

ادارة الموارد البشرية - المرحلة الثانية

كلية الادارة والاقتصاد – جامعة بغداد

المحاضرة الاولى

لمحة تاريخية عن الخدمة المدنية قبل تأسيس الحكم الوظيفي في العراق

م.م. أسرار عبدالزهره

لاشك أن التطور التاريخي لتطبيقات إدارة الموظفين في مجال الإدارة العامة قد ترجع إلى زمن بعيد و قد شهدت الإمبراطوريات القديمة بيروقراطيات ضخمة تديرها أعداد كبيرة من الموظفين ومع ذلك فلم يكن هناك أقسام متخصصة لإدارة شئونهم ولا تشريعات مدونة تنظم خدمتهم بل كان الموظفون يشكلون طبقة مميزة استطاعت أن تغنم وتشتري عن طريق الاستغلال والرشوة والنفوذ والفساد واستمر حالهم حتى حركة إصلاح الخدمة المدنية والمطالبة بإحلال نظم الكفاءة والأهلية.

إن التعريف بإدارة الموظفين يستلزم وفقاً للتسلسل الزمني لظهور المصطلحات البدء أولاً بتعريف إدارة الأفراد والتي تطور مضمونها بتطور الاتجاهات الفكرية ويمكن عرض تطور تعرف إدارة الموظفين على النحو التالي: (الكبيسي , 1980 : 11 – 13)

فإدارة الأفراد في ظل حركة الإدارة العلمية كانت تعرف بأنها الإدارة التي تحصل على العاملين وتحافظ عليهم.

وهو تعريف يؤكد على وظيفتي الاختيار والمحافظة ولا شك أن الهدف من ذلك هو ضمان قوة عمل مستقرة و كفاءة لتحقيق أهداف المشروع.

كما عرفها آخرون آنذاك بأنها الإدارة المسنولة عن مراقبة قوة العمل من أجل تحقيق الأهداف . و كلمة الرقابة تعكس الاتجاه الكلاسيكي بوضوح.

ومع تطور مدرسة العلاقات الإنسانية أعطيت لإدارة الأفراد تعريفات أخرى، ففي عام 1945م عرفها معهد إدارة الأفراد البريطاني بأنها ذلك الجانب من الإدارة المرتبط بالعلاقات الإنسانية داخل المنظمة.

وهذا التعريف كما هو واضح أبرز العلاقات الإنسانية داخل المنظمة واقتصر عليها كوظيفة أساسية لإدارة الأفراد، أما ما عداها من وظائف فنية وإدارية فقد أهملت تماماً.

ومع ظهور الفكر السلوكي تمت إعادة النظر بالتعريفات مرة أخرى لإدارة الأفراد وأصبحت في ظل هذا الفكر هي التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة لكافة عمليات التوظيف والتطوير وتوحيد العاملين وخدمتهم من أجل تحقيق الأهداف المرسومة.

وطبيعي أن تختلف مهام ومسئوليات إدارة الموظفين وتطبيقاتها في أوروبا إثر الثورة الصناعية والثورة الفرنسية وإدارة الموظفين في المجتمعات الاشتراكية وكذلك في غيرها في الدول الرأسمالية .

الخدمة المدنية والخدمة العسكرية

وإذا تجاوزنا هذه الاختلافات في طبيعة الخدمة المدنية فنجد أن :

الخدمة في هيئات الحكومة الرسمية من قبيل الخدمة العامة (Public Service) وتنقسم تلك الخدمة بشكل عام إلى قسمين رئيسيين هما :

الخدمة العسكرية (Military service) وتعبر عن الخدمة العامة في كافة الأجهزة والمرافق العسكرية في الدولة.

الخدمة المدنية (Civil service) وتعبر عن الخدمة العامة في الهيئات العامة غير العسكرية، وأهم فرع من الخدمة المدنية هو الذي يضم العاملين في المنظمات الحكومية (المصالح، المؤسسة العامة، المحليات) .

(رشيد، 1981 : 151)

مفهوم وخصائص الخدمة المدنية

إدارة شؤون الموظفين :

تعرف إدارة شؤون الموظفين بأنها:

مجموعة من الفعاليات التخطيطية والتنظيمية والرقابية المتعلقة بتهيئة العاملين للجهاز الحكومي للدولة واستخدامهم ورفع كفاءتهم وتحديد حقوقهم وواجباتهم وفقاً للنظم والتشريعات واللوائح المعدة باقتراح منها لهذا الغرض) .

وينطبق هذا التعريف غالباً على الإدارات المركزية لشئون الموظفين (مجالس الخدمة المدنية) باعتبارها مسؤولة عن رسم السياسات ووضع النظم وصياغة اللوائح التي تحكم علاقة الموظفين بالدولة بوجه عام،

أما بالنسبة لإدارة شؤون الموظفين اللامركزية والتي تعمل في نطاق الوزارات والمديريات العامة والمؤسسات والمصالح المتفرعة منها وفان عملها واهتمامها غالباً ما ينصب على التنفيذ التفصيلي لتلك

السياسات والنظم واللوائح وكذلك تطبيقها على الموظفين التابعين لها(الكبيسي، 1980 : 13)

وللخدمة المدنية خصائص تميزها عن الخدمة العسكرية وعن الخدمة في قطاعات الأعمال الأهلية، وتتبع هذه الخصائص من طبيعة تلك الخدمة وهي: (رشيد ، 1981 : 151- 152)

أ. أن الخدمة المدنية تحتاج إلى هيئة إدارية ذات خبرة وممارسة عميقتين لخطورة المسئوليات التي تقوم بها، ولذا يجب أن يعتمد على أعضاء الخدمة ذاتها، ودون إغفال أهمية تغذية الخدمة من أن لآخر ببعض "الدماء" الجديدة.

ب. إن الخدمة المدنية والتي تضم منفذي السياسة العامة تحتاج إلى هيئة مهنية بعيدة عن الخوف من ضغوط رجل الحكم وجماعات الضغط على السواء، وتكون واثقة من حقها في إبداء الرأي وخدمة المواطنين جميعاً بموضوعية، لذا يجب تأمين العاملين فيها وإشعارهم بالطمأنينة. ويضع هذا طابعاً مميزاً للعمل في الخدمة المدنية، إذ يخضع العمل لمجموعة من القوانين العامة التي عادة ما تؤكد بعض القواعد الهامة مثل: ضمانات الموظفين، أسلوب التعيين والترقية والنقل وحقوق المعاشات والضمانات الاجتماعية والتزامات الموظف العام... الخ. وعادة يتم تفتين هذه القواعد وتطبيق أحكامها على جميع العاملين في كافة منظمات الجهاز الإداري. وتنظم هذه العملية تحت إشراف مجلس أو هيئة للخدمة المدنية وتكون بمثابة "إدارة الأفراد" المركزية للجهاز الإداري.

وترتبط شؤون الخدمة المدنية كذلك ارتباطاً وثيقاً بالميزانية العامة للدولة، فتكوين الوظائف العامة هو عنصر هام من عناصر الميزانية التي تمثل قيداً على تنظيم الخدمة المدنية.

الحياد الوظيفي:

أن الخدمة المدنية ترتبط بالسياسة العامة بصورة أو بأخرى، ففي بعض النظم يكون من الضروري حياد "الموظف" في النواحي السياسية، بينما في نظم أخرى يكون العكس هو المطلوب، أي الالتزام السياسي للموظف العام.

ففي النظم الحزبية يكون من غير المسموح به أن يظهر الموظف العام أي ميول أو "تحزب" في أعماله الرسمية وتقوم الافتراضات في هذا النظام على أساس إمكان حيادية الموظف على الأقل رسمياً. بينما في النظم السياسية المواجهة يكون اقتناع الموظف العام بالسياسة الحاكمة وبأهدافها وتعاطفه معها شرطاً ضرورياً لتبوء الوظائف العامة خصوصاً في المراكز القيادية ومراكز الاحتكاك بالجمهور.

وفي الدول التي لا تأخذ بنظام الأحزاب وتفوقها جماعات "وطنية" لها أهداف محددة في التنمية تصبح عملية "الولاء السياسي" عملية لازمة حتى تضمن القيادة العليا (الثورية) تمشي الإدارة العليا مع أهدافها "الوطنية" الهادفة إلى إحداث تغييرات جذرية في النظام القائم وبالتالي لا تعد الكفاءة وحدها كافية، إذ لا بد

أن يكون معها جنباً إلى جنب اقتناع كافٍ بالتغييرات التي تهدف إليها القيادة العليا الجديدة.
و لكننا نجد أن الكفاءة تحقق ميزتين للعمل الإداري لا يمكن بأي حالاً من الأحوال تجاهلها وهما :

أ. النظرة الخبيرة للعمل الإداري.

ب. النظرة الموضوعية المحايدة للعمل الإداري.

كما أنها تضمن استقرار الموظف وطمأنينته وتبني روح الخدمة على دعائم مهنية موضوعية.
ونلاحظ أن الخدمة المدنية تنظم في معظم الدول بواسطة تعليمات عامة - أو قوانين - تطبق على كافة العاملين في منظمات الجهاز الإداري على أساس أن الجهاز الإداري في مجموعه يمثل منظمة كبيرة واحدة.
وفي العادة يتم أولاً: تحديد الوظائف ذات الطابع السياسي التي تستثنى من هذه الأحكام (مثل الوزراء ونواب الوزراء).

وثانياً: وضع قواعد خاصة تلائم بعض الوظائف ذات الطبيعة المميزة (مثل الوظائف الدبلوماسية أو القضائية... الخ).

وثالثاً: وضع قواعد عامة لباقي الوظائف. (رشيد ، 1981 : 152- 154)