



حوليات آداب عين شمس المجلد ٤٦ (عدد إبريل - يونيو ٢٠١٨)

<http://www.aafu.journals.ekb.eg>

(دورية علمية محكمة)



الأبعاد المجتمعية لقانون الخدمة المدنية في مصر دراسة سوسيولوجية

نجلاء محمود رؤوف السيد المصيلحي *

جامعة عين شمس - كلية الآداب - قسم علم الاجتماع

المستخلص

يدور موضوع البحث حيا ل قانون الخدمة المدنية التي بدأت الحكومة المصرية في تطبيقه ٢٠١٦م بديلاً لقانون العاملين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ م ، ومدى فعاليته في تطوير الأداء الإداري في البلاد، وتأثيراته المتباينة على المشتغلين في القطاع الحكومي. ومن هنا تتجلى مشكلة الدراسة في محاولة الوقوف على مدى القبول الاجتماعي للقانون من قبل الموظفين، وما إذا كانوا يرونه حافزاً للتطوير الإداري و محققاً للتنمية أم لا، وما إذا كانوا يرونه داعماً للعدالة وتكافؤ الفرص بين جميع موظفي الدولة. فيما يعكس فعالية القانون المعتمد على فكرة الإرادة العامة، وفي نفس الوقت مراعاته لتوزيع الحقوق والواجبات بطريقة عادلة وحماية المصلحة العامة لأعضاء المجتمع. ولتحقيق ذلك فقد طبقت الدراسة على عينة من موظفي الدولة بلغت حجمها ٣٥٦ موظفاً يمثلون درجات وظيفية مختلفة . وقد أسفرت الدراسة الميدانية عن نتائج أهمها. القانون القديم أفضل من الجديد، أن القانون منح القوة والسيطرة للرئيس الإداري وأهدر حق الموظف المرؤوس، عدم تميز القانون بالعدالة والشفافية. أن قانون الخدمة لا يضمن القضاء على الوساطة والمحسوبية. أن القانون لا يعد خطوةً للتنمية بل معوقاً لها حيث أنه -في نظرهم- قائم على التمييز وعدم العدالة سواءً في نصوصه أو في تطبيقه.

تعد عملية الإدارة أساس التنمية الشاملة في كل المجتمعات الإنسانية ، ويمثل الجهاز الإداري العنصر الأساسي في تحقيق أهداف وخطط التنمية وبرامجها ، إذ لا يمكن لهذه الخطط والبرامج أن تحقق أهدافها إلا إذا توافر جهاز إداري قادر على تحمل مسؤولياته والتزاماته بشكل فعال خاصة أن أعمال وسياسات الحكومة لا يتم إنجازها بمجرد إصدار القوانين والتشريعات، لكنها تحتاج أيضا إلى جهاز إداري كفء، يتفهم هذه السياسات والتشريعات المتعلقة بالتنمية . وانطلاقاً من هذه الحقيقة كان طبيعياً أن يتنامى حجم جهاز الإدارة العامة في مختلف دول العالم وتتسع صلاحياته ومهامه.ومن ثم استشراف ملامح التنمية المطلوبة .

بيد أن هذه الدول قد شهدت تباينات واضحة من حيث حجم وطرق أداء وفعالية أجهزتها الإدارية. وبينما اتسمت بعض هذه الأجهزة بدرجة عالية من الفعالية والكفاءة، بدا أن الأجهزة الإدارية في دول أخرى تفنقر لكليهما، حتى أنها صارت تنوء بمشكلاتها التي جعلتها معوقاً للتنمية لا دافعاً لها.

وفي مصر حقق الجهاز الإداري، أو البيروقراطية، تاريخياً إنجازات مشهودة في تنظيم وتطوير الحياة المصرية، وكان دائماً بمثابة العمود الفقري الذي يحفظ للمجتمع حيويته وتوازنه. رغم ما اتسمت به تاريخياً من مركزية شديدة وخضوع مفرط للسلطة ، فقد اكتسبت مع الوقت قدراً من الاستقلالية إزاء النظام السياسي والجماهير. فهي من ناحية قد تنجز معاملات الجماهير، غير أنها قد تتعنت فتصبح معوقة لتلك المعاملات. لذلك تسعى الجماهير دائماً لاسترضائها إما من خلال التقرب إلى أحد عناصرها أو من خلال أساليب منحرفة أبدعتها الجماهير كالمحسوبية والرشوة. ومن ناحية أخرى فهي قد تطيع النظام السياسي وقد تساعده في بسط سلطته، غير أنها تحمي المجتمع دائماً من شطط الأنظمة السياسية واحتمالات تطرفها.^١ ولا تتفصل ممارساتها في كل الحالات عن مسيرة التنمية التي تتأثر إيجاباً أو سلباً بممارسات الجهاز الإداري للدولة. ومن ثم يبدو وجود الجهاز الإداري الحكومي صنواً للدولة منذ نشأتها، ورغم تغير الحكام بقى العديد من الظواهر والممارسات الإدارية لينبئ عن مظاهر امتداد واستمرارية الجهاز الإداري في تاريخ الدولة المصرية. بيد أن هذا الأمر الذي حافظ على الكثير من مقومات هذه الدولة ومجتمعها، قد انطوى أيضاً على الكثير من المظاهر السلبية التي ألقّت بظلالها على مسيرة التنمية في بلادنا.^٢

وبدت مشكلات تضخم الجهاز الإداري في مصر منذ اتباع الدولة المصرية عام ١٩٥٢م سياسات التعيين لجميع خريجي الجامعة. واستمر التعيين في الجهاز الإداري للدولة كعنصر جذب بالنسبة لخريجي الجامعة نظراً لما يوفره من أمان واستقرار وظيفي، وهو شعور لازال قائماً، الأمر الذي يؤكد الرفض الشديد الذي قوبل به مشروع قانون الوظيفة العامة الجديد، خاصة ما ذهب إليه مشروع القانون من إلغاء نظام التعيينات واستبداله بنظام التعاقد، وهو تهديد مباشر لتقافة راسخة داخل الجهاز الإداري ونظرة المواطنين لدور هذا الجهاز.^٣

وتجدر الإشارة إلى أن سياسة التوظيف الحكومي ليست مجرد التعيين في قطاع الإدارة الحكومية بما يشمل من وزارات ومصالح حكومية، وهيئات عامة، ومجالس عليا، وأجهزة مركزية، وأجهزة تنفيذية، وصناديق، ومؤسسات، وهيئات محلية. إلخ، لكنها تتضمن سياسات للمرتبات والحوافز والبدلات والترقيات، وللتدريب، وللرقابة والمتابعة.

إلخ. ورغم توقف سياسة تعيين الخريجين منذ تعيين خريجي دفعة سنة ١٩٨٥ - ١٩٨٦م، إلا أن التعيين بالجهاز الإداري استمر، لكن من خلال نظام العقود المؤقتة، لما تتمتع به هذه العقود من مرونة فى التوظيف مقارنة بالتعيين التقليدى، بالإضافة إلى كونها أقل إلزاماً للجهة المشغلة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التعاقدات كانت تنتهي دائماً بالثبوت بعد مضي ثلاث سنوات، أو أقل تبعاً للظروف السياسية والإدارية.

وقد بدا أن الجدل بشأن الجهاز ومشكلاته لا يكاد يتوقف على مدى عقود، وتوالى محاولات الإصلاح والتطوير وخاصة مع الوصول إلى ألفية الثالثة فقد حدثت تطورات عالمية عديدة على الاقتصاد العالمى فرضت سرعة الحركة الإدارية وقدرتها على المتابعة، فالاستثمارات العالمية تتدفق فى اتجاهات عديدة ومن الضرورى أن تعمل السياسة والإدارة المصرية إلى أحداث تعديلات جذرية فى الإدارة الحكومية المصرية تستوعب بموجبها عصر المعلومات مما أدى إلى إعلان وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري عن عدد من الخطط والبرامج التي تستهدف تحقيق إصلاح وتطوير جذري للخدمات الحكومية^٤. ومنها على سبيل المثال التنمية المستدامة ٢٠٣٠م، وبرنامج التطوير المؤسسي، وبرنامج تطوير الخدمات الحكومية، وبرنامج تطوير نظم إدارة موارد الدولة، وبرنامج استكمال وربط قواعد البيانات القومية، والاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وأخيراً إصدار قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية^٥.

وقد تم طرح مشروع القانون الخدمة المدنية الجديد ليتجاوز جوانب قصور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٩م، وليمثل علاجاً لمشكلات الجهاز الإداري المترهل وسليباته العديدة. بيد أنه ما أن طرح حتى احتدم الجدل بشأن فعاليته، وآليات تنفيذه، وتأثيراته المجتمعية المحتملة، بين مؤيد ومعارض. ولم يكن غريباً أن امتد الجدل حتى بعد التصديق على القانون وتطبيقه لما يقدره المهتمون من آثار محتملة تظهر بمرور الوقت وليس بمجرد تطبيقه. ومن ثم يدور موضوع البحث حول الأبعاد المجتمعية لقانون الخدمة المدنية فى مصر

وسوف يتم تناول الموضوع من خلال العناصر التالية :

أولاً: الإطار المنهجي للبحث

ثانياً: الجهاز الإداري وقانون الخدمة المدنية فى مصر : إطار نظري

ثالثاً: الإجراءات المنهجية للبحث

رابعاً: نتائج الدراسة ومناقشتها

خامساً: النتائج العامة للبحث

سادساً: التوصيات

أولاً: الاطار المنهجي للبحث

١- موضوع البحث:

أن قضية اصلاح الجهاز الإداري وزيادة قدرته وكفاءته أمر بالغ الأهمية لإنجاح أي مشروعات للإصلاح والتنمية. أن الحل في علاج ضعف أداء الجهاز الإداري للدولة لن يكون إلا بمشاركة الجميع، حكومة وشعب ، خاصة وأن الجهاز الإداري في مصر يحتوي على حوالي ستة ملايين موظف فلا بد من توافر الإرادة والاستعداد الحقيقي لدي الجميع ، ويعد القانون الإداري ضمن الآليات التي تنظم الأعمال الإدارية للسلطة التنفيذية ، وينظم علاقة الهيئات الإدارية بموظفيها، وعلاقتها بالأفراد، ومن ثم من وقت لآخر تتغير القوانين تبعاً للتغيرات .. وباعتبار القانون أداة فعالة للتطوير من خلال سن القوانين التي تتطلبها حاجات المجتمع.^٧

وبناءً على ذلك يدور موضوع البحث حيال قانون الخدمة المدنية التي بدأت الحكومة المصرية في تطبيقه لسنة ٢٠١٥م بديلاً لقانون العاملين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ولم تكد تمضي بضعة أسابيع حتى تصدى مجلس النواب لمناقشته وسط حالة من الاحتقان والجدل والاستقطاب الشديدين بين مؤيدي القانون ورافضيه، لاسيما موظفي الدولة الأمر الذي انعكس على موقف النواب من القانون لينتهي المجلس إلى رفضه في نسخته الأولى التي أصدرها رئيس الجمهورية في غيبة مجلس النواب*.

وعلى مدى عام تالٍ لم تخفت حدة الجدل بشأن القانون، ومدى فعاليته في تطوير الأداء الإداري في البلاد، وتأثيراته المتباينة على المشتغلين في القطاع الحكومي. ومن هنا تتجلى مشكلة الدراسة في محاولة الوقوف على مدى القبول الاجتماعي للقانون من قبل الموظفين، وما إذا كانوا يرونه حافزاً للتطوير الإداري و محققاً للتنمية أم لا، وما إذا كانوا يرونه داعماً للعدالة وتكافؤ الفرص بين جميع موظفي الدولة. فيما يعكس فعالية القانون المعتمد على فكرة الإرادة العامة، وفي نفس الوقت مراعاته لتوزيع الحقوق والواجبات بطريقة عادلة وحماية المصلحة العامة لأعضاء المجتمع. وكذلك سيتم تطبيق القانون من خلال الموظفين .

٢- أهداف البحث :

انطلاقاً من مشكلة البحث تتحدد أهدافه في الآتي :

- التعرف على الظروف المجتمعية وراء قانون الخدمة المدنية .
- الكشف عن مدى إدراك الموظف المصري لأبعاد قانون الخدمة المدنية .
- التعرف على فعالية قانون الخدمة المدنية .
- التعرف على الدور التنموي لقانون الخدمة المدنية .

٣- تساؤلات البحث:

تحقيقاً لأهداف البحث، سعى البحث للإجابة على التساؤلات الآتية:

- ما هي الدوافع المجتمعية التي أسهمت في إصدار قانون الخدمة المدنية؟
- ما مدى معرفة الموظف المصري لقانون الخدمة المدنية ؟
- هل يحقق القانون العدالة بين جميع الموظفين ؟
- هل مواد القانون تضمن القضاء على الفساد ؟
- هل الفساد الإداري يشكل معوقاً في تطبيق قانون الخدمة المدنية ؟

- هل قانون الخدمة المدنية يحفز التميز العلمي ؟
- هل قانون الخدمة المدنية يسعى الى تطوير الجهاز الادارى ؟

٤- أهمية البحث:

تتأتى أهمية البحث انطلاقاً من اعتباراتٍ عديدة نظرية ومجتمعية لعل من أهمها:
- الأهمية النظرية

- أ. يقع البحث في مساحةٍ بينية في علم الاجتماع بين علم الاجتماع القانوني، وعلم اجتماع التنظيم، كون قانون الخدمة المدنية منظماً للتوظيف العامة وشاغليها. وهي ظاهرة يندر تكرارها فضلاً عن الاهتمام بها من قبل الباحثين.
ب. يتناول البحث ظاهرة قانونية/ تنظيمية لها أبعادها الاجتماعية العديدة .
ج. يتيح البحث تناولاً نظرياً متعمقاً للتأثير المتبادل بين الظاهرة الاجتماعية من ناحية، والظاهرة القانونية/ التنظيمية من ناحية أخرى..

- الأهمية المجتمعية

- يعد البحث مساهمة متواضعة في تحليل قانون الخدمة المدنية ، بما يتيح تقييمه وتقديم التوصيات لصانع القرار والمشرع لتطويره على نحو يحقق التطوير الإداري وحفز التنمية. ومن ثم تقديم مواد في القانون تساهم في تحقيق القبول الاجتماعي لقانون الخدمة المدنية مما يساهم في عملية الإصلاح الادارى ومن ثم تحقيق التنمية .
٥- التوجه النظرى للبحث:

تعد قضية التغير الاجتماعي من القضايا المحورية التي تناولها التطوير السوسيولوجي بالتحليل والتفسير، ومحاولة التعرف على التغير الاجتماعي الذي يحدث في المجتمع نتيجة عوامل اجتماعية ، أم نتيجة لفاعلية وتفاعل قوى اجتماعية ، وهل التغير الاجتماعي يتحرك في اتجاه خطى واحد ، أم أنه يتخذ عادة الاتجاه الذي يخدم مصالح بعض القوى الاجتماعية ، أو مصالح قوى اجتماعية بعينها^٨. ومن ثم يبدو واضحاً دور البرجوازية العالمية أو القوى الرسماالية العالمية الى توجيه التغير فيما يحقق مصالحها ، ومن ثم كانت العولمة ، ولم يبق أمام التنمية أو التغير في مجتمعات العالم الثالث سوى أن تستجيب خاضعة لمقتضيات العولمة أو لمتطلبات القوى الرأسمالية ، فلم تعد هناك استراتيجيات للتنمية بل هناك فقط تكتيكات للتكيف^٩. ومن ثم بدا واضحاً بصور قانون الخدمة المدنية قبيل المؤتمر الاقتصادي الذي عقد ٢٠١٥م وبدت وكأنها رسالة موجهة للمشاركين في المؤتمر من دول وهيئات ومستثمرين، ولا سيما صندوق النقد الدولي، تعلن الاستجابة للمطالب المتكررة بخفض حجم الجهاز الحكومي. فإذا أضفنا إلى هذا صدور القانون بشكل مفاجئ دون طرحه لأي نقاش مجتمعي، ولا عرضه على الجهات المعنية به، ودون إجراء أي حوار أو مشاورات مع النقابات التي يمس القانون مصالح أعضائها، يبدو تصاعد شكوك جموع الموظفين أمراً طبيعياً ومبرراً.

ومما سبق .. يؤكد مقولات ماركس بأن القانون جزء من البنية الأيديولوجية العليا التي تساعد على تعزيز مصالح الطبقات المهيمنة صاحبة الأملاك في المجتمع الرأسمالي، وبالتالي يعد القانون في المجتمعات الرأسمالية أداة تُستخدم للمحافظة على النظام الرأسمالي. كما يعد متغيراً تابعاً وليس قوةً مستقلة، وبأن الدولة والقانون أداتان لهيمنة الطبقات وانعكاساً لهذه الهيمنة^{١٠}.

وتأكيداً لما سبق .. تنظر المادية التاريخية الى القانون على أنه نتاج لواقع اجتماعي اقتصادي معين في مرحلة تاريخية محددة ، والقانون عبارة عن قواعد تحكم

سلوك الناس في المجتمع ، والتي تعبر عن ارادة الطبقة الحاكمة ، تسنها ، وتقررها الدولة بهدف حماية وتدعيم وتطوير العلاقات الاجتماعية على نحو يفيد الطبقة الحاكمة^{١١} ، ويقرر الماركسيون أن الطبقة الحاكمة المسيطرة اقتصاديا وسياسيا تضي على القوانين طابعا مستقلا عن ارادة الأفراد ورغباتهم^{١٢}. ولذلك ترى المادية التاريخية أن التغيير والتنمية لا يمكن حدوثهما من خلال القانون إلا بالتغيير الجذري للأوضاع ، وزوال الطبقة المسيطرة المعبرة عن القانون الطبقي، وبالتالي المادية التاريخية تفهم القوانين من خلال السياق المجتمعي التاريخي، ومن هنا نرى في دراستنا الراهنة أن الجهاز الإداري لا يعمل في فراغ، إنما في إطار بيئة ومجتمع يتأثر به ويؤثر فيه. وقد بدا واضحا أن قناة الاتصال بين النخبة العامة قد تحولت من الناحية الفعلية إلى قناة أحادية الاتجاه من النخبة إلى العامة فقط دون أن تتيح للنخبة فرصة التعرف على الآراء الحقيقية للعامة وتوقعاتهم. فضلا عن اعتماد المواطن على السلطة المركزية اعتماداً كلياً في تصريح شؤنه^{١٣}، فقد بدا احتدام الجدل بشأن قانون الخدمة المدنية وهو ما يعتبر انعكاسا للاستقطاب الشديد بين الحكومة التي لا ترى سبيلا لإصلاح الوظيفة العامة وتطوير الجهاز الإداري للدولة إلا من خلال قانون الخدمة المدنية، الذي ينطوي على إجراءات وآليات أكثر حسما في التعامل مع الترهل والفساد، وبين جموع الموظفين الذين استشعروا التهديد في أرزاقهم وأمانهم الوظيفي. وقد أضفى على هذا الجدل مزيدا من السخونة والاحتقان التي تعكس توجه الاتجاه الراديكالي في استحالة التزام كل أفراد المجتمع بالسياسات التي تفرض عليهم من قبل الدولة^{١٤}، وذلك الرفض الاجتماعي للموظفين جاء بفعل توقيت صدور القانون الذي تواكب مع المؤتمر الاقتصادي في شرم الشيخ والمشاورات مع صندوق النقد الدولي ليبدو كاستجابة لطلبات الصندوق بخفض أعداد العاملين في الجهاز الإداري للدولة ومن ثم الحد من النسبة الكبيرة التي يتحصلون عليها من الموازنة العامة للدولة. أسفر الجدل والتضاغط بين الطرفين عن إقرار القانون بعد تعديلات محدودة تفتح الباب لزيادة أجور الموظفين وتمنحهم قدراً أكبر من الأمان الوظيفي.

وفي كل الأحوال يبقى الحديث عن إصلاح الوظيفة العامة، وما قد يؤدي إليه من انتقاص لحقوق الموظفين أو تهديد أمانهم الوظيفي، رهينا بما سيسفر عنه تطبيق القانون وما قد يؤدي إليه من تداعيات وأثار.

- ثانيا: الجهاز الإداري وقانون الخدمة المدنية في مصر : اطار نظري

يرتبط الجهاز الإداري بالسياسات الحكومية، فهي التي تضع الغايات والجهاز الإداري يختار الوسائل. ودراسة الجهاز الإداري في مصر تشمل توصيف أوضاع العاملين فيه فيما يعرف باسم الخدمة المدنية، ثم دراسة الهيئات العامة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام، وأخيراً الأشكال والأجهزة الأساسية للرقابة علي الجهاز الإداري.^{١٥}

١- الخدمة المدنية :

يشير مفهوم الخدمة المدنية إلي العاملين في جهاز الإدارة، وهو يعني بتنظيم حياة الموظف العام منذ دخوله الخدمة إلي خروجه منها ، سواء من حيث تعيينه ومرتبته أو قياس أدائه ومجازاته وترقيته.

وقد تمثل أول تنظيم لشئون الموظفين في مصر. في عدد من الأوامر والفرمانات الخديوية التي صدرت في سنة ١٨٨٣، وكان أول كادر يحدد المرتبات للرتب المدنية قد صدر بأمر من الخديوي سعيد باشا في سنة ١٨٦٢ مع مقابلة الرتبة (الدرجة) المدنية

بما يباظرها مع رتبة عسكرية. كما صدر أول كادر لدرجات الموظفين وترقياتهم في عام ١٩٠٧ واستمر إلي أن صدر كادر آخر عام ١٩٢١ ثم ثالث عام ١٩٣٩ والذي استمر حتى بداية ثورة يوليو عام ١٩٥٢ .

وفي عام ١٩٥١ أنشأت الحكومة المصرية ديوان الموظفين ، وهو أول جهاز شئون خدمة مدنية في مصر وقد بدأ عمله مع بداية الثورة عام ١٩٥٢ .

ومع إنشاء ديوان الموظفين، صدر أول قانون منظم يحكم شئون الموظفين في مصر وهو ما عرف باسم القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٥١ والذي بدأ تطبيقه في أول يوليو ١٩٥٢. وقد استمر حتى تم إلغاؤه بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين في الدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، ولم تكد تمضي بضع سنوات حتى صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ المختص بنظام العاملين المدنيين بالدولة. وفي عام ١٩٧٨ تم إصدار القانون الأطول في مدة تطبيقه التي ناهزت الأربعين عاماً، وهو القانون ٤٧.

٢- الهيئات العامة (القطاع العام)

ومع الأخذ بمفاهيم التخطيط القومي والعدالة الاجتماعية ، نشأت فكرة التصدير والتأميم وتدخلت الدولة كصاحب عمل في ميادين جديدة ، واستحدثت المؤسسات العامة وشركات القطاع العام .

ولذلك صدر قانون يتضمن أول محاولة للتنظيم التشريعي للمنشآت العامة، وفي ظلها أقامت الحكومة عدداً من المنشآت العامة أطلقت عليها أحياناً اصطلاح " مؤسسة عامة " وأحياناً " هيئة عامة " مثل هيئة قناة السويس ، الهيئة العامة للبتترول وغيرها . وفي عام ١٩٦٣ أطلق المشرع علي المرافق العامة الإدارية اسم الهيئات العامة ونظمها بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بينما أطلق علي المرافق العامة الاقتصادية اسم المؤسسات العامة ونظمها بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ .

تغيرت بعد الثورة سياسة الدولة تجاه القطاعين العام والخاص تغيراً جذرياً وفقاً للسياسة الاقتصادية الجديدة للثورة ، والتي شهدت ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيام الدولة مباشرة بإنشاء المشروعات الصناعية العامة ، وبالتالي ففي الفترة من (١٩٦٧ - ١٩٧٥) اكتمل تحقيق سيطرة القطاع العام علي الأنشطة في الاقتصاد المصري .

أما الفترة من ١٩٧٥ وحتى صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ الخاص بشركات القطاع العام فقد شهدت بدء سياسة الباب المفتوح او الانفتاح الاقتصادي ، واشتداد حدة مشكلات القطاع العام .

وجاء عقد التسعينيات ليشهد صدور القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ الخاص بشركات قطاع الأعمال العام ، والذي جاء كخطوة متقدمة في مجال إصلاح أحوال القطاع العام في مصر ، ويستهدف هذا القانون الذي تم بموجبه إحلال الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام^{١٧}.

٣- قانون الخدمة المدنية

قانون الخدمة المدنية هو قانون يختص بتنظيم عمل الجهاز الإداري للحكومة والموظفين العاملين في الدولة، أصدره رئيس الجمهورية بمرسوم بقانون برقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ قبل انتخاب مجلس النواب، ويلغي بذلك قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وكل قانون آخر مخالف لأحكامه. رفضه مجلس النواب، ما دعا الحكومة لإجراء التعديلات عليه وتقديمه للمجلس مرةً أخرى حيث تمت الموافقة عليه بعد ليصدر باسم قانون الخدمة المدنية ٢٠١٦م. وحيث ضمنت مواد القانون الجديد الحقوق المالية

والوظيفية، والأوضاع المكتسبة للعاملين الحاليين في الجهاز الإداري بالدولة. واستحدثت التعديلات الجديدة لقانون الخدمة المدنية، فترة انتقالية حتى عام ٢٠١٨م، لتسوية أوضاع العاملين الحاليين الذين سوف يمس القانون حقوقهم المكتسبة، من خلال ضمان لهذه الحقوق حتى نهاية هذه الفترة الانتقالية.

يتكون القانون من تسعة أبواب، تضم مجموعة من المواد لتنظيم الأحكام العامة، وتنظيم الوظائف والعلاقات الوظيفية، وتقويم الأداء، والترقية والندب والإعارة، والأجور والعلاوات، والإجازات، والسلوك الوظيفي والتأديب، وإنهاء الخدمة، وبعض الأحكام القضائية.^{١٨}

- مسيرة إصدار قانون الخدمة المدنية ٢٠١٦م

أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بالقانون ١٨ لسنة ٢٠١٥، الذي عُرف باسم قانون الخدمة المدنية، بشكل مفاجئ قبل ساعات من بدء مؤتمر دعم الاقتصاد المصري، الذي أقيم في مدينة شرم الشيخ في مارس ٢٠١٥. وبصدوره وبدء سريان العمل به، تصاعدت احتجاجات واسعة ضد القانون بسبب عدم طرحه للمناقشة المجتمعية مع النقابات المختصة وتنظيمات العاملين في الدولة، التي يعني بها القانون في المقام الأول، وهي الاحتجاجات التي تطورت إلى مظاهرات حاشدة في الشارع عقب ذلك بسبب الاعتراض على القانون.

بدأ التعبير عن الاعتراض بإرسال مذكرة لرئيس الوزراء إبراهيم محلب طالبت فيها عدة نقابات بإرجاء تطبيق قانون الخدمة المدنية على المصالح الإدارية لمدة عام، إلا أن ذلك لم يحدث. ومن ثم بدأت الاحتجاجات ضد القانون في ٢١ يوليو ٢٠١٥ بمظاهرة نظمها العاملون بجهاز التنظيم والإدارة للاعتراض على القانون، بدعوى إضراره بمصالح نحو سبعة ملايين موظف.

وفي اليوم ذاته دعت عدة نقابات أبرزها الضرائب العقارية إلى تنظيم مظاهرة للاحتجاج على القانون. وبالفعل، نظمت في ١٠ أغسطس وقفة أمام نقابة الصحفيين، مطالبة بإلغائه، مبررين وقفهم الاحتجاجية بأن القانون صدر دون توافق بين الحكومة والنخبة المصرية، كما أنه يُهدر حق العاملين بالدولة، ثم هدد موظفو بنها بالإضراب عن العمل احتجاجاً على القانون.^{١٩}

في ٢١ أغسطس قررت عدد من النقابات تنظيم مليونية بحديقة الفسطاط ضد قانون الخدمة المدنية لإسقاطه والعودة للعمل بالقانون القديم، وحددت النقابات يوم ١٢ سبتمبر لتنظيم المليونية وهو ما تم بالفعل رغم التضييقات الأمنية.^{٢٠}

- الجدل بشأن القانون داخل مجلس النواب

بمجرد انعقاد جلسات مجلس النواب، كانت أولى المهام أمام المجلس هي مراجعة وإقرار كل القوانين التي صدرت خلال الفترة الانتقالية في غياب المجلس تطبيقاً للمادة ١٥٦ من الدستور والتي تلزم مجلس النواب بمراجعة كل القوانين التي صدرت من رئيس الجمهورية في غياب المجلس واتخاذ قرار بشأنها، خلال ١٥ يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإن لم تعرض وتناقش، أو إذا عُرِضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما

كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تدبير ما ترتب عليها من آثار.^{٢١} وفي جلسة طويلة يوم ٢٠ يناير ٢٠١٦ حاولت الحكومة إقناع النواب محذرةً أنه «إذا تم رفض القانون لن تستطيع الدولة صرف مرتبات الموظفين عن الشهر الجاري»، إلا أن الجلسة انتهت بالرفض من مجلس النواب، بعد ما وصل عدد الأصوات الراضية للقانون داخل المجلس إلى ٣٢٢ صوتاً. وعلل بعضهم ذلك بأنه في حالة تمرير القانون سيعود الموظفون للتظاهر في ذكرى ثورة ٢٥ يناير.

وبالفعل، تم نشر القرار بإلغاء القانون وعودة العمل بقانون تنظيم العاملين في الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، إلا أن الموظفين والعاملين في الدولة استمروا في الحصول على أجورهم على مدى شهرين تاليين، وفقاً لقانون الخدمة المدنية، كما تمت بعض مسابقات التعيين الجديدة في الحكومة وفقاً لأحكامه، الأمر الذي دفع بعض النواب إلى تقديم استجابات حول هذا الأمر، بدعوى لمخالفة الحكومة لنص المادة ١٥٦ من الدستور.

وفي المقابل، أكدت الحكومة أنها ستستمر في صرف رواتب العاملين بالدولة، على النظام المالي لقانون الخدمة المدنية حتى صدور القانون الجديد الذي تم إرسال مشروعه إلى مجلس النواب بعد إجراء بعض التعديلات استجابة للضغوط الشعبية ومطالب النواب. وبعد كثير من الجدل بشأن القانون وإدخال التعديلات عليه وافق المجلس على مشروع القانون الجديد في أكتوبر ٢٠١٦ ليُدخل حيز التطبيق بعد تصديق رئيس الجمهورية وإصدار لائحته التنفيذية.

إيجابيات وسلبيات قانون الخدمة المدنية

ما أن صدر القانون في مارس ٢٠١٥ حتى احتدم الجدل بشأنه بين مؤيد ومعارض، بين من يراه السبيل الوحيد لإصلاح الجهاز الإداري في مصر ومن ينظر إليه باعتباره قانون خفض أعداد العاملين بالجهاز الحكومي وتقليص حقوقهم المكتسبة. وهكذا انصرف مؤيدو القانون يعددون ميزات وما يزرخ به من إيجابيات، انصرف رافضوه للطعن فيه وكشف ما به من عورات وسلبيات.

• إيجابيات قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥

دافعت الحكومة ومؤيدو القانون ١٨ لسنة ٢٠١٥ بأنه يمثل خطوة كبيرة نحو إصلاح الجهاز الإداري للدولة ويحل مشكلة زيادة عدد العاملين في الدولة حتى وصل عددهم إلى سبعة ملايين موظف، وترتفع حصة أجورهم في الموازنة العامة، ولا يتحسن فيها مستوى أداء الخدمات والمرافق العامة، بل ولا تتحسن حتى أوضاعهم الوظيفية. ومن ثم يقررون أن القانون الجديد يقدم إطاراً شاملاً وطموحاً لإصلاح الوظيفة العامة، ويتضمن العديد من النقاط الإيجابية:^{٢٢}

- الأخذ بمفهوم التنمية البشرية في المصالح الحكومية بدلاً من إدارة شؤون العاملين.
- والإعلان بشفافية عن الوظائف الشاغرة، والاعتماد على الاختبارات في شغلها.
- وزيادة نسبة الأجر الثابت إلى المتغير.
- تكون العلاوة الدورية السنوية بنسبة ٥% من الأجر الوظيفي، وستكون علاوة الترقيّة والعلاوة التشجيعية وعلاوة الدراسات العليا بنسبة ٢.٥% من الأجر الوظيفي.

- تنظيم المعاش المبكر لمن يرغب في ترك الوظيفة العامة، ومنح امتيازات أكثر لمن يرغب في المعاش المبكر.
- استحداث منصب الوكيل الدائم للوزارة،
- جعل المناصب القيادية محدودة المدة، حيث سيكون هناك حد أقصى لعدد سنوات شغل نفس الوظيفة القيادية (ست سنوات على فترتين)
- زيادة مدة إجازة الوضع لتصبح أربعة شهور (بدلاً من ثلاثة) ومنح العاملات الحاضنات إجازة رعاية طفل مناسبة
- استحداث نظام حديث لتقييم أداء العاملين تقييماً عادلاً بما يسمح للمتفوقين والمجتهدين بالتقدم والترقي . وتقليل الاعتماد على الأقدمية في شغل الوظائف الأعلى.
- وسيكون أجر الموظف المنتدب بكامله على الجهة المنتدب إليها.
- أنه تم إلغاء ترحيل الإجازات وإلغاء التعويض المالي عن رصيد الإجازات التي لم يحصل عليها الموظف (إلا في حالة رفض الإجازة من جهة العمل فقط)، ويبدو هذا منطقياً حيث لا يجيز تعويض الموظف عن إجازات لم يطلبها ولم تمنعه جهة الإدارة من الحصول عليها.
- إلغاء جواز ترقية الموظف الذي يكون بإجازة بدون مرتب في أول أربع سنوات من إجازته، كما تم إلغاء جواز ترقية الحاصل على إجازة مرافقة زوج أثناء فترة الإجازة، ولن تحتسب مدة الإجازة ضمن المدة اللازمة للترقية. ويعد هذا الأمر عادلاً حيث ترتبط الترقية بسنوات العمل الفعلية التي يقضيها الموظف على رأس العمل.

● سلبيات قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥

تعرض القانون لهجوم شديد من جموع الموظفين والنقابات التي تمثلهم. فقد نظر هؤلاء إلى القانون باعتباره الآلية التي ابتكرتها الحكومة لخفض أعدادهم والانتقاص من حقوقهم دون إيجاد ضمانات حقيقية لتنفيذ هدفها المعلن وهو إصلاح الوظيفة العامة وتطوير الجهاز الإداري للدولة. وفي تصديهم للقانون ركز منتقدوه على السلبيات التالية:^{٢٣}

١. تعدد الفئات المستثناة من تطبيق القانون. ومن ثم تصاعد الجدل حول من يخضع لأحكامه ومن لا يخضع. فالمادة الأولى من القانون تنص على سريانه على «... الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين وقرارات إنشائها على ما يخالف ذلك»^{٢٤}. وبالتالي استبعد القانون من المشمولين بالتطبيق العديد من الفئات مثل الشرطة وأساتذة الجامعات والدبلوماسيين وموظفي رئاسة الجمهورية والأطباء وهيئة التمريض والعاملين في الصحة والمدرسين والخبراء وموظفي الرقابة الإدارية والعاملين بوظائف الأزهر الشريف وبالمناجم والمحاجر والموظفين الأجانب، وقصر تطبيق القانون على القطاع العام دون قطاع الأعمال.

لقد أوجد الاستثناء إحساساً بعدم العدالة لدى المشمولين بالقانون فضلاً عن الشكوك في أنه لا يستهدف الخدمة المدنية ككل وإنما يختص ببعضها دون البعض الآخر.

٢. أن القانون قد أحال معظم أحكامه وبشكل مبالغ فيه إلى اللائحة التنفيذية التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء ويملك بعد ذلك تعديلها بمطلق إرادته. ورغم أنه من الطبيعي أن تحال الأحكام التفصيلية لأي قانون إلى لائحته التنفيذية، ولكن في هذه حالة القانون ١٨ لسنة ٢٠١٥ تم التوسع في هذا الأمر بشكل كبير، الأمر الذي أدى إلى تصاعد الشك في نوايا الحكومة تجاه الموظفين مستقبلاً .
٣. أن نصوص القانون تتناول فكرة العدالة الوظيفية من منظور الأجر. وهذا الأمر يغفل أن التفرقة الصارخة بين موظفي الدولة ليست فقط في الأجور، وإنما أيضاً ودرجة أشد في ظروف العمل. ونظراً للتفاوت الشديد في تلك الظروف في الجهاز الإداري المصري يستشعر الغالبية من موظفي الدولة، مهما زادت نسبة أجورهم في الموازنة العامة، إحباطاً يؤدي بهم إلى امتناع غير معلن عن العمل.
٤. تعامل الدولة مع القانون كأنه مجرد نصوص قانونية يمكن مناقشة مزاياها وعيوبها بمعزل تام عن مفهوم أن القانون ظاهرة اجتماعية معقدة، يجب الانتباه في تفاصيله إلى آليات التنفيذ، وفهم الناس واقتناعهم به، وحجم المصالح التي يتهدها. ومن ثم تم إغفال ما تحتاجه بعض الآليات التي أوجدها القانون لإصلاح الوظيفة العامة من تدريب لجموع الموظفين يتعذر معه المسارعة بتطبيق القانون.
٥. المسارعة بتطبيق القانون تغفل ما أصاب الجهاز الإداري من فساد متراكم ومحاباة وإفراغ القوانين من مضامينها وليس أدل على ذلك من التعيين بمسابقات تأتي بأبناء العاملين وأقاربهم. وهكذا لا يتفاعل الكثيرون بما ورد في القانون من إيجابيات ويضعون نصب أعينهم ما سيفقدونه فقط من ميزات أو شعور بالأمان الوظيفي.
٦. توقيت صدور القانون قبيل المؤتمر الاقتصادي بدت وكأنها رسالة موجهة للمشاركين في المؤتمر من دول وهيئات ومستثمرين، ولا سيما صندوق النقد الدولي، تعلن الاستجابة للمطالب المتكررة بخفض حجم الجهاز الحكومي. فإذا أضفنا إلى هذا صدور القانون بشكل مفاجئ دون طرحه لأي نقاش مجتمعي، ولا عرضه على الجهات المعنية به، ودون إجراء أي حوار أو مشاورات مع النقابات التي يمس القانون مصالح أعضائها، يبدو تصاعد شكوك جموع الموظفين أمراً طبيعياً ومبرراً.
٧. زيادة سلطة الرئيس المباشر في توقيع الجزاءات. وتم إلغاء جواز محو الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء فترة سنة أشهر للجزاءات التي لا تتجاوز خمسة أيام، وفترة سنة للجزاءات التي تزيد على خمسة أيام، الأمر الذي يجعل ينتقص من الحقوق المكتسبة للموظف في القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
٨. انحسار نظام الترقية بالأقدمية والتوسع في نسبة الترقية بالاختيار طبقاً للكفاءة دون إيجاد ضمانات تحول دون تدخل المحسوبيات إذا لم يتم وضع معايير دقيقة لذلك.
٩. لا يعنى القانون بالضرورة زيادة مرتبات الموظفين، حيث أن تحويل الحوافز إلى رقم مقطوع وليس نسبة من الأجر الوظيفي يحول دون زيادتها سنوياً وقد يؤدي إلى ثباتها أو حتى نقصها إذا ارتأت جهة الإدارة ذلك.
١٠. أن الفروقات في أجر الوظيفة محدود جداً بين من لم يحصل على أي مؤهل وبين من حصل على مؤهل متوسط وبين من حصل على مؤهل عال وهذا غير منطقي ويمثل إهداراً لأهمية التعلم^{٢٥}.

ثالثاً: الإجراءات المنهجية للبحث:

- اعتمد البحث على مجموعة من الإجراءات المنهجية يمكن عرضها على النحو الآتي :
- 1- منهج البحث: اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي ، باعتباره المنهج الملائم لتحقيق أهداف البحث ، والوقوف على أبعاد الظاهرة ، وخصائصها ، وإيجاد العلاقات الترابطية بين هذه المتغيرات .
 - 2- طرق البحث : اعتمد البحث على طريقة المسح الاجتماعي للعينة باعتبارها الطريقة الملائمة في تحقيق أهداف البحث والكشف عن مدى ادراك الموظفين لقانون الخدمة المدنية ، ومضامينه ، ومعوقات تفعيله .
 - 3- مجتمع البحث : تحدد مجتمع البحث في جميع العاملين النظاميين بالدولة والخاضعين لقانون الخدمة المدنية من كافة الدرجات الوظيفية ومن كافة المستويات (عمال ، كتبة ، فنيين ، موظفين ، رئيس قسم ومدير ادارة) في مدينة القاهرة فقط .
 - 4- عينة البحث:
- نوع العينة : اعتمد البحث على العينة العمدية ، نظرا لعدم توافر اطار للمعاينة ، مع عدم معرفة حجم مجتمع البحث ، نظرا لاتساع نطاقه .
 - طريقة سحب العينة: اعتمدت طريقة سحب مفردات العينة على طريقة الصدفة (العينة المتاحة)
 - حجم العينة : بلغ حجم عينة البحث (٣٥٦) مفردة ، تم اختيارها بطريقة الصدفة .
 - خصائص عينة البحث:
- من حيث السن: يقع أفراد العينة في الفئة العمرية من ٣٠-٥٠ سنة، بنسبة ٥٦,٦% من إجمالي العينة، أما الفئة العمرية ٥٠ سنة فأكثر، فبلغت نسبتها ٢٥% من إجمالي العينة، أما الفئة العمرية ما بين ٢٠ إلى أقل من ٣٠ عاماً فلا تتعدى ١٩% ولعل هذا التوزيع يتفق مع سياسات التشغيل والوظيفة العامة .
 - ومن حيث النوع: فقد جاءت نسبة الإناث ٤٧%، أما الذكور جاءت نسبتهم ٥٣% من إجمالي العينة.
 - ومن حيث مستوى التعليم: كشفت النتائج عن ارتفاع كبير في مستوى التعليم الجامعي وفوق الجامعي في العينة بنسبة تناهز ٥٤.٧% في حين بلغت نسبة الحاصلين على تعليم متوسط وفوق متوسط ٣٩.٥% من العينة، وكانت نسبة الحاصلين على مؤهلات دون المتوسطة والأميين ما يربو على ٥.٦% من إجمالي العينة.
 - ومن حيث الحالة الاجتماعية: أوضحت النتائج أن أكثر من ٧٥%، من أفراد العينة متزوجين، بينما ١٤.٩% أعزب أما ٢.٢% مطلق، بينما ٧% أرمل.
 - ومن حيث المستوى الاجتماعي: بينت النتائج أن أكثر من نصف العينة تقيم في الأحياء المتوسطة (العباسية، الزيتون ، كوبري القبة عين شمس) بنسبة ٥٠.٦%، بينما يقيم نحو ٤٠.٧% في الأحياء الشعبية (المطرية، الشرايبة، شبرا الخيمة، الوراق). في حين بلغت نسبة المقيمين في الأحياء الراقية (مصر الجديدة ، مدينة نصر ،المهندسين) ٨.٧% فقط.
 - ومن حيث تبعية جهة العمل: تنوعت جهة العمل للمبحوثين في العينة بين حكومي خدمي بلغت نسبتها نحو ٨٦.٥%، ووظائف حكومي انتاج تجاوزت ١٣.٥%،

- ومن حيث المستوى الوظيفي: كانت ٣٢.٣% من العينة درجة أولى بينما ٢٤.٧% درجة ثانية ، أما ٢٠.٨% درجة ثالثة بينما ٩.٦% درجة رابعة بينما ١٢.٦% درجة خامسة .
- ومن حيث الخبرة الوظيفية: بلغت ونسبة الذين تتراوح مدة خبرتهم من عشرين سنة فأكثر ٣٣.٤% بينما الموظفين الذين تتراوح مدتهم الوظيفية من خمس إلى عشر سنوات ٢٥.٦%، بينما كانت نسبة ١٦.١% من العينة لا تزيد خبرتهم الوظيفية عن خمس سنوات، وكانت نسبة الموظفين الذين تتراوح مدتهم ما بين عشر إلى عشرين عاما ٢٥% من إجمالي العينة.
- ومن حيث مستوى الأجر: كشف توزيع العينة أن ٥٢.٥% من إجمالي العينة يتقاضون ما بين ٢٠٠٠ و ٣٠٠٠ جنيه مصرى، بينما يتقاضى ٢٣.٩% من العينة ما يزيد عن ٣٠٠٠ جنيه. وأصح نحواً ٢٣.٦% من العينة أنهم يتقاضون أقل من ١٠٠٠ جنيه شهرياً.

٥- الأساليب المستخدمة فى تحليل البيانات :

اعتمد البحث على حزمة البرامج الاحصائية SPSS فى تحليل البيانات ، حيث استخدمت الباحثة كل من :

- ١- مقياس التكرار والنسبة المئوية .
- ٢- مقياس المتوسط الحسابى والانحراف المعيارى .
- ٣- مقياس كا ٢ لقياس مدى دلالة الفروق بين التكرارات.

رابعاً: نتائج الدراسة الميدانية :

١. ادراك الموظف لقانون الخدمة المدنية :

جدول (١). الموظف وقانون الخدمة المدنية

العبارة	الرأي		نعم		لا		المجموع	
	ك	%	ك	%	ك	%	ك	%
هل قرأت قانون الخدمة المدنية؟	٢١٨	٦١.٢	١٣٨	٣٨.٨	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
قامت جهة العمل بعقد ندوات للتعريف بالقانون	٢٩٥	٨٢.٩	٦١	١٧.١	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
هل ترى القانون القديم أفضل من القانون الجديد	٢٢٧	٦٣.٨	١٢٩	٣٦.٢	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
القانون الجديد سيفيد الموظفين	١٢٥	٣٥.١	٢٣١	٦٤.٦	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
أن القانون منح القوة والسيطرة للرئيس الإداري وأهدر حق الموظف المرووس	٢٩٦	٨٣.١	٦٠	١٦.٩	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
أن قانون الخدمة المدنية يضمن حق الموظف في التنظيم على الجزاءات	١٤٥	٤٠.٧	٢١١	٥٩.٣	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
توقيع عقوبة الفصل من الخدمة على الموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف يتسم بالعدالة	١١٤	٣٢.٠	٢٤٢	٦٨.٠	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
سن المعاش المبكر الذى حدده القانون ٥٠ سنة عادل	١٧٢	٤٨.٣	١٨٤	٥١.٧	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
الإجازات التى حددها قانون الخدمة كافية	٢٠٧	٥٨.٢	١٤٩	٤١.٩	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠
أن تطبيق القانون لا يضمن حق الموظف	٢٢٤	٦٢.٩	١٣٢	٣٧.١	٣٥٦	١٠٠	٣٥٦	١٠٠

- بينت نتائج الدراسة أن ٦١.٢% من العينة قرأت عن القانون بينما ٣٨.٨% لم تقرأ عنه ، ويعني هذا أن الجدل بشأن القانون لا يشمل كل من ستشملهم طائلته ويلمسون آثاره، بل إن قطاعاً كبيراً ليس مهتماً بمعرفة القانون رغم احتدام الجدل بخصوصه. وقد يكون هذا تعبيراً عن التسليم بأن النقاش والاعتراضات لن تجدي نفعاً وأن ما

- أرادته السلطة سيمضي رغم أي احتجاجات. وقد يكون كذلك اعتقاداً منهم بأن القانون في التطبيق يفقد الكثير من فحواه وتراجع خطورة المواد التي يتضمنها بفعل التفسيرات والتطبيقات التي تجيدها البيروقراطية المصرية.
- وتأكيذاً للتفسير السابق، بين نحو ٨٢.٩% من العينة أن جهات العمل لم تعقد لموظفيها ندوات تعريفية بالقانون وأبعاده المختلفة. ومن ثم غياب دور الدولة في التوعية بالقانون مما يعكس انحسار الاهتمام بالتعريف والتوعية بالقانون في الوقت الذي كانت عملية إصداره وتطبيقه تمضي على قدم وساق. بما يعني أن هذه الجهات تراه قدراً محتوماً، أو أنها لا ترى فارقاً بينه وبين سابقه عند التطبيق الفعلي. وفي المقابل ١٧.١% من العينة نظمت ندوات تعريفية في جهات عملهم.
- أوضحت البيانات موقف الموظف من القانون الجديد أن ٦٣.٨% من العينة يرون القانون القديم أفضل من الجديد، أما ٣٦.٠% يرون أن الجديد أفضل من القديم. وقد أكدوا على هذا المعنى حينما أعرب ٦٤.٦% من إجمالي العينة عن عدم الموافقة على عدم استفادة الموظفين من قانون الخدمة المدنية في مقابل ٣٥.١% من الموظفين يرون أنه سيفيد الموظفين. وربما تمثل هذه النتيجة انعكاساً لنزعة المحافظة السائدة بين الموظفين الذين يميلون للاستقرار وعدم الرغبة في التغيير؛ إلا أنها تكشف كذلك عن تخوفاتهم التي تجلت في الجدل الذي شهدته مراحل إصدار القانون. وقد تجلت تلك التخوفات فيما يلي:
- أفصحت النتائج عن مخاوف الموظف من القانون أن ٨٣.١% من العينة ترى منح القوة والسيطرة للرئيس الإداري وأهدر حق الموظف المرؤوس، في مقابل حوالي ١٦.٩% لا يرون ذلك.
- بينت النتائج أن ٥٩.٣% يرون أن قانون الخدمة المدنية لم يضمن حق الموظف في التظلم على الجزاءات بينما ٤٠.٧% يرون عكس ذلك. وتتأكد أهمية هذا التخوف في ضوء ما قرره القانون بشأن عدم أحقية الموظف في المطالبة بمحو الجزاء الموقع عليه إلا بعد مرور سنة على الأقل، بعدما كانت ستة أشهر في القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٩، وفي ضوء انخفاض تقدير الموظف بفعل العقوبة بما قد يصل به إلى الفصل.
- وفي هذا الصدد، أظهرت النتائج اعتراض ٦٨.٠% من إجمالي العينة على توقيع عقوبة الفصل من الخدمة على الموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف لأن ذلك لا يتسم بالعدالة، في مقابل ٣٢.٠% من إجمالي العينة موافقون على ما قرره القانون بهذا الشأن.
- كما أظهرت النتائج تقارب نسبة الموظفين الموافقين وغير الموافقين على سن المعاش المبكر الذي حدده القانون ٥٠ سنة، فقد بلغ غير الموافقين ٥١.٧% بينما الموافقون ٤٨.٣%. ويتأتى التقارب لكون الخروج المبكر على المعاش يعد أمراً اختيارياً في المؤسسات الحكومية، ويكاد يقارب ما نص عليه القانون السابق.
- بينت النتائج أن ٥٨.٢% يرون أن الإجازات التي حددها قانون الخدمة كافية بينما ٤١.٩% يرون أنها غير كافية. والواقع أن قانون الخدمة المدنية قد ألزم الموظف باستنفاد رصيد إجازاته كل سنة وإلا سقط حقه في المطالبة بها طالما أن جهة الإدارة لم تجبره على ذلك. وقد كان القانون السابق يتيح لهم مراكمة رصيد الإجازات حتى سن المعاش والمطالبة به في صورة بدل نقدي بعد الخروج من الخدمة. ومن ثم يرى

الموظفون في هذا الأمر حقاً مكتسباً أفقدهم القانون الجديد إياه، وإن كان أكثر منطقية من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٩ في هذا الشأن.

- وبشكل عام، يُجمل المبحوثون تخوفاتهم، حيث يرى ٦٢.٩% من إجمالي العينة أن تطبيق القانون لا يضمن حق الموظف في مقابل ٣٧.١% يرون أن تطبيق يضمن حق الموظف.

٢. قانون الخدمة المدنية والعدالة

تصدر القاعدة القانونية عامة ومجردة وتضع العدالة عنواناً لها، بصرف النظر عما إذا كان هذا حقيقياً أم لا. وعند التطبيق، يتكشف المستفيدون منها ويتبين المتضررون، وتصير عدالة القاعدة القانونية على المحك.

وهكذا، ورغم أن المبدأ العام أن يسعى القانون إلى تحقيق العدالة، على اعتبار أن العدالة هي جوهر القانون، فإن هنالك بعض القواعد القانونية قد تتعارض مع مبدأ العدالة.^{٢٦}

وتعني عدالة القانون كونه عاماً أي يتم تطبيقه على الجميع دون استثناءات، ومجرداً بمعنى أنه لا ينطوي على أي تمييز أو تخصيص.

جدول (٢). قانون الخدمة المدنية والعدالة

العبرة	الرأي		لا		نعم	
	ك	%	ك	%	ك	%
هل ترى أن التعيين في قانون الخدمة المدنية عادلاً وشفافاً	١٣٤	٣٧.٦	٢٢٢	٦٢.٤	٣٥٦	١٠٠
هل يحقق القانون العدالة بين جميع الموظفين	٨٩	٢٥.٠	٢٦٧	٧٥.٠	٣٥٦	١٠٠
هل ترى أن جداول الاجور التي حددها القانون عادلة؟	٧٩	٢٢.٢	٢٧٧	٧٨.٨	٣٥٦	١٠٠
هل ترى أن نظام الترقيات يتميز بالعدالة والشفافية؟	١١٤	٣٢.٠	٢٤٢	٦٨.٠	٣٥٦	١٠٠
هل ترى أن العلاوات الدورية التي حددها القانون عادلة؟	٩٩	٢٧.٨	٢٥٧	٧٢.٢	٣٥٦	١٠٠
هل إجراءات تعيين مساعدي الوزراء يتسم بالشفافية؟	١٠٢	٢٨.٧	٢٥٤	٧١.٣	٣٥٦	١٠٠
هل استثناء الجهات والوظائف ذات الطبيعة الخاصة من إجراءات التعيين المعتادة يتسم بالعدالة والشفافية؟	٩٠	٢٥.٣	٢٦٦	٧٤.٧	٣٥٦	١٠٠
منع المشرع أن يعمل موظف تحت رئاسة أحد أقاربه من الدرجة الأولى، هل ذلك يتميز بالعدالة والشفافية؟	٢١٠	٥٩.٠	١٤٦	٤١.٠	٣٥٦	١٠٠

وعند سؤال المبحوثين من الموظفين بشأن رؤيتهم لمدى عدالة قانون قانون الخدمة المدنية، أوضح ٦٢.٤% من العينة أنهم يرون عدم تميز القانون بالعدالة والشفافية في مقابل ٣٧.٦% يرونه عادلاً وشفافاً. ولعل ما واكب مسيرة إصدار القانون والتخوفات التي اكتنفت تطبيقه، واستثناء العديد من الفئات من الخضوع لأحكامه من ذوي الكوادر الخاصة، كل هذا أوجد شعوراً بعدم عموميته ولا تجرده بما أفقده في نظر الغالبية صفتي العدالة والشفافية. وبالفعل، أكد ٧٥% من إجمالي العينة بأن القانون لم يحقق العدالة بين

- جميع الموظفين بينما ٢٥.٠% يروونه حقق العدالة بين الجميع. وقد أشار المبحوثون إلى جوانب التمييز وعدم العدالة في قانون الخدمة المدنية فيما يلي:
- فبشأن الأجور، أكد ٧٨.٨% من العينة أن القانون لم يحقق العدالة في الأجور بين الموظفين في القطاعات المختلفة، في مقابل ٢٢.٢% يرون عكس ذلك. والواقع أن التفاوت في الأجور في القطاعات الاقتصادية الحكومية والعامّة في مصر تاريخية ومشروعة بحكم القوانين السابقة على قانون الخدمة المدنية، بيد أن المبحوثين لا يرون - بحق - توجها لهذا القانون لتصحيح الخلل.
 - ومن ناحية أخرى، عانى الموظفون عند تطبيق القانون من انخفاض في الرواتب سارعت الحكومة بتسويته من خلال علاوة خاصة، وقد كان هذا صادماً لأولئك الموظفين الذين كانوا يحلمون بارتفاع الأجور. ومن ثم، لم يتأت لهم سوى استمرار أجورهم على حالها. وهذا يعكس فحوى التنظيمات البيروقراطية عند ماركس فهي أداة الطبقة الرأسمالية ن وبناء عليه يتم توزيع الأجور بما يتناسب مع مصلحة الطبقة الحاكمة وليس بما يتناسب مع قيمة العمل الحقيقية^{٢٧}.
 - وبخصوص الترفقيات، أشار ٦٨.٠% من العينة يرون أن قانون الخدمة المدنية لا يتضمن نظاماً عادلاً للترفقيات، بينما ٣٢.٠% يرون انه يتضمن نظاماً يتسم بالعدالة. ويبدو أن غالبية المبحوثين لم يروا تغييراً ملموساً فيما أقرته القوانين السابقة بشأن الترفقيات والتي كانت تتخذ مسارات أخرى في الواقع بخلاف التي تستهدفها القوانين على نحو يحابي أصحاب النفوذ والواسطة ولا ينتصر للكفاءة إلا نادراً.
 - وفيما يتعلق بالعلوة الدورية، أوضح ٧٢.٢% من العينة أن نظام العلاوات الدورية في قانون الخدمة لا يتميز بالعدالة مقابل ٢٧.٨% يرون عكس ذلك. ومبعث هذه النتيجة أن الموظفين لا يرون أن العلاوة الدورية التي قررها القانون متميزة عما سبقها في القوانين السابقة، وأنها لا تكاد توازي التضخم فلا تؤدي دورها في الحفاظ على قيمة راتب الموظف فضلاً عن زيادته كما هو مفترض.
 - وبشأن التعيين في الوظائف العليا، أكد ٧١.٣% من العينة أن إجراءات التعيين فيها لا تتسم بالشفافية - مساعدي الوزراء كمثال - بينما ٢٨.٧% يرون عكس ذلك. ومن ثم لا يرى المبحوثون تغييراً في قانون الخدمة المدنية عما سبقه من قوانين في هذا الصدد، وأن الممارسة الفعلية التي تفتقد الشفافية والعدالة هي الغالبة.
 - وبخصوص استثناء الجهات والوظائف ذات الطبيعة الخاصة من إجراءات التعيين المعتادة، رأى ٧٤.٧% من العينة أن هذا الأمر لا يتسم بالعدالة والشفافية، بينما ٢٥.٣% يرون أن هذا الأمر عادلاً. ويمثل هذا امتداداً لشعور الموظفين بعدم عمومية قانون الخدمة المدنية لكون العديد من الفئات كالأطباء والمدرسين والشرطة والقوات المسلحة والقضاة وأعضاء هيئة التدريس بالجامعات غير خاضعين لأحكامه.
 - وأخيراً، أظهرت النتائج ٥٩.٠% من العينة على ما قرره المشرع بشأن منع عمل موظف تحت رئاسة أحد أقاربه من الدرجة الأولى، مقابل ٤١.٠% من العينة اعترضوا على هذه المواد. ويبدو التقارب بين النسبتين نتيجة لما شهده الجهاز الإداري المصري على منذ تسعينيات القرن العشرين من تعيين أبناء العاملين وأقاربهم بما يجعل إقرار هذه المواد في غير صالح الكثيرين.

٣. فعالية قانون الخدمة المدنية

تعني فعالية القانون نجاحه في تحقيق الأهداف المرجوة منه. ومن ثم تتجلى فعالية قانون الخدمة المدنية في تطوير الجهاز الإداري وقضائه على الروتين الإداري المعوق، والقضاء على المحسوبية، ومكافحة الفساد الإداري، وتفعيل دور الأجهزة الإدارية.

جدول (٣). فعالية قانون الخدمة المدنية

المجموع	لا		نعم		الرأي	العبارة
	ك	%	ك	%		
١٠٠	٣٥٦	٦٧.٤	٢٤٠	٣٢.٦	١١٦	هل يضمن القانون القضاء على الفساد والواسطة والمحسوبية؟
١٠٠	٣٥٦	٥٨.٧	٢٠٩	٤١.٣	١٤٧	هل قام القانون بتفعيل دور الأجهزة الرقابية؟
١٠٠	٣٥٦	٦٠.٧	٢١٦	٣٩.٣	١٤٠	هل ترى أن تطبيق الجزاءات بالقانون يقضي على الروتين بالأجهزة؟
١٠٠	٣٥٦	٦٢.٤	٢٢٢	٣٧.٦	١٣٤	هل ترى أن القانون يساعد على محاربة الفساد؟

- بينت النتائج أن ٦٧.٤% من العينة يرون أن قانون الخدمة لا يضمن القضاء على الواسطة والمحسوبية، بينما ٣٢.٦% يرون أنه يتضمن آليات لمكافحةها. ويؤكد الواقع أن القوانين المتعاقبة المنظمة للتوظيف العامة في مصر، وأخرها وأهمها القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٩، لم تحقق نجاحاً في مواجهة الواسطة في كافة الجوانب المتصلة بالتوظيف العامة، بدءاً من شغلها، مروراً بممارستها، والترقيات، والعقوبات، انتهاءً بالخروج منها بالمعاش المبكر أو في سن الستين. ففي كل تلك المراحل، ورغم المواد القانونية، أثبتت الممارسات الفعلية والثقافة السائدة أنها أقوى وأكثر فعالية بما أفضى إلى انتشار ظاهرة تعيين الأقارب، وتراجع معيار الكفاءة في الترقيات لصالح الأقدمية والواسطة، وكانت المحصلة ترهل الجهاز الإداري.

- بينت النتائج أن ٤١.٣% فقط من العينة يرون أن قانون الخدمة قام بتفعيل دور الأجهزة الرقابية، بينما ٥٨.٧% من العينة يرون عكس ذلك. ويبدو أن غير الموافقين قد غلب عليهم الظن بأن ما يتضمنه القانون من مواد وأحكام لا يكاد يختلف كثيراً في هذا الصدد عما كان يتضمنه القانون ٤٩ لسنة ١٩٧٩، وأن أحكام الواقع لها الأولوية.

- واتساقاً مع ما سبق، أكد ٦٠.٧% من العينة أن تطبيق الجزاءات بالقانون لا يقضي على الروتين بالأجهزة الإدارية بينما ذهب ٣٩.٣% من العينة إلى أن تطبيق الجزاءات يقضي على الروتين. وتأتي هذه النتيجة انطلاقاً مما حفلت به القوانين السابقة من أحكام وجزاءات لم يتأت لها أن تقضي على المعوقات الإدارية التي تعارف الناس على تسميتها بالروتين أو البيروقراطية.

- ولأن المبحوثين يؤمنون بقوة الممارسات الواقعية، وغلبة الثقافة الاجتماعية على مواد القوانين وأحكامها، فقد بدا تأكيدهم على أن تلك السلبيات الإدارية التي جاء قانون الخدمة المهنية لمكافحةها والقضاء عليها هي نفسها أهم العوامل التي تعيق تفعيلها أو تفرغ موارده من مضمونها. ومن ثم، كشفت نتائج الدراسة أن ٤٥.١% من إجمالي العينة يرون أن الفساد الإداري يشكل عاملاً معوقاً لفاعلية قانون الخدمة المدنية. وذهب ٣٧.٧% من العينة إلى أن التمسك بالموروث الوظيفي السلبي ورفض فكرة التطوير يعتبران معوقين أساسيين لنجاح القانون. وأخيراً، فإن ٢٧.٢% من العينة يرون أن غياب العدالة في مواد القانون أو عند تطبيقه يمثل معوقاً مهماً لفاعليته.

٤- العوامل الءف ءعقق قانون الءءمة المءنفة:

فرءر هءا المءور على عءة عوامل ءعقق قانون الءءمة المءنفة من ءءقق أهءافه المرءوءة ومنها : الفساء الءءارى ، الموروء الوءففى السلبى ، ءفاب العءالة فف بعض مواد القانون ...

ءءول (٤). ماهف العوامل الءف ءعقق قانون الءءمة المءنفة؟

العبارة	البفان	ك	%
الفساء الءءارى فشكل عاملاً معوقاً لفاعلفة قانون الءءمة المءنفة	١٦١		٤٥.١
الءمسك بالموروء الوءففى السلبى ورفض فكرة الءءوفر	٩٨		٢٧.٧
ءفاب العءالة فف مواد القانون أو عند ءءبفقه	٩٧		٢٧.٢
المءموء	٣٥٦		١٠٠.٠

وانساقاً مع ما سبق، أءء الءءاءء بان٤٥,١% من العفنة ءرى بأن الفساء الءءارى فءء أءء المعوقات الءف ءقف أمام ءفعفل قانون الءءمة المءنفة بفنما هءب ٢٧.٧% من العفنة إلى أن الءمسك بالموروء الوءففى السلبى ورفض فكرة الءءوفر . وءأءف هءه الءءفءة انءلاقاً مما ءفلء ءارفء الوءففة العامة فف مءءمنا المصرى الءف لم فءأء لها أن ءقضى على المعوقات الإءءرفة الءف ءعارف الناس على ءسمفءها بالروءفن أو البفروقراطفة وما شابها من سلبفاء فبرءها عءم الشفاففة والمءسوبفة والوساطة والسطة الءبوبة . أما ٢٧.٢% اءءوا على ان ءفاب العءالة فف مواد القانون ، وفف نفس الوقت ءءبفقه على ءهات بعفنها وأءرى مسءناه، مما فؤءر فف ءءبفقه وعءالءه على فئات ءون الأءرى ن بمعنى أءر ءءبفقه سفءم بءاء على المصالح الءاصة ، وأفضا على ءسب الأهواء الشءصففة بفن الرئفس والمروؤسفن .

٥. ءور الءءموى لقانون الءءمة المءنفة:

فرءر هءا المءور على مءى ءور قانون الءءمة المءنفة فف الءصلاء الءءارى ، ومءى ءءءبفه للعلم والءمفز العلمى ، وا فءابفءه وسلبفءه موزءا مءاه نءو ءءقق الءءمفة. فرءر قانون الءءمة المءنفة على فصلاء ءهءاز الإءءارى للءولة، ءفء انه ءم سن هءا الءشرفء فف المءام الأول من أءل هءا الءءف، وفشءمل القانون على مواد لءقففم أءاء العاملفن بشكل موزوعى، مما فساهم فف ءلق ءهءاز إءءارى كفاء وفعل فءسم بالشفاففة والعءالة ففءضع للمساءلة، وفهءم برضاء المواطن عن ءءمءه. وفف المءمل فمءل ءافعا لعملفة الءءمفة فف البلاد.

ءءول (٥). قانون الءءمة المءنفة والءءمفة

العبارة	الرأف		لا		المءموء	
	ك	%	ك	%	ك	%
قانون الءءمة المءنفة فءعم القءاءاء الإءءرفة بالأساس	٢١٤	٦٠.٣	١٤٢	٣٩.٧	٣٥٦	١٠٠
ءفز المشرء الءمفز العلمف بنسبة ٧% من الأءر	١٤٤	٤٠.٤	٢١٢	٥٩.٦	٣٥٦	١٠٠
هل لقانون الءءمة المءنفة فءابفء؟	١٨٤	٥١.٧	١٧٢	٤٨.٣	٣٥٦	١٠٠

١٠٠	٣٥٦	٦.٢	٢٢	٩٣.٨	٣٣٤	هل لقانون الخدمة المدنية سيئات؟
١٠٠	٣٥٦	٦٢.١	٢٢١	٣٧.٩	١٣٥	أن القانون يعد خطوة نحو التنمية

- لقد اتجه معظم المبحوثين الى أن قانون الخدمة المدنية يدعم القطاعات الإدارية بالأساس بنسبة ٦٠.٣% من إجمالي العينة، بينما ٤٠.٧% من العينة أن القانون يساوى بين جميع الوظائف والقطاعات ولا يميز بينها.
- ولأن القانون قد نص على حفز المتميزين علمياً، فقد رأى ٧٣.٠% من إجمالي العينة أن قانون الخدمة المدنية متحيز لحملة الماجستير والدكتوراه، يليهم أصحاب المؤهلات العليا بنسبة ١٨.١%، يليهم أصحاب المؤهلات المتوسطة بنسبة ٥.٣% بينما الأميين ٣.٧%.
- واتساقاً مع ما سبق، أظهرت النتائج أن ٥٩.٦% من الموظفين معترضين على حفز المشرّع التميز العلمي بعلاوة قدرها ٧% من الأجر، ويرون أن ذلك غير عادل أما الموافقين ونسبتهم ٤٠.٤% من العينة فيرونه عادلاً .
- منذ الخطوات الأولى لإصداره، بدا أن قانون الخدمة المدنية ذو طبيعة خلافية. وقد اتضح من أن ما يربو على نصف العينة (٥١.٧%) ترى إيجابيات فى القانون، بينما ٤٨.٣% من العينة لم يروا أى إيجابيات فيه.
- بينت النتائج أن ١٤.٦% من إجمالي العينة يرون أن تطوير وتنمية الجهاز الإدارى يعد أهم إيجابيات قانون الخدمة المدنية، وذهب ١٢.٩% من إجمالي العينة للقول بأن تشجيع القانون على الترقية يمثل أهم الإيجابيات. بينما رأى ٨.٧% أن القانون يؤيد الكفاءة، وقرر ٧.٦% أنه يدعم المساواة والعدالة ، وذهب ٤.٥% أنه يخفف الأعباء الوظيفية . وأكد ٣.٤% أنه يقضى على السلبية .
- وفي المقابل، رأى معظم أفراد العينة أن هناك سلبيات كثيرة فى قانون الخدمة المدنية فقد بلغت نسبتهم ٩٣.٨% من إجمالي العينة .بينما ٦.٢% فقط لم يروا فيه أى سلبيات.
- تبين من النتائج بأن ٢٨.٧% من إجمالي العينة ترى سلبيات القانون في تطبيقه على فئات اجتماعية دون الأخرى. بينما ٢١.٣% يرون أن القانون سيقفل الأجور، بينما ١٠.٤% يرون أنه يزيد عدد العاطلين عن العمل، ورأى ١٠.٤% أن سلبياته تدور حول شخصية التقييم حيث تتزايد احتمالات عدم الموضوعية، وقرر ٩.٦% من إجمالي العينة أن السلبية الأهم تتمثل فى استخدام النفوذ من قبل الرؤساء، بينما ذهب ٨.٧% من العينة إلى أن التلاعب والتحايل هما من السلبيات المهمة في القانون. وقرر ٦.٢% أن المحسوبية من السلبيات الملموسة.
- وبشكل عام، بينت النتائج أن ٦٢.١% من العينة يرون أن القانون لا يعد خطوة للتنمية بل معوقاً لها حيث أنه -في نظرهم- قائم على التمييز وعدم العدالة سواءً فى نصوصه أو فى تطبيقه بينما يراه ٣٧.٩% من العينة باعتباره مساعداً على تنمية الجهاز الإدارى بشكل عام والاستفادة بقدر الامكان من القوة البشرية ومحاولة تفعيلها لتحقيق التنمية المنشودة.

٦- العوامل المؤثرة على موقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية

اتجهت الدراسة لاستكشاف الفروق المعنوية المحتملة في مواقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية استناداً لعدد من المتغيرات الأساسية كالسن ومستوى التعليم والدرجة الوظيفية ومدة العمل

أ. السن: كشفت التحليلات الإحصائية أن مواقف الموظفين من القانون قد تجاوزت الاختلافات العمرية، وبالتالي لم يكن متغير السن فارقاً في التأثير على مواقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية. فلم تكن هناك فوارق معنوية بينهم بشأن قراءة القانون، ومدى فائدته للموظفين في شكله الحالي، وأنه يفيد مستويات الإدارة العليا فقط، والاعتقاد في عدم عدالة التعيين بالقانون. وأنه لم يحقق العدالة والشفافية بين جميع الموظفين، وبشأن الاعتقاد بعدم عدالة جداول الاجور التي حددها القانون، وكذا بالنسبة لنظام الترقيات، وبشأن عدالة سن المعاش الذي حدده القانون، وبخصوص العقوبات للموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف وصولاً إلى الفصل من الخدمة، وأن تطبيق القانون يضمن حق الموظف.

ب. المستوى التعليمي: كشفت التحليلات الإحصائية أن مواقف الموظفين من القانون لم تتأثر بالاختلافات العمرية، وبالتالي لم يكن متغير المستوى التعليمي فارقاً في التأثير على مواقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية. إلا بشأن الحرص على قراءة القانون.

• فقد أظهرت التحليلات الإحصائية فوارق معنوية بين الموظفين بشأن قراءة القانون لصالح الأكثر تعليماً. أنظر جدول (٦)

جدول (٦). قراءة قانون الخدمة المدنية تبعا لمتغير التعليم

المجموع		لا		نعم		الرأي
ك	%	ك	%	ك	%	المستوى التعليمي
٢١	٥.٩	٨	٢.٢	١٣	٣.٧	أمي
٨٤	٢٣.٦	٤٦	١٢.٩	٣٨	١٠.٧	مؤهل متوسط
٥٦	١٥.٧	٢٦	٧.٣	٣٠	٨.٤	مؤهل فوق متوسط
١٦٥	٤٦.٣	٥٠	١٤.٠	١١٥	٣٢.٣	مؤهل عال
٣٠	٨.٣	٨	٢.٢	٢٢	٦.١	دراسات عليا
٣٥٦	١٠٠	١٣٨	٣٨.٨	٢١٨	٦١.٢	المجموع
اختبار كاي ^٢						
		القيمة		درجات الحرية		المعنوية (2-sided)
Pearson Chi-Square		١٧.٢٧٢		٤		٠.٠٠٢

ج. كشفت التحليلات الإحصائية أن مواقف الموظفين من القانون قد تجاوزت المستوى التعليمي، وبالتالي لم يكن متغير السن فارقاً في التأثير على مواقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية. فلم تكن هناك فوارق معنوية بينهم بشأن مدى فائدته للموظفين في شكله الحالي، وأنه يفيد مستويات الإدارة العليا فقط، والاعتقاد في عدم عدالة التعيين بالقانون. وأنه لم يحقق العدالة والشفافية بين جميع الموظفين، وبشأن الاعتقاد بعدم عدالة جداول الاجور التي حددها القانون، وكذا بالنسبة لنظام الترقيات، وبشأن عدالة سن المعاش الذي حدده القانون، وبخصوص العقوبات للموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف وصولاً إلى الفصل من الخدمة، وأن تطبيق القانون يضمن حق الموظف.

د. جهة العمل: كشفت التحليلات الإحصائية أنه لم يكن متغير جهة العمل فارقاً في التأثير على معظم مواقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية فلم تكن هناك فروق معنوية بينهم بشأن قراءة القانون. ومدى فائدته للموظفين في شكله الحالي، وأنه يفيد مستويات الإدارة العليا فقط، والاعتقاد في عدم عدالة التعيين بالقانون. وأنه لم يحقق العدالة والشفافية بين جميع الموظفين، وكذا بالنسبة لنظام الترقيات، وبشأن عدالة سن المعاش الذي حدده القانون، وبخصوص العقوبات للموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف وصولاً إلى الفصل من الخدمة، وأن تطبيق القانون يضمن حق الموظف.

- أوضحت التحليلات الإحصائية فروق معنوية بشأن الاعتقاد بعدم عدالة جداول الاجور التي حددها القانون استناداً لمتغير جهة العمل. أنظر جدول (٧)

جدول (٧). الرأي في مدى عدالة جداول الاجور التي حددها القانون تبعاً لجهة العمل

الرأي	نعم		لا		المجموع	
	ك	%	ك	%	ك	%
جهة العمل						
حكومة	٦٠	١٦.٨	٢٤٨	٦٩.٧	٣٠٨	٨٦.٥
قطاع أعمال	١٩	٥.٣	٢٩	٨.٢	٤٨	١٣.٥
المجموع	٧٩	٢٢.٢	٢٧٧	٧٧.٨	٣٥٦	١٠٠
اختبار كاي ^٢						
المعنوية (2- sided)	درجات الحرية	القيمة				
٠.٠٠٢	١	٩.٧٢٠	Pearson Chi-Square			

٥. الدرجة الوظيفية: كشفت التحليلات الإحصائية أن مواقف الموظفين من القانون لم تتأثر باختلاف الدرجة الوظيفية، وبالتالي لم يكن هذا المتغير فارقاً في التأثير على مواقف الموظفين من قانون الخدمة المدنية. فلم تكن هناك فروق معنوية بينهم بشأن قراءة القانون، ومدى فائدته للموظفين في شكله الحالي، وأنه يفيد مستويات الإدارة العليا فقط، والاعتقاد في عدم عدالة التعيين بالقانون. وأنه لم يحقق العدالة والشفافية بين جميع الموظفين، وبشأن الاعتقاد بعدم عدالة جداول الاجور التي حددها القانون، وكذا بالنسبة لنظام الترقيات، وبشأن عدالة سن المعاش الذي حدده القانون، وبخصوص العقوبات للموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف وصولاً إلى الفصل من الخدمة.

- كشفت التحليلات الإحصائية وجود فروق معنوية في آراء الموظفين فيما إذا كان تطبيق القانون يضمن حق الموظف. فقد كانت الدرجات الوظيفية الأعلى أكثر ميلاً لتأييد هذا القول. ويبدو هذا طبيعياً في ضوء تزايد المكاسب الوظيفية مع ارتفاع الدرجة الوظيفية. جدول (٨)

جدول (٨). الرأي في كون تطبيق القانون يضمن حق الموظف تبعاً للدرجة الوظيفية

الرأي	نعم		لا		المجموع	
	ك	%	ك	%	ك	%
الدرجة الوظيفية						
درجة أولى	٥٠	١٤.٠	٦٥	١٨.٣	١١٥	٣٢.٣
درجة ثانية	٣٩	١١.٠	٤٩	١٣.٧	٨٨	٢٤.٧

درجة ثالثة	٣١	٨.٨	٨٨	٢٤.٧	١١٩	٣٣.٥
درجة رابعة	١٢	٣.٢	٢٢	٦.٢	٣٤	٩.٥
المجموع	١٣٢	٣٧.٠	٢٢٤	٦٢.٩	٣٥٦	١٠٠.٠
اختبار كاي ^٢						
المعنوية (2- sided)	درجات الحرية	القيمة				
٠.٠٣٣	٤	١٠.٤٩٥	Pearson Chi-Square			

و. مدة العمل: كشفت التحليلات الإحصائية أن مواقف الموظفين من القانون لم تتأثر بمنغير مدة العمل ، فلم تكن هناك فوارق معنوية بينهم بشأن قراءة القانون. ومدى فائدته للموظفين في شكله الحالي، وأنه يفيد مستويات الإدارة العليا فقط، والاعتقاد في عدم عدالة التعيين بالقانون. وأنه لم يحقق العدالة والشفافية بين جميع الموظفين، وبشأن الاعتقاد بعدم عدالة جداول الاجور التي حددها القانون، وكذا بالنسبة لنظام الترقيات، وبشأن عدالة سن المعاش الذي حدده القانون، وبخصوص العقوبات للموظف الذي يقدم عنه تقارير بمرتبة ضعيف وصولا إلى الفصل من الخدمة، وأن تطبيق القانون يضمن حق الموظف .

خامسا : النتائج العامة للبحث:

- بدا مما سبق أن قانون الخدمة المدنية الصادر في ٢٠١٦م قد حظي بكثير من الاهتمام والجدل. وقد كان هذا الاهتمام نتاجاً لاتساع حجم الجهاز الإداري الحكومي المستهدف بالقانون من ناحية، ولأنه طُرح كآلية شاملة وحاسمة للتعامل مع سلبيات الخدمة المدنية في مصر.
- كشفت الدراسة أن مواقف معظم الموظفين في العينة جاءت سلبية تجاه القانون معبرين عن عدم عدالته وأنه يخدم مستويات الإدارة العليا، ولا يحافظ على مصلحة الموظفين.
- بينت الدراسة ادراك الموظفين أن هذا القانون قد جاء لتقليص حجم الجهاز الإداري، والحد من امتيازاتهم، والانتقاص من نصيبه في موازنة الدولة للأجور، وأنه لم يضيف أي جديد لتطوير العمل الإداري ولتجاوز سلبيات القانون ٤٩ لسنة ١٩٧٩.
- أكدت النتائج على أن قانون الخدمة المدنية الجديد الصادر عام ٢٠١٦م لتعديل الجهاز الإداري تتعامل الدولة معه كأنه مجرد نصوص قانونية يمكن مناقشة مزاياها وعيوبها بمعزل تام عن مفهوم أن القانون ظاهرة اجتماعية معقدة، وأنه من الضروري بمكان الانتباه في تفاصيله إلى آليات التنفيذ، وفهم الناس واقتناعهم به، وإدراك حجم المصالح التي يتهدها، والقوى الاجتماعية المضارة من القانون. ومن ثم تم إغفال ما تحتاجه بعض الآليات التي أوجدها القانون لإصلاح الوظيفة العامة من تدريب لجموع الموظفين على نحو يجعل من المسارعة بتطبيق القانون مخاطرة بالاستسلام للمفاهيم والتطبيقات الإدارية الموروثة.
- بينت الدراسة بأن المسارعة بتطبيق القانون تغفل ما أصاب الجهاز الإداري من فساد متراكم ومحاباة وإفراغ القوانين من مضامينها ، وليس أدل على ذلك من التعيين بمسابقات تأتي بأبناء العاملين وأقاربهم. وهكذا لا يتفاعل الكثيرون بما ورد في القانون من إيجابيات ويضعون نصب أعينهم ما سيفقدونه فقط من ميزات أو شعور بالأمان الوظيفي.

- بينت النتائج بأن القانون ما هو إلا سييلا لتقليص أعداد الجهاز الإداري وخفض نصيبهم من الأجور في موازنة الدولة. ما حرك هواجس الموظفين بأن القانون يستهدف الانتقاص من مصالحتهم، إن لم يكن مهدداً لمصائرهم الوظيفية. وهكذا تُحمّل الدولة عبء الإصلاح الاقتصادي للموظفين وليس رجال الأعمال والأغنياء الذين يفترض أن تتجه إليهم الدولة لتحميلهم العبء. وهذا يؤكد رأى ماركس أن الدولة لا تمثل المصلحة العامة بل تمثل مصلحة الطبقة الحاكمة التي تستعين بالجهاز الإداري (البيروقراطية) لتمارس بها السيادة على الطبقات الاجتماعية الأخرى ، وفي نفس الوقت تحافظ على بقاء وجود هذا المجتمع بما يخدم مصالحها^{٢٨}.

سادسا: التوصيات:

- قيام المؤسسات بعقد ندوات تعريفية للموظف المصري لابعاد قانون الخدمة المدنية .
- تطبيق القانون على كل الموظفين فى كل القطاعات تحقيقا لمبدأ العدالة والمساواة.
- الرقابة على تطبيق مواد قانون الخدمة المدنية للقضاء على الفساد.
- الرقابة على تطبيق القانون لتطوير الجهاز الإداري .

Abstract

The social dimensions of the civil serving law Social study

By Naglaa Mahmoud Raouf Al - Sayed Al - Musailhi

The research is about the social dimensions of the civil serving law which the government start to apply in 2016 instead of the workers law in the country number 47 for 1979 , and its effect in developing the management of the country and also its effect on the government employee. And , from that point the problem of the study is reflected in the attempt to determine the duration of the social constraint of the law by the employees , if they are considering it as an incentive for the management developing or not also is it considered a supporter for justice and equity between all the government employees , this reflect the efficiency of the law which depend on the concept of general management at the same time it care about sharing rights and duties by equity and saving the public interest of members of society . and for achieving that , we apply a study on a sample of the government employees which formed of 356 employee from a different working levels . The result of the field study were the most important were that the old law was better than the new , the law give the power and control for the administrative manger and ignore the employees rights , the law is not faire . the serving law not granted eliminating the nepotism and it is also not considered as a step for developing but it prevent it from their point of view , which depend on distinction and inequity even on it's content or its application .

الهوامش

¹ علي ليلة ، النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع، قضايا التحديث والتنمية المستدامة، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ٢٠١٥، ٢٦٢، ص٢٦٣

^٢ علي ليلة ، النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع، قضايا التحديث والتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص٢٦٣

³Heba Handoussa.Nivine Eloraby; Civil Services Wages and Reform: The Case of Egypt Working Paper,; The Egyptian Center for Economic Studies, Cairo University, No 98,May 2004.

^٤ علي ليلة ، دور المواطنين والمجتمع المدني في اصلاح القطاع العام ، مبادرة الادارة ارشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية ، ص٤٧

^٥ ممدوح مصطفى إسماعيل، "مجلس الشعب وقضايا الإصلاح الإداري: رؤية تحليلية"، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر إصلاح الخدمة المدنية في مصر، القاهرة ، (٢٢-٢٣ يونيو ٢٠٠٨)، ص ص ١٢ - ١٤ .
-26مضبطة الجلسة الثالثة والثلاثين، دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي

أنور عبد الله ، مدخل القانون (الحق - الالتزام - الإثبات) ، جامعة عين شمس ، المكتبة المركزية ، ١٩٨٢م ص١٠-١١ .

^٧ أنور سلطان ، المبادئ القانونية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥م ، ص٩-١٠ .

* القانون ١٨ لسنة ٢٠١٥ .

- ^٨ على ليلة : النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع ، قضايا التحديث والتنمية المستدامة ، الكتاب الأول ، القاهرة ، مكتبة الانجلو ، ٢٠١٥ ، ص ١٦ ، ١٥
- ^٩ على ليلة ، المرجع السابق ، ص ٦٥ .
- ^{١٠} محمود عودة ، مدخل علم الاجتماع ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ٢٠١٢م ، ص ٨٤ ، ص ٨٥
- ^{١١} ثريا عبد الجواد ، القانون والواقع الاجتماعى ، دراسة نقدية اجتماعية لمرحلة السبعينات فى مصر ، الجزء الأول ، مركز المحروسة ، القاهرة ، ١٩٩٩م ، صص ٢٦ ، ٢٥
- ^{١٢} محمود أبو زيد ، علم الاجتماع القانونى ، الأسس والاتجاهات ، مكتبة غريب ، القاهره ١٩٧٧م ص ١٥٢ .
- ^{١٣} مصطفى خلف عبد الجواد ، نظرية علم الاجتماع المعاصر ، عمان - الأردن ، دار المسيرة ، ط ١ ، ٢٠٠٩م . ص ٢٨١
- ^{١٤} شادية على قناوى ، التنمية ومشكلات التخلف فى المجتمع المصرى ، قسم الاجتماع ، كلية الاداب ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠١م ص ١٠٦
- ^{١٥} وزارة الدولة للتنمية الإدارية، الجهاز الادارى للدولة، ٢٠١٧/٧/٢ . في: <http://www.sis.gov.eg/section>
- ^{١٦} وزارة الدولة للتنمية الإدارية، المرجع السابق.
- ^{١٧} وزارة الدولة للتنمية الإدارية، المرجع السابق.
- ^{١٨} الجريدة الرسمية ، جمهورية مصر العربية ، رئاسة الجمهورية ، العدد ٤٣ الصادر اول نوفمبر ٢٠١٦م
- ^{١٩} أماني عزام، مؤسسات رسمية رفضت قانون "الخدمة المدنية" ، الخميس ٠٣-٠٩-٢٠١٥ ، في: <http://www.elwatannews.com/news/details/>
- سلمى خطاب، رفضه البرلمان وتطبيقه الحكومة.. القصة الكاملة لقانون «الخدمة المدنية» في مصر، ٢٠١٦/٤/٨ . في: <http://www.alghad.tv>
- ^{٢٠} انتهاء مظاهرة ضد قانون الخدمة المدنية بالفسطاط، السبت، ١٢ سبتمبر <http://www.youm7.com/story/2015/9/12>
- ^{٢١} دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ ، المادة ١٥٦ .
- ^{٢٢} د. زياد بهاء الدين، قانون الخدمة المدنية... ما له وما عليه، ١٨ / ٨ / ٢٠١٥ في: <http://www.shorouknews.com/columns/>
- قراءة تفصيلية للأطباء في إيجابيات وسلبيات قانون الخدمة المدنية الجديد، ٢٠١٥/٣/١٦ <http://www.albawabhnews.com/1173905>
- ^{٢٣} أنظر في ذلك: زياد بهاء الدين، مرجع سابق. وكذلك:
- قراءة تفصيلية للأطباء في إيجابيات وسلبيات قانون الخدمة المدنية الجديد، مرجع سابق.
- ^{٢٤} القانون ١٨ لسنة ٢٠١٥ ، مادة ١ .
- ^{٢٥} الجريدة الرسمية ، العدد ٤٣ مكرر أ فى أول نوفمبر سنة ٢٠١٦م ، قانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م
- ^{٢٦} عباس العبودى ، تاريخ القانون ، مكتبة دار الثقافة للنشر ، ١٩٩٨م ، ص ٨٨ .
- ^{٢٧} سمير أحمد نعيم ، النظرية فى علم الاجتماع ، دراسة نقدية ، القاهرة ن دار المعارف ، ١٩٨٢م ص ١٧١ .
- ^{٢٨} اعتماد محمد علام ، دراسات فى علم الاجتماع التنظيمى ، القاهرة ، مكتبة النسر للطباعة ، ١٩٩٤م ، ص ١٩٤