

الفصل الثالث

مبادئ الجدارة في الخدمة المدنية

إن مبادئ الجدارة هي السمة الغالبة لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام والتي تميزها بصورة أساسية عن إدارة الموارد البشرية في القطاع الخاص . وتقوم هذه المبادئ على فلسفة مضمونها أن القرارات المتعلقة بالأفراد في المنظمات تسند إلى ما يعرفه هؤلاء الأفراد، وليس إلى من يعرفون . وتقليدياً كان مفهوم الجدارة يقتصر على الكيفية التي يلتحق من خلالها الأفراد بالخدمة العامة، أما اليوم فيتضمن هذا المفهوم معنى أوسع وأشمل بكثير، حيث أضحت المبادئ التي يركز عليها ذلك المفهوم أساساً لاستمرار الموظفين في الخدمة العامة . وفي الواقع فإن أي نظام للجدارة هو في جوهره نظام يتم فيه اتخاذ القرارات المتعلقة بالأفراد، على أساس قواعد ومعايير موضوعية عامة ومجردة، وليست شخصية، يتم تطبيقها بغض النظر عن الشخص الذي يتم تطبيقها عليه . وهكذا فإن توظيف الأفراد يكون على أساس ما يتمتعون به من معارف ومهارات وقدرات مطلوبة لأداء العمل، ويتم تحديد رواتبهم على أساس القيمة التي تم تحديدها للمؤهلات المطلوبة لشغل الوظائف، ويجري تقييم أدائهم وتأديتهم ومكافأتهم، بناءً على الأداء الفعلي لمهام أعمالهم .

تطور مبادئ الجدارة

إن مفهوم الجدارة ليس بالمبدأ القديم كثيراً . وكانت بروسيا، إحدى الدول التي تشكل ما يعرف في عصرنا الحاضر بألمانيا، أول دولة حديثة تنشئ نظاماً للجدارة في منتصف القرن الثامن عشر الميلادي . فقد كانت بروسيا أول دولة عرفت وطورت نظام الامتحانات التوظيفية، التي كانت تشمل امتحانات تحريرية وشفوية، وكانت تغطي نطاقاً واسعاً من الموضوعات العلمية والعملية . وكانت أنظمتها تُحرم على الموظفين العمل خارج العمل الرسمي، أو قبول الهدايا، وكان يطلب من الذين تتضمن أعمالهم التصرف

بالأموال العامة تقديم ضمانات، وكان الموظفون الذين يتعاملون مع الجمهور ملزمين بالتحلي بالأدب في تعاملاتهم.^(١) ولقد كانت الخدمة المدنية البروسية هي التي أوحى لماكس فيبر بالنموذج الشهير المعروف بالنموذج البيروقراطي المثالي، الذي يعد نقطة (Max Weber) الانطلاق لكل دراسات النظرية البيروقراطية الحديثة.

ولقد حذت فرنسا حذو النموذج البروسي بعد أمد قصير من الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ م. وكانت الخدمة المدنية الفرنسية قبل ذلك تقوم على أساس الاتجار بالوظائف، حيث كانت الوظائف العامة تباع وتشترى، بل وتورث، فالوظائف العامة كانت مملوكة لشاغلها ملكية خاصة. وكان الرؤساء يوزعون المناصب العليا على من يشاؤون من مؤيديهم وأنصارهم. وهكذا فإن الوظائف العامة في فرنسا كانت مقصورة في الغالب على الطبقة الثرية القادرة على دفع الأموال لشراء الوظائف.^(٢) ولقد احتل التنظيم الإداري الفرنسي بعد الثورة مكانة عالية، جعل الدول الأوروبية الأخرى تسعى إلى الأخذ بملامحه الرئيسة، بالإضافة إلى أن توسع الإمبراطورية الفرنسية جعل السمات الأساسية لنظام الخدمة الفرنسي تنتشر عبر العالم.

وبعد أن طورت الحكومة البريطانية خدمة مدنية مهنية في الهند في الثلاثينيات من القرن التاسع عشر، أخذت في تطبيق المفهوم في بريطانيا نفسها في الخمسينيات من ذلك القرن، وذلك بعد نشر تقرير (تنظيم الخدمة المدنية الدائمة) الذي أعدته لجنة نورثكوت-تريفيلان (Northcote-Trevelyan) الشهير في العام ١٨٥٤ م.^(٣) وكانت التوصيات الرئيسة التي اشتمل عليها التقرير تتضمن إلغاء نظام المحسوبية السياسية والاجتماعية، واستبداله بنظام يقوم على أساس التعيين الدائم، من خلال الاعتماد على الامتحانات التنافسية المفتوحة، وتبني خدمة مدنية موحدة يتم التفريق فيها بين الأعمال الذهنية والروتينية، وأن يحكم عملية الترقية في الوظائف الكفاءة وليس المحسوبية، والعلاقات والتأثيرات السياسية.^(٤) بالإضافة إلى ذلك فقد أوصى التقرير بإنشاء هيئة شبه قضائية (مجلس الخدمة المدنية) للتأكد من التعيين الموضوعي في الوظائف الرسمية.

وجاء إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي صدر سنة ١٨٧١ م ليشير في مادته الرابعة بشكل صريح إلى المساواة في طلب الوظائف العامة، وأن جميع المواطنين متساوون في السعي لهذه الوظائف تطبيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص، دون أي وجه من أوجه التمييز أو الاستثناء إلا بما يتعلق بكفاءاتهم ومواهبهم.^(٥)

وكانت الولايات المتحدة من بين أواخر الدول الصناعية الرئيسية التي تبنت نظاماً للخدمة المدنية على أساس الجدارة،^(٦) وذلك بعد صدور "قانون تنظيم وتحسين الخدمة المدنية في الولايات المتحدة"، والمعروف بقانون بندلتون (Pendleton Act) عام ١٨٨٣ م. وقبل ذلك الوقت كان يهيمن على عملية شغل الوظائف العامة في الولايات المتحدة ما يعرف بمفهوم المحسوبية أو الولاء السياسي (patronage system) الذي تطور فيما بعد ليعرف بنظام المغانم (spoils system) الذي بدأ مع بداية عهد الرئيس الأمريكي السابع أندرو جاكسون (Andrew Jackson) سنة ١٨٢٨ م. وكانت الوظيفة العامة في الولايات المتحدة في ذلك الحين تستخدم كأداة سياسية لمكافحة الانتماء السياسي والحزبي للأفراد، بصرف النظر عما يمتلكونه من قدرات ومعارف ومهارات لأداء مهام الوظائف العامة.

ولقد أسيء استعمال ذلك النظام، الأمر الذي أدى إلى انخفاض روح العاملين في الخدمة المدنية، وإلى سلبية النظرة إليها،^(٧) ومن ثم حدا بالكثيرين إلى المطالبة بإلغائه. ونتيجة لذلك نظمت العديد من المجموعات المختلفة في السبعينيات والثمانينيات من القرن التاسع عشر لمناهضة نظام الولاء السياسي والمغانم، وأصبح إصلاح الخدمة المدنية قضية سياسية أساسية. وكانت حادثة اغتيال الرئيس الأمريكي جيمس غارفيلد (James Garfield) في العام ١٨٨١ م على يد شخص لم يتمكن من الحصول على وظيفة عامة بسبب نظام الولاء السياسي، الشرارة التي أدت إلى الإسراع في تبني الإصلاح في عملية التوظيف في القطاع العام، وإقرار نظام الجدارة في الخدمة العامة. وكانت النتيجة إصدار أول نظام رسمي للجدارة في الولايات المتحدة عام ١٨٨٣ م، حينما تم صدور قانون بندلتون الذي كان مستوحىً إلى حد كبير من نظام الخدمة المدنية البريطانية، وذلك لتنظيم وتحسين الخدمة

المدنية . وبموجب ذلك القانون تم لأول مرة إنشاء جهاز مركزي مستقل للإشراف على شؤون الخدمة المدنية الفيدرالية أطلق عليه اسم هيئة الخدمة المدنية (Civil Service Commission) . وكانت الهيئة تتكون من الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة ، وذلك لضمان حيادها ، وكانت مسؤولة أمام الرئيس الأمريكي ، وذلك للإشراف على إدارة نظام الجدارة وحماية حقوق الموظفين العموميين من نظام المحسوبية والمغانم السياسية .^(٨) وقد تضمن معنى الجدارة وفقاً لذلك القانون أربعة مبادئ رئيسية هي :

- ١ . المقدرة والصلاحية النسبية للمتقدمين .
 - ٢ . امتحانات تنافسية مفتوحة تتسم بالعدالة للالتحاق بالوظائف العامة .
 - ٣ . اختيار المتقدمين وفقاً للدرجات التي حصلوا عليها في تلك الامتحانات .
 - ٤ . ألا يكون هناك أي امتحان سياسي ، أو إلزام أو إكراه في شغل الوظائف الحكومية .
- ولم يشر ذلك القانون إلى تلك المبادئ على أنها مبادئ للجدارة ، وإنما أصبحت تعرف فيما بعد بمبادئ الجدارة . وكان أول قانون أمريكي فيدرالي ينص صراحة على مبادئ الجدارة ، هو قانون العلاقات الحكومية للأفراد (Intergovernmental Personnel Act) ، الذي صدر في عام ١٩٧٠ م . ثم جاء قانون إصلاح الخدمة المدنية (Civil Service Reform Act) لعام ١٩٧٨ م ليتوج ويوسع مبادئ الجدارة .
- وفي الواقع ، فقد مرت معظم دول العالم المتقدمة بمرحلة كانت الوظيفة العامة فيها حكرًا على طبقة أو فئة أو مجموعة معينة من المواطنين ، ثم انتقلت في وقت لاحق إلى مرحلة أخرى أصبحت مبادئ الجدارة فيها هي السائدة في مجال الوظيفة العامة ، وصار مفهوم الجدارة يشمل سائر نواحي الحياة الوظيفية للموظف العام .^(٩)

المفهوم المعاصر لمبادئ الجدارة

هناك عدد من الفرضيات الأساسية التي تقوم عليها نظم الجدارة في شكلها الحاضر ، وتشمل تلك الفرضيات ما يلي :^(١٠)

- ١ . يمكن تحديد المهام المطلوب أداؤها ، وكذلك القدرات المطلوبة لأداء تلك المهام بطريقة موضوعية وقابلة للقياس .
 - ٢ . يمكن الحفاظ على المصلحة العامة ومصصلحة الجهاز الإداري من خلال توسيع ، وليس تضيق ، نطاق المتقدمين للوظائف الشاغرة .
 - ٣ . يمكن الحفاظ على المصلحة العامة ومصصلحة الجهاز الإداري بزيادة خبرة الموظفين ، وذلك من خلال تبني مفهوم الخدمة المدنية القائمة على مبدأ الحياة الوظيفية الدائمة ، وليس على أساس تعاقب الأفراد على الوظائف .
- وبصفة عامة ، ينبغي لأي نظام حكومي للجدارة أن يحمل السمات التالية :^(١١)
- ١ . إتاحة فرص متكافئة ومفتوحة للتقدم لشغل الوظائف العامة ، وذلك باستقطاب الأفراد من كافة قطاعات المجتمع . واتخاذ قرارات الاختيار والترقية وفقاً لما يتمتع به الأفراد من قدرات ومعارف ومهارات ، بناءً على منافسات عادلة ومفتوحة . ومن أهم العناصر التي يجب أن تتوافر في تلك المنافسات المفتوحة ما يلي :^(١٢)
 - (أ) الإعلان عن الوظائف الشاغرة : يجب أن يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة والمؤهلات المطلوبة لشغلها ؛ وذلك لكي تتاح الفرصة لأكبر عدد ممكن من المواطنين لمعرفة وجود مثل تلك الوظائف .
 - (ب) إتاحة الفرصة للتقديم : يجب أن يعطى المواطنون الراغبون الفرصة لإظهار رغباتهم في شغل الوظائف الشاغرة ، وأن ينظر إلى تلك الرغبات بعين الاعتبار .
 - (ج) تحديد معايير واقعية : يجب أن تكون المؤهلات المطلوبة لشغل الوظائف مرتبطة بالوظائف الشاغرة بشكل مناسب . كما ينبغي تطبيق تلك المؤهلات على جميع المتقدمين دون محاباة أو تحيز .
 - (د) عدم التمييز : يجب أن تحتوي المعايير التي تستخدم في شغل الوظائف على عناصر تتصل فقط بمقدرة الشخص لأداء أعمال تلك الوظائف .

- (هـ) ترتيب المرشحين حسب الأفضلية: إن جوهر المنافسة يتضمن ترتيب المتقدمين استناداً إلى نتائج التقويم لقدراتهم ومعارفهم ومهاراتهم، كما أن تطبيق مبدأ المنافسة يقتضي أن يتم الاختيار وفقاً لهذا الترتيب .
- (و) معرفة النتائج: يجب أن يعلم الجميع بنتائج المنافسة، وأن تتاح الفرصة لأي شخص يعتقد بأن المنافسة لم تكن عادلة بحق التظلم والاستئناف .
- ٢ . معاملة تتسم بالعدل والمساواة في كل الأمور المتصلة بإدارة الأفراد، دون أي تمييز على أسس شخصية غير موضوعية ليس لها علاقة بالعمل، مع مراعاة خصوصيات الموظفين وحقوقهم القانونية .
- ٣ . الأجر المتماثل للعمل ذو القيمة المتساوية، مع الأخذ في الحسبان معدلات الأجور السائدة في المجتمع على المستوى القومي والمحلي، ومعدلات الأجور السائدة في القطاع الخاص، وتوفير الحوافز، وتقدير الأداء المتميز .
- ٤ . معايير عالية من السلوك القويم المتسم بالأمانة والنزاهة، والاهتمام بالمصلحة العامة .
- ٥ . استخدام القوى العاملة بكفاءة وفاعلية .
- ٦ . الاحتفاظ بالموظفين ذوي الأداء الجيد، وتصحيح الأداء غير المناسب، وفصل الموظفين الذين لا يستطيعون، أو لا يريدون تحسين أدائهم والعمل وفقاً للمعايير المحددة .
- ٧ . تحسين الأداء من خلال التعليم والتدريب الفاعلين .
- ٨ . حماية الموظفين من أي إجراء تعسفي، أو أهواء شخصية، أو محاباة .
- ٩ . حماية الموظفين من أي إجراء انتقامي نتيجة لإفشائهم معلومات نظامية .

مبادئ الجدارة في المملكة العربية السعودية

من الجلي أن مبادئ الجدارة تمس كل جانب من جوانب إدارة الموارد البشرية . فقرارات، مثل: تحديد درجات النجاح في الامتحانات التوظيفية، أو اختيار الأفراد

للو وظائف الشاغرة، أو تحديد المرشحين للتدريب، أو فصل الموظفين غير الأكفاء، كلها تتأثر بمبادئ الجدارة.^(١٣) ولا ريب أن هذا ينطبق على القواعد المنظمة لإدارة الموارد البشرية في المملكة العربية السعودية، حيث نجد أن تأثير مبادئ الجدارة تشمل كل جوانب الوظيفة العامة في المملكة، التي تنظمها قواعد الخدمة المدنية.

لقد التزمت المملكة منذ عام ١٣٩١ هـ (١٩٧١ م) بنظام للخدمة المدنية قائم على مبادئ الجدارة من أجل تأكيد وجود قوى عاملة حكومية مؤهلة تأهيلاً جيداً للقيام بمهام الخدمات الحكومية بكفاءة وكفاية، وهو ما عبرت عنه المادة الأولى لنظام الموظفين العام الصادر سنة ١٣٩١ هـ (١٩٧١ م)، على أن "الجدارة هي الأساس في اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة". كما أعاد نظام الخدمة المدنية المطبق حالياً التأكيد على المبادئ نفسها في مادته الأولى.

وتظهر ملامح الالتزام بمبادئ الجدارة، في العديد من مواد النظام الحالي للخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، وفي العديد من القواعد والإجراءات المنظمة لشؤون الخدمة المدنية في المملكة بشكل عام. وتتولى وزارة الخدمة المدنية، بوصفها الجهة المركزية للإشراف على شؤون الموظفين في القطاع العام، مسؤولية التأكد من تطبيق مبادئ الجدارة في الأجهزة الحكومية، وتقديم التوصيات المتعلقة بتقويم القواعد والإجراءات المنظمة لتلك المبادئ.

والمتمعن في مواد نظام الخدمة المدنية يلاحظ حرصه على تطبيق مبادئ الجدارة في كل مسيرة الموظف العام، من بداية التحاقه بالخدمة العامة، حتى تركه لها. فنجد أن النظام يؤكد من البداية على توافر المقدرة والصلاحية في شاغلي الوظيفة العامة، وذلك من خلال إشارته إلى أنه "يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون حائزاً على المؤهلات المطلوبة" (المادة ٤/ج من اللوائح التنفيذية).

ويهتم النظام بإيجاد الآلية التي تتيح للمواطنين فرصاً متكافئة ومفتوحة، للتقدم لشغل الوظائف العامة، وذلك بالإعلان عن الوظائف الشاغرة، والمؤهلات المطلوبة لشغلها، لكي تتاح الفرصة لأكبر عدد ممكن من المواطنين، معرفة وجود مثل تلك الوظائف، وإفساح

المجال للراغبين منهم في التقدم لشغلها . ومن ثم يتم اتخاذ قرارات الاختيار بناءً على أسس موضوعية ، وعلى منافسات عادلة ومفتوحة بعيدة عن المؤثرات السياسية والاجتماعية والأهواء الفردية .

وتطبيقاً لمبدأ المساواة في الوظائف العامة والاختيار على أساس الكفاءات ، نجد أن المادة السابعة من النظام ، تنص على أن " يعلن الديوان العام للخدمة المدنية (وزارة الخدمة المدنية حالياً) عن الوظائف التي في المرتبة العاشرة فما دون ، ويخضع جميع المتقدمين لشغل هذه الوظائف لتقييم يحدد الديوان العام للخدمة المدنية مقاييسه ، وإجراءاته حسب ما تقتضيه الوظائف المعلنة ومتطلبات الخدمة . ويجوز بعد اتفاق رئيس الديوان العام للخدمة المدنية (وزير الخدمة المدنية حالياً) والوزير المختص أن تقوم الجهة الإدارية بامتحان من يتقدمون لشغل بعض وظائف المراتب الخامسة فما دون ، وفق المقاييس والإجراءات التي يحددها الديوان العام للخدمة المدنية " . " ويتم الإعلان وقبول الطلبات ودخول الامتحان وإعلان النتائج ، وتنظيم قوائم المرشحين من المنسقين والناجحين ، وغير ذلك من الأمور وفق لائحة يصدرها الديوان العام للخدمة المدنية " (المادة ١ / ٧ من اللائحة التنفيذية) .

وأياً كانت وسيلة شغل الوظائف العامة ، سواء بالتعيين ، أو النقل ، أو الترقية ، فيجب أن تتم على مرتكزات موضوعية تضمن تحقيق الكفاءة في الأداء والعدالة بين الموظفين . وهكذا ، ينص نظام الخدمة المدنية أن تتم ترقية الموظفين ونقلهم إلى الوظائف الشاغرة وفق الأحكام التي تحددها قواعد التصنيف ، بما في ذلك مؤهلات وشروط الوظيفة (المادة ١٠) . ولا تتم ترقية الموظف ألياً بعد مضي عدد من السنوات على التحاقه بالوظيفة ؛ وذلك لأن الترقية لا تتم على أساس الأقدمية وحدها ، بل لا بد أن يتمتع الموظف بالكفاءة التي تؤهله للترقية . من أجل ذلك ، يؤخذ في الحسبان عند ترقية الموظف المدني في المملكة ، التدريب الحاصل عليه ، وتقويم أدائه الوظيفي ، والتعليم المتوافر لديه . فالأقدمية ليست إلا عاملاً واحداً من بين عوامل عدة ، ينظر إليها عند تقويم الموظف للترقية .

ومن أجل شغل الوظائف بالأكفاء ، وتشجيع الموظفين على الارتقاء بأدائهم ، فإنه لا

يجوز ترقية الموظف الذي عوقب بالحرمان من العلاوة الدورية، أو من وقعت عليه جزاءات بالحسم من الراتب، مدة خمسة عشر يوماً فأكثر، سواء أكانت متصلة أم متفرقة، في خلال السنة التي يتم فيها الحسم. كذلك لا يجوز أن يرشح للترقية الموظف المكفوف اليد عن العمل، أو المحال للمحاكمة، أو الذي يجري التحقيق معه في أمور متصلة بالوظيفة العامة أو أمور مخلة بالشرف أو الأمانة. ولا يسمح بترقية الموظف الحاصل على تقدير "غير مرضي" في السنة التي يتم فيها ترشيحه للترقية، وعليه الانتظار حتى يحصل بعد ذلك على تقدير بدرجة "مرضي" على الأقل من أجل التقدم للترقية (المادة الأولى من لائحة الترقيات).

وقد أولى النظام اهتماماً بتحقيق مبادئ العدالة والمساواة بين الموظفين. وعليه، وبجانب تحديد المعايير التي تتم على أساسها الترقيات، حددت اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية إجراءات تضمن الموضوعية في اتخاذ قرارات الترقية. لذلك نصت اللوائح على وجوب إنشاء لجنة للترقيات في كل جهة إدارية، كما أشارت إلى ضرورة أن تقوم إدارة شؤون الموظفين في كل جهة، بإعداد قوائم بالموظفين الذين تتوافر فيهم شروط الترقية.

ويحرص النظام على استخدام القوى العاملة بكفاءة وفاعلية، وعلى الاحتفاظ بالموظفين ذوي الأداء الجيد، وحث الموظفين ذوي الأداء المتدني على تحسين أدائهم. ومن هذا المنطلق، وبجانب إتاحة الفرصة للموظف للتقدم الوظيفي عن طريق الترقية بالمفاضلة وفقاً لأسس موضوعية، يتيح النظام للموظف على رأس العمل الاشتراك في المسابقات المعقودة للتعين في وظيفة خاضعة للمسابقة وفقاً لشروط موضوعية. ولا يسمح للموظف الدخول في المسابقة لمدة سنة إذا كان آخر تقرير أداء وظيفي كتب عنه بدرجة "غير مرضي"، أو عوقب بالحرمان من العلاوة السنوية أو الحسم من راتبه مدة ١٥ يوماً فأكثر، أو كانت يده مكفوفة عن العمل (المادة ٦/٧ من اللوائح التنفيذية).

ومن أجل الاحتفاظ بخدمة مدنية على قدر عالٍ من الكفاءة، فقد تبني النظام فكرة سنة التجربة التي يوضع خلالها الموظف تحت الاختبار والملاحظة، عند بداية التحاقه بالخدمة،

حيث نص النظام على أن يوظف الموظف المعين ابتداءً تحت التجربة مدة سنة (المادة ٩). ولا يجوز في خلال مدة التجربة نقل الموظف، أو تكليفه بعمل وظيفة أخرى غير الوظيفة التي عين عليها، وإذا تغيب عن عمله في أثناء فترة التجربة لسبب ما، تمتد فترة التجربة بقدر الفترات التي غابها (المادة ٩/٢ من اللوائح التنفيذية). ويتحتم أن تزود الجهة التي يعمل بها الموظف وزارة الخدمة المدنية بتقرير عن عمله أثناء فترة التجربة حسب نموذج أعدته وزارة الخدمة المدنية لهذا الغرض (المادة ٩/٣ من اللوائح التنفيذية). وإذا لم تثبت صلاحية الموظف في خلال فترة التجربة يتم فصله بقرار من الجهة التي تملك التعيين، ويجوز بدلاً من فصل الموظف نقله إلى وظيفة أخرى تتناسب مع قدراته في الجهة التي يعمل بها أو غيرها، ويخضع في هذه الحالة لفترة تجربة جديدة، فإذا لم تثبت صلاحيته فصل من الخدمة (المادة ٩/٤ من اللوائح التنفيذية). وفي حالة نقل موظف من إحدى المؤسسات العامة إلى وظيفة خاضعة لنظام الخدمة المدنية قبل انقضاء فترة التجربة المحددة في نظام الخدمة المدنية فإنه يخضع لفترة تجربة جديدة (المادة ٩/١٠ من اللوائح التنفيذية).

ولاهتمام النظام باستخدام الموظفين بكفاءة وفاعلية، فقد جعل من بين شروط شغل الوظائف العامة شرط أن يكون الموظف لائقاً صحياً، وذلك حتى يكون قادراً على القيام بجميع الأعباء والالتزامات التي تتطلبها الوظيفة بكفاءة. كما اهتم النظام، من أجل استخدام الموظفين بكفاءة وفاعلية، بإيجاد مستويات عالية من السلوك القويم المتسم بالأمانة والنزاهة، والاهتمام بالمصلحة العامة بين الموظفين. لذلك فقد اشترط النظام في هذا الصدد لشغل الوظائف العامة أن يكون الموظف حسن السيرة والسلوك (المادة ٤). كما اشترط ألا يكون المتقدم للوظائف العامة، محكوماً عليه بحد شرعي، أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، حتى يمضي على انتهاء تنفيذ الحد أو السجن، ثلاث سنوات على الأقل، كما نص النظام على ألا يكون المتقدم للوظائف العامة مفصولاً من خدمة الدولة لأسباب تأديبية، ما لم يكن قد مضى على صدور قرار الفصل ثلاث سنوات على الأقل.

واهتم النظام بوضع ضوابط للوظائف العامة لضمان التزام الموظفين بالأنظمة

واللوائح، إذ حدد النظام واجبات الموظف، وكذلك الأشياء التي يحظر عليه القيام بها بصورة موضوعية تتصل بعمله في الوظيفة، بما يساعد على قيامه بأداء عمله بكفاءة، دون تسلط على الآخرين، أو استغلال لمركزه الوظيفي، الأمر الذي يكفل تحسين الكفاءة الإنتاجية في القطاع العام وتقديم الخدمات العامة للمواطنين بكفاءة وفاعلية. وتشير المادة الحادية عشرة من نظام الخدمة المدنية في هذا الخصوص إلى أنه يجب على الموظف:

١. أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة، سواء أكان ذلك في محل العمل أم خارجه.
٢. أن يراعي آداب اللياقة في تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومرؤوسيه.
٣. أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته، وأن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات.

كما يحظر النظام على الموظف:

١. إساءة استعمال سلطة وظيفته ونفوذها لمصالحه الخاصة، وعليه استعمال الرفق مع أصحاب المصالح المتصلة بعمله وإجراء التسهيلات والمعاملات المطلوبة لهم في دائرة اختصاصه وفي حدود النظام (المادة ١٢ / ١ من اللائحة التنفيذية).
٢. استغلال النفوذ.
٣. قبول الرشوة أو طلبها بأي صورة من الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة. (١٤).
٤. قبول الهدايا أو الإكراميات.
٥. إفشاء الأسرار حتى بعد ترك الخدمة (المادة ١٢).

وكان هناك اهتمام بوضع القواعد الموضوعية لتأديب الموظفين في حالة مخالفتهم للنظم واللوائح التنظيمية. من أجل ذلك يوجد نظام مستقل لتأديب الموظفين يسعى إلى تحقيق العدالة في تطبيق القواعد التأديبية بشكل يكفل التوازن بين مصلحة الموظف والمصلحة العامة. (١٥)

وفي سبيل تحقيق العدالة في الأجر وفقاً لمبدأ (الأجر على قدر العمل)، ولتوفير الحوافز للموظفين، وتقدير الأداء المتميز، فقد عني النظام بأن يتناسب الأجر الذي يمنح للموظف، مع مستوى الوظيفة التي يشغلها، ومع طبيعة التأهيل المطلوب لها، كما حرص قدر الإمكان، على توحيد رواتب الموظفين الذين يؤدون أعمالاً متماثلة. ومن هنا عني النظام بتصنيف الوظائف بتجميعها في فئات تتضمن كل فئة منها الوظائف المتماثلة من حيث طبيعة العمل ومستوى الواجبات والمسؤوليات والمؤهلات المطلوبة لشغلها وتوصيف الفئات، بحيث تتضمن أوصاف كل فئة الاسم الذي يدل عليها، ومرتبها حسب سلم الرواتب، ووصفاً عاماً وتحليلياً لواجباتها ومسؤولياتها، وبياناً بالحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لشغلها (المادتين ٢، ٣).

إضافة إلى ما تقدم، ولتشجيع الموظفين على الأداء الجيد، فقد حرص النظام على توفير الحوافز المادية التي ترتبط مباشرة بإنتاجية الموظف. وفي هذا السياق يشير النظام إلى أنه يجوز لوزارة الخدمة المدنية أن تحدد المستوى الذي يصل إليه أداء العمل بالنسبة لبعض الوظائف، فإذا زاد عمل الموظف على القدر المحدد جاز منحه مكافأة عن هذه الزيادة تحدد بقرار من الوزير المختص، وتحدد اللوائح قواعد منح هذه المكافأة (المادة ٢٤).

ويتجلى اهتمام النظام بتطبيقات مبادئ الجدارة في الخدمة المدنية في حرص النظام على تنمية قدرات ومهارات الموظفين لزيادة كفاءتهم في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها، ولتلبية احتياجات الأجهزة الحكومية المستقبلية، بما يساعد على تحسين الإنتاجية وتطويرها بصفة عامة. ومن هذا المنطلق، اعتبرت المادة (٣٤) من النظام، أن تدريب الموظفين جزءاً من واجبات العمل النظامية، سواء أكان داخل أوقات الدوام الرسمي أم خارجها. كما أوجب النظام على جميع الوزارات والمصالح الحكومية تمكين موظفيها من تلقي التدريب المناسب كل في مجال اختصاصه، وأشارت المادة (٣٥) من النظام إلى أن يتم ابتعاث الموظفين الذين تقضي مصلحة العمل بابتعاثهم للدراسة وفق لائحة الابتعاث.

وتتطلب مبادئ الجدارة أن يعهد بالوظائف العامة إلى أولئك القادرين على أداء مهامها

بكفاءة، لذا كان من الضروري وجود معايير موضوعية وعادلة لتقويم أداء الموظفين والاستيثاق من صلاحيتهم للقيام بأعباء وظائفهم. من هنا، أولى النظام اهتماماً بتقويم الأداء الوظيفي للموظفين. وتنص اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية في هذا الشأن على أن يتم تقويم موظفي المراتب ١٣ فما دونها، عن كل سنة من سنوات خدمتهم في الوظائف العامة، ويتم تقويم موظفي المرتبين ١٤ و ١٥ وفقاً لما يراه المسؤول مناسباً (المادة ٣٦/١). ولتحقيق الفائدة المرجوة من تقويم الأداء الوظيفي، نصت اللوائح على أحقية الموظفين في الاطلاع على نتائج تقويم أدائهم (المادة ٣٦/٣)، حتى يستفيدوا من نتائج ذلك التقويم في تصحيح أدائهم. ولتوفير الضمانات التي تحمي الموظفين من التحيز أو النزعات الشخصية في التقويم، كفلت اللوائح للموظف الحاصل على تقدير "غير مرضٍ" حق التظلم، إذا كان يعتقد أن تقويمه لم يكن موضوعياً. وأشارت اللوائح إلى تشكيل لجنة للتظلمات في كل مصلحة حكومية لمراجعة الشكاوى المتعلقة بتقويم الأداء الوظيفي (المادة ٣٦/٧).

وفي الواقع ليس هناك غنى لأي نظام للجدارة عن عملية تقويم الأداء الوظيفي، ذلك أن تقويم الأداء الوظيفي يعد ضرورياً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالموظفين بشكل موضوعي بعيد عن الارتجالية والعشوائية والأهواء الشخصية. ومن هنا نرى أن نتائج تقويم الأداء الوظيفي تؤثر في صلاحية الموظفين للتقدم والترقي في السلك الوظيفي، وعلى هذا النحو، فإذا كان الموظف حاصلاً على تقدير غير مرضٍ فلا يحق له الاشتراك في المسابقات الوظيفية للوظائف الشاغرة، أو التقدم للترقية إلا بعد مرور سنة. كما تؤثر نتيجة تقويم الأداء الوظيفي في مدى الترقية، فإذا تمت ترقية الموظف عن طريق المفاضلة إلى مرتبة أعلى من مرتبته الحالية، وكانت الدرجة في المرتبة التي رقي إليها تساوي راتبه الحالي، فإنه يرقى إلى الدرجة التالية من المرتبة المرقى إليها أو التي يزيد فيها راتبه، لكن يشترط لتحقيق ذلك أن يكون الموظف حاصلاً على تقدير جيد جداً.^(١٦) كما يشترط لحصول الموظف على الإجازة الدراسية أن يكون حاصلاً على تقدير جيد جداً على الأقل في تقويم الأداء الوظيفي.

ومن مظاهر استخدام نتائج تقويم الأداء الوظيفي، كأسس موضوعية للحكم على

الموظفين، وحثهم على تحسين أدائهم، الأمر الذي يعد ضرورياً لتحسين الخدمة العامة بشكل عام، أنه إذا حصل الموظف على تقدير غير مرضٍ للمرة الأولى يوجه له إنذار، وإذا حصل على التقدير نفسه للسنة التالية، فينقل إلى عمل يتلاءم مع قدراته في المصلحة نفسها، ومستوى العمل نفسه، وإذا حصل على تقدير غير مرضٍ بعد النقل، تنهى خدماته لأسباب غير تأديبية. وفي هذه الحالة لا يحق له التقدم للعمل في الوظائف الحكومية إلا عقب سنة من تاريخ انتهاء خدماته.

استثناءات مبادئ الجدارة

إن شغل الوظائف العامة وفقاً لمبادئ الجدارة أصبح القاعدة العامة التي تسود الأنظمة الرسمية للخدمة المدنية المعاصرة، في مختلف أرجاء العالم بشكل عام. بيد أن هناك استثناءات لهذه القاعدة، في بعض الأحيان، حيث لا يخضع شغل الوظائف العامة في أحوال معينة لمبادئ الجدارة. وأبرز مثال لهذا الاستثناء شغل الوظائف التي تشمل وضع السياسات العامة، والوظائف الانتخابية التي لا تستند على مبادئ الجدارة وإنما على الثقة. ومن هنا، نجد أن شغل بعض الوظائف العامة العليا في الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يتم عن طريق التعيينات السياسية التي لا تخضع لمبادئ الجدارة، مثل: وظائف الوزراء ومساعديهم، وجميع رؤساء الهيئات والوكالات المستقلة، وجميع القضاة، ومعظم موظفي الكونغرس. وفي الواقع فهناك حوالي ١٠٪ من الوظائف العامة الفيدرالية الأمريكية يتم التعيين فيها وفقاً لاعتبارات سياسية، وليس وفقاً لمبادئ الجدارة.

وفي عدد من دول أوروبا الغربية يسود تقليد قائم على إجراء تعيينات سياسية في المستويات العليا من الخدمة المدنية (بخلاف الوزراء). ويوجد هذا في دول، مثل: السويد، وفنلندا، وبلجيكا، والنمسا، وألمانيا.^(١٧) ومن منطلق تحقيق العدالة الاجتماعية ينص نظام الخدمة المدنية الحالي في الولايات المتحدة على ما يسمى بنظام تفضيل المحاربين القدامى الذي يتيح الفرصة للمحاربين القدامى المعاقين، وبعض أعضاء (veteran preference) أسرهم الحصول على عشر درجات زائدة على الدرجات التي يحصل عليها بقية المتقدمين

للامتحانات التوظيفية ، كما يمنح معظم المحاربين القدامى الذين يتركون الخدمة بشرف ، خمس نقاط زائدة على بقية المتقدمين للوظائف العامة .

وفي المملكة العربية السعودية ، وبرغم أن نظام الخدمة المدنية المطبق حالياً قد نص على أن "الجدارة هي الأساس في اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة" (المادة الأولى) ، إلا أنه ورد في المادة (٣٧) من النظام ، أنه يجوز بقرار من مجلس الخدمة المدنية استثناء وظائف معينة من بعض أحكام نظام الخدمة المدنية . وتطبيقاً لأحكام هذه المادة ، يوجد الآن بعض الوظائف المستثناة من بعض الشروط عند شغلها ، وذلك من أجل اجتذاب العناصر البشرية المطلوبة للعمل فيها ، أو لاعتبارات تعود للطبيعة الخاصة لبعض الوظائف وحساسيتها ، أو لمكان العمل نفسه ، أو أية اعتبارات أخرى تحتم مثل تلك الاستثناءات . وبالتالي ، فإن وجود مثل هذه الوظائف المستثناة يعطي بعض الأجهزة الحكومية فرصة لشغل وظائفها بنوعيات معينة تتلاءم مع واجباتها ، وذلك نظراً لما تتطلبه من متطلبات ذات طبيعة خاصة .

وهذه الوظائف المستثناة لا تشغل عن طريق الإعلان أو الامتحانات التنافسية المفتوحة ، بل يكفي توافر المؤهلات والخبرات والشروط المطلوبة لها نظاماً . وهي إما أن تكون مستثناة من شرط المسابقة ، كما هو منصوص عليه في المادة (٣ / ٣٧) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية ، ولكن ينبغي توافر شرط المؤهلات المطلوبة لشغلها . ويشمل هذا النوع من الوظائف وظائف ، مثل : وظائف رؤساء ومساعدي رؤساء وأعضاء هيئات الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، ووظائف مراقبي المدرسين في المسجد الحرام والمسجد النبوي الشريف ، ورؤساء البلديات ، ومديري مكاتب الأمراء والوزراء والمصالح المستقلة . ولا يجوز شغل هذه الوظائف إلا بعد تحقق وزارة الخدمة المدنية من توفر المؤهلات والشروط المحددة نظاماً .

وهناك وظائف مستثناة من شرطي المسابقة والمؤهل معاً ، كما هو منصوص عليه في المادة (٤ / ٣٧) من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية . وهذه الفئة محدودة وأقل من الفئة السابقة ، مثل : وظائف الأمراء ووكلائهم ، ووظائف المحافظين ووكلائهم ، ورؤساء المراكز ، ووظائف الحرمين الشريفين ، وقصاصي الأثر ، والخويا .

أما الفئة الثالثة من الوظائف المستثناة، فهي تلك المستثناة من شرط السن الموجبة للتقاعد، مثل: وظائف الإرشاد الديني، ومرشدي القرى والبوادي، وأئمة المساجد، وأمناء المكتبات بالحرمين الشريفين والمساجد، وموظفي الرئاسة العامة للإشراف الديني بالمسجد الحرام، والعمد. إذ يجوز التعاقد مع شاغلي هذه الوظائف بعد إكمال سن الخامسة والستين، بموجب مكافأة تعادل أول مربوط المرتبة التي يشغلها الموظف عند إحالته للتقاعد.

لكن هذه الوظائف تظل، ويجب أن تظل، استثناءً من القاعدة الأساسية، وهي شغل الوظائف وفقاً لمبادئ الجدارة. وأخيراً، قد يكون من المفيد الإشارة إلى أن مبادئ الجدارة ليست مجرد شعارات تتبناها أنظمة الخدمة المدنية، فمهما بدت تلك المبادئ براقية ومثالية، فإنها تبقى خالية من أي معنى، ما لم تجد طريقها للتطبيق العملي. والحقيقة، فإن نجاح أنظمة الخدمة المدنية في تحقيق الهدف الأساسي لها في رفع مستوى الخدمات العامة رهن بالتطبيق العملي لمبادئ الجدارة. ومن هنا تأتي أهمية العمل بجد على توفير المتطلبات الموضوعية التي تساعد على تطبيق تلك المبادئ والتغلب على العقبات التي قد تعترض سبيل ذلك التطبيق.



الهوامش

- (١) فيريل هيدي، الإدارة العامة: منظور مقارن، طبعة ثانية موسعة ومنقحة، ترجمة محمد قاسم القريوتي (عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، ١٩٧٩)، ١١٢.
- (٢) محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٣ م)، ١٠٥.
- (1) Michael P. Barber, **Public Administration** (Plymouth, UK: Macdonald and Evans Ltd. , 1983), 69.
- (٤) هيدي، ١٣٦.
- (٥) محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٨٣ م)، ١٩٥.
- (6) Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, and David H. Rosenbloom, **Personnel Management in Government: Politics and Process**, 3rd ed. (New York: Marcel Dekker, Inc. , 1986), 5.
- (7) Robert Gatto, "Public Administration, A Political/Administrative Dichotomy: A New Canadian Direction from American History," **Public Personnel Management** 22, no. 2 (Summer 1993): 314.
- (٨) لقد تم استيحاء فكرة وجود هيئة مستقلة للخدمة المدنية في الحكومة الفيدرالية الأمريكية من بريطانيا التي يعود تاريخ وجودها فيها إلى سنة ١٨٥٤ م، ثم تبنتها أغلب أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة، بما في ذلك المملكة العربية السعودية حيث يوجد مجلس الخدمة المدنية.
- (٩) محمد حمزاوي، التطوير الإداري في الدول النامية (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٤٠٥ هـ)، ١٨١.
- (10) J. D. Williams, **Public Administration: The People Business** (Boston, Little Grown and Co. , 1980), 400.
- (11) United States, **Federal Service Reform Act**, P.L. 95-454, 92 Stat. 1111 (1978).
- (12) O. Glenn Stahl, **Public Personnel Administration**, 5th ed. (New York: Harper and Row Publishers, 1962), 28-29.

(١٣) أنظر عبد الرحمن عبد الله البراك ومازن فارس رشيد، "الصدق التنبيي لامتحان الوظائف الكتابية في كادر الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية - دراسة استطلاعية"، الإدارة العامة، عدد ٢، مجلد ٣٤، (ربيع الآخر ١٤١٥ هـ): ٢٧١.

(١٤) نظام مكافحة الرشوة، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣٦) وتاريخ ٢٩/١٢/١٤١٢ هـ (١٩٨٢ م)، الذي حل محل نظام مكافحة الرشوة الصادر سنة ١٣٨٢ هـ (١٩٦٢ م).

(١٥) نظام تأديب الموظفين، المرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١ هـ (١٩٧١ م).

(١٦) اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية لسنة ١٣٩٧ هـ (١٩٧٧ م)، (المادة ١٨)، الفقرة (ب)، وقد صدر قرار مجلس الخدمة المدنية، رقم (٤٠٣)، وتاريخ ٣٠/١٢/١٤٠١ هـ (١٩٨١ م) بقصر منح تلك الدرجة على الحالات التي تتم فيها الترقية عن طريق المفاضلة فقط متى توفرت الشروط النظامية المقررة لذلك.

(17) Kevin Murphy, "A changing Civil Service?" **Administration** 34, no. 3 (1988):

343.

