



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

"سيجما" دعم تطوير الحوكمة والإدارة - مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، بتمويل رئيسي من الاتحاد الأوروبي

نظام خدمة الإدارة العليا في الحكومة المركزية: إدخال نظام للخدمة المدنية العليا في دول وسط وشرق أوروبا

سيجما: الورقة البحثية رقم 1، 1995

تم إعداد هذه الوثيقة بدعم مالي من قبل الاتحاد الأوروبي؛ علما بأن الآراء التي جاءت فيها خاصة بكتائب الوثيقة وحده دون سواه ولا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها تمثل الرأي الرسمي للاتحاد الأوروبي، وهي لا تعكس بالضرورة آراء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ودولها الأعضاء أو الدول المستفيدة التي تشارك في برنامج سيجما.

برنامج سيجما

إن برنامج "سيجما" لدعم تطوير الحوكمة والإدارة في دول وسط وشرق أوروبا، هي مبادرة مشتركة ما بين مركز التعاون مع اقتصادات المراحل الانتقالية التابع لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من جانب، وبين برنامج الاتحاد الأوروبي "فير" من جانب آخر. وتقوم مبادرة "سيجما" بمساعدة الإدارة العامة في جهودها الإصلاحية في وسط وشرق أوروبا. ويأتي التمويل بنسبة 75% من برنامج "فير"؛ كما تقوم أيضا العديد من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتوفير الموارد.

إن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هي منظمة تجمع بين 25 من الحكومات الديمقراطية التي بها اقتصاد سوق متقدم، ويقوم المركز بتوجيه ما تقدمه المنظمة من إرشاد ومساعدة من خلال نطاق واسع من القضايا الاقتصادية للدول التي تطبق عمليات الإصلاح في وسط وشرق أوروبا، وكذا في دول الاتحاد السوفيتي السابق؛ ويقدم برنامج "فير" التابع للاتحاد الأوروبي ما لديه من معرفة وخبرات، وكذا دعم من خلال استثمارات موجهة إلى دول وسط وشرق أوروبا، وذلك بغية تعزيز نمو اقتصادات السوق والمجتمعات الديمقراطية.

وقد تم إطلاق مبادرة "سيجما" في عام 1992، وهي تعمل داخل إطار "وحدة خدمة الإدارة العامة" PUMA وهي التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتقدم هذه الوحدة معلومات وتحليل قائم على الخبرة في مجال الإدارة العامة لصناع السياسات في الدول الأعضاء في المنظمة، كما تقوم أيضا بتيسير عملية الاتصال وتبادل الخبرات بين مدراء القطاع العام؛ وتقوم مبادرة "سيجما" من خلال وحدة خدمة الإدارة العامة، بتزويد إحدى عشرة دولة في وسط وشرق أوروبا بزخم من المعلومات الفنية التي تم اكتسابها عبر العديد من سنوات الدراسة والعمل.

وتتعاون الحكومات الشريكة مع الأمانة العامة لمبادرة "سيجما" بأسلوب يتسم بالمرونة ويستهدف إعداد برامج عمل يتم تصميمها لتقوية القدرات بغية تحسين الحوكمة بما يتماشى مع أولويات كل من الحكومات المختلفة وبما يتفق مع رسالة مبادرة "سيجما". وتعتمد المبادرة على شبكة من مدراء الإدارة العامة المتمرسين وذوي الخبرات وذلك لتقديم خدمات استشارية وتحليل مقارنة بين مختلف نظم الإدارة. كما تعمل مبادرة "سيجما" أيضا عن كثب مع جهات مانحة دولية أخرى ممن تقوم بتشجيع ودعم عمليات الإصلاح الإداري وتنمية الديمقراطية.

على مدى نطاق عملها، فإن مبادرة "سيجما" تمنح أولوية كبيرة لتسهيل التعاون بين الحكومات التي تشهد اقتصاداتها فترات انتقالية؛ مما يشمل تقديم دعم للتدابير اللوجستية لتشكيل شبكات تجمع بين ممارسي الإدارة العامة من وسط وشرق أوروبا من جانب، وبين هؤلاء الممارسين ونظرائهم في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، من جانب آخر.

وتعمل مبادرة "سيجما" على ستة محاور كالتالي: إصلاح المؤسسات الحكومية العامة، وإدارة عمليات صنع السياسات، وإدارة الإنفاق، وإدارة الخدمة العامة، والإشراف الإداري، وخدمات المعلومات.

لمزيد من المعلومات عن "سيجما" يرجى الاطلاع على موقعنا الإلكتروني:

<http://www.sigmaweb.org>

حقوق النشر محفوظة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

تمنح منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حق استخدام وتداول هذه المواد للأغراض غير التجارية. وفي حالة الرغبة في استخدام هذه المواد تجارياً أو الحصول على حقوق الترجمة فيرجى تقديم طلب بذلك على الموقع الإلكتروني التالي: rights@oecd.org

استهلال

إن الأوراق البحثية لمبادرة "سيجما" (مبادرة دعم الحوكمة والإدارة) هي عبارة عن سلسلة جديدة من التقارير المتخصصة التي تم إعدادها كمساهمة لعمل مبادرة "سيجما" في دول وسط وشرق أوروبا. ويتمثل محور تركيز هذه الأوراق بصفة خاصة على القضايا ذات الصلة بالإدارة العامة، على سبيل المثال، مراقبة عمليات الإنفاق، والإشراف الإداري، والتنسيق بين الوزارات، وإدارة الخدمة العامة. إن "نظام خدمة الإدارة العليا في الحكومة المركزية: إدخال نظام للخدمة المدنية العليا في دول وسط وشرق أوروبا"، تتناول الموضوع المتضمن في آخر مجالات هذه القضايا.

لقد قامت مبادرة "سيجما" بإعداد هذه الوثيقة للدول حتى تقوم الأخيرة باستخدامها في عمليات تحليل جدوى إنشاء نوع من أنواع الإدارة المنظمة بأسلوب مشترك ومعتاد يشمل كبار العاملين بالخدمة العامة في الحكومة. وفي دول وسط وشرق أوروبا، كما هو الحال في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن المسؤولين في أعلى مستويات الحكومة يضطلعون بدور حاسم يتمثل في زيادة مستوى الاحترافية المهنية في الإدارة، بالإضافة أيضا إلى إصلاح الإدارة (الحكومية) ككل.

لم تقم معظم دول وسط وشرق أوروبا بتبني قوانين الخدمة المدنية، إلا أن السياسات المتفق عليها لعمليات التوظيف، والاختيار، وإدارة المسار الوظيفي، وحركة التنقلات التي تختص بكبار المسؤولين، من شأنها أن تحد من نطاق تسييس العاملين بالإدارة على مستويات يجب أن يتم تعيين عاملين احترافيين مهنيين بها. وفي إطار سياق لا يوجد به تشريع خاص بالخدمة المدنية، الذي يحدد الواجبات والحقوق للعاملين بالخدمة المدنية (أي لموظفي الحكومة)، فإن إنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا" قد يصبح عنصرا مؤديا للاستقرار.

وفي كثير من الدول التي تمر بفترة انتقالية، فإن التغييرات في الحكومات تعني تغييرات في العاملين بدرجة تعلق في أهميتها بالدرجة التي لا يمكن تحفيزها حتى ولو بأسباب سياسية. وعلى ما يبدو، فإن عمليات النقل والتحول تتم بأسلوب عشوائي يجعله مختلفا عن الأسلوب الذي تنهجه الدولة الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حيث من المؤكد أن التغييرات في العاملين تحدث حين تتغير الحكومات، ولكنها تتم بطرق عادة ما تكون متوقعة وواضحة للعيان.

إن هذه الورقة البحثية لا تستهدف تعريف مفهوم "نظام خدمة الإدارة العليا" يتلائم مع جميع المواقع والأماكن، ومما لا شك فيه، فإن إعداد "نظام خدمة الإدارة العليا" هي مهمة يجب أن يتم تنفيذها في الدول التي تختار أن تتبنى مثل هذه الخدمة، مع الأخذ في الاعتبار الأهداف القومية والشروط المسبقة؛ بل أن هدف هذه الورقة البحثية هو أن يتم من خلال هذا الإصدار تقديم مدخلات عملية للدول التي تقوم بتنفيذ عمليات التحليل اللازمة وإعداد القرارات.

إن "نظام خدمة الإدارة العليا" غالبا ما سوف يكون ذو جدوى في معظم دول مبادرة "سيجما"، وبصفة خاصة في هذه الدول التي لا توجد بها تشريعات للخدمة العامة؛ وفي مثل هذا الموقف، فإن "نظام خدمة الإدارة العليا" قد يكون طريق مختصر ومفيد للوصول إلى إدارة (حكومية) أكثر ثباتا واستقرارا.

لقد قام الأستاذ الدكتور جاك زيلر(*)، مدير البحوث بالمعهد الدولي الفرنسي للإدارة العامة، بكتابة هذه الوثيقة لتقديمها في الاجتماع الذي تم عقده في شهر أكتوبر/تشرين الأول من عام 1994 والذي ضم مجموعة الاتصال التابعة لمبادرة "سيجما". وبإعداد هذه الوثيقة باعتبارها ورقة بحثية لمبادرة "سيجما"، فإن نظام خدمة الإدارة العليا في الحكومة المركزية يصبح متاحا لعدد أكبر من الجمهور.

إن هذه الوثيقة متاحة أيضا باللغة الفرنسية تحت عنوان:

Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale : la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.

ديري أورموند
رئيس خدمة الإدارة العامة
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

(*) ملحوظة ترجمة : عند كتابة أسماء أشخاص أو شركات أو خلفه قد ينتج عن النقل من لغة أجنبية إلى اللغة العربية بعض التغيرات والعكس صحيح ، وعلى هذا وجب التنويه .

جدول المحتويات

استهلال
مقدمة
0 - ملاحظات عن الخلفية
1 مفهوم "نظام خدمة الإدارة العليا"
1-1 تعريف المفهوم
2-1 خبرات في إعداد "نظام خدمة الإدارة العليا"
3-1 المساهمة المحتمل أن يقدمها "نظام خدمة الإدارة العليا" للوظائف الرئيسية لعنصر الإدارة في الحكومة المركزية بدول وسط وشرق أوروبا
4-1 بعض مميزات "خدمة الإدارة العليا"
2 المكونات اللازمة لإنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا"
1-2 الحد الأدنى من إطار قانوني
2-2 نظام القبول في الخدمة وإدارة المسار الوظيفي
3-2 تدريب خاص
4-2 تحليل الوظيفية والوصف الوظيفي
5-2 نظم الأجور وشروطها
3 الخلاصة
الملحق رقم 1: بيليوغرافيا مختارة
الملحق رقم 2: توصيات "شبكة معاهد وكليات الإدارة العامة بدول وسط وشرق أوروبا" تختص بالخطوط العامة لمناهج التدريب أثناء العمل بالنسبة لكبار مدراء العموم

مقدمة

تعتبر القيادة الإدارية الاحترافية المهنية عنصرا حاسما في كافة الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وذلك فيما يتعلق بالجودة وكفاءة الإدارة بصفة عامة، وأيضا ارتباطا بثقافتها المؤسسية.

لقد تم تناول هذا الموضوع بالعديد من الأساليب في مختلف الدول، فقد قامت بعض الدول، على سبيل المثال: ألمانيا، أو فرنسا، أو الولايات المتحدة، منذ فترة طويلة بإنشاء مجموعة من التقاليد الخاصة بالمسار الوظيفي لكافة العاملين بالإدارة العليا بالخدمة المدنية، والتي تتسم بقواعد محددة لعمليات التعيين في مناصب الإدارة العليا. وذلك في حين قامت دول أخرى، ولكن مؤخرا فقط، بإنشاء خدمات خاصة بالمسار الوظيفي لهذه المناصب، وذلك على سبيل المثال: *الخدمات التنفيذية العليا*، وذلك في عام 1978 في الولايات المتحدة الأمريكية.¹

من الممارسات المألوفة في معظم الدول أن يتم تعيين من يتقلدون أعلى المناصب بأسلوب مركزي، وذلك من قبل أعلى مستوى في الحكومة. وهم مسائلون إداريا أمام مستوى أكثر مركزيا مقارنة بعموم العاملين بالحكومة والعاملين في الخدمة المدنية، وفي بعض الأحيان يتم ذلك وفقا للوائح وقواعد تختلف إلى حد ما عن القواعد واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية العامة. إن فكرة مدراء الإدارة العليا كصفوة الخدمة المدنية، أو باعتبارهم "نادي" يحذب الانضمام لعضويته، أو التي تتسم بخصائصه بعنصر جذب شديد، يستخدم إلى درجة معينة في الدول الغربية.

عند بذل جهود خاصة في عملية اختيار وإدارة مدراء الإدارة العليا العامة، فإن الحكومات تضمن تحقيق أهداف الاستقرار، وعنصر الاحترافية المهنية، وجذب أعلى مستوى من العاملين، وذلك بالإضافة إلى الجودة والترابط والتماسك في عملية اتخاذ القرارات.

وهناك عدة أسئلة يجب طرحها وتناولها عند تصميم نظام خدمة مدنية:

- هل يجب أن يكون هناك تمييز بين الإدارة العليا للخدمة المدنية ومجموع موظفي الحكومة، أم يجب أن يكون هناك نظام متكامل مدمج؟

¹ إن كلمة *تنفيذي*، المستخدمة في شمال أمريكا ودول المحيط الهادي للإشارة إلى المدراء من الإدارة العليا، بعد تعبيرها غير دقيقا ومضللا. وفي المملكة المتحدة وإيرلندا يتم استخدام هذا المصطلح على المستويات الدنيا من الخدمة المدنية: *الفئة التنفيذية* التي يتم اختيار أعضائها من بين الذين لا يحملون درجة علمية جامعية. كما أن صفة كبار يمكن أن تكون مضللة نظرا لصلتها الواضحة بكلمة *الأقدمية*.
الخدمة المدنية العليا لها مذاق تقليدي بعض الشيء، وحتى في فرنسا، حيث يميل المرء في هذه الأيام إلى استخدام تعبير الكوادر العليا (*cadres supérieurs (de l'administration)*).

وبناء عليه فمن المقترح استخدام تعبير مدراء الإدارة العليا (في الحكومة) أو مدراء من الإدارة العليا العامة.

- هل يجب أن تكون الخدمة المدنية محايدة من حيث عدم الانحياز لحزب سياسي، أم هل تتطلب الحريات المدنية أن تتوفر الشفافية فيما يتعلق بالآراء السياسية للعاملين بالخدمة المدنية (أي للموظفين الحكوميين)؟

- هل يجب على العاملين بالحكومة أن يتم تنظيمهم في خدمة خاصة بالمسار الوظيفي؟ أم يجب أن يكون هناك مجرد نظام لتعيين العاملين بوظائف محددة بدون وجود قواعد منظمة فيما يتعلق بعملية الترقى؟

- هل تحتاج الحكومة في المقام الأول بمن لديهم مهارات ومعارف واسعة النطاق أم تحتاج في الأساس إلى متخصصين (وما هو نوع هؤلاء المتخصصين)؟ ما هي الاختلافات في التدريب وفي أنماط المسار الوظيفي بين أصحاب المهارات والمعارف واسعة النطاق وبين المتخصصين، إذا عملت المجموعتين جنباً إلى جنب؟

- هل يجب على كبار المدراء من الإدارة العليا في الخدمة المدنية أن يتم إدارتهم بأسلوب مركزي بالنسبة للحكومة ككل؟ أم يتم إدارتهم على أساس قطاعي من قبل كل وزارة على حدا؟

هناك ارتباط قوي بين الإجابات على هذه الأسئلة المختلفة، كما يبين ذلك "نظام خدمة الإدارة العليا" الذي يتم مناقشته هنا. وفي سياق مرحلة انتقالية، فإن إنشاء مؤسسات محددة وإجراءات إدارية، وأدوات لمدراء الإدارة العليا العامة، قد يكون طريق مختصر لتحقيق الاستقرار وتحقيق عنصر الاحترافية المهنية، وذلك بالإضافة أيضاً إلى تنفيذ عمليات الإصلاح.

تقوم هذه الورقة البحثية بإلقاء الضوء على قضايا يجب أن يتم تناولها حتى يمكن إنشاء نظام إدارة لمدراء الإدارة العليا في الحكومة المركزية الخاصة بدول وسط وشرق أوروبا، والتي تشير إلى طرق للحلول العملية الممكنة التي يمكن أن يتم تنفيذها من قبل الحكومات المهتمة بذلك.

0. ملاحظات عن الخلفية

1.0 إن دول وسط وشرق أوروبا قد ورثت النمط السوفييتي لهيكل الحكومة المركزية، حيث الوزارات القطاعية التي لا يوجد تنسيق فيما بينها، والتي تقوم بأسلوب مركزي بإدارة أنشطتها بنفسها وصولاً إلى أدنى المستويات. لقد كان الحزب هو الذي يعتمد القرارات السياسية والاستراتيجية، بما في ذلك التمويل، ولم يتم إعدادها أو تنسيقها من قبل مجلس الوزراء، أو اتخاذ قرار بشأنها من قبل البرلمان. إن مركز الحكومة، ومجلس الوزراء، ورئيس الوزراء، ووزارة المالية لم يكن لديهم سلطة صنع السياسات أو سلطات مالية التي هي عادة ما تكون موجودة في الحكومات المركزية في غرب أوروبا. إن تبني نظم تعدد الأحزاب على غرار النمط الغربي والحكومات البرلمانية (حتى لو كانت بعض الدول تعطي دوراً هاماً للرئيس، كما هو الحال في فرنسا أو فنلندا أو البرتغال) لم تقم بالتخلص من هذا الإرث.

2.0 حيث أن عملية إصلاح الحكومة المركزية وتبني هيكل ديموقراطي يعتبر عملية طويلة المدى، فإن كثير منها ما زال سائدا، وذلك باستثناء الحزب باعتباره المنسق ومنتخب القرار النهائي.

في هذا السياق، فقد يستحق الأمر الإشارة إلى ما يلي، وهو الذي يتم تطبيقه بدرجة معينة على كافة دول وسط وشرق أوروبا، حتى لو كانت هناك اختلافات هامة للغاية بين كل دولة وأخرى:

(أ) لم يتم التغلب بعد على الهيكل القطاعي، كما أن الوزارات القطاعية الهامة على أساس تقليدي، وكذا إدارتها، ما زالت قوية للغاية مقارنة بالمركز. وفي النظام السابق، كانت الوزارات القطاعية تعمل على كسب تأييد الحزب دون التشاور مع وزارات أخرى، وذلك حتى تحظى باعتماد القرارات التي قامت هي بإعدادها. وهناك خطر يتثل في أن هذا الإجراء غير المترابط سوف يستمر أيضا في الهيكل الجديد للحكومة.

يملك كل وزير سلطة تنظيم وزارته بأفضل أسلوب يراه. وعلى عكس الدول الغربية، فإن هذه السلطة لا تشمل فقط الوظائف التنفيذية والهيكل الداخلي للوزارة، بل أيضا الأجزاء المشاركة في عملية اتخاذ القرار بالحكومة المركزية.

(ب) بصفة عامة، فإن الصلات بين مختلف الوزارات والهيكل والإجراءات الخاصة بالتعاون بين الوزارات، والمباحثات في عمليات اتخاذ القرارات الحكومية لم يتم إعدادها وتتميتها بالكامل بعد.

إن الإجراء التشريعي لم يصل بعد إلى مستوى الجودة الكافية، وذلك على الرغم من أن عدد القوانين التي تم صياغتها يعتبر كبير للغاية. ويتم صياغة القوانين داخل الوزارات القطاعية بدون وجود إجراءات ملائمة للتشاور مع وزارات أخرى، على سبيل المثال مع وزارة المالية، أو مع الأجهزة المعنية خارج الحكومة.

مازالت وزارة المالية لا تحظى بدور ملائم في عملية الإعداد الشامل لميزانية الوزارة؛ فمازالت عملية إعداد الميزانية غائبة، وهي تلك العملية التي تعتبر وظيفة عادية ومألوفة في غرب أوروبا.

(ج) مازالت الإدارة إلى حد كبير تحت تأثير سياسات الحزب؛ ويأتي الأشخاص في أعلى المستويات وتذهب وفقا لرغبة الوزراء، ويتم تغييرهم بصفة متكررة للغاية.

إن الفصل بين الوظائف السياسية والإدارية لم يتم إعداده في صورته النهائية بعد حتى يمكن التعرف على المناصب التي تتبع تغيرات في الحكومة وتلك التي لديها صفة دائمة.

إن العاملين بالخدمة المدنية، ومن بينهم مدراء الإدارة العليا، يتم تعيينهم من قبل وزارات قطاعية، وليس من قبل الحكومة، وبالتالي فإن ذلك يعزز التقسيم إلى قطاعات، كما تم ذكر ذلك فيما سبق. وهناك إدارة مشتركة للعاملين، ولا توجد آليات لحركات التنقلات بين الوزارات.

وحتى حين يكون قد تم تبني قانون للخدمة المدنية، إلا أن أنماط المسار الوظيفي الرسمي تتبع فقط الدرجات العلمية وسنوات الخدمة، ولا تقوم بتعزيز عملية ترقى الأفراد الأكثر كفاءة وديناميكية ونشاطا.

(د) تتمثل الحكومة المحلية في نطاق وموارد محدودة، وما زالت معظم الأنشطة المحلية تدار داخل هيكل وزارات الدولة القطاعية، وذلك على الرغم من أن اللامركزية والإصلاحات الإقليمية مدرجة على جداول أعمال معظم الدول.

3.0 إن إعداد وتطوير الوظائف الإدارية عبر الحكومة، وهي التي تعد مألوفة ومشتركة في كافة الوزارات (ميزانية الدولة، صنع السياسات) أو التي يتم إدراجها وفقا لمعايير مشتركة (العاملون، العمل التشريعي) يتم إدراجها على جداول أعمال "إصلاح الإدارة العامة" في معظم الدول. وأحد الأمثلة على ذلك هي "عمليات إصلاح الخدمة المدنية" التي يتم إعدادها أو تنفيذها في عدد من دول وسط وشرق أوروبا. ويتمثل الهدف من مثل هذه الإصلاحات في وقف تدخل السياسات الحزبية في الإدارة (الحكومية)، وكذا ضمان إنشاء خدمة مستديمة وتتسم بعنصر الاحترافية المهنية، وتكون هذه الخدمة ذات جودة متساوية في كافة الوزارات. وفي حين أن التقدم قد يكون بطيئا، إلا أن النتيجة سوف تتمثل في نقل السلطات من الوزارات القطاعية إلى قلب الحكومة.

4.0 إن القضية التي يجب دراستها وبحثها في هذا السياق الخاص بالتراث، وأيضا فيما يتعلق بنمو عملية الإصلاح الحالية، هي التوصل إلى ما إذا كان إنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا" سوف يؤدي إلى تيسير تطور وظائف الإدارة اللازمة في كافة أجزاء الحكومة، ورفع مستوى الجودة والكفاءة في عمل الحكومة المركزية، وعملية اتخاذ القرارات، وكذا تحسين العملية الشاملة لإدارة الموارد البشرية في الحكومة، وذلك على الرغم من أن تشريع الخدمة المدنية لم يتم وضعه بعد.

1. مفهوم "نظام خدمة الإدارة العليا"

1.1 تعريف المفهوم

حتى يمكن توضيح المفهوم لصناع السياسات وللعاملين بالخدمة المدنية في دول وسط وشرق أوروبا، فإنه يقترح تقديم التعريف التالي بالنسبة "لنظام خدمة الإدارة العليا":

إن "نظام خدمة الإدارة العليا" هو نظام ذو هيكل ومعترف به ارتباطا بعملية إدارة شؤون العاملين التي تختص بالمناصب العليا غير السياسية (وظائف مدراء العموم) في الحكومة. وهو مسار وظيفي داخل

الخدمة المدنية يوفر مدراء مدربين وخبراء ممن لديهم خبرات، ليتم تعيينهم في هذه الوظائف. وتتم إدارة الخدمة بأسلوب مركزي، وذلك من خلال مؤسسات وإجراءات مناسبة، بغية توفير عنصر الاستقرار والاحترافية المهنية للمجموعة الأساسية لكبار المدراء، ولكنها في ذات الوقت من شأنها أن توفر عنصر المرونة اللازمة للتكيف مع التغييرات فيما يتعلق بتكوين وبنية الحكومة.

2.1 خبرات إعداد "نظام خدمات الإدارة العليا"

يمكن الربط بين العديد من الخبرات في دول وسط وشرق أوروبا بصفة مباشرة، أو بصفة غير مباشرة، وبين مفهوم "نظام خدمة الإدارة العليا".

(أ) "الخدمة العليا" الألمانية (Höherer Dienst)

إن الخدمة المدنية الألمانية ما زالت منظمة وفقا لمبادئ تم إعدادها في بداية القرن الثامن عشر، وذلك لضمان عنصر الاحترافية المهنية للعاملين بالخدمة المدنية، وكذا حيادهم في التعامل مع الجمهور. إن مجموعات "الخدمة العليا" هي جميعها من العاملين بالخدمة المدنية الذين يتم اختيارهم وتعيينهم بعد حصولهم على مؤهل جامعي (خمسة أعوام ونصف من الدراسة النظرية والعملية، واجتياز امتحانين حكوميين بتسمان بالصعوبة). إن قواعد وتشريعات الخدمة المدنية (القانون الفيدرالي وقانون الولايات والأوامر والمراسيم الخاصة بالخدمة المدنية) هي التي تحدد الشروط اللازمة لترقي أعضاء الإدارة العليا بالخدمة المدنية لمناصب الإدارة العليا في الوزارات الفيدرالية ووزارات الولايات. إلا أن هناك قواعد خاصة تمكن الحكومة من أن تضع جانبا (على أساس من "التقاعد المشروط") متقلدي أكبر مناصب في الوزارات.² إن سكرتيري الدولة (في ألمانيا يطلق هذا الإسم على العاملين الدائمين بالخدمة المدنية الذين يتقلدون أعلى مناصب البيروقراطية الوزارية، في حين أن دول أخرى كثيرا ما تستخدم المصطلح باعتباره "أمين عام") والمدراء (رؤساء الأقسام) الذين لا يفضلهم الوزير يمكن بالتالي أن يتم استبدالهم بأعضاء آخرين من "الخدمة العليا".

وحتى يمكن السماح بقدر أكبر من المرونة في أنماط المسارات الوظيفية لأعضاء الخدمة العليا، فقد قامت ولاية بادن فوتمبرج في عام 1986 بإنشاء أكاديمية لقيادات الخدمة العامة، وذلك بغرض خلق إعداد صفوة من كبار المدراء بالحكومة.

(ب) "الكوادر العليا الفرنسية" (Grand corps)

إن فكرة وجود خدمة خاصة لمسار وظيفي للخدمة أو كيانات أو كوادر corps، وهو المعروف في ما يقرب من كافة الدول بأنه الخدمة الدبلوماسية (السلك السياسي) (corps diplomatique)، تعد المبدأ المنظم

² يجب عدم إساءة تفسير عبارة "العاملين بالخدمة المدنية من السياسيين" Politische Beamte التي تم إطلاقها على هذه المناصب منذ أكثر من قرن (ويوصف النظام من قبل ماكس فيبر (الذي يمكن نطق اسمه أيضا ماكس فيبر) في كتاباته ذات الصلة بالإدارة العامة): حيث أنها مناصب إدارية وليست مناصب سياسية.

للخدمة المدنية في فرنسا منذ بداية القرن التاسع عشر، (وفي مرحلة أحدث في إسبانيا). وهنا تجدر الإشارة بصفة خاصة إلى مجلس الدولة (*Conseil d'État*) الذي يعمل باعتبارها مجلس قانوني للحكومة وأيضا باعتباره المحكمة الإدارية العليا)، ومحكمة مراجعي الحسابات (*Cour des comptes*)، والمفتشية العامة للماليات (*Inspection générale des finances*). وهذه الكيانات بها عدد يصل إلى ثلاثة أو أربع مرات عدد المناصب الفعلية التي تتوافق مع وظائفها المحددة، وذلك حتى تشكل مجموعة من المدراء للوظائف الإدارية العليا. يعمل أعضاء هذه الكيانات بالتبادل في مؤسساتها المحلية أو يتقلدون مناصب إدارية عليا، على سبيل المثال، مدراء العموم، ومدراء بالوزارات والأجهزة الحكومية. ويمكن قول نفس الشيء بالنسبة لكوادر *corps* المهندسين الذين يتم اختيارهم وتعيينهم من خلال كلية الفنون التطبيقية، وكليات الدراسات العليا المتخصصة للمهندسين (الكلية القومية للجسور والطرق، المناجم، وغير ذلك).

إن المشروع المبدئي المرتبط بإعداد الكلية القومية للإدارة في عام 1945 يحمل بعض السمات المشتركة مع النظم الأكثر حداثة "لنظم خدمة الإدارة العليا". وقد استهدفت عملية الإصلاح تحقيق مزيد من الديمقراطية وتجديد مجموعات الصفوة في الإدارة العامة (الحكومية) وكذا تحقيق عدم تجزئة الحكومة. وتمثلت الفكرة الرئيسية لهذا الإصلاح في اختيار وتعيين، وكذا في تدريب مشترك لكبار الكوادر الموجودة بالفعل (بخلاف المهندسين)، وكذا إعداد كوادر جديدة ومتخصصة من الإداريين بالخدمة المدنية الذين يستطيعوا أن ينفذوا الوظائف الرئيسية الإدارية في الوزارات وفي الأجهزة الحكومية. وعلى العكس من الكوادر القائمة، والذين تم إعدادهم جميعا على أساس قطاعي، فإن الكوادر الجديدة قد تم إعدادها على أساس مشترك بين الوزارات، وذلك حتى يمكن تسهيل مزيد من حركات تنقلات العاملين ذوي المهارات والمعارف واسعة النطاق. إن التدريب الأولي الذي يتم تقديمه في الكلية القومية للإدارة كان يجب أن يكون جزءا من جهود أكثر اتساقا للتدريب، والذي يجب أن يتم تنظيمه على أساس من الخدمة، وذلك من قبل مركز الدراسات الإدارية العليا. وبالجمع بين ذلك وبين عمليات الاختيار والتعيين الداخلية للكلية القومية للعلوم الإدارية (الذي يتم من خلال امتحان منفصل يقوم على عنصر التنافسية ومخصص للعاملين المدنيين الذين يتمتعون بخبرات)، فإن ذلك من شأنه أن يعد خطة حقيقية لنمو وتطور العنصر التنفيذي.

إن الآلية اللازمة لضمان استقرار المجموعة الأساسية من مدراء الإدارة العامة وحرية ومرونة حركة التنقلات على مستوى أعلى الوظائف بالخدمة المدنية، تعتمد على الفصل ما بين الدرجة من ناحية (منصب وظيفي دائم في الكوادر) والوظيفة من ناحية أخرى (وظيفة مؤقتة في وزارة أو في جهاز حكومي).

(ج) خبرات حديثة في "الخدمات التنفيذية العليا"

إن من أكثر الخبرات المعروفة عن "نظام خدمة الإدارة العليا" هي على الأرجح تلك "الخدمات التنفيذية العليا"، التي تم إنشائها في الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية بموجب قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام 1978.

تشمل "الخدمة التنفيذية العليا" الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية مجموعة تقرب من 8000 فرد، يتقلدون أعلى ثلاث درجات في المناصب الحكومية. ويجب أن تكون نسبة 85% من أعضاء "الخدمة التنفيذية العليا" من العاملين في المسار الوظيفي للخدمة المدنية، بينما يجوز أن تكون نسبة 10% فقط ممن لديهم تعيينا مؤقتا في الخدمة، أما نسبة 5% المتبقية فهي تحفظ لحالات "الطوارئ" وللتعيينات التي تعتبر قصيرة المدى إلى حد كبير. وهناك وظائف إدارة عليا عديدة التي لا يجوز أن يتم تقلدها كمناصب إلا من العاملين في المسار الوظيفي المدني (40% من إجمالي هذه الوظائف). ولا توجد صلة تلقائية بين درجة العضو العامل في الخدمة المدنية ووظيفته. وتتم التعيينات للوظائف من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أو من رؤساء الأجهزة المعنية، كما يجوز فصل هؤلاء الموظفين بإعطاء إخطار قبل الموعد بأسبوعين فقط، إلا فترة 120 يوم بعد تقلد إدارة رئاسية جديدة الحكم، أو تعيين رئيس جديد لأحد الأجهزة. لقد قام قانون الإصلاح لعام 1978 بخلق نظام جديد لتقييم الأداء والأجر على أساس من الاستحقاق والجدارة. ويتم تحديد المسار الوظيفي لأعضاء "الخدمة التنفيذية العليا" من خلال الوظائف المتتالية التي يتقلدونها، وأيضا وفقا لبرنامج تدريب التنفيذيين الذي يتبعونه. لقد عهد إلى مكتب إدارة شؤون العاملين مسئولية نشر وإعلان اللوائح الخاصة بالمؤهلات ذات الصلة "بالخدمة التنفيذية العليا"، وذلك بغرض إنشاء مجالس مراجعة المؤهلات لاعتمادها لكافة العاملين الذين يتم ترشيحهم من قبل الأجهزة كتعيينات مبدئية للمسار الوظيفي الخاص "بالخدمة التنفيذية العليا"، وكذا لإنشاء و/أو طلب أجهزة لتوفير البرامج الخاصة بالتدريب النظامي للمرشحين لعضوية "الخدمة التنفيذية العليا". وهناك صلة مباشرة بين برامج تدريب المرشحين وبين اختيار العاملين التنفيذيين.

ووفقا لمعظم التعقيبات، فإن نظام "الخدمة التنفيذية العليا" الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية لم يحقق كافة وعوده، وذلك نظرا لوجود تناقضات داخل النظام الذي حدده ووضع "قانون الإصلاح"، وأيضا نظرا لتسييس التعيينات والمكافآت من قبل إدارات الرئاسة.

وهناك حكومات أخرى، خاصة الفيدرالية وحكومات الولايات، وذلك في الولايات المتحدة الأمريكية، وأستراليا، ونيوزيلندا، قامت بإدخال "الخدمة التنفيذية العليا" في بداية الثمانينات من القرن الماضي، بالاعتماد في القليل أو في الكثير على الخبرة الفيدرالية للولايات المتحدة الأمريكية. وفي نفس الوقت، فقد قامت كندا بتقديم *الفئات التنفيذية*؛ وقامت إيطاليا بتتبع خطوط مماثلة، بتقديمها مفهوم "المديرية" (مجموعة المدراء) وكان ذلك في عام 1972. وفي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، قامت المملكة المتحدة، ولكن مع احتفاظها بالنظام التقليدي لتعيينات في المناصب الإدارية العليا من خلال شهادة اعتماد من "لجنة الخدمات المدنية"، بتقديم أنماط مسار وظيفي خاص مرتبط بتدريب متخصص للشباب الواعدين من العاملين بالخدمة المدنية أطلق عليه "المسار السريع" و"المسار الأوروبي السريع". وقد قامت بلجيكا، وفي وقت لاحق أيضا قامت هولندا، ببدء عمل خبرات في عمليات تطوير الإدارة؛ وفي إسبانيا، قامت

حكومات المجتمعات المحلية المستقلة، على سبيل المثال إقليم الباسك، بمحاولة ممارسة ما يشبه خبرات مماثلة.³

3.1 المساهمة المحتمل أن يقدمها "نظام خدمة الإدارة العليا" للوظائف الرئيسية لعنصر الإدارة في الحكومة المركزية بدول وسط وشرق أوروبا

يستدعي التقسيم القطاعي الحالي لحكومة دول وسط وشرق أوروبا وجود هياكل وإجراءات لتقوية الترابط والتنسيق في إطار عمليتي صنع السياسات والتنفيذ. إن الانتقال إلى اقتصاد السوق وإلى مجموعة جديدة من المؤسسات الديمقراطية، بما في ذلك إدارة عامة قوية، يستدعي أيضا القيادة في الخدمة المدنية، وذلك للتمكين من عمل تغييرات. ويعمل القسم التالي على دراسة هذه الوظائف، والتعرف على الأسلوب الذي يمكن من خلاله أن يقوم "نظام خدمة الإدارة العليا" بالمساهمة في ذلك.

(أ) الاتصال والتنسيق بين الوزارات

قامت معظم دول وسط وشرق أوروبا بتبني مؤسسات سياسية ذات نظام برلماني، أو مزيج من النظم البرلمانية، التي يكون وضع رئيس الجمهورية فيها وضعاً قوياً. وبنفس الطريقة، كما هو الحال في غرب أوروبا، فإن النظام البرلماني يستدعي زيادة التنسيق على مستوى الخدمة المدنية، حيث أنه لا يوجد خط تسلسل وظيفي مباشر بين رئيس الحكومة ومدراء الإدارات الوزارية، وأيضاً لأن عادة ما لا تقوم الائتلافات متعددة الأحزاب بتعزيز الإجراءات المجمع للحكومة. ومهما كانت درجة التضامن بين أعضاء الحكومة، إلا أن الاتصالات بين الوزارات، والتنسيق فيما بينها، مما يعتبر في حد ذاته أساسياً بالنسبة لعمليات صنع السياسات والتنفيذ، لا يمكن لها أن تتم إلا من خلال اجتماعات مجلس الوزراء أو حتى من خلال اجتماعات اللجنة التي تجمع ممثلي الوزارات على المستوى الوزاري. إن عملية الاتصال والتنسيق يجب أن يتم استكمالها على مستوى الخدمة المدنية.

إن التنسيق يعني القيام بتنفيذ مختلف الأنشطة، والإجراءات، والهياكل. وفي الحكومة الحديثة، لا يوجد بالكاد مجال سياسات يكون فيه استدامة لإجراء منعزل تتخذه إدارة وزارية أو جهاز حكومي. وهذا هو الحال بصفة خاصة فيما يتعلق بالميزانية والتشريع المعني. إن إعداد ميزانية هو إجراء طويل (يستمر لمدة تصل ما بين ثمانية وتسعة أشهر في دول غرب أوروبا)، وهو يشمل عمل اتصالات بين وزارة المالية والوزارات التي تقوم بالإنفاق، مما يؤدي إلى مجموعة من عمليات التحكيم بين الوزارات التي تقوم بالإنفاق، ومما يمكن أن يتم تناولها من قبل وزارة المالية فقط، وذلك في حالة أن يكون للوزير منصب ووضع اختصاصي وسياسي قوي. وحتى لو كان هذا هو الحال، إلا أنه في نهاية الأمر، يجب أن يكون هناك تحكيم بين الوزارات المنفقة ووزارة المالية، والذي لا يمكن أن يحدث إلا من قبل رئيس الوزراء أو من قبل مجلس الوزراء. وحتى يصبح النظام فعالاً، فإنه لا يمكن تنفيذ سوى عدد محدد من عمليات

³ أنظر المرفق رقم 1، وذلك للتعرف على بعض الأدبيات والمراجع الخاصة ببرامج "نظام خدمة الإدارة العليا".

التحكيم ذات الصلة بالميزانية والتي يستطيع الوزراء تنفيذها بأنفسهم: في معظم دول أوروبا الغربية، تأتي نسبة 95% من عمليات التحكيم نتيجة لتكرار الإجراءات داخل وبين الوزارات. ويتم تسوية معظم هذه القرارات من قبل عاملين في الخدمة المدنية المسؤولين عن إعداد الميزانية، وأيضاً من قبل كبار المدراء في الوزارات، وهناك بضعة حالات فقط التي ينتهي بها المطاف بأن يقوم بتناولها الوزراء بأنفسهم.

أما فيما يتعلق بالتشريعات، فإن هناك الحاجة أيضاً لأن تقوم كافة الإدارات بالتنسيق، وذلك لعدة أسباب: إن البرلمان له قدرة محدودة فقط على تناول مقترحات الحكومة بأسلوب جاد ومتعمق، مما يعني أن عمليات التحكيم يجب أن تتم من خلال إعداد جدول أعمال الحكومة الخاص بالإجراء التشريعي. وعلاوة على ذلك، فإن الحدود بين الإدارات الوزارية ليست ولا يمكن أن تكون فاصلة، مما يعني أن الاتصال الجيد بين الوزارات في مرحلة صياغة مشاريع قوانين للحكومة يعد شيئاً ضرورياً، وذلك لتجنب التداخل والتكرار وكذا التناقض في الأهداف والسبل الخاصة بمختلف التشريعات. بل أن ذلك يعد أكثر أهمية في دول وسط وشرق أوروبا، حيث أن مجالات الكفاءة والقدرات الخاصة بالإدارات الوزارية يجب أن يتم إعادة تعريفها وتحديثها، وذلك حتى يمكن عمل التعديل بالتوافق مع المراحل المختلفة لعملية الانتقال إلى اقتصاد السوق. وإذا لم يتم تحقيق ذلك، فهناك خطر شديد يهدد عملية تمرير تشريع جديد دون وجود رؤية واضحة للتناقضات القائمة بالفعل ارتباطاً بالقواعد والقوانين القائمة، وبالتالي ترك الجوانب الجوهرية لصنع السياسات ل يتم عمل مراجعة دستورية لها.

إن معظم الصراعات بين الوزارات يمكن أن يتم حلها في مرحلة مبكرة، وذلك من خلال عمليات التشاور السليم بين الإدارات المعنية، بما يسمح بتوضيح المواقف والاهتمامات والمصالح، وإن لزم الأمر، لعمل مباحثات تؤدي إلى اتفاقات بين العاملين بالخدمة المدنية. إن وجود إجراءات تحكيم رسمية وغير رسمية على مستوى كبار المدراء يعمل على تجنب نقل معظم الصراعات في مجالات متخصصة إلى مجلس الوزراء. كما يمكن ذلك أيضاً من تحقيق فعالية أكبر لتوجيهات الحكومة، وكذا للتعليمات، وذلك نظراً لأن تنفيذها يقع على عاتق الاحترافيين المهنيين الذين يشاركون بأسلوب مباشر في هذا الأمر. وهذا النوع من التنسيق بين الوزارات لا يمكن تحقيقه إلا إذا أصبح هناك فهماً مشتركاً لدى العاملين بالخدمة المدنية المشاركين في الأمر، ويكونوا ممارسين للإجراءات الخاصة بالميزانية، والتشريعات، والإجراءات الإدارية؛ وفي حالة كونهم قادرين على النظر إلى الحكومة ككل وليس فقط إلى إدارتهم أو وزارتهم. ونفس الشيء ينطبق على عملية تنفيذ السياسات، وذلك على قدر ما يكون هذا الإجراء في حاجة إلى تخصيص واضح وقبول للمسئوليات التنفيذية، بالإضافة أيضاً إلى تعديلات في التشريعات الثانوية وفي عملية تخصيص الموارد.

إن الوضع الحالي للجهاز الحكومي ولثقافة الخدمة المدنية في دول وسط وشرق أوروبا تسير بالأحرى في الاتجاه المعاكس: حيث تميل هياكل وثقافة الخدمة المدنية إلى تعزيز التفتت والتجزئة لأنها موجهة إلى الاتصال الرأسي واتخاذ القرارات على أساس من التسلسل الهرمي الوظيفي دون وجود تفويض كاف، مما ينتج عنه شحذ للصراعات بين الوزارات، والتي تصل بعد ذلك إلى مجلس الوزراء أو إلى رئيس الوزراء. إن "نظام خدمة الإدارة العليا" قادر على أن يساعد بدرجة كبيرة في إعادة تشكيل المواقف،

وذلك من خلال التدريب المشترك، وحركة التنقلات والنقل بين الوزارات، وفي نهاية الأمر روح العمل كفريق بالنسبة للعاملين بالخدمة المدنية المشاركين بصفة مباشرة في الإجراء الخاص بصنع السياسات على المستوى الوزاري وبين الوزارات ككل.

(ب) مجموعة مشتركة من المعايير القياسية، والإجراءات، وطرق العمل بالنسبة لمختلف الوزارات والإدارات الحكومية

في كثير من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (وبصفة خاصة في المملكة المتحدة، وأستراليا ونيوزيلندا) هناك ميل واتجاه نحو تجزئة وتفكيك الحكومة المركزية إلى وحدات أصغر حجما يسهل إدارتها مقارنة بالحكومة المركزية. وتمنح هذه الوحدات، أو سوف يتم منحها، استقلالا كبيرا، وذلك ليس فقط في إدارة السياسات التي هي مسؤولة عنها، ولكن أيضا فيما يتعلق بمعاييرها القياسية، وإجراءاتها، وطرق العمل التي تنهجها، وذلك لأن توجهها نحو الوفاء بحاجة العملاء يجب أن تقودها إلى القيام بملائمة التشريعات لتحقيق احتياجاتها الخاصة بها. ونحن هنا ليس بصدد مناقشة هذا الاتجاه. ولكنه يجب هنا القول بأن دول وسط وشرق أوروبا تحتاج في المقام الأول إلى عمل دراسة تفصيلية وتنفيذ مستمر لمجموعة مشتركة من المعايير القياسية، والإجراءات، وطرق العمل لمختلف إدارات الحكومة، وذلك قبل حتى العمل على دراسة عنصر النجاح المحتمل للتجزئة والتفكيك، كما هو يمارس في بعض الدول الأخرى. وهذه المعايير القياسية المشتركة، والإجراءات، وطرق العمل يجب أن يتم إعدادها و/أو تقويتها على الأقل في ثلاثة مجالات رئيسية: إجراءات تختص بالميزانية، وإدارة الموارد البشرية، والمراجعات القانونية.

وفي الحكومة الحديثة، تعد عملية إعداد ميزانية الحكومة إجراء تشاوري طويل، كما ذكر ذلك فيما سبق. ولكن يجب هنا التأكيد على أن هذا الإجراء يتبع إجراءات فنية متخصصة قياسية على أعلى درجة، والتي يجب أن يتم مشاركتها من قبل كافة أجزاء الحكومة، وذلك حتى يمكن السماح بأحكام واقعية وبتقنة متبادلة في مراحل التشاور والتحكيم الخاصة بهذا الإجراء. وهذا أمر لا يتصل فقط بالمتخصصين، حيث أن على جميع متخذي القرارات في الحكومة أن يصلوا إلى فهم وإدراك واضح لهذه المعايير القياسية وللإجراءات، وذلك حتى يصبحوا مفاوضين مهرة حين يتم الوصول إلى هذه المرحلة، ولكن أيضا، وبصفة أكثر عمومية، بغية وضع قيود الميزانية في الحسبان بصفة مستمرة عند إعداد المسودات أو اتخاذ قرار بشأن صنع السياسات.

ومرة أخرى، فإن إعداد "نظام خدمة الإدارة العليا" قد يصبح أسلوبا سريعا لإعداد ونشر فهما مشتركا وثقافة داخل الحكومة المركزية.

(ج) القيادة في الخدمة المدنية التابعة للحكومة المركزية

تمر دول وسط وشرق أوروبا في الوقت الحالي بتغيرات اجتماعية واقتصادية هائلة، والتي تعد أكثر أهمية من تلك التي تمر بها دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وبعد فترة قصيرة من الاعتقاد بجذوى حلول السوق الجذرية، حيث تم النظر حصريا إلى الإدارة العامة باعتبارها مصدر مضايقات، أصبح هناك اقرار واضح الآن بأن على الحكومة أن تتولى دورا هاما للغاية، وذلك سواء في قيادة الحركة الانتقالية، أو في ملائمة نفسها لوضعها الجديد كحارس بوابة اقتصاد السوق وسيادة القانون. وهذا يعني وجود الحاجة إلى القيادة داخل الحكومة، حتى يتم الاحتفاظ بخط متساوي في عملية صنع السياسات. وهذه القيادة لا يمكن أن تتوفر من قبل القمة السياسية فقط، حتى في الفترات التي يكون فيها الوضع السياسي مستقر نسبيا. وكما توضح لنا بعض الأمثلة التاريخية، على سبيل المثال ولاية بروسيا بعد حروب نابليون، أو في فترة زمنية أقرب، في فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية، فإن وجود خدمة مدنية قوية يمكنها أن تلعب دورا هاما في إعادة هيكلة مؤسسات واقتصاد الدولة.

إن الدرجة المتدنية من الكفاءة داخل الخدمة المدنية تعد عائقا أمام عملية فعالة لصنع السياسات، بل ما هو أكثر من ذلك، فإنها تعد عائقا يواجه التأكيد على دور الحكومة في العملية الانتقالية. وهذا يحتاج إلى جهود إصلاح شاملة، والتي لا يمكن أن تتجح إلا إذا كانت هناك إرادة واضحة ومستمرة للإصلاح على أعلى مستوى الخدمة المدنية. ولا يمكن أيضا أن يتم توفير هذا الوضوح وهذه المثابرة من أعلى المستوى السياسي فقط، حيث أن الحكومات الائتلافية، والتي كثيرا ما يصاحبها عدم استقرار حكومي، تكاد لا تستطيع أن توفر قوة دفع ثابتة، والتي هي لازمة لعملية التغيير. إلا أن وجود صفوة إدارية قوية، التي تعضد الجهود السياسية، أو حتى تحل محلها، يمكنها أن تساعد في تحقيق نتائج هامة، كما تبين ذلك على سبيل المثال تجربة فرنسا في عصر ما بعد الحرب، حيث أن إعادة التصنيع والتكيف لاقتصاد أكثر انفتاحا قد تم تحقيقه في ظل قوة الدفع من قبل جهاز إدارة عامة تم قيادته بإصرار ومثابرة من قبل أعلى مستوى من العاملين بالخدمة المدنية، وذلك حتى في فترات الحكومات شديدة الضعف وقصيرة المدة.

إن إنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا" قد يكون من بين طرق الحصول على مثل هذه القيادة، وذلك من خلال خلق روح الفريق التي يتم تعزيزها من خلال قيم وخبرات خدمة عامة مشتركة. وفي حالة تصميم النظام بأسلوب جيد، وتم منحه ما يكفي من السبل، فيمكنه أن يصبح أداة قوية لاستعادة و/أو تعزيز الروح المعنوية داخل الخدمة المدنية، وذلك من خلال منح فرص واضحة للمسار الوظيفي إلى أفضل العناصر في الخدمة المدنية القائمة، وكذا من خلال جذب من هم من خارج هذه الخدمة أو إعادة جذب أعضاء سابقين في الخدمة. كما يمكن له أن يصبح أداة رئيسية لخلق، واستدامة وترسيخ ثقافة الحكومة.

4.1 بعض مميزات "نظام خدمة الإدارة العليا"

إن هناك حلول مختلفة متاحة للتعامل مع المشاكل الحالية والمستقبلية للحكومة في دول وسط وشرق أوروبا؛ وإنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا" لا يمكن سوى أن يكون جزءا من عملية الإصلاح الشاملة. إلا أن من بين مزايا إدخال "نظام خدمة الإدارة العليا" في مرحلة مبكرة هي أن أهداف وسبل مثل هذا الإصلاح تعد سهلة التحديد، حيث أنها أكثر تركيزا ولكنها أكثر شمولية عن كثير من العناصر الأخرى

لعملية الإصلاح؛ وذلك بصفة خاصة نظرا لأنها تتمتع بإمكانية خلق قوة دافعة وحافز لاستمرار عمليات الإصلاح في الحكومة. وهناك بعض المزايا الأخرى التي يجب أن يتم التأكيد عليها، لأنها تتسم بسمات متوسطة وطويلة المدى، وبناء عليه، فهي تدعو لإدخال "نظام خدمة الإدارة العليا" كنمط مستمر ودائم للحكومة.

(أ) تقديم مشورة للوزراء تتسم بالموضوعية الحيادية، ولكنها في ذات الوقت تراعي عنصر الحس السياسي الرفيع

إن تصميم "نظام خدمة الإدارة العليا" تصميمًا سليماً، من شأنه أن يساعد على إعداد صفوة إدارية من أصحاب المهارات والمعارف واسعة النطاق المدركين لمختلف أوجه عمل الحكومة، والقادرين على إدارة الإدارات الوزارية، والأجهزة الحكومية، بل فوق هذا وذاك، القادرين أيضاً على تقديم مشورة إلى الوزراء تأخذ في اعتبارها عنصر الحس السياسي الرفيع. ويستطيع "نظام خدمة الإدارة العليا" أن يفي بالدور الذي لا يمكن أن يتولاه المستشارين السياسيين الذين تنقصهم الخبرة، ولا استشاريين من القطاع الخاص، سواء كانوا من المحليين أو من الأجانب، الذين ينقصهم الفهم السليم للجهاز الحكومي كما هو قائم وكما يجب أن يتم تنميته.

علاوة على ذلك، يستطيع "نظام خدمة الإدارة العليا" أن يساعد في بناء الجسور والتغلب على الفجوة ما بين صنع السياسات وعملية التنفيذ، والتي يمكن أن تؤدي إلى إعداد برامج سياسية غير واقعية على الإطلاق. كما يمكن أن يتم تصميم "نظام خدمة الإدارة العليا" بغية تطوير حركة التقلبات بين الإدارات الوزارية المركزية من جانب، وبين أجهزة الحكومة والخدمات الميدانية من جانب آخر. ووجود خطة ملائمة لحركة التقلبات بين هذه الأجزاء المختلفة من الإدارة (الحكومية) من شأنها أن تساعد في خلق أفكار جديدة قائمة على الفهم الجيد لبيئة السياسات.

(ب) توفير الاستقرار على أعلى المستويات الإدارية للحكومة

حتى يمكن السماح بعمل وتنفيذ تغييرات على المستوى السياسي، والتي هي من المحتم أن تحدث في سياق ديموقراطية برلمانية، وذلك بدون تعطيل سير العمل في الحكومة، فإن الأمر يستوجب وجود استقرار في موقع ما في أعلى مستويات الحكومة. إن "نظام خدمة الإدارة العليا"، الذي يكون قائم على الفصل بين الدرجة والوظيفة، من شأنه أن يقدم مجموعة رئيسية مستقرة من المستويات العليا من العاملين في الخدمة المدنية، والتي تظل في نطاق الحكومة بغض النظر عن تغييرات في الحكومة التي تحكم في ذلك الوقت.

إن النظام الذي يتم تصميمه بأسلوب جيد يمكنه أن يحاول التوفيق بين هدفين يبدوان متعارضين، وذلك بغية:

- تقليل تدخل الأحزاب السياسية في عملية توظيف وإدارة المسار الوظيفي في الخدمة المدنية؛

- توفير درجة كافية من المرونة للوزراء ليصبحوا قادرين على خلق علاقات عمل تكون مبنية على الثقة مع المستويات العليا الإدارية لإداراتهم، وذلك حتى يمكن السماح للتعيم السياسي للإجراءات الإدارية.

إن الخبرات الغربية التقليدية تبين ما الذي يجب أن يتم تجنبه وما الذي يمكن عمله في هذا المجال.

لقد تعرض النظام البريطاني، الذي تتسم فيه الخدمة المدنية بالحياد الكامل، للنقد في السنوات الأخيرة نظرا لأنها تمكن أمناء العموم الدائمين ونوابهم من تحديد سياسات وزيرهم بتأثير أقوى مقارنة بالمنصة الانتخابية لحزبهم السياسي. إن ما يتبقى من نظام العنائم في إدارة رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية، قد تعرض على الجانب الآخر للنقد لأنه قد أدى إلى إخلال وتعطيل أكثر من اللازم لنشاط الحكومة مع كل إدارة تأتي جديدا إلى الحكم، وأيضا لجلب عددا أكثر من اللازم من كبار المدراء الذين ليس لديهم الخبرة الخاصة بالوظائف التنفيذية العليا.

يعد النظام الألماني التالي: "العاملون السياسيون بالخدمة المدنية" حلا جزئيا للخروج من هذا المأزق، حيث أنه يمكن الحكومة من تعيين من هم من خارجها لتقلد وظائف عليا شاعرة، ولكن يتم ذلك فقط إذا كان لديهم بالفعل المؤهلات ليصبحوا ضمن كبار العاملين بالخدمة المدنية. إلا أنه نظام لا يتحلى بالمرونة لأن الطريقة الوحيدة التي يمكن بها خلق منصب شاعر "بأسلوب استغزالي" هو أن يتم إحالة متقلدها إلى التقاعد ليصبح في "تقاعد مؤقت". كما أن لدى النظام الفرنسي خصائص مشتركة مع "نظام خدمة الإدارة العليا" حتى ولو كانت الخدمة المدنية العليا مجزأة إلى أكثر من ستة من الكوادر. إن التعيينات لمناصب عليا ("وفقا لتقدير الحكومة") قد يحدث من خارج الخدمة المدنية، إلا أن هذا يعتبر نادرا للغاية نظرا لأن كوادر العاملين على المستوى الأعلى من الخدمة المدنية تملك ما يكفي من الاحتياطي الهام من التنفيذيين ذوي الخبرة والمتدربين تدريباً جيدا الذين يصلحون للعمل في الحكومة التي تحكم في هذا الوقت، بحيث تستطيع أن تجد مرشحين مناسبين داخل الخدمة المدنية لتقلد مناصب أعلى. وإذا لم يستطع الوزراء أن يبنوا علاقات ثقة مع العاملين في الخدمة المدنية بوزاراتهم، فإنه يجوز لهم أن يقوموا باستبدالهم أو فصلهم، إلا أنهم يظلوا في الخدمة المدنية العليا، وذلك إما بتقلدهم مناصبا جديدا في إدارة أو جهاز حكومي تابع لوزير يستطيعوا العمل معه بأسلوب أفضل، أو بتقلد مناصب بها استقلالية أكثر، على سبيل المثال أجهزة مراجعة الحسابات، أو مجالس، أو هيئات قضائية إدارية، حيث لا تعد العلاقة الوثيقة مع الوزير من بين الشروط المسبقة للتوظيفة.

إن من بين الحلول المكتملة لعمل تصالح بين الاستقرار الإداري والاستجابة السياسية هو نظام المجالس الوزارية الذي يتم تطبيقه في كل من بلجيكا، وفرنسا وإيطاليا (وفي المفوضية الأوروبية)، وذلك بالإضافة أيضا إلى بعض دول وسط وشرق أوروبا؛ وتشمل هذه المجالس مجموعة من مستشاري الخصوص للوزير، الذين يتولون ترجمة القرارات السياسية للوزير إلى توجيهات وتعليمات للإجراء الإداري، كما

أنهم مسئولين أيضا عن رصد ومتابعة الوحدات الإدارية. إن تعيينات أعضاء المجلس عادة ما تتم وفقا لتقدير الوزير. إلا أنه في بلجيكا، يجب اختيار ثلثي أعضاء المجلس من داخل الخدمة المدنية، وذلك بغية ضمان الكفاءة الفنية المتخصصة للمجلس. وفي فرنسا، لا يوجد مثل هذه القواعد، ولكن في الواقع العملي، يأتي أكثر من 90% من أعضاء المجلس من الخدمة المدنية، وبصفة خاصة من "الكوادر الكبيرة"، والذين يعودون إلى إدارتهم عندما يترك الوزير الحكومة أو يقوم هو بإقالتهم.

كما قد يصبح "نظام خدمة الإدارة العليا" أيضا مصدرا لتوفير الأعداد اللازمة من العاملين بالخدمة المدنية الأكفاء المتخصصين، وذلك للعمل في مجالس وزارية، وهذا طالما أن ذلك مرتبط بمجموعة واضحة من القواعد التي تضمن الشفافية في بنية ودور المجالس: كم هو عدد الأعضاء الذين تشملهم هذه المجالس؟ هل يتم دفع أجرهم من ميزانية الوزارة التي يتبعها المجلس؟ ما هي قواعد تفويض سلطة اتخاذ القرار من الوزير إلى أعضاء المجلس؟ وهكذا.

ولذا، فإن مفهوم "نظام خدمة الإدارة العليا" متطابق على المدى القصير مع التعيينات السياسية التي تتم على أساس من القدرة التقديرية، وهي تعيينات في المناصب الرئيسية بالوزارات، في حين يتم وضع هيكل يضمن على المدى الطويل كفاءة وخبرة الذين يمكن أن يتم تعيينهم في هذه المناصب وفقا للاختيار والتقدير الخاص بالوزراء.

(ج) عليك أن تطبق المركزية حتى تصل إلى اللامركزية

حتى يمكن أن يعمل "نظام خدمة الإدارة العليا" بأسلوب فعال، فإنه يجب أن يشمل نوعا من أنواع المؤسسة المركزية التي تكون مسؤولة عن إدارة الخدمة. إلا أن مثل هذه المؤسسة المركزية يجب أن ينظر إليها على أنها أداة خاصة باللامركزية الفعالة، حيث أن اللامركزية لا يمكن أن تعمل بفعالية إذا لم تكن هناك درجة كافية من الثقافة الإدارية المشتركة والاتصالات الجيدة بين الوحدات اللامركزية. وبدلا من أن تؤدي إلى مزيد من المركزية، فإن الإدارة المركزية للمستوى الأعلى للخدمة المدنية تصبح عندئذ واحدة من الأدوات الرئيسية لعملية لامركزية فعالة.

(د) التمكين من زيادة أجور المستويات العليا للخدمة المدنية بدون التوسع في تكاليف الميزانية

إن من بين المشكلات التي يتم مواجهتها في العديد من دول وسط وشرق أوروبا هي هجرة العقول، وذلك نظرا للاختلاف الكبير بين أجور مدراء القطاع الخاص وكبار المسؤولين في الخدمة المدنية. وهذا من شأنه أن يكون أيضا رادعا وعائقا لبعض أفضل الطلاب في محاولتهم للانضمام إلى الخدمة المدنية. إن وجود مجموعة من كبار المدراء الخبراء القادرون على تقلد مختلف المناصب في الوزارات المختلفة من شأنه أن يساعد على خفض إجمالي حجم المستوى الأعلى لكبار العاملين في الخدمة المدنية. إن المكاسب في الإنتاجية التي يوفرها النظام، يمكنها أن تؤدي إلى ضغط أو اختصار لعدة مناصب، مما ينتج عنه

إعادة توزيع إجمالي الأجور المتأثرة بهذه الوظائف العليا، وذلك بتوزيعها على أعضاء "نظام خدمة الإدارة العليا". وهذا بدوره يمكن أن يؤدي إلى خلق فرصا لتحسين هيكل الأجور، وجعل المستوى الأعلى للخدمة المدنية أكثر جذبا للشباب.

2. المكونات اللازمة لإنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا"

إن الوصف المختصر للخبرات القائمة في "نظم خدمة الإدارة العليا" يبين أن هذه النظم تتشكل من مجموعة من المكونات، والتي قد تختلف من دولة لأخرى. ويعمل القسم التالي على تحديد وتعريف هذه المكونات التي تعتبر جوهرية لخلق "نظم خدمة الإدارة العليا"، كما يشير إلى مختلف البدائل المتاحة لكل من هذه المكونات.

وتجدر هنا الإشارة إلى أن النظام يجب أن يكون قويا وراسخا، ولكنه يجب أن يكون بسيطا على قدر الإمكان، وذلك بصفة خاصة في الخمسة أعوام الأولى من إنشائه. إن وجود نظام متطور ومعقد للغاية من شأنه أن يكون هشا وبه قدر قليل من الشفافية مما لا يمكنه من أن يضرب بجذوره ومن الاستمرار في التطور.

1.2 الحد الأدنى من إطار قانوني

تحتاج عملية تنفيذ "نظام خدمة الإدارة العليا" إلى تعريف وتحديد واضح للقواعد، وذلك بالإضافة أيضا إلى ما يكفي من الجدول الزمني الواضح حتى يصبح النظام الجديد جاذبا، وحتى يمكن من عمل تقييم له، وذلك بعد تحقيق قدر كاف من الممارسة.

وفي حالة نظام "الخدمات التنفيذية العليا" في الولايات المتحدة الأمريكية، فإن قانون إصلاح الخدمة المدنية، الذي لم يبدأ من الصفر بل سبقته العديد من الدراسات الطويلة والمناقشات عبر السنوات، قد خطط لعمل تقييم بعد خمسة أعوام من تنفيذه وذلك قبل أن يصبح بعده نظام "الخدمات التنفيذية العليا" فعالا ويأخذ شكله النهائي. وفي دول وسط وشرق أوروبا، فإن هناك الحاجة إلى الوصول إلى إجماع وقبول بين الوزارات والمؤسسات المشاركة، في حين أنه يجوز أن يتم إعداد تشريع يجعل "نظام خدمة الإدارة العليا" نظاما مستديما.

(أ) قانون من البرلمان أم تشريع ثانوي؟

سواء يستلزم الأمر تضمين الإطار القانوني في قانون صادر عن البرلمان، أو أنه يمكن تمريره بموجب تشريع ثانوي، فإن هذا الأمر يظل محل نقاش. وهذا يعتمد على قواعد دستورية فيما يتعلق بكفاءة تنظيم الخدمة المدنية، كما يعتمد أيضا على الاستقرار الخاص في هذا الصدد، وعلى قدرة بناء الثقة بنوعي

الأدوات القانونية. وعلاوة على ذلك، فإن الأمر يعتمد أيضا وبشدة على العناصر السياسية (تكوين البرلمان والائتلافات الحكومية) وعلى العوامل الاجتماعية مثل تأثير وتماسك اتحادات الخدمة المدنية. ولهذه الأسباب، فلن يتم تناول هذه النقطة بمزيد من التفاصيل.

(ب) المبادئ والقواعد الأساسية

يجب على الحد الأدنى للإطار القانوني أن يحدد ما لا يقل عن المبادئ والقواعد التالية:

أ - تعريف "نظام خدمة الإدارة العليا" وعلاقته بباقي الخدمة المدنية، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالعلاقات بين أصحاب المهارات والمعارف الواسعة النطاق وكذا المتخصصين في الخدمة المدنية [(ج) أنظر بند (ج)؛

ب تحديد الحد الأدنى من المتطلبات اللازمة لعملية الانضمام، وإنشاء مؤسسات و/أو هيئة بأسلوب واضح، وذلك بغرض مراجعة مؤهلات المرشحين. وهذا يعني أيضا تحديد ما إذا كان يسمح فقط للعاملين بالمسار الوظيفي بالخدمة المدنية أن يصبحوا أعضاء في "نظام خدمة الإدارة العليا"؛ ولكن إذا لم يكن هذا هو الحال، فما هو الحد الأعلى من النسبة المئوية للتعيينات المؤقتة أو السياسية في الخدمة. وفي هذه الحالة، فإن على القانون أيضا أن يحدد ما إذا كانت بعض المناصب لا يتم شغلها إلا بمن هم في المسار الوظيفي للخدمة المدنية، وما هي المعايير التي يجب اتباعها، والمؤسسات التي يجب تمكينها لإعداد قائمة بهذه المناصب؛

ج - تحديد المسؤوليات لعملية الانضمام وإدارة المسار الوظيفي فيما يتعلق برسم الخطوط العريضة والتحديد الدقيق لسلطات مختلف المؤسسات الحكومية المركزية. ويمكن عمل مختلف الاختيارات لمختلف أنواع المناصب، كما نرى في المثالين التاليين:

المثال الأول

سلطة اتخاذ القرار

الإجراءات التأديبية	الفصل	التربوي	التقييم	التعيين	الاختيار
					المؤسسات
				X	رئيس الدولة

			البرلمان
X			رئيس الحكومة
			مجلس الوزراء
	X		الوزراء
X		X	رؤساء الإدارات
			مجالس خاصة
		X	

وفي المثال الأول، فإن التعيينات في "نظام خدمة الإدارة العليا" تتم بأسلوب رسمي من قبل رئيس الدولة، وذلك بغية التأكيد على حقيقة مؤداها أن أعضاء "نظام خدمة الإدارة العليا" يخدمون الحكومة باعتبارها مؤسسة ولا يخدمون فقط وزارة واحدة أو الحكومة التي تحكم في هذا الوقت. إن قرارات الفصل تأتي من رئيس الحكومة، وذلك حتى يمكن ضمان أن الوزراء ليسوا ملزمون بالاحتفاظ بعاملين لا يتماشون مع سياسات الحكومة الحالية، وذلك بالرغم من أن أعضاء الخدمة يظلون نشطاء في العمل لدى الإدارة (الحكومية). ويتم الاختيار من قبل مجالس معينة وذلك لضمان الفرصة المتساوية للانخراط في "نظام خدمة الإدارة العليا"، وكذا المؤهل الاحترافي المهني لأعضائها، وذلك في حين أن التقييم والإجراءات التأديبية، وهي ذات طبيعة متخصصة، يتم نطقها من قبل العاملين في الخدمة المدنية الذين يرأسون الإدارات المعنية. ويعتمد الترقى على الوزراء، لأن ذلك قد يؤدي إلى أعلى المناصب الإدارية في الحكومة: إذا كان للترقى أن يعتمد على الخدمة المدنية في حد ذاتها، ففي هذه الحالة يمكن أن يحدث بسهولة، أن يتقلد أحد العاملين في الخدمة المدنية، وهو الذي لا يتناسب مع توقعات الوزير، منصب أمين عام.

المثال الثاني سلطة اتخاذ القرار

الاختيار	التعيين	التقييم	الترقي	الفصل	الإجراءات التأديبية
					مؤسسات
					رئيس الدولة
					البرلمان
	X				رئيس الحكومة
		X	X	X	مجلس الوزراء
					الوزراء
	X				رؤساء الإدارات
		X			مجالس خاصة
				X	

نرى في هذا المثال الثاني، فإن التعيينات في "نظام خدمة الإدارة العليا" تتم بأسلوب رسمي من قبل رئيس الدولة، وذلك بغية التأكيد على حقيقة مؤداها أن أعضاء "نظام خدمة الإدارة العليا" يخدمون الحكومة

باعتبارها مؤسسة ولا يخدمون فقط وزارة واحدة أو الحكومة الحالية. إن قرارات الفصل تأتي من رئيس الحكومة، وذلك حتى يمكن ضمان أن الوزراء ليسوا ملزمون بالاحتفاظ بعاملين لا يتماشون مع سياسات الحكومة التي تحكم في هذا الوقت، وذلك على الرغم من أن أعضاء الخدمة يظلون نشطاء في العمل لدى الإدارة (الحكومية). وهذا من شأنه أن يساعد على تفادي عنصر التجزأة إلى قطاعات. وتتم عمليات الاختيارات من قبل رؤساء الإدارة، الذين يختارون عاملين في الخدمة المدنية الذين لديهم بالفعل المؤهلات الاحترافية المهنية اللازمة، وذلك في حين أن عمليات التقييم والإجراءات التأديبية هي من صلاحية مجالس خاصة، بغية ضمان الحيادية تجاه الأحزاب السياسية فيما يتعلق بنظام المسار الوظيفي؛

د- إن إنشاء مؤسسات و/أو هيئات بغرض إعداد برامج تدريب محددة، وكذا تحديد أقل قدر ممكن من الصلة بين التدريب والقبول في الخدمة، بالإضافة أيضا إلى الربط بين التدريب ومميزات المسار الوظيفي؛

هـ - وضع مبدأ تصنيف الوظائف والتصنيف الوظيفي في الحكومة، وكذا إنشاء هيئة لإعداد المعايير ومراجعة تطبيقها، بالإضافة أيضا إلى الموافقة على قائمة من المناصب التي تشكل جزءا من "نظام خدمة الإدارة العليا"؛

و- وضع مبادئ خاصة بنظام الأجور ونظام معاشات التقاعد "لنظام خدمة الإدارة العليا"، وكذا إنشاء مؤسسات و/أو هيئة لإدارة هذه النظم.

(ج) الصلات بإطار قانوني عام للخدمة المدنية

لا يبدو أن هناك ضرورة لدولة ما أن تكون قد قامت بالفعل بتمرير تشريع عام للخدمة المدنية ككل وذلك قبل قيامها بإنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا". وفي الواقع، فإن عدد وتعقيد البنود التي يجب تمريرها ارتباطا بالإطار القانوني الخاص "بمنظومة خدمة الإدارة العليا" يعتبر أقل نطاقا عن إطار قانوني عام للخدمة المدنية. وهذا يعني أن إعداد التشريعات "لنظام خدمة الإدارة العليا" من شأنه أن يكون أسرع مقارنة بإعداد تشريعات للخدمة المدنية بأكملها. إن عملية إنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا"، وهو الذي يقتصر على بضعة مئات فقط من المناصب، قد تساعد في تجريب نظم الخدمة المدنية، وذلك قبل أن تصبح اختيارات عامة نهائية.

وعلى الرغم من ذلك، فإن إعداد إطار قانوني "لنظام خدمة الإدارة العليا" يجب أن يكون فقط ذو طبيعة انتقالية، كما يجب أن تكون الصلات مع النظام المستقبلي محددة بوضوح، حتى لو لم تكن بنفس التفاصيل، كما هو الحال مع التشريعات القائمة. إن القضايا الرئيسية التي يجب أخذها في الاعتبار هي ما يلي:

أ- إن الإطار القانوني "لنظام خدمة الإدارة العليا"، وكذا القواعد واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية العامة، يجب أن تقوم بأسلوب واضح بتحديد الشروط وتبعات الانتقال من النظام العام إلى "نظام

خدمة الإدارة العليا" أو العكس. ويجب تحديد المبادئ الخاصة بتطابق الأجور، وذلك حتى يمكن ضمان أن القبول في "نظام خدمة الإدارة العليا" لا يمكن أن يؤدي إلى انخفاض في صافي الأجر. كما يجب وضع مبادئ للحد الأدنى من التعويضات وذلك للذين، إن وجدوا، قد يعودوا مرة أخرى من "نظام خدمة الإدارة العليا" إلى الخدمة المدنية العامة؛

ب إذا تم إعداد إطار قانوني عام للخدمة المدنية، فيجب أن يؤكد على وجود "نظام خدمة الإدارة العليا"، كما يجب عليه أن يحدد مسؤوليات وقيود الانتقال إلى قواعد الخدمة المدنية العامة من "نظام خدمة الإدارة العليا".

ج إن كل من إطار العمل القانوني يجب تعريفهما فيما يتعلق بما إذا كان نظام الأجور ونظام معاشات التقاعد الخاص "بنظام خدمة الإدارة العليا" هما جزءا من نظام الخدمة المدنية العامة، أم إذا كانا مرتبطين فقط "بنظام خدمة الإدارة العليا". وفي الحالة الأخيرة، فإنه يجب إعداد قواعد حتى يتمكن العاملون بالخدمة المدنية من الحصول على حقوقهم في معاش التقاعد ونقل هذه الحقوق معهم عند الانتقال من نظام إلى الآخر؛

د يجب تصميم آليات لضمان التنسيق بين الإطار القانوني "لنظام خدمة الإدارة العليا" وقواعد ولوائح الخدمة المدنية العامة، وبصفة خاصة في حالة المراجعات الجزئية؛

هـ - يجب أن يتم اتخاذ قرارات فيما يتعلق بإمكانية وجود مختلف أنماط المسار الوظيفي لذوي المهارات والمعرفة واسعة النطاق من جانب، والمتخصصين على الجانب الآخر.

2.2 نظام القبول في الخدمة وإدارة المسار الوظيفي

إن نظام القبول في الخدمة وإدارة المسار الوظيفي غالبا ما تعد المكون الرئيسي "لنظام خدمة الإدارة العليا". ويجب أن يتم تنفيذه بعناية، مع الأخذ في الاعتبار كافة الخصائص المحددة للدول، وكذا السماح للتقييم والتصحيح بعد بضعة أعوام من بدء التجربة. ويجب على الأقل أن يتم الوضع في الاعتبار ما لا يقل عن ستة عناصر عند تصميم "نظام خدمة الإدارة العليا":

(أ) حجم "نظام خدمة الإدارة العليا"

سوف يتم تحديد حجم "نظام خدمة الإدارة العليا" وفقا للحجم الكلي للخدمة المدنية للحكومة، وكذا التوسع في نطاق وظائف الإدارة العليا المتضمنة في "نظام خدمة الإدارة العليا". ويجب أن يصل "نظام خدمة الإدارة العليا" (عدد العاملين أو المناصب) إلى صافي حجم يتسع لمساحة من المرونة عند تخصيص الوظائف للأفراد (بضعة مئات)، ولكن يجب أن يكون حجمه صغير بما يكفي لتمكين خلق روح الفريق

(لا يزيد على بضعة آلاف). على أي حال، يجب أن تكون هناك فترة انتقالية لبضعة أعوام قبل أن يصل "نظام خدمة الإدارة العليا" إلى حجمه النهائي.⁴

وهذا يعني توضيح نظام مناصب الخدمة المدنية وعمل عدة اختيارات:

أ - توضيح ما هي المناصب السياسية أو تلك التي ترتبط بالقدرة التقديرية (القدرة التقديرية لكبار المسؤولين)، وما هي المناصب الدائمة في الخدمة المدنية؛ ومن الواضح أن الوزراء لديهم مناصب سياسية، إلا أن وضع مستشاري الوزير ووظائف الإدارة العليا في الوزارات (مثل أمناء العموم، أو المدراء) قد يختلف من دولة إلى أخرى؛

ب - تحديد عدد الدرجات أو التصنيفات التي يجب أن يتم تضمينها في "نظام خدمة الإدارة العليا"⁵. قد يختلف عدد التصنيفات من إدارة وزارية إلى أخرى، ومن جهاز حكومي إلى آخر. وحيث أن أي إدارة أو جهاز يكون لديه الميل، لأسباب الوضعية، إلى أن يقوم بتضمين أكبر عدد ممكن من التصنيفات، فإن هذا يعد بوضوح قرار سياسي يجب أن يقوم باتخاذ مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء. ولكن من أجل الشفافية، فإنه يوصى بأن يكون هناك نمط متجانس لمعظم الوزارات؛

ج - اتخاذ قرار عما إذا كان "نظام خدمة الإدارة العليا" يجب أن يتضمن شركات القطاع العام، أو يقتصر على إدارات وزارية أو على أجهزة حكومية. ويجب الأخذ في الاعتبار إمكانية تنفيذ عمليات إنشاء وتطوير (مخصصة شركات القطاع العام، تحول جهاز حكومي إلى شركة قطاع عام).

د - اتخاذ قرار فيما يتعلق بالمناصب التي قد تظل خارج "نظام خدمة الإدارة العليا". وهذا يكون بوضوح الحالة بالنسبة للمناصب العسكرية في وزارة الدفاع وفي وزارات أخرى، إن كان ذلك سارياً. كما يمكن أيضاً أن يتم استبعاد قائمة واضحة تحمل مناصب المتخصصين، وذلك باستبعادها من "نظام خدمة الإدارة العليا". على أي حال، فإنه يجب عمل اختيار واضح ونشره وإعلانه فيما يتعلق بما إذا كان الاستبعاد يعتمد بالكامل على معايير تخصصية فنية، أم أيضاً على معايير سياسية. وحتى يمكن

⁴ للسماح لعمل مقارنات: فإن "الخدمات التنفيذية العليا" الفيدرالية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية بها حوالي 8000 عضو (0.2% من إجمالي الخدمة المدنية الفيدرالية)؛ وتمثل المديرية الإيطالية 2% من إجمالي الخدمة المدنية؛ وفي السويد فقد تم تنفيذ برنامج تنمية وتدريب خاص لـ 200-300 مدراء عموم بالأجهزة، والذين يمثلون أقل من 1/1000 من إجمالي الخدمة المدنية.

⁵ على سبيل المثال، تغطي "الخدمات التنفيذية العليا" الفيدرالية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية الدرجات الثلاثة العليا في النمط الإداري القائم (وهذا لا يشمل تعيينات يتم عرضها على مجلس الشيوخ للموافقة، والتي لا يمكن اعتبارها سوى مناصب سياسية). وعلى الجانب الآخر، فإن الخدمة العليا في ألمانيا تغطي كافة الوظائف الإدارية، بل إنها تشمل حتى بعض المناصب دون مسؤوليات الإدارة، والتي تعد نقطة البداية في المسار الوظيفي.

بناء ثقة داخل الخدمة المدنية، فإن مثل هذه القرارات يجب على الأقل أن تكون قرارات حكومية، ولا يتم تركها للوزراء الأفراد، في حين أنها لا تحتاج إلى أن يتم تضمينها في قانون صادر عن البرلمان.

(ب) معايير القبول في الخدمة

حيث أن "نظام خدمة الإدارة العليا" يعتمد على الفصل بين الدرجة والمنصب، فإنه يجب التمييز بين القبول في الخدمة والتعيين في المنصب. والأخير خاضع لقواعد دستورية، وعادة ما يعني ذلك قرار من مجلس الوزراء أو من وزير، وذلك في حين أن القبول في الخدمة يجب أن يتم اتخاذ قرار بشأنه أو على الأقل مراقبته من قبل مؤسسة متخصصة ومستقلة. وهذا يعني أن التعيين في منصب داخل "نظام خدمة الإدارة العليا" لا يمكن أن يتم إلا للمرشحين الذين هم بالفعل أعضاء في "نظام خدمة الإدارة العليا" أو هم أشخاص يفون بشروط القبول في "نظام خدمة الإدارة العليا".

يجب في العادة أن يتمثل دور المؤسسة الرقابية في إعداد معايير تفصيلية للقبول، مع الأخذ في الاعتبار التعليم، والمؤهل العلمي، والخبرة، والإتمام الناجح لبرامج تدريب معينة. ويجب إنشاء جهاز خاص أو أجهزة خاصة للتحقق من أن المرشحين يفون بهذه المعايير.

وعلى الرغم مما سبق، إلا أن هناك بعض المعايير العامة للقبول التي يجب إعدادها في الإطار القانوني الخاص "بنظام خدمة الإدارة العليا"، والتي هي بدورها تتضمن اختيارات:

أ - هل القبول في "نظام خدمة الإدارة العليا" يكون ممكناً فقط للعاملين بالمسار الوظيفي للخدمة المدنية الفعليين، أم هل الخدمة مفتوحة أمام من هم من خارج هذا المجال، والذين يأتون من القطاع الخاص أو الذين يتم تعيينهم تعييناً سياسياً؟

ب في الحالة السابقة، ما هو الحد الأدنى للفترة الزمنية التي يجب أن يقضيها الشخص في الخدمة المدنية حتى يصبح مؤهلاً؟

ج فيما يتعلق بالحالة المذكورة أخيراً، فكيف يتم تحديد عملية التطابق والتوفيق بين الخبرة في الخدمة المدنية، وتلك التي هي من خارج الخدمة المدنية؟ هل مثل هذا القبول في "نظام خدمة الإدارة العليا" ذو طبيعة دائمة؟ أم هل هو محدود بالتعيين في منصب معين (ما هي التبعات الخاصة بخطط معاشات التقاعد فيما يتعلق بذلك)؟

د - هل التدريب بغرض القبول في الخدمة يجب أن يحدث قبل أن يتم التعيين بالفعل أو بعد فترة معينة من العمل؟ هل هناك مؤسسة واحدة فقط مسؤولة عن إعداد وتنفيذ برامج التدريب للمرشحين الذين يرغبون في الانخراط في "نظام خدمة الإدارة العليا"؟

هـ- هل من الممكن إعادة الدخول في "نظام خدمة الإدارة العليا" بعد أن يكون الشخص قد تركه طواعية أو غير طواعية؟

و- ما الذي يحدث فيما يتعلق بالتعيينات الطارئة، أو تلك التي تتم في حالات الطوارئ، وذلك في مناصب خاصة "بنظام خدمة الإدارة العليا"؟

يمكن عمل مختلف الاختيارات، ولكن يجب التأكيد على أنه، وبصفة خاصة في فترة الانتقال، يوصى بوجود نظام دخول متعدد إلى "نظام خدمة الإدارة العليا"، وذلك شريطة أن تتسم القواعد التي تحكم كل آلية دخول بالبساطة والشفافية.

(ج) مبادئ الفصل

حيث أن هناك ضرورة لأن يعمل "نظام خدمة الإدارة العليا" على السماح بمساحة من المرونة في عمليات التعيين، وأيضاً، وذلك في حالة إذا لم يكن الأمر محايداً، العمل على الأقل على وضع مبادئ خاصة بعنصر التدخلات من الأحزاب السياسية، فإنه يجب تحديد مبادئ الفصل. وهذا يشير مرة أخرى إلى وجود عدة اختيارات:

أ - هل الفصل من منصب في "نظام خدمة الإدارة العليا" يعتمد بالكامل على تقدير الوزير؟ وحتى إذا كان هذا هو الحال، فهناك ضرورة لوجود نظام استئناف قضائي يقوم بتفادي إمكانية تمويه قرار سياسي ليصبح عقوبة تأديبية أو عقوبة لنقص نجاح العنصر الإداري؛

ب هل يخضع الفصل لحدود زمنية محددة (الحد الأدنى لتقديم إخطار مسبق، تعليق عملية الفصل بعد أن يتقصد وزير جديد المنصب)⁶؟ هل يجب أن تكون هناك حدود زمنية قياسية موحدة موجودة في كافة أجزاء الحكومة، أم يجب أن تأخذ هذه الحدود الزمنية في الاعتبار تنوع إدارات الحكومة؟ إذا كان هذا هو الحال، فإن هذا الأمر يجب ألا يترك للوزراء الأفراد، بل يكون على الأقل خاضع لقرار من قبل مجلس الوزراء؛

ج هل يخضع الفصل لشروط إجرائية أو شروط فنية متخصصة أخرى؟ كيف، ومن قبل من، يتم تحديد هذه الظروف ومراقبتها؟

د - ما الذي يحدث للتعيينين الذين يتم فصلهم، وذلك إذا لم يتم تعيينهم فوراً في منصب شاغر؟ وحتى يمكن الإجابة على هذا السؤال الحاسم، فإن هناك الحاجة لمراجعة المناصب المتضمنة في "نظام خدمة

⁶ يجب على "الخدمات التنفيذية العليا" الفيدرالية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية أن تقوم بتعليق الأمور لمدة 120، وذلك حتى تأتي إدارة جديدة بعد الانتخابات الرئاسية، وهذا من شأنه أن يمكن من تحسين عنصر المعرفة المتبادلة، وذلك قبل اتخاذ قرار يرتبط بفصل محتمل (لأحد العاملين).

الإدارة العليا"، وذلك حتى يمكن التعرف على ما إذا كان النظام يوفر عددا كافيا من المناصب، وهذا إلى جانب المناصب غير الخاضعة لعلاقة خاصة مع الوزير. وإذا لم يكن الحال هكذا، فإنه يجب أن يتم تصميم نظام "احتياطي"، وذلك بغرض الإبقاء على أعضاء "نظام خدمة الإدارة العليا" منشغلون بأسلوب مفيد لطول المدة التي لا يجدوا فيها منصبا شاغرا مناسباً في الإدارة النشطة.⁷

هـ- هل هناك الحاجة إلى وجود حد أقصى للفترة الزمنية لتقلد منصب؟ في كثير من الدول الغربية، ينظر إلى قضاء مدة تزيد على خمسة أعوام في نفس المنصب على أنه يؤدي إلى نقص في عنصر المرونة وفي القدرة الابتكارية، أو ما هو أسوأ من ذلك؛

و- ما هو نوع المؤسسة المركزية التي تستطيع أن تدير عمليات الفصل هذه بأفضل ما يكون؟

إن الأسئلة المذكورة سابقا، تبين بوضوح أن إمكانية اتخاذ قرارات فيما يتعلق بالعناصر التي ترتبط بنظام خدمة الإدارة العليا، تستلزم وجود نوع من أنواع التحليل الديموغرافي للخدمة المدنية القائمة في الدولة.

(د) المبادئ الخاصة بالمسار الوظيفي

إن من بين أكثر العناصر حساسية، والتي تستوجب اتخاذ قرار بشأنها عند إعداد "نظام خدمة الإدارة العليا"، عنصر التصميم السليم لنظام المسار الوظيفي، بما في ذلك عناصر تحفز أعضاء "نظام خدمة الإدارة العليا" على البقاء في المسار الوظيفي. إن عملية الإعداد والتشغيل الفعال "نظام خدمة الإدارة العليا" تعد أسلوبا جيدا لضمان الاختيار والتعيين السليم للشباب العاملين في الخدمة المدنية، وذلك في حالة إذا ما تم الإشارة بأسلوب واضح بأن هناك فرص جاذبة في المسار الوظيفي للأذكياء والمحفظون من المدراء العاملين في المجال العام. وهذا يحدث من خلال خلق صلة واضحة بين الترقى وتقييم الأداء.

إذا كان "نظام خدمة الإدارة العليا" مقصور على المراكز العليا في الإدارة العامة، وإذا كان الحجم الشامل للخدمة المدنية يعتبر صغير إلى حد ما، فإن هناك مخاطرة واضحة تتمثل في إحباط بعض من أفضل الأعضاء في "نظام خدمة الإدارة العليا" بعد مرور بضعة أعوام فقط على بدء العمل في الخدمة.

وهذا يدعو إلى إنشاء مؤسسة إدارة مركزية تتولى تنسيق أنماط المسار الوظيفي وفقا لبعض المعايير القياسية للترقى إلى مناصب أكثر أهمية. إن الاعتماد الكامل على تقييم الأداء وعلى آليات السوق قد يكون ذو أهمية وصلة بالنسبة للدول التي بها سوق عمل مرن للغاية لكبار المدراء بالإدارة العليا، وفرق صغير في الأجور بين القطاعين العام والخاص.⁸ ويعد ذلك في منتهى الخطورة في دول وسط وشرق أوروبا، حيث المدراء يعتبرون موردا (بشرى) نادرا بصفة عامة، وحيث لم يكن هناك (في ذلك الوقت) سوى اتجاه كبير لدى العناصر الجيدة العاملة في الخدمة المدنية للهروب إلى القطاع الخاص.

⁷ هناك مثلا مثيرا للانتباه يقدمه "برنامج التكليف المؤقت" في الحكومة الكندية، والذي يسمح بمنح متقلدي أعلى المناصب الإدارية في الوزارات إجازة مؤقتة، مع تكليفهم بمهمة في مجال التدريب أو البحوث في الجامعات، أو في التدريب الحكومي أو في المراكز البحثية.
⁸ هذه بدون شك فلسفة الخدمة التنفيذية العليا في نيوزيلندا.

وقد تتمثل أحد الحلول المكتملة في توفير حركة التنقلات بين المناصب الحكومية ومناصب شركات القطاع العام. كما يمكن أيضا أن نذكر في هذا الصدد لوائح الخدمة المدنية التي تضمن الدخول السهل إلى المسار الوظيفي السياسي.⁹

(هـ) مؤسسات خاصة بالقبول والفصل وإدارة المسار الوظيفي

من المؤكد أن تكون النقاط السابق ذكرها قد بينت بوضوح وجود الحاجة إلى مؤسسات معينة لإدارة نظام خدمة الإدارة العليا، ويجب التوصل من ناحية إلى نوع من التوازن بين التعقيد غير الضروري للمؤسسات، ومن ناحية أخرى فإنه يجب الأخذ في الاعتبار الاحتياجات المتنوعة للقرارات المتخذة من قبل جهاز مستقل، أو على العكس من قبل رؤساء إدارات وأجهزة الحكومة.

يجب أن يتولى أعضاء الحكومة مسئولية التعيينات في مناصب "نظام خدمة الإدارة العليا"، إلا أن القرارات الخاصة بالقبول في "نظام خدمة الإدارة العليا"، وذلك بالإضافة أيضا إلى رقابة عملية الفصل، يجب أن تتم من قبل كيان مستقل أو على الأقل من قبل كيان غير منحاز لحزب سياسي معين؛ ومن المرجح أن تكون الإدارة الشاملة "نظام خدمة الإدارة العليا" مهمة يتولاها مكتب رئيس الوزراء، أو وزارة خدمة مدنية، إذا كانت مثل هذه المؤسسة قائمة.

ولتسهيل عملية تنفيذ "نظام خدمة الإدارة العليا"، فإنه يبدو من الضروري التوصية بخلق نوع من أنواع المؤسسة المركزية التي تمكن من إدارة المسار الوظيفي بأسلوب رسمي أو غير رسمي، وخاصة من خلال توفير فرص لتعيين أعضاء الخدمة الذين لا يمكنهم العمل في فترة زمنية محددة في المناصب العليا بالوزارات، وذلك نظرا لنقص الثقة السياسية من قبل الوزير. وهذا يمكن أن يكون مركز للتدريب أو للبحوث، حيث يمكن لأعضاء الخدمة أن يعملوا بعد تغيير الحكومة التي أدت إلى فصلهم. كما يمكن أن يكون أيضا مركزا لمراجعة الحسابات أو للرقابة أو للتفتيش، أو حتى محكمة إدارية، مثل مجلس الدولة، ومحكمة مراجعي الحسابات، والمفتشية العامة للمالية في فرنسا. وعلى الرغم من أن الهدف الأساسي والرسمي لمثل هذه المؤسسة هو مراجعة الحسابات، إلا أنه نظام فعال للغاية للتدريب أثناء العمل، ويحصل أعضاؤه على فكرة شاملة عن النظام الإداري بأكمله، وذلك من خلال وظائفهم في المؤسسة. وبناء عليه، فإنه يمكن بسهولة دعوة أعضائه لشغل المناصب العليا بالوزارات، ولكن لديهم أيضا قاعدة أساسية بها ما يكفي من الوضعية المتميزة والعمل المثير والمنصب الجاذب الذي يمكن العودة إليه، وذلك في حالة رغبة وزير جديد تغيير متقلدي هذه المناصب العليا.

⁹ في فرنسا وألمانيا على سبيل المثال، فإنه يسمح للعاملين في الخدمة المدنية أن يتنافسوا في الانتخابات. وإذا تم انتخابهم، فإنهم غير ملزمون بالاستقالة من الخدمة المدنية، ولكن بكل بساطة وتلقائية يتم منحهم إجازة مؤقتة. وفي حالة عدم إعادة انتخابهم، فعندئذ يمكنهم العودة إلى الخدمة المدنية حيث قاموا بالاحتفاظ بحقوقهم في معاش التقاعد وحقوقهم في الترقى. وهذا يفسر سبب كون عددا لا بأس به من مشاهير رجال السياسة الفرنسيين أعضاء في الكوادر العليا grand corps

(و) الشفافية في شغل الوظائف الشاغرة

إن أهم آلية لضمان الإدارة الحسنة "لنظام خدمة الإدارة العليا"، وأيضاً لبناء دعم له في الخدمة المدنية، هو ضمان شفافية الإجراءات على مستوى الدخول إلى "نظام خدمة الإدارة العليا". ثانياً، هناك الحاجة إلى إن يتم وضع نظام الإعلان عن المناصب الشاغرة، يسمح بالمنافسة الدائمة بين الأعضاء المؤهلين في "نظام خدمة الإدارة العليا"، وذلك بالنسبة لأغلبية المناصب الشاغرة. وفي حين أن الوزراء قد يشعرون بأن هذا النظام يعد نظاماً مقيداً، إلا أنه يجب أن يكون من الممكن إقناعهم بأنه يستهدف عدم تحجيم إمكانياتهم لاختيار متقليدي المناصب العليا، بل على العكس إنه يقدم لهم نطاقاً أوسع من المرشحين المناسبين والكفاء الذين يمكنهم أن يختاروا من بينهم الذين يفضلون أن يعملوا معهم.

(ز) نظام واضح للمسائلة

إن ما يجري من نقاش في الولايات المتحدة الأمريكية وفي بعض الدول الأخرى حيث توجد "الخدمات التنفيذية العليا"، أو حيث من المقرر تطبيقها، يبين أن هناك سؤال هام للغاية كثيراً ما تتقصه الإجابات الواضحة: وهو موضوع المسائلة.

ونظراً لوجود بعض المبادئ المتعارضة في أهداف وتصميم "نظم خدمة الإدارة العليا"، فإن هناك بعض المسائل التي تتعلق بعنصر مسائلة أعضاء الخدمة: هل هم مساءلون أمام رؤسائهم المباشرين، أم أمام الهيئة التنفيذية للحكومة، أم أمام البرلمان، أم أمام "عملائهم"، أم هل هم مساءلون فقط أمام القانون والعدالة؟

في معظم الحالات، ينبع هذا النقاش من قوة بعض الآراء المتبسطة وذات الارتباط بالعنصر الإداري، وهي التي سيطرت على النقاش العام الذي دار حول الخدمة المدنية في الثمانينيات. ونظراً لما كان أيضاً من تأثير لهذه الآراء على بعض دول وسط وشرق أوروبا، فإن هناك عبارات وتصريحات واضحة عن مسائلة أعضاء "نظام خدمة الإدارة العليا" التي يجب صياغتها من قبل الحكومات، وكذا تضمينها في الإطار القانوني للنظام، بالإضافة أيضاً إلى إدراجها في برامج التدريب.

3.2 تدريب خاص

تعد من بين السمات الخاصة "بنظام خدمة الإدارة العليا" الأهمية المعطاه لتدريب وتأهيل التنفيذيين وكذا المرشحين. إن استخدام هذا المصطلح بدلاً من استخدام المفاهيم الأكثر تقليدياً للتدريب والتعليم يشير إلى البدائل الفلسفية والقيود الفنية التخصصية للتدريب الخاص "بنظام خدمة الإدارة العليا".

(أ) الأخذ في الاعتبار القيود الفنية التخصصية

إن تدريب الأعضاء الحاليين والمستقبليين في "نظام خدمة الإدارة العليا" يواجه نفس القيود الفنية التخصصية مثلما تواجهها عملية تدريب بقية العاملين في الخدمة المدنية في دول وسط وشرق أوروبا (ندرة المواد المتخصصة، إعداد غير كافي للبرامج ولطرق التدريب في القطاع العام، وما إلى ذلك).

إلا أن هناك أيضا قيد أكثر تحديدا، ينشأ من طبيعة "نظام خدمة الإدارة العليا"، والذي يتم أيضا مواجهته في معظم الدول المتقدمة، ألا وهو أن عملاء مثل هذه البرامج ليس لديهم سوى قدر ضئيل من الوقت المتاح للتدريب، حيث أنهم غالبا ما يكونون من أكفاء كبار العاملين بالخدمة المدنية، أو يكونوا مدراء في القطاع الخاص. وبناء عليه، فإن برامج التدريب يجب أن تعتمد اعتمادا كبيرا على طرق التعلم من خلال الممارسة العملية، حيث أطول مدة للتدريب تتم أثناء العمل، وذلك بمساعدة من خلال جلسات وسيطة للإعداد والرصد والمتابعة، ومع العمل عن كثب وتعاون وثيق مع المستشارين أو المدربين. ومن بين مزايا هذه الطريقة، أن معظم هؤلاء المتدربين يتحولوا أنفسهم ليصبحوا هم أنفسهم المدربين، الذين يقوموا بتدريب العاملين لديهم خلال عملية إعداد البرنامج، وأيضا بتدريب العاملين الجدد في "نظام خدمة الإدارة العليا" في السنوات التالية.

(ب) ملائمة مناهج التدريب لمجالات يجب فيها ممارسة القيادة في الحكومة

من البديهي عند تصميم المحتوى النهائي لمناهج تدريب كبار المدراء بالخدمة العامة، أنه يجب أن يتم ذلك لكل دولة على حدة، مع الأخذ في الاعتبار خصوصيتها.

وعلى الرغم مما سبق، فهناك العمل المشترك بين مؤسسات التدريب في دول وسط وشرق أوروبا، والذي يستطيع أن يقدم إطار عمل مفيد يشير إلى نوع المواد التي يجب دراستها والطرق التي يجب استخدامها.¹⁰

(ج) ربط التدريب بتقييم الأداء وبتنمية المسار الوظيفي

يجب عند إعداد برامج تدريب أعضاء "نظام خدمات الإدارة العليا" أن يتم مراعاة الاحتياجات الفردية للمتدربين، وذلك على قدر الإمكان. ويعتبر أفضل أسلوب لإعداد هذه البرامج أن يتم ذلك بعد عمل مجموعة من المقابلات الشخصية للتقييم، وهو إجراء يشمل مدراء الإدارة العليا أو مرشحي "نظام خدمات الإدارة العليا"، ووحدة إدارة التدريب، والمشرف أو المشرفين. ويتم تصميم هذه البرامج التدريبية بغية تحسين المدير الفرد في المجالات التي يشعر فيها أن أدائه مازال يحتاج إلى تنميته بقدر أكبر. وفي

¹⁰ إن أول مدرسة صيفية "لشبكة معاهد وكليات الإدارة العامة في دول وسط وشرق أوروبا" (NISPACEE)، والتي تم تنفيذها في بورتوريكو، في سلفوانيا، وذلك في شهر أغسطس/آب من عام 1994، قامت برسم خطوط عامة من هذا النوع (أنظر الملحق رقم 2).

الوضع المثالي، فإنه يجب على برامج التدريب أن تؤدي إلى تقييم جديد وإلى تنمية المسار الوظيفي بمجرد وجود منصب شاغر جديد.

(د) استراتيجيات محددة لدول وسط وشرق أوروبا

إن إعداد "نظام خدمات الإدارة العليا" في دول وسط وشرق أوروبا سوف يحتاج بالتأكيد إلى استراتيجيات محددة. والأخذ في الاعتبار الحاجة إلى اجتذاب جيل جديد للعمل في الخدمة المدنية، من المرجح أن يؤدي إلى أنماط أكثر تمييزاً للتعليم بالنسبة لمن هم خارج "الخدمة"، والتدريب من خلال الممارسة العملية بالنسبة لمن هم داخل الخدمة.

إن ندرة موارد التدريب يرجح أن تؤدي أيضاً إلى الاستفادة من التعاون الدولي في عمليات تصميم ورصد ومتابعة برامج التدريب. على أي حال، فإن تنفيذ برامج التدريب يجب أن تترك على قدر الإمكان في يد مؤسسات ومدربين محليين. وحتى يمكن مستقبلاً التيسير على العاملين بالخدمة المدنية الالتحاق بالعمل في "نظام خدمات الإدارة العليا"، فإن دور برامج الإدارة العامة في جامعات أو في معاهد خاصة، يقتضي دراستها جيداً وتصميم مناهج جديدة.

4.2 تحليل الوظيفة والوصف الوظيفي

حتى يمكن تسهيل حركة التنقلات بين الوزارات والأجهزة، بالإضافة أيضاً إلى إعداد نطاق "نظام خدمات الإدارة العليا"، فإنه يجب على الإدارات الوزارية والأجهزة الحكومية أن تقوم بعمل تحليل للوظيفة لمناصب المستويات العليا. ويمكن أن يتم ذلك من خلال قيام المنظمات المركزية بإدارة "نظام خدمات الإدارة العليا"، وذلك بالتعاون مع الوزارات ومع متقدي هذه المناصب، وهذا حتى يمكن ضمان استخدام منهجية مشتركة في كافة أنحاء الحكومة.

إن هذا المجهود الخاص بتحليل المناصب يجب أن يكون له إثنين من المخرجات كما يلي:

- إعداد قائمة بالمناصب التي يجب تضمينها في "نظام خدمات الإدارة العليا"؛

- إعداد توصيفات للوظائف التي سوف يتم استخدامها لإعداد أهداف خاصة بتقييم الأداء، وتحليل احتياجات التدريب من وجهة نظر المنظمة، وكذا الإعلان عن المناصب الشاغرة. إن التوصيف الوظيفي يجب أن يتطور مع الخدمة وأن يتم مراجعته بصفة دورية، وهذا يعني أن تحليل الوظيفة ليس عملية تتكون من مرحلة واحدة ومباشرة ترتبط بإعداد "نظام خدمات الإدارة العليا"، بل يجب أن يصبح جزءاً من الإجراءات القياسي للنظام.

5.2 نظم الأجور وشروطها

إن مشجعي "النظم التنفيذية العليا" في الولايات المتحدة الأمريكية وفي غيرها من الدول قد حاولوا أن يدخلوا نظام الأجر على أساس من الاستحقاق، أي الجدارة، وذلك بدرجة أكبر أو أقل؛ والذي تم تقديمه كمساهمة رئيسية لتحفيز وتشجيع الأعضاء العاملين في الخدمة. إلا أن الخبرة، وبصفة خاصة في "الخدمات التنفيذية العليا" الفيدرالية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية، تبين أن الأجر على أساس الاستحقاق يعد عنصرا رئيسيا لعدم رضا الأعضاء العاملين في الخدمة. ويرجع ذلك لسببين رئيسيين وهما: أولاً، لم يتم الوفاء ببعض الوعود التي تضمنتها عمليات الإصلاح التي تم على أساسها إنشاء "الخدمات التنفيذية العليا"، وسبب عدم الوفاء بالوعود هو حدوث تغييرات في الحكومة الحاكمة في ذلك الوقت، وأيضا نظرا لنقص الموارد المالية. ثانياً، وهذا السبب غالباً ما يعد أكثر أهمية، فقد أثارت شكوك بأنه لم يتم تقديم مكافآت وفقاً للآداء، بل حسب التفضيل السياسي أو الشخصي، لأن هذه المكافآت قام بتوزيعها الرؤساء السياسيين في الفترة التي شهد فيها كبار العاملين في مسار الخدمة المدنية تطوراً جديداً في التعيينات المُسيَّسة. والدرس المستفاد من هذه التطورات هو أهمية الإدارة المستمرة "لنظام خدمة الإدارة العليا"؛ وإنه لا يوصى بمجرد إنشائها.

تبين الخبرة في معظم الدول التي قامت بإدخال الأجر على أساس من الاستحقاق في الخدمة العامة، أن هناك الحاجة المستمرة للمقايضة بين المعايير التلقائية للأجر، والتي تؤدي إلى إحباط بعض الناس، لأنهم لا يأخذون الأداء الحقيقي في الاعتبار بدرجة كافية، كما تؤدي أيضاً إلى التخصيص القائم على أساس من القدرة التقديرية لرؤساء الخدمات، مما يخلق الشك فيما يتعلق باحتمال غياب عنصر الموضوعية لدى رؤساء الخدمات، وبصفة خاصة إذا كان الشخص معين سياسياً. ويجب أن يتم أخذ ذلك في الاعتبار عند تصميم نظم الأجور وصياغة شروط المكافآت.

ومن بين النقاط الأخرى التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار ما يلي: إذا كان أحد الأهداف الرئيسية لإنشاء "نظام خدمة الإدارة العليا" يتمثل في إعداد صفوة إدارية لديها روح الفريق، فإن التنافس بين أعضاء الخدمة يجب أن يظل في أضيق الحدود، كما يجب التأكيد على القيم المشتركة، والسلوك المشترك، وليس على الاختلافات في الأداء.

وهذا يؤدي إلى تصميم نظام أجور ومكافآت يشمل ثلاثة عناصر تسيير جنباً إلى جنب:

أ - يجب ربط جزء هام من الأجر بالدرجة التي يتم تقلدها في "نظام خدمة الإدارة العليا"، وفي حالة نقص المناصب الشاغرة المناسبة، فإن هذا يمكن من الترقى في المسار الوظيفي لإعطاء دليل على التبعات المالية الفورية، حتى ولو كان نمط التشغيل يعتبر غير مرن إلى حد كبير. ولا يحتاج هذا الجزء من الأجر إلى أن يتم ربطه تلقائياً بالأقدمية: ويمكن ربط جزء من الزيادات في الأجر بالانتماء الناجح

للدورات التدريبية، وأيضا بعمليات تقييم الأداء، كما يمكن أن يتم إدارتها مركزيا بمشاركة أعضاء الخدمة من المنتخبين.

ب يجب ربط جزء آخر هام في عنصر الأجر بالدرجة الفعلية التي يتم نقلها من قبل كل عضو في الخدمة. ولا غني عن توصيفات الوظائف التي يعتد بها، فهي لازمة حتى يتم التنفيذ الفعال لهذه المهمة، وإلا فقد تصبح المعايير المستخدمة معايير خاصة بالوضع، ويتم ربطها بالأهمية السياسية للوزراء أو لرؤساء الأجهزة الحكومية.

ج يمكن أن يشمل جزء ثالث من الأجر مكافآت خاصة: وذلك سواء تم ربطها أو لم يتم ربطها بالأداء. وغالبا ما تكون الحالة المذكورة أخيرا من أكثر النظم صعوبة في تطبيقها، حيث أنه يجب ربطها بالأداء أثناء الوظيفة، وذلك فقا لمراجعتها من قبل رئيس الخدمة (السياسي). ويتمثل الحل الوحيد للتقليل من الشك في أن يصبح هذا نظام تقييم قياسي يتم رصده ومتابعته مركزيا، مع وجود تعويضات بين الإدارات، مما يؤدي إلى تقديم توصيات إلى الوزراء. وتثبت التجربة أن هناك خطرا يتمثل في إمكانية أن يصبح نظام المكافآت تلقائي ويفقد صلته بالأداء الحقيقي. وهناك عدة دراسات اجتماعية تم تنفيذها في الدول الغربية والتي تبين أن المكافآت النقدية هامة لجذب الشباب من خريجي الجامعات للعمل في الخدمة المدنية. إلا أنها لا تلعب سوى دورا صغيرا، أو لا تلعب دورا بالمرة، في تحفيز كبار العاملين بالخدمة المدنية؛ وكثيرا ما ينظر إلى نظم معاشات التقاعد التي تتسم بالوضوح والموثوقية على أنها أكثر أهمية بكثير عن المكافآت الخاصة على هذا المستوى.

يجب أن يتم منح اهتمام خاص لبنية وشفافية المكافآت النقدية وغير النقدية: حيث أنه يبدو من الهام في دول وسط وشرق أوروبا تجنب إعطاء الانطباع للجمهور ولبقية العاملين في الخدمة المدنية أن "نظام خدمة الإدارة عليا" في الخدمة المدنية لا يعتبر سوى صيغة أخرى من مجموعة مصطلحات في هذا المجال.

3- الخلاصة

إن المقصود بمصطلح "نظام خدمة الإدارة العليا" هو نظام له بنية ومعترف به في عملية إدارة شؤون العاملين بالنسبة للوظائف العليا غير السياسية (وظائف مدراء العموم) في الحكومة؛ ويمكن أن يعد هذا النظام إصلاحا رئيسيا يبغى تيسير تنمية الوظائف الإدارية اللازمة في كافة أجزاء الحكومة، ورفع مستوى الجودة والكفاءة في عمل الحكومة المركزية، وفي عملية اتخاذ القرار، وكذا تحسين الإجراءات الشامل لإدارة الموارد البشرية في الحكومة. وهو من شأنه أيضا أن يزيد من الكفاءة الاحترافية المهنية لكبار العاملين بالخدمة المدنية، وذلك من خلال تجنب التدخل من الحزب السياسي، أو من الأحزاب السياسية، فيما يتخذوها من إجراءات للاختيار وإدارة المسار الوظيفي، وبناء عليه زيادة إمكانيات الاختيار أمام الوزراء الذين يرغبون في أن يكون العاملين لديهم أكفاء، ولكن في ذات الوقت يتمتعون بالذكاء والحس السياسي الرفيع.

إن مثل هذا النظام يقوم على أساس من المسار الوظيفي للخدمة المدنية، الذي يزود الخدمة بمدراء متدربين وخبراء بغية تعيينهم في وظائف مدراء العموم. إن الخدمة يتم إدارتها مركزيا من خلال مؤسسات وإجراءات ملائمة، وذلك بغية توفير الاستقرار والاحترافية المهنية للمجموعة الرئيسية من المدراء بالإدارة العليا، ولكن أيضا بغرض السماح بوجود المرونة اللازمة للتكيف مع المتغيرات في بنية الحكومة. وعلى الرغم من أن هذه الورقة البحثية تطرح مجموعة كبيرة من الأسئلة التي تحتاج إلى أن يتم الإجابة عليها، وذلك حتى يمكن بناء "نظام خدمة الإدارة العليا"، إلا أن مثل هذا النظام لا يحتاج إلى أن يكون معقدا للغاية، حيث يمكن أن يقوم على أساس من نموذج بسيط وقوي يتم ملائته مع الاحتياجات الفورية والملحة للدولة، والذي يمكن إعداده وتطويره أكثر في مراحل لاحقة، حتى يمكن الأخذ في الاعتبار التطورات في الإدارة العامة وفي عملية إصلاح الخدمة المدنية.

الملحق رقم 1

بيبلوغرافيا مختارة

BAN, Carolyn and INGRAHAM, Patricia eds. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany State University Press, Albany, New York.

BUCHANAN, Bruce (1981), "The Senior Executive Service: How we Can Tell if it Works?", *Public Administration Review*, No. 41, pp. 349-358.

CULLEN, R.B. (1986), "The Victorian Senior Executive Service: A Performance Based Approach to the Management of Senior Managers", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. XLV, No. 1 (March).

HECLO, Hugh (1983), "A Government of Enemies", *The Bureaucrat*, No. 12, pp. 12-14.

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (1988), *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés -- Recrutement, carrière et formation*, IISA, Bruxelles.

KESSLER, M-C. (1994), *Les grands corps de l'État*, PUF, Paris.

NEWLAND, Chester A. (1988), "The American Senior Executive Service: Old Ideas and New Realities", *International Review of Administrative Sciences*, No. 4, p. 699. SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Bureaucrats & Policy-Making*, Holmes & Meyer, New-York.

ZILLER, Jacques (1993), "Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze", *Administrations comparées*, Montchrestien, Paris.

ZILLER, Jacques (1988), "L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne", *Égalité et mérite*, Bruylant, Bruxelles.

الملحق رقم 2

توصيات "شبكة معاهد وكليات الإدارة العامة بدول وسط وشرق أوروبا" تختص بالخطوط العامة لمناهج التدريب أثناء العمل بالنسبة لكبار مدراء العموم

خلال "المدرسة الصيفية الأولى لإعداد المنهج" والتي قامت بتنظيمها شبكة معاهد وكليات الإدارة العامة بدول وسط وشرق أوروبا (NISPACEE)، قام المشاركون بمناقشة مطولة تناولت التدريب أثناء العمل.

وقد قامت مجموعة العمل بإعداد قائمة بما يقرب من 25 موضوع مقترح ليتم الاختيار منها، وقد تم الاجماع على اختيار المجالات التالية للدورة التدريبية الأساسية:

1 القانون

كيفية الاستفادة من الإلمام بقواعد البيانات مع موارد لأساليب/لتفسير القانون بغرض تحليل النصوص
الإطار القانوني
حماية حقوق الإنسان
الحد من القواعد
جهاز العدالة
التنظيم والإجراء الخاص بالقانون الإداري/الدستور

2 إعداد الميزانية والعنصر المالي

كيف يجب أن يكون عليه الإعداد السليم للميزانية
أساليب إعداد الميزانية والعنصر المالي
كيف يتم فهم/إدراك عملية إعداد الميزانية
دور مؤسسات مثل الخزنة، ووزارة المالية، والمؤسسات الخارجية
مراقبة التكاليف
التوريدات (الإجراء والقانون)

3 الاتصالات والتواصل

الاتصال الداخلي في الحكومة:
- إدارة اجتماعات، مهارات الكتابة وتقديم العروض التوضيحية
- إدارة وتوزيع المعلومات
- إستراتيجيات الاتصال الداخلي
الاتصال الخارجي للحكومة:
- مهارات الكتابة وتقديم العروض التوضيحية

- الانفتاحية والمعايير والعوامل المتغيرة فيما يتعلق بالجمهور (بما في ذلك الأقليات)
- العلاقات العامة
- العلاقات مع الإعلام

4 دور ومسئوليات المدراء

- المطلوب من أجل تخطيط عملية وضع أولويات، ولتحديد الأهداف
- المطلوب من أجل عمل توازن للسياسات، واعتبارات خاصة بالبرنامج وبالموارد
- المطلوب من أجل توفير المشورة
- المطلوب من أجل تحريك الأمور والأحداث

5 إدارة الموارد البشرية

- جوانب وصفية - قانون الخدمة المدنية، فئات الوظائف
- سياسات خاصة بعمليات الاختيار والتعيين، الترقى، المؤهلات
- نظم الأجور، شروط، تقييم الأداء، ملف العاملين
- التحفيز، مكافأة الأفراد

6 الخدمة وعمليات الإدارة، إدارة المكتب

- مهارات لتحليل وتحسين توصيل الخدمة
- تحسين الخدمة العامة
- الاجراءات
- السلوكيات
- خدمة "الشباك الواحد" للخدمات الحكومية
- نماذج يسهل على المستخدمين فهمها واستخدامها
- تحسين إدارة المكتب
- الأخلاقيات والفساد

7 حل الصراعات، التفاوض

- مهارات التعامل مع الآخرين
- التعاون/التنافس، بناء فرق العمل، الثقافة الإدارية
- الصلات بين السلوكيات والضغط (العصبي)
- سلوكيات مقارنة (كيف يتصرف الآخرون في ثقافات أخرى وفي القطاعات العامة)، سلوكيات في القطاع العام في مقابل سلوكيات تبرز حديثا في القطاع الخاص