة.

المراكز والمدن والأحياء: تنشأ بقرار من رئيسي الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

الوحدات المحلية القروية: تنشأ بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. (3)

### \*مؤسسات الإدارة المحلية:

إن مؤسسات الإدارة المحلية كما حددها قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 وتعديلاته هي:

1- مجلس الأهلي بإدارة المحلية

2- الأقاليم الاقتصادية ولجان وهيئات التخطيط الإقليمي

(1) أحمد السيد الدقن، المرجع السابق، ص 69.

(2) المشاط عبد المنعم وبسيوني حمادة وآخرون، "النظام المحلي في مصر"، متحصل عليه من:

<http://www.cefp-edu.com/on/downloader/download?file=c6e3f34a>، تاريخ الإطلاع: 2018/5/4، 21:01.

(3) محمد رضا رجب، "نظام الإدارة المحلية في مصر الواقع وأفاق المستقبل"، المتحصل عليه من:

www.pidegypt.org<Dnedaneg-ab، تاريخ الاطلاع: 10:43.2018 /05/05

3- الأمانة العامة للإدارة المحلية

4- مجلس الشعبية المحلية

5- المجالس التنفيذية

وفيما يلي شرح مختصر شكل هذه المؤسسات واختصاصاتها

**المجلس الأعلى للإدارة المحلية:** يشكل برئاسة رئسي مجلس الوزراء أو من ينيب عنه، السادة المحافظين، رؤساء المجالس المحلية للمحافظات.

ويجتمع المجلس بدعوة من رئسي مجلس الوزراء أو من ينيبه مرة على الأقل.

ويتولى المجلس النظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات تأثير على المجتمع المحلي، ويجدر بنا القول أن هذا المجلس لم يجتمع إلا مرتين تقريبا منذ إنشائه ولكن تعقد الاجتماعات تحت مسمى مجلس المحافظين برئاسة مجلس الوزراء وعضوية المحافظين وبعض الوزراء.<sup>(1)</sup>

**الأقاليم الاقتصادية ولجان وهيئات التخطيط الإقليمي:** إلى جانب الوحدات المحلية المعترف لها بالشخصية المعنوية، فإن هناك الأقاليم الاقتصادية التي يضم كل منها محافظة أو أكثر، وهذه الأقاليم الاقتصادية لا تمثل وحدات محلية محلية، حيث لم يعترف لها القانون بالشخصية المعنوية، وتنقسم مصر إلى 7 أقاليم اقتصادية لكل منها عاصمة، وهيئة ولجنة للتخطيط الإقليمي.

**لجنة التخطيط الإقليمي:** لكل إقليم اقتصادي إقليم اقتصادي لجنة للتخطيط الإقليمي، تشكل على النحو التالي:

أ- محافظا الإقليم وله الرئاسة، ويكون بالتناوب سنويا بين محافظي المحافظات المكونة بالإقليم.

ب- محافظي المحافظات المكونة للإقليم

ج- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للإقليم

د- رئيس هيئة التخطيط الإقليمي - أمينا عاما للجنة.

هـ- ممثلي الوزارات المختصة، ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص.

**هيئة التخطيط الإقليمي:** لكل إقليم هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير التخطيط لا يصدر بتنظيمها، وتحديد العلاقة بينهما وبين إدارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط، بالاتفاق مع محافظ الإقليم، لا يوجد علاقات واضحة بين الهيئة وبين المؤسسات التنظيمية الأخرى على مستوى المحافظات والإقليم.<sup>(2)</sup>

(1) صالح عبد الرحمان أحمد الشيخ، "إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة 25 يناير 2011"، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر المصري للنهوض. مركز الحضارة للسياسية بالقاهرة، خلال فترة 16 إلى 18 يناير 2012، ص6.

(2) نظام الإدارة المحلية (مصر)، متحصل عليه من: <https://m.marefa.org/>، تاريخ الاطلاع: 2019/04/12، 20:00.

الأمانة العامة للإدارة المحلية: تتبع الأمانة العامة للإدارة المحلية الوزير المختص بالإدارة المحلية، وهي عبارة عن هيئة فنية من الخبراء والعاملين تعاون المجلس الأعلى للإدارة المحلية ومجلس الوزراء، والوزير المختص بالإدارة المحلية.

المجالس الشعبية المحلية: يوجد في كل وحدة من الوحدات المحلية (المحافظة، المدينة، والمركز والحي، والقرية) مجلس شعبي محلي يتم تشكيله بالانتخابات المباشرة من المواطنين المحليين، ومدة المجالس الشعبية المحلية هي 4 سنوات.

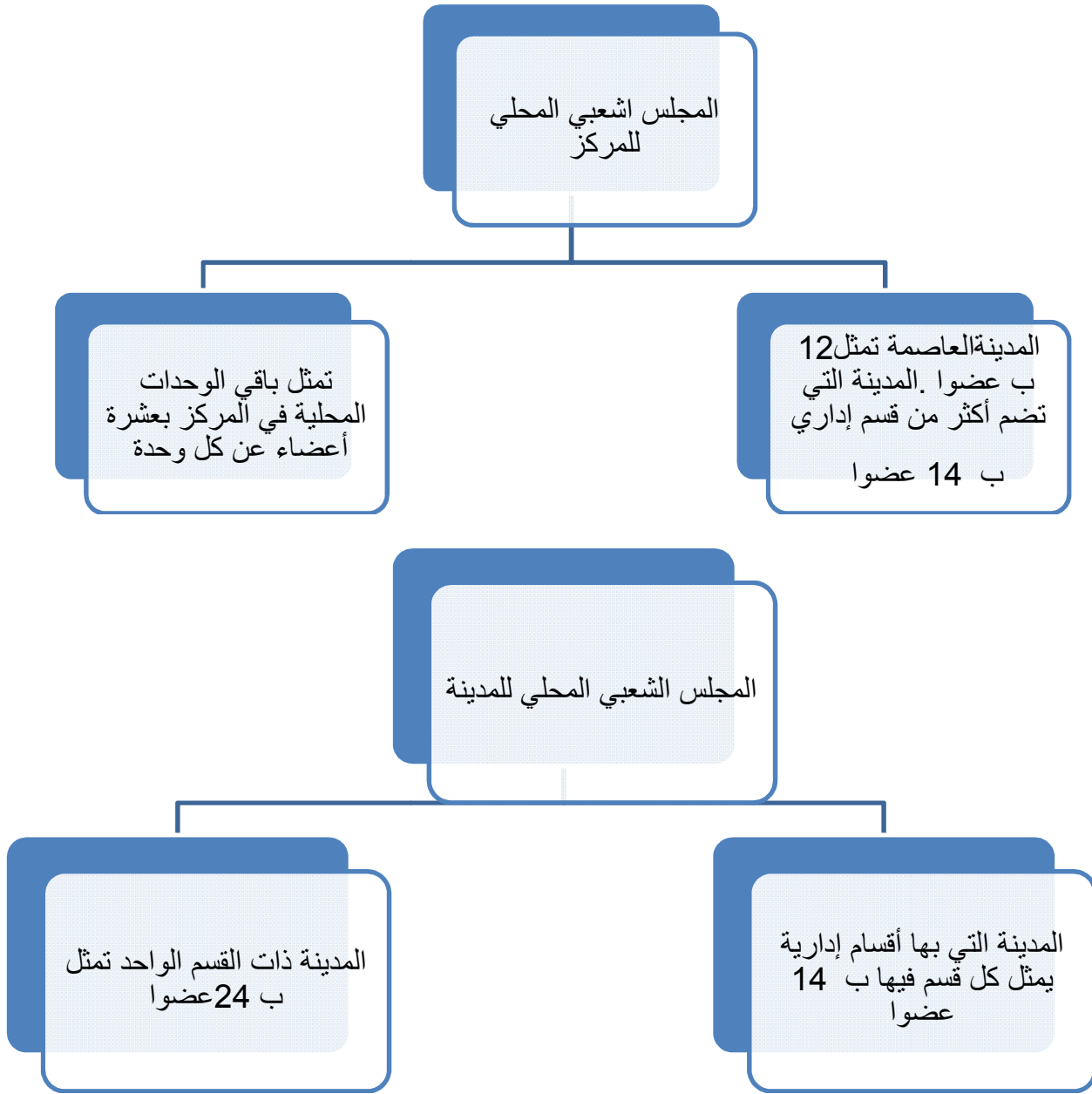
وقد حدد القانون شروط الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بأن يكون المرشح متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية، وأن يبلغ من العمر 25 سنة ميلاد يته كاملة على الأقل يوم الانتخاب. وأن يكون مقيداً في جدول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح فيها نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها، وأن يجيد القراءة والكتابة، وأيضاً أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى منها طبقاً للقانون، وهناك فئات لا يجوز لها الترشح إلا إذا قدمت استقالتها من وظائفها وهي: أفراد القوات المسلحة، مدراء مصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات.

أما بالنسبة لتشكيل المجالس الشعبية المحلية: فقد اشترط القانون أن يكون نصف عدد الأعضاء في كل مجلس شعبي محلي على الأقل من العمال والفلاحين، ويختلف حجم مجلس باختلاف عدد الأقسام الإدارية الموجودة في نطاقه، حيث يمثل كل قسم بعدد معين من الأعضاء، فمجلس المحافظة تتكون من عشرة أعضاء من كل مركز أو قسم إداري فيما عدا.

محافظة منطقة القناة ومطروح والوردي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر حيث يمثل كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً. أما بالنسبة لمجلس شعبي محلي المركز فتمثل فيه المدينة عاصمة المركز باثني عشر عضواً، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضواً، تمثل باقي الوحدات المحلية في نطاق المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة. كما حدد القانون تشكيل مجلس شعبي محلي الحي بأن يمثل كل قسم إداري باثني عشرة عضواً، أما الحي الذي يضم قسماً إدارياً واحد يشكل مجلس من ثمانية عشر عضواً، وأخيراً يشكل المجلس المحلي للقرية ومن أربعة وعشرين عضواً وتمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل، وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل.<sup>(1)</sup>

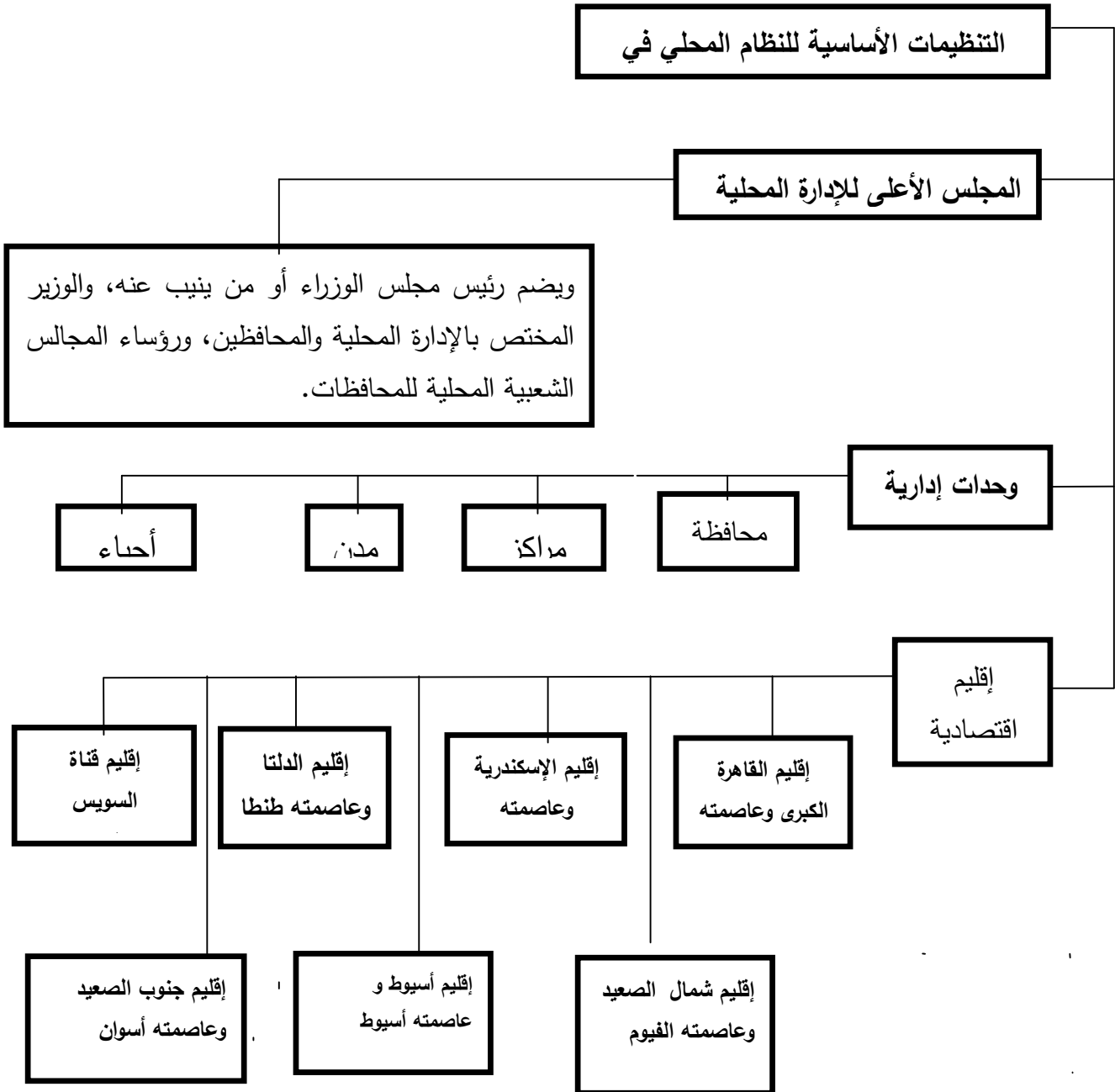
(1) صالح عبد الرحمان أحمد الشيخ، المرجع السابق ص 7.

الشكل رقم 1-: كيفية تشكيل المجالس الشعبية على المستوى المركز والمدينة



مصدر: المشاط عبد المنعم وبسيوني حمادة وآخرون. "النظام المحلي في مصر"، متحصل عليه من <http://www.cefp-edu.com/on/downloader/download?file=c6e3f34a>، تاريخ الاطلاع: 2018/5/4، 21:01.

الشكل رقم 2: التنظيمات الأساسية للنظام المحلي في مصر



مصدر: المشاط عبد المنعم وبسيوني حمادة وآخرون. "النظام المحلي في مصر"، متحصل عليه من

<http://www.cefp-edu.com/on/downloader/download?file=c6e3f34a>، تاريخ الاطلاع: 2018، 21:01/5/4. ص 12

#### الاختصاصات العامة للمجالس الشعبية المحلية:

- الإشراف والرقابة على المجالس الشعبية المحلية التي تقع في نطاق المجلس أو في المستويات الأدنى والتابعة للمجلس، بما في ذلك التصديق على قراراته.
- الرقابة على مختلف الموافقات ذات طابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق الوحدة المحلية للمجلس الذي يتولى الرقابة.

- إقرار مشروعات بالخطط والموازنات السنوية ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروعات الحسابات الختامية.  
- تحديد وإقرار خطط المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى الوحدة المحلية ومتابعة تنفيذها.

- اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على الوحدة المحلية.  
- تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات الوحدة المحلية والتصرف فيها  
- الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة الوحدة المحلية مع الجماهير في جميع المجالات بالإضافة إلى ما تقدم فإن المجالس الشعبية المحلية مسؤولة عن تنمية المجتمعات المحلية تنمية شاملة أساسها مكونات وإمكانات المجتمع المحلي، وعليها كشف الفرص الاستثمارية في نطاق كل منها وحسن التوزيع الموارد على الاحتياجات حسب أولويتها الفعلية في خططها المحلية.  
- تعتبر الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من أهم واجبات المجالس الشعبية، وقد أتاح القانون عددا من الوسائل والأدوات التي تتيح للمجلس الشعبي الرقابة الشعبية على أداء الجهاز التنفيذي لرفع درجة أداء الخدمات المحلية بما يعود على المواطنين المجلس بإشباع أكبر قدر من احتياجاتهم، وعلى الرغم من أن القانون قد حذف الاستجواب من ضمن قائمة الأدوات الرقابية وهو ما يعد خطيرا في آليات العمل الرقابي للمجالس الشعبية وهي : الأسئلة وطلبات الإحاطة وطلب المناقشة التي توجد لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ولمديري الإدارات ولرؤساء الأجهزة التنفيذية ورؤساء الهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية.

**5- المجالس التنفيذية:** إلى جانب المجلس الشعبي المحلي، فإن لكل وحدة محلية مجلسا تنفيذيا يتولى تنفيذ السياسات والقرارات المحلية، ويتكون المجلس التنفيذي من الأشخاص الذين يتولون قيادات إدارات الإنتاج أو الخدمات في نطاق الوحدة المحلية، وهم بالتفصيل : رؤساء الوحدات المحلية (المحافظ ورؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى)، ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية.<sup>(1)</sup> وهناك اختصاصات عامة لهذه المجالس حددها قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية على النحو التالي:  
- نص القانون على أن تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعي في دائرتها.

- كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عد المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.

وقد حددت اللائحة التنفيذية اختصاصات الوحدات المحلية بمستويات المختلفة في جميع المجالات لذلك على نحو التالي:

(1) المشاط عبد المنعم وبسيوني حمادة وآخرون، المرجع السابق، ص ص 18-22.

مجالات تقوم بها المحافظات فقط: مثل استصلاح الأراضي، شؤون الري، شؤون النقل، الصناعة، شؤون الأمن.

مجالات تقوم بها جميع الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها وهي: شؤون التعليم، الشؤون الصحية، شؤون الإسكان، والشؤون العمرانية والمرافق البلدية، الشؤون الاجتماعية، شؤون التموين والتجارة الداخلية، الشؤون الزراعية، القوى العامة والتدريب، شؤون المواصلات، الكهرباء، الشؤون الثقافية، والإعلام، الشباب والرياضة، السياحة، شؤون الاقتصادية، الصناعة الحرفية، شؤون الإنتاجي.

مجالات تقوم بها المحافظات والمراكز والقرى : وهي بناء وتنمية القرية .

تشمل الإدارة الحكومية في مصر على مستويين إداريين: المستوى الأول هو الإدارة المركزية في العاصمة وتمثل في الوزارات الدولة السيادية والوزارات الإنتاجية والخدمية.

والمستوى الثاني هو الإدارة المحلية التي تقوم بإدارة المحافظات والمدن والقرى أو ما يعرف بالمحليات وقد أعطى النظام الإداري المصري للمستوى الأول هيمنة شبه كاملة على المستوى الثاني حتى يمكن القول أن الإدارة المحلية لا تتمتع بذاتية مستقلة بل إنها في الواقع تعمل لدى الحكومة المركزية وتعتبر امتدادا لها، أي أنها بمثابة أذرع لهذه الحكومة في إدارة المحافظات والمحليات.<sup>(1)</sup>

ولقد اتسم النظام الإداري المصري بظاهرتي وهما: عدم التنسيق الكافي بين الوزارات المركزية في مجالي التنمية والخدمات بل تقوم كل منها بوضع خططها وتنفيذها وهيا في معزل عن غيرها، وهذه الظاهرة واضحة أيضا عن المستوى المحلي إذ أن أنشطة المديريات المختلفة في المحافظة الواحدة لا يجمعها نسيج إداري واحد، هذا يعني أن العلاقات أفقية بين الوزارات على المستوى المركزي وبين المديريات على المستوى المحلي شبه غائب.

كان الأداء على المستوى المركزي ينصب على إيجاد حلول للمشاكل الآنية في مداها القصير .

ومن خلال ما تقدم يتضح أن نظام الإدارة في مصر نظام مركزي شديد المركزية فحكومة العاصمة تسيطر سيطرة شبه كاملة على شؤون المحليات من المحافظات والمدن والقرى وليس لقاعدة الشعبية سلطة فعلية

#### ب- المشاكل والتحديات الذي يواجهها الجهاز الإداري :

رغم الجهود الكبيرة والاهتمام الذي أولته الدولة المصرية لعملية إصلاح وتطوير الإداري إلا أن هذه المحاولات واجهتها عدة مشاكل، وتعود هذه المشاكل وتحديات لعدة أسباب نلخصها في نقاط التالية:  
ب-1- **تعقد الهيكل التنظيمي للدولة:** يمكن القول أنه في غمار التعجيل بمعدل أعلى للتنمية والحاجة لتنفيذ خططها تطلب الأمر إنشاء عدد من الوحدات محلية ومصالح الحكومية توجد في مصر، حيث

(1) محمد عبد الهادي، "الإدارة المحلية في مصر إشكاليات الوضع القائم ومقترحات للتطوير"، المتحصل عليه من: <http://www.achsej.org/40953>، تاريخ الاطلاع 2018/5/6، 08:00.

ترتب عن ذلك كثرة عدد الوزارات والمصالح الحكومية والوحدات المحلية حيث بلغ نحو 295 وحدة، ونحو 2449 كيان إداري وذلك راجع لغياب معايير إنشاء وتعديل الوحدات التنظيمية للدولة، لقد نتج عن ذلك مشاكل تنظيمية أبرزها تكرار الاختصاصات بين أكثر من وحدة نوعية متماثلة في النشاط، هذا أدى إلى تشوه وعدم الاستقرار التنظيمي مع صعوبة في تنسيق كما انشأ صراع تنظمي وصعوبة في التقييم.<sup>(1)</sup>

### ب-2- تضخم العمالة وارتفاع تكلفتها وانخفاض إنتاجيتها:

إذا كان الجهاز الحكومي قد استطاع استيعاب حوالي (25بمئة) من إجمالي عدد العاملين بالدولة وحوالي (25 بمئة) من قيمة الزيادة في عدد العاملين طول العشرين عاما السابقة. إلا أن التطبيق الخطأ لمبدأ إتاحة فرص العمل لجميع القادرين والالتزام بتعيين الخرجين الجامعين، قد تول عنها مشكلة جديدة للقوى العاملة، وهي مشكلة سوء توزيع العمالة وأيضا ارتفاع تكلفة العمالة في القطاع الحكومي (207 مليار أي 26بمئة من مصروفات الموازنة 2015/2014 وذلك يخالف أجور الهيئات الاقتصادية)، هذا انعكس بالسلب على كفاءة الوظيفة الحكومية وإنتاجية، وبطبيعة الحال أيضا ظهور بطالة مقنعة وعدم رضا الشعبي عن أجهزة الإدارة العامة .

### ب-3- غياب الشفافية ومساءلة وانتشار الفساد:

على رغم مما قدمته قوانين الخدمة المدنية من مزايا للعاملين مثل تحديد عدد ساعات العمل والقوانين التأمين الاجتماعي وحماية من الفصل التعسفي وغيرها، فقد ترسب في الأذهان لدى عقلية الموظف صعوبة رده في حالة عدم تنفيذه للمهام الموكل بها على النحو المطلوب، وقد ساعد على ذلك عدم وجود منظومة رقابية للجزاء السلبية بشكل رادع، وهذا راجع لغياب معايير واضحة لتقديم الخدمات العامة للمواطنين وأيضا لتوظيف الحكومي ونتج عن هذا سوء استغلال الوظيفة العامة وانتشار الفساد والوساطة والمحسوبية هذا على مستوى أفراد المنظمة.

أما على مستوى المنظمة فإنه مع عدم وجود منظومة رقابية خارجية متكاملة ومنسقة وعدم استنادها إلى أكثر من وسيلة وباكتفاء على متابعة "المستندية" وحدات الجهاز الحكومي في وضع أكثر تحليلا من المساءلة ومن ثم صعوبته تقيم إنتاجه الوظيفية الإدارية بشكل عام .

(1) إيمان مرعي، "نظام الحكم المحلي في مصر وإشكاليات الدور"، رؤى مصرية، العدد 04، 14 مارس 2016، ص4.

(2) السيد عبد الطلب غانم، التوظيف الحكومي في مصر الحاضر وإعدادات المستقبل. ط 1، [د م ن]: جامعة القاهرة، مركز البحوث والدراسات السياسية، ص 49.



**ب-4- كثرة التشريعات والتعديلاتها وتضاربها**

إن كثرة التشريعات والقرارات والكتب الدورية وقدمها وتضاربها أضعف الالتزام بالأطر القانونية المنظمة للجهاز الإداري للدولة وأدى إلى غياب شفافية القواعد المنظمة لأعمال الحكومية، هذا أدى إلى انتشار ظواهر التحايل والانتفاف القانون وأيضا ترسب البيروقراطية.

**ب-5- المركزية الشديدة وسوء حالة الخدمات العامة وضعف إدارة الأصول المملوكة للدولة**

يعتبر نظام الإدارة المصرية نظام مركزي وبالتالي القرارات مركزية والتمويل مركزي، هذا يؤدي إلى ضعف الكفاءات والقدرات وضعف القدرة التنافسية وعدم مراعاة التمايزات المحلية وارتفاع معدلات عدم الرضا الشعبي، بحيث يخلق أزمة ثقة بين المواطن وإدارة الحكومية، أيضا سوء إدارة المرافق العامة والأصول المملوكة لدولة وضعف الإيرادات الإنتاجية عن الأصول المملوكة للدولة أدى إلى إهدار المال العام وسوء الخدمات العامة، وعدم نجاح البرامج المشتركة بين القطاعين الأهلي والخاص في تحسين إدارة أصول الدولة وتعظيم عائداتها، وبالتالي ضعف هذه برامج وتكون أجهزة الدولة هي الوحيدة التي تتحمل أعباء التنمية.<sup>(1)</sup>

-على ضوء ما سبق يمكن التقدم ببعض التحديات والحلول العامة كمعالجة لبعض الآثار السلبية المتولدة عن تطور الجهاز الحكومي

**التحديات التي يجب مراعاتها عند تطوير الإدارة المحلية**

\*تحدي إعادة النظر في هيكل التنظيم الإداري للدولة -بمعنى وضع أهداف واضحة محددة بناء عليها اختصاصات كل وحدة من وحدات الجهاز الحكومي منعا للتكرار والتداخل، والتي على أساسها يتم تقييم أداء هذه الوحدات.

\*تحدي السعي نحو إيجاد قاعدة بيانات شاملة ودقيقة عن حجم ونوعية العمالة بالوحدات المختلفة وبما يساعد في تحديد مناطق العجز والزيادة في عدد ونوعية العمالة بالوحدات المختلفة، وبما يحقق إعادة توزيع هذه العمالة وفقا لاحتياجات كل وحدة (عددا ونوعا) -كما ينبغي وضع سياسات تعليمية بعيدة المدى قائمة على التنسيق بين احتياجات سوق العمل والمعروض من العمالة بأنواعها المختلفة وتطبيقا لنظرية المقررات الوظيفية.

\*تحدي إعادة النظر في التشريعات القائمة المنظمة للعمل وبما يساعد على تبسيط الإجراءات والبعد عن الروتين والجمود ووضع منظومة جادة للجزاء السلبى والايجابى للعاملين وإعادة النظر في أساليب تقييم أداء الموظف وإنتاجية الوحدة وفقا لمعايير موضوعية وقابلة والقياس الكمي كلما أمكن ذلك.

(1) إيمان مرعي، المرجع السابق، ص 4.

\*تحدي إعادة النظر في الأجور النقدية للعاملين على ضوء موائمتها بالأجور الحقيقية لهم بالقدر الذي يحقق درجة متقدمة من الاستقرار المعيشي والاجتماعي لجمهور موظفي الحكومة وبما يحد من ظاهرة الانحراف الإداري.

\*إذا كان هناك ثمة اتجاه نحو الأخذ بسياسة التراجع التدريجي في سياسة الدعم وغيرها من المجالات التي تؤثر على حياة المواطنين وعلى الأخص موظفي الحكومة فيجب على الحكومة وضع الحلول المناسبة بالقدر الذي يمنع من وجود آثار سلبية مترتبة على هذا التراجع حتى لا تؤثر بالسلب على إنتاجية موظف الحكومة بشكل عام.

\*تحدي التوازن بين اللامركزية والمركزية بين صلاحيات الإدارة المحلية وحدود السياسات العامة والموازنة.<sup>(1)</sup>

### المبحث الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في مصر

إن النشاط الإداري هو المرآة العاكسة على مدى تقدم التخطيط والتسيير داخل الدولة فتطور الإدارة وحكامتها تنبئ بحكمة الدولة وعكس صحيح كلما كانت الإدارة عشوائية تعكس عجز الدولة، بالتالي فالإدارة أصبحت الأداة الرئيسية التي تسيّر شؤون الدولة وبالتالي فهي تخضع لمبادئ ثابتة.

أما بالنسبة للإدارة المصرية فهي تعاني من نقشي جملة من المشاكل التي تحول دون أدائها لوظيفتها كفساد، المحسوبية وغيرها من المشاكل أو فرض على الحكومة التفكير في حل من شأنه أن يؤدي إلى علاج الفساد الإداري وتحديثها .

#### أ- رؤية الإصلاح الإداري وضرورياته

تعكس رؤية الإصلاح الإداري في مصر رغبة سياسية للنهوض بالقطاع العمومي ومحاولة إصلاحه عن طريق أحداث نقلة نوعية في مجال الإصلاح الإداري وهو ما تقوم به اللجنة العليا لإصلاح الإداري التي تضطلع بتقييم جودة مخرجاتها والتأكد من الالتزام بالمجال الزمن المحدد لها.

هذه الكلمة ألقاها الدكتور أشرف العربي وزير التخطيط والإصلاح الإداري خلال بدء أعمال المؤتمر العربي الأول للإصلاح الإداري والتنمية في الوطن العربي والذي عقد تحت رعاية مهندس إبراهيم مطلب رئيس مجلس الوزراء بتعاون مع منظمة العربية للتنمية الإدارية وجامعة الدولة العربية ورئيسها الدكتور رفعت فاعوري ووزارة تخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري وسفير جمهورية ألمانيا هانس يورج هابر.

وعلى هذا ارتكزت رؤية الإصلاح الإداري على جملة مبادئ التي تكفل الكفاءة سواء من جانب الأفراد أو من جانب الأداء، حيث ركزت على:

(1) محمد عبد الهادي، "انعكاس الحكومة على مشاركة المواطنين في المحليات"، مجلة الديمقراطية، العدد 65، يناير 2017، ص121.

- 1- ضرورة الشمول مع التدرج ومصارحة بمراحل وخطوات الإصلاح واستدامة واستمرار عمليات الإصلاح
- 2- الحفاظ على كافة حقوق العاملين الحاليين
- 3- الاعتماد على مبدأ الجدارة والكفاءة في التوظيف والترقية والأجور
- 4- إبراز دور المواطن في تحديد الأولويات وتقييم الخدمات مع الإيمان بقدرة وكفاءة الإنسان المصري على إدارة التغيير.
- 5- الاعتماد معايير الجودة والتميز في تقديم الخدمات العامة.
- 6- اللامركزية في إدارة الشؤون العامة لدولة.
- 7- التوسع في استخدام التكنولوجيا في وظائف الإدارة العامة.
- 8- الشفافية في تقديم المعلومات التي تتعلق بالخدمات العامة، تديم الشراكة بين القطاع العام والخاص.

الاعتماد على هذه المرتكزات يكون الجهاز إداري كفى وفعال، ويتسم بالمهنية والشفافية والعدالة والاستجابة، يقدم خدمات ذات جودة، يخضع للمساءلة ويعلى من رضا المواطن، ويساهم بقوة في تحقيق الأهداف التنموية للدولة ورفع شأن الأمة المصرية.

فخطة الإصلاح الإداري هذه جاءت كضرورة وحتمية لمعالجة جملة من المشاكل التي تعاني منها الإدارة المصرية كغيرها من إدارات الدول المتخلفة، ولا سيما شكل كفاءة السياسات العامة وأثارها الرجعية المرتبطة بوحدة القرارات الإدارية وبكفاءة وشفافية المعلومات والبيانات المقدمة من الأجهزة الإدارية، وهذا يعبر عن وجود قدرات وكفاءات بشرية تكفل فعالية الجهاز الإداري وتعاونه ودرجة حياة السياسي في أداء وظائفه الإدارية وفي خضم هذا تعزيز ثقة المواطن في الأجهزة الإدارية وفي جودة كفاءة خدماتها، ويزيد ولاءه للدولة المصرية ويفعل دور التشاركي في القرارات العامة، وبالتالي تكون مبادرة للإصلاح هذه، كوسيلة لتحقيق الكفاءة الاقتصادية والمالية من خلال ترشيد الإنفاق العام وتوفير تكلفة الفساد وتحقيق التنافسية داخل القطاع العام بغض النظر عن الضرورات إلا أن هناك مجموعة من الرهانات التي تعترض هذه الخطة كتعقد الهيكل الإداري لدولة مما أسفر عن عدم تأدية الوظائف كما يجب، وهذا ما هو إلا تحصيل حاصل لتكاليف العمالة التي تشكل تضخما في مقابل انخفاض إنتاجيتها، لعل هذا الأمر متعلق بغياب الشفافية والمساءلة وانتشار الفساد الذي طالما كان تلاعب عن الإطار التشريعي نظرا لكثرة التشريعات وثغراتها تضاربيها وتعديلات العشوائية هذا انعكس على حالة الخدمات العامة المقدمة إلى جمهور المواطنين وهذا بدوره شجع المواطن على فقد الثقة في الجهاز الحكومي.

ب- متطلبات وأهداف الإصلاح الإداري: (1)

(1) الوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وثيقة، سبتمبر 2014.

تقتضي خطة الإصلاح الإداري التي بادرت بها جهاز وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري في مصر جملة من المتطلبات والتي قد تحدث نقل نوعية، وتغيير ما إذا توفرت فأى مبادرة لا بد لها من إرادة وفي هذا الصدد يحتاج إرادة سياسية قوية قادرة ومؤمنة بالإصلاح ولا تخشى النقد بمعنى لها القدرة على خوض في هذا الإصلاح وتحقيق التطوير والتحديث، وتكون مستعدة على توفير الموارد المالية والمادية اللازمة لإجراء عملية الإصلاح .

تمت مأسست عملية الإصلاح الإداري في مصر إلى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري وتمكينها من تأدية دورها على أكمل وجه وذلك من خلال تعاون كافة الجهات الحكومية، والاستعداد لاستقطاب الكفاءات من خارج الجهاز الإداري لدولة وزيادة عن هذه العملية اهتماما بإسراع إصلاح الإطار التشريعي الملثم لعمليات الإصلاح والتغيير، ويصاحب ذلك دعم وتفهم مجتمعي واسع النطاق داعما لعمليات الإصلاح مع توفير الشفافية والمصارحة مع المواطنين .

وهناك متطلبات أخرى للإصلاح الإداري وفقا للمدى الزمني كان قصير أو متوسط وطويل .

### 1- متطلبات الإصلاح الإداري قصيرة المدى

تقوم عملية الإصلاح على المدى القصير بدراسة أوضاع التنظيم الإداري للدولة وتقديم ورقة سياسية إلى الحكومة تكون فيها اقتراحات تعني بإصلاح الجهاز الإداري، والحكومة بدورها تتخذ قرارات تكون الشكل مخرجات لمعالجة الفساد وتحقيق النزاهة في مؤسسات الدولة، كما تقدم اقتراحات حول إصلاح هيكل أجور العاملين في القطاع الحكومي وتطوير المنظومة التشريعية للخدمة المدنية، ومن هنا نجد الحكومة المصرية وضعت مقترحات حول تطوير الإدارة المحلية و اللامركزية وأيضاً ركزت على العنصر البشري من خلال تطوير قدراته وذلك بوضع برامج خاصة لتطوير الخدمات العامة مركزيا ومحليا .

### 2- متطلبات الإصلاح الإداري على مدى المتوسط: (1)

عنيت متطلبات الإصلاح على المدى المتوسط بتنفيذ مقترحات الإصلاحية التي تمت وأقرت على المدى القصير وتعلق الأمر خاصة بإصلاحات النص وكذا الاستمرارية في الإصلاحات المؤسسية المتعلقة بناء القيادات وتعزيز القدرات البشرية بالمؤسسات الحكومية المختلفة، وأيضاً تطوير منظومة المتابعة وتقييم الأداء المؤسسي والبشري، وقد عنيت متطلبات الإصلاح بتنفيذ الخطوات الخاصة باستخدام اللامركزية كوسيلة لتطوير الخدمات العامة وزيادة كفاءة المؤسسات الحكومية من خلال توسيع في عمليات تقديم الخدمات العامة إلكترونياً واقترح منظومة جديدة لإدارة الأصول الحكومية وحزمة الإصلاح المالي وذلك من أجل مكافحة التسبب وإهدار المال العام، وأيضاً مشاركة وإقحام المواطن في المساهمة في القرارات المتعلقة بالصالح العام

(1) الوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وثيقة، سبتمبر 2014.

### 3- متطلبات الإصلاح على مدى الطويل

تقوم عملية الإصلاح على مدى الطويل في مصر على ضمانا استدامة الإصلاحات المؤسسية والبشرية من خلال إعداد استراتيجيات في كافة القطاعات وذلك من خلال تطوير القدرات التنافسية لوحدات الإدارة العامة على المستويين المركزي والمحلي عن طريق تقييم استمرار في قياس الأداء المؤسسي لوحدات الإدارة العامة على مستوى المركزي ومحلي وأيضا تنظيم مسابقات التميز وكل هذا يصب في تحقيق الانتقال من الإصلاح إلى التحديث والتطوير لضمان تحقيق أهداف الدولة المصرية.

وأوضح أن خطة الإصلاح الإداري تهدف إلى خلق جهاز إداري كفئ وفعال ويتسم بالمهنة والشفافية والعدالة والاستجابة ويقدم خدمات ذات جودة يخضع للمساءلة ويعلى من رضا المواطن ويساهم بقوة في تحقيقهم الأهداف التنموية وارتفاع بمستوى الخدمة العامة ورفع شأن الأمة المصرية من خلال مواجهة الجهاز الإداري المصري بكثير من التحديثات ومحاولة لعلاج هذا الوضع وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف وضعت عدت محاور في خطة الإصلاح الإداري وهي مراجعة الإطار التشريعي المنظم لإعمال الجهاز الإداري لدولة ورفع كفاءة وفعالية الجهاز الإداري من خلال تطوير قدرات العنصر البشري العامل بالأجهزة الحكومية، والخدمات العامة المقدمة للمواطنين وتعزيز الشفافية والنزاهة في أعمال الجهاز الإداري للدولة .

### 4- محاور أولويات الإصلاح:

تتفرع خطة الإصلاح الإداري إلى عدت محاور وتم تقسيمها إلى ثلاث جوانب: جانب التشريعي والجانب الإداري والجانب البشري.

#### ج- الجانب التشريعي في خطة الإصلاح الإداري (1)

#### مراجعة الإطار التشريعي المنظم لأعمال الجهاز الإداري لدولة

تضمن هذا الجانب مبادرات إصلاح إطار التشريعي الذي يمس الجهاز الإداري من خلال إعادة تحديد وتعريف دور الدولة وتطوير المبادئ الحاكمة للجهاز الإداري للدولة وحصر التشريعات المنظمة لهذا الجهاز عن طريق تحديث الإطار التشريعي المنظم لأعمال الجهاز الإداري للدولة، وتطوير منظومة التشريعية جديدة للخدمة المدنية من خلال اقتراح مشروع قانون جديد للإدارة محلية واللامركزية بمعنى منح صلاحية التسيير المحلي للوحدات الإدارية، كما تم إعادة نظر في تقييم الإداري للجمهورية ووضع تطور للوحدات والهيكل الإدارية للمحافظات المقترحة وكل هذا تم إسناده للجهات المسؤولة تمثلت في وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ووزارة التنمية المحلية ووزارة المالية والجهاز المركزي في تنظيم والإدارة، واللجنة الوزارية المشكلة لذلك، وهذا كل خصص له مدى زمني قدر ب: 15 شهرا

#### رفع الكفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية العامة للدولة: (2)

يقوم هذا المحور على الإصلاح المؤسسي لوحدات الجهاز الإداري للدولة لبناء قاعدة بيانات للمؤسسات والأجهزة الحكومية والعاملين بها، حيث يتم تبسيط إجراءات الحكومية وتطوير أدلة إرشادية

(1) الوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وثيقة، سبتمبر 2014.

(2) المرجع نفسه.

مبسطة للإدارات الحكومية وإنشاء منظومة جديدة لصيانة وحراسة والنظافة للمباني الحكومية، وتضمن أيضا هذا المحور بناء نظام الإدارة بالنتائج في الحكومة المصرية كما تم تحويل إدارة شؤون العاملين والإفراد إلى إدارات موارد بشرية في بعض الوزارات وتركيز على تفعيل مستويات التطوير الإداري بوزارات (التعليم العالي - الزراعة - الصحة) كل هذا يهدف إلى رفع كفاءة وفعالية الجهاز الإداري للدولة وهذا الكل كان مسند إلى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح ووزارة مالية، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

### الجانب البشري في خطة الإصلاح

#### تطوير قدرات العنصر البشري العامل بالأجهزة الحكومية

#### تخطيط القوة العاملة بالحكومة:

يركز هذا الجانب على اليد العاملة، حيث تم تطوير قدرات العنصر البشري العامل بالأجهزة الحكومية يتحقق ذلك بدراسة خصائص العاملين بالدولة ووضع خطة للقوة العاملة وإعادة النظر هي المنظومة التدريبية للعاملين وفي هذا الصدد يتم الاستفادة بشكل جيد للمواد البشرية .

#### تعزيز قدرات العاملين بالإدارات الحكومية: (1)

تم إعادة النظر في هذا الجزء من المحور في المنظومة التدريبية للعاملين للدولة المصرية بتعزيز قدرات العاملين بالإدارات الحكومية وأيضا تعزيز المهارات القيادية ذلك لان العملية التدريبية تزيد في رفع كفاءة الموظف وبالتالي تتحقق النتيجة المرجوة المتمثلة في مخرجات عملية التدريب برفع من زيادة الخدمات المقدمة للمواطن بأحسن وجه، ولهذا ركزت خطة الإصلاح على وضع برامج تدريبية حول المهارات الأساسية التي يجب أن يتقنها العامل وكذلك برامج تدريبية تخصصية بمعنى كل تخصص له مقومات التي يجب أن يتقنها الموظف ليتعامل مع المواطنين.

كما قامت الأجهزة الإدارية على تطوير العمل بمدونات سلوك العاملين بالأجهزة الحكومية وذلك في كل الوظائف العمومية.

وبالإضافة إلى هذه البرامج اعتمدت على هيكل جديد لأجور القطاع الحكومي تخضع إلى الكفاءة لا إلى المؤهل .

#### الجانب الإداري من خطة الإصلاح الإداري:

يعتبر الجانب الإداري من أهم القطاعات الحكومية وأكثر الميادين حيوية وحساسة، خصوصا وأن أي خطة للإصلاح والتغيير الاجتماعي أو الاقتصادي لابد أن تركز على جانب الإداري التي من شأنها أن تحقق أهداف خطة الإصلاح.

تطوير الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وتعزيز الشفافية والنزاهة في أعمال الجهاز الإداري لدولة المصرية

(1) الوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وثيقة، سبتمبر 2014.

تضمن هذا البرنامج تطوير الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وذلك بإدخال التكنولوجيا وذلك باتخاذ عدد جديد من الخدمات من قنوات جديدة مثل بعض خدمات الأحوال المدنية حصريا على الانترنت والتدرج في إتاحة خدمات أخرى كذلك توفير الخدمات الحكومية عن طريق البريد والسداد باستخدام الكروت مدفوعة مسبقا، أما فيما يخص تطوير الخدمات المحلية باستكمال منظومة تطوير خدمات الوحدات المحلية وتفعيلها وقد وضعت الحكومة المصرية ميثاق جديد تمثل في ميثاق المواطن بمعنى تطوير موانئ نموذجية للمواطن، هذه البرامج أسندت إلى وزارات الداخلية ووزارات التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري وأيضا وزارات الاتصالات كل هذا في مدى زمني قدر 18 شهر ومستمر. -أما فيما يخص برنامج تعزيز الشفافية والنزاهة في الجهاز الإداري المصري فقد وضعت سياسات مكافحة الفساد وتم التركيز عليها بشكل مباشر من خلال تفعيل قوانين الشفافية والنزاهة مثل قانون حظر تعارض المصالح المسؤولين في الدولة مع المشتريات الحكومية أيضا وضع مشروع قانون حرية وتداول المعلومات، أيضا إصلاح جهاز العدالة من خلال استكمال مساندة آليات العدالة بتطوير منظومة التقاضي وتداول الدعاوي.

كما تضمن هذا البرنامج تدعيم الأجهزة الإدارية بنظام المفوض الإداري وتفعيله دوره في بعض الجهات وكذلك إدراج حملات التوعية وكسب التأكيد بتعميم حملات للتوعية القانونية للموظفين العموميين ومساندة حملات التوعية بأضرار الفساد على الموظف وعلى الدولة، وأسندت هذه البرامج إلى الوزارات المالية ووزارة العدل وتخطيط والإصلاح، وزارة المالية، وزارة الاتصالات، جهاز المركزي للمتابعة وتم حصرها في مدة 42 شهرا مع الاستمرار.

#### رفع كفاءة إدارة الأصول العامة وتعزيز ثقة المواطن في الجهاز الإداري للدولة<sup>(1)</sup>

وفي هذا الجانب وضعت برامج بخصوص تحسين طرق إدارة الأصول العامة من خلال رفع كفاءة إدارة الأصول العامة وزيادة كفاءة الإنفاق العام إدارة الموارد (حسابات-عامة-مخازن-مشتريات) كما تم اعتماد على بناء قواعد ذات مردود اقتصادي ووضع قاعدة بيانات للأسرة المصرية من أجل منظومة أكثر انضباطا كما تم الاعتماد على قاعدة هذه البيانات بخدمات مختلفة الصحية والتأمينات والمعاشات من خلال الرقم القومي.

أما فيما يخص عنصر تعزيز ثقة المواطن في الجهاز الإداري للدولة وذلك من خلال وضع خطط التنمية بالمشاركة يعني التخطيط التشاركي والموازنات التشاركية عن طريق تعزيز علاقة المواطن بأجهزة الإدارة العامة بمعنى الاستماع للمواطن في جلسات الاستماع الجماهيري وتشكيل مجالس ولجان للنقاش والمشاورة أيضا. نشر نظم إدارة علاقات المواطن لتلقي والمقترحات، هذا من شأنه أن يعزز مبدأ الشفافية في الحصول على المعلومات وتعزيز باب المساءلة المجتمعية وتفعيل طرقها كآليات للتقييم

(1) الوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وثيقة، سبتمبر 2014.

الأداء مثل بطاقات تقييم الأداء المتوازن وبطاقة التقييم المجتمعي وبطاقة المواطن وغيرها، وأسندت هذه المهام إلى وزارة المالية ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار وأجهزة الإعلام الحكومية ومراكز النيل وقصور الشفافية وهذا لم يحصر بنطاق زمني بل كان بصفة مستمرة.

### المبحث الثالث: خطة الإصلاح الإداري

#### أ- علاقة الإصلاح بالتطوير وتحديث الإدارة الحكومية

يلعب الإصلاح الإداري دور حيويًا في تطوير وتحديث الجهاز الإداري للدولة المصرية لأحداث تنمية إدارية من خلال معالجة الاختلالات الإدارية والعمل لترقية أداء هذه المؤسسات لكي تكون مميزة ومتميزة في خدماتها، فالإصلاح الإداري وتطوير يعتبران متلازمان فالإصلاح الإداري في مصر يعني برفع كفاءات ومهارات الموارد البشرية وكذلك إصلاح الهياكل الإدارية بها يحافظ على مستوى عالٍ من المسؤولية والاستمرارية في تحسين الأداء. حيث تم التعامل في ظل برامج الإصلاح الإداري مع مختلف أبعاد الجهاز الإداري من ناحية الأشخاص في العمليات والإجراءات الهيكل التنظيمي، والثقافة العامة للمؤسسة وذلك لخلق التطوير والتحديث.

حيث أن الدولة المصرية اكتشفت ضرورة الإسراع بإعداد برامج الإصلاح الإداري استجابة للتغيرات المحيطة داخليا وخارجيا، واستناد إلى ما تقدم فإن الإصلاح الإداري من خلال البرامج الذي تم طرحه أخذ بالحسبان الجوانب الاجتماعية والإدارية حيث تناول الإصلاح الإداري الجهة والهدف وهو تطوير وتحديث أداء الجهاز الإداري للدولة ، بهدف تدعيم قدراته ورفع المعاناة عن المواطن عند تعامل مع أجهزة الدولة برفع القيود البيروقراطية وتخفيف من التعقيدات الإدارية، وتهيئة المناخ الإداري الملائم لانجاز خطط التنمية الشاملة.

إذن فالعلاقة التي تربط الإصلاح الإداري وتطوير في مصر هي علاقة جدلية يحكمها منطق التأثير والتأثر، فالإصلاح باعتباره يخلق التغيير والتحديث، وكونه بنية الوسيطة بين الدولة ومؤسساتها الإدارية وبرامجها بمشاكلهم وتطلعاتهم المستقلة، فإنه يدخل ضمن إستراتيجية مزدوجة طرفها الأول هو تحقيق التطوير داخل الجهاز الإداري وكل ما يترتب عليها من مؤسسة الشفافية والديمقراطية في بنياته ومؤسساته من أجل تحسين أدائه وتوفير أجواء مناسبة للإبداع والمبادرة واقتراح، باعتباره من أهم مقومات هوية الدولة المتقدمة وهذا تطمح إليه دولة مصر.

طرفها الثاني هو التطوير والتحديث في الإدارة الحكومية المصرية من خلال تحكيم مخططات الدولة وبرامجها وآليات والاستراتيجيات التي وضعت من أجل الإصلاح .

وبالتالي يعد الإصلاح الإداري هو المنطق للوصول إلى جهاز إداري متطور حيث أنه يستهدف إحداث تغييرات جزئية تمس الجوهر الداخلي للمنظمة ولذلك يجب بدء بالإصلاح وتحسين الجانب الإداري



لوصول إلى تطوير جذري وبالتالي يحدث تحديث في إدارة الحكومية حيث أنه يتبين أن هناك تسلسلا زمنيا يبدأ بالإصلاح وينتهي بالتحديث.



خلاصة الفصل:

لقد تم التطرق في الفصل إلى واقع الجهاز البيروقراطي لمصر، وهذا من خلال استعراض لتطورات الحاصلة في الهيكل الإداري والإصلاحات التي وضعت من أجله انطلاقاً من 1952 إلى الآن حيث أن الإصلاح الهياكل الإدارية ضرورة ملحة ملقاة على عاتق الدولة لتحقيق التقدم الاجتماعي بما يخدم احتياجات المواطن .

قامت الدولة المصرية لغرض تحقيق الإصلاحات الإدارية بتكريس كل جهودها والتي ترجمتها في شكل برامج حكومية احتوت بدورها على مجموعة من البرامج ومحاور أساسية. إن إصلاحات الإدارية في مصر تعني إصلاح هياكل محددة والتي في خطة جاءت كحتمية ملحة لمعالجة جملة من المشاكل التي تعاني منها الإدارة المصرية وأيضاً من أجل تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة المدنية وكذلك إصلاح الهيكل البشري وخدمة الموظفين.

# الفصل الثالث

تقييم ورؤية مستقبلية للإصلاح الإداري في مصر

## مقدمة الفصل:

تصاعد الاهتمام بإصلاح القطاع الإداري في مصر، وقد حصدت بعض المكتسبات العامة التي تم تحقيقها من خلال خطة رسمت لإصلاح الإداري، حيث يعتبر إصلاح الجهاز الإداري هو أول خطوات طريق التنمية الشاملة التي تحقق للمصريين جودة الحياة، لذلك يأتي الإصلاح الإداري كركيزة أساسية إستراتيجية للتنمية المستدامة، ولكن برغم من المجهودات التي تم القيام بها فإنها لا ترقى إلى مستوى الطموحات والمتطلعات الموضوعية، وذلك بالنظر إلى كون العديد من المشاريع والبرامج المسطرة في هذه الخطة تشابهت مع برامج إصلاحات في عهد حكومات سابقة وهذا راجع بالأساس إلى غياب النظرة الشمولية للإصلاح وطغيان الحلول الترقيعية .

كما تتضاعف أهمية الإصلاح بحيث تتجاوز مجرد العمل على رفع قدرة الجهاز الإداري لمواكبة التطورات الحاصلة في المجالات السياسية والاقتصادية إلى العمل على معالجة النقائص والعيوب الجهاز الإداري ذاته وما يقتضيه ذلك من تغييرات جذرية وتشمل إعادة بناء الهياكل والوظائف الإدارية. ولتسليط الضوء أكثر على مختلف الجهود التي تبنتها الدولة المصرية وانطلاقاً من خطة الإصلاح الإداري لسنة 2014، سيتم التطرق في المبحث الأول إلى تقييم التجربة الإصلاحية، بدءاً بتقييم عام ويشمل إبراز الإيجابيات والجوانب المحققة، وثم عرض سلبيات ونقاط القصور فيها. أما في المبحث الثاني فيتم فيه عرض اقتراح ومداخل أخرى للإصلاح الإداري كالتطوير والتحديث الإداري، ومدخل التنمية الإدارية و مدخل الإدارة الالكترونية كأتمثلة وليس على سبيل الحصر. أما المبحث الثالث سيتطرق إلى مستقبل ورهانات الإصلاح الإداري في مصر مع تبيان آفاق مستقبلية للإصلاح الجهاز الإداري في مصر .

## المبحث الأول: تقييم التجربة الإصلاحية المصرية

إننا وفي محاولة لتتبع مسار الإصلاح الذي شهده قطاع الإداري في مصر، سنقف على مجموعة من التغيرات الملموسة المتعددة المظاهر، سواء كانت هذه التغييرات هيكلية أم بشرية أم متصلة بالمنظومة التشريعية أو التنفيذية، فإن تقييمها يحتاج إلى وسائل علمية دقيقة مثل الدراسات الميدانية والجداول الإحصائية ونظر لتعذر وجودها سيصعب تقديم تقييم شامل ودقيق بمسلك الإصلاح. حيث سيتم تقييم خطة الإصلاح الإداري لسنة 2014 من خلال دراسة المحاور المتصل بإصلاح قطاع الإداري في مصر.

## أ- حصيلة التجربة الإصلاحية:

غني عن البيان أن الإصلاح الإداري لكي ينجح ينبغي أن لا يتحرك في فلك منفصل عن سياسات وبرامج التنمية المسطرة، ولذا انطلق القائمون على سياسات الإصلاح الإداري في مصر من الدراية العميقة بالأوضاع الدولة المصرية حتى يستجيبوا لخصوصيتها . ولما كان الإصلاح الإداري يتضمن محاور رئيسية، قد ارتأت الحكومة المصرية بكافة مفردات الإصلاح الإداري وأطلقت في سبتمبر 2014 رؤيتها للإصلاح الإداري، حيث اعتمدت على تطوير مؤسسي للإدارة الحكومية، من حيث المفاهيم و النظم الإدارية و الأطر التشريعية والهيكل التنظيمية، بالإضافة إلى تغيير ثقافة العمل الحكومي في تنمية مهارات الموارد البشرية، وكذلك تطوير نظم الموارد الحكومية وتمكين دورات العمل في الجهات الحكومية لإحكام السيطرة على الإنفاق الحكومي.<sup>(1)</sup> كما عملت على إنشاء قنوات جديدة.

لتقديم الخدمة الحكومية بشكل سريع مع تبسيط الإجراءات، وإعادة هندسة دورات العمل الخاصة بها لتقديم خدمة حكومية تحوز على رضا المواطنين، هذا بخلاف إنشاء قواعد وبيانات قومية لتوحيد بيانات وسهولة تبادلها بشكل آمن بين الجهات الحكومية لضمان المعلومات الحقيقية والدقيقة والتي ينتج عنها قرار سليم.<sup>(2)</sup>

تبد جليا أن إعادة نظر في أوضاع الجهاز الإداري للدولة هو مسألة حتمية ليس فقط لتعامل مع مشكلات التي أصبحت تهز أركان هذا الجهاز والعاملين به، بل لتعزيز دور الدولة في حياة اقتصادية واجتماعية وقد رؤى أن أحد متطلبات هذا التطوير هو تحديث هذا الإطار التشريعي المنظم لشؤون الموارد البشرية في الجهاز الإداري للدولة خاصة بعد ما يزيد على ثلاثة عقود ونصف من تطبيق قانون

(1) جمهورية مصر وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، التقرير السنوي 2016، جهاز الإداري الكفاء، يدعم

التحول في السياسات ويديرها بفاعلية، ص 13.

(2) المرجع نفسه، ص3.

العاملين المدنيين في دولة (قانون 47 لسنة 1978)، وما يقترب من ربع قرن من تطبيق شغل الوظائف القيادية (قانون 5 سنة 1995).<sup>(1)</sup>

ومن هنا حظا المحور البشري باهتمام خاص بحكومة المصرية المتمثلة في وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وتوجت هذه الجهود بصور قانون جديد للخدمة المدنية وهو قانون رقم 8 لسنة والذي يحكم الموظفين في الجهاز الإداري في الدولة 2015 والذي من أهم مزاياه تأكيد أن الوظائف الحكومية حق للجميع يتم على أساس الخبرة والكفاءة، وإعطاء بعض المزايا لذوي الاحتياجات الخاصة، والمرأة العاملة وفتح باب المعاش المبكر أمام الراغبين، وهذا له دور كبير في مقاومة التغيير بمعنى أن خروج الموظفين القداماء الذين ترسخ في ذهنهم أفكار خاطئة، و إدماج الشباب بحيث تكون هناك سهولة في تغيير في أفكارهم.<sup>(2)</sup>

لقد رصد الخبراء محاور وملامح الإصلاح الإداري لدولة المصرية ضمن هذه الخطة إلى شروع الدولة في اتخاذ خطوات حقيقية في مسار الإصلاح منها قرار مجلس الوزراء بإلزام الأجهزة الإدارية في الدولة بإنشاء إدارات الموارد البشرية وأخرى للرقابة الداخلية لتقييم الأداء حيث تقول د. غادة موسى أستاذة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية و عضوة لجنة الإصلاح الإداري سابقا، إن رؤية الدولة الإصلاح الجهاز الحكومي وأعلنت عنها في عام 2014 يتطلب مواجهة تحديات أساسية أهمها: ترهل الجهاز الإداري لدولة، قد حددت المادة 75 من قانون الخدمة المدنية الهياكل الإدارية للجهاز الإداري للدولة، كما صدر قرار وزاري بوضع إرشادات لهذه الهياكل لكي تتماشى مع هدف ووظيفة المنشآت والمؤسسات الحكومية، مشيرا إلى أن هذا التوصيف للإدارات يساهم في إصلاحها ومتابعتها وراقبتها، وكلما اتصفت المهمة الوظيفية بالبساطة والوضوح أدى ذلك إلى تسهيل مهمته الرقابة الداخلية للإدارة المؤسسة.<sup>(3)</sup>

ومن إيجابيات هذه الخطة معالجة مشكلة تضخم الجهاز الإداري الذي يعاني من كثرة التشوهات العضوية و الوظيفية، أبرزها تضخم الذي وصل إلى 6.5 مليون موظف إداري، ونجد أن هناك قطاعات بها تكديس كبير للعمالة و أخرى لا، ولهذا قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بإعادة توزيع الأعباء على الوظائف في كل مكان وفي حالة طلب جهة ما لعدد من الموظفين أن تبدي هذه الجهة سبب حاجتها لهؤلاء الموظفين، وفي حالة فائض يتم نقله إلى جهة العجز، وإلغاء فكرة التعيينات.

(1) ممدوح إسماعيل، "قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 2015 قراءة أولية في مبررات ومفردات"، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الواحد وخمسون لجماعة الإدارة العليا فرص وتحديات تطوير أداء الحكومة، الإسكندرية 21-23 أكتوبر 2015، ص1.

(2) ممدوح إسماعيل، المرجع السابق، ص1.

(3) أحمد السباعي، 5 محاور تقود الإصلاح الإداري لدينا موظف لكل 14 مواطنا مقابل 29 في الدول المشابهة و114 في فرنسا المتحصل عليه من: <http://k.ahram.org/News/59369.aspx>، تاريخ الاطلاع 09:00، 2019/05/17

كما تم الاهتمام بمحور تدريب القيادات وذلك بتكوين عقل إداري لمدير في الحكومة لكن يكون قادر على تحقيق مهام إدارته في أفضل وضع وأقل وقت، وهذا لن يتحقق إلا من خلال التدريب، و المنظومة التدريبية لا بد أن تكون متكاملة وشاملة، وقد تم إدراج مع شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة بفرنسا، وهي المدرسة التي تخرج فيها كل قيادات ورؤساء فرنسا، ويحصل المتدرب فيها على جانب من علوم الإدارية والمهارات القيادة وعلى العلوم الوصفية، ومواد إقتصادية وعلوم إنسانية وسياسية وكذلك تدريبات تتماشى مع الوضع المصري.<sup>(1)</sup>

وقد شهد أيضا قطاع الإداري اهتمام بجانب العصرية وذلك من خلال إدخال واستعمال التكنولوجيا الحديثة، فقد قال الدكتور عمر طلعت وزير الاتصالات في تصريحات له بأن التحول الرقمي من خلال الاعتماد على التكنولوجيا، ومعاونة الوزارات المختلفة في بناء نظام معلوماتي محكم، لقد صار ضروريا بدأ بمشروع تأمين الصحي الشامل بالتعاون مع وزارة الصحة والذي يتم تجربة الآن بمحافظة بور سعيد، وذلك لمدة عام قبل تعميمه على باقي محافظات، حيث أن التعاون بين الوزارتين سيكون في المجالات التي تمكن وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري من القيام بدورها نحو حكومة متقدمة تستخدم تكنولوجيا الرقمية لزيادة مرونتها وفعاليتها، وكذلك العمل على التبادل البيانات الجهات الحكومية فيما بينهما وأيضا وضع المعايير الخاصة بحكومة البيانات والطرق التي يتم من خلالها تقديم الخدمات في إطار مزيد من توسع التعاون بين الوزارات.<sup>(2)</sup>

#### سلبيات المسجلة في خطة الإصلاح:

#### -أولا: غياب نظرة الشمولية لإصلاح الإداري:

إن الإدارة في منظورها المتكامل عملية سياسية واقتصادية وثقافية وتقنية، وهي عملية تهتدي برواف متعددة من العلوم والمعارف في التنمية قدرات وإمكانيات النظام الإداري، ومن هنا نستنتج أن أهمية السياسة الإصلاحية مرتكزة على المقاربة الشمولية، لأن النظام الإداري وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئيا، ولهذا أصبح الكل مقتنع بأن الإصلاحات العميقة والمستمرة والشاملة وحدها كفيلة بتمكين الإدارة من استرجاع الفعالية والانسجام الضروريتين للقيام بوظيفتها كمحرك لتغيير الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي فلا بد من انتهاج مقاربة شمولية يندمج فيها البعد القانوني والسياسي والتقني والاقتصادي والاجتماعي.<sup>(3)</sup>

(1) أحمد السباعي، المرجع السابق.

(2) المرجع نفسه.

(3) عمر عبد إسلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخالفات الماضي وإكراهات الحاضر والأفاق المستقبل. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية، 2016، ص 331.

وما يلاحظ على خطة الإصلاح الإداري في مصر، بأنها انتقائية يغلب عليها طابع قطاعي، وهذا ما يعكس سلبا على الأهداف هذه الخطة ويصعب تنفيذها، حيث يتبين أن برامج الإصلاح الإداري في مصر متقطعة ومتفرقة، لا تصدر من منظور شمولي وإن أهم ما يميز خطة الإصلاح الإداري في مصر 2014 غياب التطور الكلي بمعنى أنه غير شامل، حيث يتم اهتمام جزئية واحدة من جزئيات العمل الإداري وهذا ما يخلق الكثير من التناقضات بين مختلف القطاعات، حيث نجد خطة الإصلاح قد احتوت على عدد كبير من عناصر الإصلاح سواء بشرية أو مادية بمستوى العاملين أو المؤسسات، ولكن المشكلة هنا تكمن في جدية في التنفيذ أو عدم قدرة المؤسسات المسؤولة على تطوير إدارة التغيير بشكل كفي وعلى تذويب المقاومة للتغيير وأن السبب قد يرجع لسياسة التقصير التي تتعامل بها إدارة التغيير في تنفيذ لخطط الإصلاح، الأمر الذي يؤدي إلى عدم استمرارية تنفيذ الخطط بموضوعية فيلاحظ أن هدف الإصلاح وأولوياته تختلف باختلاف القيادات الإدارية.<sup>(1)</sup>

هذا بالإضافة إلى تلك المتغيرات لا يتم النظر الإصلاح وأولوياته تختلف باختلاف القيادات الإدارية إليها في إطار إستراتيجية متكاملة شاملة، بينما نجد الجدية في الأخذ ببعض محاور الإصلاح نجد تراخيها في الأخذ بالمحاور الأخرى، مثل: موضوع التخصص، حيث أن الدولة ضمن هذه الخطة مضت قدما إلى إسناد برامج إصلاح إلى مؤسسات الدولة عمومية من وزارات وغيرها، حيث لم تعطي فرصة مشاركة مؤسسات خاصة في هذه البرامج الإصلاحية، فالهدف من برامج التخصص في جميع الدول هي تنمية وتطوير قدرات وزيادة الطاقات الإنتاجية وتحسين مستوى التنافسية وتحسين مستوى الخدمة العمومية، ونجد هذا غائبا ضمن هذه الخطة.<sup>(2)</sup>

#### - غياب المشاركة الوطنية في جهود الإصلاح الإداري و احتكار الدولة للتسيير:

إن النتائج المتواضعة التي أسرفت عنها الإصلاحات الإدارية يعود جزء منها استئثار الدولة لوحدها بهذه المهمة فنجد أن خطة الإصلاح الإداري في مصر هي ترجمة لأجندة الإصلاح التي تزعمها جهات دولية، ومن ثم تفتقر تلك البرامج إلى مساندة والقبول الشعبي من قبل الأطراف المنوطة بها وتنفيذ تلك البرامج، فعناصر الفاعلة المتمثلة في: المنظمات الحكومية والعاملين فيها ومنظمات المجتمع المدني بالإضافة، إلى غياب المواطن تماما من حسابات واضعي خطط الإصلاح، ورغم كونه العنصر الحاسم في قياس مدى نجاح ذلك البرامج ورغم كونه في صدارة الأطراف المتأثرة بالأداء الحكومي إلا أنه يعد طرفا غائبا في التجربة الإصلاحية، وبعد غياب هذه المشاركة والرقابة المجتمعية والجماهيرية ومن عوامل استمرار تردي الخدمات الحكومية وشيوع عدم الرضا.<sup>(3)</sup>

(1) أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، أفاق الإستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في مواجهة التحديات العالمية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص 25.

(2) جودة عبد الخالق، "التخصص أخص طريق للحصول على الأرض"، جريدة الأهرام اليومي، العدد 03،

2018/04/18، ص 18

(3) رضوان العني وبن علي، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي. الجزائر: دار الجزائرية للنشر والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، ص 400.



كما الأطراف العملية الإدارية نظرتهم الخاصة اتجاه الإصلاح الإداري، فالموظف ينظر إليه لأحداث التغيير من أجل رفع راتبه وتعويضاته وتحسين ظروف عمله، وجمهور متعاملين مع الإدارة يترجون منه التبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين خدماتها، وحد من تماطل في عمل الأجهزة الدولة.<sup>(1)</sup> ما يلاحظ أن جل محاور الإصلاحات الإدارية في مصر ضمن هذه الخطة تكفلت بها الدولة لوحدها إعداد وتنفيذاً، ويعني هذا أن الدور المركزي للدولة لا يتمثل فقط في تابعة جميع الوحدات إلى المركز، بل يتجلى أيضا في مركزية القرارات المرتبطة بالإصلاح الإداري وهذا ما ينفي أية مشاركة في صياغة وإعداد هذه الإصلاحات وكذا غياب المتابعة والنقد والتقويم لما تم إنجازه، يشكل غياب النقد أو تقليصه أحد العوامل التي تؤدي إلى جمود وقتل روح الإبداع كما إن عدم المتابعة و التغاضي عن الأخطاء والسلبيات والهفوات يساهم في تراكم المشكلات وتزايدها، يؤدي إلى نتائج وخيمة، وفي المقابل يدفع النقد البناء إلى خلق الحيوية والتنافس والانتباه والتفطن إلى الاعوجاج فالانحراف وتقويمه وقياس ما تحقق ومقارنته مع معايير المستهدفة وبالتالي الوصول إلى ما هو مطلوب وهذا الأمر لم يرافق تجربة إصلاح الإداري في مصر 2014.

- غياب الإرادة السياسية الحقيقية: اتسمت جهود الإصلاح المتتالية بالتضارب وعدم الاستمرارية وهذا راجع لغياب إرادة سياسية قوية تتماشى مع هذه الإصلاحات، فما أن يبدأ مسؤول في وضع أسس لسياسة أو إستراتيجية حتى يقوم مسؤول الذي يخلف بتغيير السياسات السابقة تماما، دون عناء تقييم تجربة السابقة والاستفادة من الخبرات السابقة واستكمال المناسب منها .

(1) رضوان العني، المرجع السابق، ص 401.

المبحث الثاني: دور استراتيجيات أخرى للإصلاح الإداري في مصر

أ- مداخل واستراتيجيات أخرى للإصلاح الإداري في مصر

بالإضافة لاستراتيجيات المتبناة من قبل الدولة المصرية للإصلاح والتطوير الإداري يمكن رصد والإشارة إلى مداخل أخرى كعملية إصلاح منها كلاسيكية والحديثة

1أ- مدخل التنمية الإدارية:

التنمية الإدارية الجهاز المسؤول عن نجاح الإدارة لدى مختلف الأجهزة الحكومية في تحقيق الأهداف، هذا يظهر من خلال مشاركة الأجهزة الإدارية في تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، بالتالي فإنه لا يمكن النظر إلى التنمية الإدارية بشكل مستقل، بل يجب النظر إليها من خلال علاقتها وتدخلها وترابطها مع التنمية الشاملة

تعريف التنمية الإدارية: نشاط مخطط ومستمر يهدف إلى تطوير السلوك الإداري وتطوير قدرات

المديرين بالمنشأة من خلال المعارف والمهارات التي يكتسبونها من خلال برامج تنمية.<sup>(1)</sup>

أي أن التنمية الإدارية هي طريقة منظمة لأحداث التغيير الضروري في جهة ما أو مؤسسة ما أو منظمة ما عن طريق التدخل في كيفية عملها أو في آلية سير العمل بغية تمكينها تبني إستراتيجية للرد على المتغيرات والسيطرة عليها والتأثر فيها والتلاؤم معها، فالتنمية الإدارية عملا إداريا علميا منظما من شأنه القيام بتغيير مخطط هادفا لتحويلات إيجابية في مجال عناصر العمل الإداري في دولة إن التنمية الإدارية هي عملية حركية مستمر متطورة ومتجددة وشاملة ومتكاملة.<sup>(2)</sup>

كما ينظر إلى التنمية الإدارية على أنها "موجهة تبعا للاحتياجات وتوقعات وتغيرات المتزايدة للمديرين حول العالم مع توحد الثقافات المؤسسية لتصبح أكثر تأثيرا من ثقافات الوطنية".<sup>(3)</sup>

أ-2- خصائص وأهداف التنمية الإدارية :

لاشك أن للتنمية الإدارية مجموعة من الخصائص والمميزات، ويمكن إجمال هذه والمميزات كما يلي:

1- الشمولية فالتنمية الإدارية شاملة لجميع جوانب المؤسسة للإدارية والتنظيمات والقطاعات كافة في المجتمع.

2- ضرورتها في كل البلدان المتقدمة منها النامية، الغنية والفقيرة، الاستمرارية وتجديد فالتنمية الإدارية ليست إصلاحا ظرفيا مؤقتا يتعلق بمرحلة معينة كما أن مسائل وظروف الاجتماعية والإدارية جزء منها.

(1) أحمد حبيب، " التنمية"، متحصل عليه من: <http://www.ahmedhabib.net/uB/Showthread.php?t:2>، تاريخ الإطلاع: 21:00، 2018/09/04

(2) رياض بن حوش، "مفهوم التنمية" الإدارية، متحصل عليه من: <http://www.dmal.adakee.com/vb/uB/Showthead.php?t:864> / تاريخ الإطلاع يوم 14:00، 2018/09/04

(3) Ruth Damian, "Management Development in New Zealand"; Joernal of European Industrial Training; Vol.31 ;No.1 ;2007 ;p54.

3-التكامل والتوازن وذلك بأن تشمل التنمية الإدارية محاورها الثلاث في آن واحد وبشكل مستمر، حيث لا يكون هناك تركيز على نواحي وتقصير في نواحي أخرى.

4-الارتباط الوثيق والجدي مع أنشطة التنمية الشاملة في سائر الأصعدة والمجالات بل يجب أن تكون التنمية الإدارية سابقة للتنمية الشاملة باعتبارها مدخلا تمهيديا لها لتوفر لها إدارة رشيدة تساعدها على القيام بواجبها.

أما فيما يتعلق بالأهداف التنموية الإدارية فيمكن تصنيفها كما يلي:

**تجنب التقدّم الإداري:** من خلال تجنب الجمود في ذهنيات وسلوك المديرين وتجديد في طرق العمل وإدارية وتكنولوجية والعمل المستخدمة.

تخطيط عملية الاختيار بحيث تسهل عملية التنمية الإدارية عملية الاختيار وترقية للمراكز الوظيفة الأعلى في الهياكل أو الفصل أو الاستقلالية أو بلوغ سن التقاعد أو غير ذلك من الأسباب.

كما تهدف بارتقاء بالكفاءات القيادية بضمان الاستمرارية وتنمية هذه القيادات داخل مناصبها الرئاسية حيث تهدف تلك برامج المخطط بفاعلية إلى تحسين المهارات القيادية وتنمية روح الفريق والقدرة على استخدام الأساليب العلمية الحديثة لحل المشكلات الإدارية وزيادة الثقة باعتماد على الاتصال الذاتي، كما تهدف إلى تطوير الأداء الوظيفي (1).

لقد مر جهاز الإداري في مصر بالعديد من المشكلات المتراكمة نتيجة لظروف المتراكمة ولقد بدأت تجربة مصر في التنمية الإدارية منذ 1952 حيث كان الإحساس قويا بضرورة الاهتمام بالتنمية الإدارية وإعداد جيل جديد من القادة، يساعد في مواجهة هذه المشكلات ونتيجة لذلك فقد صدر قانون رقم 657 سنة 1954 من مجلس الوزراء وقيادة الثورة في ذلك الوقت بإنشاء معهد الإدارة العامة لإعداد الموظفين العموميين إعدادا علميا على أساس يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة في مصر.

ولهذا فقد كانت مصر من الدول العربية السبّاقة في إنشاء معهد الإدارة العامة، ومن ثم تبعه المعهد القومي للإدارة العليا وكذلك معهد الإدارة المحلية بهدف تأهيل القيادات على مختلف المستويات والتي تسهم في تحقيق أهداف التنمية الإدارية، إلى أن تم تحويلها إلى معهد القومي للتنمية الإدارية عام 1969 ثم تولت محاولات إدارة التنمية الإدارية وكانت بشكل عام تحمل عنوان "الإصلاح الإداري" وكانت بداية التنظيم المؤسسي الرسمي لإدارة التنمية الإدارية عام 1971 حيث أسندت إلى وزير التخطيط مسؤولية التنمية الإدارية، ثم تم إنشاء وزارة التنمية الإدارية في مصر لأول مرة عام 1976 وتم إسنادها إلى أ. د. أحمد فؤاد شريف كان له الفضل في إنشاء أول معهد قومي يهتم بالتنمية الإدارية وهو معهد الإدارة العليا (2).

(1) نادر أحمد أبو شيخة، إدارات الموارد البشرية. ط 1، عمان: دار صفاء للنشر وتوزيع، 2000، ص 31-32.

(2) علي السلمي، خواطر في إدارة المعاصرة. القاهرة: دار غريب، 2001، ص 209.

وفي الوقت الحالي تسعى وزارة التنمية إلى تحديث وتطوير أداء جهاز الإداري للدولة ورفع قيود البيروقراطية والتخفيف من التعقيدات وتهيأت المناخ الروتينية المناخ الإداري الملائم لانجاز خطط التنمية الشاملة، لذلك كان من الطبيعي أن تبدأ مرحلة الأولى لإصلاح الإداري يوضع السياسات كفيلة بمحاصرة هذه المشكلات وضع أسس ثابتة لمعالجتها وتنمي الوزارة والاستمرار فيها بتفعيلها بهدف السعي التدريجي نحو تحديث نظم الإدارة الحكومية في مصر ولتحقيق التنمية الإدارية على كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة.<sup>(1)</sup>

\*لهذا ولت جمهورية مصر كل جهودها على تنمية الحكومة وذلك على كافة المجالات الاجتماعية والاقتصادية وذلك لتحقيق هدفين أساسيين، أولهما الوصول إلى معدلات نمو الأعلى مستمر ومستقرة، أما الهدف الثاني هو تخفيض حدة الفقر وتقليل الفجوة في الأجور. ولتحقيق تلك الأهداف يعد وجود جهاز إداري ناضج، يعتمد في عملية على استخدام أساليب التكنولوجيا الحديثة، ضرورة قصوى ولذلك فإن مجلس الوزراء نص على 23 مبدأ في يوليو 2005 لاعادة هيكلة الجهاز الحكومي للدولة على ثلاث مستويات هم: الدولة، المؤسسات ونظام الخدمة المدنية .

أولاً: مبادئ تطوير على مستوى الدولة تهدف إلى إعادة توصيف دور الحكومة مع التركيز على المشاكل التنظيمية للأعمال الأساسية وكذلك الاتجاه إلى تطبيق نظام اللامركزية عن طريق تمكين الحكومة المحلية وزيادة التفاعل مع المجتمع المدني.

أما على مستوى المؤسس فإن المبادئ تعالج توافق الهيكل التنظيمي مع نظام الإدارة ونظام تقديم الخدمات الحكومية وإدارة موارد الدولة.

وأخير المستوى الثالث: والذي يستهدف تطوير الخدمة المدنية في مصر وينص على ضرورة بناء قدرات الحكومة والعمل بقانون خدمة مدنية.

وبناء على ذلك، فقد تم تكليف وزارة الدولة للتنمية الإدارية بتطوير المكونين الأساسيين داخل الجهاز الإداري بمصر وهما عملية تطوير وتحديث الجهاز الإداري للدولة.

ومن ثم تلعب وزارة الدولة للتنمية الإدارية دور أساسيا في عملية تطوير وتحديث الجهاز الإداري للدولة.<sup>(2)</sup>

فمن خلال نهج المسار، تعمل الوزارة على إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة وإدخال سياسات إدارية جديدة ومتطورة، كما يهدف التطوير إلى وضع نظام جديد للأجور والحوافز وصياغة التشريعات والقوانين الداخلية من أجل تحسين بيئة العمل وتعزيز التطوير الوظيفي، ويتم التطوير المؤسسي حاليا في

(1) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التجارب التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي جامعة الدول العربية منظمة العربية للتنمية الإدارية، (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2002)، ص 6.

(2) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، تطوير الإداري (خطة عمل 2010-2012)، وثيقة، 2010، ص 10.

سنة قطاعات أساسية وهي التعليم الصحة، التضامن الاجتماعي، النقل، التجارة والصناعة، وأخير العدل كما يعمل أيضا على بناء القدرات البشرية كوسيلة هامة وحاسمة في التنمية، وتتضمن أنشطة بناء القدرات البشرية على تقديم دورات تدريبية للإدارة العليا والوسطى وإدخال مهارات ومفاهيم جديدة في التدريب على المستوى الإداري مثل مفاهيم إدارة التغيير، مهارات التفاوض وإدارة المشروعات الخ . كما تقدم الوزارة للعاملين منح تدريبية متميزة بالخارج في أشهر المؤسسات العالمية مثل جامعة هارفارد كلية كينيدي للدراسات الحكومية بالولايات المتحدة" و"معهد أحمد آباد بالهند" كما قامت أيضا الوزارة بتدريب العاملين بالدولة للحصول على شهادة الرخصة الدولية لقيادة الحاسب وذلك لمحو أمية العاملين والجمهور في مجال استخدام الحاسوب الآلي، وقد تم في عام 2008 تدريب 11503 متدربا بينما زاد العدد إلى 14538 متدربا في عام 2009.<sup>(1)</sup>

#### مدخل الإدارة الالكترونية:

لقد باشرت مصر خطط وإستراتيجيات أتت لتلبي برامج الإصلاح الإداري والتي تمثل حجر زاوية التي تقوم عليه إدارة كفاءة متزامن ذلك مع طلب المتزايد على خدمات الحكومية، في مصر يتميز بالتغيرات المتسارعة وهذا ما جعلها تبحث عن وسائل اللازمة لتحقيق تلك الخطط تهدف من وراء ذلك تحقيق تطور العلمي وإداري، وذلك من خلال الإدارة الالكترونية عبر جهود سعت لها من أواخر التسعينات وبداية الألفية وذلك في تجسيد وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بمعنى الاهتمام بالتكنولوجيات والإعلام والاتصال ودمجها في المؤسسات العمومية.

#### مفهوم الإدارة الالكترونية:

فالإدارة الالكترونية تعني تلك العملية الإدارية القائمة على إمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال في تخطيط وتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للمؤسسة، أو تنظيم الدولة من أجل تحقيق الأهداف العامة الموضوعية. وبالتالي هي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين أسلوب أداء الخدمات الحكومية ورفع كفاءة مستوى الأداء بما يمكن من تبسيط إجراءات سير العمل داخل الهيئات الحكومية بصورة تعكس على سرعة وكفاءة للخدمة المؤداة وبأقل تكلفة مع ضمان خصوصية وأمن المعلومات.<sup>(2)</sup>

انطلاقا مما سبق لا يمكن أن نتصور تقديم خدمات إلكترونية متاحة عبر الشبكة العمليات للانترنت دون اللجوء إلى تبسيط المصادر وإدخال بعض الحركة والمرونة في الإجراءات، فمشروع الإدارة الالكترونية اليوم يعتبر نتيجة حتمية لتفاعلات مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصال، حيث يرتبط تعريف الإدارة الالكترونية بالدور المهم المتنامي للاستخدام التكنولوجي الحديثة للمعلومات في اجل تسيير

(1) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، المرجع السابق، ص11.

(2) نعم عبود نجم، الإدارة الالكترونية إستراتيجية الوظائف والمشكلات. السعودية: دار النشر 2004 ص 126.

وتفعيل العمل الإداري أو الخدمات العامة، وما نتج عنها من بيروقراطية سلبية تطبيق تلبية احتياجات المواطن.

**أهداف الإدارة الإلكترونية:** إن أهداف الإدارة الإلكترونية يغلب عليها الطابع الاستراتيجي، فالغاية هي استخدام الإمكانيات الهائلة لتكنولوجيا المعلومات، وزيادة القدرة الحكومية على توفير المعلومات والخدمات للمواطن بسهولة وبتكاليف منخفضة، إن الأهداف العامة للإدارة الإلكترونية تتلخص فيما يلي:

1- محاولة إعادة هيكلة المؤسسات التقليدية الحالية لتحسين الأداء الإداري التقليدي المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة اللازمة من الانجاز الأعمال وفق تطور مفهوم الإدارة الإلكترونية.

2- إعادة النظر في الموارد البشرية المتاحة والعمل على رفع كفاءاتها ومهاراتها تكنولوجيا لربط الأهداف المنشودة للإدارة الإلكترونية بالأداء والتطبيق.

3- تقييم البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحريرها لكي تستجيب لمتطلبات الخدمات اللازمة بالحجم والنوعية لتحقيق الخدمات للإدارة الإلكترونية

4- مناقشة التشريعات والأنظمة القانونية، محاولة وضع معايير لضمان البيئة الإلكترونية متوافقة

5- الخروج برؤية إستراتيجية واضحة من أجل الانطلاق بخطى ثابتة نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية<sup>(1)</sup>

6- تحقيق السرعة المطلوبة لانجاز إجراءات العمل بتكلفة مالية مناسبة، حفاظ على سرية المعلومات وتقليل مخاطر فقدانها.<sup>(2)</sup>

تزايد اهتمام الحكومة المصرية بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا كأحد القطاعات التي يمكن أن تساهم بصورة كبيرة وفعالة في تنمية قدرات الإدارة المصرية ورفع كفاءته ومن ثم فقد تزايد الاهتمام بتوفير وسائل الاتصالات الحديثة. وإتاحتها للمواطنين والعمل على إدماجها في الإجراءات الحكومية لتسيير أداء الخدمات العامة. وفي إطار بناء مجمع المعلومات التي تبنتها الدولة منذ إنشاء وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات عام 1999 ثم وضع العديد من الأهداف على رأسها التحول إلى مجتمع معلوماتي متطور.

وبدأ برنامج الحكومة الإلكترونية في يوليو 2001 ووضع مجموعة من الأهداف شملتها وثائق برنامج الحكومة الإلكترونية ويتمثل أهمها فيما يلي:

-توصيل الخدمات بجمهور المتعاملين مع الحكومة في أماكن تواجدهم وبالأسلوب الذي يناسبهم وبسرعة وكفاءة ملائمة بما يمكنهم من توفير الوقت والجهد والمشاركة في صنع القرار.

(1) محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية. عمان: دار المسيرة لنشر وتوزيع، 2009 ص 73

(2) المرجع نفسه، ص 73.

-إنشاء بيئة بالمستثمرين من خلال تبسيط الإجراءات وتسيير تقديم الخدمات وتوفير مراكز خدمة متطورة تقوم بتقديم الخدمات الحكومية اللازمة لرجال الأعمال في مكان واحد وتوفير معلومات دقيقة وحديثة وخدمة المستثمرين ودعم عملية صنع القرار لتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي.

-توفير قاعدة معلومات دقيقة وحديثة لدعم عملية اتخاذ القرار والمساهمة في تخطيط ومتابعة المبادرات طويلة الأجل.

-تطبيق فلسفات الإدارة الحديثة طويلة الأجل في القطاع الحكومي وتحديث نظم المعلومات بالوزارات والهيئات بما يضمن أداء الخدمة بكفاءة وفعالية وبتكلفة منخفضة.

-الإفناق الحكومي من خلال تقديم نماذج لتنفيذ المشتريات الحكومية الالكترونية عبر الشبكات وتخطيط موارد المؤسسة.

-زيادة التنافسية المحلية وتهيئة الجهاز الحكومي للاندماج في النظام العالمي الجديد على مستويين الإقليمي والدولي

-ويتطلب نجاح البرنامج معرفة المعوقات أو التحديات التي يمكن أن تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة وقد تم تحديد العديد من التحديات ومن أهمها:

إعادة هندسة أسلوب العمل لضمان الكفاءة وجودة الأداء في ظل تعدد جهات المراقبة وتداخل السلطات.  
إنشاء شبكة اتصال بين الهيئات والجهات الحكومية للتنسيق فيما بينها ضرورة معالجة مشكلة محدودية الاستفادة من الخدمة الالكترونية نظرا لضعف انتشار الحواسيب الشخصية واستخدام الانترنت، حيث تم وضع بعض من المشاريع كوسيلة لمواجهة التحديات والمشكلات منها (1)  
**\*تهيئة وإعداد البنية الأساسية اللازمة:**

من خلال وضع قوانين مثل قانون التوقيع الالكتروني بإضافة إلى ذلك تم إصدار وثائق خاصة بمعايير حكومية الالكترونية تتضمن توصيات الأساسية اللازمة إتباعها منذ تنفيذ النظام وتشمل:

أ/ وثيقة الإدارة وتصنيف الوثائق داخل القطاعات الحكومية وتتضمن إرشادات كيفية حفظ معلومات وملفات إلكترونية

ب/ وثيقة الإدارة وتأمين المعلومات داخل القطاعات الحكومية وتتضمن إرشادات لإدارة وتأمين المعلومات وصيانة نظام أمن معلومات.

#### ج/ وثيقة التكامل بين تطبيقات داخل القطاعات الحكومية

وبناء على ما سبق مجموعة من الخبراء المصريين بتصميم وتنفيذ منفذ متكامل للحكومة وكانت نقطة الانطلاق في بداية الخدمة هو السداد الالكتروني لفاتورة الهاتف في أكتوبر 2001 وقد أثبت نجاحا، وتم إعداد واجهة تطبيق لخدمة المواطنين وتسمى بوابة الحكومة المصرية وموقعها.(2)

(1) عبد الحميد، عبد الفتاح، "متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية لتقديم الخدمة واتجاهات العاملين نحوها:" متحصل عليه

من: <https://hrdiscussion.com/hr106098.HTML> تاريخ الإطلاع: 08.30 2019/05/19

(2) مرجع نفسه.

## مدخل التطوير والتحديث التنظيمي:

التطور الإداري يعرف جهد مخطط مدروس يهدف إلى تطوير وتحسين الأداء في الأجهزة الحكومية عن طريق التأثير في قيم العاملين وتطوير مهاراتهم، وتغيير أنماط سلوكهم وذلك لتحسين قدرات التنظيم على اتخاذ القرارات، وحل المشكلات، وخلق علاقات متوازنة بينه وبين البيئة عن طريق استخدام العلوم السلوكية. (1)

إذن التطوير الإداري ليس عملية وقتية فهو عملية مستمرة تتغير مع تغير الظروف البيئية، لهذا فإن تطوير الجهاز الإداري لا يتوقف على بالإلمام بالميكانيزمات الداخلية، لهذا الجهاز فحسب بل يقتضي بالإضافة إلى ذلك معرفته بالبيئة الخارجية التي تعمل في محيطها والتطوير التنظيمي يعرف بأنه نشاطا طويل المدى يستهدف تحسين قدرة التنظيم على حل مشكلاته وتجديد نفسه ذاتيا من خلال إحداث تطوير شامل في المناخ السائد به، والتركيز على زيادة فعالية جماعات العمل، وذلك بمعاونة عنصر خارجي يقوم بدور الإدارة لتغيير الذي يروج الأفكار الجديدة بين أعضاء التنظيم. (2)

أما التحديث الإداري هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع تقنيات والأساليب التقنية الحديثة وبما يحقق أكثر كفاءة وفعالية في ممارسة العمليات وتسهيلها.

نظرا للمشاكل التي يعاني منها الجهاز الإداري المصري ومعظم المحافظات مازالت تعاني من عدم كفاءة الإدارة بها وعلاوة عن ذلك فإن التحديات الجديدة التي فرضتها العولمة و استخدام أساليب التكنولوجيا الحديثة وأمال المواطنين المتزايدة، أصبحت عبأ جديد على كاهل الحكومة المصرية. ولذلك فإن وزارة الدولة للتنمية الإدارية وضعت إستراتيجية عمل واضحة لتطوير وتحديث الجهاز الإداري في مصر حيث بدأ عمل بهذه الإستراتيجية عام 2004 حددت هذه المنهجية أولويات وأساليب جديدة للإدارة العامة في مصر، يمكن من خلالها تطبيق قواعد الحكومة الرشيدة سواء على المستوى المحلي أو المركزي، وتعتمد فلسفة هذه الإستراتيجية على عدت مبادئ منها: أهمية خلق مسافة في نظام تقديم الخدمات الحكومية، وزيادة المشاركة المجتمعية.

تحسين مستوى الأداء والإنتاجية ودقة الأداء داخل منظومة العمل الإداري بالدولة مع التأكيد على وضع معايير وآليات لرصد ومكافحة الفساد به كما تناولت هذه الإستراتيجية آليات عدة للوصول إلى الشفافية وإتاحة المعلومات ونظم المساءلة كفى للممارسات الإدارية في الحكومة والجدير بالذكر أن وزارة

(1) عبد الفاتح محمد علي الفرجاني، واقع واستراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن المجتمع الفلسطيني، مرجع سابق ، ص 30.

(2) محمد محمد حسان، "بدايات الإصلاح الإداري": متحصل عليه من: [blog-post-81](http://mrassano73.blogspot.com/post-81)



الدولة للتنمية الإدارية تلعب دورا فعالا في دفع عملية التطوير وتحديث التنظيمي الشامل بمصر من خلال عدة تطبيقات منها تعميم نظام اللامركزية وإعادة هيكلة القطاعات.

حيث قامت وزارة للتنمية الإدارية بجهود نحو تحديث وتطوير الجهاز الإداري بمصر ويتضمن هذه الإستراتيجية ثلاثة أجزاء إستراتيجية الجزء الأول يوضح بإيجاز منهجية العمل اللذان أعدتهما الوزارة للوصول إلى التطوير الإداري المستهدف، أما الجزء الثاني فيشير إلى الجهود والانجازات التي تمت لتحديث الجهاز الإداري المصري وأخيرا الجزء الثالث يشير إلى أهم المشروعات التي مازالت في حيز التطوير والتي سيتم تنفيذها.

### المبحث الثالث: مستقبل ورهانات الإصلاح الإداري في مصر

#### أ- تحديات ورهانات الإصلاح الإداري في مصر

تواجه الإصلاح الإداري في مصر عدة تحديات والتي قد تؤخر أو تؤثر على نجاح مختلف المبادرات والبرامج والمشروعات التي تستهدف الإصلاح الإداري في مصر، ونلخص تلك التحديات في الآتي:

#### تحديات إدارية:

- مواجهة ترهل الجهاز الإداري، والمقصود بها زيادة كبيرة في أعداد العاملين بالجهاز ومؤسساته وهيئاته، وقد ساهمت تلك الزيادة في تكرار الوظائف وتداخلها من ناحية، وضياع الوقت وعدم كفاءة الوظيفية أو الخدمة المقدمة.

- حكومة الإدارة : والمقصود به الحكم الراشد للعمال الإداري، وما يتطلب أن تتم السياسات بالكفاءة والنزاهة الشفافية التي تؤدي في نهاية إلى ارتفاع مؤشر الثقة في الأداء الحكومي، وإن أطر الحكومة لابد أن تكون واضحة.

- فتح مجال الحوار مع موظفي الإدارات القديمة، قبل تأسيس نظائهم الجديدة، حتى لا تواجه تلك الإدارات بمقاومة من قدمي الموظفين والصراع بين الإدارات القديمة والجديدة.

- الهياكل التنظيمية والتي تعتمد على المركزية الإدارية و المغالاة في البيروقراطية و الروتين والتكرار والافتقار إلى التسلسل الإداري الفعال وعدم وجود التزام وآلية تفويض ومتابعة دقيقة كما لا يتماشى مع الفكر المؤسساتي للإدارة الحديثة والحاجة إلى تلبية احتياجات المواطنين وخاصة من ناحية الأداء.

-التقصير الشديد بوضع برامج تأهيلية وتدريب وتطوير قدرات ومهارات الموارد البشرية في الجهات العامة يؤدي إلى قصور في الأداء والإنتاجية، وضعف في تقديم الخدمات بالجودة المطلوبة.

-افتقار الإدارات الحكومية إلى هيئة تخطيطية فاعلة، وغالبا يتم تكليف غير مختصين بالقيام بهذه المهمة.<sup>(1)</sup>

(1) عبد الرحمن تيشوري، "المشكلات والتحديات التي تواجهها قطاع الإدارة العامة"، متحصل عليه

<https://hrdiscussion.com/hr9174.ttml> تاريخ الاطلاع: 2019/06/01. على 09:00

**تحديات السياسية:**

يلعب الإطار السياسي دورا هاما كمحدد لجهود الإصلاح المبذولة، فهناك الكثير من المظاهر السلبية التي تعاني منها الإدارة العامة مرجعها عوامل سياسية وليست إدارية في أصل، فلو لم تتسع وظائف الدولة لما ظهرت الحاجة إلى إصلاح الإداري وإن اتساع وظائف الدولة في حقيقة مسألة سياسة بالدرجة الأولى يجب القضاء على فساد السياسي لأنه من أهم أسباب الفساد الإداري بل وأنه المنتج لكل أنواع الفساد، لذلك يجب أن يكون هنالك إصلاح سياسي قبل الإصلاح الإداري .

- معالجة خلل في توزيع السلطات في الدولة لصالح الجهاز التنفيذي، لذلك يجب إعادة التوازن ما بين السلطة التنفيذية وإشراك الجهاز الإداري الذي يتمتع بخبرات أكثر وقدرة أكثر على تنظيم ، خاصة وأن الهدف من الإصلاح الإداري عملية صناعة القرار في السياسات العامة عندئذ يجب اعتبار الإصلاح السياسي والإصلاح الإداري وجهين لشيء واحد يشمل الإصلاح كليهما.

- كما أن الفساد السياسي أهم أسباب الفساد الإداري بل إنه منتج لكل أنواع الفساد، لذلك يجب أن يكون هناك إصلاح سياسي قبل إصلاح إداري.

- زيادة الوعي السياسي للشعوب والمطالبة بحق التمتع بالديمقراطية وبكل المزايا التي يدعو لها مفهوم الحكم الصالح والإدارة الأفضل لشؤون المجتمع والدولة، ولقد أثبتت الدراسات أن هناك علاقة طردية بين الديمقراطية ومكافحة الفساد.

- غياب الإرادة السياسية فالإصلاح يحتاج إلى إرادة سياسية جادة في الإصلاح، إن ضعف أو غياب الإرادة السياسية يعني أن النظام لا يريد الإصلاح الإداري ولا سيما إذا وصل إلى درجة كبيرة من الانغلاق والتحجر والاستبداد والفساد.

- الثقافة الديمقراطية: إن الثقافة تلعب دور يفوق دور السياسة في التأثير على أفكار والسلوك الإنساني، وبالتالي فانه من الصعوبة تحقق إصلاح إداري بدون ثقافة ديمقراطية في الإدارة ومؤسساتها.

- ضعف مؤسسات المجتمع المدني حيث يعتبر المجتمع المدني منبع الديمقراطية، وهو ركيز الأساسية من ركائز الإصلاح الإداري إذ يمكن أن تلعب مؤسسات المجتمع المدني دور أفعال في صياغة أجندة الإصلاح، والمشاركة في تفعيل الإصلاح الإداري.<sup>(1)</sup>

**تحديات اقتصادية :**

تمثل الإصلاحات الاقتصادية تحديا في حد ذاته لذلك يجب القيام بإجراءات اقتصادية الغرض منها القضاء عللا الأسباب الاقتصادية للفساد الإداري مثل: البطالة والفقر، والتفاوت الطبقي ويتم ذلك من خلال خلق طرق عمل للقضاء على البطالة والفقر من أجل وإنجاح برامج الإصلاح الاقتصادي.

- تعبئة كافة الموارد البشرية والمادية لخدمة عملية التنمية

(1) أحمد رشيد الإصلاح الإداري، إعادة التفكير. القاهرة: دار النهضة العربية، 1994، ص 7.

-زيادة الكفاءة في الأداء الاقتصادي وفي توزيع الموارد  
-إصلاح نظام الرواتب والأجور وإن انخفاض الرواتب والأجور من الأسباب الاقتصادية المؤدية للفساد الإداري، حيث يعد تحسين أوضاع الموظفين من حيث تحسين الرواتب من أهم التحديات الإصلاح الإداري مما يساعد في حصانة الموظفين إزاء الفساد.  
- إسرار في نفقات الإدارية حيث يعتبر من أبرز عيوب التنظيم الإداري التي تؤدي إلى ضعف وعجز عن القيام بمهامه على الوجه الأمثل، بالإضافة إلى أنه يخلق بيروقراطية.<sup>(1)</sup>  
**ملكية المشروع :**

-تتطلب مشروعات التنمية الإدارية مشاركة أطراف عديدة، لذلك من المهم تحديد ملكية المشروع لتعرف من مسؤول عن ماذا من حيث التطوير والبيانات والتحديث والصيانة والاستمرارية.....الخ) ضمن المحتمل إن يتم تنفيذ المشروع بنجاح ولكن قد يفشل استمراره نظرا لغياب مالك المشروع الذي يبادر بتشغيله والقيام بأعمال الصيانة والتحديث.<sup>(2)</sup>  
**تحديات اجتماعية:**

-تنمية الروح الوطنية يعتبر هذا العامل من أهم العوامل التي تساعد على نبذ الأسباب التي تؤدي إلى الفساد داخل الإدارة وتركيز أيضا على الجانب الأخلاقي، من خلال نشر القيم والمبادئ الحميدة.  
**-مقاومة الموظفين تجاه التغيير**

المقاومة ضد التغيير أصبحت تحديا عالميا يواجه العديد من مبادرات التنمية ففي مجال الإصلاح الإداري، تأخذ المقاومة أشكال عديدة تتمثل في مقاومة الإدارة العليا ومتخذي القرار نحو تبني مبادرات الإصلاح والتغيير مما يعوق مشروعات الإصلاح الإداري في الجهاز الإداري للدولة، كما يظهر شكل آخر للمقاومة في رفض الموظفين للتغيير مما يؤثر بالسلب على تنفيذ الخطة الإصلاح.  
- ثقة المواطن يعتبر كسب ثقة المواطن تحديا في حد ذاته، حيث يعتقد المواطن أن الحكومة بمنأى عن احتياجاته الحقيقية ومشاكله، ولذلك تؤمن الوزارة بأن كسب ثقة المواطن والمجتمع المدني يعدان. أن من أهم التحديات الحيوية لنجاح مبادراتها ومشروعاتها.<sup>(3)</sup>

### تحديات العولمة

-استيعاب واستخدام الخدمات التفاعلية عبر الانترنت:

<sup>(1)</sup> ISKanden.Adnan, Administrative Reformin lebanom.(Beiret: Ameri cam University of Beinut). 1996, p32

<sup>(2)</sup> أحمد مرديني، الفساد والاعتصاب السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة. دمشق : مطبعة الداودي، 2004، ص 65.

<sup>(3)</sup> وزارة الدولة للتنمية الإدارية، تطوير الإداري (خطة عمل 2010-2012)، وزارة الدولة للتنمية الإدارية وحدة البحوث والتطوير، مصر، 2010.

تغيير ثقافة المواطن نحو اتجاه استخدام الخدمات التفاعلية عبر الانترنت، بديل للوسائل التقليدية يمثل تحدياً لعدة عوامل، أهمها انخفاض معدل استخدام المواطنين للكمبيوتر وعدم الوعي بفوائد الخدمات التفاعلية من حيث توفيرها للوقت والجهد ولذلك مازال استخدام هذه الخدمات نسبياً.

#### -الفجوة الرقمية:

حيث أن استخدام تكنولوجيا والمعلومات والاتصالات يعد من الأمور الحيوية في إصلاح الإداري، ولذلك فإن الفجوة الرقمية من الممكن أن تؤثر سلباً على نجاح المشروعات التي تعتمد على استخدام تلك التقنيات، فوجود حد تلك الفجوة يستلزم إدماج قنوات جديدة لتقديم الخدمات تستطيع أن تلبى احتياجات شرائح عديدة من المجتمع للتوسع في مجال تقديم الخدمات الحكومية.

-التزام الهيئات الإدارية الشفافية والوضوح في عملها، وأن تتيح حرية وصول المعلومات عما تقوم به من أعمال للمواطنين بشكل سريع عن طريق الانترنت، إن من شأن ذلك دعم أطر الثقة بين الإدارة والمواطنين.

-فرضت العولمة على موظفي الخدمة المدنية من كل الوزارات، ومديري القطاعين العام والخاص متطلبات جديدة للقيادة من حيث القيام بخدمات عامة سريعة وعلى درجة عالية من الجودة، بالإضافة إلى القدرة على إدارات الوحدات الفرعية للحكومة وفق متطلبات الإدارة العامة الجديدة، إن القيادات الإدارية العليا التي سيكون عليها تغيير أفكارها وأساليب تعامله.<sup>(1)</sup>

#### ب- آفاق الإصلاح الإداري:

ليس هناك شك في أن الإصلاح الإداري هو أسس التنمية المستدامة، يعتبر أساس تطور المجتمعات وإذا أخذنا بعين الاعتبار النقائص والسلبيات التي تشهدها الأجهزة الإدارية فإن الرؤية المستقبلية للمنظومة الإدارية المصرية يجب أن تتضمن الآتي:

ومن هذا المنطلق تستهدف الحكومة المصرية مستقبلاً مراجعة فلسفة العمل الإداري ويكون ذلك من خلال ما يلي:

إعادة النظر في وظيفة الدولة من السائد أن كل دولة حديثة الاستغلال تلجأ إلى تبني المركزية الشديدة قصد تقوية الدولة وإحكام قبضتها على مفاصل البلاد وتحويلها إلى إدارة الجودة في كل مكان، لكن مع التطور تغيير وضع الدولة لم تعد مرتبطة بمرتكزاتها بمدى انفتاحها.

-الحد من فوارق الأجور - تبني مقترب شمولي في إصلاح إدارتها.

أيضاً تحسين نوعية الخدمة وتطوير القدرات التسييرية وذلك من خلال الأخلاق العادلة تضامن إتباع الحالة ديمقراطية الخدمة، وتجديد مناهج وأدوات التسيير العمومي، إعادة النظر في تنظيم مصالح التابعة.

(1) إبراهيم أحمد الدوي، الفجوة الرقمية: النشأة والمفهوم والهدف، متحصل عليه من:

أيضا التكوين والتكوين المستمر أن واقع التكويني المستمر ينعكس بشكل كبير على مرد ودية أداء لدى الموظف، ولتكوينه يجب توفر الإمكانيات المالية والمادية والتكنولوجيا. بغية جعل الموظف له رغبة الحماس والكفاءة في القيام بمهامه قادرا على تحمل المسؤولية يسعى إلى الخدمة المصلحة العامة وبالتالي خدمة المواطن.

ولهذا فقد قامت مصر ببناء رؤية مستقبلية 2030 شاملة من التغيرات المحلية والإقليمية والعالمية بمعدلات سريعة، وما تبشر به هذه التغيرات من فرص لا ينبغي التعاون في الإمساك بها، ومن تحديات لا مفر من التغلب عليها و مجاباتها.

وقد رعيا أن تعكس هذه الرؤية طموحات واحتياجات أوسع الشرائح والقوى الاجتماعية في مصر، أن تحشد حولها دعما وتأييدا سياسيا واسعا.

وقد حاولت الرؤية أن تقوم بتحديد القوى الفاعلة الاجتماعية الداخلية والخارجية الأكثر تأثيرا في المستقبل ومن أهم تطلعات هذه الرؤية المستقبلية أن تكون مصر في 2030 دولة متقدمة اقتصاديا واجتماعيا وفاعلة إقليميا، وأهم أهداف هي تحقيق العدالة الاجتماعية بين مختلف فئات المجتمع إعادة هندسة مصر إداريا وجغرافيا، وفي سياق أفاق المستقبلية للإدارة المصرية 2030 يتعين النظر إلى جهاز الإداري لدولة نضرة جديدة، قوامها نفض غبار البيروقراطية وتضخم الوظيفي وشحن مبادئ المحاسبة والمسؤولية، أيضا تقترح تقليص حجم العمالة الحكومية وإعادة توجيه المهارات المستقبلية نحو نشاطات متاحة.<sup>(1)</sup>

### ضرورة ربط عملية الإصلاح الإداري بإطار التنمية البشرية:

يعد اختيار وتعيين العاملين بالجهاز الإداري للدولة وفقا للأسس والمبادئ العلمية، وفي مقدمتها مبدأ الجدارة، هو ضمانة الأولى ببناء جهاز إداري فعال وكفى.

وفي هذا الإطار يجب اهتمام بإعداد نظام متكامل للإدارة الموارد البشرية، وذلك من خلال بناء قاعدة بيانات للقيادات الإدارية العاملة، وإحياء دور المعهد القومي للإدارة العامة ليكون بمثابة الإطار المؤسسي للبناء وتدريب القيادات الإدارية وتطوير نظم التقييم الأداء من خلال إعادة النظر في النظم التقليدية بما يسمح بتقييم الأداء العامل استنادا إلى معدلات أداء محددة، أخذ في الاعتبار ضرورة رفع كفاءة الموظف بشكل يسمح بتقييم أدائه استنادا إلى تلك المعايير.

(1) محمد إبراهيم منصور، "رؤية المستقبلية لمصر"، منحصل عليه من: <http://gadydabanat.yoo7.com/1t44-topic:2030> تاريخ الاطلاع: 2019/05/19 08:00.

ربط عملية الإصلاح الإداري بناء إطار قيمي وثقافة مؤسسية جديدة تعلى من قيم النزاهة والجودة، وترشيد الإنفاق، والمحافظة على المال العام، وتعلى من معايير رضا متلقي الخدمة، بالإضافة إلى تعظيم القيمة الانجاز. (2)

تكفل بإطار المؤسسي تنظيمي يقوم بمعالجة تضخم وترهل حجم جهاز الإداري من أجل الوصول به إلى الحجم الأمثل، ويعكس الوظائف الحقيقية المخول له القيام بها، ويقضي على الازدواجية وتضارب الاختصاص. هذا يتطلب تحديدا واضحا للأهداف المطلوبة من الجهاز الإداري، وإعادة النظر في بعض الهياكل الإدارية الحالية بما يتناسب مع الدور المتوقع للجهاز الإداري، وتحقيق التوازن بين وحدات الجهاز الإداري والإدارات التابعة لها حيث يتم إعداد توزيع العاملين بها بما يضمن استخدام فائض الموجود في بعض الإدارات لسد العجز في بعض الأخر. (1)

ربط الإصلاح الإداري بإطار التكنولوجي -تقني فلا يستقيم أن تسير دولة حديثة في اتجاه التركيز على بناء الهرمي للجهاز الإداري في دولة في وقت تؤكد فيه فلسفة وآليات عصر المعلومات و الإدارة الحديثة على التحول إلى الإدارة اللامركزية التي تعنى من قيمة المشاركة في صنع القرار وتسهيل تدفق المعلومات -و يأتي في هذا السياق أهمية التوسيع في تجربة الحكومة الالكترونية، على نحو يساعد على تطوير نمط من العلاقة بين الموظف العام والمواطن، يقوم على إنهاء العلاقة المباشرة بين طالب ومقدم الخدمة الحكومية، وتبسيط إجراءات الحصول على الخدمة.

**تكفل الإصلاح الإداري بالإصلاح المحليات:** إذ لا يمكن الحديث عن إصلاح حقيقي للجهاز الإداري دون إصلاح المحليات التي تمثل المستوى الأول في العلاقة بين المواطن والجهاز الإداري، هناك توفيق على أن المحليات في مصر وصلت إلى مستوى متدني من المهارة والفساد لا يمكن معه المراهنة على قيام بدور حقيقي في أي عملية تنمية حقيقية، كما لا يمكن المراهنة على تطبيق برنامج حقيقي للإصلاح الإداري بدون إصلاح هذا المستوى. أيضا قضية الجودة عند الحديث عن أي إصلاح إداري خاص في ظل وجود فجوة كبيرة بين مستوى الخدمة الحكومية من ناحية، وتوقعات المستهلك من جهة أخرى. (2)

ومعاييرها في اتخاذ القرارات لتتوافق مع متطلبات التعامل في مستوى العالمية مفتوحة ومواجهة تحركات المنافسين الآتئين من الخارج دون عوائق. (3)

(2) صلاح الشنواني، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية. القاهرة: مكتبة القاهرة الكبرى، 2000، ص 20.

(1) ليلى البرادعي خالد زكرياء، المرجع السابق، ص 120.

(2) سمير محمد عبد الوهاب، كفاءة إيصال الخدمات العامة إلى الريف المصري: "دراسة ميدانية حول الكفاءة البيروقراطية المصرية في توصيل الخدمات العامة إلى الريف المصري خاصة في مجال التعليم والصحة"، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الاقتصاد، 1986، ص 50.

(3) الأمين الشريط، "الديمقراطية التشاركية -أسس والأفاق"-، مجلة الوسيط وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 6، 2008، ص 39.

## خلاصة الفصل الثالث:

رغم كل الجهود والمسااعي الحديثة التي بذلتها وتبذلها الدولة المصرية في سبيل إصلاح قطاع الإداري، فقد عرفت المشاريع الإصلاحية بعض النجاحات كما شهدت سلبيات عديدة تجعل من الواقع الإدارة يراوح مكانه إذا هو لم يتكيف ولم يستجيب مع المستجدات، وواقع يعرف إستثناء مظاهر الفساد هما بترك جهاز الإداري أمام تحديات كبيرة لتصحيح الأوضاع نحو الأحسن.

ولقد فرضت التغيرات السياسية والاقتصادية والثقافية التي شهدتها مصر ضرورة تطوير جهازها الإداري، وذلك ليس فقط على إعداد خطط بل نظر إلى استراتيجيات أخرى، إستراتيجية التطوير وتحديث ولهذا يرى بعض الخبراء تبني استراتيجيات أخرى في سبيل إنجاح الإصلاح مثل إستراتيجية التطوير والتحديث وإستراتيجية التنمية الإدارية، وكذلك إستراتيجية الإدارة الالكترونية. تعتبر هذه الآليات ذات جودة كبيرة في إصلاح المنظومة الإدارية.

ومن أجل نجاح الإصلاح الإداري لا بد من تصور آفاق جديدة تسير عليها برامج الإصلاحية ووضع نقاط أساسية يجب مراعاتها والسير عليها لحل مشكلة ترهل الجهاز الإداري.

الخاتمة



## الخاتمة:

إن موضوع الإصلاح الإداري كان ولا يزال يطرح بقوة، وخاصة في دول النامية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن العالم المعاصر أضحى عالم متغير وغير مستقر على جميع الأصعدة، السياسية، والاقتصادية الاجتماعية، والتكنولوجية، وهو ما يعد حتمية للتغير الإداري خاصة باعتبار الإدارة العامة هي حلقة وصل بين المجتمع وشرائحه المختلفة.

كما يعد الإصلاح الإداري في الوقت الراهن خيارا استراتيجيا، بل يمكن القول بأنه حتمية لا مناص منها لمواكبة المستجدات والتطورات الحاملة في العالم.

إن الإصلاح الإداري الفعلي والفعال هو ذلك الإصلاح الشامل والمتكامل النابع من بيئته ووفقا لاحتياجاتها وفي إطار إمكانياتها، فهو بمثابة العملية التي تختص بكل أجزاء التنظيمية وتشمل جميع المستويات، ويتداخل مفهوم الإصلاح مع مفاهيم أخرى متشابهة كالتحديث الإداري والتطوير الإداري، والتنمية الإدارية إلا أنه يتسع ليكون مفهوم أشمل وأوسع نطاقا من المفاهيم أخرى التي تبحث في كيفية زيادة كفاءة الجهاز الإداري وتحسين أدائه، شموليته تتضح من خلال استهدافه القدرة الإدارية المتجددة في بناء والتنمية والتطوير الهياكل والنظم والمهارات للوقوف عند الاحتياجات والمتطلبات.

- إن الإصلاح الإداري ضرورة ملحة ومطلب أساسي لتحقيق الأهداف المحدد ولدفع عجلة التنمية المستدامة، ولهذا يتطلب تضافر جهود وتحديد المجالات التي يستهدفها الإصلاح لمعالجة الفساد الإداري وذلك وفق طرق وخطوات يجب مراعاتها.

ترتبط عملية الإصلاح الإداري ارتباطا وثيقا باستراتيجيات ومداخل، ولهذا يجب أن تنطلق هذه الاستراتيجيات والمداخل من منطلق سليم فاستراتيجيات الإصلاح الإداري تستند إلى مفاهيم أساسية تعتبر مرشد أساسيا لكل تنظيمات والإدارات التي تسعى إلى تحقيق أهدافها، أما ارتباط عملية إصلاح بمداخل الإصلاح الإداري يكون وفق أسس علمية التي تبناها كل مدخل، فهاته المداخل تتبع أساليب الجزئية والمرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجهه، من خلال التركيز على الهياكل الإدارية التنظيمية وتبسيط الإجراءات إذا فهو ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري، وانه يأخذ مبدأ التدرج الذي سيؤدي إلى الإصلاح الجهاز الإداري ككل، أما المدخل الشمولي فهو يعبر عن عمليات التغير الكلية وفق بناء شامل.

إن الإصلاح الإداري هو أحد الآليات الضرورية لدعم الجهاز الإداري، وتكمن أهمية في إنجاح عملية التحديث والتطوير على كافة الأصعدة كما وكيفا، ولعل هذا ما ساعد وشجع خبراء الإدارة على بيان تلك الأسس والدعائم التي تمكن الجهاز الإداري من تطبيق سياسة معينة تلائم واقع البلد من حيث الاحتياجات المواطن.

إن تنفيذ مختلف عمليات الإصلاح الإداري تصطدم بعدة معوقات متنوعة ومتعددة، التي تولد كافة أشكال الفساد، وتعيق مسار الإصلاح، وهذا ما يدفع للبحث عن حلول ذات فعالية تتماشى مع البيئة المحيطة والموارد المتاحة.

والحكومة المصرية كغيرها من الدول التي تعاني من مشاكل عديدة في تسير القطاع الإداري، وبالرغم من الأشواط الهامة التي قطعتها الدولة المصرية فما يخص عملية الإصلاح الإداري، إلا أن الوصول إلي جهاز متطور يتماشى مع مخططات التنمية يستلزم منها رؤية استراتيجيات وجملة من الإصلاحات تمثلت في خطة إصلاح الإداري متناولة سبع محاور في ذلك.

عملت الدولة على إدخال أساليب جديدة على مستوى أجهزتها الإدارية والتي من بينها الشفافية والمشاركة والمساءلة وتفضيل اللامركزية في التسيير، لكن وبالرغم من البرامج والمشاريع الإصلاحية التي استهدفت خلق آليات و الميكانيزمات الضرورية للدفع بمستويات الأجهزة الإدارية ومحاولة القضاء على مختلف السلبيات و نقاط القصور اللصقية بالإدارة المصرية، إلا أن مصر لم ترقى إلى المستوى الذي كانت ترمي إليه .

بالاستثناء محاولة عصرنة الإدارات وإدخال التكنولوجيا عليها بالإضافة إلى إصدار قانون الخدمة المدنية والاهتمام بالموظفين العموميين من خلال إدراج برامج تدريبية ، و لكن النتائج بقت دون مستوى مطلوب وهذا راجع لمجموعة العوائق وصعوبات كعدم دراسة هذه المشاريع وأقلمتها مع ظروف المحيطة بها الداخلية منها والخارجية ، رغم هذه الجهود المبذولة من طرف الدولة الرامية إلى إصلاح وتحسين سيرها اليومي والعادي بكونها جديده وهادفة، إلا أن هذا لا ينفي عنها جملة من السلبيات التي تكتنف أي عمل أو محاولة إصلاحية كانت، لوجود الأخطاء وتعدد الهفوات والثغرات التي تسمح بعرقلتها والتحايل عليها، ظف إلى ذلك جملة من العقبات والمعوقات من بينها غياب النظرة الشمولية برامج

الإصلاح الإداري، وطغيان الحلول الترقيعية، وهذا ما ينعكس سلبا على الأهداف الإصلاح ويصعب تنفيذها.

-إن فعالية الأجهزة الإدارية تفرض تطبيق أمثل لمختلف الاستراتيجيات التي تأتي للدفع بها وتنمية قدراتها وهذا لن يتأتى إلا من خلال تعدد وتنوع مداخل الإصلاح، مثل مدخل الإدارة الالكترونية والتنمية الإدارية، التي تسمح برفع مستوى الجهاز الإداري.

وعلى ضوء مما سبق ذكره من نتائج، يمكن اقتراح جملة من توصيات والتي نوردها فيما يلي:

1- لا بد تبني برامج الإصلاح الإداري الشامل ، ويكون متكامل مع الإصلاحات المجتمعية الأخرى.

2-لا بد أن تكون هناك إرادة سياسية جادة في تطبيق خطط وبرامج الإصلاح الإداري

3-يجب أن يتم عصرنته الجهاز الإداري في صورة مشروع قومي متكامل وفق استراتيجيات محددة نشر الوعي بين العاملين في الجهاز الإداري حول فوائد الإصلاح على مدى القريب والبعيد وإخضاعهم لدورات تدريبية تضمن رفع قدراتها على المشاركة الفعالة والتزامهم ببرامج الإصلاح.

4-انطلاق عملية الإصلاح من الواقع الحقيقي للجهاز الإداري وليس من الواقع نظر القائم على دراسات غريبة.

-لا بد من صياغة خطة إستراتيجية للإصلاح الإداري على مستوى المؤسسات للقضاء على الفساد.

-داسة إمكانيات تكيف التجارب والدول الأخرى المتقدمة وتطويرها لخدمة أغراض الإصلاح الإداري.

-لا يمكن أن تحقق استراتيجيات الإصلاح فعاليتها دون أن يكون المواطن طرفا فيها أي تستند إلى مشاركة الإدارة الشعبية.

يقترح نجاح البرنامج الإداري بنشر ثقافة التنمية والتطوير الإداري لدى المواطن إشاعة ثقافة إدارية تتناسب مع ظروف الإصلاح الإداري لدى المستويات الإدارية المختلفة لدى المواطنين في جو من الشفافية والوضوح، وهو ما يجب تحقيقه عن طريق التدريب

الإداري الندوات والمحاضرات وعبر وسائل الإعلام، إضافة إلى دور المنظمات الشعبية والنقابات المهنية وهيئات ومؤسسات المجتمع المختلفة، لأن تحقيق أهداف الإصلاح الإداري مسؤولية جميع أفراد المجتمع وهيئاته ومؤسساته.

اعتماد أفضل أساليب العملية في انتقاء القادة والمدربين، من خلال توصيف دقيق للوظائف وتحديد مواصفات والمؤهلات شاغلي هذه الوظائف، وإجراء التقييم الدوري اللازم للتحقيق من توفر الكفاءة والأهلية لدى هؤلاء القادة والمدربين.

-وضع خطة التحول إلى الحكومة الالكترونية، وأحداث نظم معلومات إدارية متطورة في مختلف وزارات وهيئات الدولة، تدعم وتزود صانعي القرار بأفضل الأساليب والمعلومات اللازمة لحل المشكلات التي تواجههم، ودعم القرارات المطلوب منهم اتخاذها.

# قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أ- الكتب

- الدوان، ياسر، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في كتساب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي. عمان: المنطقة العربية للعلوم الإدارية، 1986.
- آل سميو، فيصل بن معيض، إستراتيجية الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني. رياض: مكتبة فهد الوطنية، 2008.
- مدني حروفش، تاريخ الفكر الإداري (د م ن): مكتبة زهراء الشرق، (د س ن).
- عارف عالية عبد الحميد، الإصلاح الإداري الجمعية النظرية وقضايا معاصرة. معهد المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015.
- محمد الصريفى، الإصلاح والتطوير الإداري المدخل للحكومة الالكترونية. [د م ن]: دار الكتاب القانوني، [د س ن].
- احمد رشيد، إدارة التنمية. القاهرة: دار النهضة العربية، 1975.
- عباس سميلة محمد وعلى، حسين على، إدارة الموارد البشرية. ط1، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999.
- السامي، على حسين، الإدارة العامة والتحديث الإداري. بيروت، رشاد برس، 1992.
- محمد شوقي احمد سوفي وآخرون - الإدارة الحكومية الجديدة. (د م ن): (دون): (د س ن).
- مهنا محمد نصر، تحديث في الإدارة العامة المحلية. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة 2005.
- خلف سكارنه، بلال، التطوير التنظيمي والإداري. ط1، عمان: دارا لمسيرة للنشر والتوزيع والطباعة 2003.
- أحمد رشيد، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري. (القاهرة: دار النهضة العربية، 1996).
- أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية: أفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري وتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العامة. (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1990).
- أحمد السيد الدقن، " التقويم الخطى القومية للإصلاح الإداري في مصر في فترة 1987-2002"، قضايا إدارية فاصلة. مركز الدراسات والاستشارات الإدارة العامة، 2004.
- السيد عبد الطلب غانم، التوظيف الحكومي في مصر الحاضر وإعدادات المستقبل. ط 1 جامعة القاهرة مركز البحوث والدراسات السياسية.
- عمر عبد إسلام أحرشان، الإصلاح الإداري بين مخالقات الماضي وإكراهات الحاضر والأفاق المستقبل. القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية، 2016.
- أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، أفاق الإستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في مواجهة التحديات العالمية. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1995.

- رضوان العني، بن علي، البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي. الجزائر: دار الجزائرية للنشر والمنظمة العربية لتنمية الإدارة، 2015.
- نادر أحمد أبو شيخة، إدارات الموارد البشرية. ط 1، عمان: دار صفاء للنشر وتوزيع 2000.
- علي السلمي، خواطر في إدارة المعاصرة. القاهرة: دار غريب، 2001.
- نعم عبود نجم، الإدارة الالكترونية إستراتيجية الوظائف والمشكلات. السعودية: دار النشر 2004.
- محمد سمير أحمد ، الإدارة الالكترونية. عمان: دار المسيرة لنشر وتوزيع، 2009.
- أحمد رشيد، الإصلاح الإداري وإعادة التفكير. القاهرة: دار النهضة العربية، 1994.
- أحمد مرديني، الفساد والاعتصاب السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة. دمشق: مطبعة الداودي، 2004.
- صلاح الشنواني، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية. القاهرة: مكتبة القاهرة الكبرى، 2000.
- ب- الدوريات**
- محمد، عبد الهادي، "انعكاس الحكومة على مشاركة المواطنين في المحليات"، مجلة الديمقراطية، العدد 65، يناير 2017.
- جودة، عبد الخالق، "الخصخصة أقص طريق للحصول على الأرض"، جريدة الأهرام اليومي، بتاريخ 2008/04/19.
- الأمين، شريط، "الديمقراطية التشاركية - الأسس والأفاق"-، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان 2008، العدد 6.
- مرعي إيمان، "نظام الحكم المحلي في مصر وإشكاليات الدور"، رؤى مصرية. العدد 14 مارس 2016.
- ج- الوثائق الرسمية**
- الوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري مصر، رؤية للإصلاح الإداري في مصر، سبتمبر 2014.
- وزارة الدولة للتنمية الإدارية، تطوير الإداري (خطة عمل 2010 - 2012)، مصر، 2010.
- د- الدراسات الغير منشورة**
- ابن فريحة، مصطفى، "الإصلاح الإداري ووصفيه بين النظر، والتطبيقي في الجزائر" مذكرة ماجستير كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الإدارة المالية، جامعة الجزائر، 2003.
- مسعود فاتح، "الإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم علوم سياسية، جامعة محمد خيضر، 2013.

- الالفرجاني، محمد على، عبد الفتاح، "واقع إستراتيجية الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيزا من المجتمع الفلسطيني دراسة تطبيقية على قيادات الشرطة الفلسطينية بقطاع غزة"، مذكرة ماجستير، كلية التجارة، قسم إدارة الأعمال، جامعة الإسلامية غزة، 2008.
- احمد البحيري، سامي محمود، "مداخل الإصلاح الإداري التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء" مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن المملكة المتحدة، 2001.
- صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007، دراسة حالة المنظومة التربوية"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر بن يوسف، 2008.
- سمير محمد، عبد الوهاب، "كفاءة إيصال الخدمات العامة إلى الريف المصري: دراسة ميدانية حول الكفاءة البيروقراطية المصرية في توصيل الخدمات العامة إلى الريف المصري خاصة في مجال التعليم والصحة"، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، 1986.
- هـ - الملتقيات:
- البرادعي ليلي، خالد زكرياء، "محاولات الإصلاح والتطوير الإداري في الجمهورية المصرية العربية"، ورقة مقدمة لمجلة الشركاء التنمية للبحوث والاستشارات وتدريبات الإدارة العامة، 2004.
- صالح عبد الرحمان، أحمد الشيخ، "إصلاح النظام المحلي في مصر في أعقاب ثورة 25 يناير 2011"، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر المصري للنهوض، مركز الحضارة للسياسية بالقاهرة، خلال فترة 16 إلى 18 يناير 2012.
- إسماعيل ممدوح، "قانون الخدمة المدنية رقم 8 لسنة 2015 قراءة أولية في مبررات ومفردات" ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الواحد وخمسون لجماعة الإدارة العليا فرص وتحديات تطوير أداء الحكومة، الإسكندرية 21-23 أكتوبر 2015.
- و- المراجع الالكترونية:
- المشاط عبد المنعم، بسيوني حمادة وآخرون. "النظام المحلي في مصر"، متحصل عليه من <http://www.cefp-edu.com/on/downloader/download?file=c6e3f34a>، يوم: 2018/5/4، 21:01.
- نظام الإدارة المحلية (مصر)، متحصل عليه من: <https://m.marefa.org/>
- محمد عبد الهادي، الإدارة المحلية في مصر إشكاليات الوضع القائم ومقترحات للتطوير، المتحصل عليه من: <http://www.achsej.org/40953>، 08:00. تاريخ الاطلاع 2018/5/6
- قطاع التنمية الإدارية، التقرير السنوي 2016، المتحصل عليه من وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري قطاع التنمية الإدارية: [www.mpmar.gov.eg](http://www.mpmar.gov.eg)



- أحمد السباعي، 5 محاور تقود الإصلاح الإداري لدينا موظف لكل 14 مواطنا مقابل 29 في الدول المشابهة و 114 في فرنسا المتحصل عليه تاريخ الاطلاع: 2019/05/17  
<http://k.ahram.org/News/59369.aspx>.09:00

- <http://www.ahmedhabib.net/uB/Showthread.php?:2> أحمد حبيب " التنمية، الموقع الالكتروني اطلع عليه يوم 2018/09/4

( 864 :[http :www.dmal.adakee.com/vb/uB/Showthead.php?t](http://www.dmal.adakee.com/vb/uB/Showthead.php?t) رياض، بن حوش

- مفهوم التنمية الإدارية، الموقع الالكتروني اطلع عليه يوم 2018/09/04  
متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية لتقديم الخدمة واتجاهات العاملين نحوها:  
<https://hrdiscussion.com/hr106098.HTML> الموقع الالكتروني اطلع عليه  
2019/05/19 08.30

- بدايات الإصلاح الإداري: موقع الالكتروني اطلع عليه 04/05/2018 على ساعة 14:00-  
[blog-mrassano73.blogspot.com](http://blog-mrassano73.blogspot.com/post-81)

- عبد الرحمن تيشوري، المشكلات والتحديات التي تواجهها قطاع الإدارة العامة، الموقع الالكتروني:  
<https://hrdiscussion.com/hr9174.html>

- محمد إبراهيم منصور، رؤية المستقبلية لمصر، <http://gadydabanat.yoo7.com/1t44>-  
<http://gadydabanat.yoo7.com/1t44> [topic;2030](http://gadydabanat.yoo7.com/1t44)

#### هـ - الكتب باللغة الفرنسية

- Dr.ISKanden.Adnan.Administrative Reformin lebanom.(Beiret Ameri cam University of Beinut).1996.

- Joernal of "Ruth Damian : Management Development in New Zealand  
European Industrial Training ;Vol.31 ;No.1 ;2007.

# الفهرس

## فهرس المحتويات

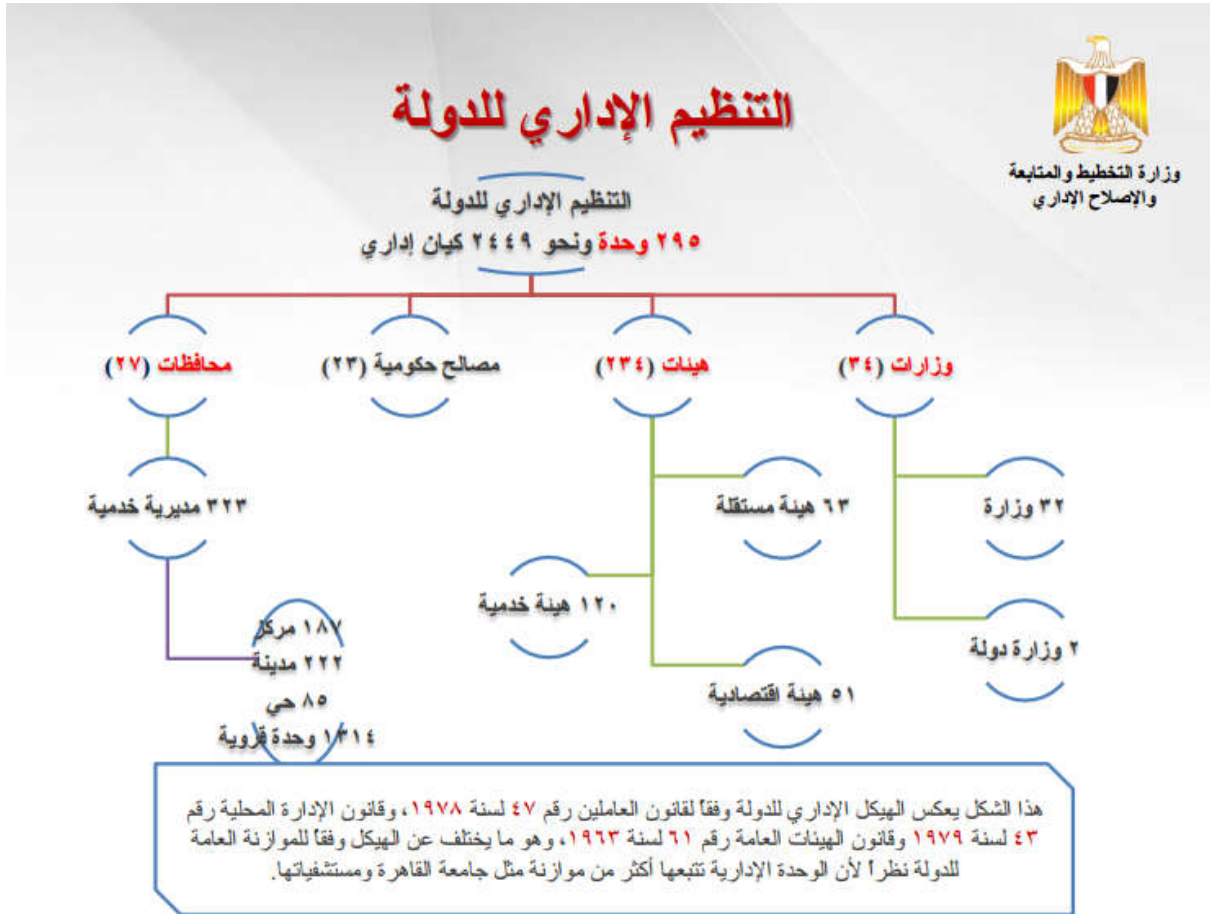
الصفحة	الموضوع
	<b>الإهداء</b>
او	<b>مقدمة</b>
24-9	الفصل الأول : الإطار النظري لدراسة
15-9	المبحث الأول: مفهوم الإصلاح الإداري
14-9	أ: تعريف الإصلاح أسبابه وخصائصه
15-14	ب: أهميته وأهداف الإصلاح الإداري
17-15	المبحث الثاني :خطوات وطرق الإصلاح الإداري
16-15	أ: الخطوات الإصلاح الإداري : (جمع وتحليل المعلومات، تحديد الاحتياجات، تقييم البرامج)
ب: طرق الإصلاح الإداري: ( طريقة الأجهزة الدائمة، طريقة الإصلاح الفجائي17-16	
20-17	المبحث الثالث: استراتيجيات ومداخل الإصلاح
18-17	أ: استراتيجيات الإصلاح الإداري ( الإصلاح الجزئي، الأفقي القطاعي)
20-18	ب :مدخل الإصلاح الإداري مدخل الشمولي ، مدخل التدريجي والجزئي
23-20	المبحث الرابع :سياسات الإصلاح ومعوقاته
21-20	أ: سياسات الإصلاح الإداري
23-21	ب: معوقات الإصلاح الإداري
24	خلاصة الفصل الأول
47-26	الفصل الثاني :الإصلاح الإداري في مصر
39-26	المبحث الأول :واقع الجهاز البيروقراطي في مصر
36-26	أ :التنظيم الإداري لدورة مصر
39-36	ب:مشاكل وتحديات التي تواجه الجهاز الإداري المصري
44-39	المبحث الثاني :إستراتيجية الإصلاح الإداري في مصر
40-39	أ: رؤية الإصلاح الإداري و ضروريته
42-40	ب:متطلبات وأهداف الإصلاح الإداري
44-42	ج:محاور وأولويات الإصلاح الإداري

46-44	مبحث الثالث: خطة الإصلاح الإداري في مصر
46-44	أ: علاقة الإصلاح بتطوير والتحديث الإدارة الحكومية
47	خلاصة الفصل الثاني
68-49	الفصل الثالث: تقييم ورؤية مستقبلية للإصلاح الإداري في مصر
55-50	المبحث الأول: تقييم التجربة الإصلاحية
52-50	أ: الايجابيات المحققة من خطة الإصلاح الإداري
55-52	ب: العوائق والسلبيات المسجلة في خطة الإصلاح الإداري
62-55	لمبحث الثاني: اقتربات ومداخل أخرى للإصلاح الإداري في مصر
58-55	أ: مدخل التنمية الإدارية
60-58	ب:مدخل الإدارة الالكترونية
62-60	ج: مدخل التطوير والتحديث التنظيمي
68-62	المبحث الثالث: مستقبل ورهانات الإصلاح الإداري في مصر
65-62	أ: التحديات والرهنات الإصلاح الإداري
67-65	ب: أفاق الإصلاح الإداري
68	خلاصة الفصل الثالث
73-70	الخاتمة
	الملاحق
	قائمة المراجع
	ملخص الدراسة

الملاحق



2



3



## تحديات الوضع الراهن

١- تعقد الهيكل التنظيمي للدولة

٢- تضخم العمالة وارتفاع تكلفتها وانخفاض إنتاجيتها

٣- غياب الشفافية والمساءلة وانتشار الفساد

٤- كثرة التشريعات وتعديلاتها وتضاربها

٥- المركزية الشديدة وسوء حالة الخدمات العامة

٦- ضعف إدارة الأصول المملوكة للدولة

5



## توزيع العاملين وفقاً للدرجات الوظيفية

بيان	إجمالي الدرجات	(%) من الإجمالي
الممتازة (وكيل أول وزارة)	٥٣٠	٠,٠٠٨
العالية (وكيل وزارة)	٢١٤٠	٠,٠٣
مدير عام	٨٧٦٠	٠,١٤
كبير	٢١٩٦٥٧	٣,٧١
الأولى	١,٠٢٩,٧١١	١٧,٤٠
الثانية	١,٤١٥,٤٦٣	٢٣,٩٣
الثالثة (بداية المؤهل العالي)	١,١٩٧,٤٦٨	٢٠,٢٤
الرابعة (بداية تعيين المؤهل المتوسط)	٥٤٥,٧١٩	٩,٢٢
الخامسة	٢٣٧,٣٦٤	٤,٠١
السادسة (بداية تعيين العمال)	١٨١,٢٩٣	٣,٠٦
غير موزعة	٣٠١٤	٠,٠٥٠
إجمالي الكادر العام	٤,٨٤١,١١٧	٨١,٧٩٨
الكادر الخاص	١,٠٧٤,١٣٩	١٨,١٦
الإجمالي العام	٥,٩١٥,٢٥٦	١٠٠
الهيئات الاقتصادية	٤٤٧,٧٤٩	
الإجمالي بالهيئات الاقتصادية	٦,٣٦٣,٠٠٥	



## ٤. كثرة التشريعات وتعديلاتها وتضاربها

- كثرة عدد التشريعات والقرارات والكتب الدورية وتقدمها وتضاربها
- ضعف الالتزام بالأطر القانونية المنظمة للجهاز الإداري للدولة
- غياب شفافية القواعد المنظمة للأعمال الحكومية

المسببات

- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عدل ١٧ مرة
- انتشار ظواهر التحايل والالتفاف على القانون
- تغول البيروقراطية

النتائج



## بدائل التدخل/ السيناريوهات

رؤية كلية للإصلاح:

خيار يحتاج إرادة  
سياسية وجهد كبير،  
لكن النتائج تستحق

الاستمرار في تقديم  
الحلول الجزئية:

خيار من الصعب  
الاستمرار فيه لأنه  
مكلف على المديين  
المتوسط والطويل

بقاء الوضع على ما هو  
عليه:

غير مقبول سياسياً  
واقتصادياً واجتماعياً



## الملخص:

تم في هذه الدراسة التعرف إلى دور الإصلاح الإداري في التطوير الإداري في مصر، حيث تناولت مفهوم الإصلاح الإداري، كما تم التطرق أيضا إلى واقع الجهاز الإداري المصري وأهم المشاكل والتحديات التي تواجهه.

فالحكومة المصرية أولت اهتماما كبيرا لهذا الموضوع حيث قامت بدورها في جملة من الإصلاحات التي مست الهيكل التنظيمي، والوظائف العمومية، وكذا العنصر البشري، الغرض منها تصحيح المسار والرفع من مستوى أدائه، بغية ترقية القطاع الإداري وعلى الرغم من التقدم المسجل الذي حققه الجهاز الإداري المصري إلا أن تجسيد كل ما تضمنه برنامج الإصلاح أضحى تحديا إلزاميا أمام الحكومة المصرية.

## Summary :

In this study, the role of administrative reform in administrative development in Egypt was discussed. It dealt with the concept of administrative reform. It also discussed the reality of the Egyptian administrative system and the most important problems and challenges facing it.

The Egyptian government has paid great attention to this issue as it has played its role in the whole of reforms that have affected the organizational structure, public functions, and the human element. The purpose of these reforms is to correct the course and raise the level of its performance in order to promote the administrative sector. Despite the progress made by the Egyptian administrative body, the embodiment of all the reform program has become a mandatory challenge for the Egyptian government.