



# اصول العمل الإداري

بحث مهني يسلط الضوء على القواعد التطبيقية  
للعمل الإداري ضمن مؤسسات الدولة العصرية

المستشار القانوني

رامي احمد الغالبي

جامعة الامام جعفر الصادق (عليه السلام)

## ملخص البحث (أصول العمل الإداري)

من المعروف أن نجاح الأداء في الجهاز الإداري للدولة، يعتمد على مقدار ما يتمتع به موظفوه من كفاءة وجدارة في شغل الوظائف وإدارتها بمهنية عالية، ولعل أحد أسباب النجاح هو تمتع الجهاز الإداري بالمقدرة اللازمة للاستحواذ العملي على جميع مسائل أصول العمل الإداري، وتحديد أهمية كل أصل بما يتفق وسياسة النظام العملي للمؤسسة الإدارية.

لذا فغالباً ما تعتمد الإدارة في خلق أصول عملية قد تخالف بها مشهور الآراء الأكاديمية الباحثة في مجال العلوم الإدارية من أجل الحصول على الوسائل التي تكفل لها تحقيق الهدف الأساسي الذي أسست من أجله.

السبب الرئيس من اختيار هذا البحث هو تبيان المعيار المهني الذي يواكب تطبيق النظرية الإدارية، ومن ثم إعطاء حلول تكون لها بصمة واضحة المعالم على أرض الواقع.

فلا يمكن أن نضع للإدارة هدفاً أساسياً، دون أن يتبادر إلى ذهننا، أن هذا الهدف لا يتحقق إلا عن طريق إداري رصين، ضمن سلم عريض من الواجبات والمسؤوليات التي تُحدد نشاط كلاً من الرئيس الإداري ومروؤسيه على حدّ سواء.

تضمن البحث مفهوم العمل الإداري وبيان نشأته الأولى، مفهوم العمل الإداري لغةً واصطلاحاً، وعلى النشأة الأولى للعمل الإداري، وبيان مبادئ العمل الإداري وخصائصه، وحقوق وواجبات الخاصة الموظف الإداري.

وتناول البحث معوقات العمل الإداري وسبل معالجتها، ويّين البحث أن أصول العمل الإداري تنقسم إلى قسمين من ناحية العناصر الأساسية:

القسم الأول: يخص المنهجية الإدارية المعتمدة من قبل الموظفين الإداريين، وما يعكسه ترجمان هذه المنهجية على أرض الواقع من تعامل حسن في ما بينهم والعمل بروح الفريق الواحد، فضلاً عن التعامل الأبوي من قبل المدراء وأصحاب القرار مما يعكس جواً عملياً تعاونياً ينتج نتاجاً إيجابياً ويعزز النجاح داخل المؤسسة الإدارية.

أما القسم الثاني: فيخص التشريعات القانونية الخاصة بالعمل الإداري ومدى التزام الموظفين بها، وأن أهم الضمانات في التزام الموظفين باللوائح والتعليمات



القانونية هو تنظيم التوصيف الوظيفي داخل المؤسسة الإدارية؛ مما يضمن توزيع الاختصاصات حسب الكفاءة والمهنية المتوافرة داخل المؤسسة. وأن قواعد العمل الإداري ليست ثابتة كالرياضيات، بل إن فيها من الآفات الاجتهادية ما يكفي لدمار مؤسسة برمتها، وهذا الأمر يستدعي الالتفاتة المنطقية في توجيه المرافق الإدارية توجيهاً قانونياً سليماً بما يتناسب ووضع العراق.



## View of search

### (( the Rules of Administration))

The success and performance of administration cabinet of state count about what the professional of employee and high qualification and the capability to manage in all issue of administration work and frame the importance of each rule deal with institution function administration

the option of administration function to reach the desired aim

The main reason to choose this search to understandable standard function to application the administration and to give the solution in pragmatic

There is no frame of goal for administration unless there is prove strong straight administrative in chain of duty and responsibility which limit the activity of boss and his employee

The search contain the administration obstructionist and how straight it  
Administration rule divided two elements.

First element:

Organized the administration for the employee and how reflection as one team and to make the work between manager and his elements as family to corporation practicability to produce and advancement the successful inside the administration institution .

Second element:

It is about private legal legislation and the commitment of employee most important to register and instruction of law and the discreption .

the administration institution can granted to divided the jurisdiction  
They rules of work administration not stand like mathematics there is diligence much more to crumble the institution so it is need to turn logic direction to the right way by law in Iraq

## المقدمة

الحمد لله والحمد حقه كما يستحقه حمداً كثيراً دائماً أبداً لا تحصى له الخلائق  
عدداً وصلاته وسلامه على خير خلقه احمد وعلى آله الغر الميامين صلاة وسلاماً دائماً  
سرمداً، اما بعد.

لا يخفى على الجميع من أن كفاءة الأداء في الجهاز الإداري للدولة، يعتمد في نجاحه  
على مقدار ما يتمتع به موظفوه من كفاءة وجدارة في شغل الوظائف وإدارتها بمهنية  
عالية، ولعل أحد أسباب النجاح هو تمتع الجهاز الإداري بالمقدرة اللازمة للاستحواذ  
العملي على جميع مسائل أصول العمل الإداري، وتحديد أهمية كل أصل بما يتفق  
وسياسة النظام العملي للمؤسسة الإدارية.

لذا فغالباً ما تعتمد الإدارة في خلق أصول عملية قد تخالف بها مشهور الآراء  
الأكاديمية الباحثة في مجال العلوم الإدارية من أجل الحصول على الوسائل التي تكفل  
لها تحقيق الهدف الأساسي الذي أسست من أجله.

كما لا يمكن بحال من الأحوال أن يكون العمل الإداري ذا نظام مهني إلا إذا كانت  
هناك خارطة إدارية مهنية، معتمدة من قبل أرباب هذا العمل لتبين مساره الصحيح  
وفق ضوابط سلوكية وانضباطية، وتأديبية.

فالسبب الرئيس من اختيارنا لهذا البحث هو لتبيان المعيار المهني الذي يواكب  
تطبيق النظرية الإدارية ويقل عثراتها على أرض الواقع، فكم من قانون رصين في  
هذا المجال لم نجد له ترجماناً على أرض الواقع، والسبب في ذلك هو اهمال الجانب  
المهني في طرح الاشكالات التي تصيبه ومن ثم اعطاء حلول تكون لها بصمة واضحة  
المعالم على أرض الواقع، أولى من ان تصبح هذه النظريات عبارة عن اسطر بين اروقة  
المكتبات.

فلا يمكن أن نضع للإدارة هدفاً أساسياً، دون أن يتبادر إلى ذهننا، أن هذا الهدف  
لا يتحقق إلا عن طريق إداري رصين، ضمن سلم عريض من الواجبات والمسؤوليات  
التي تُحدد نشاط كلٍّ من الرئيس الإداري ومروؤسيه على حدٍ سواء.  
وفي ضوء ما تقدم قُسم هذا البحث، إلى أربعة فصول، فُصلت وفق التقسيم الآتي:

الفصل الأول: مفهوم العمل الإداري وبيان نشأته الأولى، وقد قُسم هذا الفصل إلى  
مبحثين :

المبحث الأول: تناولنا مفهوم العمل الإداري لغةً واصطلاحاً.  
اما المبحث الثاني : فقد سلطنا الضوء فيه على النشأة الأولى للعمل الإداري.  
الفصل الثاني: خصص لبيان مبادئ العمل الإداري وخصائصه, وقد قسم هذا الفصل  
ايضاً إلى مبحثين :

المبحث الأول: بينا فيه مبادئ العمل الإداري.  
اما المبحث الثاني: فقد بينا فيه خصائص العمل الإداري.

الفصل الثالث: تضمن الحقوق والواجبات الملقة على عاتق الموظف الإداري، وقد  
قسم إلى مبحثين:

المبحث الأول: بيان حقوق الموظف الإداري.  
والمبحث الثاني: بيان الواجبات الخاصة بالموظف الإداري.

الفصل الرابع: تحدثنا فيه عن معوقات العمل الإداري وسبل معالجتها، وقد قسم  
هذا الفصل كسائر فصول هذا الباب إلى مبحثين:

المبحث الأول: معوقات العمل الإداري.  
المبحث الثاني: سبل معالجة معوقات العمل الإداري.



## الفصل الأول

### مفهوم العمل الإداري وبيان نشأته الأولى

لا بد لكل علم هام في حياة بني البشر أن يكون له تعريفه الخاص به والذي يبين ماهيته، وأهدافه، فضلاً عن بيان أصول نشأته وكيف قام الأوائل من مكتشفيه في تأسيس أحكامه ومبادئه.

فضلاً عن معرفة كيفية تطور هذا العلم، والمراحل التي مر بها ومعرفة مدخلية الزمان والمكان في تغير أحكامه وقواعده.

وهذا ما سنبينه وفق مبحثين رئيسيين :

المبحث الأول: مفهوم العمل الإداري.

المبحث الثاني: النشأة الأولى للعمل الإداري.

## المبحث الأول

### مفهوم العمل الإداري لغة واصطلاحاً

للعمل معانٍ لغوية كثيرة، أهمها ما ذكره ابن منظور في لسان العرب حيث قال <sup>(١)</sup>:  
( قال الله عز وجل في آية الصدقات (وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا) <sup>(٢)</sup> هم السعاة الذين يأخذون الصدقات من أربابها وأحدهم عاملٌ وساعٌ .  
والعامل : هو الذي يتولى أمور الرجل في ماله، وملكه، وعمله ومنه قيل للذي يستخرج الزكاة : عامل  
والعمل : المهنة والفعل، والجمع أعمال ، عمل عملاً ، وأعمله غيره واستعمله ، وأعتمل الرجل : عمل بنفسه ؛ أنشد سيبويه يقول:  
فأراد من يتكل عليه ، فحذف عليه هذه وزاد على متقدمه، ألا ترى أنه يعتمل إن لم يجد من يتكل عليه ؟ .  
وقيل : العمل لغيره والاعتماد لنفسه .  
قال الأزهري : هذا كما يُقال اختدم إذا خدم نفسه، واقتراً إذا قرأ السلام على نفسه.  
وأستعمل فلانٌ غيره إذا سأله أن يعمل له.  
واستعمله : طلب إليه العمل.

واعتمل : اضطرب في العمل .  
واستعمل فلان إذا ولي عملاً من أعمال السلطان .  
والعملة : حالة العمل , ورجلٌ خبيث العملة إذا كان خبيث الكسب ) انتهى.

اما الإدارة لغةً: فتأتي من دار يدور دوراً ودوراناً، بمعنى تحرك وعاد إلى حيث كان، وأدار، بابُ أفعال، منه كان المدير يدير الأمر فيرجعه دورات ودورات من حيث بدأ.

ولا يلزم أن يكون الأمر على نحو دائري بما يُخط بالفرجال وإن كان هو أيضاً منه، والدار تسمى داراً لإدارة الحائط عليها وهو غير البيت، الذي هو عبارة عن محل البيوتة، وإن كان كل واحد منهما يطلق على الآخر، ومن الواضح أن الإدارة ليست من هذه المادة، بل هي من درى ناقص يائي، وإن كانت الإدارة من صغريات الإدارة في المجمع بينهما، إذ بينهما عمومٌ من وجه لتفارقهما في الإدارة بلا مداراة، وفي الإدارة بدون الإدارة، وما في الأحاديث عن النبي (صلى الله عليه وآله وسلم) من الأمر بمدارة الناس، يراد بها الأعم من الإدارة وغيرها.<sup>(٣)</sup>

### وأما مفهوم العامل الإداري اصطلاحاً:

فلم نجد تعريفاً يوضح معنى العمل الإداري أو العامل الإداري بالتخصيص، وإنما كانت التعاريف تندرج تحت مفهوم شاملٍ للوظيفة العامة والموظف العام إدارياً كان أم غير إداري.

حيث تُعد الوظيفة الخلية الأولى في كل تنظيم إداري، وهي أيضاً الوحدة الأساسية التي يتكون منها الجهاز الإداري في الدولة، ثم يأتي بعدها الموظف الذي يشغل تلك الوظيفة بحيث يُشكل هذا الجهاز في النهاية مجموعة من الوظائف والموظفين.<sup>(٤)</sup>  
وهذا المعنى يندرج ضمن الوظيفة العامة التي تُعد بطبيعتها توصيفها العملي مركزاً قانونياً يشغله الموظف، وتنشأ عادةً قبل أن تُشغل من قبل أحد فالوظيفة العامة تُستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عمن يشغلها وتبقى قائمة ولو كانت شاغرة، دون أن تتأثر إطلاقاً بموت شاغلها أو استقالته، أو حالته على التقاعد أو في انتهاء علاقته بها بأي شكل من الأشكال.

ولذلك عُرفت الوظيفة بأنها: (مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف بعمله وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في كيفية انشاء الوظائف واساليب ترتيبها والاهتمام



بمشاكل الموظف وحياته الوظيفية).<sup>(٥)</sup>

والمشرع العراقي في قوانين الخدمة المدنية، لم يستعمل مصطلح الوظيفة العامة، كما في بعض الدول العربية التي تستمد نظامها القانوني من النظام الفرنسي، كمصر وسوريا ولبنان والجزائر إنما أخذ باصطلاح الخدمة المدنية، متأثراً في ذلك بالنظام الإنكلوسكسوني .

اما بالنسبة للموظف فقد ورد تعريفه بأكثر من قانون، حيث عرفته المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م، بالآتي: (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين) اما الفقرة (٣) من المادة (١) من قانون الانضباط رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، عرفته بالآتي: (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة او الجهة غير المرتبطة بوزارة).

ونلاحظ هنا ان التعريف الوارد بقانون الانضباط يختلف عن التعريف الوارد بقانون الخدمة المدنية حيث اسقط قانون الانضباط صفة الديمومة من الوظيفة ليشمل الموظف على الملاك الدائم والمؤقت<sup>(٦)</sup>.

والغاية من ذلك من أجل أن يدخل في نطاق العقوبة والمحاسبة للموظف المؤقت أسوةً بالموظف على الملاك الدائم.

وفي هذا الشأن أصدر مجلس شوري الدولة قراره ذا العدد (٢٠٠٦/٩٩) لسنة ٢٠٠٦م، بالآتي (تطبق على الموظفين المؤقتين الأحكام القانونية المطبقة على الموظفين في دوائر الدولة التي يعملون بها) علماً أن المستخدمين وملاكهم لم يعد له وجود في قوانين الخدمة الذي كانت تنص على أحكامه قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م، حيث ألغي بموجب القرار (٩١١) لسنة ١٩٧٦م.

أما بالنسبة لموظفي الخدمة الجامعية فقد عُرف بأنه: (كل موظف يقوم بممارسة التدريس الجامعي والبحث العلمي والاستشارة العلمية، والفنية، أو العمل في ديوان وزارة التعليم العالي والبحث العلمي او مؤسساتها ممن تتوافر فيه شروط الهيئة التدريسية)<sup>(٧)</sup>.

ونحن إن أردنا أن نُقدم تعريفاً شاملاً للعمل الإداري فنعرّفه بأنه: (مجموعة من الواجبات والصلاحيات الإدارية المناطة قانوناً بشخص متخصص بها، من قبل جهة إدارية مرتبطة بوزارة أو غير مرتبطة بوزارة، يؤدي ما أنيط إليه وفق أحكام الوظيفة العامة) .

اما بالنسبة للعامل الإداري فهو: (الشخص المكلف إدارياً بالواجبات المنصوص عليها قانوناً، سواء أكان عمله ضمن ملاك المؤسسة الإدارية، أم بعقد مؤقت، في

وظيفة حكومية أم أهلية ترجع في احكامها لأحكام الوظيفة العامة). ومن ثم نستطيع من خلال هذين التعريفين أن نشمل الأعمال الإدارية، للمؤسسات الأهلية التي ترتبط بتنظيماً ضمن أعمال الوزارة، وغيرها.<sup>(٨)</sup>

## المبحث الثاني النشأة الأولى للعمل الإداري

تعود النواة الأولى لنشأة العمل الإداري إلى العصور القديمة حيث إن انتقال الإنسان من مرحلة الرعي والصيد إلى مرحلة الزراعة وظهور التجمعات السكانية على ضفاف الأنهار استدعى ظهور الحاجة إلى إدارة شؤون هذه التجمعات وكان ذلك نواة نشوء الحضارات القديمة في وادي الرافدين ووادي النيل وغيرها من مناطق العالم القديم. وقد تصدرت الحضارة السومرية في جنوب العراق الحضارات التي نشأت وازدهرت في الهلال الخصيب، إذ اشتهر السومريون بالرقابة التي كانت تُمارس من خلال نظام الكهنة الذين استخدموا نظاماً ضريبياً محكماً في جباية الضرائب، وإدارة أموال الدولة حيث كان كل كاهن مكلفاً بالإشراف على جباية الأموال من منطقة معينة، وفي نهاية كل مدة يقوم بإعداد تقرير عن الأموال التي يجمعها، كما كانت تجري عملية تسجيل المعلومات والبيانات المالية في المعابد وهي عملية أشبه بالأرشفة.<sup>(٩)</sup> وقد عُرف عن الملك (سرجون الأكدي) أنه اعتمد على قادة الأقاليم الذين يُعينهم، ويمنحهم صلاحيات التصرف بالشؤون المحلية، وهو ما يُعرف اليوم بتفويض الصلاحيات وبذلك حافظ على وحدة الإمبراطورية لمدة تزيد على القرن ونصف القرن.<sup>(١٠)</sup>

كما شهدت الحضارة البابلية ظهور أقدم الشرائع المدونة في التاريخ، إذ إن شريعة حمورابي تُشير إلى وجود ملامح الفكر الإداري، فقد بينت المواد (٢٦-٣٤) حقوق والتزامات من يلتحق بالجيش ويُشارك في حماية الملك.<sup>(١١)</sup>

كما اتُسمت إدارة الملك (نبوخذ نصر) للدولة بالانتظام وكان له جهازٌ إداري يضم عدداً واسعاً من الموظفين وتخضع أعمالهم للمحاسبة وكانت (بابل) مقسمة إلى ثلاثٍ وعشرين وحدة إدارية يُدير كل منها موظف يُعين بقرار من الملك (نبوخذ نصر) ويكون على اتصال مستمر معه.<sup>(١٢)</sup>

اما الحضارة المصرية القديمة فقد كانت حضارة متميزة امتدت حوالي ثلاثة آلاف سنة نشأت فيها إدارة حكومية على درجة عالية من التنظيم، وكان لتوحيد البلاد المصرية أثراً فعالاً في قيام حكومة مركزية، إذ كانت السلطات الدينية، والتشريعية،

والتنفيذية والقضائية تتركز بيد الملك، يعاونه المستشار الملكي و بجواره مجلس العشرة الملكي، الذي يتكون من كبار النبلاء، وفي عهد (الأسرة الثالثة) أصبح المستشار الشخص الثاني بعد الملك، كما أن مجلس العشرة أصبح يتكون من كبار الموظفين بدلاً من النبلاء.

وفي عهد (الأسرة الرابعة) ظهرت وظيفة الوزير الأكبر، الذي تجمعت له سلطات واسعة، فكان يئوب عن الملك، ويرأس الكهنة ثم أصبح له فيما بعد رئاسة مجلس العشرة، ورئاسة المحكمة العليا<sup>(١٣)</sup>.

هذا وقد عُرف عهد الفراعنة أسلوب تقسيم العمل والتخصص الوظيفي، كما دلت على ذلك الرسوم المنقوشة على الجدران التي تشير إلى أن عملية الصنع مقسمة إلى أعمال متعددة متكاملة يسهم جميعها في إنجاز (الطوب الطيني)<sup>(١٤)</sup> وكل عمل يُسند إلى شخص واحد يقوم به<sup>(١٥)</sup>.

أما بالنسبة للنظام الإداري في عصر صدر الإسلام فلا يخفي على الجميع من أن الإسلام الحنيف دينٌ عُرِفَ بتنظيم جميع مرافق الحياة، ودولة لها نظامها القويم والمتكامل من النواحي السياسية والإدارية، تضمنت الكثير من المفاهيم الإدارية التي بواسطتها تأسست دولة إسلامية مترامية الأطراف، امتدت من بلاد الأندلس غرباً حتى حدود الصين شرقاً<sup>(١٦)</sup>.

ومن أهم المبادئ التي رسخها الإسلام الحنيف في ترصين العمل الإداري هي مبدأ الشورى، والانتخاب السديد للموظفين الأكفاء<sup>(١٧)</sup>.

فبالنسبة لمبدأ الشورى كان نبينا الأكرم (صلى الله عليه وآله وسلم) يعمل بمبدأ الشورى طبقاً لقوله تعالى ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ﴾<sup>(١٨)</sup>، فقد ضرب الرسول الأكرم (صلى الله عليه وآله وسلم) المثل الأعلى، وكان القدوة في تطبيق مبدأ الشورى حيث كان يطلب مشورة أصحابه في المسائل الإدارية التي تهم الدولة الإسلامية بعد أن نظم قواعدها في المدينة المنورة.

أما مبدأ اختيار الموظفين الذي يُراعى في اختيارهم اعتبارات الكفاءة، وعمق التجربة، حيث كان يتم اختيار الولاة الأمناء القادرين على تصريف شؤون الدولة، وعلى الوالي أن يشرف بنفسه على أعمال المكلفين بالخدمة العامة لأنه المسؤول الأول أمام الله و أمام الأمة عن كل ما يتعلق بشؤون الناس .

وقد تجسدت هذه المبادئ العظيمة في الرسالة التي بعث بها أمير المؤمنين الأمام علي بن أبي طالب (عليه السلام) إلى (مالك الأشتر النخعي) حين ولاه مصر، حيث ورد بها: ﴿ثم أنظر في أمور عمالك فاستعملهم اختياراً، ولا تولهم محاباة وإثراً، وتوخي



منهم أهل التجربة، والحياء من أهل البيوتات الصالحة، والقدّم في الإسلام المتقدمة، فإنهم أكرم أخلاقاً وأصح أعراضاً وأقل في المطامح إشراقاً وأبلغ في عواقب الأمور نظراً، ثم اسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، ثم تفقد أعمالهم وأبعث العيون من أهل الصدق والوفاء عليهم. (١٩).

## الفصل الثاني

### مبادئ العمل الإداري وخصائصه

إن مبادئ العمل الإداري كثيرة ومختلفة باختلاف الأنظمة الإدارية وهي تختص بالجانب العملي والإنساني على حدٍ سواء ومتكفلة بإعطاء كل ذي حق حقه من المرؤوسين أو الرؤساء الإداريين.

أما خصائص العمل الإداري فهي محل إجماع فقهي عند فقهاء القانون الإداري، وهذه الخصائص متكفلة ببيان حدود عمل الإدارة وتوصيفها وظيفياً. وهذا ما سنبيّنه في المبحثين التاليين:  
المبحث الأول: مبادئ العمل الإداري.  
المبحث الثاني خصائص العمل الإداري.

## المبحث الاول

### مبادئ العمل الإداري

إن مبادئ العمل الإداري ليست محل اتفاق أكاديمي أو مهني بل هي تختلف باختلاف الأنظمة الإدارية من بلدٍ إلى آخر، ومن مؤسسةٍ إلى أخرى. ومن الواقع العملي الذي شهدناه في مختلف المؤسسات الإدارية حكومية كانت أم أهلية نستطيع أن نستنبط مبادئ عدة يجب أن يتسم بها العامل الإداري رئيساً كان أم مرؤوساً.



ومن أهم هذه المبادئ ما يلي :

#### ١. مبدأ وحدة الهدف :

فلا يمكن أن توجد مؤسسة مهنية، إلا أن يكون لها هدف يسعى أربابها إلى تحقيقه ، ومن الواضح أن العمل الإداري لا يوجد إلا لقصد شيء مادي أو معنوي، على اختلاف المباني في تحديد كل من الماديات والمعنويات، من مبان سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو ثقافية، أو عسكرية، أو عمرانية، أو زراعية، أو مصرفية، أو غيرها.

وإذا كانت المؤسسة تتكون من جملة من الوحدات الإدارية فإنه يجب أن تساهم تلك الوحدات في تحقيق ذلك الهدف العام والرئيس للمؤسسة، وتنصب الأهداف الصغيرة لتلك الوحدات كلها في الهدف الكبير الذي وجدت المؤسسة لأجله، ويتم ذلك بتحديد الأهداف الفرعية الثانوية لتلك الوحدات، بحيث تكون الأهداف الفرعية متكاملة، ومتناسقة، وتؤدي إلى تحقيق الهدف الرئيس لتلك المؤسسة، ويطلق على مساهمة الوحدات الإدارية، في الوصول إلى الهدف الرئيس للمنظمة اسم (مبدأ وحدة الهدف).

#### ٢. مبدأ ضرورة التنظيم :

إذا زاد عدد الأفراد الإداريين، في أي عمل عن فرد واحد وجب تقسيم العمل بينهم، وجعل كل فرد مسؤولاً عن جزء منه، حتى لا يكون العمل فوضى، والوصول إلى الهدف المنشود أو لا يمكن الوصول إلى الهدف أصلاً<sup>(٢٠)</sup>.

#### ٣. مبدأ التخصص :

يُعتبر التخصص الوظيفي من المبادئ الأساسية لنجاح العمل الإداري، إذ إن تدرج المستويات التنظيمية وفقاً للتسلسل الإداري الخاص بكل مؤسسة إدارية حسب نوع وهدف هذه المؤسسة يُقابلها تنوع وتخصص وظيفي، حيث يناط بكل وحدة تنظيمية فرعية داخل المؤسسة الإدارية أداء معين لاختصاص وظيفي معين وتنحصر مسؤولية التنفيذ في هذه الوحدة دون غيرها<sup>(٢١)</sup>.

#### ٤. مبدأ وحدة التوجيه :

يجب أن يكون للموظف، سواء كان رئيساً فوّهه رئيس، أو موظفاً عادياً فوّهه رئيس، توجيه واحد، سواء كان ذلك التوجيه الواحد، من فرد واحد أو كان ذلك التوجيه من جماعة يقطعون الأمور بالشورى<sup>(٢٢)</sup>، فيتسلم هذا الشخص الأوامر



والتعليمات من جهة واحدة، ويكون مسؤولاً عن أعماله أمام تلك الجهة، فان عدم وحدة الموجه يؤدي إلى الإخلال بالنظام والفوضى، سواءً في الموظفين أو في الرؤساء، فإذا تسلم الموظف أوامر من رؤساء عدة في آن واحد، ومن الطبيعي أن تكون تلك الأوامر متعارضة، فإن الموظف يضطرب ويرتبك، ولا يستطيع التصرف في مثل تلك الحالات.

وإذا تصرف حسب كلام هذا الأمر، يكون مسؤولاً أمام الأمر الآخر والعكس أيضاً، ولذا فمن الضروري أن لا يكون هناك مبدأ تعدد الرئاسة، سواء الرئاسة العرضية أو الرئاسة الطولية.

#### ٥. مبدأ عدم التدخل:

فإن من الضروري على المدير، أن لا يتدخل في شؤون الموظفين، مما يؤدي إلى مضايقتهم، وإنما يجب أن يكون التدخل بقدر متوسط بين الإفراط والتفريط، وإلا فضيق الموظف بعمله يوجب قلة الإبداع الوظيفي، ويُقلل شعوره بالمسؤولية كما يُقلل اعتماده على نفسه، فإن الموظف إذا رأى المدير يتدخل في كل صغيرة وكبيرة لا بد وأن ينسحب عن ميدان العمل، فالمدير له أن يتدخل في الخطوط العريضة، أما الجزئيات فيتركها للموظفين.

#### ٦. مبدأ قصر الخط:

يقضي هذا المبدأ بأن تختصر المراحل التي تمر بها المشاريع الوظيفية قبل إنجازها إلى أقل عدد ممكن، فإنه كلما قلت المستويات والمراحل، وأحرقت العقبات التي تمر فيها المعاملات والاتصالات، بين الرئيس الإداري، وبين أصغر موظف في المؤسسة زادت الكفاءة والفاعلية الإدارية، لأن الاتصالات في هذه الحالة، تكون أسرع وتتم في طريق أقصر، ولا يكون هنالك مجال لتأخير المعاملات، أو انحرافها، أو البرود في الموظفين الذين يتلقون الأوامر وهذا مبدأ عام يأتي في كل الأعمال الإجرائية ويسمى أحياناً بـ (روتينية العمل) فإنها مضيعة للوقت وللمال وتعطيل عن الإنتاج، فضلاً عن تطرق الانحراف والالتواء كلما زادت الوسائط وابتعدت الخطوط.

#### ٧. مبدأ تقابل المسؤولية والسلطة:

وهو ما يعرف بمبدأ (تفويض الاختصاص) وتبرز أهمية تفويض الاختصاص من الميدان العملي كوسيلة من الوسائل اللازمة لحسن سير المرفق الإداري، إذ أن تركيز

سلطة إصدار القرار بيد الرئيس الإداري الأعلى يؤدي إلى عجزه في تسيير عمل المؤسسة الإدارية بالشكل اللازم، مما يؤدي إلى عجز المرفق ذاته عن تحقيق غاياته في تحقيق الأهداف التي أسست المؤسسة لأجلها. وإلا فليس من المتصور أن يقوم الرئيس الإداري بجميع الأعمال والمهام المسؤول عنها بنفسه في ظل تزايد نشاطات المرافق الإدارية في الوقت الراهن، لذلك أصبح من مقتضيات العمل الإداري أن يفوض الرئيس الإداري بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه باعتبارهم امتداداً له ويعملون تحت رئاسته<sup>(٢٣)</sup>.

#### ٨. مبدأ العلاقات الإنسانية:

هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يجب مراعاتها، لمن كان رئيساً، أو مديراً، أو رئيس قسم، أو غير ذلك، سواءً بالنسبة إلى المدراء، أم سائر الموظفين، وهي أمور كثيرة، مثل مبدأ عدم توجيه الانتقاد إلى الموظفين أمام الآخرين سواء كانوا زملاء أم مرؤوسين أم غيرهم.

ومبدأ عدم الحدة في الكلام معهم، حيث يجب أن يكون الاقتراح في عبارات ملائمة تتناسب وروح العمل الجماعي داخل المؤسسة الواحدة، ومبدأ تنمية الموظفين، ومبدأ إشراك الموظفين في الرأي، ومبدأ عدم الترفع عليهم، ومبدأ قضاء حوائجهم إلى غير هذه المبادئ الأساسية في الحياة العملية.<sup>(٢٤)</sup>

## المبحث الثاني

### خصائص العمل الاداري

إن خصائص العمل الإداري تتشابه بشكل كبير مع مبادئه التي بينها في المبحث السابق، لكن الفرق بينهما هو أن هذه الخصائص تكون خاصة بالعمل الإداري ضمن محور عمل الإدارة العامة للمؤسسة، أي العمل الذي يقع على عاتق المدراء العاملين حصراً بينما المبادئ الإدارية تكون ذات طابع شمولي للموظفين ورؤساء الأقسام والمدراء المفوضين على حدٍ سواء.

وهذه الخصائص هي محل إجماع لفقهاء القانون الإداري كما أسلفنا، وسيتم شرح هذه الخصائص من منظور مهني لأهميتها الكبرى في الواقع العملي الإداري بعيداً عن التنظيرات الأكاديمية التي بقيت بين أسطر المؤلفات، والتي لم يطبق منها

إلى القليل بسبب الاختلاف الجذري بين الجانب النظري، والجانب العملي لاختلاف سياسات كل مؤسسة إدارية حسب ضوابطها واهدافها.  
وهذه الخصائص هي:

١. التخطيط.

٢. التنظيم.

٣. التوجيه.

٤. المراقبة.

٥. التقييم.

اما ماهية هذه الخصائص من الناحية الإدارية العملية فهي مفصلة وفق ما يأتي:  
**اولاً: التخطيط.**

وهي عملية اجتماع الأفكار والعقول على تحديد الغايات وتوقع المستقبل لها، إلى جانب وضع تصور تفصيلي للسبل والوسائل، والاحتياجات المطلوبة لإنهاء الأعمال المخطط لها بنجاح كبير.  
والتخطيط أربعة أنواع:

١. التخطيط الاستراتيجي: وهو التخطيط بعيد المدى، والذي تبين به الإدارة العامة أهدافها، وقيمتها، وتطلعاتها، وهي غالباً تحددها رؤية المتخصصين داخل المؤسسة، وهذا النوع من التخطيط يلتزم به المؤسسة، حينما تدخل معترك التنافس مع نظيراتها فتعلن للآخرين عن توجهاتها وخطوطها المرسومة و التي تميزها عن غيرها من المؤسسات.

٢. التخطيط التكتيكي: وهو التخطيط قصير المدى المحدد بمراحل وجدول زمني وله بداية ونهاية تجعله جزءاً من جزء ومرحلة ابتدائية للمراحل المتقدمة، والتي بانتهاء تنفيذ مخططاتها تنتقل مباشرة لما هو بعدها في سلسلة عملية حتى درجات بلوغ الهدف العام.

٣. التخطيط التنفيذي: هو الخطة التي بها نُحدد كل ما يتعلق بالعمل مثل : ما العمل؟ من يقوم به؟ أين؟ متى؟ كيف؟ وما هي البدائل؟

٤. خطط الطوارئ: وهي خطط رديفة للخطط العامة فمن البديهي أن لا تركز

الإدارة للخطة العامة فتضع تصوراً لخطة بدائل تتوقع فيها معيقات فيها حلول منقذة تضمن استمرارية العمل حسب ما وضعت له الأهداف.

وللخطط شروط تساعد في عملية التنفيذ أو بلوغ الأهداف، أهمها:

- أ. المرونة والوضوح.
- ب. القابلية للقياس والتحقيق.
- ت. الواقعية ذات مطالب حقيقية تتناسب مع الواقع.
- ث. المحددات زمنية، وهي مغلقة وليست مفتوحة.

### ثانياً: التنظيم.

وهي عملية تجميع وتوزيع للملاك الوظيفي ضمن توصيف مهني سليم، إلى جانب توفير المادة اللازمة للخطط التنفيذية.

والتنظيم يكون حول الوظائف وليس حول الأشخاص، حيث إن الواجبات الأساسية للتنظيم هي:

١. تقسيم العمل: ويكون عن طريق اختيار الكفاءة المخصصة للمهام، والتخصصات تُفرض نفسها هنا على الشخص المنظم فيرى الموظف المناسب للوظيفة، وليس المناسب للشخص من الوظيفة.

٢. تحديد الصلاحيات: وهي الأدوار التي يُميز بها كل فرد داخل المؤسسة الإدارية في ما له وما عليه، وما هو أهله وما هو ليس بأهله.

٣. تحديد المرجعية الإدارية: هذه من المسائل المهمة جداً في العمل الإداري لتوفير حالة من الهدوء، والانسياية داخل الكوادر الإدارية، والرجوع إلى الأصل للحفاظ على وحدة المصدر، ويكون أيضاً بها تحديد قنوات الاتصال لكل فريق وتنظيم للهيكلية الإدارية، ووضع كل في مكانه من المدراء الإداريين حسب ما يناسب، والدرجات الوظيفية بطبيعة الحال تؤخذ ولا تُمنح حسب كفاءة المدير ونتاجه العملي داخل وظيفته.

### ثالثاً: التوجيه.

إن التوجيه للموظفين يكون على نوعين أساسيين، ألا وهما:

١. توجيه معنوي: وهذا التوجيه عبارة عن كلمات طيبة يُلقى بها المدير على الموظف



- المجدد، أو يرمي بكلام يلتمس به الموظف المقصّر بؤرة الخلل في عمله، فتكون له إعادة في النظر واتقان جديد.<sup>(٣٥)</sup>
٢. توجيه عملي: وهذا التوجيه يُساعد به المدير موظفيه، في أعمالهم ويُعزز في نفوسهم روح العمل الدؤوب.
- والتوجيه أيضاً يجمع ما بين التحفيز والتصويب و يؤدي غالباً إلى :
- أ. زيادة النجاح الإداري كمّاً ونوعاً.
  - ب. دعم قدرات الموظفين وزيادة ثقتهم.
  - ت. ربط مصالح الموظف وأهدافه بالمؤسسة.
  - ث. حلّ الإشكالات الإدارية المرتبطة برؤى الموظفين.

الخاصيتان الرابعة والخامسة: المراقبة والتقييم.

وهما متلاصقتان وتعتمدان على بعضهما بعضاً :

فالمراقبة والتقييم: هما عمليتان لقياس مستوى التنفيذ مقارنةً بالمخططات.

فالمراقبة هي الخاصية التي تُراقب أداء المؤسسة، وتُحدد ما إذا كانت حققت أهدافها أم لا.

ونستطيع وصف عملية المراقبة كالتالي:

المتابعة والمشاهدة من قبل المدير عن طريق الحضور لموقع العمل.

أو تكليف لجنة إدارية لاستقراء واقع العمل في المرافق الإدارية للمؤسسة ثم تقوم هذه اللجنة بكتابة تقرير إداري ورفعهِ عن طريق سلسلة المراجع الإدارية، لرئاسة المؤسسة، وهو ما يُعرف (بالمراقبة الإدارية).

أما عملية التقييم، فتكون وفق النقاط الآتية:

- أ. تعديل أخطاء العمل وتصويبه، بالاعتماد على خاصيتي التخطيط، والتنظيم.
- ب. سد الثغرات المعيقة، بالاعتماد على خاصية التوجيه.
- ت. قياس الجهد بالنتائج.





## الفصل الثالث

### حقوق وواجبات الموظف الإداري

لا يستطيع الموظف الإداري أن يقوم بعمله وفق ما ينبغي إن لم يكن يعلم مسبقاً ماهي حدود واجباته، وما هو المباح منها وما هو المحظور، فضلاً عن معرفة حقوقه التي يتمتع بها أثناء خدمته الوظيفية بل وحتى بعد انتهاء خدمته الوظيفية. وفي ضوء ما تقدم قُسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول: بيان حقوق الموظف.

اما المبحث الثاني : فقد خُصص لبيان واجبات الموظف.

### المبحث الأول

#### حقوق الموظف الإداري

إن من حق الموظف الإداري التمتع بكافة الحقوق والامتيازات التي تنص عليها القوانين التي تُنظم شؤونه، وهذه الحقوق على نوعين: الحقوق المالية والحقوق المعنوية.

اولاً: الحقوق المالية: وتشمل حقوق عدة يمكن للموظف أن يحصل عليها وهي:

١. الراتب: (الراتب الإسمي) : هو مبلغ نقدي من المال يحصل عليه الموظف من وظيفته بصفة دورية في كل شهر، ويكون مستحقاً عند مباشرته لوظيفته، من دون المخصصات سواء كانت ثابتة، أم غير ثابتة، وكما هو موضح في الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨م، مع الأخذ بنظر الاعتبار المؤهلات العلمية والخطورة وسنوات الخدمة.. الخ.

وقد وضحت المادة (٤/أولاً) أن تمنح الرواتب حسب الشهادات الدراسية عند التعيين، تبدأ من (١٤٠) الف دينار إلى (٤٢٩) الف دينار.

ومن المبادئ القانونية التي أصدرها مجلس شورى الدولة بخصوص صرف الراتب للموظف المخطوف بأن يستحق الموظف المختطف راتبه الوظيفي، ومخصصاته لحين معرفة مصيره، أو اعتباره ميتاً، كما يستحق الراتب التقاعدي وفقاً لأحكام القانون ونص قرار المجلس هو : (يُصرف راتب الموظف الذي ثبت اختطافه إلى

زوجته وأولاده، وتُعد فترة اختطافه استمراراً للعمل<sup>(٣٦)</sup>.  
كما أجاز مجلس شورى الدولة الجمع بين راتب الوظيفة والمكافأة الممنوحة لعضو مجلس المحافظة<sup>(٣٧)</sup>.

٢. المخصصات: هي مبلغٌ مقطوع من المال يُمنح للموظف لتحقيق مستوى معاشي أفضل له، وهي تُمنح على أساس الراتب المحدد في جدول الرواتب الملحق بقانون الرواتب على أن لا تزيد هذه المخصصات بكل الأحوال عن ٢٠٠٪ من الراتب. وقضت المادة (٨) على احتفاظ الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة المشمولين بقوانين خاصة بتقاضي مخصصاتهم الممنوحة لهم، مع مراعاة المادة (١٦) من قانون الرواتب الخاصة بنسبة ٢٠٠٪ كما نص القانون بأن يستمر العمل بمخصصات الخطورة الممنوحة بموجب الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ م. علماً أن وزارة المالية أصدرت ضوابطها التي بينت بها كيفية منح هذه المخصصات<sup>(٣٨)</sup>، كما أوضحت المخصصات الثابتة وغير الثابتة، وقد نص قانون الرواتب رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ م، على طائفة من المخصصات وهي:  
أ. مخصصات منصب: ونسبتها تبدأ من ١٥٪ من الراتب إلى ٣٠٪، المادة (١٠) على أن تكون التشكيلات منصوص عليها في قانون الوزارة، أو الجهة أو الأنظمة الصادرة بموجبها، والأنظمة الصادرة للشركات العامة والهيئات، أما التشكيل فيكون أدنى من المديرية العامة، وفوق مستوى قسم.

أما من يقوم بأعمال مدير قسم فتصرف له هذه المخصصات.  
ب. مخصصات شهادة: ونسبتها تبدأ من ١٠٠٪ لحاملي شهادة الدكتوراه أو ما يعادلها، و٢٥٪ لحاملي الشهادة الإعدادية المادة (١١/أولاً).

ت. مخصصات حرفة: ونسبتها ١٥٪ من الراتب لغير حملة الشهادات، المادة (١١/ثانياً).

ث. مخصصات موقع جغرافي: وهي مبالغٌ مقطوعة تبدأ من (٢٠٠٠٠) ألف دينار لغاية (٦٠٠٠٠) ألف دينار، المادة (١٢) لمن يسكن، أو يعمل في إحدى المناطق النائية.

ج. مخصصات خطورة مهنية: ونسبتها تتراوح بين ٢٠٪ إلى ٣٠٪ من الراتب المادة

(١٣)، وهذه الخطورة ناجمة عن طبيعة عمله (كالموظفين المحققين) أو مهنته كمن يتعامل مع المواد السامة أو الخطرة<sup>(٢٩)</sup>. وفي حالة ظهور حالات جديدة فبالإمكان الرجوع إلى المركز الوطني للصحة والسلامة المهنية التابع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية للبت فيها.

ح. مخصصات عدم مزاوله مهنة: ونسبتها ٢٥٪ لمن يحملون شهادة علمية جامعية كالمهندسين، ومن يقرر مجلس الوزراء منحهم هذه المخصصات استناداً إلى أحكام المادة (٥١/د) من قانون الخدمة المدنية.

خ. مخصصات إعالة: تُمنح للموظف المتزوج وهي مبالغ مقطوعة مقدارها (٥٠٠٠٠) ألف دينار تُمنح لأحد الزوجين وتستحقها الموظفة التي توفي عنها زوجها أو أصيب بمرضٍ أقعده عن العمل في حالة عدم تقاضيه راتباً تقاعدياً، المادة (١٤/أولاً).

د. مخصصات أطفال: مبلغٌ مقطوعٌ مقداره (١٠٠٠٠) ألف دينار عن كل طفلٍ لغاية الطفل الرابع، المادة (١٤/ثانياً/أ).

ذ. مخصصات ذات طبيعة خاصة: ونسبتها ٥٠٪ من الراتب حيث تُمنح هذه المخصصات من قبل مجلس الوزراء فضلاً عن المخصصات المذكورة آنفاً لمعالجة ظروفٍ خاصة المادة (١٥).

ر. مخصصات الإيفاد والسفر: وهذه المخصصات تُصرف للموظف بموجب القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٨٠م المعدل<sup>(٣٠)</sup>.

وكذلك ساعات العمل الإضافي المذكورة في قانون الرواتب<sup>(٣١)</sup>. ز. العلاوة السنوية: وهي مبلغٌ مقطوع يُمنح للموظف عند إكماله سنة واحدة في الخدمة الوظيفية ويستمر منح هذه العلاوة حتى إذا تعذر ترفيع الموظف إلى الدرجة التالية لدرجته استناداً إلى أحكام المادتين (٦ و ٩/أولاً) من قانون الرواتب<sup>(٣٢)</sup>.

ثانياً: الحقوق المعنوية: وتشمل عدة حقوق وهي:  
١. الترفيع: وهو انتقال الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفةٍ تقع في الدرجة



الأعلى التالية لدرجته مباشرة ضمن التدرج الوظيفي، وقد رسمت المادة (١١) من قانون الخدمة كيفية ترفيع الموظف عند وجود الشاغر، أو منحه قدماً للترقية، أو تعديل راتبه، حيث كانت صلاحية الترفيع لمجلس الوزراء (سابقاً)، وحالياً للوزير المختص، ويُشترط للترقية الشروط التالية<sup>(٣٣)</sup>

- أ. وجود وظيفة شاغرة في الدرجة الأعلى لدرجته ضمن الملاك الوظيفي.
- ب. إكمال المدة المقررة للترقية.
- ت. ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوجيه من رئيسه المباشر، ومصادقة الرئيس الأعلى.

ويكون الترفيع بعد إجراء اختبار الموظفين على أساس الكفاءة ومدة الخدمة، عدا الوظائف التي تُشترط لها حياة شهادة علمية كالوظائف التعليمية، والطبية، والهندسية من قبل لجنة معدة لهذا الغرض (المادة ٧/أولاً) من قانون الرواتب. ويبلغ الموظف الذي تُقرر اللجنة عدم ترشيحه للترقية، وله الاعتراض لدى الوزير المختص خلال (١٠) أيام من تاريخ التبليغ ويكون قراره نهائياً استناداً إلى أحكام المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية.

ويصدر قرار الترفيع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة حصراً، حيث لم تُجز الضوابط الصادرة من وزارة المالية منح هذه الصلاحية من قبلهم إلى غيرهم ويكون الترفيع نافذاً من تاريخ الاستحقاق. فالترفيع مسألة جوازية وليست وجوبية على الإدارة، إلا أن الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة أصدرت قرارها حيث قررت (جواز ترقية الموظف في حال وجود وظيفة شاغرة في الدرجة التالية الأعلى)<sup>(٣٤)</sup>، ويكون الموظف المُرفَع تحت التجربة لفترة ستة أشهر (٣٥).

كما لا يجوز ترفيع موظفٍ لمرحلتين مباشرةً، أي نقله من درجة كاتب إلى درجة ملاحظٍ مباشرة<sup>(٣٦)</sup>، ومن الجدير بالذكر أن كُلَّ موظفٍ يشتركُ بدورة تدريبيةٍ ويقل معدل درجاته فيها عن (٥٠٪) يؤخر ترفيعه لفترة سنة واحدة اعتباراً من تأريخ استحقاقه للترقية المادة (٧/١٩) من قانون الخدمة المدنية.

٢. التثبيت: هناك حالتان في التثبيت.

الحالة الأولى بالنسبة للموظف المعين لأول مرة حيث يُعد الموظف مثبتاً في وظيفته بعد مضي سنة على تأريخ مباشرته استناداً إلى أحكام المادة (١٤/١) من قانون

الخدمة المدنية، وإذا شعرت الإدارة عدم كفاءته خلال مدة السنة فيمكن لها تمديد مدة التجربة لمدة (٦) أشهر أخرى ويُستغنى عنه إذا تأكد للإدارة أنه لا يصلح للعمل المعين فيه خلال مدة التجربة وتُعد مدة التجربة خدمةً فعليةً بعد التثبيت، وإذا لم تصدر الإدارة قراراً بتمديد تجربته عند إكمال السنة فيُعد سكوتها إقراراً إدارياً ضمناً بثبوت كفاءته في الوظيفة وفي هذا الشأن أصدر مجلس شورى الدولة قراره الآتي: (يُعد الموظف مثبتاً في وظيفته بعد مضي سنةٍ على تأريخ مباشرته بحكم القانون إذا لم تصدر الإدارة قراراً بتمديد تجربته عند إكمال السنة، إذ أن سكوت الإدارة يُعد قراراً ضمناً بثبوت كفاءته في الوظيفة) (٣٧)

أما الحالة الثانية فهي حالة الموظف المرفع الذي يكون تحت التجربة من تأريخ مباشرته بوظيفته المرفع إليها، فيجب إصدار أمر تثبيته بعد انتهاء المدة، إذا تأكدت قدرته للوظيفة المرفع إليها والا فتُمد تجربته لمدة أقصاها ستة أشهر أخرى، ويعاد إلى درجته السابقة إذا ثبت عدم قدرته خلال المدة آنفاً، المادة (٢٠) من قانون الخدمة، وله أن يعترض على ذلك أمام مجلس الانضباط خلال مدة (٣٠) يوماً من تأريخ تبليغه بالأمر.

٣. القِدم: هو حق من حقوق الموظف المعنوية، حيث يتم بموجبها تقديم استحقاق الموظف القانوني للعلوّة السنوية أو الترفيع لفترةٍ زمنيةٍ معلومة وفق ما يأتي:

أ. إذا وجه للموظف شكر من الرئاسة، أو مجلس الوزراء، أو الوزير، أو من يخوله، فيُمنح الموظف قدماً لفترةٍ شهر واحدٍ عن كل شكر يُوجه له وبما لا تتجاوز مدة القِدم ثلاثة أشهر في السنة الواحدة المادة (٢١/أولاً) من قانون موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م.

ب. كل موظف حصل على شهادة جامعية ذات اختصاص أثناء الخدمة أو خارجها يُمنح قدماً لمدة سنة واحدة لغرض الترفيع بشرط أن لا تكون تلك الشهادة قد

اتخذت أساساً لتحديد راتبه المادة (٤/١٩) من قانون الخدمة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠م المعدل.



- ت. يُمنح الموظف قِدماً لغرض الترفيع إذا أجتاز دورةً تدريبيةً لا تقل مدتها عن ستة أشهر متصلة داخل العراق أو خارجه وحسب الآتي:
- (٦) أشهر إذا كان معدل درجات الموظف الإمتحانية في الدورة ٨٥٪ أو بتقدير جيد جداً.
- (٣) أشهر إذا كان معدل درجات الموظف الإمتحانية في الدورة ٧٠-٨٤٪ أو بتقدير جيد.
٤. الإجازات: يستحق الموظف المعين في ملاك الخدمة العامة الإجازة بمختلف أنواعها، وقد وردت هذه الإجازات أغلبها في قانون الخدمة المدنية المعدل، وعلى هذا الأساس يُمكن أن تُصنف إلى صنفين وكل صنف يقسم إلى أنواع وفق التالي<sup>(٣٨)</sup>
- أ. إجازة براتب.
- ب. إجازة بنصف راتب.
- ت. إجازة بدون راتب.

حيث بموجب قرار (٤١٨) لسنة ١٩٨٧م<sup>(٣٩)</sup>، الذي حوّل الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة منح الموظف إجازة اعتيادية لمدة لا تتجاوز (٢) سنتين من دون راتب إذا اقتضت الضرورة منحه هذه الإجازة، ولا تُحتسب خدمةً فعليةً إذا تمتع بها لأغراض (الخدمة والتقاعد)، وكذلك تُمنح إذا مست الموظف ضرورة وليس له استحقاق فيجوز منحه (٦٠) يوماً من دون راتب المادة (٤٣/٤) من قانون الخدمة المدنية.

وتصنف الإجازات حسب أنواعها:

١. الإجازة الاعتيادية: يستحق الموظف إجازةً اعتياديةً براتب تام، وبمعدل يومٍ واحدٍ عن كل عشرة أيام من مدة خدمته المادة (٤٣/١) خدمة مدنية) وتُمنح بطلبٍ تحريري يقدم من قبل الموظف، حيثُ تمتلك الإدارة سلطة تقديرية في تأخير منح الإجازة أكثر من (٦) أشهر من تأريخ تقديم الطلب الأول.
- اما أعلى رصيد لهذا النوع من الإجازات فهو (١٨٠) يوماً ولا يُمنح الموظف أكثر من (١٢٠) يوماً براتب تام لكل مرة، المادة (٤٣/٣) خدمة مدنية)، كما يُعامل الموظف تحت التجربة معاملةً الموظف المثبت علماً أن الإجازة الاعتيادية خارج العراق تُمنح بموافقة الوزير المختص حصراً.

٢. إجازة حمل وولادة: تستحق الموظفة الحامل إجازة حمل وولادة، قبل الوضع وبعده أمدها (٧٢) يوماً براتبٍ تام، على أن تتمتع بما لا يقل عن (٢١) يوماً قبل الوضع<sup>(٤٠)</sup>، ويجوز تكرار هذه الإجازة كلما تكرّر الحمل والولادة.

٣. إجازة الأمومة: حيث تمنح الأم الموظفة إجازة أمومة لرعاية طفلها الذي لم يتجاوز عمره السنة الواحدة لمدة سنة تنقسم إلى قسمين (٦) أشهر براتب تام وبنصف راتب للمدة الباقية أما (أم التوأم) تمنح إجازة براتب تام لمدة سنة<sup>(٤١)</sup>.

٤. إجازة العدة: تستحق الموظفة المتوفى عنها زوجها إجازة لمدة (١٣٠) يوماً براتبٍ تام، المادة (٧/٤٣) قانون الخدمة<sup>(٤٢)</sup>.

٥. إجازة المصاحبة: للوزير منح الموظفين المتزوجات اللواتي يرغبن بالالتحاق بأزواجهن خارج العراق استحقاقهن من الإجازات الاعتيادية براتب تام، وما يتجاوز عن ذلك من دون راتب إسناداً إلى أحكام الفقرة (٤) من المادة (٤٤) من قانون الخدمة<sup>(٤٣)</sup>.

٦. الإجازة المرضية: استناداً إلى أحكام المادة (٤٦) من قانون الخدمة يستحق الموظف إجازة بمعدل (٣٠) يوماً عن كل سنة كاملة في الخدمة براتب تام و(٤٥) يوماً بنصف راتب على أن لا تتجاوز مدة الإجازة طوال مرضه (١٢٠) يوماً براتب تام ويليها (٩٠) يوماً بنصف راتب ويجوز منح الموظف الذي منح كل الإجازات الاعتيادية والمرضية إجازة أخرى بلا راتب لمدة (١٨٠) يوماً، وإذا لم يستطيع عند انقضاء تلك المدة المباشرة بعمله فيحال إلى التقاعد.

أما الموظف الذي يكون تحت التجربة فإنه يستحق (٣٠) يوماً براتب تام و(٤٥) يوماً بنصف راتب تُخصم من استحقاقه عند التثبيت، المادة (٢/٤٦) من قانون الخدمة المدنية.

وجدير بالذكر أن هنالك نظام الإجازات المرضية رقم (٧٦)<sup>(٤٤)</sup> لسنة ١٩٥٩م، وقانون العجز الصحي للموظفين رقم (١١) لسنة ١٩٩٩م.

حيث نظم الأول كيفية منح الإجازات المرضية، ومددها وصلاحيات اللجان الطبية، والموافقة على الإجازة المرضية الصادرة بتقرير طبي من خارج العراق، على أن تكون مصدقة من الممثلات العراقية.

أما الثاني الذي عرف المرض بـ(الاعتلال) الصحي الذي يمنع الموظف من مزاوله عمله، وإصابة العمل الناجمة عن ممارسة عمله، أو إصابة عطل عضوي نتيجة حادث وقع أثناء العمل والغاية منه تأمين حياة كريمة للموظفين (مدنيين وعسكريين) من الذين يعانون حالات مرضية لا تغطيها القوانين السائدة وإكمالاً للقوانين والإجراءات الأخرى للموظف الذي يُصاب بمرض يستوجب علاجه لمدة طويلة، أو كان مرضه من الأمراض المستعصية، أو الخبيثة يضمن حقوقه في الإجازة الطويلة مدة لا تتجاوز (٣) سنوات مع حقوقه عند إصابته أثناء العمل أو من جرائه سواء بإحالتة على التقاعد أو منحه المكافأة<sup>(٤٥)</sup>.

٧. الإجازات الخاصة: حيث يستحق الموظف المصاب بمرض السل، أو السرطان، أو الجذام أو أي مرض آخر لا يُرجى شفاؤه، أو يستغرق علاجه مدة طويلة بتأييد من الجهات الصحية المختصة، وتعد إجازته المرضية براتب تام لمدة (٣) سنوات كحد أقصى<sup>(٤٦)</sup>.

٨. الإجازات الدراسية: للوزير منح الموظف الذي يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا، وأكمل سنتين في خدمة وظيفية فعلية إجازة دراسية خارج القطر، أو داخل القطر براتب تام، أو يتم منح الموظف الراغب بالحصول على شهادة الدبلوم بعد الإعدادية أو الحصول على شهادة جامعية أولية بعد الإعدادية إجازة لمدة (٤) سنوات، المادة (٥٠) قانون الخدمة المدنية.

كما أن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي قد أصدرت تعليماتها المتضمنة منح موظفي الدراسات المسائية إجازة دراسية داخل العراق براتب تام<sup>(٤٧)</sup>.

ثالثاً: الحماية القانونية.

كفل القانون حماية الموظف من كل اعتداء أثناء تأدية أعمال وظيفته وبسببها وأن عدم وجود هذه الحماية سوف ينعكس سلباً على أداء الموظفين للمهام الرسمية المكلفين بها، بموجب أحكام قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩م.

وفي هذا الشأن أصدرت محكمة استئناف واسط قرارها رقم (٨/ت/ج/٢٠٠٧) الآتي: (إن الفقرة الخاصة بتنفيذ العقوبة غير صحيح ومخالف للقانون، لأن الفعل المرتكب هو الاعتداء على الموظف أثناء تأديته أعمال وظيفته وبسببها، وأن وقف تنفيذ



العقوبة لا مسوغ له، لأنه سوف ينعكس سلباً على أداء الموظفين للمهام الرسمية المكلفين بها، وسيفتح الباب على مصراعيه لخرق القانون والاعتداء على المسؤولين عند تطبيقه).

## المبحث الثاني واجبات الموظف الإداري

يلتزم الموظف وفق القوانين والتعليمات بالواجبات التي حددها المشرع العراقي في المادة (٤) من الفصل الثاني من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، المعدل الذي انتهج طريقاً بتدوين بعض الواجبات، إلا أن هذا التدوين لا يعني إحصاء كل الواجبات، بل إبرازاً للمهم منها وتذكيراً للموظف بخطورتها، وإن الإخلال بها يؤثر على مركزه القانوني، وهذه الواجبات هي: <sup>(٤٨)</sup>

١. أداء أعمال وظيفته بنفسه بأمانة وشعور بالمسؤولية.
٢. التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذنٍ وتخصيص جميع أوقات الدوام الرسمي للعمل.
٣. احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامره في حدود ما تقتضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، أما إذا كانت هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابة وجه المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابةً وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول <sup>(٤٩)</sup>.
٤. معاملة الرؤوسين بالحسنى وبما يحفظ كرامتهم.
٥. احترام المواطنين وتسهيل معاملاتهم.
٦. المحافظة على أموال الدولة التي في حوزته وتحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة.
٧. كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناءها إذا كانت سرية بطبيعتها، أو يخشى من إفشائها إلحاق ضرر بالدولة أو الأشخاص أو صدرت أوامر من رؤسائه بكتمانها حتى بعد انتهاء خدمته، ولا يجوز له أن يحتفظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو أنهى خدماته بأي وجه كان.
٨. المحافظة على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل شيء يمس الاحترام اللازم لها سواء

- كان أثناء أدائه أم خارج أوقات الدوام الرسمي.
٩. الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.
١٠. إعادة ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي إلا إذا اقتضت طبيعة العمل خلاف ذلك.
١١. مراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة، والسلامة في العمل، والوقاية من الحريق.
١٢. القيام بواجبات الوظيفة حسبما تقررره القوانين والأنظمة والتعليمات.

## الفصل الرابع

### معوقات العمل الإداري وسبل معالجتها

إن أساس العملية الإدارية من الناحية المهنية الواقعية يعود إلى الاجتهاد الإداري، وبما أن هذا الاجتهاد صادرٌ من قبل أفراد أبواب الصواب والخطأ العملي لديهم مفتوحة على مصرعيها.

فتكون بذلك الإدارة ساحةً مكتظة بين بعض الاجتهادات والقرارات الصائبة، وبين الإخفاقات بسبب عدم توجيه اجتهادات أخرى نحو تخصص إداري وظيفي يُعينها للسير بالمؤسسة نحو الهدف المنشود والتي تسعى إلى تحقيقه على أتم وجه.

ومن خلال ممارستنا العملية في أكثر من مؤسسة إدارية نستطيع أن نحصر مواطن الخلل الإداري من الناحية المهنية وسبل معالجتها، وفق مبحثين مخصصين لهذا الغرض.

المبحث الأول خصص لبيان معوقات العمل الإداري.

اما المبحث الثاني فخصص لبيان سبل معالجة هذه المعوقات.





## المبحث الأول معوقات العمل الإداري

إن معوقات العمل الإداري تختلف باختلاف محاور كل مؤسسة تبعاً للهدف الذي تسعى إليه، وان إجمال معوقات العمل الإداري تنحصر في ما يأتي :

### اولاً : محور الهياكل التنظيمية .

١. عدم التوافق بين الهياكل الإدارية التنظيمية وأنظمتها الداخلية.
٢. تشابك وتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الإدارية.
٣. عدم وجود دستور اداري لكل مؤسسة تُحدد فيه الواجبات والصلاحيات، والعلاقات بين الإدارات المختلفة.
٤. المركزية العالية وأثرها في نشوء إدارات بيروقراطية أدت إلى تدهور العمل الإداري داخل المؤسسات الإدارية الواحدة.

### ثانياً: محور الموارد البشرية.

١. القصور في تخطيط الموارد البشرية وسوء توزيع الكفاءات الوظيفية بين الإدارات حسب الحاجة إليها، والتركيز نحو الكم دون النوع.
٢. عدم وجود معايير واضحة في التعيين.
٣. فوضى وعشوائية التدريب في معظم المؤسسات الحكومية والأهلية، وضعف الموازنات المالية المخصصة للتدريب.

### ثالثاً: القيادات الادارية .

١. غياب المعايير التي تتسم بالوضوح والشفافية في اختيار القيادات الادارية.
٢. افتقار الجهاز الحكومي الاداري إلى قيادات تغيير ( قيادات غير تقليدية ).
٣. ضعف في برامج تنمية قدرات القيادات الإدارية العليا.

### رابعاً: محور التشريعات والقوانين.

١. عملية التشريعات والقوانين في العراق تسير بخطى بطيئة ولا توازي التحول السياسي الذي حدث في العراق حيث تحول من نظام شمولي إلى نظام ديمقراطي.

٢. نقص في التشريعات والقوانين وقدم البعض منها، فضلاً عن تطور العلوم والنظريات الإدارية.

### خامساً: النظم الادارية ( الرواتب ، الحوافز ، تقييم الأداء).

١. عدم وجود معايير واضحة لتقييم أداء الموظفين.
٢. التفاوت الكبير بين رواتب الموظفين في الوزارات المختلفة.
٣. سيادة مبدأ الأقدمية في النظم المتعلقة بشؤون الموظف.
٤. التركيز على العمل الفردي وليس العمل الجماعي .

### سادساً: نظم واجراءات العمل .

١. غالبية المؤسسات ليس لديها إجراءات، وأدلة، وتعليمات للعمل الإداري.
٢. عدم اعتماد نظام إدارة الجودة.
٣. تعقد وطول الإجراءات المتبعة في إنجاز الأعمال.

### سابعاً : تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

١. ضعف الجاهزية الإلكترونية اللازمة للانتقال إلى الإدارة الإلكترونية.
٢. غياب التشريعات القانونية التي تدعم النظام الإداري الإلكتروني.
٣. عدم تبني بعض الإدارات نظام العمل الإلكتروني والتمسك بمنهجية إدارية قديمة، بالرغم من التطور الإلكتروني السريع في عصرنا الحاضر.

## المبحث الثاني

### سُبل معالجة معوقات العمل الإداري

إن معالجة معوقات العمل الإداري لا يكون لها أي أثر إن لم تكن مهنيةً، وذات طابعٍ تخصصيٍّ، حيث أننا نرى أن سُبل المعالجة العملية للمعوقات الإداري تكون وفق ما يأتي:

١. تطوير نظام الإدارة العامة .  
وهذا المحور يتضمن المجالات الأساسية الآتية:  
١. التنظيم الإداري للمؤسسات العامة.



٢. إعادة النظر بوسائل العمل الاداري / النظم وإجراءات العمل.
٣. تخطيط الموارد البشرية.
٤. التشريعات والقوانين ذات العلاقة.
٥. آليات الرقابة، والتقييم على المستويين المحلي والوطني.

#### ثانياً: الحوكمة الالكترونية.

١. تطوير إطار مؤسسي لتنظيم عمل الحوكمة الإلكترونية.
٢. نشر الوعي الإلكتروني لصانعي القرار والإدارات العليا والمواطنين وقطاع الأعمال.
٣. إصدار التشريعات والقوانين الداعمة للحوكمة الإلكترونية.
٤. تعزيز العمل الإداري في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
٥. تطوير القدرات البشرية للعاملين في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

#### ثالثاً: القيادات الإدارية.

١. وضع معايير وآلية لاختيار القيادات الإدارية .
٢. إعداد برامج لتدريب وتأهيل القادة الاداريين.

#### رابعاً : التوصيف الوظيفي.

إن التوصيف الوظيفي من أهم الأساسيات التي تضمن للمؤسسة الإدارية، أو الوظيفية بصفة عامة التقسيم الإداري والمهني الرصين، والذي يكون بدوره أساساً لتقسيم الأعمال والمهام، كل حسب تخصصه.

فيجب أن يكون لكل وظيفة وصفها الخاص، حيث يتم إعداد الوصف الوظيفي لكي يُعطي للموظف رؤية واضحة بما يجب فعله وما هي حدود اختصاصه الوظيفي.

ويجب أن يكون الوصف الوظيفي وثيقة ملخصة تصف المهام الموكلة لكل قسم فضلاً عن المهام الموكلة لكل موظف إداري.

ويتضمن الوصف الوظيفي قائمةً تحدد المسؤوليات الأساسية للوظيفة وفق ما يأتي:

١. شروط الوظيفية.
٢. الدرجة الوظيفية.
٣. المسمى الوظيفي
٤. المسؤوليات الرئيسية.

٥. القسم الإداري الذي يشغله.
  ٦. الهدف الوظيفي المكلف بتحقيقه.
  ٧. الدائرة التي يعمل ضمن كوادرها.
- ومن الضروري أن يوضح رئيس المؤسسة الوصف الوظيفي ويرسله إلى كل قسم ذي تخصص، ليكون هذا الوصف أشبه بدستور إداري داخلي للمؤسسة.

## الخاتمة

مما تقدم اتضح لنا ان اصول العمل الإداري تنقسم إلى قسمين من ناحية العناصر الأساسية:

القسم الاول: يخص المنهجية الإدارية المعتمدة من قبل الموظفين الإداريين، وما يعكسه ترجمان هذه المنهجية على أرض الواقع، من تعامل حسن في ما بينهم والعمل بروح الفريق الواحد فضلاً عن التعامل الأبوي من قبل المدراء وأصحاب القرار مما يعكس جواً عملياً تعاوني ينتج نتاجاً إيجابياً ويعزز النجاح داخل المؤسسة الإدارية. اما القسم الثاني: فيخص التشريعات القانونية الخاصة بالعمل الإدارية ومدى التزام الموظفين بها، وان اهم الضمانات في التزام الموظفين باللوائح والتعليمات القانونية هو تنظيم الوصف الوظيفي داخل المؤسسة الإدارية مما يضمن توزيع الاختصاصات حسب الكفاءة والمهنية المتواجدة داخل هذه المؤسسة.

ولا يتبادر إلى الذهن إلى ان قواعد العمل الإداري قواعد ثابتة كالرياضيات، بل ان فيها من الآفات الاجتهادية ما يكفي لدمار مؤسسة برمتها، وهذا الأمر يستدعي الالتفاتة المنطقية في توجيه المرافق الإدارية توجيهاً قانونياً سليماً بما يتناسب ووضع العراق الحالي.

فالاستنتاجات التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث بيان الإشكالات المهنية الواضحة في المؤسسة الإدارية والتي افردنا اليها المبحث الأول من الفصل الرابع.

اما التوصيات التي نطرحها هي بإتباع السبل المنهجية التي تعالج هذه المشاكل والتي اوردناها في المبحث الثاني من نفس الفصل.

وقبل أن يجف ريق القلم اقول أن الحمد لله رب العالمين وصلى الله على خير خلقه اجمعين ابا الزهراء محمد الأمين وعلى آله الغر الميامين وسلم تسليماً كثيراً.



## الهوامش

- ١- لسان العرب ،لأبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور المصري، دار الكتب العلمية بيروت، ١٩٩٣ م. مادة عمل
- ٢- سورة التوبة / آية ٦٠.
- ٣- آية الله السيد محمد الشيرازي ، فقه الإدارة ، قم المقدسة ، ايران، ط ١، ١٤١٢ هـ، ص ٣.
- ٤- د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١ م ص ٢٤٤.
- ٥- د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١ م، ص ١٣.
- ٦- علماً أن قانون التقاعد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤م، توسع في تعريف الموظف وبشكل مغاير عما ورد في الأعلى انظر المادة (١/سابعاً) حيث أدخل الملاك المدني والعسكري وقوى الأمن.
- ٧- الفقرة (٣) من المادة (١) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٧٤) في ١٢/٥/٢٠٠٨م.
- ٨- كما هو الحال بالنسبة للأعمال الإدارية في الجامعات الأهلية المعترف بها من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، حيث ان الموظفين في هذه الجامعات يسمون (عمالاً إداريين) أو (مستخدمين إداريين)، وبالتالي يرجعون في أحكام وظيفتهم إلى احكام وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- والقضاء المكلف بالنظر في شكاواهم هو القضاء الإداري، ومحاكم العمل حسب نوع وطبيعة القضية.
- ٩- د. عمر وصفي عقيلي: الإدارة أصول وأسس ومفاهيم دار زهران للنشر ، عمان ١٩٧٧م، ص ٢٧.
- ١٠- د. عبد الإله فاضل بحثه بعنوان أهم الشخصيات في تاريخ العراق القديم ، دون سنة الطبع، ص ١١٥.
- ١١- د. فوزي رشيد: الشرائع العراقية القديمة، ط وزارة الأعلام ١٩٧٩م، ص ١٢٣.
- ١٢- د. عبد الإله فاضل : مصدر السابق ص ١٤٠ .
- ١٣- د. عمر ممدوح مصطفى: أصول تأريخ القانون دار المعارف، مصر ١٩٦٣م ص ١٥٤.
- ١٤- (الطوب) في اللهجة المصرية يعني الطابوق.
- ١٥- د. عمر وصفي عقيلي: مصدر سابق ص ٢٨ .
- ١٦- ومن المسلم به أن بؤادر النظام الإداري تعود إلى ما قبل الثورة الفرنسية ١٨٧٨م كما اسلفنا، بل ان هذا النظام وصل قمته ورسائنته عند بزوغ فجر النبوة الخاتمة، فقد اتم الله نعمته على المؤمنين بنظام اسلامي رصين على كافة المجالات التنظيمية، ومنها الإدارية.
- ١٧- هنالك الكثير من المبادئ الإسلامية في تنظيم العمل الإداري لكن المقام لا يسعنا هنا منولوج في دقائقها في هذا المبحث المختصر.
- ١٨- سورة آل عمران الآية ١٥٩ .
- ١٩- ابن أبي الحديد : شرح نهج البلاغة المجلد السابع إصدار دار الكتب العلمية بيروت الطبعة الأولى ١٩٩٨م، ص ٤٠.



- ٢٠- ولذلك اكدت وزارة الصحة في الفقرة (٢) من المادة الثانية من قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١م. على : (الاستخدام الأمثل لقوى العاملين في القطاع الصحي كون الإبقاء على العدد الضروري وبالمستوى اللازم لإنجاز الخطة الصحية لكل مؤسسة والاهتمام بتدريبهم وتجديد معلوماتهم وضمان ثبات ملاكهم في مواقع عملهم والاستفادة من احدث المنجزات العلمية والتكنولوجية).
- ٢١- للاطلاع أكثر حول معنى التخصص الوظيفي انظر د. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، دار المعارف ، مصر ١٩٧٣، ص ١٦٩.
- ٢٢- د. محمد احمد الطيب هيكل : السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دار المعارف، مصر ١٩٧١ م، ص ٤٦١ .
- ٢٣- وجدير بالذكر أن هذه المبادئ لها اصولها القانونية النافذة في القانون العراقي، وسنفرد بمبحثاً خاصاً لبيان حقوق وواجبات الموظف ، وفق احكام القضاء والقانون العراقي .
- ٢٤- وجدير بالذكر أن هذه المبادئ لها اصولها القانونية النافذة في القانون العراقي، وسنفرد بمبحثاً خاصاً لبيان حقوق وواجبات الموظف ، وفق احكام القضاء والقانون العراقي .
- ٢٥- وهذا ما بيناه آنفاً في مبدأ العلاقات الإنسانية من مبادئ العمل الإداري.
- ٢٦- أنظر قرار مجلس شوري الدولة رقم (٢٠٠٦/١٠) في ٢٠٠٦/٢/١ غير منشور، وقراره المرقم (٨٥/لسنة ٢٠٠٦) في ٢٠٠٦/١١/١١ غير منشور.
- ٢٧- أنظر قرار مجلس شوري الدولة رقم (٨٩/ لسنة ٢٠٠٦م).
- ٢٨- ضوابط وزارة المالية بالعدد (١٦١٥٥) في تأريخ ١٥ / ٥ / ٢٠٠٨م، المعدل بالكتاب (٢٤٧٤٤) في ١٥ / ٧ / ٢٠٠٨م.
- ٢٩- علماً أن ضوابط وزارة المالية أشارت إلى قرار (٣٨٠) لسنة ١٩٨٠م، لهذه الحالات.
- ٣٠- تم نشر القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧١٧) في ٢٨ / ٧ / ١٩٨٠م.
- ٣١- لاحظ إعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/٢/٢/٢١/٧٧٤٠) في (١٤/٤/٢٠٠٨م) و (ق/٢/٢/٢١/٩٥٣٣) في ٤/٥/٢٠٠٨م.
- ٣٢- في ظل أحكام المادة (٥) من قانون الخدمة رقم (٢٤/ لسنة ١٩٦٠) الملغاة كانت تشترط لغرض منح العلاوة تقديم توصية يقدمها الرئيس المباشر الى الرئيس الأعلى يبين فيها خدمات الموظف المستحق العلاوة وذلك حسب تعليمات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، ويلاحظ أيضاً ان الضوابط الصادرة لتسهيل تطبيق قانون الرواتب رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨م، الصادرة من قبل وزارة المالية بالعدد (١٦١٥٥) في ١٥/٥/٢٠٠٨م قد جاءت بنفس أحكام القانون القديم وبذلك تكون هذه الضوابط قد خالفت القانون.
- ٣٣- نصت على هذه الشروط المادة (٦/ثانياً) من قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨م، وهي الشروط نفسها الواردة في المادة (١٩) من قانون الخدمة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- ٣٤- أنظر، قرار الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة بصفتها التمييزية رقم (١٣٢/انضباط / تمييز/٢٠٠٥م) في ١/٨/٢٠٠٥م، رقم الإعلام (١٣٢) غير منشور.
- ٣٥- وفي هذا المجال أنظر قرار (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٢٦) في ٢٠/٨/١٩٧٩ وتعليماته رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية

- بالعدد (٢٧٤٤) في ١٠/١٢/١٩٧٩ الخاصة بترشيح الموظفين للترفيه بعد التحقق من شروط الترفيه في المادة (١٨ و ١٩) من قانون الخدمة المدنية وملاحظة التقرير السري وفق المادة (٣٠/١) سابقاً وهذه الأحكام الواردة لا تتقاطع مع أحكام المادة (٦ و ٧) من قانون الرواتب.
- ٣٦- أنظر، قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم (٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٤) في ١٩/١/٢٠٠٤م، رقم الإعلام (٢) غير منشور.
- ٣٧- أنظر، قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم (٢٢٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٥) في ١/١١/٢٠٠٥م رقم الإعلام (٢٢٤) غير منشور.
- ٣٨- هناك بعض القوانين نصت على إجازات أو مدد مغايرة لما ورد في قانون الخدمة استثناءً مثال ذلك قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨م، وغيرها.
- ٣٩- ينظر نص القرار المنشور في جريدة الوقائع العدد (٣١٥٦) في ٢٩/٦/١٩٨٧.
- علماً أن المعلمين والمدرسين الذين يتمتعون بالعطلات الرسمية يستحقون إجازة اعتيادية لمدة (٧) أيام فقط في السنة الدراسية براتب تام، الفقرة (٢) من المادة (٤٤) من قانون الخدمة المدنية.
- ٤٠- للمزيد من التفاصيل أنظر تعليمات الخدمة المدنية رقم (١٣٢) لسنة ١٩٨٠م المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨١١) في ١٢/١/١٩٨١م، المعدلة بالقرار (١٩٧) لسنة ١٩٨٠م، بخصوص منح إجازة الحمل والولادة.
- ٤١- أنظر تعليمات الخدمة المدنية الخاصة بإجازة الأمومة رقم (١٣٤) لسنة ١٩٨١م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨١١) في ١٢/١/١٩٨١م، المعدلة بالقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٨١) في ٢٨/٩/١٩٨٧م، المعدل بالقرار (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٣١٧٩) في ٧/١٢/١٩٨٧م.
- ٤٢- أضيفت الفقرة (٧) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (١٤) لسنة ١٩٦٠م، بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٧م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٤٠٣٩) في ١٨/٤/٢٠٠٧م.
- ٤٣- هناك عدة قرارات تناولت إجازة المصاحبة منها قرار (١٢٨٣) لسنة ١٩٨٠م المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٧٩٣) في ٨/٩/١٩٨٠م، والقرار (٩٥٩) لسنة ١٩٨١م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨٤٤) في ١٠/٨/١٩٨١م، وتعليماته رقم (١٣٥) لسنة ١٩٨١م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨٥٣).
- ٤٤- المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٧٥) في ١٣/١٢/١٩٥٩م، علماً أن هذا النظام صدر إسناداً إلى أحكام قانون الخدمة المدنية القديم رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦م، وقد جرى عليه الكثير من التعديلات آخرها نظام رقم (١٣) لسنة ١٩٨٥م.
- ٤٥- أنظر نص القانون المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد (٣٧٧٥) في ٢٤/٥/١٩٩٩م.
- ٤٦- أنظر تعليمات الإجازة المرضية الخاصة رقم (١٣٦) لسنة ١٩٨٠م، الصادر استناداً إلى قرار (٣٩٢) لسنة ١٩٨٠م.
- ٤٧- أنظر كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / دائرة الدراسات ذا العدد (ت م/٩٤٣٥) المؤرخ في ٣/١١/٢٠٠٨م، المعطوف على كتاب مجلس شورى الدولة ذي العدد (١٣٧٧) المؤرخ في ٢٧/٧/٢٠٠٨م.
- ٤٨- أصدرت هيئة النزاهة تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٦م، (تعليمات قواعد السلوك الخاصة



بموظفي الدولة والقطاع العام ومنتسبي القطاع المختلط (المنشور في جريدة الوقائع العراقية (٤٠٢٦) لسنة ٢٠٠٦م، وقد جاءت بالمبادئ والأحكام نفسها التي جاء بها قانون انضباط موظفي الدولة.

٤٩- فقد قضى مجلس الانضباط العام في ظل نفاذ قانون الانضباط لسنة ١٩٣٦م، بأن تغيب الموظف خلال الدوام من دون إذن مسبق والخروج على مقتضى الواجب في مخاطبة رئيس شعبته والدوائر التابعة لها، وذلك باستعمال ألفاظ نابية، وعبارات التحدي يُعد إخلالاً بواجباته يستوجب المؤاخذه. نقلاً عن الدكتور غازي فيصل مهدي شرح أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ بغداد، ٢٠٠١ م، ص ٥.

## المصادر

- القرآن الكريم

أولاً : المؤلفات:

١. ابن أبي الحديد المدائني، شرح نهج البلاغة المجلد السابع إصدار دار الكتب العلمية ، بيروت الطبعة الأولى ١٩٩٨ م.
  ٢. د. إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة دار المعارف مصر ١٩٧٣م.
  ٣. د. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١م.
  ٤. د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١١م.
  ٥. د. عبد الإله فاضل، بحث بعنوان أهم الشخصيات في تاريخ العراق القديم ، دون سنة الطبع.
  ٦. د. عمر ممدوح مصطفى: أصول تأريخ القانون، دار المعارف، مصر ١٩٦٣م.
  ٧. د. عمر وصفي عقيلي، الإدارة أصول وأسس ومفاهيم دار زهران للنشر ، عمان ١٩٧٧م.
  ٨. د. غازي ابراهيم الجنابي، القضاء الإداري في العراق، مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، ٢٠٠٩م.
  ٩. د. غازي فيصل مهدي، شرح احكام قانون إنضباط موظفي الدولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، بغداد ، ٢٠٠١م.
  ١٠. د. فوزي رشيد: الشرائع العراقية القديمة وزارة الأعلام ١٩٧٩م.
  ١١. آية الله السيد محمد الشيرازي، فقه الإدارة، قم المقدسة ايران، ط ١، ١٤١٢ هـ.
  ١٢. د. محمد احمد الطيب هيكل ، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دار المعارف، مصر ١٩٧١م.
- ثانياً: القوانين والقرارات القضائية
١. الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ م .



٢. قانون الصحة العامة رقم (٨٩) لسنة ١٩٨١ م.
٣. قانون الرواتب رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨ م.
٤. قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨ م.
٥. قانون التقاعد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ م.
٦. قرارا مجلس الإنضباط العام ١٩٧٩/١٢٢ م، في ١٩٧٩/٥/٩ م، مجلة العدالة ، العدد الثالث السنة الخامسة ١٩٧٩ م.
٧. قرار (٩٩٦) لسنة ١٩٧٩ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٢٦) في ١٩٧٩/٨/٢٠ وتعليماته رقم (١١٩) لسنة ١٩٧٩ المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧٤٤) في ١٩٧٩/١٢/١٠ الخاصة بترشيح الموظفين للترقية.
٨. تعليمات الإجازة المرضية الخاصة رقم (١٢٦) لسنة ١٩٨٠ م، الصادر استناداً لقرار (٣٩٢) لسنة ١٩٨٠ م.
٩. قرارات اجازة المصاحبة (١٢٨٣) لسنة ١٩٨٠ م المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٧٩٣) في ١٩٨٠/٩/٨ م والقرار (٩٥٩) لسنة ١٩٨١ م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨٤٤) في ١٩٨١/٨/١٠ م، وتعليماته رقم (١٣٥) لسنة ١٩٨١ م المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨٥٣).
١٠. تعليمات الخدمة المدنية رقم (١٣٢) لسنة ١٩٨٠ م المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨١١) في ١٩٨١/١/١٢ المعدلة بالقرار (١٩٧) لسنة ١٩٨٠ م بخصوص منح إجازة الحمل والولادة.
١١. تعليمات الخدمة المدنية الخاصة بإجازة الأمومة رقم (١٣٤) لسنة ١٩٨١ م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٢٨١١) في ١٩٨١/١/١٢ م، المعدلة بالقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٨١) في ١٩٨٧/٩/٢٨ م، المعدل بالقرار (٨٨٢) لسنة ١٩٨٧ م، المنشور في جريدة الوقائع العدد (٣١٧٩) في ١٩٨٧/١٢/٧ م.
١٢. قرار مجلس الانضباط العام، العدد ١٠ / جزائية / ٢٠٠٢ في ٢٠٠٢/٤/١٣.
١٣. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم (٢) / انضباط / تمييز / ٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/١/١٩ رقم الإعلام (٢) غير منشور.
١٤. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم (١٣٢) / انضباط / تمييز / ٢٠٠٥ م في ٢٠٠٥/٨/١ رقم الإعلام (١٣٢) غير منشور.
١٥. قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية رقم (٢٢٢) / انضباط / تمييز / ٢٠٠٥ م في ٢٠٠٥/١١/١ رقم الإعلام (٢٢٤) غير منشور.
١٦. تعليمات هيئة النزاهة رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ م (تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام ومنسوبي القطاع المختلط).
١٧. قرار مجلس شورى الدولة رقم (٢٠٠٦/١٠) م في ٢٠٠٦/٢/١ م، وقراره المرقم (٨٥) لسنة ٢٠٠٦ م في ٢٠٠٦/١١/١١ م.
١٨. قرار مجلس شورى الدولة رقم (٨٩) لسنة ٢٠٠٦ م.
١٩. قرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام ٢٠٠٥ م، و ٢٠٠٦ م، و ٢٠٠٧ م.



٢٠. إعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/٢/٢/٢١/٧٧٤٠) في ١٤/٤/٢٠٠٨ م.
٢١. إعمامات الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/٢/٢/٢١/٩٥٣٣) في ٤/٥/٢٠٠٨ م.
٢٢. ضوابط وزارة المالية بالعدد (١٦١٥٥) في تاريخ ١٥/٥/٢٠٠٨ م، المعدل بالكتاب (٢٤٧٤٤) في ١٥/٧/٢٠٠٨ م.
٢٣. كتاب وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / دائرة الدراسات ذي العدد (ت ٩٤٣٥/٥) المؤرخ في ٣/١١/٢٠٠٨ م، المعطوف على كتاب مجلس شورى الدولة ذي العدد (١٣٧٧) المؤرخ في ٢٧/٧/٢٠٠٨ م.
٢٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم القرار ٤ / اتحادية / قرار مجلس شورى الدولة ١٨٠ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٩ م، في ٢٤/٦/٢٠٠٩ م، مجلة التشريع والقضاء العدد الرابع / ٢٠٠٩ م.

#### ثالثاً : المعاجم اللغوية

١. معجم لسان العرب، لأبي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور المصري، دار الكتب العلمية بيروت، ١٩٩٣ م.
٢. معجم المعاني الإلكتروني <http://www.almaany.com> .