

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

المسار المهني للموظف في النظم الادارية المقارنه دراسة حالة الجزائر والولايات المتحدة الامريكية أنموذجا

مذكرة نهاية الدراسة تدخل ضمن الحصول على متطلبات الماستر في العلوم السياسية
تخصص : ادارة الموارد البشرية

إعداد الطالبة :

نوارى فاطمة

السنة الجامعية : 2017/2016

جامعة زيان عاشور بالخلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

المسار المهني للموظف في النظم الادارية المقارنه دراسة حالة الجزائر والولايات المتحدة الامريكية أنموذجا

مذكرة نهاية الدراسة تدخل ضمن الحصول على متطلبات الماستر في العلوم السياسية

تخصص : ادارة الموارد البشرية

اشراف الاستاذ :
زوامبية عبد النور

إعداد الطالبة :
نوارى فاطمة

السنة الجامعية : 2017/2016

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

المسار المهني للموظف في النظم الادارية المقارنه دراسة حالة الجزائر والولايات المتحدة الامريكية أنموذجا

مذكرة نهاية الدراسة تدخل ضمن الحصول على متطلبات الماستر في العلوم السياسية
تخصص : ادارة الموارد البشرية

اشراف الدكتور :
زوامبية عبد النور

إعداد الطالبة :
نواري فاطمة

أعضاء لجنة المناقشة :

- أ.الكر محمد.....رئيسا
- أ. زوامبية عبد النورمقررا
- أ.بلعايب بلقاسم.....مناقشا

السنة الجامعية : 2017/2016



الاهداء

أهدي هذه المذكرة الى أهلي و
اصدقائي و أساتذتي وكل من
ساعدني من قريب او بعيد

التشكرات

أتقدم بالشكر الى الاستاذ المشرف
زوامبية عبد النور والى كل أساتذة قسم
العلوم السياسية وكل موظفي القسم وكل
شخص مد لي يد العون وساعدني لإنجاز
هذه المذكرة

مقدمة

مقدمة

تحتل الادارة العامة مكانة واسعة في الدولة المعاصرة ويتسع مجالها بقدر اتساع الوظائف التي هي مطالبة بالقيام بها. فالمرافق العمومية ما وجدت الا لتقدم الخدمات للأفراد و اشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم ومما لاشك فيه أنه يترتب على انقطاع تلك الخدمات حصول خلل و اضطراب في حياتهم اليومية .

وترجع اهمية هذا الدور الى عناصر اساسية تتمثل في ازدياد مهام الدولة بصفة شاملة ومستمرة وكذلك الدور الاساسي الذي تلعبه الوظيفة العمومية في تحقيق اهداف ومشاريع الدولة بصفة عامة و الادارة بصفة خاصة .

ومن ناحية اخرى رغم ان تقلد المهام و الوظائف في الدولة هو حق دستوري يتساوى فيه جميع المواطنين، فلا يعني ذلك عدم تدخل المشرع لتنظيم كيفية الالتحاق بالوظيفة العمومية .

وتختلف الانظمة الوظيفية من دولة الى اخرى حسب النظام المعمول به في كل دولة فنجد نظام الوظيفة المغلق الذي انتشر في الدول الفرنكوسكسونية مثل فرنسا، ألمانيا، بلجيكا ايطاليا، السويد، النرويج، اسبانيا و اليابان... الخ، و بعض الدول العربية مثل الجزائر، المغرب فلسطين... الخ، حيث يعتبر هذا النظام الوظيفة العامة خدمة عامة وليست مهنة حرة وتتميز بالدوام والاستمرارية و الاستقرار.

ونجد ايضا النظام المفتوح للوظيفة العامة الذي انتشر في الدول الأنجلوسكسونية وخاصة الولايات المتحدة الامريكية التي تبنت هذا النظام وايضا بعض الدول الغربية الاخرى مثل كندا سويسرا وفنلندا... الخ، وايضا طبق في بعض الدول العربية مثل السعودية، قطر والكويت ... الخ، وتعتبر الخدمة العامة في هذا النظام مهنة حرة كباقي المهن الخاصة ولا تتمتع بصفة الدوام والاستمرارية وتراعي التخصص الشديد في اختيار الموظفين العموميين.

وفي ظل النظام المفتوح تغير مفهوم الوظيفة العامة الى ما يسمى بالخدمة المدنية وظهرت هذه التسمية في الاجهزة الحكومية الرسمية اثر حركات الاصلاح المتعاقبة التي نادى بضرورة الاعتناء بشؤون العاملين في القطاع الحكومي .

وقد اعطيت هذه التسمية (خدمة) نظرا للطابع الخدمي الذي تتميز به عن القطاع الخاص و الصناعي، وقد شاع لفظ ادارة الخدمة المدنية على تطبيقات الادارة الحكومية المتعلقة بشؤون العاملين ومنها انتشرت الى مختلف الاقطار وخاصة النامية التي خضعت للسيطرة الانجليزية .

✓ اهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة الى مقارنة المسارات المهنية بين الانظمة المغلقة والمفتوحة وتحديد مراحل المسارات المهنية للموظف العام لكل نظام على حدى مع تحديد الفروقات والاختلافات بين النظامين و

ايضا تهدف الى مقارنة المسار المهني للموظف في الجزائر والمسار المهني للموظف في الولايات المتحدة الامريكية .

✓ اهمية الدراسة :

تكمن اهمية الموضوع بمدى اهمية المسار المهني للموظف العمومي وانعكاسات ذلك المسار على رفع كفاءته وايضا انعكاساته على تحسين الخدمة العامة التي تعتبر عصب كل دولة مهما كان النظام السائد فيها سواء كان مغلقا او مفتوحا، فتحسين الوظيفة العامة او الخدمة المدنية ينعكس على تطور المرافق العامة وكذلك يساعد على تنفيذ السياسات العامة للدول من خلال اجهزة الادارة العامة ونجاح هاته الاخيرة يدل على مدى تقدم و تطور الدول .

✓ مبررات اختيار الموضوع :

أ. المبررات الذاتية : ان كل اختيار ينبع من الذات اولا واختياري لهذا الموضوع كان من رغبتني في معالجة مثل هذه المواضيع التي تهم الموظف من الدرجة الاولى، و ايضا الرغبة الشخصية الملحة للغوص في جنبات هذا الموضوع واستجلاء ما له وما عليه خصوصا وانه من صميم وعمق موضوعات القانون الاداري الاكثر اثارة وجذبا للباحث المشتغل في هذا المجال، وهو الامر الذي يجعله في النهاية موافق لتخصصي في الماجستير.

ب. المبررات الموضوعية : اما بالنسبة للمبررات الموضوعية فتتمثل على وجه التحديد في ندرة المراجع والدراسات العلمية و الاكاديمية حول هذا الموضوع .

وايضا من دوافع اختيار هذا الموضوع يعود لما لمستته من اهمية المسارات المهنية في حياة الافراد وانعكاسات تلك المسارات على كفاءة و انتاجية الموظف .

✓ اشكالية الدراسة :

بحكم المكانة التي تحتلها الادارة العامة داخل المجتمع وطبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها اصبحت تمثل رهانا سياسيا و اداة لا مفر من اللجوء اليها لتحقيق عصرنة الدولة، وبالتالي فإن الانظمة الوظيفية سواء كان المغلق او المفتوح هما الشغل الشاغل للباحثين والدارسين في هذا المجال .
ومنه ومن خلال ما سبق يمكن طرح اشكالية الدراسة التالية :

— ما مكانة الموظف العمومي في مساره الوظيفي في النظم الادارية المقارنة ؟

وتندرج تحت هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية نوجزها في :

✓ ما هو المسار الوظيفي وما انعكاساته على كفاءة الموظف ؟

✓ ما هي الانظمة الوظيفية في النظم الادارية المقارنة؟

✓ ما هي مراحل المسار المهني للموظف في ظل النظام المغلق بالجزائر والنظام المفتوح بالولايات المتحدة الامريكية ؟

✓ فرضيات الدراسة :

للجابة عن الاشكالية السابقة والتساؤلات الفرعية اقترحنا الفرضيات التالية :

- المسار المهني هو مجموعة الوظائف التي يتقلدها الموظف خلال حياته العملية والترقيات التي حصل عليها .
- الوظيفة العامة هي مجموعة الواجبات والمسؤوليات التي تلقى على عاتق الموظف .
- النظام المغلق للوظيفة العامة هو النظام الذي يركز على التخصص الدقيق في الوظائف .

✓ ادبيات الدراسة :

من خلال المسح الذي قمنا به لم نجد دراسات قد تطرقت الى هذا الموضوع من قبل والمتمثل في المقارنة بين الانظمة الوظيفية في ظل النظام المغلق والمفتوح ولكن هناك دراسات و بحوث تناولت موضوع المسارات المهنية للموظف العام والوظيفة العمومية في الجزائر واهم هذه الدراسات :

- دراسة سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة)، سنة 2010، تناولت هذه الدراسة الاطار القانوني للوظيفة العامة ومراحل المسار المهني للموظف وتختلف هذه الدراسة عن الدراسة التي قمت بها في اني تناولت النظام المفتوح للوظيفة العامة وتطرت الى مفهوم الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الامريكية .
- دراسة حسونة بلقاسم، (الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري)، سنة 2004: تضمنت هذه الدراسة ماهية الوظيفية العمومية وكيفية الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري وتختلف دراستنا عن هاته الدراسة في انها تطرقت الى نوع واحد من الانظمة الوظيفية فقط الا وهو النظام المغلق في حين ان دراستنا تناولت النظامين المغلق والمفتوح .
- دراسة فائزة بوراس، (تخطيط المسار الوظيفي) سنة 2008: تضمنت هذه الدراسة مفهوم التخطيط و المسار الوظيفي و عملية تخطيط الموارد البشرية وتختلف هذه الدراسة عن الدراسة التي قمنا بها في ان هذه الدراسة تناولت كيفية تخطيط المسار الوظيفي فقط في حين ان دراستنا تتطرق الى مراحل المسار المهني في الانظمة الادارية المقارنة .
- دراسة قديري مريم، (الوضعيات القانونية و الاساسية للموظف وحركات نقله) سنة 2013 : تضمنت هذه الدراسة الوضعيات القانونية للموظف العمومي و ايضا حركات نقل الموظفين وتختلف هاته الدراسة عما قدمته في كونها قدمت مراحل معينة من المسار المهني للموظف والمتمثلة في الوضعيات القانونية وحركات النقل في حين تناولت في دراستي جميع مراحل المسار المهني للموظف

بداية من الالتحاق بالوظيفة الى غاية نهاية علاقة العمل سواء كانت نهاية بالطريقة العادية كالتقاعد او بطرق اخرى كالعزل والتسريح .

✓ صعوبات الدراسة :

لا تخلو اي دراسة من صعوبات وعوائق تحد من قدرة الباحث على البحث ومن بين الصعوبات التي واجهتني نقص المراجع والدراسات السابقة في هذا الموضوع وايضا ضيق الوقت حيث ان هذا الموضوع له جوانب كثيرة تستدعي الدراسة وبالتالي يحتاج الى مدة طويلة للدراسة والتعمق فيه اكثر .

✓ منهجية الدراسة :

من أجل الاجابة على الاشكالية السابقة استخدمنا مجموعة من المناهج و الاقترابات نذكر أهمها فيما يلي :

استخدمنا المنهج الوصفي في الاطار المفاهيمي للمسار المهني والوظيفة العامة في الفصل الاول، كما استخدمنا المنهج التاريخي في الفصل الثاني من خلال معالجتنا للتطور التاريخي للنظامين المغلق والمفتوح في الجزائر والولايات المتحدة الامريكية .

واستخدمنا ايضا المنهج المقارن في الفصلين الثاني والثالث من خلال مقارنة المسارات المهنية في ظل النظام المغلق والمفتوح بين الجزائر والولايات المتحدة الامريكية .

وايضا استخدمنا الاقتراب القانوني في الفصل الثاني والفصل الثالث من خلال بعض المواد التي ادرجناها من الامر 03/06 والمرسوم 59/85 و الامر 133/66 .

✓ تحديد المفاهيم :

➤ المسار المهني : هو المسلك الذي يوضح مجموعة الوظائف المتتابعة التي يتدرج فيها الفرد او ينتقل اليها خلال عمره الوظيفي في المؤسسة¹.

➤ الوظيفة العمومية : الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة من التخصصات القانونية والأنشطة التي يجيب ان يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل ادارة مستهدفا الصالح العام ومن ثم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمعيشته².

✓ خطة الدراسة :

وفي إطار معالجتنا لاشكالية هذا الموضوع قسمنا خطة الدراسة الى 3 فصول :

¹ جمال الدين محمد المرسي، (الادارة الاستراتيجية للموارد البشرية مدخل لتحقيق الميزة التنافسية لمنظمة القرن الواحد والعشرين)، الاسكندرية، الدار الجامعية، 2002، ص 373.

² محمد انس قاسم، (مذكرات في الوظيفة العامة)، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1974، ص 6

في الفصل الاول تطرقنا الى الاطار المفاهيمي لكل من المسار الوظيفي والوظيفة العمومية و الانظمة الوظيفية .

- وفي الفصل الثاني قمنا بدراسة مفهوم الوظيفة العامة في ظل النظام المغلق بالجزائر و ايضا الوظيفة العامة في ظل النظام المفتوح بالولايات المتحدة الامريكية ومراحل تطورها
- وفي الفصل الاخير عالجنا المسار المهني للموظف العام من خلال مقارنة مراحل المسار المهني للموظف العام في الوظيفة العامة في الجزائر و ايضا مراحل المسار المهني للموظف العام في الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الامريكية

الفصل الاول
اطار مفاهيمي حول المسار المهني
للموظف والوظيفة العمومية و
انواع الانظمة الوظيفية

تمهيد:

ليست الوظيفة العامة وليدة العصر الحديث، بل وجدت على أشكال شتى منذ القدم حيث وجودها يرتبط بأي مجتمع منظم يعترف بوجود حكام و محكومين يقومون على تأمين خدمة المصلحة العامة الأمر الذي زاد من حجم الأعباء الملقاة على عاتقها.

و تلقى دراسات الوظيفة العامة اهتماما كبيرا من قبل الباحثين رغم تعقدتها بسبب اختلاف أسسها و القوانين التي تحكمها و تؤثر فيها من دولة لأخرى، غير أن هذا لا يمنع من تقديم بعض المفاهيم الأساسية التي يتركز عليها اصطلاح الوظيفة العامة باعتبار الإطار العام الذي يحكم سياسات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات و الإدارات العمومية.

وسوف نتناول في هذا الفصل مفهوم المسار الوظيفي وانواعه وانعكاساته على رفع كفاءة الافراد، وفي المبحث الثاني سنتناول مفهوم الوظيفة العمومية وفي المبحث الثالث سوف نتطرق الى انواع الانظمة الوظيفية .

المبحث الاول : مفهوم المسار الوظيفي واهميته وعلاقته برفع كفاءة الافراد

في هذا المبحث سوف نتطرق الى مفهوم المسار الوظيفي واهميته وعلاقته برفع كفاءة الافراد .

المطلب الأول : تعريف المسار الوظيفي

إن المسارات الوظيفية للفرد هي طريقة تساعد المؤسسة على توجيه مسارات الأفراد للمجالات التي تحتاج إليها وتنمية مهاراتهم التي تساعدهم على الاستمرار في الوظائف التي تحتاجها المؤسسة في المستقبل الوظيفي لاكتساب الخبرات والقيام بوظائف تقدم مكافآت للفرد وقد تعددت تعاريف المسار الوظيفي من عدة مداخل نذكر فيها ما يلي¹:

1- **المدخل الفردي :** ((هوكافة الوظائف التي يتقلدها الفرد طيلة حياته العملية صاعدا بالتطوير والتنمية والترقي)).

2- **المدخل المهني :** يركز تعريف المسار الوظيفي على المهنة كتخصص وظيفي مثل الطب والمحاماة، ومن ثم يكون التعريف ((التدرج أو التحرك في إطار مهنة محددة دون الارتباط بمكان معين)).

3- **المدخل التنظيمي :** ((ينظر إلى مسار المستقبل الوظيفي كونه خاصية هيكلية لتخصص وظيفي معين وعليه يكون التعريف والتدرج الوظيفي أو المهني داخل منظمة مهنية ومن خلال أطر محددة متعارف عليها.))²

وبناء على التعاريف السابقة يمكن استخلاص التعريف الشامل التالي : المسار الوظيفي هو تحقيق التوافق الفعال بين إمكانيات وقدرات الفرد واحتياجات المؤسسة وذلك من خلال مجموعة من القرارات والإجراءات التنظيمية التي تهيئ فرص العمل المناسبة والمفيدة للفرد والمؤسسة على مدى حياة الفرد.

المطلب الثاني : أنواع المسار الوظيفي

يمكن تحديد ثلاث أنواع من المسارات الوظيفية والمتمثلة فيما يلي³:

أ. **المسار الوظيفي التقليدي :** يمثل هذا المسار حركة انتقال الموظف العمودية من وظائف أدنى إلى وظائف أعلى عن طريق الترقية على أن تكون الوظيفة التي سبق إليها ذات علاقة بالوظيفة القديمة من حيث طبيعتها بمعنى أن الوظيفة السابقة هي بمثابة إعداد وتهيئة للموظف لكي يرقى للوظيفة الجديدة.

وعليه يمكن القول بأن المسار التقليدي يمثل عدد ونوعية الوظائف التي يمكن أن يرقى أو ينقل إليها الموظف من بداية تعيينه حتى إبعاده على التقاعد، يفهم من ذلك أن الوظائف الواقعة على المسار التقليدي

¹ محمد حافظ، (إدارة الموارد البشرية)، القاهرة، مصر، دار الوفاء، 2005، ص 356-357.

² مصطفى محمود أبو بكر، (الموارد البشرية مدخل لتحقيق الميزة التنافسية)، القاهرة، مصر، الدار الجامعية، 2000، ص 198.

³ عمر وصفي عقيلي، (إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد إستراتيجية)، ط1، عمان، الاردن، دار وائل، 2005، ص 550-553.

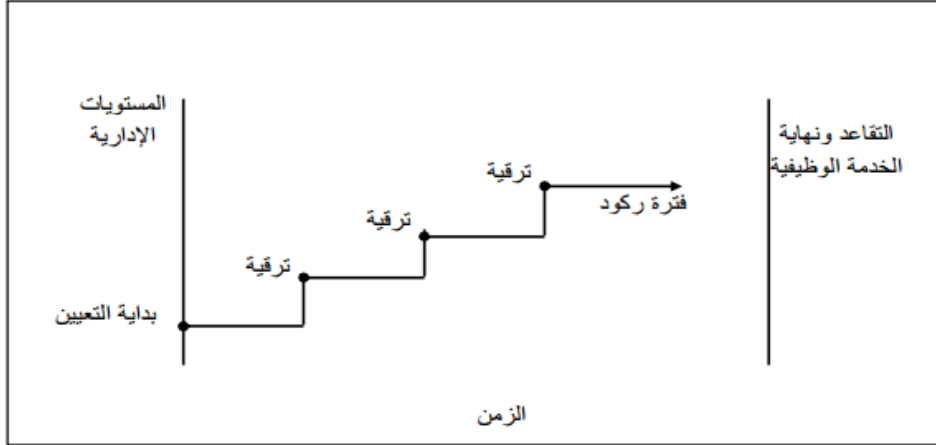
تكون من نوعية واحدة وتخصص واحد، وذلك من أجل تحقيق الترابط بين الوظائف الواقعة عليه من هنا نجد أن الموظف ينتقل خطوة بخطوة عبر المسار التقليدي حين لا يمكنه الانتقال للوظيفة الجديدة إلا بعد تقضية فترة زمنية في الوظيفة السابقة.

يوصف هذا المسار بالمسار الضيق أو المحدود لأنه يحدد سلسلة من الوظائف ذات نوعية واحدة مرتبطة ببعضها البعض وبالتالي يفقد هذا الصنف مسار المرونة ويجعل بدائل الترقية والانتقال الوظيفي عليه معدومة مما يصاحب ذلك نقص في فرص الترقية المتاحة.

في المقابل يتميز بأنه يبين للفرد وبوضوح تام وبدقة عالية الوظائف التي يمكن أن ينتقل إليها الموظف عبر مسيرة حياته الوظيفية في المؤسسة كما يتميز هذا المسار بأن الفرد لا يمكن فترة طويلة من الزمن في آخر وظيفة واقعة عليه لحين إحالته على التقاعد، وهذه الفترة تدعى فترة الركود التي إذا كانت طويلة يشعر الفرد بالملل وعدم الاهتمام أحيانا لأنه خلالها لا توجد زيادات على الراتب ولا يوجد تدريب وغالبا يخفض حجم المهام والمسؤوليات عليه بسبب كبر سنه وفيما يلي شكل يوضح المسار التقليدي وفترة الركود الواقع عليه.

شكل رقم (01) المسار التقليدي وفترة ركود الموظف.

المصدر : عمر وصفي عقيلي المرجع السابق ص 550.



وتجد
ر الإشارة إلى
أن المسار
التقليدي
يفترض بأن
الموظف
سيبقى في
المؤسسة لحين

بلوغه سن التقاعد وأنه سيصل إلى نهاية المسار مصمم على أن يبقى كل موظف في كل وظيفة واقعة فترة محددة من الزمن وفي هذه الحالة سوف نجد أن المسار التقليدي طويل من حيث الزمن لكن لا يعني ذلك بالضرورة أن يصاحب هذا الطول كثرة الوظائف الواقعة عليه والتي سيرقى إليها الموظف.¹

ب. **المسار الشبكي** : يضل هذا المسار احتمال حركة انتقال الموظف العمودية والأفقية بأن واحد في الهيكل التنظيمي عبر حياته الوظيفية بمعنى أن المسار لا يحقق فقط الانتقال لوظيفة في المستوى الإداري الأعلى بل يعمل على نقله في عدة وظائف في المستوى الإداري الواحد على مدى فترة من الزمن وهذا

¹ عمر وصفي عقيلي، مرجع سابق .

يعني أن بقاءه في المستوى الإداري الأعلى لا يقتصر على وظيفة واحدة وهي التي رقى إليها، بل ينتقل بين عدة وظائف في نفس المستوى الإداري وهذا لغاية اكتساب مهارات وخبرات متعددة في نفس المستوى الإداري الواحد مما يتيح له الترقى بعد فترة زمنية محددة إلى أكثر من وظيفة في المستوى الإداري الأعلى.

من هنا نجد أن المسار الشبكي مرن ولا يعتمد على التخصص الضيق، بل يعتمد على توسيع نطاق تخصص الموظفين لتوفير فرص وبدائل ترقية متنوعة أكثر، تساهم على تحقيق طموحاتهم المستقبلية بسهولة ومرونة أكثر من المسار التقليدي.

ت. مسار الإنجاز : في ظل احتمالات تسريح الموارد البشرية من العمل بهدف تخفيض حجمها وضغط التكلفة و ما يصاحب ذلك من عدم إمكانية الموظفين بلوغ نهاية المسارات الوظيفية التنظيمية ظهور مفهوم جديد للمسار الوظيفي التنظيمي لا يشترط بقاء الموظف لفترة محددة من الزمن ليرقى وينتقل إلى وظيفة أخرى فقد ركز التواجد الجديد على أن تكون الترقية والانتقال إلى وظيفة أخرى واقعة على خط المسار معتمدة على النجاحات والإنجازات التي يحققها الفرد في عمله بغض النظر عن المدة الزمنية التي قضاها في الوظيفة.

في هذه الحالة نجد أن كلما زادت نجاحاته وإنجازاته ساعده ذلك على سرعة الترقية والانتقال وبلوغه نهاية المسار، ذلك لأن بلوغ النهاية غير مرتبطة سبق الإحالة على التقاعد ومن هذا المنطق نجد بأن احتمال بلوغ نهاية المسارات في سن مبكرة نسبيا من قبل أصحاب الإنجازات والنجاحات وارد جدا، وهنا تبرز مشكلة وهي أن بلوغ هؤلاء نهاية المسارات بسرعة سيجعل فترة ركودهم أو مكوثهم في الوظيفة الأخيرة الواقعة على المسار لحين بلوغ سن التقاعد طويلة مما يحدث لدى الموظف بسبب عدم التغيير في عمله وهذا يخفف من دافعية العمل.

المطلب الثالث : علاقة المسار الوظيفي برفع كفاءات الأفراد

أ. أثر التدريب على الكفاءات

يلعب التدريب دورا مهما في عملية تطوير الكفاءات ويمكن النظر إلى ذلك من خلال الأهداف التي تسعى المؤسسة إلى تحقيقها¹:

¹ براق محمد، رابح بن الشايب، (تسيير الكفاءات وتطويرها في المؤسسة)، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في الاقتصاد، المعرفة والكفاءات البشرية، يومي 09-10 مارس 2004، جامعة ورقلة، ص246.

1- أهداف بيداغوجية : وتتمثل هذه الأهداف في المعارف التي يكتسبها المتعلمون، ويمثل موردا مهما لبناء كفاءة الأفراد ويمكن أن تصاغ هذه الأهداف من خلال القدرة على القيام بالمهام أو محتوى المعارف نفسها أو تطوير الوعي.

2- أهداف الكفاءات : تشير إلى الكفاءات التي يشكلها المتعلمون من المزج وتحديد الموارد (المعرفة والدراية) والتي اكتسبها من التدريب وتصاغ هذه الأهداف بالقدرة على التطبيق العملي للنشاط.

3- أهداف التأثير: وتتمثل في تأثيرات التدريب على أداء المؤسسة ويمكن أن تصاغ من خلال مؤشرات مثل مؤشر الجودة، مؤشر آجال الإجابة، مؤشر نجاح المشروع، وبدون الخوض في سياسات التدريب في المؤسسات فإن ذلك يتعلق بكل مؤسسة ووضعيته والأهداف التي ترغب في الوصول إليها.

وفي كل الحالات فإن هذه السياسات تهدف لزيادة الكفاءات الفردية والجماعية.

ب - أثر الاتصال على الكفاءات

إن أهمية الاتصال والمقدرة على المشاركة والتفاعل مع الآخرين وتبادل الآراء و الأفكار و معلومات تزيد فرص الفرد في البقاء والنجاح والتحكم في الظروف المختلفة المحيطة به، كما أن عدم القدرة على الاتصال مع الغير تعد نقضا اجتماعيا وسيكولوجيا خطير.

يرى "جون ديوي" أن وجود المجتمع واستمراره متوقف على النقل الشامل للعادات والأفكار و مشاعر من جيل لآخر وان استمرارية المجتمع تتم خلال نقل الخبرات و الاتصال بين الأفراد وقد أشارت الأبحاث والدراسات إلى أن الاتصالات تمثل ما يقارب من (75 %) من نشاط المؤسسة، ويمكن إنجاز أهمية إدارة المؤسسات، فيما يلي:¹

- من خلال الاتصال يتم نقل المعلومات، البيانات، الإحصاءات ومفاهيم عبر القنوات مختلفة، مما يساهم بشكل أو بآخر في اتخاذ القرارات الإدارية و تحقيق نجاح المؤسسة، نموها وتطورها.

- كما تساهم الاتصالات في أحكام السيطرة و متابعة الأعمال التي يمارسها أفراد المنظمة من خلال المقابلات و التقارير التي تنقل باستمرار بين الأفراد عبر المستويات الإدارية المختلفة حتى يتمكن المدير من الوقوف على النقاط القوة و الضعف الخاصة بأداء الأفراد والسعي لمعالجتها لرفع كفاءة أداء المنظمة.

- تعتبر عملية الاتصال ضرورة أساسية في تغيير السلوك الفردي و الجماعي للعاملين في المنظمة.

إن الاتصال وسيلة رقابية وإرشادية لنشاط المدير في مجال توجيه فعالية المرؤوسين وذلك باطلاع الرئيس على نشاط مرؤوسيه، والتعرف على مدى تقبلهم لأفكاره وأعماله داخل المؤسسة.²

¹ مرجع سابق .

² ربحي مصطفى العليان، محمود عدنان الطوباسي، (الاتصال و العلاقات العامة)، عمان، دار الصفاء للنشر و التوزيع، 2005، ص 35.

ج - أثر التحفيز على الكفاءات

الحوافز من حيث آثارها¹:

هي الوسائل والأساليب التي تشجع العاملين على سرعة الإنجاز ودقة الأداء في العمل وهي بدورها تنقسم إلى ثلاثة أقسام :

أ - الحوافز المادية : تم التطرق إليها سابقا.

ب - الحوافز المعنوية : تم التطرق إليها سابقا.

ج - الحوافز العينية: وهي تمثل المزايا العينية التي يحصل عليها العمال بلا مقابل أو بمقابل رمزي مثل: العلاج الطبي المجاني ، الخدمات الاجتماعية والثقافية والرياضية والإسكان وغيرها.

2- الحوافز الغير مباشرة: إلى جانب الحوافز المباشرة ومالها من أثر على أداء وإنجاز العامل هذا الأخير لا يتم إلا إذا توفر الجو المناسب للعمل ، وتدريب العمال على أفضل الوسائل في عملهم وهذا يطلق عليه بالحوافز غير المباشرة والتي يمكننا توضيحها فيما يلي:

أ - إن توفر الجو المناسب للعمل بعد إزالة العقبات والصعوبات التي تعترض سير العمل وتحسينا لعلاقات بين الإدارة والعمال وخلق نوع من التفاهم والتعاون المشترك بينهما . كل هذا له أثر مباشر في تحقيق الأهداف لأن هذا الجو يجعل العمال يؤدون عملهم في جو من الاستقرار والطمأنينة وتحفزهم لأداء عملهم بإخلاص وتفان من أجل تحقيق أهداف مؤسستهم على أن يتم ذلك وفق شروط معقولة و واعية.

ب - التدريب أو التكوين: يعتبر من الحوافز غير المباشرة التي تؤدي إلى دقة العمل واستخدام الوسائل العلمية في إنجازها فالتكوين المستخدم من أجل تنمية المهارات للعاملين، وبرامج التكوين الفعالة تحقق الزيادة في الإنتاج و تزيد من الكفاية الإنتاجية للعامل تخفض من دورات العمل . والتكوين يختلف باختلاف الأفراد . فلكل فرد نوع خاص من التكوين أو التدريب الذي يناسبه ويحتاج إليه سواء عند بدئه للعمل في الميدان أو أثناء اشتغاله فيه ، فالتكوين ليس غاية في ذاته وإنما وسيلة لتطوير قدرات الأفراد المهنية والتقنية ومساعدتهم على استخدام قدراتهم وكفاءتهم ولذا يجب أن يستمر التكوين طوال الحياة المهنية للفرد كضرورة حتمية لأنه عملية لا نهاية لها.

د - تحقيق التوافق بين المسارين الفردي و التنظيمي²

1 - أساليب إدارة الموارد لبشرية في مرحلة التوافق بين الفرد والمؤسسة

بالرغم من وجود الأفراد في وظائفهم، إلا أنه قد تظهر مؤشرات عدم التوافق بينهم وبين وظائفهم، وقد يظهر ذلك بسبب تغيير يحدث في الأفراد أنفسهم وأيضا فبخبراتهم وتعليمهم، أو قد يحدث في

¹ عبد العزيز شنيق، (الحوافز و الفعالية التنظيمية)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في تنمية و تسيير الموارد البشرية، قسم علم الاجتماع والديمقراطية، جامعة سكيكدة، غير منشورة، 2007-2008، ص 18.

² مرجع سابق .

الوظائف من حيث مكوناتها التكنولوجية، أو في الأنشطة المتعلقة بها، لذا على المنظمة أن تكتشف هذا الأمر، وهناك أساليب تستخدمها في اكتشاف عدم التوافق ومن أهمها¹:

1 - تقييم الأداء وإبلاغ الفرد بالنتيجة : يمكن أن يبين فحص ودراسة التقارير الخاصة بتقييم أداء العاملين مدى التوافق بين الفرد ووظيفته، فإذا كان الفرد يؤدي وظيفته بالكامل وبشكل ممتاز دل هذا على التوافق، أما إذا كانت التقارير الخاصة بتقييم الأداء تشير إلى أداء سيء دل هذا على عدم التوافق بين الفرد والمؤسسة.

وبتحليل تقرير الأداء يمكن التوصل إلى مجالات العمل أو المهارات الناقصة في أداء الفرد التي تحتاج إلى علاج سواء عن طريق التدريب أو النصح والإرشاد أو النقل وغيرها.

وكملاحظة تقييم : الأداء لا يجب أن يكون على الورق فقط بل لابد من إبلاغ الأفراد بنتيجة تقييم الأداء لتقديم المعلومات اللازمة عن أدائه الفعلي.

2 - مراكز التقييم : وهي تقيس القدرات المحتملة والاستعدادات المرتقبة لفئة المديرين بإتباع مجموعة طويلة من الإجراءات والاختبارات الفردية والجماعية، ويمر المديرين المرشحين لهذه السلسلة من الاختبارات ويخضعون فيها لتقييم مجموعة من المحكمين (وهم من علماء النفس الصناعي والمديرين من المؤسسة والمديرين لهذا الغرض وتم مراكز التقييم عادة بالخطوات التالية²:

- يضم مركز التقييم مجموعة من المحكمين بعضهم من علماء النفس الصناعي والإدارة والمديرين لهذا الغرض.

- في مدة تتراوح ما بين يوم وثلاثة أيام يطلب من المرشحين القيام بمجموعة من التمارين والاختبارات مثل مجموعة اختبارات القدرات العقلية، مقابلات شخصية، مباراة إدارية، دراسة حالات ومناقشة في جماعة عديمة القيادة.

- يقوم المحكمون بتسجيل ملاحظاتهم عن سلوك المرشحين، كما يقوم المحللين النفسيين بعرض نتائج اختبارات الشخصية والقدرات.

- يتسم تقييم المرشحين في العديد من الأبعاد التي تمس أداء العمل مثل اتخاذ القرارات، التحكم والسيطرة على النفس وغيرها.

- يتم إعطاء التقدير النهائي متضمنا مدى مناسبة الشخصية في وظيفة معينة، وما هي أنسب الوظائف الممكن أن يرقى فيها، وإلى أي مدى يمكن أن يصل في ترقياته، وما هي نقاط القوة والضعف وكيف يمكن تحسين قدراته الحالية والمحتملة حتى تتوافق مع متطلبات الوظيفة³.

1 أحمد ماهر، (إدارة الموارد البشرية)، الاسكندرية، الدار الجامعية، 2006، ص 265.

2 المرجع السابق، ص 269.

3 المرجع السابق، ص 270.

3 - مختبرات المسار الوظيفي : هي عبارة عن نظام يساعد الفرد على أن يتبصر بذاته، وذلك من خلال مجموعة من الاختبارات وقوائم الأسئلة، والتي حينما يجب عليها الفرد يستطيع أن يتبين أمور معينة من أهمها ما يلي:

- ما هي طموحات وأمال الفرد الوظيفية والحياتية؟
- ما هي القدرات والاستعدادات والمهارات الحالية للفرد؟
- ما هي مشاكل الفرد في وظيفته الحالية؟
- كيف يمكن وضع خطة متكاملة لسد هذه المشاكل؟

2- أساليب إدارة الموارد البشرية في مرحلة علاج عدم التوافق بين الفرد والمؤسسة:

يتم علاج عدم التوافق بين الفرد والمؤسسة من خلال إيجاد المكان المناسب للشخص من خلال الأساليب المختلفة كالنقل والترقية، أو من خلال جعل الفرد مناسباً للوظيفة الحالية من خلال التدريب، وفيما يلي سيتم شرح هذه الأساليب وأخرى غيرها¹.

1 - النقل : يجب أن يكون الغرض النهائي للنقل هو التوفيق بين الفرد والوظيفة، وقد تبدأ الحاجة إلى النقل من احتياجات الوظيفة والعمل، فموسم الانجازات قد يستلزم إجراء بعض التنقلات المؤقتة، كما أن وجود أعباء عمل في بعض الوحدات قد يستلزم نقل بعض الأفراد إليها، أو تغييرات تنظيمية تحدث في المؤسسة، قد تستلزم تغييرات في المناصب ويمكن أيضاً أن يكون النقل لأسباب أخرى عديدة وذلك حسب ظروف أي مؤسسة، من أنواع النقل هناك.

- **النقل إلى الأسفل :** ويتم بتشجيع الفرد على قبول الترقية إلى قسم أو إدارة أخرى وذلك لانسداد الترقية في مساره بسبب وجود زملاء في وظائف يشغلونها.
- **النقل إلى وظيفة أقل :** وهو يعتبر بمثابة عقاب للفرد، ويكون ذلك لأسباب معظمها راجع إلى أن أداء الفرد غير مرض².
- **النقل مع الاحتفاظ بوظيفة العودة :** لتوفير عنصر الاطمئنان أثناء نقله، حيث في حالة عدم تكيفه مع الوظيفة الجديدة يمكن له أن يعود إلى الوظيفة السابقة.

2 - الترقية : تتم الترقية وفق معيار التوافق بين الفرد (في قدراته ومهاراته واستعداداته) وبين الوظيفة (في مكوناتها) إضافة إلى معيار الكفاءة و الأقدمية، ومن أنواع الترقية هناك الترقية الوهمية وهي تخص الأفراد الذين خدموا المنظمة مدة طويلة وأصبحوا غير قادرين على تقديم انجازات أكثر، فيكون التكريم مقابل خدمتهم السابقة بترقية الفرد إلى أعلى شكلاً ولكنها أقل مضموناً من المسئوليات.

¹ المرجع السابق، ص 285.

² المرجع السابق، ص 288.

3 - استخدام خرائط الإحلال: وهي عبارة عن خطط احتمالية تهدف إلى مواجهة ظروف موقفية معينة، وتشير إلى أن المديرين أو الأخصائيين ذوي الأهمية في الشركة قد يتركوا وظائفهم بسبب أو لآخر وبطريقة فجائية، وتوجه الشركة هذه الظروف بخطط يتم إعدادها مسبقا، وتظهر هذه الخطط الأشخاص المرشحين لشغل هذه الوظائف الحساسة في حالة شغرها، وتفيد هذه الخرائط في إعطاء صورة كاملة لغرض الترقى المتاحة مستقبلا.¹

المبحث الثاني : مفهوم وطبيعة وخصوصية الوظيفة العمومية

سوف نتطرق في هذا المبحث الى مفهوم الوظيفة العمومية وطبيعتها وخصوصيتها

المطلب الاول : تعريف الوظيفة العمومية

يتحدد مفهوم الوظيفة العمومية بناء على فلسفة الدولة ودرجة تدخلها في الوظيفة العمومية، وعلى نظرتها على القائمين بهذه الخدمة والنظام الذي يختاره لتحقيق غايتها.

1- المعنى الاصطلاحي للوظيفة العمومية:

يعتبر مصطلح الوظيفة العمومية حديث الاستعمال في ادبيات الادارة العمومية باللغة العربية تقابله عبارة (fonction Publique) في اللغة الفرنسية و(civil service) في اللغة الإنجليزية ولقد اعطيت للوظيفة العمومية عدة تعاريف نذكر منها ما يلي:

التعريف 1: "الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة من التخصصات القانونية والأنشطة التي يجب ان يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل ادارة مستهدفا الصالح العام ومن ثم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمعيشته"².

التعريف 2: الوظيفة العمومية هي مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل ان يشغلها أحد لذلك، فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها، فهي تبقى قائمة و لا تنتهي بوفاة او استقالة او اقالة الموظف الذي يشغلها، والقاعدة ان الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع"³.

التعريف 3 "الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع تعني مجموعة من الاشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من اجل تحقيق خدمات عمومية، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة كل اشخاص الادارة العمومية الاشخاص الذين يخضعون الى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفين العموميين"⁴.

التعريف 4: "تشمل الوظيفة العمومية على مدلولان احدهما شكلي والآخر موضوعي".

¹ المرجع السابق، ص 288.

² محمد انس قاسم، (مذكرات في الوظيفة العامة)، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989، ص6

³ ابوزيد فهمي، (وسائل الادارة العامة)، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1994، ص35

Essaidtaib⁴، (proit de la fonction publique)، edition distribution Houma, alger،

2003، P11.

-**المعنى الشكلي:** تعني الوظيفة العمومية بمعناها الشكلي الموظفون الذين يقومون بأداء الوظيفة الادارية في مرافق الدولة ،وهؤلاء الموظفين يعملون لصالح الادارة وباسمها

- **المعنى الموضوعي:** وتعني به النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين والذي يتركز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الادارة من القيام بما اوكل اليها من مهام واختصاصات¹.

التعريف 5: الوظيفة العامة تعرف بانها مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تلقى على عاتق الموظف بموجب الانظمة واللوائح، او عن طريق التفويض، مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية².

التعريف 6: " الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة محددة من الواجبات والمسؤوليات بصرف النظر عن شاغل الوظيفة وما يحمله من مؤهلات دراسية اقدميته في الخدمة وغير ذلك من الظروف الشخصية"³.

المطلب الثاني : طبيعة الوظيفة العمومية وخصوبيتها

أ. ان الوظيفة العمومية مؤسسة حية وواقع اجتماعي ملموس : ان الموظفين هم يد الدولة لتسيير مرافقها العامة فالدولة لا توجد في حد ذاتها فهي مفهوم تجريدي لا يكتسي معنى إلا من خلال الموظفين والاعوان الذين يعملون باسمها ولحسابها .

فبحكم السلطات التي يمارسونها والاختصاصات التي أنيطت بوظيفة كل منهم لا مناص لوجود قدر من التعارض بين مصالح المستويات القيادية والمستويات التنفيذية الامر الذي يستوجب التساؤل حول الاطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون فمن الاهمية بمكان أن نتعرف على القواعد التي تسري على هذه المجموعة الاجتماعية المستقلة التي تمثل الدولة في نظر المواطنين

ولكن هذه الحقيقة ينبغي ألا تخفي جانبا آخر من الادارة العامة . فهي كائن اجتماعي لا يخضع لقواعد القانون الوضعي فحسب ولكنه يخضع ايضا لقواعد السيكولوجية الفردية والجماعية. فكما أن للادارة تأثيرا مباشرا على المحيط الذي تعيش فيه فهي ايضا تتأثر بهذا المحيط ويطرب على هذه الخاصية ضرورة السهر على ضمان توازن مستمر بين الفئات المهنية المختلفة .

فالادارة العامة لا يمكن ان تقوم بمهامها كاملة الا اذا سايرت بصفة طبيعية حركة التغيير الذي يطرا على الهياكل الاجتماعية والاقتصادية الوطنية فعلى انعدام هذه الشروط يترتب لا محالة انفصال خطير بين الدولة والامة¹.

¹عبد العزيز الجوهري، (الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، دون سنة نشر، ص5.

²منصور بن صالح اليوسف، (لوظيفة العامة واجبات وحقوق)، مجلة المعرفة، عدد2، رقم المجلد29، 2010، ص2.

³محمد انس قاسم، مرجع سابق، ص21.

ب. الوظيفة العمومية جهاز ثقيل بالضرورة معرض للروتين والشلل والبيروقراطية : ان الادارة الجزائرية كسائر ادارات البلدان النامية وليدة عاملين متناقضين مبدئيا فهي من جهة وليدة نظام قانوني معقد لا يتلائم وقيمها الاجتماعية وحاجياتها. فالوضعية التي ورثتها عن العهد الاستعماري وضعية مصطنعة يعوزها الاستقرار لا من حيث المضمون القانوني فحسب ولكن ايضا من حيث محتواها . وهي من جهة اخرى نتاج التطور السياسي والاقتصادي الذي عرفته البلاد منذ الاستقلال .

وهي بالتالي مازالت تعيش صراع داخليا عنيفا بين التيار التقليدي الذي حمله إياها الماضي القريب والتيار الديناميكي الخلاق الذي تفرضه عليها الاتجاهات السياسية الجديدة والعمولة. ومن هنا يتحتم علينا أن ننظر الى الظاهرة الادارية لا من حيث الزاوية القانونية فحسب منتهجين في ذلك منهج المدرسة الكلاسيكية. ولكن ايضا من حيث علم الادارة العامة . فالنصوص القانونية ما هي الا عنصر من عناصر الاطلاع على حقيقة العملية الادارية. ولا يمكن استيفاء العناصر الاخرى اذا لم نبحث عن العلاقة التي تربط القاعدة القانونية بمحيطها السياسي والاجتماعي والبيسكولوجي والفني².

المطلب الثالث : المبادئ العامة للاتحاق بالوظيفة العمومية

ان الالتحاق بالوظيفة العمومية تسبقه مبادئ محددة لا بد من أخذها بعين الاعتبار من طرف الجهة المعنية بالقيام بعملية التوظيف، وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي :

1. **مبدأ المساواة في التوظيف** : يقصد بمبدأ المساوات في مجال الوظيفة العمومية تحقق العدالة بين الراغبين في الالتحاق بالوظيفة العمومية على أن تتوفر فيهم الشروط اللازمة والتي تتوافق ومتطلبات الوظيفة العمومية الشاغرة والمعلن عنها .

ان مبدأ المساواة بين البشر وفي جميع الميادين، أقرته جميع الأديان السماوية وخاصة الدين الاسلامي.

اما في المنظور الغربي فقد ظهر المبدأ لأول مرة أثناء الثورة الفرنسية للحد من الفوارق التي كانت سائدة بين المواطنين وتحقيق المساواة بينهم أمام القانون وأمام المسؤوليات العامة ومن ثم فتح أبواب تولي الوظائف العمومية لكافة المواطنين ودون أي تمييز ومن اي نوع، وقد استلهم مبدأ المساواة الوظيفة العمومية من المبادئ المعلنة في اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر سنة 1789، والذي نص على هذا المبدأ في المادة السادسة منه (إن جميع الموانين متساويين في نظر القانون، فهم سواسية في الوصول الى المراكز

¹ هاشمي خريفي، (الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية)، ط3، الجزائر، دار هومة، 2013، ص

11.

² هاشمي الخريفي، مرجع سابق، ص 12.

والوظائف تبعا لإمكاناتهم ومن غير أي تفریق إلا فيما يميزهم من فضائل ومواهب)، وفي نفس الاعلان نصت المادة الواحدة والثمانون على: (الناس يولدون وبيقون احرارا ومتساوين في الحقوق، والفروق الاجتماعية لا يمكن ان تبنى إلا على المنفعة العامة)، بعدها أكدته المادة الرابعة من إعلان حقوق الانسان الصادر سنة 1793 من الدستور الفرنسي وعممته كل دساتير العالم والمواثيق الدولية، ثم أقرته الجمعية العامة لهيئة الامم المتحدة في الاعلان العالمي الصادر سنة 1948،¹ حيث نصت المادة الواحدة والعشرون و العشرين و في فقرتها الأولى منه على: " لكل إنسان حق التعلم ... و يجب أن يكون التعليم الفني والمهني بصفة عامة و أن يقبل الجميع في التعليم العالي على قدم المساواة على أساس الجدارة" و من ثم نصت الدساتير أنذاك على عدم تفصيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العمومية، فلكل مواطن الحق في التقدم لشغلها".²

إن المفهوم الذي اتخذه مبدأ المساواة في أوروبا كان مفهوما قانونيا و لم يعرف تطبيقا فعليا لأنه كان يشترط فيمن يتقدم لشغل المناصب الشاعرة كل ما يتطلبه القانون من مؤهلات علمية، في حين أن التعليم لم يكن متاحا للجميع بل كان لا يزال يخضع لقيود اجتماعية و مادية ما جعل مبدأ المساواة القانوني مجرد مبدأ نظري. و مع مرور السنين عرف هذا المبدأ تحولا جذريا في الدول المتقدمة، حيث انتقل من الميدان النظري إلى الميدان التطبيقي، و أصبحت المساواة في تولي الوظائف العمومية فعلية و بهذا زال الاحتكار الوظيفي.

و قد كانت الدول الاشتراكية السبابة إلى التطبيق الفعلي لمبدأ المساواة و في جميع الميادين، و خاصة في ميدان الوظيفة العمومية و كان ذلك بطريقة غير مباشرة من خلال تكريسها لمجانبة التعليم و اجباريته لكل المواطنين و دون استثناء، هذا بالإضافة إلى إعلانها أن العمل حق و واجب لكل المواطنين القادرين، و بهذا تكون قد أكدت رغبتها في تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، و تحقيق المساواة الفعلية للالتحاق بالوظائف العمومية من خلال إنشاء القطاع العمومي، الذي عمل على إستيعاب كافة الطاقات البشرية، و توفير فرص العمل للمواطنين الراغبين و القادرين على العمل بالشكل الذي يحقق المساواة الفعلية بين المواطنين.

و من الأمور الجديرة بالذكر هي مسألة المساواة بين المرأة و الرجل في شغل و تولي الوظائف العمومية، ففي هذا الصدد نصل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العمومية و أنه لا يجب التمييز بين الأفراد إلا على أساس الجدارة و الاستحقاق، لكن هذا المبدأ لم يطبق فعليا إلى غاية صدور القانون العام للتوظيف العمومي الفرنسي الصادر سنة 1946، و الذي نص في المادة 07 منه على: " لا يوجد أي تمييز في تطبيق هذا القانون بين الجنسين فيما عدا التحفظات التي يصنعها"

¹ المرجع السابق .

² المرجع السابق .

2. مبدأ الجدارة في التوظيف:

يقتضي الرفع من مستوى أداء الإدارة العمومية اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها، لذا لا بد من وضع نظام يكفل هذا الاختيار و يدعمه فكان مبدأ الجدارة و الاستحقاق الأفضل لتحقيق ذلك.

يعرف الأستاذ توربي مبدأ الجدارة على أنه: " أسلوب اختيار الموظفين العاملين و الاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة ".

كما وضح الدكتور بمجري مفهوم هذا النظام من خلال خصائصه التي عددها فيما يلي:

- يقتصر التوظيف في الوظيفة العمومية على الموارد البشرية التي تتمتع بالقدرة و الكفاءة اللازمة للقيام بأعباء و مسؤوليات الوظيفة العمومية.
- يتم تعيين لجنة محايدة و مستقلة يعهد إليها بمسؤولية تقدير مدى جدارة المترشحين المتقدمين و اختيار أكفئهم .
- يتم الاعتماد على المسابقة المفتوحة كأسلوب للكشف عن الكفاءات.
- الاعتماد على مبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين للتنافس على الالتحاق بالوظائف العمومية الشاعرة المعلن عنها، فالتمييز لا يكون إلا على أساس الجدارة و الاستحقاق .
- الاعتماد على مبدأ الدائمة في تقلد الوظائف العمومية و عدم ارتباطها بالحزب السياسي الحاكم .
- الاعتماد على مبدأ الجدارة عند القيام بعملية ترقية الموظفين العموميين.¹

إن تطبيق مبدأ الجدارة بشكل سليم يؤدي إلى تحسين الأداء و يحقق المصلحة العامة و هذا ما يعنيه البعض بقوله: " إن الأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فعالة فحسب وإنما بشكل أوفى يعتمد على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم بتنفيذها " لأنه بدون موظف كفاء تظل الإدارة العمومية عاجزة عن تحقيق أهدافها حتى و إن أحسن وضع أنظمتها، و يركي البعض الآخر تلك النظرة بالقول: " إنه يجب أن يحسن اختيار الموظفين لضمان إجادة أعمالهم و إلا باعت كل خطط الدولة بالفشل و انهار بناؤها تبعاً لذلك "، فمبدأ الجدارة حقق العديد من المزايا فمن ناحية ساعد على تحقيق الكفاءة في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأجدر كما أبعاد المحسوسية في التعيين، و أكد التزام الموظف بتحقيق الصالح العام، ثم إنه وسع مبدأ ديمقراطية الإدارة أمام المواطنين دون التفرقة بينهم إلا بالكفاءة و الاستحقاق و يتم تحقيق مبدأ الجدارة عن طريق إجراء الامتحانات و المسابقات من جهة و إنشاء أجهزة تكلف بتنظيم هذه المسابقات و تقوم بعملية الاختيار و لتعيين من جهة أخرى.

¹ المرجع السابق .

2. 1. الامتحانات و المسابقات: يعتبر أسلوب الامتحانات و المسابقات أول أسلوب عرفته البشرية لتطبيق مبدأ الجدارة و كان ذلك في "عصر إمبراطورية الصين القديمة" و وفقا لهذا الأسلوب يتم اختيار الموظفين بواسطة إجراء مسابقات عامة تتكون من مجموعة من الاختبارات التحريرية و العملية و الشفوية و الشخصية، يتم بعدها إعداد قوائم بأسماء الناجحين في هذه المسابقات حسب ترتيبهم في الاستحقاق و من ثم يتم تعيينهم في المناصب الشاغرة.¹

2.2. إنشاء أجهزة شؤون التوظيف: في أواخر القرن التاسع عشر قامت الدول الأنجلوسكسونية بإنشاء أجهزة مركزية أسندت إليها مهمة تنظيم شؤون التوظيف العمومي تحت اسم "لجان الخدمة المدنية"، ويرجع سبب إنشائها إلى تعدد الأحزاب في هذه الدول و ما ترتب عنه من صراع حزبي كان أثره واضحا على الوظيفة العمومية فيها، هذا بالإضافة إلى اتساع نشاط الدولة و تنوعه مما جعل مهمة اختيار الموظفين العموميين و تعيينهم يشكل صعوبة فظهرت الحاجة إلى الاستعانة بأجهزة مركزية تضم خبراء و متخصصين لتولي مهمة تنظيم مسابقات التوظيف ، و قد انتشر هذا النظام في الكثير من دول العالم، فحتى فرنسا التي لا تميل إلى هذا التركيز قد تأثرت به فأخذت بنوع من المركزية في تعيين كبار الموظفين بعدما كان مجلس الدولة و محكمة المحاسبات و وزارة المالية يقومون بعقد مسابقات لانتقاء كبار موظفيها حتى عام 1945، ثم أصبح ذلك يتم عن طريق إجراء مسابقة عامة في مدرسة الإدارة الوطنية الفرنسية.

المبحث الثالث : الانظمة الوظيفية للوظيفة العامة خصائصها وتقييمها

سوف نتطرق في هذا المبحث الى الانظمة الوظيفية المغلق والمفتوح واهم خصائصهم وايضا مزايا وعيوب كل نظام.

المطلب الاول : أنواع الانظمة الوظيفية العامة

يوجد نظامان اساسيان للوظيفة العمومية ، نظام مغلق يعتبر الوظيفة العمومية عملا مستقلا يؤديه الشخص على سبيل الدوام والاستمرارية ونظام مفتوح لا يعرف دوام واستمرار الوظائف العامة وينظر اليها على انها عمل عارض ومؤقت.

اولا : نظام الوظيفة العامة المفتوح

تعتبر الولايات المتحدة الامريكية رائدة لنظام الوظيفة العامة المفتوح ويقصد بهذا النظام ان الوظيفة العامة لا تعتبر مهنة يتضمنها الشخص ويستمر فيها وانما تشكل منصب شغل كباقي المناصب يلتحق بها

¹ هاشمي الخريفي، مرجع سابق، ص 3.

الشخص ويغادرها ثم يعود اليها ان اراد ذلك فالموظف لا يتميز بنظام خاص عن باقي المستخدمين والسبب في ذلك هو ان الولايات المتحدة الامريكية لا تنظر الى الادارة كجهاز له امتيازات يستأثر بالسلطة العامة، ويخضع لقاض خاص وتحكمه قواعد قانونية خاصة واستثنائية بل تشكل الادارة جهازا عاديا يخضع له الافراد ، ويعود هذا الاتجاه الامريكي الى قوة التعلق بفكرة الحريات الفردية ويقوم النظام المفتوح على الاسس التالية :

- تعتبر الوظيفة اعمال متخصصة كباقي الاعمال في المشروعات الخاصة، لا يلتحق بها الا الشخص المتخصص الذي يملك المؤهلات المناسبة لشغل الوظيفة ويرتبط الشخص بالوظيفة التي التحق بها فلا يطمح في ترقية الى وظيفة اخرى.¹
- يخضع اختيار الموظفين لفكرة التخصص اذا تحددت الوظيفة بصورة مجردة ثم يتم تعيين الشخص المتخصص فيها، ومن هنا تقدم برامج التعليم فبالجامعات الامريكية على التخصص الدقيق.
- لا يوجد قانون خاص يحكم هذه الوظيفة، فهي كباقي الوظائف لا يتمتع شاغلها بنظام قانوني متميز ولا يستأثر بممارسته امتيازات السلطة العامة، فهو يخضع للقواعد القانونية العادية و لاختصاص القضاء العادي.

ولعل ابرز سمات النظام المفتوح للوظيفة العامة :

التوصيف والتحليل الدقيق لمهام واختصاصات كل وظيفة على حدة بحيث يشترط فمن يعين لشغل هذه الوظيفة ان يتوفر فيه التخصص الدقيق الذي يمكنه من مباشرة هذه المهام والاختصاصات ويستتبع ذلك انه يجوز التعيين في اعلى المستويات الادارية وفي ادنى المستويات طالما توفرت الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة كما يستتبع ذلك ارتباط طوال مدة عمله بالوظيفة المعين عليها بحيث لا تستطيع الادارة نقله منها الى وظيفة اخرى وان الغيت الوظيفة فقد موقعه في الادارة وفي ذات السياق فانه يجوز للإدارة التخلص من الموظف متى شاءت و بالمقابل يجوز له ان يعتزل الوظيفة في اي وقت ، وان ما يحصل عليه الموظف من مزايا يرتبط بمدى اهمية وقيمة الوظيفة المعين عليها ومدى صعوبتها وتعقدتها لا بمدى ما يحمله من مؤهلات وشهادات علمية او خبرات عملية و اذا اراد الموظف ان يشغل وظيفة ذات مستوى اعلى في الجهاز الاداري فعليه ان يتقدم شأنه شان اي فرد اخر للمسابقات التي تعقد لهذا الغرض واذا نجح فانه يعين على هذه الوظيفة العليا تعيينا اصيلا وليس بأسلوب الترقية كما في النظام المغلق.²

ويحدد لهذا النظام انه نظام مرن لا يفرض قيود معينة على الادارة او على الموظف بشأن الالتزامات الوظيفية و بحيث يجوز لأي منهما التخلص من تلك الالتزامات دون ابداء الاسباب المبررة لذلك، ويحمد له السهولة واليسر بحيث لا تحتاج الادارة هنا ان تضع قوانين او انظمة في مجال الوظيفة

¹ المرجع السابق .

² سلماني طماوي، (الوجيز في الادارة العامة)، الطبعة الاولى ، القاهرة، دار الفكر العربي، 1970، ص225.

العامة، وذلك بصفة مستمرة مما يساعد على رفع الكفاءة خاصة في مستويات الوظيفة العليا، وبالمقابل فانه يؤخذ على هذا النظام انه يتطلب نظاما تعليميا يغلب عليه الطابع التخصصي الدقيق في كافة المجالات كما انه يفتقر الى الثبات و الاستقرار الذي يكفل نجاح الادارة العامة خاصة فيما يتعلق بالموظفين حيث لا توجد نظم قانونية متكاملة تبين حقوقهم و واجباتهم او تحدد ضمانات كافية للترقية للوظائف الاعلى او لزيادة مرتباتهم او للتقاعد الامر الذي يحمل في طياته عوامل القلق او اضطراب النفسي لدى الموظف مما ينعكس بآثار سلبية على كفاءة الجهاز الاداري في كثير من الاحيان¹.

ثانيا : نظام الوظيفة المغلق

يقصد بنظام الوظيفة العمومية المغلق ذلك النظام الذي يعتبر الادارة العامة كمجموعة مستقلة داخل الامة تتميز عن غيرها من المجموعات المهنية .لا من حيث طبيعة المهام المنوطة بها فحسب ولكن ايضا من حيث الاطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون الذين يقومون بأداء هذه المهام باسمها لحسابها، فعلى هؤلاء ان يكرسوا نشاطهم المهني لخدمتها ولهم الحق التمتع بحقوق ضمن ترقيتهم الاجتماعية بصفة تدريجية ومنظمة وتكون هذه الحقوق ما يسمى عادة بالإطار المهني(carrière)².

ينظر للوظيفة العامة- وفقا للنظام المغلق- على انها مهنة تتميز بنوع من الثبات والاستقرار و حيث ينخرط فيها الموظف الذي تتوافر فيه الشروط المطلوبة و ينقطع للعمل فيها طيلة حياته متدرجا في درجاتها وفتاها المختلفة وخاضعا اثناء ذلك للسلطة الرئاسية حسب تدرجها الهرمي ومعنى ذلك ان للوظيفة العامة في هذا النظام كيانا مستقلا عن الوظائف الخاصة ولها نظام قانوني خاص بها وعلى نحو يشكل معه الموظفين العموميين قطاعا مستقلا ولا يجوز لأي منهم الانتقال الى القطاع الخاص ويطلق النظام المغلق ايضا المفهوم الاوربي للوظيفة العمومية لان الوظيفة العامة في هذا المفهوم عملا مستقرا يؤديه الشخص على سبيل الدوام والاستمرارية و تخضع لنظام قانوني خاص يختلف عن ذلك الذي يحكم العمل في المشروعات الخاصة ويتفق مع الهدف.

ويمكن اعتبار النظام الفرنسي نموذجاً له وثمة ظروف تاريخية ساهمت في ارساء العالم وتطوره نتيجة تقارب بعض السمات والتأثير المتبادل للقواعد القانونية في بلدان الأوربية لاسيما انها مرت بتطور تقني كبير على صياغة تلك القواعد و كما ساهمت المنظمات الدولية و الادارية بدور كبير في هذا الشأن، اسفرت عن تقارب وتمائل بعض القواعد القانونية بالرغم من وجود بعض الفوارق بين الدول، وفي النظام الاوربي النظام المغلق- يلتحق الفرد في خدمة الدولة في سن مبكرة ويظل بها حتى بلوغ سن التقاعد او الاحالة على التقاعد وينتقل الموظف خلال سنين خدمته بين وظائف متعددة ويرتقي تدريجيا في الهرم الاداري من ادنى الى اعلى ويحدد النظام الوظيفي المركز القانوني للموظف وهو مركز تنظيمي بما يتضمن حقوق والتزامات

¹محمد علي الخلايلة، (القانون الاداري)، الطبعة الثانية، الاردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2015، ص25.

²هاشمي حربي ، مرجع سابق، ص3

ويلتحق الموظف- في ظل هذا النظام- بالوظيفة العامة على اساس التخصص العام وليس على اساس تحليل وتصنيف الوظائف التي تتضمنها وانما على اساس وصف عام بحيث يكفي في الترشح للوظيفة مجرد حصوله على مؤهل عام يناسب مهام الوظيفة وترتب على ذلك ان الموظف لا يرتبط بوظيفة معينة و انما يمكنه العمل في وظائف متعددة ضمن المجموعة الوظيفية التي ينتمي اليها¹.
وعلى العموم يتكون هذا النظام من عنصرين اساسيين هما:

1/- القانون الاساسي:

المراد به ان الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون العمل مثل سائر العمال الاخرين وانما هم يتطورون تحت ظل قواعد خاصة تفرض عليهم واجبات وتحوهم حقوقا تميزهم عن باقي الوظائف المهنية الاخرى وبصفة دقيقة يكون في ظل هذا النظام في وضعية قانونية وتنظيمية ترتب عنها علاقة خاصة بين الموظف والادارة واثار مميزة نذكر منها:

- تحدد حقوقه وواجباته بصفة انفرادية بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية.
- لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني ولا يستطيع ان يحتج على امتيازات او حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية معينة الا في حالة الابقاء على سريان هذه النصوص.
- لا يستطيع الموظف ان يفصم العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية و لا يمكن ان يتأتى هذا الافتراض الا في حدود ما تسمح به الاجراءات الخاصة بالاستقالة.
- ان النزاعات المختلفة بالموظفين من اختصاص القضاء الاداري.

2/- الاطار المهني:

مفاده ان الموظف لا يدخل الى الادارة ليشغل منصبا ومددة معينة ولكن ينخرط في هيئة من الهيئات التابعة للسلم الاداري وليتمكن انطلاقا من هذه الهيئة من شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة بين مطامعه الشخصية وحاجيات الادارة، ويفترض هذا النظام:

- مدة عمل تتراوح بين سن العشرين الى سن الستين والخمسة وستين.
- ضمان استقرار دائم للموظف يجعله في مأمن عن قرارات العزل التي تكون الا نتيجة مخالفة لقواعد المهنة التي يمارسها.

-التمتع بأجرة كافية طوال قيامه بالخدمة ومعاش عند احواله على التقاعد².
ويحمد لهذا النظام انه يضمن للموظفين العديد من الحقوق والامتيازات ويضمن لهم نوعا من الاستقرار الوظيفي مما ينعكس ايجابا على كفاءة الجهاز الاداري ويخلق في نفس الوقت روح الولاء للوظيفة العامة لصغار الموظفين الذين يأملون دوما الوصول الى اعلى مستويات السلم الوظيفي وبالمقابل يؤخذ على هذا

¹محمد جمال ذنبياتو، (الوجيز في القانون الاداري)، الاردن ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2011، ص89.

²هاشمي حربي ، مرجع سابق، ص 13، 14.

النظام انه يدفع الموظفين الى الابهمال وعدم الاكتراث نظرا لديمومة النسبية للوظيفة ونظرا لان حقوق وامتيازات الموظفين ستكون غالبا متماثلة وتتضمنها بصورة عامة التشريعات الوظيفية ذات العلاقة¹

المطلب الثاني خصائص الوظيفة العامة في النظامين المغلق والمفتوح

الفرع الاول : خصائص الوظيفة العامة في النظام المفتوح

إن الوظيفة العامة عمل متخصص حيث يشغل الفرد وظيفة تشمل مجموعة من الواجبات المتخصصة وتتوافر فيه صفات معينة ترتبط بنظام التعليم وكذلك بالنظام السياسي ولا يتم شغل الوظائف تلقائيا بالترقية بل التقدم من الداخل أو الخارج للتعين.

و تحكم الوظيفة العامة في ظل النظام المفتوح خصائص متعددة يمكن تخليصها فيما يلي

- تتولى المؤسسة مهمة تحديد الوظائف القائمة بالهيكل التنظيمي.
- تضع لكل منها مواصفات ووصف عمل وتحديد مؤهلات المرشحين لشغلها
- يتم اختيار وتعيين المتقدمين لشغل الوظائف تبعاً لأهليتهم وجدارتهم لها.
- أن بقاء الموظف منوط ببقاء وظيفة أولاً و بدوام كفاءته وفاعليته ثانياً.
- للموظف الحق في أنه يترك وظيفته متى شاء بمجرد إشعاره للمؤسسة لفترة مناسبة . يكون الموظف مسئول بذاته عن تطوير نفسه وتنمية مهارته
- له أن يبحث عن المؤسسة التي تعطي أفضل الامتيازات وأعلى الرواتب..
- لا تلتزم المؤسسة أو الدولة بالراتب التقاعدي لموظفيها لعدم وجود سلك دائم ومستمر
- لا تلتزم المؤسسة بترقية الموظف أو بترفيعه وفقاً للأقدمية بل تجيز له التقدم لشغل وظيفة أعلى إذا كان مؤهلاً لها وعندها يعين فيها كما يعين الموظف الجديد.
- كل وظيفة تعتبر مستقلة عن غيرها أفقياً وعمودياً على السلم الإداري ولكل منها راتباً خاصاً بها ولا يمكن نقل الموظف من وظيفة لأخرى إلا بموافقته ورغبته والتأكد من قدراته².

الفرع الثاني : خصائص الوظيفة العامة في النظام المغلق

إن الوظيفة العامة مهنة يتفرغ لها الموظف طيلة حياته وتتميز بالاستقرار والاستمرار ولا تحتاج للتخصص الدقيق بل التخصص العام ويعين الفرد بالوظيفة بناء على شروط معينة ويبقى فيها حتى يستقيل أو يحال إلى المعاش أو يفصل لأسباب تأديبية أو مرضية.

وتحكم الوظيفة العامة في ظل النظام المغلق خصائص متعددة نلخصها فيما يلي . :

- لنظام الخدمة في الحكومة كيان قائم بذاته تتميزه عن النظم الخاصة المختلفة.

¹محمد علي الخلايلة ، مرجع سابق، ص 24.

²<https://www.bayt.com>، تاريخ الزيارة 20/04/2017، الساعة 10:00 صباحاً .

- تعتبر الوظيفة العامة مهنة وسلك دائم وملزم للطرفين دون تعسف.
- يكرس الموظف نشاطه ووقته الرسمي لشغل الوظيفة متفرغاً لها.
- تحكم الموظف لدى الدولة نظم وقواعد وإجراءات ترتب حقوق وواجبات دائمة.
- أن من يعمل بوظيفة ما يمكن أن يرقى لغيرها تبعاً لسلم الترقيات.
- تلزم الإدارة العامة بتأهيل موظفيها لشغل الوظائف الشاغرة لديها.
- قد تلغى وظيفة الموظف، ولكنه يظل بخدمة الدولة .
- تلزم الدولة بدفع الراتب التقاعدي لمن يخدم فترة زمنية معينة.
- تقيد الإدارة العامة حرية الاستقالة إلا لأسباب تقبلها.

المطلب الثالث : تقييم الوظيفة العامة في النظامين المغلق والمفتوح

الفرع الاول : مزايا الوظيفة العامة في النظام المفتوح

- أنه نظام مبسط يعفي الإدارة من وضع نظم وإجراءات النقل والترقيات والإجازات والندب والإعارة أو التقاعد¹.
- أنه نظام مرن يخول الإدارة أن تعين متى تشاء وتستغني عن تشاء في أي وقت تستلزم ظروفها ذلك .
- فلا تضخم ولا وساطات ولا ضغوط.
- أنه نظام اقتصادي يحقق الوفرة والدخل الجيد ويقلل من التكاليف والأعباء المالية بسبب الكفاءة والإنتاجية العالية التي يوفرها وبسبب التزامه بمبدأ الجدارة في التنفيذ والاختيار ودفع الأجور.
- أنه نظام لا مركزي يقوم على تعدد نظم العمل والخدمة سواء لدى الحكومة أو لدى القطاعات الخاصة مما يقلل من مخاطر المركزية الاستغلالية ويتيح فرصة أكثر للكفؤين لإيجاد فرص عمل تناسبهم .

الفرع الثاني : مزايا الوظيفة العامة في النظام المغلق

- أنه يضمن نوع من الاستقرار الوظيفي والثبات للعاملين مما يقلل من تكاليف دوران العمل ومضايقاته.
- أنه يحقق نوع من الضمان للعاملين وينقذهم من المخاوف التي يتعرض لها عمال القطاع الخاص.
- يلقي مسؤولية التدريب والتنمية على كافة الدولة مما يوسع من أفق الموظفين ويزيد من ثقافتهم من خلال الدورات التدريبية..
- يشعر الفرد بعلاقة المواطنة وحبه للنظام السياسي الذي يعيش في ظلّه.
- يقلل من أخطار البطالة ويضعف أثر العرض والطلب على تحديد الأجور.

¹ محمد حسن علي، احمد فاروق حبيلي، (الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة)، مصر، دار

- الوظيفة العامة عمل متخصص حيث يشغل الفرد وظيفة تشمل مجموعة من الواجبات المتخصصة وتتوافر فيه صفات معينة ترتبط بنظام التعليم وكذلك بالنظام السياسي ولا يتم شغل الوظائف تلقائيا بالترقية بل التقدم من الداخل أو الخارج للتعين.¹

الفرع الثاني : عيوب الوظيفة العامة في النظام المفتوح

- أنه نظام غربي يصلح لبيئة صناعية متطورة وذات إمكانيات علمية وبشرية عالية المستوى.
- أنه نظام رأسمالي يفترض وجود قطاع خاص نشط بمؤسسات متطورة تنافس القطاع العام وتتيح الفرصة للانتقال بين القطاعين أو بين مؤسسات القطاع الواحد.
- أنه نظام مادي يقوم على الصراع والتنافس وعدم الاستقرار وإقامة علاقات على أساس المصلحة.
- أنه نظام استفزازي واستغلالي فهو يقي العاملين في حالة قلق مستمر وتحت رحمة صاحب المشروع فرداً كان أو جماعة أو دولة.
- يتسبب هذا النظام في اشغال إدارة الأفراد بعمليات الاختيار المتكررة بسبب دوران العمل المستمر، كما يضعف من ثقة الجمهور بالمؤسسة حين تتغير الوجوه بين الحين والآخر.²

الفرع الثاني : عيوب الوظيفة العامة في النظام المغلق

وقد أظهرت التطبيقات المختلفة لهذا المفهوم عدد من المساوئ فوجهت له عدد من الانتقادات نوجزها فيما يلي :

- عدم قدرة النظام المغلق للخدمة المدنية على تحمل مسؤولياته الواسعة والمتزايدة التي تؤدي إلى تضخم الأجهزة والعاملين بشكل سريع.
- الإتكالية التي يخلقها هذا النظام لدى الموظفين الذين يقنعون أنفسهم بأنه يعملون لوظائف دائمة مما يضعف لديهم روح المبادرة والمبادرة ويقعد أغلبهم عن الحركة والتطور.
- غياب التطبيقات الموضوعية الملتزمة بالكفاءة والجدارة في اختيار الموظفين وتكديس العديد من العناصر غير المؤهلة في الوظائف العامة بسبب تدخل الاعتبارات الشخصية أو السياسية أو غيرها في نظم الخدمة العامة مما يجعل كفاءة وإنتاجية هذا المسلك دون المستوى عكس الذي نجد عليه تطبيقات الخدمة في القطاع الخاص.
- كثرة القيود الموضوعية على الدخول في سلك الخدمة المدنية وتعدد الشروط التي ينبغي توفرها بمن يدخله ثم تعذر الخروج من هذا السلك وصعوبة التغيير والتنقل إلا بشروط ووفق قواعد وإجراءات معقدة مما يجعل العديد مضطرين على البقاء رغم عدم رغبتهم في ذلك.¹

¹ محمد حسن علي، احمد فاروق حبيلي، مرجع سابق .

- أن مجالات التقدم والتطور الفني والتخصص غالباً ما تكون محدودة أمام العاملين بنظم الخدمة المدنية لأنه من ينخرط في سلك الوظائف العامة غالباً ما يندرج في أعمال لا تستلزم إلا قدرأ محدوداً من التدريب و الاطلاع بخلاف القطاع الخاصة .²

¹ محمد حسن علي، احمد فاروق حميلي، مرجع سابق .

² المرجع السابق .

خلاصة

يمر الموظف في حياته المهنية بمسار وظيفي ينعكس هذا المسار على رفع كفاءته وزيادة أداءه وتختلف هذه المسارات المهنية من بلد الى بلد حسب طبيعة النظام المعمول به .
إن كل دول العالم تتبنى في تسييرها و إدارتها لشؤونها أسلوب الوظيفة العمومية، من خلال نظامين رئيسيين هما النظام المغلق والذي يعطي مكانة كبيرة للموظف العمومي من خلال استمراريته ودوامه في منصب عمله، و النظام المفتوح الذي يجعل من الوظيفة العامة مهنة تتميز بعدم الثبات والاستقرار والديمومة .

الفصل الثاني
مفهوم الوظيفة العامة في ظل
النظامين المغلق والمفتوح
(الجزائر والولايات المتحدة
الامريكية)

تمهيد

إن الوظيفة العمومية تعتبر من أهم المرافق التي تقدم الخدمة عبرها للمواطنين باسم الدولة وذلك في صورة نشاط إداري يقوم به الموظفون على مستوى مختلف الإدارات العمومية والجماعات المحلية مركزيا و جهويا ومحليا. حيث تغدو الوظيفة العمومية أداة أساسية في يد الدولة لدعم التنمية وإشباع حاجيات المواطنين.

وفي هذا الفصل سوف نتطرق الى الوظيفة العامة في ظل النظامين المغلق والمفتوح في الجزائر والولايات المتحدة الامريكاه .

المبحث الاول : الوظيفة العامة في الجزائر

سوف نتناول في هذا المبحث تعريف الموظف العمومي في قانون الوظيفة العمومية بالجزائر وايضا مراحل تطور الوظيفة العامة في الجزائر .

المطلب الاول : تعريف الموظف العمومي في قانون الوظيفة العمومية في الجزائر

يميز القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية (أمر 133/66 ل جوان 1966) ثلاث فئات من الاعوان العموميين :

- الموظفين وتربطهم بالادارة علاقة قانونية وتنظيمية.
- الاعوان المتعاقدين وهم يخضعون للقانون العام.
- الاعوان المؤقتين وهم تابعون للقانون الخاص .

وقد أخذ المرسوم 59/85 المؤرخ ب 23 مارس 1985 بنفس التمييز مع محاولة لتكييف مصطلحاته مع القانون الاساسي العام للعامل (قانون 12/78 المؤرخ ب5 اوت 1978).¹

يعتبر موظفا في اطار هذين النصين ((كل شخص عين في منصب دائم ورسم او ثبت في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالادارات المركزية والمصالح الخارجية او الجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الاداري التابعة لها)) .

وقد ادرج المرسوم 59/85 ل 23 مارس 1985 السالف الذكر في نطاق تطبيق القانون اعوان مجلس المحاسبة والاعوان الاداريين للمجلس الشعبي الوطني واعوان الهيئات والمنظمات الجماهيرية لحزب جبهة التحرير الوطني...²

1- عناصر التعريف :

ويمكن في ضوء هذه الاحكام ان نخلص الى ان صفة الموظف مرهونة بتوافر عنصرين اساسيين :

- ان يعين الموظف في منصب دائم وان يكون شغله لهذا المنصب بصفة دائمة .
- ان يدمج في السلم الهرمي للادارة عن طريق الترسيم او التثبيت

التعيين في منصب دائم : تعتبر الديمومة عنصرا اساسيا لاكتساب صفة الموظف، فهي تشمل في آن واحد المنصب في حد ذاته وشغله .

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم 59/85 المؤرخ ب 23 مارس 1985، المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية.

² لا يختلف هذا التعريف عن مضمون المادة 4 من الامر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر. رقم 46.

فكون صفة الديمومة تنصب اولا على المنصب مفاده ان هذا الاخير عنصر من عناصر المرفق العام. ويقرن هذا المعنى بصفتي الاستقرار والاستمرارية للصيقتين بمفهوم المرفق العام . وانطلاقا من هذا التلازم فإنه لا يمكن اذا اضعاء صفة الموظف :

- على اعوان الدولة المتقاضين اجرة يومية و الشاغلين مناصب غير دائمة .
- على الاعوان الدائمين الذين يشغلون مناصب عارضة او مؤقتة.¹

وقد نصت المادة 3 من أمر 133/66 على ان²: ((وضعية الاشخاص المعينين في مناصب عارضة ستحدد بمقتضى مرسوم الاطار والشروط التي تستطيع الادارة ضمنها ان تلجئ الى نظام التوظيف التعاقدى الذي كرسه المادة 3 من القانون الاساسي السالفة الذكر و تمديد العمل بأحكام المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985.³

وتأكيد لما سبقت الاشارة اليه لا يمنح شغل هذه المناصب لاصحابها لا صفة الموظف ولا حتى حق اكتساب هذه الصفة .

ب. أما كون الديمومة تنصب على التعيين فإنه نتيجة حتمية بمبدأ استمرارية المرفق العام. ذلك كون ان المشاركة الفعلية في تنفيذ المرفق العام تقتضي طبيعة هذا الاخير ان تكون مستمرة وبدون انقطاع اي دائمة .

وقد حدد القانون تطبيقا للدستور الجهات المختصة بسلطة التعيين وتوزع هذه السلطة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فيما يتعلق بالوظائف العليا وبين الوزراء والولاة ورؤساء البلديات ومديري المؤسسات العامة فيما يتعلق بالمناصب الاخرى. ويرتكز هذا التوزيع إما على اختصاصات اصلية واما على اختصاصات مفوضة حسب الجهة الادارية ومستوى التوظيف.

الترسيم في احدى رتب السلم الاداري : يمثل الترسيم او التثبيت العمل القانوني الذي يتم بموجبه ادماج العون في احد الاسلاك التابعة للسلم الهرمي للادارة. فهو عبارة عن تقليد رتبة من رتب هذا السلم يمكن للموظف من الاستفادة الكاملة من احكام القانون الاساسي للوظيفة العمومية خلافا لما هو عليه التعيين الذي وان هو ضروري لاكتساب صفة الموظف الا انه غير كاف. فهو يضفي على العون صفة الموظف المتمرن ويجعله قابلا لاكتساب هذه الصفة اذا توافرت فيه شروط الترسيم او التثبيت.

وقد نصت المادة 40 من المرسوم 59/85 ل مارس 1985 على ماييلي : ((يقضي المتمرنون فترة تجريبية تحدد مدتها في القوانين الاساسية الخاصة طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها)) .

¹ هاشمي الخري، (الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الاجنبية)، مرجع سابق، ص 98.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المادة 3 من أمر 133/66، المؤرخ في 2 جوان 1966، المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العامة

³ هاشمي الخري مرجع سابق، ص 99.

اما المتمرنون الذين لهم صفة الموظفين فينتدبون قانونا من سلكهم ورتبتهم الاصلية لقضاء المدة
التجريبية او مدة تمديدها ان اقتضى الامر تسوى وضعية المتمرنين :

- اما بتثبيتهم في مناصب عملهم.
- واما بتأجيلهم .
- واما بتسريحهم بعد اعدارهم خمسة عشر يوما قبل صدور قرار التسريح.
- واما بإعادة ادراجهم في سلكهم الاصيلي اذا تعلق الامر بالمتمرنين الذين كانت لهم صفة الموظفين ولم تثبت اهليتهم للتثبيت.¹

وتجدر الاشارة الى ان التثبيت يتوقف على التسجيل في قائمة للتأهيل للوظيفة يعهد إعدادها الى لجنة خاصة ببناء اما على تقرير الرئيس السلمي و اما على نتيجة الامتحانات او الاختبارات المهنية و اما على هذين العنصرين معا.
ويتم التثبيت بقرار او مقرر تتخذه السلطة او الهيئة التي تمتلك سلطة التعيين اذا اعربت اللجنة المعنية عن موافقتها.

هذا وينبغي التنبيه الى ان المتمرنين يخضعون للواجبات المفروضة على الموظفين ويتمتعون بالحقوق نفسها ماعدا تلك التي نصت عليها المادتان 43 و 44 من المرسوم 59/85 وهي :

- حق الاستفادة من حالي الانتداب والاستيداع .
- حق الانتخاب في لجان الموظفين مع المحافظة على حق المشاركة في التصويت.²

2- التبعية الرئاسية للموظف :

على ضوء التحليلات السابقة يتبين بوضوح ان الموظف العام يندرج في تعريف قانوني دقيق يحدد في آن واحد مركزه تجاه الادارة و دوره في تسيير شؤون المواطنين.
والنتيجة الحتمية لهذه الدقة انها تفترض تبعية رئاسية مباشرة من شأنها ان تعزز خضوع الموظف لمقتضيات سير المرافق العامة.
وتختلف هذه التبعية من حيث طبيعتها ومدى تأثيرها .

أ- **التبعية الرئاسية تختلف من حيث طبيعتها :** يمكن تحليل التبعية الرئاسية اما كتبعية سياسية و اما كمجرد تبعية تقنية ووظيفية.

¹ هاشمي الخريفي، مرجع سابق، ص 100.

² هاشمي الخريفي، مرجع سابق، ص 101.

ب- مدى تأثير التبعية : تتمثل الاوامر التي يصدرها الرئيس لمؤسسه اما في شكل تعليمات عامة عن طريق مناشير او ما يشابهها من الوثائق المكتوبة واما في شكل اوامر فردية، فواجب الطاعة في كلتا الحالتين يكتسي طابعا الزاميا بالنسبة لجميع الموظفين المعنيين.¹

المطلب الثاني : مراحل تطور الوظيفة العامة في الجزائر

لمعرفة ما آل إليه تطور الوظيفة العمومية في الجزائر سوف نتطرق في هذا المطلب لمراحل تطور الوظيفة العمومية منذ الاستقلال الى يومنا هذا .

- المرحلة الانتقالية 1962 – 1966
- مرحلة التطوير و التكيف 1966 – 1978
- مرحلة توحيد عالم الشغل 1978 إلى يومنا هذا ²

الفرع الأول : مرحلة الاستقلال (1962 – 1966)

1 – المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية (1962 – 1966):

وهي المرحلة التي تمتد ما بين سنوات 1962 – 1966 و تسمى المرحلة الانتقالية لكونها الفترة التي تلت مباشرة استعادة الجزائر لسيادتها و لا غرابة أن تجد الإدارة نفسها عقب الاستقلال مباشرة مكبله، تعاني من وطأة مجمل الآثار السلبية الموروثة من هياكل مادية قائمة و غير مكيفة، و من عادات و مفاهيم و مصطلحات لغوية و مناهج مفروضة حسب تعبير وزير العدل الفرنسي، و هي جملة من العوامل التي صعب على الإدارة الجزائرية الفتية مواكبتها لاعتبارات عديدة، منها اختلاف الإيديولوجية و الثقافية و التوجيهات الأساسية المقررة من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي أقامت الدولة من الناحية القانونية على معالم دستور 1962 ، الذي جعل الحكم في يد السلطة التنفيذية تحت مراقبة الحزب المكلف بالتنشيط و التصور و تحقيق فعالية السلطة و استقرار مؤسساتها ، كما ألقى على عاتق الدولة مسؤولية النهوض بالتنمية الاجتماعية و الاقتصادية من منظورها الديمقراطي الاشتراكي .

لقد اتسمت هذه المرحلة ، بوحدة السلطة أي دولة الحزب المتمثلة في الجمع بين صفتي الأمين العام و رئيس الدولة ، و من ثمة انتهاج مبدأ تركيز كافة المسؤوليات في يد رئيس الدولة الوطنية الأمين العام للحزب.³ و أمام إدارة عاجزة على تحقيق مصالح مختلف الشرائح.

2 – خصائص المرحلة الانتقالية:

¹ هاشمي الخزفي، مرجع سابق، ص102.

² سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 57.

³ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص58.

من المميزات الأساسية التي طبعت هذه الفترة من حياة الوظيفة العمومية الجزائرية، اصطدامها بمعطيات عملية قائمة، كالتركة التي ورثتها غداة استعادتها للسيادة الوطنية و اضطرارها إلى تمديد العمل بأحكامها، فقد عانت الوظيفة العمومية في هذه الفترة من نقائص عدة نترق لها فيما يلي:

- انعدام التوازن و الانسجام في هيكل الوظيفة العمومية.
- كثرة النصوص القانونية و التنظيمية الموروثة و الجديدة غالبا ما يصعب التحكم فيها .
- نقص التأطير الذي خلفه الاستعمار.
- اقتصار عمل الإدارة على ربط سياسة الوظيف العمومي بتكليف و تجديد المؤسسات الوطنية و النهوض بها لمواجهة هذه الاختلالات القائمة اتخذت الدولة بعض التدابير منها.¹
- اللجوء إلى التعاون التقني و الثقافي مع العديد من الدول الشقيقة.
- إعادة تنظيم و ترتيب الأحكام السارية المفعول و تكيفها مع مقتضيات المجتمع الجزائري
- انتهاج الجزائر شريعة بالتوظيف العاجل و الغير منتظم في كثير من الأحيان .

الفرع الثاني : مرحلة التطوير و التكيف (1966 – 1978):

تعد هذه المرحلة من أصعب الفترات في حياة الوظيفة العمومية إذ اتسمت بالإصلاح و التكيف و عملت السلطات العمومية على تحقيق الانسجام لهاكلها و نصوصها ومن أهم ما جاء في هذه الفترة :

1 - مراجعة المبادئ العامة للوظيفة العمومية :

- إقرار مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في تقلد الوظائف العمومية .
- إقرار مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية .
- حق الموظفين في المشاركة في تسيير حياتهم المهنية بواسطة اللجان الاستشارية و الإدارية و التقنية (اللجان متساوي الأعضاء) .
- التزام الموظف اتجاه السلطة السياسية و ضرورة القيام بمقتضيات الوظيفة العمومية و احترام الدولة فأصبح الموظف مطالب باتخاذ موقف امام الاختبارات و الأهداف السياسية للدولة و ترتب على ذلك :

- أن الحق في التعيين في الوظائف العليا في الدولة متروك للسلطة السياسية (المادة 09 من 133/66)
- منع الموظفين بصفة ضمنية من الإضراب بالرغم من تصنيفه ضمن الحقوق .
- وضع قوائم ممثلي الموظفين في مختلف الأجهزة الإدارية من قبل الحزب.²

¹ مجيدي فتحي، (الوظيفة العامة)، الحلقة، محاضرات السنة الأولى، ماستر علوم قانونية و إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، 2014/2013.

² مجيدي فتحي، نفس المرجع السابق، ص 441،442.

بالرغم من الاختلاف بين أصل القانون و بين أهداف قانون الوظيفة العمومية فأن الأمر 133/66 ساهم في إيجاد الحلول المرضية في مجال تنظيم و تسيير الحياة المهنية لمختلف الأعوان التابعين لقطاع الوظيفة العمومية و التخفيف من حدة الاحتياجات التي كان يعاني منها قطاع الوظيفة في مراحلها الأولى بسبب اعتماده على سياسة التكوين و الإتقان في المجال الإداري.

2 - الاهتمام بمنظومة التكوين :

اهتمت الجزائر بمسألة التكوين لتحسين المعارف و تطوير الإدارة فأتجهت إلى فتح المعاهد و المدارس المتخصصة، فافتتحت المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964 و تم إنشاء مراكز التكوين الإداري في 1968، إلى جانب التكوين عن بعد و التحضير للامتحانات المهنية.

3 - الاهتمام بانسجام شبكة الأجور:

لقد أثرت هجرة الموظفين لقطاع الوظيفة العمومية على الإدارة الجزائرية فكان التصدي لها عن طريق:

- مراجعة طريقة تحديد الأجور .
- التصدي لظاهرة عدم استقرار الموظفين في الوظيفة العمومية .
- مواجهة الظواهر السلبية و الهياكل الإدارية و تضخيمها دون غرض و غياب سياسة محكمة في مجال التكوين و عدم وضوح الاهداف.¹

الفرع الثالث : مرحلة توحيد عالم الشغل

صدر القانون 12/78 و هي المرحلة التي تم فيها صدور القانوني رقم 12/78 المؤرخ في 1978/08/05 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الذي كان يهدف إلى توحيد عالم الشغل و إعادة تنظيمه و تطويره و جعل العمل ككل هو الموجه و المحرك الأساسي للتنمية الشاملة فنص على أن العمل شرط أساسي لتنمية البلاد و يخضع لمبدأ من كل حسب مقدرته و لكل حسب حاجته و اعتبر المستخدم عامل (المواد 2، 4، 5).

صدر القانون 59/85 :

تطبيقاً لأحكام المادة 02 من القانون 12/78 تم إصدار المرسوم 59/85 المؤرخ في 1986/03/23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية و الذي يتميز بما يلي:²

- **الجمع بين مفهوم الموظف و العامل :** و رغم ذلك لم يكن ليستطيع التخلص من أهم المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية خاصة النظام المغلق.

¹ مجيدي فتحي، نفس المرجع السابق، ص، 443.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المادة 02 من القانون 12/78 ، المؤرخ في 1978/08/05، المتضمن القانون الاساسي العام للعامل .

- توسيع نطاق تطبيق القانون النموذجي : ليشمل المؤسسات و الإدارات العمومية، و المصالح المركزية للدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات ذات الطابع الإداري و مصالح المجلس الشعبي الوطني و المجلس الأعلى للمحاسبة.¹

تأثير القانون العام للعامل على الوظيفة العمومية :

- في اللغة المستعملة : نلاحظ استعمال مصطلح الإدارات و المؤسسات العمومية بدلا من الوظيفة العمومية .

- استعمال لفظ العامل بدلا من الموظف أو العون.

- استعمال مصطلح الفترة التجريبية بدلا من كلمة نهاية التبرص للإضفاء للعلاقة التنظيمية على العامل.

- لم يستعمل كلمة الوظيفة العمومية و لا كلمة الموظف.

التأثير في نظام الترقية الداخلي :

حيث اعتمدت طرق و معايير جديدة للترقية التي نصت عليها القوانين الكلية الخاصة.

التأثير في نظام الترقية الاستثنائية : و هي الترقية التي تتم عن طريق التأهيل إذا كان للموظف مؤهلات و شهادات تسمح له بالإضافة إلى الأقدمية المطلوبة.

التأثير في نظام الترقية في الدرجات : كان الموظف يترقى تلقائيا في الدرجة بعد الترسيم و تترجم إلى زيادة في الأجر أما المرسوم 59/85 فأصبح التثبيت لا يؤثر في الراتب و أصبح الانتقال إلى الدرجة الأولى يتم بعد ثلاث سنوات.

كما دخلت تصنيفات جديدة على مناصب العمل لتصبح 20 صنفا ضمن الشبكة الوطنية الاستدلالية للأجور يضم كل صنف عدة أقسام.

مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية:²

لقد أصبحت الوظيفة العمومية في هذه الفترة تعاني أكثر من أي وقت مضى من فراغ قانوني و فلسفي و تنظيمي بسبب محاولة التوحيد في عالم أنظمة الشغل هذا من جهة و من جهة أخرى عدم وجود أنظمة صارمة للوظيفة العمومية في الانتقاء و لذلك وجب الإسراع بالإصلاح لعدة أسباب منها:

- ضرورة التفتح و التكيف مع البيئة المتغيرة و تجسيد الأهداف المرتبطة بالإصلاحات السياسية و الاقتصادية.

- إعادة الاعتبار للموظف، التحكم في تعداد الموظفين ليكون عامل قوة لا ضعف و التحفيز للشروع في انسحاب الدولة مع بعض النشاطات لصالح الاقتصاد الوطني.

¹ مجيدي فتحي، مرجع سابق، ص، 444.

² مجيدي فتحي، نفس المرجع السابق، ص ، 445.

- و من ثم لجأت الدولة منذ سنة 1987، إلى مجموعة من المحاولات لإصلاح و تطوير الوظيفة العمومية انتهت بتشكيل اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها سنة 2000 فيإصلاح الدولة ليس مجرد إصلاح إداري بل إنه يتعدى ذلك إلى إيجاد تحول في النظرة إلى مهام الدولة و دورها في المجتمع و علاقتها بالمواطنين و على إعادة توزيع السلطات بما يخدم الديمقراطية على المستوى المحلي.

صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية :

كان تنويجا للمحاولات السابقة بالأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 و الذي اشتمل على 11 باب ضمت 224 مادة:¹

- الباب الأول : أحكام عامة
- الباب الثاني: حقوق الموظف و واجباته
- الباب الثالث : هياكل الوظيفة العمومية
- الباب الرابع : تنظيم المسار المهني للموظف
- الباب الخامس : التصنيف - الراتب
- الباب السادس : الوضعيات القانونية
- الباب السابع : النظام التأديبي
- الباب الثامن : المدة القانونية للعمل - أيام الراحة القانونية
- الباب التاسع: العطل و الغيابات
- الباب العاشر : إنهاء الخدمة الوطنية
- الباب الحادي عشر : أحكام انتقالية و نهائية.²

¹ الأمر 03/06 ، العدد 46، ص، 03.

² دمان ذباح عاشور، (شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية) ، ب ط، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص06،07،08.

المبحث الثاني : الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الاميريكية

في هذا المبحث سوف نتناول مفهوم الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الاميريكية من خلال تحديد مفهوم الخدمة المدنية و مهام الادارة العامة و مراحل تطور الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الاميريكية .

المطلب الاول : المفهوم الاميريكي للوظيفة العامة

ينظر النظام الاميريكي الى الوظيفة العامة نظرة موضوعية مما يجعل لاعمال الوظيفة العامة الاعتبار الاول في كل ما يحكم شؤون الخدمة المدنية من قواعد ومبادئ و تاتي الظروف الشخصية للموظف العام و مؤهلاته الدراسية في الاعتبار التالي في الاهمية، لذلك تعتبر أعمال الوظيفة هي الاساس في بناء الهيكل الوظيفي وذلك يستوجب تحليل كل وظيفة على حدا الى عدة عناصر مع توصيلها بالتفصيل وتحديد الشروط اللازمة لشغل مدة الوظائف ثم بعد ذلك يتم شغلها بالشخص المناسب الذي تتوفر فيه الشروط ثم يحمل الموظف الاجر المقرر لمدة الوظيفة دون ان ينظر الى ظروفه الشخصية والى مؤهلاته الدراسية حتى وان كانت لا تتناسب مع ما يتقاضاه من اجر مقابل هذه الوظيفة⁶¹

أسباب النظرة الاميريكية :

ترجع هذه النظرة الى الوظيفة العامة الى اعتبارات متعددة تتصل بالعقلية الاميريكية وظروف الواقع، والى المفاهيم القانونية والسياسية الاميريكية ويمكن إجمال هذه الاعتبارات و الاسباب فيما يلي :

● العقلية الاميريكية :

وهي عقلية يسودها الطابع العملي والمنفعة وروح الحرية، فالفرد الاميريكي يخدم الدولة اذا وجد في ذلك مصلحة حاضرة له وفق ظروفه، ثم يتركها اذا وجد عملا أفضل، دون أن يفكر في الوظيفة التي تركها .
ومن جهة أخرى تسود روح الحرية، ويرى الأمريكي أن القدرة على تغيير رب العمل هي احدى الحريات الفردية الاساسية فضلا عن أنها ضمان ضد تعسف السلطات العامة واستبدادها .

● ظروف الواقع :

فالنظام الاجتماعي والاقتصادي الأمريكي يساعد على اعتبار الوظيفة العامة مجرد عمل فني متخصص كأى عمل في المجتمع الاميريكي، يهدف الى حسن الأداء والفاعلية .
وتسمح تلك الظروف الاقتصادية والاجتماعية بأن يكون عمل الوظيفة العامة عملا لا يتسم للالتحاق بالوظيفة، ودون تقييد بأن يكون التعيين في أدنى الدرجات وتسمح تلك الظروف الاقتصادية والاجتماعية بأن يكون عمل الوظيفة العامة عملا لا يتسم بالثبات والاستقرار فيلتحق الموظف بالوظيفة التي تناسبه، دون التقييد بسن معينة للالتحاق بالوظيفة، ودون تقييد بأن يكون التعيين في أدنى الدرجات، وتسمح بان ينتقل الموظف بين الوظائف العامة والعمل الخاص .

⁶¹ صبري جليبي احمد عبد العال، (نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة)، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 30 .

• المفاهيم القانونية والسياسية :

يقوم المفهوم الامريكى لمبدأ الشرعية اي الخضوع للقانون ولبدأ المساواة امام القانون، على أن يخضع الجميع حكاما ومحكومين لنفس القانون كقاعدة عامة، وهو ما يقتضي أن تخضع الادارة والافراد لذات القانون و ألا يكون للموظفين العموميين حقوق ومزايا و ضمانات خاصة، وانما هم يعتبرون أفرادا عاديين لا يتميزون عن باقي أفراد المجتمع ويخضعون مثلهم للقوانين على قدم المساواة. فالأوضاع الدستورية والقانونية إذا لا تسمح بإفراد الموظفين العموميين بمركز قانوني خاص أو بحماية و ضمانات تختلف عما هو مقرر لعمال المشروعات الخاصة والقول بغير ذلك لا يتفق لديهم ومبدأ سيادة القانون.⁶²

ومن ناحية أخرى فإن مفهوم الديمقراطية لدى الأمريكان يسهم في تكوين هذه النظرة للوظيفة العامة فتأقيت الوظيفة يتيح الفرصة أمام أكبر عدد من أفراد الشعب لتولي الوظائف في خدمة الحكومة المركزية ومن ناحية أخرى فإن الديمقراطية تعني في نظرهم أن يكون للشعب صاحب السلطة الحقيقية، حق التوجيه ومراقبة الموظفين ورجال السلطة وعلى هذا الاساس سادت النظرة الى الوظيفة العامة على أنها وظيفة مؤقتة تخضع لنفوذ وسلطة من يفوز في الانتخابات ويتغير شاغلو الوظائف العامة تبعا لتغير الحزب الذي يتولى السلطة عقب الانتخابات وهذا هو مبدأ الاسلاب او الغنائم أي تعتبر الوظائف العامة تبعا لتغير الحزب المنتصر في الانتخابات حقا إن نظام الغنائم قد ظهرت مساوئه وتفاقمت، فهذا النظام الذي أريد به تحقيق الرقابة الشعبية أصبح مجرد وسيلة لتعيين الأنصار والمحاسيب .

وانتشرت لذلك الرشوة والمحابة في الجهاز الاداري وهبط مستوى الأداء. ولذلك ظهرت الحاجة الملحة للإصلاح، وانتهت المحاولات في هذا الشأن الى صدور قانون بندلتون عام 1883 الذي نص على أن يكون التعيين في الوظائف العامة على أساس الجدارة ونظم أساليب و إجراءات التعيين بما يكفل التحقق من توافر هذه الجدارة أي الكفاية والصلاحية وذلك بإنشاء لجنة محايدة للإشراف على إجراءات التعيين وتطبيق القانون .

إلا أنه يلاحظ أن نظام الجدارة لم يتم تعميمه في جميع الوظائف، حيث بقى نظام الغنائم أو المحسوبية السياسية قائما بالنسبة لكثير من الوظائف، خاصة الوظائف ذات الطابع السياسي والوظائف الكبرى بل إنه في مجال تطبيق نظام الجدارة فإن الموظفين ليسوا بمنأى عن الخضوع للنفوذ السياسي وذلك بسبب الاوضاع الدستورية التي تسمح بتأثير هذا النفوذ، سواء من جانب الرئيس أو من جانب الكونجرس.⁶³

⁶²عبد الهادي ابو شوشه، (المفاهيم المختلفة للوظيفة العامة)، <https://www.facebook.com>، تاريخ الزيارة 2017/04/15، الساعة 10:00 صباحا .

⁶³عبد الهادي ابو شوشه، (المفاهيم المختلفة للوظيفة العامة)، <https://www.facebook.com>، تاريخ الزيارة 2017/04/15، الساعة 10:00 صباحا .

نتائج المفهوم الأمريكي :

ومن جهة أخرى وسواء كان التعيين بأسلوب الغنائم أو بنظام الحدارة، فإن المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة لا يزال قائماً، فالوظيفة العامة ليست مهنة يلتحق بها الفرد من بداية حياته العملية وينقطع لها، وإنما هي عمل متخصص لا يتسم بالثبات والاستقرار ويترتب على هذا المفهوم عدة نتائج نحمل أهمها فيما يلي :

1. يقوم النظام الأمريكي للتوظيف على أساس الوظيفة وليس الموظف، فيتم تحديد عمل كل وظيفة بالتفصيل بحسب طبيعته ومسئوليته وعلى هذا الأساس يتم ترتيب الوظائف وتقييمها وتحديد المرتب المناسب لعملها، دون اعتداد بمركز الموظف أو مؤهلاته أو ظروفه، فالموظف يحصل على الدرجة والمرتب المقرر للوظيفة دون أن يكون لشخصه دخل في ذلك .

2. يتم اختيار الموظفين على أساس التخصص الدقيق، فالأمر الذي يراعى هو ان تتوفر في الموظف درجة التخصص المطلوبة لشغل وظيفة محددة وعلى ذلك لا يجري إعداد الموظفين إعداد خاصاً لتولي الوظائف، ولا يقتصر التعيين على الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي، ولا تشترط سن معينة للالتحاق بالوظيفة .

ولما كان الموظف يختار لوظيفة محددة بالذات فإن طبيعة هذه الوظيفة هي التي تحدد درجة التخصص المطلوبة في الموظف، دون أن يراعى في اختياره ثقافته العامة. فهذا بعكس النظام الأوربي الذي يلحق فيه الموظف عادة في الدرجات الدنيا دون أن يشترط هذا الموظف المبتدئ درجة عالية من التخصص وإنما يكفي نوع من التخصص مع قدر من المعلومات العامة، على أن يكتسب الموظف تخصصه في نطاق الوظيفة العامة بالخبرة والمران، خاصة و أن مصيره غير مرتبط بوظيفة معينة .⁶⁴

3. ارتباط مصير الموظف بالوظيفة :

وإذا كان قانون الدورية، لم يعد مطبقاً إلا أن الوظيفة العامة فيها لا تزال تفتقر الى الثبات والاستقرار طالما أن مصير الموظف يرتبط بوظيفة محددة عين فيها بالذات. بحيث يفقد الموظف عمله اذا ألغيت الوظيفة، كما أن للدائرة أن تستغني عن الموظف لصالح العمل ودون خطأ من الموظف هذا على خلاف النظام الأوربي الذي يقوم على أساس اتصال خدمة الموظف بصرف النظر عن الوظائف التي يشغلها، على ما سيأتي ويترتب على ارتباط مصير الموظف محددة، أنه لا مجال في هذا النظام للنقل الى وظيفة أخرى أو الترقية والسبيل الى تغيير العمل هو ان يستوفي الموظف شروط التعيين في وظيفة اخرى، واذا شغلها فإن ذلك لا يعد ترقية، وإنما يعد تعييناً مبتدأً.

4. الوظيفة العامة لا تختلف في طبيعتها ولا تتميز في نظامها عن وظائف النشاط الخاص :

⁶⁴ <http://unpan1.un.org>، تاريخ الزيارة: 2017/05/15، الساعة 13:00.

حيث تعتبر الوظيفة في المفهوم الامريكى مجرد عمل مؤقت لا يختلف في طبيعته عن العمل الذي يقوم به العامل في المشروعات الخاصة، ولهذا التماثل في الطبيعة، فضلا عن تعلق الأمريكيين بالحرية فإنهم لا يعترفون للادارة العامة بحقوق وامتيازات خاصة فالموظفون العموميون في الولايات المتحدة الاميريكية لا يكونون هيئة متميزة تظطلع برسالة خاصة تفرض عليها التزامات معينة تقابلها حقوق وامتيازات وانما هم يعبترون أفرادا عاديين يباشرون عملا مماثلا لعمل المشروعات الخاصة ويتقرر لهم من الحقوق والضمانات ما يتقرر لسائر الافراد .

محاولات تحويل الوظائف العامة الى وظائف مهنية دائمة :

مع ملائمة المفهوم المتقدم للأوضاع والظروف الأمريكية فقد ظهرت له بعض العيوب وبذلك بدأت محاولات لإنشاء نظام الوظائف المهنية الدائمة وتكونت لجان الاصلاح الاداري في أوقات مختلفة رأت وجوب الاخذ بنظام الوظائف المهنية الدائمة، وأنشئت بالفعل وظائف مهنية دائمة في بعض المجالات كان مقدمتها وزارة الخارجية بقانون صدر عام 1934. وقد ظهرت الحاجة الى ذلك على اثر هجر أمريكا سياسة العزلة وبروزها كقوة كبرى وما أدى اليه من زيادة أعباء وزارة الخارجية وزيادة الشعور بالحاجة الى تكوين طبقة من الموظفين يعدون إعدادا خاصا للعمل في السلك الدبلوماسي والقنصلي على أساس مهني.⁶⁵

المطلب الثاني : مفهوم الخدمة المدنية ومهام الادارة العامة في الولايات المتحدة الاميريكية

تم تأسيس الخدمة المدنية الفدرالية في عام 1871، تعرف الخدمة المدنية الفدرالية بانها: ((جميع المناصب المعنية في السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية لحكومة الولايات المتحدة، باستثناء الوظائف في القوات المسلحة))⁶⁶.

تتألف الخدمة المدنية من جميع الترتيبات المؤسسية التي من خلالها يجري تعريف و ادارة عملية التوظيف في الحكومة وشؤون موظفي الخدمة المدنية في سياق وطني معين. وتشمل تلك الترتيبات معايير مكتوبة او غير رسمية وهياكل و انماط ثقافية وسياسات صريحة او ضمنية وعمليات وممارسات و أنشطة مختلفة الغرض منها كفالة ادارة الموارد البشرية على نحو مرض في سياق ادارة عامة محترفة وفعالة تحقيقا للصالح العام .

وفي مجال العمل لا بد ان يقصد اي نظام لادارة عملية التوظيف والموارد البشرية الى التوفيق بين هدي الكفاءة والفعالية وشروط المساواة والجدارة والحيدة التي تميز الادارات المحترفة في المجتمعات الديمقراطية .
وتتمثل سمات هذا المفهوم الاساسية فيما يلي :

⁶⁵ <http://unpan1.un.org>، تاريخ الزيارة: 2017/05/15، الساعة 13:00.

⁶⁶ (international Handbook of public Management Reform , Joe I.Wallis,Shaun f .Goldfinch

، 2009.، p 211 .)

أ- يقصد بالادارة المحترفة الادارة العامة التي تباشر عملها انطلاق من سياسة تنظمها وتحكمها ولكنها تتحكم فيها تنفيذًا للمبادئ الديمقراطية. الامر الذي يعني انه تحقيقًا للصالح العام ينبغي ان تتمتع تلك الادارة بقدر من الاستقلالية والحيدة.

ب- يتسق هذا المفهوم مع وجود نماذج مختلفة للخدمة المدنية، فالترتيبات في المؤسسة التي تنظم فرص الحصول على الوظائف العمومية والمسارات المهنية لموظفي الخدمة المهنية واختصاصات مختلف الجهات الفاعلة وغير ذلك من عناصر ادارة التوظيف والموارد البشرية لا ينبغي بالضرورة ان تتماثل في السياقات الوطنية المختلفة .

ت- يجوز ان تشمل الخدمة المدنية نمطا واحدا او انماطا مختلفة من علاقات العمل بين الهيئات العامة وموظفيها الامر الذي قد يتصل اتصالا وثيقا نوعا ما بلوائح التعيين او على عقود او تحكمها قوانين عامة او خاصة تفض بموجبها المنازعات امام الهيئات القضائية المتخصصة او المحاكم العادية .

ث- و لاقامة ادارة محترفة و الابقاء عليها يلزم وضع لوائح خاصة بالتوظيف في الحكومة تكون متميزة عن اللوائح التي تحكم العمل العادي الذي تؤديه اطراف تالفة. بيد ان مفهوم الخدمة المدنية يتجاوز البعد القانوني حيث انه مجرد وجود معايير قد لا يكفي، وهو ما يصدق في معظم الاحوال في الواقع العملي، لكفالة وضع تعريف عملي للآليات التي من شأنها ان تسمح بوجود ادارة محترفة. وليس من الممكن تصور اي نطاق لخدمة مدنية سليمة الا في ظل وجود تعريف من هذا القبيل في السياق الاجتماعي.⁶⁷

نطاق الخدمة المدنية :

تشمل الخدمة المدنية ما يلي :

- 1) مختلف قطاعات النظام الاداري والسياسي ومن بينها قطاعات من قبيل الصحة والتعليم التي قد يكون لكل منها نظام للموظفين او لوائح اساسية.
- 2) الحكم و الادارة بمختلف مستوياتهما، بما في ذلك التوظيف الحكومي في اطار الحكومة الوطنية والمؤسسات دون الوطنية على الصعيدين المتوسط والمحلي .
- 3) الادارة اللامركزية بمختلف مستوياتها مما يشمل الهيئات المركزية واللامركزية سواء كانت شخصية اعتبارية ام لا .

ثانيا : المهام الأساسية للادارة العامة في الولايات المتحدة الامريكية

من المهام الأساسية للإدارة العامة في ظل نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة نذكر ما يلي:⁶⁸
أ — تحديد المناصب و الوظائف، طبقا للهيكل التنظيمية للإدارة المستخدمة.

⁶⁷ مرجع سابق .

⁶⁸ سعيد مقدم، (أنظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة)، مرجع سابق، ص 36

ب - تحديد المواصفات المطلوبة في المترشحين للمناصب الشاغرة.
ج - ضبط كفايات التوظيف، أو ما يعرف بطرق الانتقاء و منها تلك المتعلقة بإخضاع المترشحين المقبولين لفترة تجريبية ما بين 6 أشهر إلى 1 سنة كاملة قبل تعيينهم بصفة نهائية في المناصب المحددة لشغلها.
كما أن التعيين بعد الفترة التجريبية، لا يعني أن العون يكتسب صفة الموظف الدائم، لأن التوظيف في هذه الوظيفة مرتبط بالقيام بأعباء مهنية محددة، يرتبط بقاؤه بمدى درجة الانسجام المحقق بينه كمستخدم و الإدارة كجهة مستخدمة.

و لذلك فإن إمكانية العزل تظل في إطار هذه العلاقة قائمة في أي وقت إذا ما ثبت تقاعس الموظف في التكفل بمهامه، أو أن سيرته الذاتية لم تعد تنسجم و المهام المعهودة إليه.
كما أن تعديل التنظيم الهيكلي للإدارة يمكن أن يكون سببا كافيا لإنهاء علاقة العمل، إذا ما ألغيت الوظيفة التي كان يشغلها.

و في المقابل يمكن للموظف أن ينهي علاقة العمل بإرادته المنفردة لأسباب يعتبرها كافية لتبرير ذلك، كالأجر المنخفض، أو مجرد الرغبة في تغيير الوظيفة بعد مرور فترة على توظيفه، غير أن الطرفين يظنان ملزمين في جميع الحالات باحترام شرط أو ما يعرف بمهلة الإخطار، حفاظا على عدم تعطيل السير الحسن للمرفق العام شأنه في ذلك شأن موظف الدائم في نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة.

فنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية، يتصف بالمرونة، سواء في التوظيف أو في إعداد و تطوير مهارات الموظفين، علما بأن الإدارة غير ملزمة في ظل هذا النظام بتكوين و إعداد و تحسين مستوى الموظفين، فالتكوين و تحسين المستوى و المعارف المهنية مطلوبة من الموظفين أنفسهم، نظرا لارتباطهم العرضي بمناصب عملهم، شأنهم في ذلك شأن نظام العمال العاديين في المشاريع الخاصة.⁶⁹
فهذا النظام لا يعرف تنظيما دائما للأسلاك الوظيفية، و بالتالي فإن الإدارة غير ملزمة بوضع قانون عام ينظم الحياة المهنية للموظفين، يميزهم عن باقي العمال في المشاريع الخاصة، كما كان الموظفين في ظل هذا النظام، لا يشغلون وظائف بصفة دائمة بل بصفة عرضية أي لمدة محددة، على غرار ما هو معمول به في المشاريع الأخرى الخاصة.

و لذلك فلا يوجد في ظل هذا النظام، أي سبب منطقي لتخصيصهم بحقوق و امتيازات و رواتب و تقاعد عند تخليهم عن وظائفهم، أو ضرورة لتنظيم مهنة، أو سلك وظيفي، نظرا لكون الوظائف العامة لا تشغل من قبل الأشخاص إلا بصفة دورية و لاعتبارات خاصة.

المطلب الثالث : مراحل تطور ونشأة الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية

⁶⁹ سعيد مقدم، مرجع سابق .

تعمل العديد من الدول الأنجلوسكسونية، بالنظام المفتوح للوظيفة العمومية، و على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، التي سنتطرق لها كنموذج، من حيث نشأته، و مراحل تطوره، التي يمكننا تحديدها في أربعة مراحل:

1 / المرحلة الأولى: و تمتد من نهاية القرن 18 إلى عام 1883

تبنّت الولايات المتحدة الأمريكية خلال هذه الفترة، نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة لاعتبارات عديدة منها:

- ثقافة المجتمع الأمريكي المتأثر بالمذاهب الاجتماعية السائدة آنذاك، كالحرية الفردية التي تتعارض و إعطاء الإدارة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة، فهم يحشون إساءة استخدام السلطة، و كان مذهبهم المتوارث هو توزيع السلطة لاحتمال الاستبداد بها، ذلك أن النظام الأمريكي لا يعتبر الإدارة العامة نظاما يتمتع بامتيازات تخرج عن المألوف في القانون الخاص، بل يرى أن الإدارة ليست أكثر من مجموعة تصرفات يجريها الموظفون و لا تختلف عن تلك التي يقوم بها مشروع خاص لتحقيق ذات الأغراض⁷⁰.
- النظرة الازدرائية للإدارة باعتبارها تشكل في نظر المواطنين الأمريكيين مصدرا تهديديا للمبادئ التي ناضلوا من أجلها، كمبادئ العدالة و الديمقراطية و محاربة البيروقراطية، علاوة على تخوفهم من انتشار سلطة و نفوذ الموظفين الدائمين.
- الامتيازات المحتمل اكتسابها في نظرهم من قبل الإدارة، كالمساهمة في اتخاذ القرارات السياسية بحكم مكانتها كحلقة وصل بين القاعدة و القمة، و هو امتياز لا ينبغي أن تتمتع به الإدارة، لأنه يمكن أن ينعكس سلبا على بعض المبادئ المكتسبة، كتنضيل القطاع العام (الإداري) على القطاع الخاص التجاري و الاقتصادي، و بالتالي تسلط الدولة بواسطة الإدارة على مختلف النشاطات الحيوية في المجتمع الأمريكي، و هو ما يتنافى و مشروع مجتمعتهم.

و حفاظا على المبادئ و المعتقدات، لم تعرف الولايات المتحدة الأمريكية في بداية هذه الفترة، صدور أي تشريع أو تنظيم للوظيفة العمومية أو على نظام موحد لأساليب التسيير في الإدارة العمومية، فكان الموظفون يمارسون مهامهم لمدة محددة من الزمن لم تكن لتتجاوز في أكثر الأحيان العهدة الرئاسية، و بالتالي لم تكن تخضع لمخطط تسييري للحياة المهنية، من ترسيم و ترقية، و تقاعد ... الخ. حيث كان انتقاء الموظفين وفق معيار سياسي قائم على فكرة نظام الغنائم للمنتصر *spoil system* الذي يميز لكل مسؤول الحق في اختيار مساعديه، و هو المبدأ الذي يجسد تقاسم مناصب العمل بين الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية.

⁷⁰ سليمان الطماوي، (مبادئ علم الإدارة العامة)، القاهرة، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، 1987، ص 358.

و كانت معظم الوظائف العمومية في يد الحزب المنتصر، تطبيقا لمبدأ التداول l'alternance الذي يمنع بقاء الموظفين في مناصب عملهم أكثر من أربع سنوات، يلزمهم على إثرها بترك الوظيفة و العودة إلى الحياة العامة مزودين بالحرية التي اكتسبوها أثناء عملهم الحكومي، فيزداد ولائهم للدستور⁷¹. و نظرا لمساوئ هذا النظام في احتكار الوظائف العمومية و تداولها بين الحزبين، طبقا لسياسة الغنائم للمنتصر the spoils system التي سادت النظام الأمريكي فترة من الزمن، و التي بمقتضاها تكون الوظائف العامة من نصيب الحزب المنتصر، و هي السياسة التي أفسدت الجهاز الإداري الأمريكي، فسادا تاما، حاول الرؤساء الأمريكيون تلافيه بكافة الطرق منذ عهد الرئيس قرانت سنة 1875 بل أنه كان السبب في إقدام أحد المواطنين الذين يئسوا من الحصول على وظيفة في ظل سيرانه على اغتيال الرئيس الأمريكي GAR FIELD مما دفع بالرؤساء الأمريكيين المتعاقبين إلى العمل على إنهاء سريانه، و دفع الكونغرس الأمريكي إلى إصدار قانون باندلتون Pendlton في المرحلة التالية⁷².

2/ المرحلة الثانية (1883-1920)

و هي الفترة التي تميزت بصدور القانون المعروف بقانون Pendlton في عام 1883 الذي كرس الصعيد الاتحادي إلغاء (نظام الغنائم للمنتصر system spoils بالنسبة لأكثر الوظائف الاتحادية، فاسحا بذلك المجال لبروز نظام جديد يقوم على مبدأ الاستحقاق mérite system و هو معيار تقني حل محل 'نظام التداول' معيار سياسي. و أنشأت بمقتضى هذا القانون لجنة الخدمة المدنية commission of civil service على غرار نظام الخدمة المدنية البريطاني و من مهامها الأساسية:

- فحص مؤهلات المترشحين لتولية بعض الوظائف العمومية.
- السهر أساسا على ضمان الحياد السياسي للوظيفة العمومية.
- فرض مبدأ المسابقات ككيفية مفضلة للتوظيف في بعض الوظائف.

و من الجدير بالملاحظة أن نظام الاستحقاق هذا لم يعمم على كافة الولايات إذ لا زال العمل جاريا بنظام التداول في بعض الولايات و بأشكال مختلفة.

3/ المرحلة الثالثة (1921-1945)

و هي المرحلة التي تميزت فيها الوظيفة العمومية الأمريكية بالمراجعة الوظيفية، لكافة مناصب العمل، ابتداء من عام 1921، بإعطاء الأولوية للتكوين، الذي يشمل كافة الموظفين الدائمين العاملين في الإدارة الأمريكية، التي عرفت أول تصنيف للوظائف في عام 1923، بتقنين المسار المهني للدبلوماسيين les diplomates ضمنا لاستقرارهم و تمكينهم من الحق في الترقية و التقاعد.

4/ المرحلة الرابعة (الممتدة في الفترة ما بين عام 1945 إلى 1992)

⁷¹ عبد الله طلبة، (الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر)، ط1، بدون ذكر البلد، مطابع مؤسسة الوحدة، 1981، ص 70.

⁷² سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 359.

و هي من أهم مراحل تطور الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية، فهي جاءت مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، و تميزت بتنصيب لجنة من الخبراء، برئاسة الرئيس السابق HOOVER عهدت إليها مهمة البحث في أجمع السبل الكفيلة بتحديث و تكييف الوظيفة العمومية، توجت أعمالها بإعداد تقرير ضمن العديد من المقترحات العملية، رافقتها جملة من التدابير منها:⁷³

1 - إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة.

2 - تصنيف مناصب العمل classification des emplois .

3 - تحديد حقوق وواجبات الموظفين.

كما اتخذت تدابير أخرى باقتراح من أعضاء لجنة الخدمة المدنية تتعلق بسياسة تكوين الموظفين، التي توجهت في عام 1968 بإنشاء مركز للتكوين الإداري خاص بالإدارات الفيدرالية، و بدأ التفكير من جديد في تكييف نظام الخدمة العمومية، تحت إشراف الأكاديمية الوطنية للإدارة العمومية، توج لاحقا بإصلاح تضمنه قانون 13 أكتوبر 1978.

و قد تميز هذا الإصلاح، بالتأكيد على ضمان جملة من الأهداف:

- الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية l'indépendance politique de la fonction publique.

- فعالية الإدارة بضمنان تكوين ملائم للموظفين، و تأسيس نظم تحفيزية، و إجراءات خاصة بالعزل procédures spéciales de révocation

و من النتائج المترتبة على صدور قانون 1978 إلغاء لجنة الخدمة المدنية، و إنشاء العديد من الهيكل organismes منها:⁷⁴

1 - ديوان تسيير المستخدمين l'office de gestion du personnel تحت سلطة مدير يتبع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية.

2 - مكتب حماية الاستحقاق bureau de protection du système du mérite الذي يتكون من ثلاثة أعضاء يعينون من قبل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، يساعده مجلس خاص، و سلطة مكلفة بالعلاقات العامة للعمل الخاص بالفيدراليات.

و يتكفل هذا المكتب و المجلس بالمسائل التأديبية للموظفين، و ينفرد المكتب بالنظر في التظلمات المقدمة من طرف الموظفين كما يراقب بعض القرارات المتخذة من قبل ديوان تسيير المستخدمين.⁷⁵

⁷³ مرجع سابق .

⁷⁴ سعيد مقدم، (انظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر ، 2005/2004، ص 33.

⁷⁵ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 35.

أما المجلس فينفرد بإعداد التقرير العام حول الاختلالات التي تعترض الإدارة و التقرير السنوي حول النشاط الموجه إلى الكونغرس.

و هكذا نجد أن الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية، أصبحت تضم خمسة أنواع رئيسية من الوظائف المصنفة.

1/ الوظائف الثقافية و العلمية : و شغلها يقتضي توفر مؤهلات و تكوين علمي جامعي في المترشحين إليها.
2/ الوظائف المهنية : و هي وظائف مساعدة للوظائف الأولى، أي أن شاغليها يتولون مهمة التحضير و تهيئة الأعمال.

3/ الوظائف الإدارية و المالية : و هي وظائف تنحصر في التسيير الإداري و المالي.

4/ وظائف الحراسة : و هي وظائف تنفيذية، يدوية، كالحراسة و نقل المستخدمين....الخ.

5/ وظائف تقنية : يدوية، ميكانيكية، كالطباعة، الرقن و سحب الوثائق..... الخ و يتم التوظيف في هذه الوظائف المصنفة على أساس المسابقة (18 مرتبة تسلسلية).

أما بالنسبة للوظائف الغير مصنفة، و الوظائف المستحدثة، فيتم التعيين فيها بشكل مباشر و بدون مسابقة.

و من الجدير بالذكر، أن الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية، أصبحت تعرف اليوم ' بنظام التأهيل و التكوين المهني' و هو ما يشكل منعطفا كبيرا في مفهوم الوظيفة العمومية الأمريكية، مقارنة بالمبادئ السائدة في القرن 19.

خلاصة

يعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 اول قانون للوظيفة العمومية عرفته الجزائر، و لقد مرت الوظيفة العامة في الجزائر منذ الاستقلال بثلاثة مراحل اساسية بداية من تاريخ انشاء اول قانون للوظيفة

العامة وهو المرسوم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 ومرورا بالمرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 الى غاية صدور القانون الاساسي للتوظيف العمومية والمتمثل في الامر 03/06 المعمول بها حاليا. كانت وظائف الخدمة المدنية بأمريكا قبل حصولها على الاستقلال من بريطانيا توزع على طبقة خاصة من المواطنين ذوي الحظو عند الحاكم، وبسبب سوء الاحوال السائدة آنذاك وعدم الرضا في أوساط الموظفين صدر قانون بندلتون عام 1883 م والذي بموجبه صدر ايضا قانون الخدمة المدنية، وقد اتبعت الولايات المتحدة نظام تصنيف الوظائف في هيكلتها لوظائف الخدمة المدنية .

الفصل الثالث

مراحل المسار المهني في ظل النظام المغلق والمفتوح بين الجزائر والولايات المتحدة الامريكية

تمهيد

المسار الوظيفي او الحياة الوظيفية للموظف العام هو كافة الاوضاع والمراكز القانونية التي يشغلها خلال مختلف مراحل خدمته، وذلك منذ دخوله لشغل الوظيفة حتى انتهاء خدمته ويحرص المشرع عند وضع نظام الخدمة ان يتناول هذه الاوضاع وما يترتب عليها من آثار بالتنظيم المحدد، حتى يعرف كل موظف حقوقه وواجباته على وجه الدقة للالتزام بها تجنباً للمسؤولية التأديبية التي قد تقع على عاتقه اذا أخل او خرج عن تلك الاوضاع المقررة قانوناً .

وسوف نتطرق في هذا الفصل الى المسار المهني للموظف في ظل النظام المغلق بالجزائر والمسار المهني للموظف في ظل النظام المفتوح بالولايات المتحدة الامريكية .

المبحث الاول : المسار المهني للموظف العمومي في ظل النظام المغلق بالجزائر

في هذا المبحث سوف نتطرق الى المسار المهني للموظف العمومي في ظل النظام المغلق في الجزائر من خلال تحديد حقوق وواجبات الموظف العام وطرق التوظيف والوضعيات القانونية التي يمر بها الموظف خلال حياته المهنية .

المطلب الاول : حقوق وواجبات الموظف في الوظيفة العامة بالجزائر

أولا: حقوق الموظف و ضماناته:

يتمتع الموظف بمجموعة من الحقوق و المزايا منها ما يتمتع به أثناء أداء الوظيفة و منها ما يتمتع به بعد تركه للوظيفة ، بعضها مالي ، و بعضها غير مالي .

أ. الحقوق المالية

يتمتع الموظف بالحقوق المالية التالية : الحق في الراتب ، الحق في الضمان الاجتماعي .
اولا : الحق في الراتب : نص المشرع على هذا الحق من خلال المادة 25 من الأمر 03/06 سالف الذكر عندما ذكر بأنه للموظف الحق بعد أداء الخدمة في الراتب.⁷⁶
و الراتب هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف كل شهر وفقا لما تقتضيه الأحكام المقررة لذلك ، و في النظام الوظيفي الذي تتبناه الجزائر ، فإن المرتب ليس مقابلا للعمل الذي يؤديه الموظف ، و إنما غالبا ما تغلب عليه صفة النفقة التي تمنح له لتمكينه من العيش به على نحو لائق ، و أن يتمكن بذلك من تخصيص جهده و وقته للقيام بأعباء الوظيفة العمومية⁷⁷.

و يترتب على هذا الاعتبار أن الراتب يدفع في فترات منتظمة ، كما يتعين أن تراعي فيه اعتبارات اخرى خاصة كالمكانة الاجتماعية للموظف و المظاهر التي تحتاج إليه ، لذلك يقترن المرتب بمبالغ اخرى متصلة بالوظيفة تمنح للموظف في صورة تعويض الانتقال و تعويض التمثيل و تعويض المسؤولية الخ، و نشير إلى أن هذه التعويضات يتم تحديدها في إطار القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك وظيفي .

ثانيا : الحق في الضمان الاجتماعي : بالموازاة مع الحق في الراتب يتمتع الموظف بالحق في الحماية الاجتماعية و التقاعد، حيث يمكن هذا النظام الموظف المتضرر أو المصاب بمرض أو عجز عن العمل ، أو تم إحالته على التقاعد من الاستفادة من منحة تضمن له العيش الكريم ، كبديل عن الراتب الذي كان يتقاضاه .
و في هذا الشأن نص المشرع من خلال المادة 33 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أنه للموظف الحق في الحماية الاجتماعية و التقاعد في إطار التشريع المعمول به⁷⁸.

ب. الحق في الترقية

يرتبط مفهوم الترقية عموما بتقييم أداء كل موظف أثناء مساره المهني، وتكون هاته الترقية في الدرجات أو الرتب ، ومن الآثار المباشرة التي تترتب إلى الترقية في الدرجات أو الرتب الزيادة في الراتب .
الحق في الترقية في الرتبة : تتمثل الترقية في الرتب وفقا لمل تضمنته المادة 107 من القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية سالف الذكر في تقدم الموظف في مساره المهني ، و ذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة أعلى منها مباشرة و ذلك حسب الكيفيات التالية:⁷⁹

⁷⁶ المادة 25 من الامر 03/06، المتضمن قانون الوظيفة العمومية .

⁷⁷ سلوى تيشات ، (أثر التوظيف على كفاءة الموظفين) ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2009 / 2010، ص 58.

⁷⁸ المادة 33 من الامر 03/06 .

⁷⁹ المادة 107 من الامر 03/06 .

1 - على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مساهمهم المهني على الشهادات و المؤهلات المطلوبة.

2- بعد تكوين متخصص.

3- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.

4- على سبيل الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يشبتون الأقدمية المطلوبة، مع مراعاة أن لا يستفيد الموظف من الترقية بهذه الطريقة مرتين متتاليتين. **الترقية في الدرجات** : طبقا للمادة 106 من القانون العام الأساسي للتوظيف العمومية سالف الذكر أن الترقية في الدرجات تتمثل في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة ، و تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر و الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.⁸⁰

و المقصود بالتنظيم المعمول به المشار إليه أعلاه هو أحكام المرسوم الرئاسي رقم 304/07، الذي يضبط الترقية في الدرجات حسب 03 وتائر أو مدد للأقدمية في السلك الوظيفي المشغول المدة الدنيا (سنتين و نصف) أو المدة المتوسطة (03 سنوات) أو المدة الطويلة (3 سنوات و نصف).⁸¹ و تجدر الإشارة إلى أن الترقية في الدرجة تخضع لعملية التنقيط و التقدير من طرف الرئيس السلمي الذي يرفع بهذا الشأن تقريره للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

ت. الحق في العطل

الأصل العام أن يكرس الموظف وقته للقيام بأعباء الوظيفة و لا يجوز له أن ينقطع عنها إلا للأسباب التي يقرها القانون، و توافق عليه السلطة المختصة و منها العطل حيث تقتضي المصلحة و العمل و الموظف أن يمنح هذا الأخير عطلة أو إجازة طبقا للضوابط التي وضعها القانون فالعطلة و إن كانت تعتبر أحد الأوضاع الوظيفية (حالة الاستيداع) إلا أنها تعد في المقابل أيضا من الحقوق التي يتمتع بها الموظف.

وفي هذا الإطار ينص المشرع الجزائري من خلال المادة 39 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أنه للموظف الحق في العطل المنصوص عليه في هذا الأمر.⁸²

و في ذات السياق قام المشرع الجزائري و بشكل غير مباشر بتعداد للعطل التي يمكن أن يتمتع بها الموظف من خلال المادة 129 من الأمر 03/06 عندما أشار إلى أنه يعد في وضعية الخدمة أيضا الموظف الموجود في عطلة سنوية، الموجود في عطلة مرضية أو حادث مهني، الموظفة الموجودة في عطلة أمومة ، المستفيد من رخصة غياب كما هي محددة في المواد 208 و إلى 212 و المادة 215 من هذا الأمر.

⁸⁰ المادة 106 من الامر 03/06 .

⁸¹ المرسوم الرئاسي 07-304 المؤرخ في 29-09-2007، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم ، ج ر ، عدد

61.

⁸² المادة 39 من الامر 03/06 .

و بالعودة إلى المادة 208 نجد أنها تنص على أنه يمكن للموظف شريطة تقديم مبرر مسبق الاستفادة من رخص للتغيب دون فقدان الراتب من أجل متابعة دراسات ترتبط بنشاطاته الممارسة في حدود 04 ساعات في الأسبوع تتماشى مع ضرورات المصلحة أو المشاركة في الامتحانات لفترة تساوي الفترة التي تستغرقها، بالإضافة إلى القيام بمهام التدريس حسب الشروط المنصوص عليها في التنظيم المعمول به ، و أيضا المشاركة في دورات المجالس التي يمارس فيها عهدة انتخابية ، إذا لم يكن في وضعية انتداب ، فضلا عن المشاركة في التظاهرات الدولية الرياضية أو الثقافية.⁸³

في حين تنص المادة 137 على أنه يمكن للموظف أيضا الاستفادة من تراخيص للغياب دون فقدان الراتب للمشاركة في المؤتمرات و الملتقيات ذات الطابع الوطني أو الدولي التي لها علاقة بنشاطاته المهنية.⁸⁴ أما المادة 209 فتتضمن على انه للموظف الحق ، مرة واحدة خلال مساره المهني في عطلة خاصة مدفوعة الأجر لمدة 30 يوما متتالية لأداء مناسك الحج في البقاع المقدسة.⁸⁵

من جهة اخرى تنص المادة 212 على أنه للموظف الحق في غياب خاص مدفوع الأجر مدته 03 أيام كاملة في إحدى المناسبات الآتية⁸⁶: زواج الموظف ، ازدياد طفل للموظف ، ختان ابن للموظف ، زواج أحد فروع الموظف ، وفاة زوج الموظف ، وفاة أحد الأصول أو الفروع أو الحواشي المباشرة للموظف أو زوجه. و يذهب المشرع من خلال المادة 213 إلى الإقرار للمرأة الموظفة خلال فترة الحمل و الولادة من عطلة أمومة تحدد وفقا للتشريع المعمول به (تعادل 98 يوما).

ث. الحق في حرية الرأي و العمل النقابي و الإضراب

اعترف المشرع الجزائري للموظفين بالحق في العمل النقابي من خلال المادة 35 من الأمر 03/06 التي جاء فيها يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به.⁸⁷ و قد تدعم هذا الحق من خلال نصوص المواد 26 ، 27 ، 28 و 29 من الأمر 03/06 على ضمان حرية الرأي للموظفين، و على ضمان كعدم التمييز بينهم لأي سبب كان، و ضمان عدم تأثر حياتهم المهنية بسبب انتمائهم إلى تنظيمات نقابية أو جمعيات أو أحزاب سياسية، أو بسبب آرائهم قبل و أثناء عهدتهم الانتخابية.⁸⁸

⁸³ المادة 208 من الامر 03/06

⁸⁴ المادة 137 من الامر 03/06 .

⁸⁵ المادة 209 من الامر 03/06 .

⁸⁶ المادة 212 من الامر 03/06 .

⁸⁷ المادة 35 من الامر 03/06 .

⁸⁸ المواد من 26 الى 29 من الامر 03/06 .

كما اعترف المشرع الجزائري أيضا بالحق في الإضراب في حدود ما يسمح به القانون ، و في هذا السياق نص من خلال المادة 36 من الأمر 03/06 سالف الذكر على أن يمارس الموظف الحق في الإضراب في إطار التشريع و التنظيم المعمول به⁸⁹.

ذلك أنه بالنظر إلي ما قد ينجم عن الإضراب من عواقب وخيمة تعود بالسوء على المنتفعين من خدمات المرفق العام سعي المشرع على ضبط ممارسة حق الإضراب بقيود إجرائية تحول دون التعسف في استعماله ، كم أنه و لأسباب موضوعية يمكن للمشرع أن يمنح هذا الحق في قطاعات معينة⁹⁰.

ثانيا : واجبات الموظف العمومي

قام المشرع بإقرار العديد من الحقوق للموظف العام مباشرة بعد بدء ممارسة مهامه على الوجه الصحيح ، أي بعد تعيينه في المنصب المطلوب شغله ، قام في المقابل بتحميله مجموعة من الالتزامات أو الواجبات ، و هذه الواجبات تستهدف أداء العمل على الوجه الذي يتطلبه القانون و المحافظة على أسرار العمل و احترام الرؤساء ... و قد أشارت إلى هذه الواجبات المواد من 40 إلى 54 القانون 03 /06 سالف الذكر ، حيث يمكن إجمال هذه الواجبات في النقاط التالية:

1 . الواجبات المتعلقة بعد الجمع بين الوظيفة و نشاط آخر

يجب التزام الموظف بالامتناع عن الجمع بين الوظيفة و نشاطات أخرى من أجل المحافظة على استقلالية الوظيفة العمومية و موظفيها ، و عدم إثقال كاهل الموظف بأعمال أخرى تؤدي إلى إهمال واجباته الوظيفية و إرهاقه بأعمال أخرى في ذات الوقت.

ذلك أن أداء المهام المنوطة بالوظيفة من قبل الموظف بصفة شخصية و مستمرة يقتضيان التفرغ الكلي لها و عدم الانشغال بمهام مهنية أخرى سوى أوقات العمل الرسمية أو خارجها و في هذا الإطار نص المشرع من خلال المادة 43 في فقرتها الأولى من الأمر 03 /06 سالف الذكر على أنه يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ، و لا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه⁹¹.

إلا ان هذا الأصل يرد عليه استثناء يرخص بموجبه للموظفين من ممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط تحدد عن طريق التنظيم.

كما يمكن للموظفين المنتمين لأسلاك التعليم العالي و الباحثين و كذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم⁹².

2 . الواجبات المتعلقة بالحفاظ على كرامة و نزاهة الوظيفة العامة

⁸⁹ المادة 36 من الامر 03/06 .

⁹⁰ عمار بوضياف، (الوجيز في القانون الإداري)، الطبعة الثالثة ، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع ، 2007، ص 340.

⁹¹ المادة 43 من الامر 03/06 .

⁹² مرجع سابق .

لا يجوز للموظف أن يأتي بتصرف يتنافي مع كرامة وظيفته أو يتعارض مع صفته كموظف عام لأنه يمثل الشخص المعنوي العام، و هذا الالتزام يفرض على الموظف ليس فقط داخل نطاق العمل و مكان العمل ، بل ينصرف أيضا هذا الالتزام إلي خارج نطاق العمل، أي في أوقات العمل الرسمية و غير الرسمية، فلا يجوز له أن يأتي بعمل أو فعل منافي للآداب العامة أو الأخلاق العامة أو يضع نفسه في موضع الريبة و الشبهات ، لأن في ذلك تعارض مع كرامة و نزاهة الوظيفة العامة و فقدان الجمهور للثقة الواجب توفرها لدي الموظف العام. و تطبيقا لكل هذا نص المشرع الجزائري من خلال المادة 48 من الأمر 03/06 على وجوب تجنب الموظف لكل فعل يتنافي مع طبيعة مهامه حتى لو كان ذلك خارج الخدمة ، و من جهة أخرى منع المشرع الجزائري على الموظف طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أي امتيازات من أي نوع كانت ، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه⁹³.

و في ذات السياق أشار المشرع أيضا على امتناع كل موظف عن امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأي صفة من الصفات ، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلالية أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلي رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة⁹⁴.

3 . الواجبات المتعلقة بالمحافظة على أسرار الوظيفة العمومية

يتيح عمل الموظف إلى الإطلاع على العديد من الأسرار المتعلقة بالوظيفة العمومية من خلال الوثائق الإدارية و تظلمات الأفراد ، أو الاتصال المباشر بهم ، و في هذا الصدد يتعين على الموظف الامتناع عن إفشاء هذه الأسرار ، و من تطبيقات هذا الالتزام ما نصت عليه المادة 48 من الأمر 03/06 سالف الذكر و التي جاء فيها أنه يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني و يمنع عليه أن يكشف محتوي أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ، و لا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة ، كما ألزم المشرع أيضا من خلال المادة 49 من الأمر 03/06 الموظف على السهر على حماية الوثائق الإدارية و على أمنها⁹⁵.

4 . الواجبات المتعلقة بطاعة الرؤساء الإداريين

إن هذا الواجب هو الذي يمثل الجزء الذي يضمن للسلطة الرئاسية فاعليتها ، سواء ظهرت هذه السلطة في صورة رقابة رئاسية أم في صورة إصدار أوامر تنظيمية لازمة لحسن سير العمل ، و المفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة ، إنما يمارسها رؤساء لهم أقدميتها في الخدمة مما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل و حاجاته ، فضلا عن كون الرئيس هو المسؤول أولا و أخيرا عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها⁹⁶.

⁹³ المادة 54 من الأمر 03/06.

⁹⁴ المادة 45 من الأمر 03/06.

⁹⁵ المادة 49 من الامر 03/06

⁹⁶ حسين محمود المهدي ، (شرح أحكام الوظيفة العامة)، ليبيا، الدارالجمهورية، ص188.

و على ذلك يعتبر من أهم واجبات الموظف أن يلتزم بالأمر الصادر إليه من رئيسه ما دام متعلق بأعمال وظيفته، و ينفذه فور إبلاغه به ، ذلك أن الرئيس الإداري هو الذي يقوم بتوزيع العمل عن العاملين بحسب التدرج الرئاسي، فإذا ترك الأمر للموظف أن يختار ما يشاء من الأعمال و يقبل ما يرتاح إليه ، و يرفض ما يستعصي عليه القيام به لاختل النظام الوظيفي.

إلا أن التزام الموظف بطاعة رؤسائه ليس التزام مطلق يهدف إلى إخفاء شخصية الموظف أمام شخصية رئيسه ، بحيث تقتضي المصلحة العامة أن يبدي الموظف رأيه بكل شجاعة و حرية في القرار الموجه إليه في محاولة لإقناع الرئيس الإداري بالعدول عنه أو تعديله بما يحقق المصلحة العامة⁹⁷، إذ ثمة حدود لالتزام الموظف بإطاعة أوامر الرئيس الإداري تتمثل في أن يكون التزام الموظف بطاعة أوامر الرئيس الإداري في حدود العمل الوظيفي و ضمن واجبات وظيفته و مهامه الاعتيادية و أن لا تتضمن مخالفة للقانون و الأنظمة و التعليمات ، حيث لا طاعة للرئيس الإداري إن هو أمر الموظف بالتجاوز على مهام وظيفته و مخالفتها أو تحرض على ارتكاب جريمة جزائية⁹⁸.

المطلب الثاني : طرق التوظيف في الوظيفة العامة بالجزائر

يتم التوظيف في الجزائر بعدة طرق حددها قانون الوظيفة العامة في المادة 34 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 والمادة 80 من الامر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 ، حيث جاء في المادة 34 من المرسوم 59/85 ((يجري التوظيف حسب كيفية واحدة او عدة كيفية مما يأتي :⁹⁹

- 1- المسابقة على أساس الاختبارات
 - 2- المسابقة على أساس الشهادة .
 - 3- الامتحان او الاختبارات المهنية
 - 4- الاختيار من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم خبرة مهنية كافية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل بعد استشارة لجنة الموظفين .
 - 5- عن طريق التوظيف المباشر حسب الشروط الآتية :
- أ- من بين المترشحين المتخرجين من مؤسسات التكوين المتخصصة التابعة للمؤسسات او الادارات العمومية .
- ب- من بين المترشحين المتخرجين من مؤسسات التكوين المتخصصة الاخرى غير التي سبق ذكرها في المقطع اعلاه.

⁹⁷ عثمان سلمان غيلان، (أخلاقيات الوظيفة العامة)، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014، ص 271.

⁹⁸ منصور ابراهيم العتوم، (المسؤولية التأديبية للموظف العام)، الطبعة الأولى، عمان، مطبعة المشرق، ص 46.

⁹⁹ المادة 34 من المرسوم 59/85 .

ت- وعلى سبيل الاستثناء من المرشحين الذين تتوفر فيهم شروط التأهيل المحدد للالتحاق بمناصب العمل وهذا في الحالات الآتية :

- اما لاحداث سلك جديد .
- واما لتوفير احتياجات استثنائية او خاصة ببعض الاسلاك التي تحدد قائمتها حسب الحالة بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية او بقرار مشترك او مقرر مشترك بين السلطة المذكورة والسلطة او الهيئة المركزية التي لها صلاحية التعيين .¹⁰⁰

المطلب الثالث : الوضعيات التي يمر بها الموظف العمومي في قانون الوظيفة العامة الجزائرية

سنتناول في هذا المطلب المسار الوظيفي للموظف العمومي في القانون الجزائري وأهم المراحل التي يمر بها الموظف خلال مساره الوظيفي .

الفرع الأول : وضعية الموظف أثناء القيام بالخدمة

يعتبر العمل الذي يؤديه الموظف هام بالنسبة للإدارة و كذلك بالنسبة لتأدية مهامه بأحسن صورة، لهذا يجب أن يتفرغ لذلك العمل فالوظيفة هي واجهة الدولة من خلال موظفيها و النشاط الإداري .
و عليه سندرس كيف يؤدي الموظف عمله و ذلك من خلال دراسة ما يلي :

الالتزام بالقيام بالخدمة

على الموظف العام عند قيامه بتأدية العمل أن يكون على دراية بالعمل المنوط به، لهذا فهو عمل شخصي له، و لا بد له من شروط:

أولاً: الممارسة الشخصية للمهام : يعتبر القيام بالخدمة أول شرط ينحدر من الالتحاق بالوظيفة ويتمثل أساساً بالإطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل المعين فيه أو المشغول بصفة شخصية وتقييد بقواعد المصلحة ولا يمكنه التنصل من جزء من مسؤولياته إلا عن طريق تفويض المرخص به قانوناً فإنه التزم أخلاقياً .
أيضاً باعتبار الموظف ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه أو ضغط ومن ثمة فهو مطالب بالوفاء لهذا الالتزام بما تمله عليه مقتضيات الممارسة المهنية وضميره المهني بما يضمن عدم الإضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.¹⁰¹

ووفقاً للمادة (128) من الأمر (03/06) المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية تعني وضعية القيام بخدمة،¹⁰² وضعية الموظف الذي يمارس فعلياً في مؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها المهام المطابقة لرتبته

¹⁰⁰ المادة 34 من المرسوم 59/85.

¹⁰¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 277.

¹⁰² المادة 128 من الأمر 03/06 .

أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين (10، 15) من هذا الأمر كما يعد أيضا طبقا للمادة (129) من نفس الأمر في وضعية القيام بالخدمة الموظف الموجود في:

عطلة سنوية ، عطلة مرضية ، حادث مهني، عطلة الأمومة، المستفيد من رخصة غياب كما هي محددة في المواد (208 إلى 212 و 215) من هذا الأمر، الذي تم استدعائه لمتابعة فترة تحسن المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط الذي استدعي الذي تم قبوله لفترة تحسين المستوى.

ثانيا: حالات الغياب الغير مبرر : إذا كان للموظف في حالة القيام بالخدمة الحق في العطل والغياب المدفوعة الأجر المنصوص عليها قانونا فإنه لا يمكنه مهما كانت رتبته أن يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها، بل إن القانون ينص صراحة على معاقبة كل غياب غير مبرر عن العمل يخصم من الراتب ما يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية حسب المادة (207) من الأمر (03/06) بل يمكن للموظف الاستفادة من الرخص للتغيب مدفوعة الأجر في الحالات المنصوص عليها في المواد من (208 إلى 214) ومن رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر لأسباب الضرورة القصوى المبررة لا يمكن أن تتجاوز مدتها (10) أيام في السنة حسب المادة (215) من نفس الأمر.

ثالثا: الجزاءات المترتبة على الإخلال بالالتزام بالقيام بالخدمة : عند معاينة الإدارة لحالة التخلي عن المنصب، تقوم بداية بإخطار الموظف المعني برسالة مضمنة تحثه على ضرورة الالتحاق بمنصبه تحت طائلة الشطب النهائي من قائمة المستخدمين في حالة عدم الاستجابة.

والتسريح أو الشطب من قائمة المستخدمين يتم من الناحية المبدئية دون الحاجة إلى مراعاة الشكليات المنصوص عليها في المجال التأديبي؛ بل أن الممارسة العملية أثبتت أن الشطب من تعداد المستخدمين يتم دون الحاجة مسبقا إلى إخطار الموظف، بعد معاينة عدم عودة الموظف إلي عمله بعد انقضاء فترة الإجازة أو الاستيداع ، غير أن التسيير العادي للمسار المهني للموظف يقتضي التزام الإدارة بتوجيه إخطار أول ثم ثان، إذا تعذر فيه المعني بضرورة التحاقه بمنصب عمله تحت طائلة تطبيق القانون، ولاسيما الحكم المطبق على المتخلفين عن وظائفهم.

رابعا: الالتزام بالإقامة بمكان العمل : يمكن أن يلزم الموظفون بالإقامة الشخصية بمكان عملهم الإداري إذا كان القانون الأساسي الخاص بوظيفتهم ينص على ذلك.¹⁰³

الامتناع عن الجمع بين أكثر من وظيفة عمومية و نشاط آخر خاص

إن عدم الجمع بين وظيفيتين يمكن الموظف من توجيه التزامه إلي وظيفته و تقديمها على أحسن وجه و دون ضغوطات، التي قد تكون على عاتق الوظيفة، حيث:

¹⁰³ محمد يوسف العدوي، (دراسة في الوظيفة العمومية)، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص (14-15).

أولاً: من حيث المبدأ : نصت المادة (43) من أحكام قانون الوظيفة العمومية على أنه: «يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه وهو المبدأ الذي يعرف تطبيقه بعض الاستثناءات». ¹⁰⁴

ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ عد الجمع: وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (43) السالفة الذكر يرخص للموظفين بممارسة:

- مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدّد عن طريق التنظيم.
- كما يمكنهم أيضاً إنتاج الأعمال الأدبية أو الفنية شريطة عدم ذكر الموظف لصفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين.
- كما يمكن استثناء أن يرخص لبعض الفئات من الموظفين ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم كما هو الشأن بالنسبة للموظفين المتميزين الطبيين المتخصصين المادة (44). ¹⁰⁵

فالعبارة من مثل هذه القيود، ضمان استقلالية الموظف و ضمان القيام بمهمته بصفة عادية. فكل موظف جاء في المادة (47) من قانون الوظيفة العمومية مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. ¹⁰⁶

ثالثاً : الجزاءات المترتبة عن الإخلال بعدم الجمع الوظيفي : إن عدم التقيد بالالتزام بعدم ممارسة العمال المحظورة، يعد مخالفة يترتب عنها مساءلات تأديبية دون الإخلال بالجزاءات التأديبية ومنها أساساً :

- استرداد المبالغ المتحصل عليها بصفة غير شرعية عن طريق الخصم من المرتب لعدم الخدمة، وذلك ابتداء من تاريخ الالتحاق بالوظيفة الثانية.
- التوقف الفوري للمعني عن ممارسة وظائفه، تحضير الإحالة على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمعة كمجلس تأديبي ضمن الآجال المنصوص عليها في المسائل التأديبية.

علماً بأن دور اللجنة المتساوية الأعضاء يقتصر بهذا الخصوص على معاينة الواقعة المادية المنسوبة للمعني، وفي حالة التأكد من حدوثها، فإن العقوبة المقررة بهذا الصدد هي التسريح دون إشعار أو تعويض ¹⁰⁷.

الفرع الثاني : الوضعية القانونية في حالة الانتداب

¹⁰⁴ المادة 43 من الامر 03/06 .

¹⁰⁵ المادة 44 من الامر 03/06

¹⁰⁶ المادة 47 من الامر 03/06 .

¹⁰⁷ فطيمة خنوني، www.mouwazaf-dz.com ، تاريخ الزيارة 2017/04/15، الساعة 13:00.

هو حالة الموظف الذي يوضع خارج إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك . مع حقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها كما يجب التنبيه إلى أن الانتداب قابل للإلغاء من قبل السلطة المؤهلة¹⁰⁸.

1 حالات الانتداب

هناك أربعة حالات للانتداب وتتناولها في النقاط التالية:

أولاً: حالة الانتداب بقوة القانون : ويلجأ إلى هذا النوع من الانتداب وفقا الأحكام المادة(134) من قانون الوظيفة العمومية لتمكين الموظفين من ممارسة :¹⁰⁹

- وظيفة عضو في الحكومة (وزير).
- عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية عندما تتضمن هذه العهدة التزامات تمنع الموظف من القيام بمهامه بصفة عادية وتتطلب تواجده في المؤسسة الوطنية أو الجماعة الإقليمية التي انتخب فيها بصفة مستمرة مثل : نائب بالبرلمان أو منتخب بالمجلس الشعبي البلدي.
- وظيفة عليا للدولة مثل : مدير، مكلف بالدراسات.
- عهدة نقابية دائمة : منصب قيادي بإحدى التنظيمات النقابية يتطلب ممارسة النشاط النقابي بصفة مستمرة.
- تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية.
- متابعة تكوين أو دراسات في حالة تعيين الموظف لذلك من طرف الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

ثانيا : حالة الانتداب بطلب من الموظف : من المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية إلي قطاعات عمل اخرى عمومية وذلك في حدود (5%) من العدد الحقيقي للسلك، ويتعلق الأمر بانتداب الموظفين لدى المؤسسات والهيئات العمومية وكذا لدى البلدان الأجنبية في إطار التعاون التقني أو لدى المنظمات الدولية.

ثالثا : سلطة اتخاذ قرار الانتداب بطلب من الموظف و مدته : يكرس الانتداب بقرار فردي من السلطة المؤهلة، لفترة تساوي مدد شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها¹¹⁰.

رابعا: سلطة اتخاذ قرار الانتداب بطلب من الموظف و مدته : يكرس الانتداب بقرار فردي من السلطة المؤهلة لمدة دنيا قدرها ستة (6) أشهر ومدة قصوى قدرها خمس (5) سنوات.

¹⁰⁸ كمال رحاوي، (تأديب الموظف العام في القانون الجزائري)، الجزائر، دار هومة، 2004، ص 44.

¹⁰⁹ المادة 134 من الامر 03/06 .

¹¹⁰ هاشمي خري، مرجع سابق، ص 169-171 .

1_ الاستثناءات المقررة بخصوص المدة : لا تسري أحكام المادة (136) من قانون الوظيفة العمومية بخصوص المدد المقررة على الحالات المنصوص عليها في المادة (134) من نفس القانون، أي على الانتداب بقوة القانون.¹¹¹

فالعبارة بمدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها المادة (136) .

2_ القواعد التي يخضع لها الموظف أثناء مدة الانتداب :

يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب أو الوظيفة أو العهدة التي انتداب لها، كما يخضع في مجال التقييم و تقاضي راتبه للإدارة العمومية أو المؤسسة أو الهيئة التي انتدب إليها المادة (137).

انتهاء الانتداب :

كما للوضعة السابقة حدود تنتهي بها، كذلك بالنسبة لوضعية الانتداب فهي تنتهي بحسب ما جاء في القانون.

أولاً: من ناحية المبدئية : يعتبر الانتداب ، كوضعية من الوضعيات القانونية للموظف قابلاً للإلغاء.

ثانياً : من الناحية العملية:

فإن الإدارة الأصلية المستخدمة للموظف المنتدب ملزمة بقوة القانون بإعادة إدماجه في سلكه الأصلي عند انقضاء مدة انتدابه ولو كان زائداً عن العدد المادة (138) من الأمر (03/06)¹¹².

الفرع الثالث : وضعية الموظف خارج الإطار

تعرف وضعية الموظف خارج الإطار بأنها : « الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه، بعد استنفاد حقوقه في الانتداب، في وظيفة لا تسري عليها أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ». إن تعريف هذه الوضعية الجديدة التي لم يسبق تكريسها من قبل، إذ أنها مستقاة من قانون الوظيفة العمومية الفرنسي، حيث يبقى تعريفه يكتنف بعض من الغموض، بالرغم من إحالة كفاءات تطبيق الأحكام المتعلقة بهذه الوضعية إلى النصوص التنظيمية، غير أنه يستشف من منطوق أحكام المادة (140)¹¹³ من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي عرفت هذه الوضعية على النحو المذكور أعلاه، ومن أحكام التشريعات الدولية للوظيفة العمومية، أن الأمر يتعلق بحالة الموظف الذي استنفذ حقوقه في الانتداب في وظيفة أو منصب عمل على مستوى إدارة عمومية أو مؤسسة عمومية أو هيئة دولية لا تخضع نشاطاتها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يمكن أن يكون بطلب منه، أن يوضع في وضعية خارج الإطار، لمواصلة عمله بالإدارة العمومية أو المؤسسة العمومية أو الهيئة الدولية التي يعمل بها.

¹¹¹ المادة 134 من الامر 03/06 .

¹¹² هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص 174.

¹¹³ المادة 140 من الامر 03/06 .

ويفقد الموظف في هذه الوضعية حقوقه في المرتب والترقية في الدرجات والتقاعد بعنوان سلكه أو إطار الأصلي، ويصبح خاضعا لأحكام القانون الأساسي التي تسري على الوظيفة التي يشغلها.

سلطة اتخاذ قرار الوضع خارج الإطار و مدته

تكرس وضعية خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المؤهلة لمدة لا تتجاوز خمس (5) سنوات، وذلك حسب المادة (136).¹¹⁴

الفرع الرابع : وضعية الموظف في حالة الإستيداع

الإحالة على الاستيداع هو إيقاف مؤقت لعلاقة العمل بالنسبة للموظف مرسوم (مثبت) في منصب عمله.

الاستيداع : هي الحالة من الحالات التي تضع الموظف في وضعية قانونية تتمثل في التوقف المؤقت عن العمل، وهي الوضعية التي تؤدي إلى:

- توقيف راتب الموظف.
 - وحقوقه في الأقدمية وفي الدرجات وفي التقاعد.
- والانقطاع المؤقت عن العمل لا يعني فقدته لحقوقه المكتسبة في رتبته الأصلية عند تاريخ الإحالة على الاستيداع بل يحتفظ بها كاملة ، غاية ما هنالك أن علاقته بالمسار المهني تتوقف بهذا التاريخ لتستأنف بعد إعادة إدماج في رتبته بعد انقضاء مدة الاستيداع.¹¹⁵

الفرع الرابع : حركات نقل الموظفين

يمر الموظف طيلة حياته الوظيفية التي تبدأ بالتعيين أيا كانت أداة التعيين قرار أو عقدا وتنتهي بانتهاء الخدمة أيا كانت أسباب هذا الانتهاء بأوضاع وأحوال قانونية مختلفة يخضع كل وضع منها لأحكام قانونية متميزة. وقد تكون الأوضاع التي يمر بها الموظف أثناء حياته الوظيفية عادية يؤدي فيها الموظف مهام وظيفية في الجهة التابعة لها بشكل مستقر ومنتظم ، كما قد تكون هذه الأوضاع غير عادية بعضها يظهر وهو يؤدي العمل وبعضها الآخر يظهر والموظف متوقف عن أداء العمل ، وما يعيننا بالدراسة هو وضعية الموظف من خلال حركة نقله وهو ما سنتناوله من أجل معرفة الضمانات التي أقرها المشرع الجزائري من أجل حماية الموظف من انحراف الإدارة في سلطة نقله¹¹⁶.

¹¹⁴ المادة 136 من الامر 03/06 .

¹¹⁵ هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص (176،177) .

¹¹⁶ نواف كنعان، (القانون الإداري)، ط1، الإصدار الخامس، الأردن، دار الثقافة ، 2007، ص 87.

مفهوم النقل و السلطة المختصة به

مفهوم النقل:

يقصد بنقل الموظف أن نستبدل وظيفته المسندة إليه بوظيفة خالية من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى ، وقد عرف النقل بأنه « إن النقل بمعناه القانوني هو فك ارتباط الموظف في الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه و القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة ».

السلطة المختصة بالنقل:

إن السلطة المختصة بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى في نفس الدائرة ، أو من مكان إلى آخر في الأصل، السلطة المختصة بتعيين الموظف في الجهة المنقول منها ومعيار الاختصاص في إصدار قرار النقل هو مستوى الفئة الوظيفية التي ينتمي إليها الموظف المنقول¹¹⁷.

أنواع النقل و حالاته :

يمكن تقسيم النقل الوظيفي على أنواع بحسب الزاوية التي ينظر إليها له ، فمن حيث المحل يمكن تقسيم النقل على النقل المكاني والنقل النوعي .

أنواع النقل.

للنقل أنواع كثيرة أشهرها النقل النوعي والمكاني وهي:

أولا: النقل النوعي

ويعني نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى الوظيفة أخرى تختلف عن الأولى في نوعها وفي طبيعة عملها كالنقل من وظيفة تخصصية (فنية) إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة ويعد النقل بمثابة تعيين جديد .
ثانيا: النقل المكاني : هو نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى مماثلة لها في مكان آخر، سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف أو خارجها.

الفرع الخامس : النظام التأديبي للموظف العام و إنتهاء الخدمة

اولا : النظام التأديبي للموظف العام

التأديب هو مسألة الموظفين عن مخالفاتهم للواجبات المفروضة عليهم التي أثرت في المجال الوظيفي و ذلك لحماية الوظيفة العمومية من العبث بها، و ردع الموظفين عن محاولة ارتكاب نفس المخالفات.¹¹⁸

¹¹⁷ محمد فؤاد مهنا، (الوجيز في القانون الإداري)، نقلا عن المقالة مفهوم النقل الوظيفي و اتجاهات القضاء العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة)،

أ. المخالفات و العقوبات التأديبية

1 - المخالفات التأديبية

يقصد بالمخالفات التأديبية الأعمال المخلة بواجب من واجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً يطلق عليها أحيانا اسم " الجرائم التأديبية" و أحيانا " الأخطاء التأديبية"¹¹⁹ . و لقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " يشكل كل نخل عن الواجبات المهنية أو مساس الانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديبية مهامهم خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون مساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية¹²⁰.

و صنف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأخطاء المهنية في أربع اتجاهات:

1 - الدرجة الأولى¹²¹:

تعتبر أخطائه من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

2 - الدرجة الثانية¹²²:

- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المنصوص عليه في الدرجة الثالثة و الرابعة.

3 - الدرجة الثالثة¹²³:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة للأغراض الشخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

4 - الدرجة الرابعة¹²⁴:

118 سعيد مقدم، (أخلاقيات الوظيفة العامة)، ط1، الجزائر، شركة دار الأمة للطباعة و النشر، 1997، ص 20-21.

119 نواف كنعان، المرجع السابق، ص:165.

120 انظر المادة 160 من الأمر 03/06.

121 المادة 178 من الأمر 03/06.

122 المادة 179 من الأمر 03/06.

123 المادة 180 من الأمر 03/06.

124 المادة 181 من الأمر 03/06.

- الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كان يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
 - ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
 - التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
 - إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
 - تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح.
- و يمكن أن توضع القوانين الأساسية الخاصة و تبعا لخصوصية بعض الأسلاك مختلف الأخطاء مهنية¹²⁵.

2- العقوبات التأديبية :

يؤدي الخطأ التأديبي بصرف النظر عن الشكل و المظهر الذي يظهر فيه إلى فرض عقوبة تأديبية توقع بحق الموظف العام مرتكب تلك المخالفة.

و تعرف العقوبة التأديبية بأنها إجراء إداري يستهدف أساسا حسن سير المرفق الذي ينتمي إليه الموظف مرتكب المخالفة. و بمعنى آخر توقع لعقاب وردع مخالفة الواجبات. و تخضع هذه العقوبات التأديبية لثلاث مبادئ أساسية هي مبدأ الشرعية و مبدأ المساواة و مبدأ الشخصية، و يعد مبدأ شرعية العقوبات التأديبية ضمانا أساسية و جوهرية ضد الاستبداد و التحكم الإداري و خصوصا السلطة التأديبية الرئاسية¹²⁶.

و يتوقف تحديد العقوبة التأديبية في التشريع الجزائري على درجة جسامة الخطأ و الظروف التي ارتكب فيها و مسؤولية الموظف المعني و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.

و حدد القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة في أربع درجات¹²⁷:

1 - الدرجة الأولى :

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.

2 - الدرجة الثانية:

¹²⁵ المادة 182 من الأمر 03/06.

¹²⁶ المادة 163 من الأمر 03/06.

- التوقيف عن العمل من يوم (01) إلى ثلاثة (03) أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل .

3 - الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (04) إلى ثمانية (08) أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين.
- النقل الإجباري.

4 - الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلي مباشرة.
- التسريح. 128

كما يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك على عقوبات اخرى في إطار الدرجات الأربعة المذكورة سالفا.

الفرع السادس : إنتهاء الخدمة للموظف العام

ينتج إنتهاء الخدمة التام الذي يؤدي الي فقدان صفة الموظف عن 129 :

- فقدان الجنسية الجزائرية او التجريد منها .
- فقدان الحقوق المدنية .
- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية .
- العزل .
- التسريح .
- الحكم على الموظف جنائيا.
- الاحالة على التقاعد .
- الوفاة¹³⁰.

المبحث الثاني : المسار المهني للموظف العمومي في الولايات المتحدة الامريكية

128 المادة 163 من الامر 03/06 .

129 المادة 216 من الامر 03/06 .

130 المادة 174-216 من الامر 03/06.

في هذا المبحث سوف نتطرق الى المسار المهني للموظف العمومي في الولايات المتحدة الاميريكية واهم حقوقه والتعيين في الوظائف العامة وتقييم الاداء والترقية وانهاء الخدمة .

المطلب الاول : حقوق الموظف في الوظيفة العامة بالولايات المتحدة الاميريكية

اولا : حق الاضراب في الولايات المتحدة الاميريكية

لا يحق للموظفين الفدراليين ان يمارسوا حق الاضراب في الولايات المتحدة الاميريكية بل هم يلتزمون بالامتناع عن الاضراب من خلال اليمين الذي هم مطالبون بأدائه إثر توظيفهم . والنقابات التي تطالب بهذا الحق لا يمكن الاعتراف بها، وقد طرح هذا المشكل بحدة سنة 1981 بمناسبة الاضراب الذي شنته نقابة مراقبي الأرصاد الجوية فقد عالج الرئيس ريغان هذه المنظمة التي تعد من المنظمات التي أيدت انتخابه سنة من قبل حيث أقر تسريح 11000 موظفا (من بين 15000) وأحل محلهم أفرادا من الجيش بصفة مؤقتة حتى يتسنى تكوين مستخلفي الأعوان المسرحين وربما ساهمت هذه الصرامة على الحد النهائي من مثل هذه المحاولات .

ففيما يتعلق بالنظام المفتوح إنه لا مبرر مبدئيا لتخصيص العاملين التابعين لهذا النظام بأحكام تختلف عن الأحكام التي يتم إخضاع عمال القطاع الخاص إليها في إطار قانون العمل فمجموعة هذه الحقوق والواجبات تمارس تحت رقابة القضاء العادي أو في بعض الأحيان المحاكم المختصة بالعمل وتستمد مصادرها من العقد الذي ينظم علاقة العامل برب العمل وهي كثيرا ما تكون نتيجة حوار ومفاوضات تعاقدية بين الطرفين، الأمر الذي لا يعني أنها تكتسي طابعا فرديا يمكنها من انشاء حقوق وواجبات استثنائية خارجة عن القانون والعقود الفردية في هذا الميدان مقيدة بالشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات، فهي أقرب الي عقود إذعان منها إلى العقود الرضائية الاخرى .¹³¹

ثانيا : الحق النقابي في الولايات المتحدة :

يعتبر النشاط النقابي كعنصر من العناصر الفعالة في العلاقات الانسانية داخل الادارة على الاقل على مستوى الادارة الفدرالية، ولذلك فإن لجنة الخدمة المدنية كثيرا ما تطلب الادارات بالتعامل الايجابي مع المنظمات المهنية .

وتوجد نوعين من المنظمات :

المنظمات المعترف بها : وهي المنظمات التي تستهدف تحسين علاقات العمل داخل الادارة وتبادر بتقديم اقتراحات قصد تطوير ظروف عمل الموظفين، ويميز القانون ضمن هذه المنظمات المعترف بها بين ثلاثة فئات :

- تتضمن الفئة الاولى المنظمات التي لم تتحصل على تعهد رسمي ولكنها تحضى باعتراف غير رسمي وهي منظمات صغيرة الحجم يمكن التشاور معها بدون ان يكون ذلك ملزما .

¹³¹ هاشمي الخزفي، (الوظيفة العمومية في ظل التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الاجنبية)، ص 328.

- تتضمن الفئة الثانية المنظمات التي حضيت باعتراف شكلي فيشترط لإلزامية التشاور معها انخراط 10 بالمئة من عدد الموظفين إليها .¹³²
- والفئة الثالثة هي المنظمات التي تحصلت على اعتراف شامل وهي التي لا يقتصر دورها على التفاوض باسم أعضائها فحسب ولكنه بالامكان ان يلتزم باسم جميع العمال .
- ويشترط بهذا الصدد ان تشمل المنظمة اغلبية العمال المصوتين في انتخابات مهنية يكون قد شارك فيها 70 بالمئة من الموظفين.
- وقد قلص من عدد هذه الفئات الذي حدد بمقتضى مرسوم للرئيس كنيدي سنة 1962 مرسوم اتخذه الرئيس نيكسون سنة 1969 ليخفضه الى فئتين ما تزالان قائمتين الي يومنا هذا .
- فئة النقابات الممثلة للاغلبية
- فئة نقابات الاقلية
- و بالامكان أن نحصر النشاط النقابي لهذه المنظمات المعترف بها في ثلاثة أهداف متكاملة :¹³³
- الدفاع عن الحقوق الفردية لأعضائها .
- المفاوضات الجماعية
- العلاقات مع الكونغرس علما بأن هذه المنظمات جزء من اللوبيات او قوى الضغط ذات التأثير الفعال على أعضاء الكونغرس او اللجان خاصة عندما يتعلق الامر بتحديد اجور الموظفين.
- أ- انطلاقا من معايير الاعتراف بالمنظمات السابقة والتعامل معها، خلصت الادارة الى إبعاد أية علاقة مع أربع فئات هي على التوالي :
- المنظمات التي تتضمن قوانينها الاساسية المطالبة بحق الاضراب ذلك لان هذا الحق غير معترف به للموظفين .
- المنظمات المرتبطة بالحركات السياسية المناهضة لأسس النظام الامريكي : وهي المنظمات التي تستهدف اسقاط الحكومة عن طريق العنف
- المنظمات التي تتضمن قوانينها الاساسية احكاما تمييزية حسب العرق والجنس و الاصل .
- المنظمات التي تكون معرضة للضغوط الارتشائية .

¹³² مرجع سابق .

¹³³ هاشمي الخزفي، (الوظيفة العمومية في ظل التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الاجنبية)، ص 316.

المطلب الثاني : التعيين في الوظائف العامة بالولايات المتحدة الامركية

فيما يلي المبادئ التي ينبغي ان تنظم تعيين الموظفين في جميع الحالات :

- 1- الاعلان عن الوظائف : الاعلان الفعلي عن الوظائف الشاغرة بشروط تضمن ابلاغ جميع المترشحين المحتملين .
- 2- المنافسة الفعالة وفقا للمعايير العامة المعتمدة لشغل وظائف الخدمة المدنية المقدمة دون اي قيود عدا التي تحددها مواصفات المهارات التي يجب ان تكون في جميع الحالات متناسبة مع الشروط الفنية للوظيفة.
- 3- الشفافية في ادارة العملية وعمل الهيئات المسؤولة عن تعيين الموظفين واختيارهم .
- 4- تخصص الهيئات التقنية المسؤولة عن اجراء عملية التعيين من اولها الى آخرها، ويجب ان تتوفر في اعضاء تلك الهيئات المواصفات المهنية التي تشمل كلا من الامام بطبيعة العمل والاستعانة بأدوات التعيين .
- 5- ضمان حياد الهيئات المسؤولة عن اجراء عملية التعيين من اولها الى آخرها وبخاصة حياد كل عضو من الاعضاء في تلك الهيئات.
- 6- موثوقية وصلاحيه الادوات المستعان بها للتأكد من مهارات المترشحين
- 7- اختيار أفضل المترشحين على أساس مزاياهم الموضوعية وقدراتهم.
- 8- فعالية عمليات تعيين الموظفين واختيارهم لضمان أكبر قدر من التناسب بين مهارات الفائزين ومواصفات المهارات المطلوبة .
- 9- كفاءة وسرعة عمليات تعيين الموظفين واختيارهم مع ايلاء الاحترام الواجب لجميع الضمانات المكفولة في تلك العمليات .

وفيما يلي يتعلق بالمبادئ المشار اليها اعلاه ووفقا لمواصفات المهارات المطلوبة للوظائف المراد ملؤها، يجوز للهيئات المسؤولة عن اجراء هذه الاجراءات من اولها الى اخرها ان تستعين بالادوات التالية لاختبار الموظفين:134

- النظر في السيرة الشخصية للمترشح وتقييم مؤهلاته ومرجعياته.
- اخضاع المترشح لاختبارات شفوية او خطية .
- اخضاعه لاختبارات لتقييم مهاراته او قدراته المعرفية.
- اخضاعه لتمرارين وحالات تحاكي الواقع لاختبار قدراته ومهاراته.
- اخضاعه لاختبارات نفسية لتقييم شخصيته وطباعه.
- اخضاعه لفحوص طبية
- اجراء مقابلات معه .

134 مرجع سابق ، ص 16.

- اخضاعه لدورات تدريبية تنافسية .
 - اخضاعه لفترة تجريبية او تدريبية قبل تعيينه .¹³⁵
- ولكفالة فاعلية المبادئ المحددة لتعين موظفي الخدمة المدنية، فإن من الاهداف لاي نظام للخدمات المدنية ان يكفل احترام ونزاهة الهيئات المسؤولة عن اتمام الاجراءات من اولها الى آخرها، وهذا ما يتطلب ما يلي :
- التأكد من توفر المؤهلات اللازمة .
 - استقلالية اعضاء تلك الهيئات عن اجهزة السلطة وعن اي مجموعات اخرى لها مصالح، وهذا ما تكفله لوائح تنظيم تعيينهم ومدة عضويتهم وشروط الاستغناء عنهم .
 - تحاشي اي تعارض في المصالح ينشأ عن جني منافع مباشرة من هذه الاجراءات .
 - الحق لكل من له مصلحة مشروعة في هذه الاجراءات ان يطعن فيها متى ثبت ان لديه اسباب وجيهة .
- وينبغي لآليات الخدمة المدنية ان تكفل جميع الحالات الالتزام في اجراءات التعيين باحترام مبادئ المساواة وعدم التمييز و المساواة بين الجنسين، ومراعاة مصالح الاقليات التي تحتاج الى حماية خاصة، عند الاقتضاء، وتكفل اتباع سياسات واتخاذ اجراءات فعلية او تدابير لفائدة الاقليات .
- وينبغي للمبادئ والمعايير المعمول بها لتعيين الموظفين في وكالة الخدمة العامة، وان تطبق حسب الاقتضاء على اي طلب ترشح لوظيفة تنطوي على حراك او ترقية سواء داخل الخدمة المدنية او خارجها .

المطلب الثالث : تقييم الاداء و الاجر والترقية و انتهاء الخدمة في الوظيفة العامة بالولايات

المتحدة الامريكية

اولا : تقييم الاداء¹³⁶

- يجب ان تندرج تقييمات أداء الموظفين في اطار سياسات ادارة الموارد البشرية التي يعتمد عليها اي نظام للخدمة المدنية. ذلك أن نظم تقييم الاداء الرسمية تتيح ما يلي:
- استقاء المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات في شتى مجالات ادارة الموارد البشرية وبخاصة المرتبات و الترقية والتدريب والمسائل المتعلقة بالانضباط .
 - اتباع سياسات وممارسات لادارة الموارد البشرية بمقارنة وتقييم أثرها في السلوك في مكان العمل .
 - توفير التوجيه لعملية تطوير المسار المهني للموظفين والنهوض به

¹³⁵ (المؤتمر الايبيري- الامريكي الخامس لوزراء الادارة العامة والاصلاح الحكوميين)، سانتا كروز، بوليفيا، 2003/07/30 .

¹³⁶ (المؤتمر الايبيري- الامريكي الخامس لوزراء الادارة العامة والاصلاح الحكوميين)، سانتا كروز، بوليفيا، 2003/07/30

- زيادة حوافز الموظفين وتحسين أدائهم.
- وثمة حاجة الى ادوات موثوقة وصالحة لاجراء تقييمات للأداء الفردي والجماعي. ويجب ان تعتمد التقييمات القائمة على النتائج او توحيد طرق تحديد الاهداف بما يتسق مع المقاصد المنشودة من الوظيفة المشغولة، وبيان المؤشرات الدقيقة ويجب أن تعتمد تقييمات السلوك في مكان العمل على تطبيق نطاقات السلوك المستصوبة او غيرها سعيا بخاصة، نحو تطوير وتحسين مهارات الافراد وأدوات الاختيار التقنية التي أثبتت جدواها. وينبغي تحاشي الاستعانة بأدوات غامضة غير موثوقة، او ادخال عناصر ذاتية او اعتبارية.

ويتطلب اجراء تقييمات لاداء الموظفين وبخاصة عندما يكون الهدف منه تحفيز الاداء و تحسينه، اشراك المديرين والرؤساء المباشرين للموظفين مشاركة فعلية في تقييم الموظفين المعنيين، ومن الاهمية بمكان لضمان النجاح تدريب اولئك المسؤولين على اجراء تقييمات في المجالات التقنية والاجتماعية المطلوبة والحصول على التزامهم الفعلي بتلك الممارسات.

ويجب ان تشمل نظم التقييم آليات تتيح للافراد أن يعبروا عن اختلافاتهم في الرأي بشأن تقييم أدائهم، وينقلوا رأيهم الي كل من رؤسائهم المباشرين والهيئات العليا. وينبغي الحرص على منع اساءة استخدام التقييم لتأييد ممارسات تعسفية ظالمة ومنع التقييمات التي يمكن تصنيفها في خانة المضايقات والمعاقبة عليه .

وينبغي لنظم الخدمة المدنية ان تشمل قدر الامكان سعيا منها بخاصة نحو تطوير وتحسين كفاءات الافراد، تقييما يتوزع على 60 درجة او آلية مماثلة، يكون متسقا مع الثقافة المؤسسية للاجهزة العامة يتلقى الافراد من خلالها تغذية مرتدة بشأن أدائهم من جانب من يتأثر به سواء كان من رؤسائهم او رؤسائهم او برتب متساوية

137.

ثانيا : الاجر

يحتاج اي نظام للتوظيف وادارة الموارد البشرية الى استراتيجية للاجور، وينبغي أن تعكس هياكل المرتبات والسياسات المتعلقة بالاجور مجموعة من الاولويات و الاهداف المتصلة باستراتيجية الهيئة المعنية وحالتها في مجالي المالية والميزانية و الا تكون مجرد نتيجة لممارسات قائمة على السلبية او استجابة لمطالب فردية او جماعية او منازعات في مجال العمل. ان هدف السياسات المتعلقة بالاجور يتمثل في تحفيز الجهد والاداء الفردي او الجماعي والتعلم وتطوير المهارات من جانب موظفي الخدمة المدنية .

وينبغي ان يشكل الانصاف المبدأ التوجيهي المتبع في تصميم هياكل المرتبات وان يكون سمتها الاساسية ايضا وتتنضح المساواة في الاجور داخل الهيئات وخارجها على حد سواء وذلك على النحو التالي :

تتسم هياكل المرتبات بالانصاف على الصعيد الداخلي عندما :

137 (المؤقر الايبيري- الامريكي الخامس لوزراء الادارة العامة والاصلاح الحكوميين)، سانتا كروز، بوليفيا، 2003/07/30

- يؤمن الموظفون على العموم أن جميع انواع الاجور التي يتقاضونها من المؤسسة توازي ما يقدمونه من مساهمات يعتبرون ان الاجور التي يتقاضاها موظفون آخرون عادلة بالمقارنة مع اجورهم .
- يتسم هيكل المرتبات بالتنافسية عندما يستطيع جذب موظفين لديهم المهارات اللازمة لشغل مختلف انواع الوظائف التي تحتاج اليها المؤسسة وتحفيزهم والاحتفاظ بهم .
- ويتسم هيكل المرتبات بالكفاءة عندما تكون التكاليف الاجمالية للمرتبات على كل صعيد وفي كل قطاع غير مفرطة بالمقارنة مع معدلات السوق .

وينبغي ان يتسم نطاق المرتبات (الفرق بين اجمالي الاجور التي يتلقاها الموظفون الذين يتقاضون أعلى المرتبات وتلك التي يتلقاها من يتقاضون أدناها) بالتوازن فلا هو ضيق أكثر من اللازم اذ أن هذا الامر سيضعف حوافز الترقية و الاداء، ولا هو واسع أكثر من اللازم اذا ان هذا الامر قد يعكس سيطرة نخبة صغيرة على النظام ودرجة اكبر او اقل من عدم المساواة في المرتبات .

وفي حال تم اعتماد سياسة متنوعة للاجور بغرض تحفيز الاداء الفردي او الجماعي ينبغي ان يترافق تنفيذها مع التحدي المسبق للنتائج او معايير الاداء و لاجراءات تقييم موثوق بها يجري تباينها و ابلاغها مقدما الى جميع من يهمهم الامر و ادارتها وفق ضمانات تحد، قدر الامكان، من الذاتية .¹³⁸

ويجب اتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة المرتبات، بشكل عام، وفق معايير متساوية تستند الى جدارة الموظفين وقدرتهم. ويجب أن تشمل نظم الخدمة المدنية آليات تصون السياسات والممارسات المتعلقة بالأجور من التعسف أو التماس المنفعة أو المحسوبية السياسية .

وينبغي أن تتسم المزايا غير النقدية المدججة في نظم الخدمة المدنية بالانصاف وبالفاعلية في انجاز أهدافها و بالجدوى من حيث نسبة العائدات الى التكاليف .

وينبغي أن يوفر نظام التقاعد لموظفي الخدمة العامة ما يكفي لكفالة توفير الضمان الاجتماعي والتمتع بما يلزم من الاستقرار المالي . وينبغي ألا يوجد امتيازات مسرفة بالمقارنة مع فئات اجتماعية اخرى أو يمثل عبئا مفرطا على انفاق الدولة والاقتصاد الوطني .

ثالثا : الترقية

ينبغي أن تشمل نظم الخدمة المدنية آليات تشجع وتحفز تطوير موظفي الخدمة المدنية لمهاراتهم وتحافظ على مستويات عليا من المشاركة و تلبية، قدر الامكان، توقعاتهم من حيث التطور الوظيفي والتوفيق بين تلك التوقعات واحتياجات المؤسسة .

¹³⁸ (المؤتمر الايبيري- الامريكي الخامس لوزراء الادارة العامة والاصلاح الحكوميين)، سانتا كروز، بوليفيا، 2003/07/30

ويجب تيسير المسار المهني لموظفي الخدمة المدنية عن طريق قواعد تنظيمية مرنة تقضي، قدر الامكان، على العوائق أو القيود الشكلية . ويتعين اقامة بدائل للمسارات المتسمة بتسلسل هرمي صرف بغية الاعتراف بالتطور والتفوق المهني دون الحاجة الى زيادة السلطة الرسمية التي يتمتع بها الموظفون المعينون .
وينبغي أن تستند الترقية الى الوظائف الأعلى الى تقييمات الأداء وتقييمات الامكانيات وتطوير المهارات . ويجب استعمال أكثر الأدوات الممكنة موضوعية لهذا الغرض، والحد بالتالي من خطر التعسف أو المحاباة أو المحسوية .

وينبغي أن يتلقى موظفو الخدمة المدنية ما يلزم أن يتلو تدريبهم الأولي أو الاستهلاكي من التدريب الذي يمكنهم من التكيف مع واجباتهم المتغيرة ومعالجة أوجه القصور في الأداء وتحسين التطوير المهني والتأقلم مع التغيرات داخل المؤسسة .

ويلزم القيام بتدريب موظفي الخدمة المدنية عن طريق خطط مصممة لتعزيز أولويات محددة للمؤسسة في سياق سياسات شاملة وينبغي أن يسند ذلك التدريب الى تقييمات واقعية للاحتياجات . ويجب أن تشمل التقييمات الاستثمار في التدريب، والتدريب المتلقي ذاته، ورضا المشاركين، ونسبة النتائج الى التكلفة، وأثر التدريب على أداء الموظفين

رابعا : العلاقات المهنية والاجتماعية

- ينبغي ان تسترشد علاقات العمال داخل قطاع الخدمة المدنية العامة بالمعايير التالية :
- حق موظفي الخدمة العامة في الدفاع عن مصالحهم ضمن اطار التشريعات الوطنية وبطريقة منسجمة مع تلك التشريعات .
 - يتعين على كل طرف في علاقة العمل دون تجاوز السلطة المخولة له، الاطلاع بالدور الخاص به الذي يجب ان يحظى بالاعتراف والقبول المتبادلين.

خامسا : انتهاء الخدمة

لا يجب ان يكون مجرد تغيير الحكومة او توافق الظروف او صدور قرارات ذات طابع تقديري صرف في حد ذاتها مبررا كافيا لتسريح الموظفين و انتهاء عقود عملهم¹³⁹ .
وحيث توجد امكانية التسريح بسبب الافتقار الواضح الى الكفاءة او الاداء غير المرضي، لا بد من انشاء الآليات اللازمة لكفالة التثبيت الموضوعي من تلك الظروف وعلى نفس المنوال. ينبغي حيث توجد امكانية انتهاء عقود عمل الموظفين العموميين بشكل فردي او جماعي، لاسباب تقنية او اقتصادية او تنظيمية تستدعي اجراء

¹³⁹ (المؤتمر الايبيري- الامريكي الخامس لوزراء الادارة العامة والاصلاح الحكوميين)، سانتا كروز، بوليفيا، 2003/07/30

تخفيضات في عدد الوظائف، البت بموضوعية في الادلة المتصلة بتلك الاسباب من خلال اجراءات تشتمل على ما يلزم من الضمانات. 140

خلاصة

(المؤتمر الايبيري- الامريكى الخامس لوزراء الادارة العامة والاصلاح الحكوميين)، سانتا كروز، بوليفيا، 2003/07/30¹⁴⁰

بعد ان قمنا بدراسة مراحل المسار المهني في الوظيفة العامة بالجزائر في ظل النظام المغلق و ايضا دراسة المسار المهني في الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الامريكية نلاحظ ان المسارين مختلفين تماما من حيث المبدأ ومن حيث المراحل التي يمر بها الموظف في مساره المهني في البلدين ، ففي الجزائر الوظيفة دائمة، ويمر الموظف فيها عبر عدة مراحل ابتداء من تعيينه في منصبه ويمر بعدة وضعيات مختلفة كالانتداب والاستيداع والنقل والترقية ووضعية خارج الاطار ... وصولا الى انتهاء خدمته في الحالة الطبيعية والمتمثلة في التقاعد.

اما في الولايات المتحدة الامريكية فنلاحظ ان الموظف في الوظيفة العامة يشبه الموظف في القطاع الخاص حيث ان الترقية في وظيفته تعتبر تعيين جديدا وينتهي مساره المهني بانتهاء مدة العقد المبرم بينه وبين المؤسسة المستخدمة .

الخاتمة

الخاتمة

ان الحياة الوظيفية عند الموظف العام تبدأ مع بداية إنضمامه لاحدى المرافق العامة مؤديا خدمات مقابل مزايا معنوية في نطاق الرابطة التي تنظم علاقاته بذلك المرفق، ويعتبر المسار المهني للموظف احدى أساسيات تلك العلاقة ويبدأ المسار المهني للموظف منذ توليه منصبه في الوظيفة الى غاية انتهاء علاقة العمل مع المستخدم، وتختلف الانظمة الوظيفية من بلد لآخر حسب التشريع المعمول به وحسب طبيعة كل نظام، حيث نجد النظام المغلق في الدول الفرنكوفونية والجزائر احدى الدول التي اتبعت النظام المغلق للوظيفة العمومية مثلها مثل كل مستعمرات فرنسا التي تتبع نظام المستعمر .

كما نجد نظام الوظيفة المفتوح للوظيفة العمومية في الدول الانجلوسكسونية وخاصة الولايات المتحدة الامريكية التي تبنت هذا النظام .

ومن خلال الدراسة التي قمنا بها نلاحظ انه يوجد أوجه شبه بين النظامين تتمثل في :

- الامان الوظيفي في أغلب الوظائف في البلدين.
- تجتمع الادارتين على اجراء الامتحانات من أجل شغل الوظيفة العامة والامتحانات في بعض الترقيات، وان كانت تتجه الولايات المتحدة الامريكية لوقف الامتحانات من أجل تمثيل الاقليات .
- توافر الاجهزة الرقابية موجودة في الدولتين
- هناك اجهزة تحدد الاجور والرواتب دون العودة للسلطة السياسية .

اما بالنسبة لوجه الاختلاف فتتمثل في :

النظام المغلق للوظيفة:

- هذا النظام يعتبر الوظيفة العمومية مهنة .
- هو مشروع يهدف الى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية التي تقتضي بدورها انصراف وتفرغ الموظف لخدمة الدولة .
- الموظف في هذا النظام يكون مع الادارة في علاقة تنظيمية قانونية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الادارة .
- يشترط في المترشحين تأهيلا وقدرات معنوية تمنح للوظيفة العمومية نوعيتها بالمقارنة بغيرها من المهن والحرف .

النظام المفتوح للوظيفة العمومية :

- هذا النظام يعتبر الوظيفة العمومية مصلحة .
- هو مشروع لا يسير بالضرورة من طرف الدولة ويمكن ان يكون مستقلا وخاصا .
- العون في هذا النظام يكون في علاقة حرة مع الادارة المستخدمة .
- التوظيف في الادارة العمومية لا يختلف عنه في القطاع الخاص .

الملخص باللغة العربية

إن كل دول العالم تتبنى في تسييرها و إدارتها لشؤونها أسلوب الوظيفة العمومية، من خلال نظامين رئيسيين هما النظام المغلق والذي يعطي مكانة كبيرة للموظف العمومي من خلال استمراريته ودوامه في منصب عمله، و النظام المفتوح الذي يجعل من الوظيفة العامة مهنة تتميز بعدم الثبات والاستقرار والديمومة .

يعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 اول قانون للوظيفة العمومية عرفته الجزائر، و لقد مرت الوظيفة العامة في الجزائر منذ الاستقلال بثلاثة مراحل اساسية بداية من تاريخ انشاء اول قانون للوظيفة العامة وهو المرسوم 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 ومرورا بالمرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 الى غاية صدور القانون الاساسي للوظيفة العمومية والمتمثل في الامر 03/06 المعمول بها حاليا.

كانت وظائف الخدمة المدنية بأمريكا قبل حصولها على الاستقلال من بريطانيا توزع على طبقة خاصة من المواطنين ذوي الحظو عند الحاكم، وبسبب سوء الاحوال السائدة آنذاك وعدم الرضا في أوساط الموظفين صدر قانون بندلتون عام 1183 م والذي بموجبه صدر ايضا قانون الخدمة المدنية، وقد اتبعت الولايات المتحدة نظام تصنيف الوظائف في هيكلتها لوظائف الخدمة المدنية .

بعد ان قمنا بدراسة مراحل المسار المهني في الوظيفة العامة بالجزائر في ظل النظام المغلق وايضا دراسة المسار المهني في الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الاميريكية نلاحظ ان المسارين مختلفين تماما من حيث المبدأ ومن حيث المراحل التي يمر بها الموظف في مساره المهني في البلدين ، ففي الجزائر الوظيفة دائمة، ويمر الموظف فيها عبر عدة مراحل ابتداء من تعيينه في منصبه ويمر بعدة وضعيات مختلفة كالانتداب والاستيداع والنقل والترقية ووضعية خارج الاطار ... وصولا الى انتهاء خدمته في الحالة الطبيعية والمتمثلة في التقاعد.

اما في الولايات المتحدة الاميريكية فنلاحظ ان الموظف في الوظيفة العامة يشبه الموظف في القطاع الخاص حيث ان الترقية في وظيفته تعتبر تعيين جديدا وينتهي مساره المهني بانتهاء مدة العقد المبرم بينه وبين المؤسسة المستخدمة .

English summary

All the countries of the world adopt in their administration and management the affairs of the public service, through two main systems are closed system, which gives a great place to the public employee through continuity and permanence in a job, and the open system, which makes the public career characterized by instability and stability and sustainability.

The French law issued on 19 October 1946 is the first law of the civil service known to Algeria. The general post in Algeria has passed three basic stages since independence, from the date of the establishment of the first law of the public office, Decree 66/133 of 02 June 1966 through Decree No. 85/59 Of March 23, 1985 until the enactment of the Basic Law of the Public Service, which is the order 06/03 currently in force.

Before the independence of Britain, civil service jobs were distributed to a special class of citizens who favored the ruler. Because of the bad conditions prevailing at the time and dissatisfaction among the staff, the Pendleton Act of 1183 was promulgated under which the Civil Service Act was passed. Job classification system in its structure of civil service functions.

After studying the stages of the career path in the civil service in Algeria under the closed system and also studying the career path in the public office in the United States of America, we note that the two tracks are completely different in principle and in terms of the stages experienced by the employee in his career in the two countries, And passes through the employee through several stages starting from his appointment in his position and passes several different positions such as assignment, custody, transport, promotion and status of the outside of the box ... to the end of his service in the normal state of retirement.

In the United States of America, we notice that the employee in the public office resembles the employee in the private sector where the promotion in his job is a new appointment and ends his professional career by the end of the contract period between him and the institution used.

قائمة المراجع

اولا : المراجع باللغة العربية

الكتب :

- أبو بكر ، مصطفى محمود ، (الموارد البشرية مدخل لتحقيق الميزة التنافسية) ، مصر، دار الجامعة ، 2000.
- أحمد ، ماهر، (ادارة الموارد البشرية)، الاسكندرية، الدار الجامعية ، 2006.
- بوضياف ، عمار ، (الوجيز في القانون الإداري) ، ط3 ، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع ، 2007.
- الجوهري ، عبد العزيز ، (الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، بدون سنة نشر.
- حافظ، محمد ، (إدارة الموارد البشرية) ، مصر، دار الوفاء، 2005.
- الخلايلة ، محمد علي ، (القانون الاداري) ، الطبعة الثانية، الاردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2015،
- ذباح عاشور ، دمان ، (شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية) ب ط، الجزائر، دار الهدى، 2010.
- ذنibatو ، محمد جمال ، (الوجيز في القانون الاداري) ، الاردن ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، 2011.
- رحماوي ، كمال ، (تأديب الموظف العام في القانون الجزائري)، الجزائر، دار هومة، 2004.
- طلبة ، عبد الله ، (الوظيفة العامة في دول عالمنا المعاصر) ، ط1، بدون ذكر البلد، مطابع مؤسسة الوحدة، 1981 .
- طماوي ، سلماني ، (الوجيز في الادارة العامة)، ط1 ، القاهرة، دار الفكر العربي ، 1970.
- الطماوي ، سليمان ، (مبادئ علم الإدارة العامة)، القاهرة، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، 1987.
- عبد العال ، صبري جليبي احمد ، (نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة) ، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2008.
- العتوم ، منصور ابراهيم ، (المسؤولية التأديبية للموظف العام) ، الطبعة الأولى، عمان، مطبعة المشرق.
- العدوي ، محمد يوسف ، (دراسة في الوظيفة العمومية) ، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988 .
- علي ، محمد حسن ، احمد فاروق حمبلي ، (الموسوعة العلمية في نظام العاملين المدنيين بالدولة طرق شغل الوظيفة العامة) ، مصر، دار الكتب القانونية، الحملة الكبرى.
- العليان ربحي مصطفى ، الطوباسي ، محمود عدنان ، (الاتصال و العلاقات العامة)، عمان، دار الصفاء للنشر و التوزيع ، 2005.

- غيلان ، عثمان سلمان ، (أخلاقيات الوظيفة العامة) ، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2014 .
- فهمي ، ابوزيد ، (وسائل الادارة العامة) ، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1994.
- قاسم ، محمد انس ، (مذكرات في الوظيفة العامة) ، ط2، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1974.
- كنعان، نواف ، (القانون الإداري) ، ط1، الإصدار الخامس ، الأردن ، دار الثقافة ، 2007.
- محمود المهدي ، حسين ، (شرح أحكام الوظيفة العامة) ، ليبيا ، الدار الجماهيرية .
- مقدم ، سعيد ، (الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة) ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010 .
- مقدم ، سعيد ، (أخلاقيات الوظيفة العامة) ، ط1، الجزائر، شركة دار الأمة للطباعة و النشر، 1997.
- هاشمي حربي ، (الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية) ، ط3، الجزائر، دار هومة، 2013.
- وصفي عقيلي ، عمر ، (إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد إستراتيجية) ، ط1، الاردن، دار وائل، 2005.

المقالات :

- مهنا ، محمد فؤاد ، (الوجيز في القانون الإداري) ، مقالة حول مفهوم النقل الوظيفي و اتجاهات القضاء العراقي الحديثة بشأنه (دراسة مقارنة).

الملتقيات :

- براق ، محمد، بن الشايب ، رابح ، (تسيير الكفاءات وتطويرها في المؤسسة) ، الملتقى الدولي حول التنمية البشرية وفرص الاندماج في الاقتصاد، المعرفة والكفاءات البشرية، يومي 10/09 مارس 2004، جامعة ورقلة .

المجلات :

- اليوسف ، بن صالح ، منصور ، (لوظيفة العامة واجبات وحقوق) ، مجلة المعرفة ، العدد2 ، رقم المجلد29 ، 2010.

المحاضرات :

— مجيدي ، فتحى، (الوظيفة العامة)، الخلفة، محاضرات السنة الاولى، ماستر علوم قانونية و إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور، 2014/2013.

الرسائل العلمية :

— تيشات ، سلوى ، (أثر التوظيف على كفاءة الموظفين) ، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، 2010 / 2009 .

— شنيق ، عبد العزيز ، (الحوافز و الفعالية التنظيمية)، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في تنمية و تسيير الموارد البشرية، قسم علم الاجتماع و الديمغرافيا، جامعة سكيكدة ، غير منشورة ، 2008/2007.

— مقدم ، سعيد ، (انظمة الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة) ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر ، 2005/2004 .

القوانين و التشريعات :

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون 12/78، المؤرخ في 1978/08/05 المتضمن القانون الاساسي العام للعامل .

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11/83 المعدل و المتمم ، المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية .

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون 12/83 المعدل و المتمم ، المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بالتقاعد .

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم 59/85 المؤرخ في 1986/03/23 المتضمن القانون الأساسى النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون 13/83 المعدل و المتمم ، المؤرخ في 1983/07/02 المتعلق بحوادث العمل و الأمراض المهنية .

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الامر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن قانون الوظيفة العمومية

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 ، المتضمن الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم.

— الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 08/08 المؤرخ في 2008/02/23 و المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي .

المواقع الالكترونية :

- <http://unpan1.un.org>.
تاريخ الزيارة : 2017/05/15، الساعة 11:30.
- <https://www.bayt.com>.
تاريخ الزيارة : 2017/04/20، الساعة 10:00 صباحا .
- <http://unpan1.un.org> .
تاريخ الزيارة 2017/05/15، الساعة 12:00 .
- www.mouwazaf-dz.com.
تاريخ الزيارة 2017/04/15، الساعة 13:00.

ثانيا : المراجع باللغة الاجنبية :

- Essaid taib، **(droit de la fonction publique)**، alger، edition distribution Houma ،2003.
- Shaun f .Goldfinch ، Joe I.Wallis ، **(international Handbook of public Management Reform)**, 2009 .

الفهرس

رقم الصفحة	العنوان	الرقم
	الشكر	01
	الاهداء	02

03	مقدمة
04	الفصل الاول : اطار مفاهيمي حول المسار المهني للموظف والوظيفة العمومية وانواع الانظمة الوظيفية
05	تمهيد
06	المبحث الأول : مفهوم المسار الوظيفي واهميته وعلاقته برفع كفاءات الافراد
07	المطلب الاول : تعريف المسار الوظيفي
08	المطلب الثاني : أنواع المسار الوظيفي
09	المطلب الثالث : علاقة المسار الوظيفي برفع كفاءات الافراد
10	المبحث الثاني : مفهوم وطبيعة وخصوصية الوظيفة العمومية
11	المطلب الاول : تعريف الوظيفة العمومية
12	المطلب الثاني : طبيعة الوظيفة العمومية وخصائصها
13	المطلب الثالث : المبادئ العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية
14	المبحث الثالث : الانظمة الوظيفية للوظيفة العامة خصائصها وتقييمها
15	المطلب الأول : انواع الانظمة الوظيفية
16	المطلب الثاني : خصائص الوظيفة العامة في النظامين المغلق والمفتوح
17	المطلب الثالث : تقييم الوظيفة العامة في النظامين المغلق والمفتوح
18	خلاصة الفصل
19	الفصل الثاني : مفهوم الوظيفية العامة في ظل النظامين المغلق والمفتوح (الجزائر والولايات المتحدة الامريكية)
20	تمهيد
21	المبحث الاول : الوظيفة العامة في الجزائر
22	المطلب الأول : تعريف الموظف العمومي في قانون الوظيفة العمومية في الجزائر
23	المطلب الثاني : مراحل تطور الوظيفة العامة في الجزائر
24	المبحث الثاني : الوظيفة العامة في الولايات المتحدة الامريكية
25	المطلب الأول : المفهوم الامريكي للوظيفة العامة
26	المطلب الثاني : مفهوم الخدمة المدنية و مهام الادارة العامة في الولايات المتحدة الامريكية

48	المطلب الثالث : مراحل تطور و نشأة الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الامريكية	27
53	خلاصة الفصل الثاني	28
	الفصل الثالث :مراحل المسار المهني في ظل النظام المغلق و المفتوح بين الجزائر و الولايات المتحدة الامريكية	29
59	تمهيد	30
60	المبحث الاول : المسار المهني للموظف العمومي في ظل النظام المغلق بالجزائر	31
60	المطلب الاول : حقوق وواجبات الموظف في الوظيفة العامة بالجزائر	32
67	المطلب الثاني : طرق التوظيف في الوظيفة العامة بالجزائر	33
68	المطلب الثالث : الوضعيات التي يمر بها الموظف العمومي في قانون الوظيفة العامة الجزائرية	34
80	المبحث الثاني : المسار المهني للموظف العمومي في الولايات المتحدة الامريكية	35
80	المطلب الاول: حقوق الموظف في الوظيفة العامة بالولايات المتحدة الامريكية	36
83	المطلب الثاني : التعيين في الوظائف العامة بالولايات المتحدة الامريكية	37
85	المطلب الثالث : تقييم الاداء و الاجر و الترقية و انهاء الخدمة في الوظيفة العامة بالولايات المتحدة الامريكية	38
90	خلاصة الفصل الثالث	39
92	الخاتمة	40
	قائمة المراجع	41
	الفهرس	42