

Legislative Governance in the Field of Training and Career Development -Comparative study-

Ahmed Talal Abdul Hameed Al-Badri

College of Law / University of Fallujah

Ahmed.t.abdulhameed@uofallujah.edu.iq

Received Date: 10/4/ 2025. Accepted Date: 7/5/ 2025. Publication Date: 25/12/ 2025.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Abstract

Legislative governance is one of the important and emerging topics that deals with modern mechanisms and methods to raise legislative work to the level of legislative quality. As is known, the legislation that regulates the affairs of public employees in the public service, specifically in the field of training and administrative development, still suffers from deficiencies in organization in terms of legislative formulation on the part of, On the other hand, these legislations have adopted and still adopt classical school methods in training, in addition to the absence of technological support and financial accreditation. This is because the process of training and development, and then job evaluation to know the feedback or results of training, is an ongoing process and does not stop at a certain point. It is developed in terms of training methods and the level of training, according to the job ladder, to ensure the advancement of competent and qualified employees to occupy higher positions, This continuous and sustainable process must be surrounded by administrative and legal guarantees for the employee, allowing him to confront management in the event of its abuse of authority. This study focuses on the most important obstacles to training, development,

and job performance evaluation, and the role of legislative governance in controlling the rules governing them.

Keywords: legislative governance, employee training, employee development, employee evaluation, performance standards, evaluation criteria, evaluation guarantees.

الحوكمة التشريعية في مجال التدريب والتطوير الوظيفي -دراسة مقارنة-

احمد طلال عبد الحميد البدري *

كلية القانون / جامعة الفلوجة

Ahmed.t.abdulhameed@uofallujah.edu.iq

تاريخ الاستلام: 2025 /4/10. تاريخ القبول: 2025 /5/7. تاريخ النشر: 2025 /12/25.

المستخلص

تعد الحوكمة التشريعية من المواضيع المهمة والمستحدثة والتي تتناول الاليات والاساليب الحديثة للارتقاء بالعمل التشريعي الى مصاف الجودة التشريعية، وكما معروف ان التشريعات التي تنظم شؤون الموظفين العموميين في الوظيفة العامة وتحديدًا في مجال التدريب والتطوير الاداري لازالت تعاني من القصور في التنظيم من ناحية الصياغة التشريعية من جانب، ومن جانب اخر كانت هذه التشريعات قد اعتنقت ولا زالت اساليب المدراس الكلاسيكية في التدريب اضافة لغياب الدعم التكنولوجي والاعتماد المالي، ذلك ان عملية التدريب والتطوير ومن ثم التقييم الوظيفي لمعرفة التغذية الراجعة او نتائج التدريب هي عملية مستمرة ولا تقف عند حد معين وهي متطورة من جانب اساليب التدريب ومن جانب مستوى التدريب وحسب التدرج الوظيفي لضمان ارتقاء الموظفين الكفؤين والمؤهلين لشغل وظائف اعلى، وكل هذه العملية المستمرة والمستدامة يجب ان تكون محاطة بضمانات ادارية وقانونية للموظف تسمح له بمواجهة الادارة في حال تعسفها في استعمال صلاحياتها، هذه الدراسة تركز على اهم معوقات التدريب والتطوير وتقييم الاداء الوظيفي ودور الحوكمة التشريعية في ضبط القواعد المنظمة لها.

الكلمات المفتاحية: حوكمة تشريعية، تدريب الموظفين، تطوير الموظفين، تقييم الموظفين، معايير الاداء، معايير التقييم، ضمانات التقييم.

*مدرس دكتور

مقدمة

Introduction

بالرغم من اختلاف مجالات تطبيق الحوكمة إلا أن مفهومها في الغالب يتمحور حول المناهج والآليات ووسائل تحقيق الجودة والتميز في الأداء من خلال أتباع نظم ومعايير تتسم بالشفافية والعدالة والمساءلة، إلا أن هذه النظم والآليات تختلف باختلاف المجال الذي تطبق فيه، وهذا الاختلاف مرده تنوع البيئة والطبيعة والاهداف لمجالات تطبيق الحوكمة، فالحوكمة التشريعية (legislative Governance) تهدف إلى تحقيق الجودة والفاعلية في المجال التشريعي، والحوكمة الرشيدة (Good Governance) تهدف إلى تحقيق الإصلاح السياسي وصولاً للحكم العادل والرشيد وسيادة القانون، والحوكمة القضائية تهدف لاختصاص المؤسسة القضائية لمناهج وسياسات قضائية لتحقيق الجودة والتميز والشفافية والعدالة في العمل القضائي، وهناك الحوكمة الإدارية (Governance administrative) التي تهدف إلى الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد الإداري بكل أنواعه وتحسين أداء وجودة المؤسسات الإدارية، هذا البحث يلقي الضوء على اثر الحوكمة التشريعية في ضبط وتنظيم القواعد التي تحسن من التدريب والتطوير والتقييم في مجال الوظيفة العامة.

اهداف البحث (Research Objectives):

يهدف البحث الى الوقوف على الواقع الوظيفي للموظفين العموميين في العراق وتشخيص معوقات التدريب والتطوير والتقييم الوظيفي واسبابها من الناحية القانونية والادارية والمالية وتوظيف مبادئ الحوكمة التشريعية لضبط القواعد المنظمة لها بما يسمح بتجاوز المعوقات وصياغة الحلول التي تعالج مواطن الخلل والاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في هذا المجال وعكسها وفق رؤى واطر تشريعية تتصف بالجودة والفاعلية، يمكن ان تكون دليلاً للمشرع اذا ما اراد التدخل تشريعياً لمعالجة هذه المعوقات.

مشكلة البحث (Research Problem):

تتمحور مشكلة البحث في القصور التشريعي الذي يشوب القوانين التي تنظم شؤون الوظيفة العامة في العراق في مجال التدريب والتطوير والتقييم، بسبب قدم بعض التشريعات واعتناقها المدارس التقليدية في التدريب من جانب، وعدم مواكبتها واستجابتها للتطورات الحديثة في هذه المجالات والاستفادة من التكنولوجيا الرقمية والذكاء الصناعي لرفع مستوى الاداء الوظيفي الفردي او المرفقي (المؤسسي) من جانب اخر.

منهجية البحث (Research Methodology):

تم اعتماد المذهب التأصيلي والاستنباطي والمقارن في اعداد هذه الدراسة.

خطة البحث (Research Plan):

تم تقسيم البحث الى مبحثين رئيسيين يتناول الاول موضوع الحوكمة في مجال تدريب الموظفين وقسمناه الى مطلبين تناولنا في المطلب الاول التدريب في المجال الوظيفي وخصصنا المطلب الثاني لتناول موضوع التدريب الوظيفي في فرنسا ومصر والعراق، اما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه الحوكمة في مجال التطوير الوظيفي وقسمناه الى مطلبين، عالجنا في المطلب الاول ماهية التطوير الوظيفي، وتناولنا في المطلب الثاني التطوير وتقييم الاداء الوظيفي، واختتمنا البحث بخلاصة معمقة تضمن اهم النتائج والتوصيات.

المبحث الاول

The First Topic

الحوكمة في مجال تدريب الموظفين

Governance in Employee Training

يعد الموظفون الادوات الرئيسية التي تباشر من خلالها الادارة أعمالها، ويطلق عليهم مصطلح الموارد البشرية أو العنصر البشري في لغة الادارة العامة، ولذلك نجد أن ادارة الموارد البشرية قد حظيت باهتمام كبير فيما يتعلق بجوانب تطوير هذه القدرات البشرية بما يؤدي إلى النمو الشخصي وتحقيق الذات ومن ثم تدعيم انتماءها التنظيمي، فعملية الادارة الاستراتيجية للموارد البشرية⁽¹⁾، لا تقتصر على جذب الموارد البشرية وربط وظائف إدارة الموارد البشرية بالاهداف الاستراتيجية بهدف تحسين أداء المنظمة أو المرفق أو المؤسسة التي ينتسب إليها الموظفين وإنما يقع ضمن نطاقها مهمة تطوير الكوادر البشرية وتدريبها بما يحقق الرضا الوظيفي⁽²⁾ والامان فيما يتعلق بطرق تقييم الأداء وفيما يتعلق بالاجور والمزايا الممنوحة لهم مما يعزز الولاء والانتماء الوظيفي، إذ يعد تدريب الموارد البشرية أمر ضروري له الأولوية في الوظائف الهادفة الى خلق المهارات والمعارف وتطويرها لدى الموظفين لمواكبة التغيرات التقنية وصمودها أما تحديات المنافسة والمستجدات البيئية، والنظرة الحديثة للتدريب في الوقت الحاضر تستند إلى ثلاث عناصر (التعلم، التدريب، التنمية) وهذه العناصر تتصل بالموظف العام لحظة تعيينه في المؤسسة أو المرفق الإداري ولغاية نهاية خدمته وإحالاته على التقاعد بهدف مساندته وتمكينه من استخراج أفضل ما لديه من طاقات وجعله قادراً على أداء أعمال وظيفته في الحاضر والمستقبل وتحت إشراف

فريق من الخبراء عالي المستوى والكفاءة⁽³⁾ وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال وجود إطار تشريعي محكم ينظم عملية التدريب الوظيفي وهذا ما سنتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الاول

The First Requirement

التدريب في المجال الوظيفي

Training In the Field Of Public Service

التدريب في المجال الوظيفي: يعني عملية تزويد الموظفين بالمعلومات والخبرات والمهارات والاتجاهات والسلوكيات اللازمة لاداء أعمالهم بسرعة ودقة وفعالية وجودة واقتصاد في الوقت⁽⁴⁾.

ويُعرف بعض الباحثين في مجال أدبيات التدريب، بأنه وسيلة الادارة الحديثة لرفع جودة الأداء وإعداد الموظفين والعاملين في القطاع العام والقطاعات الاخرى وعلى مختلف المستويات الوظيفية لاداء وظائفهم بكفاءة أفضل، وخصوصاً بالنسبة للموظفين الذين يلتحقون حديثاً للوظيفة العامة والذين يفتقرون للخبرات والمعارف اللازمة لاداء وظائفهم بجودة وكفاءة، وأيضاً ضروري للموظفين الذين يكلفون بإدارة مهام وواجبات جديدة بسبب ترقية وظيفياً، ناهيك عن أهمية التدريب في خلق القيادات الإدارية الجديدة واعداد المشرفين والرؤساء والمديرين على مختلف المستويات الإدارية، وضرورة مسايرة التطوير التكنولوجي في أساليب العمل الوظيفي والانتاج⁽⁵⁾، وسنتناول اهم تحديات التدريب واهم الاساليب المستخدمة في التدريب في الفروع الآتية:

الفرع الاول

First Branch

تحديات تدريب الموظفين

Staff Training Challenges

حتمت التطورات والتغيرات التكنولوجية السريعة على الدول تدريب أفرادها وتأهيلهم للتعامل الفعال مع معطيات العصر التقني والقضاء على تحديات ومعوقات عملية التدريب وخصوصاً في البلدان النامية والأقل نمواً ويمكن أن نوجز تحديات عملية التدريب بما يأتي:

ولاً: عدم وجود التمويل الكافي للتدريب وإعادة التأهيل.

ثانياً: عدم توفير الوقت الكافي، وعدم خصوصية التدريب كأن يتم التدريب خارج أوقات الدوام الرسمي أو نهاية الدوام الرسمي مما يؤدي إلى تشتيت ذهن المتدرب من الموظفين.

ثالثاً: غياب الخطط الاستراتيجية للتدريب ومناهج التدريب حيث يتم التدريب بشكل عشوائي وغير منظم من قبل اشخاص غير مؤهلين لممارسة مهمة التدريب.
رابعاً: غياب الارادة السياسية للاصلاح والتطوير الإداري والتي تقع فقرة التدريب ضمن إطارها.

خامساً: ضعف الدافع لدى الموظفين للتدريب الجدي بسبب عدم توفر الرضا الوظيفي وعدم جدية وسائل التدريب وفاعليته.

سادساً: الفساد الإداري وشغل المناصب الإدارية خلافاً لمبدأ الجدارة والاستحقاق مما يؤدي الى قتل الطموح الوظيفي بالترقية ودخول الدورات التدريبية التي تؤهل لذلك.

سابعاً: عدم تطبيق مفهوم الادارة الاليكترونية، والتدريب الاليكتروني وضعف كفاءة الموظفين في استعمال جهاز الكمبيوتر وإدارة الشبكات وقواعد المعلومات والبيانات وغياب الادارة والتوجيه الاليكتروني، وعدم توفر الامن والسرية الاليكترونية⁽⁶⁾.

ثامناً: غياب الاطار التشريعي اللازم لتنظيم عملية التدريب ووضع الخطط والسياسات التدريبية ومناهج التدريب من قبل جهات متخصصة بذلك كمعاهد ومراكز التدريب الحكومية.

ولغرض حَوْكَمَة القواعد الخاصة بتدريب وتطوير الموظفين فإن ذلك يقتضي وضع إطار تشريعي محكم يعالج الثغرات في النصوص التشريعية المعنية بشؤون التدريب في الوظيفة العامة لغرض جعل التدريب أكثر فعالية وجودة، إضافة لتحفيز الموظفين للإقبال على هذه الدورات التطويرية والتدريبية وخصوصاً في ظل ظهور ما يعرف (بالادارة العامة الجديدة) في ثمانينات القرن العشرين على مخلفات (الادارة البيروقراطية) واساليبها في الادارة والتدريب والتأهيل، والتي لم تعد منسجمة مع المفاهيم الجديدة للإدارة التي تركز على (الفاعلية، والكفاءة التنظيمية، والاستقلال الإداري، وتصنيف الوظائف الحكومية)، حيث حولت الفلسفة الكامنة وراء المفهوم الجديد لإدارة الهيئات الحكومية من جهات تقدم الخدمات إلى جهات مشرفة على من يقدمها تأكيداً لتراجع دور الدولة إلى أقصى حد ممكن وإفساح المجال أمام الاطراف الفاعلة غير الحكومية لتقديم هذه الخدمات ومنها خدمات التدريب والتأهيل والتطوير الحديثة استناداً لسياسة الحكومة المفتوحة، وفصل صنع السياسات عن تقديم الخدمات، ونتيجة لذلك يعمل حالياً صانعو سياسات التدريب مع منظمات المجتمع المدني جنباً إلى جنب من خلال الاطر القانونية والمؤسسية والسياسية التي تساهم في تحقيق حَوْكَمَة عامة وجيدة تصب في تعزيز النمو الشامل⁽⁷⁾.

الفرع الثاني

The Second Branch

فاعلية التدريب الداخلي للموظفين

Effectiveness of Internal Training for Employees

يجب وضع نظام متكامل ودقيق وشامل لاسلوب التدريب أثناء العمل للموظف المستجد عند انتمائه للوظيفة من خلال مدونة أو تعليمات يثبت فيها الاجراءات والمراحل الواجب اتباعها مع الموظف الملتحق حديثاً بوظيفة وهو ما يعرف بأسلوب (التلمذة المهنية) التي تقوم على أساس تلقي الموظف الجديد التعليمات والتوجيهات التي تبين له أسلوب العمل وآداب السلوك الوظيفي والواجبات والمحظورات والعلاقة مع الرئيس والزملاء الاقدم منه وهذه الاساليب تكون لفترة زمنية مؤقتة (خلال فترة التوائم مع متطلبات الوظيفة) مع ضمان إمكانية التنمية المستمرة ليتمكن الموظف من الترقية وتولي مسؤولية أكبر وهذا يتطلب وضع إطار تشريعي أو لائحي دقيق لتنظيم وسائل التدريب أثناء العمل (فترة التجربة، الدورات، اسلوب المكتب المجاور من خلال وضع مكتب الموظف الجديد إلى جوار الرئيس أو الموظف الأقدم، شغل وظائف المدير أو الزملاء الغائبين بالانابة، المشاركة في اللجان، توجيه الاسئلة، توزيع الوثائق والنشرات بشكل دوري تشتمل على التعليمات والتوجيهات حول أفضل وسائل الأداء والواجبات والمسؤوليات والسلوكيات الوظيفية إضافة لمعلومات متخصصة في وظيفته الجديدة)⁽⁸⁾، وفي العراق نجد أن النظام القانوني للوظيفة العامة يفتقر لوجود مدونات تحاكي المدونات والمنشورات المذكورة ما عدا مدونة السلوك الوظيفي الصادرة عن هيئة النزاهة رقم (1) لسنة 2016 وهي لا تعدو أن تكون مدونة أخلاقية فاقدة لقوة القاعدة الملزمة وخالية من الجزاءات الإدارية وهي تكرر وترديد لما ورد في المادة (4) و(5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي أشارت إلى الواجبات والمحظورات الوظيفية دون التطرق لاساليب تطوير العمل والتدريب⁽⁹⁾.

الفرع الثالث

The Third Branch

فاعلية التدريب الخارجي للموظفين

Effectiveness of External Training for Employees

وهذا الاسلوب يتم خارج مكان العمل الذي يُنسب الموظف للعمل فيه أما في قسم مستقل تابع للمنظمة نفسها أو خارجها مثل معاهد الادارة أو مراكز التدريب في الجامعات أو بعض المراكز أو المكاتب المتخصصة ويتم عادة استخدام الاساليب الآتية

(المحاضرات، الندوات، سلة القرارات، البريد الوارد، المباريات الإدارية، المحاكاة أو تقمص الأدوار، اللجان، الزيارات الميدانية) وهذا النوع من التدريب يتطلب وضع قواعد منظمة ومستقرة تبعاً لاحتياجات ومستويات الموظفين الخاضعين للتدريب ومن أهم هذه القواعد (تحديد الاحتياجات التدريبية والمهارات المطلوب صقلها والتي يجب أن توضع بموجب أهداف تفصيلية يجب الوصول إليها في نهاية التدريب، تصميم مناهج التدريب، توفير ميزانية للتدريب، توفير وسائل التدريب، والقضايا اللوجستية الأخرى الخاصة بالتدريب كوسائل الإيضاح ومكان التدريب وتوقيتان التدريب والاستراحة ونماذج التقييم)، وهذا النوع من التدريب يطلق عليه أيضاً أسلوب (الاعداد الفني) لتولي الوظائف العامة حيث تضطلع الإدارة بأعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة⁽¹⁰⁾، والاستفادة من أعداد الموظفين الذين تتضخم بهم بعض الوظائف إعداداً فنياً يتفق والتأهيل الذي تتطلبه الوظائف التي تفتقر إليها إدارة التنمية⁽¹¹⁾، وهذا النوع من أساليب التدريب يتخذ صورتين هما:

أولاً: الأعداد السابق للتعيين: من خلال إقامة مدارس ومعاهد أو كليات أو مراكز، حيث يكون الأعداد في هذه المرحلة يغلب عليه الطابع التعليمي الأكاديمي وليس الطابع التدريبي العملي كما هو الحال في كليات الشرطة والكليات العسكرية والمعهد القضائي وكليات التمريض⁽¹²⁾ حيث يكون التعيين في الغالب مقتصرراً على الوظائف التي يتم إعداد الأفراد لها إعداداً فنياً مع منحهم شهادات دراسية مهنية⁽¹³⁾.

ثانياً: الأعداد اللاحق للتعيين: لا يقتصر الأعداد الفني على المرحلة السابقة على التعيين بل يمتد ليكون أحد الضمانات التي تكفل بقاء الموظف صالحاً لممارسة أعباء الوظيفة الموكولة إليه، حيث يختلط مفهوم الأعداد الفني بمفهوم التدريب أثناء الخدمة ويتداخل معه، إذ يتصف التدريب في هذه المرحلة بالاستمرار والانتظام فهو لا يقف عند مستوى معين من المعرفة أو المهارة، وإنما يتم مزاجعة المعرفة النظرية والأكاديمية بالمهارات والخبرات العملية من قبل الرؤساء في العمل أو الخبراء المؤهلين لأغراض التدريب⁽¹⁴⁾.

المطلب الثاني

The Second Requirement

التدريب الوظيفي في فرنسا ومصر والعراق

Job Training In France, Egypt and Iraq

سنتناول في هذا المطلب تدريب الموظفين في فرنسا ومصر والعراق ونوعية الاساليب المستخدمة في التدريب ومدى فاعليتها في تحقيق اهداف التدريب الوظيفي، والاستفادة منها وتوظيفها في العراق، في الفروع الآتية:

الفرع الاول

First Branch

التدريب الوظيفي في فرنسا

Job Training in France

تجمع فرنسا بين أسلوبى الاعداد الفنى السابق على تولية الوظائف العامة والاعداد اللاحق، حيث أصدرت الحكومة الفرنسية في 9/اكتوبر/1945 أمراً بإنشاء (المدرسة الوطنية للإدارة) والتي جاء تشكيلها بناءً على تكليف الرئيس الفرنسى وزير داخلية لوضع حلول لإصلاح الجهاز الإدارى والمؤسسات الحكومية لتتلافى أوضاع سوء الإدارة وعدم المساواة بين المواطنين في الالتحاق بالوظائف العامة العليا والمتوسطة⁽¹⁵⁾ وكان الهدف من إنشائها ما يلي:

أولاً: إعداد موظفين ذوي كفاءة عالية في النواحي الإدارية والقانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية لشغل مناصب مهمة كاعضاء مجلس الدولة، ومحكمة المحاسبات المالية، مفتشي المالية، مدراء الادارات العامة، وذلك لعجز الدراسات الأكاديمية من إعدادهم مثل هذا الاعداد⁽¹⁶⁾.

ثانياً: القضاء على الفساد والمحسوبية والمنسوبية من خلال تحديد الادارة في الاختيار لتولي الوظائف العامة.

ثالثاً: المساواة بين المواطنين في شغل الوظائف العامة من خلال السماح بالالتحاق بالمدرسة من مختلف المستويات الاجتماعية.

رابعاً: التمثيل من كافة أقاليم الدولة وعدم حصرها في إقليم معين أو العاصمة باريس حيث تم فتح باب الالتحاق بالمدرسة أمام من يرغب من الطلبة والموظفين في كافة الاقاليم من الذين ينطبق عليهم شروط الانتماء وبعد النجاح بالاختبارات المعدة لذلك، حيث تضمن إنشاء هذه المدرسة على قيم حديثة في الحياة الإدارية في مجال الديمقراطية والمساواة في تولي الوظائف العامة.

الفرع الثاني

The Second Branch

التدريب الوظيفي في مصر

Job Training In Egypt

يخضع التدريب في مصر إلى أجهزة متخصصة تتولى مهمة تدريب الموظفين إلى جانب إنشاء بعض المعاهد والمدارس والمراكز الفنية والمهنية والإدارية المتخصصة⁽¹⁷⁾، التي تتولى دوراً تعليمياً قبل الالتحاق بالوظيفة، وبعد الالتحاق بالوظيفة يخضع التدريب لبعض المعاهد المركزية أو من خلال الوزارة التي يُنسب إليها الموظف، ويلاحظ أن المشرع المصري رغم تبنيه إنشاء مجلس الخدمة المدنية بموجب المادة (3) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016⁽¹⁸⁾، إلا أنه قد جعل دور مجلس الخدمة المدنية استشارياً في مجال التدريب ينحصر بإبداء الرأي في البرامج التدريبية المقدمة لموظفي الخدمة المدنية دون أن يتولى مهمة تخطيط استراتيجيات التدريب الوظيفي أو فتح معهد متخصص للتدريب على غرار الوضع في فرنسا ولبنان⁽¹⁹⁾، وبقي موضوع التدريب من اختصاص لجنة الموارد البشرية التي تشكل في كل وحدة إدارية، إذ تعمل الوحدة على تدريب وتأهيل وإعداد الموظفين للقيام بواجباتها ومسؤوليتها على نحو يكفل تنمية ثقافة الخدمة المدنية ودورها في المجتمع وتحقيق أهدافها من خلال إنشاء مركز لتنمية الموارد البشرية بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، كما يجوز إسناد عمليات التدريب والتأهيل والاعداد إلى مراكز وهيئات التدريب التي يصدر باعتمادها قرار من رئيس الجهاز⁽²⁰⁾، وبرغم تبني مصر مشروع الحكومة الإلكترونية واتفاق وزارة الاتصالات مع شركة (IBM) لتدريب وتطوير كوادر بشرية تصل إلى عدد (9) تسعة آلاف متدرب من خريجي الجامعات لمدة (6) أشهر بهدف تكوين نواة لإدارة اليكترونية متخصصة إلا أنها لم تصل إلى مستوى تقديم الخدمات اليكترونية إلى الجمهور مباشرة إلا فيما يتعلق بتقديم وتحصيل فواتير التليفون ورخص السيارات⁽²¹⁾ بسبب غياب مراكز التدريب والتأهيل الخاصة بالموظفين.

الفرع الثالث

The Third Branch

التدريب الوظيفي في العراق

Job Training In Iraq

أولاً: واقع التدريب الوظيفي في العراق: تركت قوانين الخدمة السابقة لقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل مهمة تدريب الموظفين للرئيس الإداري المباشر أثناء العمل دون أن يكون هنالك معايير أو برامج للتدريب والتقييم بشكل جدي وحتى

مع صدور القانون رقم (55) لسنة 1956 الذي نص على إنشاء مجلس الخدمة إلا أن القانون المذكور لم يجعل من مهام المجلس تدريب وتطوير الموظفين والكادر الإداري ومع صدور قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (24) لسنة 1960 المعدل جعل مهمة التدريب على عاتق الوزارات المختصة من خلال إقامة الدورات التدريبية بموافقة وزير المالية⁽²²⁾ ويلاحظ أن تنظيم المشرع لموضوع التدريب كان قاصراً على الإحاطة بمتطلبات العملية التدريبية واستراتيجياتها للأسباب الآتية:

أ- ترك المشرع موضوع التدريب لكل وزارة دون أن تكون هنالك جهة مركزية تتولى عملية التخطيط ورسم استراتيجيات التدريب والتطوير المهني والإداري.
ب- عدم توفير فقرة خاصة بموازنات الوزارات لأغراض التدريب وقرنت إقامة هذه الدورات بموافقة وزارة المالية كونها المسؤولة عن توفير النفقات، وفي حال عدم الموافقة فمعناه عدم وجود مثل هذه الدورات وتحكم وزارة المالية بخطط الوزارات التدريبية.

ج- إن المشرع قد جعل التدريب عند الضرورة فقط، في حين أن التدريب عملية تنظيمية ومستمرة وتحتاج للتخطيط والتنفيذ والرقابة شأنها شأن أي عملية تنظيمية وترتبط مباشرة بأهداف الوزارة.

د- عدم كفاءة الوحدات الإدارية داخل الوزارات المكلفة بمهمة الإعداد والتدريب لهذه المهمة بسبب عدم الخبرة وعدم توفر النفقات وغياب الإرادة الإدارية لإنجاز مهام التدريب.

وبسبب توسع نشاط الإدارة وزيادة عدد الموظفين في القطاع العام أصبح موضوع تدريب الموظفين ضرورة ملحة، حيث لجأ المشرع لإصدار قانون رقم (56) لسنة 1962 الخاص بإنشاء (مركز تطوير الإدارة الصناعية) لرفع كفاءة الموظفين في المجال الإداري والفني وكانت أساليب التدريب محدودة بالمحاضرات النظرية وبعض التطبيقات العملية⁽²³⁾، ثم تم إنشاء (المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري) وألحق بمجلس التخطيط وأعطى له الاستقلال المالي والإداري والصلاحيات اللازمة لتحقيق أهدافه⁽²⁴⁾، إضافة لإنشاء بعض المراكز المهنية والمعاهد المتخصصة كمعهد الإدارة العامة لتأهيل الدارسين لبعض الوظائف العامة وهي ذات طابع تعليمي وليس تدريبي، وبصدور قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 جعل من ضمن أهدافه تطوير الجهاز الإداري ورفع كفاءة موظفي الخدمة العامة⁽²⁵⁾ متوسلاً تحقيق هذا الهدف من خلال تأسيس (معهد للوظيفة العامة) ينظم عمله بقانون ومن خلال إنشاء مدارس للتطوير الوظيفي في كل وزارة بالتنسيق مع مجلس الخدمة، وبسبب عدم تشكيل مجلس الخدمة الاتحادي رغم صدور قانونه من مدة طويلة، لم يصدر لحد الآن

قانون ينظم عمل هذا المعهد وواجباته وشروط الانتماء إليه ومدة الدراسة والشهادة الممنوحة وطبيعة دراسته فيه، والملاك التدريسي، وكذلك الحال بالنسبة للمدارس الخاصة بالتطوير الوظيفي ومهامها وواجباتها وتمويلها وغيرها من التفاصيل الإدارية⁽²⁶⁾ وقد تسبب ذلك في غياب استراتيجيات تخطيط التدريب وسياسات تنفيذه وبالتالي تعذر تقييم أداء المجلس ومعهد الوظيفة العامة لأنهما لم تسنح لهما الفرصة لممارسة مهامها واختصاصاتها بسبب عدم تنفيذ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي، مع اخفاق الوزارات في عملية تدريب الموظفين وتطويرهم مما خلف جيلاً من الموظفين غير المؤهلين رغم طول خدماتهم الوظيفية⁽²⁷⁾.

ثانياً: اصلاح نظام التدريب الوظيفي في العراق: نرى أن إصلاح نظم التدريب وحوكمة مبادئه يقتضي أن يؤخذ بنظر الاعتبار المقترحات الآتية، وتنظم بموجب إطار تشريعي أو أنظمة مفصلة وعلى النحو الآتي:

1- وجوب إصدار القانون المنظم لعمل (معهد الوظيفة العامة) ويجب أن يكون هذا المعهد ذو بعد وطني يتضمن التشريع معايير جوهرية لقبول المتقدمين إليه لتقوم على (مبدأ المساواة، والشفافية، عدم التحزب، مبدأ الجدارة، والتمثيل لكافة المحافظات والاقاليم) إضافة لشروط القبول التنظيمية (كالعمر والمؤهل الدراسي والجنسية واللياقة الصحية، والنزاهة أو اللياقة الاخلاقية كأن يكون المتقدم غير محكوم بأحكام مخلة بالشرف أو النزاهة الوظيفية)، كما يجب أن يكون المعهد قادراً على تدريب وتطوير الموظفين بمختلف الاختصاصات (الإدارية والمالية والمحاسبية والرقابية والفنية ووظائف مجلس الدولة، والجامعية)، كما يجب أن تكون مدة الدراسة وافية وتتضمن الجانب النظري والتطبيقي والمحاكاة والممارسة الفعلية للاختصاص، ويؤخذ بنظر الاعتبار إعداد الهيكلية الإدارية للمعهد والكادر التدريسي ووسائل التدريب والتطبيق العملي ومناهج التدريب التي يجب أن تخضع لمراجعة مستمرة لمواكبة التطورات الحديثة في الاختصاصات مع وضع نظام دقيق للاختبارات وانواعها ونظام دقيق للتقييم الفردي والجماعي والشهادات الممنوحة والحوافز الوظيفية للمتدربين والآثار الإدارية والقانونية المترتبة على اختيار فترة التدريب في المعهد وهذا يتطلب رصد موازنة مالية خاصة للمعهد ليتسنى له تحقيق أهدافه، مع وجوب اخضاع إدارة المعهد لنظام صارم للرقابة والمساءلة كما هو الحال في مدرسة الإدارة الوطنية في فرنسا⁽²⁸⁾.

2- وضع نظام محكم للدورات القانونية يتم بموجبه تصنيف الدورات حسب الغاية منها ومثال ذلك الدورات الحتمية للترقية للوظائف الاعلى، والدورات التطويرية في مجال الاختصاص الوظيفي، والدورات التخصصية في المجالات الفنية والطبية،

والدورات التثقيفية في مجال الاخلاق الوظيفية والقيم المهنية) مع وضع شروط الاشتراك فيها، والمناهج والاختبارات والتقييمات، والاثار القانونية والإدارية المترتبة على اجتيازها.

3- وضع انظمة أو تعليمات تخص إنشاء مدارس التطوير الوظيفي في مركز كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة أو هيئة مستقلة وتخضع لنفس المعايير من حيث التشكيل ونظام الدراسة والتطوير والمناهج مع إعطاء خصوصية تبعاً لطبيعة النشاط المرفقي أو المؤسسي الذي تمارسه هذه الجهة مع خضوع المناهج لمراجعة مستمرة.

4- التدريب وطرائق التدريب وأساليبه علم قائم بذاته، وهذا يتطلب الاستعانة بالخبراء والاكاديميين وذوي الخبرة من كبار الموظفين ضمن الكادر التدريسي للدورات المقامة أو المدارس التدريبية مع تفرغ تام لواجبات التدريب وتوفير الحوافز المالية والمعنوية لضمان إدامة التدريب واستمراره.

5- وضع استراتيجيات التطوير الوظيفي من حيث المناهج وأساليب التدريب ومدد التدريب والفصول الدراسية والاهداف المتوخاة من مراحل التدريب والتطوير وقياس النتائج المتحققة تبعاً للأهداف المرسومة وإجراء التعديلات والتصحيحات في هذه الاستراتيجية تبعاً لذلك، على أن تتولى المراكز أو المدارس التدريبية تنفيذ سياسات التدريب وإدامة التغذية العكسية بين معدي الاستراتيجيات المركزية والجهات القائمة والمشرفة على التدريب لغرض الوصول إلى تقييمات حقيقية لمدى جودة وكفاءة التدريب من خلال ما يترشح من مخرجات التدريب التي تنعكس على الواقع الوظيفي.

6- التركيز على الحوافز المادية والمعنوية للموظفين المشتركين في الدورات لتحقيق الرضا الوظيفي والاحساس بجدية التدريب وزيادة دافعية الموظفين نحو الاستفادة من التدريب ومردوداته الفردية بصفة شخصية للموظف ومردوداته على المصلحة العامة للعمل الوظيفي وهذا ينبع من إدراك الموظف كفرد والادارات لأهمية التدريب (Training) باعتبارها عملية تهدف إلى التعلم ومعرفة المهارات وزيادتها واتجاهات استخدامها في العمل الوظيفي الحالي أو في المستقبل، وأهمية التدريب لتطوير المهارات (Developing) المتعلقة بالتعلم الشخصي والمهني بشكل يفوق الحد المطلوب في العمل الحالي⁽²⁹⁾، فعلى سبيل المثال طور فريق الموارد البشرية في الامارات العربية المتحدة نظام للمكافآت والحوافز لدعم برنامج التدريب مع الموظفين من خلال أساليب التحفيز المعنوية حيث شمل النظام استخدام بطاقة (ما

قصرت) للتحفيز الفوري للموظفين كنوع من المكافآت للموظفين ويتضمن الكارت المذكور صرف بعض المزايا المالية⁽³⁰⁾.

7- وضع مدونات أو كراسات رسمية قياسية تتضمن مبادئ التدريب الرسمية لضمان فاعلية التدريب، ويتفق المتخصصون في مجال الموارد البشرية بأنه يجب تلبية الحد الأدنى من المبادئ الأكثر أهمية للبرنامج التدريبي هي (فهم المتدربين لاهداف التدريب ونتائجه، تعلق محتوى التدريب بطبيعة عمل المتدرب، توفر مساعدات التدريب كالمخططات والنماذج، توفر بيئة أمنة للتدريب، التغذية العكسية بين المدربين والمتدربين لمعرفة درجة التفاعل، الاختلاط مع المتدربين الآخرين والتفاعل معهم) مع ضرورة استخدام أساليب تدريب حديثة وعدم الاكتفاء بالمحاضرات، وإنما يتم اللجوء إلى الأساليب الأكثر حداثة ومنها التدريب المستند إلى الحاسوب، كأسلوب تدريب إدارة الخطأ (Error Management training)، أو ما يعرف بأسلوب نمذجة السلوك (EMT) لتعزيز المعرفة الاجرائية وسلوكيات العمل المستقرة من خلال استخدام نقاط التعلم المصاغة بقواعد قانونية أو إرشادية يجب اتباعها في مواجهة حالة ما تواجه الموظف أو المدير الإداري أثناء عمله⁽³¹⁾.

8- يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار عند وضع المناهج والبرامج التدريبية وضع وحدات تدريبية تتعلق بالسلوك الاخلاقي للموظفين، فالموظف باعتباره كفرد هو مصدر السلوك الاخلاقي والالاهقي الذي يصدر منه والذي يؤثر على سمعة المنظمة والاساءة للوظيفة العامة، وهذا يتطلب تدريب الموظفين على نطاق سلوكه مع القواعد والاجراءات والسلوكيات التنظيمية، وعدم اغفال الوحدات التدريبية في مجال التحذير والتلطيف والوعظ التي تساعد في منع السلوك غير السوي داخل المنظمات العامة، حيث يساعد التدريب المكثف والتعليم المستمر للموظفين على تعديل وتغيير السلوك الاخلاقي على نحو إيجابي⁽³²⁾.

9- تطبيق نظام الادارة العامة الاليكترونية في مجال تدريب الموظفين التي توفر مزايا متعددة والمتمثلة بسرعة انجاز متطلبات ومناهج التدريب، زيادة الاتقان في العمل التنظيمي وجودة العملية التدريبية، الاقتصاد بالنفقات وخفض التكاليف، من خلال خفض عدد المدربين والإداريين المساندين لهم، واختصار مراحل التدريب والاستغناء عن الأدوات المكتبية، وسهولة إجراء الاختبارات التدريبية، وتبسيط إجراءات الانضمام للمعاهد التدريبية أو الدورات التدريبية من خلال موقع الوحدة التدريبية في شبكة المعلومات الدولية، إضافة لتوفير البيانات والمعلومات ومناهج التدريب والمحاضرات أو المراجع الإدارية والعلمية، وسهولة الاتصال والتنسيق بين المدرب وفريقه من المتدربين، وغيرها من المزايا⁽³³⁾، كذلك يمكن الاستفادة من

التنظيم الإلكتروني للمعاهد أو المؤسسات التدريبية في قبول طلبات القبول أو التسجيل الإلكتروني وهو إجراء إداري يتم أدائه عن طريق التبادل الإلكتروني للبيانات بين إدارة الجهة التدريبية، والراغبين بالتدريب من خلال شبكة النت الخاصة بالنظام المعلوماتي للإدارة الإلكترونية من خلال وجود النماذج والاستمارات الإلكترونية في موقع الادارة التدريبية وتكون هذه النماذج خاضعة للمراجعة والتحديث مما يحقق مبدأ الشفافية والمساواة عند الانتساب لهذه المعاهد التدريبية⁽³⁴⁾، كما يمكن الاستفادة من مزايا الادارة الإلكترونية في مجال إبرام العقود التدريبية الإلكترونية مع الخبراء والمحاضرين⁽³⁵⁾.

10- تحقيق مفهوم الجودة الشاملة في مجال تدريب الموظفين كهدف رئيس في استراتيجيات التدريب، ويقصد بها تحقيق درجة عالية من نوعية التدريب أو قيمته، وهذا يتطلب اعتناق الهيئة المسؤولة عن تدريب الموظفين لفلسفة وممارسات عملية لجعل مواردها المادية والبشرية أكثر فاعلية وكفاءة لتحقيق أهدافها المتمثلة بتأهيل وتدريب وتطوير الموظفين، وهي تعرف في مجال الادارة العامة باستراتيجية إدارة الجودة الشاملة (Total Quality management) وهي استراتيجية تهتم باستخدام الجودة في كل العمليات وفي مختلف المجالات كالادارة والتعليم والتدريب والتصنيع وصناعات الخدمة (Service industries)⁽³⁶⁾، إذ أن إدارة الجودة رفعت من مستوى أداء الموظفين وقللت من الأداء الوظيفي الرديء لأنها الطريقة الأمثل لتطوير كل فرد ولاعداد وبناء التدريب الافضل، مع ضرورة اعتماد مقياس لكفاءة التدريب (Measure of training efficiency) للوقوف على امكانيات المؤسسة التدريبية في زيادة موارد التدريب، وكلف التدريب لكل متدرب، والوقوف على عدد الدورات التدريبية والتطويرية لمقياس نشاط التدريب، واستخدام نتائج التدريب لقياس مستوى التدريب⁽³⁷⁾.

11- توفير ميزانية للتدريب تغطي متطلبات وأهداف واستراتيجيات التدريب، حيث تعتبر النفقات من أهم العوامل التي تساعد على إنجاح استراتيجيات وخطط التدريب، وبالرجوع إلى قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2017 رقم (44) لسنة 2017⁽³⁸⁾، الجدول (ب) الملحق بالقانون والخاص بنفقات الوزارات والدوائر الخدمية الممولة مركزياً لم نجد ما يشير إلى تخصيص موازنة لمجلس الخدمة العامة الاتحادي، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (9) لسنة 2018⁽³⁹⁾، إضافة إلى عدم اهتمام القيادات الإدارية والمدراء بموضوع تدريب الموظفين بالحد الأدنى وبالإمكانيات المتوفرة، حيث يلاحظ في بعض الوزارات عدم إمكانية توفير مبلغ اشتراك عدد موظفين في دورات تقييمها وزارة

التخطيط والتعاون الانمائي بحجة عدم توفر التخصيص المالي أو تعليل ذلك أن مثل هذه الدورات تمثل فرصة للموظف للتهرب من واجباته الوظيفية في حين أن هذه الوزارة أو تلك الدائرة تعاني من الترهل الإداري والبطالة المقنعة وفي الغالب يتم تدوير المبالغ المخصصة للتدريب إلى أبواب وفقرات أخرى كالايفادات أو المشتريات.

12- توفر الارادة السياسية للإصلاح الإداري وحَوْكَمَة الجوانب التدريبية لموظفي الخدمة المدنية باعتبار التدريب والتطوير أحد مراحل الإصلاح الإداري، وأن الارادة السياسية هي من توفر فرص التدريب وتغطي نفقاتها، فغياب الارادة السياسية يؤدي إلى غياب الاطر التشريعية اللازمة لحَوْكَمَة عملية التدريب الوظيفي على المدى الاستراتيجي.

المبحث الثاني

The Second Topic

الحَوْكَمَة في مجال التطوير الوظيفي

Governance in Career Development

يعتبر التطوير الوظيفي نشاطاً مهماً لضمان فاعلية وجودة الأداء الوظيفي إضافة لتحقيق الانضباط الوظيفي من خلال اتباع السلوك الاخلاقي والمهني المناسب والصحيح، كما أنه يعمل على تطوير الادارات المسؤولة عن تدريب الموظفين وتطوير تقنياته وممارساته وآدابه وهذه الغايات تتفق مع أهداف الحَوْكَمَة التشريعية التي تستهدف انتاج تشريعات جيدة وفعالة تخدم حقل التدريب والتطوير الوظيفي، وسنتناول موضوع الحَوْكَمَة في مجال التطوير الوظيفي، وهذا ما سنتناوله في المطالب الاتية:

المطلب الاول

The First Requirement

ماهية التطوير الوظيفي

The Concept of Career Development

سنتناول في هذا المطلب مفهوم التطوير الوظيفي واهميته والواقع التشريعي للقوانين التي تنظم عملية التطوير، واثر الحوكمة التشريعية في تغيير هذا الواقع، في الفروع الاتية:

الفرع الاول

First Branch

تعريف التطوير الوظيفي

Definition of Career Development

يعرف البروفسور موريس جي (Morris.J) في كتابه (تطوير الادارة وإدارة التطوير) التطوير بأنه (تحسين مستمر في الفعالية ضمن نظام محدد الذي قد يكون شخصاً، لكن في حال تطوير الادارة يكون ضمن وظيفة الادارة في مؤسسة ما)، كذلك يُعرف التطوير أو التنمية الإدارية بأنها (تطوير النظام البيروقراطي بتطوير وتحديث الاجراءات واللوائح والقوانين، وتحسين نظام الاتصال، وترشيد وتقصير قنوات الاتصال الرسمية)⁽⁴⁰⁾، في حين نجد بعض التعريفات تركز على مبدأ التغيير في عناصر التدريب الوظيفي لتعريف التطوير في الأداء الوظيفي إذ يعرف بأنه التغيير أو التحسين الذي يركز على بعض العناصر داخل أي نظام مثل التغيير في التكنولوجيا، أو تغيير في إجراءات أو سياقات العمل المحددة⁽⁴¹⁾، لذا فالتطوير الوظيفي وفقاً لهذا التعريف ينصب على جانب معين من جوانب التدريب الوظيفي أو جزء من النظام التدريبي للموظفين أو جزء في عدة انظمة منها النظام التدريبي، فالتغيير يمكن أن يطال الهيكل الإداري أو الانماط الإدارية بما في ذلك سلوكيات الإدارة في مجال التدريب الوظيفي وهذا ما يطلق عليه البعض بالتطوير الوظيفي (Managerial Development) والذي يهدف إلى أحداث التغيير في أنماط السلوك بالنسبة للوظيفة الإدارية في مجال تدريب الموظفين عن طريق خطط وبرامج التنمية وأساليب التدريب الجديدة أو المستحدثة لتنمية مهارات وخبرات الموظفين⁽⁴²⁾.

ومما تقدم يمكن أن نعرف الحوكمة التشريعية للتطوير الإداري بأنها (مجموعة من القوانين والتعليمات والضوابط والآليات التي تضع الجهود المنظمة لتطوير المجال التدريبي للموظفين في إطار تشريعي محكم يأخذ بنظر الاعتبار المناخ أو البيئة الداخلية والخارجية للمنظمة أو المرفق الإداري الذي ينتسب إليه الموظف الخاضع للتدريب، مع إمكانية الاستعانة بالخبراء والاستشاريين في مجال التدريب وتطوير أنماط وأساليب التدريب لجعل التدريب أكثر انضباطاً وجودة وفاعلية، ومما لا شك فيه أن تطوير التدريب يختلف عن التدريب، لأن الأول يسعى إلى معالجة المشكلات التي تظهر أثناء التدريب الوظيفي أو بسبب انحراف الادارات المسؤولة عن تنفيذ سياسات التدريب على النحو المطلوب، أو بسبب حصول تغييرات سريعة في مجال معين أو اختصاص معين من الاختصاصات الوظيفية تتطلب التدخل السريع لتكييف قواعد ومناهج التدريب لتتواءم مع هذا التطور، فعملية التطوير لا تحدث تلقائياً وإنما بسبب

وجود تغييرات ودوافع تدعو الجهة المسؤولة عن التدريب وتطوير أداء الموظفين العموميين للتعامل مع المتغيرات والظروف والمشاكل التي تعيق التدريب والتي لا يمكن حلها أو تلافيها إلا باعتماد منهج مطور وأكثر حداثة⁽⁴³⁾.

الفرع الثاني

The Second Branch

اثر الحوكمة التشريعية على تطوير نظام الوظيفة العامة

The Impact of Legislative Governance on the Development of the Civil Service System

تعمل الحوكمة التشريعية لقواعد التطوير الإداري على ضبط وتطوير منهج ومؤطر بإطار تشريعي لمستوى أداء المنظمة (الوزارة) وغيرها من المؤسسات العامة أو الهيئات العامة في كافة المجالات ومنها الجانب التدريبي وصولاً لمستوى أداء راقى وفعال ينعكس لاحقاً على أداء المنظمة عموماً، ولذلك أن التطوير الوظيفي وفقاً للمنظور الإداري عادة ما يرتبط مع بعض المفاهيم ذات العلاقة كالتغيير التنظيمي والهندرة وإدارة الجودة الشاملة وغيرها من المفاهيم⁽⁴⁴⁾ ويمكن استخلاص الأهمية الرئيسية لحوكمة قواعد التطوير الوظيفي من الناحية التشريعية ومدى توافقها مع خصائص التطوير الإداري بمفهوم الإدارة الحديثة وعلى النحو الآتي:

أولاً: إن الحوكمة التشريعية تهدف إلى وضع قواعد لضبط نشاط الإدارة في جانب معين وهذا يتوافق مع خاصية التخطيط في مجال التطوير الإداري، فالتطوير الإداري لا يمكن أن يتحقق دون تخطيط مسبق وتحديد المشكلات والحلول والخيارات والموارد المادية والبشرية اللازمة لإنجاز أو تحقيق التطوير، وهنا يأتي دور الحوكمة التشريعية في إيجاد إطار تشريعي متقن لعملية التخطيط الاستراتيجي للتطوير الإداري ومنها الجانب التدريبي الخاص بالموظفين.

ثانياً: إن الحوكمة التشريعية تستهدف صناعة تشريع يتسم بالفعالية والجودة وهذا يتوافق مع خاصية الاستمرارية التي يتسم بها التطوير الإداري فالتطوير الإداري يتسم بالديمومة ويهدف إلى زيادة الفاعلية التنظيمية وتحسين المناخ العام بشكل دائم ومستمر⁽⁴⁵⁾، وهذه الديمومة والاستمرارية تحتاج قواعد وآليات لضبطها وهذا ما يمكن أن تحققه الحوكمة التشريعية.

ثالثاً: إن الحوكمة التشريعية تقوم على أساس المشاركة في صنع التشريعات الجيدة التي هي أحد مرتكزات الحكم الجيد، وهذا يتوافق مع خصيصة مشاركة العاملين والموظفين الفعلية في عملية التطوير الإداري، حيث تعمل الحوكمة التشريعية على تعزيز الآليات التي تسمح بمشاركة الموظفين في عملية التطوير الإداري

وتوفير الثقة اللازمة، وتوضيح الحقائق، ورفد المعلومات، إذ تعد المشاركة حافزاً هاماً لأحداث التطوير الإداري ونجاحه، وهذا ما يتم تأمينه من خلال الحوكمة التشريعية التي توفر ضمانات المشاركة واستبعاد تفرد الإدارة بقراراتها.

رابعاً: إن من مزايا جودة القوانين عموميتها وتجربتها وعدم شخصيتها، وهذا يتوافق مع مبدأ الشمولية في عملية التطوير الإداري التي تتعامل مع المنظمة باعتبارها نظاماً متكاملًا، حيث يبرز دور الحوكمة التشريعية في بلورة القواعد العامة التي يمكن أن تطبق على حالات متماثلة في نظم الإدارة والابتعاد عن الحالات الفردية والاستثناءات.

خامساً: إن الحوكمة التشريعية تهدف لانتاج قوانين فاعلة وواقعية وهذا يتوافق مع أهمية مبدأ الجودة الشاملة في مؤسسات القطاع العام، حيث تعمل الحوكمة التشريعية على ضبط وتطوير النظام الإداري وزيادة الكفاءة ورفع مستوى أداء الموظفين مع تقويم مستمر للجهود المبذولة في تطوير النظام المؤسسي والتعرف على جوانب القصور في الأداء والتدريب والمعالجة وهذا ما تضمنته الحوكمة التشريعية التي توفر الإطار التشريعي المحكم لتحقيق مزايا الجودة الشاملة⁽⁴⁶⁾.

سادساً: إن من مزايا التشريعات الجيدة التنافسية والقدرة على مواكبة العولمة التشريعية وهذه المزية تتوافق مع ما يعرف (بالإبداع المؤسسي الحكومي)⁽⁴⁷⁾ الذي يمثل أحد أهداف سياسة التطوير الإداري، وهنا تلعب الحوكمة التشريعية دوراً مهماً في ضبط قواعد التعامل مع الإبداع الحكومي (المؤسسي) بكل أنواعه (الفني، الإداري، الفردي، الجماعي) وشفافية الإجراءات والعدالة في التعامل مع الموظفين المبدعين سواء على مستوى العدالة التوزيعية أو على مستوى العدالة الاجرائية بين الموظفين التي لها أهمية كبرى في منع نشوء بُر التوترات التنظيمية على مستوى الأداء والتطوير الإداري⁽⁴⁸⁾.

سابعاً: تعمل الحوكمة التشريعية على القضاء على ظاهرة التخلف التقني التي تعاني منها الأنظمة الإدارية إذ تعمل الحوكمة التشريعية على إصدار تشريعات لامتة ومكننة الاعمال الإدارية والتنظيمية لتقليل الوقت والجهد وتحقيق السرعة والجودة في العمل الإداري، فالتقنية والتكنولوجيا تتداخل فيما بينها لتعزز بعضها البعض، فالتقنية تحدث التغيير أو التطوير في المؤسسات والايولوجيات تكيف والتغيير التقني، كذلك تساعد الحوكمة التشريعية على تكيف استراتيجيات وسياسات التدريب والتطوير الوظيفي مع التطور التقني والقضاء على ظاهرة التخلف التقني والإداري، ولذلك نجد ان الاشكالية الاساسية للدول الفاشلة هي تكمن بعدم إمكانية الموازنة بين التطور التقني ومفهوم الدولة المفتوحة وبين أطر البيروقراطية

والمؤسساتية والايديولوجيات الاحادية وهذا يمثل أبرز مظاهر الدولة الفاشلة، فالحوكمة التشريعية وفقاً لمنظور ومفاهيم الحكم الرشيد هي المفتاح للقضاء على هذه الاشكالية أو التخفيف من آثارها⁽⁴⁹⁾.

الفرع الثالث

The Third Branch

الواقع التشريعي لقوانين التطوير الوظيفي في العراق

The Legislative Reality of Career Development Laws in Iraq

لا شك أن من أهم معوقات التطوير الوظيفي هو عدم وجود نظام أو رابط يحكم المجهودات والانشطة التي تهدف إلى التطوير الوظيفي، بسبب قدم التشريعات وافقارها إلى دراسات الاثر التشريعي وغير المستندة إلى المعلومات والاحصاءات اللازمة لعملية تطوير الوظيفة العامة بالشكل الصحيح وهذا ينعكس بطبيعة الحال على الكوادر البشرية التي نجدها غير متخصصة وغير مدربة تدريباً جيداً التي تعد الركيزة الاساسية في عملية التطوير الإداري والوظيفي على السواء، وعلى نطاق تشريعات الوظيفة العامة نستطيع القول بأنها تعاني من افتقار شديد لمثل هذه الاطر التشريعية، فعلى مستوى قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل نجد نص المادة (50) منه تضمنت موضوع منح الموظف الذي يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا وأكمل سنتين في خدمة وظيفية فعلية⁽⁵⁰⁾ اجازة دراسية خارج القطر براتب تام للحصول على شهادة أعلى للمدة التي تتطلبها الدراسة وتعلم اللغة وفق الشروط المعتمدة بالنسبة لطلبة البعثات⁽⁵¹⁾، وأيضاً منح اجازة دراسية داخل العراق براتب تام للحصول على شهادة عليا وفق الشروط المنصوص عليها في هذه المادة⁽⁵²⁾، وقد نظمت التعليمات رقم (165) لسنة 2011 الصادرة من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي منح الاجازات الدراسية تفاصيل منح الاجازة الدراسية داخل وخارج العراق⁽⁵³⁾، إضافة للعديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل التي تنظم الامتيازات المادية والمعنوية لمن يحصل على الشهادات العليا خلال مدة الدراسة أو الابتعاث تحتاج لإعادة مراجعة وتقنينها في مجموعة واحدة⁽⁵⁴⁾، ويؤخذ على تعليمات منح الاجازة الدراسية رقم (165) لسنة 2011⁽⁵⁵⁾، أنها تفتقر لمعيار العدالة التوزيعية فيما يتعلق بتحديد عدد المقاعد الدراسية لأن الخطة المركزية لتحديد عدد المقاعد تتم بين وزارة التخطيط وبين وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وفقاً لحاجة الدولة، وهذا من شأنه قتل الطموح الوظيفي لدى بعض الموظفين في تطوير مؤهلاتهم وشهاداتهم، كذلك نلاحظ أنها تفتقر لوجود معايير واضحة وشفافة لترشيح الموظفين للدراسات العليا، حيث تركت التعليمات مسألة تحديد (أسس المفاضلة) بين المرشحين للاجازة الدراسية

لكل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة وهذا من شأنه إعطاء سلطة تحكمية للإدارة لحجب بعض الموظفين لاعتبارات شخصية أو عرقية، كما أن المادة (5/ثالثاً) من هذه التعليمات لم تكن موفقة من حيث الصياغة التشريعية لانطوائها على تناقض فهي من جانب تعطي سلطة تقديرية للإدارة في وضع (أسس المفاضلة) ومن جانب آخر تلزم الإدارة بمعياري (معدل التخرج وصغر سن المرشح)، والحقيقة إن معيار صغر سن المرشح معيار غير عادل خصوصاً إذا ما توفرت في الموظف كافة شروط منح الاجازة الدراسية عدا سنه، كما يؤخذ عليها أيضاً جعل تمديد الاجازة الدراسية لوجود حاجة بناءً على تأييد المؤسسة التعليمية جوازية للإدارة وليس وجوبية إذ كان من الأوفق جعل التمديد الأول والثاني بناءً على تأييد المؤسسة التعليمية وجوبياً، وجعل أي تمديد ثالث جوازياً⁽⁵⁶⁾، كما يلاحظ عدم وجود دليل معياري معتمد يتم اللجوء إليه من قبل اللجان التي تشكل في الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة وعدم وجود دليل إرشادي للموظف العام يتضمن كافة شروط وضوابط التقديم ومعايير المفاضلة وضمانات الترشيح كحق التظلم أو الطعن مما يجعل عملية الترشيح غير منضبطة وتتداخل فيها الجوانب الشخصية، إضافة لذلك فإن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي تصدر سنوياً تعليمات للتقديم للدراسات العليا ولم تستقر لغاية الآن فيما إذا كان أمتحان القبول في الدراسات العليا والنجاح فيه يدخل ضمن معايير المفاضلة أم لا أم أن المعيار الوحيد للقبول هو (الدرجة)، ولذلك نجد أن عملية الترشيح للدراسات العليا ومنح الاجازة الدراسية غير منضبطة وتفتقر للشفافية والضمانات، وكذلك الحال بالنسبة لتعليمات القبول في الدراسات العليا لا زالت غير مستقرة وتفتقر لمعايير قبول ثابتة يمكن مراقبة عملية القبول في الدراسات العليا بشكل شفاف، وبرغم أن وزارة التعليم العالي قد اعتمدت آلية التقديم الإلكتروني إلا أن بعض مراحل التقديم لا زالت ورقية، ولا توجد ضمانات في حالة حدوث خلل الإلكتروني في حال إدخال المعلومات من قبل المتقدم للدراسات العليا.

أما بالنسبة لقانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 فإنه جعل دور مجلس الخدمة في مجال تطوير الوظيفة العامة دوراً استشارياً يقتصر على إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الوظيفة العامة وتقديم التوصيات بشأنها إلى الجهات المعنية في الدولة وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في الوزارة⁽⁵⁷⁾، وبذلك فإن المجلس لا يضطلع بمهام وضع استراتيجيات التطوير الوظيفي ورسم سياسات تنفيذها بالتعاون مع الجهات المختصة والوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وهذا برأينا قصور من جانب المشرع في تنظيم مهام مجلس الخدمة الاتحادي وتحجيم لدوره في مجال التطوير الوظيفي⁽⁵⁸⁾.

وحالياً يتولى المركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات⁽⁵⁹⁾ مهمة وضع الخطط التدريبية للموظفين في الجانب الإداري والتقني كالدورات الحتمية الخاصة بالترقيات ودورات إعداد وتأهيل القيادات الإدارية، دورات تنمية الموارد البشرية، دورات إدارة الجودة، دورات مناهج التدريب، دورات الرقابة المالية، دورات التدرج الوظيفي، دورات قواعد البيانات، دورات الشبكات والصيانة، والدورات المتفوقة وغيرها من الدورات، إضافة للدورات في مجال التعاقدات الحكومية والوثائق القياسية⁽⁶⁰⁾.

المطلب الثاني

The Second Requirement

التطوير و تقييم الأداء الوظيفي

Development and Performance Evaluation

تهدف الحوكمة التشريعية في مجال التطوير الوظيفي الى تفعيل آليات واجراءات وسياسات تقييم أداء الموظفين في القطاع العام، إذ تعد عملية تقييم الأداء الوظيفي (Job Performance appraisal) من المهام الجوهرية التي تباشرها أقسام الموارد البشرية في المنظمات على مستوى البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، كما أنها تعتبر من العمليات الإدارية التي تشمل كافة المستويات الإدارية ابتداءً من القيادات الإدارية والادارات العليا وانتهاءً بالموظفين التنفيذيين الذين يكونون في حالة تماس مباشر مع المواطنين والمراجعين لدوائر القطاع العام⁽⁶¹⁾.

والأداء الوظيفي يُعرف بأنه تأدية الموظف وانجاز الاعمال المناطة به بنسق منظم قائم على أسس ومبادئ وأركان وقيم تنظيمية محددة (Organized work)، كما يُعرف بأنه تلك الجهود أو النشاطات أو العمليات أو السلوكيات والتصرفات التي يقوم بها الموظفون أو العاملين في المنظمات على اختلاف مستوياتهم الوظيفية، وقد يكون هذا النشاط آلياً أو مادياً أو مشتركاً بين البشر والآلة والمادة باعتبار ان الأداء البشري هو الاساس في توجيه الآلات والمواد لانجاز العمل المطلوب⁽⁶²⁾، أما البعض الآخر فيُعد الأداء هو المقياس الاساسي للحكم على فعالية الافراد والجماعات والمنظمات، ويستخدم لابرار نقاط القوة والضعف في الافراد والجماعات والمنظمات، كما أن تقييم الأداء يعتبر مقياس لاستحقاقات الموظف بالثواب أو العقاب أو التغيير والتطوير الوظيفي على المستوى المؤسسي للمنظمة⁽⁶³⁾.

أما قياس الأداء فارتبط بمفهوم الادارة الحديثة وما رافقها من مفاهيم مثل الاصلاح الإداري، الاستراتيجيات، الرؤيا والرسالة في نهاية الثمانينات وبداية التسعينيات مما أدى إلى بروز ما يعرف بإدارة الأداء في القطاع العام والقطاع الخاص على حد سواء،

وظل هذا الموضوع محتلاً لمركز الصدارة في ظل الأداء التقليدي للمنظمات أم في ظل الأداء الإلكتروني⁽⁶⁴⁾، وتُعرف عملية قياس الأداء بأنها (عملية تحديد النتائج المتحققة من الأنشطة الوظيفية على مستوى الإدارة الوظيفية والواجبات والمهام التي يتم تنفيذها من قبل الأفراد وباستخدام أدوات كمية ونوعية أي – وفقاً لمعايير كمية ونوعية)، أما قياس الأداء على مستوى الإدارة الاستراتيجية فتعني (عملية مقارنة النتائج المتحققة مع النتائج المرغوب فيها وتوفير التغذية العكسية الضرورية للإدارة لتقييم النتائج واتخاذ التعديلات أو الإجراءات التصحيحية)⁽⁶⁵⁾، ويمكن تحقيق الحوكمة التشريعية لتقييم الأداء الوظيفي من خلال ما سنتناوله في الفروع الآتية:

الفرع الاول

First Branch

نمذجة معايير قياس الاداء الوظيفي

Setting Standard Criteria for Measuring Performance

إن الغاية من وضع معايير لقياس الأداء الوظيفي (للموظف) أو الأداء المؤسسي (للمرافق العامة)⁽⁶⁶⁾ هو رفع الكفاءة لضمان جودة الأداء سواء على صعيد الانتاج أو تقديم الخدمات للمراجعين (المواطنين)، والهدف من تقييم الأداء مراجعة اجراءات وتدابير وآليات الادارة وسياساتها لتحقيق أهدافها حيث يساعد التقييم على تصحيح مسار الادارة والتطوير لاداء أفضل على مستوى الموظفين وعلى مستوى المرافق العامة، لاسيما أن مبادئ الحكم الرشيد قد انعكست على القوانين الاوربية التي بدورها دفعت لتغيير بعض مبادئ القانون الإداري في الدول أعضاء الاتحاد الاوربي وظهر مبدأ جديد يحكم عمل المرافق العامة وهو مبدأ (نوعية وجودة الخدمة) التي يقدمها المرفق العام، حيث أصدر الاتحاد الاوربي توجيهاً (directive) يلزم المرافق العالمية بتقديم خدمة بنوعية جيدة، وطبق هذا المبدأ على خدمات مرفق الاتصالات الذي أصبح في أوربا مرفقاً عاماً عالمياً مع قبول طلبات طعن المستفيدين ضد المرافق العامة التي لا تلتزم بمعايير الجودة في تقديم خدماتها للجمهور⁽⁶⁷⁾ بعد أن أصبح هذا المبدأ دستورياً في بعض الدول⁽⁶⁸⁾.

فالحوكمة التشريعية تعمل على وضع معايير أداء قياسية (Performance Standards) وهي عبارة عن معدلات قياسية تسترشد بها الإدارة كأساس للتقييم والمراجعة، من خلال مقارنة النتائج التي تحققت مع تلك المعدلات عند توفر الشروط الواجب توفرها في كل مؤشر أداء، وهذا ما سنتناوله على النحو الآتي:

اولاً: القياس المعياري للاداء:

يمكن أن تؤثر الحوكمة التشريعية معايير عامة لقياس مستوى الأداء الوظيفي للموظف العام ومن ثم تقييم هذا الأداء تبعاً لمؤشرات الأداء على معدلات قياس كل معيار ومن هذه المعايير:

1- **الجودة والاحترافية:** وتعني حسن قيام الموظف بمهامه وواجباته وحسن استخدام المنظمة لمواردها المتاحة، كذلك يجب أن يتضمن هذا المعيار بعض معدلات قياس العناصر الواجب توفرها في الموظفين (مدى الإلمام بالعمل - تحمل المسؤولية - القابلية للتوجيه والتدريب - المواظبة - التعامل مع الزملاء والرؤساء - تنفيذ مهام الوظيفة)⁽⁶⁹⁾.

2- **التأثير:** ويقاس هذا المعيار مدى قدرة الموظفين على تحقيق النتائج والمهام الموكلة إليهم في ضوء الأهداف العامة للمنظمة والأهداف الفرعية (التنفيذية)، من خلال مراجعة ما ينجزه الموظفون وبالاكتفاء على وضعهم الوظيفي ومعايير عملهم والمهارات والمعارف المطلوبة لإنجاز هذه المهام⁽⁷⁰⁾ وحسب الأوزان النسبية التي توضع تبعاً لأهمية مهام الوظيفة ومتطلبات إنجازها، مع مراعاة العناصر الشخصية في الأداء التي تمثل جوانب قوة عند تقييم شخصية الموظف وتشكل فروقات فردية في الأداء (كالذكاء - المبادرة - المواظبة - التعاون - الحضور - الإلمام بالعمل - كمية الأعمال المنجزة مقارنة بزملائه - العلاقات الإنسانية - الاعتماد على النفس - القدرة على التخطيط والتنظيم والإشراف...) ⁽⁷¹⁾.

3- **حجم مخرجات العمل:** حيث يهدف هذا المعيار إلى قياس مخرجات العمل (إنتاجية) الموظف قياساً لأهداف المنظمة ومواردها واستراتيجياتها في العمل مع بعض العناصر الشخصية للموظف كمقارنة إنتاجيته مع أقرانه من حيث المؤهل العلمي والوصف الوظيفي، والاستغلال الأمثل لأوقات العمل وعدم إهدار الوقت، نسبة تمتع الموظف بالإجازات، مبادرات الموظف لتطوير عمله بهدف زيادة الإنتاج، مدى الاستجابة لمؤثرات ومتغيرات العمل الداخلية والخارجية وتأثيرها على مستوى الإنتاج، مدى توفر ملكة التفكير المبدع (creative thinking) لزيادة الإنتاج، ومدى إمكانية استخدام تقنية العصف الذهني (Brain Storming) لتطوير الأفكار في مجال الإنتاج وإمكانية توظيفها بشكل فردي أو جماعي لمعالجة مشاكل الإنتاج وإزالة معوقاتها دون اللجوء للرئيس الإداري⁽⁷²⁾.

4- **الرصانة:** يهدف هذا المعيار إلى التركيز على نمط السلوك الإنتاجي للموظف، إذ لا يكفي أن يكون الموظف غزير الإنتاج أو سريع الإنتاج بل يجب أن يكون الإنتاج أو الأداء الوظيفي ذهنياً كان أو مادياً يتصف بمعايير الجودة كالدقة، وسرعة الاستجابة، والمسؤولية، والالتقان، وعدم مخالفته للتوجيهات الإدارية وعدم مخالفته

للأنظمة والتعليمات والقوانين ولا يتضمن تجاوز حدود الاختصاص أو الصلاحيات.

5- **التوافقية:** يهدف هذا المعيار الى جعل مقاييس الأداء متوافقة مع طبيعة العمل سواء أكان عملاً قانونياً أو مالياً أو إدارياً، بحيث تكون جميع مؤشرات قياس الأداء منسجمة مع طبيعة العمل الذي يخضع لمعيارية التقييم، وفي كل الاحوال يجب أن تكون مؤشرات الأداء (مباشرة، وموضوعية، كمية (رقمية)، ونوعية (وصفية)، وتفصيلية، وعملية ومعتمد عليها بحيث تكون على جودة كافية لصنع قرار التقييم)⁽⁷³⁾.

6- **عدالة التقييم:** ويركز هذا المعيار على وجوب كون مؤشرات قياس أداء الموظف عادلة تؤدي إلى تقييمات وظيفية عادلة تشعر الموظف بنزاهة التقييم الإداري الصادر بحقه في الأداء والسلوك والعمل مما يعزز رضاه الوظيفي عن اجراءات التقييم ونظم العمل والاطمئنان لترقيته الوظيفية وتدرجه وتقييم أدائه بعيداً عن المعايير الشخصية⁽⁷⁴⁾، ومعايير التقييم المزدوجة أو الغير دقيقة أو الخارجة عن الوزن الموضوعي للأداء⁽⁷⁵⁾ مع الأخذ بنظر الاعتبار محفزات العمل واثرها في تحقيق الرضا الوظيفي كالانجاز والاعتراف وتقدير جهود العمل عند التقييم⁽⁷⁶⁾.

7- **العلانية والوضوح:** ويركز هذا المعيار على شفافية اجراءات وأساليب التقييم الوظيفي والابتعاد عن اسلوب التقييم السري للأداء ووجوب إيصال نتائج التقييم للموظفين سواء أكانت سلبية أو ايجابية للاطلاع على تقييمهم والتمكين من الطعن بنتائج التقييم كضمان للموظف الذي يتولد لديه شعور بعدم عدالة أو نزاهة التقييم، حيث اسبغت البيروقراطية البعد القانوني على العدالة داخل المنظمة، إذ تؤكد الدراسات في مجال العمل الوظيفي الإداري إلى أن غياب الاحساس بالعدالة يكون مدعاة إلى إقامة الصراع السلبي داخل مؤسسات القطاع العام، فشعور الموظفين بالمساواة وإعطائهم الفرص المتماثلة للنجاح ودعم توقعاتهم المشروعة والتعامل مع قيمهم يؤدي إلى رفع مستوى الأداء الوظيفي⁽⁷⁷⁾، كما أن الموظف العام بصفة مواطن من حقه الاطلاع على المعلومات التي تخص المرفق الذي يعمل فيه وهو ما يعرف بالحق في الحصول على المعلومات الذي يعني تمكين الافراد داخل الدولة من الاطلاع على ما يهمهم من معلومات ترتبط بمرفق عام تديره الدولة وفق قيود شكلية وموضوعية تضعها الدولة تتسم بالمعقولية لضمان الحصول على هذه المعلومات المطلوبة، وهذا المبدأ من المبادئ الدولية والدستورية ونضمت بموجب التشريعات الوطنية⁽⁷⁸⁾.

8- **عدم شخصنة التقييم:** ويركز هذا المبدأ في تقييم أداء الموظفين على العناصر الموضوعية للأداء الوظيفي، وهذا المبدأ يجنب الإدارة الوقوع في أخطاء التقييم الشائعة ومن هذه الأخطاء التحيز الشخصي لأحد الموظفين، التأثير بحدائث الموقف السلبي للموظف على حساب موافقة الإيجابية الماضية، المبالغة في التقييم سلباً أو إيجاباً، العطف المفرط وعدم رغبة المقيم من الإضرار بمروءوسيه، أو تعميم التقييم على جميع الموظفين، تكرار التقييم دون مراجعة، التعويض عن تقييم سلبي سابق، أو التقييم على أساس نظرة المقيم للموظفين وتصنيفهم حسب وجهة نظره (كبار السن، نساء جميلات، رجال قبيحون، إداريين، قانونيين، مهندسين، فنيين...) (79).

ثانياً: التقييم المتطور للاداء:

تلعب الحوكمة التشريعية دوراً مهماً في ضبط وإرساء قواعد وآليات دقيقة لاساليب تقييم الأداء الوظيفي وتلافي عيوب كل طريقة وتوظيف مزاياها لضمان جودة التقييم وموضوعيته ومن هذه الاساليب (الملاحظة المباشرة، التقارير التحريرية، قوائم المراجعة أو استمارة التقييم، التقييم على أساس المنجز الشهري أو السنوي، المراجعة الميدانية، الاستعانة بمراكز التقييم المتخصصة) (80)، كما تعمل الحوكمة التشريعية كونها تُعنى بجودة التشريعات وفعاليتها ومواكبة التطورات التشريعية الحديثة إلى إدخال المناهج الحديثة في عملية تقييم أداء الموظف (كفرد) والمرفق العام باعتباره (منظمة) وفق المنظور الإداري، حيث تتفق فلسفة الحوكمة مع أساليب التقويم الحديثة التي تقوم على فكرة التحسين المستمر والتغيير الجيد – نحو الاحسن – والتدمير الخلاق لاساليب التقييم القديمة وتبني الحديثة منها (81).

وهناك طريقة مقياس السلوكية المتدرجة (Rating Scales Behaviorally Anchored) حيث تعتمد هذه الطريقة على الأداء المتوقع وفق الصفات السلوكية المحددة على شكل مقياس عمودي متدرج من (7-9) مستويات، وهذه الطريقة تحتاج لوضع مقياس دقيق يخضع لمراجعة دورية، وهناك طريقة التقييم بالاستناد لاهداف المتحققة التي اقترحها العالم الامريكي دراكر (Peter Drucker)، وأيضاً هناك اسلوب التقييم بالاعتماد على (التدرج البياني) وهو أسلوب شائع في الادارات التقليدية بسبب بساطة هذه الطريقة التي يتم بموجبها قياس أداء الموظف وفق معايير محددة مثل نوعية الأداء وكميته، الالمام بالعمل، التعاون، ومن ثم تحديد أوزان للتقديرات بالتدرج (ضعيف – مقبول – جيد – جيد جداً – ممتاز) (82)، وأيضاً هناك اسلوب التقييم المقارن، حيث يتم تقييم أداء الموظفين بشكل نسبي أي من خلال مقارنة بعضهم مع بعض في الأداء بدلاً من تقييم واحد منهم بطريقة منفردة باستخدام مقاييس معيارية (83)، ومن الاساليب الحديثة في تقييم الموظفين العموميين هو نظام تقييم الأداء بطريقة

(360 درجة) حيث يتم تقييم الموظف العام سنوياً من قبل أربعة أطراف بدلاً من المسؤول المباشر وهذه الجهات هي (الموظف نفسه وفقاً للتقييم الذاتي (Self-appraisal)، وتقييم (الرؤساء) - (Superiors appraisal) وتقييم المرؤوسين (Subordinates appraisal)، وأخيراً تقييم الزملاء (Peer appraisal) وهذا النوع من التقييم يحقق للموظف تقييماً صادقاً وعادلاً يُمكنه من معرفة رأي الآخرين به، ويسمح له بإعادة دراسة سلوكيته اتجاههم، كما يُمكن مديره الإداري من اكتشاف جوانب الخلل والقصور الحقيقية في الموظف محل التقييم ويوجهه للتدريب والتطوير المناسب، كما أنه يعتبر أداة فعالة للتعرف على نقاط القوة والضعف عندما يتلقى الموظف وبطريقة سرية ومجهولة ردود الفعل من الأفراد الذين يعملون حوله، وهذا النوع من التقييم يصبح فعالاً للغاية إذا تم استخدامه بشكل صحيح كأداة للتطوير والاستفادة من نظام التغذية المرتدة لقياس الكفاءات والسلوكيات ومهارات التخطيط وتحدي الأهداف والاستماع، والعمل الجماعي، وفعالية القيادة⁽⁸⁴⁾.

ثالثاً: توظيف الاتمته والذكاء الصناعي في عملية التقييم:

تعمل الحوكمة التشريعية على توفير الأطر التشريعية لادخال تكنولوجيا المعلومات في اعداد نظام تقييم الأداء الوظيفي في المؤسسات الحكومية، مما يقلل الاجراءات الروتينية الناجمة عن التقييم اليدوي، كما أن التقييم الالكتروني يحقق تقييم دقيق وحيادي، حيث يسمح استخدام التقانات المعلوماتية والذكاء الصناعي بالارتقاء بنظام تقييم الأداء ورفع كفاءة العاملين في القطاع العام، إذ توفر الحوكمة التشريعية مزايا إعادة قولبة وهيكلية منظومات التقييم بالتوازي مع أتمتة مدروسة ومخططة بشكل يسمح بتجاوز الصعوبات التي تواجهها الانواع المختلفة من أنماط التقييم، إذ تساعد الحوكمة التشريعية في استخلاص تقييمات موثوقة وسليمة وحيادية وتمتاز بالجودة العالية وتحقيق شعور الموظفين بالرضا وعدم التحيز والمساواة⁽⁸⁵⁾، ويمكن الاستفادة من برنامج التقييم الالكتروني (eper) الذي أطلقته وكالة الامم المتحدة لآغاثة وتشغيل اللاجئين (الاونروا) للتطوير التنظيمي عام 2006، وهو عبارة عن نظام اليكتروني محوسب يمكن الدخول إليه بالرقم الوظيفي والرقم السري حيث يسمح للموظف بالولوج للنظام للاطلاع على تقييماته ومراحل عملية التقييم وإمكانية طبع تقرير التقييم من قبل الموظف مباشرة والاطلاع على دليل الأداء الالكتروني⁽⁸⁶⁾.

كذلك لعبت الحوكمة التشريعية في مجال تقييم الأداء الوظيفي دوراً كبيراً في إنشاء وحدات للمراقبة والتقييم والقياس لتطبيق مبادئ ومعايير الجودة الشاملة الالكترونية التي تتطلب المراقبة المستمرة والدائمة للمنظمة بكافة مستوياتها الإدارية حيث تلعب الاتمته الالكترونية في عملية المراقبة والتقييم دوراً كبيراً لتحسين الجودة في الأداء

والجودة في تقديم الخدمات، والتقليل من تكلفة الجودة التي تشمل التكلفة الوقائية وتكاليف التقييم وتكاليف فشل الأداء⁽⁸⁷⁾، حيث ورد في مقترح مشروع إعداد لائحة تعليمات المنظومة الإدارية الاليكترونية لتقويم كفاءة أداء الموظف العام في مصر المواد (6) و(7) منه الزام وحدات الموارد البشرية في الوحدة الحكومية بتوزيع نسخ من النماذج الاليكترونية لتقييم الأداء السنوي (السجل الاليكتروني – التقرير الاليكتروني السنوي) في أجهزة الحواسيب الآلية للموظفين، مع الزام الرئيس المباشر والموظف المرؤوس وزملاء العمل بتنظيم ملفات أصولية اليكترونية منمذجة وأية وثائق ذات صلة بادائهم وسلوكهم ومنع التلاعب بالبيانات والملاحظات المدونة في نموذج تقييم الأداء السنوي بعد اعتمادها من المدير المعني⁽⁸⁸⁾ ومما يجدر الإشارة إليه أن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق/جهاز الاشراف والتقويم العلمي/قسم الأداء على سبيل المثال قد اعتمد استمارات التقييم الاليكتروني في الجامعات والمعاهد العراقية⁽⁸⁹⁾، وكذلك تم اصدار تعليمات وضوابط الملفات التقويمية في الجامعات الحكومية والاهلية والمجلس العراقي للاختصاصات الطبية للعام الدراسي 2014 / 2015 من خلال منظومة اليكترونية يتم الولوج إليها عن طريق مستخدم (USER name) وكلمة سر (Password) لكل كلية أو معهد وترتبط بمدير قسم الجودة والأداء في الجامعات والمعاهد الحكومية والاهلية ويدار من قبل مديروا شعب الجودة في الكليات حيث يسمح هذا النظام (للعמיד – مدير الادارة – مدير المركز) بإجراء عملية التقييم الوظيفي، أما على مستوى الوزارة فيتم التقييم عن طريق قسم الأداء في جهاز الاشراف والتقويم العلمي الذي يستحدث القنوات الاليكترونية بمستوى (مسؤول أعلى – مدير عام دائرة – مدير دائرة) لأغراض التقييم الاليكتروني للاداء⁽⁹⁰⁾.

الفرع الثاني

The Second Branch

ضمانات جدية التقييم الوظيفي

Serious Guarantees of Job Evaluation

ويمكن تحقيق الحوكمة التشريعية في مجال ضمانات التقييم الوظيفي من خلال توفير الاطر والآليات التشريعية في الجوانب الآتية:

أولاً: شفافية إجراءات التقييم:

في فرنسا نجد أن المادة (17) من قانون سنة 1983 الخاص بحقوق وواجبات الموظفين قد نصت على حق الموظف في الاطلاع على الملاحظات والتقديرات العامة التي توضح قدرته المهنية وأدائه الوظيفي استثناءً على مبدأ سرية أعمال الإدارة، كما حضرت المادة (18) من نفس القانون الإشارة في ملف الموظف أو وثائقه الإدارية إلى

انتمائه السياسي أو الحزبي واقتصار التقييم على الجوانب الموضوعية⁽⁹¹⁾، كذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية نجد أن المادة (401) من قانون الترتيب الوظيفي لسنة 1949 قد نصت على وجوب اعلان مستويات ومعايير التقييم فضلاً عن اعلان التقييمات الوظيفية لتمكين الموظف من الاطلاع على تقارير تقدير كفايته في تولي الوظائف العامة⁽⁹²⁾، أما في مصر: فإن قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 قد أخذ بمبدأ علانية تقرير تقويم أداء الموظفين بمجرد اعتماده من السلطة المختصة حيث نصت المادة (26) منه على أن (تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة...)، ومبدأ علانية تقييم أداء الموظفين ليس بالمبدأ الجديد في مصر حيث سبق وأن اعتمدت قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978^{(المغنى)(93)}، وكذلك أخذ المشرع الجزائري بمبدأ علانية تقرير الكفاية، إذ أوجبت المادة (102) من الأمر المرقم (03/06) تبليغ الموظف بنقط التقييم الممنوحة له دون التقدير العام أو الملاحظة العامة التي يحكمها مبدأ السرية⁽⁹⁴⁾ وكذلك أخذ المشرع الاردني⁽⁹⁵⁾ والمشرع البحريني⁽⁹⁶⁾ بمبدأ أخطار الموظف بنتائج التقويم الوظيفي، ويلاحظ على هذه التشريعات أنها لم تحدد بشكل دقيق آلية الاخطار أو التبليغ وما هي الآثار المترتبة على اغفال اخطار الموظف بتقرير التقييم وفيما إذا يترتب على الادارة جزاء في حال تعمد اخفاء النتائج عن الموظفين.

أما في العراق: فنلاحظ أن قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل لم يعالج موضوع تقييم الأداء الوظيفي بشكل مفصل وشمولي، كما أن نظام الخدمة المدنية في العراق يفتقر لتشريع موحد ينظم تقييم الأداء الوظيفي وضماناته، ومنها حق الاطلاع على تقارير الكفاءة بل ان التعليمات رقم (16) لسنة 1960 الصادرة عن وزارة المالية لتنظيم موضوع العلاوة السنوية اعتمدت رفع تقارير سرية عن الموظفين المشمولين بالعلاوة السنوية ويلاحظ على هذه التعليمات عدم انسجامها مع مبادئ الحوكمة التشريعية للأسباب الآتية:

- 1- لم تأخذ بمبدأ العدالة والمساواة بين فئات الموظفين عندما قررت الفقرة (1) منها منح الزيادة السنوية مباشرة دون أن يخضعوا للتقييم وهذه الفئات هي (العميد، المدير العام، المفتش العام، الوزير المفوض، المستشار) حيث يتم منحهم العلاوة السنوية تلقائياً بمجرد إكمالهم سنة واحدة وملئ النموذج الخاص بذلك.
- 2- إن هذه التعليمات لم تأخذ بمبدأ الشفافية لأنها اعتمدت مبدأ السرية في تنظيم تقارير الأداء حيث نصت الفقرة (2/ب) منها على رفع تقارير سرية عن الموظف المشمول بهذه الفقرة من قبل رئيسه المباشر على أن يكون التقييم موضوعياً وليس شكلياً، أما الاستثناء على مبدأ سرية تقارير التقييم هو في حالة كون التقييم رديء،

حيث أوجبت التعليمات المذكورة تبليغ الموظف تحريراً بالتقرير لتلافي حالة الضعف فيه، على أن يتم التبليغ خلال شهر من تاريخ رفع التقرير السري عنه⁽⁹⁷⁾.
3- لم تراعي هذه التعليمات مبدأ المساءلة؛ فبالرغم من أنها جعلت الرئيس المباشر مسؤول عن دقة التقييم وصحة المعلومات الواردة فيه، إلا أنها لم تحدد الجزاء الواجب فرضه في حالة عدم التزام الرئيس المباشر بموضوعية ودقة التقييم، ولا كيفية التظلم أو الطعن فيه، كما غاب عن المشرع أن يورد آلية تبليغ الموظف إذا كان تقييمه رديئاً وآثار اغفال تبليغ الموظف بذلك وآلية التبليغ هل يتم تبليغه بموجب قرار إداري علني أم سري هذا ما لم يذكره المشرع.

كذلك نصت المادة (6/ثانياً) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008⁽⁹⁸⁾ الخاصة بشروط الترفيع في الفقرة (د) على أن (ثبوت قدرة وكفاءة الموظف على إشغال الوظيفة المراد ترفيعه إليها بتوصية من رئيسه المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى)، إذ لم تتضمن هذه المادة ما يوجب على الإدارة اشعار أو تبليغ الموظف بنسخة من هذه التوصية وما هي الآلية أو الاجراءات لتبليغ الموظف، وما الحكم فيما لو كانت التوصية بعدم الترفيع، إذ أغفل المشرع معالجة هذه الحالات، كما أغفل تحديد طرق قياس الكفاءة هل هي نوعية أم كمية أم مشتركة، وهذا يتطلب تدخل تشريعي لتنظيم موضوع تقييم الأداء الوظيفي في نظام الخدمة المدنية في العراق.

ثانياً: الاعتراض الإداري على تقارير التقييم:

إن من أهم ضمانات التقييم الموضوعي والشفافية امكانية الاعتراض عما ورد فيه من قبل الموظف الخاضع للتقييم، حيث يسمح عنصر الشفافية وعلانية الاطلاع على التقييم للموظف بالاعتراض عما ورد فيه إذا ما شعر أن حيفاً أو ظملاً لحق به وأهدر جهوده الحقيقية المبذولة أو إذا كان التقييم بعيداً عن المعايير الموضوعية والحيدة المطلوبة في عملية التقييم، ففي فرنسا رسم المشرع طريقاً خاصاً للتظلم من تقارير التقييم من خلال تقديمه أمام لجنة خاصة تشكل لهذا الغرض تسمى بـ اللجان الإدارية المتساوية (المتعادلة)، حيث نص المرسوم (97-40) في 20/يناير/1970 على تشكيل لجان إدارية تتضمن عدد متساوٍ من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة تتولى مراجعة التقدير وإبداء الرأي وتقديم التوصيات المناسبة، وترك سلطة اتخاذ القرار النهائي للإدارة⁽⁹⁹⁾، كذلك الحال في أمريكا: حيث أجازت المادة (502) من نظام ترتيب الوظائف لسنة 1949 تقديم الشكاوى والتظلمات من قبل الموظفين حول تقارير تقييم الأداء إلى ديوان الموظفين فضلاً عن حق مطالبة الهيئة الحكومية التي ينتسب إليها الموظف بمراجعة التقييم ورفع الجور عنه⁽¹⁰⁰⁾.

أما في مصر: فإن المشرع قد رسم طريق خاص للتظلم من خلال تشكيل (لجنة للتظلمات) بقرار من السلطة المختصة تتكون من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت، كما حدد المشرع مدة التظلم بـ (15) خمسة عشر يوماً وحدد مدة البت بالتظلم من قبل اللجنة بـ (60) ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويكون قرار اللجنة نهائياً دون الإخلال بحق الموظف في مراجعة القضاء⁽¹⁰¹⁾، أما في الجزائر: فإن المشرع جعل التظلم جوازياً، وللموظف الخيار بين التظلم من تقرير كفايته أمام اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء أو أن يطعن فيه بالالغاء، ويلاحظ أن المشرع الجزائري، أغفل تحديد مدة التظلم ومدة البت بالتظلم ومدى إمكانية التظلم الرئاسي باعتبار ذلك من المبادئ العامة في (الوظيفة العمومية)⁽¹⁰²⁾، كذلك أجاز القانون الأردني للموظف الذي يُصنف درجة أدائه السنوي (بضعيف) من الاعتراض على تقدير أدائه السنوي خلال (3) أيام عمل من تاريخ استلام التقرير ولم يحدد مدة للبت بالاعتراض⁽¹⁰³⁾ في حين أن المشرع البحريني حدد مدة لطلب (التماس إعادة النظر) بنتائج التقييم خلال مدة (15) يوم من تاريخ أخطاره بصورة رسمية بتقرير الأداء النهائي أما جهة اعتماد التقارير ولهذه الأخيرة أن تصدر قرارها بالالتماس خلال (15) يوم من تاريخ تقديمه⁽¹⁰⁴⁾.

أما في العراق: فإن المشرع لم يعطي للموظف حق الطعن أو الاعتراض على التقرير السري المرفوع بحق الموظف، إلا أن جانب من الفقه يرى إمكانية التظلم منه ولائياً أو رئاسياً، وفي حال عدم مراجعة تقرير الكفاءة فبالإمكان اللجوء للقضاء الإداري تطبيقاً للقواعد العامة، وباعتبار أن تصنيف الموظف (رديء) معناه التأثير على حقوقه الوظيفية، وباعتبار تقرير الكفاءة بمثابة قرار إداري نهائي يخضع لرقابة القضاء الإداري⁽¹⁰⁵⁾.

وهذا الرأي ينسجم مع موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي خَلَعَ وصف القرار الإداري على تقارير تقييم الأداء الوظيفي وسمح بالطعن فيها بالالغاء مباشرة أمام القضاء في حكمه الصادر بتاريخ 11/23/1962 في قضية كامارا (Camara) وهذا أيضاً موقف المحكمة الإدارية العليا في مصر، ثم وسع مجلس الدولة قضائه وقبل الطعن في التقدير العام في حكمه الصادر بتاريخ 11/22/1963 في قضية فانيس (Vanesse)⁽¹⁰⁶⁾، في حين يذهب رأي آخر إلى تقرير الكفاءة لا يعد نهائياً إلا بعد الفصل بالتظلم من قبل الجهة المختصة بنظر التظلم، فإذا فصل فيه بالرفض أصبح قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن فيه بالالغاء⁽¹⁰⁷⁾.

ولا شك أن اتجاه مجلس الدولة في العراق هو عدم قبول الطعن أمام محاكمة إلا إذا كان القرار الطعين قرار إداري نهائي وإلا يتم رد الدعوى⁽¹⁰⁸⁾، فالقرار الإداري القابل للطعن هو كل قرار إداري نهائي صادر عن سلطة إدارية ومنتج لآثر قانوني⁽¹⁰⁹⁾ وهذا أيضاً هو اتجاه المحكمة الإدارية العليا إذ جاء في قرار لها صدر عام 2015 (... وُلدى

اطلاع المحكمة الإدارية العليا على الأمر المذكور وجدت المحكمة ان هذا الكتاب لا يرقى إلى مستوى القرار الإداري النهائي القابل للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظفين،.... فلم يرتب هذا الكتاب أثر قانوني حال ومباشر في المركز القانوني للمدعي مما يجعله غير صالح للطعن فيه أمام محكمة قضاء الموظفين كونها محكمة الغاء وبالتالي فإنها تختص بالنظر في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بشؤون الموظفين...) ⁽¹¹⁰⁾، إذ إن من الشروط القانونية لقبول دعوى الالغاء أن يكون محلها قرار إداري نهائي ⁽¹¹¹⁾، ولذلك نرى أن تقرير التقييم أو تقرير الكفاءة لا يعد قراراً إدارياً نهائياً بمجرد صدور تقييم من الرئيس المباشر ما لم يتم مصادقته واعتماده من الرئيس الأعلى، وبمجرد مصادقته يعد قرار إداري نهائي يرتب آثاراً مادية ومعنوية بحق الموظف ويكون قابلاً للطعن فيه بالالغاء، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في قرارها الصادر في 2016/12/1 الذي جاء في حيثياته (...وقد فات على المحكمة أن القرار الإداري يكون نهائياً وقابلاً للتنفيذ بمجرد صدوره واعتماده إذا كان لا يحتاج إلى تصديق أو اعتماد من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرته...) ⁽¹¹²⁾.

ثالثاً: الطعن القضائي بتقارير التقييم:

تؤمن الحوكمة التشريعية الاطر والآليات التشريعية لضمان حرية التقاضي واللجوء إلى المحاكم الإدارية من قبل الموظف الذي يشعر بعدم نزاهة وحيادية وموضوعية التقييم الوظيفي وقد سبق الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي مارس الرقابة القضائية على تقارير الكفاءة في قضيتي كامارا (Camara) عام 1962 وفانيس (Vanesse) عام 1963 باعتبارها قرارات إدارية بعد أن كان يعتبرها مجرد إجراءات تحضيرية أو إعدادية تسبق اتخاذ القرار ومن ثم ليست لها قيمة القرار التنفيذي ولا مجال للطعن فيها أمام القضاء كمرحلة أخيرة ⁽¹¹³⁾، كذلك الحال راقبت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرارات الكفاءة ومراحل إصداره ومقومات وجوده، والسلطة المختصة ومراقبة دور الرئيس المباشر ولجان شؤون العاملين والتعسف في تنظيم تقارير الكفاءة، فبعد أن كان موقف المحكمة الإدارية العليا ينأى عن النظر في الطعون المتعلقة بتقارير الكفاءة باعتبارها من صميم اختصاص الإدارة، عدلت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الموقف معتبرة تقرير الكفاءة بمثابة قرار إداري نهائي تتوافر فيه مقومات القرار الإداري وخصائصه ويكون بالتالي خاضعاً لرقابة القضاء الإداري ⁽¹¹⁴⁾.

أما في العراق: سبق وأن بينا عدم وجود نظام موحد لتقييم الأداء الوظيفي يحدد معايير التقييم وضماناته، إلا أنه طبقاً للقواعد العامة فإن تقرير التقييم يعد قرار إداري يمكن الطعن به مباشرة أمام محكمة قضاء الموظفين ⁽¹¹⁵⁾ دون أن يتطلب ذلك التظلم منه أمام الجهة الذي أصدرته كما هو الحال في دعاوى الانضباط حيث يكون التظلم وجوبياً لقبول دعوى الغاء العقوبات الانضباطية الصادرة بحق الموظفين ⁽¹¹⁶⁾.

الخاتمة

Conclusion

وفي نهاية بحثنا الموسوم الحوكمة التشريعية لقوانين التدريب والتطوير الوظيفي فقد توصلنا الى خلاصة معمقة تتضمن اهم النتائج والتوصيات وكما يأتي:

اولا: النتائج (Results):

1. الحوكمة مصطلح معرب عن مفردة (Governance) باللغة الانكليزية والتي تعني الضبط او التحكم والتي تشير الى تطبيق اليات ومعايير للجودة والرصانة في المجال الذي تطبق فيه، والحوكمة في المجال التشريعي تشير الى الاليات والمعايير التي تطبق من الهيئة التشريعية لضمان جودة المخرجات التشريعية، وبالتالي ضمان فاعلية وتأثير التشريع في مجال تطبيقه.
2. ان التشريعات المنظمة لشؤون الخدمة المدنية في العراق وتحديداً في مجال التدريب والتطوير والتقييم الوظيفي لاتستجيب للتطورات الحديثة في مجال الادارة والتدريب بسبب قدم هذه التشريعات من جانب، وبسبب اعتناق المشرع للمدارس الكلاسيكية في التدريب وغياب مقومات التطوير الوظيفي التي تكون عادة مستمرة ومستدامة، وانعكس ذلك بطبيعة الحال على اليات التقييم والعدالة التقييمية للموظفين وبالتالي انعكس على الرضا الوظيفي وضعف الانتماء للمؤسسة التي يعمل فيها.
3. افتقار التشريعات المنظمة لشؤون التدريب والتطوير والتقييم الى توظيف وسائل التكنولوجيا الحديثة كالاتمة الالكترونية والذكاء الصناعي، ولازالت هذه الجوانب تدار من قبل الادارات بالاساليب التقليدية الورقية والبروقراطية الرتيبة.
4. عدم الاهتمام بالمؤسسات والمعاهد التدريبية وانعدام الاستراتيجيات المركزية في التدريب وضعف الدعم المالي للعملية التدريبية التي تحتاج لكوادر تدريبية متخصصة ووسائل تدريب حديثة، ويتم زج الموظفين الجدد في مجال الوظيفية دون تدريب مسبق ودون، مما انعكس ذلك على جودة المخرجات والانتاجية على مستوى الموظف وعلى مستوى المرفق العام الذي ينتسب اليه.
5. عدم تقنين معايير نموذجية لتقييم الاداء الوظيفي يتم اعتمادها من الرؤساء لتقييم المرؤسيين وفي الغالب تتم عملية التقييم استناداً لمعايير شخصية غير موضوعية، في ظل غياب وسائل فعالة تكفل توفير ضمانات جدية اتجاه التعسف في التقييم الوظيفي.

ثانياً: التوصيات :Recommendations

1. وضع الاطر التشريعية لجعل عملية التدريب الوظيفي مركزية من خلال تفعيل قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي وسرعة اصدار قانون ينظم عمل (معهد الوظيفة العامة) المنصوص عليه في هذا القانون والمسؤول عن رسم سياسة تأهيل وتدريب الموظفين وتفعيل عمل مدارس التطوير الوظيفي بالتنسيق مع وزارة التخطيط، وعدم زج الموظفين في مجال الوظيفة العامة دون تأهيل او تدريب مسبق.
2. تعديل قانون مجلس الخدمة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 وجعل دور المجلس فعالا في وضع استراتيجيات التدريب الوظيفي ورسم سياسات تنفيذها بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، بدلا من كونه يمارس دوراً استشاريا يقتصر على اعداد الدراسات والبحوث كما ورد في القانون.
3. وضع معايير نموذجية لقياس الاداء الوظيفي بموجب نصوص قانونية ملزمة للادارة وعدم ترك التقييم يخضع بشكل مطلق للسلطة التقديرية للرؤساء الاداريين.
4. وضع اطر تشريعية لتحقيق ضمانات جدية اتجاه عملية التقييم الوظيفي كشفافية وعلانية اجراءات التقييم وخضوعها للاعتراض الاداري والطعن امام القضاء الاداري.
5. اعتماد التكنولوجيا الحديثة كالاتمة والذكاء الصناعي في عملية التدريب والتطوير والتقييم الوظيفي، كونها توفر مزايا السرعة والشفافية والموضوعية والحيدة في التقييم وتسمح بتطبيق اساليب حديثة بالتقييم، وبالرغم من وجود محاولات في بعض الوزارات لاتمة التقييم الوظيفي كوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الا ان الاعمال الورقية لازالت تشغل حيزاً كبيراً، مما عقد اجراءات التقييم واخل بخاصية السرعة والاقتصاد بالوقت التي توفرها عملية الاتمة الالكترونية.
6. رصد الاعتماد المالي بفقرات مستقلة في موازنه الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية لاغراض التدريب والتطوير وعدم السماح بمناقلتها الى فقرات اخرى مع الزام هذه الجهات بتقديم برنامج تدريبي متطور باشراف مجلس الخدمة الاتحادي ووزارة التخطيط.

الهوامش Endnote

- (1) الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية : تُعنى بربط إدارة الموارد البشرية بالاهداف الاستراتيجية من أجل تحسين الأداء الوظيفي وتطوير الثقافة التنظيمية التي تدعم الابتكار والمرونة لتحقيق غاية المنظمة واهدافها ورؤيتها من خلال ترجمة الاستراتيجية العامة للمنظمة الى استراتيجية متخصصة في قضايا الموارد البشرية، ينظر : د. علي السلمي، إدارة الموارد البشرية الاستراتيجية، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2001، ص76.
- (2) الرضا الوظيفي أو الدافعية للعمل : يعني استثارة السلوك أو تحفيزه وتنشيطه وتحريكه وتنظيمه على وفق بدائل مختلفة ونحو غاية محددة يثابر من أجل تحقيقه، وهذا السلوك أو الفعل يستند لارادة ورغبة واعية وخبرة وممارسة للتصرف على نحو معين تجاه المثيرات الخارجية، مع قدرة على تغيير اتجاه السلوك من حيث الشكل والقوة تبعاً لمتطلبات الاستجابة للبيئة المحيطة، لمزيد من التفصيل ينظر : د. سعد علي حمود العنزي، السلوك التنظيمي ، دار ومكتبة عدنان ،بغداد، 2017، المصدر السابق، ص241.
- (3) ينظر : د. علي فائق جميل العاني، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية كمدخل في عملية التطوير التنظيمي، دار التعليم الجامعي ومكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، 2018، ص69.
- (4) إن تحقيق الاقتصاد بالوقت يدخل ضمن مفهوم إدارة الوقت (Time management)، فالوقت باعتباره أحد الموارد المتاحة للمسؤول لتحقيق أهداف العمل يعد مقياساً لكفاءة المسؤول في أداء مهام الوظيفة وتحقيق أهدافها من خلال استغلال الوقت المتاح له الاستغلال الأمثل مقارنة بالتكلفة التي تتكبدها المؤسسة العامة أو المرفق العام لشراء هذا الوقت على شكل مرتبات وأجور ومزايا نقدية وعينية.
- (5) ينظر : د. منى عطية خزام خليل، الإدارة بين الفساد والاصلاح الإداري في عصر التسويق الالكتروني، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2018، ص55 وص56.
- (6) ينظر : د. محمد امين يوسف، الإدارة والحكومة الالكترونية، دراسة حول الإدارة والحكومة الالكترونية مع لقاء الضوء على تجربة الحكومة الالكترونية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار الكتب والدراسات العربية، ط1، الاسكندرية، 2017، ص33 وص34 وص54.
- (7) الحكومة المفتوحة (Open Government) : تمثل الاصلاحات التي تعتمدها الحكومة المفتوحة استراتيجية حكومية كاملة لضمان تحقيق الاثر الاشمل والاكثر استدامة، فهي مجال سياسي حرج يرمي لتحقيق عدد من النتائج السياسية المختلفة في مجالات متعددة مثل النزاهة ومكافحة الفساد وشفافية القطاع العام وهي شاملة على المبادئ والنتائج بعيدة المدى والمخرجات متوسطة المدى والمبادرات الملموسة لتنفيذها بالتظافر مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، فسياسة الحكومة المفتوحة تعني كما لخصها العالم توماس واي ببساطة (ما تختار الحكومة انجازه أو عدم الاضطلاع به)، ينظر : الحكومة المفتوحة، السياق العالمي والآفاق المستقبلية، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، طبع المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، 2017، القاهرة، ص20 وص21.
- (8) ينظر : د. منى عطية خزام خليل، المصدر السابق، ص58 وص59.
- (9) أصدرت حكومة إقليم كردستان العراق (نظام القواعد السلوكية والمهنية لموظفي حكومة إقليم كردستان، العراق) رقم (1) لسنة 2011 ونشر في جريدة وقائع كردستان بالعدد (128) في 2011/6/26 وهي لا تختلف كثيراً من حيث المضمون والقيمة القانونية عن تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام رقم (1) لسنة 2006 الصادرة عن هيئة النزاهة

- والتي الغيت وحل محلها تعليمات قواعد السلوك الخاصة بموظفي الدولة والقطاع العام رقم (1) لسنة 2016 الصادرة عن هيئة النزاهة، متاحة على الموقع الإلكتروني لهيئة النزاهة : www.Nazaha.Iq.
- (10) طريقة الاعداد الفني : وتعني قيام الدولة بإنشاء مدارس خاصة أو مراكز ومعاهد فنية يلتحق بها من يرغب بالتعيين وذلك لإعداد المرشحين إعداداً فنياً يتلائم مع متطلبات وواجبات الوظيفة التي يتم الاعداد لها، لمزيد من التفصيل ينظر : عبد الزهرة ناصر الدليمي، مجلس الخدمة وأهميته في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، 1973، ص165.
- (11) ينظر : د. حسين الدوري، اعداد وتدريب القوى البشرية، ط2، مطبعة الجامعة المستنصرية، 1985، ص107.
- (12) ينظر : د. أحمد حافظ نجم، القانون الإداري، دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الادارة العامة، ج1، دار الفكر العربي، ط1، القاهرة، 1981، ص167.
- (13) ينظر : د. طلعت حرب محفوظ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1989، ص192.
- (14) ينظر : د. حسين محمد الدوري، الاعداد والتدريب الإداري، بدون دار ومكان وسنة نشر، ص47.
- (15) على غرار المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا وافق الرئيس اللبناني على فكرة إنشاء معهد وطني لتحديث الادارة يناط به مهمة إعداد موظفي الدولة الكبار وتدريبهم وتم بتاريخ 2003/3/24 توقيع اتفاق تعاون ما بين المعهد الوطني للإدارة في لبنان ونظيره الفرنسي، بعد أن تم بموجب القانون رقم (222) لسنة 2000 إنشاء (معهد الادارة العامة) والغاء إدارة الاعداد والتدريب المنشأة في مجلس الخدمة المدنية، ويختص المعهد من ضمن مهامه تدريب جميع فئات الموظفين من الفئة (الأولى) فما دونها في ثلاث محاور : التدريب على مفاهيم الادارة الحديثة وتطوير علم الاقتصاد والمال والدبلوماسية والعلاقات الدولية، لمزيد من التفصيل ينظر : د. طارق المجذوب، الادارة العامة ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005، ص353 و ص356، كذلك ينظر : سمير بدر، معهد الادارة العامة بين الحاضر والمستقبل، بحث منشور في مجلة الادارة اللبنانية، العدد (6)، بيروت، 2001، ص17 وما بعدها.
- (16) ينظر : سرجي سالون، سياسة اختيار الموظفين في فرنسا، بحث منشور في مجلة الوظيفة العامة الاوربية، 1981، ص91.
- (17) هنالك عدة اجهزة في مصر تولت مهمة تدريب الموظفين ومنها ديوان الموظفين بموجب القانون (190) لسنة 1951 ومعهد الادارة العامة المؤسس بالقانون رقم (657) لسنة 1954، وتلاه معهد التخطيط القومي الذي أنشأ بالقانون رقم (231) لسنة 1960، ومن ثم المعهد القومي للإدارات العليا عام 1961، وتلاه الجهاز المركزي للتدريب سنة 1967، ومن ثم المعهد القومي للتنمية الإدارية وهو هيئة مستقلة ملحقة بوزير التنمية عام 1971، ينظر : د. عبد القادر محمد القيسي، الحصانة القضائية ومبدأ استقلال القضاء ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2013، ص178 وص179.
- (18) منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (43/مكرر/أ) في 2016/11/1.
- (19) نصت المادة (3) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 على أن (ينشأ مجلس للخدمة المدنية لغرض تقديم المقترحات الخاصة بتطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات العامة في البلاد، ويقوم على وجه الخصوص بالآتي : (د) إبداء الرأي في البرامج التدريبية المقدمة لموظفي الخدمة المدنية).
- (20) المواد (4) و(7) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

- (21) ينظر : د. عبد الفتاح بيومي حجازي، النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، ك2، دار الفكر الجامعي، ط1، القاهرة، 2003، ص40.
- (22) نصت المادة (34) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على أن (تؤسس في الوزارات المختصة عند الضرورة دورات لتدريب الموظفين ممن يتعذر تدريبهم بغية زيادة كفاءتهم بعد استحصال موافقة وزير المالية على مدة الدورة وشروط الالتحاق بها وحقوق المتخرجين منها).
- (23) ينظر : د. حسين الدوري، اعداد وتدريب القوى البشرية، المصدر السابق، ص460 وما بعدها.
- (24) أنشأ المركز القومي للاستشارات والتطوير الإداري بموجب القانون رقم (186) لسنة 1970، لمزيد من التفصيل ينظر : د. عبد القادر محمد القبسي، المصدر السابق، ص176.
- (25) المادة (3/ثالثاً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009.
- (26) نصت المادة (4/أولاً/ثانياً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 على أن (يحقق المجلس أهدافه بالوسائل الآتية : أولاً : تأسيس معهد يسمى (معهد الوظيفة العامة) وينظم عمله بقانون. ثانياً : الزام الوزارات بإنشاء مدارس للتطوير الوظيفي في وزاراتهم أثناء الخدمة بالتنسيق مع المجلس).
- (27) نصت المادة (9) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009 على أن (يتولى المجلس المهام الآتية : سابعاً : رسم سياسة التأهيل والتدريب في معهد الوظيفة العامة. ثامناً : رسم سياسة التأهيل والتدريب أثناء الخدمة لموظفي الدولة من خلال مدارس التطوير الوظيفي في الوزارات وبالتنسيق مع الأجهزة المختصة في وزارة التخطيط والتعاون الانمائي والجهات الاخرى ذوات العلاقة).
- (28) يتضمن نظام المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا أربعة أقسام هي (قسم الادارة العامة، قسم الادارة الاقتصادية والاجتماعية، قسم الادارة الاجتماعية، قسم الشؤون الخارجية) وتكون مدة الدراسة سنتين لتلقي المحاضرات مع تزامن التدريب في أحد الادارات المركزية إضافة لنسبة تطبيقية في أحد الادارات الاقليمية إضافة لدروس في اللغات الحية الاجنبية والرياضة البدنية، ينظر : د. سليمان الطماوي، طرق اختيار الموظفين، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد (3)، بدون مكان نشر، 1965، ص165.
- (29) ينظر : د. سعد علي حمود العنزي، السلوك التنظيمي، المصدر السابق، ص218.
- (30) ينظر : دليل الجذب والحفاظ على الموظفين، الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، الامارات العربية المتحدة، ط1، 2017، ص42 وص43، متاح على الرابط www.fahr.gov.ae .
- (31) ينظر : د. سعد علي حمود العنزي، السلوك التنظيمي، المصدر السابق، ص221.
- (32) ينظر : د. سعد علي حمود العنزي، عناصر القوة في القيادة، دار ومكتبة عدنان، ط1، بغداد، 2015، ص266.
- (33) ينظر : د. ماجد راغب الحلو، الحكومة الالكترونية والمرفق العام، بحث منشور على موقع الدليل الالكتروني للقانون العربي على الرابط الالكتروني : www.arablawninfo.com.
- (34) ينظر : د. حمدي القبيلات، قانون الادارة العامة الالكترونية، دار وائل للنشر، ط1، عمان، 2014، ص95 وص96 وص97.
- (35) عرفت المادة (1/عاشراً) من قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية رقم (78) لسنة 2012 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4256) في 2012/11/5 العقد الالكتروني بأنه (أرتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه والذي يتم بوسيلة الكترونية)، كما نصت المادة (8/أولاً) منه على أن (يجوز أن يتم الإيجاب والقبول بوسيلة الكترونية)، ويلاحظ على هذا التعريف بأنه لا يختلف عن تعريف العقد الوارد في المادة (73) من القانون المدني العراقي سوى فيما يتعلق بإضافة وسيلة التعاقد

- الالكترونية، لمزيد من التفصيل ينظر : د. عباس العبودي، شرح أحكام قانون التوقيع الالكتروني والمعاملات الالكترونية العراقي رقم (78) لسنة 2012، مكتبة السيستان للنشر والتوزيع، بغداد، بدون تاريخ طبع، ص44 وص45.
- (36) ينظر : الادارة والجودة الشاملة، نخبة من الخبراء، دار التعليم الجامعي، الاسكندرية، 2014، ص75.
- (37) ينظر : د. سعد علي العنزي، عناصر القوة في القيادة، المصدر السابق، ص330 وص372.
- (38) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4430) في 2017/1/9.
- (39) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4485) في 2018/4/2.
- (40) ينظر : د. فضل الله علي فضل الله، إدارة التنمية، منظور جديد لمفهوم التحديث، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، السعودية، الرياض، 1418 هـ، ص52.
- (41) ينظر : د. أحمد ماهر، تطوير المنظمات، الدليل العلمي لاعادة الهيكلة والتميز الإداري وإدارة التغيير، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص22.
- (42) ينظر : ديسلر.ج. جارين، إدارة الموارد البشرية، ترجمة محمد عبد المتعال وعبد المحسن جودة، دار المريخ للنشر والتوزيع، الرياض، 2003، ص298.
- (43) ينظر : د. أحمد ماهر، السلوك التنظيمي مدخل لبناء المهارات، الدار الجامعية، ط8، الاسكندرية، 2002، ص435 وما بعدها.
- (44) ينظر : د. علي فائق جميل العاني، المصدر السابق، ص84.
- (45) ينظر : د. محمد عبد الفتاح ياغي، الاخلاقيات في الادارة، دار اليقضة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص139 وما بعدها.
- (46) ينظر : د. منى عطية خزام خليل، المصدر السابق، ص354 وص355.
- (47) الابداع المؤسسي : هو الاتيان بأفكار أو آراء أو حلول أو منتجات أو اكتشاف علاقات لم يسبق إليها أحد، ينظر : توفيق عبد الرحمن، استراتيجيات الاستثمار البشري بالمؤسسات العربية، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، 1996، ص40.
- (48) يظهر أثر غياب العدالة التوزيعية بنقص الرضا الوظيفي وانخفاض الولاء التنظيمي وانخفاض الرضا على الاجر وزيادة التوتر المهني وزيادة الضغوط الوظيفية وبالنتيجة تؤدي إلى انخفاض مستوى الأداء وجودة العمل الوظيفي، أما غياب العدالة الاجرائية فيظهر أثرها في القرارات الإدارية غير العادلة وفقدان الثقة بالزملاء والرؤساء وسوء عملية اختيار الموظفين، وإثارة الحساسية الشخصية لعدم مراعاة الرؤساء لمشاعر مروضيهم في التعامل والحفاظ على كرامتهم، ينظر : د. مؤمن عبد العزيز عبد الحميد ود. محمد سيد بشير محمد، العدالة التنظيمية وفاعلية الأداء الوظيفي، دار العلم والايمان للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، 2015، ص38 وص39.
- (49) حول مفهوم الدولة الفاشلة، ينظر : د.أسعد طارش عبد الرضا، الدولة الفاشلة، دراسة لحال الدول العربية الحديثة، الهاشمي للكتاب الجامعي، ط1، بغداد، 2016، ص41 وص42.
- (50) استثنى قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (737) في 1977/6/22 خريجي كليات الزراعة والطب وطب الاسنان والهندسة والادارة والاقتصاد وأقسام الجامعة التكنولوجية والمعاهد الفنية من شرط الخدمة ثلاث سنوات لغرض منحهم الاجازة الدراسية داخل العراق وخارجه.
- (51) المادة (1/50) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (52) المادة (2/50) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (53) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4197) في 2011/6/27.

- (54) كقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (518) لسنة 1986 و(338) لسنة 1987 و(146) لسنة 1976 و(758) لسنة 1974، ونظام البعثات والمساعدات المالية والزمالات رقم (46) لسنة 1971 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (2052) في 1976/10/6.
- (55) لمزيد من التفصيل حول منح الاجازة الدراسية للموظفين ومشاكلها ينظر : د. قاسم تركي عواد الجنابي، الاجازة الدراسية للموظفين، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد (19) لسنة 2015، ص99، ص129.
- (56) المادة (1/ثانياً) من القانون رقم (14) لسنة 2009، والمادة (9/ثانياً) من تعليمات منح الاجازة الدراسية رقم (165) لسنة 2011.
- (57) المادة (9/عاشراً) من قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادي رقم (4) لسنة 2009.
- (58) كذلك الحال نجد أن المادة (3) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 التي نصت على إنشاء مجلس الخدمة المدنية وتحديد مهامه قد جعلت دور المجلس استشارياً في مجال تطوير وتحسين أداء الخدمة المدنية، إذ أشارت الفقرة (ز) إلى قيام المجلس بتقديم مقترحات تحسين أداء الخدمة المدنية دون أن يكون له دور في إعداد استراتيجيات التطوير وتنفيذ سياساته.
- (59) تم استحداث المركز الوطني للتدريب الإداري وتقنية المعلومات من خلال دمج مدرسة القدس للحاسبات الالكترونية مع المركز الوطني للاستشارات والتطوير الإداري المؤسس عام 1970 بموجب قانون التخطيط رقم (19) لسنة 2009.
- (60) ينظر الخطة التدريبية للمركز الوطني للتطوير الإداري وتقنية المعلومات لعام 2018 على الموقع الرسمي لوزارة التخطيط العراقية : www.mop.gov.iq.
- (61) ينظر : كاري ديسلر، إدارة الموارد البشرية، نيوجرسي، 2014، أشار إليه : د. سعد علي العنزي، عناصر القوة في القيادة، المصدر السابق، ص346.
- (62) ينظر : د. علي السلمي، تطوير أداء وتجديد المنظمات، دار قباء للنشر، القاهرة، 1998، ص20 وص64.
- (63) ينظر : تعريف للباحثين أندرو سيزلافي وجي والاس أشار إليه صالح بن نوار، فعالية التنظيم في المؤسسات الصناعية، مختبر علم اجتماع الاتصال للبحث والترجمة، ط2، جامعة قسنطينة – الجزائر، 2010، ص91.
- (64) ينظر : عادل زايد، الأداء التنظيمي المتميز الطريق الى منظمة المستقبل، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 2003، ص18.
- (65) ينظر : د. رضا مصيلحي أحمد اسماعيل، تأثير المتغيرات الداخلية والخارجية على مستوى الأداء، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2016، ص126.
- (66) لم يرد في الدساتير السابقة مصطلح (المرفق العام) وإنما استخدم تعابير مثل (الدوائر) و(المصالح الرسمية) بدلاً من عبارة (المرفق العام)، وأول استخدام لهذا المصطلح تم في المادة (57) من دستور 1970 المؤقت (الملغى) حيث نصت الفقرة (4) منها إلى أن من بين الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية الاشراف على جميع المرافق العامة والمؤسسات الرسمية ومؤسسات القطاع العام، وأبقى المشرع الدستوري عبارة (الاشراف على المرافق العامة) حتى بعد تعديل هذا النص بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (576) في 1973/7/14، كذلك ورد الإشارة الى مصطلح المرفق العام في المادة (891) من القانون المدني العراقي التي عرفت عقد التزام المرافق العامة، وكذلك ورد الإشارة إليه في المادة (86) من قانون المحافظات (الملغى) رقم (159) لسنة 1969 التي جعلت من بين اختصاصات مجلس المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المرافق العامة للشباب، أما في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فإن المشرع الدستوري لم يورد ذكراً للمرافق العامة، لمزيد من التفصيل ينظر : د.

- ماهر صالح علاوي الجبوري، القانون الإداري، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط1، بغداد، 2017، ص139 وما بعدها، كذلك ينظر : د. سعد العلوش، المرافق العامة، محاضرات مسحوبة على الروينو، ص29 وما بعدها، كذلك ينظر : د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ك1، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، ط1، بغداد، 1980، ص214 وما بعدها.
- (67) ينظر : د. ماهر صالح علاوي الجبوري، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرفق العام المبدأ الرابع الجديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد (17)، العدد (3)، تشرين أول، 2015، ص372.
- (68) ينظر على سبيل المثال المواد (19-22) من الدستور المصري لسنة 2014 التي ألزمت المرافق العامة بتقديم خدماتها وفقاً لمعايير (الجودة العالمية) وخصوصاً في مجال التعليم الأولي والجامعي والتدريب المهني وتطويره.
- (69) ينظر : د. رضا مصيلحي أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص130، ود. منى عطية خزام خليل، المصدر السابق، ص161.
- (70) ينظر : د. سعد علي العنزي، عناصر القوة في القيادة، المصدر السابق، ص346.
- (71) ينظر : د. منى عطية خزام خليل، المصدر السابق، ص167.
- (72) ينظر : أدر جون (Ddair John)، اتخاذ القرارات والحلول الاستراتيجية للمشاكل، 2010، أشار إليه د. سعد علي حمود العنزي، السلوك التنظيمي، المصدر السابق، ص428 وص429.
- (73) ينظر : د. رضا مصيلحي أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص130 وص131.
- (74) ينظر : د. فهمي خليفة الفهداوي، دور العلاقات التنظيمية في تحديد مستوى الرضا الوظيفي، دراسة ميدانية لاتجاهات العاملين في مؤسسة صناعية أردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد (4)، عمان، 2003، ص41 وما بعدها.
- (75) ينظر : د. سعد علي العنزي، عناصر القوة في القيادة، المصدر السابق، ص351.
- (76) الرضا الوظيفي : هو شعور ايجابي أو سلبي ناتج عن تقييم الموظف لوظيفته وإدراكه مدى تحقق العدالة بين ما كان متوقعاً وما تحقق بالفعل، أما الرضا الوظيفي العام فيعني مجموع العوامل الداخلية والخارجية التي تساهم في رفع مستوى رضا العاملين وتدفع إلى تحسين الأداء، ينظر : د. عادل أحمد الشلفان، دور المناخ التنظيمي في تحقيق الرضا الوظيفي، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث محكمة منتقاة حول التنظيم الإداري في الأجهزة الحكومية وأثره على الرضا والولاء الوظيفي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2014، ص7.
- (77) ينظر : د. فهمي خليفة الفهداوي و أ. نشأت أحمد القطاونه، تأثير العدالة التنظيمية في الولاء التنظيمي، بحث منشور ضمن كتاب التنظيم الإداري في الأجهزة الحكومية وأثره على الرضا والولاء الوظيفي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، 2014، ص53.
- (78) في فرنسا صدر قانون حرية الاطلاع والنفاز الى المعلومات والوثائق الإدارية قانون 17/يوليو/1978 الذي عدل في 16/ابريل/2000 وتلاه تعديل 6/اغسطس/2004 ثم عدل في 11/اكتوبر/2013 والخاص بالشفافية في الحياة السياسية حيث وسع المشرع نطاق الاطلاع على المعلومات، أما في الاردن فقد صدر قانون ضمن حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة 2007، أما في مصر فقد أعدت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات مشروع قانون حرية النفاذ الى البيانات والمعلومات عام 2013، كذلك أعدت وزارة العدل مشروع قانون حرية تداول المعلومات وهذا القانون الاخير في طور الاصدار، أما في العراق فإن دستور 2005 لم يتضمن النص صراحة على حق مخاطبة السلطات العامة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 نص على تشكيل لجنة الشكاوى بموجب المادة (111) منه، أما على مستوى التشريعات فلم يصدر لحد علمنا قانون يبيح حرية الاطلاع على المعلومات، لمزيد من التفصيل ينظر : د. فرحان نزال المساعيد، حق الحصول على المعلومات في التشريعات الاردنية، بحث

- منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (32)، العدد (2)، 2017، ص309.
- (79) ينظر : د. سعد علي العنزي، عناصر القوة في القيادة، المصدر السابق، ص351، ص354.
- (80) ينظر : د. منى عطية خزام، المصدر السابق، ص162 وما بعدها.
- (81) ينظر : د. رضا مصيلحي أحمد اسماعيل، المصدر السابق، ص147 و ص148.
- (82) ينظر : سودي عائشة، تقييم أداء الموظفين في الوظيفة العمومية في الجزائر، دراسة ميدانية على مستوى المركز الاستشفائي الجامعي لحسين داي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والاعلام ، 2012، ص39 و ص43 و ص44، متاحة على الموقع الإلكتروني لجامعة الجزائر : www.univ.qlger.z ، ليوم : 2018/7/20، الوقت : 8 مساءً.
- (83) ينظر : د. محمد الخالدي، تقييم أداء الموظفين باستخدام عملية التسلسل الهرمي، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني : www.mcs.gov.sa، ليوم : 2018/7/20، الوقت : 11 مساءً.
- (84) ينظر : محمد احمد اسماعيل، الدليل المتكامل لتقييم الأداء بطريقة (360°) درجة، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، 10/توفمبر/2017، ص3 و ص6 و ص7 و ص8 و ص19، الدليل متاح على الموقع الإلكتروني : www.hrdiscussion.com، ليوم : 2018/7/20، الوقت : 10 صباحاً.
- (85) ينظر : د. طارق كاظم النصار وعبد الكريم كاظم عجيل، أتمتة تقييم الأداء كمدخل لتحسين تقويم الأداء للإدارات التنفيذية، بحث مشارك في المؤتمر العلمي الثالث الذي يقيمه ديوان الرقابة المالية الاتحادي وتحت عنوان (تقويم الأداء رؤيا استراتيجية للأداء المنظم)، للفترة من 1-2 حزيران/2014، ص3 و ص12 و ص14، منشور على الموقع الإلكتروني لديوان الرقابة المالية الاتحادي : www.fbsa.gov.iq، ليوم : 2018/7/20، الوقت : 8 مساءً.
- (86) ينظر : حسام عبد المجيد الأشقر : فاعلية برنامج تقييم الأداء الإلكتروني الحديث في قياس أداء الموظفين في وكالة الغوث الدولية، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية لغزة، كلية التجارة، 2015، ص36 و ص40، متاح على الموقع الإلكتروني للجامعة : www.iugaza.edu.ps، ليوم : 2018/7/20، الوقت : 8 مساءً.
- (87) ينظر : د. صفاء فتوح جمعة، مبادئ الحوكمة في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، دراسة مقترح مشروع المنظومة الإدارية الإلكترونية، لتقييم كفاءة أداء الموظف العام وواجبات ومسؤوليات الموظف العام في هذه المنظومة الإلكترونية، ك2، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، 2018، ص204 و ص217.
- (88) ينظر : د. صفاء فتوح جمعة، المصدر السابق، ص397.
- (89) ينظر : الموقع الإلكتروني لجهاز الاشراف والتقويم العلمي أحد تشكلات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتحديدًا قسمي الأداء وضمان الجودة على الرابط الإلكتروني : www.mohers.gov.iq
- (90) الفقرات (1) و (2) و (3) من تعليمات وضوابط الملفات التقويمية في الجامعات الحكومية والاهلية والمجلس العراقي للاختصاصات الطبية للعام الدراسي 2014 / 2015، يُنظر : نظام تقييم الأداء الإلكتروني على الموقع الإلكتروني : www.iso.uoqasim.iq ، ليوم: 2018/7/22، الوقت: 10 مساءً.
- (91) ينظر : د. حسن طلال يونس الجليلي، حق الموظف في الانتماء الى الاحزاب السياسية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، القاهرة، 2017، ص222.
- (92) ينظر : د. حسن طلال الجليلي، المصدر السابق، ص227.
- (93) نصت المادة (29) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 (الملغى) على أن (يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤوسائهم ان مستوى ادائهم أقل من مستوى الأداء العادي

بأوجه النقص في هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدوري للأداء أولاً بأول)، كما نصت اللائحة التنفيذية لهذا القانون رقم (2) لسنة 1987 المعدلة والتي لا زالت نافذة استناداً للمادة (الثانية) من القانون رقم (81) لسنة 2016 قانون الخدمة المدنية التي نصت على استمرار العمل بالقرارات واللوائح القائمة لحين اصدار الجديد منها على أن (تتولى إدارة شؤون العاملين اخطار كل عامل من شاغلي وظائف الدرجة الاولى فما دونها بصورة من تقرير الكفاية المقدم عنه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماد التقارير من لجنة شؤون العاملين، كما تتولى ابلاغ كل من شاغلي الوظائف العليا بصورة من البيان المقدم عن أداءه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة).

(94) ينظر: أ.سميحة العقابي، نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري بين الفعالية والقصور، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، العدد (الثامن)، الجزائر، جانفي، 2016، ص503.

(95) المادة (70/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 المعدل.
(96) البند (سادساً) الفقرة (9) من تعليمات الخدمة المدنية رقم (6) لسنة 2017 بشأن نظام إدارة الأداء الوظيفي، المستند لقانون الخدمة المدنية البحريني الصادر بالمرسوم (48) لسنة 2010 المعدل ولائحته التنفيذية رقم (51) لسنة 2012 المعدلة.

(97) الغيت النماذج الخاصة بمنح العلاوة السنوية ليكون منح العلاوات السنوية بأمر وزاري أو إداري كل (3) أشهر استناداً لتوجيه ديوان الرئاسة بكتابه المرقم /ص.س/43083/94/3/5 في 1986/11/8 ثم عدلت التعليمات المذكورة بموجب التعليمات رقم (14) لسنة 1986 المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (3132) في 1987/1/12.

(98) منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4074) في 2008/5/12.
(99) ينظر: د. علي عبد الفتاح محمد خليل، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، قيود وضمانات، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007، ص257.

(100) ينظر: د. حسن طلال بونس الجليلي، المصدر السابق، ص227.

(101) المادة (26) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.

(102) المادة (102) من الأمر (03/06) أشارت إليها أ. سميحة العقابي، المصدر السابق، ص504.

(103) المادة (74) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.

(104) البند (سادساً / أحكام عامة / 9) من تعليمات الخدمة المدنية رقم (6) لسنة 2017.

(105) ينظر: د. غازي فيصل مهدي، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد 1992، ص122.

(106) ينظر: د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص453.

(107) ينظر: نجاة بن ديدة، تقارير الكفاية في قواعد الوظيفة العامة الجزائرية، بحث منشور في مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد (39)، الجزائر، 2010، ص12.

(108) قرار الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (6/انضباط/تميز/2006) في 2006/1/23، منشور في قرارات مجلس شوري الدولة للسنوات 2004 و2005 و2006، المصدر السابق، ص310.

(109) قرار الهيئة العامة في مجلس الدولة بصفتها التمييزية المرقم (212/انضباط/تميز/2009) في 2009/7/22، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2009، وزارة العدل، 2009، ص394.

(110) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (137/136/قضاء موظفين/تميز/2014) في 2015/4/5، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2015، المصدر السابق، ص302 وص303.

- (111) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (596/قضاء إداري/تمميز/2014) في 2015/11/23، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام 2015، المصدر السابق، ص388.
- (112) قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن المرقم (456/قضاء إداري/تمميز/2015) في 2016/12/1، منشور في قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016، المصدر السابق، ص480 وص481.
- (113) ينظر : د. حسن طلال يونس الجليلي، المصدر السابق، ص224 وص225، كذلك ينظر : د. أنور أحمد أرسلان، تقارير الكفاية، المصدر السابق، ص453.
- (114) لمزيد من التفصيل ينظر : د.سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1978، ص15 وما بعدها.
- (115) استحدثت محكمة قضاء الموظفين بموجب المادة (2) من قانون التعديل الخامس رقم (17) لسنة 2013 لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل ونشر قانون التعديل في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4283) في 2013/7/29.
- (116) المادة (15) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1990 المعدل، لمزيد من التفصيل حول محكمة قضاء الموظفين واختصاصاتها ينظر : د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، دار المرتضى للطبع والنشر والتوزيع، ط2، بغداد، 2014، ص91 وص92 وص103.

المصادر

References

First: General Books

- i. Ahmed Hafiz Najm, Administrative Law: A Legal Study on Organizing Public Administration Activity, Vol. 1, 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1981.
- ii. Ahmed Maher, Organizational Development: The Scientific Guide for Restructuring, Administrative Excellence, and Change Management, Al-Dar Al-Jami'iyya, Alexandria, 2007.
- iii. .3Ahmed Maher, Organizational Behavior: A Skills-Building Approach, 8th ed., Al-Dar Al-Jami'iyya, Alexandria, 2002
- iv. Asaad Tarishe Abdul-Ridha, The Failed State, 1st ed., Al-Hashemi for University Books, Baghdad, 2016.
- v. .Anwar Ahmed Raslan, Efficiency Reports, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1998.
- vi. .Management and Total Quality, authored by a group of experts, Dar Al-Taaleem Al-Jami'i, Alexandria, 2014.
- vii. Dessler, Gary, Human Resource Management, translated by Abdul-Mutaal and Abdul-Mohsen Joudeh, Dar Al-Mareekh Publishing, Riyadh, 2003.
- viii. Hussein Al-Douri, Preparation and Training of Human Resources, 2nd ed., Al-Mustansiriya University Press, 1985.
- ix. Hussein Mohammed Al-Douri, Administrative Preparation and Training, no publisher, place, or year of publication.
- x. Hassan Talal Younis Al-Jalili, The Employee's Right to Join Political Parties, 1st ed., National Center for Legal Publications, Cairo, 2017.

- xi. Hamdi Al-Qubailat, The Law of Electronic Public Administration, Dar Wael Publishing, 1st ed., Amman, 2014.
- xii. Talaat Harb Mahfouz, The Principle of Equality in Public Employment, Egyptian Book Authority, Cairo, 1989.
- xiii. Tarek Al-Majzoub, Public Administration, 1st ed., Al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2005.
- xiv. Saad Ali Hamoud Al-Anzi, Organizational Behavior, Adnan Publishing House, Baghdad, 2017.
- xv. Saad Ali Hamoud Al-Anzi, Sources of Power in Leadership, Adnan Publishing House, 1st ed., Baghdad, 2015.
- xvi. Samir Sadiq, Efficiency Reports and Judicial Oversight, Egyptian Book Authority, Cairo, 1978.
- xvii. Adel Zayed, Distinguished Organizational Performance: The Road to the Future Organization, Arab Administrative Development Organization, Cairo, 2003.
- xviii. abdel-Fattah Bayoumi Hegazy, The Legal System for Protecting E-Government, Vol. 2, 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Cairo, 2003.
- xix. Abbas Al-Aboudi, Commentary on the Provisions of the Iraqi Electronic Signature and Electronic Transactions Law No. (78) of 2012.
- xx. .Ali Al-Silmi, Strategic Human Resource Management, Dar Gharib Publishing, Cairo, 2001.
- xxi. .Ali Al-Silmi, Improving and Renewing Organizational Performance, Qebaa Publishing, Cairo, 1998.
- xxii. .Ali Faiq Jamil Al-Aani, Strategic Management of Human Resources as an Approach to Organizational Development,

Dar Al-Taaleem Al-Jami'i & Al-Hashemi Book Office, Baghdad, 2018.

- xxiii. .Ali Abdel-Fattah Mohamed Khalil, Freedom of Political Practice for Public Employees: Restrictions and Guarantees, New University House, Alexandria, 2007.
- xxiv. .Fadhlallah Ali Fadhlallah, Development Administration: A New Perspective on Modernization, Naif Arab University for Security Sciences, Riyadh, 1418 AH.
- xxv. .Safaa Fatouh Gomaa, Principles of Governance in the Civil Service Law No. (81) of 2016, Vol. 1, 1st ed., National Center for Legal Publications, Cairo, 2018.
- xxvi. .Shab Touma Mansour, Administrative Law, Vol. 1, 1st ed., Dar Al-Iraq Printing House, Baghdad, 1980.
- xxvii. .Saleh Ben Nawar, Organizational Effectiveness in Industrial Institutions, 2nd ed., Laboratory of Sociology of Communication, University of Constantine, Algeria, 2010.
- xxviii. .Reda Meselhy Ahmed Ismail, Impact of Internal and External Variables on Performance Level, Arab Administrative Development Organization, Cairo, 2016.
- xxix. .Maher Saleh Alawi Al-Jubouri, Administrative Law, 1st ed., Al-Thakira Publishing, Baghdad, 2017.
- xxx. .Mona Atiya Khazem Khalil, Administration Between Corruption and Administrative Reform in the Era of E-Marketing, Modern University Office, Alexandria, 2018.
- xxxi. .Mohammed Amin Youssef, Administration and E-Government: A Study on Public Administration and E-Government with Focus on the UAE Experience, Dar Al-Kutub wal-Dirasat Al-Arabiya, 1st ed., Alexandria, 2017.

- xxxii. .Mohammed Abdel-Fattah Yaghi, Ethics in Administration, Dar Al-Ya'qatha Publishing, Amman, 2001.
- xxxiii. .Moamen Abdel-Aziz Abdel-Hamid et al., Organizational Justice and Job Performance Effectiveness, Dar Al-Ilm wal-Iman Publishing, 1st ed., Cairo, 2015.
- xxxiv. .Mahmoud Khalaf Al-Jubouri, Administrative Judiciary in Iraq According to Recent Legislative and Judicial Developments, 2nd ed., Dar Al-Murtadha Publishing, Baghdad, 2014.
- xxxv. .Tawfiq Abdul-Rahman, Human Investment Strategies in Arab Institutions, Center for Administrative Professional Expertise, Cairo, 1996.