



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

التنظيم الإداري والقانوني لمجلس الخدمة المدنية في دولة الكويت ”دراسة مقارنة“

بحث متطلب لاستكمال الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

وليد نبيل محمد عبد الفتاح

تحت إشراف / الأستاذ الدكتور

صلاح الدين فوزي

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة المنصورة

عضو اللجنة العليا للإصلاح التشريعي

٢٠٢٤

مقدمة

أولاً: موضوع البحث:

ترجع بداية الاهتمام بشئون الخدمة المدنية في دولة الكويت إلى عام ١٩٥٥ عندما صدر أول تشريع ينظم شئون الخدمة المدنية في البلاد، عرف بنظام الموظفين والتقاعد، تضمن ثلاثة عشر باباً، خص الباب الأخير منه لدائرة شئون الموظفين التي اعتبرها دائرة مستقلة استقلالاً إدارياً عن باقي الدوائر الحكومية الأخرى^(١).

وتهدف إلى توحيد الأنظمة المالية والإدارية الخاصة بالموظفين في مختلف دوائر الدولة وتنسيق العمل ورعاية الإدارة الحكومية بما يضمن لها تحقيق أهدافها، والإشراف على تنفيذ لوائح الموظفين بما فيها التقاعد والمكافآت بالإضافة إلى مراجعة مشروع الميزانيات التي تتقدم بها الدوائر خاصة بعدد الوظائف ودرجاتها، وقد ألحقت هذه الدائرة برئيس دائرة المالية^(٢).

وفي بداية الستينيات من القرن العشرين، صدر المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٦٠ بتغيير مسمى دائرة شئون الموظفين إلى ديوان الموظفين، ثم صدر في نفس العام المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين الذي اعتبر هيئة مستقلة وألحق بوزير المالية، وحدد اختصاصاته فيما يلي:

١- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بشئون الوظائف العامة وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها.

٢- الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيرها ومراقب تطبيقها.

(١) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، السنة ٣٠، العدد ١١٥، أكتوبر ٢٠٠٤، ص ٢٦٦.

(٢) نظم الموظفين والتقاعد بتاريخ ١/١/١٩٥٥، مجلة الكويت اليوم، العدد (٢)، ص ١٣.

٣- وضع القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات وتحديد عدد الوظائف ودرجاتها بقدر ما تقتضيه حاجة العمل^(٣).

٤- ترتيب الوظائف على أساس نوع العمل وطبيعته وواجباته، ومسئوليته والمؤهلات اللازمة لأدائه.

٥- مراجعة مشروعات الميزانيات والاعتمادات الأخرى فيما يختص على السلطة المختصة بالتصديق عليه بالوظائف وكل ما يقرر للموظفين والمستخدمين من مرتبات وإبداء ملاحظاته عليها وتعرض هذه الملاحظات مع مشروع الميزانية.

٦- وضع النظم الخاصة باختيار أصلح المرشحين لشغل الوظائف الشاغرة وتحديد المؤهلات اللازمة لها.

٧- وضع النظم الخاصة بتدريب الموظفين والإشراف على تنفيذها.

٨- وضع نظام السجل العام لموظفي الدولة والإشراف على تنفيذه.

٩- كل ما نص في قانون أو لائحة على اختصاص الديوان بنظره.

وفي عام ١٩٦٣ تم إلحاق ديوان الموظفين بمجلس الوزراء بدلاً من وزير المالية على أن يكون الوزير المختص هو وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء، وقد شهدت هذه المرحلة بدء الإنشاء والتأسيس لوحدات العمل المختلفة في الديوان وتوزيع الاختصاصات بين المراقبات والأقسام، وكذلك توزيع الاختصاصات على المدير العام للديوان ونواب المدير العام والمعاونين ونظام العمل في الديوان^(٤).

وبداية من مرحلة التوسع ومع التزايد المستمر في حجم العمل بالديوان، ونتيجة اتساع حجم الجهاز الإداري الكويتي وتنوع الأنشطة والخدمات التي يقدمها، عملت على إعادة النظر في بعض الجوانب التنظيمية والوظيفية. لذا شهدت هذه المرحلة تعديل مسميات الوظائف القيادية بالديوان إلى رئيس ووكيل ووكلاء مساعدين بدلاً من المسميات السابقة (مدير عام ونائب) واستحداث قطاع للشئون

(٣) المادة رقم (٢) من المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون ديوان الموظفين، مجلة الكويت، العدد (٢٧٠)، ١٩٦٠.

(٤) المادة رقم (١) من المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٣، مجلة الكويت اليوم، العدد (٤٢٣)، ص ٢٥.

القانونية، وآخر لشئون الإدارة والتنظيم والميزانية وقطاع ثالث للتخطيط الوظيفي، ولما كان قانون الديوان ينص في مادته الأولى على أنه هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء، لذا شهدت هذه المرحلة نقل تبعية الديوان لوزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بدلاً من وزير المالية^(١)، واستمر هذا الوضع حوالي ثلاث سنوات قبل أن يلحق الديوان بوزير الدولة للشئون القانونية والإدارية^(٢)، كما تم إلحاق الديوان بالمرسوم رقم ١٥ لسنة ٢٠٢٢ بديوان الخدمة المدنية بوزير الدولة لشئون تعزيز النزاهة^(٣).

كذلك شهدت هذه المرحلة إنشاء مكتب لمتابعة شئون لجان التطوير الإداري واستحداث قطاع مركزي للتطوير الإداري بالديوان وإنشاء مكتب لإعداد الشباب وتخطيط القوى العاملة، كما شهد منتصف الثمانينات نقل تبعية ديوان الموظفين مرة أخرى لمجلس الوزراء^(٤)، وهي مرحلة إعادة البناء بعد تحرير البلاد، وانعكس ذلك على الهياكل الإدارية والتنظيمية بالديوان، والذي تم إلحاقه بوزارة العدل والشئون الإدارية^(٥).

ومن حيث الجوانب التنظيمية تم إنشاء مكتب لتنسيق أعمال مشروع إعادة الهيكلة مكتب لتخطيط القوى العاملة واستحداث قطاع لنظم المعلومات والبعثات، وتعديل تنظيم قطاع التطوير الإداري وإنشاء إدارة للعلاقات العامة والإعلام وإعادة تنظيم مكتب شئون مجلس الخدمة المدنية، غير ذلك من التغيرات التنظيمية والتي شهدت كذلك دمج مشروع القوى العاملة وبرنامج إعادة الهيكلة تحت مسمى برنامج إعادة هيكلة تركييبة القوى العاملة والجهاز التنفيذي للدولة.

كما تم نقل اختصاصات وموظفي ديوان متابعة أعمال الجهاز الإداري وشكاوي المواطنين إلى الديوان، بالإضافة إلى إجراء بعض التعديلات التنظيمية على هياكل مركز نظم المعلومات ومركز تنمية الموارد البشرية وغير ذلك من أوجه التعديل التنظيمي المصاحبة للتطوير والتنمية.

(١) القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ والخاص بتعديل أحكام المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون الموظفين، مجلسه الكويت، العدد (٩٣٣)، ص ٣٦.

(٢) القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٦.

(٣) فقد نصت المادة الأولى من المرسوم على أن "يلحق ديوان الخدمة المدنية بوزير الدولة لشئون تعزيز النزاهة".

(٤) المرسوم الأميري بشأن إلحاق ديوان الموظفين بمجلس الوزراء، مجلة الكويت اليوم، العدد (١٦١)، ١٩٨٥، ص ٢٢.

(٥) القانون رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٩٢ بشأن إلحاق ديوان الموظفين بوزير العدل والشئون الإدارية الصادر بتاريخ ١٩٩٢/٦/١٦.

وفي العام ١٩٩٦ تم تعديل مسمى ديوان الموظفين إلى ديوان الخدمة المدنية وإضافة اختصاصات أخرى رقابية إليه تتعلق بمتابعة أعمال الجهاز الإداري ومعالجة الشكاوي والكشف عن المخالفات والمعوقات التي قد تظهر عند تنفيذ قوانين ونظم الخدمة المدنية واقتراح الوسائل اللازمة لتفاديها، ورسم سياسات التطوير الإداري وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها وتقديم المعونة بما يكفل رفع كفاءة الأداء والارتقاء بمستوى الخدمات العامة للمواطنين^(١)، وفي نفس العام صدر القانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٩٦ بشأن إلحاق ديوان الخدمة المدنية بوزير الدولة لشئون التنمية الإدارية^(٢)، وفي عام ١٩٩٩ تم إسناد الأمانة العامة للقوى العاملة إلى ديوان الخدمة المدنية، ويتبعه معهد الإدارة العامة الذي يتولى إعداد الدراسات والأبحاث اللازمة لتطوير الإدارة ويقوم بالتدريب الإداري على مستوى الدولة، كما تم إنشاء مكتب المراجعة والدراسات القانونية في الديوان^(٣).

وتُعد دولة الكويت من أولى الدول الخليجية التي حرصت على ذلك، وبذلت، ولا تزال تبذل، جهوداً مضنية في سبيل تطوير جهازها الإداري، حيث بدأت هذه الجهود مع منتصف الخمسينيات من القرن العشرين، عندما صدر أول تشريع ينظم شئون الخدمة المدنية في البلاد، عرف بنظام الموظفين والتقاعد، تضمن ثلاثة عشر باباً، خصص الباب الأخير منه "الدائرة شئون الموظفين" التي اعتبرها دائرة مستقلة عن بقية الدوائر الحكومية الأخرى، وتهدف إلى توحيد الأنظمة المالية والإدارية الخاصة بالموظفين في مختلف دوائر الدولة وتنسيق العمل ورعاية الإدارة الحكومية بما يضمن لها تحقيق أهدافها، ووفقاً لما تضمنته القوانين والمراسيم الأميرية المنظمة لشئون الخدمة المدنية والأعمال المتعلقة بها^(٤).

ثانياً: أهمية البحث:

(١) القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦ بشأن تعديل تسمية ديوان الموظفين إلى ديوان الخدمة المدنية، وإضافة اختصاصات جديدة، مجلة الكويت اليوم، العدد (٢٨١)، ١٩٩٦، ص ٢١.

(٢) القانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٩٦ بشأن إلحاق ديوان الخدمة المدنية بوزير الدولة لشئون التنمية الإدارية، مجلة الكويت اليوم، العدد (٢٨١)، ١٩٩٦، ص ١٢.

(٣) ديوان الخدمة المدنية، التقرير السنوي لديوان الخدمة المدنية بالكويت للعام ١٩٩٩ م، التقرير السنوي للعامين ١٩٩٩/٢٠٠٠، ص ٥٦.

(٤) د/ أحمد وجدي، نظام التوظيف المركزي بدولة الكويت، دراسة تحليلية، الكويت، ديوان الخدمة المدنية، ٢٠٠٤، ص ١٢٥.

تكمن أهمية الدراسة في كيفية إظهار الفوارق القانونية القائمة فيما بين أنظمة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية لدى الدول العربية المختارة للدراسة، وهو ما يمكن في النهاية من العمل بسهولة ويسر، والاستفادة من تجارب الدول محل المقارنة في ذات الموضوع، بالإضافة إلى أن الدراسات المقارنة المتعلقة بالخدمة المدنية، تمكن الجهات التشريعية المختصة داخل الدول من العمل على تطوير الأنظمة التي تحكم هذه الخدمة.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تتلخص إشكالية هذه الدراسة في ضعف أنظمة الأجهزة المركزية للخدمة المدنية، وعدم فعاليتها المتمثلة في بطئ الإجراءات، وجمود اللوائح، وعدم استحداث القوانين ذات الصبغة التشريعية المؤثرة في مجال تنظيم قانون الخدمة المدنية في ظل تشعب الأدوات والمسميات الوظيفية بشكل قد يتعارض مع مؤشرات الكفاءة والفاعلية المعتمدة في قياس الأداء الإداري.

رابعاً: منهج البحث:

اعتمد الباحث في إعداد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال المراجعة التحليلية للمراجع العلمية من كتب ودراسات وأبحاث ودوريات وندوات علمية، سواء باللغة العربية أو الفرنسية ذات الاهتمام بموضوع الدراسة، وأيضاً من خلال دراسة النصوص القانونية التي تتعلق بنظام الخدمة المدنية والإصلاح الإداري داخل الدولة، وإظهار ما بها من خلل واقتراح الحلول المناسبة التي يمكن أن تساهم في جعل هذه الأجهزة تعمل بكفاءة عالية.

خامساً: خطة البحث:

للتحديث عن التنظيم الإداري والقانوني لمجلس الخدمة المدنية في دولة الكويت؛ فإنه سوف يقسم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على التقسيم التالي:

المطلب الأول: نظام الخدمة المدنية في الكويت.

المطلب الثاني: الإطار العام لمجلس الخدمة المدنية.

المطلب الثالث: الجهاز المركزي للخدمة المدنية في بعض الدول الأوروبية.

المطلب الأول

نظام الخدمة المدنية في الكويت

تمهيد وتقسيم:

شهد ديوان الخدمة المدنية منذ نشأته وحتى الآن، سلسلة من التطورات التنظيمية والإدارية التي تعكس التطور الذي طرأ على حجم ونوعية الأنشطة والخدمات التي يقدمها وتستجيب لخطط وبرامج التنمية الإدارية في البلاد.

فقد صار الجهة المركزية المختصة بشئون التنظيم والإدارة لمختلف مجالات الخدمة المدنية والتطوير الإداري في دولة الكويت، والمسئول عن رسم سياسات وخطط التطوير الإداري واقتراح الوسائل اللازمة لتنفيذها وتقديم المعونة الفنية بما يكفل رفع كفاءة الأداء والارتقاء بمستوى الخدمات العامة للمواطنين، ووضع النظم الخاصة بمتابعة أعمال الجهاز الإداري^(١).

وللحديث عن نظام الخدمة المدنية في الكويت؛ فإنه يتعين تقسيم هذا المطلب إلى أربعة فروع، وذلك على التقسيم التالي:

الفرع الأول: نظام تطبيق قانون الخدمة المدنية في الكويت.

الفرع الثاني: نطاق سريان أحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الزمان.

الفرع الثالث: تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية.

(١) د/ بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، كلية الحقوق جامعة الكويت، ١٩٩٦، ص ٢٩.

الفرع الأول

نظام تطبيق قانون الخدمة المدنية في الكويت

قررت المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية أنه "يعمل بأحكام هذا القانون فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للخدمة المدنية، ويعمل بنظام الخدمة المدنية الذي يصدر مرسوم فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون".

كما نصت المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية أنه في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد: بالجهة الحكومية: كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها. بالموظف: كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

كما أضافت المادة الثالثة من ذات القانون أنه يخضع لأحكام هذا القانون الجهات الحكومية، والجهات التي تنظم شؤون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين. ولا تسري أحكامه على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني.

وإذا كان قانون الخدمة المدنية هو الذي يحكم النظام الوظيفي في الكويت الآن، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود بعض التشريعات الأخرى التي وضعت لتطبق على فئات وظيفية خاصة، من أجل مراعاة أوضاعها الوظيفية المتميزة، ولإعطائها قدرًا من المرونة للتكيف مع المعطيات التي كانت السبب في وضع هذه النظم الخاصة^(١).

ومن أمثلة الفئات الوظيفية الخاصة تلك المتعلقة برجال السلك الدبلوماسي والتقني وموظفي ديوان المحاسبة، ورجال القوات المسلحة، ورجال الشرطة، وأعضاء السلطة القضائية، والتي تضم

(١) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مرجع سابق، ص ٢٦٥.

القضاة وأعضاء النيابة العامة، والعاملين في إدارة الفتوى والتشريع ومنها ما يخص أعضاء هيئة التدريس في الجامعة وغيرها من القوانين.

ولا يعني وجود أنظمة وظيفية خاصة بهذه القطاعات من الموظفين المدنيين انقطاع صلتهم بالنظام الخاص بالخدمة المدنية وإنما تبقى هناك حدود مشتركة بين النظامين، مما يقتضي أن نحدد معالم هذه الحدود، ونطاق العلاقة بينهما، وأن تعين الدولة لمواطنيها في الوظائف العامة بحكم كونهم أكثر استجابة لمصالحها وأقرب إلى فهم حاجات المواطنين وتلبيتها، فضلاً عن وجود طائفة من الوظائف لا يجوز نظراً لأهميتها وطبيعة الأعمال المتطلبة منها أن يشغلها إلا أحد المواطنين.

ومع ذلك فإن الدولة قد تجد نفسها مضطرة إلى الاستعانة بمجموعة من الموظفين الأجانب تعد إليهم تولي بعض شئونها وتكون وسيلتها إلى الاستعانة بهم إبرام عقود تختلف حسب طبيعة العمل المراد إنجازه، الأمر الذي يقتضي تحديد طبيعة العلاقة التي تربط هؤلاء بالدولة، وما إذا كانت تعاقدية بصورة تامة، بمعنى خضوعها لأحكام العقد المبرم بين الموظف والدولة، أم أن للنظم الوظيفية التي تطبق على الموظفين من المواطنين أثر على هذه العلاقة^(١).

وإذا كان الأصل أن القانون عندما يصدر منظماً لأمر من الأمور فإنه يلغي ما سبقه من القوانين، بحكم أن الأحوال التي استجبت هي التي استوجبت إصدار القانون الجديد مستحدثاً أحكاماً جديدة تختلف عن الأحكام السابقة ومعلًى ذلك فإن القانون الجديد يلغي ما سبقه من قوانين من تاريخ العمل به.

غير أن قانون الخدمة المدنية الجديد قد جاء ببعض النصوص التي يستفاد منها تطبيقاً بأثر رجعي أي أن نطاق تطبيقها يمتد ليسري إلى المدة التي كان فيها قانون الوظائف العامة نافذاً وأحكامه سارية، فهل يعتبر مثل هذا الامتداد الرجعي تعديلاً للقانون القديم، ولذاغياً للنصوص المتعلقة بهذه الأحكام؟ هذا من ناحية^(٢).

(١) د/ محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م، ص ٦٣.

(٢) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

ومن ناحية أخرى نجد مواد أخرى قد نصت على سريان الأحكام والقواعد المعمول بها في القانون القديم في ظل القانون الجديد إلى مدة سنة أو صدور القواعد الجديدة المنظمة لها أيهما أقرب، وهذا يعني استمرار سريان بعض أحكام القانون الملغي وهذا ما يقتضي بيان الحدود الزمنية عند تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية^(١).

أما بخصوص تحديد نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية، فيقصد بتحديد نطاق تطبيق القانون من حيث الأشخاص تعيين الجهات التي يسري عليها حكمه، وبيان الجهات المستثناة من تطبيق قواعده عليها، ولقد حددت المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية نطاق سريانه من حيث الأشخاص عندما نصت على أنه تسري أحكام هذا القانون على:

١- الجهات الحكومية.

٢- الجهات التي تنظم شئون الخدمة فيها قوانين خاصة، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه القوانين، ولا تسري أحكامه على العسكريين من رجال الجيش والشرطة والحرس الوطني^(٢).

كما تنص المادة (١٥) من القانون على أنه "يكون شغل الوظائف بالتعيين أو بالترقية أو بالنقل أو بالندب ويكون التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بطريق التعاقد، فيما عدا الوظائف القيادية فيكون التعيين فيها بمرسوم ولا يكون تعيين غير الكويتيين إلا بصفة مؤقتة وبطريق التعاقد وتسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ونظام الخدمة المدنية، فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم"^(٣).

ويتضح من هذا النص أن يتم شغل المناصب عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو التفويض، ويتم التعيين بقرار من السلطة المختصة أو بموجب عقد، باستثناء المناصب الإدارية، حيث يتم التعيين مرسوم ولا يجوز تعيين الأشخاص غير الكويتيين إلا على أساس مؤقت وتعاقدى. كما تسري أحكام هذا القانون والخدمة المدنية على المتعاقدين. ولا يوجد نص خاص بهذا الشأن في العقود المبرمة معهم.

(١) د/ محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ١٩٧٠، ص ٦٣.

(٢) د/ محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣م، ص ١٢١.

(٣) المادة رقم (١٥) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٩.

الفرع الثاني

نطاق سريان أحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الزمان

نصت المادة ١٧٨ من الدستور الكويتي: "تتشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها، ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في القانون" (١).

كما نصت المادة ١٧٩ على أنه "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ. ويجوز، في غير المواد الجزائية، النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة".

وقد أظهرت المادة ١٨٠ أن "كل ما قرره القوانين واللوائح والمراسيم والأوامر والقرارات المعمول بها عند العمل بهذا الدستور يظل سارياً ما لم يعدل أو يلغ وفقاً للنظام المقرر بهذا الدستور، وبشرط ألا يتعارض مع نص من نصوصه".

ويتضح مما سبق أن القوانين تنشر في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها ويعمل بها بعد شهر من تاريخ نشرها ويجوز مد هذا الميعاد أو قصره بنص خاص في القانون، ويستفاد من هذه النصوص أن الأصل أن العمل بالقوانين يبدأ بعد شهر من تاريخ نشرها، ولكن المشرع الدستوري يقدر أحياناً أن صدور قانون معين يكون له تأثير شديد على المعاملات، وأن تطبيقه عليها بعد شهر من نشره يؤدي إلى ارتباكها، مما يستحسن معه أن تتاح الفرصة لمواجهة هذا التطبيق باستعداد أكبر وتفهم أكثر لنصوصه.

ومن ناحية أخرى قدر المشرع الدستوري وجود بعض القوانين التي لا تحتمل التأخير في تطبيقها فأباح سريان أحكامها من تاريخ النشر.

(١) الدستور الكويتي لسنة ١٩٧٩، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد خاص، السنة الثامنة، ص ١.

وعلى هذا الأساس الدستوري جاءت بعض أحكام قانون الخدمة المدنية لتسري قبل غيرها تقديرًا من المشرع لأهميتها، وإذا كان الأصل أن القانون تسري أحكامه بأثر فوري على الوقائع والمراكز القانونية الموجودة وقت سريان أحكامه، فإنه من الأصل كذلك أن بعض الأحكام واللوائح الصادرة في ظل القانون القديم تبقى سارية المفعول في ظل القانون الجديد وفي خدمته إلى أن تلغي أو تعدل بشكل صريح.

وفي هذا السياق قررت المادة (٩٣) من قانون الخدمة المدنية، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية على أنه "يستمر العمل باللوائح والقرارات المعمول بها في شئون التوظيف وقت نفاذ هذا النظام لمدة سنة أو لحين صدور اللوائح والقرارات المشار إليها فيه أيهما أقرب وذلك بشرط ألا تتعارض مع أحكام هذا النظام".

كما نصت المادة (٩٤) من ذات القانون على أنه "على رئيس الوزراء والوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ هذا المرسوم، وينشر في الجريدة الرسمية ويعمل به من ١/٧/١٩٧٩".

كما نشير إلى أن ذلك لا يمنع من تطبيق أحكام القانون السابق الذي تم إلغائه على الوقائع التي تمت وانتهت في ظل تطبيق أحكامه، ولا يتم تطبيق أحكام القانون الجديد إلى إلا على الوقائع التي تمت في ظل تطبيق أحكامه، إلا إذا قرر المشرع غير ذلك، تقديرًا منه لبعض الأوضاع على سبيل الاستثناء.

الفرع الثالث

تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية

بداية نشير إلى إن الأساس في تطبيق القانون هو تفعيله انطلاقاً من النقطة الزمنية التي نعيشها حالياً والمضي قدماً لا أن نرجع للماضي لنطبق القانون الحالي عليه، وهذا ما تم الاتفاق عليه لمفهوم "عدم رجعية القانون" بأن يكون أثر القانون على الوقائع التي تلي إقراره لا التي سبقتها، مع العلم أن القوانين التي تصدر حديثاً يتم إذعانها في الجريدة الرسمية إشارةً إلى بدء العمل بها اعتباراً من تاريخها.

واستقر الفقه والقضاء على أن أحكام القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا تتعطف آثارها على ما يقع قبلها ما لم ينص على خلاف ذلك، عدم جواز انسحاب تطبيق القانون الجديد على ما يكون قد انعقد من تصرفات أو تحقق من أوضاع قبل العمل به.

وقد حدد المشرع الكويتي بداية تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، حيث تنص المادة (٩٤) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة ١٩٧٩، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية على أنه "على رئيس الوزراء والوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ هذا المرسوم، وينشر في الجريدة الرسمية ويعمل به من ١٩٧٩/٧/١"^(١).

ويتضح من خلال النص السابق أن تاريخ نفاذ قانون الخدمة المدنية ١٩٧٩/٧/١، وهو أيضاً تاريخ انتهاء العمل بقانون الوظائف العامة المدنية، مما يقتضي الأمر سريان أحكام القانون الجديد من هذا التاريخ، ولكن القانون ذاته قرر تطبيق المواد ٤-٥-٣٩ منه من تاريخ نشر القانون، ولما كان القانون

(١) وهذا ما كانت تنص عليه المادة (١/٤٠) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة ١٩٧٩ قبل تعديلها والتي تنص على أنه "على رئيس مجلس الوزراء والوزراء - كل فيما يخصه - تنفيذ هذا القانون، وينشر في الجريدة الرسمية ويعمل به من ١٩٧٩/٧/١ فيما عدا المواد ٤-٥-٣٩ فيعمل بها من تاريخ نشرها.

قد نشر في الجريدة الرسمية يوم ١٩٧٩/٤/٩ فتعتبر هذه المواد نافذة المفعول من هذا التاريخ في وقت لزال العمل جارياً بتطبيق قانون الوظائف العامة المدنية^(١).

ومما سبق وبالتحليل الدقيق يتضح أن نص المادة (٤٠) من القانون يكشف لنا عدم إمكانية القول بتعديل أحكام قانون الوظائف العامة المدنية خلال الفترة من ١٩٧٩/٤/٩ ولغاية ١٩٧٩/٧/١، ذلك لأن التعديل أما أن يكون صريحاً أو ضمناً.

وليس في القانون الجديد ما يشير إلى ذلك، بل أن المادة (٣٦) من القانون تشير صراحة إلى إلغاء قانون الوظائف العامة المدنية ولا شك أن هذا الإلغاء يعتبر نافذاً من تاريخ تطبيق القانون الجديد، وذلك حتى لا تبقى العلاقات الوظيفية دون قانون يحكمها خلال تلك الفترة، فالمادة (٤٠) من قانون الخدمة المدنية لم تعدل إذن في أحكام قانون الوظائف العامة المدنية، وإلا لاعتبر هذا التعديل ملغياً بإلغاء القانون.

وكل ما هناك أن المشرع قد قرر تطبيق نصوص القانون على فترتين، خصص الفترة الأولى لاستكمال بعض الأجهزة الجديدة التي أنشأها، وسمح لها بمزاولة اختصاصاتها، حتى إذا ما جاء وقت العمل بالنصوص الأخرى، كانت أجهزة الخدمة على استعداد للتعامل معها.

(١) د/ أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، ط (٤)، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٥٢.

المطلب الثاني

الإطار العام لمجلس الخدمة المدنية

تقسيم:

بينت المادة (٤) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة ١٩٧٩، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية إنشاء مجلس الخدمة المدنية فقد نصت على أنه "ينشأ مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية يكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه الرئيس في ذلك، ويعمل في إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها. ويصدر مرسوم بتشكيل المجلس المشار إليه يحدد فيه مدة العضوية وقواعد وإجراءات اجتماعاته وغير ذلك مما يقتضيه نظام العمل فيه. وللمجلس أن يشكل لجانا سواء من أعضائه أو من غيرهم لدراسة أو متابعة الموضوعات التي يحيلها إليها".

ولبيان الإطار العام لمجلس الخدمة المدنية في دولة الكويت، فإنه من الضروري تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، وذلك على التقسيم التالي:

الفرع الأول: الهيكل التنظيمي للديوان في دولة الكويت.

الفرع الثاني: اختصاصات ديوان الخدمة المدنية بدولة الكويت.

الفرع الثالث: التحديات التي تواجه مجلس الخدمة الكويتي.

الفرع الأول

الهيكل التنظيمي للديوان في دولة الكويت

يحدد الهيكل التنظيمي لأي منظمة العلاقات الرسمية بين المستويات التنظيمية المختلفة، ونطاق الإشراف لكل من المديرين والمشرفين، كما يحدد المجموعات العاملة معا داخل الإدارات المختلفة، وبين الإدارات داخل التنظيم ككل.

كما أنه يتضمن تصميم النظم اللازمة للتأكد من فعالية التنسيق والاتصالات، وتكامل الجهود بين الإدارات المختلفة في جميع المجالات^(١).

ومن ثم، يعتبر الهيكل التنظيمي من أهم العوامل التي تؤثر على أداء الديوان، فهو يوضح كيفية توزيع المهام والأعمال على الأفراد والإدارات المختلفة، وخطوط السلطة ومراكز اتخاذ القرارات، وخطوط الاتصالات الأفقية والرأسية في التنظيم، والكيفية التي يتم من خلالها تحقيق التنسيق والتكامل بين المستويات التنظيمية المختلفة^(٢).

ويتضح من خلال الهيكل التنظيمي للديوان ما يلي:

١- يتسم الهيكل التنظيمي للديوان يكبر الحجم، حيث يتكون من أربعة قطاعات رئيسية، هي قطاع البعثات ونظم المعلومات، وقطاع الشؤون المالية والإدارية، وقطاع التطوير الإداري، وقطاع الشؤون القانونية، ويتراوح عدد الإدارات التابعة لكل قطاع بين ثلاث وثمان إدارات، هذا بالإضافة إلى عدد من الوحدات التنظيمية الأخرى التابعة لكل من رئيس الديوان ووكيله^(٣).

(1) Richard L. Daft, "Organization Theory and Design", 12th Edition, New York :West Publishing company, 1995, P.192

(٢) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

DARDAUD, ANNE, La Procédure Disciplinaire dans la fonction publique, (Fautes– Sanctions– Recours), Montreuil. France, Papyrus, 2016 p 215.

(٣) عبد الرحيم محمود، إدارة التنمية والتخطيط، مجلة الإدارة، العدد (٥٩)، ١٩٩٤، ص ٢٠.

٢- يعتبر الهيكل التنظيمي للديوان من الهياكل المركبة، حيث يعتمد تقسيم العمل وتجميع الأنشطة المختلفة بالديوان على عدد من المعايير الأساسية، من أهمها:

- التقسيم على أساس وظيفي وفقاً لهذا المعيار، يتم تقسيم الديوان إلى عدد من الإدارات والوحدات التنظيمية، بما يتناسب مع الوظائف الرئيسية التي يقوم بها وفي ضوء الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، مثل: إدارة التنظيم وإدارة توصيف وتقييم الوظائف، وإدارة ترتيب الوظائف والميزانية، وإدارة تطوير الخدمة وأساليب العمل ومكتب التنسيق والمتابعة. ولأشك أن هذا التقسيم يفيد الديوان في رفع كفاءة الأداء، وتطوير وتحسين الوسائل والأساليب الفنية يفيد الديوان في رفع كفاءة الأداء، وتطوير وتحسين الوسائل والأساليب الفنية المستخدمة في أداء العمل^(١)، وبالإضافة إلى ذلك منع الازدواجية والتداخل بين الإدارات المختلفة، ولكنه يتطلب توافر أفراد ذوي كفاءات ومهارات خاصة، ويحتاج إلى درجة عالية من التنسيق^(٢).
- التقسيم على أساس الخدمات التي يقدمها الديوان، مثل: إدارة الفتوى والرأي، وإدارة تدريب نظم وتقنية المعلومات، ومركز بحوث التطوير الإداري، ومركز تنمية الموارد البشرية.
- التقسيم على أساس العلماء المستفيدين من خدمات الديوان، مثل : مكتب تسجيل القوى العاملة، وإدارة مكافأة نهاية الخدمة، وإدارة البعثات.
- التقسيم على أساس العمليات التشغيلية: وفقاً لهذا المعيار، يتم تقسيم بعض الإدارات وفقاً لما تقوم به من أنشطة فنية متخصصة لأداء عمليات معينة مثل: إدارة الاختيار، وإدارة التخطيط، ويتميز هذا الأسلوب بسهولة الإشراف والرقابة، والاستفادة من مبدأ التخصص وتقسيم العمل. ولكن يؤخذ عليه، صعوبة الفصل والتحديد الدقيق لكل عملية من العمليات التشغيلية، بالإضافة إلى أنه يحتاج إلى درجة عالية من التنسيق بين الإدارات المختلفة^(٣).

(١) د/ تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، المجلد ٢٧، العدد ٥٣، يناير ٢٠١٣، ص ٤٠٣ وما بعدها.

(٢) محمد يسري قنصوه، التنظيم الإداري وتحليل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، ط (٤)، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٧٥.

(٣) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

ونود أن نشير إلى أنه صدر قرار رئيس ديوان الخدمة المدنية بخصوص تحديد الهيكل التنظيمي لديون الخدمة المدنية الكويتي والذي قرر أن الهيكل التنظيمي الجديد تم تحديده على النحو التالي:

نصت المادة الأولى من القرار على أنه: "يكون الهيكل التنظيمي لديوان الخدمة المدنية كما هو موضح أدناه ومبين بالهيكل التنظيمي المرفق لهذا القرار.

رئيس ديوان الخدمة المدنية: ويتبعه مباشرة:

- إدارة مكتب الوزير.

- مكتب شؤون مجلس الخدمة المدنية (بمستوى إدارة).

- إدارة مكتب رئيس الديوان، ويتبعها مباشرة: قسم التنسيق والمتابعة، قسم السكرتارية والدعم الإداري.

- مكتب التفتيش والتدقيق بمستوى إدارة.

- وكيل ديوان الخدمة المدنية، ويتبعه مباشرة: المكتب الفني، مكتب التخطيط والبحوث (بمستوى إدارة) ويتبعها مباشرة: مراقبة البحوث، مراقبة التخطيط، إدارة خدمة المواطن والعلاقات العامة، ويتبعها مباشرة: قسم العلاقات الخارجية، قسم العلاقات العامة، قسم الإعلام، قسم الاستقبال، وكذلك يتبع وكيل الديوان مباشرة إدارة مكتب وكيل الديوان، ويتبعها مباشرة: قسم متابعة أعمال اللجان والاجتماعات والمنظمات العربية والدولية، قسم السكرتارية.

ويتبع وكيل ديوان الخدمة المدنية كافة قطاعات الديوان، وفيما يلي كل قطاع بما يشتمل عليه من وحدات تنظيمية:

١ - قطاع الوكيل المساعد لشؤون البعثات والإجازات الدراسية: الوكيل المساعد لشؤون البعثات والإجازات الدراسية، ويتبعه مباشرة:

- مكتب الوكيل المساعد لشؤون قطاع البعثات والإجازات الدراسية (بمستوى قسم)، مكتب متابعة قضايا الموفدين (بمستوى قسم)، قسم الدعم المالي للبعثات والإجازات الدراسية.

- إدارة البعثات، وتتبعها مراقبة البعثات الدراسية، ويتبعها: قسم بعثات الأطباء للخطة الخارجية، قسم البعثات لغير الأطباء للخطة الخارجية، قسم البعثات المحلية، قسم التنسيق والمتابعة للبعثات الدراسية.

- إدارة الإجازات الدراسية، وتتبعها مراقبة الإجازات الدراسية، ويتبعها: قسم الإجازات الدراسية للدول العربية ودول مجلس التعاون الخليجي، قسم الإجازات الدراسية للدول الأجنبية، قسم الإجازات الدراسية للجامعات الحكومية داخل الكويت، قسم الإجازات الدراسية للجامعات الخاصة داخل الكويت.

- إدارة التدريب الخارجي، ويتبعها مباشرة: قسم المتابعة الفنية، قسم البرامج التعاقدية الخارجية، قسم الدورات التدريبية الخارجية، قسم المهمات الرسمية الخارجية.

٢ - قطاع الوكيل المساعد لشؤون التوظيف: الوكيل المساعد لشؤون التوظيف، ويتبعه مباشرة:

- مكتب الوكيل المساعد لشؤون قطاع التوظيف (بمستوى قسم).

- مكتب المتابعة والتنسيق (بمستوى قسم).

- إدارة نهاية الخدمة، ويتبعها مباشرة: قسم التدقيق والمراجعة، قسم المتابعة الإدارية.

- إدارة تسجيل القوى العاملة، ويتبعها مباشرة: قسم دراسات وبحوث القوى العاملة، قسم التسجيل، قسم القوى العاملة.

- إدارة الاختيار، ويتبعها مباشرة: قسم الترشيح، قسم المتابعة والتنسيق.

- إدارة الاحتياجات الوظيفية.

٣ - قطاع الوكيل المساعد للشؤون المالية والإدارية: الوكيل المساعد للشؤون المالية والإدارية، ويتبعه مباشرة:

- مكتب الوكيل المساعد لشؤون قطاع المالية والإدارية (بمستوى قسم).

- مكتب الخدمة الوطنية العسكرية.

- إدارة السجل العام، ويتبعها مباشرة: قسم الصادر، قسم الوارد، قسم التحويل، قسم السكرتارية والحفظ.

- إدارة الشؤون المالية، ويتبعها مباشرة: قسم محاسبة الأصول، قسم المراجعة والمتابعة.

مراقبة الميزانية والصرف، ويتبعها: قسم الصرف، قسم الميزانية.

مراقبة الميزانية والمشتريات، ويتبعها: قسم المشتريات، قسم الحسابات، قسم المخازن.

- إدارة الشؤون الإدارية، ويتبعها مباشرة: قسم الترجمة.

مراقبة شؤون الموظفين، ويتبعها: قسم الدعم الإداري، قسم الدعم القانوني والتحقيقات، قسم الرواتب.

مراقبة الخدمات العامة، ويتبعها: قسم الصيانة، قسم النقلات والأمن والسلامة.

- إدارة ترتيب الوظائف والميزانية، ويتبعها مباشرة: قسم التعيينات والمؤهلات، قسم تعديل الأوضاع الوظيفية، قسم ترتيب الوظائف والميزانية، قسم الدراسات والبحوث.

٤ - قطاع الوكيل المساعد لقطاع التطوير الإداري: الوكيل المساعد لقطاع التطوير الإداري، ويتبعه مباشرة:

- مكتب الوكيل المساعد لقطاع التطوير الإداري (بمستوى قسم).

- مكتب التنسيق والمتابعة ويتبعها مراقبة التنسيق والمتابعة.

- إدارة التنظيم ووصف الوظائف ويتبعها مباشرة: قسم المتابعة التنظيمية، مراقبة التنظيم، ويتبعها:

قسم دراسة وتطوير الهياكل التنظيمية للإدارات الحكومية والجهات الملحقة، قسم دراسة وتطوير الهياكل التنظيمية للوزارات والمؤسسات ذات الميزانية المستقلة، مراقبة توصيف وتصنيف الوظائف، ويتبعها قسم توصيف وتصنيف الوظائف.

- إدارة تطوير الخدمة وأساليب العمل، ويتبعها: قسم ضبط الجودة، قسم تطوير الخدمة الحكومية، قسم تطوير الإجراءات.

- مركز تنمية الموارد البشرية، ويتبعه مباشرة: قسم التنسيق المالي، قسم الخدمات التدريبية، مراقبة تصميم وتنفيذ البرامج، ويتبعها: قسم البرامج العامة، قسم البرامج الخاصة، مراقبة تخطيط وتقييم البرامج، ويتبعها: قسم تخطيط التدريب، قسم تقييم الفعاليات التدريبية، قسم المعلومات والدراسات التدريبية.

٥ - قطاع الوكيل المساعد للشؤون القانونية ورقابة شؤون التوظيف: الوكيل المساعد للشؤون القانونية ورقابة شؤون التوظيف، ويتبعه مباشرة:

- مكتب قضايا شؤون الديوان، مكتب الوكيل المساعد للشؤون القانونية (بمستوى قسم)، مكتب تنسيق مراقبي شؤون التوظيف (بمستوى قسم)، إدارة الفتوى والرأي، وتتبعها: مراقبة متابعة شؤون قضايا الجهات الحكومية، مراقبة الفتوى والرأي.

- إدارة التظلمات والعقود، ويتبعها مباشرة: قسم التظلمات، قسم العقود.

- إدارة التقييم والمتابعة، ويتبعها: مراقبة التخطيط والمتابعة.

- إدارة رقابة شؤون التوظيف للوزارات ويتبعها: مراقبة رقابة شؤون التوظيف للوزارات، وتتبعها: وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة التربية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الأشغال العامة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الداخلية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الصحة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الدولة لشؤون مجلس الأمة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة العدل (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الكهرباء والماء (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة التعليم العالي (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة التجارة والصناعة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الإعلام (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الشؤون الاجتماعية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الدفاع (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف

بوزارة النفط (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة المالية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوزارة الخارجية (بمستوى قسم).

- إدارة رقابة شؤون التوظيف للإدارات الحكومية والجهات الملحقة، وتتبعها: مراقبة رقابة شؤون التوظيف للإدارات الحكومية، وتتبعها: وحدة رقابة شؤون التوظيف بالمركز الوطني لتطوير التعليم (بمستوى قسم).

وحدة رقابة شؤون التوظيف بإدارة الفتوى والتشريع (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بجهاز المراقبين الماليين (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالإدارة العامة للطيران المدني (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالجهاز المركزي لتكنولوجيا المعلومات (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالأمانة العامة لمجلس الوزراء (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بوحدة التحريات المالية الكويتية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بجهاز حماية المنافسة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالإدارة العامة للجمارك (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالإدارة المركزية للإحصاء (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالجهاز المركزي للمناقصات العامة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالأمانة العامة للأوقاف (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بديوان الخدمة المدنية (بمستوى قسم).

- مراقبة رقابة شؤون التوظيف للجهات الملحقة، ويتبعها: وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة لشؤون ذوي الإعاقة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للشباب (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف ببلدية الكويت (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بهيئة تشجيع الاستثمار المباشر (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للغذاء والتغذية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للعاية بطباعة ونشر القرآن الكريم والسنة النبوية وعلومهما (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بقوة الإطفاء العام (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للبيئة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للمعلومات

المدنية (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للاستثمار (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بهيئة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للرياضة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بجامعة الكويت (بمستوى قسم)، وحدة لشؤون القصر (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة للقوى العاملة (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالديوان الوطني لحقوق الإنسان (بمستوى قسم)، وحدة رقابة شؤون التوظيف بالهيئة العامة لشؤون الزراعة والثروة السمكية (بمستوى قسم).

٦ - قطاع نظم المعلومات: الوكيل المساعد لشؤون نظم المعلومات، ويتبعه مباشرة: قسم التنسيق الإداري، المكتب الفني.

- إدارة دعم المستفيدين ومتابعة المشروعات، ويتبعها: مراقبة دعم المستفيدين ومتابعة المشروعات، ويتبعها: قسم التقنيات التدريبية، قسم متابعة مشروعات الإدارات والهيئات والمؤسسات العامة والجهات غير الحكومية، قسم متابعة مشروعات الوزارات.

- إدارة الدعم الفني، ويتبعها: مراقبة الدعم الفني، ويتبعها: قسم قواعد البيانات، قسم نظم التشغيل، قسم التطوير الفني، قسم نظم تشغيل الوزارات والهيئات الحكومية، قسم نظم تشغيل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية.

- إدارة تطوير النظم، ويتبعها: مراقبة تطوير النظم، ويتبعها: قسم تنفيذ المشروعات، قسم تخطيط المشروعات، قسم الإحصاء والتحليل.

- إدارة التشغيل، ويتبعها: مراقبة التشغيل، ويتبعها: قسم ضبط العمليات، قسم تخطيط وتنفيذ العمليات، قسم معالجة الوثائق.

كما نصت المادة الثانية على أن "يبلغ هذا القرار من يلزم لتنفيذه، ويعمل به من تاريخ صدوره
ويلغى كل من قراري الديوان رقمي (١٨٦) لسنة ٢٠٢٣ و (٢٦١) لسنة ٢٠٢٣ المشار إليهما أعلاه"

•(١)

الفرع الثاني

اختصاصات ديوان الخدمة المدنية بدولة الكويت

يختص ديوان الخدمة المدنية بما يلي:

- أ- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بشئون الوظائف العامة وإبداء الرأي فيما يقترح من مشروعات متصلة بهذه الشئون قبل إقرارها.
- ب- الإشراف على تنفيذ قوانين ولوائح التوظيف وتفسيرها ومراقب تطبيقها.
- ج- وضع القواعد الخاصة بسياسة الأجور والمرتبات وتحديد عدد الوظائف ودرجاتها بقدر ما تقتضيه حاجة العمل.
- د- ترتيب الوظائف على أساس نوع العمل وطبيعته وواجباته، ومسئوليته والمؤهلات اللازمة لأدائه.
- هـ- مراجعة مشروعات الميزانيات والاعتمادات الأخرى فيما يختص على السلطة المختصة بالتصديق عليه بالوظائف وكل ما يقرر للموظفين والمستخدمين من مرتبات وإبداء ملاحظاته عليها ويجب عرض هذه الملاحظات مع مشروع الميزانية.
- و- وضع النظم الخاصة باختيار أصلح المرشحين لشغل الوظائف الشاغرة وتحديد المؤهلات اللازمة لها^(١).
- ز- وضع النظم الخاصة بتدريب الموظفين والإشراف على تنفيذها.
- ح- وضع نظام السجل العام لموظفي الدولة والإشراف على تنفيذه.
- ط- كل ما نص في قانون أو لائحة على اختصاص الديوان بنظره.

(١) دولة الكويت، ديوان الخدمة المدنية (٢٠١٠/١/٧) www.csc.net.kw/Main.html

وفي العموم، يختص الديوان بالنظر في رفع مستوى الخدمة العامة وضمان سير العمل الحكومي على وجه مرض، ومع التوسع المستمر في حجم وأنشطة الجهاز الإداري الكويتي، في أواخر التسعينيات من القرن العشرين وبدايات القرن الحادي والعشرين تزايدت أهمية الدور الذي يلعبه ديوان الخدمة المدنية في إعادة تنظيم وتطوير هذا الجهاز بالشكل الذي يمكنه من الاستجابة للتغيرات الداخلية والخارجية التي تشهدها البلاد^(١).

ورغم تنامي الدور الذي يلعبه ديوان الخدمة المدنية في الإصلاح والتطوير الإداري في أعقاب تحرير دولة الكويت من الغزو العراقي إلا أن هذا الدور لم يحظ بالاهتمام والدراسة من قبل الباحثين^(٢).

كما يختص مجلس الخدمة المدنية بالكويت وضع نظام للتدريب يتضمن أنواعه ومستوياته وتقييم أداء المتدربين وآثار هذا التقييم والجهات التي تتولى التدريب والتنسيق فيما بينها، لكن ممارسة المجلس لهذا الاختصاص تكون بناء على اقتراح من ديوان الموظفين^(٣).

كما يختص المجلس أيضا بالبت في التظلمات من عقوبة الفصل من الخدمة إذا وقعت على شاغلي مجموعة الوظائف العامة هذا وبمقدور المجلس أن يشكل لجنة من بين أعضاء لفحص ما يقدم له من تظلمات وتقديم توصيات بما أسفرت عنه نتيجة الفحص^(٤).

وجدير بالإشارة إلى أن سلطة الإدارة في الإحالة إلى التقاعد قبل السن القانونية ليست مطلقة ولا تحكمية، حيث قررت المادة (٧٦) من المرسوم الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية أنه: (يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش تقاعدي فيما لو انتهت

(١) د/ بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، مرجع سابق ص ٢٩.

(٢) دولة الكويت، ديوان الخدمة المدنية (٢٠١٠/١/٧) www.csc.net.kw/Main.html

(٣) د/ تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص ٤٠٦ وما بعدها.

(٤) د/ عبد الرحيم محمود، إدارة التنمية والتخطيط، مرجع سابق، ١٩٩٤، ص ٢٥.

خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة، وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من الوزير، فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فتكون بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح الوزير^(١).

وإن المستقر عليه قضاء أن استعمال السلطة المختصة سلطتها في إحالة الموظف إلى التقاعد مرده إلى أصل طبيعي يتمثل في وجوب هيمنة الإدارة على تسيير المرفق العام لضمان استمراره وانتظامه على وجه يحقق الصالح العام، وأنه لئن كانت الإدارة تستقل بتقدير أهمية وخطورة الأسباب التي تستند إليها في قرار الإحالة للتقاعد، إلا أن سلطتها هذه ليست مطلقة أو تحكمية، ذلك أن منط الإحالة الموظف للتقاعد قبل بلوغ سن المعاش - وهو استثناء على الأصل - هو ثبوت عدم صلاحية الموظف في البقاء في الوظيفة بحيث يكون بقاءه فيها مضرا بمصلحة المرفق الذي يعمل به، ويجب أن تكون عدم الصلاحية مستخلصة من وقائع صحيحة لها معينها الثابت بالأوراق بما يكفي للتدليل على عدم صلاحية الموظف للاستمرار في عمله^(٢)، فلا يكفي لذلك خروج الموظف على مقتضى الواجب الوظيفي بما يشكل مخالفة وظيفية يخضع فيها للنظام التأديبي^(٣).

"والقول بغير ذلك يجعل من الإحالة للتقاعد سيفا مسلطا على رقبة الموظف العام، ويجعل استعماله متروكا للهوى والمصالح الشخصية واستبعاد من تختلف معه الإدارة في الفكر والمنهج" ^(٤).

هذا وتنقسم الوظائف في دولة الكويت إلى دائمة ومؤقتة، كما تنقسم الوظائف الدائمة إلى (مجموعة الوظائف القيادية، مجموعة الوظائف العامة، مجموعة الوظائف الحرفية، مجموعة وظائف الخدمات).

(١) للمزيد انظر: د/ جورج شفيق ساري، الإحالة إلى التقاعد قبل بلوغ السن القانونية كسبب لإنهاء خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة تحليلية نقدية في ضوء قانون ونظام الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، المجلد ٤١، العدد ١، مارس ٢٠١٧.

(٢) في هذا المعنى حكم محكمة التمييز في الطعن رقم ١٠٠ / ١٩٩٢ تجاري جلسة ١٩٩٣/٤/١٩.

(٣) الحكم الصادر في الاستئناف رقم ٢٠٠٩/٦١٠ إداري / جلسة ٢٠١٠/٢/٢٣، المؤيد بحكم التمييز الصادر بتاريخ ٢٠١١ / ٢ / ١٥ في الطعن رقمي ٤٩٠ و ٤٩١ لسنة ٢٠١٠ إداري / ٢.

(٤) الحكم الصادر من المحكمة الكلية - الدائرة الإدارية الثالثة بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٦، في القضية رقم ٤٨٥، سابق الإشارة إليه. وجدير بالذكر أن المحكمة قضت في هذه الدعوى بإلغاء قرار الإحالة إلى التقاعد، لصدور القرار من غير مختص، حيث إن مصدر القرار استند في إصداره إلى تفويض بالتوقيع من المختص وليس تفويض في الاختصاص.

إلا أنه بمقتضى نص المادة رقم (١٢) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية يجوز لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين إضافة مجموعات رئيسية أخرى هذا ويختص ديوان الموظفين بإصدار قواعد وأحكام توزيع الوظائف على هذه المجموعات.

وإذا كانت المرتبات والأجور محددة بجدول الرواتب المرافق للقانون فإنه بناء على اقتراح ديوان الموظفين يجوز لمجلس الخدمة المدنية تقرير مرتبات لبعض الوظائف دون التقيد بما ورد في جدول المرتبات^(١).

هذا وبناء على اقتراح من ديوان الموظفين يختص مجلس الخدمة المدنية بتحديد قواعد وأحكام وشروط منح ما يلي:

١- التعويضات عن الأعمال الإضافية التي يطلب تأديتها في غير أوقات العمل الرسمية.

٢- المكافآت المالية نظير أداء الخدمة الممتازة.

٣- بدلات بسبب طبيعة العمل أو الحصول على مؤهلات علمية أو اجتياز دورات تدريبية أو لمواجهة أعباء خاصة.

٤- المخصصات المالية للوافدين في إجازات أو بعثات أو منح دراسة أو أدوات تدريبية.

٥- تخصيص المساكن الحكومية.

٦- الحوافز المادية أو العينية أو المعنوية^(٢).

ومما سبق يتضح أن أداة التعيين في مجموعة الوظائف القيادية هو مرسوم أميري أما التعيين في مجموعة الوظائف العامة يكون بقرار من الوزير المختص، أما بالنسبة لمجموعتي الوظائف الحرفية والخدمات فيتم التعيين فيها بقرار من وكيل الوزارة.

(١) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥

لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

(٢) المادة رقم (١٩) من المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بالكويت.

وقد نصت المادة (٢٣) من المرسوم بقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ على أنه يجوز سحب القرارات، والصادرة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح خلال سنة من تاريخ صدور القرار، لكن ميعاد السحب هذا يوقف في حالة اعتراض ديوان الموظفين أو ديوان المحاسبة أو أية جهة مختصة على القرار إلى أن يبت في الموضوع، وأنه في حالة الخلاف بين ديوان الموظفين أو ديوان المحاسبة وبين الجهة الحكومية يعرض الأمر على مجلس الخدمة المدنية ليفصل. في هذا الخلاف بقرار نهائي^(١).

ولقد أوجبت المادة رقم (٣٤) من المرسوم بقانون آف الذكر ضرورة إخطار ديوان الموظفين بصورة من القرارات الصادرة من الجهات الحكومية بالتعيين أو الترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها.

ومن حق الديوان أن يعترض على القرارات المخالفة للقوانين واللوائح ويبلغ أسباب الاعتراض على هذه الجهة خلال ثلاثين يوماً من أخطاره بها، فإذا لم يتم الاتفاق بين الجهتين قام الديوان بعرض الأمر على مجلس الخدمة المدنية ليقرر ما يراه، وأن غير الكويتيين لا يعينون إلا بصفة مؤقتة بطريق التعاقد، ويضع مجلس الخدمة المدنية أحكام وقواعد وضع تلك العقود^(٢).

ويختص مجلس الخدمة المدنية في دولة الكويت بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية فيملك توضيح عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة على المخالفين، وللمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة لتشكيل من بين أعضائه لدراسة واقتراح القرار المناسب، ويجوز أن تستعين اللجنة بأراء من تختاره من غير أعضائها، كما يجوز لها أن تكلف أحد أعضائها أو غيرهم لاستكمال التحقيق وتعرض مقترحات اللجنة على المجلس حيث يصدر قراراً نهائياً فيما يعرض عليه^(٣).

(١) راجع: أحكام مجلس الدولة الفرنسي بخصوص سحب القرارات الإدارية:

- C.E. 6 Mars 1953 , Levert, 166. 10 Mars 1957 , st Samat, A.J.D.A 1967 , 280, Conel. AGalmot. C.E. 24 ; - 3.fev. 1967 , de Maistger, A.J.D.A. 1967, 342, Note Peiser. ; - C.E. 3 fev. 1956 , de Fontbonne, R.D.P. 1956, 859, Note Waline.

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ٤٧٦.

(٣) د/ رياض بن جليلي، تمكين المرأة، المؤشرات والأبعاد التنموية، جسر التنمية، السنة السابعة، العدد (٧٢)، أبريل

٢٠٠٨، ص ١٠٤.

ويخصص هذا المجلس بالبيت في التظلمات من عقوبة الفصل من الخدمة، في حالة وقوعها على بعض شاغلي مجموعة الوظائف العامة، ويملك المجلس سلطة تشكيل لجنة من بين أعضائه لفحص التظلمات التي تقدم إليه ويقدم توصيات بما تسفر عنها نتائج الفحص^(١).

(١) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٧٧؛ د/ عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، مطبوعات جامعة الكويت، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٧، ص ٣٨؛ د/ طلال سعود غيث السويط، إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إيمانه على المخدرات دراسة في التشريعين الكويتي والمصري، المجلد ٣٤، العدد ٣ - الرقم المسلسل للعدد ٣٤، يوليو ٢٠١٩، ص ٤٦٩.

الفرع الثالث

التحديات التي تواجه مجلس الخدمة الكويتي

هناك تحديات اجتماعية وإدارية تواجه مجلس الخدمة المدنية الكويتي، وهي على النحو التالي:

أولاً: التحديات الاجتماعية:

لا تتأثر الأجهزة الحكومية بالعوامل والمتغيرات البيئية فحسب، بل تتأثر أيضاً بسمات وخصائص المجتمع الذي توجد فيه ^(١). وبدراسة البيئة الاجتماعية للديوان، وجد أن المجتمع الكويتي يتسم بعدد من السمات الاجتماعية والتي تمثل تحديات كبيرة أمام الحكومة الكويتية بصفة عامة وديوان الخدمة المدنية بصفة خاصة، من أبرزها ما يلي:

- ١- ارتفاع معدل النمو السكاني: حيث وصل إلى ٢,٧ مليون نسمة في عام ٢٠٠٥ قبل أن يصل إلى ٢,٩ مليون خلال عام ٢٠٠٧، ومن المتوقع أن يصل هذا العدد إلى ٣,٤ مليون عام ٢٠١٥ بمعدل نمو بلغ (٣,٣%) ^(٢).
- ٢- تعاني دولة الكويت من خلل في التركيبة السكانية بين المواطنين والوافدين. لصالح الوافدين، حيث تشير الإحصائيات المتاحة إلى أن إجمالي عدد السكان خلال عام ٢٠٠٧ بلغ حوالي ٣,٤ مليون نسمة، ولا تتجاوز نسبة المواطنين إلى إجمالي السكان (٣١%) ^(٣).
- ٣- ارتفاع الوعي والمستوى التعليمي والثقافي لأفراد المجتمع الكويتي وتنوع احتياجاتهم، وهو ما أدى إلى تنامي الطلب على الخدمات العامة ومرافق التجهيزات الأساسية وما يفرضه ذلك من أعباء جديدة تقع على عاتق نظم إدارية عالية الكفاءة لتحقيق أهدافه.

(1) Jenna Bednar and Scott E Page, "Culture, Institutional Performance, and Path Dependence", University of Michigan, U.S.A., August 19, 2005, P.1.

(٢) برنامج الأمم المتحدة للتنمية، "تقرير التنمية البشرية ٢٠٠٧/٢٠٠٨ محاربة تغيير المناخ، التضامن الإنساني في عالم منقسم"، جينيف، مركز معلومات قراء الشرق الأوسط، ٢٠٠٩، ص ٢٣١.

(٣) د/رياض بن جليلي، تمكين المرأة، المؤشرات والأبعاد التنموية، مرجع سابق، ص ١٠٩.

٤- توجه المواطنين للعمل في القطاع الحكومي واعتماد القطاع الخاص على توظيف الوافدين وبالرغم من تدني معدلات البطالة، فإن التدفقات المستقبلية لفترة العمل تضع ضغوطاً على التنظيم الإداري للأجهزة المركزية في الدولة^(١).

ثانياً: التحديات الإدارية:

تبنّت الحكومة الكويتية خلال العقدين الماضيين عدداً من السياسات الاقتصادية والإدارية التي انعكست بدرجة كبيرة على الجهاز الإداري للدولة وفرضت على ديوان الخدمة المدنية عدداً من التحديات التي يجب التعامل معها بأسلوب علمي حتى يمكن تحقيق الإصلاح والتطوير الإداري المنشود، ومن أبرز تلك التحديات^(٢):

١- اتساع وتضخم الجهاز الإداري للدولة ليشمل على ما يزيد على ٥٢ جهة حكومية تنتوع بين وزارة وإدارة حكومية وهيئات عامة ومؤسسات اقتصادية، ولقد وصل هذا التضخم إلى درجة يصعب معها استمرار الحكومة والقطاع العام في توظيف القوى العاملة الوطنية. وبالتالي، يجب البحث عن طرق أخرى لمواجهة التزايد المستمر في حجم المعروض من العمالة الوطنية.

٢- لا تواكب الهياكل التنظيمية في عدد من الأجهزة الحكومية متطلبات العمل، مما يجعلها غير قادة على التوفيق بين متطلبات العمل وقدراتها الفعلية على تحقيقها فلم تتمكن هذه الأجهزة من تكييف وتحديث هياكلها التنظيمية بالشكل الذي يساعدها على الأداء بمستوى يوازي اتساع دورها وتزايد نشاطاتها، بل اقتصر دور هذه الأجهزة على إجراء بعض التعديلات المحدودة التي لا تفي بالغرض وتفقر إلى النظرة الشمولية.

٣- معاناة بعض الأجهزة الحكومية من الازدواجية والتداخل والتنازع في الاختصاصات فيما بين وحداتها الإدارية من جهة وبين الأجهزة الحكومية الأخرى من جهة أخرى، الأمر الذي قد يؤدي

(١) د/ محمد عدنان وديع، التعليم وسوق العمل، ضروريات الإصلاح، حالة الكويت، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٧م، ص ٢٢.

(٢) د/بلقاسم العباس، تقييم استراتيجيات سوق العمل لمواجهة تحدي البطالة في دولة الكويت، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد العاشر، العدد (٢)، يوليو ٢٠٠٨، ص ٨.

إلى إضاعة الوقت وإهدار ونشتيت الجهود والطاقات البشرية والمالية وارتفاع تكاليف التشغيل (١).

٤- وجود العديد من النظم واللوائح الداخلية في عدد من الجهات الحكومية تختلف عن نظم وقوانين الخدمة المدنية.

٥- طول الإجراءات التي تتبع في كثير من الأجهزة الحكومية لإنجاز المعاملات دون مبرر مقبول في معظم الحالات، مما أدى إلى استنزاف جهود القوى البشرية والموارد المالية ونقص الفاعلية في الأداء، نتيجة لعدم وجود أدلة شاملة مكتوبة للإجراءات توضح خطوات سير العمل في هذه الأجهزة، مما فتح المجال لاجتهادات الموظفين وبالتالي اختلاف الخطوات الإجرائية المتعلقة بخدمة معينة من معاملة إلى أخرى.

٦- انتشار عنصر اللامبالاة بين الموظفين في العديد من الأجهزة الإدارية، وكثرة الغياب والإجازات المرضية والاضطرارية، والتباطؤ في إنجاز الأعمال الموكلة إليهم، وضعف الالتزام بمواعيد الدوام الرسمي (٢).

٧- يعمل ديوان الخدمة المدنية بصفة خاصة والأجهزة الحكومية بصفة عامة في إطار بيئة معقدة تفرض عليها قيود ومتطلبات ومتعارضة، كما أنها تسعى إلى تحقيق أهداف متعددة ومتعارضة، وهو ما قد يؤدي إلى عدم قدرة هذه الأجهزة على تلبية جميع هذه المتطلبات، وصعوبة تحقيق كل هذه الأهداف بنفس الدرجة.

ولاشك في تزايد حدة التحديات الدولية تتطلب ضرورة نجاح التطوير الهيكلي والمؤسسي لإدارة الاقتصاد الوطني وتعزيز القدرات الإدارية والتنظيمية وتفعيل دورها في مساندة التنفيذ الكفء والفعال

(١) طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(2) Richard H. Hall, "Organizations : structures, processes, and outcomes", 6th ed., Englewood Cliffs, N.J Prentice Hall, U.S.A., 1996, P.275.

باستخدام التقنيات الحديثة والمتطورة وما تنتجه من فرص وإمكانيات لإنجاز الأعمال ومتابعتها وتقييمها^(١).

وفي السياق ألزمت قواعد تنفيذ ميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة ذات الميزانيات المستقلة الجهات

بالتقيد بأحكام قوانين الدولة، وما يصدر من قرارات عن مجلس الوزراء والتعاميم والقرارات الصادرة من الجهات المختصة وتعديلاتها، فيما لا يتعارض مع قانون إنشاء نُظُم الهيئة أو المؤسسة المستقلة، وذلك بعد إجراء الهيئة أو المؤسسة المستقلة الدراسة القانونية اللازمة وتدعيمها برأي الفتوى والتشريع.

كما أشارت القواعد إلى ضرورة اعتماد اللوائح الداخلية للمؤسسات المستقلة ونُظُم المرتبات من مجلس الخدمة المدنية، وذلك استناداً للمادتين (٥ و ٣٨) من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية وتعديلاته، وأشارت القواعد إلى ضرورة عرض نُظُم المرتبات المعمول بها في الهيئات والمؤسسات العامة على مجلس الخدمة المدنية للنظر فيها واعتمادها تنفيذاً للمادة (٣٨) من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية وذلك التزاماً بقرارات مجلس الوزراء^(٢).

ومن خلال السرد التاريخي للمراسلات والقرارات والتعاميم التي تمت بين الجهات المعنية في تنفيذ أحكام المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية؛ فإن لهذا السرد التاريخي أهمية لتأكيد مدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الهيئات والمؤسسات ذات الميزانيات المستقلة^(٣).

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ٩١٠ المنعقد في اجتماعه رقم ٥٤ - ٣ / ٢٠٠٦ ، بتاريخ ٢٨ / ٨ / ٢٠٠٦.

(2) Richard H. Hall, "Organizations : structures, processes, and outcomes", 6th ed., Englewood Cliffs, N.J Prentice Hall, U.S.A., 1996, P.275.

(٣) أ. بدر مشاري الحماد، مدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات المستقلة:

دراسة تحليلية وتطبيقية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة العاشرة - العدد ١ - العدد التسلسلي ٣٧ -

ربيع الثاني/ جمادى الأولى ١٤٤٣ هـ - ديسمبر ٢٠٢١ م، ص ١٠٢.

المطلب الثالث

الجهاز المركزي للخدمة المدنية في بعض الدول الأوروبية

تمهيد وتقسيم:

تُعرف الوظيفة العامة للأجهزة المركزية للخدمة المدنية طبقاً للمفهوم الأوروبي بأنها عمل دائم ومستقر وتخضع لنظام قانوني خاص متميز ومستقل عن القانون الخاص، ويخضع الموظف فيها لمجموعة من القواعد القانونية التي تعطيه حقوق وتفرض عليه واجبات مهنية محددة.

كما أن الوظيفة العامة ما هي إلا رسالة وخدمة ذات طبيعة خاصة تتسم بالدوام والاستقرار، وتستهدف ضمان سير المرافق العامة ويخضع فيها الموظف لنظام لائحي يستقل المشرع بتحديدته، وبحسب المفهوم الأوروبي لخصائص الوظيفة العامة في الأجهزة المركزية، فإن الوظيفة العامة تُعد رسالة وخدمة تتمتع بالاستقرار والدوام، وتحكمها قواعد القانون الإداري الذي يلتزم بوجود قواعد لوائح للموظفين.

وتقوم الوظيفة العامة تقوم على أساس التسلسل الإداري والتدرج الرئاسية المحفوفة بالعقوبات التأديبية الحاسمة، وقد يؤلف الموظفون في هذا النظام شريحة لها خصائصها المميزة داخل المجتمع، وهم يعتبرون جزءاً مهماً من بنية الدولة الإداري، وقد تطبق تلك الخصائص في معظم الدول الأوروبية الغربية، وخاصة فرنسا وإنجلترا وبلجيكا، وألمانيا، وإيطاليا، وإسبانيا، والسويد، والنرويج، واليابان^(١)، وقد اعتمدت الدراسة في هذا الفصل على بعض التقارير.

وسوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: جهاز الخدمة المدنية في دولة بريطانيا.

الفرع الثاني: جهاز الخدمة المدنية في دولة فرنسا.

(١) د/ صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٣.

الفرع الثالث: جهاز الخدمة المدنية في دولة ألمانيا.

الفرع الأول

جهاز الخدمة المدنية في دولة بريطانيا

يرجع تاريخ الخدمة المدنية في النظام الإنجليزي بداية من العام ١٩١٧م، والذي يمكن الوقوف عليه من خلال التقارير المتعددة التي وضعتها اللجان الملكية التي عُهد إليها بدراسة الجهاز الإداري والوظيفة العامة، وتقديم المقترحات اللازمة للعلاج الناجح، ومن أبرز هذه التقارير ما يلي^(١):

١- تقرير ماكنلي Macanly في العام ١٩١٧.

٢- تقرير برايتلي Prietley في العام ١٩٥٣.

٣- تقرير فالتون Fulton في العام ١٩٦٨.

ويتميز النظام الإنجليزي بوجود هيئة دائمة للخدمة المدنية تتمتع بالاستقلالية التامة ولأعضائها حصانات مقررّة، وتمتد اختصاصات تلك الهيئة إلى بعض قضايا التعيينات في الوظائف العامة. كما إنها تشرف على المسابقات التي تتم لشغل الوظائف العامة.

وقد طُورت الهياكل التنظيمية للوزارات تطوراً ملحوظاً اعتباراً من عام ١٩٥٠ من خلال تعميم استخدام أجهزة الحاسبات الآلية، كما تم اعتماد نظام البرمجة في ممارسة الأنشطة النوعية المختلفة للجهاز الإداري^(٢).

وبداية من عام ١٩١٩ أسست مجالس وايتلي Whitley Councils^(٣) للاختصاص في حسم المنازعات الإدارية سواء على المستوى العام أم في كل وزارة، ويشارك هذه المجالس في عضويتها بعض الموظفين لحسم المنازعات الناجمة عن ممارسة العمل الوظيفي^(٤). أما في عام ١٩٦٨ أنهى Fulton تقريره وصولاً إلى إنشاء جهاز مركزي للوظيفة العامة ومدرسة عليا لتدريب كبار الموظفين.

(١) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٢) Yitzhak Berman and others, "Policy impact on information technology programming in the social services", Knowledge & Policy, Vol. 8, Issue 1, spring, 1995, P. 48.

(٣) سميت بهذا الاسم نسبة إلى وايتلي الذي قدم تقريره في العام ١٩١٧.

(٤) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

وأهم ما تضمنه هذا التقرير ما يلي:

١. إن النظام الحالي للطبقات الوظيفية يعوق عمل الإدارة؛ لأن وجود أكثر من ١٤٠٠ منها من شأنه أن يعرقل سير العمل، وقاد هذا إلى وجود تعددية كبيرة في نظم التوظيف.
٢. انتهى التقرير بالنسبة لبعض الوظائف التخصصية ذات الطبيعة المهنية كالمهندسين وغيرهم من المعينين أن شاغلها غير مخولين لأية صلاحيات تذكر على الرغم من ضرورة ذلك لحسن الأداء الوظيفي.
٣. في خصوصية كفاءة الموظفين من القيادات المسؤولة فإن قلة قليلة منهم هي المتوافرة فيها الكفاءة المطلوبة.
٤. إن جهاز الخدمة المدنية هو المسئول عن الوظيفة الحالية للنظام الوظيفي وما به من ثغرات^(١).
ومن خلال ما سبق فقد انبثقت إشكاليات، ولعلاج مشاكل الجهاز الإداري والوظيفي عملت اللجنة على عمل مقترحات، ومن أهم تلك المقترحات ما يلي^(٢):
 - يجب على الجهاز الإداري أن يحدد بشكل مستمر المهام المطلوب منه تحقيقها وفي ضوء ذلك عليه أن يحدد القوى العاملة اللازمة مع ضرورة التأكيد على التدريب المستمر.
 - إنشاء جهاز جديد للخدمة المدنية يلحق بالوزير الأول.
 - يقوم الوزير الأول بتفويض الأعمال الاعتيادية في الخدمة المدنية إلى وزير بلا حقيبة وزارية^(٣).
 - ضرورة العمل على تشجيع التخصص واحترامه بالنسبة للموظفين الإداريين والفنيين على حد سواء.

(١) د/ صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٧.

(٢) Howard Rose, "Constructing Organizational forms for flexible computing", in Boddy daird
,The new management information systems for improved performance, Bechenham kent:
croon helm LTD, 1998, P. 98.

(٣) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٥ وما بعدها.

- إنشاء مدرسة للخدمة المدنية التي تتولى تدريس الإدارة والقيادة والأبحاث العلمية، على أن يقبل لها ليس فقط موظفي الحكومة بل أيضا الموظفين المحليين وموظفي القطاع الخاص.
 - إعادة النظر في نظم الترقيات بالشكل الذي يسمح بالترقية على مدار الحياة الوظيفية.
 - إعادة النظر في نظام التقاعد بالشكل الذي يشجع الخروج المبكر من العمل الحكومي.
 - إعادة دراسة الهياكل التنظيمية للوزارات والإدارات المختلفة.
 - ضرورة أن يعاون الوزير المختص في مهامه مستشار فني في الإدارة والتخطيط، ويعاون الوزير أيضاً عدد من الخبراء المتخصصين بالحقوق وبالإدارة^(١).
- وكان من أهم نتائج هذا التقرير أنه تم بالفعل العمل على استحداث إدارة الخدمة المدنية في وزارة الخزانة، كما تم افتتاح مدرسة الإدارة العامة في العام ١٩٧٠^(٢).

(١) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٧.

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٨.

الفرع الثاني

جهاز الخدمة المدنية في دولة فرنسا

تمهيد وتقسيم:

لم تعط التشريعات الفرنسية تعريفاً محدداً للموظف العام، إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسرى عليهم أحكام تلك التشريعات، فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم ٢٢٩٤ الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ على أنه: "يسرى على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أوفي إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أوفي المؤسسات القومية"^(١).

وقد نص نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم ٩٥/٢٤٤ في ١٩٥٩/٢/٤ الذي حل محل قانون ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ والقانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم ٦٣٤ الصادر في ١٣ يوليو ١٩٨٣ على ذات المفهوم.

ويتبين من ذلك أن المشرع الفرنسي يطبق أحكامه على من تتوافر فيهم شروط الوظيفة الدائمة، والخدمة في مرفق إداري عام. وبذلك فهو يخرج عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامة موظفو البرلمان ورجال القضاء ورجال الجيش والعاملون في مرافق ومنشآت عامة ذات طابع صناعي أو تجاري.

أما على صعيد الفقه والقضاء فقد عرف بعض فقهاء القانون العام الفرنسي الموظفين العموميين بأنهم: " كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين، يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"^(٢).

(١) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

(2) Maurice Hauriou; André Hauriou, "Précis de droit administratif et de droit public", Librairie du Recueil Sirey (société anonyme), Paris, 1933, P. 729.

كما عرفه بعض الفقهاء بأنه: "كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخله في نطاق كادر إداري منظم"^(١).

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو: "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام"، واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إدارياً^(٢).

أما المرافق الصناعية والتجارية فقد فرق فيها بين شاغلي الوظائف الإدارية والوظائف الأقل أهمية Subalterne واعتبر العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عامين أما الوظائف الأخرى فأخضعها للقانون الخاص وعزى المجلس هذه التفرقة إلى أن شاغلي وظائف المحاسبة والإدارة أكثر ارتباطاً بالمرفق العام^(٣).

وتقوم الوظيفة العمومية في فرنسا على مبدأ دائمية الوظيفة، بمعنى أن يتفرغ لها الموظف مدى حياته الإدارية تحقيقاً للمصلحة العامة، ويربط مستقبل حياته بمستقبل الوظيفة ذاتها وبما هو مقرر لها من ضمانات تكفل له الحصول على مزايا تزداد كلما تقدمت به السن في الوظيفة^(٤).

ولا يكون له حق مطالبة الدولة بحقوق ومطالب مهنية ويخضع للسلطة الرئاسية خضوعاً تاماً تكاد تختفي شخصيته وراء شخصية الرئيس، وينفرد بضمانات خاصة وتفرض عليه التزامات خاصة يتحملها وحده دون الأفراد العاديين.

وللحديث عن جهاز الخدمة المدنية في دولة فرنسا؛ فإن الأمر يقتضي تقسيم هذا الفرع إلى عنصرين، وذلك على التقسيم التالي:

أولاً: الإطار القانوني للوظيفة العامة في فرنسا.

ثانياً: تحديات شغل الوظائف العامة في النظام العام الفرنسي.

(1) Duez (Paul), Debeyre (Guy), "Traité de droit administratif", Paris, Dalloz, VIII, 1952, P. 641.

(2) C.E. 9-4-1923 "Hardonin", R.D.P 1923 , P 329. C.E 20-12-1946 Colanie de Madagascar , D 1947 , P 404.

(3) Duez (Paul), Debeyre (Guy), Op cit , P 637.

(٤) د/ طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٩م، ص ٧٢.

أولاً: الإطار القانوني للوظيفة العامة في فرنسا:

استمدت الوظيفة العامة معناها ومفهومها في فرنسا من طبيعة وصيغة التطور الذي عرفته فرنسا بعد ثورة ١٧٨٩ التي أحدثت تغييراً جذرياً في الفكر الاجتماعي والسياسي، وأقرت مبادئ متعلقة بالحرية والديمقراطية والمساواة انعكست بشكل إيجابي على الوظيفة العامة (١).

وإن أهم ما يميز هذا النظام هو اتسامه بالدائمة والاستمرارية، وهو ما يعبر عنه بنظام السلك الذي يعتمد على دائمية الوظيفة التي من خلالها يحس الموظف بنوع من الاطمئنان على تأمين مستقبله ومستقبل أسرته (٢).

١- مراحل تنظيم الوظيفة العامة في فرنسا:

إن أهم المراحل التي ساهمت في خلق القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العمومية بفرنسا بدءاً من الثورة الفرنسية مروراً بفترة حكم ديغول حتى وصول الاشتراكيين إلى الحكم في العام ١٩٨١م، وسوف نعرض لتلك المراحل على النحو التالي:

المرحلة الأولى: ما قبل صدور النظام الأساسي للوظيفة العمومية ١٩٤٦:

وتتميز تلك المرحلة بفترتين أساسيتين، وهما:

١- الثورة الفرنسية ١٧٨٩م: منذ قيام الثورة الفرنسية في عام ١٧٨٩ حدث تغيير جذري أدى إلى ترسيخ مجموعة من المبادئ الأساسية من حرية ومساواة، تلك المبادئ التي نجدها حاضرة على مستوى كل النصوص القانونية، بما فيها الوظيفة العمومية.

ومن أهم المبادئ التي أدخلت في هذا المجال إلغاء تفويت الوظيفة العمومية، إقرار مبدأ المساواة في التوظيف.

(١) د/ مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، ط(١)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ١٩٩٤م، ص ٤٤.

(٢) د/ مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط(٥)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ٢٠٠١م، ص ٢٦.

٢- النصف الأول من القرن العشرين: ظهرت عدة مشاكل خاصة في الميدان الاقتصادي نتيجة ما خلفته الحرب العالمية الأولى والأزمة المالية سنة ١٩٢٩م وقيام الحرب العالمية الثانية، الأمر الذي دفع النقابات في مجال الوظيفة العمومية إلى لعب دور لا يستهان به، مما اضطر المشرع الفرنسي إلى إدخال عدة تعديلات، كإعادة تقييم مرتب الموظف وتأمين وضعيته الإدارية.

ومع ذلك فإن هذا القانون علق أمر تطبيقه على مراسيم تنظيمية لاحقة، والتي لم تخرج للوجود، فاضطرت السلطات الفرنسية إلى إلغائه بعد التحرير^(١).

المرحلة الثانية: منذ صدور القانون المنظم للوظيفة العامة إلى صدور القانون الأخير في العام ١٩٨٣:

وقد عرفت هذه الفترة إصدار مجموعة من القوانين والمراسيم والقرارات تنفيذاً للاتجاهات السابقة، يُذكر منها:

١- الأمر الصادر في ٩ أكتوبر ١٩٤٥ المتعلق بنظام فئات من الموظفين خاصة كبار الموظفين في الإدارة المركزية، كما تم إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة.

٢- القانون الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ وبالضبط بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، الذي يعد بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية بفرنسا، والذي تم تغييره نظراً لتغيير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للإدارة الفرنسية.

وتبعاً لتلك التطورات صدرت مجموعة من القوانين والمراسيم التنظيمية لإصلاح الوظيفة العمومية وتطويرها حتى تتماشى والتطورات الحاصلة مثال مثل المرسوم الصادر في ١٠ يوليو ١٩٤٨ القاضي بإعادة ترتيب الوظائف^(٢).

٣- الأمر الصادر في ٤ يوليو ١٩٥٩ والذي يعد بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العامة بفرنسا، وبذلك يكون قد ألغى الأمر الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦م.

(١) مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٢) د/ رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، ط(١)، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ٢٠٠٣، ص ٥٤.

وقد جاء تعديل هذا الأمر لعدم وضوح المجال التشريعي والتنفيذي في مرحلة صدوره، لذلك جاء قانون ٤ يوليو ١٩٥٩م مراعيًا في ذلك التلاؤم مع المبادئ التي وضعها دستور ١٩٥٨ فيما يتعلق بتحديد نطاق اختصاص كل من مجالي التشريع والتنظيم^(١).

وبالتالي أصبح المشرع يقتصر في وضع القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين، وذلك بمقتضى المادة ٣٤ من الدستور، بينما حددت المادة ٢٧ منه نطاق الاختصاص التنظيمي فيما عدا ذلك من الأمور.

وفي الأخير تبقى أهم القوانين المنظمة للوظيفة العمومية تلك التي أدخلها الاشتراكيون عند عودتهم إلى الحكم في مايو ١٩٨١، حيث تم وضع قانون للوظيفة العامة يراعي كل المؤاخذات التي لوحظت على قانون ١٩٥٩، وبالتالي صدرت عدة قوانين ومراسيم ومنها:

٢- القانون المتعلق بالمقتضيات التنظيمية للوظيفة العامة.

٣- المرسوم المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء^(٢).

٤- المرسوم المتعلق بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية.

٥- المرسوم المتعلق باللجان التقنية المتساوية الأعضاء^(٣).

٢. طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة:

ثار الخلاف في الفقه والقضاء الفرنسيين حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة، هل هي علاقة تعاقدية ينظمها العقد أم هي علاقة قانونية تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والأنظمة.

أولاً: تكيف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تعاقدية:

(١) د/ رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، المرجع السابق، ٢٠٠٣، ص ٥٥.

(٢) د/ عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ٢٠٠٢م، ص ٣٦.

(٣) د/ عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، المرجع السابق، ص ٣٧.

كان الرأي السائد في الفقه والقضاء أن علاقة الموظف بالدولة في مركز تعاقدية، وعلى هذا الأساس ظهرت العديد من النظريات التعاقدية التي تتفق على أن العقد هو أساس هذه العلاقة إلا أنها تختلف في طبيعة هذا العقد، فالبعض اعتبره من عقود القانون الخاص، بينما كيفه البعض الآخر على أنه من عقود القانون العام.

(١) **نظرية العقد المدني:** مفاد هذه النظرية وجود عقد مدني بين الموظف والدولة يلتزم الموظف بموجبه بتقديم خدمه مقابل قيام الدولة بتنفيذ الأعباء المنوطة بها من تقديم الأجر اللازم تحقيقاً للمصلحة العامة، وتكييف العلاقة بين الموظف والدولة بأنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص إنما يقوم على افتراض أن إبرام العقد إنما يتم بمفاوضات بين الموظف والدولة، وإن هذه المفاوضات تهدف إلى تحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره^(١).

وأن هذه النظرية تجد نوعاً من الرواج في البلاد الأنجلو سكسونية مثل إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية^(٢).

(٢) **نظرية عقد القانون العام:** بعد أن ظهر عجز نظرية العقد المدني عن تبرير العلاقة بين الموظف والدولة^(٣) ظهرت من جانب أصحاب النظريات التعاقدية أفكار ترجع العلاقة إلى عقد من عقود القانون العام، على اعتبار أن هذه العقود تخول الإدارة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها لتحقيق المصلحة العامة؛ وحيث إن هذا العقد يهدف إلى حسن سير المرافق العام فإنه يكون قابلاً للتعديل من قبل الدولة، وبذلك لا تنقيد الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين. كما تملك الإدارة الحق بمسائلة الموظف إذا أخل بالتزاماته الوظيفية الناشئة عن العقد تأديبياً دون موافقة مسبقة من الموظف، وقد اعتنق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية ليحرم الموظفين المضربين من ضمانات التأديب^(٤).

(١) د/ أنور أحمد رسلان، "وسيط القانون الإداري"، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٩٤.

(٢) د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢م، ص ٢٢٢.

(3) Georges Vedel, Pierre Delvolvé, "Droit administratif (Thémis)", Presses universitaires de France, 1982, P.447; Gérard Lupi, "Les positions du fonctionnaire", Grenoble : Allier, 1956, P.157.

(٤) د/ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص ٤٩.

بينما اتجه بعض أنصار هذه النظرية إلى القول بأن عقد المرفق العام هو أساس الرابطة التعاقدية بين الموظف والدولة ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه "جيلينك" الذي ذهب إلى أن الموظف وفقاً لهذا العقد يخضع لسلطة المرفق كأى سلطة محددة تلتزم بقواعد القانون، غير أن الأوامر لا تنفذ مباشرة بموجب قانون موضوعي وإنما وفقاً لحق شخصي، مكتسب بموجب هذا العقد وهو لا يتفرع عن سلطة رئاسية عليا، وإنما تنبثق منه السلطات الخاصة لرئيس المرفق (١).

وقد تعرض تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على هذا الأساس للنقد أيضاً شأن النقد الموجه لنظرية العقد المدني؛ لأنه وأن أخرج علاقة الموظف من نطاق تطبيق أحكام القانون الخاص إلا أنه لم يتحرر نهائياً من الأساس التعاقدي لهذه العلاقة، وبالنظر إلى كثرة عيوب النظريات التعاقدية فقد هجرها القضاء والفقه والتشريعات المختلفة، وكان من أبرز الرافضين للنظريات التعاقدية الفقيهان *Duguit* , *Hauriou* , وقد استند "هوريو" في رفضه هذا على تحليله لعملية تعيين الموظف، مبيناً أنها لا تتضمن مقومات التعاقد لا من حيث عناصره الشكلية ولا من حيث الموضوع (٢).

ثانياً: النظرية التنظيمية:

بدأ الفقه الفرنسي منذ أواخر القرن التاسع عشر في الاتجاه نحو تكيف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومضمون هذه النظريات أن القوانين واللوائح هي التي تحدد شروط وأحكام الوظيفة العامة وحقوق الموظف وواجباته (٣)، ويترتب على هذه النظرية إن الإدارة حرة في تعديل أحكام الوظيفة بإرادتها المنفردة دون حاجة لاستشارة الموظف، ولو كان في هذا التعديل إنقاص في الامتيازات المادية والأدبية، مما يتعذر معه إسباغ الصفة التعاقدية على علاقة الموظف

-
- M. Long et L. BLANC, "L'économie de la fonction publique", P.U.F., France, 1969, P.201.
 - V. J. Puisoye, "Les divers aspects du principe de l'égalité dans la fonction publique", AJDA, Paris, 1961, P.406.

(١) د/ علي جمعه محارب، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٦م، ص ٢٨.

(٢) د/ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، مرجع سابق، ص ٥٠.

(٣) د/ علي جمعه محارب، التأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣٠.

بالدولة في هذه الحالة، على أن يكون هذا التعديل بإجراء عام بناءً على تعديل في قوانين التوظيف أما التعديل في المزايا المادية والأدبية بقرار فردي فلا يكون إلا بإجراء تأديبي^(١).

ومن النتائج التي تترتب على هذا المركز التنظيمي، إن قرار تعيين ونقل الموظف وترقيته وعزله هي قرارات إدارية تصدر من الإدارة وحدها، بإرادتها المنفردة دون مشاركة من الموظف. كما لا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد تقديم استقالته من العمل، وإنما تظل هذه الصلة قائمة إلى يتم قبول استقالته من السلطة المختصة^(٢).

وقد أخذ المشرع الفرنسي بالمركز التنظيمي للموظف العام منذ صدور قانون التوظيف رقم ٢٢٩٤ الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٦٤ إذ نصت المادة الخامسة منه على أن "علاقة الموظف بجهة العمل علاقة تنظيمية ولوائحية".

وكذلك نصت المادة الخامسة من النظام العام للموظفين الصادر بالأمر رقم ٢٤٤ في ٤ فبراير ١٩٥٩ على أن "يكون الموظف تجاه الإدارة في مركز تنظيمي ولوائحي". كما جاء في القانون رقم ٦٣٤ في ١٣ يوليو ١٩٨٣ المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين في المادة الرابعة منه أن "يكون الموظف تجاه الإدارة في مركز لوائحي وتنظيمي"^(٣).

ثانياً: تحديات شغل الوظائف العامة في النظام العام الفرنسي:

شغلت الوظائف العامة لدى أجهزة الخدمة المدنية في فرنسا قبل الثورة الفرنسية، وذلك إما عن طريق الوراثة أو على سبيل المنحة، كما كانت تشتري بالمال أيضاً، لكن الكفاءة والتأهيل لم تكن أمور هامة لشغل الوظائف العامة في ذلك الوقت.

وقد تترتب على هذه الظاهرة أن استشرى الفساد في النظام الإداري لدرجة أن الكثير من شاغلي الوظائف العامة كانوا يستأجرون غيرهم، ليقوموا بأعباء وظائفهم لقاء مبلغ مادي زهيد بالنيابة عنهم،

(١) د/ سليمان محمد الطماوي، د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٤٠.

(٣) د/ سليمان محمد الطماوي، د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥١.

حيث بلغ مجموع الموظفين الذين كانوا يلجئون إلى هذا الأسلوب أكثر من ثلاثمائة ألف موظف من الموظفين شاغلي الوظائف العامة لدى أجهزة الخدمة المدنية في فرنسا في ذلك الحين. أي أن الوظيفة العامة كان ينظر إليها على أنها ملكاً خاصاً لشاغلها بمقدوره أن يجري عليها كافة التصرفات القانونية من بيع إلى إجارة إلى وكالة إلى ميراث^(١).

١- نظم شغل الوظائف العامة في فرنسا:

عقب الثورة الفرنسية وأثرها على حقل الوظيفة العامة أدت إلى إلغاء نظام بيع الوظائف، بل أن نابليون نفسه كان يتولى مهام تعيين الموظفين واضعاً نصب عينيه معيار الكفاءة. أما عن المنظور التشريعي فلم يكن هناك حتى الحرب العالمية الثانية قانون عام للوظيفة العامة، بل كانت قواعد وأطر التوظيف متناثرة بين قوانين متباينة ولوائح متناثرة، مما أوجد نوعاً من التعقيد الإداري وخلق هامشاً كبيراً من السلطة التقديرية التي ساء استخدامها في كثير من الأحيان^(٢).

وعقب الحرب الثانية اهتم الجنرال ديغول بموضوع الإصلاح الإداري؛ حيث عهد إلى السيد Marcel Derbe بالاشتراك مع لجنة خاصة بهذا الموضوع، وبالفعل صدرت لائحة إدارية في عام ١٩٤٥م^(٣). تضمنت كيفية اختيار كبار الموظفين وتدريبهم، كما تضمنت التعديلات إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، حيث اعتبرت مؤسسة عامة ذات طابع إداري بحت وتتبع الوزير الأول مباشرة^(٤).

وكان من أهم أهداف تلك المدرسة العمل على إصلاح نظام التعيين في الوظائف الحكومية وإعداد الكوادر لشغل الوظائف النوعية المختلفة في الدولة بما في ذلك الكوادر العلمية، وأن الالتحاق بهذه المدرسة يتم عن طريق امتحانات قبول، وأما الدراسة في تلك المدرسة كان على محورين: الأول، يخصص لدراسات نظرية وتدريبية. أما الثاني، فيتعلق بالأمور الفنية التي يقوم بها الدارسون من خلال تقسيمها سواء للدراسات الاقتصادية أم تلك المتعلقة بالإدارة العامة.

(1) Herman Finer, "The Theory and Practice of Modern Government", Second edition, Published by H. Holt, 1946, P.750.

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

(٣) المرسوم رقم ٤٥/٢٢٨٣ الصادر بتاريخ ١٠/٩/١٩٤٥.

(4) Maler (A.), "Les Fonctionnaires de L'Etat La Documentation française", Paris, 1971, P.56..

وقد تضمنت الإصلاحات أيضاً إنشاء دائرة عامة للإدارة والوظيفة العامة، وهذه الدائرة تتبع إدارياً الوزير الأول، ومن أهم اختصاصها ما يلي:

- ١- إعداد المبادئ الأساسية المتعلقة برسم سياسة عامة للوظيفة العامة.
 - ٢- حصر كافة البيانات الخاصة بالموظفين وبالجهاز الوظيفي في الدولة.
 - ٣- دراسة كل ما من شأنه أن يقود لرفع مستوى الأداء في الوظيفة العامة خاصة تنظيم الجهاز الحكومي.
 - ٤- تنسيق القوانين واللوائح المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة سواء بالنسبة للإدارة المركزية أم الإدارات المحلية أم الهيئات والمؤسسات العامة.
 - ٥- ترتيب الوظائف مع دراسة هياكل المرتبات والأجور.
- ومن أهم اختصاصات رئاسة الحكومة في إدارة الوظيفة العامة ما يلي:

- ١- تقديم وثائق وإحصاءات عن وظيفة العامة.
 - ٢- النظر في أي تعديل خاص بالوظيفة العامة، وذلك من خلال تحسين تنظيم الخدمات العامة، وتنسيق مختلف القواعد القانونية خاصة لشخصية الدولة وغيرها من الوظائف العامة، ترتيب مبادئ المكافآت وتنظيم للشخصية الاعتبارية^(١).
- ويُعد الوزير الأول في النظام الفرنسي هو المسئول الأول عن نظم الوظيفة العامة؛ حيث يشرف على تطبيقها كما يقوم بإصدار اللوائح المتعلقة بشؤون التوظيف وفي الأغلب الأعم يتم تفويض هذه الصلاحيات إما إلى أحد الوزراء أو إلى أحد سكرتيري الدولة الذي يمارس هذه المهام بالتعاون مع الدائرة العامة للإدارة والوظيفة العامة^(٢).

(١) د/ صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات المتحدة، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٤١.

وتقوم دائرة الوظيفة العامة بالتعاون مع الوزراء المختصين بدراسة كافة المشكلات ذات الطبعيتين الإدارية والوظيفية بقصد اقتراح وتقديم سبل العلاج الناجح، وأنه من بين الأجهزة المركزية للخدمة المدنية في النظام الفرنسي: المجلس الأعلى للوظيفة العامة، والذي يرأسه الوزير الأول أو أحد الوزراء بالتفويض.

ويتشكل من عدد متساو من ممثلي نقابات الموظفين، وممثلي الإدارة، وهذا المجلس تعرض عليه كافة القضايا العامة ذات الصلة بالوظيفة العامة بقصد الدراسة إبداء الرأي الاستشاري، لكنه دون أدنى شك فإن لهذا الرأي الالتزام الأدبي^(١).

وفي الأخير تُعد دائرة الميزانية بوزارة المالية الفرنسية من بين الأجهزة المركزية للخدمة المدنية، خاصة بالنظر لدورها الهام في هياكل المرتبات والأجور^(٢).

٢- آفاق إصلاح الوظيفة العمومية في فرنسا:

رغم الإصلاحات والتعديلات الكثيرة والمستمرة مازالت الوظيفة العمومية تدخل عليها تغييرات، وذلك لمواكبة التطورات الاجتماعية والاقتصادية وحتى السياسية، وآخر هذه الإصلاحات النقاش الدائر حول النظرية الاقتصادية التي أتى بها جان جاك لافوننت عام ٢٠٠٠ عندما بين أن النقاش الجاري حول إصلاح الدولة لا يتعلق بتعريف ما يدخل في الصلاحيات العمومية، في كل قطاع فقط، وإنما أنماط إدارة الموارد البشرية في صميم القطاع العمومي^(٣).

معتبراً أن إصلاح الدولة هكذا ليس فقط تحديد ما يدخل في صلاحيات الدولة، وإنما النظر في أنماط إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، وهذا يطرح مسألة الكفاءة والفعالية، وأن تحفيز العمال يطرح في القطاع العمومي كما في القطاع الخاص، وارتباط الكفاءة والفعالية بالحوافز على العمل، وأن القطاع الخاص لا يعني أنه يحفز العمال أكثر من القطاع العمومي، أو أن القطاع العمومي لا توجد به حوافز.

(1) Charles Debbasch, "Science administrative", 3e éd., Paris : Dalloz, 1976, P.454..

(٢) د/ صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات المتحدة، مرجع سابق، ص ٤١-٤٢.

(٣) Howard Rose, "Constructing Organizational forms for flexible computing", in Boddy daired, The new management information systems for improved performance, Bechenham kent: croon helm LTD, 1998, P. 76.

وبالتالي جعل اقتصاد الموارد البشرية يدرس كيفية تحفيز العمال من أجل تقديم الجهد الأقصى من خلال المكافآت، الترقّيات وغيرها من شئون الوظائف العامة، ومدى إمكانية استخدام هذه المناهج في الوظيفة العمومية، وخلص لافونت سنة ٢٠٠٠ إلى أن فشل إصلاح الدولة مع عدم فعالية الموظفين.

وعلى إثر ذلك، تم الانتقال من النقد النظري إلى الإصلاحات الأولى، وأهمها الإصلاح الذي بدأ عام ٢٠٠٠، وتم تنفيذه في العام ٢٠٠٦ من خلال إجراء الموازنة في فرنسا، وقوانين المالية تشهد على اهتمام البرلمان يجعل الميزانية تتوقف على تقييم الكفاءات^(١).

(١) د/ عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، مرجع سابق، ص ٣٨.

الفرع الثالث

جهاز الخدمة المدنية في دولة ألمانيا

أسست الخدمة المدنية في ألمانيا الاتحادية على التفرقة بين الموظفين الدائمين الذين يشغلون وظائف متصلة بسيادة الدولة ويخضعون لأحكام القانون العام وذلك فيما يختص بعلاقاتهم الوظيفية وبين المستخدمين والأجراء وأولئك الذين يضطلعون بمهام تنفيذية، وتحكم علاقاتهم الوظيفية بعقود عمل تبرم وفقاً لأحكام القانون الخاص.

وترجع تلك التفرقة إلى النصف الثاني من القرن التاسع عشر وبصفة خاصة في عصر بسمارك حيث أمتت السكك الحديدية واستحدثت المرافق العامة المختلفة الصناعية سواء المحلية أو القومية، تلك المرافق تُحكم بأنظمة القانون الخاص.

وتُعد الجهة المسؤولة عن شؤون الخدمة المدنية كجهاز مركزي لها في ألمانيا الاتحادية هي وزارة الداخلية الفيدرالية، ذلك أن الخدمة المدنية الاتحادية تتبع وزارة الداخلية، ويُعد ذلك أمراً تقليدياً، لكنه من الناحية العملية أن تضطلع أية وزارة بالإشراف على شؤون الخدمة المدنية، وأن جهاز الخدمة المدنية كان تابعاً لوزارة المالية ثم نقل إلى تلك التبعية إلى وزارة الداخلية⁽¹⁾.

وسعى جهاز الخدمة المدنية إلى تحسين الأداء وتطويره، وتحكم هذه السياسة بالأطر الأربعة التالية:

١- رفع مستوى التعليم وتدريب الموظفين.

٢- تبسيط الإجراءات والاختصار في المستندات المطلوبة.

٣- السرعة في الإنجاز مع الالتزام بالدقة.

(1) Jean-Michel Lemoyne de Forges, "La nationalisation des chemins de fer et la creation de divers services publics industriels ou sociaux, nationaux ou locaux, ont amene dans L'administration un personnel nombreux qu'on a maintenu sous un régime de droit prive", Droit de la fonction publique. P.U.F., France, 1986, P.54.

٤- استخدام الحاسبات الآلية في اتخاذ القرارات (١).

وتضم ألمانيا الاتحادية العديد من المعاهد والمدارس الإدارية، ومن أهمها ما يلي:

١- المدرسة العليا للعلوم الإدارية في مدينة شباير:

وقد تأسست هذه المدرسة في العام ١٩٤٧ بواسطة الإدارة العسكرية الفرنسية، وهي حالياً تتبع الحكومة الفيدرالية والولايات معاً، وهذا المُعد متخصص في الإدارة والبلديات والقانون وسياسات التنمية والعلوم الاقتصادية والسياسية (٢).

٢- معهد التبسيط الإداري لاتحاد البلديات في مدينة كولون:

ويهدف هذا المعهد إلى مساعدة البلديات في إيجاد الحلول والمشاكل التي تعترض سبيل عملها، ويركز على رفع الفاعلية في الأداء واستخدام تكنولوجيا الحاسبات الآلية.

ويضم المعهد لجنة دائمة تسمى لجنة تبسيط اللوائح والقوانين في الإدارة وتستهدف هذه اللجنة الإقلال من عدد القوانين واللوائح قدر الإمكان مع تبسيط الإجراءات للإقلال من خطوات العمل.

٣- معهد الإدارة الاتحادي في بون التابع لوزارة الداخلية:

يتبع هذا المعهد الخدمة المدنية الاتحادية، ويمارس المهام الآتية:

أ- تدريب الموظفين الاتحاديين.

ب- التعاون الدولي سواء بإيفاد خبراء أو تقديم استشارات للدول.

ج- توثيق التعاون بين معاهد التدريب المختلفة، ويتولى هذا المعهد مسئوليات تدريب ستة آلاف

موظف من خلال ٣٠٠ دورة وبرنامج تدريبي.

(١) د/ صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص ٤٤.

(2) Annuaire Europeen d' Administration publique, L'Ecole a ete fondée en 1947 par l'administration militaire française sous le nom d' Academie d' Etat pour les Sciences administratives", Volume IX, 1986, P.67.

وقد صمم الهيكل التنظيمي لهذا المعهد على النحو التالي:

(١) مدير عام.

(٢) لجنة علمية مسئولة عن تصميم البرامج التدريبية، ومكونة من أربعة أقسام علمية هما:

- قسم تدريب وتأهيل الموظفين الملحقين حديثاً بالخدمة.

- قسم التدريب الاعتيادي التنشيطي.

- القسم الدولي، ويُعد هذا القسم مسئولاً عن تدريب كبار الموظفين بالدولة ويركز على إمدادهم بالمعلومات اللازمة عن المؤسسات الدولية والدول الأخرى، وبصفة خاصة أنظمة الخدمة المدنية فيها.

- القسم الرابع وهو القسم المسئول عن تدريب الموظفين (١).

لقد نصت المادة رقم (٣٣) من الدستور الألماني الخاص بالوظيفة العامة على أن: "مساواة كافة الألمان في المواطنة، الوظائف العامة، الوظائف الحكومية الرسمية، وذلك بأن:

١- تتساوى حقوق المواطنة وواجباتها لأي فرد ألماني في أية ولاية.

٢- لكل ألماني حق الوصول بالمساواة مع غيره إلى أي وظيفة عامة تتلاءم مع مؤهلاته، وكفاءاته وقدراته المهنية.

٣- لا يتوقف التمتع بالحقوق المدنية وبحقوق المواطنة وفرص الوصول إلى الوظائف العامة وبحقوق المكتسبة في الوظائف العامة على العقيدة الدينية للشخص المعني بذلك، ولا يجوز إلحاق الغبن بأي أحد بسبب انتمائه أو عدم انتمائه لعقيدة أو فلسفة حياتيه معينة.

٤- تُعهد ممارسة صلاحيات الحقوق السيادية، كمهمة متواصلة إلى شاغري الوظائف العامة الذين تربطهم علاقة عمل تتطوي تحت لواء قوانين العمل في الوظائف العامة والإخلاص في الخدمة فيها.

(١) د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٤٥.

٥- يتم تنظيم قوانين الخدمة العامة بحيث يتم أخذ القواعد الأساسية المتعارف عليها لوظائف الاحتراف الحكومية بعين الاعتبار^(١).

وقد نصت المادة (٣٤) من نفس الدستور والخاصة بالوظائف العامة في المواد التأديبية للعاملين بأن: "تحمّل المسؤولية عند الإخلال بالواجب الوظيفي العام في حالة إذا أخل شخص ما أثناء ممارسته العمل في وظيفته الرسمية المعهودة إليه بواجبات عمله الرسمي تجاه طرف ثالث، عندئذٍ تقع المسؤولية، من حيث المبدأ، على عاتق الدولة أو المؤسسة التي يؤدي وظيفته فيها. في حالة إذا تبين أن هذا الإخلال كان متعمداً أو حدث بسبب الإهمال المجحف، يبقى الحق بالتحفظ على استحقاق التعويض وارداً، وأنه لا يجوز استبعاد اللجوء إلى الطرق القانونية المشروعة للمطالبة بالتعويض عن الضرر أو بمستحق بديل"^(٢).

(١) المادة رقم (٣٣) من الدستور الألماني.

(٢) المادة رقم (٣٤) من الدستور الألماني.

الخاتمة

وهكذا وصلت بحمد الله وتوفيقه إلى نهاية هذه الدراسة المتواضعة حول « التنظيم الإداري والقانوني لمجلس الخدمة المدنية في دولة الكويت - دراسة مقارنة»، ونختم بحثنا هذا بمجموعة من التوصيات والمقترحات، وأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، وذلك على النحو التالي:-

أولاً: نتائج البحث

يمكننا أن نوجز فيما يلي أهم النتائج التي توصل إليها البحث، وذلك على النحو التالي:-

١. إن أحكام نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية تمثل التنظيم العام بالنسبة لهذه الخدمة وهو الأمر الذي يستوجب اعتبار تلك الأحكام الأصل والأساس الواجب الأعمال بالنسبة لجميع العاملين المدنيين بالدولة بوجه عام، وكذلك بالنسبة لجميع العلاقات الوظيفية ما لم توجد بالتنظيمات الوظيفية الخاصة أحكام مغايرة ومؤدي ذلك هو وجوب تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنظيمية في حالة خلو التنظيمات الخاصة من حكم حالة معينة.

٢. إن أجهزة الخدمة المدنية لدى الدول العربية متشابهة فيما بينها من حيث الهياكل التنظيمية والاختصاصات سواء كانت هذه الاختصاصات تنظيمية أو وظيفية أو ذات صبغة تشريعية، ويرجع ذلك نتيجة لتشابه البيئة واللغة بين تلك البلدان، أما الدول الأوروبية فهي تعتمد على نظم خاصة بها عدا فرنسا نظراً لاعتماد أغلب الدول العربية على تشريعاتها وفي مقدمتها دولة الكويت.

٣. أنه في حالة عدم استحداث القوانين ذات الصبغة التشريعية المؤثرة في مجال تنظيم شئون الخدمة المدنية وفي ظل تشعب الأدوات والمسميات الوظيفية بشكل قد يتعارض مع مؤشرات الكفاءة والفاعلية المعتمد عليها في قياس الأداء الإداري فإن ذلك يؤدي إلى جمود في القوانين صعوبات في الأداء الإداري لدى الأجهزة المركزية في الدول العربية.

٤. رغم الجهود التي يبذلها ديوان الخدمة المدنية في الإصلاح والتطوير الإداري في بعض الدولة العربية لإحداث بعض التغييرات الإيجابية في رفع مستوى أداء الأجهزة الإدارية المختلفة

ومستوى الخدمات المقدمة، إلا أنه لم يكن بالجهد الكافي للخروج من تبعية الأنظمة البيروقراطية والروتين وعدم الفهم الواضح للإصلاح الإداري.

٥. إن النظر إلى عمليات الإيفاد للدراسة والتدريب داخل الدول يجعل من الوظيفة والموظف العام في الخدمة المدنية واجهة مطورة ومهارات إدارية، وأنه لابد من التطوير والإصلاحات الإدارية الفعالة من خلال سن أنظمة جديدة تنظم من خلالها بعض اللوائح والهيكلية التنظيمية للأجهزة المركزية للخدمة المدنية القائمة على إدارة شئون الموظفين العاملين بأجهزة الخدمة المدنية بالدولة.

ثانياً التوصيات:

وبعد هذا العرض المبسط المتواضع حري بنا أن نستعرض بعضاً من التوصيات والمقترحات الآتية:

١. ينبغي إعادة النظر في ضرورة توسيع الربط الإلكتروني بين ديوان الخدمة المدنية وجميع الأجهزة الإدارية والوزارات داخل الدولة الكويتية؛ حيث إن ذلك يساهم بنسبة كبيرة في تسهيل وجودة ودقة الخدمات التي تقدمها الوحدات الإدارية المختلفة.

٢. نأمل زيادة الصلاحيات والإمكانات لديوان الخدمة المدنية من أجل دعمه في أداء المهام المنوطة به في تطوير الجهاز الإداري بالدولة وتحديد الاختصاصات الموكولة إليه على سبيل التحديد، لا سيما الاختصاصات التنظيمية بشكل يمكنه من أداء وظيفته.

٣. نقترح ضرورة تفعيل وتدعيم نظم المعلومات الإلكترونية وكفالة إتاحة جميع الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية من خلال توفير تقديم واستلام تلك الخدمات إلكترونياً، وتعميم تلك الأنظمة الرقمية على كافة الوحدات الإدارية الموجودة داخل دولة الكويت.

٤. تدعيم العاملين بالجهاز الإداري للدولة بالأدوات الإلكترونية وتدريبهم على استخدام تلك البرامج وكفالة تقديم جميع الخدمات إلكترونياً، وتدريب جميع الموظفين على استخدام البرامج الإلكترونية بكفاءة عالية.

٥. ينبغي توضيح القواعد المنظمة للوظيفة العامة في ظل تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩، وتعديله الصادر بالمرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ١٩٧٩/٤/٤ في شأن نظام الخدمة المدنية وبالأخص القواعد الخاصة بالتعيين في الوظيفة العامة، وعدم التوسع في الطرق التي يتم من خلالها شغل الوظيفة العامة.

٦. نأمل وجود توسع في اللامركزية في الجهاز الإداري للدولة، من أجل سرعة وموضوعية الحلول المقترحة لمواجهة المشاكل التي تواجهها هذه الأجهزة والوحدات. حيث إن كل محافظة من المحافظات تتمتع بسمات معينة وظروف مختلفة عن غيرها من المحافظات. فلا يمكن وضع قواعد عامة تطبق على جميع أنحاء الدولة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة:

- ١- د/ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١م.
- ٢- د/ صلاح الدين فوزي، المدخل العلمي في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ٣- د/ عبد الحميد كمال حشيش - دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٧.
- ٤- د/ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٢م.
- ٥- د/ محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣م.
- ٦- د/ محمد يسري قنصوه، التنظيم الإداري وتحليل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، القاهرة، ١٩٩٧م.
- ٧- د/ مليكة الصروح، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الخامسة، ٢٠٠١م.

ثانياً: المراجع المتخصصة:

- ٨- د/ أحمد رشيد، التنظيم الإداري وتحليل النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٩٩م.
- ٩- د/ أحمد وجدي، نظام التوظيف المركزي بدولة الكويت، دراسة تحليلية، الكويت، ديوان الخدمة المدنية، ٢٠٠٤م.
- ١٠- د/ أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧م.

١١-

١٢- د/ بدرية جاسر الصالح، قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي، كلية الحقوق جامعة الكويت، ١٩٩٦م.

١٣- د/ رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، المملكة المغربية، ٢٠٠٣م.

١٤- د/ رياض بن جليلي، تمكين المرأة، المؤشرات والأبعاد التنموية، جسر التنمية، السنة السابعة، العدد (٧٢)، أبريل ٢٠٠٨م.

١٥- د/ صلاح الدين فوزي، الوظيفة العامة في دولة الإمارات المتحدة، دراسة تحليلية لقانون الخدمة المدنية (٨) لسنة ١٩٧٣م، مكتبة كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٩م.

١٦- د/ طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٩م.

١٧- د/ عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، ٢٠٠٢م.

١٨- د/ علي جمعه محارب، التأديب في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٨٦م.

١٩- د/ محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.

٢٠- د/ محمد عدنان وديع، "التعليم وسوق العمل، ضروريات الإصلاح"، حالة الكويت، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٧م.

٢١- د/ مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المملكة المغربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م.

ثالثاً: المجلات القانونية:

٢٢- د/ بلقاسم العباس، "تقييم استراتيجيات سوق العمل لمواجهة تحدي البطالة في دولة الكويت، بحث منشور في مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد العاشر، العدد (٢)، يوليو

٢٠٠٨م.

٢٣- بدر مشاري الحماد، مدى هيمنة مجلس الخدمة المدنية على الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات المستقلة: دراسة تحليلية وتطبيقية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية - السنة العاشرة - العدد ١ - العدد التسلسلي ٣٧ - ربيع الثاني/ جمادى الأولى ١٤٤٣ هـ - ديسمبر ٢٠٢١.

٢٤- د/ تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، المجلد ٢٧، العدد ٥٣، يناير ٢٠١٣.

٢٥- د/ جورج شفيق ساري، الإحالة إلى التقاعد قبل بلوغ السن القانونية كسبب لإنهاء خدمة الموظف العام - دراسة مقارنة تحليلية نقدية في ضوء قانون ونظام الخدمة المدنية وأحكام القضاء الإداري في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، المجلد ٤١، العدد ٢٠١٧، مارس.

٢٦- طارق محمد الرئيس، و حامد سليمان الفريح، و محمد قاسم القريوتي، قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ من منظور النظرية البيروقراطية، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، السنة ٣٠، العدد ١١٥، أكتوبر ٢٠٠٤.

٢٧- د/ طلال سعود غيث السويط، إنهاء خدمة الموظف عند ثبوت إيمانه على المخدرات دراسة في التشريعين الكويتي والمصري، المجلد ٣٤، العدد ٣ - الرقم المسلسل للعدد ٣٤، يوليو ٢٠١٩.

٢٨- د/ عبد الرحيم محمود، إدارة التنمية والتخطيط، بحث منشور في مجلة الإدارة، العدد (٥٩)، ١٩٩٤م.

رابعاً: القوانين والقرارات:

- المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٣، مجلة الكويت اليوم، العدد (٤٢٣).
- المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠، مجلة الكويت اليوم، العدد (٢٧٠، ١٩٦٠).
- القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٣ والخاص بتعديل أحكام المرسوم الأميري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٠ بقانون الموظفين، مجلس الكويت، العدد (٩٣٣).
- المرسوم الأميري بشأن إلحاق ديوان الموظفين بمجلس الوزراء، مجلة الكويت اليوم، العدد (١٦١)، ١٩٨٥.
- القانون رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٩٢ بشأن إلحاق ديوان الموظفين بوزير العدل والشئون الإدارية الصادر بتاريخ ١٦/٦/١٩٩٢.
- القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٩٦ بشأن تعديل تسمية ديوان الموظفين إلى ديوان الخدمة المدنية، وإضافة اختصاصات جديدة، مجلة الكويت اليوم، العدد (٢٨١)، ١٩٩٦.
- القانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٩٦ بشأن إلحاق ديوان الخدمة المدنية بوزير الدولة لشئون التنمية الإدارية، مجلة الكويت اليوم، العدد (٢٨١)، ١٩٩٦.
- الدستور الكويتي لسنة ١٩٧٩، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد خاص، السنة الثامنة.
- المرسوم بقانون ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية بالكويت.
- المرسوم رقم ١٥ لسنة ٢٠٢٢ بشأن إلحاق ديوان الخدمة المدنية بوزير الدولة لشؤون تعزيز النزاهة.
- المرسوم رقم ٨١ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل المادة ٤١ من المرسوم الصادر في ٤/٤/١٩٧٩ في شأن نظام الخدمة المدنية.
- قرار رئيس ديوان الخدمة المدنية رقم ١٣٢٠ لسنة ٢٠٢٣ بتاريخ ٥/٦/٢٠٢٣.

خامساً : المراجع باللغة الأجنبية :

- 1- Annuaire Europeen d' Administation publique,L'Ecole a ete fondee en 1947 par l'dministration militaire francaise sous le nom d' Academie d' Etat pour les Sciences administratives", Volume IX, 1986.
- 2- C.E. 9-4-1923 "Hardonin", R.D.P 1923 , P 329. C.E 20-12-1946 Colanie de Madagascar , D 1947 .

- 3- Charles Debbasch,"Science administrative",3e éd., Paris : Dalloz, 1976.
- 4- Duez (Paul), Debeyre (Guy),"Traité de droit administratif", Paris, Dalloz, VIII, 1952.
- 5- DARDAUD, ANNE, La Procédure Disciplinaire dans la fonction publique, (Fautes-Sanctions- Recours), Montreuil. France, Papyrus, 2016
- 6- Georges Vedel, Pierre Delvolvé,"Droit administratif (Thémis)", Presses universitaires de France, 1982., Gérard Lupi,"Les positions du fonctionnaire", Grenoble : Allier, 1956.
- 7- Jean-Michel Lemoyne de Forges,"La nationalisation des chemins de fer et la creation de divers services publics industriels ou sociaux, nationaux ou locaux, ont amené dans L'administration un personnel nombreux qu'on a maintenu sous un régime de droit privé", Droit de la fonction publique. P.U.F., France, 1986.
- 8- Jenna Bednar and Scott E Page,"Culture, Institutional Performance,and Path Dependence",University of Michigan, U.S.A.,August 19, 2005.
- 9- Maurice Hauriou; André Hauriou,"Précis de droit administratif et de droit public", Librairie du Recueil Sirey (société anonyme), Paris, 1933.
- 10- Maler (A.), "Les Fonctionnaires de L'Etat La Documentation française", Paris, 1971.
- 11- V. J. Puisoye,"Les divers aspects du principe de l'égalité dans la fonction publique", AJDA, Paris, 1961, P.406.
- 12- Herman Finer,"The Theory and Practice of Modern Government", Second edition,Published by H. Holt, 1946.
- 13- Howard Rose,"Constructing Organizational forms for flexible computing", in Boddy daired, the new management information systems for improved performance, Bechenham kent: croon helm LTD, 1998.
- 14- Richard H. Hall,"Organizations : structures, processes, and outcomes",6th ed., Englewood Cliffs, N.J Prentice Hall, U.S.A., 1996.
- 15- Richard L. Daft,"Organization Theory and Design", 12th Edition, New York: West Publishing company, 1995.

- 16- Yitzhak Berman and others, "Policy impact on information technology programming in the social services", Knowledge & Policy, Vol. 8, Issue 1, spring, 1995.

فهرس المحتويات

المقدمة.....	٢
ثانيًا: أهمية	
البحث.....	٥
ثالثًا: مشكلة البحث.....	٦
منهج البحث.....	٦
خطة البحث.....	٦
المطلب الأول: نظام الخدمة المدنية في	
الكويت.....	٧
الفرع الأول: نظام تطبيق قانون الخدمة المدنية في الكويت.	
.....	٨
الفرع الثاني: نطاق سريان أحكام قانون الخدمة المدنية من حيث الزمان.	
.....	١١
الفرع الثالث: تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية.	
.....	١٣
المطلب الثاني: الإطار العام لمجلس الخدمة المدنية	
.....	١٥
الفرع الأول: الهيكل التنظيمي للديوان في دولة الكويت.	
.....	١٦
الفرع الثاني: اختصاصات ديوان الخدمة المدنية بدولة الكويت.	
.....	٢٤
الفرع الثالث: التحديات التي تواجه مجلس الخدمة الكويتي.	
.....	٢٩
المطلب الثالث: الجهاز المركزي للخدمة المدنية في بعض الدول	
الأوروبية.....	٣٣
الفرع الأول: جهاز الخدمة المدنية في دولة بريطانيا.	
.....	٣٤
الفرع الثاني: جهاز الخدمة المدنية في دولة فرنسا.	
.....	٣٧
الفرع الثالث: جهاز الخدمة المدنية في دولة	
ألمانيا.....	٤٩

.....	الخاتمة
٥٣	
٥٣.....	النتائج
٥٤.....	التوصيات
	قائمة
٥٦.....	المراجع
	فهرس
٦١.....	المحتويات