إهداء
أكاديمية الطب
جامعة القاهرة

جامعة القاهرة
كلية الحقوق

ترتيب الوظائف العامة

" دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة "

بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه فى الحقوق

=====

اعداد
أحمد حافظ عطية نجم

١٩٧٨

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

١ ـ موضوع البحث :

يقوم التنظيم الادارى بوجه عام على جملة مقومات ، وفى مقدمتها تكوين الهيئة الادارية ، مع ما يستلزمه هذا التكوين من تحديد للوظائف العامة اللازمة . هذا بالاضافة الى توصيف الوظائف المذكورة وترتيبها وتقويمها ، ثم شغلها فيما بعد .

والمقصود بالترتيب هو تقسيم الوظائف العامه الى مجموعات مختلفه ، وذلك استنادا الى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة ، بسبب اختلاف واجباتها ومسئولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها . هذا بالاضافة الى تقسيم كل مجموعة الى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة ، مع ادخال كل وظيفة فى الفئة المناسبة لها (١) .

ولترتيب الوظائف العامة على هذا النحو مزايا عديدة ـ سنبينها فيما بعد ـ وهو الأمر الذى يجعل من الترتيب مسألة من أهم مسائل التنظيم الادارى . وهذا هو ما دعانا الى اختيار هذه المسألة كموضوع للبحث .

هذا وسوف نكتفى بدراسة عملية الترتيب فى حد ذاتها ، وان كان ذلك لن يغنينا عن التعرض ـ عند اللزوم ـ لبيان ما يرتبط بهذه العملية من عمليات ، وفى مقدمتها عملية توصيف الوظائف العامة وتقويمها ، على أن يكون ذلك بالقدر الضرورى اللازم لدراسة عملية الترتيب .

كما أننا سندرس عملية الترتيب دراسة فنية ، وذلك بوصفها احدى العمليات الادارية التى يحكمها علم الادارة العامة ، الا أن ذلك لن يمنعنا من تضمين هذه الدراسة ما يتعلق بها من جوانب قانونية ، وذلك أيضا بالقدر اللازم لخدمة الدراسة الفنية .

٢ ـ أهمية موضوع البحث :

وقد ظهر ترتيب الوظائف بهذا المفهوم العلمى منذ بداية القرن التاسع عشر . وكان ذلك فى مجال الادارات الخاصة ، اذ اتجهت الشركات الأمريكية الكبرى الى

---

(١) دكتور بكر القبانى ، الادارة العامة ، الجزء الثانى ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٨٢ .

الترتيب بغية تطوير تنظيماتها الادارية . ثم انتقلت فكرة الترتيب تدريجيا الى القطاع الادارى الحكومى . وكان ذلك فى منتصف القرن الماضى فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى دول أوربا الغربية (١) .

وقد انتقلت الفكرة المذكورة بعد ذلك الى أغلب الدول المتحضرة . وهو الأمر الذى جعل لموضوع الترتيب أهمية بالغة من الناحيتين النظرية والعملية .

ذلك أنه وان كانت نظرية ترتيب الوظائف العامة بوجه عام تتمتع بين نظريات علم الادارة العامة بمركز هام ، الا أنها لم تظفر بما تحتاج اليه من أبحاث ودراسات خاصة ، اكتفاء بما جاء فى الدراسات العامة المتعلقة بفكرة التنظيم الادارى فى مجموعه . وذلك بالرغم من أن فكرة الترتيب تعتبر فى حد ذاتها فكرة متشعبة ومعقدة ، فضلا عن حداثتها ، مما يجعلها من الوجهة العلمية فى أشد الحاجة الى الكثير من الدراسات المتخصصة . فهذه الدراسة تستمد قيمتها النظرية من افتقار المكتبة العربية الى دراسة مماثلة ، فضلا عن افتقار المراجع الأجنبية الى مثل هذه الدراسة (٢) .

---

(١) Leonard D. White, Introduction to the study of Public Administration, Mac Millan Company, 4th edition, New York, 1958, P. 351.

(٢) تستوى فى ذلك مراجع الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية ، مع ندرة مراجع الدول الأخيرة ندرة ملحوظة . أنظر François Gazier حيث يقول أن قلة المراجع المتعلقة بالوظيفة العامة فى الدول الاشتراكية بصفة عامة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة ترجع الى أن الفقه الماركسى لا يعترف للموظفين العموميين بأوضاع وظيفية خاصة ، ويخضعهم من ثم لقانون العمل كغيرهم من العمال ، مما لا يدعو بالتالى لانفراد الوظيفة العامة بدراسة مستقلة . خاصة وان الموظفين العموميين يعتبرون من الفئات التى سوف تتقرض حين يصل المجتمع الى مرحلة الشيوعية الكاملة التى تزول فيها الدولة والادارة العامة بالتالى . كما أورد (Nimrod Raphaeli) قولا مماثلا .

يراجع :

François Gazier, La Fonction Publique dans le Monde, L'Institut International de L'Administration Publique, Paris, 1972, P. 58.

وكذلك :

Nimrod Raphaeli, Readings in Comparative Public Administration, Allyn & Bacon, Inc., Boston, U.S.A., 1967, P. 149, 150.

هذا عن أهمية موضوع البحث من الناحية النظرية ، أما من الناحية العملية فان أهمية فكرة الترتيب ترجع الى ما يحققه أعمال هذه الفكرة من مزايا عديدة تمتد لتشمل عملية التنظيم الادارى بكافة جوانبها . وهناك صلة وثيقة - من الوجهة العملية - بين موضوع الترتيب وبين التنظيمات الادارية .

فالادارة العامة تنقسم الى عدة وحدات ، لكل منها هيكل تنظيمى يضم مجموعة من الادارات والأقسام الفرعية على كل المستويات ، تبدأ بالرئيس الأعلى الموجود على قمة الجهاز الادارى ، ثم تهبط فى شكل هرمى يتسع تدريجيا حتى يصل الى القاعدة التى تضم عددا كبيرا من الأقسام الصغيرة . وتضم كل ادارة أو قسم عددا من الوظائف التى تتمثل فيها اختصاصات ومسئوليات الادارة أو القسم .

ولابد لكى يدار ذلك الهيكل التنظيمى بأكبر كفاءة ممكنة أن يستند الى هيكل وظيفى مماثل يضم عددا من الموظفين المؤهلين ، الذين يحتلون أماكنهم فى ذلك الهيكل فى سلم رئاسى متدرج بنفس الشكل الهرمى الذى تتشكل به الوحدة . ويتولى كل منهم ممارسة احدى الوظائف التى يتضمنها ذلك الهيكل ، والتى تتوفر فيه الشروط اللازمة لممارسة اختصاصاتها ، ويوجد لديه القدر الكافى من الكفاءة والصلاحية لتحمل مسئولياتها . وهو الأمر الذى يجعل لعملية ترتيب الوظائف أهمية قصوى بالنسبة للتنظيم الادارى فى مجموعه .

وفضلا عن ذلك ، فان لترتيب الوظائف العامة أهميته العملية بالنسبة لادارة شئون الخدمة المدنية ، وفى مقدمتها شغل الوظائف العامة وتقويمها ، وكذلك نقل الموظفين وترقيتهم وتدريبهم . كما أن للترتيب أهميته العملية بالنسبة للتخطيط والتمويل وغيرهما من العمليات الادارية داخل الدول المختلفة ، وفى مقدمتها الدول الآخذة فى النمو (١) . ومن هذه الدول جمهورية مصر العربية ، التى ترجع أهمية الترتيب بها لعدة أسباب تتمثل فيما يلى :

---

(١) يرجع فى ذلك :

United Nations - A Handbook of public Administration, Current Concepts and practice, with special Reference to developing Countries, Technical Assistance Programme, Department of Economic and Social Affairs, New York, 1961, P. 37.

وتراجع أيضا نسخته الفرنسية :

Nations Unies - Manuel d'Administration Publique, New York, 1964, P. 41.

(أ) ان مبدأ ترتيب الوظائف العامة لم يطبق تشريعيا فى مصر قبل عام ١٩٦٢ ، وذلك بالرغم من أن مصر قد عرفت نظام الوظيفة العامة منذ عهد بعيد ، وبالرغم من أن المبدأ المذكور قد ظهر منذ منتصف القرن التاسع عشر ، وهو الأمر الذى جعل ترتيب الوظائف العامة فى مصر من الموضوعات الوليدة التى لم تنل حقها من البحث والدراسة ، فضلا عن عدم تعرضها للممارسة العملية الكافية .

(ب) ان محاولات اعمال مبدأ الترتيب التى تمت فى مصر منذ سنة ١٩٦٢ لم تكتمل داخل الجهاز الادارى المصرى ، وذلك بالرغم من تعدد هذه المحاولات ، اذ أننا لم نصل بعد الى تطبيق الترتيب الموضوعى ، وهو الترتيب الذى ينصب أساسا على الوظائف العامة ذاتها ، لا على الظروف الشخصية للموظفين ، اذ ما زلنا نميل فى مصر الى الترتيب الشخصى أى ترتيب الموظفين أنفسهم ، مع جعل الفئات الوظيفية مجرد درجات مالية غايتها تحديد مرتبات الموظفين لا تحديد أعمالهم الوظيفية .

ومع تسليمنا بأهمية الظروف الشخصية للموظفين ، خاصة وأن الوظيفة العامة تعتبر فى مصر مهنة دائمة ينقطع لها الموظف طوال حياته الوظيفية ، الا أننا لا نقبل أن تكون تلك الظروف العامل الرئيسى المؤثر فى ترتيب الوظائف العامة . اذ يجب أن يقوم الترتيب على أسس موضوعية ، على أن تراعى بعد ذلك الظروف الشخصية للموظفين بقصد تحديد المستوى المناسب لمرتباتهم ، مع منحهم المزايا العينية والحوافز التشجيعية المختلفة .

هذا هو موضوع البحث ، وتلك هى أهميته من الناحيتين العلمية والعملية .

٣ — خطة البحث :

هذا وسوف نقسم البحث الى ثلاثة أبواب وهى :

باب تمهيدى : وسنخصصه للكلام عن (نظرية الترتيب) بوجه عام .

فنتناول فى الفصل الاول مفهوم الترتيب . ونبين فى الفصل الثانى نشأته . على أن نتكلم فى الثالث عن الجهات القائمة بالترتيب . وفى الرابع عن مزايا عملية الترتيب . وفى الخامس عن مصاعبها .

الباب الأول : ونفرده للكلام عن (الترتيب فى النظم المقارنة) .

ولذلك نخصص الفصل الاول من هذا الباب لايضاح النظام الأوربى ، وذلك فى مباحث متتالية نبين فيها طبيعة هذا النظام وتطبيقاته وتقديره .

ثم نبحث فى الفصل الثانى النظام الامريكى ، وذلك من حيث طبيعته وتطبيقاته وتقديره ، وذلك فى مباحث ثلاثة .

ونتحدث فى الفصل الثالث عن النظام الاشتراكى ، لنبين تباعا فى مباحث متتالية طبيعة هذا النظام وتطبيقاته وتقديره .

الباب الثانى : ونخصصه للكلام عن (الترتيب فى جمهورية مصر العربية) .

ونقسم هذا الباب الى فصل تمهيدى نبين فيه طبيعة التوظيف فى مصر ، وفصلين نبين فيهما على التوالى نظام الترتيب العام " الشخصى والموضوعى " ، ونظم الترتيب الخاصة .

بـــاب تمهيـــدى

نظريـــة الترتيـــب

الفصـــل الأول : مفهـــوم الترتيـــب •

الفصـــل الثانى : نشـــأة الترتيـــب •

الفصـــل الثالث : جهـــات الترتيـــب •

الفصـــل الرابع : مزايـــا الترتيـــب •

الفصـــل الخامس : مصاعـــب الترتيـــب •

باب تمهيدى
نظرية الترتيب

تقتضى دراسة ترتيب الوظائف العامة من الناحية التطبيقية التمهيد لها بدراسة الترتيب من الناحية النظرية ، حتى يمكننا دراسة تطبيقات الترتيب على ضوء فكرته النظرية .

وما من شك فى أن ايضاح نظرية الترتيب يستلزم تحديدا لمفهومه ونشأته . كما يستلزم بيانا للجهات القائمة عليه . هذا بالاضافة الى ابراز مزايا الترتيب والمصاعب التى تعترضه .

وفى الفصول التالية بيان لكل مسألة من المسائل المتقدمة .

الفصل الأول
مفهوم الترتيب

الترتيب لغة هو تثبيت الشىء وجعله فى مرتبته (١) .

أو هو توزيع الأشياء توزيعا منتظما على مجموعات مختلفة طبقا لخصائص محددة (٢) .

أو هو العملية التى يتم بموجبها تنظيم الاشياء وتجميعها فى مجموعات ، عن طريق وضع الأشياء أو الحقائق المتشابهة معا فى مجموعة مشتركة ، نتيجة للتشابه بينها فى الطبيعة والصفات والعلاقات المختلفة (٣) .

---

(١) عبد الله البستانى اللبنانى ، البستان ، المعجم اللغوى ، الجزء الأول ، المطبعة الأمريكية ، بيروت ، ١٩٢٧ ، ص ٨٦١ .

(٢) Lexis, Dictionnaire de la Langue Française, Librairie Larousse, Paris, 1975, P. 338.

(٣) Funk & Wagnalls, New Standard Dictionary of the English Language, Prepared under the supervision of Isaak K. Funk, Calven Thomas & Frank H. Vizetelly, Funk & Wagnalls Company, New York, 1962, P. 495.

وقد عنى كتاب الادارة العامة عناية بالغة بتحديد مفهوم ترتيب الوظائف ، وذلك بمحاولة تعريفه . الا أن تعريفاتهم تعددت ، وقد اتصف بعضها بالايجاز الشديد ، بينما اتصف البعض الآخر بالدقة والشمول .

ذلك أن من الكتاب من يعرف الترتيب بأنه التصنيف والتدريج المنتظم للوظائف في تدرج رئاسي طبقا لمسئولياتها وصعوبتها النسبية (١) .

ويعرف William Torpey الترتيب بأنه عملية تنظيم الوظائف في مجموعات كأساس للعمل الاداري (٢) .

ويعرفه Glenn Stahl بأنه تنظيم الوظائف في مجموعات أو طبقات على أساس واجباتها ومتطلبات التأهيل اللازمة لها (٣) .

ويرى Leonard White أن ترتيب الوظائف هو الهيكل المدعم تبنى عليه المتطلبات الوظيفية للادارة ، وهو مشتق من التحليل المنطقي لأشكال العمل ودرجات المسئولية المختلفة التي توجد في داخل الادارة (٤) .

ومن الكتاب المصريين من يعرف ترتيب الوظائف بأنه تجميع الوظائف في مجموعات وفئات على أساس تشابهها في صفة أو أكثر (٥) .

---

(١) Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock & Louis W. Koenig, Public Administration, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1963, P. 284.

(٢) William G. Torpey, Public Personnel Management, D. van Nostrand Company Inc., Toronto, New York, London, 1953, P. 40.

(٣) Glenn Stahl, Public Personnel Administration, Harper & Row Publishers, 5th edition, New York, 1962, P. 146.

(٤) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ .

(٥) محمد عبد المجيد مرعي ، نظام ترتيب الوظائف ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤ .

وهذا هو التعريف الذى قال به أيضا الجهاز المركزى للتنظيم والادارة (١).

ومن هؤلاء الكتاب من يعرف ترتيب الوظائف بأنه تحديد أقسام الوظائف ودرجاتها ، وتوزيع أعمالها على الموظفين بطريقة تكفل حسن سير العمل فى الجهاز الادارى للدولة (٢).

ومنهم من يعرف عملية الترتيب بأنها تجميع أو تصنيف الوظائف فى مجموعات أو فئات ، بحيث تكون الوظائف الداخلة فى نطاق كل مجموعة أو فئة منها متماثلة فى صفة أو أكثر من صفاتها (٣).

بينما يعرف بعضهم الآخر هذه العملية بأنها تجميع الوظائف فى شكل منظم على أساس واجباتها ومسئولياتها ومطالب التأهيل اللازمه لشغلها ، وذلك فى فئات وظيفيه تضم كل فئة منها كافة الوظائف التى تتشابه فى نوع العمل ودرجة صعوبته ومسئوليته (٤).

كما أن من الكتاب المصريين من يستعمل تعبير " تصنيف الوظائف " كمرادف لتعبير " الترتيب " ، اذ يعرف هذا التصنيف بأنه ترتيب الوظائف وتقسيمها الى أنواع وتجميعها فى مجموعات وفئات على أساس تشابهها فى صفة أو أكثر (٥).

---

(١) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة : ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٥ . " وتجدر الاشارة الى أنه قد صدر قرار من رئيس مجلس الوزراء فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٧٧ بتعديل اسم الجهاز المشار اليه ليصبح " الجهاز المركزى للتنمية الادارية " . ونحن نميل الى تفضيل التسمية الاولى لانها أكثر شمولا وأدق تعبيرا عن الوظائف المختلفة لذلك الجهاز " .

(٢) دكتور محمد فؤاد مهنا ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١٠٦ .

(٣) دكتور زكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، دراسة مقارنة فى بعض الدول مع تطبيق خاص على الجمهورية العربية المتحدة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٨ . ويراجع لنفس المؤلف بحث فى نظام ترتيب الوظائف العامة فى الجمهورية العربية المتحدة مع دراسة مقارنة فى بعض الدول ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة بجامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص ٢٩ .

(٤) يحيى رياض سلام ، مفاهيم ترتيب الوظائف فى الخدمة المدنية ، المنظمه العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٣ وما بعدها .

(٥) فوزى حبيش ، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ابريل ١٩٧٢ ، ص ٧ .

بيد أننا نعيب على التعاريف السابقة أنها تضع مفهوما موجزا لترتيب الوظائف ، هذا بالاضافة الى عدم التعرض فى التعريف لمجموعة العمليات المتتابعة التى تتضمنها عملية الترتيب . كما أن بعض هذه التعاريف يتصف بالغموض كتعريف Leonard White وذلك نظرا لافتقاره الى بيان العناصر المكونة لمفهوم الترتيب .

ولذلك وجدت تعريفات أخرى تتصف بالدقة والشمول الى حد كبير ، كما أنها تعنى بالتعرض بشىء من التفصيل للمراحل المتتابعة لعملية الترتيب .

من ذلك ما قررته لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية حين عرفت ترتيب الوظائف بأنه جمع وتحليل الحقائق المختلفة ، بهدف التوصل الى أنواع وفئات الوظائف المختلفة التى تتطلب معاملة مختلفة فى شئون الموظفين ، بالاضافة الى اعداد سجل منتظم لتلك الفئات ، ووضع بيان بالوظائف التى تندرج تحت كل فئة منها (١) .

ويعرف البعض ترتيب الوظائف بأنه وضع الوظائف فى مجموعات أو طبقات مختلفة ، على أن يكون لكل منها عنوان مميز ، ولها نفس متطلبات التأهيل من التدريب والخبرة التى يلزم توفرها فى المرشحين لشغل أية وظيفة من وظائف المجموعة ، هذا بالاضافة الى وضع هيكل أجور موحد يتقرر لكل شخص يتم تعيينه فيها (٢) .

---

(١) التقرير الصادر فى سنة ١٩٤٦ عن لجنة تقسيم وظائف المرافق العامة التابعة للجنة الخدمة المدنية الامريكية فى واشنطن ، والذى أقرته جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الامريكية وكندا .
يراجع فى ذلك :
Position Classification in the public service, Policies and practices in public personnel administration, Report of the committee on Position Classification and Pay plans in the Public service of the civil service Assembly of the United States and Canada; Chicago, U.S.A., 5th edition, 1948, P. 3.

(٢) Felix A. Nigro, Public Personnel Administration, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1963, P. 83.

ويعرف بعض الكتاب ترتيب الوظائف بأنه تقسيم الوظائف الى مجموعات مختلفة استنادا الى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة بسبب اختلاف واجباتها ومسئولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها ، هذا بالاضافة الى تقسيم كل مجموعة الى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة ، مع ادخال كل وظيفة فى الفئة المناسبة لها (١) .

بينما يعرفه آخرون بأنه تجميع الوظائف وادراجها فى مراتب بعد تحليل خصائصها المختلفة وتوصيفها على أساس ما بينها من تماثل فى أهمية الواجبات ومستوى المسئوليات والمؤهلات اللازمة (٢) .

كما أن البعض يعرف ترتيب الوظائف بأنه مقارنة الوظائف المختلفة طبقا لدرجات أو مستويات محددة من قبل ، ثم تجميع الوظائف المتشابهة من حيث الواجبات والمسئوليات ونوع العمل ومطالب التأهيل فى فئات (٣) .

ونحن نميل الى النوع الأخير من التعاريف الذى يتسم بالتفصيل والدقة ، ونرجح من بينها التعريف الذى وضعته لجنة الخدمة المدنية الأمريكية ، حيث أنه أقربها الى الاحاطة بمراحل عملية ترتيب الوظائف .

على أنه أيا كان الأمر ، فاننا نرى أن لترتيب الوظائف العامة مفهوما شاملا ، اذ يقوم هذا الترتيب على أساس تجميع الوظائف فى فئات ، يتم التوصل اليها من خلال عمليات توصيف تلك الوظائف ، بحيث تضم كل فئة الوظائف التى تتشابه فى الصعوبة والمسئولية ونوع العمل ، بما يبرر اعطاء كل فئة مسمى وظيفى موحد ، وتحديد متطلبات تأهيل موحدة لها ، واخضاع شاغليها لقواعد وظيفية مشتركة ، مع تجميع الفئات التى

---

(١) بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ .

(٢) حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٩٧ .
وقد أورد نفس المؤلف تعريفا آخر للترتيب فى رسالته يختلف فى الصياغة وان كان يؤدى ذات المعنى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٦ .

(٣) فتحى السيد لاشين ، عبد الرحيم محمد سعيد ، المرجع فى نظام العاملين بالقطاع العام فقها وقضاء ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ٢٢ .

تتشابه وظائفها فى الصعوبة والمسئولية وتختلف فى نوع العمل ووضعها فى درجات ذات أجر موحد ، هذا بالاضافة الى وضع الفئات التى تتشابه وظائفها فى نوع العمل وتختلف فى الصعوبة والمسئولية فى مجموعات فرعية ، فضلا عن وضع المجموعات الفرعية التى تضم الوظائف ذات النشاط المتماثل أو المتجانس فى مجموعات رئيسية .

ويراد بالوظيفة (Position) الوحدة الأساسية للعمل فى الهيكل التنظيمى للادارة ، على أن تتضمن مجموعة من الواجبات والمسئوليات التى تحتاج الى شخص ذى قدرات ومؤهلات معينة ليتولى ممارستها .

أما الفئة Classe فيراد بها مجموعة الوظائف التى تتشابه من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية ونوع العمل ، ويطلق عليها مسمى وظيفى موحد ، وتحتاج الى مجموعة متماثلة من اشتراطات التأهيل كالمؤهل الدراسى والخبرة العملية والقدرات الفنية ، وتخضع لقواعد موحدة من حيث شروط واختبارات التعيين والترقية ، ومن حيث مستوى المرتبات المقررة لشاغليها .

أما اصطلاح الدرجة Grade فهو اصطلاح يرتبط بتقسيم المرتبات الى مجموعة شرائح تصاعدية ، تضم كل شريحة منها مجموعة الفئات التى تتساوى من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية ومطالب التأهيل ، ولكنها تختلف من حيث نوع العمل ، فتسمى الشريحة " درجة " وتتقرر لها معاملة مالية موحدة (أى حد أدنى موحد وحد أقصى موحد للمرتبات) .

وينصرف مفهوم المجموعات الفرعية (Series) الى تلك المجموعات التى تضم الفئات التى تتشابه وظائفها من حيث نوع العمل ، ولكنها تختلف من حيث درجة الصعوبة ومستوى المسئولية .

وذلك بخلاف المجموعات الرئيسية (Groupes) ، اذ تندرج تحتها المجموعات الفرعية التى تضم جميع الوظائف ذات النشاط المتماثل أو المتجانس .

ويقصد بمواصفات الفئة Description عناصر تكوين الفئة التى تساعد على التعرف عليها وتميزها عن سائر الفئات . وتشمل اسم الفئة ، ووصفا عاما للواجبات والمسئوليات الرئيسية التى تتضمنها وظائفها ، وبيانا بالحد الأدنى للمؤهلات اللازمة

لشغلها ، وأمثلة تصويرية من الأعمال الرئيسية التى تتضمنها الفئة والتى تمثلها تمثيلا دقيقا (١) .

هذا وتوضح مواصفات الفئة على ضوء عناصر عديدة يمكن اجمالها فيما يلى :

أ - الاشراف المباشر : ويتمثل هذا الاشراف فيما يصدره الرئيس الادارى من تعليمات تفصيلية الى مرؤوسيه فيما يتعلق بكيفية انجاز واجبات الوظيفة ، مع اتصالهم به فى كل خطوة من خطوات العمل لتعريفه بما تم انجازه ، وتلقى تعليماته بشأن الخطوة التالية للعمل .

ب - الاشراف العام : والمقصود به هو اخضاع الموظف لتعليمات الرئيس الادارى ، مع تمتع الموظف فى نفس الوقت بقدر من الحرية فى ممارسة عمله ، وذلك على نحو يتيح له أن يحدد بنفسه الخطوات التفصيلية اللازمة لانجاز واجبات الوظيفة ، دون حاجة للرجوع الى رئيسه فى كل خطوة على حدة ، اكتفاء بعرض أعماله عليه بعد الانتهاء منها طفرة واحدة .

جـ - التوجيه العام : ويقوم هذا التوجيه على أساس اشتراك الموظف بنفسه فى اعداد الخطط والبرامج المتعلقة بالعمل ، مع وضع الخطوات والاساليب التى تكفل التنفيذ ، وكذلك الاشراف على هذا التنفيذ .

---

(١) يراجع فى تلك التعاريف والمصطلحات على سبيل المثال :

F. P. M. Supplement 990 - 1 Civil Service Laws, Executive orders, Rules and Regulations, Federal Personnel Manuel System, United States Civil Service Commission , Washington, May 1969, P. 85.

ودكتور سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، دار الفكر العربى ، الطبعة الثالثة ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٨٧ ومابعدها .

وتقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الامريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٤٥ .

ووليام توربن ، المرجع السابق ، ص ٤٠ ، ٤١ .

وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ ومابعدها .

د — التوجيه الادارى العام : ويراد به خضوع شاغلى الوظائف العليا المسئولين عن وضع الخطط والبرامج التى تكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة لتوجيهات رؤسائهم ، مع عدم رجوعهم اليهم الا فيما يتصل اتصالا مباشرا بالسياسة العليا .

هـ — حرية التصرف : وينصرف مفهوم هذه الحرية الى ما يتمتع به الموظف من سلطة تقديرية بشأن ممارسة واجبات وظيفته دون الرجوع الى السلطة الأعلى للحصول على موافقتها المسبقة .

و — صعوبة الواجبات : وتتمثل هذه الصعوبة فى مقدار ما تستلزمه ممارسة أعمال الوظيفة من مجهودات ذهنية أو بدنية .

ز — أهمية المسئوليات : ويراد بها مقدار الالتزامات التى يتحملها شاغل الوظيفة بسبب اسناد واجبات الوظيفة اليه .

ح — مطالب التأهيل : وهى الشروط الواجب توافرها فى شاغل الوظيفة حتى يمكنه تأدية واجبات الوظيفة وتحمل مسئولياتها على الوجه المطلوب . وتشمل تلك المطالب عناصر عديدة كالمؤهلات الدراسية والخبرة العملية والتدريب والمهارات الفنية واليدوية والشروط الصحية والمعلومات العامة وغير ذلك .

ط — المهارات : والمراد بهذه المهارات هو الصفات الشخصية التى تكتسب بفضل الخبرة العملية والتدريب ، مثل قيادة السيارات واستخدام الآلات والأجهزة المختلفة والكتابة على الآلة الكاتبة والاختزال وما الى ذلك .

ى — الصفات الجسمانية : وهى الصفات المتعلقة بجسم الانسان وحواسه ، والتى يحتاج اليها الموظف لتحمل أعباء وظائف ذات طبيعة معينة ، كقوة البنية أو حدة الابصار أو قوة حاسة الشم أو طول القامة أو سلامة الأطراف الى غير ذلك من صفات[1] .

---

(١) يراجع بشأن العناصر التى تتضمنها مواصفات الفئات :
سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ وما بعدها .
وتقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٤٥ ، ٢٧٩ ، ٣٨٧ وما بعدها .

الفصل الثانى

نشأة الترتيب

أ - لم يكن يوجد قبل القرن التاسع عشر نظام لترتيب الوظائف العامة بمفهومه العلمى ، وهو المفهوم القائم على أساس تحليل أعمال الوظائف بما تحتويه من صعوبات ومسئوليات . اذ كان السائد قديما هو تقسيم الجهاز الادارى الحكومى تقسيما تحكميا الى بضعة مستويات وظيفية ، وذلك فى تسلسل هرمى متدرج يتفق مع المكانة الاجتماعية لكل موظف والطبقة التى ينتمى اليها .

ثم ظهرت فى القرن الماضى فكرة ترتيب الوظائف ، وكان ذلك لأول مرة فى مجال الادارة الخاصة داخل الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث استخدمت الشركات الأمريكية الكبرى هذه الفكرة لترتيب وظائفها المتشعبة (١) .

وقد بدأ الاهتمام بترتيب الوظائف داخل المشروعات الخاصة بفضل تزايد أنشطة تلك المشروعات وتضخم ادارات شئون الموظفين . ذلك أن امتداد الصناعات الأهلية وتحول المشروعات الصناعية الصغيرة الى مصانع كبرى قد أوجد المجال لدراسة موضوع الترتيب ، وذلك بقصد الوصول الى طرق سليمة لتعيين الموظفين عن طريق تحديد مواصفات وخصائص الوظائف المختلفة مع وضع مصطلحات موحدة وتعاريف مشتركة لها (٢) .

وكذلك فقد ظهرت فى الولايات المتحدة الأمريكية منذ منتصف القرن الماضى سائر القواعد الأساسية التى تحكم ترتيب الوظائف العامة . ومن ذلك القاعدة الادارية

---

(١) راجع بشأن ترتيب الوظائف فى المشروعات الخاصة :

Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, Mc Graw Hill Book Company, Inc., New York, Toronto & London, 1961, P. 322.

وكذلك :

Michael J. Jucius, Personnel Management, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 3rd edition, 1955, P. 91, 353.

(٢) راجع تقرير لجنة ترتيب الوظائف وخطط الاجور فى المرافق العامة المنبثقة عن جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الامريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .

التى تقضى باستخدام الواجبات والمسئوليات كأساس للترتيب . فقد اعترفت بها لجان الكونجرس الامريكى والادارات العامة الفيدرالية منذ ذلك الحين . وقد أقر الكونجرس الامريكى فى سنة ١٨٥٣ أول خطة لترتيب الوظائف العامة . الا أن تلك الخطة لم تكن قائمة على أساس واجبات الوظائف ومسئولياتها ، وانما على أساس هيكل الأجور القائم فعلا ، اذ تم تقسيم الموظفين الى أربع طبقات حسب أجورهم ، دون الاهتمام بما يمارسونه من أعمال . وهو الأمر الذى جعل من الترتيب المذكور ترتيبا للموظفين أنفسهم حسب مرتباتهم ، لا ترتيبا للوظائف ذاتها (١) .

ثم تم فى سنة ١٩١١ اعداد أول خطة لترتيب الوظائف طبقا لواجباتها ومسئولياتها . وكان ذلك فى ولاية شيكاغو الأمريكية . وقد صادفت تلك الخطة نجاحا ، مما جعل معظم الولايات المتحدة الامريكية تحذو حذوها ، كما دفع الكونجرس فى سنة ١٩٢٠ الى تشكيل لجنة لبحث موضوع ترتيب الوظائف . وقد قامت هذه اللجنة بوضع تقرير ساعد على انتشار خطط الترتيب الى حد كبير . فقد أعلنت اللجنة المذكورة عدم صلاحية نظم الترتيب القديمة ، مع ضرورة الاهتمام بترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا يقوم على أساس الواجبات والمسئوليات الوظيفية (٢) .

وقد انتهى الامر فى عام ١٩٢٣ بصدور قانون ترتيب الوظائف الفيدرالى (Classification Act) . وكان ذلك بناء على توصيات لجنة الكونجرس وتحت ضغط نقابات الموظفين العموميين . وقد وضع ذلك القانون أول أساس علمى للترتيب الموضوعى للوظائف .

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٢) Gèrard Conac, La Fonction Publique aux Etats - Unis, Essai sur le regime du Civil Service Fédéral, Armand Colin, Paris, 1958, P. 113.

وتقرير لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

وقد حققت الكادرات التى وضعها قانون سنة ١٩٢٣ لوظائف الادارة المركزية نتائج طيبة فى التطبيق العملى ، مما دفع المسئولين الى محاولة تطوير نظام الترتيب باستمرار بما يتلاءم مع التطور المستمر لنشاط الادارات العامة . وقد ظهر ذلك التطور واضحا فى قوانين الترتيب التى صدرت فى عامى ١٩٤٩ ، ١٩٥٤ (١).

هذا عن نشأة نظام الترتيب فى الولايات المتحدة الأمريكية .

ب - وفى انجلترا ، تم فى عام ١٨٥٣ تشكيل لجنة برئاسة السكرتير الدائم للخزانة هى لجنة (Trevelyan-Northcote) وذلك بقصد اصلاح نظام الخدمة المدنية . وقد أوصت هذه اللجنة بضرورة ترتيب الوظائف العامة على أساس شخصى ، اذ أوصت بتقسيمهم على أساس اختلاف تكوينهم العلمى ، على ألا يؤدى ذلك التقسيم الى تفتيت وحدة الوظيفة العامة ، وألا يقف عقبة فى سبيل انتقال الموظف من وظيفة الى أخرى (٢).

وقد كان اقتراح لجنة (Trevelyan) يقوم على أساس تقسيم الوظيفة العامة الى طبقة تضم شاغلى وظائف الادارة ، وأخرى تضم المرؤوسين القائمين بالأعمال التنفيذية . وقد تم ذلك بالفعل . ثم تقرر فى سنة ١٨٧٦ بناء على اقتراح لجنة (Playfair) زيادة عدد طبقات الموظفين العموميين الى أربع ، كى تتفق مع المستويات التعليمية الأربعة (الابتدائى والاعدادى والثانوى والجامعى). وهذا هو التقسيم الذى ساد حتى الآن (٣).

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦.

(٢) Emmeline Waley Cohen, The Growth of the British Civil Service from 1780 to 1939, Frank Cass & Co. LTD., 2nd edition, London, 1965, P. 102.

(٣) Edgar Norman Gladden, The Essentials of Public Administration, Staples Press Limited, 3rd edition, London, 1964, P. 150.

وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ١٠٢.

وقد اقترحت لجنة (Ridley) المشكلة فى عامى ١٨٨٦ ، ١٨٨٧ ، تقسيم كل طبقة من طبقات الوظيفة العامة الى درجات داخلية ، مع تحديد مرتب معين لكل منها ، على أن يتم التعيين فى الدرجة الأدنى لكل طبقة . كما اقترحت اللجنة المذكورة تقليل عدد شاغلى درجات الطبقة العليا توفيرا للنفقات ، وأن يكون الانتقال من طبقة الى أخرى مقصورا على الاكفاء وحدهم . وقد أقرت الحكومة الانجليزية تلك المقترحات (١) .

وقد شكلت فيما بعد لجان مختلفة غايتها دراسة موضوع ترتيب الوظائف العامة . ومن هذه اللجان لجنة (Mac - Donnell) التى شكلت فى سنة ١٩١٢ ، ولجنة Gladstone التى شكلت فى سنة ١٩١٨ ، واللجنة التى انبثقت عن مجلس هوايتلى (Whitely Council) فى سنة ١٩٢٠ ، ولجنة Priestley المشكلة فى سنة ١٩٥٣ (٢) .

ومن بين هذه اللجان أيضا لجنة (Fulton) التى شكلت فى سنة ١٩٦٨ . وقد أحدثت توصيات هذه اللجنة تغييرات جوهرية بالنسبة لنظم الترتيب الانجليزية ، اذ أدت الى قيام تلك النظم على أساس موضوعى وتدرج منطقى للفئات الوظيفية ، بعد أن كانت النظم المذكورة تقوم على أساس شخصى وأسلوب طبقى .

جـ - وقد كانت فرنسا من أولى دول أوربا الغربية التى حاولت العمل بنظام ترتيب الوظائف فى القطاع الحكومى والمشروعات المؤممة . وكان ذلك بتأثير قيام نقابات الموظفين واللجان البرلمانية فى فرنسا بمطالبة الحكومة بمراجعة نظام الخدمة المدنية مع اعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس سليمة .

---

(١) G. Archibald Campbell, The Civil Service in Britain, Gerald Duckworth & Co. LTD., 2nd edition, London, 1965, P. 25.

(٢) C.H. Sisson, The Spirit of British Administration, Frederick A. Praeger, Inc., London, New York, 1959, P. 29.

وقد حدث ذلك ابان الحرب العالمية الأولى ، حين ارتفعت أسعار المعيشة ارتفاعا قلل من قيمة مرتبات الموظفين العموميين وجعلها غير كافية لمواجهة مطالب الحياة. هذا فضلا عما كان يتسم به الهيكل الوظيفي الفرنسي من عدم القيام على نظام موضوعي فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة .

ولذلك قررت الحكومة الفرنسية تشكيل لجان مختلفة لدراسة اعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة على أسس جديدة . ويمكن أن نذكر من بين هذه اللجان على سبيل المثال لجنة (Hébrard De Villeneuve) التي شكلت في عام ١٩١٩ لدراسة نظام المرتبات ، ولجنة (Martin) التي شكلت في عام ١٩٢٦ بقصد وضع ترتيب مبسط للوظائف العامة . ولذلك عنيت هذه اللجنة بتخفيض عدد الفئات الوظيفية القائمة من قبل ، وذلك نظرا لكثرتها (١) .

وقد كانت المحاولة التي بذلتها لجنة (Martin) أول محاولة في فرنسا لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا . اذ قامت في هذه المحاولة بتجميع الوظائف العامة في مجموعات تتماثل كل منها بالنسبة لشروط شغلها والمرتب الذي يتقرر لشاغليها ، تاركة التقسيم الداخلي بالنسبة لكل مجموعة لكل ادارة على حدة لتقوم به بعد الحصول على موافقة وزارة الوالية عليه ، وذلك حسب ظروف العمل بكل ادارة وطبيعة تكوينها وهيكلها التنظيمي (٢) .

الا أن المجهودات التي بذلتها اللجنة المذكورة لم توضع موضع التنفيذ العملي في ذلك الوقت ، ولكنها كانت النواة التي تم على أساسها نظام ترتيب الوظائف الفرنسي الذي صدر في سنة ١٩٤٨ وظل سائدا في فرنسا منذ ذلك الحين .

ومن هذه اللجان أيضا لجنة (Coyne) التي شكلت في سنة ١٩٤٦ بناء على اقتراح من ادارة الميزانية ، وذلك بهدف دراسة جميع المشاكل المتعلقة بالوظيفة العامة ، وفي مقدمتها اعادة ترتيب الوظائف العامة . وقد اشترك في عضوية تلك اللجنة

---

(١) Roger Grègoire, La Fonction Publique, Armand Colin, Paris, 1954, P. 261.

(٢) Marcel Piquemal, La Fonctionnaire (Droits & Garaties) Berger Levrault, Paris, 1973, P. 297.

عدد متساو من ممثلى الحكومة وممثلى نقابات الموظفين ، وكان ذلك برئاسة (M-Coyne) رئيس احدى دوائر محكمة المحاسبات .

وقد قامت تلك اللجنة بوضع أهم الأسس التى ارتكزت عليها الدراسات اللاحقة لترتيب الوظائف العامة . وكانت معظم هذه الأسس ركيزة لقانون الموظفين العموميين الصادر فى سنة ١٩٤٦ ، وكذلك القانون اللاحق الصادر فى سنة ١٩٥٩ (١) .

د - وقد ظهر نظام تقسيم الوظيفة العامة الى طبقات ودرجات فى روسيا فى القرن الثامن عشر . فقد أنشىء فى سنة ١٧٢٢ جدول بشأن المراتب الوظيفية التى كانت تضم أربع عشرة طبقة من شاغلى الوظائف المدنية .

وقد كانت هذه الطبقات تبدأ بطبقة دنيا ، وهى الطبقة التى عرفت باسم المستشار الخاص (Privy Councillor) ، وتنتهى بطبقة عليا وهى الطبقة التى أطلق عليها مستشار الدولة (Actual State Councillor) . وقد كان من يصل الى الطبقة العليا يصبح تلقائيا من النبلاء . كما أن الوصول الى الوظائف العليا كان مقصورا على ذوى الأصل النبيل وحدهم ، وان كان اتساع نطاق الوظائف العامة وقلة عدد ذوى الأصل النبيل قد أدى فيما بعد الى الحاق الأشخاص العاديين بشروط مشددة فى الوظائف العليا ، مع جعل الأولوية لأبناء الموظفين والضباط وكبار التجار ، فضلا عن استبعاد ذوى الأصل اليهودى .

وحين قامت ثورة أكتوبر سنة ١٩١٧ ، كان الوضع المتميز للنبلاء قد انتهى ، وان كانت أوضاع الوظيفة العامة قد تعرضت لمشكلة النقص الكبير فى اعداد الموظفين . وكان ذلك بسبب مقتل أو فصل أو هروب الكثيرين .

بيد أن حكومة الاتحاد السوفيتى عنيت بعد ذلك باعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس موضوعية ، مع تقسيم الموظفين الى عدد محدود من المجموعات ، على أن يعتبروا جميعا عمالا للدولة بلا تمييز بينهم (٢) .

---

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ ، ٢٦٢ .

(٢) Bertram W. Maxwell, The Soviet State, A study of Bolshevik Rule, Steves & Wayhurn Publishers, U.S.A., 1934, P. 5.

هـ - وقد امتدت نظم ترتيب الوظائف حديثا الى العديد من دول العالم ، وانتشر استخدام الترتيب فى أجهزة الدولة بعد أن اتسع النشاط الاقتصادى للدولة وزاد التدخل الحكومى فى جميع المجالات والأنشطة الاقتصادية والادارية ، وخاصة عقب الحرب العالمية الثانية ، مما زاد نشاط الادارة العامة تعقيدا ، وزادها بالتالى احتياجا الى وسائل علمية لترتيب وظائفها ترتيبا سليما .

وكانت نظم ترتيب الوظائف تزداد تطورا بمرور الوقت . كما تنوعت الطرق التى تستخدم فى عملية الترتيب ، حيث كان الخبراء الاداريون يعملون دائما على استنباط طرق جديدة للترتيب يتلافون بها الثغرات التى يظهرها التطبيق العملى للطرق القديمة . فبعد أن كانت عمليات الترتيب تجرى بصورة اجمالية مبسطة ، ظهرت طرق ترتيب الوظائف ترتيبا تحليليا قائما على تحليل أعمال الوظائف تفصيلا الى العناصر الأساسية الداخلة فى تكوينها كالصعوبة والمسئولية وغيرها .

وقد أصبحت عملية ترتيب الوظائف فى الوقت الحاضر موضوعا أساسيا من موضوعات الادارة العلمية الحديثة فى الدول المتحضرة ، سواء فى المشروعات الخاصة أو على صعيد النشاط الحكومى والمشروعات العامة .

الفصل الثالث

جهات الترتيب

تختلف الدول المعاصرة فيما يتعلق بتحديد الجهة التى تختص بوضع نظام الترتيب . اذ تعهد بعض الدول بهذه المهمة الى الجهة التشريعية ، بينما تعهد به دول أخرى الى الجهة الادارية . وفيما يلى بيان لذلك :

أولا - الجهة التشريعية :

يأخذ نظام ترتيب الوظائف العامة داخل بعض الدول شكل القانون الذى يوضع بواسطة السلطة التشريعية متضمنا التنظيم الأساسى لعملية الترتيب ، مما يجعل دور السلطة الادارية مقصورا على تنفيذ ذلك النظام ومتابعته .

ومما من شك فى أن وضع نظام ترتيب الوظائف العامة بواسطة الجهة التشريعية له ميزة أساسية تتمثل فى اعطاء هذا النظام قوة الالزام بالنسبة لجميع الأجهزة الادارية ، مما يدفعها الى احترامه ومراعاة تنفيذه .

ومن هذه المزايا كذلك ضمان الاستقرار للنظام المذكور . اذ لا تستطيع أية جهة ادارية أن تلجأ بين الحين والآخر الى الغائه أو تعديله ، بل ان ذلك لا يمكن أن يتم الا بتعديل أو الغاء قانون الترتيب ، وبعد أن تتبع فى ذلك كافة الاجراءات والمراحل التشريعية التى تمر بها القوانين عادة لدى الغائها أو تعديلها . وهو الأمر الذى يساعد فى النهاية على استقرار الجهاز الادارى للدولة وحمايته من الاضطراب الناشىء عن كثرة التعديل فى نظام الترتيب .

ومن المزايا المذكورة أيضا تحقيق الوحدة لنظام الترتيب ، اذ أن وضع ذلك النظام فى شكل قانون يضمن له عادة التطبيق بصورة موحدة داخل وحدات الجهاز الادارى المختلفة ، ويبعده عن التعدد تبعا لتعدد الوحدات الادارية .

بيد أن وضع الترتيب بواسطة السلطة التشريعية فى شكل قوانين يعيبه ما يعاب على القانون عادة من جمود ، وهو الجمود الناشىء عن صعوبة التعديل بدون اتباع مختلف المراحل التشريعية الطويلة والمعقدة . ولا شك أن نظام ترتيب الوظائف يعتبر

من الأنظمة التى يجب أن تتوفر لها المرونة ، وأن تتوفر لها بالتالى سهولة التعديل . ذلك أن عمليات الادارة العامة - ومنها عملية الترتيب - تتسم بالتطور المستمر حتى تساير تطور الحياة الادارية .

أضف الى ذلك أن السلطة الادارية أقدر من البرلمان على وضع النظام الفعال بشأن الترتيب ، وذلك على النحو الذى يتفق مع ظروف الادارة العامة وطبيعة تكوينها ونوعية مشاكلها . فالسلطة الادارية تعتبر أكثر اتصالا من السلطة التشريعية بشئون الوظائف العامة والموظفين العموميين .

وقد عهدت بعض الدول - وفى مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية - الى البرلمان بمهمة وضع نظام ترتيب الوظائف العامة . فمنذ سنة ١٩٢٣ يتم تنظيم عملية ترتيب الوظائف العامة بقانون يصدر من الكونجرس الأمريكى . ومن ذلك قانون الترتيب (Classification Act) الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩٢٣ ، وقانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٩ ، وكذلك القانون الصادر فى سنة ١٩٥٤ (١) .

بيد أن قوانين ترتيب الوظائف العامة التى يصدرها الكونجرس الأمريكى تكتفى عادة بتحديد القواعد الرئيسية لعملية الترتيب ، تاركا القواعد التفصيلية للتحديد من جانب السلطة الادارية . وبذلك يتم توزيع مهمة ترتيب الوظائف العامة بين السلطتين التشريعية والادارية . وهذا هو ما تم فى رأى البعض بموجب قانون الترتيب الصادر فى سنة ١٩٤٧ (٢) . وان كنا نلاحظ على العكس أن القانون المذكور لم يكتف بوضع القواعد الرئيسية لعملية ترتيب الوظائف العامة ، ولكنه عنى بالتفاصيل ، اذ حدد تفصيلا مستوى الصعوبة والمسئولية للعمل الذى تتضمنه كل درجة . وهو ما كان يجب على المشرع تركه للسلطة الادارية كى تقدره على ضوء الظروف الادارية .

---

(١) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ وما بعدها وجيرار كونساك ، المرجع السابق ، ص ١١٣ وما بعدها . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٤ وما بعدها .

(٢) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ وما بعدها .

وفى فرنسا ، ينص القانون العام للموظفين (١) على تقسيم الموظفين العموميين الى أربع مجموعات رئيسية ، ثم يترك للسلطات الادارية المختصة مهمة تحديد القواعد التفصيلية المتعلقة بترتيب الوظائف العامة ، على أن تصدر هذه القواعد بمراسيم . ومن تلك السلطات المجلس الأعلى للوظيفة العامة ، وادارة الوظيفة العامة ، وادارة الميزانية ، واللجان المكونة من ممثلى الادارات العامة وممثلى نقابات الموظفين ، وكذلك مجلس الوزراء بوصفه المرجع النهائى لاستصدار المراسيم المذكورة (٢) .

وفى جمهورية مصر العربية ، ينص قانون العاملين المدنيين بالدولة ، وكذلك قانون العاملين بالقطاع العام ، على مبدأ ترتيب الوظائف العامة كأساس تلتزم به السلطات الادارية المختلفة . اذ تقضى المادة الثانية من نظام المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن " تضع كل وحدة جدولا للوظائف يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها ، وكذلك ترتيبها فى أحد المستويات والفئات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بهذا القانون . كما يجوز اعادة تقييم وظائف كل وحدة . ويعتمد جدول الوظائف والقرارات الصادرة باعادة تقييم الوظائف بقرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وذلك فى حدود الاعتمادات المقررة فى الموازنة العامة للاجور " .

وقد عهدت المادة الثالثة من النظام ذاته الى رئيس الجمهورية بتحديد أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف واعادة تقويمها ، وكذلك تحديد اجراءات نقل العاملين الى الوظائف الواردة بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقويم عليهم .

---

(١) القانون رقم ٢٢٩٤ لسنة ١٩٤٦ ، ثم القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٢) Le Journal Officiel de la Republique Francaise, Statut Genéral des Fonctionnaires, Ordonnance No. 59 - 244 de 4 fevrier 1959, Journaux officiels No. 1024 - 15, Dec. 1972, P. 3.

وقد ألحق المشرع بالقانون المذكور جدولا بتقسيم الوظائف العامة الى مجموعة من الفئات والمستويات الوظيفية فرضها على السلطة الادارية بحيث تلتزم بها عند اجراء عملية ترتيب الوظائف العامة .

وقد نص قانون العاملين بالقطاع العام (رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) فى المادة الثانية من النظام المرافق له كذلك ، على أن يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها وترتيبها فى داخل أحد مستويات الجدول الملحق بذلك النظام . كما أجازت المادة المذكورة اعادة تقويم الوظائف أو استحداث وظائف جديدة بعد موافقة مجلس ادارة الوحدة الاقتصادية واعتماد الوزير المختص ، وبشرط الالتزام بالنسبة المقررة للأجور الى رقم الانتاج أو رقم الأعمال (١) .

ونلاحظ مما سبق أن الدول التى تعطى للبرلمان مهمة اصدار نظام ترتيب الوظائف العامة لا تعهد اليه بمهمة تنظيم عملية الترتيب تنظيما تفصيليا شاملا ، اذ تترك هذه الدول للسلطات الادارية — بمقادير متفاوتة — مهمة وضع التفاصيل المتعلقة بعملية الترتيب .

---

(١) وكانت قد ثارت مناقشات طويلة فى مجلس الشيوخ المصرى أثناء مناقشة قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حول ما اذا كانت جداول الكادرات والدرجات الوظيفية تلحق بالقانون وتصدر من السلطة التشريعية ، أم تترك لقرار يصدر من مجلس الوزراء . ثم انتهى الأمر باصدارها ضمن القانون .

راجع : مجموعة مضابط وملاحق دور الانعقاد العادى السادس والعشرين لمجلس الشيوخ المصرى ، المجلد الرابع (من مضبطة الجلسة الثالثة والأربعين الى مضبطة الجلسة الثانية والخمسين) ، ٢٨ أغسطس الى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ ، الجلسة الخمسون ، ١٥/١٠/١٩٥١ ، الموضوع رقم ١٢ ، ص ٤٢٨٤ .

ثانيا - الجهة الادارية :

وهناك دول أخرى تجعل للأجهزة الادارية وحدها مهمة اصدار وتنظيم عملية ترتيب الوظائف العامة ، وذلك عن طريق ما تتخذه من قرارات تنظيمية أو فردية . ومن هذه الأجهزة على سبيل المثال الأجهزة المركزية لشئون الخدمة المدنية ، ووزارات التنمية الادارية ، واللجان الادارية الخاصة التى تشكل تحقيقا لهذه المهمة .

اذ تقوم مثل هذه الأجهزة باعداد نظام الترتيب على ضوء التوجيهات العامة للسلطات الادارية العليا للدولة ، ثم عرضه عليها لاستصداره فى صورة قرارات ادارية ، على أن يقوم الجهاز المختص بعد ذلك بتنفيذ النظام المذكور داخل الوحدات الادارية المختلفة ، والاشراف على هذا النظام ومتابعته وتطويره .

وما من شك فى أن لوضع نظام الترتيب بواسطة الجهة الادارية ميزة أساسية ، تتمثل فى أنه يحقق المرونة لنظام الترتيب ، مما يساعد على تعديله وتطويره بصفة مستمرة خلال فترة قصيرة عند اللزوم ، وذلك على النحو الذى يساير التطورات المستمرة فى الهيكل الوظيفى للدولة ، كانشاء بعض الادارات أو الوظائف أو ادماجها أو الغائها ، أو التوسع فى الأنشطة الادارية للدولة ، أو اجراء عمليات الاصلاح الادارى ، الى غير ذلك مما قد يدفع السلطة الادارية الى اجراء تعديلات شاملة أو جزئية فى نظام ترتيب الوظائف العامة .

ومن جهة أخرى فان السلطة الادارية تعتبر أقدر من السلطة التشريعية على وضع نظام سليم للترتيب ، وذلك على أساس أن الاداريين أخبر من غيرهم بالنشاط الادارى ، وأعلم بطبيعة الادارة العامة وتكوينها ومشاكلها .

بيد أنه يؤخذ على ذلك الأسلوب فى وضع نظام الترتيب أنه لا يكسب هذا النظام نفس القوة الملزمة التى يكتسبها اذا ما وضع بواسطة الجهة التشريعية ، مما يسهل للادارة الغاء النظام المذكور أو تعديله وهو ما قد يصيب الجهاز الادارى بالاضطراب وعدم

الاستقرار . كما أن الأسلوب المذكور قد يدفع وحدات الجهاز الادارى للدولة الى التراخى فى تطبيق نظام الترتيب ، مما يؤدى الى عدم سريانه من الناحية العملية .

أضف الى ذلك أن اتباع الأسلوب المذكور قد يؤدى الى تعدد أنظمة الترتيب داخل الدولة ، وذلك على عكس ما يحدث فى حالة صدور نظام الترتيب فى شكل قانون .

وقد أخذت بعض الدول — وفى مقدمتها انجلترا والاتحاد السوفيتى — بهذا الأسلوب .

ففى انجلترا ، لا يخضع ترتيب الوظائف العامة لقانون ، بل تخضع شئون الوظيفة العامة بوجه عام للقرارات والتعليمات الادارية التى تصدر عن مجلس الوزراء ووزارة الخزانة وادارة الخدمة المدنية . ولذلك تتولى السلطات الادارية فى انجلترا مهمة وضع وتنظيم عملية الترتيب (١) .

وفى الاتحاد السوفيتى ، يعتبر جميع الموظفين بمختلف فئاتهم عمالا للدولة . ولا يوجد هناك نظام خاص يحكم الوظيفة العامة . فقد أدى التأميم وقيام القطاع العام الى اعتبار الجميع عمالا للدولة ، كما أدى الى دخول العمل لدى معظم المؤسسات والمشروعات العامة فى نطاق الوظيفة العامة . وهو الأمر الذى أدى فى النهاية الى صعوبة قيام نظام موحد لترتيب الوظائف العامة على مستوى الدولة ، وذلك بسبب استحالة تجميع هذه الوظائف المتنوعة داخل نظام واحد (٢) .

ولذلك تتولى السلطات الادارية المختلفة فى الاتحاد السوفيتى عملية ترتيب الوظائف العامة . ومن أجل ذلك يوجد فى كل وحدة من وحدات الجهاز الادارى قسم خاص للعمل والأجور يضم بعض الخبراء فى المجالات المختلفة ، كما يضم بعض ممثلى النقابات

---

(١) J.F. Garner, Administrative Law, Butterworths, 4th edition, London, 1974, P. 36.

(٢) Charles Debbasch, Science Administrative (Administration Publique), Précis Dalloz, 2e édition, 1972, P. 402.

وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .

العمالية • ويقوم ذلك القسم بدراسة الاعمال الموجودة بالوحدة وتحليلها وتقسيمها الى مجموعات حسب درجة تعقيدها والمهارات المطلوبة لكل منها ، وذلك تمهيدا لوضعها فى الدرجات المناسبة لها (١) •

وهناك لجنة تضم ممثلين لقسم العمل والاجور وكذلك النقابة العمالية المختصة وبعض العمال المهرة فى الصناعة المعنية • وتختص هذه اللجنة بوضع العمال فى الدرجات المناسبة لهم ، ويخضع تقديرها لموافقة اللجنة النقابية للوحدة •

هذا وتتمتع أقسام العمل والاجور بسلطة تقديرية فى مجال ترتيب الوظائف العامة ، وان كانت هذه السلطة تخضع للقواعد والمعايير الأساسية التى تضعها على المستوى المركزى " لجنة الدولة لشئون العمل والاجور " التابعة لمجلس الوزراء ، والتى تقوم بوضع هذه القواعد والمعايير بالنسبة لكل فرع من فروع الصناعة على حدة بالاتفاق مع اللجان المركزية للنقابات العمالية • وهذه المعايير لا تمثل سوى الخطوط الأساسية ، أما المعايير التفصيلية فتوضع بواسطة الوحدات المختلفة كل على حدة (٢) •

ومن كل ما تقدم يتضح أن دولا قليلة هى التى تترك للسلطة الادارية مهمة اعداد واصدار نظام الترتيب ، بينما يمارس المشرع داخل غالبية الدول دورا — متسعا أو محدودا — فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة حتى يعطيه القوة الملزمة المطلوبة لانجازه •

على أنه أيا كان الأمر ، فاننا نرى أنه من الضرورى النص على مبدأ ترتيب الوظائف العامة فى القوانين الأساسية للوظيفة العامة ، وذلك على النحو الذى قضى به فى مصر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ •

---

(١) الكسندر أنتونوف ، العمل والاجور (الاسلوب السوفيتى) ، ترجمة عبد الحميد السحرتى ، من سلسلة المكتبة العمالية ، مكتبة المركز الثقافى السوفيتى بالقاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٣٣ •

(٢) الكسندر انتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٣ ومابعدها و ص ٤٣ •

و يجب أن تترك للسلطة الادارية مهمة التنظيم التفصيلى لعملية الترتيب ، وذلك بالكيفية التى تتفق مع ظروف الادارة العامة وطبيعة نشاطها • وهذلك تتحقق لنظام الترتيب المرونة وسهولة التطوير ، مع تجنب تعقيدات الاجراءات التشريعية •

هذا مع ملاحظة أن نجاح السلطة الادارية فى وضع نظام متكامل لترتيب الوظائف العامة ، مع تطبيقه تطبيقا سليما ، يستلزم تمتع الجهة الادارية المختصة بعملية الترتيب بسلطة عليا ، حتى يمكنها فرض نظام ترتيب الوظائف على جميع الوحدات الادارية ، على أن تقترن هذه السلطة بمكنة الالزام ، حتى تتم عملية ترتيب الوظائف العامة بالجدية اللازمة •

الفصل الرابع
مزايا الترتيب

لترتيب الوظائف العامة جملة مزايا تتمثل فى ضمان تقويم هذه الوظائف على أسس موضوعية ، مع خدمة عمليات التعيين والنقل والترقية والتدريب ، هذا بالاضافة الى دعم التنمية الادارية (١) . وفيما يلى بيان لهذه المزايا المتعددة .

١ - تقويم الوظائف العامة على أسس موضوعية :

يساعد نظام ترتيب الوظائف على وضع نظام سليم لمرتبات الموظفين العموميين متسم بالعدالة والتناسق والموضوعية . ذلك أن لترتيب الوظائف العامة غايات عديدة وفى مقدمتها تحديد القيمة النسبية لكل وظيفة بالمقارنة بغيرها من الوظائف . ويتم ذلك عن طريق تقويم الوظيفة بعد تحليلها الى العناصر المكونة لها وتقويم كل عنصر منها على حدة . وهو الأمر الذى ينتهى بتكوين هيكل متكامل لمجموعة الوظائف بعد تجميعها فى عدة فئات مختلفة بحيث تضم كل منها مجموعة الوظائف التى تتماثل فى مستوى الصعوبة والمسئولية ، مما يبرر بالتالى تماثل مرتباتها (٢) .

ومن ذلك يتضح أن عملية ترتيب الوظائف تساعد على تحديد المرتبات على أساس نوع العمل الذى يؤديه شاغل كل وظيفة ، وتساعد بالتالى على معاملة الموظفين معاملة

---

(١) راجع فى مزايا ترتيب الوظائف : تقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٥ ، ٥٥ وما بعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ ومابعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٨٠ ومابعدها . وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٩ وما بعدها .

(٢) دكتور زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الافراد والعلاقات الانسانية ، المكتبة الادارية ، دار المعارف ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ١٩٧٢ ، ص ١١٦ ، ١١٧ . وبكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٨٢ ومابعدها . ويحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ . وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٩ . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ .

عادلة فى مجال تحديد المرتبات . وبذلك لا تتحدد هذه المرتبات على أسس شخصية ، ولا تخضع لأهواء الرؤساء وميولهم أو نزعاتهم السياسية .

يضاف الى ما سبق أن ترتيب الوظائف العامة وتقويمها بعد ذلك يكفل تحقيق التنسيق بالنسبة لجداول المرتبات ، اذ يقضى على التناقضات التى قد تشوب نظام المرتبات بسبب قيام كل ادارة على حدة بتحديد مرتبات موظفيها ، مما يترتب عليه تعدد نظم المرتبات واحتمال عدم قيام التناسق فيما بينها مع اختلافها من ادارة لأخرى . هذا فى حين أن عملية ترتيب الوظائف تؤدى الى توحيد تلك النظم ، مع ايجاد نظام واحد يتدرج تدرجا منتظما ومنطقيا يبدأ من أدنى الدرجات وينتهى بأعلاها ، بما يتفق مع تدرج السلم الرئاسى داخل الهيكل التنظيمى . هذا بالاضافة الى تحقيق المحافظة على نسب متوازنة بين مرتبات كل فئة ومرتبات الفئة التى تعلوها ، مع ضمان التناسب المعقول بين أدنى المرتبات وأقصاها .

وقد افتقد تقويم الوظائف العامة فى مصر تلك الميزة الهامة منذ أواخر القرن الماضى ، وذلك بسبب عدم مراعاة التناسق والعدالة عند وضع نظام المرتبات . ويرجع ذلك أساسا الى عدم استناد هذا النظام الى ترتيب وظيفى سليم ، مما اضطر الحكومات المختلفة الى اصدار قرارات تحكمية بقصد تحقيق العلاج المؤقت لمشكلة تحديد المرتبات ، مع عدم اخضاع ترتيب الوظائف لنظام متكامل (١) .

ومن أجل ذلك عنى خبراء الأمم المتحدة بابراز الميزة المتقدمة لترتيب الوظائف العامة ، قائلين أن ترتيب الوظائف وتقسيمها الى درجات يعتبر خطوة أولية وضرورية من أجل اقامة بناء الوظيفة العامة على أساس الصلاحية والجدارة . اذ لا يمكن بغير هذه الخطوة اقامة الأساس السليم لاختيار الموظفين ، أو وضع القواعد الموحدة اللازمة لتحديد مرتبات ورتب متساوية بالنسبة للأعمال المتماثلة . كما عنى مكتب العمل الدولى بابراز هذه الميزة قائلا أن نظام الترتيب يحقق نظاما منطقيا وموضوعيا بالنسبة لترتيب الأعمال المختلفة فيما بينها ، ويمكن بالتالى من ازالة ما قد يوجد من تناقضات فى هيكل الاجور ،

---

(١) محمد على رسلان عمران ، الموجز فى شرح قوانين موظفى الحكومة ، الطبعة الاولى ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٥٦ ، ص ٧٤ وما بعدها .

ويجعله مقبولا لدى العمال ، كما يسهل عملية ادماج الأعمال الجديدة فى هذا الهيكل عند اللزوم وتحقيق ملاءمتها مع بقية الأعمال ، ويعاون كذلك على ازالة تظلمات العاملين المتعلقة بتحديد الأجور ، ويساعد من ثم على رفع معنوياتهم وتحسين علاقاتهم بالادارة ، اذ يساعد نظام الترتيب على توحيد معدلات الأجور وتسهيل تطبيقها (١) .

٢ - تبسيط عملية التعيين :

تساعد عملية ترتيب الوظائف أيضا على ايجاد سياسة علمية تحكم شغل الوظائف الخالية ، مع قيام هذه السياسة على أساس وضع القواعد المناسبة للتعيين ، وفى مقدمتها القواعد المتعلقة بالمؤهلات والصفات الواجب توافرها فى الموظف ، وذلك بما يتناسب مع احتياجات العمل الحقيقية .

ذلك أن ترتيب الوظائف يستلزم تحليل كل وظيفة لتحديد الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها ، والمواصفات التى تتميز بها ، والمؤهلات والخبرات الواجب توافرها فيمن يشغلها . ويساعد هذا التحليل على تحديد نوع وطبيعة الاختبارات التى تعقد للمرشحين بما يتفق مع احتياجات الوظائف التى يتقدمون لها (٢) .

---

(١) (A Handbook of Public Administration) United Nations
المرجع السابق ، ص ٣٧ .
وتراجع أيضا نسخته الفرنسية :
(Manuel d'Administration Publique)
المرجع السابق ، ص ٤١ .
ونصيف اسطفانوس ، تقويم الوظائف ، ملخص دراسات وتقارير لمكتب العمل الدولى بجنيف (مترجمة العربية) ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٥١ .

(٢) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ١٠ ، وزكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ١١٨ ، وكذلك :
Paul Pigors & Charles A. Myers, Personnel Administration, Mc Graw-Hill Book Company- 6th edition, New York, London & Tokyo, 1969, P. 360.

وهذا هو ما يدعو الى القول بأن ترتيب الوظائف العامة يؤدى الى ايجاد سياسة ثابتة ورشيدة فى مجال شغل الوظائف العامة ، وذلك على النحو الذى يبين مقدار الحاجة الحقيقية لهذه الوظائف ، ومدى الشروط المطلوبة لشغلها ، مع تحديد ظروف العمل الداخلية ومن ذلك تحديد الوظائف الرئاسية داخل كل فئة ، ومقدار تدرجها فيما بينها (١).

٣ - تسهيل عملية النقل :

يسهل ترتيب الوظائف العامة الى حد كبير عملية انتقال الموظفين بين الوظائف أو الادارات المختلفة . اذ تؤدى عملية الترتيب الى تكوين هيكل موحد ومتكامل بالنسبة لجميع الوظائف داخل الادارات المختلفة .

ويتضمن هذا الهيكل مجموعات متماثلة من الدرجات والفئات مع تشابه كل مجموعة منها فيما بينها من حيث الشروط والمؤهلات اللازمة لشغلها ، وبذلك تسهل عملية نقل الموظفين مع تجنب المشاكل العملية التى قد تقع بشأن تحديد المرتب أو الخبرة أو الأقدمية وما أشبه (٢) . ويمكن أن نذكر من هذه المشاكل على سبيل المثال ما حدث فى مصر فى عام ١٩٦٢ ، حين تم نقل العاملين ببعض البنوك الصغيرة (الملغاة) الى البنوك الكبرى . اذ أدى ذلك النقل - بسبب عدم وجود قواعد موحدة لترتيب الوظائف فى القطاع المصرفى فى ذلك الحين - الى وقوع عدة مفارقات ، ومنها أن كبار المديرين فى البنوك الملغاة أصبحوا مرؤوسين لمن هم أقل منهم خبرة وكفاءة من موظفى البنوك الكبرى . كما أن من كانوا يتقاضون مرتبات ضخمة أصبحوا يشغلون وظائف صغيرة لا تتناسب مع مرتباتهم (٣) .

---

(١) سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ .

(٢) زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص ١١٩ ، ١٢٠ .

(٣) تراجع قرارات مجلس ادارة المؤسسة المصرية العامة للبنوك الصادرة بتاريخ ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ و ٩ أكتوبر سنة ١٩٦٣ ، وما تبعها من منشورات تفسيرية ومذكرات ايضاحية وأوامر ادارية خاصة بتصفية بعض البنوك الصغيرة (وعددها ٢٩ بنكا) مع ادماج بعضها فى البنوك الكبرى . وهى وثائق غير منشورة مودعة بالبنك المركزى المصرى (وقد ألغيت المؤسسة المذكورة فيما بعد بالقرار الجمهورى رقم ١٤٦٦ لسنة ١٩٦٤) .

٤ - تيسير عملية الترقية :

كما يؤدى ترتيب الوظائف العامة الى تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص فى مجال الترقية [١] . اذ أن انفراد كل ادارة على حدة بهيكل وظيفى خاص يختلف فى درجاته وفئاته عن بقية الادارات ، يجعل لكل ادارة نطاقا مغلقا على موظفيها ، ويتحتم من ثم عدم جواز شغل وظائفها الا بطريق الترقية من بين موظفيها ، مما يؤدى الى اختلاف فرص الترقية من ادارة لأخرى ، وذلك نظرا لاختلاف حجم الادارات وعدد وظائفها ودرجاتها والعاملين لديها ونسب الوظائف الخالية بها . هذا فى حين أن وجود هيكل موحد للوظائف العامة على مستوى الادارات المختلفة يحقق المرونة لعملية شغل الوظائف الخالية ، بحيث يمكن بسهولة نقل الموظفين من الادارات التى تضيق فيها فرص الترقية الى الادارات التى تتسع فيها تلك الفرص [٢] .

هذا بالاضافة الى أن تحديد الشروط التى تتضمنها عملية ترتيب الوظائف بالنسبة لكل وظيفة تجعل الترقية محصورة فيمن تتوفر فيهم تلك الشروط ، ويجعل نظام الترقيات بالتالى خاضعا للقواعد الموضوعية التى تحقق العدالة والمساواة بين الموظفين ، مما يبعد هذا النظام عن سائر المؤثرات والأهواء الشخصية . وهذا هو ما يجعل لعملية ترتيب الوظائف العامة أهمية بالغة بالنسبة لعملية الترقية . اذ أن تجميع هذه الوظائف فى مجموعات يؤدى الى تسهيل معرفة الاحتياجات الوظيفية ويسهل بالتالى اجراء الترقيات [٣] . وبخاصة داخل الدول التى تجعل من الوظيفة مهنة دائمة بالنسبة للموظف ، اذ تجمع الوظائف المتماثلة داخل مجموعة واحدة ، مع ترتيب درجاتها ترتيبا تصاعديا بما يتفق وحاجة العمل الحقيقية [٤] .

ولذلك يقرر الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر أن من بين أهداف الترتيب " المساعدة فى عمليات الترقية " [٥] . وهذا هو ما يقرره أيضا خبراء الأمم المتحدة حين

---

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .
(٢) زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .
(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .
(٤) سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ .
(٥) الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٦ وما بعدها .

قالوا أن نظام الترتيب يساعد على وضع أسس ترقية الموظفين طبقا لمعيار الجدارة بعيدا عن تأثير العوامل السياسية أو الشخصية غير العادلة (١) .

هذا ومما يثبت أهمية الترتيب بالنسبة لعمليات الترقية ما حدث فى مصر فى سنة ١٩٤٦ ، اذ أصدرت الحكومة المصرية ما سمى " بقرارات التنسيق " التى استهدفت اعادة توزيع الدرجات بين مختلف الوزارات والمصالح الحكومية ، وذلك بقصد القضاء على مشكلة عدم التناسب بين عدد الدرجات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة وبين عدد موظفيها ، مما أدى الى اختلاف فرص الترقية بالنسبة لهم . الا أن صدور تلك القرارات لم يحقق الغرض المنشود . ويرجع ذلك فى رأينا الى انعدام القواعد الموضوعية التى تحكم ترتيب الوظائف العامة وتساعد بالتالى على تنظيم عمليات الترقية تنظيما يحقق الصالح العام (٢) .

٥ - دعم التنمية الادارية :

ونقصد بالتنمية الادارية تحقيق التطوير المستمر للنشاط الادارى عن طريق برامج التدريب الادارى ، والتخطيط السليم لنظام الخدمة المدنية ، واصلاح الجهاز الادارى مما يشوبه من قصور .

وتساعد الدراسة التحليلية للوظائف العامة التى تستلزمها عملية الترتيب على تحديد أساليب ووسائل برامج التدريب الادارى ، كما تساعد على تحديد أنواع ومجالات التدريب اللازمة للعاملين بقصد تحقيق أقصى استفادة ممكنة من أعمالهم (٣) . ذلك أن عملية ترتيب الوظائف تتضمن تحديدا لنوع الخبرة والمؤهلات اللازمة لشغل كل وظيفة ، مما يمكن من تحديد ووضع برامج التدريب . ومن أجل ذلك يتم تحديد البرامج التدريبية التى يتولاها الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر على أساس فئات الوظائف المرتبة ، وذلك نظرا لأهمية الترتيب بالنسبة لعملية حصر الاحتياجات التدريبية ورسم مقررات التدريب .

---

(١) تقرير هيئة الامم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، ومحمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

(٣) يحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص ٤ ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق ص ١٠ .

كما يعتمد التخطيط في مجال الخدمة المدنية على معرفة مدى الحاجة الى الوظائف الجديدة في الحاضر والمستقبل ، فضلا عن دراسة امكانيات الدولة من الناحية المادية والفنية ، والمقررات التعليمية التى تغطى تلك الحاجة ، هذا بالاضافة الى بحث مهام الوظائف القائمة وأنواعها وأعدادها ، وهو الأمر الذى يظهر أهمية عملية ترتيب الوظائف التى تكفل توفير المعلومات والبيانات المذكورة . أضف الى ذلك أن قيام الهيكل الوظيفى على أساس الترتيب يجعل التخطيط الادارى سليما ، كما يجعله قريبا من الواقع العملى .

ومن جهة أخرى فان عملية ترتيب الوظائف العامة تقوم على أساس الدراسة العملية لاختصاصات كل وظيفة ، وأهميتها بالنسبة لسائر وظائف الهيكل الادارى . ولذلك تساعد هذه الدراسة على الكشف عما يصيب الجهاز الادارى من قصور ، وما تشوبه من عيوب . وذلك عن طريق تبسيط اجراءات العمل الادارى ، وتحقيق التنسيق بين الوظائف والتخصصات المختلفة (١) . وتساعد هذه الدراسة كذلك على وضع معدلات للأداء ومعايير للكفاية بالنسبة لكل نوع من الوظائف العامة ، وهذا هو ما أكدته أبحاث مكتب العمل الدولى بجنيف (٢) .

يضاف الى ما سبق ، أن عملية ترتيب الوظائف العامة تساعد على اسناد الأعمال العامة الى أقل عدد من الموظفين ، مع ممارستها بأقل قدر من الوقت والمال ، ووضع كل موظف فى المكان المناسب (٣) . ومن أجل ذلك يجعل الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر من أهداف عملية ترتيب الوظائف العامة المساعدة فى عمليات الاصلاح الادارى (٤) . وان كان البعض يرى أن هذا الهدف لا يعدو أن يكون نتيجة ناشئة عن الأخذ بنظام الترتيب وليس هدفا له (٥) . وذلك بالرغم من أن تسهيل عمليات الاصلاح الادارى يعتبر فى رأينا هدفا للترتيب ونتيجة له فى نفس الوقت .

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص١٦٧ ، ويحيى رياض سلام ، المرجع السابق ، ص٤ .
(٢) تقويم الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٥١ .
(٣) سليمان محمد الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٤ .
(٤) الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، المرجع السابق ، ص ٦ وما بعدها .
(٥) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ ، ١٠٦ وما بعدهما على التوالى .

الفصل الخامس

مصاعب الترتيب

تعترض عملية ترتيب الوظائف العامة مصاعب متعددة ، وان كانت هذه المصاعب لا تقلل من أهمية تلك العملية ، مما يستوجب بذل كل المحاولات لمواجهة المصاعب المذكورة (١) . وفيما يلى بيان لمصاعب الترتيب بوجه عام .

١ - تجميد الهيكل الوظيفى :

قد يؤدى الترتيب الى وضع الهيكل الوظيفى فى قوالب جامدة تفتقر الى المرونة ، ويؤدى بالتالى الى صعوبة تحديد أوضاع الوظائف الجديدة التى تنشأ بعد اتمام عملية الترتيب ، كما يؤدى الى صعوبة تعديل نظام الوظائف القائمة ، أو تغيير اختصاصاتها وواجباتها على النحو الذى يستلزمه تغيير الأوضاع الوظيفية أو الأنشطة الادارية . وهو الأمر الذى يجعل هيكل الوظائف فى النهاية جامدا جمودا لا يساير تطور الأجهزة أو النظم الادارية (٢) . خاصة وان عملية الترتيب لا تتم لاعتبارات نظرية ، وانما تتم لكى توضع موضع التطبيق ، وذلك فى ظل الظروف الاجتماعية والادارية والاقتصادية القائمة ومنها على سبيل المثال نفقات المعيشة ، وأعباء الميزانية العامة ، وتكاليف تطبيق عملية الترتيب ، وحجم وطبيعة الجهاز الادارى وتكوين هيكله الوظيفى ، والنظم السائدة فى قطاعات العمل الأخرى بالدولة .

وما من شك فى أن اتسام نظام ترتيب الوظائف العامة بالبساطة والمرونة دون الاغراق فى الأحكام الجزئية الجامدة ، يجعله قابلا للتطوير دون المساس بجوهره أو الاخلال بالهيكل الوظيفى بأكمله . ذلك أن الأحكام الجزئية هى التى تحتاج دائما الى التعديل الفورى

---

(١) راجع كمثال لتلك المصاعب عملا فى مجال القطاع العام الدراسة الاستطلاعية التى أجراها الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى مصر على العاملين بشركة النصر للاجهزة الكهربائية والالكترونية (فيليبس أورينت سابقا) - الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، الادارة المركزية للترتيب ، برنامج مديرى الادارات ، الدورة الأولى ، ١٩٦٩ ، دراسة غير منشورة بعنوان : " أثر ترتيب الوظائف فى تحقيق العدالة الوظيفية بوضع الرجل المناسب فى المكان المناسب بالتقدير المناسب" ص ٣٩ ، ٩٤ ومابعدهما .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ .

فى فترات متقاربة . ولهذا يحسن اقتصار قوانين الترتيب على القواعد العامة ، مع ترك التفاصيل للوائح والتعليمات والمنشورات الادارية القابلة لهذا التعديل .

٢ - استلزام الوقت والجهد والمال :

يحتاج اعداد وتنفيذ عملية الترتيب على النحو السليم الى الكثير من الوقت والجهد والمال (١) . هذا بالاضافة الى حاجة هذه العملية الى جملة تخصصات فنية وخبرات عملية مختلفة (٢) . وقد تكون الدولة مفتقرة الى هذه التخصصات وتلك الخبرات ، مع اعراضها أحيانا عن الاستعانة بالخبرات والتخصصات الاجنبية ، وذلك من أجل حماية أسرارها الادارية ، أو بسبب ارتفاع أجور الخبراء الأجانب (٣) . أضف الى ذلك عدم قدرة بعض الدول النامية على توفير الخبرات المحلية ، مما يضطرها الى الانتظار فترات طويلة حتى يتم توفير هذه الخبرات أو الوصول بها الى المستوى الذى يمكنها من اجراء عملية الترتيب . وهذا هو ما دعا البعض الى القول بصعوبة الأخذ بنظام شامل وثابت لترتيب الوظائف داخل تلك الدول نظرا لعدم توافر الخبرات اللازمة (٤) .

ولذا يجب على الدولة النامية - قبل الشروع فى عملية ترتيب الوظائف العامة - أن توفر لهذه العملية كافة الامكانيات الادارية والفنية والمالية اللازمة لاعدادها وتنفيذها ونجاحها ، مع تسهيل مهمة الخبراء المختصين وامدادهم بما يساعدهم على أداء هذه المهمة ، على أن يخضعوا للرقابة الادارية اللازمة . وهذا هو ما يفسر فشل المحاولة التى بذلها ديوان الموظفين فى مصر سنة ١٩٥٧ من أجل ترتيب الوظائف العامة ، وذلك بسبب عدم توفير الامكانيات اللازمة لاتمام هذه العملية على الوجه الأكمل (٥) .

---

(١) فوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

(٢) راجع فى ذلك بحثا فى تجربة تقويم الوظائف فى أجهزة الخدمة المدنية وفى القطاع العام فى الجمهورية العربية المتحدة ، أعده يحيى رياض سلام للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية ، المنعقد فى سبتمبر سنة ١٩٦٥ ، وهو بحث غير منشور ومودع بمكتبة الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٧ .

(٣) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٥ .

(٤) حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

(٥) راجع التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩/١٩٦٠ ، ص ٣٥ وما بعدها ، وكذلك : سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٨٩ وما بعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٩٦ وما بعدها .

ولذلك ذهب البعض الى القول بأن ترتيب الوظائف العامة لا يناسب الدول الآخذة فى النمو استنادا الى ضعف امكانياتها المادية مع ضخامة أعباء وتكاليف الترتيب (١) . الا أننا نرى أنه لا يجوز لتلك الدول الانتظار حتى تصل الى مصاف الدول المتقدمة ثم تبدأ فى ترتيب وظائفها ، ذلك أنها لا تستطيع التقدم اذا كانت وظائفها العامة مفتقرة الى الترتيب . أضف الى ذلك أنه يمكن للدول الآخذة فى النمو الاستعانة بالخبرات والامكانيات الأجنبية ، وذلك عند الضرورة وبصفة مؤقتة ، وبما لا يتعارض مع المحافظة على مقتضيات أمن الدولة .

٣ - تعقد عملية الترتيب :

يؤدى تعدد الادارات العامة ، وتنوع المهام الملقاة على فروعها المختلفة ، الى تنوع المستويات والفئات التى يحتويها نظام الترتيب ، مما قد يسبب التعقيدات فى ذلك النظام ، ويؤدى فى النهاية الى صعوبة تطبيقه (٢) .

ذلك أن نظام الترتيب الذى يتسم بالتعقيد يثير العديد من المشاكل الادارية والفنية وقت اعداده وتنفيذه ، سواء بالنسبة للقائمين عليه أو الخاضعين له ، مما يؤدى الى تبديد الوقت والجهد والمال فى هذا المجال . وهذا هو ما يحتم تبسيط عملية الترتيب ، وذلك بتقسيم الهيكل الوظيفى الى مستويات ذات نطاق مرن ، على أن يشمل مسميات وظيفية محدودة تقوم على أساس التخصص العام للموظف ، مع عدم الاستغراق فى التفصيلات أو الاسراف فى مجموع الفئات .

هذا واذا كانت البساطة لازمة بالنسبة لنظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول المختلفة ، فهى أكثر لزوما بالنسبة للدول ذات الامكانيات المحدودة . اذ يساعد الترتيب المبسط على توفير نفقات الترتيب وتكاليف تطبيقه ، كما يساعد على تحقيق الاستقرار الادارى داخل الدول التى تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمة لشاغليها .

ومما يزيد من تعقيدات عملية الترتيب انها عملية تقديرية ، وذلك نظرا لتعذر ايجاد مقياس حاسم يمكن بمقتضاه تحديد مدى الصعوبة والمسئولية المتعلقة بكل وظيفة

---

(١) حمدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .
(٢) فوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها .

على حدة ، حتى يمكن بالتالى تحديد الدرجة والفئة الملائمين لهذه الوظيفة [1] ، ويرجع ذلك الى أنه ليس من السهل تقدير الجهود اليومية التى تتطلبها أغلب الوظائف العامة ، وبخاصة الجهود الذهنية أو الشخصية . هذا بالاضافة الى اختلاف الوظائف العامة فيما بينها من حيث طبيعة وعدد العناصر التحليلية المكونة لها .

على أنه أيا كان الأمر ، فان ذلك لا يعنى بحال الابتعاد فى التقدير المذكور عن الأسس العلمية والتجارب العملية .

٤ - نقص الوعى الادارى :

يستلزم اجراء ترتيب الوظائف العامة الحصول على المعلومات التفصيلية الدقيقة المتعلقة بكافة أنواع الوظائف القائمة . وهو ما قد يتعذر بسبب كراهية الموظفين (رؤساء ومرؤوسين) لما قد ينشأ عن الترتيب من تغيير فى أوضاعهم الوظيفية ، مما يدفعهم الى عدم تقديم المعاونة الصادقة فى اجراء عملية الترتيب ، ومن ذلك مثلا مبالغة الرئيس الادارى فى تقدير عدد الموظفين اللازمين للعمل اظهارا لأهميته أو لضم أكبر عدد . هذا فضلا عن ميل المرؤوس الى المبالغة فى تقدير الأعمال التى يتولاها ، اظهارا لمدى خطورة هذه الأعمال ، أو طمعا فى تخفيف أعبائها ، مما يؤدى فى النهاية الى قيام عملية ترتيب الوظائف على معلومات غير سليمة ، وبفقدها بالتالى القيمة العملية [2] .

ومن أجل ذلك نرى أن تقوم الادارات العامة المختلفة بالتمهيد لعملية الترتيب ، وذلك عن طريق التوعية الادارية القائمة على تعريف العاملين بأهمية الترتيب ودوافعه ومزاياه ، مع مطالبتهم بمعاونة القائمين بالترتيب وتسهيل مهمتهم وامدادهم بالمعلومات اللازمة . على أن تتم هذه التوعية بجميع الوسائل الممكنة ، كالمقابلات الشخصية

---

(١) راجع دراسات وتقارير مكتب العمل الدولى بجنيف ، المرجع السابق ، ص ٣٠ ، ٥٢ ، ومابعدهما . وكذلك جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

(٢) دراسات وتقارير مكتب العمل الدولى بجنيف ، المرجع السابق ، ص ٥٢ ومابعدها ، وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ ، وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٤٧ ، ويحيى رياض سلام ، بحث فى تجربة تقويم الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٨ .

والرسائل والمنشورات الدورية والندوات والدورات التدريبية والمحاضرات العلمية ٠ وأن يقوم بالتوعية خبراء متخصصون من الناحيتين النظرية والعملية ٠ كما أننا نرى أن تتعدد المصادر اللازمة للحصول على المعلومات المتعلقة بترتيب الوظائف العامة ٠ ومن ذلك مثلا المعلومات المتعلقة بالوظيفة ، والتي يمكن الحصول عليها من شاغل هذه الوظيفة ، ومن الرئيس المباشر والرئيس الاعلى ٠ ونرى كذلك أن يتولى الاشراف على اعداد وتطبيق عملية الترتيب جهاز مركزى مستقل ، يكون تابعا لسلطة ملزمة تعلو الوحدات الادارية التى يراد ترتيب وظائفها ، حتى يتمكن هذا الجهاز من فرض قراراته على هذه الوحدات ، مع عدم التعرض لأية مؤثرات خارجية أو ظروف خاصة بوحدة معينة ٠ وان كنا نرى أنه يكفى بالنسبة للدول المتقدمة أن يكون مثل ذلك الجهاز استشاريا ، وذلك نظرا لتقدم الوعى الادارى داخل الدول المذكورة ٠ وذلك بخلاف الحال داخل الدول المتخلفة التى ينقصها ذلك الوعى ٠

الباب الأول

الترتيب فى النظم المقارنة

الفصل الأول : الترتيب فى النظام الأوربى .

الفصل الثانى : الترتيب فى النظام الأمريكى .

الفصل الثالث : الترتيب فى النظام الاشتراكى .

الباب الأول
الترتيب فى النظم المقارنة

يخضع ترتيب الوظائف العامة لثلاثة نظم رئيسية ، وهى النظام الأوربى والنظام الأمريكى والنظام الاشتراكى . وهو الأمر الذى يدعونا الى دراسة هذه النظم المختلفة ، وذلك بالكلام فى فصول متتالية عن طبيعة التوظيف فى ظل كل نظام على حدة مع الكلام بعد ذلك عن نظام الترتيب وتطبيقاته وتقديره .

الفصل الأول
الترتيب فى النظام الأوربى

المبحث الأول
طبيعة التوظيف

يعتمد التوظيف فى ظل النظام الأوربى على نظام المهنة (La Carrière) وهو النظام الذى يقضى بتعيين الموظفين على أساس ظروفهم الشخصية مع ادخالهم فى كادرات ترتب ترتيبا هرميا ، على أن يستمروا فيها طيلة حياتهم الوظيفية متدرجين فى الدرجات والفئات المختلفة . وهو الأمر الذى يدعونا الى القول بتميز التوظيف فى ظل النظام الأوربى بسمتين وهما دوام شغل الوظيفة العامة من جانب الموظف ، مع الاعتداد فى هذا الشغل بظروفه الشخصية (١) .

---

(١) Louis Fougère, La Fonction Publique, L'Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1966, P. 153.

وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

وكذلك :

International Labour Organisation, Report III, Joint Committee on the public Service, 1st session, Career problems in the Public Service, Geneva, 1970, P.3.

وأيضا :

Fritz Morstein Marx, Elements of Public Administration, Prentice-Hall of India private limited, 2nd edition, New Dolhi, 1968, P. 512.

وفيما يلى بيان لهذه السمة وتلك

(أولا) دوام الشغل :

تعتبر الوظيفة العامة فى النظام الأوربى عملا دائما لا عارضا بالنسبة للموظف ، اذ يلتحق بها فى بداية حياته الوظيفية يتدرج فى درجاتها وفئاتها المختلفة الى حين انتهاء خدمته المدنية . مما يجعل من هذه الوظيفة بالنسبة للموظف مهنة دائمة (١) . كما أن علاقة الوظيفة العامة فى ظل النظام المذكور تعتبر علاقة تنظيمية لا تعاقدية (٢) . ويخضع الموظف بموجب هذا النظام للسلطة الرئاسية وهى سلطة هرمية متدرجة (٣) .

---

(١) Laurent Blanc, La Fonction Publique, Pressees Universitaires de France, Paris, 1971, P. 21.

Alain Plantey, Traité Pratique de la Fonction Publique, I.G.D.J., Paris, 1971, P. 10.

ودكتور عبد الحميد كمال حشيش ، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى ، القاهرة ١٩٧٤ ، ص ١٣ ومابعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٤ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ ومابعدها حيث يبين دباش الارتباط بين الموظف والوظيفة العامة فى ظل نظام المهنة ، قائلا أنه اذا كان انتقال الموظف العام بين القطاعين العام والخاص يعتبر أمرا مألوفا فى بعض الدول كالولايات المتحدة الامريكية ، فانه يعتبر " فرارا مذموما " فى فرنسا ، وخاصة بالنسبة لكبار الموظفين ، وكذلك بالنسبة للمجالات التى تتقرر لها أجور أعلى فى القطاع الخاص . ولهذا تبقى القاعدة الأساسية قائمة رغم هذا الفرار ، وهى قاعدة الاستمرار فى ممارسة الوظيفة العامة .

(٢) Robert Catherine, Le Fonctionnaire Francais, Editions Sirey, Paris, 1973, P. 18,26.

وكذلك ألين بلانتى ، المرجع السابق ، ص ٥٩ .

(٣) أنظر فى ذلك :

Louis Trotabat, Manuel de Droit Public et Administratif, L.G.D.J., 6e edition, Paris, 1948, P. 118, 122.

ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ومابعدها . وألين بلانتى ، المرجع السابق ص ٤٤٣ . وأنظر كذلك :

مقال (Daniele Loschak) بعنوان :

Principe Hièrarehique et Participation dans la Fonction Publique.

Bulletin de L'Institution International d'Administration Publique, Revue d'Administration Publique, Publication trimestrielle, Berger-Levrault, Paris. No. 37, Janvier Mars 1976, P. 121.

على أنه اذا كان الأصل فى ظل النظام الأوربى هو دائمية شغل الوظيفة العامة ، فان التأقيت قد يحدث على سبيل الاستثناء . اذ أن طبيعة نشاط الادارة العامة قد تقتضى أحيانا وجود بعض الأعمال ذات الطابع المؤقت . ومن ذلك الوظائف التى تنشأ لغرض محدد وتنتهى بانتهائه ، وكذلك الأعمال الموسمية أو الطارئة ، وأعمال الخبراء الأجانب الذين يعملون بعقود محددة المدة . اذ تتم هذه الأعمال بصفة مؤقتة وعلى سبيل الاستثناء ، مع قيام القاعدة الأساسية التى تقضى بدائمية شغل الوظائف العامة(١) . وان كانت هذه الدائمية لا تعنى بحال عدم انتهاء الخدمة المدنية لبعض الأسباب كالفصل أو الاستقالة وما الى ذلك .

ومما يساعد على دائمية شغل الوظيفة العامة من جانب الموظفين أن دول النظام الأوربى تكتفى عادة بالتخصص العام كشرط لاجراء هذا الشغل ، مع عدم اشتراط التخصص الدقيق الا فى بعض الأحيان (٢) .

(ثانيا) شخصية الشغل :

يقوم التوظيف فى ظل النظام الأوربى على أساس الاعتبار الشخصى ، مما يجعل للظروف الشخصية للموظف كالمؤهلات الدراسية الاعتبار الأول ، ويجعل لظروف الوظيفة الاعتبار الثانى ، ويجعل هذه الظروف الشخصية بالتالى الأساس الذى تبنى عليه الاحكام المنظمة لشئون الوظيفة العامة (٣) .

---

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٦٢

(٢) Danièle Leschak, La Fonction Publique en Grande-Bretagne, Presses Universitaires de France, Paris, 1972, P. 16.

وفرانسو جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٣) سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٢٢٧ ومابعدها . وضياء الدين صالح ، مذكرات فى الوظيفة العامة ، مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة بلوم العلوم الادارية بقسم الدكتوراه ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، غير مؤرخة ، ص ١٠١ ومابعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة ١٩٧١ ، ص ١٠ ، وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ ومابعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

وترتيبا على ذلك يتم تعيين الموظفين الجدد على أساس حاجة الادارة العامة اليهم بصفة عامة ، وذلك بسبب تزايد حجم العمل أو انشاء ادارات جديدة أو توسيع ادارات قائمة . ويختار هؤلاء الموظفون على أساس مؤهلاتهم الدراسية ومدة خبراتهم العملية . ولا يتم تحديد الأعمال التى يعهد بها اليهم الا بعد تعيينهم ، مع عدم مراعاة تخصصاتهم الدقيقة بحسب الأصل ، اكتفاء بتخصصاتهم العامة (١) .

هذا ومما يترتب على مبدأ دائمية شغل الوظيفة العامة والاستناد الى الظروف الشخصية للموظفين ، وجوب توفير كافة الحقوق التى تضمن للموظف العام الاستمرار فى وظيفته ، ومنها حق الترقية بصفة دورية منتظمة ، مع ما تستلزمه الترقية من علاوات . هذا بالاضافة الى تحقيق كافة الزايا المادية والأدبية أثناء الخدمة المدنية أو بعد انتهائها ، مع عدم وضع عقبات أو شروط قاسية فى طريق الترقيات (٢) .

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٠ ، ١١١

(٢) ولذلك يطلق البعض على نظام الوظيفة كمهنة دائمة اسم " البناء المغلق Structure Fermée " أو Closed System ، وذلك نظرا الى أن الموظفين العموميين يشكلون فى ظل هذا النظام قطاعا مستقلا عن سائر قطاعات المجتمع ، مع عدم الانتقال فيما بينها .

راجع :

Statut de la fonction Publique, Textes et jurisprudence Tome I, textes et principes de base, Direction Générale de L'Administration et de la Fonction Publique, La Direction de la Documentation Francaise, Paris, 1976, P. 117.

وكذلك :

Dalloz, Repertoire de Droit Public et Administratif, Paris, 1970, P. 428.

وراجع أيضا : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ . وفرانسوجازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ١٠ ومابعدها .

المبحث الثانى
نظام الترتيب

لترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الأوربى خصائص رئيسية تستند الى طبيعة التوظيف التى يقوم عليها هذا النظام . وتتمثل هذه الخصائص فى البساطة والوضوح ، وتجميع الوظائف فى مجموعات قليلة ، مع الاكتفاء بالتخصص العام عند التوظيف ، والاعتداد بالظروف الشخصية للموظفين ، اذ تعتبر تلك الظروف أساسا لتحديد ترتيبهم فى الهيكل الوظيفى ، وتحديد حقوقهم والتزاماتهم الوظيفية بالتالى ، وفى مقدمة تلك الظروف المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف (١) .

ويلاحظ أن المؤهلات الدراسية يمكن أن تكون فى رأينا عنصرا شخصيا ويمكن أن تكون عنصرا موضوعيا فى مجال الترتيب :

فهى عنصر شخصى اذا كانت لا تهدف سوى الى تحديد درجة الموظف والمرتب الذى يتقاضاه دون الاهتمام بما يمارسه الموظف من أعمال ، ودون الاهتمام بسائر العناصر الموضوعية للوظيفة . فالمؤهلات فى هذه الحالية تعتبر عنصرا من عناصر تقويم الموظف شخصيا ، وليست عنصرا من عناصر تقويم عمل الوظيفة وتحديد مرتبتها بين سائر الوظائف .

وهى عنصر موضوعى اذا أخذت باعتبارها أحد العناصر التى تتدخل فى تحديد ما يمارسه الموظف من أعمال ، أو كمطلب من مطالب التأهيل التى يجب توفرها فيمن يقوم بأعباء الوظيفة ، والتى تساعد على تقويم عمل الوظيفة وتحديد مرتبتها بين سائر الوظائف . ويترتب على ذلك أن شاغل تلك الوظيفة يتقاضى الأجر المقرر لها حتى ولو كان حاصلا على مؤهل دراسى أعلى من المؤهل المقرر لها .

والذى نقصده هنا هو المؤهلات الدراسية بمفهومها الاول ذى الطابع الشخصى .

---

(١) راجع : موريس كليكيه Maurice Cliquet ، ترتيب الوظائف : أساليبه ومناهجه التطبيقية ، ترجمة وتعليق أحمد فؤاد نجيب ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ، القاهرة — نيويورك ، ديسمبر ١٩٧٤ ، ص ١٥ وما بعدها .
وكذلك : فريتز مورستان ماركس ، المرجع السابق ، ص ٥١٢ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

ولا يتضمن نظام الترتيب الأوربى تحليلا موضوعيا للأعمال الى العناصر المكونة لها ، فهو ليس ترتيبا للوظائف حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، بل هو ترتيب للموظفين حسب ظروفهم الشخصية ، مما لا يجعله فى نظرنا ترتيبا علميا بالمفهوم الذى اصطلحنا عليه ، اذ يعتبر مجرد تجميع للموظفين فى مجموعات هرمية حسب تسلسل سلطاتهم الرئاسية (١) . ذلك أنه وان كان شاغلو المستويات الوظيفية الأعلى يتحملون قدرا أكبر من المسئولية ، ويعتبرون أكثر اتصالا بالسياسة العليا للدولة من شاغلى المستويات الأدنى ، الا أن توزيع المسئولية على هذا النحو يتم بصورة اجمالية لا تستند الى تحليل موضوعى لأعمال الوظائف ، بل الى أقدميات الموظفين وصلاحياتهم العامة ومدى ما يتمتعون به من ثقة رؤسائهم (٢) . لذا لا تتحدد وظائف كل مستوى بصورة قاطعة ، وانما تتحدد بشكل اجمالى يؤدى فى النهاية الى الخلط بين تلك المستويات وصعوبة التمييز بينها نظرا لعدم وجود معيار واضح لذلك التمييز .

لذلك تنقسم عملية الترتيب الى تقسيم رئاسى وتقسيم مهنى (٣) . ففى التقسيم الأول يتم ادخال الموظفين فى عدد محدود من المجموعات الوظيفية ترتب تصاعديا ، ويتحدد مكان الموظف العام فى أى منها حسب مستوى مؤهله الدراسى وأقدميته فى الخدمة (٤) . وفى التقسيم المهنى يوضع الموظفون فى مجموعات تخصصية أو مهنية حسب

---

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ ومابعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ ومابعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ص ٦٧ ومابعدها .

(٢) موريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٥ ومابعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها .

(٣) ويطلق عليه بعض الفقهاء " التقسيم الأفقى " و " التقسيم الرأسى " على التوالى . ونفضل التقسيم الوارد فى المتن لأنه أكثر وضوحا .
راجع : ويليام توربى ، المرجع السابق ، ص ٤١ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٦ ومابعدها

(٤) Paul-Marie Gaudemet, Le Civil Service Britannique, Armand Colin, Paris, 1952, P. 56.
وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . وسليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٦ ومابعدها .

التخصص الفنى العام لكل منهم ، دون أن يستند ذلك التقسيم الى تحليل موضوعى دقيق لأعمال الوظائف ، أو تمييز لكل قسم أو تعريف له أو تحديد واضح لواجباته ومسئولياته ، مما يجعل التقسيم المذكور أقرب الى التقسيم النظرى البحت ، بينما يوجد فى التطبيق العملى خلط واضح بين الأقسام المختلفة (١) .

ويتضمن التقسيم الرئاسى للموظفين عادة المجموعات الأربع التالية (٢) :

أولا : مجموعة القائمين بالأعمال الكتابية واليدوية البسيطة :

وتضم شاغلى الوظائف الصغيرة ذات الطابع الآلى والروتينى البحت ، كالأعمال البسيطة التى لا تحتاج الى قدر يذكر من حرية التصرف ، والأعمال اليدوية ، وأعمال الخدمات المعاونة كالحراسة والصيانة والنظافة ونقل الملفات وتوصيل المراسلات وقيادة السيارات وما أشبه . وتدمج هذه المجموعة فى بعض الأحيان مع المجموعة الاعلى . وقد تخضعان فى أحيان أخرى لقواعد موحدة أو متقاربة بشكل يتعذر معه التمييز بينهما . ويرجع ذلك الى سهولة الانتقال بينهما والى الرغبة فى تحسين الأوضاع

---

(١) Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, A Book of Readings edited by Dwight Waldo, Department of political science, University of Calefornia at Berkeley, Mc Graw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London, 1953, P. 254.

وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٥ ومابعدها . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٦ ومابعدها ، وهامش ص ١٢٢ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٥ وما بعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٥٩ وما بعدها .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٧ ومابعدها . وبول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٥٦ وما بعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ ، ٤٦٢ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٥ وما بعدها . وفرانسو جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٣ .

الوظيفية للمجموعة الأدنى [١] .

ثانيا — مجموعة موظفى التنفيذ :

وتتمثل هذه المجموعة فى القائمين بتنفيذ الأعمال الادارية والفنية المتوسطة الاهمية ، وذلك طبقا للتعليمات والأوامر الصادرة اليهم من رؤسائهم ، دون التمتع بقدر كبير من حرية التصرف أو سلطة اصدار القرارات . ويشغل أفراد هذه المجموعة عادة الدرجات الوسطى فى السلم الادارى ، مع رئاسة موظفى الطبقة الأدنى . وتطبيق القوانين واللوائح تطبيقا حرفيا على الحالات الفردية التى تعرض عليهم . ويشترط فيهم عادة الحصول على شهادة اتمام الدراسة الاعدادية على الأقل . ومن أمثلتهم رؤساء الأقسام الصغيرة ، والمراجعين والمحاسبين المساعدين ، ورؤساء وحدات السكرتارية [٢] .

ثالثا — مجموعة موظفى التطبيق :

ويقصد بهم المكلفون بتسيير العمل الادارى بما يطابق القرارات والتعليمات الصادرة اليهم من رؤسائهم مع التمتع بقدر كبير من حرية التصرف وسلطة اصدار القرارات النهائية فى حدود اختصاصاتهم . وهم يرأسون شاغلى الطبقات الأدنى مع ممارسة سلطة الرقابة فى تسيير الأمور التفصيلية للادارة . وهم يتحملون جانبا كبيرا من المسئولية ولكنهم لا يشاركون فى رسم السياسة العليا للادارة . ويشترط فيهم عادة الحصول على شهادة اتمام الدراسة الثانوية . ومن أمثلتهم وكلاء المصالح العامة والمراقبين العموميين ومديرى الادارات الداخلية وكبار الباحثين والمحاسبين والمحققين القانونيين [٣] .

---

(١) Henry Puget, Les Institutions Administratives Etrangères Dalloz, Paris, 1969, P. 338, 339.

وبول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ، ٦٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ ومابعدها . وفرانسوجازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ ، ١٠٤ . وبول ماري جودميه ، المرجع السابق ، ص ٦١ ، ٦٢ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

(٣) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ وما بعدها .

رابعا — مجموعة شاغلى وظائف القيادة والادارة :

ويراد بهم القائمون بالوظائف القيادية العليا الذين يتولون رسم السياسة الادارية العليا بما يتفق مع السياسة العامة للدولة ، مع اصدار القرارات اللازمة لوضع تلك السياسة موضع التنفيذ . ويتمتع أفراد هذه المجموعة بسلطة رئاسية على سائر الموظفين ، وسلطة توجيههم ومراقبتهم والغاء أو تعديل ما يصدر عنهم من قرارات أو تصرفات . كما يشاركون فى اعداد مشروعات القوانين والقرارات المتعلقة بأعمال وزاراتهم . ويتم اختيارهم بدقة من بين خريجى الجامعات الذين يتمتعون بكفاءات ممتازة وشخصيات قوية وخبرات طويلة . ومن أمثلتهم مديرى المصالح العامة ووكلاء الوزارات ورؤساء مجالس ادارات الهيئات المختلفة (١) .

ومما سبق يمكننا القول بأن لنظام الترتيب الأوربى جملة خصائص رئيسية وهى :

١ — البساطة والوضوح : اذ لا يتضمن هذا النظام سوى عددا محدودا من المستويات الوظيفية التى تتميز ببساطة التركيب ، ولا تحتاج الى اجراء دراسات تحليلية للوظائف من أجل التوصل الى العناصر التى تحتوى عليها ، ولا تتضمن الاجراءات المعقدة للترتيب الموضوعى . كما تقوم على الاكتفاء بالتخصص العام للموظف دون اشتراط التخصص الدقيق . ويرجع ذلك أساسا الى طبيعة نظام التعليم الأوربى الذى يغلب عليه التخصص العام ، كما يرجع الى أن اشتراط التخصص الدقيق لا يناسب طبيعة الوظيفة العامة الأوربية كمهنة دائمة تستند الى الظروف الشخصية للموظفين (٢) .

٢ — عدم الارتباط بين الدرجة والوظيفة : فهناك تمييز واضح بينهما حيث يمكن أن يعهد الى الموظف باحدى الوظائف دون أن يشغل أية درجة (كما فى حالة الموظف تحت التمرين أو الموظف المؤقت) . كما يمكن منحه الدرجة فى وقت لاحق عن طريق تثبيته فى وظيفته (وهو الاجراء الذى يطلق عليه فى فرنسا اسم الترسيم Titularisation) . ويمكن أن ينقل الى وظيفة أخرى مع احتفاظه بدرجته ،

---

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ وما بعدها .
(٢) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ . وفرانسو جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

أو أن يرقى الى درجة أعلى مع ممارسته لنفس الوظيفة . ومرجع ذلك كله أن الدرجة لا تتقرر للوظيفة بل للموظف ذاته (١) .

وعليه فان الدرجة لا تعطى للموظف الحق فى شغل وظيفة معينة بالذات . كما أن الغاء الوظيفة لا يؤدى الى حرمانه من درجته . بل يظل محتفظا بها مع نقله الى وظيفة أخرى ولو كانت أقل مستوى من الوظيفة الملغاه (٢) .

وهناك تشابه — من هذه الناحية — بين النظام الأوربى والنظم العسكرية . فالضابط برتبة " نقيب " على سبيل المثال يمكنه أن يشغل وظيفة قائد بطارية ، أو رئيس مكتب فى وزارة الحربية ، أو معلم فى مدرسة عسكرية . وهو فى جميع تلك الوظائف — رغم اختلاف مسئولياتها — يحتل درجة " نقيب " ويتقاضى راتبها ، فالراتب مخصص لتلك الدرجة لا لأعمال الوظائف التى يمارسها شاغلها (٣) .

وتأسيسا على ذلك ، فان الوظيفة فى النظام الأوربى لا تعبر عن عمل معين على وجه التحديد ، بل هى مجرد وحدة بشرية ومالية تستخدم فى تحديد احتياجات الادارة من الموظفين ، وفى تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مرتباتهم (٤) .

---

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٥٨ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، الجزء الاول ، ص ٢٩٢ . وفيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ .

(٢) وقد حدث ذلك فى فرنسا مثلا عندما استقلت المستعمرات الفرنسية ، والغيت الوظائف التى كان يشغلها الفرنسيون بتلك المستعمرات أو بادارة المستعمرات فى داخل فرنسا ، حيث التزمت الحكومة الفرنسية بتشغيلهم جميعا بنفس الدرجات التى كانوا بها وبنفس مرتباتهم . راجع :

André De Laubadère, Traité Elementaire de Droit Administratif, L.G.D.J., 5e édition, Paris, 1970, P. 49, 50.

وكذلك : ألين بلانتى ، المرجع السابق ، الجزء الثانى ، ص ٤١٠ ومابعدها من طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٦٧٧ ومابعدها من طبعة سنة ١٩٧١ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٧ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٩ .

(٣) فرانسو جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣١ ، ١٣٢ .

(٤) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

٣ - تأسيس الترتيب على الظروف الشخصية للموظفين : يترتب على ما سبق أنه لا يمكن الاعتماد على أعمال الوظائف كأساس للترتيب ، طالما أن تلك الأعمال لا تتحدد بدقة ولا تحظى بتحليل موضوعي للتوصل الى ما تتضمنه كل منها من صعوبات ومسئوليات . اذ أن أساس الترتيب هو الموظف ذاته . ذلك أن الدرجة التي يوضع عليها ذلك الموظف في السلم الاداري - وتحديد مقدار مرتبه بالتالي - لا يتحددان على أساس ما يمارسه الموظف من أعمال ، بل على أساس ما يحمله من مؤهلات دراسية وما له من أقدمية ، دون اشتراط وجود علاقة وثيقة بين نوعية تلك المؤهلات والأقدمية وبين نوع العمل الذي يكلف به . بل يتم تحديد ذلك العمل بواسطة الرئيس الاداري المختص حسب سلطته التقديرية . ويمكن تعديل المهام المسندة الى الموظف أو نقله الى وظيفة أخرى أو ترقيته دون النظر الى نوعية المؤهلات الدراسية الحاصل عليها أو نوعية خبراته المكتسبة أو متطلبات التأهيل اللازمة للوظيفة الجديدة ، بل يكفي في ذلك ثقة رؤسائه أو صلاحيته العامة أو توفر أقدمية معينة لديه (١) .

---

(١) Victor Silvera & Serge Salon, La Fonction Publique et ses problemes actuels, éditions de l'Actualité Juridique, 2e édition, Paris, 1976, P. 68.

راجع ايضا :

Bernard Gournay, Jean Francois Kesler & jeanne Siwek pouydesseau, Administration Publique, Presses Universitaires de France, Thémis, Paris, 1967, P. 411, 426.

المبحث الثالث
تطبيقات الترتيب

المطلب الأول
فى دول النظام الأوربى بوجه عام

يسود النظام الأوربى فى الترتيب - والقائم على فكرة المهنة الدائمة والأسلوب الشخصى - داخل معظم دول القارة الأوربية ، وذلك باستثناء سويسرا وفنلندا اللتين تطبقان النظام الأمريكى ، وكذلك دول شرق أوربا التى تطبق النظام الاشتراكى . كما أن غالبية الدول العربية والأفريقية وبعض الدول الآسيوية قد تأثرت بالنظام الأوربى . وان كان ذلك لا يعنى تطابق نظم الترتيب داخل الدول المذكورة . فهى تشترك فى الخطوط الرئيسية لذلك النظام ، ولكنها تختلف فى التفاصيل الفرعية التى لا تمس الجوهر (١) .

---

(١) وقد لاحظ بعض الفقهاء أن هناك تقاربا كبيرا بين تاريخ الوظيفة العامة فى الدول الأوربية ، وانها مرت بتطورات متوازية فى هذا المجال ، كما أن المؤثرات المتبادلة فيما بينها لعبت دورا كبيرا فى تقريب الفوارق بينها . وقد ساعد على ذلك أنها جميعا تنتهج فلسفة واحدة رغم الاختلافات القائمة بينها . فالمعطيات التى تحدد الوظيفة العامة سواء من الوجهة الجغرافية أو التاريخية أو السياسية أو العقائدية أو الأخلاقية متشابهة الى حد كبير فى جميع دول غرب أوربا ، بعكس ما كان عليه الحال فى دول أوربا الشرقية التى كانت منفصلة عن بعضها المعضفى تطوراتها التاريخية حتى نهاية الحرب العالمية الثانية .
ونضيف الى قول هؤلاء الفقهاء أن التطورات التاريخية التى مرت بها دول أوربا قد أثرت بدورها على الوظيفة العامة فى معظم الدول العربية والأفريقية ، فطبعتها بطابع النظام الأوربى . فقد ظلت جميع تلك الدول لسنين الطويلة خاضعة للاستعمار الاوربى (وخاصة انجلترا وفرنسا وبلجيكا وايطاليا) ومتأثرة بالنظم السائدة فى أوربا . بل انها بعد ذلك تخلصت من الاستعمار ذاته ولم تتخلص من النظم التى ورثتها عنه .
راجع : لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢١ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣١ ومابعدها .

وسوف نعرض بايجاز لنظم الترتيب المطبقة داخل بعض الدول التى تتبع النظام الأوربى ، على أن نتعرض بعد ذلك للدراسة التفصيلية لنظامين رئيسيين وهما النظام الفرنسى والنظام الانجليزى التقليدى .

ففى ألمانيا الاتحادية تتميز الوظيفة العامة بخاصية المهنة الدائمة مع الاعتماد على الظروف الشخصية للموظفين وتخصصاتهم العامة ، دون الاهتمام بنوعية خبراتهم العملية أو تخصصاتهم الدقيقة . ويغلب الطابع القانونى بصفة خاصة على تخصصات الموظفين الألمان ، حيث يفضل الحاصلون على دراسات قانونية على سواهم . كما ينصب الاهتمام الأساسى فى اختبارات التعيين وفى برامج التدريب على ذلك النوع من الدراسات (١) .

وتنقسم الوظيفة العامة فى ألمانيا الاتحادية الى أربع مجموعات رئيسية وهى (٢) :

المجموعة المساعدة (Einfache Dienst) ، المجموعة الكتابية (Gehobener Dienst) المجموعة التنفيذية (Mittlere Dienst) المجموعة العليا (Hoeherer Dienst) . ويتوقف الالتحاق بكل مجموعة على مستوى التأهيل الدراسى للموظف لا على نوعية خبراته العملية أو متطلبات التأهيل التى تستلزمها أعمال الوظيفة ، وهو ما يدل على التزام الوظيفة العامة الألمانية بالنظام الأوربى فى الترتيب (٣) .

ويتسم ذلك التقسيم بالجمود حيث يوجد شبه انفصال بين المجموعات الأربع . اذ يصعب الانتقال من مجموعة لأخرى بسبب الاختلاف الكبير بينها فى شروط الالتحاق

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٦٨ وما بعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(٢) Brian Chapman, The profession of Government (The Public service in Europe), George Allen & Unwin LTD., 2nd edition, London, 1963, P. 174.

وفرانسواجازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ ، ١٢٣ .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

المتعلقة بمستوى المؤهل الدراسى والسن ومدة الخبرة السابقة والنجاح فى اختبارات الترقية وقضاء فترات تدريب واختبار طويلة المدى الى غير ذلك (١) .

وفى ايطاليا يتميز نظام الترتيب بخصائص مشابهة ، حيث توجد أربع مجموعات وظيفية تميز بينها الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية لشاغليها . وتتمثل هذه المجموعات تصاعديا فى (٢) :

(أ) مجموعة الموظفين المساعدين (Carriera Del Personale Ausiliare)

(ب) المجموعة التنفيذية (Carriera Esecutiva)

(جـ) المجموعة الاشرافية (Carriera Di Concetto)

(د) المجموعة الادارية (Carriera Direttive)

وهناك تقارب فى شروط الالتحاق بالمجموعتين الأوليين ، لذا فهما تختلطان ببعضهما وتدرسان أحيانا كمجموعة واحدة ويسهل الانتقال بينهما . أما بالنسبة للانتقال بين سائر المجموعات فيرى البعض أنه يتسم بالصعوبة بسبب الاختلاف الكبير بين المؤهلات الدراسية المطلوبة لكل مجموعة . الا أننا لا نقر ذلك الرأى ، اذ تتميز شروط التأهيل الدراسى المطلوبة لكل مجموعة بالمرونة ، فقد أجيز الاستعاضة عن الحصول على المؤهل الدراسى المطلوب للمجموعة ، بالحصول على المؤهل الأقل مع الوصول الى أعلى درجات المجموعة السابقة . مما يجعل الانتقال بين المجموعات فى رأينا بموجب نظام الترتيب الايطالى أكثر مرونة من النظام الألمانى (٣) .

وفى السويد يكفى التخصص العام للموظف لالتحاقه بعمل دائم يجتاز به المجموعات الأربع واحدة تلو الاخرى ، طالما أنه حصل على المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل

---

(١) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

(٢) فرانسو جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ ، ١٢٣ . وبريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

(٣) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٦ ، ١٧٣ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

وظائف كل مجموعة . الا أن هناك اهتمام خاص — كما هو الحال فى ألمانيا ولكن بصورة أكثر وضوحا — بالتحضيل القانونى للموظف العام ، حتى أن خريج الجامعة عليه قبل أن يلتحق بالخدمة المدنية أن يتدرب فى احدى المحاكم لمدة سنتين ، بغض النظر عن نوع العمل الذى سيطلب اليه ممارسته بعد ذلك (١) .

ويقوم ترتيب الوظائف العامة السويدية أساسا على الظروف الشخصية للموظفين العموميين ومؤهلاتهم الدراسية ، حيث يكفى مجرد الحصول على احدى الشهادات الجامعية العالية — على سبيل المثال — للالتحاق بأية وظيفة من وظائف المجموعة الادارية (وهى أعلى المجموعات) . الا أن هناك أيضا قدرا ضئيلا من الاهتمام بالجانب الموضوعى ، حيث تفضل الادارة — عند اختيار موظفيها الجدد — الحاصلين على درجات جامعية تتفق فى تخصصها العام مع نوعية العمل المطلوب ممارسته ، وهو مجرد تفضيل وليس شرطا أساسيا للقبول (٢) .

ولا يكاد الوضع فى كل من بلجيكا وأسبانيا والدانمرك يختلف عن الفكرة العامة السائدة فى سائر الدول الأوربية ، حيث يقوم ترتيب الوظائف العامة هناك على أساس التقسيم المبسط الى ثلاث أو أربع مجموعات تعتمد أساسا على الاختلاف فى المؤهلات الدراسية المطلوبة فى شاغليها . مع صعوبة الانتقال من مجموعة الى أخرى بسبب الاختلاف الكبير فى شروط الالتحاق بكل منها (٣) .

أما الدول العربية ، فان غالبيتها تأثرت بالنظم السائدة فى الدول الأوربية بحكم خضوعها للاستعمار الاوربى واقتباسها لنظمه وقوانينه . لذا تعتبر الوظيفة العامة بها مهنة دائمة تقوم على الاسلوب الشخصى فى الترتيب .

---

(١) The Swedish Civil Service, An Introduction by Pierre Vinde, Published by the Swedish Ministry of Finance, Stockholm, 1967, P. 21.

(٢) نظام الخدمة المدنية السويدى ، المرجع السابق ، ص ٢٢ .

(٣) بريان شابمان ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ، ١٧٣ .

الا أن بعض هذه الدول أسرف فى تقسيم الوظائف العامة الى عدد كبير من المستويات الوظيفية بما لا يتفق مع متطلبات النظام الأوربى . فتعدد الدرجات لا يناسب سوى النظام الأمريكى حيث يجرى تحليل دقيق لأعمال الوظائف يسفر عن تقسيم تلك الاعمال الى عدد كبير من التخصصات الدقيقة يكفى لتغطية الدرجات القائمة . أما الاسراف فى عدد الدرجات فى نظام يقوم على التخصصات العامة سواء فى نظم التعليم أو فى النظم الوظيفية ، مع عدم الاستناد فى ترتيب وظائفه على التحليل التفصيلى لأعمال تلك الوظائف ، فانه يؤدى الى تجزئة الهيكل الوظيفى الى مستويات متعددة بلا مبرر ، ويضطر القائمين على الترتيب الى اختلاق وظائف شكلية لا حاجة لها لمجرد تغطية الدرجات القائمة .

ففى الجمهورية العربية السورية يصل عدد المراتب الوظيفية الى ١١ مرتبة تضمها ثلاث حلقات ، وتتفرع الى ٣٢ درجة . فالحلقة الأولى تضم المرتبة المتازة والمراتب من الأولى الى الخامسة . وتنقسم كل منها الى ثلاث درجات (فيما عدا المرتبة الخامسة التى تنقسم الى درجتين فقط) . ويشترط للالتحاق بوظائف تلك الحلقة الحصول على شهادة جامعية عالية [1] . أما الحلقة الثانية فتضم المراتب من السادسة الى التاسعة . وتنقسم كل منها الى ثلاث درجات . ويشترط للالتحاق بوظائفها الحصول على شهادة اتمام الدراسة الثانوية . ثم هناك الحلقة الثالثة التى تضم المرتبة العاشرة . وتنقسم الى ثلاث درجات ، ويشترط للالتحاق بها الحصول على شهادة اتمام الدراسة الابتدائية على الأقل .

ويقوم النظام السورى على أساس تسعير الشهادات الدراسية ، اذ لا يوجد ترتيب علمى للوظائف يقوم على أعباء الوظيفة . ذلك أن أساس التفرقة بين تلك الحلقات والمراتب الوظيفية هو المؤهل الدراسى الحاصل عليه الموظف لا أعمال

---

(١) دكتور حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى الجمهورية العربية السورية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٦٧ ومابعدها .

الوظيفة ذاتها . وبذلك تسيطر النظرة الشخصية على نظام ترتيب الوظائف السورى (١) .

وفى الجمهورية العراقية ينقسم هيكل الوظائف العامة الى تسع فئات وظيفية . وقد ربط المشرع العراقى بين المؤهلات الدراسية للموظفين وبين الدرجات التى يتم تعيينهم عليها . فحدد الدرجة التاسعة لخريجى المدارس الابتدائية ، والدرجة الثامنة لخريجى المدارس المتوسطة (الاعدادية وما فى مستواها) ، والدرجة السابعة لخريجى المدارس الثانوية ، والدرجة السادسة لخريجى الجامعات والمعاهد العليا . أما التعيين المبتدأ فى الدرجة الخامسة وما فوقها ، فهو قاصر على فئات معينة كالحاصلين على شهادات الماجستير أو الدكتوراه (بشرط حصولهم عليها فى خلال مدة معينة) ، وخريجى كليات الطب ، والحاصلين على درجة أستاذ فى العلوم أو الفنون أو الصيدلة أو البيطرة أو طب الأسنان (٢) .

---

(١) محمد محمد ناشد ، سياسات الأفراد فى الجمهورية العربية السورية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يوليو ١٩٧٠ ، ص ٨٠٧ . وحسن أحمد توفيق ، المرجع السابق ، ص ٦٩ . والمنظمة العربية للعلوم الادارية ، قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، مركز الوثائق الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، مايو ١٩٧٠ ، الجزء الثالث ، ص ٣ . ويمتاز نظام ترتيب الوظائف العامة فى الجمهورية اللبنانية عن النظام السورى بأنه لا يتضمن سوى عددا محدودا من الفئات الوظيفية لا يتجاوز خمس فئات . يراجع نظام الموظفين اللبنانى الصادر بالرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ المؤرخ ١٢ يونية سنة ١٩٥٩ (المادة الثالثة ومابعدها) ، قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الثامن ، ص ٢ وما بعدها .

(٢) تراجع مجموعة قوانين الخدمة والملاك والمستخدمين وتعليماتها المعدلة لقانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وقانون الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ وقانون الملاك رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٦ الصادرة فى كتيب من وزارة المعارف العراقية ، بغداد ، ١٩٦١ . وكذلك :
الجمهورية العراقية ، وزارة البلديات والأشغال ، قوانين وأنظمة الخدمة والملاك والانضباط والتقاعد — جمع واعداد فاضل عونى ، الجزء الاول ، الطبعة الثانية ، بغداد ، غير مؤرخ ، ص ٨٩ وما بعدها .
وحسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى الجمهورية العراقية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٤٣ وما بعدها .

ويلاحظ بهذا الخصوص أنه وان كان قانون الخدمة المدنية العراقي قد وضع بعض الشروط الموضوعية للترقية من درجة الى أخرى ، ومنها انه اذا رقي الموظف الى وظيفة تختلف واجباتها عن واجبات وظيفته السابقة يجب أن يوضع تحت الاختبار لمدة ستة شهور ، واذا ثبت عدم صلاحيته أعيد الى وظيفته السابقة ، الا أن مثل تلك الشروط لا تعبر عن موضوعية الترتيب ذاته طالما أن العنصر الفاصل في التمييز بين الدرجات المختلفة هو الشهادات الدراسية لا أعمال الوظائف (١) .

أما في الجمهورية العربية الليبية فتنقسم الوظائف العامة الى ثلاث فئات تضم احدى عشرة درجة ، فتخصص الفئة الثالثة للوظائف المساعدة ، وتضم الدرجات من الثامنة حتى الخامسة ، والفئة الثانية للوظائف التنفيذية وتضم الدرجات من الرابعة حتى الأولى ، ثم الفئة الأولى للوظائف الرئيسية وتضم درجات مدير عام ، ووكيل وزارة مساعد ، ووكيل وزارة . ويشترط الحصول على احدى شهادات التعليم الجامعي بالنسبة لشاغلي جميع درجات الفئتين الثانية والأولى ، وعلى احدى شهادات التعليم المتوسط بالنسبة لشاغلي درجات الفئة الثالثة . أي أن النظام الليبي يتبع أسلوبا شخصيا محضا في ترتيب وظائفه العامة (٢) .

وتخضع الوظائف العامة في المملكة المغربية لعملية ترتيب ، ولكنها لا تقوم على أساس تحليل الوظائف الى العناصر التي يتكون منها عمل الوظيفة ، بل تقوم على أساس تخصص الموظف ومدى صلاحيته العامة لشغل الوظيفة . وبعد أن يشغل الموظف الوظيفة بالفعل ، يتمتع مدير المرفق بحرية كبيرة في تكليفه بأعمال مختلفة ومتنوعة حسب احتياجات العمل ، وبغض النظر عن الدرجة التي يشغلها . كما أنه يمكن ترقيته في الدرجة (وبالتالي في المرتب) ويستمر رغم ذلك في ممارسة نفس الأعمال . ومن هنا يتحقق في

---

(١) قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الثاني ، ص ٧ ، ١٥ .

(٢) حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة في الجمهورية العربية الليبية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، يناير ١٩٧١ ، ص ٤٥ وما بعدها . وقوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الرابع ، ص ٥٨ .

المملكة المغربية عدم الارتباط بين الوظيفة وبين الدرجة [١] .

وينقسم موظفو كل وزارة من الوزارات المغربية الى عدد معين من الكادرات يضم كل كادر منها مجموعة الوظائف التى تخضع لنفس شروط التعيين والترقية ، والتى تنقسم الى مجموعة موحدة من الدرجات . وينقسم الهيكل الوظيفى لكل وزارة الى ١١ درجة (Grades) . وتنقسم كل منها الى مجموعة سلالم (مستويات للمرتب) . ويضم كل كادر بالوزارة بعضا من تلك الدرجات حسب المستويات الوظيفية المطلوب توفرها فيمن يشغلون وظائف ذلك الكادر . فهناك مثلا فى وزارة التجارة والصناعة كادر للمفتشين التجاريين ويضم الدرجتين العاشرة والحادية عشرة ، وكادر لرجال المساحة ويضم الدرجات الثامنة والتاسعة والعاشرة ، وهكذا . (ويلاحظ أن الدرجة الحادية عشرة هى أعلى درجة فى الهيكل الوظيفى وليست أدنى درجة ، وذلك بخلاف الوظائف العليا خارج الكادر العادى والتى تضم المديرين المساعدين والمفتشين والمديرين العامين والسكرتيرين العامين للوزارات ، وتنقسم الى سبع درجات مختلفة) [٢] .

وقد صيغ النظام المغربى على نمط النظام الفرنسى ، فهو يتضمن مجموعة من القواعد تشبه الى حد كبير القواعد التى أوردها أول قانون للوظيفة العامة الفرنسية الصادر فى سنة ١٩٤٦ [٣] .

---

(١) Jean Garagnon & Michel Rousset, Droit Administratif Marocain, Rabat, 1970, P. 202.

المملكة المغربية ، وزارة الشئون الادارية ، الأمانة العامة للحكومة ، الوظيفة العمومية ، النظام العام والنظم الأساسية الخاصة بموظفى الادارات العمومية ، المطبعة الرسمية ، الرباط ، ١٩٦٩ ، ص ١ ومابعدها .

وتراجع أيضا : الجريدة الرسمية للمملكة المغربية الصادرة باللغة الفرنسية ، العدد رقم ٢٣٧٢ الصادر بتاريخ ١١ ابريل سنة ١٩٥٨ ، وباللغة العربية بنفس الرقم والتاريخ ، والمتضمنة للظهير الشريف "المرسوم الملكى" رقم ٠٨٠٥٨و١ باصدار القانون الاساسى العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ ٢٤ فبراير سنة ١٩٥٨ .

(٢) الجريدة الرسمية العربية للمملكة المغربية ، العدد رقم ٢٦٤٨ الصادر بتاريخ ٢٦ يوليو سنة ١٩٦٣ ، ص ١٧٨٠ ، ١٧٨٥ "المرسوم رقم ٢٤٤و٦٢و٢ الخاص بتحديد سلالم الاجور وشروط ترقى موظفى الدولة فى الرتبة والدرجة" وكذلك " المرسوم رقم ٢٤٦و٦٢و٢ الخاص بتنظيم المناصب العليا الخاصة بالادارات المركزية بمختلف الوزارات" .

(٣) مجلد الجريدة الرسمية للمملكة المغربية لسنة ١٩٦٣ ، ص ١٢١٢ . وكذلك : جان جارانيون وميشيل روسيه ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ . وسوف نتعرض لقانون سنة ١٩٤٦ فى فرنسا عند دراستنا لنظام الترتيب الفرنسى تفصيلا فى المطلب التالى .

وقد خضع لتأثير النظام الفرنسى أيضا نظام ترتيب الوظائف العامة فى الجمهورية الجزائرية . وقد أدت حداثة هذه الدولة التى استقلت سنة ١٩٦٢ وعدم نضوج واستقرار جهازها الادارى ، فضلا عن نقص الاطارات الادارية بها نقصا شديدا ، الى أنها لم تستطع اخضاع ترتيب وظائفها العامة لأسس علمية .

وقد نصت مقدمة القانون الأساسى للوظيفة العامة فى الجزائر صراحة على أن نظام الاجور فى ظل ذلك القانون يهدف الى تقرير مستوى معين للتوظف والحصول على رتبة معينة ، دون اعتبار لنوع المهام أو أهمية المسئوليات . ثم نص ذلك القانون على تقسيم هيكل الوظائف العامة الى ١٤ فئة وظيفية ، فضلا عن أربع فئات للوظائف العليا خارج الكادر[1] .

وقد فرق المشرع الجزائرى عند التميز بين الفئات المختلفة ، اذ يميز بعضها على أساس مستوى التأهيل الدراسى اللازم توفره فى الموظف ، بينما يميز البعض الآخر على أساس نوعية أعمال تلك الوظائف ، مما أوجد أكثر من مقياس للتفرقة بين الفئات[2] .

وقد خضعت معظم الدول الأفريقية لتأثير النظام الأوربى ، وذلك فيما يتعلق بفكرة المهنة الدائمة وأسلوب الترتيب الشخصى .

---

(١) مجلد الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية ، الجزء الاول من سنة ١٩٦٦ ، ص ٥٤٥ .

وكذلك :

Missoum Sbih, La Fonction Publique, Hachette, Alger, 1968, P. 68.

والجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية والشعبية ، السنة الثالثة ، العدد رقم ٤٦ ، الصادر بتاريخ ٨ يونيو سنة ١٩٦٦ ، الجزائر ، ١٩٦٦ ، ص ٢ ومابعدها .

(٢) وتتوفر فى جمهورية تونس أيضا خصائص النظام الاوربى فى ترتيب الوظائف العامة . راجع فى نظام الترتيب فى الجمهورية التونسية : جريدة الرائد الرسمى للجمهورية التونسية ، القانون الاساسى العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية والمحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الادارية ، القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ الصادر بتاريخ ٣ يونيو سنة ١٩٦٨ ، المطبعة الرسمية ، تونس ، يناير ١٩٦٨ ، ص ٨ ومابعدها .

ففى أثيوبيا تفيد نصوص قانون التوظف الأثيوبى لعام ١٩٦١ والاعلان التشريعى المتعلق به رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٦٢ ان الوظيفة العامة هناك مهنة دائمة يتم تنظيمها بالأسلوب الشخصى . اذ تملأ الوظيفة الشاغرة بموظف يشغل نفس الدرجة المالية من داخل الوزارة أو الهيئة العامة أو المصلحة الحكومية التى خلت بها الوظيفة ، أو ينقل موظف اليها من جهة أخرى ويشغل نفس الدرجة المالية ، أو بالترقية اليها من الدرجة المالية الأدنى ، فاذا لم يتيسر ذلك شغلت الوظيفة بالتعيين المبتدأ (١) .

وقد حدد المشرع الأثيوبى معنى الترقية بأنها تعنى النقل الى درجة مالية أعلى ، وان الاساس فيها هو الأقدمية والامتياز فى العمل بصفة عامة دون اشتراط توفر متطلبات تأهيل تتعلق بأعمال الوظيفة ، مما يؤكد أن ترتيب الوظائف هناك ليس ترتيبا موضوعيا ، بل هو ترتيب شخصى يعتمد أساسا على الدرجات المالية ، ومما يؤكد ذلك أيضا أن القانون نص على احتفاظ الموظف المنقول من جهة الى أخرى بنفس درجته المالية ومرتبه دون أن يورد أية نصوص تتعلق بأعمال وظيفته (٢) .

وفى زائير يتسم ترتيب الوظائف العامة أيضا بالطابع الأفقى . اذ تنقسم هذه الوظائف الى عدد محدود نسبيا من المستويات الوظيفية مع تقسيم كل مستوى الى عدة درجات . كما تنقسم كل درجة الى مجموعة من سلالم المرتبات ، وذلك طبقا لقانون الموظفين لعام ١٩٦٥ .

ويختلف عدد تلك المستويات ومسمياتها من كادر الى آخر . الا أنه يمكن التمييز عامة بين مجموعة الوظائف القيادية Emplois de commandement وهى الوظائف التى تبدأ من وظيفة رئيس مكتب Chef de Bureau أو ما يعادلها والوظائف الأعلى منها ، وبين مجموعة الوظائف المساعدة أو المعاونة Emplois de collaboration وهى الوظائف التى تقل عن وظيفة رئيس مكتب .

---

(١) راجع : ديوان الموظفين فى أديس أبابا ، مكتب رئيس الديوان ، ادارة العلاقات العامة ، قانون التوظف الأثيوبى لعام ١٩٦١ والقرارات المتعلقة به ، والاعلان التشريعى رقم ٢٦٦ لسنة ١٩٦٢ ، (ترجمة عربية) ، ص ٣ ومابعدها .

(٢) قانون التوظف الأثيوبى ، المرجع السابق ، النصوص الخاصة بالترقية والنقل ، ص ٩ ، ١٧ .

وتنقسم كل مجموعة منهما عادة الى أربعة أو خمسة مستويات ، ينتمى كل مستوى منها الى درجة من درجات السلم الادارى (١) .

وفى توجو ينص الأمر رقم ١ لسنة ١٩٦٨ الخاص بالقانون العام للموظفين فى مادته الأولى على أن الوظائف دائمة والموظفون دائمون ، ولا يصبحون موظفين بالدولة الا بعد تثبيتهم فى احدى الدرجات . ويتم ترتيبهم فى أربع مجموعات رأسية وهى (A, B, C, D) . وتتضمن درجات وسلالم تتم الترقية اليها بالأقدمية المطلقة مع الزيادة التلقائية فى المرتب . ويتم الالتحاق بكل مجموعة طبقا لشروط تتعلق جميعها بمستوى المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف دون أية شروط موضوعية (٢) .

وفى نيجيريا يوجد نظام للترتيب مماثل للنظام المطبق فى توجو ، ولا يكاد يختلف عنه سوى فيما يتعلق بالمسميات الوظيفية للمجموعات الأربع ، حيث يطلق عليها فى نيجيريا : مجموعة الآلة الكاتبة والاختزال والمكتبات - المجموعة الكتابية - المجموعة التنفيذية - المجموعة الادارية (٣) . وهى مسميات مأخوذة من نظام الترتيب الانجليزى .

---

(١) Jaques De Burlet - Précis de Droit Administratif Congolais - Tome 1 - Imprimerie Ferdinand Larcier - Bruxelles - 1969 - P. 103.

(٢) Republique Togolaise, Presidence de La Republique, Ministere du Travail, des Affaires Sociales & de la Fonction Publique, Direction de la Fonction Publique, Ordonnance No. 1
Portant statut général des fonctionnaires de la Republique Togolaise de 4 Janvier 1968, Lomé, 1968, P. 1,5,11.
راجع كذلك :
Decret No. 69 - 113 portant modalités communes d'application du statut Général de la fonction publique, Republique Togolaise, Presidence de la Republique, Lome, 1969, P. 9.

(٣) Federation of Nigeria, Guide to Careers in the Federation, Public Service of Nigeria, No.1, Federal Government Printer, Lagos, 1961, P. 1.

كما أن نظام ترتيب الوظائف فى جمهورية زامبيا يتبع نفس الأسلوب دون خلاف يذكر (١) .

أما فى السنغال فتكاد قواعد القانون العام للموظفين الصادر فى سنة ١٩٦١ (والمعدل فى سنة ١٩٦٨) تكون مستمدة حرفيا من قواعد القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا ، وفى مقدمتها القاعدة الخاصة بالوظيفة العامة كمهنة دائمة ، وقاعدة الأسلوب الشخصى فى ترتيب الوظائف العامة . وتنقسم الوظيفة العامة الى خمس مجموعات رئيسية حسب مستويات التأهيل الدراسى لشاغليها وهى المجموعات (A,B,C,D,E). وتوجد مجموعة من الكادرات الرئيسية التى تنقسم الى عدد ضخم من الكادرات الفرعية . مما يستوجب اعادة تجميع تلك الكادرات فى كادرات قليلة تحقيقا للبساطة والاستقرار (٢) . هذا وقد طبقت بعض الدول الأسيوية النظام الأوربى فى الترتيب المتعلق بالوظائف العامة .

ففى باكستان تقوم الوظيفة العامة على فكرة المهنة الدائمة التى تنقسم الى عدد محدود من المستويات الوظيفية (لا يتجاوز عادة ثمانية مستويات) يتدرج خلالها الموظف العام على مدى حياته الوظيفية من مستوى الى آخر حسب مؤهلاته الدراسية وأقدميته فى الخدمة . ومن الممكن نقله من عمل الى آخر دون أن يفقد درجته أو أقدميته أو ينقص مرتبه ، وهو ما يؤكد الأسلوب الشخصى الذى يخضع له نظام الترتيب فى باكستان (٣) .

---

(١) Republic of Zambia, General Orders, Copy No. 16061, The Permanent Secretary, The Government Printer, Lusaka, 1966, P. 1.

(٢) Jean Claude Gautron & Michel Rougevin Baville, Droit Public du Sénégal, Paris, 1970, P. 3.

(٣) Henry Frank Goodnow, The Civil Service of Pakistan, Bureaucracy in a new Nation, Yale University Press, New Haven, London, 1964, P. 174.

وتبدأ درجات الوظيفة العامة فى باكستان بدرجة (Assistant) وهى وظيفة تنفيذية بحت . وبعد قضاء فترة معينة يعهد اليه بالاشراف على قسم فرعى صغير ثم يرقى الى الدرجة التالية حيث يشغل وظيفة (District Officer) . ويمكن بالنسبة للموظف الكفء الذى يجيد اللغات ويحيط بالقوانين أن يعين فى وظيفة سياسية وهى (Assistant Political Agent) . ثم يرقى بعد بضع سنوات ليصبح (Assistant Political) . وقد يصبح الموظف بعد فترة سكرتيرا لاحدى الوزارات الاقليمية . وهناك أقلية من الموظفين تصل الى درجة (Comissoner) . ومن الوظائف العليا التى يمكن أن يصل اليها الموظف الباكستانى وظيفة سكرتير فى الحكومة المركزية ، أو مدير عام لاحدى المنظمات الرئيسية ، أو سكرتير دائم للحكومة (١) .

وفى اليابان ينص قانون الخدمة العامة على أن يتم ترتيب جميع الوظائف الحكومية طبقا لأنواع الواجبات ودرجات تعقيدها ودرجات المسئولية المنوطة بها ، وأن يتم وضع جميع الوظائف التى تخضع لشروط توظف موحدة فى مجموعة واحدة ، وتتقرر لها متطلبات تأهيل موحدة ، وتمنح لشاغليها أجور موحدة كذلك (٢) . ورغم ذلك النص فانه لا يوجد أى ترتيب موضوعى للوظائف العامة حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، وانما يتم تحديد المسئوليات بصورة عامة ومجملة . كما أن الوظيفة العامة هناك مهنة دائمة . ويعتبر المؤهل الدراسى الحاصل عليه الموظف وأقدميته فى الخدمة هما العاملان الرئيسيان فى تحديد ترتيبه فى السلم الوظيفى (٣) . ومن جهة أخرى فان

---

(١) هنرى فرانك جودناو ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

(٢) The National Public Service Law, No. 120 of 1947, Tokyo, 1949, Art 29, P. 12.

(٣) Y. Yoshino, Japan's Managerial System, Tradition & Innovation, The Mit Press Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Massachusetts & London, England.

ترجمة عربية وتلخيص : ساطع رسلان ، النظام الادارى فى اليابان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، أغسطس ١٩٧٣ ، ص ١٠١ .

قانون الخدمة العامة المشار اليه قد وضع قواعد للترقية تقوم جميعها على النظام الاوربى [1] . وفضلا عن ذلك فانه لا يجوز فصل الموظف اليابانى من الخدمة الا فى حالات اضطرارية ، اذ تربطه بالدولة علاقة تنظيمية دائمة . ويتصب الاهتمام الأساسى فى اختيار الموظفين على الصفات الشخصية والتخصصات العامة لا نوعية الخبرة أو التخصص الدقيق .

هذا ولا توجد فى اليابان مسميات وظيفية محددة سوى مسميات أعضاء مجالس الادارة والمراجعين . أما بقية الموظفين فتتحدد مسمياتهم واختصاصاتهم فى اللوائح الداخلية للمرفق . وتقوم الوظيفة العامة اليابانية على فكرة المهنة الدائمة . بيد أن نظام الترتيب اليابانى يتسم بعدم تحديد الوظائف والمسئوليات تحديدا واضحا . وان كانت بعض المنشآت اليابانية أقدمت أخيرا على اتباع أسلوب التخصص الدقيق فى اختيار بعض العاملين الجدد ، الا أن ذلك تم فى حدود ضيقة جدا ، وقد وضع هؤلاء العاملون فى مرتبة تالية لمرتبة ذوى التخصص العام من حيث المركز الوظيفى والأدبى والمالى [2] .

---

(١) قانون الخدمة العامة اليابانى ، المرجع السابق ، المواد ٣٤ — ٣٧ ، ص ١٤ .

(٢) م . ى . يوشينو ، المرجع السابق ، ص ١٠٦ ومابعدها .

المطلب الثانى
فى فرنسا

الفرع الأول
تمهيد

كان ترتيب الوظائف العامة فى فرنسا يتم - حتى نهاية الحرب العالمية الثانية - بمراسيم منفصلة تستصدرها الادارات المختلفة كل على حدة ، مع عدم وجود نظام شامل أو قواعد موحدة تحكم هذا الترتيب . وان كانت بعض محاولات التنسيق بين هذه الادارات قد وجدت فى هذا المجال ، وذلك حين ارتفعت أعباء المعيشة ارتفاعا فاحشا أثناء الحرب الأولى اذ بدأت اللجان البرلمانية والطوائف المهنية المختلفة تلاحظ افتقار نظام المرتبات الى التناسق والعدالة بسبب عدم قيامه على أساس علمى . وبدأت بالتالى تطالب بالتنسيق بين الادارات فى مجالات الترتيب والتقويم . مما اضطر الحكومة الفرنسية الى تشكيل عدة لجان لدراسة النظم الوظيفية ومحاولة اعادة ترتيب الوظائف العامة على أسس موحدة تقضى على التناقضات القائمة (١) .

ومن هذه اللجان لجنة مارتان (Martin) التى قامت فى سنة ١٩٢٦ بأول محاولة فى فرنسا لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا ، وذلك بتجميعها فى

---

(١) راجع فى ذلك :
Victor Silvera, La Fonction Publique et ses problémes actuels, Editions de l'Actualité juridique, Paris, 1969, P. 431.
David Ruzié, Les Agents des personnes publiques et les, salariés en Droit Francais, L.G.D.J., Paris, 1960, P. 275.

وكذلك : ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٦ ، ص ٢١٢ وما بعدها . وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠ وما بعدها . وما رسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ وما بعدها .

مجموعات تتماثل فى شروط شغلها ومرتباتها . وقد قامت هذه اللجنة بوضع جدول يضم جميع الوظائف العامة ويتضمن عددا من الفئات الوظيفية وسلالم المرتبات ، مع ترك تقسيم الفئات الى درجات فرعية لكل ادارة على حدة بعد موافقة وزارة المالية . ثم أدخلت الحكومة تعديلا على ذلك التقسيم فى سنة ١٩٢٩ ، وأوجدت لأول مرة فكرة الوظائف السليا التى توضع خارج الجدول العام للوظائف (Hors - Echelle) (١) .

وقد ترتب على السياسة التحكمية التى اتبعت فى مجال الترتيب والتقويم طوال النصف الاول من القرن العشرين ، فضلا عن عدم قيام النظم الوظيفية على أسس علمية ، أن قامت نقابات الموظفين فى أواخر الحرب الثانية بالمطالبة باجراء تعديلات جذرية فى تلك النظم . ولذلك أصدرت الحكومة فى ١١ ابريل سنة ١٩٤٦ قرارا بتشكيل لجنة كوين (Coyn) لدراسة جميع مشاكل الوظيفة العامة مع اعداد خطة كاملة لاعادة ترتيب الوظائف العامة . وقد قامت تلك اللجنة بدراسات هامة أسهمت فى تحديد الاطار العام للترتيب فى فرنسا ، وكانت أساسا للمبادىء التى أقام عليها المشرع الفرنسى نصوص القانون العام للموظفين الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ (٢) .

وقد كان ذلك القانون هو أول تشريع يصدر فى فرنسا لتنظيم شئون الموظفين العموميين تنظيما شاملا . وقد ظلت معظم المبادىء الأساسية التى وضعها تحكم الوظيفة العامة الفرنسية الى ما بعد الغاء القانون ذاته . وقد أكدت مقدمة القانون المذكور ضرورة الاهتمام بترتيب الوظائف العامة ترتيبا علميا بهدف الارتفاع بالموظفين الى المستوى اللائق بمسئولياتهم . ثم قررت تقسيم الوظيفة العامة الى أربع مجموعات

---

(١) مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٦ ، ص ٢١٢ وما بعدها ، وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما بعدها .

(٢) وقد رأس تلك اللجنة مستر كوين الذى كان يشغل منصب رئيس احدى دوائر محكمة المحاسبات . وكانت عضويتها مشتركة بين ممثلى الادارة وممثلى الموظفين بعددين متساويين . وقد ضم جانب الادارة بعض كبار الموظفين ومستشارا من مجلس الدولة ، بينما قامت نقابات الموظفين باختيار الجانب الآخر .
راجع : روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ وما بعدها . ومارسيل بيكمال المرجع السابق ، ص ٢٩٨ وما بعدها .

أطلق عليها (A,B,C,D) (١) . ولكنها قسمتها تقسيما عاما مجملا ، مع تـــرك التفاصيل للتنظيم بمرسوم (٢) . على أن تصدر مراسيم أخرى بتقسيم الوظائف العامـــة المتعلقة بكل ادارة الى درجات فرعية تدخل فى المجموعات الأربع المذكورة (٣) .

وبصدور تلك المراسيم فى سنة ١٩٤٨ ، تمت فى فرنسا أول محاولة بقصد اجـراء الترتيب الشامل للوظائف العامة . وكان ذلك بالتعاون بين ادارة الميزانية وادارة الوظيفـة العامة والادارات الحكومية المختلفة . وذلك عن طريق تبادل المقترحات ومشروعات الترتيب فيما بينها ومناقشتها فى اجتماعات مشتركة مع عرض خلاصة المناقـشات على المجلس الأعلـى للوظيفة العامة ومجلس الوزراء فى النهاية من أجل اقرار جداول الترتيب بصفة نهائيـــة . وقد كانت المؤهلات الدراسية فى الأغلب الأعم هى الأساس الذى قام عليه وضع كل وظيفـــة فى درجة معينة ، اذ تعذر على المسئولين فى ذلك الحين ايجاد أساس آخر للمقارنـــة بين المستويات الوظيفية المختلفة . الا أن عجز الحكومة عن تدبير الاعتمادات الماليـــة اللازمة لتنفيذ مشروعات الترتيب المقترحة ، قد حال دون وضعها موضع التطبيق العملـى رغم ما بذل فيها من مجهودات (٤) .

---

(١) المادة ٢٤ من القانون رقم ٢٢١٤ لسنة ١٩٤٦ المؤرخ ١٩٤٦/١٠/١٩ والمتعلق بالموظفين العموميين .

(٢) وقد صدر ذلك المرسوم فيما بعد ، وهو المرسوم رقم ٤٨ — ١١٠٨ ، المـــؤرخ ١٩٤٨/٧/١٠ ، والصادر تطبيقا لنص المادتين ٣٣ ، ٣٤ من قانون الموظفين . راجع : مارسيل بيكمان ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ .

(٣) راجـــع :
Annuaire International de la Fonction Publique, Institut International d'Administration Publique, Centre de Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique, Paris, 1970/1971, P. 11.

وكذلك : فيكتور سيلفيرا وسيمج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٦ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٣٥ . ومارسيل بيكمال ، المرجـــع السابق ، ص ٧٩ ومابعدها .

(٤) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ .

ثم صدر بعد ذلك قانون الموظفين العموميين المؤرخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ليحل محل القانون السابق الصادر فى سنة ١٩٤٦ . وقد أبقى القانون الجديد على الكثير من الاحكام الأساسية التى أوردها القانون السابق . كما أبقى على تقسيم الموظفين العموميين الى أربع مجموعات متميزة ، وأبقى كذلك على التقسيمات الفرعية الى درجات والسلالم التى أوجدتها المراسيم الصادرة فى سنة ١٩٤٨ . وهذا ظلت نظم الترتيب الفرنسية قائمة على الأسلوب الشخصى الذى يعتمد على المؤهلات الدراسية كعنصر أساسى فى تحديد الدرجة التى يلحق بها الموظف العام (١) .

الفرع الثانى
نظام الترتيب العام

يقوم نظام الترتيب العام فى فرنسا على جملة مبادىء أساسية يمكن اجمالها فيما يلى :

١ - الوظيفة العامة كمهنة دائمة :

تعتبر الوظيفة العامة الفرنسية مهنة دائمة اذ تقوم على أساس انتظام الموظفين العموميين فى مجموعة من الكادرات الدائمة التى تتكون من جملة درجات تشكل السلم

---

(١) راجع :
Le Journal Officiel de la Repubique Française, Statut Général des Fonctionnaires, Ordonnance No. 59 - 244 du 4 février 1959, Journaux Officiels No. 1024, 15 Dec. 1972, P. 3.

كذلك الترجمة العربية لقانون المذكور الصادر عن الجهاز المركزى للتنمية الادارية . (وكالة الوزارة للتخطيط والمتابعة - قسم الوثائق والترجمة) تحت رقم ٢٣ فى سلسلة الدراسات المقارنة عن نظم الخدمة المدنية فى بلاد مختلفة غير مؤرخة .

وراجع كذلك :
Le s Fonctionnaires de l'Etat, Le Monde Contemporaine, La Documentation Française, Ouvrage Preparé par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Paris, 1971, P. 17.

وراجع أيضا : فيكتور سيلفيرا وسيمج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧ ومابعدها .
ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٢ ومابعدها .

الرئاسى الذى ينتظم فيه الموظفون بطريقة هرمية مع ارتقاء درجاته تباعا على مدى حياتهم الوظيفية . وتستند هذه الدائمية الى فكرة أساسية تتمثل فى طبيعة العلاقة بين الدولة وموظفيها وذلك من حيث كونها علاقة تنظيمية ، مع تبعيتهم الدائمة للدولة وقيامهم بتكريس كل وقتهم ومجهوداتهم من أجل خدمة الدولة على أفضل وجه (١) .

ومن أجل ذلك تخضع الدولة الموظف العام لنظام قانونى خاص ، وتوفر له المزايا والضمانات التى تكفل له تأدية الوظيفة العامة مع الابقاء عليه فيها بصفة دائمة طيلة حياته الوظيفية (٢) .

٢ - تقسيم الوظائف العامة الى أربع مجموعات :

تنقسم الوظيفة العامة فى فرنسا الى أربع مجموعات رئيسية (A,B,C,D) وتختلف هذه المجموعات فيما بينها من حيث المستوى الوظيفى لشاغليها ومؤهلاتهم الدراسية ، مما يزيد من صعوبة الانتقال فيما بينها (٣) .

وتنقسم كل مجموعة الى عدد من الدرجات الفرعية التى تعبر عن مستويات وظيفية مختلفة ، كما تنقسم كل درجة الى عدد من السلالم التى تعبر عن مستويات متعددة للمرتب .

ولا يدخل ضمن تلك المجموعات الأربع الوظائف العليا التى وضعت خارج الكادر العام للموظفين . كما توجد فئات وظيفية تخضع لنظم خاصة تحكم المؤسسات العامة

---

(١) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٢٣ ومابعدها . ومرنار جورناى وجان كسلر وجين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ١٠ ، ١٥ .

(٢) William A. Robson, The Civil Service in Britain and France, The Mac Millan Company, New York, 1956, P. 164.

ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ومابعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٠ ، ١٦١ .

(٣) لوى تروتابا ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ ومابعدها . وفرانسوجازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٣ . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٨٦ ومابعدها .

ذات الدوائر التجارى والصناعى ، والهيئات المحلية ، والقوات المسلحة والشرطة ، والسلك الدبلوماسى والقنصلى ، والهيئات القضائية [١] .

والمجموعات الأربع التى تضمها الوظيفة العامة الفرنسية هى[٢]:

المجموعة د :

وتشمل هذه المجموعة وظائف التنفيذ البحت التى لا تحتاج ممارستها الى أى قدر من السلطة التقديرية . ولذلك تتمثل مهمة شاغليها فى مجرد التنفيذ الحرفى للتعليمات الصادرة اليهم من رؤسائهم . ويتطلب أغلب وظائفها الحصول على شهادة اتمام الدراسة الابتدائية ، وان كان بعضها لا يستلزم سوى توفر قدر بسيط من المعلومات العامة أو اجادة القراءة والكتابة أو استخدام بعض الآلات والاجهزة . ومن أمثلة وظائف هذه المجموعة تسجيل البريد الصادر والوارد وتوزيعه ، والكتابة على الآلة الكاتبة والاختزال ، وحراسة المكاتب ، وأعمال الصيانة والنظافة ، وسائر الوظائف التى تحتاج الى مجهود بدنى أو عمل روتينى أكثر من حاجتها الى المجهود الذهنى . وتتوفر لشاغلى هذه المجموعة فرصة كبيرة فى الترقية للطبقة الاعلى سواء بالأقدمية أو بالاختيار أو بالنجاح فى المسابقات الداخلية . وقد أدى ذلك الى اختلاط الطبقتين من الوجهة العملية وصعوبة التمييز بينهما ، حتى أن البعض يعدونهما كطبقة واحدة [٣] .

---

(١) المرجع الدولى للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ومابعدها . وأندريه دى لوباديير ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ، ٥٠ ، ١٠٥ ومابعدها . ودافيد روزييه المرجع السابق ، ص ٦١ ومابعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ .

(٢) راجع : الوثائق الفرنسية (موظف الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١٧ ، ١٠٥ ومابعدهما . ومجموعة دالوز للقانون العام ، المرجع السابق ، الجزء الثانى ، طبعة سنة ١٩٥٩ ، ص ١١٥ ، ١١٦ ، وأندريه دى لوباديير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ ، ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ .

(٣) راجع : لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ومابعدها . والوثائق الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ومابعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .

المجموعـــة ج :

وهى تشمل وظائف التنفيذ التى تحتاج ممارستها الى قدر محدود من السلطـــة التقديرية • وهى تستطلب فى شاغليها توفر قدر من التخصص العام (المهنى أو الفـــنى، الذهنى أو اليدوى) وذلك عن طريق التكوين المهنى أو التعليم الفنى أو الثقافة العامة • ويشترط لشغل وظائف هذه المجموعة الحصول على شهادة اتمام الدراسة الاعدادية علـــى الأقل أو ما فى مستواها • ومن أمثلة وظائفها : وظائف المساعدين بالادارات المركزيـــة ، ووظائف الموظفين الاداريين التابعين للهيئات القضائيـــة (١) •

المجموعـــة ب :

وتشمل هذه المجموعة وظائف التطبيق (Application) حيث يكلـــف شاغلوها بتطبيق القواعد والتوجيهات التى يضعها رؤساؤهم ، مع تمتعهم بقدر كبـــير من السلطة التقديرية اللازمة لمواجهة ظروف كل حالة على حدة ، بشرط الالتزام بالخطوط الرئيسية التى حددت لهم ، وهو الأمر الذى يجعل مهمتهم تكييف الأوضاع الفرديـــة طبقا للقواعد والتوجيهات التى ترد فى القوانين أو القرارات والأوامر الصادرة اليهـــم • ويشترط فيمن يشغل احدى وظائف هذه المجموعة أن يكون قد أتم دراسته الثانويـــة على الأقـــل •

وتشكل هذه المجموعة قطاعا كبيرا من الموظفين ، وتحظى من ثم بالجزء الاكـــبر من اعتمادات الأجور والمرتبات فى الميزانية (٢) • ومن أمثلة موظفيها : المدرسون غـــير الحاصلين على شهادات جامعية ـ الفنيون فى قطاعات الأشغال العامة ومصانع الاسلحـــة

---

(١) رومير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، والوثائق الفرنسية ، المرجع السابـــق ، ص ١٥٥ ومابعدها • ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ •

(٢) راجع فى ذلك :

Laurent Blanc & Marceau Long, L'Economie de la Fonction Publique, Presses Universitaires de France, Paris, 1969, P. 200.

وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعـــة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٧ • وكذلك : أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ • ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٥، ٨٦ • ومارسيل بيكمال ، المرجع السابـــق ، ص ١٦٤ • ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ومابعدها •

والقطاع الزراعى - الضباط الذين يمارسون أعمالا مدنية - المراقبون فى ادارات البريد والتلغراف والتليفون والضرائب والخزانة والجمارك - السكرتيرون الاداريون فى المحافظات وفى الادارات المركزية (١) .

ومن ذلك يتضح أن هذه المجموعة تضم نوعيات متعددة من الموظفين الذين يمارسون أعمالا متنوعة ، لا تتعلق كلها بتطبيق توجيهات الرؤساء . ومن ذلك أن مسئولية فئة المدرسين غير الجامعيين (ويتجاوز عددهم ربع المليون) تعتبر بعيدة عن ذلك المفهوم . ومرجع ذلك أن نظام الترتيب الأوربى ليس ترتيبا حقيقيا للوظائف حسب أعمالها ، بل هو ترتيب للموظفين أنفسهم حسب مؤهلاتهم .

المجموعة أ :

وتشمل وظائف القيادة والتوجيه والابتكار (Conception) حيث يكلف شاغلوها بالادارة العليا لمرافق الدولة والاشراف على حسن سير تلك المرافق ، واعداد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التى تصدرها الدولة ، واصدار التعليمات التى تكفل تطبيق السياسة العامة للدولة تطبيقا سليما وموحدا ، ومراقبة أعمال وموظفى المجموعة الادنى وتوجيههم ، والتنسيق بين أنشطة الاجهزة المختلفة . ولا تشغل وظائف هذه المجموعة الا من بين الحاصلين على الشهادات الجامعية ، أو من بين المتخرجين من المدارس الادارية والفنية الكبرى كالمدرسة الوطنية للادارة ، أو من بين الناجحين فى المسابقات الكبرى كمسابقة الدراسة التربوية العليا (Agrégation) . ومن أمثلة الموظفين الذين ينتمون الى تلك المجموعة الاداريون المدنيون (وهو اصطلاح يطلق فى فرنسا على كبار الموظفين الاداريين) ،

---

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١٤٧ ومابعدها .

والأساتذة والمدرسون والمؤهلون تأهيلا جامعيا ، ومهندسو الطرق والكباري والمواصلات السلكية واللاسلكية (١) .

ويباشر معظم شاغلي هذه المجموعة سلطات خطيرة . وهم يتمتعون عادة بقدر كبير من الاستعداد الاداري والفني والخبرة والكفاءة وقوة الشخصية . وان كان قد حدث في السنوات الأخيرة تساهل كبير في الالتحاق بهذه المجموعة مما أدى الى اشتمالها على موظفين لا يمارسون وظائف التوجيه أو القيادة ، كالأساتذة والمدرسين، وأدى بالتالي الى انقسام هذه المجموعة عملا الى مجموعة تمارس وظائف التوجيه والقيادة ، وأخرى لا تمارس تلك الوظائف . وهو ما يعكس بوضوح طبيعة نظام الترتيب الفرنسي القائم على الاعتداد بالمؤهلات الدراسية لا على أعمال الوظائف (٢) .

٣ - ترتيب الموظفين لا الوظائف :

يعتبر تقسيم الوظيفة العامة في فرنسا الى مجموعات ترتيبا للموظفين ، وذلك عن طريق تجميعهم في مجموعات تتفق مع مراكزهم الوظيفية على درجات السلم الاداري . ولذلك فان الهيكل الوظيفي في النهاية لا يعبر عن مستويات الاعمال التي تتضمنها الوظائف المختلفة ، بل يعبر عن المستويات الرئاسية للموظفين ، وهي لا تتحدد على ضوء متطلبات التأهيل الواجب توافرها فيمن يمارس أعمال الوظائف العامة ، بل تتحدد على ضوء

---

(١) راجع : مقال (Victor Silvera) بعنوان :
Le Regime des Emplois de Direction des Administrations Centrales.
منشور في : L'Actualité juridique, Droit Administratif, Revue Mensuelle, Paris, 21e année, No. 3, 20 Mars 1965, P. 132.

وراجع كذلك : روبير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٨ ومابعدها ، ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٠ . والوثائق الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ ومابعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

(٢) راجع : برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ص ٤٢٨ ، ٤٢٩ ، وفيكتور سيلفيرا ، سيمج سالون ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ ومابعدها . ومارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ ، وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٦٧ .

ما يحمله الموظف من مؤهلات دراسية ومدة خبرته العملية ، ولو لم تكن مرتبطة بنوعية الأعمال التى يكلف بممارستها (١) .

ولذلك تنقسم الوظيفة العامة فى فرنسا - كما رأينا - الى أربع مجموعات تقابل المراحل الدراسية الأربع ، وهى المرحلة الابتدائية والاعدادية والثانوية والجامعية . ويكفى الحصول على مؤهل أية مرحلة للالتحاق بالمجموعة المقابلة لها ، وذلك بعد توفر بعض الشروط الأخرى كالسن والجنسية وما الى ذلك ، دون التحقق من توفر متطلبات التأهيل المناسبة لأعمال الوظيفة ، مما جعل المؤهلات الدراسية فى فرنسا أساسا ثابتا للتمييز بين الدرجات المختلفة ، مع اقتصار أهمية أعمال الوظائف على كونها العنصر الوسيط بين حاجة العمل وبين الموظفين اللازمين للقيام بذلك العمل . وذلك بمعنى أن أعمال الوظائف لا تفيد الا فى تحديد احتياجات الادارة العامة من الموظفين الجدد تحديدا عاما ومجملا ، دون أن يكون لها أى دور بعد ذلك فى تحديد مطالب التأهيل اللازم توافرها فى كل موظف على حدة (٢) .

ويعتبر هذا الوضع فى فرنسا - فى نظرنا - من أبرز العيوب التى توجه الى نظام الترتيب الفرنسى . فمع تسليمنا بأهمية المؤهلات الدراسية كعنصر أساسى من عناصر التمييز بين الدرجات الوظيفية المختلفة ، الا أنه لا يصح أن تكون هذه المؤهلات العنصر الوحيد المؤثر فى تحديد الفئة الوظيفية التى يوضع فيها الموظف العام ، بل يجب توافر كافة مطالب التأهيل التى تتناسب مع أعمال الوظيفة ، والتى يسفر عنها التحليل الموضوعى لاعمال الوظائف ، كالخبرات العملية التى تتفق مع نوع العمل ،

---

(١) برنار جورنارى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١٢ . وما رسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ ومابعدها . وفرانسواجازييه ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ ومابعدها . و محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢١ ومابعدها .

(٢) راجع Olivier Chevrillon خبير الادارة العامة ورئيس التحقيقات بمجلس الدولة الفرنسى ، محاضرة عن ترتيب الوظائف العامة ، ألقيت بالقاهرة فى ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٦ بدعوة من الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، من مطبوعات الجهاز المذكور ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٤ .
وكذلك : ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، الجزء الثانى ، ص ١١٦ ومابعدها . وروجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

والتدريب العملى السابق ، والقدرات الذهنية واليدوية ، والذكاء وسرعة التصرف ، والصفات الجسمانية ، والمهارات الخاصة ، وما أشبه . فضلا عن أن نوع التخصص المتعلق بالمؤهل الدراسى يجب أن يتفق تماما مع نوعية أعمال الوظيفة . وقد سبق أن أشرنا الى أن المؤهلات الدراسية يجب ألا تكون مجرد عنصر شخصى فى عملية الترتيب يهدف الى تحديد درجة الموظف ، بل يجب أن تؤخذ كعنصر موضوعى يرتبط بأعمال الوظيفة ارتباطا وثيقا ضمن مجموعة عناصر موضوعية مترابطة .

هذا ويذهب البعض الى القول بأن فكرة الوظيفة Emploi أو (Position السائدة فى النظام الأمريكى ، والقائمة على الاعتداد بأعمال الوظائف لا بالمؤهلات الدراسية (والتى نتعرض لها تفصيلا فى الفصل التالى) ، قد بدأت تقترب تدريجيا من نظام الترتيب الفرنسى . ويستندون فى ذلك الى الدراسات التى أجرتها المدرسة الوطنية للادارة فى فرنسا E. N. A. حول ترتيب الوظائف فى سنة ١٩٦٥ ، والى المحاولات التى بذلتها بعض الادارات كوزارة العدل ووزارة التعليم الوطنى فى عامى ١٩٦١ و ١٩٦٢ من أجل الاهتمام بأعمال الوظيفة . كما يستندون الى أن وزارة المالية الفرنسية لا تنشىء الوظائف الجديدة عادة الا تبعا لحاجة العمل الحقيقية وبعد دراسة الموقف مع الوزارة المعنية (١) .

بيد أن الذى يلاحظ فى هذا الشأن أن جميع الدراسات والمحاولات المذكورة لم تسفر عن أى تحول فى طبيعة الوظيفة العامة الفرنسية . فقد ورد فى دراسات المدرسة الوطنية للادارة أن الادارة العامة الفرنسية تمارس وظائفها فى ظروف مختلفة تماما عن المشروعات الخاصة ، وأن اشتراطات الوظيفة العامة غير محددة بدقة ،

---

(١) Mahmoud Mokhtar Mansour, Le Classement des emplois en R. A. U. et à L'Etranger, These pour le Doctorat de specialité en Science Administrative, presentée à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Paris, Paris, 30 Juin 1970, P. 275.

راجع أيضا ترجمة عربية موجزة للرسالة ذاتها ، نشرها الباحث بمجلة العلوم الادارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الثانى ، القاهرة ، أغسطس سنة ١٩٧١ .

وهى تعتمد أساسا على مستوى التأهيل الدراسى . أما محاولات عامى ١٩٦١ و ١٩٦٢ فقد كانت عشوائية ومتعجلة ولم يكتب لها الاستمرار . كما أن وزارة المالية قد اضطرتها الاعتبارات الشخصية كثيرا الى انشاء وظائف جديدة دون النظر الى احتياجات العمل الحقيقية ، بل لمجرد ضمان الترقية المستمرة للموظفين .

ولهذا نرى أنه لا توجد بفرنسا حتى الآن أية اجراءات عملية بقصد التحول عن نظام الترتيب الشخصى . كما أن تلك المحاولات المذكورة لم تكن سوى مجرد دراسات نظرية غير مصحوبة بأى تطبيق عملى أو تحليل موضوعى للوظائف العامة حسب ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . لذا فان نظام الوظيفة لا يتفق مع الوظيفة العامة الفرنسية ، ولا يطبق فى فرنسا سوى فى القطاعين الخاص وشبه الحكومى (أى المشروعات المؤممة كشركة ايرفرانس وادارة الكهرباء والغاز) .

٤ — الفصل بين الدرجة والوظيفة :

يقوم نظام الترتيب الفرنسى على أساس الفصل الكامل بين الدرجة وبين الوظيفة ، سواء عند التعيين أو الترقية أو الغاء الوظيفة [(١)] . اذ يعهد الى الموظف عند تعيينه بممارسة وظيفة معينة ، ولكنه لا يمنح درجة من درجات الكادر الوظيفى الا باجراء لاحق وهو الترسيم (Titularisation) ، أى تثبيت الموظف فى درجة معينة [(١)] . كما أنه يمكن ترقية الموظف فى الدرجة مع استمراره فى ممارسة نفس الوظيفة ، ويمكن — على العكس — أن يكلف بممارسة وظيفة جديدة مع احتفاظه بدرجته . وكذلك فانه فى حالة الغاء الوظيفة ، لا يفصل الموظف من العمل ، ولا يحرم من درجته ، بل يظل

---

(١) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٠ . ومرنار جورنارى ، جان كسلر ، جين سيوبك ، المرجع السابق ، ص ٤٣١ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٤١٠ .

(٢) راجع :
Géorges Vedel, Droit Administratif, Tome II, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, P. 487.
وكذلك : فيكتور سيلفيرا ، سيمج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ . وألين بلانتى المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٥ ، ٢٩٢ ومابعدهما . ودانيد روزييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ومابعدها . والوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ٢٦ ومابعدها .

محتفظا بها مع تكليفه بممارسة وظيفة جديدة [1] . وهو الأمر الذى يؤكد التميز بين الوظيفة والدرجة . فالوظيفة تتعلق بالمرفق ذاته وتدخل ضمن مجموعات الوظائف التى يتألف منها نشاط المرفق ، بينما تتعلق الدرجة بالموظف وتعطى له شخصيا بغض النظر عن الوظيفة التى يتولاها .

٥ — الاكتفاء بالتخصص العام للموظف :

لا يعتمد نظام الترتيب الفرنسى على التخصص الدقيق للموظف ، بل يعتمد على تخصصه العام . وعلى هذا الأساس تقوم امتحانات المسابقة التى تعقد للمرشحين لشغل الوظائف العامة . وهذه نتيجة مترتبة على كون الموظف لا يعين بغرض ممارسة عمل محدد على وجه الدقة ، وكون العمل الذى يمارسه لا يحدد غالبا الا بعد تعيينه . وقد يكلف الموظف بمجموعة أعمال متنوعة ومتعددة . وقد يغير عمله الى عمل آخر ذى طبيعة مختلفة . وهذه أيضا نتيجة مترتبة على نظام التعليم الفرنسى الذى يعتمد على التخصصات الواسعة لا الدقيقة . ولما كانت الادارة يمكنها تكليف الموظف بممارسة أعمال مختلفة ذات تخصصات واسعة ، فان التخصص الدقيق فى مجال معين لا يفيدها بقدر ما يفيدها التخصص العام . فالادارة الفرنسية تفضل غير المتخصصين ، وترتبط درجاتها بالتخصصات العامة وحدها ، وهى ليست تجمعا للمتخصصين كالادارات الأمريكية [2] .

٥ — الترقية بين المجموعات والدرجات :

توجد فى النظام الفرنسى ثلاثة أنواع من الترقية ، وهى الترقية فى الدرجة ، والترقية فى السلم ، والترقية فى المجموعة .

---

(١) لوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٩ . وأندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٤٩ . وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٤٠٩ وما بعدها .

(٢) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

ويراد بالترقية فى الدرجة (Grade) انتقال الموظف من درجة الى درجة أعلى منها فى السلم الادارى • وتتم هذه الترقية بالنسبة للموظفين الأكفاء لشغل الدرجة الأعلى الشاغرة ، وذلك على أساس الاختيار بالنسبة للموظفين الذين تثبت التقارير السنوية صلاحيتهم ، بعد عقد امتحانات مسابقة لهم أو بعد أن تسجل أسماؤهم فى جدول الترقيات (Tableau d'Avancement) • وهو الجدول الذى تقيد به سنويا أسماء الموظفين المستوفين لشروط الترقية تمهيدا لترقيتهم عند خلو الوظائف الأعلى • وتتبع فى هذا النوع من الترقية اجراءات ترسيم جديدة لتثبيت الموظف المرقى الى الدرجة الأعلى (١) •

أما الترقية فى السلم (Echelon) فلا تؤدى الى تعديل فى المهام المسندة الى الموظف ، وتقتصر من ثم على زيادة فى المرتب فى شكل علاوة دورية ، مع استمرار الموظف شاغلا لنفس الدرجة ونفس الوظيفة • وتتم هذه الترقية بالأقدمية المطلقة وبصورة دورية تلقائية على النحو الذى يحدده جدول المرتبات ، ولذلك يستفيد منها جميع الموظفين مهما كانت درجة كفائتهم ، مما لا يجعلها ترقية بمعنى الكلمة (٢) •

---

(١) راجع : مقال (Eliane Ayoub) بعنوان :
Le Tableau d'Avancemont des Fonctionnaires soumis au statut général de la Fonction Publique.

منشور فى :
L'Actualité Juridique ، المرجع السابق ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد رقم ١٢ ، ديسمبر ١٩٦٩ ، ص ٦٧٥ •
وكذلك : مقال (Victor Silvera) بعنوان :
Reflexions sur les récentes modifications du Statut Général des Fonctionnaires.

نفس المرجع : السنة الحادية والعشرون ، العدد رقم ١٠ ، أكتوبر ١٩٦٥ ، ص ٥٠١ ومابعدها
وراجع أيضا : فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ ومابعدها • وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧١ ومابعدها • وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الثانى ، ص ٤٢٣ ومابعدها •

(٢) فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣٠٣ ومابعدها • وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٤٢٥ ومابعدها •

وأما الترقية فى المجموعة (Catégorie) فتتمثل فى الانتقال من احدى المجموعات الأربع الرئيسية الى المجموعة الأعلى . وهى لا تتم غالبا الا بعد اجتياز امتحان مسابقة ، وشرط الحصول على المؤهل الدراسى اللازم لتلك المجموعة ، وقضاء مدة خدمة معينة كحد أدنى . لذا فهى ليست ترقية تلقائية ، ولا تتم الا فى حدود ضيقة ، وخاصة بالنسبة للمجموعات العليا . وهو الأمر الذى يدعو الى القول بأن المجموعات الوظيفية فى فرنسا تعتبر شبه منفصلة ، وذلك نظرا لعدم سهولة الانتقال فيما بينها . هذا وتوجد بالنسبة لكل مرفق مجموعة من القواعد التى تنظم كيفية ترقية الموظف من مجموعة الى أخرى (١) .

٦ - خروج بعض الوظائف العليا عن الكادر (Hors - Echelle) :

توجد فى فرنسا وظائف عليا لا تدخل فى أية مجموعة من المجموعات الأربع التى سبق ذكرها ، ولذلك تدرج وحدها فى كيان مستقل . ولا يخضع شاغلوها من ثم للقواعد والاجراءات المقررة بالنسبة لبقية الموظفين . ويغلب على هذه الوظائف الطابع السياسى . وهى تقف كما يقول البعض فى منتصف الطريق بين الوظائف الادارية والوظائف السياسية (٢) .

---

(١) ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، ص ٤٢٣ . وفيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٨ .

(٢) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٥٠ . والمرجع الدولى للوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٩ وما بعدها . وفيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ وما بعدها .

وكذلك :

مقال (Alain Dardel & Dominique Schnapper) بعنوان :

Un Point de vue sur la haute Fonction Publique

منشور فى :

La Revue Administrative, Revue bimestrielle de L'Administration moderne, Paris, 26e année, No. 151, Janvier & Fevrier 1973, P. 11.

وقد صدر فى فرنسا - تنفيذا لنص المادة الثالثة من القانون الأساسى للوظيفة العامة - مرسوم يحدد الوظائف العليا (١) . ومنها وظائف المديرين العامين ، ومديرى الادارات المركزية بالوزارات المختلفة ، وكذلك وظيفة سكرتير عام الحكومة ، ورؤساء البعثات الدبلوماسية بدرجة سفير ، ووظائف عمداء المعاهد الأكاديمية ، والمحافظين .

هذا وتنقسم الوظائف العليا الخارجة عن الكادر الى ثمانى درجات ، تنقسم بدورها الى ١٩ درجة فرعية (٢) . ولا توجد شروط موحدة أو مؤهلات دراسية معينة أو مدة خبرة عملية ، وذلك بالنسبة لمن يشغلون الوظائف العليا ، اذ لا تتقيد الحكومة بأى قيد فيما يتعلق باختيارهم ، سوى أن يكونوا من الشخصيات المرموقة والموثوق بها . كما أنه لا يشترط أن تكون ترقيتهم قد تمت الى تلك الوظائف من الوظائف الأدنى . بل انهم يختارون غالبا من غير الموظفين العموميين ، وعندئذ لا يؤدى تعيينهم فى الوظائف العليا الى اعتبارهم موظفين عموميين . وقد نصت على ذلك صراحة المادة الثالثة من

---

(١) وهو المرسوم رقم ٥٩ - ٤٤٢ الصادر بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ تنفيذا لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ ، والتى تنص على أن تحدد اللائحة التنفيذية للقانون الوظائف العليا فى الادارات والمصالح العامة والتى يتم التعيين فيها بقرار من مجلس الوزراء . راجع :

'Le Journal Officiel de la Republique Francaise du 22/3/1959, Decret No. 59 - 442 du 21/3/1959, Journaux officiels No. 1024, Paris, (15/12/1972), P. 25.

وكمال نور الله ، نظام العاملين فى فرنسا ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣١ ومابعدها .

مقال (Victor Silvera) بعنوان :

Les Modifications appartées depuis sa promulgation du statute Général de la Fonction Publique de 1959.

منشور فى : L'Actualité Juridique. , المرجع السابق ، السنة التاسعة عشرة ، العدد رقم ٣ ، ٢٠ مارس سنة ١٩٦٣ ، ص ١٢٥ .

(٢) فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٤٣٧ ومابعدها .

القانون الأساسى للوظيفة العامة [1] . ولذلك لا يوجد بالنسبة لهذه الوظائف تمييز واضح بين الوظيفة والدرجة ، اذ أن تعيينهم لا يؤدى بالضرورة الى ترسيمهم فى احدى الدرجات الوظيفية [2] .

ونحن لا نجد ما يبرر اخراج شاغلى الوظائف العليا من عداد الموظفين العموميين ، اذ لا يختلفون عن سائر فئات الموظفين سواء من حيث الشروط الواجب توافرها فيهم بصفة عامة ، أو من حيث حقوقهم والتزاماتهم تجاه الدولة ، أو خضوعهم للقواعد العامة التى وضعها قانون الموظفين . فهم لا يختلفون عنهم سوى من ناحية خضوعهم للسلطة التقديرية للحكومة عند تعيينهم وفصلهم ، وهو اختلاف لابد منه نظرا لضرورة توفر الثقة الكاملة بين الحكومة وبين المتعاونين معها والقائمين على تنفيذ سياستها بصورة مباشرة . وهو اختلاف لا يتنافى مع فكرة دائمية الموظف العام طالما أن العلاقة بينهم وبين الحكومة هى أيضا علاقة تنظيمية وليست تعاقدية .

---

(١) أنظر فى ذلك : الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ٣ ، ٤ حيث تنص المادة المذكورة على ما يلى :

يمكن الالتحاق بمختلف الوظائف الدائمة الواردة فى المادة الأولى من هذا القانون بالشروط الواردة فيه . ومع ذلك يمكن وضع لائحة للادارة العامة تحدد لكل ادارة الوظائف العليا التى يكون التعيين بها متروكا لقرار الحكومة . ولا يؤدى الحاق غير الموظفين بتلك الوظائف الى ترسيمهم فى أحد هياكل الادارة أو المرفق . ويكون التعيين فى المشار اليها فى هذه المادة قابلا للالغاء سواء تعلق بموظفين أو بغير موظفين .

(٢) أندريه دى لوبادير ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .

وراجع كذلك : مقال (Marc Codaccioni) بعنوان :
Le Recrutement des Hauts Fonctionnaires.
منشور فى :
La Revue Administrative , المرجع السابق ، السنة الرابعة والعشرون ، العدد رقم ١٤٠ ، مارس وابريل ١٩٧١ ، ص ١٣٧ ومابعدها .

الفـــرع الثالـــث
نظـــم الترتيـب الخاصـة

توجد فى فرنسا — كغيرها من الدول — ترتيبات خاصة مستثناه من الترتيـــب العام ، ولا تخضع من ثم لأحكام القانون الأساسى للوظيفة العامة ، بل تخضع لنظـــم مستقلة تتفق مع طبيعتها المتميزة ، وذلك بقصد تحقيق المرونة للخاضعين لتلك النظـــم وتحريرهم من قيود القانون العام للموظفين .

ونرى انه من المنطقى أن تستثنى بعض الفئات من الخضوع للقانون العام للموظفين وأن تخضع لنظم خاصة طالما أن طبيعة عمل تلك الفئات تستلزم ذلك الاستثناء ، علـــى أن تكون القواعد التى تضعها تلك النظم الخاصة محصورة فى الحدود التى تستلزمهـــا طبيعة عملها ، ثم تخضع تلك الفئات فيما عدا ذلك للنظام الأساسى للوظيفة العامـــة . اذ أن خضوع المنتمين اليها لنظم خاصة ليست سوى استثناء لا يجوز التوسع فيه ، وهـــو لا ينفى عنهـم صفة الموظفين العموميين أو طبيعة العلاقة التنظيمية التى تربطهـــم بالدولة والتى ينظمها أساسا القانون العام للموظفين .

كما يجب — لنفس المبررات — أن يقتصر الاستثناء على الفئات التى تختلف طبيعة عملها اختلافا جوهريا عن طبيعة عمل الموظفين الخاضعين للنظام الأساسى (وذلك مثـل رجال القضاء ، وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات ، وأعضاء السلكين الدبلوماســـى والقنصلى ، ورجال القوات المسلحة والشرطة) ، وذلك حتى لا تتعدد نظم الترتيـــب بلا مبرر ، مما يعطـى الفرصة للتمييز بين مختلف فئات العاملين بالدولة تمييزا غـــير قائم على أساس سليم ، وهو ما يفقد نظم الترتيب العدالة والتناسق والموضوعية [1] .

هذا وقد قضى القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا فى مادته الأولى بقصـر تطبيق أحكامه على المعينين فى وظائف دائمة المثبتين فى احدى درجات السلـم الادارى للادارة المركزية للدولة أو للادارات التابعة لها مباشرة فى الأقاليم أو المؤسسات العامـة التابعة للدولة مباشرة . واستثنت نفس المادة من الخضوع لأحكام هذا القانون أعضـــاء

---

(١) راجع فى ذلك مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

السلك القضائى والعسكرى والعاملين بالمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعى أو التجارى[١] . ثم تقرر قانونا فى سنة ١٩٦٣ استثناء موظفى الجمعيات البرلمانية أيضا من الخضوع للقانون الأساسى واخضاعهم لقانون مستقل[٢] .

وهناك فئات وظيفية عديدة لم تستثن كلية من الخضوع لأحكام القانون الأساسى ، وان استبعدت بشأنهم أحكام ذلك القانون التى لا تتفق مع قوانينهم الخاصة . ومن هذه الفئات فئة العاملين بالسلكين الدبلوماسى والقنصلى ، والعاملين بهيئات الادارة المحلية ، والعاملين بسلك التعليم ، والعاملين بالمهن ذات الطابع الفنى ، ورجال الشرطة ، وموظفى الخطوط الجوية ، وموظفى النقل بوزارة الداخلية ، وموظفى الادارات الخارجية . وتتمتع الحكومة الفرنسية بسلطة تقديرية فى اخراج الفئات التى ترى استثناءها من الخضوع للقانون الأساسى ، مسايرة للضرورات المرفقية ، واخضاع أفراد هذه الفئات لنظم مستقلة مع استمرار خضوعهم للقانون الأساسى فيما لا يتعارض مع هذه النظم . وهو الأمر الذى أدى الى عدم اخضاع فئات عديدة لأحكام القانون الأساسى بغير مقتض[٣] .

ومن أمثلة الترتيبات الخاصة فى فرنسا الترتيب المتعلق بالعاملين بالسلكين الدبلوماسى والقنصلى . اذ ينقسم هؤلاء العاملون الى تسع فئات وظيفية . وفيما يلى بيان لهذه الفئات[٤] :

---

(١) تراجع مجموعة الجرائد الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المجموعة رقم ١٠٢٤ لسنة ١٩٧٢ ، المرجع السابق ، ص ٣ .

(٢) تقرر ذلك فى القانون رقم ٦٣ - ١٥٦ الصادر بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٣ ، مادة ٢/٧٢

راجع : مقال (Victor Silvera) بعنوان :
Le point des modifications et des mesures d'application du statut général des fonctionnaires.

منشور فى :
(L'Actualité Juridique. , المرجع السابق ، السنة العشرون ، العدد رقم ٤ ، ابريل ١٩٦٤ ، ص ٢٠٢ .

(٣) راجع : ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٢٤٢ ومابعدها . وما رسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٨٥ ومابعدها .

(٤) le Journal Officiel de La Republique Francaise, Les Agents Diplomatiques et Consulaires, Décret No. 69-222 du 6/3/1969, Journaux Officiels No. 69-29, Paris, 13 Mars 1969, P. 2.

الفئة الأولى - موظفو الشفرة : ويخضعون للقواعد الخاصة بموظفي المجموعة (ب) فى الكادر العام . ويشغل موظفو هذه الفئة العاملون بالخارج وظيفة ملحق قنصلية ، أو نائب قنصل ، أو قنصل . وتنقسم هذه الفئة الى درجتين داخليتين ، وهما درجة موظفى الشفرة ودرجة رؤساء الشفرة . وتضم الدرجة الأولى مستويين فرعيين ، وهما المجموعة العادية والمجموعة الاستثنائية .

الفئة الثانية - مديرو الشفرة : وتسرى عليهم القواعد التى يخضع لها موظفو المجموعة (أ) فى الكادر العام . وتنقسم هذه الفئة الى سبع درجات تتجمع فى داخل مجموعات ثلاث ، وهى المجموعة الثانية وتضم ثلاث درجات ، والمجموعة الاولى وتضم درجتين ، والمجموعة الاستثنائية وتضم درجتين .

الفئة الثالثة والرابعة - سكرتيرو القنصليات والقناصل : وتحكمهم نفس القواعد التى يخضع لها سكرتيرو الادارات فى الكادر العام .

الفئة الخامسة - السكرتيرون المساعدون للشئون الخارجية : ويخضعون لنفس القواعد التى تحكم الملحقين بالادارة المركزية فى الكادر العام . وتتضمن هذه الفئة سبع درجات تتجمع فى داخل مجموعتين ، وهما المجموعة الثانية وتضم ثلاث درجات ، والمجموعة الأولى وتضم أربع درجات .

الفئة السادسة والسابعة - سكرتيرو الشئون الخارجية والمستشارون : وهم ينقسمون داخليا الى ثلاث مجموعات ، وهى مجموعة السكرتيرين وتنقسم الى ثمانى درجات فرعية ، والمجموعة الثانية وتنقسم الى خمس درجات فرعية ، والمجموعة الاولى وتنقسم الى ثلاث درجات فرعية .

الفئة الثامنة - الوزراء المفوضون : وتضمهم ثلاث مجموعات داخلية ، وهى المجموعة الثانية وتنقسم الى درجتين ، والمجموعة الاولى وتضم درجة واحدة ، والمجموعة العليا وتضم درجة واحدة .

الفئة التاسعة - السفراء : ويصلون الى مناصبهم اما بالترقية من بين الوزراء المفوضين الذين أمضوا مدد خدمة معينة ، أو بالتعيين مباشرة من الخارج بمرسوم .

ومن أمثلة الترتيبات الخاصة فى فرنسا أيضا الترتيب المتعلق بأعضاء مجلس الدولة ، وهم يخضعون لأحكام الامر رقم ٤٥ - ١٧٠٨ الصادر بتاريخ ٣١ يوليو سنة ١٩٤٥ ، والمرسوم رقم ٦٣ - ٧٦٧ المؤرخ ٣٠ يوليو سنة ١٩٦٣ (١) .

وقد قسمت وظائف هذا المجلس الى سبعة مستويات وظيفية ، وهى وظائف المندوبين من الطبقة الثانية ، والمندوبين من الطبقة الأولى ، ورؤساء التحقيقات ، ومستشارى الدولة ، ورؤساء الأقسام ، ونائب رئيس مجلس الدولة ، ثم رئيس المجلس .

ومن تلك الترتيبات كذلك الترتيب الخاص بأعضاء محكمة المحاسبات . ويعتبر كادر محكمة المحاسبات من أقدم الكادرات الخاصة فى فرنسا . وقد قامت بتنظيم شئون أعضاء هذه المحكمة عدة تشريعات متعاقبة كان أولها القانون المؤرخ ١٧ يوليو سنة ١٩٣٠ ، وآخرها المرسوم رقم ٦٨ - ٨٢٧ الصادر بتاريخ ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٦٨ (المعدل) (٢) .

وتنقسم وظائف أعضاء محكمة المحاسبات الى ثمانى فئات وظيفية ، وهى فئة المندوبين من الطبقة الثانية ، وفئة المندوبين من الطبقة الأولى ، وفئة المستشارين المقررين من الطبقة الثانية ، وفئة المستشارين المقررين من الطبقة الأولى ، وفئة كبار المستشارين ، وكذلك فئة النائب العام ، وفئة رئيس الغرفة ، وفئة الرئيس الأول للمحكمة .

الفرع الرابع
تقدير نظام الترتيب الفرنسى

يقوم نظام الترتيب فى فرنسا على أساس تقسيم الوظائف العامة تقسيما مبسطا الى عدد محدود من المجموعات . وهو الأمر الذى يعتبر فى الواقع من أهم حسنات ذلك النظام .

---

(١) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١١٣ .

(٢) الوثائق الفرنسية (موظفو الدولة فى العالم المعاصر) ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ومابعدها .

ولا يقوم هذا التقسيم على التخصص الدقيق للموظفين الذين يشغلون تلك المجموعات ، بل يكتفى فيه بالتخصص العام ، وهذه سمة تلائم سمة الانقسام المبسط الى عدد محدود من المجموعات ، اذ أن اشتراط التخصص بالغ الدقة يستتبع وجود عدد ضخم من المستويات الوظيفية يتفق مع التخصصات الدقيقة المتعددة ، بينما العكس هو الصحيح فى حالة الاكتفاء بالتخصص العام .

ولا شك أن الاعتماد على التخصص العام للموظف - دون اشتراط التخصص الدقيق - هو الاسلوب الأكثر صلاحية بالنسبة للدول التى تجعل الوظيفة العامة مهنة دائمة للموظف وتلك التى تأخذ بالأسلوب الشخصى فى ترتيب الوظائف العامة . ذلك أن اشتراط تخصص الموظف فى عمل محدد تخصصا دقيقا يقلل بالنسبة له من فرصة الترقى فى السلم الوظيفى طيلة حياته الوظيفية ، ومن ثم تبقى هذه الفرصة محدودة فى نطاق العمل المحدد الذى تخصص فيه .

ولقد أحسن المشرع الفرنسى صنعا حين فرق فى نظام الترتيب بين الدرجات Grades والسلالم Echelons ، اذ جعل الترقية فى الدرجة تتم بالاختيار بعد قضاء مدد خدمة معينة كحد أدنى ، وفى حدود الممتازين ، بينما جعل الترقية فى السلم تتم بطريقة شبه تلقائية وذلك بالنسبة لجميع الموظفين ، طالما كانت التقارير الخاصة بهم مرضية ، ومجرد قضاء المدد المقررة لكل سلم ، مع اقتران هذه الترقية بالعلاوات المقررة .

وبهذا النظام يكون المشرع الفرنسى قد جمع بين اختيار الموظفين الاكفاء للترقية الى الوظائف الأعلى ، وبين ضمان الزيادة المستمرة فى المرتب لجميع الموظفين . وهى أفضل وسيلة للتوفيق بين الصالح العام للادارة وبين تحقيق المستوى المعيشى المناسب للموظفين .

ومع كل فانه يعاب على نظام الترتيب الفرنسى وجود نوع من الانفصال بين المجموعات الوظيفية مما يجعل الانتقال من مجموعة الى أخرى من الصعوبة بمكان . ويرجع ذلك الى وجود اختلاف كبير بين الشروط والمؤهلات اللازمة لشغل وظائف كل مجموعة ، وبين تلك اللازمة لشغل غيرها من المجموعات ، مما يترتب عليه أن الموظف - وخاصة ذلك الذى يشغل أدنى المستويات - يجد صعوبة كبيرة فى اجتياز الحدود

التى تفصل بينه وبين المستويات الأعلى ، ويجد بالتالى صعوبة فى الوصول الى أعلى السلم الوظيفى مهما كانت كفاءته وخبراته العملية ، مالم يحصل على المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل المجموعات الأعلى (١) .

وهذا هو ما يؤدى فى رأينا الى وجود نوع من الجمود داخل نطاق الوظيفة العامة ، ويؤدى بالتالى الى الاضرار بالموظفين والوظيفة العامة معا . ذلك إن التقسيم الوظيفى الى مستويات يجب أن يتسم بالمرونة والانسياب ، بحيث يكون ذلك التقسيم نوعا من التدرج المنطقى المتصل أكثر من كونه تقسيما جامدا ذا حواجز فاصلة . كما أن متطلبات التأهيل المرتبطة بنوع العمل يجب أن تكون الأساس فى ترقية الموظف من مجموعة الى أخرى ، لا مجرد الحصول على قسط من التعليم .

كما أنه يعاب على نظام الترتيب الفرنسى أن أعمال الوظائف لا تحظى بالاهتمام الكافى فى ظل ذلك النظام ، بل ينصب ذلك الاهتمام على مؤهلات شاغلى تلك الوظائف وظروفهم الشخصية ، مما يجعل ترتيب الوظائف العامة فى الأسلوب الفرنسى فى الواقع ترتيبا للموظفين أنفسهم أو لشهاداتهم الدراسية ، وليس ترتيبا للوظائف . كما أن الترتيب الفرنسى يقوم على الدرجات التى لا تستند التفرقة بينها الى ما تتضمنه الوظائف من أعمال ، بل تستند الى ما يتوفر فى شاغلها من مؤهلات دراسية مع الاعتداد بالظروف الشخصية ، حتى ولو لم تكن هناك علاقة مباشرة بين نوعية تلك المؤهلات والخبرات وبين نوع العمل الذى يكلف به الموظف (٢) .

واذا كنا نعترف بضرورة أخذ ظروف الموظف ومؤهلاته فى الحسبان فى ظل نظام المهنة ، الا أن هذا لا يعنى اهمال أعمال الوظائف ، بل يجب أن تحظى تلك الاعمال بالاهتمام الأساسى فى عملية ترتيب الوظائف .

---

(١) روبير كاترين ، المرجع السابق ، ص ١٩ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٦٨ .
وما رسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ .

(٢) برنارد جوينارى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠ .

المطلب الثالث
في انجلترا

الفرع الأول
تمهيد

لم يكن يوجد فى انجلترا حتى منتصف القرن التاسع عشر أى نظام شامل لترتيب الوظائف العامة سواء على أساس شخصى أو موضوعى . ولم يكن ثمة ارتباط بين الوظيفة التى يعين بها الموظف العام وبين ما يكلف بممارسته فعلا من أعمال . ولم تكن توجد طريقة موحدة لتعيين وترقية الموظفين العموميين حتى فى داخل الادارة الواحدة ، فقد كان الحصول على وظيفة ما يتم اما بشراء تلك الوظيفة بالمال ، أو بالاختيار المطلق للرؤساء المباشرين ، أو عن طريق نظام الحماية (١) . وكان عدد الموظفين العموميين قليلا وأنشطة الادارة العامة محدودة . وكان الموظف العام يوضع فى خدمة الملكية المطلقة ويخضع لارادة الملك خضوعا كاملا (٢) .

ومنذ منتصف القرن التاسع عشر ، بدأت الحكومة الانجليزية تتبع أسلوبا لمحاولة اصلاح النظام الوظيفى القائم ، وهو تشكيل اللجان بصفة دورية لبحث ذلك النظام والتقدم بمقترحاتها اليها .

---

(١) ومقتضى نظام الحماية (Patronage) كان يشترط لقبول تعيين الشخص فى احدى الوظائف العامة أو ترقيته اليها أن يكون طلبه مدعما بتوصية من أحد كبار السياسيين . وكان من الممكن أيضا شراء الوظائف الحكومية بالمال ، أو توارثها من الآباء .
راجع : اميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ، ٣٣ ، ٣٤ .

(٢) ومن هنا جاءت تسمية الموظفين العموميين فى انجلترا باسم عمال التاج (Crown Servants) وهى التسمية التى لا زالت تطلق عليهم حتى اليوم .
راجع :
G.E. Aylmer, The king's Servants, The Civil Service of Cnarles I (1625-1642), Columbia University Press, New york, Landon, 1961, P.253.

وكذلك : سر هـ . سيسون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، ١٥٠ ومابعدهما .

وكانت أولى تلك اللجان وأكثرها أهمية هى لجنة تريفيليان - نـــورث كـــوت (Trevelyan - Northcote) التى شكلت فى سنة ١٨٥٣ برئاسة تشارلـــز تريفيليان السكرتير الدائم للخزانة • وقد تقدمت اللجنة بتقرير أطلقت عليه " تنظيـــم الخدمة المدنية الدائمة " يعتبر من أهم التقارير التى وضعت لاصلاح نظام الخدمـــة المدنية ، حتى أن أحد الفقهاء الانجليز أطلق على القرن التاسع عشر (قرن تريفيليان - نورث كوت) ، وترجع أهميته الى أنه تضمن أفكارا جديدة وهامة مما جعلها بمثابة حجـــر الأساس الذى قام عليه نظام الخدمة المدنية بعد ذلك (١) •

فقد أوصت اللجنة المذكورة بتحويل هذه الخدمة الى مهنة دائمة ، وأن يتـــم اختيار الموظفين العموميين عن طريق امتحانات المسابقة التى تتولاها لجنة محايـــدة ، وذلك على أساس الثقافة العامة للمرشحين ، مع عدم اشتراط التخصص الدقيق الـــذى يمكن اكتسابه فيما بعد بالممارسة العملية • كما أوصت بأن تتم الترقية طبقا لمعيـــار الكفاءة والصلاحية لا طبقا للوساطة السياسية أو غيرها • وأن تنشأ لجنة مركزية دائمـــة لشئون الخدمة المدنية • وأوصت أيضا بتقسيم الموظفين العموميين الى عدة مجموعـــات حسب مؤهلاتهم الدراسية ، بشرط تيسير الانتقال من مجموعة الى أخرى • فاقـــترحت اللجنة انشاء مجموعتين رئيسيتين : مجموعة عليا تضم الموظفين الـــذين يشغلون مناصـــب الادارة بشرط حصولهم على شهادة جامعية وألا تقل أعمارهم عن ٢١ عاما ، ومجموعـــة دنيا تضم الموظفين المرءوسين الذين يقومون بالأعمال التنفيذية ويتم اختيارهم مـــن بين الحاصلين على مستوى جيد من التعليم العام ممن لا تقل أعمارهم عن ١٧ عامـــا ، وهناك أخيرا مجموعة أدنى وهى مجموعة العاملين بالنسخ (٢) •

---

(١) R.G.S. Brown, The Administrative Process in Britain, Methuen & Co. LTD., London, 1970, P. 3.

وجلادن (أساسيات الادارة العامة) ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ • وج • أ • كامبل ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ومابعدها • وميلين كوهين ، المرجـــع السابق ، ص ١٠٢ ومابعدها • وفيلكس نيجرو ، المرجع السابـــق ، ص ١٣٦ ومابعدها • وس • هـ • سيسون ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ومابعدها •

(٢) ج • أ • كامبل ، المرجع السابق ، ص ٢٦ • وفيلكس نيجرو ، المرجـــع السابق ، ص ١٣٦ •

وقد وضعت معظم مقترحات اللجنة موضع التنفيذ رغم معارضة السياسيين أنصار مبدأ الحماية . هذا فضلا عن أن نظام الخدمة المدنية البريطانية الحالى مازال يستند الى حد كبير الى تلك المقترحات . فقد أنشئت اللجنة المركزية للخدمة المدنية فى سنة ١٨٥٥ . كما تم تقسيم الموظفين العموميين الى مجموعتين فى سنة ١٨٧٠ (١) .

وفى سنة ١٨٧٦ أعيد تقسيم الموظفين العموميين الى أربع مجموعات . وكان ذلك بناء على اقتراح لجنة بلاى فير (Playfair) ، وذلك حتى تقابل المستويات التعليمية الأربعة (الابتدائى ، الاعدادى ، الثانوى ، الجامعى) . وكان الدافع الرئيسى لانشاء تلك اللجنة هو وضع جداول موحدة كان وضعها متروكا لكل ادارة على حدة ، مما ترتب عليه أن بعض الادارات كانت تختار المجموعة العليا لمعظم موظفيها ، بينما تفضل الأخرى المجموعة السفلى لهم ، وانفردت كل ادارة بتحديد مرتبات موظفيها ، فضلا عن عدم وجود تمييز واضح بين المجموعتين من حيث نوع العمل وما يتضمنه من صعوبة أو مسئولية . ومن هنا كانت أهمية الجداول التى وضعتها لجنة بلاى فير ، والتى حددت لكل مجموعة شروط شغلها ومرتباتها ، وان كان ذلك قد تم

---

(١) مقال (Demetrios Argiriades) بعنوان :
Neutralité ou engagement politique: L'experience de la fonction Publique en Grande-Bretagne 1854 - 1968.

منشور فى :
Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique

المرجع السابق ، عدد رقم ٣٨ (ابريل - يونيو ١٩٧٦) ، ص ٢٧٧ ومابعدها .

و :
W.J.M. Mackenzie & J.W. Grove, Central Administration in Britain, Longmans, London, 1967, P. 38.

و
E.N. Gladden, Civil Service or Bureaucracy, Staples Press Limited, 1st edition, London, 1956, P. 66.

وج . أ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٣٢ ، ٣٣ .
واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ١١٠ ومابعدها .

بصورة اجمالية دون التعرض تفصيليا لأعمال الوظائف [١] .

أما لجنة ريدلى (Ridley) التى شكلت فى عام ١٨٨٦ ، فقد اقترحت تقسيم كل مجموعة الى درجات داخلية ، مع تحديد مرتب لكل درجة على حدة ، على أن يتم التعيين فى الدرجة الأدنى لكل مجموعة ، وأن تقتصر الترقية بين المجموعات على الأكفاء . كما اقترحت اللجنة جدولا جديدا للمرتبات ، مع تقليل عدد موظفى المجموعة العليا توفيرا للنفقات . وقد نفذت الحكومة معظم مقترحات هذه اللجنة [٢] . وذلك على عكس مقترحات لجنة ماكدونيل (Mac - Donnell) التى شكلت فى سنة ١٩١٢ ، فقد أهمل تنفيذها بسبب قيام الحرب العالمية الأولى . وكان من هذه المقترحات اعادة توزيع الموظفين العموميين على ثلاث مجموعات (المجموعة العليا ، ومجموعة الموظفين الكتابيين ، ومجموعة صغار الموظفين) بدلا من أربع . كما أنه لم تنفذ أيضا مقترحات لجنة جلادستون (Gladstone) المشكلة فى سنة ١٩١٨ ، والتى كانت تؤيد فكرة المجموعات الثلاث مع تخصيص درجتين للنساء العاملات [٣] .

وكذلك فقد اقترحت اللجنة المنبثقة عن مجلس هوايتلى القومى فى سنة ١٩٢٠ تقسيم الموظفين العموميين الى أربع مجموعات ، وهى المجموعة الادارية والمجموعة التنفيذية والمجموعة الكتابية ومجموعة المساعدين الكتابيين ، مع تقسيم كل مجموعة الى عدة درجات داخلية . وقد أقرت الحكومة ذلك التقسيم ووضعته موضع التنفيذ ، وظل سائدا فى انجلترا منذ ذلك الحين [٤] .

---

(١) Edgar Norman Gladden, The Civil Service, It's problems and Future, Staples Press Limited, New York, London, 2nd edition, 1948, P. 48.

راجع كذلك : جلادن ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٣٥ . وج . أ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ ومابعدها . واميلين كوهين ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ومابعدها .

(٢) جلادن ، الخدمة المدنية : مشاكلها ومستقبلها ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٣) ج . أ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ، ٤٧ . وجلادن ، المرجعين السابقين ، ص ٥١ ، ٣٨ ومابعدهما على الترتيب .

(٤) ج . أ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ومابعدها .

الفـــرع الثانـــى
نظـــام الترتيـب العـــام
(قبل العمل بتقرير لجنـة فلتـون)

تأخذ انجلترا منذ منتصف القرن الماضى بالاسلوب الأوربى فى ترتيب الوظائـف العامة . ولذلك تقسم الوظيفة العامة تقسيما مبسطا الى عدد محدود من المجموعـات واسعة المدى ، مع الاستناد الى التخصص العام للموظف . ويتم ترتيب الوظائف علـى أساس الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، لا على أساس ما تتضمنه أعمـال تلك الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، مما يجعل الترتيب ترتيبا للموظفين لا للوظائف . ولذلك لا تظهر الحاجة الى تقويم الوظائف تقويما ماديا تفصيليا يقوم على تحليل أعمـال هذه الوظائف الى العناصر المكونة لها ، وذلك نظرا لعدم الاعتماد على هذه العناصـر فى تحديد وضع الوظيفة بالنسبة لسائر الوظائف (١) . وتتفق تلك الخصائص مع سمـــة الوظيفة العامة الأوربية عموما ، وهى كونها مهنة دائمة تسمح للموظف بالتدرج فى سلـم وظيفى رئاسى منتظـم (٢) .

---

(١) E.N. Gladden, Approach to public Administration, Staples press Limited, 1st edition, London, 1966, P.167.

و ج . ف . جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ . وضياء الدين صالح ، مذكـرات فى الوظيفة العامة ، مجموعة محاضرات القيت على طلبة دبلوم الدراسات العليـا فى العلوم الادارية ، كلية الحقوق بجامعة القاهرة ، غير مؤرخة ، ص ١١٣ ومابعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابـق ، ص ٨٦ وما بعدها .

(٢) Frank Stacey, The Government of Modern Britain, Oxford University Press, London, 1968, P. 338.
Edgar Norman Gladden, Central Government Administration, Volume 1, Staples Press Limited, London, 1972, P. 144.

و جـــلادن ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤٧ ومابعدها .
و ر.ج .س. براون ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ومابعدها .

وتعكس الطبقية التقليدية التى يتميز بها المجتمع الانجليزى - والتى تتمثل فى انقسام المجتمع الى طبقات متميزة ومتباينة من حيث المستوى المادى والمركز الاجتماعى - على مجموعات الموظفين العموميين ، اذ توجد أربع مجموعات بينها اختلافات كبيرة من حيث المؤهلات الدراسية اللازمة لشغلها والمستوى الوظيفى لشاغليها والمرتبات التى تتقرر لهم وما الى ذلك ، مما يجعل هذه المجموعات شبه منفصلة ، ويجعل الانتقال فيما بينها من الصعوبة بمكان ، وخاصة بالنسبة للمجموعة الادارية ، كما يجعل الموظفين العموميين فى مجموعهم طبقة اجتماعية متميزة ذات امتيازات والتزامات خاصة ، وذات كادر ادارى متكامل ومستقل ، وان كانوا لا يخضعون لقانون أساسى عام ينظم كافة شئونهم كما هو الحال فى فرنسا ، بل يخضعون لما يضعه مجلس الوزراء من سياسات عامة ، وما تصدره وزارة الخزانة أو ادارة الخدمة المدنية من تعليمات مختلفة ، وما قد يصدر من تشريعات متفرقة تنظم حالات محددة (١) .

---

(١) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٥ . وبول ماري جوديميه ، المرجع السابق ، ص ٥٧ . وجلادن ، مدخل الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ . وج . ف . جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٦ ، وهنري بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٩٤ .

وراجع تفصيليا دور وزارة الخزانة فى نظام الخدمة المدنية البريطانى فى : وزارة الخزانة فى بريطانيا ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ (ترجمة فؤاد يونس عن كتاب (The Treasury) ، تأليف (Lord Bridges) وزير الخزانة البريطانى الاسبق ، لندن ، ١٩٦٤) .

وقد بدأ دور وزارة الخزانة يتضاءل تدريجيا فى مجال الخدمة المدنية عقب انشاء ادارة الخدمة المدنية بناء على اقتراح لجنة فولتون فى سنة ١٩٦٨ كما سيأتى ايضاحه فيما بعد .

هذا وتتمثل مجموعات الوظيفة العامة الانجليزية - طبقا لصورتها التقليدية - في المجموعات الأربع الاتية [١] :

١ - مجموعة المساعدين الكتابيين (Clerical Assistant Class):

وهى المجموعة الدنيا وتضم الموظفين القائمين بالأعمال الكتابية المعاونة والأعمال ذات الطابع الآلى التى لاتتطلب أى قدر من السلطة التقديرية . وتختلف شروط الالتحاق بالمجموعة باختلاف وظائفها، فقد يشترط الحصول على شهادة اتمام الدراسة الابتدائية أو المرحلة الاولى من التعليم الاعدادى أو معرفة القراءة والكتابة أو اجادة الالة الكاتبة والاختزال أو اتقان بعض الأعمال الفنية أو اليدوية . ومن أمثلة موظفى المجموعة المذكورة الموظفون القائمون بأعمال النسخ وتسجيل الخطابات وتدوين العناوين والحراسة والنظافة وغيرها من الأعمال البسيطة .

وتضم هذه المجموعة ثلاث مجموعات فرعية داخلية وهى مجموعة الكتبة المساعدين ، ومجموعة المساعدين الآليين ، ومجموعة موظفى الآلة الكاتبة والاختزال [٢] .

---

(١) Roland Field, The Civil Service & Local Government as a Career, B.T.Batsford, 1st edition, London,1964, P.15.

و Michael P. Barber, Public Administration, The M. & E. Handbook Series, Mac Donald & Evans LTD., London,1972,P.61.

و Thomas Balogh, Dudley Seers, Roger Opie & Hugh Thomas, Crisis in the Civil Service, Antony Blond LTD., London, 1968, P. 130.

و Plaskitt & Percy Jordan, Government of Britain, University Tutorial Press LTD., London, 1963, P. 93.

جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٤ ومابعدها .

وتراجع جداول احصائية بها بيانات تفصيلية عن طبقات الخدمة المدنية فى انجلترا فى :

Geoffrey Kingdon Fry,Statesmen in Disguise, The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853 - 1966, Mac Millan Company, London, Melborne, Toronto, 1969, P. 427.

(٢) ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ومابعدها . وبول مارى جد وميه ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ، ٦٣ .

وقد أدت سهولة أنتقال موظفى المجموعة المذكورة الى المجموعة الأعلى ، وتقارب مستوى المجموعتين الى حد وث ما يشبه الاندماج بينهما عملا ، مما دعا الكثيرين من الكتاب الى اعتبارهما بمثابة مجموعة واحدة (١) .

٢ - المجموعة الكتابيـــة Clerical Class

وتضم الموظفين القائمين بالأعمال التنفيذية التى تتطلب قليلا من السلطة التقديرية أو الأعمال المكتبية متوسطة الأهمية ، ومثلها قيد الحسابات ومراجعة المستندات والامساك بالسجلات وأعمال السكرتارية والمراسلات .

ويشترط فيمن يشغل احدى وظائف المجموعة الكتابية أن يكون قد أتم دراستـــه الاعدادية على الأقل ، الا أنه يكتفى بالنسبة لبعض الأعمال البسيطة باشتراط توافـــر بعض المعلومات الأساسية مع اجتياز امتحان مسابقة . ويعتمد موظفو المجموعتين الأعلـــى على موظفى هذه المجموعة فى انجاز أعمالهم . وهى تنقسم الى مجموعتين فرعيتين وهمـــا : مجموعة الخزينة العامة التى تضم موظفى الادارة المركزية ، والمجموعة المصلحية التى تضـــم موظفى المصالح والادارات الفرعية ، وتنقسم كل منهما الى درجة دنيا تضم غالبية موظفـــى المجموعة الكتابية ، ودرجة عليا تضم شاغلى الوظائف الاشرافية لهذه المجموعة (٢) .

٣ - المجموعة التنفيذيـــة Executive Class

ويقوم موظفو هذه المجموعة بمهام ذات أهمية بالغة ، ممـــا يجعلهم العصـــب الرئيسى بالنسبة للخدمة المدنية الانجليزية ، ذلك أنهم يباشرون مهمة التنفيذ والاشـــراف وتطبيق القوانين واللوائح ، كما يتحملون مسئولية تحقيق فاعلية الأجهـزة الاداريـــــة . كما يتولون الأعمال التى تتطلب تخصصات معينة كالاحصاء والمحاسبة . وهم يتمتعـــون فى مباشرة تلك المهام بقدر كبير من السلطة التقديرية ، وبخاصة فى مجال المسائـــــل التى لم ترد بشأنها نصوص قانونية صريحـــة .

---

(١) فرانك ستاسى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٨ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

(٢) باربر ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ . وماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٨٠ وما بعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

ويشترط لشغل وظائف المجموعة التنفيذية الحصول على شهادة اتمام الدراسة الثانوية على الأقل . ويتم اختيار موظفيها اما عن طريق امتحانات المسابقة التى تعقد لخريجى المدارس الثانوية ، أو عن طريق المسابقات الداخلية التى تعقد لترقية موظفى المجموعة الأدنى . وتنقسم هذه المجموعة الى ست درجات فرعية (١) .

٤ — المجموعة الادارية Administrative Class

وهى تمثل أعلى مجموعات الوظيفة العامة ، وتضم الموظفين المختصين بالمشاركة فى اعداد السياسة العامة للدولة ، مع القيام بأعمال الادارة والرقابة والتنسيق . هذا بالاضافة الى معاونة الوزير المختص فى مجال علاقته بالبرلمان واعداد مشروعات القرارات الوزارية وتحضير مشروعات القوانين . فضلا عن امداد الوزير بالبيانات اللازمة لخطبه السياسية ، والمعلومات الفنية اللازمة لتنفيذ خططه الادارية . وقد أوجزت لجنة توملن Tomlin فى سنة ١٩٣١ المسئوليات الخطيرة لتلك المجموعة فى عبارة موجزة ، حين قالت فى تقريرها أن المجموعة الادارية مكلفة بكل ما يمس وجهة النظر السياسية ، مع تحسين الادارة الحكومية والرقابة عليها (٢) .

---

(١) وهذه الدرجات هى :
Junior Executive Officer,- Higher Executive Officer - Senior Executive Officer - Chief Executive Officer - Senior Chief Executive Officer - Principal Executive Officer .
راجع : جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ومابعدها . وجلادن ، الخدمة المدنية مشاكلها ومستقبلها ، المرجع السابق ، ص ٩٥ ، ٩٦ . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٧ ومابعدها . وبول ماري جوديميه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ، ٦١ . وج . أ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٢) بول ماري جوديميه ، المرجع السابق ، ص ٥٦ . وجلادن ، خدمة مدنية أو بيروقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤١ ، ٤٢ .

هذا ويشغل كبار موظفى هذه المجموعة فى انجلترا الوظائف العليا ذات الطابع السياسى ، وهى الوظائف التى تجعل لها فرنسا نظاما مستقلا خارج الكادر ، وذلك على عكس النظام الانجليزى الذى يدمج هذه الوظائف مع غيرها فى نظام واحد (١) .

ويشترط فى شاغلى المجموعة الادارية أن يكونوا من الحاصلين على الشهادات الجامعية ، وذلك بعد اجتياز اختبارات قاسية (٢) . وقد جرت العادة على اختيارهم من بين كبار شخصيات المجتمع الانجليزى وأبناء الطبقة البرجوازية . كما جرت العادة على عدم الترقية الى هذه المجموعة الا من بين أفضل عناصر المجموعة التنفيذية من الناحية الاجتماعية . وان كانت هذه المجموعة قد تطورت تدريجيا نحو الانفتاح على غيرها من المجموعات (٣) .

وتنقسم هذه المجموعة الى خمس درجات فرعية وهى رئيسى مساعد ، ورئيسى ، وسكرتير مساعد ، ونائب سكرتير ، وسكرتير دائم أو سكرتير مفوض (٤) .

هذا ويتميز تنظيم الخدمة المدنية الانجليزى بوجود نظام مستقل ومتميز بالنسبة للخدمة المدنية العلمية والفنية ، اذ يضم العلماء والفنيين ، وتنفصل مجموعاته ودرجاته

---

(١) توماس بالو ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ ومابعدها . وبارير ، المرجع السابق ، ص ٦١ ومابعدها . ورنج مرج براون ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ومابعدها . وفرانك ستاسى ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ ومابعدها . وماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٦٣ ومابعدها .

(٢) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٣) راجع فى تطور المجموعة الادارية منذ سنة ١٨٥٣ حتى سنة ١٩٦٦ . جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ١٣ ومابعدها .

(٤) S.E.Finer, A primer of Public Administration, Frederick Muller Limited, 5th edition, London, 1965, P. 117.
R.K.Kelsall, Higher Civil Servants in Britain from 1870, to the present day, Routledge & Kegan Paul Limited, 1st edition, London, 1955, P. 20.

راجع كذلك : دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ ومابعدها . وج . أ . كامبل المرجع السابق ، ص ٦٥ . وراجع فى تطور المجموعة الادارية منذ سنة ١٨٥٣ : جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ١٣ ومابعدها .

عن مجموعات ودرجات الخدمة المدنية العادية . ولذلك يضم الأطباء والصيادلة والمهندسين والكيميائيين ، كما يضم المحامين والمستشارين القانونيين والاقتصاديين ، وغيرهم من العلماء والفنيين الذين يعملون داخل الادارات الحكومية المدنية والعسكرية . ويضم كذلك مساعديهم الأقل درجة ومؤهلا (١) .

وترجع ظروف انشاء ذلك النظام الى ما بعد الحرب العالمية الثانية ، حين اتسعت الأنشطة الفنية للادارة الانجليزية ، فضلا عن تضخم عدد الفنيين لديها مع تنوع صفاتهم ومؤهلاتهم ، مما يستلزم تمييزهم عن الاداريين ومعاملتهم معاملة مستقلة . ولذلك خرجت الحكومة لاول مرة على مبدأ وحدة نظام الخدمة المدنية التى ظلت متمسكة به منذ اصلاحات لجنة تريفيليان - نورث كوت فى سنة ١٨٥٣ ، وقامت من ثم بانشاء نظام الخدمة المدنية العلمية فى سنة ١٩٤٥ (٢) .

ويمارس أعضاء الخدمة المدنية العلمية أعمالا عديدة ومتنوعة فى مجالاتهم . ومن ذلك أعمال البناء وانشاء الطرق والجسور والغابات ومساقط المياه والدواء والغذاء والوقود والارسال الاذاعى والتليفزيونى والمراصد والموانى وأعمال الطيران والتسليح وما الى ذلك . ويتمتع هؤلاء الأعضاء باستقلال فى ممارسة وظائفهم ، وان كانوا يتعاونون مع أعضاء الخدمة المدنية العادية ، نظرا لقيامهم جميعا بخدمة الادارة الحكومية تحقيقا للمصلحة العامة . ولذلك فهم يلتزمون بالخطط الحكومية رغم خضوعهم لرئيس علمى مستقل داخل الجهة التى يعملون بها (٣) .

---

(١) راجع : رنج س. براون ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ومابعدها . ويطل ماري جوديه ، المرجع السابق ، ص ٦٣ ومابعدها . ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ ومابعدها .

(٢) وقد صاحب ذلك أيضا انشاء بعض النظم المستقلة الاخرى التى استثنيت من نظام الخدمة المدنية العادى ، كالنظم الخاصة بالادارة المدنية للمستعمرات ، والادارة الخارجية ، وادارة التجارة الخارجية .

(٣) راجع :

The Organisation of the Scientific Civil Service, Report of a Committee appointed to review the organisation of the Scientific Civil Service, Her Majesty's Treasury, H.M. Stationery Office, London, 1965, P. 9.

ويغلب الطابع الموضوعى لا الشخصى على وظائف الخدمة المدنية العلمية[١] ، وذلك بالرغم من عدم تحقق الطريقة الموضوعية الخالصة التى تقوم على تحليل الوظائف الى العناصر المكونة لها ، وان كانت نوعية العمل بصفة عامة تؤخذ فى الاعتبار عند التعيين والترقية . هذا ولما كان أعضاء الخدمة المدنية العلمية يشكلون هيكلا تنظيميا مستقلا ومتميزا عن هيكل الخدمة المدنية العادية ، فقد أدى ذلك الى ازدواج فى تسيير شئون الجهاز الادارى[٢] .

وتنقسم وظائف الخدمة المدنية العلمية الى ثلاث مجموعات رئيسية وهى : مجموعة المساعدين العلميين ، ومجموعة الخبراء ، ومجموعة العلماء . وتنقسم كل منها الى تسع درجات داخلية . وتقابل هذه المجموعات الثلاث المجموعات الكتابية والتنفيذية والادارية فى الخدمة المدنية العادية ، وذلك من حيث المستوى الوظيفى[٣] .

ومما يتقدم يتضح أن انجلترا تتفق مع فرنسا من حيث اتباع نظام الترتيب الاوربى ، وان كان النظام الانجليزى التقليدى يختلف عن النظام الفرنسى فيما يلى[٤] :

١ - يستند نظام الترتيب الفرنسى الى قانون أساسى للوظيفة العامة صادر عن السلطة التشريعية . بينما يستند النظام الانجليزى أساسا الى القرارات والتوجيهات الصادرة عن مجلس الوزراء ، وكذلك التعليمات والمنشورات الصادرة عن وزارة الخزانة وادارة الخدمة المدنية .

---

(١) ويطلق عليها أيضا المجموعة المهنية العلمية والفنية
Professional Scientific & Technical Class
كما يطلق عليها اختصارا المجموعة الفنية Technical Class

(٢) راجع تقرير لجنة مراجعة تنظيم الخدمة المدنية العلمية بانجلترا ، المرجع السابق ، ص٩ ومابعدها . وكذلك : شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٥ ومابعدها . وكذلك : سر بيدون ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ومابعدها . وبول ماري جوديمه ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ومابعدها ، ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ١٦ .

(٣) راجع : بايد ، المرجع السابق ، ص ٦٧ . وبوجيه جيجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٦١٦ ومابعدها ، ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ١٢٧ .

٢ - لا يوجد فى فرنسا سوى نظام موحد للخدمة المدنية يحكم الاداريين والفنيين معا ، ويمكن للفنيين فى ظله الوصول الى أعلى الدرجات الادارية شأنهم فى ذلك شأن الاداريين ، وليس ثمة تفرقة ملموسة بين الوظائف الفنية والادارية . وذلك على عكس الحال فى انجلترا حيث يعتبر نظام الخدمة المدنية العلمية نظاما مستقلا ومتميزا عن نظام الخدمة المدنية العادية .

٣ - يجعل النظام الفرنسى لشاغلى الوظائف العليا نظاما مستقلا يطلق عليه نظام الوظائف الخارجة عن الكادر (Hors Echelle) . أما فى انجلترا فان كبار الموظفين يندمجون فى النظام العادى ، حيث يشغلون أعلى درجات الطبقة الادارية .

٤ - يتسم النظام الفرنسى بالمرونة ، اذ يسهل نسبيا الانتقال فيما بين الوظائف المختلفة ، وبخاصة بالنسبة للمستويات العليا . كما يسهل نسبيا الانتقال فيما بين المجموعات .

٥ - لا تحظى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات بالاهتمام الكافى فى مجال ترتيب الوظائف العامة فى انجلترا ، اذ ينصب الاهتمام على الموظفين وظروفهم الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية (١) . وذلك بخلاف الحال فى فرنسا التى تعطى لأعمال الوظائف اهتماما أكبر . وان كان الهدف النهائى فى هذين النظامين هو ترتيب الموظفين ، اذ يحقق النظام الانجليزى ذلك الهدف دون الاستعانة بأعمال الوظائف ، بينما يحققه النظام الفرنسى مستعينا بتلك الأعمال كعنصر وسيط (٢) .

---

(١) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ١٢٧ . وألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧١ ، ص ٦١٦ وما بعدها .

(٢) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ١٣١ .

الفـــرع الثالـــث
نظـــم الترتيـــب الخاصـــة

توجد فى انجلترا عدة وظائف تخضع لنظم ترتيب مستقلة ، شأنها فى ذلك شـأن سائر الدول . الا أن غالبية هذه النظم تتميز بانتمائها - بالرغم من استقلالها - الـى المجموعات الوظيفية الأربع التى ينقسم اليها الترتيب العام . فلا توجد لها تقسيمـات مستقلة ، بل توجد درجات فرعية ومسميات وظيفية خاصة بها ، ينتمى كل منها فـى النهاية الى احدى المجموعات الأربع المعروفة ، ويخضع بالتالى للقواعد التى تحكـم تلك المجموعة ، وذلك فيما عدا القواعد المخالفة التى تقضى بها النظم الخاصة .

كما تتميز نظم الترتيب الخاصة فى انجلترا بميلها نحو الأسلوب الموضوعـى ، وان كانت لا تطبقه تطبيقا كاملا ، وذلك بخلاف نظام الترتيب العام الذى يقوم علـى الأسلـوب الشخصـى .

ويمكن أن نذكر من الوظائف التى تخضع لنظم ترتيب خاصة فى انجلترا الوظائـف المتعلقة بقطاع الصناعات المؤممة ، وادارة المستشفيات ، وكذلك وظائف التدريـس الجامعى ، والقوات المسلحة ، والشرطة ، والادارة الخارجية ، وادارة ما وراء البحار ، وادارة البريـد (١) .

ففى الادارة الخارجية : تتداخل فئات وظائف تلك الادارة مع مجموعات الخدمة المدنية العادية ، وذلك فى كثير من الأحوال . ويرجع ذلك الى تشابههما من حيـث الانقسام الى أربعة مستويات فضلا عن قيام بعض أعضاء تلك الادارة بالعمل داخل حـدود الدولة ، مع انتدابهم أو استعارتهم أحيانا من الادارات الحكومية المختلفة ، وان كانـت الادارة الخارجية تعتبر ادارة مستقلة ، وتتفرد من ثم بتنظيم خاص يتفق مع طبيعـة

---

(١) The Midland Bank Review, Know your Ministry, A Description of Government Departments, Revised and Reprinted from the Midland Bank Review, Europa Publications Limited, London, 1959, P. 145, 174, 215.

راجع كذلك : ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩٠ ، ١١٦ ، ٤٢٨ وما بعدها .

مسئولياتها السياسية ، وذلك منذ تولى أنطونى ايدن وزارة الخارجية فى عام ١٩٤٣ (١) . وقد وضع ذلك التنظيم شروطا مختلفة لكل مستوى وظيفى تتعلق بالامتحانات الأكاديمية والمقابلات الشخصية واختبارات التأهيل العامة التى يجتازها المرشحون لشغل وظائف ذلك المستوى (٢) .

هذا وتنقسم وظائف الادارة الخارجية الى وظائف دبلوماسية ووظائف قنصلية (٣) :

وتنقسم الوظائف الأولى الى أربعة مستويات وهى الملحق العسكرى أو البحرى أو الجوى ، والقائم بالأعمال ، والوزير المفوض ، والسفير . وتنقسم الوظائف القنصلية بدورها الى أربعة مستويات وهى موظف القنصلية ، ونائب القنصل ، والقنصل ، والقنصل العام (٤) . وهى تقسيمات مبسطة وواضحة وتنحصر فى عدد قليل من المستويات الوظيفية .

---

(١) ومن مظاهر ذلك الاستقلال أن وزارة الخزانة ليست مسئولة عن تعيينات أعضاء الادارة الخارجية مثلما هى مسئولة عن تعيينات الموظفين العاديين ، ولا يتولى أحد سكرتيرى الخزانة رئاسة نظام الخدمة المدنية بها ، بل يتولاها مجلس يرأسه السكرتير الدائم للادارة الخارجية . كما أن اختبارات التعيين بالادارة تتم بصورة مستقلة تماما عن سائر اختبارات الخدمة المدنية وبشروط وقواعد مختلفة . راجع ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

(٢) راجع تقرير بنك ميدلاند ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ ومابعدها . وماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩٠ .

(٣) والمقصود هنا هو الوظائف السياسية ، اذ يوجد بالادارة الخارجية موظفون يمارسون وظائف غير سياسية ، وهم الاداريون والكتابيون والعمال ، وهم يعملون فى لندن بصفة دائمة ، ويخضعون لنظام الخدمة المدنية العادى ، ولا يعتبرون أعضاء بالادارة الخارجية . راجع ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩١ .

(٤) راجع فى تفاصيل هذه الفئات :

John J. Clarke, Outlines of Central Government, Sir Isaas Pitman & Son Limited, 14th edition, London, 1965, P. 239.

وكذلك :

Lord Strang, The Foreign Office, George Allen & Unwin Limited, London & Oxford University Press Inc., New York, 1957, P. 56.

أما ادارة ما وراء البحار : فقد كانت تسمى ادارة المستعمرات (The Colonial Civil Service) . وكانت تختص بادارة شئون الموظفين الانجليز العاملين فى المستعمرات التابعة لانجلترا ، ثم عدل اسمها فى سنة ١٩٥٤ الى " ادارة ما وراء البحار " حينما بدأت انجلترا فى تصفية مستعمراتها . وأصبحت الادارة بعد ذلك مختصة بكافة شئون الموظفين الانجليز العاملين فى دول أجنبية ، وهى تضم أعضاء من جميع مستويات الخدمة المدنية الأربع (١) .

وتعتبر خدمة كل مكتب من مكاتب ادارة ما وراء البحار خدمة مدنية قائمة بذاتها . وقد تم تقسيم موظفى كل مكتب الى خمس مجموعات نوعية وهى مجموعة الشئون الادارية ، ومجموعة الشئون الطبية ، ومجموعة الشئون الزراعية ، والمجموعة التعليمية ، وادارة الشرطة (٢) .

أما ادارة البريد : فقد أدرجت وظائفها فى مجموعة خاصة من الفئات التى تتميز بها تلك الادارة ، ويقوم أغلب أعضائها بأعمال يدوية (٣) . ويستمد ترتيب وظائف هذه الادارة طبيعته الخاصة من المهام الرئيسية الثلاث التى تمارسها ، وهى القيام باستلام وتسليم الخطابات والطرود ، واجراء الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وادخار الأموال للأفراد . ولذلك توجد بالادارة المذكورة وظائف يدوية لممارسة المهمة الأولى ، ووظائف فنية لممارسة المهمتين الثانية والثالثة . ويقوم ترتيب وظائف ادارة البريد على أساس تعدد الدرجات ، حتى يناسب الوظائف المتعددة التى يمارسها موظفو تلك الادارة .

وتتضمن وظائف ادارة البريد عدة مجموعات (٤) . فهناك مجموعة وظائف التبويب والحفظ ، ولا يتطلب شغل هذه الوظائف الحصول على مؤهلات معينة ويكتفى بتدريب

---

(١) راجع ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٢٨ ، ٩١ ومابعدهما .
(٢) ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .
(٣) جون كلارك ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ ومابعدها . وتقرير بنك ميلاند ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ ومابعدها .
(٤) ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ١١٦ ومابعدها .

شاغليها عمليا بعد تعيينهم ، وتنقسم هذه المجموعة الى عدة درجات تتم الترقية اليها بالأقدمية المطلقة . ولا يسهل على شاغليها الانتقال الى المجموعة الوظيفية الأعلى بسبب تضخم عددهم .

وهناك مجموعة الوظائف اليدوية ، ويعتمد التعيين والترقية داخل هذه المجموعة على الكفاءة واجتياز اختبارات مبسطة . وهى تتضمن عددا كبيرا من الدرجات ، ومنها درجة موزع البريد ، والمصنف ، وصبى المراسلات ، وصبى التليفون ، وعامل التليفون البريدى ، وكاتب الآلة الكاتبة والاختزال .

وتوجد كذلك مجموعة الوظائف الكتابية ، وهى تمثل فى معظمها درجة يطلق عليها اسم موظف البريد والتلغراف (Postal & Telegraph Officer) اذ يقوم شاغلوها أساسا بالأعمال الكتابية والحسابية والمراجعة والتسويات والخزينة . ويمكن التعيين بها ابتداء أو الترقية اليها من الوظائف الأدنى ، وذلك بنفس شروط التعيين التى يخضع لها موظفو المجموعة الكتابية بموجب نظام الخدمة المدنية العادية .

كما توجد مجموعة الوظائف الهندسية ، وتنقسم هذه المجموعة الى ثلاث درجات رئيسية ، وهى مساعد المهندس ، والمهندس التنفيذى ، وكبير المهندسين . وتمثل هذه المجموعة الجانب الفنى لوظائف ادارة البريد . ويمكن الترقية منها واليها اذا توفرت الشروط والمؤهلات الفنية المطلوبة . الا أن الترقية داخل وظائفها تتم ببطء .

وهناك أخيرا مجموعة الوظائف الاشرافية ، وتضم وظائف الادارة والرقابة والاشراف . وتوازى معظم درجاتها درجات المجموعة التنفيذية فى ظل نظام الخدمة المدنية العادية ، كما يخضع شاغلوها لاجراءات التعيين التى يخضع لها موظفو تلك المجموعة . وهى تضم وظائف متنوعة ، وذلك من حيث طبيعتها ومستواها الوظيفى . اذ توجد على قمة موظفى توزيع البريد درجة (Head Postmaster) . كما توجد على قمة موظفى وعمال التليفون درجة (Telephone Managers) أما شاغلو الوظائف الكتابية والروتينية فيرأسهم من يعرف باسم (Postal Controller) وتساعده مجموعة من المعاونين .

ويرأس ادارة البريد مجلس يتكون من ١٢ عضوا ، بينهم ثمانية من الاداريين ، وأربعة من المهندسين على أن يكون الرئيس من بينهم . ويمكن الترقية الى هذا المستوى عن طريق شاغلى الوظائف الأدنى ، بشرط الحصول على مؤهل جامعى مع اثبات الكفاءة والقدرة القيادية فضلا عن الخبرة اللازمة .

وهكذا نجد أن الخدمة لدى ادارة البريد هى خدمة مدنية مستقلة ذات وظائف متكاملة (١) .

الفرع الرابع
تقدير نظام الترتيب الانجليزى التقليدى

يتضح مما سبق مدى اهتمام الحكومة الانجليزية بتكوين اللجان المختلفة بين الحين والآخر لاصلاح شئون الخدمة المدنية ، وخاصة فيما يتعلق بترتيب الوظائف العامة ، وهو اهتمام محمود . كما يتضح مما سبق أن الحكومة الانجليزية تعنى عناية بالغة بوضع توصيات هذه اللجان موضع التطبيق ، وذلك منذ منتصف القرن الماضى (٢) .

بيد أنه يؤخذ على نظام الترتيب الانجليزى طبقا لصورته التقليدية أنه يتسم بالجمود ، حيث تنقسم الوظيفة العامة هناك الى أربع مجموعات متميزة وشبه منفصلة ، وذلك بسبب ضعف العلاقة بينها ، واختلافها اختلافا كبيرا من حيث شروط الالتحاق بها والقواعد التى تحكم شاغليها والمرتبات التى يتقاضونها ، الى غير ذلك . كما أنه ليس من السهل انتقال الموظف من مجموعة الى أخرى (٣) .

---

(١) راجع : ماكنزى وجروف ، المرجع السابق ، ص ١١٩ .

(٢) ج . أ . كامبل ، المرجع السابق ، ص ٥٣ .

(٣) Frank Stacey, British Government 1966 - 1975, (Years of Reform), Oxford University Press, London, New York, 1975, P. 101 .

راجع كذلك : شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٦ وما بعدها .

ولا شك أن هذا الوضع يضر بالوظيفة العامة ، اذ يؤدى الى الجمود والتعقيدات، كما يؤدى الى اثارة الأحقاد بين موظفى مختلف المجموعات ، وخاصة فى نظرتهم الى المجموعة الادارية التى تعزل نفسها عن سائر المجموعات باعتبارها المجموعة الارستقراطية فى مجال الوظيفة العامة الانجليزية • ومن ذلك حقد موظفى المجموعة التنفيذية الذين يبذلون أضخم جهد من أجل انفراد المجموعة الادارية بسلطة اصدار القرارات • هذا بالاضافة الى انحصار ترقية موظفى المجموعة التنفيذية الى المجموعة الادارية فى أضيق نطاق (١) •

كما يؤخذ على نظام الترتيب الانجليزى الانقسام بلا مبرر الى عدد كبير من الدرجات • اذ تبلغ ثمانى عشرة درجة تقريبا • كما أن الدرجات الفرعية التى تحتويها الكادرات المختلفه تبلغ حوالى ١٤٠٠ درجة (٢) • وهو اسراف فى التقسيم يمكن تفاديه عن طريق ادماج الدرجات الصغيرة أو المتقاربة • خاصة وان أسلوب الترتيب الأوربى يعتمد على التخصصات العامة ، ولا يحتاج من ثم الى مثل هذا العدد الضخم من المستويات الوظيفية •

ويؤخذ على نظام الترتيب الانجليزى التقليدى كذلك عدم اعتداده بأعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، مع اعتماده على الظروف الشخصية والمؤهلات الدراسية المتعلقة بالموظفين • وذلك على عكس النظام الفرنسى الذى يعطى قدرا من الاهتمام لأعمال الوظيفة ، وان كان يعطى اهتماما رئيسيا لظروف الموظفين الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية كما قدمنا •

ونحن نفضل تغليب العناصر الموضوعية فى مجال ترتيب الوظائف العامه ، الأمر الذى يقتضى تقسيم هذه الوظائف الى مجموعات وتحديد المواصفات ومطالب التأهيل المتعلقة بكل مجموعة ، هذا مع تغليب العنصر الشخصى فى عملية تحديد المستوى العام لمرتبات الموظفين العموميين والمزايا المادية والأدبية التى تتقرر لهم • وهذا هو الاتجاه الأصلح بالنسبة للدول الآخذة فى النمو والدول التى تقيم تنظيم شئون الخدمة المدنيه على اساس أسلوب المهنة الدائمة •

---

(١) Frank Dunnil, The Civil Service, Some Human Aspects, George Allen & Unwin LTD., 1 st editian, London, 1956, P. 205,206.

(٢) راجع جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ •

المبحث الرابع
تقدير النظام الأوربى

يؤيد خبراء الادارة العامة فى هيئة الامم المتحدة نظام الترتيب الأوربى ، وينظرون اليه بوصفه نظاما أساسيا يدخل ضمن النظم المكونة للديمقراطية الحديثة ، شأنه فى ذلك شأن النظام الدستورى والحزبى وما الى ذلك . وهم يرون أن من مزايا ذلك النظام أنه يساعد الوزراء على وضع البرامج الجديدة واتخاذ القرارات السياسية السليمة(١) . كما أنه يمتاز بالسهولة من حيث التطبيق ، ويفتح أمام الموظف العام فرصة أكبر للتدرج المهنى ، مع تحقيق الاحساس بالاستقرار ، وخاصة بالنسبة لذوى التخصص العام (Generalists) ، وذلك على عكس المتخصصين (Specialists) . هذا فضلا عن أن النظام الأوربى يسهل انتقال الموظفين داخل الجهة الادارية ، كما يسهل ادارة شئون الموظفين ومراقبة النفقات المتعلقة بهم ، مما يجعل العمل بهذا النظام أكثر بساطة واقتصادا من غيره(٢) .

ولا شك أن الأخذ بالنظام الأوربى يساعد على اختيار الموظفين اختيارا سليما ، وينمى لديهم الاحساس بالانتماء للادارة ، ويحقق لهم ضمانات الاستقرار التى تدفعهم الى تأدية وظائفهم على أفضل وجه ، ومن أهم هذه الضمانات ضمان الترقية المستمرة على مدار مدة الخدمة المدنية . كما أنه يحمى الادارة العامة من الفاشلين فى المهن الأخرى والباحثين عن المال بلا جهد . اذ يضمن النظام المذكور توظيف من يميلون الى التكيف مع الادارة العامة وتكريس كل حياتهم لها واكتساب الخبرة الطويلة لديها ،

---

(١) تقرير الامم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٤٥ من النسخة الفرنسية .

(٢) ومما تجدر الاشارة اليه أن هيئة الامم المتحدة تأخذ بالنظام الأوربى فى مجال ترتيب وظائفها الادارية . وقد قامت هذه الهيئة باقتباس نظام الترتيب الامريكى عند قيامها بترتيب وظائف الأمانة العامة . وكان ذلك بناء على مشروع تقدمت به لجنة من الخبراء المختصين ، وقد فشلت هذه التجربة بعد أن ثبت أن النظام الاوربى يعتبر أكثر مرونة واقتصادا من النظام الامريكى . راجع : تقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ من النسخة الفرنسية . وكذلك : جيرار كونساك ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

مما يتيح للادارة فرصة تدريب الموظفين على أعمالهم الوظيفية منذ التحاقهم بالخدمة المدنية الى حين انتهاء هذه الخدمة ، ويمكنها بالتالى من توفير الخبرات والتخصصات اللازمة [١] .

زد على ذلك أن النظام الأوربى يسمح بترتيب المجموعات الوظائفية بطريقة سليمة ، ومرونة تمكن الادارة العامة من تكليف الموظف بأية أعمال تحقق الصالح العام [٢] .

بيد أنه يؤخذ على نظام الترتيب الأوربى أنه لا يقوم على أساس أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، بل يقوم على أساس الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، وهو ما يتعارض مع أصول التنظيم العلمى التى تقضى بأن يكون عمل الوظيفة الوحدة الأساسية فى مجال النشاط الادارى ، وأن يكون تعيين الموظف العام بقصد تأدية ذلك العمل .

كما يؤخذ على ذلك النظام فى رأى البعض أنه يجعل من الجهاز الادارى جهازا مغلقا يقضى فيه الموظف العام حياته الوظيفية ، مما يحول هذا الجهاز الى سلطة رابعة وهى السلطة الادارية ، ويدفع الادارة الى الابقاء على غير القادرين من الموظفين طالما أن مدة خدمتهم لم تنقض لسبب من الأسباب المقررة قانونا [٣] .

ويؤخذ على النظام الأوربى كذلك اتسامه بالتعقيد ، مما يصعب معه فهمه . كما أن الترقية فى ظل هذا النظام تتم بطريقة تلقائية بغض النظر عن احتياجات الادارة أو كفاءات الموظفين ، مما يضعف الحوافز لدى الموظفين بسبب الاستجابة لحاجاتهم بصرف النظر عن حاجات الادارة . كما أن الجهاز الادارى يتحمل فى ظل النظام

---

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ومابعدها ، ص ١٢٣ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٦٧ ، ٣٦٨ .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(٣) تقرير منظمة العمل الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٠ ومابعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ ومابعدها .

الأوربى عبء تدريب الموظفين طيلة مدة خدمتهم المدنية ، مما يزيد من الأعباء الملقاة على عاتق هذا الجهاز (١) .

بيد أننا نرى أن النظام الأوربى لا يجعل من الجهاز الادارى سلطة رابضة ، اذ يلقى هذا النظام على عاتق الموظف العام جملة التزامات تحول دون تكوين مثل تلك السلطة . كما أنه يجعل من الموظف مجرد عامل لدى الدولة بقصد تحقيق المصلحة العامة .

كما أننا نرى أنه ليس سليما ما وجه الى ذلك النظام من أنه يضطر الادارة الى الاحتفاظ بموظفين غير قادرين ، اذ مما لا يتعارض مع العمل بالنظام الأوربى أن يقتصر اختيار شاغلى الوظائف العامة على الأكفاء وحدهم ، وأن تحدد لهم فترة اختبار للتحقق من صلاحيتهم قبل تثبيتهم ، أو أن تحدد للاحالة الى المعاش السنة المناسبة التى تبدأ عندها خدمة الموظف العام فى التناقص الى الحد الذى يشكل معه عبئا على الدولة ، فضلا عن امكانية تقرير مزايا معينة لمن يتركون الخدمة قبل سن التقاعد تشجيعا لهم على التخلى عن مناصبهم للكفاءات الجديدة . ومن جهة أخرى فانه مما لا يتعارض مع طبيعة النظام الأوربى أن توقع على الموظف غير الكفء العقوبات اللازمة التى قد تصل الى حد الفصل من الوظيفة اذا وجد أن بقاءه بها يتعارض مع المصلحة العامة .

كما أننا لا نرى فى النظام الأوربى تعقيدا ، بل نراه أكثر بساطة من غيره . ويمكن فى اعتقادنا التغلب على عيب الترقية التلقائية ، عن طريق قصر الترقية الوظيفية على الأكفاء دون غيرهم وفى حدود الحاجة العملية ، مع استمرار استفادة سائر الموظفين من علاواتهم الدورية حتى لا يضاروا من تأخر ترقيتهم وظيفيا .

على أنه أيا كان الأمر ، فان ذلك لا يعنى أننا نرى فى النظام الأوربى نظاما خالص المزايا . فهو يكون معيبا اذا استند الى الظروف الشخصية للموظفين استنادا

---

(١) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٩ وما بعدها ، ص ١٣٣ ، ١٣٤ .

تاما دون الاهتمام بأعمال الوظائف ، وهو الأمر السائد فعلا فى كثير من الدول حيث يصل الأمر الى حد تكليف الموظف العام بأعمال لا علاقة لها اطلاقا بنوع المؤهل الحاصل عليه أو نوعية الخبرات العملية التى يتمتع بها أو مهاراته المختلفة . ولا شك أن مبادىء التنظيم الادارى تقضى بأن يتم ترتيب الوظائف العامة حسب صعوباتها ومسئولياتها ، وأن يختار لشغلها الموظف القادر على تحمل تلك الصعوبات والمسئوليات . وهو ما يمكن تحقيقه فى ظل مزايا النظام الاوربى ، اذ لا تعارض بين تحقيق تلك المزايا وبين اجراء الترتيب الموضوعى الذى يتسم بالبساطة والوضوح وعدم الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية ، والذى يتدرج تدرجا منطقيا ومتسلسلا بشكل منتظم دون عقبات .

فاذا ما تحقق ذلك للنظام الأوربى ، فانه يصبح أصلح النظم ، وذلك بفضل ما يحققه للموظف العام من ضمانات الاستقرار والاستمرار ، مع استناده الى التخصص العام دون التخصص الدقيق الذى يضع الموظف فى دائرة عمل محدودة لا توفر له مرونة الانتقال أو الترقى من وظيفة لأخرى . كما أنه يصبح أصلح النظم داخل الدول ذات الامكانيات المادية والفنية المحدودة ، وذلك بفضل ما يوفره من الوقت والجهد والمال ، وبفضل بساطته ووضوحه وسهولة اعداده وتنفيذه ، وعدم احتياجه الى أعداد ضخمة من الخبراء والفنيين والأجهزة المتطورة (١) .

---

(١) راجع فى تأييد النظام الأوربى بوجه عام : سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٤٩٤ .
وكذلك : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ ومابعدها .

الفصل الثانى
الترتيب فى النظام الأمريكى

المبحث الأول
طبيعة التوظيف

يقوم التوظيف فى ظل النظام الأمريكى على أساس فكرة الوظيفة (Emploi أو Position) ، ومقتضاها يتم اختيار الموظف العام لشغل وظيفة محددة تدخل فى نطاق تخصصه الدقيق ، ويظل فيها طيلة مدة خدمته بالادارة العامة ، وهى فى الأغلب الأعم مدة محددة وقصيرة . ولا يوجد على الموظف التزام بالبقاء فى الخدمة (١) .

ولذلك يتسم شغل الوظائف العامة فى النظام المذكور بالتأقيت . كما أن ترتيبها يتم على أساس موضوعى يعتمد على التخصص الدقيق من جانب الموظف العام ، وذلك فى مجال أعمال وظيفة معينة بالذات وبغض النظر عن ظروفه الشخصية . وفيما يلى بيان لهاتين السمتين :

(أولا) تأقيت الشغل :

لا تعتبر الوظيفة العامة فى ظل النظام الأمريكى مهنة دائمة كما هو الحال فى النظام الأوربى ، بل تعتبر عملا عارضا ومؤقتا . وهو لا تختلف فى هذا الشأن عن العمل لدى المشروعات الخاصة . كما أن هذه الوظيفة تقوم على أساس العلاقة

---

(١) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ومابعدها .
ويطلق البعض على نظام الوظيفة " البناء المفتوح " (Structure Ouverte) أو (Open System) ، وذلك نظرا لسهولة الانتقال فى أى وقت فيما بين الوظيفة العامة وقطاعات العمل الأخرى . راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ومابعدها . وكذلك فرانسوا جازيه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ومابعدها .

التعاقدية لا التنظيمية [١] . ولذلك يعمل الموظف العام لدى الادارة لمدة محـــدودة لا يتمتع خلالها بأية امتيازات كالترقية أو العلاوة الدورية أو حقّ البقاء فى الوظيفة مـــدى حياته الوظيفية ، ويجوز للادارة العامة انهاء خدمته فى أى وقت ولأى سبب ، وذلـك كالغاء الوظيفة أو الرغبة فى ضغط النفقات العامة أو لعدم حاجة العمل [٢] . كما أنـــه يجوز للموظف ترك الخدمة لأى سبب كالحصول على عمل آخر بشروط أفضل . كما يجـــوز له اعادة شغل الوظيفة العامة من جديد ، مما لا يجعل الوظائف العامة مهنة دائمـــة بالنسبة لشاغليها [٣] . واذا كان ذلك محتمل الحدوث فى ظل النظام الأوربـــى ، الا أنه يحدث نادرا ، هذا فى حين أنه يحدث باستمرار فى ظل النظام الأمريكـــى ، وذلك فيما عدا بعض المجالات المحدودة التى تطبق فيها فكرة العلاقة التنظيميـــة استثنـاء [٤] .

وترجع فكرة تأقيت شغل الوظيفة العامة الى أسلوب الشعب الأمريكى فى التفكير . فهو يبغض البيروقراطية ، ويكره حكومة الموظفين ، ولا يعطى للموظف العام الهيبـــة والتقدير اللذين تعطيهما له الشعوب الأخرى ، ويرفض اعطاءه أية امتيازات أو ضمانـــات لأنه يرى فى ذلك مخالفة شديدة للديمقراطية ولسيادة الشعب . وهو يفتقد الثقة فـــى الموظف العام الى حد أنه لا يقتنع بما يبرر بقاءه فى منصبه طوال حياته العملية .

كما أن الشعب الامريكى يرى أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة يضمن تحقيق المســاواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة ، واتاحة الفرصة لهم جميعا للالتحاق بها .

---

(١) راجـــع :

Martine Lamarque, La Fonction Publique Fédérale aux Etats-Unis, Presses Universitaires de France, Paris, 1971, P. 108, 109.

وكذلك : ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .

(٢) ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الأول ، ص ١٢ ومابعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ومابعدها .

(٣) روجيه جريجوار ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ومابعدها . وفرانسوا جازييـــه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ومابعدها . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ومابعدهـــا .

(٤) ألين بلانتى ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الجزء الأول ، ص ١٣ .

وهو يرى كذلك أنه من بين الحريات الاساسية للانسان قدرة رب العمل على تغيير العامل فى أى وقت ، وقدرة العامل على تغيير رب العمل فى أى وقت أيضا . والعلاقة بينهما لا يحكمها مبدأ السلطة الرئاسية ، بل يحكمها خضوع كليهما للقانون ولسلطان الشعب الذى يملك حق السيطرة على الموظفين العموميين عن طريق ممثليه الذين ينتخبهم بنفسه . ومن جهة أخرى فان قدرة الشخص على تغيير الجهة التى يعمل بها بين الحين والآخر هى خير ضمان له يحميه من اساءة استعمال السلطة ضد ، من أية جهة عمل .

والمجتمع الامريكى يعتبر الادارة العامة مجرد مشروع لا يتميز عن الادارة الخاصة من أية ناحية ، لذا فهو يرى اخضاع الادارة العامة لذات النظم والأوضاع التى يخضع لها الافراد ، وعدم اخضاع موظفيها لنظام قانونى خاص ، حيث أنهم لا يختلفون من حيث أوضاعهم القانونية عن العاملين فى المشروعات الخاصة . ويرى أن من فوائد هذا النظام استبعاد وجود طبقة من الموظفين المحترفين الذين يعتبرون الوظيفة العامة نوعا من الملكية ، ووسيلة لتحقيق مآربهم الشخصية (١) .

وأخيرا فان مبدأ تأقيت شغل الوظيفة فى الولايات المتحدة الأمريكية له أصل تاريخى ، يرجع الى القرن التاسع عشر ، حينما كان مبدأ الغنائم (Spoils System) مطبقا . وهو المبدأ الذى يقرر أن الغنائم تعود الى الحزب المنتصر فى الانتخابات (To the victors belong the spoils) بمعنى أن الوظائف العامة تصبح حكرا على الحزب الذى يفوز فى الانتخابات العامة .

---

(١) راجع مقالا حول الفرق بين الادارة العامة والادارة الخاصة فى امريكا كتبه : Michael A. Maurray

بعنوان :

Comparing Public and Private Management : An Exploratory Essay .

فى :

Public Administration Review, Published by the American Society for Public Administration, Bimonthly, Washington D.C., U.S.A., No. 4, July/August 1975, P. 364.

يشغلها بمن يشاء من أنصاره ومؤيديه . وكان من مقتضى ذلك أن شغل الموظف العام لوظيفته يعتبر موقوتا بفترة بقاء الحزب الذى ينتمى اليه على مقاعد الحكم (وهى عادة أربع سنوات) ، وبعد ذلك يجوز للحزب الجديد عزله من منصبه وشغل المنصب بموظف جديد ينتمى اليه .

وبالرغم من أن نظام الغنائم قد اندثر بصدور قانون بندلتون فى سنة ١٨٨٣ (وهو القانون الذى يجعل من الجدارة والصلاحية أساسا فى اختيار الموظفين العموميين بدلا من المحسوبية السياسية) ، الا أن مبدأ تأقيت شغل الوظيفة قد ظل قائما فى أمريكا بعد ذلك (١) .

ثانيا : موضوعية الشغل :

ينظر الى الوظيفة العامة فى النظام الأمريكى نظرة موضوعية ، بما يجعل للوظيفة الاعتبار الأول فى كل ما يحكم الخدمة المدنية من تنظيمات ، وذلك بوصفها الوحدة الأساسية التى تقوم عليها تلك الخدمة ، على أن يكون الاعتبار الثانى للظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية المتعلقة بالموظفين (٢) .

ولذلك تعتبر أعمال الوظيفة أساسا لتحديد مكانها فى الهيكل الوظيفى ، مما يستوجب تحليل كل وظيفة الى عدة عناصر ، مع توصيفها تفصيلا وتحديد الشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها ، على أن تتم بعد ذلك عملية شغلها بالشخص المناسب لها (٣) . وعندئذ يحصل الموظف المعين على الراتب المحدد لوظيفته كما يتمتع بمزاياها ، حتى ولو كان حاصلا على مؤهلات أعلى من المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظيفة ،

---

(١) برنار جورنا ى ، جان كسلر ، جين سيوبك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ ومابعدها . وجيرار كونساك ، المرجع السابق ، ص ٢٣ ومابعدها .

(٢) راجع : دوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ ومابعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٧ ومابعدها .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ ومابعدها .

أو كان يتمتع بخبرات أكبر من الخبرات اللازمة لها . اذ لا يتقرر المرتب للموظف حسب مؤهلاته وظروفه الشخصية ، ولكنه يتقرر للوظيفة ذاتها حسب ما تتضمنه من أعمال . ولذلك يتقرر نفس المرتب لشخصين يحملان مؤهلين مختلفين لأنهما يمارسان نفس العمل ، كما يتقرر مرتبان مختلفان لشخصين يحملان نفس المؤهل لأنهما يمارسان عملين مختلفين[1] .

المبحث الثانى
نظام الترتيب

يتسم ترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الامريكى بجملة خصائص تتمثل فى موضوعية هذا الترتيب ، والاعتداد بالتخصص الدقيق ، مع الربط بين الوظيفة والدرجة . وذلك على النحو التالى :

(أولا) موضوعية الترتيب :

يتميز ترتيب الوظائف العامة بموجب النظام الأمريكى بموضوعيته . اذ أن هذا الترتيب لا يتم بناء على عناصر شخصية تتعلق بشاغل الوظيفة كالمؤهلات العلمية أو القدرات الذاتية أو المكانة الاجتماعية ، بل يتم بناء على العناصر التى تتضمنها الوظيفة كالصعوبات والمسئوليات والمؤهلات والخبرات . وبذلك يتقرر المرتب للوظيفة ذاتها لا للموظف أو شهادته الدراسية [2] .

وتستلزم هذه الموضوعية بالنسبة لعملية ترتيب الوظائف العامة تحليل هذه الوظائف الى العناصر المكونة لها ، وذلك بهدف المقارنة بينها بطريقة علمية دقيقة تساعد على

---

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ ومابعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٢) تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الامريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٣٢ ومابعدها . ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ وما بعدها . وموريس كليكية ، المرجع السابق ، ص ١٥ ومابعدها . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٩ ومابعدها . وفوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ١٥ ومابعدها .

اتمام هذه العملية على أفضل صورة ممكنة • ولهذا يمر ترتيب الوظائف العامة طبقا للأسلوب الأمريكى بالمراحل الأربع التالية [١] :

١ - جمع البيانات :

يبدأ الترتيب بمرحلة جمع المعلومات اللازمة لتحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة • ومن أهم هذه المعلومات : درجة ما يصدر عن الوظيفة من الاشراف والرقابة - درجة خضوعها للاشراف والرقابة - المؤهلات والخبرات اللازمة لممارستها - علاقتها بالهيكل الوظيفى للادارة فى مجموعه •

ويمكن جمع تلك المعلومات عن طريق الأسئلة التحليلية المكتوبة التى تتعلق بواجبات ومسئوليات الوظيفة ، على أن توزع تلك الأسئلة على جميع الموظفين ليقوموا بالاجابة عليها واعادتها للمسئولين ، أو عن طريق قيام بعض الخبراء المتخصصين بأنفسهم بسؤال الموظفين شفويا ، مع تدوين اجاباتهم واستخلاص المعلومات اللازمة • هذا مع الرجوع الى الرؤساء والمديرين للتحقق من مدى دقة اجابات موظفيهم •

٢ - تقسيم الوظائف الى فئات :

ويتم بعد ذلك تقسيم الوظائف الى فئات ، تضم كل منها مختلف الوظائف التى تتشابه فى درجة الصعوبة والمسئولية ، وذلك بناء على المعلومات التى تم جمعها فى المرحلة الأولى ، على أن تتقرر معاملة مالية واحدة للوظائف التى تضمها كل فئة •

وتتميز هذه المرحلة بالصعوبة ، اذ تسفر المرحلة الأولى عن وجود عدد ضخم من أنواع الوظائف ، مما يوجب تجميعها وتقسيمها الى مجموعات محدودة ، مع

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ ومابعدها • وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٤٦ ومابعدها • وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ٣٣ ومابعدها •

مراعاة تميز كل مجموعة بخصائص مشتركة ، وذلك طبقا لمعايير محددة ودقيقة (١) .

٣ - توصيف الفئات :

ثم تأتى بعدئذ مرحلة وضع المواصفات المتعلقة بكل فئة من فئات الوظائف التى تم التوصل اليها فى المرحلة السابقة ، وذلك بهدف تعريفها وتمييزها عن غيرها . وتشمل هذه المواصفات عنوان الفئة المعبر عن المنصب الذى تتضمنه ، مثل المهندس أو الطبيب أو المحاسب أو الباحث أو المراجع . هذا مع تحديد الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها الفئة تحديدا قاطعا يميزها عن الواجبات والمسئوليات الخاصة بالفئات الأخرى تمييزا واضحا ، وكذلك تحديد الحد الأدنى من المؤهلات والخبرات والقدرات المختلفة اللازم توافرها فيمن يشغل وظائف تلك الفئة (٢) .

٤ - تنفيذ الترتيب :

وتتمثل هذه المرحلة فى تنفيذ نظام الترتيب الذى تم التوصل اليه فى المراحل الثلاث السابقة ، وذلك عن طريق وضع كل وظيفة فى الفئة المناسبة لها ، بحيث يؤدى ذلك الى ايجاد هيكل وظيفى كامل يضم مجموعة من الفئات كما يضم جميع الوظائف القائمة فعلا ، على أن يخضع هذا النظام للمراجعة الدورية المستمرة ، بقصد احداث التطوير الذى يساير التقدم المستمر فى مجال الأساليب الفنية والعملية المتعلقة

---

(١) وهذه هى مرحلة " تقويم الوظائف " التى تتم بطرق عديدة ومن أهمها : المراتب - الدرجات أو الفئات السابق تحديدها - التقدير بالنقط - مقارنة العوامل - مقارنة العوامل مع استخدام النقط - المقاييس الدالة على سمات الوظيفة وجوانبها - قياس النطاق الزمنى لحرية التصرف .

راجع فى ذلك تفصيلا :

Patton, Littlefield & Self, Job Evaluation, Irwin, New York, 1964, P. 103.

و Robert Sibson, Wages & Salaries, New York, 1960, P. 43

و Sonyth & Murphy, Job Evaluation and Employee Rating, Macgraw Hill Book Co., New York, 1946, P. 26.

ومايكل جوسياس، المرجع السابق، ص ٣٥٣ . وموريس كليكيه ، المرجع السابق ، ص ١٢ ومابعدها .

(٢) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ ومابعدها .

بطرق العمل ، ويساير التغير الدائم في العلاقات القائمة بين مختلف فروع الجهاز الادارى نتيجة للظروف الادارية المتغيرة (١) .

(ثانيا) الاعتداد بالتخصص الدقيق :

يقوم ترتيب الوظائف العامة فى ظل النظام الأمريكى على أساس التخصص الدقيق . اذ أن الوظيفة بموجب هذا النظام لا تعتبر مجرد وحدة بشرية أو مالية تستهدف تحديد احتياجات الادارة من الموظفين ، أو تحديد الاعتمادات المالية اللازمة لدفع مرتباتهم ، ولكنها تعتبر وحدة عملية حقيقية تعبر بدقة عن عمل معين يتعلق بتخصص محدد . وهذا هو ما دعا البعض الى القول بأن العمل الادارى فى ظل النظام الأمريكى يقسم بدقة الى أقسام صغيرة ، مع اسناد كل قسم الى الشخص ذى التخصص الدقيق (٢) .

ويستوجب ذلك الأمر المغالاة فى انشاء عدد ضخم من المستويات الوظيفية المتنوعة ، وذلك حتى يمكن تغطية التخصصات العديدة التى تسفر عنها عملية ترتيب الوظائف العامة ، كما يستلزم اجراء دراسات تحليلية مفصلة بشأن هذه الوظائف ، وذلك بعد مدة طويلة يبذل خلالها الكثير من الجهود والنفقات والخبرات المتعددة ، مما يؤدى فى النهاية الى اتسام الترتيب بالتعقيد الذى يصعب معه فهمه وتطبيقه (٣) .

(ثالثا) الربط بين الوظيفة والدرجة :

يقوم النظام الأمريكى بشأن الترتيب الوظيفى على أساس الربط بين الدرجات وبين أعمال الوظائف ، وذلك على عكس النظام الأوربى . ولذلك لا تتقرر الدرجة لموظف معين يحمل شهادة دراسية معينة ، بل تتقرر لعمل معين يسند لمن تتوفر لديه الاشتراطات اللازمة لمواجهة صعوبات ومسئوليات ذلك العمل .

---

(١) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٧٠ ومابعدها ، وطبعة سنة ١٩٧٢ ، ص ٣٨٤ ومابعدها . وفيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

(٢) برنار جورنارى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ . فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .

كما أن الموظف لا يتمتع بحق الترقية الى الدرجة الأعلى ، وان كان يجوز تعيينه فيها تعيينا مبتدأ اذا ما توافرت فيه الاشتراطات اللازمة لها ، واجتاز الامتحان الذى يعقد للمتقدمين لشغلها . فاذا ما عين بها كان عليه تولى الأعمال المرتبطة بالدرجة التى ألحق بها ، مع تقاضى الراتب المقرر لها ، وذلك بغض النظر عن الظروف الشخصية أو المؤهلات الدراسية ، الا بالقدر الذى تحتاج اليه ممارسة الوظيفة ، وذلك كمتطلبات تأهيل لا كأساس لتحديد الدرجة والمرتب . لذا يوجد ارتباط مباشر ودقيق بين نوع التخصص الدراسى للموظف وبين العمل الذى يمارسه فعلا ، وهو العمل الذى يكون قد حدد بدقة قبل شغل الوظيفة ، مما يجعل الموظف على علم سابق بالأعمال التى سيكلف بممارستها . ولا تكون للرئيس المختص من ثم سلطة تحديد أو تعديل تلك الأعمال (١) .

هذا ومما يترتب على ذلك الارتباط الوثيق بين الدرجة والوظيفة فى ظل النظام الأمريكى ، أنهما يدوران معا وجودا وعدما ، اذ تنصرفان من الوجهة العملية الى مسئوليات معينة كما تتطلبان اشتراطات محددة وتوجبان معاملة مالية موحدة . ولذلك يكتسب الموظف الدرجة بمجرد قيامه بتولى الوظيفة ، ويفقدها بمجرد تركها ولو كان ذلك لأسباب لا دخل له فيها كالغاء الوظيفة ، اذ لا تلتزم الادارة أمامه بحفظ هذه الدرجة له أو اعادة تعيينه فى وظيفة أخرى (٢) .

---

(١) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ ومابعدها . وتقرير الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ ومابعدها . وسليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ ومابعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .

(٢) برنارجورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ .

المبحث الثالث
تطبيقات الترتيب

المطلب الأول
فى دول النظام الأمريكى بوجه عام

يقوم النظام الأمريكى فى الولايات المتحدة الأمريكية ، كما يقوم داخل بعض الدول الأخرى ، وفى مقدمتها كندا وسويسرا وكوستاريكا وبناما وكولومبيا . وقد نصت عليه بعض التشريعات كما هو الحال فى اليابان وبعض الدول العربية ، وان كان هذا النظام لم يوضع داخل الدول الأخيرة موضع التطبيق ، مما يجعله نظاما محدود المجال . وذلك على عكس النظام الأوربى . هذا مع ملاحظة أن الدول التى تطبق النظام الأمريكى تتبع أسلوبا يكاد يطابق الأسلوب المتبع فى الولايات المتحدة الأمريكية ، وان كان يختلف عنه بشأن بعض التفصيلات الفرعية التى لا تمس الخطوط الرئيسية (١) .

ففى كندا ، يخضع ترتيب الوظائف العامة لنظام يماثل نظام الولايات المتحدة الأمريكية . اذ توجد هيئة تضم المسئولين عن نظم الخدمة المدنية فى هاتين الدولتين ، وهى جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا
" The Civil Service Assembly of the United States and Canada ".

كما تصدر من الدولتين المذكورتين بصفة مستمرة تقارير مشتركة عن الترتيب . وكان أولها التقرير الذى نشرته اللجنة السداسية المشكلة من بين أعضاء الكونجرس الأمريكى فى سنة ١٩٢٠ بهدف النظر فى اعادة ترتيب الوظائف العامة طبقا لما تتضمنه من واجبات ومسئوليات . وقد ذهبت هذه اللجنة الى القول بعدم صلاحية نظم الترتيب التى كانت قائمة من قبل ، وذلك بسبب عدم استنادها الى الواجبات والمسئوليات . وقد أعد فى ذات الوقت تقرير مماثل عن ترتيب الوظائف العامة فى كندا (٢) .

---

(١) راجع : فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . ولوران بلان ، المرجع السابق ، ص ٢١ .
(٢) جيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

وقد انبثقت عن جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا لجنة مشتركة لترتيب الوظائف العامة وخطط الأجور المتعلقة بعمال الخدمة المدنية لهاتين الدولتين ، وأطلق عليها (لجنة ترتيب الوظائف وخطط الأجور فى الخدمة المدنية) . ويقوم ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة وكندا على الأسس والقواعد التى تتضمنها التقارير الصادرة عن تلك اللجنة المشتركة (١) .

وفى كوستاريكا ، يقوم ترتيب الوظائف العامة فى الادارة المركزية على أساس الخطة التى أقرت فى سنة ١٩٥٧ . وقد تم هذا الترتيب فى معظم الادارات اللا مركزية حسب مدى الصعوبة والمسئولية المتعلقة بكل وظيفة ، ومدى خبرة وصلاحية الموظف . وتوجد فى بعض المؤسسات العامة نظم متكاملة لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا ، وان كانت هذه النظم لم تكتمل بعد ، اذ لم تحقق حتى الآن الارتباط المنطقى بين مقدار المسئولية وبين قيمة المرتب . كما أن للأقدمية أثرها الهام فى مجال الترقيات (٢) .

وقد رتبت الوظائف العامة فى بناما عام ١٩٦٢ ، وكان ذلك بأسلوب يماثل ماحدث فى كوستاريكا . وقد تمت عملية الترتيب أيضا فى الادارات المركزية وحدها ، ولم يمتد أثرها الى المؤسسات اللامركزية التى استبعدت من مجال تطبيق قانون الترتيب (٣) .

وقد تقرر فى كولومبيا فى سنة ١٩٥٨ بمقتضى قانون الترتيب أن توضع كل وظيفة عامة فى ترتيب معين طبقا للمسئوليات والمهام التى تتضمنها أعمال الوظيفة . الا أن ذلك القانون لم يعن بوضع نظام تفصيلى محدد للترتيب يوضح طريقة تنفيذه . ثم قامت كولومبيا فى سنة ١٩٦٢ بوضع نظام موضوعى شامل للترتيب (٤) .

---

(١) يراجع تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، وهو التقرير الذى سبقت الاشارة اليه فى عدة مواضع من هذا البحث .

(٢) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٤٨ .

(٣) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٥١ .

(٤) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

وفى اليابان ، ينص قانون الخدمة العامة رقم ١٢٠ لسنة ١٩٤٧ (فى المادة التاسعة والعشرين) على أن يتم ترتيب جميع الوظائف الحكومية طبقا لأنواع الواجبات ودرجات تعقيدها ودرجات المسئولية المنوطة بها ، وأن يتم وضع جميع الوظائف التى تخضع لشروط توظف موحدة فى مجموعة واحدة ، وتتقرر لها متطلبات تأهيل متماثلة ، وتمنح لشاغليها أجور موحدة (١) .

بيد أن البعض يرى أنه لا يوجد فى اليابان ترتيب موضوعى بشأن الوظائف العامة حسب ما تتضمنه من أعمال ومسئوليات ، بل يتم تحديد المسئوليات بصورة عامة ومجملة . كما يرون أن الوظيفة العامة هناك تعتبر أقرب الى نظام المهنة الدائمة ، وأن للمؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف ومدة خدمته الاعتبار الأساسى فى تحديد مكانه فى السلم الادارى (٢) .

وهناك دول عربية تتجه تشريعاتها نحو الأسلوب الأمريكى بشأن ترتيب الوظائف العامة ، وان كانت ظروف تلك الدول لم تسمح بعد بوضع ذلك الأسلوب موضع التطبيق . هذا فضلا عن أن هذه الدول لم تتبع أسلوبا موضوعيا خالصا ، اذ تمزج بين الأسلوبين الموضوعى والشخصى معا ، وان كانت الموضوعية تعتبر أكثر وضوحا . ومن هذه الدول الكويت ، والمملكة العربية السعودية ، والمملكة الأردنية الهاشمية .

ففى الكويت ، يقوم قانون الوظائف العامة المدنية الصادر بالمرسوم الأميرى رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ على أساس تقسيم الوظائف الدائمة الى أربع حلقات وهى :

الحلقة الأولى وتتضمن الوظائف العليا - والحلقة الثانية وتتضمن الوظائف العالية - الحلقة الثالثة وتتضمن الوظائف المتوسطة - والحلقة الرابعة وتتضمن وظائف المستخدمين .

وتنقسم كل من الوظائف العالية والوظائف المتوسطة الى نوعين :

---

(١) قانون الخدمة العامة اليابانى ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٢) م . ى . يوشينو ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

وظائف فنية ، ووظائف ادارية [١] .

وقد اشترط المشرع الكويتى لشغل وظائف كل حلقة الحصول على تأهيل دراسى معين . ولكنه استوجب أن تتفق نوعية المؤهل الدراسى مع طبيعة أعمال الوظيفة . وقد قام بتقسيم كل حلقة من الحلقات الأربع الى عدة درجات تبلغ فى مجموعها ثلاث عشرة درجة وظيفية . واستلزم أن تكون ترقية الموظف الى الدرجة التالية لدرجته مباشرة بشرط أن تكون الترقية الى وظيفة خالية من نفس نوع الوظيفة التى يشغلها ، وعلى أن تتوفر فيه كافة الشروط اللازمة لشغلها ، بما فى ذلك استيفاء الحد الأدنى لمدد الترقية الواردة فى القانون [٢] .

هذا ويرى البعض أن الوظيفة العامة فى الكويت تعتبر مهنة دائمة لا مؤقتة ، اذ أن المادة التاسعة عشرة من قانون الموظفين الكويتى تنص على أن يكون تعيين الموظف العام لأول مرة فى أدنى درجات الحلقتين الثانية والثالثة (مع جواز الاستثناء من ذلك الشرط) . كما أن تحديد مرتب معين لكل من يحصل على مؤهل دراسى معين هو نظام لتسعير الشهادات . وأخيرا فانه لم يتم أى ترتيب على موضوعى لوظائفها العامة حسب ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات [٣] .

ويستفاد من قانون الخدمة المدنية الكويتى ومذكرته التفسيرية أن المشرع أعتنق مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة . فقد ورد فى هذه المذكرة : " توضح المواصفات اللازمة لشغل كل مستوى من مستويات الوظائف العامة ، وتحديد الأجر المناسب لها تبعا لما يتحمله شاغلها من مسئولية ، وما يحتاج اليه من خبرة فى عمله ،

---

(١) يراجع : الكتيب الصادر من ديوان الموظفين بدولة الكويت والمتضمن لقانون الوظائف العامة المدنية ، الكويت ، ص ١٩٦٠ ، ص ١ وما بعدها .
وكذلك : دكتور عبد الفتاح حسن ، مبادى القانون الادارى الكويتى ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٢٢٣ ، ص ٢٨٠ ومابعدهما .
و حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى دولة الكويت ، المنظمة العربية العلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣١ ومابعدها .
و دولة الكويت ، ديوان الموظفين ، المكتب الفنى ، مجموعة القوانين المتعلقة بشئون التوظف ، ص ٣ ومابعدها .

(٢) قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية المرجع السابق ، الجزء السابع ، ص ٥ .

(٣) حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى دولة الكويت ، المرجع السابق ، ص ٣١ ومابعدها .

وطبقا لقاعدة الأجر على قدر العمل " . كما ورد فى المادة التاسعة من القانون ذاته : " لا يجوز رفع درجة الوظيفة الا اذا زادت أعباؤها " . فمن مقتضى ذلك النص عدم جواز نقل الوظيفة الى درجة أعلى - وبالتالى زيادة الأجر المقرر لشاغلها - الا اذا زادت الأعمال التى تتضمنها تلك الوظيفة زيادة تبرر رفع الأجر المقابل لها . وهو نص يدل على اعتناق المشرع الكويتى لموضوعية الترتيب (١) .

ومما تقدم يتضح أن نظام الترتيب الكويتى يمزج بين النظامين الأمريكى والأوربى ، اذ يأخذ من الأول موضوعيته بصفة عامة ، بينما يأخذ من الثانى دائمية المهنة وتقسيم الوظائف الى عدد محدود من الحلقات الوظيفية ، مع اعطاء بعض الأهمية لمدة الخبرة العملية والمؤهلات العلمية ، بشرط اتفاق نوعيتها مع طبيعة أعمال الوظيفة ، وهو شرط يتسم بالموضوعية فى حد ذاته ، مما يدعونا الى القول بأن النظام الكويتى يميل نحو النظام الأمريكى ، حيث أن موضوعية الترتيب تغلب على القواعد التى وضعها المشرع ، وباعتبار أن تلك الموضوعية هى الخاصية الأساسية التى تميز النظام الأمريكى ، وان كانت لم تدخل الى حيز التطبيق العملى بعد فى الكويت بسبب نقص الخبرات الفنية اللازمة (٢) .

وفى المملكة العربية السعودية يقوم القانون الجديد للموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الملكى رقم م/٥ المؤرخ أول صفر سنة ١٣٩١ هجرية (٢٧ مارس سنة ١٩٧١ ميلادية) بتقسيم الوظيفة العامة الى عدد ضخم من المراتب والدرجات الوظيفية يصل الى ثمانى عشرة مرتبة (منها خمس عشرة مرتبة للموظفين وثلاث للمستخدمين) . وتنقسم

---

(١) قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، ص٣ ومابعدها .

(٢) وقد وضع المرسوم الصادر فى " أبوظبى " فى سنة ١٩٧٠ والخاص بقانون الخدمة المدنية نظاما للترتيب مشابها للنظام الكويتى ، حيث قسم الوظائف العامة أيضا الى أربع حلقات : الحلقة الأولى للوظائف العليا وتضم الدرجة الخاصة " أعلى الدرجات" والدرجتين الممتازين " الأولى والثانية " - والحلقة الثانية للوظائف الادارية ، والحلقة الثالثة للوظائف المتوسطة ، والحلقة الرابعة للوظائف العمالية ، وتضم كل حلقة منها أربع درجات من الأولى حتى الرابعة . الا أن المشرع فى "أبوظبى" فرق أيضا بين الحلقات المختلفة بمستوى المؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف .
يراجع : قوانين الخدمة المدنية فى البلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء التاسع ، ص٦ ، ٣٦ .

تلك المراتب الى نحو ١٣٥ درجة داخلية [١] . وقد نصت المادة الثانية من القانون المذكور على أن تصنف الوظائف بتجميعها فى فئات ، وأن تتضمن كل منها الوظائف المتماثلة من حيث طبيعة العمل ، ومستوى الواجبات والمسئوليات ، والمؤهلات المطلوبة لشغلها .

كما نصت المادة الثالثة على أن توصف مختلف الفئات بحيث تتضمن أوصاف كل منها الاسم الدال عليها ، ومرتبتها حسب سلم الرواتب المرافق للقانون ، ووصفا عاما لواجباتها ومسئولياتها ، ثم وصفا تحليليا لتلك الواجبات والمسئوليات ، وأخيرا بيانا بالحد الأدنى لمتطلبات التأهيل اللازمة لشغلها ، وتشمل المؤهلات العلمية والعملية ودرجة المهارة [٢] .

ومن ذلك يتضح أن هذا القانون السعودى يأخذ بالنظام الأمريكى فى الترتيب القائم على الأسلوب الموضوعى ، مع الافراط فى عدد الدرجات الوظيفية .

وقد بدأ ديوان الموظفين السعودى فى وضع برنامج لترتيب الوظائف العامة وذلك تنفيذا لاتجاه الدولة نحو منح الموظفين القائمين بوظائف تتماثل طبيعة عملها رواتب موحدة بقدر الامكان [٣] .

---

(١) عبد الفتاح خضر ، شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية ، الجزء الأول ، معهد الادارة العامة بالمملكة السعودية ، ١٣٩٤ هـ / ١٩٧٤ م ، نص المرسوم الملكى رقم م/٥ لسنة ١٣٩١ هـ ، ص ١٥٨ ومابعدها .

(٢) ديوان الموظفين العام ، المملكة العربية السعودية ، نظام الموظفين العام ، الرياض ، ١٣٩١ هـ .

(٣) عبد الفتاح خضر ، المرجع السابق ، ص ١٧
وقد كانت الوظيفة العامة فى المملكة العربية السعودية طبقا للقانون السابق (الصادر بالامر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٣٧٧ هـ ، ١٩٥٨م) تتبع النظام الأوربى وتقوم على الأسلوب الشخصى فى الترتيب القائم على المؤهلات الدراسية لا على أعمال الوظائف . وكان ذلك القانون يحذو حذو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى مصر من حيث تقسيم الموظفين العموميين الى موظفين داخل الهيئة (١٣ مرتبة وظيفية) وموظفين خارج الهيئة (٣ مراتب وظيفية) .
يراجع : حسن أحمد توفيق ، الادارة العامة فى المملكة العربية السعودية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة يناير ١٩٧١ ، ص ٤٧ ومابعدها .

وفى المملكة الأردنية الهاشمية ، يأخذ القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ الصادر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٦٦ (١) بمبدأ توصيف وترتيب الوظائف العامة ، اذ تقرر المادة الخامسة " فقرة ج " من القانون المذكور أن تقوم كل دائرة مختصة (أى كل وحدة من وحدات الجهاز الادارى للدولة) بالتعاون مع ديوان الموظفين بوضع وصف شامل لكل وظيفة من الوظائف الرئيسية ، ثم وصف عام للوظائف الاخرى المتماثلة ، وأن تحدد فى هذا الوصف الواجبات والمسئوليات المنوطة بالوظيفة ، والحد الأدنى للمؤهلات العلمية والخبرات العملية الواجب توفرها فى شاغل الوظيفة ، كما أن الفقرة "هـ" من المادة ذاتها توجب أن يعهد الى كل موظف بالعمل الذى يتناسب مع قدراته ومؤهلاته وخبراته ، على أن تتاح له فرصة الاختيار والانتقال من عمل الى آخر فى حدود مصلحة العمل .

وقد عهد هذا القانون الى ديوان الموظفين بوضع خطط ترتيب الوظائف فى جميع الدوائر والاشراف على حسن تطبيقها بعد أن يقرها مجلس الوزراء ، ووضع جدول (أو أكثر من جدول) للمرتبات على أساس خطة ترتيب الوظائف التى يضعها ، وتعديل تلك الجداول والخطط كلما دعت الضرورة الى ذلك ، وتطبيق القرارات الصادرة من مجلس الوزراء فى هذا الشأن (٢) .

وتقضى المادة التاسعة من القانون سالف الذكر أن يضع الديوان خطط الترتيب على أساس واجبات كل وظيفة ومسئولياتها وصلاحياتها ، مع وضع الوظائف المتماثلة فى أصناف محددة تتضمن تعريفا واضحا للعمل ، مع أمثلة لواجبات الموظفين ، وللمؤهلات

---

(١) تراجع الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية ، العدد رقم ١٩١١ ، الصادر بتاريخ ٣٠ مارس سنة ١٩٦٦ ، وكذلك المنشور الصادر من ديوان الموظفين الأردنى بعنوان (نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦) فى سبتمبر من نفس العام .

(٢) نظام الخدمة المدنية الاردنى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

العلمية المطلوب شغلها ، وأية معلومات أخرى تكون لازمة لتحديد مرتبة الوظيفة تحديدا دقيقا (١) .

وينقسم الموظفون العموميون في الأردن الى نوعين : موظفون مصنفون ، وهم الذين يعينون في وظائف مصنفة ذات درجات . وموظفون غير مصنفين . كما ينقسم الموظفون المصنفون الى فئتين ، وهما فئة موظفي الصنف الأول ، وفئة موظفي الصنف الثاني (المستخدمون) . هذا مع تقسيم موظفي الصنف الأول الى سبع درجات ، وتقسيم موظفي الصنف الثاني الى أربع درجات (٢) .

---

(١) نظام الخدمة المدنية الأردني ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .
وكذلك : جمال الحسن ، شرح نظام الخدمة المدنية : النظام العام لموظفي حكومة المملكة الأردنية الهاشمية ، عمان ، ١٩٧٠ ، ص ٤٥ ومابعدها .

(٢) قوانين الخدمة المدنية في الدول والبلاد العربية ، المرجع السابق ، الجزء الاول ، ص ١٠ ومابعدها .

المطلب الثانى
فى الولايات المتحدة الأمريكية

الفرع الأول
تمهيد

اعترف الكونجرس الأمريكى منذ منتصف القرن الماضى بمبدأ ترتيب الوظائف العامة ، حين أقر خطة للترتيب لأول مرة فى سنة ١٨٥٣ . الا أن تلك الخطة - والتى ظلت مطبقة حتى سنة ١٩٢٣ - لم تكن قائمة على أساس ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، بل قامت على أساس هيكل الأجور القائم فعلا ، اذ تم تقسيم الموظفين العموميين الى أربع فئات حسب ما يدفع لهم من أجور ، وذلك بغض النظر عما يمارسونه من أعمال . كما أن هذه الخطة لم تحدد للقائمين بها الخطوات التى يجب عليهم اتباعها أو القواعد التى يستندون اليها . ولذا فقد منيت هذه الخطة بالفشل (١) .

وقد شكلت مع بداية القرن الحالى عدة لجان لبحث ترتيب الوظائف العامة طبقا للأسس العلمية الحديثة ، ومن بينها لجنة (Keep Committee) المشكلة فى سنة ١٩٠٧ ، ولجنة (The Commission of Efficiency & Economy) المشكلة فى سنة ١٩١٠ . وقد وضعت فى عام ١٩١١ خطة لترتيب الوظائف ترتيبا موضوعيا ، وكان ذلك بخصوص مدينة شيكاغو وبعض المدن الأخرى . ثم قام الكونجرس فى سنة ١٩٢٠ بتشكيل لجنة سداسية من بين أعضائه لبحث موضوع الترتيب . وقد طالبت تلك اللجنة باعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة الأمريكية على أساس موضوعى شامل (٢) .

---

(١) تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤ ومابعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ ومابعدها .

(٢) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ٤٠ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

وقد انتهت تلك الجهود فى ٤ مارس سنة ١٩٢٣ باصدار أول قانون فيدرالى لترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة على أساس موضوعى ، وهو قانون الترتيب (Classification Act) (١) . وقد عنى ذلك القانون بوضع كادرات عامة لوظائف الدولة فى مجال الادارة المركزية . وذلك بعد أن كانت وظائف الجهاز الادارى تفتقر الى المسميات الموحدة والمواصفات المشتركة ، وبعد تعدد نظم الترتيب الى حد أنه كان يوجد داخل كل ولاية وكل مدينة سجل للوظائف يمكن أن يسمى ترتيبا للوظائف (٢) .

وقد تم تقسيم الوظائف العامة بموجب قانون سنة ١٩٢٣ الى خمس مجموعات رئيسية ، وهى مجموعة الوظائف المهنية (وتضم ثمانى درجات من الأولى للثامنة) ، ومجموعة الوظائف العلمية (وتضم تسع درجات من الأولى للتاسعة) ، ومجموعة الوظائف المالية (وتضم ست عشرة درجة من الأولى للسادسة عشرة) ، ثم مجموعة الوظائف الكتابية (وتضم عشر درجات من الأولى للعاشرة) ، وأخيرا مجموعة الوظائف الآلية (وتضم أربع درجات من الأولى للرابعة) (٣) .

وقد عنى القانون المذكور بتحديد طبيعة كل مجموعة ومستويات التأهيل وفئات الأجور المتعلقة بها . كما عنى بتقسيم كل مجموعة الى مجموعات فرعية يضم كل منها عددا من الدرجات والوظائف ، مع التعبير عن كل درجة برقم محدد ، وعن كل وظيفة بحرف أبجدى معين . كما عنى القانون ذاته بالنص على انشاء مجلس أطلق عليه " مجلس ترتيب الوظائف العامة " ، على أن تكون غايته وضع هذا القانون موضع التنفيذ وذلك عن طريق مراجعة جميع وظائف الدولة ، ووضع كل منها فى المجموعة والدرجة المناسبتين .

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ وما بعدها ، وجيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٢ ومابعدها .

وراجع كذلك :

John Mabry Mathews & Clarence Arthur Berdahl, Documents & Readings in American Government, Revised edition, The Macmillan Company, New York, 1940, P. 380.

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٢ ، ٣٥٣ .

(٣) جيرار كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٤ ومابعدها . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤

وقد ألغى قانون سنة ١٩٢٣ فى ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٤٩ (١) . و صدر فى العام المذكور قانون جديد بشأن الترتيب ، مقررا نفس المبادىء الأساسية التى أوردها القانون القديم ، اذ قضى بترتيب الوظائف العامة حسب واجباتها ومسئولياتها ، مع تحديد الأجور وفقا لذلك التبويب . كما قضى بأن تقوم كل ادارة عامة على حدة بترتيب وظائفها فى حدود القواعد العامة التى تضعها لجنة الخدمة المدنية . وان كان القانون المذكور قد ضيق من سلطات هذه اللجنة فى مجال الادارة المباشرة لشئون الموظفين ، مع توسيع سلطاتها فى مجال تعديل نظم الترتيب التى تضعها مختلف الادارات (٢) ، مما جعل للجنة المذكورة حق اعادة وضع وظائف كل ادارة فى المجموعة المناسبة ، مع حق تعديل قرارات الادارة الصادرة فى هذا الشأن وتصحيح أخطائها وسحب سلطة الترتيب منها نهائيا والحلول محلها فى اجرائه . وأعطى القانون الجديد للموظفين حق الاعتراض على ترتيب الوظائف التى يشغلونها ، وذلك أمام هيئة مركزية محايدة (٣) .

وقد أوجد قانون سنة ١٩٤٩ تقسيما جديدا لمجموعات الوظائف العامة أقل تعقيدا من ذلك الذى أورده قانون سنة ١٩٢٣ (٤) . اذ اكتفى بانشاء المجموعتين الآتيتين :

---

(١) John M. Pfiffner & Robert Presthus, Public Administration, 5th edition, The Roland Press Company, New York, 1967, P. 273.

وديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ومابعدها .
ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) The Encyclopedia Americana, The International Reference work, Americana Corporation, Volume VII, 36th edition, New York, Chicago & Washington, D.C., U.S.A., 1963, P.4.
William H. Young, Introduction to American Government , 13th edition, Ogg & Ray, New York, 1966, P. 398.

(٣) يراجع ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٧ .
ووليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وفيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .

(٤) راجع دائرة المعارف الأمريكية ، المرجع السابق ، ص ٤ .

(١) المجموعة الأولى : وهى تتضمن الجدول العام (General Schedule) وتنقسم الى ثمانى عشرة درجة ، تتعلق بكبار الاداريين ذوى الصلة المباشرة بالسياسة العامة للدولة ، وكذلك السكرتيرين العامين ، وكبار موظفى وسكرتيرى ومفوضى الجمارك والبريد ، والعاملين بالخارج (١).

(٢) المجموعة الثانية : وهى تتضمن الجدول المهنى (Crafts, Protective & Custodial Schedule) وتنقسم الى عشر درجات ، تتعلق بالموظفين الذين يقومون بأعمال تنفيذية ، كالمهندسين والمحاسبين والمراجعين ، وغيرهم ممن لا تشملهم المجموعة الأولى (٢).

وقد عنى الكونجرس بتحديد مستوى الصعوبة والمسئولية بالنسبة للعمل الذى تتضمنه كل درجة وذلك بطريقة مرنة . كما عنى بوضع وصف للدرجات ، تاركا وصف المجموعات للجنة الخدمة المدنية . وقد عنى الكونجرس كذلك بتحديد مستويات الأجر الأساسى بالنسبة لمعظم وظائف الادارة المركزية ، مسترشدا بمستويات أجور الأعمال المماثلة لدى القطاع الخاص . وبذلك حقق قانون سنة ١٩٤٩ المرونة لنظام الترتيب . الا أن لجنة هوفر الثانية قد أخذت على هذا القانون تعدد الدرجات وعدم المرونة بالنسبة لتحديد مواصفات الوظائف وواجباتها ، فضلا عن عدم تناسب اختلاف الأعمال مع اختلاف المرتبات (٣).

---

(١) John D. Millett, Government and Public Administration, Mc Graw-Hill Book Company, Inc., New York, Toronto, London, 1959, P. 330.

(٢) راجع : جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ . وجيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

(٣) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ .

وقد أصدر الرئيس الأمريكى دوايت أيزنهاور فى ٣١ مارس سنة ١٩٥٤ أمرا تنفيذيا بتجميع الوظائف العليا فى مجموعة ثالثة أطلق عليها المجموعة C . وقد استثنيت وظائف تلك المجموعة من الخضوع للقواعد العامة المتعلقة بالخدمة المدنية ، وذلك نظرا لتعلقها بالوظائف السياسية العليا واختصاص الرئيس الأعلى بشغلها . وقد تم تحويل بعض وظائف المجموعة الأولى الى المجموعة الجديدة (١) .

وفى عام ١٩٥٤ ألغى قانون سنة ١٩٤٩ ، وحل محله قانون الترتيب رقم ٧٦٣ لسنة ١٩٥٤ . ومقتضاه تم الغاء المجموعة الثانية تحقيقا للبساطة فى نظام الترتيب ، مع قصر هذا النظام على المجموعة الأولى بدرجاتها الثمانى عشرة . وقد خصصت الدرجات الثلاث العليا (١٦ ، ١٧ ، ١٨) لشاغلى الوظائف العليا . أما شاغلو المجموعة الملغاة ، فقد ضم ٤٠٪ منهم للمجموعة الأولى ، واعتبر الباقون فى حكم المتعاقدين الذين يخضعون لنفس شروط العمل بالقطاع الخاص (٢) .

الفرع الثانى
نظام الترتيب العام

أولا — خصائص الترتيب :

يعتبر نظام ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية من النظم الأساسية التى تحكم الخدمة المدنية . وقد كان لهذا النظام دوره بالنسبة لتشكيل الهيكل الوظيفى الحالى (٣) .

---

(١) جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٢٣٠ .
(٢) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٣ . ووليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٣ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٩ ومابعدها . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .
(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ ومابعدها .

ويتميز نظام الترتيب الأمريكى بجملة خصائص عامة تتمثل فيما يلى :

١ - انعدام الكادرات الدائمة :

ذلك أن اعمال مبدأ تأقيت شغل الوظائف العامة يبعد عن الادارات الأمريكية الكادرات الادارية الدائمة التى تتضمن سلما وظيفيا متدرجا يستغرق صعوده الحياة العملية للموظف . ولذلك يمكن للموظف العام الأمريكى الالتحاق باحدى الوظائف العامة دون الانتماء الى أى كادر أو الارتباط بأى سلم ، وذلك فى أى وقت طالما انه استوفى شروط شغل الوظيفة ، ويمكنه كذلك تركها والالتحاق بعمل آخر فى أى وقت ، ويمكنه أيضا العودة لشغل وظيفة ذات درجة تعلو درجة وظيفته ، طالما أنه يتقدم لاجتياز الاختبار الذى يعقد للمتقدمين اليها سواء من داخل الوظيفة العامة أو من خارجها . كما أن الادارة يمكنها الاستغناء عن موظفيها فى أى وقت(١) .

٢ - الترتيب الموضوعى :

تستوجب الموضوعية فى شغل الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية، عدم ترتيب تلك الوظائف على أساس ظروف الموظفين الشخصية أو مؤهلاتهم الدراسية ، بل تستوجب ترتيبها على أساس أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات، مما يجعل هذا الترتيب ترتيبا حقيقيا ، ولا يجعله ترتيبا للموظفين كما هو الحال داخل الدول الأوربية .

ولذلك تستلزم عملية الترتيب تحليلا تفصيليا دقيقا لكل عمل وظيفى الى العناصر التى يتكون منها ، فضلا عن الاستناد الى تلك العناصر فى تقويم العمل ووضعه فى المكان المناسب بالنسبة لسائر الأعمال ، مع تحديد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة ، مما يحقق الارتباط الوثيق بين الدرجة والوظيفة ، ويجعل الدرجة وحدة عمل حقيقية لا مجرد وحدة مالية أو بشرية (٢) .

---

(١) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ ، ٢٦٣ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢ ومابعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٩ ومابعدها . وجلال الدين أحمد قاسم ، عبد الحليم مرسى طه ، الملامح الرئيسية لنظام الخدمة المدنية الفيدرالية فى الولايات المتحدة الأمريكية ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، فبراير ١٩٧٢ ، ص ٣٣ ومابعدها .

(٢) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ ، ٤٧١ . وزكى محمود هاشم ، ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٦٩ ومابعدها .

ولا يستند الترتيب الأمريكى الى التخصص العام أو الثقافة العامة للموظف ، بل يستند الى التخصصات الدقيقة أو المهارات الخاصة لدى الموظف العام . ويساعد نظام التعليم فى الولايات المتحدة على توفير تلك التخصصات . ولذلك يؤدى الترتيب الأمريكى الى تعدد وتنوع المستويات والدرجات الوظيفية ذات الاختلافات الدقيقة (١) .

٣ - ارتباط الأجور بالترتيب :

تؤدى موضوعية الترتيب فى الولايات المتحدة الى ايجاد ارتباط وثيق بين نظام الترتيب ونظام الأجور . اذ ينتهى الترتيب الموضوعى للوظائف بتقويم لكل وظيفة ، مع الربط بين الأجور وأعمال الوظائف ، بحيث يتقاضى كل من يقوم بأعمال الوظيفة الأجر المقرر لها ، وذلك بغض النظر عن مؤهلاته الدراسية أو مدة خبرته العملية .

ولذلك يعنى قانون ترتيب الوظائف العامة فى أمريكا بتحديد أجور معظم وظائف الادارة المركزية وفى مقدمتها الوظائف العليا ، مع تحديد الحد الأدنى والأقصى بالنسبة لمرتب كل درجة على حدة (٢) .

بيد أن البعض يرى أن الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية بدأت تتجه نحو الاصطباغ بفكرة " المهنة الدائمة " التى تميز النظام الوظيفى الأوربى . اذ لم يستطع النظام الوظيفى الأمريكى تحمل التعقيدات المتزايدة فى مجال الادارة الحديثة ، وتزايد أهمية التدريب المستمر واكتساب الخبرات الطويلة فى مجال الخدمة المدنية ، ولذلك بدأت نظم الوظيفة العامة الأمريكية تقترب من النظم الوظيفية السائدة

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ . وجون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ . وفيفنر وبرستر ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٢ ومابعدها ، ص ١٢٩ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ ومابعدها . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

(٢) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ . وديموك ، ديموك ، كوينج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ومابعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ ، ٣٥٦ .
راجع كذلك : نصيف اسطفانوس ، قوانين الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الامريكية (مترجمة للعربية) ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ١٢٥ ومابعدها .

فى دول غرب أوربا مع اقتباس بعض مبادئها ، وفى مقدمتها نظام الوظيفة العامة الانجليزية(١).

على أنه أيا كان الأمر ، فان أصحاب هذا الرأى لا ينكرون أن نظام الوظيفة العامة الأمريكية ما زال يختلف مع ذلك عن نظام الوظيفة الأوربية ، وأن الاتجاه نحو النظام الأوربى لا يعتبر اتجاها عاما (٢) . وذلك نظرا لانحصاره فى وظائف الكادرات العسكرية (فى غير وقت الحرب) ، والادارة الخارجية ، والادارات المتعلقة بالصحة العامة ، والمطافىء ، والبريد (٣) .

هذا وقد طبقت فكرة المهنة الدائمة لأول مرة داخل الولايات المتحدة الأمريكية فى مجال السلك الدبلوماسى . وكان ذلك حين صدر قانون العاملين الدبلوماسيين فى سنة ١٩٤٦ ، بعد أن بدأ الأمريكيون يقدرون أهمية الخبرة الطويلة فى مجال أعمال الخدمة المدنية ، وعدم كفاية الانتماء السياسى للقيام بتلك الأعمال . وقد أخذت بعض الادارات الأخرى بنفس الفكرة مع اتباع الأسلوب الشخصى فى الترتيب . ومنها ادارة السلك العسكرى وادارة الأطباء والجراحين والممرضين فى هيئة المحاربين القدامى (٤) .

وفى سنة ١٩٥٥ أوصت لجنة هوفر الثانية بتنظيم الوظائف العالية (الدرجات من الخامسة عشرة حتى الثامنة عشرة) على أساس فكرة المهنة الدائمة والأسلوب الشخصى فى الترتيب . وحاولت حكومة دوايت ايزنهاور تنفيذ مقترحات هذه اللجنة ، كما وضعت

---

(١) فيلكس نيجرو ، المرجع السابق ، ص ٨٤ . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ ومابعدها ، وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٥ ، ٥٦ . ومارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

(٣) راجع :
Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg & Victor A. Thompson, Public Administration, Alfred A. Knopf, 9th edition, New York, 1966. P. 335.
وكذلك : فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ .

(٤) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ . وفيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وسليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، هامش ص ٣٧٠ . وجلال الدين أحمد قاسم وعبد الحليم مرسى طه ، المرجع السابق ، ص ٤٥ . وجيرار كونياك ، المرجع السابق ، ص ٤١ ومابعدها .

ولاية كاليفورنيا برنامجا من أجل اعداد بعض الكادرات الدائمة (١) .

وفى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٦ أصدر الرئيس الأمريكى ليندون جونسون أمرا رئاسيا بتحويل بعض الدرجات العليا (من ١٦ الى ١٨) الى نظام المهنة الدائمة ، بحيث يكون التعيين فى جميع وظائفها تعيينا دائما ، ما لم ترخص لجنة الخدمة المدنية بغير ذلك حينما تكون الوظيفة ذاتها غير دائمة ، أو حينما تظهر للمرفق المختص حاجة استثنائية عاجلة الى شغل احدى الوظائف مع عدم انتظار اجراءات التعيين الدائم ، على أن يكون ذلك على سبيل الاستثناء ومقيدا بمهلة معينة ، وبما لا يتجاوز نسبة محددة من مجموع وظائف المرفق ، وألا يمتد ذلك الى الوظائف التى تتعلق بالادارة الداخلية للمرفق (٢) .

وطبقا لذلك الأمر الرئاسى لم يعد من الجائز تعيين أشخاص من خارج المرفق لشغل وظائف الدرجات ١٦ و ١٧ و ١٨ قبل التحقق من عدم وجود من يصلحون للترقية اليها من بين شاغلى الدرجات الأدنى سواء فى المرفق ذاته أو فى سائر المرافق . الا أن التعيين بها أو الترقية اليها ظل محتفظا بالطابع الموضوعى ، حيث لا يجوز التعيين أو الترقية فى تلك الوظائف الا لمن تتوفر فيه متطلبات التأهيل الموضوعية المحددة للوظيفة ويكون متخصصا فى أعمالها تخصصا دقيقا (٣) .

بيد أن نظام المهنة الدائمة لم يمتد الى وظائف السلطتين التشريعية والقضائية ، كما أنه لم يشمل المعينين بقرارات من رئيس الجمهورية أو العاملين بالمرافق التى تخضع

---

(١) جون ميلوت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ . وفيفنر وبرستر ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ ، ٢٧٥ ، ٢٨٣ .

(٢) راجع :
Ira Sharkansky, Public Administration Policy Making in Government Agencies, Rand Mc Nally College Publishing Company, 2nd edition, Chicago, 1973, P. 146, 147.

وكذلك : مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ ومابعدها .

(٣) مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ٩٥ ، ١٩٧ ومابعدهما . وشارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢ .

لنظم ترتيب خاصة مثل هيئة وادى التنسى ولجنة الطاقة الذرية والنيابة العامة ، وقد تقرر أن الموظف الذى يشغل احدى الدرجات ١٦ و ١٧ و ١٨ ويستثنى من نظام المهنة لمدة خمس سنوات يجب أن يحول الى المهنة الدائمة ، أو أن يعين فى احدى وظائف الدرجة الخامسة عشرة فأقل أو أن يفصل نهائيا من الخدمة (١).

على أن تحول نظام الوظائف العليا فى أمريكا الى نظام المهنة الدائمة لم يمس دون اختلاف تلك الوظائف اختلافا جوهريا عن الوظائف العليا فى انجلترا . اذ لا توجد فى أمريكا تلك الصفوة المختارة من الموظفين ذوى الخبرة الادارية الطويلة الصاعدين الى المجموعة الادارية فى انجلترا من المجموعات الأدنى ، بعد أن قضوا سنوات عمرهم فى خدمة الادارة العامة . ومن غير المنتظر أن يتوفر قريبا مثل هؤلاء فى أمريكا ، وذلك بسبب فكرة التأقيت التى يأخذ بها الأمريكيون بمقولة أنها تقضى على البيروقراطية وتستبعد أرستقراطية الوظيفة العامة (٢).

ولذلك يؤكد القائلون باتجاه الوظيفة العامة الأمريكية نحو فكرة المهنة الدائمة ، أن نظام الوظيفة ما زال قائما فى أمريكا ، لأن هذه الفكرة تتعارض مع الصورة التقليدية للوظيفة العامة الأمريكية وطبيعة العقلية الأمريكية التى تؤمن بأن تمتع الفرد بحرية تغيير جهة عمله تعتبر من الحريات الأساسية التى تمنع تعسف أصحاب الأعمال . وهو الأمر الذى أدى الى عدم امتداد كل أفكار النظام الأوربى الى الولايات المتحدة الأمريكية (٣).

---

(١) وقد أنشىء فى جامعة فرجينيا فى سنة ١٩٦٨ معهد فيدرالى لتطوير نظام المهنة للوظائف العليا . ويلتحق به جميع موظفى الدرجة ١٦ بصفة دورية ، بدءا بالممتازين منهم . راجع : مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ٩٨ ، ١٠٤ ، ١٩٩ .

(٢) Peter H. Odegard & Hans H. Baerwald, The American Republic, Its Government and Politics, Harper & Row Publishers, New York, Evanston & London, 1964, P.449,450.

(٣) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٥٥ ، ٥٦ . وجيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ٤١ ومابعدها . وهنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٥١ .

وعليه ، فانه يمكن القول بأن الاتجاه نحو نظام المهنة الدائمة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر اتجاها محدودا ، وهو يقتصر من ثم على كادرات معينة . وما زالت الوظيفة العامة تقوم على فكرة التأقيت داخل معظم الادارات . اذ يتعذر انتشار فكرة المهنة الدائمة بصورة شاملة فى أمريكا ، نظرا لتعارض هذه الفكرة مع النظرة الأمريكية للحرية والديمقراطية ، واعتماد الوظيفة العامة هناك اعتمادا أساسيا على التخصصات الدقيقة (١) .

كل ذلك بالرغم من أن التجربة الادارية أثبتت فشل فكرة التأقيت التى تقوم عليها الوظيفة العامة الأمريكية ، وحاجة الخدمة المدنية الى الاستقرار فى ظل المهنة الدائمة التى تساعد على تحقيق الخبرات الادارية الطويلة ، مع تحقيق الابتعاد عن الاعتبارات السياسية ، وتوفير الولاء والانتماء للادارة العامة ، فضلا عن فتح مجال العمل أمام ذوى التخصص العام (٢) . وقد شعر الموظفون الأمريكيون بحاجتهم الماسة الى الاستقرار الوظيفى والمادى منذ وقوع الأزمة المالية والاقتصادية العالمية بين عامى ١٩٢٩ و ١٩٣٣ (٣) . ولذلك أوصت جميع اللجان التى شكلت لاصلاح نظام الخدمة المدنية منذ سنة ١٩٣٦ حتى سنة ١٩٥٥ بضرورة اقامة هيكل دائم للوظيفة العامة . الا أن كل ذلك لم يلق استجابة ملموسة فى التطبيق العملى (٤) .

---

(١) راجع : جون ميليت ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ .

(٢) راجع : مقال لـ Richard L. Schott بعنوان :
Public Administration as a profession: Problems and Prospects.

فى :
Public Administration Review
المرجع السابق ، مجلد رقم ٣٦ ، العدد الثالث ، مايو/يونيو ١٩٧٦ ، ص ٢٥٣ .

(٣) جيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ، ٤٣ .

(٤) فيفنر وبرستس ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ . وجيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ٤٤ .

ثانيا - اجراءات الترتيب :

يرتكز ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية على عمليتين رئيسيتين ، تتمثلان فى وضع خطة الترتيب اللازمة ، ثم وضع كل وظيفة فى المجموعة المناسبة . وتقوم هذه الخطة على أساس توصيف الوظائف مع تقسيمها الى مجموعات تسمح بايجاد المكان المناسب لكل وظيفة (١) .

وتبدأ أولى اجراءات الترتيب بعملية احصاء الوظائف المختلفة ، مع وضع وصف تفصيلى لكل وظيفة على ضوء مواصفات نموذجية معينة ، على أن تخصص لكل وظيفة بطاقة تثبت مواصفاتها . وهذه هى عملية توصيف الأعمال Job Description وتشمل مواصفات الوظيفة الاسم الذى يدل عليها ، ونوع العمل وطبيعته ، وبيان الواجبات والمسئوليات التى تتضمنها ، هذا فضلا عن أهداف الوظيفة ، وطبيعة العلاقة بينها وبين الوظائف الاخرى ، ومطالب التأهيل اللازمة لممارستها كحد أدنى ، وذلك الى جانب أمثلة تصويرية لما تتضمنه من أعمال الى غير ذلك (٢) .

ويتم بعد ذلك تقسيم الوظائف المتشابهة الى مجموعات Classes بحيث تضم المجموعة الواحدة جملة الوظائف التى تتشابه من حيث نوع العمل ومستوى الصعوبة والمسئولية ومطالب التأهيل ، على أن تخضع لمعاملة موحدة فيما يتعلق باختبارات الصلاحية وشروط التعيين ومستوى الأجور . ولذلك يؤدى هذا الاجراء الى اختلاف عدد الوظائف التى تتضمنها المجموعة الواحدة ، كاحتواء بعض المجموعات على آلاف الوظائف واقتصار بعضها على وظيفة واحدة (٣) .

---

(١) راجع : الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨ ومابعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ ومابعدها . وجيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ١١٢ ومابعدها .

(٢) راجع : تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٨٣ ومابعدها . وبيجوز ومايرز ، المرجع السابق ، ص ٣٤٨ . وفيفنر وبرستر ، المرجع السابق ، ص ٢٩٩ ومابعدها . وجلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ ومابعدها . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٢ ، ١٢٥ ومابعدهما .

(٣) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ ومابعدها . وجلال قاسم وعبد الحليم طه ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

ويأتي بعدئذ تعريف كل مجموعة تعريفا واضحا عن طريق نماذج موحدة تتضمن البيانات الأساسية التى تميز المجموعة عن غيرها . ويطلق على هذه النماذج اسم مواصفات المجموعة (Class Description) or (Class Specification) وهى تتضمن عنوان المجموعة ، والواجبات والمسئوليات التى تتعلق بوظائفها ، وأمثلة تصويرية للأعمال التى تتضمنها ، والحد الأدنى بشأن مطالب التأهيل اللازمة لشغلها ، ومعدلات الأجور التى تتقرر لشاغليها (١) . على أن يتم بعد ذلك تكوين الدرجات Grades ، بحيث تضم كل درجة مجموعة الأعمال التى تتماثل فيما يتعلق بمستوى الصعوبة والمسئولية ومطالب التأهيل ومعدلات الأجور ، وان اختلفت من حيث نوع العمل . وبذلك يتم ترتيب الدرجات ترتيبا رأسيا .

هذا ولما كان الهيكل الوظيفى للمؤسسات الكبيرة يضم عادة آلاف الدرجات ، فان وظائف هذه المؤسسات تقسم عادة الى مجموعات كبيرة Groups مثل المجموعة الاقتصادية والمجموعة المالية والمجموعة الاجتماعية ، كما تقسم كل منها الى مجموعات فرعية Series ترتب حسب أسمائها ترتيبا أبجديا (٢) .

ويستند تحديد الدرجات التى توضع فيها الوظائف الى جملة عناصر ومنها : مدى خضوع شاغل الوظيفة للاشراف ومدى اشرافه على الغير - مدى قدرته على التصرف المستقل - ما تحتاجه ممارسة الوظيفة من المؤهلات العلمية والخبرة العملية - مقدار توفر بعض القدرات والمعارف والمهارات - درجة الصعوبة والمسئولية التى تتضمنها أعمال الوظيفة - مدى الادراك العميق لموضوع التخصص . وقد يستند تحديد الدرجة أحيانا الى مدى قيام شاغل الوظيفة ببعض الانجازات القومية البارزة أو البرامج التخطيطية الكبرى ، أو التمتع ببعض الصفات القيادية (٣) . هذا مع ضرورة تقسيم كل عنصر من تلك العناصر

---

(١) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ .

(٢) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ ومابعدها .

(٣) Marshall Edward Dimock & Gladys Ogden Dimock, Public Administration, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1964, P. 201.

راجع كذلك تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، والنماذج المرفقة بنهاية التقرير ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ ، ٢٤٥ ، ٢٩٢ ومابعدها .

الى مستويات مختلفة ، كتقسيم العنصر المتعلق بمدى خضوع شاغل الوظيفة للاشراف الى المستويات التالية : الخضوع للاشراف المباشر - الخضوع للاشراف العام - الخضوع للاشراف الادارى المباشر - الخضوع للاشراف الادارى العام - الخضوع للتوجيه الادارى - الخضوع للتوجيه الادارى العام (وهو أعلى المستويات الوظيفية واقل درجات الخضوع لاشراف الغير) [1] .

---

(١) ويلاحظ أن المصطلحات التى تستخدم فى وصف الدرجات يتم اختيارها بدقة حتى تعبر عن واجبات الوظيفة ، وتفرق بين الدرجة والدرجة السابقة عليها أو التالية لها . ومن ذلك على سبيل المثال أن الدرجات الوسطى فى نظام الترتيب تتضمن صعوبة ومسئولية " كبيرتين " ، بينما تتضمن الدرجات العالية صعوبة ومسئولية " عاليتين " ، أما الدرجات الأعلى فتتضمن صعوبة ومسئولية "بارزتين" ، فى حين أن أعلى الدرجات تتضمن صعوبة ومسئولية " استثنائيتين " .
ونورد فيما يلى - للدلالة على مدى ما يتضمنه نظام الترتيب الأمريكى من الدقة والتفصيل والموضوعية والتخصص - مثالا لبعض العناصر التى يمكن أن تدخل تحت بند واحد من بنود مواصفات الفئات وهو بند " المعارف والقدرات " :
القدرة على فهم واتباع التعليمات - اجادة اللغة الانجليزية - الكفاءة فى استخدام الآلات والأدوات كالآلات الكاتبة والحاسبة والالكترونية وغيرها - المهارة فى استخدام الادوات اليدوية البسيطة - القدرة على التخطيط والاشراف والادارة - القدرة على تحريك العمال والفنيين والمساعدين والميكانيكيين وغيرهم - القدرة على تحليل الحقائق بوضوح والاستفادة منها - القدرة على تطبيق القواعد القانونية بدقة - القدرة على حل المشاكل الصعبة واتخاذ القرارات السريعة بشانها - القدرة على تحليل ظروف العمل وتكييفها - القدرة على التعرف على الاحتياجات الاقتصادية الاساسية للادارة - القدرة على اعداد البيانات المطلوبة للخطط المستقبلة - القدرة على وضع الخطوط الرئيسية للأبحاث العلمية - القدرة على التنظيم العملى للعمل - القدرة على قيادة أعداد ضخمة من الموظفين - الدقة والسرعة فى اجراء العمليات الحسابية والمراجعة وفى تسجيل عناصر الحساب واعداد القوائم الحسابية وكشوف المراجعة والميزانيات - اللياقة الشخصية والمظهر الملائم للتعامل مع رجال الاعمال والمهنيين وممثلى الهيئات - الخبرة بالشئون القضائية - القدرة على التعاون مع الآخرين وعلى كسب ثقتهم - القدرة على وزن الأمور بدقة ووضوح بما يؤدى الى اصدار القرار السليم فى الوقت المناسب .
وقد أورد بعض الكتاب مايقرب من ٤٠ عنصرا آخر من العناصر التى يمكن ان تدخل تحت نفس البند من بنود مواصفات الفئات ، وهو بند " المعارف والقدرات " . كما أوردت لجنة الخدمة المدنية الأمريكية نموذجا لتوصيف وظيفة واحدة وقد قسمته الى ٥١ بندا مختلفا . راجع د يموك ، د يموك ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ ومابعدها .
وكذلك تقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ ، ٢٦٨ .

ويعبر عن الوظائف والمجموعات والدرجات فى الولايات المتحدة الأمريكية برموز رقمية وأبجدية ، وذلك من أجل الاختصار وتسهيل اعداد ميزانية الوظائف وتيسير حفظ البيانات واستخدامها . ولذلك يرمز الى الجدول العام General Schedule بالحرفين الأولين G.S. . ويرمز الى الدرجات الثمانى عشرة التى ينقسم اليها ذلك الجدول بالأرقام من ١ الى ١٨ . ويرمز الى مجموعات الوظائف بالحرف الأول من اسم المجموعة ، فيرمز الى مجموعة الوظائف المهنية Professional Jobs على سبيل المثال بالحرف P . أما المجموعات الفرعية فيرمز لها بعدة أرقام ، اذ يرمز الى وظائف المهندسين مثلا بمجموعة الأرقام من ٨٠٠ الى ٩٠٠ (١).

وقصارى القول أن خطوات ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية تتمثل باختصار فى أن واجبات الموظفين تصبح وظائف Positions ، كما تصبح الوظائف المتشابهة مجموعات Classes ، أما المقارنة بين المجموعات فتنسب الى درجات Grades (٢).

ثالثا — سلطة الترتيب :

يتم تحديد القواعد الأساسية لعملية ترتيب الوظائف العامة بموجب تشريع يصدر من الكونجرس الأمريكى . أما القواعد التفصيلية لهذه العملية فتتم بموجب قرارات ادارية ، مع الالتزام بالقواعد الأساسية . وهذا هو المبدأ العام ، وهو مبدأ سليم وضعه قانون سنة ١٩٤٩ لتوزيع مهمة الترتيب بين السلطتين التشريعية والادارية . وان كان الكونجرس

---

(١) وليام يونج ، المرجع السابق ، ص ٣٩٨ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ . وجيرارد كوناك ، المرجع السابق ، ص ١١٥ .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٢١ .
وراجع تفاصيل مواصفات الدرجات الثمانى عشرة التى تنقسم اليها الوظيفة العامة الامريكية فى :
F.P.M. Supplement 990 - 1 (Civil Service Laws).
المرجع السابق ، ص ٨٧ ومابعدها . وكذلك : نصيف اسطفانوس ، قوانين الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الامريكية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ ومابعدها . وتقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الامريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ ومابعدها .

الأمريكى لم يلتزم تماما بالمبدأ الذى وضعه قانون الترتيب ، اذ يتدخل أحيانا فى تحديد مستوى الصعوبة والمسئولية بالنسبة للعمل الذى تتضمنه كل درجة بطريقة تفصيلية . فقد وضع ثمانى عشرة قائمة تفصيلية لمواصفات الدرجات الثمانى عشرة التى يحتويها الجدول العام ، الأمر الذى لا يتعلق فى رأينا بنطاق القواعد الأساسية لعملية الترتيب (١) .

وقد حدد الكونجرس الأمريكى أيضا القواعد العملية لاعمال نظام الترتيب ، كما حدد النماذج اللازمة لتطبيق ذلك النظام . ولكنه فوض لجنة الخدمة المدنية فى وضع مواصفات المجموعات ، كما أعطى هذه اللجنة حق تعديل نظم الترتيب التى تضعها الادارات المختلفة بالمخالفة للقواعد العامة ، وحق سحب سلطة الترتيب من الادارات التى تفشل فى تطبيق النظام والحلول محلها فى اتمام عملية الترتيب . الا أن اللجنة المذكورة اضطرت بدورها الى اسناد بعض تلك المهام الى الادارات بسبب ضخامة عمليات الترتيب على مستوى الادارة المركزية ، وذلك بعد أن وضعت هذه اللجنة - بالتعاون مع تلك الادارات - القواعد اللازمة للترتيب متضمنة جملة المسئوليات التى يجب أن تحتويها وظيفة معينة حتى يمكن وضعها فى ترتيب معين ، لتسترشد بها الادارات فى عملية الترتيب (٢) .

وقصارى القول أن توزيع مهمة ترتيب الوظائف العامة بين السلطات المختلفة فى الولايات المتحدة الأمريكية يتمثل فى أن الكونجرس الأمريكى يضع القواعد الرئيسية للترتيب ، على أن تجعل لجنة الخدمة المدنية تلك القواعد أكثر تحديدا ، ثم تقوم الادارات العامة بوضع النظم التفصيلية التى تتفق مع تلك القواعد (٣) . ثم تخضع نظم الترتيب للمراجعة المستمرة بهدف مسايرة تطورات النظم الادارية ومحتويات الأعمال ومواصفات الوظائف . وتتم تلك المراجعة بواسطة الادارات المختصة فى ظل رقابة

---

(١) راجع قوانين الخدمة المدنية الأمريكية F.P.M. ، المرجع السابق ، ص ٨٧ وما بعدها . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ ، ٣٥٦ . وتقرير جمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة وكندا ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ وما بعدها .

(٢) راجع قوانين الخدمة المدنية الأمريكية F.P.M. ، المرجع السابق ، ص ٩٤ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ .

لجنة الخدمة المدنية ، فيما عدا الوظائف العليا (الدرجات من ١٦ الى ١٨) حيث يتم ترتيبها ومراجعتها بواسطة اللجنة امباشرة [1] .

---

(١) تطبق الولايات والمدن الامريكية نفس القواعد والمبادئ العامة التى تطبقها الحكومة المركزية فى ترتيب وظائفها العامة ، ولا تختلف عنها سوى فى بعض التفاصيل الفرعية ، مثل تحديد العناصر التى تتضمنها مواصفات كل فئة ، وهو اختلاف طبيعى ناشئ عن قيام السلطات المختصة بالترتيب فى كل ولاية أو مدينة بوضع مواصفات وظائفها بنفسها ، حيث توجد لجنة للخدمة المدنية ووحدة للادارة العامة (Public Administration Service) فى كل ولاية أو مدينة كبرى ، تقومان بوضع الخطط التفصيلية لترتيب الوظائف بها (تعدها وحدة الادارة العامة وتقرها لجنة الخدمة المدنية) على ضوء القواعد والمبادئ العامة الواردة فى قانون ترتيب الوظائف الفيدرالى .

فقد قامت كل من ولايتى (Massachusetts), (Wisconsin) على سبيل المثال بتحديد أربعة عناصر كمواصفات للفئة وهى عنوان الفئة ، وبيان بالواجبات والمسئوليات التى تتضمنها ، والحد الأدنى لمتطلبات التأهيل لشغلها ، ثم بيان بأمثلة تصويرية لاعمالها .

أما ولايتى (Alabama, Arkansas) فقد استبدلتا بعنصر "الواجبات والمسئوليات" عنصرا أكثر شمولا وهو " تعريف الفئة" ويشمل الى جانب الواجبات والمسئوليات : درجة الاشراف التى يمارسها شاغل الفئة ، ودرجة الاشراف التى يخضع لها ، وتقويم للواجبات والمسئوليات . بينما اكتفت ولاية Ohio بثلاثة عناصر فقط وهى : عنوان الفئة ، الواجبات النموذجية ، والحد الادنى لمطالب التأهيل . وخصصت Detroit بندا للحد الأدنى للسن اللازم لشغل كل وظيفة .

وأضافت مدينة Seattle الى تلك العناصر عنصرا خامسا وهو " نوع التدريب والخبرة المفضلين " . بينما أضافت مدينة (Los Angeles) الى العناصر الاربعة عنصر " الملامح المميزة للعمل " . وجميعها كما يتضح لنا اختلافات فرعية لا تؤثر على الأفكار العامة التى تحكم عملية الترتيب . كما أن هناك اتفاقا على العناصر الرئيسية التى لابد من توافرها فى مواصفات الفئات ، كعنوان الفئة وبيان أهم واجباتها والحد الادنى لمطالب التأهيل اللازمة لشغلها .

يراجع تقرير جمعية الخدمة المدنية المشتركة للولايات المتحدة الأمريكية وكندا ، المرجع السابق ، ص ٢٥٠ ، ٣٧٣ ومابعدهما .

الفـــرع الثالـــث
نظـم الترتيـــب الخاصة

توجد فى الولايات المتحدة الأمريكية فئات عديدة من الوظائف العامة مستثنـــاة من نظام الترتيب العام ، اذ تخضع لنظم ترتيب خاصة تصل فى الادارة الفيدراليـــــة وحدها الى ٦٠ نظاما تحكم أكثـــر من ٥٥ ٪ من الموظفين الفيدراليين ، ومـــن هذه الفئات السلطة القضائية والسلك الدبلوماسى والقنصلى والقوات المسلحة والشرطـــة وهيئة البريد والبرق وهيئة الكهرباء والمياه وهيئة المحاربين القدامى وهيئة مشـــــروع وادى التنسى والادارة البحرية ولجنة الطاقة الذرية [١] .

وتنقسم الفئات المذكورة الى قسمين : قسم استثنى من الترتيب العام بالنـــص الصريح فى القوانين الخاصة كالسلكين الدبلوماسى والقنصلى ، والسلك القضائـــــى ، والنيابة العامة ، ولجنة الطاقة الذرية ، ومكتب التحريات الفيدرالية ، وهيئة الكهربـاء والمياه ، وهيئة البريد والبرق ، وهيئة المحاربين القدامى ، والمكتب المركزى للأبحاث ، وهيئة مشروع وادى التنسى ، وجهاز الأمن القومى [٢] . أما القسم الآخر فقد استثـــنى من الترتيب العام بواسطة لجنة الخدمة المدنية التى تتمتع بسلطة اخراج بعض الفئـــات من النظام العام ، ومن ذلك : المحامون ، والوعاظ الدينيون ، ومخابرات الاتصـــال فى القوات الجوية والبحرية ، ومراجعو البنك المركزى فى وزارة الخزانة ، ومدير المعهـد القومى لأمن المواصـلات [٣] .

---

(١) William Vermon Holloway & Emile B. Ader, American Government: National, State, and Local, The Roland Press Company, New York, 1959, P. 231.

(٢) مارتين لامارك ، المرجع السابق ، ص ٩٨ . وهولواى وايدر ، المرجـــــع السابق ، ص ٢٣١ .

(٣) هولواى وايدر ، المرجع السابق ، ص ٢٣١ . وعبد الحليم طه وجلال قاســـم ، المرجع السابق ، ص ٦٢ ومابعدها .

وتتميز غالبية الترتيبات الخاصة بالولايات المتحدة الأمريكية بانقسامها الى عدد ضخم من المستويات الوظيفية ، شأنها فى ذلك شأن الترتيب العام .

اذ توجد فى السلك القضائى على سبيل المثال عدة مستويات وظيفية ، تبدأ بوظائف معاونى القضاء مثل المحضرين (Bailifs) ومقررى المحاكم (Court Reporters) والحكام (Referees) والكتبة (Clerks) والمفوضين الذين يصدرون الرخص ويتلقون الدعاوى المبدئية فى القضايا الجنائية (Deputies) .

ويوجد فى المستوى الأعلى لمجموعة معاونى القضاء لدى محكمة كل منطقة مدعى (Attorney) ومساعدون . وكذلك مستدعى المحلفين (Summon Juror) ، وهو المختص باستحضار المحلفين والقبض على الجناة وتنفيذ قرارات المحاكم ، وهى ذات الوظيفة التى يمارسها العمدة (Sheriff) داخل الولايات[1] . هذا بالاضافة الى المستويات الخاصة بقضاة الدرجة الأولى ، وقضاة الدرجة الثانية ، وقضاة المحاكم الدستورية ، وقضاة المحكمة العليا ، ورئيس القضاة[2] .

ويوجد فى سلك هيئة البريد والبرق ٢١ مستوى وظيفيا تضم جميع الأعمال التى تتضمنها مرافق الخدمات البريدية . ويتمتع رئيس مجلس ادارة هذه الهيئة بسلطة الترتيب التفصيلى لوظائفها ، مع التقيد بالتشريعات التى تحدد أنواع الوظائف المتعلقة بالمستويات المختلفة ، وعلى رأسها مستوى الادارة العليا التى تضم المديرين المساعدين والمديرين والمدير العام (Postmaster General) ، ثم مجلس الادارة ورئيسه[3] .

---

(١) United States Government, Organisation Manuel 1972/ 1973, Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, Washington, 1973, P. 57.

(٢) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٥٥ و ٥٧ . وهولواى وايدر ، المرجع السابق ، ص ٢٤٢ .

(٣) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٥٢٣ ، ٥٢٤ .

وغنى عن البيان أن الحكمة من اخضاع العاملين فى مرفق البريد والبرق فى الولايات المتحدة الأمريكية لنظام ترتيب مستقل هى اصطباغ وظائفه بطابع خاص لا يوجد فى وظائف الترتيب العام .

كما يوجد فى السلك الدبلوماسى والقنصلى نظامان للترتيب ، يتعلق أحدهما بأعضاء التمثيل الدبلوماسى الفنيين ، وينقسم الى ثمانى فئات وظيفية ، تبدأ بالأولى وتصل الى الثامنة التى تقابل الدرجة الثامنة عشرة بالنسبة لدرجات الجدول العام . بينما يتعلق النظام الثانى بالموظفين العاديين العاملين بالخارجية ، وينقسم الى عشر فئات وظيفية .

هذا وتعتبر جهة السلك الدبلوماسى والقنصلى من الجهات الأمريكية القليلة التى تخضع الوظيفة العامة للنظام الأوربى ، وهو النظام القائم على شخصية شغل الوظيفة العامة واعتبارها مهنة دائمة ومستقرة [1] . ولذلك توجد داخل هذا السلك تفرقة بين الدرجة والوظيفة . وقد قسمت كل فئة وظيفية الى درجتين ، بحيث ينتقل الموظف من الدرجة الأدنى الى الدرجة الأعلى ، فتتحقق له الزيادة فى مرتبه دون حاجة الى ترقيته . وقد تم ذلك حلا لمشكلة بقاء عضو السلك الدبلوماسى أو القنصلى فى الفئة الوظيفية الواحدة لمدة طويلة دون علاوات [2] .

هذا وقد تم ترتيب الوظائف الفنية للجنة الطاقة الذرية على النحو التالى :

(١) رئيس مجلس محلفى الأمن الذرى
Chairman of the Atomic Safety and Licensing Board Panel.

(٢) رئيس مجلس الأمن الذرى
Chairman of the Atomic Safety and Licensing Apeal Board.

---

(١) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، ١٣٦ . وجيرار كونالك ، المرجع السابق ، ص ٤١ ومابعدها .

(٢) فوزى حبيش ، المرجع السابق ، ص ٥٠ ، ٥١ .

(٣) رئيس مجلس دعاوى العقود Chairman of the Board of Contract Apeals.

(٤) رئيس المحققين Chief Hearing Examiner

(٥) سكرتير اللجنة Secretary of the Commission

(٦) مساعدين خاصين Special Assistants

(٧) مفوضين Commissioners

(٨) مساعد الرئيس Assistant to the Chairman

(٩) رئيس اللجنة Chairman

ويعاون اللجنة فى ممارسة وظائفها عدد ضخم من الموظفين الفنيين والاداريين والكتابيين (١).

الفرع الرابع
تقدير نظام الترتيب فى الولايات المتحدة الأمريكية

يتضح من كل ما سبق أن لنظام ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية جملة مزايا ، يتمثل أولها فى أنه يقوم على أساس الترتيب الموضوعى ، اذ يستند الى أعمال الوظائف بما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، وهو الأساس السليم فى الترتيب.

يضاف الى ذلك أن الترتيب الأمريكى يعتبر درجات الوظيفة العامة وحدة واحدة تتدرج تصاعديا من أدنى الدرجات الى أعلاها ، مع عدم تقسيمها الى طبقات شبه منفصلة كما هو الحال فى النظام الأوربى . وهو بذلك يتفادى مشكلة الطبقية فى الوظائف العامة وانقسامها ، ويلغى الحواجز القائمة بين مختلف المستويات الوظيفية .

كما أن الترتيب الأمريكى يقوم على تقسيم العمل والتخصص نزولا على مقتضى العلم الحديث ، وان كانت مغالاة الولايات المتحدة الأمريكية فى ذلك تستوجب من حيث

---

(١) تنظيم حكومة الولايات المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٨٢ ومابعدها .

التطبيق الجهد الكبير والوقت الطويل والنفقات الباهظة ، وهو مالا تحتمله سوى الدول المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية .

ويمتاز الترتيب الأمريكى كذلك بأنه يساعد على ادخال عناصر جديدة فى مجال الخدمة المدنية وذلك بصفة مستمرة ، مما يساعد على ترقية هذه الخدمة ، وبخاصة فى المستويات الوظيفية العليا المسئولة عن التخطيط والتوجيه والرقابة (١) .

بيد أنه يؤخذ على الترتيب الأمريكى أنه يصيب الهيكل الوظيفى بالجمود ، اذ يضع الوظائف العامة المرتبة فى قالب جامد يتعذر تعديله ، وذلك بسبب تعقد اجراءات الترتيب أو اعادته ، وبسبب اعتماده على التخصص الدقيق والاسراف فى تعديد الدرجات الوظيفية ، مما يؤدى فى النهاية الى صعوبة توضيح وتطبيق نظام الترتيب (٢) .

كما أن الترتيب الأمريكى يفتقر الى الاستقرار الذى يكفل نجاح أعمال الادارة العامة . ويرجع ذلك الى عدم وجود كادرات منتظمة ودائمة ، وعدم اخضاع الموظفين لنظام قانونى متكامل ومستقل . اذ يشغل الوظائف العامة موظفون غير دائمين من لا تربطهم بالادارة العامة علاقة مستمرة ، ولا يتمتعون بأية ضمانات للاستقرار فى الوظيفة أو الترقى الى الوظائف الأعلى ، مما يحرمهم من اكتساب الخبرة الادارية اللازمة ، ويحرم الخدمة المدنية من الثبات والاستقرار (٣) .

---

(١) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . والأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ .

(٢) ديموك ، ديموك ، كونيج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، ٢٨٦ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

(٣) راجع دوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

يضاف الى ما سبق أن النظام الأمريكى يعتمد اعتمادا أساسيا على الموظفين ذوى التخصص الدقيق Specialists أكثر من اعتماده على الموظفين ذوى التخصص العام Generalists . ويرجع ذلك الى أسلوب الترتيب الأمريكى الذى يقوم على أساس تقسيم الوظائف العامة تقسيما تخصصيا معقدا ، مع استبعاد التخصص العام بسبب قيام التعليم الأمريكى على التخصصات الدقيقة (١) . وذلك بالرغم من أن التخصص العام يعتبر ضرورة بالنسبة للادارات العامة الى جانب التخصصات الدقيقة (٢) .

المطلب الثالث

فى انجلترا بعد تقرير فلتون

تعرض نظام الخدمة المدنية الانجليزى بعد سنة ١٩٦٨ لبعض التطورات الهامة . وكان ذلك بتأثير التقرير الهام - الذى قدمته احدى اللجان التى درجت الحكومة الانجليزية على تشكيلها لاصلاح نظام الخدمة المدنية ، وهى لجنة فلتون (Fulton Commission) التى عقدت خلال الفترة من سنة ١٩٦٦ الى سنة ١٩٦٨ (٣) . وهى من أهم اللجان التى عقدت فى انجلترا فى هذا المجال . ذلك أن المقترحات التى قدمتها تعتبر نقطة البدء فى تحول فكرة الوظيفة العامة الانجليزية من الأسلوب الشخصى الى الأسلوب الموضوعى ، واقترابها من فكرة الوظيفة العامة الأمريكية وخاصة فيما يتعلق بالترتيب .

وقد ترددت الحكومة الانجليزية نحو ثلاثة أعوام بشأن الأخذ بمقترحات لجنة فلتون لأن الخدمة المدنية لم تألفها من قبل ، ولأن العقلية الانجليزية التقليدية

---

(١) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٩٩ . ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .

(٢) برنار جورناى ، جان كسلر ، جين سيويك ، المرجع السابق ، ص ٤١١ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

(٣) راجع تفاصيل تشكيل اللجنة فى : فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية من ١٩٦٦ - ١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ٩٨ .

لا تقبل التغيير الجوهرى بالنسبة للنظام الذى استقر منذ منتصف القرن التاسع عشر[١] . وان كان ذلك لم يمنع الحكومة الانجليزية ابتداء من عام ١٩٧١ من التدرج فى محاولة تطبيق مقترحات لجنة فلتون . وقد قطعت فى سبيل ذلك شوطا بعيدا . الا أن النظام التقليدى لم تختف معالمه ، وما زال الاتجاه الجديد فى حاجة الى وقت طويل لكى يفرض وجوده كاملا [٢] .

الفرع الأول

انتقادات لجنة فلتون للنظام الحالى

كان الغرض الأساسى من تشكيل لجنة فلتون - التى ضمت ١٢ عضوا من رجال الأعمال وأساتذة الجامعات والموظفين وأعضاء النقابات - هو دراسة الهيكل العام لنظام الخدمة المدنية ، والكشف عما يعتوره من قصور ، مع اصدار توصياتها بشأن الاصلاح اللازم وكيفية مواجهة المشاكل الادارية [٣] .

وقد انتقدت اللجنة تقسيم نظام الخدمة المدنية الى مجموعات ، نظرا لافتقاره الى التنسيق ، فضلا عن صعوبة انتقال الموظفين بين هذه المجموعات ، مما يسبب جمودا فى حركة الموظفين على نحو يتعارض مع متطلبات التطور فى مجال الادارة العامة . كما انتقدت اللجنة كذلك اختلاف فرص الترقية بالنسبة لكل مجموعة .

---

(١) وهو النظام الذى قام أساسا على مقترحات لجنة تريفيليان نورث كوت التى انعقدت فى سنة ١٨٥٣ لاصلاح نظام الخدمة المدنية البريطانى ، وقد سبق لنا دراستها .

(٢) راجع :

The Civil Service, Report of the Committee Fulton about the Reform of the Civil Service in England, Under the presidence of Lord Fulton, Her Majesty's Stationery Office, London, June 1968.

راجع أيضا النسخة الفرنسية لتقرير لجنة فلتون :

Rapport Fulton sur la Reforme de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, Documentation Française, Paris, 1968.

وكذلك : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ ومابعدها .
ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٧٨ ومابعدها .

(٣) جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ٣٦١ ومابعدها . وماير ، المرجع السابق ، ص ٨٢ ومابعدها .

وقد اعترضت اللجنة المذكورة أيضا على نظام الخدمة المدنية العلنية ، نظرا لقيامه على نظرة تقليدية لا تتفق مع روح العصر الحديث ، وتؤدى الى البطء فى انجاز الأعمال . اذ يقوم هذا النظام على أساس بحث العمل الواحد مرتين ، وذلك عن طريق الموظفين الاداريين أولا ، ثم عن طريق العلماء والفنيين ثانيا . وهو ما يؤدى الى صعوبة تحديد المسئولية وتضارب الاختصاصات وتناقض القرارات[1] .

الفرع الثانى
مقترحات اللجنة

وعلى ضوء تلك الانتقادات ، قدمت لجنة فلتون جملة مقترحات يمكن اجمال أهمها فيما يلى :

(أولا) ضرورة قيام الخدمة المدنية على مهنيين حقيقيين من ذوى الخبرة الطويلة فى مجال الادارة العامة ، بحيث تضم هذه الخدمة فى مجموعة موحدة الاختصاصيين ذوى التخصصات العلمية والفنية الدقيقة ، الى جانب العموميين ذوى التخصصات العامة الذين يتمتعون بحد أدنى من الخبرة الادارية والثقافة العامة والمعلومات الأساسية ، وذلك نظرا لحاجة الادارة العامة اليهم جميعا فى مجال اصدار القرارات المدروسة ورسم السياسات السليمة .

---

(١) مقال (Richard A. Chapman) بعنوان
The Fulton Report, A summary

منشور فى :

"Public Administration, Journal of the Royal Institute of Public Administration, Hamilton House, London : Volume 1968, P. 443.

ومقال (M.J.Fores & J. B. Heath) بعنوان :
The Fulton Report: Job Evaluation and the Pay Structure Spring 1970, P. 15.,

ومقال (R.W.L. Wilding) سكرتير لجنة فلتون بعنوان :
The Post-Fulton Programme: Strategy and Tactics Winter 1970, P. 391.

ومقال (R.G.S. Brown) بعنوان :
Fulton and Moral Summer, 1971, P. 185.

ولذلك اقترحت اللجنة أن تدمج فى نظام موحد الخدمة المدنية العلمية فى مستوياتها العليا ، مع المستويات العليا للخدمة المدنية العادية .

(ثانيا) الغاء المجموعات الأربع المتعلقة بالوظائف العامة ، على أن يوجد نظام تصاعدى موحد ومتسلسل من القاعدة الى القمة بالنسبة لكل مجموعة مهنية على حدة ، وأن يضم جميع أعضاء الخدمة المدنية غير الصناعيين ، مما يؤدى فى النهاية الى ايجاد هيكل رئاسى موحد شبيه بالنظام السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية . هذا بالاضافة الى وجوب احتواء هذا الهيكل الموحد على جملة سلالم تضم جميع الوظائف ، وأن يتقرر لكل سلم مرتب معين ، وأن تجمع الوظائف فى مجموعات مختلفة حسب التخصص المهنى ، مع تحديد شروط التعيين والترقية التى تناسب كل تخصص على حدة (١) .

وقد استهدفت اللجنة المذكورة بذلك تحقيق قدر أكبر من المرونة لنظام الخدمة المدنية ، والاستفادة من المتخصصين ، وحسن استثمار كافة القوى العاملة، وتيسير ترقية الموظفين العموميين (٢) .

(ثالثا) انشاء مجموعة عليا موحدة تضم جميع الوظائف العالية وترأس جميع المجموعات المهنية ، وذلك تحت اسم (Senior Policy & Management Group) . وتحتوى هذه المجموعة على الوظائف التى تبدأ من وظيفة رئيس الخدمة المدنية ، حتى وظيفة نائب سكرتير . ويعتمد الاختيار لشغل وظائفها على الخبرة الادارية والصفات القيادية ، أكثر من اعتماده على التخصص المهنى ، وذلك على خلاف الحال بالنسبة لشاغلى وظائف المجموعات المهنية المختلفة الأدنى من المجموعة العليا ، حيث يستلزم الأمر التمتع بقدر كبير من التخصص المهنى (٣) .

---

(١) راجع فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ٩٩ .

(٢) راجع : مقال (M.J. Fores) & (J.B. Heath) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، ربيع سنة ١٩٧٠ ، ص ١٨ .

(٣) جيوفرى فراى ، المرجع السابق ، ص ٣٦١ ومابعدها . وباربر ، المرجع السابق ، ص ٨٣ ومابعدها . وجارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ ومابعدها .

(رابعا) ضرورة أن تعبر المستويات المختلفة من الوظائف العامة عن مستويات مختلفة من الاختصاص والمسئولية . ولذلك فان الترتيب الرئاسى لأية وظيفة واختيار من يشغلها ، يجب أن يقوم أولا وقبل كل شىء على أساس تحليل وتقدير الواجبات والمسئوليات المتعلقة بها . على أن تقوم الادارة العامة بعد ذلك باختيار الشخص الأصلح لتحمل أعباء تلك الوظيفة طبقا لما يتمتع به من مؤهلات وخبرات ، دون اشتراط التقيد بالأقدمية ، بل ودون اشتراط الاستعانة بالموظفين الموجودين فى داخل الادارة بالفعل . هذا بالاضافة الى وجوب أن تعكس مرتبات الموظفين العموميين القيمة الحقيقية لما يمارسونه من أعمال ، فضلا عن وجوب اجراء مقارنة عادلة ومستمرة بين هذه المرتبات وبين أجور الاعمال المماثلة فى قطاعات العمل الاخرى .

الفرع الثالث

نتائج مقترحات اللجنة

أعلنت الحكومة البريطانية أمام البرلمان فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٦٨ موافقتها على ما اقترحته اللجنة بشأن الغاء مجموعات الوظائف العامة ، مع انشاء هيكل موحد للخدمة المدنية (١) . وان كانت الحكومة المذكورة لم تبدأ فى اتخاذ الخطوات التنفيذية اللازمة الا فى أول يناير سنة ١٩٧١ . وذلك حين اتخذت بعض الاجراءات - تطبيقا لخطة وضعها مجلس هوايتلى القومى - لادماج المجموعات القائمة فى مجموعة واحدة ، مع انشاء المجموعة الجديدة التى اقترحتها لجنة فلتون لتضم الوظائف العليا من أجل الجمع بين العموميين والمتخصصين معا . (٢)

وقد اتخذت الحكومة الانجليزية خلال عامى ١٩٧٣ ، ١٩٧٤ خطوات أخرى من أجل اعادة تنظيم الخدمة المدنية طبقا لتوصيات لجنة فلتون . ولذلك بدأ نظام

---

(١) دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

(٢) فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ١٠١ . ودانييل لوشاك (R.G.S. Brown) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) ، المرجع السابق ، ص ٨١ . ومقال المرجع السابق ، ص ١٨٥ ومابعدها .

المجموعات المهنية يمتد تدريجيا الى مجال العديد من الادارات المركزية واللامركزية [١] .
وقد اقترح تقسيم المجموعة الجديدة الموحدة - مبدئيا - الى أحد عشر مستوى من المستويات الوظيفية ، لكى تقابل المستويات الوظيفية التى تتضمنها المجموعات الأربع [٢] .

---

(١) راجع مقالى (C. Painter), (David Steel & Jeffery Stanyer) عن نظام الخدمة المدنية فى انجلترا بعد تقرير لجنة فلتون (The Post - Fulton Civil Service) فى مجلة (Public Administration)
المرجع السابق ، مجموعة رقم ٥٤ ، خريف سنة ١٩٧٥ ، ص ٢٥٢ . ومجموعة رقم ٥٣ ، شتاء ١٩٧٥ ، ص ٤٢٧ على الترتيب .
وراجع كذلك : فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية من ١٩٦٦ الى ١٩٧٥ ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

(٢) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ . وفرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ ، ١٠٤ .
والمستويات الأحد عشر المقترحة هى :
مساعد كتابى Clerical Assistant - موظف كتابى
Clerical Officer - كبير موظفين كتابيين Higher
Executive Officer Cherical Officer - موظف تنفيذى
موظف تحت التمرين Administration Trainee - كبير موظفين
تنفيذيين Higher Executive Officer - كبير موظفين تنفيذيين
حرف A Higher Executive Officer - موظف تنفيذى مشرف
- Principal Sunior Executive Officer - رئيسى
رئيسى مشرف Senior Principal - سكرتير مساعد
Assistant Secretary
وقد انشئت الدرجة الخامسة (موظف تحت التمرين Administration Trainee) خصيصا للموظفين تحت التمرين ، حيث يلتحق بها خريجو الجامعة المرشحون لشغل الوظائف العالية ممن تقل أعمارهم عن ٢٨ عاما ، ثم يتم الحاقهم بكلية الخدمة المدنية (التى أنشئت أيضا تطبيقا لمقترحات لجنة فلتون) ليتدربوا بها تمهيدا لتثبيتهم فى الدرجة الأعلى وهى " كبير موظفين تنفيذيين " ، ويهدف انشاء هذه الدرجة الى التنسيق بين عملية التعيين لشغل الوظائف الادارية من خارج الوظيفة العامة ، وبين عملية ترقية شاغلى الوظائف التنفيذية اليها ، عن طريق اختيار نصف العدد المطلوب للوظائف الادارية من بين شاغلى الوظائف التنفيذية ، واختيار النصف الآخر من بين الملتحقين بالدرجة المشار اليها . وكلاهما يخضع لنفس النوع من الاختبارات والمقابلات الشخصية قبل شغله للوظائف الادارية . وبذلك تعطى هذه الدرجة الجديدة للادارة فرصة اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العليا .

كما اقترح تنظيم مماثل لمجموعات الخدمة المدنية العلمية ، مع الجمع بين الاداريين والعلميين بمستوى الادارة العليا فى تنظيم موحد [١] . وما زالت النية تتجه الى اجراء تعديلات جديدة فى ذلك التقسيم من أجل تقسيم بعض الدرجات الواردة فيه الى أكثر من درجة [٢] .

هذا وهناك محاولات مستمرة بشأن استخدام الأسلوب الموضوعى فى اعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة والتخلى عن الأسلوب الشخصى ، الا أن هذه المحاولات تواجه صعوبات عديدة ، وخاصة فيما يتعلق بالوظائف الوسطى والصغيرة ، وذلك بسبب تعدد وتنوع تلك الوظائف فى انجلترا الى حد كبير [٣] .

وقد ذهب البعض الى القول بأنه قد تم بالفعل ادماج المجموعات التنفيذية والكتابية فى المجموعة الادارية [٤] . الا أن البعض الآخر يبدى شكوكه فى أن ذلك سيؤدى الى احداث تعديل فى الوظائف التقليدية للمجموعات الأربع ، وذلك بمعنى أن عملية الادماج لا تعدو أن تكون مجرد اجراء شكلى بحت ، فلا يؤثر على الواقع العملى لتلك المجموعات . وهو ما يوجب دراسة نظام الترتيب الانجليزى على أساس الدراسة التفصيلية الكاملة للمجموعات الأربع - رغم اندماج هذه المجموعات شكليا - وذلك حتى يمكن استيعاب فكرة الوظائف العامة الانجليزية بصورة واقعية [٥] . ذلك أن النظام الانجليزى الحالى لا يمكن زواله خلال فترة قصيرة بمجرد احداث تغييرات فى

---

(١) راجع :
Civil Service Department, Report of 1970/1971, Second Report of the C.S.D., Her Majesty Stationery Office, London, 1971, P. 16, 57.

(٢) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

(٣) جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ .

(٤) جارنر ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

(٥) باريس ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ومابعدها .

الأسماء ، أو بمجرد احلال بعض البطاقات مكان بطاقات أخرى ، وهو الأمر الذى يعنى ضرورة مرور وقت طويل قبل أن يظهر بوضوح تأثير مقترحات لجنة فلتون (١) .

ولذلك ذهب سكرتير لجنة فلتون الى القول بأن الطريق أمام تنفيذ توصيات هذه اللجنة ما زال طويلا وشاقا ، وأن هذا التنفيذ يحتاج مع التفاؤل الى مرور عشر سنوات (٢) . كما أن أحد أعضاء لجنة الخدمة المدنية الانجليزية يقول أن الانتقادات التى كانت توجه الى الوظيفة العامة الانجليزية قبل قيام لجنة فلتون ما زالت توجه لها ، وأن تلك الوظيفة سوف تظل قائمة على ذوى التخصص العام ، وأن معظم الادارات لن تتمكن من تطبيق الأسلوب الموضوعى (٣) .

ونحن نعتقد بدورنا أن التقسيم التقليدى لوظائف الخدمة المدنية الانجليزية - والذى ظهر منذ نحو ١٢٥ عاما - لن يزول من الواقع العملى على الفور ، خاصة وأن كبار موظفى المجموعة الادارية يقفون الى جانب الوضع الخاص الذى تنفرد به مجموعتهم ، ويتمسكون بالتالى ببقائهم كمجموعة متميزة عن سائر مجموعات الخدمة المدنية ، مما يجعلهم يقابلون النظام الجديد بمعارضة شديدة . ولذلك يمكن القول بأن التنفيذ الفعال لمقترحات لجنة فلتون يتوقف على تحقق عدة عوامل سياسية واجتماعية ، وفى مقدمتها

---

(١) راجع : مقال (Petta Sheriff) الاستاذ بجامعة مونتريال بكندا بعنوان :
Factors Affecting the impact of the Fulton Report.
فى :
Revue Internationale des Sciences Administratives, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, Vol. 36, 1970, No. 1. P. 215.

وكذلك : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٢ ، ١٧٣ .

(٢) مقال (R.W.L. Wilding) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، شتاء ١٩٧٠ ، ص ٣٩١ .

(٣) مقال (Sir James Dunnett) عضو لجنة الخدمة المدنية ونائب رئيس المعهد الملكى للادارة العامة (RIPA) بانجلترا بعنوان
(The Civil Service: Seven years after fulton)
منشور فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، شتاء سنة ١٩٧٦ ، العدد رقم ٤ ، ص ٣٧١ ومابعدها .

موافقة رجال السياسة والادارة الذين يميلون بطبيعتهم الى عدم التغيير (١) .

الفـــرع الرابـــع
تقدير نظام الترتيب الانجليزى الحديث

مامن شك فى أن التطبيق الكامل لمقترحات لجنة فلتون - إن تمّ - سيؤدى الى احداث تغيير جوهرى شامل فى نظام الخدمة المدنية الانجليزى ، وسيعتبر تخليا عن أفكار تريفيليان - نورث كوت التى وضعت فكرة المجموعات ، والتى كانت تعتبر أساسا للوظيفة العامة الانجليزية منذ عام ١٨٥٥ (٢) . كما أنه سيجعل وضع الوظيفة العامة هناك مخالفا تماما لوضعها فى فرنسا ، ويقيمها على أسس موضوعية كما هو الحال فى النظام الأمريكى (٣) . هذا فضلا عن أن توحيد المجموعات فى مجموعة واحدة متصاعدة تدريجيا بلا حواجز ، سيؤدى الى تسهيل عملية انتقال الموظفين من درجة لأخرى بمرونة كبيرة (٤) .

وقد أبدى معظم الكتاب تفاؤلهم بالنظام الجديد باعتباره تطورا محمودا نحو موضوعية الوظيفة العامة ، الا أن تفاؤلهم كان مشوبا بالحذر بسبب شكهم فى امكان تطبيق النظام المذكور تطبيقا كاملا قبل مرور سنوات عديدة ، بل ان بعضهم ذهب الى الشك فى امكان تطبيق هذا النظام فى أى وقت (٥) .

---

(١) مقال (R.G.S. Brown) السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) ، المرجع السابق ، صيف ١٩٧١ ، ص ١٨٥ ، وكذلك : دانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

(٢) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٦٧ .

(٣) وقد أوفدت ادارة الخدمة المدنية الانجليزية فى خريف سنة ١٩٦٨ السير ويليام أرمسترونج رئيس الخدمة المدنية على رأس وفد الى كل من الولايات المتحدة الامريكية وكندا ، لدراسة نظم ترتيب الوظائف العامة بهما تمهيدا لتطبيق مقترحات لجنة فلتون .
راجع : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ .

(٤) فرانك ستاسى ، الحكومة البريطانية ١٩٦٦ - ١٩٧٥ ، المرجع السابق ص ١٠٤ .

(٥) المقالات السابق الاشارة اليها لكل من : وايلدنج ، وراون ، ودافيد ستيل وبينتر ، فى مجلة (Public Administration) ، وكذلك المقال السابق الاشارة اليه لبيتا شريف فى (Revue Internationale des Sciences Administratives)
ودانييل لوشاك ، المرجع السابق ، ص ٨١ . وشارل دباش ، المرجع السابق ص ٤٦٧ .

وقد تعرض تقرير لجنة فلتون لهجوم شديد ، وذلك حين وصفه البعض بأنه ضعيف ، وبأنه قدم حلولا ظاهرها الموضوعية والاهتمام بأعمال الوظائف لأنها فى حقيقتها وضعت من أجل الموظفين أنفسهم . هذا بالاضافة الى أن الجدول المقترح بشأن الوظائف العامة قد يثير العديد من المشاكل . كما أن البعض يتهم النظام الجديد بالغموض والتناقض ، ويشكون فى امكان تحقيق الأهداف المعلنة للنظام المذكور . وهم يرون بحق أنه لا يمكن قيام الوظيفة العامة على أسس موضوعية ما لم تتوافر بيانات احصائية كاملة عن الوظائف المختلفة والمتطلبات التفصيلية المتعلقة بالأعمال وبالقدرات والمهارات المختلفة للموظفين العموميين (١) .

على أنه أيا كان الأمر ، فانه ليس من السهل على الباحث أن يتعرض لنظام الترتيب الانجليزى الجديد بالنقد قبل أن يأخذ طريقه الى التطبيق الكامل ، وقبل أن تتضح الملامح التفصيلية لصورته النهائية . الا أنه مما لا شك فيه أن تقرير لجنة فلتون يعتبر فى نظرنا دفعة كبيرة للنظام الانجليزى لكى يكون أكثر موضوعية ، وخاصة فيما يتعلق بالاستعانة عن الترتيب الشخصى البحت بالترتيب الموضوعى السليم .

ونحن لا نقر ما لجأت اليه الحكومة الانجليزية - تطبيقا لتوصيات لجنة فلتون - من تقسيم المجموعة الموحدة للوظيفة العامة الى أحد عشر مستوى وظيفيا ، اذ يعد ذلك اسرافا لا مبرر له بالنسبة لعدد المستويات الوظيفية ، مما يفقد النظام الجديد الميزة التى كان يهدف اليها تقرير لجنة فلتون أصلا - والتى انتقد من أجلها النظام القديم - وهى ميزة البساطة وعدم التعقيد وتحقيق التقارب بين الموظفين العموميين بمختلف مستوياتهم الوظيفية (٢) .

---

(١) مقال فورس وهيث السابق الاشارة اليه فى مجلة (Public Administration) المرجع السابق ، ربيع ١٩٧٠ ، ص ١٥ ومابعدها .

(٢) وما زالت النية تتجه - كما ذكرنا آنفا - الى اعادة تقسيم بعض المستويات الواردة فى النظام المقترح الى أكثر من مستوى ، مما يؤدى بالتالى الى زيادة أخرى فى عدد المستويات الوظيفية . راجع : جلادن ، ادارة الحكومة المركزية ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

المبحث الرابع
تقدير النظام الأمريكي

ليس ثمة خلاف فى سلامة المبدأ الأساسى الذى يقوم عليه النظام الأمريكى ، وهو مبدأ ترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا ، من وجهة نظر علم التنظيم الادارى . وذلك على أساس أن الادارة العامة لم تنشأ من أجل الموظفين العموميين وانما من أجل انجاز مسئوليات معينة تحقيقا للمصلحة العامة . وما الوظائف العامة بما تتضمنه أعمالها من واجبات ومسئوليات سوى التجسيد العملى لمسئوليات الادارة العامة . ولذلك يتعين توجيه الاهتمام الرئيسى فى مجال الترتيب الى أعمال الوظائف ذاتها ، قبل النظر الى الموظفين الذين يتولون أعباءها . ولا شك أن ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى هو الذى يحقق الأهداف والمزايا التى سبق ذكرها من قبل فى أكثر من موضع (١) .

بيد أنه يؤخذ على النظام الأمريكى أنه يقوم على أساس تأقيت شغل الوظيفة العامة ، مما يضر بنظام الخدمة المدنية اذ يحرم عمال الادارة العامة من فرصة اكتساب الخبرة والمهارة اللازمتين لضمان حسن سير المرافق العامة (٢) . كما أن التأقيت يؤدى الى اضعاف فاعلية الوظائف العامة وما يلزمها من نفوذ وهيبة (٣) . فضلا عن أنه لا يساعد على تنظيم مستقبل الوظيفة على أسس علمية تكفل استقرار الموظف فى وظيفته (٤) .

يضاف الى ذلك أن التحاق الموظف بوظيفته مع شعوره بامكان تركها الى غيرها بعد فترة ، يجعله أقل ولاء للادارة وأقل تفانيا فى العمل . كما أن ميزة امداد الادارة العامة بالعناصر الجديدة تتحول الى نقيصة اذا تمت بأعداد كبيرة وبصفة مستمرة وأصبح استبدال الموظفين هو الأغلب الأعم (٥) .

---

(١) راجع : جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ١٢٩ ، ١٣٤ .
(٢) لوى فوجسير ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ .
(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .
(٤) مخدوفوا مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .
(٥) جلين ستال ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

هذا فضلا عن أن النظام الأمريكى لا يهتم بالموظف العام أو ظروفه الشخصية ، اذ يعتبر الموظف مجرد أداة تستخدم بثمن محدد ، مما يحرمه من الهيبة التى تمكنه من أداء وظيفته ومباشرة ما يتحمله من مسئوليات ، كما يحرمه من الضمانات التى تحمى حاضره ومستقبله ، ومن ذلك ضمانة البقاء فى الوظيفة ، وضمانة الترقية المستمرة والعلاوات الدورية ، الى جانب الضمانات الاجتماعية والمالية التى تكفل له الاستقرار المادى أثناء الخدمة وبعد انتهائها .

وغنى عن البيان أنه لما كان الموظف العام يمثل الدور الأساسى فى مجال تسيير شئون الخدمة المدنية ، فانه لا يكون منطقيا عدم الاهتمام بالظروف الشخصية للموظفين ، اذ يجب وضع هذه الظروف موضع الاعتبار فى كل ما يتعلق بتنظيم شئونهم الوظيفية والمادية - مع عدم الاخلال بموضوعية الترتيب - وذلك حتى يتحقق للموظف العام الاستقرار النفسى والمادى ، وتتحقق بالتالى الكفاءة فى تحمل المسئوليات ، والاخلاص فى العمل ، وتكريس كل الوقت والجهد للخدمة المدنية (١) .

هذا ويؤخذ على النظام الأمريكى أيضا اعتماده على التخصص الدقيق الذى يؤدى الى تقسيم العمل الادارى الى أجزاء صغيرة . اذ يفترض هذا النظام وجود ادارة تقوم على ذلك التخصص ، وهو ما لا يتوفر للادارة العامة دائما ، اذ تعتمد فى أغلب أنشطتها على أعمال أكثر عمومية وأقل تحديدا . كما أن نجاح النظام الأمريكى يفترض وجود تنوع كبير فى نظام التعليم حتى يمكن تخريج العدد الكافى من ذوى

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .
هذا وينتقد البعض النظام الأمريكى بمقولة أنه يفترض مسبقا أنه يمكن معاملة الاشخاص بنفس طريقة معاملة الاشياء ، وهو أمر خطير . ففى حين أنه يمكن صناعة الأشياء طبقا لمواصفات قياسية وصبها فى قوالب محددة ، فان ذلك يتعذر بالنسبة للأشخاص . واذا كانت نظرية الترتيب تقضى بأن يكون الدفع للعمل ذاته لا للعامل ، الا أنه من الصعب بالنسبة للوظائف العليا والرقابية فصل العامل عن المنصب ، لأن كفاءة العامل ومؤهلاته والطريقة التى يواجه بها مسئولياته هى التى تصنع المنصب . راجع مقالا لـ (Lucius Wilmerding) منشور فى (Dwight Waldo) المرجع السابق ، ص٢٦٤ ومابعدها .

التخصصات الدقيقة اللازمين لشغل الوظائف العامة ، كما يفترض وجود قطاع كبير من الأنشطة الخاصة يسمح بسهولة واستمرار الانتقال اليه من جانب الموظفين العموميين ، وهو أمر لا يتم الا داخل الدول الكبرى التى حققت التطور الصناعى والادارى والتعليمى ، وأوجدت القوى العاملة المتنوعة والدراسات العلمية المتشعبة (١) .

زد على ما سبق أن المغالاة فى الدقة والتقسيم بموجب النظام الأمريكى تؤدى الى جمهود هذا النظام وتعقيده (٢) . اذ تستغرق مواصفات بعض الوظائف مثلا عدة صفحات مليئة بالتعاريف الدقيقة والمصطلحات المعقدة ، وذلك من أجل التمييز بين الدرجات المختلفة .

ولذلك فان هذا النظام يكلف الكثير من الوقت والجهد والمال ، ومع ذلك فهو لا يحقق العدالة أحيانا (٣) . اذ تتحول خطة الترتيب بعد وضعها الى قوالب جامدة للوظائف والأجور ، وبخاصة فى حالة صدور الخطة فى نصوص تشريعية ، مما يضعف من فاعلية الادارة العامة (٤) ، ويجعل من الصعب توزيع الموظفين وتنقلهم (٥) .

---

(١) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٦ وما بعدها ، ص ١٢٩ . وشارل دباش المرجع السابق ، ص ٤٧١ وما بعدها .

(٢) ويرى فرانسوا جازييه - على خلاف ذلك - أن النظام الأمريكى يتميز بالبساطة الشديدة ولا يحتاج الى جهاز ضخم لادارته بسبب عدم وجود مشاكل الترقية والعلاوات والمعاشات والتدريب . وهو قول مردود اذ توجد مشاكل بديلة خاصة بالتعيين فى كل درجة على حدة وبزيادة المرتب ومكافآت ترك الخدمة وما أشبه . وهى قواعد أكثر تعقيدا . راجع فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، ٢٩ ، ١٢٤ .

(٣) ليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .

(٤) ديموك ، ديموك ، كوينج ، المرجع السابق ، ص ٢٨٥ ، ٢٨٦ .

(٥) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

وما من شك فى أنه مع اجتماع هذه المساوئ يتعذر عملا تحقيق مزايا النظام الأمريكى ، اذ تتغير أعمال الوظائف العامة بتغير الظروف ونظام الخدمة المدنية ، مما يستلزم تغيير نظام الترتيب حتى يلائم تلك التغيرات(١) . ولذلك يتهم الكتاب الأمريكيون وخبراء هيئة الأمم المتحدة خطط الترتيب الأمريكية بالتعقيد بسبب تعدد الدرجات وصعوبة تحديد فروق واضحة بينها ، مما يؤدى الى الشك فى صحة البيانات التى يبنى نظام الترتيب على أساسها ، وفى عدالة النتائج المترتبة على تلك البيانات(٢) .

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ ، ١٢٩ .

(٢) راجع : الأمم المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٣٩ ومابعدها . ودوايت والدو ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ . وليونارد هوايت ، المرجع السابق ، ص ٣٥٩ .
وقد ورد فى احدى احصائيات ترتيب الوظائف العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية أن احدى خطط الترتيب فى الادارة المركزية وحدها أسفرت عن ١٦٦٣ فئة وظيفية ، تضمنت حوالى ١٠٤٠٠٠ منصبا ، وملأت مواصفاتها ١٣٢٧ صفحة . كما وجد أنه لا بد من القيام بثمانمائة ألف عملية لوضع كل موظف فى مكانه من خطة الترتيب .
راجع : دوايت والدو ، مقال لوشياس ويلمردنج ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤ ، ٢٦٥ .

الفصل الثالث

الترتيب فى النظام الاشتراكى

المبحث الأول

طبيعة التوظيف

يتسم النظام الاشتراكى فى مجال الوظيفة العامة بطابع خاص يميزه عن النظامين الأوربى والأمريكى . اذ تستند القواعد التى تحكم الوظيفة العامة داخل الدول الاشتراكية الى المبادىء الأساسية التى تحكم هذه الدول . وهى تقوم أساسا على اعتبار طبقة العمال هى الطبقة القائدة للجماهير فى تفجير ثورة البروليتاريا والوصول الى المجتمع الشيوعى الكامل ، هذا مع الغاء الملكية الفردية بالنسبة لوسائل الانتاج ، من أجل اقامة الملكية الجماعية وتوزيع ناتج المجتمع توزيعا عادلا بين جميع أفراد الشعب العامل[1] .

---

(١) هناك خصائص مشتركة تجمع بين الدول الاشتراكية ، وان كان ذلك لا يعنى تحقق التطابق التام فيما بين هذه الدول ، اذ تأخذ كل منها فى الحسبان أثر الظروف الاقتصادية والتاريخية والاجتماعية الخاصة بها . ولذلك اختلفت دول شرق أوربا فيما بينها بشأن نظام الوظيفة العامة . وقد أخذ الاتحاد السوفيتى بنظام خاص ، بينما تأثرت تشيكوسلوفاكيا وبولندا الى حد كبير بالنظم السائدة فى دول أوربا الغربية حتى نهاية الحرب العالمية الثانية ، ثم بدأت تتحول تدريجيا بمجرد اتجاهها الى النظام الاشتراكى ، حتى أصبحت تسير فى ركاب النظام السوفيتى .
وقد مرت الادارة العامة فى ألمانيا الديمقراطية بنفس التطور الذى مر به الاتحاد السوفيتى ، حتى أصبحت النظم الوظيفية القائمة فيهما متشابهة .
أما يوغوسلافيا ، فقد اتخذت موقفا وسطا بين الشرق والغرب . ولذلك اقتبست خليطا من القوانين يبدأ من التشريعات التركية القديمة ، وينتهى بالنظم الاشتراكية والديمقراطية الحديثة .

راجع :
Georges Castellan, La République Démocratique Allemande, Presses Universitaires de France, Paris, 1961, P. 9.
و Howard M. Wachtel, Workers "Management and Workers" Wages in Yougoslavia (The Theory and Practice of Participatory Socialism), Cornell University Press, Ithaca & London, 1973, P. 63.

.....

وفيما يلى بيان للخصائص الأساسية التى تتسم بها الوظيفة العامة الاشتراكية :

(أولا) تحديد نطاق الوظيفة العامة :

يستوجب المذهب الاشتراكى قيام الملكية العامة لوسائل الانتاج ، واعتبار جميع المشروعات والمؤسسات القائمة داخل الدولة مملوكة ملكية عامة لمجموع الشعب . ويترتب على ذلك زوال القطاع الخاص ، مما يجعل جميع العاملين عمالا للدولة ، ويجعل الوظيفة العامة تمتد لتشمل جميع قطاعات العمل . ولا يكاد يستثنى من ذلك سوى العمال الزراعيون التعاونيون الذين يعملون فى الكولخوز (الوحدات الزراعية التعاونية) والذين لا يعتبرون عمالا للدولة [1] . وهو الأمر الذى دعا البعض الى القول بصعوبة وضع حد فاصل بين الموظفين العموميين وبين سائر أنواع العمال . وان كان بعض هؤلاء العمال يعملون فى خدمة الجهاز الادارى بصفة خاصة ، ويصدق عليهم بالتالى اصلاح الموظفين العموميين [2] .

بيد أننا وان كنا نؤيد النظرة الى جميع العمال فى الدولة الاشتراكية بوصفهم عمالا للدولة ، الا أننا لا نوافق على قصر اصطلاح الموظفين العموميين على من يعملون فى خدمة الجهاز الادارى وحده ، فقد يمتد ذلك الاصطلاح ليشمل العاملين بوحدات

..... وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٣٢ .

و ن . زاغورو ونيكوف ، ف . سموليار تشوك ، ن . بوروفيكوف ، نبذة موجزة عن قانون العمل والقانونين المدنى والجنائى فى البلدان الاشتراكية ، دار التقدم ، موسكو ، غير مؤرخ ، ص ٤ .

(١) كارل ماركس ، العمل المأجور ورأس المال ، دار التقدم ، موسكو ١٩٦٩ ، ص ١٨ ومابعدها .
وكذلك : كارل ماركس ، الأجور والأسعار والأرباح ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٧٥ ، ص ٩ ، ٤٧ ومابعدهما .

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، ٦٥ ، ١٨١ .

الادارة المحلية أو المؤسسات والهيئات العامة المستقلة أو الخاضعين للنظم الوظيفية الخاصة أو غيرهم (١) .

هذا فى حين أن البعض يؤكد أنه لا توجد داخل الدول الاشتراكية فكرة الوظيفة العامة كفكرة متميزة بمعناها المفهوم فى انجلترا وفرنسا ، اذ يسود القطاع العام فى ظل النظام الاشتراكى ، وتفقد المرافق الادارية طابعها المميز بالنسبة للمشروعات ذات الطابع الاقتصادى ، وتصبح جميعا مرافق عامة متشابهة ، ويتعذر بالتالى تحديد من يعتبر موظفا عاما من بين ملايين العمال الذين يعملون لدى المرافق الادارية والصناعية والزراعية وغيرها (٢) .

كما أن البعض يذهب الى القول بأنه لا يوجد تعريف محدد وواضح بشأن الموظفين العموميين ، اذ يشملون بالمعنى الواسع كل من يعمل للدولة ، ويشملون بالتالى جميع العمال الذين يباشرون وظائف ذهنية ، وكذلك موظفى المكاتب الذين يخدمون الدولة (٣) .

وعليه فانه يمكن القول بأن نطاق الوظيفة العامة داخل الدولة الاشتراكية يمتد ليشمل جميع عمال الدولة ، وان كانت لا تنطبق عليهم جميعا عناصر " الموظف العام " المصطلح عليها فى الفقه الادارى الغربى ، اذ يصعب تميز من تتوفر لديهم

---

(١) راجع فى تعريف الموظف العام على سبيل المثال :
جورج فيدل ، المرجع السابق ، ص ٤٨٥ ومابعدها .
و أندرية دى لوباديير ، المرجع السابق ، ص ٢٠ ومابعدها .
و مارسيل بيكمال ، المرجع السابق ، ص ٥٣ ومابعدها .
و دكتور توفيق شحاته ، مبادئ القانون الادارى ، الجزء الأول ، الطبعة الاولى ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٤ ، ص ٤٥٥ ومابعدها .
و سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى المصرى والعربى ، دراسة مقارنة ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، ١٩٦١ ، ص ٥٦٨ .
(٢) شارل دباش ، المرجع السابق ، ص ٤٠٢ ، ٤٠٣ .
(٣) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ .

تلك العناصر . ولذلك لا توجد فئة خاصة متميزة باسم فئة الموظفين العموميين ، ولا يوجد لهم بالتالى قانون خاص ينظم شئونهم ، اذ يخضع جميع العاملين لدى الدولة لقوانين العمل العادية (١) .

(ثانيا) اختلاف النظام الاشتراكى عن النظامين الأوربى والأمريكى :

يذهب رأى الى القول بأن الاتحاد السوفيتى يأخذ بنظام الوظيفة (Position) السائد فى الولايات المتحدة الأمريكية ، والذى تتوفر للعمال بمقتضاه حرية الانتقال بين الوظيفة العامة وبين سائر قطاعات العمل دون أية قيود ، ودون تمتع الموظفين العموميين وحدهم ببعض الامتيازات مع تحملهم بعض الالتزامات (٢) .

---

(١) يرى الماركسيون أن المرحلة التى تمر بها الدول الاشتراكية حاليا تعتبر مرحلة مؤقتة فى الطريق الى الشيوعية الكاملة . ولذلك فان المبادئ المتعلقة بالوظيفة العامة تعتبر مبادئ مؤقتة فى ظل مرحلة الاشتراكية وتزول عندما يصل المجتمع الى مرحلة الشيوعية الكاملة ، وهى المرحلة التى لا يوجد فيها موظفون عموميون ، لأنهم ليسوا سوى مفوضين أو منتدبين من قبل الشعب ، ولأن الدور الذى يقومون به سيزول اذ يشغلون مناصبهم بصفة مؤقتة انتظارا للحظة التى يصل فيها تقدم البناء الاشتراكى الى درجة زوال الدولة وزوال الادارة العامة واختفاء موظفيها .

ولذلك ينكر الماركسيون وجود طبقة مستقلة ومتميزة عن بقية العمال تسمى طبقة الموظفين العموميين ، ولا يعترفون لهم بالتالى بمركز خاص ولا يخضعونهم لقانون مستقل ، بل يجب اخضاعهم لقانون العمل شأنهم فى ذلك شأن سائر العمال ، وذلك بوصفهم جميعا عمالا للدولة .

الا أن بعض الكتاب يرون - على العكس من ذلك - أن الواقع العملى فى الدول الاشتراكية يدل على أن الدولة اعترفت فعلا منذ بداية الثورة السوفيتية بأهمية وجود جهاز وظيفى فعال من أجل مواجهة التعقيدات الناشئة عن ادارة شئون الدولة . فقد ضاعفت من عدد الموظفين العموميين ادراكا منها لأهمية جهاز الوظيفة العامة :

راجع : ألكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٥٦ ومابعدها . ونيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ . وفرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٨ ومابعدها .

(٢) زاغورودنيكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ٧١ ومابعدها .

الا أننا نرى أن فكرة الوظيفة العامة بموجب النظام الأمريكى تختلف عن فكـــرة الوظيفة العامة الاشتراكية . ذلك أن طبيعة العمل فى المجتمعات الاشتراكية تجعـــل من الجميع عمالا للدولة - كما سبق الايضاح - وذلك دون تميز بينهم فى الامتيـــازات والالتزامات . هذا فضلا عن أنهم يتمتعون بضمانة البقاء فى العمل بصفة دائمـــة (١) ، وهو الأمر الذى يجعل نظام الوظيفة العامة فى المجتمعات الاشتراكية أقرب الى نظـــام المهنة الدائمة منها الى نظام العمل العارض ، مع تمتع هذه الوظيفة بطابع خاص يختلـف عن طابع الوظيفة العامة داخل دول نظام المهنة الدائمة (٢) ، مما يدعونا الى القـــول بأن النظام الاشتراكى يعتبر نظاما خاصا ، ويختلف من ثم عن النظامين الأوربى والأمريكى .

ومن ذلك أن ترتيب الوظائف العامة يتم بطريقة موضوعية خالصة ، اذ توضـــع أعمال الوظائف فى الاعتبار الأول ، وان كانت الظروف الشخصية للموظفين تلقى العنايـــة الهامة من الدولة ، وذلك عن طريق توفير الضمانات والمزايا المادية والاجتماعية الـــتى تحقق للموظف العام وأسرته ظروفا معيشية مناسبة (٣) .

---

(١) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

(٢) مقالان كتبهما على التوالى : (Robert M.March)&(Max Weber) بعنوان :

(Bureaucratic and Non - Bureaucratic Determinants) ,
(Recruitment and Struggle for Power.)

منشوران فـــى :

Johanna M. menzel, The Chinese Civil Service D.C., Heath and Company, Massachusetts, U.S.A., 1963, P. 49, 57.

(٣) راجع نص قانون اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية حول اقرار أسس تشريعـــات العمل فى الاتحاد السوفيتى والجمهوريات الاتحادية ، الصادر من مجلس السوفيت الاعلى للاتحاد فى ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠ (الباب الخامس حول الأجور والضمانـــات والتعويضات - المواد من ٣٦ الى ٥٠) ، فى أسس التشريعات العمل فـــى الاتحاد السوفيتى والجمهوريات الاتحادية ، ترجمة عربية ، وكالة أنباء نوفوســـتى ، موسكو ، ١٩٧٢ ، ص ٢٥ ومابعدها . (مع تعليق فى نفس المرجع على موضـــوع الاجور والضمانات والتعويضات كتبه الدكتور ج . ك . موسكا لينكو أستاذ العلـــوم القانونية بموسكو ، المرجع السابق ، ص ٧٦ ، ٧٧) .

وراجع كذلك :

René David & John N. Hazard, Le Droit Soviétique, Tome II, L.G.D.J., Paris, 1954, P. 131.

كما أن الدول الاشتراكية تعنى بايجاد كادر دائم بالنسبة للمؤسسات والهيئات، مع الحد من انتقال العمال بين الأعمال ، وذلك رفعا لمستوى الكفاءة الانتاجية بالنسبة لهم ، مع زيادة خبرتهم العملية فى المؤسسة الواحدة . هذا فضلا عن أن هذه الدول تعنى باحاطة العمال الذين يقضون مدة طويلة فى الخدمة المدنية بالرعاية والاحترام من جانب الدولة والنقابات ، مع منحهم الأوسمة والنياشين والمعاشات الاستثنائية وغير ذلك من المزايا المادية والأدبية [1] .

المبحث الثانى
نظام الترتيب

يتميز نظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية بجملة خصائص أساسية يمكن اجمالها فيما يلى :

(أولا) تعدد نظم الترتيب :

لا يوجد فى الدول الاشتراكية نظام موحد لترتيب الوظائف العامة ، اذ تتعدد نظم الترتيب تبعا لتعدد قطاعات العمل المختلفة ، كما تتعدد هذه النظم تبعا لتعدد الأقاليم ، وذلك بسبب اختلاف طبيعة كل قطاع وظروف كل اقليم . ولذلك يخضع القطاع الصناعى على سبيل المثال لنظم ترتيب تختلف عن تلك التى تحكم القطاع التجارى . وفى داخل القطاع الصناعى ذاته يختلف النظام المتبع باختلاف فروع الصناعة [2] .

ويرجع تعدد نظم الترتيب على هذا النحو الى سيطرة الدولة على قطاعات العمل المختلفة ، مما يؤدى الى اتساع نطاق الادارة العامة لتشمل كافة مجالات العمل الصناعى والزراعى والتجارى والثقافى والفنى وما أشبه . ولا شك فى تعذر وضع نظام ترتيب موحد يحكم كل المجالات .

---

(١) زاغورو دنيكوف ، سمولياروتشوك ، وموروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ٤٦ ومابعدها .

(٢) الكسندر انتونوف ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

على أن ذلك لا يعنى تمتع كل قطاع من قطاعات العمل بحرية تامة بشأن وضع نظم الترتيب الخاصة به ، اذ توجد فى هذا المجال قواعد عامة تضعها اللجان المركزية المختصة [١] ، وتلتزم بها كافة القطاعات . كما توجد قواعد تفصيلية تضعها اللجان الاقليمية والمحلية تطبيقا للقواعد العامة الموضوعة بمعرفة اللجان المركزية . وتوجد كذلك قواعد أخرى تتعلق بكل اقليم على حدة تضعها السلطات التنفيذية الاقليمية . وتوجد أيضا النظم التطبيقية التى تضعها كل منظمة على حدة [٢] . هذا فضلا عن التزام جميع المنظمات بالحدود الدنيا والقصوى لمعدلات الأجور التى تقررها تشريعات العمل ولوائحه .

(ثانيا) موضوعية الترتيب :

يتم ترتيب الوظائف العامة داخل معظم الدول الاشتراكية بطريقة موضوعية تستند الى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، مع الاهتمام فى ذات الوقت بالظروف الشخصية للموظفين العموميين فى مجال المزايا المادية والعينية والضمانات الاجتماعية المختلفة [٣] . ولذلك تتحدد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة بسلم الدرجات الوظيفية على ضوء مدى صعوبة الأعمال التى تتضمنها الوظيفة ، وعلى ضوء مستوى المهارة المطلوب توفره فيمن يباشر أعباء تلك الوظيفة ، وهو المستوى الذى يتم تحديده أيضا على ضوء العنصر الأول وبعد الرجوع الى سجل المهارات بالمنظمة . ولذلك تقوم كل منظمة بدراسة تفصيلية لأعمال وظائفها ، وتحليلها الى عناصرها ، وتقسيمها الى مجموعات حسب مقدار ما تتضمنه من كل عنصر على حدة ، تمهيدا لتحديد الدرجة التى توضع فيها كل وظيفة [٤] .

---

(١) مثل اللجنة الفيدرالية للكادرات ، ولجنة الدول لشئون العمل والأجور فى الاتحاد السوفيتى . راجع :
Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics, 15th edition in English Language, Progress Publishers, Moscow, 1972, P. 58.

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ومابعدها .

(٣) John N. Hazard, The Soviet System of Government, The University of Chicago Press, 3rd edition, Chicago & London, 1964, P. 195.

(٤) ألكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٢٣ ومابعدها .

وينعكس ذلك الترتيب الموضوعى على نظام الأجور ، التى تتحدد بدورها بطريقة موضوعية خالصة . وهناك ارتباط كامل بين العمل الذى يمارسه الموظف العام ومقدار أجره ، وذلك تطبيقا لمبدأ " تساوى الأجور اذا تساوت الأعمال " ، وهو المبدأ الذى تقرره التشريعات الاشتراكية كواحد من مبادئها الأساسية فى مجال التنظيمات الوظيفية ، استنادا الى المبدأ الماركسى القائل " من كل حسب قدرته ولكل حسب عمله " (١) ، والذى يقرره أيضا الدستور السوفيتى فى مادته الثانية عشرة ، اذ ينص على أن من لا يعمل لا يأكل ، وأن الاتحاد السوفيتى يأخذ من كل حسب قدرته ، ويعطى لكل حسب عمله (١) . كما ينص فى المادة ١١٨ منه على أن لمواطنى الاتحاد السوفيتى حق تقاضى أجور عن عملهم طبقا لكمية ذلك العمل ونوعيته (٢) .

وقد قررت المادة ٤٠ من مشروع الدستور السوفيتى الجديد أن لمواطنى الاتحاد السوفيتى الحق فى العمل ، أى فى الحصول على عمل مضمون ومدفوع الأجر حسب كمية ذلك العمل ونوعيته ، بما فى ذلك الحق فى اختيار المهنة ونوع الأشغال والعمل حسب الميول والمؤهلات والاعداد المهنى والتعليم ، مع أخذ حاجات المجتمع فى الاعتبار (٤) .

هذا وقد وردت المبادىء المتعلقة بموضوعية الترتيب والارتباط الكامل بين العمل والأجر ، فى قانون العمل السوفيتى الصادر فى ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠ (المادة السادسة والثلاثين) ، وكذلك قوانين علاقات التوظف التى أصدرتها الحكومة اليوغوسلافية فى سنة ١٩٦٦ (٥) .

---

(١) كارل ماركس، العمل المأجور ورأس المال ، المرجع السابق ، ص ٢٣ ومابعدها . وزاغورودنيكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف، المرجع السابق ، ص ١٢ ومابعدها .

(٢) دستور اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

(٣) الدستور السوفيتى ، المرجع السابق ، ص ٩٥ .

(٤) راجع : كازيميراس ماتيسكيا فيتشوس ، تقرير عن القانون الاساسى للاتحاد السوفيتى ، منشور فى مجلة أبناء موسكو ، العدد ٤٠ الصادر بتاريخ ١٩٧٧/١٠/٨ ، اتحاد الجمعيات السوفيتية للصداقة والعلاقات الثقافية مع البلدان الأجنبية ، موسكو ، ١٩٧٧ ، ص ٤ .

(٥) أسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفيتى والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٢٥ . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ، ١٠٠ .

على أنه بالرغم من موضوعية ترتيب الوظائف العامة فى النظم الاشتراكية ، الا أن شرط الولاء للحزب الشيوعى الحاكم والالتزام بمبادئه وتعليماته يعتبر من الشروط السابقة على الشروط الموضوعية التى تتطلبها الوظيفة (١) . هذا بالاضافة الى أنه يراعى بشأن متطلبات التأهيل الواجب توافرها فى الموظفين ضرورة تحقق بعض الثقافة الماركسية لديهم ، بينما تحتل الثقافة العامة والمؤهلات العلمية المرتبة التالية فى الأهمية . كما أن برامج تدريب الموظفين تعتمد على التدريب الأيديولوجى أكثر من اعتمادها على التدريب الادارى أو الفنى ، مما أدى الى تخلف مستوى التدريب الادارى تخلفا كبيرا اذا قورن بمستواه داخل الدول الأوربية والأمريكية (٢) .

(ثالثا) تقارب المستويات الوظيفية :

لا يعرف نظام ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية التفرقة الشديدة بين المستويات الوظيفية المختلفة . ولذلك فان الفارق بين أدنى المستويات الوظيفية وأعلاها يعتبر فارقا محدودا . كما أن الفارق بين المستوى الواحد والمستوى التالى له يعتبر فارقا ضئيلا .

---

(١) جورج كاستيلان ، المرجع السابق ، ص ٩ ومابعدها . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ . مقال (Georges Langrod) بعنوان :
L'Administration Soviètique et Le Parti Unique .
منشور فى مجلة (La Revue Administrative) ، المرجع السابق ، السنة ٢٨ ، العدد رقم ١٦٨ ، نوفمبر/ديسمبر ١٩٧٥ ، ص ٦٢٧ ومابعدها .
وراجع كذلك :
E. Strauss, The Ruling Servants, Bureaucracy in Russia, France, and Britain, George Allen & Unwin LTD., London, 1961, P. 164.

(٢) Centre de Recherche sur l'U.R.S.S. Droit, Economie, Sociologie, Politique, Culture, Tome 1, Editions Sirey, Paris, 1962, P. 141.

مقال (Diana Conyers) بعنوان :
Administration in China: Some Preliminary observations
منشور فى :
Journal of Administration overseas, Volume XVI, No. 2, ministry of overseas development, her Majesty Stationery office, London, April 1977, P. 105, 106.

وراجع كذلك : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ ومابعدها .

وكذلك فان العمل ينقسم عادة الى عدد محدود من الدرجات الوظيفية ذات المعدلات المتدرجة التى تعبر عن النسبة بين كل درجة وأخرى بحيث لا يتجاوز معدل أعلى الدرجات ضعف معدل أدنى الدرجات . وينعكس ذلك التقارب بين هذه المعدلات على مستويات الأجور ، ولذلك يوجد تقارب كبير بين الأجور المقررة للدرجات المختلفة مع تضاءل الفروق النسبية بينها ، واقتراب الحد الأدنى للأجور وحدها الأقصى (١) .

(رابعا) ديمقراطية الترتيب :

تتميز عملية ترتيب الوظائف العامة فى الدول الاشتراكية بوجود سلطات عديدة تشارك فى التخطيط لها واعدادها وتطبيقها ، سواء على المستويات المركزية أو الاقليمية أو المصلحية . اذ توجد على المستويات المركزية اللجان المختصة بتنظيم كادرات الوظيفة العامة والاشراف عليها ومراقبتها ، واللجان المختصة بدراسة معايير الانتاج ومعدلات الاداء ومشاكل العمل وترتيب الوظائف والاجور على المستوى القومى ، وهى تقوم بعملها بالتعاون مع اللجان المركزية لنقابات العمل . وعلى المستويات الاقليمية تتولى السلطات التنفيذية المحلية مهمة اعداد وتطبيق نظم الترتيب فى المجال الاقليمى . أما على المستويات المصلحية ، فتقوم أقسام العمل والأجور بالمنظمات المختلفة بمباشرة جميع الاجراءات اللازمة لاعداد وتنفيذ ومتابعة خطط ترتيب الوظائف المتعلقة بالمنظمة ، وذلك على ضوء الخطط العامة الموضوعة بواسطة السلطات المركزية .

هذا ويشارك العمال مشاركة ايجابية فى اعداد وتطبيق وتعديل نظم الترتيب ، وذلك عن طريق اشتراك ممثلين عن نقاباتهم وبعض العمال المهرة ورؤساء الأقسام فى عضوية اللجان التى تتولى تحديد مهارات ودرجات العمال (٢) .

ولا شك فى أهمية اشتراك العمال بصورة ايجابية فى عمليات ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية . اذ يعطى ذلك العمال احساسا معنويا بعدالة النظام وسلامته . هذا بالاضافة الى كونهم أكثر من غيرهم احتكاكا بظروف العمل وادراكا لمدى صعوبته ، مما يجعلهم أكثر قدرة على تقدير قيمة أى عمل وذلك بمعاونة الخبراء والفنيين .

---

(١) ألكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٥ ومابعدها .
(٢) زاغورودينكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ٣٠ .

المبحث الثالث
تطبيقات الترتيب

المطلب الأول
فى دول النظام الاشتراكى بوجه عام

يسود النظام الاشتراكى داخل كثير من الدول المعاصرة ، ومنها الاتحاد السوفيتى وجمهورية الصين الشعبية ودول شرق أوربا كالمجر وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا وبولندا وألمانيا الديمقراطية .

وتتفق تلك الدول فيما يتعلق بوجود خصائص مشتركة تحكم الوظائف العامة والترتيب الوظيفى . الا أنها تختلف فيما بينها فى القدر المطبق من تلك الخصائص ، وذلك حسب مدى أخذ كل دولة بالنظام الاشتراكى ، وحسب ظروف التطور الاقتصادى والاجتماعى والادارى المتعلق بكل منها .

وسنعرض على وجه الاجمال لبيان نظام الترتيب داخل بعض الدول المذكورة ، وذلك قبل الدراسة التفصيلية لنظام الترتيب السوفيتى :

أ - ففى جمهورية الصين الشعبية : من المعلوم أن الصينيين لا يحبذون فكرة الوظيفة العامة ، ولا يعترفون بتسمية الموظفين العموميين . وقد كان ذلك بتأثير فساد الادارة الصينية قبل الشيوعية وخاصة فى أواخر عهد تشانج كاى شيك ، حينما كان صغار الموظفين يبيعون خدماتهم بالمال ، ويضطهدون أبناء الشعب وفى مقدمتهم الفلاحين ، مما دفع ماوتسى تونج الى القول بأن الكادرات الصينية يجب أن تتكون من العمال لا من غيرهم . وهذا هو ما جعل الصين الشعبية تدمج الموظفين العموميين فى بقية فئات الشعب ، مع منح جميع عمالها أجورا متساوية مهما اختلفت أعمالهم أو درجة مسئوليتهم أو كفاءتهم [1] .

---

(١) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، ٦٥ ، ١٨١ .

ومع كل فنحن نعتقد أن ذلك الاتجاه النظري لا يتفق مع الواقع العملي ، اذ أن قيام الدولة الاشتراكية يحتم وجود الادارة كما في غيرها من الدول ، ويحتم بالتالي وجود الموظف العام أيا كانت التسمية التي تطلق عليه . وان كانت الوظيفة العامة داخل الدول الاشتراكية لا تحظى بنفس الاهتمام الذي تحظى به داخل سائر الدول (١) .

هذا ويعتبر شغل الوظيفة العامة في الصين مهنة دائمة . وللمؤهلات الدراسية والأقدمية بالنسبة لها أهمية بالغة ، وان كانت لكفاءة الموظف في امتحانات المسابقة أهميتها أيضا عند التعيين أو الترقية (٢) .

وتصل دائمية شغل الوظيفة العامة في الصين الى حد الابقاء على الموظف العام في وظيفته مدى حياته الوظيفية ، فلا تقبل منه طلبات الاستقالة أو النقل . وكذلك تتمتع الادارة بحق نقل موظفيها عند الضرورة القصوى وتنفيذا لرغبتها . ويكون ذلك عادة في حالة النقل كجزاء تأديبي أو كاجراء تنظيمي على مستوى الدولة . ويعتبر مجرد تقدم الموظف بطلب لترك العمل لأي سبب تصرفا غير لائق ، وقد يؤدي بالتالي الى معاقبته . ويرجع ذلك الى النظر الى العمل الذي التحق به الموظف منذ بدء حياته العملية بوصفه أكثر الاعمال ملائمة لتخصصه وخبراته ، مما يجعل نقله الى عمل آخر بمثابة ابعاد له عن المكان المناسب . كما أن النقل من درجة الى درجة أعلى لا يتم الا في حدود ضيقة وبشروط مشددة .

---

(١) راجع أيضا بشأن عدم وجود وظيفة عامة مستقلة بجمهورية المجر الشعبية ، وخضوع جميع العاملين المجريين لقوانين العمل العادية :
Dr. Arpàd Prandler, Revue de Droit Hongrois, 1, Associations des Juristes Hongrois, Rédacteur et Editeur Dr. Arpàd Prandler, Budapest, 1968, P. 5.

وفي ص ٤٣ ومابعدها من نفس المرجع يوجد نص لائحة الادارة العامة الصادرة بالمرسوم رقم ٣٤-١٩٦٧ تنفيذا للمادة السابعة فقرة "٢" من قانون العمل بجمهورية المجر الشعبية رقم ٢ لسنة ١٩٦٧ ، والتي تؤكد أيضا خضوع جميع العاملين بالمجر لقوانين العمل العادية .

(٢) المقالان السابق الاشارة اليهما لكل من روبرت مارش ، ماكس ويبر على التوالي في مجلة الخدمة المدنية في الصين (جوهانا متزل) ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٧ ومابعدهما .

ويمكن القول أن نظام الوظيفة العامة فى الصين يعتبر أقرب الى النظام الأوربى منه الى النظام الأمريكى . ذلك أن العلاقة بين الدولة والموظف العام هناك تعتبر علاقة تنظيمية دائمة وليست علاقة تعاقدية موقتة . وتلزم الدولة الموظف بالعمل لديها بعد تخرجه ، وذلك كمقابل لما أنفقته عليه طيلة مدة الدراسة . ولا يجوز له بالتالى استغلال طاقته ومهاراته خارج نطاق أعمال الدولة .

هذا وتعتبر التخصصات الدقيقة نادرة فى الصين ، ولذلك تعتمد الادارة العامة الصينية على التخصصات العامة الى حد كبير . لذا لا يتولى من تلقوا دراسات تخصصية فى الخارج الوظائف العامة بسهولة ، وخاصة مع الخوف من تأثرهم بالأفكار السائدة فى الدول الأجنبية .

ويضاف الى ما سبق أن الظروف الشخصية للموظف العام تؤخذ فى الاعتبار ، وهو الأمر الذى أوجب منحه بعض المزايا المادية والاجتماعية التى تتفق مع هذه الظروف (١).

هذا وتنقسم الوظيفة العامة فى الصين الى أكثر من خمس وعشرين درجة وظيفية تعلوها الدرجة الأولى ، على أن يلتحق بالدرجة الحادية والعشرين كل جامعى يعين لأول مرة ، مع اعتبار الدرجة الحادية عشرة ممثلة لأعلى السلم الوظيفى المعتاد بالنسبة لغالبية الموظفين العموميين . أما الدرجات التى تعلو تلك الدرجة فلا يصل اليها سوى عدد قليل من كبار الموظفين المتمتعين بثقة قادة الحزب الشيوعى (٢) .

ذلك أنه بالرغم من أن للمؤهلات الدراسية والأقدمية والصلاحية العامة أهميتها فى مجال الالتحاق بالدرجات المختلفة ، الا أن ثقة قادة هذا الحزب فى الموظف العام تعتبر من الشروط اللازمة لترقيته من درجة الى درجة . ولذلك يتعين على الموظف الذى لا ينتمى الى الحزب انتظار الترقية عن طريق الاختبارات المادية ، وهى قليلة وغير منتظمة ، كما أنها تعتمد أيضا على المناقشات السياسية والمذهبية . ولا يرقى فى هذه

---

(١) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩٠ ومابعدها .
(٢) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

الحالة سوى من يحظى بقدر كبير من المهارة الفنية والكفاءة المهنية كمقابل لعدم الانتماء الحزبى [١] . وهذا هو ما دعا الكثيرين الى القول بأن على الموظف العام الصينى أن يفهم مبادئ ماوتسى تونج أكثر من فهمه لتخصصه المهنى . ويمكن ارجاع ذلك الى السيادة المطلقة للحزب الشيوعى الصينى على الوظائف العامة فى ظل الثورة الصينية ، مما جعل الموظف العام مجرد اداة فى أيدى قادة الحزب . وقد ساعد على تقبل الموظفين لهذا الوضع عدم وجود منافس للدولة فى مجال تشغيلهم [٢] .

ومما تقدم يتضح لنا أن جمهورية الصين الشعبية تعتبر أقرب الدول الاشتراكية الى تطبيق الفكرة الماركسية عموما بشأن الوظيفة العامة . وان كان نظام الترتيب بصفة خاصة فى الصين يعتبر أقرب الى الأسلوب الشخصى منه الى الأسلوب الموضوعى .

ب — وفى يوغوسلافيا : يتميز نظام ترتيب الوظائف العامة بالموضوعية التى تتخذ طابعا جماعيا لا فرديا . اذ يوجد ارتباط بين العمل والأجر ، وان كان هذا الارتباط لا يقوم بصورة فردية بالنسبة لكل عامل على حدة — كما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى مثلا — بل يقوم بصورة جماعية لعمال المرفق كله كوحدة واحدة .

ولذلك لا يتمثل أجر العامل اليوغوسلافى فى مبلغ معين يتقاضاه بصفة دورية منتظمة ، ولكنه يتمثل فى تقاضى حصة من أرباح المرفق فى نهاية السنة المالية وبعد أن يتحدد المركز المالى لذلك المرفق . ولذلك يطلقون على الحصة المذكورة اسم الدخل لا الأجر ، ويختلف مقدارها باختلاف ما يحققه المرفق من أرباح . على أنه يمكن للعامل أثناء السنة المالية تقاضى بعض المبالغ تحت حساب دخله . هذا مع وجود

---

(١) وتسود نفس المبادئ أيضا فى جمهورية ألمانيا الديمقراطية حيث يعتبر الانتماء السياسى للموظف العام ذا أهمية أساسية . راجع : جورج كاستيلان ، المرجع السابق ، ص ٩ ومابعدها .

(٢) راجع ديانا كونيارز ، المقال السابق الاشارة اليه فى مجلة الادارة فيما وراء البحار (الادارة فى الصين) المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، ١٠٦ ،
وكذلك : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٩١ ومابعدها .

حد أدنى لدخل العامل تضمنه الحكومة ، وذلك بصرف النظر عن نتائج نشاط المرفق. وبهذا يختلف دخل العامل من سنة الى أخرى ومن مرفق الى آخر حسب مقدار الأرباح المحققة .

وتلك هى الموضوعية ذات الطابع الجماعى ، وان كان العنصر الشخصى يتدخل متمثلا فى الحد الأدنى للدخول التى يتقاضاها العامل ولو لم يحقق المرفق أية أرباح . وقد تم وضع هذه القواعد جميعها فى يوغوسلافيا منذ سنة ١٩٦٦ (١).

بيد أن للاعتبارات السياسية فى يوغوسلافيا - شأنها فى ذلك شأن سائر الدول الاشتراكية - الأسبقية على المواصفات الموضوعية المتعلقة بالعمل ، وذلك فيما يختص بتعيين وترقية سائر الموظفين وفى مقدمتهم المديرين وشاغلى الوظائف الرئيسية (٢).

هذا وتعتبر عملية ترتيب الوظائف العامة فى يوغوسلافيا من العمليات الادارية الحديثة . فحتى سنة ١٩٥٣ لم يحدث أى حصر لهذه الوظائف ، ولم يكن يوجد هناك أى تحليل تفصيلى أو أبحاث وافية للوظائف العامة . وان كان التطور الادارى قد أظهر الحاجة الى ترتيب الوظائف العامة .

ولذلك تم أول ترتيب بمناسبة التعداد العام للسكان الذى أجرى فى سنة ١٩٥٣ ، مما أفاد عمليات الاحصاء . وقد بدئ بتوصيف وترتيب وظائف ١٨٠٠ مهنة مختلفة . ثم أعقبت ذلك مرحلة توصيف وترتيب وظائف ٢٥٠٠ مهنة أخرى (٣).

---

(١) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٩٩ ، ١٠٠ .
(٢) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ .
(٣) راجع :

Stana Tomaševič & Mustafa Begtič, Formation Professionnelle des Cadres en Yougoslavie " Strucno Obrazovanje Kadrova Ujugoslaviji, Jugoslaviga, Beograd, 1961 , P. 155, 156.

هذا وقد تم تقسيم الوظائف العامة اليوغوسلافية الى أربع مجموعات مهنية رئيسية ، وذلك حسب نوع المهنة ، على أن تضم كل مجموعة الوظائف التى تتعلق بمهنة واحدة أو بمهن متشابهة . وأن يتم تقسيم الموظفين والعمال داخل كل مجموعة الى جملة مستويات رأسية تبلغ فى معظم الأحيان نحو عشرة مستويات رئيسية وهى (١) :

(١) عمال الخدمة
(٢) العمال غير المهرة
(٣) العمال أنصاف المهرة
(٤) العمال المهرة
(٥) العمال ذوى المهارة العالية
(٦) المراقبون
(٧) رؤساء الوحدات الاقتصادية
(٨) موظفو الادارة الوسطى
(٩) الخبراء والمهنيون
(١٠) موظفو الادارة العليا

هذا وللمؤهلات الدراسية فى يوغوسلافيا أهميتها الى جانب أهمية المهارات الفنية المختلفة . اذ يساهم المؤهل الدراسى للعامل فى تحديد درجة المهارة التى يوضع عليها فى السلم الوظيفى .

ومما تقدم يتضح أن نظام الترتيب اليوغوسلافى يعتبر مزيجا من أسلوبى الترتيب الموضوعى والشخصى ، وان كانت الغلبة فيه للأسلوب الموضوعى .

---

(١) ستانا توماسيفيك ومصطفى بجتيك ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ، ١٥٦ .
وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٦ ، ٨١ ، ٩٤ .

المطلب الثانى
فى الاتحاد السوفيتى

الفرع الأول
تمهيد

عرفت روسيا فكرة الكادرات الوظيفية منذ أوائل القرن الثامن عشر . فقد وضع فى سنة ١٧٢٢ لأول مرة جدول خاص بطبقات الموظفين العموميين يتضمن أربع عشرة طبقة وظيفية . وكانت الطبقة الدنيا خاصة بوظائف كتبة الحفظ ، أما وظائف الطبقة العليا (وهى الرابعة عشرة) فكان يطلق عليها اسم (Privy Councillor) وكانت مخصصة للنبلاء دون عامة الشعب .

وكان من يصل الى أولى طبقات الوظائف العليا المعروفة باسم (Actual State Councillor) يحصل تلقائيا على لقب نبيل . وكان الموظفون النبلاء المولد يعتبرون طبقة متميزة ، ويتمتعون بفرص الترقية بطريقة أسرع من زملائهم . الا أن الادارة الروسية كانت تضطر الى ادخال موظفين من عامة الشعب فى الطبقات العليا ، وكان ذلك بسبب تضخم نشاطها تضخما تعذر عليها معه العثور على من يكفيها من النبلاء (١) .

وقد كان الموظفون الروس يكونون حتى قيام الثورة السوفيتية فى أكتوبر سنة ١٩١٧ طبقة اجتماعية مستقلة ، ويخضعون لنظام المهنة الدائمة ، وتربطهم بالدولة علاقة تنظيمية . وكان يكتفى فى اختيارهم باشتراط التخصص العام دون التخصصات الدقيقة . كما كان يشترط الحصول على احدى الشهادات الجامعية بالنسبة للوظائف

---

(١) برترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ٥ ومابعدها .

الهامة ، مما يدل على أن النظام الأوربى كان مطبقا فى روسيا بكل عناصره [١] .

وقد حدث عقب قيام الثورة انهيار فى هيكل الوظيفة العامة الروسية . وكان ذلك بسبب فصل ومقتل وهروب عدد ضخم من الموظفين غير الموالين للنظام الجديد ، مما اضطر الادارة السوفيتية الى الاستعانة بعدد كبير من الأشخاص البعيدين عن نطاق الوظيفة العامة والمحرومين من أية خبرة سابقة ، وذلك لمجرد ولائهم للثورة ، فزاد الأمر سوءا [٢] ، مما اضطر الادارة الى التقرير بضرورة تكوين كادرات ادارية على قدر كاف من الصلاحية الادارية [٣] . ولذلك قامت " وكالة التفتيش العمالى والفلاحى " فى سنة ١٩٢٠ باعداد ترتيب مبدئى للموظفين ، وضعت فيه الحد الأقصى لعدد الموظفين الذين يمكن الحاقهم بكل جهاز حكومى على حدة . وفى سنة ١٩٣٥ عهد الى " لجنة الدولة للوظيفة العامة " بعدة مهام رئيسية ومنها مهمة توصيف وترتيب الوظائف العامة . على أن تخضع نظم ترتيب الوظائف ذات الأهمية الخاصة والتى تضعها اللجنة لاقرار مجلس الوزراء واللجنة المركزية للحزب الشيوعى ، وأن يصدر بها مرسوم

---

(١) يراجع مقال عن الموظف العام الروسى فى عهد القيصرية كتبه :
(François Xavier Coquin) بعنوان :
Un être méconnu: Le Fonctionnaire Tsariste
منشور فى :
Cahiers du Monde Russe et Soviétique, Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Sorbonne, Mouton et Co., La Haye, Paris.
عدد ابريل/يونيو ١٩٦٨ (المجموعة التاسعة - الجزء الثانى) ص٢٢٧ ومابعدها .
وكذلك : دراسة اجتماعية عن تكوين الموظفين الروس بين عامى ١٨٨٠ ، ١٩١٧ ، أعدها (Matitiahu Mayzel) بعنوان :
The Formation of the Russian General Staff (188o - 1917) - A Social Study .
فى عدد يوليو/ديسمبر ١٩٧٥ (المجموعة السادسة عشرة - الجزئين الثالث والرابع) ص ٢٩٧ ومابعدها .
وراجع كذلك : هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص٣٧٣ .

(٢) برترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص١٣٢ .

(٣) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

من مجلس الوزراء [١] . ثم حلت " اللجنة الفيدرالية للكادرات " محل لجنة الدولة للوظيفة العامة منذ سنة ١٩٤١ [٢] .

وقد عمل ستالين على تكوين كادرات ادارية سوفيتية جديدة تقوم على أشخاص تتوفر فيهم الكفاءة الادارية الى جانب الثقة السياسية . على أن يتم اختيار كبارهم من بين أعضاء الحزب . وقد تم فى ذات الوقت تدعيم نظام التدرج الرئاسى للموظفين وزيادة سلطاتهم الادارية ، الى أن أصبح الموظفون يشكلون بمرور الوقت فئة بيروقراطية منعزلة عن سائر فئات الشعب [٣] .

كما تم فى أعقاب الحرب العالمية الثانية ادخال عناصر جديدة الى الوظيفة العامة كنواة للكادرات الادارية الجديدة ، الا أنها لم تكف لاستيعاب جميع الوظائف ، مما اضطر الادارة الى الاستعانة من جديد بالأشخاص الذين أثبتوا الولاء السياسى رغم عدم تمتعهم بأية خبرة ادارية ، وتكدست بهم الادارة وخاصة فى السلالم الوظيفية العليا .

وقد استمرت تلك الأوضاع سائدة حتى عام ١٩٥٦ ، حين بدأت الادارة السوفيتية تخفض عدد الموظفين العموميين ، وفى مقدمتهم موظفى الادارات الفيدرالية . وقد اقترن ذلك بزيادة مرتبات الدرجات الصغرى ، مع الاهتمام بالتدريب الادارى ، والتدقيق فى اختيار الموظفين ذوى الكفاءات العالية والصفات القيادية [٤] .

هذا وقد ذهب رأى الى القول بأن الحكومة السوفيتية فى ظل الاشتراكية حاولت اخضاع الموظفين العموميين لوضع يختلف عن وضعهم فى ظل النظم الرأسمالية . اذ

---

(١) Merle Fainsod, Comment L' U.R.S.S. est gouvernée ?., Editions de Paris, 1957, P. 315.

وتراجع أيضا نسخته الانجليزية التى صدرت فى سنة ١٩٥٣ ونشرتها مطابع جامعة هارفارد بالولايات المتحدة الأمريكية بعنوان :
(How Russia is Ruled ?)

(٢) راجع هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ومابعدها .
(٣) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٤ ومابعدها .
(٤) لوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٢١ ومابعدها .

حرمتهم من الخضوع لقانون خاص بهم ، كما ساوت بينهم وبين عمال القانون الخاص في الحقوق والالتزامات ، بسبب اخضاعهم جميعا لاحكام قوانين العمل . الا أن الحكومة السوفيتية اضطرت بعد ذلك الى اقرار قواعد خاصة بالموظفين العموميين . كما قامت بتقسيمهم الى فئات ، وأنشأت لهم جداول الترتيب التى أقرتها جميع الادارات (١) .

وقد أصبح ترتيب الوظائف وتوصيف أعمالها حاليا من أهم المبادئ التى تحرص الادارة السوفيتية على العمل بها بصفة مستمرة . اذ توضح كل وظيفة فى درجة معينة بناء على مدى ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات ، ومدى ما تحتاج اليه ممارستها من مهارات . كما يتحدد شخص من يشغلها على ضوء المؤهلات العلمية ومتطلبات التأهيل والمهارات اللازمة . وكذلك فان أجره يتحدد على أساس ما ينجزه من أعمال تلك الوظيفة كما ونوعا (٢) . وهذا هو ما دعا البعض الى ابراز أهمية ترتيب الوظائف فى النظام السوفيتى الحالى ، قائلا أن مشكلة التميز بين الوظائف تتطلب اهتماما واسع المدى ، كما تستلزم ترتيبا دقيقا للوظائف الادارية . اذ يقتضى العمل التنظيمى أولا وقبل كل شئ تمييزا محددا وواضحا بين الوظائف والتخصصات ، مما يكفل الاداء الفعال للأجهزة الادارية ، ويتيح التنسيق بين أقسامها ، ويوفر الجهد ، ويزيد الاحساس بالمسئولية والمبادرة والكفاءة لدى العاملين . وهذا هو المعنى الذى أكده الزعيم السوفيتى لينين ، وأساتذة علم الادارة السوفيت (٣) .

---

(١) برترام ماكسويل ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ ، ١٣٥ .

(٢) جون هازارد ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

(٣) V.G. Afanasyev, The Scientific Management of Society Translated to English by : Ilyitskaya, 1st edition, Progress Publishers, Moscow, 1971, P. 139.

واجع أيضا ترجمته العربية : الادارة العلمية للمجتمع ، ترجمة كمال السيد ، دار الثقافة الجديدة ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، يناير ١٩٧٥ ، ص ١٤٢ ومابعدها .

الفـــرع الثانـــى
نظـام الترتيـــب العـــام

يتضمن نظام الوظيفة العامة بالاتحاد السوفيتى كادرات ادارية ينقسم كل منهـــا الى عدة درجات . وتقوم بتنظيم هذه الكادرات والاشراف عليها ومراقبتها اللجنـــة الفيدرالية للكادرات ، وذلك بوصفها الجهاز المركزى لشئون الموظفين العموميـــين السوفيت (١) . وتضم هذه الكادرات موظفين يشغلون درجاتها ، وعمالا لا يشغلـــون أية درجات . وان كانوا يخضعون جميعا لتشريعات العمل الصادرة من السوفيـــت الأعلى فى ١٥ يوليو سنة ١٩٧٠ (٢) . فليس ثمة قانون مستقل للموظفين العموميين .

وينقسم الموظفون الذين يشغلون الدرجات فى الكادرات الادارية الى نوعـــين وهما : الموظفون الاتحاديون وموظفو الجمهوريات . اذ يشغل الموظفون الاتحاديـــون وظائف الادارات المركزية لاتحاد الجمهوريات السوفيتية ووظائف الادارات التنفيذيـــة المركزية . بينما يتمثل موظفو الجمهوريات فى الموظفين العاملين لدى المرافق المحلية بالجمهوريات وكذلك الموظفين العاملين بالمرافق المركزية التى تتولى الجمهوريات ادارتهـا بسبب وجود ارتباط بين الخدمات التى تقدمها تلك المرافق وبين المهام الموكولة الـــى هذه الجمهوريات . هذا مع ملاحظة صعوبة الفصل بين هذين النوعين من الموظفـــين أو التمييز بينهما تمييزا واضحا . اذ لا يوجد انفصال مطلق بين الادارات المحليـــة والادارات المركزية . كما أن معظم الادارات المحلية لا تعدو أن تكون مجرد ادارات تنفيذية للاتحاد ويعمل غالبية العاملين بها للاتحاد فى الوقت ذاته ، مع خضوع الجميـــع لقواعد متماثلة ولسلطة مركزية موحدة (٣) .

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ومابعدها .

(٢) ويعتبر ذلك التشريع هو أول تشريع موحد للعمال يصدر فى روسيا منذ انشاء الدولة السوفيتية فى سنة ١٩١٧ ، وهو مأخوذ من المبادئ التى وضعها لينين فى العمل . راجع : أسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفيتى والجمهوريات الاتحاديـــة ، المرجع السابق ، ص ٣ ومابعدها .
وراجع كذلك : أسس التشريع لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية والجمهوريـــات المتحدة ، ترجمة الدكتور ثروت أنيس الأسيوطى ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٧٤ ، ص ١١٠ ومابعدها .

(٣) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ومابعدها .

وتتولى اللجنة الفيدرالية للكادرات وضع القواعد العامة لتنظيم الكادرات ، وجداول المرتبات ، وتقسيم الهياكل الوظيفية الى درجات ، وتحديد مسئوليات كل وظيفة ، والغاء الوظائف المتكررة أو التى لم تعد ثمة حاجة اليها ، وذلك على مستوى جميع المرافق العامة والهيئات الادارية والشركات الاقتصادية فى جمهوريات الاتحاد . وهى تختص باصدار قرارات غير نهائية ، اذ تقتصر مهمتها على مجرد تقديم مقترحات تخضع للاقرار أو الرفض أو التعديل من مجلس وزراء الاتحاد السوفيتى (١) .

هذا ويقوم نظام الترتيب السوفيتى على عدة أسس يمكن اجمالها فيما يلى :

(أولا) تقسيم المستويات الوظيفية :

لم يرد بتشريعات العمل السوفيتية أى تقسيم موحد للمستويات الوظيفية بالنسبة للدولة ، وان كان البعض يرى تقسيم موظفى الاتحاد السوفيتى الى ثلاث مجموعات تضم عشر فئات وظيفية على النحو التالى (٢) :

١ - مجموعة المديرين : وتضم فئتين وهما الفئة الأولى ، وتشمل مديرى المشروعات والمنشآت وفروعها الذين يعينون كقادة أو اداريين . وكذلك الفئة الأولى أ ، وتشمل مديرى شركات الانتاج والأقسام الذين يعينون كموظفى انتاج .

٢ - مجموعة الخبراء والفنيين : وتضم فئتين وهما الفئة الثانية ، وتشمل كبار الخبراء فى المشروعات والمؤسسات والوحدات التابعة لها . والفئة الثالثة ، وتشمل المهندسين والفنيين وسائر المتخصصين الذين يعينون فى الأجهزة الادارية .

٣ - مجموعة الوظائف الادارية المساعدة : وتضم ست فئات وهى الفئة الرابعة ، وتشمل مراقبى الأجهزة الادارية . والفئة الخامسة ، وتشمل المفتشين والمرشدين والمراجعين وماسكى السجلات ومن اليهم . والفئة السادسة ، وتشمل المحاسبين والاحصائيين وماسكى الدفاتر المحاسبية ، والفئة السابعة ، وتشمل العاملين

---

(١) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ومابعدها .
(٢) ف . ج . أفاناسييف ، المرجع السابق ، ص ١٤١ ومابعدها من النسخة الانجليزية ، وص ١٤٥ ومابعدها من النسخة العربية .

على الآلات الحاسبة والالكترونية . والفئة الثامنة ، وتشمل السكرتيرين والكتبة وموظفى الآلات الكاتبة ومن اليهم . والفئة التاسعة ، وتشمل العمال اليدويين وعمال المكاتب الذين يعينون بالأجهزة الادارية .

ولا يشمل ذلك التقسيم سوى الموظفين الاداريين ، أو من يطلق عليهم اصطلاح " عمال نظام الادارة فى المجتمع الروسى " ، فلا يشمل موظفى الجهاز الحزبى أو أجهزة أمن الدولة وحفظ النظام أو الأمن العام أو المحاكم أو مكتب النائب العام . وقد أخذ التقسيم المذكور عن دراسة أجريت فى منطقة (Sverdlovsk) الا أنه بنى على قواعد تصلح للتطبيق داخل جميع المناطق . ويتسم هذا التقسيم بالمرونة ، اذ توجد علاقات متبادلة ومتداخلة بين المجموعات الثلاث المذكورة .

وقد يفهم من الاصطلاح السابق ذكره أن هذا التقسيم يتعلق بالوظائف القيادية وحدها . هذا فى حين أنه يهبط بالوظائف حتى يصل الى مستوى العمال اليدويين وعمال المكاتب . اذ يضم الموظفين الذين لا يمكن اعتبارهم مديرين ولا يملكون سلطة اصدار القرارات ، وخاصة بالنسبة لموظفى المجموعتين الثانية والثالثة ، والذين يمثلون ما يزيد عن ٥٥٪ من مجموع الموظفين (١) .

هذا وقد ذهب رأى آخر الى القول بتقسيم عمال الدولة فى الاتحاد السوفيتى الى ثلاثة مستويات رئيسية وهى (٢) :

أ - الموظفون المنتخبون :

وهم أعضاء اللجان التنفيذية لمجالس السوفيت الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب على جميع المستويات ابتداء من مجالس السوفيت القاعدية على مستوى الوحدات الانتاجية والمدن ، حتى السوفيت الاعلى على مستوى الاتحاد . ويتحمل هؤلاء الموظفون المنتخبون مسئولية اتخاذ القرارات الادارية على المستويات التى يمثلونها .

---

(١) ف. ج . أفاناسييف ، المرجع السابق ، النسخة الانجليزية ص ١٤١ ، والعربية ص ١٤٥ .

(٢) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦٠ ومابعدها .

وهو الأمر الذى يجعل اللجان التنفيذية بما تضمه من موظفين منتخبين تشكيلات ادارية فضلا عن كونها تنظيمات سياسية ، وذلك فيما عدا السوفيت الأعلى (Le Soviet Suprème) الذى يعتبر تنظيما سياسيا بالدرجة الأولى .

ويشغل هؤلاء الموظفون المنتخبون الوظائف العليا بالاتحاد السوفيتى . ولا يخضعون لنظام قانونى خاص بهم ، بل يخضعون لما يخضع له سائر الموظفين مع الخضوع لقدر أكبر من الالتزام السياسى و رقابة الحزب .

ب - موظفو الفئة الوسطى :

ويمثل هؤلاء الموظفين الاداريين بمعنى الكلمة . وهم موظفو الادارة العامة الذين يقومون بتطبيق القرارات الادارية الصادرة من الموظفين المنتخبين . وهم يشغلون وظائف تخصصية ، وان كان مفهوم الموظف العام السائد فى دول الديمقراطية الغربية لا ينطبق عليهم . كما أنهم لا يمثلون فئة مستقلة عن سائر الفئات ، ولا يخضعون لنظام قانونى مستقل . ولكنهم يعتبرون الفئة الرئيسية من وجهة نظر العمل الادارى بمفهومه الضيق .

ج - العمال التنفيذيون :

وهم الذين يشغلون أدنى مستويات الجهاز الوظيفى ، ويقومون بالاعمال الفنية والكتابية التى تتسم بالطابع التنفيذى البحت . ويمثلون الكثرة العددية بالنسبة لسائر عمال الدولة . ولا توجد لهم مهام محددة بل يمارسون أعمالا متعددة ومتنوعة ، وينفذون كل ما تطلبه منهم سلطاتهم الرئاسية . كما أنهم لا يخضعون لقانون خاص ينظم شئونهم ، ولا يتمتعون بامتيازات ينفردون بها ، ولا تضمهم فئة خاصة مستقلة .

ويتم تعيين شاغلى وظائف المستويين الأخيرين بمقتضى عقود عمل (فردية أو جماعية) ، وذلك على نحو يعطى الادارة حق فصلهم فى أى وقت ، مع خضوعهم لاحكام قانون العمل السوفيتى . ويتم اختيارهم اما بطريق امتحانات المسابقة ، أو بطريق الاختيار المباشر بواسطة السلطة الرئاسية المختصة . ويراعى فى اختيارهم ضرورة توفر قدر من الثقافة الماركسية لديهم ، ثم يحتل التأهيل العلمى

والثقافة العامة المرتبة التالية فى الأهمية (١) . ويرجع ذلك الى أن جميع الموظفين السوفيت يخضعون لرئاسة الحزب الشيوعى ، ويتمتع أغلبهم بعضوية هذا الحزب ، ولذلك يتبعون الحزب أيديولوجيا ، ولا يمكنهم بالتالى ممارسة أى تصرف يتعارض مع السياسة الحزبية ومبادئها .

(ثانيا) تعدد عناصر الدرجات :

يتشكل نظام الدرجات فى الاتحاد السوفيتى عادة من ثلاثة عناصر وهى سلم الدرجات ، وسلم الفئات ، وسجل سلم المهارات (٢)

١ - سلم الدرجات : ويتكون من عدة درجات ، يشار الى كل منها برقم معين ، بحيث تدل تلك الأرقام على العلاقة النسبية بين كل درجة وأخرى . ويعبر عادة عن الدرجة الأدنى (وتسمى الدرجة الاولى) برقم الواحد الصحيح . ثم تتصاعد الأرقام تدريجيا بتصاعد الدرجات . ويطلق على هذه الأرقام اصطلاح " المعدلات المتدرجة " ونضرب لذلك مثالا يتعلق بسلم الدرجات المطبق فى مصانع الصناعات الخفيفة وفى مصانع الأغذية ، وهو كالآتى :

الدرجات :	الأولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة
المعدلات المتدرجة :	١ر٠٠	١ر١١	١ر٢٥	١ر٤١	١ر٥٩	١ر٨٠

ويتضح من ذلك السلم أن أعلى الدرجات تساوى فى قيمتها النسبية ١ر٨ من قيمة أدنى الدرجات ، وهو ما يوضح مدى التقارب بين الدرجات المختلفة وضآلة الفروق النسبية بينها . وتقاس النسبة بين الدرجات المختلفة بعنصرين أساسيين ، وهما مستوى المهارة المطلوب توفره فى عمال كل درجة ، ومدى تعقيد الاعمال التى تتضمنها الدرجة .

---

(١) بل ان برامج تدريب الموظفين العموميين فى الاتحاد السوفيتى تعتمد هى الاخرى على التدريب الايديولوجى أكثر من اعتمادها على التدريب الادارى ، مما أدى الى تخلف التدريب الادارى هناك تخلفا كبيرا اذا قورن بما وصل اليه فى سائر الدول الاوربية والامريكية .
فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٦١ ، ٦٢ .

(٢) ألكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٣٥ ومابعدها .

ويتم تحديد العنصر الاول بالرجوع الى سجل سلم المهارات ، أما العنصر الثانى فيحدد بمعرفة قسم العمل والاجور بالوحدة ، والذى يقوم عادة بتقسيم العمل الى عدة مجموعات حسب درجة التعقيد التى يتضمنها ، فيقسم مثلا الى أعمال بسيطة ، وأعمال عادية ، وأعمال متوسطة الدقة ، وأعمال دقيقة ، وأعمال بالغة الدقة . ويلاحظ أن العنصرين يرتبطان ببعضهما البعض ويتناسبان تناسبا طرديا ، بمعنى أنه كلما كان العمل أكثر تعقيدا ، كلما احتاج الى قدر أكبر من المهارة ، والعكس صحيح .

وضمانا لتوزيع القوى البشرية توزيعا سليما على مختلف أقاليم الدولة ، فان البلاد ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد القومى ، وكذلك البلاد التى لم تنل حظا كافيا من التطور ، والمناطق الجديدة ، والمناطق ذات الظروف المناخية القاسية ، تتقرر لها جميعا معدلات متدرجة أكبر من غيرها . فيتم تقسيم الاتحاد السوفيتى الى مجموعة أقاليم ، تحدد لكل منها مجموعة مستقلة من المعدلات المتدرجة ، بحيث تنال المناطق الوسطى والجنوبية والشرقية من الجزء الأوربى من الاتحاد السوفيتى أقل نصيب ، بينما تتمتع المناطق الموجودة فى أقصى شمال الاتحاد السوفيتى بأعلى مجموعة من المعدلات المتدرجة (١) .

٢ - سلم الفئات : وهو الجزء الثانى فى نظام الدرجات ، ويعتبر مكملا للجزء الأول . فسلم الفئات هو الذى يوضح مستويات الاجور عن طريق ترجمة المعدلات المتدرجة فى سلم الدرجات الى أجور نقدية . وتعتبر فئة الدرجة الاولى هى وحدة القياس ، وهى القاعدة الأساسية التى تقوم عليها بقية الفئات . وهى تمثل أقل الاعمال أهمية فى الوحدة ، تلك الاعمال التى لا تحتاج الى أى قدر من المهارة ، لذا لا تختلف قيمتها من وحدة لاخرى باختلاف قيمة وحجم أقل الأعمال أهمية ، وبالتالى باختلاف قيمة وحجم سائر أعمال الوحدة . وهذا هو ما دعا الى وضع نظام مستقل للدرجات لكل فرع من فروع الصناعة على حدة .

٣ - سجل سلم المهارات : تستخدم الوحدات الانتاجية والمؤسسات العامة فى الاتحاد السوفيتى ما يسمى بدفاتر درجات المهارة ، يتم فيها تصنيف جميع الأعمال

---

(١) ألكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، ٢٠ .

حسب المهارات المطلوبة لممارسة كل منها • فتقسم تلك الأعمال الى مجموعات ذات مستويات مهارة متتالية • ويوضع أمام كل مستوى ما يجب على العامل اتقانه من مهارات بالنسبة لكل مهنة على حدة • وتلخص تلك الدفاتر فى سجل واحد ويطلق عليه (سجل سلم المهارات) ، وهو يضم موجزا لجميع أنواع الاعمال ومواصفات ومهارات كل عمل • ويهدف الاحتفاظ بتلك الدفاتر والسجلات الى ضمان التطبيق السليم لمبدأ الأجور المتساوية عن الأعمال المتساوية ، عن طريق التحقق من وحدة الأجر الذى يدفع للعمال المتمتعين بنفس القدر من المهارة ، مع أخذ الظروف الأخرى فى الحسبان مثل كمية العمل أو جودته أو ظروف العمل الخاصة أو صعوبة الانتاج أو الضرر الذى يترتب على ممارسته وما أشبه • وهى ظروف تؤثر فى تكوين سلم الفئات ، وتؤثر بالتالى فى تحديد الأجور ، وان كانت لا تؤثر فى سلم الدرجات الذى يتأثر أساسا بدرجات مهارات العمال •

السلطة المختصة بعملية الترتيب [1]

يوجد فى داخل كل منظمة بالاتحاد السوفيتى قسم خاص للعمل والاجور يضم بعض الخبراء فى المجالات الاقتصادية والادارية والفنية ، بالاضافة الى ممثلين لنقابات العمال • ويتولى ذلك القسم دراسة معايير الأداء واعدادها والاشراف على تطبيقها • كما يقوم بدراسة الاعمال الموجودة بالوحدة وتحليلها وتقسيمها الى مجموعات حسب درجة تعقيدها والمهارات المطلوبة لكل منها ، وذلك تمهيدا لوضعها فى الدرجات المناسبة لها • ولوضع العمال فى الدرجات التى تتفق مع مهاراتهم تشكل لجنة تضم مندوبين عن النقابة المختصة ، وقسم العمل والاجور ، وبعض العمال المهرة فى الصناعة المعنية • كما تضم رؤساء القسم الذى يتبعه العامل • وتقوم تلك اللجنة باختبار درجة مهارة العامل • وعلى ضوء نتيجة الاختبار تقدر الدرجة المناسبة له • على أن يكون للجنة النقابية داخل الوحدة سلطة اقرار تلك النتيجة أو تعديلها •

كما توجد على المستوى المركزى للدولة " لجنة الدولة لشئون العمل والاجور " ، وهى احدى اللجان التابعة مباشرة لمجلس وزراء الاتحاد السوفيتى (ويعتبر

---

(١) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥١ ومابعدها •

رئيسها عضوا بمجلس الوزراء)[1] ، وهى تتولى اختصاصات مماثلة لاختصاصات قسم العمل والاجور على المستوى المركزى . اذ تختص بدراسة معايير الانتاج على المستوى القومى ، ويتبعها معهد للأبحاث يتولى دراسة كافة المشاكل المتعلقة بالعمل والأجور وتحليلها وبحث وسائل علاجها . وتختص كذلك باعداد هياكل موحدة للأجور ، فضلا عن اعداد القواعد الرئيسية لترتيب الوظائف الحكومية ، وتحضير مشروعات القوانين الخاصة بالاجور[2] . هذا وتقوم اللجنة المذكورة بوضع معايير انتاج موحدة لكل صناعة أو لكل فرع من فروع الصناعة على حدة ، وذلك بالاتفاق مع اللجان المركزية لنقابات العمال ، أو مع المجلس الاتحادى المركزى لنقابات العمال حسب الأحوال . وهناك معايير محلية تفصيلية تضعها الوحدات بنفسها دون أى تدخل من اللجنة ، وبالاتفاق مع اللجان النقابية لتلك الوحدات[3] .

---

(١) هناك ١٢ لجنة مركزية نصت عليها المادة ٧٠ من الدستور السوفيتى ، وذلك فى مختلف المجالات الحيوية ، ويعتبر رؤساؤها جميعا - بحكم تلك المادة - أعضاء فى مجلس وزراء الاتحاد السوفيتى . راجع : الدستور السوفيتى (الطبعة الانجليزية) ، المرجع السابق ، ص ٥٨ .

(٢) راجع : نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

(٣) وفى يوغوسلافيا يوجد فى كل مرفق ما يسمى مجلس العمال (Radnički Savet) يتحمل المسئولية الرئيسية فى ادارة كافة الشئون الوظيفية فى المرفق بما فى ذلك عمليات ترتيب الوظائف . وهو يتألف من خمسة عشر عضوا على الأقل يختارون بطريق الانتخاب (لمدة سنتين غير قابلتين للتجديد) من بين العاملين بالمرفق ، بشرط أن يكون ثلاثة أرباعهم على الاقل من عمال الانتاج ، والربع من الموظفين الاداريين . والمهمة الاساسية لمجلس العمال هى وضع السياسة العامة للتوظف فى المرفق ، واقرار القوانين واللوائح الوظيفية وخطط ترتيب الوظائف وبرامج التنمية ، واقرار ميزانية المرفق ، ومراقبة أعمال مجلس الادارة .

أما مجلس ادارة المرفق (Upravni Odbor) - والذى يتكون من خمسة أعضاء على الاقل يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس العمال بشروط مشابهة فيما عدا المدير الذى يعين من خارج المجلس - فانه يعتبر الجهاز التنفيذى لمجلس العمال ، بمعنى أن مهمته الرئيسية تقتصر على مجرد وضع سياسة مجلس العمال موضع التنفيذ العملى وتسيير ادارة المرفق بما يتفق مع تلك السياسة . ومجلس الادارة بدوره يحمل مدير المرفق - الذى يتم اختياره بطريق المنافسة المفتوحة بالاعلان فى الصحف والنشرات المصلحية - مسئولية الاشراف والرقابة على تنفيذ سياسة مجلس العمل ، الذى له حق فصل المدير اذا ثبت اهماله فى أداء تلك المسئولية .

راجع : هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٦٤ ومابعدها .

الفـــرع الثالـــث
نظـم الترتيـــب الخاصـة

لا يوجد - كما قدمنا - قانون أساسى يحكم الوظيفة العامة فى الاتحـــاد السوفيتى . كما أنه لا يوجد نظام موحد لترتيب الوظائف العامة ، وذلك نظرا لتعـــدد نظم الترتيب بتعدد فروع النشاط المختلفة وأقاليم الدولة . ولا يوجد بالتالى فى الاتحاد السوفيتى ما يمكن أن ينطبق عليه تعبير " الترتيبات الخاصة " . اذ أن عدم وجـــود ترتيب عام لا يتصور معه وجود ترتيبات خاصة .

على أنه اذا كانت الترتيبات الخاصة هى تلك التى جرت التشريعات فى مختلـف الدول على استثنائها من النظام العام للترتيب ، فانه يمكننا بالتالى القاء نظرة علـــى أهم تلك النظم المطبقة فى الاتحاد السوفيتى ، ومنها نظام السلطة القضائية .

وينقسم النظام القضائى فى الاتحاد السوفيتى - كما هو الحال فى مختلـــف الدول - الى سلكين ، وهما سلك النيابة العامة وسلك القضاء .

وتوجد على قمة وظائف سلك النيابة العامة وظيفة النائب العام للاتحـــاد السوفيتى . وهو السلطة الرقابية العليا المختصة بضمان الرقابة الصارمة لتطبيق القوانين فى الوزارات والمؤسسات والمنظمات المختلفة فى الدولة (١) . ثم يلى ذلك فى التـــدرج الوظيفى وكلاء النيابة ، ويخضعون لرئاسة النائب العام ، ويتم ترتيبهم حسب أقدمياتهم (٢) .

---

(١) Frederick L. Schuman, Government in the Soviet State Union, Thomas Y. Crowell Company, 3rd edition, New York, 1963, P. 126.

و Vladimir Terebilov, The Soviet Court, Translated from the Russian by : Murad Saifulin, Progress Publishers, Moscow, 1973, P. 66.

(٢) فلاديمير تريبيلوف ، المرجع السابق ، ص ٧٤ .

كما يوجد داخل كل جمهورية من جمهوريات الاتحاد السوفيتى نائب عام ومجموعة من وكلاء النيابة الذين يتولون مسئوليات مماثلة على مستوى جمهورياتهم ، مع خضوعهم لرئاسة النائب العام للاتحاد السوفيتى (١) .

أما سلك القضاء فى الاتحاد السوفيتى فيتميز بمشاركة الشعب بصورة ايجابية فى ممارسة العمل القضائى ، وذلك عن طريق المعاونين القضائيين Assesseurs الذين يختارون من بين أبناء الشعب ليشتركوا فى جلسات المحاكم بجميع مستوياتها . ويتم اختيارهم بالانتخاب (كما هو الحال بالنسبة لاختيار القضاة الذى يتم أيضا بطريق الانتخاب الشعبى)(٢) .

ويعتبر نظام المعاونين القضائيين فى الاتحاد السوفيتى نظاما بديلا لنظام المحلفين الذى تطبقه دول الديمقراطية الغربية . ويوجد فى كل محكمة اثنان من المعاونين يتم انتخابهم لمدة سنتين . ويكونون عادة من ذوى الخبرات المختلفة . ويتم انتخاب معاونى محاكم الدرجة الاولى فى انتخابات شعبية علنية . أما معاونى محاكم الدرجات الأعلى فيتم انتخابهم بواسطة مجلس السوفيت الذى تتبعه المحكمة . ويختص المعاونون القضائيون بتحديد ما اذا كان المتهم مذنبا أو غير مذنب . كما يختصون بالمشاركة فى تحديد العقوبة التى توقع على المتهم (٣) .

---

(١) الدستور السوفيتى ، المرجع السابق ، ص ٩١ ومابعدها .
وفريد ريك شومان ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ١٨٣ .
وهناك فى يوغوسلافيا الى جانب وظائف النائب العام ووكلاء النيابة ، وظيفة أخرى تأتى فى التسلسل الرئاسى بعد النائب العام مباشرة ، وهى وظيفة المحامى الاجتماعى الذى يكلف من قبل برلمان يوغوسلافيا الاتحادى بالتحقيق فى كل ما يمس النظام الاجتماعى والحقوق الاشتراكية للشعب .
راجع :
Dragoljub Djurovic & Palve Nikolič, Le Systeme Socio Politique Yougoslave, Bibliotheque de l'Assemblée de la RSF de Yougoslavie, Belgrade, 1974, P. 86.

(٢) Michel Mouskhély & Zygmunt Jedryka, Le Governement de L'U.R.S.S., Presses Universitaires de France, Paris, 1961, P. 234.

(٣) Y. Feofanov, Soviet Citizens and the Law, Novosty Press Agency Publishing House, Moscow, 1976, P. 19, 20

وقد طبق ذلك النظام عقب الثورة الروسية عندما أعلن لينين ورفاقه الغاء جميع المحاكم القائمة في روسيا واقامة القضاء الشعبي والشرعية الثورية بدلا منها (١) .

هذا ويتمثل ترتيب وظائف قضاة الاتحاد السوفيتي في تقسيمهم الى عدة مستويات وظيفية .

فهناك قاضي الدرجة الاولى وهو قاضي المنطقة (The District people's Judge) الموجود في المحكمة الشعبية لكل منطقة أو مدينة . ويلي ذلك مباشرة مستوى قاضي المحكمة العليا للجمهورية (The Supreme Court of the Republic) وهي المحكمة التي توجد على قمة النظام القضائي لكل جمهورية على حدة (١) . الا أنه توجد بالنسبة لبعض الجمهوريات الكبيرة ذات المناطق المتعددة مرحلة وسطى يمر خلالها التقاضي أمام قاضي محكمة الوحدات الاقليمية (The Court of the Respective Territorial Units) (٢)

وهناك قضاة المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي وهي أعلى السلطات القضائية في هذا الاتحاد . وتتألف من رئيس ، ونائبين للرئيس ، وستة عشر عضوا ، ورؤساء المحاكم العليا للجمهوريات ، وخمسة وأربعين من المعاونين القضائيين الشعبيين الذين يتم انتخابهم لعضوية المحكمة بواسطة السوفيت الأعلى (٣) .

هذا وتنقسم المحكمة العليا للاتحاد السوفيتي الى ثلاثة أقسام وهي قسم القضايا الجنائية وقسم القضايا المدنية وقسم القضايا العسكرية (٤) .

ويتميز ترتيب وظائف النظام القضائي في الاتحاد السوفيتي بالبساطة في التكوين والوضوح في التسلسل القضائي والاندماج مع الشعب ومع النظام الشيوعي . اذ يستوجب

---

(١) فريدريك شومان ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .
(٢) فلاديمير تريبيلوف ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ومابعدها .
(٣) ى . فيوفانوف ، المرجع السابق ، ص ٣٤ .
(٤) فلاديمير تريبيلوف ، المرجع السابق ، ص ٦٨ .

لينين فى القضاء السوفيتى أن يكون ذا صيغة اشتراكية وصبغة ديمقراطية - وذلك من نوع خاص يختلف عن الديمقراطية الغربية - وهى الديمقراطية الاشتراكية التى تؤكد بجود روابط عضوية بين السلطة القضائية والفئات الشعبية والسلطة السياسية الحاكمة (١) .

هذا عن ترتيب وظائف السلطة القضائية (٢) .

أما ترتيب القوات المسلحة ، فيتمثل فى تقسيم وظائفها الى عدد ضخم من المستويات الوظيفية ، حيث يصل الى اثنتين وعشرين رتبة عسكرية بالنسبة لوظائف القوات البرية والجوية (٣) بينما يبلغ تسع عشرة رتبة عسكرية بالنسبة لوظائف القوات البحرية السوفيتية (٤) .

---

(١) ميشيل موسكلى ، زيجمنت جيد ريكا ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ .

(٢) راجع أيضا ترتيب وظائف النظام القضائى اليوغوسلافى حيث يتميز بالبساطة ويتشابه مع النظام القضائى السوفيتى من حيث مستوياته الرئيسية ، فى : سينجانا بيتى ، خلدون شحاته ، حقائق عن يوغوسلافيا ، اصدار سكرتارية الاعلام للمجلس التنفيذى الاتحادى "مجلس وزراء يوغوسلافيا" ، مترجم للعربية ، توزيع مؤسسة كولتورا ، بلغراد ، غير مؤرخ ، ص ٣٩ ، ٤٠ .

(٣) وهذه الرتب هى :
جندى - جندى أول - نائب عريف - عريف - عريف أقدم - رئيس عرفاء - نائب ضابط - ليفتنانت ثان - ليفتنانت - ليفتنانت أقدم - كابتن - ماجور - مقدم - كولونيل - ماجور جنرال - ليفتنانت جنرال - كولونيل جنرال - جنرال جيش - ماريشال - ماريشال رئيسى لسلاح معين - ماريشال الاتحاد السوفيتى - جنرالميسيموس الاتحاد السوفييتى .
ويضاف الى اللقب العسكرى اللقب العلمى بالنسبة للمؤهلين جامعيا ، فيضاف بالنسبة للمهندس لقبه العلمى فيقال "كولونيل مهندس" أو "ماجور مهندس" الخ .
وهكذا بالنسبة للاطباء والصيادلة وغيرهم .
كما يضاف الى اللقب أيضا اسم القوة أو السلاح الذى يتبعه الجندى أو الضابط . فيقال "ماجور جنرال طيران" أو "كولونيل جنرال مدرعات" أو "ليفتنانت جنرال مدفعية" ، وهكذا . راجع : ريابوف ، القوات المسلحة فى الاتحاد السوفيتى ، المكتبة العسكرية ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٧٥ ، ص ٢٢٦ .

(٤) وهذه الرتب هى :
بحار - بحار أقدم - رئيس عرفاء - بحرى - عريف ملاح - نائب ضابط بحرى - ضابط صف بحرى - ليفتنانت ثان بحرى - ليفتنانت - ليفتنانت أقدم بحرى - ليفتنانت كابتن بحرى - كابتن بحرى من الدرجة الثالثة - كابتن بحرى من الدرجة الثانية -

.....

هذا وقد قامت النظم العسكرية الجديدة للقوات المسلحة السوفيتية بترتيب وظائفها ترتيبا موضوعيا سليما ، وخاصة بالنسبة لكبار الضباط . حيث يشغل كل ضابط وظيفة معينة ، وتتضمن الوظيفة مجموعة محددة من الواجبات والمسئوليات التى يتكفل بممارستها كل من يشغل تلك الوظيفة ، والذى لابد أن تتوفر فيه متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لممارستها (١) .

ورغم تلك الموضوعية ، فان عنصر الولاء السياسى يتدخل فى الوظائف العسكرية مثلما هو الحال فى الوظائف المدنية . فالتدريب السياسى وتعليم المبادئ الشيوعية والثقافة الماركسية والخضوع لتعليمات وتوجيهات الحزب الشيوعى الحاكم تعتبر عناصر أساسية ومؤثرة فى اختيار رجال القوات المسلحة السوفيتية وفى ممارستهم لوظائفهم كمتطلبات تأهيل جوهرية تسبق الشروط الموضوعية لشغل الوظيفة (٢) .

.... كابتن بحرى من الدرجة الاولى - كونترا ميرال - نائب أميرال - أميرال - أميرال أسطول - أميرال أسطول الاتحاد السوفيتى .
ويضاف اللقب العلمى بعد الرتبة العسكرية بالنسبة للمؤهلين جامعيا .
ويحمل أفراد قوات الطيران والمشاة التابعون للأسطول البحرى الحربى نفس الرتب العسكرية تماما ، فيما عدا من يحملون شهادات عسكرية بحرية خاصة ، فيحملون الرتب العسكرية الخاصة بتلك الشهادات .
راجع : ريابوف ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

(١) راجع مقال لـ " أنيريانوف " بعنوان " النظم العسكرية الجديدة " منشور فى : المجلة العسكرية السوفيتية ، دار النجم الأحمر ، موسكو ، مارس ١٩٧٦ ، ص ١٥ ومابعدها .

(٢) راجع مقال كتبه " نيكولاى بافلوف " بعنوان " الجيش السوفيتى وبداية الطريق " ، منشور فى : المجلة السوفيتية ، مجلة نصف شهرية يصدرها بالقاهرة مكتب الصحافة بسفارة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية بجمهورية مصر العربية ، العدد السادس ، ٢٠ مارس سنة ١٩٧٦ ، ص ٢٩ ، ٣٠ .
وراجع كذلك :
I. Butsky, Political Work in the Soviet Army,
(Translated from the Russian and printed in U.S.S.R.),
Progress Publishers; Moscow, Without date, P. 10.

الفـــرع الرابـــــع
تقدير نظام الترتيـب فى الاتحاد السوفيتى

تتسم نظم الترتيب السوفيتية - من وجهة نظرنا - بميزة أساسية ، وهى اتبـــاع نظام محكم ودقيق فى مجال الترتيب ، وذلك فيما يتعلق بالاجراءات المتبعة ، والسجلات والدفاتر الخاصة بكل وحدة لتنفيذ ومراقبة وتطوير الترتيب ، وفيما يتعلق بالسلطـــات المسئولة عن اعداد ومتابعة تلك النظم ، بما يضمن عدم تدخل أية عناصر غير موضوعيـــة أو أهواء شخصية فى عملية الترتيب .

وتمتاز تلك النظم أيضا بأنها تقوم عادة على عدد محدود من المستويات الوظيفية، وهو الأمر الذى يساعد على تحقيق التعاون والانسجام بين مختلف فئات الموظفـــين العموميين ، كما يساعد على تحقيق الاستقرار الوظيفى نتيجة عدم المغالاة فى تعـــدد المستويات الوظيفية التى يتحتم على الموظف اجتيازها للترقى من مستوى الى آخـــر ، أو للوصول الى المستويات القيادية . هذا فضلا عن تحقيق البساطة والوضوح فـــى نظـام الترتيـب .

وكذلك فان من مزايا نظم الترتيب السوفيتية عدم الالتزام بنظام موحد على مستـوى الدولة ، اذ تختلف نظم الترتيب من قطاع الى آخر ، ومن اقليم الى آخر ، وذلك تبعـا لاختلاف طبيعة كل قطاع وظروف كل اقليم . وهو اختلاف طبيعى يفضل معه أن يوضـع لكل قطاع من قطاعات العمل نظام الترتيب الأكثر ملاءمة فى دولة ذات أعمال وأقاليم متباينة .

على أنه أيا كان الأمر فانه يؤخذ على الترتيب السوفيتى الافتقار الى تنظيم واضـح ومحدد للوظيفة العامة سواء على أساس المهنة الدائمة أو على أساس العمل المؤقـــت، فرغم وجود الكادرات الدائمة فى النظام السوفيتى ، الا أن الموظف هناك لا يتمتـــع بالاستقرار . اذ تبرم الادارة معه عقد عمل يجعله معرضا للفصل من وظيفته لأسبـــاب متعددة ، بحيث لا نستطيع القول بأن الفصل هو اجراء استثنائى ، أو أن طابع المهنـة الدائمة بكل خصائصه ينطبق على الوظيفة العامة السوفيتية .

كما يؤخذ على نظام الترتيب السوفيتى أيضا غلبة الولاء السياسى للموظف العـام على العناصر الموضوعية للترتيب ، وخضوعه سياسيا واداريا للحزب الحاكم . حـــتى أن

شرط توفر قدر كاف من الثقافة الماركسية لدى المرشحين لشغل الوظائف العامة أو للترقية الى الوظائف القيادية يسبق فى الأولوية الشروط الموضوعية المتعلقة بأعمال الوظيفة ذاتها .

وأخيرا يؤخذ على ذلك النظام وجود التقارب الشديد بين المستويات الوظيفية المختلفة ، مما يجعل الفارق بين أدنى المستويات وأعلاها غير متناسب مع الفروق بينهما فى الصعوبة والمسئولية . ولا يعنى ذلك أن تكون الفوارق بين مستويات الوظائف شاسعة بما يؤدى الى توسيع الهوة بينها ، بل يجب أن تكون فى الحدود المناسبة التى تجعل من السهل التوفيق بينها وبين الفروق الحقيقية بين الأعمال المختلفة .

المبحث الرابع
تقدير النظام الاشتراكى

نستطيع من خلال دراستنا لنظم ترتيب الوظائف العامة داخل الدول الاشتراكية ، أن نقول أن لهذه النظم جملة مزايا رئيسية . ومن ذلك ميزة الميل الى الموضوعية . ذلك أن من أهم مزايا النظام الاشتراكى الالتزام بموضوعية الترتيب والربط بين العمل - كما ونوعا - وبين الأجر . اذ يقوم نظام الترتيب على أساس التحليل الموضوعى للوظائف وذلك بهدف تحديد ما تتضمنه كل وظيفة من صعوبات ومسئوليات ، وما تحتاج اليه ممارستها من مهارات . ويتم على ضوء ذلك التحليل تحديد الدرجة التى توضع فيها الوظيفة ، واختيار الشخص الذى يتحمل أعباءها ، وتحديد الأجر الذى يتقاضاه ، مع تغيير ذلك الأجر صعودا وهبوطا بتغيير مستوى انتاجية الموظف كما ونوعا (١) .

ومما من شك فى أن هذه الموضوعية فى الترتيب هى الأسلوب النموذجى الذى يكفل ايجاد ترتيب سليم يقوم على أسس علمية دقيقة ، كما يكفل تحقيق الحيدة والعدالة . وان كانت بعض النظم الاشتراكية لا تتبع أسلوبا موضوعيا خالصا ، مما جعل المؤهلات

---

(١) زاغورو دنيكوف ، سموليار تشوك ، بوروفيكوف ، المرجع السابق ، ص ١٣ . والدستور السوفيتى ، المرجع السابق ، ص ١٨ ، ٩٥ .

الدراسية فى ظل تلك النظم تحظى باهتمام يفوق ما تحظى به أعمال الوظائف ذاتها ، كما يفوق الاهتمام بالمؤهلات الدراسية فى ظل نظام الترتيب الأمريكى (١) .

كما أن من مزايا النظام الاشتراكى الاهتمام بظروف الموظفين الشخصية رغم موضوعية الترتيب . ذلك أنه بالرغم من تلك الموضوعية التى يتسم بها نظام الترتيب والتقويم المتعلق بالوظيفة العامة الاشتراكية ، فان هذا النظام لا يغفل الاهتمام بالظروف الشخصية للموظف العام . ويتمثل ذلك الاهتمام فى تقرير المزايا المادية والعينية التى تعطى للموظف ، وذلك بالاضافة الى الأجر الأساسى ، وما يتمتع به هذا الموظف من خدمات مجانية فى المجالات الصحية والتعليمية والمهنية وغيرها . هذا فضلا عن استفادته بمزايا التشريعات الاجتماعية التى تكفل التأمين الاجتماعى ، مع ضمان حد أدنى للدخل بما يتناسب مع مستوى تكاليف المعيشة (٢) .

ومن مزايا الترتيب الاشتراكى كذلك اتسامه بالديمقراطية . وذلك بفضل المشاركة العمالية فى مجال وضع نظم الترتيب ، اذ يقوم العمال بدور هام فيما يتعلق بوضع واعداد نظم ترتيب الوظائف المتعلقة بالمنظمات التى يعملون بها ، وذلك عن طريق المجالس الاتحادية واللجان المركزية لنقابات العمال التى تتعاون مع الجهات الحكومية

---

(١) راجع المقالين السابق الاشارة اليهما لكل من روبرت مارش وماكس ويبر فى :
مجلة الخدمة المدنية فى الصين ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، ٥٧ ومابعدهما على التوالى .
وراجع كذلك : ستانا توما سيفيك ، مصطفى بيجتيك ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ، ١٥٦ . وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ، ٧٦ ومابعدهما .

(٢) نيمرود رافائيللى ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ ، ١٩٠ ومابعدهما .
وزاغوروديكوف ورفاقه ، المرجع السابق ، ص ٧١ .
وهوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ، ٧١ .
ولوى فوجير ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ ، ١٣٠ .
وأسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفيتى والجمهوريات الاتحادية ، المرجع السابق ، ص ٦٣ ومابعدها .

والكسندر انتونوف ، المرجع السابق ، ص ٥٦ ومابعدها .

كل فى مجال اختصاصها ، عن طريق مجالس العمال ومجالس الادارة التى تتولى وضع وتنفيذ كافة النظم الوظيفية فى المرفق ، والتى تكون الأغلبية العددية بها لممثلى العاملين بالمرفق ذاته . وكذلك عن طريق ممثلى اللجان النقابية والعمال المهرة ورؤساء الأقسام الذين يشتركون فى عضوية اللجان المصلحية المسئولة عن عمليات تحليل الأعمال ووضعها فى درجات ، وتحديد مهارات العمال التى تؤدى الى وضع كل منهم فى درجة معينة (١) .

ولهذه المشاركة الايجابية من جانب العمال أهمية بالغة ، اذ تساعد على تحقيق العدالة لنظام الترتيب ، مع تحقيق الرضاء النفسى للموظفين . كما أنها تجعل النظام أقدر ما يكون على حل المشاكل الواقعية للترتيب .

على أنه أيا كان الأمر ، فان للنظام الاشتراكى عيبا أساسيا يتمثل فى عدم وجود كيان متميز للوظيفة العامة ، اذ لا يوجد تعريف واضح للموظف العام داخل الدول الاشتراكية . فقد يكون كل شخص يعمل للدولة ، أو كل من يشغل وظيفة تفيد الانتاج ، أو كل من يشغل وظيفة لها درجة معينة فى الكادر الادارى ، الى غير ذلك . هذا بالاضافة الى عدم وجود مركز قانونى عام وموحد يحكم جميع الموظفين ، فضلا عن عدم وجود تشريع عام يسرى عليهم (٢) .

ذلك أن جميع العمال لدى الدول الاشتراكية يعتبرون عمالا للدولة ، خاصة وأن الفقه الماركسى لا يضع حدا فاصلا بين الموظفين العموميين وبين سائر العمال ، اذ يرفض الاعتراف للموظف العام بأى وضع خاص أو مزايا خاصة (٣) .

---

(١) هوارد واشل ، المرجع السابق ، ص ٦٤ ومابعدها . ون . زاغورو دنيكوف ورفاقه ، المرجع السابق ، ص ٣٠ . وألكسندر أنتونوف ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ومابعدها .

(٢) هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ، ٣٨٠ ومابعدهما .

(٣) فرانسوا جازييه ، المرجع السابق ، ص ٥٨ ومابعدها .

وما من شك فى أن ذلك كله يمثل أكبر المساوئ التى تؤدى الى الخلط فى دراسة ما يتعلق بترتيب الوظائف العامة الذى يعتبر حجر الزاوية بالنسبة للهيكل الوظيفى ، اذ ينشأ عنه عدم وجود نظام محدد وواضح بشأن ترتيب الوظائف العامة ، مرتكز على قواعد متكاملة ومتناسقة .

ولعل من أوضح مظاهر ذلك الخلط عدم وجود تنظيم متكامل ومحدد يحكم الوظيفة العامة فى ظل النظم الاشتراكية كما هو الحال فى النظامين الأوربى والأمريكى . اذ أن الدول الاشتراكية لا تطبق نظام المهنة الدائمة ذات النظام القانونى المستقل الذى تطبقه الدول الأوربية . كما أنها لا تأخذ بالنظام الامريكى القائم على تأقيت الوظيفة العامة (١) .

وعليه فانه يمكن القول بأن النظام الاشتراكى يتشابه مع النظام الأوربى فى بعض نواحيه ، كما يتشابه مع النظام الأمريكى فى البعض الآخر ، مما يجعله نظاما ذا طبيعة خاصة .

---

(١) وتورد العبارة التالية (التى أوردها أحد الفقهاء) للتدليل على مدى الخلط القائم فى النظام السوفيتى بين النظامين الاوربى والامريكى :

الموظفون فى الاتحاد السوفيتى هم خدم الشعب .. ولا يوجد موظفون يعينون لمدى الحياة ، ومع ذلك فالموظفون بصفة عامة موظفون دائمون ، ولكنهم قابلون للفصل أو للتبديل أو لالغاء وظائفهم . ولا يتمتعون بضمانات قوية ولكنهم واقعون تحت رحمة السلطة الرئاسية ..

راجع : هنرى بوجيه ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ .

البـــــاب الثانـــــى

الترتيـب فى جمهوريـــة مصـر العربيـــة

الفصـــل الأول : طبيعـــة التوظيـــف .

الفصـــل الثانى : نظـام الترتيـب العـــام .

الفصـــل الثالث : نظـم الترتيـب الخاصـــة .

الباب الثانى
الترتيب فى جمهورية مصر العربية

تتضمن دراستنا لترتيب الوظائف العامة فى جمهورية مصر العربية ثلاثة فصول ، نتناول فى أولها طبيعة التوظيف فى مصر . ونتعرض فى الفصل الثانى لنظام الترتيب العام وذلك فى مبحثين ، يتناول أولهما الترتيب العام الشخصى بمرحلتيه قبل صدور قانون موظفى الدولة وبعد صدوره ، ويتناول الثانى الترتيب العام الموضوعى بمرحلتيه قبل انشاء الجهاز المركزى للتنمية الادارية وبعد انشائه . أما الفصل الثالث والأخير فسوف نخصصه لايضاح نظم الترتيب الخاصة ، وذلك بالنسبة لوظائف القطاع العام والوظائف القضائية والجامعية والدبلوماسية والقنصلية والعسكرية .

الفصل الأول
طبيعة التوظيف

تتميز الوظيفة العامة فى مصر بنفس الخاصيتين الرئيسيتين اللتين تميزان النظام الأوربى بصفة عامة . وهما كونها مهنة دائمة ذات نظام قانونى خاص ، هذا مع استنادها الى الظروف الشخصية للموظفين ومؤهلاتهم الدراسية ، وذلك بدرجة تفوق استنادها الى أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات . وقد انعكست هاتان الخاصيتان على نظم الترتيب فى مصر ، مما جعلها تميل دائما نحو الأسلوب الشخصى أكثر من ميلها الى الأسلوب الموضوعى .

وفيما يلى تفصيل ذلك .

المبحث الأول
دوام شغل الوظيفة العامة

على الرغم من تعدد النظم والتشريعات التى خضعت لها الوظيفة العامة فى مصر ، والتباين فى الاتجاهات التى اتبعتها الحكومات المتعاقبة فى هذا المجال ، الا أن الفكرة الأساسية التى حكمت الوظيفة العامة ظلت ثابتة . ذلك أن الوظيفة العامة فى مصر لم تعتبر مجرد عمل عارض يمارسه الموظف بصفة مؤقتة ، ولم يكن سهلا الانتقال بين الوظائف العامة وبين قطاعات العمل الأخرى (كالقطاع الخاص وقطاع المهن الحرة أو التجارية) . اذ تتسم الوظيفة العامة فى مصر بطابع المهنة الدائمة المستقرة التى يختارها الموظف طريقا لحياته العملية حينما يلتحق بأدنى الدرجات فى الكادر الذى يتفق وظروفه الشخصية ومؤهلاته الدراسية . على أن يرتقى درجات ذلك الكادر تباعا حتى تنتهى خدمته المدنية . أضف الى ذلك أن الموظفين العموميين فى مصر يعتبرون فئة اجتماعية متميزة ، وهى تخضع لنظام قانونى خاص يمنحهم بعض الضمانات ، كما يلزمهم ببعض الواجبات . وان كان تميز الموظفين العموميين عن سائر فئات المجتمع المصرى قد مر بمرحلتين رئيسيتين .

ذلك أنه قبل سنة ١٩٦٤ كان الموظفون العموميون يعتبرون فئة منفصلة عن سائر فئات المجتمع ، وذلك بوصفها فئة بيروقراطية تعيش فى ظل طبقية المجتمع الاقطاعى التى كانت سائدة فى مصر قبل قيام النظام الاشتراكى ، مما جعل طبقية الموظفين العموميين طبقية ظاهرة ، وجعلها بالتالى تنعكس على النظم الوظيفية التى قامت على أساس انقسام الموظفين الى عدة طبقات متباينة ، مع خضوع كل منها لأوضاع مختلفة . وقد كان من الصعب على أى موظف اجتياز الحدود القائمة بين تلك الطبقات . كما كان من الصعب الانتقال من الوظيفة العامة الى خارجها أو العكس .

وقد ظهر أثر هذه الطبقية واضحا فى قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . اذ نص على تقسيم العاملين بالدولة الى عدة طبقات ، مع اخضاع كل منها لكادر خاص . فقد تضمن القانون المذكور كادرا خاصا للمستخدمين الخارجين عن الهيئة ، وآخرا للموظفين الداخلين فى الهيئة ، وثالثا للعمال (المادة الأولى) . كما تضمن

تقسيما لكادر الموظفين الداخلين فى الهيئة الى أربعة كادرات داخلية شبه منفصلة وهى الكادر الكتابى ، والكادر الادارى ، والكادر الفنى المتوسط ، والكادر الفنى العالى (المادة الثانية) . هذا بالاضافة الى كادر خاص لشاغلى الوظائف العليا .

كما أن المستخدمين الخارجين عن الهيئة كانوا ينقسمون بدورهم الى ثلاثة كادرات وهى كادر المستخدمين الخارجين عن الهيئة من الصناع ، وكادر المستخدمين الخارجين عن الهيئة من غير الصناع ، وكادر المستخدمات الخارجات عن الهيئة .

وكان لكل فئة من هذه الفئات جدول خاص بالمرتبات . وقد كان من الصعب الانتقال من فئة الى أخرى (المادة الأولى من القانون المذكور ، وجدول الدرجات والمرتبات الملحق به) .

أما فى المرحلة التالية لسنة ١٩٦٤ ، فقد بدأ الوضع يتغير تدريجيا . وكان ذلك بتأثير تطبيق المبدأ الاشتراكى فى مجال الوظيفة العامة . اذ أصبحت أوضاع الوظيفة العامة أكثر ديمقراطية وأكثر انفتاحا على المواطنين وأقل جمودا وانعزالا . فقد ساهم دستور سنة ١٩٦٤ ، ودستور سنة ١٩٧١ ، وقوانين العاملين المدنيين بالدولة ، وقوانين العاملين بالقطاع العام ، فى النظر الى الوظيفة العامة بوصفها تكليفا للقائمين بها لخدمة المواطنين وتحقيقا للمصلحة العامة [1] .

---

(١) اذ نصت المادة ٥٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - لأول مرة - على أن " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها " . وقد ورد ذات النص فى المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . كما نصت المادة ٢١ من دستور سنة ١٩٦٤ على أن : " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، ويستهدف موظفو الدولة فى أدائهم أعمال وظائفهم خدمة الشعب " . وكذلك فقد نصت المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٧١ على أن "الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب " .

وقد تحقق مبدأ المساواة بين المواطنين فى تولى الوظائف العامة ، وألغيت الطبقية داخل تلك الوظائف . ولذلك وجد كادر واحد يضم جميع الموظفين والعمال ، وذلك بعد الغاء الكادرات المتعددة التى أوجدها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . وأصبحت الوظيفة العامة مجرد فئة من فئات الشعب ، مع اخضاع الموظفين العموميين للنظام القانونى الذى ينظم أوضاعهم ، شأنهم فى ذلك شأن سائر الفئات .

المبحث الثانى
شخصية شغل الوظيفة العامة

يستفاد من التشريعات والنظم المختلفة التى أخضع لها الموظفون العموميون فى مصر ، أنها تقوم على أساس الأسلوب الشخصى . اذ نظمت الوظيفة العامة على أساس مراعاة ظروف الموظف ومؤهلاته قبل الاهتمام بأعمال الوظيفة ، وذلك بالرغم مما نصت عليه بعض التشريعات من ضرورة جعل الأجر على قدر العمل ، أو ضرورة اعادة ترتيب وتقويم الوظائف العامة على أساس ما تتضمنه من أعمال ومسئوليات .

ذلك أنه فى ظل الفترة السابقة على صدور أول قانون عام لموظفى الدولة فى سنة ١٩٥١ ، كان اختيار الموظفين الجدد لا يتم فى معظم الحالات بموجب امتحان مسابقة يحدد مدى صلاحيتهم لتولى أعمال الوظائف الخالية ، بل كان يستند الى ما لديهم من مؤهلات دراسية ، مع عدم اشتراط وجود علاقة مباشرة بين نوع المؤهل الدراسى وبين أعمال الوظيفة . ولم تكن امتحانات المسابقة التى تعقد أحيانا تقوم على أساس التخصص فى أعمال الوظيفة ، وانما على أساس ثقافة المرشح ومعلوماته العامة ، الى جانب الوساطة والمحسوبية .

وليس أدل على ذلك من قيام سياسة تسعير الشهادات الدراسية من جانب الحكومة فى سنة ١٩٤٤ ، ومقتضاها وضع سعر محدد لكل شهادة دراسية يتقاضاه الحاصلون على تلك الشهادة ، وذلك عن طريق تعيينه فى درجة مالية محددة بغض النظر عن طبيعة أعمال الوظيفة التى يتولاها . وكذلك قيام قواعد التنسيق التى صدرت فى سنة ١٩٤٦ ، وبموجبها تم توزيع الدرجات على الوزارات والمصالح المختلفة ، وذلك بتخصيص نسبة مئوية معينة من مجموع وظائف كل كادر لشاغلى كل درجة على حدة ، مع اجراء

عمليات النقل والترقية التى يستلزمها تطبيق تلك النسب .

ولم تكن تلك الاجراءات تتم لحاجة العمل ، بل لمجرد تحقيق المساواة فى فرص الترقية بين الموظفين الذين يحملون نفس المؤهلات الدراسية ومدد الأقدمية . وقد ترتب على ذلك اجراء حركات ترقيات جماعية للموظفين ، بالرغم من عدم حدوث تغيير فى أعمالهم ، وبالرغم من عدم وجود حاجة حقيقية لمثل ذلك الاجراء (١) .

وقد كانت السياسة الوظيفية المطبقة خلال النصف الأول من القرن الحالى فى مصر تتمثل فى خدمة المصالح الشخصية ، مع اهمال المصالح العملية (٢) .

وقد صدر قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مقررا فى مذكرته الايضاحية العدول عن سياسة تسعير المؤهلات الدراسية ، والأخذ بمبدأ الأجر على قدر العمل . الا أن نصوص القانون ذاته لا تدل على قيام ذلك المبدأ . وليس أدل على ذلك من أن المادة "٤٠ مكرر" مثلا قد وضعت حدا أقصى للمدد التى يجوز أن يقضيها الموظف فى درجة واحدة أو فى درجتين أو فى ثلاث درجات ، بحيث تتم ترقيته مباشرة بمجرد قضاء تلك المدد ، وذلك فى ظل الشروط التى تتعلق بظروف الموظف لا بأعمال الوظيفة ، وبغض النظر عن حاجة العمل الحقيقية أو وجود وظيفة خالية ، وبغض النظر كذلك عن وجود أية حاجة الى تغيير العمل الوظيفى تغييرا فعليا .

---

(١) راجع : مجلد قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية الصادرة من وزارة المالية عن الفترة من سنة ١٩٤٢ الى سنة ١٩٤٦ ، مكتبة الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، القاهرة ، بدون أرقام صفحات . وكذلك : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، ٦٧ .

(٢) راجع أيضا تقرير اللجنة المالية لكل من مجلسى الشيوخ والنواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، حيث يؤكدان سيطرة الظروف الشخصية للموظفين على النظم السائدة حينذاك : مجلس الشيوخ ، مجموعة مضابط وملاحق دور الانعقاد العادى السادس والعشرين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٣ ومابعدها .

وكذلك : مجلس النواب ، الهيئة النيابية العاشرة ، مجموعة مضابط دور الانعقاد الثانى ، المجلد الخامس ، من ٢٨ أغسطس الى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥١ ، المطبعة الأميرية ، مكتبة مجلس الشعب ، القاهرة ، ١٩٥٢ ، مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين ، ص ٥١ ومابعدها .

كما أن المادة ١١٣ من القانون المذكور تؤكد عدم وجود علاقة ارتباط بين الموظف وبين وظيفته . اذ تجيز فى حالة الغاء احدى الوظائف أن ينقل الموظف الى وظيفة أخرى شاغرة يلزم لشغلها توفر مؤهلات التعيين فى الوظيفة الملغاة . ولم تشترط هذه المادة أن تكون الوظيفة الجديدة متضمنة نفس النوع من الأعمال الذى تتضمنه الوظيفة الملغاة ، ولم تشترط كذلك أن تتوفر لدى الموظف خبرة عملية بشأن أعمال الوظيفة الجديدة ، كما أنها لم تجز الاستغناء عن الموظف فى هذه الحالة ، مكتفية بمجرد اشتراط توفر مؤهلات دراسية معينة .

هذا مع ملاحظة أن المادة ٢٢ الواردة فى قانون سنة ١٩٥١ كانت تشير الى عمل الوظيفة ، مقررة أن كل من يعين أو يرقى الى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا . الا أن هذه المادة لم تكن ذات أثر كبير فى الطابع العام للقانون المذكور ، وهو الطابع الذى كان يتمثل فى عدم تخصيص الدرجات لوظائف معينة كقاعدة عامة . كما أن هذه المادة لم تشترط أن تتوفر لدى الموظف القدرات أو الخبرات العملية التى تتفق مع أعمال الوظيفة المعين فيها أو المرقى اليها . ولا شك أن أغلبية الدرجات فى ظل قانون سنة ١٩٥١ لم تكن مخصصة لوظائف معينة ولا ينطبق عليها نص المادة المذكورة . أما مجرد اقتران الدرجات بأسماء وظائف معينة فى الميزانية ، فلا يعنى أنها كانت مخصصة لوظائف معينة ، بل هى مجرد مسميات وألقاب تساعد على تحديد مرتبات الموظفين فى الميزانية ، دون أن تكون لها علاقة بنوع العمل الذى يمارسه الموظف فعلا [1] .

ومن ذلك يتضح أن مبدأ الأجر على قدر العمل لم يكن فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سوى مجرد فكرة نظرية لا أثر لها على نصوص القانون ذاته ، وأنه لم يكن من الممكن تحديد الأجر على قدر العمل فى حين أن العمل ذاته لم يكن محددا على وجه الدقة ، وأن ترتيب الوظائف لم يتم على أساس ما تتضمنه من أعمال ؛ هذا بالاضافة الى تمتع الرؤساء الاداريين بسلطة تقديرية فى تحديد الأعمال التى يكلف الموظف بممارستها بعد تعيينه ، بغض النظر عن المؤهل الدراسى الحاصل عليه أو الدرجة التى يشغلها أو نوعية الخبرات العملية التى حققها .

---

(١) راجع: محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٨٨ ومابعدها .

ولذلك حاول قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الاتجاه نحو اقامة سياسة الوظائف العامة على أساس أعمال الوظيفة لا على أساس ظروف الموظفين ومؤهلاتهم . وتطبيقا لذلك قضت المادة الثالثة من قانون الاصدار بالبدء فى عملية الترتيب الموضوعى للوظائف العامة ، شأنها فى ذلك شأن المادة الخامسة من القانون ذاته . وان كانت نصوص هذا القانون لم تأخذ جميعها بذلك الاتجاه الموضوعى ، اذ جمعت بين الاتجاه الشخصى والموضوعى مع تغليب الجانب الشخصى .

ومن ذلك - على سبيل المثال - نص المادة ٤١ من القانون المذكور اذ أجازت نقل العامل من جهة الى أخرى على ألا يفوت عليه النقل دوره فى الترقية بالأقدمية (مالم يكن النقل بناء على طلبه) ، وألا ينقل الى وظيفة تقل درجتها عن درجة وظيفته الأصلية . ومن ذلك يتضح أن هذه المادة وضعت شروطا ترتبط ارتباطا وثيقا بظروف الموظف ، بحيث لا يضار بسبب فقد أية ميزة مادية أو وظيفية نتيجة النقل ، بينما لم تضع المادة المذكورة أية اشتراطات تتعلق بأعمال الوظيفة ، كاشتراط أن يكون النقل الى وظيفة تتضمن أعمالا مماثلة لأعمال الوظيفة الأصلية أو لخبرات الموظف العملية .

أما المادة ٤٢ من القانون ذاته فقد أوردت حكما يتعلق بالموظف الذى لا يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها ، أو يكون زائدا على حاجة العمل فى الجهة التى يعمل بها . فقررت فى الحالة الأولى جواز نقله الى أية وظيفة أخرى خالية فى الوزارة التى يعمل بها أو فى أية جهة اخرى . وقررت فى الحالة الثانية جواز نقله الى جهة أخرى مع الغاء وظيفته من ميزانية الجهة التى كان يعمل بها . ومن ذلك يتضح أن هذه المادة تراعى ظروف الموظف الشخصية حتى ولو كان زائدا عن حاجة العمل أو مفتقدا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها ، فلا تقضى بالاستغناء عنه (سواء ألغيت وظيفته أو لم تلغ) وهو ما يحدث فى الحالات المماثلة فى ظل النظم الموضوعية ، بل تقضى بنقله الى جهة أخرى . وهو ينقل بطبيعة الحال بنفس درجته ومرتبه ، اذ ان النقل الى درجة أقل غير جائز بموجب هذا القانون اعمالا لنص المادة ٤١ .

وقد نظمت المادتان ٤٥ و ٤٦ من القانون ذاته اعارة العاملين الى الأشخاص المعنوية العامة والخاصة فى الداخل والحكومات والهيئات العربية والأجنبية والدولية .

فأجازت المادة ٤٥ منح العامل المعار مرتبا من الحكومة المصرية رغم اعارته لجهة أخرى . كما أوجبت المادة ٤٦ ابقاء وظيفة المعار خالية لحين انتهاء اعارته ، مع جواز شغلها بصفة موقتة على أن تخلى عند عودة المعار ، والا فانه يشغل أية وظيفة خالية من درجته ، أو يبقى فى وظيفته الاصلية بصفة شخصية ، على أن تسوى حالته فى أول وظيفة تخلو من نفس الدرجة . ومما تقدم يتضح مدى حرص المشرع على مراعاة الظروف الشخصية للموظف المعار وعدم اصابته بأى ضرر مادى أو وظيفى سواء أثناء اعارته أو بعد عودته ، وبالرغم من أنه طوال فترة الاعارة لا يقدم أى عمل للدولة يستحق عليه أجرا ، وقد يوضع بعد عودته بصفة شخصية فى نفس الوظيفة التى شغلت بغيره ، وكلاهما يتقاضى مرتبا عن نفس الوظيفة . واذا وضع فى وظيفة أخرى فقد اكتفى المشرع باشتراط أن تكون من نفس الدرجة ، ولم يشترط أن تكون أعمالها مماثلة لأعمال وظيفته الاصلية ، أو مطابقة لخبراته العملية وتخصصه ، أو أن تتوفر فيه مطالب التأهيل اللازمة لها [1] .

هذا وقد اتخذ المشرع المصرى بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ نفس المسار الذى اتبعه القانون السابق عليه ، وهو اقرار الترتيب الموضوعى للوظائف العامة كمبدأ أساسى رغم الخلط فى نصوص القانون بين الجانبين الشخصى والموضوعى ، مع ترجيح كفة الجانب الأول . فقد أورد أحكاما مشابهة لتلك التى أوردها القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وذلك مع تعديلات طفيفة فى تلك الأحكام لا تمس جوهر الفكرة ذاتها ، وهى الاهتمام بالظروف الشخصية للموظف العام .

وهناك دلالة أخيرة على أن اهتمام المشرع بالموظف يفوق اهتمامه بالوظيفة . وقد تكون هذه الدلالة شكلية ، الا أنها تعبر عن تحقق النظرة الشخصية ، ألا وهى

---

(١) وقد ناقض المشرع نفسه فى هذه النصوص . اذ يلزم بموجب الفقرة الاولى من المادة ٤٦ جهة الادارة بالاحتفاظ للموظف المعار بوظيفته خالية لحين انتهاء اعارته ، واذا شغلت فان ذلك يكون بصفة موقتة على أن تخلى عند عودته . هذا فى حين أنه عاد فى الفقرة الثانية من نفس المادة وجعل عودته الى وظيفته الاصلية مقترنة بشرط أن تكون خالية ، واذا لم تكن خالية يؤخذ بأحد الحلول البديلة الواردة فى المتن ، ولم يكن المشرع فى حاجة الى كل تلك الحلول ، طالما أنه أوجب حفظ وظيفة المعار خالية وحظر شغلها الا بصفة موقتة .

حرص المشرع على تسمية القوانين الأساسية للوظيفة العامة باسم العاملين أنفسهم . فهو لا يطلق عليها " قوانين الخدمة المدنية " أو " قوانين الوظيفة العامة " ، بل يحرص على تسميتها باسم " قوانين موظفى الدولة " أو " قوانين العاملين المدنيين بالدولة " أو " قوانين العاملين بالقطاع العام " ، مما يؤكد أن المشرع قصد الى اصدار قوانين للموظفين أنفسهم لا للوظائف العامة (١) .

ولا ريب فى أن هذه الأمثلة المتعددة تدل على أن المشرع حين يقوم بصياغة نصوص قوانين العاملين ، لا يمكنه تجنب اقامة تلك النصوص على أساس مؤهلات الموظفين العموميين وأقدمياتهم وظروفهم الشخصية . وهى أمور لا تتعلق بالقيمة الموضوعية لما يمارسونه من أعمال وظيفية ، بقدر تعلقها بمستوى تكاليف المعيشة ، والأعباء التى يتحملها الموظف ، والمظهر الاجتماعى اللائق الذى يناسب المركز الوظيفى ، وذلك بعكس ما يعلنه المشرع صراحة من ضرورة تحديد الأجر على قدر العمل وتقويم الوظائف العامة تقويما موضوعيا .

وبالرغم من أننا نؤيد المشرع فى بعض ما يورده من المبادىء الأساسية التى تراعى ظروف الموظفين ومؤهلاتهم بصفة عامة ، الا أننا نفضل قيام المشرع باعلان ذلك صراحة ، بدلا من الاعلان عن تبنيه لمبادىء معينة مع وضع النصوص التى تتعارض مع تلك المبادىء المعلنة .

---

(١) وتجدر الاشارة الى أن معظم الدول العربية تطلق على قوانينها اسم " قوانين الخدمة المدنية " . كما أن معظم الدول الاوربية والافريقية تسمى قوانينها بذات الاسم ، أو باسم " قوانين الوظيفة العامة " .

الفصل الثانى
نظام الترتيب العام

المبحث الأول
الترتيب العام الشخصى

ظلت مصر حتى عام ١٩٥٧ تعتنق سياسة الأسلوب الشخصى البحت فى مجال ترتيب الوظائف العامة . ويمكن تقسيم مرحلة هذا الترتيب الشخصى الى فترتين ، جاءت أولاهما قبل صدور قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم جاءت الثانية بعد صدوره ، وذلك على أساس أن ذلك القانون كان أول تشريع عام يعنى بتنظيم شئون الموظفين العموميين ، مما جعل الفترة السابقة لصدوره ممثلة لمرحلة الترتيب الشخصى غير المنظم ، وجعل الفترة اللاحقة لصدوره ممثلة لمرحلة الترتيب الشخصى المنظم .

لذا سنقسم الدراسة فى هذا المبحث الى مطلبين ، يتناول أحدهما مرحلة ما قبل العمل بقانون موظفى الدولة ، بينما يتناول ثانيهما مرحلة مابعد العمل به .

المطلب الأول
ترتيب ما قبل العمل بقانون موظفى الدولة

(أولا) انعدام الكادرات :

كانت توجد فى مصر مراتب مدنية فى سنة ١٨٢٩ . فقد تعرضت بعض القرارات التى أصدرها مجلس المشورة لتنظيم شئون موظفى المراتب السابعة والثامنة والتاسعة والعاشرة وغيرها . ومن ذلك التقرير بأن مرتبة نظار الاقسام فى الوجه البحرى تمثل المرتبة السابعة ، وأن مرتبة حكام الأخطاط وكبار المشايخ تمثل المرتبة التاسعة ، وأن مرتبة قائمقامات القرى تمثل العاشرة [1] .

---

(١) دكتور عبد الفتاح حسن ، ترتيب الادارة العامة والرقابة على أعمالها فى مصر خلال الفترة من سنة ١٧٩٨ الى سنة ١٨٧٥ ، مجموعة المحاضرات التى ألقيت على طلبة دبلوم العلوم الادارية بكلية الحقوق بجامعة القاهرة ١٩٦٦/١٩٦٧ ، ص١٦١ ومابعدها .

وكذلك فقد حددت فى عهد سعيد باشا (سنة ١٨٥٥) المراتب المدنيـــة كمقابل للمراتب العسكرية ، وذلك على النحو التالى :

١ - المراتب العسكريـــة :

ميرميران - ميراللواء - ميرالاى - قائمقـام - بكباشى - صاغقول - يوزباشى أول - يوزباشى ثان - ملازم أول - ملازم ثان .

٢ - المراتب المدنية المقابلة لها :

الأولى - الثانية المتميزة - الثانية - الثالثة - الرابعة - الخامسة - ثم أربع مراتـــب بلا مسمى وظيفـى .

وقد كانت توجد مرتبة أعلى من المرتبة الأولى وهى مرتبة ميرالأمراء . وكـــان يشترط فى شاغلها الحصول على رتبة الباكوية أو الباشوية . ولم يكن لكل مرتبة فى ذلـــك الحين مربوطا ماليا خاصا ، اذ لم يحدد مثل ذلك المربوط للمرة الأولى الا فى سنـــة ١٨٦٠ (١) .

وفى سنة ١٨٨١ تقدم شريف باشا رئيس النظار بتقرير الى الخديو طالبا فيـــه تشكيل لجنة تضع القواعد العامة المتعلقة بشروط تعيين وترقية الموظفين العموميين علـــى أساس الصلاحية والجدارة ، كما تضع الدرجات والعلاوات ومستويات المرتبات الخاصـــة بكل وظيفة ، وكذلك نظام الأقدمية وكيفية توقيع العقوبات التأديبيـــة .

وقد شكلت اللجنة المطلوبة وأنهت عملها فى سنة ١٨٨٣ . وقد صدرت بنـــاء على مقترحاتها لائحة لتنظيم شئون الموظفين العموميين أطلق عليها " لائحة تسوية حالـــة المستخدمين الملكيين " . وقد قررت هذه اللائحة بعض المبادئ التى تتعلق باختيـــار الموظفين على أساس الجدارة عن طريق امتحانات المسابقة . كما عنيت بوضع بعض الشـروط الموضوعية العامة المتعلقة بالتعيين والترقية ، مع تقسيم الوظيفة العامة الى جملة درجات .

---

(١) عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٦١ ومابعدها .

ثم صدر فى ١٧ يونيو سنة ١٨٨٩ قرار مجلس النظار بلائحة ترتيب درجات المستخدمين الملكيين وتعيينهم وترقيتهم (١) . وقد قررت الفقرة الأولى من تلك اللائحة أن يكون ترتيب درجات المستخدمين عبارة عن مجموع مستخدمى كل مصلحة . ثم قسمت الفقرة الثانية درجات المستخدمين الى ثلاثة أقسام : قسم أول للوظائف الكبيرة ، وتشمل جميع الوظائف التى تبلغ ماهياتها مائة وثمانين جنيها سنويا فأكثر . وقسم ثان للوظائف الصغيرة ، وتشمل جميع الوظائف التى تقل ماهياتها عن ذلك الحد . أما القسم الأخير فيخصص للوظائف الفنية فى بعض المصالح الحكومية . وقد احتوى كل قسم من تلك الأقسام على عدة درجات تتقرر لها ماهيات مختلفة .

ويتضح من ذلك أن الترتيب المذكور لم يكن ترتيبا موضوعيا . اذ لا توجد له أية علاقة بأعمال الوظائف . ذلك أنه لم يكن سوى مجرد تقسيم للدرجات المالية الى مجموعات رئيسية ، حسب المرتبات المقررة لشاغلى تلك الدرجات . كما أن القسم الثالث الذى ضم الوظائف الفنية داخل بعض المصالح لم تكن له فى اللائحة حدود واضحة أو تعريفات محددة تستند الى نوعية تلك الوظائف أو ما تتضمنه من أعمال . هذا بالاضافة الى أن ذلك التقسيم لم يشمل جميع المصالح الحكومية ، اذ وجدت - كما نصت الفقرة الثامنة عشرة من اللائحة - مصالح معينة لم ترتب درجات مستخدميها . وكان ذلك بسبب ترك تنظيم شئون موظفيها لرئيس كل مصلحة على حدة ، بما لا يتعارض مع أحكام اللائحة المذكورة .

ثم صدرت فى ٤ ديسمبر سنة ١٨٩٢ لائحة جديدة تتعلق بتعيين المستخدمين الملكيين فى مصالح الحكومة وترقيتهم (٢) . وقد احتفظت هذه اللائحة بنظام الترتيب الذى أوردته لائحة سنة ١٨٨٩ ، الا أنها أدخلت تعديلا على الحد الفاصل بين قسمى الوظائف الكبيرة والصغيرة ، مما جعل الوظائف التى تبلغ ماهياتها عشرة جنيهات شهريا فأكثر تدخل ضمن الوظائف الكبيرة .

---

(١) فيليب جلاد ، القاموس العام للادارة والقضاء ، من سنة ١٨٧٦ الى سنة ١٩٠٠ ، مطبعة بنى لاغوداكى ، الاسكندرية ، ١٩٠٠ ، ص ٣٠٨ ومابعدها .

(٢) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الثانية والستون ، العدد رقم ١٤٣ الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٨٩٢ ، ص ٢٤١٣ ومابعدها .

وقد قضت اللائحة المذكورة بأن يكون الموظفون الذين يضمهم قسم الوظائف الفنية هم المهندسون ، والميكانيكيون ، وقبودانات وسوارى السفن ، والاسطباشية ، ونظار المدارس ، والاساتذة ، والأطباء ، والأجزجية ، والكيماويون ، والحكماء البياطرة ، والقوابل والممرضات ، والصيارف والعدادون ، والمثمنون . على أن يكون ترتيب هؤلاء الفنيين (حسب نص المادة الرابعة عشرة من اللائحة) بحسب مقدار ماهياتهم فى قسم الوظائف الكبيرة وقسم الوظائف الصغيرة للمصلحة التابعين لها ، بيد أنها أجازت ترقيتهم من القسم الثانى الى القسم الأول بشرط قضاء مدة خدمة معينة ، وذلك بخلاف الحال بالنسبة لغير الفنيين من شاغلى وظائف القسمين ، اذ لا تجوز ترقيتهم من قسم الوظائف الصغيرة الى قسم الوظائف الكبيرة الا استثناء ، وبشرط عدم وجود من يشغل الوظائف الخالية بقسم الوظائف الكبيرة من بين موظفى القسم ذاته أو من خارج نطاق الوظيفة العامة . فقد كانت القاعدة العامة هى أن تكون الترقية فى داخل كل قسم على حدة مقصورة على موظفى القسم ومن نفس المصلحة .

وقد اشترطت المادة السادسة عشرة من اللائحة أن يتم اختيار مستخدمى قسم الوظائف الفنية من بين الحاصلين على دبلوم من المدارس الحكومية العليا أو من خارج القطر عن العلوم الفنية التى تستلزمها الوظيفة المراد تعيينهم فيها . بينما لم تشر اللائحة الى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائف القسمين الآخرين أو غيرها من اشتراطات التأهيل .

وقد صدرت فى ١٣ مايو سنة ١٨٩٥ لائحة جديدة حلت محل لائحة سنة ١٨٩٢ ، الا أنها لم تستحدث شيئا فيما يتعلق بنظام ترتيب الموظفين ودرجاتهم (١) .

ثم صدرت فى ٢٤ يونية سنة ١٩٠١ لائحة جديدة للمستخدمين نصت على أن يكون ترتيب درجات المستخدمين ممثلا لمجموع مستخدمى كل مصلحة ، وأن يكون التصديق عليه بواسطة اللجنة المالية ومجلس النظار . كما نصت على تقسيم ذلك الترتيب الى درجات ، وألا يزداد مجموع ما يصرف من الماهيات عن المتوسط المقرر لها فى

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الخامسة والستون ، العدد رقم ٥٧ ، ٢٠ مايو سنة ١٨٩٥ ، ص ١٢٤١ ومابعدها .

الترتيب . الا أن هذه اللائحة لم تشر الى أية تفاصيل تتعلق بالمستويات أو الدرجات التى تنقسم اليها الوظيفة العامة ، مما كان يفيد أستمرار العمل بنظام الترتيب الوارد بلائحة سنة ١٨٨٩ (١) .

هذا وغنى عن البيان أن اللوائح التى صدرت فى ظل تلك المرحلة لم تكن كادرات وظيفية متكاملة بالمعنى المفهوم ، اذ عنيت كل لائحة منها بتنظيم بعض جوانب الوظيفة العامة بصورة جزئية . كما أنه لم يكن يوجد تعريف محدد للدرجات القائمة ، أو تمييز واضح بينها ، أو تحديد للشروط ومتطلبات التأهيل المتعلقة بكل منها .

ولم تقم فى مصر فى ذلك الحين أية محاولة لترتيب الوظائف العامة ترتيبا علميا يقوم على أساس ما تتضمنه الوظائف من أعمال ، اذ كان ترتيب الوظائف العامة مجرد تجميع للموظفين فى مجموعة من الدرجات التى تتفق مع وضعهم فى السلم الادارى ، الذى كان يستند بدوره الى مركزهم الاجتماعى وعلاقتهم بالحكام . وذلك فيما عدا الوظائف القليلة التى اشترط لها الحصول على مؤهلات دراسية معينة .

(ثانيا) الكادرات ذات الدرجات المالية :

أصدرت الحكومة فيما بين سنة ١٩٠٧ وسنة ١٩٤٤ مجموعة من الكادرات التى ينقسم كل منها الى عدة درجات يختلف عددها من كادر الى آخر وذلك دون مبرر واضح . ولم يكن ذلك التقسيم من قبيل الترتيب الموضوعى للوظائف العامة ، بل كان مجرد مجموعة من الدرجات المالية التى تحدد بداية ونهاية المرتب الشهرى الذى يتقاضاه كل من يشغل الدرجة أيا كانت وظيفته . وقد كانت الكادرات الوظيفية تصدر طوال تلك المرحلة فى شكل قرارات ادارية من مجلس الوزراء .

وفيما يلى بيان لهذه الكادرات المختلفة .

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الحادية والسبعون ، العدد رقم ٦٩ ، ٢٦ يونيو سنة ١٩٠١ ، ص ٩٩٨ ومابعدها .

١ - كادر سنة ١٩٠٧ :

ففى سنة ١٩٠٧ وضع مجلس الوزراء أول كادر منظم للموظفين العموميين ، حيث قام بتقسيم الموظفين الى ثمانى درجات ، ويقابل كل درجة منها الحد الأدنى والحد الأقصى لمرتب الدرجة . وقد تم تحديد كل ذلك بطريقة تحكمية غير مسبوقة بأية دراسة علمية (١) .

وكان عدد الدرجات المالية فى ذلك الكادر قليلا نسبيا حيث تضمن الدرجات التالية : الدرجة الرابعة - الدرجة الثالثة - الدرجة الثانية - الدرجة الاولى - وكيل قلم - رئيس قلم - وكيل ادارة - ناظر ادارة .

ويرجع قلة عدد الدرجات فى ذلك الحين الى أن كادر سنة ١٩٠٧ لم يكن شاملا لجميع الوظائف العامة فى الدولة ، بل اقتصر على بعض الوظائف دون غيرها ، ولم يتضمن درجات الوظائف العليا ، فضلا عن أن عدد الادارات العامة وما تضمنه من وظائف كان محدودا ، وبالتالى فقد كان عدد الموظفين العموميين محدودا أيضا .

وقد كان كادر سنة ١٩٠٧ على أية حال خطوة متقدمة بالنسبة لحالة عدم الاستقرار التى كانت سائدة قبل صدوره ، وبالنسبة للظروف السياسية والاستعمارية التى كانت تقع تحتها البلاد حينئذ .

٢ - كادر سنة ١٩٢١ :

وفى سنة ١٩٢١ ألغى كادر الموظفين الصادر فى سنة ١٩٠٧ ، وحل محله كادر آخر وضعته اللجنة التى شكلت فى ذلك الحين برئاسة وزير الزراعة وعضوية أربعة من كبار الموظفين الانجليز وثلاثة من المصريين . وقد أعاد ذلك الكادر تقسيم الموظفين العموميين ، حيث زاد عدد درجاتهم المالية من ثمانى درجات الى احدى عشرة درجة تضمها ثلاثة كادرات فرعية وهى (٢) : الكادران الفنى والادارى ، وينقسمان

---

(١) زكى محمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص١٩٢ ، ١٩٣ ، ومحمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص٧٦ .

(٢) جريدة الوقائع المصرية ، السنة الحادية والتسعون ، العدد رقم ٦٤ ، ١١ يوليو سنة ١٩٢١ ، ص١ ومابعدها .

الى ست درجات مالية من الثامنة الى الثالثة ، مع تخصيص الدرجتين السابعة والثامنة لموظفى الكادر الفنى فقط . أما الكادر الكتابى ، وينقسم الى ثلاث درجات مالية ج ، ب ، أ . أما الدرجتان الثانية والاولى فتخصصان للوظائف العليا .

ورغم أن الباب الاول " فقرة ب " من ذلك الكادر قد نصت على أن مجرد الحصول على شهادة دراسية معينة لا يكسب الموظف العام حقا فى أى مرتب مبدئى معين ، الا أن ذلك النص فى حد ذاته لم يحقق موضوعية الترتيب ، وذلك نظرا لعدم وجود تحديد واضح لأعمال الوظائف ومسئولياتها ، ونظرا لأن تقسيم الوظيفة العامة الى عدة مستويات لم يكن تقسيما لتلك الاعمال ، بل كان مجرد تحديد لمستويات المرتب الذى يتقاضاه شاغل الوظيفة .

٣ - كادر سنة ١٩٣١ :

وقد تعددت المحاولات عقب صدور الدستور سنة ١٩٢٣ ، وذلك من أجل تحسين الاوضاع الوظيفية فى مصر . ولذلك شكلت عدة لجان لهذا الغرض . وانتهى الأمر بصدور كادر جديد فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٣١ ليطبق اعتبارا من أول مايو التالى [1] . وقد قام ذلك الكادر من جديد بتخفيض عدد الدرجات المالية للموظفين العموميين من احدى عشرة درجة الى عشر درجات ، اذ قام على أساس ادماج الدرجات المتقاربة . كما أصبح للمؤهلات الدراسية الحاصل عليها الموظف دورا أساسيا فى تحديد درجته المالية .

وقد كانت الدرجات التى تضمنها كادر سنة ١٩٣١ تتمثل فى الدرجات من الثامنة حتى الثانية ، ثم الدرجة الاولى ج ، ب ، أ .

وقد وضع ذلك الكادر نظاما مستقلا لعمال الخدمة الخارجين عن الهيئة ، اذ قسمهم الى احدى عشرة درجة : فهناك كادر للصناع ينقسم الى ست درجات (من الرابعة الى الأولى ، ثم المالية ب والمالية أ) . وهناك كادر لغير الصناع ينقسم الى خمس درجات (من الرابعة الى الاولى ، ثم الممتازة) .

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٠١ ، العدد رقم ٤٥ ، ٧ مايو سنة ١٩٣١ ، ص ٧ ومابعدها .

٤ - كادر سنة ١٩٣٩ :

وفى سنة ١٩٣٩ أقر مجلس الوزراء كادرا جديدا للموظفين العموميين وحدد أول فبراير سنة ١٩٣٩ موعدا لبدء سريانه (١) .

وقد اتبع الكادر المذكور أسلوب الكادرات الفرعية المتعددة . اذ وضع كادرا عاما ينقسم الى تسع درجات (وقد أدمجت الدرجة الأولى بفئاتها الثلاث ج ، ب ، أ فى درجة واحدة) . كما وضع كادرا آخر للوظائف العليا قسم بدوره الى سبع درجات هى : رئيس مصلحة - مدير عام ب - مدير عام أ - وكيل وزارة مساعد - وكيل وزارة - درجة ممتازة - وزير .

هذا بالاضافة الى كادر مستقل لعمال الخدمة الخارجين عن الهيئة ، وهو مماثل تماما لما وضعه كادر سنة ١٩٣١ ، وذلك فيما يتعلق بأقسامه وعدد درجاته ومسمياته .

وقد أقام كادر سنة ١٩٣٩ نظام الترتيب على أساس شخصى بحت يعتمد اعتمادا أساسيا على المؤهلات الدراسية للموظفين . فقد نصت المادة الخامسة من " باب التعيين " على أن يعين الحاصلون على دبلوم عال أو درجة جامعية من مصر أو من الخارج فى الدرجة السادسة ، ويعين الحاصلون على شهادة اتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها فى الدرجة الثامنة الكتابية ، كما يعين الحاصلون على شهادة مدرسة التجارة المتوسطة (نظام قديم) فى الدرجة الثامنة ، بينما لم يشترط للتعيين فى الدرجة التاسعة الحصول على مؤهل دراسى معين . ولم يضع المشرع بموجب الكادر المذكور أية شروط موضوعية تتعلق بأعمال الوظيفة ذاتها .

كما نصت المادة السادسة من "باب الترقيات" على أنّ يسوغ النقل من الدرجة التاسعة الى الدرجة الثامنة ببداية الدرجة أو بالماهية الحالية أيهما أكبر ، بشرط أن يكون المستخدم حائزا للمؤهل الدراسى اللازم للتعيين فى الدرجة الثامنة " .

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٠٩ ، العدد رقم ٩٥ ، ٧ سبتمبر سنة ١٩٣٩ ، ص ٨ ومابعدها .

أما المادة السابعة من ذلك الباب فقد قررت أنه " لا يجوز أن يتعدى الدرجة الرابعة الادارية والفنية موظف غير حاصل على مؤهل دراسى عال " .

ومع كل فقد احتوى كادر سنة ١٩٣٩ على نصين يغلب عليهما الطابع الموضوعى ، مما يجعله من هذه الناحية تطورا ايجابيا وخطوة أولى نحو الموضوعية .

فقد قررت المادة التاسعة من باب التعيين أنه " يشترط للتعيين فى وظائف الدرجة الثامنة الفنية حصول المرشح على شهادة فنية متوسطة ، أو على خبرة فنية سابقة لمدة خمس سنوات متصلة أو متقطعة فى أعمال فنية تماثل العمل المراد اسناده اليه " . كما قررت المادة الثانية من باب الترقيات أن " الترقية لا تكون الا الى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التى يشغلها الموظف ، على شرط أن توجد وظيفة خالية من هذه الدرجة ، وأن يولى فعلا عمل الوظيفة التى يرقى اليها . ولا تجوز ترقية موظف ادارى الى وظيفة فنية ولا موظف فنى الى وظيفة ادارية . كما لا تجوز ترقية موظف فنى فى قسم خاص من العمل الى درجة فى قسم آخر فى نفس المصلحة ما دام عملا القسمين مختلفين " .

بيد أن هذه النصوص لا تكفى للقول باعتناق الأسلوب الموضوعى فى الترتيب ، اذ أنها لا تعدو أن تكون نصوصا جزئية لا تغطى نظام الترتيب كله ، كما أنها كانت تتسم بالعمومية ولا تستند الى نظام علمى متكامل لتحليل الوظائف وتوصيفها وتحديد مسئولياتها ، مما جعلها نصوصا نظرية لا تصلح للتطبيق العملى ، ولم تصحبها أو تلحق بها فى تلك المرحلة خطوات أخرى نحو موضوعية الترتيب ، ولذلك ظل نظام الترتيب فى ظل كادر سنة ١٩٣٩ قائما أساسا على المؤهلات الدراسية .

٥ ـ كادر العمال :

وفى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ أصدر مجلس الوزراء كادرا خاصا لعمال اليومية . وقد قام ذلك الكادر بتقسيم عمال اليومية الى عدة فئات مالية حسب الاجر اليومى الذى يتقاضونه عن أعمالهم (١) .

---

(١) راجع نص قرار مجلس الوزراء بشأن كادر العمال فى : ديوان الموظفين ، قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ ومابعدها .

هذا وقد كان المؤهل الدراسى فى هذه الكادرات جميعا هو المعيار الذى يتم على أساسه تحديد الدرجة التى يعين عليها الموظف ، دون اشتراط وجود أية علاقة بين نوع التخصص فى ذلك المؤهل ، وبين أعمال الوظيفة التى يشغلها . وبذلك لم تكن للدرجات المالية أية دلالة علمية أو عملية فيما يتعلق بترتيب الوظائف . وكان ذلك طبيعيا نظرا لعدم وجود أية دراسة شاملة للوظائف العامة القائمة ، أو تحديد لأعمال تلك الوظائف على وجه الدقة والتفصيل ، أو ترتيب موضوعى لها حسب ما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات .

(ثالثا) قرارات الانصاف والتنسيق :

على أن شكاوى الموظفين والعمال فى الفترة التى أعقبت صدور كادر سنة ١٩٣٩ أدت - بسبب ارتباك أوضاعهم الوظيفية واضطراب أحوالهم المادية - الى اتخاذ عدة اجراءات تستهدف اصلاح تلك الأوضاع ، وكانت كلها اجراءات تحكمية لا تستند الى أسس علمية[1] . ومن أهم تلك الاجراءات ، اجراء تسعير الشهادات الدراسية الذى اتخذته الحكومة فى سنة ١٩٤٤ وأطلقت عليه " قواعد الانصاف " ، وبمقتضاها تم وضع سعر محدد لكل مؤهل دراسى ، أى تحديد مرتب معين يتقاضاه كل من يعين فى وظيفة حكومية من بين الحاصلين على ذلك المؤهل ، وذلك بغض النظر عن الوظيفة التى يشغلها أو العمل الذى يمارسه ، مع عدم اشتراط وجود علاقة بين نوع المؤهل وطبيعة العمل[2] .

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(٢) راجع : مجلد قرارات مجلس الوزراء وكتب وزارة المالية (١٩٤٢ - ١٩٤٦) ، المرجع السابق . وقد قضت قواعد الانصاف بمنح الدرجة السادسة لكل حامل شهادة جامعية موجود بالخدمة أو يعين مستقبلا ، والدرجة الثامنة لحاملى شهادة اتمام الدراسة الثانوية أو ما يعادلها ، والدرجة التاسعة لحاملى شهادة اتمام الدراسة الابتدائية أو ما يعادلها . مع تحديد مستويات سائر الشهادات بالاتفاق بين وزيرى المالية والمعارف العمومية وبعد موافقة مجلس الوزراء . وكل ذلك بغض النظر عن نوعية أو مستوى الوظيفة التى يلتحق بها الموظف أو أية اعتبارات موضوعية أخرى .

ومن تلك الاجراءات أيضا " قرارات التنسيق " التى أصدرتها الحكومة فى سنة ١٩٤٦ ، بهدف القضاء على مشكلة اختلاف النسبة بين عدد الدرجات المخصصة لكل وزارة أو مصلحة وبين عدد موظفيها ، مما يؤدى بالتالى الى اختلاف فرص الترقية بين الوزارات والمصالح المختلفة (١) . وبموجب تلك القرارات ، تم اعادة توزيع الدرجات على الوزارات والمصالح بالطريقة التى تكفل التنسيق بينها وتحقق المساواة بين موظفيها ، وخاصة أولئك الذين يحملون نفس المؤهلات والأقدميات . وقد حددت قرارات التنسيق نسبة مئوية معينة لوظائف كل درجة بالنسبة لمجموع وظائف الكادر (بمعنى أن مجموع عدد وظائف الدرجة الأولى مثلا يكون بنسبة ٤٪ من المجموع الكلى للوظائف ، وهكذا) .

وقد تم كل ذلك تحقيقا للمصالح الشخصية للموظفين العموميين ، بغض النظر عن احتياجات العمل الحقيقية ، ودون احداث أى تغيير فى نوع أو طبيعة عمل الموظف أو حجم مسئولياته .

ومن الواضح أن السياسة الوظيفية للحكومة طوال تلك المرحلة كانت تقوم على قرارات متناقضة لا تجمع بينها خطة موحدة . وكانت تهدف الى تغطية عيوب النظام الوظيفى ، الا أنها فشلت فى تحقيق هذا الهدف ، بسبب قيام قراراتها على عوامل شخصية بحت كانت تسعى من ورائها الى ارضاء الموظفين والحد من شكاواهم ، وهو الهدف الذى فشلت أيضا فى الوصول اليه . وكان كل ذلك نتيجة طبيعية لعدم وجود خطة علمية لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا سليما ، وعدم وجود قانون أساسى عام يضع قواعد ثابتة وسياسة موحدة للوظيفة العامة ، وجهاز مركزى يتحمل مسئولية تطبيق ذلك القانون ويتكفل باعداد وتنفيذ خطط الترتيب الموضوعى للوظائف العامة .

---

(١) راجع : محمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ . ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٦٨ . وكذلك مجلد قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية لوزارة المالية (١٩٤٢ - ١٩٤٦) ، المرجع السابق .

وكانت تلك هى نفس نقاط الضعف التى تعرضت لها مناقشات البرلمان المصرى طوال تلك الفترة [١] ، والتى أوضحها الخبير البريطانى (أ . ب . سنكر) الذى دعته الحكومة فى سنة ١٩٥٠ لاصلاح نظام التوظف والدرجات فى مصر [٢] . وقد استجابت الحكومة لتوصياته فقامت بانشاء ديوان الموظفين بموجب القانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ [٣] ، وباستصدار قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ [٤] .

---

(١) قدمت كل من اللجنة المالية لمجلس النواب والشيوخ ووزير المالية أثناء مناقشة قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ عرضا شاملا لحالة الفوضى التى كانت سائدة فى شئون الموظفين العموميين حينئذ ، بما لا يخرج عن المضمون الوارد فى المتن . راجع : مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٢ ومابعدها . ومضبطة الجلسة الخامسة والاربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٥١ ، ٩٠ ومابعدها .

(٢) راجع تقرير الخبير أ . ب . سنكر عن اصلاح نظام التوظف والدرجات فى الحكومة المصرية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ١٩٥٢ ، ص ٤ - ٨ . وكذلك : زكى محمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ ومابعدها .

(٣) وقد أعيد تنظيمه بالمرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ . ثم أعيد تشكيله وتنظيمه مرة أخرى بالمرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ .

(٤) راجع نص القانون فى : قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١ ومابعدها . واللائحة التنفيذية للقانون ص ٢١٥ ومابعدها ، ومذكرته التفسيرية ص ٢٢٧ ومابعدها .

المطلب الثانى

ترتيب مابعد العمل بقانون موظفى الدولة

كان قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الصادر فى ٢٨ أكتوبر من ذلك العام ، هو أول قانون عام يصدر فى مصر لتنظيم شئون الموظفين العموميين تنظيما شاملا . وقد اتبع نهجا جديدا فى تقسيم الوظائف العامة . اذ عنى بتقسيم الوظائف الى مجموعتين ، وهما الوظائف الداخلة فى الهيئة ، والوظائف الخارجة عن الهيئة . هذا مع تقسيم المستخدمين خارج الهيئة الى ثلاث مجموعات تضم سبع فئات وهى : مجموعة المستخدمين الصناع (وينقسمون الى فئتين : ثانية وأولى) ، ومجموعة المستخدمين غير الصناع (وينقسمون الى ثلاث فئات : ثانية وأولى وعالية) ، ومجموعة المستخدمات (وينقسمن الى فئتين : ثانية وأولى) . وقد حظرت المادة ١٢٤ من القانون المذكور ترقية المستخدمين الخارجين عن الهيئة الى وظائف داخل الهيئة (١) .

وتنقسم الوظائف داخل الهيئة الى أربعة كادرات وهى : الكادر الادارى (وتخصص درجاته للموظفين الاداريين الحاصلين على شهادات جامعية) . والكادر الفنى العالى (وتخصص درجاته للموظفين الفنيين الحاصلين على شهادات جامعية) . والكادر الكتابى (وتخصص درجاته للموظفين الكتابيين الحاصلين على شهادات متوسطة) . والكادر الفنى المتوسط (وتخصص درجاته للموظفين الفنيين الحاصلين على شهادات متوسطة) وينقسم كل من هذه الكادرات الأربعة الى ست درجات مالية (من السادسة الى الأولى بالنسبة للكادرين الادارى والفنى العالى ، ومن التاسعة الى الرابعة بالنسبة للكادرين

---

(١) وكان المستخدمون خارج الهيئة فى المشروع الذى تقدمت به الحكومة الى البرلمان ينقسمون الى ١٦ فئة . ثم اعترض الأعضاء أثناء مناقشة هذا المشروع على ذلك الاسراف فى عدد الفئات ، فخفضتها الحكومة الى سبع فئات .
راجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٤٢ ، ٤٣٤٣ .

الكتابى والفنى المتوسط) (١) . وأنشأ هذا القانون سبع درجات أخرى للوظائف العليا ، وهى درجات : مدير عام ب - مدير عام أ - وكيل وزارة مساعد - وكيل وزارة - الدرجة الممتازة - نائب الوزير - الوزير (٢) .

وقد وجد بالاضافة الى هذه الدرجات المتعددة كادر خاص بالعمال الذين يخضعون لاحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٤ ، والذى قسمهم الى ١٤ فئة مالية وذلك على أساس الاجر اليومى لهم (٣) .

ثم صدر قانون المعادلات الدراسية رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٣ استثناء من أحكام قانون موظفى الدولة ، كمحاولة لتصحيح الأوضاع المتناقضة التى نشأت عن القرارات العديدة غير المدروسة التى أصدرتها الحكومة فى فترات متعاقبة قبل صدور قانون موظفى الدولة ، والتى أدت الى تحميل ميزانية الدولة بأعباء كبيرة والى تذمر الموظفين العموميين (٤) . وقد قام القانون المذكور بتحديد الدرجة والمرتب بالنسبة لمجموعة كبيرة من المؤهلات الدراسية على اختلاف أنواعها ومستوياتها ، ليطبق ذلك على جميع من تم تعيينهم قبل العمل بقانون موظفى الدولة والذين ظلوا فى الخدمة حتى صدور قانون المعادلات

---

(١) وكانت اللجنة المالية بمجلس الشيوخ قد أوصت بادماج الدرجتين الثامنة والسابعة فى درجة واحدة بهدف توسيع مدى الدرجة وتحسين حال صغار الموظفين بمنحهم علاوات الدرجة السابعة دون انتظار للترقية . الا أن اقتراحها لم يؤخذ به عند التصويت على مشروع القانون . راجع مضبطة الجلسة الخمسين ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨٩ .

(٢) أضيفت درجة "نائب وزير" بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ . راجع جريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ٣٨ مكرر ، ٧ مايو سنة ١٩٥٣ . وكذلك قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ٥٤ ، ٢١١ .

(٣) وقد صدر فى ٢٦ مارس سنة ١٩٦٠ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٦٠ باخضاع المستخدمين الخارجين عن الهيئة لاحكام كادر العمال ، والغاء الباب الخاص بهم من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . راجع قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ ومابعدها .

(٤) راجع المذكرة الايضاحية للقانون فى : قانون موظفى الدولة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٥٨ ، ص ٢٠٧ ومابعدها .

الدراسية ، وهى الفئة التى أضيرت من تطبيق القرارات المتناقضة التى صدرت قبل صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

وقد ألحق بالقانون جدول تضمن بيانا تفصيليا بالمؤهلات الدراسية التى يشملها القانون ، والدرجة والمرتب المقررين لكل مؤهل ، مع اشتراط ألا تسرى أحكامه على غير الحاصلين على أحد تلك المؤهلات ، وألا تسرى كذلك على من يحصلون على أحدها بعد بدء العمل بقانون موظفى الدولة [1] . وهو الأمر الذى جعل قانون المعادلات الدراسية قانونا خاصا واستثنائيا ، اذ صدر ليطبق مرة واحدة على فئة معينة من الموظفين الذين أضيروا فى مرحلة سابقة ، كما أن قواعده تعتبر استثناء من القواعد الواردة فى قانون موظفى الدولة . وكان ذلك بهدف تصفية الأوضاع التى كانت قائمة وقت صدوره . وهو يعتبر استمرارا لمرحلة الأسلوب الشخصى البحت فى معالجة شئون الوظائف العامة ، والحلقة الأخيرة من حلقات تلك المرحلة [2] .

هذا وما من شك فى أن مجرد صدور قانون شامل للموظفين العموميين ينظم كافة شئونهم ، كان بمثابة خطوة متقدمة بالنسبة لما كان عليه الحال فى مصر من فوضى واضطراب قبل صدور ذلك القانون .

الا أنه يؤخذ على نظام الترتيب الوارد فى ذلك القانون ما يلى :

(١) تعديد الكادرات والدرجات المالية ، مما أدى الى تعديد جداول الترتيب والمرتب تعديدا لا مبرر له [3] . فقد قسم القانون الموظفين الى تسعة كادرات مختلفة تضم ٥٢ درجة (ومن بينها كادر العمال الذى ضم ١٤ درجة) . وتقابل تلك الكادرات تسعة جداول خاصة بالدرجات والمرتبات .

---

(١) وقد بدأ العمل بقانون موظفى الدولة فى أول يوليو سنة ١٩٥٢ .

(٢) راجع : محمد على رسلان عمران ، المرجع السابق ، ص ٨٩ ومابعدها . حيث يوجد مزيد من التفاصيل حول قانون المعادلات الدراسية والجداول المرفقة به .

(٣) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٧٥ .

وقد أدى ذلك الاسراف فى التعداد الى تعقيد النظام بلا مقتض . كما أدى الى التفرقة بين طوائف الموظفين . وأدى فى النهاية الى بعد الكادرات والدرجات عن البساطة والوضوح والعدالة .

(٢) اغفال الترتيب الموضوعى للوظائف العامة ، مع عدم الربط السليم بينها وبين جداول المرتبات . اذ حددت الدرجات والمرتبات بطريقة تحكمية لم تقترن بتوصيف أو ترتيب أو تقويم للوظائف المختلفة . وكانت الدرجات المذكورة مجرد وحدات مالية غايتها تحديد مرتبات الموظفين .

وقد ترتب على ذلك انعدام الربط بين الدرجات وأعمال الوظائف . اذ ارتبطت الدرجات بالشهادات الدراسية الحاصل عليها الموظف ، مع اغفال الاهتمام بنوع العمل المطلوب ممارسته . ولذلك كان من الممكن تكليف الموظف بعد تعيينه بتأدية أعمال متنوعة لا تتعلق بمؤهله الدراسى ، أو درجته الوظيفية ، أو المسمى الوظيفى الذى يطلق على الوظيفة التى يشغلها .

ولم يكن التمييز بين الكادرات المختلفة قائما على أساس الاختلاف فى أعمال الوظائف التى تتضمنها تلك الكادرات ، بل كان يقوم على أساس الاختلاف فى المؤهلات الدراسية للموظف . ولذلك كان الحاصلون على المؤهلات الجامعية يشغلون الكادرات العالية ، وكان الحاصلون على المؤهلات المتوسطة يشغلون الكادرات المتوسطة (١) .

وكان ادخال الموظفين فى الكادرات الادارية أو الكتابية أو الفنية يتوقف على حصولهم على مؤهلات عادية أو مؤهلات فنية ، مع عدم الاهتمام بنوع العمل الذى يكلفون بممارسته . ولذلك كان موظفو الكادر الادارى العالى مثلا يباشرون أحيانا

---

(١) وقد ورد فى المذكرة المرفوعة من وزير المالية الى مجلس الوزراء " والمرفقة بمشروع القانون " فيما يتعلق بالفروق بين الكادرات المختلفة : " ان الكادر الادارى والفنى العالى ينتظم على وجه العموم الجامعيين على اختلاف معاهدهم ، وقد وحد بينهم فى درجة تعيينهم والمرتب المخصص لذلك وتعيين علاواتهم . أما الكادر الكتابى والفنى المتوسط فيشمل أصحاب المؤهلات المتوسطة كتابية وفنية " . ولم تشر المذكرة أو مشروع القانون المرفق بها الى أية تعاريف أو فروق أخرى بين تلك الكادرات تتعلق بأعمال وظائف كل كادر .
تراجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٢٩ .

أعمالا مماثلة لتلك التى يتولاها موظفو الكادر الكتابى المتوسط ، ويوضعون مع ذلك فى درجات أعلى منهم لمجرد أنهم حاصلون على شهادات جامعية .

هذا فضلا عن أن ترقية الموظف من درجة معينة الى درجة تالية لم تكن تتوقف على صلاحية الموظف لتولى أعمال وظيفة أعلى ، بل كانت تتوقف على مقدار أقدميته فى الدرجة أو كفاءته العامة . وقد كان من الممكن اقتصار أثر الترقية على مجرد الزيادة فى الدرجة والمرتب ، بالرغم من عدم تغيير العمل الذى يمارسه (١) .

أما المسميات الوظيفية الواردة فى الميزانية العامة للدولة أو ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة ، فلم تكن تعبر عما تتضمنه تلك الوظائف من أعمال ، بل كانت مجرد درجات مالية تتخذ كمعيار لتحديد الاعتمادات المالية اللازمة لمرتبات الموظفين (٢) .

هذا مع ملاحظة أن بعض مواد القانون المذكور كانت تتسم بالموضوعية ، ومن ذلك المادة الحادية عشرة التى كانت تستلزم الحصول على شهادة تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة ، وكذلك المادة الحادية والعشرين التى كانت تقرر منح الموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة ولو كان المؤهل العلمى الذى يحمله الموظف يجيز التعيين فى درجة أعلى . كما يلاحظ أن مثل هذه المواد - وهى قليلة - كانت تتعارض مع الطابع العام لهذا القانون ، وهو الاعتداد بالظروف الشخصية للموظفين ، كما كانت تتعارض مع جداول الكادرات والدرجات التى كانت تعتمد أساسا على المؤهل الدراسى للموظف ، وذلك فى مجال تحديد الكادر الذى يلتحق به والدرجة التى يدرج عليها والمرتب الذى يتقاضاه مع عدم الاشارة الى أعمال الوظائف أو نوعية الخبرة

---

(١) تراجع المادة الثامنة والثلاثون من القانون والتى جعلت الأساس فى الترقية هو الأقدمية المطلقة فى الدرجة ، أما الترقية بالاختيار للكفاية فهى جوازية ومقصورة على الدرجات العالية وحدها وفى حدود نسبة مئوية ضئيلة من مجموع الوظائف الخالية بكل درجة .

(٢) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٧٧ ومابعدها .

التى يتمتع بها الموظف ، فضلا عن عدم التعرض لتحديد واجبات ومسئوليات كل وظيفة ومتطلبات التأهيل الموضوعية الواجب توفرها فى شاغل الوظيفة (١) . ومن أجل ذلك كله فنحن لا نوافق على ما أورده وزير المالية بمذكرته المرفقة بمشروع القانون المذكور من أن الحكومة لجأت فى ذلك القانون الى تحديد الأجر على قدر العمل مع العدول عن سياسة تسعير الشهادات الدراسية (٢) .

(٣) كما يؤخذ على قانون موظفى الدولة أيضا أنه كان يقوم فى غالبية نصوصه على أمور شخصية تتعلق بأشخاص الموظفين ، ولا ترتبط بموضوع الوظيفة ذاتها ، مما جعل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قانونا للموظفين ، وجعل الترتيب الوارد به ترتيبا للموظفين لا ترتيبا للوظائف . اذ أنه لم يظهر اهتماما يذكر بأعمال الوظائف بما تتضمنه من واجبات ومسئوليات . ولم يكن من الممكن أن يقوم على أعمال الوظائف دون أن تصحبه عملية ترتيب للوظائف العامة تعتمد على دراسة علمية وعملية شاملة لجميع الوظائف العامة القائمة بالدولة ، وهو ما لم يحدث .

ومما من شك فى أنه رغم أهمية العنصر الشخصى فى ظل النظم التى تجعل الوظيفة العامة كمهنة دائمة ، لا يجوز أن يكون العنصر الوحيد المؤثر فى رسم سياسة

---

(١) ومما يؤكد أن المشرع فى ذلك الحين لم يكن يلتفت الى أعمال الوظائف بمعناها الدقيق ، ان المادة ٢٣ من مشروع القانون الذى قدمته الحكومة كانت تنص على أنه " لا تجوز ترقية موظف الا الى درجة خالية من نوع الوظيفة التى يشغلها " ، فقام مجلس النواب بتعديل نص المادة ليصبح : " لا تجوز ترقية موظف الا الى درجة خالية من نوع الوظيفة التى يشغلها فنية أو ادارية أو كتابية " . وقد أراد المجلس بذلك أن يوضح المعنى المقصود بعبارة " نوع الوظيفة " حتى لا تؤخذ بمعناها الدقيق الذى قد يشمل ما تتضمنه أعمال الوظائف من واجبات ومسئوليات .
تراجع مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٤٣٠٦ . وكذلك مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ٥٤ ومابعدها .

(٢) تراجع مذكرة وزير المالية المشار اليها فى مضبطة الجلسة الخمسين لمجلس الشيوخ لعام ١٩٥١ ، ومضبطة الجلسة الخامسة والاربعين لمجلس النواب لنفس العام ، المرجعين السابقين ، ص ٤٢٩٠ ، ٩٠ ومابعدهما على التوالى .

التوظيف ، أو مبررا لاهمال أعمال الوظائف ، وخاصة فى مجال الترتيب الذى يجب أن يكون ترتيبا موضوعيا قائما أساسا على الأعمال الوظيفية (١) .

المبحث الثانى
الترتيب العام الموضوعى

بذلت الدولة منذ سنة ١٩٥٧ عدة محاولات جدية فى مجال ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى ، وهو اتجاه محمود وان شابته بعض الثغرات التى أدت الى فشل خطة الترتيب من جانب ديوان الموظفين ، وعدم استكمال خطة الترتيب من جانب الجهاز المركزى للتنمية الادارية وذلك بالرغم من مرور نحو أربعة عشر عاما على بدئها ، الا أن هذا الاتجاه فى حد ذاته يمثل خطوة واسعة نحو الترتيب السليم .

وسنعرض فيما يلى لهذه الخطة وتلك ، ولما شابهما من ثغرات .

---

(١) ومما يثير الانتباه عند الرجوع الى ما دار فى مجلس النواب من مناقشات عندما عرضت عليه الحكومة مشروع قانون موظفى الدولة فى سنة ١٩٥١ ، أن المشروع لم ينل حظا كافيا من الدراسة فى المجلس ، ولم يتعرض له الأعضاء بالمناقشة الجدية التى تتناسب مع أهميته وخطورته ، بل أقره المجلس بنفس الصيغة التى تقدمت بها الحكومة تقريبا دون تعديل يذكر ، ولم يكن ذلك بسبب خلو القانون ذاته من الثغرات ، بل بسبب ازدحام جدول أعمال المجلس بموضوعات عديدة كان عليه الانتهاء منها قبل فض الدورة البرلمانية . تراجع مضبطة الجلسة الخامسة والأربعين لمجلس النواب لعام ١٩٥١ ، المرجع السابق ، ص ١٠ ومابعدها .

المطلب الأول
خطة ترتيب ديوان الموظفين

أولا : غاية الخطة :

جرت أول محاولة جدية فى مصر لترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا شاملا فى سنة ١٩٥٧ ، وقد تولاها ديوان الموظفين اذ عرض فى ٢٧ فبراير من ذلك العام مشروعا لترتيب الوظائف العامة وافقت عليه لجنة هيئات الرقابة على المالية العامة فى ١٤ مارس ١٩٥٧ . وبدأ هذا الديوان تنفيذ المشروع المذكور فى ٣١ مارس من نفس العام . وقد استهدف هذا المشروع تحديد جميع الوظائف العامة القائمة فى الدولة وترتيبها على أساس ما تتضمنه من واجبات ومسئوليات ، وما يتطلبه أداء أعمالها من المؤهلات الدراسية ومدد الخبرة اللازمة ، وتقسيم تلك الوظائف الى فئات ، على أن تشمل كل فئة جميع الوظائف المتشابهة من حيث الواجبات والمسئوليات ، وذلك على نحو يكفى لاعطائها تسمية واحدة مع توحيد متطلبات التأهيل ومعدلات الأجور ، فضلا عن توحيد معاملتها من كل جانب (١) .

ثانيا : مراحل تنفيذ الخطة :

وقد قسم ديوان الموظفين خطة الترتيب الى ثلاث مراحل وهى (٢) :

---

(١) راجع التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٧/١٩٥٨ ، ص ١٩ ومابعدها . وكذلك التقارير السنوية اللاحقة للديوان . والارشادات التى أصدرها الديوان والنماذج التى أعدها فى سنة ١٩٥٧ لهذا الغرض . وكذلك : سليمان محمد الطماوى ، الوجيز فى الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٩ ومابعدها . ومحمود حلمى ، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى والقطاع العام ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٦ . وزكى محمود هاشم ، رسالة الماجستير ، المرجع السابق ، ص ٢٣٣ ومابعدها .

(٢) راجع : ديوان الموظفين ، الادارة العامة للتنظيم وترتيب الوظائف ، خطة ترتيب الوظائف المدنية . والتقارير الدورية للديوان بشأن ما تم من خطوات ومراحل فى خطة ترتيب الوظائف العامة . والتقارير السنوية للديوان عن السنوات : ٥٧ / ٥٨ ص ٢١ ومابعدها ، ٥٨/٥٩ ص ٣٠ ومابعدها ، ٥٩/٦٠ ص ١٩ ومابعدها .

(١) مرحلة البحث التمهيدى الذى يستهدف جمع البيانات الضرورية لاعداد وتنفيذ خطة الترتيب ، فضلا عن وضع برنامج المرحلة التالية ، وتدريب الموظفين اللازمين لتنفيذ هذه الخطة . وقد اشتملت البيانات اللازمة لهذه المرحلة على كافة القوانين واللوائح والنظم المتعلقة بالوظائف العامة والموظفين العموميين والمطبقة بالفعل ، وأنواع وتكاليف الخدمات العامة ، والبرامج التنفيذية لمختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة ، والخرائط التنظيمية المتعلقة بالهيكل التنظيمى لكل من تلك الوحدات ، واختصاصات كل وحدة ، والدرجات القائمة بها ، واعداد ومستويات الموظفين العاملين بها .

(٢) مرحلة الحصر الشامل لوظائف الدولة ووصفها وتحليلها وترتيبها ووضع مواصفاتها وتقويمها . وقد تمثلت تلك المرحلة فى اعداد القوائم المتعلقة بأسماء جميع موظفى الدولة المدنيين الذين يشملهم الحصر ، وتجميع أوصاف الوظائف المدنية ، وترتيب الوظائف فى مجموعات مهنية كبرى حسب طبيعة العمل وفروع التخصص فى كل مجموعة منها . هذا مع تقسيم المجموعات الى فئات حسب مستوى الصعوبة والمسئولية والمؤهلات الدراسية اللازمة لكل فئة الى جانب وضع المواصفات اللازمة لها . ثم تقويم كل فئة بهدف تحديد معدل الاجر المناسب لها بالنسبة لسائر الفئات .

(٣) مرحلة تطبيق الخطة ، وذلك بوضع كل وظيفة من الوظائف المدنية فى الفئة المناسبة لها ضمن الفئات التى تم التوصل اليها فى المرحلة السابقة .

وقد حدد المسئولون عن هذه الخطة المصطلحات المتعلقة بعملية الترتيب . كما وضعوا تعريفا محددا لكل مصطلح . ومن ذلك تعريف الوظيفة ـ الفئة ـ المجموعة المهنية ـ مجموعات الفئات ـ الدرجة ـ ومواصفات الفئات . وهى تماثل التعاريف التى استخدمها فيما بعد الجهاز المركزى للتنمية الادارية بمناسبة وضع خطة ترتيب الوظائف العامة فى سنة ١٩٦٤ .

كما أعد المسئولون عن الخطة كذلك نموذجا يتم توزيعه على جميع الموظفين العموميين يملأونه بأنفسهم ، ويصدق أو يعلق عليه الرئيس الادارى المختص والرئيس الاعلى للوحدة ضمانا لدقته ، وقد تضمن ذلك النموذج جملة أسئلة تفصيلية أدت الاجابة عليها الى الوصف الدقيق لاعمال الوظيفة التى يمارسها الموظف ، وما تستغرقه من وقت ، وما تستوجبه

مما رستها من خبرات ومؤهلات ، وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات ، ومدى ما يبذله فيها من مجهود ذهنى أو بدنى الى غير ذلك .

وقد أرفقت بالنموذج جملة ارشادات وتوجيهات وأمثلة عملية ، لمعاونة الموظف على الاجابة عن الأسئلة ، وعلى ملء النموذج بالدقة والتفصيل الكافيين لتحقيق الغرض المطلوب .

وقد تناولت بنود ذلك النموذج الوصف المفصل لواجبات الوظيفة وصفا واضحا وشاملا ودقيقا ، والوقت الذى يستغرقه أداء كل واجب من تلك الواجبات ، ومدى ما يقوم به الموظف من اشراف على أعمال الموظفين الآخرين ، وطبيعة ذلك الاشراف والوسيلة التى يتم بها ، ومدى تأثير الاعمال التى يقوم بها الموظف فى نشاط المرفق الذى يتبعه أو فى أنشطة المرافق الأخرى ، ودرجة خضوع الموظف لتعليمات الآخرين أو اعتماده على ارشاداتهم ومعاونتهم ، ومقدار ما يتضمنه العمل من الابتكار أو الخلق أو الحكم على الأمور ، وما اذا كان الموظف يتبع فى عمله طرقا فنية محددة ، ومقدار ما يبذله فى عمله من مجهود ذهنى أو بدنى ، والمتطلبات الذهنية أو البدنية التى تستلزمها طبيعة العمل ، الى غير ذلك من أمور .

ثالثا : نطاق تطبيق الخطة :

وقد قرر الديوان بصفة مبدئية أن يقتصر تطبيق الخطة على بلدية القاهرة ، وذلك باعتبارها نموذجا يضم كافة أنواع الوظائف العامة . حتى اذا ما نجح تطبيق الخطة فيها طبقت فى سائر وحدات الجهاز الادارى للدولة . وتقرر فى ذات الوقت أن يبدأ تطبيق المرحلة الأولى على جميع الوظائف العامة القائمة بالدولة (١) .

وقد حددت المدة اللازمة لتطبيق الخطة بمراحلها الثلاث فى بلدية القاهرة وهى ستة أشهر ، كما حددت نفس المدة بالنسبة لتطبيق المرحلة الأولى بشأن بقية وحدات الجهاز الادارى للدولة ، وحددت كذلك المدة اللازمة لتطبيق الخطة بجميع مراحلها على جميع الوحدات وهى أربعة وعشرون شهرا . ولا شك فى سلامة قرار البدء بتطبيق

---

(١) التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٨/١٩٥٩ ، ص ٢٣ .

الخطة تطبيقا جزئيا وفى مجال محدود ، اذ أن عملية ترتيب الوظائف تعتبر من العمليات الفنية الدقيقة التى لم يسبق تطبيقها فى مصر ، ولم يسبق بالتالى للجهاز الادارى القائم عليها اكتساب الخبرة الكافية لتطبيق الخطة تطبيقا شاملا (١) .

هذا وقد اتبع واضعو مشروع ترتيب الوظائف العامة فى سنة ١٩٥٧ الأسلوب الموضوعى فى الترتيب ، فلم يقيموا الترتيب على أساس ظروف الموظفين ومؤهلاتهم بل أقاموه على أساس تحليل الوظائف ذاتها وتحديد مواصفاتها وماتتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . ويتضح ذلك من بيان العمليات التى تضمنتها المرحلة الثانية من خطة الترتيب . فقد قامت تلك المرحلة على أساس تجميع مواصفات الوظائف العامة ، وترتيبها فى مجموعات مهنية كبرى حسب طبيعة العمل ، مع اعادة ترتيبها فى مجموعات فرعية حسب فروع التخصص . وذلك الى جانب تقسيم المجموعات الى فئات حسب مستوى الصعوبة والمسئولية والمؤهلات اللازمة لشغل الوظائف .

ولهذا لا نقر ما أبداه البعض من شكوك حول نية واضعى ذلك المشروع وما اذا كانوا قد قصدوا اقامة سياسة الوظائف العامة على أساس أعمال الوظيفة أو على أساس ظروف الموظف أو عليهما معا (٢) . اذ تؤكد الخطوات التى وضعت من أجل تنفيذ المشروع على أساسها أنهم أرادوا اتباع الاسلوب الامريكى الذى يقوم على أساس أعمال الوظيفة .

---

(١) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٩٠ .

(٢) يراجع : محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ حيث يقول " ..... ونظرا لأنه لا يوجد فى المذكرات والمكاتبات الرسمية الخاصة بهذا الموضوع أية اشارة الى النظام الأمريكى ، كما أن واضعى الخطة لم يفصحوا عن رأيهم فى تحديد الفكرة الأساسية التى يراد اقامة سياسة الوظائف العامة عليها ، لهذا فانه لم يكن من الميسور أن يقطع الباحث برأى فيما يتعلق بحقيقة نية واضعى المشروع ، ومن الجائز أن يكون واضعو الخطة قد أرادوا اقامة سياسة الوظائف على أساس الوظيفة والموظف معا " .
قارن ذلك بما جاء فى التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٧/ ١٩٥٨ حيث يقول : " .... ويقوم هذا الترتيب على أساس النظر الى الوظيفة - لا الى الموظف - وماتتضمنه من واجبات ومسئوليات ، وما يتطلبه أداء أعمالها من مؤهلات التعليم والخبرة .... " راجع التقرير المذكور ص ١٩ .

رابعـــا : تقديـــر الخطـــة :

من المسلم به أن خطة الترتيب التى قام بها ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ لـم تنجح ، وان كانت قد كشفت عن بعض الحقائق الهامة فى مجال ترتيب الوظائف العامـــة . وقد أكدت تقارير ديوان الموظفين تلك الحقائق ، اذ تقول هذه التقارير (١) :

" لقد أسفرت التجربة العملية لترتيب الوظائف عن أدلة حاسمة تشير كلها الـــى الحاجة الماسة لوضع سياسة بناءة ثابتة لترتيب الوظائف . فقد تبين أنه ليس ثمة معايـــير منطقية أو موحدة يهتدى بها المسئولون فى مشاكل التوظف . ولذلك فان التعديـــلات التى تناولت درجات الوظائف من وقت لآخر كانت تعكس الآثار الناتجة عن نقص الدراســات والافتقار الى المعلومات والحقائق ، وكثيرا ما ترتب عليها تضارب وتفرقة لا مبرر لهمـــا فى درجات الوظائف المتماثلة ، وعدم وجود علاقة بين الأعمال التى يؤديها الموظفـــون وبين الأجر الذى يتقاضاه كل منهم ، وصعوبة أعمال التعبئة أو نقصها لعدم وجـــود المقومات اللازمة لدراسة واجبات الوظائف ... ولا يوجد أى تحديد رسمى منظم لأعمـــال الوظائف وواجباتها ، فالاسماء الحالية لا تدل على ما يقوم به الموظف من أعمـــال ، والمسميات الغامضة تستعمل على نطاق واسع لتدل على معان متنوعة ، واختيار الموظفين يجرى على أسس عامة لأن الوظائف لم توصف بعد بالدقة التى تيسر شغلها بالمؤهلين لها " .

وعليه فانه يمكن القول أن الخطة المذكورة كشفت الأمور التالية (٢) :

أ - أن الموظفين الذين يؤدون أعمالا متماثلة من حيث النوع ومستوى الصعوبـــة والمسئولية ، كانوا يشغلون درجات متفاوتة ويتقاضون مرتبات متباينة . وقد لاحـــظ القائمون بالترتيب هذا الأمر فى بلدية القاهرة بصفة خاصة ، وأرجعوها الى أن وظائـــف البلدية كانت منقولة من وزارات ومصالح متنوعة . وان كنا نرى أن هذا الوضع كان سائـــدا فى جميع القطاعات ، كنتيجة منطقية لعدم وجود ترتيب موضوعى شامل للوظائف العامة .

---

(١) من التقرير الذى بعث به الديوان الى اللجنة الوزارية للخدمات (غير منشور) فـــى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٧ بشأن ما تم من خطوات فى عملية ترتيب الوظائف .

(٢) سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعـــة سنة ١٩٦٥ ، ص ٣٩٨ ومابعدها .

ب — أن أسماء الوظائف لم تكن موحدة ، كما أنها لم تكن معبرة عما تتضمنه تلك الوظائف من أعمال ، مما لم يجعل لها بالتالى أية دلالة واضحة تساعد على معرفة الواجبات التى تتضمنها الوظيفة . ومن ذلك مثلا أنه كانت توجد وظيفة " مفتش " دون أن تكون لشاغلها أية صلة بأعمال التفتيش . كما كان يطلق على زميله الذى يتولى نفس الأعمال فى وزارة أخرى اسم " المراقب " أو " رئيس الادارة " أو " المدير " .

ج — لم تكن هناك سياسة للتقويم تقوم على أساس صعوبة العمل ومسئوليته وما يتطلبه أداؤه من مؤهلات وخبرات ، وتلائم بين المرتبات فى القطاع الحكومى وبين مستوى الأجور لدى القطاع الخاص أو الكادرات الخاصة أو غيرها . وقد أدى ذلك الى الاختلاف الكبير بين المرتبات المقررة لوظائف بلدية القاهرة ، وبين الأجور المقررة للوظائف المماثلة لها فى المؤسسات الخاصة .

ومما من شك فى تعارض ذلك مع الشروط الواجب توافرها بالنسبة لنظام المرتبات السليم . وفى مقدمتها اشتراط أن تكون المرتبات متناسبة مع ما يؤدى من أعمال ، وأن تكون كافية وعادلة ومتناسقة من أدنى المرتبات الى أقصاها ، وأن تكون كذلك قريبة من مستوى الاجور لدى القطاع الخاص ، وذلك على نحو لا يؤدى الى قيام الموظفين الأكفاء العاملين بالحكومة بترك العمل الحكومى .

على أنه أيا كان الأمر ، فان خطة ديوان الموظفين التى وضعت فى سنة ١٩٥٧ لم تنجح ولم تظفر بالتنفيذ العملى . وليس أدل على ذلك من أنه كان من المفروض أن يتم تطبيق المشروع الخاص بترتيب وظائف بلدية القاهرة تطبيقا كاملا فى خلال ستة شهور (أى فى آخر سبتمبر سنة ١٩٥٧) ، هذا فى حين أن خطوات المرحلة الثانية لم تبدأ الا فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، ولم تنته الا فى آخر يونيو سنة ١٩٥٩ ، أى بعد أكثر من سنتين من البدء فى المشروع . كما أنه بالنسبة لبقية وحدات الجهاز الادارى للدولة فان تطبيق المشروع المذكور لم يبدأ الا بشأن هيئة الاذاعة ، وكان ذلك فى يونيو سنة ١٩٥٩ [1] .

---

(١) وقد أعد مشروع الترتيب بعد ذلك (فى عام ١٩٦١) فى هيئتى البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، ولكنه لم يطبق فيهما عمليا .

هذا بالاضافة الى أن الأمر قد توقف عند حصر وظائف بلدية القاهرة وهيئة الاذاعة وترتيبها وتقويمها ووضع كل وظيفة منها في الفئة المناسبة لها ، ولم يتسع ليشمل وضع كل موظف في الفئة التي تتفق مع عمله ، أو تحديد عمل معين لكل موظف طبقا للترتيب الجديد . وبذلك لم تتحقق الاجراءات التي تمثل الانتقال بمشروع الترتيب من حيز النظر الى حيز العمل ، سواء بالنسبة لبلدية القاهرة أو هيئة الاذاعة أو غيرهما .

هذا ويمكن ارجاع فشل خطة الترتيب المذكورة الى الأسباب التالية (١) :

أ — نقص عدد القائمين باعداد وتنفيذ الخطة . ذلك أن تنفيذ الخطة كان في حاجة الى الكثير من الجهد والوقت ، بسبب دقة وأهمية الموضوعات المطروحة للدراسة والبحث ، فضلا عن ضخامة التكاليف اللازمة لانجاز الخطة . وكان الاقدام على ذلك المشروع الادارى الضخم يقتضى الاستعداد التام لتنفيذه ، وذلك عن طريق اعداد الموظفين والخبراء الاداريين اللازمين لانجاز خطة الترتيب ، مع امدادهم بكل مايلزمهم من المعلومات والتسهيلات المختلفة . كما كان الأمر يقتضى تدبير الاعتمادات المالية الكافية لتنفيذ مشروع الترتيب .

يضاف الى ذلك قلة المدة التي قدرت لانجاز الخطة — وهى سنتين لتطبيق المشروع بجميع مراحله على جميع أجهزة الدولة — وذلك بالنسبة لانهاء مثل ذلك العمل الكبير الذى وجد في مصر لأول مرة على نطاق شامل .

ب — نقص الوعى الادارى لدى الموظفين ، وخوفهم على مصالحهم الشخصية ، وجهلهم بالهدف الحقيقى للمشروع ، مما دفعهم الى تقديم بيانات خاطئة أو مغالى فيها مع محاولة عرقلة تنفيذ المشروع . ذلك أن الموظفين لا يميلون عادة الى التغيير ، مما يخيفهم من كل جديد اعتقادا منهم بأن الادارة تسعى الى تحميلهم بأعباء جديدة أو حرمانهم من حقوق معينة ، وهو ما يدفع الموظف العام — رئيسا كان أو مرءوسا — الى المبالغة فى تقدير ما يقوم به من أعمال . اذ يتجه الرئيس الى الاسراف فى تضخيم حجم الادارة التي يرأسها ابرازا لأهميته وضخامة مسئولياته . بينما يسرف المرءوس فى تقدير أعماله طمعا فى اعفائه من بعضها أو عدم تكليفه بغيرها .

---

(١) من التقرير السنوى لديوان الموظفين عن السنة المالية ١٩٥٩/١٩٦٠ ، ص ٣٥ ، ٣٦ .

ومما يترتب على ذلك كله فى النهاية ، امداد السلطات المسئولة عن عملية الترتيب ببيانات غير دقيقة ، وهو ما يؤدى بالتالى الى عدم دقة نظام الترتيب والاضرار بالادارة وبالموظفين ، وبذلك يفشل مشروع الترتيب . وهذا ما حدث بالنسبة لخطة ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ . ويرجع كل ذلك الى انعدام الوعى الادارى لدى الموظفين العموميين ، بسبب عدم ادراكهم لأهمية مشروع الترتيب وخطورة الهدف الحقيقى منه .

ومن هنا تبرز أهمية اعداد حملة توعية ادارية شاملة للموظفين قبل البدء فى تنفيذ أى خطة للترتيب ، على أن توضح لهم محتويات الخطة وأهدافها وكيفية اعدادها وتنفيذها والدور المطلوب من كل منهم .

ج - عدم توفر السند القانونى اللازم لتنفيذ خطة الترتيب وما يرتبط بها من عمليات ، مما أدى الى قيام بعض الصعوبات القانونية التى عطلت المشروع . ويرجع ذلك الى عدم وجود قانون ينص على عملية ترتيب الوظائف العامة أو ينظمها . هذا مع ملاحظة أن قانون الموظفين الذى كان ساريا فى ذلك الحين (وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) لم يكن يتناول موضوع ترتيب الوظائف على الاطلاق .

ولذلك لم يجد القائمون بالمشروع النصوص القانونية التى يستندون اليها فى اعداد وتنفيذ خطة الترتيب ، مما عرض الترتيب للعديد من المشاكل القانونية ، خاصة وقد كانت تجربة الترتيب تجربة جديدة يخوضها الجهاز الادارى فى مصر لأول مرة ، دون أن تكون لها أية سوابق .

د - هذا وقد كان من أسباب فشل خطة الترتيب فى سنة ١٩٥٧ أيضا أن القائمين على اعداد تلك الخطة حاولوا اقتفاء أثر الأسلوب الأمريكى بشأن ترتيب الوظائف العامة ، وهو الأسلوب الذى يقوم على التخصص الدقيق للموظف العام ، مما يضطر القائمين بالترتيب الى الاسراف فى تحديد عدد الدرجات والفئات الوظيفية حتى تتفق مع مستويات التخصص المتعددة ، وهو ما يؤدى بالتالى الى خلق نظام للترتيب يتسم بالتعقيد وصعوبة الاستيعاب .

ومما من شك فى أن نجاح هذا الأسلوب يستلزم توفر عدة عوامل ، وفى مقدمتها الامكانيات الفنية والمادية الضخمة ، وقيام نظام التعليم على أساس الدراسات التخصصية الدقيقة لا الثقافة العامة ، مع اتسام الوظيفة العامة بطابع الأعمال العارضة لا بطابع

المهنة الدائمة . ونظرا لعدم توافر تلك العوامل فى نظام الوظيفة العامة المصرى فان اقتباس الأسلوب الأمريكى بحذافيره لم يكن هو الاسلوب المناسب للتطبيق . وان كان من الممكن الاستفادة من مزايا الاسلوب الامريكى كموضوعية الترتيب - فى وضع نظام للترتيب أكثر بساطة وأكثر اعتمادا على التخصص العام للموظف وأكثر ملاءمة لطبيعة التوظيف فى مصر .

المطلب الثانى

خطة ترتيب الجهاز المركزى للتنمية الادارية

كان صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - ليحل محل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ - الخطوة التشريعية الأولى نحو مرحلة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة بالجهاز الادارى للدولة . فقد نصت المادة الخامسة من النظام المرافق للقانون المذكور على أن يتم ترتيب الوظائف العامة فى الدولة حسب أهمية كل منها من حيث المسئوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها . ثم أعقبه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى نص على المبدأ ذاته فى المادة الثانية من النظام المرافق له . وقد صاحب صدور القانون الأول انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ليحل محل ديوان الموظفين كجهاز مركزى للخدمة المدنية فى مصر (١) ، والذى عدل اسمه فى سنة ١٩٧٧ ليصبح " الجهاز المركزى للتنمية الادارية " . وكان أول عمل تولاه ذلك الجهاز عقب انشائه هو القيام بعملية الترتيب الموضوعى للوظائف العامة تطبيقا لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وتنفيذا لما أوصى به خبراء الادارة العامة قبل صدور ذلك القانون (٢) .

وفيما يلى بيان لذلك :

---

(١) الجريدة الرسمية ، السنة السابعة ، العدد رقم ٦٩ ، الصادر بتاريخ ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٧٥٠ ومابعدها .

(٢) كانت الحكومة المصرية قد استقدمت فى سنة ١٩٦٢ خبيرين أمريكيين لبحث وسائل اصلاح الجهاز الوظيفى فى مصر . وقد تقدم هذان الخبيران فى نهاية مهمتهما بتقرير الى الحكومة طالبين فيه - ضمن توصياتهما - اعادة ترتيب الوظائف العامة فى مصر على أساس موضوعى . يراجع : لوثر جوليك ، جيمس بولوك ، تنظيم الادارة الحكومية فى ج . ع . م ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ، ١٩٦٢ ، ص ٤٦ .

أولا - الاتجاه نحو الأسلوب الموضوعى :

تضمن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مزيجا من نصوص التوظيف القائمة على الطابع الشخصى ، والطابع الموضوعى . اذ تضمن هذا القانون نصوصا يغلب عليها الطابع الشخصى فى مجال التوظيف ، كما تضمن بعض المبادئ الجديدة ذات الاتجاه الموضوعى فى هذا المجال وذلك لأول مرة فى مصر . ومن هذه المبادئ مايلى :

أ - اشتراط توفر مواصفات الوظيفة :

ذلك أن المادة السابعة من القانون المذكور اشترطت فيمن يعين فى احدى الوظائف العامة أن يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . وهو شرط جديد لم يسبق وروده فى التشريعات السابقة ، ويدل على أن المؤهل الدراسى لم يعد وحده كافيا للالتحاق بالوظيفة العامة اذا لم تتوفر فى المرشح سائر المواصفات اللازمة لتولى الوظيفة المطلوب شغلها بالذات[1] .

كما أوردت المادتان ١٢ ، ١٣ من ذات القانون شرطا مماثلا بالنسبة لمن يعاد تعيينهم فى الوظائف السابقة التى كانوا يشغلونها ، وبالنسبة لتعيين شاغل الوظيفة المؤقتة فيها بعد تحويلها الى وظيفة دائمة ، اذ نصتا على ضرورة استيفائهم لمواصفات الوظيفة .

ب - قيام المعين فى وظيفة بأعمالها :

وتشترط المادة ١٨ فيمن يعين فى وظيفة أن يقوم بعملها فعلا . وقد كان يوجد نص مشابه لذلك النص ، وذلك فى المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، والتى كانت تقرر أن كل من يعين أو يرقى الى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا . الا أن هناك خلافا أساسيا بين النصين[2] . اذ أن النص القديم كان يقصر حكمه على الدرجات المخصصة لوظائف ، وقد ذكرنا أنها كانت قليلة جدا فى القانون

---

(١) مادة ٧ - يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف :
.....
(٦) أن يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها .

(٢) نص المادة ١٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ :
" كل من يعين فى وظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا ... "
، نص المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ :
"كل من يعين أو يرقى الى درجة مخصصة لوظيفة يجب أن يقوم بعملها فعلا " .

القديم ، وبذلك كان مجال تطبيق المادة ٢٢ محدودا . أما المادة ١٨ التى أوردها قانون سنة ١٩٦٤ فهى تنطبق على كل من يعين فى وظيفة عامة أيا كانت. وهو تعديل منطقى وتطور طبيعى بعد أن أصبح القانون الأخير يحتم تحديد أعمال كل وظيفة تحديدا موضوعيا دقيقا .

ج - موضوعية الترقية والنقل :

وكذلك فان المادة ١٩ من القانون ذاته تقرر أن شغل الوظائف الخالية يكون بطريق الترقية اليها من الوظائف التى تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التى من نوعها أو بالتعيين أو بالنقل . وقد كانت الصورة الغالبة للترقية قبل ذلك هى مجرد نقل الموظف الى درجة مالية أعلى ليزداد مرتبه ، دون الاهتمام بنوع الوظيفة المرقى منها أو المرقى اليها ، بل ودون احداث أى تعديل فى واجباته الوظيفية الفعلية غالبا (١) .

كما نصت المادة ٤٢ على جواز نقل العامل من وزارة الى أخرى ، أو الى هيئة عامة أو مؤسسة عامة اذا لم يكن مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوزارة التى يعمل بها ، أو اذا كان زائدا على حاجة العمل فى الجهة التى يعمل بها . وفى الحالة الأخيرة تلغى وظيفته من ميزانية الجهة التى يعمل بها (٢) . وغنى عن البيان أن هذا النص يعتبر نصا موضوعيا سليما . ولا يعيبه سوى أنه يجعل النقل فى هذه الحالات جوازيا وليس وجوبيا ، مما يفتح المجال واسعا للخروج عليه .

---

(١) مادة ١٩ - مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط ومواصفات الوظيفة المرقى اليها يكون شغل الوظائف الخالية بطريق الترقية من الوظائف التى تسبقها مباشرة ومن مجموعة الوظائف التى من نوعها أو بالتعيين أو النقل وذلك بمراعاة حكم الفقرة الاخيرة من المادة ١٢ (وهى الفقرة التى لا تجيز تعيين عاملين فى غير أدنى درجات التعيين الا فى حدود ١٠٪ من الوظائف الخالية بها) .

(٢) مادة ٤٢ - ... يجوز بقرار رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص نقل العامل من وزارة الى وزارة أخرى أو الى هيئة عامة أو مؤسسة اعامة وذلك :

١ - اذا لم يكن مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوزارة التى يعمل بها .

٢ - اذا كان زائدا على حاجة العمل فى الجهة التى يعمل بها . وفى هذه الحالة تلغى وظيفته من ميزانية الجهة التى كان يعمل بها .

د - تحديد اجراءات الترتيب:

نصت المادة الثالثة من قانون اصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة على أن " يبدأ توصيف وتقييم وترتيب الوظائف العامة فى الدولة اعتبارا من تاريخ نشر ذلك القانون فى الجريدة الرسمية ، على أن تصدر القرارات المتعلقة بالترتيب قبل أول يوليو سنة ١٩٦٤ " وهو ذات التاريخ الذى حدده القانون موعدا لبدء سريان أحكامه .

كما نصت المادة الخامسة من نظام العاملين ذاته على أن يكون ترتيب الوظائف على اختلاف درجاتها طبقا لتقويمها حسب أهمية كل منها من حيث المسئوليات والسلطات والاختصاصات والواجبات الرئيسية لها ، كما يوضح الوصف التحليلى لكل وظيفة . وتوصف مختلف الوظائف بحيث تتضمن أوصافها الاسم الذى يدل عليها ، ووصفا عاما للسلطات والمسئوليات والاختصاصات والواجبات الرئيسية التى تتضمنها ، والحد الأدنى للمؤهلات المطلوبة لها ، والدرجة التى تتعادل الوظيفة معها حسب تقويمها .

وقررت المادة ٩١ من نفس النظام أن يعتمد المجلس التنفيذى لكل وزارة أو مصلحة أو محافظة جدولا بالوظائف والمرتبات الخاصة بها فى حدود الجدول المرافق للقانون ، وفى حدود قرار رئيس الجمهورية الذى يصدر بترتيب الوظائف العامة .

أما المادة ٩٢ فقد نصت على أن تعادل وظائف الوزارات والمصالح بالوظائف الواردة بالجدول المرافق للقانون ، وعلى أن يتم نقل العاملين من الدرجات التى يشغلونها الى الوظائف الجديدة طبقا للنظام الذى يتضمنه قرار رئيس الجمهورية المشار اليه اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٦٤ (١) .

---

(١) صدر بعد ذلك القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ بتاريخ ٢٩ يونيو سنة ١٩٦٤ ، وقرر استبعاد القواعد الواردة فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والخاصة بتوصيف وتقويم وترتيب الوظائف العامة أو المترتبة عليها فى التعيين والترقية بصفة مؤقتة ، الى أن يتم اعتماد جداول الوظائف والمرتبات الخاصة بالوزارات والمصالح والمحافظات والمنصوص عليها فى المادة ٩١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، مع الاستمرار فى مراعاة المؤهلات الواردة بالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة ، وكذلك الاحكام المنصوص عليها فى كادر العمال عند التعيين والترقية . ويرجع صدور ذلك القانون الى انتهاء المدة المنصوص عليها فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (وهى أول يوليو سنة ١٩٦٤) دون أن يتم ترتيب الوظائف العامة فى غالبية وحدات الجهاز الادارى للدولة ، مما تعذر معه تطبيق نصوص الترتيب عليها .

وقد أورد القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ جدولا بالفئات الوظيفية والمرتبات ينقسم الى ١٤ درجة تبدأ بالدرجة الثانية عشرة وتنتهى بعد الدرجة الأولى بدرجتى وكيل وزارة ثم الممتازة • وحدد لكل درجة حدا أدنى وحدا أقصى للمرتب الشهرى الذى يتقاضاه شاغلها ، ومقدار العلاوة الدورية بالنسبة لكل درجة •

وبذلك يكون المشرع قد حقق بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ميزة أساسية ، تتمثل فى التخلى عن فكرة تعدد الكادرات التى أوجدها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، الذى كان يتضمن تسعة كادرات وهى الكادر الادارى ، والكتابى ، والفنى العالى ، والفنى المتوسط ، بالاضافة الى كادر العمال ، وكادرات المستخدمين الخارجين عن الهيئة الثلاثة ، وكادر الوظائف العليا • وأدمجها جميعا فى كادر واحد ينطبق على جميع العاملين المدنيين بالدولة • وهو تعديل محمود اذ كان ذلك التعدد أحد العيوب الرئيسية التى شابت القانون القديم • وان كان القانون الجديد قد أسرف فى تحديد الفئات التى ينقسم اليها ذلك الكادر الموحد ، اذ قسمه الى ١٤ فئة ، وهو اسراف لا مبرر له وفيه محاكاة للاسلوب الامريكى الذى لا يناسب طبيعة الوظيفة العامة فى مصر •

ثانيا ـ نظام المستويات الوظيفية :

فى ٢٣ سبتمبر سنة ١٩٧١ ألغى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، على أن يسرى على العاملين بالجهاز الادارى للدولة ، وأن يسرى كذلك ولأول مرة ، على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه لوائحهم • وقد أخذ ذلك القانون عن القانون السابق فكرة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة • فقد أوجبت المادة الثانية على كل وحدة أن تضع جدولا للوظائف ، يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها وترتيبها فى احدى الفئات والمستويات الوظيفية المبينة بالجدول الملحق بالقانون •

الا أن هذا القانون أرجأ ـ بموجب المادة ٨٦ منه ـ تطبيق أحكام ترتيب الوظائف العامة على العاملين بالدولة ، وأوجب استبعاد تلك الأحكام عند التعيين أو الترقية بصفة مؤقتة ، وذلك الى أن تتم اجراءات عملية الترتيب بالوحدات المختلفة

(والتى لم تكن قد تمت بعد حتى صدور ذلك القانون) مع استمرار العمل فى تلك الفترة بأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بوضع أحكام وقتية للعاملين المدنيين بالدولة ، وبأحكام القرار الجمهورى رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بقواعد نقل العاملين الى الدرجات الجديدة المعادلة لدرجاتهم السابقة ، مما جعل قانون سنة ١٩٧١ بمثابة امتداد للقانون السابق عليه ، وذلك من حيث ايجاب الترتيب الموضوعى - وان كان ذلك بصورة أكثر عمومية وأقل تعرضا للتفصيلات - ثم تأجيل العمل به .

هذا وقد استحدث القانون المذكور فى هذا المجال الأمور الثلاثة الآتية :

أ - تعديل الفئات الوظيفية :

ذلك أن هذا القانون **قد ألغى أدنى الفئات الوظيفية (الفئة الثانية عشرة)** وذلك بهدف انقاص عدد الفئات والارتفاع بمستوى صغار الموظفين ، وأحال المشرع الى قرار يصدره وزير الخزانة (المالية) فيما بعد بشأن تحديد أوضاع شاغلى الفئة الملغاة [1] . كما أدمج المشرع الفئتين الحادية عشرة والعاشرة فى فئة واحدة ، مع اعتبار جميع شاغلى

---

(١) وقد صدر القرار الوزارى المشار اليه فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٧٢ (وهو القرار رقم ٢٩١ لسنة ١٩٧٢) . وقد وضع ذلك القرار نظاما لترقية الصبية شاغلى الدرجة الثانية عشرة الذين أمضوا خمس سنوات فى الخدمة الى الفئات الاعلى ، بشرط نجاحهم فى الاختبارات التى تعقد لهم لهذا الغرض أمام لجنة فنية خاصة . ويمكن ان تصل الترقية بالصبى حتى الفئة التاسعة . أما شاغلو الدرجة الثانية عشرة من غير الصبية فلا تسرى عليهم أحكام ذلك القرار ، وانما تبحث حالاتهم كل على حدة وتصدر بشأنهم قرارات من وزير الخزانة أيضا . راجع جريدة الوقائع المصرية ، العدد رقم ٢٧٣ ، ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٧٢ ، ص ٣ ومابعدها .
كما أصدر رئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى ١٩٧٧/٧/٦ قرارا " غير منشور " باعتبار الصبية ومساعدى الصناع الحاصلين على مؤهلات أقل من المتوسط شاغلين للفئة التاسعة اعتبارا من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيهما أقرب ، على ألا يقل السن عند شغل هذه الفئة عن ١٦ عاما . أما الصبية ومساعدى الصناع غير الحاصلين على مؤهلات دراسية فيعتبرون شاغلين للفئة التاسعة اعتبارا من اليوم التالى لمضى سنتين على التعيين ، على ألا يقل السن عن ١٨ عاما . وتخفض المدة الكلية اللازمة لشغل الفئة التاسعة بالنسبة لكليهما بمقدار خمس سنوات . ويسرى ذلك على جميع عمال الحكومة والقطاع العام .

الفئة الحادية عشرة فى وقت تطبيق القانون تالين فى الأقدمية لشاغلى الفئة العاشرة. ومن جهة أخرى قسم القانون الدرجة الممتازة الى فئتين ، وهما الفئة العالية (وكيل وزارة) ، والفئة الممتازة (وكيل أول وزارة). وقصر توزيع شاغلى الدرجة الممتازة على الفئتين حسب مرتباتهم فى ذلك الحين . وبذلك يصبح عدد الفئات الوظيفية فى ذلك القانون ١٢ فئة .

ب - تقسيم الفئات الوظيفية الى مستويات :

عنى المشرع فى قانون سنة ١٩٧١ بتقسيم الفئات الوظيفية الاثنتى عشرة التى تضمنها القانون الى أربعة مستويات وظيفية ، على أن تضم كل منها ثلاث فئات . وهذه المستويات هى : المستوى الثالث (ويضم الفئات من العاشرة حتى الثامنة) - والمستوى الثانى (ويضم الفئات من السابعة حتى الخامسة) - والمستوى الاول (ويضم الفئات من الرابعة حتى الثانية) - ثم مستوى الادارة العليا (ويضم الفئات الاولى والعالية والممتازة) .

ولم تعد الفئات الوظيفية بموجب ذلك القانون تسمى بمسميات رقمية (العاشرة - التاسعة - الثامنة الخ) ، بل أصبحت تعرف ببداية ونهاية مربوط المرتب المقرر لشاغلى الفئة . ولذلك أصبحت الفئة السابعة - على سبيل المثال - تعرف بالفئة ذات الربط المالى ٢٤٠ - ٧٨٠ جنيها .

ج - اجازة الاعفاء من شرط استيفاء مواصفات الوظيفة :

أورد القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - فى معرض الشروط الواجب توفرها فيمن يعين باحدى الوظائف العامة - نفس الشرط الذى أورده القانون السابق ، وهو أن يكون المرشح مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها (المادة السابعة).

بيد أن المشرع أراد أن يتيح للادارة فرصة التغاضى عن ذلك الشرط عند الضرورة ، فأجاز للسلطة المختصة بالتعيين اعفاء المرشح من الشرط المذكور ، وهو استثناء لم يورده القانون السابق [1].

---

(١) نص المادة السابعة من قانون سنة ١٩٧١ : " يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف أن يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . ويجوز الاعفاء من هذا الشرط بموافقة السلطة المختصة بالتعيين " .

ونحن نلاحظ على القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما يلى :

الملاحظة الاولى - عدم استناد فكرة المستويات الوظيفية الى أسس علمية :

ما من شك - كما قلنا من قبل - فى مساوئ تحديد الفئات الوظيفية بطريقة متطرفة تقليدا للاسلوب الامريكى فى الترتيب . ومع ذلك نجد أن قانون سنة ١٩٧١ لم يأت بجديد فى هذا الخصوص . ذلك أن عملية تجميع الفئات الوظيفية فى أربعة مستويات تعتبر عملية شكلية ، ولا تنطوى من ثم على تعديل حقيقى لنظام الترتيب . اذ ظلت الفئات الوظيفية المتعددة التى كان منصوصا عليها فى القانون السابق قائمة فى قانون سنة ١٩٧١ ، كما ظلت قائمة من الوجهة الفعلية فى جميع وحدات الجهاز الادارى للدولة ، وورد تفصيلا فى الجداول الملحقة بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وما زال لكل منها المرتب الخاص بها ، والعلاوة الدورية المقررة لها ، والحد الأدنى لمدة الترقية منها الى الفئة الاعلى ، وما زال التعامل فى الدولة يتم أساسا بالفئة لا بالمستوى . وكل ما هنالك أن الفئة السابعة مثلا أصبحت تسمى (الفئة ٢٤٠ - ٧٨٠ ج) بدلا من تسميتها بالفئة السابعة ، مما يؤكد نظرة المشرع المصرى الى الفئات بوصفها مجرد درجات مالية لتحديد مرتبات الموظفين . وهو ما يدعو الى القول بأن الفئات الوظيفية المتعددة لم تلغ فى قانون سنة ١٩٧١ ، اذ بقيت كما هى مجمعها فى مجموعات .

وفضلا عن ذلك ، فان تجميع الفئات الوظيفية على هذا النحو لم يتم على أساس علمى . كما أن المستويات لم تنشأ وفق قواعد محددة تميز كل مستوى عن الآخر تميزا واضحا . اذ تم هذا التجميع بطريقة تحكمية وافتراضية ، مع عدم استنادها الى مبررات علمية ، فضلا عن عدم قيامها على تعريف محدد لكل مستوى ، أو تحديد لمطالب التأهيل اللازمة لشغل وظائفه ، أو رسم مواصفات مشتركة لوظائفه تميزها عن وظائف المستويات الاخرى . ولذلك لا توجد مثلا تفرقة واضحة ومحددة بين وظائف " الفئة الثامنة " وهى آخر فئات المستوى الثالث ، وبين وظائف " الفئة السابعة " وهى أول فئات المستوى الثانى . وقد كان فى مقدور المشرع أن يبدأ المستوى الثانى من

الفئة السادسة بدلا من الفئة السابعة اذا شاء ذلك ، دون أن يكون لذلك أى تأثير (١) .

الملاحظة الثانية - اعطاء السلطة المختصة حق الاعفاء من شرط استيفاء مواصفات الوظيفة :

أورد المشرع استثناء غريبا لا مبرر له ، حين نص فى المادة السابعة من القانون على أن استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها هو أحد الشروط الأساسية لتعيينه فى الوظيفة الخالية (وهو شرط منطقى ومقبول) ، ثم عاد وأجاز للسلطة المختصة بالتعيين اعفاء المرشح للوظيفة من ذلك الشرط . ذلك أن التمتع بهذه السلطة الجوازية يعنى تمتع الجهة المختصة بالتعيين بالحق فى أن تعين شخصا فى احدى الوظائف دون أن يكون مستوفيا لمواصفات تلك الوظيفة . أى دون أن تتوفر لديه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها . وهذا أمر غير مفهوم وفيه خروج على أبسط القواعد العلمية والتنظيمية ، كما أنه يعطى الادارة فرصة الافلات من النزول على حكم الترتيب الموضوعى بلا مقتض (٢) .

---

(١) والجدير بالذكر أن مشروع القانون الجديد للعاملين بالدولة - المزمع اصداره خلال عام ١٩٧٨ - قد تخلى من جديد عن فكرة المستويات الوظيفية ، وأعاد تقسيم الفئات الوظيفية الى تسع فئات وهى : السادسة - الخامسة - الرابعة - الثالثة - الثانية - الأولى - مدير عام - وكيل وزارة - ووكيل أول وزارة . وهو أيضا تقسيم تحكمى لا يستند الى أى أساس علمى أو الى أية فوارق موضوعية واضحة . راجع : كتاب العمل ، العدد رقم ١٥٩ ، القاهرة ، مايو سنة ١٩٧٧ ، ص ٧ ومابعدها .

(٢) وهناك رأى يقول بعدم جواز التوسع فى تفسير ذلك الاستثناء على اطلاقه ، بحيث يقتصر على الاعفاء من بعض واجبات الوظيفة بما لا يمس تقويمها ولاعتبارات قوية تبرره وينص عليها فى قرار الاعفاء ، حتى لا يؤدى الاستثناء الى اهدار نظام الترتيب من أساسه . راجع فى ذلك محمد سعيد فرج ، حلول المشاكل فى قانون العاملين بالقطاع العام مدعمة بأحدث الفتاوى والاحكام ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٦ ومابعدها . ونحن نرى أن الاعفاء من بعض واجبات الوظيفة الذى يسمح به الرأى المذكور لا يتعارض مع ضرورة استيفائه أصلا لمتطلبات التأهيل اللازمة لشغلها ، وبالتالى فهذا الاعفاء لا علاقة له بالاستثناء من شروط استيفاء مواصفات الوظيفة . ذلك أن واجبات الوظيفة هى شىء آخر مختلف عن مطالب التأهيل الواجب توفرها فى المرشح لشغل الوظيفة .

ثالثا - نظام الوظائف العليا :

وقد وضع القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ للوظائف العليا تنظيما مستقلا لم يتحقق في ظل القانون السابق ، اذ خصص له أعلى المستويات الوظيفية الأربعة . وان كان ذلك التخصيص لم يكن - في رأينا - سوى مجرد نصوص مدونة غير مطبقة . اذ أنه لم يؤد الى ايجاد كادر متميز أو نظام خاص يحكم الوظائف العليا دون غيرها (كما هو الحال في فرنسا والولايات المتحدة) ، فما زال الأمر يختلط عملا في كثير من الأحيان ، وذلك بين وظائف الادارة العليا وغيرها من الوظائف .

وقد قسم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ مستوى الادارة العليا الى ثلاث فئات وظيفية ، وهي فئة مدير عام (وهي المعادلة للفئة الأولى في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ، والفئة العالية وهي فئة وكيل الوزارة ، والفئة الممتازة وهي فئة وكيل أول الوزارة . وهو كما نرى عدد محدود من الفئات ، وذلك على عكس الحال في فرنسا التي يوجد بها عدد كبير من المستويات الوظيفية لشاغلي وظائف الادارة العليا دون مبرر . ويعتبر ذلك من حسنات النظام الحالي في مصر (١) .

هذا ونحن نلاحظ على نظام الوظائف العليا في مصر ما يلي (٢) :

أ - لا يوجد به تعريف محدد وقاطع لمستوى الادارة العليا ، أو تمييز واضح بين الوظائف العليا ووظائف المستوى الأدنى . كما أنه لا تجمع بين الوظائف العليا مجموعة مشتركة من المواصفات ومتطلبات التأهيل ، ذلك أن أعمال هذه الوظائف غير معروفة على وجه الدقة ، ولا تعبر مسمياتها الوظيفية عن اختصاصات ومسئوليات

---

(١) وكان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يقسم كادر الوظائف العليا الى سبع درجات وظيفية شاملة درجة الوزير .

(٢) راجع : محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ٣٧٩ من الأصل الفرنسي، ص ١٢١ من الترجمة العربية . وكذلك ، زكي محمود هاشم ، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومي ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، مركز البحوث الادارية ، جامعة الدول العربية ، القاهرة ، بابريل سنة ١٩٧٠ ، ص ٨ ومابعدها .

محددة ، ولا زالت هذه المسميات — شأنها شأن سائر المسميات الوظيفية عموما — تعبر عن درجات مالية معينة يتحدد بموجبها الراتب الذى يتقاضاه شاغل الوظيفة ، أكثر من تعبيرها عن أعمال محددة يمارسها شاغل الوظيفة . وكثيرا ما نجد موظفين يشغلون درجة " وزير " أو درجة " وكيل وزارة " دون أن يكونوا مسئولين عن أعمال وزارات معينة ، بل ليتقاضوا الراتب المخصص لتلك الدرجات فقط (١) .

والنتيجة التى تترتب على ذلك هى وجود وظائف من ذلك المستوى لا تدخل فى وظائف الادارة العليا حقيقة . اذ أن اعتبار وظيفة معينة من الوظائف العليا يقتضى أن يتولى شاغل تلك الوظيفة مسئولية القيادة والاشراف بالنسبة لاعمال وموظفى المنظمة كلها كوحدة واحدة ، سواء أكان ذلك الاشراف كليا ، أو جزئيا فى حدود اختصاصات معينة . وقد يمتد الاشراف ليشمل عددا كبيرا من المنظمات .

ولا ينطبق هذا المفهوم للوظائف العليا دائما على الوظائف التى يحتل شاغلوها ذلك المستوى ، بل قد يمارسون أعمالا مختلفة ومتنوعة قد تكون أقرب الى وظائف الادارة الوسطى أو الى الوظائف الاستشارية ، مثل وظيفة مدير احدى الادارات الفرعية للمصلحة ، أو وظيفة المستشار القانونى لها ، الى غير ذلك (٢) . وقد ساعد على ذلك أن الترقية

---

(١) ومن ذلك على سبيل المثال أن رؤساء الأجهزة المركزية المستقلة فى مصر يشغلون درجة " وزير " ، وان بعض مديرى المصالح العامة يشغلون درجة " وكيل وزارة " ، وأن بعض وكلاء المصالح يشغلون الفئة الاولى المخصصة أصلا لوظيفة " مدير عام " وهكذا .

يراجع — كمثال آخر — ما نص عليه القرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة من جواز تعيين مدير عام المؤسسة أو نائب المدير أو مدير التنفيذ على درجة " وكيل وزارة " أو " وكيل وزارة مساعد " ، أو تعيين نائب المدير على درجة " مدير عام " ، وهكذا .

الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد رقم ٢٣٨ ، الصادر بتاريخ ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٥٣١ .

(٢) زكى محمود هاشم ، الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومى ، المرجع السابق ، ص ٩ .

الى وظائف الادارة العليا - لا تتم دائما من الوجهة العملية - بناء على احتياج الادارة الى من يتحمل أعباء قيادية معينة ، ولكنها تتم كثيرا لأسباب شخصية ومالية مراعاة لمصلحة الموظف ذاته ، ويعتبر ذلك نتيجة طبيعية لعدم وجود تحليل موضوعى سليم لأعمال الوظائف وتحديد دقيق لمواصفاتها ومتطلباتها ، فضلا عن غلبة العوامل الشخصية وعنصر الأقدمية على ترقية الموظفين العموميين .

كما أن الموظف المرقى أو المعين فى تلك الوظائف لا يتم اختياره دائما بناء على توفر الصفات القيادية فيه أو أية عناصر موضوعية أخرى ، بل قد يتم اختياره بناء على أقدميته أو على العلاقات الشخصية التى تربطه برؤسائه فى العمل . بينما قد يوجد بالادارة من تتوفر فيه هذه الصفات ، ويتخطاه الاختيار لانه أحدث أو لعدم قدرته على ارضاء أهواء رؤسائه .

ب - جرى العمل فى مصر على اختيار الفنيين لشغل وظائف الادارة العليا ، دون التحقق من توفر الصفات الادارية اللازمة لتحمل مسئولية القيادة . اذ تعتمد الوظائف الادارة العليا اعتمادا أساسيا على الخبرة الادارية والقدرة على قيادة مجموعة كبيرة من الاشخاص وحسن التصرف فى المشاكل الادارية المعقدة ، أكثر من اعتمادها على الخبرة الفنية فى تخصص معين بالذات . ذلك أن شاغل الوظيفة العليا يتولى قيادة عدد ضخم من الموظفين ذوى التخصصات المختلفة ، كما يتولى تسيير جميع أعمال القطاع الذى يشرف عليه سواء ما كان منها اداريا أو فنيا .

ولهذا نرى أن توضع لكل وظيفة من الوظائف العليا مواصفات موضوعية ومتطلبات تأهيل معينة شأنها فى ذلك شأن سائر الوظائف التى تدخل فى نظام الترتيب ، على أن تتفق تلك المواصفات والمتطلبات مع طبيعة مسئوليات شاغل الوظيفة العليا ، مما يستوجب وضع الصفات القيادية والخبرة الادارية الطويلة فى المقام الأول، على أن يحظى التخصص الفنى بعد ذلك بالاعتبار التالى ، بحيث يكفى مجرد الالمام بالامور الفنية التى يتخصص فيها القطاع الذى يشرف عليه شاغل الوظيفة العليا ، بالقدر الذى يكفيه لتفهم المشاكل الفنية للقطاع والعمل على حلها بمعونة الخبراء الفنيين لذلك القطاع .

رابعا ـ خطة الجهاز المركزى لترتيب الوظائف العامة :

هذا وقد مرت عملية ترتيب الوظائف العامة فى الجهاز الادارى للدولة ـ منذ النص عليها تشريعيا بموجب القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ـ بالمراحل التالية (١) :

أ ـ وضع برنامج الترتيب :

عنى الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى يوليو سنة ١٩٦٤ بوضع برنامج لنظام ترتيب الوظائف تناول فيه التعريف بهذا النظام ، وانشاءه ، وتنفيذه ، ومتابعته ، وذلك على النحو التالى (٢) :

الجزء الاول ـ التعريف بنظام ترتيب الوظائف :

وقد حدد الجهاز المذكور فى ذلك الجزء مفهوم الترتيب ، مقررا أنه يتمثل فى تقسيم الوظائف الى مجموعات أو فئات ، وذلك على أساس تشابهها فى صفة أو أكثر. ثم تطرق الى أهداف الترتيب ، فقرر أن الترتيب يهدف الى نشر لغة ومصطلحات وظيفية موحدة ، مع اعداد ميزانيات معبرة للوظائف . هذا فضلا عن المساعدة فى عمليات الاختبار والتعيين والنقل والترقية . وكذلك المساعدة فى عمليات تقويم العاملين ، الى جانب المساعدة فى عمليات التدريب والمساعدة فى عمليات الاصلاح الادارى .

وقد تناول الجهاز المذكور أيضا المصطلحات المستخدمة فى الترتيب . ثم أشار أخيرا الى العمليات الرئيسية المتعلقة بنظام ترتيب الوظائف ، متمثلة فى انشائه ، وتنفيذه ،

---

(١) يراجع : أحمد رشيد ، نظرية الادارة العامة (العملية الادارية فى الجهاز الادارى) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٤٣٧ ومابعدها .
وحمدى أمين عبد الهادى ، ترتيب الوظائف العامة طبقا لاعمالها ومسئولياتها ، مجلة العلوم الادارية ، الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، ديسمبر ١٩٦٥ ، بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية المعقود بالقاهرة فى أكتوبر ١٩٦٥ ، ص ١٣٠ .
وسليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، ص ٤٠١ ومابعدها .

(٢) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ارشادات فى نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ٥ ومابعدها .

ومتابعته • وهى العمليات التى تناولها الجهاز بالتفصيل فى الاجزاء الثلاثة التاليـــة من برنامجـه •

الجزء الثانى ـ انشاء نظام "ترتيب الوظائف :

وقد قسم الجهاز عملية انشاء نظام ترتيب الوظائف الى المراحل الست التالية :

١ ـ مرحلة جمع الحقائق والبيانات اللازمة لاغراض الترتيب :

ويستلزم العمل فى هذه المرحلة تكوين لجنة بالوحدة لتقوم بتخطيط العمـــل وتوفير امكانياته واصدار القرارات والتعليمات التى تضمن سلامة التنفيذ ، كما تقـــوم بالاشراف والتوجيه وحل المشاكل التى تعوق التنفيذ ، كما يستلزم انشاء ادارة فرعيـــة للتنظيم فى داخل الوحدة يتناسب عدد أعضائها مع حجم تلك الوحدة ومع عدد وظائفها للتفرغ لعمليات ترتيب الوظائف بها • وأخيرا تخصيص مجموعة من العاملين بالوحـــدة للقيام بدور ضباط الاتصال وامداد الادارة الفرعية للتنظيم بالحقائق والبيانات اللازمـــة لعملية الترتيب • هذا وتتلخص تلك الحقائق والبيانات فيما يلـى : القوانين واللوائـــح والقرارات والتعليمات السائدة فى الوحدة ـ الخرائط التنظيمية التى توضح الهيكـــل التنظيمى للوحدة ـ اختصاصات كل قسم من أقسام الوحدة ـ بيانات عن العاملين فـــى كل قسم ـ بيانات عن الوظائف القائمة فى كل قسم •

٢ ـ مرحلة وصف الوظائـف :

وتبدأ هذه المرحلة باعداد وصف دقيق لكل وظيفة يبرز خصائصها وسماتهـــا الرئيسية ، ويكون أساسا لتنفيذ المراحل التالية لنظام الترتيب • ويبـدأ ذلك بكتابـــة وصف للوظيفة يتضمن عنصرين : اسما للوظيفة يكون مختصرا وسهل الاستعمال ، ووصفـا عاما لها يبين موقعها فى الهيكل التنظيمى ، والغرض منها ، والاشراف والمراجعـــة اللذين تخضع لهما وما تتضمنه من مسئوليات اشرافية وغير اشرافية ، والظروف الـــتى تؤدى فيها • وتتمثل الخطوة التالية داخل هذه المرحلة فى اعداد بيان بواجبـــات الوظيفة مبوبة تبويبا منطقيا ومعبرا عنها تعبيرا واضحا لا غموض فيه ، ومقسمة الـــى

واجبات أساسية وواجبات عرضية أو موسمية [1] . بينما تتمثل الخطوة الأخيرة فى تحديد الحد الأدنى من مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة . وتشمل هذه المطالب : المعارف والقدرات والمهارات والصفات العامة - المؤهلات الدراسية والخبرات والتدريب - الرخص والشهادات وما اليها .

ويلاحظ أنه عند التطبيق الفعلى لتلك المرحلة اكتفت الوحدات الادارية بالاعتماد على المؤهل الدراسى ومدة الخبرة العملية فقط كمطلبين للتأهيل لكافة الوظائف بجميع أنواعها ومستوياتها ، ولم تهتم بالتدريب أو المعارف أو القدرات أو المهارات أو سائر العناصر التى لها أهميتها كمطالب للتأهيل فى كثير من الوظائف . بل واكتفت أيضا بمستوى المؤهل الدراسى فقط ، دون الالتفات الى نوعيته ومدى اتفاقه مع طبيعة أعمال الوظيفة ، مما يعتبر قصورا فى تطبيق مبدأ موضوعية الترتيب [2] .

٣ - مرحلة تحليل الوظائف :

ويقصد بتحليل الوظيفة - من وجهة نظر الجهاز المركزى - تفتيت الوظيفة الى مكوناتها الأساسية ، وابراز جميع العناصر التى تتصل بواجباتها ومسئولياتها ، وتقدير

---

(١) يفرق الجهاز المركزى بين اصطلاح (اختصاصات) واصطلاح (واجبات) فيقول ان الاختصاص يحدد الاهداف العامة للوظيفة ، بينما الواجبات هى العمليات الاجرائية أو المادية التى تؤدى الى تحقيق هذه الاهداف . بينما يرى الدكتور سليمان الطماوى أن مصطلحات "المسئوليات" و "السلطات" و "الاختصاصات" و "الواجبات" هى جميعا مترادفات تعبر عن معنى واحد وهو "الاختصاصات" وهو الاصطلاح المقابل لاصطلاح "الاهلية" فى القانون الخاص . ومع تأييدنا لوجهة نظر أستاذنا الطماوى ، الا انه ليس ثمة مايمنع أن يستعمل اصطلاح "واجبات" للتعبير عن التفاصيل الدقيقة التى تتضمنها "الاختصاصات العامة" لوظيفة ما . تراجع ارشادات الجهاز المركزى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .
وكذلك سليمان محمد الطماوى ، مبادئ علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، طبعة سنة ١٩٦٥ ، هامش ص ٣٨٤ ، ٣٨٥ .

(٢) يراجع : الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، برامج القادة الاداريين ، مؤتمر عن دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، المنعقد فى الفترة من ٤/٨ الى ١٩٧٢/٥/٤ ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٨٢ .
وزكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الافراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ وما بعدها .

أثر كل عنصر على درجة الصعوبة ومستوى المسئولية فيها ، ثم تقدير أثر هذه العناصر مجتمعة على الدرجة الاجمالية لصعوبة واجبات الوظيفة ، وعلى المستوى الكلى لمسئولياتها .

وقد حاول الجهاز المذكور أن يوضح ذلك التعريف المبهم لعملية التحليل ، فحدد عوامل التحليل بما يلى : واجبات الوظيفة ومدى تنوعها - الاشراف الذى تخضع له الوظيفة - اشراف الوظيفة على أعمال الغير - المسئوليات غير الاشرافية - المطالب العقلية والبدنية - ظروف العمل - مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل .

٤ - مرحلة انشاء فئات الوظائف واعداد مواصفاتها :

وقد قسمت هذه المرحلة الى ثلاث خطوات . تبدأ أولاها بتقسيم الوظائف على أساس نوع العمل فقط ، بغض النظر عن درجة الصعوبة أو مستوى المسئولية . فتقسم الوظائف أولا الى مجموعات تضم أوجه النشاط المتجانس ، ثم تقسم كل مجموعة الى مجموعات نوعية تضم كل مجموعة منها الوظائف التى تشترك فى تخصص واحد .

أما الخطوة الثانية فتقضى بتقسيم الوظائف فى كل مجموعة من المجموعات النوعية الى مجموعات تتشابه فى درجة صعوبة العمل ومستوى المسئولية ، ويطلق على كل مجموعة منها اسم " الفئة " . وتتحدد لوظائف كل فئة تسمية موحدة وأجر موحد ومطالب تأهيل واحدة .

هذا فى حين أن الخطوة الثالثة تتمثل فى اعداد مواصفات الفئات . فيعد بيان مكتوب لكل فئة ، يتضمن اسم الفئة وتعريفا عاما لها وللوظائف التى تحتويها ، ويحدد مميزات الفئة وخصائصها ، ويضع أمثلة تصويرية لبعض وظائف الفئة ، ويبين الحد الأدنى من مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغل احدى وظائفها .

٥ - مرحلة تقويم الفئات وتحديد الدرجات المالية التى توضع فيها :

ويتم فى هذه المرحلة تحديد العلاقة بين الفئات المختلفة ، مما يستوجب تحديد أهمية كل منها ومستواها بالنسبة لسائر الفئات . ويطلق على هذه العملية

(تقويم الفئات) . اذ أن تحديد مستوى كل فئة يؤدى الى تحديد الدرجة المالية التى توضع فيها [1] .

ويتم تقويم الفئات بأن تعقد مقابلة بين مواصفات أعلى فئة - فى كل مجموعة نوعية على حدة - وبين تعاريف الدرجات المالية السابق اعدادها ، بهدف تحديد الدرجة المالية المناسبة لها . وتجرى نفس المقابلة بالنسبة لأدنى فئة فى المجموعة النوعية بهدف تحديد الدرجة المالية المناسبة لها أيضا . ثم توضع باقى فئات المجموعة النوعية فى الدرجات المالية المناسبة لها تباعا ، والتى تقع بين الدرجتين اللتين وضعت فيهما أعلى فئة وأدنى فئة فى المجموعة .

---

(١) درج البعض على استخدام تعبير " تقييم " ، كما يستخدمه أيضا الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى نشراته ، وقد أورده المشرع فى قوانين العاملين وغيرها ، حتى أصبح خطأ لغويا شائعا . والصحيح هو تعبير " تقويم " . ذلك أن مختار الصحاح يقول فى هذا الخصوص أن " القيمة هى واحدة القيم ، وقوم السلعة تقويما . وأهل مكة يقولون (استقام) السلعة وهما بمعنى واحد . وكذلك قوم الشىء تقويما فهو قويم أى مستقيم " . وقد ورد فى كتاب " المصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعى " : "قومت المتاع أى جعلت لهقيمة معلومة " . كما جاء فى كتاب " المنجد فى اللغة والادب والعلوم " للويس معلوف : " قوم المتاع أى جعل له قيمة معلومة " .

راجع : مختار الصحاح ، الشيخ الامام محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازى ، عنى بترتيبه محمود خاطر ، ضبط الشيخ حمزة فتح الله ، طبعة دار المعارف ، راجعتها وحققتها لجنة من علماء العربية بالاشتراك مع مؤسسة دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ٥٥٧ ، وكذلك طبعة المكتبة الأموية ، بيروت ودمشق ، ١٩٧٨ ، ص ٥٢٥ .

والمصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعى ، تأليف العالم العلامة أحمد ابن محمد بن على المقرى الفيومى المتوفى سنة ٧٧٠ هجرية ، الجزء الاول والثانى ، نظارة المعارف العمومية ، تصحيح الشيخ حمزة فتح الله ، الطبعة الثانية ، المطبعة الاميرية بمصر ، القاهرة ١٩٠٩ ، ص ٨٠٢ .

والمنجد فى اللغة والادب والعلوم ، تأليف لويس معلوف ، الطبعة الثامنة عشرة ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، ١٩٦٥ ، ص ٦٦٤ .

٦ - مرحلة معادلة فئات الوظائف على مستوى الدولة :

يقضى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن تقوم مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة بعمليات وصف الوظائف الموجودة بهيكلها التنظيمى ، وتحليل تلك الوظائف وتحديد مجموعاتها بصورة مبدئية ، واقتراح انشاء الفئات واعداد مشروع مبدئى بتعاريفها ومواصفاتها ، وتقويم تلك الفئات ، واقتراح الدرجات المالية المناسبة التى توضع بها . وبذلك يكون على كل وحدة أن تقوم باعداد مشروع لترتيب وظائفها على ضوء الارشادات والقواعد الصادرة من الجهاز المركزى . ويقوم الجهاز بتجميع مشروعات الترتيب ودراستها والتنسيق بينها واستخلاص مشروع موحد منها .

الجزء الثالث : تنفيذ نظام ترتيب الوظائف :

وينقسم هذا الجزء الى أربع مراحل تتمثل فيما يلى :

١ - مرحلة الحاق الوظائف المفردة بفئاتها : ويتم فى ظل هذه المرحلة تحديد الفئة التى تنتمى اليها كل وظيفة فى كل وحدة ادارية على حدة . فيتم أولا تحديد مجموعة الوظائف والمجموعة النوعية التى توضع فيها الوظيفة ، باجراء مقابلة بين خصائص الوظيفة بعد تحليلها وبين التعاريف الموحدة التى وضعها الجهاز المركزى للمجموعات والمجموعات النوعية . ثم يتم تحديد الفئة التى توضع بها الوظيفة باجراء مقابلة بين خصائص الوظيفة وبين مواصفات الفئات التى وضعها الجهاز المركزى .

٢ - مرحلة اعداد جداول الوظائف واعتمادها : وتتمثل هذه المرحلة فى اعداد جداول تتضمن الوظائف القائمة فى كل وحدة ادارية على حدة ، ومسميات تلك الوظائف وفئاتها ودرجاتها موزعة على فروع هيكلها التنظيمى . وترسل هذه الجداول الى الجهاز المركزى لاعتمادها تنفيذا لنص القانون .

٣ - مرحلة نقل العاملين الى الوظائف الجديدة : ومقتضاها يتم نقل العاملين الى الوظائف بعد أن تم ترتيبها على أساس مطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يقوم بشغلها . ويجب أن يراعى أثناء هذه المرحلة ضرورة مواجهة المشاكل التى قد تنشأ عن النظام الجديد وحلها ، واصلاح المفارقات التى تترتب عليه ، ونقل كل موظف الى الوظيفة التى تناسبه من حيث مطالب التأهيل ومن حيث الاجر بشرط

ألا يؤدى ذلك الى الاضرار بالموظف ، وخاصة من الناحية المادية حيث لا يجوز الانتقاص من المرتب الذى يتقاضاه فعلا .

٤ ـ مرحلة بحث الشكاوى والتظلمات : وهى المرحلة الأخيرة التى تقتضيها قواعد العدالة وضرورة تدارك الاخطاء التى قد تنشأ عن تطبيق النظام . اذ يجب أن تتاح الفرصة للعاملين الذين خضعوا لنظام الترتيب أن يتقدموا بالشكاوى خلال مهلة محددة للتظلم من القرارات الادارية الصادرة بترتيب وظائفهم . ولا يجب أن يكون الهدف من ذلك مجرد ارضاء الموظفين شخصيا ، أو إعطاؤهم ما لاحق لهم فيه ، أو مساومتهم فى أوضاعهم الوظيفية واختيار أنصاف الحلول ، بل يجب أن يكون الهدف الأساسى هو تصحيح النظام وتدارك ما به من قصور ، بغية الوصول الى أكثر النظم دقة وعدالة وأقربها الى مبادئ التنظيم العلمى .

الجزء الرابع ـ متابعة نظام ترتيب الوظائف :

ما من شك فى أن الجهود التى تبذل فى عملية ترتيب الوظائف يجب ألا تقف عند حد الانتهاء من مرحلة تنفيذ النظام ، بل يجب أن تستمر طالما استمر النظام ذاته قائما . فنظام ترتيب الوظائف يحتاج الى المتابعة المستمرة حتى يواكب التطورات المتتابعة التى تلحق بنظام الخدمة المدنية وبالجهاز الادارى للدولة . فهناك وظائف جديدة تنشأ ، ووظائف قائمة تحتاج الى الالغاء ، وغيرها تستوجب التعديل سواء من حيث مكانها فى الهيكل الوظيفى ، أو من حيث ما تتضمنه من اختصاصات وواجبات ، أو من حيث مطالب التأهيل اللازمة لشغلها الخ . كما أن هناك بصفة مستمرة تطور فى طرق العمل وفى برامج الادارة وفى اختصاصات الادارات المختلفة الى غير ذلك من تعديلات .

وتستلزم كل هذه التطورات بالضرورة اعادة النظر فى نظام ترتيب الوظائف بصفة دورية ، ليتسنى ترتيب الوظائف المنشأة حديثا ، واعادة ترتيب الوظائف القائمة ، وتحديد الفئة المناسبة لكل منها .

ب - وضع معايير الترتيب :

وضع القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ (١) فى مادته الاولى تعاريف محددة للمصطلحات التى تستخدم فى تنفيذ نظام ترتيب الوظائف . وقد حدد فى المادة الثانية الأسس التى يتم عليها ذلك الترتيب . وقد عهد ذلك القرار الى الجهاز المركزى للتنمية الادارية - بالتعاون مع وحدات الجهاز الادارى للدولة - بوضع المعايير التى يتم على أساسها وضع الوظائف فى مجموعاتها وفئاتها ودرجاتها المناسبة ، وخاصة الاسماء الموحدة لفئات الوظائف ومواصفات تلك الفئات والتعاريف الموحدة للدرجات التى توضع فيها الفئات . وكذلك عهد اليه بوضع النظام الخاص بتسجيل هذه المعايير ونشرها وحفظها فى سجلات ، ومعاونة وحدات الجهاز الادارى للدولة فى مراجعة معايير الوظائف بين الحين والآخر ، وتعديلها أو الغاء بعضها أو اعداد غيرها حسب الظروف .

وقد أشار القرار الجمهورى المذكور فى مادته الثانية الى أن الأساس فى وضع الوظيفة فى فئتها المناسبة هو نوع العمل ، ومستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات ، ومطالب التأهيل اللازمة لاداء العمل فى هذه الوظيفة . أما الأساس فى وضع الفئة فى درجتها المناسبة فهو مستوى صعوبة الواجبات وأهمية المسئوليات ، ومطالب التأهيل اللازمة لأداء أعمال الوظائف فى هذه الفئة .

كما حدد القرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ (٢) - بشكل تفصيلى موسع - المعايير التى تستخدم فى وضع الوظائف فى مجموعاتها وفئاتها ودرجاتها المناسبة فى المرحلة الأولى لنظام ترتيب الوظائف ، بحيث تكون تلك المعايير نافذة فى ميزانية الوظائف اعتبارا من الميزانية العامة للدولة للسنة المالية ١٩٦٥/ ١٩٦٦ . وقد حدد القرار المذكور تعاريف ثلاث مجموعات رئيسية للوظائف وهى مجموعة الوظائف التخصصية ، ومجموعة الوظائف الفنية ، ومجموعة الوظائف العامة .

---

(١) الصادر بتاريخ أول يوليو سنة ١٩٦٤ . يراجع نظام العاملين المدنيين بالدولة ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ومابعدها .

(٢) الصادر من رئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية فى يناير سنة ١٩٦٥ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٥ لسنة ١٩٦٥ ، ٦ يناير ١٩٦٥ ، ص ٩ - ٤٢ .

ثم حدد التعاريف ومواصفات الفئات للمجموعات النوعية لفئات الوظائف التى تنقسم اليها مجموعة الوظائف العامة وهى المجموعة النوعية لفئات الوظائف التنظيمية والادارية ، والمجموعة النوعية لفئات الوظائف المكتبية ، والمجموعة النوعية لفئات وظائف الخدمات المعاونة .

وقد أورد المنشور رقم ١ الصادر من الجهاز المركزى للتنمية الادارية بيانا لكيفية استخدام معايير ترتيب الوظائف التى وردت فى القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، فقرر أن تعريف كل مجموعة من مجموعات الوظائف يتضمن بيانا بمجالات العمل فى تلك المجموعة وأمثلة لانواع النشاط فيها . وعن طريق تعاريف مجموعات الوظائف يمكن تحديد المجموعة التى تقع فيها كل وظيفة بالمقارنة بين تلك التعاريف وبين أوصاف الوظائف التى تقوم الوحدة الادارية باعدادها .

أما تعريف كل مجموعة من المجموعات النوعية للوظائف فيتضمن بيانا تفصيليا بأنواع العمل فيها . وعن طريق تعاريف المجموعات النوعية للوظائف يمكن تحديد مجالات التخصص بالنسبة لواجبات كل وظيفة بالمقارنة بين تلك التعاريف وبين أوصاف الوظائف فى كل مجموعة وظائف ، وتحديد المجموعة النوعية التى تقع فيها كل وظيفة .

وأما تعريف الدرجة فيتضمن بيانا بفئات الوظائف التى تتضمنها ، وواجبات ومسئوليات هذه الوظائف ، ومطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يشغلها . وعن طريق تعاريف الدرجات يمكن تقويم الفئات التى تنقسم اليها المجموعات النوعية للوظائف ، بالمقارنة بين تلك التعاريف وبين مواصفات الفئات ، وتحديد الدرجة التى توضع فيها كل فئة .

وفيما يتعلق بتعريف مواصفة الفئة فهو يتضمن بيانا بوظائف الفئة ، والحدود بينها وبين وظائف الفئات الاعلى أو الادنى فى نفس المجموعة النوعية ، والخصائص التى تميز وظائف الفئة عن غيرها من الوظائف . وعن طريق مواصفات الفئات يمكن تقويم الوظائف بالمقارنة بين تلك المواصفات وبين الوصف التحليلى لكل وظيفة ، وتحديد الفئة التى توضع فيها كل وظيفة .

ج — التدرج الزمنى لتنفيذ برنامج الترتيب :

عنى الجهاز المركزى — فى المنشور رقم ١ المشار اليه — بوضع البرنامج الخاص بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف ، وذلك على أساس التدرج الزمنى ، على أن ينفذ على مرحلتين تتمثلان فيما يلى :

١ — المرحلة الأولى : وتشمل عمليتين أساسيتين وهما :

أ — عملية وضع الخطوط العريضة لنظام الترتيب بالنسبة للوظائف التخصصية والفنية . ويقتضى ذلك قيام وحدات الجهاز الادارى للدولة بتقسيم الوظائف التى يزاول شاغلوها أعمالا فنية الى مجموعتين عامتين ، احداهما للوظائف التخصصية ، والأخرى للوظائف الفنية . على أن تقوم بعد ذلك بتقسيم الوظائف فى كل من المجموعتين العامتين الى عدد من الفئات (حسب ما ورد فى الجدول المرافق للقرار الوزارى رقم ٢ لسنة ١٩٦٥ الصادر من رئيس الجهاز) .

ب — عملية وضع القواعد التفصيلية لنظام الترتيب بالنسبة للوظائف الادارية والكتابية والعمالية . وهى تقتضى أن تقوم وحدات الجهاز الادارى للدولة بتقسيم الوظائف التى يزاول شاغلوها أعمالا ادارية أو كتابية أو عمالية (ويطلق عليها جميعا مجموعة الوظائف العامة) الى ثلاث مجموعات نوعية احداهما للوظائف التنظيمية والادارية ، والثانية للوظائف المكتبية ، والأخيرة لوظائف الخدمات المعاونة . ثم تقوم بتقسيم الوظائف فى كل من المجموعات الثلاث الى عدد من الفئات ، ويوضع لكل فئة اسم يدل على نوع التخصص بها وعلى مستواها الوظيفى . ثم تعد لكل فئة مواصفاتها التفصيلية التى توضح تعريف الفئة ، والخصائص المميزة لواجباتها ومسئولياتها ، وبعض الأمثلة التصويرية لأعمالها ، ومطالب التأهيل الواجب توفرها فيمن يقوم بشغلها .

٢ — المرحلة الثانية : وتشمل عملية وضع القواعد التفصيلية المتعلقة بنظام الترتيب بالنسبة للوظائف التخصصية والفنية (وهى الوظائف التى لم توضع لترتيبها فى المرحلة السابقة سوى الخطوط العريضة فقط) . وهذا هو ما يوجب أن تقوم وحدات الجهاز الادارى للدولة بتقسيم الوظائف التخصصية والفنية بها الى مجموعات نوعية وفئات . ويقوم الجهاز المركزى باصدار المعايير اللازمة لها . وتستخدم تلك المعايير فى

أعداد ميزانيات تلك الوحدات عن السنوات المالية التالية .

ويبرر هذا التقسيم المرحلى أن الوظائف التخصصية والفنية فى وحدات الجهاز الادارى للدولة كثيرة العدد ومختلفة الانواع ومتباينة الاختصاصات ، بشكل يصعب معه ترتيبها ترتيبا موحدا على مستوى الدولة كلها فى مرحلة واحدة أو فى زمن قصير ، كما يصعب الاعتماد فى دراستها وترتيبها على عينة واحدة تؤخذ من وحدة ادارية بذاتها وتطبق على بقية الوحدات . هذا فى حين أن الوظائف الادارية والكتابية والعمالية تكاد تكون وظائف نمطية متكررة تتشابه فى معظم مواقع العمل . لذا لا يحتاج الأمر الى دراستها على الطبيعة فى جميع الوحدات دراسة تفصيلية شاملة ، بل يمكن الاعتماد على نماذج منها لاستنباط نظام موحد يطبق على بقية القطاعات .

د - كيفية نقل العاملين الى الوظائف الجديدة :

نصت المادة الثالثة من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن يحدد رئيس الجمهورية أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف واعادة تقويمها ، كما يحدد اجراءات نقل العاملين الى الوظائف الواردة بجدول توصيف الوظائف وموعد بدء نفاذ أحكام التوصيف والتقويم عليهم .

وتطبيقا لتلك المادة - وبعد نحو ثلاث سنوات من صدور القانون - صدر القرار الجمهورى رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ بتاريخ ١٩ مارس سنة ١٩٧٤ [1] ، بشأن أحكام ترتيب وتوصيف وتقويم الوظائف ونقل العاملين الى الوظائف الواردة بجداول التوصيف ، ليحل محل القرار الجمهورى رقم ٢٠٦٧ لسنة ١٩٦٤ السابق صدوره لنفس الهدف فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

هذا ويلاحظ على التعاريف التى أوردها القرار أنه عرف الفئة التوظيفية بأنها شريحة من الأجر لها ربط مالى طبقا لجدول المرتبات الملحق بنظام العاملين المدنيين بالدولة . كما أنه عرف المستوى بأنه ربط مالى يتضمن عددا من الفئات الوظيفية طبقا لجدول المرتبات الملحق بذلك النظام .

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١٣ لسنة ١٩٧٤ ، ٢٨ مارس سنة ١٩٧٤ ، ص ١٥٠ وما بعدها .

ونحن نرى أن هذه التعاريف غير موفقة . لأن المشرع عبر بها عن الفئة والمستوى تعبيرا ماليا بحتا . فحدد مفهوم كل منهما بمقدار ما يدفع لشاغليهما من أجر ، فى حين أن " الفئة " و " المستوى " هى مصطلحات وظيفية تعبر عن مجموعات من الوظائف التى تتفق فيما تتضمنه أعمالها من صعوبة ومسئولية بغض النظر عن الأجر الذى يتقرر لها فيما بعد . واذا كان يتقرر لها مستوى موحد من الأجور عند تقويمها ، فان ذلك يأتى نتيجة لاحتوائها على أعمال ذات صعوبة ومسئولية متشابهة . ولا يجوز أن يكون خضوعها لمستوى موحد من الأجور هو العنصر الأساسى فى تعريفها أو هو معيار التفرقة بينها وبين غيرها من الفئات أو المستويات .

ولا شك أن ذلك التعريف الذى أورده القرار لاصطلاح " المستوى " يؤكد أن المشرع لم يقم بتجميع الفئات الوظيفية فى مستويات على أساس موضوعى سليم ، يبرره اختلاف محدد وواضح بين نوعية أو مستوى الأعمال التى يتضمنها كل مستوى . بل كان مجرد تجميع عشوائى افتراضى لا يستند الى أسس علمية .

أما فيما يتعلق بكيفية نقل العاملين الى الوظائف الواردة بتلك الجداول الجديدة فقد نصت المادة الخامسة من القرار على حالتين ، أولاهما تتعلق بالعاملين الذين يشغلون بالفعل وظائف تتوفر فيهم شروطها ومواصفاتها ، وتتفق فئاتهم الوظيفية مع الفئات المحددة لها ، حيث يظلون شاغلين لوظائفهم . وثانيتهما تتعلق بالعاملين الذين يشغلون وظائف لا تتوفر فيهم شروطها ومواصفاتها أو لا تتفق فئاتهم الوظيفية مع الفئات المحددة لها ، حيث ينقلون الى وظائف أخرى بنفس الوحدة تتوفر فيهم شروطها وتكون من نفس فئاتهم الوظيفية ، واذا لم تتوفر لهم مثل تلك الوظائف ، فانهم يستمرون فى وظائفهم بصفة مؤقتة الى أن يتم نقلهم الى وحدات ادارية أخرى تطبيقا لأحكام الفقرة (١) من المادة ٢٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة [1] .

---

(١) نصت تلك الفقرة على جواز نقل العامل من وحدة الى أخرى بموافقة وزير الخزانة (المالية) اذا لم يكن مستوفيا لمواصفات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعمل بها .

وقد اتخذ القرار موقفا جامدا لا يتسم بالمرونة بالنسبة للحالة الثانية • فقد أصر على بقاء العامل فى ذات الفئة الوظيفية التى يشغلها فعلا ولو كانت وظيفته قد قومت على فئة أخرى ، مع نقله الى وظيفة أخرى من ذات الفئة • هذا فى حين أن الموضوعية تقتضى عدم الالتزام ببقاء الموظف فى ذات الفئة طالما أن الوظيفة التى يشغلها والتى تتوفر فيه شروطها ومواصفاتها قد قومت على فئة أخرى • واذا كانت مراعاة الظروف الشخصية للموظف تقتضى عدم نقله الى فئة وظيفية أقل ، فان الأمر يقتضى نقله الى فئة وظيفية أعلى اذا كانت وظيفته قد قومت عليها •

وعلى النقيض من ذلك نجد أن استمرار الموظف فى وظيفته بصفة مؤقتة الى أن يتم نقله الى وحدة أخرى ، هو موقف يتسم بالمغالاة فى المرونة الى حد أنه يعتبر ثغرة تسمح بالتغاضى عن تطبيق النص كله ، نظرا لأن القرار سمح باستمرار الموظف فى وظيفته دون أن يحدد مهلة معينة لنقله •

وقد اتخذت المادة الثامنة أيضا موقفا منتقدا حين نصت على أن يتولى الجهاز المركزى للتنمية الادارية مراجعة ترتيب الوظائف فى كل وحدة • فاذا ما تبين للجهاز أن وظيفة ما قد قومت فى فئة وظيفة أعلى من الفئة المناسبة لها أو أدرجت فى غير مجموعتها ، فله أن يطلب الى السلطة المختصة تصحيح وضع هذه الوظيفة • فاذا كانت الوظيفة خالية يصدر قرار بالتصحيح فورا • أما اذا كانت مشغولة فينفذ التصحيح عند خلوها من شاغلها •

ونحن نأخذ على هذا النص أنه أفرغ فى أسلوب قد يفهم منه أن للجهاز المركزى أن يطلب تصحيح وضع الوظيفة التى وضعت فى غير مكانها المناسب أو الا يطلب ذلك • أى أن الجهاز يتمتع بسلطة جوازية فى طلب تصحيح وضع الوظيفة • وهو أمر غير جائز طالما قد ثبت وضعها وضعا خاطئا •

كما أن النص المذكور يقضى بتصحيح وضع الوظيفة التى قومت فى فئة وظيفية أعلى من الفئة المناسبة لها ، ولكنه لا يقضى بتصحيح وضع الوظيفة التى قد تكون قومت فى فئة وظيفية أدنى من الفئة المناسبة لها ، ولا شك أن هذه الحالة الاخيرة فى حاجة الى التصحيح أيضا •

يضاف الى ذلك أنه نص على ترك الوظيفة فى مكانها الخاطىء اذا كانت مشغولة ، وذلك حتى تخلو من شاغلها . وكان من الأفضل النص على تصحيح وضعها فورا ولو اقتضى الأمر نقل شاغلها الى وظيفة أخرى . فقد يستمر الموظف شاغلا للوظيفة بوضعها الخاطىء لعدة سنوات ، فى حين أن وضع الوظيفة فى غير مكانها الصحيح هو خطأ يجب تصحيحه دون تراخ .

هـ - تحديد المجموعات النوعية ومطالب التأهيل :

أصدر رئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية - تنفيذا لأحكام القرار الجمهورى السابق الاشارة اليه - القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٧٦ بتاريخ ١٤ ابريل سنة ١٩٧٦ ، بشأن تحديد وتعريف المجموعات النوعية التى تصنف فيها الوظائف ، وتحديد مطالب التأهيل اللازمة لها . وقد قام ذلك القرار بتقسيم الوظائف العامة الى ٢٣ مجموعة نوعية مختلفة ، وأجاز انشاء مجموعات نوعية أخرى ، كما أجاز تقسيم كل مجموعة نوعية الى مجموعات فرعية ، ووضع تعريفا عاما لكل مجموعة ، كما حدد أمثلة لمجالات أعمال وظائف كل مجموعة ، وأمثلة للجهات التى تمارس بها وظائفها ، والفئة المالية المناسبة لها ، ونوعية ومستوى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل وظائفها . كما أوجب القرار الحاق كل وظيفة من الوظائف القائمة بالدولة بالمجموعة النوعية المناسبة لها نوعا ومستوى . واشترط ألا يتم التعيين أو النقل أو الترقية الا لمن تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة فى جداول التوصيف الخاصة بالمجموعة النوعية التى يندرجون تحتها . ويستثنى من هذا الشرط الموظفون الموجودون بالخدمة فعلا وقت صدور ذلك القرار (١) .

---

(١) والمجموعات النوعية التى أوردها ذلك القرار هى مجموعات وظائف : الطب والصحة العامة - الطب البيطرى - الصيدلة - الكيمياء والجيولوجيا - الهندسة - الزراعة - التعليم - الخدمات الدينية - الخدمات الاجتماعية - الاقتصاد والتجارة والمال - الفيزياء والرياضيات - القانون - الفنون والسياحة والاعلام - المكتبات والوثائق - التغذية والتدبير المنزلى - البحرية - تأمين سلامة الطيران - السياسة والعلاقات الدولية - الوظائف الفنية - الوظائف الصناعية والحرفية - الوظائف التنظيمية والادارية - الوظائف المكتبية - الخدمات المعاونة .

وقد أحسن ذلك القرار صنعا حين قام بتقسيم الوظائف القائمة بالدولة الى عدة مجموعات حسب نوعية تلك الوظائف . ولكن يؤخذ عليه اسرافه فى تحديد عدد تلك المجموعات . حيث قسم الوظائف العامة الى ٢٣ مجموعة نوعية . وأجاز انشاء مجموعات نوعية أخرى . كما أجاز تقسيم المجموعات النوعية الى مجموعات فرعية . وهو تشعب لا مبرر له حيث يؤدى الى تعقيد عملية الترتيب والتقويم . ولا شك أن تجميع الوظائف العامة فى عدد أقل من المجموعات يحقق مزيدا من البساطة والوضوح والتناسق .

كما يؤخذ على القرار رقم ١٤ أيضا تدخله فى تحديد المؤهلات الدراسية الواجب توافرها فيمن يشغل وظائف كل مجموعة والفئة المالية التى توضع بها تلك الوظائف ، فى حين أن كل مجموعة نوعية تضم تحتها عددا كبيرا من الوظائف التى وان اتفقت فى نوعيتها الا أنها تختلف عن بعضها البعض اختلافا كبيرا من حيث مستوى المؤهلات الدراسية اللازمة لشغلها ، وبالتالى من حيث الفئة المالية المناسبة لها . مما كان يوجب ترك تحديد تلك العناصر للجداول التفصيلية لتوصيف الوظائف التى توضع تطبيقا لذلك القرار . ولذلك اضطر مصدر القرار الى الاشارة الى أن كل ما ورد به فى هذا الشأن هو مجرد أمثلة لا تنطبق على جميع الوظائف .

ويلاحظ على القرار المذكور أنه خالف أحكام القرار الجمهورى رقم ٣٥٢ لسنة ١٩٧٤ - الذى صدر تطبيقا له - فيما يتعلق بالعاملين الموجودين بالخدمة فعلا والذين لا تتوفر فيهم شروط الوظائف التى يشغلونها . فقد استثناهم قرار رئيس الجهاز المركزى بصفة قاطعة من ضرورة توفر تلك الشروط مع استمرارهم فى وظائفهم الحالية . فى حين أن القرار الجمهورى نص على نقلهم الى وظائف أخرى بنفس الوحدة تتوفر فيهم شروطها وتكون من نفس فئاتهم الوظيفية ، والا فانهم يستمرون فى وظائفهم بصفة مؤقتة الى أن يتم نقلهم الى وحدات ادارية أخرى .

وبغض النظر عما وجهناه من انتقادات الى القرار الجمهورى ، فلم يكن من الجائز لقرار رئيس الجهاز المركزى أن يصدر مخالفا له أو معدلا للقواعد التى وضعها والتى لا يجوز تعديلها الا بقرار جمهورى .

ونحن نرى أن الحل المناسب هو أن العاملين الذين يشغلون وظائف لا تتوفر فيهم شروطها وتتوفر فيهم شروط شغل وظائف أخرى من نفس الفئة أو من فئة أعلى ينقلون

الى تلك الوظائف ان وجدت سواء بنفس الوحدة الادارية أو بوحدة أخرى • وفى غير تلك الحالة فان الموظفين يستمرون شاغلين لوظائفهم الحالية على أن يتم نقلهم لوظائف تتوفر فيهم شروطها فى خلال مهلة محددة مالم تتوفر لهم شروط شغل وظائفهم الحالية خلال تلك المهلة • وعند خلو وظائفهم لا يعاد شغلها الا بموظفين تتوفر فيهم مطالب التأهيل اللازمة لها •

خامسا — تقدير خطة الجهاز المركزى فى الترتيب :

لا شك أن خطة ترتيب الوظائف العامة التى قام بها الجهاز المركزى للتنمية الادارية تمثل انجازا طيبا فى مجال الترتيب • فقد بذل القائمون على الخطة مجهودا لا ينكر فى اعدادها ، ووفقوا فى وضع الخطوط الرئيسية لنظام الترتيب يعتمد على عناصر موضوعية أكثر من اعتماده على العوامل الشخصية • وخرجوا بالوظيفة العامة من مرحلة تسعير الشهادات الى مرحلة التحليل العلمى لعناصر الوظائف •

ويعتبر المجهود الذى بذله الجهاز المركزى فى هذه الخطة خطوة طيبة نحو اتباع الاسلوب العلمى فى سياسة الوظائف العامة ، يزيد من قيمتها انها تعتبر أول تجربة شاملة فى هذا المجال ، وأول عمل قام به الجهاز عقب انشائه مباشرة دون خبرة سابقة • ولا شك أن البرنامج النظرى الذى وضعه الجهاز للترتيب يؤدى — اذا طبق تطبيقا عمليا سليما — الى وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، والى الربط بين العمل ومطالب التأهيل والاجر ، وتساوى الأجور فى حالة تساوى الأعمال (١) .

الا أنه حين صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، كان قد قدر مهلة للانتهاء من عملية تقويم وترتيب الوظائف العامة بوحدات الجهاز الادارى للدولة لا تتجاوز بضعة شهور (وهى الفترة من تاريخ صدور القانون فى ١٢ فبراير سنة ١٩٦٤ ، حتى ٣٠ يونيو من نفس العام) • وكان طبيعيا أن تنتهى تلك المهلة القصيرة دون أن تنتهى عملية الترتيب ، وهى عملية بالغة التعقيد وتحتاج الى جهد

---

(١) محمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ •

كبير ووقت طويل وخبرات عديدة ، وخاصة بالنسبة لدولة ليست لها أية سوابق أو تجارب في هذا المجال الحيوى الهام . وكان ذلك هو الخطأ الأول الذى وقع فيه المشرع ، وكان الأحرى به أن يستفيد من التجربة التى مر بها ديوان الموظفين فى سنة ١٩٥٧ ، حيث استغرق أكثر من عامين فى محاولة ترتيب وتقويم الوظائف العامة بالدولة دون أن ينتهى منها .

وحين أدرك الجهاز المركزى للتنمية الادارية صعوبة عملية الترتيب وطول الوقت الذى يحتاج اليه اتمامها ، أصدر المنشور رقم ١ الذى قرر به تقسيم العملية الى مرحلتين على النحو الذى أوضحناه . ورغم ذلك لم تلتزم معظم وحدات الجهاز الادارى للدولة بتنفيذ ما ورد فى ذلك المنشور سواء فى المواعيد التى وردت به أو بعد انتهائها . والى أن صدر القانون الجديد للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لم تكن عملية تقويم وترتيب الوظائف قد انتهت بعد ، فاضطر المشرع من جديد (فى المادة ٨٦ من ذلك القانون) (١) الى استبعاد ما ورد به من قواعد خاصة بالترتيب أو مبنية عليها ، واستمرار العمل بأحكام القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ والقرار الجمهورى رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بتعيين وترقية الموظفين الى أن تتم عملية ترتيب الوظائف . وما زالت عملية الترتيب المرتقبة مجرد نصوص على الورق فى معظم الوحدات رغم ما أعلنه الجهاز المركزى مرارا من قرب الانتهاء من تلك العملية ، ورغم مرور نحو ١٤ عاما على النص تشريعيا عليها (٢) .

---

(١) نظام العاملين المدنيين بالدولة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٤٣ ، ٤٤ .

(٢) ويلاحظ أن القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الخاص بتصحيح أوضاع العاملين المدنيين بالدولة قد نص على تنفيذ نظام ترتيب الوظائف فى الجهاز الادارى للدولة فى موعد غايته ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧٦ ، ولم يتم تنفيذ ذلك النص فى غالبية وحدات الجهاز الادارى رغم انقضاء أكثر من عام على ذلك الموعد . بل ومن المفارقات التى تحدث الآن فى هذا الشأن (ونحن نكتب هذه السطور فى شهر يناير سنة ١٩٧٨) ان وحدات الجهاز الادارى للدولة لا تزال مستمرة فى اعادة ترتيب وظائفها على أساس الفئات الواردة فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ فى نفس الوقت الذى تعرض فيه الحكومة على مجلس الشعب مشروع قانون جديد للعاملين المدنيين بالدولة يتضمن فئات جديدة مختلفة تماما عما ورد فى قانون سنة ١٩٧١ . وليست لدى أجهزة الدولة أية فكرة مسبقة عنها ، مما سيضطر تلك الاجهزة بعد اصدار القانون الجديد الى اعادة عملية ترتيب وظائفها من جديد على ضوء الفئات الواردة فى ذلك القانون .

ويخشى ألا يكون ذلك راجعا الى صعوبة عملية ترتيب الوظائف أو تعقيدها ، بقدر ما يكون راجعا الى أن تلك العملية لا تؤخذ بالجدية اللازمة ، ولا يتفرغ خبراء الجهاز المركزى للقيام بها ، ولا تقابل بالاقتناع أو بالتسهيلات الكافية من وحدات الجهاز الادارى للدولة . فمع اعترافنا بأن ترتيب الوظائف ليس هينا الى حد أن ينجز فى بضعة شهور ، الا أنه ليس معقدا الى حد أن تنقضى تلك الفترة الطويلة دون انجازه.

وقد تخللت عملية ترتيب الوظائف التى قام بها الجهاز المركزى ثغرات عديدة. فبالاضافة الى عدم توفر الخبراء والمحللين الاداريين ذوى الكفاءات الممتازة والخبرات الادارية الطويلة نلاحظ ما يلى :

أ - انعدام التوعية الادارية :

لم تسبق عملية الترتيب حملة توعية ادارية فى مختلف وحدات الجهاز الادارى للدولة ، بهدف شرح طبيعة العملية واغراضها للعاملين والرؤساء ، واحاطتهم بأهمية مراعاة الدقة فيما يقدمونه من بيانات ، وبأن أحدا لن يضار من تطبيق نظام الترتيب ان لم يستفد منه . ذلك أن انعدام الوعى الادارى لدى العاملين بالدولة وتخوفهم من أن يمس الترتيب مراكزهم الشخصية ، وميلهم بالطبيعة الى المغالاة فى اظهار أهمية وخطورة ما يقومون به من أعمال ، فضلا عن ميل الرؤساء الى تضخيم اداراتهم وزيادة عدد الموظفين التابعين لهم ، وانعدام الاستعداد المعنوى للقيام بالعملية . كل ذلك دفعهم الى تقديم بيانات غير حقيقية أو اخفاء بيانات ضرورية بالصورة التى تحقق لهم أكبر نفع ممكن .

ب - عدم التدقيق فى جمع البيانات :

لم يستعن الجهاز المركزى بمجموعة كافية من العاملين به لجمع البيانات بأنفسهم من الوحدات المختلفة ، بل اعتمد فى ذلك اعتمادا شبه مطلق على قيام العاملين والرؤساء بالوحدات الادارية المختلفة بملء النماذج المختلفة بأنفسهم وارسالها الى الجهاز . وقد أدى ذلك الى قيام الكثير من الرؤساء باستغلال نفوذهم الشخصى وخشية العاملين منهم ، فقاموا بملء النماذج بالوسيلة التى تحقق أغراضهم الشخصية

دون التزام الدقة أو الموضوعية فى عرض البيانات[1] . كما أن غيرهم لم يستطـــــع أن يفهم الغرض الحقيقى من تلك البيانات أو ما يجب عمله على وجه التحديد .

ج — الالتزام المسبق بفئات معينـة :

وضع قانون العاملين المدنيين بالدولة عددا محددا من الفئات بصورة مسبقـة . والزم به الجهاز المركزى قبل أن يبدأ عملية الترتيب الزاما تشريعيا . وقد أفقد ذلـك الجهاز مرونة الحركـة وحرية التصرف ، وطبع عملية الترتيب بطابع الجمود . وقد اضطـر الجهاز بسبب ذلك الى أن يتغاضى عن بعض المشاكل فى عملية الترتيب ، وأن يلجـأ فى مشاكل أخرى الى انصاف الحلول ، وأن يحل بعضها الآخر على أسس شخصيـة لا موضوعيـة . كما اضطرت معظم الوحدات الى تجزئة الهيـكل الوظيفى بها بمـا يخل بطبيعة البناء التنظيمى للوحدة أو لا يتفق مع ظروف العمل بها ، حتى يتفـق الهيكل مع الفئات الموضوعة مسبقا . فضلا عما اضطرت اليه من خلق مناصب وظيفيـة عديدة دون حاجة حقيقية اليها ، لمجرد تغطية التقسيم الذى أوجده المشرع[2].

---

(١) وقد شاهدنا بأنفسنا عملية ملء استمارات التقويم تتم فى أحد المصارف بطريقـة غريبة . حيث قام المدير المختص بملئها وحده فى غرفة مغلقة . ثم أجبر موظفيـه على التوقيع على صحة ما ورد بها من بيانات دون أن يسمح لهم بالاطلاع علـى تلك البيانات ، بأن قام باخفائها واظهار الجزء من الاستمارة المطلوب التوقيع عليـه فقط . وقد أدى ذلك الى وقوع تناقضات عديدة فى عملية التقويم والترتيب .

(٢) ونضرب لذلك مثلا بخطة الترتيب التى تمت فى البنك المركزى المصرى ، حيـث اضطر القائمون على الترتيب الى تقسيم بعض الادارات العامة (كالادارة العامـة للتنظيم والادارة) الى اثنى عشر مستوى وظيفيا ، رغم أن مجموع عدد موظفـى الادارة لا يتجاوز عشرين موظفا . وهناك بعض أقسام تلك الادارة لا يضم سـوى رئيس القسم وحده . وهناك موظفون كثيرون تتشابه أعمالهم ، وجودهم فـى أقسام مختلفة ، وموظفون ورؤساء أقسام اختصاصاتهم غير معروفة على وجـه التحديد ، وادارات أخرى (كالادارة العامة للبحوث الاقتصاديـة) تم تقسيم باحثيها الى عدة مستويات وظيفية متباينة ، رغم قيامهم بعمل واحـد متشابه فى صعوبته ومسئوليتـه .

وهذا الوضع محل انتقاد ، فلا شك أن تنظيم وترتيب الوظائف العامة هو موضوع اداري تستقل به جهة الادارة ولا يجب أن يتدخل فيه المشرع الا في أضيق الحدود حتى لا يقيد حرية الادارة ويحد من سلطتها التقديرية . اذ أنه اذا صدر تشريع في هذا الخصوص وتبين عدم ملائمته عملا ، فان الادارة لن يمكنها الخروج عليه الا بعد تعديله بالاجراءات التشريعية المعقدة ، مما يتنافى مع قاعدة مرونة المرافق العامة (١) .

د - اتباع أسلوب الترتيب الأمريكي :

اتبع واضعو خطة ترتيب الوظائف الاسلوب الامريكي في الترتيب ، الذي يتسم بالتعقيد ويقوم على تعدد الدرجات والاغراق في التخصص الدقيق . وهو أسلوب لا يناسب النظام الوظيفي المصري القائم على فكرة المهنة الدائمة ، والذي يعتد الى حد كبير بظروف الموظفين الشخصية ومؤهلاتهم الدراسية ، مما يستلزم الاكتفاء بالتخصص العام للموظف دون التخصص الدقيق . وقد استعرضنا من قبل مساوئ الاسلوب الامريكي ومخاطره بالنسبة لدول المهنة الدائمة والدول محدودة الامكانيات والخبرات .

---

(١) سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ، المرجع السابق ، هامش ص ٢٤٩ .

الفصل الثالث
نظم الترتيب الخاصة

المبحث الأول
القطاع العام

المطلب الأول
أوضاع العاملين بالقطاع العام

نشأ القطاع العام فى مصر لأول مرة فى سنة ١٩٥٧، حيث بدأت الدولة عقب تأميم قناة السويس تتجه نحو سياسة انشاء الهيئات العامة والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى . اذ أنشئت فى ذلك العام المؤسسة الاقتصادية والهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة . ثم أعقبهما تأميم البنك الاهلى وبنك مصر فى سنة ١٩٦٠ . الا أن القطاع العام لم ينتشر بصورة شاملة كدعامة أساسية للاقتصاد القومى الا فى سنة ١٩٦١ . اذ تم فى تلك السنة تأميم عدد كبير من الشركات الخاصة مع تحويلها الى مشروعات عامة ، مما جعل غالبية وحدات النشاط الاقتصادى فى مصر تابعة للقطاع العام .

وقد مر القطاع العام منذ نشأته بتطورات تشريعية متعددة ، فى ظل عدة قوانين متعاقبة اختلفت فيما بينها اختلافا كبيرا من حيث القواعد القانونية التى يخضع لها نشاط هذا القطاع ، ومن حيث القانون الذى ينظم شئون العاملين به ، ونظم الترتيب التى تحكم وظائفه .

١ - ففى ٣١ يناير عام ١٩٥٧ صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الخاص بتنظيم المؤسسات العامة والهيئات العامة [1] . وقد قرر ذلك القانون فى مادته الثالثة عشرة اخضاع العاملين بتلك المؤسسات والهيئات لقانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة

---

(١) جريدة الوقائع المصرية ، السنة ١٢١ ، العدد رقم ١١ مكرر ، ٤ فبراير سنة ١٩٥٧ ، ص ٦ ومابعدها .

١٩٥١ ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القرار الصادر بانشاء المؤسسة أو اللوائح التى يضعها مجلس الادارة . أى أن خضوع العاملين بالقطاع العام لقواعد مستقلة خاصة بهم فى تلك الفترة كان هو الاصل ، بينما كان خضوعهم لقانون موظفى الدولة هو الاستثناء .

ولم يتعرض ذلك القانون لنظام ترتيب وظائف المؤسسات العامة ، بل ترك ذلك لمجلس ادارة المؤسسة ، حيث نصت المادة السابعة على أن يختص مجلس ادارة المؤسسة بوضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفى المؤسسة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشاتهم .

٢ - ثم أعيد تنظيم شئون العاملين فى المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى والشركات التابعة لها فى عام ١٩٦١ . اذ صدر فى ١٠ أكتوبر من ذلك العام القرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ باصدار لائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة . ولم تشتمل تلك اللائحة على أى ترتيب موضوعى لوظائف المؤسسات العامة ، وان كانت قد وضعت درجات موحدة للعاملين بها (١) . كما صدر فى ٢١ أكتوبر من نفس العام القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ باصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة (٢) .

وقد نصت المادة الاولى من القرار الجمهورى الأخير على أن يسرى على موظفى وعمال الشركات التابعة للمؤسسات العامة أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها ، فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى اللائحة المرفقة بذلك القرار يكون أكثر سخاء بالنسبة اليهم .

ويعتبر القرار الجمهورى المذكور أول تشريع للموظفين فى مصر ينص صراحة على الترتيب الموضوعى للوظائف العامة طبقا لما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات (المادة الثالثة من اللائحة) . وقد حذت حذوه جميع لوائح وقوانين العاملين التى صدرت بعده ، سواء لموظفى الحكومة أو القطاع العام .

---

(١) الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد رقم ٢٣٨ ، الصادر بتاريخ ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٥٢٧ ومابعدها .

(٢) الجريدة الرسمية ، السنة الرابعة ، العدد رقم ٢٥٠ ، الصادر بتاريخ ٣١ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، ص ١٦٠٥ ومابعدها .

٣ - كما صدر القرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ باصدار لائحة العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة لتحل محل اللائحة الصادرة بالقرار ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ (١). وقد أورد القرار الجديد نفس النص الذى ورد بالقرار الملغى بشأن خضوع العاملين بالشركات لأحكام قانون العمل أساسا ، ولأحكام اللائحة استثناء (٢).

وقد انطبقت اللائحة الأخيرة على العاملين بالمؤسسات العامة ذاتها ، بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ (٣). كما انطبقت اللائحة على العاملين بالجمعيات التعاونية بالقرار الجمهورى رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ (٤). ويلاحظ أن معظم أحكام تلك اللائحة قد نقلت الى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، بما فى ذلك جدول الفئات والمرتبات .

٤ - وفى ٢٣ أغسطس سنة ١٩٦٦ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ باصدار لائحة العاملين بالقطاع العام والغاء اللائحة السابقة (٥). وقد قضى ذلك القرار بسريان أحكام اللائحة الجديدة على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات

---

(١) الجريدة الرسمية ، السنة الخامسة ، العدد رقم ٣٠٢ ، الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٧٨٧ ومابعدها .

(٢) راجع : ابراهيم الشربينى ، محمد بدير الألفى ، شرح قانون المؤسسات العامة ونظام العاملين بالقطاع العام ، القاهرة ، ١٩٧٠ . ودليل العاملين فى القطاع العام ، ملحق الأهرام الاقتصادى ، أول مايو ١٩٦٧ . ومحمد عبد المجيد ومحمد فؤاد مهنا ، المرجع السابق ، ص ٢١٣ ، ٣٠٥ . ومحمد عبد المجيد مرعى ، نظام ترتيب الوظائف ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ ومابعدها .

(٣) الصادر بتاريخ ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٣ ، الجريدة الرسمية ، السنة السادسة ، العدد رقم ١٠٢ ، الصادر بتاريخ ١٩٦٣/٥/٩ ، ص ٦٨٤ .

(٤) المعدل بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٧٤ لسنة ١٩٦٤ . الجريدة الرسمية ، السنة السابعة ، العدد رقم ١٦٨ ، الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٧/٢٨ ، ص ١٥٦٤ .

(٥) نشر بالجريدة الرسمية فى العدد رقم ١٩٥ ، الصادر بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٩٦٦ ، ص ٩٣١ ومابعدها . وعدل بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ ، الصادر بتاريخ ٢٣ فبراير سنة ١٩٦٧ ، والمنشور بالجريدة الرسمية فى العدد رقم ٤٥ الصادر بتاريخ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٧ ، ص ١ ومابعدها .

الاقتصادية التابعة لها . وقد تقرر لاول مرة أن تكون أحكام اللائحة هى المطبقة أساسا، وألا تطبق أحكام قانون العمل الا فيما لم يرد بشأنه نص فى اللائحة (المادة الأولى من القرار) .

٥ - ثم كانت الخطوة التالية وهى الغاء القرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، وصدور القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام[1] . وكان ذلك بتاريخ ٢٣ سبتمبر ١٩٧١ .

ومقتضى ذلك القانون أصبح النظام المرافق له هو التشريع الأساسى الذى ينظم شئون العاملين بالمؤسسات العامة ، وكذلك بالوحدات الاقتصادية التابعة لها من شركات وجمعيات تعاونية ومنشآت على اختلاف أنواعها . ولا تسرى أحكام قانون العمل الا فيما لم يرد بشأنه نص فى ذلك النظام (المادة الأولى من القانون) .

٦ - أما المرحلة الأخيرة فى سلسلة التطورات التى لحقت بالقطاع العام ، فقد تمثلت فى صدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بتاريخ ٤ سبتمبر سنة ١٩٧٥[2]، وذلك بشأن بعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام . وهو القانون الذى تقرر بمقتضاه الغاء المؤسسات العامة ، وتجميع شركات القطاع العام فى قطاعات وانشاء مجالس عليا لتلك القطاعات ، بحيث يتولى كل مجلس الاشراف على قطاع معين يضم الشركات ذات النشاط المتجانس أو المتكامل .

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٣٩ لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، ص ٥٠٧ ومابعدها .

(٢) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٥ ، الصادر بتاريخ ١٨ سبتمبر سنة ١٩٧٥ ، ص ٩٠٧ ومابعدها .

المطلب الثانى
الترتيب الشخصى لوظائف القطاع العام

كان أول تشريع يتناول ترتيب الوظائف بوحدات القطاع العام بصورة شاملة وموحدة هو القرار الجمهورى رقم ١٥٢٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالمؤسسات العامة . أما قبل ذلك التاريخ فقد كانت عملية ترتيب الوظائف متروكة لكل وحدة اقتصادية لتقوم بتنظيمها حسب لوائحها الداخلية وطبقا لظروفها الخاصة وطبيعة عملها ، دون وجود أية وقواعد موحدة تجمع بينها (١) .

ولم ينص القرار الجمهورى المذكور على الترتيب الموضوعى لوظائف القطاع العام حسب أعمال الوظائف ، ولكنه قام بتجميع موظفى المؤسسات العامة فى درجات مالية مقابلة للدرجات المالية التى كان يتضمنها قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، مع تحديد مسميات وظيفية معينة لشاغلى كل درجة (٢) .

اذ وضع للوظائف الكتابية والوظائف الفنية المتوسطة النظام التالى :

	الوظائف الكتابية	الوظائف الفنية المتوسطة
الدرجة الثامنة	كاتب ب	فنى ب
الدرجة السابعة	كاتب أ	فنى أ
الدرجة السادسة	رئيس كتبه ب	ملاحظ ب
الدرجة الخامسة	رئيس كتبه أ	ملاحظ أ
الدرجة الرابعة	رئيس كتبة ب	رئيس فرع ب
الدرجة الثالثة	رئيس مكتب أ	رئيس فرع أ

---

(١) يراجع نص المادة السابعة من قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ ، (الجريدة الرسمية ، المرجع السابق ، ص ٦) حيث كانت تلك المادة تترك لمجلس ادارة كل مؤسسة حرية وضع كافة اللوائح والنظم الخاصة بعمال المؤسسة بما يتفق مع ظروف المؤسسة وحجمها وطبيعة العمل بها .

(٢) الجريدة الرسمية ، عدد ١٧ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، المرجع السابق ، ص ١٥٣١ ومابعدها .

كما وضع للوظائف الادارية والفنية العالية (التى أطلق عليها اسم وظائف التنفيذ) النظام التالى : الدرجة السادسة : وحدة عمل - الدرجة الخامسة : وحدة عمل - الدرجة الرابعة : رئيس قسم ب - الدرجة الثالثة : رئيس قسم أ - الدرجة الثانية : مدير ادارة ب - الدرجة الاولى : مدير ادارة أ .

هذا مع امكان انزال شاغلى الوظائف الادارية والفنية العالية بمقدار درجة مالية واحدة لكل مسمى وظيفى ، وذلك بالنسبة للمؤسسات الصغيرة التى يشغل نائب المدير فيها الدرجة الأولى .

وقد وضع القرار المذكور جدولا لترتيب الوظائف العليا بالمؤسسة (وأطلق عليها الوظائف التوجيهية) ، ولا يشمل سوى وظيفتى مدير عام المؤسسة ونائب المدير (أو مدير التنفيذ حسب الاحوال) . وتختلف الدرجة المالية التى تقرر لكل منهما باختلاف حجم المؤسسة والشركات التابعة لها ومدى انتاجها ومستوى أرباحها وأهمية الأعمال التى تقوم بها . وذلك على النحو التالى :

مدير عام المؤسسة	الدرجة الممتازة وكيل وزارة وكيل وزارة مساعد مدير عام	نائب المدير أو مدير التنفيذ
		وكيل وزارة وكيل وزارة مساعد مدير عام الدرجة الاولى

ومما من شك فى أن تلك المسميات تؤكد أنها وضعت لتكون مجرد درجات مالية تعطى لشاغليها الحق فى تقاضى مرتبات معينة، دون أن تكون لها أية دلالة موضوعية أو علاقة بنوعية أعمال شاغليها . فدرجة وكيل وزارة على سبيل المثال يمكن أن تعطى لمدير عام احدى المؤسسات ، بينما تعطى فى ذات الوقت لنائب المدير أو لمدير التنفيذ فى مؤسسة أخرى . وهى فى كلا الحالين لا تعبر تعبيرا حقيقيا عن مضمون أعمال الوظيفة حيث لا يتولى شاغلها مسئوليات وكيل احدى الوزارات كما تدل التسمية .

المطلب الثالث

الاتجاه نحو الترتيب الموضوعي

كان القرار الجمهوري رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ الصادر بتاريخ ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦١ والخاص باصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة هو أول تشريع ينص على ترتيب وظائف القطاع العام ترتيبا موضوعيا يقوم على أعمال الوظائف(١). فقد نصت المادة الثالثة من تلك اللائحة على أن يضع مجلس ادارة الشركة جدولا لترتيب الوظائف يتضمن وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات الواجب توافرها فيمن يشغلها ، وتقويمها وتصنيفها فى فئات أو مجموعات ، مع وضع الحد الأدنى والاعلى لمرتبات كل فئة أو مجموعة ، وذلك مع مراعاة أحكام الجدول المرافق للائحة .

ولم يحدد ذلك الجدول المرافق تفصيلا الفئات الوظيفية التى تنقسم اليها وظائف الشركات ، ولكنه كان جدولا مجملا يوضح حدود مرتبات كل كادر بصورة مختصرة . فقد حدد لمدير عام الشركة ونوابه ومديرى المصانح حدودا معينة لمرتباتهم (٩٦٠ - ٢٠٠٠) ، ولشاغلى الكادر العالى فنى وادارى حدودا أخرى (٢٤٠ - ١٤٤٠) ، ثم لشاغلى الكادر المتوسط فنى وكتابى حدودا لمرتباتهم (١٠٨ - ٧٨٠) . ثم ترك لكل شركة على حدة تحديد الوظائف فى داخل تلك الحدود حسب طبيعة العمل بكل منها .

بيد أن لائحة سنة ١٩٦١ لم تضع شرط استيفاء مواصفات الوظيفة ومتطلبات التأهيل اللازمة لها ضمن الشروط الواجب توافرها فى المرشحين لشغل الوظائف الخالية . وكان ادراج ذلك الشرط ضروريا حتى لا يظل الترتيب الموضوعى مجرد نص نظرى لا يدخل الى حيز التنفيذ . ويبدو أن ذلك قد غاب عن ذهن المشرع الذى كان حديث العهد بموضوعية الترتيب .

---

(١) الجريدة الرسمية ، عدد ٣١ أكتوبر سنة ١٩٦١ ، المرجع السابق ، ص ١٦٠٥ ومابعدها .

وقد الغيت لائحة الشركات لسنة ١٩٦١ لتحل محلها اللائحة الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ ، وقد نصت المادة ٦٣ من تلك اللائحة على أن يضع مجلس ادارة كل شركة جدولا بالوظائف والمرتبات الخاصة بالشركة فى حدود الجدول المرافق للقرار . ويتضمن الجدول الذى يضعه مجلس الادارة وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات الواجب توفرها فيمن يشغلها ، وتقويمها وتصنيفها فى فئات . ويعتمد هذا الجدول بقرار من مجلس ادارة المؤسسة المختصة . ويكون المرتب المقرر لرئيس مجلس ادارة الشركة هو أعلى مرتب فى الشركة .

أما بالنسبة للمؤسسات العامة ذاتها - والتى أصبحت أحكام تلك اللائحة تنطبق عليها بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ - فان مجلس ادارة المؤسسة هو الذى يضع جدول الوظائف والمرتبات الخاص بها . ويعتمد الجدول من الوزير المختص (المادة الاولى من القرار المشار اليه) (١) .

وقد نصت اللائحة على عدم جواز تعديل الترتيب الرئاسى للوظائف حتى ولو أدى التعادل الى حصول أحد المرؤوسين على مرتب يتجاوز مرتب رئيسه فى العمل . وهو حكم منطقى اذ لا يجوز أن يتأثر الترتيب الرئاسى للوظائف بما قد يقع من مفارقات فى المرتبات كنتيجة لتطبيق قواعد التعادل الواردة فى اللائحة .

وهكذا نجد أن المشرع قد نص على ترتيب الوظائف بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها فى تاريخ سابق للنص عليها فى قانون العاملين المدنيين بالدولة . بل ان القواعد الواردة بالقانون الأخير قد اقتبست من نصوص لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ .

بيد أن المهلة التى أعطاها المشرع للمؤسسات والشركات العامة لاتمام عملية الترتيب لم تكن كافية ، شأنها فى ذلك شأن المهلة التى نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة . ولم تستطع معظم وحدات القطاع العام اتمامها فى الوقت المقرر، بل أن هناك الكثير من الوحدات لم يتم ترتيب الوظائف العامة بها بعد مرور نحو ستة عشر عاما على النص عليه فى اللائحة .

---

(١) وقد أصبحت نفس الاحكام تسرى كذلك على العاملين بالجمعيات التعاونية التى تساهم فيها الدولة ، وذلك طبقا للقرار الجمهورى رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ الصادر بتاريخ ٨ أغسطس سنة ١٩٦٣ ، الموسوعة الاقتصادية ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

وقد قامت لائحة سنة ١٩٦٢ بتقسيم الهيكل الوظيفى للعاملين بالقطاع العام الى ثلاث عشرة فئة وظيفية ، وهى فئة رئيس مجلس الادارة على قمة الجهاز الادارى للوحدة ، ثم اثنتى عشرة فئة من الأولى حتى الثانية عشرة . ويكاد هذا التقسيم يكون مطابقا لما ورد بعد ذلك فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، اذ لا يختلف عنه سوى فيما يتعلق بالفئات العالية ، فقد قصرت لائحة القطاع العام الوظائف العليا (فوق الاولى) على فئة واحدة وهى فئة رئيس مجلس الادارة ، بينما تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة فئتين ، وهما فئة وكيل الوزارة والفئة الممتازة .

المطلب الرابع

الاستثناء من الترتيب الموضوعى

أخذت لائحة العاملين بالقطاع العام الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ بمبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف كسابقتها (المادة الثالثة) . وقد أدخلت هذه اللائحة لأول مرة شرط استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها وفقا لجداول التوصيف (مادة ٤ - فقرة ز) ، وذلك ضمن الشروط الواجب توافرها فى المرشح لشغل احدى الوظائف الخالية . وهو شرط منطقى يتفق مع الاعتراف بمبدأ ترتيب الوظائف العامة على أساس موضوعى يقوم على ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات .

غير أن المشرع عاد وأجاز اعفاء المرشح من هذا الشرط بقرار من مجلس ادارة الشركة أو المؤسسة ، على أن يعتمد هذا القرار من الوزير المختص (وقد أضيفت هذه الفقرة فى وقت لاحق بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) . وقد سبق أن ألمحنا الى عدم جواز الاستثناء من شرط استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها . فطالما أننا اعتنقنا مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة الذى يستلزم مطالب تأهيل محددة لكل وظيفة ، فان تعيين شخص لا تتوفر فيه تلك المطالب ، هو اجراء فيه خروج صريح على المبدأ بلا مقتض ، ورخصة واسعة للادارة ليس ثمة مايبررها . خاصة وأن الاستثناء قد وضع دون أية ضوابط تحكمه .

وقد أوردت لائحة سنة ١٩٦٦ جدولا للفئات مطابقا للجدول الملحق بقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وتخلت عن الفارق الذى كان يميز بين الجدول الملحق بالقرار ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ وبين قانون العاملين المدنيين من حيث عدد الفئات ، حيث استبدل بفئة رئيس مجلس الادارة فئتين ، وهما الفئة الممتازة والفئة العالية ، مع بقاء سائر الفئات على ما كانت عليه .

هذا ويلاحظ أن المادة ٨٨ من اللائحة تركت تحديد الحدود الدنيا للمدد الواجب قضاؤها فى كل فئة لمجلس ادارة الوحدة ليحددها بمعرفته بشرط ألا تقل عن سنتين لكل فئة حتى الفئة الثالثة ، وسنة واحدة للفئة الثانية . ونحن لا نميل الى توسيع سلطات مجلس الادارة فى شئون الخدمة المدنية الى هذا الحد ، حتى لا تقع تناقضات ومفارقات بين أوضاع العاملين فى الوحدات العديدة التى يضمها القطاع العام ، بما يترتب على ذلك من فقدان للعدالة والتناسق بين الأوضاع الوظيفية المتماثلة فى الوحدات المختلفة ، فضلا عما قد يقع من مشاكل عند انتقال العاملين من وحدة الى أخرى مصطحبين معهم اوضاعهم السابقة ليجدوا قواعد مختلفة تماما فى انتظارهم . والأفضل هو توحيد القواعد الرئيسية المتبعة فى هذا الشأن .

المطلب الخامس
تجميع الفئات الوظيفية فى مستويات

ينص القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام ، على مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة فى المادة الثانية من النظام المرافق له . فقد أوجبت تلك المادة أن يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها ، والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها ، وترتيبها فى داخل أحد مستويات الجدول المرافق . كما أجاز القانون اعادة ترتيب الوظائف بالمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، أو استحداث وظائف جديدة يستلزمها التطور الادارى ، بشرط المحافظة على النسبة المقررة بين الأجور ورقم الانتاج أو الأعمال (١) .

وقد أورد النظام الجديد فى مادته الثالثة أيضا شرط استيفاء المرشح لاحدى الوظائف الخالية لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها وفقا لجداول التوصيف ، ولكنه أكد الاستثناء الذى انتقدناه فى اللائحة السابقة ، وهو جواز الاعفاء من هذا الشرط بقرار من مجلس ادارة المؤسسة أو الشركة . بل انه أعفى قرار مجلس الادارة الصادر فى هذا الشأن من موافقة الوزير المختص ، وجعل لمجلس الادارة وحده السلطة النهائية فى الاستثناء .

وقد وضع القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ نظاما للمستويات الوظيفية يطابق النظام الذى وضعه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ للعاملين المدنيين بالدولة ، وان كان يختلف عنه فى أنه لم يشر الى الفئات الوظيفية صراحة ، فقد تناولها ضمنا حين قسم كل مستوى الى قسمين أو ثلاثة أقسام داخلية تختلف عن بعضها البعض من

---

(١) مع ملاحظة ما سبق أن أوردناه عن الغاء المؤسسات العامة وانشاء قطاعات بدلا منها بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، وهو ما يستلزم تعديل نصوص القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ لكى تتفق مع الأوضاع الجديدة ، وخاصة بعد انقضاء مهلة الشهور الستة التى حددها المشرع لتنفيذ القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ .

حيث قيمة العلاوة الدورية التى تتقرر لكل قسم ، وهى تقسيمات مطابقة تماما للفئات الوظيفية الموجودة فى قانون العاملين المدنيين من حيث بداية المربوط ونهايته ومقدار العلاوة . فضلا عن أنه من الوجهة العملية ما زال نظام الفئات (بمسمياتها الرقمية) معمولا به صراحة فى وحدات القطاع العام رغم عدم النص عليه فى القانون (١) .

ولم يورد نظام العاملين بالقطاع العام الحدود الدنيا للمدد الواجب قضاؤها فى كل فئة داخل نفس المستوى الوظيفى ، مثلما فعل نظام العاملين المدنيين بالدولة ، اذ تركت سلطة تحديدها لمجلس ادارة الوحدة . على ألا تقل هذه الحدود الدنيا التى يضعها مجلس ادارة الوحدة للانتقال من مستوى الى آخر عن الحدود التالية :

المستوى	المؤهل أو الخبرة		
	مؤهل عال	مؤهل متوسط	خبرة
الادارة العليا	١٥	٢٢	٣٠
المستوى الأول	٨	١٥	٢٣
المستوى الثانى	حديث	٧	١٥

---

(١) ويبدو أن الغموض الذى اتسم به القانون من حيث عدم الاشارة الى الفئات الوظيفية صراحة هو الذى دفع بعض الباحثين الى الاعتقاد بأن المشرع قصد ترك مسألة تحديد عدد الفئات فى داخل كل مستوى لتقوم به كل جهة على حدة وفقا لما يسفر عنه ترتيب الوظائف بكل منها . وهو استنتاج غير سليم فى رأينا ، اذ لو كان المشرع يقصد ذلك لما عمد الى تقسيم كل مستوى الى عدد محدد من الأقسام من حيث قيمة العلاوة الدورية التى تتقرر لكل قسم ، وبما يماثل تماما تقسيمات الفئات الوظيفية الواردة فى القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ . والرأى أن المشرع قصد الابقاء على الفئات الوظيفية فى قانون العاملين بالقطاع العام ولم يقصد الغاءها . وكان الأحرى بالمشرع أن يذكرها صراحة تفاديا لأى لبس . يراجع : مؤتمر دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام الذى عقده الجهاز المركزى للتنسيق الادارية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ .

ويستفاد من هذا النص أن العامل الذى لا يحمل أية مؤهلات ، أو يحمل مؤهلا يقل عن المتوسط ، يمكنه أن يصل الى احدى وظائف الادارة العليا بعد خبرة ٣٠ عاما . وليس مفهوما كيف يسمح القانون لمن لا يحمل أية مؤهلات أن يصل الى مستوى الادارة العليا مهما طالت مدة الخبرة التى يتمتع بها ؟ (١) .

المطلب السادس

الترقيـــة الموضوعيـــة

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ على أنه لا تجوز الترقية الا لوظيفة خالية بالهيكل التنظيمى للمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية وفى الوظيفة الأعلى مباشرة ، وبشرط أن يكون المرشح للترقية مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة . وتكون الترقية الى وظائف المستوى الأول والثانى بالاختيار على أساس الكفاية . أما الترقية الى وظائف المستوى الثالث فتكون بالاختيار أو الأقدمية فى حدود النسب التى يحددها مجلس الادارة . وبذلك وضع المشرع نظاما للترقية أكثر موضوعية من النظم السابقة عليه ، وأكثر اتفاقا مع مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف .

---

(١) وقد حددت المادة ٧٩ من النظام كيفية نقل العاملين الى الوظائف الجديدة الواردة بالجدول وهى كالآتى :

أ — ينقل شاغلو الفئة الممتازة المعينون بأجر ١٩٠٠ أو ٢٠٠٠ جنيها الى الوظيفة ذات المربوط ١٤٠٠ — ١٨٠٠ جنيها .

ب — ينقل شاغلو الفئة الممتازة المعينون بأجر ١٨٠٠ جنيها ، وكذلك شاغلو الفئة العالية ، الى الوظيفة ذات المربوط ١٤٠٠ — ١٨٠٠ جنيها .

جـ — ينقل شاغلو الفئة الأولى الى الوظيفة التى يبدأ مربوطها ١٢٠٠ — ١٨٠٠ جنيها

د — ينقل العاملون بالفئات الثانية والثالثة والرابعة الى المستوى الاول .

هـ — ينقل العاملون بالفئات الخامسة والسادسة والسابعة الى المستوى الثانى .

و — ينقل العاملون بالفئات الثامنة والتاسعة والعاشرة والحادية عشرة الى المستوى الثالث .

ويبدو واضحا أنه لا توجد مسميات وظيفية موضوعية للفئات المختلفة ، بل تسمى بداية ونهاية مربوط المرتب المقرر لها . وهو وضع منتقد ، اذ لا يجب أن تكون المستويات الوظيفية مجرد درجات مالية لتحديد المرتب الذى يتقاضاه شاغلها .

وما من شك في أن هذه القواعد الجديدة تعتبر محمودة من جانب المشرع ، اذ تقضي على الترقية التي تقوم على أسس شخصية أو مادية دون حاجة حقيقية اليها ودون وجود أية وظيفة خالية تحتاج الادارة الى شغلها ، وتجعل الترقية ترقية وظيفية فعلية قائمة على أسس موضوعية سليمة . كما أنها تعطي الترقية لمن يستحقها فعلا ويمكنه القيام بأعباء الوظيفة الأعلى ، بأن جعلت معظم الترقيات تتم بالاختيار للكفاءة لا بالأقدمية المطلقة (فيما عدا نسبة محددة من الوظائف المادية الصغيرة التي تقوم على أعمال نمطية ، مما يجعل فرصة المفاضلة في الكفاءة بين العاملين بها غير متيسرة) ، كما اشترطت استيفاء المرشح لمواصفات الوظيفة الأعلى .

هذا من ناحية النصوص القانونية الواردة في ذلك النظام . أما من ناحية التطبيق العملي ، فانه يشهد مخالفات صريحة لتلك النصوص . اذ ما زالت الترقيات تتم بصفة عامة الى درجات شخصية مع عدم اشتراط وجود وظائف خالية للترقية اليها . وهناك ترقيات تتم لأكثر من فئة في وقت واحد أو في أوقات متقاربة رغم ما يشترطه القانون من أن الترقية تكون للوظيفة الأعلى مباشرة ، كما يوجد تحايل على عدم استيفاء الموظف لمواصفات الوظيفة الأعلى بأن يتم ندبه اليها ويؤجل قرار الترقية الى أن يستوفي المواصفات المطلوبة ، وأخيرا هناك ترقيات عديدة تتم بالأقدمية المطلقة ، أو بالاختيار لأسباب أخرى غير مسألة الكفاءة . وكل ذلك يدل على أن القواعد السليمة توضع ، ولكن لا رقابة على التنفيذ (١) .

ورغم أن المشرع قد حدد في تلك المادة الضوابط والمعايير التي تتم على أساسها الترقية تفصيلا ، فقد عهدت المادة المذكورة في فقرتها الأخيرة الى مجلس الادارة بوضع تلك الضوابط والمعايير بحسب ظروف وطبيعة نشاط الوحدة . ولا شك أن سلطة

---

(١) وبالرجوع الى حركة الترقيات التي تتم سنويا في أية مصلحة حكومية نستطيع أن نلمس بسهولة كيف تتم تلك الترقيات بصورة جماعية لا ارتباط بينها وبين أعمال الوظائف أو الاحتياجات الحقيقية للعمل ، بل هي مجرد نقل لدرجات مالية أعلى تحقيقا للمصالح المادية للموظفين .
وما قوانين الاصلاح والرسوب الوظيفي التي تتم سنويا على مستوى الدولة كلها سوى صورة واضحة لذلك الاسلوب .

مجلس الادارة فى هذا الشأن تكون محدودة جدا أمام النصوص التفصيلية الصريحة التى وضعتها تلك المادة .

المطلب السابع
تقدير تجربة الترتيب فى القطاع العام

تدل تجربة ترتيب وظائف القطاع العام فى التطبيق العملى على وجود أخطاء كثيرة وسلبيات متعددة . ومن ذلك ما يلى [1] :

١ - قصر المهلة التى أعطيت للوحدات المختلفة لانجاز عملية الترتيب ، مما أدى الى اتمامها فى معظم تلك الوحدات فى عجالة ، دون اعطائها حقها من العناية والدراسة بالقدر الواجب .

٢ - عدم توفر الخبرات الادارية والفنية ذات الدراية الكافية بعمليات ترتيب الوظائف ، مما اضطر المسئولين الى القيام بها بقدر كبير من الاجتهاد والعشوائية ، واللجوء الى أنصاف الحلول والى التقدير الشخصى بدلا من الاستناد الى أسس علمية موضوعية دقيقة .

٣ - عدم البدء بحملة توعية ادارية لموظفى القطاع العام ، لاحاطتهم بخطورة عملية الترتيب وأهميتها للصالح العام ولصالح الموظف معا .

---

(١) راجع نموذجا تطبيقيا لتجربة ترتيب وظائف القطاع العام فى مصر بكل ما اعتراها من مشاكل وما أسفرت عنه من نتائج ، فى الدراسة الاستطلاعية التى قام بها باحثو الجهاز المركزى للتنمية الادارية على ترتيب وظائف شركة النصر للأجهزة الكهربائية والالكترونية (فيليبس أورينت سابقا) ، المرجع السابق ، ص ٣٩ ومابعدها .
وكذلك : مؤتمر دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، المرجع السابق ، ص ١٨١ ومابعدها .
ودراسة عملية لتجربة ترتيب الوظائف بالقطاع العام فى نفس المؤتمر ، ص ٤٣٥ ومابعدها .
د. زكى محمود هاشم ، الاتجاهات الحديثة فى ادارة الأفراد والعلاقات الانسانية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ ومابعدها .
د. محمود مختار منصور ، رسالة دكتوراه التخصص بجامعة باريس (الأصل الفرنسى) ، المرجع السابق ، ص ١١٠ .

٤ — عدم مراعاة الدقة فى جمع البيانات الضرورية لخطة الترتيب ، وعدم التزام جانب الحياد فى ملء نماذج الترتيب سواء من جانب الرؤساء أو المرؤسين .

٥ — عدم الالتزام بأسلوب موحد للترتيب فى الوحدات المتشابهة ، بل تعددت أساليب الترتيب بتعدد الوحدات حسب الظروف التى كانت سائدة فى كل وحدة على حدة قبل الترتيب . حتى أن بعض الوظائف المتماثلة فى الشركات التى تزاول أنشطة متشابهة وتتبع مؤسسة عامة واحدة اختلفت مستوياتها بسبب اختلاف النظم التى كانت تخضع لها قبل الترتيب .

٦ — الاكتفاء بابراز المجالات العامة والابعاد الرئيسية والاشتراطات لكل مستوى بصفة عامة ، دون التعرض للدراسة التحليلية المفصلة للواجبات والمسئوليات ومطالب التأهيل بالنسبة لكل وظيفة على حدة . مما أدى الى عدم الدقة فى تحديد الوظائف والى وضع العديد من الموظفين على وظائف لا يمارسون أعمالها فعلا . هذا فضلا عن وضع وظائف رئاسية مع وظائف تابعة فى درجة واحدة ، ووضع وظائف تابعة فى مستوى أعلى من وظائف رئاسية ، ووضع وظائف ذات صعوبات ومسئوليات متشابهة فى درجات مختلفة والعكس . ومن جهة أخرى حددت مسميات مختلفة للوظائف المتماثلة ، ومسميات أخرى لا علاقة لها بأعمال الوظيفة أو بمستواها ، ومسميات لوظائف اشرافية لا تحمل معنى الاشراف . الى غير ذلك من مفارقات .

٧ — المغالاة فى تصوير حجم الهيكل الوظيفى للوحدة ، تبريرا لخلق العديد من الوظائف الاشرافية وزيادة سلطات القائمين على ادارة الوحدة .

٨ — الاقتصار — فى مجال مطالب التأهيل — على عنصرين فقط ، وهما المؤهل الدراسى ومدة الخبرة العملية ، حيث وضع جدول موحد للمعرفة النظرية والخبرة العملية بشكل اجمالى وبصورة تقديرية دون الاهتمام بالعناصر الاخرى للتأهيل ، بل ودون الاهتمام بنوعية المؤهل الدراسى ومدى اتفاقه مع أعمال الوظيفة ، ومدى ما اكتسبه الموظف فعلا من معلومات وخبرات حقيقية ومن قدرات ومهارات مختلفة قد لا يعبر عنها مؤهله الدراسى أو مدة خدمته تعبيرا صادقا .

٩ — العناية — عند تسوية حالات العاملين بالقطاع العام تطبيقا لنظام الترتيب — بالنواحى الشخصية وارضاء العاملين ومجاملتهم حتى ولو تعارض ذلك مع موضوعية الترتيب ، فضلا عن التأثر بأوضاعهم التى كانت قائمة بالفعل قبل الترتيب كمراكزهم الوظيفية ومرتباتهم وأقدمياتهم وغير ذلك .

١٠ - ونضيف الى ذلك أن المشرع فرض على جميع وحدات القطاع العام مسبقا جدولا للفئات الوظيفية يتضمن عددا محددا من الفئات ، مما اضطر تلك الوحدات الى الالتزام بها ولو لم تكن متفقة مع طبيعة الهيكل التنظيمى لوظائفها ، واضطرت بالتالى الى تجزئة وظائفها الى مستويات متعددة دون حاجة حقيقية اليها ، أو الى اختلاق وظائف شكلية لمجرد تكملة التسلسل الوظيفى للوحدة .

١١ - ومن جهة أخرى فان محاكاة الأسلوب الأمريكى فى الترتيب القائم على المغالاة فى التخصص الدقيق وفى تعدد الفئات الوظيفية لم يكن متفقا مع طبيعة الوظيفة العامة فى مصر .

١٢ - وأخيرا فان عدم قيام الوحدات المختلفة بتطوير نظام الترتيب بها بما يتلاءم مع التطور المستمر فى ظروف العمل وفى الهيكل التنظيمى للوحدة وطبيعة نشاطها ، قد أدى الى جمود نظام الترتيب بها وتخلفه عن مسايرة ذلك التطور ، بحيث صار عبئا عليها وعقبة فى سبيل تقدمها ، بدلا من أن يكون عنصرا من عناصر ذلك التقدم كما هو مفترض .

هذا وقد عنيت المؤتمرات والدراسات التى أجريت فى مصر لبحث موضوع ترتيب وظائف القطاع العام بتقديم المقترحات والحلول التى يمكن الأخذ بها للقضاء على تلك السلبيات ، فأوصت بما يلى [1] :

أ - اتباع الأسلوب العلمى فى دراسة الوظائف وترتيبها وتقويمها [2] .

---

(١) راجع على سبيل المثال : مؤتمر دور المنظمة فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، المرجع السابق ، ص ١٨٦ ، ٤٤١ ، ٥٧٧ ومابعدها . وكذلك : محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ١١٠ ، ١٥٠ ومابعدهما من الاصل الفرنسى ، ص ١٣٤ ومابعدها من الترجمة العربية .

(٢) ومع ذلك ينادى أحد الباحثين - على خلاف هذه التوصية - بتحرير القطاع العام من تسلط " المفهوم العلمى " للترتيب ، ومن غير المفهوم كيف يمكن التخلص من المفاهيم العلمية واللجوء الى مفاهيم غير علمية ؟ . راجع الترجمة العربية لرسالة محمود مختار محمد منصور ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ . ولم يورد الباحث تلك التوصية نصا فى الأصل الفرنسى للرسالة ، ولكنه نادى فى ص ٤٢٩ منها بتحرير القطاع العام من تسلط " الأسلوب الأمريكى " فى الترتيب وعدم الالتزام بذلك الأسلوب المعقد التزاما حرفيا واتباع نظام أكثر بساطة ومرونة . وقد كان الباحث موفقا فى الأصل ....

ب - وضع هيكل تنظيمى لكل وحدة يتضمن تقسيما دقيقا لأقسامها ، وتحديدا واضحا لاختصاصات كل قسم ، بحيث يعتبر الهيكل تعبيرا صادقا عن الاختصاصات الحقيقية للوحدة وطبيعة مسئولياتها وظروف العمل بها ، وعن التدرج الهرمى لوظائف الوحدة من القاعدة الى القمة ، مع اعطاء كل وظيفة اسما يعبر بدقة عن أعمالها ومسئولياتها .

جـ - عدم انشاء وظائف جديدة الا بناء على حاجة حقيقية اليها ، وعدم تعيين موظفين جدد الا بقدر عدد الوظائف الخالية ، وأن يتفق عدد موظفى كل قسم مع كمية العمل به .

د - توفير الخبرات والتدريب والدراسة اللازمة للأفراد القائمين بعملية ترتيب الوظائف ، وعقد دورات تدريبية تخصصية للعاملين فى مجالات الترتيب بهدف تنمية قدراتهم ورفع كفاءتهم .

هـ - وضع خطة شاملة لتوعية جميع العاملين بنظام الترتيب ، وشرح أساليبه وأهدافه ومزاياه ، مع اسهام أجهزة الاعلام المختلفة بالدولة فى حملة التوعية .

و - تزويد وحدات التنظيم والادارة فى مختلف أجهزة الدولة بالعدد الكافى من الموظفين المؤهلين المتدربين .

ز - ممارسة الجهاز المركزى للتنمية الادارية لدوره فى مجال ترتيب الوظائف العامة بشكل أكثر جدية وأكبر تأثيرا ، مع قدر أكبر من المتابعة والرقابة .

ح - اصدار كتيبات ومنشورات لتوضيح معنى الترتيب وأهدافه ، وتوحيد مفاهيمه ومصطلحاته فى كافة الوحدات ، مع العمل على نشر مواصفات الوظائف ومتطلباتها على أوسع نطاق ممكن ، بحيث تكون فى متناول جميع العاملين المدنيين بالدولة .

... الفرنسى ، ولكن جانبه التوفيق فى الترجمة العربية التى أعدها بنفسه ، ولم يوضح بها ما يقصده بالتحرر من تسلط المفهوم العلمى للترتيب سوى قوله "... عن طريق نقل تجارب الشركات الأمريكية نقلا حرفيا" . وليس ثمة ارتباط بين اتباع المفهوم العلمى وبين النقل الحرفى لتجارب الشركات الأمريكية ، فاتباع المفهوم العلمى لا يعنى بالضرورة نقل تجارب الاخرين نقلا حرفيا ، بل ان الأسلوب العلمى يحتم تطوير تجارب الآخرين بما يتفق مع الظروف المحلية السائدة .

ط - اسناد مسئولية الاشراف على عملية ترتيب الوظائف الى أحد شاغلى وظائف الادارة العليا بكل وحدة ادارية ، وذلك ضمانا لجديتها وسلامتها واجرائها بحياد تام .

ى - اعادة ترتيب وظائف القطاع العام على أساس من الظروف الواقعية السائدة ، دون الاكتفاء بالدراسة النظرية البحت ، ودون اقتباس النظم السائدة فى الدول الأخرى بحذافيرها ، بغير مراعاة للظروف المحلية .

ك - عدم التعامل مع الموظفين بلغة الفئات والدرجات ، والتعامل معهم بلغة الوظائف .

ل - وضع نظام ثابت للمراجعة الدورية المستمرة لنظام ترتيب الوظائف ، ومطابقته بالواقع الفعلى أولا بأول ، تفاديا لجمود النظام ، وتحقيقا لتطوره المستمر .

المبحث الثانى
الفئات المستثناه

المراد بالفئات المستثناة فى هذا المجال هو تلك الجهات التى لا يخضع العاملون بها لقوانين العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام رغم اعتبارهم موظفين عموميين ، بل يخضعون لقوانين خاصة تنظم شئون توظفهم ، ولا تسرى عليهم أحكام القانون العام للموظفين الا فيما لم تنص عليه قوانينهم الخاصة . وهم لهذا يخضعون لنظم ترتيب خاصة بهم تختلف عن نظام الترتيب العام وتستحق دراسة مستقلة .

وقد نصت المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن أحكامه لا تسرى على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه تلك القوانين . كما ورد نص مشابه لذلك النص فى جميع قوانين العاملين السابقة . وله نص مشابه أيضا فى معظم قوانين التوظف فى مختلف الدول كما عرضنا آنفا .

ولا يعنى اخضاع هذه الفئات لقوانين خاصة عدم اعتراف المشرع للعاملين بها بصفة الموظف العام ، ولكنه يرى أن الطبيعة الخاصة التى تتميز بها تلك الفئات ، وتكوين الهيكل التنظيمى الذى يضمها ، ونوعية الأعمال والمسئوليات التى تتولاها ، كل ذلك يستوجب اخضاع العاملين بها لقواعد مستقلة تحررهم من قيود العمل الحكومى ، وكادر خاص يتفق مع ظروف المهنة التى ينتسبون اليها ، وأسلوب معين ترتب به وظائفهم بما يتناسب مع طبيعة ونوعية أعمالهم .

ورغم أن المشرع ينص عادة على اخضاع العاملين بتلك الفئات لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم تنص عليه القوانين الخاصة بهم ، الا أنه يندر - فى الواقع العملى - اللجوء الى قانون العاملين فى أمر من أمور تلك الفئات ، نظرا لأن القوانين الخاصة بها تقوم عادة بتنظيم جميع شئونها تنظيما شاملا ومفصلا ، بما لا يدع مجالا للرجوع الى قانون العاملين الا فى أحوال قليلة جدا .

وقد توسع المشرع فى استثناء العديد من فئات الموظفين العموميين من الخضوع لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة واخضاعهم لنظم قانونية خاصة بهم ، حتى أصبحت هناك كادرات متعددة الى جانب الكادر العام .

ومن الفئات التى تخضع لنظم قانونية خاصة [1] : السلطة القضائية - مجلس الدولة - ادارة قضايا الحكومة - النيابة الادارية - الرقابة الادارية - المحكمة العليا - الادارات القانونية بأجهزة الدولة المختلفة - هيئات التدريس بالجامعات والمعاهد العليا - المركز القومى للبحوث - المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية - المعهد القومى للتنمية الادارية - معهد التخطيط القومى - هيئة الطاقة الذرية - معهد بحوث البناء - مركز البحوث الزراعية - معهد علوم البحار - المناجم والمحاجر - هيئة الرقابة والبحوث الدوائية - السلك الدبلوماسى - السلك القنصلى - سلك التمثيل التجارى - القوات المسلحة - الشرطة - الاجهزة المركزية للتنمية الادارية والمحاسبات والاحصاء والتعداد والتعمير - مجلس الشعب - هيئة قناة السويس - هيئات الاذاعة والتليفزيون والمسرح والموسيقى والسينما ، وغيرها .

ونحن لا نحبذ هذا الاتجاه التوسعى فى الخروج على القانون الأساسى للوظيفة العامة ، حتى لا يصبح الأصل هو الخضوع لنظم قانونية خاصة والاستثناء هو الخضوع للقانون الأساسى . ويجب أن يظل الاستثناء فى أضيق الحدود ، كما يجب

---

(١) والمقصود بطبيعة الحال هو الأعضاء الفنيون العاملون بتلك الهيئات ، دون الموظفين الاداريين والكتابيين والعمال ، والذين يخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة فى كل ما يتعلق بشئون توظفهم .

أن يقتصر على القواعد القانونية التى تستلزمها طبيعة العمل بكل قطاع • على أن يظل العاملون خاضعين للقانون الأساسى فى كل ما عدا ذلك من قواعد •

وسوف نقسم دراستنا للفئات المستثناة الى مطلبين ، كى ندرس فى أولهما الخصائص المشتركة للفئات المستثناة بصفة عامة ، وندرس فى الثانى الخصائص المميزة لبعض تلك الفئات بصفة خاصة ، وقد اخترنا من الفئات المدنية على سبيل المثال هيئات التدريس بالجامعات ، كما اخترنا من الفئات العسكرية هيئتى القوات المسلحة والشرطة •

المطلب الأول
الخصائص المشتركة للفئات المستثناه

هناك خصائص مشتركة تجمع بين معظم الفئات المستثناة فى مصر • ويمكن اجمال هذه الخصائص فيما يلى :

أولا : اتباع الأسلوب الشخصى :

وضعت غالبية النظم المتعلقة بهذه الفئات على أساس نظام المهنة الدائمة الذى تعتنقه الدول الأوربية ، باعتبار أنها جميعا من المهن الدائمة المستقرة وليست مجرد أعمال عارضة أو مؤقتة • وهو وضع طبيعى يتناسب مع أهمية تلك النظم ، وخطورة ما يتحمله العاملون بها من مسئوليات لا يجوز معها أن تكون أعمالهم عارضة ، مما دفع الولايات المتحدة ذاتها والدول التى تطبق النظام الأمريكى الى اخضاع بعض تلك الكادرات لنظام المهنة الدائمة ، خروجا على القاعدة العامة السائدة هناك ، وهى تأقيت شغل الوظيفة العامة •

يضاف الى ذلك أن ترتيب وظائف معظم تلك الفئات يقوم - من الناحية العملية - على أساس مؤهلات العاملين بها وظروفهم الشخصية ، لا على أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات (١) • هذا فضلا عن أن انشاء تلك النظم لم يقترن بأى تحليل

---

(١) وينعكس أثر ذلك على اختيار المرشحين لشغل وظائف الكادرات الخاصة • فأغلب تلك الوظائف - وخاصة وظائف أدنى الدرجات - يتم الاختيار لشغلها من بين اوائل الخريجين فى الجامعات ، مع الاكتفاء بعقد مقابلات شخصية أو اختبارات عامة لهم • ولا يتم الاختيار على أساس توفر مواصفات موضوعية أو متطلبات تأهيل أو خبرات تخصصية ترتبط بأعمال الوظيفة ذاتها ، أو التدريب السابق على أعمالها •

علمى أو توصيف موضوعى شامل لوظائفها • وذلك بالرغم من أن الأساس النظرى الذى أقيمت عليه تلك النظم قد وضع ليكون أساسا موضوعيا صالحة للتفرقة بين المستويات الوظيفية المختلفة تفرقة قائمة على ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات •

وليس أدل على قيام معظم الفئات المستثناة على الأسلوب الشخصى فى الترتيب من أن القوانين واللوائح المنظمة لشئون العاملين بها لم تتعرض لترتيب وظائفها ترتيبا موضوعيا حسب ما تتضمنه من أعمال ، أو لاجراء تحليل علمى لاختصاصات وواجبات كل وظيفة ، كما لم تتضمن تحديدا واضحا ودقيقا لطبيعة أعمال كل مستوى وظيفى ، أو مواصفات الوظائف التى تندرج تحته ، أو اشتراطات التأهيل الموضوعية الواجب توفرها فيمن يشغل وظائفه • وكل ما ورد بها من اشتراطات التأهيل هو مستوى المؤهلات الدراسية ومدة الخبرة العملية (شأنها فى ذلك شأن نظام الترتيب العام) •

ومن آثار ذلك أن المسميات الوظيفية فى الفئات المستثناة لا تعبر تعبيرا دقيقا عن اختصاصات وواجبات الوظيفة ، وليس ثمة ارتباط أو تلازم بين المسمى الوظيفى وبين ما يمارسه شاغل الوظيفة من أعمال ، مما يدل على أن فكرة " الدرجات المالية " هى المسيطرة أيضا على غالبية تلك النظم ، اذ تعبر الدرجة عن مرتب معين لشاغل الوظيفة ، دون أن تعبر بالضرورة عما يتحمله من مسئوليات • ومن ذلك أنه توجد فى السلك القضائى على سبيل المثال وظيفة " رئيس محكمة ابتدائية " • وقد خصصت الوظيفة بحكم تسميتها لمن يتولى رئاسة احدى المحاكم الابتدائية بالفعل ويتحمل أعباءها الوظيفية • الا أن الواقع يخالف ذلك ، اذ قد تمنح هذه الدرجة لقاض لا يرأس أية محكمة ، لمجرد اعطائه الفرصة فى التمتع بالمزايا المادية لتلك الوظيفة بعد أن سمحت له أقدميته بالحصول عليها ، رغم عدم وجود منصب شاغر لرئاسة احدى المحاكم الابتدائية القائمة (١) •

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢ ، ص ٥٨٦ ومابعدها •

والعدد رقم ١١ لسنة ١٩٧٦ ، الصادر بتاريخ ١١ مارس سنة ١٩٧٦ ، ص ١٨٦ ومابعدها •

وهذا هو ما يمكن أن يقال أيضا بالنسبة لوظيفة " سفير " بالسلك الدبلوماسى ، ووظيفة "لواء" بالقوات المسلحة ، ويعتبر هذا الوضع مماثلا تماما لما يحدث فى ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة متمثلا فى اعطاء درجة " وزير" أو " وكيل وزارة " لأشخاص لا يتولون حقيقة أعباء الوظيفة التى تعبر عنها تلك المسميات الوظيفية .

كما يوجد فى نظام هيئة الشرطة أمثلة أخرى لغلبة الاسلوب الشخصى فى مجال ترتيب وظائفها . مفاد ذلك أن المادة ١٠٣ من ذلك النظام تجيز ترقية أمناء ومساعدى الشرطة الى رتب الضباط فى حالة حصولهم على ليسانس الحقوق ، وشرط قضاء مدة خدمة معينة فى هيئة الشرطة (١٠ سنوات بالنسبة لأمناء الشرطة ، ١٥ سنة بالنسبة لمساعدى الشرطة) . كما تجيز ترقية مساعدى الشرطة وضباط الصف والجنود الى رتب أمناء الشرطة فى حالة حصولهم على شهادة الثانوية العامة أو مايعادلها ، وشرط قضاء مدة خدمة بهيئة الشرطة لا تقل عن خمس سنوات . وفى جميع تلك الأحوال يحتفظ المرقى بمرتبه السابق ولو كان يجاوز بداية مربوط الرتبة الجديدة (١) .

ومن الواضح من نص تلك المادة أن المشرع يهتم أساسا بالمؤهلات الدراسية لرجل الشرطة وأقدميته ، ويجعل منهما الأساس فى ترقيته من كادر الى كادر آخر ، ودون أن يتعرض لأية شروط تتعلق بمواصفات الوظيفة أو ما تتضمنه من واجبات ومسئوليات ، أو ما تستلزمه أعمالها من متطلبات تأهيل موضوعية ، وذلك بالرغم من الاختلاف الكبير المفترض وجوده بين اختصاصات وواجبات كل من جنود الشرطة ومساعديها وأمنائها وضباطها . هذا فضلا عن اهتمام المشرع بضرورة الاحتفاظ لرجل الشرطة بمرتبه بصفة شخصية فى هذه الحالة ، رغم أنه قد يكون أكبر من المرتب المخصص للرتبة الجديدة التى يرقى اليها .

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٧ لسنة ١٩٦٤ ، الصادر بتاريخ ٢٢ مارس سنة ١٩٦٤ ، ص ٥٨٣ ومابعدها .
وكان القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ يجيز ترقية مساعدى الشرطة أيضا الى ضباط حتى رتبة النقيب ، ثم جاء القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ فألغى ذلك النص وحرم مساعدى الشرطة من حق الانتقال الى كادر الضباط الا فى حالة حصولهم على ليسانس الحقوق وبشروط معينة .

وما يقال بالنسبة للسلطة القضائية أو هيئة الشرطة يمكن أن يقال أيضا بالنسبة لغالبية نظم الفئات المستثناة ، اذ توجد أمثلة عديدة تدل على أن معظم تلك النظم تتبع الأسلوب الشخصى البحت فى ترتيب وظائفها ، وتعتمد على مؤهلات الموظفين وأقدمياتهم وظروفهم الشخصية أكثر من اعتمادها على أعمال الوظائف وما تتضمنه من صعوبات ومسئوليات (ولا يكاد يستثنى من ذلك سوى نظام هيئات التدريس بالجامعات الذى يميل نسبيا نحو الأسلوب الموضوعى كما سيرد فيما بعد) .

وتؤكد هذه الأمثلة احدى السلبيات التى تتميز بها نظم ترتيب الوظائف العامة، وهى أن الفئات الوظيفية ما زال ينظر اليها فى مصر على أنها مجرد درجات مالية يؤدى الحصول عليها الى تحقيق زيادة فى المرتب ، دون النظر الى أعباء الوظيفة ذاتها ، رغم ما تقول به التشريعات والقرارات من أننا بدأنا فى مرحلة ترتيب الوظائف ترتيبا موضوعيا خالصا منذ صدور قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وهو عيب يجب على المشرع أن يتفاداه فى النظم الخاصة ، حيث تكون مثالبه أكثر وضوحا وأكبر تأثيرا منها فى نظام الترتيب العام ، نظرا لضخامة مسئوليات العاملين بتلك النظم وحساسية المرافق التى يعملون بها .

ثانيا : تحديد المسميات الوظيفية :

لم يتبع فى ترتيب وظائف الفئات المستثناة الاسلوب الذى اتبع فى قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، وهو تقسيمها الى عدد معين من الفئات ذات المسميات الرقمية (كالفئة العاشرة والتاسعة والثامنة ، أو المستوى الثالث والثانى والاول وهكذا) أو المسميات المقترنة بالربط المالى (كالفئة ٢٤٠ - ٧٨٠ جنيها مثلا) ، بل قسمت الى مسميات وظيفية ذات دلالة موضوعية تعبر عن مضمون الوظيفة ، وما يجب أن تحتويه من أعمال . اذ يتضمن ترتيب وظائف السلطات القضائية التسميات الوظيفية التالية وذلك فى مجال القضاء العادى : معاون نيابة - مساعد نيابة - وكيل نيابة - قاض - رئيس محكمة ابتدائية ب - رئيس محكمة ابتدائية أ - مستشار بمحكمة النقض ومحاكم الاستئناف - نائب رئيس محكمة الاستئناف - رئيس محكمة استئناف - نائب رئيس محكمة النقض - رئيس محكمة النقض .

كما يتضمن ترتيب وظائف السلطة القضائية فى مجال النيابة العامة المسميات الآتية: معاون نيابة [1] - مساعد نيابة - وكيل نيابة - وكيل نيابة فئة ممتازة - رئيس نيابة فئة ب - رئيس نيابة فئة أ - محام عام - محام عام أول - النائب العام .

ويتضمن ترتيب وظائف القضاء الادارى المستويات التالية [2] : مندوب مساعد - مندوب - نائب - مستشار مساعد فئة ب - مستشار مساعد فئة أ - مستشار - وكيل مجلس الدولة - نائب رئيس مجلس الدولة - رئيس مجلس الدولة .

بينما يتضمن ترتيب وظائف النيابة الادارية الوظائف الآتية : مساعد نيابة ادارية - وكيل نيابة ادارية - وكيل نيابة ادارية فئة ممتازة - رئيس نيابة ادارية فئة ب - رئيس نيابة ادارية فئة أ - وكيل عام - وكيل عام أول - مدير النيابة الادارية .

هذا فى حين أن ترتيب وظائف ادارة قضايا الحكومة يتضمن الوظائف التالية: مندوب مساعد - مندوب - محام - نائب - مستشار مساعد - مستشار - وكيل ادارة قضايا الحكومة - رئيس ادارة قضايا الحكومة [3] .

كما توجد فى المحكمة العليا وظائف : مستشار المحكمة - ونواب رئيس المحكمة - ورئيس المحكمة [4] .

---

(١) ولا يعتبر شاغل وظيفة "معاون النيابة" عضوا فى النيابة العامة ، ولكنها من الوظائف المعاونة التى تمهد للالتحاق بعضوية النيابة العامة . وكان قانون السلطة القضائية السابق رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩ قد نص على الغاء وظيفة معاون النيابة . ثم أعيدت من جديد بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ . كما حدث نفس الشىء بالنسبة لوظيفة " مندوب مساعد " بمجلس الدولة .

(٢) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ١١ لسنة ١٩٧٦ ، المرجع السابق ، ص ١٨٦ وما بعدها .

(٣) جميع نظم الترتيب الخاصة بوظائف السلطات القضائية واردة فى المتن بعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ ، الصادر بتاريخ ٣ مارس ١٩٧٦ ، وهو أحدث التعديلات التى أدخلت على تلك النظم .

(٤) راجع نصوص جميع تشريعات الهيئات القضائية بمصر فى ملحق مجلة المحاماة ، السنة ٥٦ ، العددان الثالث والرابع ، مارس وابريل سنة ١٩٧٦ . وكذلك فى مجموعة قوانين السلطة القضائية ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ١٩٧٢ .

وقد اتبعت نظم ترتيب وظائف كل من هيئات التدريس بالجامعات والسلكين الدبلوماسى والقنصلى والقوات المسلحة والشرطة وغيرها ، نفس الأسلوب فى الترتيب ، حيث لجأت الى استخدام المسميات الوظيفية ذات المدلول ، بدلا من الفئات المالية المرقمة .

ويتم ترتيب تلك المسميات فى تسلسل تصاعدى موحد ومتدرج تدرجا طبيعيا من أدنى الوظائف الى أعلاها دون حواجز فاصلة بينها ، ودون أن تجمع فى مجموعات مفتعلة تؤدى الى نوع من الانفصال غير المرغوب فيه بين فئات الموظفين ، وخاصة فى حالة اختلاف شروط الالتحاق أو مستوى المرتب اختلافا واضحا بين كل مجموعة وأخرى . لذا نعتبر هذه الخاصية ميزة هامة من مزايا نظم الفئات المستثناة ، تحقق لتلك النظم قدرا كبيرا من المرونة وسهولة الترقى بين مختلف الوظائف ، كما تحقق قدرا كبيرا من التفاعل والتعاون بين مختلف المستويات الوظيفية دون حساسيات أو قيود .

ومن جهة أخرى فان الاستعانة بالمسميات الوظيفية التى تعبر عن طبيعة أعمال الوظائف (أو من المفروض أنها كذلك) هو اجراء أكثر موضوعية وأدق تعبيرا من أسلوب الفئات الرقمية التى لا تدل على شىء ولا تستند الى تفرقة موضوعية . وان كان ذلك ينقصه أن تصبح مسميات وظائف الفئات المستثناة بالفعل - بلا بالنصوص فقط - معبرة تعبيرا موضوعيا دقيقا عن اختصاصات وواجبات محددة .

ثالثا : الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية :

يعيب معظم نظم الفئات المستثناة الاسراف فى تعديد المستويات الوظيفية التى تتضمنها نظم ترتيب وظائفها ، اذ يصل فى بعضها الى أحد عشر مستوى وظيفيا ، وهو عدد مغالى فيه وليس ثمة ما يبرره .

ذلك أن نظم ترتيب وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى تنقسم ، على سبيل المثال ، الى أحد عشر مستوى وظيفيا للسلك الدبلوماسى ، وثمانية مستويات

للسلك القنصلى [١] . اذ يضم السلك الدبلوماسى وظائف ملحق ، وسكرتير ثالث ، وسكرتير ثان ، وسكرتير أول ، ومستشار من الدرجة الثانية ، ومستشار من الدرجة الأولى ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الثالثة ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الثانية ، ومندوب فوق العادة ووزير مفوض من الدرجة الأولى ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الثانية ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى (أو سفير بدرجة ممتاز) .

ويضم السلك القنصلى وظائف سكرتير قنصلية ، ونائب قنصل ، وقنصل مساعد ، وقنصل من الدرجة الثانية ، وقنصل من الدرجة الأولى ، وقنصل عام ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الثانية ، وسفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى (أو سفير بدرجة ممتاز) [٢] .

كما أن نظم ترتيب الوظائف القضائية — كما وضح مما سبق وفيما عدا وظائف المحكمة العليا التى تتسم بالبساطة بطبيعتها — تتضمن عددا من المستويات الوظيفية يتراوح بين ثمانية واحد عشر مستوى [٣] .

---

(١) يخضع العاملون بالسلكين الدبلوماسى والقنصلى لاحكام القانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ ، الصادر بتاريخ ٢٠ مارس سنة ١٩٥٤ ، يراجع نظام السلكين الدبلوماسى والقنصلى ، الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص٤ ومابعدها . وتطبق الجمهورية العراقية نظاما لترتيب وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى مشابها للنظام المصرى . راجع : المنظمة العربية للعلوم الادارية (قوانين الخدمة المدنية فى الدول والبلاد العربية) ، المرجع السابق ، الجزء الثانى ، ص ٤٣ ومابعدها . وكذلك : فاضل عونى ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٢) والوظيفتان الاخيرتان هما أصلا من وظائف السلك الدبلوماسى ، ولكن يجوز ترقى شاغلى وظائف السلك القنصلى اليهما بعد الوصول الى وظيفة قنصل عام . ولهذا فوظائف السلك القنصلى أصلا أكثر بساطة فى ترتيبها وأقل عددا من وظائف السلك الدبلوماسى .

(٣) وكان عدد المستويات الوظيفية قبل صدور القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٧٦ يفوق عددها فى النظام الحالى للسلطات القضائية والوارد فى المتن ، ثم جاء ذلك القانون واختصر تلك المستويات بادماج بعضها فى البعض الآخر ، كادماج وظيفتى " وكيل نيابة ممتاز فئة جـ " فى فئة واحدة ، وادماج وظيفتى " قاض ب " و " قاض أ " فى فئة واحدة ، وادماج وظيفتى " نائب فئة ب " و " نائب فئة أ " بمجلس الدولة فى فئة

.....

ونحن نفضل دائما اختصار عدد المستويات الوظيفية بحيث لا يتجاوز سبعة على الأكثر ، وذلك تبسيطا للنظام ، وتحقيقا لنوع من التقارب بين أدنى المستويات وأعلاها، وتلافيا للتناقض الذى قد ينشأ من وجود هوه سحيقة بينهما . كما أنه من العسير - مع الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية - التوصل الى وضع فوارق واضحة ومحددة بينها من حيث درجة صعوبة العمل أو مدى مسئولية شاغله . يضاف الى ما سبق أن الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية يحصر الموظف بتعدد الحواجز والعقبات التى يتعين عليه أن يجتازها حتى يستطيع الوصول الى قمة التسلسل الوظيفى ، مما يرتب آثارا سيئة على نفسية الموظف وسلوكه .

رابعا : ايراد الاحكام التفصيلية :

تتميز التشريعات التى تحكم نظم الفئات المستثناة بأنها تتناول أدق التفصيلات المتعلقة بشئون العاملين الخاضعين لها . فهى تتعرض لجميع الامور تفصيليا بحيث لا يحتاج الأمر للرجوع الى القانون العام للموظفين أو الى أى قانون آخر . بل انه قد يمكن الاستغناء عن أية مذكرات تفسيرية أو لوائح تنفيذية تلحق بالقانون ، حيث لا تترك مجالا لأى خلاف فى التفسير أو تفاصيل فى التطبيق الا فى القليل من الأمور، وهو ما لم يجر عليه العرف التشريعى فى أن يقتصر القانون على القواعد الرئيسية والخطوط العريضة للموضوع الذى يتناوله ، تاركا التفاصيل للمذكرات واللوائح التى تصدر الحاقا له.

ذلك أن قانون تنظيم الجامعات على سبيل المثال (١) ، يتناول تفصيليا تنظيم شئون كل فئة من فئات العاملين فى حقل التدريس الجامعى على حدة ، من حيث

..... واحدة أيضا . ورغم ذلك فما زال عدد المستويات الوظيفية فى نظام السلطات القضائية فى حاجة الى مزيد من التبسيط . وعلى العكس من ذلك نجد أن وظائف النيابة الادارية فى ظل قانون انشائها رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تتسم بالبساطة وقلة عدد المستويات الوظيفية ، حيث كانت تنقسم الى ستة مستويات فقط ، ثم جاء القانونان رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٣ ، ١٧ لسنة ١٩٧٦ فزادا من عدد المستويات الوظيفية الى ثمان .

(١) القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ١٩٧٢/١٠/١ ، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر فى ١٩٧٢/١٠/٥ ، ص ٦٢٩ ومابعدها .

أسلوب التعيين بها والشروط الواجب توفرها ونظام الاعلان عن الوظائف الخالية بها واجراءات فحص الانتاج العلمى وواجبات شاغلى الفئة وحقوقهم ، وكل ما يتعلق بذلك من نقل وندب واعارة واجازات ومرتبات وتأديب وعقوبات واستقالة ، الى غير ذلك من أمور تفصيلية كان من المفروض أن تترك للائحة التنفيذية للقانون أو للوائح الخاصة بكل جامعة على حدة لتنظيمها . وقد جاء أثر ذلك واضحا على اللائحة التنفيذية للقانون التى تكاد أن تكون مجرد تكرار لما ورد فى القانون دون اضافات تستحق الذكر .

ونحن نحبذ فى هذه الحالة أن يقتصر القانون على القواعد المشتركة التى تجمع بين مختلف فئات العاملين بالتدريس فى الجامعات ، على أن تترك القواعد المنظمة لشئون كل فئة على حدة للوائح التنفيذية ، وذلك تحقيقا للمرونة وسهولة التعديل لتلك القواعد حسب متطلبات الجامعات ، دون اللجوء الى الاجراءات التشريعية الطويلة التى يمر بها تعديل القوانين .

وما يقال عن قانون تنظيم الجامعات ينطبق أيضا على سائر نظم الفئات المستثناه .

كما أن تعرض نظم الفئات المستثناه لكل ما يتعلق بالعاملين الخاضعين لها من أمور لا يترك مجالا للقانون العام للموظفين للتدخل فى شئونهم ، رغم أن ذلك القانون هو الأصل بينما النظم الخاصة هى الاستثناء . وتنص على ذلك صراحة جميع قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، حيث تقرر امتداد أثرها الى العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين خاصة فيما لم تنص عليه تلك القوانين . كما أن بعض قوانين الفئات المستثناة ذاتها تنص على خضوع العاملين بها لقانون العاملين المدنيين بالدولة فيما لم يرد بشأنه نص فى قوانينهم ولوائحهم (١) . والأحرى بالمشرع أن يستبعد النص على الرجوع الى القانون العام للموظفين ، طالما أنه يتناول النظم الخاصة بطريقة شاملة تغنى عن الرجوع الى ذلك القانون ، مما يجعل اعمال النص المشار اليه غير وارد عملا .

---

(١) راجع على سبيل المثال المادة ١١٤ من نظام هيئة الشرطة ، القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٥ تابع (ب) لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ١١ نوفمبر سنة ١٩٧١ .

المطلب الثانى
الخصائص المميزة لبعض الفئات المستثناة

توجد الى جانب الخصائص المشتركة التى تجمع بين غالبية الفئات المستثناة ، خصائص أخرى تميز بعض تلك الفئات . وفيما يلى بيان ذلك بالنسبة لكل فئة :

أولا - هيئات التدريس بالجامعات[1] :

تتسم وظائف هيئات التدريس بالجامعات بقدر من الموضوعية فى ترتيبها ، فالمستويات ليست مجرد درجات مالية تستهدف تحديد مرتبات شاغليها ، بل هناك اختصاصات معينة لشاغلى كل مستوى ، واختلافات حقيقية فى المسئوليات التى يتحملها كل منهم .

فهناك وظيفة " المعيد " وهى من الوظائف المعاونة لأعضاء هيئة التدريس التى لا يكلف شاغلها بتدريس مناهج معينة ، بل يتولى مسئولية الدروس العملية والتطبيقية . وهناك وظيفة " المدرس المساعد " التى أنشئت لتكون مرحلة تمهيدية لمن حصلوا على درجة الماجستير للالتحاق بعضوية هيئة التدريس ، بحيث يتفرغ شاغلها للبحث العلمى حتى الحصول على درجة الدكتوراه . ثم يتدرج أعضاء هيئة التدريس تحت ثلاثة مستويات وظيفية وهى على التوالى : مدرس - أستاذ مساعد - أستاذ [2] .

---

(١) الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ ٥ أكتوبر سنة ١٩٧٢ .

(٢) كانت توجد قبل صدور قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ وظيفة " أستاذ ذو كرسى " وكانت مقصورة على عضو واحد فى التخصص الواحد . ثم ألغيت اكتفاء بوظيفة " أستاذ " التى يجوز أن يشغلها أكثر من عضو فى التخصص الواحد . كما أن وظيفة " مدرس مساعد " أعيدت فى هذا القانون بعد أن كانت ملغاة فى القانون السابق . وهما تعديلان محمودان من المشرع اذ حققا قدرا كبيرا من المرونة لنظام الترتيب الجامعى .

وهم يكلفون جميعا بمسئولية مناهج دراسية متكاملة . الا أن هناك قدر محدود من الاختلاف فيما بينهم من حيث مدى ما يتحملونه من مسئوليات علمية وادارية . ومن ذلك مثلا عدم تحمل المدرس لمسئولية الاشراف على رسائل الدكتوراه بصفة منفردة ، بينما يتحمل كل من الأستاذ المساعد والاستاذ تلك المسئولية . كما يختلفون عن بعضهم البعض من حيث عدد ساعات التدريس ومن حيث امكانية تولى المسئوليات الاشرافية والادارية بالكلية كرئاسة مجلس القسم أو وكالة الكلية أو العمادة ، الى غير ذلك من اختلافات .

ولا تعتبر الموضوعية هنا موضوعية كاملة بل محدودة ، فبالرغم من الاختلاف فى الاختصاصات بين كل من وظيفة وأخرى ، فان التعيين فى كادر الجامعات (فى أدنى درجات التعيين) لايتم بناء على توفر اشتراطات تأهيل موضوعية محددة سلفا ، بل يكفى للتعيين فى وظيفة المعيد الحصول على شهادة الليسانس أو البكالوريوس بتقدير مرتفع ، كما يكفى للتعيين فى وظيفة " مدرس مساعد " الحصول على شهادة الماجستير أو ما يعادلها ، ويكفى للتعيين فى وظيفة "مدرس" الحصول على درجة الدكتوراه . ثم تبدأ بعض العناصر الموضوعية فى التدخل لمجرد المفاضلة بين المتقدمين لشغل الوظيفة ، وذلك عن طريق فحص انتاجهم العلمى وتقويمه .

ولا يمكن لموضوعية الترتيب أن تكتمل ما لم توضع مواصفات تفصيلية لواجبات واختصاصات كل وظيفة ، ومتطلبات تأهيل موضوعية يلزم توافرها فى شاغل الوظيفة وتتفق مع ما تتضمنه الوظيفة من واجبات واختصاصات ، وتراعى تلك المتطلبات بمنتهى الدقة فى كل من يتقدم لشغل الوظيفة سواء بطريق التعيين أو الترقية . أما مجرد الاعتماد على المؤهل الدراسى - مهما كان مستواه أو تقديره - أو على قضاء مدة خدمة معينة أو على عناصر شخصية بحت ، ففى ذلك اعتداء صريح على موضوعية الترتيب يقلل من مزاياه .

ومن المزايا التى تتصف بها نظم الترتيب الجامعية أيضا ، أنها تنقسم الى عدد محدود من المستويات الوظيفية ، اذ لا يوجد سوى وظيفتان لمعاونى أعضاء هيئة التدريس ، وثلاث وظائف لاعضاء الهيئة . وهى ميزة هامة تساعد على تحقيق البساطة والمرونة للنظام ، وتحقيق نوعا من التقارب والانسجام بين أساتذة الجامعات بمختلف مستوياتهم ، مما يؤدى الى توثيق الروابط العلمية والأدبية بين أعضاء الهيئة الواحدة ، بعكس الحال فيما لو تعددت المستويات الوظيفية وتباعدت المسافات بين أدناها وأعلاها .

وهناك بالاضافة الى هذه الوظائف العلمية مجموعة أخرى من الوظائف الاشرافية تنقسم الى خمسة مستويات وهى : رئيس مجلس القسم - وكيل الكلية - عميد الكلية - نائب رئيس الجامعة - رئيس الجامعة . وهذه الوظائف الاشرافية ليست منفصلة تماما عن الوظائف العلمية بل تتداخل معها ، اذ أن رؤساء مجالس الأقسام يعينون من بين أقدم ثلاثة أساتذة فى كل قسم ، ووكيلى الكلية يعينان من بين أساتذتها ، أما العميد فيتم انتخابه أو تعيينه من بين أساتذة الكلية أيضا . كما أن نائبى رئيس الجامعة ورئيس الجامعة يتم تعيينهم من بين من شغلوا وظيفة أستاذ فى الجامعات المصرية لمدة خمس سنوات (١) .

ومن ذلك يتضح أن نظام ترتيب الوظائف الجامعية يتميز بالوضوح والبساطة والمرونة الى حد كبير ، فضلا عما يتميز به من موضوعية نسبية لا تتوافر لغيره من نظم الفئات المستثناة (٢) .

---

(١) تراجع المواد ٢٥ ، ٢٩ ، ٤٣ ، ٤٧ ، ٥٦ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ، الصادر بتاريخ أول أكتوبر سنة ١٩٧٢ .

(٢) وتجدر الاشارة الى أن قواعد الترتيب المطبقة فى الجامعات تسرى أيضا على أعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم بالكليات والمعاهد العالية التابعة لوزارة التعليم العالى مباشرة ، وذلك طبقا لأحكام القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٢ الصادر فى أول اكتوبر ١٩٧٢ . "وقد أصبح معظم تلك الكليات والمعاهد تابعا لجامعة حلوان" . كما تسرى أيضا على أعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم بجامعة الأزهر طبقا لاحكام القانون رقم ٥١ لسنة ١٩٧٢ الصادر بنفس التاريخ . كما أن الباحثين العلميين بالمؤسسات العلمية أصبحوا يخضعون أيضا لنفس القواعد طبقا لاحكام القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٣ الصادر فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٧٣ . وهذه المؤسسات العلمية هى : المركز القومى للبحوث وهيئة الطاقة الذرية والمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ومعهد التخطيط القومى والمعهد القومى للتنمية الادارية ومركز البحوث الزراعية ومعهد علوم البحار والمصايد والمعهد القومى للقياس والمعايرة ومعهد الأرصاد ومعهد بحوث البناء ، وما قد ينشأ بعد ذلك من مؤسسات علمية بقرار جمهورى .

وتتقسم وظائف المؤسسات العلمية الى فئات وظيفية تعادل الفئات الواردة فى قانون تنظيم الجامعات ، الا أن مسمياتها تختلف من مؤسسة الى أخرى حسب نوعية العمل بكل مؤسسة . فوظيفة مدرس بالجامعات على سبيل المثال قد تعادلها فى المؤسسات العلمية وظيفة " باحث " أو "خبير" أو " أستاذ مساعد " . كما أن وظيفة أستاذ مساعد بالجامعات قد تعادلها فى المؤسسات العلمية وظيفة " أستاذ باحث مساعد " أو " خبير أول " أو "أستاذ زميل " وهكذا . ومن المفضل لدينا محاولة توحيد تلك المسميات الوظيفية أو التقريب بينها بقدر الامكان . خاصة وأن

.....

ثانيا — الهيئات العسكرية :

تنفرد الهيئات العسكرية (القوات المسلحة والشرطة) بخاصية تعدد الكادرات والدرجات الى حد كبير، مما يجعل النظم الخاصة بترتيب وظائفها من أكثر النظم تعقيدا فى مصر . ويبدو أن الطبيعة الخاصة التى يتميز بها العمل العسكرى هى التى اضطرت المشرع الى وضع تلك النظم المعقدة .

فنظام القوات المسلحة ينقسم أساسا الى قوات رئيسية ، وقوات فرعية . وتتكون القوات الرئيسية من أربعة أقسام هى القوات البرية والبحرية والجوية وقوات الدفاع الجوى [1] . أما القوات الفرعية فتتكون من قوات السواحل وقوات الحدود والقوات البحرية بمصلحة الموانى والمنائر . ويضاف اليها القوات الاضافية كقوات الاحتياط ، والضباط والأفراد المكلفون (الاحتياطى التكميلى) والقوات الأخرى التى تقتضى الضرورة انشائها [2] .

ويتم ترتيب وظائف العاملين بالقوات المسلحة فى احدى عشرة رتبة كالآتى [3] :

ملازم — ملازم أول — نقيب — رائد — مقدم — عقيد — عميد — لواء — فريق — فريق أول — مشير . ويضاف الى تلك الرتب (فيما عدا رتبة المشير) اصطلاح (بحرى) لضباط القوات البحرية ، (طيار) لضباط القوات الجوية الطيارين ، و (ملاح) لضباط القوات الجوية الملاحين .

... الكثير من تلك المسميات تختلف عن مثيلاتها بالجامعات اختلافا لا تبرره طبيعة العمل ، مثل وظيفة أستاذ مساعد بالمعهد القومى للتنمية الادارية التى تقابل وظيفة مدرس بالجامعات . وهو اختلاف يثير الالتباس والتناقض دون مبرر معقول . تراجع لمزيد من التفاصيل حول تلك المؤسسات : الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٣ ، الصادر بتاريخ ٢٣ أغسطس سنة ١٩٧٣ .

(١) وقد قسمت القوات البرية فى الوقت الحاضر الى جيوش وادارات مركزية متعددة .

(٢) يخضع الضباط العاملون بالقوات المسلحة فى الوقت الحاضر لاحكام القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩ فى شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة .

(٣) كما نص عليها القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٤ ، الجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٤ .

أما بالنسبة لضباط الاحتياط فيتضمن نظام ترتيب وظائفهم نفس الرتب العسكرية التى يتضمنها نظام الضباط العاملين ، مع اضافة اصطلاح " احتياط " بعد الرتبة مباشرة . الا أنهم لا يرقون سوى الى رتبة " المقدم " فقط . وتجوز الترقية استثناء الى رتبة " عقيد " بالاختيار طبقا للشروط التى يحددها وزير الحربية . كما أنهم يشطبون من قائمة ضباط الاحتياط اذا بلغوا سنا معينة فى كل رتبة عسكرية دون أن يرقوا الى الرتبة التالية . ويجوز نقل من يقوم منهم بأعمال مجيدة استثنائية فى ميدان القتال الى ضابط عامل (١) .

وهناك بعد ذلك ضباط الشرف والمساعدون ، والمتطوعون من ضباط الصف والجنود ومجددو الخدمة منهم فى وظائف مخصص لها رواتب عالية بالميزانية (٢) ، وضباط الصف والجنود المجندون بالقوات المسلحة الفرعية ومن فى حكمهم (٣) .

ويتم ترتيب وظائف هذه المجموعة فى ثلاثة أنواع من الدرجات تضم ١٢ فئة وظيفية وهى :

أولا ـ درجات أصلية :

جندى ـ عريف ـ رقيب ـ رقيب أول ـ مساعد ـ مساعد أول ـ مساعد ممتاز .

ثانيا ـ درجات محلية :

رقيب محلى ـ رقيب أول محلى .

ثالثا ـ درجات وكالة :

وكيل عريف ـ وكيل رقيب ـ وكيل رقيب أول .

---

(١) القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٩ الصادر فى ٦ أكتوبر سنة ١٩٥٩ ، والمنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٢١٧ مكرر غير اعتيادى لسنة ١٩٥٩ .

(٢) أى خريجى المدارس العسكرية ومراكز التدريب بالقوات المسلحة الذين يتطوعون للخدمة فى وظائف ضباط الصف والجنود لمدة لا تقل عن خمس سنوات .

(٣) القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٦٤ ، الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩٦٤ ، والمنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٤ ، والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٥ ، الصادر فى ٣١ مارس سنة ١٩٦٥ ، والمنشور بالجريدة الرسمية ، العدد رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٥ .

ويأتى ترتيب الدرجات المحلية عقب الدرجة المماثلة لكل منها مباشرة من الدرجات الأصلية ، كما يأتى ترتيب درجات الوكالة عقب الدرجة المحلية المماثلة لكل منها مباشرة . كما أن ضباط الصف والجنود بالخدمة العاملة يسبقون أقرانهم من نفس درجاتهم المستدعين للخدمة بالاحتياط .

ونحن نعتقد أنه بامكان المشرع أن يضع لترتيب وظائف القوات المسلحة نظاما أكثر بساطة من ذلك النظام .

أما نظام هيئة الشرطة وهو لا يقل تعقيدا عن نظام القوات المسلحة - فيضم خمسة كادرات وظيفية وهى : ضباط الشرطة - أمناء الشرطة - مساعدو الشرطة - ضباط الصف وجنود الصف وجنود الشرطة - رجال الخفر النظاميون (١) .

وتنقسم هذه الكادرات الخمسة الى ثلاثة وعشرين مستوى وظيفيا كالآتى :

أولا - ضباط الشرطة : وتضمنهم عشر فئات وظيفية وهى : ملازم - ملازم أول - نقيب - رائد - مقدم - عقيد - عميد - لواء - لواء مساعد وزير الداخلية - لواء مساعد أول وزير الداخلية (٢) .

ثانيا - أمناء الشرطة : وينقسمون الى أربع فئات وظيفية : أمين شرطة ثالث - أمين شرطة ثان - أمين شرطة أول - أمين شرطة ممتاز .

ثالثا - مساعدو الشرطة : وهناك فئتان منهم : مساعد شرطة درجة ثانية - ومساعد شرطة درجة أولى .

رابعا - ضباط صف وجنود الشرطة : وهم أربع فئات : جندى درجة أولى (٣) - عريف - رقيب - رقيب أول .

---

(١) القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ ، الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧١ .

(٢) والفئتان الأخيرتان مستحدثتان بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ .

(٣) ينقسم جنود الشرطة الى نوعين : جنود درجة أولى : وهم الجنود العاملون بهيئة الشرطة أصلا ويخضعون لقانون تلك الهيئة .
وجنود درجة ثانية : وهم الذين يقع عليهم الاختيار للالتحاق بخدمة هيئة الشرطة من بين المستدعين للخدمة العسكرية . وهم يخضعون فى خدمتهم ومعاملتهم لجميع الأحكام الخاصة بالجنود وضباط الصف فى القوات المسلحة . ويحدد وزير الداخلية بقرار منه ما يسند اليهم من مهام وأعمال (المواد ٨٨ - ٩٤ من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١) .

خامسا - رجال الخفر النظاميون : وتضمهم ثلاث فئات وظيفية : خفير - وكيل شيخ خفراء - شيخ خفراء (١) .

وهناك كذلك ضباط الشرف ، وهم الضباط الذين عينوا عن طريق الادماج من رجال الادارة . وتسرى عليهم الأحكام الخاصة بضباط الشرطة ، ويمنحون رتبا نظامية شرفية .

أما فئة الكونستابلات فقد كانت قائمة الى أن صدر قانون كلية الشرطة فى سنة ١٩٥٣ وقرر الغاء قسم الكونستابلات من الكلية . فلم يورد القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ هذه الفئة ضمن نصوصه ، الا أنه قرر - بالنسبة للكونستابلات الذين لا زالوا فى الخدمة - جواز ترقيتهم حتى رتبة " مقدم " ثم احالتهم الى المعاش عقب هذه الترقية مباشرة ، فيما عدا من حصل منهم على ليسانس الحقوق فيستمر فى الخدمة ملتحقا بكادر الضباط (٢) .

وقد كان نظام هيئة الشرطة يتضمن أيضا درجات محلية ودرجات وكالة مشابهة لتلك التى يتضمنها نظام القوات المسلحة ، الا أنها ألغيت فى ظل القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ .

( )

ونرى أن نظام ترتيب وظائف الشرطة فى مصر يحتاج الى اعادة النظر للقضاء على ما به من تعقيد وتعدد للكادرات الوظيفية بلا موجب (٣) .

---

(١) نقترح تعديل هذه المسميات القديمة الخاصة بالخفراء النظاميين الى مسميات أخرى أكثر سهولة وأكثر حداثة ولتكن " حراس الأمن " . على أن يطلق على الفئات الوظيفية الخاصة بهم على التوالى : حارس أمن - حارس أمن ممتاز - كبير حراس أمن .

(٢) يراجع : اللواء محمود على الركايبى ، شرح قانون هيئة الشرطة ، الطبعة الاولى ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٣٣ ومابعدها . وكذلك : نظام هيئة الشرطة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، ١٩٧٢ .

(٣) ومن النظم التى تتسم بالبساطة والوضوح وقلة عدد المستويات الوظيفية نظام الشرطة فى باكستان .

يراجع :

Notification of Ministry of the Interior, The Police Service of Pakistan, Karachi, 1952, P. 1.

الخاتمـــــة

تعرضنا فى هذه الرسالة لدراسة موضوع من أهم موضوعات الادارة العامة الـــتى لم تنل حظها بعد من البحث العميق ، ألا وهو موضوع " ترتيب الوظائف العامـــة " . وكان ذلك بقصد فتح الطريق أمام مزيد من الأبحاث والدراسات الأكثر تعمقا ، الـــتى نرجو أن يقدمها الباحثون فى مجال الادارة العامة ، اثراء للمكتبة العربية بالدراســات الاداريـــة .

وقد عالجنا فى الجانب النظرى من هذه الدراسة نظرية الترتيب ، مما دعانـــا الى عرض تعريفات الترتيب من جانب كتاب الادارة العامة المصريين وغيرهم ، مع تقديـــم التعريف الشامل الذى نميل الى ترجيحه ، فضلا عن تقديم أهم المصطلحات المرتبطـــة بعملية الترتيب . ثم تعرضنا لبيان النشأة التاريخية للترتيب داخل الدول المختلفـــة ، مع تحديد السلطة المسئولة عن عملية الترتيب . وانتقلنا بالبحث بعد ذلك الى ايضـــاح أهم مزايا الترتيب بالنسبة لمجالات النشاط الادارى المختلفة . ثم عرضنا أخيرا للصعوبات التى قد تعترض عملية ترتيب الوظائف ، وكيفية التغلب عليها .

وقد تناولنا فى الجانب التطبيقى من هذه الدراسة ، بحث ترتيب الوظائـــف فى ظل النظم المختلفة ، متمثلة فى النظام الأوربى ، والنظام الأمريكى ، والنظـــام الاشتراكـــى .

وقد انتهينا الى أن الوظيفة العامة تقوم فى ظل النظام الأوربى على فكـــرة المهنة الدائمة التى تعتمد على عنصرين أساسيين ، وهما دائمية شغل الموظف العـــام لوظيفته ، وسيطرة الأسلوب الشخصى على سائر النظم الوظيفية . اذ يقوم نظام الترتيـــب الأوربى على أساس مراعاة الظروف الشخصية للموظفين العموميين ومؤهلاتهم الدراسيـــة وأقدمياتهم ، لا على أساس ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات ، مما يجعلـه فى الحقيقة ترتيبا للموظفين لا للوظائف . وقد درسنا تطبيقا لذلك الأسلوب نظـــام ترتيب الوظائف العامة المعمول به فى فرنسا وانجلترا (قبل أن تمر الأخيرة بالتطـــورات التى أعقبت صدور تقرير لجنة فلتون) . هذا بالاضافة الى دراسة الترتيب داخل الـدول التى تتبع نفس النظام . ثم عرضنا فى النهاية لمزايا ومساوئ نظام الترتيب الأوربى .

وذلك بخلاف النظام الأمريكى ، حيث يقوم شغل الوظيفة العامة على أساس التأقيت ، مع تغليب الأسلوب الموضوعى فى مجال التنظيمات الوظيفية . وقد انعكست هاتان الخاصيتان على نظام الترتيب ، مما جعل ذلك النظام يتجاهل الظروف الشخصية للموظفين العموميين ، ويقوم على الموضوعية الخالصة ، وجعله بالتالى ترتيبا حقيقيا للوظائف حسب ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . وقد درسنا تطبيقا لذلك الأسلوب نظام ترتيب الوظائف العامة المعمول به فى الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا (فى تطوراته الحديثة بعد تقرير لجنة فلتون) . وقد انتهينا الى القول بسلامة فكرة الترتيب الموضوعى للوظائف العامة ، وان كنا قد عارضنا التطبيق الأمريكى لها ، لما يتسم به من تعقيد واسراف فى تحديد مستويات الوظائف ، مع الاعتماد على التخصصات المتناهية فى الدقة .

هذا فى حين أن النظام الاشتراكى المطبق داخل الدول الماركسية يقوم على أساس النظر الى الوظيفة العامة نظرة مختلفة ، تتمثل فى رفض فكرة الوظيفة العامة أساسا ، مع الاعتقاد بأن الجهاز الادارى لا يعدو أن يكون جهازا مؤقتا سوف ينقضى دوره بالانتقال من المرحلة الاشتراكية الى مرحلة الشيوعية الكاملة . وتختلف نظم الترتيب داخل تلك الدول فى ميلها نحو الشخصية أو الموضوعية . الا أنها فى الأغلب الأعم تأخذ طابعا مختلطا يمزج بين بعض خصائص النظام الأوربى وبين خصائص أخرى للنظام الأمريكى ، ولكن بصورة اكثر ميلا نحو موضوعية الترتيب . وقد درسنا من تطبيقات النظام الاشتراكى ترتيبات الوظائف العامة داخل الاتحاد السوفيتى . وذلك بعد أن قدمنا بيانا اجماليا لنظام الترتيب فى كل من يوغوسلافيا وجمهورية الصين الشعبية ، مع عرض لأهم مزايا ومساوئ ذلك النظام .

ولا شك أن الأخذ بأى نظام من تلك النظم - مع ما فى كل منها من مزايا ومساوئ - يتوقف أساسا على النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة داخل كل دولة على حدة . كما أن انجاح أى منها يتوقف على مدى امكان وضعه موضع التطبيق العملى . وان كنا نرى أن النظام الأمثل بالنسبة للدول الآخذة فى النمو هو النظام الذى يتفق مع امكانياتها المحدودة ونظمها التعليمية والوظيفية ، مع عدم التخلى فى نفس الوقت عن اعمال القواعد العلمية والمبادئ التنظيمية السليمة ، وذلك عن طريق الجمع بين

فكرة الوظيفة العامة التى تتخذ طابع المهنة الدائمة ، وبين الترتيب الموضوعى القائم على البساطة والتخصصات العامة ، لا على التعقيد والتخصصات الدقيقة .

هذا وقد خصصنا الباب الأخير من الرسالة لدراسة نظام ترتيب الوظائف العامة فى جمهورية مصر العربية . فعرضنا لطبيعة التوظيف فى مصر ، الذى يغلب عليه الطابع الشخصى ، وذلك بالرغم من أن التشريعات والمذكرات الوزارية والمناقشات البرلمانية تنادى منذ قبيل صدور قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بضرورة اعادة تنظيم الوظيفة العامة فى مصر على أساس موضوعى ، يعتمد على أعمال الوظائف ، ويقوم على أسس علمية تحل محل الارتجال الذى ظل يسود الوظيفة العامة سنوات طويلة . وقد تعرضنا فى ذلك الباب لدراسة التطورات التى مرت بها عملية ترتيب الوظائف العامة فى مصر (بمرحلتيها الشخصية والموضوعية) منذ أوائل القرن التاسع عشر . وقد انتهينا الى أن نظم الترتيب فى مصر استندت الى سياسات تحكمية أحيانا ، وقامت على أسس علمية أحيانا أخرى ، ولكنها لم تتم أبدا بالأسلوب السليم المتكامل الذى يوفق بين الأسس النظرية والظروف العملية ، بما يحقق لها النجاح المطلوب بل كانت تشوبها دائما سلبيات وثغرات عديدة تحول دون نجاحها عند التطبيق .

هذا وقد دلتنا دراستنا السابقة على وجود بعض الثغرات التى تشوب ترتيبات الوظائف العامة فى مصر . ويمكن اجمال تلك الثغرات فيما يلى :

أولا : اتباع اسلوب الترتيب الأمريكى ، ذلك الأسلوب الذى يتسم بالتعقيد ويعتمد على التخصص الدقيق ، فضلا عن تعديد الفئات الوظيفية ، وهو أسلوب لا يناسب الوظيفة العامة فى مصر التى تعتبر مهنة دائمة وليست عملا عارضا كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية . كما أنه لا يناسب نظام التعليم المصرى الذى يقوم على أساس التخصص العام والثقافة العامة لا على أساس التخصصات الدقيقة . وهو لا يناسب كذلك الدول ذات الامكانيات المادية والفنية المحدودة ، وذلك نظرا لما يتطلبه اعداده وتنفيذه من نفقات طائلة ومجهودات كبيرة وأعداد ضخمة من الخبراء ذوى الخبرة الادارية والفنية الطويلة . وقد أدى انعدام الخبرة بهذا الأسلوب الى احداث مساوئه دون الاستفادة من مزاياه . كما أن عدم ملائمته لمصر أدى الى بقائه فى شكل نصوص لم تظفر بالتنفيذ العملى .

ثانيا : تقسيم الهيكل الوظيفى الى عدد من المستويات والفئات الوظيفية تقسيما تحكميا لا يستند الى تفرقة واضحة أو تمييز موضوعى بينها من حيث نوعية أو مستوى الأعمال التى تتضمنها وظائف كل منها ، مما جعل التمييز بينها لا يتم الا على أساس اختلافها من حيث مستوى المرتبات الذى يستقر لكل منها ، كما جعل كل فئة تعرف ببداية ونهاية مربوط المرتب المقرر لها ، وذلك بدلا من أن تعرف تعريفا موضوعيا سليما يقوم على أعمال الوظائف . وما من شك فى عدم سلامة هذا الأسلوب الذى جعلنا ننظر فى مصر الى الفئات الوظيفية على أنها مجرد درجات مالية تعبر عن أجر معين لا عن عمل وظيفى محدد .

ثالثا : يلاحظ أنه بالرغم من عشوائية هذا التقسيم ، وعدم ملائمته لبعض القطاعات ، وحاجته المستمرة بالتالى الى التعديل على ضوء التجارب العملية ، فان المشرع المصرى كان يحرص دائما على وضعه فى صلب القوانين المختلفة ، مع الزام كافة الوحدات به مسبقا قبل القيام بعملية ترتيب الوظائف . وقد أدى ذلك الى تجميد نظام الترتيب وصعوبة تعديله أو الخروج عليه .

رابعا : بدأت مصر تتبع - تشريعيا - الأسلوب الموضوعى فى مجال ترتيب الوظائف العامة ، وذلك منذ عام ١٩٦١ (١) ، وهو الأسلوب الذى يقتضى وضع مواصفات واشتراطات تأهيل معينة لكل وظيفة ، وعدم شغل تلك الوظيفة سواء عن طريق التعيين أو الترقية الا بمن تتوافر لديه تلك الاشتراطات .

الا أن قواعد التعيين والترقية ما زالت تعتبر فى مصر بعيدة عن الموضوعية ، اذ لا تتبع بالنسبة للتعيين أبسط قواعد الموضوعية المتمثلة فى وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب . ولذلك مثلا يتم توزيع الخريجين الجدد بصورة جماعية غير منظمة ، دون مراعاة توفر اشتراطات ومطالب الوظيفة فيمن يعين لشغلها . كما أنه يتم فى كثير من الأحيان تعيين الخريجين فى وظائف لا تتصل اطلاقا بطبيعة تأهيلهم العلمى ، مع

---

(١) وهو التاريخ الذى صدر فيه القرار الجمهورى رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ الخاص بلائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة . وهى اللائحة التى نصت - لأول مرة فى مصر - على مبدأ الترتيب الموضوعى للوظائف العامة حسبما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات (المادة الثالثة) .

تكليفهم أحيانا بممارسة أعمال لا تتفق مع مستوى ذلك التأهيل .

كما أن الترقية ما زالت تتم على أسس شخصية ، فلا تراعى فيها متطلبات التأهيل اللازمة لشغل الوظيفة المطلوب الترقية اليها ، ولا يراعى فيها أيضا توفر الكفاءة فى الموظف المرقى . ذلك أن الترقية تتم بالأقدمية المطلقة بغض النظر عن الصلاحية ، أو بالاختيار القائم على الأسباب الشخصية التى تتدخل فيها العلاقات الشخصية قبل أى اعتبار آخر .

خامسا : يحتاج نظام الوظائف العليا فى مصر الى التعديل والتطوير بحيث توضع تلك الوظائف فى اطارها الصحيح . فهى تختلط فى الواقع العملى بغيرها من الوظائف ، وذلك بسبب عدم وجود تعريف محدد لمستوى الادارة العليا ، أو مواصفات مشتركة تجمع بين وظائفه ، أو شروط معينة تميز بين شاغليه وبين شاغلى المستويات الأخرى ، أوبسبب عدم الالتزام بألا يشغل الوظائف العليا سوى من يمارسون مسئوليات قيادية فعلية ترتبط ارتباطا مباشرا بتنفيذ السياسة العليا للدولة ، أو تتضمن اشرافا على احدى وحدات الجهاز الادارى ، وتعبر تعبيرا حقيقيا عن عنوان الوظيفة وما يجب أن تتضمنه من اختصاصات وواجبات .

كما أن الترقية الى وظائف الادارة العليا لا تتم عادة لسد حاجة حقيقية للعمل ، بل تتم اما بالأقدمية المطلقة ، واما لتحقيق المصالح الشخصية والمادية للموظفين العموميين، واما بالاختيار على أسس شخصية بحتة ، دون الاهتمام بالموضوعية التى تستوجب الاختيار على أساس الكفاءة وتوفر الصفات القيادية والخبرة الادارية الطويلة فى شاغل الوظيفة العليا .

سادسا : توسع المشرع المصرى توسعا لا مبرر له فى استثناء فئات عديدة من الموظفين العموميين من الخضوع لنظام الترتيب العام واخضاعها لنظم ترتيب خاصة . ولا شك أن تعديد نظم الترتيب يؤدى الى فقدان الوحدة والتناسق والعدالة بين تلك النظم ، كما يؤدى الى وقوع العديد من المشاكل الادارية والقانونية ، وخاصة لدى انتقال العاملين من كادر الى آخر ، فضلا عما يترتب عليه من هروب الكفاءات العالية والعناصر الممتازة من الكادرات ذات الشروط والمزايا الأقل ، الى الكادرات ذات الشروط والمزايا الأفضل . خاصة وأن تعدد الكادرات واستقلال كل منها عن الآخر يعطى الفرصة لكل كادر فى الانفراد بأكبر قدر ممكن من المزايا .

وقد جرى العمل فى الكادرات الخاصة على أن يقوم المشرع بتنظيم شئون العاملين بتلك النظم بصورة شاملة تتناول جميع الأمور التفصيلية ، بحيث لا يحتاج الأمر الى الرجوع للقانون العام للموظفين . وبذلك يصبح التشريع المنظم للكادرات الخاصة تشريعا أصليا قائما بذاته يغنى عن أى تشريع آخر . ولا شك أن الأسلوب السليم يقتضى أن تقتصر تلك التشريعات على بعض القواعد الرئيسية التى تستلزمها طبيعة العمل بالكادرات الخاصة ، مثل مسائل التعيين والترقية وترتيب الوظائف ، على أن يخضع العاملون الخاضعون لتلك الكادرات فيما عدا ذلك للقانون العام للموظفين ، الذى يعتبر التشريع الأساسى للوظيفة العامة ، مما يجعل الكادرات الخاصة مجرد استثناء لا يجوز التوسع فيه . وهو ما تؤكده قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، اذ تقرر دائما أن استثناء العاملين بالكادرات الخاصة من الخضوع لأحكام قوانين العاملين يكون محصورا فى حدود ما تنص عليه قوانينهم الخاصة ، مما يدل على أن المشرع لم يقصد أن تقوم تلك القوانين الخاصة بالتنظيم الشامل لجميع شئون العاملين الخاضعين لها .

سابعا : يفتقر نظام الخدمة المدنية فى مصر الى التخطيط طويل الأجل فى كافة المجالات ، كما يفتقر الى الأسلوب العلمى فيما يصدر من قرارات . اذ يعتمد تسيير شئون الوظيفة العامة حاليا على الخطط قصيرة الأجل ، مع عدم الربط بين ما يوضع من أهداف وما يصدر من قرارات . وقد انعكس ذلك على نظم الترتيب ، مما أدى الى تعذر تطبيق القواعد السليمة لترتيب الوظائف العامة رغم الاقتناع بها من الوجهة النظرية .

اذ أن سياسة التعليم المصرى لا توفق بين احتياجات الدولة الحقيقية من القوى العاملة من مختلف التخصصات كما ونوعا ، وبين نوعيات وأعداد الطلاب الذين يلتحقون بمختلف مراحل التعليم المدرسى والجامعى . وهو ما يؤدى الى تخريج أعداد تتجاوز احتياجات الدولة فى تخصصات معينة ، والمعاناة من العجز فى تخصصات أخرى ، ويؤدى بالتالى الى تشغيل أشخاص فى غير تخصصاتهم الأصلية ، مما يتعذر معه مراعاة الدقة فى ضرورة توفر اشتراطات شغل الوظيفة أو مطالب التأهيل اللازمة لها فيمن يتقدم لشغلها .

كما أن التعليم الجامعى فى مصر يحظى باهتمام يفوق ما يحظى به التعليم الفنى المتوسط ، مما يؤدى الى تخريج أعداد ضخمة من الجامعات تفوق الاحتياجات الحقيقية لأجهزة الدولة . وتضطر الدولة مع ذلك الى تعيينهم بشكل جماعى تنفيذا لسياسة العمالة الكاملة ، فيحدث التكدس الوظيفى الذى يدفع الدولة بعد ذلك الى اتباع سياسة الترقية الجماعية للموظفين عن طريق قوانين الاصلاح الوظيفى والرسوب الوظيفى ، وذلك بغض النظر عن احترام قواعد الترتيب الموضوعة وما تتضمنه من اشتراطات ومتطلبات تأهيل .

يضاف الى ما سبق أن سياسة الأجور لا تتحدد أساسا وفقا لأعمال الوظائف ، اذ تتجاذبها عوامل عديدة لا تدخل فيها أعمال الوظائف . كما أنها تقع تحت تأثير ضغوط ومؤثرات مختلفة ، كمطالب الموظفين بفئاتهم المختلفة أو امكانيات الميزانية العامة أو ارتفاع مستوى الأسعار أو غير ذلك . وهو ما يؤدى فى نهاية الأمر الى وضع نظام للمرتبات لا يرتبط بنظام الترتيب ، ويفتقر الى الدقة والعدالة والتناسق ، ولا تكون له علاقة بما يتحمله كل موظف من واجبات ومسئوليات .

هذا بالاضافة الى أن الخطط المتعلقة بترتيب الوظائف العامة لا تتم طبقا لمقتضى الأسلوب العلمى ، وهو الأسلوب الذى يستوجب أن تكون عملية الترتيب مسبوقة باعداد الموظفين القائمين عليها اعدادا كافيا ، مع تدريبهم على مهمتهم ، واحاطتهم بأهمية وخطورة النتائج المترتبة عليها ، فضلا عن تعريفهم بما يجب عليهم عمله على وجه التحديد والدقة ، وتلقينهم الأسلوب السليم فى التعامل مع الموظفين ، وذلك الى جانب مراعاة الدقة فى اختيارهم من بين العناصر الصالحة ذات الكفاءة العالية والخبرة الادارية الطويلة والقدرة على التعامل مع الآخرين ، فضلا عن ضرورة القيام بحملة توعية ادارية للموظفين العموميين لاقناعهم بأهمية عملية الترتيب وضرورة انجازها على الوجه الأكمل لصالحهم وللصالح العام ، هذا بالاضافة الى اتباع الاسلوب العلمى فى عملية اعداد نماذج الترتيب وما تتضمنه من أسئلة ، وفى عملية جمع البيانات واستخلاص النتائج الدقيقة منها ، وهو مالم يحدث فى تجارب الترتيب السابقة بالقدر الكافى أو بالاسلوب السليم .

وهذا هو ما يدعونا الى القول بأن أى نظام لترتيب الوظائف العامة فى مصر لن يحقق النجاح المطلوب ، أو يصل الى الأهداف التى توضع من أجلها نظم الترتيب ، ما لم نتبع أسلوبا علميا قائما على التخطيط الدقيق فى كافة المجالات .

على أنه أيا كان الأمر ، فانه يمكننا على ضوء كل ما ظهر من مساوئ ، أن نقدم بعض المقترحات التى نراها كفيلة بالقضاء على تلك المساوئ . وسوف نقسم تلك المقترحات الى قسمين . يتناول أحدهما نظام الترتيب ذاته ، بينما يتناول الآخر النظم المرتبطة بنظام الترتيب والتى تؤثر فيه أو تتأثر به .

أ - المقترحات المتعلقة بنظام الترتيب :

وتدور هذه المقترحات حول القاعدة العامة فى الترتيب ، والسلطة المختصة بعملية الترتيب ، والوظائف العليا ، والفئات المستثناة .

أولا : القاعدة العامة فى الترتيب :

أثبتت التجربة العملية فى معظم الدول - وفى مقدمتها مصر - أن تقسيم الوظيفة العامة الى فئات متميزة (أيا كانت التسمية التى تطلق على تلك الفئات) يثير بعض الأحقاد بين الموظفين ، وينتج بالتالى آثارا نفسية سيئة ، تمتد لتشمل قدرة الموظفين على الأداء السليم لواجباتهم الوظيفية ، ومدى تفانيهم فى العمل وولائهم للمرفق الذى يقومون بخدمته .

كما أن مثل ذلك التقسيم الى فئات يحول دون التدرج الطبيعى للسلم الادارى الذى يسهل الترقية المستمرة المنتظمة للموظفين العموميين من وظيفة الى أخرى دون التوقف عند حواجز معينة ، كما يسهل التعاون وتبادل الخبرات بين الموظفين على اختلاف مراكزهم الوظيفية دون حساسيات أو فواصل طبقية ، ويحقق نوعا من المرونة فى ترتيب الوظائف ترتيبا متدرجا فى وحدة واحدة ، دون الالتزام بتجزئة السلم الوظيفى الى مجموعات منفصلة .

وبالنسبة للتجربة المصرية بصفة خاصة ، فان قيام المشرع المصرى بفرض عدد محدد من المستويات والفئات بصورة مسبقة تلتزم بها جميع قطاعات العمل فى الدولة على اختلاف أنواعها وعلى اختلاف طبيعة العمل بها وتكوين هيكلها التنظيمى ، وبغض النظر عن

مدى ملاءمة ذلك التقسيم لكل قطاع من عدمه ، قد أدى فى التطبيق العملى الى مشاكل عديدة لا حصر لها . مما جعل سائر الوحدات تلتزم بذلك التقسيم مهما ترتب عليه من مفارقات باعتباره تقسيما تشريعيا ملزما . وذلك بالرغم من أن طبيعة ونوعية العمل تختلف اختلافا كبيرا فى مشروع صناعى كبير عما تكون عليه فى احدى الوحدات الانتاجية الصغيرة أو فى مرفق من مرافق الخدمات أو فى أحد المصارف أو فى مؤسسة زراعية ، الى غير ذلك . وليس ثمة تقسيم موحد يناسب هذه الوحدات جميعا فى آن واحد .

ولذلك نقترح الغاء تقسيم الوظيفة العامة الى فئات ومستويات وظيفية محددة يرد النص عليها فى قوانين العاملين ، مع الاستعاضة عن تلك الفئات والمستويات بهيكل وظيفى موحد ومتدرج من القاعدة الى القمة تدرجا طبيعيا لا تتخلله أية حواجز أو طبقات ، هذا بالاضافة الى تحديد مسميات وظيفية لوظائف كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة على حدة ، حسبما يتفق وطبيعة العمل بكل قطاع ونوعية وظائفه وتخصصات العاملين به . ويتم تحديد تلك المسميات الوظيفية على أسس موضوعية بحت ، بحيث تعبر عما تتضمنه الوظائف من أعمال تعبيرا دقيقا . وتصدر بها قرارات من السلطة الادارية دون أن ينص عليها فى قوانين العاملين ، وذلك حتى تكتسب مرونة فى التعديل والتطوير مع تطور الظروف الادارية لكل قطاع .

ونحن نرى أن الخطوة الأولى فى النظام المقترح تتمثل فى تجميع نوعيات الوظائف القائمة بالدولة فى مجموعة قطاعات تضم القطاعات الآتية :

القطاع الادارى والتنظيمى - القطاع الكتابى - القطاع الاقتصادى والتجارى - القطاع المصرفى والتأمينى - القطاع القانونى - القطاع التعليمى - القطاع الفنى والاعلامى - القطاع الهندسى - القطاع الصناعى والحرفى - القطاع الكيميائى والفيزيائى - القطاع الطبى والصيدلى - القطاع الزراعى والحيوانى - قطاع الخدمة العمالية .

ونحن لا نقصد بذلك تقسيم الأجهزة الادارية الى مجموعات رأسية تضم كل مجموعة منها عددا معينا من تلك الأجهزة ، اذ المقصود هو تقسيم الوظائف ذاتها بحسب نوعياتها الى مجموعة شرائح أفقية تضم كل شريحة منها مجموعة الأعمال التى تتماثل فى نوعيتها على مستوى جميع الاجهزة الادارية بحيث يضمها قطاع واحد .

فالقطاع الكتابى على سبيل المثال يشمل جميع الوظائف الكتابية على مستوى جميع الوحدات الادارية بالدولة والقطاع القانونى يشمل جميع الوظائف ذات الطابع القانونى على مستوى جميع الوحدات أيضا ، وهكذا .

أما الخطوة الثانية فتتمثل فى تقسيم العمل بكل قطاع وتحديد مسمياته الوظيفية على أسس موضوعية بحت تتوقف على نوعية الأعمال التى تتضمنها الوظائف ، ومدى الصعوبة والمسئولية التى يحتويها كل عمل ، بغض النظر عن الظروف الشخصية للموظفين الذين يشغلون تلك الوظائف . وتوضح مواصفات لكل وظيفة . وتحدد الاشتراطات ومطالب التأهيل اللازم توفرها فيمن يقوم بأعبائها . وتراعى تلك الاشتراطات والمطالب بمنتهى الدقة عند شغل الوظيفة ودون أية استثناءات . على أن يعتمد تحديد مواصفات الوظيفة على تحليلها الى عدد محدود وميسط من العناصر يختلف من قطاع لآخر دون مغالاة أو تعقيد .

على أن يراعى عند تقسيم العمل بكل قطاع أن يتضمن عددا محدودا بقدر الامكان من المسميات الوظيفية تجنبا للتعقيد (ونرى أن العدد الملائم هو ما يتراوح بين خمسة وسبعة مسميات وظيفية على الأكثر حسب ظروف كل قطاع) . كما يراعى أن يكون تقسيم العمل وما يتضمنه من مسميات وظيفية معبرا تعبيرا واقعيا ودقيقا عن مستويات العمل الموجودة بالقطاع ، وعن نوعية وطبيعة كل وظيفة ، وألا تقسم تلك المسميات أو تجمع فى عدد معين من المستويات أو الفئات ، بل تعتبر وحدة واحدة متسلسلة تسلسلا منطقيا ، ومتدرجة تصاعديا من أقل الأعمال مسئولية الى أكبرها مسئولية فى سلم رئاسى موحد .

ويقوم بتقسيم العمل - بالنسبة لكل قطاع على حدة - وتحديد مسمياته الوظيفية ووضع مواصفات كل وظيفة والاشتراطات ومطالب التأهيل اللازمة لشغلها وتحديد مكانها فى السلم الادارى ، لجنة تشكل من بعض كبار العاملين فى ذلك القطاع ، وخبراء الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، وبعض أساتذة الجامعات المتخصصين فى مجال القطاع الذى يجرى تنظيمه ، ويكون التنظيم الذى تقره تلك اللجنة بأغلبية الآراء ملزما لجميع الوحدات الادارية التابعة للقطاع بعد اعتماده من مجلس الوزراء ، ويكون قابلا للتطوير والتعديل مرة كل خمس سنوات مثلا اذا استدعى الأمر ذلك .

ولنضرب مثلا بالمسميات الوظيفية التى يمكن أن يضمها القطاع المصرفى والتأمينى وهى :

باحث مصرفى أو تأمينى - رئيس قسم - مدير ادارة فرعية - مدير ادارة عامة - مدير المركز الرئيسى ومديرى الفروع - نائب رئيس مجلس الادارة - رئيس مجلس الادارة .

وفى القطاع الطبى يمكن تكوين المسميات الوظيفية التالية :

مساعد أطباء (ممرض) - كبيرى مساعدى أطباء - طبيب مبتدئ - طبيب - طبيب أول - كبير الأطباء - مدير الادارة الطبية أو مدير المستشفى .

أما القطاع التعليمى فيمكن - على سبيل المثال - أن يضم المسميات الوظيفية التالية :

مدرس - مدرس أول - وكيل مدرسة - ناظر مدرسة أو مفتش - مفتش أول أو رئيس قسم - مدير المنطقة - وكيل الوزارة .

وفى هذا المثال لا يهمنا - عند تحديد المسميات الوظيفية - أن نفرق بين مدرس الابتدائى ومدرس الاعدادى أو الثانوى مثلا . فالمسمى الوظيفى واحد ، ثم يتم تحديد الاشتراطات ومتطلبات التأهيل بالنسبة لكل منهم على حدة بعد ذلك . فالمسمى الوظيفى الواحد يمكن أن تندرج تحته وظائف عديدة من مستوى واحد أو من مستويات مختلفة . ولن يضير ذلك طالما أن المسمى الوظيفى لا يرتبط - فى النظام المقترح - بفئة مالية معينة ، ولا يعبر عن طبقة وظيفية ، بل هو مجرد عنوان للوظيفة للتعريف بها وتحديد مسئولياتها وتمييزها عن غيرها من الوظائف .

وتتضمن مواصفات كل وظيفة العناصر التالية :

ما تتضمنه أعمال الوظيفة من صعوبات ومسئوليات - ما يتمتع به شاغل الوظيفة من السلطة التقديرية - مدى خضوع شاغل الوظيفة لاشراف الغير - مدى اشراف شاغل الوظيفة على الغير - ما تتطلبه ممارسة أعمال الوظيفة من متطلبات التأهيل (المؤهلات الدراسية ، الخبرة العملية ، التدريب أو المهارات أو القدرات الخاصة ، الى غير ذلك .

وفيما يتعلق بالعنصر الأخير نشير الى أن الاعتماد على المؤهلات الدراسية ومدى الخبرة العملية وحدهما ليس كافيا ، فقد لا يعبران فى حد ذاتهما عن القدرات

الحقيقية للموظف العام ومدى استعداده الفعلى لتحمل مسئوليات وظيفية معينة ، لذا يجب الاهتمام بسائر مطالب التأهيل كالتدريب والمهارات والقدرات المختلفة .

ويقسم كل عنصر من تلك العناصر الخمسة الى عدد محدود من المستويات يتراوح بين ثلاثة وخمسة مستويات على الأكثر .

ويجب أن تتضمن متطلبات التأهيل بالنسبة لكل وظيفة مستوى ونوعية المؤهلات الدراسية الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة ، وكذلك مدة ونوع الخبرة العملية أو التدريب اللازم توفرها فيه ان كانت مطلوبة . ويجب أن يكون المؤهل الدراسى (سواء من حيث مستواه أو من حيث نوع التخصص فيه) وكذلك الخبرة العملية والتدريب (سواء من حيث مدتها أو من حيث نوعيتها) ملائمين لنوعية الوظيفة ومتفقين مع مستواها بطريقة موضوعية دقيقة .

ولا يكون التعيين فى احدى الوظائف أو الترقية اليها الا لمن تتوفر فيه الشروط الموضوعية لشغل الوظيفة . وفى حالة تنافس أكثر من مرشح تتوفر فيهم جميعا شروط التعيين أو الترقية ، فان المفاضلة بين المرشحين تتم على أساس موضوعى بحت ، وهو الصلاحية والكفاءة التى يمكن قياسها عن طريق امتحانات المسابقة أو ترتيب التخرج أو تقارير الكفاءة أو المقابلات الشخصية أمام لجان محايدة ، أو غير ذلك من الوسائل الموضوعية التى لا تخضع للمؤثرات الشخصية .

وتحتفظ كل وحدة من الوحدات الادارية بكارت أو بطاقة لكل وظيفة تتضمن اسم الوظيفة ووصفا مختصرا لها وبيانا بمطالب التأهيل اللازمة لشغلها . ويطلق عليها " بطاقة الوظيفة " . كما تحتفظ ببطاقة لكل موظف من العاملين لديها تتضمن ما يتمتع به من متطلبات التأهيل المختلفة ، وتسجل عليها أية تطورات تمر بها تلك المتطلبات طوال فترة بقاء العامل فى الخدمة . ويطلق عليها " بطاقة الموظف " ، كما تعد بطاقة تخصص للمرشحين لشغل الوظائف الخالية تملأ بالبيانات الخاصة بكل منهم لاستخدامها طوال فترة ترشيحهم لشغل الوظيفة . وتكون مخصصة لمرحلة اختيار وتعيين الموظفين الجدد ، وتنتهى وظيفتها بانتهاء تلك المرحلة . ويطلق عليها "بطاقة الترشيح " .

ويمكن أن يكون لكل بطاقة حجم ولون مميزين خاصين بها ، على أن يتم توحيد البطاقات على مستوى جميع وحدات الجهاز الادارى . ويتم ايداع صور من جميع البطاقات لدى الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، الذى يقوم بترتيبها أبجديا فى مجموعات حسب التخصصات المختلفة ، وحسب القطاع الذي تتبعه كل وظيفة ، ويحتفظ بها لديه ليسهل الرجوع اليها عند الحاجة .

ولا يجوز تعيين أى شخص فى وظيفة خالية أو ترقية موظف اليها الا بعد اجراء مطابقة بين بطاقة الوظيفة وبين بطاقة الموظف أو بطاقة الترشيح للتحقق من تطابقهما قبل اجراء التعيين أو الترقية . وتلتزم كل وحدة من وحدات الجهاز الادارى للدولة باخطار الجهاز المركزى للتنمية الادارية بكل عمليات التعيين والترقية عن طريق ارسال صور من قرارات شغل الوظائف ، ليجرى الجهاز المطابقة اللازمة على صور البطاقات المحفوظة لديه .

والهدف من ذلك هو ضمان موضوعية اجراءات التعيين والترقية وقيامها على أسس سليمة تضمن عدم الخروج على متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لكل وظيفة . كما أن تلك البطاقات تفيد فى أغراض أخرى عديدة ، فالبيانات المدونة بها تصلح للاستخدام فى أغراض التعبئة ، والاغراض الاحصائية ، والترشيح للبعثات والمنح التدريبية ، وسد احتياجات الدولة والدول الأخرى من التخصصات المختلفة ، واجراء التنقلات بين فروع الجهاز الادارى للدولة ، الى غير ذلك .

وبذلك يمكن أن نضمن نظاما لترتيب الوظائف العامة يتسم بالموضوعية الكاملة ، ويبتعد تماما عن العوامل الشخصية (١) ، ويتسم بمرونة تمكن كل قطاع من تطبيقة بالطريقة

---

(١) ونختلف فى ذلك تماما مع ماانتهى اليه أحد باحثى الادارة العامة من ضرورة ربط الوظيفة بالفرد لا ربط الفرد بالوظيفة ، أى التزام الأسلوب الشخصى البحت فى الترتيب ، بحجة أن ذلك هو ما تستلزمه تطورات المجتمع المصرى فى الوقت الحاضر ، وأن الانسان هو الخالق والمحرك لجميع عمليات التقدم الادارى والاجتماعى والاقتصادى . وهو قول مردود ويتنافى مع الأسلوب العلمى فى الترتيب .
وقد ناقض الباحث نفسه فى موضع آخر من بحثه ، حين قرر أنه لايجوز التمسك بمبدأ الحقوق المكتسبة للموظف ، ولا يجوز لذلك المبدأ أن يمنع المدير من وضع الموظف فى الوظيفة التى يكون أكثر صلاحية لممارسة مسئولياتها . وهو ما يعنى وضع متطلبات
.....

التى تتناسب مع طبيعته ومع تكوينه ، كما يتخلص من الطبقية والجمود والتعقيد التى تتسم بها النظم السابقة .

ثانيا : السلطة المختصة بعملية الترتيب :

تحقيقا للمرونة فى نظام ترتيب الوظائف العامة ، ولسهولة تعديله وتطويره بما يتلاءم مع الظروف الادارية المتغيرة ، ولاعطاء الجهاز الادارى للدولة قدرا من حرية التصرف فى نظام الترتيب بما يتناسب مع ظروفه ومشاكله التى يعتبر أكثر دراية بها من المشرع ، نرى أن يلابق المبدأ التالى فيما يتعلق بتحديد السلطة المختصة بعملية الترتيب :

١ - يكتفى بالنص فى قوانين العاملين على مبدأ الترتيب ذاته ، بأن تنص تلك القوانين على ضرورة الأخذ بمبدأ ترتيب الوظائف العامة ترتيبا موضوعيا حسب ما تتضمنه أعمالها من صعوبات ومسئوليات . وذلك حتى نسبغ على مبدأ الترتيب الصفة القانونية التى تلزم جميع المنظمات باحترامه والعمل به .

كما ينص فى تشريعات العاملين أيضا على الحد الأدنى والحد الأقصى لمرتبات الموظفين العموميين .

٢ - يترك للسلطة الادارية للدولة كل ما عدا ذلك من أمور تفصيلية تتعلق بترتيب أو تقويم الوظائف العامة ، كتحديد المسميات الوظيفية لمختلف القطاعات ، ووضع المواصفات والشروط ومتطلبات التأهيل لكل وظيفة ، وتحديد المستويات المختلفة لمرتبات الموظفين العموميين فى داخل الحدين الأدنى والأقصى المنصوص عليهما فى التشريع .

ويجب أن يكون الجهاز المختص بعملية الترتيب تابعا لسلطة تعلو على جميع وحدات الجهاز الادارى للدولة (وليكن تابعا لرئيس الجمهورية مباشرة) ، حتى يمكنه أن يفرض قراراته وتعليماته المتعلقة بالترتيب على جميع الوحدات ، وحتى تحترم تلك الوحدات نظام الترتيب وتلتزم بتنفيذه . كما يجب أن تكون قرارات الجهاز ملزمة

.... الوظيفة - لا ظروف الموظف - فى الاعتبار الاول ، ويعنى بالتالى ربط الفرد بالوظيفة وليس العكس .
راجع : محمود مختار محمد منصور ، رسالة دكتوراه التخصص (الأصل الفرنسى) ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ ، ٤٢٩ .

ولا يكفى أن تكون ذات طابع استشارى . فذلك هو السبيل الوحيد لتنفيذ عملية الترتيب تنفيذا سليما فى الدول التى لم ينضج بعد وعيها الادارى الى الحد الذى يجعل الأجهزة الادارية تلزم نفسها اختياريا بتنفيذ التوصيات ذات الصبغة الاستشارية .

كما يجب أن يدعم ذلك الجهاز - بالاضافة الى الامكانيات المادية والفنية الكافية - بمجموعة كبيرة من الخبراء الاداريين والموظفين الاكفاء ، المدربين على عملية الترتيب تدريبا عمليا كافيا ، الواعين بمسئوليتهم الكبيرة ، المتميزين بالنزاهة الحيدة والخبرة الطويلة .

وأخيرا فان ذلك الجهاز ليس مسئولا عن انجاز عملية الترتيب فحسب ، بل يجب عليه - قبل القيام لتلك العملية - أن يقوم بتنظيم حملة توعية ادارية واسعة النطاق لجميع موظفى الدولة كتمهيد علمى ونفسى لعملية الترتيب . كما أن عليه - بعد انجاز تلك العملية - مسئولية المتابعة والرقابة والتطوير المستمر لترتيب الوظائف العامة بما يتناسب مع التطور الدائم للنشاط الادارى للدولة .

ثالثا : الوظائف العليا :

يجب أن تراعى فى تنظيم الوظائف العليا بمصر الاعتبارات التالية :

١ - أن توضع تلك الوظائف فى اطارها الصحيح الذى يدل عليه اسمها ، وهو أن تقتصر على الوظائف القيادية العليا التى ترتبط ارتباطا مباشرا بتخطيط واعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والتى يتولى شاغلوها مسئولية الاشراف على قطاع من قطاعات العمل بالدولة (قد يكون جهازا من أجهزتها وقد يكون مجموعة أجهزة) ، وأن يظل شغل الوظائف العليا مقصورا على من يقومون بتلك المهام فعلا .

ويقتضى ذلك ألا تعتبر الوظيفة العليا مجرد درجة مالية تهدف الى تقرير مرتب معين لشاغلها ، فلا يعين الشخص فى احدى وظائف الادارة العليا أو يرقى اليها لمجرد تحقيق مصلحة شخصية أو مالية ، أو لمجرد أن أقدميته فى الخدمة تسمح له بذلك ، أو لتوفر العلاقات الشخصية الطيبة بينه وبين رؤسائه . بل يجب أن يكون العمل فى حاجة حقيقية لشغل احدى تلك الوظائف ، وأن يعين فيها من تتوفر لديه الصفات القيادية والخبرات الادارية الطويلة التى تؤهله لتحمل أعباء ذلك النوع

من الوظائف الخطيرة التى ترتبط بالمصالح العليا للدولة ارتباطا مباشرا .

٢ - ولا يجوز أن تشغل درجات الوظائف العليا بصفة شخصية ، بل يجب أن تعبر المسميات الوظيفية لتلك الوظائف عما تحتويه من أعمال وعما يقوم به شاغلها من واجبات ومسئوليات تعبيرا دقيقا ، وألا يشغلها سوى من يقومون بتلك الأعمال فعلا . فلا يشغل درجة " الوزير " الا من يرأس الجهاز الادارى لاحدى الوزارات بالفعل . ولا يشغل درجة " وكيل وزارة " الا من تكون مسئوليته الاشراف الكامل على جانب معين من اختصاصات احدى الوزارات . كما لا يعين فى وظيفة " مدير عام " الا من يتولى رئاسة احدى الادارات العامة فى الدولة ، وهكذا .

ويجب أن توضع لكل وظيفة من الوظائف العليا المواصفات والشروط ومطالب التأهيل المناسبة لها شأنها فى ذلك شأن سائر الوظائف العامة ، مع الاهتمام بعناصر القدرة القيادية والخبرة الادارية الطويلة والكفاءة العالية وسرعة التصرف وأخذ زمام المبادرة فى الأمور ، كمتطلبات تأهيل أساسية لشغل ذلك النوع من الوظائف . وهى العناصر التى يمكن اكتشافها فى الموظف العام من خلال ممارسته العملية لواجباته ومسئولياته على مدى سنوات طويلة من العمل بأجهزة الدولة ، بشرط اتباع الطرق الموضوعية السليمة لتقويم كفاءة الموظفين دون تدخل الاعتبارات الشخصية فى التقويم .

ولا شك أن اتباع سياسة سليمة لترقية الموظفين الاكفاء منذ بداية التحاقهم بالعمل ، كفيل بأن يمهد الطريق لمن تتوفر فيهم تلك الشروط - دون غيرهم - للوصول الى مستوى الادارة العليا . ويمكن أن يحققوا نتائج أفضل فى ممارسة مسئولياتهم اذا تلقوا جرعة تدريبية أثناء شغلهم لوظائف الادارة الوسطى ، لاعدادهم علميا وعمليا لتحمل مسئوليات الوظائف العليا .

٣ - أما فيما يتعلق بالتخصص الفنى لشاغلى وظائف الادارة العليا ، فقد سبق أن أشرنا الى أنه لا يجب أن يعتبر شرطا أساسيا من شروط شغل تلك الوظائف ، اذ أن الوظيفة العليا هى منصب ادارى قبل أن تكون وظيفة فنية ، والجانب الأكبر من مسئوليات شاغلها هى مسئوليات قيادية وادارية وليست أعمالا تخصصية .

الا أننا نفضل دائما أن يكون شاغل الوظيفة العليا على قدر من الادراك الفنى بنوعية الاعمال التى تتولاها المنظمة التى يقودها ، اذ لا يخلو الأمر من مشاكل فنية

تتعرض لها المنظمة ويستلزم الأمر تدخله لوضع حل حاسم لها أو الادلاء برأيه فيها على الأقل . ولكن هذا الشرط يأتى فى الاعتبار التالى فى الأهمية للشروط التى سبقت الاشارة اليها . ويمكن فى حالة عدم توفر القائد الادارى الذى يجمع بين ميزتى القيادة والتخصص الفنى ، أن يفضل من تتوفر لديه صفات القيادة ، ثم يعين مستشار فنى للمنظمة يتولى قيادة الجانب الفنى فيها بأسلوب استشارى محض ، على أن تترك لرئيس المنظمة سلطة اتخاذ القرار باعتباره المسئول الأول عن قرارات المنظمة .

٤ - ليس من المفضل لدينا أن يوضع لوظائف الادارة العليا هيكل متميز ونظام مستقل له درجاته الخاصة التى تنفصل عن درجات الوظائف الأدنى ، كما هو الحال فى فرنسا . فليس ثمة ما يبرر عزل تلك الوظائف عن سائر المستويات الوظيفية وهى ليست سوى تدرجا طبيعيا للسلم الوظيفى من القاعدة الى القمة .

وقد تختلف الوظائف العليا حقيقة عن الوظائف الأدنى من حيث نوعية مسئولياتها أو الشروط اللازمة لممارسة تلك المسئوليات ، الا أن هذا لا يكفى سببا لعزلها عن السلم الوظيفى العادى ، والا لكان هناك ما يبرر وضع هيكل متميز ونظام مستقل ومجموعة منفصلة من الدرجات لكل مجموعة من الوظائف تتشابه فى نوعية مسئولياتها وشروط ممارستها، مما يترتب عليه القضاء على وحدة نظام الخدمة المدنية ، وتقسيمه الى طبقات منفصلة عن بعضها البعض ، والقضاء على التدرج الطبيعى المتصل للوظائف العامة من أدناها الى أعلاها .

رابعا : الفئات المستثناة :

يجب أن يعاد النظر فى نظم الفئات المستثناة (الكادرات الخاصة) فى مصر على ضوء الاعتبارات التالية :

١ - أن يظل الاستثناء من الخضوع للنظام الأساسى للوظيفة العامة فى أضيق الحدود ، بحيث لا يعفى من الخضوع لاحكامه سوى الفئات التى تختلف طبيعة عملها اختلافا جوهريا عن طبيعة العمل الادارى ، بما يستوجب تقرير نظم خاصة لتلك الفئات تختلف عن النظام الأساسى . لذا نرى أن يظل الاستثناء مقصورا على السلطات القضائية ، وهيئات التدريس الجامعى والبحث العلمى ، والسلكين الدبلوماسى والقنصلى ، والهيئات العسكرية .

٢ - كما يجب أن يظل استثناء تلك الفئات الخاصة مقصورا على القواعد الرئيسية فى المجالات التى تستلزم تنظيما مختلفا عن التنظيم الأساسى ، وذلك مثل قواعد التعيين والترقية وترتيب الوظائف . على أن تنظم تلك الأمور بطريقة مبسطة بعيدة عن التعقيد وعن الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية . أما فيما عدا ذلك ، فيجب اخضاع هذه الفئات للنظام الأساسى الذى يعتبر الشريعة العامة بالنسبة لسائر فئات الموظفين العموميين .

ويلاحظ فى هذا الشأن أن النظام الأساسى ذاته لا يجب أن يتناول بالتنظيم كافة الأمور التفصيلية الدقيقة ، بل يجب أن يقتصر بقدر الامكان على الخطوط العريضة والسياسة العامة المتعلقة بشئون الخدمة المدنية . أما التفاصيل فيجب أن تترك للوائح التنفيذية لتتولى تنظيمها بما يناسب كل قطاع على حدة ، حيث أنها تختلف اختلافا كبيرا من قطاع الى آخر ، بما فى ذلك القطاعات الداخلة فى نطاق النظام الأساسى للموظفين العموميين (١) .

٣ - يجب مراعاة الموضوعية الكاملة فى ترتيب وظائف الكادرات الخاصة . فان ما يقوم به شاغلو تلك الكادرات من أعمال وما يتحملونه من مسئوليات لا يقل أهمية أو خطورة عما تقوم به سائر طوائف الموظفين العموميين ان لم يزد . وبالتالى فان موضوعية الترتيب ليست أقل أهمية بالنسبة لتلك الكادرات . فلا يجوز الاستناد فى قواعد التعيين والترقية بها الى أسس شخصية . كما لا يجوز الاكتفاء بالحصول على مؤهل دراسى معين (ولو بتفوق) أو قضاء مدة خدمة معينة . بل يجب أن تكون هناك متطلبات تأهيل متكاملة العناصر لكل وظيفة تشمل التدريب والمهارات والقدرات المختلفة ، وأن يتم التحقق من توفر تلك المتطلبات فيمن يرشح لشغل الوظيفة .

---

(١) راجع على سبيل المثال القانون الأساسى للوظيفة العامة فى فرنسا (رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩ الصادر بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية ، المرجع السابق) ، حيث لا يتجاوز عدد مواد القانون ٥٨ مادة تتعرض للخطوط الرئيسية لنظام الخدمة المدنية بايجاز ، بينما يضم قانون العاملين المدنيين بالدولة فى مصر رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما يربو على ٩٠ مادة مفصلة تمتد الى كثير من الأمور التى يمكن تنظيمها فى لوائح الادارة العامة .

٤ - كما يجب الاهتمام بانشاء المعاهد والمدارس التدريبية التى تقوم على البرامج النظرية والتدريب العملى معا ، لكى تخرج دفعات مؤهلة علميا وعمليا لشغل وظائف تلك الكادرات ، بالاضافة الى عقد دورات تدريبية للعاملين بها سواء عند التحاقهم بوظائفهم لتأهيلهم لممارستها ، أو أثناء الخدمة لرفع مستوى كفاءتهم .

٥ - وبصفة عامة يمكن الاستفادة من الأفكار التى عرضناها فيما يتعلق بنظام الترتيب العام ، لترتيب وظائف الكادرات الخاصة بالأسلوب الذى يتفق مع ظروف كل نظام وطبيعة العمل به وتكوين هيكله التنظيمى ، كما أن ما عرضناه من قواعد تتعلق بالوظائف العليا واجب التطبيق أيضا على المستويات العليا للكادرات الخاصة ، وخاصة فيما يتعلق بضرورة أن يكون المسمى الوظيفى معبرا تعبيرا دقيقا عما تتضمنه الوظيفة من أعمال ، وألا يعين فى الوظيفة الا من تتوافر لديه مطالب التأهيل المناسبة لتولى تلك الأعمال ، وأن يقوم بمجرد شغله للوظيفة بالواجبات والمسئوليات الحقيقية التى يعبر عنها ذلك المسمى الوظيفى .

الا أنه فيما يتعلق بالجانب الفنى ، نرى ضرورة توفر قدر كبير من التخصص الفنى فى شاغل الوظيفة العليا فى الكادرات الخاصة ، الى جانب توفر قدر كبير أيضا من الصفات القيادية فيه . وذلك بسبب الطابع الخاص للعمل بتلك الكادرات ، والذى يعتبر الجانب الفنى فيه ذا أهمية أساسية لا غنى عنها فى جميع المستويات الوظيفية للعاملين بالكادرات الخاصة .

ب - المقترحات المتعلقة بالنظم المرتبطة بالترتيب :

وضمانا لنجاح نظام الترتيب المقترح ، نرى وضع قواعد جديدة لبعض النظم الأخرى المرتبطة بنظام الترتيب ، والتى تؤثر فيه أو تتأثر به بصورة مباشرة ، تحقيقا للمزيد من الموضوعية والفاعلية لهذا النظام .

وتدور تلك المقترحات حول نظام المرتبات ، ونظام التعيين ، ونظام الترقية ، ونظام تقارير الكفاية ، وأسماء قوانين العاملين ، وانشاء مجلس قومى للخدمة المدنية .

أولا : نظام المرتبات :

يجب أن يوضع نظام للمرتبات تتوفر فيه الشروط التالية :

أ - أن تتحدد المرتبات الأساسية بطريقة موضوعية تتفق مع ما تتضمنه أعمال الوظائف من صعوبات ومسئوليات تحقيقا لمبدأ الأجر على قدر العمل ، بحيث تتساوى الأجور فى حالة تساوى الأعمال ، وتختلف فى حالة اختلاف الأعمال ، بغض النظر عن الظروف الشخصية للموظفين وما يحملونه من شهادات دراسية . وبذلك نضع حدا نهائيا لمبدأ تسعير الشهادات الدراسية الذى لا يتفق مع موضوعية الترتيب أو مع المبادئ الادارية السليمة وقواعد التنظيم العلمى . فالأجر يجب أن يتقرر للعمل ذاته لا للموظف ، بحيث يتقاضاه كل من يقوم بذلك العمل ولو كان يحمل مؤهلات دراسية أو يتمتع بخبرات شخصية تزيد عما يحتاج اليه ذلك العمل .

ب - أن تراعى الظروف الشخصية للموظفين فى تحديد المستوى العام للمرتبات. فيجب أن يكون ذلك المستوى مرتفعا بما يتناسب مع مستوى تكاليف المعيشة ، وبما يضمن للموظف العام المستوى الاجتماعى والمظهر اللائقين بهيبة الوظيفة العامة وبمكانته كعامل من عمال الدولة وممثل لها فى المجتمع ، وبما يتفق مع ما يبذله الموظف فى وظيفته من مجهود من أجل تحقيق الصالح العام .

ويجب اعادة النظر فى مستوى المرتبات مرة على الأقل كل خمس سنوات ، وذلك حتى نضمن تحقيق التلاؤم المستمر بين مستوى المرتبات وبين المستوى العام لاسعار المعيشة . ويهمنا أن نؤكد هنا الأهمية القصوى لمبدأ ربط المرتبات بالأسعار . ويعنى ذلك المبدأ ضرورة العمل بصفة مستمرة على زيادة المرتبات بنسبة تساوى - على الأقل - نسبة الارتفاع فى أسعار الحاجيات الأساسية للمعيشة (المأكل والملبس والمسكن .. الخ) ، والا فان مستوى معيشة الموظف العام سيصبح فى تدهور مستمر اذا لم نحرص على وجود علاقة ثابتة ومستمرة بين المرتبات والأسعار .

ولا يتعارض ذلك المبدأ مع مبدأ موضوعية المرتب . ففى نطاق ذلك المستوى المرتفع للمرتبات يختلف المرتب من وظيفة لأخرى بقدر الاختلاف بين الوظيفتين فيما تتضمنه أعمال كل منهما من صعوبات ومسئوليات ، بغض النظر عن الاختلاف فى الظروف الشخصية بين شاغلى الوظيفتين .

ومن ناحية أخرى يجب أن يضمن النظام للموظفين الزيادة الدورية المستمرة في مرتباتهم ولو لم تتح الفرصة لترقيتهم وظيفيا . أى أنه يجب الفصل بين الزيادة المنتظمة فى المرتب وبين الترقية الوظيفية ، بحيث لا يتوقف مرتب الموظف عن الزيادة المنتظمة لأى سبب كتأخير الترقية أو الوصول الى نهاية المربوط أو لغير ذلك من الأسباب.

جـ - أن يتسم نظام المرتبات بالتناسق والعدالة والتناسب بين مختلف المستويات ، ويقتضى ذلك التخلى عن سياسة البدلات والرواتب الاضافية المختلفة التى تضاف الى المرتب ، والتى تختلف من فئة لأخرى اختلافا كبيرا . بل ان هناك فئات كثيرة تحرم منها مما يؤدى الى اختلاف كبير فى المرتبات الفعلية التى يتقاضاها موظفو كل فئة .

فقد أخذت كل فئة من فئات الموظفين تطالب بحقها فى الحصول على بدلات متنوعة . ونجح بعضها فى الوصول الى ما يريد ، بينما فشل البعض الآخر فى ذلك . وأصبح الأصل هو تقرير البدلات أو المطالبة بها ، والاستثناء هو السكوت عنها . وبذلك تفشت هذه الظاهرة بصورة غير مقبولة أدت الى اختلال نظام المرتبات وفقداته للموضوعية وللعدالة ، فضلا عن تحميل الميزانية العامة للدولة بأعباء مالية ضخمة ، مع ما يسببه ذلك النظام من متاعب نفسية للموظف العام .

لذا فمن المفضل الغاء البدلات بجميع أنواعها ، وتوجيه الاعتمادات المالية التى تنفق عليها نحو تحقيق زيادة عامة فى مستوى المرتبات بصورة شاملة تحفظ للنظام تناسقه وعدالته . ولا شك أن الغاء البدلات سيحقق فائدة أخرى ، وهى توفير ما يبذل من وقت ومجهود ونفقات فى تقريرها واحتسابها وصرفها وتعديلها ، والتخلص مما ينشأ عنها من مشاكل ومنازعات ادارية وحسابية وقضائية لاحصر لها ، فضلا عن تحقيق الراحة النفسية للموظفين العموميين وثقتهم فى نظام المرتبات[1] .

---

(١) راجع : سليمان محمد الطماوى ، مبادئ القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٤ ومابعدها ، حيث يؤيد سيادته نفس الرأى .

د - نظرا لما يتعرض له مرتب الموظف العام من استقطاعات عديدة ومتنوعة تؤدى الى انخفاض المرتب الفعلى الذى يتقاضاه الموظف عن مرتبه الأساسى ، مما يؤدى الى تذمر الموظفين وفقدانهم للثقة فى نظام المرتبات ، خاصة وأن الكثيرين منهم يجهلون تفاصيل تلك الاستقطاعات والدافع الى خصمها ، كما يؤدى من جهة أخرى الى بذل الكثير من الوقت والجهود والنفقات فى احتساب المرتبات الصافية ، مع ما يترتب على ذلك من مشاكل ومنازعات لا حصر لها بين الادارة والموظفين ، لذلك نقترح الغاء جميع الاستقطاعات التى تخصم من مرتبات الموظفين العموميين بمختلف أنواعها ، والاستعاضة عنها بضريبة سنوية موحدة يطلق عليها " ضريبة الخدمة المدنية " أو " ضريبة الوظيفة العامة " ، تكون هى الاستقطاع الوحيد الذى يخصم من مرتب الموظف ، وتحدد بنسبة مئوية معينة من المرتب الأساسى السنوى .

ويمكن تقسيم ضريبة الخدمة المدنية الى شرائح تصاعدية حسب قيمة المرتب الأساسى للموظف ، فتبدأ بنسبة ١٠٪ للشريحة الأولى وتصل الى نسبة ٢٥٪ للشريحة الأخيرة . وتصب حصيلة هذه الضريبة الموحدة فى حساب واحد لدى وزارة المالية بالنسبة لجميع فئات الموظفين العموميين . وتقوم وزارة المالية - عن طريق تشريع يحدد ذلك - بتوزيع حصيلة هذه الضريبة على الأغراض المختلفة التى يحددها التشريع ، وبالنسبة التى تتقرر لكل غرض (كسب العمل - الدفاع - الأمن القومى - المعاشات - الادخار الاجبارى - التأمين الصحى - تأمين البطالة والشيخوخة وعجز العمل - ضرائب الدمغة - النقابات ، الى غير ذلك) .

وتقوم ادارات شئون العاملين بالوحدات الادارية المختلفة باحتساب ضريبة الخدمة المدنية مرة واحدة فى نهاية العام بالنسبة لجميع العاملين ، وتحسب عن العام المنصرم بأكمله ، ثم تخصم من مرتب الموظف الذى يتقاضاه فى العام التالى على اثنى عشر قسطا متساويا . ويمكن للموظف دفعها بالكامل مرة واحدة إن أراد الاحتفاظ بمرتبه الاجمالى دون أية استقطاعات .

وبهذا يمكن أن تتحقق لنظام المرتبات البساطة فى التركيب والسهولة فى الحساب والعدالة فى التوزيع ، سواء من وجهة نظر الادارة أو من وجهة نظر العاملين أنفسهم .

هـ - نرى ضرورة انشاء نظام كامل للحوافز الثوابية والعقابية للموظفين العموميين[1]، يسير جنبا الى جنب مع نظام المرتبات ويستقل عنه ، ويتضمن مجموعة من الحوافز التشجيعية للموظفين الممتازين ، والعقوبات التأديبية للموظفين المقصرين .

فالأصل هو أن يؤدى الموظف العام واجبه أداء سليما وكاملا حسب قدرات الشخص العادى وطبقا لمعايير الأداء الموضوعة بدقة ، وهو يتقاضى مرتبه على هذا الأساس . أما الموظف المقصر الذى لا يصل الى تحقيق تلك المعايير ، والموظف الممتاز الذى يتجاوزها ، فكلاهما يجب أن يخضع لنظام مستقل للعقاب والثواب .

ويجب أن يتضمن ذلك النظام جدولا تفصيليا كاملا ، يوضح نوعية ومقدار الحوافز التشجيعية التى تتقرر لكل نوع من أنواع الخدمات الممتازة أو الانتاج غير العادى التى يقدمها الموظفون الأكفاء ، كما يوضح نوعية ومقدار العقوبات التأديبية التى توقع عن كل خطأ أو تقصير أو اهمال يقع من جانب الموظفين غير الأكفاء .

ويجب أن توجه عناية خاصة الى عمال الانتاج الصناعى الذين يمكن قياس انتاجهم بكمية محددة . فتعتبر أجورهم العادية مقررة نظير كمية انتاج معينة، وهى الكمية العادية " المتوسطة كما ونوعا " . ثم تتقرر لهم مكافآت تشجيعية عن كل ما يزيد عن ذلك ، وتوقع عليهم عقوبات معينة عن كل ما ينقص عن ذلك .

ويجب أن تعطى لنظام الحوافز أهمية كبرى تتساوى تماما مع أهمية نظام المرتبات ، بحيث يعتبر مرتب الموظف العام هو " الجزء الثابت " من مورده الوظيفى ، وتعتبر الحوافز هى " الجزء المتحرك " من ذلك المورد الذى يتغير صعودا وهبوطا

---

(١) يطلق البعض على تلك الحوافز تسمية (الحوافز الايجابية والحوافز السلبية) . الا أننا لا نؤيد تلك التسمية ، اذ أن " السلبية " هى الامتناع عن فعل الشىء ، بينما العقوبات التأديبية تعتبر اجراء ايجابيا شأنها شأن المكافآت التشجيعية وما اليها .

مع انتاجيته وكفاءته ومدى تحقيقه للأهداف الموضوعة له [1] .

ثانيا : نظام التعيين :

وفيما يتعلق بالتعيين يجب أن تراعى فيه القواعد الأساسية التالية :

١ - تعيين موظفين على قدر حاجة العمل فقط دون أية زيادة ، والتخلى عن سياسة التعيين الجماعى الشامل لجميع خريجى الجامعات والمعاهد العليا والمدارس الفنية بصرف النظر عن مدى احتياج الدولة لخدماتهم ، وبصرف النظر عن مدى صلاحيتهم ، وهى السياسة التى تؤدى الى تحميل الميزانية العامة للدولة بأعباء مالية تفوق طاقتها ، فضلا عما تؤدى اليه العمالة الزائدة من خلل فى الادارة واضطراب فى الانتاج . ويجب العودة مرة أخرى الى نظام امتحانات المسابقة فى التعيين للحصول على الخريجين الأكفاء فقط وفى حدود الاعداد والنوعيات التى تحتاج اليها الدولة ، بحيث يتم اختيارهم اختيارا موضوعيا سليما .

ويمكن الاستعاضة عن سياسة التعيين الجماعى الشامل للخريجين بعدة حلول بديلة ، مثل تشجيع الهجرة للخارج والاعارة للدول الأجنبية بالنسبة لنوعيات الخريجين الزائدين عن حاجة الدولة ، وتقديم كل التسهيلات الممكنة لهم . ويمكن كذلك توجيه الفائض من الخريجين والموظفين الزائدين عن حاجة العمل نحو الالتحاق بالشركات والهيئات الأجنبية التى بدأت تمارس نشاطها على مدى واسع فى مصر بعد سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وكذلك تشجيعهم على الالتحاق بوحدات القطاع الخاص وعلى ممارسة المهن الحرة والمهن التجارية .

---

(١) بدأت الدولة فى الفترة الأخيرة تسلك نهجا محمودا نحو نظام " الادارة بالاهداف " الذى لا يحاسب بمقتضاه الموظف العام على مجرد تنفيذه لتعليمات ولوائح محددة ، بل يحاسب على مدى تحقيقه لأهداف معينة فى زمن معين ، مع ترك حرية العمل له دون قيود ثم محاسبته فى النهاية على النتائج . وهو اتجاه سليم يخلص الادارة من قيود اللوائح وتعقيدات الروتين ويساعدها على تحقيق أهدافها . كما أنها فى ذات الوقت وسيلة جيدة لقياس مدى كفاءة الموظف العام ، وخاصة فى قطاعات الخدمات التى لا يمكن قياس انتاج الموظف فيها قياسا كميا محددا . الا أنه لم تتخذ بعد أية اجراءات ايجابية ملموسة لوضع سياسة الادارة بالأهداف موضع التطبيق الفعلى رغم الاعلان عنها منذ فترة ليست وجيزة .

ويجب اصدار التشريعات التى تنص على توفير الضمانات المختلفة للعاملين بكل تلك المجالات حتى يقبل عليها الموظفون ، وخاصة ضمانات الاستقرار والمعاش ومكافآت ترك الخدمة ، ووضع حد أدنى مناسب للأجور ، ومنح الاجازات الكافية ، ووضع ضمانات عدم الفصل التعسفى ، والاعتراف بمدد الخدمة التى تقضى بتلك القطاعات ، الى غير ذلك .

٢ - التنسيق بين احتياجات الدولة من القوى العاملة وبين نظام التعليم فى مصر وسياسة القبول بالمدارس والمعاهد والجامعات ، ضمانا للحصول على الاحتياجات الحقيقية للدولة من الايدى العاملة بالعدد المناسب من كل تخصص دون فائض أو نقصان فى أى تخصص .

٣ - ضرورة وضع الشخص المناسب فى المكان المناسب ، مع احترام ذلك المبدأ الهام وتطبيقه بدقة دون أية استثناءات .

٤ - الاهتمام بتدريب الموظفين تدريبا عمليا يرفع من مستوى كفاءاتهم الانتاجية ، ويستوى فى ذلك التدريب السابق للتعيين والتدريب اللاحق بعد التعيين ، مع التوسع فى انشاء المعاهد الادارية والتدريبية وفى القبول بها فى جميع أقاليم الدولة ، ضمانا للحصول على جيل من الموظفين ذوى الكفاءة العالية ليساهموا فى رفع مستوى العمل الادارى وخفض نفقاته وتبسيط اجراءاته .

٥ - التطبيق الدقيق والمستمر لقانون عدم جواز الجمع بين وظيفتين كل منهما بمرتب ، حتى تتسع الفرصة لتشغيل أكبر عدد ممكن من العاملين بأقل قدر ممكن من النفقات .

ثالثا : نظام الترقية :

أما فيما يتعلق بالترقية فيجب أن تكون ترقية وظيفية بحت ، وأن توضع النظم التى تجعل منها ترقية موضوعية سليمة تتم بالكفاءة والصلاحية فقط ولحاجة العمل وحدها ، دون أن يكون الهدف منها هدفا ماليا بحتا . فالزيادة المنتظمة فى المرتب يجب أن تتقرر للجميع دون أن يلهثوا وراء الترقية أو ينتظروا ورهم فيها ، أما الترقية الوظيفية فهى للأكفاء فقط وعلى قدر الاحتياجات الوظيفية للمرفق .

ونقتبس هنا تطبيق الفكرة المتبعة فى فرنسا فى ترقية الموظفين العموميين ، وهى فكرة جدول الترقيات (Le Tableau d' Avancement) .

وتتلخص هذه الفكرة فى وجود جدول سنوى للترقيات تدرج فيه أسماء الموظفين المستوفين لشروط الترقية فى الدرجة كل سنة . ويتم تسجيل الموظف فى جدول الترقيات بعد تقدير مدى صلاحيته للترقية عن طريق اختبارات تعقد لهذا الغرض (ومن الممكن فى بعض الحالات أن يتم التسجيل فى جدول الترقيات بدون اختبارات) . وتتم الترقية فى الدرجة بالاختيار سنويا من بين الموظفين المدرجين فى جدول الترقيات حسب ترتيب تواريخ قيدهم فى ذلك الجدول وعلى قدر حاجة العمل (١) .

ويدخل اعداد جدول الترقيات فى اختصاص لجنة الترقيات التى تضم عددين متساويين من ممثلى الادارة وممثلى الموظفين ، ويختلف تشكيلها فى كل مرة بحيث تضم دائما موظفين من نفس درجة الموظف المطلوب ادراجه فى الجدول ، ومن الدرجة المطلوب ترقيته اليها .

ونرى أن تطبيق لدينا فكرة قيد الموظفين المستوفين لشروط الترقية فى جدول الترقيات سنويا . وعند الحاجة الى شغل احدى الوظائف الخالية فانه يختار لشغلها أحد الموظفين المدرجين فى جدول الترقيات والمستوفين لشروط شغل الوظيفة الخالية . وعند تعددهم فانه يمكن اختيار الأقدم فى التعيين ، أو الأقدم فى القيد فى جدول الترقيات ، أو الأكثر كفاءة ، أو الأكبر سنا ، أو الحاصل على مؤهلات أعلى ، الى غير ذلك من معايير . كما يمكن تقدير درجة معينة لكل عنصر من هذه العناصر واختيار الموظف الحاصل على أكبر عدد من الدرجات فى المجموع الكلى لدرجات تلك العناصر .

وطريقة جدول الترقيات هى طريقة موضوعية سليمة تضمن عدم الانحراف بالترقيات لتحقيق مآرب شخصية بحت ، أو التفرقة بين الموظفين على أسس غير عادلة ، كما تعطى للموظفين الثقة الكاملة فى عدالة نظام الترقيات ، وهى أخيرا تنظم عملية الترقية بحيث لا تتم الا عند خلو احدى الوظائف وبقدر الحاجة فقط .

---

(١) يراجع فى مزيد من التفاصيل حول فكرة جدول الترقيات :
فيكتور سيلفيرا ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ وما بعدها .
وفيكتور سيلفيرا وسيرج سالون ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ .
و (L'Actualité Juridique) ، المرجع السابق ، عدد ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٦٩

وتجدر الاشارة الى أن موضوعية نظم الترقية تقتضى التخلى تماما عن سياسة اصدار قوانين " الاصلاح الوظيفى " و " الرسوب الوظيفى " التى تتضمن الترقية الجماعية لكل من أمضى مددا معينة فى فئة واحدة أو فى أكثر من فئة ، بغض النظر عما اذا كانت هناك حاجة حقيقية للعمل الى تلك الترقيات أم لا ، وانما لتحقيق المصالح الشخصية والمادية للموظفين فقط ، مما يؤدى الى تحميل الادارة بأعباء مالية ووظيفية هى فى غنى عنها ، وهو أسلوب يتعارض تماما مع مبادىء التنظيم العلمى ومع موضوعية النظم الوظيفية ، بل انه كفيل بالقضاء تماما على مزايا نظام ترتيب الوظائف .

رابعا : نظام تقارير الكفاية :

أما فيما يتعلق بتقارير الكفاية ، فنظرا لما أثبته الواقع العملى من أن تلك التقارير لا تعبر تعبيرا دقيقا عن المستوى الحقيقى للموظفين ، نظرا لما يتدخل فى اعدادها من عوامل شخصية أو عدم مراعاة للدقة ، بما يؤدى الى المغالاة فى محاباة بعض الموظفين ، والتقتير على البعض الآخر فى الدرجات ، فالمقترح هو الغاء نظام التقارير السنوية ، والاستعاضة عنه بنظام آخر من مؤداه الاكتفاء بتقارير تعد فى مناسبات معينة تستدعى اعداد تقرير عن موظف بالذات .

فالموظف الذى يقوم بعمل محدد يدل على الامتياز أو التفوق ، مثل تقديم اختراع أو ابتكار معين ، أو التقدم باقتراح محدد يؤدى الى تحسين الانتاج أو خفض النفقات ، أو القيام بجهد اضافى ممتاز الخ ، يقدم عنه رئيسه تقريرا يرفع للادارة العليا ويتضمن وقائع محددة ومدعمة بالمستندات ، ويحفظ بملف خدمته ، ويكافأ عنه الموظف مما يؤخذ فى الاعتبار عند الترقية . أما الموظف الذى يرتكب خطأ كبيرا أو يقع منه اهمال أو تقصير ، فيقدم عنه تقرير أيضا يتضمن وقائع محددة ويجازى على خطئه ، ويحرم من الترقية ومن المكافآت لمدة معينة .

أما فيما عدا ذلك فلا ضرورة لاعداد تقارير سرية عن سائر الموظفين الذين يعتبرون موظفين عاديين يمارسون عملهم بالقدر المطلوب منهم ، وبالتالى فلن تجدى التقارير التى تكتب عنهم بالنفع أو الضرر لهم أو للادارة . وبذلك نضمن تحقيق الموضوعية فى اعداد التقارير دون محاباة أو تقتير ، اذ أن كتابة التقارير هنا سوف تقتصر على حالات معينة بالذات وتستند الى وقائع مؤيدة بالأدلة ، وبالتالى فلن تثير الجدل أو الخلاف أو شبهة التحيز .

خامسا : تعديل أسماء قوانين العاملين :

ونرى أن يتم تعديل أسماء قوانين العاملين المدنيين بالدولة ، بحيث يطلق عليها اسم " قوانين الخدمة المدنية " أو " قوانين الوظيفة العامة " ، وذلك حتى تتفق مسمياتها مع الطابع الموضوعى الذى يجب أن تتسم به تلك القوانين .

كما يجب أن تمتد تلك الموضوعية أيضا الى المسميات التى تطلق على كافة النظم الوظيفية التى تحكم القطاع العام والكادرات الخاصة . وذلك بأن يطلق عليها " نظام الخدمة المدنية بالقطاع العام " و " نظام هيئات التدريس الجامعى " و " نظام الهيئات الدبلوماسية والقنصلية " وهكذا .

سادسا : انشاء مجلس قومى للخدمة المدنية :

ونقترح أخيرا انشاء مجلس قومى للخدمة المدنية يتولى رسم السياسة العليا للخدمة المدنية فى الدولة.وتكون من مسئولياته اعادة النظر فى نظم ترتيب الوظائف العامة وسياسة المرتبات ، بهدف تطويرها وتعديلها بصفة مستمرة ، حتى تواكب التطورات الادارية والفنية والاجتماعية فى البلاد . ويجتمع المجلس مرتين على الأقل سنويا للتنسيق والرقابة والمتابعة والتطوير فى مجال الخدمة المدنية . على أن يتبع المجلس رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس الوزراء مباشرة .

ويرأس المجلس القومى للخدمة المدنية نائب رئيس الوزراء لشئون الخدمات . ويمكن أن يضم لعضويته وزراء المالية والاقتصاد والقوى العاملة والتنمية الادارية والتخطيط والتعليم ، بالاضافة الى رئيس مجلس الدولة ورئيس الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، وستة أعضاء يمثلون النقابات العمالية وتقوم تلك النقابات باختيارهم ، على أن يتم تجديدهم مرة كل سنتين . ويكون هذا المجلس بمثابة السلطة التنفيذية العليا بالنسبة لكل ما يتعلق بشئون الخدمة المدنية فى مصر ، على أن يتخذ المجلس طابعا الزاميا لا استشاريا ، بحيث تلتزم بتنفيذ القرارات الصادرة منه جميع وحدات الجهاز الادارى للدولة .

قائمة المراجع

أولا : الكتب :

(١) باللغة العربية :

١ - ابراهيم الشربينى ، محمد بدير الالفى :
شرح قانون المؤسسات العامة ونظام العاملين بالقطاع العام ، القاهرة ، ١٩٧٠ .

٢ - احمد بن محمد بن على المقرى الفيومى :
المصباح المنير فى غريب الشرح الكبير للرافعى ، تصحيح الشيخ حمزة فتح الله ، الجزء الأول والثانى ، نظارة المعارف العمومية ، الطبعة الثانية ، المطبعة الأميرية بمصر ، القاهرة ، ١٩٠٩

٣ - دكتور احمد رشيد :
نظرية الادارة العامة (العمليه الاداريه فى الجهاز الادارى) ، دار النهضه العربيه ، القاهره ، ١٩٦٩ .

٤ - دكتور بكر القبانى :
الاداره العامه ، الجزء الثانى ، دار النهضه العربيه ، القاهره ، ١٩٦٨ .

٥ - جمال الحسن :
شرح نظام الخدمه المدنيه : النظام العام لموظفى حكومه المملكه الاردنيه الهاشميه ، عمان ، ١٩٧٠ .

٦ - دكتور حسن احمد توفيق :
- الاداره العامه فى دولة الكويت ، المنظمه العربيه للعلوم الادارية ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧١ .
- الاداره العامه فى الجمهوريه العربيه الليبيه ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧١ .
- الاداره العامه فى المملكه العربيه السعوديه ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧١ .
- الاداره العامه فى الجمهوريه العربيه السوريه ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧٠ .

- الاداره العامه فى الجمهوريه العراقيه ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٦٩ .

٧- دكتور زكى محمود هاشم :

- ترتيب الوظائف فى الجهاز الحكومى ، دراسة مقارنة فى بعض الدول مع تطبيق خاص على الجمهوريه العربيه المتحده (جمهوريه مصر العربيه) ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، يناير ١٩٧٠ .

- الاختيار لشغل الوظائف العليا بالجهاز الحكومى ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، أبريل ١٩٧٠ .

- الاتجاهات الحديثه فى ادارة الافراد والعلاقات الانسانيه ، المكتبة الاداريه ، دار المعارف بمصر ، الطبعة الاولى ، القاهره ، ١٩٧٢ .

- ادارة الافراد والعلاقات العامه ، مكتبة عين شمس ، القاهره ، ١٩٧٥ .

٨- دكتور سليمان محمد الطماوى :

- الوجيز فى الادارة العامه ، دار الفكر العربى ، القاهره ، ١٩٧٠ .

- مبادئ علم الادارة العامه ، دار الفكر العربى ، الطبعتان الثالثة والخامسه ، القاهره ، ١٩٦٥ ، ١٩٧٢ .

- مبادئ القانون الادارى (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثانى ، دار الفكر العربى ، القاهره ، ١٩٧٣ .

٩- ضياء الدين صالح :

مذكرات فى الوظيفه العامه ، مجموعة محاضرات القيت على طلبة دبلوم الدراسات العليا فى العلوم الاداريه ، قسم الدكتوراه بكلية الحقوق بجامعة القاهره ، غير مؤرخه .

١٠- دكتور عادل حسن :

العلاقات الانسانيه وادارة الافراد ، دار الجامعات المصريه ، الاسكندريه ، ١٩٧٣ .

١١- عبد الله البستانى اللبنانى :

البستان ، المعجم اللغوى ، الجزء الأول ، المطبعة الأمريكية ، بيروت ، ١٩٢٧ .

١٢ـ عبد الحليم مرسى طه ، جلال الدين احمد قاسم :
الملامح الرئيسيه لنظام الخدمه المدنيه الفيدراليه فى الولايات المتحده الامريكيه ،
المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ،
القاهره ، فبراير ١٩٧٢ .

١٣ـ دكتور عبد الحميد كمال حشيش :
دراسات فى الوظيفه العامه فى النظام الفرنسى ، مكتبة القاهره الحديثه ، القاهره
١٩٧٤ .

١٤ـ دكتور عبد الحميد متولى :
مبادىء نظام الحكم فى الاسلام مع المقارنه بالمبادىء الدستورية الحديثه ، دار المعارف
، الطبعة الاولى ، الاسكندرية ، ١٩٦٦ .

١٥ـ عبد الرحمن عبد الباقى عمر :
العلاقات الانسانيه وادارة الافراد ، مكتبة عين شمس ، القاهره ، ١٩٧٢ .

١٦ـ دكتور عبد الفتاح حسن :
ـ مبادىء القانون الادارى الكويتى ، دار النهضه العربيه ، بيروت ، ١٩٦٩ .
ـ ترتيب الاداره العامه والرقابه على اعمالها فى مصر خلال الفترة من سنة ١٧٩٨
الى سنة ١٨٧٥ ، مجموعة المحاضرات التى القيت على طلبة دبلوم العلوم
الاداريه بكلية الحقوق بجامعة القاهره ، ١٩٦٦ / ١٩٦٧ .

١٧ـ عبد الفتاح خضر :
شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربيه السعوديه ، الجزء الاول ، معهد الاداره
العامه بالمملكه العربيه السعوديه ، الرياض ، ١٣٩٤ هـ ، ١٩٧٤ م .

١٨ـ فاضل عونى :
قوانين وانظمه الخدمه والملاك والانضباط والتقاعد ، وزارة البلديات والاشغال
بالجمهوريات العراقيه ، الجزء الاول ، الطبعه الثانيه ، بغداد ، غير مؤرخ .

١٩ـ فتحى السيد لاشين ، عبد الرحيم محمد سعيد :
المرجع فى نظام العاملين بالقطاع العام فقها وقضاء ، مطبعة الحضاره العربيه ،
القاهره ، ١٩٧٢ .

٢٠ ـ فوزى حبيش :
تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ابريل ١٩٧٢ .

٢١ ـ فيليب جلاد :
القاموس العام للاداره والقضاء ، من سنة ١٨٧٦ الى سنة ١٩٠٠ ، مطبعة بنى لاغوداكى ، الاسكندرية ، ١٩٠٠ .

٢٢ ـ كمال نور الله :
نظام العاملين فى فرنسا ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧١ .

٢٣ ـ لويس معلوف :
المنجد فى اللغة والأدب والعلوم ، الطبعة الثامنة عشرة ، المطبعة الكاثوليكية ، بيروت ، ١٩٦٥ .

٢٤ ـ محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازى :
مختار الصحاح ، ترتيب محمود خاطر ، ضبط الشيخ حمزة فتح الله ، طبعة دار المعارف ، راجعتها وحققتها لجنة من علماء العربية بالاشتراك مع مؤسسة دار المعارف بمصر ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، وطبعة المكتبة الاموية ، بيروت ودمشق ١٩٧٨ .

٢٥ ـ محمد سعيد فرج :
حلول المشاكل فى قانون العاملين بالقطاع العام ، مدعمة بأحدث الفتاوى والاحكام مع قانون الاصلاح الوظيفى ومذكرته الايضاحيه ، القاهره ، ١٩٧٥ .

٢٦ ـ محمد عبد المجيد مرعى :
نظام ترتيب الوظائف ، دار الفكر العربى ، الطبعه الثانيه ، القاهره ، ١٩٧٠ .

٢٧ ـ محمد على رسلان عمران :
الموجز فى شرح قوانين موظفى الحكومه ، الطبعه الاولى ، دار الفكر العربى ، القاهره ، ١٩٥٦ .

٢٨ ـ دكتور محمد فؤاد مهنا :
سياسة الوظائف العامه وتطبيقاتها فى ضوء مبادىء علم التنظيم ، المكتبة القانونية ، دار المعارف ، القاهره ، ١٩٦٧ .

٢٩- محمد محمد ناشد :
سياسات الافراد فى الجمهوريه العربيه السوريه ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، يوليو ١٩٧٠ .

٣٠- دكتور محمود حلمى :
نظام العاملين المدنيين بالجهاز الادارى والقطاع العام ، الطبعة الاولى ، القاهره ، ١٩٧٠ .

٣١- محمود رشاد الحداد :
دليل العاملين فى القطاع العام ، ملحق الاهرام الاقتصادى ، القاهره ، اول مايو سنة ١٩٦٧ .

٣٢- محمود على الركايبى (لواء) :
شرح قانون هيئة الشرطه ، الطبعة الاولى ، مؤسسة الحلبى ، القاهره ، ١٩٦٨ .

٣٣- يحيى رياض سلام :
مفاهيم ترتيب الوظائف فى الخدمه المدنيه ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، يوليو ١٩٧٠ .

(٢) بلغات اجنبيه مترجمه الى اللغة العربيه :

١- احمد فؤاد نجيب :
ترتيب الوظائف (اساليبه ومناهجه التطبيقيه) ، بالاشتراك مع مؤسسة فرانكلين للطباعه والنشر بنيويورك ، القاهره ، ١٩٧٤ .
مترجم عن كتاب :
Maurice Cliquet,
Methodes et Experiences de Classification des Emplois.

٢- الكسندر أنتونوف :
العمل والاجور (الاسلوب السوفيتى) ، ترجمة عبد الحميد السحرتى ، من سلسلة المكتبة العماليه ، مكتبة المركز الثقافى السوفيتى بالقاهره ، ١٩٦٥ .

٣- دكتور ثروت أنيس الاسيوطى :
أسس التشريع لاتحاد الجمهوريات الاشتراكيه السوفيتية والجمهوريات المتحده ، موسكو ، ١٩٧٤ .

٤- الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالقاهرة :
- لائحة الخدمة المدنية فى فرنسا ، وكالة الوزارة للتخطيط والمتابعه ، ادارة الوثائق والترجمه ، الوثيقه رقم ٢٢ من سلسلة الدراسات القانونية عن نظم الخدمه المدنيه فى بلاد مختلفه ، مترجمه عن نشرة صادره من الاداره العامه للوظيفه العامه الفرنسيه ، مكتب التنسيق القانونى ، باريس .
- الخدمه المدنيه فى الولايات المتحده الامريكيه ، ادارة الوثائق والترجمه ، مترجم عن دراسات مقارنه تصدر من هيئة الامم المتحده عن الخدمة المدنيه فى دول العالم .

٥- ريابوف :
القوات المسلحه فى الاتحاد السوفيتى ، المكتبه العسكريه ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٧٥ .

٦- ساطع رسلان :
النظام الادارى فى اليابان ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، اغسطس ١٩٧٣ .

ترجمه وتلخيص لكتاب :
Yoshino, M.Y., Japan's Managerial System Tradition & Innovation, The Mit Press Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Massachusetts & London, England.

٧- سينجانا بيتشى ، خلدون شحادة :
حقائق عن يوغوسلافيا ، اصدار سكرتاريه الاعلام للمجلس التنفيذى الاتحادى (مجلس وزراء يوغوسلافيا) ، توزيع مؤسسه كولتورا ، بلجراد ، غير مؤرخ .

٨- ف.ج . أفاناسييف :
الاداره العلميه للمجتمع ، ترجمة كمال السيد ، دار الثقافه الجديده ، الطبعه الاولى ، القاهره ، يناير ١٩٧٥ .

٩- كـــارل ماركـــس :

- العمل المأجور ورأس المال ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٦٩ .
- الاجور والاسعار والارباح ، دار التقدم ، موسكو ، ١٩٧٥ .

١٠- ن . زاغورودنيكوف ، ف . سموليار تشوك ، ن . بوروفيكوف :
نبذة موجزه عن قانون العمل والقانون المدنى والجنائى فى البلدان الاشتراكيه ، دار التقدم ، موسكو ، غير مؤرخ .

١١- نصيف اسطفانوس :

- تقويم الوظائف ، ملخص دراسات وتقارير لمكتب العمل الدولى بجنيف ، ترجمة وتلخيص نصيف اسطفانوس ، المنظمة العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧٠ .
- قوانين الخدمه المدنيه فى الولايات المتحده الامريكيه ، المنظمة العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧٢ .

١٢- وكالة أنباء نوفوستى :
أسس تشريعات العمل فى الاتحاد السوفيتى والجمهوريات الاتحاديه ، طبعة عربيه لشركة الاعلانات الشرقيه بالقاهره ، موسكو ، ١٩٧٢ .

(٣) باللغه الفرنسيه :

1. Blanc, Laurent :

La Fonction Publique, Presses Universitaires de France, 1971.

2. Blance, Laurent & Long, Marceau :

L'Economie de la Fonction Publique, Presses Universitaires de France, Paris, 1969.

3. Castellan, Georges :

La Republique Démocratique Allemande, Presses Universitaires de France, Paris, 1961.

4. Catherine, Robert :

Le Fonctionnaire Français, Editions Sirey, Paris, 1973.

5 . Centre de Recherche sur l'U.R.S.S. et les pays de l'est: Faculté de Droit de Strasbourg, Droit, Economie, Sociologie, Politique, Culture, Tome I, Editions Sirey, Paris, 1962.

6 . Conac, Gérard :

La Foncion Publique aux Etats - Unis, Essai sur le régime du Civil Service Fédéral, Armand Colin, Paris, 1958.

7 . Dalloz :

Répertoire du Droit Public et Administratif, Paris, 1970.

8 . David, René & Hazard, John N. :

Le Droit Soviétique, L.G.D.J., Paris, 1954.

9 . Debbasch, Charles :

Institutions Administratives, L.G.D.J., Paris, 1966.

10. De Burlet, Jaques :

Précis de Droit Administratif Congolais, Tome I, Imprimerie Ferdinand Larcier, Bruxelles, 1969.

11. De Laubadère, André :

Traité Elementaire de Droit Administratif, L.G.D.J., 5e edition, Paris, 1970.

12. Djurovic, Dragoljub & Nikolič, Palve;

Le System Sociopolitique yougoslave, Bibliothèque de L'Assemblée de la R.S.F. de yougoslavie, Belgrade, 1974.

13. Fainsod, Merle :

Comment l'U.R.S.S. est Gouvernée, éditions de Paris, Paris, 1957.

14. Fougère, Louis :

La Fonction Publique, L'Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1966;

15. Garagnon, Jean & Rousset, Michel :

Droit Administratif Marocain, Rabat, 1970.

16. Gaudemet, Paul-Marie :

Le Civil Service Britannique, Essai sure le regime de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, Armand Colin, Paris, 1952.

17. Gautron, Jean Claude & Baville Michel Rougevin :

Droit Public du Sénégal, Paris, 1970.

18. Gazier, François :

La Fonction Publique dans Le Monde, L'Institut International de L' Administration Publique, Editions CUJAS, Armand Colin, Paris, 1972.

19. Gournay , Bernard & Kesler, Jean François & Pouydesseau Jeanne Siwek:

Administration Publique, Presses Universtaires de France, Thémis, Manuels Juridiques, Economiques et Politiques , Paris, 1967.

20. Grègoire, Roger :

La Fonction Publique, Librairie Armand Colin, Paris, 1954.

21. Lamarque, Martine :

La Fonction Publique Fédéral aux Etats - Unis, Presses Universitaires de France, Paris, 1971.

22. Lexis :

Dictionnaire De La Langue Française, Librairie Larousse, Paris, 1975.

23. Loschak, Danièle :

La Fonction Publique en Grande-Bretagne, Dossiers Thémis, Presses Universitaires de France, Paris, 1972.

24. Massiot, Michel, L'Organisation Politique, Administrative, Financière, et Judiciaire de la Republique Malagache, Librairie de Madagascar, 1970.

25. Mouskhély, Michel & Jedryka, Zygmunt :

Le Governement de L' U.R.S.S., Presses Universitaires de France, Paris, 1961.

26. Nations Unies :

Manuel d' Administration Publique, Les conceptions et les Pratiques Contemporaines et les Pays en voie de developpement, New York, 1964.

27. Piquemal, Marcel :

Le Fonctionnaire : Droits et Garanties, Berger Levrault, Paris, 1972.

28. Plantey, Alain :

Traité Pratique de la Fonction Publique, L.G.D.J., Paris, Les éditions de 1956, 1963 et 1971.

29. Puget, Henry :

Les Institutions Administratives Etrangéres, Dalloz, Paris, 1969.

30. Ruzié, David :

Les Agents Des Personnes Publique, et Les Salariés en Droit Français, L.G.D.J., Paris, 1960.

31. Sbih, Missoum :

La Fonction Publique, Hachette, Alger, 1968.

32. Silvera, Victor & Salon, Serge :

La Fonction Publique et ses problemes actuels, éditions de L'Actualité Juridique, 2e édition, Paris, 1976.

33. Silvera, Victor :

La Fonction Publique et ses problemes actuels, Editions de L'Actualité juridique, Paris, 1969.

34. Tomaševič, Stana & Begtič, Mustafa :

Formation Professionnelle des Cadres en Yougoslavie " Struano Obrazovanje Kadrova Ujuogoslaviji ", Jugoslavija, Beograd, 1961.

35. Trotabat, Louis :

Manuél de Droit Public et Adminstratif L.G.D.J., 6e édition, Paris, 1948.

36. Vedel, Georges :

Droit Administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1959.

(٤) باللغة الانجليزية :

1. Adu, A.L.:

The Civil service in New African States, george Allen & Unwin LTD., London, 1965.

2. Afanasyev, V.G. :

The Scientific Management of Society, Translated from Russian by Ilyitskaya, Progress Publishers, 1st edition, Moscow, 1971.

3. Aylmer, G.E. :

The King's Servants, The Civil Service of Charles I

(1625 - 1642), Columbia University Press, New York, Routledge & Kegan Paul Limited, London, 1961.

4. Balogh, Thomas & Seers, Dudley & Opie, Roger & Thomas, Hugh :

Crisis in the Civil Service, Anthony Blond LTD. London, 1968.

5. Barber, Michael P. :

Public Adminitration, The M. & E. Handbook Series, Macdonald & Evans LTD. London, 1972.

6. Brown, R.G.S.:

The Administrative Process in Britain, Methuen & Co Limited, London, 1970.

7. Butsky, L. :

Political Work in the soviet Army, Progress Publishers, Moscow, Translated from the Russian and Printed in the U.S.S.R., Without date.

8. Campbell, G. Archibald :

The Civil Service In Britain, Gerald Duckworth & CO. LTD., 2nd edition, London, 1965.

9. Chapman, Brian :

The profession of Government (The public Service in Europe), George Allen & Unwin LTD., 2nd edition, London, 1963.

10. Clarke, John J. :

Outlines of Central Government, Sir Isaas Pitman & Sons LTD., 14 th edition, London, 1965.

11. Cohen, Emmeline Waley :

The Growth of the British Civil Service from 1780 to 1939, Frank Cass & CO. LTD., 2 nd edition, London, 1965.

12. Dimock, Marshall Edward & Dimock, Gladys Ogden :

Public Administration, Rinehart & Winston, 4th editien, New York, 1964.

13. Dimock, Marshall Edward & Dimock, Gladys Ogden & Koenig, Louis W. :

Public Administration, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1963.

14. Dunnil, Frank :

The Civil Service, Some Human aspects, George Allen & Unwin LTD, 1st edition, London, 1956.

15. Fainsod, Merle :

How Russia is Ruled?, Harvard University Press, U.S.A, 1953.

" سبقت الاشارة الى نسخته الفرنسية "

16. Famularo, Joseph J, :

Handbook of Modern Personnel Administration, Mc Graw-Hill Book Company, New York, London, Toronto, 1972.

17. Feofanov Y. :

Soviet Citizens and the Law, Novosty Press Agency Publishing House, Moscow, 1976.

18. Field Roland :

The Civil Service & Local Government as a career, B.T. Batsford LTD., 1st edition, London, 1964.

19.Finer, S.E. :

A Primer of Public Adminstration, Oxford University, Frederick Muller Limited, 5 th edition, London, 1965.

20.Fougère, Louis :

Civil Service Systems , Essays and Texts, International Institute of Adminstrative Sciences, Translated from French by : Ruth Murphy & Robert North, Brussels, 1967.

21.Fry, Geoffry Kingdon :

Statesmen in Disguise, The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853 - 1966, Macmillan Company, London, Melborn, Toronto, 1969.

22.Funk & Wagnalls :

New Standard Dictionary of the english language, Prepared under the supervision of Isaak K. Funk, Calven Thomas & Frank H. vizetelly, Funk & Wagnalls Company, New York, 1962.

23.Garner, J.F. :

Adminstrative Law, Butterworths,4th edition, London, 1974.

24.Gladden, Edgar Norman :

- Central Government Administration,A Student's Guide to Public Administration, Volume one, Staples Press, London, 1972.
- Appreach to Public Adminstration, Staples Press Limited, 1st edition, London, 1966.

- The Essentials of Public Adminstration, Staples Press Limited, 3rd edition, London, 1964.
- Civil Service or Bureaucracy, Staples Press Limited, 1st edition, London, 1956.
- The Civil Service : Its Problems and Future, Staples Press Limited, 2nd edition, Newyork , London, 1948.

25. Goodnow, Henry Frank :

The Civil Service of Pakiston, Bureaucracy in a new Nation, Yale University Press, New Haven & London, 1964.

26. Hazard John N. :

The Soviet System of Government, The University of Chicage Press, 3rd edition, Chicago, London, 1964.

27. Holloway, William Vermon & Ader, Emile B. :

American Government : National, State, and Local, The Roland Press Company, New York, 1959.

28. International Labour Office :

International Standard Classification of Occupations, Revised editian, Geneva, 1969.

29. Jucius, Michael J. :

Personnel Management, Richard D. Irwin, Inc., 3 rd edition, Illinois, U.S.A., 1955.

30. Kelsall, R.K. :

Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present Day, Routledge & Kegan Powl Limited, Brodway House, 1st edition, London, 1955.

31. Lanham, E. :

Job Evaluation, Mc Graw - Hill Book Company, inc,. New York, London, Toronto, 1955.

32. Lytle, Charles Walter :

Job Evaluation Methods, The Roland Press Company, 2 nd edition, New York, 1954.

33. Mackenzie, W.J.M. & Grove, J.W. :

Central Administration in Britain, Longmans, London, 1967.

34. Marx, Fritz Morstein :

Elements of Public Administration, Prentice Hall of India Private Limited, 2 nd edition. New Delhi, 1968.

35. Mathews, John Mabry & Berdahl, Clarence Arthur :

Documents and Readings in American Government, Revised editian, The Mac Millan Company, New york, 1940.

36. Maxwell W. Bertram :

The Soviet State, A study of Bolshevik Rule, Steves & Wayburn Publishers, U.S.A., 1934.

37. Midland Bank :

Know your Ministry - A Description of Government Departments, Revised and Reprinted from the Midland Bank Review, Europa Publications Limited, London, 1959.

38. Millet, John D. :

Government and Public Administration, Mc Graw Hill Book Company, Inc., New york, Toronto, London, 1959.

39. Nigro, Felix, A. :

Public Personnel Administration, Holt, Rinehart and winston, Inc., New York 1963.

40. Odegard, Peter H. & Baerwald, Hans H. :

The American Republic, Its Government and Politics, Harper & Row Publishers, New York, Evanston & London 1964.

41. otis , Jay L. & Leukart, Richard H. :

Job Evaluation, A basis for sound Wage administration, Prentice Hall inc., 2nd edition, New york, 1954.

42. Patton, Littlefield & self:

Job Evaluation, Irwin, New york, 1964.

43. Pfiffner, John M. & Presthus, Robert,:

Public Administration, The Roland Press Company, 5th edition, New york, 1967.

44. Pigors, Paul & Myers, Charles A. :

Personnel Administration, Mc Graw - Hill Book Company, Inc., New york, London, Tokyo, 6 th edition, 1969.

45. Plaskit, Harold & Jordan, Percy:

Government of Britain, University Tutorial Press LTD, London, 1963.

46. Raphaeli, Nimrod :

Readings in Comparative Public Administration, Allyn & Bacon, Inc., Boston, U.S.A., 1967.

47. Robson, William A. :

The Civil Service in Britain and France, The Macmillan Company & Hogarth Press, New york, London, 1956.

48. Schuman, Frederick L.:

Government in the Soviet Union, Thomas Y. Crowell Company, 3rd edition, New york, 1963.

49. Sharkansky, Ira :

Public Administration Policy Making in Government Agencies, Rand Mc Nally College Pulishing Copmany, 2 nd edition, Chicago, 1973.

50. Sibson, Robert E. :

Wages and Salaries, A Handbook for Line managers, American Management Association, Inc, Revised edition, New york, 1967.

51. Simon, Herbert A. & Smithburg, Donald W. & Thompson, Victor A. :

Public Adminstration, Alfred A. Knopf, 9th edition, New york, 1966.

52. Sisson, C.H. :

The Spirit of British Administration, With some European Comparisons, Frederick A. Praeger, Inc., London, New York, 1959.

53. Sonyth & Murphy :

Job Evaluation and Employee Rating, Mac Graw Hill Book Company, New york, 1946.

54. Stacey, Frank :

- British Government 1966 - 1975 (years of Reform), Oxford University Press, London, New york, 1975.
- The Government of Modern Britain, Clarendon, Oxford University Press. London, 1968.

55. Stahl, O. Glenn :

Public Personnel Administration, 5 th edition of the earlier work by : william E. Mosher, J. Donald Kingsley & O. Glenn Stahl, Harper & Row Publishers, New york, 1962.

56. Strang, Lord :

The Foreign Office, George Allen & Unwin LTD., (London) & Oxford University Press, Inc., (New york), 1957.

57. Strauss, E.,:

The Ruling Servents, Bureaucracy in Russia, France, and Britain, George Allen & Unwin LTD., London, 1961.

58. Terebilov, Vladimir :

The Soviet Court, Progress Publishers, Translated from the Russian by : Murad Saifulin, Moscow, 1973.

59. Torpey, William G. :

Public Personnel Management, D. Van Nostrand Company Inc., Toronto, New York, London, 1953.

60. United Nations :

A Handbook of Public Administration, Current Concepts and Practice, With special reference to developing Countries, Technical Assistance Programme, Department of Economic and Social Affairs, New york, 1961.

61. Wachtel, Howard M. :

Workers' management and workers ' wages in Yougoslavia (the theory and Practice of Participatory Socialism), Cornell University Press, Ithaca & London, 1973.

62. Waldo, Dwight :

Ideas and Issues in Public Administration, A book of Readings edited by Dwight Waldo, Department of Political Science, University of Calefornia at Berkeley,

Mac Graw Hill Book Company, Inc., New york, Toronto & London, 1953.

63. White, Leonard D. :

Introduction to the Study of Public Administration, Mac Millan Company, New york, 1958.

64. Yong, William H., Introduction to American Government, agg & Ray, 13 th edition, New york, 1966.

ثانيا - الدوريات والمقالات :-

(أ) باللغة العربية :

١- مجلة العلوم الادارية ، الشعبه المصريه للمعهد الدولى للعلوم الاداريه ، القاهرة .

٢- مجلة المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز البحوث الاداريه ، جامعة الدول العربية ، القاهرة .

٣- مجموعات اعداد ملحق الاهرام الاقتصادى ، مؤسسة الاهرام ، القاهرة .

٤- المحاماة ، مجلة قانونية شهرية ، نقابة المحامين ، القاهرة .

٥- المجله السوفيتيه ، مجلة نصف شهريه ، مكتب الصحافه ، سفارة اتحاد الجمهوريات الاشتراكيه السوفيتيه بجمهورية مصر العربيه ، القاهرة .

" مقال كتبه نيكولاى بافلوف عن النظم العسكريه السوفيتيه ، العدد السادس ، ٢٠ مارس سنة ١٩٧٦ " .

٦- المجلة العسكريه السوفيتيه ، مجلة شهريه تصدر باللغات العربيه والانجليزيه والفرنسيه والاسبانيه ، دار النجم الاحمر ، موسكو .

" مقال كتبه الجنرال افيريانوف عن النظم العسكريه الجديده ، عدد مارس سنة ١٩٧٦ "

٧- مجلة أنباء موسكو ، تصدر عن اتحاد الجمعيات السوفيتيه للصداقة والعلاقات الثقافيه مع البلدان الأجنبية ، موسكو .

" مقال كتبه كازيميراس ماتسكيا فيتشوس عن القانون الأساسى للاتحاد السوفيتى ، العدد رقم ٤٠ ، ٨ أكتوبر سنة ١٩٧٧ "

(٢) باللغة الفرنسية :

1. L'Actualité Juridique,

Droit Administratif, Revue Mensuelle, Paris :

- Eliane Ayoub, Le Tableau d'avancement des fonctionnaires soumis au statut Général de la Fonction Publique, 25 e année, N° 12, 20 decembre 1969.
- Victor Silvera, Reflexions sur les récentes modifications du statut Général des Fonctionnaires. 21 e année, No 10, 20 Octobre 1965,
- Victor Silvera, Le Regime des Emplois de Direction des Administrations Centrales, 21 e anneé, N o 3, 20 Mars 1965,
- Victor silvera, Le Point des modifications et des mesures d'application du statut Général des Fonctionnaires, 20 e année, N o 4, 20 Avil 1964.
- Victor Silvera, Les modifications apportées depuis sa promulgation au statut Général de la Fonction Publique de 1959, 19 e année, No 3, 20 Mars 1963.

2. Bulletin de L'Institut International d'Administration Publique, Revue d'Administration Publique, Publication trimestrielle, Berger - Levrault, Paris :

- Demetrios Argiradis, Neutralité ou engagement Politique : L'experience de la Fonction Publique en Grande Bretagne, No 38, Avril/ Juin 1976.

3. Cahiers du Monde Russe et Soviétique,

Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Sorbonne, Mouton & CO., La Haye, Paris :

- Matitiahu Mayzel, The Formation of the Russian General staff : A Social Study, Vol 16. Tomes 3 & 4, Juillet/ Decembre 1975.
- François xavier Coquin, Un être méconnu : Le Fonctionaire Tsariste. Vol 9, Tome II, Avril/ Juin 1968.

4. Revue Internationale des Sciences Administratives, Institut International des Sciences Adninistratives, Bruxelles,
   - Petta Sheriff, Factors affecting the impact of the Fulton Report, Volume 36, 1970, N° 1.
5. Revue de Droit Hongrois, Association des Juristes Hongrois, Redacteur et Editeur Dr. Árpád Prandler, Budapest.
6. La Revue Administrative, Revue Bimestrielle de l'Administration Moderne, Librairie Julliard, Paris ,
   - Georges Langrod, L'Administration Soviétique et le Parti Unique, 28 e année, No 168, Novembre/Decembre 1975.
   - Alain Dardel & Dominique Schnapper, Un point de vue sur la haute Fonction Publique, 26 e anneé, No 151, Janvier/Fevrier 1973.
   - Marc Codaccioni, Le Recrutement des Hauts Fonctionnaires, 24e année, No 140, Mars/Avril 1971.

(٣) باللغة الانجليزية :

1. Journal of Administration Overseas,
Ministry of Overseas Development, Her Majesty Stationery Office, London :
- Diana Conyers, Administration in China, some preliminary observations, Vol XVI, No 2, April 1977.

2. Public Administration,
Journal of the Royal Institute of Public Administration, Hamilton House, London:
- David R. Steel & Jeffery stanyer, The Civil service : Post - Fulton, Autumn 1975, Volume 54.
- C. Painter, The Post - Fulton Civil Service, winter 1975, volume 53.
- R.G.S. Brown, Fulton and Moral, summer 1971.
- R.W.L. Wilding, The Post - Fulton Programme, Strategy and Tactics, Winter 1970.
- M.J. Fores & J.B. Heath, The Fulton Report, Job Evaluation and the pay structure, spring 1970.
- Richard A. Chapman, The Fulton Report, A summary, Volume 1968.

3. Public Administration Review,
Published by The American Society for Public Administration, Bimonthly, Washington D.C., U.S.A. :
- Richard L. Schott, Public Administration as a profession : Problems and Prospects, No 3, May/ June 1976.
- Michael A. Maurray, Comparing Public and Private Management : An Explaratory Essay, No 4, July/August 1975.

4. The Chinese Civil Service,

Career open to talent, Problems in Asian Civilizations, Johanna M.Menzel, D.C. Heath and Company, Massachusetts, U.S.A., 1963 :

- Robert M. March, Bureaucratic and Non Bureaucratic Determinants, 1963.
- Max Weber, Recruitment and Struggle for Power, 1963.

ثالثا : التشريعات والمجموعات والتقارير والابحاث :

(١) باللغة العربية :

١- مجموعات قوانين العاملين المدنيين بالحكومة وبالقطاع العام وقوانين المؤسسات العامة الحاليه والسابقه وتعديلاتها ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره .

٢- مجموعات اعداد الجريده الرسميه لجمهوريه مصر العربيه وجريدة الوقائع المصريه ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره .

٣- مجموعات اعداد النشره التشريعيه ، المكتب الفنى لمحكمة النقض ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره .

٤- التشريعات الجديده للسلطه القضائيه ومجلس الدوله وتنظيم الجامعات وبدلات القضاء وتصفية الحراسات ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٧٢ .

٥- الموسوعة الاقتصادية ، الجزء الثامن ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٦٦ .

٦- نظام السلكين الدبلوماسى والقنصلى ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، الطبعة الثانيه ، القاهره ، ١٩٧٤ .

٧- نظام هيئة الشرطه ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٧٢ .

٨- نظام القوات المسلحه ، الطبعه الثانيه المعدله ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٧١ .

٩- مجلدات مجموعات القوانين واللوائح للجامعات المصريه ، مطبعة جامعة القاهره .

١٠- السلطه القضائيه ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٧٠ .

١١ـ ديوان الموظفين ، قانون موظفى الدوله ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، طبعتى ١٩٥٨ ، ١٩٦٢ .

١٢ـ المنظمه العربيه للعلوم الاداريه ، مركز الوثائق الاداريه ، جامعة الدول العربيه ، قوانين الخدمه المدنيه فى الدول والبلاد العربيه ، القاهره ، مايو ١٩٧٠ .

١٣ـ المملكه الاردنيه الهاشميه ، الجريده الرسمية ، عمان ، ١٩٦٦ .

١٤ـ المملكه الاردنيه الهاشميه ، ديوان الموظفين ، نظام الخدمه المدنيه رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ ، عمان ، ١٩٦٦ .

١٥ـ المملكه العربيه السعوديه ، ديوان الموظفين ، القانون العام للموظفين ، الرياض ، ١٣٧٧ هـ / ١٩٥٨ م .

١٦ـ الجمهوريه العراقيه ، وزارة المعارف ، مجموعة قوانين الخدمه والملاك والمستخدمين وتعليماتها المعدله لقانون الخدمه المدنيه رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وقانون الخدمة المدنيه رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ ، وقانون الملاك رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٦ ، بغداد ، ١٩٦١ .

١٧ـ الجمهوريه التونسيه ، الرائد الرسمى (الجريده الرسميه) ، القانون الاساسى العام لاعوان الدوله والجماعات العموميه والمحليه والمؤسسات العموميه ذات الصبغة الاداريه ، المطبعه الرسميه ، تونس ، يناير ١٩٦٨ .

١٨ـ دولة الكويت ، ديوان الموظفين ، المكتب الفنى ، مجموعة القوانين المتعلقه بشئون التوظف .

١٩ـ دولة الكويت ، ديوان الموظفين ، قانون الوظائف العامه المدنيه ، الكويت ، ١٩٦٠ .

٢٠ـ المملكه المغربيه ، وزارة الشئون الاداريه ، الامانه العامه للحكومه ، الوظيفه العموميه ، النظام العام والنظم الاساسيه الخاصه بموظفى الادارات العموميه ، المطبعة الرسميه ، الرباط ، ١٩٦٩ .

٢١ـ المملكه المغربيه ، الجريده الرسميه ، الرباط ، ١٩٦٣ .

٢٢ـ الجمهوريه الجزائريه الديمقراطيه والشعبيه ، مجلد الجريده الرسميه ، الجزء الاول ، الجزائر ، ١٩٦٦ .

٢٣ـ مجلدات قرارات مجلس الوزراء والكتب الدورية الصادرة من وزارة المالية ، مكتبة الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، القاهره .

٢٤- القرارات الوزاريه الصادره من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والاداره والمطبوعه بمعرفة الجهاز ، القاهرة .

٢٥- التقارير والنشرات والكتيبات الصادره من الجهاز المركزى للتنظيم والاداره بالقاهره فى مجال توصيف وتقويم وترتيب الوظائف العامه .

٢٦- التقارير والنشرات والكتيبات الصادره من ديوان الموظفين ، القاهره .

٢٧- مجلس الشعب ، مجموعة ضابط وملاحق جلسات مجلسى النواب والشيوخ بالبرلمان المصرى ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، القاهرة ، ١٩٥١ .

٢٨- حمدى أمين عبد الهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفه العامه ، دراسة للاصول العامة للتنميه الاداريه وتطبيقاتها المقارنه ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٦٦ .

٢٩- زكى محمود هاشم ، بحث فى نظام ترتيب الوظائف العامه فى الجمهوريه العربيه المتحده مع دراسة مقارنة فى بعض الدول ، رسالة ماجستير ، كلية التجاره ، جامعة عين شمس ، ١٩٦٤ .

٣٠- حمدى أمين عبد الهادى ، ترتيب الوظائف العامه طبقا لاعمالها ومسئولياتها ، بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الاداريه المعقود بالقاهره من ٢٣ - ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٥ ، منشور بمجلة العلوم الاداريه ، الشعبة المصريه للمعهد الدولى للعلوم الاداريه ، القاهره ، ديسمبر ١٩٦٥ .

٣١- الجهاز المركزى للتنظيم والاداره ، الادارة المركزية للتدريب ، برنامج مديرى الادارات ، الدورة الاولى ، أثر ترتيب الوظائف فى تحقيق العداله الوظيفية بوضع الرجل المناسب فى المكان المناسب بالتقدير المناسب ، دراسة استطلاعية اجراها باحثو الجهاز على العاملين بشركة النصر للاجهزة الكهربائية والالكترونيه (فيليبس اورينت سابقا) ، القاهره ، ١٩٦٩ .

٣٢- الجهاز المركزى للتنظيم والاداره ، برامج القاده الاداريين ، مؤتمر عن دور المنظمه فى رفع كفاءة العاملين بالحكومة والقطاع العام ، المنعقد فى الفترة من ٨ أبريل الى ٤ مايو ١٩٧٢ ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٧٣ .

٣٣- يحيى رياض سلام ، بحث فى تجربة تقييم الوظائف فى اجهزة الخدمه المدنيه وفى القطاع العام فى الجمهورية العربيه المتحده ، المؤتمر العربى الثالث للعلوم الاداريه فى ج.ع.م ، الجهاز المركزى للتنظيم والاداره ، القاهره ، سبتمبر ١٩٦٥ .

(٢) بلغات اجنبيه مترجمه الى اللغه العربيه :

١- محمود مختار محمد منصور ، ترتيب الوظائف فى الجمهورية العربيه المتحده وفى الدول الاخرى ، رسالة دكتوراه التخصص ، كلية الحقوق ، جامعة باريس ، ١٩٧٠ ، ملخص للرساله باللغه العربيه منشور بمجلة العلوم الاداريه ، القاهره ، أغسطس ١٩٧١ .

٢- ديوان الموظفين الاثيوبى ، مكتب الرئيس ، ادارة العلاقات العامه ، قانون التوظف الاثيوبى ، الاعلان التشريعى رقم ٢٦٩ لسنة ١٩٦٢ ، قانون التوظف لعام ١٩٦١ والقرارات المتعلقه به ، اديس أبابا ، ١٩٦٢ .

٣- اللورد بريدجز ، وزارة الخزانه فى بريطانيا ، المنظمه العربيه للعلوم الاداريه (مركز البحوث الاداريه) ، جامعة الدول العربيه ، القاهره ، ١٩٧٠ ، ترجمة فؤاد يونس عن كتاب The Treasury تأليف Lord Bridges وزير الخزانه البريطانى الاسبق ، لندن ، ١٩٦٤

٤- أ . ب . سنكر ، تقرير الخبير البريطانى عن اصلاح نظام التوظف والدرجات فى الحكومة المصريه ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٥٢ .

٥- لوثر جوليك ، جيمس بولوك ، تقرير الخبيرين المقدم الى الحكومه المصريه عن تنظيم الاداة الحكومية فى ج . ع . م . ، الهيئة العامه لشئون المطابع الاميريه ، القاهره ، ١٩٦٢ .

٦- مجموعة الوثائق المترجمه الصادره من قسم الوثائق والترجمه ، الجهاز المركزى للتنمية الادارية ، القاهره .

(٣) - باللغه الفرنسيه :

1. Les Journaux Officiels de La Republique Française.

2. Rapport Fulton sur la Réforme de la Fonction Publique en Grande-Bretagne, Documentation Française, Paris, 1968.

3. Annuaire International de la Fonction publique, Institut International d'Administration publique, Centre de

Recherche et de Documentation sur la Fonction Publique, Paris.

4. La Documentation Française, Le Fonctionnaire de l'Etat, Le Monde Contemporaine, La Direction Générale de l'Administration de la Fonction Publique, Paris, 1971.

5. Mahmoud Mokhtar Mansour, Le Classement des Emplois en R.A.U. et à l'Etranger, Thèse pour le Doctorat de specialité en Science Administrative, presentée à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Paris, Paris, 1970.

6. Republique Togolaise, Presidence de la Republique, Ministère du Travail, des Affaires Sociales et de la Fonction Publique, Direction de la Fonction Publique, Ordonnance No 1, Portant Statut Général des Fonctionnaires de la Republique Togolaise, Lomé, Janvier 1968, et Décret No 69 - 113 Portant Modalités Communes d'application du Statut Général de la Fonction Publique, Lomé, Mai 1969.

7. Statut de la Fonction Publique, Textes et Jurisprudence, La Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Paris, 1976.

(٤) باللغة الانجليزية :

1. Constitution (fundamental Law) of the Union of Soviet Socialist Republics, Progress Publishers, 15 th edition, Moscow, 1972.

2. Notification of Ministry of the Interior, The Police service of Pakistan, Karachi, 1952.

3. Government of Pakistan, Ministry of Foreign Affairs, Pakistan Foreign Service, Karachi; 1962.

4. Republic of Zambia, General Orders, Copy No 16061, The Permanent Secretary, The Government Printer, Lusaka, 1966.

5. Foreign Public service law, No 41 of 1952, Amended by Law No 65 of 1958, Tokyo,. Japan, 1958.

6. The National Public Service Law, No 120 of 1947, as revised by Laws No 2, 125, 174 of 1949, Tokyo, Japan, 1949.

7. F.P.M. Supplement 990 - 1, Civil Service Laws, Executive Oredrs, Rules and Regulations, Federal Personnel Manuel System, United States Civil Service Commission, Washington, May 1969.

8. The Encyclopedia Americana, The International Reference work, Americana Corporation, Volume VII, 36 th edition, New york, Chicago, Washington, D.C.,U.S.A., 1963.

9. International Labour Orgnisation, Report III., Joint Committee on the Public service, 1 st session, Career Problems in the Public Service, Geneva, 1970.

10. C.S.D., Report 1970/1971, The Second Report of the Civil Service Department, Her Majesty Stationery Office, London, 1971.

11. Federation of Nigeria, Guide to Careers in the Federation Public Service of Nigeria, No 1, Federal Government Printer, Lagos, 1961.

12. The Swedish Civil Service, An Introduction by : Pierre vinde, Published by the Ministry of Finance, Stockholm, 1967.

13. United States Government, Organisation Manuel 1972/1973, Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administeation, Washingten, 1973.

14. Position Classification in the Public Service, Policies and Practices in Public Personnel Administration, Report of the Committee on Position Classification and Pay Plans in the Public Service, of the Civil Service Assembly of the United States and Canada (Chairman : Ismar Baruch), 5th edition, Chicago, U.S.A., 1948.

15. The Civil Service, Report of the Committee Fulton about the reform of the Civil Service in England, Her Majesty's Stationery Office, London, 1968.
(سبقت الاشاره الى نسخته الفرنسية)

16. The Organisation of the Scientific Civil Service, Report of a Committee appointed to review the Organisation of the Scientific Civil Service, Her Majesty Treasury, H.M. Stationery Office, London, 1965.

الفهـــــــرس

الموضـــــــوع	رقم الصفحة
مقدمـــــــة	
١ ـ موضـــــوع البحـــــث	١
٢ ـ أهميـة موضوع البحـــــث	١
٣ ـ خطـــــة البحـــــث	٤
بـاب تمهيـــــدي	
نظريـــة الترتيـــــب	
الفصـــل الأول ـ مفهـوم الترتيـــب	٧
الفصـــل الثانى ـ نشـــأة الترتيـــب	١٥
الفصـــل الثالث ـ جهـــات الترتيب	٢٢
الفصـــل الرابع ـ مزايـــا الترتيـب	٣٠
الفصـــل الخامس ـ مصاعـب الترتيـب	٣٧
البـــــاب الأول	
الترتيـب فى النظم المقارنة	
الفصـــــل الأول ـ الترتيـب فى النظـام الأوربى	٤٢
المبحـث الأول ـ طبيعـة التوظيـف	٤٢
أولا ـ دوام الشغـــل	٤٣
ثانيا ـ شخصيـة الشغل	٤٤
المبحـث الثانى ـ نظـــام الترتيب	٤٦
* التقسيم الى أربع مجموعات	٤٨

الموضـــوع	رقم الصفحة
* البساطة والوضـوح	٥٠
* عدم الارتباط من الدرجة بالوظيفة	٥٠
* تأسيس الترتيب على الظروف الشخصية للموظفين	٥٢
المبحث الثالث - تطبيقات الترتيب	٥٣
المطلب الأول - فى دول النظام الأوربى بوجه عام	٥٣
المطلب الثانى - فى فرنسا	٦٧
الفرع الأول - تمهيد	٦٧
الفرع الثانى - نظام الترتيب العام	٧٠
الفرع الثالث - نظم الترتيب الخاصة	٨٤
الفرع الرابع - تقدير نظام الترتيب الفرنسى	٨٧
المطلب الثالث - فى انجلترا	٩٠
الفرع الاول - تمهيد	٩٠
الفرع الثانى - نظام الترتيب العام	٩٤
الفرع الثالث - نظم الترتيب الخاصة	١٠٣
الفرع الرابع - تقدير نظام الترتيب الانجليزى التقليدى	١٠٧
المبحث الرابع - تقدير النظام الأوربى	١٠٩
الفصل الثانى - الترتيب فى النظام الأمريكى	١١٣
المبحث الأول - طبيعة التوظيف	١١٣
أولا - تأقيت الشغل	١١٣
ثانيا - موضوعية الشغل	١١٦

الموضـــــوع	رقم الصفحة
المبحث الثانـى - نظـام الترتيـب	١١٧
* موضوعيـة الترتيـب	١١٧
* الاعتداد بالتخصص الدقيق	١٢٠
* الربط بين الوظيفة والدرجة	١٢٠
المبحث الثالـث - تطبيقـات الترتيـب	١٢٢
المطلب الأول - فى دول النظام الأمريكى بوجه عام	١٢٢
المطلب الثانى - فى الولايات المتحدة الأمريكية	١٣٠
الفـرع الاول - تمهيـد	١٣٠
الفـرع الثانى - نظام الترتيب العام	١٣٤
الفـرع الثالث - نظم الترتيب الخاصة	١٤٧
الفـرع الرابع - تقدير نظام الترتيب فى الولايـات المتحدة الأمريكيـة	١٥٠
المطلب الثالث - فى انجلترا بعد تقرير فلتون	١٥٢
الفـرع الأول - انتقادات لجنة فلتون للنظام الحالى	١٥٣
الفـرع الثانى - مقترحـات اللجنـة	١٥٤
الفـرع الثالث - نتائج مقترحات اللجنة	١٥٦
الفـرع الرابـع - تقدير نظام الترتيب الانجليزى الحديث	١٦٠
المبحث الرابع - تقدير النظـام الأمريكى	١٦٢
الفصل الثالـث - الترتيـب فى النظام الاشتراكى	١٦٦
المبحث الأول - طبيعـة التوظيـف	١٦٦
أولا - تحديد نطاق الوظيفة العامة	١٦٧
ثانيا - اختلاف النظام الاشتراكى عن النظامين الأوربى والامريكى	١٦٩

الموضـــوع	رقم الصفحة
المبحث الثانى - نظام الترتيب	١٧١
* تعدد نظم الترتيب	١٧١
* موضوعية الترتيب	١٧٢
* تقارب المستويات الوظيفية	١٧٤
* ديمقراطية الترتيب	١٧٥
المبحث الثالث - تطبيقات الترتيب	١٧٦
المطلب الاول - فى دول النظام الاشتراكى بوجه عام	١٧٦
المطلب الثانى - فى الاتحاد السوفيتى	١٨٢
الفرع الاول - تمهيد	١٨٢
الفرع الثانى - نظام الترتيب العام	١٨٦
الفرع الثالث - نظم الترتيب الخاصة	١٩٤
الفرع الرابع - تقدير نظام الترتيب فى الاتحاد السوفيتى	١٩٩
المبحث الرابع - تقدير النظام الاشتراكى	٢٠٠
الباب الثانى	
الترتيب فى جمهورية مصر العربية	
الفصل الاول - طبيعة التوظيف	٢٠٥
المبحث الأول - دوام شغل الوظيفة العامة	٢٠٦
المبحث الثانى - شخصية شغل الوظيفة العامة	٢٠٨
الفصل الثانى - نظام الترتيب العام	٢١٤
المبحث الأول - الترتيب العام الشخصى	٢١٤

الموضـــوع	رقم الصفحة
المطلب الأول - ترتيب ماقبل العمل بقانون موظفى الدولة	٢١٤
أولا - تانعدام الكادرات	٢١٤
ثانيا - الكادرات ذات الدرجات المالية	٢١٨
ثالثا - قرارات الانصاف والتنسيق	٢٢٣
المطلب الثانى - ترتيب مابعد العمل بقانون موظفى الدولة	٢٢٦
المبحث الثانـى - الترتيب العام الموضوعى	٢٣٢
المطلب الاول - خطة ترتيب ديوان الموظفين	٢٣٣
أولا - غايـة الخطـة	٢٣٣
ثانيا - مراحل تنفيذ الخطـة	٢٣٣
ثالثا - نطاق تطبيق الخطـة	٢٣٥
رابعا - تقديـر الخطـة	٢٣٧
المطلب الثانـى - خطة ترتيب الجهاز المركزى للتنمية الادارية	٢٤١
أولا - الاتجاه نحو الأسلوب الموضوعى	٢٤٢
ثانيا - نظام المستويات الوظيفية	٢٤٥
ثالثا - نظام الوظائف العليـا	٢٥٠
رابعا - خطة الجهاز المركزى لترتيب الوظائف العامة	٢٥٣
خامسا - تقدير خطة الجهاز المركزى فى الترتيب	٢٦٨
الفصل الثالث - نظم الترتيب الخاصـة	٢٧٣
المبحث الاول - القطـاع العـام	٢٧٣
المطلـب الأول - أوضاع العاملين بالقطاع العام	٢٧٣
المطلـب الثانى - الترتيب الشخصى لوظائف القطاع العام	٢٧٧

الموضـــــوع	رقم الصفحة
المطلب الثالث - الاتجاه نحو الترتيب الموضوعى	٢٧٩
المطلب الرابع - الاستثناء من الترتيب الموضوعى	٢٨١
المطلب الخامس - تجميع الفئات الوظيفية فى مستويات	٢٨٣
المطلب السادس - الترقية الموضوعية	٢٨٥
المطلب السابع - تقدير تجربة الترتيب فى القطاع العام	٢٨٧
المبحث الثانى - الفئات المستثناة	٢٩١
المطلب الاول - الخصائص المشتركة للفئات المستثناة	٢٩٣
أولا - اتباع الاسلوب الشخصى	٢٩٣
ثانيا - تحديد المسميات الوظيفية	٢٩٦
ثالثا - الاسراف فى عدد المستويات الوظيفية	٢٩٨
رابعا - ايراد الاحكام التفصيلية	٣٠٠
المطلب الثانى - الخصائص المميزة لبعض الفئات المستثناة	٣٠٢
أولا - هيئات التدريس بالجامعات	٣٠٢
ثانيا - الهيئات العسكرية	٣٠٥
الخاتمـــــة	
عرض موجز لنظم الترتيب الرئيسية	٣١٠
الثغرات التى تشوب النظام المصرى	٣١٢
المقترحات المتعلقة بنظام الترتيب	٣١٧
المقترحات المتعلقة بالنظم المرتبطة بنظام الترتيب	٣٢٨

الموضـــــوع | رقم الصفحة

قائمـــــة المراجـــــع

أولا - الكتـــب : ٣٣٩

١ - باللغة العربيـة ٣٣٩

٢ - بلغات أجنبية مترجمة الى اللغة العربية ٣٤٣

٣ - باللغة الفرنسيـة ٣٤٥

٤ - باللغة الانجليزية ٣٤٩

ثانيا - الدوريات والمقالات : ٣٥٨

١ - باللغـة العربيـة ٣٥٨

٢ - باللغـة الفرنسيـة ٣٥٩

٣ - باللغـة الانجليزية ٣٦١

ثالثا - التشريعات والمجموعات والتقارير والابحاث : ٣٦٢

١ - باللغـة العربيـة ٣٦٢

٢ - بلغات أجنبية مترجمة الى اللغة العربية ٣٦٥

٣ - باللغة الفرنسيـة ٣٦٥

٤ - باللغة الانجليزية ٣٦٦

الفهـــــــــرس ٣٧٠