

## ادارة الموارد البشرية - المرحلة الثانية

كلية الادارة والاقتصاد – جامعة بغداد

### المحاضرة الرابعة

### الوظيفة العامة والموظف العام

م.م. أسرار عبدالزهره

#### مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام

يجب أن يكون للموظف العام مجموعة خصائص تؤهله لأن يشغل منصب أو وظيفة عامة لأنه يعكس صورة المؤسسة والدولة التي ينتمي إليها لخدمة الأفراد والمجتمع وسنتعرف في هذا الموضوع على ماهية الوظيفة العامة وأهم الصفات التي يجب أن يتحلى بها الموظف الذي يشغلها.

#### مفهوم الوظيفة العامة

هنالك بعض التعريفات التي عرفت الوظيفة العامة نوجز منها:

- مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة ويعني ذلك أنها قدر محدد ومخطط من الأعباء والمسؤوليات يقوم بها الفرد لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة.
- مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلب تعيين موظف للقيام بها، وترتبط هذه الواجبات مع بعضها البعض لأداء عمل معين في الدوائر والمنشآت الحكومية.
- هي منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، و تحمل مسؤولية معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ.

## مفهوم الموظف العام

هنالك بعض التعريفات التي عرفت الموظف العام على انه

- ❖ هو الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف معين يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة, ويمارس الموظف العام وظيفته في مرفق عام تديره الدولة أو شخص من القانون العام. وترتبط واجبات الموظف العام بالقيام بالعمل والالتزام بالواجبات الوظيفية والطاعة والاحترام للرؤساء وحماية وصياغة أموال الدولة من الاعتداء والإسراف.
- ❖ هو كل شخص عُهدت إليه وظيفة داخل أملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، والعلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والتعليمات الخاصة بالخدمة المدنية.
- ❖ هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية, و يشغل وظيفة داخله بالنظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه.
- ❖ الموظف العام هو احد عمال الحكومة أو السلطة الإدارية, و يعمل أساساً لتحقيق المصلحة العامة و ذلك لضمان سير الجهاز الإداري في الدولة سيراً منضماً في خدمة أهداف الدولة و تحقيق رفاهية الأفراد.

## التمييز بين الوظيفة الموظف:

### **الوظيفة العامة:**

1. الوظيفة العامة قد تكون مشغولة أو خالية.
2. تتميز بما تتضمنه من واجبات و مسؤوليات.
3. الوظيفة العامة لا تتأثر بمن يشغلها من الموظفين, و ذلك لان القاعدة التي تحكم الوظائف العامة هي تلك الوظائف التي:

أ. تنشأ و تحدد حقوق و مسؤوليات من يشغلها قبل أن يعين فيها احد.

ب. لا تتأثر بموت شاغلها أو استقالته أو إحالته إلى المعاش. إذ أن مصيرها منفصل عن مصير من يشغلها.

ت. يتوقف تنظيم الوظيفة العامة على نظرة المشرع لها وهي تختلف من دولة إلى أخرى حسب المبادئ التي تؤمن بها كل دولة.

### **الموظف العام:**

1. لا يخضع الموظف العام لعقد عمل و إنما ينظمه قانون صادر من السلطة التشريعية.
2. تسري على الموظف كل التعديلات التي تدخلها السلطة المختصة على القوانين و اللوائح المتعلقة بالوظيفة دون أن يكون للموظف حق الاحتجاج بعدم قبوله لها أو بوجود حقوق مكتسبة له , و كذلك لا يجوز للموظف أن يتفق مع الحكومة على تعديل شروط التوظيف بالنسبة له.
3. لا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد استقالته بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من جانب السلطة المختصة.

### **نشأة الوظيفة العامة**

كانت الوظيفة العامة فيما مضي تتسم بطابع السلطة والمظهر و غالباً لا يخصص لمن يشغلها مرتبات فهي مقصورة على أفراد الأسرة المرتبطة بالأسرة الحاكمة ومع النمو الكبير في دور الدولة , واتساع حجم التنظيمات الحكومية وتعددتها وانتشار الأفكار الديمقراطية أصبحت الوظيفة العامة تتسم بطابع الخدمة العامة ولم تقتصر على فئة معينة من المجتمع ولكن حقاً لكل المواطنين على أساس أن شغلها يعتبر مظهر من مظاهر ممارسة الحقوق السياسية وهو حق للجميع في المجتمع على أساس المساواة ولزوماً على شاغلها التفرغ لأعباء الوظيفة التي يشغلها لكي يصبح قادراً على تحسين الخدمة التي يقدمها للمواطنين.

وبعد ما أصبحت الوظيفة العامة حقاً لجميع المواطنين فمن الضروري تخصيص أجور ومرتبات للوظائف العامة, وتختلف الأجور باختلاف الهيكل التنظيمي والمؤهلات الخاصة والمهارات الواجب توافرها في شاغلي الوظيفة العامة.

### **تطور دور إدارة الأفراد في المنظمات الحكومية :**

أن تطور وظيفة الأفراد الرئيسية في المنظمات الحكومية هي تهيئة الموظف العام لان يكون خادماً مخلصاً وصديقاً أميناً للجمهور الذي يتعامل معه

وتهتم إدارة المنظمات الحكومية بالنواحي الإنتاجية والإنسانية والاجتماعية للقوى العاملة التي تعمل في الجهاز الإداري والعناية بالأفراد العاملين فيها واخذ هذا التطور ثلاث مراحل وهي:

**مرحلة الاهتمام بالتشريع:** وتهتم إدارة الأفراد في هذه المرحلة بالنواحي القانونية الخاصة بشؤون الأفراد ومدى تطبيق قواعد الاختيار والتعيين والتدريب والأجور والترقية ويظهر دور إدارة الأفراد فقطفي مدى تطبيق القوانين واللوائح والقواعد المنظمة لشؤون العاملين.

**مرحلة الاهتمام بالجانب الإداري:** وتهتم الإدارة بالعملية الإدارية من تخطيط وتوجيه ورقابة في مجال الأفراد.

**مرحلة الاهتمام بالتطوير:** هنا تعتبر نظرة إدارة الأفراد نظرة شمولية تعمل على: تطوير الأفراد بما يساعد على تطوير المنظمة أو الجهاز الإداري, تطوير المنظمة أو الجهاز الإداري بما يساعد على تطوير الأفراد, وهنا تظهر أهمية التدريب ونظم المعلومات والاتصالات والمشاركة في اتخاذ القرارات والاهتمام بالتغيير والتطوير.

### هناك مجموعة من الخطوات اللازمة في عملية تكوين المنظمات الحكومية (الوظائف العامة) و

**هي:**

- تحديد الأهداف ( الأغراض ) العامة المنشودة من إنشاء و تكوين هذه المنظمات ( الوظائف ) العامة.
- القيام بتنفيذ ( مباشرة ) مجموعة محددة من الأعمال والوظائف.
- توفير بعض المتطلبات اللازمة للقيام بهذه الأعمال والوظائف.

### شروط الوظيفة العامة (شروط التوظيف):

يشترط في من يريد شغل الوظيفة العامة مجموعة شروط وهي:

- (1) **شرط الجنسية:** و يفيد بان الشخص القائم بالخدمة المدنية في الدولة يجب أن يكون متمتعاً بجنسية هذه الدولة أو جنسية إحدى الدول الأخرى التي تعاملها بالمثل.

(2) **شرط حسن السيرة و السمعة:** و يعني ضرورة تمتع الموظف العام بكل ما يحفظ له كرامته و كرامة الوظيفة العامة التي يتحمل مسؤوليتها في مواجهة الأفراد المتعاملين مع الإدارة العامة . و من هذه الشروط:

- أن يكون الموظف محمود السيرة و حسن السمعة, بمعنى أن لا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية و مخلة للشرف أو الأمانة, إلا إذا كان قد رد إليه اعتباره.
- ضرورة ألا يكون الموظف قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو بقرار تأديبي نهائي, ما لم تمضي على صدوره أربعة أعوام على الأقل.

(3) **شرط اللياقة الفنية:** و يقصد به توفر المؤهلات العلمية و الخبرات العملية الخاصة التي تستلزم أعباء الوظيفة, وذلك طبقاً للمواصفات الخاصة بالوظيفة.

(4) **شرط اللياقة الطبية:** و هو الشرط الذي يضمن توفر السلامة الصحية لدى الموظف, و يكمل تحقيق قدرته على تحمل أعباء الوظيفة و مجهودها.

(5) **شرط السن:** و يعن أن يكون الموظف للوظيفة العامة قد بلغ سناً يكتسب عندها قدرأ من النضج السني و التمييز بما يعينه على تحمل مسئوليات الوظيفة العامة.

(6) **شرط اجتياز الامتحان بنجاح:** و يعني انه يشترط في من يعين في إحدى الوظائف العامة أن يجتاز بنجاح الامتحان المقرر لشغل الوظيفة. ( علي ، 1980: 257-271)

و يسمح للإدارة استثناء بعض الأفراد من شروط الوظيفة العامة ، و هو عادة شرط مدة الخدمة اللازمة لشغل المنصب ، بالنسبة للوظائف السيادية حصراً و من ذلك استثناء حملة الشهادات العليا و المتفوقين الأوائل في الجامعات من بعض شروط الخدمة العامة و تعيينهم في وظائف قيادية تشجيعاً لهم للانخراط في سلك الخدمة العامة ، وكذلك تعيين ممثلي الجهات السياسية في مناصب وزارية و بموجب ضوابط منها أن يكون حاصلاً على شهادة علمية معترف بها و إتاحة الطعن بتلك التعيينات أمام القضاء من ذوي المصلحة ، و القضاء هو الذي يقرر فيما إذا كان المنصب سيادياً بالفعل يستوجب الاستثناء من شروط الخدمة العامة أو أن يعتبر المنصب غير سيادي و لا يستوجب الاستثناء.

## العلاقة بين الموظف و منظمات الإدارة العامة:

في الماضي كانت العلاقة بين الموظف والمنظمات العامة علاقة تعاقدية, ذلك على أساس أن الموظف يقبل الالتحاق بالخدمة بعمل إرادي من جانبه يتوافق مع إرادة السلطة المهيمنة على التنظيم في قبوله. لقد تغيرت هذه النظرة وذلك لعدة أسباب منها:

1. إن العلاقة بين الموظف والمنظمات العامة علاقة تعاقدية وتعني أن هناك مناقشات حرة تشمل شروط التعاقد، والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، وهذا لا يتحقق عند تعيين الموظف لأن أحكام الوظيفة تكون مقررة سلفاً بواسطة القوانين واللوائح.
2. إن جوهر العلاقة التعاقدية يتمثل في إمكانية تعديل شروط العقد بشرط توافر إرادة المتعاقدين وهذا الشرط غير موجود في العلاقة لأن التنظيم يعدل في أحكام الوظيفة العامة بإرادتها دون الالتزام بالحصول على موافقة الموظف أو الاحتجاج على هذا التصرف.

## النظرة الجديدة إلى الموظف العام و طبيعته بالمنظمات:

و بناءً على ذلك فقد تغيرت النظرة إلى الموظف العام و بطبيعة علاقة بالمنظمات العامة ولم يعد ينظر إليها باعتبارها علاقة تعاقدية فأصبح الموظف العام يخضع لأحكام الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وما تفرض من واجبات مستمدة مباشرة من القوانين واللوائح المنظمة لها أي إن الموظف العام أصبحت تحكمه علاقة تنظيمية، بمعنى آخر أصبح الموظف العام في مركز تنظيمي تترتب عليه نتائج:

- يتم التعيين في الوظيفة وتترتب عليه آثاره القانونية بمجرد صدور القرار به وليس برضاء الموظف أو قبوله التعيين، على أن يبقى ثابتاً أن رضاء الموظف وان لم يكن شرطاً في ترتيب أحكام الوظيفة العامة، إلا انه يلزم بتنفيذ قرار التعيين وهذا يعني أن الموظف لا يجبر على قبول الوظيفة العامة إذا كان قرار التعيين يرتب بعض الآثار القانونية من تاريخ صدوره مثل الأقدمية وحساب المدد اللازمة للترقية، فأنه لا ينتج بعض الآثار الأخرى كاستحقاق المرتب أو الأجر إلا من تاريخ استلام العمل. ومن ناحية أخرى فان سلطة الموظف العام بالتنظيم الحكومي لا تنقطع بمجرد تقديم الاستقالة، إنما يلزم لزوال هذه السلطة أن يصدر الأمر بقبوله الاستقالة.

- حيث أن الوظيفة العامة تنشئ و تنظم بمقتضى القوانين و اللوائح الخاصة بها, فان التعيين في وظيفة عامة لا يكسب صاحبها حقاً شخصياً على هذه الوظيفة, بل يضيف عليه المركز القانوني الخاص بالوظيفة, و هذا المركز يمكن تعديله إذا كان هذا التعديل يحقق المصلحة العامة, و لا يصلح للموظف أن يطلب معاملته على أساس القواعد التي عين في ظلها و التي تم تعديلها, و أن كان هذا التعديل لا يسقط حق الموظف في الدرجة أو المرتب الذي يكون قد حصل عليه قبل التعديل.
- في حالة بقاء المركز التنظيمي للوظيفة قائماً دون تعديل, فأنة يفرض على الموظف و على الإدارة العليا في ذلك التنظيم, و لا تملك السلطة الإدارية مخالفته بإجراءات فردية, كما لا يملك الموظف التنازل عن حقوقه المقررة في هذا المركز أو التصالح في شأنها.

### **استغلال الوظيفة العامة:**

إن ظاهرة استغلال الوظيفة ظاهرة عامة لا تقتصر على بلد أو مجتمع معين دون آخر، ولا على مرحلة زمنية دون غيرها، وهي ظاهرة ترتبط بوجود المجتمع الإنساني، وتتغير بحسب النظرة إلى هذه الظاهرة وفق المفاهيم التي تسود مجتمعاً معيناً في مرحلة تاريخية معينة.

### **تعريف جريمة استغلال الوظيفة العامة:**

هي استخدام الموظف لأصلاحياته وسلطته التي منحه إياها الوظيفة بصورة مباشرة أو غير مباشرة للحصول على منفعة مادية أو معنوية أو أية غاية معينة لمصلحته أو لمصلحة الغير.

### **الآثار السلبية لظاهرة استغلال الوظيفة العامة:**

إن سوء استخدام الوظيفة العامة هو بوابة للفساد الإداري الذي يؤدي إلى:

- نهب المال العام.
- تعطيل التنمية.
- ضرب القيم الأخلاقية للمجتمع والدولة.
- إفشال التنمية البشرية كنتيجة حتمية.

## الجرائم المنضوية تحت مفهوم استغلال الوظيفة العامة:

- تندرج تحت مفهوم استغلال الوظيفة العامة جرائم عديدة ، وأهمها:
- **جريمة الرشوة:** وهي قبول الموظف أو المكلف بخدمة عامة لنفسه أو لغيره، عطية أو منفعة أو ميزة أو وعد بشيء من ذلك، لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الامتناع أو الإخلال بواجبات الوظيفة
  - **الاختلاس:** هو إخفاء الموظف أو المكلف بخدمة عامة مالاً أو متاعاً أو ورقة مثبتة لحق أو غير ذلك مما وجد بحيازته بناءً على صفته الوظيفية .
  - **تجاوز الموظفين حدود وظائفهم:** وهو عدم التزام الموظف بنطاق الصلاحيات والسلطات الممنوحة له ضمن منصبه الوظيفي زيادة أو نقصاناً لتحقيق مصلحة لنفسه أو لغيره.

## شروط استبعاد الموظف:

- ولاستبعاد المواطن من الوظيفة أو استبعاد الموظف من وظيفته يجب أن تتوفر ثلاثة شروط:
- أن يكون محكوماً عليه، أي صدر حكم نهائي بات اكتسب الدرجة القطعية بإدانتته. وعلى هذا لا يجوز قانوناً أن يكون مجرد الاتهام أو الإخبار سبباً في منع تولي الوظيفة العامة أو من الاستمرار فيها، لأن المتهم بريء.
  - أن تكون الجريمة التي أدين عليها جنحة أو جناية. وعلى هذا تستبعد المخالفات سواء كانت إدارية أو جزائية من إطار منع تولي الوظيفة العامة أو الاستمرار فيها.
  - أن تكون الجريمة مخلة بالشرف. وهي تلك الجرائم التي نص القانون حصراً على اعتبارها جرائم مخلة بالشرف. فالقانون هو القانون ولا يجوز تعديل أحكامه أو إضافة شروط إليه إلا من خلال الجهة المختصة بذلك وهي السلطة التشريعية.