

المحور الأول: مدخل مفاهيمي للوظيفة والموظف

يتم التطرق في هذا المحور إلى مفهوم الوظيفة العمومية، مفهوم الموظف وتميزه عن باقي مستخدمي الدولة، و تطور قانون الوظيفة العمومية ومجال تطبيقه.

أولاً: مفهوم الوظيفة العمومية

للوظيفة العمومية مفهومان رئيسيان هما: المفهوم الشخصي، والمفهوم الموضوعي وظهر مفهوم ثالث يجمع بين المفهومين المذكورين.

أ-المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية:

الوظيفة العمومية بالمعنى الموضوعي هي: "مجموعة من الاختصاصات القانونية والنشاطات التي يقوم بها موظف مختص في الإدارة خدمة للمصلحة العامة ".
من خلال هذا التعريف يمكن استخلاص خصائص الوظيفة العمومية القائمة على المفهوم الموضوعي، وهي كالآتي:

- التركيز أساساً على الأعمال والنشاطات التي يقوم بها الموظفون، وبالتالي الاهتمام ينصب على الوظيفة من حيث الواجبات والمسؤوليات، والمؤهلات اللازمة لشغلها.
- تعتبر الوظيفة بالمفهوم الموضوعي عملاً متخصصاً لا يختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس مهنة يكرس لها الموظف كل حياته.
- ارتباط الموظف بالوظيفة المعين فيها، فبقاؤه مرهون ببقاء الوظيفة، فإذا ألغيت فصل من العمل ولا ينتقل إلى وظيفة أخرى.
- الطابع المؤقت لعلاقة الموظف بالإدارة، فتعيين الموظف يقتصر على ممارسة مهام الوظيفة المعين فيها، فمصيره مرتبط بمصير هذه الأخيرة.
- لا يعرف هذا المفهوم فكرة التدرج الوظيفي و لا توجد فيه ترقية الموظف من رتبة إلى أخرى فكل تغيير في الوظيفة يعتبر تعييناً جديداً.

ب -المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية:

يرتكز هذا المفهوم على أن الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف، ويخضع لنظام قانوني متميز يوفر له الضمانات اللازمة للاستقرار الوظيفي، ويركز هذا المفهوم على الموظف ومؤهلاته وفكرة الحياة المهنية، فالموظف يعين في وظيفة يتدرج فيها من أدنى السلم الإداري إلى أن يصل إلى أعلاه، ويظل في وظيفته إلى أن تنتهي خدمته بأحد الأسباب القانونية.

- فالوظيفة العمومية تعرف بالمفهوم الشخصي بأنها: "الأشخاص الذين يتفرغون للعمل لفائدة مرفق عمومي، ويتخذونه مهنة لهم، يحكمهم نظام قانوني متميز خلال مسارهم المهني.
- يتميز المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية بجملة من الخصائص :
- الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف ويكرس حياته لها، وتتميز هذه المهنة بالدوام الاستقرار ويتمتع الموظف فيها بمزايا وحقوق وضمانات.
 - يقوم المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية على فكرتين أساسيتين: وجود قانون أساسي للموظفين، الاعتراف بالحياة المهنية أو الوظيفية للموظفين.
 - لا يرتبط مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها، وإذا ألغيت الوظيفة ينقل إلى وظيفة أخرى.
 - يعطي المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية أهمية كبيرة للموظف، فهو يستلزم وضع تعريف دقيق له، ونظام قانوني يحكم حياته المهنية من التوظيف إلى نهاية الخدمة.
 - دوام الوظيفة، فيلزم الموظف بتسخير كل نشاطه المهني لها، حيث تكون مصدر رزقه، ومنعه من ممارسة نشاط آخر مربح إلا في حدود ضيقة وبشروط محددة.
 - وجود فكرة التدرج المهني و الترقية .
 - يسود المفهوم الشخصي للوظيفة العمومية في الدول الأوروبية كفرنسا وبريطانيا واسبانيا وألمانيا و غيرها ولهذا يطلق عليه المفهوم الأوروبي للوظيفة العمومية، وتبنت هذا المفهوم أيضا الكثير من دول العالم الثالث .

ج- المفهوم الأرجح للوظيفة العمومية:

- يقوم التعريف الأرجح على الجمع بين المفهوم الموضوعي والشخصي للوظيفة العمومية، فهي وفق هذا الاتجاه: **مجموع الاختصاصات والأعمال التي يمارسها الموظفون في خدمة المرافق العمومية، والذين يخضعون في ذلك لنظام قانوني متميز .**

ثانيا: أنظمة الوظيفة العمومية

أ- النظام المفتوح للوظيفة العمومية:

يطلق على النظام المفتوح اسم النظام الأمريكي لظهوره في الولايات المتحدة الأمريكية، إلا أنه انتشر فيما بعد في الكثير من الدول، منيا البرازيل وسويسرا وكندا.

يقوم النظام المفتوح على أساس المفهوم الموضوعي للوظيفة العمومية، والذي يرى أن الوظيفة العمومية هي العمل الذي يؤديه الموظف بما يتضمنه من واجبات ومسؤوليات وما يتطلبه من مؤهلات لازمة لأدائه، فهو يركز على الوظيفة التي يشغلها الموظف بصرف النظر على القائم بها.

في ظل النظام المفتوح للوظيفة العمومية تستخدم الإدارة موظفون يتمتعون بالكفاءة ، فمناصب العمل نجدها محددة سلفا وتستلزم شروطا معينة، تشترط في شاغل تلك الوظيفة مقابل حقوق وحوافز مادية، يستفيد منها الموظفون.

يتميز النظام المفتوح بالخصائص التالية:

- الوظيفة العمومية عمل مؤقت يمارسه الموظف بعقد لا يختلف عن باقي الأعمال.
- لا يختلف الموظفون في ظل هذا النظام عن المستخدمين في القطاعي الاقتصادي، فهم لا يتمتعون بأنظمة قانونية خاصة .
- يتم تسريح الموظف إذا تم إلغاء الوظيفة.
- تقوم العلاقة بين الموظفين والإدارة على أساس التعاقد، فيمكن لكل طرف إنهاء العلاقة الوظيفة بكل سهولة مع واجب الإخطار المسبق.
- يخضع التوظيف في ظل هذا النظام لقانون العرض والطلب، والإدارة تنافس باقي القطاعات من أجل جلب أفضل العناصر، ولا تدمج هؤلاء في أسلاك دائمة ومستقرة.
- يقتصر دور الإدارة في هذا النظام على تحديد الوظيفة والمؤهلات اللازمة لشغلها، وطرق توظيف العناصر الأكثر كفاءة، ولا تلتزم بتكوين الموظفين ولا بترقيتهم، وإنما يقع على عاتقهم واجب التكوين، كما أن الانتقال من رتبة إلى رتبة أخرى يعتبر تعينا جديدا وليس ترقية.

ب- النظام المغلق للوظيفة العمومية:

يطبق النظام المغلق للوظيفة العمومية في الدول الأوروبية كفرنسا وبريطانيا وألمانيا واسبانيا والنمسا والكثير من دول العالم خاصة دول العالم الثالث.

يقوم النظام المغلق للوظيفة العمومية على أساس المفهوم الشخصي الذي يركز اهتمامه على الموظف وما يحمله من مؤهلات وشهادات و أقدمية بصرف النظر عن العمل الذي يقوم به، وتعتبر الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق مهنة تتميز بالدوام و الاستقرار، حيث يكرس لها الموظف حياته من التوظيف حتى يبلغ سن التقاعد، ويحكمه طوال حياته المهنية نظام قانوني متميز . ويسمى هذا النظام أيضا بنظام المهنة، ونظام السلك الوظيفي.

يتميز النظام المغلق بجملة من الخصائص :

- تعتبر الوظيفة العمومية في ظل النظام المغلق مهنة منظمة يتفرغ لها الموظف، ويكرس لها حياته، فلا يمارس نشاطا آخر إلا بما يسمح به القانون.
- يركز النظام المغلق على الاهتمام بالموظف أكثر من الاهتمام بالوظيفة، وذلك من خلال تكوينه وترقيته ووضع النظام القانوني الخاص به .
- داوم التعيين في الوظيفة العمومية، و يمكن للإدارة نقله من وظيفة إلى أخرى .
- تدرج الموظف في السلم الإداري، من أدنى رتبة ، ثم يترقى وفق أسس محددة.
- يتميز النظام المغلق بعدة ايجابيات تتمثل أساسا فيما يلي:
- توفير الاستقرار الوظيفي للموظف بسبب دوام الوظيفة ووجود نظام قانوني خاص به.
- ضمان مبدأ سير المرفق العام بانتظام بسبب طول خدمة الموظف وتنظيم شؤون الوظيفة العامة .
- ترسيخ ولاء الموظف للوظيفة العمومية لطول خدمته فيها .
- التكوين المستمر للموظف للرفع من كفاءته بما ينسجم مع متطلبات المرفق العام.
- أما سلبيات النظام المغلق، فيمكن تلخيصها في مايلي:
- التعقيد و بروز طبقة من الموظفين منغلقة على نفسها .
- ظهور بعض الظواهر السلبية كالبيروقراطية والروتين الإداري.
- ضعف الاهتمام بالتخصص والاكتفاء بالكفاءة العامة قد يؤدي إلى الحصول على موارد بشرية غير مؤهلة تدفع الإدارة تكلفة باهظة لتكوينها .