

## القسم الأول

### إدارة شؤون الموظفين

المقدمة (ادارة الموارد البشرية) : أن دراسة إدارة الخدمة المدنية أو إدارة شؤون الموظفين يتطلب التعرف أولاً على المفهوم الأوسع وهو (إدارة الموارد البشرية) على اعتبار أن إدارة الموارد البشرية هي التسمية الأكثر شيوعاً خلال عقد التسعينيات والتي لا تزال تحظى بالانتشار والقبول لدى الباحثين والدارسين لهذا الحقل. وقد يرجع ذلك إلى إبراز الموارد البشرية كطاقة وكمورد أساسي على مستوى الدولة وعلى مستوى كل منظمة من المنظمات العامة والخاصة تفوق أهميته الموارد المادية والاقتصادية التي تدخل في عملية الإنتاج. كما يوسع هذا المصطلح مفهوم القوى العاملة بشمول طاقات بشرية أخرى بعد تأهيلها أو إعادة تأهيلها وتشغيلها ضمن القوى العاملة. إضافة إلى إسهام هذا المصطلح في توظيف المعرفة المتاحة عن البشر ودوافعهم وسلوكياتهم وسبل تعديلها وتطويرها ضمن موضوعات هذا الحقل بعد أن ظلت تدرس ضمن مواضيع علم النفس والعلوم السلوكية. كما أن مصطلح الموارد البشرية يبرز أهميتها على المستوى القومي ، وينبه إلى ضرورة تدقيق التوازن في توزيع العمالة على مختلف القطاعات. مختلف المنظمات.

ان عمل إدارة الموارد البشرية يتضمن السياسات والتطبيقات والنظم المؤثرة في أداء العاملين وسلوكياتهم وعام . ان المقصود بالسياسات دو ما تتضمنه القوانين والنظم واللوائح. الرسمية من نصوص تتعلق بحقوق العاملين ومزاياهم وواجباتهم والتزاماتهم نحو الوظيفة العامة وبالخطوط العريضة المرشدة لطرق الحصول عليهم وانتقائهم وترقياتهم وتعويضهم وحل مشاكلهم خلال حياتهم الوظيفية. أما التطبيقات فهي الأنشطة التنفيذية المترجمة للسياسات والتي تمارسها عادة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية أو الإدارات المتخصصة بشؤون العاملين وإدارات الموارد البشرية المنتشرة في جميع الوزارات والهيئات العامة. ولأن دور إدارات الموارد البشرية قد تحول من مجرد القيام بالأعمال الإجرائية والروتينية اليومية المتعلقة بحفظ السجلات والملفات الشخصية ومتابعة التقارير وتنفيذ التعليمات والقواعد المنظمة لحقوق العاملين أو لحركتهم ، لتضمن عمليات وضع الخطط ورسم الاستراتيجيات وإجراء الدراسات والتصدي للاحتمالات وتوقعات المستقبل فإن مؤهلات العاملين والقياديين لهذه الإدارات قد تغيرت هي الأخرى لتصبح أكثر تنوعاً وتعقيداً وتخصصاً. فبعد أن كانت المؤهلات ذات طابع قانوني في الغالب فإن هذه المؤهلات تعددت لتشمل المؤهلات الإدارية والتنظيمية والقيادية التي تعنى بالتحليل والتعليل واتخاذ القرارات الكبيرة، كما تشمل المؤهلات الإنسانية والنفسية والتعليمية المتعلقة بتحسين العلاقات ووقف المعنويات وتطوير القدرات وتشمل المؤهلات الفنية التقنية لتوظيف النظم والبرامج المعلوماتية الحاسوبية، إضافة إلى المؤهلات البحثية والعلمية والكمية المتعلقة بإجراء البحوث والدراسات المستقبلية والتصدي للمشاكل والتحديات.

### مفهوم وخصائص الخدمة المدنية :

الخدمة المدنية (Civil service) مصطلح للتعبير عن الخدمة العامة (العمل الوظيفي الدائم أو المؤقت في مؤسسات الدولة المختلفة)، وبذلك فإن مفهوم الخدمة المدنية يشمل العاملين المدنيين

(غير العسكريين) في المؤسسات والتنظيمات التابعة للدولة بسلطاتها الثلاث والإدارات المحلية والمرفقية والإنتاجية العائدة للدولة .

### إدارة الخدمة المدنية (شؤون الموظفين):

تعرف إدارة شؤون الموظفين أو إدارة الموارد البشرية في أجهزة وتشكيلات الإدارة العامة (وحدات الجهاز الإداري الحكومي) بأنها :

الإدارة المكلفة بالأنشطة التخطيطية والتنظيمية والرقابية المتعلقة باستقطاب العاملين للجهاز الحكومي وتعيينهم وإحلالهم ورفع كفاءتهم وتحديد حقوقهم وواجباتهم واقتراح النظم والتشريعات واللوائح المنظمة لعلاقتهم وضمان حسن تطبيقها بما يحقق العدالة والمساواة بين العاملين والكفاءة والفاعلية في ادائهم .

ان هذا التعريف ينطبق غالباً على الإدارات المركزية لشؤون الموظفين (مجالس الخدمة المدنية) باعتبارها مسؤولة عن رسم السياسات ووضع النظم وصياغة اللوائح التي تحكم علاقة الموظفين بالدولة بوجه عام، أما بالنسبة لإدارة شؤون الموظفين اللامركزية والتي تعمل في نطاق الوزارات والمديريات العامة والمؤسسات والمصالح المتفرعة منها فان عملها واهتمامها غالباً ما ينصب على التنفيذ التفصيلي لتلك السياسات والنظم واللوائح وتطبيقها على الموظفين التابعين لها.

### إدارة شؤون الموظفين بين المركزية واللامركزية :-

تتعدد الأجهزة المسؤولة عن ادارة شؤون الموظفين في الدولة غير أن الاتجاه العام في مختلف الدول هو وجود جهاز مركزي لشؤون الوظيفة العامة قد يكون على مستوى وزارة أو هيئة أو مجلس أو مؤسسة ذات شخصية معنوية واستقلال إداري ومالي وقانوني ويخولها القانون كافة الصلاحيات لممارسة اختصاصاته ومهامه التي سنذكرها لاحقاً ، ونشير هنا إلى قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 : لسنة ٢٠٠٩ ، حيث نصت المادة (٢) على يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة العامة الاتحادي يرتبط بمجلس النواب ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويمثله رئيسه أو من يخوله. إن أهداف المجلس حسب نص المادة (٣) من القانون هي :-

ولاً : رفع مستوى الوظيفة العامة وتنمية وتطوير الخدمة العامة وإتاحة الفرص المتساوية وضمان مبدأ المساواة للمؤهلين لإشغالها.

ثانياً : تخطيط شؤون الوظيفة العامة والرقابة والإشراف عليها.

ثالثاً: تطوير الجهاز الإداري، ورفع مستوى الهيكل الوظيفي للدولة وتطوير كفاءة موظفي الخدمة العامة وتوفير الرعاية الاجتماعية الملائمة لهم بالتنسيق مع الجهات المختصة .

ويحقق المجلس أهدافه أعلاه بالوسائل التي حددتها المادة ٤ من القانون بالتالي :

1- تأسيس معهد يسمى (معهد الوظيفة العامة) وينظم عمله بقانون.

## 2- إلزام الوزارات بإنشاء مراكز للتطوير الوظيفي في وزاراتهم أثناء الخدمة بالتنسيق مع المجلس

وبالإضافة إلى الجهاز المركزي لشؤون الموظفين في الدولة فلا بد من وجود إدارات فرعية مسؤولة عن شؤون الموظفين في الوزارات وفروعها والهيئات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة ووحدات المرتبطة بالأقاليم والمحافظات وتمارس هذه الإدارات وظائف تتعلق بشؤون الوالد ابن على التقوى الوزارة والوحدات التنظيمية الأخرى ترعة يتعلق بالقضايا الولاياية العاملين على مستوى الوزارة والوحدات التنظيمية الأخرى فيما يتعلق بالقضايا الوظيفية الروتينية كالمباشرة وفترة التجربة والتثبيت والإجازات والرواتب والعلاوات والمخصصات والتدريب والتأهيل وتقسيم العمل وما إلى ذلك من الأمور المتعلقة بالحياة الوظيفية على مستوى الوحدة التنظيمية الواحدة. وتجدر الإشارة إلى أن قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم 4 لسنة ٢٠٠٨ نص في المادة (١٦) على تأسيس مجلس خدمة مدنية (محلية) في كل إقليم أو محافظة غير منتظمة بإقليم يتولى جميع شؤون الوظيفة المدنية التي هي من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وعلى أساس مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والكفاءة والعدالة.

وظائف وأنشطة إدارة الخدمة المدنية (على مستوى الدولة): تدرج في أدناه أهم الوظائف التي يمكن أن تمارسها إدارة الخدمة المدنية المركزية أي على مستوى الدولة :-

- 1- التخطيط للقوى العاملة في الدولة سواء كانوا موظفين أو مستخدمين أو عمالا .. وتحديد الاحتياجات منهم كما ونوعاً.
- 2- الاختيار والتعيين والإحلال بعد الإعلان عن الشواغر ومقابلة المتقدمين واختيارهم واحلال المرشحين منهم.
- 3- تحديد حركة العاملين من خلال النقل والترقية والإيفاد و لإعارة من دائرة الأخرى.
- 4- توثيق ومتابعة معدلات دوران العمل والتغيب والانقطاع والحوادث والإصابات.
- 5- تقويم أداء العاملين واقتراح السياسات العامة لتحفيزهم وضمان كفاءتهم وفاعليتهم.
- 6- اقتراح سياسات الدفع وما يستحقه العاملون من رواتب وأجور ومخصصات وعلاوات
- 7- تصميم البرامج الخدمية والترفيهية لنقل العاملين ومعالجتهم والتأمين عليهم وتسليفهم وإسكانهم في ضوء الاعتمادات المالية المعتمدة.
- 8- النظر بالمظالم والشكاوى والدعاوى المرفوعة على الموظفين أو من قبلهم وتحديد العقوبات والجزاءات بشأنها.
- 9- تدريب العاملين وتطوير كفاءتهم وضمان مواكبتهم للنظم والأساليب الحديثة.
- 10- إجراء الدراسات والبحوث وتقديم الفتاوى والتفسيرات القانونية والفنية.
- 11- اتخاذ الاجراءات اللازمة بشأن إنهاء الخدمة سواء بالإحالة على التقاعد او الاستقالة او الفصل أو العزل.
- 12- أية إجراءات أو مهام أخرى نصت عليها التشريعات أو توضحها اللوائح.

## خصائص إدارة الخدمة المدنية :-

إن لإدارة الخدمة المدنية المركزية على مستوى الدولة خصائص تميزها عن إدارة الموارد البشرية في قطاعات الأعمال الأهلية (النشاط الخاص)، على اعتبار أن مؤسسات الدولة ومرافقها العامة ومؤسساتها الإنتاجية تتحمل العبء الأكبر في تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال الخدمات العامة والتنمية والإنتاج وتمشية المعاملات اليومية الضرورية للمواطنين، والخصائص هي :-

1- أن إدارة الخدمة المدنية تحتاج إلى هيئة إدارية ذات خبرة وممارسة واسعتين بسبب خطورة المسؤوليات التي تقوم بها، لذا يجب أن يتم الاعتماد في تسيير أعمال هذه الإدارة على أعضاء من قدامى موظفي الخدمة المدنية ذاتها، ودون إغفال أهمية تغذية الإدارة من أن لآخر ببعض "الدماء" الجديدة من ذوي الاختصاص الأكاديمي عالي المستوى.

2- إن الخدمة المدنية والتي تضم منقذي السياسة العامة للدولة (الموظفين العموميين) تحتاج إلى هيئة مهنية قادرة على اتخاذ القرارات الموضوعية في قضايا التعيينات والترقيات وغيرها من شؤون الوظيفة العامة بعيداً عن الخوف من ضغوط رجالات الحكم وجماعات الضغط على السواء. وتكون واثقة من حلها في إبداء الرأي وخدمة المواطنين جميعاً موضوعية، لذا يجب تأمين العاملين فيها وإشعارهم بالطمأنينة وهذا يتطلب أمرين الأول هو أن تكون الإدارة مستقلة إدارياً وغير خاضعة إدارياً وماليا لإرادة الحكومة وهيمنتها وثانياً ان نستند في عملها إلى تشريع قانوني واضح النصوص وغير قابل للتأويل وتعدد التفسيرات.

أما إدارات شؤون الموظفين على مستوى الوحدة الإدارية الوزارات أو المؤسسات والمديريات والإدارات المحلية وأي تنظيم إداري (عام فإنها يجب أن تحظى بما تستحقه من المكانة وذلك. بارتباطها مباشرة بالرئيس الأعلى للدائرة والوزير أو المدير العام أو المحافظ ... الخ) وأن يتم اختيار أكفا العناصر الوظيفية وأكثرها موضوعية وخبرة للعمل بها .

## المبادئ التي تحكم عمل إدارة الخدمة المدنية:

إن المبادئ التي تحكم عمل إدارة شؤون الموظفين (إدارة الخدمة المدنية) هي :

**المبدأ الأول :** إقامة العدل وإتاحة الفرص المتكافئة بين عموم المواطنين. فلا بد من معاملتهم بصورة متساوية دونما تحيز أو تعصب بسبب الجنس أو القومية أو اللون أو اللغة أو الدين أو العشرة أو الطبقة أمام عمليات اختيارهم وتوظيفهم، إلا بالقدر الذي تفرضه طبيعة العمل ذاته أو ظروف أدائه البيئية أو الحضارية ، كان تفضل المرأة على الرجل في وظائف التمريض ودور الحضانة عند تساوي مؤهلاتهم. أو أن يفضل المعوقون في الحروب أو الكوارث أو الحوادث في بعض المهن التي تنسجم وإعاقتهم على غيرهم ممن يملكون فرصاً أكثر التنافس... الخ. إن إقامة العدل يستلزم عدم استغلال العاملين وحاجتهم إلى العمل فتظلم حقوقهم او تزداد ساعات عملهم او يضغط عليهم بما يرهقهم أو يهددون بالفصل فمثل، هذه الممارسات لم تعد مقبولة في ظل المفاهيم الانسانية والديمقراطية المعاصرة .

**المبدأ الثاني :** وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة والتميز بين المجد والمقصر مع مكافأة العاملين كل حسب إنتاجه أو حسن أدائه والتوفيق بين مصلحة الموظف ومصلحة دائرته في ضوء ما يقره الصالح العام، فلا تطغى مصالح الموظفين أو تحقق رغباتهم على حساب المصلحة العامة، ولا تهمل مطالبهم أو يقتل طموحهم أو تمس مشاعرهم باسم الصالح العام فالفرد هو عماد المنظمة والمنظمة هي حجر الزاوية في بناء المجتمع ولابد من التوفيق بين رغبة الفرد وقدرته لبناء مجتمع متطور ومرفه .

**المبدأ الثالث :** تحقيق الكفاءة والفاعلية في أداء العاملين في الدولة باعتبار أن نجاح الجهاز الإداري وتحقيقه لأهدافه يتوقف على درجة أو فاعلية العاملين فيه والكفاءة والفاعلية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال تطبيق الوسائل والأساليب العلمية الحديثة ووضع السياسات والبرامج المنظورة وتحاشي الممارسات التقليدية القائمة على الحدس والانفعال أو التأثر بالعواطف والاعتبارات الشخصية عند تعيين واختيار العاملين وإدارتهم .

## القسم الثاني

### الوظيفة العامة

تعريف الوظيفة العامة : تعرف الوظيفة بأنها مجموعة من الأعمال المتشابهة والمتجانسة التي تكون مع بعضها نشاطاً ومركزاً وظيفياً لتشغيل موظف متفرغ لأدائها. فوظيفة المحاسب مثلاً تشمل على عدد من الفعاليات المحاسبية المتعلقة بتسجيل القيود اليومية في الدفاتر وتنظيم السجلات المحاسبية وإعداد الكشوف بالسلع المباعة والمشتريات وتنظيم الصكوك والتوقيع على المستندات ومراجعة العمليات الحسابية... الخ.

حين يكون للوظيفة طابع رسمي أي أنها تؤدي في إحدى الدوائر العاملة الداخلة في جهاز الدولة وسلطاتها الثلاث، وتنظم بموجب قوانين وأنظمة تصدرها السلطات العامة المختصة يطلق عليها آنذاك (الوظيفة العامة). إن عمومية الوظائف لا تستمد من النظام القانوني الذي تخضع له، وإنما تستمد من الجهاز الذي تنشأ فيه ومدى عمومية أهدافه ونشأته وسلطاته إذ أن الوظيفة العامة تضم مجمل العاملين ان الإدارات العامة أيا كان نظامهم الأساسي، وسواء انتموا إلى التشكيلات والمؤسسات الرسمية المركزية أو إلى الإدارات المحلية أو المرافق والمصالح العامة في الدولة أو إلى الهيئات الإدارية السلطات العامة من التنفيذية والتشريعية أو القضائية والهادفة بمجملها إلى تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة .

إن أي دولة فيها بالإضافة للوظيفة العامة التي ذكرنا ملامحها أعلاه تخصصاً وظيفياً آخر يعمل به أعداد من العاملين ربما يكون كبيراً أو متوسطاً أو قليلاً يسمى (الوظيفة الخاصة) وهي تضم موظفي المؤسسات الخاصة أو موظفي المشاريع الأهلية ذات الصلة التجارية والصناعية والخدمية الهادفة إلى تحقيق مصالح خاصة (وأهمها الربح المادي للمالكين).

**نظم الوظيفة العامة :** نظراً للارتباط الوثيق بين الوظيفة العامة والنظام الدستوري والقانوني الذي تعمل فيه فإن تبايناً في وجهات النظر حول تعريف الوظيفة العامة يتوقع أن ينشأ في ظل النظم السياسية والفلسفية المختلفة في العالم، لذا فإن لدينا مفهومين رئيسيين للوظيفة العامة هما المفهوم الأوربي (النظام المغلق) والمفهوم الأمريكي (النظام المفتوح) ونعرض لكل منهما بإيجاز :

**المفهوم الأوربي للوظيفة العامة :** ويسمى هذا المفهوم النظام المغلق للوظيفة العامة وهو النظام المطبق في معظم دول أوربا واليابان والدول العربية . ان المفهوم الأوربي أو النظام المغلق للوظيفة العامة يقوم على الخصائص التالية :

**الخاصية الأولى** للوظيفة العامة أنها مهنة ومسلكاً دائماً يمارسها المنتمي للوظيفة عند توفر شروط الانتماء إليها فيه وحسب ما منصوص عليه في القوانين المنظمة للوظيفة العامة في الدولة وهو مطالب بتكريس نشاطه ووقته الرسمي لشؤون وظيفته حصراً.

**الخاصية الثانية** هي خضوع الوظيفة العامة لنظام قانوني خاص يحدد الضمانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام دوناً عن المواطنين العاديين كما ويحدد هذا النظام القانوني

واجبات الموظف العام والنظام التأديبي والعقوبات التي تفرض عليه عند مخالفته للالتزامات الوظيفية .

**الخاصية الثالثة** أن مفهوم الوظيفة العامة يقوم أيضاً على أساس أنها خدمه للمجتمع من خلال إدارة وتشغيل المرافق العامة التي تديرها الدولة خدمة للصالح العام.

**الخاصية الرابعة** المميّزة للوظيفة العامة حسب المفهوم الأوربي هو أنها تقوم على أساس الاحتراف واستقرار العمل الذي يحدده القانون للموظف ويمارسه بصورة مستمرة منذ التحاقه بالوظيفة العامة وحتى نهاية خدمته وأحاليته على التقاعد، على اعتبار أن ذلك يساهم في جعل المرافق العامة تعمل بانتظام واستمرار ، مع ملاحظة أن الموظف العام يتدرج في السلم الإداري عن طريق الترقية الوظيفية ويتقلد مناصب مختلفة أثناء خدمته الوظيفية لحين انتهاء الرابطة الوظيفية لأي سبب يقرره القانون .

**الخاصية الخامسة** لهذا النظام الوظيفي هي أن الدولة ملزمة بمنح الموظف راتبا تقاعديا عند إحاليته على التقاعد لبلوغه السن القانونية أو لعيالة في حالة الوفاة ، كما أن الدولة ملزمة أن توفر للموظف وظيفة أخرى بديلة في حالة إلغاء الوظيفة التي يشغلها لأي سبب من الأسباب .

**الخاصية السادسة** أن للموظف الحق في تقديم طلب الاستقالة من الوظيفة غير أننا نجد الإدارة في بعض الأحيان تقيد حق الاستقالة لبعض فئات الوظائف لأسباب يحددها القانون والتعليمات السارية .

### **مزايا النظام المغلق للوظيفة العالمة :-**

- 1- يضمن استقرار الكادر الوظيفي ويقلل من تكاليف دوران العمل والمقصود بدوران العمل التغيير في الكادر الوظيفي من حيث ترك بعض الموظفين لأعمالهم واحلال بدائل.
- 2- يلقي مسؤولية التدريب وتنمية القدرات والمهارات على المؤسسة (الإدارة الحكومية) من خلال الدورات التدريبية التي تقيمها لموظفيها بما يوفر الفرصة للموظف لزيادة ثقافته ومهاراته بالعمل .
- 3- تزيد من شعور الموظفين العموميين مع عوائلهم بالمواطنة والولاء للنظام السياسي في البلد.
- 4- يقلل من أخطار البطالة من جهة ومن جهة أخرى يضمن استقرار الرواتب وعدم خضوعها لعناصر العرض والطلب لكونها محكومة بالقوانين والأنظمة الواجبة التطبيق.
- 5- يقدم الضمانات الاجتماعية ويكفل للعاملين الكثير من المزايا والحقوق أثناء الخدمة وما بعدها ولعوائلهم في حالة الوفاة.

## مساوى مساوى النظام المغلق للوظيفة العامة :

- 1- انه نظام مكلف للدولة ومؤسساتها من حيث توفير المبالغ الطائلة لتسديد رواتب الموظفين أثناء الخدمة وما يلحقها من تكاليف الترقيات والعلاوات ورواتب الإجازات والرواتب التقاعدية بعد انتهاء الخدمة .
- 2- إنه نظام تترتب عليه أعباء إدارية كبيرة من حيث حفظ السجلات الوظيفية والنماذج والمعلومات والبيانات طويلة مدة خدمة الموظف التي قد تصل إلى أكثر من (4٠) سنة .
- 3- يتسبب في تكديس أعداد كبيرة من الموظفين في المؤسسات الحكومية الذين يكون قسم كبير منهم غير مؤهلين أو لا يتمتعون بالجدارة والأهلية لإشغال الوظائف المناطة بهم لأسباب سياسية أو اجتماعية أو غير ذلك من الأسباب غير الموضوعية الشائعة في البلدان المتخلفة .
- 4- يخلق روح الاتكالية لدى الموظفين الذين تتولد لديهم القناعة أنهم يعملون بوظائف دائمة ومستمرة وليس هناك خطر من إبعادهم عنها مما يضعف لديهم روح المبادرة والرغبة في التطور.
- 5- كثرة وتعقيد وتعدد الشروط الحاكمة لدخول سلك الوظيفة العامة وصعوبة التغيير والنقل إلا بشروط وإجراءات معقدة مع صعوبة أو تعذر في بعض الأحيان الخروج من سلك الوظيفة العامة .

**المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة :** ويسمى النظام المفتوح ويتميز المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة المطبق كذلك في دول أخرى مثل كندا وسويسرا وفنلندا بما يلي :

أولاً: الوظيفة العامة لا تعتبر خدمه عامه ولا تمثل عملا مستقرا مستمرا خاضعا للتدرج الوظيفي يمارسها الإنسان منذ انتمائه للوظيفة الحكومية من مطلع شبابه إلى حين بلوغه السن القانونية أو الوفاة

ثانياً : الوظيفة العامة تخضع لنفس القوانين التي تحكم عمل الموظفين لدى القطاع الخاص وليس للموظفين العموميين أية امتيازات دستورية أو قانونية غير تلك التي يتمتع بها عموم مواطني الدولة.

ثالثاً: لا يمثل الموظفون العموميون في الولايات المتحدة والدول التي تأخذ بالنموذج الأمريكي طبقة خاصة في المجتمع ولا تعتبر الوظيفة العامة ميدانا لتقديم الخدمة العامة وإنما هي عمل يتضمن التزامات محددة يقابلها حقوق ومزايا محددة.

رابعاً : إن اختيار الأشخاص لشغل الوظائف في المؤسسات الحكومية يكون تبعاً لتمتعهم بالمؤهلات المطلوبة أولاً وثانياً إثباتهم من خلال الاختبارات التي تجريها المؤسسة للأهلية والجدارة بما يميزهم عن بقية المتقدمين، علماً أن بقاء الشخص في وظيفته يخضع لعاملين هما أولاً بقاء الوظيفة وعدم إلغائها وثانياً استمرار تمتع الشخص بشروط الأهلية والجدارة وأن الموظف هو المسؤول عن تطوير نفسه وتنمية مهاراته ليضمن البقاء في الوظيفة.



خامساً : إن للموظف الحق في ترك الوظيفة متى شاء بمجرد إشعار الإدارة التي يعمل بها قبل مدة معلومة ، وله الحق في البحث عن اية وظيفة أخرى تحقق له مزايا أفضل من حيث شروط العمل أو الراتب أو أية اعتبارات أخرى.

أن طبيعة النظام الأمريكي وغلبة الروح الفردية على المجتمع والحذر من البيروقراطية والخشية من صعود طبقه من الموظفين الدائمين وهيمنتهم على مقدرات الآخرين ومصالحهم، كل ذلك أسباب أدت إلى أن يكون مفهوم الوظيفة العامة في أمريكا هو كما في أعلاه .

### مزايا النظام المفتوح للوظيفة العامة :

- 1- انه نظام مبسط لا يلزم الإدارة بوضع نظم وتعليمات للنقل أو الترقية أو الإعارة أو التقاعد لعدم الحاجة لها .
- 2- إنه نظام مرن يمنح الإدارة سلطة واسعة في أن تقوم بتعيين من تشاء ومتى تشاء وأن تستغني عن من تشاء ومتى تشاء وحسب الضوابط والشروط التي وضعتها هي بنفسها .
- 3- إنه نظام اقتصادي يحقق للمؤسسة (الإدارة الحكومية) فرصة الاقتصاد بالنفقات والتكاليف الخاصة بالموظفين، لسببين الأول أن العاملين الذين يتم اختبارهم وتعيينهم يتمتعون بأعلى درجات الكفاءة والإنتاجية العالية ، وثانياً لعدم الزام الإدارة من قبل الجهات العليا في الدولة بحدود معينة للأجور أو الزيادات وما شابه .
- 4- إنه نظام لا مركزي يقوم على أساس تعدد نظم الخدمة والعمل سواء لدى الحكومة أو القطاع الخاص مما يقلل من مخاطر المركزية ويتيح فرصاً أكثر للأشخاص الأكثر كفاءة لإيجاد فرص العمل المناسبة لهم .
- 5- إنه نظام يسمح بالمنافسة بين المتقدمين للوظائف الشاغرة ويشجع على التطوير والابتكار والإبداع من أجل الاستمرار في أشغال الوظيفة .

### مساوئ النظام المفتوح :

- 1- أنه نظام غربي يصلح لبيئة صناعية متطورة وذات إمكانيات علمية وبشرية عالية المستوى. وتتيح الفرصة للانتقال بين القطاعيين أو بين مؤسسات القطاع الواحد.
- 2- أنه نظام مادي يقوم على الصراع والتنافس وعدم الاستقرار وإقامة علاقات على أساس المصلحة.
- 3- أنه نظام استفزازي واستغلالي فهو يبقي العاملين في حالة قلق مستمر وتحت رحمة صاحب المشروع فرداً كان أو شركة أو الدولة.
- 4- يتسبب هذا النظام في اشغال إدارة الخدمة المدنية بعمليات الاختيار المتكررة بسبب دوران العمل المستمر، كما يضعف من ثقة الجمهور بالمؤسسة حين تتغير الوجوه بين الحين والآخر.

**مفهوم الوظيفة العامة في العراق:** أن مفهوم الوظيفة العامة في العراق يكاد يتطابق مع المفهوم الأوربي حيث أن الملامح الأساسية للوظيفة العامة في العراق هي:-

أولاً: أن مفهوم الوظيفة العامة هو خدمه عامه يقدمها الأشخاص الذين تنطبق عليهم صفة الموظف العمومي إلى المجتمع وأن المحصلة النهائية هي تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: أن جميع من تنطبق عليهم صفة الموظف العمومي في العراق يمثلون فئة واحده هم الموظفون العموميون بمختلف درجاتهم وتخصصاتهم.

ثالثاً: أن النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق محكوم بنصوص القانون العام ( القانون الإداري).

**الوظيفة العامة والمتغيرات البيئية :** إن تباين النظم الوظيفية والإدارية في المجتمعات المختلفة يعكس إلى حد كبير تباين ظروفها البيئية والمجتمعية بكل أبعادها، فالوظائف العامة ونظم الخدمة المدنية لا تعمل من فراغ، وإنما وسط متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية وحضارية متعددة تؤثر بشكل أو بآخر على مفهوم الوظيفة العامة :-

أ- طبيعة النظام السياسي وفلسفته : إن الظروف السياسية كانت ولا تزال تلعب دورها في التأثير على طبيعة الوظيفة العامة، فنظم الإقطاع والنظم القيصرية والملكية التي حكمت أوروبا حتى أوائل القرن التاسع عشر حين كانت تملا وظائفها الإدارية عن طريق الوراثة، حيث يرث الأحفاد والأبناء ووظائفهم من آبائهم وأسلافهم فكان بإمكان مالكي الوظيفة نقل ملكيتها للغير بمقابل كما تنقل الأشياء المادية والعقارات في يومنا هذا عن طريق البيع والشراء الرسمي.

أما في المجتمعات الغربية الحديثة التي تؤمن بتعدد الأحزاب وإعطاء الفرص للناخبين لاختيار من يمثلونهم تملأ أغلب الوظائف عن طريق الانتخاب أو عن طريق الاختيار القائم على التنافس بين المتقدمين للوظيفة حسب المؤهلات والجدارة في إشغال الوظيفة العامة الشاغرة.

أما في المجتمع الملتزم بنظام الحزب الواحد وبالديمقراطية المركزية فإن ملء الوظائف لا يستلزم التصويت بل الترشيح والتعيين من جانب السلطة المركزية في ضوء أسس متفق عليها مسبقاً. والمجتمعات التي تعيش أوضاعاً انتقالية أو في ظل أنظمة عسكرية وثورية تولى أغلب وظائفها الإدارية للعسكريين أو لمن شاركوا في التخطيط أو التنفيذ لقلب النظم التقليدية وقيام النظم التي حلت محلها. إن تعيين هؤلاء لا يخضع لإجراءات الاختيار والتعيين التي تشهدها النظم المستقرة في المجتمعات المتطورة التي تبحث عن الكفاءة، فالولاء هو الأساس الذي يحكم عمليات الاختبار والتعيين في تلك المجتمعات وقلما وضعت للولاء معايير أو حكمته أسس يمكن الاسترشاد بها، ولذلك نجد أن الموظفين العموميين في المجتمعات الانتقالية في حركة دائمة وتنقل مستمر بين مستويات الهرم الإداري، فمن القاعدة إلى القمة والعكس صحيح أيضاً.

ب- طبيعة النظام الاقتصادي وفلسفته :- إن الطبيعة النظام الاقتصادي والفلسفة الاقتصادية التي تسير عليها الدولة تأثيراً كبيراً نظام التوظيف في الواقفة العامة والقوانين التي تحكم شؤون الوظيفة العامة وتجمل هذا التأثير بالملاحظات التالية :

1- إذا كان النظام الاقتصادي للدولة يسير على فلسفة الاقتصاد الرأسمالي فإن الدولة ستلعب دوراً محدوداً في إيجاد الوظائف العامة لطالبي العمل خاصة إذا كان هناك نشاط اقتصادي واسع للقطاع الخاص، أما في الدول التي تعتنق الفلسفات الاشتراكية فإن الدولة تكون هي رب العمل الأكبر وأن فرص العمل لا تتوفر إلا لدى الدولة بأجهزتها ومؤسساتها ومنشأتها العامة.

2- مدى سعة وتقدم الوحدات الاقتصادية الإنتاجية والخدمية المملوكة للنشاط الخاص وقدرتها على استيعاب الأعداد المتزايدة من طالبي الوظائف وفي حالة قصور القطاع الخاص وضالة حجمه الاقتصادي فإن العبء الأكبر سيقع على الدولة لإيجاد فرص العمل والوظائف.

3- مدى استخدام التقنيات الحديثة في أعمال المرافق العامة والمؤسسات الحكومية وما يتبع ذلك من قلة فرص العمل للكوادر البشرية غير المؤهلة تأهيلاً علمياً ومهنيّاً عالياً .

4- مدى سعة حجم الموارد الاقتصادية السيادية للدولة مثل (الصادرات النفطية) وتأثير ذلك سلباً أو إيجاباً على قدرة الدولة على إيجاد فرص العمل والوظائف لطالبي العمل من مختلف المستويات وتوفير المبالغ الطائلة لدفع الرواتب والرواتب التقاعدية .

5- مدى قدرة الدولة على توفير ظروف العمل المناسبة كالمستلزمات العادية (المباني الأثاث المكننة، التكيف... الخ) وعدد ساعات العمل اليومي والأسبوعي العلاقات الإنسانية في العمل ، لما لهذه الظروف من تأثير على السلوك الوظيفي ومستوى الأداء للعاملين.

ج- طبيعة النظام الاجتماعي : ان للنظام الاجتماعي تأثير واضح على مجمل نشاط وأدوات الإدارة العامة ومن ذلك تأثيرها على الوظيفة العامة، ويدخل ضمن النظام الاجتماعي القيم والعادات التقاليد الاجتماعية السائدة في المجتمع والتي تنعكس تأثيراتها على فاعلية الإدارة وقدرتها على تحقيق الأهداف الموكلة لها، ومن البديهي أن الوظيفة العامة وشاغلها هم أداة الإدارة في إنجاز الأعمال وتحقيق الأهداف، ولبيان تأثير النظام الاجتماعي على الوظيفة العامة نورد في أدناه بعضاً من المتغيرات الاجتماعية المؤثرة على مفهوم الوظيفة العامة وفعاليتها :-

1- الرؤية السائدة لدى أبناء المجتمع لمفهوم الوظيفة العامة وهل هي حق أم واجب أم مهنة متميزة أو مهنة كبقية المهن الأخرى التي يمكن أن يعمل بها الإنسان ، وكل حالة من الحالات أعلاه يمكن أن يكون لها تأثير على النظام الوظيفي والقوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة في الدولة .

2- الرؤية الاجتماعية اتجاه الظواهر السلبية في العمل الوظيفي الحكومي ، إذ كلما كان المجتمع مشجعاً لهذه الظواهر كالمحسوبية والرشوة والروتين البطيء وعدم الحرص على المال العام كلما كان ذلك مؤدياً إلى التساهل من قبل السلطات العامة في سن القوانين الصارمة وتنفيذها بحق الموظفين العموميين الذين تنفسي بين أوساطهم هذه الظواهر السلبية، والعكس صحيح في حالة مناوئة المجتمع ومعارضته الشديدة للظواهر السلبية في العمل الوظيفي الحكومي.

3- العوامل المتعلقة بالكثافة السكانية وتركزها في مناطق دون أخرى والهجرة من بعض المناطق في الدولة إلى مناطق أخرى لأسباب مختلفة والهجرة من الريف إلى المدن ومعدلات النمو السكاني وما إذا كانت طبيعية أو عالية جدا ، كل ذلك له تأثيراته ( السلبية) على الأداء الوظيفي وعلى القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة وتطبيقاتها

د- طبيعة النظام التربوي والتعليمي :- لا يمكن أن نتجاهل أثر النظم التربوية ومستوياتها والتخصصات الرئيسية للمراحل الدراسية ومناهجها وأساليب التدريس فيها على طبيعة النظام الإداري بوجه عام وعلى نظام الخدمة المدنية بوجه خاص، ويمكن أن نحدد بعض محاور الارتباط بين النظام التربوي والتعليمي من جهة والإدارة العامة بوجه عام وشؤون الخدمة المدنية الوظيفة العامة بشكل خاص من جهة ومن ذلك ما يلي :

- 1- تأثير مستوى التعليم والتدريب والتأهيل على نوعية الموظفين العموميين ومهاراتهم وقدرتهم على أداء الأعمال الموكلة لهم .
- 2- مدى قدرة المؤسسة الحكومية على الاختيار والتفاضل بين المتقدمين لإشغال الوظائف الشاغرة وارتباط ذلك بمدى توفر الأعداد الكبيرة من الخريجين والمؤهلين لإشغال هذه الوظائف.
- 3- تأثير عامل التعليم واكتساب المهارات العملية والثقافة العامة على السلوك الوظيفي للموظفين العموميين.
- 4- تأثير عمل التعليم والتخصص العام والدقيق على تصنيف الوظائف وتحديد مؤهلات العاملين وسنوات خبرتهم ومسارات ترقيتهم .