

العلاقة بين ترشيد حجم العمالة وتكوين رأس المال البشرى: دراسة حالة الجهاز الإدارى المصرى

د. مسعد رضوان*

مقدمة

تواجه المنظمات العامة والخاصة العديد من التغييرات فى البيئة المحيطة بها، مما يستلزم أن تسعى جاهدة لتحقيق بعض المزايا التنافسية لها من أجل البقاء فى مواجهة الضغوط المستمرة سواء من قبل العملاء أو دافعى الضرائب. ومن ثم يجب أن تبادر تلك المنظمات بالتنبؤ بالتغيرات المحتملة وتخطط لها مقدما، حتى تستطيع أن تواجهها بحكمة ودون إرتباك فى أنشطتها^(١)، وأن تسعى إلى مواكبة التطورات السريعة والمتلاحقة بشتى الطرق لتحقيق التطوير وتقديم الخدمات فى أفضل صورة^(٢). وتأتى الموارد البشرية على رأس الأصول التى يجب أن تهتم بها المنظمات للحفاظ على البقاء، حيث لم يعد الأسلوب التقليدى لإدارة شئون العاملين مقبولا أو كافيا لنظم الإدارة الحديثة فى ظل تحديات التقدم التكنولوجى وعولمة وتنوع المهارات المطلوبة واختلاف مزيج القوى البشرية^(٣).

يمثل رفع كفاءة أداء الجهاز الإدارى للدولة أحد القضايا الملحة التى تواجه الإدارة العامة فى كافة الدول التى تسعى للتقدم وتحقيق مكانة دولية متميزة فى عالم الأعمال والإستثمار؛ والذى يمثل ركنا أساسيا لتحقيق التنمية المستدامة. ولا يمكن بلوغ هذا الهدف إلا من خلال التحديث الشامل للجهاز الإدارى للدولة^(٤)، لىتضمن الهيكل التنظيمى؛ و فرق العمل؛ وإدارة التغيير، والقيادة وغير ذلك^(٥). وتمثل الموارد البشرية أحد أهم المحاور الإستراتيجية اللازمة لإحداث النقلة النوعية للجهاز الإدارى بالدولة، وذلك من منظور أنها رأس مال بشرى مؤثر فى عوامل إنتاج الخدمات

* أستاذ الإدارة العامة المساعد - أكاديمية السادات للعلوم الإدارية.

والسلع المسئولة عنها المؤسسات الحكومية. ولقد اعتبر التقرير العالمى للقطاع العام الصادر عام ٢٠١٥م، أن ضعف الموارد البشرية وعدم جاهزيتها للمساهمة فى إعادة بناء جهاز البيروقراطية الحكومية وتقديم الخدمات أحد التحديات الجسام التى تواجه الدول المختلفة، وخصوصا تلك الدول التى تشهد مرحلة تغييرات سياسية جوهرية^(١).

أ. المشكلة البحثية

أشارت تجارب الدول التى حققت تقدما فى معدلات التنمية خلال العقدين الأخيرين فى شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وإفريقيا، أن جوهر عمليات التغيير لا بد وأن تبدأ من إعداد الموارد البشرية، ليس من منظور العدد الرقوى والإنتاجية فحسب بل أيضا بالنظر إلى ذلك المورد على أنه أحد الأصول المهمة التى يترتب عليها نجاح أو فشل عمليات التغيير. وتؤكد التقارير المحلية والدولية مثل "تقرير التنافسية العالمية وتقرير القطاع العام العالمى، وغير ذلك من التقارير المعنية بالأداء الحكومى"، أن الإدارة الحكومية فى الحالة المصرية تواجه تحديات متمثلة فى ضعف الأداء وصعوبة التعامل مع المتغيرات المحيطة سواء على المستوى المحلى أو الدولى. وليس أدل على ذلك من الموجات المتصاعدة لشكوى المواطنين -متلقى الخدمات العامة أو المستثمرين داخليا أو خارجيا- من بطء الخدمة وضعف الجودة. ولقد أدت التحديات السابقة إلى وقوع الجهاز الإدارى للدولة تحت ضغوط سواء خارجية نظرا لمتطلبات توفير بيئة جاذبة للإستثمار أو داخلية للإستجابة لتطلعات المواطنين للحصول على خدمات متاحة وبجودة تماثل المستويات العالمية.

تبدل الحكومة المصرية العديد من المجهودات فى سبيل تطوير الجهاز الإدارى بالدولة، وذلك بتطبيق مداخل متنوعة تتعلق بنظم الإدارة، والبعد التنظيمى، والميكنة، وتطوير المورد البشرى، والإطار التشريعى، وغير ذلك من المتطلبات الأساسية. وتواجه عمليات التطوير تحديات جوهرية نظرا للظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية التى تمر بها الحالة المصرية، ولقد وضعت تلك الظروف الراهنة الحكومة المصرية أمام خيارات صعبة فيما يخص عمليات الإصلاح الإدارى، وذلك لضرورات الموازنة بين متطلبات التحديث وآثار ذلك على الفرد والمجتمع. وتمثل برامج تخفيض العمالة سعيا لترشيد حجم الجهاز الإدارى أحد أهم الاشكاليات التى تواجه عمليات الإصلاح، نظرا لحساسية تلك البرامج من قبل المجتمع، وكذلك - فى حالة التطبيق - كيفية تحقيق

المستوى المناسب من التوازن المطلوب بين تنفيذ برامج تخفيض حجم العمالة والحفاظ على الروح المعنوية للعاملين بالجهاز الإدارى بالدولة وإيجاد الدافعية لديهم لتبنى مداخل الإصلاح الإدارى، ومن ثم الاستثمار فى رأس المال البشرى داخل القطاع الحكومى.

ب. أهمية وأهداف البحث

تكمن أهمية الورقة البحثية فى ظل التحولات التى يشهدها الجهاز الإدارى فى الحالة المصرية من تدخلات تهدف إلى تطوير الأداء بما يتناسب مع الإتجاه العام فى الدولة الذى يسعى لتوفير بيئة جاذبة للإستثمار. وتهدف الورقة إلى تقديم رؤية متكاملة للمعنيين بإدارة الموارد البشرية بالقطاع الحكومى فى ضوء التجارب الدولية ومراعاة لخصائص الحالة المصرية، وذلك لبناء رأس مال بشرى يتمكن من النهوض بالجهاز الإدارى بالدولة.

ت. منهجية البحث

تتناول الورقة البحثية الإجابة على تساؤل رئيس وهو "ما هى أنسب المداخل لتحديث وتطوير رأس المال البشرى بالجهاز الإدارى الحكومى فى ظل برامج ترشيد حجم العمالة". وتوظف الورقة منهجية دراسة الحالة لتتناول الأبعاد المختلفة للمشكلة البحثية فى الحالة المصرية، وكذلك إستقراء التجارب والنماذج الدولية ذات الشأن، لاسيما تلك الموثقة فى نماذج الممارسات الجيدة المنشورة بواسطة المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة والبنك الدولى وصندوق النقد الدولى وغيرها من المنظمات المعنية بتطوير الخدمات العامة.

وتتناول الورقة خمسة محاور بالإضافة للمقدمة وهم: مفهوم رأس المال البشرى، وتحديات إدارة رأس المال البشرى بالمنظمات العامة فى ضوء متطلبات ترشيد حجم العمالة، وتطوير الموارد البشرية بالقطاع الحكومى المصرى، ورؤية نقدية لإدارة برامج ترشيد حجم العمالة بالقطاع الحكومى فى الحالة المصرية، والنتائج العامة والتوصيات.

أولاً: مفهوم رأس المال البشرى

لقد أدركت معظم النظم الحكومية الحديثة أن بناء نظم خدمة متميزة يعتمد على الإدارة الفعالة لرأس المال البشرى، ذلك أن الأسلوب التقليدى فى تخطيط القوى العاملة لم يكن ناجحاً بالدرجة الكافية^(٧). ويشير مصطلح رأس المال البشرى إلى العمليات المتعلقة بالتدريب والمبادرات

المهنية الأخرى من أجل زيادة مستوى المعرفة والمهارات والقدرات والقيم لدى العاملين، والتي تقود إلى رضا العاملين وتحسين أدائهم ومن ثم زيادة إنتاجية المنظمة التي يعملون بها^(٨). ويتضمن مفهوم رأس المال البشرى المخزون لدى الأفراد من المهارات المنتجة والمواهب والصحة والخبرات المتوفرة^(٩). ويعرف قاموس أكسفورد رأس المال البشرى بأنه "المهارات، والمعارف، والخبرات التي يمتلكها الأفراد أو السكان، وينظر إليها من منظور قيمتها أو تكلفتها بالنظر للمنظمة أو الدولة"^(١٠). ظهر مفهوم رأس المال البشرى في نهاية القرن الثامن عشر في ظل الإقتصاد الكلاسيكي وبدأ كمنظومة علمية منذ ذلك الحين^(١١). وأشارت الأعمال الصادرة عن كلية شيكاغو للإقتصاد (Chicago School of Economics) إلى مفهوم رأس المال البشرى، حيث صاغ الإقتصاديون المفهوم في الستينات من القرن المنصرم، ومنذ ذلك الحين تنامي استخدام المصطلح على المستويات المختلفة للتحليل سواء المنظمة أو الأفراد، وركزت معظم الأدبيات المعنية برأس المال البشرى على الحاجة الملحة للإستثمار في تعليم وتدريب العاملين بالمنظمات من أجل أن تتمكن من مواجهة التحديات المحيطة والتعامل معها^(١٢).

أكد تقرير رأس المال البشرى الصادر عام ٢٠١٧م، على ضرورة إعداد القيادات والمنظمات للمستقبل؛ وبناء منظومة جديدة لإدارة الملكات والمواهب لدى العاملين؛ ووضع خريطة بخبرات العاملين وطريقة تمكينهم، وتنميتهم ودمجهم بالمنظمة^(١٣). ويقاس مؤشر رأس المال البشرى التطور في عدد ١٣٠ دولة حول العالم من حيث الخطط الموضوعية لتنمية وتسكين العناصر البشرية، ويقاس المؤشر مخرجات عمليات التعلم والتوظيف من خلال مقياس ١-١٠٠، حيث ١٠٠ درجة هي الوضع المثالي، وذلك من خلال ٤٦ مؤشرا يتم جمعها من البيانات العامة المتاحة عن الدول من خلال المنظمات الدولية المختلفة لخمسة مجموعات رئيسية من الفئات العمرية، ولقد صنف تقرير رأس المال البشرى الدولي مصر كما يلي^(١٤) (١٥):

جدول رقم (١): مقارنة ترتيب مصر في تقرير رأس المال البشرى عام ٢٠١٥م وعام ٢٠١٦م

السنة	الترتيب العام		١٤-٠ سنة		٢٤-١٥ سنة		٥٤-٢٥ سنة		٦٤-٥٥ سنة		٦٥ سنة فأكثر	
	الدرجة	الترتيب	الدرجة	الترتيب	الدرجة	الترتيب	الدرجة	الترتيب	الدرجة	الترتيب	الدرجة	الترتيب
٢٠١٦	٦٣.٧٢	٨٦	٨٠.٢٥	٧٧	٦٢.٤١	٨٣	٥٨.٠٩	٨٧	٦٢.٦٢	٨٥	٤٣.٧١	١٠١
٢٠١٥	٦١.٨٣	٨٤	٧٧.٧٣	٨٢	٦١.٦٦	٨٢	٥٥.٦٦	٨٧	٥٦.١٢	٩٨	٤٢.٩٦	٩٥

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات تقرير رأس المال البشرى أعوام ٢٠١٥م، و٢٠١٦م

ويوضح الجدول السابق أن وضع مصر قد تراجع ما بين عامي ٢٠١٥م و٢٠١٦م وهو ما يشير إلى ضرورة الاهتمام بوضع الاستراتيجيات اللازمة للحفاظ على رأس المال البشري سواء من خلال منظومة التعليم أو التدريب والتوظيف.

إدارة الموارد البشرية كمدخل لبناء رأس المال البشري بالمنظمات العامة

يتطلب تعميق مفهوم رأس المال البشري بالمنظمات العامة التحول من المفهوم التقليدي لإدارة شئون العاملين إلى فلسفة إدارة الموارد البشرية، ولقد تطور علم إدارة الموارد البشرية خلال المائة عام الماضية إستجابة للتغير الذي صاحب بيئة وطريقة عمل المنظمات المختلفة^(١٦). فقد بدأ كوظيفة تقع في يد أصحاب الأعمال أثناء الثورة الصناعية، ثم تحول إلى مفهوم إدارة الأفراد، وتطور بعد ذلك مع ترسخ مفاهيم مثل العلاقات الإنسانية والمعرفة والإقتصاد المعرفى إلى مفهوم إدارة الموارد البشرية، كما شهدت بداية الألفية الحالية التركيز على مفهوم رأس المال البشري والمواهب (Talents)^(١٧).

عرف أرمسترونج (Armstrong) إدارة الموارد البشرية بأنها مدخل شامل وإستراتيجى لإدارة واحدا من أهم أصول المنظمات وهو الأفراد والذين يساهمون سواء بشكل فردى أو مجمع فى تحقيق أهدافها. بينما يعرف ياهياوى (Yahiaoui) وآخرون إدارة الموارد البشرية بأنها ذلك النشاط المخطط داخل المنظمة لبناء والحفاظ على العلاقة بين العاملين والمنظمة لمقابلة إحتياجات كل منهم^(١٨). وتهدف إدارة الموارد البشرية إلى توفير الموارد اللازمة من البشر للمنظمة من حيث الخصائص المطلوبة من المعارف والمهارات والتحفيز وبيئة العمل المناسبة والحفاظ عليها، وتقوم بمجموعة من الوظائف وهى: التنظيم؛ والتخطيط والتوظيف؛ وإدارة الأداء؛ والتنمية والتدريب؛ والتحفيز؛ وعلاقات العاملين؛ والخدمات الصحية والإجتماعية للعاملين؛ والشئون الإدارية المتعلقة بالموارد البشرية^(١٩). لقد ميز أرمسترونج (Armstrong) بين رؤيتين لمفهوم إدارة الموارد البشرية، الأولى تركز على الأبعاد الكمية وإستراتيجيات تنفيذ الأنشطة الإدارية المختلفة وتمثل البعد الملموس، فى حين يمثل النموذج الثانى الأبعاد غير الملموسة للموارد البشرية مثل زرع الإلتماء وبناء المهارات والجدارات اللازمة^(٢٠).

لقد تطورت وظيفة إدارة الموارد البشرية فى ظل هذا العالم المتغير وأصبحت تطبق أحدث الأساليب الإبتكارية لمساعدة المنظمة على تحقيق أهدافها^(٢١)، حيث تقوم إدارة الموارد البشرية بأدوار جديدة وهى المستشار (Advisor)، ومقدم الخدمة (Service Provider) للمديرين التنفيذيين، والمنظم (Regulator)، ووكيل التغيير (Change agent)^(٢٢). وتهتم إدارة الموارد البشرية بأن يكون لديها السبق فى مساعدة المنظمة لتحقيق النقلة النوعية المطلوبة من أجل الحفاظ على التوازن الإستراتيجى وبقاء المنظمة من خلال تعظيم العائد من رأس المال البشرى لديها^(٢٣). ومن ثم تغير الشكل التنظيمى لإدارة الموارد البشرية ليكون أكثر مرونة ويعمل بحرية أكثر تحت رؤية عامة تهدف لمساعدة الموارد البشرية على التعامل مع التغييرات التنظيمية المطلوبة^(٢٤)، ولا يختلف ذلك التغيير فى إدارة الموارد البشرية فى القطاع الخاص أو الحكومى^(٢٥)، أخذاً فى الاعتبار أن المنظمات العامة تهتم بإنتاج القيمة العامة أكثر من كونها تركز على تحقيق الأرباح وهو ما يعقد من دور إدارة الموارد البشرية^(٢٦).

يتكون مصطلح إدارة الموارد البشرية من ثلاثة كلمات مفتاحية رئيسية وهى: البشر والموارد والإدارة، ويشير مفهوم الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية إلى التناغم والتكامل بين تلك العناصر من أجل أن يستطيع نظام إدارة الموارد البشرية تعظيم رأس المال البشرى ليساهم بشكل فعال فى تحقيق رؤية وأهداف المنظمة^(٢٧). وتقدر الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية التغييرات الحادثة فى البيئة المحيطة بالمنظمة والتحديات المتصاعدة وكيف يمكن تحويل تلك التحديات إلى فرص أعمال، ومن ثم يتم تقييم الأداء الخاص بها من منظور القيمة المضافة للأعمال^(٢٨)، والمساهمة فى تحقق النزاهة والشفافية والمساءلة المطلوبة^(٢٩).

تواجه إدارة الموارد البشرية فى المنظمات بشكل عام، والحكومية منها بشكل خاص ثلاث عقبات أساسية تقلل من فعالية المدخل الإستراتيجى للموارد البشرية والذي يركز على تعظيم العائد من رأس المال البشرى وهى: رؤية الإدارة العليا للمنظمة لإستراتيجية الموارد البشرية ليس كأولوية عليا، بقدر ما تشكل توجهاً أو نظرة قصيرة الأمد فقط لإدارة العاملين؛ وثانياً إفتقار إدارة الموارد البشرية للمعرفة والمهارة الضرورية لتنفيذ برامج إدارة الموارد البشرية داخل المنظمة؛ وثالثاً فقدان إدارة الموارد البشرية القدرة على إثبات تأثيراتها بعيدة الأمد^(٣٠). إضافة إلى أن الأصول البشرية

مختلفة عن بقية الأصول، ويصعب الجزم بحجم العائد من الإستثمار فيها^(٣١)، ومن ثم كان من الضروري الإهتمام بعمليات المتابعة والتقييم لتقدير العائد من التدخلات الخاصة بالموارد البشرية وتحديد الجدوى^(٣٢). وتواجه إدارة الموارد البشرية فى القطاع الحكومى فى الحالة المصرية عدد من التحديات التى تتعلق بوضع الأسس اللازمة لتوفير البيئة الملائمة للإدارة الفعالة لرأس المال البشرى من خلال تحديث إدارات شئون العاملين لتكون إدارة موارد بشرية ومنها: ضعف الربط بين أهداف إدارة الموارد البشرية والأهداف المراد تحقيقها من قبل المنظمة، وقصور سياسات الموارد البشرية، وإفتقار الدور الواضح والتوصيف الوظيفى لمهام إدارة الموارد البشرية، وضعف الإتصال مع الإدارات الأخرى بالمنظمة^(٣٣)، إضافة إلى قصور عمليات التخطيط الذى يدعم التكامل بين البيئة الخارجية والمنظمة والأفراد^(٣٤).

ثانياً: تحديات إدارة رأس المال البشرى بالمنظمات العامة فى ضوء متطلبات تخفيض العمالة :

واجهت المنظمات العامة منذ عقد السبعينات - نظراً للتطورات الحادثة فى الإقتصاد العالمى - ضغوطاً متزايدة لتقليل نفقاتها لتعوض العجز فى الموازنة العامة^(٣٥)، ثم توالى خلال العقود الماضية الضغوط فى ظل تزايد وعى المواطن وترسخ مبادئ مثل الحوكمة والقيمة العامة المضافة فى مقابل الموارد التى يتم تحصيلها، وضرورة قياس الأداء الحكومى^(٣٦). وقد إتجهت معظم الدول نحو تطبيق برامج خفض العمالة دون النظر للأثار السلبية التى يمكن أن تنتج عنها مستقبلياً مثل فقد الولاء للمنظمة أو فقد الكفاءات المتميزة، وضعف العوامل الجاذبة لضم الكفاءات إلى القطاع الحكومى مستقبلاً، ومن ثم بدأت بعض المنظمات مثل منظمة التعاون الإقتصادى والتنمية - على سبيل المثال - فى البحث عن إستراتيجيات لتطوير عمليات جذب الموارد البشرية الكفوة للقطاع الحكومى فى الدول الأعضاء^(٣٧).

يتناول هذا الجزء من الورقة كيفية إدارة برامج تخفيض العمالة (downsizing) والفرق بين ذلك المصطلح ومفهوم ترشيد العمالة (rightsizing) عند النظر للمورد البشرى كأصل إستراتيجى ورأس مال بشرى مهم للمنظمات العامة. ولقد إتجهت معظم الحكومات فى دول العالم الثالث إلى تطبيق برامج تقليل الإنفاق لمواجهة الأزمات المالية والعجز فى الموازنة والإستجابة لمتطلبات

عمليات الترشيد للمؤسسات التي تديرها الدولة من منظور أساسى وهو تخفيض حجم العمالة بالقطاع الحكومى، وإن كانت الممارسات العملية لا تدل على أنه يمكن الجزم بأن تخفيض العمالة هو السبيل الوحيد الفعال لضبط النفقات الحكومية^(٣٨).

تناولت الأدبيات المختلفة مفهومي تخفيض العمالة (downsizing)، وضبط حجم العمالة "ترشيد العمالة (rightsizing) بشكل متبادل كنفس المعنى فى أحيان كثيرة، فى حين تضع بعض المرجعيات فروقا بين المدخلين، حيث يركز مدخل تخفيض العمالة على مجرد إستجابة المنظمة للضغوط الخارجية بتخفيض عدد العاملين كآلية لتخفيض النفقات دون النظر للعاملين كأصل إستراتيجى للمنظمة. على الجانب الآخر ينظر مدخل ضبط "ترشيد" العمالة، للموارد البشرية كأصل إستراتيجى ويضع برامج مهمتها ليس مجرد تقليل العدد ولكن تطوير عمليات المنظمة من أجل ان تستوعب الموارد البشرية بقدرات وقيمة مضافة جديدة فى ظل إطار إستراتيجى يدرك التغييرات المستقبلية، وأيضا ليس مجرد التخلص من العمالة الزائدة على مستوى القطاع الحكومى بل كيف يمكن توظيف تلك الطاقات البشرية كرأس مال بشرى على المستوى الوطنى، وقد يكون ذلك فى قطاعات أخرى غير القطاع الحكومى مثل القطاع الخاص أو المجتمع المدنى^(٣٩).

وتطرح مراجعة الأدبيات والنماذج الدولية خمس أسئلة مهمة تتعلق ببرامج تخفيض العمالة وهم: كيف يمكن تحديد العمالة المطلوب التخلص منها؛ وكيف يمكن أن نتوقع الخسارة التى سوف تلحق بهم جراء ترك العمل؛ وكيف يمكن تصميم برنامج للتعويض والمساعدة؛ وكيف يمكن تقدير العائد الإقتصادى والمالى لعمليات تقليل العمالة، و أثر عمليات تخفيض العمالة على بقية الأنشطة التى كانت تعتمد على العاملين الذين سيتم فصلهم وأيضا سوق العمل الذى سوف يتأثر بالعمالة الجديدة الداخلة^(٤٠). تمثل الإجابة على الأسئلة السابقة مفتاحا مهما فى النظر للموارد البشرية كرأس مال بشرى حيث الرؤية العامة هى تعظيم القيمة المضافة منه فى دورة الإنتاج بشكل عام بصرف النظر عن منطقة التوظيف. وتأتى أهمية هذه الرؤية فى ظل ما تشير اليه التقارير الدولية من حالة الشيخوخة "aging" التى تصيب بعض الدول من حيث إفتقار المورد البشرى فى سن الإنتاج وتزايد عدد العاملين فى مراحل سنية متأخرة. ولقد أثار تلك الإشكالية حالة الجهاز الإدارى فى عدد من الدول فى أوروبا الغربية وشرق آسيا، وهو ما يدعو الدول الأخرى ومنها الحالة

المصرية إلى أن تنتبه إلى أهمية إدارة ذلك المورد البشرى من منظور إستراتيجى قائم على مفهوم رأس المال البشرى.

يعرف فيلدهيم و ليو (Feldheim and Liou) برنامج تخفيض العمالة (downsizing) بأنه خفض حجم العمالة بالمنظمات من أجل تحسين الكفاءة والإنتاجية والتنافسية^(٤١)، بينما يعرفه كاميرون (Cameron) بأنه حزمة من الأنشطة تتخذ من قبل إدارة المنظمة من أجل تحسين كفاءة وإنتاجية ودرجة تنافسية المنظمة^(٤٢). ويذهب قاموس الأعمال إلى تعريف ترشيد أو ضبط العمالة "rightsizing" بأنها إعادة هيكلة الأعمال لتقليل حجم التكاليف، سواء من خلال تقليل حجم العمالة أو إعادة التنظيم للإدارة العليا، وتهدف هذه العمليات بشكل رئيس إلى وضع التصور المناسب للمنظمة من أجل إنجاز أهدافها وتحقيق أقصى إنتاجية، ويستخدم المصطلح غالبا بدلا من مصطلح تخفيض العمالة "downsizing" لما له من وقع إيجابي^(٤٣). وقد أشارت الأدبيات المختلفة إلى أهمية مراعاة البعد الإستراتيجى فى الحفاظ على الموارد البشرية المطلوبة، بحيث لا تؤدى عمليات تخفيض العمالة إلى فقدان الثقة فى المنظمة ومن ثم التأثير السلبى المباشر على رأس المال البشرى. ويمكن أن يحدث ذلك من خلال عدد من الأساليب منها مساعدة الموظفين للبحث عن وظائف أخرى، ودفع جزء من التعويضات فى شكل مرتبات لحين البحث عن وظيفة أخرى، والإستمرار فى دفع إشتراكات التأمين الاجتماعى والصحى، مما يساعد على الحفاظ على الصورة الذهنية للمنظمة وكذلك الحفاظ على الشعور بالولاء لدى العاملين الباقين على رأس العمل^(٤٤).

ويتناول الجزء التالى عرضاً لأهم التجارب الدولية فى تنفيذ برامج تخفيض العمالة فى القطاع الحكومى وأهم الدروس المستفادة منها والتي يمكن أن توظف فى الحالة المصرية.

نماذج وتجارب دولية لبرامج تخفيض العمالة الحكومية

تبنّت العديد من المنظمات الدولية مدخل تخفيض حجم العمالة بالقطاع الحكومى كآلية لتطوير المنظمات العامة. فعلى سبيل المثال، ساهم البنك الدولى فى تنفيذ أكثر من ٤٠ برنامج فى الفترة من ١٩٩١-١٩٩٣م^(٤٥). ولقد حدث تحول فى فلسفة البنك الدولى من مجرد التركيز على برامج تخفيض العمالة إلى إصلاح منظومة ادارة الموارد البشرية، بحيث تعظم العائد من تلك الموارد كأصل إستراتيجى للمنظمات العامة، وهو ما حقق نتائج أكثر إيجابية من برامج تخفيض العمالة

والتدريب التحويلي^(٤٦)، التي لم تحقق الأهداف المخططة لها في تنشيط سوق العمل، حيث ركزت برامج إعادة التدريب على مجرد تحديث المهارات الموجودة فعلا لدى العاملين، أكثر من كونها إكساب مهارات جديدة تساعد الفرد على الإلتحاق بسوق العمل^(٤٧).

لقد شهدت العديد من الدول مثل بريطانيا، وأستراليا، ونيوزيلندا تطبيقات لبرامج تخفيض العمالة بالقطاع الحكومي^(٤٨)، كما تمت خلال حقبة الثمانينات والتسعينات العديد من عمليات تخفيض العمالة في القطاع الحكومي في إفريقيا وأمريكا اللاتينية. وقد طبقت تلك العمليات عددا من الإقتربات منها: البرامج الإختيارية للخروج المبكر للمعاش من خلال إعطاء مكافآت نهاية الخدمة، ولقد ساعد هذا المدخل على تخطي العقوبات القانونية الخاصة بفصل العاملين، لا سيما في ضوء بعض القوانين المعقدة المرتبطة بهذا الشأن، وأيضا تقليل التكلفة السياسية المصاحبة لبرامج تقليل العمالة بالقطاع الحكومي. ولكن في واقع الأمر فإن هذا الإقتراب قد شابه بعض التحديات منها أن العاملين المتميزين هم الذين تركوا الخدمة، كما أن قدر مكافأة نهاية الخدمة كان مبالغا فيه ولم يتم تقديره بشكل جيد. يتبنى النموذج الثانى البرنامج غير الإختيارى لترك العمل من خلال وضع قواعد صارمة للتقاعد المبكر، ويتم دفع تعويضات عن الفصل الإجبارى فى العمل. ويعرض النموذج الثالث برنامج التعاقد الخارجى (Contracting -out Schemes) ويتم من خلاله التعاقد على أداء خدمات من جهة خارجية هي قائمة على العمال السابقين الذين كانوا يؤدون نفس الخدمة، ولكن بأسلوب إدارة القطاع الخاص. ويطبق النموذج الرابع أسلوب ملكية العاملين والذي من خلاله يتم خصخصة بعض الخدمات ولكن بمشاركة العاملين فى جزء من الأسهم بها وقد أستخدم هذا المدخل فى العديد من التجارب مثل الأرجنتين، وبنجلادش، وبوليفيا، وشيلي، وغانا، والمكسيك، والمغرب، وتركيا وغيرها من الدول^(٤٩).

يشير تحليل الإقتربات المستخدمة فى عملية خفض العمالة إلى أن أسلوب الفصل الإجبارى كان هو السائد فى حالة أوروبا الشرقية، فى حين سادت برامج الترك الإختيارى للخدمة فى أفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية. ويوضح الجدول التالى مقارنة بين الإقتربات المختلفة المستخدمة فى برامج خفض العمالة بناء على دراسة ٤١ برنامج فى ٣٧ دولة^(٥٠).

جدول رقم (٢) مقارنة نتائج الإقترابات المختلفة لبرامج تخفيض العمالة بالقطاع الحكومي

نسبة العمالة التي غادرت نتيجة لتطبيق البرنامج	نسبة مكون البرنامج في الاستراتيجية العامة لتخفيض العمالة	الاقتراب (المنهج)
%٤٧.٥	%٤١.٥	الترك الإجبارى للخدمة (Hard)
%٣٠	%٦٥	الترك الإجبارى للخدمة (Soft): تطبيق القواعد القانونية، تنقية جداول المرتبات من العمالة غير الحقيقية)
%٢٣	%٧٧.٥	الترك الإختيارى
%١٣.٤	١٧.٥	الطرق الثلاثة معا

المصدر: Juan Jose Diaz "Public Sector Downsizing", op.cit.,p

أ. الدروس المستفادة من برامج تخفيض العمالة الحكومية فى التجارب الدولية

تدل التجارب الدولية على عدد من الدروس المستفادة فى مجال تنفيذ برامج تخفيض حجم العمالة بالقطاع الحكومى والتي يمكن أن توظف من أجل التحول نحو مفهوم ترشيد العمالة والإدارة الفعالة لرأس المال البشرى بالقطاع الحكومى من منظور إستراتيجى أكثر من كونه أحد عناصر التكلفة التى يمكن أن تستخدم فى تقليل النفقات كما يلي:

• **التخطيط الشامل:** يجب أن تكون هناك خارطة طريق واضحة المعالم مبنية على دراسة جيدة وتعمل على تحقيق التوازن المطلوب بين ما يحتاجه القطاع الحكومى وتقييم الأعباء التى سوف تنتج عن برنامج التخفيض سواء على مستوى القطاع الحكومى نفسه أو البيئة المحيطة التى سوف تتأثر، من حيث زيادة حجم البطالة أو انخفاض مستوى الأنشطة الإقتصادية المعتمدة على العمالة المسرحة^(٥١). كما يجب أن يتم إدراك الفرق بين العائد المالى والعائد الإقتصادى لبرنامج تخفيض العمالة، حيث أن العائد الإقتصادى يكون أشمل وأعم^(٥٢).

• **القيادة والرؤية الإستراتيجية:** يمثل عنصر القيادة أحد الأبعاد الجوهرية لتعظيم الإستفادة من الإستثمار الفعال للموارد البشرية^(٥٣). ويشكل نمط القيادة التحويلية أفضل الأساليب، نظرا لأنها تسعى لموقف المكسب للجميع سواء المنظمات أو العاملين^(٥٤). خلاص تقرير مكتب المحاسبة العام

الأمريكي "General Accounting Office" من دراسة الإستراتيجيات المستخدمة لتخفيض العمالة فى ٣٥ حالة (١٧ شركة قطاع عام، و ٥ ولايات، ومراجعة خبرات ثلاث دول) خلال حقبة التسعينات، إلى أن ١٥ منظمة من العينة أكدوا على أهمية القيادة والرؤية الإستراتيجية قبل البدء فى عمليات تخفيض العمالة أو اية عمليات متعلقة بإعادة الهيكلة^(٥٥).

• **إدارة الموارد البشرية:** تتولى إدارة الموارد البشرية أدوارا مهمة أثناء عمليات تخفيض العمالة منها الإتصال الجيد والشفافية لتوضيح أهداف البرنامج، وتقديم الدعم للعاملين من أجل التخطيط لمستقبلهم، وتنفيذ برامج تدريب للعاملين من أجل أن تزيد فرصهم فى السوق، وأيضا الحفاظ على الروح العامة داخل المنظمة فى تلك الأوقات^(٥٦).

• **إختيار النموذج المناسب:** لقد توصل كل من جابور و فيوليتا (Gábor and Violetta) بعد دراسة تجارب الإصلاح الإدارى فى دول شرق أوروبا بأنه لا يوجد نموذج واحد يصلح لأن يطبق على جميع حالات الإصلاح. يمكن أن توجد بعض الأدوات أو النماذج التى تضع الإطار العام لعمليات التغيير والإصلاح، إلا أنه تظل خصوصية كل دولة فى عمليات التطبيق سواء من حيث الإطار الزمنى أو سرعة عمليات الإصلاح^(٥٧).

• **التدرج والتمهيد:** تلجأ بعض الدول لتطبيق رؤية مرنة لتنفيذ برامج التخفيض مثل: الإجازات الإختيارية أو الإجبارية بدون أجر، تقليل عدد أسابيع العمل ومن ثم الأجور المرتبطة بها؛ والعمل من المنازل لكل العمل أو بعض الأعمال و تقليل الرواتب لبعض الدرجات^(٥٨). كما توصلت دراسة (مكتب المحاسبة العام- الولايات المتحدة الأمريكية) إلى أن بعض المنظمات لجأت كحلوى مرحلية إلى إعادة تسكين العمالة الزائدة فى أماكن أخرى فى إحتياج لعمالة؛ وفرض سياسات عدم التعيين مكان الموظفين الذين تركوا الخدمة، إلا أن ذلك أفرز بعض الآثار السلبية مثل عدم التوازن فى المخزون المهارى اللازم توافره بالمنظمة. كما أن اللجوء لفكرة التعيين بشكل مركزى أدى إلى الحد من قدرة المديرين فى المشاركة فى عمليات إختيار العاملين الذين يعملون معهم^(٥٩).

• **الشفافية والمشاركة مع الأطراف المعنية:** ولقد خلصت دراسة مراجعة الأداء الوطنى " National Performance Review" إلى مجموعة من الدروس المستفادة من إجراء تخفيض العمالة فى الحالة الأمريكية وهى أن تتصف عمليات التواصل مع العاملين بالأمانة والشفافية وتوضيح الأمور

للعاملين وأن يكون الإتصال فى إتجاهين؛ ويجب أن تبدأ عمليات التخطيط لبرنامج تخفيض العمالة بالشراكة بين المنظمة وممثلى إتحادات العمال؛ كما يجب وضع نظام متكامل للمعلومات وذلك لمتابعة تنفيذ البرنامج ومن ثم إتخاذ القرارات اللازمة^(٦٠).

• **دراسة الأثر المستقبلى لبرامج تخفيض العمالة:** وتشير تجربة برامج تخفيض العمالة فى دول منظمة التعاون الإقتصادى والتنمية أنه سوف تشهد الأعوام القادمة طلبا متزايدا على تعيين الكفاءات المتميزة بالقطاع الحكومى، لا سيما بعدما شهدت الفترات الماضية برامج مكثفة لتخفيض العمالة على مستوى العالم، ولكن من المتوقع أن تواجه برامج التعيين فى القطاع الحكومى مستقبلا معضلة متمثلة فى كيفية تحفيز وجذب الكفاءات المتميزة للإنضمام للعاملين بالقطاع الحكومى.

وتخلص الدراسة من إستعراض الدروس المستفادة إلى أن برامج تخفيض حجم العمالة بهدف ترشيد المنظمات العامة يجب أن تأخذ بعين الإعتبار التقليل من الأثار السلبية التى تؤثر على الموارد البشرية، ويجب الاهتمام بالتعامل مع ذلك المورد على أنه أحد أهم الاصول الإستراتيجية التى يجب أن تحافظ عليها المنظمات العامة.

ثالثا: تطور الموارد البشرية بالقطاع الحكومى المصرى

يبلغ إجمالى وحدات القطاع الحكومى فى مصر ٦٨٠ وحدة موزعة على الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والهيئات الإقتصادية حسب بيانات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة. ولقد ساهمت السياسات التى أتبعت من الحكومات المصرية المتعاقبة فى تعيين الخريجين فى القطاع الحكومى والعام، وسياسات التعويض المتبعة وضمن التعيين إلى عملية تنمية غير مستدامة أفضت إلى إحداث بيروقراطية متضحمة وعدد عمالة زائد ومن ثم زيادة نسبة البطالة بين المؤهلات العليا والعزوف عن العمل فى القطاع الخاص^(٦١). وتمثل نسبة العمالة فى القطاع الحكومى والعام (٣٠-٤٠%) من إجمالى قوة العمل خلال الفترة من ١٩٨٠-٢٠١١م، وتشكل تكلفة الأجور ما يوازى ٢٦% من إجمالى المصروفات الحكومية أثناء العام المالى ٢٠١٠-٢٠١١م^(٦٢).

يواجه الجهاز الإدارى فى مصر عددا من التحديات منها: المعوقات البيروقراطية، والتداخل فى القوانين واللوائح بين الأجهزة بعضها البعض، وسوء العلاقة بين المواطن والادارة، وترهل

الجهاز الإداري وضعف مستوى أدائه، وانتشار الفساد وغياب حياد الموظف تجاه إنجاز العمل^(٦٣)، وضعف عمليات إختيار القيادات الإدارية^(٦٤). وقد ترتب على التضخم المستمر في الأجهزة والوزارات والهيئات افتقاد التنسيق بين بعض الوحدات المرتبطة داخل الجهاز الإداري بالدولة وضعف فعاليتها^(٦٥)، إضافة إلى قلة الإعتماد على تكوين فرق عمل متكاملة بدلا من تكس الإدارات والأقسام المنفصلة والمتباعدة^(٦٦)، وكلما توجد إدارة للمستقبل الوظيفي تقوم بعملية التخطيط الإستراتيجي للوظائف المختلفة^(٦٧).

تشير بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء إلى أن عدد العاملين بالخدمة المدنية والقطاع العام كان 968,945 عام ١٩٦٦م، في حين وصل إلى 6,742,176 عام ٢٠١٥ م أى بنسبة زيادة قدرها ٦٩٦%، وذلك كما يوضحه الجدول التالي:

جدول رقم (٣) : تطور عدد العاملين في الجهاز الإداري بالدولة

السنة	العاملون بالحكومة (جهاز إدارى - إدارة محلية - الهيئات العامة و الهيئات الاقتصادية)	شركات قطاع عام (قطاع الأعمال العام)	الأجمالى	نسبة الزيادة فى العاملين بالجهاز الإدارى والمحليات	نسبة الزيادة فى القطاع العام	نسبة الزيادة فى إجمالى العاملين بالحكومة والقطاع العام
1966	968945	بيانات غير متاحة	968945			
1969	1064310	بيانات غير متاحة	1064310	10%		10%
1971	1133624	868273	2001897	7%		88%
1978	1764742	1125144	2889886	56%	30%	44%
1990	3227742	1345162	4572904	83%	20%	58%
1995	4104940	1280927	5385867	27%	-5%	18%
2000	5091347	826524	5917871	24%	-35%	10%
2005	4832984	760146	5593130	-5%	-8%	-5%
2010	5653781	779262	6433043	17%	3%	15%
2011	5599862	834942	6434804	-1%	7%	0%
2012	5438843	844814	6283657	-3%	1%	-2%
2013	5545320	844814	6390134	2%	0%	2%
2014	5752039	878905	6630944	4%	4%	4%
2015	5888068	854108	6742176	2%	-3%	2%

المصدر: إعداد الباحث بالإعتماد على بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء: النشرة السنوية لإحصاء العاملين بالحكومة والقطاع العام/ الأعمال العام، متاح على موقع الجهاز (<http://www.capmas.gov.eg>)

وطبقا لبيانات الجدول السابق، فقد شهدت الفترة من ١٩٧١م حتى ١٩٩٠م تزييدا كبيرا فى أعداد العاملين بالجهاز الإدارى والمحليات والقطاع العام، فى حين شهد عام ٢٠٠٥م اكبر نسبة تخفيض فى أعداد العاملين، ثم توالى الزيادة مرة أخرى فى عام ٢٠١٤م. تتوزع الوظائف الممولة من الموازنة العامة للدولة بين درجات مشغولة ودرجات خالية، وتدل بيانات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة التحليلية للموازنة العامة للدولة عام (٢٠١٥-٢٠١٦م) على أن نسبة الدرجات الخالية بجميع الوظائف الممولة تصل إلى ١١% يقع معظمها فى درجات الهيئات الإقتصادية والإدارة المحلية بنسبة ٢٤%، كما يوضح ذلك الجدول التالى.

جدول رقم (٤) توزيع الوظائف الممولة بالقطاع الحكومى بالدولة (الموازنة العامة للدولة ٢٠١٥/٢٠١٦م)

البيان	درجات مشغولة	%	درجات خالية	%	إجمالى الوظائف الممولة
الجهاز الإدارى	١٧٦٧٧٧١	%٩٥	١٠١٤٩١	%٥	١٨٦٩٢٦٢
الإدارة المحلية	٢٩٧٨٦١٩	%٨٧	٤٦٠١٩١	%١٣	٣٤٣٨٨١٠
الهيئات الخدمية	٦٢٧٤٥٨	%٩٢	٥٦٤٥١	%٨	٦٨٣٨٠٩
الهيئات الإقتصادية	٣٧٩٨٢٥	%٨٢	٨٤٣٨٥	%١٨	٤٦٤٢١٠
الإجمالى	٥٧٥٣٥٧٣	%٨٩	٧٠٢٥١٨	%١١	٦٤٥٦٠٩١

المصدر: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (متاح على موقع الجهاز: www.caoa.gov.eg)، تم الدخول على الموقع بتاريخ يوليو ٢٠١٧م.

ويبرز الجدول السابق الحاجة لإجراء تحليل دقيق حول السبب الرئيسى فى وجود درجات خالية بالجهاز الوظيفى وما أثر ذلك على كفاءة أداء الأعمال بالجودة المطلوبة وانعكاس ذلك على المواطن متلقى الخدمة. يوضح الجدول التالى نسبة عدد العاملين بالجهاز الإدارى بالدولة والإدارة المحلية والهيئات الخدمية والإقتصادية مقارنة بعدد السكان.

جدول رقم (٥) توزيع السكان على الدرجات الممولة والمشغولة فعلا (٢٠١٥-٢٠١٦)

المستوى الإدارى	عدد السكان (٢٠١٥م)	عدد الدرجات الممولة	نسبة السكان للدرجات الممولة	عدد الدرجات المشغولة	نسبة السكان للدرجات المشغولة
الجهاز الإدارى	87963276	1869262	47	1767771	50
الإدارة المحلية		3438810	26	2978619	30
الهيئات الخدمية		683809	129	627458	140
الهيئات الإقتصادية		464210	189	379825	232
الإجمالى		6456091	14	5753573	15

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء المتاحة على الموقع (www.capmas.gov.eg)، والجهاز المركزى للتخطيط والأدارة المتاحة على الموقع (www.caoa.gov.eg)

ويدل الجدول السابق على أن أعلى نسبة ممثلة فى الهيئات الإقتصادية والخدمية ثم الجهاز الإدارى للدولة والمحليات.

قدم البنك الدولى دراسة حول المعايير التى يمكن أن تستخدم فى المقارنة بين الدول من حيث موقف العمالة فى القطاع الحكومى وقطاع الأعمال العام، وكانت^(٦٨): **التعويضات الخاصة بالعمالين** (تعويضات ورواتب العاملين كنسبة من إجمالى الناتج المحلى (GDP) - تعويضات ورواتب العاملين كنسبة من إجمالى النفقات - تعويضات ورواتب العاملين كنسبة من إجمالى الإيرادات المحلية - تعويضات ورواتب العاملين مقارنة بالإنفاق على العوائد الأخرى غير الأجر)؛ **والتوظيف** (نسبة العاملين فى القطاع الحكومى والعام مقارنة بالقطاع الخاص - نسبة العاملين فى القطاع الحكومى والعام مقارنة بإجمالى التوظيف بالدولة - نسبة العاملين فى القطاع الحكومى والعام مقارنة بإجمالى عدد السكان)؛ **ومستويات الأجر** (مستوى الأجر بالقطاع الحكومى والعام مقارنة بمثيلاتها بالقطاع الخاص - متوسط الأجر بالقطاع الحكومى مقارنة الناتج المحلى الإجمالى للفرد الواحد - مقارنة الفرق بين أعلى دخل فى القطاع الحكومى وأقل دخل).

وتعرض الدراسة فيما يلى تحليلا مقارنا لموقف العمالة الحكومية فى مصر من منظور بعض المعايير المطروحة من قبل البنك الدولى، حيث يوضح الجدول التالى مقارنة مصر مع بعض دول العالم من حيث عدد المواطنين لكل موظف (الجهاز الإدارى على المستوى المركزى،

والجهاز الإداري على المستوى المحلي، والهيئات الأخرى "خدمية- إقتصادية" والقطاع العام "قطاع الأعمال العام".

جدول رقم (٦) مقارنة مصر مع بعض دول العالم من حيث نسبة السكان لعدد العاملين بالجهاز الإداري بالدولة

الدولة	مستوى العاملين	تقديرات عدد العاملين سنة ٢٠٠٩م	عدد السكان سنة ٢٠١٠	عدد السكان مقارنة بعدد العاملين بالحكومة والقطاع العام
البرازيل	إجمالي العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام	11474000	198,614,208	17
مصر	إجمالي العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام	6111000	82,040,994	13
المانيا	إجمالي العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام	5924000	80,435,307	14
اليابان	إجمالي العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام	5742000	127,319,802	22
السويد	إجمالي العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام	1311000	9,382,297	7
انجلترا	إجمالي العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام	6288000	62,716,684	10

المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية (ILOSTAT)، متاحة على موقع منظمة العمل الدولية (<http://www.ilo.org>). وبيانات ساعة السكان العالمية (www.worldometers.info/world-population)

ويدلل الجدول السابق على أن حالة العاملين بالقطاع الحكومي في مصر ليست ببعيدة - كما هو مشاع في المجال العام- عن حالات دول أخرى مثل المانيا والبرازيل. وتشير التحليلات إلى أن عمليات المقارنة التي غالبا ما يتم الإشارة إليها في السياق العام- قد تمت بين مصر ودول العالم الأخرى بناء على مؤشرات مختلفة. ويمكن التدليل على ذلك بالإشارة لحالة المقارنة بين عدد العاملين في القطاع الحكومي والأعمال العام في مصر وإنجلترا، حيث كانت تتم في الحالة المصرية بإحتساب إجمالي العاملين بالقطاع الحكومي (جهاز إداري، هيئات عامة، وهيئات خدمية) والقطاع العام والأعمال العام نسبة لعدد السكان فيصل الرقم لنسبة (١ موظف : ١٥ مواطن) تقريبا، بينما في حالة إنجلترا كان يتم إحتساب عدد العاملين بالخدمة المدنية فقط، رغم أن

موظفى الخدمة المدنية فى حالة إنجلترا هم أولئك الذين يتم تعيينهم بواسطة السلطة الملكية مع إستبعاد الذين يعملون مباشرة مع الملكة. ومن ثم فإن الخدمة المدنية لا تتضمن فى إنجلترا كل أولئك الذين يعملون فى القطاع الحكومى والعام ولا تتضمن المعينين بواسطة البرلمان، فقط ١ من كل ١٢ موظف يمكن إعتبارهم موظفى خدمة مدنية فى إنجلترا^(٦٩)، وهو ما كان يعطى أرقاما ليست دقيقة للمقارنة مع حالة مصر، ويوضح ذلك الجدول التالى.

جدول رقم (٧) مقارنة نسبة السكان لعدد العاملين بالجهاز الإدارى بالدولة بين مصر وإنجلترا

عدد المواطنين لكل مستوى فى إنجلترا (تقديرات السكان عام ٢٠١٥ : ٦٤,٧١٥,٨١٠)	عدد المواطنين لكل مستوى فى مصر (تقديرات السكان عام ٢٠١٥ : ٨٧٩٦٣٢٧٦)	أنجلترا مارس ٢٠١٥	مصر ٢٠١٥ / ٢٠١٦	
	47		1869262	الجهاز الإدارى
	129		683809	الهيئات الخدمية
	189		464210	الهيئات الإقتصادية
23	29	2864000	3017281	إجمالى الجهاز الإدارى والهيئات الخدمية والإقتصادية
28	26	2287000	3438810	الإدارة المحلية
13	14	5151000	6456091	الإجمالى
201	103	322000	854108	القطاع العام والأعمال العام
12	16	5473000		إجمالى العاملين بالحكومة وقطاع الأعمال العام
149		434000		عدد موظفى الخدمة المدنية فى أنجلترا

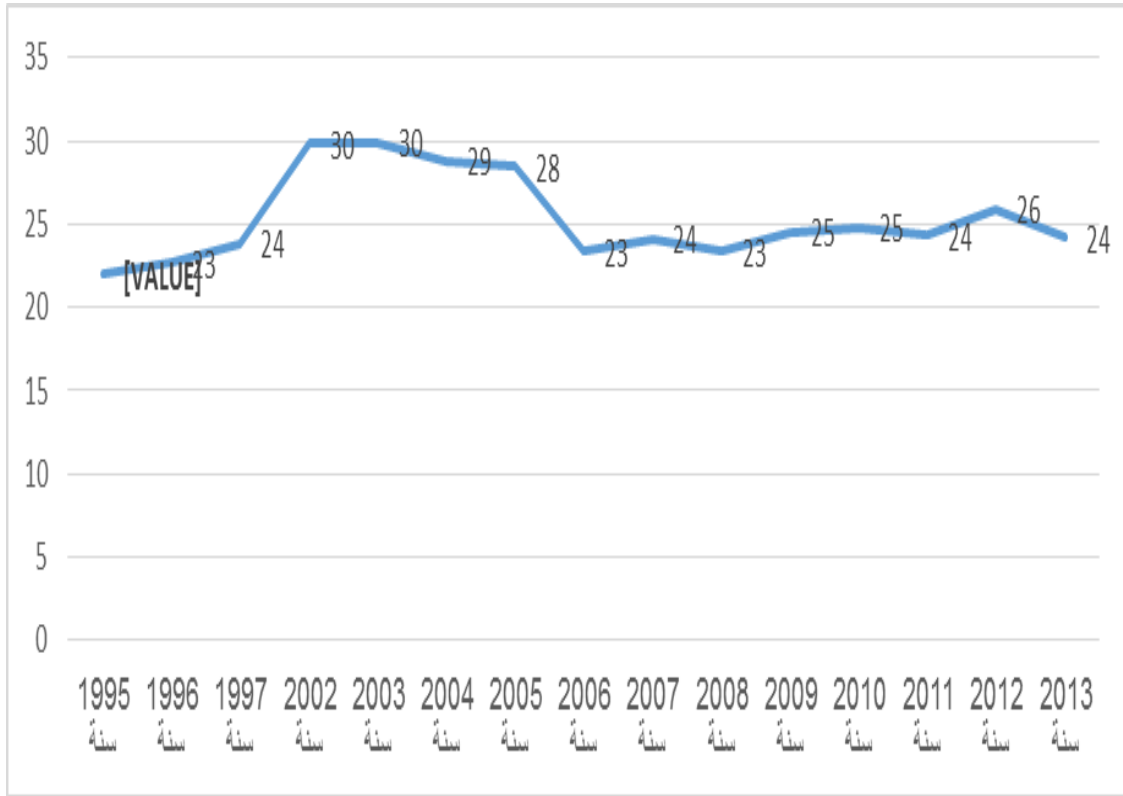
المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجهاز المركزى للتعبئة العامة والأحصاء، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والبيانات الخاصة بعدد سكان أنجلترا من بيانات ساعة السكان العالمية (www.worldometers.info/world-population)، وبيانات مكتب الأحصاء الوطنى بإنجلترا

[Office of National Statistics (2016), Statistical bulletin: Civil Service statistics: 2016. Retrieved from (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016>) accessed on July 2017.

تعرض الدراسة تحليلا آخر لأحد الأبعاد المطروحة فى معايير المقارنة من وجهة نظر البنك الدولى وهو مؤشر تعويض العاملين كنسبة من إجمالى المصروفات الحكومية، ويتكون المؤشر من جميع المدفوعات النقدية، والعينية (مثل الغذاء والسكن)، وذلك فى مقابل الخدمات المقدمة للحكومة. وتشير بيانات البنك الدولى إلى أن نسبة تكلفة الأجور والتعويضات بالنسبة

للإنفاق العام في مصر هي ٢٤% حسب بيانات ٢٠١٦م^(٧٠). ويوضح الشكل البياني التالي تطور نسبة إجمالي تعويضات العاملين بالقطاع الحكومي من إجمالي المصروفات من الفترة ١٩٩٥-٢٠١٣م.

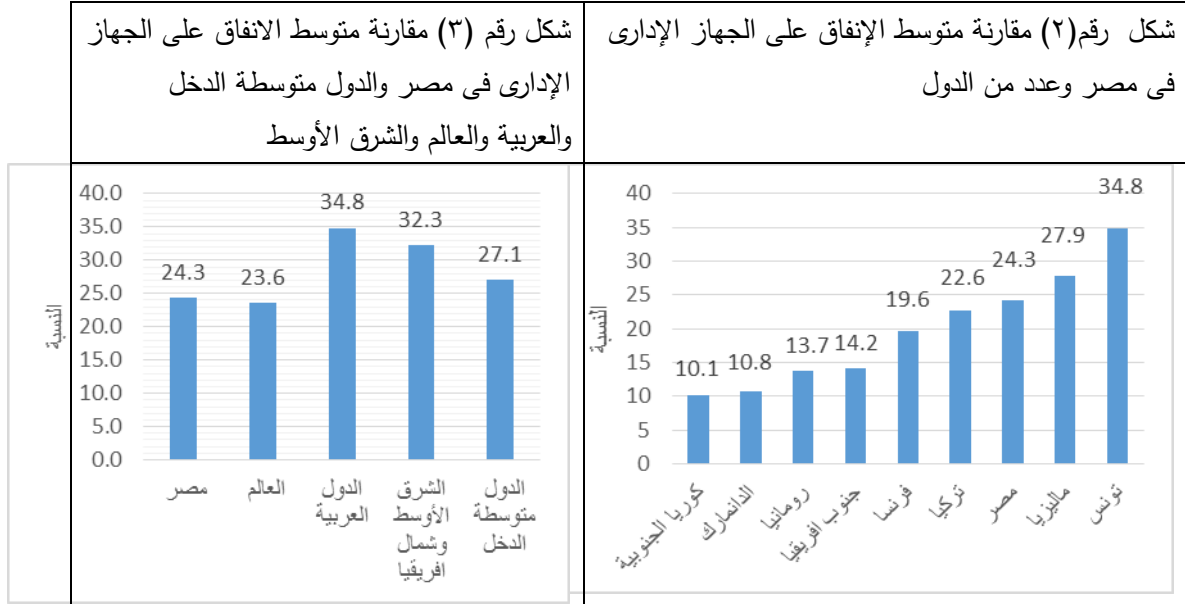
شكل رقم (١) تطور متوسط الإنفاق على الجهاز الإداري للدولة مقارنة بالإنفاق العام للحكومة في مصر



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك الدولي المتاحة على موقع البنك (www.worldbank.org)

ويشير الشكل السابق إلى أن متوسط نسبة التعويضات للعاملين للإنفاق الحكومي العام كان حول رقم ٢٥%، إلا أنه وصل إلى أعلى درجة عامي ٢٠٠٢م و٢٠٠٣م، ثم مالبت أن بدأ في النزول حتى نسبة ٢٤% عام ٢٠١٣م. ويستعرض شكلَي ٢، ٣ مقارنة نسبة تعويضات العاملين من إجمالي الإنفاق في مصر مقارنة بعدد من الدول، وأيضا المقارنة مع الوضع العالمي

والعربي ومنطقة الشرق الأوسط والدول في ذات المستوى الإقتصادي عام ٢٠١١م، وذلك لإتاحة البيانات كاملة للمقارنة في هذا العام.



المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على مؤشرات البنك الدولي متاحة على موقع البنك (www.worldbank.org)

ويوضح الشكلين السابقين أن مستوى التعويضات للعاملين ما زالت في المنطقة التي تقترب فيها من متوسط الإنفاق في العالم والدول متوسطة الدخل، في حين تقل عن الدول العربية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ويجدر الإشارة هنا إلى أن معظم المقارنات التي أجرتها الدراسات فيما يخص العاملين بالجهاز الإداري بالدولة بالحالة المصرية اعتمدت بشكل أساسي على عدد العاملين مقارنة بعدد السكان والتي قد تكون غير دقيقة في بعض الأحيان، كما أن الإعتماد على مؤشر التعويضات العام للعاملين بالجهاز الإداري للدولة مقارنة بالإنفاق العام يشير إلى أن الحالة المصرية ليست ببعيدة عن الحالات الأخرى. ومن ثم، فإنه من الأجدي بمكان مناقشة حجم الجهاز الإداري من زاوية عدد من المحاور الأخرى مثل: كفاءة وفعالية الجهاز الإداري لإنجاز المهام المحددة، وإلى أي مدى ينتج الجهاز الإداري الخدمات الأساسية للمواطن بتكلفة وجودة تنافس القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، كما وأن النظر لحجم الجهاز الإداري أيضا يحكمه وجهة نظر الدولة في درجة

تدخلها في تقديم الخدمات، وهو ما يتضح مثلا في حالة الدول الإسكندنافية حيث يتم الإعتماد على القطاع الحكومي في تقديم الخدمات بدرجة كبيرة، في حين أن دولا مثل شرق آسيا وأمريكا اللاتينية تعطى المجال بشكل أكثر للقطاع الخاص^(٧١).

رابعا: رؤية نقدية لإدارة برامج تخفيض العمالة بالقطاع الحكومي في الحالة المصرية

ويتناول هذا الجزء من الورقة تأثير برامج تخفيض العمالة على الإدارة الفعالة لرأس المال البشرى في القطاع الحكومي، وذلك من خلال إستشراف الإجابة على مجموعة من الأسئلة الجوهرية وهي: إلى أي مدى تعكس برامج تخفيض العمالة في الجهاز الإدارى بالدولة رؤية إستراتيجية تهدف إلى تعظيم العائد من الموارد البشرية؟ هل طبقت الحالة المصرية رؤية متكاملة بعيدة المدى تستثمر في رأس المال البشرى والحفاظ عليه أثناء تنفيذ برامج تخفيض العمالة، أي أنها طبقت مفهوم ترشيد العمالة "rightsizing"؟ هل تم وضع مواصفات لأعداد ومتطلبات وخصائص العمالة بالجهاز الإدارى بالدولة؟

لقد شهدت مصر منذ أوائل التسعينات مجموعة من الإجراءات الخاصة بالخصخصة وإعادة الهيكلة، والتي كانت مقترحة من جانب البنك الدولي وصندوق النقد الدولي^(٧٢). ولعل أحد أهم التحديات لبرامج الخصخصة هو العمالة الزائدة وكيفية التخلص منها أو إعادة توجيهها لقطاعات أخرى، ومثلت هذه الخطوة أحد العقبات الهامة أمام القيادة السياسية نظرا لحساسية الإستغناء عن عدد كبير من العاملين من القطاع الحكومي^(٧٣). ومن ثم استأثرت البرامج الإختيارية للخروج من الخدمة بالحظ الأوفر في الحالة المصرية نظرا للضوابط القانونية وكذلك حركات النقابات العمالية، وتم ذلك من خلال التحفيز لتطبيق برامج المعاش المبكر في القطاع الحكومي ودفع مكافآت كبيرة نسبيا^(٧٤). كما أنه تم وقف عمليات التعيين بالجهاز الإدارى بالدولة كنظام تكاليفات للخريجين، وهو ما تسبب في بعض التحديات الخاصة بالحفاظ على المخزون المهارى بالجهاز الإدارى وكذلك نسب التوازن المطلوبة في هيكلية الجهاز الإدارى.

توصلت دراسة لمركز نظم المعلومات ودعم إتخاذ القرار على عينة مكونة من ٣٣٩٧ من العاملين في القطاع الحكومي والعام من سبع محافظات مختلفة في ديسمبر ٢٠٠٥م، لعدد من النتائج منها تفضيل الإناث للتقاعد أكثر من الذكور، كما أن ٥٠% ممن يرغبون في التقاعد

المبكر يخططون لإقامة مشروعات صغيرة دون أن تكون لديهم المعرفة الكاملة بكيفية إدارتها، ومن ثم تعرضت تلك المشروعات للفشل وزيادة العبء على سوق العمل^(٧٥).

تشير الممارسة الفعلية لبرامج تخفيض العمالة أنه لم يتم أخذ البعد الثقافى فى الاعتبار عند التخطيط لتلك البرامج، رغم أن البعد الثقافى يؤثر ولا شك على توفير البيئة المهيأة لعمليات التغيير، لا سيما إذا كانت البدائل المطروحة أمام الأفراد تتعلق بحياتهم والأسر المسؤولين عنها. فلقد عانت البيروقراطية المصرية لقرون طويلة من صورة ذهنية لدى عامة المواطنين (سواء فى التراث الشعبى أو القناعات) بأنها تمثل رمز الأمان والسلطة والتقرب من دائرة التأثير، ومن ثم فإن حلم الإلتحاق بالجهاز الإدارى بالدولة يمثل مغرماً مهما لأية مواطن والتمسك به يصبح غاية، وقد أكد هذا الواقع الممارسات السابقة للحكومات المتعاقبة من إعتبار أن التعيين فى الوظائف الحكومية هى بمثابة أحد أبعاد الأمن الإجتماعى، ومن ثم كان يجب أن تأخذ برامج التغيير فى إعتبارها هذه المعطيات الثقافية. وتدل مراجعة نموذج العالم هوفستيد لدراسة الثقافات الوطنية بالنسبة لحالة مصر، والذى يتضمن خمس محاور رئيسة وهى (مؤشر مسافة السلطة، والفردية، ومؤشر تجنب عدم اليقين، والذكورة، والتوجه طويل المدى)، إلى إرتفاع كل من مؤشر مسافة السلطة ومؤشر تجنب عدم اليقين وهو ما يؤكد على أن العاملين بالجهاز الحكومى "كجزء من المواطنين" لديهم قناعة بضرورة إستقرار العلاقات الهريراركية، ومن ثم فإن عمليات تغيير الهياكل التنظيمية وتحويل جزء من العمالة نحو القيام بأعمال لا تعتمد على الهريراركية التى تعودوا عليها سوف تقابل بمقاومة شديدة. كما أنه يوجد ميل نحو تجنب التغييرات المستقبلية التى قد تؤدى إلى تقليل الأمان الوظيفى وهو ما أثر بشكل سلبى على طرح بدائل تعتمد على تحويل العمالة لمجالات أخرى، نظراً لأنها إستقرت بحكم القانون وتعودت لفترات طويلة على مفهوم الأمان الوظيفى^(٧٦).

فى واقع الأمر، يؤثر عدد من العوامل على إدارة الموارد البشرية بالقطاع الحكومى وهم: السلطة التشريعية، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، ووزارة القوة العاملة.

• **السلطة التشريعية:** صدر قانون الخدمة المدنية الجديد برقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، وقد جاء صدور القانون كأحد التطورات المهمة التى تعالج إشكالية الجهاز الإدارى بالدولة، فقد نص

القانون ولأئحته التنفيذية على عدد من القواعد الهامة التي تساهم في تحسين وضعية العاملين في الجهاز الإدارى بالدولة من حيث نظم التعيين والتدريب والترقية والتعويضات والخروج من الخدمة، ومن ذلك النص على التحول إلى إدارة الموارد البشرية عوضاً عن إدارة الأفراد كما جاء فى نص المادة ٤ من القانون. وقد تعرض القانون فى المادة (٧٠) لمسألة التقاعد المبكر للموظف الذى جاوز سن الخمسين أن يطلب إحالته للمعاش المبكر ما لم يكن قد أتخذت ضده إجراءات تأديبية ويتعين على الوحدة الإستجابة لهذا الطلب وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية^(٧٧). وفى واقع الأمر، على الرغم من فتح باب الخروج من الخدمة بالقطاع الحكومى، إلا أن تفعيل هذه المسألة يتطلب تقديم العون من أجل مساعدة من يرغب فى التقاعد فى بدء عمل جديد مثل أن يتم إنشاء مكاتب للأعداد والتوظيف فى القطاع الخاص أو بدء مشروعات صغيرة وغير ذلك، إن مجرد فتح باب الخروج من الجهاز الإدارى قد يساعد فى الحصول على العدد المناسب من الجهاز الإدارى ولكن قد ينتج عنه فى المقابل فقدان كوادى إدارية ذات كفاءة، ويحتاج الجهاز الإدارى إليها وهو ما يمثل فقدان لرأس مال بشرى، كما أنه قد يؤدي على المستوى الوطنى لزيادة البطالة نظراً لخروج فئة من العاملين بالقطاع الحكومى لا يوجد طلب عليها فى سوق العمل.

• **الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة:** يختص الجهاز باقتراح القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة؛ وتطوير نظم شؤون الخدمة المدنية؛ ودراسة وتحديد احتياجات مختلف الوحدات الإدارية من العاملين؛ وإقتراح سياسة المرتبات وترتيب الوظائف وتقييمها؛ ودراسة ومراجعة مشروعات موازنات الأجور؛ ورسم سياسة وخطط تدريب العاملين؛ ورسم سياسة الإصلاح الإدارى ووضع خطط وبرامج التنفيذ ووضع الدراسات الخاصة بإصلاح الجهاز الإدارى^(٧٨). نفذ الجهاز مشروع لتحويل إدارات شؤون العاملين إلى إدارات موارد بشرية حديثة بالتعاون مع وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى. ويضطلع الجهاز بدور رئيسى فى تدريب الجهاز الحكومى من خلال قطاع التدريب ومركز إعداد القادة للقطاع الحكومى^(٧٩).

• **وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى:** تتولى الوزارة مهمة التنمية الإدارية بعد دمج وزارة التنمية الإدارية لوزارة التخطيط، وتسعى الوزارة إلى الوصول إلى جهاز إدارى كفاء قادر على رضاء المواطن والمستثمر. ويتضمن برنامج التطوير المؤسسى الذى تضعه وزارة التخطيط

والمتابعة والإصلاح الإداري وضع خطط وسياسات وقوانين وهياكل إدارية حديثة، وتعديل نظم الحوافز والترقي وتطوير هياكل الأجور وتقنين وتعديل جداولها، وتحسين بيئة العمل وتنمية مهارات الموارد البشرية من خلال التدريب المستمر وتنفيذ عدد من المشروعات، ويتبع الوزارة المعهد القومي للإدارة الذي يعمل على تعزيز مفهوم الجودة والامتياز^(٨٠).

• **وزارة القوة العاملة:** يناط بالوزارة دور مهم في التعامل مع الموارد البشرية، حيث أنها توفر مؤشرات سوق العمل اللازمة لتحديد تنافسية الوظائف في القطاع الحكومي مقارنة بمصادر التوظيف الأخرى، وأيضاً مدى جاهزية سوق العمل للتعامل مع الخطط المتعلقة بتخفيض حجم العمالة بالقطاع الحكومي؛ والمؤسسات التدريبية المسؤولة عن إعداد وتأهيل الموارد البشرية بالقطاع الحكومي. ويتبع الوزارة الإتحاد العام لنقابات عمال مصر؛ والمؤسسة الثقافية العمالية؛ والمؤسسة الاجتماعية العمالية؛ وصندوق طوارئ العمال؛ ومكاتب العمل بالداخل؛ والمركز القومي للسلامة والصحة المهنية؛ ومكاتب التمثيل العمالي بالخارج.

اتصفت التجربة المصرية في تنفيذ برامج تخفيض العمالة بالقطاع الحكومي بعدد من الخصائص نظراً لطبيعة التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عاصرتها خلال الفترة الماضية كما يلي:

أ. التركيز في الإعلان عن برنامج تخفيض العمالة من منظور العدد الرقمي ومقارنته ببعض الدول الأخرى - وهو ما ثبت عدم دقة تلك المقارنات أثناء تحليل الدراسة - دون الإفصاح عن ماهية الهيكل المطلوب للجهاز الإداري، وما هو العدد المناسب وكيف يمكن أن يؤثر ذلك على جودة الخدمة، وما هو واقع الجهاز الإداري من منظور المنافسة الدولية وهكذا، وطبيعة المهام الجديدة في ظل توجه الدولة نحو إفساح المجال أمام القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لتولى دوراً أكثر في تقديم الخدمات العامة تمثياً مع الاستفادة من تجارب دول أخرى في هذا الشأن. ومن ثم فقد ركز البرنامج المصري على مفهوم تخفيض العمالة (downsizing) وليس ترشيح العمالة (rightsizing)، وهو ما ينعكس على عدم تفعيل مفهوم رأس المال البشري أثناء التعاطي مع الموارد البشرية.

ب. ضعف عمليات التخطيط طويلة المدى فى ظل رؤية إستراتيجية تحدد كيفية الوصول للوضع المتوازن للجهاز الإدارى، حيث شهدت بعض الإجراءات مثل وقف التعيينات بالجهاز الإدارى آثاراً سلبية على الجهاز الإدارى نفسه من حيث الفراغ المهارى والقيادى. كما أن عمليات تخفيض العمالة ركزت فقط على البرامج التى تمنح المزايا لتسهيل عمليات الخروج من القطاع الحكومى، دونما إعطاء الإهتمام الكافى بالأبعاد الأخرى مثل إحداث التوازن المطلوب داخل الجهاز الإدارى نفسه عن طريق وضع آلية للإحتفاظ بالعمالة الماهرة، والتقليل من الآثار السلبية لعمليات الخروج من الخدمة على سوق العمل بشكل عام.

ت. ضعف إشراك وإستطلاع رأى العاملين بالجهاز الحكومى والقيادات الإدارية التنفيذية والإتحادات العمالية فى عمليات التخطيط لبرامج تخفيض العمالة، ومن ثم يزيد ذلك من التوجس فى النوايا وزيادة المقاومة والرفض لبرامج تخفيض العمالة.

ث. لم تعتمد برامج تخفيض العمالة على نماذج إبتكارية ثبت نجاحها فى تجارب دولية أخرى للتعامل مع الموارد البشرية المتاحة ك رأس مال بشرى، ومثال ذلك خلق آلية عمل جديدة لتوظيف العمالة الزائدة من خلال التعاقد مع القطاع الخاص لتقديم خدمات عامة عن طريق توظيف العمالة المتاحة فعلا.

ج. تبنت الدولة النهج التدريجى للتعامل مع العمالة الزائدة عن طريق فتح المجال أمام الإجازات الخاصة والإعارة وكذلك العمل لبعض الوقت، إلا أن ذلك هدف بشكل أساسى لتخفيف الأعباء من على كاهل الموازنة العامة للدولة وقد أدى ذلك إلى وجود درجات مالية ممولة وخالية، ولم يتم وضع ذلك فى إطار مقنن ومخطط بحيث لا يتسبب فى تعطيل الأعمال و حدوث عجز فى بعض التخصصات أو فقد الكفاءات المطلوبة.

ح. قلة التنسيق بين الكيانات أو الأطراف المعنية بقضية تخفيض العمالة (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ووزارة القوة العاملة، مجلس النواب،...) وهو ما أدى إلى قصور وتضارب الرؤية الخاصة بالتعامل مع العمالة الزائدة.

خ. ضعف إدارات شئون العاملين ونقص الخدمات الداعمة للعمالة المطلوب خروجها من القطاع الحكومي مثل التدريب الكافي للإلتحاق بسوق العمل مرة أخرى، وتحديد ما هية مجالات العمل المتاحة.

د. قصور عمليات المتابعة والتقييم للبرامج المنفذة وتحديد مدى فعاليتها في تحقيق الأهداف المخططة ومن ثم إجراء التعديلات المطلوبة.

ذ. ضعف توظيف مفهوم التسويق الإجتماعي لقضية ترشيد العمالة بالقطاع الحكومي، والإلتجاه نحو التركيز في الرسائل الإعلامية على مساوى الجهاز الإدارى بالقطاع الحكومي والنظر اليه كعنصر تكلفة أكثر من أنه أحد اصول المنظمات، مما أدى إلى نشوء بيئة معادية لبرامج تخفيض العمالة. كما أنه عزز من ذلك تبني وسائل الإعلام المختلفة إتجاهها مضادا لفكرة الإستغناء عن العمالة نظرا لنقص المعلومات المتوفرة لديهم حول البرنامج ومدى جدواه.

ر. قلة الإهتمام بمعالجة الأسباب الجذرية الخاصة بالخلل في الجهاز الإدارى للدولة والمتمثلة في الثقافة السائدة لدى المجتمع المصرى حول الوظيفة الحكومية، وكذلك المزايا التي تعطى للعاملين بالقطاع الحكومي من تأمينات إجتماعية وصحية وأمان وظيفى بشكل يفوق مثيلاتها في القطاع الخاص، وعدم الإهتمام الكافي ببرامج الإعداد المناسبة للشباب للإلتحاق بسوق العمل.

خامسا: النتائج العامة والتوصيات

تخلص الدراسة في ضوء عرض مفهوم رأس المال البشرى والتجارب الدولية والحالة المصرية في التعامل مع العمالة في القطاع الحكومي إلى أن إدارة برامج تخفيض العمالة بالقطاع الحكومي المصرى لم تنتظر للعمالة كراس مال بشرى يجب تعظيم الاستفادة منه، ولكن كعدد رقمى يجب الإستغناء عن الزائد منه طبقا لتقديرات رقمية مرتبطة بالعجز في الموازنة العامة للدولة. وقد توصلت الورقة من واقع المقارنات الدولية ومصادر البيانات المعتمدة أن حجم الجهاز الإدارى بالدولة وكذلك نسبة الإنفاق على الجهاز الإدارى بالدولة مقارنة بالإنفاق العام للحكومة يتمشى مع المعدلات العالمية. ويجدر الإشارة هنا أن المقدمة السابقة لا تعنى التسليم بكفاءة الجهاز الإدارى بوضعه الحالى، حيث أن المقارنة مع النظم الحكومية الأخرى لا يجب أن تتوقف عند مجرد حجم الجهاز الإدارى ومقدار الإنفاق عليه، ولكن يجب أن تتخطى ذلك إلى دراسة كفاءة وفعالية الجهاز

الإدارى فى تقديم الخدمات ومدى قدرته على تحقيق رؤية الدولة ٢٠٣٠م والتي تخطط لأن تكون مصر ضمن قائمة الدول الأكثر تنافسية. ومن ثم فإنه على الرغم من التسليم بما لدى الجهاز الإدارى فى الحالة المصرية من تحديات، تؤكد الدراسة على أن التخلص من العمالة ليس هو الحل الأوحى أو الأمثل لتطوير الجهاز الإدارى بالدولة، حيث أن ذلك قد يأتى بنتائج عكسية، كما أن استمرار الوضع المؤسسى الحالى قد يؤدى إلى التأثير السلبى على العمالة المستبقاه بالجهاز الإدارى، ومن ثم يجب النظر للموارد البشرية فى الجهاز الحكومى بمنظور اشمل وأوسع للتطوير الشامل وإعادة إختراع الجهاز الإدارى.

وفى ضوء التحليل السابق تعرض الدراسة لرؤية بشأن التعامل مع رأس المال البشرى بالقطاع الحكومى تهدف لتصميم برنامج قومى لإدارة رأس المال البشرى بالقطاع الحكومى، على أن يكون للبرنامج مجلس أمناء ممثلين لكافة الأطراف المعنية (وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإدارى، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ووزارة القوى العاملة، وممثلى إتحادات العمال، وممثلى القطاع الخاص، وعدد من الخبراء فى مجال إدارة الموارد البشرية) ويعين للبرنامج مديرا تنفيذيا يعمل بأسلوب البرامج من خلال وضع مستهدفات زمنية محددة من أجل المتابعة والتقييم الدورى ويتولى البرنامج القومى تحقيق عدد من المخرجات الرئيسة وهى:

- اعتماد خطة إستراتيجية وطنية لتطوير الأداء الحكومى برؤية ورسالة واضحة وهيكل تنظيمى محدث، ورؤية جديدة لنظام التعويضات والأجور تعالج التفاوت الحالى، وأن تتناسب الأعمال التى يكلف بها الافراد مع قدراتهم وأن تبنى على توصيف وظيفى دقيق، وتتضمن آليات لقياس مستوى الإنجاز والمتابعة وتتفرع عنها خطط إستراتيجية لكل وحدة حكومية.

- وضع خريطة عامة للموارد البشرية بالقطاع الحكومى توضح الإحتياجات الحالية والمستقبلية وخصائص العمالة الديموجرافية. ويمكن الإستفادة من بعض التجارب الدولية فى هذا الشأن والتي تصدر تقارير دورية عن حالة العمالة بالقطاع الحكومى، ومثال على ذلك التقرير الذى تصدره الهيئة الإتحادية للموارد البشرية الحكومية بدولة الامارات.

- تحديد الفرص المتاحة فى سوق العمل سواء فى شكل توظيف أو إقامة مشروعات صغيرة ودارسة إمكانية استثمار تلك الفرص فى التعامل مع الطاقة البشرية فوق الحاجة بالقطاع الحكومى.
- إنشاء مراكز خدمات لدعم العمالة الراغبة فى الخروج من الخدمة سواء من الناحية النفسية أو التقنية أو الربط مع سوق العمل، وإنشاء مرصد لمتابعة عمليات دمج العمالة المستغنى عنها فى سوق العمل. وأن ينظر للقوة البشرية على أنها أصول ذات قيمة إستراتيجية للمنظمة. كما يجب الإعداد لعمليات برامج تخفيض العمالة قبلها بوقت كاف، وأخذ رأى العاملين وتحديد المستهدفات وما هى الأماكن التى سوف يتم تنفيذ البرنامج بها، وأيضاً ما هية محفظة الجدارات المطلوبة.
- ابتكار اساليب جديدة فى ضوء التجارب الدولية المختلفة والتى من شأنها إعادة الإستثمار فى العمالة المتاحة تحت مظلة جديدة وبطرق إدارة حديثة بحيث تسهم فى إنتاج قيمة مضافة.
- إعداد وتأهيل إدارات شئون العاملين وتحويلها لإدارات موارد بشرية، من أجل أن تأخذ دوراً ريادياً فى مساعدة المنظمات على تحقيق الأغراض المطلوبة، وكما يجب أن تدار عمليات إدارة الموارد البشرية بشكل لا مركزى مع وجود رؤية عامة على المستوى المركزى.
- تقديم مقترحات تشريعية تنفذ على المدى المتوسط والطويل تهدف إلى تحسين شروط العمل فى القطاع الحكومى بعيداً عن الضغوط السياسية والاجتماعية التى تشهدها البلاد حالياً، ومن ذلك ربط الأجر بالإنتاجية وإعطاء حرية أكثر للجهات الحكومية فى تطبيق نظم التعاقد وإنهاء التعاقد طبقاً للإحتياجات.

هوامش الدراسة:

- ¹ الإدارة المركزية للبحوث، أثر ممارسة التخطيط الإستراتيجي على إدارة الموارد البشرية (القاهرة: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ٢٠١٣).
- ^٢ الإدارة المركزية للبحوث، تطوير الجهاز الإدارى وتحسين مستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمتعاملين (القاهرة: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ٢٠١٦).
- ^٣ الإدارة المركزية للبحوث، إستراتيجية إدارة الموارد البشرية ودورها فى إستراتيجية المنظمة (القاهرة: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ٢٠١٦).
- ^٤ الإدارة المركزية للبحوث، رؤية مستقبلية لرفع مستوى الأداء بالجهاز الإدارى للدولة (القاهرة: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، ٢٠١٣).

⁵Chengedzai Mafini, “An Empirical Reflection of Organisational Processes in a Government Department”, **Mediterranean Journal of Social Sciences**, Vol 5, No 8, 2014, pp 224-225.

⁶ Department of Economic and Social Affairs, **World Public Sector Report 2015: Responsive and Accountable, Public Governance** (New York: United Nations, 2015), p.17.

⁷ Maria T. Gresham and Jeremy Andrusis, **Creating Value in Government through Human Capital Management—Integrating workforce-planning approaches**, (USA: IBM Corporation: IBM Institute for Business Value, 2002), p.22.

⁸ Maran Marimuthu; Lawrence Arokiasamy; and Maimunah Ismail, “Human Capital Development and Its Impact on Firm Performance: Evidence from Developmental Economics”, **The Journal of International Social Research**, Volume 2 / 8 Summer 2009, p.266.

⁹ Claudia Goldin, Human Capital. In: Claude Diebolt and Michael Hauptert (eds.), **Handbook of Cliometrics** (Germany: Springer Verlag, 2016), p83.

¹⁰ Oxford Dictionaries, retrieved from [https://en.oxforddictionaries.com/definition/human_capital], accessed on June, 2017.

¹¹ Dae-Bong Kwon, Human Capital and its Measurement, Paper presented in The 3rd OECD World Forum on “Statistics, Knowledge and Policy” Charting Progress, Building Visions, Improving Life Busan, Korea, 27-30 October 2009, retrieved from [<http://www.oecd.org>] accessed on June 2017, p.3.

¹² Iyere Joseph Alika and Stan Aibieyi, “Human Capital: Definitions, Approaches and Management Dynamics”, **Journal of Business Administration and Education**, Vol 5, No 1, 2014, p. 5^.

¹³ Deloitte Development LLC, 2017 Human Capital Trends: A Government Perspective, retrieved from [<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/us-fed-2017-government-hc-trends-supplement.pdf>] accessed on June 2017.

¹⁴ World Economic Forum, The Human Capital Report 2016, retrieved from [www.weforum.org] accessed on June, 2017, p.2.

¹⁵ World Economic Forum, The Human Capital Report 2015, retrieved from [www.weforum.org] accessed on June, 2017.

¹⁶ Richard M. Vosburgh, “The evolution of HR: Developing HR as an internal consulting organization”, **Human Resource Planning**, Vol 30, No 3, 2007, p.13.

¹⁷ Ibid.,p.24.

¹⁸ Naima Yahiaoul; Ahlem Anser; and Samia Lahouel, “Human Resource Management and Public Organization”, **Global Journal of Human Resource Management**, Vol.3. No. 2, 2015, pp.2-3.

¹⁹Michael Armstrong, **A handbook of Human Resource management. Practice** (London: Kogan Page Limited, 1999), pp.12-14.

²⁰Michael Armstrong, **Strategic Human Resource Management: A Guide to Action**, 2nd edn. (London: Kogan Page Limited, 2000), p.7.

²¹Tanuja Agarwala “Innovative human resource practices and organizational commitment: An empirical investigation”, **International Journal of Human Resource Management**, Vol 14, No 2, 2003, p.175.

²² Raymond Caldwell “The Changing Roles of Personnel Managers: Old Ambiguities, New Uncertainties”, **Journal of Management Studies**, Vol 4, No 4, 2003, pp.989-990.

²³ Karim Moustaghfir, Strategic Human Resource Management: An HR Planning Toolkit In V. Dermal and A. Rakowska (eds.), **Strategic Approaches to Human Resources Management Practice** (Poland: To Know Press, 2014), p.28.

²⁴ Yousif El-Ghalayini, “Human Resource Management Practices and Organizational Performance in Public Sector Organization”, **Journal of Business Studies Quarterly**, Vol 8, No 3, 2017, p.67.

²⁵ John Lavelle, “Trends & Challenges for HR management in the broader public sector in the international arena” paper presented to AAPAM Roundtable Conference, Durban, South Africa, November, 2010, p.3.

²⁶ Kerry Brown, “Human Resource Management in the Public Sector”, **Public Management Review**, Vol 6, No 3, 2004, p.305.

²⁷ Nibedita Saha; Bani Chatterjee; Aleš Gregar; and Petr Saha, “The impact of SHRM on sustainable organizational learning and performance development”, **International Journal of Organizational Leadership**, Vol. 5, No 1, 2016, p.65.

²⁸ Karim Moustaghfir, Strategic Human Resource Management: An HR Planning Toolkit, op.cit., pp.31-32.

²⁹Jane Järvalt, and Tiina Randma-Liiv “Public Sector HRM: The Case of no Central Human Resource Strategy”, **Baltic Journal of Management**, Vol 5, No 2, 2010, p. 242.

³⁰ أسعد العنزي و مؤيد الساعدي، "فلسفة استراتيجية الموارد البشرية"، *مجلة العلوم الاقتصادية والادارية*، مجلد ١٣ / ع ٤٥، ٢٠٠٧، ص ٢.

³¹ Kate Walsh; Michael C. Sturman; and John Longstreet. Key Issues in Strategic Human Resources, Retrieved from Cornell University, School of Hospitality Administration site: <http://scholarship.sha.cornell.edu/articles/237> (no page number), accessed on June 2017.

³² Linda Colley; Willy McCourt; and Jennifer Waterhouse, “Hybrids and Contradictions: Human Resource Management in the Contemporary Public Sector”, **International Journal of Public Administration**, Vol 35, No 8, 2012, pp. 507–512.

³³ الإدارة المركزية للبحوث، تطوير ادارة شئون العاملين الى ادارة للموارد البشرية (القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٦).

³⁴ الإدارة المركزية للبحوث، إستراتيجية ادارة الموارد البشرية ودورها فى إستراتيجية المنظمة (القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠١٦).

³⁵ Anup Chowdhury and Nikhil Chandra Shil, “Public Sector Reforms and New Public Management: Exploratory Evidence from Australian Public Sector”, **Asian**

Development Policy Review, Vol 5, No 1, 2017, p.1.

³⁶ Antonio Alfonso; Ludger Schuknecht; and Vito Tanzi, “Public Sector Efficiency: An International Comparison”, European Central Bank Working Paper Series No. 242, 2003, p.7.

³⁷ Kirsi Aijala, “Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project (Paris: OECD, 2001) Retrieved from

[<http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>] on June 2017, p.12.

³⁸ Michiel De Vries and Juraj Nemec, "Public Sector Reform: An overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative paths", **International Journal of Public Sector Management**, Vol 26, No.1, 2013, p.4.

³⁹ للمزيد حول الفروق بين تخفيض العمالة وترشييد "ضبط العمالة" يمكن الرجوع إلى :

- Adrian Wilkinson, “Downsizing, Rightsizing or Dumbsizing? Quality, Human Resources and the Management of Sustainability”, **Total Quality Management & Business Excellence**, Volume 16, Issue 8-9, 2005 : 1079-1088.
- Ifeyinwa S. Austin-Egole; Chiemela U. Wokoma; and E.B.J Iheriohanma, “Globalization and Emerging Work Trends: Implications for Organizations in Nigeria”, *IOSR Journal of Business and Management*, Volume 16, Issue 9, 2014: pp 26-31

⁴⁰ Martín Rama, “Public Sector Downsizing: An Introduction”, The World bank economic Review, Vol. 13, No. 1, 1999, p: 1.

⁴¹ Mary Feldheim and Kuotsai Liou, “Downsizing Trust”. *M@n@gement*, Vol. 2, No. 3, 1999, p. 56.

⁴² Kim S. Cameron, “Strategies for Successful Organizational Downsizing”, **Human Resource Management**, Vol. 33, No 2, 1994, p192.

⁴³ Business Dictionary, Retrieved from

[<http://www.businessdictionary.com/definition/rightsizing.html>], accessed Aug 2017.

⁴⁴ Valerij Dermol and Anna Rakowska (eds.), **Strategic Approaches to Human Resources Management Practice** (Bangkok: To Know Press, 2014), pp.48-49.

⁴⁵ Martín Rama, “Public Sector Downsizing: An Introduction”, op. cit., p. 3.

⁴⁶ World Bank. Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support, (Washington, DC: World Bank, Independent Evaluation Group, 2008), p.52.

⁴⁷ Martín Rama, “Public Sector Downsizing: An Introduction”, op. cit., pp. 3-4.

⁴⁸ George A Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*. UNRISD Discussion Paper 112, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 1999, p.18.

⁴⁹ لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى

- Juan Jose Diaz “Public Sector Downsizing”, in Aline Coudouel and Stefano Paternostro (eds), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms* (Washington, DC: The World Bank, 2006), p. 214.
- Chang Kil Lee and David Strang, "The International Diffusion of Public Sector Downsizing", CSES (The Center for the Study of Economy and Society) Working Paper Series, No. 18. New York, 2003, p.1.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “Government at a Glance 2015”, OECD Publishing, Paris, Retrieved from [<http://www.oecd-ilibrary.org/>] on June 2017, p.108.

⁵⁰ Juan Jose Diaz “Public Sector Downsizing”, op.cit., p.215.

⁵¹ Martín Rama, “Public Sector Downsizing: An Introduction”, op. cit., pp 19-20.

⁵² Juan Jose Diaz “Public Sector Downsizing”, op.cit., p. 250.

⁵³ Surabhi Loshali, Venkat R. Krishnan, “Strategic Human Resource Management and Firm Performance: Mediating Role of Transformational Leadership”, **Journal of Strategic Human Resource Management**, Vol. 2, No.1, 2013, p.16.

⁵⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce* (Paris: OECD, 2011), p.12.

⁵⁵ General Accounting Office, *Workforce Reductions Strategies Used in Selected organizations*, Washington, D.C. , 1995. Retrieved from [<http://www.gao.gov/archive/1995/gg9554.pdf>], accessed on May 2017, p. 16.

⁵⁶ Ibid., p. 32-38.

⁵⁷ Gábor Péteri and Violetta Zentai, “Lessons on Successful Reform Management” In: Gabor Peteri (ed.): **Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe** (Budapest: OSI, 2002), p.28.

⁵⁸ Diane Burrus; Sandy Burud; Sharon Klun, Kathie Lingle; Linda Roundtree; and Cali Williams Yost, **Flexible Rightsizing as a Cost-effective Alternative to Layoffs** (Washington D.C: Alliance for Work-life Progress, 2009), p. 3-4.

⁵⁹ General Accounting Office, *Workforce Reductions Strategies Used in Selected organizations*, op.cit., p. 31.

⁶⁰ National Performance Review, “Serving the American Public: Best Practices in Downsizing, Benchmarking Study Report”, September 1997. Retrieved from [<https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/downsize.html>] on June 2017.

⁶¹Ragui Assaad, "The Effects of Public Sector Hiring and Compensation Policies on the Egyptian Labor Market", **The World Bank Economic Review**, Vol. 11, No. 1, 1997, p. 115.

⁶² Kamal A. El-Wassal, 'Public employment dilemma in Egypt: Who pays the bill?', **World Journal of Social Sciences**, Vol. 4, No 1, 2014, p.33.

⁶³ الإدارة المركزية للبحوث، تطوير ادارة شئون العاملين الى ادارة للموارد البشرية ، مرجع سبق ذكره.
⁶⁴ الإدارة المركزية للبحوث، محددات النجاح الوظيفي للقيادات الادارية: إختيار القادة – تنمية وإعداد القادة (القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ٢٠١٦).

⁶⁵ الإدارة المركزية للبحوث، الأشكال التنظيمية بوحدات الجهاز الادارى وأثرها على الأداء (القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ٢٠١٣).

⁶⁶ الإدارة المركزية للبحوث، الأشكال التنظيمية بوحدات الجهاز الادارى وأثرها على الأداء (القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ٢٠١٣).

⁶⁷ الإدارة المركزية للبحوث، الوظيفة العامة "الكفاءة والجدارة" (القاهرة: الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ٢٠١٦)، ص ٩٣.

⁶⁸ Emily Baddock; Peter Lang; and Vivek Srivastava, **Size of the Public Sector: Government Wage Bill and Employment** (Washington, DC: World Bank: Human Resource Management, Global Solutions Group, 2015), pp.1-2.

⁶⁹ The UK Civil Service: Facts, Analysis and Comment, Retrieved from [<http://www.civilservant.org.uk/index.html>] Accessed on July 2017.

⁷⁰ The World Bank, "Size of the Public Sector: Government Wage Bill and Employment", 2016, retrieved from [<http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/size-of-the-public-sector-government-wage-bill-and-employment>] Accessed on June 2017.

⁷¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Government at a Glance 2015", op.cit.,

⁷² Cem Baslevant and Fatma El-hamidi, "Preferences for Early Retirement among Older Government Employees in Egypt", **Economics Bulletin**, Vol. 29, No.2, 2009, p.554.

⁷³ Danilo R. Reyes, "Public Sector Reengineering: Practice, Problems and Prospects Asian", **Review of Public Administration**, Vol. 10, No. 1-2, 1998, p.50.

⁷⁴ Ragui Assaad, "Matching Severance Payments with Worker Losses in the Egyptian Public Sector", **The World Bank Economic Review**, Vol. 13, No. 1, 1999, p. ١١٧.

^{٧٥} د. فاطمة الحميدى، محددات المعاش المبكر بالقطاع الحكومى فى مصر (القاهرة: مركز المعلومات ودعم إتخاذ القرار: مجلس الوزراء المصرى ٢٠٠٦ م)، ص ص ٤-٥.

⁷⁶ Great Hofstede, National Cultures Scale, Retrieved from [<https://geert-hofstede.com/egypt.html>] Accessed on June 2017.

^{٧٧} يمكن الرجوع فى ذلك إلى:

• قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بإصدار قانون الخدمة المدنية (الجريدة الرسمية- العدد ٤٣ (مكرر) نوفمبر ٢٠١٦م

- قرارا رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م (الجريدة الرسمية- العدد ٢١ (مكرر) مايو ٢٠١٧م
- لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:⁷⁸
- الإدارة المركزية للبحوث، نحو سياسة عادلة للأجور في الجهاز الإداري للدولة (القاهرة): الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، (٢٠١٣).
- الإدارة المركزية للبحوث، رؤية مستقبلية لرفع مستوى الأداء بالجهاز الإداري للدولة (القاهرة): الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، (٢٠١٣).
- الإدارة المركزية للبحوث، أثر ممارسة التخطيط الإستراتيجي على إدارة الموارد البشرية (القاهرة): الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، (٢٠١٣).
- ⁷⁹ موقع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (www.caoa.gov.eg)
- ⁸⁰ موقع وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري (<http://mpmar.gov.eg>) تم الدخول على الموقع بتاريخ يونيو ٢٠١٧م.