

الفصل الثاني

التكوين التنظيمى للمنظمات العامة

إذا كانت نقطة البدء فى تكوين المنظمة العامة- أو أى منظمة أخرى- تتمثل فى تحديد الهدف المزمع تحقيقه، فإن الخطوة التالية تتمثل فى تحليل وتحديد الأعمال اللازم القيام بها لتحقيق ذلك الهدف. ومع تطبيق مبادئ التخصص وتقسيم العمل، يتم الجمع بين الأعمال المتشابهة والأعمال المكملة لبعضها البعض فى مجموعات تمثل وحدات تنظيمية مستقلة، يتحدد لها اختصاصات معينة تباشرها، هذه الوحدات تطلق عليها تسميات مختلفة منها الأقسام، الإدارات، المصالح، وما شابه ذلك.

وعند القيام بعملية التجميع الوظيفى بالصورة السابقة، فمن الضرورى استخدام أسس معينة يتم على أساسها هذا التجميع، وفى مجال المنظمات العامة، يمكن التمييز بين أربعة أسس للتجميع هى:

- ١- التخصص الوظيفى.
- ٢- العمليات.
- ٣- فئات المتعاملين.
- ٤- الإقليم.

(١) التخصص الوظيفى:

يعتبر أكثر أسس التجمع انتشاراً فى الدوائر الحكومية، وهنا يوزع العمل بين الوزارات حسب التخصص الفنى لكل وزارة، ويقسم العمل فى نطاق الوزارة على أساس التخصص أيضاً، فتنقسم وزارة الصحة مثلاً إلى إدارات ومصالح للأمراض المتوطنة، والطب العلاجى، والصحة العقلية، والمعامل، والطب الوقائى، وبالمثل تقسم وزارة التربية والتعليم إلى إدارات للتعليم الابتدائى والثانوى والفنى والتجارى والزراعى... وهكذا.

والميزة الأكبر لهذا الأساس من أسس التجميع هي تحقيق السرعة في أداء عمل معين أو معالجة مشكلة معينة. والسبب في ذلك أن تجميع الوظائف المتصلة بأداء عمل معين في إدارة أو مصلحة واحدة خاضعة لإشراف موحد، يحقق السرعة في إنجاز ذلك العمل أكثر من الحالة العكسية وهي توزيع تلك الوظائف على أكثر من إدارة. وهذا التجميع يقلل أيضاً من الجهود الضائعة في محاولة الحصول على موافقة جهات متعددة، قبل اتمام العمل أو تقديم الخدمة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا التجميع يحقق نوعاً من التوقيت السليم للأنشطة وتسلسل الأوامر بطريقة فعالة.

ومن المزايا الأخرى المرتبطة بهذا النوع من التجميع هو أنه يقلل تماماً من الازدواج أو يقضى عليه كلية. فعند وجود أكثر من إدارة ومصلحة للتعامل مع المشاكل العمالية مثلاً، كأن تكون هناك إدارة للتأمينات الاجتماعية، وأخرى لتعويضات البطالة وثالثة للتوجيه المعنوي، فإن العلاقات بين هذه الإدارات لا بد أن تتداخل بل وتتعارض فيما بينها، ويكون الازدواج هو الصفة الغالبة على أعمال تلك الإدارات. ومن ثم فإن تجميعها في إدارة واحدة أو وزارة واحدة مثل وزارة العمل، يحقق قدراً أكبر من التنسيق، ويقضى على الازدواج.

ومن ناحية أخرى، فإن التكامل الوظيفي الذي يحققه هذا التجميع يجعله في نظر الكثيرين أكثر مناسبة من أى أساس آخر لخدمة أهداف الحكومة كما يراها ويفهمها جمهور المواطنين. فالجماهير ترى عادة النتيجة النهائية، ولا يهتمها الطريقة أو الوسائل التي تحققت بها هذه النتيجة، وبناء عليه تستطيع التعبير عن موافقتها أو عدم موافقتها على أغراض معينة من واقع النتائج المحققة. ويمكن توضيح هذه النقطة بالقول بأن الجماهير تهتم أساساً بالحلول التي تقدمها الحكومة لمشاكل معينة، أو مدى التزام الحكومة بتنفيذ واجبات معينة تتوقعها تلك الجماهير. وهذا الاهتمام لا يمتد إلى الوسائل أو الإجراءات المتبعة في حل تلك المشاكل بقدر اهتمامه بالحل نفسه. وبالتالي فإن التجميع طبقاً للتخصص الوظيفي يعتبر ذا فاعلية أكبر من حيث التحديد القاطع لمسئولية حل المشاكل المعينة أو النهوض بالتزامات معينة تجاه

الجماهير. وبالتالي يتمكن المواطنون من معرفة الفرد المسئول أو الجهة المسئولة عن كل شأن من شئونها. وهذه الرؤية تصبح غير واضحة فى حالة توزيع الاختصاصات على أكثر من جهة.

وبالرغم من المزايا السابقة، إلا أن التجميع طبقا للتخصص الوظيفى يخلق اتجاهها نحو الاستقلال الذاتى من جانب مديرى الإدارات أو المصالح الحكومية، حيث يجمع كل منهم كل ما يحتاج إليه من وظائف وفنيين وخبراء وسائر العناصر اللازمة للتعامل فى عمل معين أو مشكلة معينة. ويترتب على ذلك نوع من القطاعية الإدارية، بمعنى أن تصبح كل إدارة غير راغبة فى التعاون مع الإدارات أو المصالح الأخرى نظرا لاستقلالها التام بعملياتها. مثلا، قد تهتم وزارة الزراعة اهتماما رئيسيا بتنمية مصادر المياه من وجهة نظر تأثيرها على التربة الزراعية، وبالتالي توفير القدر الكافى واللازم لأعمال الرى. ومع ذلك فإنها تتجاهل النظر إلى مصادر المياه من حيث توليد الطاقة أو الأعمال الملاحية. ومن ناحية أخرى فإن مرفق المياه يهتم أساسا بتوفير مياه الشرب لأن ذلك يمثل مسئوليته الرئيسية. ومن ناحية ثالثة، فإن وزارة النقل تنظر إلى مصادر المياه أيضا نظرة مخالفة، أى من حيث تسهيل عمليات الملاحة الداخلية وتأثير ذلك على نقل البضائع. بناء عليه فإن النظرة الواحدة إلى مصدر واحد (مصادر المياه) تختلف من حالة إلى أخرى نتيجة للتجميع على أساس التخصص الوظيفى.

(٢) العمليات:

إن البديل الثانى لتجميع الوظائف يكون على أساس العملية، ويتمثل فى الجمع بين الأفراد الذين يؤدون نفس العمل أو الآلات التى تقوم بعمل متشابه أو الاثنين معاً. مثلا يمكن الجمع بين جميع الأفراد الذين يمارسون مهنة واحدة كالمهندسين أو المدرسين أو الأطباء أو المحامين فى إدارة واحدة. وبالمثل، يمكن تجميع الأفراد العاملين على آلة معينة فى إدارة واحدة كإدارة السكرتارية أو إدارة النسخ فى إدارة أو مصلحة ما.

وطبقا لهذا التجميع، فإن وزارة الصحة مثلا سوف تضم جميع الأطباء والمرضى، وجميع أخصائى التحليل والمتخصصين فى الطب النفسى، وسوف يشمل اهتمامها ليس برامج الصحة العامة الحكومية فحسب، بل أيضا جميع الخدمات الصحية التى تقدمها المدارس الخاصة والمصانع ووحدات الجيش. وبنفس المنطق فإن جميع العاملين فى مهنة القانون يصبحون تابعين لوزارة العدل، وجميع المهندسين تابعين لوزارة الأشغال، التى تتولى ارسالهم فى مهام معينة خاصة بالإدارات الحكومية أو الوزارات الأخرى كلما دعت الحاجة. و مرة أخرى، فإن التطرف فى تطبيق هذا الأساس التجميعى قد يعنى قيام المهندسين التابعين لوزارة الأشغال بتنفيذ جميع الأعمال الهندسية فى الجيش.

ومن المزايا الرئيسية لهذا النوع من التجميع أنه يحقق أقصى استفادة ممكنة من الخبرات المتخصصة، سواء من جانب الأفراد أو الآلات. فإذا كان أطباء المدارس مثلا تابعين لوزارة الصحة بدلا من تبعيتهم لوزارة التربية والتعليم، فمعنى ذلك وجود اتصال وثيق بينهم وبين زملائهم من الأطباء المتخصصين، وهذه العلاقة تزيد من كفاءتهم الطبية، وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا الوضع يمكن من الاستخدام الأمثل للمعدات الطبية الحديثة والمعامل المتخصصة.

ومن ناحية أخرى، فإن هذا البديل يحقق وفورات اقتصادية فى عنصرى العمل والآلات لا يمكن انكارها، وذلك نتيجة للعمل بالحجم الكبير. ولتوضيح ذلك فإن تركيز جميع أعمال الطباعة التى تحتاجها المنظمات الحكومية فى مصلحة واحدة هى هيئة المطابع الحكومية مثلا، سوف يوفر كثيرا من نفقات الأجور والنفقات الرأسمالية التى كان من الممكن أن تظهر فى حالة استقلال كل منظمة بإنتاج المطبوعات التى تحتاجها داخليا.

إن التجميع على أساس العملية يجعل من الممكن تحقيق مستوى أفضل من التنسيق بالنسبة لاستخدام الخدمات المتخصصة. فعند التجميع على أساس التخصص الوظيفى، يكون لكل إدارة أو مصلحة حكومية مكتبا للأدعاء خاصا بها. وعند

التحول إلى التجميع على أساس العملية، فإنه يمكن تخصيص إدارة مستقلة للقيام بهذا الغرض، مثل انشاء الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء الذى يقوم بجمع البيانات وتصنيفها واعداد الاحصاءات اللازمة لجميع أوجه النشاط الحكومى وغير الحكومى، ويقوم بتوزيع تلك البيانات الاحصائية إلى من يهمله الأمر حسب احتياجات الإدارات والمصالح المختلفة. وفي هذه الحالة الأخيرة، فإنه يمكن استخدام خبراء متخصصين وآلات احصائية حديثة، وهو الأمر الذى يتعذر تنفيذه عمليا طبقا لأى أساس آخر من أسس التجميع. وبالمثل فإن تجميع القانونيين فى إدارة أو وزارة واحدة يزيد من كفاءة العمل وسرعة اعداد وبحث واصدار التشريعات واللوائح.

ولعل أفضل المزايا التى يحققها هذا التجميع هو تنمية الشعور بالانتماء إلى مهنة معينة من جانب العاملين فى المنظمات الحكومية. فالطبيب التابع لوزارة التربية والتعليم مثلا، يشعر بعدم الانتماء إلى الجهة التى تستطيع تقييم عمله ووضعها فى المكان الصحيح بالنسبة لزملائه الذين يزاولون نفس المهنة. ولا شك أن الصورة تتغير كثيرا فى حالة تبعية هذا الطبيب لوزارة الصحة، حيث يستطيع أن يرى نفسه من خلال رفقاء المهنة الواحدة، كما يطمئن إلى قدرة الهيئة التابع لها فى تقييمه التقييم الصحيح.

ان التجميع على أساس العملية لا يخلو أيضا من العيوب، ومن أبرز هذه العيوب أن الخطأ أو عدم الفاعلية فى أداء الخدمة المعنية لا يؤثر على الإدارة أو المصلحة القائمة بهذه الخدمة فحسب، بل يؤثر على جميع الإدارات والمصالح والوزارات الأخرى المستفيدة من تلك الخدمة. مثلا فى حالة التجميع على أساس التخصص الوظيفى يصبح لكل إدارة أو مصلحة وحدة خاصة بها لانتاج المطبوعات التى تحتاجها. وفى حالة قصور هذه الوحدة عن القيام بعملها، فإن المصلحة التابعة لها سوف تعاني من آثار هذا القصور بصفة منفردة. وعلى العكس من ذلك فإن قصور الهيئة العامة للمطابع الحكومية أو مصلحة المساحة، فى حالة التجميع على

أساس العملية، سوف ينتج أثره السئ على جميع الإدارات والمصالح الحكومية التى تتعامل معها. ونفس الشئ يمكن أن يقال بالنسبة للخدمات الأخرى.

وإذا كان التجميع على أساس العملية يحقق نوعا من الانتماء إلى المهنة كما أوضحنا، إلا أن هذا الانتماء له مشاكله الانسانية أيضا. فالطبيب التابع لوزارة الصحة عندما يكون مبتدئا أو حديث التخرج يشعر بضآلته بجانب الاطباء الكبار ذوى الخبرة الطويلة، والذين يقومون بالجزء الأكبر من العمل. وعلى العكس من ذلك فإن انتماء نفس الطبيب إلى وزارة التربية والتعليم مثلا، يعطيه فرصة أكبر لممارسة العمل، بجانب الشعور بالاستقلال بعيدا عن وصاية الأطباء الأقدم أو الأكثر خبرة.

ومن الانتقادات الأخرى الموجهة إلى هذا النوع من التجميع، أنه يهتم بالوسائل أكثر من الاهتمام بالغايات، وهذا يؤدى إلى انتشار الروتين وتسلفه على النشاط الحكومى، فإلى الوقت الحاضر لازال الكثير من المحاسبين يعتقدون أن الاحتفاظ بسجلات محاسبية سليمة ودقيقة يمثل النشاط الأساسى والأكثر أهمية فى المنظمات الحكومية. وعند تركيز الأعمال المحاسبية فى وحدة إدارية واحدة، مثل الجهاز المركزى للمحاسبات مثلا، فإن العاملين بهذا الجهاز سوف يلجأون إلى محاولات متعددة لإثبات أهمية العمل الذى يقومون به فى سائر الوزارات والمصالح الحكومية، وبالتالي تتغلب الاعتبارات المظهرية للسلطة، وتصبح التأخيرات البيروقراطية هى الظاهرة المتفشية. وهذه الظاهرة تبدو بصورة واضحة فى حالة الأنشطة القانونية حيث ترجع التعقيدات فى الاجراءات القانونية إلى الاهتمام المبالغ فيه بالشكل أكثر من الاهتمام بالمضمون. ولذلك يقال أن التجميع على أساس العملية يقوى من الناحية المظهرية المرتبطة بتقديم الخدمات أو القيام بالأنشطة الحكومية.

ومن ناحية أخرى، فإن تجميع ابناء المهنة الواحدة فى مصلحة أو إدارة واحدة يعنى تكوين ما يسمى بالعنجهية الوظيفية، أى التعصب للمهنة، وعندئذ تصبح عملية الرقابة الخارجية على نشاط المصلحة الحكومية عملية صعبة تقابل بامتعاظ من جانب العاملين فى تلك المصلحة، على أساس أن الرقابة أو الاندقاد يأتيان من جهة

"لا تعلم" أو أقل علما بطبيعة العمل الذى يزاولوه. يضاف إلى ذلك، أن العاملين بذلك المصلحة يشعرون نتيجة لتخصصهم أنهم أقدر من الأجهزة التشريعية على معرفة البرامج التى تزيد من كفاءة المهنة التى يزاولونها، مثلاً، يشعر المدرسون أنهم أكثر قدرة على تحديد برامج ونظم التعليم من القادة السياسيين الذين "لا يفهمون" فى هذا العمل .

ومشكلة أخرى من المشاكل المرتبطة بهذا التجميع هى مشكلة إيجاد الكفاءات الإدارية التى تفوض إليها سلطة قيادة الإدارات أو المصالح الحكومية المتخصصة. فالقائد الإدارى يجب أن يكون خبيراً متخصصاً فى نوع العمل الذى تزاوله المصلحة المعنية، وإلا فإن العاملين فى تلك المصلحة لن يدينوا له بالطاعة، أو يعترفوا له بحق القيادة. ولعلاج هذه المشكلة، فقد تلجأ الحكومة إلى اعتبار الكفاءة الفنية المتخصصة، وليس القدرة الإدارية، أساساً للترقية إلى المراكز القيادية. ورغم أهمية الكفاءة الفنية، إلا أنها تفتقد النظرة الشاملة والقدرة على رؤية الموقف المعين بجميع أبعاده، وهما الصفتان اللازمتان للقيادة الإدارية السليمة.

(٣) فئات المتعاملين:

طبقاً لهذا النوع تجمع الأعمال اللازمة لخدمة فئة معينة من المتعاملين فى إدارة أو مصلحة واحدة. ومن أمثلة ذلك مكاتب الاحداث، مكاتب صحة الطفل، جمعية المحاربين القدماء، جمعية مشوهى الحرب، مكاتب رعاية المهجرين وهكذا. وكل وحدة من هذه الوحدات تتعامل مع جميع المشاكل الخاصة بالفئة المعنية مثل مشاكل الصحة، التأمين، الرفاهية، التعليم وخلافه، وبالمثل يمكن القول بأن وزارة العمل والغرفة التجارية تنتظمان - إلى حد كبير - طبقاً لهذا الأساس، حيث تختص الأولى بشؤون العمال وتختص الثانية بشؤون التجار.

واكبر ميزة يتمتع بها هذا التجميع هو تبسيط العلاقات بين الوحدات الحكومية وبين الجمهور. فالمهجر من منطقة معينة إلى منطقة أخرى يستطيع أن يحصل على ما يريد من معلومات خاصة بالخدمات التى تخصصها له الحكومة من مكتب الهجرة

التابع له، بدلا من التردد على عدة أماكن متناثرة فى الإدارات والمصالح المختلفة، كما يستطيع المزارع أن يحصل على المعلومات التعاونية الزراعية المخصص لخدمة المزارعين، ولذلك فإن هذا النوع من التجميع يحقق ميزة السرعة فى تقديم الخدمات إلى فئات المتعاملين.

وتبرز أهمية هذا التجميع أيضا من حقيقة أن بعض فئات الجماهير تحتاج إلى نوع خاص من الرعاية والخدمة قلما يتوفر فى أى نوع آخر من أسس التجميع، فملاجئ الأيتام تقوم بتقديم جميع الخدمات الصحية والتعليمية والتدريبية المهنية لتلك الفئة بطريقة متكاملة، وعلى أساس موحد من المعاملة، قلما يتوفر بنفس المستوى فى حالة توزيع تلك الخدمات على أكثر من جهة، وبذلك تسهم فى مساعدة أفراد تلك الفئة على تحمل ظروفهم الصعبة وتبتعد بهم عن الانحراف. وبالمثل فإن المعاملة الخاصة التى يلقاها جرحى الحرب فى الجمعيات التى تقام لرعايتهم تشعرهم بمدى تقدير الدولة لما قدموه من تضحيات.

ورغم المزايا الواضحة التى يحققها هذا التجميع، إلا أنه لا يخلو من عيوب. فمن ناحية، لا يمكن تطبيقه تطبيقا عاما أو شاملا، وأى محاولة للتوسع فى تطبيقه تعنى الازدواج وصعوبة التنسيق على مستوى الدولة.

ومشكلة أخرى ترتبط بهذا التجميع وهى صعوبة تحديد مجال الاختصاص. مثلا، ما هى دائرة اختصاص مكتب رعاية العجزة أو المسنين؟ هل تشمل هذه الدائرة خدمات الصحة والمساعدة المالية فقط، أم يجب أن تشمل أيضا امدادات المياه والوقاية ضد خطر الحريق؟ أن زيادة دائرة الاختصاص عن حد معين تعنى تعقد النشاط الإدارى للدولة ككل. وإذا قلنا بأن فئة العجزة أو المسنين التابعين لمكتب الرعاية المذكور تحصل على احتياجاتها من الماء والاحتياجات الصحية من وزارة الصحة، والخدمات الحمائية من وزارة الداخلية، والحماية ضد الحريق من إدارات المطافئ وهكذا، فمعنى ذلك انقضاء أساس التجميع طبقا لفئة المتعاملين. والسبب فى ذلك أن كل مواطن له الحق فى التمتع بالخدمات السابقة ومن نفس المصادر. وعلى

ذلك فإن التجميع طبقا لفئات المتعاملين لا يكون صالحا للتطبيق أو انتاج اثره إلا فى وجود فئة مميزة من الافراد، الذين يمكن حصر احتياجاتهم من الخدمة وتقديمها بصورة متكاملة ون مصدر مركزى واحد.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن التجميع على أساس فئات المتعاملين لا يمكن أن يساعد فى تقديم الخدمات على أساس مبدأ الانتاج الكبير المدى، وهذا يجعل تقسيم العمل والتخصص عملية صعبة، وبالتالي يزيد من تكلفة تقديم تلك الخدمات.

(٤) الاقليم:

ان التجميع على اساس المنطقة أو الاقليم يستخدم على نطاق واسع فى الدوائر الحكومية، وهو الاساس الذى يؤدى إلى اللامركزية الإدارية، أى تخصيص ادارات لخدمة الأفراد فى مواطنهم بدلا من الحصول على الخدمة من الادارات الموجودة فى العاصمة. وعلى مستوى الوزارات يمكن أن تنظم وزارة الخارجية مثلا على اساس تخصيص مكتب مستقل أو إدارة مستقلة للعلاقات مع دول أوروبا الغربية، وآخر للعلاقات مع دول أوروبا الشرقية، ومكتب ثالث للعلاقات مع دول أمريكا اللاتينية وهكذا. ويمكن ملاحظة هذا الاساس من أسس التجميع أيضا فى تقسيم مدينة الاسكندرية إلى حى وسط وحى شرق وحى غرب الاسكندرية، حيث يشرف مكتب متخصص على جميع أعمال المدنية فى القطاع المخصص له.

وعلى الرغم من أن التجميع على أساس المكان أو الاقليم يمكن أن يكون من العوامل التى تؤدى إلى اللامركزية فى أداء الخدمات الحكومية كما أوضحنا، إلا أن هناك فرقا بين اللامركزية وبين هذا النوع من التجميع. فاللامركزية الحكومية تتضمن ليس تفويضا السلطة الإدارية اللازمة لأداء الخدمات فحسب، بل تتضمن تفويض السلطات السياسية والتشريعية أيضا. وهذه السلطات بعد تفويضها، لا يمكن إلغاء هذا التفويض إلا من خلال الاجهزة التشريعية فى الدولة، وعلى العكس من ذلك، فإن التجميع على أساس المناطق لا يزيد عن كونه مجرد تنظيم أو توزيع للسلطة الإدارية، وهذا التوزيع لا يغير من حقيقة أن تلك الوحدات التنظيمية الموزعة

توزيعاً جغرافياً شاملاً لا زالت تحت سيطرة ورقابة السلطة السياسية المركزية في العاصمة، كما هو الحال في أى نوع آخر من أنواع التجميع السابقة.

ومن أهم المزايا التي يحققها هذا التجميع أنه يحقق مستوى مرتفعاً من التنسيق في تقديم الخدمات والرقابة عليها. ومن المزايا الأخرى، إمكانية تحديد نوع ومجال الخدمة بما يتلاءم مع الظروف المميزة لكل إقليم. ويمكن أن تزيد فاعلية هذا التجميع إذا فوضت سلطة إدارة الوحدات الحكومية في الأقاليم إلى أفراد من نفس المنطقة.

وهذا التجميع يخفض من تكلفة تقديم الخدمات الحكومية في حالة ما إذا كانت الدولة تتكون من مساحات جغرافية واسعة، وبالتالي فإن توزيع الخدمات على أساس إقليمي يخفض من تكلفة النقل والاتصال، كما يخفف من عبء الأعمال الكتابية والمراسلات.

ومن الانتقادات الموجهة إلى التجميع على أساس إقليمي أنه يؤدي حتماً إلى وجود صعوبات فيما يتعلق بطريقة تنمية واتباع سياسات إدارية قومية موحدة. ومن الانتقادات الأخرى أن هذا التجميع يروج للنظرة الإقليمية الضيقة بدلاً من النظرة القومية الشاملة.

ويعاب على هذا النوع من التجميع أيضاً سهولة السيطرة عليه بواسطة الأجهزة السياسية للأقاليم، أو من جانب جماعات المصالح ومراكز القوى.

إن الأسس الأربعة السابقة لتجميع الوظائف وتكوين الوحدات التنظيمية هي أكثر الأسس انتشاراً في ميدان الإدارة العامة. وكما رأينا فإن كلا منها يتضمن بعض المزايا ولا يخلو من العيوب أو الانتقادات وبالتالي فإن تفضيل أحدهما وتطبيقه إنما يعتمد على الأغراض المراد تحقيقها.

الوظائف العامة والمبادئ التنظيمية

للمنظمات الحكومية

إذا كان الخطوة الأولى فى عملية تكوين المنظمات الحكومية تتمثل فى تحديد الأهداف العامة كما أسلفنا، فإن تحقيق أى هدف يتطلب القيام بمجموعة محددة من الوظائف والأعمال اللازمة لانجاز هذا الهدف.

وحيث أن محور اهتمامنا هو المنظمات العامة، فإن معرفة الخصائص الرئيسية للوظائف العامة التى تمارس داخل المنظمات الحكومية يمكن أن تمدنا بصورة حقيقية للأوضاع التنظيمية السائدة فى الدوائر الحكومية.

وتعرف الوظيفة العامة بأنها منصب مدنى أو عمل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محددة، وتحمل مسئوليات معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ.

وطبقا للمعنى السابق يمكن التمييز بين الوظيفة وبين الموظف، فالوظيفة قد تكون مشغولة أو خالية، وتتميز بما تتضمنه من واجبات ومسئوليات، وبالمثل فإن الوظيفة لا تتأثر بمن يشغلها من الموظفين، والسبب فى ذلك أن القاعدة التى تحكم الوظائف العامة هى أن تلك الوظائف تنشأ وتحدد حقوقها ومسئوليات من يشغلها قبل أن يعين فيها أحد، وهى لا تتأثر اطلاقا بموت شاغلها أو استقالته أو احواله إلى المعاش، إذ أن مصيرها منفصل عن مصير من يشغلها. والقاعدة أيضا أن الوظائف العامة تنشأ بالاداة التى يحددها المشرع طبقا لأحكام القانون الإدارى.

ولقد كانت الوظائف العامة فيما مضى تنقسم بطابع السلطة والمظهر، وفى أغلب الحالات لم يكن يخصص لمن يشغلها مراتب، لذلك كانت مقصورة على أفراد أسر معينة تربطها بالأسرة الحاكمة سلطات أو ولاء. ومع النمو الكبير فى دور الدولة، ومع اتساع حجم التنظيمات الحكومية وتعددتها، ومع انتشار الأفكار الديمقراطية، أصبحت الوظيفة العامة تنقسم بطابع الخدمة العامة، وأصبح من المستحيل قصر شغلها على طبقة اجتماعية بالذات، بل أصبحت حقا لكل مواطن، على أساس أن شغلها يعتبر مظهرا من مظاهر ممارسة الحقوق السياسية، وهو الحق الذى يجب أن يتمتع به جميع المواطنين على قدم المساواة. كما أصبح لزاما على كل

موظف أن يتفرغ لأعباء الوظيفة التي يشغلها لكي يصبح قادراً على تحسين الخدمة التي يقدمها للمواطنين.

وبعد أن أصبحت الوظيفة العامة حقا لجميع المواطنين، أصبح من الضروري تخصيص أجور ومرتببات للوظائف العامة بعد أن كانت في الماضي مظهراً من مظاهر ممارسة السلطة حيث لا يتحدد لها مقابل مادي ثابت. ومن الطبيعي أن يختلف أجر الوظيفة العامة باختلاف مكانها في الهيكل التنظيمي وباختلاف المؤهلات الخاصة والمهارات الواجب توافرها في شاغلي الوظيفة.

ويتوقف تنظيم الوظيفة العامة على نظرة المشرع لها، وهذه النظرة تختلف من دولة إلى أخرى حسب المبادئ السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تؤمن بها كل دولة، مثلاً تختلف نظرة المشرع الأمريكي عن نظرة المشرع الأوروبي في تنظيم الوظيفة العامة. فيرى المشرع الأمريكي عدم وجود اختلاف بين الوظيفة العامة وبين الوظيفة الخاصة، وقد يكون ذلك راجعاً إلى إيمان المجتمع الأمريكي بالحرية الفردية وبالتالي الخوف من أن يسيئ الأفراد استخدام سلطاتهم التي قد تزودهم بها الوظائف العامة التي يشغلونها. وتنص بعض القوانين الأمريكية على أن الموظف العام لا يبقى في وظيفته أكثر من أربع سنوات يخرج بعدها من العمل بالحكومة، وذلك بالنسبة لبعض المناصب الحساسة والمراكز الكبيرة في الدولة. وإذا كان الغرض الظاهري من النص السابق هو عدم بقاء فرد واحد في نفس المنصب لعدد طويل من السنين مما قد يؤدي إلى إساءة السلطة الممنوحة له، علاوة على إفساح المجال إلى أفراد آخرين قد يفيد المجتمع إفادة أكبر، إلا أن بعض الكتاب يرى أن ذلك النص كان يستهدف أساساً خدمة رجال الأحزاب الحاكمة كي يتمكنوا من استبدال من مضت على خدمتهم بالحكومة في تلك المناصب أربع سنوات بآخرين من اتباعهم.

أما النظام الأوروبي فينظر إلى الوظيفة العامة باعتبارها مهنة يقطع الفرد لادائها. ويعين الفرد بالوظيفة بناء على شروط معينة ويبقى بها حتى يستقيل أو يحال إلى المعاش أو يفصل لأسباب تأديبية أو مرضية. وطبقاً لهذا النظام لا يرتبط الفرد

بوظيفة معينة أو بعمل في مكان معين، بل يصبح من حق الدولة أن تنقله من وظيفة إلى أخرى، فإن هذا الوضع يختلف عن النظام الأمريكي حيث ينظر إلى الموظف العام باعتباره فردا على درجة كبيرة من المهارة والخدمة بالنسبة لعمل معين، وبالتالي عندما يقبل العمل بالحكومة يشترط وظيفة معينة بالذات. لذلك فإن طريقة اختيار الأفراد في النظام الأمريكي تختلف عنها في النظام الأوروبي، حيث تتحدد درجة التخصص المطلوبة في الفرد الذي يشغل الوظيفة العامة في النظام الأمريكي على أساس أنه سيربط مصيره بها كلية. أما طبقا للنظام الأوروبي فإنه يتطلب من الفرد الإلمام بقدر معين من المعلومات العامة وجزء بسيط من التخصص، وذلك على افتراض أن الفرد سوف يكتسب التخصص اللازم من عمله الدائم بالوظيفة. ولأن مصير الفرد في هذا النظام غير مرتبط بالوظيفة التي عين بها، وحيث أنه من المحتمل نقله للعمل بوظيفة أخرى، لذلك فإن النظام الأوروبي لا يتطلب من الفرد تخصصا عاليا في مهمة معينة.

ومن ناحية أخرى فإن استمرار الفرد في الوظيفة ليس قاعدة في النظام الأمريكي، وبالتالي فإذا ألغيت الوظيفة لأي سبب من الأسباب يفقد الفرد عمله، وعلى العكس من ذلك نجد أن النظام الأوروبي يأخذ بفكرة الخدمة المستمرة للفرد بغض النظر عن الوظيفة التي يشغلها. ومعنى ذلك أنه إذا ألغيت الوظيفة، نقل الفرد إلى وظيفة أخرى تتناسب مسؤوليتها مع ما يحمل من مؤهلات وما لديه من خبرات. ويلاحظ أن جمهورية مصر العربية وأغلب الدول العربية يأخذون جميعا بنظام مشابه للنظام الأوروبي فيما يتعلق بتنظيم الوظائف العامة.

العلاقة بين الموظف ومنظمات الإدارة العامة :

لقد كان الاتجاه السائد في الماضي هو النظر إلى علاقة الموظف بالمنظمات العامة باعتبارها علاقة تعاقدية، وذلك على أساس أن الموظف يقبل الالتحاق بالخدمة

بعمل إرادى من جانبه يتوافق مع إرادة السلطة المهيمنة على التنظيم فى قبوله. ولكن هذه الظرة تغيرت وذلك لعدة أسباب منها:

- ١- ان اعتبار العلاقة بين الموظف وبين التنظيم علاقة تعاقدية إنما يعنى أن هناك مناقشات حرة تشمل شروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، وهذا لا يتحقق عند تعيين الموظف لأن أحكام الوظيفة تكون مقررة سلفا بواسطة القوانين واللوائح.
- ٢- أن جوهر العلاقة التعاقدية يتمثل فى إمكانية تعديل شروط العقد بشرط توافر إرادة المتعاقدين. وهذا الشرط غير موجود أيضا فى علاقة الموظف العام بالتنظيم الحكومى، حيث تتمتع إدارة التنظيم بتعديل أحكام الوظيفة العامة بمحض إرادتها دون الالتزام بالحصول على موافقة الموظف. ومن غير أن يكون للموظف الحق فى الاحتجاج على هذا التصرف.

وبناء عليه فقد تغيرت النظرة إلى الموظف العام وبطبيعة علاقته بالمنظمات الحكومية ولم يعد ينظر إليها باعتبارها علاقة تعاقدية. وانتهى الأمر إلى اعتبار أن الموظف العام يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تقرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح المنظمة لها. وهذا يعنى أن الموظف العام أصبحت تحكمه علاقة تنظيمية، أو بمعنى آخر أصبح الموظف العام فى مركز تنظيمى تترتب عليه عدة نتائج:

- ١- يتم التعيين فى الوظيفة وتترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار به وليس برضاء الموظف أو قبوله التعيين، على أن يبقى ثابتا أن رضاء الموظف وإن لم يكن شرطا فى ترتيب أحكام الوظيفة العامة، إلا أنه يلزم بتنفيذ قرار التعيين، وهذا يعنى أن الموظف لا يجبر على قبول الوظيفة العامة إذا كان قرار التعيين يرتب بعض الآثار القانونية من تاريخ صدوره مثل الأقدمية وحساب المدد اللازمة للترقية ، فإنه لا ينتج بعض

الآثار الأخرى كاستحقاق المرتب أو الأجر إلا من تاريخ استلام العمل. ومن ناحية أخرى فإن سلطة الموظف العام بالتنظيم الحكومي لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة، إنما يلزم لزوال هذه السلطة أن يصدر الأمر بقبوله الاستقالة.

٢- حيث أن الوظيفة العامة تنشأ وتنظم بمقتضى القوانين واللوائح الخاصة بها، فإن التعيين فى وظيفة عامة لا يكسب صاحبها حقاً شخصياً على هذه الوظيفة، بل يضاف عليه المركز القانونى الخاص بالوظيفة، وهذا المركز يمكن تعديله إذا كان هذا التعديل يحقق المصلحة العامة، ولا يصح للموظف أن يطلب معاملته على أساس القواعد التى عين فى ظلها والتى تم تعديلها، وإن كان هذا التعديل لا يسقط حق الموظف فى الدرجة أو المرتب الذى يكون قد حصل عليه قبل التعديل.

٣- فى حالة بقاء المركز التنظيمى للوظيفة قائماً دون تعديل، فإنه يفرض على الموظف وعلى الإدارة العليا فى ذلك التنظيم، ولا تملك السلطة الإدارية مخالفته بإجراءات فردية، كما لا يملك الموظف التنازل عن حقوقه المقررة فى هذا المركز أو التصالح فى شأنها.

شروط التوظيف:

أن المبادئ العامة التى تحكم شروط التعيين فى الوظائف العامة كما تحددها بعض القوانين:

١- **شرط الجنسية:** ويفيد بأن الشخص القائم بالخدمة المدنية فى الدولة يجب أن يكون متمتعاً بجنسية هذه الدولة أو جنسية إحدى الدول الأخرى التى تعاملها بالمثل.

٢- **شرط حسن السيرة والسمعة:** ويعنى ضرورة تمتع الموظف العام بكل ما يحفظ له كرامته وكرامة الوظيفة العامة التى يتحمل مسئوليتها فهى

مواجهة الأفراد المتعاملين مع الإدارة العامة. ومن هذه الشروط أن يكون الموظف محمود السيرة وحسن السمعة، بمعنى ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية ومخلّة للأشرف أو الأمانة، إلا إذا كان قد رد إليه باعتباره، بالإضافة إلى ضرورة ألا يكون الموظف قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو بقرار تأديبي نهائي، ما لم تمض على صدوره أربعة أعوام على الأقل.

٣- **شرط اللياقة الفنية:** ويقصد به توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية الخاصة التي تستلزمها اعباء الوظيفة، وذلك طبقاً للمواصفات الخاصة بالوظيفة.

٤- **شرط اللياقة الطبية:** وهو الشرط الذي يضمن توفر السلامة الصحية لدى الموظف، ويكمل تحقيق قدرته على تحمل أعباء الوظيفة ومجهودها.

٥- **شرط السن:** ويعنى أن يكون المرشح للوظيفة العامة قد بلغ سناً يكتسب عندها قدراً من النضج السئ والتميز بما يعينه على تحمل مسؤوليات الوظيفة العامة.

٦- **شرط اجتياز الامتحان بنجاح:** ويعنى أنه يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف العامة أن يجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة.

طرق اختيار الموظفين العموميين:

هناك طرق متعددة لاختيار الموظفين لشغل الوظائف العامة في التنظيمات الحكومية منها:

١- **الاختيار المطلق للإدارة:** وتعنى أن تكون الإدارة ذات سلطة تقديرية في اختيار الموظف دون أن تلتزم بشئ في هذا الصدد، إلا أن يكون المرشح مستوفياً لكافة شروط التعيين.

ويعاب على هذه الطريقة أنها تفتح باب التعسف والمحاباة، كما تؤدي إلى السماح للمرشحي الذين لم يعينوا بالطعن في قرارات التعيين، إلا إذا كان المعين غير مستوف للشروط القانونية.

- ٢- **اختيار الموظفين عن طريق الشعب:** والانتخاب يكون عاما، بمعنى أن يشترك فيه جميع من تتوافر فيه الشروط المقررة في القوانين واللوائح. وهذا النوع من الانتخاب يطبق في الولايات المتحدة عند اختيار القضاة، كما يطبق في مصر عند انتخاب العمدة والمشايخ.
- ٣- **طريقة الاعداد الفنية:** وهنا تلجأ الإدارة إلى بعض المعاهد الفنية الخاصة لاعداد أفراد لبعض الوظائف العامة، وتكون الإدارة ملزمة بتعيين خريجى تلك المعاهد فى الوظائف التى يؤهلون لها.
- ٤- **طريقة امتحان المسابقة:** وتتمثل فى عقد امتحان يقدم إليه من تنطبق عليه شروط التوظيف، ويتم اختيار الأفراد الذين يحققون أعلى مستوى، وذلك على أساس العدالة والمساواة والتكافؤ بين المرشحين.
- ٥- **نظام الوظائف المحجوزة:** وهنا يقرر المشرع لاعتبارات اذسانية بحتة، وبغض النظر عن توافر شروط الصلاحية المقررة، يقرر حجز بعض الوظائف أو نسب معينة منها، وقصر التعيين فيها على أفراد معينين، وذلك كنوع من المكافأة لهم عما يكونوا قد تحملوه من تضحيات فى سبيل الوطن، مثل المحاربين القدماء ومشوهى الحرب وأبناء الشهداء.