



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الضوابط الدستورية لنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب

علاء الدين سليمان

إشراف الدكتور

سنان عمار

دمشق 2024م

أعضاء لجنة الحكم على الرسالة

د. يوسف شباط	الأستاذ في قسم القانون العام	كلية الحقوق
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون العام	رئيساً
د. سعيد نحيلي	الأستاذ في قسم القانون العام	كلية الحقوق
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون العام	عضواً
د. حسن البحري	الأستاذ في قسم القانون العام	كلية الحقوق
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون العام	عضواً
د. سنان عمار	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام	كلية الحقوق
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون العام	عضواً مشرفاً
د. محمد يوسف الحسين	من خارج الجامعة	عضواً

"إن إدارة عامة أياً كانت وفي أي زمان أو مكان تساوي الأفراد المكونين والمحركين لها"

بيراسكوب

"إن الدولة هي الرجال، هؤلاء الرجال هم الذين يطلق عليهم اسم الموظفين – فالدولة إذاً هي

الموظفون"

لوسيان روجيه

الإهداء

إلى من أثار لي حياتي بأصابع يديه.. وجعل من أحلامه درياً أسير عليه
حتى رأى في نجاحي نوراً لعينيه.. وكان لي خير سند..

أبي الحبيب

إلى من يعجز عن شكرها الكلام.. وتشهد على تضحياتها الأيام
يا أعظم من عرفت نفسي.. وأطهر ما لمست كفي

أمي الحنونة

إلى القلوب الطاهرة والنفوس الزكية والعقول الرشيدة

زوجتي وأخواتي

إلى رياحين حياتي وقلبي النابض

أولادي

كلمة شكر

أُتقدم بجزيل الشكر للأستاذ المشرف تقديراً لجهوده التي أثمرت هذا البحث

لما منحه لي من وقت ثمين في مهمة الإشراف

وأُتقدم بشكري العميق لأعضاء الهيئة التدريسية في قسم القانون العام

ولأعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق

في جامعة دمشق

فهرس المحتويات

هـ	فهرس المحتويات.....
ع	الملخص.....
1	المقدمة.....
4	إشكالية الدراسة:.....
6	الدراسات السابقة :.....
7	هدف الدراسة:.....
8	منهج الدراسة:.....
8	خطة الدراسة:.....
10	الباب الأول : الأصول النظرية لنظام الوظيفة العامة المغلقة.....
11	الفصل الأول : مدى الارتباط العضوي بين النظام السياسي في الدولة ونظام الوظيفة العامة فيها ..
13	المبحث الأول : الوظيفة العامة والمذهب الفردي.....
15	المطلب الأول : نشأة المذهب الفردي والأسس التي يقوم عليها.....
16	الفرع الأول: نشأة المذهب الفردي.....
16	أولاً - نشأة المذهب الفردي وصيغته الاقتصادية:.....
17	ثانياً - الثورة الفرنسية والمذهب الفردي:.....
19	الفرع الثاني: الأسس التي يقوم عليها المذهب الفردي.....
19	أولاً - الأساس الفلسفي:.....

- 21 ثانياً - الأساس الاقتصادي:
- 23 ثالثاً: الأساس السياسي:
- 25 المطلب الثاني: أثر المذهب الفردي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده
- 27 الفرع الأول: طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الفردي
- 27 أولاً - طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الفردي:
- 28 ثانياً - حدود وظيفة الدولة في المذهب الفردي:
- 29 الفرع الثاني: أوجه نقد المذهب الفردي
- 30 أولاً - نقد المذهب الفردي من الناحية النظرية:
- 32 ثانياً - نقد المذهب الفردي من الناحية العملية:
- 34 المبحث الثاني: الوظيفة العامة والمذهب الاشتراكي (التدخلي)
- 36 المطلب الأول: نشأة المذهب الاشتراكي والأسس التي يقوم عليها
- 37 الفرع الأول: نشأة المذهب الاشتراكي
- 37 أولاً - نشوء الفكر الاشتراكي:
- 38 ثانياً - الاشتراكية الماركسية:
- 39 الفرع الثاني: الأسس التي يقوم عليها المذهب الاشتراكي
- 39 أولاً - الأساس الفلسفي:
- 40 ثانياً - الأساس الاقتصادي:
- 41 ثالثاً - الأساس السياسي:
- 42 المطلب الثاني: أثر المذهب الاشتراكي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

- 43 الفرع الأول :طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي
- 43 أولاً - طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي:
- 44 ثانياً -حدود وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي:
- 46 الفرع الثاني : أوجه نقد المذهب الاشتراكي.....
- 46 أولاً - نقد المذهب الاشتراكي من الناحية النظرية:
- 47 ثانياً- نقد المذهب الاشتراكي من الناحية العملية:
- 49 المبحث الثالث : الوظيفة العامة والمذهب الاجتماعي (دولة الرفاه الاجتماعي)
- 51 المطلب الأول: نشأة المذهب الاجتماعي والأسس التي يقوم عليها
- 52 الفرع الأول : نشأة المذهب الاجتماعي
- 52 أولاً - نشوء المذهب الاجتماعي:
- 53 ثانياً - المصادر الفكرية للمذهب الاجتماعي:
- 55 الفرع الثاني: الأسس التي يقوم عليها المذهب الاجتماعي
- 55 أولاً - الأساس الفلسفي:
- 56 ثانياً - الأساس الاقتصادي:
- 57 ثالثاً - الأساس السياسي:.....
- 59 المطلب الثاني :أثر المذهب الاجتماعي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده
- 60 الفرع الأول: طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي
- 61 أولاً - طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي:
- 62 ثانياً - حدود وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي:

- الفرع الثاني: أوجه نقد المذهب الاجتماعي 64
- أولاً - نقد المذهب الاجتماعي من الناحية النظرية: 64
- ثانياً - نقد المذهب الاجتماعي من الناحية العملية: 65
- الفصل الثاني: الملامح الرئيسية لنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة 68
- المبحث الأول: الملامح الفنية والإدارية لنظام الوظيفة العامة المغلقة 70
- المطلب الأول: ماهية النظام المغلق للوظيفة العامة 71
- الفرع الأول: التعريف بالنظام المغلق للوظيفة العامة وخصائصه 72
- أولاً - التعريف بالنظام المغلق: 72
- ثانياً - خصائص النظام المغلق: 73
- الفرع الثاني: العناصر التي يستند إليها النظام المغلق للوظيفة العامة 75
- أولاً - القانون الأساسي للموظفين: 75
- ثانياً - الإطار والمسار المهني للموظفين: 75
- ثالثاً - العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة: 76
- رابعاً - التدرج الرئاسي: 78
- خامساً - المرتبات والمزايا المالية: 84
- سادساً - الأمن والاستقرار: 84
- الفرع الثالث: مزايا وعيوب النظام المغلق للوظيفة العامة 86
- أولاً - مزاياه: 86
- ثانياً - عيوبه: 86

- المطلب الثاني : تمييز نظام الوظيفة المغلقة عن النظام المفتوح للوظيفة العامة 88
- الفرع الأول : التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العامة وخصائصه 89
- أولاً - التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العامة: 89
- ثانياً - خصائص النظام المفتوح: 90
- الفرع الثاني : عناصر النظام المفتوح 92
- أولاً - الرؤية الموضوعية: 92
- ثانياً - مبدأ التخصص: 92
- ثالثاً - العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة: 96
- الفرع الثالث : مزايا وعيوب النظام المفتوح 99
- أولاً- مزاياه: 99
- ثانياً- عيوبه: 100
- المبحث الثاني : الملامح القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة 101
- المطلب الأول : واجبات وحقوق الموظف العام 102
- الفرع الأول: واجبات الموظف العام والمحظورات المفروضة عليه 103
- أولاً - الواجبات الإيجابية: 103
- ثانياً- المحظورات: 108
- الفرع الثاني: ضمانات وحقوق الموظف العام 112
- أولاً - ضمانات الموظف العام: 112
- ثانياً- حقوق الموظف العام: 115

- المطلب الثاني: المسؤولية السلوكية للموظف العام وانتهاء علاقته بالإدارة 124
- الفرع الأول :المسؤولية السلوكية للموظف العام 125
- أولاً- الجريمة السلوكية:..... 126
- ثانياً - أنواع العقوبات السلوكية: 127
- الفرع الثاني : انتهاء الرابطة الوظيفية..... 132
- أولاً - إتمام العامل الستين من العمر (التقاعد): 132
- ثانياً- الاستقالة، أو ما في حكمها:..... 133
- ثالثاً - التسريح لأسباب صحية : 136
- رابعاً - الصرف من الخدمة:..... 136
- خامساً - الفصل لنقص الكفاءة: 137
- سادساً - الوفاة: 138
- الباب الثاني : الجوانب القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة 139
- الفصل الأول : الأسس الدستورية والقانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة 140
- المبحث الأول: المبادئ الدستورية الضابطة لتولي الوظيفة العامة في النظام المغلق 141
- المطلب الأول: مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة..... 142
- الفرع الأول : تعريف مبدأ المساواة 143
- أولاً - تعريف المساواة كمبدأ عام:..... 143
- ثانياً- تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة: 144
- الفرع الثاني :الأسس القانونية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة 146

- 146 أولاً- الأساس الدولي لمبدأ المساواة:
- 147 ثانياً- الأساس الدستوري لمبدأ المساواة:
- 149 ثالثاً- الأساس التشريعي لمبدأ المساواة:
- 151 الفرع الثالث :الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة
- 151 أولاً- الوظائف المخصصة (المحجوزة):
- 159 ثانياً- الوظائف العليا:
- 165 المطلوب الثاني : مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة
- 166 الفرع الأول: مفهوم مبدأ الجدارة
- 166 أولاً- نشأة مبدأ الجدارة في الأنظمة الوظيفية:
- 170 ثانياً- تعريف مبدأ الجدارة:
- 171 ثالثاً- أهمية معيار الجدارة:
- 172 الفرع الثاني : خصائص الجدارة
- 172 أولاً - الخاصية الضمنية:
- 173 ثانياً - العلاقات السببية:
- 173 ثالثاً - المرجع المعياري:
- 174 الفرع الثالث : معايير الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة
- 174 أولاً- الجدارة الأخلاقية:
- 175 ثانياً- الجدارة الصحية:
- 175 ثالثاً- الجدارة المهنية:

178	المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للوظيفة العامة المغلقة.....
179	المطلب الأول: عملية التوظيف
180	الفرع الأول: إحداث الوظائف العامة المغلقة
187	الفرع الثاني: شروط التوظيف
187	أولاً- الصلاحية الشخصية:
195	ثانياً- الصلاحية العلمية والأدبية:
200	ثالثاً- غير مرتبط بوظيفة أخرى:
202	المطلب الثاني: أساليب إشغال الوظيفة العامة المغلقة
204	الفرع الأول: المسابقة
206	أولاً - تعريف المسابقة:
208	ثانياً- أنواع المسابقة:
210	ثالثاً - المسابقة في قانون العاملين السوري:
220	الفرع الثاني: أساليب من خارج إطار المسابقة
220	أولاً - أسلوب الاختيار الحر:
221	ثانياً - الإعداد الفني:
222	ثالثاً - الانتخاب:
223	رابعاً - التكليف:
223	خامساً - عقد الوظيفة العامة:
225	سادساً - الوكالة:

- 226 سابعاً-العهد:
- 228 الفصل الثاني :المرتكزات التقنية لنظام الوظيفة العامة المغلقة
- 229 المبحث الأول :التوصيف الوظيفي وسياسة تقييم الأداء
- 230 المطلب الأول :التوصيف الوظيفي
- 231 الفرع الأول: التعريف بالتوصيف الوظيفي
- 231 أولاً- المراحل المكونة لعملية التوصيف الوظيفي:
- 241 ثانياً- ركني عملية التوصيف الوظيفي:
- 247 الفرع الثاني :آثار التوصيف الوظيفي في عملية الإسناد الوظيفي
- 247 أولاً - مفهوم التكليف وتطبيقاته:
- 250 ثانياً - تفويض الاختصاص:
- 257 المطلب الثاني :سياسة تقييم الأداء
- 258 الفرع الأول :مفهوم تقييم الأداء ومبادئه وأهدافه
- 258 أولاً- مفهوم تقييم الأداء:
- 260 ثانياً - مبادئ تقييم الأداء:
- 261 ثالثاً- أهداف تقييم الأداء:
- 263 الفرع الثاني :معايير سياسة تقييم الأداء وآثارها
- 265 ثانياً- المبادئ التي تحكم وضع تقرير الكفاية:
- 266 ثالثاً - آثار تقييم الأداء:
- 268 المبحث الثاني : سياسة التدريب والتأهيل وآثارها على عمال الإدارة العامة

- 269المطلب الأول :مفهوم التدريب الإداري وأهميته.
- 270الفرع الأول: تعريف التدريب الإداري ومبادئه
- 270أولاً - تعريف التدريب الإداري:
- 271ثانياً- مبادئ التدريب الإداري الفعال:
- 272الفرع الثاني :أهمية التدريب الإداري ومزاياه.
- 272أولاً - أهمية التدريب الإداري:
- 274ثانياً - مزايا التدريب الإداري:
- 275الفرع الثالث : معوقات ومقومات نجاح التدريب الإداري
- 275أولاً- معوقات التدريب الإداري:
- 276ثانياً- مقومات نجاح التدريب الإداري:
- 277المطلب الثاني : أنواع التدريب الإداري
- 278الفرع الأول :التدريب حسب نوع العمل
- 279الفرع الثاني: التدريب حسب مرحلة التوظيف.
- 281الفرع الثالث : التدريب بحسب المستويات الوظيفية.
- 284المطلب الثالث : مراحل تنفيذ التدريب الإداري وفوائده.
- 285الفرع الأول : مراحل تنفيذ التدريب الإداري.
- 285أولاً - جمع وتحليل المعلومات:
- 285ثانياً- تحديد الاحتياجات التدريبية:
- 286ثالثاً- تصميم البرامج التدريبية:

287	رابعاً- تصميم الموازنة التدريبية:
287	خامساً- تنفيذ البرامج التدريبية:
288	سادساً- الجدولة الزمنية:
288	سابعاً- تقييم البرامج التدريبية:
289	الفرع الثاني : فوائد عملية التدريب الإداري والمسؤول عنه
289	أولاً - فوائد التدريب الإداري:
290	ثانياً- المسؤول عن التدريب:
291	الفرع الثالث : أهداف التدريب الإداري ودوره في عملية التطوير الإداري
291	أولاً - أهداف التدريب الإداري:
292	ثانياً - دور التدريب في التطوير الإداري:
294	الخاتمة
295	أولاً- النتائج:
297	ثانياً- التوصيات:
299	قائمة المراجع

الملخص

لقد تبنى المشرع في الجمهورية العربية السورية النظام المغلق للوظيفة العامة الذي يستند إلى عنصري (النظام و السلك) ، وعلى الرغم من المزايا العديدة التي يحققها هذا النظام سواء نظر إليها من زاوية الإدارة العامة أو من زاوية الموظف العام، بيد أنه قد تعرض للعديد من المشكلات التي انعكست سلباً على كفاءة الإدارة الحكومية، وانطلاقاً من ذلك، وفي ظل توجه الحكومة السورية نحو مراجعة النظام الأساسي للعاملين في الدولة والسعي إلى وضع قانون للخدمة العامة يتبنى نظام المراتب الوظيفية ، تم طرح الإشكالية البحثية من خلال السؤال الرئيسي التالي:

هل تعود أسباب نشوء المشكلات التي تعرض لها النظام المغلق إلى القواعد الدستورية والقانونية النازمة؟ أم إلى المرتكزات التقنية التي يستند إليها؟ أم أنه بات لزاماً على الإدارة العامة الاستعانة بصيغ النظام المفتوح لمعالجة هذه المشكلات؟

وتبعاً لما تقدم، تم تقسيم هذا البحث إلى بابين، الباب الأول تم تخصيصه لدراسة الأصول النظرية لنشأة نظام الوظيفة العامة المغلقة وبيان ماهيته وخصائصه وتمييزه عما يشاكلة من نظم أخرى، أما الباب الثاني فقد خصص لدراسة الضوابط الدستورية والقانونية للوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، واستعراض المرتكزات التقنية التي تستند إليها.

ومن خلال الدراسة والبحث والمقارنة مع نظم قانونية أخرى (مصر، فرنسا) تبين وجود العديد من الثغرات في القواعد الدستورية والتشريعية النازمة للوظيفة العامة المغلقة، والمرتكزات التقنية القائمة عليها، كما تبين بأن استعانة المشرع السوري ببعض صيغ النظام المفتوح في نطاق ضيق لا يواكب التحولات الاجتماعية والاقتصادية المتلاحقة، وتوصلنا إلى العديد من المقترحات أهمها ضرورة تبني المشرع السوري لصيغ النظام المفتوح بشكل أوسع وتضمين القوانين اللاحقة المتعلقة بالوظيفة العامة نصوصاً قانونية تنص بشكل صريح على تطبيق النظام المفتوح على فئات معينة يحتاجها القطاع العام خاصة في المجالين الاقتصادي والسياحي مع الأخذ بالحسبان الحفاظ على الكوادر الوظيفية في القطاع العام في سورية.

كلمات مفتاحية : النظام المغلق، النظام المفتوح ، النظام والسلك ، النظام الأساسي للعاملين في الدولة ، المراتب الوظيفية ، الموظف العام، الأصول النظرية ، الضوابط الدستورية و التشريعية ، المرتكزات التقنية .

المقدمة

تضع دساتير معظم الدول، بهدف تنظيم الحياة السياسية والإدارية فيها، القواعد والمبادئ العامة للحقوق والواجبات التي يتمتع بها المواطنون في الدولة، والأجانب أحياناً، على رغم تنوعها وتشعبها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والثقافية، أو غير ذلك، تاركةً للمشرع العادي مهمة وضع القواعد المتعلقة بممارستها، وممهدةً للسلطة التنفيذية وضع الآليات من أجل تسهيل تطبيقها.

إلا أنّ ذلك يقتضي إحداث مرافق عامة تتولى تقديم ما يلزم من أجل ضمان الحقوق وإشباع الحاجات الأساسية، وهذا بدوره يتطلب عنصراً بشرياً كفوئاً ومدرّباً للتدريب اللازم الذي يجعله قادراً على تسيير المهمات الإدارية الملقاة على عاتق المرفق العام.

وتطوّر أهمية الوظيفة العامة والموظف العام على السطح، خصوصاً بعد أن طرأ تطور هائل على مهام الدولة، نجم عنه تضخم كبير في أجهزتها الإدارية، وازدياد في عدد الكادر البشري الذي يشغل تلك الأجهزة.

وقد ركّزت دساتير دول عالمنا المعاصر، ومنها الدستور السوري لعام 2012م، على أهمية الوظيفة العامة كونها الخلية الأساسية في الإدارة الحكومية.

ولا يخفى على المتتبع حجم النفقات العامة، والأعباء المالية التي باتت تتحملها الخزينة العامة للدول بصورة رواتب وأجور وتعويضات لعمال الإدارة العامة، الأمر الذي انعكس على سياسة الدول لاختيار النظام الأنسب من نظم الوظيفة العامة، فمنها ما اعتمد نظام الوظيفة العامة المغلقة، ومنها ما اعتمد نظاماً وظيفياً مشابهاً للنظام السائد في المشروعات الخاصة، وهو نظام الوظيفة العامة المفتوحة.

بيد أنّ نظام الوظيفة المفتوحة لم ينتشر على نطاق واسع، بل اقتصر تطبيقه على بعض الدول التي يسود فيها النظام الليبرالي، حيث ينطلق منظرو نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة من أن الإدارة العامة والوظيفة العامة لا ينبغي أن يكون لها امتيازات تخرج عن المألوف في المشروعات

الخاصة، ومن ثمّ ليس هناك من داعٍ لتمييز العاملين في الحقل الحكومي في أوضاعهم ومميزاتهم وواجباتهم عن أولئك العاملين في القطاع الخاص.

وإذا كان لهذا النظام ما يسوّغه من أسباب سياسية وثقافية وتاريخية، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية والدول التي تأثرت بنظامها، فإنه في المقابل لم يسلم من انتقادات كتّاب الإدارة العامة الذين حاولوا رصد عيوب هذا النظام.

ومن أبرز الانتقادات التي وجّهت إلى نظام الوظيفة العامة المفتوحة، أنه ساوى بين الإدارة العامة والمشروعات الخاصة، متجاهلاً اختلاف الأهداف والوسائل لكلا النوعين من الأنشطة بكل ما يترتب على هذا الاختلاف من آثار قانونية وإيديولوجية.

أمام هذه الانتقادات الجديّة، كان لا بدّ من نشوء نظرة مغايرة للوظيفة العامة تمثّلت في النظرة الأوربيّة (تجربة فرنسا)، حيث انطلق الفقه الفرنسي من حقيقة اختلاف العمل في المرافق العامة الحكومية عنه في المشروعات الخاصة، ومن ثمّ عدم التسليم بمساواة أوضاع من يعمل في الإدارة العامة بأوضاع العاملين في المشروعات الخاصة.

وقد تعدّدت وتنوّعت الأسباب التي كانت وراء نظرة الفرنسيين للوظيفة العامة نظرة مغايرة للوظيفة في المشروعات الخاصة، فهناك الأسباب السياسية والأسباب القانونية.

فمن المعلوم أن فرنسا كانت مهد النظام القانوني المزدوج (عام وخاص) ، ومهد النظام القضاء المزدوج (عادي و إداري) ، حيث ينطلق هذا النظام من منح الإدارة العامة امتيازات لا نظير لها في روابط القانون الخاص، بغية تمكينها من أداء مهماتها في أفضل صورة ممكنة.

فكان أن نجم عن هذا التوجّه قيام نظام وظيفي ينطلق من افتراض الوظيفة العامة رسالة ومهنة متميزة عن سائر المهن، مهنة تتصف بالديمومة والاستقرار، وأطلق عليه نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة الذي يشكّل فيه الموظفون قطاعاً متميزاً داخل المجتمع.

ويُوصف هذا النظام بأن الإدارة العامة تعد فيه كياناً قائماً بذاته، إذ تُعد الوظيفة العامة بمفهومها المغلق مهنة أو سلكاً، بمعنى أن الموظف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة، بل يحق للإدارة أن تستفيد من خدماته للقيام بأي عمل آخر، وبالتالي فإن الإدارة لا تستطيع الاستغناء عنه متى شاءت، كما أن الموظف لا يستطيع أن يترك الوظيفة العامة متى شاء، بل إن تكريس الموظف العام حياته المهنية لصالح الإدارة العامة بشكل دائم يقتضي قيام الدولة بواجب وضع نظام وظيفي يضمن للموظف حقوقه، ويرتب عليه واجبات تتوافق مع خصوصية عمله في إدارة وتسيير المرافق العامة.

وينجم عن ذلك أن نظام الوظيفة العامة المغلقة يمنح الموظف الاستقرار، لكنه يلقي على كاهله التزامات وواجبات أكثر دقة من تلك التي تقع على عاتق العاملين في القطاع الخاص.

فالموظف في هذا النظام يكرّس وقته لخدمة الإدارة العامة، كما أنه لن يستطيع ترك العمل دون إخطار مسبق، وهو مكلف بالالتزام بعدد من الواجبات الإضافية التي لا نجدها لدى موظفي القطاع الخاص، فيمكن مثلاً منعه من المجاهرة بآرائه السياسية، أو منعه من تكوين نقابة أو الانضمام إليها، أو منعه من القيام بالإضرابات إلا من خلال ضوابط دقيقة، كما أنه يتعيّن على الإدارة العامة أن تؤمن لموظفيها مرتبات كافية خلال فترة نشاطهم المهني، ورواتب تقاعدية عند تركهم الخدمة.

ومن جهة أخرى فإن الموظفين، بحسب نظام الوظيفة العامة المغلقة، مزودون بقدر من الثقافة العامة، وبنسبة معينة من التخصص عند دخولهم في السلك الوظيفي، ولكن ثقافتهم تنمو مع الأعمال الإدارية اليومية، ومتابعاتهم لدورات تدريبية تنظمها لهم الإدارة العامة.

وبالنتيجة فإن هذا النظام يسهم في حياد الإدارة واستقلال الموظفين في مواجهة الأحزاب السياسية، ومجموعات الضغط المختلفة، إضافة إلى ما يخلفه هذا النظام في فكر الموظف من ولاء للإدارة نظراً لارتباطه بوظيفته طيلة حياة المهنة.

ويرى فقهاء القانون الإداري وكُتَّاب الإدارة العامة أن نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة إنما يقوم على عنصرين أساسيين:

الأول: السلك (المهنة) والثاني: النظام.

وانطلاقاً من حقيقة انتشار نظام الوظيفة العامة المغلق في معظم دول العالم (ومنهما سورية ومصر)، وكون هذا النظام (كأي إبداع بشري) له محاسنه وتعتريه بعض العيوب، فإنه من المنطقي أن يكون محلاً للدراسة والنقضي من قبل الباحثين، خصوصاً أن الدراسات التي قدّمت بشأنه (وخاصة في اللغة العربية) تعد قليلة نسبياً.

بل إن الدراسات والأبحاث السابقة التي أخذت من جزئيات الوظيفة العامة محلاً لها، لم تقف على ماهية هذا النظام، ولا حتّى على أصول نشأته (سواءً الأصول السياسية أو التاريخية أو القانونية)، بل كانت الموضوعات التي قام بعض الباحثين في نطاق الوظيفة العامة منطلقة من النتائج التي نجمت عن تطبيق هذا النظام، فهناك من الباحثين من تناول الاستقالة، وآخرون تناولوا الندب أو الصرف من الخدمة أو المساواة المسلكية للموظف العام.

وهكذا وُلدت لدى الباحث فكرة التصدي إلى نظام الوظيفة العامة المغلقة بنظرة فلسفية وإدارية وقانونية كلية، كما تم التركيز في هذه الأطروحة على العنصرين الرئيسيين لنظام الوظيفة المغلقة (النظام والسلك).

إشكالية الدراسة:

لا يخفى على المتتبع المختص المشكلات الرئيسة التي نشأت عن تبني نظام الوظيفة العامة المغلقة والتي انعكست سلباً على كفاءة أداء الإدارة الحكومية.

فنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، وإن كان يتمتع بالكثير من المزايا سواءً نظر إليها من زاوية الدولة أو من زاوية الموظف العام، يعاني من العديد من العيوب، إذ يؤدي إلى إرهاق خزينة الدولة التي تتحمل أعباءً مالية هائلة تنفقها على جهاز الموظفين لديها.

وقد نجم عن ذلك أن اضطرت الدول إلى اعتماد صيغ قانونية جديدة لإدارة مرافقها العامة، بغية التخفيف من الأعباء المالية، كما لجأت بعض الدول إلى اعتماد نظام الاستخدام المؤقت كبديل لأسلوب التعيين الدائم، لتحقيق هدفين اثنين: الأول اجتماعي يتمثل في ضرورة خلق فرص عمل جديدة أمام طالبي التوظيف واحتواء الأعداد الهائلة من الاختصاصيين، والثاني مالي يتمثل في تخفيف العبء المالي عن خزينة الدولة.

يفهم من ذلك أن هناك صيغاً جديدة في إشغال الوظيفة العامة بدأت تطفو على السطح، مما يعني عدم ملاءمة هذا النظام الوظيفي للتطورات والتغيرات التي طرأت على دور الدولة وفلسفتها.

زد على ذلك فإن هذا النظام يقتضي وضع نظام قانوني معقد، بغية تنظيم الإجراءات التي يجب اتباعها لتحقيق التوازن بين الواجبات التي تقع على كاهل الموظفين والحقوق والضمانات التي يتمتعون بها، مع ضرورة إعطاء الأهمية الكبرى لحاجات المرفق العام، ويحمل في طياته خطراً يكمن في أنه قد يتولد لدى الموظفين شعور بأنهم قد أصبحوا في "مأمن وظيفي" بمجرد دخولهم الوظيفة العامة، وأنه لم يعد بالإمكان فصلهم بسهولة.

وهذا الشعور قد يدفعهم إلى الترهل الوظيفي نتيجة فقدان الحافز لديهم، وقلة الفاعلية والإنتاج، الأمر الذي ينعكس سلباً على فاعلية أداء الموظف العام.

ومن ناحية أخرى، فإن التطور التكنولوجي الذي تعيشه دول عالمنا المعاصر قد أرخى بظلاله على حياة الإدارة العامة التي بدأت تجد نفسها مجبرة على إدخال أساليب المشروعات الخاصة إلى عالم الإدارة العامة، وهذا يتطلب بدوره وضع برامج تدريبية حقيقية تهدف إلى تطوير مهارات عمال الإدارة العامة بما يتماشى مع متطلبات التطور.

بهذا فإن نظام الوظيفة العامة المغلقة قد تعرض إلى هزات تمخض عنها العديد من المشكلات التي انعكست سلباً على أداء الإدارة العامة في الدول التي اعتمدته، فهل تعود أسباب نشوء هذه المشكلات إلى القواعد الدستورية والقانونية النازمة؟ أو أن المشكلة تكمن في سياسات الانتقاء والتدريب

والترقية وتحديد سلسلة الرواتب والأجور، وغيرها من الأمور التي تنتمي إلى تنظيم الوظيفة العامة المغلقة؟ أو أنه بات لازماً على الإدارة العامة الاستعانة بصيغ النظام المفتوح للوظيفة العامة لمعالجة هذه المشكلات؟

الدراسات السابقة :

بالرغم من وجود العديد من الدراسات القانونية التي تناولت الوظيفة العامة بشكل عام، إلا أن الدراسات التي ناقشت - على وجه الخصوص - النظام المغلق للوظيفة العامة وضوابطه الدستورية تُعد قليلة نسبياً، نذكر منها :

- دراسة (د. محمود عزيز صالح ، أساليب إشغال الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014) : تناولت هذه الدراسة القواعد التأصيلية والتطبيقية لأساليب شغل الوظائف العامة بشكل عام، بهدف الوصول إلى طرح حلول جديدة أو بديلة يمكن الاستئناس بها في اختيار أفضل العناصر البشرية لشغل الوظائف العامة.

- دراسة (سعودي بلال، الأسس والمبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2016): تناولت هذه الدراسة التعريف بالمعنى العام لأنظمة الوظيفة العامة وتبيان الأسس التي تقوم عليها وتحليل النصوص القانونية التي تنظم الوظيفة العامة في الجزائر.

- دراسة (بن يحي علي، مبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2018 - 2019): تناولت هذه الدراسة مفهوم معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة ونشأته، ومدى تطبيقه في الوظائف العامة في النظام القانوني الجزائري.

- دراسة (سلسبيل بوزاهر، مبدأ المساواة في تقلد الوظيفة العمومية، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2019 - 2020): تناولت هذه الدراسة

الإطار المفاهيمي لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة وصوره، واستعرضت الضمانات الإدارية والقضائية المقررة لحماية هذا المبدأ.

وعليه نجد بأن الدراسات السابقة قد أخذت من جزئيات الوظيفة العامة محلاً لها، ولم تقف على النظام المغلق للوظيفة العامة بشكل مفصل ولا حتى على أصول نشأته، بينما جاءت دراستنا شاملة للأصول النظرية لنشأة هذا النظام، والأسس التشريعية والضوابط الدستورية التي يستند إليها عامة وفي الجمهورية العربية السورية خاصة، واستعرضت المرتكزات التقنية للوظيفة العامة المغلقة سواء تعلق الأمر بعملية التوصيف الوظيفي أم بعملية تقويم الأداء وغيرها من المرتكزات القائمة، فضلاً عن مناقشة المشكلات التي تعترى النظام المغلق وبيان أهمية الاستعانة بصيغ النظام المفتوح للوظيفة العامة تماشياً مع التطور التكنولوجي الذي يعيشه عالمنا المعاصر والمتغيرات المتلاحقة.

هدف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان ماهية نظام الوظيفة العامة المغلقة، ومقارنته مع النظم الوظيفية الأخرى (نظام الوظيفة العامة المفتوحة)، كما تسعى الدراسة إلى الكشف عن العيوب التي تعترى هذا النظام، سواءً تعلق الأمر بسياسة انتقاء عمال الإدارة العامة، أم بسياسة إعدادهم وتدريبهم، أم تقييم أدائهم، أم بسياسة حقوقهم وواجباتهم بهدف الوقوف على أسباب نشوء هذه الصعوبات وتطوير الحلول الملائمة لتذليلها.

و ما يزيد الموضوع أهمية عملية هو أن الحكومة السورية تقوم حالياً بمراجعة نظام العاملين الأساسي في الدولة، وتسعى إلى وضع قانون للخدمة العامة يتبنى نظام المراتب الوظيفية وتنظيم النتائج الوظيفية والمالية التي ينتجها هذا النظام، آخذة في الحسبان الاستعانة بتطبيقات النظام المفتوح بما يواكب التطور الذي أصاب مجمل نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية، دولياً وإقليمياً ومحلياً.

و الباحث إذ يدرك أهمية العمل الجاري في مجال تنظيم الخدمة العامة، فإنه يحاول من خلال

أطروحته هذه التوصل إلى نتائج ومقترحات يمكن الاستفادة منها في هذا الإطار.

منهج الدراسة:

سيسلك الباحث منهجاً علمياً يتوافق مع الهدف من الدراسة وأهميته، لذا فلا مناص من سلوك المنهج التأصيلي الذي سيفيدنا في إرجاع مفهوم الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة إلى عوامله الأولية، وشرح العناصر والمبادئ الرئيسة التي يقوم عليها .

وليس هذا فحسب، بل يرى الباحث أن أي دراسة في مجالات الوظيفة العامة ستظل منقوصة إذا لم تعتمد على المنهج المقارن، حيث سيتبع الباحث المنهج المقارن من خلال رصد تجارب بعض الدول المتقدمة في مجال الوظيفة العامة، وبعض الدول التي تتشابه في معطياتها السياسية والاقتصادية والثقافية مع الجمهورية العربية السورية، حيث ستتوجه أنظار الباحث إلى التجربة الفرنسية و المصرية في هذا المجال.

مع الإشارة إلى أن الأسلوب الذي سيسلكه الباحث هو أسلوب المقارنة الرأسية لا الأفقية مع نظام الوظيفة العامة المتبعة في كل من فرنسا ومصر .

و بغية فهم النظام المغلق للوظيفة العامة فهماً علمياً صحيحاً، ووضع الحلول الملائمة للصعوبات التي يعاني منها، سيتم استخدام آلية الوصف والتحليل لهذا النظام، ومحاولة إيجاد مبادئ وأسس من شأنها تلافي عيوب هذا النظام أثناء التطبيق العملي.

خطة الدراسة:

تم تقسيم موضوع هذه الدراسة إلى بابين اثنين، حيث تم تخصيص الباب الأول لدراسة الأصول النظرية لنشأة نظام الوظيفة العامة المغلقة، وبيان ماهيته، وخصائصه، وتمييزه عما يشاكلة من نظم وظيفية أخرى.

أما الباب الثاني فقد خصص لدراسة الأسس والضوابط الدستورية والقانونية للوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، وبيان أساليب وشروط إشغالها، واستعراض المرتكزات الفنية التي يقوم عليها سواء تعلّق

الأمر بعملية التوصيف الوظيفي أم بعملية تقييم الأداء، أم بسياسة التدريب والتأهيل، وتطوير آلية قانونية تهدف إلى الربط بين المسار التدريبي والمسار الوظيفي، وبالتالي فإن **خطة البحث** تبدو على النحو الآتي:

الباب الأول

الأصول النظرية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

الفصل الأول: مدى الارتباط العضوي بين النظام السياسي في الدولة ونظام الوظيفة العامة فيها

المبحث الأول: الوظيفة العامة والمذهب الفردي

المبحث الثاني: الوظيفة العامة والمذهب الاشتراكي

المبحث الثالث: الوظيفة العامة والمذهب الاجتماعي

الفصل الثاني: الملامح الرئيسية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

المبحث الأول: الملامح الفنية والإدارية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

المبحث الثاني: الملامح القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

الباب الثاني

الجوانب القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

الفصل الأول: الأسس الدستورية والقانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

المبحث الأول: المبادئ الدستورية الضابطة لتولي الوظيفة العامة في النظام المغلق

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للوظيفة العامة المغلقة

الفصل الثاني: المرتكزات التقنية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

المبحث الأول: التوصيف الوظيفي وسياسة تقييم الأداء

المبحث الثاني: سياسة التدريب والتأهيل وآثارها على المسار الزمني للموظف العام

الباب الأول

الأصول النظرية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

يستلزم الفهم الصحيح للوظيفة العامة ذات البنية المغلقة التعريف بها ، والرجوع إلى الأصول النظرية التي استندت إليها عبر التاريخ ، وشرح مضامين المذاهب السياسية للدول التي ساهمت في تحديد وظيفة الدولة باعتبارها دولة حارسة أم متدخلة أم مسؤولة عن الازدهار الاقتصادي و الاجتماعي، وأثر ذلك على نظام الوظيفة العامة القائم في كل منها .

إضافة إلى البحث في الملامح الرئيسة لنظام الوظيفة العامة المغلقة سواء تعلق الأمر ببيان ماهيته و عناصره و خصائصه و تمييزه عن النظام المفتوح للوظيفة العامة أم تعلق بالواجبات التي تفرضها قوانينه على الموظفين العاملين العاملين في قطاعاته الوظيفية و الحقوق و المزايا التي تضمنها لهم.

وانسجماً مع ذلك تم تقسيم هذا الباب إلى الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: مدى الارتباط العضوي بين النظام السياسي في الدولة ونظام الوظيفة العامة فيها

الفصل الثاني: الملامح الرئيسة لنظام الوظيفة العامة المغلقة

الفصل الأول

مدى الارتباط العضوي بين النظام السياسي في الدولة

ونظام الوظيفة العامة فيها

إن المقصد من دراسة مدى تأثير النظام السياسي في تحديد وظيفة الدولة يمتد، بالإضافة إلى التعرف على الخلفيات (الفلسفية - الاقتصادية - السياسية) الكامنة وراء تحديد الدور أو النشاط الذي تتولاه سلطات الدولة في المجتمع، إلى بيان أثر المذاهب السياسية في وظيفة الدولة ودرجة تدخلها في ميادين النشاط، وانعكاسات هذه الوظيفة على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحياتهم في الدولة الحديثة، فقد ارتبطت وظيفة الدولة في طبيعتها ومداها بالمذاهب السياسية التي ظهرت على وجه التعاقب الزمني على الشكل التالي⁽¹⁾:

من ناحية أولى هناك المذهب الفردي - أو المذهب الحر - وهو أسبق هذه المذاهب جميعاً، حيث نشأ في أواخر القرن الثامن عشر محدثاً قفزة عظيمة في الفكر السياسي الأوروبي، وبفضل مبادئه ومفاهيمه تغيرت النظرة إلى السلطة والحرية فكانت هذه الأخيرة هي الغاية والأولى هي الوسيلة، وتولدت من رحمته نظم سياسية واقتصادية حكمت الدولة الحديثة زمنياً ليس بالقليل، ويطلق على هذه المرحلة " مرحلة الدولة الحارسة ".

ومن ناحية ثانية، وعلى أساس من الانتقادات الموجهة لوظيفة الدولة ومفهوم حقوق الإنسان في ظل المذهب الفردي، ظهر المذهب الاشتراكي في مرحلة لاحقة كرد فعل شمولي مضاد للمذهب الفردي، وقد توسع هذا المذهب ليكون الإيديولوجية العامة التي استندت إليها الكثير من الأنظمة السياسية في

(1)- د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص

مبادئها ونظرياتها في العالم والتي عرفت بالديمقراطية الشعبية قبيل التحولات الواسعة في نظمها السياسية والاقتصادية مع بداية العقد العاشر من القرن الماضي، ويطلق على هذه المرحلة " مرحلة الدولة المتدخلة".

وأخيراً، وليس آخراً ظهر المذهب الاجتماعي (دولة الرفاه الاجتماعي) الذي أخذ بحلول وسطية بين المذهبين السالفين حتى تتلافى مظاهر تطرف كل منهما، وتأخذ به كثير من الدول الحديثة في الوقت المعاصر في اتجاهات وتطبيقات متنوعة في درجاتها، ولكن يجمعها الاعتدال والموقف الوسط، وتسمى هذه المرحلة " مرحلة الدولة المسؤولة عن الازدهار الاقتصادي والتقدم الاجتماعي ".

وتبعاً لما تقدم يمكن تقسيم هذا الفصل وفق الآتي:

المبحث الأول: الوظيفة العامة والمذهب الفردي

المبحث الثاني: الوظيفة العامة والمذهب الاشتراكي (التدخلي)

المبحث الثالث: الوظيفة العامة والمذهب الاجتماعي (دولة الرفاه الاجتماعي)

المبحث الأول

الوظيفة العامة والمذهب الفردي

بدأ ظهور حركة المذهب الفردي في القرن السادس عشر في أوربا الغربية ولا سيما في فرنسا واستقرت دعائهما الفكرية في القرن السابع عشر، إلا أن هذا المفهوم لم يتبلور إلا بعد قيام الثورة الفرنسية في عام / 1789 / أي في أواخر القرن الثامن عشر، بعد تنبئها لهذا المذهب وفلسفته الليبرالية التي اتخذتها أساساً لاستقلالها ومبدأً لدساتيرها وقاعدةً لنشاطاتها الاقتصادية وأشكال حياتها الاجتماعية. وقد كان ظهور المذهب الفردي في هذه الفترة، بمثابة ردّ فعل تجاه التعسف الذي عرفته الشعوب الأوروبية خلال العهد الإقطاعي والملكية المطلقة، لذلك ابتدأت فلسفته من ضرورة الاعتراف بالفرد باعتباره اللبنة الأولى في المجتمعات والقوة الدافعة لها.

وبهذه الصورة عكست فلسفة المذهب الفردي مفهوماً معيناً للدولة، بحيث تقتصر مهمتها على حماية الحقوق والحريات الفردية من أن يُتعدى عليها من قبل الآخرين، وعلى تمكين الفرد من التصرف وفق رغبته شريطة ألا يتعدى على حق غيره المعادل لحقه، وكل ذلك بهدف حفاظ الفرد على ذاتيته وألوليته، وهذا ما جعل أحد الكتاب يعرف هذه الفلسفة بأنها ((فلسفة تقييد السلطة لمنع الاستحواذ عليها والاستبداد بها، مما يجعل تقييد السلطة لمنع ذلك هو ضمان الحريات الفردية)).⁽¹⁾

ولتوضيح أثر فلسفة المذهب الفردي ودورها في تحديد وظيفة الدولة الحديثة، سوف يستعرض هذا المبحث نشأة المذهب الفردي، وأساسه الفلسفية والاقتصادية والسياسية التي استند عليها، والتي على

(1)– Ben Achour (Y): L'état nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale, I.O.T, Tunis, 1980,p:134.

أساسها تحددت وظيفة الدولة التي سيتم تحليلها من حيث طبيعتها ومدى مجالها، إضافة إلى أهم الانتقادات التي وجهت للمذهب الفردي من الناحيتين النظرية والعلمية، وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: نشأة المذهب الفردي والأسس التي يقوم عليها

المطلب الثاني: أثر المذهب الفردي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

المطلب الأول

نشأة المذهب الفردي والأسس التي يقوم عليها

تشير الأحداث التاريخية إلى أن المذهب الفردي كان في جوهره مذهباً اقتصادياً، ثم تطور في عصر الثورة الفرنسية فأصبح كذلك مذهباً سياسياً، فطبقت الثورة الفرنسية على ما أحدثته من أنظمة سياسية.⁽¹⁾

وقد استندت فلسفة هذا المذهب على العديد من الأسس سواء من الناحية الفلسفية، الاقتصادية، أم السياسية ، وبناء عليه سيتم البحث في هذا المطلب، وفق الآتي:

الفرع الأول: نشأة المذهب الفردي

الفرع الثاني: الأسس التي يقوم عليها المذهب الفردي

(1) - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 244.

الفرع الأول

نشأة المذهب الفردي

إن تتبع مراحل نشأة المذهب الفردي يتطلب بيان الظروف الاقتصادية التي كانت وراء نشأته، ثم ظهوره كمذهب سياسي إثر قيام الثورة الفرنسية واعتناقها له، وذلك وفق الآتي:

أولاً - نشأة المذهب الفردي وصيغته الاقتصادية:

لقد نشأ المذهب الفردي في منتصف القرن الثامن عشر على يد إحدى المدارس الاقتصادية في فرنسا تدعى بمدرسة الطبيعيين، الداعين إلى إطلاق الحرية الكاملة في مختلف حقول التجارة والصناعة، وذلك كرد فعل ضد مساوئ السياسة الاقتصادية المتبعة في تلك المرحلة الزمنية، والتي كان يقودها ما يعرف بـ (الرأسمالية التجارية)، التي ظهرت في القارة الأوروبية منذ بداية القرن السادس عشر، واستمرت في توجيه السياسة الاقتصادية في أوروبا حتى منتصف القرن الثامن عشر.

فقد تميزت السياسة الاقتصادية للرأسمالية التجارية التي كان يسيطر عليها كبار التجار الرأسماليين بتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، فكانت تمنع تصدير المنتجات الزراعية حتى تبقى معروضة بكميات كبيرة داخل الدولة بأسعار منخفضة، بهدف إبقاء الأجور الزهيدة للعمال، إضافة إلى منعها استيراد السلع المماثلة لما ينتجه التجار في الداخل بقصد بيع منتجاتهم بالأسعار التي يفرضونها.

وتبعاً لذلك ظهر مذهب الطبيعيين لينادي بعدم تدخل الدولة في ميدان الحياة الاقتصادية، وترك الحرية للأفراد في نشاطاتهم الاقتصادية، ولُخصت سياستهم هذه في عبارة تحولت فيما بعد إلى رمز للسياسة الاقتصادية الحرة وهي مقولة ((Laissez faire Laissez passer))، أي دعه يعمل دعه

يمر.⁽¹⁾

(1) - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد، الجزء الأول، الأهلية

للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1977، ص85.

وعليه ظهر منذ منتصف القرن الثامن عشر ما يسمى بـ (الرأسمالية الصناعية) التي حققت العديد من الاختراعات أدت إلى إحلال الآلات مكان الأدوات التي كانت تستعمل من قبل في الصناعة، وساد الاعتقاد بأن هذه الرأسمالية الجديدة ليست بحاجة إلى تدخل الدولة لحمايتها، كما كان الأمر سابقاً في ظل الرأسمالية التجارية، إضافة إلى اقتناع المنتجين الزراعيين في تلك الحقبة بأن تدخل الدولة ووضعها قيوداً على بيع منتجاتهم قد أضر بمصالحهم، فأدى كل ذلك إلى قيام المذهب الفردي - الحر - الذي يرى أصحابه بضرورة عدم تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، بحيث لا تقوم الدولة إلا بما لا يقوى الأفراد على القيام به⁽¹⁾، أي أن تتدخل الدولة كلما كان ذلك ضرورياً، وأن تبتعد كلما كان ذلك ممكناً.

مما تقدم نرى أن المذهب الفردي هو في جوهره مذهب اقتصادي ويبدو بأن هذا المذهب قد وضع ليكون في خدمة مصالح الرأسمالية الصناعية التي ظهرت في منتصف القرن الثامن عشر.

ثانياً - الثورة الفرنسية والمذهب الفردي:

اعتمدت الثورة الفرنسية التي قامت ضد الحكم الملكي المطلق في عام 1789، المذهب الفردي لتبرير اتجاهاتها السياسية، وأخذت به في الميدان السياسي ولم تبقه محصوراً في الميدان الاقتصادي، وذلك إثر تبني رجال الثورة الفرنسية لمنظومة القيم السياسية الجديدة التي تولدت عن الحركات الفكرية في غرب أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر، محدثةً بذلك تغييراً هزّ كامل منظومة القيم القديمة بشكل جذري.⁽²⁾

(1) - د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص 224 - 227.

(2) - موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1992، ص 32.

وقد أعلنت الثورة الفرنسية المذهب الفردي لأول مرة في وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن التي صدرت عن الجمعية الوطنية التأسيسية الكبرى سنة 1789 بسبع عشرة مادة، وتضمن هذا الإعلان فئتين من الأحكام:

الأولى: تتعلق بالحقوق الأساسية التي يتمتع بها الإنسان، كالمساواة، الحرية، الملكية، السلامة.

الثانية: تتعلق بممارسة الحكم والمبادئ التي يقوم عليها، وهي سيادة الأمة، ومبدأ الفصل بين السلطات.

كما تم لاحقاً جعل هذا الإعلان جزءاً أساسياً في الدستور، بهدف إشراكه بقديسيته وديمومته، ولذلك ظهر الإعلان كاملاً في مستهل الدستور الذي كان الأول لفرنسا الجديدة، وهو الدستور الصادر في عام 1791.⁽¹⁾

وقد اتسم هذا الإعلان بصفة عالمية، عبر تأكيد الحقوق الطبيعية التي تتعلق بالإنسان بوصفه إنساناً فقط، ولجميع البشر وفي كافة العصور، ومن هنا جاءت الازدواجية في تسمية الإعلان، فهو إعلان لحقوق الإنسان ولحقوق المواطن التي لا يمكن تصور وجودها إلا بعد قيام المجتمعات السياسية، فقد كان المذهب الفردي أساساً لدساتير الدول الأوربية وبقية الدول الأخرى، وقاعدة لنشاطاتها الاقتصادية وحياتها الاجتماعية خلال القرن التاسع عشر وحتى بدايات القرن العشرين.⁽²⁾

(1) - د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص 248.

(2) - د. هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحياته الأساسية، الطبعة الأولى، دار الشروق، الأردن، 2001، ص 86.

الفرع الثاني

الأسس التي يقوم عليها المذهب الفردي

تستند فلسفة المذهب الفردي إلى أسس عديدة سواء من الناحية الفلسفية التي تنظر إلى الفرد باعتباره الحقيقة الأولى السابقة على وجود الدولة، أم من الناحية الاقتصادية التي تؤكد على ضرورة اعتماد النظام الاقتصادي الحر، أم من الناحية السياسية التي تستند على مبدأ تقييد الدولة وتحييد سلطاتها لمنع اعتدائها على الحقوق والحريات من وجهة نظر أصحاب المذهب الفردي، وسنتناول هذه الأسس بشيء من التفصيل وفق الآتي:

أولاً - الأساس الفلسفي:

ينطلق المذهب الفردي من فكرة أن الفرد هو اللبنة الأولى وهو الأساس في المجتمعات، ويتمتع بحقوق طبيعية غير مكتسبة من المجتمع باعتبارها امتيازات طبيعية لصيقة بكل فرد من الأفراد تولد معه، وقد توصل العقل إلى معرفتها، واستنباط التشريعات الكفيلة بصيانتها وفق قواعد القانون الطبيعي. وتستند فلسفة المذهب الفردي مضمونها من تعاليم بعض المدارس الفكرية، حيث كان لكل من مدرسة القانون الطبيعي ونظريات العقد الاجتماعي أثر مباشر في تحديد معالمه. فمن أهم مرتكزات فلسفة المذهب الفردي التي رددتها إعلانات الحقوق في القرن الثامن عشر وجود قانون طبيعي ذو عالمية شاملة على الناس جميعاً، يتصف بالثبات والأزلية بحيث أن قواعده التي كانت تحكم الناس في أقدم العصور مازالت تحكمهم في العصر الحديث، بل ستحكمهم في المستقبل أيضاً، فطالما كان الإنسان إنساناً، فإن القانون الطبيعي يبقى ثابتاً لا يتغير، وهو الأساس المشترك للحلول التي تتطلبها مشكلات القانون الأساسية.⁽¹⁾

(1)- JEAN RIVERO: libertes publiques, 1 -les droits de l'homme, 3ed, paris, 1973, p 37.

ويرى دعاة هذا المذهب، بأن القانون الطبيعي هو المحرك للحياة القانونية، والمصدر الذي يستمد منه القانون الوضعي مضمونه، وذلك باعتباره المبدأ الأصل لتتظيم الدولة، والمثل الذي يقتدي به المشرع، والمرشد الذي يهدي القاضي، والضمانة الوطيدة للمواطنين.⁽¹⁾

كما أن انتشار نظريات العقد الاجتماعي، من جهة أخرى، ترك آثاره على دعاة المذهب الفردي الذين انتهوا إلى الاعتقاد بأن الأفراد كانوا يعيشون حياة فطرية وبدائية، ويمتلكون حقوقاً طبيعية ملازمة لطبيعتهم الإنسانية، إلى أن شعروا بعدم كفاية هذه الحياة لتحقيق مصالحهم، فاتفقوا فيما بينهم على الاستغناء عن حياتهم الفطرية وتكوين مجتمع سياسي منظم يكفل لهم حياة مستقرة، فأبرموا عقداً اجتماعياً أنشئت بموجبه الدولة.

حيث أخذت هذه النظريات على عاتقها مسؤولية تفسير العلاقة التي تربط الأفراد ببعضهم، وبالكيان السياسي الذي أنشؤوه بإرادتهم، وأكسبوه مشروعية واستقراراً، إضافة إلى فرض الالتزامات والواجبات على كل طرف من أطراف هذه العلاقة، وقد كان أبرز من ساهم في صياغة هذه النظريات الفلاسفة: جون لوك، وتوماس هوبز، وجون جاك روسو.

حيث يرى "جون لوك"، بأن الأفراد قد تنازلوا للسلطة الحاكمة عن القدر الضروري اللازم لإقامة السلطة وكفالة الصالح العام، أما حقوقهم الطبيعية فهي بمثابة القيد على حرية السلطة الحاكمة، والتي هي طرف في العقد الاجتماعي، وعليها التزام بتسخير سلطاتها في تحقيق الصالح العام واحترام الحقوق الطبيعية للأفراد، وإخلالها بهذا الالتزام يخول الأفراد حق فسخ العقد.

أما وجهة نظر "توماس هوبز" فتتطلب من أن الغرض من الجماعة هو حماية حقوق الأفراد من اعتداءات الآخرين، ومن هنا برزت الحاجة إلى الجماعة السياسية التي يتنازل فيها كل فرد عن جزء من حريته للسلطة الحاكمة حماية لحرياته وحقوقه الباقية.

(1) - د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم الأساسية والقانون الدستوري، دار صبح، بيروت، 1999، ص 109.

بينما ذهب "جون جاك روسو" إلى أن الأفراد قد تنازلوا عن حقوقهم وحياتهم إلى المجتمع، وليس للسلطة، كما يرى "هوبز"، أي أن السيادة تكون من حق المجتمع ككل، وليس من حق فرد واحد، وبأن السلطة الحاكمة تستمد شرعيتها وقوتها من إرادة الشعب على أساس أنه المصدر الأول والأخير لها. (1)

ويتضح مما تقدم أن المذهب الفردي يقوم من الناحية الفلسفية، على أساس أن الفرد يتمتع بحقوق طبيعية لصيقة بطبيعته الإنسانية، تولد معه قبل أن تنشأ الدولة والجماعة المنظمة، وتسمح له بأن يعيش حياته الخاصة بالشكل الذي يراه مناسباً دون أن يكون للدولة حق التدخل فيها.

ثانياً – الأساس الاقتصادي:

يستمد الأساس الاقتصادي في المذهب الفردي وجوده من مدرسة الاقتصاد الحر التي قامت في منتصف القرن الثامن عشر مستقياً فلسفتها الاقتصادية من قواعد القانون الطبيعي، ويعتبر هذا الأساس استمراراً وتطبيقاً لفكرة الحرية الطبيعية في المجال الاقتصادي، وقد كان على رأس تلك المدرسة بعض منظري الفكر الاقتصادي الأوربي من أمثال فرنسوا كنساي، وآدم سميث، وبنطام.

وكانت نقطة البدء في فكر مدرسة الاقتصاد الحر هي البحث عن الوسيلة التي تحقق أكبر شبع للأفراد، فبحثوا ما يسمى بالمنفعة، وعرفوها بأنها: ((ذلك القدر من السعادة مطروحاً منه المعاناة))، وخلصوا من هذا التعريف بعد تحليله إلى أن السعادة تكمن في الاقتصاد الحر الخالي من تدخل الدولة، وبأن المعاناة هي في تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. (2)

(1) - د. هاني سليمان الطعيمات، مرجع سابق، ص 84-85.

(2) - د. صالح حسن سميع، أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي، الزهراء للإعلام العربي، الطبعة الأولى، القاهرة،

وقد قال منظرو تلك المدرسة بوجود قواعد طبيعية تحكم الظواهر الاقتصادية وأن النظام الاقتصادي الأمثل هو ذلك النظام الذي يدور في فلك التعاليم الاقتصادية للقانون الطبيعي، فوجدوا بأن هذه القواعد تتجسد في مبدئين:

المبدأ الأول - حيوية النشاط الاقتصادي:

يقصد بهذا المبدأ أن المصلحة الشخصية للفرد هي الحافز الجوهري للنشاط الاقتصادي، حيث أن الفرد هو الأصلح على تقدير مصلحته، فمن غير المعقول أن يسعى الفرد مختاراً إلى ضرره، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق أكبر قدر من المنافع الشخصية والمنافع العامة على حد سواء، بمعنى أن الأفراد وهم يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة سيحققون في ذات الوقت المصلحة العامة، وهي الفكرة التي بلورها آدم سميث بقوله: ((إن من يعمل للمصلحة الشخصية يعمل في نفس الوقت لمصلحة المجتمع)).⁽¹⁾

المبدأ الثاني - ضمان توازن النشاط الاقتصادي:

وفقاً لهذا المبدأ، فإن الفرد وهو يسعى إلى تحقيق مصالحه الشخصية لابد أن يدخل في منافسة مع غيره من الأفراد، وأن هذه المنافسة سوف تؤدي إلى كبح جماح الانطلاقة الفردية، وإلى تحقيق التوازن التلقائي بين المصلحة الخاصة للفرد، وبين المصلحة العامة لمجموع الأفراد، وذلك دون تدخل من السلطة، وعلى هذا الأساس بُنيت الليبرالية الاقتصادية التي يتبناها المذهب الفردي.⁽²⁾

ويبدو لنا بأن المذهب الفردي قد استند من الناحية الاقتصادية إلى كون النظام الاقتصادي الحر، يؤدي إلى زيادة الإنتاج وتحسينه نتيجة المنافسة التي تحدث بين الأفراد من جهة، وتحفيزه

(1) د. عادل أحمد حشيش، د. زينب حسين عوض الله، مبادئ علم الاقتصاد، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 1999، ص 95.

(2) د. عادل أحمد حشيش، د. زينب حسين عوض الله، نفس المرجع، ص 98.

الأفراد على الابتكار وبذل الجهد تحقيقاً لمصالحهم الشخصية من جهة أخرى، وهذه المزايا لا تتحقق إلا بترك الحرية الكاملة للنشاط الفردي دون تدخل الدولة في مجالاته.

ثالثاً: الأساس السياسي:

كان الهدف من فلسفة المذهب الفردي من الناحية السياسية يتمثل في منع الدولة من تقييد الحقوق والحريات، وذلك بعد ما سبق أن عاناه الأفراد من التعسف والاستبداد، سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، خلال العهد الإقطاعي وهيمنة الملكية المطلقة.

لذلك تركز جهد فلاسفة المذهب الفردي في القرن الثامن عشر على إعطاء الضمانات القانونية للحقوق والحريات العامة، تحت شعار الحرية والمساواة⁽¹⁾، من خلال تضمينهما في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي.

فقد نصت المادة الأولى من الإعلان المذكور على أن ((يولد الأفراد ويعيشون أحراراً ومتساوين في الحقوق....))، فالحرية والمساواة لم تكن مجرد مفاهيم فلسفية فقط، بل إنها ذات مضامين سياسية واجتماعية بالنسبة للقيم الموروثة السائدة في أوربا حتى سنة 1789م، وتعتبر أساس المذهب الفردي.

فالمساواة في نظر فلاسفة هذا المذهب تعني ضرورة إزالة كافة الامتيازات التي تميز بين أفراد المجتمع، مما يشكل رفضاً جذرياً لأسس النظام الملكي القديم، كما أنها تعني استناد السلطة إلى الانتخاب والنظام التمثيلي، أي بمعنى آخر، إحلال الشرعية الديمقراطية المرتكزة على مبدأ الانتخاب واعتمادها أساساً لسلطة الدولة.⁽²⁾

(1) - إن الأساس في تكوين فكرة ((الحرية والمساواة)) التي استند إليها المذهب الفردي، يعود إلى فلسفات غرب أوروبا في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وخاصة الفلسفة الفرنسية التي تمحورت حول آراء وأفكار الكتاب الفرنسيين أمثال فوكتيسكو وفولتير وروسو وبيدرو، وهي الأفكار التي تبلورت بشكلها الدستوري في وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن.

(2) - CASSIN René: La déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme, Recueil des cours de l'Academie de Droit International, Lahaye, 1951, p140.

والحرية تعني الحق بأن يفعل الإنسان كل ما تتيحه القوانين، مع التمييز بين الحريات المدنية الخاصة بالإنسان، وبين الحريات السياسية التي تخول الأفراد المشاركة في المؤسسات السياسية، فمن وجهة نظر المذهب الفردي، فإن السلطة السياسية خطيرة بطبيعتها لأنها تدفع من يمارسها إلى إساءة استعمالها وإلى قمع المواطنين، لذلك يجب إضعافها والحد من صلاحياتها، حيث تلعب المبادئ و الأدوات السياسية كالانتخاب والفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين ووجود دساتير مدونة دوراً مهماً في وضع حدود قانونية وعملية للسلطات العامة.⁽¹⁾

وتبعاً لما سبق، نجد بأن دعاة المذهب الفردي قد انصرفوا إلى تقوية الإرادة الشعبية على إرادة الدولة من خلال تحديد سلطاتها، كما حرصوا على وضع الضوابط القانونية الضامنة لمنع تقييد الدولة لحقوق وحريات الأفراد في المجتمع.

(1)-MAURICE Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel 9 ed. Paris,1966, p203.

المطلب الثاني

أثر المذهب الفردي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

اعتمدت الوظيفة العامة في فرنسا قبل عام 1789 على مبادئ الوراثة وشراء أعباء الوظائف القضائية والمالية والإدارية، فقد كان يحق لمالكي هذه الوظائف أن يتنازلوا عنها لغيرهم بمقابل، كما يمكنهم أن ينقلوا هذه الوظائف لأحفادهم، لذلك نالت الوظائف العامة في تلك الحقبة الزمنية، اهتمام أشرف المجتمع، لما تحققه من فوائد ومكانة اجتماعية، حيث كان لصاحب الوظيفة الحق في فرض الأتاوات على الرعايا الذين يستفيدون من وظيفته وأن يجيبها لصالحه أيضاً.⁽¹⁾

لذلك حرص المذهب الفردي على إضعاف السلطة السياسية، والحد من صلاحياتها بهدف حماية مكونات المجتمع بعضها البعض والعمل على تسيير الدولة على قاعدة (انفصال مزدوج)، تعتمد على الفصل بين المجتمع المدني والدولة من جهة، ويطلق عليه الانفصال الخارجي، والفصل بين السلطات داخل الدولة من ناحية ثانية، وهو ما يسمى بالانفصال الداخلي.

حيث يهدف الفصل الخارجي إلى إبراز الدولة كطرف حيادي في خدمة الجميع، وأن السلطة هي سلطة كل المواطنين، وذلك من خلال نزع الصفة الوراثية التي تميزت بها السلطة السياسية طوال العهود الإقطاعية، وإزالة نظام القرابة والتضامن الإقليمي (أو غيره) الذي حوّل السلطة إلى جزء من ميراث أو أملاك بعض الأفراد لفترة طويلة من الزمن.⁽²⁾

(1) - Henry Puget", Les institutions administratives Etrangères," 1969,p113.

(2) - ميشال مياني، دولة القانون، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 93-94.

بينما يهدف الفصل الداخلي إلى توزيع وظائف الدولة التشريعية والقضائية والتنفيذية بين عدة هيئات تتمتع كل منها بكيان خاص وتمارس وظيفتها بشكل مستقل، مع وجود حالة من الضغط و الرقابة المتبادلة ، وذلك بغية إيجاد توازن بين هذه السلطات.⁽¹⁾

ويعتبر هذا الفصل الأساس الأول لأسلوب تنظيم السلطة في الدولة الليبرالية ومراقبة ممارستها، ويقول مونتسكيو في هذا الصدد: ((أثبتت التجربة الأبدية أن كل إنسان يملك السلطة يميل إلى التعسف في استعمالها وهو يذهب في ذلك بعيداً حتى يجد حدوداً، وحتى لا يُساء استعمال السلطة، يجب من خلال تنظيم معين للأمور، أن توقف السلطة بالسلطة)).⁽²⁾

وانسجاماً مع ما سبق، سيتم بيان أثر هذا الانفصال المزدوج على طبيعة وظيفة الدولة، ومدى مجالها، واستعراض الانتقادات التي طالت المذهب الفردي من خلال الآتي:

الفرع الأول: طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الفردي

الفرع الثاني: أوجه نقد المذهب الفردي

(1) - تجدر الإشارة إلى أن فكرة الفصل بين السلطات هي فكرة فلسفية قديمة جداً، دعا إليها أرسطو وأفلاطون، وهما من فلاسفة الإغريق في عصر ما قبل الميلاد، أما في العصر الحديث فإن بعض المختصين يجمعون على أن الفيلسوف الإنجليزي جون لوك يعد المؤسس الأول للمبدأ في كتابه " دراسة في الحكومة المدنية" سنة 1690، لكن الباحثين الفرنسيين يميلون لاعتبار مونتسكيو الواضع الحقيقي للمبدأ في كتابه "روح القوانين" سنة 1748، لما تميز به طرحه من تعميم وتجريد.

(2)- Montsequieu: De L' esprit des lois, Enag édition, Alger, 1990,p, 180.

الفرع الأول

طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الفردي

تطوّر مفهوم الوظيفة العامة في فرنسا منذ منتصف القرن الثامن عشر، عندما بدأ شغل الوظائف العامة من قبل خريجي المدارس العليا المختصة بإعداد المهندسين الذين سيعملون لصالح الإدارة العامة مثل (المدرسة الوطنية العليا للمناجم في باريس، والمدرسة الوطنية العليا للجسور والأرصفة)، واكتسبت مفهومها الحالي خلال القرن التاسع عشر بعد استقلالها عن السلطة السياسية⁽¹⁾، وسيتم البحث في تأثير المذهب الفردي على طبيعة وظيفة الدولة وحدودها وفق الآتي:

أولاً - طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الفردي:

يرى أنصار المذهب الفردي بأن المجتمع يحتوي على طبقات وفئات اجتماعية متضاربة في مصالحها بشكل فوضوي، ويتكون من أفراد لهم مصالح واهتمامات متعددة ومتناقضة، وكل فرد يسعى إلى تحقيق مصالحه بشكل أناني بالدرجة الأولى، وهذه التناقضات تُعرّض المجتمع إلى خطر كبير ولا تأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة والمشاركة.

لذلك ينظر دعاة المذهب الفردي إلى الدولة باعتبارها قيمة اجتماعية عليا، أي كحكم حيادي يوجد فوق الجميع، ويتمثل دورها في حل هذه التناقضات عن طريق التحكيم بين الأفراد والفئات الاجتماعية من جهة، والتوفيق بين المصالح الفردية والمصلحة العامة من جهة أخرى، أي بمعنى آخر، جعل وظيفة الدولة ذات طبيعة تحكيمية وتوفيقية.⁽²⁾

(1) - د. عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2008، ص 15.

(2) - ميشال مياي، مرجع سابق، ص 231.

إلا أن انفصال الدولة عن المجتمع، استدعى التفكير بإقامة صلة بين هذين المستويين، لذلك عمل الفكر الليبرالي على ربط المجتمع المدني بالدولة، عن طريق الانتخابات التي أصبحت تشكل مصدر مشروعية السلطة في الدولة.⁽¹⁾

ثانياً - حدود وظيفة الدولة في المذهب الفردي:

يبين الكتاب الليبراليون بأن النموذج الليبرالي التقليدي الذي ساد خلال القرن التاسع عشر، كان يقتضي على الدولة عدم التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحيث تترك للأفراد الحرية الكاملة في مختلف أوجه النشاط دون تدخل من جانبها عملاً بمبدأ ((دعه يعمل، دعه يمر))، فتحددت بذلك مجالات تدخل الدولة على نطاق الوظائف الأساسية والأصلية عند الحد الأدنى، فساد بناءً على ذلك مفهوم لوظيفة الدولة يعرف باسم الدولة الحارسة أو الدولة الشرطي التي انحصر دورها في القيام بالمهام التالية:⁽²⁾

1- صيانة الأمن الداخلي وتوفير الأسباب التي تساعد على استتبابه، حيث تتولى الدولة ممارسة الوظيفة الأمنية بذاتها، ولم يعد ممكناً تفويضها إلى مجموعات خاصة، كما كان الأمر في العصر الإقطاعي عندما كان الملك يعهد بمهمة الأمن إلى الإقطاعيين المحليين، وهو ما نجم عنه العديد من الحروب والصراعات الداخلية.

2- كفالة الأمن الخارجي، وذلك بواسطة الجيش الوطني المنبثق عن الأمة الذي يتولى الدفاع عن الأفراد والدولة ضد أي اعتداء خارجي، مع التأكيد على خضوع السلطة العسكرية للسلطة المدنية.

3- الحفاظ على الانتظام القانوني المتمثل بـ (الدستور والقوانين والأنظمة..)، الذي يحدد الإطار الذي تنتظم داخله حياة الأمة، وفي حال الخلاف يعود حسم الموضوع إلى القضاء، حيث كانت الوظيفة

(1) - ميشال مياني، مرجع سابق، ص 223.

(2) - Gilles champagne: l'essentiel du droit constitutionnel, Gualino éditeur, Paris, 2001, P16.

العدلية من المهمات الأساسية للدولة، ويفترض مبدأ سيادة الدولة أن تكون العدالة واحدة للجميع، وأن تصدر الأحكام القضائية باسم الشعب من قبل المحاكم التابعة للدولة.

ويبدو مما تقدم، بأن المذهب الفردي قد حدّد وظيفة الدولة بحراسة الحقوق والحريات دون السماح بأي تدخل إيجابي من جانبها لدعم هذه الحقوق أو تطويرها بالقوانين والسياسات والإجراءات الاجتماعية، وهو ما كان له انعكاسات على ممارسة الحقوق والحريات، وهذا ما سنبحثه في الفرع التالي.

الفرع الثاني

أوجه نقد المذهب الفردي

شكّلت الحقوق والحريات، وفقاً لمفهوم المذهب الفردي، حدوداً أساسية لسلطات الدولة، مُنعت بموجبها من التدخل في كل ما يمكن أن يعيق وصول الفرد إليها، حيث تُركّ العنان للمبادرات الفردية في مختلف مجالات النشاط في المجتمع بلا قيود تُذكر، ما أدى إلى وجود احتكارات رأسمالية، وحدوث تشوّه اجتماعي وتقسيم للمجتمع إلى طبقات.

و قد ترتب على هذا الخلل الاقتصادي خلل مماثل في البنية السياسية، فنتيجة الاحتكارات الرأسمالية، تم إفراغ الأدوات السياسية والدستورية من مضامينها الحقيقية، وأصبحت امتيازات واقعية بالنسبة للأقلية التي تملك الثروة، حيث ظهرت الحقوق والحريات على الصعيد العملي كحريات شكلية وإن بدت على غير هذا الحال على الصعيد النظري.⁽¹⁾

(1)-BOSSUT Marc: L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme. Bruxelles, E, Bruylant 1976,p 98.

فقد ثبت تطرّف وغلو المذهب الفردي واتضح فساد كثير من أفكاره إما لقيامها على تصورات غير صحيحة، وإما لأن التطور اللاحق أثبت بطلانها، لذا تعرّض هذا المذهب لأشد الهجمات من غالبية رجال الفقه، وعلى رأسهم أصحاب المذاهب ذات النزعة الاشتراكية.⁽¹⁾

ونقصياً لما تقدم، سيتم استعراض أهم الانتقادات التي وجهت إلى المذهب الفردي، سواء تلك التي تتعلق بأسسه النظرية، أو التي وجهت إليه من الناحية العملية، وفق الآتي.

أولاً - نقد المذهب الفردي من الناحية النظرية:

تعرضت الأسس النظرية التي استند إليها المذهب الفردي، للعديد من الانتقادات، يمكن تلخيصها بمايلي:

- 1- فكرة القانون الطبيعي ذي المبادئ الأزلية المجردة، هي فكرة خاطئة ومناوئة للتنظيم الاجتماعي، حيث أنه من الصحيح وجود مبادئ عامة يستخلصها المنطق السليم في تقصي الطبيعة الإنسانية، وأن لهذه المبادئ قيمة أصولية ينبغي على المجتمع احترامها، ولكن عمومية هذه المبادئ لا تمنع أن يختص بها قانون بالحالة التي هي عليها، إذ إن كلاً من المبادئ العامة لا يعتبر بحد ذاته مبدأ قانونياً، بل يصبح كذلك من خلال تصور التنظيم الاجتماعي مدى صلاحيته وتحقيقه مصلحة المجتمع.
- 2- استلهم المذهب الفردي لبعض جذوره الفكرية من نظرية العقد الاجتماعي، وهي نظرية افتراضية لجأ إليها العديد من المفكرين واعتمدوا في تحديد مضمونها واستخلاص النتائج منها كل حسب وجهة نظره، بمعنى أن فكرة العقد الاجتماعي منبتها الحياة الاجتماعية، لكنها ليست هي الأساس الذي تقوم عليه الحياة الاجتماعية.⁽²⁾

(1) - د. عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص232.

(2) - د. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص192.

3- عدم صحة التصور التقليدي للمذهب الفردي الذي استند على أن الفرد كقاعدة عامة هو الأقدر على أن يقرر أين توجد مصالحه، إذ أثبتت التطورات اللاحقة على إرساء ذلك المبدأ التقليدي أن هذه الفكرة ليست صحيحة على إطلاقها، فهي تفترض أن الفرد مطلع على مجريات الأمور الحاضرة والمستقبلية، وبأنه قادر على الدوام على رفض إبرام العقود وإتيان التصرفات التي لن تعود عليه إلا بالضرر حتى في حالات الضرورة، وأنه لا يتعاقد إلا مع أفراد لا تتفوق عليه سلطتهم الاقتصادية، وهذا مناف لحقيقة الواقع.

فقد دلت التجارب على أن الفرد ليس بمقدوره على الدوام توقع ما يأتي به المستقبل من أحداث بسبب التحولات المفاجئة في مجريات الاقتصاد أو السياسة، والتي ينعكس أثرها على المجال التعاقدي، وقد تجلّى ذلك بشكل واضح خلال القرن التاسع عشر في عقود العمل على الأخص، فربّ العمل بما له من نفوذ رأسمالي يملّي شروطه على العامل الذي يقبل هذه الشروط مدفوعاً بحاجته وغالباً ما تكون في صورة عقد إذعان سافر، حتى لو كان مدركاً تماماً ما يلحقه به قبولها من إحجاف.

4- عدم مراعاة المذهب الفردي لمصلحة المجتمع، بسبب ما ذهب إليه من افتراض خاطئ بأن المصلحة العامة تتحقق تلقائياً بمجرد رعاية المصالح الفردية المختلفة، فمن ناحية أولى إذا ترك الفرد وشأنه فإنه لن يأبه بتحقيق المصالح المشتركة ذات الأهداف غير المباشرة، فمن غير المعتقد كثيراً أن الأفراد سيعنون مثلاً بالإنفاق على معهد يبحث في العلوم المجردة، أو بإقامة متحف من المتاحف، أي بمعنى آخر، لو ترك الفرد لشأنه قد لا يتبين مصلحته الحقيقية، فكلما كانت المصلحة أقل ذاتية وغير مباشرة قلّ نفوذها على أذهان الأفراد.

ومن ناحية ثانية، حتى لو أدرك الفرد مصالحه، فإن إمكانياته تقتصر أغلب الأحيان على تنفيذها بنفسه، بعكس الدولة التي قد تكون أصلح من يتولى تحقيقها، سواء عن طريق الإمساك بالمرافق العامة المنفذة لتلك المصالح أو ببذل العون للأفراد على أدائها.

أي بمعنى آخر، فإن الأفراد بوسائلهم عاجزون عن تحقيق الصالح المشترك تحقيقاً كاملاً فضلاً عن أنهم لا يقدرّون على بلوغ المصالح التي تحتاج إلى بذل جهد جماعي يتجاوز حدود إمكانياتهم القاصرة.⁽¹⁾

ثانياً - نقد المذهب الفردي من الناحية العملية:⁽²⁾

يؤخذ على المذهب الفردي من الناحية العملية، مبالغته في تصوير الحساسية الشديدة بين الفرد والدولة، وإسرافه في تضيق نشاط الدولة، وحصر وظائفها في نطاق محدد لا يتعدى نطاق الوظائف الأصلية أو الأساسية.

وقد ترتب على ترك الدولة المجال الاقتصادي للأفراد وحدهم دون تدخلها سواء من حيث إصدار التشريعات الكفيلة بتنظيم العمل وحماية حقوق العمال، أو منافستها للمشاريع الاقتصادية للأفراد، إلى قيام الرأسمالية الكبيرة التي تسلّطت على مصادر الإنتاج وتحكّمت في العمل والمستهلكين.

ومن جهة أخرى، قد أدى عدم تدخل الدولة في الإشراف على العديد من الأنشطة التي تعد من الأهداف الأساسية للمجتمعات، سواء من حيث الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي وغير ذلك، إلى أن تُركت تحت المقامرة الطائشة للأفراد والمحتملة النجاح أو الفشل.

لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى اعتبار دور الدولة تبعاً للمذهب الفردي ضرباً من الخطر الضار، حيث جعل من الحريات مجرد أوهام، وتساءلوا عن قيمة الحرية إذا كانت التراكمات الرأسمالية قد أفرغتها من مضمونها، فما قيمة الإعلان عن حرية المسكن بالنسبة لعامل لا مسكن له؟ وما قيمة حق التصويت إذا كان العامل ليس حراً في أن يحصل على مقابل عادل عن عمله الذي يمثل مصدر رزقه الوحيد؟ وما قيمة باقي الحريات الشكلية التي لا يستطيع ممارستها في الواقع؟.

(1) - د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 193.

(2) - د. صالح حسن سميع، مرجع سابق، ص 96.

وتوصلوا بعد كل هذه التساؤلات إلى القول بأن الحريات التقليدية هي حريات ذات مفهوم طبقي لا يتمتع بها في الواقع إلا أصحاب القدرات المادية التي تمكنهم من ممارستها، وكان من نتيجة ذلك أن يزداد أصحاب القوة قوة وأصحاب الثروة ثروة.

و بناءً على الانتقادات الموجهة للمذهب الفردي، بدأ مجموعة من المفكرين بالبحث عن تصور آخر لمجتمع جديد ينعم فيه الفرد بحقوقه وحرياته الأساسية، وفي نفس الوقت تتحقق فيه منفعة الغالبية العظمى من الناس، ما شكّل نواةً لنشوء المذهب الاشتراكي الذي سيتم تناوله في المبحث التالي.

المبحث الثاني

الوظيفة العامة والمذهب الاشتراكي (التدخلي)

أدت التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المتوالية التي أعقبت الثورة الصناعية في النظم الرأسمالية إلى تضارب في المصالح الخاصة (مصالح أرباب الأعمال ومصالح العمال)، الأمر الذي حفز مجموعة من المفكرين لمناقشة الحقوق والحريات من خلال الصراع الدائر بين القوى داخل المجتمع الرأسمالي، وبدأ التساؤل عن دور السلطة الحاكمة في تحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد و المصلحة العامة وعن جدوى النص في الدساتير وإعلانات الحقوق على الحريات في تحقيق العدالة الاجتماعية.

ومن هنا نشأ المذهب الاشتراكي الذي استقرت أفكاره على ضرورة إشباع الحاجات العامة المختلفة من قبل الدولة التي تسيطر على وسائل الإنتاج التي تكون ملكيتها ملكية عامة، وهذا يتطلب قيام الدولة بجميع الوظائف في المجتمع دون استثناء.

وتبعاً لذلك حرص دعاة المذهب الاشتراكي على إحداث تغيير في مفهوم الحقوق والحريات، يتمثل في حصول الفرد على حقوقه كاملة ما دام يؤدي واجباته على أكمل وجه، وتخليصه من التبعية والاستغلال التي كان يعاني منها في المجتمع الرأسمالي.

فوفقاً للمذهب الاشتراكي فإن الجماعة وليس الفرد هي هدف بحد ذاتها، والفرد ما هو إلا جزء من الجماعة، ولا يتمتع إلا بتلك الحقوق التي تقرها له الدولة، وهي ليست مسلمات أو بديهيات تولد معه وتستمر مرافقة له طيلة حياته، وإنما هي مجرد امتيازات تمنحها وتنظمها بل وتسحبها الدولة متى تشاء مراعاة لصالح الجماعة وأهدافها التي تسعى إلى تحقيقها.⁽¹⁾

(1) - د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، 2002، ص495.

وللوقوف على دور المذهب الاشتراكي وأثره في تحديد وظيفة الدولة الحديثة، وبالتالي أثر ذلك في اختيار نظام الوظيفة العامة فيها، سيتناول هذا المبحث نشأة المذهب الاشتراكي، والأسس الفلسفية والاقتصادية والسياسية التي استند إليها المذهب، إضافةً إلى وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي من حيث طبيعتها ومداها، وصولاً إلى نقد المذهب الاشتراكي، وكل ذلك وفق الآتي:

المطلب الأول: نشأة المذهب الاشتراكي والأسس التي يقوم عليها

المطلب الثاني: أثر المذهب الاشتراكي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

المطلب الأول

نشأة المذهب الاشتراكي والأسس التي يقوم عليها

تتمحور فكرة الاتجاه الاشتراكي حول ضرورة تحرير الفرد من الجوع والفقر وبأن الحرية الاقتصادية ليست مجرد أمر يمكن أن يضاف إلى الحرية السياسية، وإنما هي الشرط الضروري لكفالة تحقيق الحريات الأخرى، وتحديد مداها.

إذ أن الأصول الفكرية الحقيقية للمذهب الاشتراكي لم تتبلور بصورة واضحة إلا في القرن التاسع عشر على يد الرواد الأوائل للاشتراكية، ويظهر المذهب الماركسي الذي يسمى بالاشتراكية العلمية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر.

حيث استلهم المذهب الاشتراكي فكره من فلسفة كارل ماركس التي طبقت عقب الثورة البلشفية في عام 1917، والذي يرى بأن الديمقراطية الغربية غير مكتملة، لأنها ديمقراطية سياسية فقط، وكان يجب أن تكون ديمقراطية اقتصادية واجتماعية.

وقد استندت العديد من الدول في مبادئها ونظرياتها على المذهب الاشتراكي، كالاتحاد السوفيتي سابقاً، والصين الشعبية، وتشيكوسلوفاكيا، ورومانيا، وألبانيا، وألمانيا الشرقية، وذلك قبيل التحولات الواسعة التي طرأت على نظمها السياسية والاقتصادية مع بداية العقد العاشر من القرن العشرين وانهيار الشيوعية⁽¹⁾.

وبناء على ما تقدم، سأعرض أولاً في هذا المطلب إلى نشأة المذهب الاشتراكي، ثم الأسس التي يقوم عليها وفق ما يلي:

الفرع الأول: نشأة المذهب الاشتراكي

الفرع الثاني: الأسس التي يقوم عليها المذهب الاشتراكي

(1) - د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1997، ص 135-136.

الفرع الأول

نشأة المذهب الاشتراكي

يستلزم الفهم الصحيح للمذهب الاشتراكي التطرق إلى تطور الفكر الذي بني عليه هذا المذهب وفقاً للمفكرين الاشتراكيين وعلى رأسهم المفكر كارل ماركس، وذلك وفقاً للآتي:

أولاً - نشوء الفكر الاشتراكي:

يمكن القول بأن المذهب الاشتراكي ظهر كرد فعل مضاد للمذهب الفردي إبان ازدهاره في القرن التاسع عشر، حيث هاجم دعاة الاشتراكية المذهب الفردي بقوة، ونادوا بالمبادئ الاشتراكية لإصلاح ما تولد عن تطبيق مبادئه من مساوئ، بل ذهبوا أبعد من ذلك وحاولوا تطبيق هذه المبادئ عملياً وكان أول هؤلاء الدعاة هو الفرنسي (باباف) الذي حاول الانقلاب على الحكومة التي تألفت بعد عدة سنوات من اندلاع الثورة الفرنسية، وأعلن ما أسماه (بيان الأكفاء) الذي دعا بموجبه بمصادرة الممتلكات الخاصة، وإلزام الجميع بالعمل الإجباري، بحجة عدم كفاية المساواة القانونية التي أعلنتها الثورة الفرنسية، كما برز اسم الفرنسي (سان سيمون) الذي يُعد رائد الاشتراكية الإنتاجية، الذي هاجم الملكية الفردية واستغلال العمال، ودعا إلى الأخذ بيد الطبقات الفقيرة وتميمتها عقلياً وجسدياً وأخلاقياً. أما الفيلسوف الانكليزي (روبرت أوين) فذهب إلى أن يؤس الإنسان ومعاناته الحياتية ناشئ عن طبيعة دور الدولة والظروف الاجتماعية التي تحيط به، بمعنى آخر فإن الدولة من وجهة نظره يجب أن تتجاوز وظيفتها حدود الدولة الحارسة، وتتحول تلك الوظيفة من الفردية السلبية إلى التدخل الإيجابي لتحسين أوضاع المواطنين المادية والمعنوية حتى ينعم بالحريات أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع⁽¹⁾.

(1) - د. هاني سليمان الطعيمات، مرجع سابق، ص 92.

ثانياً - الاشتراكية الماركسية:

لقد أخذت الأفكار الاشتراكية السابقة عند كارل ماركس طابعاً مختلفاً، وتوصلت إلى نتيجة مفادها بأن فساد النظام الاجتماعي والسياسي في زمن معين لا يمكن علاجه بالأفكار المثالية أو بالبحث النظري، وإنما بالاعتماد على تحليل هذه النظم والوقوف على تطور مقوماتها الاقتصادية، وقد أسمى مذهبه بالاشتراكية العلمية تمييزاً عن الاشتراكيات السابقة.

فالمذهب الماركسي يرى بأن النظام الاقتصادي هو حجر الزاوية الذي تقوم عليه هذه النظم، ويتوقف عليه شكل الدولة وتقرير الحريات العامة فيها، وبأن السلطة السياسية ليست سوى ظل للسلطة الاقتصادية، وعليه لا بد من أن تقوم مرحلة انتقالية، يتم فيها تحطيم النظام الرأسمالي والقضاء عليه نهائياً، وأن تتحول السيادة فيها إلى الطبقة العاملة، التي تمثل الأغلبية، وبذلك تتحقق الديمقراطية التي هي حكم الشعب للشعب ولصالح الشعب، ويتأكد وجود الحريات وذلك بتوافر الأسباب المهنية لمزاومتها⁽¹⁾.

ويبدو مما تقدم، بأن الماركسية تشكل بناء فلسفياً شاملاً ذا جوانب متعددة أهمها الجانبين الاقتصادي والسياسي، فالجانب الاقتصادي فيها يقوم على بيان صور الاستغلال الاقتصادي الذي عاصره ماركس، وهو ما دفعه للدعوة إلى إنهاء الملكية الخاصة لعناصر الإنتاج والاستعاضة عنها بالملكية الجماعية، أما الجانب السياسي فيقوم على أساس ضرورة وحتمية تغيير المجتمع من النظام الرأسمالي، واستيلاء الطبقة العاملة على السلطة.

وبربط الجانبين الاقتصادي والسياسي ببعضهما، يبدو أن الحالة السياسية لأي مجتمع تتحدد وفق أسلوب الإنتاج الموجود في تلك الحقبة الزمنية التي يمر بها، وذلك وفقاً لما تراه الماركسية.

(1) - د. عبد الحكيم حسن العيلى، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983،

الفرع الثاني

الأسس التي يقوم عليها المذهب الاشتراكي

لا يقتصر المذهب الاشتراكي على إنكار أغلب الأسس التي تستند إليها الديمقراطيات الغربية واعتبارها غير مجدية في احترام الحريات وحمايتها، بل يضع القواعد العامة لنظام سياسي ودستوري متكامل، يكفل تحقيق الحريات وحمايتها، ليس فقط من الناحية النظرية، وإنما من الناحية الواقعية كذلك، وقد طُبِّق هذا المذهب في الدول المسماة بالديمقراطيات الشعبية مع بعض الاختلافات التطبيقية فيما بينها.

وتبعاً لذلك، فإنه يمكن أن نستعرض أسس المذهب الاشتراكي وفقاً للخطة التي تم عرض أسس المذهب الفردي بموجبها.

أولاً - الأساس الفلسفي:

يعتبر المذهب الاشتراكي بأن الديمقراطية العقلية لن تتحقق إلا بتدخل مطلق للسلطة في كافة جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي يجوز للدولة أن تقيد حقوق وحريات الأفراد باعتبار أن هذه الحقوق والحريات ليست امتيازات ثابتة، بل هي من خلق المجتمع تتطور بتطوره وتخضع لتنظيماته.

ويذهب دعاة الاشتراكية إلى أن الجماعة هي التي تحدد ما يتمتع به الفرد من حقوق وامتيازات، إذ لا بد أن تكون حقوقها أعلى من حقوقه وتسمو عليه، كما يفترضون بأن تحقيق الحريات يفترض أن يمر بثلاثة مراحل: أولها مرحلة الصراع لإقامة النظام الاشتراكي والتي تنتهي بانتهاء طبقة البورجوازية، ثم تأتي مرحلة بناء نظام اشتراكي خالٍ من الطبقات ومن صراعها، وصولاً في النهاية إلى المجتمع الشيوعي الذي يضمن للجميع حقوقهم بدون أن يكون من الضروري تنظيمها قانونياً⁽¹⁾.

(1) - د. هاني سليمان الطعيمات، مرجع سابق، ص 95.

ويبدو مما سبق بأن فلسفة المذهب الاشتراكي تقوم على أساس أن الجماعة هي صاحبة الحق وهي التي تمنحه للفرد لكي يؤدي المهمة الاجتماعية الملقاة على عاتقه فمصلحتها هي الأساس والفرد مسخر لخدمة هذه المصلحة وتحقيقها.

ثانياً - الأساس الاقتصادي:

يرى دعاة الاشتراكية بأن المذهب الفردي لم يتمكن من ضمان أي حق أو حرية نظراً لإغفاله للعامل الاقتصادي وأثره على كافة التنظيمات القائمة في أي تجمع سياسي، فوفقاً للمذهب الاشتراكي فإن شكل الدولة ووظيفتها وإعمال مبدأ الديمقراطية فيها، إنما هو نتاج للنظام الاقتصادي السائد في فترة زمنية معينة، وبأن هذا النظام هو الذي يكيف صورة الحياة السياسية والاجتماعية والفكرية.

كما اتبع الماركسيون نظرية (المادية التاريخية) التي تقوم على أساس ذي طبيعة اقتصادية، والتي يرون بموجبها بأن وسائل الإنتاج تكيف مختلف صور الحياة في المجتمع، وبأن كل مرحلة من مراحل التاريخ يؤدي أسلوب الإنتاج فيها إلى قيام طبقة مستغلة وطبقة غير مستغلة، وبأن أي إخلال في التوازن بين هاتين الطبقتين يؤدي إلى صراع اقتصادي ينشأ عن استغلال إحداها للأخرى، فقد كان الصراع في الأزمنة القديمة، صراعاً بين الأحرار والأرقاء، ثم أصبح بين الإقطاعيين وعبيد الأرض، وحديثاً في العالم الرأسمالي بين البورجوازيين وعمال الصناعة، أو ما يطلق عليه طبقة البروليتاريا.⁽¹⁾

وعليه يمكن القول بأن الفكر الاشتراكي قد عمل على إعطاء التنظيمات الاقتصادية أولوية على باقي التنظيمات الأخرى بما فيها السياسية، لأنه يعتبر بأن الحقوق والحريات التي لا تضمنها الظروف الاقتصادية حقوق وحريات شكلية فقط.

(1)- د. هاني سليمان الطعيمات، مرجع سابق، ص 124

ثالثاً - الأساس السياسي:

يصنف دعاة المذهب الاشتراكي الديمقراطية الغربية بديمقراطية الأغنياء فقط، وذلك بسبب التفوق الاقتصادي الذي تتمتع به هذه الطبقة والذي يمكنها من السيطرة على مؤسسات الدولة واستغلالها لتحقيق مصالحها.

فطبقاً للفكر الاشتراكي الماركسي فإنه ينبغي إقامة نظام اقتصادي واجتماعي يضمن المساواة التي هي أساس الحرية الحقيقية، فالديمقراطية لا تتحقق بوجود حزب أو أحزاب أو ممارسة المعارضة في البرلمان أو منعها، بل يتم تحقيقها من خلال الشكل السياسي لنظام الحكم الذي ينعكس بدوره على علاقات الإنتاج السائدة في المجتمع، وعليه فإن الهدف العام الذي يسعى الفكر الاشتراكي لتحقيقه يتمثل في العمل على انتزاع رأس المال من الطبقة البورجوازية، وتركيز أدوات الإنتاج في أيدي أبناء المجتمع بهدف إقامة المرحلة النهائية من مراحل الاشتراكية، ألا وهي الشيوعية ومنها يزول كل وجود طبقي في المجتمع.⁽¹⁾

(2)- د. هاني سليمان الطعيمات، مرجع سابق، ص 125

المطلب الثاني

أثر المذهب الاشتراكي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

يلاحظ في أسلوب تنظيم السلطة في البلدان الاشتراكية، انعدام فكرة حدّ السلطة بالسلطة أو إيجاد توازن بين الهيئات المختلفة، فالخضوع الكامل من طرف مختلف الأجهزة من حيث الإنشاء أو النشاط إلى هيئة واحدة عليا ومنتخبة تملك كافة السلطات باسم الشعب، هو الميزة الأساسية لهذه النظم، وفي هذا تمثيل مبدأ وحدة السلطة.⁽¹⁾

وعليه سيتم البحث في طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي وحدودها، إضافة إلى عرض أهم الانتقادات التي طالته، وفق الآتي:

الفرع الأول: طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي

الفرع الثاني: أوجه نقد المذهب الاشتراكي

(1) - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة قسنطينة،

الفرع الأول

طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي

يرفض الفكر الاشتراكي مبدأ الفصل بين السلطات، ويعتمد بالمقابل مبدأ وحدة السلطة، كما يلغي استقلالية الدولة تجاه المصالح العامة والطبقات والمصالح الاقتصادية، إضافة إلى إلغاء الديمقراطية التمثيلية وكل ما ينتج عنها من إعادة إنتاج لنظام القيم والسلطات للمجتمع البرجوازي، وعليه يتفكك المفهوم الطبيعي لتقييم المهام الذي يخفي الوحدة الحقيقية للسلطة والهادف إلى خدمة الدولة البرجوازية.⁽¹⁾

وتبعاً لذلك نجد بأن الأجهزة التمثيلية العليا في البلدان الاشتراكية تحوز على كامل سلطة الدولة، وليست الأجهزة التشريعية أو التنفيذية، بل تجمع كافة مظاهر سلطة الدولة، وبالتالي يمكن تقسيم الأجهزة الرئيسية في الدولة الاشتراكية إلى ثلاثة أنواع وهي: الهيئات التمثيلية العليا والتي يطلق عليها (البرلمانات الاشتراكية) ومجالس رئاستها، والحكومات.

وعليه سيتم البحث في تأثير المذهب الاشتراكي على طبيعة وظيفة الدولة وحدودها كمايلي:

أولاً - طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي:

يذهب الفكر الاشتراكي الماركسي إلى أن الدولة في النظام الرأسمالي ليست حكماً حيادياً فوق الجميع، بل هي أداة ووسيلة هيمنة بيد الطبقة المالكة لوسائل الإنتاج لقمع الأغلبية الساحقة وغير المالكة من أعضاء المجتمع، وعليه ينبغي تقوية سلطة الدولة في المرحلة الاشتراكية باعتبارها تمثل المجتمع وتعمل على تحقيق مصالحه العليا، بهدف تحقيق سيطرة الطبقة العمالية وتملك الدولة لوسائل

(1) - ميشيل مياني، مرجع سابق، ص 140.

الإنتاج وصولاً إلى فرض هيمنة الأغلبية التي تمثلها الطبقة العاملة على الأقلية وهي الطبقة البرجوازية، ولتحقيق ذلك لا بد من تمتع الدولة بسلطات ليس لها حدود لتكون قادرة على القيام بهذه المهمة⁽¹⁾.

وقد انعكس هذا الفكر بالطبع على دور الدولة ومهامها، وتبعاً لذلك انعكس على إرادة الدولة التي تبنت هذا المذهب وعلى هيكلية الإدارة العامة والوظيفة العامة فيها.

ثانياً - حدود وظيفة الدولة في المذهب الاشتراكي:

لقد تغير دور الدولة السلبي الذي كان مرسوماً لها في المذهب الفردي، إلى دور إيجابي في المذهب الاشتراكي الذي فسح المجال لها للتدخل في كافة المجالات التي كانت محظورة عليها بلا قيد أو شرط، إذ تملك الدولة جميع وسائل الإنتاج وتقوم بإلغاء الملكية الفردية وتتولى الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وتديرها إدارة مباشرة، بل تسعى إلى إشباع الحاجيات العامة للمجتمع مستعينة على ذلك بكافة الوسائل التي تملكها في تحقيق هذا الهدف.

فالدولة تملك وسائل الإنتاج الأساسية، من زراعة وصناعة وتجارة، التي تكون ملكيتها جماعية بهدف القضاء على الاستغلال الفردي، وينتج عن ذلك أن العلاقات التي تنشأ بين الأفراد في العمليات الإنتاجية تقوم على أساس إحلال التعاون، وبذلك تنتهي العلاقات التعاقدية وتحل محلها العلاقات التنظيمية ويحصل العمال على عائد الإنتاج بصورة مباشرة من خلال تقاضيهم الأجور، أو بصورة غير مباشرة من خلال الخدمات الاجتماعية التي تقدمها لهم الدولة، ومن أهم صور هذه الخدمات: التعليم والصحة والتأمين وإعانات الأسرة والمرافق والمواصلات، ويحصل كل فرد على نصيبه من هذه الخدمات حسب احتياجاته الحقيقية وليس طبقاً لقدراته ومساهمته⁽²⁾.

(1) - د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 57.

(2) - د. حازم البيلالي، دور الدولة في الاقتصاد، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 1998، ص 38.

ويترتب على ذلك بأن الاقتصاد الاشتراكي يرفض هدف الربح كغاية للنظام، ويستبدلها بمعيار إشباع الحاجات الاجتماعية، فالهدف الرئيسي من العلاقات الإنتاجية هو مراعاة صالح الجميع والابتعاد عن معايير الأرباح الفردية.

ولتحقيق ذلك تبنت الدولة الاشتراكية أسلوب التخطيط لتنظيم وإدارة النشاط الإنتاجي والتوزيعي، من خلال خطة عامة جماعية توضع بشكل دوري، وتتفد إجبارياً، وتراجع وتراقب، وتشمل الإنتاج والتوزيع والاستهلاك وتحدد الأهداف والأولويات⁽¹⁾.

وقد أدت هذه التوجهات إلى اعتماد معيار السلطة العامة في تحديد موضوعات القانون الإداري، فضلاً عن أنها أدت إلى اتساع الأجهزة الحكومية بجميع صورها (وزارات، هيئات، مؤسسات.... إلخ)، الأمر الذي انعكس على ضرورة تصميم نظام وظيفي ينظر إلى الوظيفة العامة على أنها كيان مستقل ومختلف جذرياً عن المبادئ المعتمدة في المشروعات الخاصة التي يكاد ينعدم وجودها أساساً في الهيكلية الاقتصادية لهذه الدول.

(1) - د. حازم البيلالي، نفس المرجع، ص 39.

الفرع الثاني

أوجه نقد المذهب الاشتراكي

على الرغم من أن المذهب الاشتراكي قد كشف المظالم الاجتماعية التي تسبب بها المذهب الفردي وترك آثاراً إيجابية في الفكر الأوروبي على الصعيدين النظري والعملي، إلا أنه قد تعرض إلى العديد من الانتقادات ومن نواحي مختلفة، نجلها كالآتي:

أولاً - نقد المذهب الاشتراكي من الناحية النظرية:⁽¹⁾

تبين من دراستنا السابقة، بأن المذهب الاشتراكي قد بنى فلسفته على أساس أن الجماعة هي صاحبة الحق، وهي التي تمنحه للفرد ليؤدي المهمة الاجتماعية الملقاة على عاتقه، فمصلحتها هي الأساس والفرد مسخر لخدمة هذه المصلحة، وهذا ما عرّضه للعديد من الانتقادات أهمها:

1- تحويل الحق إلى مجرد وظيفة اجتماعية، وجعل الأفراد موظفين موكلين باستعماله على وجه تحقيق مصلحة الجماعة، دون النظر إلى مصالحهم الذاتية، وهذا ما يؤدي إلى القضاء على استقلالية الفرد وحرية.

وقد كان الرد على هذا الانتقاد بأن المذهب الاشتراكي ينظر إلى الفرد بأنه يعيش ضمن الجماعة ولا يرقى ولا يسعد إلا بها، لذلك يجب النظر إلى مصلحة المجتمع ورفاهيته أولاً التي إذا ما تحققت فإن مصالح الأفراد و سعادتهم ستتحقق تبعاً لذلك .

2- عدم تحقيق كفاية الحرية في المذهب الاشتراكي الماركسي إذ لا يمكن أن تحمي الحرية في ظل الدكتاتورية التي دعا إليها كارل ماركس في المرحلة الأولى من تطور الدولة، وقد حاول الماركسيون

(1) - بلوطي العمري، أثر المذاهب السياسية في تحديد وظيفة الدولة ومدى انعكاسها على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير،

تخفيف حدة ذلك بقولهم بأن الدكتاتورية مؤقتة ومرهونة بفترة انتقال مؤقتة موجهة ضد الأقلية المالكة فقط، وبعدها تتحقق الحريات على أوسع نطاق.

3- لم يستطع مفكرو المذهب الاشتراكي أن يحددوا فترة الانتقال آنفة الذكر بل تركوها مجهولة واستباحوا خلالها قيام دكتاتورية الطبقة العاملة واستخدام أساليب إهدار الحريات تحت شعار الضرورة التي تبرر استخدام هذه الوسائل لبناء المجتمع الاشتراكي، وكل ذلك يبين وجود دكتاتورية دائمة مخبأة في طيات المرحلة الأولى من بناء الدولة الاشتراكية، وأما المرحلة الثانية التي يبشرون بما فيها من ديمقراطية كاملة سليمة، فهي شي غيبي وبعيد كثيراً عن الحقيقة والواقع.

4- حصر المذهب الاشتراكي فكره في العوامل الاقتصادية وحدها بغية تحقيق مصلحة المجتمع دون الأخذ بعين الاعتبار قيمة الإنسان وحريات الأفراد في الفكر والإبداع.

ثانياً- نقد المذهب الاشتراكي من الناحية العملية: (1)

رغم المبررات العديدة التي قدمها الاشتراكيون لتبرير تدخل الدولة الواسع في المجالات المخصصة للنشاط الفردي وسيطرتها على وسائل الإنتاج، إلا أنه ظهرت الكثير من التناقضات النظرية والمشاكل الواقعية التي تعترض الإنتاج الاشتراكي، نذكر منها:

1- يؤدي إلغاء المنافسة بين المشاريع إلى القضاء على الدوافع التي تحسن من كفاءة الإنتاج وإلى ظهور نوعيات خاصة من الاحتكارات الاشتراكية وإن كانت تختلف أثارها عن آثار الاحتكارات الرأسمالية.

2- يخلق اختلاف القدرات الإنتاجية والمهارات عند الأفراد مشاكل جوهرية في مساهمة الأفراد في العملية الإنتاجية وتوزيع الناتج الاجتماعي.

(1) - بلوطي العمري، مرجع سابق، ص 75

3- يعود التقدم الهائل في التكنولوجيا، وارتفاع إنتاجية العمل في النظام الرأسمالي في جانب كبير منه إلى الاعتراف بالمصلحة الشخصية، وإلى تنمية الدوافع الذاتية، ولذلك عندما تتولى الدولة مسؤولية إدارة الإنتاج والاقتصاد فإن ذلك قد يترتب عليه آثار سلبية مثل إهمال قيم العمل.

وتجدر الإشارة، إلى أن التطرف الذي تبدى في المذهبين الفردي والاشتراكي أدى إلى ظهور رؤى فكرية تحاول أن تأخذ بحلول وسطى بين المذهبين السابقين، فتبلورت الانتقادات السابقة، وأخرجت في نهاية المطاف مذهباً جديداً هو المذهب الاجتماعي، الذي اتخذ موقفاً وسطاً بين تحریم وتحتيم تدخل الدولة، إذ يسمح للدولة بالتدخل بقدر معين لتحقيق مصلحة الجماعة وتحقيق أهدافها، وتنظيم حقوق الأفراد كحقوق يكفلها الدستور والقانون ويضع عليها الضوابط والقيود التي تضمن تحقيق المصلحة العامة.⁽¹⁾

(1) - د. عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، 141 .

المبحث الثالث

الوظيفة العامة والمذهب الاجتماعي (دولة الرفاه الاجتماعي)

نجم عن التطرف الذي تبدى في المذهبين الفردي والاشتراكي، ظهور رؤى فكرية هي عبارة عن الاتجاهات الأحدث التي تحاول أن تأخذ بحلول وسطى بين المذهبين السالفين حتى تتلاقى مظاهر كل منهما.

فإذا كان المذهب الفردي يحرم على الدولة التدخل في نشاط الأفراد، ويرى أن غاية الدولة الوحيدة هي الفرد ومصالحه الخاصة ويحدد وظيفتها على أنها الدولة الحارسة التي تُعنى فقط بحماية الدولة في الخارج، وحماية مصالح الأفراد في الداخل، دون أي تدخل في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية، فإن المذهب الاشتراكي يتطرف في الاتجاه المعاكس ويجعل غاية الدولة الوحيدة مصلحة المجتمع فقط دون مراعاة لمصلحة وحرية الفرد، ويطلق بذلك يد الدولة للتدخل في كافة المجالات.

وقد تبلورت الانتقادات السابقة وأخرجت في نهاية المطاف مذهباً جديداً هو المذهب الاجتماعي الذي لا يحرم تدخل الدولة، ولا يحتّم عليها التدخل الكلي في جميع النشاطات وإنما يتخذ موقفاً وسطاً بين التحريم والتحتيم، وهذا ما أدى إلى ظهور تصوّر جديد للحقوق والحريات تمثل بما يسمى (حقوق الفرد الاجتماعي)، وما يترتب عليه من ضرورة تقييد للحريات الفردية بطريقة تكفل التوافق بين حريات الأفراد جميعاً وبما يضمن عدم الاعتماد على الغير.

وقد تبنت دول الديمقراطيات الغربية هذا المذهب لما يتسم به من وسطية وتوفيقية، واستوحت مفاهيمه في إعادة التوازن إلى الخريطة الاجتماعية المشوهة، فأحدثت بذلك تغييرات جوهرية في المفاهيم التقليدية وهجرت التقديس الذي كان يحيط بالدور السلبي للدولة، كما أخذت العديد من الدول الحديثة

سواء الدول الغربية أو الدول النامية بهذا المذهب الاجتماعي في اتجاهات وتطبيقات متنوعة يجمعها الاعتدال والموقف الوسط.⁽¹⁾

ولبيان دور المذهب الاجتماعي وأثره في تحديد وظيفة الدولة الحديثة، سنستعرض بدايةً نشأة هذا المذهب والأسس التي يقوم عليها وصولاً إلى توضيح وظيفة الدولة الحديثة في ظل هذا المذهب من حيث طبيعتها وحدودها، وأخيراً نتطرق إلى أهم الانتقادات التي طالت المذهب الاجتماعي، وذلك وفقاً للمطلبين التاليين:

المطلب الأول: نشأة المذهب الاجتماعي والأسس التي يقوم عليها

المطلب الثاني: أثر المذهب الاجتماعي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

(1) - د. صالح حسن سميع، مرجع سابق، ص 121.

المطلب الأول

نشأة المذهب الاجتماعي والأسس التي يقوم عليها

يعبر المذهب الاجتماعي عن عدة اتجاهات فكرية ظهرت للحد من مساوئ المذهبين الفردي والاشتراكي في آن واحد، فهو لا يمثل اتجاهاً فكرياً واحداً له قواعده المستقرة الثابتة المتفق عليها، وبناء على ذلك سيتم توضيح ظروف نشأة المذهب الاجتماعي وبيان أهم مصادره الفكرية، إضافة إلى توضيح الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي استند إليها هذا المذهب، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: نشأة المذهب الاجتماعي

الفرع الثاني: الأسس التي يقوم عليها المذهب الاجتماعي

الفرع الأول

نشأة المذهب الاجتماعي

كما أشرنا سابقاً، فقد أحدث المذهب الاجتماعي أثراً واضحاً في دول العالم المعاصر، حيث انتهجت معظمها سياسة التدخل في الكثير من الميادين الاقتصادية والاجتماعية مع العمل على صيانة الحريات الفردية الموجودة في المجتمع، وسيتم بيان ماهية هذا المذهب وفق الآتي:

أولاً - نشوء المذهب الاجتماعي:⁽¹⁾

يعبر المذهب الاجتماعي عن مجموعة رؤى فكرية تدور في فلك الملامح العامة للمذهب الفردي، تهدف إلى الحد من النزعة الفردية للمبادئ التحررية التقليدية، والتخفيف من حدتها لصالح النظام الجماعي، أي بعبارة أخرى إعلاء إرادة الجماعة على إرادة الفرد بغية إحداث نوع من التوازن الاجتماعي بعيداً عن تطرف النزعة الفردية ومساوى النزعة الثورية التي تبناها المذهب الاشتراكي في صورته الشيوعية.

وتبعاً لذلك فإن المذهب الاجتماعي يمثل مجموعة من المذاهب أو الاتجاهات الفكرية التي نشأت للتخلص من تطرف المذهبيين السابقين، وقد كان أبرز هذه الاتجاهات الفكرية (مذهب التدخل - مذهب التضامن - المذهب التاريخي الألماني)، وقد رأى دعاة هذه المذاهب بأن الكثير من الدول قد أحجمت عن اعتناق المذهب الاشتراكي، وبالذات الاشتراكية الماركسية، وبأنه لا يمكن للدولة في الوقت المعاصر أن تمتنع عن التدخل في تنظيم المجتمع، ولذلك ووفقاً لمنظورهم فلا بدّ من وجود مذهب وسط يسمح للدولة بالتدخل والمشاركة في الكثير من الأنشطة التي كانت تعد حكراً على الأفراد ويمنحها الصلاحية لإدارة المشاريع ذات الأهمية، وذلك بغية إشباع الحاجات العامة لجميع المواطنين.

(1) - د. عبد الحكيم حسين العيلي، مرجع سابق، ص 127.

وبناءً على ذلك، نشأ المذهب الاجتماعي كمذهب وسط بين المذهبين الفردي والاشتراكي، بحيث لا يذهب إلى ما ذهب إليه المذهب الفردي من إطلاق الحرية لنشاط الأفراد دون قيود، وتحديد نشاط الدولة في مجالات محددة لا تتخطاها، كما أنه لا يوافق المذهب الاشتراكي في إعطاء الدولة حق التدخل في كافة المجالات التي كان المذهب الفردي يحظر عليها ارتيادها، وإنما يسمح للدولة بالتدخل بقدر معين يسمح بتحقيق مصلحة الجماعة وتحقيق أهدافها مع ترك الأفراد يتمتعون بحقوقهم الفردية دون إلغائها باعتبارها منح يحددها القانون ويعديلها، ويبين مضمونها وشروط ممارستها، وليس باعتبارها حقوقاً طبيعية مقدسة لا يجوز المساس بها.

ثانياً - المصادر الفكرية للمذهب الاجتماعي:⁽¹⁾

يهدف المذهب الاجتماعي إلى الحد من سلطان الإرادة الفردية لصالح السلطان الجماعي وهذه الأفكار لا تنسب إلى مفكر معين، بل تنسب إلى العديد من المفكرين أبرزهم "أوجست كونت" و"ليون دوجي"، حيث كان لهما دوراً كبيراً في إيضاح وإبراز أهم معالم هذا المذهب، فكانت أفكارهما خير موجه للاتجاه الاجتماعي في الفكر السياسي والقانوني والاقتصادي.

فقد لاحظ "أوجست كونت" عدم قدرة المذهب الفردي على إشباع حاجات الأفراد المادية والمعنوية ولم يكن مقتنعاً بأن هناك حقوقاً للأفراد سابقة على الجماعة لتقيد من سلطتها عليهم بل يجب الاعتراف للفرد بصفته الاجتماعية لأنه مدني بالطبع، لذلك نادى بالتقدم الاجتماعي القائم على تنمية الشعور الاجتماعي والجماعي، بمعزل عن الشعور الفردي الأناني، حيث يُعتبر "كونت" من أعداء الحرية الاقتصادية وكان باستمرار يطالب بتدخل الدولة لتنظيم الاقتصاد وتوجيهه، وبالتالي فالملكية عنده تمثل وظيفة اجتماعية أكثر منها حقاً مطلقاً.

(1) - عبد الغني بسيوني ، مرجع سابق، ص 147

وقد تناغمت أفكار "أوجست كونت" مع أفكار الفقيه الفرنسي "دوجي" والذي عبر عنها بنظرية التضامن الاجتماعي التي لا تقيم وزناً للحقوق الطبيعية على الرغم من اعترافها بالفرد ككيان مستقل، فالحقوق عند "دوجي" تتحدد فقط من خلال التضامن الاجتماعي وتتغير تبعاً لضرورات الحياة المشتركة، وبالتالي تستطيع الدولة أن تقرر الحقوق وتقيد بها بحسب ما يحتاجه التضامن الاجتماعي وهي ملزمة بالعمل على تحقيق تنمية المجتمع وتقدمه.

وعليه تتلخص نظريته في أن الفرد رغم تمتعه بخصوصية معينة، فإنه يشعر بالرغبة في الحياة المشتركة والتضامن مع باقي الأفراد لإشباع حاجاته الخاصة، عن طريق تبادل الخدمات والمنافع، وهذا التضامن الاجتماعي هو الذي يحدد نشاط الأفراد وحقوقهم، ويتطلب منهم التعاون لتطوير وتدعيم هذا التضامن الاجتماعي فيما بينهم، وبناء على ذلك تقوم الدولة بتحديد وتنظيم الحقوق الفردية طبقاً لمقتضيات التضامن الاجتماعي.

ويبدو مما سبق بأن جميع هذه الأفكار كانت تقف موقفاً وسطاً، فهي لم تنتكر للفردية بكامل صورها وبذات الوقت لم تذهب إلى تقديس الفرد وحقوقه واعتباره شخصية مصونة لا تمس، بل نادت بتدخل الدولة لإصلاح المجتمع من خلال الاحتفاظ بالقيم المعروفة مع التوسع في بعض جوانب الحياة الاجتماعية والاقتصادية حيناً، وتطبيق المعاني التقليدية لكثير من النشاطات الفردية حيناً آخر، وذلك ضمن خطة اقتصادية واجتماعية متناسقة بعيدة عن التخيلات والأمانى التي نلمسها في ما دعا إليه المذهب الفردي وما تدعو إليه المذاهب الاشتراكية في بعض صورها.

الفرع الثاني

الأسس التي يقوم عليها المذهب الاجتماعي

لا يمثل المذهب الاجتماعي فكراً جديداً مستقلاً بأصوله وأسس، ومع ذلك فإنه يمكن تحديد أهم المبررات التي كانت بمثابة الأسس التي استند إليها دعاة المذهب في تصورهم لوظيفة الدولة ودورها في المجتمع، والتي سنحاول تقسيمها وفقاً للخطّة المتبعة في عرض أسس المذهبين الفردي والاشتراكي.

أولاً - الأساس الفلسفي: (1)

يتمثّل مضمون المذهب الاجتماعي كما صاغه كلّ من أوجست كونت وليون دوجي، بعدم صحة القول بأنّ للإنسان حقوقاً طبيعية سابقة في وجودها على وجود الجماعة، وأنّ هذه الأخيرة ما وجدت إلا من أجل حراستها وبأنّ الصحيح أن تلك الحقوق لها وظيفة اجتماعية ومن ثم فلا يمكن ممارستها إلا في إطار جماعي، وبالتالي من حق الجماعة أن تتّظّمها وتضع عليها القيود التي تراها مناسبة لحفظ توازن حركة الحياة الاجتماعية.

واستند دعاة المذهب الاجتماعي في ذلك إلى أن الفرد يشعر بالرغبة في الحياة المشتركة والتضامن مع باقي الأفراد لإشباع حاجاته الخاصة عن طريق تبادل الخدمات والمنافع رغم أنه يتمتع بذاتية وميول خاصة، وهذا التضامن الاجتماعي هو الذي يحدد نشاط الأفراد وحقوقهم وأن عليهم أن يتعاونوا لتطويره وتدعيمه فيما بينهم.

فالفرد مهما كانت له ميول ورغبات خاصة فإن له حاجات ورغبات مشتركة لا يمكنه أن يشبعها بمنأى عن الجماعة، إضافةً إلى أن قدرات الأفراد تختلف من شخص إلى آخر بحيث يكون هذا الفرد قادراً على إشباع حاجاته والفرد الآخر لا يقدر على إشباعها، ولذلك فلا بدّ أن يتضامن الأفراد على

(1)- د. صالح حسن سميع، مرجع سابق، ص 101

تلبية تلك الحاجات والرغبات وهو ما يطلق عليه دوجي ((التضامن بالتشابه)) كما يترتب على ذلك ضرورة وجود تقسيم للعمل وهو الذي يسميه ((التضامن بتقسيم العمل)).

وعليه فالحياة الاجتماعية تفرض على الفرد التزامين: أحدهما سلبي يتمثل بامتناعه عن إتيان ما من شأنه أن يعوق سائر أعضاء الجماعة عن إشباع مطالبهم المادية والمعنوية، والآخر إيجابي يتمثل بأن يعمل كل ما في وسعه لتحقيق التضامن الاجتماعي وذلك بحسب تأهيله الشخصي ومركزه الخاص في الهيئة الاجتماعية.

فحرية الفرد إذاً وفقاً للمذهب الاجتماعي هي الالتزام بأداء الواجب حيث أنه لا وجود للفرد إلا بوجود الجماعة التي تستمد حياتها من أداء الأفراد لواجباتهم بشكل منتظم.

وهذا المدلول التضامني للحرية إذا كان يسمح للدولة بالتدخل بهدف تنظيم الأفراد، فإنه يفرض من ناحية أخرى على الدولة التزامات إيجابية ومن ثم تبرر النظرية التضامنية ضرورة ما يسمى بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، باعتبار أن روابط التضامن الاجتماعي بين الأفراد توجب هذه الحقوق وتسمح بقيامها جنباً إلى جنب مع الحريات الفردية، وبالتالي يحرص المذهب الاجتماعي على حقوق الأفراد قبل الدولة.⁽¹⁾

ثانياً - الأساس الاقتصادي:

يستند المذهب الاجتماعي من الناحية الاقتصادية على إيديولوجية توفيقية تحقق التوازن بين الفرد والمجتمع، فهي محاولة للتوفيق بين ضرورة مراعاة الاعتبارات الاجتماعية والاستفادة من كفاءات الفرد وقدراته، بين الحرية وكفاءة النظام الاقتصادي، بين ضرورات التكافل الاجتماعي والمنافسة، بين مواجهة الاحتكارات وتصحيح آثار السوق الضارة، أي بمعنى آخر تهدف هذه الإيديولوجية إلى تحقيق التوازن بين الفرد والمجتمع دون التضحية بحقوق الفرد من جهة وحفظ حقوق المجتمع من ناحية أخرى.

(1) - د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 80 .

وعليه يرى فقهاء المذهب الاجتماعي ضرورة أن يتعايش في هذا الاقتصاد المختلط قطاعين: الأول خاص يخضع للقواعد التقليدية من حيث الملكية الخاصة كوسيلة وكأساس للعلاقات الاجتماعية، وحركة السوق كأسلوب لأداء وعمل الاقتصاد، والثاني عام يشمل الحكومة والمشاريع العامة، ويخضع لقواعد الاقتصاد العام من حيث العائد الاجتماعي كهدف والملكية العامة كوسيلة والتخطيط كأسلوب لأداء وعمل الاقتصاد، وذلك مع التأكيد على أهمية خضوع العلاقات بين القطاعين لنوعية خاصة من التنظيم تجمع بين اقتصاد المشاركة حيث تتعاون الدولة والمشاريع الخاصة في العملية الإنتاجية، واقتصاد التوجيه حيث تحاول الدولة أن تؤثر بوسائل عدة في قرارات الاستثمار الخاص لكي تجعلها تتوافق مع الأهداف القومية.

ومن الجدير بالذكر بأن الدولة في تصور المذهب الاجتماعي، لا تقوم بنفسها بالإنتاج فهذه مهمة الأفراد والمشاريع الخاصة، وفي المجالات الاستثنائية التي تقوم فيها الدولة بالإنتاج مباشرة فإنه ينبغي أن يكون ذلك بالقدر الذي يعجز فيه النشاط الفردي عن إشباع الحاجات العامة، مع التأكيد على وضع الدولة للشروط والقواعد التي تسمح للسوق بأداء دورها على الوجه الأكمل وأن تزيل أمامها العقبات أو الامتيازات التي تكفل للبعض دون البعض الآخر الاستفادة منها.⁽¹⁾

ويبدو مما سبق بأن تخلي الدولة عن الدور الإنتاجي إنما هو استعادة لدورها الرئيسي والذي لا بديل عنه باعتبارها صاحبة سلطة تفرض بالسياسات والردع والخدمات العامة ما لا يمكن أن يوفره غيرها، ويؤدي إلى إعادة دور السوق في الاقتصاد تحت رقابة وإشراف الدولة.

ثالثاً - الأساس السياسي:

بعد أن رصد دعاة المذهب الاجتماعي مساوئ الديمقراطية السياسية ، توصلوا إلى قناعة مفادها بأن توفير أكبر قدر ممكن للأفراد من المشاركة في الحياة السياسية يسمح بضبط التوازن في

(1) - د. عادل أحمد حشيش ود. زينب حسين عوض، مرجع سابق، ص 108 .

حركة الحياة الاجتماعية، وبأن تحول اقتصاد الدولة من اقتصاد حر متروك للمبادرات الفردية إلى اقتصاد موجه من قبل الدولة ، يمكن الأفراد من ممارسة الحرية السياسية ممارسة فعلية فتقوى على أداء مهمتها كوسيلة فعالة في حماية الحقوق والحريات الأخرى.

لذلك أكدوا على أهمية إتباع الدولة سياسة تدخلية تهدف إلى تطوير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في سبيل التقريب بين الطبقات والتخفيف من التفاوتات فيما بينها، وفي الوقت نفسه اعتماد الطرق الشرعية التي توفرها الديمقراطية السياسية من إنشاء أكثريات برلمانية ناتجة عن انتخابات عامة ودورية على أساس المساواة في حق الانتخاب والتعبير عن جميع الآراء وتعدّد الأحزاب والتنافس بين مرشحينها. (1)

وعليه يمكن القول بأن اعتماد دعاة المذهب الاجتماعي لمبدأ تدخل الدولة لتحسين أوضاع الطبقات العامة لا يمنع استمرار الليبرالية الاقتصادية على أسس مدروسة تجعل منها ليبرالية منظمة ، وتحول الديمقراطية السياسية (التقليدية) إلى ديمقراطية اجتماعية أي ديمقراطية تتوفر فيها الضمانات الاجتماعية على اختلاف أنواعها لرفع مستوى الطبقات العاملة وتأمين حياة أفضل لها.

(1)- د. عادل أحمد حشيش ود. زينب حسين عوض، مرجع سابق، ص 112.

المطلب الثاني

أثر المذهب الاجتماعي في تحديد وظيفة الدولة وأوجه نقده

لقد أصبحت الدولة الحديثة وفقاً للمذهب الاجتماعي تمارس وظائف متعددة اقتصادية واجتماعية بهدف ضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي وزيادة الدخل القومي وتوجيه الاقتصاد الوطني وفق أسس علمية تهدف إلى الحد من الفوارق الطبقية بين مختلف الفئات الاجتماعية ، وقد أدى ذلك إلى استفادة السلطة التنفيذية من هذا التحول وإحداث تأثير مباشر على تنظيم السلطة في الدولة ككل وفي انقلاب العلاقة التي كانت سائدة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بشكل جذري.

وقد كان من نتائج ذلك عدم اقتصار الوظيفة التشريعية المتمثلة في وضع القواعد العامة على البرلمان ومن ثم فإن الوظيفة الحكومية ليست وظيفة تنفيذية كما أن الوظيفة البرلمانية ليست فقط وظيفة تشريعية، حيث توسعت مهمة الحكومة وشملت التخطيط والتوقع والإدارة العامة إضافة إلى التنفيذ، كما شملت وظيفة البرلمان النقد والرقابة والموافقة إضافة إلى التشريع.⁽¹⁾

كل هذه التحولات أدت إلى بروز ظاهرة تركيز سلطة الدولة وحصرها في الجهاز التنفيذي عموماً بحيث لم تعد الظاهرة قاصرة على البلدان الاشتراكية أو النامية بل عمت الأنظمة الليبرالية منذ الحرب العالمية الثانية ، وعليه سيتم تحليل وظيفة سلطات الدولة العامة في ظل المذهب الاجتماعي من حيث مجالها وحدودها إضافة إلى تحليل طبيعة هذه الوظيفة، وفق الآتي:

الفرع الأول: طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي

الفرع الثاني: أوجه نقد المذهب الاجتماعي

(1) - بلوطي العمري، مرجع سابق، ص 86 وما بعدها.

الفرع الأول

طبيعة وحدود وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي

لقد انحصرت مع مرور الزمن مهام السلطة التشريعية في وضع المبادئ الأساسية والخطوط العريضة بينما انتقلت مهمة التشريع في التفاصيل والجزئيات وفي الأمور المستجدة إلى السلطة التنفيذية، وهكذا ضاق المجال التشريعي وأصبح في كثير من البلدان مجالاً مقيداً، في حين اتسع المجال التنظيمي وأصبح مستقلاً، ووفقاً لذلك تنتزع الوظيفة التشريعية بمعناها المادي بين البرلمان والحكومة، فالبرلمان يكتفي بإقرار قواعد القانون العامة وغير الشخصية تاركاً للحكومة وضع القواعد التفصيلية بواسطة سلطتها التنظيمية.

ويمكن من الناحية القانونية توضيح بعض التعديلات التي أُدخلت على مبدأ الفصل بين السلطات وأفرغته من محتواه التقليدي، نذكر منها:⁽¹⁾

- زوال هيمنة وسيطرة البرلمان والتي تجلّت بعدة صور أهمها حصر مجال اختصاصه دستورياً بحيث لا يتجاوز النطاق المحدد له وما عدا ذلك يكون من اختصاص الحكومة.
- تعطيل إجراءات طرح المسؤولية الوزارية إلى درجة انعدام ممارسة هذه الصلاحية من طرف البرلمان لدرجة أن أصبح وجوده شكلياً ومرهوناً بإرادة الحكومة.
- إعطاء صلاحية التشريع للحكومة خارج المجال المحصور للبرلمان إلى درجة أنها أصبحت صاحبة الاختصاص الأصلي، ويكون اختصاص البرلمان على سبيل الاستثناء وحتى في المجال المخصص للبرلمان نجد الحكومة تشارك في العملية التشريعية من خلال تقديم العديد من التشريعات على شكل مشاريع.

(1) - د الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 28-29.

- ظهور أجهزة حكومية استشارية مختلفة خاصة في المجال الاقتصادي أدت بأساليب عملها المعقدة ووسائلها التكنولوجية المتنامية والمتغيرة إلى تجريد الهيئات التمثيلية من وظيفتها وفعاليتها بل وتنازلها عن صلاحياتها لعجزها الفعلي عن ممارستها.

- وضع القضاء تحت إشراف جهاز إداري تابع وخاضع للحكومة، وفي أهم القضايا يتم تجاوزه عن طريق إنشاء المحاكم الاستثنائية.

وتبعاً لما تقدّم، يمكن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات الذي كان يعتبر في النظرية الدستورية التقليدية أحد أسس الديمقراطية لقي تراجعاً في الوقت الحاضر ولم تعد له في الحياة السياسية العملية تلك الأهمية التي كانت له في الماضي، حيث يتم التركيز في الأنظمة المعاصرة على تعاون السلطات أكثر منه على الفصل بينها.

وعليه سيتم البحث في ماهية وظيفة الدولة في ظل المذهب الاجتماعي كمايلي:

أولاً - طبيعة وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي:⁽¹⁾

لقد قامت الدولة التقليدية بالدرجة الأولى على مبدأ ((سمو القانون)) ومدى احترامها وتطبيقها له بشكل حازم، وكان المواطنون في الديمقراطيات الغربية ينتظرون من الدولة تحقيق العدالة الاجتماعية عبر إعادة توزيع الثروة الوطنية الموجودة والتي تخلقها المبادرة الفردية، أما بعد تبني الدولة للسياسة التدخلية وما صاحب ذلك من تطور في وظيفتها ووجوب تدخلها، أصبحت تعتمد مبدأ ((سمو الأهداف)) ومدى تحقيقها وسدها لحاجيات المواطنين وتلبيتها عن طريق وضعها تشريعات تحاول التخفيف من سوء توزيع الدخل القومي وتحقيق التنمية ورفع مستوى المعيشة.

لكن تحقيق هذه الأهداف يستدعي متابعة الإحصائيات ومراقبة النشاط الاقتصادي لاستكشاف مواقع الضعف والأزمة فيه لمواجهتها، وهذا يتطلب توفر معلومات متجددة باستمرار، وهذه المعلومات

(1)- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1987، ص 361-363.

هي اليوم بيد الجهاز التنفيذي أي الحكومة، التي تجمعها بفضل العدد الهائل من الموظفين التابعين لها ولذلك ازداد عدد الأجهزة التقنية المختصة في كل المجالات لدراسة المشاكل وتقديم الحلول العملية المناسبة لها.

ثانياً - حدود وظيفة الدولة في المذهب الاجتماعي:⁽¹⁾

لقد نتج عن تحول وظيفة الدولة من الحارس إلى المشاركة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، تحملها مسؤولية توفير مزيد من الخدمات الأساسية للمواطنين وضمان قدر معقول من العدالة والمساواة بينهم وظهرت بالتالي أفكار عن دور الدولة الموجهة للاقتصاد والمسؤولة عن تحقيق التوازن والتقدم الاجتماعي والاقتصادي.

وقد تبدت التحولات الجوهرية التي أحدثها المذهب الاجتماعي في وظيفة الدولة في اتجاهين متوازيين يمكن توضيحهما كما يلي:

1- ممارسة الدولة الحديثة عن طريق تدخلها في الميدان الاقتصادي وظائف متعددة بهدف ضمان النمو الاقتصادي والاجتماعي وزيادة الدخل القومي وتوجيه الاقتصاد الوطني وذلك بناء على أسس علمية، فالدولة تعمل على تنظيم أداء الاقتصاد فتصحح وتؤثر في النشاط الإنتاجي والتوزيعي مرتكزة في عملها هذا على عملية التخطيط التي تعد من أهم وظائف الدولة الحديثة في كل المجتمعات حيث أصبحت هي الموجه للاقتصاد القومي حتى في أكثر الدول الرأسمالية ليبرالية، إضافة إلى الخدمات العامة التي تقدمها الدولة مباشرة إلى مواطنيها (إدارة وتنظيم المرافق العامة والصناعات الإنتاجية ومرافق النقل والمواصلات واستغلال المناجم وإنشاء المصانع... الخ).

(1)- د. حازم البيلالي، مرجع سابق، ص 23-36.

إذ تقوم الدولة بوضع القواعد القانونية المنظمة لمباشرة مختلف نواحي النشاط الاقتصادي وذلك حماية للأفراد وحقوقهم ويكون دور الدولة هنا التأكيد والمراقبة والإشراف على إتباع هذه القواعد في مباشرتهم لهذه الأنشطة الخاصة، وقد تزايدت أهمية هذا الدور التنظيمي للدولة من حيث التعريف بالحقوق وحدودها وتوفير الضمانات لها حيث تتجه الدول بشكل عام إلى تمييط الموصفات اللازمة لمباشرة مختلف الأنشطة بهدف توفير الشروط المناسبة للإنتاج.

2- مسؤولية الدولة عن إحداث التوازن الاجتماعي عن طريق التدخل للحد من الفوارق الطبقية بين مختلف الطبقات الاجتماعية، إذ إنه عبر هذه الخدمات والتنظيمات الاجتماعية وليس غيرها يمكن حماية الحريات والحقوق وتحقيق الرفاهية للجميع، حيث أصبحت الدولة مسؤولة عن رعاية التعليم وتشجيعه والإشراف على مشاريع الصحة العامة ومشاريع الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية وغيرها، وذلك باعتبار أن هذه الخدمات ضرورية لحماية المواطنين من كل ما من شأنه أن يؤثر في أحوال الأفراد المادية والمعنوية والتي تؤثر بدورها في حماية وضمان الحقوق والحريات.

الفرع الثاني

أوجه نقد المذهب الاجتماعي

وُجّه للمذهب الاجتماعي العديد من الانتقادات التي طالت أسسه النظرية كما تعرض إلى انتقادات من الناحية العملية سيتم البحث فيها على النحو التالي:

أولاً - نقد المذهب الاجتماعي من الناحية النظرية:⁽¹⁾

لقد تعرّضت أفكار المدرسة الاجتماعية التي استند إليها أنصار المذهب الاجتماعي والمتمثلة على الأخص بأفكار كلّ من "أوجست كونت" و "ليون دوجي"، لانتقادات العديد من الفقهاء، كان أبرزها إعلاء المذهب الاجتماعي لحكم القوة والاستبداد على حساب حرية الفرد. وفي هذا الإطار يرى نقّاد المذهب الاجتماعي بأنه لا يمكن تبرير شرعية الدولة في حال عدم تقييد سيادتها بالحقوق الطبيعية للأفراد، لأن ذلك يوصل إلى حالة من العجز عن حماية الفرد وكفالة حرياته بشكل أكيد، كما أن الإحساس بالتضامن الاجتماعي هو إحساس دخيل على النفس الإنسانية كنتيجة لتأثير التعاليم الدينية والفلسفية التي ترد على الفرد من الخارج وإن الإحساس المتأصل في الضمير الفردي هو الاعتقاد بحريته وبموجبات العدالة المبنية على تساوي الأفراد فيما لهم من حريات أصلية.

كما يعيب فقهاء آخرون على المذهب الاجتماعي اعتباره للحقوق الذاتية للفرد حقوقاً مزعومة، حيث أن هذا الكلام لا يستند إلى نظرة علمية صحيحة بل هو مجرد أوهام، إذ يجب ضمان ممارسة الفرد لنشاطه ممارسة حرة في سبيل تحقيق التضامن الاجتماعي، فالفرد كائن يتمتع بحقوق لصيقة به يجب أن تعتبر كفالتها وحمايتها الشغل الشاغل للقانون العام على الدوام كما ينبغي الحفاظ على الفردية التقليدية مع الاعتناء بإدخال الإصلاحات والتعديلات اللازمة عليها.

(1) - د. نعيم عطية، مرجع سابق، ص 107.

ويعيب الاقتصاديون من جهة أخرى على المذهب الاجتماعي، انعدام المصلحة الشخصية في النشاطات التي تتولاها الدولة لأن القائمين بإدارة هذه النشاطات لا يهمهم كثيراً نجاحها وليست لهم مصلحة في ذلك، وذلك بعكس الحال في النشاطات الفردية التي تنشأ أساساً بهدف تحقيق منفعة شخصية لأصحابها وبذلك فإنهم يعملون جاهدين على إنجاحها لكي يجنوا ثمار هذا النجاح.

ثانياً - نقد المذهب الاجتماعي من الناحية العملية:

كان من نتيجة تطور وظيفة الدولة وتدخلها المتزايد في كافة النشاطات الإنسانية وضرورة مواجهتها لكل مشاكل المجتمع، وضع مزيد من الضغوط والسيطرة على الأفراد لتحقيق هذا الهدف. ولذا كان حرياً بالمذهب الاجتماعي أن يضع قاعدة عامة تبين مدى تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية خاصة أن الدولة الحديثة بما يتوافر لديها اليوم من الإمكانيات المالية والتكنولوجية والمؤسسية وما تمتلكه من أدوات السيطرة التي لم تتوافر للسلطة السياسية في الماضي، يساعدها بالتأكيد على مزيد من السيطرة الاقتصادية ويجعلها أكثر فاعلية وتأثيراً على حياة المواطنين.

بناء على ذلك، يرى البعض أن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية هو ليس في الواقع سوى إعادة ترتيب للعلاقة بين الدولة والحياة الاقتصادية ويصوّر الدولة الرأسمالية المعاصرة (كأداة تملكها الأقلية لضرب مصالح الأغلبية)، وبأن الدولة ذاتها أصبحت كحزب سياسي رسمي ضخم يخدم رأس المال الذي يدير وينظم الإدارات والمؤسسات والأجهزة العامة بغية إخضاعها لمتطلباته، فهي تتجلى كمقاول رأسمالي احتكاري يعمل على توظيف رأس المال، وتركيز السلطة السياسية أي توحيداً عملياً في دوائر معينة غير معرضة لأيّة ضغوط أو تقلبات ما. (1)

حيث أن هذه المرحلة الجديدة من التطور التي تمر بها الدولة الليبرالية تقوم على أساس المشاريع والمؤسسات الكبرى ذات الإدارة الجماعية التي تخطط لنشاطها وتفرض منتجاتها عن طريق

(1) - ميشال مياي، مرجع سابق ، ص 117.

الإشهار ووسائل الإعلام، ما يستدعي تدخل الدولة لضمان التنظيم العام للإنتاج والاستهلاك والمبادلات بعدة أساليب وطرق.

ويكون الصراع السياسي بين أحزاب جماهيرية منظمة ومسيطرة على أعضائها وقادتها وموجهة لنشاطهم في شكل جماعي لكن اتخاذ القرارات لا يتم إلا داخل أطر تقنية تتحكم فيها الأوليغارشيات الاقتصادية بعيداً عن القاعدة الاجتماعية المتمثلة في الناخبين والمستهلكين، وبعد اتخاذ القرارات داخل تلك الدوائر يأتي الإعلام ويساهم في إقناع القاعدة بقبول ذلك التوجه، فالدولة تصبح معنية قبل كل شيء بإعادة تنظيم رأس المال والبحث عن طرق جديدة لتوظيفه.

وتجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول استقادت من التكنولوجيا في أساليب الاتصالات والسيطرة على أجهزة الإعلام وتوافرت لديها أسباب التدخل في حقوق الأفراد، بما لم يكن ممكناً في ظل المجتمعات التقليدية السابقة التي قام فيها توازن استند إلى طبيعة العلاقات الاجتماعية من ناحية والأساليب الفنية من ناحية أخرى، وهنا جاءت الدولة الحديثة وقد وفرت لبعض الحكومات الأدوات الفنية المعاصرة للتدخل مع بقاء العلاقات الاجتماعية القديمة على تخلفها بالشكل الذي أزال التوازن القديم وحابى نظاماً لم تكن لتستمر لولا هذه الإمكانيات الفنية الموجودة تحت تصرفها.⁽¹⁾

يُستنتج من العرض السابق أن اختيار النظام الوظيفي في دولة ما إنما يرتبط ارتباطاً عضوياً بالفلسفة السياسية أو الإيديولوجية التي يستند إليها النظام الدستوري لهذه الدولة أو تلك.

وآية ذلك أن المتبع هو تضمين الدستور للمبادئ الأساسية البنوية للدولة لا سيما المبادئ السياسية والمبادئ الاقتصادية، كما تتضمن الوثيقة الدستورية نظرة الدولة إلى الخدمة العامة وهل هي رسالة ومهنة متميزة عن سائر المهن، أم أنها مهنة كغيرها من المهن.

و خيار الدولة في ذلك معلق على تحديد دورها: أهى دولة حارسة أم هى دولة متدخلة أم هى

دولة رفاه وضمان اجتماعي؟

(1) - د. حازم البيلوي، مرجع سابق، ص 55-56.

بيد أن المبادئ الأساسية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية لدولة ما، إنما هي مبادئ ديناميكية، أي أنها مبادئ لا تصلح لكل الأزمنة، بل من المنطقي جداً أن تحدث مراجعات بين الحين والآخر تؤدي إلى إدخال بعض التغييرات على الإيديولوجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ومما لا شك فيه أن لهذه التغييرات آثارها فيما يختص بتصميم النظام الوظيفي ليكون نظاماً منسجماً مع التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة، بحسبان أن إحداث الأجهزة والمرافق الحكومية ينبغي أن يعكس تلك التوجهات، فتزداد وتتسع في الدول المتدخلة، وتنقلص في الدول المنظمة (الحارسة).

وعندما تختار الدولة موقفاً تدخلياً في سياساتها، سنشاهد انعكاسات هذا الاختيار على نظامها الوظيفي ومع الأخذ بالحسبان أن الوظيفة العامة ليست مجرد أداة تنفيذية، بل هي رسالة لها أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

بعبارة أخرى: سواء اختارت الدولة نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة أو نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة، فإن لكل من النظامين ملامحه وخصائصه التي تؤكد أن الوظيفة العامة ليست مجرد أداة تنفيذية، بل تنطلق من مبادئ دستورية، وتخضع بالطبع إلى مجموعة من الضوابط الدستورية والقانونية.

فما هي ملامح نظام الوظيفة المغلقة وماهي المحددات الدستورية والقانونية لضبط هذا النظام؟

هذا ما سيتم بيانه في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الملامح الرئيسية لنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة

تُعد الوظيفة العامة من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ سياستها العامة، ومعياراً حقيقياً يُقاس بموجبه مدى تطورها وتقدمها، فقد نصت أغلب دساتير الدول على اعتبار الوظائف العامة حقاً للمواطنين، مسايرة في ذلك العديد من المواثيق الدولية، وفي مقدمتها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي صدر في عام 1948، الذي كرس الحق في التوظيف والمساواة في شغل الوظائف العامة دون أي تمييز.

وقد تطورت الوظيفة العامة في عصرنا الحالي عما كانت عليه سابقاً، وأصبحت خدمة عامة لها أسس ومبادئ ونظام قانوني تستند إليه، ومما لا شك فيه هو سعي معظم الدول للارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين وتحقيق التنمية الإدارية في مختلف مؤسساتها وتأهيل كوادرها تبعاً للمبادئ المتعارف عليها في مجال الإدارة العامة.

وعليه نالت الوظيفة العامة اهتماماً بالغاً لدى الباحثين والقانونيين بافتراض أن الموظف العام هو عقل الدولة المفكر وساعدها المنفذ، وجهاز الوظيفة العامة للدولة هو المسؤول عن تنفيذ سياساتها وتحقيق أهدافها، وبحسب كفاءة هذا الجهاز تكون إنتاجية الدولة.

وقد تبنت كل دول العالم في تسييرها وإدارتها لشؤونها العامة أسلوب الوظيفة العامة، وذلك من خلال نظامين رئيسيين هما نظام الوظيفة المغلقة (الشخصي)، ونظام الوظيفة المفتوحة (الموضوعي)، حيث يركز النظام الأول على شخص الموظف، دون النظر إلى العمل الذي يؤديه، بينما يركز النظام الثاني على الوظيفة ذاتها دون النظر إلى شاغلها.⁽¹⁾

(1) -George J.Stigler, organization industriety, wiesbaden, 1968, p108

ويطلق على المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة اسم المفهوم الأمريكي لظهوره في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي انتشر لاحقاً في العديد من الدول، منها البرازيل وسويسرا وفنلندا⁽¹⁾.

بينما يطلق على المفهوم الشخصي للوظيفة العامة المفهوم الأوربي للوظيفة العامة، كونه يسود في الدول الأوربية كفرنسا وبريطانيا واسبانيا وألمانيا وغيرها من الدول.⁽²⁾

ومن ملاحظة أنظمة الوظيفة العامة في الكثير من دول العالم الثالث ومنها الجمهورية العربية السورية يمكن استنتاج تنبئها للمفهوم المغلق للوظيفة العامة، مع الأخذ ببعض ملامح النظام المفتوح في العديد من الحالات المحددة من خلال الإعلان عن التعاقد مع موظفين بموجب عقود سنوية لصالح بعض الجهات العامة بهدف ضمان سيرها بانتظام من جهة وتخفيف العبء على الخزينة العامة من جهة أخرى.⁽³⁾

وعليه سيتم شرح الملامح الرئيسية لنظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة من خلال البحث في ملامحه الفنية والإدارية والقانونية وتمييزه عن نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة، وفق المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الملامح الفنية والإدارية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

المبحث الثاني: الملامح القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

(1) - د. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 20-21

(2) - د. السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1984، ص 13 وما بعدها.

(3) - أعلنت الهيئة النازمة للاتصالات والبريد في الجمهورية العربية السورية بتاريخ 7-1-2024، عن حاجتها للتعاقد مع (39) مواطناً ومن في حكمهم بعقود سنوية قابلة للتجديد وفق نظام الاستخدام الخاص بها لشغل وظائف على ملاكها.

المبحث الأول

الملاح الفنية والإدارية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

يقوم النظام المغلق للوظيفة العامة على الأساس الشخصي، والذي يعتبر الوظيفة العامة بأنها مهنة تتميز بطابع الديمومة الوظيفية، بحيث يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها ويكون بناءً على أساس تنظيمي لائحي، وهذا ما يمنحه حقوقاً فيها ويرتب عليه واجبات في آن واحد، ويسمى هذا النوع من الأنظمة بنظام المهنة أو السلك الوظيفي، أو كما يطلق عليه الفقه العربي نظام الاحتراف أو احترافية الوظيفة العامة .⁽¹⁾

وحتى يكتمل الفهم الصحيح للملاح الفنية والإدارية للنظام المغلق للوظيفة العامة، لا بد من البحث في التعريف بماهية النظام المغلق للوظيفة العامة من خلال التطرق لنشأته وتطوره وخصائصه وعناصره، إضافة إلى تمييزه عن النظام المفتوح للوظيفة العامة، وذلك عبر المطلبين التاليين:

المطلب الأول: ماهية النظام المغلق للوظيفة العامة

المطلب الثاني: تمييز نظام الوظيفة المغلقة عن النظام المفتوح للوظيفة العامة

(1) - د. بوعلام السنوسي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2010، ص 5 .

المطلب الأول

ماهية النظام المغلق للوظيفة العامة

يهدف هذا النظام إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية، بمعنى آخر انصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة، وعدم السماح له بالعمل في مجالات ونشاطات أخرى إلا في نطاق ضيق من خدمات المرافق العامة⁽¹⁾.

ويقصد به أيضاً نظام المهنة الدائمة التي تتسم بالديمومة والاستقرار، وتختلف عن المهن الحرة من حيث الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون، حيث تخضع لقانون متميز ومستقل عن القانون الخاص، إضافة إلى أن نشاط هذه المهنة يختلف عن النشاط الخاص من حيث الأسلوب والهدف والموضوع، وعليه تعد الوظيفة العامة في هذا النظام عبارة عن خدمة عامة، تهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد، وهذا ما يقتضي خضوع شاغليها لنظام لائحي يحدده المشرع وفق الضوابط والقيود الدستورية⁽²⁾.

وتبعاً لما تقدم سيتم البحث في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الفرع الأول: التعريف بالنظام المغلق للوظيفة العامة وخصائصه

الفرع الثاني: العناصر التي يستند إليها النظام المغلق للوظيفة العامة

الفرع الثالث: مزايا وعيوب النظام المغلق للوظيفة العامة

(1) Alain et planté, Traite pratique de La fonction publique paris tome, 1.2 émet (maison d'édition man cite), anne 1963-, p 34.

(2) - د. صبري جبلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة (دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي

والإسلامي)، ط1، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2008، ص 25 .

الفرع الأول

التعريف بالنظام المغلق للوظيفة العامة وخصائصه

يستلزم الفهم الصحيح لماهية النظام المغلق التعريف به والبحث في خصائصه وفق الآتي:

أولاً - التعريف بالنظام المغلق:

يتصف النظام المغلق بأنه يميز الإدارة العامة عن غيرها من المجموعات المهنية، سواء من حيث المهام المنوطة بها، أو من حيث الإطار القانوني الذي يؤدي فيه الموظفون نشاطهم المهني باسمها ولصالحها، فعليهم أن يكرسوا عملهم لخدمتها، وفي ذات الوقت يحق لهم الترقية بصفة تدريجية ومنتظمة وتشكل هذه الحقوق ما يسمى بالمسار المهني⁽¹⁾.

وكما أسلفنا، يستند النظام المغلق للوظيفة العامة على أساس المفهوم الشخصي الذي يركز اهتمامه على الموظف وما يحمله من مؤهلات وشهادات وأقدمية بغض النظر عن العمل الذي يقوم به، وينظر هذا النظام إلى الوظيفة العامة بأنها مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، بحيث يكرس لها الموظف حياته من التوظيف حتى بلوغه سن التقاعد، ويحكمه طوال حياته المهنية نظام قانوني متميز⁽²⁾، فما هي خصائصه؟.

(1) - د. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 2012، ص 13.

(2) - د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، ط 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 212.

ثانياً - خصائص النظام المغلق:

تُعد الوظيفة العامة وفق أحكام هذا النظام مهنة مختلفة عن باقي المهن الأخرى تتميز بالدوام والاستقرار حيث يتم وفقها الالتحاق بحياة مهنية، لا يرتبط فيها مصير الموظف بالوظيفة بذاتها وإنما يمكن الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى بحكم العلاقة التنظيمية التي تجمعها بالإدارة العامة، وعليه تتسم الوظيفة العامة في النظام المغلق بالعديد من الخصائص، نذكر منها: ⁽¹⁾

1- تُعد الوظيفة العامة مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، يتفرغ لها الموظف، وله في المقابل مزايا وحقوق و ضمانات، بشكل مغاير للعاملين في الشركات والمؤسسات الخاصة، إذ إنه نظراً لتكليف الموظفين برسالة خاصة تتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام، فإنهم لا يخضعون لقانون العمل الذي يخضع له العمال العاديون، وإنما يطبق عليهم نظاماً خاصاً يشمل قواعد لا تسري على غيرهم، مع الإشارة إلى وجود حالات يتم فيها تخصيص فئات من الموظفين بأنظمة خاصة استثنائية لاعتبارات موضوعية (نظام الكادرات الوظيفية الخاصة).

حيث يخضع الموظفون العامون لقانون أساسي خاص بهم، يتضمن مجموعة من القواعد النوعية المحددة مسبقاً من طرف السلطة المختصة، تسري على مختلف موظفي الدولة منذ التحاقهم بالوظيفة إلى غاية انتهاء الخدمة بالطرق القانونية المحددة.

2- يخضع الموظف للسلطة الرئاسية التي تستخدم في نطاق المشروعية، حيث يرى الفقيه الفرنسي ريفرو أن نظام الوظيفة العامة الفرنسي هو نتيجة تقابل مبدأ السلطة الرئاسية ومبدأ الديمقراطية.

3- تكاد تختلط شخصية الموظف بشخصية الدولة في هذا النظام، حيث يتمتع بما تتمتع به الدولة من سلطة ونفوذ، كما ينفرد بمزايا و ضمانات يقررها النظام القانوني الذي يضمن استقرار الموظف.

(1) - د. هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها.

4- الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف كلياً، ويخضع لنظام قانوني متميز يفرد له المشرع الضمانات والحقوق اللازمة للاستقرار الوظيفي، حيث لا يرتبط الموظف بوظيفة معينة، بل يحق للإدارة أن تلحقه بأية وظيفة أخرى ضمن إطار الفئة التي يتم تعيينه بناءً عليها، ويستنتج من ذلك بأن إلغاء الوظيفة المشغولة من قبل موظف معين لا يتبعه بالضرورة فصل هذا الموظف من عمله.

5- يتركز الاهتمام في هذا النظام على الموظف وما يحمله من مؤهلات وكفاءة، وذلك بغض النظر عن النشاط أو العمل الذي يقوم به، حيث يتم اختيار الموظفين بناءً على مؤهلاتهم العلمية، بعد إجراء امتحان يظهر المستوى الثقافي الخاص بهم، وتعمل الدولة على توفير التدريب والتأهيل لهم بعد التحاقهم بالأعمال التي أوكلت إليهم من خلال اتباعهم دورات تدريبية تنظمها الإدارة العامة بقصد مسايرة التطورات الحاصلة.

6- تُعد الترقية إلى وظيفة أعلى، حق من حقوق الموظفين عند توافر شروطها، إذ إن وجود فكرة التدرج في المسار المهني، تضمن للموظف التقدم العمودي في السلم الإداري حيث أن فكرة الترقية في الرتبة تتسم بالوضوح في هذا النظام كونها حق للموظف بموجب الأقدمية المطلوبة.

هذا ويجد النظام الشخصي للوظيفة العامة تطبيقه في أغلب دول العالم، لا سيما أن أغلب الدول قد أقلعت عن المذهب الفردي الليبرالي واعتنقت المذهب التدخلّي الأمر الذي سينعكس على الجوانب الدستورية والقانونية للوظيفة العامة فيها.⁽¹⁾

(1) - مهدي رضا، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 06-03، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة

الفرع الثاني

العناصر التي يستند إليها النظام المغلق للوظيفة العامة

إن البنية الأساسية للوظيفة العامة في النظام المغلق، تتكون من عدة عناصر أساسية تشمل أفكار القانون الأساسي للموظفين والإطار المهني للموظفين والعلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة، والتي سنبحث فيها بشيء من التفصيل وفق الآتي.

أولاً - القانون الأساسي للموظفين:

يمكن تعريفه بأنه مجموعة القواعد النوعية المحددة بشكل مسبق من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية، يخضع لها الموظفون بدءاً من التحاقهم بالوظيفة العامة وحتى نهاية خدمتهم فيها، وتهدف هذه القواعد النوعية إلى تحديد جميع عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم، ويحدد مسار حياتهم المهنية المكرسة لخدمة الدولة⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق، بأن الموظفين العاملين وفق النظام المغلق يخضعون لقواعد خاصة تختلف عن تلك المطبقة على العاملين في القطاع الخاص، حيث يخضع هؤلاء إلى أحكام قانون العمل.

ثانياً - الإطار والمسار المهني للموظفين:

تقوم طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين، على فكرة التدرج الهرمي والسلوك الوظيفي، الذي يهدف إلى تحقيق الاستقرار والاستمرار على المدى البعيد، وذلك من خلال الوضعية

(1) - د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 73.

(2) - د. هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 14.

الممنوحة للموظفين بمجرد التحاقهم بالوظيفة العامة، والواجبات المهنية الملقاة على عاتقهم، وضمان الحقوق المنصوص عليها، وكذلك الترقية في الدرجات والوظائف، وصولاً إلى التقاعد ونهاية الخدمة⁽¹⁾.

وعليه فإن الموظف لا يُعين في الإدارة ليشغل منصباً معيناً وبشكل دائم، ولكن لينخرط في إحدى هيئات السلم الإداري وليتمكن بعدها من شغل وظائف متنوعة عبر ترقية منتظمة تحقق التوافق بين مطامحه الشخصية وحاجيات الإدارة، وعليه يفترض من النظام المغلق للوظيفة العامة أن يحقق للموظف الآتي:

- 1- مدة عمل تتراوح بين سن /20/ إلى سن /65/، والتي تختلف تبعاً للقوانين المرعية في كل بلد.
- 2- استقراراً دائماً وطمأنينة تجاه قرارات الطرد من الوظيفة، والتي لا تكون إلا نتيجة مخالفة الموظف لقواعد الوظيفة التي يشغلها.

- 3- أجراً كافياً طيلة فترة خدمته، ومعاشاً عند إحالته إلى التقاعد.⁽²⁾

ثالثاً - العلاقة التنظيمية القانونية التي تربط الموظف بالإدارة:

ويقصد بذلك وجود قانون عام تنظم أحكامه العلاقة بين الإدارة والموظف، إذ تكيف قوانين الوظيفة العامة المغلقة هذه العلاقة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها اللوائح وليست علاقة تعاقدية، وعليه فإن أي قانون أو تنظيم جديد يسري بأثر مباشر على الموظف⁽³⁾.

وبمعنى آخر، فإن هذه العلاقة تحدد للموظف مركزاً قانونياً عاماً بتصرف قانوني انفرادي يتمثل بقرار التعيين، يستمد بموجبه حقوقه وواجباته بشكل مباشر من النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في قطاع الوظيفة العامة، مع الإشارة إلى أن هذا المركز القانوني لم ينشأ خصيصاً لشخص معين، بل يمكن لكل من تتوافر فيه الشروط القانونية أن يشغله، وبالنسبة فإن المركز القانوني للموظف ليس

(1) - د. سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 74.

(2) - د. هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 14.

(3) - مهدي رضا، مرجع سابق، ص 70.

ذاتياً ناجماً عن عقد مبرم بينه وبين الإدارة، بل يُعتبر مركزاً قانونياً موضوعياً، بحسبان أن المراكز القانونية الناجمة عن القوانين واللوائح إنما تتسم بهذه الصفة، مع الأخذ بالحسبان إمكانية تعديل هذا المركز القانوني أو إدخال تغيير عليه عندما تقتضي المصلحة العامة ذلك⁽¹⁾.

و يترتب على تكيف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تنظيمية مجموعة من النتائج القانونية التي يمكن إيجازها كمايلي:⁽²⁾

1- تحديد المركز القانوني للموظف بشكل مسبق بقواعد عامة مجردة وفقاً للقانون والتنظيم، وعليه لا يمكن للإدارة أن تتفق مع بعض الأفراد على أن تحدد لهم مراكز مختلفة مع أقرانهم، وذلك لأن مركز الموظف هو مركز تنظيمي يستند مباشرة إلى القوانين واللوائح ولا يستند إلى عقد مع الإدارة.

2- ترتيب آثار قانونية على قرار التعيين في الوظيفة العامة اعتباراً من تاريخ صدوره بالإرادة المنفردة للسلطة المختصة، دون الأخذ بالاعتبار رضا الموظف وقبوله التعيين.

3- امتلاك السلطة المختصة الحق في تعديل القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العامة من دون رضا الموظفين أو قدرتهم على التمسك بفكرة الحقوق المكتسبة.

(1)- لمزيد من التفاصيل حول مضمون النظرية التنظيمية، راجع:

- د. عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

- د. سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، مطبعة كنعان، أريد، الأردن، 1997.

(2) - انظر :

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص366، وفي الفقه الفرنسي، راجع:

- André De L'aubader, Traité de droit administratif, 7 ed, L.G.D.J, Paris, 1980, p25.

4- بقاء علاقة الموظف بإدارته قائمة بعد تقديمه لاستقالته، والتزامه بأداء واجباته المهنية إلى أن

تصدر الإدارة قراراً بشأن استقالته، وذلك بهدف استمرارية سير المرفق العام بانتظام.

5- توسيع مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها على أساس الخطأ المرفقي والتقليل من المسؤولية

الشخصية للموظف بناء على الخطأ الشخصي.

6- صاحب الاختصاص بالفصل في المنازعات الناشئة بين الإدارة والموظف هو القضاء الإداري.

ومن الجدير بالذكر، أنه لا يوجد في الجمهورية العربية السورية نص صريح يبين التوصيف

القانوني للرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، كما هو الحال في فرنسا، إلا أن المحكمة الإدارية العليا

قررت في أكثر من مناسبة أن هذه الرابطة التي تربط الموظف العام بالإدارة هي رابطة تنظيمية، تحكمها

القوانين واللوائح⁽¹⁾، الأمر الذي يستنتج منه أن الوظيفة العامة في سورية تنتمي إلى نظام الوظيفة العامة

المغلقة كمبدأ عام.

رابعاً-التدرج الرئاسي:

يرتكز النظام المغلق للوظيفة العامة على عنصر التدرج الرئاسي الذي لا نجده بنفس المفهوم

في القطاع الخاص، حيث سادت هذه الفكرة الإدارة الفرنسية، وتتمثل بممارسة السلطة بواسطة أجهزة

يعلو بعضها على بعض، وتضمن خضوع المرؤوسين لرؤسائهم خضوعاً كاملاً.

وقد تم استلزام هذا المبدأ التسلسلي من التنظيم العسكري، ولكن بذلت محاولات في القرن

التاسع عشر، تحت تأثير الفكر الديمقراطي، لإضفاء المرونة على مفهوم التدرج الرئاسي في مجالات

(1)- انظر:

- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 209 في الطعن رقم 757 لسنة 1984، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عام 1984، ص-569.

- قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 2/208 في الطعن 2543 لعام 2004، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للسنوات 2001-2002-2003-2004، ص467.

متعددة، وذلك عن طريق تعميق مفهوم اللامركزية الإدارية، ونقل كثير من الاختصاصات لهيئات ذات طابع جماعي، ولكن رغم ذلك بقيت السلطة الرئاسية محتفظة بمعظم مقوماتها في نطاق الوظيفة العامة.⁽¹⁾

ونظراً لأهمية عنصر السلطة الرئاسية في ثبات النظام المغلق للوظيفة العامة وحسن سيره بانتظام، يعتقد الباحث بضرورة بحثه بشيء من التفصيل وفق الآتي.

1- تعريف السلطة الرئاسية:

تُعبّر السلطة الرئاسية عن مجموعة من الاختصاصات التي يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، وتربط هؤلاء المرؤوسين به برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية لصيقة بكل رئيس إداري، فيمارسها على إطلاقها ما لم يوجد نص يحد منها، كما أنها توجد على كافة مستويات التسلسل الإداري فيمارسها مثلاً الوزير على كافة الموظفين بالوزارة على اختلاف درجاتهم، ويراقب كل ما يصدر عن هؤلاء سواء أكانت تصرفات قانونية أم مادية إيجابية أو سلبية، إذا فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، بل هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصالح العامة، ولذلك فإنه يتعين أن تمارس هذه السلطة في حدود القوانين واللوائح من أجل تحقيق المصلحة العامة، ويكون الرئيس مسؤولاً إدارياً عن كيفية ممارستها أمام رؤسائهم إلى أن تصل إلى قمة الجهاز الإداري، إضافةً إلى مسؤوليته القضائية.⁽²⁾

وقد تعددت تعريفات الفقهاء للسلطة الرئاسية، فعرفها بعضهم بأنها عبارة عن تلك العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، ومعنى ذلك وجود شرطين يحكمان

(1)- د. محمد رفعت عبد الوهاب، قضاء المشروعية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006، ص132 وما بعدها.

(2)- د. حطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المركز الجامعي نور

علاقة الرئيس بالمرؤوس، أولهما القانون المتضمن القواعد القانونية التي تحكم هذه العلاقة، والشرط الثاني هو أن تكون تلك العلاقة بين الطرفين أثناء ممارسة النشاط الإداري⁽¹⁾.

بينما تعرّض آخرون لفكرة السلطة الرئاسية بقولهم "بأن الموظف العام - خاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات وظائفه وعندما يكون داخل تدرج إداري معين - يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعته وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية، وهي تتضمن أيضاً سلطة سحب وإلغاء وتعديل تصرفات المرؤوس"⁽²⁾.

وتبعاً لما تقدّم، فإنه من الممكن وصف السلطة الرئاسية بأنها تلك الإجراءات والاختصاصات التي توضع بيد كل رئيس إداري للتحكم في مرؤوسيه ومواجهتهم بالمواد القانونية لا بالتعسف، فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً قانونياً أو حقاً مطلقاً وحكراً على شخص المسؤول يتصرف فيه كما يشاء، لكنه اختصاص يمنحه القانون للرئيس الإداري لتحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري وصولاً لتحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام، وعليه يجب أن يمارس الرئيس الإداري هذه السلطة في حدود الأنظمة والقوانين.

2- خصائص السلطة الرئاسية:

تتميز السلطة الرئاسية بمجموعة من الخصائص نجملها بمايلي:

أ- السلطة الرئاسية فكرة تنظيمية رسمية:

تمنح السلطة الرئاسية للرئيس الإداري الصلاحية للتسيير والتنظيم وتوجيه الأوامر والتعليمات في مواجهة المرؤوسين تبعاً لمتطلبات الوظيفة الإدارية، حيث أنه بدون استخدام سلطات واختصاصات

(1) - فريد ابرادشة، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، المجلد 4، العدد 2، 2020، ص 101-103.

(2) - د. فريجه حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 112

السلطة الرئاسية فإن النظام الإداري يبقى مجرد قواعد ومخططات جامدة دون تفعيل أو تجسيد، ما يؤدي إلى عجز الوظيفة الإدارية عن تحقيق الأهداف المرسومة، فمجموع القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري في إطار ممارسة سلطته الرئاسية وخضوع المرؤوسين لتعليمات وأوامر الرؤساء الإداريين ضمن تدرج هرمي متسلسل تشكل أبرز دلائل السلطة الرئاسية على أنها قدرة تنظيمية رسمية.⁽¹⁾

ب - السلطة الرئاسية شاملة:

يحق للرئيس الإداري مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه، وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة كسلطات التأديب مثلاً.⁽²⁾

ج-السلطة الرئاسية سلطة مقيدة:

تتطلب فكرة السلطة الرئاسية تحقيق التوازن بين السلطات والامتيازات التي يمتلكها الرؤساء الإداريون في مواجهة المرؤوسين وتحتم كذلك تحقيق ضمانات حماية حقوق مصالح المرؤوسين في مواجهة رؤسائهم، فهي وفق ذلك تُعد سلطة مشروطة وليست مطلقة، إذ إنّ الرئيس الإداري مقيد في ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية بجملة من الضوابط التي تهدف لحماية تلك الحقوق والحريات.⁽³⁾

(1) - د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص223.

(2) - مازن ليلو راضي، طاعة المرؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2012، ص91 وما بعدها.

(3) - انظر : د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة دمشق، 2018، ص 177.

وأيضاً : د. عمار عوابدي، نفس المرجع، ص24-25،

د - السلطة الرئاسية قوة مشروعة:

إن السلطة الرئاسية هي مجرد اختصاص يمارسه الرئيس الإداري في إطار قانوني محدد، وذلك من أجل ضمان تحقيق الأهداف والتسيير الحسن للنظام الإداري، لذا فهي تمارس وفقاً لمبدأ المشروعية وطبقاً لأحكام القانون والمبادئ اللازمة لسير النظام الإداري.⁽¹⁾

هـ - السلطة الرئاسية مفترضة:

فهي تتم بقوة القانون وتُقرر للرئيس الإداري بشكل طبيعي دون حاجة لوجود نص خاص يسمح بها، فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية وقانونية والمتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري فهي تمارس تلقائياً من قبل الرئيس الإداري طبقاً للقوانين واللوائح بهدف حسن سير المرافق العامة بانتظام.⁽²⁾

و - السلطة الرئاسية سلطة داخلية:

يعني ذلك تطبيق الإدارة العامة للرقابة الذاتية، إذ إن الرقابة تنقسم إلى نوعين: رقابة إدارية خارجية، وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، ورقابة إدارية داخلية، وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيه، سواء كانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم.⁽³⁾

3- آثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة:

يشكّل الموظفون العامون في نظام التركيز الإداري هرمًا على شكل سلسلة من المستويات المتتابعة، ويلتزم الموظفون في المستويات الدنيا بتنفيذ مهماتهم ومسؤولياتهم وواجباتهم وفق أحكام

(1) - د. سعيد نحيلي ود. عمار التركاوي، مرجع سابق، ص 175.

(2) - لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2015، ص 9.

(3) - لعمارة عامر حمزة، مرجع سابق، ص 10.

القانون وفي ضوء التعليمات الصادرة إليهم من رؤسائهم في المستويات العليا، إذ تتجمع لدى الرئيس الإداري الأعلى سلطة رئاسية مركزية على مرؤوسيه وأعمالهم، بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئيسه الأعلى ويتعين عليه دوماً الاتصال برئيسه فقط وتلقي تعليماته وأوامره منه وتنفيذها، وفي نفس الوقت فالرئيس الإداري يكون مسؤولاً عن أعمال مرؤوسيه والمشرف الأول على تنفيذ واجباتهم.⁽¹⁾

وللسلطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع لها كل مرؤوس خضوعاً تاماً، ويباشر الرئيس الإداري رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس ويتمتع بصلاحيات تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسباً، وهذه الهرمية تُكوّن ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي تتواجد من خلاله طبقتي الرؤساء والمرؤوسين وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.⁽²⁾

وتعد السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري، ما يجعل من توزيعها بشكل قانوني وناجح أولوية ينبغي مراعاتها على مختلف مستويات الهرم السياسي والإداري.⁽³⁾ ويظهر مما سبق أهمية تنظيم الموظفين العاملين في صورة سلم إداري يخضع فيه المرؤوس للرئيس، فواجب الطاعة يعتبر أساساً هاماً من أسس الخضوع للسلطة الرئاسية، ووفقاً لهذا الواجب يتعين على المرؤوس أن ينفذ كل ما يصدر إليه من رئيسه من أوامر وتوجيهات خاصة بالعمل مع الإشارة إلى أهمية التمييز بين الأوامر المشروعة وغير المشروعة الصادرة عن الرئيس الإداري، وهذا ما سيتم التطرق إليه لاحقاً.⁽⁴⁾

(1) - د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1998، ص 100.

(2) - د. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج1، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 46.

(3) - د. هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 273.

(4) - انظر الصفحة (105) من هذه الأطروحة.

خامساً - المرتبات والمزايا المالية:

يُطلق على ما يحصل عليه الموظف لقاء قيامه بمهام وظيفته تسمية "المرتّب"، ويُعتبر وسيلة تسمح للموظف أن يعيش في مستوى اجتماعي يتفق ومكانته الوظيفية.

وهو بذلك يختلف عن "الأجر" الذي يتقاضاه العامل من رب العمل لقاء تقديمه لجهده وعمله، حيث أن منح المرتّب ليس لمصلحة الموظف، بل لمصلحة الوظيفة، ويمثّل عنصراً من عناصر نظام الوظيفة المغلقة ويخضع لنفس القواعد التي تخضع لها سائر الضمانات اللائحية الأخرى.

وتبعاً لذلك، فإنه من الممكن القول بأن المرتّب له طابع النفقة وليس مقابلاً لعمل أو خدمة مؤداة، ويحتسب وفقاً لقواعد موضوعية مقررة في النظم والقوانين، كما أنه يؤخذ في الاعتبار، عند احتساب المرتّب، الطبقة الاجتماعية التي ينتمي إليها الموظف، والمرتبة والدرجة للوظيفة التي يشغلها ومقدار ثقافته، ومدى أعبائه العائلية ومستوى المعيشة في المكان الذي يقيم فيه، ويتميز بتحقيق المساواة التامة بين الموظفين الذين يشغلون نفس الدرجة، إضافةً إلى أن المرتبات تخضع لمناقشة البرلمان من خلال مناقشته لميزانية الدولة، وما يتطلبه ذلك من قيام الحكومة بشرح سياستها في المرتبات والدفاع عنها أمام البرلمان.⁽¹⁾

سادساً - الأمن والاستقرار:

يُعد هذا العنصر من أهم العناصر في نظام الوظيفة العامة المغلقة، وتضمنه قوانين الوظيفة العامة على مختلف مسمياتها، بحيث تهدف هذه القوانين إلى تحقيق التوازن بين الحقوق والواجبات وبين الضمانات والمسؤوليات، بحيث يستمر الأمن والطمأنينة اللتان يحظى بهما الموظف طيلة مسيرته

(1) - د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص38.

الوظيفية ويستمر إلى ما بعد إحالته للتقاعد، إذ يرتب له القانون الحق في الحصول على معاش شهري طوال فترة حياته.⁽¹⁾

ولا بد لنا في نهاية هذا الفرع أن ننوه بأن قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ تاريخ 1945/1/10 قد قونن أوضاع الموظفين في قطرنا العربي السوري لفترة طويلة، إلا أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية اللاحقة، استدعت تجديد وتطوير مفهوم الوظيفة العامة بهدف مواكبة الوسائل التقنية الحديثة الكفيلة بمساعدة الأجهزة الإدارية العامة على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، فقد حاول المشرع السوري من خلال القانون رقم 1/ لعام 1985 ولاحقاً القانون رقم 50/ لعام 2004، والمتضمنين النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة، أن يسدّ إلى حدّ بعيد الفجوة القائمة بين مفهوم الوظيفة العامة التقليدية ومفهوم العمل في القطاع الخاص.

(1) - د. عبد الله طلبة، نفس المرجع، ص 39.

الفرع الثالث

مزايا وعيوب النظام المغلق للوظيفة العامة

يتميز نظام الوظيفة العامة المغلق بعدة مزايا (محاسن) كما له عدة عيوب (مساوئ)، تتمثل

بالآتي:

أولاً - مزاياه: (1)

1- سير مرافق الإدارة العامة بانتظام ، نظراً للطمأنينة التي تسود نفوس الموظفين على مستقبلهم

والاستمرار في وظيفتهم.

2- تعزيز ولاء الموظفين للوظيفة العامة، حيث يعتبر الولاء من أساسيات نجاح الإدارة العامة.

3- رفع مستوى وكفاءة الموظفين نتيجة التزام الإدارة العامة بتدريب وتأهيل كوادرها.

4- توفير الاستقرار الوظيفي للموظف بسبب دوام الوظيفة ووجود نظام قانوني خاص به.

ثانياً - عيوبه: (2)

على الرغم من المزايا التي يمتاز بها النظام المغلق للوظيفة العامة، إلا أنه قد شابه العديد من

السلبات، التي يمكن تلخيصها كما يلي:

1- تقشي بعض الظواهر السلبية بين الموظفين كالبيروقراطية والروتين الإداري ومقاومة الإصلاح

والتغيير، وفقدان روح المبادرة والابتكار لدى الموظفين نتيجة استقرارهم الوظيفي لمدة طويلة.

(1)- د. محمد حسن علي، د. أحمد فاروق الحميلي، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة وطرق شغل الوظيفة العامة،

دار الكتب القانونية، الحملة الكبرى، مصر، 2004، ص 5.

(2) - انظر: د. محمد محمد بدران، الوظيفة العامة، دراسة للمفاهيم الأساسية في ضوء علمي القانون الإداري والإدارة العامة، ج1،

دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 124 - 125، وراجع أيضاً: د. صبري أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 27.

2- ظهور التعقيد في تفسير الوظيفة العامة بسبب وضع الكثير من النصوص القانونية التي تحكم

مختلف المسارات المهنية.

3- تقييد حرية الإدارة في الحصول والاستغناء على الموارد البشرية بسبب القيود التي يفرضها هذا

النظام.

4- تدهور مستوى الموظفين الاجتماعي والمعيشي على المدى الطويل، كون رواتبهم في النظام

المغلق أقل عادة من نظرائهم في المؤسسات الخاصة.

وعليه فإذا كان نظام الوظيفة العامة المغلق تعتريه بعض العيوب، فما هو النظام الوظيفي

المقابل؟ وبماذا يختلف عن نظام الوظيفة المغلق؟ هذا ما سستم مناقشته في المطلب التالي.

المطلب الثاني

تميز نظام الوظيفة المغلقة عن النظام المفتوح للوظيفة العامة

عادةً ما تلجأ البلدان التي تتبنى النظام المغلق كأصل، إلى الاستعانة بصيغ النظام المفتوح كالتوظيف التعاقدى، إلا أنها تخضعها إلى القانون العام، وذلك لضرورة سير المرافق العامة بانتظام وتستند في ذلك إلى العديد من المبررات، منها الطابع الظرفي لبعض مهام الإدارة، الذي يتطلب توظيف خبراء من ذوي الكفاءات العالية الذين لا يرغبون بالالتحاق بالوظيفة العامة، وتطور المهن بشكل سريع، وعدم قدرة الإدارة العامة في بعض الأحيان من استقطاب الخبرات المطلوبة لممارسة أنشطة معينة في إطار المسار المهني، إضافة إلى ضرورة تكييف وسائل تدخل الإدارة العامة مع ما تقتضيه العقلنة الاقتصادية والحياة الاجتماعية ومواكبة تطور المرفق العام⁽¹⁾.

وعليه وسيتم البحث في هذا المطلب وفق الآتي:

الفرع الأول: التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العامة وبيان خصائصه

الفرع الثاني: عناصر النظام المفتوح للوظيفة العامة

الفرع الثالث: مزايا وعيوب النظام المفتوح للوظيفة العامة

(1) - د. هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 19-ص 20 .

الفرع الأول

التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العامة وخصائصه

ينظر نظام البيئة المفتوحة إلى الوظيفة العامة على أنها مصلحة أو خدمة أو مهنة كسائر المهن⁽¹⁾، وعليه سيتم البحث في هذا الفرع من خلال استعراض مفهوم النظام المفتوح للوظيفة العامة والتطرق إلى خصائصه وفق الآتي:

أولاً - التعريف بالنظام المفتوح للوظيفة العامة:

يقصد بمصطلح النظام المفتوح، قابلية الوظيفة العامة للتدفق والتطور المستمر والتحول بين باقي قطاعات العمل الأخرى (العامة، والخاصة)⁽²⁾، ويقوم هذا النظام على أساس المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة، ووفقاً له فإن الوظيفة العامة هي العمل الذي يؤديه الموظف بما يحتويه من واجبات ومسؤوليات وما يستلزمه من مؤهلات ضرورية لأدائه، فهو يركز على الوظيفة التي يشغلها الموظف دون النظر إلى شاغلها أو القائم بها، وتبعاً لذلك تستخدم الإدارة موظفين يتمتعون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهمة التي تم استقدامهم من أجلها، وعليه نجد أن مناصب العمل تكون محددة سلفاً كما تكون شروط شغلها محددة أيضاً، مع تحديد الحقوق المادية والحوافز المقدمة لمن يشغلها⁽³⁾، فما هي إذاً خصائص هذا النظام؟.

(1) - د. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 52.

(2) - د. سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العامة وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2006، ص 28

(3) - مهدي رضا، مرجع سابق، ص 19.

ثانياً - خصائص النظام المفتوح:

يقوم نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة على مبدئين أساسيين هما: النظرة الموضوعية للوظيفة من خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف، ومبدأ التخصص الذي لا يعتبر الوظيفة مهنة وإنما عملاً متخصصاً يقوم به الموظف في نفس الظروف التي يتم فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة⁽¹⁾، حيث يتسم بمجموعة من الخصائص، نذكر أهمها كمايلي:

1 - الصفة المؤقتة التي تتسم بها الوظيفة العامة التي يمارسها الموظف، إذ لا تعتبر هذه الوظيفة مهنة يلتحق بها الموظف ويتفرع لها ويكرس وقته وجهده لها طيلة مسار مهني (أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد)، وإنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته وحاجة العمل ثم يتركه وقد يعود إليه في أي وقت تبعاً لظروفه وظروف العمل، دون أن تنشأ علاقة دائمة بينه وبين الوظيفة وذلك نظراً لقيام ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية وعدم الاستقرار.

2- لا تحوز الوظيفة العامة في هذا النظام على قانون متميز أو خاص بها فهي مجرد مهنة كباقي المهن الأخرى، حيث ينصب التركيز على الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها وما يحمله من مؤهلات وأقدمية ، حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب والوظائف طبقاً لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات في المترشحين لها وكذلك طرق الانتقاء.

3. يراعى عند عملية اختيار الموظف التخصص الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة ، وهذا ما أدى إلى تشعب فروع الدراسة وشدة التخصص في قطاع التعليم في الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتمد هذا النظام، كما أن تعيين الموظف يستند على أساس خبرته ومدى معرفته بالعمل الموكل إليه لأنه يعين بوصفه خبيراً متخصصاً في مجال محدد.

4- إلغاء الوظيفة يستتبع حكماً تسريح الموظف، وذلك كونه عُيِّن لممارسة مهام تلك الوظيفة بالذات، وعليه فإن زوالها يؤدي إلى عزله ولا ينقل إلى وظيفة أخرى، ويمكن إخضاع المترشح للوظيفة

(1)- د.هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 11 وما بعدها.

لفترة تجريبية تتراوح بين ستة أشهر وسنة قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني ذلك انتسابه إلى سلك وظيفي دائم، لأنه قد وظف للقيام بأعباء وظيفية معينة، وبالتالي فهو صاحب حق في هذه الوظيفة دون غيرها. (1)

5. قيام العلاقة التي تربط الموظفين بالإدارة على أساس التعاقد، بحيث يمكن لكل طرف إنهاء العلاقة الوظيفية بكل سهولة مع واجب الإخطار المسبق، حيث يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه وبين الإدارة المستخدمة، إذ يحق لهذه الأخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكلة إليه أو أنه لم يعد كفؤاً للوظيفة المعين فيها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معاً، وفي المقابل يمكن للموظف ترك وظيفته إدارياً بسبب الأجر المتدني مثلاً.

6. عدم وجود أنظمة قانونية خاصة بالموظفين تمنحهم ضمانات مميزة، فالموظفون ووفقاً للنظام المفتوح لا يختلفون عن المستخدمين في القطاعات الاقتصادية، إذ لا يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب نظراً لاعتماد التصنيف على المناصب التي يعين فيها الموظف دون أن يتضمن الرتب، وبالتالي يفقد الموظف الاستفادة من المرتب المناسب للمنصب المشغول بمجرد تركه له، ولا تبذل الإدارة جهداً كبيراً في تكوين الموظفين وتحسين مستواهم، لأنهم مطالبين بالاهتمام بأنفسهم نظراً لشغلهم الوظائف بصفة عرضية مثل العمال في المشاريع الخاصة.

7. عدم وجود فكرة التدرج الوظيفي ضمن النظام المفتوح للوظيفة العامة، إذ تُعد الترقية تعييناً جديداً في وظيفة جديدة بشروط مناسبة لها، كما تتميز الوظائف عن بعضها البعض في إطار المفهوم الموضوعي بعوامل ثلاث تتجلى في: نوع العمل، مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل، مستوى صعوبة وأهمية المسؤوليات.

وعليه يقتصر دور الإدارة وفق هذا النظام على تحديد الوظيفة والمؤهلات المطلوبة لشغلها، وأساليب توظيف العناصر الأكثر كفاءة دون التزامها بتكوين الموظفين وترقيتهم إذ يخضع التوظيف في

(1) - د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1982، ص 15 وما بعدها.

ظل هذا النظام لقانون العرض والطلب، فالإدارة تتنافس باقي القطاعات من أجل استقدام أفضل العناصر ولا تدمج هؤلاء في أسلاك دائمة ومستقرة.⁽¹⁾

الفرع الثاني

عناصر النظام المفتوح

يقوم النظام المفتوح على ثلاثة عناصر أساسية نجملها كالآتي:

أولاً - الرؤية الموضوعية:⁽²⁾

بموجب هذه الرؤية التي يستند إليها النظام المفتوح في نظريته للوظيفة العامة، فإن أعمال الوظيفة العامة هي الاعتبار الأول في كل ما ينطبق على شؤون الخدمة المدنية من قواعد ومبادئ، بينما تأتي الظروف الشخصية للموظف العام ومؤهلاته العلمية في المرتبة الثانية. وتبعاً لذلك فإن أعمال الوظيفة العامة هي الأساس في بناء الهيكل الوظيفي، ما يستدعي تحليل الوظائف كل على حدة وتوصيفها توصيفاً دقيقاً، بما يتضمنه من تحديد الشروط المطلوبة لشغل هذه الوظيفة ثم بعد ذلك يتم شغلها ممن تتوافر فيه الشروط اللازمة ويتم منحه أجراً محدداً دون النظر لظروفه الشخصية أو مؤهلاته الدراسية، حتى إن كانت لا تتناسب وما يتقاضاه من أجر مقابل هذه الوظيفة.

ثانياً - مبدأ التخصص:

لقد كان عالم الإدارة " تايلور " أول من نادى بضرورة اعتماد مبدأ التخصص في نطاق المشروعات الخاصة، ولاحقاً لاقى هذا المبدأ رواجاً واسعاً في العصر الحديث نتيجة النمو والتقدم الذي

(1)- د. السيد محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

(2)- د. صبري جبلي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 30.

طراً على المجتمعات، فمبدأ التخصص تفرضه الضرورات القانونية والإدارية، كون المواطنين ينتظرون تقديم الخدمات لهم من قبل الإدارة بأعلى جودة، وهذا لن يتحقق إلا إذا كان القائمون على الخدمة أشخاصاً متخصصين في عملهم.

كما يعمل مبدأ التخصص على ترسيخ القاعدة الشهيرة (الرجل المناسب في المكان المناسب)، ناهيك عن دوره في الحيلولة دون وقوع تضارب في الاختصاصات، وأهميته في إلغاء البطالة المقنعة والارتقاء بإنتاجية وفاعلية أجهزة الإدارة الحكومية.⁽¹⁾

ونظراً لأهمية هذا العنصر، سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل ثم بيان ملامحه في النظام المفتوح للوظيفة العامة، وفق مايلي:

1 - تعريف مبدأ التخصص:

يُعد هذا المبدأ من مبادئ التنظيم الإداري ، إذ زادت الحاجة إليه مع اتساع نشاط الإدارة العامة وتشعب مهامها واختصاصاتها، وهو يعني تقسيم العمل ضمن المؤسسة بحيث يختص كل عامل بممارسة نوع معين من العمل يقع ضمن نطاق اختصاصه ويكون متقناً له تماماً، وباقي الأعمال يوكل بها إلى الأشخاص الآخرين كل في إطار اختصاصه.⁽²⁾

وعليه يمكن تعريف التخصص بأنه: (تقسيم العمل إلى وظائف متخصصة نسبياً لاستثمار مزايا التخصص)، فما هي مزايا وعيوب التخصص؟.

(1) - د. سعيد نحيلي، محاضرات في الإدارة العامة أُلقيت على طلاب المعهد الوطني للإدارة العامة، ص 63.

(2) - د. أحمد عرفة، د. سميرة شلبي: " فعاليات التنظيم وتوجيه السلوك الإنساني "، الكتاب الثالث، دار الكتب، القاهرة، 2005، ص

2- مزايا مبدأ التخصص وعيوبه:

يحقق مبدأ التخصص العديد من المزايا سواءً أكانت مزايا اقتصادية أم سياسية أم اجتماعية أم مالية أم إدارية، إلا أنه في المقابل يؤخذ عليه بعض السلبيات، وفيما يأتي عرض لمزايا وعيوب قاعدة التخصص:

أ- مزايا مبدأ التخصص:⁽¹⁾

(1) - زيادة الإنتاج:

يزيد تخصص العامل في عمله من سرعته في إنتاج كمية أكبر من المنتج أو أداء قسم أكبر من الأعمال المكلف بالقيام بها، إذ إنه من خلال تقسيم العمل يتفوق العامل وتصبح سرعته ملحوظة في زيادة الإنتاج.

(2) - سرعة الأداء:

إن تقسيم العمل المنوط بالمؤسسة إلى وظائف متخصصة توزع على العاملين ضمنها، يساعد كل عامل على تأدية عمله في أقل وقت ممكن، وبالتالي تنتهي المهمة في مجموعها ويتم تنفيذها في أقل وقت.

(3) - قياس أداء العاملين بدقة:

يساعد تقسيم العمل في حساب كمية العمل المطلوب إنجازها في اليوم الواحد بل في الساعة، وتقييم أداء العاملين، وإمكانية العقاب والثواب بدقة.

(4) - رفع الكفاءة والابتكار:

عندما يمارس الفرد عمله طوال الوقت ويركز فيه، تخلق لديه القدرة على التجديد والابتكار وترتفع الكفاءة لديه.

(1) - د. محمد بدران، د. محمد درويش: " مبادئ الإدارة العامة "، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص144.

(5) - الاستخدام الأمثل للآلات والأدوات ضمن المؤسسة:

بحيث يكون كل عامل مسؤولاً عن الأدوات المتعلقة بعمله والتي تخص الجزء الذي ينفذه.

(6) - تنظيم العمل:

إن تطبيق التخصص يقضي على العشوائية عن طريق تخصيص المهام لكل موظف، ويمنع المشاكل الناجمة عن تعدي الموظفين على صلاحيات بعضهم.

ب - عيوب مبدأ التخصص:⁽¹⁾

على الرغم من المزايا التي يحققها مبدأ التخصص إلا أنه يؤخذ عليه العديد من العيوب أهمها:

(1) - عدم الاستقرار الوظيفي:

إذ يشعر العامل بأن وجوده مرتبط بنوع محدد من العمل، وفي حال حدوث أي تعديل على مهام المنظمة الإدارية وأعمالها قد يصبح بلا عمل.

(2) - قد ينتج عنه الملل:

حيث أن تكرار الأعمال نفسها، يسهم بتخفيض دافعية وشغف الموظفين نحو العمل.

(3) - فقدان العمال إحساسهم بقيمة عملهم، كونهم يقومون بجزء معين منه، والنتائج ستكون

مشتركة وليست فردية، مما يقلل حماسهم لإتمام العمل.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن المشرع السوري قد راعى مبدأ التخصص في

العمل، من خلال تحديده للشهادات والمؤهلات المطلوبة للتعيين في الوظائف العامة للدولة بما يتناسب

مع طبيعة هذه الوظائف، وتحقيق الكفاءة والفعالية في إنتاجية العمل، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة

رقم 5/ من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته.

(1) - د. محمد حسن علي، د. أحمد فاروق الحميلي، مرجع سابق، ص 12-13 .

ومهما كان من أمر، فإن الدول المتقدمة سعت ولا تزال تسعى إلى تكريس مبدأ التخصص في جميع مجالات الحياة، وقد أحدث العديد من المعاهد والمدارس التخصصية العليا والمتوسطة، وفي سائر الاختصاصات الدقيقة ليصار إلى استثمار مخرجاتها أفضل استثمار في سوق العمل العام والخاص. ويذكر الباحث في هذا السياق بالمعاهد والمدارس التقنية والمهنية التي قامت الحكومة السورية بإحداثها، ولم يكن ذلك إلا إيماناً منها بمزايا التخصص وتقسيم العمل.

غير أن الواقع العملي يشير إلى أن هناك ثمة فجوة بين ما تم إحداثه من معاهد وبين استثمار مخرجات هذه المعاهد والمدارس، وهذا يعود برأي الباحث إلى عدم الربط بين المسار التأهيلي وسوق العمل وطرق إشغال الوظائف.

وبناء على ما سبق ذكره، فإنه وفقاً لمبدأ التخصص، لا تعتبر الوظيفة العامة في النظام المفتوح بمثابة مهنة، بل هي عمل متخصص، حيث أن النظام المفتوح للوظيفة العامة يشترط التخصص الدقيق في شغل الوظائف العامة دون الاعتداد بالتخصص العام.

وعليه يلاحظ أن المشرع الأمريكي يمعن في التقسيمات الوظيفية إلى جزئيات دقيقة بما يتناسب مع الظروف العلمية والثقافية السائدة هناك، حيث أن الخدمة المدنية الأمريكية توفر احتياجاتها دائماً من الأفراد المتخصصين تخصيصاً دقيقاً، وذلك نظراً للصلة الوثيقة بين نظم التعليم السائدة ونظم التوظيف المتبعة.

ويتضح مما تقدم بأن الوظائف العامة في ظل النظام المفتوح هي عبارة عن وظائف مؤقتة وليست ثابتة، تقوم على أساس التخصص الدقيق، ويرتبط بموجبها مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها.

ثالثاً - العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة:

إن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العامة هي ذات طابع تعاقدية تستند إلى العقد المبرم بين الموظف من جهة والإدارة من جهة أخرى، وعليه فإن مركز الموظف لا يختلف عن مركز العامل

أو الأجير⁽¹⁾، ومعنى ذلك توافر إمكانية إنهاء هذه العلاقة من قبل أي من الطرفين بشرط إخطاره المسبق للطرف الآخر.

وقد تعددت الآراء حول طبيعة العلاقة التعاقدية التي تربط الموظف بالإدارة، فاعتبر بعض الفقهاء أن العلاقة بين الموظف والإدارة إنما هي علاقة عقدية يحكمها القانون المدني، وأن العقد الذي يجمع بين الموظف والإدارة يكون عقد عمل، إذا تعلق العقد بعمل مادي يقوم به الموظف لمصلحة الإدارة، أو يكون هذا العقد عقد وكالة إذا تعلق بعمل قانوني.⁽²⁾

وقد أخذ على هذا الرأي أن إبرام العقد بين الإدارة والعامل يفترض أن يقوم الطرفان بمفاوضات لتحديد شروط العقد، في حين أن مثل هذه المفاوضات لا وجود لها عند تعيين الموظفين العامين، كما أن اعتماد التكليف العقدي على النحو السالف الذكر يؤدي إلى اختلاف أحكام العقد من شخص إلى آخر⁽³⁾، ولاحقاً تم العدول عن هذا الرأي والقول بأن العلاقة بين الموظف والإدارة يحكمها عقد من عقود القانون العام وهو عقد التوظيف كأحد العقود الإدارية.⁽⁴⁾

وتبعاً لذلك، فقد طال توصيف العلاقة التعاقدية العديد من الانتقادات من قبل القضاء الإداري، سواء من الناحية الشكلية أم الموضوعية، كان أهمها:

1- يستلزم العقد من الناحية الشكلية إجراء مداوات ومناقشات لتحديد شروطه، ومثل هذه المناقشات لا وجود لها في تعيين الموظفين العامين، وإنما يتم شغل الوظيفة بقرار إداري تنفرد الإدارة بإصداره، وإن كان تنفيذه يتوقف إلى حد ما على شرط استلام الموظف لعمله بالفعل.

(1) - مهدي رضا، المرجع السابق، ص 65.

(2) - ChapusR, Droit administratif général, T2, delta, Paris, 1995, p56.

(3) - د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 21.

(4) - د. محمد أنس جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984،

2- أما من الناحية الموضوعية فإنه نظرياً يمكن القول بأن علاقة الموظف بالإدارة تحكمها قاعدة ((العقد شريعة المتعاقدين))، إلا أن ذلك يعني عدم جواز انفراد الإدارة بتعديل نظام التوظيف بما من شأنه المساس بالحقوق والواجبات المتفق عليها، كما أن هذا الوضع يخرج على القواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، ويؤدي إلى احتمال اختلاف مراكز الموظفين العاميين القائمين بنفس العمل أو الشاغلين لنفس الوظيفة تبعاً لاختلاف شروط الاتفاق، ويسمح للموظف بأن يفسخ العقد من طرفه دون موافقة الإدارة أو خضوع لأحكام الاستقالة، وهذا كله لا ينسجم مع الواقع الذي يؤكد خضوع العلاقة بين الموظف والإدارة لقانون الوظيفة العامة، والقانون الإداري بشكل عام.⁽¹⁾

(1) - د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط1، الآفاق المشرقة، الشارقة، 2012، ص41-42.

الفرع الثالث

مزايا وعيوب النظام المفتوح

كما أشرنا سابقاً، فإن النظام المفتوح لا يعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة يمتنها الشخص ويستمر فيها، وإنما تشكل عملاً متخصصاً كباقي الأعمال في المشروعات الخاصة، كما أنه ينظر إلى العلاقة القانونية التي تربط بين الموظف والإدارة على أنها علاقة تعاقدية بين الطرفين تنتهي في حال إلغاء الوظيفة أو انتهاء مدة العقد.

وتبعاً لما سبق، نجد بأن النظام المفتوح يحقق مزايا للإدارة التي تعتمد، إلا أنه في ذات السياق تعثره العديد من العيوب، سنبحث في كليهما كمايلي: ⁽¹⁾

أولاً- مزاياه:

- 1- الحرية التي تتمتع بها الإدارات والمؤسسات العامة في الحصول على الكفاءات ومنحها الامتيازات اللازمة للحفاظ عليها.
- 2- المرونة في استقدام الموارد البشرية وفي الاستغناء عنها.
- 3- البساطة، وذلك يعود لعدم وجود نظام قانوني معقد يحكم قواعد الترقية أو التأديب، فالنظام السائد على الموظفين شبيه بما هو مطبق على سائر مستخدمي الدولة.
- 4- حركية المستخدمين بين القطاعين الإداري والاقتصادي، وهذا ما يجعل الإدارة العامة قادرة على الاستفادة من خبرات القطاع الاقتصادي.

(1) - انظر في مزايا وعيوب النظام المفتوح:

- د. فوزي حبش، مرجع سابق، ص 17-19 .

- د. سليمان سليم بطارسة، مرجع سابق، ص 29-31 .

ثانياً - عيوبه:

- 1- عدم توفير بيئة وظيفية مستقرة للموظف بسبب ارتباط تعيينه بالوظيفة التي يشغلها.
- 2- عدم مراعاة خصوصية الإدارة العامة بما يؤثر على سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.
- 3- التعقيد في مجال توصيف الوظائف والتخصص الدقيق الذي تبنى عليه، وخاصة في مجالات التعليم والطب والأمن.
- 4- وجود منافسة مستمرة بين القطاعين الاقتصادي والإداري على الموارد البشرية وذلك نظراً للمرونة التي يتيحها النظام المفتوح للوظيفة العامة لجهة سهولة تنقل العاملين بين هذين القطاعين .

المبحث الثاني

الملاحق القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

يرتبط الموظف العام مع الإدارة العامة بعلاقة وظيفية تنظمها القوانين والتشريعات الوظيفية، بدءاً من التحاقه بالوظيفة العامة وطيلة مسيرته المهنية وصولاً لانتهاه خدمته، وحتى تتضح ماهية النظام المغلق للوظيفة العامة لا بد من إبراز أهم ملامحه القانونية والتي تتجلى بحقوق وواجبات الموظفين وحركات نقلهم وحتى انتهاء علاقتهم بالإدارة العامة، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين كمايلي:

المطلب الأول: واجبات وحقوق الموظف العام

المطلب الثاني: المسؤولية المسلكية للموظف العام وانتهاء علاقته بالإدارة

المطلب الأول

واجبات وحقوق الموظف العام

لقد نصت أغلب تشريعات الوظيفة العامة في العالم على مجموعة من الضمانات والحقوق التي تُعطى للموظف العام منذ التحاقه بوظيفته، إضافة لمجموعة من الواجبات الملقاة على عاتقه والمحظورات المطلوب إليه الابتعاد عنها طيلة فترة خدمته بالوظيفة، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى مايلي:

الفرع الأول: واجبات الموظف العام والمحظورات المفروضة عليه

الفرع الثاني: ضمانات وحقوق الموظف العام

الفرع الأول

واجبات الموظف العام والمحظورات المفروضة عليه

ينبغي على الموظف العام في معرض تأديته لعمله أداء العديد من الواجبات، وذلك تحت طائلة المساءلة المسلكية، وتتضمن هذه الواجبات جملة من الأمور يتوجب عليه القيام بها (الواجبات الإيجابية)، كما توجد أمور أخرى يتوجب عليه الابتعاد عنها (المحظورات)⁽¹⁾.

أولاً - الواجبات الإيجابية:

والتي تتمثل بالآتي:

1 - واجب أداء العمل:

تتمثل أول مظاهر هذا الالتزام في استلام الموظف المهام التي أسندت إليه بموجب قرار تعيينه⁽²⁾، وممارسته لها بكل ما تتضمنه من مهام واختصاصات، كون اختياره لشغل هذه الوظيفة قد تم استناداً إلى مواصفات شخصية متوافرة فيه، مثل مؤهلاته وخبراته، كما يجب عليه أن يؤدي بنفسه واجبات ومتطلبات الوظيفة، باستثناء الحالات التي أجاز فيها القانون التفويض في بعض اختصاصاته.⁽³⁾

(1)- د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة ونصرفاتها القانونية)، منشورات جامعة دمشق، 2011، ص 45.

(2)- راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1908/10/30 في قضية "ponoma"، المجموعة ص 558.

(3)- أ.د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بلا تاريخ نشر، ص 657، أ.د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 482، وفي الفقه الفرنسي:

Dupuis.G.J.Get Chrétien,Vedel (G),et Délové (P),Droit Administratif, PUF, Paris,2002,p355.

إضافة إلى ما تقدم، ينبغي على الموظف التعاون مع زملائه في العمل، وذلك ضماناً لتحقيق الانسجام في عمل المرفق العام الذي يعمل فيه. ⁽¹⁾

كما يتوجب عليه أن يتقيد بساعات الدوام المقررة وألا يغادر عمله إلا بإذن خاص ووفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة النافذة ، وأن يكرّس كل جهده ونشاطه المهني في خدمة الجهة العامة التي يعمل لديها، وأن يكون حريصاً على منشآتها ولوازمها وممتلكاتها وأموالها. ⁽²⁾

وقد تناول المشرع السوري هذا الموضوع، وذلك بموجب المادة رقم 63/ من قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، والتي نصت على ما يلي:

((2- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بأمانة وإخلاص وأن ينصرف كلياً /في وقت العمل/ إلى أداء واجبات الوظيفة.

3 - أن يتقيد تقيداً تاماً بمواعيد الدوام المقررة، وألا يغادر عمله إلا بإذن خاص وفق الأصول.

4 - أن يبذل كامل جهوده ويضع خبرته وكفاءته في خدمة الجهة العامة التي يعمل لديها وأن يسهر /ضمن نطاق عمله/ على حفظ وصيانة منشآتها ولوازمها وأموالها وممتلكاتها وأن يبلغ خطياً / بطريق التسلسل/ عن كل مخالفة يلاحظها أثناء عمله)).

2 - التزام الإطاعة التسلسلية:

ويعني هذا الالتزام الامتثال لأوامر الرؤساء سواء كانت مكتوبة أم شفوية أم بصيغة بلاغات أو تعليمات أو قرارات صادرة عن الرؤساء ، حيث أن سلطة الرئيس على مرؤوسيه واسعة، وتشمل كافة أعمال المرؤوسين الوظيفية، وهي عميقة وتشمل إضافة إلى إصدار الأوامر إلى المرؤوس، إلغاء أعماله أو تعديلها أو حتى الحلول محله في القيام بها، وذلك ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

(1)- د. محمد الحسين، د. مهني نوح، مرجع سابق، ص 46.

(2)- د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 74.

وقد أكد المشرع السوري على هذا الواجب وذلك وفق الفقرة رقم 5/ من المادة 63/ من قانون

العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته التي نصت على مايلي:

((أن ينفذ أوامر رؤسائه بدقة وأمانة في حدود القوانين والأنظمة النافذة على أن يتحمل كل

رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه ويكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه)).

ويبدو مما تقدم بأنه يتوجب على العامل إطاعة أوامر رؤسائه طالما كانت مشروعة ومطابقة

للقوانين والأنظمة النافذة، مع الإشارة إلى أن هذه الطاعة ليست عمياء، ولا تمنع المرؤوس من مناقشة

رئيسه في الأوامر التي يصدرها في حال كانت مخالفة للمشروعية القانونية، وفي هذه الحالة، إذا أصر

الرئيس الإداري على أمره على الرغم من الاعتراض الخطي من المرؤوس، يكون واجب الأخير تنفيذه،

ولكن المسؤولية المترتبة على هذه الأوامر تقع على الرئيس مصدر الأمر.

إلا أن واجب تنفيذ أوامر الرئيس الإداري من قبل المرؤوسين في مجال العمل منوط بألا يكون

تنفيذها ينطوي على ارتكاب جريمة جنائية أو جنحة، ففي هذه الحالة يجب عدم تنفيذ هذه الأوامر، وإذا

تم تنفيذها فإنها لا تكون سبباً من التخلص من المسؤولية الجزائية، أما إذا كانت الأوامر تنطوي على

جريمة تأديبية فقط، فإنه على الموظف إثبات أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب موجه إليه من

رئيسه على الرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة يتخلص الموظف من الجزاء التأديبي

المرتتب على المخالفة، وتترتب المسؤولية التأديبية على مصدر الأمر وحده.⁽¹⁾

3 - عدم جواز الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر:

لا بدّ للموظف حتى يكون فاعلاً ضمن المرفق العام الذي يعمل به، من أن يتفرغ لوظيفته

والأعمال المرتبطة بها بشكل تام، وعليه لا يجوز له الجمع بين وظيفته وأية أعمال أخرى يؤديها بالذات

أو بالواسطة.

(1)- د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 78.

وهذا ما نصت عليه المادة /64/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004

وتعديلاته، والتي حظرت على العامل في الفقرة (و) منها:

((أولاً.. أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة وبشكل خاص..

1/ أن يقبل تكليفه بأي عمل - مهما كان نوعه - لدى الجهات العامة الأخرى إلا بناء على

موافقة خطية من الوزير المختص، وفي الجهة العامة التي يعمل لديها.

2/ أن يجمع بين وظيفته وبين ممارسته مهنة حرة باستثناء المهن التي تنص القوانين والأنظمة

على جواز ممارستها، وضمن الشروط المحددة فيها.

3/ أن يشترك في المضاربات المالية، أو أن يمارس أي عمل من الأعمال التجارية أو

الصناعية.

4/ أن يدخل في التعهدات والمناقصات -بنفسه أو بالواسطة- أثناء وجوده في عمله ويبقى

هذا الحظر قائماً بعد تركه الخدمة لأي سبب كان - ولمدة خمس سنوات - بالنسبة للتعهدات

والمناقصات، التي تجري في الجهة العامة، التي كان فيها عند تركه الخدمة.

5/ أن يستخدم - بأي صورة كانت - بعد انتهاء خدمته أو إنهائها من الدولة لأي سبب كان

لدى إحدى الجهات الخاصة المحلية أو الأجنبية، التي لها علاقة بأعماله السابقة، أو أن يكون ممثلاً أو

وكيلاً لديها ما لم تتقضى خمس سنوات على انفكاكه من تلك الأعمال)).

غير أن المادة /64/ نفسها، قد أجازت للعامل الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر يؤديه بالذات

أو بالواسطة، إذا كان هذا العمل لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة ولا يضر بأداء واجباتها⁽¹⁾، كما أن

بعض الأنظمة الوظيفية سمحت لبعض الفئات من العاملين بالجمع بين الوظيفة العامة والعمل في

الأعمال الحرة، كأساتذة الجامعات الذين يُسمح لهم بالجمع بين العمل في الجامعة المعين فيها، وبين

(1)- انظر تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم 12/10987 تاريخ 2004/12/30، والتي أجازت للوزير أن يمنح موافقته الخطية

بالسماح للعامل أن يجمع بين عمله الوظيفي وأي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة وذلك وفقاً لإجراءات محددة.

تلك الأعمال كالمحاماة والطب والهندسة كما هو الحال في قانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006.

4 - الاستقامة والنزاهة في الحياة الوظيفية:

يفرض هذا الالتزام على الموظف ضرورة معاملته لجميع المنتفعين من خدمات المرفق العام بشكل عادل، وأن يراعي النزاهة في عمله، ويرفض المحسوبية والمحاباة، بحيث لا تتنازع مصالحه الشخصية مع مصلحة الإدارة⁽¹⁾.

وقد حظرت الفقرة (د) من المادة 64/ من قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته على العامل: أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة، أو هدية أو امتيازاً بسبب أدائه لأعماله الوظيفية، أو أن يقبل الوعد بشيء من هذا القبيل.

كما أن الفقرة (ب) من المادة 64/ ذاتها، كانت قد حظرت على العامل أن يستعمل المواد والعتاد والآلات المسلمة إليه لأمر خارجة عن أغراض الجهة العامة التي يعمل لديها، سواء لنفسه أو لغيره.

وتجدر الإشارة إلى أنه من مقتضيات النزاهة الوظيفية أيضاً، التزام العامل بالإبلاغ عن حوادث الفساد بمختلف أصنافها، وعن المخالفات المالية والقانونية والتنظيمية، التي يترتب عليها إلحاق الضرر بمصالح الدولة والمواطنين.⁽²⁾

(1) - د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 80.

(2) - راجع بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 109/ب-15/4207 تاريخ 1978/8/2، وأيضاً رقم 120/ب-15/3705 تاريخ 1976/11/27، مع العلم بأن المادة (25) من قانون أصول المحاكمات الجزائية نصت على ما يلي: ((على كل سلطة رسمية، أو موظف عام علم أثناء إجراء وظيفته بوقوع جناية أو جنحة، أن يبلغ الأمر في الحال إلى النائب العام المختص، وأن يرسل إليه جميع المعلومات والمحاضر والأوراق المتعلقة بالجريمة)).

5 - صيانة أموال الدولة:

يجب على الموظف، العمل على حفظ وصيانة منشآت وممتلكات الجهة العامة التي يعمل لديها، وعدم الاستيلاء عليها أو استغلالها لنفسه.

وهذا ما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة /64/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، التي حظرت على العامل:

((أن يستعمل المواد والعتاد والآلات المسلمة إليه لأموال خارجة عن أغراض الجهة العامة التي يعمل لديها / سواء لنفسه أم لغيره/)).

كما أن المادة /63/ من القانون نفسه قد حملت العامل المسؤولية عما يصدر عنه من أعمال تلحق الضرر بالجهة العامة التي يعمل لديها حيث نصت على:

((أن يكون مسؤولاً تجاه الجهة العامة عن الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته - سواء أكان ذلك عن قصد أم إهمال - على أن لا يخل ذلك بمسؤوليته تجاه الغير، وفق القواعد المقررة بهذا الشأن...)).

ثانياً - المحظورات:

لما كانت الواجبات الإيجابية تعبر عن أعمال يترتب على الموظف العام القيام بها في معرض تأديته لوظيفته، فإن المحظورات تتجلى في أمور يحظر على الموظف العام القيام بها، وسنبحث هذه المحظورات وفق الآتي:

1 - إهدار كرامة الوظيفة ووضع نفسه موضع الشبهات:

لقد أورد قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته هذا الأمر بشكل صريح، حين أوجبت الفقرة السادسة من المادة /63/ منه على العامل: ((أن يحافظ على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مع زملائه ورؤسائه وذوي العلاقة من المراجعين مسلك الاحترام والواجب)).

كما نصت الفقرة الثامنة في المادة /63/ ذاتها على ضرورة التزام العامل بالمظهر اللائق إذا كان هناك لباس مخصص للعمل، حيث يتوجب عليه ارتداؤه، ومن البديهي أن يكون الحفاظ على شرف الوظيفة، مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالابتعاد عن مواطن الشبهات لأن غوص الموظف في مواطن الشبهة يقود إلى إهدار كرامة الوظيفة. (1)

وتبعاً لما سبق، نجد أن المشرع السوري قد حظر على العامل وفق قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته أن يجمع نقوداً أو أشياء عينية لأي فرد أو هيئة أو جماعة، لأغراض غير مسموح بها، أو غير مرخص لها. (2)

كما أن الفقرة (و) من المادة رقم /64/ من القانون آنف الذكر، كانت قد حظرت على العامل:

أ- أن يشترك في تأسيس الشركات، أو أن يقبل عضوية مجالس إدارتها، أو أي عمل آخر فيها، إلا إذا كان مندوباً عن الدولة، أو المنظمات الشعبية.

ب- أن يشتري عقارات أو منقولات تطرحها السلطة القضائية أو الإدارية للبيع، إذا كان ذلك يتصل بوظيفته.

ج- أن يكون وكيلاً في القيام بأعمال للغير بأجرة أو بمكافأة، ولا يجوز أن يكون وكيلاً دون أجر أو مكافأة إذا كانت الأعمال الموكلة فيها كما جرت العادة بدفع أجرة إلى الوكلاء في مقابل القيام بها، ويجوز أن يتولى العامل لقاء أجر أو مكافأة، أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين، أو المعونة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعان قضائياً، ممن تربطه به صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، وذلك شريطة إخبار الرئيس الإداري بذلك.

(1)- د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 53.

(2)- الفقرة (هـ) من المادة رقم /63/ من القانون رقم (50) لعام 2004.

د- أن يقرض أو يقترض من المتعاملين مع الجهة العامة التي يعمل لديها، أو المتعهدين معها، أو ممن له صلة بنشاطها.

إضافةً إلى ما تقدم، نجد أن هناك قيوداً إضافية على الموظف العام فرضتها المادة /64/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، والتي حظرت على الموظف:

أ- أن ينتمي إلى جمعية أو جماعة تتوخى أغراضاً غير مشروعة تهدر مصالح الدولة، أو تعرضها للخطر.

ب- أن يشترك في تنظيم أي اجتماعات داخل مكان العمل تتعارض مع أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

ج- أن يأتي بأي عمل من شأنه أن يخل بشرف الوظيفة الموكولة إليه ولا سيما لعب الميسر، والوجود في العمل في حالة سكر.

2- إفشاء أسرار المهنة:

يعتبر الحفاظ على أسرار الوظيفة من أهم الدلائل على الأخلاقيات الوظيفية الواجب تحلي الموظف بها⁽¹⁾، حيث إنه يتوجب على الموظفين عدم إفشاء أية معلومات وصلت إليهم في معرض تأدية عملهم، يمكن أن تؤدي إلى إلحاق الضرر بالمرفق العام الذي يعملون لديه⁽²⁾.

وقد أولى المشرع السوري هذا الموضوع الكثير من الأهمية، وذلك حين حظرت الفقرة /أ/ من المادة /64/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته على العامل:

((أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها، أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائماً بعد ترك العامل الخدمة)).

(1)- د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 54.

(2)- د. عبد الله طلبه، مرجع سابق، ص 82.

كما أوردت الفقرة (ج) من المادة /64/ نفسها، التزاماً آخر يرتبط ارتباطاً عضوياً بالتزام السرية والكتمان، حيث حظرت على العامل:

((أن يحفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية، أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لاحتفاظ به ولو كان خاصاً بعمل كلف به شخصياً)).

و بناء على ما سبق، نجد بأن أنظمة الوظيفة العامة المغلقة، قد نصّت على العديد من الشروط المسبقة الواجب توافرها فيمن يرغب في التعيين في الوظائف لديها، كما فرضت عليه الواجبات وقيدته بالمحظورات بعد تعيينه، وذلك حفاظاً على مكانة الوظيفة العامة وبهدف تحقيق المرافق العامة للأهداف التي وجدت من أجلها.

الفرع الثاني

ضمانات وحقوق الموظف العام

يؤكد استقراء بعض القوانين التي تعرضت لمعنى الموظف أو لبعض الأحكام القانونية المتعلقة به، بأنها اعتمدت المفهوم الواسع له والذي مفاده أن الموظف هو: ((كل شخص يتولى وظيفة أو مهمة تابعة للدولة بغض النظر على العلاقة التي تربطه بالإدارة، وبغض النظر أيضاً على كون الوظيفة أو المهمة مؤقتة أو دائمة)).⁽¹⁾

و تبدو أهمية تمييز الموظف عن باقي عمال الدولة في كون الموظف هو فقط من يخضع لقانون الوظيفة العامة، كما أن المنازعات الإدارية التي تنشأ بين الموظف والإدارة تخضع للقضاء الإداري، على عكس الكثير من مستخدمي الدولة الذين يخضعون للقضاء العادي، وتحكمهم نصوص قانونية خاصة، زيادة على ذلك فالموظف يتمتع بامتيازات وضمانات خاصة مقابل واجبات تقتضيها الوظيفة العامة.

أولاً - ضمانات الموظف العام:

يستفيد الموظفون من المزايا والحقوق المقررة لهم في نظام الوظيفة العامة المغلقة، كما يتمتعون بالعديد من الضمانات التي تحقق لهم الاستقرار والطمأنينة طيلة فترة خدمتهم وهي:

1- الحماية أو الضمانة الإدارية:⁽²⁾

تعمل الإدارة العامة في النظام المغلق للوظيفة العامة على تأمين الحماية اللازمة للعاملين لديها أثناء قيامهم بالعمل المسند إليهم لضمان عدم تعرضهم لأعمال العنف والاعتداء والتوقيف في معرض

(1) - د. محمد الصالح فنينش، ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العمومية أُلقيت على طلاب كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2012، ص5.

(2) - د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 137-138.

قيامهم بواجبهم الوظيفي، إذ نصت المادة / 340 / من قانون العقوبات السوري على ما يلي ((يعد موظفاً بالمعنى المقصود في باب الجرائم الواقعة على الإدارة العامة كل موظف عام في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو فرد من أفرادها وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة))، وفي ذات السياق أوضحت أحكام المادة / 534 / من قانون العقوبات السوري ظروف تشديد العقوبة تبعاً لصفة المجني عليه، وذلك بهدف حماية الوظيفة وصيانة السلطة وتأمين حرمة الوظيفة التي يتقلدها الموظف، كما أحاطت بعض الموظفين - حرصاً على مصلحة السلطة العامة ذاتها - بحماية خاصة تجاه أعمال الذم والتحقير والقذح مثل القضاة وكبار القادة الإداريين.

إضافة لما تقدم، يستفيد الموظفون العامون من الضمانة الإدارية عن طريق التظلم من تصرف غير عادل أو فيه تجاهل لنظام الوظيفة العامة، إذ يمكنهم الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى رتبة أو الوزير المختص ، ويتم دراسة شكاوى الموظفين ومناقشتها مع الجهات المعنية.

2-الحماية القضائية:⁽¹⁾

يوجد في النظام المغلق للوظيفة -إلى جانب الحماية الإدارية - حماية قضائية، بحيث يستطيع الموظف اللجوء إلى القضاء بطلب إلغاء القرارات المخالفة للنصوص القانونية والتي سببت له ضرراً أو بطلب تعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة لبعض القرارات غير النظامية التي صدرت عن الإدارة العامة.

وتختلف الجهة القضائية المسؤولة عن البت في هذه الطلبات من دولة إلى أخرى تبعاً لنظام الرقابة القضائية على الوظيفة العامة المتبع فيها، فنجد بأن الدول الأنكلوسكسونية القائمة على نظام الوحدة القضائية ، قد أخضعت قضايا الوظيفة العامة لرقابة القضاء العادي، أما الدول التي تتبنى وجود

(1)- د. عبد الله طلبة ، مرجع سابق، ص139 وما بعدها.

نظامين قضائيين: نظام القضاء العادي ونظام القضاء الإداري، أوجبت على الموظف التوجه إلى القضاء الإداري.

و تجدر الإشارة إلى أن نظام الرقابة القضائية للوظيفة العامة يحظى بمكانة هامة من الناحية القانونية، لكن التطبيق العملي يظهر بأن عدد الدعاوى المتعلقة بخلافات الموظفين مع الإدارة العامة قليل جداً نظراً لتخوف الموظفين من مجابهة الإدارة أمام القضاء وما يترتب عليه من مخاطر تمس مستقبلهم الوظيفي.

3- الحماية النقابية:⁽¹⁾

تتعارض فكرة تجميع الموظفين في نقابات خاصة بهم مع مفهوم النظام المغلق للوظيفة العامة بما يتضمنه من مبدأي التسلسل الإداري والتزام الإطاعة الرئاسية، وبناء عليه عارضتها بدايةً العديد من أنظمة الوظيفة العامة حول العالم، إلا أنها لاحقاً تبنت موقفاً متسامحاً اتجاه فكرة النقابة أو الاتحادية بين الموظفين كما هو الحال في فرنسا التي لم تخضعها لكثير من القيود.

بينما ذهبت بعض أنظمة الوظيفة العامة الأخرى إلى قبول فكرة النقابة بشروط محددة، فالوظيفة العامة الأمريكية مثلاً سمحت للموظفين بالانضمام إلى النقابات شريطة أن تعلن هذه الأخيرة في أنظمتها الخاصة عدم انضمامها إلى اتحاد وطني والامتناع عن استخدام الإضراب كوسيلة من وسائل فاعليتها.

أما في سورية، فقد اقتصر تجميع الموظفين في ظل أحكام قانون الموظفين الأساسي رقم/135 لعام 1945، على تشكيل جمعيات لفئات محددة من الموظفين، وقد أخضعهم لاحقاً القانون

(1) - د. عبد الله طلبية، نفس المرجع، ص 143 وما بعدها.

الأساسي للعاملين في الدولة إلى أحكام قانون التنظيم النقابي العمالي وتعديلاته النافذة وذلك بموجب المادة رقم (145) منه.⁽¹⁾

4- الحماية التشريعية:⁽²⁾

يعتمد نظام الوظيفة العامة المغلقة في جوهره على نصوص قانونية ودستورية، ما يستدعي استفادة الموظفين من نوع رابع من الحماية يتمثل في الحماية التشريعية، بهدف حماية الموظفين من التدخلات غير النظامية التي من الممكن أن تلجأ إليها الإدارة بهدف المساس بالحقوق والقواعد والضمانات التي يتمتعون بها بموجب نصوص قانونية.

زد على ذلك بأن الحماية التشريعية تنسم بصفة الرقابة البرلمانية، إذ يمكن للموظفين اللجوء إلى ممثليهم في البرلمان بغية عرض شكاويهم وطلباتهم عن طريق الأسئلة والاستجابات التي يتم طرحها على أعضاء الحكومة ضمن البرلمان .

ويظهر مما تقدّم بأن الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة التي تتمتع بعدد كبير من الضمانات الإدارية والقضائية والتشريعية لا تقر للموظفين بشكل نهائي الامتياز الذي تقره الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة والخاص بحق الموظفين في الانضمام إلى الجمعيات والنقابات والقيام بالإضرابات، إلا أن هناك من الناحية العملية تقارباً ملموساً في هذا الموضوع بين النظام المفتوح والمغلق.

ثانياً- حقوق الموظف العام:

كما أشرنا سابقاً، توجد العديد من الالتزامات الواقعة على عاتق عمال الإدارة العامة، وفي المقابل يستمد الموظف من مركزه النظامي عدداً من الحقوق والامتيازات التي تعد طرفاً مقابلاً لهذه

(1)- يقصد بقانون التنظيم النقابي العمالي المرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1968/8/26 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 337 تاريخ

1969/12/22 والقانون رقم 1 تاريخ 1972/1/10 والمرسوم التشريعي رقم 70 تاريخ 1972/2/23 والمرسوم التشريعي رقم 92

تاريخ 1974/9/21 والقانون رقم 29 تاريخ 1986/10/21

(2) - د. عبد الله طلبية ، مرجع سابق، ص138-ص139.

الالتزامات وذلك بموجب القوانين والأنظمة ، وهذه الحقوق لا تقبل النقاش أو المساومة لأن الموظف في مركز تنظيمي وليس في مركز تعاقدى ويتمثل بعض هذه الحقوق في النواحي المالية كما يتجلى بعضها في جوانب غير مالية ⁽¹⁾، وعليه سنبحث في حقوق الموظف العام كمايلي:

1- الحقوق المالية:

تتمثل حقوق الموظف المالية في الراتب أو الأجر من ناحية وفي التعويضات والمنافع والمساعدات المختلفة من ناحية أخرى.

أ- الراتب أو الأجر:

هو عبارة عن مبلغ من المال يتقاضاه الموظف من الخزنة العامة بصفة منتظمة كل فترة محددة تقدر عادة بالشهر مقابل ما يؤديه من خدمات وظيفته، ويُعد الراتب هو الحق الأساسي والأول للموظف بل هو السبب الرئيس للالتحاق بالوظائف ويكاد المرتب يعتبر عنصراً من عناصر تعريف الموظف العام.⁽²⁾

وتحدد القوانين مرتباً معيناً لكل وظيفة، مستندةً بذلك إلى العديد من الاعتبارات أهمها (درجة التحصيل العلمي ومدى المجهود المبذول و.....إلخ)، إذ يختلف مقدار الراتب الذي يحصل عليه الموظفون القائمون بذات العمل، وذلك نتيجة اختلاف مدة الأقدمية أو الشهادات العلمية أو نتيجة لوجود خلل معين في قواعد التنظيم الوظيفي.⁽³⁾

(1) - د. عبد الله طلبية ، نفس المرجع، ص 97.

(2) - د. شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق ، ص 128.

(3) - د. شريف يوسف حلمي خاطر، نفس المرجع، ص 129 - ص 130.

وقد عرفت المادة الأولى من قانون العاملين الأساسي سورية رقم 5/ لعام 2004 الأجر بأنه ((المبلغ الشهري المقطوع الذي يستحقه العامل في مقابل أدائه العمل المحدد في صك تعيينه وفق أحكام هذا القانون وطبقاً للجداول الملحقة به)).⁽¹⁾

كما نصت المادة 81/ من القانون نفسه على أنه ((يبدأ حق العامل المعين بالأجر اعتباراً من تاريخ استلامه مهام وظيفته فعلاً إذا كان مقرها في محل إقامته، واعتباراً من تاريخ توجهه إلى مقر وظيفته بمقتضى إذن سفر، إذا كان مقر الوظيفة خارج مكان إقامته)).

ب - التعويضات:

تعتمد الإدارة تبعاً لعلاقة الموظف بالإدارة والتي تحكمها نصوص قانونية إلى تخصيص عدد من التعويضات المالية تضاف إلى الراتب بحسب مقتضيات الوظيفة أو الظروف المحيطة بها ويهدف مساعدة الموظف على مواجهة الأعباء المعيشية المتزايدة، وتحفيزاً له على النهوض بالمهام الموكلة إليه على أحسن وجه ⁽²⁾، وقد حدد المشرع العربي السوري في المادة 97 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004، هذه التعويضات التي يحق للعاملين تقاضيها⁽³⁾ إضافة إلى أجورهم إلى ثماني فئات:

(1) - عرفت المادة 94 / من قانون الموظفين الأساسي رقم 135 / لعام 1945 الراتب بأنه يلزم المرتبة والدرجة، ولكل مرتبة ودرجة من سلسلة مراتب ودرجات الوظائف العامة راتب مقطوع.

(2) - د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 87.

(3) - التعويضات الخاضعة لأنظمتها الخاصة وهي: تعويضات وبدلات للعاملين خارج القطر ولا سيما في ملاك وزارة الخارجية فيحكمها المرسوم التشريعي رقم 50 / تاريخ 1964/8/25 المتضمن ملاك وزارة بدل الاغتراب - تعويض تفرغ ذوي المهن الطبية في وزارة الصحة يحكمه المرسوم التشريعي رقم 78 تاريخ 1970/3/3 - تعويض تفرغ أعضاء هيئة البحث العلمي في مركز الدراسات والبحوث العلمية يحكمه المرسوم التشريعي رقم 193 تاريخ 1969/8/13 - وحصل المصادرات والغرامات للعاملين في وزارة المالية يحكمه المرسوم 1684 تاريخ 1977/8/7 المتضمن ملاك وزارة المالية - وحصل المصادرات والغرامات للعاملين في الجمارك بموجب قانون الجمارك رقم 9 تاريخ 1975/7/16 وحصل المصادرات والغرامات للعاملين في جهاز مكافحة بموجب نظام احتكار التبغ الصادر بالقرار رقم 16/ل.ز تاريخ 1935/1/30 والقرار التنظيمي رقم 944-9/م تاريخ 1979/10/14 الصادر من المدير

(1) - التعويض العائلي: (1)

وهو مبلغ من المال يخصص من الإدارة للعامل الذي يعيل زوجته وأولاده ، وهنا يجب ملاحظة مقدار هذا المبلغ بشكل مستمر بما يتناسب مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة .

(2) - تعويض طبيعة العمل والاختصاص:

يمنح هذا التعويض إلى فئات العاملين المتخصصين فقط لقاء الطبيعة الخاصة لوظائفهم والمخاطر التي يتحملونها في العمل وصعوبة الإقامة في مناطق عملهم، إضافةً إلى الإجهاد الجسماني أو الفكري المتميز الذي تتطلبه الوظيفة. (2)

وفي سورية، نصت المادة/ 98/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / 50 / لعام 2004، على عدم وجوب تجاوز تعويض طبيعة العمل والاختصاص الممنوحة للموظف /40/ بالمئة من الأجر بتاريخ أداء العمل.

العام للمؤسسة العامة للتبغ المعدل بالقرار التنظيمي رقم 1272 - 8 /م تاريخ 1985/12/22 - عائدات الجباية للعاملين في وزارة المالية بموجب القانون رقم 170 تاريخ 1959/6/30 - وعائدات الجباية للعاملين في البلديات بموجب القرار بقانون رقم 238 تاريخ 1960/7/17 - تعويض مؤسسة الإدارة لمدراء المؤسسات والشركات العامة بموجب المرسوم التشريعي رقم 4 تاريخ 1979/1/16 - تعويض مسؤولية الإدارة لمدراء المصالح المؤممة بموجب المرسوم التشريعي رقم 66 تاريخ 1965/3/17 - تعويض المسؤولية لمديري مؤسسة تشرين ومؤسسة الوحدة بموجب المرسوم التشريعي رقم 3 تاريخ 1979/1/6 - تعويض مسؤولية الإدارة للمديرين العاملين لمؤسسات مياه الشرب بموجب المرسوم التشريعي رقم 14 تاريخ 1984/10/1 - تعويض الإدارة والمسؤولية للأطباء رؤساء المشافي والمصحات بموجب القرار بقانون رقم 187 تاريخ 1958/10/21 - تعويض إدارة المدارس والمعاهد بموجب المرسوم التشريعي رقم 10 تاريخ 1965/1/12 - تعويض التفرغ لأعضاء الهيئة التعليمية في وزارة التعليم العالي بموجب المرسوم التشريعي رقم 87 لعام 1975 الملغى بموجب القانون رقم /6/ لعام 2006 - تعويض مكتبة الدولة بموجب المرسوم التشريعي رقم 71 تاريخ 1975/11/2.

(1) - راجع في هذا الخصوص: المادة رقم /1/ من المرسوم التشريعي /33/ لعام 2002 المعدلة للمادة رقم /4/ من الرسوم التشريعي /146/ لعام 1952.

(2) - د. محمد الحسين، د. مهني نوح، مرجع سابق، ص 91.

(3)- تعويض التمثيل:

يمنح لشاغلي الوظائف التي تتطلب طبيعة عملهم الخاصة مصروفات إضافية لقاء الظهور بالمظهر الاجتماعي اللائق، وعادة ما يتم تحديد الوظائف التي يستفيد شاغلوها من هذا التعويض ومقدار استفادة كل منها وشروط وقواعد منحه وحجبه بموجب نصوص قانونية محددة.⁽¹⁾

(4)- تعويض المسؤولية المالية:

يمنح هذا التعويض للعاملين لقاء المسؤولية المالية التي يتحملونها، وغالباً ما تحدد القرارات النازمة مقدار هذه التعويضات تبعاً لحجم الموازنة أو الاعتمادات التي يشرفون عليها.⁽²⁾

(5)- تعويض العمل الإضافي:

نظمت المادة / 103 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة تعويض العمل الإضافي وقسمته إلى عدة أنواع:

- تعويض العمل الإضافي المقطوع

- أجور ساعات العمل الإضافية

- تعويض اللجان التي تقضي القوانين والأنظمة النافذة بتشكيلها

- أجور ساعات التدريس واللقاء المحاضرات الإضافية.⁽³⁾

(6)- تعويضات الانتقال وأجور النقل:

غالباً ما تحدد أنظمة الوظيفة العامة المغلقة هذه التعويضات بنصوص قانونية صريحة، وتؤكد على استحقاق الموظف العام لها عند انتقاله خارج مركز عمله داخل أو خارج القطر بداعي

(1) - د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 107.

(2) - د. محمد الحسين، د. مهني نوح، نفس المرجع، ص 94.

(3) - د. محمد الحسين، د. مهني نوح، مرجع سابق، ص 95 وما بعدها.

الوظيفة، سواءً إذا عين بمكان جديد أو سرح أو صرف من الخدمة أو أعيد إلى الوظيفة أو قام بمهمة رسمية وتأخر اضطراراً بالعودة لأسباب قاهرة أو للمعالجة في أحد المشافي أو مكث في محجر صحي أو نقل (بدون طلب منه) أو نذب أو أنهى نذبه أو دعي للمثول أمام شعب التجنيد لكي يلتحق بالخدمة الإلزامية أو الاحتياطية أو للمثول أمام لجان التسريح الطبية أو غادر بدعوة رسمية لأداء شهادة لها علاقة بإحدى الجهات العامة أو من غادر بدعوة للاشتراك بالامتحانات المسلكية أو المهنية (بناء على طلب الجهة العامة) أو غادر للمثول أمام إحدى الجهات القضائية أو التأديبية كمدعى عليه بسبب يتعلق بالوظيفة أو تم إيفاده بمهمة رسمية خارج القطر.⁽¹⁾

ج- علاوات الإنتاج والمكافآت التشجيعية:

هي مكافآت تقديرية لا تلتزم الإدارة العامة بمنحها للعاملين لديها أصلاً، وإنما تستقل في تقدير منحها وفي تحديد مقدارها ضمن الأحكام النازمة لها، إذ يجوز بقرار من الوزير المختص في الجهات العامة منح العاملين في هذه الجهات حوافز مادية ومكافآت تشجيعية ضمن حدود الاعتمادات المرسودة في الموازنة لهذا الغرض وتحدد بمرسوم حدود وأسس وقواعد منح وحجب الحوافز المادية والمكافآت التشجيعية المشار إليها، وهي بذلك تختلف عن التعويضات والمكافآت التي تصرف وفق تعرفه ثابتة لمن قام بأعمال إضافية معينة كما هو الأمر في سورية، بالنسبة للمكافآت عن أعمال الامتحانات المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006 ولائحته التنفيذية رقم 250/ لعام 2006 والتي تأخذ حكم التعويضات.⁽²⁾

(1) - د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 113 وما بعدها.

(2) - د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 116.

2- الترقية:

تعني منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استناداً إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار ويؤدي ترفيع العامل إلى تحسين مركزه من الناحيتين الأدبية والمالية .

إذ إن نظام الترقية يعتبر من أهم الدعامات التي تقوم عليها نظام الوظيفة العامة المغلقة الذي يعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة، مع الأخذ بالحسبان ضرورة تحقق شرط توافر الشاغر في ملاك الإدارة العامة التي ينتمي إليها الموظف العام إلا إذا كان الترفيع من درجة إلى درجة وضمن المرتبة ذاتها، كما يشترط كذلك أن تتوفر الاعتمادات في الميزانية العامة، ويكون الترفيع إما بسبب القدم، وهو أسلوب يعمل به عادة في الوظائف الدنيا، وإما بسبب الكفاءة، ويشترط عادة في الوظائف ذات الحلقة الأولى.⁽¹⁾

3- الإجازات:

يحق للموظف العام الحصول على الإجازات التي تؤخذ عادة بشكلين مختلفين:⁽²⁾

الشكل الأول: يتجلى في الإجازات السنوية التي يقصد منها إتاحة الفرصة للموظف في الحصول على قدر من الراحة بعد عمل طويل وهذا النوع من الإجازات (أصبح حقاً تقره قوانين العمل وأنظمة الوظائف العامة بالنسبة لجميع العمال على السواء).

أما الشكل الثاني: فإنه يتجلى في الإجازات المرضية والإجازات الخاصة، إذ يحتفظ الموظف الذي لا يستطيع القيام بعمله الوظيفي نظراً لوضعه الصحي بحقه في تقاضي الأجور خلال فترة زمنية تختلف حسب القوانين الوظيفية المرعية، وتأخذ الإجازات أشكالاً متعددة نستعرضها كمايلي:

(1) - د. عبد الله طلبية، نفس المرجع، ص119.

(2) - د. محمد الحسين، د. مهني نوح، مرجع سابق، ص125 وما بعدها.

أ-الإجازات الإدارية السنوية:

يستحق الموظفون العامون هذه الإجازة كل عام بهدف الراحة من عناء العمل وتجديد النشاط وتتراوح مدتها عادةً بين شهر وثلاثة أشهر، إذ تعمل الإدارة العامة على تنسيق الإجازات بين الموظفين بغية استمرار العمل بانتظام.

ووفقاً للقانون الأساسي للعاملين في الدولة ، فإنه يراعى عند منح الإجازات الإدارية السنوية

العديد من الاعتبارات أهمها :

1- الإجازات الإدارية السنوية إلزامية .

2-عدم تعارض رغبة العامل في تحديد موعد إجازته مع مصلحة العمل .

3- إمكانية استدعاء العامل المجاز و قطع إجازته مع احتفاظه بحقه في الحصول على إجازة

بديلة عندما تسمح ظروف العمل بذلك ، وإلا فيعطى بدل الأجر عنها إذا لم يجز تعويضها عيناً في العام نفسه .⁽¹⁾

4 - عدم جواز منح الموظف المنقول إجازة إدارية إلا بعد مرور شهر على الأقل .⁽²⁾

ب-الإجازة الصحية:

كما هو معروف، يُعد شرط اللياقة الصحية من أهم شروط تولي الوظيفة العامة وتتحقق الإدارة

العامة من توافره بنتيجة الفحوص الطبية التي تجريها على المرشح لشغل الوظائف العامة.

ولكن قد يُصاب عمال الإدارة العامة في أي وقت بمرض يحول بين الموظف والقيام بواجباته

الوظيفية، لذلك حرصت قوانين الوظيفة العامة المغلقة على منحهم إجازة مرضية للمدة الكافية للشفاء

(1) - المادة رقم /45/ من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم (50) لعام 2004 .

(2) - بلاغ رئاسة مجلس الوزراء 14776-1/8 تاريخ 1954/10/5 .

حفاظاً على صحتهم وصحة زملائهم في العمل والمتعاملين معهم من الجمهور خاصة في حالة الأمراض المعدية.⁽¹⁾

ج-الإجازة الخاصة:

هي إجازة بمرتب أو بغير مرتب يتم منحها للموظفين العاميين لأسباب هامة حددها القانون في بعض الحالات على وجه الخصوص وترك بعضها لتقدير الإدارة، إذ تختلف مدة هذه الإجازة تبعاً للأسباب التي مُنحت بمقتضاها (أيام - شهور)، وأهم حالات الإجازة الخاصة المأجورة هي (إجازة الأمومة - إجازة الحج - الإجازات الاضطرارية) أما الإجازات الخاصة غير المأجورة فهي (الإجازات الدراسية - إجازة رعاية الأطفال - إجازة مرافقة الزوج - الإجازة المستندة إلى سبب مقبول) وفي جميع الحالات ينبغي على الإدارة عند منح موظفيها الإجازة الخاصة العمل على تحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة.⁽²⁾

(1) - د. شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 164.

(2) - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 120 وما بعدها.

المطلب الثاني

المسؤولية السلوكية للموظف العام وانتهاء علاقته بالإدارة

لقد أدركت الدول التي اعتمدت نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة أهمية الحفاظ على الجهاز الوظيفي بهدف كفالة سير المرافق العامة بانتظام وتمتين الثقة بين المواطنين ومؤسسات الدولة، لذلك حرصت على وضع النصوص القانونية اللازمة لمواجهة المخالفات والجرائم السلوكية التي يرتكبها الموظفون العامون وذلك بغية تحقيق التوازن بين واجبات الموظف العام وبين حقوقه التي يجب أن يتمتع بها من جهة، وحماية الوظيفة العامة من الترهل والفساد من جهة ثانية.

إذ تعتبر الوظيفة العامة تكليفاً للقائمين بها قبل أن تكون حقاً لهم، وهي خدمة وطنية تفرض مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف العام مقابل ما تضمنه له الوظيفة من حقوق، وتعرضه في حال خرقها إلى العديد من العقوبات التي قد تصل إلى حد إنهاء خدمته الوظيفية، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المسؤولية السلوكية للموظف العام

الفرع الثاني: انتهاء الرابطة الوظيفية

الفرع الأول

المسؤولية المسلكية للموظف العام

تهدف المسؤولية المسلكية في المقام الأول إلى ضمان سير المرافق العامة بانتظام، وتنتج عن أفعال تصدر عن الموظف العام ترى فيها السلطة التأديبية المختصة خرقاً لواجبات الوظيفة ومقتضياتها أو إخلالاً بكرامتها، إذ تنحصر هذه المسؤولية في مجتمع الموظفين كون الجريمة المسلكية لا يرتكبها إلا من اكتسب صفة الموظف العام، كما أنها تمتد في بعض الحالات لتشمل المسؤولية عن أفعال الغير من المرووسين.⁽¹⁾

وهي بذلك تستقل عن المسؤولية الجزائية التي تتحقق عند الخروج عن أوامر نهى عنها المشرع وأوردها على سبيل الحصر في نصوصه القانونية الخاصة بالعقوبات التي يفرضها بهدف حماية المجتمع من خطر الخارجين عن القانون، كما تختلف عن المسؤولية المدنية التي تترتب عند إلحاق الضرر بالإدارة العامة أو الغير.⁽²⁾

وعليه سيتم استعراض المسؤولية المسلكية من خلال البحث في مفهوم الجريمة المسلكية وبيان الأركان التي تستند إليها، إضافةً إلى أنواع العقوبات المسلكية التي حدتها أنظمة الوظيفة العامة المغلقة في مواجهة مرتكبي الجرائم المسلكية.

(1) - أ. د. عزيزة شريف، مسؤولية الموظف العام في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1997، ص 160، أ د فؤاد العطار، مرجع سابق، ص 486.

(2) - أقرت المحكمة الإدارية العليا السورية مبدأ استقلال المسؤولية المدنية عن المسؤولية الجنائية في كثير من أحكامها راجع على سبيل المثال: حكمها رقم 1996/2013/42م المجموعة لسنة 1996م، م 103، ص 435 وحكمها رقم 1999/549/2-107 مجموعة المهائني - الأحكام الإدارية العليا في خمسين عاماً، ج 2، ص 651.

أولاً- الجريمة السلوكية:

تُعد الجريمة السلوكية سبب قيام المسؤولية السلوكية للموظفين العامين، وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنها ((إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه...، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من دقة وحيدة وأمانة، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يستوجب تأديبه)).⁽¹⁾

و عليه فإن الجريمة السلوكية تتمثل في واقعة مادية لا بد أن تتوافر فيها ثلاثة أركان جوهرية

هي:

1- الركن الشرعي للجريمة السلوكية:

يذهب الرأي الراجح في الفقه والقضاء الإداريين إلى عدم تطبيق قاعدة (لا جريمة ولا عقوبة بلا نص قانوني) في خصوص الجريمة التأديبية، حيث أنه لا يشترط خضوع الفعل الصادر عن الموظف لنص سابق يجزّمه، ومآل ذلك إلى عدم إمكانية حصر المخالفات السلوكية بشكل مقدّم، بل يجوز لمن منحه القانون سلطة التأديب أن يعتبر أي عمل إيجابي أو سلبي يصدر من الموظف ولا يتفق مع واجبات الوظيفة جرمًا سلوكيًا يستحق العقاب عليه، وذلك مع التقيد بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون.⁽²⁾

2- الركن المادي:

وهو فعل محدد أو امتناع عن فعل يقدم الموظف على القيام به خلافاً لواجب أو محظور نصت عليه أنظمة الوظيفة العامة المغلقة، ولهذا الركن أهمية خاصة في الجريمة السلوكية كونه لا يمكن افتراضه، حيث يجب إثبات المخالفة السلوكية وتحديدها ونسبتها إلى موظف محدد صدرت عنه.

(1) - حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1958/1/25 في القضية رقم 1723 - ص 635.

(2) - أ. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 67 وما بعدها.

وبما أن الركن المادي للجريمة المسلكية يتمثل بسلوك إيجابي أو سلبي، فإن مجرد التفكير بالفعل لا يكفي في حد ذاته لتكوين الجريمة المسلكية، بينما يعتبر الشروع في ارتكاب الخطأ المسلكي مخالفة تأديبية يجازى الموظف العام عليها مسلكياً وفق القوانين النازمة للوظيفة العامة المغلقة.⁽¹⁾

3 - الركن المعنوي:

يتمثل هذا الركن بالإرادة الجرمية أو غير المشروعة للموظف العام عند ارتكابه فعل أو ترك يكون الركن المادي للجريمة المسلكية، وتأخذ هذه الإرادة شكلان رئيسان: هما القصد من جهة وبه تتجه إرادة الفاعل إلى الفعل والنتيجة الجرمية ومن جهة أخرى هناك الخطأ وبه تتجه الإرادة إلى الفعل دون النتيجة⁽²⁾، ويترتب على ذلك العديد من النتائج أهمها:

1- عدم محاسبة الموظف عما يصدر عنه من أخطاء مسلكية في حال كانت إرادته منعقدة أو كان تحت تأثير مادي أم معنوي أو في حالة القوة القاهرة.

2- تحوز البواعث والدوافع - وإن لم تعد ركناً في الجريمة المسلكية - أهمية خاصة في تشديد العقوبة أو تخفيفها⁽³⁾.

3- عدم انتفاء المسؤولية المسلكية للموظف العام بذريعة أعباء العمل وضغوطه.⁽⁴⁾

ثانياً - أنواع العقوبات المسلكية:

تُحدد هذه العقوبات في قوانين الوظيفة العامة المغلقة بشكل مسبق وعلى سبيل الحصر، وهي بمثابة جزاءات مسلكية توقع على الموظفين العاميين الذين يرتكبون جرائم مسلكية.

(1) - أ.د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 370.

(2) - أ.د. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، بلا دار نشر، بلا تاريخ، ص 9 وما بعدها.

(3) - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في القضية 1422/2-37 / لسنة 2000، مجموعة المهائني، ج 2، ص 661

(4) - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1212 لسنة 7 ق الصادر 13/13/1965

وفي سورية، صُنفت المادة رقم /68/ من قانون العاملين الأساسي /50/ لعام 2004 العقوبات

المسلكية التي يمكن إيقاعها بالعاملين إلى عقوبات خفيفة وعقوبات شديدة وفق الآتي:

1- العقوبات الخفيفة: وتشمل التنبيه والإنذار والحسم من الأجر وتأخير الترفيع وحجب الترفيع.

أ - **عقوبة التنبيه:** وهي تتناسب مع المخالفات البسيطة، إذ يتم إخطار العامل بكتاب تُذكر فيه المخالفة المرتكبة، وتؤكد ضرورة اجتنابها في المستقبل⁽¹⁾، ويعود تقدير فرض هذه العقوبة إلى الجهة

العامة تبعاً لطبيعة المخالفة ومدى أهميتها.⁽²⁾

ب - **عقوبة الإنذار:** وهي تُفرض على العامل الذي سبق أن تم توجيه عقوبة التنبيه إليه، كما تُفرض على العامل الذي يرتكب مخالفة مسلكية معينة موجبة للإنذار حسب تقدير الجهة العامة المعنية لنوع المخالفة ومدى تأثيرها على حسن سير العمل⁽³⁾، حيث يتم توجيه كتاب إلى العامل ينذر فيه بفرض عقوبات أشد في حال استمرار المخالفة أو تكرارها.⁽⁴⁾

ج - **عقوبة الحسم من الأجر:** وهي عقوبة ذات تأثير مالي، حيث يتم حسم مبلغ لا يتجاوز حده الأقصى /5/ بالمئة من الأجر الشهري للعامل، وذلك لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر وبعد الراتب المقطوع الأخير الذي وصل إليه العامل بتاريخ فرض عقوبة الحسم من الأجر هو المعول عليه لحساب النسبة المقتطعة من الأجر.⁽⁵⁾

(1) - الفقرة 1 من البند أ من المادة 68 من قانون العاملين /50/ لعام 2004

(2) - الفقرة أ من البند 1 من المادة 3 من قرار رئاسة مجلس الوزراء 549 لسنة 2005

(3) - الفقرة ب من البند 1 من المادة 3 من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 549 تاريخ 2005/2/7

(4) - الفقرة 2 من البند أ من المادة 68 من القانون 50 لسنة 2004

(5) - الفقرة 3 من البند أ من المادة 63 من قانون العاملين /50/ 2004

وتفرض هذه العقوبة عادةً على العامل الذي يستتفز عقوبة الإنذار، كما تفرض على العامل الذي يرتكب مخالفة مسلكية موجبة لعقوبة الحسم من الأجر حسب تقدير الجهة العامة لأهمية المخالفة وتبعاً لتكرارها من قبل الموظف العام.⁽¹⁾

د - عقوبة تأخير الترفيع: تُفرض هذه العقوبة بعد معاقبة العامل بثلاث عقوبات خفيفة من العقوبات السابقة (التنبيه - الإنذار - والحسم من الأجر) خلال السنة الواحدة أو خمس عقوبات خفيفة خلال سنتين متتاليتين، من قبل السلطة الإدارية المختصة دون أن يكون لها سلطة تقديرية اتجاهها⁽²⁾. كما يمكن للسلطة المعنية فرض عقوبة تأخير الترفيع في حال ارتكاب العامل مخالفة موجبة لهذه العقوبة تبعاً لأهميتها وتأثيرها على حسن سير العمل، وبموجب هذه العقوبة يتم تأخير استحقاق العامل لعلاوة الترفيع مدة ستة أشهر⁽³⁾.

هـ - عقوبة حجب الترفيع: وهي تفرض على العامل الذي يستتفز عقوبة تأخير الترفيع، أو الذي ترى الجهة العامة استحقاقه لهذه العقوبة تبعاً لنوع المخالفة المسلكية وأهميتها، وتتمثل في طي اسم العامل من جدول الترفيع في الوقت المحدد لاستحقاقه لهذا الترفيع.⁽⁴⁾

بمعنى آخر، فإن لعقوبة حجب الترفيع أثر مالي دائم على المركز القانوني للعامل، وهو ما يميزها عن عقوبة تأخير الترفيع التي يكون تأثيرها المادي مؤقتاً على مركزه.⁽⁵⁾

2- العقوبات الشديدة، وتشمل هذه العقوبات ما يلي:

(1) - د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، مرجع سابق، ص 63.

(2) - الفقرة 4 من البند أ من المادة 68 من القانون 2004/50

(3) - الفقرة 4 من البند أ من المادة 68 من قانون العاملين 2004/50

(4) - الفقرة 4 من المادة (3) من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 549 لعام 2005

(5) - د. محمد الحسين، د. مهدي نوح، مرجع سابق، ص 64.

أ - **عقوبة النقل التأديبي:** وهي عقوبة يتم بموجبها نقل العامل من الوظيفة التي يشغلها لدى الجهة العامة إلى وظيفة أدنى مع احتفاظه بأجره كاملاً، أي ليس لهذه العقوبة أي انعكاس مالي على أجره.⁽¹⁾

ب - **عقوبة التسريح التأديبي:** وهي إنهاء الإدارة العامة خدمة العامل وإحالة على المعاش وتصفية حقوقه وفق القوانين والأنظمة وذلك قبل بلوغه السن القانونية للتقاعد، أي بمعنى آخر فإن إيقاع هذه العقوبة بحق العامل يُعد بمثابة إنهاء الرابطة الوظيفية التي تجمعها مع الإدارة، وفي كافة الأحوال لا يجوز إعادته إلى الخدمة الوظيفية ما لم يمض على تسريحه سنتان على الأقل وذلك مهما كانت صفة الإعادة.⁽²⁾

ج - **عقوبة الطرد:** وهي عزل الموظف من وظيفته وحرمانه منها بشكل نهائي، إذ تصفى حقوق العامل المطرود وفق القانون التأميني الذي يخضع له، ويتم حسم مقدار الربع من المعاش والتعويض المستحق له، ويوزع الباقي على المستحقين عنه كما لو كان قد توفي وفاة طبيعية، وذلك تبعاً للنسب الواردة في القانون التأميني الذي يخضع له، ولا يجوز إعادة العامل المطرود من الخدمة في الجهات العامة سواء بشكل دائم أو مؤقت إلا بعد إعادة اعتباره قضائياً وفق القوانين والأنظمة المرعية.⁽³⁾

د - **التغريم:** لقد نصت المادة 66 / من قانون العاملين رقم 50 لسنة 2004 على أن "تأديب العاملين وفقاً لأحكام هذا القانون لا يحول دون حق الجهة العامة بتغريمهم عن الأضرار التي يحدثونها في أموالها وممتلكاتها طبقاً للأحكام القانونية النافذة".

(1) - البند 1 من الفقرة ب من المادة 68/ من القانون 50/ لعام 2004.

(2) - د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 91.

(3) - البند 3 من الفقرة ب من المادة 68 من القانون 2004/50

وعليه فإن التغريم لا يُعد من قبيل العقوبات المسلكية ولا يتعارض مع قاعدة لا عقاب عن ذات الفعل مرتين، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا ذلك في العديد من أحكامها.⁽¹⁾

وقد حدد قانون العاملين الأساسي الجهات الرئاسية التي مُنحت صلاحية فرض العقوبات وفق الآتي:

1. عقوبتا التنبيه والإنذار: وتفرضان من قبل الرئيس المباشر المخول بسلطة المراقبة والمحاسبة

على العامل.⁽²⁾

2. عقوبة الحسم من الأجر: وتفرض من قبل (الوزير المختص-معاون الوزير - المحافظ -

المدير العام- من يفوضه الوزير بذلك)، وذلك تبعاً لطبيعة الوظيفة ومكان عمل الموظف ووفقاً

للقوانين النازمة.⁽³⁾

3. عقوبتا تأخير الترفيع وحجب الترفيع: وقد منح القانون هذه الصلاحية للوزير المختص حصراً

(الفقرة أ من المادة 70 من القانون رقم 50/ لعام 2004) دون غيره من الرئاسات الإدارية

وذلك كنوع من الضمان للعاملين.⁽⁴⁾

يلاحظ مما سبق عرضه أن المشرع السوري راعى فيما يختص بفرض العقوبات الخفيفة مبدأ

التدرج الإداري، هذا إذا كان من حق الإدارة فرض العقوبات المسلكية، أما إذا كان الفعل يستحق

عقوبة شديدة فلا بد عندئذ من إحالته إلى المحكمة المختصة التي لها وحدها حق فرض العقوبات

المسلكية الشديدة، على أن يجري تنفيذ العقوبة من السلطة صاحبة الحق في التعيين، أو من قبل

السلطة التي يحددها المشرع بنص خاص.

(1) - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2/760 في الطعن 2372 لسنة 2000

(2) - الفقرة أ من المادة 70 من قانون العاملين 2004/50 والمادة 2 من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 549 تاريخ 2005/2/7

(3) - الفقرة أ من المادة 70 من قانون العاملين 2004/50 والمادة 2 من قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 549 تاريخ 2005/2/7

(4) - الفقرة أ من المادة 70 من القانون 2004/50

الفرع الثاني

انتهاء الرابطة الوظيفية

يتميز النظام المغلق للوظيفة العامة عن النظام المفتوح باعتباره الوظيفة مهنة توفر ضمانات للموظف ضد الفصل التعسفي الممكن صدوره عن الإدارة طول فترة حياته المهنية مع احتمالات تقدمه وترقيته ضمن السلك الوظيفي طالما لم يفقد استحقاقه في العمل.

إلا أن هذا لا يعني عدم قدرة الموظف على ترك العمل بمحض إرادته، وبذات الوقت لا يفرض على الإدارة العامة المحافظة على موظفين لا يقومون بالأعمال الموكلة إليهم بكفاءة تكفل حسن سير المرفق العام، وعليه حرصت قوانين الوظيفة العامة المغلقة على تحديد حالات انتهاء الرابطة الوظيفية التي تجمع بين الموظف والجهة العامة التي يعمل لديها.

وفي سورية، حددت المادة/ 131/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 أسباب انتهاء خدمة العاملين على سبيل الحصر وفق الآتي:

أولاً - إتمام العامل الستين من العمر (التقاعد):

تعتمد جميع قوانين الوظيفة العامة المغلقة في العالم إلى تعيين سن محددة تنتهي معها الخدمة الوظيفية، وتحرص على دراسته بعناية بحيث لا يكون متأخراً فيؤدي إلى تقليل فرص العمل وحجب الكفاءات الشابة عن الوظيفة، وألا يكون مبكراً بحيث يؤدي إلى خسارة الجهات العامة للخبرات الوظيفية. وقد حدد قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004 العمر المحدد لانتهاء الخدمة وهو إتمام الستين عاماً، كما نصت المادة (132) منه على أنه ((يجوز في حالات الضرورة، بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب العامل واقتراح الوزير المختص، تجديد خدمة العامل بعد إتمامه الستين من العمر لمدة سنة قابلة للتجديد حتى خمس سنوات على أبعد حد وتدخل الخدمة الممددة في حساب المعاش والترفع)).

ثانياً - الاستقالة، أو ما في حكمها:

هي إنهاء خدمة الموظف بناء على طلبه، حيث يعلن بإرادته الخالية من العيوب والمدونة بشكل مكتوب عن رغبته بإنهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة العامة التي يعمل فيها، مع الإشارة إلى ضرورة مراعاة المصلحة العامة أولاً والمصلحة الذاتية للموظف ثانياً، وهذا ما سنبحثه كآلاتي:

1 - شروط الاستقالة: (1)

- أ- أن تكون مكتوبة وصادرة عن الإرادة الحرة للموظف دون أي إكراه مادي أو معنوي.
- ب- أن تكون خالية من أي قيد أو شرط.
- ج - استمرار الموظف في عمله حتى قبول استقالته صراحة وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، إذ لا يجوز للموظف الانقطاع عن العمل وإلا تعرض للمساءلة التأديبية والجزائية.
- د- ألا تكون قد اتخذت ضد الموظف إجراءات تأديبية لم يتم البت فيها بعد، سواء أكانت سابقة على تقديم الاستقالة أم لاحقة عليها وذلك حتى لا يعفى الموظف من الجزاء المسلكي الذي يستحقه.

2 - أحكام الاستقالة في قانون العاملين: (2)

تعتمد الإدارة العامة عند النظر في طلب موظفيها الراغبين بالاستقالة إلى تغليب المصلحة العامة على مصلحتهم الشخصية، وذلك ضماناً لحسن سير المرفق العام، لذا تحرص عند البت بهذه الطلبات إلى مراعاة الآتي:

- أ - ألا ينتج عن قبول الاستقالة تعطيل أو إرباك العمل.
- ب- ألا يستتبع قبولها تعيين بديل.
- ج- ألا يؤدي قبولها إلى إفقار الإدارة بالاختصاصات النادرة.

(1)- د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، القاهرة، 1965، ص 167 وما بعدها.

(2)- بلاغ رئاسة مجلس الوزراء رقم 17/ب - 15/327 تاريخ 1980/2/17 .

د- ألا تقبل استقالة الملتزمين بخدمة الدولة قبل إيفائهم بكامل التزاماتهم المتوجبة عليهم بمقتضى أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

هـ - الحد ما أمكن من قبول استقالة المسؤولين عن دراسة أو تنفيذ أي من المشاريع الاستثمارية ما لم يتم إنجاز المشروع واستلامه نهائياً أو إمكانية الاستغناء عنه دون أن يتأثر سير العمل في المشروع.

و - يعد طلب استقالة الموظفة بسبب زواجها أو التحاقها بمكان عمل زوجها أو لرعاية أولادها مبرراً كافياً لقبوله شريطة ألا يتعارض مع القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما ناحية الالتزام بالخدمة. ويتم قبول الاستقالة بمرسوم بالنسبة لمعاوني الوزير والمدراء العامين وبقرار من الوزير المختص أو صك من الجهة صاحبة الحق في التعيين أيهما أدنى بالنسبة لسائر العاملين، وفي كافة الأحوال يجب على الإدارة العامة البت بطلب الاستقالة سواء بالقبول أو بالرفض خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه⁽¹⁾، مع الاحتفاظ بحق الموظف طالب الاستقالة بسحب طلبه قبل انتهاء المدة المذكورة وقبل أن يصدر صك قبول استقالته، وفي هذه الحالة يعد طلب الاستقالة ملغى، ما يعني أنه بصدور قرار قبول الاستقالة تنقطع الرابطة الوظيفية القائمة ما بين الإدارة العامة والموظف، وعليه إذا رغبت الإدارة فيما بعد إعادة الموظف إلى العمل فعليها أن تصدر صكاً جديداً ولا يجوز لها طي قرار قبول الاستقالة الأول⁽²⁾.

إلا أنه في بعض الحالات، قد لا يقدم الموظف على تقديم استقالته الصريحة المكتوبة إلى الإدارة العامة التي يعمل بها، وإنما تصدر عنه مواقف اعتبرتها تشريعات أنظمة الوظيفة العامة المغلقة

(1) - المادة 133 من قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 .

(2) - رأي مجلس الدولة 139 لعام 1978 .

غير مبررة من قبل الإدارة العامة، وتدل على الرغبة الضمنية لدى الموظف بالاستقالة، وهو ما يسمى بالاستقالة الحكيمة التي يعد فيها العامل مستقيلاً بحكم القانون. (1)

وقد حددت المادة رقم / 135 من قانون العاملين الأساسي هذه الأوضاع الذي يعد متخذها بحكم المستقيل وفق الآتي :

أ- العامل المعين أو المسمى أو المنقول أو المندب الذي لا يباشر عمله خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه صك التعيين أو التسمية أو النقل أو الندب.

ب- العامل الذي ينهى ندبه ولا يلتحق بوظيفته خلال 15 يوماً من تاريخ تبليغه صك إنهاء الندب.

ج- العامل الذي يترك وظيفته دون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال 15 يوماً من تاريخ تركه الوظيفة والذي يتغيب أكثر من 30 يوماً بصورة منقطعة خلال السنة الواحدة.

د- العامل المجاز الذي لا يستأنف عمله خلال 15 يوماً من تاريخ انتهاء إجازته.

هـ- العامل المدعو لخدمة العلم الذي لا يستأنف عمله خلال 15 يوماً من تاريخ تسريحه من الجيش.

و- العامل الموفد بمهمة رسمية الذي لا يستأنف عمله خلال 15 يوماً من تاريخ انتهاء إيفاده.

ز- العامل الموفد للدراسة أو للاطلاع أو للتدريب الذي لا يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال 30 يوماً من تاريخ انتهاء أو إنهاء إيفاده.

ط- العامل المعار أو المجاز إجازة خاصة بلا أجر الذي لا يضع نفسه تحت تصرف جهته العامة خلال 30 يوماً من تاريخ انتهاء الإعارة أو الإجازة.

و تجدر الإشارة بأنه في حال عودة العامل إلى عمله قبل انتهاء المدة المحددة في الحالات المذكورة أعلاه، يجوز للجهة العامة اعتبار غيابه مبرراً واحتساب مدة انقطاعه عن العمل على أنها

(1) - د نعيم عطية، مرجع سابق، ص 190.

إجازة إدارية من ضمن إجازاته الإدارية السنوية المستحقة وفي حال عدم كفايتها يتم اعتبار المدة المتبقية بمثابة إجازة خاصة بلا أجر.⁽¹⁾

كما أنه يجوز إعادة العامل المستقيل أو المعتبر بحكم المستقيل إلى العمل لدى الجهات العامة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص وبأجره السابق إلى وظيفة تتوافر فيها شروط شغلها.⁽²⁾

ثالثاً - التسريح لأسباب صحية :

يعد شرط اللياقة الصحية من أهم شروط تولي الوظائف العامة في النظام المغلق بما يحقق مصلحة الإدارة العامة ومصلحة الموظف معاً، إلا أنه في حال تعرض الموظف خلال مسيرته المهنية لعارض صحي يحول دون أدائه لوظيفته، يتم إنهاء خدمته بقرار من لجنة التسريح الطبية المختصة، مع الإشارة إلى عدم جواز إنهاء خدمة الموظف العام قبل نفاذ الإجازات الصحية والاعتيادية المستحقة له.⁽³⁾

رابعاً - الصرف من الخدمة:

وغالباً ما يطلق عليه (الفصل لعدم الثقة)، حيث تتمتع السلطة التي حددها القانون وأوكل إليها اختصاص صرف العاملين بسلطة تقديرية واسعة لإنهاء خدمة العامل في الدولة بغير الطريق التأديبي، وحتى من دون أن يرتكب خطأ محدد يستحق عنه العقاب، ومن هنا تبدو خطورة هذا النوع من الفصل الذي يتم دون محاكمة مسلكية ويشكل تهديداً دائماً لاستقرار الموظفين ومورد رزقهم.⁽⁴⁾

(1) - الفقرة (ب) من المادة /135/ من قانون العاملين /50/ لعام 2004.

(2) - المادة /139/ من قانون العاملين /50/ لعام 2004.

(3) - راجع المادة /52/ من قانون العاملين الأساسي رقم /50/ لعام 2004.

(4) - د. عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 161.

وفي هذا الإطار، أقرت القوانين في فرنسا إمكانية الفصل عن غير الطريق التأديبي، وذلك على الموظفين الذين يتم تعيينهم بمرسوم وتستلزم طبيعة وظائفهم التمتع الدائم بثقة الحكومة (كبار الموظفين أو القادة الإداريين).

أما في سورية، فقد أجاز المشرع هذا الأمر بالنسبة لكافة الموظفين دون استثناء، إذ نصت المادة رقم/ 137/ من القانون الأساسي للعاملين رقم /50/ لعام 2004 على مايلي: ((يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة مؤلفة من وزير العدل ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية صرف العامل من الخدمة وتصفى حقوق العامل المصروف من الخدمة وفقاً للقوانين النافذة)).

خامساً -الفصل لنقص الكفاءة:

تنص تشريعات الوظيفة العامة المغلقة على تسريح الموظف غير الكفو لأداء الأعمال الموكلة إليه بموجب وظيفته وذلك ضماناً لاستمرارية عمل المرفق العام ، وفي هذه الحالة، تنتهي خدمة الموظف بالتسريح من عمله، وقد أورد المشرع في سورية حالتين في هذا الشأن وهما:

1- حالة الفصل خلال فترة التمرين: وهو أمر جوازي يعود تقديره للإدارة العامة التي يعمل لديها الموظف، وهذا ما أوضحته المادة رقم /17/ من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004، عندما قضت بأن يعين العامل متمراً لمدة سنة يعتبر بعدها مؤصلاً حكماً ما لم يسرح خلالها بصك من السلطة صاحبة الحق في التعيين التي يعود لها وحدها حق تقدير عدم صلاحيته للعمل ويستحق العامل المسرح في هذه الحالة تعويض التسريح.

2- حالة الفصل بسبب ضعف أداء الموظف: وهذا ما أكدته المادة رقم /25/ من القانون السابق الذكر، والتي نصت على أن ((يسرح العامل الذي لا يرفع مرتين متتاليتين أو ثلاث مرات خلال خدمته لدى الجهات العامة وذلك بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين)).

سادساً - الوفاة:

إذ تنتهي خدمة الموظف قبل بلوغ سن التقاعد بالموت.

كما نص قانون العاملين الأساسي للعاملين في الدولة-إضافة لما سبق من أسباب لإنهاء خدمة الموظف العام-إلى سببين آخرين تم التطرق إليهما في موضعهما المناسبين خلال البحث في هذا المطلب وهما (التسريح التأديبي والطرْد).⁽¹⁾

و تجدر الإشارة إلى أن إلغاء الوظيفة في نطاق النظام المغلق للوظيفة العامة، لا يؤدي بالضرورة إلى إنهاء خدمة الموظف الذي يشغلها، إذ يتوجب على الإدارة العامة نقله إلى وظيفة مماثلة لوظيفته الملغاة، وعند عدم وجود وظيفة شاغرة معادلة يُمنح الموظف حق الخيار بين قبول وظيفة أدنى مع احتفاظه بأجره وبحقه في شغل أول وظيفة في ملاكه معادلة لوظيفته الملغاة، وبين التسريح وتصفية حقوقه ، وهذا ما أكدته المادة رقم /136/ من القانون السابق ذكره.

(1) - راجع الصفحة (130) من هذا البحث.

الباب الثاني

الجوانب القانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

حرصت الدول التي تبنت النظام المغلق للوظيفة العامة، على وضع ضوابط محددة لتنظيم الوظيفة العامة، من حيث إنشائها وترتيبها وإتاحة الفرص للمواطنين للتقدم إليها على قدر من المساواة، ورسخت لهم هذا الحق من خلال النص عليه في دساتيرها، كما أكدت عليه في تشريعاتها الوظيفية من خلال تعيين أساليب إشغال الوظائف العامة وفي مقدمتها المسابقة التي تحقق مبادئ المساواة والجدارة في التوظيف، وذلك مع وجود بعض الاستثناءات التي تقتضيها المصلحة العامة، وباعتبارها تنظر إلى النظام الوظيفي بصفته نظام احترام أو سلك مهني يرتبط به الموظف طوال حياته، فقد نصت في قوانينها على شروط واجب توافرها في المتقدمين لشغل الوظائف العامة، وحددت واجبات ينبغي عليهم القيام بها وضمنت لهم حقوق يتمتعون بها منذ تعيينهم وحتى وصولهم لسن التقاعد، كما اعتمدت قاعدة وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وما يستلزم ذلك من رعاية أسس التوصيف الوظيفي ووضع المعايير الصحيحة في عمليات الانتقاء وتقويم الأداء والتدريب والتأهيل، وعليه سيتم تقسيم هذا الباب إلى الفصلين التاليين:

الفصل الأول: الأسس الدستورية والقانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

الفصل الثاني: المرتكزات التقنية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

الفصل الأول

الأسس الدستورية والقانونية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

يخضع التحاق المواطنين بالوظيفة العامة في أنظمة الوظيفة المغلقة إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهمة من مهام المرفق العام، أي القيام بعمل تتطلبه المصلحة العامة، وهو ما يفسر وجود العديد من الشروط المقررة لتولي الوظائف العامة، ترتبط أساساً بجملة من المواصفات المطلوب توافرها لدى المترشحين لإشغالها، ويظهر ضرورة التقيد التام بمبدأين أساسيين أحدهما عام ذي قوة دستورية يتمثل بمبدأ المساواة، والآخر حرصت التشريعات الوظيفية على تطبيقه في أساليب الالتحاق بوظائفها العامة ويتمثل بمبدأ الجدارة.

ومع الأخذ بالحسبان الشروط التنظيمية التي تضمنها القانون الأساسي العام للوظيفة العامة المغلقة، وتلك العمليات الأخرى التي أفرزتها الممارسة العملية والتقنية، سيتم تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: المبادئ الدستورية الضابطة لتولي الوظيفة العامة في النظام المغلق

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للوظيفة العامة المغلقة

المبحث الأول

المبادئ الدستورية الضابطة لتولي الوظيفة العامة في النظام المغلق

يوجد في النظام المغلق للوظيفة العامة مبدأين اثنين في تولي الوظائف العامة، هما مبدأ المساواة ومبدأ الجدارة أو الاستحقاق، فمبدأ المساواة هو المبدأ المقيد لسلطة الإدارة العامة عند التوجه للتمييز غير الموضوعي بين شاغلي الوظيفة العامة، أما مبدأ الجدارة فيقوم على أساس الكفاءة في شغل الوظائف العامة، إذ يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم قائم على أساس الصلاحية والقدرة والكفاءة فقط، وعليه عمدت أغلب الدول التي تبنت النظام المغلق على ترسيخ هذين المبدأين في دساتيرها وحرصت على ضمان تطبيقهما في تشريعاتها الوظيفية، وبناء على ما تقدم سيتم تقسيم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

المطلب الثاني: مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة

المطلب الأول

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يُعد مبدأ المساواة المبدأ الأصل الذي تقوم عليه أنظمة الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة، وهو الدعامية للأنظمة الفرعية التي تكونها، فنظام الوظيفة العامة يستند إلى وجود مرافق عامة في الدولة تم إنشاؤها لتقديم خدمات لجميع الأفراد دون تمييز أو تفرقة تحت ظل المساواة، وهذا ما سنتناوله من خلال تقسيمنا لهذا المطلب وفق الآتي:

الفرع الأول: تعريف مبدأ المساواة

الفرع الثاني: الأسس القانونية لمبدأ المساواة

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة

الفرع الأول

تعريف مبدأ المساواة

يجد مبدأ المساواة مكانة مهمة في التعيين في الوظائف العامة، لكونه من المبادئ التي تجد أساساً لها في القانون الدولي وفي إعلانات حقوق الإنسان، وتبنيها من قبل كافة أنظمة الوظيفة العامة الحالية، لذا سنقوم بدراسته بشيء من التفصيل والتحليل من خلال تعريفه بصفة عامة ثم تعريفه كمبدأ في تولي الوظائف العامة.

أولاً - تعريف المساواة كمبدأ عام:

المساواة من المصطلحات والألفاظ ذات التأثير، وذات الصدى في نفوس وكيان الشعوب والأمم، في شتى مجالات الحياة سواء سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهي من الكلمات التي تداولتها ألسنة الزعماء والمصلحين عبر التاريخ⁽¹⁾، فمبدأ المساواة يقضي بأن لا فرق بين البشر، كل الناس سواسية لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو الدين أو اللون.

ولقد اهتم الفكر البشري منذ القدم بالمساواة، ففلاسفة اليونان تحدثوا عنها بكثرة واعتبروها مرتبطة بالديمقراطية التي تتادوا بها، وكانت المساواة بالنسبة لهم تتضمن المساواة في إبداء الرأي والتدخل في الحياة العامة، وترتبط بمبدأي العدالة والحرية ارتباطاً وثيقاً، فالمساواة أساس الشرعية والعدالة في المجتمع، والأفراد متساوون أمام القانون في مباشرة كل وظائفها ومهامها، فلا تمييز بينهم لأصل أو لجنس أو لدين أو لغة.

(1) - معالم سعادة، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد

خيضر ببسكرة، كلية الحقوق، 2012، ص 14.

ولقد أصبح مبدأ المساواة الطريقة المثلى لتحقيق الحماية المتشابهة للأفراد، كما أن باستطاعة المشرع بما له من سلطة تقديرية أن يحدد المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون، لذلك فإن هذا المبدأ يعتبر الضمانة الأساسية للديمقراطية في مجال الحريات الفردية⁽¹⁾.

ثانياً - تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة:

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة هو الأصل في تحقيق المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات، إذ أن جميع المواطنين متساوون في الالتحاق بالوظائف العامة، ولا أولوية لأحدهم إلا بما يكسبه من قدرات ومواهب⁽²⁾.

وتعود جذور هذا المبدأ إلى الثورة الفرنسية عام 1789، التي عملت على إزالة ومحو الفوارق التي كانت سائدة بين المواطنين، ومساواتهم أمام القانون وأمام الأعباء العامة، ذلك أن التعيين في الوظائف العامة في عصور الإقطاع والعصور الوسطى كان يستند إلى اعتبارات وأسس مجحفة، تقوم على أساس القرابة والمصاهرة والمحاباة والصدقة، ومع تعاقب العصور وأمام هاجس الخوف والضغط، أخذت دول العالم الغربي تبتعد تدريجياً عن هذا النظام الجائر، وتتوجه نحو نظام أصح وفعال⁽³⁾.

ففي فرنسا وغيرها من دول أوربا نجد أن مبدأ المساواة عرف أولاً بمفهومه القانوني إذ أن التقدم لشغل الوظائف العامة حق لكل مواطن، شرط أن تتوفر فيه الشروط التي يحددها القانون، بمعنى أن

(1) - أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص45-46-47.

(2) - محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 5.

(3) - د. محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام أصولها ومقوماتها، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص222.

المفهوم القانوني لمبدأ المساواة في التوظيف لا يعني إلحاق كل مواطن بالوظيفة العامة، إنما يقتصر الالتحاق بها على الذين توافرت فيهم الشروط القانونية لشغلها دون أي تفرقة.⁽¹⁾

ويقصد بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة أن تتاح الفرص أمام جميع الأفراد لشغل الوظائف العامة، لمن تتوافر فيهم الشروط اللازمة لتولي هذه الوظائف، ولسمو مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يجب الابتعاد عن الممارسات الإدارية والسلوكيات التي لا تتماشى وهذا المبدأ، لذلك لا يجوز تخصيص جملة من الوظائف لفئات معينة من المواطنين، أو منع شريحة معينة من شغل مناصب معينة، وتبعاً لذلك فإن قرارات التعيين الصادرة على المنوال السابق الذكر غير مشروعة، ويكون مصيرها الإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري، وعليه فإن على الإدارة العامة أن تترك مجال الوظيفة العامة مفتوحاً على مصراعيه أمام كافة المواطنين، وتستند في إشغالها على أساس المؤهل العلمي والكفاءة، دون غيرها من باقي التمييزات.⁽²⁾

(1)- د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص

46.

(2)- د. علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص435.

الفرع الثاني

الأسس القانونية لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

يستند مبدأ المساواة إلى أسس دولية ودستورية وتشريعية سنتناولها بشيء من التفصيل وفق الآتي.

أولاً - الأساس الدولي لمبدأ المساواة:

الأساس الدولي لمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة هو إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 26 أغسطس سنة 1789 الذي نص في المادة السادسة منه على ((إن جميع المواطنين متساويين في نظر القانون، فهم سواسية في الوصول إلى المراكز والوظائف تبعاً لإمكاناتهم ومن غير أي تفريق إلا فيما يميزهم من فضائل ومواهب)).

وبالرجوع إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 نجد أن المادة/21/ منه تنص على أنه " لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده "، وعليه فقد أصبح الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بمثابة المرجعية للمبادئ الدستورية عموماً، وتم إدراجه في معظم القوانين الأساسية للوظيفة العامة المعاصرة، على اعتبار أن الوظائف التي يدعمها ويحميها تعتبر من ممارسات الحقوق المدنية للأفراد، ومفاد هذا المبدأ أنه لا يجوز التمييز بين المواطنين على أساس الجنس أو العرق أو الدين، كما يجب أن يعامل الجميع على قدم المساواة، ويبدو من ذلك بأن قوانين النظام المغلق للوظيفة العامة تعطي حظوظاً متساوية لكافة مرشحي الوظيفة العامة.⁽¹⁾

(1) - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 130.

وعليه فإن هذه الإعلانات والمواثيق الدولية تؤكد وتحمي حق كل فرد في شغل الوظائف العامة تبعاً للشروط القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة، وهذا ما يجسد نظام تكافؤ الفرص لتقلد الوظائف العامة.⁽¹⁾

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فقد نص على ((أن تتاح لكل مواطن على قدم المساواة عموماً مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده)).⁽²⁾

وقد أكد القضاء الفرنسي والمجلس الدستوري بأن هذه الإعلانات والمواثيق النازمة لمبدأ المساواة لتولي الوظائف العامة، هي مبادئ دستورية عالمية ولها قيمة جدية، لأنها تساعد الدول على تبني ما جاء فيها من توجيهات قانونية وسياسية، وقد يكون تبنيها في صورة اتفاقيات تبرمها الدول فيما بينها، أو تتبناها الدول في تشريعاتها الداخلية، مما يضيف عليها خاصية الإلزام.⁽³⁾

ثانياً - الأساس الدستوري لمبدأ المساواة:

يجد مبدأ المساواة أساسه الدستوري في أغلب دساتير الدول حول العالم، بالرغم من الاختلاف الموجود بينها في نظمها القانونية وتوجهاتها السياسية والاقتصادية، فقد ورد في الدستور الفرنسي الصادر في عام 1964، وكذا الدستور الصادر في عام 1958، إذ نصت المادة الثانية منه على أن ((لكل مواطن الحق في الحصول على عمل وتقلد الوظائف العامة، ولا يجوز أن يتضرر أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصوله أو آرائه أو معتقداته)).

وفي مصر، نصت المادة الثالثة من دستور 1923 على أن ((المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا

(1)- د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، القاهرة،

2007، ص 207

(2)- د. معالم سعاد، المرجع السابق، ص 25.

(3)- د. علي عبد الفتاح محمد خليل، نفس المرجع، ص 208.

تميز في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين، وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية....))، وقد ضمن ذلك الدستور المصري الصادر في 1971 والمعدل في عام 1980، كما ينص الدستور المصري الحالي الصادر بعام 2014 والمعدل بعام 2019 في المادة 9/ منه على أن ((تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز)).

وقد ضمن الدستور السوري لعام 2012 مبدأ المساواة في تولي وظائف الخدمة العامة صراحة، وألزم المشرع بوضع تشريع الوظيفة العامة على أساس هذا المبدأ ابتداءً⁽¹⁾، متغماً في ذلك مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 ومع إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام 1789، إذ نصت المادة 33/ منه على أن ((المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة)).

وتجدر الإشارة من خلال نصوص الدساتير التي أوردناها على سبيل المثال لا الحصر، أن دستورية مبدأ المساواة تجد تأكيداً وتطبيقاً في مساواة جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة، ويجب النص على هذا المبدأ بما من ذهب في دساتير الدولة، حتى يتم إبعاد الوظائف العامة وشاغليها عن كافة المؤثرات السياسية التي تتغير من حزب لآخر، عن طريق الأغلبية التي تمثلها في الهيئة التشريعية، لذا وجب النص عليه في الدساتير حتى تكون النصوص التشريعية المنظمة لتولي الوظائف العامة قائمة على أساس هذا المبدأ.⁽²⁾

كما أن احترام الدول لمبدأ المساواة، لا يكون فقط بضمانه في نصوص الدستور، بل بالعمل على تحقيقه من خلال القيام بكل الإجراءات التي تجعل جميع المواطنين متساوين في الفرص، ومنافسة أقرانهم من المتقدمين للحصول على وظيفة عامة، وذلك من خلال إتاحة فرص التعليم والتكوين أمام أفراد المجتمع، وخاصة أولئك الذين لا تسمح لهم ظروفهم المادية بالتعليم لكي يملكو فرصة منافسة

(1) - انظر المادة 26/ بند 2/ من الدستور السوري لعام 2012.

(2) - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مرجع سابق، ص 211.

غيرهم ممن يعيشون ظروفًا أفضل، وصولاً إلى مبدأ تكافؤ الفرص،، وقد أكد دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 مبدأ تكافؤ الفرص بشكل صريح وألزم الدولة بجميع سلطاتها احترامه إذ نصّت المادة 33/ بند 4/ من دستور 2012 على أنه ((تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين)).

ثالثاً - الأساس التشريعي لمبدأ المساواة:

تُعد التشريعات المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة في البلدان التي أخذت بالنظام المغلق للوظيفة العامة، بمنزلة السند التشريعي لمبدأ المساواة، والتي تنادي وتقول بحق كل مواطن في تقلد وشغل الوظائف العامة، وفقاً للشروط التي يحددها القانون، وذلك بهدف حماية المواطنين من التعسف الذي قد تمارسه الإدارة للتمييز بين شاغلي الوظيفة العامة.

لذلك نجد أن تشريعات الوظيفة العامة تتضمن شروطاً موضوعية عامة ومجردة للتعيين في الوظائف العامة، لا تتعارض ومبدأ المساواة في شغل الوظائف العامة مثل شرط السن والجنسية والمؤهل العلمي وغيرها، فمثلاً نجد المادة الخامسة من القانون الفرنسي الصادر في عام 1983، قد أشارت إلى ضرورة تمتع المرشح لشغل الوظيفة العمومية بالجنسية الفرنسية، وتمتعه بالحقوق المدنية، وخلو صحيفة الحالة الجنائية من السوابق الجنائية، وأن يكون في وضعية تجاه الخدمة العسكرية، وأن لا تتعارض حالته الصحية وممارسة الوظيفة، كما تنص المادة السادسة من نفس القانون على أنه "لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب انتماءاتهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية أو الجنسية أو انتماءاتهم العرقية".

ونجد أيضاً أن قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81/ لعام 2016، والقانون الأساسي للعاملين في الدولة السورية رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، قد أكدا مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ونظماً أحكاماً عامة للشروط المتطلبة لتقلد الوظائف العامة.

ولكي يكون لمبدأ المساواة التأثير الواضح على تقلد الوظائف العامة، ينبغي أن تكون هناك طريقة مثلى للتعيين في الوظائف العامة، تكون مبنية على شروط عامة تطبق على كل من تتوافر فيهم، حتى لا تكون هناك تجاوزات في اختيار الموظفين.

ومن ثم فإن المشرع في كل من فرنسا ومصر وسورية، قد ركّز على أسلوب المسابقة في تقلد وشغل الوظائف العامة من بين الأساليب العديدة التي اعتمدها ، باعتبارها من الأساليب الناجحة في مجال الوظيفة العامة، نتيجة التطورات والتحديثات الطارئة على نظام الوظيفة العامة، كما أن أسلوب المسابقة هو الأسلوب الذي يحترم فيه كل من مبدأ المساواة والجدارة في تولي الوظائف العامة⁽¹⁾، وهو ما سنبحثه لاحقاً في هذا البحث.⁽²⁾

(1)- د.علي عبد الفتاح محمد خليل، مرجع سابق، ص216.

(2) - انظر الصفحة (204) من هذه الأطروحة .

الفرع الثالث

الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة

من خلال ما سبق ذكره نرى أن مبدأ المساواة يجد قوته ودعمه من خلال النص عليه في دساتير وتشريعات الدولة، وهو الأساس في تحقيق العدالة وتجسيد سيادة القانون على أرض الواقع، فهو بهذا مبدأ دستوري له تطبيقات عديدة في شتى المجالات، إلا أنه ترد عليه مجموعة من الاستثناءات التي تحد من تطبيقاته، منها ما تقتضيه المصلحة العامة، ومنها ما يتعلق باعتبارات سياسية وإنسانية واجتماعية.

أولاً- الوظائف المخصصة (المحجوزة):

هي الوظائف التي تعتبر خروجاً عن المساواة، لكونها تستجيب لبعض الحالات النوعية والمبررة بمقتضيات المصلحة العامة، فهي تعتمد على تسجيل هذه الفئة من المعنيين في قائمة ترتيبية تكسبهم الحق في التعيين في حدود النسب المئوية للوظائف المخصصة، وتلتزم الإدارات والمؤسسات العامة بمنحهم الأولوية في شغلها حسب الترتيب، والوظائف المحجوزة لا تتطلب مستوى عال من الكفاءة، بل تحجز لفئة معينة لها ظروف اجتماعية خاصة، كالمعوقين وذوي الشهداء والمصابين بالعمليات الحربية⁽¹⁾.

1- تعيين المصابين في العمليات الحربية أو ذويهم أو ذوي الشهداء:

لا شك في أن الاعتبارات الإنسانية بالدرجة الأولى هي التي اقتضت في أغلب الدول الخروج على الأصل العام، وحجز بعض الوظائف، وعدم إخضاعها لقواعد المنافسة، بحيث تخصص لفئات

(1) - د. محمد ابراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، 1985، ص

معينة تكون قد قدمت تضحيات غير عادية في سبيل الوطن، ولا سيما تلك التي نتجت عن الحروب وأصابت المدنيين والعسكريين على السواء. (1)

في حين رأى جانب من الفقه أن الوظيفة المحجوزة غالباً ما تكون قليلة الأهمية ولا تحتاج إلى إعداد فني خاص وتشكل مكافأة بهدف تمكين المستفيدين منها من كسب رزقهم (2) وعلى الرغم من ذلك هناك من رأى ضرورة توفر مجموعة من الضمانات في الوظائف المحجوزة كونها ترد استثناء على الأصل، ومن هذه الضمانات التضييق في مجالات الوظائف المحجوزة وقصرها على الوظائف المحدودة الأهمية، مع ضرورة توفير التدريب المهني للمستفيدين من هذه الوظائف. (3)

و في هذا الإطار، اعتمدت فرنسا نظام الوظائف المحجوزة منذ فترة طويلة، حيث كانت تحجز بعض الوظائف المدنية بالجيش الفرنسي لمن أدى الخدمة العسكرية وقدماء المحاربين، وكان ذلك قبل قيام الثورة الفرنسية (4)، كما شمل حجز الوظائف مجموعة أخرى من الأفراد فيما بعد بالنظر لظروفهم الخاصة كالأيتام بسبب الحرب والأرامل والمعوقين. (5)

(1) - انظر: د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، مصر، بلا تاريخ نشر، ص 64، وأيضاً: د. فوزي حبيبش الإدارة العامة والتنظيم الإداري، المنشورات الحقوقية، بيروت 2007، ص 158

(2) - د سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 402.

(3) - د طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1989، ص 388 وما

بعدها

(4)- Gustave Peiser Droit de la fonction publique de l'état ed,2008, p.55.

(5)- Emmanuel Aubin L'essentiel du Droit de la fonction publique Gualino éditeur 3eme édition, 2007, p.67.

وقد حدد المشرع الفرنسي المستفيدين من الوظائف المحجوزة، وهم الأشخاص الذين لحق بهم تشويه بسبب الحرب شريطة الإحالة على التقاعد وأن يكون التشويه في أحد أعضائهم⁽¹⁾ والأرامل بسبب الحرب، وحددهم القانون على وجه الحصر، وضمن شروط معينة تشير إلى عدم وجود معيل لهم.⁽²⁾

و في مصر، فقد أخذ المشرع بفكرة الوظائف المحجوزة لأول مرة عام 1964 ثم كرّس هذا الموضوع بموجب أحكام المادة رقم 6 / من القانون رقم 58 / لعام 1971، التي نظمت حجز الوظائف للمصابين في الحروب وقواعد تحديد شغلها والأشخاص الذين يجوز تعيينهم فيها، وخطا المشرع الدستوري في هذا الاتجاه بموجب أحكام المادة رقم 15 / من الدستور المصري لعام 1971 التي نصت على أنه (للمحاربين القدماء والمصابين في الحروب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية في فرص العمل وفقاً للقانون).⁽³⁾

ثم نظم هذا الأمر بموجب المادة رقم 19 / من القانون رقم 47 / لسنة 1978 التي تنص على أن(تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها، ويجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو إخوتهم القائمين بإعالتهم، وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف، وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء).

أما في سورية فقد خطا المشرع خطوات جريئة في موضوع تنظيم قواعد إيجابية بهدف رد المعروف والجميل للشهداء الذين ضحوا بأرواحهم في سبيل الوطن والدفاع عنه وكذلك الذين أصيبوا

(1)-Albert Legrand Législation sur les employés reserve, Paris 1941, p15

(2)- Roger Grégoire, La fonction Publique, Paris, 1954, p 122.

(3) - انظر المادة رقم 16 / من دستور مصر لسنة 2014، حيث تلتزم الدولة بتكريم شهداء الوطن ورعاية المصابين والمحاربين القدماء وأسرى المفقودين في الحرب وما في حكمها ومصابي العمليات الأمنية وأزواجهم وأولادهم ووالديهم، وتعمل على توفير فرص العمل لهم وذلك على النحو الذي ينظمه القانون، كما تشجع الدولة مساهمة منظمات المجتمع المدني في تحقيق هذه الأهداف.

لتففيذ هذا الهدف النبيل، وذلك عندما أصدر تشريعات خصت ذوي الشهداء والمصابين في العمليات الحربية بميزات مادية ومعنوية ⁽¹⁾ والتي تجلت في تخصيص رواتب تقاعدية وتعويضات ودور سكن ومنح رخص بإشغال الأملاك العامة، وغير ذلك من إحداث مدارس خاصة لأبنائهم لدعمهم في التحصيل العلمي بالإضافة إلى إيجاد مفاضلة خاصة بهم في الجامعات، وكذلك الأمر بالنسبة للبعثات الدراسية ومنح الجامعات الخاصة. ⁽²⁾

وعلى إثر الحرب الكونية الظالمة التي استهدفت البلاد في السنوات السابقة، قامت الجهات العامة بالتعاقد مع ذوي الشهداء بعقود سنوية استناداً إلى تعليمات رئاسة مجلس الوزراء بإجازة هذا التعاقد، وفي خطوة متقدمة تعكس مدى اهتمام الدولة بهذه الفئة، فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم 66/م وتاريخ 2013/10/10 حيث نصت المادة رقم 13 / منه على إعطاء ذوي الشهداء الأولوية في الأفضلية في النجاح بحيث يضاف لمحصلتهم النهائية في المسابقة أو الاختبار عشر درجات تؤخذ من معامل التثقيف بالإضافة إلى تعيين بعض ذوي الشهداء بعقود استخدام سنوية، كما صدر كتاب رئاسة مجلس الوزراء رقم 1/9823 تاريخ 2014/6/18 المتضمن إلزام الجهات العامة بلحظ نسبة 50% من الشواغر المحجوزة لإجراء المسابقة أو الاختبار لصالح ذوي الشهداء .

2- تعيين المعوقين:

تُعنى التشريعات الوظيفية والتشريعات الخاصة لاعتبارات إنسانية بمسألة تعيين المعوقين المؤهلين في الوظائف التي تتناسب مع قدراتهم وهو ما نجده في فرنسا ومصر وسورية. ⁽³⁾

(1)- المرسوم التشريعي رقم 9 / لعام 1985 .

(2)- انظر المرسوم التشريعي رقم 44 تاريخ 2013/7/7 .

(3)- د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص

فقد أخذ المشرع الفرنسي بنظام تعيين المعوقين ومنحهم أولوية في شغل وظائف تتناسب ودرجة الإعاقة في الكادرات (A-C-D) كما أجاز لهم التقدم لمسابقات الكادر (A) على أن يقتصر الاستثناء على التجاوز عن السن فقط.⁽¹⁾

وقد كانت النسبة المحجوزة قانوناً في فرنسا لتعيين المعوقين تتراوح بين 3% إلى 6% من إجمالي الملاك العام بذلك، إلا أنه وبعد صدور قانون 1987/7/10 سار المشرع الفرنسي نحو مراعاة حق المعوقين في العمل في الوظائف العامة، ولكن وفقاً لعقود سنوية قابلة للتجديد بنسبة لا تقل عن 6%.⁽²⁾

أما في مصر، فإن القانون رقم 39 / لعام 1975 وتعديلاته بشأن تعيين المعوقين، قد ألزم وحدات الجهاز الإداري في الدولة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها بأن تخصص للمعوقين الحاصلين على شهادة التأهيل الصادرة عن وزارة التضامن الاجتماعي، نسبة 5% من مجموع وظائف المستوى الثالث الخاصة بتلك الجهات وتلزم الجهات المذكورة في تعيين المعوقين لديها في حدود هذه النسبة، كما صدرت عن رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة تعليمات بشأن التيسير في تعيين المعوقين لجهة تحديد نسب الوظائف والمبادئ الواجبة التطبيق بصدد شغل هذه الوظائف بالتنسيق مع الجهاز المذكور لجهة حجز النسبة المقررة ومسميات الوظائف ودرجاتها المالية والموافقة على اتخاذ إجراءات التعيين وكيفية إصدار القرارات اللازمة لذلك.⁽³⁾

(1)-Albert Legrand Législation sur les employés reserve,op, cit, p 13

(2)- Meritam. L Sur les decisions des cotrep, R.F.D.A, 1987, p 900

(3) - الكتاب رقم 3 / لعام 2006 الصادر عن رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والمنشور مع القانون رقم 47 لسنة 1978 الصادر عن الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، الطبعة الثلاثون، الجزء الأول، 2010، ص 679.

وفي سورية نجد أن المشرع قد منح بموجب القانون رقم /34/ لعام 2004 المنظم لشؤون المعوقين، الكثير من المزايا والإعفاءات التي تساعد المعوقين على التكيف مع الأوضاع عن طريق تقديم الخدمات الاجتماعية والتربوية الصحية والنفسية والتأهيلية والرياضية وخدمات التدريب.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذا القانون لم يتطرق إلى مسألة تعيين المعوقين لدى الجهات العامة، واكتفى بمقاربة مسألة تعيين المعوقين عندما منح من يشغل المعوقين في القطاع الخاص حسماً على ضريبة الدخل.

لكن المشرع السوري استدرك ذلك ونظم تعيين المعوقين بموجب أحكام المادة رقم /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته⁽¹⁾ التي تنص على ما يلي (على الجهات العامة تشغيل المعوقين المؤهلين وفق الأوضاع والشروط التي تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية والعمل على أن لا يتجاوز عددهم نسبة /4/ بالمائة من الملاك العددي للجهة العامة).

وفعلاً صدر قرار مجلس الوزراء رقم (12/م.و) تاريخ 2005/3/30 الذي نظم موضوع تعيين المعوقين، وقد طرأت تعديلات على القرار المذكور ثم ألغي فيما بعد نهائياً وذلك بموجب المادة رقم /5/ من قرار مجلس الوزراء رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30 وهو القرار النافذ حالياً والذي بموجبه سنبحث أحكام تعيين المعوقين في الجمهورية العربية السورية وفق ما يلي:

أ - تحديد مفهوم المعوق:

يقصد بالمعوق في معرض تطبيق القانون رقم /34/ لعام 2004، بأنه الشخص غير القادر على تأمين ضرورات الحياة الفردية والاجتماعية العادية لنفسه بنفسه، سواء كان ذلك بصورة كلية أو جزئية بسبب قصور خلقي أو مكتسب في قدراته الجسدية أو العقلية.

(1) - يلاحظ أنه بموجب المادة رقم /7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985 الملغى، كان تشغيل

المعوقين جوازياً للإدارة.

في حين حدد القرار رقم (74/م.و) لعام 2010 مفهوم المعوق في مجال تطبيق حكم الفقرة الثانية من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 بأنه (كل شخص يحمل بطاقة معوق وتم تأهيله علمياً أو عملياً أو خضع لدورة تأهيلية تمكنه من رفع مستوى قدرته لأداء عمل معين يتناسب وحالته في إحدى المعاهد المتخصصة بتأهيل المعوقين المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل).

ب - الشروط اللازمة لتعيين المعوق:

نصت المادة رقم 2/ من القرار رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30 بأنه يشترط لتعيين المعوق أن يكون مؤهلاً علمياً وعملياً وفق الآتي:

علمياً: إذا كان الشخص المعوق حاصلاً على شهادة التعليم الأساسي فما فوق.

عملياً: إذا كان حاصلاً على شهادة تأهيل مهني من أحد المعاهد المعتمدة لمنح هذه الشهادة.

أما بشأن التأهيل العلمي فيلاحظ أن المشرع السوري لم يفرق بين الشخص العادي والمعوق في مجال التعيين إذ اشترط أن يكون الحد الأدنى للتعيين شهادة التعليم الأساسي بينما اشترط المشرع المصري الإلمام بالقراءة والكتابة فقط بالنسبة للمؤهل العلمي وقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري إلى أبعد من ذلك حيث قررت أن المعوق له ظروفه الخاصة وأسباب العجز التي تلازمه ما يفرض إعفاؤه من قيد الإلمام بالقراءة والكتابة إذ إن إلمام المعوق أمر قد يصعب توفره لا سيما وأن العجز قد يكون مرجعه قصور في إحدى الحواس المؤثرة في تعلم القراءة والكتابة.⁽¹⁾

وبما أن موضوع تعيين المعوقين هو استثناء عن الأصل المقرر تشريعياً وهو لزوم توافر شروط اللياقة الصحية في المرشح، فإن هذا يفضي منطقياً إلى التجاوز عن بعض الشروط العامة للتعيين ولا

(1) - د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009، ص 110 .

سيما وأن التعيين في هذه الفئات من المقتضى أن يقتصر على وظائف بعينها وهي غالباً خدمية أو مساعدة ولا تتطلب تأهيلاً علمياً معيناً.

أما التأهيل العملي فقد حددت المادة الأولى من القانون رقم / 34 / لعام 2004 في سورية أن المقصود بالتأهيل هو مساعدة المعوق بهدف تمكينه من التوافق مع متطلبات بيئته الاجتماعية وكذلك تنمية قدراته للاعتماد على نفسه من خلال الخدمات الاجتماعية والتربوية والصحية والنفسية والرياضية والترويجية وخدمات التدريب المهني والتشغيل.

في حين أن المادة الأولى من القرار رقم (74/م.و) تاريخ 2010/10/30 عدت التأهيل حاصلًا إذا خضع المعوق لدورة تأهيلية تمكنه من رفع مستوى قدرته لأداء عمل معين يتناسب وحالته في إحدى المعاهد المتخصصة بتأهيل المعوقين المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

ج- نسب الوظائف التي يشغلها المعوقون:

كما أشرنا سابقاً، أوجب المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 10 يوليو عام 1987 حجز نسبة لا تقل عن 6% من وظائف الجهات العامة على الأقل للمعوقين وهي نسبة لم توضع موضع التنفيذ بمعرفة العديد من الوزارات.

كما حسم المشرع المصري بموجب المادة رقم / 10 / من القانون رقم / 39 / لسنة 1975 وتعديلاته موضوع النسبة عندما حددها بـ 5% من مجموع عدد العاملين في كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والقطاع العام.

بالمقابل يتضح أن المادة رقم / 7 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / 50 / لعام 2004 وتعديلاته عالجت الموضوع بطريقة مختلفة عندما وضعت سقفًا للوظائف التي تشغل من قبل المعوقين المؤهلين بما لا يتجاوز 4% من الملاك العددي للجهة العامة⁽¹⁾، كما أجازت المادة رقم

(1) - يجري توزيع طلبات المعوقين للتعيين لدى الجهات العامة بمقتضى قرار وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 1291 تاريخ

2008/8/21 في سورية، والذي فوض السادة المحافظين بتوزيع هذه الطلبات على الجهات العامة العاملة في نطاق المحافظة.

4 / من القرار المنظم لتعيين المعوقين رقم (74/م.و) للجهة العامة تعيين ذوي الإعاقة المؤهلين المرشحين بما لا يتجاوز 4% من الوظائف الواردة في ملاكاتها.

ويتضح مما تقدم أن المشرع السوري حدد سقفاً لا يجوز تجاوزه لهذه النسبة وبالتالي يمكن أن يقل تعيين المعوقين في الجهة العامة عن النسبة التي حددها المشرع في حين أن المشرع المصري حدد نسبة ثابتة، بينما أوجب المشرع الفرنسي تعيين حد أدنى من المعوقين وهو ما يظهر مدى اهتمامه بهذه الفئة ويفضل أن يحذو المشرع السوري في هذا الإطار باتجاه ما فعله كل من المشرعين الفرنسي والمصري بصدد النسب المذكورة.

وفي هذا الإطار ، لا بدّ من الإشادة بصدور المرسوم التشريعي رقم 19/ لعام 2024 في الجمهورية العربية السورية الذي ضمن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة و حدد التزامات الجهات العامة و الخاصة اتجاههم ، و شكّل قيمة مضافة للمنظومة التشريعية السورية و لا سيما لمنظومة الحماية الاجتماعية ، من خلال إلزامه كافة الجهات لاتخاذ الإجراءات المطلوبة التي تكفل تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بجميع الحقوق و الحريات الأساسية وممارستها بالمساواة مع الآخرين .

وفي جميع الأحوال، فإن اعتماد تشريعات أنظمة الوظيفة العامة المغلقة لفكرة الوظائف المحجوزة، مردّه لاعتبارات إنسانية وتتضح فيها النية الحسنة للمشرع تجاه الأفراد الذين قدموا تضحيات في سبيل الوطن، ولذوي الإعاقة الخلقية أو المكتسبة، لذا نتفق والرأي الذي يقول بأن هذا الاستثناء الذي يستهدف تحقيق رعاية مميزة لهذه الفئات من الأفراد، لا يعتبر خروجاً عن مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص.

ثانياً-الوظائف العليا:

يجري التعيين في هذه الوظائف مباشرة خروجاً عن أسلوب المسابقة، ومرد هذا الاستثناء هو أن هذه الوظائف أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية، وعليه فإن شاغلي الوظائف العليا، يعينون بسبب علاقاتهم وولائهم السياسي للسلطة التي تعينهم لممارسة هذه الوظائف، ولشغل

هذه الوظائف يمكن للسلطات الإدارية الاستعانة بالموظفين أو بغير الموظفين، وفي الفرضية الثانية فإن المبدأ المعمول به في هذا الصدد هو أن الالتحاق بهذه الوظائف العليا لا يترتب عليه الترسيم في إحدى أسلاك أو رتب الوظيفة العامة، لأنها وظائف تراعى فيها الانتماءات السياسية كشرط أساسي للتعين والإقصاء، ويرجع التقدير فيها للسلطة السياسية.⁽¹⁾

بمعنى آخر، تتمتع الوظائف العليا بأهمية بالغة تبعاً لموقعها في السلم الوظيفي، ولذلك تحرص التشريعات الوظيفية على وضع أحكام خاصة بها تحدد بموجبها أصول التعيين فيها واشتراطاته والواجبات والمسؤوليات وحتى انتهاء الخدمة، وعليه سيتم البحث في هذا الموضوع من خلال تحديد المقصود بالوظائف العليا والسلطة المختصة بالتعيين وشروط إشغال هذه الوظائف وما تنسم به من شروط تختلف فيها عن الوظائف الأخرى.

1- المقصود بالوظائف العليا:

تناول المشرع الفرنسي هذا النوع من الوظائف في المادة رقم 25/ من القانون الصادر في عام 1984 وترك أمر تحديدها بمرسوم يصدر بعد أخذ رأي مجلس الدولة الفرنسي.

غير أن التحديد القانوني للوظائف العليا التي يترك التعيين فيها لأمر الحكومة لم ينجح بالشكل الكافي، ما أتاح لمجلس الدولة اعتبار وظيفة مدير إدارة مركزية من الوظائف العليا وكذلك وظيفة المدير العام للمنشآت الصناعية والتجارية، مستنداً في هذا التحديد على طبيعة الوظيفة ذاتها.⁽²⁾

أما في مصر - فقد حدد المشرع السلطة المختصة في تعيين شاغلي الوظائف العليا في قانون العاملين رقم / 47 / لعام 1978 لكنه لم يتطرق إلى تحديد هذه الوظائف، إلا أن قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم / 348 / لسنة 1982، بيّن بأنها تشمل جميع الوظائف التي تكون

(1) - فؤاد حجري، قانون الوظيفة العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 16.

(2) -Chapus R Droit administrative general Tome 2 montchrestien 4e ed op cit, p 143

واجباتها ومسؤولياتها القيام بمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته أو القيام بمهام الإدارة العليا في التخطيط لبرامج العمل وتنظيم وتنسيق الأعمال ومتابعتها وتوجيه الأفراد.

ثم صدر بعد ذلك القانون رقم 5/ لعام 1991 الذي عرف الوظائف المدنية القيادية في الدولة بأنها تلك الوظائف التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج أو الخدمات أو تصريف شؤون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العليا أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها، وبعدها أضاف قرار رئيس مجلس الوزراء رقم / 1596 / الصادر سنة 1991 شرطاً مفاده أن يرأس شاغلو هذه الوظائف وحدات أو تقسيمات تنظيمية من مستوى إدارات عامة أو إدارات مركزية أو قطاعات أو ما سواها. (1)

و في سورية - لم يحدد القانون رقم 50/ لعام 2004 المقصود بالوظائف العليا في الجهة العامة، وإنما يمكن بيان المقصود منها عبر استقراء مجمل أحكام القانون المذكور، إذ أوردت -المادة رقم/ 15 / من القانون المذكور المتعلقة بتحديد السلطة المختصة بإصدار صكوك التعيين - وظيفة معاون الوزير والمدير العام في قمة الوظائف المرتبة هرمياً كما أفرد المشرع تعويضات لشاغليها تختلف عن بقية الوظائف، ومنح شاغلي هذه الوظائف السلطات والصلاحيات اللازمة بعد الوزير مباشرة وغير ذلك من النصوص التي تشير إلى اعتبار بعض الوظائف وظائف عليا وتقع في قمة الهرم الوظيفي.

وقد أتى النظام الداخلي النموذجي الصادر استناداً إلى القانون الأساسي للعاملين في الدولة على ذكر هذه الوظائف عملياً عندما حدد قيادة الجهة العامة وإدارتها في المادة رقم 9/ منه وحصرها في معاوني الوزير والمديرين العامين ومعاوني المديرين العامين والمديرين المركزيين والمديرين في المحافظات سواء في القطاع الإداري أو الاقتصادي.

(1) - د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، مرجع سابق، ص 423 وما بعدها.

واستناداً لما تقدّم، يمكن القول بأن وصف الوظائف العليا وتحديدّها يجب أن ينطلق من حجم الواجبات والمسؤوليات المحددة في بطاقة وصف الوظيفة والقسم الذي تحتله من مهام الجهة العامة واختصاصاتها.

2- السلطة المختصة بالتعيين:

كما أشرنا سابقاً، فإن تعيين شاغلي الوظائف العليا إنما يكون من السلطة العليا في الدولة تبعاً للأساس المعتمد في هذا الشأن ، والذي يقضي بارتفاع مستوى الشخص المختص بالتعيين كلما علت الوظيفة في السلم الإداري.

وعليه نجد في فرنسا بأن قرار التعيين في الوظائف العليا متروك لتقدير الحكومة في جميع المصالح⁽¹⁾، وفي مصر فإن تعيين شاغلي الوظائف العليا يكون بقرار من رئيس الجمهورية بحسب المادة رقم 16/ من القانون رقم / 47 / لسنة 1978.

أما في سورية- يتولى السيد رئيس الجمهورية بموجب المادة رقم / 106 / من الدستور تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون، وبحسب المادة رقم /15/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / 50 / لعام 2004، يستلزم التعيين في وظيفة معاون وزير أو مدير عام صدور مرسوم، أما تعيين المديرين المركزيين والمديرين في المحافظات ومعاوني المديرين فيكون بقرار من الوزير المختص، وعليه نجد أن الذي يطبق في سورية بالنسبة للتعيين في الوظائف العليا إنما هو مؤسسة تختلف عن مؤسسة إسناد هذه الوظائف لشاغلها ألا وهي مؤسسة التكليف وهي ليس لها وجود قانوني أصلاً في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته.

(1) - انظر الأمر الصادر في /4/ فبراير 1959 .

3- انتقاء شاغلي الوظائف العليا:

تنال قضية انتقاء شاغلي الوظائف العليا أهمية كبيرة في أنظمة الوظيفة العامة المغلقة، كونها تعتبر استثناء من الأصل وشكلاً من تطبيقات النظام المفتوح للوظيفة العامة، فنجد أنه في مصر وبموجب القانون رقم / 5/ لعام 1991 واللائحة التنفيذية له، يكون الاختيار لشغل هذه الوظائف عن طريق الإعلان في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار إذا قررت السلطة المختصة بالتعيين أن يكون الشاغلين من غير العاملين بالوحدة، أو في لوحة الإعلان داخل الوحدة وذلك إذا قررت هذه السلطة بأن يكون التعيين من بين العاملين بالوحدة.⁽¹⁾

وتبعاً لذلك، يرى البعض بأن إشغال هذه الوظائف وفقاً لما تقدّم يساعد على تزويد الإدارة العامة بأفضل وأجدر العناصر البشرية دون الاقتصار على الانتقاء من داخل الوحدة⁽²⁾، بينما يرى البعض الآخر بأن إشغال هذه الوظائف من قبل أشخاص ليس لديهم الخبرة بالعمل في الجهات العامة سينعكس سلباً على الأداء.⁽³⁾

أما في سورية فإنه لم ترد في القانون الأساسي للعاملين في الدولة نصوصاً خاصة تنظم انتقاء شاغلي الوظائف العليا أو اختيارهم.

والأصل أن تشغل هذه الوظائف بالاختيار من داخل ملاك الجهة العامة ومن العاملين الذين تتحقق فيهم شروط إشغال هذه الوظائف الواردة في بطاقة الوصف الوظيفي ويكون الإشغال في هذه الحالة بالترقية إلا أن ذلك لا يشكل قاعدة عامة يعمل بها، إذ يمكن التعيين من خارج الملاك لبعض

(1) - صدرت اللائحة التنفيذية للقانون رقم / 5 / لسنة 1991 بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم / 1596 / لسنة 1991.

(2) - صبري جليبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 170.

(3) - د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 542.

الوظائف مثال ذلك وظيفة المدير العام⁽¹⁾ ومعاون الوزير، كما يمكن إشغال الوظائف بالنقل أو النذب من جهات أخرى كحالة نذب أعضاء الهيئة التدريسية لشغل وظيفة معاون وزير أو مدير عام.

ويظهر التطبيق العملي بأن ذلك يتم بناءً على الاقتراح من السلطة الأدنى إلى السلطة المختصة بالتعيين ويكون الإشغال في هذه الحالة عن طريق الاختيار المباشر دون التقيد بشروط معينة ويأخذ الإشغال في هذه الحالة أسلوب التعيين الشخصي والتزكية من الوزير المختص إلى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة إلى تعيين المدير العام، وإلى رئيس الجمهورية بالنسبة إلى معاون الوزير.⁽²⁾

يتبين مما سبق، عدم وجود قواعد محكمة يتم الرجوع إليها عند تعيين شاغلي الوظائف العليا وغالباً ما تجري هذه التعيينات على أساس التقديرات الشخصية للرئيس الأعلى ومدى ثقته في مروضه الذي يرشحه، ويُعاب على هذه الطريقة في التعيين أنها تأخذ بالمعيار الشخصي بعيداً عن طبيعة الوظيفة أو مدى كفاءة الشخص المرشح لشغلها، وخير دليل على ذلك ما نشهده من كثرة إعفاء شاغلي هذه الوظائف بعد فترة وجيزة من التعيين لعدم الأهلية وضعف الأداء.

(1) - بموجب أحكام المادة رقم/ 7 / من القانون رقم 2/ لعام 2005، فإن تعيين المدير العام يكون بمرسوم ولم يشترط القانون المذكور أن يكون هذا التعيين من ضمن ملاك الجهة العامة وإنما يمكن أن يعين من خارج الملاك، إلا أنه من الناحية العملي نجد بأن وظيفة المدير العام تسند إلى المرشح لها بقرار من رئيس مجلس الوزراء عملاً بأحكام المرسوم التشريعي رقم 11/ لعام 1986 وتعديلاته.

(2) - بموجب القانون رقم 43 / لعام 1971 الذي نظم عملية إصدار المراسيم فإن الأسباب الموجبة للمراسيم الفردية توقع من الوزير ويوافق عليها رئيس مجلس الوزراء، ثم يتم رفع المرسوم للسيد رئيس الجمهورية للتوقيع عليه، مع الإشارة إلى أن القانون قد أتاح للسيد رئيس الجمهورية إصدار المراسيم دون أسباب موجبة.

المطلب الثاني

مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العامة

نظراً إلى أهمية مبدأ الجدارة واتخاذها كأساس لشغل الوظائف العامة في معظم الإدارات الحديثة للنهوض بأجهزتها الإدارية، بعدما عانت كثيراً من الوساطة والمحسوبية السياسية، والتي أدت إلى إفساد هذه الأجهزة، كان إلزاماً علينا أن نوضح في الفرع الأول من هذا المطلب، مفهوم هذا المبدأ وأهميته، ثم نتطرق إلى خصائصه وأنواعه كمايلي:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الجدارة وأهميته

الفرع الثاني: خصائص الجدارة

الفرع الثالث: أنواع معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الجدارة

حتى يتضح للقارئ مفهوم مبدأ الجدارة باعتباره ركناً أساسياً في اختيار شاغلي الوظائف العامة في مختلف الأنظمة الوظيفية سواء المفتوح أم المغلق منها، فإنه لا بدّ من البحث في نشأة هذا المبدأ وبيان تعريفه وأهميته.

أولاً- نشأة مبدأ الجدارة في الأنظمة الوظيفية:

1- مبدأ الجدارة في المفهوم الأوربي:

تتميز الوظيفة العامة وفق هذا المفهوم بأنها تقوم على الاعتبار الشخصي، مما يجعل تعيين الموظفين مرتبطاً بالظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية لهم.⁽¹⁾

وقد حرص النظام الأوربي على اتخاذ مبدأ الجدارة كأساس للاختيار في الوظيفة العامة، لذلك أوجب العمل بنظام المسابقات التي تبين صلاحية ومقدرة الشخص على شغل الوظائف العامة.⁽²⁾

وتعتبر كل من فرنسا وبريطانيا من المتسابقين للعمل بهذا النظام، ثم ساد في باقي دول أوربا ما عدا سويسرا وفنلندا، حيث كانتا من أتباع المفهوم الأمريكي.⁽³⁾

فالقانون الفرنسي يعتبر المسابقة هي الأسلوب الأمثل في التعيين في الوظائف العامة، لذا نصت المادة/16/ من القانون رقم 13 لعام 1983 على أن "يعين الموظفون عن طريق المسابقة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك".

(1)- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، الطبعة السادسة، 1979، ص 309.

(2)- د. عبد العظيم عبد السلام، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون تاريخ نشر، ص

(3) د. صبري جليلى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 88.

وتجري هذه المسابقات بناءً على قواعد تحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين الجميع وتكون تحت إشراف هيئة حيادية ولجنة من الحكام مختلفة عن سلطة التعيين، أساسها هو النزاهة وبعيدة كل البعد عن الضغوطات والشبهات في إشرافها عن المسابقات⁽¹⁾، إذ تقوم هذه اللجنة بإجراء كافة الامتحانات، كتابية كانت أو شفوية، لجميع المتسابقين، مع العمل على قياس درجة صلاحية المتسابقين لشغل الوظائف.⁽²⁾

أما في بريطانيا فقد أخذ مفهوم الجدارة في التقدم منذ إرساء نظام الخدمة المدنية سنة 1855، الذي اعتمد نظام المسابقة أساساً لشغل الوظائف العامة، ونبذ المحسوبية السياسية⁽³⁾ ويصدر مرسوم سنة 1859 الذي ربط تقلد الوظيفة بإجازة من لجنة الخدمة المدنية، وكذلك مرسوم سنة 1875 الذي نادى بالزامية نظام المسابقات.⁽⁴⁾

وبناءً على هذا النمط الذي اعتمدته الإدارة البريطانية، فإن المتسابقين يمرون بثلاثة امتحانات متنوعة كالتالي:

أ- الامتحانات ذات الإجابة القصيرة:

وهي الامتحانات التي يكون فيها عنصر الزمن محل اعتبار، في تقدير وقياس صلاحية المتسابق.

(1)- د. عبد الغني عبد الله بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار المصرية الحديثة للطباعة والنشر، القاهرة، 1982، ص 320.

(2)- د. مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 76-77.

(3)- د. عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مطبعة مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994، ص 144.

(4)- د. محمد السيد الدماصي، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، كلية الحقوق،

ب-الامتحانات الشخصية:

وهي الامتحانات ذات الإجابات الحرة التي تبين مدى إلمام المتسابق بقضايا الساعة، ومدى استعداده لوضع حلول لها. (1)

ج-مرحلة المقابلات الشخصية:

والتي يتم فيها الكشف عن شخصية المتسابق، والتأكد من مدى سلامة حواسه ودقة تعبيراته، عن طريق توجيه عدد من الأسئلة له، والهدف من المقابلة الشخصية هو الحكم على المظهر الخارجي للمتسابق. (2)

2- مبدأ الجدارة في المفهوم الأمريكي: (3)

يعود فساد أنظمة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى الأحزاب السياسية، وذلك بعد إعلان الرئيس الأمريكي جيفرسون ولأول مرة عن مبدأ تأقيت الوظيفة، الذي أصبح مع مرور الزمن قانوناً ملزماً منذ سنة 1820، ومقتضى هذا القانون هو تسقيف مدة الوظيفة بأربع سنوات لبعض شرائح الموظفين، وكان سبب ظهوره هو لخدمة الأحزاب السياسية في ممارساتها الانتخابية، ثم تحول إلى ما سمي بنظام الغنائم بعد فوز الرئيس جاكسون في الانتخابات، والذي كان يقضي بأن الوظيفة العامة من حق الحزب الفائز في الانتخابات وأنصاره، ولا مكان فيها لأنصار الحزب المعارض، ومما لا شك فيه أن النظرة الأمريكية للوظيفة العامة سالفة الذكر، قد أدت إلى فساد الجهاز الإداري الأمريكي، مما دفع الرؤساء إلى محاولة تجنب عيوب السياسة التي يقوم عليها نظام الوظائف في أمريكا، وبدأت تلك المحاولات في عهد الرئيس جرانت سنة 1870.

(1)- خميس السيد اسماعيل، القيادة الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981، ص

(2)- د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 425-426.

(3)- د. صبري جليلى أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص 111-116.

ونزولا عند رغبة الجماهير الأمريكية، بدأت معالم قانون الجدارة تتضح منذ سنة 1876، وهذا ما تبلور عنه وضع قانون نهائي سمي بقانون بندلتون، أو قانون تحسين الخدمة المدنية في أمريكا، والذي صدر سنة 1883.

وقد أنشأ قانون بندلتون لجنة سميت بلجنة شؤون الخدمة المدنية، كانت مهمتها تتمثل بفحص مؤهلات المرشحين لبعض الوظائف العامة، حتى تكون من نصيب من يصلحون إليها فقط. ومنه فإن قانون بندلتون هو الذي جعل التعيين في الوظائف العامة من نصيب الأشخاص الذين لديهم الصلاحية اللازمة في توليها.

أما فيما يخص الترقية في أمريكا فإنها مقتصرة على الترقية من وظيفة إلى أخرى أعلى منها في الواجبات والمسؤوليات، وتكون على أساس الجدارة والكفاءة التي تقاس عن طريق الامتحانات المفتوحة، وتأخذ الترقيات في أمريكا شكل التعيينات الجديدة التي تتم عن طريق إجراء مسابقات عامة، وسبب ذلك تبني النظرة الموضوعية لترتيب الوظائف العامة في النظام الأمريكي، ومنه لا يتم اختيار أي شخص لأي وظيفة، إلا إذا توافرت فيه متطلبات التأهيل اللازمة لشغلها وفقاً للمواصفات الموضوعية لها.

وبذلك أصبحت الجدارة هي المعيار لتولي الوظائف العامة في أمريكا، سواء كان ذلك لأول مرة أو عند النقل إلى الوظائف العليا، ومنه فإن النظام الأمريكي لا يعتمد نظام الترقية بالأقدمية أو من درجة إلى الدرجة التي تعلوها في السلم الوظيفي المعروفة في النظام الأوربي الذي يأخذ بالنظرية الشخصية في تولي الوظائف العامة.

ويبدو مما سبق ، بأن أهمية هذا المبدأ تتبع من أن عمال الإدارة العامة ستسند إليهم مهام حساسة تتجلى في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وخدمة المصلحة العامة، وخدمة الشعب، وقد انطلق دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 من هذا المبدأ في مادته 26/ بند 1/ إذ جاء فيها:

((الخدمة العامة تكليف وشرف، غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب))، ويُفهم من ذلك أن العنصر البشري الذي ستسند إليه وظيفة عامة ينبغي أن يمتلك من الكفاءة الحد الأدنى، الكافي لتجسيد المبدأ الدستوري المذكور، ومن ثم لا مجال للمساواة بين جميع المتقدمين، بل ينبغي أن يكون الاختيار قد وقع على الأجدر والأكفأ، ذلك أن العمل الوظيفي يتصف بطبيعته بالدقة والتعقيد، ومن ثم يتطلب إنجازه وجود عناصر بشرية قادرة على التعاطي مع العمل الوظيفي بكل كفاءة وفاعلية.

ثانياً - تعريف مبدأ الجدارة:

لقد تعددت تعريف الباحثين في علم الإدارة العامة لمبدأ الجدارة، فقد عرّف بعضهم بأنه ذلك النظام الذي يجعل اختيار الموظفين العامين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وليس على أساس المحاباة⁽¹⁾.

بينما عرفه آخرون بأنه "ذلك النظام الذي يتيح الفرص المتكافئة أمام المواطنين لتولي الوظائف العامة على أساس الصلاحية وليس على أساس المحسوبية السياسية أو الاجتماعية".⁽²⁾

ويقوم مبدأ الجدارة على أساس الكفاءة في شغل الوظائف العامة، فهو يجعل اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية والقدرة و الكفاءة فقط، ويتم ذلك عن طريق المسابقات والأجهزة المركزية المستقلة بشؤون التوظيف، فالالتحاق بالوظائف العامة لا يكون غالباً إلا بناءً على المسابقات، التي تعتبر المعيار الذي يبين صلاحية ومقدرة الشخص لأداء المهام الموكلة إليه على أحسن وجه ممكن، من خلال الامتحانات التي يكون القصد منها التحقق من كفاءة وصلاحية المترشحين لتحمل أعباء و حاجيات الوظائف.

(1)- حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990 ص 296.

(2)- د. السيد محمد يوسف المعداوي، النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العمومية، دراسة تطبيقية للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978، ص 45.

وعليه فإن العناصر الرئيسية للجدارة هي الاستعداد الذهني وحسن التصرف واليقظة، وحسن القيادة والتجديد في العمل، والقدرة على تقبل النقد والاستجابة له، والقدرة على اتخاذ القرارات. (1)

ثالثاً - أهمية معيار الجدارة:

يساعد اعتماد هذا المعيار في إشغال الوظائف العامة على تطوير عمليات استقطاب الموظفين وحسن الاختيار، وتنمية العاملين ومكافأاتهم، إضافةً إلى تطوير تصميم الوظائف وإدارة الأداء، وتتجلى أهمية الجدارة في الجوانب التالية: (2)

1- الاختيار والتعيين: حيث تكون القرارات الصادرة بهذا الشأن مبنية على معلومات متعلقة بإمكانيات النجاح الفعلية المتوفرة لدى الموظفين.

2- الترقية والمسارات الوظيفية: يساهم معيار الجدارة في مساعدة الإدارة العامة على اتخاذ قرارات الترقية والتطوير الوظيفي بناءً على بيانات موثوق بها في إمكانية نجاح الشخص في أداء الوظيفة التي يشغلها.

3- التدريب والتطوير: يساعد اعتماد مبدأ الجدارة في إظهار الفارق الفعلي بين ما يتمتع به الفرد من مهارات وبين ما تحتاجه الوظيفة، ما يساهم في إعادة توجيه الجهود التدريبية لسد هذه الفجوة.

4- إدارة الأداء: تحقق بيانات الجدارة تقييم أداء شفاف ومدرّس للعاملين في الإدارة العامة، وذلك عن طريق مؤشرات قياسية واقعية يصعب الجدل حولها.

إذاً فإن مجرد التأهيل العلمي لا يكفي للإقرار بتوفر معيار الجدارة بل يفضل وجود خبرة عملية، وإذا كان عنصر التأهيل العلمي والعملية يتم ملاحظتهما وقت التقدم لطلب الوظيفة، فإن العناصر

(1) - د. صبري جبلي احمد عبد العال، مرجع سابق، ص 83.

(2) - د. عاطف جابر طه، قضايا عالمية معاصرة في الموارد البشرية، الدار الأكاديمية للعلوم، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014، ص

الأخرى كالانضباط في العمل وحسن التعامل مع الرؤساء والمراجعين والصبر على ضغط العمل، تعتبر هي الأساس للتحقق من توفر هذا المبدأ من عدمه.

الفرع الثاني

خصائص الجدارة

لقد أخذت العديد من الدول العربية- منها سورية ومصر والجزائر وغيرها من الدول التي اعتمدت النظام المغلق للوظيفة العامة- بنظام الجدارة كأساس لاختيار شاغلي الوظائف العامة عبر اعتمادها المسابقة كأسلوب أصيل في تولي الوظائف العامة، وذلك تبعاً لما يتميز به نظام الجدارة من خصائص متعددة نذكرها كمايلي :

أولاً - الخاصية الضمنية:⁽¹⁾

وهي تعني بأن الجدارة متأصلة في شخصية الفرد وتساعد على التنبؤ بسلوكه خلال أدائه لمهامه الوظيفية، وتشير إلى طرق تصرفه خلال فترة زمنية معقولة، وتشمل عدة عناصر هي (الدوافع، الصفات، المفهوم الذاتي، المهارة، المعرفة).⁽²⁾

ومن المعلوم بأن جدارات المعرفة والمهارة عادة تكون الجزء الظاهر من خصائص البشر في حين تكون جدارات المفاهيم الذاتية والصفات والدوافع أكثر خفاء في الشخصية، وعليه ينبغي على المؤسسات أن تأخذ بالحسبان هذه الجدارات ومن ثم تقوم بالتدريب على المعلومات والمهارات المطلوبة لأداء العمل.⁽³⁾

(1)- د. عاطف جابر طه، مرجع سابق، ص 349.

(2)- يعبر المفهوم الذاتي عن الاستجابة التي يمكنها أن تنبئ عما سيفعله الشخص على المدى القريب.

(3)- د. فهد الفضالة، الجدارة في العمل، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الدول العربية - العدد المائة والأربعون - 2018 -

المعهد العربي للتخطيط، ص 10 .

ثانياً - العلاقات السببية:⁽¹⁾

و هي تعني إمكانية التنبؤ ابتداءً بالأداء ووصولاً إلى نتائج العمل وذلك كما يوضح نموذج سريان السببي التالي، المنطلق من الدوافع مروراً بالتصرف وصولاً إلى النتائج.

ثالثاً - المرجع المعياري:⁽²⁾

وهو المعيار الذي ينبغي القياس عليه للتنبؤ فيما إذا كان بمقدور الشخص إجابة القيام بعمل ما أم لا، وذلك بناءً على مواصفات معينة، ويحوز هذا المرجع أهمية بالغة في تعريفنا للجدارة، فالخاصية لا تعتبر جدارة إلا إذا أنبأت عن شيء له معنى حقيقي على أرض الواقع، أما تلك التي لا تؤدي إلى إحداث فارق فهي ليست بجدارة ولا يجب الاستناد إليها في تقييم الأفراد.

(1)- د. طه كامل رياض، نموذج الجدارة الوظيفية، وضع البيانات وتخطيط السياسات واستخدام الأدوات، أطروحة دكتوراه، قسم إدارة

أعمال جامعة قناة السويس، الإسماعيلية، 2009، ص 10.

(2)- د. طه كامل رياض، نفس المرجع، ص 11 .

الفرع الثالث

معايير الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة

كما سبق وأشرنا، فإن اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم في الوظيفة العامة تبعاً لمعيار الجدارة قائم على أساس الصلاحية وبعيداً عن المحاباة والمحسوبية ⁽¹⁾ إلا أن لهذا المعيار ثلاثة أنواع يترتب على توافرها ثبوت الصلاحية أو الجدارة الفعلية لطالب الوظيفة، وهي الجدارة الأخلاقية والجدارة الصحية والجدارة المهنية، التي سنتناولها وفق الآتي.

أولاً- الجدارة الأخلاقية:

على اعتبار بأن الموظف العام يمثل السلطة ويحرس مصالح الدولة ومواطنيها ⁽²⁾ فلا بد أن يكون صالحاً من الناحية الأخلاقية للقيام بأعباء الوظيفة، حتى يكتسب ثقة المواطنين واحترامهم من جهة وليكون أهلاً للصلاحيات الموكلة إليه من جهة أخرى ⁽³⁾.

ويقصد بالصلاحية الأخلاقية مجموعة الصفات التي يتمتع بها الشخص وتكون لصيقة بسلوكه وشخصيته، وعليه استقرت التشريعات الوظيفية على ضرورة وجود معيارين لتوافر الصلاحية الأخلاقية في المرشح للوظيفة، الأول: إيجابي يتمثل في حسن السمعة والسلوك، والثاني: سلبي يتمثل في عدم سبق تعرض الموظف للفصل من الخدمة تأديبياً وعدم سبق الحكم عليه بعقوبة مقيدة للحرية في جناية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة. ⁽⁴⁾

(1) د. صبري جبلي احمد عبد العال، مرجع سابق، ص 86.

(2) د. خالد خليل الظاهر، مرجع سابق، ص 208.

(3) د. أنور أحمد رسلان، الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي (دراسة مقارنة)،

مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 65، 1990، ص 217.

(4) د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الأردن، 1998، ص 216.

ثانياً - الجدارة الصحية: (1)

يقصد بالصلاحيية الصحية أن يتمتع المرشح لشغل الوظيفة العامة بصحة جسدية تمكنه من القيام بأعباء وظيفته بصورة منتظمة وأن يكون خالياً من الأمراض المزمنة والمعدية، إذ تعتبر الجدارة الصحية شرطاً ضرورياً للتعيين في الوظائف العامة في التشريعات الوظيفية لمختلف الدول التي تبنت النظام المغلق للوظيفة العامة والتي أكدت على أن يتم إثبات توافر شرط اللياقة الصحية عن طريق شهادة طبية يقدمها المترشح للجهة الإدارية تثبت خلوه من الأمراض ويرجع تقدير مدى توافر هذا الشرط إلى السلطة التقديرية للإدارة وذلك تحت رقابة القضاء.

وتجدر الإشارة إلى أن درجة اللياقة الصحية المطلوبة تختلف حسب طبيعة الوظيفة، فبعض الوظائف تحتاج إلى درجة كبيرة من اللياقة الصحية كموظفي جهاز الشرطة أو الجيش في حين لا تحتاج وظائف أخرى إلى هذه الدرجة العالية من اللياقة الصحية.

ثالثاً - الجدارة المهنية:

تتشرط غالبية قوانين وأنظمة الوظيفة العامة توافر المؤهلات العلمية والعملية في طالب الترشح للوظيفة العامة والتي تختلف من حيث مستواها باختلاف طبيعة الوظائف ومهامها وذلك بهدف ضمان قيام الموظف بالعمل المسند إليه على الوجه الأمثل، ويرتبط توافر الجدارة المهنية بأمرين أساسيين سبق التطرق إليهما، وهما: الصلاحية العلمية والخبرة العملية. (2)

1 - الجدارة العلمية: ويقصد بها المؤهل العلمي الواجب توفره في المترشح للوظيفة، إذ يشترط

عليه أن يكون حاصلاً على درجة علمية ذات مستوى معين يختلف باختلاف الفئة الوظيفية، فالوظائف

(1) - د. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 278.

(2) - د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار

الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 67.

ذات الاختصاصات العالية كوظائف القضاة وأساتذة الجامعات وغيرها تتطلب مؤهلات علمية عالية على عكس الوظائف البسيطة والتي تتطلب مجهوداً جسمانياً فقط ولا يشترط فيها المؤهل العلمي.⁽¹⁾

2- الجدارة العملية (الخبرة المهنية): ويقصد بها المهارة العالية في التخصص بعمل معين والناجم غالباً عن الممارسة المسبقة لوظائف معينة لفترة زمنية طويلة نسبياً.⁽²⁾

وتختلف الخبرة المهنية المطلوبة بحسب طبيعة الوظائف فهي تتجلى بشكل أوضح بالنسبة للوظائف القائمة على التخصص الدقيق كـ بعض الوظائف الأمنية والعسكرية والوظائف الطبية.

وبناء على ما تقدم، نجد بأن الجدارة المطلوبة لشغل الوظائف العامة بمفهومها الواسع تشمل الصلاحية الأخلاقية والصلاحية الصحية وكذلك المهنية، إلا أنه قد يحدث تعارض بين هذه الصلاحيات، فقد يتوافر في شخص ما الجدارة الصحية ويفتقد للجدارة المهنية أو العكس، وهنا يعود البت في هذا الأمر إلى سلطة الإدارة التقديرية تبعاً لطبيعة ونوع الوظيفة المراد شغلها، وخير دليل على ذلك لجوء معظم التشريعات الوظيفية إلى إعفاء فئة ذوي الاحتياجات الخاصة من شرط الصلاحية الصحية لصالح شرط الصلاحية الأخلاقية والمهنية.⁽³⁾

وفي نهاية هذا المبحث، يعتقد الباحث بضرورة التأكيد على العلاقة العضوية التي تربط بين مبدأي المساواة والجدارة في التشريعات التي تعتمد النظام المغلق للوظيفة العامة، والتي تتجلى بوضوح في عدة نقاط أهمها:

(1) - د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 279.

(2) - د. محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 70.

(3) - د. شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تولي الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،

-إن المساواة المقصودة ليست المساواة الحسابية المطلقة، وإنما المساواة النسبية التي تسمح لكافة المواطنين بالترشح لشغل الوظائف العامة دون تمييز بينهم إلا لاعتبارات الجدارة والاستحقاق.

- إن الجدارة هي الحد الفاصل الذي يحسم التعارض بين المساواة القانونية والمساواة الواقعية في عملية التوظيف، إذ يعتبر اعتماد المسابقة كأسلوب أساسي في التوظيف بمثابة نقطة الالتقاء الجوهرية بين مبدأي المساواة والجدارة، فالمسابقة وإن كانت تكشف مدى صلاحية المتقدم لتولي الوظيفة العامة، فإنها في ذات الوقت تتيح لكافة المواطنين الالتحاق بها على قدم من المساواة.

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي للوظيفة العامة المغلقة

كما أشرنا سابقاً، فقد أصبح وجود الموظفين العامين ضرورة في الحياة العامة لكل دولة، لأن وجودهم عنصر حيوي وفعال لإدارة العديد من المرافق العامة وذلك لتوفير خدمات بصفة دائمة وفعالة لإشباع حاجات المواطنين.

لذلك حرصت أغلب التشريعات في دول العالم رغم اختلاف أنظمتها القانونية على وضع قوانين خاصة بالوظيفة العامة، تُعنى بتحديد الإطار العام لكل من الموظف العام والوظيفة العامة بما يشمل من إحداث الوظيفة وبيان طرق إشغالها وتعيين الموظف وشروط هذا التعيين وصولاً إلى انتهاء علاقة الموظف بالسلك الوظيفي.

وعليه سيتم البحث في التنظيم التشريعي للوظيفة العامة المغلقة، وفق المطلبين التاليين:

المطلب الأول: عملية التوظيف

المطلب الثاني: أساليب إشغال الوظيفة العامة المغلقة

المطلب الأول

عملية التوظيف

تُعد عملية اختيار الموظف وسيلة قانونية وأداة فعالة لإجراء مختلف التعيينات في الوظائف العامة، وذلك من خلال اتباع جملة من الشروط والإجراءات المحددة في القانون، إذ تلتزم الإدارة باتباعها وعدم الخروج عنها، ضماناً لسيروية وديمومة الخدمة العامة، حيث يتم الالتحاق بالوظائف العامة عن طريق قرار التعيين الذي يكون صادراً بإرادة منفردة من السلطة المختصة، التي يحق لها إعادة تنظيم العلاقة التي تحكم الموظف بالإدارة العامة لمواجهة مختلف التحديات وتحقيق الصالح العام وبناء عليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: إحداث الوظائف العامة المغلقة

الفرع الثاني: شروط التوظيف

الفرع الأول

إحداث الوظائف العامة المغلقة

تعتمد الجهات العامة إلى تنفيذ سياساتها وتحقيق أهدافها عن طريق أعداد معينة من العاملين، يتولون القيام بالمهام والاختصاصات التي أنشئت من أجلها، وعن طريق إحداث وظائف عامة دائمة وليست مؤقتة، وهو النظام الذي أخذت به كل من فرنسا ومصر وسورية.

ويقصد بإنشاء الوظائف إصدار الصك القانوني⁽¹⁾ المتضمن العدد الكمي والنوعي اللازم لممارسة مهام الجهة العامة المحدد في صك إحداثها⁽²⁾.

وتوجد العديد من العوامل والاعتبارات التي تؤثر في تنظيم الوظيفة العامة وإنشائها وتعيين الموظفين العاملين، يأتي في مقدمتها الاعتبارات المالية والاجتماعية والسياسية⁽³⁾، وتبعاً لذلك تتباين النظم الإدارية في موضوع إنشاء الوظائف العامة سواء من حيث كيفية الإنشاء أو أدواته أو الجهة التي تقوم به⁽⁴⁾.

(1) - أشار المستشار محمد حامد الجمل في معرض بحثه لوجود الوظيفة إلى أن السند القانوني لوجود الوظيفة يعود إلى طبيعتها، فبعض الوظائف السياسية الطابع ترد في الدستور مثال ذلك وظيفة رئيس الجمهورية والوزراء، وبعضها الآخر ترد في القانون، مثالها الوظائف العليا في الوزارات، وبعضها تجد سندها في لوائح أو قرارات جمهورية أو وزارية، وبعضها يتركه المشرع للهيئات القائمة بإدارة المؤسسات، لمزيد من التفاصيل انظر: المستشار محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاً، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، 1958، الجزء الأول، ص 552.

(2) - بموجب المادة رقم 2/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، يتم إحداث الجهة العامة ذات الطابع الإداري بقانون والجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بمرسوم، ويتم إحداث وحدات الإدارة المحلية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة بهذا الشأن، راجع بخصوص إحداث وحدات الإدارة المحلية المادة التاسعة من قانون الإدارة المحلية في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 107/ لعام 2011.

(3) - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 14.

(4) - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، 235.

والأصل أن تتمتع الإدارة قانوناً بسلطة تقديرية واسعة في إنشاء الوظائف وإلغائها واستبدالها، وهي من مكونات سلطتها التقديرية في إنشاء المرافق العامة منذ البداية، ثم تنظيمها وإدارتها بعد ذلك⁽¹⁾، ولكن يتنازع الاختصاص في إنشاء الوظائف العامة مجموعة من الاعتبارات السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية، وما يتفرع عن ذلك وفق ما تم ذكره.

إذ يشكل الحد من البطالة ضرورة اجتماعية يجب مراعاتها عند إنشاء الوظائف، ولو على حساب المعيار الاقتصادي أحياناً في الدول التي تعاني من البطالة، كما أن المال يعد عصب النشاط الإداري وتوافره يمكن من زيادة عدد الوظائف، إضافة إلى أن الاعتبارات السياسية والحزبية والوطنية قد تتطلب أحياناً تعيين من لعب دوراً وطنياً في قضية قومية⁽²⁾.

وغالباً ما تكون السلطة المختصة في إنشاء الوظائف العامة هي السلطة التنفيذية⁽³⁾ التي تقوم بتقدير عدد الوظائف وتوزيعها على الوزارات والهيئات المختلفة وفقاً لحاجة كل منها وفي حدود الاعتمادات التي توافق عليها السلطة التشريعية⁽⁴⁾.

ويعود ذلك إلى أن إسناد تلك المهمة إلى السلطة التشريعية، سيؤدي إلى حدوث خلل في موضوع عدد الوظائف وطبيعتها وترتيبها لأن السلطة التشريعية غالباً ما تنطلق من اعتبارات سياسية ولا سيما في البرلمان التي تتضمن تكتلات حزبية معينة، لأن هذه السلطة لا تعنى أو ليس من اختصاصها العناية بتفاصيل إنشاء الوظائف لكونها مسألة فنية، كما أن ترك الأمر للسلطة التشريعية في هذه المسألة يجعل إنشاءها بعيداً عن الاعتبارات المتعلقة بسير العملية الإدارية في المرفق العام، إضافة إلى البطء في تعديل صكوك إنشاء الوظائف نظراً لطبيعة العمل البرلماني في إقرار القوانين.

(1) - د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2007، ص 229.

(2) - د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة، 2004، ص 320 وما بعد.

(3) - د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة الحكومة، عدد 3، 1967، ص 654.

(4) - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين في الدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 17 وما بعد.

زد على ذلك بأن السلطة التنفيذية هي السلطة الأقدر على تحديد عدد الوظائف، انطلاقاً من اعتبارات تتعلق بعملية تسيير العمل في المرفق ذاته بصرف النظر عن الاعتبارات الأخرى التي تلعب دوراً في تحديد عدد الوظائف، فالسلطة التنفيذية تنظر إلى طبيعة المهام والنشاطات المتعلقة بالمرفق، وتتطلب في تحديد عدد الوظائف من الاعتبارات الإدارية والوظيفية البحتة.⁽¹⁾

ومع الاعتراف بأفضلية السلطة التنفيذية في إنشاء الوظائف العامة وتحديدها، إلا أنه قد يؤخذ على ذلك إمكانية الشطط والإسراف في خلق الوظائف لأسباب لا تتعلق بسير العملية الإدارية بشكل عام، وقد يتعلق الأمر بأسباب أخرى منها خلق فرص للترقية والتعيين دون حاجة التنظيم الإداري لهذه الوظائف⁽²⁾، عندما تمنح هذه الصلاحية إلى المديرين العامين أو الوزراء، ولكن منح هذه السلطة إلى رئيس الدولة أو رئيس الوزراء يحد من هذا الشطط كما هو الحال في سورية.

وبالنظر للمأخذ على ترك مسألة إنشاء الوظائف لإحدى السلطتين، فإنه غالباً ما تلجأ الدول إلى تكليف جهة محايدة مستقلة للقيام بهذا الأمر كما هو الحال في مصر، وتبعاً لذلك فإننا سوف نبحث في كيفية إنشاء الوظائف العامة في بعض الدول التي تعتمد النظام المغلق للوظيفة العامة.

ففي فرنسا - نجد أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإنشاء الوظائف العامة مع التقيد بحدود الموازنة المعتمدة من قبل البرلمان، حيث يجري إنشاء الوظائف من خلال قيام الحكومة بتقديم بيان تفصيلي للبرلمان بالمبالغ التي تلزم للوظيفة، وعلى الرغم من أن هذا البيان لا يعد جزءاً من الموازنة⁽³⁾، إلا أنه لا يجوز للإدارة بعد ذلك التصرف في المبالغ المعتمدة لذلك من قبل البرلمان، إلا للغرض الذي اعتمدت من أجله، وإن كان ذلك لا يعني الالتزام بإنشاء كافة الوظائف الواردة في

(1) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014، ص 26-27

(2) - د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 236.

(3) - د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، بلا دار ومكان نشر، 1982، ص

الميزانية، حيث يجوز للإدارة إنقاص عدد الوظائف التي وافق عليها البرلمان إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك⁽¹⁾، وبالمقابل لا يجوز للسلطة التنفيذية تجاوز الاعتمادات المقررة، فضلاً عن التزامها بصرفها وفقاً للبنود المقدمة منها عند اعتماد السلطة التشريعية الموازنة العامة⁽²⁾.

أما في مصر - فقد بحث المشرع موضوع إنشاء الوظائف العامة وترتيبها وتوصيفها وذلك في المادة رقم 8/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين في الدولة وتعديلاته، إذ نصت على ما يلي: ((تضع كل وحدة هيكلًا تنظيميًا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ويراعى فيه تقسيم الوحدة إلى قطاعات وإدارات مركزية أو مديريات بما يتناسب والأنشطة الرئيسية لكل وحدة، وحجم ومجالات العمل المتميزة بكل قطاع أو إدارة مركزية أو مديرية.

وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسؤولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية، وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم 1/ الملحق بهذا القانون، كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة، ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة)).

ويتضح من الأحكام الواردة في المادة المذكورة أن المشرع المصري أو كل مسألة تحديد الوظائف للوحدة نفسها، على أن يعتمد من قبل جهة أخرى حيادية، إذ عد إنشاء الوظائف مسألة إدارية وظيفية بحتة، وتدخل في إطار التنظيم الوظيفي دون اعتبارات أخرى، وتبعاً لذلك أوكل النظر فيها إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عندما جعل من اختصاصاته الرئيسة دراسة ومراجعة مشروعات وموازنات الأجور في ما يتعلق باعتمادات العاملين وأعداد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها

(1) - د. سامي جمال الدين، نفس المرجع، ص 238.

(2) - د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مرجع سابق، ص 18.

واعتمادها في ضوء احتياجات الجهات المختصة وإحالتها إلى وزارة المالية وإلزام الوحدات التنظيمية بأخذ رأيه في هذا الموضوع.

ويتبين مما تقدم أنه ثمة رقابة على إحداث الوظائف يقوم بها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والسلطة المختصة على التوازي.

وبالمقابل في سورية - فقد نظم المشرع إحداث الوظائف العامة بموجب المادة رقم 3 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 / لعام 2004 وتعديلاته حيث يصدر الملاك العددي بمرسوم والتي تنص على ما يلي: ((أ - يصدر ملك الجهة العامة بمرسوم ويتضمن بشكل خاص:

1- سلسلة الوظائف وتحديد الملاك العددي لهذه الوظائف أو قواعد تحديد هذا الملاك.

2- تحديد الشروط الخاصة اللازمة لشغل وظائفها ولا سيما اختصاص الشهادة أو نوع المؤهل المطلوب لهذه الغاية.

ب - يصدر بقرار من الوزير المختص توزيع وإعادة توزيع الملاك العددي بين الإدارة المركزية والفروع في المحافظات والمديريات في الجهة العامة الواحدة وضمن الفئة الواحدة))، علماً أن السلطة المختصة بإصدار المراسيم الفردية والتنظيمية بموجب أحكام المواد 83 - 118 / من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 إنما هي رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية ويمارس هذه السلطة مع مجلس الوزراء.

ويبدو من النص السابق أن المشرع السوري أوكل من حيث المبدأ مسألة إنشاء الوظائف العامة للسلطة التنفيذية، إلا في حالات محددة تدخل فيها المشرع وعد الوظائف محدثة حكماً أو مضافة إلى الملاك العددي وخاصة في مجال التعيين عن طريق التأهيل الفني المسبق⁽¹⁾.

(1) - راجع القانون رقم 52/ لعام 1974 الذي أحدث مجموعة من المعاهد المتوسطة وألزم تعيين خريجها في الجهات العامة دون الاشتراك بالمسابقة على الشواغر المتوفرة لديها وفي حال عدم توفرها تعتبر الملاكات معدة حكماً في حدود الوظائف التي يجري التعيين لها.

وعلى الرغم من أن المشرع في سورية قد ترك مسألة إحداث الوظائف للسلطة التنفيذية، إلا أنه قيدها بعدد من القيود سواء التشريعية أم التنظيمية من خلال الرقابة على هذا الأمر، إذ يراقب مجلس الشعب في معرض إقراره للموازنة العامة النفقات المتعلقة بأجور وتعويضات العاملين، ويتابع هذه المسألة من خلال إقراره للخطط الطويلة والمتوسطة الأجل والبرنامج الحكومي الذي تتقدم به الوزارة إلى مجلس الشعب طبقاً للدستور إذ يشكل تأمين فرص العمل جزءاً جوهرياً من هذه الخطط.

كما يتطلب شغل الملاكات الصادرة بمرسوم لحظ أجور شاغليها في الموازنة العامة إضافة إلى لحظ وظائف جديدة في ملاكات الجهة العامة فأى زيادة في الباب الأول من الموازنة العامة للدولة المتعلق بالرواتب والأجور والتعويضات مردها: إما الزيادات التشريعية التي تطرأ في هذا الصدد على الرواتب والأجور، وإما لحظ وظائف جديدة في ملاكات الجهات العامة القائمة أو التي يمكن أن تحدث مستقبلاً.

وتوجد طريقة أخرى للرقابة يجريها مجلس الشعب، وذلك في معرض دراسته وإقراره للقوانين المتضمنة إحداث الجهات العامة ذات الطابع الإداري والتي غالباً ما يرفق في مشاريع إحداثها جداول تتضمن الوظائف التي تحتاجها هذه الجهات للقيام بمهامها واختصاصاتها إلا أن هذا الأسلوب لم يعد معمولاً به لأن أي تعديل في الملاك يحتاج إلى تعديل التشريع ذاته ويخرج عن الأصل المتبع في إحداث الوظائف بمرسوم.

أما الرقابة من قبل السلطة الرئاسية أو الوصائية على إحداث الوظائف، فإنها تبدو عبر إرفاق المرسوم عند رفعه لعرضه على رئاسة الجمهورية -إضافة إلى أسبابه الموجبة - بمذكرة تبريرية تتضمن الأسس التي تبرر إنشاء عدد الوظائف اللازمة لممارسة مهام أي جهة عامة من قبل شاغليها.⁽¹⁾

أما فيما يتعلق بتوزيع الوظائف بعد إحداثها ضمن الجهة العامة فقد منح الوزير صلاحية توزيع الوظائف دون إنشائها وذلك فيما يتعلق بالفئة الواحدة من الفئات الخمس المذكورة في القانون الأساسي

(1)- د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.

للعاملين في الدولة رقم / 50 / لعام 2004 وتعديلاته ويبنى على ما تقدم أنه لا يجوز للوزير نقل وظيفة من فئة إلى أخرى لأن نقل الوظيفة في هذه الحالة إنما يعدّ إنشاءً لها⁽¹⁾ ولا يدخل في اختصاصه.

وبناء على ما سبق، يمكن القول أنه ينبغي ترك موضوع إنشاء وتحديد عدد الوظائف للسلطة التنفيذية ما لم توجد مسوغات استثنائية تستوجب تدخل السلطة التشريعية في عملية إنشاء هذه الوظائف، مع التأكيد على ضرورة عدم إنشاء وظائف لا مبرر لها أو إنشائها لأسباب لا تتعلق بعملية تنفيذ المهام المنوطة بالجهات العامة بهدف عدم الإخلال بالعامل الأهم من عوامل نجاح النظام الوظيفي والمتمثل بالعدد الأمثل للموظفين في الجهة العامة.

(1) - كانت المادة رقم (3) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة الملغى رقم (1) لعام 1985، تجيز للوزير توزيع وإعادة توزيع الملاك العددي على الفئات المنصوص عنها في القانون المذكور دون حاجة لإصدار مرسوم بذلك، وهذا ما خلصت إليه اللجنة المكلفة بتفسير القانون رقم (1) لعام 1985 بموجب رأيها رقم /2983/ تاريخ 1986/4/7.

الفرع الثاني

شروط التوظيف

يرى الاتجاه العام من الفقه، بأن شروط إشغال الوظيفة العامة في النظام المغلق يجب أن تكون شروطاً عامة ومجردة، ولا تتنافى مع مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة⁽¹⁾، إذ إن هذه الشروط عادة ما يتم تنظيمها في النصوص التشريعية وذلك بغية ضمان استقرارها، وعدم تعديلها من قبل السلطة التنفيذية بسهولة⁽²⁾.

وعلى الرغم من أن شروط إشغال الوظيفة العامة تمثل شروطاً مجردة وعامة، وتشكل أساساً في تطبيق مبدأ المساواة، إلا أن ذلك لا يلغي إمكانية إضافة شروط أخرى إليها مع مراعاة عدم الإخلال بمبدأ المساواة⁽³⁾.

وعليه سيتم البحث في هذه الشروط وفقاً لما وردت في الأنظمة الوظيفية للدول محل المقارنة، وبشيء من التفصيل في النظام الوظيفي السوري، وذلك وفق التفصيل التالي:

أولاً- الصلاحية الشخصية:

إن هذه الصلاحية تتحدد في الشخص المرشح لشغل الوظيفة العامة في مدى توافر شروط السن والجنسية واللياقة الصحية.

(1) - د. علي عبد الفتاح محمد خليل، مرجع سابق، ص 212.

(2) - د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997، ص 152.

(3) - أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 416.

1 - شرط السن:

إن أداء الوظيفة يرتب مسؤوليات على شاغلها، ويتطلب منه خبرات وممران وقدرة ذهنية تمكنه من حسم الأمور، وهذا ما يستدعي توافر عمر معين في المرشح لشغل الوظيفة العامة⁽¹⁾.

حيث إن المشرع يحدد غالباً سناً معيناً للشخص المرشح لتولي الوظيفة، ويختلف هذا السن بحسب طبيعة عمل الوظيفة المطلوب إشغالها، وهو ما يسمى بالأهلية العمرية لمباشرة نشاط معين.

ففي مصر - نجد أن المشرع قد حدد بموجب المادة (14) من قانون الخدمة المدنية في الدولة رقم (81) لعام 2016، السن الواجب توافرها فيمن يتم تعيينه في الوظائف العامة، بألا يقل عمره عن ثمانية عشر عاماً ميلادية.

أما المشرع السوري - فقد اشترط بأن يكون الراغب بالتوظيف قد أتم الثامنة عشر من عمره بتاريخ تقدمه للتوظيف، وذلك بموجب الفقرة (ب) من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، وذلك مع مراعاة الأنظمة القانونية النافذة.

ومن الجدير بالذكر، بأن المشرع السوري قد استثنى تشغيل الأحداث في الوظائف الإنتاجية، وبعض وظائف الفنانين من هذا الشروط وذلك في الحالات الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة وضمن الشروط المقررة لذلك.

ويتضح مما تقدم بأن المشرع السوري قد حدد السن الأدنى للمرشح لشغل الوظائف العامة، ولكنه لم يبحث في مسألة ضبط الحد الأعلى لسن المرشح، بل ترك ذلك لتقدير سلطة الإدارة، حسب طبيعة الوظيفة والمسؤوليات والاختصاصات المرتبطة بها⁽²⁾، باستثناء بعض الوظائف، كالقضاة في

(1)- د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاً، الجزء الأول، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، 1958، ص 643.

(2)- د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 42-43.

قانون السلطة القضائية رقم (98) لعام 1961، وأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات في قانون تنظيم الجامعات رقم (6) لعام 2006.

و على الرغم من ذلك، نجد أن التعليمات في سورية⁽¹⁾ قد حددت الحد الأقصى لشغل الوظائف العامة بخمسين سنة، ومن محاسن هذه التعليمات أن تفسح المجال لشرائح واسعة من المواطنين للتقدم إلى الوظائف العامة، ولكن يؤخذ عليها بأنها لا تسمح لمن يتم تعيينه في الوظيفة من الاستفادة الكاملة من نظام التقاعد⁽²⁾.

وعادة ما يتم تثبيت سن المرشح، بعد تقديمه شهادة الميلاد أو صورة رسمية عنها صادرة عن سجلات الأحوال المدنية، وفي حال تعذر ذلك جاز استثناء تقدير السن، بإحالة المرشح إلى لجنة طبية مختصة، وفي هذه الحالة، لا يجوز الاعتراض على السن بعد تقديره أو الطعن فيه بأي طريقة من طرق الطعن حتى ولو قدمت شهادة الميلاد بعد ذلك⁽³⁾.

وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعيين شخص لم يبلغ الحد الأدنى من العمر في الوظيفة، ويعتبر باطلاً في حال حدوثه لفقدانه أهم شروط الأهلية، مع الأخذ بالحسبان سهولة كشف هذا الأمر من خلال الرقابة على الأوراق الثبوتية وصكوك التعيين⁽⁴⁾، والتي يقوم بها في سورية الجهاز المركزي للرقابة المالية.

(1) - بلاغ رئاسة مجلس الوزراء السوري رقم 117/ب لعام 1977.

(2) - د. محمود عزيز صالح، نفس المرجع، ص 44.

(3) - راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1961/4/18، والذي نص على أن: ((لا جدال في أن تعيين سن الموظف هو من المسائل المتعلقة بالنظام العام، لما لها من اتصال وثيق بالحقوق والواجبات، ومؤدى ذلك أنه متى تم تعيينها بالطريق الذي رسمه القانوني استقرت الأوضاع القانونية على مقتضى هذا التعيين...)).

(4) - رأي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم 246/ لعام 1970، سجل الآراء في مجلس الدولة لعام 1970.

2 - شرط الجنسية:

لابد من التأكيد على أن الجنسية هي رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة، توجب عليها حمايته وتوجب عليه الولاء لها⁽¹⁾.

أما شرط الجنسية فهو شرط عام تتطلبه قوانين الوظيفة العامة في الراغبين في تولي الوظائف العامة، وتكمن أهميته في إعطاء مواطني الدولة الأولوية في إشغال الوظيفة العامة رغبة من الدولة في الحفاظ على أمنها⁽²⁾، كون المواطن أكثر ولاءً وإخلاصاً لها⁽³⁾، ويهدف الحد من البطالة عن طريق تأمين فرص العمل التي تعتبر حق للمواطنين، وواجب على الدولة تأمينها لهم، إضافة إلى مسوغات أخرى تتطلب شغل الوظائف العامة من قبل مواطني الدولة دون غيرهم⁽⁴⁾.

حيث تشترط القوانين عادةً في المرشح للوظيفة العامة، أن يكون مواطناً يتمتع بجنسية الدولة، ولا تجيز للأجانب تولي الوظائف العامة، إلا ضمن حالات محددة أهمها: الحاجة إليهم لعدم توافر أمثالهم من المواطنين، وحالة المعاملة بالمثل، وهذا أمر طبيعي لأن أبناء الدولة أقدر على تفهم شؤون دولتهم، وأجدر بالعمل في خدمتها، وأكثر إخلاصاً لها، إضافة إلى أنهم الأحق بالاستفادة من مزايا وظائفها اقتضاءً لحق العمل الذي تكفله الدولة لمواطنيها⁽⁵⁾.

(1)- د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص26.

(2)- د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات، 2007، ص31.

(3)- د. محمد الحسين، شروط تعيين العاملين في الدولة، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، الطبعة الأولى، 2010، ص67.

(4)- د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص19.

(5)- Louis fougère, la fonction publique, Institut International des Sciences Administratives, 1966, p.190

وراجع الفقرة 1/ من المادة 40/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 التي تنص على أن:

فوجد بأن المشرع الفرنسي - قد اشترط في المرشح للوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بالجنسية الفرنسية والحقوق المدنية، وذلك بموجب المادة الخامسة من القانون الصادر في (13) يوليو 1983، إلا أنه في الوقت ذاته منح الحق في التعيين في الوظائف العامة في فرنسا لرعايا الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، متنازلاً بذلك عن شرط الجنسية، وذلك وفق أحكام القانون الصادر في 1991/7/5 الذي عدّل بموجبه المادة الخامسة من القانون الصادر في (13) يوليو 1983 المعني بهذا الموضوع. وتجدر الإشارة إلى أن قانون 1978/7/17 قد ألغى شرط السنوات الخمس التي كان قد اشترطها المشرع الفرنسي لمن يكتسب الجنسية الفرنسية لكي يكون قادراً على الترشح للتعيين في الوظيفة العامة.⁽¹⁾

أما المشرع المصري - فقد اعتمد شرط الجنسية في قوانين الوظيفة العامة، إذ نصت المادة رقم 14/ من القانون رقم 81/ لعام 2016 على أنه:

((يشترط في من يعين في إحدى الوظائف ما يأتي:

1 - أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف المدنية)).

ونستنتج مما سبق، بأن المشرع المصري لم يشترط أي مدة تسبق التجنس، لمن يحق له إشغال الوظائف العامة من المصريين المتجنسين حديثاً، وأجاز تعيين من يتمتع بجنسية إحدى الدول العربية في الوظائف العامة في مصر، شرط المعاملة بالمثل⁽²⁾.

«العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، ويتولى القانون تنظيم العمل وشروطه وحقوق العمال».

(1)-Laubadère et Gandemet, Y, Traite de droit administratif, la fonction publique, L.G.D.J, Paris, 2000, T5, p. 105

(2) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 47.

وبالنسبة للمشرع السوري - نجد أنه أقر شرط الجنسية في قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة⁽¹⁾، وهذا ما نصت عليه المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004، والتي اشترطت فيمن يعين في الوظائف أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل.

إلا أن المشرع السوري قد راعى الاعتبارات القومية في عدة نقاط أهمها: السماح بتعيين العرب الفلسطينيين المشمولين بالقانون رقم 260/ لعام 1956 مع حقهم بالاحتفاظ بجنسيتهم، إضافة لسماحه بتعيين العرب ممن لا يتمتعون بجنسية الجمهورية العربية السورية، أو الذين اكتسبوا الجنسية السورية قبل انقضاء مدة الخمس سنوات وذلك خروجاً عن الأصل الذي حدده في هذا الصدد.⁽²⁾

أما فيما يتعلق بمسألة توافر شرط الجنسية طيلة مدة إشغال الوظيفة، فنجد أن قانون الجنسية في سورية لم يتطرق لمسألة فقدان الموظف أو تجريده من الجنسية، إلا أن مجلس الدولة السوري قد تصدى لهذه المسألة وانتهى في أكثر من رأي له إلى أن شرط الجنسية هو من الشروط الأساسية في التوظيف ولا يجوز للإدارة الاستمرار في استخدام الموظف إذا لم يتوافر فيه شرط الجنسية⁽³⁾.

كما توصل أيضاً في أحد آرائه إلى أن فقدان الشروط الأساسية للتعيين في الوظائف العامة، يمنع من التوظيف، إضافة إلى أنه يجرد قرارات التعيين في آثارها كافة⁽⁴⁾.

(1) - ورد هذا الشرط في المادة رقم 11/ من قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945 وتعديلاته، وفي المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 1/ لعام 1985 الملغى.

(2) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 48.

(3) - رأي مجلس الدولة السوري رقم 199/ لعام 1968 ورقم 282/ لعام 1965، غير منشور.

(4) - رأي القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم 246/ لعام 1970، سجل الآراء في مجلس الدولة لعام

ومن الجدير بالذكر، إلى أن إثبات الجنسية المصرية يتم بالبطاقة العائلية أو الشخصية أو جواز السفر، وبالنسبة لمواطني الدول العربية، يتم إثبات ذلك بخطاب معتمد من وزارة الخارجية المصرية يؤكد توافر شرط المعاملة بالمثل.

وفي المقابل يجري إثبات الجنسية في سورية عن طريق إبراز المرشح للوظيفة العامة صورة عن إخراج قيده يتحصل عليه من دائرة الأحوال المدنية، يصرح فيه أن صاحب العلاقة سوري منذ أكثر من خمس سنوات.⁽¹⁾

3 - شرط اللياقة الصحية (السلامة الجسدية):

كما سبق وأشرنا في معرض هذا البحث، فإن تنفيذ مهام الوظيفة العامة في النظام المغلق يحتاج إلى أن يتمتع من يعين فيها بصحة جيدة، بما يمكنه من القيام بوظيفته بشكل منتظم، كما ينبغي أن يكون المرشح خالياً من الأمراض المعدية، حتى لا يشكل خطراً على زملائه من العاملين أو غيرهم من المواطنين المتعاملين معه⁽²⁾، وقد نصت أغلب التشريعات على توافر شرط اللياقة الصحية في الشروط العامة للتوظيف⁽³⁾.

ف نجد أن المادة رقم 5/ من القانون الصادر في 13/ يوليو 1983، اعتبرت شرط اللياقة الصحية من الشروط اللازمة لممارسة الوظيفة في فرنسا.

أما في مصر - فإن المشرع قد اشترط توافر السلامة الجسدية فيمن يعين في الوظيفة العامة، وذلك بموجب الفقرة 5/ من المادة 14/ من القانون رقم 81/ لعام 2016، وأوجب أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بشهادة تصدر عن المجلس الطبي المختص.

(1) د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الرياض، دمشق، عام 1979، ص 398.

(2) د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 53.

(3) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 273.

وفي سورية- نصت الفقرة (هـ) من البند /أولاً/ من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته على شرط اللياقة الصحية، حيث يجب أن يثبت فيمن يعين في الوظيفة العامة: ((... سلامته من الأمراض ذات العدوى، وكذلك من الأمراض والعيات التي تمنعه من القيام بالوظيفة التي سيعين فيها، وذلك بموجب وثيقة تعطى له من قبل لجان فحص العاملين))⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن شرط اللياقة الصحية الواجب توافره في المرشح للوظيفة العامة ابتداءً، يجب أن يستمر طيلة خدمة العامل في التوظيف، لأن العامل يُسرح لأسباب صحية⁽²⁾، عندما لا يستطيع الاستمرار في أداء عمله بعد حصوله على إجازات صحية، حددها المشرع السوري في المادة رقم 48/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته.

كما أن المادة رقم 7/ من قانون العاملين الأساسي رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته قد أوجبت على الجهات العامة تشغيل المعوقين المؤهلين لديها، وفق الأوضاع والشروط التي يتم تحديدها بقرار من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، على ألا تتجاوز نسبة استخدام المعوقين (4%) من الملاك العددي للجهة العامة.

(1) -صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3625/ تاريخ 2012/3/5 المتضمن تشكيل لجنة طبية في كل محافظة أو أكثر لفحص العاملين بقرار من المحافظ بناء على اقتراح مدير الصحة، وتتألف من رئيس وعضوين أصليين وعضو ملازم، وتكلف هذه اللجنة بفحص جميع الأشخاص المرشحين للتعيين في الدولة، وتزويدهم بالشهادة الصحية اللازمة.

(2) د. فتحي حساسين، الحماية الدستورية للموظف العام "دراسة مقارنة" مصر-فرنسا، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1996، ص 539 وما بعدها.

ثانياً - الصلاحية العلمية والأدبية:

1 - حيازة المؤهل الوظيفي المطلوب:

لابد لتحقيق أهداف الجهة العامة، من توافر أطر وظيفية لديها، تكون حائزة على المؤهلات العلمية والعملية المطلوبة والملائمة لنوعية وطبيعة المهام الموكلة إليها، فلا يجوز بأي حال من الأحوال أن يشغل الوظيفة إلا من استوفى مواصفاتها.

وعادةً ما توصف الوظائف في الهيكل التنظيمي والنظام الداخلي للجهة العامة على شكل بطاقات توصف كل وظيفة، تحدد فيها المؤهلات المطلوبة للوظيفة والتي تشمل المعرفة والتعليم والخبرة النوعية والزمنية ودرجة المهارة المطلوبة⁽¹⁾.

فقد اشترط **المشرع المصري**، في المادة /14/ من قانون الخدمة المدنية رقم /81/ لعام 2016 أن يكون المرشح للوظيفة مستوفياً لشروط شغلها وأن يجتاز الامتحان المقرر لذلك.

وبالمقابل، فإن **المشرع السوري**، قد نظم هذه المسألة في المادة رقم /5/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته، والتي قسّمت الوظائف إلى خمس فئات على أساس الشهادة العلمية أو المهنية.

فقد اشترطت للتعين في وظائف الفئة الأولى أن يكون المرشح حائزاً على شهادة جامعية صادرة عن إحدى جامعات الجمهورية العربية السورية، أو ما يعادلها (إجازة، دبلوم تأهيل تربوي، دبلوم دراسات عليا، ماجستير، دكتوراه).

في حين اشترطت الفقرة (ج) من المادة نفسها للتعين في وظائف الفئة الثانية، أن يكون المرشح حائزاً شهادة الدراسة الثانوية (أو ما يعادلها) بمختلف فروعها، أو أية شهادة مدرسة أو معهد (أو ما يعادلها) تكون مدة الدراسة للحصول عليها من سنة إلى ثلاث سنوات بعد شهادة الدراسة الثانوية.

(1) د. محمود حلمي، مرجع سابق، ص 79.

كما اشترط في الفقرة (د) من المادة ذاتها للتعين في وظائف الفئة الثالثة أن يكون المرشح حائزاً شهادة التعليم الأساسي (أو ما يعادلها) أو أية شهادة مدرسة أو معهد (أو ما يعادلها) تكون الدراسة فيه على أساس التعليم الأساسي.

في حين أنه لم يشترط في الفقرتين (هـ،و) للتعين في وظائف الفئة الرابعة والخامسة أن يكون المرشح لديه أي مؤهل علمي، وإنما اكتفى فقط أن يكون قد مارس المهنة التي تتناسب مع الوظيفة المراد التعيين فيها المدة المحددة في القانون، أو أن يكون ذا لياقة بدنية تتناسب مع الجهد العضلي الذي تتطلبه الوظيفة المراد التعيين فيها، إضافة إلى الشروط الأخرى المنصوص عليها في النظام الداخلي للجهة العامة⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار، نصت المادة رقم /162/ من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004 وتعديلاته على ما يلي:

((يضاف إلى شروط التعيين في الفئة الرابعة بعد انقضاء ست سنوات على نفاذ هذا القانون أن يكون المرشح حائزاً شهادة التعليم الأساسي)).

مع الإشارة إلى أن الشهادة العلمية هي الحد الأدنى المطلوب للتوظيف ابتداءً، إذ يوجد شروط علمية ومهنية أخرى ترد في النظام الداخلي، وبطاقات التوصيف الوظيفية يشترط توافرها عند الترفيع أو الترقية⁽²⁾.

2 - الصلاحية الأدبية والأخلاقية:

لابد فيمن سينتسبون إلى السلك الوظيفي، أن يكونوا من الأشخاص المشهود لهم بالأخلاق الحميدة والسيرة الحسنة، لما لذلك من أثر فعال على حسن سير المرفق العام وتحقيقه للأهداف التي

(1) - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 23 وما بعدها.

(2) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 59.

وجد من أجلها، كون العاملين في الدولة هم الأساس في نجاح أو فشل الإدارة العامة⁽¹⁾، وهذا ما سنتناوله وفق الآتي:

أ - حسن السيرة والسلوك:

إن شرط الأخلاق الحسنة وحسن السمعة، من الشروط الأساسية التي تدرجها التشريعات الوظيفية فيمن يرشح لشغل الوظائف العامة، وقد تناول المشرع المصري هذه المسألة في الفقرة 2/ من المادة رقم 14/ من القانون رقم 81/ لعام 2016.

كما اشترط في طالب التعيين إضافة إلى خلو سجله العدلي من الأحكام الجنائية والجنح المخلة بالسمعة الحسنة، بأن يكون المرشح حسن السمعة ومحمود السيرة⁽²⁾.

وقد أخذ المشرع السوري بهذا الشرط، بموجب الفقرة 5/ من المادة 11/ من قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945، والتي نصت على أن يكون المرشح حسن السيرة والأخلاق، وكانت هذه الوثيقة تمنح من مختار الحي الذي يسكنه المرشح للوظيفة العامة.

إلا أن هذا الشرط قد ألغي بموجب القانون رقم 2/ تاريخ 1978/1/4 حيث نصت المادة الأولى منه على أن: ((تلغى شهادة (حسن السيرة والأخلاق) وما يماثلها من شهادات حسن السلوك المنصوص عليها في المادة الحادية عشرة من قانون الموظفين وفي المادة الرابعة من نظام المستخدمين الأساسي وفي غيرهما من القوانين والأنظمة النافذة التي تشترط تقديم شهادات من قبل المختارين للدلالة على حسن السلوك والسيرة)).

إضافة إلى أن المادة رقم 7/ المتضمنة الشروط العامة للتعين من النظام الأساسي للعاملين في الدولة لم تنص على هذا الشرط صراحةً.

(1) - د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 47.

(2) - د. شريف يوسف حلمي خاطر، مرجع سابق، ص 37.

ب - سلامة الصحيفة العدلية:

لقد حرصت الأنظمة القانونية المغلقة المعنية بالوظيفة العامة على النص صراحة على ألا يكون المرشح للوظيفة، قد سبق وأن حكم من الناحية الجزائية ببعض العقوبات التي تؤثر على سلوكه لأنه من غير المنطقي أن يشغل المناصب العامة في الدولة شخص من أصحاب السوابق الجنائية الخطيرة أو الجнг الشائنة، لأن سلوكه يشكل خطراً على المجتمع ومن غير المقبول أن يُسهم في مرافقه العامة⁽¹⁾.

وقد أخذ المشرع المصري بهذا الشرط بحسبانه شرطاً أساسياً يجب توافره فيمن يشغل إحدى الوظائف العامة وذلك بموجب الفقرة رقم 3/ من المادة 14/ من القانون رقم 81/ لعام 2016، وكذلك فعل المشرع السوري في الفقرة ج/ من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 حين اشترط في المرشح أن يكون: ((غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة، وتحدد الجнг الشائنة التي تمنع من التوظيف بقرار من وزير العدل))، وقد صدر هذا القرار في عام 1985 عند صدور القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم (1) لعام 1986.

وقد أوضح المشرع السوري مفهوم الجناية وعرفها في قانون العقوبات⁽²⁾، و أكد على وجود بعض الجرائم التي تمنع مرتكبها من الانخراط في سلك الوظيفة العامة واعتبرها جرائم شائنة مثل: (جرم الاحتيال، إساءة الائتمان⁽³⁾.. وغيرها) على أن يترك أمر تحديدها لقرار يصدر عن وزير العدل .

(1)- د. عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 49، وانظر أيضاً: د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 25.

(2) - عرف المشرع في المادة 178 من قانون العقوبات السوري الجريمة:

1 - أن تكون الجريمة جنائية أو جنحة أو مخالفة حسبما يعاقب عليها بعقوبة جنائية أو جنحية أو تكميرية.

2 - يعتبر في الوصف القانوني الحد الأعلى للعقوبة الأشد المنصوص عليها قانوناً.

(3)- للمزيد راجع:

- رأي مجلس الدولة رقم 317 تاريخ 1963/8/18

- رأي مجلس الدولة رقم 137 تاريخ 1968/4/11

ومن الجدير بالذكر، بأن هذا الشرط يعتبر شرط صلاحية وينبغي استمراره طيلة خدمة العامل في الدولة⁽¹⁾، وذلك كون الحكم الجزائي يمكن أن يؤدي إلى إقصاء العامل من عمله.

ج- غير مطرود أو محروم من التوظيف:

لقد اختلفت مواقف الأنظمة القانونية من لحظ هذا الشرط ضمن شروط التعيين في الوظائف، إذ نصّ المشرع المصري في المادة رقم 14/ من القانون رقم 81/ لسنة 2016، على ما يلي:

((يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي، ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل)).

أما المشرع السوري فلم يبحث في مسألة إمكانية تعيين من سبق وتم فصله من الخدمة سواء بحكم تأديبي أو بقرار إداري، مثلما فعلت التشريعات المقارنة، وإنما أوجب لإعادة تعيين المصروف من الخدمة مجدداً إلى الوظيفة العامة، صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء يجيز استخدامه لدى الجهات العامة.⁽²⁾

وقد قضت الفقرة رقم 2/ من المادة 27/ من قانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945 على ما يلي:

((لا يجوز إعادة الموظف المعزول إلى إحدى الوظائف العامة إلا بعد انقضاء مدة سنتين على عزله وبالاتحاد إلى قرار يصدر عن لجنة الترفيع بجواز استخدامه)).

- آراء مجلس الدولة رقم (226،361) لعام 1967، ورقم (92) لعام 1968

- رأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة رقم 140/ ج ع تاريخ 1967/11/26.

(1)- تجريم العامل بجناية أو جنحة شائنة مخلة بالثقة العامة، بجيز إقصاءه من الوظيفة بموجب المادة رقم 19/ من قانون المحاكم

المسلكية رقم 7/ لعام 1990، والتي أوجب فرض إحدى العقوبات الشديدة وهي الطرد والعزل والتسريح التأديبي.

(2)- د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 64.

كما نصت الفقرة /ب/ بند (2) من المادة (68) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، على أن عقوبة التسريح التأديبي هي:

(تسريح العامل وتصفيه حقوقه وفق القوانين النافذة، ولا يجوز إعادة العامل المسرح وفق ما تقدم إلى الخدمة، وذلك مهما كانت صفة الإعادة ما لم يمض على تسريحه سنتان على الأقل). وفي كافة الحالات، فإنه لا يجوز إعادة العامل المطرود إلى الخدمة في الوظيفة العامة سواء كانت هذه الإعادة دائمة أو مؤقتة، إلا بعد إعادة اعتباره قضائياً وفق الأنظمة المرعية كما أنه لا يحق للعامل المطرود أن يشترك مباشرة أو بالواسطة بمزايدات أو مناقصات أو تعهدات الجهة العامة⁽¹⁾. ونستنتج مما سبق بأن الطرد والتسريح التأديبي والعزل الوظيفي، تمثل قيوداً مانعة من التوظيف لمدة مؤقتة تنتهي بانتهاء المدد المقررة بهذا الشأن أو بإعادة الاعتبار للموظف الذي صدرت بحقه هذه العقوبات⁽²⁾.

ثالثاً - غير مرتبط بوظيفة أخرى:

من البديهي ألا يكون المرشح للتعين في الوظيفة العامة مرتبطاً بوظيفة أخرى، وذلك منعاً من استئثار بعض العاملين بأكثر من وظيفة، مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين، ويؤدي إلى حرمان بعض الأفراد من تولي الوظائف العامة⁽³⁾.

وقد تناول المشرع المصري هذا الموضوع في المادة رقم 77/ من القانون رقم 47/ لسنة 1978، والتي تضمنت وجوب قصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة فقط وعدم جواز الجمع بين وظيفتين، ولم يلحظه في المادة 14/ من القانون رقم 81/ لعام 2016 الذي ألغى بموجبه القانون المذكور أعلاه.

(1)- انظر: المادة 69/ من القانون رقم 1/ لعام 1985، المتضمن النظام الأساسي الموحد للعاملين في الدولة.

(2)- د. محمود عزيز صالح، نفس المرجع، ص 65.

(3) د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 24.

كما أن المشرع السوري، اشترط في الفقرة /و/ من المادة رقم 7/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته، أن يكون المرشح لشغل الوظيفة غير مرتبط بوظيفة أخرى في إحدى الجهات العامة، أو أن يتقدم بموافقة خطية على تعيينه من الجهة التي يعمل لديها⁽¹⁾.

ويتضح مما تقدم بأن النص المذكور تضمن حكمين، الأول: ألا يكون المرشح للوظيفة مرتبطاً بوظيفة أخرى، والثاني: ضرورة حصول العامل المرتبط بوظيفة أخرى على موافقة خطية مسبقة من الجهة العامة التي يعمل لديها، حتى يتمكن من الاشتراك في المسابقة.

ويبدو مما سبق، بأن الجهة العامة تمتلك سلطة تقديرية في منح العامل لديها الموافقة للاشتراك في مسابقة أخرى، ويستثنى من ذلك الحالة الوحيدة التي نصت عليها الفقرة /هـ/ من المادة رقم 13/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004 وتعديلاته التي أوجبت على الجهة العامة، الموافقة على طلب العامل لديها تعديل وضعه على أساس الشهادة التي حصل عليها، وجعلت سلطتها مقيدة بنص القانون في هذه الحالة الاستثنائية، لأنه من غير الجائز أن تحجب الجهة العامة عن العامل إمكانية تعديل وضعه لديها، ولدى غيرها من الجهات العامة⁽²⁾.

وفي جميع الحالات، فإن موافقة الجهة العامة على اشتراك العامل لديها في مسابقة معلن عنها، تعد بمثابة موافقة ضمنية على انفكاكه عن العمل لديها في حال نجاحه في المسابقة، ولا يجوز لإدارته الأصلية الامتناع عن تعيينه في وظيفته الجديدة ويتوجب عليها الإيعاز إليه بالانفكاك⁽³⁾.

(1)- نصت تعليمات المسابقة الصادرة بالقرار رقم 66/م.و تاريخ 2013/10/10 على ضرورة حصول المتقدم للمسابقة على موافقة

الجهة العامة التي يعمل لديها إذا كان عاملاً دائماً أو مؤقتاً.

(2)- د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 67.

(3)- د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25.

المطلب الثاني

أساليب إشغال الوظيفة العامة المغلقة

لا يصبح المواطن الذي تتوفر فيه شروط شغل الوظيفة موظفاً بمجرد توافر الشروط التي نصت عليها قوانين الوظيفة، بل لا بد أن يقع عليه اختيار الإدارة لتصدر قراراً بتعيينه في الوظيفة العامة، ويُعد التعيين قراراً إدارياً صادراً عن السلطة ذات الاختصاص، ويتم بموجبه إسناد وظيفة عامة إلى المرشح الذي توفرت فيه الشروط المطلوبة لإشغالها.⁽¹⁾

كما قد يفرض المشرع في أنظمة الوظيفة العامة المغلقة ضرورة أخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ قرار التعيين، أو أن يكون التعيين بناء على اقتراح جهة معينة⁽²⁾، وفي كافة الأحوال يجب أن يصدر قرار التعيين مكتوباً، وعليه توقيع السلطة المختصة، وهذا ما استقرت عليه اجتهادات المحكمة الإدارية العليا في سورية⁽³⁾.

وفي الحقيقة إن الشروط العامة لشغل الوظائف تتوفر عادة في عدد كبير من الأفراد الراغبين في تولي الوظائف العامة، لذلك حازت مسألة إيجاد أسس عادلة في إشغال الوظائف مساحة رئيسة من

(1) - Jéze le procède technique de la nomination en droit public français, R.D.P, 1972 p.574

(2) - R.Hostiou Procédures et Forms de l'acte administratif unilatéral en droit administrative, I.G.D.J, paris, 1975, p28

(3) - راجع مضمون حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم (2/357) في الطعن 2300، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لعام 2000، ص 438.

تفكير المختصين في مجال الوظيفة العامة، بهدف إيجاد أفضل أساليب الإشغال التي تقوم على مبدأي المساواة والجدارة.⁽¹⁾

وتبعاً لذلك، تعددت أساليب إشغال الوظائف العامة، التي تتمايز فيما بينها تبعاً لما يحققه كل أسلوب من المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص بين المتقدمين لإشغال الوظيفة، لذلك عمدت أغلب التشريعات الوظيفية حول العام إلى تأمين فرص العمل لطالبيها بما يحقق تكافؤ الفرص وبما لا يتعارض مع مبدأي الجدارة والمساواة في تولي الوظائف العامة⁽²⁾، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين كمايلي:

الفرع الأول: المسابقة

الفرع الثاني: أساليب من خارج إطار المسابقة

(1) د. عبد الرحيم الصفدي، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مقال منشور في مجلة المحامين، العددان 1 و2، 2012، ص8.

(2) د. محمود الصالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص78 وما بعدها.

الفرع الأول

المسابقة

تسعى الدول إلى رفع كفاءة المرافق العامة لديها بهدف إشباع الحاجات العامة، ويعتبر تأمين العنصر البشري الأكثر كفاءة، هو الخطوة الأولى في سبيل ضمان إدارة قادرة على تنفيذ مهامها بأعلى قدر ممكن من الكفاءة والفعالية لهذا المرفق⁽¹⁾.

وقد أجمع الفقه على أن أسلوب المسابقة⁽²⁾ هو الأسلوب الأمثل لشغل الوظائف العامة⁽³⁾، بحسبانه يعتمد عامل الجدارة أساساً للانتقاء ويحقق المساواة ويستبعد عموماً التدخل الشخصي والتعيين عن طريق المحسوبية والمحاباة أو حتى ربط الانتماء السياسي بالوظيفة العامة⁽⁴⁾.

(1) - د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص5.

(2) - استخدم المشرع المصري مصطلح (امتحان) وهو المصطلح المقابل لمصطلح المسابقة في التشريع السوري، وبعض التشريعات تطلق مصطلح المباريات، ومهما تعددت المصطلحات فإن مدلولها اللغوي والاصطلاحي شبه متطابق طالما يحمل معنى التمايز بين المتقدمين من أجل اختيار الأفضل لشغل الوظيفة العامة.

(3) - أخذت فرنسا بأسلوب المسابقة تطبيقاً لمبادئ الثورة الفرنسية، حيث صدرت العديد من التشريعات التي اعتمدت أسلوب المسابقة بحسبائها الأسلوب الأساسي للالتحاق بالوظيفة العامة كمايلي:

- قانون 19 أكتوبر لسنة 1946 وهو أول قانون شامل لشؤون الوظيفة العامة، وقد تبنى هذا القانون امتحان المسابقة أساساً لشغل الوظائف العامة بالإضافة إلى الأساليب الأخرى

- قانون الوظيفة العامة في فرنسا تاريخ 4/2/1952 والذي وسع من أسلوب استخدام المسابقة

-قانون رقم 83/634 في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين.

-القانون رقم 84/16 في 11 يناير 1984 الخاص بأوضاع الوظيفة العامة والقانون رقم 84/53 الصادر في 26 يناير 1984.

-Chapus.R. Droit administrative general, Delta,Paris,T2,1995,p141.

-Jean-Marie et Aubry.Jean -Bernard, Droit de la fonction publique, Dalloz,Paris, 1997.p103.

(4)-Salon (S.).Savignance (J.C),La fonction publique, Siery,1985,p.78.

ويعد أسلوب المسابقة من قبيل الضمانات الأساسية للمواطن، بحسبانه يمثل الحد الأدنى لضمان الحيادية في شغل الوظائف العامة، وينطوي على مزايا موضوعية أبرزها العلانية والشفافية والفرص المتكافئة لجميع المرشحين لشغل الوظائف العامة⁽¹⁾، وقد أخذت به تشريعات الدول التي اعتمدت النظام المغلق للوظيفة العامة، وحرصت على تحديد نطاق الفئات أو الدرجات التي يتم إشغالها بأسلوب المسابقة (الامتحان) أو الاختبار.

حيث أخضع المشرع الفرنسي بموجب قانون / 19 / أكتوبر 1946 وظائف الكادر (A,B) للتعيين بموجب المسابقة باستثناء وظائف الدولة العليا وموظفي الكادر (C,D)⁽²⁾، ولاحقاً أضاف المشرع بموجب قانون 1959 الكادر (C) إلى الكادرين السابقين بحيث لا يجوز الالتحاق بإحدى الوظائف التي تتدرج تحت هذه الفئات إلا عن طريق المسابقة، كما أكد على اعتبار المسابقة مبدأً أساسياً لتعيين الموظفين بموجب المادة رقم / 16 / من القانون الصادر في 1983، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك.

وقد خرج المشرع المصري عن هذا النهج عندما منح الإدارة سلطة تقرير وتحديد الوظائف التي يتم شغلها بموجب امتحان، وتلك التي تشغل بدون امتحان، حيث نصت المادة رقم (17) من نظام العاملين المدنيين رقم (47) لعام 1978 على ما يلي: ((تحدد السلطة المختصة الوظائف التي يكون شغلها بامتحان وتلك التي تشغل بدون امتحان))، وأكد على اعتماد المسابقة (الامتحان) كأساس للتعيين في الوظائف العامة بالمادة رقم /12/ من قانون الخدمة المدنية رقم/81/ الصادر في عام 2016.

(1) - أ.د. سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969، ص376.

(2)-Roger Grégoire, La fonction Publique, Paris, 1954, p.90

في حين حدد المشرع السوري بشكل صريح الوظائف التي تشغل بمسابقة أو اختبار، حيث يشمل النطاق الموضوعي للمسابقة⁽¹⁾ وظائف الفئة الأولى والثانية، وهذا ما حددته المادة رقم 8/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 / لعام 2004 المعدلة بموجب أحكام المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 116 / لعام 2011 التي قضت بأن يكون التعيين لوظائف الفئتين الأولى والثانية بمسابقة، وهناك فئات غير مشمولة بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة، ولكن يجري تعيينها طبقاً لأحكام المسابقة.⁽²⁾

و يقتضي تحديد مفهوم المسابقة التعريف بها عن طريق تحديد الأحكام التشريعية التي تناولتها، وبيان أنواعها إضافة إلى البحث فيها بشيء من التفصيل وفق القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية، باعتبارها من البلدان التي اعتمدت النظام المغلق للوظيفة العامة.

أولاً - تعريف المسابقة:

تُعد المسابقة هي الأسلوب الأصيل في انتقاء الموظفين العاميين في معظم دول العالم حالياً⁽³⁾، إذ تتميز في أنها تحقق الديمقراطية والمساواة الوظيفية لأنها تتيح فرصاً متساوية لأفراد المجتمع الواحد لتولي الوظائف العامة.

(1)- د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، الطبعة الأولى، هيئة الموسوعة العربية، 2010، ص71.

(2) - وفقاً لأحكام المادة رقم 119/ من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم 6/ لعام 2006، يجري التعيين بوظيفة القائمين بالأعمال المعاونين في الجامعات السورية، عن طريق مسابقة يتم الإعلان عنها وفق الشروط والقواعد الواردة في المواد (8-9-11) من القانون رقم 50/ لعام 2004، وهذا يستتبع بالضرورة تطبيق أحكام المرسوم التشريعي رقم 116/ لعام 2011 والقرار رقم (66/م.و) تاريخ 2013/10/10 بشأن تعيين هذه الفئة.

(3) - د. طلعت حرب محفوظ محمد، مرجع سابق، ص 192.

كما أن هذه الطريقة من شأنها استبعاد النفوذ الشخصي من التأثير على الإدارة لفرض مرشح معين عليها بعيداً عن مقتضيات المصلحة العامة، وضمان شغل الوظائف بالأفراد الأكفاء من بين المرشحين لشغلها.⁽¹⁾

ونظراً لأهمية المسابقة بحسبانها الأسلوب الرئيسي لشغل الوظائف العامة، فقد اهتم معظم فقهاء القانون الإداري بوضع تعريف للمسابقة، فمنهم من عرفها بأنها ((قيام هيئة مركزية أو الجهة التي يراد التعيين فيها بعقد بعض الامتحانات ذات الطبيعة الخاصة للمرشحين لشغل الوظائف العامة، بغية التحقق من كفايتهم وصلاحياتهم لتحمل الأعباء وواجبات الوظائف)).⁽²⁾

ووصفها بعضهم بأنها ((عملية اختيار من بين عدة مرشحين لشغل عدد محدود من الوظائف مع توافر الشروط المقررة في هؤلاء المرشحين)).⁽³⁾

كما ذهب آخرون إلى اعتبارها ((اختيار المرشحين لشغل الوظائف العامة على أساس الاستحقاق عن طريق قيام الإدارة بإجراء الامتحان للمرشحين بغية التحقق من صلاحياتهم ويعتمد ترتيب الناجحين)).⁽⁴⁾

وبناء على ما تقدم، فإنه من الممكن تعريف المسابقة بأنها أسلوب قائم على العلانية وتكافؤ الفرص، وضعه المشرع لاختيار المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة في الجهات العامة، ممن تتوافر فيهم شروط التوظيف، عبر إجرائهم لامتحانات كتابية ومقابلات شخصية موضوعة من قبل الجهة المشرفة، بهدف اختيار الأجدر لشغل هذه الوظائف.

(1)-انظر: أ. د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، 1996، ص484، وأيضاً: أ. د فؤاد العطار، مرجع سابق، ص 461.

(2) -د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، 1971، ص335.

(3)-Chapus.R. Droit administrative general, Tome 2 montchrestien 4e ed,op cit,p.120.

(4) - د. عبد الله طلبية، د. أحمد اسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005، ص238.

ثانياً - أنواع المسابقة:

يعتمد نجاح الإدارة العامة أو فشلها على نوعية وخبرة وكفاءة موظفيها، إذ يُعد الاختيار السليم للموظفين من أهم العوامل التي تؤدي إلى رفع مستوى الأداء وزيادة الإنتاجية في الجهاز الإداري للدولة، وسبيل تحقيق ذلك هو اعتماد الاختبارات العامة المختلفة⁽¹⁾؛ وتعد المسابقة من الأدوات المهمة في يد الإدارة العامة لرقابة مؤهلات المتقدمين لشغل الوظائف العامة والكشف عن مدى صلاحيتهم لشغلها⁽²⁾. وقد عرفت الأنظمة الوظيفية نوعين من المسابقات وهما المسابقة المغلقة أو المحصورة والمسابقة المفتوحة.

1 - المسابقة المفتوحة:

يُسمح بموجب هذه المسابقة، لجميع حائزي الشروط المطلوبة الاشتراك فيها، سواء كانوا من العاملين لدى الجهة العامة أم خارجها، وغالباً ما تكون هذه الصورة لإشغال الوظائف في بداية درجات السلم الوظيفي ومن ميزاتنا تزويد الإدارة بكوادر شابة ومواكبة للتطور بشكل أفضل⁽³⁾. وقد اعتمدت فرنسا هذا النوع من المسابقات في أمر / 4 / فبراير العام 1959 الملغي⁽⁴⁾، وفي المادة رقم / 19 / من القانون رقم 83/634 الصادر في / 13 / يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين. كما أخذ المشرع المصري بهذا النوع من المسابقات في المادة رقم / 15 / من قانون الخدمة العامة رقم / 81 / لعام 2016، عندما أجاز التعيين من داخل الوحدة أو خارجها بالنسبة لوظائف معينة أوردها في جدول وظائف الوحدة.

(1) - د طلعت حرب محفوظ، مرجع سابق، ص 193

(2) - Sadran.P. Le Recrutement dans les administrations publiques françaises R.adm 1977, p53.

(3) - Gohin.O, Le droit des examens R.D.P. 1988, p1647

(4) - Gohin.O, Le droit des examens op.cit, p 1650

أما في سورية، فإنه لا يوجد نص صريح ينظم موضوع جواز اشتراك العاملين في الجهة العامة في المسابقات التي تعلن عنها متى استوفوا شروطها بموجب القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / 50 / لعام 2004، إلا أن تعليمات المسابقة التي تضمنها قرار مجلس الوزراء رقم /66/ م.و الصادر في عام 2013، قد أجازت في المادة رقم / 8 / منها للعاملين الدائمين أو المؤقتين الاشتراك في المسابقة أو الاختبار الذي تجريه الجهة العامة على أساس مؤهل علمي أو اختصاص جديد أعلى من ذلك الذي تم تعيينهم أو التعاقد معهم على أساسه، بل وحتى على المؤهل العلمي نفسه، إلا أنه في هذه الحالة يتم منح درجة الصفر بالنسبة إلى معامل التنقيط عند احتساب المحصلة النهائية للعلامة، لأنه لا يمكن منح هؤلاء أي علامة لأن قيديهم يكون قد رقن من مكاتب التشغيل غداة تعيينهم.⁽¹⁾

2- المسابقة المغلقة:

يقتصر الاشتراك في هذه المسابقة على العاملين لدى الإدارة بشروط معينة دون السماح بذلك للمتقدمين من خارجها⁽²⁾، ومن مزايا هذا النوع من المسابقات أنه يضمن مستقبل بعض الموظفين ويشجعهم على الأداء، إضافة إلى أن تعيين فرد موجود بذات الجهة أسهل وأكثر اقتصاداً⁽³⁾ كما أن المسابقة المغلقة تفتح باب الأمل أمام الموظفين لتولية الوظائف الأعلى التي تتوفر فيهم شروط توليتها، وهذا ما يرفع من معنوياتهم ويحثهم على زيادة الإنتاج⁽⁴⁾، إلا أنه يؤخذ عليها أنها توصل الباب أمام اشتراك أكبر عدد ممكن من المتسابقين مما يحول دون منح فرصة أكبر للإدارة لاختيار أعلى مستوى من الصلاحية والكفاءة⁽⁵⁾، وهو ما قد يشكل مخالفة لمبدأ المساواة الذي تجري المسابقات لتحقيقه والأخذ به.

(1) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 113 وما بعدها.

(2) - Lalumière. C, Les concours internes, R.D.P, 1968, p481

(3) - د محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص 139

(4) - د محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، مرجع سابق، ص 340.

(5) - د أشرف محمد أنس جعفر، مرجع سابق ص 106

وقد اعتمد المشرع الفرنسي المسابقة المغلقة ونص عليها بمقتضى القانون رقم / 2 / لعام 1990، حيث نظم مسابقة للأفراد من خارج الجهاز الإداري للانضمام للمدرسة الوطنية للإدارة بشرط أن يكونوا قد أثبتوا جدارتهم في خدمة الصالح العام سواء عن طريق الوظائف النيابية أو خلال توليهم لمسؤولياتهم النقابية⁽¹⁾، كما أنه لم يشترط أن تكون المسابقة المغلقة متزامنة مع المسابقة المفتوحة، بل أجاز للإدارة تقسيم الوظائف بين نوعي المسابقتين، بنسب مئوية⁽²⁾.

في حين لم يأخذ المشرعان السوري والمصري سوى بالمسابقة المفتوحة التي تتيح الاشتراك فيها لكل من تتوفر فيه الشروط اللازمة للاشتراك وذلك من حيث المبدأ، حيث لم يحرم العاملون في الدولة من الاشتراك في مسابقة الجهة العامة التي يعمل لديها، وعلى التوازي أجاز لكل عامل من عاملي الإدارة التقدم للتعيين مجدداً في حال حصوله على مؤهل علمي أعلى من المؤهل الذي عين على أساسه ، وذلك باستثناء بعض المسابقات التي رسخها التطبيق العملي، والتي يكون الهدف منها إفساح المجال للعاملين الوكلاء والمؤقتين في الجهة العامة ذاتها، من أجل تعيينهم تعييناً دائماً دون مزاحمة حقيقية من الغير أو المبادرة إلى تثبيتهم دون إجراء مسابقة.⁽³⁾

ثالثاً - المسابقة في قانون العاملين السوري:

لقد أخذ القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم/50/ لعام 2004 بمبدأ الجدارة من خلال اعتماده نهج المسابقة كأساس للتعيين في الوظيفة العامة، إذ نصت المادة / 8 / من القانون المذكور، على أن:

(1)-Chapus.R.Droit administrative general Tome 2 montchrestien 4e ed op cit. p.125

(2)-Salon (S.).Savignac (J.C), La fonction publique, Siery, op.cit p79

(3) - انظر بخصوص تعديل وضع العامل إلى فئة أعلى في حال حصوله على شهادة أعلى من الشهادة المعين على أساسها، أحكام المادة رقم / 13 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / 50/ لعام 2004 وتعديلاته، وأحكام المادة رقم / 25 / من قانون العاملين رقم / 47 / لسنة 1978 في مصر.

أ - يجري التعيين وفق ما يلي:

1- بموجب المسابقة: تجري لوظائف الفئة الأولى ووظائف الفئة الثانية التي يشترط للتعيين

فيها الحصول على شهادة مدرسة أو معهد.

2- بموجب اختبار: لوظائف الفئة الثانية الأخرى ووظائف الفئات الثالثة والرابعة والخامسة.

3- وتحدد شروط المسابقة والاختبار بصك من الجهة صاحبة الحق في التعيين بما يتلاءم مع

طبيعة الوظيفة.

ب - يجب أن تشمل المسابقة على أسئلة تحريرية في موضوعات تتصل بالوظيفة التي سيتم

التعيين فيها وعلى مقابلة شفوية وينطبق ذلك على الاختبار للتعيين في وظائف الفئة الثانية المشار إليها

في البند / 2 / من هذه المادة ووظائف الفئة الثالثة ويحدد في الصك المتضمن شروط المسابقة أو

الاختبار توزيع العلامات بين الأسئلة التحريرية والمقابلة الشفوية.

وقد حددت المادة رقم / 5 / من القانون المذكور المقصود بوظائف الفئة الأولى، بأنها تلك

الوظائف التي يشترط للتعيين فيها أن يكون المرشح حائزاً على إجازة جامعية صادرة عن إحدى جامعات

القطر أو ما يعادلها (إجازة -دبلوم دراسات عليا- ماجستير -دكتوراه).

كما بينت أن المقصود بوظائف الفئة الثانية هي الوظائف التي يشترط للتعيين فيها أن يكون

المرشح حائزاً على شهادة الدراسة الثانوية أو " ما يعادلها " بمختلف فروعها، أو أي شهادة مدرسة أو

معهد " أو ما يعادلها " مدة الدراسة للحصول عليها من سنة إلى ثلاث سنوات بعد شهادة الدراسة الثانوية

أما بقية الفئات فيجري التعيين فيها عن طريق إجراء اختبار.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار، أن القانون الأساسي للعاملين في الدولة قبل تعديله بموجب

المرسوم التشريعي رقم / 116 / لعام 2011، كان يقصر التعيين فيه عن طريق المسابقة على وظائف

الفئة الأولى وحملة المعاهد بعد الثانوية بالنسبة لوظائف الفئة الثانية، إلا أنه بعد التعديل الذي جرى

على النصوص المتعلقة بالمسابقة بات يشمل حملة شهادة التعليم الثانوي فيها.

زد على ذلك بأن أسلوب المسابقة لا يشمل التعيين بالنسبة لمن أفردهم المشرع بطرق أخرى، وهم المشار إليهم في المواد (12 و 13 و 14 و 16) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم / 50/ لعام 2004 وتعديلاته، ويجري تعيينهم وفقاً للأصول الواردة في هذه النصوص ⁽¹⁾.

إضافة لما سبق، فقد حددت المادة / 9 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة القواعد المتعلقة بإجراء المسابقة، إذ نصت على ما يلي:

أ - تنشر شروط المسابقة في إحدى صحف العاصمة إذا كان التعيين سيتم في مراكز الجهات العامة في العاصمة أما إذا كان التعيين سيتم في مراكز الجهات العامة في المحافظات الأخرى فتتشر شروط المسابقة في صحيفة محلية إن وجدت إضافة إلى نشرها في إحدى صحف العاصمة.

مع ملاحظة بأنه يجب أن يتم النشر قبل اليوم الأول المحدد لقبول الطلبات بخمسة عشر يوماً على الأقل وألا تقل المدة المحددة لتقديم الطلبات عن خمسة عشر يوماً.

ب - تعلن شروط المسابقة في المركز الرئيس للجهة العامة ذات العلاقة وفروعها في مراكز المحافظات ويجوز نشرها في وسائل الإعلام الأخرى.

ج - تنشر أسماء المقبولين والناجحين في المسابقة بصكوك تصدر عن الجهة صاحبة الحق في التعيين حسب تسلسل درجات نجاحهم في لوحة إعلان المركز الرئيس للجهة العامة ذات العلاقة وإذا كان التعيين سيتم في محافظة واحدة فيكتفى بنشر تلك الأسماء في لوحة إعلان الجهة العامة في تلك المحافظة.

وبناء على ما تقدم من نصوص، نجد بأن المسابقة وفقاً لقانون العاملين الأساسي تمر بعدد من

المراحل هي:

(1) - تشمل هذه الطرق: التعيين المباشر والاستثنائي والملزمين بخدمة الدولة والتأهيل الفني المسبق.

1- النطاق الموضوعي للمسابقة: لا يجوز إجراء مسابقة إلا بالنسبة لوظائف الفئة الأولى

وبعض وظائف الفئة الثانية وهي التي يشترط للتعيين فيها الحصول على شهادة مدرسة أو معهد متوسط أو شهادة ثانوية .

2- الإعلان: لا تظهر المسابقة إلى حيز الوجود قبل الإعلان عنها، إذ يشكل الإعلان الحلقة

الأولى فيها، وهو وسيلة من وسائل الاتصال لمن يرغب في شغل الوظائف العامة، وتتحقق فيه شروط شغلها حتى يتسنى له التقدم إليها، كما أنه يضمن تكافؤ الفرص بين المواطنين ⁽¹⁾ ذلك المبدأ الذي صانه دستور الجمهورية العربية السورية في المادة / 33 / منه.

حيث تحتاج المسابقة إلى خطوات وإجراءات تمهيدية وتحضيرية تسبق الإعلان عنها⁽²⁾، كحصر الشواغر وتأمين الاعتمادات ثم تبدأ المسابقة أمام المرشحين مع وجوب نشر الإعلان في الجريدة الرسمية ، إذ يساعد الإعلان على التعرف على مزايا الوظيفة المادية ومكان العمل أيضاً، مع الأخذ بالحسبان بأن الإعلان يستلزم اللجوء إلى وسائل نشر حددها القانون ذات طابع إجباري (النشر في الصحف المحلية) وأخرى اختيارية (النشر على وسائل الإعلام الأخرى كافة كالتلفزيون والانترنت.. الخ). ⁽³⁾

3- طلبات الاشتراك: تنتهي الخطوة الأولى من المسابقة بالإعلان، وتبدأ الخطوة الثانية بتقديم

طلبات الاشتراك في المسابقة من قبل الراغبين بالاشتراك فيها، وذلك بشكل خطي وفق نموذج يعد لهذه الغاية في الجهة العامة صاحبة العلاقة ويرفق به فقط صورة عن البطاقة الشخصية وصورة مصدقة عن

(1) د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1975، ص 64.

(2) - تجدر الإشارة إلى وجود حالات يتم شغل الوظائف فيها دون الحاجة للإعلان، كالإعادة إلى العمل وتعديل الوضع الوظيفي وغير ذلك.

(3) - د. محمد الحسين، د. مهند نوح، مرجع سابق، ص 30.

الشهادة المطلوبة على أن تستكمل باقي الأوراق اللازمة عند التعيين وتقدم الطلبات إلى ديوان الجهة المعلنة عن المسابقة.

وبعد انتهاء المدة المحددة لقبول طلبات الاشتراك تصدر الجهة العامة المعلنة عن المسابقة قراراً تحدد فيه أسماء المتقدمين المقبولين للاشتراك في المسابقة، ومكان وموعد الامتحان التحريري وذلك قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من مواعده، ويحق لمن لم يكن اسمه موجوداً في قرار قبول المتقدمين للاشتراك في المسابقة أن يتقدم بطلب اعتراض لمعرفة سبب عدم قبوله، وفي جميع الحالات يجب أن يتم الإعلان قبل شهر على الأقل من تاريخ إجراء الامتحان الكتابي الخاص بالمسابقة، وذلك حتى يتاح للمتقدمين التحضير المناسب للمواضيع المطلوبة في الامتحان.

4- نتائج المسابقة، والتي تتمثل بالآتي:

- أ - تعيين الناجحين في المسابقة في الوظائف الشاغرة وفق تسلسل درجات نجاحهم وفي حال التساوي في درجات النجاح الخاصة بالمسابقة يعين الأعلى معدلاً وعند التساوي في المعدل يعين الأقدم تخرجاً⁽¹⁾، وهنا تجدر الإشارة بأن النجاح في المسابقة في حد ذاته لا يكسب الناجحين حقاً مكتسباً بالتعيين، بل يبقى للإدارة السلطة التقديرية الكاملة في إصدار قرارات التعيين من عدمها.⁽²⁾
- ب - يسقط حق غير المعيّنين من الناجحين بمجرد انقضاء سنة على تاريخ نشر أسماء الناجحين بموجب محضر أصولي، وهذا يعني أن الإدارة صاحبة المسابقة لا يحق لها تعيين الناجحين في المسابقة بعد مرور سنة على إعلان أسماء هؤلاء الناجحين.⁽³⁾

(1) - الفقرة أ من المادة 11 من القانون 2004/50

(2) - رأي مجلس الدولة السوري رقم 322 لعام 1966

(3) - رأي مجلس الدولة السوري رقم 215 لعام 1964 رأي الجمعية العمومية لدى مجلس الدولة السوري رقم 13 لعام 1965

ج - تقوم الإدارة بتبليغ الصك المتضمن نشر أسماء الناجحين في المسابقة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج.⁽¹⁾

وعليه فإنه يمكن اعتبار المسابقة من الناحية الإجرائية عملية إدارية مركبة، تتكون من عدد من الخطوات المتتابعة التي تبادر الجهة العامة إلى القيام بها بالتنسيق مع الجهات العامة الأخرى ذات الصلة والجهات الوصائية، متى كان لذلك مقتضى، وذلك قبل البدء بإجراءات المسابقة .

وتتكون هذه الإجراءات⁽²⁾ من جميع الخطوات المحددة بالتشريع والأنظمة بدءاً من التحضير للمسابقة والإعلان عنها، وإجراء الامتحانات الكتابية والشفوية، وإعلان النتائج، وإبلاغ ذوي الشأن بها، وذلك بهدف انتقاء الأفضل والأكفاً لشغل الوظائف العامة المطلوب إشغالها.⁽³⁾

ومن هنا تبدو أهمية استقلالية اللجان المشرفة على المسابقة، إذ يجب أن يكون أعضاؤها من العناصر البشرية المشهود لها بالكفاءة والنزاهة والجد والانضباط ، وعليه يجب ألا تضم اللجنة بين أعضائها من يعلن عداؤه لتعيين المرأة بالوظائف العامة مثلاً ، أو أن يكون بين أعضاء اللجنة من سبق وخضعت أبحاث بعض المرشحين لتقدير من قبله سابقاً.⁽⁴⁾

كما أنه لا يجوز أن تشكل أكثر من لجنة للاختبار للمسابقة الواحدة، بغية عدم المساس بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص فيما بينهم ، وتجدر الإشارة إلى خضوع عمل هذه اللجان إلى رقابة القضاء

(1) - الفقرة / ج / من المادة / 11 / من القانون / 50 / لسنة 2004

(2) - يمكن تعريف الإجراءات بأنها العمليات التي يمر بها القرار الإداري بدءاً من التفكير في إصداره وانتهاء بالشكل الذي تظهر فيه إرادة الإدارة، انظر مفصلاً د. مصطفى أحمد الديداموني ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1992، ص 13.

(3) - تنص الفقرة /ج/ من المادة /1/ من المرسوم التشريعي رقم /116/ تاريخ 2011/9/18 على مايلي:

((ج- تصدر بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل إجراءات وأصول التعيين والتعاقد في الجهات العامة)).

(4) - د. صلاح أحمد السيد حوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2007، ص 144.

الإداري في حالة مخالفتها للقواعد المنظمة للمسابقة، أو قيامها بتصرف يخل بقاعدة المساواة بين المتقدمين إليها.⁽¹⁾

وإذا كانت المسابقة هي الأسلوب الأصل المعول عليه للتعيين في وظائف الفئة الأولى وبعض وظائف الفئة الثانية فإن الأسلوب المتبع في التعيين بالنسبة لباقي الفئات إنما يتمثل بالاختبار. والاختبار عبارة عن طريقة للتعيين في الوظائف المهنية التي تتطلب مهارات وقدرات جسدية معينة ولا تشترط وجود شهادات عليا، ولكن تشترط مدة معينة من الممارسة والخبرة، وهي بذلك تختلف عن المسابقة التي يجري بموجبها التعيين للوظائف التي تشترط شهادات عليا.

وقد نصت المادة رقم / 2 / من المرسوم التشريعي رقم / 116 / لعام 2011، بأن التعيين بموجب الاختبار يجب أن يتم عن طريق إعلان الجهة صاحبة الحق في التعيين عن احتياجاتها من العاملين حسب الفئات المطلوبة، وفق الإجراءات المنصوص عليها في الفترة / ج / من المادة رقم / 8 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، ولاحقاً حدد قرار مجلس الوزراء رقم (66 / م.و) تاريخ 10/10/2013 إجراءات الاختبار في المادة رقم / 2 / منه، وفق الآتي:

1- الإطار الشخصي للتعيين بموجب اختبار: يجري التعيين بموجب اختبار خارج وظائف الفئة الثانية التي يشترط للتعيين فيها الحصول على الشهادة الثانوية، وجميع وظائف الفئات الثالثة والرابعة والخامسة.⁽²⁾

2- مخاطبة مكتب التشغيل: خلافاً للمسابقة، فإنه لا يوجد إعلان في حال تنفيذ اختبار للتعيين في الوظائف المبينة أعلاه، بل يجب على الجهة العامة صاحبة العلاقة أن تطلب من مكتب التشغيل في المحافظة التي يقع فيها مركزها الرئيس ترشيح ثلاثة أضعاف العدد المطلوب للتعيين من طالبي التشغيل المسجلين لديه وفق أحكام القانون رقم / 3 / تاريخ

(1) - Jean- Marieet Auby. Jean- Bernard, Droit de la fonction publique, Dollaz, Paris, 1997, p.110

(2) - البند 2 من الفقرة أ من المادة / 8 / من القانون 50 لسنة 2004

2001/1/6م، وإذا كان التعيين سيتم في مراكز أخرى للجهة العامة، أو في خارج المركز

الرئيس ومراكز أخرى فيطلب الترشيح من مكاتب التشغيل في المحافظات المعنية.⁽¹⁾

3- **التقدم للاختبار:** يتم ملء استمارة التقدم للاختبار من قبل أصحاب العلاقة متضمنة معلومات

عن مفصل الهوية الشخصية والخبرات السابقة في مجال التخصص المطلوب إضافة إلى ما

يمكن أن يساعد على معرفة المتقدم للاختبار وسمعه.⁽²⁾

4- **اللجنة المختصة بإجراء الاختبار:** حيث يوجد لجنة واحدة هي التي تنهض بعبء الاختبار،

وذلك على خلاف المسابقة، ويتم تشكيل هذه اللجنة في كل جهة من قبل الوزير المختص

وتشمل كل من (مدير الشؤون الإدارية، مدير المديرية المعنية بطبيعة الاختبار، فني

متخصص).

5- **تنفيذ الاختبار:** يتكون الاختبار من شقين: شق عملي يتناسب مع الوظيفة المراد التعيين

فيها، ويجب أن يجري على الأعمال التي ستوكل للمرشح في المستقبل لبيان مدى إتقانه لها،

ومدى قدرته وصلاحيته على تنفيذها، أما الشق الثاني فهو المتعلق بالمقابلة الشفوية، ويتم

التركيز فيها على مدى أهلية المرشح للعمل في الوظيفة المتقدم لها ولياقته وشخصيته.

وعند قبول المرشح يتم إرسال إشعار بذلك إلى مكاتب التشغيل ذات العلاقة، وعند الرفض يتم

إبلاغ مكاتب التشغيل بأسباب الرفض مع الدرجات التي حصل عليها في كل من الاختبار

العملي والمقابلة الشفوية في كلتا الحالتين.⁽³⁾

6- **نتائج الاختبار:** بعد الانتهاء من إجراء الاختبار للمتقدمين، تصدر الجهة صاحبة الحق

بالتعيين قراراً يتضمن أسماء المقبولين من الناجحين في الاختبار، وترسل الجهة العامة نسخة

(1) - الفقرة أ من المادة 10 من القانون 2004/50

(2) - تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/1343 تاريخ 2005/3/3

(3) - تعليمات رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/1343 تاريخ 2005/3/3

إلى مكتب التشغيل المختص من أجل شطب قيد الناجح، وموافاتها بشهادة قيد عمل أصلية

ونسخة إلى الجهاز المركزي للرقابة المالية حتى يتم اعتماد النتائج.⁽¹⁾

وتجدر الإشارة إلى أنه في إطار تنفيذ المشروع الوطني للإصلاح الإداري في الجمهورية

العربية السورية، صدر قانون وزارة التنمية الإدارية رقم 28/ لعام 2018، والذي منح هذه الوزارة صلاحيات واسعة بهدف النهوض بالواقع الإداري لأجهزة الدولة والارتقاء بها، نذكر منها:

1- مراجعة القوانين النازمة لإجراءات التوظيف العامة في سورية، والأنظمة الداخلية والهياكل التنظيمية للجهات العامة، واقتراح آليات تطويرها، ودعم مشاريع التطوير الإداري بما يتوافق مع إستراتيجية التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.

2- وضع أسس عامة للترشح والمراتب الوظيفية، ودراسة حجم العمالة في الجهات العامة، ووضع معايير محددة لسياسات الإحلال الوظيفي.

3- دراسة معوقات العمل الإداري، واقتراح الحلول للوقاية من الفساد الإداري، وتبسيط الإجراءات الإدارية، ودعم الشفافية المؤسسية.

4- مراجعة الأسس النازمة للتعيين والتعاقد والمسابقات والاختبارات، وتطوير أنظمة الترقية والترقية والمزايا الوظيفية للعاملين في الجهات العامة.

5- تطوير الفكر الريادي لدى الموارد البشرية في الجهات العامة، ودعم المبادرات الإبداعية، إضافة إلى وضع مؤشرات قياس الأداء الإداري وتطويرها.⁽²⁾

وبناء على القانون رقم 28/ لعام 2018 وتعديلاته، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 81/

م.و تاريخ 2021/12/2، الذي كلف بموجبه وزارة التنمية الإدارية بتنظيم مسابقة التوظيف المركزية.

(1) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 128.

(2) - المادة رقم 4/ من القانون رقم 28/ الصادر بتاريخ 2018/7/18.

وقد عمدت حينها الوزارة إلى وضع نهج مغاير عن المسابقات التي كان يتم تنظيمها سابقاً من خلال اعتماد نظام للاختبارات يتضمن امتحاناً تحريرياً واختباراً عملياً مؤتمتاً يشمل محاور تتلخص بتقدير القابلية الوظيفية للمتقدم، وتبين مدى ملاءمته لمركز العمل المطلوب إشغاله، وتقيس الكفاءة الذاتية والمهارات الشخصية التي يتمتع بها، إضافةً إلى إلغاء المقابلات الشفهية منعاً لتدخل العامل البشري في نتائج المسابقة وبهدف القضاء على المحسوبية والواسطة.

كما أصدرت الوزارة دليل مراكز العمل المتضمن احتياجات الجهة العامة للراغبين بالتقدم للمسابقة والاختبار وذلك بعد الانتهاء من إعداده بالتنسيق والتعاون مع مختلف الجهات العامة، وتضمن الدليل الوحدة التنظيمية لمراكز العمل، مكان العمل، المسمى الوظيفي، المؤهل العلمي أو المهني المطلوب، المهام المحددة لمراكز العمل، عدد مراكز العمل، وهذا ما سهّل عملية وصول واختيار المتقدمين لرغباتهم بعد معرفة المنطقة الجغرافية لمكان العمل ونوع الوظيفة والشهادات والتأهيل العلمي المطلوب.

وإذ يُحسب لوزارة التنمية الإدارية مواكبتها لنظم التوظيف الحديثة المتبعة في معظم دول العالم بإجرائها لمسابقة التوظيف المركزية من خلال تركيزها على القدرات الذاتية، والمهارات التي يمتلكها المتقدم للمسابقة، وترك مهمة تأهيله وتدريبه على تنفيذ المهام التي ستوكل إليه بعد نجاحه وتعيينه في مركز العمل على عاتق الجهة العامة، ناهيك عن إصدارها دليل مراكز العمل الذي راعى التجديد والتنوع والشمولية في طرح الاحتياجات لكافة الفئات الوظيفية وأضاف مراكز عمل لم تكن موجودة من قبل.

إلا أنه يؤخذ على نظام مسابقة التوظيف المركزية اعتبارها الجهات العامة جهات متماثلة بصرف النظر عن طبيعة عملها (اقتصادية، إدارية، خدمية.... إلخ) من خلال اعتماد أسئلة موحدة، مما يؤدي إلى إضاعة فرصة استقطاب أصحاب الاختصاص والتميزين من المتقدمين للمسابقة، ومع الإشارة إلى أهمية منع العامل البشري من التأثير في نتائج المسابقة، إلا أنه كان من الأجدى اعتماد

المقابلات الشفهية في عدد من الاختصاصات للتأكد من مدى مواءمة المتقدمين مع مراكز العمل المطلوب إشغالها.

الفرع الثاني

أساليب من خارج إطار المسابقة

توجد العديد من الأساليب - إضافة إلى أسلوب المسابقة - لإشغال الوظائف العامة في النظام المغلق، يتم اعتمادها تبعاً لأهمية الوظائف، وموقعها في السلم الوظيفي وبما يتوافق مع المصلحة العامة ويحقق النجاح الإداري لمرافق الجهاز الحكومي، وتتمثل أهم هذه الأساليب فيما يلي:

أولاً- أسلوب الاختيار الحر⁽¹⁾:

تفترض هذه الطريقة تمتع السلطة المختصة بالتعيين بالحرية المطلقة في اختيار من يشغلون الوظائف الشاغرة اعتماداً على تقديرهم الشخصي للمرشحين، وبناء على معايير موضوعية سليمة، أو معايير شخصية محضة، أو مزيج بينهما دون الحاجة إلى تبرير اختيارهم، أو إعلان المعايير التي استندوا إليها في هذا الاختيار، أو التقيد بشكليات محددة، حيث يتم اختيارهم دون أية قيود أو ضوابط، فالثقة هي العامل للتعيين في الوظائف العامة.

ويعتبر هذا الأسلوب في التعيين أسلوباً استثنائياً ينحصر في وقتنا الحالي بفئة محددة من العاملين يتمثلون في شاغلي الوظائف العليا فقط، مثل وظائف المحافظين والسفراء ورؤساء الجامعات وأجهزة الرقابة المختلفة... الخ، والتي سبق أن تعرضنا إليها سابقاً خلال هذا البحث.

(1) - انظر: أ. د. سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 294، وأيضاً: أ. د. أنور رسلان، مرجع سابق، ص 125

ثانياً - الإعداد الفني المسبق (1):

يعد أسلوب شغل الوظائف عن طريق الإعداد الفني من أفضل الطرق المتبعة لاختيار الموظفين العامين، وإعدادهم إعداداً فنياً بما يتلاءم وواجبات الوظيفة التي يراد شغلها، وذلك في ضوء الاحتياجات الفعلية للإدارة العامة.

ويعتمد هذا الأسلوب على تدريب المرشحين وإعدادهم لشغل الوظائف العامة إعداداً سابقاً لتعيينهم، وذلك عن طريق تدريبهم على أعمال الوظائف التي سيتولونها تدريباً نظرياً وعملياً كافياً خلال مدة معينة بحيث يكون للإدارة إذا ما ثبتت صلاحية المرشح للعمل أن تصدر قراراً بتعيينه في الوظيفة التي تم إعدادها لها، وبذات الوقت استبعاد كل من يثبت عدم صلاحيته لذلك.

والصورة الشائعة لاكتشاف أفضل العناصر الصالحة لشغل الوظائف العامة عن هذا الطريق يتمثل في إنشاء مدارس أو معاهد أو كليات تتسم بالطابع الفني يلتحق بها من يريد من الطلاب ممن يريدون التعيين مستقبلاً في الوظائف التي يتأهلون لها، وفي غالب الأمر تلتزم الإدارة التي تتبع لها مثل هذه المعاهد والمدارس بتحمل نفقات تعليم الطلاب ومعيشتهم، وقد عرف هذا الأسلوب أصلاً في المجال العسكري، ولاحقاً في بعض المجالات الفنية البحتة كالطب والهندسة.

ومن الملاحظ أن هذه الصورة في انتقاء الموظفين جيدة على المستوى الفني بحيث يتم إعداد الموظفين وفقاً لمتطلبات الوظيفة تماماً ولكن لا يمكن تعميمها على مختلف وظائف الدولة إزاء ما تكلفه من نفقات باهظة، لذلك فإنها لا تطبق في معظم الدول إلا بصورة جزئية، وبصدد بعض الوظائف الفنية التي تحتاج إلى إعداد تخصصي مناسب وبعدد محدد من المرشحين لشغل هذه الوظائف.

وقد تبني قانون العاملين السوري رقم / 50 / لسنة 2004 أسلوب الإعداد الفني للتعيين في

الوظيفة العامة وذلك ضمن الحالات التالية:

1- خريجو الكليات والمعاهد والمدارس والمراكز ودور المعلمين والمعلمات الذين تقضي القوانين

والأنظمة النافذة بوجوب تعيينهم.⁽¹⁾

2- الموفدون للدراسة على نفقة الدولة، أو بمنحة دراسية وفق قانون البعثات العلمية، وهؤلاء يتم

إيفادهم غالباً للحصول على مؤهل علمي عالٍ، ومن ثم يتم تعيينهم في وظيفة مناسبة مع

المؤهل العلمي الذي حصلوا عليه بعد عودتهم من الإيفاد.

لذلك فقد نصت المادة /37/ من قانون البعثات العلمية رقم / 6 / تاريخ 2013/1/14

والمعدل عامي 2015 و 2017 على ضرورة تعيين الجهة التي تم إيفاد الموفد لصالحها في الوظيفة

الملائمة لشهادته فور وضعه تحت تصرفها من قبل مديرية البعثات العلمية في وزارة التعليم العالي.

ثالثاً - الانتخاب⁽²⁾:

تقوم هذه الطريقة على أساس أن يتم اختيار شاغلي الوظيفة العامة على أساس الانتخاب، وقد

عرف هذا النوع من الإشغال في أثينا في القرن الخامس قبل الميلاد بالنسبة لاختيار الحكام وكبار

الموظفين والقادة.

وقد يكون الانتخاب عاماً من قبل أفراد الشعب، كما هو الحال في اختيار القضاة في الولايات

المتحدة، أو يقتصر على النظراء فقط حيث يقوم هؤلاء باختيار شاغل الوظيفة الجديدة، ومثال ذلك أيضاً

ما كان متبعاً في جمهورية مصر العربية بشأن تعيين عمداء الكليات الذين كان يجري انتخابهم من قبل

نظرائهم من أعضاء هيئة التدريس.

وعلى الرغم من ديمقراطية هذا الأسلوب إلا أنه منتقد لأنه لا يحقق مبدأ الجدارة والصلاحية

لشغل الوظائف العامة إذ يقوم على قدرة المرشح للوظيفة على التأثير بناخبيه واستمالتهم وعليه فإن

(1) - البند 1 من الفقرة أ من المادة 12 من القانون 2004/50 .

(2) - أ. د. فؤاد العطار، مرجع سابق، ص 458 .

أغلب الدول لا تعتمد هذه الطريقة في تعيين الموظفين إلا في بعض الوظائف فقط كالوظائف السياسية أو المحلية.

رابعاً - التكليف:

يعد التكليف طريقاً استثنائياً لإشغال الوظائف العامة، ويشكل التكليف نظاماً استثنائياً تقتضيه عملية التنمية وحاجة البلاد إلى الفنيين من خريجي الجامعات والمعاهد الفنية، وانصراف بعضهم عن العمل في الدولة إلى العمل الخاص كونه أجدى اقتصادياً .

والتكليف هو إلزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينة لمدة محددة دون طلب منهم أو توقف على موافقتهم وإلا تعرضوا للعقاب الجزائي⁽¹⁾، وسيتم دراسته واستعراض تطبيقاته بشكل مفصل لاحقاً في هذا البحث.⁽²⁾

خامساً - عقد الوظيفة العامة:

يستعمل أسلوب المسابقة والتأهيل الفني المسبق والأساليب الأخرى التي تم ذكرها سابقاً، بهدف التعيين الدائم على الوظائف الشاغرة في الملاك العددي للجهة العامة، ولكن هناك حالات تستدعي القيام مؤقتاً ببعض المهام لدى الجهة العامة، ولا يمكن تأمين من يقوم بها عن طريق استعمال الأساليب المذكورة بالنظر لطبيعة هذه المهام، لذلك أوجد المشرع نوعاً آخرًا من التعيين هو التعيين المؤقت عن طريق العقد، أو ما يعرف بعقد الوظيفة العامة، والذي لا يشكل إشغالاً للوظائف الشاغرة في الجهات العامة.

(1) - أ. د. أنور رسلان، مرجع سابق، ص 135 .

(2) - انظر الصفحة (247) من هذه الأطروحة .

والأعمال المؤقتة التي يمكن إشغالها عن طريق التعاقد أو الاستخدام المؤقت، إنما هي بغرض القيام بأعمال ذات طبيعة مؤقتة، أو موسمية أو عرضية⁽¹⁾، كما أن الدولة قد تلجأ أو تضطر إلى استخدام موظفين مؤقتين لأسباب متعددة أهمها: حالة الضرورة الطارئة أو عدم توافر موظفين دائمين، أو الرغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية عند عدم توفرها محلياً.⁽²⁾

وقد أجاز قانون العاملين الأساسي رقم 50 لسنة 2004 التعاقد مع الخبراء والاختصاصيين والمهنيين⁽³⁾، ولا يعد التعاقد وفقاً لقانون العاملين الموحد تعييناً لأن العقد يجري على أعمال مؤقتة ضمن الجهة العامة المتعاقدة، ولا يجوز أصلاً أن ينصب على إشغال الوظائف الدائمة ضمن ملاك الجهة العامة صاحبة العلاقة، وقد أوضحت الفقرة أ/ من المادة 148 / من القانون المذكور على أنه ((لا يجوز أن يجري الاستخدام المؤقت أو التعاقد على الوظائف المعرفة بمقتضى المادة الأولى من هذا القانون)).

وفي جميع الحالات، فإن هذه العقود المبرمة مع الاختصاصيين والخبراء والمهنيين لا تكون نافذة حتى يتم تصديقها من قبل الجهة المختصة وفقاً لقيمة الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه. حيث تنص الفقرة ج / من المادة 147/ من قانون العاملين الأساسي السابق ذكره على ما يلي أن يتم تصديق العقود الجارية وفق أحكام هذه المادة كما يلي:

1- بمرسوم: فيما إذا كان الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه يبلغ أو يزيد عن الحد الأقصى لأجر الفئة الأولى من جداول الأجور الملحق بهذا القانون (أي قانون العاملين ذاته).

(1) - راجع المادة 53/ من النظام الداخلي النموذجي الصادر بقرار رئيس مجلس الوزراء السوري رقم 903/ في عام 2005.

(2) د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، العدد الثالث، 1980، ص 257.

(3) - الفقرة أ من المادة 147 من القانون 50 لسنة 2004

2- بقرار من الوزير المختص: فيما إذا كان الأجر الشهري المقطوع المتعاقد عليه يقل عن الحد المشار إليه في البند السابق، وتحدد مدة التعاقد وفقاً لاتفاق الطرفين⁽¹⁾، وفي كل الأحوال لا يمكن أن ينقلب الاستخدام المؤقت الناجم عن العقد إلى استخدام دائم مهما تم تحديده أو تجديده.⁽²⁾

سادساً - الوكالة:

وهي تعني أن يتم تعيين موظفين بشكل مؤقت في وظيفة دائمة كان قد تغيب شاغلها الأساسي بشكل مؤقت بسبب ظروف حددها القانون حصراً، وعليه فإن سلطة الإدارة في التعيين بالوكالة هي سلطة مقيدة كونه لا يجوز التعيين وكالة إلا إذا توافرت إحدى هذه الظروف لدى شاغل الوظيفة بشكل دائم وفي غير هذه الحالات يكون التعيين بالوكالة باطلاً.

وقد حددت الفقرة / أ / من المادة / 73 / من قانون العاملين رقم / 50 / لسنة 2004 هذه

الظروف بمايلي:

- 1- الندب في وظائف التعليم
- 2- الإعارة
- 3- كف اليد إذ استمر لأكثر من ستة أشهر باستثناء العاملين في التعليم الذين يجوز تعيين وكلاء عنهم مهما بلغت مدة كف اليد.
- 4- الإجازات على مختلف أنواعها التي لا تقل مدة كل منها عن تسعين يوماً باستثناء العاملين في التعليم الذين يجوز تعيين وكلاء عنهم مهما بلغت مدة الإجازة.

(1) - حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 32-2 في الطعن 282 لسنة 1994 مجموعة أحكام المحكمة لسنة 1994، م 131 ص

(2) - الفقرتان ب و ج من المادة 148 من قانون العاملين رقم 50 لسنة 2004

ويعين الوكيل وتنتهي خدمته بقرار من الجهة صاحبة الحق بالتعيين، وقد أعطى المشرع سلطة تقديرية للجهة صاحبة الحق في التعيين في هذا المجال، حيث أجاز لها إنهاء خدمة الوكيل بقرار منها في أي وقت كان.

وطالما كانت الوكالة هي ممارسة مؤقتة لوظيفة دائمة بدلاً من عامل ترك وظيفته لإحدى الأسباب التي حددها القانون، فإن عودة هذا الأصيل من شأنها أن تزيل الأسباب التي أدت إلى إشغال الوظيفة وكالة وهو الأمر الذي دفع المشرع إلى تقرير الانتهاء الحكمي لخدمة الوكيل من تاريخ عودة العامل الأصيل ومباشرته لعمله، وتصدر السلطة صاحبة الحق في التعيين عندئذ قراراً كاشفاً يقضي بانتهاء خدمة الوكيل والذي تعود آثاره وبشكل رجعي من تاريخ مباشرة الأصيل، مع التأكيد على أن الأثر المنطقي المتولد عن صدور قرار التعيين بالوكالة يتمثل في حلول الوكيل محل الأصيل وممارسته لجميع اختصاصات هذا الأخير لحين عودته.⁽¹⁾

سابعاً-العهد:

وهي حلول لأحد العاملين الشاغلين لإحدى الوظائف الدائمة محل عامل آخر في وظيفة لتغيب هذا الأخير لأي سبب كان، ويشترط أن تتوافر في العامل صاحب العهد شروط إشغال الوظيفة التي عهدت إليه ⁽²⁾ ولكن يجوز عند عدم توافر من تتحقق فيه شروط إشغال الوظيفة محل العهد، أن تسند تلك الوظيفة إلى موظف لا تتوافر فيه شروط شغلها.⁽³⁾

وتتم عهدة الوظائف على النحو المذكور بقرار من الوزير المختص، أو الجهة صاحبة الحق في التعيين أيهما أدنى، وهذا يعني أن الوزير عندما يكون هو السلطة صاحبة الحق في التعيين فإنه هو

(1)- المادة 75 من القانون 50 لسنة 2004

(2)- البند 1 من الفقرة ب من المادة 77 من القانون 50 لسنة 2004

(3)- البند 2 من الفقرة أ من المادة 77 من القانون 50 لسنة 2004

من يجب أن يصدر القرار بالعهد، وفي غير هذه الحالات يكون الاختصاص منعقداً للسلطة صاحبة الحق في التعيين⁽¹⁾.

ويتمثل الأثر القانوني الناجم عن العهد في حلول العامل صاحب العهد محل العامل الأصل في ممارسة كل اختصاصات الوظيفة محل العهد، وهذا يعني أن العامل صاحب العهد يصبح قائماً بأعباء وظيفتين ودون أن يحق له المطالبة بأجره⁽²⁾، وكل ما يحق للعامل صاحب العهد المطالبة به هو حق تقاضي التعويضات المخصصة للوظيفة المكلف بها لقاء الأعباء الناشئة عن ممارسته لها، وذلك دون حقه في المطالبة بأجرها⁽³⁾.

وفي ختام هذا الفصل المتعلق بالأسس الدستورية للوظيفة العامة المغلقة، لا بدّ من التأكيد على أن نظام الوظيفة المغلقة يقوم على عنصرين اثنين: النظام والسلك الوظيفي.

وقد تمّ في هذا الفصل إثبات الطبيعة النظامية للوظيفة العامة المغلقة لجهة التفات المشرع الدستوري إلى ضمان حق تولي الوظائف العامة وفق مبدأي المساواة والجدارة، ولجهة مبادرة المشرع الوطني في الدولة التي اعتنقت هذا النظام الوظيفي بوضع القواعد القانونية النازمة لأساليب إشغال الوظائف العامة، وشروطها وطرق انتهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة.

أما الجوانب الفنية (الإدارية) التي تعزز من ذاتية وخصوصية هذا النظام، فقد خصص الباحث فصلاً كاملاً لعرضها وشرحها والبحث فيها وفق الآتي.

(1) - الفقرة أ من المادة 77 من قانون العاملين رقم 50 لسنة 2004

(2) - الفقرة ب من المادة 77 من القانون رقم 50 لسنة 2004

(3) - الفقرة ج من المادة 77 من القانون رقم 50 لسنة 2004

الفصل الثاني

المرتكزات التقنية لنظام الوظيفة العامة المغلقة

كما ذكرنا سابقاً، فقد تغير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة راعية متدخلة، حتى أصبحت مهامها تفوق كل تصور، وقد رافق هذا التطور في وظيفة الدولة تطور حتمي في ازدياد عدد العاملين فيها، ما دفع معظم دول عالمنا المعاصر إلى وضع النظم والقواعد التي تكفل حسن اختيار موظفيها من ناحية، وتقييم أدائهم خلال ممارستهم لمهامهم الوظيفية من ناحية أخرى.

و يعد العنصر البشري في الإدارة العامة (الحكومية) الدعامة الأساسية التي يقوم عليها العمل الحكومي، إذ إن المرفق العام الذي تحدثه الدولة بقصد تحقيق النفع العام، سيظل تنظيمياً صامتاً إذا لم يُصار إلى رفده بالعناصر البشرية القادرة على إنجاز المطلوب منه، ومرد ذلك إلى أن العنصر البشري، هو الذي يمثل الدولة في علاقتها مع المواطنين، وتبعاً لذلك انتشر في أوساط الفقه الإداري والقانوني القول المعبر بأن: ((الدولة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام)).⁽¹⁾

من هنا تبرز أهمية دراسة العنصر البشري في الإدارة العامة (الموظف العام) إضافة إلى دراسة الوظيفة العامة، إذ إن نجاح أي تنظيم حكومي (أي جهة عامة) يعتمد على وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وما يستلزم ذلك من رعاية أسس التوصيف الوظيفي، ووضع المعايير الصحيحة في عمليات الانتقاء وتقييم الأداء والتدريب والتأهيل، حيث سيتم دراسة كل من هذه العمليات في مبحث مستقل وفق الآتي:

المبحث الأول: التوصيف الوظيفي وسياسة تقييم الأداء.

المبحث الثاني: سياسة التدريب والتأهيل وآثارها على عمال الإدارة العامة.

المبحث الأول

التوصيف الوظيفي وسياسة تقييم الأداء

تحتاج الإدارة العامة بعد مرور فترة زمنية إلى إعادة النظر بنوع ومحتوى الوظائف والأعمال التي تنجزها، فحين تختار الأفراد المناسبين، فإنها تختارهم لوظائف معينة، لكونهم مناسبين لهذه الوظائف، من حيث الإمكانات العلمية والمهارات الوظيفية، وليس لوظائف أخرى، وحين تدرب الأفراد فإنها تدربهم على وظائف محددة بعينها ؛ أي إن الهدف يتمثل في زيادة دافعية العاملين، وجعلهم أكثر إنتاجية ورضا والتزام في أعمالهم بما يحقق رضا الموظفين، ورضا المواطنين الذين يقصدون خدمات الجهات العامة.

ويعد ضعف الأداء والإنتاجية هو أحد أكبر المشاكل التي تعاني منها الإدارة العامة، وهذا يعود إلى عدم اكتراث القائمين على الوظيفة العامة من أصحاب القرار الإداري، بمبادئ ومكونات التوصيف الوظيفي باعتباره واحداً من المعايير الجوهرية التي يفترض الاستناد إليها عند إسناد الوظائف وشغلها، وبصفته وسيلة لرفع مستوى الأداء الوظيفي، والارتقاء بالأداء المؤسسي.⁽¹⁾

في هذا الإطار ؛ لا بد من الإشارة إلى أن نجاح أي منظمة إدارية أو فشلها، يعتمد على نوعية وخبرة وكفاءة موظفيها، وتعد سياسة تقييم الأداء التي تتبعها الإدارة العامة على موظفيها، من الأدوات المهمة في يد الإدارة، للحكم على كفاءة أداء الموظفين، ومدى مواءمة أدائهم لطبيعة الوظائف التي يشغلونها.

وانسجاماً مع ذلك يمكن تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التوصيف الوظيفي

المطلب الثاني: سياسة تقييم الأداء

(1)- د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، توصيف الوظائف والإصلاح الإداري، مطابع مؤسسة الشبيبة، دمشق، 2005،

المطلب الأول

التوصيف الوظيفي

يعتقد الباحث بأن عملية التوصيف الوظيفي تعد عملية دائمة ومستمرة، بل ينبغي أن تظهر آثارها في مراحل حياة الموظف العام كافة ، بدءاً من الإعلان عن مسابقة لتغطية احتياجات الإدارة من العناصر البشرية الكفوءة ومروراً بمرحلة تصميم الهياكل الوظيفية وإعادة هندستها وانتهاءً بتقييم أداء العاملين.

و قد أكد المشرّع السوري على هذه العملية، وربطها بإسناد الوظائف في جلّ التشريعات الوظيفية النازمة للوظيفة العامة في سورية (قانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 وقانون العاملين الأساسي رقم 50 لعام 2004 وقانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006 وغيرها من القوانين).

وعليه سيتم البحث في تعريف التوصيف الوظيفي وبيان مراحل وأركانه، التي يجب الاعتماد عليها عند اللجوء إلى إسناد الوظائف العامة، وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: التعريف بالتوصيف الوظيفي

الفرع الثاني: آثار التوصيف الوظيفي في عملية الإسناد الوظيفي

الفرع الأول

التعريف بالتوصيف الوظيفي

يعبر مصطلح "توصيف الوظائف" عن مجموعة من الإجراءات المترتبة على التوصيف الوظيفي كعملية تبدأ بجمع المعلومات والحقائق عن الوظيفة "المركز الوظيفي" محل التوصيف، بعدها يأتي إجراء تحليل المعلومات التي تم الوصول إليها، وإعادة ترتيبها، بغية التوصل إلى نتيجة محددة يتم إظهارها على شكل بيان مكتوب (وصف تحليلي) يظهر عوامل التقييم الداخلة في تكوين الوظيفة. و يطلق على هذا البيان تسمية (بطاقة الوصف)، وهو يكشف بصورة عامة عن واجبات ومسؤوليات الوظيفة، والمؤهلات الواجبة لشغلها، إضافة إلى الصلاحيات المخولة لشاغل الوظيفة، وغيرها من مكونات وصف الوظيفة ومتطلباتها. (1)

وعليه ؛ فإن التوصيف الوظيفي: هو عبارة عن وصف تحليلي لكل وظيفة، يتضمن اسمها والاختصاصات التي تتضمنها، والمؤهلات والخبرات اللازمة لشغلها. (2) ويبدو مما تقدم، بأن مفهوم التوصيف الوظيفي كعملية، يتكون من ثلاث مراحل رئيسة ويشتمل على ركنين أساسيين هما وصف الوظيفة ومواصفات الوظيفة.

أولاً-المراحل المكونة لعملية التوصيف الوظيفي:

كما ذكرنا سابقاً، فإن عملية التوصيف تعبر عن دراسة تحليلية للمكونات الوظيفية وتتكون هذه العملية من ثلاث مراحل أساسية هي: جمع المعلومات والبيانات عن الوظائف، تحليل هذه المعلومات والبيانات، وإعداد بطاقات أوصاف الوظائف المطلوبة.

(1) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 28 وما بعدها.

(2) - د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص33.

وعليه سيتم البحث في المراحل الثلاث الأساسية التي تتكون منها عملية التوصيف الوظيفي كل على حدة، وفق مايلي:

1- مرحلة جمع المعلومات والبيانات عن الوظائف:

ينبغي قبل البدء بهذه المرحلة، تحديد كل من مصادر المعلومات والبيانات الضرورية لإعداد أوصاف الوظائف، والأسلوب الأفضل للاستخدام في الحصول على البيانات والمعلومات.

أ - مصادر المعلومات والبيانات:⁽¹⁾

كي تكون مصادر المعلومات والبيانات موثوقة وذات مصداقية، لا بد وأن تكون مستمدة من مصادر رسمية، كانت قد أنجزتها السلطات العامة، لا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعليه سنورد فيما يأتي أبرز المصادر الرسمية وهي:

(1) - القوانين والأنظمة التي تحدد أهداف المنظمة، ومهامها وتنظم عملها، وتبين مسؤوليات واختصاصات الوظائف، وباقي الوحدات التنظيمية الرئيسة والفرعية فيها.

(2) - التعليمات التنظيمية المرتبطة بتحقيق الأهداف المحددة في إطار الوحدة التنظيمية، والتعليمات الفنية التي ترسم بدقة أسلوب تنفيذ العمليات.

(3) - التوجيهات والتعاميم والتعليمات الرسمية الصادرة عن السلطة التنفيذية العليا بما فيها المعلومات والبيانات عن العمل (موضوع التعليمات)، والمعلومات النازمة لمركز العمل الوظيفي، والتدريب على إنجاز هذا العمل، وتقييمه من قبل المدرب واضع التعليمات.

(4) - تعاميم الرؤساء المباشرين وشاغلي الوظائف، والخبراء العاملين على القيام بدراسات تحليل العمل، والتي يتم اشتقاقها من القوانين واللوائح التنفيذية.

(5) - دراسات التحليل الوظيفي السابقة للمنظمة أو المنظمات الأخرى المشابهة لها.

(1)- د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 54 وما بعدها.

(6) - الواقع التنظيمي للمنظمة ومقارنته مع البيئة التنظيمية الكلية، ورأي إدارة المنظمة في وضعها التنظيمي القائم.

وتجدر الإشارة، إلى إمكانية الاعتماد على الدراسات المتخصصة في هذا المجال، إلى جانب مصادر المعلومات الرسمية المذكورة آنفاً.

ب - أساليب جمع البيانات:

يوجد ثلاثة أساليب رئيسة للحصول على المعلومات والبيانات عن الوظائف محل التوصيف، هي: الملاحظة المباشرة، المقابلة الشخصية، الاستبيان، سنستعرضها بشي من التفصيل:

(1) - الملاحظة:

تعتمد هذه الطريقة على قيام الشخص المسؤول عن التوصيف، بمراقبة شاغل الوظيفة في مكان العمل، بشكل متتابع، ويقوم بتدوين الملاحظات المتعلقة بأداء العمل الوظيفي والمعلومات التي يمكن استنتاجها، من طريقة أداء شاغل الوظيفة لعمله، والأدوات المستخدمة، وعلاقته بغيره من الأعمال والوظائف، مع مراعاة عدم تدخل المحلل في كيفية أداء الموظف لعمله، بهدف الحصول على الاستجابة والتعاون من قبله لإنتاج المهمة.⁽¹⁾

وقد يلجأ المسؤول عن التوصيف، إلى الاجتماع بشاغل الوظيفة أو المشرف المباشر لمراجعة المعلومات التي توصل إليها، بغية التأكد من صحتها ودقتها.

وبناء على ما سبق، نجد أن طريقة الملاحظة تمتاز بعدة محاسن، مثل الدقة وسلامة الحقائق والمعلومات التي يتم الحصول عليها، إلا أنها في ذات الوقت، تتطلب كثيراً من الجهد وتسبب نوعاً من المضايقة لبعض شاغلي الوظائف.⁽²⁾

(1) - د. أحمد صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1986، ص 340 وما بعدها.

(2) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 56.

(2) - الاستبيان:

تعتمد طريقة الاستبيان على استخدام قائمة تضم عدداً من الأسئلة الموجهة بشكل أساسي إلى شاغلي الوظائف محل التوصيف أو المشرفين عليها، للإجابة عليها بصورة مكتوبة، بهدف جمع المعلومات اللازمة عن تلك الوظائف، ووفق أسلوب الاستبيان، يوجد طريقتان رئيستان لتحديد وصياغة أسئلة الاستمارة، هما:

- طريقة الأسئلة المفتوحة (الاستجابات المفتوحة):

وفقاً لهذه الطريقة يتم الطلب إلى شاغلي الوظائف المستهدفة بالوصف، كتابة الإجابات عن أسئلة الاستمارة في الفراغات المخصصة لهذا الغرض.

- طريقة الأسئلة المغلقة (المقيدة):

تقوم هذه الطريقة على منح شاغل الوظيفة خيارات (بدائل) للإجابات لينتقي من بينها ما يطابق العمل الذي يؤديه.⁽¹⁾

وينبغي في جميع الأحوال تصميم عدة نماذج خاصة بهدف تحقيق التناسب بين هذه النماذج والوظائف، والمستوى الثقافي والعملي لشاغليها، وعليه لابد لتحقيق فاعلية الاستبيان من إخضاعه للتجربة على عينة محددة من شاغلي الوظائف المستهدفة في جهاز مركزي (وحدة تنظيمية رئيسة) من أجهزة الإدارة وتقسيماته الفرعية.

(3) - المقابلة الشخصية:

وفق هذا الأسلوب يحصل الشخص المسؤول عن التوصيف (الباحث) على معلومات التوصيف عن طريق مقابلة شاغل الوظيفة أو عدد محدود ممن يشغلون الوظيفة نفسها وحتى رئيسهم المباشر، أو شاغلي الوظائف المؤثرة والمتأثرة بالوظيفة.

(1) - د. أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص 342.

حيث يطرح المقابل جملة من الأسئلة المتعلقة بواجبات ومسؤوليات الوظيفة، والإشراف الذي يمارس عليها، والإشراف الذي تمارسه على غيرها، بعدها يتم استكمال المقابلة الشخصية، بمراجعة ما تم جمعه من معلومات مع الرئيس المباشر للتأكد من مدى دقتها.

و يتضح مما تقدم أهمية حسن اختيار الأسلوب المراد استخدامه وسيلة في جمع المعلومات والبيانات عن الوظائف محل التوصيف، وهنا ينبغي لجامعي المعلومات الاستفادة من أكثر من أسلوب، بغية تحقيق أهداف البحث، مع التركيز بصورة خاصة على أسلوب الملاحظة والمقابلة الشخصية، لما لهما من أهمية كبيرة في تحقيق فعالية المنظمة وإنجاح عملية التوصيف⁽¹⁾.

2- مرحلة تحليل البيانات عن الوظائف:

يلجأ المشرفون على عملية التوصيف في هذه المرحلة إلى التركيز على البيانات والمعلومات التي تم تجميعها عن الوظائف محل التوصيف، وبناء على هذا التحليل تحدد الخصائص والصفات المميزة لكل وظيفة، ويستعان في ذلك بعوامل معينة يطلق عليها اسم (عوامل التحليل)⁽²⁾.
و عليه فإن عوامل التحليل الوظيفي لا تشكل هدفاً بحد ذاتها، بل هي وسيلة لتحديد الخصائص والصفات المميزة لكل وظيفة عن غيرها من وظائف المنظمة، وتتمثل عوامل التحليل الوظيفي بصورة عامة، فيما يلي:

أ- الهدف من الوظيفة.

ب- مسؤوليات وواجبات الوظيفة.

ج- الرقابة الإشرافية التي تمارس على الوظيفة والتي تمارسها الوظيفة.

د- صلاحيات الوظيفة وطرق أدائها.

(1) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 59 وما بعدها.

(2) - د. صلاح الشنواني، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، دار الجامعات العصرية، الإسكندرية، 1979، ص 45.

هـ- المؤهلات الذهنية (المهارة، التأهيل العلمي...) والمؤهلات البدنية (الأداء جلوساً، تحركاً، الطول، قوة عضلية، مهارة يدوية...) لأداء الوظيفة.

و- المواد والأدوات المستخدمة في أداء الوظيفة.

ز- الاتصالات التي تجريها ويتلقاها شاغل الوظيفة.

ح- ظروف العمل (الضوضاء، الأخطار التي يمكن أن يتعرض لها الموظف، درجة الحرارة...) (1).

وكون هذه العوامل، تساعد في معرفة خصائص الوظيفة، وتدخل في تكوينها، كان لابد من إبرازها عند إعداد بطاقة وصف الوظيفة، كون هذا الوصف يعتبر بياناً تحليلياً للوظيفة، ويبرز تعريفها وخصائصها المميزة، وهذا ما سنبحث به في المرحلة الثالثة والأخيرة من المراحل المكونة لعملية التوصيف الوظيفي.

3- إعداد بطاقات أوصاف الوظائف:

يعتقد الباحث بضرورة التخطيط لهذه المرحلة بعناية، وذلك لأن الخطة المتبعة لإنجاز مهمة التوصيف يجب أن تتصف بالشمولية، لمرحل التوصيف الثلاث المذكورة سابقاً كي يتم تقييم وتصنيف الوظائف بنجاح.

وعليه فإن خبرة وقدرات المشرف على التوصيف، وكيفية جمعه وتحليله للمعلومات والبيانات عن الوظائف المطلوب توصيفها لها أهمية كبيرة، كونها تعتبر القاعدة التي يتم الاستناد إليها في وضع

(1) -لمزيد من التفاصيل انظر:

- د. صلاح الشنواني، مرجع سابق، ص 50-53.

- د. يحيى رياض سلام، مفاهيم ترتيب الوظائف... المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المسلسل 45، القاهرة، 1970، ص 10-13.

- د. فوزي حبش، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المسلسل 121، القاهرة، 1972، ص 21.

- د. نادر أحمد أبو شيخه، د. عبد اللطيف الأسعد، المرشد إلى توصيف وتصنيف الوظائف، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان

1990، ص 45 وما بعدها.

شكل الوصف وخطوات التوصيف، حيث أن خطوات إعداد أوصاف الوظائف، ليست محددة، بل مرتبطة بنوع الوظائف محل التوصيف وظروفها وطبيعتها.

وبشكل عام، يمكن القول بأن خطوات التوصيف تنقسم إلى خطوات تحضيرية وأخرى تنفيذية مباشرة⁽¹⁾.

أ - خطوات التوصيف التحضيرية:

من الطبيعي قبل القيام بأي عمل، تحديد المتطلبات الأساسية الواجبة لإنجازه، ويعد من أهم الخطوات الضرورية للقيام بإجراءات عملية التوصيف، ما يلي:

(1) - إصدار القرار:

إن القرار المتعلق بشأن إجراءات عملية التوصيف وحدودها ونطاقها تصدره السلطة العليا في المنظمة أو المؤسسة التي يتم ممارسة السلطة فيها، كونه من القرارات الاستراتيجية التي تدخل في اختصاصها، وعادة ما يتضمن هذا القرار:

الأهداف المرجوة من عملية التوصيف والأشخاص الموكلة إليهم إجراءات عملية التوصيف، سواء كانوا من داخل المنظمة أم خارجها (فريق عمل، لجنة فنية...) إضافة إلى الوظائف المطلوب توصيفها ضمن الخطة الموضوعية، والجدول الزمني الذي يتطلبه أداء مهمة التوصيف.

مع الإشارة إلى أنه في حال كانت الخطة الموضوعية تستهدف التوصيف في جميع مؤسسات الدولة وأجهزة الإدارة فيها، وثمة وجود لوزارة متخصصة، فإن مهمة التوصيف توكل عادة إلى هذه الوزارة⁽²⁾، أو إلى جهة متخصصة تتبع الحكومة مباشرة، ولكن في جميع الأحوال يجب الاعتداد برأي وخبرة العاملين في المنظمة الإدارية محل التوصيف، مع مراعاة وجود قاعدة من التنسيق والتعاون بين هذا

(1) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 171.

(2) - بعد إطلاق المشروع الوطني للإصلاح الإداري في سورية، تم تكليف وزارة التنمية الإدارية في الحكومة باتخاذ الإجراءات التنفيذية لهذا المشروع بالتعاون مع باقي وزارات الدولة.

الجهاز والمنظمات الإدارية العامة المطلوب توصيف الوظائف فيها، وذلك بهدف توفير أسباب نجاح هذه الخطة وضمان فاعليتها.⁽¹⁾

(2) - إعداد الاختصاصيين:

إن الحاجة إلى إعداد الاختصاصيين والخبراء في مجال التوصيف الوظيفي هي حاجة مستمرة ودائمة، كون خطط التصنيف والتوصيف لا يمكن أن تكون هي ذاتها صالحة باستمرار في المنظمات كافة وفي جميع الأوقات.

(3) - حصر الوظائف المراد توصيفها، سواء كان توصيفاً كلياً أم جزئياً أم حتى إعادة توصيف.

(4) - تعيين أسلوب التوصيف الذي يحقق تجميع وتحليل المعلومات عن الوظائف.

(5) - تأمين الوسائل والأدوات اللازمة للقيام بعملية التوصيف.

(6) - جمع المعلومات عن الوظائف المطلوب توصيفها من مصادر متعددة.

(7) - إعداد بيان أو نموذج خاص (كشف تحليلي) لكل وظيفة يتضمن تنظيمياً كاملاً لما هو مطلوب من الحقائق حول الوظيفة.

(8) - إعداد صورة مصغرة تعكس التشكيل التنظيمي الرسمي للوحدة التنظيمية سواء كانت هيئة أم مؤسسة أم وزارة، تعرف بالخريطة التنظيمية، تشير إلى العلاقات الموجودة بين التقسيمات التنظيمية الفرعية والاستشارية والتنفيذية التي تشكل مجتمعة الإطار الرسمي الذي تمارس المنظمة من خلاله نشاطها (الهيكل التنظيمي)، كما تدل هذه الخريطة على مستويات المسؤولية والسلطة داخل المنظمة.

(9) - إعداد خريطة التنظيم الوظيفي التي تعتبر من أنواع الخرائط التنظيمية، إلا أنها عادة ما تطبق على الوحدات التنظيمية الفرعية للمؤسسة.

(1) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 172.

حيث يتم بموجب الهيكل التنظيمي توزيع الوظائف ضمن الوحدات، وبعدها يتم تجميع الوحدات الصغيرة في وحدات أكبر، وهكذا حتى الوصول إلى المسؤول الأول الذي تتركز بيده السلطة والمسؤولية (قمة الهرم)، وإن هذه الوحدات التنظيمية التي تشكل مجتمعة البناء التقسيمي للهيكل التنظيمي، غالباً ما تطلق عليها تسميات متشابهة في الدول العربية مثل: الإدارات المديرية، الأقسام، الدوائر... الخ.⁽¹⁾

(10) - اتباع أساليب توجيهية وإرشادية، تهدف إلى إقناع الموظفين (العاملين) بأهمية التوصيف الوظيفي، وطمأنتهم بأنها ستعكس إيجاباً على عملهم، وعلى المنظمة وتحفيزهم على التعاون والتجاوب مع القائمين على التوصيف بهدف إنجاحه.

ب - خطوات التوصيف التنفيذية:

بعد أن يتم الانتهاء من اتخاذ الخطوات الأساسية (التحضيرية)، لإعداد أوصاف الوظائف، والوصول إلى المرحلة التنفيذية، لابد من استكمال بعض الاقتراحات والملاحظات التي ترتبط بشكلها العام بأشكال أوصاف الوظائف ومحاسن ومساوئ كل منها، تتمثل وفق الآتي:

(1) - إن الخطوة الأولى في تنفيذ الوصف الوظيفي، يجب أن تكون بتوصيف وظائف المراكز والمناصب الإدارية، بدءاً من المستويات الأعلى وصولاً إلى المستويات الأدنى، إذ إن كل وظيفة تمارس في إطار وحدة تنظيمية معينة، وتتبع لوظيفة أخرى أعلى منها في مستويات الهيكل التنظيمي للمؤسسة (مبدأ التدرج الإداري).⁽²⁾

(2) - تحديد فترة زمنية مناسبة مخصصة لتنفيذ المهمة (برنامج زمني تنفيذي)، تمكن من الإحاطة بالوظائف بعناية كافية.

(1) - د. بشير الخضراء، توحيد مسميات الهياكل التنظيمية في الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1985، ص 18 وما بعدها.

(2) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 178.

(3)- ضرورة قيام مجموعة الوصف المشكلة من قبل المسؤول الأول (مدير المنظمة)، أو الوحدة الاستشارية للتطوير الإداري والتنظيمي في المنظمة (إن وجدت)، بالتنسيق بين النشاطات التحضيرية لعملية التوصيف، وأن تكون مسؤولة عن التغيير والتعديل في أوصاف الوظائف المطلوب توصيفها، وأن تعرض الصيغة النهائية لأوصاف الوظائف على المسؤول الأول (وزير أو مدير عام أو محافظ.... إلخ) الذي يصدر القرار باعتمادها رسمياً بعد موافقته عليها.

(4)- كتابة الصيغة النهائية لأوصاف الوظائف، بوصفها نتيجة لعملية التوصيف، على شكل بيان وصفي شامل على المعلومات الخاصة بكل وظيفة، وهذا البيان يعرف باسم "بطاقة وصف الوظيفة".⁽¹⁾

وعليه فإن ما تتضمنه بطاقة أوصاف الوظائف من معلومات وبيانات، يحدد بناء على طبيعة الوظيفة والهدف الذي جرى التوصيف لأجله، مع الإشارة إلى أهمية الدقة في كتابة الوصف النهائي، ومراعاة العديد من التفاصيل أهمها (اسم أو عنوان الوظيفة، الوصف العام للوظيفة، واجبات ومسؤوليات الوظيفة، المؤهلات والشروط الموضوعية والذاتية اللازمة لشغلها)⁽²⁾، إضافة إلى غيرها من المعلومات الواجب تضمينها في نموذج بطاقة الوصف .

(1)- د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 179 وما بعدها.

(2) - انظر :

- د. فؤاد عبد المنعم الجميعي، الأسس النظرية والتطبيقية لترتيب الوظائف، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1982، ص12 وما بعدها.

- د. زكي محمود هاشم، توصيف وتقييم الوظائف بين النظرية والتطبيق، الكويت، مؤسس الصباح، 1979، ص 57-63.

ثانياً - ركني عملية التوصيف الوظيفي:

بعد الانتهاء من شرح المراحل الثلاثة المكونة لعملية التوصيف الوظيفي، سيتم البحث في هذا الفرع عن ركني عملية التوصيف الوظيفي، وهما وصف الوظيفة ومواصفات شاغل الوظيفة كل على حدة على النحو الآتي:

1 - وصف الوظيفة:

أ- مفهوم عملية وصف الوظيفة:

تكمن أهمية وصف الوظائف في المنظمة في الاستثمار الأمثل للموارد البشرية، والمساعدة في إعداد الهيكل التنظيمي على أسس ومعلومات دقيقة، وتقييم أداء الأفراد العاملين ومعرفة قدراتهم ومهاراتهم، إضافة إلى دوره في تحقيق أهداف المنظمة في اختيار الفرد الملائم للوظيفة، ووضع برامج سليمة للتدريب وتحسين نظم العمل.

و يقصد بالوصف الوظيفي إعداد وصف تحليلي مكتوب لكل ما تتضمنه الوظيفة من واجبات ومسؤوليات والسلطات المخولة لشاغلها، إضافة إلى الأدوات والمواد التي تُستعمل في أداء الوظيفة، والظروف المحيطة التي تؤدي بها إضافة إلى موقع الوظيفة في الهيكل التنظيمي وعلاقاتها بغيرها من الوظائف.⁽¹⁾

إذ إن التوصيف الوظيفي لابد أن يشمل جميع المراكز الوظيفية، ضمن المنظمة بدون استثناء، بدءاً من قمة الهرم الإداري (المسؤول الأول)، وصولاً إلى العاملين على مستوى قاعدة الهرم الإداري، وذلك بهدف توحيد الجهود، وربط المبادرات في جميع الوظائف داخل المنظمة، بما يسهم في تحقيق الأهداف المرجوة للمنظمة والعاملين فيها.

(1)- د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 29.

و بالتالي فإن توصيف الوظائف بمعزل عن العناصر المكونة لها، لا يمكن أن ينجح ويحقق النتائج المرجوة منه، لذلك كان لازماً تأمين البيانات والمعلومات المتعلقة بعناصر الوصف الأساسية، بما يسمح بتصميم نماذج بطاقات الوصف.

لذلك فإن أي بطاقة وصف وظيفي يجب أن تتضمن وصفاً محدداً، عن مسؤوليات وصلاحيات وواجبات الوظيفة والأدوات اللازمة لأدائها، والظروف المحيطة بها، إضافة إلى المؤهلات والشروط المطلوب توافرها في شاغليها، وليس ثمة مانع من إعداد نموذج عام لبطاقة وصف الوظيفة الإدارية، تستند إليه كل المنظمات، عند إعدادها لأوصاف الوظائف لديها، فتأخذ منه ما يناسبها وتضيف أو تحذف عليه، تبعاً لطبيعة الوظائف لديها ونوعها وصلاحياتها... الخ.

مع الإشارة إلى أن عناصر الوصف الأساسية للوظيفة، ومدى التفصيل فيها، يتوقف على طبيعة الوظيفة، والهدف الذي تم إعداد الوصف من أجله، وعلى رؤية الجهاز الإداري للمنظمة.⁽¹⁾ حيث إن نجاح عملية توصيف الوظائف، يعتمد على أن تكون أوصاف الوظائف قابلة للتطبيق من الناحيتين القانونية والواقعية.

ومن هنا تبرز صعوبة استخدام نموذج موحد لبطاقة وصف الوظيفة، دون النظر بمكوناتها وعناصرها الأساسية، وضرورة تنوع نماذج الوصف بما يتلاءم مع ظروف الوظائف الموصوفة وطبيعتها، ويتناسب مع استمارات جمع البيانات والمعلومات المصممة، مثل: الوظائف الكتابية.. المكتبية.. الإدارية.. التنفيذية.. الاستشارية... الخ.

وعليه سوف يقدم الباحث شرحاً مبسطاً لنموذج بطاقة وصف الوظيفة الإدارية، ويتناول أهم المفردات التي يتضمنها بشيء من الشرح، تمكينا لفهمه بشكل جيد، مع الإشارة بأن هذا النموذج هو إطار عام لتحديد المنهج لإعداد الوصف، والمقصود به الإحاطة الكاملة بوصف الوظيفة والعناصر

(1)- د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، نفس المرجع، ص 103.

المكونة لها، بما يتوافق مع الغرض الذي تم إعداد الوصف من أجله، والتأكيد على أن بطاقة وصف الوظيفة تخضع باستمرار للتغيير والتطوير ولا تبقى على حالها.

ب- نموذج بطاقة وصف وظيفة إدارية:

(1)- معلومات عامة.

اسم الوظيفة:.....المرتبة:.....الرمز:.....الرقم:.....

الوحدة التنظيمية:.....

وظيفة الرئيس المباشر:.....

اسم الوظيفة التي تناب عنها:.....

اسم الوظيفة التي تنوب عنها:.....

(2)- الوصف العام.

الهدف الذي أنشئت من أجله الوظيفة:.....

النشاط العام للوظيفة:.....

(3)- الواجبات والمسؤوليات.

اليومية:.....

المتكررة:.....

الروتينية:.....

الدورية:.....

الطارئة:.....

(4)- المواد والأدوات المستعملة في أداء الوظيفة.

(5)- الصلاحيات المخولة لشاغل الوظيفة.

صلاحيات تجاه الرؤساء والمرؤوسين:.....

صلاحيات في مجال المسؤولية الإدارية:.....

(6) - الاتصالات والمعلومات.

اتصالات مع وظائف داخلية وخارجية:.....

اتصالات ذات أهمية خاصة:.....

معلومات واردة من وظائف أخرى في شكل (إحصاءات، وثائق، تقارير،....)

معلومات صادرة إلى وظائف أخرى (مكالمات، كتب، تقارير،....)

(7) - التحديات التي يمكن أن يواجهها شاغل الوظيفة.

(8) - شروط إشغال الوظيفة.

المؤهل العلمي:..... الشهادة:..... الاختصاص:.....

الدورات التدريبية:.....

القدرات الذهنية:.....

القدرات البدنية:.....

مؤهلات أخرى: كإتقان استخدام الحاسوب..... اللغات.....

(9) - الجهة التي أعدت أوصاف الوظائف وتاريخ الإعداد....

نسخة إلى:

- إدارة شؤون العاملين:.....

- الرئيس المباشر:.....

- شاغل الوظيفة الحالي:.....

و عليه بعد أن استعرضنا أهم العناصر الأساسية الواجب توافرها في بطاقة الوصف الوظيفي

بشكل عام، تجدر الإشارة إلى ضرورة تسليم نسخة عن بطاقة الوصف، إلى إدارة شؤون العاملين في

المنظمة، ونسخة إلى الرئيس المباشر، وإلى شاغل الوظيفة الحالي، ليكون على معرفة بالمهام المطلوب

منه أداؤها، والواجبات والمسؤوليات المترتبة عليه، بما يسهم في تحقيق أهداف المنظمة، فالتوصيف يعد وسيلة لتحقيق الأهداف وليس هدفاً بحد ذاته.⁽¹⁾

و بناء على ما تقدم ؛ يمكن اعتبار الوصف الوظيفي بأنه بيان مكتوب يتضمن النتيجة لتحليل عميق قام به مدير المؤسسة لوظيفة ما داخل الوحدة التنظيمية، والمطالب الجسمانية والذهنية للوظيفة، والبيئة التي يعمل بها الموظف الذي ينفذ الواجبات والقدرات والمهارات اللازمة لأداء الوظيفة.

2- مواصفات شاغل الوظيفة: (2)

إذا كان وصف الوظيفة يشرح ملامحها ويعرف ماهيتها، فإن مواصفات شاغل الوظيفة تعطي شروط من يصلح أن يشغل هذه الوظيفة، سواءً تعلّق الأمر بالتعليم والخبرة، أم بالتدريب ودرجة المعرفة والمهارات الفنية، وغيرها من المتطلبات العقلية والجسمانية، بما يسهم في تحقيق أهداف المؤسسة بالشكل الأمثل.

ومن الجدير بالذكر، عدم وجود قائمة موحدة بالمواصفات المطلوبة لشاغلي الوظائف يمكن أن تسجل ضمن بطاقات الوصف الوظيفي، بل إن هذه المواصفات تختلف وتتباين تبعاً لاختلاف الوظائف محل الوصف من حيث مسؤولياتها وواجباتها وظروفها ومطالبها والشروط الخاصة بشغلها. وعليه فإن ما يكون صالحاً من الخبرات والمهارات والمؤهلات العلمية لأداء الوظائف القيادية والإدارية والرقابية، قد لا يكون صالحاً لأداء الوظائف المهنية والفنية والتنفيذية.

وبشكل عام، فإن الخصائص والمواصفات الواجب توافرها في شاغلي الوظائف والواردة ضمن بطاقات الوصف الوظيفي، غالباً ما تشتمل على:

أ - مواصفات بدنية: العمر، الوزن، الطول، السمع، الرؤية....الخ.

(1) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

(2) - د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، نفس المرجع، ص 159 وما بعدها.

ب - مواصفات ثقافية: التعليم المهني التخصصي، إتقان لغات أجنبية، التحاور،
التخاطب...الخ.

ج - السمات الشخصية: العلاقة مع الزملاء، العلاقة مع الرؤساء والمرؤوسين، المرونة،
الخلق...الخ.

د - قدرات في مجال الإدارة: النشاط، المهارة، التحضير للعمل، الحذاقة...الخ.

هـ - قدرات قيادية - إشرافية وتنفيذية: القدرة على اتخاذ القرار، وتحمل مسؤولية النتائج
المرتتبة عليه، إعطاء تعليمات واضحة ودقيقة ومفهومة للمرؤوسين، القدرة على التحليل المستمر والتنبؤ
للوصول إلى النتائج المرجوة...الخ.

ونهايةً لا بد من التأكيد على اعتماد الطابع اللا شخصي (الموضوعي) للوظيفة عند إعداد
بطاقات أوصاف جميع الوظائف (المشغولة والشاغرة)، داخل المنظمة بالشكل الذي يساعد على
الموضوعية في تحديد أهداف ومهام الوظيفة، واجباتها، صلاحياتها... إضافة إلى المؤهلات والمهارات
والقدرات والخبرات المطلوبة، بغض النظر عن الشاغلين الحاليين للوظائف وذلك بغية ضمان الأداء
الوظيفي الأفضل.

وبعدها يمكن الوقوف على حقيقة توزيع جميع العاملين على الوظائف، وتخصيصهم بواجبات
ومسؤوليات الوظائف المعينين فيها بالشكل الذي يسمح للإدارة بمعرفة مَنْ أسند إليه العمل، وما هي
طبيعة الأعمال المسندة إليه.⁽¹⁾

ويعتقد الباحث بضرورة التطرق إلى الآثار التي يربتها التوصيف الوظيفي على عملية إسناد
الوظائف العامة لشاغليها، وذلك بغية الإحاطة بمفهوم التوصيف الوظيفي بشكل دقيق ومنهجي، وهذا ما
سيتم البحث به ضمن الفرع الثاني.

(1)- د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، مرجع سابق، ص 163.

الفرع الثاني

آثار التوصيف الوظيفي في عملية الإسناد الوظيفي

تُعَدّ عملية الإسناد الوظيفي من أهم مرتكزات نجاح المنظمات الإدارية، وهي الأصل في التعيين في الوظائف، إذ تسعى المنظمات الإدارية العامة عند إسنادها الوظائف التي يتضمنها هيكلها التنظيمي إلى اختيار الأشخاص المناسبين لتلك الوظائف، عن طريق تحقيق التناسب بين مؤهلاتهم وكفاءاتهم، والمواصفات المتوافرة فيهم من جهة، وطبيعة الوظائف ومتطلبات شغلها من جهة ثانية، وعلى الرغم من ذلك فقد أخذ المشرع وفق ما تقتضيه المصلحة العامة بعدد من الاستثناءات في هذا الخصوص، كمؤسسة التكليف في بعض الوظائف، وذلك عندما لا تتوافر الكفاءات المطلوبة لإشغال تلك الوظائف والتي تتوافر فيها عناصر التوصيف الوظيفي، إضافة إلى اعتماده مؤسسة تفويض الاختصاصات الإدارية باعتبارها تمنح الإدارة والعاملين فيها مزيداً من المرونة في العمل في تعاملهم مع الجمهور وتسهم في الابتعاد عن التركيز الإداري الذي يؤثر سلباً في فعالية المنظمة الإدارية في أدائها لمهامها، كونها تعمل على الانتقال من تركيز السلطة بيد الرؤساء الإداريين والضغط فيها نحو الأسفل في السلم الإداري، الأمر الذي يؤدي إلى خلق صف ثانٍ من القيادة الإدارية الضرورية للسير قدماً في تحقيق أهدافها المرجوة.

وسنقوم فيما يأتي بشرح فكرتي التكليف وتفويض الاختصاص وفق الآتي:

أولاً - مفهوم التكليف وتطبيقاته:

تعاني الجهات العامة أحياناً من صعوبات تتعلق بتعيين الأشخاص في بعض الوظائف الفنية، نتيجة حاجتها الماسة لشغل هذه الوظائف بسرعة وعزوف حاملي بعض الشهادات عن العمل في القطاع

العام، وتبعاً لذلك تلجأ الدولة إلى سد النقص المؤقت الحاصل في إشغال بعض الوظائف من خلال ما يعرف بنظام التكليف، مثال ذلك: تكليف المهندسين والأطباء.⁽¹⁾

ويقصد بالتكليف إسناد إحدى الوظائف العامة لعامل أو شخص من خارج المنظمة الإدارية، بناءً على قرار صادر عن الجهة الإدارية دون رضائه⁽²⁾، وذلك بشكل مؤقت ريثما يتم تأمين العامل الأكثر تخصصاً للقيام به.

بمعنى آخر فإن جوهر التكليف يتمثل بإلزام بعض المواطنين بالعمل في وظائف معينة لمدة محددة وإلا تعرضوا للعقاب الجزائي⁽³⁾، و عليه قد يُعد التكليف احتراماً لمبدأ التخصص في العمل، ولذلك يتم فرضه على المتخصص حتى لو كان من خارج ملاك الجهة الإدارية، عندما يكون الأقرب من حيث التخصص للقيام بهذا العمل.

وتبعاً لذلك، فإنه يمكن القول بأن التكليف يختلف عن التعيين في نقطتين أساسيتين: الأولى بأن المكلف ليس لديه الخيار في قبول أو رفض العمل، والثانية تكمن في أن مدة التكليف تكون محددة سلفاً على خلاف التعيين.⁽⁴⁾

وقد وجد العديد من الباحثين بأن نظام التكليف يمكن اعتماده كنظام داعم في بعض الدول المتأخرة في مجال التنمية الاقتصادية عند الحاجة للأيدي العاملة المدربة، والتي لا تتوافر عن طريق

(1)- د. أنور رسلان، مرجع سابق، ص134.

(2)- د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011، ص 47.

(3)- د. عبد الله طلبه، القانون الإداري، مرجع سابق، ص70، وكذلك انظر المادة رقم 364/مكرر/ من قانون العقوبات السوري، والمادة رقم 4/ من المرسوم التشريعي رقم 39/ لعام 1979.

(4)- د. محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص129.

المسابقة، بسبب المعاناة من تدني كفاءة العاملين لديها⁽¹⁾، وضعف مستوى الأجور عما هو متوفر في القطاع الخاص.

وتبدو تطبيقات التكليف في العديد من التشريعات التي أجازت التكليف، مثال ذلك: القانون رقم 94/ لعام 1960 الصادر في مصر، والخاص بتكليف الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان بالعمل في الريف لمدة سنتين، والمادة رقم 137/ من القانون رقم 49/ لعام 1972 الخاص بتنظيم الجامعات والتي تنص على تكليف المعيّدين من الأوائل والمتفوقين.

أما في سورية، فلم يُلاحظ وجود تشريعات واضحة في هذا الشأن، كما هو الحال في مصر، وإنما هناك نظام خليط ما بين التزام الدولة بتعيين الخريجين وإلزامهم بالعمل لديها، مثال ذلك: القانون رقم 49/ لسنة 1974 الذي ألزم الدولة بتعيين جميع المهندسين السوريين، ومنعهم من مغادرة أراضي الجمهورية العربية السورية أو العمل خارج القطاع العام إلا بعد إبراز وثيقة تشعر بخدمتهم الفعلية لدى الجهات العامة مدة لا تقل عن خمس سنوات، وذلك دون الإخلال بأحكام المادة رقم 364/ مكرر من قانون العقوبات السوري بشأن جرم ترك العمل، وقد تم لاحقاً تعديل هذا الأسلوب وأصبح التعيين جوازياً للدولة بدلاً من الإلزام، الذي كان يكلف به المهندس سابقاً.⁽²⁾

كما أن المشرع السوري لجأ إلى أسلوب التكليف، بهدف توفير عاملين في المناطق النائية والبعيدة عن العمران، حيث ألزم بعض الطلاب المقبولين في الجامعات أو المعاهد بالعمل في المحافظات النائية، ولم يسمح لهم بالحصول على التراخيص المطلوبة لممارسة المهنة إلا بعد تنفيذهم للخدمة في المناطق آنفة الذكر، مدة لا تقل عن مدة الدراسة في الكلية أو المعهد الذي تخرج منه.⁽³⁾

(1)- د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسون عاماً، الكتاب الثالث، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 1998، ص 43.

(2)- انظر المرسوم التشريعي رقم 6/ لعام 2004.

(3)- د. محمود عزيز صالح، مرجع سابق، ص 418، وانظر: المرسوم التشريعي رقم 39/ لعام 1979.

ويمكن أن يأخذ التكليف مدلولاً آخرًا يتجلى في إسناد وظيفة ما لأحد عناصر السلم الإداري في حال غياب الكادر الذي تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة المعلنة في بطاقة الوصف الوظيفي. وبعد الانتهاء من استعراض مؤسسة التكليف، سننتقل للبحث في مؤسسة تفويض الاختصاص.

ثانياً - تفويض الاختصاص:

يشتمل موضوع التفويض الإداري على العديد من الأبعاد القانونية والفنية، حيث ينظر إليه بعض الباحثين كواحد من مبادئ التنظيم الإداري الذي يزيد من مفاعيله والدور المنوط به، بينما يدرسه آخرون باعتباره واحداً من آليات عدم التركيز الإداري، وسنبحث تباعاً بتعريفه ومزاياه والمبادئ التي يقوم عليها، إضافة إلى آثاره، ومقارنته مع ما يشابهه من مفاهيم إدارية كالحلول والإثابة، وفق الآتي:⁽¹⁾

1 - ماهية التفويض الإداري:

يُقصد بالتفويض الإداري أن يعهد الرئيس الإداري (المفوض) ببعض اختصاصاته الأصلية المستمدة من القانون إلى أحد مرؤوسيه الذين يندرجون بعده وفق درجات السلم الإداري (المفوض إليه) ليقوم هذا المرؤوس بمباشرة الاختصاصات المفوضة إليه دون الرجوع إلى الرئيس الإداري.

و تجدر الإشارة إلى أن التفويض هو استثناء من الأصل الذي يرتب على صاحب الاختصاص الأصل أن يباشر هذه الاختصاصات شخصياً وفقاً لاعتبارات حددها المشرع وافترض توافرها في شخص الرئيس الإداري، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: ((إنه من المقرر فقهاً وقضاءً أنه إذا أناط القانون اختصاصاً لجهة ما فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلا إذا أجاز القانون ذلك...)).

(1)- د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري، دون دار ومكان نشر، 1999، ص 80.

2 - فوائد التفويض الإداري:

يسهم التفويض في تسهيل الإجراءات وسرعة الإنجاز وتحقيق مبدأ الإدارة عن قرب، ما يؤدي لمضاعفة الإنتاج وتمكين العاملين، إضافة إلى أنه يفسح المجال أمام الصف الثاني من الإداريين لاكتساب الخبرة في تحمل المسؤوليات وصنع القرار.⁽¹⁾

3 - معوقات التفويض:

يمكن تعداد أبرز معوقات التفويض كالآتي:

أ - انعدام الثقة بين الرئيس والمرؤوس، وحرص بعض المديرين على الظهور بمظهر صاحب السلطة القادر على إدارة الأمور.

ب - تهرب بعض المرؤوسين من تحمل المسؤوليات نتيجة ضعف ثقتهم بأنفسهم وخوفهم من الخطأ.

ج - الجهل العلمي والعملية بأحكام التفويض من قبل بعض المديرين.

استناداً لما سبق، فإنه ينبغي إخضاع المديرين والمرؤوسين في الأجهزة الإدارية الحكومية لدورات تدريبية في مجال الموارد البشرية، ومحاضرات تعريفية بأحكام التفويض الإداري وفوائده، والقواعد التي تحكمه، وأهمها قدرة الرئيس الإداري على الإشراف والرقابة في مرحلة التفويض على أعمال المرؤوسين ومراقبة أعمالهم وتوجيهها، إضافة إلى التركيز على عدم التعارض بين التفويض ومبادئ التنظيم الإداري، وأهمها مبدأ وحدة الرئاسة والأمر.⁽²⁾

(1)- د. أحمد فهمي جلال، نحو خطة شاملة للتطوير التنظيمي، مجلة الإدارة، مجلد (115)، عدد 83، القاهرة، ص 3-95.

(2)- د. محمود إبراهيم محمود الوالي، رسالة دكتوراه بعنوان: نظرية التفويض الإداري، القاهرة، 1979، ص 306، وما بعدها.

4 - الشروط القانونية لصحة التفويض:

لقد أحاط العديد من الكتاب التفويض بمجموعة من الشروط القانونية التي تضيف عليه المشروعية، وذلك باعتباره استثناء على الأصل، نذكر من أهمها: (1)

أ - وجود نص قانوني يأذن بالتفويض، مع التأكيد على ضرورة أن يذكره الرئيس الإداري في حيثيات قرار التفويض، حتى يضيف عليه مشروعيتها، كما ينبغي أن يكون النص الآذن بالتفويض من مرتبة النص المنظم للاختصاصات المراد تفويضها.

ب - صدور قرار بالتفويض من السلطة التي تملكه، حيث ينبغي إضافة إلى وجود نص قانوني يأذن بالتفويض، صدور القرار اللازم من الرئيس الإداري لتفعيل النص التشريعي، الذي ترك للرئيس الإداري سلطة استشارية باللجوء إلى التفويض أو الإحجام عنه.

ج- التركيز على أن يكون التفويض جزئياً، بحيث يختار الرئيس الإداري بعض اختصاصاته ويفوضها إلى أحد مرؤوسيه لمعالجتها ومباشرة شؤونها، ويتفرغ هو للشؤون الاستراتيجية المهمة التي لا يجوز التفويض بها أصلاً.

د - عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة، وذلك وفق قاعدة (فاقد الشيء لا يعطيه)، بمعنى عدم جواز قيام المفوض إليه بتفويض ما تم تفويضه به إلى من هو أدنى منه في السلم الإداري من مرؤوسيه، بحسبان أن تفويضه به يشكل التزاماً عليه لإنجازه، زد على ذلك بأن التفويض في الاختصاص ينبغي أن يكون لمرة واحدة لتحقيق الهدف المرجو منه والمتمثل بإنجاز الخدمات للمواطنين بأسرع وقت ممكن.

هـ- مراعاة أهمية أن يكون التفويض صريحاً وكتابياً، كون التفويض لا يستخلص ضمناً ويستبعد القياس به (2)، إضافة إلى أنه يحتاج شكلاً أن يكون صادراً بقرار إداري يحدد الاختصاصات

(1)- د. علي خنجر شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، عمان 1998، ص 338.

(2)- حكم محكمة القضاء الإداري، مجموعة القواعد التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، السنة الحادية عشرة، حكم 476.

المفوضة، وتجدر الإشارة إلى عدم وجود ما يمنع نتيجة الضرورة، أن يتم التفويض شفوياً ويتم لاحقاً إصدار قرار إداري مكتوب بمضمونه.

و- التزام المفوض إليه بمضمون قرار التفويض، وإلا عُدَّ تصرفه غير مشروع ومشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، ويتيح للمتضرر منه، الطعن بالإلغاء بالقرار الصادر بمركزه القانوني.

ز- أن يكون التفويض للأشخاص الذين حددهم النص الآذن بالتفويض وذلك التزاماً بإرادة المشرع.

ح - أن يكون التفويض مؤقتاً سواء بفترة زمنية معينة (سنة أشهر، سنة... الخ)، أو أن يكون التأقيت موضوعياً، أي مرتبطاً بقضية معينة، ينتهي التفويض حكماً بمجرد إنجازها.

ومن الجدير بالذكر، أن تأقيت التفويض، يتيح للمفوض استرداده قبل انتهائه بصورة طبيعية، وأن يدخل عليه تعديلات إما زيادة أو نقصاناً، بما يتفق مع القواعد والإجراءات الشكلية التي تتطلبها عملية إصدار القرارات الإدارية.

5 - آثار التفويض:

تختلف آثار التفويض بالنسبة للمفوض وبالنسبة للمفوض إليه، وذلك كمايلي:

أ - بالنسبة للمفوض: إن إصدار الرئيس الإداري قرار التفويض، يترتب عليه الامتناع عن ممارسة الاختصاصات التي قام بتفويضها للمفوض إليه، وذلك طيلة مدة التفويض، تجنباً لخرق مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، ورغم ذلك فإنه يبقى مسؤولاً عن إنجاز القضايا التي تم تفويضها، لأن المسؤولية لا تفوض.

ب - بالنسبة للمفوض إليه: يترتب على المفوض إليه، واجباً قانونياً يتمثل بالتزامه بأداء الاختصاصات التي تم تفويضها إليه على أكمل وجه عملاً بالمبدأ القائل: التناسب بين السلطة والمسؤولية، كما أنه لا يحق له تفويض هذه الاختصاصات إلى رؤوسيه، عملاً بالقاعدة التي تقول: (الاختصاصات المفوضة لا تفوض).

6 - التمييز بين تفويض الاختصاص والتفويض بالتوقيع:

لقد ميّز المشرع الفرنسي بين التفويضين وذلك بموجب مرسوم /14/ آذار لعام 1964، بينما لم يميز المشرع السوري بين هذين النوعين، وفيما يلي أهم أوجه الاختلاف بين كلا النوعين من التفويض:⁽¹⁾

أ - التفويض بالاختصاص له طابع تنظيمي بينما التفويض في التوقيع له طابع شخصي، بمعنى آخر فإن أي تغيير في المواقع الإدارية، سيلغي التفويض بالتوقيع حكماً، أما تفويض الاختصاص فإنه لا يلغى إلا في حال قام الرئيس الإداري الجديد بإلغائه.

ب- ينقل التفويض بالاختصاص جزء من اختصاص المفوض إلى المفوض إليه، وذلك خلافاً لتفويض التوقيع، الذي يتميز بأنه مجرد تحويل للمفوض إليه بسلطة التوقيع على القرارات، كونه عمل مادي فقط ليس إلا.

ج - لا يحق للمفوض في تفويض الاختصاص ممارسة الاختصاصات المفوضة طيلة فترة التفويض، بينما في تفويض التوقيع يحق له التوقيع بجوار المفوض إليه متى أراد ذلك كون التوقيع عملية مادية.

د - إن القرارات التي يصدرها المفوض إليه في تفويض الاختصاص، تنسب إليه، بينما القرارات التي يوقع عليها المفوض إليه بالتوقيع، فهي تنسب إلى الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي.

7 - التمييز بين التفويض وظاهرة الحلول والإنابة:

سيتم في هذا السياق تعريف كل مفهومي الحلول والإنابة، اللذان يتشابهان مع التفويض الإداري، وذلك بغية عدم الخلط بين هذه المفاهيم وفقاً لمايلي:

(1)-Dupuis.G Guedon.J.Get Chretien,Vedel (G),et Delvolve (P),Droit Adminstratif, PUF, Paris,2002,

أ- **الحلول:** هو أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل لسبب إرادي أو لا إرادي فيحل محله في ممارسة اختصاصاته، شخص يسميه المشرع مباشرة، ويتمتع عندئذٍ بنفس الصلاحيات التي يتمتع بها الأصيل الغائب⁽¹⁾، بينما التفويض يعني أن يفوض الأصيل بعض اختصاصاته الأصلية إلى أحد مرؤوسيه (المفوض إليه) ليقوم بمباشرتها دون الرجوع إليه.

ب- **الإنابة:** فهي تعني وجود مانع دائم أو مؤقت يمنع الأصيل من أداء مهامه، فتقوم سلطة إدارية عليا (غير الأصيل الغائب) بتعيين نائب وتكليفه بممارسة مهام الأصيل حتى زوال المنع، بينما في التفويض، فيمارس المفوض إليه الاختصاص على الرغم من وجود الأصيل وذلك بموافقة الأصيل.

8 - تطبيقات التفويض في سورية:

لقد تم تنظيم مؤسسة التفويض في سورية بطريقتين اثنتين:

أ- **الطريقة الأولى:** التفويض بنص خاص ينظم موضوع معين، كقانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6/ لعام 2006 الذي يتيح تفويض وزير التعليم العالي بعض اختصاصاته لرؤساء الجامعات، أو قانون الإدارة المحلية الذي يسمح للمحافظ بتفويض بعض اختصاصاته لأمين عام المحافظة.⁽²⁾

ب- **الطريقة الثانية:** التفويض بتشريع عام، والذي يظهر جلياً في المرسوم التشريعي رقم 69/ لعام 2005، الذي يعتبر بمثابة التشريع العام الذي يضبط عملية التفويض في سورية من خلال تحديده الأشخاص الذين يحق لهم التفويض والأشخاص المفوض إليهم والاختصاصات التي لا يجوز التفويض فيها.

حيث جاء في المادة الأولى منه: ((يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نوابه أو

الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عنها)).

(1)- د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص38.

(2)- انظر: المادة رقم (55) من قانون الإدارة المحلية في سورية، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (107) لعام 2011.

وقد نصت المادة الثانية على أنه: ((يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العاملين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة... الخ)).

كما نصت المادة الخامسة من ذات المرسوم على مايلي:

((لا يجوز للوزير أن يعهد لغيره بالاختصاصات التي أوكلها المشرع إليه بالذات دون غيره)).

ويبدو مما سبق، بأن المشرع نظم نوعاً واحداً من أنواع التفويض وهو تفويض الاختصاص، وبقي تفويض التوقيع خارج نطاق التنظيم، ولكنه ركّز على أن يتم التفويض إلى المرؤوسين المناسبين لممارسة الاختصاص المفوض، وهذا بحد ذاته يعتمد على توصيف وظيفي دقيق.

ومن خلال القراءة التحليلية لما سبق من قواعد وضوابط تشريعية وفقهية وقضائية لمؤسستي التكليف والتفويض الإداري، يمكن القول بأن إرادة المشرع قد اتجهت نحو احترام المبدأ العام الضابط للمرافق العامة ألا وهو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام.

لذا فلا غرابة أن تبقى الحكومات دوماً تحت ضغط العمل والسعي لمواجهة التحديات التي تواجهها في شتى المجالات.

المطلب الثاني

سياسة تقييم الأداء

تُعَدّ عملية تقييم الأداء من أهم أنشطة إدارة الموارد البشرية في المؤسسات بصورة عامة فهي إضافة إلى كونها وسيلة موضوعية لاتخاذ القرارات العادلة المتعلقة بتوزيع الأجور وترقية ونقل العاملين، فإنها تساهم بحثهم على التفاني في العمل علاوةً على أنها تكشف مكامن القوة والضعف لدى العاملين، وتحقق الاستغلال الأمثل للطاقات البشرية الموجودة، وتساعد على تقدير الاحتياجات التدريبية تقديراً واقعياً.

ومع الاهتمام المتزايد بفكرة تقييم الأداء، تعددت نظم تقدير كفايتهم، فظهر نظام معدل الأداء (كمية الإنتاج)، ونظام الاختبارات، ونظام تقارير الكفاية، وقد ظهر ذلك بوضوح في تشريعات الوظيفة العامة الحديثة، وبتنا نقرأ قواعد قانونية آمرة في التشريعات الوظيفية تلزم الجهات العامة بتقييم أداء العاملين، انطلاقاً من مسؤوليتها عن حسن سير المرافق العامة وعن الأضرار التي تتسبب بها أخطاء عمّالها.

واستناداً لما تقدم، سيتم دراسة الجوانب القانونية والتقنية لعملية تقييم الأداء، لاسيما ما يخص تعريفها ومعاييرها، وكذلك الآثار القانونية المترتبة عليها، وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: مفهوم تقييم الأداء ومبادئه وأهدافه

الفرع الثاني: معايير سياسة تقييم الأداء وآثارها

الفرع الأول

مفهوم تقييم الأداء ومبادئه وأهدافه

لقد اعتمدت تشريعات الوظيفة العامة المغلقة سياسة تقييم الأداء ونصت عليها في تشريعاتها الوظيفية، ومنه التشريع السوري الذي أورد العديد من الأحكام النازمة لتقييم أداء العاملين والآثار المترتبة على ذلك (كالقانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50/ لعام 2004، وقانون الموظفين الأساسي رقم 135/ لعام 1945، والقوانين الوظيفية الخاصة، كقانون تنظيم الجامعات رقم 6/ لعام 2006، وقانون السلطة القضائية رقم 98/ لعام 1961 وتعديلاته).

أولاً- مفهوم تقييم الأداء:

لقد تعددت تعريفات الباحثين والعلماء لتقييم الأداء، فقد عرفه بعضهم بأنه العملية التي تتم بعد قيام المديرين في العمل بتحديد مقاييس ومعايير للأداء، وذلك بهدف بيان مدى الانحراف عن هذه المعايير.⁽¹⁾

كما يراه البعض الآخر بأنه عبارة عن العملية التي يتم بمقتضاها تقييم الأداء الحالي أو السابق، مقارنة بمعايير الأداء الموضوعية، وتتضمن هذه العملية القيام بأربع خطوات أساسية، هي: تحديد أبعاد ومعايير تقييم الأداء، قياس الأداء الفعلي للأفراد، توفير معلومات مرتدة للأفراد عن نتائج تقييم أدائهم، إدارة وتحسين الأداء.

ويعرفه آخرون بأنه عملية التقييم والتقدير المنتظمة والمستمرة للفرد بالنسبة لإنجازه في العمل، وتوقعات تنميته وتطويره في المستقبل.⁽²⁾

(1)- محمد بهاء الدين عبد المنعم الصادق، رسالة ماجستير بعنوان "تقييم أداء العاملين وأثره على سياستي الحوافز والترقية" دراسة تطبيقية، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2005، ص 28.

(2)- د. كامل بربر، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1997، ص

وتبعاً لما سبق، فإنه يمكن تعريف تقييم الأداء بأنه وسيلة تمكن من إصدار حكم موضوعي على قدرة الموظف، في أداء ومسؤوليات وظيفته، والتحقق كذلك من سلوكه وتصرفاته في أثناء العمل، ومن مدى التحسن الذي طرأ على أسلوب أدائه لواجبات ومسؤوليات وظيفته.

وتجدر الإشارة إلى أن سياسة تقييم الأداء ترتبط بالمركز القانوني للعاملين العاملين وما يترتب على ذلك من واجبات والتزامات مفروضة عليهم بموجب أحكام القوانين والأنظمة النافذة، كما أنها تُعنى بالنواحي المهنية والفنية إضافة إلى أخلاقيات الوظيفة العامة، ومن هنا تبدو صعوبة عملية تقييم الأداء، لأن الطرق المتبعة في قياس الأداء ما هي إلا سلطات تقديرية يضعها المشرع في يد الشخص الإداري المسؤول عن تقييم الأداء، كما تكمن الصعوبات أيضاً في تحديد معايير قياس الأداء ذاتها بما فيها معياري معدل الإنتاج (الكمية والزمن)، الذي يصلح مثلاً في قضايا استخراج جوازات السفر أو تسجيل الطلاب في الجامعات كونها من الأعمال التي تحتاج إلى تركيز ذهني، ومعياري رضا المواطن وقلة الشكاوى ضد المرفق العام.⁽¹⁾

ومن خلال تحليلنا لمفهوم تقييم الأداء، نستخلص أن عملية تقييم الأداء تعد واحدة من العمليات الإدارية المستمرة، سواء في المنظمات الخاصة أو في الجهات العامة.

ومما لا شك فيه أن عملية تقييم الأداء تعد إجراء خطيراً، كونه يرتب مجموعة من الآثار القانونية والإدارية التي يمكن أن تغير المسار الوظيفي للعامل برمته، لذا فلا بد أن تتم بناءً على أسس موضوعية تجنباً للصعوبات والمخاطر التي تعترضها، فما هي مبادئ وأهداف عملية تقييم أداء العاملين؟.

(1) - د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة (علماً وعملاً)، منشورات جامعة دمشق، 2020، ص 203.

ثانياً - مبادئ تقييم الأداء:

أمام الصعوبات التي تعترض عملية تقييم الأداء والتي تم ذكرها فيما سبق، تبرز الحاجة لوضع

مجموعة من المبادئ التي ينبغي الاستئناس بها عند إجراء عملية التقييم، والتي تتمثل بالآتي:

1- تحديد الهدف من التقييم وما هو مطلوب تقييمه، وتحديد موعد لإقامته ومدته، ودعم الإدارة العليا للعملية برمتها واستخدام نتائجها⁽¹⁾.

2- خضوع جميع العاملين في الإدارات الحكومية لعملية التقييم من دون استثناء، مع ضرورة أن تكون نتائج تقييم الأداء علنية، لكي يتسنى للعاملين الاعتراض عليها والطعن فيها أمام القضاء الإداري.

3- وضع أسس ومعايير موضوعية واضحة لقياس أداء العاملين على أن تكون المعايير متوافقة مع المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة، كمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام وجودة الخدمة وسرعة إنجازها وقلة كلفتها.

4- تعدد المشاركين من القائمين على تقييم الأداء تجنباً لأهواء المحاباة والانتقام إضافة لإخضاعهم لدورات تدريبية منتظمة حول آليات وضع معايير قياس الأداء وكيفية تنفيذها.

5- ضرورة تواجد رجال القانون كأعضاء في لجان عملية تقييم الأداء، كون نتائج هذه العملية وآثارها تأخذ طابعاً قانونياً لجهة منح علاوة ترفيع، أو لجهة ترقية الموظف على السلم الوظيفي أو لجهة إنهاء خدمته لعدم الكفاءة⁽²⁾.

(1) - محمد بهاء الدين عبد المنعم الصادق، مرجع سابق، ص 32 وما بعدها.

(2) - د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، مرجع سابق، ص 204.

ثالثاً - أهداف تقييم الأداء:

لقد وضع المشرع نظام قياس كفاءة أداء العاملين معتمداً أسلوب المسابقة والاختبار والتكوين الفني لكي يكون استمراراً لسياسة انتقاء العاملين لشغل الوظائف العامة، إذ لم يعتبر أن اجتياز المرشحين لامتحانات المسابقة أو الاختبار بنجاح، يعني بالضرورة أنهم قادرون على ممارسة مهام الوظيفة العامة بكفاءة عالية، بل تعد نتائج اختبارات المسابقة بمنزلة مؤشرات أولية حيث تنص التشريعات الوظيفية على اختيار الناجحين حسب تسلسل درجات نجاحهم في المسابقة، ومن هنا تبدو أهمية الاستمرار في مراقبة نشاط الموظف العام بعد مباشرته العمل في الوظيفة وفي أثناء خدمته، من خلال إخضاعه لعملية تقييم الأداء.⁽¹⁾

وقد حددت تشريعات الوظيفة العامة في سورية أهداف تقويم الأداء بنصوص صريحة كما هو القانون /50/ لعام 2004 المتضمن القانون الأساسي للعاملين في الدولة، والذي أفرد باباً مستقلاً لموضوع تقويم أداء العاملين⁽²⁾ وبناءً عليه صدر المرسوم التنظيمي رقم /322/ لعام 2005 الذي حدد الأهداف المرجوة من عملية تقييم أداء العاملين بأن يتم استخدام هذه النتائج كسبب قانوني لقرارات الترقية والترفع والنقل والتسريح.

كما أكد المرسوم رقم /322/ على أهمية الاستفادة من نتائج تقييم الأداء في إعادة النظر في سياسات وأساليب انتقاء عمال الإدارة العامة، حيث أنه من غير الممكن الكشف عن ثغرات هذه الأساليب إلا بعد تطبيقها عملياً، وبعدها يصار إلى تقييم أداء العاملين الذين تم اختيارهم على أساسها ، وعليه فقد أضيفت شروط جديدة عدة للانتساب إلى بعض الوظائف العامة أبرزها شرط امتلاك شهادة قيادة الحاسوب الدولية (ICDL).

(1) - للمزيد من التفاصيل حول أساليب إشغال الوظائف العامة، انظر: د.محمود عزيز صالح، مرجع سابق، ص - 75 وما بعدها.

(2) - المادة /23/ من القانون /50/ لعام 2004.

وتبعاً لما تقدّم، يمكن القول بأن الأهداف التي يسعى تقييم الأداء لتحقيقها تتمثل بالآتي:⁽¹⁾

- أ- توفير معلومات لدى متخذي القرار في المنظمة عن أداء العاملين فيها، والحكم على مدى مساهمتهم في تحقيق أهداف المنظمة.
- ب- تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين الذين خضعوا لعملية تقييم الأداء بعد أن تمّ الكشف عن نقاط الضعف التي يعانيها العاملون، والعمل على تجاوزها من خلال إجراء التدريب المناسب لهم.
- ج- تحقيق الاتصال الفعال بين العاملين ورؤسائهم، ومعرفة قدرات العاملين واقتراح إمكان ترقية وتوليهم مناصب قيادية أعلى إضافة لتحديد علاوة الترفيع التي يستفيد منها العاملون، إذ تتراوح هذه العلاوة بين حدّين أدنى وأعلى تبعاً لنتائج تقييم أداء العامل.
- د- المساهمة في تخطيط القوى العاملة، ورسم سياسات الاختيار والتعيين وبيان مدى نجاعتها من خلال معدلات تقييم أداء العاملين.
- هـ- الإشراف ومتابعة أداء وسلوك المرؤوسين بشكل مستمر بهدف وضع العلامات المناسبة عند وضع التقارير اللازمة لتقديمها إلى الإدارة المختصة عند الطلب.
- و- مساعدة الإدارة في معرفة مكامن الخلل في العمل مثل السياسات واللوائح والتعليمات المطبقة، أو عدم توفر المعدات اللازمة لإنجاز العمل المطلوب.

(1)- د. محمد الحسين، د. مهني نوح، مرجع سابق، ص 100 وما بعدها.

الفرع الثاني

معايير سياسة تقييم الأداء وآثارها

يتبين مما تقدّم بأن عملية تقييم الأداء ما هي إلا وسيلة لتحقيق هدف وليست غاية في حد ذاتها، كما أنها تمثل حالة قانونية ملزمة، يترتب على إهمالها مساءلة الإدارة المشرفة على عمل الجهة العامة.

وبعد أن تم توضيح مفهوم تقييم الأداء ومبادئه وأهدافه، نأتي الآن لتوضيح معايير تقييم الأداء والمبادئ التي تحكم وضع تقرير الكفاية، ونستعرض آثار عملية تقييم الأداء والضوابط التي ينبغي أن تحكم القرارات الوظيفية التي تصدر استناداً إلى نتائجها.

أولاً- معايير تقييم الأداء:

تتال قضية اختيار معايير موضوعية لقياس أداء العاملين أهمية كبيرة، كونها الأساس الذي سُبِنى عليه القرارات الإدارية المتعلقة بنتائج تقييم أداء العاملين، وتختلف هذه المعايير تبعاً لاختلاف طرق تقييم الأداء الوظيفي، وفيما إذا كانت هذه المعايير تستخدم لقياس أداء العاملين في الإدارة التنفيذية أم في الوظائف القيادية، إذ تختلف مهارات الإدارة التي ينبغي توافرها لدى القياديين عن تلك التي يتمتع بها الموظفون في الإدارة التنفيذية.

و نذكر من المهارات - على سبيل المثال لا الحصر - التي تصلح لقياس أداء العاملين في الوظائف القيادية: القدرة على التخطيط والدقة في توصيف المشكلات، واتخاذ القرارات المناسبة لحظها، والمتابعة والإشراف على عمل المرؤوسين وتحمل المسؤوليات إضافةً لمهارة تحفيز المرؤوسين وتطوير أدائهم.⁽¹⁾

(1)- للمزيد من التعمق في موضوع طرق تقويم الأداء الوظيفي: انظر د.أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، الطبعة الثالثة، من دون

ومع كل ما تقدم ثمة اتفاق على بعض المعايير الموضوعية المستقرة عند إجراء عملية تقييم الأداء، ومن هذه المعايير: (1)

1- معيار (الشكاوى): الذي يصلح لقياس أداء العامل في المرافق العامة الإدارية، سواء في قطاع الصحة أو التربية وغيرها.

2- معيار (معدل كمية الإنتاج): الذي يصلح لقياس أداء العامل في القطاع الإنتاجي أكثر منه في باقي القطاعات.

3- معيار (الانتظام في الدوام): يعد مؤشراً جيداً على سلوك العاملين، والعكس صحيح فالغياب المتكرر واللامبالاة يعدان من قبيل المؤشرات الدالة على انخفاض كفاءة العامل وظيفياً.

وعليه نجد بأن أغلب التشريعات الوظيفية، تعتمد طريقة تقارير الكفاءة لقياس أداء العامل، إذ تقوم السلطة التنفيذية العليا بوضع دليل استرشادي لإعداد تقرير الكفاءة، يتضمن مجموعة من المهارات المعروفة المطلوب توافرها في المجال الإداري (2) (كالمرونة والقدرة على التكيف، ومهارة التواصل مع الآخرين والقدرة على التطور والتحسين)، أو في المجال الإنتاجي (كالتقيد بإجراءات الصحة المهنية وبرامجها، والمحافظة على التجهيزات، وقدرته على تحديد مشكلات العمل والتزامه بالقوانين والأنظمة). (3)

(1) - د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، مرجع سابق، ص 207.

(2) - انظر: مارجريت ديل، بول ايليز تقييم مهارات الإدارة (مركز للكفاءة وأساليب التقييم)، ترجمة د. اعتدال معروف، د. خولة الزبيدي، صادر عن مركز البحوث في معهد الإدارة العامة في السعودية، 2002، ص: 108 ومابعدا.

(3) - انظر النموذج الاسترشادي لتقرير تقييم الأداء الخاص بالوظائف الإشرافية والقيادية لبعض المديرين في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في سورية والذي تم اعتماده كمثال (كنموذج) إرشادي لتقويم الأداء.

ثانياً - المبادئ التي تحكم وضع تقرير الكفاية:

توجد مجموعة من المبادئ التي ينبغي مراعاتها عند وضع تقرير الكفاية، منها ما يتعلق بالسلطة المختصة بوضع التقرير أو الإطار الزمني لوضعه وأخرى تخص الطبيعة القانونية لتقرير الكفاية والضمانات الإدارية والقضائية المتاحة للعامل تجاهه، نذكرها كمايلي:

1- مبدأ التسلسل الإداري في وضع تقرير الكفاية:

إن المبدأ الذي يحكم السلطات المختصة بوضع تقارير الكفاية هو مبدأ التسلسل الإداري، ويبدو هذا جلياً من خلال إسناد مهمة إنجاز تقارير الكفاية عادةً للرئيس المباشر للعامل، ومن ثم اعتماده من الرئيس الأعلى في المنظمة، إذ يؤخذ بهذه الطريقة في معظم أنظمة الوظيفة العامة المعاصرة بما فيها القانون الأساسي للعاملين في الدولة في سورية، لما يحققه من فوائد أهمها السرعة والموضوعية.⁽¹⁾

2- مبدأ دورية تقرير الأداء:

لقد اعتمدت سائر تشريعات الوظيفة العامة القائمة على أساس النظام المغلق للوظيفة العامة بهذا المبدأ، ومنها التشريع السوري الذي ميّز بين نوعين من تقييم الأداء هما تقييم الأداء الدوري نصف السنوي، وتقييم الأداء بقصد الترفيع والذي يحدث كل سنتين مرة، وذلك بهدف متابعة أوضاع العاملين العاملين طول مراحل حياتهم الوظيفية بما فيها الأمور المرتبطة بنقلهم أو ندهم أو إعارتهم.⁽³⁾

3- مبدأ علنية تقارير تقييم الأداء:

يقصد بذلك إعلام الموظف صاحب الشأن بنتائج تقييم أدائه، ليتمكن من الاعتراض على نتائج تقدير أدائه أمام الجهات الوصائية خلال مدة زمنية محدّدة، وسلوك طريق التقاضي إذا أراد ذلك.

(1)- المادة 4/ من المرسوم 322/ لعام 2005.

(2)- انظر: د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاءة الأداء للعاملين المدنيين في الدولة، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، الطبعة 2/،

2003، ص: 349.

(3)- انظر: نص المادة 24/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة، والمادة 3/ من المرسوم 322/ لعام 2005.

وقد أخذ المشرع السوري في القانون /50/ لعام 2004 بهذا المبدأ بحسبانه يحقق الشفافية الإدارية وبعد أحد أهم المبادئ الرئيسة لدولة القانون، إذ نصّت المادة /6/ بند /3/ من المرسوم /322/ لعام 2005 على ((إعلام العاملين خطياً بنتائج تقويم أدائهم..... لتمكينهم من ممارسة حق الاعتراض على قرارات عدم الترفيع))، حيث يقدّم الاعتراض أمام اللجنة المركزية التي تشكل في كل جهة عامة، وبعدها تبت هذه اللجنة بالاعتراض بقرار معلل ونهائي، يقبل الطعن أمام القضاء الإداري.

4- الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء:

تُعد الأعمال التمهيدية التي تسبق تقرير الكفاية بمثابة أعمال مادية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري، بينما تصدر تقارير الكفاية بصيغة قرار إداري لأنها تنشئ آثاراً قانونية تتجلى في إحداث تغيير في المركز القانوني للموظف، إذ لا يُطلق وصف القرار الإداري النهائي إلا على النتيجة النهائية لتقرير الكفاية.

ثالثاً - آثار تقييم الأداء:

ينجم عن عملية تقييم الأداء آثاراً إيجابية وأخرى سلبية، نجلها كمايلي:

الآثار الإيجابية: وتتجلى في منح العامل علاوة الترفيع القانونية، وترقية العامل ذي الأداء الجيد، وتكليفه بالمهام القيادية إذا تحققت شروط الترقية.

الآثار السلبية: وتتجلى في عدم ترفيع العامل إذا حصل على تقييم أداء بدرجة ضعيف، وإذا تكرّر ذلك لمرة ثانية تالية، أو لثلاث مرات خلال حياته الوظيفية، عندئذ تصدر الإدارة قراراً إدارياً بإنهاء خدمته بسبب ضعف الكفاءة أو قد تنتقله الإدارة إلى وظيفة أخرى تناسب مستوى كفاءته.⁽¹⁾

(1)- نص قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم /50/ لعام 2004، على أسباب إنهاء خدمة العامل في الدولة ومنها التسريح

لضعف الكفاءة، انظر المادة رقم / 131/ من القانون المذكور.

وتُعد نتائج تقييم الأداء الأساس الذي تبنى عليه الإدارة قراراتها بالنسبة إلى العاملين محل التقييم، وتمثل هذه القرارات الآثار الوظيفية المترتبة على تقييم الأداء، إلا أن هناك مجموعة من الضوابط العامة التي ينبغي أن تحكم القرارات الوظيفية التي تصدر استناداً إلى نتائج تقييم الأداء ومن أهمها:

1- تقيد الإدارة بالضوابط القانونية التي حددها المشرع كأثار لعملية تقييم الأداء حيث ألزم المشرع السوري الإدارة العامة عند وضعها تقارير نصف سنوية حول أداء العامل، بمناقشته بنقاط ضعفه وتبنيه إليها، ومن ثم إرشاده لتلافيها في المستقبل، وهذا في حد ذاته يعد ضابطاً قانونياً على الإدارة للتقيد به.

2- اكتمال أركان قرار الإدارة الذي تصدره بناءً على نتائج تقييم الأداء والمشتلة على (الاختصاص - الشكل والإجراءات - السبب - المحل - الغاية).

ومن الجدير بالذكر، أن القرارات الإدارية التي تحمل أثراً سلبياً للعامل تخضع للرقابة الإدارية والرقابة القضائية بوصفها قرارات إدارية نهائية تؤثر في المركز الوظيفي للعامل⁽¹⁾.

(1)- انظر للمزيد من التفصيل على الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الإدارة: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال

الإدارة، منشورات جامعة حلب، 1997، ص: 186 وما بعدها.

المبحث الثاني

سياسة التدريب والتأهيل وآثارها على عمال الإدارة العامة

يتبوأ الاستثمار في تأهيل العنصر البشري مكانة متميزة بين أوجه الاستثمار المختلفة نظراً لأهمية الموارد البشرية (العنصر البشري) في تحقيق التنمية والتقدم، حيث أصبحت هذه الموارد من المقاييس الأساسية التي تقاس بها ثروة الأمم استناداً إلى مستوى هذا التأهيل وكفاءته لإدارة عناصر الإنتاج والخدمات الأخرى.

ويعتبر التدريب من خلال ارتباطه مع الواقع العملي وسيلة رئيسية لتحقيق هذا الهدف، وتبرز الحاجة إليه يوماً بعد يوم، خصوصاً مع التغيرات التقنية المتلاحقة التي تتسارع خطاها في العالم، ووجود أهداف وطنية ومتطلبات اجتماعية تستدعي الاستثمار في التدريب لمساعدة الموارد البشرية على الالتحاق بسوق العمل، مما يتطلب إعطاء التدريب أولوية في مجالات الاستثمار القائمة والمستقبلية سواء على مستوى القطاع العام أم القطاع الخاص، على أن يتم وضع أسس، وأساليب منهجية علمية وتطبيقية لهذا الاستثمار تضمن تحقيق المردودات الاقتصادية والاجتماعية للتدريب، وتتجنب الهدر في الإنفاق على برامجه، مع الأخذ بالحسبان ضرورة وجود تقييم مستمر للاستثمار في التدريب، وقياس ما يتحقق منه من عائد من أجل علاج نقاط الضعف التي قد تقابله وتعزيز نقاط القوة التي تعزز فاعليته.⁽¹⁾

وانسجماً مع ما تقدم سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية:

المطلب الأول: مفهوم التدريب الإداري وأهميته

المطلب الثاني: أنواع التدريب الإداري

المطلب الثالث: مراحل تنفيذ التدريب الإداري وفوائده

(1)– Forrest Lewis C, Jr, ed D " Training for the hospitality industry " educational institute of the American hotel and motel association ed, 1999,P114

المطلب الأول

مفهوم التدريب الإداري وأهميته

يستلزم الفهم الصحيح للتدريب الإداري التعريف به وبيان أهميته، بوصفه يمثل أداة للتنمية ووسيلة لتحقيقها في الدول المعاصرة، وذلك لما يقدمه من معرفة جديدة ومهارات ومعلومات متنوعة، ولدوره في تطوير العادات والأساليب ومساهمته برفع كفاءة موظفي القطاع الحكومي وصولاً لتحقيق الكفاية والكفاءة في الأداء والإنتاج، إضافة إلى ضرورة استعراض شروط نجاحه، والصعوبات التي تعترضه.

وبناء عليه يمكن تقسيم هذا المطلب، وفق الآتي:

الفرع الأول: تعريف التدريب الإداري ومبادئه

الفرع الثاني: أهمية التدريب الإداري ومزاياه

الفرع الثالث: معوقات ومقومات نجاح التدريب الإداري

الفرع الأول

تعريف التدريب الإداري ومبادئه

يُعد التدريب الإداري ركناً أساسياً من أركان تنمية الموارد البشرية، تلجأ إليه الجهات العامة لتطوير أداء موظفيها وصقل مهاراتهم، وعليه سنبحث في تعريفه ومبادئه وفق الآتي.

أولاً - تعريف التدريب الإداري:

تعددت تعريفات الباحثين لمفهوم التدريب الإداري، فاعتبره البعض بأنه مجموعة من الأفعال الهادفة إلى إعادة تأهيل الأفراد ليكونوا في حالة الاستعداد الدائم لأداء وظائفهم الحالية والمستقبلية في إطار المنظمة الإدارية التي يعملون فيها. (1)

ويعرفه البعض الآخر بأنه "نشاط مخطط يهدف إلى تزويد الأفراد بمجموعة من المهارات والمعلومات التي تحقق زيادة معدلات أداء العاملين في عملهم". (2)

و هناك من يرى أن التدريب ما هو إلا طريقة تساهم في تطوير أداء العاملين من خلال إكسابهم المعارف والمهارات المطلوبة لمزاولة الأعمال المنوطة بهم، والقدرة على استخدام وسائل حديثة، أو استخدام نفس الوسائل بطرق أكثر تطوراً بهدف تغيير سلوك واتجاهات الأفراد في رد الفعل نحو الأفراد والمواقف بطريقة جديدة. (3)

(1)- د. عبد الفتاح دياب حسين، إدارة الموارد البشرية - مدخل متكامل، البراء للنشر، القاهرة، مصر، 1997، ص189.

وأيضاً انظر: اسلام السيد حسين السيد، تنمية الموارد البشرية في ظل المتغيرات الاقتصادية العالمية الجديدة بالتطبيق على قطاع السياحة في مصر، رسالة ماجستير في الدراسات السياحية، كلية السياحة، جامعة الفيوم، مصر، 2006، ص69.

(2)- د. صلاح الدين محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية- مدخل تطبيقي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2004، ص208.

(3)- د. سهيلة محمد عباس، د.علي حسين عباس، إدارة الموارد البشرية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1999، ص107.

ويرى الباحث بأن التدريب يمثل عملية مخططة تهدف إلى تنمية قدرات (معارف ومهارات) العاملين ضمن منظماتهم الإدارية، وتطويرهم ثقافياً ومهنياً وسلوكياً، بما يساهم في تحقيق أهدافهم الشخصية وأهداف المنظمة بأن واحد.

ثانياً - مبادئ التدريب الإداري الفعّال:⁽¹⁾

لقد بات التدريب واحداً من المكونات الأساسية التي تهتم بها إدارة الموارد البشرية بشكل عام، وإدارة الموارد البشرية العاملة في المرافق العامة بشكل خاص.

وعليه فقد وضعت الأسس والمبادئ والتقنيات التي من شأنها إنجاز عملية التدريب الإداري

بنجاح، والتي سنقوم بتوضيحها وفق الآتي:

- 1 - التدريب نظام متكامل.
- 2 - التدريب نشاط إداري وفني.
- 3 - التدريب نشاط متغير ومتجدد.
- 4 - التدريب يستند إلى مقومات تنظيمية وإدارية.

(1)- د. صلاح الدين محمد عبد الباقي، مرجع سابق، ص 213-218.

الفرع الثاني

أهمية التدريب الإداري ومزاياه

يحوز العنصر البشري على أهمية كبيرة في تحقيق خطط التنمية التي تسعى أنظمة الوظيفة العامة المغلقة لتطويرها، لذلك حرصت أجهزتها العامة على تحسينه وتفعيله نظراً لما لمستته من نتائج مهمة ومزايا على صعيد العاملين لديها والمجتمع ككل، سنتناولها وفق الآتي.

أولاً - أهمية التدريب الإداري:

اهتمت الدول بإعداد وتدريب أفراد جهازها الإداري بهدف زيادة معارفهم وتطوير قدراتهم ومهاراتهم وتطويعها لمقتضيات الوظيفة وأهدافها الرئيسية، وعليه فقد تطور التدريب وبرزت أهميته نتيجة التطور الملحوظ الذي طرأ على وظيفة الدولة واتساع نشاطاتها وامتداده لمجالات شتى، وما تلاه من تضخم في جهازها الإداري ومن تنوع مسؤولياتها، وبذلك يمكن أن تبرز أهمية التدريب وضرورة استمراريته في جوانب رئيسة، وهي:

1- أهميته بالنسبة للمنظمة الإدارية⁽¹⁾، حيث تبرز أهمية التدريب الإداري في هذا المجال

في:

أ - المساهمة في خلق اتجاهات إيجابية داخلية وخارجية نحو المنظمة ونحو الأفراد، ومساعدة المنظمة أو (المؤسسة أو الدائرة أو الوزارة.. الخ) على الانفتاح على المجتمع الخارجي، وذلك بهدف تطوير برامجها وإمكانياتها وتجديد المعلومات التي تحتاجها لصياغة أهدافها وتنفيذ سياساتها.

ب- توضيح السياسات العامة للقطاع الحكومي وتطوير أساليب القيادة وترشيد القرارات الإدارية، وبناء قاعدة فعالة للاتصالات الداخلية.

ج - رفع كفاءة وإنتاجية المنظمة، وخلق اتجاهات إيجابية داخلية وخارجية تجاه المنظمة.

(1) د. سهيلة عباس، إدارة الموارد البشرية، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2011، ص 109.

2- أهميته بالنسبة للعاملين⁽¹⁾، حيث يحقق التدريب الإداري:

- أ - تعريف العاملين بما هو مطلوب منهم، وتطوير المهارات لديهم لتحقيق الأهداف التنظيمية المطلوبة ويساهم في توحيد أهداف الأفراد العاملين في القطاع الحكومي.
- ب- رفع الروح المعنوية للفرد وتنمية شخصيته بشكل عام.
- ج- تهيئة العامل للتقدم والرقى الإداري، إذ أن الحاجة إلى أفراد متعددي المهارات يجعل التدريب الهادف إلى تعديل السلوك وتطويره أمراً ضرورياً على مدى فترة خدمة الفرد الوظيفية.
- د-التغيير الإيجابي في سلوك الفرد بما يسهم في تأمين مساره الوظيفي، والتقليل من أخطاء العمل والمساءلة القانونية.

3- أهميته بالنسبة للعلاقات الإنسانية:⁽²⁾

- يسهم التدريب الإداري في تطوير أساليب التفاعل الاجتماعي بين العاملين، ويساعد في تطوير إمكانياتهم لقبول التكيف مع المتغيرات، وتوطيد العلاقة بين العاملين والإدارة.

4- أهميته بالنسبة للمجتمع:⁽³⁾

- لقد أصبح التدريب ضرورة ملحة لتعميق قدرات المديرين على الإدارة، وتمكينهم من تنمية قدراتهم للإدراك التام لمنظمتهم، وتحليل المشكلات، وابتكار الحلول، وتوجيه الموارد المتاحة، إضافة إلى استخدام الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات.

(1) - د. محمد عبيدات، تطوير المنتجات الجديدة، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2003، صفحة 12.

(2) - د. سهيلة محمد عباس، د. علي حسين علي، مرجع سابق، ص 110، وانظر أيضاً: عبيد علي راشد مسلم المنصوري، رسالة دكتوراه فلسفة بعنوان " نموذج مقترح لزيادة فعالية التدريب الإداري في تنمية الموارد البشرية الوطنية، دراسة تطبيقية، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2004، ص 33-36.

(3) - د. خالد عبد الرحيم مطر الهيتي، إدارة الموارد البشرية- مدخل استراتيجي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن،

ثانياً - مزايا التدريب الإداري: (1)

حيث إن للتدريب الإداري العديد من المزايا، نستعرض أهمها كمايلي:

- 1 - مواجهة التغيرات الخارجية سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو تكنولوجية.
- 2 - إعداد قيادات جديدة من المستويات الدنيا لتأهيلهم للمستويات العليا.
- 3 - إكساب العاملين خبرات جديدة، وصفات سلوكية تؤهلهم للعملية القيادية.
- 4 - تعزيز ثقة العاملين بأنفسهم وبمنظمتهم وتنمية كفاءة الأداء لديهم.

(1)- د. صلاح الدين محمد عبد الباقي، مرجع سابق، ص 210 وما بعدها.

الفرع الثالث

معوقات ومقومات نجاح التدريب الإداري

حتى تتحقق التنمية الشاملة للعاملين، يتوجب على المؤسسة العامة في الدولة وعلى إدارة الموارد البشرية بصفة خاصة الاهتمام بكل ما من شأنه أن يؤدي إلى تحسين مستوى أداء عاملها وموظفيها وذلك من خلال تدريبهم و تطوير مسارهم الوظيفي، إضافةً إلى تحديد مستوى أدائهم ومدى توافقهم مع الوظائف الحالية، وهذا كله يبنى على أساس النتائج التي تسفر عنها عملية تدريب الموظفين، وبالتالي تؤدي إلى رفع مستوى الأداء والكفاءة الإنتاجية.

فعندما يكتسب الأفراد الموظفون مهارات وقدرات ومعارف جديدة فإنهم يعملون على استثمار ذلك من خلال تطوير أساليب عملهم، ما يستدعي تطويراً في هياكل ووظائف الدولة العامة على الصعيدين التقني والهيكلية.

أولاً- معوقات التدريب الإداري: (1)

و تتمثل هذه المعوقات بالآتي:

- 1- عدم تأييد الإدارة العليا في المنظمة للعملية التدريبية.
- 2- إهمال الجدولة الزمنية وعدم متابعة العملية التدريبية، ونتائجها بعد انتهاء البرنامج التدريبي.
- 3- إسناد مهمة تحديد الاحتياجات التدريبية لإداريين غير مناسبين لهذه المهمة.
- 4- المبالغة في معاقبة المتدربين، وعدم الاهتمام بالفروق الفردية للعاملين.
- 5- عدم أخذ التطورات الخارجية بعين الاعتبار خلال البرنامج التدريبي.
- 6- التركيز على توقعات المنظمة من الفرد، دون النظر لتوقعات الفرد من المنظمة.

(1)- محمد اسماعيل بلال، مبادئ الإدارة بين النظرية والتطبيق، مصر، 2001، ص252 وما بعدها.

ثانياً - مقومات نجاح التدريب الإداري: (1)

لكي ينجح التدريب في تحقيق الأهداف المرجوة منه، لا بدّ من أن تتوفر فيه المقومات التالية:

1 - إدراك جماعية واستمرارية العملية التدريبية.

2 - تشجيع المتدربين.

3 - تقبل الأخطاء أثناء العملية التدريبية.

4 - الاعتراف بالفروق الفردية بين المتدربين.

5 - اعتبار المدرب مساعد وليس مقيم.

6 - اعتبار العملية التدريبية استثمار في الموارد البشرية طويل الأجل.

ويلاحظ مما سبق، أن التدريب الإداري كنشاط ووظيفة رئيسية يسعى إلى تحسين أداء العاملين

في القطاع الحكومي، ويؤدي لإكساب العاملين المهارات اللازمة التي تمكنهم من مواجهة التغيرات المختلفة في البيئة الداخلية والخارجية.

ويعتقد الباحث بأن عملية التدريب يجب أن تعتمد على تحليل نقاط القوة والضعف في أداء

العاملين وتحديد الاحتياجات التدريبية اللازمة، ومن ثم يتم وضع البرامج التدريبية الفعالة من أجل

الوصول إلى تحسين أداء العاملين لأعمالهم بأفضل كفاءة وفاعلية، وهذا بالتالي يؤدي إلى إدخال

تغييرات تكنولوجية على طرق وأساليب العمل، وارتفاع كفاءة العاملين في أداء أعمالهم نتيجة

امتلاكهم لمهارات فنية وعلمية جديدة تتناسب مع التغيرات المختلفة، والتطورات المتلاحقة في بيئة

العمل.

(1) - د. محمد اسماعيل بلال، نفس المرجع، ص 353.

المطلب الثاني

أنواع التدريب الإداري

تعددت البرامج التدريبية التي تلجأ إليها المؤسسات العامة تبعاً لطبيعة هذه البرامج والأهداف المرجوة منها، والتي ترتبط عادةً بتنمية الخبرات والمهارات لدى العاملين في مختلف أجهزة الدولة وهيئاتها ومنظماتها ومؤسساتها.

فمنها ما يركز على تنمية المهارات الخاصة بالعاملين، إذ يشمل التدريب كافة المستويات (مستوى الإشراف الأول، الإدارة الوسطى، مستوى الإدارة العليا)، ومنها ما يقوم على أساس تنمية المهارات والخبرات الحرفية والفنية (التدريب المهني)، وهناك أيضاً التدريب الخارجي، وهو ذلك النوع من التدريب الذي يتم خارج نطاق المنظمة، ويتمثل هذا النوع من التدريب بحضور البرامج والدورات التدريبية التي تعقدها الأجهزة المتخصصة، مثل الجامعات والوزارات ومراكز التدريب، وتجدر الإشارة إلى وجود اختلاف بين هذه البرامج من حيث طول الفترة الزمنية ونوع الدورات والمشرفين على التدريب.

وعليه يمكن تقسيم هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: التدريب حسب نوع العمل

الفرع الثاني: التدريب حسب مرحلة التوظيف

الفرع الثالث: التدريب حسب المستويات الوظيفية

الفرع الأول

التدريب حسب نوع العمل

ويقسم إلى:

أولاً - التدريب المهني والفني: ويهتم هذا النوع بتطوير المهارات في الأعمال الفنية والمهنية، ومن أمثلته أعمال الكهرباء والصيانة وغيرها، وبذلك تقوم بعض الوحدات الإدارية أو النقابات بإنشاء معاهد ومدارس لتعليم العاملين من صغار السن للحصول على شهادة فنية تؤهلهم للعمل بكفاءة وفاعلية. (1)

ثانياً - التدريب الإداري: ويتضمن هذا النوع معارف ومهارات إدارية وإشرافية، والتي تعد لازمة لغرض تقلد المناصب الإدارية الدنيا أو الوسطى أو العليا، وهي معارف تشمل العمليات الإدارية من تخطيط وتنظيم ورقابة واتخاذ قرارات وتوجيه وقيادة وتحفيز وإدارة العاملين وتنسيق واتصال. (2)

ثالثاً - التدريب التخصصي: ويشمل الخبرات والمهارات لمزاولة عمل متخصص، مثل أعمال القضاء والهندسة والمحاماة والزراعيين وغيرها (3)، ويهدف هذا النوع من التدريب إلى تنمية المهارات وتحسين الاتجاهات في المجالات التخصصية، والعمل على الاستفادة المستمرة من الاكتشافات الحديثة في العلوم المختلفة، وتجديد معلومات شاغلي الوظائف التخصصية، ويقوم بالتدريب التخصصي معاهد ومنظمات متخصصة في التدريب، وينصب مضمون التدريب التخصصي على العديد من النقاط أهمها: (4)

(1) - محمد عبد الفتاح ياغي، التدريب الإداري بين النظرية والتطبيق، الرياض، دار الخرجي للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1415 هـ، صفحة 98

(2) - أ.د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 536

(3) - د. عمر حلمي فهمي، التدريب الإداري، جامعة عين شمس، القاهرة 1994، ص 119

(4) - د. مصطفى عقيقي، أساليب تعيين وتدريب عمال الإدارة العامة، الناشر مكتبة سعيد رأفت مصر سنة 1985 صفحة 138

- أ- الإحاطة اليومية بكافة المعلومات والفنون الإدارية اللازمة لممارسة مهام العمل الإداري.
- ب- الانفتاح على الإدارة في الخارج، وذلك لإمكانية تغيير العاملين لمجالات أعمالهم الوظيفية تمهيداً لإسناد مسؤوليات جديدة لهم.

الفرع الثاني

التدريب حسب مرحلة التوظيف

ويصنف إلى عدة أنواع نوردّها كمايلي:

أولاً - تدريب الموظف الجديد: يحتاج الموظف الجديد خلال الأيام والأسابيع الأولى من عمله إلى كمية من المعلومات التي تساعد في أداء مهامه وتؤثر على أدائه واتجاهاته لسنوات عديدة قادمة، ومن هنا تبدو أهمية برامج التدريب التي تعمل على تهيئة العاملين الجدد وتدريبهم على كيفية أداء العمل.⁽¹⁾

ثانياً - التدريب أثناء العمل: تميل القطاعات الحكومية في بعض الأحيان إلى تقديم التدريب بموقع العمل وليس بموقع آخر، إذ يعتمد المشرفون المباشرون فيها إلى تقديم المعلومات للمتدربين بشكل فردي مستعينين بالتقدم التكنولوجي الحاصل، الأمر الذي لا يكفي معه استعداد الموظف للعمل، بل

(1) - د. حلمي الوزان، التدريب وأثره في مستوى القيادات الوسطى مع التطبيق على جهاز الشرطة، رسالة أكاديمية الشرطة، مصر،

يتطلب منه أن يتلقى تدريباً مباشراً على تقنية التكنولوجيا نفسها من أجل إنجاز عمله على أكمل وجه وزيادة كفاءته الإنتاجية في أقل وقت ممكن.⁽¹⁾

ثالثاً - التدريب بغرض تجديد المعرفة والمهارة: يهدف هذا النوع من التدريب إلى تطوير أساليب العمل بما يتماشى مع التطور الحاصل في نظم المعلومات الحديثة وأنظمة الكمبيوتر ووسائل التكنولوجيا المتقدمة، حيث يحتاج العاملون في هذه المجالات إلى اكتساب معارف ومهارات جديدة تمكنهم من أداء العمل باستخدام الأنظمة الحديثة لتسيير المرافق العامة بانتظام وبكل يسر.⁽²⁾

رابعاً - التدريب بغرض الترقية والنقل إلى مكان عمل آخر: عادةً ما يكون هناك اختلافات كبيرة بين المهارات والمعارف الحالية التي يمتلكها الموظف وتلك التي يتطلبها مكان العمل الذي سيرقى أو ينتقل إليه، ما يستدعي مثوله للتدريب بهدف سد الفجوة الحاصلة في المهارات والمعارف، وهذا الفرق يبرر التحاقه ببرنامج تدريبي خاص بالمعارف والمهارات الإدارية والإشرافية لصقل مهاراته بشكل أفضل.⁽³⁾

خامساً - التدريب للتهيئة للمعاش: تلجأ الدول المتقدمة إلى تدريب العاملين كبار السن لدى أجهزتها الحكومية على إيجاد طرق جديدة للعمل أو البحث عن أشياء أخرى غير العمل قبل خروجهم على المعاش التقاعدي، وذلك بهدف السيطرة على الضغوط والتوترات النفسية التي قد يتعرضون لها بعد انتهاء خدماتهم.⁽⁴⁾

(1) - أ. د. سليمان الطماوي، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، صفحة 543، وانظر: د. علي عسكر ود. عبد العزيز نقي، التدريب كأداة لتنمية العنصر البشري في مجال العمل، دراسة لواقع التدريب في الكويت، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، السنة الحادي عشرة العدد الثاني سنة 1987، ص 37-38

(2) - د. محمد سعيد أمين، أنواع التدريب في الإدارة، معهد الإدارة المحلية، مصر، 1968، ص 92،

(3) - بوب هارفاد، نحو الإنتاج " كيف تقيم أداء العاملين "، الطبعة الأولى، دار الفاروق للنشر والتوزيع، 2001، صفحة 117

(4) - انظر: عبد العزيز هنيدي، برنامج تدريبي لتهيئة الموظفين المحالين على التقاعد، مقال منشور في صحيفة الرياض، العدد

الفرع الثالث

التدريب بحسب المستويات الوظيفية

أشرنا فيما سبق إلى العديد من الأسباب التي ساهمت في تحول التدريب الإداري من أسلوب لمواجهة الأزمات والطوارئ إلى سياسة دائمة ومستمرة من سياسات الإدارة الحديثة لا تقف عند حد معين من المعرفة أو المهارة أو المركز الوظيفي، ويخضع لها العامل من لحظة ارتباطه بالوظيفة العامة إلى حين انقطاع صلته بها.

ولما كان التدريب الذي يخضع له الموظف يختلف باختلاف مستواه الإداري والوظيفي فقد قسم الباحثون التدريب بحسب مستواه الوظيفي إلى عدة صور هي:

الصورة الأولى: تدريب المبتدئين، وقد أشرنا إليه سابقاً، ويهدف هذا النوع من التدريب إلى مساعدة الموظف الجديد على تفهم الهيكل التنظيمي وسياسات المنظمة وطريقة الاستفادة من الخدمات المختلفة.⁽¹⁾

الصورة الثانية: تدريب المستوى الإشرافي الأول، ويعمل هذا النوع من التدريب على تنمية المهارات لدى العاملين في وظائف الصف الإشرافي الأول الذين يقع على عاتقهم مسؤولية قيادة وإدارة العمل الذي يمارسه عدد محدد من العاملين غير مكلفين بأي أعباء إشرافية، ويشتمل التدريب الإداري في هذا المستوى على:⁽²⁾

أ - تدريب القادة على إدارة أعمال عدد محدد من العاملين في المستويات الصغرى.

ب - تزويد القادة بالمعلومات اللازمة لتقليل الجهد والنفقات في العمليات الصغرى وطرق وأساليب أعمال المرؤوسين والعمل كمدرّبين لهم.

(1) - أ.د. سليمان الطماوي ، علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 534

(2) - M. Follet (the essentials of leadership) in ; classis in management, edited by ; H-merril

(American management association inc), New York, 1960, p 328

ج - تزويد العاملين في هذا المستوى ببعض أسس العلاقات الإنسانية والاتصال.

الصورة الثالثة: التدريب لمستوى الإدارة الوسطى، وتبرز أهميته من كون المستهدفين بالتدريب

يمثلون حلقة اتصال بين القيادات العليا والمستويات الدنيا من العاملين، ويحتاج المشرف في هذه المرحلة إلى فهم مبادئ الإدارة السليمة والتمتع بالخبرة الكافية في مجالات التخطيط والتنظيم والتنسيق وتوجيه الأفراد والرقابة الفعالة على أعمالهم.

ويشتمل التدريب في هذا المستوى على الموضوعات الآتية:⁽¹⁾

1- المقدرة على مواجهة المشاكل وتحليلها وعلاجها ورسم الخطط القصيرة المدى في مختلف المجالات.

2- التنسيق بين الأقسام بهدف تحقيق واجبات واختصاصات الإدارة الوسطى في مختلف القطاعات الحكومية.

3- زيادة المقدرة التنظيمية والكفاءة الإدارية.

4- زيادة المقدرة التدريبية ليتمكنوا من تدريب مرؤوسيه.

5- زيادة الخبرات المختلفة في المجالات التخصصية.

6- التدريب على العلاقات الإنسانية.

الصورة الرابعة: التدريب لمستوى القيادات العليا، ويستهدف هذا النوع من التدريب شاغلي

الوظائف الرئيسية في الإدارة المعنيين بوضع السياسات والخطط العامة لإدارة مؤسسات القطاع الحكومي وتحديد أهدافها في ضوء ما تسفر عنه عمليات المتابعة والرقابة والبيانات التي تعدها مستويات الإدارة الأخرى.⁽²⁾

(1) - D.Pelz (a key to effective leadership in the first line supervisor in (the study of leadership) edited by ; c brown and t. chon,(interstate printers and publishers inc),New York,1985,P,144.

(2) - د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 102.

ويشتمل التدريب في هذا المستوى على:

- 1- تنمية القدرة على التخطيط ورسم السياسات التي تنظم عمل الأجهزة الإدارية بحيث تتماشى أعمالها مع الخطط العليا للدولة في مختلف المجالات التنظيمية والإنتاجية والتدريبية.⁽¹⁾
- 2- تطوير القدرة على تنسيق جهود الأقسام المرؤوسة للارتفاع بمستوى إنتاجها.
- 3- تنمية القدرة التدريبية للارتفاع بمستوى العاملين وتدريب أقسام المنظمة جماعياً كأجزاء مكملة لبعضها، إضافةً إلى تنمية القدرة على رسم الخطط التدريبية وتطوير التدريب والارتقاء بمستواه.
- 4- الإلمام الكامل باللوائح والقوانين المنظمة للعمل في المنظمة والتي تكفل سير وانتظام العمل بطريقة سليمة متماشية مع النظام العام والسياسة العامة للدولة.
- 5- الإلمام بالعلاقات الإنسانية والنواحي السلوكية في معاملة المرؤوسين.⁽²⁾

(1) – Keith Davis, (human relations at work), (mc graw – hill book.com – new York), ed,1952,P 104-

(2)- Taylor (j.w) how to select and develop leaders, mc graw– hill, New York,1962,P 22-33.

المطلب الثالث

مراحل تنفيذ التدريب الإداري وفوائده

تمثل سياسة التدريب مجموعة القواعد والمبادئ التي تحكم العملية التدريبية التي تقوم بها المنظمة، وعادة ما تعبر عن خطة إستراتيجية (طويلة الأجل) وتشمل عدة خطوات أو خطط (قصيرة الأجل)، تتمثل في جمع وتحليل المعلومات، وتحديد الاحتياجات التدريبية، وتقييم أهداف التدريب أو البرامج التدريبية، وتقييم الموازنة التدريبية، وتنفيذ البرامج التدريبية، والجدولة الزمنية، نهاية بتقييم البرامج التدريبية والمتدربين⁽¹⁾، وذلك بهدف تحقيق الفائدة المرجوة من عملية التدريب الإداري.

وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى الفروع التالية، وفق الآتي:

الفرع الأول: مراحل تنفيذ التدريب الإداري

الفرع الثاني: فوائد التدريب الإداري والمسؤول عنه

الفرع الثالث: أهداف التدريب الإداري ودوره في عملية التطوير الإداري

(1) - د. أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية منظور القرن الحادي والعشرين، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 2000

الفرع الأول

مراحل تنفيذ التدريب الإداري

وسنستعرض هذه الخطوات وفق التالي:

أولاً - جمع وتحليل المعلومات:

و يتم ذلك من خلال تأمين وجمع كافة البيانات عن مختلف عناصر النظام التدريبي (التنظيم الإداري والأهداف والسياسات وتطور النشاط وأسلوب ممارسة الوظائف الإدارية والإمكانيات المادية والنظم والإجراءات والأفراد والظروف المحيطة)⁽¹⁾.

كما أن عملية التحليل تشتمل على ثلاثة عناصر هي:⁽²⁾

أ - تحليل المنظمة الإدارية بشكل عام.

ب - تحليل مهمة كل وظيفة في المنظمة الإدارية.

ج - تحليل شخصية العاملين في المنظمة الإدارية.

ثانياً - تحديد الاحتياجات التدريبية:

يمكن تعريف الاحتياجات التدريبية بأنها: ((الفرق بين ما هو كائن وما ينبغي أن يكون عليه المستوى الوظيفي للعامل حتى يكون قادراً على المساهمة في حل مشكلات المنظمة الإدارية في الحاضر والمستقبل)).⁽³⁾

(1)- د. كامل بربر، مرجع سابق، ص 163.

(2)- د. محمد عبد الغني حسن هلال، الإطار القانوني والتنظيمي للموارد البشرية - التخطيط والتحليل والتطوير، ط 1، مركز تطوير الأداء والتنمية، القاهرة، مصر، 2008، ص 156 وما بعدها.

(3)- د. علي عبد الوهاب وآخرون، إدارة الموارد البشرية، كلية التجارة - جامعة عين شمس، مصر، 2001، ص 205.

وهي كذلك ((تعتبر عن مجموعة التغييرات الواجب إحداثها في الفرد أو الجماعة والمتعلقة بمعلوماته وخبراته وأدائه وسلوكه واتجاهاته، لكي يتمكن من أداء واجبات وظيفته الحالية بكفاءة أكبر أو لجعله مؤهلاً لشغل وظيفة أعلى أو التكيف مع تغيرات متوقعة مستقبلاً)).⁽¹⁾

وتبعاً لما تقدم فإن تحديد الاحتياجات التدريبية: هو تحديد الفرق بين مستوى الأداء الفعلي في الوقت الحاضر، ومستوى الأداء المطلوب في المستقبل في المنظمة الإدارية وعليه لابد من وجود تحليل يشمل كلاً من (أهداف المنظمة، الأفراد، التنظيم، الوظائف، المنافسة، تقارير تقييم الأداء، الشكاوى، تقارير التفتيش، تقارير تقييم التدريب، تجهيزات الأداء، التكاليف الفعلية).⁽²⁾

وعليه يمكن القول بأن تحديد الاحتياجات التدريبية يمثل العنصر الأساس الذي تستند إليه الإدارة العامة لوضع برامجها التدريبية، وتعتمد في هذا الأمر على عدة مصادر أهمها:⁽³⁾

- أ - تقارير الرؤساء وملاحظاتهم الشخصية.
- ب- تحليل تقارير تقييم الأداء.
- ج - نتائج تقييم أداء العاملين من خلال ملفاتهم في إدارة شؤون العاملين.
- د - سماع آراء العاملين أنفسهم.

ثالثاً- تصميم البرامج التدريبية:

يمكن حصر مراحل عملية تصميم وتخطيط البرامج التدريبية من خلال:

- أ- تحديد أهداف البرامج التدريبية.

(1)- محمد عبد المحسن سليمان، رسالة ماجستير بعنوان " استخدام مدخل إعادة الهندسة لتحسين فعالية التدريب الإداري " دراسة تطبيقية، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، مصر، 2005، ص50.

(2)- انظر: د. مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية، الشركة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1994، ص307، وأيضاً راجع: د. أحمد سيد مصطفى، مرجع سابق، ص263 وما بعدها.

(3)- محمد اسماعيل بلال، مرجع سابق، ص350 وما بعدها.

ب- تحديد الفئة المطلوب تدريبها.

ج- تحديد نوع المهارات المراد التدريب عليها.

د- رسم المنهاج التدريبي.

هـ- اختيار وسائل الإيضاح التي ستستخدم في التدريب.

و- اختيار أسلوب التدريب.

ز- وضع جدول موضوعي لبرامج التدريب.

رابعاً- تصميم الموازنة التدريبية:

ويقصد به التمويل المناسب للبرنامج التدريبي، والذي يختلف تبعاً لمكان التدريب، سواء كان داخل المنظمة الإدارية أو خارجها، حيث إن التمويل خارج المنظمة يتطلب الأخذ بالحسبان تكاليف بدل الانتقال وتأمين مكان إقامة المدربين والمتدربين... الخ، خلافاً لتمويل البرنامج التدريبي داخل المنظمة، والتي عادة ما يكون أقل بشكل كبير مقارنة مع مثيله خارجها⁽¹⁾، مع التركيز هنا على أن النفقة التي يتم صرفها في مجال التدريب هي نفقة استثمارية وليست نفقة استهلاكية.

خامساً- تنفيذ البرامج التدريبية:

تُعد هذه الخطوة من أهم خطوات العملية التدريبية، حيث يخرج بموجبها البرنامج التدريبي إلى حيز الوجود، بكامل العناصر المكونة له (المدربين، المتدربين، وسائل التدريب، مكان التدريب، وقت التدريب... الخ).⁽²⁾

(1)- د. أحمد سيد مصطفى، مرجع سابق، ص 269، وانظر أيضاً: د. عبد الفتاح دياب حسين، مرجع سابق، 1997، ص 90.

(2)- د. مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية - إدارة الأفراد، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2000، ص 248-250.

سادساً - الجدولة الزمنية:

والمقصود بها وضع الإطار الزمني للبرنامج التدريبي كاملاً، وتحديد الفترة الزمنية لكل خطوة من خطواته، وتحديد ميعاد بدئها وانتهائها والانتقال منها إلى الخطوات اللاحقة بما يحقق نجاح البرنامج التدريبي لأهدافه بالشكل الأمثل.

سابعاً - تقييم البرامج التدريبية:

تبرز أهمية هذه الخطوة في تقييم كافة المراحل السابقة، للوقوف على الايجابيات وتلافي السلبات، وتحديد مدى الاستفادة المتحققة من البرنامج التدريبي، وكذلك الرجوع لهذا التقييم عند الإعداد لبرامج تدريبية أخرى، إذ إن إجراء التدريب من دون اتباع إجراءات تقييم التدريب، سيؤدي إلى إفراغ عملية التدريب من محتواها.

وعادة ما يتم تقييم التدريب من خلال آراء المشاركين في البرنامج التدريبي، وإجراء اختبارات لتحديد درجة استفادة المتدربين، وملاحظة تغير سلوكهم، ومدى تحقيق أهداف التدريب. (1)

(1) - د. محمد عبد الغني حسن هلال، مرجع سابق، ص 167 وما بعدها.

الفرع الثاني

فوائد عملية التدريب الإداري والمسؤول عنه

كما أشرنا سابقاً، فإن التدريب إجراء مخطط ومنظم ومستمر يهدف إلى تغيير سلوك الأفراد اتجاه تحسين إنتاجيتهم ولكي يتحقق هذا الهدف لا بد من توفر مجموعة من الشروط وعليه نتطرق من خلال هذا المطلب إلى دوافع التدريب أولاً ثم ننقل إلى الجهة المسؤولة عنه، وذلك وفق الآتي:

أولاً - فوائد التدريب الإداري:

للتدريب الإداري فوائد عديدة تعود للفرد العامل نفسه وللقطاع الحكومي وهي كما يلي: ⁽¹⁾

- 1- اقتصاد أو ادخار الكلف، فعندما يتم وضع خطة للتدريب ضمن برنامج منظم ومن ثم الوصول لتحسين كفاءة العاملين سوف يؤدي إلى ادخار أو تقليل الكلف، وهذا يعني مساهمة التدريب في تخفيض كلف العمل وذلك من خلال زيادة كفاءة العامل وإنتاجيته.
 - 2- وجود وحدة تدريب بالمؤسسة يسهم في زيادة وتحسين الإنتاج من خلال انخفاض معدلات الغياب والالتزام بأوقات الحضور والانصراف للعاملين ما يؤدي إلى تقدم وتطور العمل.
 - 3- تحقيق كفاءة العاملين، وعندها يصبح كافة العاملين بالقطاع الحكومي يتقنون عملهم بالشكل المطلوب، ما يسهم بتحقيق الأهداف المرجوة من الإدارة العامة.
 - 4- زيادة فرص الترقية للعاملين إلى وظائف أعلى، أو الحصول على وظيفة أفضل في مؤسسة أخرى أو الانتقال لمكان عمل آخر أو زيادة في المرتبات المالية.
- وتبعاً لما تقدم، فإن تدريب وتنمية الموظفين في القطاع الحكومي يعد جزءاً من ممارسات الإدارة الجيدة والناجحة، وعليه يمكن القول بأن التركيز على تحقيق أهداف البرامج التدريبية يسهم في تسيير

(1) - د. عبد الكريم درويش، نظرة إلى التدريب في إطاره الصحيح، بحث منشور في مجلة الإدارة، العدد الرابع، مصر، 1972، ص3

أعمال المنظمة أو الجهاز الإداري بكل انسيابية ويساعد على تطوير الموظفين وزيادة كفاءاتهم في العمل، ما يخلق جواً من النزاهة والشفافية والحياد في العمل ويحد من مظاهر الفساد والمحسوبية والواسطة.

ثانياً - المسؤول عن التدريب:

تختلف الجهة المسؤولة عن التدريب باختلاف المؤسسات وطبيعة عملها، إلا أن مسؤولية التدريب عادةً ما تكون موزعة وفق الآتي:

1 - الإدارة العليا: إذا أرادت المؤسسة أن يكون لديها برامج تدريبية فعالة لا بد أن تلتزم الإدارة العليا بالتدريب وأهميته كاستثمار بشري ولا بد أن تجسد هذا الالتزام بسياساتها وقراراتها المختلفة وأن تتبنى ثقافة تنظيمية تشجع التدريب وتجعل منه قيمة أساسية تؤكد نجاح المؤسسة باستمرار طالما تعتمد التدريب وسيلة علمية أساسية للتطور والنمو.⁽¹⁾

2 - المشرف المباشر: لا بد للمشرف أن يشجع المرشح المتدرب على ضرورة الاستفادة من البرنامج التدريبي ويسهل عملية حضوره إلى تلك البرامج في الوقت والمكان المحدد وأن يوفر له المناخ المناسب والموارد المطلوبة لنجاح تدريبه.⁽²⁾

3- إدارة الموارد البشرية: تعد إدارة الموارد البشرية من أحدث الأنظمة الفرعية لإدارة المؤسسة فهي تهتم بالموارد البشري باعتباره أحد أهم العناصر الإستراتيجية للمؤسسة، كما تساهم في استقطاب وتنمية الموارد البشرية وبالتالي توفر للمؤسسة العمالة المستقرة والمنتجة وصاحبة الكفاءة والمعرفة.⁽³⁾

4- الموظف المتدرب: إن كل المساهمات السابقة التي سبق ذكرها قد لا يكون لها أي قيمة تذكر في نجاح البرامج التدريبية إذا لم يكن لدى المتدرب الرغبة الصادقة في التعليم واكتساب معارف

(1) - د. حلمي الوزان، مرجع سابق، ص 240

(2) - كامل شريف خورشيد، متابعة وتقييم التدريب، القاهرة، 1974، ص 148

(3) - د. د. عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 4

ومهارات أو سلوكيات جديدة، لذلك يجب أن يشجع العاملون بعضهم البعض على ضرورة الاستفادة من الفرص التطويرية التي تتيحها لهم المؤسسة.⁽¹⁾

الفرع الثالث

أهداف التدريب الإداري ودوره في عملية التطوير الإداري

تتعدد أهداف التدريب الإداري وتتنوع بحسب الغاية التي يرجى تحقيقها ونوع النشاط وطبيعة المنظمة ومستوى المتدربين، فقد يستهدف التدريب اكتساب المتدرب قدرة الوصول إلى المعدل العادي للوظيفة أو إكسابه مهارات جديدة نتيجة تطور العمل أو مساعدة المتدرب للتقدم إلى الوظائف بالفئات العليا، وقد يستهدف التدريب رفع الكفاءة الإنتاجية (زيادة الإنتاج أو تخفيض التكاليف أو زيادة الدخل للقطاع الحكومي) أو استمرار الهيكل التنظيمي في أداء واجباته أو مساعدة الموظفين على التكيف مع العمل وغير ذلك.

أولاً - أهداف التدريب الإداري:

وتبعاً لما أشرنا إليه أعلاه، فإنه يصعب تتبع وحصر أهداف التدريب الإداري بصورة تفصيلية خاصة وأن بعض صور التدريب تقوم على كيفية مواجهة مشاكل الوحدات الإدارية التي لا بد وان تختلف حتماً من وحدة أو مؤسسة إلى أخرى ومع ذلك فإنه يمكن أن نرصد بعضاً من الأهداف العامة للتدريب الإداري يمكن إجمالها بما يلي:

1- الأهداف الإدارية: ويقصد بها تخفيف العبء على المشرفين والرؤساء وذلك بتدريب

العاملين وصقل مهاراتهم وتقليل أخطائهم وإكساب القادة والرؤساء مهارات تتناسب مع طبيعة عملهم

(1) - د. منصور فهمي، إدارة الأفراد، القاهرة، 1988، صفحة 149.

ومساعدة الإدارة على اكتشاف الكفاءات لتطبيق مبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب، إضافة لتوفير احتياجات الوحدات الإدارية من القوى العاملة.⁽¹⁾

2- الأهداف الفنية: ويتعلق هذا النوع من الأهداف بكافة النواحي الفنية في المؤسسة لضمان سلامة العاملين، كذلك يساهم التدريب الإداري في الحد من الأخطاء والاستفادة من القوى العاملة والأدوات والأجهزة المستعملة إلى أقصى حد ممكن.⁽²⁾

3- الأهداف الاقتصادية والاجتماعية: يؤدي التدريب الصحيح للعاملين إلى النهوض بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية للقطاع الحكومي ويتيح فرص الكسب أمام العاملين وشعوراً أفضل بأهميتهم ومكانتهم في القطاع الحكومي على الوجه الأخص، مما يؤدي إلى رفع كفاءتهم الإنتاجية ومساعدتهم على فهم وإدراك العلاقة بين عملهم وعمل الآخرين من جهة وأهداف الجهة (المؤسسة) التي يعملون بها من جهة أخرى.⁽³⁾

ثانياً - دور التدريب في التطوير الإداري:

تلجأ المؤسسات الحكومية - بهدف مواكبة التقنية الحديثة - إلى إنشاء قسم خاص معني بتنمية الموارد البشرية، يهتم بمتابعة وتطوير الموظفين ووضع البرامج التدريبية التي يحتاجها كل موظف حسب مجال ونشاط عملهما يساهم في تحقيق الإنجازات في العمل بالشكل الجيد والوقت المطلوب ويحقق الأهداف المرجوة من إنشاء المرافق العامة.

(1) - د. مهدي حسن زويلف، إدارة الأفراد من منظور كمي، مكتبة أقصي، عمان، الأردن، 2003 م، ص 120، وأنظر: د. علي

محمد عبد الوهاب، إدارة الأفراد، مطبعة المدني، معهد التخطيط القومي، مصر، 1973، ص 335.

(2) - حسين الدوري، الإعداد والتدريب الإداري بين النظرية والتطبيق، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، مصر، 1976، ص 86

(3) - محسن العبودي، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، مصر، 1984، ص 48.

ومن الجدير بالذكر بأن مساهمة التدريب الإداري في تحقيق عملية التطوير الإداري ضمن

المؤسسات العامة مرتبطة بعدد من الحيثيات الواجب أخذها بالحسبان والتي يمكن إيجازها بالآتي: ⁽¹⁾

1- لكي يكون للتدريب الأثر الفعال في التنمية والتطوير الإداري فلا بد من توسيع قاعدة

التعليم والتدريب وجعله ميسوراً لكافة الأجهزة والوزارات في القطاع الحكومي.

2- لا بد من وجود مشاركة من قبل أخصائي التدريب في إعداد الخطط الشاملة للإصلاح

الإداري واحتياجاتها التدريبية، لما له من أثر إيجابي في الربط بين احتياجات الجهاز الإداري وما يمكن

أن يتم التخطيط له في مجال التدريب.

3 - لا بد من أن تكون النظرة التدريبية شاملة لجوانب عديدة منها: التدريب في المعاهد

والمراكز المختصة، التدريب الذاتي للموظفين، التعريف بالبيئة وظروف العمل، ومعرفة الفجوة بين

إمكانيات الفرد ومتطلبات العمل، كل ذلك له دور فعال على جهود التطوير الإداري إذا تم النظر إليه

نظرة شمولية ومستمرة.

و بعد أن انتهينا من البحث في سياسة التدريب الإداري لا بد من إعادة التأكيد على أهمية

الاستثمار في تأهيل العنصر البشري في الإدارة العامة من خلال وضع برامج تدريبية تواكب التطور

التكنولوجي المتسارع و تتماشى مع السياسة العامة بهدف تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء المرافق

العامة .

(1) - عبده عز الدين، عملية تدريب الموظف العام في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 2 .

الخاتمة

يسود العالم نظامان للوظيفة العامة: نظام مغلق يتسم بدوام الوظيفة وينظر إليها على أنها نظام احتراف يتفرغ له الموظف، ويكرس لها كامل حياته، ويكون خلاله في وضعية قانونية تنظيمية تجاه الإدارة العامة، يحكمه قانون أساسي، تتحدد فيه مراكز الموظفين وحقوقهم وواجباتهم، أما النظام الآخر، فهو النظام المفتوح الذي يتميز بعرضية الوظيفة وعدم ديمومتها، ويرتبط الموظف فيه بعلاقة تعاقدية مع الإدارة العامة.

وقد حرصت الدول التي تبنت النظام المغلق للوظيفة العامة، على وضع ضوابط دستورية محددة لتنظيم الوظيفة العامة، رسختها في دساتيرها وأكدت عليها في تشريعاتها الوظيفية من خلال تعيين أساليب إشغال الوظائف العامة وفي مقدمتها المسابقة التي تحقق مبدأي المساواة والجدارة في التوظيف، وتسهم في انتقاء أفضل الموارد البشرية ذات الكفاءة العالية لشغل الوظائف العامة.

وقد أخذ المشرع السوري في مختلف قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة بالنظام المغلق كأصل عام، واعتمدته الدولة أساساً بقصد المحافظة على توازن واستمرار الخدمة العامة، ولكن بهدف مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية المتلاحقة، وبغية إضفاء المرونة اللازمة على عمل الإدارة العامة لكي تتكيف مع محيطها وتتماشى مع المتغيرات الطارئة، تم الاستعانة ببعض مظاهر نظام الوظيفة العامة المفتوحة في حالات معينة ومحددة قانوناً.

لذلك تم في هذا البحث استعراض نظامي الوظيفة العامة (المغلق والمفتوح) وبيان ميزات وعيوب كل منهما، مع التركيز على الضوابط الدستورية المعتمدة في تولي الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة من خلال البحث في دساتير الدول محل المقارنة، والقوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في كل منها، وبيان إمكانية تطويرها، ومدى الفائدة المرجوة من الاستعانة بميزات النظام المفتوح من قبل البلدان التي اعتمدت النظام المغلق للوظيفة العامة.

وبعد أن تم إنجاز هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ندرجها وفق التالي:

أولاً- النتائج:

- 1 - تعد الوظيفة العامة في النظام المغلق مهنة ذات طابع خاص تتميز بالدوام والاستقرار وسلكاً يلتحق به الموظف بنية البقاء.
- 2- أقرت قوانين الوظيفة العامة المغلقة العديد من الحقوق والضمانات للموظف التي تكفل له ممارسة مهامه في ظروف مناسبة، وفي مقابل ذلك كرّست عدة واجبات ومحظورات يجب عليه التقيد بها، كما حددت أسباب نهاية العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة العامة.
- 3 -تبني المشرع السوري لنظام الوظيفة العامة المغلقة، مع الاستعانة ببعض صيغ النظام المفتوح في نطاق ضيق لا يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية المتلاحقة.
- 4 -أدى اعتماد التشريعات الوظيفية للنظام المفتوح في حالات معينة إلى تمكين قطاع الوظيفة العامة من تدارك النقص والشغور الحاصل في المناصب والموارد البشرية.
- 5-تعتبر السلطة الرئاسية في النظام المغلق للوظيفة العامة قوة تنظيمية مشروعة تنقيد بالحدود المقررة في القوانين والأنظمة، وتبرز أهميتها في تسيير المرافق العامة بانتظام.
- 6 - إن مبدأ الجدارة هو الأساس في اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على النهوض بقطاع الوظيفة العامة نحو الأفضل، لذا انتهجته معظم قوانين الوظيفة العامة المغلقة في الدول.
- 7 - لم تنص أغلب تشريعات الوظيفة العامة المغلقة على معيار الجدارة في الالتحاق بالوظائف العامة صراحة في أحكام الدستور، بل أشارت إليه ضمناً عندما نصت على مبدأ المساواة في التوظيف، واعتمدت الجدارة معياراً للتمييز بين المواطنين في شغل الوظائف العامة.
- 8 - إن العلاقة التي تجمع بين مبدأي المساواة والجدارة هي علاقة وثيقة وتكاملية، فمبدأ الجدارة هو المعيار المحدد لمبدأ المساواة في التوظيف، وإلا كانت مساواة حسابية مطلقة غير قابلة للتطبيق عملياً.

9 - تكتسي عملية التوظيف في النظام المغلق للوظيفة العامة أهمية خاصة، لذا يجب القيام بها وفق خطة مدروسة تستند إلى معايير وأسس دقيقة وموضوعية.

10 - ضماناً لتحقيق مبدأ المساواة وتجسيذاً لمبدأ الجدارة في الالتحاق بالوظيفة العامة في إطار النظام المغلق، اعتمد المشرع السوري نظاماً دقيقاً يقوم على أساس فكرة المسابقة وبصورها المختلفة.

11 - أورد المشرع استثناءات على مبدأ المسابقة في التوظيف تملّحها الاعتبارات الإنسانية والاجتماعية كما هو الحال في نظام الوظائف المحجوزة، والاعتبارات السياسية كما هو الشأن بالنسبة للوظائف العليا.

12 - عدم إدراك بعض القيادات الإدارية لأهمية عملية التوصيف الوظيفي، وضرورة تطبيقها بالشكل الكامل والدقيق عند التعيين في الوظائف العامة في المنظمات الإدارية.

13 - تبنى المشرع السوري نظام تقييم أداء الموظفين، وأحاطه بضمانات وضوابط قانونية من شأنها أن تجعل منه نظاماً موضوعياً قائماً على أسس الجدارة والاستحقاق، ومع ذلك فثمة ضرورة لإعادة النظر في نظام تقييم الأداء.

14 - تتسم عملية التدريب الإداري بأهمية كبرى في مجال عمل الإدارة العامة، حيث تتغير وتتطور نظم العمل بصفة مستمرة.

15 - هناك ضعف في البرامج التدريبية، إذ تركّز معظمها على الموضوعات التقليدية لسهولة وقلة الخبرة المطلوبة فيها، خاصة في المجالات الإستراتيجية، إضافة إلى عدم الاهتمام بالتدريب الإداري المستمر، حيث يتم عقد دورات تدريبية لمدة قصيرة وعلى فترات متباعدة، مما لا يعود بالنفع على المتدربين بالقدر الذي يفيد المنظمة الإدارية.

16 - تحتاج برامج التدريب لدراسة جميع الجوانب سواء من حيث المدربين والمتدربين، وذلك لوضع المعايير والمقاييس للبرنامج، وبيان مدى إمكانية تحقيق البرنامج التدريبي للأهداف المرجوة منه.

ثانياً - التوصيات:

- 1- أهمية التوجه نحو تبني النظام المفتوح بشكل أوسع من خلال اعتماد استراتيجية مستقبلية لسياسة الوظيفة العامة تواكب التطورات والظروف المرحلية، بما يخفف الأعباء على الخزينة العامة ويتناسب مع مقتضيات المصلحة العامة في آن واحد.
- 2- أن تتضمن القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة اللائحة نصوصاً قانونية تنص على تطبيق النظام المفتوح على فئات معينة يحتاجها القطاع العام خاصة في المجالين الاقتصادي والسياحي، مع الأخذ بالحسبان الحفاظ على كوادرات الموظفين في القطاع العام.
- 3 - خلق وعي لدى أفراد المجتمع كمحاولة لمقاومة الفساد في التوظيف، وذلك من خلال نشر أهمية ثقافة المال العام والوظيفة العامة، بالاعتماد على وسائل الإعلام، ووسائل التواصل الاجتماعي.
- 4 - العمل على تكريس معيار الجدارة في تولي الوظائف العامة صراحة ضمن أحكام الدستور، وذلك للتأكيد على أهمية المعيار، وإعطائه قيمة دستورية تضمن له الاحترام والحماية.
- 5 - التأكيد على أهمية نظام المسابقة في تحقيق معيار الجدارة في التوظيف والتوسع بتطبيقه.
- 6 - إعادة النظر في مضمون مسابقات التوظيف وتكييفها مع قوانين جديدة تتماشى مع متطلبات الإدارات والمؤسسات العامة، خاصة في ظل عصر العولمة والتطور الحاصل في مختلف المجالات.
- 7 - العمل على رفع النسبة المخصصة لفئة الوظائف المحجوزة ، وخاصة في ظل توجه الدولة في الفترة المقبلة نحو اعتماد قانون جديد للخدمة العامة يتضمن نظام المراتب الوظيفية.
- 8 - إعطاء المرؤوسين مجالاً للمشاركة في اتخاذ القرار والمناقشة، وإبداء الرأي في بعض المسائل داخل التنظيم بما يساهم في تقوية الثقة بين الرئيس والمرؤوس، وبالتالي إطاعة الأوامر والتعليمات الموجهة إليهم دون الوقوع في المشاكل والتناقضات.

9 - تأكيد ضرورة توفير الحماية القانونية للمرؤوس بالشكل الكافي، خاصة فيما يتعلق بواجب

الطاعة الرئاسية.

10 - العمل على إحاطة نظام تقييم أداء العاملين بمزيد من الضمانات القانونية، لجهة تظلم

الموظفين في نقاط التقييم الممنوحة لهم، ومتابعة عملية تقييم الأداء في المؤسسات العامة، للتحقق من درجة فاعليتها ووصولها إلى الدرجة المطلوبة.

11 - اقتراح إصدار تشريع في سورية ينظم إشغال الوظائف العليا الإدارية (كالمديرين

العامين) من حيث تحديد هذه الوظائف، وفتح المجال للالتحاق بها عن طريق المسابقة، مع التأكيد على ضرورة الإبقاء على أسلوب الاختيار الحر فيما يتعلق بالوظائف العليا ذات الطبيعة السياسية.

12 - إجراء تقييم دوري لعملية توصيف وترتيب الوظائف بحيث يتم معالجة أي جوانب يشوبها

الخلل والقصور، والعمل على إيجاد أدلة تنظيمية متطورة، تُستخدم كمراجع للمستويات الإدارية المختلفة داخل المؤسسات العامة.

13 - التأكيد على أهمية إشراك العاملين في تحديد الاحتياجات التدريبية والاستماع إلى

آرائهم.

14 - مراعاة خصائص الوظائف وتمايزها عن بعضها البعض عند وضع البرامج التدريبية،

ووضع الميزانية الكافية لعملية التدريب.

15 - زيادة الوعي بأهمية برامج التدريب خاصة لدى الموظفين، ووضع اتفاقيات بين الإدارات

العامة والجامعات و المعاهد من أجل وضع برامج تدريبية خاصة بالإداريين.

16 - إجراء دراسات تقييمية لبرامج التدريب الحالية، ومتابعة برامج التدريب الإداري للتحقق من

درجة فاعليتها، ووصولها إلى النتائج المحددة لها مع مراعاة اقتصاديات التدريب والتفكير بمنطق التكلفة والعائد، حتى يكون للتكاليف على هذه البرامج ما يبررها من نتائج ايجابية ذات قيمة للعاملين والمؤسسة العامة في آن واحد.

قائمة المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب العامة والمتخصصة:

- (1) د. أحمد صقر عاشور، إدارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1986.
- (2) د. أحمد عرفة، د. سميرة شلبي، "فعاليات التنظيم وتوجيه السلوك الإنساني"، الكتاب الثالث، دار الكتب، القاهرة، 2005.
- (3) د. أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية منظور القرن الحادي والعشرين، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 2000.
- (4) د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- (5) د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الأردن، 1998.
- (6) د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- (7) د. أنور رسلان، وجيز القانون الإداري، ط3، القاهرة، 2004.
- (8) د. أنور رسلان، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
- (9) د. أنور رسلان، القانون الإداري، دون دار ومكان نشر، 1999.
- (10) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، الطبعة الثالثة، دون دار نشر، 2010.

- (11) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1977.
- (12) د. السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1984.
- (13) د. بشير الخضراء، توحيد مسميات الهياكل التنظيمية في الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1985.
- (14) د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بلا تاريخ نشر.
- (15) بوب هارفاد، نحو الإنتاج " كيف تقيم أداء العاملين " الطبعة الأولى، دار الفاروق للنشر والتوزيع، 2001.
- (16) د. بوعلام السنوسي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2010.
- (17) د. حازم البيلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 1998.
- (18) د.حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
- (19) د. حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- (20) د.حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990.
- (21) د.خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 1998.

- (22) د. خالد عبد الرحيم مطر الهيتي، إدارة الموارد البشرية- مدخل استراتيجي، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000.
- (23) د. زكي محمود هاشم، توصيف وتقييم الوظائف بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الصباح، الكويت، 1979.
- (24) د. زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة الرياض، دمشق، عام 1979.
- (25) د. سامي جمال الدين، الإدارة العامة، ط 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- (26) د. سعاد الشراوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- (27) د. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- (28) د. سعيد نحيلي، الإدارة العامة، محاضرات في الإدارة العامة أُلقيت على طلاب المعهد الوطني للإدارة العامة.
- (29) د. سعيد نحيلي، د. عيسى الحسن، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات، 2007.
- (30) د. سعيد نحيلي، د. عمار التركاوي، القانون الإداري (المبادئ العامة)، منشورات جامعة دمشق، 2018.
- (31) د. سعيد نحيلي، د. وسام كاشي، الإدارة العامة (علمًا وعملاً)، منشورات جامعة دمشق، 2020.
- (32) د. سليمان سليم بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، مطبعة كنعان، أريد، الأردن، 1997.
- (33) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مطبعة عين شمس، الطبعة السادسة، 1979.
- (34) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

- (35) د. سليمان الطماوي، علم الإدارة العامة دار الفكر العربي، مصر، 1987.
- (36) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء تأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- (37) د. سهيلة عباس، إدارة الموارد البشرية، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2011.
- (38) د. سهيلة محمد عباس، د. علي حسين عباس، إدارة الموارد البشرية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1999.
- (39) د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007م.
- (40) د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- (41) د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2011.
- (42) د. شمس الدين بشير الشريف، الجدارة في تولي الوظيفة العمومية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- (43) د. صالح حسن سميع، أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي، الزهراء للإعلام العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 1998.
- (44) د. صبري جبلي احمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة (دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي)، ط1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- (45) د. صلاح الشنواني، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، دار الجامعات العصرية، الإسكندرية، 1979.
- (46) د. صلاح الدين محمد عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية- مدخل تطبيقي معاصر، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2004.
- (47) د. طلعت حرب محفوظ محمد، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، القاهرة، 1989.

- (48) د. عادل أحمد حشيش، د. زينب حسين عوض الله، مبادئ علم الاقتصاد، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 1999.
- (49) د. عاطف جابر طه، قضايا عالمية معاصرة في الموارد البشرية، الدار الأكاديمية للعلوم، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014.
- (50) د. عبد الحكيم حسن العيلي، الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1983.
- (51) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999.
- (52) د. عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- (53) د. عبد العظيم عبد السلام، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون تاريخ نشر.
- (54) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1997.
- (55) د. عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، الدار المصرية الحديثة للطباعة والنشر، القاهرة، 1982.
- (56) د. عبد الفتاح حسن، التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- (57) د. عبد الفتاح دياب حسين، إدارة الموارد البشرية - مدخل متكامل، البراء للنشر، القاهرة، مصر، 1997.
- (58) د. عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2008.

- (59) د. عبد الله طلبة، د. أحمد اسماعيل، الوظيفة العامة، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2005.
- (60) د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب، 1997.
- (61) د. عزيزة شريف، مسؤولية الموظف العام في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، 1997.
- (62) د. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج1، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- (63) د. علي خطر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
- (64) د. علي خطر شطناوي، دراسات في القرارات الإدارية، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، 1998.
- (65) د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام (قيود وضمانات)، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 2007.
- (66) د. علي عبد القادر مصطفى، الوظيفة العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة، ط1، بلا دار ومكان نشر، 1982.
- (67) د. علي عبد الوهاب وآخرون، إدارة الموارد البشرية، كلية التجارة - جامعة عين شمس، مصر، 2001.
- (68) د. علي محمد عبد الوهاب، إدارة الأفراد، مطبعة المدني، معهد التخطيط القومي، مصر، 1973.
- (69) د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- (70) د. عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مطبعة مكتبة عين شمس، القاهرة، 1994.
- (71) د. عمر حلمي فهمي، التدريب الإداري، جامعة عين شمس، القاهرة، 1994.
- (72) د. عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.

- (73) د. فريجه حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- (74) د. فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1982.
- (75) د. فوزي حبيش، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها، المسلسل 121، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة 1972.
- (76) د. فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، المنشورات الحقوقية، بيروت، 2007.
- (77) د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- (78) د. فؤاد عبد المنعم الجميحي، الأسس النظرية والتطبيقية لترتيب الوظائف، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1982.
- (79) د. فؤاد حجري، قانون الوظيفة العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- (80) د. كامل برير، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1997.
- (81) د. كامل شريف خورشيد، متابعة وتقييم التدريب، القاهرة، 1974.
- (82) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، 2002.
- (83) مارجريت ديل، بول ايليز، تقييم مهارات الإدارة (مركز للكفاءة وأساليب التقييم)، ترجمة د. اعتدال معروف، د. خولة الزبيدي، صادر عن مركز البحوث في معهد الإدارة العامة في السعودية، 2002.
- (84) د. مجدي مدحت النهري، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- (85) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1987.

- (86) د. محمد ابراهيم حسن علي، مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، دار العلوم للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، 1985.
- (87) د. محمد اسماعيل بلال، مبادئ الإدارة بين النظرية والتطبيق، مصر، 2001.
- (88) د. محمد الحسين، د. مهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2011.
- (89) د. محمد الصالح فنينش، ملخص محاضرات في قانون الوظيفة العمومية أقيمت على طلاب كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
- (90) د. محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- (91) د. محمد أنس جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- (92) د. محمد أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
- (93) د. محمد محمد بدران، الوظيفة العامة، دراسة للمفاهيم الأساسية في ضوء علمي القانون الإداري والإدارة العامة، ج 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- (94) د. محمد بدران، د. محمد درويش، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- (95) د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1999.
- (96) د. محمد حسن علي، د. أحمد فاروق الحميلي، الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة وطرق شغل الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، الحملة الكبرى، مصر، 2004.
- (97) د. محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، الجزء الأول، دار الفكر الحديث للطباعة والنشر، القاهرة، 1958.

- (98) د. محمد رفعت عبد الوهاب، قضاء المشروعية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006.
- (99) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
- (100) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- (101) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- (102) د. محمد صالح علي، د. أحمد عبد العزيز، توصيف الوظائف والإصلاح الإداري، مطابع مؤسسة الشبيبة، دمشق، 2005.
- (103) د. محمد عبيدات، تطوير المنتجات الجديدة، الأردن، وائل للنشر والتوزيع 2003
- (104) محمد عبد الفتاح ياغي، التدريب الإداري بين النظرية والتطبيق، الرياض، دار الخريجي للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 1415 هـ.
- (105) د. محمد سعيد أمين، أنواع التدريب في الإدارة، معهد الإدارة المحلية، مصر، سنة 1968.
- (106) د. محمد عبد الغني حسن هلال، الإطار القانوني والتنظيمي للموارد البشرية - التخطيط والتحليل والتطوير، ط 1، مركز تطوير الأداء والتنمية، القاهرة، مصر 2008.
- (107) د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2007 .
- (108) د. محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام أصولها ومقوماتها، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- (109) د. محمد ماهر أبو العينين، العاملون المدنيون بالدولة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في خمسون عاماً، الكتاب الثالث، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، 1998.

- (110) د. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة، والتشريع الجزائري، الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- (111) د. محمود صالح، الموسوعة الإدارية في الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009.
- (112) د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، دار الاتحاد العربي للطباعة، مصر، دون تاريخ نشر.
- (113) د. محمود نجيب حسني، النظرية العامة للقصد الجنائي، بلا دار نشر، بلا تاريخ نشر.
- (114) د. مصطفى عقيقي، أساليب تعيين وتدريب عمال الإدارة العامة، الناشر مكتبة سعيد رأفت، مصر، 1985.
- (115) د. مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية - إدارة الأفراد، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2000.
- (116) د. مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية، الشركة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1994.
- (117) د. مهدي حسن زويلف، إدارة الأفراد من منظور كمي، مكتبة أقصى، عمان، الأردن، 2003 م.
- (118) د. منصور فهمي، إدارة الأفراد، القاهرة، 1988.
- (119) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1992.
- (120) ميشيل مياي، دولة القانون مقدمة في نقد القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- (121) د. نادر أحمد أبو شيخه، د. عبد اللطيف الأسعد، المرشد إلى توصيف وتصنيف الوظائف، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان 1990.
- (122) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم الأساسية والقانون الدستوري، دار صبح، بيروت، 1999.

- (123) د. نعيم عطية، الفلسفة الدستورية للحريات الفردية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- (124) د. نواف كنعان، الوجيز في القانون الإداري الأردني، ط1، الآفاق المشرقة، الشارقة، 2012.
- (125) د. نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- (126) د. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، 2012.
- (127) د. هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، الطبعة الأولى، دار الشروق، الأردن، 2001 .
- (128) د. يحيى رياض سلام، مفاهيم ترتيب الوظائف..، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المسلسل 45، القاهرة 1970.

ب- رسائل الدكتوراه والماجستير:

- (1) د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة قسنطينة، 1991.
- (2) اسلام السيد حسين السيد، تنمية الموارد البشرية في ظل المتغيرات الاقتصادية العالمية الجديدة بالتطبيق على قطاع السياحة في مصر، رسالة ماجستير في الدراسات السياحية، كلية السياحة، جامعة الفيوم، مصر، 2006.
- (3) د. السيد محمد يوسف المعداوي، النظرية العامة للتدريب في الوظيفة العمومية، دراسة تطبيقية للتدريب في مصر، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978. د. حلمي الوزان، التدريب وأثره في مستوى القيادات الوسطى مع التطبيق على جهاز الشرطة، رسالة أكاديمية الشرطة، مصر، 1989.
- (4) بلوطي العمري، أثر المذاهب السياسية في تحديد وظيفة الدولة ومدى انعكاسها على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2007.

- (5) د. خميس السيد اسماعيل، القيادة الإدارية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981.
- (6) د. سعيد مقدم، أنظمة الوظيفة العامة وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- (7) د. صلاح أحمد السيد حوده، رقابة مجلس الدولة على إجراءات وطرق التعيين في الوظائف العامة بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2007.
- (8) د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1997.
- (9) د. طه كامل رياض، نموذج الجدارة الوظيفية، وضع البيانات وتخطيط السياسات واستخدام الأدوات، أطروحة دكتوراه، قسم إدارة أعمال جامعة قناة السويس، الإسماعيلية، 2009.
- (10) عبده عز الدين، عملية تدريب الموظف العام في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- (11) عبيد علي راشد مسلم المنصوري، رسالة دكتوراه بعنوان " نموذج مقترح لزيادة فعالية التدريب الإداري في تنمية الموارد البشرية الوطنية، دراسة تطبيقية، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2004.
- (12) د. فتحي حساسين، الحماية الدستورية للموظف العام " دراسة مقارنة " مصر-فرنسا، رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، 1996.
- (13) لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2015.
- (14) مازن ليلو راضي، طاعة المروؤوس لرؤسائه في نطاق الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2012.

15) د. محمد السيد محمد الدماصي، تولية الوظائف العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، كلية الحقوق، 1971.

16) محمد بهاء الدين عبد المنعم الصادق، "تقييم أداء العاملين وأثره على سياستي الحوافز والترقية" دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة عين شمس، مصر، 2005.

17) محمد عبد المحسن سليمان، "استخدام مدخل إعادة الهندسة لتحسين فعالية التدريب الإداري" دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، مصر، 2005.

18) د. محمود ابراهيم محمود الوالي، نظرية التفويض الإداري، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1979.

19) د. محمود عزيز صالح، أساليب إشغال الوظيفة العامة، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2014.

20) محسن العبودي، الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، مصر، 1984.

21) معالم سعاد، ضمانات حق الإنسان في تولي الوظائف العامة، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر ببسكرة، كلية الحقوق، 2012.

22) مهدي رضا، النظام القانوني للوظيفة العمومية في ظل الأمر 06-03، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2008.

ج- المقالات والبحوث:

1) د. أحمد فهمي جلال، نحو خطة شاملة للتطوير التنظيمي، مجلة الإدارة، مجلد (115)، عدد 83، القاهرة .

2) د. أنور أحمد رسلان، الصلاحية الأخلاقية شرط تولي الوظيفة العامة بمصر ودول مجلس التعاون الخليجي (دراسة مقارنة)، مجلة الإدارة العامة المملكة العربية السعودية، السنة التاسعة والعشرون، العدد 65، 1990.

- (3) د.حطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدارسات القانونية، المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد 1، العدد 1، 2019.
- (4) د.سليمان الطماوي، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1969.
- (5) د. عبد الرحيم الصفدي، تطور تشريع العاملين في الخدمة المدنية السورية، مقال منشور في مجلة المحامين، العددان 1 و2، 2012.
- (6) عبد العزيز هنيدي، برنامج تدريبي لتهيئة الموظفين المحالين على التقاعد، مقال منشور في صحيفة الرياض، العدد 15263، ابريل 2008.
- (7) د. عبد الكريم درويش، نظرة إلى التدريب في إطاره الصحيح، بحث منشور في مجلة الإدارة، العدد الرابع، مصر، 1972.
- (8) د. علي عسكر، د.عبد العزيز تقي، التدريب كأداة لتنمية العنصر البشري في مجال العمل، دراسة لواقع التدريب في الكويت، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، السنة الحادي عشرة، العدد الثاني، 1987.
- (9) فريد ابرادشة، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، المجلد 4، العدد 2، 2020.
- (10) د.فهد الفضالة، الجدارة في العمل، سلسلة دورية تعني بقضايا التنمية في الدول العربية - العدد المائة والأربعون 2018 - المعهد العربي للتخطيط.
- (11) د. ماجد راغب الحلو، عقد التوظيف في الكويت، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، العدد الثالث، 1980.

(12) د. محمد الحسين، شروط تعيين العاملين في الدولة، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الخامس، الطبعة الأولى، 2010.

(13) د. مهند نوح، طرق تولي الوظائف العامة، الموسوعة القانونية المتخصصة، الطبعة الأولى، 2010.

(14) د. محمد السيد محمد الدماصي، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1975.

(15) د. محمود حلمي، الوظيفة العامة والتعيين فيها (في الجهاز الإداري والقطاع العام)، بحث منشور في مجلة إدارة قضايا الحكومة، عدد 3، 1967.

(16) د. نعيم عطية، الاستقالة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد 2، القاهرة، 1965.

د - المجموعات والدوريات:

(1) آراء القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري لأعوام (1963-1965-1966-1970) .

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام 1984 .

(3) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 2000.

(4) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للسنوات 2001-2002-2003-2004 .

ثانياً-قائمة المراجع باللغة الإنكليزية:

- 1) D.Pelz (a key to effective leadership in the first line supervisor in (the study of leadership) edited by ; c brown and t. chon, (interstate printers and publishers inc), New York, 1985 .

- 2) Forrest Lewis C, Jr, ed D " Training for the hospitality industry " educational institute of the American hotel and motel association ed, 1999 .
- 3) George J.Stigler, organization of industry, Wiesbaden, 1968.
- 4) Keith Davis, human relations at work , new York, 1952 .
- 5) Taylor (j.w) how to select and develop leaders, mc graw– hill, New York,1962 .

ثالثاً- قائمة المراجع باللغة الفرنسية:

- 1) Alain et planté, Traite pratique de La fonction publique paris tome, 1.2 émet (maison d'édition man cite), anne 1963.
- 2) Albert Legrand Législation sur les employés réserve Paris 1941 .
- 3) André De L'aubader, Traité de droit administratif, 7 ed, L.G.D.J,Pris, 1980 .
- 4) Ben Achour (Y): L'état nouveau et la philosophie politique et juridique occidentale, I.O.T, Tunis, 1980 .
- 5) BOSSUT Marc: L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme. Bruxelles, E, Bruylant 1976.

- 6) CASSIN René: La déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme, Recueil des cours de l'Académie de Droit International, Lahaye, 1951.
- 7) ChapusR, Droit administratif général,T2, delta, Paris, 1995 .
- 8) Dupuis.G.J.Get Chrétien,Vedel (G),et Délové (P),Droit Administratif, PUF, Paris,2002 .
- 9) Emmanuel Aubin L'essentiel du Droit de la fonction publique Gualino éditeur 3eme édition, 2007.
- 10) Gilles champagne: l'essentiel du droit constitutionnel Gualino éditeur, Paris, 2001.
- 11) Gohin.O, Le droit des examens R.D.P. 1988 .
- 12) Gustave Peiser Droit de la fonction publique de l'état ed, 2008 .
- 13) JEAN RIVERO: libertés publiques, 1, les droits de l'hommes, 3ed, paris, 1973.
- 14) Jean-Marie et Auby.Jean –Bernard, Droit de la fonction publique, Dalloz,Paris, 1997.
- 15) Jéze le procède technique de la nomination en droit public français, R.D.P, 1972.
- 16) Lalumière. C, Les concours internes R.D.P 1968 .

- 17) L'aubadère Y Gandemet, Traité de droit administratif, la fonction publique, L.G.D.J, Paris,2000 .
- 18) Henry Puget , Les institutions administratives Etrangères,1969.
- 19) Louis fougère, la fonction publique,Institut International des Sciences Administratives, 1966.
- 20) M. Follet (the essentials of leadership) in ; classis in management, edited by ; H-merril(American management association inc,new York,1960.
- 21) MAURICE Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel 9 ed. Paris,1966 .
- 22) Meritam L Sur les decisions des cotrep R.F.D.A 1987.
- 23) Montesquieu: De L' esprit des lois, Alger, 1990.
- 24) R.Hostiou Procédures et Forms de l'acte administratif unilatéral en droit administrative, I.G.D.J, paris, 1975.
- 25) René Chapus Droit administratif général, Delta,Paris,T2,1995 .
- 26) Roger Grégoire, La fonction Publique,Paris,1954.
- 27) Sadran.P.Le Recrutement dans les administration publiques français R.adm 1977.
- 28) Salon (S.).Savignac (J.C),La fonction publique, Siery,1985 .

Abstract

The legislator in the Syrian Arab Republic has adopted the closed system of public office and notwithstanding the many advantages of this system, whether viewed in terms of public administration or in terms of public servants, However, it has experienced many problems that have adversely affected the efficiency of government administration The most important of them is to overwhelm the treasury of the State, which bears enormous financial burdens spent on its employees, in addition to staff sagging, ineffectiveness and production, It is necessary to introduce special project methods in line with the requirements of development and adopt the temporary use system instead of the permanent appointment method due to social and financial considerations.

In view of the Syrian Government's efforts to revise the Basic Workers' Regulations in the State and to seek a Public Service Act adopting the system of occupational ranks, the research problem was raised through the following main question:

Are the causes of the problems experienced by the closed regime due to constitutional and legal norms? Or does the problem lie in the selection, training, job descriptions and other technical pillars on which to base? Or does the public administration need to use open system formats to address these problems?

According to the foregoing, this research has been divided into two sections. Title I is devoted to the study of the theoretical origins of the formation of the closed public service system and the indication of its nature, characteristics and differentiation from other systems. Part II is devoted to the study of the constitutional and legal disciplines of the closed public function and the review of the technical underpinnings on which it is based.

Through study, research and comparison with other legal systems (Egypt, France), there are many gaps in the constitutional and legislative norms governing closed public service and the technical foundations on which it is based. The Syrian legislature's use of some open-system formulas in a narrow range does not keep pace with successive social and economic transformations, We have reached a number of proposals, the most important of which is the need for the Syrian legislature to adopt broader open system formulas and to include in subsequent laws on public employment legal provisions explicitly providing for the application of open system to certain groups needed by the public sector, especially in the economic and tourism spheres, taking into account the preservation of public sector personnel in Syria.

Keywords: Closed System, Open System, Professionalism, System and Corps, Presidential Authority, Employees' Statute, Career Path, Legal Organizational Relationship, Principle of Equality, Merit Principle, Competition, Test.

Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty of Law

Department of Public Law



Constitutional Controls for the Public Office System with a closed Structure

*A dissertation submitted in partial fulfillment
of the requirements for the degree of (PhD)
in Public law*

By
Alaa Alddin Suleiman

Supervisor
Dr. Sinan Ammar

Damascus 2024