

الباب السادس (١)

تنظيم شؤون الوظائف والموظفين

فلما في دراساتنا السابقة أن الإصلاح الإداري هو في حقيقته مسألة تنظيم (ص ٥٣) وأن التنظيم الذي نقصده هو التنظيم العلى الشامل الذى يتناول تنظيم الجهاز الإدارى من حيث تكوين بنائه ومن حيث سير العمل فيه كما يتناول تنظيم شؤون العاملين في هذا الجهاز (ص ٧١) .

وقد درسنا فيما تقدم كل ما يتعلق بتنظيم بناء الجهاز الإدارى وصير العمل فيه . والآن نخصص الباب السادس والأخير في هذا المؤلف لدراسة تنظيم شؤون الوظائف والموظفين .

ونعمل دراستنا في هذا الباب أمرين أساسيين : الأول الأجرس التى تقوم عليها سياسة الوظائف العامة . والثانى سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها . في بعض دول العالم الحديث وبصفة خاصة في مصر ، ونخصص لكل منهما فصلا مستقلا .

(١) معظم الآراء والأفكار التى نعرضها في هذا الباب سبق لنا عرضها ودراستها في كتابنا « سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم » الذى طبع سنة ١٩٦٧ لأول مرة ولم تسمح الظروف بإعادة طبعه ونظراً لأن دراسة هذه الأفكار والآراء تدخل في

الفصل الأول

الاسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة

في مرض تحديد الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة يلاحظ أنه يوجد في العالم اليوم نظامان أساسيان مختلفان إختلافا جوهريا من حيث الأسس التي يقوم عليها كل منها : أحدهما النظام الأوربي المطبق في فرنسا وإنجلترا وغيرها من دول أوروبا بوجه عام . والثاني هو النظام الأمريكي . ذلك لأن النظرة إلى الوظيفة العامة من حيث تحديد طبيعتها ومفهومها تختلف إختلافا كبيرا في أمريكا عنها في فرنسا وإنجلترا ودول أوروبا بوجه عام . وعلى هذا الأساس يمكن القول بأنه يوجد في دول العالم اليوم ، من حيث تحديد طبيعة الوظيفة العامة ومفهومها، فكرتان أساسيتان أو نظرتان أساسيتان أحدهما هي الفكرة أو النظرة الأمريكية، والثانية هي الفكرة أو النظرة الأوروبية .

وفي ظل كل من الفكرتين أو النظرتين يختلف الوضع فيما يتعلق بتحديد الموظف العام وترتيب الوظائف العامة إختلافا جوهريا باعتبارها عنصرين من العناصر الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة .

هذا تكون الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في

وإندرس فيما يلي في مبحثين متتاليين طبيعة الوظيفة العامة وترتيب الوظائف العامة . أما الموظف العام فنحيل في دراسته إلى وثائق القانون الإداري نظراً لأن موضوع هذا التحديد تغلب عليه الصفة القانونية .

المبحث الأول

طبيعة الوظيفة العامة

الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة

تختلف الفكرة الأساسية عن الوظيفة العامة في أوروبا بوجه عام اختلافاً عنها في أمريكا وبعض الدول التي اتبعت نهجها . وقد كانت مصر جوعياً تأخذ بالفكرة الأوروبية في هذا الشأن لغاية سنة ١٩٦٤ (تاريخ صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) . غير أنه في سنة ١٩٥٧ بدأت جهود ديوان الموظفين تتجه نحو تطبيق النظام الأمريكي فيما يتعلق بترتيب الوظائف . وفي سنة ١٩٦٤ تقرر الأخذ في مصر بهذا النظام بنصوص تشريعية صريحة وردت في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وتقرر الأخذ بنفس المبدأ كذلك في القانون الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . ولا شك أن تطبيق هذا النظام الأمريكي في مصر سوف يكون له أثره فيما يتعلق بتحديد طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في مصر .

وتتكام فيما يلي عن طبيعة الوظيفة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في ثلاثة مطالب . في المطلب الأول نتكلم عن

طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في فرنسا ودول أوروبا بوجه عام . وفي المطلب الثاني نتكلم عن طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في أمريكا وغيرها من الدول التي نهجت نهجها . وفي المطلب الثالث نتكلم عن طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في مصر .

المطلب الأول

طبيعة الوظيفة العامة

أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في فرنسا ودول أوروبا بوجه عام

في فرنسا تعتبر الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص (١) يلتحق بها

(١) يجب أن يلاحظ أن اعتبار الوظيفة مهنة في هذه الخصوصية لا يقصد به أن الوظيفة تعتبر مهنة من نفس نوع المهن الحرة ولكن كل ما تقصده هو أن الوظيفة تتفق مع المهن الحرة في شيء واحد وهو الدوام . فكما أن الإنسان الذي يختار الطب أو الهندسة أو الزراعة الخ مهنة له يقصد بذلك أن يكرس حياته لعمل معين هو عمل هذه المهنة فيبقى طول حياته طبيباً أو مهندساً أو مزارعاً أو تاجراً الخ بصرف النظر عن الجهة التي يخدمها بمهله المهني فإنه كذلك حين يلتحق بسلك الوظائف العامة يرتب حياته على أن يستقر في الوظيفة على سبيل الدوام .

أما فيما عدا هذا فالوظيفة العامة تختلف اختلافاً أساسياً عن المهن الأخرى لأنها تتميز عن باقي المهن بطابع خاص أوضحنا معالمة في المتن .

ولهذا كله حرصنا عند وصف الوظيفة العامة في النظام الإداري على أن نقول

أن الوظيفة تعتبر في هذا النظام مهنة ذات طابع خاص . أنظر :

Roger Gregoire : La Fonction publique, 1954, P. 43.

Gerard Conac : La Fonction Publique aux Etats unis 1958 p. 13

الموظف في سن مبكرة يكرس لها كل حياته بمعنى أنه يلتحق بالوظيفة بنية البقاء فيها إلى أن يبلغ السن المحددة لانتهاء خدمته ويربط مستقبل حياته بمستقبل الوظيفة ذاتها وبما هو مقرر لها من ضمانات تكفل له الحصول على مزايا تزداد كلما تقدمت به السن في خدمة الوظيفة .

والوظيفة بوصفها مهنة تتميز بالدوام والاستقرار . ولهذا يعتبر تحديد سن انتهاء الخدمة عنصراً هاماً في نظام الوظائف العامة لأنه يحدد مدى دوام الوظيفة (١) . ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ أن الوظيفة كمهنة تتميز بطابع خاص يجعلها مختلفة عن المهن الحرة المعروفة . ذلك لأن الوظيفة بطبيعتها خدمة عامة ولأن الشخص الذي يتخذ الوظيفة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة بمكس المهنة الحرة فهي خدمة خاصة لشخص صاحب المهنة . والشخص الذي يمتن إحدى المهن الحرة إنما يعمل لمصلحته الخاصة لا للمصلحة العامة . ويبدو هذا المعنى واضحاً في الاصطلاح الذي يستخدمه الإنجليز للدلالة على الوظائف العامة وهو Civil Service أي الخدمة المدنية (المقصود بالخدمة العامة) .

والموظفون في فرنسا يكونون طبقة اجتماعية خاصة لها نظام قانوني خاص و ضمانات و امتيازات خاصة يتميز بها الموظف عن باقي أفراد المجتمع .

== وأنظر أيضاً في نفس المعنى :

Louis Fougère : La Fonction Publique 1966.

مقال مارسولونج عن الوظيفة العامة في فرنسا ص ٧١ .

(١) Gerard Conac المرجع السابق ص ١١٢ ، ١١٣ .

ويمكن حصر مقومات هذه الفكرة في صورتها الأصلية بالتفصيل في النقاط الآتية :

١ - إن الموظفين لا يعتبرون أجراء يعملون في خدمة الدولة وفقاً لأحكام القانون المدني ولكنهم عمال الدولة Ses Agents الذين يمثلونها وفي نفس الوقت يخصصون لخدمتها . وهم لهذا يعتبرون بمثابة أدوات العمل بيد الدولة تستخدمهم لتحقيق رسالتها وأهدافها كما تستخدم ما يكون في يدها من أدوات وأموال . وتأسيساً على هذا لا يتصور أن تكون للموظفين مصلحة ضد مصلحة الدولة ، ولا أن يكون لهم حق مطالبة الدولة بحقوق ومطالب مهنية . كما لا يجوز أن تكون لهم نقابات أو هيئات جماعية تدافع عن حقوقهم المهنية إزاء الدولة أو أن يستخدموا الإضراب أو غيره من الوسائل المقايية لإجبار الدولة على إجابة مطالبهم .

٢ - إنهم يخضعون للسلطة الرئاسية خضوعاً تاماً تكاد تختفي معه شخصيتهم وراء شخصه الرئيس الذي يسأل عنهم سياسياً . وفي هذا المعنى يقول Rivero أن نظام الموظفين الفرنسي هو عمرة تقابل مبدأين . مبدأ السلطة الرئاسية ومبدأ الديمقراطية ، وأن مبدأ السلطة الرئاسية (إخضاع الموظفين للسلطة الرئاسية) نشأ أصلاً في السنة الثامنة والثورة وإن الموظف في النظام الذي وضعه نابليون كان يخضع خضوعاً مطلقاً لسلطة رئيسه . ولما ساد المبدأ الديمقراطي في ختام القرن التاسع عشر لم تلغ السلطة الرئاسية من حيث المبدأ ولكنها انحوت من سلطة مطلقة إلى سلطة مقيدة تستخدم فقط في نطاق المشروعية وحل سلطان القانون - في تطبيقها - محل أهواء الرئيس ورغباته الشخصية .

٣ - أن شخصيتهم تسكاد تخرج بشخصية الدولة وأنهم يتمتعون تبعاً لذلك بما تتمتع به الدولة من نفوذ وسلطان وينفردون بضمانات خاصة وتفرض عليهم التزامات خاصة يتحملونها وحدهم دون الأفراد العاديين . ومع ذلك فيجب أن نلاحظ أن الضمانات والمزايا التي تقرر للموظفين لا يمكن مقارنتها بالضمانات والمزايا التي تقرر للعامل في تشريعات العمل . ذلك لأن هذه الضمانات وإركات تقييد الموظفين إلا أنها تقرر أساساً لمصلحة سير العمل في المرافق العامة . ولما كانت المصلحة العامة مفضلة دائماً على المصلحة الخاصة فإن مبدأ دوام الوظيفة لا يحرم الإدارة من حقها في إلغاء الوظيفة إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة ولهذا أيضاً فإن الضمانات التي تقرر للموظفين في فرنسا خلال القرن التاسع عشر كانت كلها ضمانات ذات طابع فردي فلم تتقرر لحماية الموظفين بوصفهم هيئة أو جماعة أو نقابة ولم تقرر لهم أي حق بهذه الصفة .

٤ - إنهم بوصفهم عمال الدولة يعهد إليهم برسالة خاصة هي ضمان سير المرافق العامة ويستقلون تبعاً لذلك بنظام قانوني خاص يسرى عليهم دون الأفراد العاديين بقصد تمكينهم من أداء رسالتهم . ويتميز هذا النظام القانوني الخاص بأنه يقرر حياد الموظفين وعدم خضوعهم للمؤثرات السياسية . ويشيء لهم مراكز مستقلة ثابتة ويوفر الضمانات التي تكفل استقرارهم وحيادهم^(١) .

(١) انظر في كل ما تقدم للمؤلف : سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والمراجع المشار إليها فيه طبعة ١٩٦٧ ص ٣٦-٣٩ .

تطور العسكرية الفرنسية : تطورت العسكرية الفرنسية مع الزمن عما كانت عليه في صورتها الأصلية السابقة وتجلي هذا التطور في أبرز مظاهره في قانون التوظيف الفرنسي الذي صدر في سنة ١٩٤٦ .

فقد سلم المشرع في هذا القانون بوجود مصالح خاصة للموظفين تختلف عن مصلحة الدولة واعترف لهم بحق تكوين نقابات تتولى الدفاع عن مصالحهم الخاصة واعترف لهذه النقابات بحق استخدام قوة سلطة المجموع ضد الدولة ذاتها . ومن جهة أخرى أنشأ مجالس يشترك في عضويتها ممثلون للموظفين أو نقابات الموظفين وخول هذه المجالس حق الاشتراك مع الوزير برأى استشاري في تعيين وترقية وتأديب الموظفين وفي تنظيم سير العمل في المرافق العامة .

وقد ترتب على الاعتراف للموظفين بحق تكوين النقابات واشتراك ممثلي الموظفين أو ممثلي النقابات برأى استشاري في كل ما يتعلق بالموظفين وبسير المرافق العامة إضفاء قوة مبدأ من المبادئ الأساسية التي قامت عليها فكرة الوظائف العامة في فرنسا وهو مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية .

ذلك لأن الرئيس الإداري (وهو الوزير) وأن ظل محتفظاً في ظل قانون سنة ١٩٤٦ بسلطته الرئاسية في شؤون الموظفين من الناحية القانونية إلا أن ما تملكه نقابات الموظفين من قوة ونفوذ من الناحية الفعلية أضعف في العمل من سلطة الرئيس القانونية إلى حد كبير .

فالوزير وإن كان يملك مخالفة رأى النقابات إلا أنه يفضل دائماً أن يتفادى المشاكل والمتاعب التي تنتج عن مخالفة رأى النقابات فيوافق على رأيها متنازلاً عن حقه القانوني في معظم الأحيان .

هذه هي عناصر التطور الذي طرأ على الفكرة الفرنسية عن الوظيفة العامة. غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أن هذا التطور لم يهدم مبدأ استقلال قانون الموظفين ولا مبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية. وينكر معظم فقهاء القانون العام في فرنسا ما ذهب إليه أقلية منهم من وصف الأثر المترتب على هذا التطور بأنه قضاء على استقلال قانون الوظائف العامة وإهدار لمبدأ السلطة الرئاسية ويرون على العكس أن الإدارة الفرنسية أصبحت بعد هذا التطور أكثر ديمقراطية ولكنها احتفظت مع ذلك بأصولها الأساسية القديمة التي وضعها نابليون ويرون كذلك أن الفكرة الفرنسية عن الوظيفة العامة لا تزال — رغم هذا التطور — محتفظة بوحدتها وانسجامها وبقوة نسبية في بنائها ولا يزال النظام القانوني للموظفين نظاماً مستقلاً قائماً بذاته ولا يزال الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص لها ضماناتها وأحكامها الخاصة (١).

المطلب الثاني

طبيعة الوظيفة العامة

أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في أمريكا تتركز الفكرة الأمريكية عن الوظائف العامة في صورتها الأصلية في مبدأ توقيت الوظيفة الذي أعلنه الرئيس جيفرسون وهو المبدأ بتواجزية إتاحة الفرصة أمام أكبر عدد ممكن من المواطنين للخدمة في الوظيفة العامة في الحكومة الأمريكية. يعني لعبة لهؤلاء يفتتح بابها كلما في زفير هذا

(١) أنظر لنا : سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ٣٩—٤١

وأقر البرلمان هذا المبدأ في سنة ١٨٢٠ بالقانون المعروف باسم Four years tenure act الذي نص على تحديد المدة التي يقضيها الموظف في الوظيفة بأربع سنوات . وقد استخدم هذا المبدأ عقب إعلانه كأداة فعالة لخدمة الأغراض الحزبية في الممارك الانتخابية ، ثم تحول بعد ذلك في عهد الرئيس جاكسون إلى مبدأ عام يقضى باعتبار الوظائف العامة غنيمة للحزب المنتصر في الانتخابات . وأعلن عضو الشيوخ Macey هذا المبدأ في نفس اللحظة التي أعلن فيها فوز الرئيس جاكسون في الانتخابات في عبارة أصبحت عنوان للمبدأ بقوله أن الغنائم من حق للحزب المنتصر . والمقصود بالغنائم هنا وظائف الدولة التي يكون من حق الحزب المنتصر في الانتخابات أن يشغلها بأنصاره بعد فصل شاغليها من الحزب المعارض .

وأوضح الرئيس جاكسون نظريته في هذا الشأن بقوله أن واجبات (أعمال) الوظائف العامة هي من السهولة أو يجب أن تكون من السهولة بحيث يستطيع الرجل الذكي أن يباشرها وأنه (الرئيس) يعتقد أن الخسارة التي تترتب على طول مدة بقاء الموظف في الوظيفة تزيد عن الفائدة التي يمكن أن تترتب على ما قد يكتسبه الموظف من خبرة ببقائه مدة طويلة في وظيفته .

وقد سادت هذه الفكرة في عهد الرئيس جاكسون وترتب على تطبيعها أن الوظائف اعتبرت كلها وظائف حزبية مؤقتة تخضع لسلطة ونفوذ الحزب الذي يفوز في الانتخابات ويتغير شاغلوها تبعاً لتغير الحزب الذي يتولى السلطة عقب معركة الانتخابات .

وتعتبر هذه النظرية في صورتها التي أعلنها الرئيس جا كسون تعبيراً صادقا عن المبدأ الديمقراطي كما يفهمه الأمريكيان .

ذلك لأن الديمقراطية في نظر الأمريكيان هي الحكم بواسطة الشعب ولهذا فإنهم يرون أنه يجب أن تكون للشعب رقابة على الوظائف العامة كما يجب أن يكون الشعب هو الذي يحكم الموظف ويوجهه عن طريق الرئيس الذي ينتخبه . وعلى الموظف أن يحترم القانون وأن يخضع لرقابة الشعب . وعلى هذا الأساس يجب أن يرتبط مصير الوظائف العامة ونظامها بنتيجة الانتخابات ، ولا يجوز أن يكون للموظف حق مكتسب ضد إرادة الشعب . ويدافع بعض رجال السياسة الأمريكيان عن مبدأ إخضاع الوظائف للحزب المنتصر Spoils system الذي يمكن أن نطلق عليه اسم مبدأ المحسوبية السياسية . يدافعون عن هذا المبدأ بقولهم أنه يؤيد الديمقراطية عن طريق العمل على إبقاء الأحزاب . وذلك على أساس أن الأحزاب عنصر أساسي في النظام الديمقراطي وأنه بدون أحزاب لا يمكن أن توجد منافسة سياسية وبالتالي لا يمكن أن تقوم للديموقراطية قائمة . وفي هذا المعنى يقول الزعيم الديمقراطي Edward Flynn لا يمكن أن تكون لنا حكومة بدون انتخابات ولا يمكن أن توجد انتخابات بدون تنظيم ولا تنظيم بدون إخضاع الوظائف للمحسوبية السياسية .

والحقيقة فيما يتعلق بشعور الأمريكيان نحو البيروقراطية أو حكومة الموظفين أنه شعور بعدم الثقة وعدم التقدير فالرأي العام في أمريكا يخشى سيطرة حكومة الموظفين ويعارض في تقرير ضيائات لهم ويرى أن تقرير

حقوق مكتسبة للموظفين ضد سلطنة الرئيس المنتخب تخالف بل تتعارض مع مبدأ سيادة الشعب (١).

تطور الفكرة الأمريكية : هذه هي الفكرة الأمريكية في صورتها الأصلية عرضناها في إطارها العام . غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك أن هذه الفكرة تطورت مع الزمن وتناولها بعض التغيير سواء في جوهرها أو تفصيلاتها .

فبعد عهد الرئيس جاكسون بدأ الوضع السابق يتغير وبدأت عيوب هذا النظام تتكشف بشكل دعا إلى التفكير في الإصلاح . ذلك لأنه تبين بعد أن زادت أعباء الدولة واتسع نطاق نشاطها أن تغير الموظفين باستمرار يسيء إلى مصلحة الدولة أكبر إساءة . ومن هنا ظهر الشعور بالحاجة إلى توفير الاستقرار للموظفين .

ومن جهة أخرى أساءت الأحزاب السياسية استخدام حقها في تعيين الأنصار والمحاسيب إلى حد أصبح معه المبدأ الذي أريد به تحقيق الرقابة الشعبية مجرد وسيلة لخدمة أقلية من محترفي السياسة ، وتحولات انتخابات الرئاسة إلى مجرد معركة هدفها تحديد من يفوز بالوظائف ، وانتشرت تبعاً لذلك الرشوة والتجيز والمحاباة في الجهاز الإداري والنحط مستوى الخدمة العامه وبدأ التذمر في صفوف رجال الجيش وبدأ واضحاً أن الشعب أصبح

(١) أنظر لنا : سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ٤٣-٤٥ وانظر للمراجع المشار إليها فيه .

تحتقر الوظيفة الحكومية بعد أن أصبحت الزمالة أو الصداقة هي السبيل الوحيد للوصول إليها. وترتب على هذا كله ظهور شعور عام بالحاجة الملحة لإصلاح هذه الأوضاع فشككت في سنة ١٨٦٦ لجنة برلمانية لدراسة وسائل تخفيض للمصروفات ومنع استخدام الموظفين كأداة سياسية وتكونت في سنة ١٨٨١ جمعية وطنية للمطالبة بالإصلاح عرفت باسم *The National civil service reform league*

ولقيت حركة الإصلاح هذه بعض العقبات من جانب خصومها وتعمرت إجراءات إقرار الإصلاح المقترح. بعض الوقت إلى أن جاء حادث مقتل الرئيس Garfield في سنة ١٨٨١ بيد أحد طابى الوظائف الذين رفضت الرئاسة طلبهم وأحدث أثره في حمل البرلمان على التعجيل بإقرار قانون الإصلاح الذى تقدم به عضو الشيوخ *Georges Pendleton* وصدر هذا القانون فعلا في سنة ١٨٨٣ وعرف باسم *Pendleton act* وهو يقضى بأن يكون التعيين فى الوظائف على أساس الجدارة (أو الأهلية أو الكفاية).

وأهم ما تضمنه هذا القانون أنه نظم أساليب التعيين فى الوظائف العامة بطريقة تكفل توافق عنصر الكفاية لدى من يعينون فى هذه الوظائف، وذلك بإخضاع التعيين لاجراءات خاصة تكفل إبعاد غير الصالحين وإنشاء هيئة محايدة تتكون من ثلاثة أشخاص لا ينتمون لحزب واحدهم يولد إليها بالإئتراف على إجراءات التعيين وتطبيق القانون الجديد وهذه هى اللجنة المعروفة باسم لجنة الوظائف العامة وتقابل ديوان الموظفين والجهاز المركزى للتنمية الإدارية فى مصر.

ولا شك أن هذا القانون قد أقام حاجزاً ضد تعيين الأشخاص الذين لا تتوافر لديهم الصلاحيه لتولى أعمال الوظائف التي يعينون فيها، غير أنه يجب أن يلاحظ مع ذلك :

١ - أن هذا القانون لم ينشئ نظاماً قانونياً عاماً للوظائف العامة في أمريكا يكفل استقلال الموظفين وحمايتهم من تدخل النفوذ الحزبي في شئونهم، وأن كل ما قصد منه في نظر واضعيه هو قفل باب التعيين في الوظائف أمام غير الصالحين وتطهير جو الانتخابات عن طريق حماية رجال السياسة من جشع أنصارهم الطامعين في الوظائف بدون حق.

٢ - أن هذا القانون ليس عام التطبيق في أمريكا بمعنى أنه لا يطبق على جميع الموظفين وإنما يطبق على بعضهم فقط وإن كان قد نص فيه على حق الرئيس في توسيع نطاق تطبيقه وفقاً لما يراه صالحاً.

(١) طبق قانون الجدارة فور إصداره على ١٣٧٨٠ موظفاً من مجموع ١١٠٠٠٠ واتسع نطاق تطبيقه بعد ذلك بمقتضى قانون صدر في ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٣٩ ودكرتو ٢٣ أبريل سنة ١٩٤١. وبعد انتخاب الرئيس ايزنهاور كان عدد الموظفين الذين ينطبق عليهم هذا القانون في الحكومة المركزية اثنين مليون ونصف وعدد من كانوا خاضعين للتغيير وفقاً لمبدأ المحسوبية السياسية (١٢٠٠٠) اثني عشر ألفاً.

يقول Gregoire أن $\frac{1}{3}$ الموظفين لا يزالون خاضعين لنظام المحسوبية السياسية (تاريخ طبع كتابه ١٩٥٤) بينما يقرر Conac أن نسبة الموظفين الذين يخضعون لأحكام قانون الجدارة بلغ في سنة ١٩٥٤ ٨٥٪ من مجموع موظفي الحكومة المركزية.

(أنظر Gregoire ص ٤٣، ٣٧ Conac) : وانظر أيضاً Fougere ١٩٦٦ المرجع السابق ص ١٥ - ١٨ حيث قرر أن النسبة ٨٦٪.

٣ - أن هذا القانون لم يباغ نظام المحسوبية السياسية^(١) . ويقول الفقهاء الأمريكيان في هذا الصدد أنه لا تعارض بين النظامين ، نظام الجدارة الذي تقرر بقانون سنة ١٧٨٣ ونظام المحسوبية السياسية السابق عليه ، وأن هناك وظائف لا يلائمها نظام الجدارة ولهذا فإنه يجب الاحتفاظ بالنظامين معاً مع تحديد نطاق تطبيق كل منهما .

وفي معرض التدليل على وجوب الإبقاء على نظام المحسوبية السياسية يقول الفقهاء الأمريكيان أنه من المهم في النظام الديمقراطي أن تشغل الوظائف الكبرى بإرادة الرئيس بأشخاص يثق الرئيس فيهم وفي مقدرتهم على الدفاع عن سياسته وبرأيه وأنه بهذه الطريقة وحدها يمكن تحقيق الرقابة على الإدارة من جانب الرئيس ونفادى عيوب البيروقراطية وتنفيذ السياسة التي وافق عليها الشعب في الانتخاب . بل أن البعض يرى أن إلغاء التعيينات السياسية وفقاً لنظام المحسوبية من شأنه أن يضعف أو يلغى سلطة الرئيس في التوجيه^(٢) .

وفيما يتعلق بتحديد نطاق تطبيق كل من النظامين بذلت محاولات عديدة لوضع معيار ثابت يرجع إليه في هذا الشأن . ولكن المعايير التي اقترحت لا تزال غير محددة ولا قاطعة وإن كان يبدو أن هناك اتفاقاً حول الفكرة العامة التي يمكن الاسترشاد بها في هذا التحديد وتتلخص في أن الوظائف

(١) Fougere : La] Fonction Publique 1 66 P. 32.

(٢) Norman Powell : Personnel administration in Government

p. 87.

السياسية أى التى تخضع لنظام المحموية السياسية يجب أن تكون بالقدر الذى يكفى لتأييد سياسة ومشروعات الرئيس والدفاع عنها على أن لا تكون من الكثرة بحيث تجمل من صاحب السلطة السياسية سيلاً أو مفسداً للمجموع . ومع ذلك فإنه يجب أن يلاحظ أن الحد الفاصل بين الوظائف السياسية وغير السياسية وإن كان يبدو واضحاً فى بعض الأحيان من الناحية النظرية إلا أنه فى العمل يبدو أقل وضوحاً وتحديداً فى معظم الأحيان (انظر لنا سياسة الوظائف العامة ص ٥٠) .

٤ - أنه حتى فى ظل قانون الجدارة وفى دائرة تطبيقه لا يمكن القول بأن الموظفين أصبحوا غير خاضعين للنفوذ السياسى ، وذلك لأن الأوضاع الدستورية ذاتها تفتح المجال لتدخل النفوذ السياسى فى شئون الموظفين حيث يمنح الدستور البرلمان صراحة حق الاشتراك مع الرئيس فى مراقبة الإدارة ، وهذه الأوضاع ذاتها لا تنشئ للموظفين ضمانات تحميهم من التأثير بل ومن الخضوع لهذا النفوذ .

وقد سجل T. M Burns هذه الحقيقة بقوله « أن واضع الدستور لم يفرقوا تماماً بين سلطة الرئيس التنفيذى و سلطة البرلمان فى الرقابة على الإدارة ولكنهم على العكس وزعوا مهمة الرقابة على الإدارة العامة بين السلطتين بقصد إقامة التوازن بينهما (١) .

فالرئيس يراقب الإدارة عن طريق حقه الدستورى فى عزل الموظفين ، والبرلمان يباشر حقه فى الرقابة عن طريق سلطته التشريعية فى إقرار الميزانية

(١) Conac المرجع السابق ص ٦٣ - ٦٩ والمرجع المشار إليه فيه .

وسلطته الدستورية في إجراء التحقيق ، ولجان التحقيق البرلمانية تملك حق استدعاء الموظفين وسؤالهم وطلب الملفات التي تكون تحت أيديهم وهي كثيراً ما تصدر توجيهات معينة للموظفين يضطر الموظفون إلى اتباعها خشية ما قد توجهه لهم اللجنة من اتهامات .

ومن جهة أخرى يخضع البرلمان الموظفين لسلطته عن طريق إقرار بعض الاعتمادات اللازمة لأعمالهم أو عن طريق إصدار قوانين تنظيمية تؤثر في مراكزهم القانونية كأن يقرر مثلاً أن وظيفة ما يجب أن يدخلها مهندس بقصد التخاضع من شاغلها إذا لم يكن شاغلها مهندساً أو أن يقرر إلغاء الوظيفة نهائياً .

وقد ترتب على اشتراك كل من الرئيس والبرلمان في مراقبة الإدارة على الأساس السابق ذكره واختلاف الحزب الذي ينتمى إليه كل منهما في معظم الأحيان ، ترتب على ذلك قيام منافسة بين السلطتين أدت بدورها إلى إخضاع الموظفين لآبجاهات السياسة الحزبية .

٥ - بصدر قانون الجدارة وتطبيقه أصبح للموظفون في الحكومة المركزية قسمان : قسم يخضع لأحكام قانون الجدارة وهؤلاء أطلق عليهم اصطلاح Civil service وقسم يشمل أولئك الذين لا يخضعون لهذا القانون وهم الذين يخضعون في تعيينهم لنظام المحسوبة السياسية (١) . وقد بدأت منذ أوائل القرن العشرين محاولات عديدة لتنظيم شؤون موظفي القسم الأول على

أسس فنية سليمة . فشككت في تواريخ مختلفة لجان متعددة للبحث عن أحسن الوسائل لإصلاح الأداة الإدارية بصفة عامة ونظم الموظفين بصفة خاصة (١) .
وأهم ما يلاحظ على أعمال اللجان التي شككت لإصلاح الإدارة الإدارية بصفة عامة أو اصلاح شؤون الموظفين بصفة خاصة أنها اتفقت كلها فيما يتعلق بالموظفين على رأى واحد هو وجوب تنظيم شؤون الموظفين تنظيماً أساسياً بإنشاء نظام للوظائف المهنية الدائمة يكون نواة لنظام عام للوظائف (٢) .

وقد ظهرت الحاجة إلى الاخذ بنظام الوظائف المهنية في وزارة الخارجية بصفة خاصة على أثر انقضاء سياسة العزلة وظهور أمريكا كقوة دولية لها مركز الصدارة في المحيط الدولى ، وما ترتب على هذا الوضع الجديد من زيادة أعباء وزارة الخارجية وزيادة الشعور بالحاجة إلى تكوين طبقة من الموظفين يعدون أعداداً خاصاً للعمل فى الوظائف الملوكين الدبلوماسى والقنصلى على أساس مهنى . وصدر فعلا فى سنة ١٩٣٤ فى عهد الرئيس Coolidge قانون Rogers Act وهو يقضى بإنشاء وظائف مهنية دائمة للخارجية .

ومع ذلك فإن إقامة نظام قانونى عام للوظائف على أساس مهنى يكفل دوام الوظيفة واستقرار الموظف كما هو الشأن فى النظام الاوروبى يبدو متعمداً أو على الأقل غير ميسور التحقيق فى ظل النظام السياسى والاجتماعى

(١) ، (٢) Coriac ص ٤٣ ، ٣٥ وانظر لنا : سياسة الوظائف العامة المرجع

القائم في أمريكا في الوقت الحاضر^(١) . ومع ذلك فإنه يجب أن نلاحظ هنا أمران :

الأول : أن نظام عدم دائمية الوظيفة (النظام غير المهني) استمر مطبقاً في أمريكا بعد قيام نظام الجدارة ومع تطبيق نظام الجدارة^(٢) .

غير أنه لا يترتب على قيام هذا النظام عدم إمكان بقاء الموظف في خدمة الدولة طول حياته بصورة حتمية لأن مثل هذه الحالة يمكن أن توجد في ظل نظام عدم الاستقرار الأمريكي ، لكن ذلك يتم بصورة مختلفة عن صورة دائمية الوظيفة المعروفة في النظام الفرنسي والنظام الأوربي بشكل عام وذلك لأن استمرار الموظف في خدمة الدولة بصفة دائمة في أمريكا يمكن أن يحدث عن طريق التحاق الموظف بوظائف الدولة المختلفة ويستمر شاغلاً لإحدى وظائف الدولة متبعماً في تحقيق هذا الغرض الأسلوب الأمريكي الخاص بشغل الوظائف^(٣)

الثاني : والآمر الثاني : أنه يوجد في أمريكا وظائف دائمة Postes permanen es لكن دائمية الوظيفة في هذا النظام لها معنى خاص فلا يجوز وضع الموظف في كادر الوظائف الدائمة إلا بعد انقضاء ثلاث سنوات ووضع الموظف في هذا الكادر لا يضمن له البقاء في الوظيفة بصفة دائمة

(١) أنظر لنا : سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ١٩٦٧ ص ٥٤-٥٨ وانظر أيضاً فيما يتعلق بوضع نظام الوظيفة المهنية في أمريكا .

Mrrshall. Dimocke : Publte administrnation.

طبعة ثالثة ١٩٧٠ ص ٤٧ - ٤٩ .

(٢) ، (٣) أنظر Fougere المرجع السابق ص ١٥٤ ، ١٥٥ .

لكونه يوفر له فقط ميزتين الأولى أن يبقى في الوظيفة التي تؤهله مواصفات الوظيفة لشغلها دون أن يتنافس في شغلها مرشح من الخارج . والثانية (الميزة الثانية) أن يكون آخر من يبعد عن الوظيفة في الحالات التي يتقرر فيها إلغاء وظائف أو فصل موظفين (١).

المطلب الثالث

طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الاساسية التي تقوم عليها

سياسة الوظائف العامة في مصر

إلى سنة ١٩٥١ لم يكن يوجد في مصر تشريع موحد ينظم شؤون الوظائف والموظفين ، وإنما كان هناك مجموعة كبيرة من الاوامر العالية والدكرجات والوائح والقرارات تنظم شؤون الموظفين في النواحي المختلفة. وإلى هذا التاريخ لم تكن هناك ضمانات كافية تكفل حقوق الموظفين وتحميهم من تدخل الاهواء السياسية في شؤونهم . ولهذا ارتفعت صيحات الإصلاح من كل جانب منادية بوجوب وضع تشريع موحد ينظم شؤون الموظفين ويحدد حقوقهم وواجباتهم وينشئ الضمانات التي تكفل هذه الحقوق وتحول دون تدخل النفوذ الحزبي في شؤونهم. وقد تحقق الإصلاح المنشود بعد طول انتظار بصدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة ، وكان صدور هذا القانون في ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٥١ . وقبل هذا التاريخ بأيام وعلى وجه التحديد في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٥١ صدر القانون

رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بإنشاء الهيئة المختصة بالإشراف على شئون الموظفين وهي المعروفة باسم «ديوان الموظفين» . وأدخلت على هذين التشريعين وعلى الأخص قانون الموظفين تعديلات كثيرة عقب صدورهما . وقد ألغى القانونان أخيراً وحل محلهما قانونان . قانون ينظم شئون الموظفين في الجمهورية العربية المتحدة هو قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وقانون آخر ينظم الهيئة التي تشرف على شئون الموظفين والتي حلت محل ديوان الموظفين وهي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

وفي محاولة لمحدد طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في الجمهورية العربية المتحدة يجب أن نفرق بين الأوضاع التي كانت قائمة والأحكام التي كانت سارية قبل صدور قانوني العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والأحكام التي تقررت في هذين القانونين وما ترتب على صدورهما من تغيير في الأوضاع القائمة . ولهذا نرى أن تتكلم عن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة في مصر في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ثم تتكلم بعد ذلك عن طبيعة الوظيفة في ظل القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

إننا نرى أن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة في مصر في ظل القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ هي الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة في مصر في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . وهذا يعني أن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة في مصر في ظل القانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ هي الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الوظيفة العامة في مصر في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

- أولا -

طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية
التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة في مصر
في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

قبل صدور قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بسنوات قليلة بدأت السياسة العامة في شؤون الوظائف العامة في مصر تنهج نحو خدمة مصالح الموظفين الشخصية دون إقامة وزن لمصلحة العمل . وتتناقص هذه السياسة في تقدير درجات ومرتبات المؤهلات الدراسية التي يحملها الموظف ومنحه الدرجة والمرتب المقررين لمؤهله دون نظر للعمـل الذي يقوم به أو الوظيفة التي يشغلها ، بل دون نظر لما إذا كانت مصلحة العمل تجيز منحه تلك الدرجة وذلك المرتب أم لا . ويمكن أن نطلق على هذه السياسة اصطلاح « سياسة تسعير المؤهلات الدراسية » .

وقد بدأ هذا الاتجاه نحو تسعير الشهادات والمؤهلات تحت ضغط مطالب الموظفين بطوائفهم المختلفة . وكان للنظام الحزبي أثر كبير في استجابة الوزارات الحزبية لتلك المطالب رغبة في كسب تأييد طوائف الموظفين أو إحراز نصر حزبي يعزز مركزها في كرامى الحكم . وقد يكون السبب في توجيه سياسة وظائف العامة نحو تسعير الشهادات الدراسية هو عدم تفهم حكومات ذلك العهد للحقيقة مشكلة الموظفين وعدم إدراكها لوسائل العلاج الحقيقية . غير أنه أياً كان السبب الذي دعا إلى انتهاج السياسة الخاطئة في علاج مشكلة الوظائف العامة في السنوات القليلة التي سبقت صدور قانون الموظفين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فإن الحقيقة النابتة هي أن سياسة الوظائف

العامة في تلك العترة اتجهت في علاج الوظائف العامة وجهة مخوفة بالمخاطر ضارة بمصلحة العمل إلى أكبر حد ممكن .

ففي ٣٠ يناير سنة ١٩٤٤ ، ١٢ ، ٢٩ أغسطس من نفس السنة أصدر مجلس الوزراء قرارات الانصاف التي حددت درجة معينة ومرتباً محدداً لكل شهادة دراسية أو جامعية ، وأصبح من حق كل موظف حاصل على مؤهل معين أن يحصل على الدرجة والمرتب المقررين لمؤهله بصفة شخصية بصرف النظر عن الوظيفة التي يشغلها أو العمل الذي يقوم به . وأقر البرلمان هذه السياسة بالقانونين رقم ١١٤ ورقم ١١٨ لسنة ١٩٤٤ الذين أصدرهما بالموافقة على الاعتمادات المالية اللازمة لهذا الإنصاف . وبعد إقرار قواعد الإنصاف على الأساس السابق زادت مطالب الموظفين ، وتحت ضغط الموظفين أصدر مجلس الوزراء في سنة ١٩٤٦ قراراً خاصاً بتنسيق الدرجات في مختلف الوزارات على صورة تكفل المساواة في معاملة ذوي المؤهلات المتماثلة وتمهئة قرص الترقية أمامهم .

وبعد هذا وفي ٢٨ من أكتوبر سنة ١٩٥١ صدر قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقالت المذكرة الإيضاحية لمشروع هذا القانون في شأنه أنه تضمن تحديد الأجر على قدر العمل والعدول عما اتبع من تعبير المؤهلات الدراسية (١) .

غير أن الحقيقة التي تثبتها الوثائق الرسمية كما تثبتتها نصوص القانون ذاته أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ عدل فعلا عن سياسته تعبير الشهادات .

(١) ٤ (٢) أنظر لنا سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ٦٩ - ٧٤

وذلك لأن الثابت طبقاً لنصوص هذا القانون أن الدرجات والمراتب لم
تمد حقاً لكل من يحمل مؤهلاً معيناً بصرف النظر عن الوظيفة التي يعين
فها أو يرقى إليها، ولكنها تمنح لمن يشغلون الوظائف التي تتقرر لها تلك
الدرجات والمراتب (١)

أما فيما يتعلق بمبدأ الأجر على قدر العمل فليس في نصوص القانون ولا
في الوثائق الرسمية المرتبطة به ما يدل على أن القانون أقر هذا المبدأ
بل أن الثابت فيما يتعلق بتحديد الأساس الذي قامت عليه سياسة
الوظائف العامة طبقاً لأحكام هذا القانون أن هذا الأساس هو الموظف أصلاً
وأن دور الوظيفة ذاتها في رسم هذه السياسة كان ديراً ثانوياً ضئيل الأثر
إلى حد بعيد فيما عدا حالات استثنائية قليلة (١)

— ثانياً —

طبيعة الوظيفة العامة أو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة
الوظائف العامة في ظل قانوني نظام العاميين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة
١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

لم يجر في مصر أي تحديد للعمل الوظيفي، بل أنه لم يتجه التفتكبير نحو
تحديد هذا العمل قبل سنة ١٩٥٧ وهو التاريخ الذي أقرت فيه السلطات
المختصة خطة ترتيب الوظائف التي أعدها ديوان الموظفين في ذلك الوقت .
ولما كان قانون نظام موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لم يشر من

(١) ، (٢) أنظر لنا سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ٦٩ - ٧٤

(١) أنظر لنا سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ٧٤ - ٩٠

قريب أو بعيد لتحديد العمل الوظيفي أو توصيف وتقييم الوظائف وفقاً للاصطلاح العلمى المعمول به فى الوقت الحاضر، لهذا فإنه لم يكن من اللبسور قانوناً أو عملاً تطبيق مبدأ الأجر على قدر العمل فى ظل أحكام قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٦١ .

وهذا بعكس الحال بالنسبة لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فان قانون إصداره نص صراحة على توصيف وتقييم وترتيب الوظائف فى المادة الثالثة منه ، كما أن نظام العاملين ذاته المرفق بقانون الاصدار نص على ذلك أيضاً فى المادة الخامسة منه .

ولم يكتب المشرع بذلك ولكنه نص فى المادة الرابعة من قانون الاصدار على أن العمل بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة يبدأ من أول يوليو سنة ١٩٦٤ . ونظراً لان المشرع كان يدرك تماماً أن تطبيق القانون الجديد لا يكون ممكناً إلا بعد إتمام عملية التوصيف والتقييم فقد نص فى المادة الثالثة من قانون الإصدار على وجوب إصدار القرارات الخاصة بذلك (وهى المشار إليها فى المواد ٥ ، ٩٠ ، ٩٢ من القانون ذاته) قبل أول يوليو سنة ١٩٦٤ .

وعلى هذا وفى ضوء هذه النصوص الصريحة يمكن القول بأن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أخذ فعلاً ولاول مرة فى تاريخ التنظيم الإدارى فى مصر بمبدأ الأجر على قدر العمل ، وأن المذكرة الإيضاحية لقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ الصادر فى شأن قواعد نقل العاملين إلى الدرجات الجديدة المتعادلة لدرجاتهم الحالية أضافت

الحقيقة حين قررت أن مبدأ الاجر على قدر العمل من المبادئ الأساسية التي أخذ بها القانون الجديد (قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) .

ففيما يتعلق بتحديد الأساس الذي تقوم عليه سياسة الوظائف العامة يستخلص من نصوص هذا القانون أن هذه السياسة تقوم أساساً على الوظيفة أو بمسألة أدق العمل الوطني . ومع ذلك فإننا نخطئ إذا قلنا أن العمل الوطني هو الأساس الوحيد الذي تقوم عليه سياسة الوظائف العامة في هذا القانون . لأن الحقيقة أن نصوص هذا القانون ذاته ناطقة في دلالتها على أن سياسة الوظائف العامة عندما تقوم على أساس الوظيفة والموظف معاً .

ذلك لأنه يتبين من مجموع نصوص هذا القانون أن المشرع أراد أصلاً أن يكون أجر العامل على قدر العمل الذي يقوم به ، وعلى هذا الأساس نص على توصيف وتقييم وترتيب الوظائف كما نص على تحديد الدرجة والمرتبة التي يمنح للعامل على أساس هذا التوصيف والتقييم . ولكنه حرص مع ذلك وفي نفس الوقت على مراعاة مؤهلات الموظف وظروفه الشخصية فنص على كثير من القواعد والأحكام التي تحقق هذه الغاية (١)

وأهم النصوص التي تدل على أن المشرع أقام نظام الوظائف في هذا القانون (٤٦ لسنة ١٩٦٤) لا على أساس عمل الوظيفة فقط ، ولكنه أقامه أيضاً وفي نفس الوقت على أساس الموظف وظروفه المادة ٢٢ والمواد ١٢ ، ١٩ ، ٢٠ ، ٣٥ ، ٤١ ، ٤٤ ، ٧٧ .

فقد أقرت المادة ٢٢ صراحة حق الموظف في أن يرقى بقوة القانون

(١) انظر لنا : سياسة الوظائف العامة المرجع السابق ص ١٠١ - ١٠٥ .

بصفة شخصية إلى درجة أعلى تنشأ لهذا الغرض في حالة عدم وجود درجة شاغرة وذلك بمجرد انقضاء المدة التي حددها النص دون أن يحصل على ترقية وواضح أن هذا الحكم يتعارض مع مبدأ الأجر على قدر العمل كما يتعارض مع الأساس الذي قام عليه نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف المقرر صراحة في هذا القانون . وهذا النص وحده قاطع في أن المشرع قد اعتبر مصلحة الموظف أساساً يجب مراعاته في ظل النظام الذي صدر به القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

كذلك يلاحظ أن النظام المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ نص في المادة ١٩ منه على أن شغل الوظائف الحالية يكون بطريق الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التي من نوعها أو بالتعيين أو بالنقل كما نص في المادة ١٢ على عدم جواز التعيين في غير أدنى الدرجات إلا في حدود ١٠٪ من الوظائف الحالية . وهذا النص يحقق مصاحبة ظاهرة للموظف هي توسيع مجال الترقية أمامه .

ورعاية لمصلحة الموظف أيضاً نصت المادة ٤١ على عدم جواز نقل الموظف إذا كان النقل يفوت عليه دوره في الترقية بالأقدمية وفي نفس الوقت حرم النص نقل الموظف إلى وظيفة درجتها أقل . ونصت المادة ٧٧ على أن خدمة الموظف لا تنتهي بإلغاء الوظيفة إلا بالنسبة للموظف المؤقت ، وأوردت المادة المذكورة أسباب انتهاء الخدمة وفي مقدمة هذه الأسباب بلوغ السن المقرر لترك الخدمة (سن الإحالة إلى المعاش) .

وهذا النص قاطع في أن الأصل فيما يتعلق بعلاقة للموظف بالسلطة العامة إنها علاقة مستقرة لا تنتهي أصلاً إلا ببلوغ سن الإحالة إلى المعاش وإلماً

تطراً أسباب خاصة تبرر قطع هذه الرابطة قبل بلوغ سن الإحالة إلى المعاش وهذا ولا شك أن في كفالة استقرار الموظف في وظيفته مصالحة ظاهرة للموظف شخصياً .

ولا يكاد النظام القانوني للموظفين الذي أصدره بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يختلف عن النظام الذي أصدره بالقانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بإقامة هذا النظام على أساس الوظيفة وتقرير مبدأ الأجر على قدر العمل . غير أنه يبدو أن النظام المقرر بقانون سنه ١٩٧١ خطأ في طريق الأخذ بمبدأ الأجر على قدر العمل وبالتالي إقامة النظام على أساس عمل الوظيفة إلى مدى أبعد من المدى الذي وصل إليه النظام المقرر بقانون سنة ١٩٦٤ .

ذلك لأنه يستفاد من مجموع نصوص قانون سنة ١٩٧١ أن المشرع أقام النظام على أساس الوظيفة فقط وأنه لم يربح مصلحة الموظف إلا في نطاق ضيق لا يسمح بالقول بأنه أراد أن يعتبر الموظف وظروفه الخاصة عنصراً أساسياً في بناء هذا النظام كما كان الحال في النظام السابق المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . يؤيد هذا النظر ما يلي :

أولاً : فيما يتعلق بالوظيفة وعمل الوظيفة هي المشرع بإقرار نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف في ثلاث مواد أوردها في الفصل الأول من الباب الأول تحت عنوان « في الوظائف (١) » .

(١) نصت المادة الأولى على أن « تضع كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة هيكلًا تنظيمياً لها يستمد من الوزير المختص »

ونصت المادة الثانية على أن « تضع كل وحدة جدولاً للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازمة توافرها فيمن يشغلها وترتيبها في إحدى المستويات والفئات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بهذا =

٢٢ الوارد في النظام المقرر بقانون سنة ١٩٦٤ وهو النص الذي يقرر حق الموظف في الترقية إلى درجة أعلى بصفة شخصية بقوة القانون بمجرد انتضاء مدة معينة على وجوده في الوظيفة دون أن يحصل على ترقية .

٣ - نقل إلى النظام المقرر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الاحكام التي كانت مقررة في النظام المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بانتهاء الخدمة ببلوغ سن الإحالة إلى المعاش ، وبعدم انتهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة إلا بالنسبة للوظائف المؤقتة ، وعدم جواز نقل العامل إلى وظيفة درجتها أقل ، وإن شغل الوظائف يكون بطريق الترقية من الفئة الوظيفية التي تسبقها مباشرة أو بالتعيين أو النقل .

غير أنه يلاحظ مع ذلك أن النظام المقرر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ يشترط فيما يتعلق بالترقية مراعاة استيفاء العامل لشروط ومواصفات الوظيفة المرقي إليها ، وأن النظام المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كان يقيد التعيين من الخارج في غير أدنى الدرجات بأن لا يزيد عدد المعينين عن ١٠٪ من الوظائف (١) الشاغرة ولم ينص على هذا القيد في النظام الحالي المقرر بقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

ومن هذا كله يتبين بما لا يدع مجالاً للشك أن المشرع قد أقام النظام المقرر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أساس عمل الوظيفة وأقر بصورة قاطعة مبدأ الأجر على قدر العمل وقضى نهائياً على نظام تسعير الشهادات .
الدراسية .

(١) أنظر ما تقدم بالنسبة للنظام المقرر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وانظر المواد ١٥ ، ٢٦ ، ٧٠ في النظام الحالي (ق ٥٨ لسنة ١٩٧١)

غير أنه مع هذا ورغم هذا كله فإنه يلاحظ أن المشرع الذي أقر نظام العاملين المدنيين بالدولة بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ هو الذي تنكر للمبادئ والأسس التي أقام عليها هذا النظام بمقتضى تشريعات عديدة صدرت بمدد صدور القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ كان آخرها قانون الإصلاح الوظيفي رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ . وسوف نعرض لهذه التشريعات بمزيد من التفصيل في معرض الكلام عن نظام ترتيب الوظائف في المبحث التالي .

المبحث الثاني

ترتيب الوظائف العامة

من المسلم به - في التنظيم الإداري - أن تحديد سياسة الوظائف العامة بوجه عام وتحديد القواعد التي تنظم شؤون الموظفين في كل دولة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام الذي تتبعه الدولة في ترتيب الوظائف العامة فيها . ومن هنا تبرز أهمية دراسة ترتيب الوظائف العامة في الدول المختلفة وأثرها في إيضاح وإبراز معالم السياسة العامة للوظائف العامة فيها .

ويقصد بترتيب الوظائف تحديد أقسام الوظائف ودرجاتها وتوزيع أعمالها على الوظائف بطريقة تكفل حين سير العمل في الجهاز الإداري للدولة .

وترتيب الوظائف أو تنظيمها على هذا الأساس أمر طبيعي تختمه طبيعة الأشياء . فلا يتصور أن يترك الموظفون الذين يعملون في خدمة الدولة بدون تنظيم أيا كان عددهم وأيا كان النظام السائد في الدولة التي يعملون في خدمتها . ذلك لأن أنواع الوظائف تتعدد بتعدد أنواع الخدمة العامة . والموظفون الذين يتولون هذه الوظائف يكون عددهم دائماً كبيراً . وهم يختلفون في مؤهلاتهم وخبرتهم .

ولهذا فلا يتصور إمكان مباشرة هذا العدد الكبير من الموظفين أعمال الوظائف العامة على تعددها وتشعبها بدون تنظيم يتناول تقسيم الوظائف بطريقة ما إلى أقسام أو أنواع وتقسيم الموظفين إلى مجموعات وفروع يمهّد لكل مجموعة أو فرع منها بقسم أو نوع من أقسام الوظائف .

واقدم كان مثل هذا التنظيم موجوداً دائماً في كل الدول وفي كل العصور . ويكاد الاختلاف بين التنظيم الذي كان قائماً في الماضي وبين التنظيم في العصر الحديث ينحصر في الأساس الذي يقوم عليه التنظيم وذلك لأن التنظيم في العصر الحديث يقوم على أساس علمي في حين أنه لم يكن كذلك في الماضي . ويعتبر ترتيب الوظائف في العصر الحديث عنصراً أساسياً في تنظيم شئون الموظفين بوجه عام بل وفي تنظيم الجهاز الإداري كله .

ففيما يتعلق بتحديد مراتب الموظفين ، لا يجوز طبقاً لمبادئ علم التنظيم المسلم بها أن يحدد المرتب بالنسبة لكل موظف على انفراد وبصفة شخصية، وإنما يجب لضمان مصلحة العمل أن تحدد المرتبات مقدماً على أساس موضوعي بالنسبة للوظائف كلها وبصفة عامة بحيث يكون مرتب الوظيفة محدداً قبل الدخول في الوظيفة بالنسبة لكل الوظائف ولكل الموظفين بصفة دامة. بمعنى أن الموظف يتقاضى عند تعيينه المرتب المقرر مقدماً للوظيفة التي يمين فيها . وكذلك يجب لمصلحة العمل أن تحدد المرتبات بطريقة تكفل المساواة بين جميع الموظفين الذين يقومون بأعمال من نوع واحد ، وأن تختلف المرتبات باختلاف أهمية العمل ودرجة مسؤوليته . وكل هذا لا يمكن تحقيقه إلا إذا رتب الوظائف على أساس علمي يمكن معه وضع نظام سليم للمرتبات يحقق الأهداف التي سبق ذكرها .

وفما يتعلق بشروط التعيين في الوظائف العامة يلاحظ أن التشدد في تحديد هذه الشروط واشتراط توافر مؤهلات من نوع معين أو خبرة من درجة معينة تزيد عن حاجة العمل ، كالتساهل في تحديد تلك الشروط بقبول تعيين موظفين لا تتوافر لديهم المؤهلات أو الخبرة المناسبة لعمل الوظيفة كلاهما ضار بمصلحة العمل . ذلك لأن الموظف في الحالة الأولى يفقد الدافع للاهتمام بعمل الوظيفة تحت تأثير الشعور بأن العمل الذي عهد إليه القيام به أقل من مستوى مؤهلاته وخبرته . وفي الحالة الثانية يجد نفسه عاجزاً بمؤهلاته أو خبرته المحدودة عن مباشرة عمل الوظيفة .

ولهذا تقضى مبادئ التنظيم السليم بأنه لا يجوز أن يترك تحديد شروط التعيين في الوظائف العامة للرئيس المختص في كل حالة على حدة ، وإنما يجب أن تحدد هذه الشروط مقدماً على أساس علمي سليم وفقاً لطبيعة عمل الوظائف ومسئولياتها . ولا يمكن تحديد وتحقيق هذا الهدف إلا إذا رتب الوظائف العامة على أساس علمي سليم يمكن معه تحديد شروط التعيين بالنسبة لكل قسم أو نوع من أنواع الوظائف العامة أو بالنسبة لكل دائرة من دوائر الموظفين بما يكفل اختيار أفضل العناصر لتولى هذه الوظائف ، ومن جهة أخرى يعتبر ضمان استقرار الوظائف وضمان مستقبل الوظيفة شرطاً لازماً لحسن سير العمل في المرافق والمشروعات العامة ، لأنه بغير توافر هذين الشرطين لا يتيسر اجتذاب العناصر الصالحة من الموظفين لشغل الوظائف العامة .

ولا يمكن تحقيق هذين الشرطين إلا بوضع نظام سليم لترقيات يكفل للموظب المهذب الذي كرس حياته وجهوده للخدمة العامة تحسين مركزه

باضطراد مع تقدم سنه وازدياد خبرته في خدمة الوظيفة . ولا يمكن تحقيق هذا الهدف إلا إذا رتب الوظائف ترتيباً علمياً سائماً يكفل إفساح المجال أمام الموظفين الذين يشغلون درجات الوظائف العادية للترقية إلى الدرجات الأعلى المقررة للوظائف الهامة ثم إلى درجات الوظائف الأكثر أهمية ، وهكذا .

وفىما يتعلق بتنظيم الجهاز الإدارى يلاحظ أن عملية ترتيب الوظائف العامة تشمل دراسة أعمال الوظائف العامة في الدولة من حيث طبيعتها وأهميتها ومسئولياتها تمهيداً لتقسيم الوظائف إلى أقسام وفروع وفقاً للنظام المقرر في شأن ترتيب الوظائف . ودراسة أعمال الوظائف على هذا الأساس تؤدي بطبيعتها إلى الكشف عن عيوب النظام الإدارى وترشد الباحث إلى أحسن الوسائل لإصلاح هذه العيوب .

ونظراً لأن أعمال الوظائف تتغير وتتطور مع تغير الظروف ، فإن الرأى متفق على أن عملية ترتيب الوظائف تقتضى اختراع أعمال الوظائف العامة لرقابة مستمرة ومتابعة دراسة هذه الأعمال باستمرار تمهيداً لادخال ما قد تدعو الحاجة إليه من تعديلات على نظام ترتيب الوظائف . ومن شأن هذه الدراسة وتلك الرقابة المستمرة على أعمال الوظائف العامة أن تكشف للباحث باستمرار عن كل ما يطرأ من خلل في سير الجهاز الإدارى . ولهذا قلنا أن عملية ترتيب الوظائف تعتبر عاملاً أساسياً في إصلاح الجهاز الإدارى وتنظيمه .

ومن هذا كله تتبين أهمية ترتيب الوظائف بالنسبة لتنظيم شؤون الموظفين وبالنسبة لتنظيم الجهاز الإدارى في الدولة، ويتبين السبب في أن معظم الدول

توجه عناية فائقة نحو عملية ترتيب الوظائف ، وأن الخبراء المتخصصين في كل دولة يبذلون جهوداً كبيرة في سبيل إقامة نظام ترتيب الوظائف على أسس علمية سليمة .

ويلاحظ فيما يتعلق بتحديد الأساس الذي يقوم عليه نظام ترتيب الوظائف في الدول المختلفة أن العنصر الأساسي في هذا الترتيب يختلف اختلافاً جوهرياً في أمريكا وفي الدول التي أخذت عنها كسويسرا عنه في إنجلترا . وأن النظام المتبع في فرنسا والدول التي أخذت عنها يتفق في جوهره مع النظام الإنجليزي وإن كان يختلف عنه من حيث الشكل . بمعنى أن العناصر التي يتكون منها النظام تختلف في بعض مظاهرها في فرنسا عنها في إنجلترا دون أن يكون لهذا الاختلاف أثر ظاهر في جوهر النظام في الدولتين .

ففي أمريكا يعتبر العمل المحدد الذي يمكن أن يعهد به إلى الموظف هو العنصر الأساسي في ترتيب الوظائف . وهذا العمل هو الذي يطلق عليه في أمريكا اصطلاح Position والترجمة الفرنسية Poste du Travail وهو يختلف عن الوظيفة Emploi بمعناها المعروف عندنا . لأن عمل الوظيفة عندنا وفي فرنسا متعدد ومتنوع . فمن يشغل وظيفة محام أو مهندس أو طبيب أو محاسب مثلاً يمكن أن يعهد إليه وفقاً لتنظيم الإداري - في الوزارة أو المصلحة - بالقيام بأعمال عديدة متنوعة تدخل كلها في نطاق وظيفته لأن عمل الوظيفة في هذا النظام ليس محمداً على وجه الدقة والتفصيل . بعكس اصطلاح Position فإنه يقصد به العمل المحدد على وجه الدقة والتفصيل الذي يمكن أن يشغل كل الوقت المحدد للعمل بالنسبة لمرء واحد .

والفرق بين تعريف الوظيفة Emploi في النظام المصري والنظام الفرنسي

ولا يغيب عن عيننا ما لم يكن له شأن في النظام الأمريكي يرجع إلى أن عمل
 وبين تعريف العمل الوظيفي Position في النظام الأمريكي يرجع إلى أن عمل
 الوظيفة لا يحدد على وجه الدقة والتفصيل في النظامين للصرى والفرنسى وإنما
 يترك ذلك للرئيس الإدارى فى كل وزارة أو مصلحة بعكس الحال فى النظام
 الأمريكى فإن العمل الذى يتولاه كل موظف يحدد تحديدا دقيقا على
 أساس الواقع أى على أساس ما يقوم به كل موظف فعلا .

وظاهر أن مفهوم اصطلاح «وظيفة Emloi» فى فرنسا يختلف اختلافا
 جوهريا عن مفهوم اصطلاح العمل الوظيفي Position فى أمريكا لاختلاف النظام
 الحالى للوظائف عندنا وفى فرنسا عن نظام الوظائف فى أمريكا .

فوظيفة المهندس مثلا فى نظام الوظائف عندنا كما هو الحال فى فرنسا
 تشمل كل الأعمال التى يمكن أن يباشرها الموظف المعين فى وظيفة مهندس

وهى غير محدودة كما سبق القول فى حين أن اصطلاح Position فى النظام
 الأمريكى يدل على عمل واحد محدد أو جزء محدد من الأعمال الهندسية
 التى يمكن أن يقوم بها الموظف فعلا كأعداد الرسومات والمقاييس مثلا أو

مراقبة تنفيذ المشروع أو مراجعة التصميمات أو الرسومات وهكذا . ولهذا
 فإن اصطلاح وظيفة فى رأينا لا يدل على نفس معنى اصطلاح العمل الوظيفي

Position
 مفيد والامد كما متفقد فى اللغة لهذا لا بد من تعديلها بزيادة أو نقصان
 وندرس فيما يلى على التوالى نظام ترتيب الوظائف فى أمريكا ، ونظام
 ترتيب الوظائف فى فرنسا والمخترا ثم نعقد مقارنة بين النظام الأمريكى من
 ناحية ، والنظامين الفرنسى والانجليزى من ناحية أخرى . وأخيرا نلوس

نظام ترتيب الوظائف فى مصر .

شخصية في تصنيفها (١) طلب الأول

في تصنيفها (٢) نظام ترتيب الوظائف في أمريكا

يقصد بترتيب الوظائف في أمريكا كما يقول N. Powell تنظيم وتعريف أنواع الوظائف على أساس نوع ومستوى العمل الذي يقوم به الموظف (١).

ويهدف ترتيب الوظائف في أمريكا إلى تحقيق أمرين :

الأول وضع الوظائف التي تكون أعمالها من درجة صعوبة واحدة وتخصص واحد ويمكن أن تكون موضوع مسابقة واحدة في كشف واحد.

والثاني تحديد درجة واحدة وأجر واحد لكل الوظائف التي تتفق في درجة المسؤولية والتي تتطلب في شاغلها مؤهلات وصفات من مستوى واحد (٢).

ويعتبر ترتيب الوظائف في أمريكا - كما سبق القول عنصراً أساسياً في تنظيم شؤون الموظفين بوجه عام ويقول Gerard Conac في هذا الصدد أن تطبيق نظام ترتيب الوظائف في أمريكا كان له أثر في تحديد كيان الوظائف العامة في الحكومة المركزية في أمريكا وهو الذي أكسب الوظيفة العامة هناك صفاتها المميزة المعروفة .

والعنصر الأساسي في ترتيب الوظائف في أمريكا هو - كما سبق القول - عمل الوظيفة ذاته لا الموظف الذي يتولى هذا العمل بمعنى أن العنصر الوحيد

(١) انظر كتابه Personnel Administration in Government من ٣٢٢

(٢) انظر أيضاً في تحديد الهدف من ترتيب الوظائف أو تقسيمها

Fougere : La Fonction Publique المرجع السابق ١٩٦٦ ص ٢١ .

الذى يدخل فى الاعتبار فى ترتيب الوظائف هو عمل الوظيفة من حيث درجة أهميته وواجباته ومسئوليته لاشخص الموظف الذى يمكن أن يشغل الوظيفة أو مؤهلاته أو ظروفه .

وترتيب الوظائف على هذا الأساس يتطلب القيام مقدما بالإجراءات الثلاثة الآتية :

أولاً : تحديد العمل الذى يمكن أن يهمد به إلى كل موظف فى وقت العمل اليرى وذلك عن طريق وصف هذا العمل وصفاً دقيقاً يتناول حقيقة المادة وتوؤه ودرجة أهميته وواجباته ومسئوليته .

ثانياً : تحديد الأعمال الوظيفية (Positions) التى تتشابه فيما بينها من حيث الواجبات والمسئوليات بقدر يسمح بجمعها فى قسم واحد وإخضاعها لنظام واحد من حيث شروط التعيين والمرتب . ويطلق على القسم الذى يضم هذه المجموعة المتشابهة من الأعمال اصطلاح قسم Glass .

ثالثاً : تحديد الأقسام Class التى تتشابه من حيث مسئولياتها بقدر يسمح بوضعها فى مستوى واحد من حيث الأهمية ودرجة المسئولية . ويطلق على مجموعة الأقسام التى تتشابه فيما بينها وفقاً لهذا التحديد اصطلاح Series

هذا وتم عملية ترتيب الوظائف فى أمريكا بثلاث مراحل .

المرحلة الأولى : هى مرحلة تحديد أقسام الوظائف وتقرير المبادئ التى تحكم هذا التقسيم . ويتولى المشرع هذا العمل عن طريق التثمين .

المرحلة الثانية : يشمل العمل فى هذه المرحلة تحديد الأعمال الوظيفية

Positions التي يمكن وضعها في كل قسم وفي كل درجة من الأقسام والدرجات المنشأة وفقاً للنصوص القانونية المقررة .

وتتولى هذا العمل عادة السلطة الإدارية المركزية المختصة بترتيب الوظائف عن طريق وضع نماذج تحدد أوصاف وأسماء الأعمال الوظيفية التي يتقرر وضعها في كل قسم في درجة واحدة.

المرحلة الثالثة : أما المرحلة الثالثة في ترتيب الوظائف في أمريكا فتتلخص في دراسة أعمال الوظائف Positions الموجودة فعلاً في الدولة وإلحاق كل منها بأحد أقسام ودرجات الوظائف المحددة على الأساس السابق . وتتولى القيام بهذه العملية السلطة الإدارية التي يعينها المشرع لهذا الغرض .

هذا وقد عنى المشرع في أمريكا منذ سنة ١٨٥٣ بوضع نظام ترتيب الوظائف على أسس تكفل تحقيق الأهداف السابق ذكرها . غير أنه يبدو أن النظام التي تقررت في هذا الشأن قبل سنة ١٩٢٣ لم تكن وافية بالغرض وأن أول نظام سليم وضع لترتيب الوظائف هو النظام الذي تقرّر في سنة ١٩٢٣ بالقانون المعروف باسم Classification Act ، ففي هذا القانون قسمت الوظائف على أساس طبيعة ومستوى الأوصاف الخاصة بها إلى خمسة أقسام أو Series وأنشئ لكل قسم جدول مرتبات خاص به وقسمت الوظائف الداخلة في كل قسم إلى أقسام فرعية بلغ عددها في المتوسط سبعة أقسام فرعية . وحدد لكل قسم فرعي نقاط المرتب المقابلة لوظائفه .

وبصدور هذا القانون أصبح من اللازم حصر كل الأعمال التي يقوم بها الموظفون فعلاً Positions وتوزيعها على الأقسام وفروع الأقسام التي أنشأها قانون وأنشئت للقيام بهذا العمل الضخم إدارة مركزية خاصة The Personnel

Classification Board تعمل تحت إشراف ممثل ديوان الموظفين ومكتب الميزانية .

ولقد تبين فيما بعد أن النظام الذي أقره قانون سنة ١٩٢٣ كان يتسم بطابع المركزية الشديدة ولهذا ألغى هذا القانون في سنة ١٩٤٩ وحل محله قانون جديد عهد بعملية ترتيب الوظائف الموجودة — فيما عدا الدرجات الثلاثة العليا — للادارات المختصة التي تتبعها هذه الوظائف . وألغى هذا القانون كذلك أقسام الوظائف الخمسة السابقة وأشأ بدلاً قسمين فقط وحددت فئات المرتبات لكل قسم منها على حدة .

فالقسم الأول وهو الأهم قسمت الوظائف الماصقة به إلى ١٨ درجة فرعية لكل درجة مرتب محدد والتسم الثاني قسمت وظائفه إلى ١٠ درجات لكل درجة مرتب محدد وقد ألغى هذا القسم الثاني في سنة ١٩٥٤ وأنشئ قسم عام واحد يضم كل الوظائف مقابل القسم الأول العام في قانون سنة ١٩٤٩ (١) .

ويبدو أن قانون سنة ١٩٢٣ كان يهدف أساساً لإصلاح عيوب نظام المرتبات وتقرير أساس موحد لتحديد المرتبات ، ويبدو كذلك كما يقول Gregoire إن ترتيب الوظائف في أمريكا كما يستخدم أصلاً لأغراض مالية وحسابية فقط كوسيلة لتحديد المرتبات ، ولكن الخبراء الأمريكيين بدأوا يدركون في الوقت الحاضر (تاريخ كتاب Gregoire ١٩٥٤) أنه يمكن الاستفادة من نظام ترتيب الوظائف في تنظيم كل شؤون الموظفين بوجه

(١) أنظر في كل ما تقدم لنا : سياسة الوظائف العامة ١٩٦٧ ، المرجع السابق من ١١٢ - ١١٥ وأنظر للراجع للشار إليها فيه .

عام وفي إصلاح نظام الموظفين وتطويره بما يتفق مع مبادئ التنظيم
السليم . . .

المطلب الثاني

ترتيب الوظائف في إنجلترا وفرنسا

الأساس الذي يقوم عليه تنظيم شؤون الموظفين في إنجلترا هو الموظف نفسه ومؤهلاته لا الوظيفة وعملها كما هو الحال في أمريكا ، ولا توجد علاقة في إنجلترا بين التنظيم الداخلي للوزارات والإدارات وتنظيم الموظفين . بل إن كلا من النظامين مستقل عن الآخر . فالموظف في إنجلترا لا يعين في وظيفة محددة للقيام بعمل محدد كما هو الشأن في أمريكا ولكنه يعين في قسم معين ودرجة معينة من أقسام ودرجات كادر الموظفين . بمعنى أن النظام الإنجليزي يحدد أولاً مركز الموظف ودرجته ثم يعهد إليه بعد ذلك بالوظيفة التي تلائم مؤهلاته ودرجته . ومعنى هذا أيضاً أن النظام الإنجليزي يعني فقط بتنظيم الموظفين أنفسهم حسب مؤهلاتهم لا بتنظيم الوظائف ذاتها حسب طبيعة ونوع عمل الوظيفة . ولهذا فإن تنظيم شؤون الموظفين في إنجلترا يبدو مستقلاً عن تنظيم الجهاز الإداري ولا تكاد توجد علاقة في النظام الإنجليزي بين تنظيم أقسام ودرجات الموظفين وبين التنظيم الداخلي للوزارات والمصالح والإدارات (أى تنظيم الوظائف) (١).

في كتابنا سياسة الوظائف العامة

(١) أنظر تفصيلاً أوفى في كتابنا سياسة الوظائف العامة ، ١٩٦٧ ، ص ١١٨.

في كتابنا سياسة الوظائف العامة

وفي فرنسا يلاحظ أن اصطلاح « وظيفة » (Emploi) يختلف اختلافاً أساسياً عن العمل الوظيفي « Position » الذي يقابله في أمريكا .
فالأعمال الوظيفية في أمريكا تدل على ذات العمل الذي يقوم به الموظف (كالسجلات التي يتولى ضبطها وتنظيمها والمحركات التي يكتبها) كما تد على وسائل العمل التي توضع في يده .

أما الوظائف في فرنسا فانها لا تدل على عمل محدد بذاته وليس لها تبعاً لذلك حقيقة موضوعية . وإنما هي مجرد وحدات إدارية أو مالية تتخذ أساساً أو معياراً يرجع إليه في تحديد عدد الموظفين اللازمين للعمل في إدار و مصلحة أو وزارة وتحديد درجاتهم . أو بعبارة أخرى هي وحدات مالية أخذت أساساً لتقدير الاعتماد المالي اللازم لسداد مرتبات الموظفين في كل وزارة أو مصلحة أو إدارة . وهي كذلك وفي نفس الوقت وحدات وظيفية تتخذ أساساً لتقدير حاجة المرافق العامة للعناصر البشرية اللازمة لضمان سير العمل في تلك المرافق وتوفير الخدمات العامة التي تضطلع بها .

وفي هذا المعنى يقول الخبير الفرنسي أوليفيه شيفريبو في المحاضرة التي ألقاها في القاهرة يوم ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٦ عن نظام الترتيب في الإدار الفرنسية « أن التخصص سواء كان في القانون أو الاقتصاد أو المالية أو الصحة أو التعليم قد أصبح غير ذي اعتبار كبير . فالإدارة في فرنسا هي ككل ، أداة للصالح العام ، على عكس وضعها في الولايات المتحدة الأمريكية حيث ينظر إليها باعتبارها تجميع للمتخصصين في قيادهم به عمليات مختلفة تؤدي بنفس الطريقة التي يمكن أن يؤديها موظف في شركة جنرال موتورز أو بنك مانهاتن » (أنظر الترجمة التي نشرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - الوثائق والترجمة وثيقة رقم ١٩ -) .

وأمم ما يميز نظام ترتيب الوظائف الفرنسي الحالي أنه يتم بصفة عامة بترتيب الدرجات لا بترتيب الأعمال الوظيفية وأن الهيكل الوظيفي في فرنسا يقوم على الدرجات أكثر مما يقوم على الأعمال التي تؤدي وأن التميز بين الدرجة وطبيعة العمل من الملامح التقليدية للخدمة المدنية في فرنسا بمعنى أن الموظف يمكن أن يرقى دون أن تسند إليه وظيفة أعلى وعلى العكس من ذلك يمكن أن ينحى عن وظيفته دون إنزاله إلى درجة أدنى .

وتقوم التفرقة بين درجات الموظفين على أساس المؤهلات والشهادات العلمية باعتبارها أساساً موضوعية للتفرقة لها صفة الدوام وليست محل نزاع. وفي هذا يقول الخبير الفرنسي أوليفيه شيفريو في بيان أهمية الدرجات (المؤهلات) العلمية كأساس للتفرقة بين درجات الموظفين أن « الدرجات (العلمية) تعد قواعد مريحة للترتيب فنطاق الدرجات العلمية شيء يتم بالبساطة ويمكن أن يحدد بسهولة الخطوط الرئيسية لترتيب الوظائف وترتبط الدرجات بالثقافة العامة وهي شيء موضع الاهتمام والتقدير الكبير خصوصاً في الإدارة الفرنسية حيث يفضل غير المتخصصين . وتعتبر الدرجات العلمية فوق كل شيء قواعد موضوعية غير شخصية لتنفيذ عمليات الاختيار . كما أنها تمنح بواسطة الجامعة التي تعتبر هيئة مستقلة » أنظر الترجمة العربية التي نشرها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - وثيقة رقم ١٩ .

وطبقاً للنظام الفرنسي الحالي يقسم الموظفون إلى أربع فئات أفقية يرمز لها بالحروف الأبجدية أ ، ب ، ج ، د . وتضم المجموعة أ وظائف التوجيه وتضم المجموعة ب وظائف التطبيق والمجموعتان ج ، د وظائف التنفيذ . وتنقسم الفئات إلى مجموعات أو كادرات ويضم كل كادر مجموعة من

الموظفين الحاصلين على مؤهلات واحدة متشابهة ويخضعون لنظام قانوني واحد من حيث شروط التعيين والترقية والتأديب .

وفي داخل كل مجموعة (كادر) من هذه المجموعات درجات متعددة يتنافس أفراد المجموعة فيما بينهم في الحصول عليها . وكل درجة من هذه

الدرجات تكسب من يحصلون عليها الحق في تولي وظائف معينة تخصص لهم في الوزارة أو المصلحة التي يعملون في خدمتها ، ونصت المادة ١٠٦ من القانون

الموظفين الفرنسي على هذا المبدأ بقولها أن الدرجة *grade* هي الشئ الذي يكسب الحاصلين عليه حق تولي إحدى الوظائف المختصة لهم *par le grade* .

ويلاحظ كما يقرر المحير الفرنسي أو ليفيه أن العلاقة بين الفئات والأعمال وهي مفككة في حين أن العلاقة بين هذه الفئات وبين الموظفين العظام

وطيدة واضحة . *La relation entre les grades et les emplois est décomposée et la relation entre les grades et les fonctionnaires est étendue et continue* .

لفظه تطبيق لا يتلاءم مع ألعاب وظروف الملتحقين بأعمال المدارس العليا . ومما يشغلون وظائف هذه الفئة (ب) فيها نوع من الإنشاص والابتكار وهي بطبيعتها

ليست مجرد أعمال تطبيق هذا في حين أن المناصب في مستوى التعليم بالنسبة لفئة له هو مستوى درجة الليسانس وماه فوقه إلى مستوى التعليم والقدرة

لشئ ب هو البكالوريا . ومستوى التعليم لفئة ج هو الإجازة الثانية ومستوى التعليم بدأ هو الإبتدائية . من ذلك ما يستقر على أن نظام الفئات لقبول

معي ومن هذا كله يتبين أن الوظائف التي تنشأ في الوزارات والمصالح والإدارات في ظل قانون الموظفين الفرنسي ترتب في مجموعات ودرجات

تقابل مجموعات ودرجات الموظفين السابق ذكرها وأن مركز الموظف ودرجته

لا يحددان على أساس العمل الذي يتولاه وإنما يحددان على أساس المجموعة التي ينتمى إليها ودرجته في هذه المجموعة أي أساس مؤهلاته الشخصية وكفايته ومع ذلك يرى خبراء التنظيم أنه لا يجوز في تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم مراعاة مصلحة الموظفين وحدهم وإنما يجب أيضاً مراعاة مصلحة العمل وحاجة العمل .

الفصل الثالث

مقارنة نظم ترتيب الوظائف في كل من أمريكا وإنجلترا وفرنسا

في أمريكا يعتبر عمل الوظيفة الذي يحدد على وجه الدقة والتفصيل بواسطة السلطة المختصة هو العنصر الأساسي في نظام ترتيب الوظائف بمعنى أن عملية ترتيب الوظائف تنصب على أعمال الوظائف فقط دون أن تعنى بالموظف الذي يتولى هذه الأعمال . فهي تتناول تحليل هذه الأعمال ، وعلى أساس هذا التحليل ترتب الوظائف ضمن فئات classes تضم الأعمال المتشابهة وترتب الفئات ضمن مجموعات serico تضم الفئات ذات المستوى الواحد .

وعلى هذا الأساس ذاته (العمل المحدد على وجه الدقة والتفصيل) يحدد مستوى الوظيفة وتحدد الشروط التي يجب توافرها فيمن يشغلها والأجر المناسب لها . ومن هذا يتبين أن مركز الموظف يستمد في أمريكا من الوظيفة ذاتها (عمل الوظيفة) ويتبع مصيرها دون أن يكون للموظف وظروفه ومؤهلاته الخاصة دخل في ذلك .

أما في إنجلترا فلا يرجع في تحديد مراكز الموظفين ودرجاتهم إلى

الوظائف التي يشغلونها وإنما ينظر إلى الموظفين بوصفهم هيئة خاصة أو طبقة مهنية تتكون في ظل قواعد خاصة تنظم شئونهم من حيث التعيين والترقية والتأديب . ويمتد موظفاً عاماً civil servant كل شخص ينضم لهذه الهيئة وفقاً للقواعد السابقة . وعلى عكس الحال في أمريكا لا تحدد درجة الوظيفة والشروط التي يجب توافرها فيمن يشغلها على أساس عمل الوظيفة وأعبائها ومسئولياتها وإنما تحدد درجة الموظف ومركزه في نطاق الوظيفة العامة على أساس مؤهلاته وخصائصه الخاصة . وعلى أساس هذه المؤهلات والخصائص يوضع الموظف في الوظيفة التي تناسبه . ويستفاد مما تقدم كما يقول Gregoire أن العنصر الأول في أمريكا هو عمل الوظيفة Position ولا يتدخل الموظف إلا لشغل الوظيفة . أما في إنجلترا فالشخص هو العنصر الأول الذي يدخل في الاعتبار بصفة أساسية ثم يأتي بعد ذلك البحث في طريقة استخدامه أو تشغيله .

وفي فرنسا لا يحدد عمل الوظيفة فعلاً ، ولا تحدد درجة الوظيفة ومراتبها على أساس هذا العمل كما هو الحال في أمريكا . وإنما تنشأ الوظائف بدرجاتها ومراتبها أولاً ثم يترك للرئيس الإداري المختص توزيع الأعباء بعد ذلك على الموظفين الذين يعينون لشغل هذه الوظائف . وتأسيساً على هذا قلنا فيما تقدم أن اصطلاح emploi (وظيفة) لا يدل في النظام الفرنسي على العمل المحدد الذي يقوم به الموظف فعلاً . فلا يلزم أن يكون عمل مفتشى المالية مثلاً inspecteurs des finances هو القيام بدورات تفتيشية في دائرة اختصاصهم . وكذلك الحال بالنسبة لمن يشغل وظيفة كاتب حسابات commis فقد يكون عملة متبشرة أعمال الحسابات أو الإشراف على المراسلات أو

تسوية المرتبات والمعاشات وهكذا . كما أنه قد يوجد أكثر من شخص يشغلون وظائف مختلفة ومع ذلك يؤدون جميعاً أعمالاً من نوع واحد . وتأسيساً على هذا لا يرتبط مركز كل موظف بالعمل المحدد الذي يعهد إليه بالقيام به فعلاً . كما أن القواعد التي تحكم الموظفين لا ترتبط بنظام العمل في الإدارات المختلفة ومعنى هذا أن ترتيب الوظائف في فرنسا وتحديد درجاتها ومراتبها لا يقوم على أساس عمل الوظيفة ذاته كما هو الحال في النظام الأمريكي وإنما يقوم على أساس الموظف ومؤهلاته وظروفه الخاصة كما هو الحال في النظام الإنجليزي .

ومع ذلك فإن هناك اختلافاً بين النظامين الفرنسي والإنجليزي لا يسمح باعتمادهما متطابقين تماماً .

فالنظام الإنجليزي لا يعنى أصلاً بمحصر الوظائف أو ترتيبها . وإنما يعنى فقط بمحصر الموظفين وترتيب درجاتهم ومراتبهم وتحديد شروط تعيينهم ، دون نظر للوظائف ذاتها . فهو يستهدف في الواقع تنظيم شئون الموظفين لا تنظيم الوظائف . فيقسم الموظفين إلى أقسام مختلفة ويحدد مراتبهم في كل قسم ويضع القواعد التي تكفل اختيار الموظفين الصالحين للعمل في هذه الأقسام (أقسام الموظفين) دون أن يسكون للوظيفة دخل في كل ذلك .

أما في النظام الفرنسي فانه وأن كان يهدف كالنظام الإنجليزي إلى تنظيم الموظفين وتحديد مراتبهم ودرجاتهم بالرجوع لظروفهم ومؤهلاتهم ، إلا أنه لا يتجه لهذا الهدف مباشرة كالنظام الإنجليزي وإنما يتخذ الوظيفة وسيلة للوصول إلى الهدف الذي ينشده وهو تنظيم شئون الموظفين مع مراعاة

حاجة العمل في المرافق العامة . فهو يحدد الوظائف التي تتفق مع حاجة العمل ويقسمها إلى أنواع ويحدد مراتب كل قسم أو نوع منها ، ولكنه لا يفعل ذلك بقصد تقسيم العمل الذي يقوم به الموظف فعلا من حيث طبيعته ومسئوليته وإنما يفعل ذلك بقصد اوصول من طريق تنظيم الوظائف إلى تنظيم درجات ومرتبات الموظفين أنفسهم بالرجوع لظروفهم ومؤهلاتهم . وبوضع Gregoire ذلك في شرحه للنظام الفرنسي بقوله أن فكرة الوظيفة تبقى في كل تنظيم بمثابة وسيط إجبارى (intermediaire obligation) بين حاجة العمل والوسائل البشرية التي تستخدم للقيام بالعمل .

ويلاحظ أن الاختلاف الذي أشرنا إليه أخيراً بين نظام ترتيب الوظائف في كل من فرنسا وإنجلترا إنما هو في الواقع اختلاف في التفاصيل لا يتناول الجوهر . وإن نظام ترتيب الوظائف في فرنسا وإنجلترا بل وفي دول أوروبا بوجه عام . يختلف اختلافاً جوهرياً عن نظام ترتيب الوظائف في أمريكا وهذا الاختلاف الجوهري بين النظامين الأمريكى والأوروبى يوجب البحث عن حقيقة مزايا وعيوب النظام الأمريكى ومقارنته بالنظام الأوروبى . وهو ما نمرص له فيما يلى :

اختلاف الرأى فى الحكم على النظام الأمريكى مقارنة بالنظام الأوروبى .

فيرى البعض أن له مزايا كثيرة تكسبه أفضلية على النظام الأوروبى .

وتلخص هذه المزايا فيما يلى .

١ - أنه يتجاوب مع ظروف العصر الحديث الذى تغلب فيه الناحية

الفنية وتعود فيه فكرة التخصص .

٢ - أنه يتميز بالوضوح فيما يتعلق بتحديد الوظائف وتحديد الأشخاص اللازمين لتولى هذه الوظائف ، وأن هذا يسهل مهمة تنظيم المرافق العامة ويجعل مهمة الرقابة على الميزانية والرقابة على عمل الأشخاص سهلة ميسرة .

٣ - أنه يجعل من الميسور تنظيم شئون الموظفين على أسس علمية سليمة وذلك لأنه يصلح معياراً سليماً لتحديد مرتبات الموظفين بطريقة تحقق المساواة والعدالة ، ويسهل مهمة اختيار الموظف المناسب ووضعه في الوظيفة التي تلائمه .

غير أنه يلاحظ أن هذه المزايا تبدو أمام النظرة الفاحصة مجرد مزايا نظرية فقط ، لأنها متمذرة التحقيق من الناحية العملية ، ولهذا فإن فريقاً آخر من خبراء التنظيم يرون فيه على العكس عيوباً كثيرة تحول دون الأخذ به في معظم الدول . بل أن أميركا نفسها قد عدت عن تطبيقه في بعض الأقسام الإدارية الرئيسية وبدأت تميل بالنسبة لترتيب الوظائف في هذه الأقسام نحو تطبيق النظام الأوربي .

وتلخص عيوب هذا النظام فيما يلي :

١ - أهم ما يؤخذ على نظام ترتيب الوظائف الأمريكي أنه نظام كثير التكاليف يتطلب تنفيذ عملاً دقيقاً متواصلاً ، وهذا من شأنه أن يجعل تحقيق مزاياه متمذراً من الناحية المماية (١) . ذلك لأن ترتيب الوظائف على أساس عمل الوظيفة في النظام الأمريكي يتطلب حصر أعمال جميع الوظائف

(١) سوف يظهر لنا هذا العيب واضحاً في مصر في الموضوع المخصص لدراسة ترتيب الوظائف في مصر (المطلب الخامس)

الموجودة في الدولة وتحديد عمل كل وظيفة تحديداً دقيقاً ، وبعد الانتهاء من هذا العمل لشأن الدقيق يبدأ عمل آخر هو استخلاص نماذج تتضمن وصف الوظائف المحددة التي يتفق على إتخاذها أساساً يقام عليه نظام الوظائف وبعد إقرار نظام ترتيب الوظائف على هذا الأساس توضع كل وظيفة من الوظائف الموجودة فعلاً والتي تم حصرها ، في مكانها الذي يتفق مع طبيعة عملها وفقاً لنظام الترتيب المقرر . وكل هذه كما هو ظاهر عمليات دقيقة يتطلب القيام بها جهداً كبيراً ومالاً كثيراً ووقناً طويلاً وخبرة خاصة من القائمين بها مما يتعذر توافره في معظم الأحيان .

وما يزيد الأمر صعوبة أن عمل الوظائف يتغير بطبيعته مع تغير الظروف ومع تغير نظام العمل . ولهذا فإنه لا يكفي القيام بكل هذه العمليات مرة واحدة وإنما يجب مراجعة هذه العمليات باستمرار مراجعة دقيقة لإعادة وضع كل وظيفة في مكانها الطبيعي وفقاً لما يقتضيه التطور أو التغير الذي يكون قد طرأ عليها .

٢ - إن تقييم الوظائف على أسس عادلة سليمة وفقاً للنظام الأمريكي يستلزم أن يكون أساس التقييم واحداً بالنسبة لجميع الوظائف في جميع الوزارات وللصالح والإدارات ، وهو لكي يكون كذلك يجب أن تكون السلطة أو الهيئة التي تنولى التقييم واحدة بالنسبة لجميع الوظائف في الدولة ، وأن تكون الأساليب التي تستخدم لإجراء التقييم واحدة كذلك . وهذا بدوره أمر يبدو ومتعذر التحقيق .

٣ - إن الدقة في وصف نماذج الوظائف لا يمكن أن تصل إلى الحد الذي يضم كل وظيفة في مكانها الحقيقي الذي يلائم طبيعة عملها

وظروفها ومسئولياتها . ومعنى هذا أن ترتيب الوظائف وفقاً للنظام الأمريكي سوف يبقى برغم ما يبذل في إعداده من جهد ووقت بالنسبة لبعض الوظائف على الأقل ، نظاماً نحكمياً لا يتفق مع الحقيقة والواقع .

٤ - إن نظام ترتيب الوظائف في أمريكا لا يسمح بوضع نظام دائم مستقر للموظفين ، أو بهيئة أخرى لا يسمح بتنظيم مستقبل الوظيفة على أسس علمية سليمة تكفل استقرار الموظف في وظيفته وتكفل له مستقبلاً وظيفياً يحمله على الأخلص لعمل الوظيفة وتكريس جهوده لخدمة الدولة وهو مطمئن النفس على مستقبله في عمله .

وذلك لأن هذا النظام يربط للموظف بعمل معين ووظيفة معينة على أساس تخصصه وخبرته في عمل هذه الوظيفة . ومعنى هذا أن الموظف يظل مرتبطاً بالوظيفة التي عين فيها ويتبع مصيرها إذا أراد البقاء في سلك الوظائف الحكومية ، ولا يمكن ترقية إلى وظيفة أعلى لأنه بحكم تخصصه في عمل الوظيفة التي عين فيها لا يعتبر صالحاً للقيام بعمل الوظيفة الأعلى التي يمكن أن يرقى إليها . ولهذا فإن الوظائف في النظام الأمريكي تعتبر باعتبارها مؤقتة غير مستقرة وتأخذ الترقية في هذا لنظام حكم التعيين الجديد بمعنى أنه لا يمكن أن يحصل الموظف على وظيفة أرقى إلا عن طريق التقدم للتعين (في هذه الوظيفة) أسوة بمن يتقدمون لها خارج الوظيفة . ومعنى هذا أيضاً أن النظام الأمريكي لا يكفل مستقبل الوظيفة ولا يضمن استقرار نظام الوظائف وقد كان هذا العيب محل اعتراض لجنة هوفر وكان علاجه محل بحث ودراسة هذه اللجنة .

٥ - أن النظام الأمريكي وإن كان يبدو سليماً من الناحية النظرية إلا

أنه يخالف الحقيقة والواقع في بعض نواحيه على الأقل .

فن المسلم به أن عمل كثير من الوظائف وبصفة خاصة الوظائف العليا يتطلب من شاغليها مقدرة خاصة على الابتكار والإشياء والتقارير كما هو الشأن مثلا بالنسبة للوظائف التي يشمل عملها رسم السياسة العامة والإشراف على أعمال الإدارة وتوجيهها . ومثل هذه الوظائف لا يمكن تحديدها ووصفها بالرجوع لعمل الوظيفة في ذاته أي من الناحية الموضوعية فقط دون الرجوع إلى شخص شاغلها ومقدرته وكفايته الشخصية . ذلك لأن عمل الوظيفة بالنسبة لمثل هذه الوظائف يختلط بشخص شاغلها فلا يمكن الاكتفاء في تقدير قيمة الوظيفة في هذه الحالة بالرجوع للعمل المادي فقط ، وإنما يجب أن يكون التقدير بالرجوع إلى الشخص الذي يشغل الوظيفة على أساس أن عمل الوظيفة في حقيقته ليس مجرد عمل مادي ولكنه عمل إنشائي يتطلب أعمال الفكر من جانب الشخص الذي يشغل الوظيفة بما له من مقدرة وكفاية شخصية .

ولهذا فإن لا يجوز بالنسبة لهذه الوظائف على الأقل اتباع الأسلوب الأمريكي في ترتيبها .

ويرى M. Palthey في مقاله للنشور بالمجلة الإدارية سنة ١٩٤٨ أن الوضع السابق ليس خاصا ببعض الوظائف فقط ولكنه وضع عام بالنسبة لكل الوظائف . فهو يقول في مقدمته للنظام الأمريكي « أن الموظف في هذا النظام يتبع الوظيفة إذ زادت أهميتها أو نقصت أو الغيت في حين أن الواقع أن الموظف هو الدائم وأن الدرجة يجب أن تقرر للموظف وأن يعهد إليه بالعمل الذي يتناسب مع قيمته الشخصية أي درجته .

٦ - أن نظام ترتيب الوظائف الأمريكي يقوم كما هو معروف على

أساس عمل الوظيفة ذاته . فهو ينظر لكل وظيفة كوحدة متميزة بذاتها ويعنى كل العناية بوصف كل وظيفة على حدة وصفا دقيقا يميزها عن غيرها باعتبارها الوحدة الأساسية التي يقوم عليها نظام ترتيب الوظائف . وهذا من شأنه أن يجعل من المتعذر وضع قواعد عامة تنظم شؤون الموظفين كمجموع .

هذه هي مزايا وعيوب نظام ترتيب الوظائف الإمبريكي كما برأها الخبراء الأمريكيان وغير الأمريكيان ويبدو أن العيوب التي تشوب هذا النظام هي عيوب أساسية كان لها أكبر الأثر في تقدير قيمة النظام من الناحية العملية . ولهذا فإنه لم يجد قبولا خارج أمريكا إلا في عدد محدود من الدول (يكاد يقتصر على سويسرا وكندا) وقد طبقته هيئة الأمم في تنظيم شؤون موظفيها ، ولكنها بعد تجربة قصيرة الأمد عدلت عنه بعد أن تبين - كما يقول تقرير اللجنة التي شكلت لبحث هذا الموضوع - أنه لا يسمح بتوجه عناية كافية نحو تقدير قيمة وصفات الشخص مستقلا عن الوظيفة (١) ويبدو أن النظام الذي تتبعه هيئة الأمم في تنظيم شؤون موظفيها في الوقت الحاضر يشبه إلى حد كبير النظام الذي كان متبعا في تنظيم شؤون موظفي عصبة الأمم والمعروف أن هذه الهيئة الأخيرة كانت تتبع في تنظيم شؤون موظفيها النظام الإنجليزي (٢) .

وفي أمريكا نفسها لا يطبق نظام ترتيب الوظائف على أساس العمل الوظيفي تطبيقا عاما في كل الوزارات والمصالح وإنما توجد في الوقت الحاضر

(١) ، (٢) N. Powell المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ٣٤٧ .

وظائف كثيرة في أمريكا منظمة وفقا للأسلوب الأوربي . بمعنى أن ترتيبها قائم على أساس مراكز ومؤهلات الأشخاص الذين يشغلونها لا على أساس عمل الوظيفة . ومن أمثلتها وظائف الخارجية The foreign office والتعليم Education والصحة Public Health والجيش The Military (١) . وقد سبق القول بأن التطور الحديث في أمريكا يميل بوجه عام نحو الأخذ بالنظام الأوربي في تنظيم شئون الموظفين ، ولهذا كله يمكن القول بأن النظام الأوربي في ترتيب الوظائف مفضل بوجه عام على النظام الأمريكي . ومع ذلك فقد يسكون من المصلحة الإستفادة من النظام الأمريكي في محاولة وضع نظام يعنى بتحديد الوظائف بصورة أوفى مما هو عليه الحال الآن

المطلب الرابع

ترتيب الوظائف في مصر

قبل سنة ١٩٥٧ لم يجرى في مصر أى بحث ولم تبدل أية محاولة لتحديد عمل الوظائف العامة في الوزارات والمصالح ، ولم تبدل بالتالى أية محاولة لترتيب الوظائف على أساس العمل الوظيفى ذاته وإنما كان كل تنظيم للوظائف يقوم على أساس الموظف ومؤهلاته وظروفه الشخصية ، ولم يكن ذكر الوظائف بأوصافها المعروفة فى الميزانية إلا مجرد وسيلة أو معيار يستعان به فى تحديد عدد الموظفين اللازمين للعمل بالرجوع لمؤهلاتهم وظروفهم الشخصية .

(٢) Norman powell المرجع السابق ص ٣٤٥ ، ٣٤٧ .

كذلك لم يكن يقصد من الإشارة لفئات الوظائف وأنواعها ودرجاتها في قانون نظام موظفي الدول رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وفي الجداول الملحقة بهذا القانون ترتيب الوظائف ذاتها بالرجوع لأعمالها أو مسؤولياتها أو أهميتها وإنما كان المقصود ترتيب الموظفين أنفسهم واتخاذ الوظائف مجرد وسيلة لتحقيق هذا الغرض . وقد سبق إيضاح ذلك في معرض الكلام عن الفكرة الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوظائف في مصر .

وانجبه الرأي نحو تقسيم الوظائف على أساس عمل الوظيفة لأول مرة في سنة ١٩٥٧ في تلك السنة أعد ديوان الموظفين خطة لترتيب الوظائف وافقت عليه السلطات المختصة ورصد لتنفيذها الاعتماد المالى اللازم وخصص للقيام بها عدد من الموظفين وبدى بتنفيذ الخطة فعلا وسار العمل في تنفيذ هذه الخطة شوطاً غير قصير إلى آخر سنة ١٩٥٩ غير أنه لم يسمع بعد ذلك شياً رسمياً عن مصير هذه الخطة لغاية سنة ١٩٦٤

وفي تلك السنة صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ونص فيه صراحة على نظام ترتيب الوظائف على أساس الوظيفة وجاء بمده القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ متضمناً أحكام نظام ترتيب الوظائف . ونعرض فيما يلي لدراسة نظام ترتيب الوظائف في مصر كما تقرر في أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

أولاً

مبدأ ترتيب الوظائف والهدف المقصود من تقرير هذا المبدأ :

تقرر مبدأ ترتيب الوظائف في المادة الخامسة من قانون العاملين المدنيين بالدولة الذى أصدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى الصيغة الآتية .

« يكون ترتيب الوظائف على اختلاف درجاتها طبقاً لتقييمها حسب

أهمية كل منها من حيث المسؤوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها كما يوضح الوصف التحليلي لكل وظيفة .

وتقرر هذا المبدأ لتحقيق هدف معين حددته المذكرة الابضاحية للقرار الجمهورى رقم ٢١٦٤ لسنة ١٩٦٤ بقولها « ومن المبادئ الأساسية التى أخذ بها هذا القانون مبدأ منح الاجر على قدر العمل، ولذلك فقد أوجب قانون الاصدار فى مادته الثالثة أن يتم توصيف الوظائف وتقييمها قبل تاريخ نفاذ القانون » . (١)

وتقرر نفس المبدأ فى المواد الثلاثة الاولى من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الجمهورى .

ثانياً

نظام ترتيب الوظائف

تشمل المصادر التى يرجع إليها فى دراسة نظام ترتيب الوظائف ما يلى:

١ - النصوص الواردة فى هذا الشأن فى قانونى العاملين المدنيين بالدولة

رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

(١) أشار الكتيب الذى نشره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بمنوان « ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف » لى أهداف أخرى لترتيب الوظائف وهى على التوالى « نشر لغة ومصطلحات وظيفية موحدة » ، « أعداد ميزانيات معبرة للوظائف » ، « المساعدة فى عمليات الاختيار والتميين والنقل والترقية » ، « المساعدة فى عمليات تقييم العاملين » - « المساعدة فى عمليات التدريب » ، « المساعدة فى عمليات الإصلاح الادارى » .

غير أننا نعتقد أنه الأهداف التى ذكرها الجهاز المركزى لتنظيم والادارة وأشرنا إليها فيما تقدم هى وحقيقتها نتائج تترتب على الأخذ بنظام ترتيب الوظائف ويمكن اعتبارها مزايًا يحققها هذا النظام .

٢ - القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ وقد أُنقِى الآن وحل محله
القرار الجمهورى رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤

٣ - القرارات التى أصدرها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة (الآن
الجهاز المركزى للتنمية) فى حدود اختصاصه المحدد فى قانون نظام العاملين
المدينين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وفى القرار الجمهورى رقم ٣٥٢
لسنة ١٩٧٤ (١)

و نعرض لدراسة نظام ترتيب فى الفقرات التالية :

أعداد نظام ترتيب الوظائف : يتطلب أعداد نظام ترتيب الوظائف القيام
بعدة إجراءات وأعمال تتخذها أو تقوم بها السلطات والأجهزة المختصة على
مراحل متتابعة كما يلى :

المرحلة الأولى : جمع الحقائق والبيانات المتعلقة بالوظائف والعاملين
القائمين بأعمال هذه الوظائف وتشمل الحقائق والبيانات المطلوب جمعها
وأعدادها للدراسة والفحص ما يلى :

١ - القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المتعلقة بالنظام القائم
بالنسبة للوظائف والعاملين .

٢ - بيان الأوضاع التنظيمية القائمة بما تشمله من تقسيمات رئيسية وفرعية

(١) - أصدر الجهاز الإدارى فعلا القرارات الآتية :

أ - القرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ بشأن معايير ترتيب الوظائف .

ب - القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٧٦ بشأن تحديد وتعريف المجموعات النوعية
التي تصنف فيها الوظائف وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لشغلها

ج - القرار رقم ١٣ لسنة ١٩٧٦ بشأن قواعد وإجراءات تسجيل وحفظ
جداول الوظائف وأوصائها

٣ - اختصاصات كل تقسيم رئيسي أو فرعي .

٤ - حصر العاملين الذين تخضع وظائفهم لنظام الترتيب وجمع البيانات الخاصة بهم وفقاً لنموذج خاص معد لهذا الغرض يشمل كافة البيانات المطلوبة عنهم .

٥ - بيانات عن الوظائف ودرجاتها ومسئولياتها وفقاً لنموذج خاص معد لهذا الغرض .

المرحلة الثمانية وصف الوظائف : ويقصد بذلك إعداد وصف دقيق لكل وظيفة يبرز خصائصها ومميزاتها .

ويشمل ذلك واجبات الوظيفة والإشراف الذي تخضع له وما يخضع لاشراط ومطالب الوظيفة العقلية والبدنية وظروف العمل ومطاب التاهيل اللازمة لأداء العمل .

المرحلة التاسعة تحليل الوظائف : ويقصد بذلك تحديد القيمة النسبية لكل وظيفة تمهيداً لوضعها في المستوى المناسب لها ويتم هذا التحليل عن طريق تحديد وتقدير جميع العناصر المكونة للوظيفة .

ولايلزم هنا وصف جميع الوظائف كل منها على انفراد وإنما يكفي اعداد وصف عام واحد للوظائف المتماثلة وبعد هذا الوصف من واقع النماذج المعدة والتي يقوم العاملون باستيفاء بياناتها وتعليقات الرؤساء عليها .

المرحلة الرابعة : تقسيم الوظائف إلى مجموعات تتشابه في نوع العمل ، ومستوى الصعوبة ودرجة المسؤولية، ومطالب التاهيل لأداء العمل (مؤهلات دراسية ومعارف وخبرات وقدرات ومهارات) واعداد مواصفات كل مجموعة عن طريق اعداد بيان لكل مجموعة يتضمن تعريف المجموعة والوظائف التي تتضمنها وبياناً بمعالم هذه الوظائف وخصائصها ومميزاتها .

المرحلة الخامسة : تقييم الوظائف وتحديد فئاتها المالية طبقاً للفئات الواردة بجدول الأجر الملحق بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

المرحلة السادسة إعداد جداول وظائف الوحدة متضمناً وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها طبقاً لما هو موضح بالمادة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وارسل هذا الجدول للجهاز المركزي للتتظيم والإدارة (الآن للتنمية الإدارية) لمراجعتها واعتمادها من الوزير المختص بالتنمية الإدارية طبقاً لنص المادة الرابعة من القرار الجمهوري رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ (١)

٢ - تطبيق نظام ترتيب الوظائف . أن نظام ترتيب الوظائف الذي يعد طبقاً للاجراءات السابق ذكرها لا يعدو عند إتمام إعداده أن يكون مجرد مشروع معتمد لترتيب الوظائف الموجودة فعلا في كل جهة إدارية . وإذا وقف الأمر عند هذا الحد فإن النظام المقرر لا يمس ولا يؤثر على وضع العاملين القائمين بالعمل فعلا قبل إعداد نظام الترتيب .

لكن الهدف من ترتيب الوظائف ليس مجرد إعداد نظام لترتيب الوظائف وإنما هو تطبيق هذا النظام على العاملين وتحديد أوضاعهم الوظيفية وفقاً لنظام الترتيب بعد إقراره من السلطات المختصة . ومن الطبيعي أن

(١) أنظر مقال الأستاذ حلمي كامل مدير إدارة بقطاع ترتيب الوظائف بالجهاز المركزي للتتظيم والإدارة (مجلة الإدارة المجلد السادس العدد الرابع أبريل سنة ١٩٧٤ ص ٩

يترتب على تطبيق نظام ترتيب الوظائف تغيير أوضاع العاملين الموجودين في الخدمة وفقاً لمقتضيات نظام الترتيب .

وتشمل الخطرات التي يستلزمها تطبيق ترتيب الوظائف ما يلي .

١ - إلحاق الوظائف المفردة بقرائنها ويتم ذلك عن طريق تقييم كل وظيفة من الوظائف القائمة وذلك بمراجعة البيانات التي سبق جمعها عن واجبات الوظائف ومسئولياتها في مرحلة إعداد نظام ترتيب الوظائف السابق الكلام عنها والتأكد من سلامة هذه البيانات وعدم حدوث تغيير فيها وتحليل الوظيفة وفقاً لهذه البيانات لتقدير الفئة التي تليق بها . وعلى هذا الأساس تحدد مجموعات الوظائف والمجموعة النوعية والفئة التي تليق بها الوظيفة .

٢ - نقل العاملين القائمين بالخدمة إلى الوظائف الواردة في هذا الجدول بقرائنها ودرجاتها .

ويلاحظ هنا أن مواصفات الوظائف إذا كانت تتضمن بيان مطالب التأهيل التي يجب توافرها لدى من يشغل وظيفة معينة من فئمة معينة فإنه لا يقصد بمطالب التأهيل الشهادات الدراسية التي يحملها شاغل الوظيفة فقط وإنما تشمل عدا الشهادات الدراسية المعارف والقدرات والمهارات والصفات الشخصية والخبرة والصفات البدنية .

وبالنسبة للشهادات الدراسية يلاحظ أنه لا يقصد بذكر هذه الشهادات ضمن مطالب التأهيل تحديد المؤهلات الدراسية وتسعيرها في ذاتها كما كان الحال في ظل قواعد تسعير الشهادات التي أشرنا إليها في دراستنا السابقة، وإنما المقصود تحديد الشروط التي يجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة من حيث القدرة على القيام بأعمال الوظيفة، وتعتبر الشهادات الدراسية عنصراً

يدخل في تقدير مدى توافر هذه الشروط لدى العامل الذى يسمح له بشغل الوظيفة.

ونظراً لأن نقل العاملين إلى الوظائف بفتئاتها ودرجاتها الجديدة قد يترتب عليه أن ينقل العامل إلى وظيفة درجتها أقل من درجته التى حصل عليها فملا قبل وضع نظام ترتيب الوظائف الجديدة فإن الأمر يتطلب وضع قواعد مؤقتة تراعى عند نقل العاملين إلى الوظائف بفتئاتها الجديدة حتى لا يجرم العامل من حق اكتسبه في ظل النظام القديم .

وقد حرص المشرع على تحقيق هذا الهدف في القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بوضع أحكام وقتية للعاملين المدنيين بالدولة وفى القرار الجمهورى رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بوضع قواعد وشروط أوضاع نقل العاملين إلى الدرجات المعادلة للدرجات التى كانت مقررة لهم عند تطبيق قانون العاملين فى أول يولييه سنة ١٩٦٤ .

ويبدو أن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قد حرص على تحقيق هذا الهدف أيضاً فى القواعد التى وضعها لتنظيم نقل العاملين إلى الوظائف فى نظام ترتيب الوظائف الجديد .

٤ - بحث الشكاوى والتظلمات التى يقدمها العاملون لإصلاح ما يكون قد وقع من خطأ فى تطبيق نظام ترتيب الوظائف . وليس الهدف من بحث هذه الشكاوى مجرد رد الحق لصاحبه ولكنه يشمل أيضاً تصحيح نظام ترتيب الوظائف إذا تبين قيام عيب يستوجب ذلك .

٣ - متابعة نظام ترتيب الوظائف : من المسلم به أن نظم الوظائف بوجه عام معرضة بطبيعتها للتغيير تبعاً للتطور الطبيعى الذى يتناول الجهاز الإدارى كله من حيث تكوينه ونطاق نشاطه وأساليب العمل فيه . وهذا التطور قد

يتطلب في أوقات مختلفة إلغاء وظائف قائمة وإنشاء وظائف جديدة أو تعديل نظام توزيع أعمال الوظائف ومسئولياتها . بل أن هذا التطور قد يستلزم إعادة النظر في الهيكل العام لنظام ترتيب الوظائف أى تعديل نفس تقسيمات الوظائف ومواصفات الفئات .

ولهذا فإن عملية ترتيب الوظائف لا يمكن أن تقف عند حد إنشاء النظام وتطبيقه وفقاً للإجراءات التى سبق لنا دراستها فيما تقدم وإنما يجب لى نظمنا إلى سلامة نظام الترتيب ، ولذى نضمن تحقيق هذا النظام للأهداف التى أنشئ من أجلها متابعة نظام ترتيب الوظائف بطريقة مستمرة وتطويره وتعديله بما يتفق مع ما يطرأ على الجهاز الإدارى ونظام سير العمل فيه من تغيير أو تطور .

وتشمل هذه المتابعة كما يقول الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ،مراجعة الوظائف دورياً وخصها للكشف عن التغييرات التى تكون قد طرأت عليها ، وتشمل كذلك مراجعة عمليات ترتيب موظفات فى الجهات الإدارية المختلفة للتأكد من سلامتها ، وإعادة النظر فى الهيكل العام لترتيب الوظائف لتقدير مدى حاجة هذا الهيكل للتغيير والتعديل سواء باستحداث تقسيمات جديدة أو إلغاء أقسام موجودة أو ادماجها . كذلك مراجعة مواصفات الفئات وتعديلها بما يتفق بما قد يكون قد طرأ على واجبات ومسئوليات بعض الوظائف ومع ما يترتب على إلغاء بعض الوظائف من تأثير على مواصفات الفئات التى كانت تتبعها .

وتعتبر عملية المتابعة والمراجعة بالتحديد السابق عنصراً أساسياً لازماً لسلامة نظام ترتيب الوظائف . ولا تقل أهمية هذه العملية عن أهمية عملية

إنشاء النظام وتطبيقه نظراً لما يؤدي إليه إغفال المتابعة والمراجعة المستمرة من إفساد النظام كله حين تتغير الظروف ويصح الترتيب غير متفق مع الأوضاع الجديدة التي خلقتها الظروف الجديدة.

ثالثاً

السلطات المختصة بتنفيذ عمليات ترتيب الوظائف :

طبقاً لنص المادة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة (١٩٧١) « نضع كل وحدة (١) جدولاً للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها في إحدى المستويات والفئات الوظيفية البينة بالجدول الملحق بالقانون » (أنظر أيضاً نفس الحكم في المادة الثالثة من القرار الجمهوري رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤) .

وطبقاً لنص المادة الأولى من نفس النظام (قانون سنة ١٩٧١) نضع كل وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة هيكلًا تنظيميًا لها يعتمد من الوزير المختص .

وطبقاً لنص المادة الثالثة من القرار الجمهوري رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ يصدر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (الآن للتنمية الإدارية) القرارات الخاصة بتحديد وتمهيد المجموعات النوعية ، والقرارات الخاصة ببيان مطالب التأهيل الأساسية لشغل الوظائف في المجموعات النوعية المختلفة ،

(١) يقصد بالوحدة في هذا القانون كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف (٣٠ من قانون الإصدار)

والقرارات الخاصة بقواعد وإجراءات تسجيل وحفظ جداول الوظائف وأوصافها .

وطبقا لنص المادة الثامنة من القرار الجمهوري المشار إليه يتولى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة (التنمية الإدارية) مراجعة ترتيب الوظائف في كل وحدة وتصحيح ما يكون منها مخالفا للأحكام المقررة في هذا الشأن .

رابعا

تقدير نظام ترتيب الوظائف

نعرض رأينا في تقدير نظام ترتيب الوظائف في الفقرات التالية :

أولا : أول ما يلاحظ على نظام ترتيب الوظائف عندنا أنه وضع وتقرر على غرار نظام ترتيب الوظائف الأمريكي ، ولهذا فإنه يشبه النظام الأمريكي من حيث كثرة إجراءاته ودقتها وصعوبتها كما وأن نظام ترتيب الوظائف عندنا يتعرض لنفس أوجه النقد التي وجهت للنظام الأمريكي .

ثانيا : مما لا شك فيه أن ترتيب الوظائف عندنا وفقا للنظام الذي شرحنا مراحلہ وعملياته فيما تقدم يتطلب جهدا كبيرا ومالا كثيرا ووقتا طويلا . وعلى فرض توافر مستلزمات تحقيقه من جهد ووقت ومال فإن عمليات الترتيب ليست في كل مراحلها وإجراءاتها من الدقة والموضوعية بحيث توحى إلى الموظفين بالثقة والاطمئنان إلى سلامة وعدالة النتائج المترتبة على تطبيق النظام فيما يتعلق بتحديد أوضاعهم الوظيفية .

وهذا هو ما يمكن استخلاصه بدون عناء من دراسة عمليات ومراحل ترتيب الوظائف ذاتها .

فترتيب الوظائف وفقا لهذا النظام يستلزم القيام بمحصر شامل لعدد ضخم

يقارب المليون موظف مع تحديد عمل كل وظيفة وواجباتها ومسئولياتها بكل دقة وأمانة .

وإنشاء النظام يتطلب القيام بأعمال مختلفة متعددة يكون كل منها مرحلة من مراحل إنشاء النظام وهي جمع الحقائق والبيانات عن الوظائف بأعدادها الضخمة السابق الإشارة إليها ، ووصف هذه الوظائف وتسجيلها وإنشاء الفئات التي توضع فيها وإعداد مواصفات وتقييم هذه الفئات وتحديد الدرجات التي توضع فيها . وهذه كلها أعمال أساسية ودقيقة يتطلب القيام بها خبرة ودراية كاملة بهذه الأعمال حتى يمكن إتقانها على الوجه المطلوب . وفي هذا المعنى نقرأ في الكتيب الذي نشره الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بعنوان « إرشادات في نظام ترتيب الوظائف في معرض بيان الأعمال أو المراحل المذكورة مايلي :

« وما ينبغي أن نوجه إليه النظر قبل الدخول في تفاصيل كل مرحلة أنها جميعا تكون سلسلة مترابطة موضوعيا وأجرائيا . . . ولذلك فإن التفكير في اختصار مرحلة أو أكثر بدعوى اختصار الوقت معناه فقدان النتائج للأساس الذي تستند إليه » . (راجع ص ١٥) .

ونقرأ أيضا في معرض بيان أهمية ودقة مرحلة جمع الحقائق « إن نجاح نظام ترتيب يعتمد أساسا على دقة الحقائق والبيانات التي تجمع في هذه المرحلة لذلك ينبغي أن يتوافر لها التخطيط السليم والتنفيذ الدقيق بمعرفة أشخاص مدربين ومتفرغين لهذه المهمة » ، (ص ١٥) .

وبعد إنشاء النظام بالتحديد السابق تأتي مرحلة تطبيق هذا النظام أو تنفيذه وتشمل الحقائق الوظائف الدائمة بعنائها ونقل الموظفين إلى هذه

الوظائف . وتحديد الفئة التي تلحق بها الوظيفة معناه تحديد درجة هذه الوظيفة حسب التقييم المقرر لفئة وهي عملية تعتمد بطبيعتها على التقدير والحكم الشخصى ولهذا فإنه يشترط فيمن يقوم بها (كما تقول ارشادات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة) أن تتوافر لديه الخبرة والدراية التامة والمران الطويل فى أعمال ترتيب الوظائف حتى يكون تقديره صائبا وسليما . ولا يقف الأمر عند حد انشاء النظام وتنفيذه وإنما يجب بعد هذا لكي يحقق النظام أهدافه متابعة ومراجعة هذا النظام وتعديله وتصحيحه كلما تطلب الأمر ذلك . وعملية المتابعة والمراجعة بطبيعتها عملية مستمرة مع استمرار العمل بهذا النظام وتتطلب توفير الأجهزة والخبرة والامكانيات باستمرار لضمان بقاء النظام محتفظا بسلامة أوضاعه ونتائجه .

وفضلا عن هذا فإن عمليات الترتيب فى مجموعها أيا كان الجهد الذى يبذل فى اعدادها وتطبيقها لن تصل إلى درجة من الدقة والموضوعية يطعمن معها الموظفون إلى سلامة وعدالة النتائج التى ينتهى إليها تطبيق نظام الترتيب فيها يتعاقب بتحديد درجاتهم ومراتبهم وذلك لسببين :

الأول : أن معايير ترتيب الوظائف سواء فيما يتعلق بتعاريف المجموعات أو بمواصفات الفئات لا تحدد أعمال الوظائف تحديدا قاطعا ولا ترسم حدودا موضوعية قاطعة فى الفصل بين المجموعات والفئات . وإنما تعتمد فى كل ذلك على ذكر أمثلة موضحة تاركة الباب مفتوحا لإضافة غير ما ذكر من وظائف أو أعمال .

والثاني : أن الكثير من عمليات ترتيب الوظائف تعتمد أساسا على التقدير الشخصي من جانب القائمين بهذه العمليات سواء في انشاء النظام أو تنفيذه أو مراجعته ولهذا فإن سلامة النظام كله تتوقف على أشخاص القائمين بالعمليات السابق ذكرها ومدى توافر الشروط الواجب توافرها فيهم وهي الخبرة والدراية التامة والمران الطويل في أعمال ترتيب الوظائف . ولا شك أن الخطأ في التقدير في هذه الظروف كثير الاحتمال ليس في مرحلة إعداد النظام وتطبيقه فقط بل في مرحلة نظر التظلمات والشكاوى ضد ما يكون قد وقع من أخطاء .

ثالثا : أن نظام ترتيب الوظائف على أساس عمل الوظيفة لم تأخذه الغالبية العظمى من دول العالم الحديث ولم يطبق إلا في عدد محدود من الدول لا يكاد يتجاوز أمريكا (الحكومة المركزية وبعض حكومات الولايات الأمريكية) وكندا وسويسرا وأنه قوبل بالنقد في أمريكا ذاتها كما أنه ظهر في أمريكا حديثا أتجاه نحو العدول عن هذا النظام بالنسبة لبعض الوزارات (١) .

رابعا : أن الأوضاع في مصر من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية تختلف اختلافا جذريا عن مثاتها في أمريكا وأنه إذا كانت الأوضاع في أمريكا تبرر الأخذ بهذا النظام فإن الأمر على العكس في مصر حيث لا يجد هذا النظام في الأوضاع والظروف القائمة ما يسانده أو يبرره

(١) يراجع ما قلنا في هذا الشأن فيما تقدم (الباب السادس الفصل الأول .
المبحث الثاني - المطلب الأول : ترتيب الوظائف في أمريكا

ذلك لأن الوظيفة في مصر كانت ولا تزال من حيث طبيعتها مهنة يلتحق بها الموظف في سن مبكرة ويستقر فيها مكرساً لها كل حياته العملية يتدرج في سلك الوظائف على طريق يتحقق له في سلوكه زيادة الأجر والترقية إلى الدرجات الاعلى كلما تقدم به السن وطالت مدة بقائه في الوظيفة . أما في أمريكا فالوظيفة ليست مهنة ولا يكفل النظام الأمريكي للموظف الاستقرار في وظيفته على عكس الحال عندنا وفي دول أوروبا بوجه عام

وفضلاً عن هذا فإن مجال العمل الحر في أمريكا يتسع أمام المواطنين بل انه يوفر للعاملين مزايا مادية أكثر مما توفره لهم الوظائف الحكومية وهذا يجعل من الميسور أمام المواطنين أن ينتقلوا من الاعمال الحرة والوظائف الحكومية بسهولة ويسر وفقاً لرغباتهم الشخصية دون أن ينالهم ضرر وهذا كله على عكس الحال في مصر

وفي ظل هذا الاختلاف الأساسى بين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في كل من أمريكا ومصر يعتبر إقامة نظام الوظائف على أساس الوظيفة نظاماً سليماً له ما يبرره في أمريكا في حين أنه لا يعتبر كذلك في مصر .

رابعا : من الثابت أن ديوان الموظفين أعد في سنة ١٩٥٧ مشروعاً لترتيب الوظائف في مصر على أساس عمل الوظيفة أقرته السلطات المختصة في ذلك الوقت وبدأ الديوان فعلاً منذ ذلك التاريخ في القيام بعمليات حصر الوظائف وتصنيفها وتقييمها واستمرت هذه العملية مدة سنتين ثم توقفت ولم يعرف عنها شيء بعد ذلك . ومن جهة أخرى أقر المشرع نظام ترتيب الوظائف على أساس عمل الوظيفة بنصوص صريحة وردت في القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٤ ثم في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (الحالى) . وكان القصد من إقرار هذا النظام تشريعياً تحقيق هدفين مرتبطين : ببعضها وهما :

الأول . تغيير الأساس الذي تقوم عليه سياسة الوظائف العامة في مصر عن طريق إقامة هذه السياسة على العمل الوظيفي بدلا من قيامها على أساس الموظف وظروفه ومؤهلاته الشخصية

والثاني : المدول نهائياً عن سياسة تسعير الشهادات الدراسية .

وقد تحقق هذان الهدفان من الناحية النظرية فقط ، حيث أقر المشرع في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ نظام ترتيب الوظائف على أساس عمل انوظيفة . أما من الناحية العملية ومن حيث الواقع فقد استمر الوضع كما كان قبلا وظل المشرع محتفظا بالمبادئ القديمة متمسكا بتطبيقها في تشريعات كثيرة لاحقة متجاهلا في ذلك المبادئ التي أقرها في قانون العاملين المدنيين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وقانون العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ كما سنبين ذلك بوضوح في الفقرة التالية .

خامساً : أثبت الواقع فيما يتعلق بتغيير سياسة الوظائف العامة وإلغاء تسعير الشهادات الدراسية أن المشرع أصدر بعد القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (١) تشريعات عديدة تتعارض تعارضاً صارخاً مع الأساس الذي قام عليه هذا القانون (قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) (٢) وهو الاعتماد

(١) صدرت أيضاً قبل إصدار القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ عدة قوانين تتعارض مع مبدأ الأجر على قدر العمل وإلغاء تسعير الشهادات تذكر منها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٧ الصادر بشأن تسوية حالات بعض العاملين والقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧١

(٢) تراجع في هذا الشأن المذكرة الايضاحية لمشروع القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الحاص باصدار قانون تصحيح أوضاع العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام (مجموعة قوانين الاصلاح الوظيفي ص ١٧) .

على العمل الوظيفي وإلغاء تسعير الشهادات الدراسية بل أنه يمكن القول أن هذه التشريعات هدمت الأساس الذي قام عليه نظام العاملين المدنيين بالدولة. ونذكر فيما يلي أهم هذه التشريعات :

١ - القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن تسوية حالة الحاصلين على بعض المؤهلات .

٢ - القانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن تسوية حالة بعض العاملين .
حملة بعض المؤهلات الدراسية .

٣ - القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٧٤ بشأن تسوية حالة خريجي مدارس الكتاب العسكريين .

٤ - القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٤ بشأن تقييم الشهادات العسكرية المتوسطة وفوق المتوسطة .

٥ - وأخيراً القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٥ بشأن الترقيات بقواعد الرسوب الوظيفي ورقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون تصحيح أوضاع العاملين المدنيين بالدولة والفتحاع العام .

(١) مما له دلالة في هذا الصدد أن قانون الإصلاح الوظيفي رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ تضمن قواعد للتعيين والترقية تتعارض مع القواعد المقررة في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة ورقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بالنسبة للعاملين بالقطاع العام . وإن معظم أحكام هذا القانون (١١ لسنة ١٩٧٥) طبقت على العاملين بالقطاع العام برغم سبق تطبيق نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف عليهم وأن القواعد والأحكام التي تضمنها هذا القانون قامت كلها على أساس الموظف وظروفه الشخصية دون الاعتداد بعامل الوظيفة

(أنظر مجموعة قوانين الإصلاح الوظيفي التي أصدرها مجلس الشعب سنة ١٩٧٥ (ص ١٨٤٩) وانظر بصفة خاصة المادة الأولى من قانون الإصلاح الوظيفي رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ وتعليق المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون على هذه المادة)

ويلاحظ هنا أنه بالرغم مما بذل من جهد في إعداد قانون الإصلاح الوظيفي المشار إليه بقصد القضاء نهائياً على سياسة تسمير الشهادات وقطع السبيل أمام كل محاولة للعودة إلى إثارة البحث في انصاف الموظفين أو تسوية حالتهم على أساس ظروفهم الشخصية، يلاحظ برغم ذلك كله أنه بعد أقل من ثلاث سنوات من تاريخ إصدار قانون الإصلاح الوظيفي ونشره بالجريدة الرسمية أثير البحث من جديد في نفس الموضوع، وأمام مجلس الشعب الآن (١) مشروع قانون جديد بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون تصحيح أوضاع العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام .

سادساً: أثبت الواقع كذلك صعوبة تنفيذ نظام ترتيب الوظائف تنفيذاً سليماً يحقق الغرض المقصود منه .

ذلك لأن النظام المقرر لاعداد وتطبيق هذا النظام يقضى بالحاق وظائف الدولة بمد توحيقها وتقييمها بالفئات الوظيفية المبينة بمجدول الوظائف الملحق بالقانونين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . وكان عدد الفئات الوظيفية المبينة في الجدول الملحق بقانون سنة ١٩٦٤ : ١٢ وفي قانون ١٩٧١ : ٩ .

ولا شك أنه ما كان يمكن في سنة ١٩٦٥ وضع معايير مقبولة تسمح بتمفرقة معقولة بين مستوى ومسئولية اثنتى عشرة فئة وظيفية . ولهذا جاءت المعايير التي أنشأها قرار الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالقرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ ناطقة بصعوبة بل بتعذر إنشاء نظام سليم مقبول في ظل مثل هذه الأوضاع (٢) (والقول صحيح أيضاً بالنسبة للفئات التسعة) .

(١) نكتب هذه الكلمة في ٢٠ مارس سنة ١٩٧٨ .

(١) في القرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ الذى أصدره رئيس الجهاز المركزى =

سابعاً : اثبت الواقع ايضاً تراخياً ظاهراً في تنفيذ نظام ترتيب الوظائف في صورته التي حددناها فيما تقدم . فقد انقضت المدد التي حددت للانتهاء من تنفيذه في القرارات والتشريعات التي صدرت منذ سنة ١٩٥٧ دون أن يتحقق المقصود وهو الانتهاء من كل عمليات الإعداد والتطبيق ونقل الموظفين إلى الوظائف الجديدة والقضاء نهائياً على سياسة تسعير الشهادات الدراسية في المدة المحددة ونبين ذلك كله فيما يلي .

أ - في سنة ١٩٥٧ وبناء على توصيات لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة اعد ديوان الموظفين مشروعاً لترتيب الوظائف عرف باسم « خطة ترتيب الوظائف » وعرض المشروع على لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة فأقرته في ١٤ مارس سنة ١٩٥٧ وشرع ديوان الموظفين ابتداء من ٣١ مارس

= للتنظيم والادارة في شأن معايير ترتيب الوظائف قسمت الوظائف على حسب نوع العمل إلى مجموعات وظائف ثلاثة هي مجموعة الوظائف التخصصية ومجموعة الوظائف الفنية ومجموعة الوظائف العامة . وقسمت مجموعة الوظائف العامة إلى مجموعات نوعية ثلاثة هي المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والادارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف المكتبية ، والمجموعة النوعية لفئات وظائف الخدمات المعاونة .

وتضمن القرار تعاريف لمجموعات الوظائف الثلاثة المتعلقة بنوع العمل والمجموعات النوعية لمجموعة الوظائف العامة . كما تضمن مواصفات لفئات المجموعات النوعية الثلاثة (الوظائف التنظيمية والادارية ، الوظائف المكتبية ، ووظائف الخدمات العامة)

ويكفي مجرد الاطلاع على التعاريف والمواصفات التي تضمنها هذا القرار =

الديوان عن السنة المالية ١٩٥٩ - ١٩٦٠) ينحصر فيما يلي علاوة على ما تم في بلدية القاهرة :

« تطبيق الخطة بمراحلها الثلاثة في الإذاعة » .

« تطبيق المرحلة الأولى على نطاق شامل في الحكومة » .

« تطبيق المرحلة الثانية في كل من وزارة التربية والتعليم والمصانع الحربية »

ومع ذلك فإنه لا يجوز ان يفهم من هذا أن الخطة تم تنفيذها حقيقة في التاريخ المذكور في بلدية القاهرة والإذاعة بمعنى ان كل موظف في هاتين الجهتين تم وضعه في فئة وظيفية جديدة محددة على أساس خطة الترتيب الجديدة لأن كل ما كان قد تم في التاريخ المذكور هو اعداد الخطة بمراحلها الثلاثة لا تطبيقها ولا تنفيذها وأن اتمام الخطة المشار اليه في تقرير الديوان لم يكن يشمل وضع الموظفين في الفئات الجديدة . وفي هذا يقول تقرير الديوان « إن مشروع الترتيب قد تم اعداده وأرسله ديوان الموظفين إلى بلدية القاهرة

= المجموعات الثلاثة إلى مجموعات نوعية، ولكنه اكتفى في شأن تحديد الوظائف وتعريفها بتقسيم جميع الوظائف التي تخضع لأحكام القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ مباشرة إلى مجموعات نوعية عددها ثلاثة وعشرون مجموعة نوعية من بينها مجموعة نوعية للوظائف الفنية (وقد كانت في قرار سنة ١٩٦٥ واحدة من مات العامة الثلاثة) ومجموعة نوعية للوظائف الإدارية والتنظيمية ومجموعة مجموعة وظائف الخدمات للمعاونة وقد كانتا في قرار سنة ١٩٦٥ فرسان من فروع مجموعة الوظائف العامة .

سنة ١٩٥٧ في اتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ الخطة . وقسمت الخطة في مشروع الديوان إلى ثلاث مراحل . المرحلة الأولى مرحلة جمع البيانات اللازمة لإعداد الخطة ، والمرحلة الثانية مرحلة الحصر الشامل لوظائف الدولة وتحليلها وترتيبها ووضع مواصفاتها وتقييمها ، والمرحلة الثالثة هي مرحلة تطبيق الخطة بوضع كل وظيفة من الوظائف المدنية في الدولة في الفئة المناسبة لها . وقد كان مقدرًا لتنفيذ المرحلة الأولى للخطة في مذكرة ديوان الموظفين عن المشروع ستة أشهر وكان مقدرًا لتنفيذ المرحلة الثانية أثنى عشر شهرًا والمرحلة الثالثة ستة أشهر .

ورغم كل ما بذله الديوان من جهود في سبيل تنفيذ الخطة فأن كل ماتم في هذا الشأن لغاية آخر سنة ١٩٥٨ - ١٩٥٩ (طبقا لما جاء في تقرير

= لكي نلمس مدى الصعوبة التي تلازم تنفيذ عملية اعداد نظام ترتيب الوظائف (تراجع في القرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ التعاريف والوصفات المشار إليها وبصفة خاصة تعاريف ومواصفات فئات ادارى رابع وادارى ثالث وادارى ثان وادارى أول وكبير اداريين ثان وكبير اداريين أول ومدير عام ضمن المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والادارية . حيث يتبين من هذه المراجعة مدى الافتعال وعدم المعقولية ، والصعوبة التي لقيها الجهاز المركزي في محاولة التفرقة بين فئات الوظائف المشار إليها استجابة لما يتطلبه القانون الذي حدد فئات الوظائف باثني عشرة فئة في حين أن أعمال أغلبية هذه الوظائف لا تكاد تختلف . ويستفاد من مراجعة قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والادارة رقم ٤ لسنة ١٩٧٦ بشأن تحديد وتعريف المجموعات النوعية التي تصنف فيها الوظائف وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لشغلها أنه (القرار المذكور) لم يتبع في تقسيم الوظائف نفس النهج الذي اتبع في القرار رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ فلم يقسم الوظائف ابتداء إلى ثلاث مجموعات عامة تخصصية ، وفتية ، وعامة ويتبع ذلك بتقسيم كل مجموعة من هذه

٥٩١، ٩٢، ١٩٢^(١) من القانون المذكور قبل أول يولية سنة ١٩٦٤ التاريخ المحدد لتنفيذ القانون الجديد رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ولكن الامل لم يتحقق وما كان يمكن عملا انجاز عمليات ترتيب الوظائف في هذا الوقت القصير. ولهذا اضطر المشرع إلى سن قانون آخر رقم ٢٥١ لسنة ١٩٦٤ نص فيه صراحة على تعطيل تنفيذ الاحكام المتعلقة بترتيب الوظائف في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ كما نص فيه على قواعد يعمل بها بصفة مؤقتة إلى حين الانتهاء من ترتيب الوظائف.

(ج) في ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧١ صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة. ونص في المادة الخامسة من هذا القانون (قانون الاصدار) على العمل به من تاريخ نشره. ونصت المادتان ٢، ١ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي اصدر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على وضع هيكل تنظيمي لكل وحدة من وحدات الجهاز الاداري للدولة يعتمد من الوزير المختص، ووضع جدول للوظائف في كل وحدة يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد أعبائها ومسئولياتها والاشتراطات الواجب توافرها فيمن يشغلها وترتيبها في احدى المستويات والفتات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بالقانون. كما نصت المادة الثالثة من نفس القانون على أن

«يحدد رئيس الجمهورية أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف وإعادة تقييمها. كما يحدد إجراءات نقل العاملين إلى الجداول الواردة، بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقييم عليهم

(١) هذه هي القرارات الخاصة بترتيب الوظائف واعتماد جداول توصيف الوظائف في كل وحدة إدارية.

في ٢٠/٦/١٩٥٩ وإلى الإذاعة في ٤/٦/١٩٥٩ وطلب من الجهتين موافاة الديوان بالملاحظات والمقترحات في شأن المواصفات حتى يمكن اعداد مشروع لأنحة بالاجراءات والقواعد التي تتبع في وضع جميع الوظائف في فئتها المناسبة ووضع جداول المرتبات على هذا الاساس .

ومن هذا يتبين بوضوح ان خطة ترتيب الوظائف التي بدأ الديوان اعدادها في سنة ١٩٥٧ لم تكن حتى منتصف سنة ١٩٦٠ قد دخلت مرحلة التنفيذ (١) الحقيقي .

ب — في ١٢ من فبراير سنة ١٩٦٤ صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ونص في المادة الخامسة منه على أهم أحكام ترتيب وتوصيف الوظائف على أساس عمل الوظيفة . كما نص فيه على أن القرار الجمهوري الذي يصدر بترتيب الوظائف يبين كيفية نقل العاملين من الدرجة التي يشغلونها (وقت صدور القانون) إلى الوظائف الواردة بالجدول المرافق للقانون .

وقد كان تصور المشرع عند إصدار القانون في ١٢ من فبراير سنة ١٩٦٤ أن إعداد نظام ترتيب الوظائف وتطبيقه لن يستغرق أكثر من شهر معدودة ، ولهذا نصت المادة الثالثة من قانون الاصدار على أن : « يبدأ توصيف وتقييم وترتيب الوظائف طبقاً لأحكام القانون المرافق اعتباراً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية ، على أن تصدر القرارات المشار إليها في المواد

(١) أنظر تفصيلات أوفى في كتابنا سياسة الوظائف العامة المرجع السابق

ومن جهة أخرى اشترطت المادة السابعة فقرة ٥ من نفس القانون فيعين في إحدى الوظائف ، أن يكون مستوفياً لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها .

كما اشترطت المادة ١٥ منه في ترقية العاملين ، مراعاة استيفاء العامل لشروط ومواصفات الوظيفة المرقي إليها .

ونظراً لأن تنفيذ القانون المذكور يبدأ طبقاً لنص المادة الخامسة من قانون الإصدار من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية (العدد ٣٩ لسنة ١٩٧١) فقد كان المفروض أن يبدأ العمل بنظام ترتيب الوظائف في نفس تاريخ العمل بالقانون الجديد . خصوصاً إذا لاحظنا أن عمليات ترتيب الوظائف في مصر بدأت في الواقع من سنة ١٩٥٧ والمفروض أنها لم تتوقف منذ ذلك التاريخ غير أن الذي حدث فعلاً جاء مخالفاً لكل ما كان منتظراً

ذلك لأن القانون الذي أقر قواعد ترتيب الوظائف الجديدة في نصوص صريحة سبقت الإشارة إليها عاد هو نفسه وقرر في المادة ٨٦ منه التي وردت في الفصل الثاني من الباب الثامن الخاص بالأحكام الانتقالية ما يلي :

« . . . إلى أن يبدأ العمل بنظام تقييم وترتيب الوظائف في الجهاز الإداري للدولة وفقاً لأحكام المادة ٣ راعى عند التعيين والترقية استبعاد ما ورد في هذا القانون من قواعد خاصة بالتوصيف والتقييم وترتيب الوظائف أو مبنية عليها . . . »

ومن جهة أخرى يلاحظ أنه إلى تاريخ إصدار القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ (٦ مايو سنة ١٩٧٥) لم يكن قد تم العمل بنظام ترتيب الوظائف في كل وحدات الجهاز الإداري بالدولة .

وقد حرص المشرع على أن يثبت هذه الواقعة في صلب قانون الاصلاح الوظيفي وأن يستحث الحكومة في نفس الوقت على سرعة انجاز هذه المهمة في وقت قريب ، فنص في الفقرة الثانية من المادة الرابعة من هذا القانون على أنه « يجب العمل بنظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف في الجهات التي لم يتم فيها ذلك في موعد غايته ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٧٦ »
وتقول المذكرة الايضاحية تعليقا على هذا النص ما يلي:

« ويجب الانتهاء من تطبيق نظام ترتيب وتوصيف الوظائف في الجهات التي لم يتم فيها قبل ٣١ من ديسمبر سنة ١٩٧٦ وذلك حتى يسدل الستار بصفحة نهائية على تقييم وتسمير المؤهلات الدراسية ... »

وتقول المذكرة في موضع آخر :

« ومن المتفق عليه أن تبدأ الحكومة بتنفيذ نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف في الجهات التي لم يطبق فيها اعتبارا من أول يناير سنة ١٩٧٦ وحتى موعد غايته نهاية هذه السنة . وقد تعهدت الحكومة بالانتهاء من تنفيذ هذا النظام في هذا الموعد وأنه إذا لم تقم الحكومة بانجاز ما وعدت به فانه سوف يتخذ اللازم تشريعيًا لمد العمل بأحكام الترقيات الواردة في المشروع في أية جهة لم يتم فيها نظام التوصيف والتقييم وترتيب في الموعد آف الذكر وحتى يتم تطبيق هذا النظام فيها »

ويستفاد من نص المادة الرابعة من القانون ومن أقوال المذكرة الايضاحية تعليقا على هذا النص أمران :

الأول : أنه الى تاريخ العمل بأحكام قانون الاصلاح الوظيفي رقم ١١

لسنة ١٩٧٥ لم يسكن نظام ترتيب الوظائف قد طبق في جميع وحدات الجهاز الادارى للدولة (١)

والثانى : أن المذكرة الايضاحية وهى تعبر عن اتجاه التشريع تربط بين تطبيق نظام ترتيب الوظائف الذى يقوم على أساس العمل الوظيفى وبين تطبيق قواعد الاصلاح الوظيفى التى تقوم على أساس الموظف وظروفه الشخصية وبصفة خاصة المؤهلات الدراسية التى يحتملها . بمعنى أنها ترى أن تطبيق قواعد الاصلاح الوظيفى التى تقوم على أساس تسمير الشهادات الدراسية لا يكون جائزا فى الجهات الادارية التى تم فيها تطبيق نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف

(١) يلاحظ أن المادة الثالثة من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة تنص صراحة على أن رئيس الجمهورية يحدد أحكام ترتيب الوظائف كما يحدد إجراءات نقل العاملين إلى الوظائف الواردة بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقييم عليهم .

وطبقاً لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة صدر فى ١٩ مارس سنة ١٩٧٤ القرار الجمهورى رقم ١٩٥٢ لسنة ١٩٧٤ فى شأن أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف ونقل العاملين إلى الوظائف الواردة بجدول التوصيف ونص فى المادة السادسة منه على أن « يبدأ نفاذ أحكام ترتيب وتوصيف وتقييم الوظائف على العاملين المدنيين بالدولة - بقرار يصدر من الوزير المختص بالتنمية الادارية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة واعتماد جداول الوظائف واعتبارا من تاريخ العمل بهذا القرار لا يجوز التعيين أو الترقية إلا وفقاً للأحكام المشار اليها .

وإذ كان الأمر كذلك فمن حق الباحث أن يتساءل كيف أجاز المشرع إذن تطبيق قواعد الاصلاح التي تفررت في قانون الاصلاح الوظيفي رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ على بعض الجهات التي تم فيها تطبيق نظام ترتيب الوظائف؟ (١)

(١) تقول المذكرة الايضاحية في هذا الصدد « كذلك يسرى المشروع على العاملين بالجهات التي تطبق نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ سواء في ذلك الجهات التي تم فيها تطبيق نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف أو الجهات التي لم يتم فيها تطبيق هذا النظام » (أنظر مجموعة قوانين الاصلاح الوظيفي التي نشرها مجلس الشعب سنة ١٩٧٥ ص ١٨)

مقترحاتنا في شأن ترتيب الوظائف في مصر

أثبتنا فيما تقدم أن التفكير في ترتيب الوظائف على أساس عمل الوظيفة بدأ في سنة ١٩٥٧ وأن ديوان الموظفين شرع من ذلك التاريخ في إعداد خطة لترتيب الوظائف على هذا الأساس وأن الحكومة بأجهزتها المختصة بذات ولا تزال تبذل إلى اليوم الجهد والمال في سبيل تحقيق الهدف المقصود وهو إقامة نظام الوظائف عندنا على أساس العمل الوطني لا على أساس حالة الموظف وظروفه الشخصية ومؤهلته .

وأثبتنا كذلك من ناحية أخرى أن الحكومة ما زالت رغم ذلك كالمه حريصة على إصدار التشريعات المتتالية التي تتعارض تعارضاً صارخاً مع المبدأ الذي سبق إقراره والذي يوجب إقامة سياسة وظائف العامة على أساس عمل الوظيفة وذلك استجابة لمطالب الموظفين ورغبة في دلاج مشاكهم وتحقيق مصالحهم التي تراها مشروعة .

ومعنى هذا أن حكومتنا تناقض نفسها بنفسها وتعمان غير ما تضرر تقول شيئاً وتعمل على تقيضه .

ولا شك أن من حق الباحث في ضوء هذا الواقع اثبات المتعارض أن يتساءل عن السبب أو الأسباب التي دعت الحكومة إلى اتخاذ هذه الاجراءات المتعارضة المتناقضة في موضوع من أهم وأخطر الموضوعات وأشدها أثراً فيما يتعلق بتحقيق تقدم الدولة وازدهارها ، وهو موضوع تنظيم شؤون الموظفين ، أو بعبارة أدق رسم سياسة الوظائف العامة بصفة خاصة ورسم سياسة الإصلاح الإداري بصفة عامة .

أن الواجب يقتضيها أن لا نقف عند حد التساؤل وأن نعرض فيما يسلي رأينا في الاجابة على التساؤل مشفوعاً بافتراحتنا في هذا الشأن .

في رأينا أن ما ظهر من تعارض وتناقض بين أعمال وتصرفات الحكومة في موضوع ترتيب الوظائف يرجع إلى سببين:

الأول : أن التفكير في الأخذ بالنظام الأمريكي في شأن ترتيب الوظائف الذي بدأ في سنة ١٩٥٧ وما تلا ذلك من خطوات وإجراءات تشريعية وإدارية اتخذت في سبيل إعداد وتطبيق نظام لترتيب اوظائف على نفس الأساس ، كل ذلك لم تسبقه دراسة جادة متأنية لتحديد مدى ملائمة النظام الأمريكي للظروف والأحوال القائمة في بلادنا ومدى إمكانية تطبيق هذا النظام في هذه الظروف التي تختلف عن الظروف والأحوال في أمريكا . وقد يكون من المفيد في إيضاح هذه الفكرة أن نذكر هنا بما سبق أن أشرنا إليه فيما تقدم في معرض بيان الظروف التي نشأت فيها فكرة ترتيب الوظائف في مصر :

وننقل هنا ما قلناه في هذا الشأن في كتابنا « سياسة الوظائف العامة ، طبعة ١٩٦٧ ص ١٣٥ ، لأنه يعبر عما نقصده هنا أصدق تعبير . قلنا في هذا الشأن في سنة ١٩٦٧ ، في مستهل كلامنا عن خطة ترتيب الوظائف كما أعدها ديوان الموظفين ما يلي :

« نبتت خطة ترتيب الوظائف في مصر كأثر من آثار الاتجاه العام نحو رسم برامج تخطيطية للنشاط العام بقصد توجيه الجهود في خطة عامة منسقة نحو زيادة وتنمية الثروة القومية .

« وبدأ التفكير في وضع الخطة بقرار أصدرته لجنة هيئات الرقابة على

المالية العامة في ١٩٥٧/٢/٥ ، وهو يقضى بوضع الخطط التي تكفل رفع مستوى الأداة التنفيذية وزيادة مقدرتها الانتاجية . وعهد القرار إلى ديوان الموظفين بالقيام بما يتصل بمسئوليته واختصاصاته من هذه البرامج والخطط . وفي سبيل تحقيق هذه الغاية التي حددتها القرار المذكور أعيد ديوان الموظفين مشروعاً لترتيب الوظائف عرف بإسم خطة ترتيب الوظائف وعرض المشروع على لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة فأقرته في ١٤ مارس سنة ١٩٥٧ ، وشرع ديوان الموظفين ابتداء من ٣١ مارس سنة ١٩٥٧ في اتخاذ الخطوات اللازمة لانجاز الخطة كما تحددت في المشروع الذي أقرته لجنة هيئات الرقابة .

هذا ما قلناه في سنة ١٩٦٧ في كتابنا سياسة الوظائف العامة . ونضيف هنا الآن أن معهد الادارة العامة الذي تقرر إنشاؤه في مصر في سنة ١٩٥٤ كان في الوقت الذي أعد فيه ديوان الموظفين مذكرته عن خطة ترتيب الوظائف ، لا يزال في أول عهده وكان معظم القائمين بالتدريس والتدريب فيه من الأمريكيين . وكانت لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة تبحث عن خطط غير محددة تحقق عن طريقها رفع مستوى الأداة التنفيذية وزيادة مقدرتها الإنتاجية فعمدت إلى ديوان الموظفين بتقديم ما يراه من خطط يمكن أن تحقق هذا الهدف . ويبدو أن ديوان الموظفين تأثر بنشاط الأساتذة والعلماء الأمريكيين القائمين بشؤون معهد الإدارة العامة فنقل عن أمريكا نظامها الخاص بترتيب الوظائف العامة وأعد مذكرته بهذا الشأن متضمنة خطة ترتيب الوظائف المقترحة وقدمها للجنة هيئات الرقابة على المالية العامة فأقرتها اللجنة وشرع الديوان فور هذا الإقرار باتخاذ خطوات إنجاز الخطة كما سبق البيان .

وإذا علمنا أن قرار لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة المشار إليه والذي عهد بمقتضاه إلى ديوان الموظفين بالمعاونة في إيجاد خطة لتحقيق الأهداف التي حددتها اللجنة صدر في ٥ / ٢ / ١٩٥٧ وأن ديوان الموظفين أعد مذكرة في شأن خطة ترتيب الوظائف وقدمها للجنة المذكورة فأقرتها في ١٤ مارس سنة ١٩٥٧ فإنه يكون من الميسور أن نستخلص من ذلك أن هذه الخطة لم تسبقها دراسة جادة متأنية

ويبدو أن ديوان الموظفين وبعده الجهاز المركزي للتنظيم والادارة قد قصر عنايتيهما وجهودهما بعد ذلك على إعداد الخطة وتطبيقها باعتبار ذلك أمراً مقررأ بصفة نهائية دون أن يفكرا في بحث الأمر مجدداً من ناحيه صلاحية هذا النظام لبلادنا أو عدم صلاحيته .

الثاني : والسبب الثاني لتعارض وتناقض أعمال الحكومة وتصرفاتها في شأن تحديد الاساس الذي تقوم عليه سياسة الوظائف العامة وهل هو الموظف وظروفه ومؤهلاته أم عمل الوظيفة هو في نظرنا الصعوبات التي ظهرت في إعداد النظام الجديد وتطبيقه والتي كان لها أكبر الأثر في تأخير الانتهاء من إنجاز النظام وتنفيذه من سنة ١٩٥٧ إلى الآن. وهذه الصعوبات نفسها هي التي كشفت عن تعارض هذا النظام مع مصلحة الموظفين وهي التي دعت الحكومة إلى الاستجابة لشكاوى الموظفين وجعلها تصدر التثمرجات العديدة التي تحقق رغبات الموظفين بالرغم من تعارضها تعارضا صارخا مع المبادئ الأساسية التي أقرها المشرع في نصوص صريحة وردت في قانوني العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

ولا نظن أننا نخطئ كثيراً إذا قلنا أن من أسباب تناقض وتعارض إجراءات وتصرفات الحكومة في هذا الشأن هو تزعم إيمانها بصلاحيه هذا النظام وملاءمته للظروف القائمة في مصر

لهذا كله ونظراً للعيوب الكثيرة التي تعيوب نظام ترتيب الوظائف الأمريكى وسبق ذكرها بالتفصيل الكافى (١) نحدد مقترحات في هذا الشأن كما يلى :

أولاً : العدول عن نظام ترتيب الوظائف المطبق في أمريكا والذي يقوم على أساس العمل الوظيفى المحدد على وجه الدقة والتفصيل Position حيث تعتبر الوظيفة مؤقتة

ثانياً: العدول نهائياً عن سياسة تسعير الشهادات الدراسية أو بعبارة أوضح العدول نهائياً عن سياسة تعيين العاملين في فئات وظيفية معينة أو ترقيةهم إلى فئات وظيفية معينة يحددها المؤهل الدراسى الذى يملوه أو المدة التى يقضونها في وظائفهم لان اتباع مثل هذه السياسة يخالف المبادئ التنظيمية السليمة فضلاً عن تعارضه تمارضاً صارخاً مع النظام المقرر لترتيب الوظائف سواء في أمريكا أو في أوروبا .

ثالثاً : نحن لا ننكر أن نظام الوظائف الذى كان قائماً في مصر قبل التمسك به في تطبيق نظام ترتيب الوظائف الأمريكى كان مشوباً بعيوب كثيرة أهمها أنه كان يسمح ببقاء الموظفين مدداً طويلة دون أن يحصلوا على زيادة في أجورهم سواء عن طريق العلاوات أو الترقيات الأمر الذى ترتب عليه قيام مشكلة الرسوب الوظيفى والاصلاح الوظيفى

(١) أنظر ما تقدم « نظام ترتيب الوظائف في أمريكا »

لكن علاج هذه العيوب لا يمكن أن يتحقق بإتباع أساليب معقوبة هي أيضا بعيوب نجهلها غير صالحة لتحقيق الاهداف المنفردة وانما يتحقق الاصلاح المنشود من طريق تنظيم الجهاز الادارى وتنظيم شئون العاملين في هذا الجهاز على أسس علمية سليمة

وقد حددنا في دراستنا السابقة بالتفصيل أساليب اصلاح بناء الجهاز الادارى . ونبين في الفصل التالى الذى نخصه لدراسة سياحة الوظائف العامة وتطبيقاتها وسائل اصلاح شئون الموظفين .