

آلية تعيين موظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة

موسى حبيقة

فقط موضوع التعيين من داخل الملاك. واستكمالاً للموضوع نقدم الآن الجزء المتعلق بالتعيين من خارج الملاك اي من غير الموظفين ومن خارج الادارات العامة. ونظرا للفواصل الزمني بين تاريخ نشر القسم الاول وهذا التاريخ، ارتأينا التذكير ببعض النقاط التي وردت سابقاً كمدخل للبحث ولوصل ما انقطع.

اولاً - المرجع القانوني للتعيين

ان هذا المرجع موجود اولاً في الدستور لجهة شرطي الاستحقاق والجدارة، ولجهة اعتبار تعيين موظفي، الاولى من المواضيع الاساسية التي تتطلب موافقة ثلثي اعضاء الحكومة عليها.

وثانيا في قانون الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢/٥٩ بعنوان «نظام الموظفين» الذي تضمن الأحكام المتعلقة بالمسار الوظيفي منذ دخول الموظف الخدمة ولحين انتهاء هذه الخدمة.

تمهيد

بتاريخ ١٢/٤/٢٠١٠ توافق مجلس الوزراء على تصور لآلية تعيين يعتمد مضمونها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين بالتعيينات الادارية التي تناولها التصور. والصيغة التي جرى التوافق عليها، أعدتها لجنة وزارية وفيها وصف لمراحل آلية تعيين موظفي الفئة الاولى في الادارات العامة من داخل ملاك هذه الادارات ومن خارجه، بالاضافة الى مواضيع اخرى متفرعة.

وفي تلك المناسبة، أعدنا تقريراً في موضوع تعيين موظفي الفئة الاولى بشكل عام، وفي مناقشة مضمون الآلية المعتمدة بشكل خاص. وتقدمنا بنتيجته باقتراح آلية مناسبة للظروف الحاضرة وتقوم على ترشيح الموظفين انفسهم للوظائف التي يرغبون في توليها، على ان يدقق مجلس الخدمة المدنية في هذه الترشيحات ويحيلها الى مجلس الوزراء حيث يقرر اسم المرشح المختار. الا ان الجزء الذي نُشر من التقرير تناول

للتعيين بوظيفة من الفئة الثالثة حيث الشهادة المطلوبة هي الاجازة في الحقوق او ما يعادلها. وان يعين في الوظيفة التي ترشح لها.

٢ - قد جرى ترفيعه الى الفئة الثانية بعد اقدمية ثماني سنوات على الاقل في وظيفته، واجتيازه بنجاح دورة تدريبية مدتها ستة اشهر في معهد الادارة ولحظ اسمه في جدول الترفيع.

٣ - ان يجري اختياره من بين موظفي الفئة الثانية بعد اقدمية ست سنوات على الاقل ولحظ اسمه في جدول الترفيع.

خامساً - الاستثناءات

• ومنها اجراء امتحان بدل المباراة لتعيين موظفي الفئة الخامسة. وفي هذه الحال يجري التعيين من دون التقيد بتسلسل مراقب النجاح.

• ومنها اجراء مباراة محصورة بالموظفين او العاملين الآخرين وهي غير مفتوحة لمشاركة احد غيرهم. وتخصص هكذا مباراة اما للتعيين في فئة محددة من الوظائف او لملء مراكز شاغرة في وزارة او ادارة معينة، ان اجراء مباراة محصورة يتطلب وجود قانون يجيزها ويحدث اجمالاً في مرحلة انتقالية.

• يمكن اجراء مباراة لتعيين موظفين فنيين في الفئة الثانية الا ان هذا الإمكان لم يطبق بعد.

• وبصورة استثنائية يجوز تعيين موظفين من الفئة الاولى من خارج الملاك، وهذا ما نحن بصده.

تعيين موظفي الفئة الاولى من خارج الملاك.

١ - النص القانوني

جاء في الفقرة /٢/ من المادة ١٢ من نظام الموظفين المتضمنة احكام وشروط التعيين في الفئة الاولى ما يلي:

وعند الاقتضاء، في النصوص القانونية والتنظيمية الملحوظة في نصوص انشاء وتنظيم الوزارات والادارات العامة، وهي تتعلق اجمالاً بالشروط الخاصة للوظائف.

ثانياً - نظام التعيين

ان نظام التعيين المستخلص من هذه النصوص يمكن وصفه:

بأنه نظام مفتوح بالنسبة لتعيين موظفي الفئات الخامسة والرابعة والثالثة، بمعنى ان التعيين يتقرر بنتيجة اجتياز مباراة مفتوحة للجميع، يشارك فيها من يريد من الذين يستوفون الشروط المطلوبة. ويتم التعيين وفق تسلسل مراتب النجاح.

وبأنه نظام مغلق بالنسبة لتعيين في الفئتين الاولى والثانية اذ يحصر التعيين في الفئة الثانية بالاختيار من بين موظفي الفئة الثالثة ومن بين موظفي الفئة الثانية، بالنسبة للتعيين في الفئة الاولى وذلك بحسب الشروط الموضوعه.

ثالثاً - شروط التوظيف

يوجد اولا شروط التوظيف العامة التي تطبق على الجميع وتتعلق بالهوية والصحة والسجل العدلي. ثم الشروط العائدة لكل فئة من فئات الموظفين وتتناول شروط الاشتراك بالمباراة والشهادات العلمية والخبرة والاختصاص. واخيرا الشروط الخاصة بكل وظيفة وتلحظ في تنظيم ملاك الوظيفة. وتجدر الاشارة الى ان الشروط الخاصة لوظائف الفئة الاولى قد ألغيت جميعها ولم تعد موجودة.

رابعاً - مسار تعيين موظف في الفئة الاولى.

١ - عليه ان يكون قد نجح في مباراة

يستوفي شرطاً من الشروط المطلوبة فيعتبر تعيينه لاغياً.

٣ - المقارنة والممارسة

وهكذا فإن عملية تعيين موظف فئة اولى من خارج الملاك عملية سهلة وبسيطة مقارنة مع عملية التعيين من داخل الملاك حيث المسار طويل ومتعدد المراحل، وفيه من التعقيدات والمطبات ما يتطلب جهوداً حثيثة ومتواصلة من الموظف بحيث لا يستطيع بلوغ غايته قبل الاربعين من عمره في افضل الحالات.

وقد شكل هذا الواقع اغراء دائماً للمسؤولين الغيورين على تدعيم اوضاعهم السياسية عن طريق تقوية نفوذهم في الادارة وعلى الموظفين، كي يختاروا هذا النوع من التعيين لدى تناولهم اوضاع الادارة وتحريك موظفيها.

فمنذ انتهاء المد الاداري في بداية السبعينات حتى باشر المسؤولون في اعتبار موضوع التعيين من خارج الملاك كسلعة مهمة قابلة للتصريف في مجال العمل السياسي، لذلك كانت الحاجة دائمة لزيادة العدد المسموح بتعيينه بهذه الطريقة ولانشغاله بالكامل. وفي سبيل الوصول الى هذه الغاية تم العبث بالمفاهيم لتضخيم العدد وقد بلغ بهم الامر الى تقديم مشاريع قوانين لرفع هذا العدد المسموح بتعيينه من خارج الملاك ليصبح نصف عدد وظائف الفئة الاولى.

وبما ان التعيين من خارج الملاك خضع والحالة هذه الى اعتبارات غير ادارية، كانت النتيجة سبباً لسخط الرأي العام وانتقاده للمحاصصة التي اوصلت هذه النتيجة. مما حدا بالمسؤولين ان يجترحوا آلية لتنظيم هذا التعيين وضبطه.

٤ - آلية التعيين من خارج الملاك

وهي مشابهة لآلية التعيين من داخل الملاك، والنقطة الاساسية فيها أوكلت الى لجنة مؤلفة من الوزير المختص ومن رئيس مجلس الخدمة

٢ - «يجوز بصورة استثنائية ان يعين في الفئة الاولى اشخاص من خارج الملاك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، على ان يكونوا من حملة الاجازات الجامعية، ويعتبروا مثبتين فور تعيينهم ولا يطبق هذا التدبير الا بنسبة الثلث في الوظائف الشاغرة في الفئة الاولى».

نشير هنا الى ان استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية لا يتضمن التقيد بهذا الرأي. ولا بد لنا ان نورد ايضاً نص الفقرة (١) من المادة /١٢/ السابقة:

تملاً المراكز الشاغرة في الفئة الاولى بالاختيار من بين موظفي الفئة الثانية درجة /٤/ على الاقل المدرجة اسمائهم في جدول الترفيع...».

وما يتضح من هذا النص ان تعيين موظفي الفئة الاولى يتم في الاساس من داخل الملاك وبصورة استثنائية من خارج الملاك. هذه هي القاعدة وهذا هو الاستثناء.

٢ - مسار تعيين موظف فئة اولى من خارج الملاك

- يقترح الوزير صاحب العلاقة، وعند الاقتضاء رئيس مجلس الوزراء، اسم شخص من خارج الملاك لتعيينه بوظيفة فئة اولى في الادارة المعني بها. فيتخذ مجلس الوزراء القرار بالموافقة على التعيين في حال تراءى له ذلك، شرط ان يكون الشخص يحمل اجازة جامعية ويستوفي الشروط العامة للتوظيف، ويصبح هذا الشخص موظفاً دائماً في الملاك من دون مباراة او اي شرط آخر.

- ينتج عن ذلك ان صاحب العلاقة يكتسب فور تعيينه الوضعية النظامية ويصبح موظفاً دائماً في ملاك ادارته له حقوق وعليه واجبات، ويمكنه ان يتدرج بوظيفته لحين بلوغه السن القانونية.

اما اذا تبين من اجراءات التعيين انه لا

بصورة استثنائية كما هو وارد في النص هو غير التعيين العادي ويختلف عنه في طبيعته الاستثنائية. ومن الممكن ان يكون اضطراريا ويجب ان يكون كذلك لتلجأ اليه الادارة.

ونذكر من اسباب التعيين الاستثنائي: احداث وظيفة جديدة لها مواصفات غير متوافرة لدى موظفي الملاك الذين من المفترض ان يتم التعيين من بينهم. ومنها وجود مناسبة او فرصة لتعيين شخصية معروفة في مجال اختصاصها يشكل تعيينها غنى للادارة، ويأتيها حقيقة بدم جديد واساليب عمل مختلفة ومفاهيم متقدمة. كما يمكن ان يحدث هذا التعيين لأسباب وطنية او حتى سياسية عليا. هذه الامثلة للاسباب المختلفة لتعيين من خارج الملاك ليست فريدة ولا ينافي احدها الآخر. فمن الحكومات من لجأ اليها جميعا، الا ان هذه الاسباب لا يمكن أن تشمل تعيين خريج جامعة جديد او اي حامل اجازة لا خبرة موصوفة له كما جرى في السابق.

من الواضح ان المبدأ في نظام الموظفين ان يكون التعيين من الداخل، الا ان المشتري ترك المجال لحالات كالتالي ذكرنا للتعيين من خارج الملاك. وهذا المبدأ ينصف الموظفين الذين امضوا مدة طويلة في خدمة الادارة وتدريبوا وخضعوا لامتحانات، واكتسبوا الخبرات على أمل ترفيعهم الى فئة اعلى يحصلون بموجبها على زيادة في رواتبهم واوضاع معيشية ومعاش تقاعدي افضل. كما ان خبرة المعين من خارج الملاك لا يمكن ان تضاهي خبرتهم.

ثم ان التعيين بصورة استثنائية لموظفي الفئة الاولى من خارج الملاك هو تدبير استثنائي، لا يجوز البنين عليه للوصول الى وضع خطط وآليات لتنظيمه على شاكلة التوظيف العادي.

ومن جهة اخرى، وعلى رغم هذا الطابع الاستثنائي فلقد اصبح من الشائع لدى

المدنية او من ينوب عنه، ومن اختصاصي بالموضوع يسميه وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية لتقوم بعملية تقييم طلبات الترشيح، التي تقدم ليس لمجلس الخدمة المدنية بحسب العائدية بل الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية.

اما عمل هذه اللجنة فهو مشابه لعمل اي لجنة مباريات اعلان عن مراكز شاغرة، تحديد المواصفات وتقديم الطلبات الى مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية وفرز الطلبات ودرسها والقيام بالمقابلات، وفي النتيجة «يتولي الوزير رفع اسم يقترحه مع اسمين اضافيين من اللائحة التي يتم اختيارها الى دولة رئيس مجلس الوزراء، تمهيداً لاتخاذ مجلس الوزراء القرار المناسب بشأن التعيين».

ان هذه الفقرة على رغم التمويه التي تضمنته تترك المجال للوزير ان يختار اسماً من غير لائحة المرشحين المتقدمين، فتصبح العملية بكاملها عملية تمويه واستغلال للموظفين.

فما نفع هذه الآلية واين صدقيتها ولماذا المناقشة؟

٥ - المغالطات

ما نريد ان نتطرق اليه بالنسبة لهذا الموضوع هو القول والبرهان ان التعيين بصورة استثنائية قد جرى تشويه مفهومه والعبث بأحكامه حتى اصبح معتبرا كباب جديد للتوظيف يقتضي وضع آلية لتنظيمه.

والسبب ان مقارنة هذا الموضوع، قد جرت، في السابق وفي آلية مجلس الوزراء استناداً الى مغالطات بشأن مفهوم الصورة الاستثنائية للتعيين ومفهوم العدد ومفهوم الملاك.

٦ - الصورة الاستثنائية

من المعروف ان القاعدة الاساسية لتفسير النصوص القانونية تكمن في اعطاء الكلمات معانيها وخاصة اذا كانت واضحة. فالتعيين

وقد بدأ هذا الاتجاه في السلوك السياسي والاداري للمسؤولين عندما لم يشمل التعيين احد المرشحين لوظيفة من الفئة الثالثة، فقررُوا تعيين المرشح المذكور مديراً عاماً لاحدى الوزارات من خارج الملاك.

وكان ذلك نقطة الانطلاق لسلسلة من الاتجاهات والممارسات المخالفة للنص ولروحه.

٨ - تحديد الملاك

في الرجوع الى النص ولتحديد عبارة من خارج الملاك، فإن المقصود هنا الملاك الاداري العام وهو مجموع ملاكات الادارات العامة المشمولة بنظام الموظفين والمسؤول عن مراقبة موظفيها مجلس الخدمة المدنية.

ذلك ان نظام الموظفين قد حدد الادارات التي تشملها صلاحياته، ولا يدخل فيها ادارات وملاكات القضاة والاجهزة العسكرية والامنية واساتذة الجامعة اللبنانية، ولو استعانت هذه الادارات ببعض نصوص نظام الموظفين. كما لا يدخل في اطارها ملاكات الاجهزة الدينية.

الا ان مجلس الخدمة المدنية، ولدى دراسته مشروع مرسوم تعيين في الفئة الاولى، وقد تجاوز فيه عدد المعنيين من خارج الملاك النسبة المحددة، افتى ان تعيين القضاة واساتذة الجامعة والضباط بوظائف الفئة الاولى هو مجرد عملية نقل ضمن ملاكات الادارات العامة ولا يعتبر تعيين من خارج الملاك ووافق بالتالي على المشروع.

وهكذا، وفي السياق نفسه وعندما لم يعد تفسير ثلث مجموع الوظائف يفي بالغرض، لجأ المسؤولون الى التحايل في تفسير الملاك بالطريقة التي اشرنا اليها.

ونقول فقط لو ان هذا التفسير له شيء من الصحة لأمكن نقل كبار الموظفين في الادارات العامة، وتعيينهم ألوياً وعمداً في الاجهزة العسكرية، او اساتذة في الجامعة اللبنانية أو قضاة في وزارة العدل والله اعلم.

المسؤولين والاشخاص المهتمين الاعتقاد ان النسبة المسموح تعيينها من خارج الملاك يجب ان تعين بكاملها من خارج الملاك. هذا القول خطأ ويتنافى مع الاحكام القانونية، فإن توفر العدد لا يحتم التعيين بل الصورة الاستثنائية هي التي تحتم ذلك. والادارة تبقى سيدة امرها في هذا الموضوع ولا تجري التعيين الا اذا تماثل فيه الطابع الاستثنائي. من هنا فإن حصر الصورة وفق مفهومها الحقيقي فلا يعود التعيين يتطلب آلية لتنظيمه.

٧ - تحديد العدد

اشترط النص ان لا يطبق هذا التدبير اي التعيين من خارج الملاك، الا بنسبة الثلث في الوظائف الشاغرة في الفئة الاولى. الا ان مجلس الوزراء عدل هذه النسبة المحددة، بالقانون واعتبرها بقرار منه تساوي ثلث مجموع وظائف الفئة الاولى. الفرق واضح بين ثلث الوظائف الشاغرة وبين ثلث مجموع الوظائف. اما مجلس الوزراء فقد اتخذ هذا القرار المخالف للقانون استناداً لرأي مجلس الخدمة المدنية، وهو المرجع الرسمي المولج لتفسير نظام الموظفين، أبداه لدى اجابته على سؤال رئاسة مجلس الوزراء عن المقصود بثلث الوظائف الشاغرة. ومفاد هذا الرأي انه لا يستطيع المجلس تحديد العدد المقصود بثلث الوظائف الشاغرة وترك الامر لمجلس الوزراء ليختار بين ثلث هذه الوظائف عند تأليف الحكومة، او عند المباشرة بعمليات التعيين او مجموع وظائف الفئة الاولى. وكان من الطبيعي ان يعتمد مجلس الوزراء الاختيار الاخير لاعتقاده انه ينطوي على زيادة في عدد الموظفين الممكن تعيينه من خارج الملاك.

ان هذا التصرف يشكل انتهاكاً واضحاً للنص، وإن دل على شيء فعلى الرغبة الجامعة لدى المسؤولين في التعيين من خارج الملاك كمناسبة لتوطيد نفوذهم السياسي.

الخاتمة

في الختام، سعى هذا البحث الى مقارنة موضوع تعيين موظفي الفئة الاولى في الادارات العامة كجزء من نظام التوظيف المنصوص عليه في نظام الموظفين. هذا النظام متدرج ومتداخل وشامل يتقيد بأحكام الدستور، ويوفق بين مصلحة الادارة ومصلحة عمالها ويتلاءم مع المفهوم التقليدي، لما كانت عليه في حينه رؤية الدولة لموضوع تعيين وادارة الموظفين المسؤولين عن تأمين المصلحة العامة وتقديم الخدمات للمواطنين.

ثم ان تعيين موظفي الفئة الاولى هو الجزء الاهم في هذا النظام، يشكل بدوره نظاماً متكاملًا يحترم مبادئ المساواة والجدارة والاستحقاق. وميزته انه مفتوح على كامل الادارة ويقوم على الترفيع الداخلي، المعروف والمفضل من جميع المراجع، وفق آلية منطقية وعادلة. كما يجيز بصورة استثنائية الاستعانة بالخارج.

ان هذه الآلية النظامية كادت ان تكون وافية شافية لو طبقت بكامل عناصرها. الا ان هذا الأمر لم يحصل بسبب عدم وجود جدول الترفيع الذي من المفترض ان يتضمن تقييم الموظفين ويضمن الاهلية والجدارة في الاختيار.

وبسبب هذا الخلل اصبحت عمليات التعيين تتم بالاستناد فقط الى الشروط الشكلية من دون الشرط الاساسي والجوهري المفقود. وقد نتج عن ذلك كثرة كبيرة للمرشحين يضغطون لتعيينهم كما نتج سلسلة من التعيينات على مر السنين، مبنية على اعتبارات اقل ما يقال فيها انها غير ادارية مما تسبب في استياء الرأي العام والانتقاد شبه الاجماعي. وهذا ما حدا بالحكومة الى وضع آلية مختلفة عن الآلية النظامية بحيث تضمن صحة التعيين وتتخلص من محاصصة الوزراء والمسؤولين.

تقوم في هذه الآلية لجنة يرأسها الوزير المعني لتقوم بالتقييم المطلوب في مقابلات، تدوم بين اربع دقائق وخمس عشرة. يتولى الوزير في نهايتها رفع لائحة الى مجلس الوزراء فيها اسمان من اصحاب المقابلات واسم آخر يختاره من خارج اللائحة. وهذا ما حدا للقول بالاضافة الى الشوائب والمخالفات الجدية التي تضمنتها الآلية، فإن التقييم ليس جدياً ولا يمكن ان يكون. لذلك اعتبرت الآلية مجرد عملية تمويه لتغطية دور الوزير المهيمن على جميع مراحل الآلية العتيدة.

لذلك وفي الظروف الحاضرة والى ان يوضع نظام ترفيع وتصحيح عملية اختيار المرشحين للفئة الاولى، نرى ان الآلية التي تقدمنا بها تبقى الاصح. ونكرر فإن مفاد هذه الآلية ان يترشح الموظفون المؤهلون للوظائف التي يختارونها، وان يشرحوا السبب وان ينظم مجلس الخدمة المدنية لوائح بالترشيحات ويدققها ويبيدي رأيه اذا شاء، ومن ثم يرفعها لمجلس الوزراء لتصبح لدى هذا الاخير قاعدة معلومات شبه كاملة. مع الاشارة الى ان مجلس الوزراء يبقى حراً في اختياره. ومن حسنات هذه الآلية انها تعطي الموظف مناسبة لإظهار حقيقة وضعه وطموحه كما يحلو له. وهذا من الناحية الانسانية والادارية، أمر مجدي ومفيد حتى لو لم يتعين الموظف.

اما بالنسبة للتعيين من خارج الملاك، فقد شرحنا مفهومه الحقيقي وبيّنا مبادئ عدة يقتضي اخذها بالاعتبار كما صححنا المغالطات التي اصابته مفاهيم هذا التعيين.

- ان هذا التعيين يتم بصورة استثنائية فقط.
- لا ضرورة لملاء اي مركز يتوفر للتعيين ما لم تتوفر الصورة الاستثنائية.
- إن العدد المسموح تعيينه هو ثلث المراكز الشاغرة وليس ثلث مجموع الوظائف.

مهياً لاجتراح هذا النظام فلا بأس ان يشاركه في ذلك فريق من المختصين.
اما البلمس الشافي لموضوع تعيين موظفي الفئة الاولى فهو بالاعتماد على معهد الادارة ليعد ويدرب الموظفين المختارين ضمن برامج مناسبة وجدية.
● التعيين من خارج الملاك هو تعيين استثنائي لا يجب ضبطه بألية بل بالحد من غلواء المسؤولين القادرين.

لذلك نقترح الرجوع عن التفسير المخالف.
● ان التعيين من خارج الملاك هو من خارج ملاك الادارات العامة التي تشملها صلاحية نظام الموظفين، وليس الادارات العامة كافة كالادارات العسكرية والامنية والقضائية والجامعة اللبنانية والدينية، ونقترح الرجوع عن هذا التفسير المخالف ايضاً.
وعليه فإن نتيجة هذا البحث الحاجة الى وضع نظام ترفيع للموظفين شامل لكل الفئات، واذا تبين ان مجلس الخدمة المدنية هو غير