المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: الأثر القانوني للتدوير الوظيفي في مكافحة الفساد "دراسة تحليلية استشرافية في ضوء التشريع الأردني"
اسم الكاتب: بهاء الدين عبدالله الهيلات، د. جهاد ضيف الله الجازي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8220
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 07:36 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

The Legal Effect of Job Rotation in Combating Corruption: An analytical prospective study in the Jordanian Legislation

Bahaa El-Din Abdullah Khalil Al-Hailat
Faculty of Law - Yarmouk University
Dr. Jehad Dhifallah Al-Jazi
Faculty of Law - Yarmouk University

Received: 15/01/2023
Revised: 11/06/2023
Accepted: 12/07/2023
Published: 30/09/2023
DOI:
https://doi.org/10.35682/jjlps.v15i3.499
Corresponding author:
jehad.aljazi@yu.edu.jo

All Rights Resaved for Mutah University, Karak, Jordan.

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means: electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Abstract:

This study focuses on job rotation, including its mechanism, obstacles to its successful implementation, and its impact on combating financial and administrative corruption. Additionally, it investigates the impact of job rotation on the roles and mechanisms of organizations responsible for combating administrative and financial corruption. The study concludes that job rotation is a legitimate organizational tool that can promote legitimacy and effectiveness in the workplace. Job rotation involves periodically transferring employees for short periods to counter the belief that the employee owns a particular job. In addition, job rotation can contribute to renewing activities, providing employees with new skills, and enhancing their opportunities for advancement in public service. The study also found that job rotation can be used to combat financial and administrative corruption.

Furthermore, job rotation promotes transparency and openness in public administrative work. The study recommends pursuing and participating in research on the possibility of enacting a draft law for job rotation in Jordan. However, it emphasizes the importance of studying the objective and procedural frameworks for such a law that does not compromise constitutional legitimacy and maintains a balance between legal positions and the rights of management and employees. It is important to consider other relevant legislative provisions and aim to facilitate the work of anti-corruption organizations and their legislation when enacting such a law.

Keywords: public employee; job rotation; financial corruption; administrative corruption; transparency and integrity; behavior and job performance.

الأثر القانوني للتدوير الوظيفي في مكافحة الفساد

" دراسة تحليلية استشرافية في ضوء التشريع الأردني "

بهاء الدين عبدالله الهيلات – كلية القانون – جامعة اليرموك (00962776772314)

د. جهاد ضيف الله الجازي – كلية القانون – جامعة اليرموك (00962796740503)

تاريخ الاستلام: 2023/01/15

تاريخ المراجعة: 2023/06/11

تاريخ موافقة النشر:2023/07/12

تاريخ النشر:2023/09/30

الباحث المراسل:

jehad.aljazi@yu.edu.jo

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

جميع الحقوق محفوظة، فلا يسمح بإعادة طباعة هذه المادة أو النقل منها أو تخزينها، سواء أكان ذلك عن طريق النسخ، أم التصوير، أم التسجيل، أم غيره، وبأية وسيلة كانت: إلكترونية، أو ميكانيكية، إلا بإذن خطي من الناشر نفسه.

الملخص

تناولت هذه الدراسة مفهوم التدوير الوظيفي، وتم تحديد آلية عمله ونتائجه في ظل تحديد أهدافه، ولا سيما هدفه الأسمى في مكافحة الفساد المالي والإداري، كما تم تحديد دور التدوير الوظيفي في تعزيز سلوك وأداء الموظف العام وأثره على الوظيفة العامة، وتم الكشف عن دور الهيئات التي تُعنى بمكافحة الفساد الإداري والمالي وأثر تطبيق التدوير الوظيفي على آلية عملها، وبيَنت هذه الدراسة أهم معيقات التدوير الوظيفي والتي قد تهدم أثره الإيجابي على المحددات السابقة، وتوصلت الدراسة إلى أن التدوير الوظيفي أداة قانونية تحقق المشروعية التنظيمية، وتعمل من خلال (تنقيل) الموظفين بشكل دوري ومستمر ومُحدَد بمدد قصيرة، بهدف مقاومة الاعتقاد بأن الوظيفة هي ملك للموظف، وتجديد النشاط، وإكساب الموظف مهارات جديدة، وتشعره بأهميته، وتعزز فُرَصه للارتقاء بالوظيفة العامة والمرفق العام، ويُعتبر التدوير الوظيفي أداة تجُسد غايات تشريع مكافحة الفساد المالي والإداري والهيئات المعنية فيه، فهو يعمل على تعزيز الشفافية والانفتاح على العمل الإداري العام، وأوصت الدراسة على ضرورة السعي والتشارك في البحث حول إمكانية سَن مشروع قانون للتدوير الوظيفي في الأردن، على أن يتم دراسة الأُطر الموضوعية والإجرائية لهذا العمل، وبما لا يُخل بالشرعية الدستورية، وبما يحفظ التوازن بين المراكز القانونية وحقوق الإدارة والموظف، مع مراعاة الأحكام التشريعية الوظيفية الأخرى، واستهداف تسهيل عمل هيئات منظومة مكافحة الفساد وتشريعاتها.

الكلمات المفتاحية : الموظف العام ، التدوير الوظيفي ، الفساد المالي ، الفساد الإداري ، الشفافية والنزاهة ، السلوك والأداء الوظيفي.

المقدمة:

يسعى النظام الجزائي الإداري في كل دولة إلى وضع قالب من العقاب على السلوكيات التي تُقَدَر على أنها تُشكل ضرراً في المصالح العامة أو التي تخل في النظام العام أو تهدد أي مصلحة من شأنها أن تخل من سيادة الدولة وهيبتها ومن القواعد القانونية التي تنظم المجتمع، وبالتالي ينص على الأثر المترتب على ارتكاب مثل هذه الأفعال ألا وهو "العقوبة الإدارية" والتي يسعى المشرع من خلالها الوصول "للردع العام والردع الخاص" وإعادة الحال إلى ما كان عليه ما أمكن ذلك.

وفي الحديث عن الانحراف والسلوكيات الشائبة والتي تجتنب المصلحة العامة، لا بد من الحديث عن الفساد، هذه الآفة التي من شأنها أن تلوي العمل الإداري عن مساره الطبيعي، فإن حياد الموظف العام عن الأخلاق الحميدة والسلوك الرصين المتفق ومعايير المجتمع وخصائصه، وحياد الموظف عن القيام بالواجبات الوظيفية على الوجه المطلوب تحت بند السلوك المهني الأمثل، يعني الفساد في تحقيق المصلحة العامة.

ويأتي هنا دور الجزاءات الإدارية لتهذيب نتوءات سلوكيات الموظف العام الذي يُعَد الشخصية الطبيعية للدولة والمستمدة من الشخصية المعنوية لها، وتُعتبر هذه الجزاءات بكافة صورها لتحقيق الردع وإحقاق المصلحة العامة جزء من الإطار العام لأساليب مكافحة الفساد.

فكان لا بد من البحث عن طريقة وقائية حديثة لمحاولة اجتثاث آفة الفساد قبل وقوعها، من خلال إغلاق الطُرق والثغرات الواقعية التطبيقية للقوانين والأنظمة النظرية، فإنه لمن المحتوم في أمر ممارسة الفساد للموظف حاجته للغطاء والاطمئنان وتثبيت ذاته في الموقع الوظيفي، الأمر الذي مناطه مرور الزمن على الموظف في ذات الموقع الوظيفي لسنين عدة.

ومن هنا يأتي دور أهم الآليات الوقائية الحديثة لمكافحة الفساد في القانون والتشريع الوظيفي على وجه الخصوص وهو "التدوير الوظيفي"؛ حيث أتى الاهتمام به على المستوى العربي في الجمهورية اليمنية، حيث أفردت تشريعا خاصا لذلك تحت مسمى "قانون التدوير الوظيفي" الذي يعني التناوب أو الدوران الوظيفي؛ فالحركة والتغيير عكس التمركُز والاستقرار والتمَكُن، وهذا ما ينطوي عليه فكرة نظام التدوير الوظيفي في مكافحته للفساد، ولهذا تأتي هذه الدراسة لبيان آثاره وسُبُلُه في مكافحة الفساد، من خلال القواعد التشريعية الناظمة له في التشريع الأردني معتمدين أحياناً على بعض النصوص الناظمة للتدوير الوظيفي في التشريع اليمني كلما دعت الحاجة لذلك.

ويجب الاشارة في هذا المقام إلى أنه يوجد اختلاف ما بين التدوير الوظيفي والنقل الوظيفي، فالتدوير الوظيفي يتعلق بنقل الموظف العام بموجب نص تشريعي مجرد وبطريقة منظمة ومحدد لفترة زمنية ملزمة للإدارة

العامة ودون حاجة إلى صدور قرار إداري، وحتى في ظل صدور قرار إداري فإنه يكون كاشفاً وليس منشئاً للمركز القانوني، فضلاً أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية في عملية التدوير الوظيفي، خلافاً للنقل الوظيفي الذي تلعب الإدارة العامة فيه سلطة تقديرية واسعة لتحقيق المصلحة العامة كلما دعت الحاجة إلى ذلك من خلال إصدار قرار إداري فردي بالنقل ولمدة غير محددة زمنياً فقد تكون هذه المدة طويلة وربما تكون قصيرة تحقيقاً للمصلحة العامة.

أهمية الدراسة:

– تتمحور الأهمية النظرية في محاولة بيان الوضع الراهن بالدولة الأردنية فيما يتعلق بنصوص التشريعات الوظيفية ومكافحة الفساد، وتحليل هذه النصوص في سبيل مقارنتها مع بعضها البعض لتأصيل أساس تشريعي يسمح تطبيق نظام التدوير الوظيفي جنباً إلى التشريعات الحالية الناظمة للوظيفة العامة في الأردن، وإثراء الثقافة والأثر الفَعال لهذا النظام في الحد من الفساد وتبعاته.

وتتمحور الأهمية العملية لهذه الدراسة في محاولة تجسيد الواقع العملي لنظام الخدمة المدنية الأردني والتشريعات الوظيفية الأخرى، ومحاولة تحديد علاقة الموظف بالإدارة، وتلخيص التجربة العملية، في حال تطبيق وتنفيذ نظام التدوير الوظيفي فيها وفي الأردن، ومدى تأثر هذه العلاقة إثر هذا التطبيق، وأثر هذا النظام على المستوى العملي، في حال تصور تشريعه وتنفيذه في الدولة الأردنية، على الإدارات والهيئات الناظمة للنظم الوظيفية، والتي تسعى من خلال التنظيم مكافحة الفساد فيها، وتحديد آلية عمله، جنباً إلى جنب بطريقة عملية مع هذه النُظم المقارنة والهيئات المحلية.

أهداف الدراسة:

1- بيان ملامح وجه نظام التدوير الوظيفي، وأهم آلياته في معالجة مسألة الفساد المالي والإداري.
2- محاولة تحليل مدى قصور وجمود التشريعات الناظمة لمكافحة الفساد المالي والإداري في الدولة الأردنية ومنها تلك الخاصة بتنظيم الوظيفة العامة والعاملين فيها، ومدى تعزيز نظام التدوير الوظيفي لها.
3- الكشف عن دور الهيئات التي تُعنى بمكافحة الفساد، والهيئات الناظمة لهذه الوظيفة بشكل عام، ومنها الهيئات العقابية ودورها في انتظام سلوك الموظف، وأثر تطبيق نظام التدوير الوظيفي على أسلوب وآلية عمل هذه الهيئات، ومدى تأثر دورها الفاعل ضيقاً واتساعاً تباعاً لذلك.
4- تحديد دور الرؤساء الإداريين خلال مرحلة تطبيق نظام التدوير الوظيفي في الحد من مكافحة الفساد، والمساعدة في تطبيق هذا النظام، وضمان حقوق الموظفين إزاءه.

إشكالية الدراسة :

يُعد اللجوء للطرق التقليدية في مكافحة الفساد أمراً يمكن أن يؤدي لضياع المصلحة العامة وتعطل المرفق العام رغم مرونة إجراءات هذه الآلية في المكافحة، إلا أنه وفي جميع الأحوال يجب أن يتم الموازنة فيها بين حق الدولة في مكافحة الفساد ودوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، وبيان مدى تأثير التدوير الوظيفي للموظف العام بشكل منتظم كمحاولة للحد من الفساد من جانب، وبيان مدى إمكانية استيعاب التشريعات الأردنية لأحكام التدوير الوظيفي من جانب آخر، سعياً كمحاولة للحد من الفساد من خلال تطبيق أحكام التدوير الوظيفي في النظام القانوني الأردني في ضوء النصوص القانونية النافذة الحالية.

تساؤلات الدراسة:

1- هل يمكن تصور النجاح في تحقيق التوازن بين الإدارة وحقها في مكافحة الفساد المالي والإداري وإيقاع الجزاءات المناسبة مع جسامة المخالفة وبين اطراد المرفق العام وديمومته؟

2- هل يخدم نظام التدوير الوظيفي ويسهل عمل الهيئات الرقابية على الالتزام بالقواعد التنظيمية التشريعية للوظائف العامة ومكافحة الفساد وسير المرفق العام باطراد ورعاية المصلحة العامة؟

محددات الدراسة:

تحدد موضوع الدراسة في إطار آليات مكافحة الفساد، وموضوع التنظيم الوضعي للوظيفة العامة في الأردن مع استعراض بعض النصوص التشريعية في اليمن كمحاولة للمقارنة كلما دعت الحاجة لذلك وذلك لأن الجمهورية اليمنية الدولة العربية الوحيدة حسب علمنا التي شرعت قانون يتعلق بالتدوير الوظيفي، مع بيان الأحكام الموضوعية والإجرائية التي تُنظمها في إطار التنمية البشرية واطراد المرفق العام وتطوير الوظيفة العامة، وحقوق الإدارة وواجباتها، من خلال مكافحة الفساد المالي والإداري، والعقاب عليه، وحماية معتبرات المشروعية القانونية، وتفعيل الحماية الاقتصادية، وتبني موضوع التدوير الوظيفي لتحقيق كل ذلك.

منهج الدراسة:

تم اتباع المنهج الوصفي من خلال وصف الإشكالية الرئيسية والمتفرعة من الدراسة بناءً على المنظومة التشريعية والفقهية والقضائية، ودور الهيئات ذات العلاقة ووصف الحلول المناسبة لمعالجتها وما يترتب من آثار من أجل الوصول إلى نتائج منطقية تخدم بالنهاية أساس تحليل هذا الوصف معتمدين أيضاً على المنهج التحليلي من خلال تحليل ما يتم جمعه من معلومات وبيانات، ونصوص تشريعية وما تم التوصل إليه ووصفه

من نتائج، بهدف الوصول إلى العلاقة بين نظام التدوير الوظيفي ومكافحة الفساد والأثر المترتب على ذلك، وتحليل ما يمكن ربطه من التشريعات ذات العلاقة لمحاولة تحقيق أهداف الدراسة والإجابة عن تساؤلاتها.

خطة الدراسة:

سنتبع في هذه الدراسة الأسلوب الاستشرافي كمحاولة لتطبيق أحكام التدوير الوظيفي كوسيلة وقائية لمكافحة الفساد في التشريع الأردني، حيث تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسين يسبقهما مطلب تمهيدي كما يلي:

المطلب التمهيدي: التعريف بالتدوير الوظيفي والفساد

المبحث الأول : أثر التدوير الوظيفي على الالتزام القانوني للموظف العام.

المبحث الثاني: أثر التدوير الوظيفي كآلية لمكافحة الفساد بالنسبة للإدارة.

المطلب التمهيدي: التعريف بالتدوير الوظيفي والفساد

إن الخوض في آثار التدوير الوظيفي كمصطلح رائد وجديد على ساحة التشريعات الإدارية العربية تقتضي التعريف بهذا المصطلح وتحديد مفهومه، حيث إن مفهوم التدوير الوظيفي يمكن تحديده داخل الدول بحسب النظام الوظيفي المُتَبع لتنظيم تغير وحركة الأوضاع الوظيفية للموظف العام في تلك الدولة، وهذا في حال لم يتطرق المشرع الأردني لتنظيمه أو تشريعه بشكل صريح، لذلك ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم التدوير الوظيفي

يُعد مفهوم التدوير الوظيفي المحدد الأساسي للانطلاق في آثار هذا التنظيم، وبصورة عامة ينصرف هذا المفهوم على أحد أهم متغيرات الأوضاع الوظيفية التي أحاطها المشرع بعدة ضمانات والتي تنصرف إلى تغير المكان أو المهام الوظيفية التي يؤدي فيه الموظف اختصاصه الوظيفي المحدد من الجهة المختصة بصورة منظمة، أو الاختصاص الذي تريد الإدارة ممارسته طبقاً للحاجة التي تريد إشباعها.

وتناول العديد من الكُتاب عدة تعريفات للتدوير الوظيفي نظراً للأهمية التي يتسم بها هذا النظام في مجال الإدارة والتنمية البشرية، بعد أن تبنته العديد من الدول التي تعتبر من الدول المتقدمة والرائدة في مجال الإدارة العامة والخاصة، حيث "ظهرت فكرة التدوير الوظيفي في عام 1980م في الدنمارك، بوصفها أداة للتصدي ومكافحة التمييز ضد الناس، ووسيلة لتعزيز رأس المال البشري والقدرة على التكيف والتنقل في سوق العمل (المدرع، 2014، صفحة 13).

وأثارت عملية تطبيق سياسة التدوير الوظيفي الجديدة الكثير من القلق والتساؤلات بين العاملين، كما أنها وإن تركت المزيد من الخبرات المتناقلة والعمل بسلوك الجماعة وروح الفريق في تطبيقها، إلا أنها سببت الاضطراب في السياسات الإدارية المركزية التي اعتادت على التخصصية والبيروقراطية كما في النظام الأمريكي والتي مفادها الالتزام التام بما تقتضيه كل وظيفة على حدة وتنفيذ المهام المحددة مسبقاً بحيز ضيق يؤلف نوع من الرتابة والملل (داود، 1994، صفحة 29).

ومن الثابت أن المشرع ليس من وظيفته التعريف تاركاً ذلك للقضاء والفقه، ولا يتدخل بالتعريف إلا لبيان نظام جديد بغير سابقة بالمجتمع القانوني أو لغموض وعدم وضوح نص تم تفسيره على نحو مخالف لقصده والغاية منه، لذلك تم تعريف التدوير الوظيفي في الفقه على أنه "النقل المنظم من وظيفة إلى أخرى بهدف تحقيق عدد من الأهداف، أهمها تطوير الأداء وتعزيز قدرات الموظفين، وتعزيز الاعتماد على مبدأ التنافس في سبيل تشجيع الكفاءات من الكوادر الإدارية الناجحة والمؤهلة، وكذلك تفعيل عملية الإصلاح الإداري في المنظمات (بركات، 2011، صفحة 5).

ومن الدول التي تبنت نظام التدوير الوظيفي الجمهورية اليمنية حيث عرف المشرع اليمني التدوير الوظيفي في المادة (2) من القانون رقم 31 لسنة 2009م بشأن التدوير الوظيفي في الجمهورية اليمنية على أنه "نقل منظم للموظف من وظيفة إلى أخرى في إطار وحدة أو وحدات الخدمة العامة وفقاً لأحكام هذا القانون".

وبعد هذه المعطيات يمكن لنا أن نحدد مدلول التدوير الوظيفي ونُعَرفه على أنه "سياسة إدارية مُنظمة تشريعياً، تستهدف تحديث المركز القانوني للموظف العام على حساب الموازنة العامة للدولة، بشكل أفقي أو رأسي، ودوري ومُستمر، من خلال (تنقيل) الموظفين في مختلف الإدارات العامة في الدولة، إلا ما أُستثني منهم بنص القانون، وضمن قاعدة بيانات مخصصة، ومدد إلزامية محددة بهذا التشريع التنظيمي.

ويهدف التدوير الوظيفي القضاء على البيروقراطية، وتحقيق التنمية الإدارية، وتنمية التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والإصلاح الإداري، على أن يمارس الموظف توليه للخدمة العامة من خلال مرفق الدولة، في مواقع مختلفة ومهام متجددة ومستقلة في كل مرة يتم تدويره فيها، وبما لا يخل بضماناته المحددة في القواعد العامة والخاصة من هذا التشريع.

ونخلص مما سبق إلى أن التدوير الوظيفي يمتاز بالعديد من الخصائص منها: أن الأصل في التدوير الوظيفي أن ينشأ ويَنفُذ من خلال تشريع تنظيمي خاص، له مميزات القاعدة القانونية، على أنها مجردة وعامة تنظم مجتمع الهيكل التنظيمي والمراكز القانونية في الوظائف العامة، كما أن التدوير الوظيفي يتم من خلال مدد محددة لا يجوز الإخلال بها تحت طائلة المسائلة الإدارية القانونية والرقابة القضائية في التطبيق، ويستهدف

جميع فئات الموظفين إلا ما أستثني منها بنص القانون، وأيضاً أن التدوير الوظيفي هو وضع وظيفي مستقل لا يخل بالقواعد الإدارية العامة والأوضاع والحقوق والالتزامات الوظيفية الأخرى، بل يأتي مكملاً لها ولمنظومة تنمية الموارد البشرية المستدامة.

وتبعاً لذلك، وبناءً على هذه المحددات يمكن أن نتطرق لآثار هذا التنظيم على الفئات المستهدفة وربطها في المتغير الأساسي في هذه المعادلة وهو مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: مفهوم الفساد

عند الحديث عن موضوع الفساد فإن الأمر يتطلب بيان أسباب الفساد التي تلعب دوراً كبيراَ في انتشار هذه الآفة، لذلك سنبين مدلول الفساد ومن ثم بيان أسبابه بإيجاز دون إطالة كما يلي:

أولاً: مدلول الفساد

ينطلق مفهوم الفساد بحسب الموضوع والمجال الذي ينال منه أثر ومعنى هذا المصطلح فقد تم تعريفه بأنه "إساءة استغلال السلطة من قبل شخص، لديه نفوذ في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام"، إذاً هو "سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام ويشمل تطلع إلى تحقيق مكاسب خاصة، مادية كانت أم معنوية (البرغوثي، 2016، صفحة 13)، وهذه التعريفات تنصرف إلى الفساد الإداري والمالي.

ويذهب جانب في تعريف الفساد شوطاً أطول في إدانته، إذ تم تعريفه بأنه "صورة لا أخلاقية وعمل غير قانوني يقوم به الشخص الذي يمارسه، بقصد الحصول على منفعة شخصية"، وترجع ممارسة الفساد إلى عدم استقامة ذاتية لمثل هذا الشخص، وبالتالي فهو انتهاك لقيم الفرد، وقيم المجتمع الذي يمارس ضده هذا السلوك" (محمد، 2006، صفحة 5).

وعرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه "استغلال السلطة من أجل المكاسب والمنافع الخاصة" (موقع الويب لمنظمة الشفافية الدولية) ؛ ونصت المادة 16/أ من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016م وتعديلاته، على أنه "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي:- "1- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات. 2- الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية. 3- الكسب غير المشروع. 4- عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع قد تؤدي إلى تعارض في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها. 5- كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى هدر الأموال العامة أو أموال الشركات المساهمة العامة أو الشركات غير الربحية أو الجمعيات. 6- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون. 7- قبول موظفي الإدارة العامة للواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً. 8-

استخدام المعلومات المتاحة بحكم الوظيفة لتحقيق منافع خاصة. 9- جرائم الفساد الواردة في الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة. 10- قيام أي شخص بطلب أو قبول منفعة غير مستحقة لاستغلال نفوذه لتمكين نفسه أو غيره للحصول من الإدارة العامة على وظيفة، أو خدمة، أو عقد، أو قرار، أو ميزة أخرى غير مستحقة".

وتعتبر الممارسات غير القانونية التي عرفتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنها جرائم فساد تشمل: الرشوة في القطاعين العام والخاص (المواد 15 و16 و21) الاختلاس في القطاعين العام والخاص (المادتان 17 و22) استغلال النفوذ (المادة 18) استغلال الموقع الوظيفي (المادة 19) الإثراء غير المشروع (المادة 20) غسيل الأموال (المادة 23) التستر (المادة 24) وعرقلة العدالة (المادة 25) المتعلقة بالجرائم المذكورة أعلاه (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المصادق عليها بالقانون الأردني رقم 28 لسنة 2004 (قانون تصديق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004).

ثانياً : أسباب الفساد الوظيفي

لعلَ من أهم أسباب شيوع ظاهرة الفساد المالي والإداري ترجع إلى أسباب أخلاقية وعدم الالتزام بالقوانين والتشريعات والأوامر الإدارية اللازمة، ويعزز هذه البيئة ضعف المنظومة القانونية والنظام السياسي وضعف الأجهزة الرقابية في الصلاحيات أو التنظيم، وعلى جانب آخر تدني الرواتب والمستوى المعيشي للموظف.

ومن أسباب الفساد في الالتزام المسلكي هي الانحرافات الأخلاقيّة والسلوكيّة المُتعلّقة بسلوك الموظّف الشخصيّ، كالقيام بأعمال مُخلّة بالأدب في مكان عمله، بحيث يُمارس المسؤول تلك الأعمال عن طريق استغلال سلطته على مرؤوسيه من الخاضعين لسُلطته في العمل رغبة منه في الحصول على علاقة خاصة مقابل منحه امتيازات وظيفيّة لا يستحقّها، ولعلّ من أسبابه: غياب الوازع الدينيّ والتربية السليمة لدى الشخص، يؤدّي به إلى انتهاج مثل هكذا سلوك لا أخلاقيّ، وغياب الشفافيّة وعدم وجود رغبة أو إرادة حقيقة في مُلاحقة كلّ مَن تثبت عليه تُهم الفساد، كما أنه ما يمنح الفرصة لبعض المنحرفين أخلاقيًا إلى الاستمرار في هذه الأفعال، هو غياب الدّور التربويّ، والتّراخي في المحاسبة (الوائلي، 2016).

ومما سبق نلاحظ أن أحد أهم أسباب الفساد المالي والإداري أو مظاهره هي الخروج على القوانين سواءً أكان ذلك لضعف تلك القوانين أو لضعف الرقابة والمحاسبة ، وما يعزز ذلك أيضا هو ممارسة الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

ويمكن للموظف ممارسة الفساد من خلال التمكن من المركز الوظيفي لمدة من الزمن، مما يتيح له معرفة الثغرات القانونية واستغلال النقص فيها، أو الالتفاف على النص إن كان لا يشوبه نقص، ومن هنا تأتي جوهر فكرة أثر التدوير الوظيفي كوسيلة تشريعية وقائية في استكمال منظومة تشريعات مكافحة الفساد، حيث إن نقل

الموظف من وظيفة لأخرى بصفة دورية خلال مدة قصيرة لا يتيح له الوقت لاكتشاف الثغرات أو اكتساب الثقة ليلتف على النص أو للاستعانة بالواسطة والمحسوبية، وذلك بسبب أن التدوير الوظيفي يضعه تحت إدارة رئيس جديد في كل مرة هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد أن التدوير الوظيفي يساهم في الحد من الفساد بشكل غير مباشر من خلال عدم بقاء وتمركز الموظف العام في مركز قانوني واحد لمدة زمنية طويلة، حيث من الممكن لضعفاء النفوس تكوين علاقات مشبوهة محفوفة بالفساد في حال طالت خدمتهم في الوظيفة العامة خصوصاً في القطاعات الحيوية التي يكون لها تعامل مباشر مع الجمهور، فعند بقاء هذا الموظف لفترة زمنية طويلة في ذات المكان وكان لديه قابلية في ارتكاب الفساد والتكسب غير المشروع من الوظيفة فإن ذلك يُسهل الأمر على الفئة الفاسدة من طالبي الخدمة ، وكلما طالت فترة عمله في ذات الجهة وذات المركز القانوني كلما كان ذلك أسهل لارتكاب جرائم الفساد أحياناً، إلا أنه عند تدويرهم وظيفياً بشكل مستمر فإن هذا الأمر يجعل المهمة صعبة أمام الفئة الفاسدة لكون تعاملهم كل فترة زمنية معينة سيكون مع موظف مختلف، وهذا يشكل عائقاً أمامهم، ولا نفترض في هذه الحالة أن جميع الموظفين فاسدين من أجل ذلك نقوم بتدويرهم، بقدر ما نخلص فيه إلى نتيجة مفادها أن هذا النظام يُعد وسيلة وقائية لمكافحة الفساد وليست وسيلة علاجية.

المبحث الأول

أثر التدوير الوظيفي على الالتزام القانوني للموظف العام

وتنصرف آثار تطبيق سياسة التدوير الوظيفي وفق نطاق تطبيقه الشخصي والموضوعي، حيث تتناول موضوعاته التنظيم الإداري بين قطبي الإدارة من رؤساء ومرؤوسين، حيث نتطرق في هذا المبحث إلى أثر التدوير الوظيفي على الالتزامات والقيود الواقعة على عاتق الموظف والتي تعزز قيم النزاهة في مكافحة الفساد وهي التزامات قانونية ومسلكية من خلال المطلب الأول الذي نتناول فيه أثر التدوير الوظيفي على الالتزام المسلكي للموظف في مكافحة الفساد، والتزامات مهنية وظيفية في المطلب الثاني الذي نتناول فيه أثر التدوير الوظيفي على الأداء المهني للموظف في سبيل مكافحة الفساد .

المطلب الأول : أثر التدوير الوظيفي على الالتزام المسلكي للموظف في مكافحة الفساد.

تتخذ العديد من الدول في مكافحتها للفساد سُبل تشريعية وإجرائية من خلال مرافق عضوية تتحد وظيفتها موضوعياً، وفي ذات السياق تتناول جهات متخصصة موضوعياً عملية الرقابة الذاتية من خلال تناولها عملية التنظيم الإداري داخل كل دائرة، وذلك في سبيل ترسيخ الالتزام القانوني المسلكي الواقع على عاتق الموظف، بناءً على ذلك يتحدد الأثر القانوني على الموظف والإدارة وفق هذا النطاق، وذلك في احترام حدود القانون؛

ومن هذا المنطلق يمكن الخوض في آثار التدوير الوظيفي في مكافحة الفساد ضمن نطاق أثر سياسة التدوير الوظيفي على الحقوق والالتزامات للموظف العام.

وتتلخص واجبات الالتزام القانوني المسلكي للموظف العام والتي تعتبر الحد الأدنى من قيَم النزاهة والشفافية والتي جاء بها نظام الخدمة المدنية الأردني في المواد 68 و69 والمواد 13 و14 من قانون الخدمة المدنية اليمني والأهداف التي جاءت بها مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة فيما يلي:

الفرع الأول: طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامرهم

حيث تقوم فكرة تنظيم الوظائف بصورة مراتب ودرجات على وجود رئيس يدرس بدقة القرارات التي من صلاحياته أن يتخذها ومرؤوس مطلوب منه تنفيذ هذه القرارات على الوجه المطلوب، وهذا ما يعرف بالتسلسل الإداري، وأكدت المادة 68/د من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الالتزام والتي نصت على أنه "... تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل" ؛ ولا تكون هذه الطاعة عمياء، حيث وضع القانون الحدود اللازمة التي تحمي الموظف والرئيس في عملية إصدار القرار، حيث يجب على الرئيس ابتداءً أن يتقيد بأركان شرعية القرار الإداري ومن ثم للموظف تنبيه الرئيس خطياً في حال تجاوز هذا القرار الشرعية الإدارية أو القانونية بالعموم(المادة 6 من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة في الأردن).

وتعزز سياسة التدوير الوظيفي من هذا الالتزام بصورة كبيرة، حيث إن الموظف في طبيعة الحال يكون لديه الحماس والشغف للعمل في بداية الوظيفة ومع تقدم الزمن وبسبب البيروقراطية قد يفقد هذا الحماس بحيث إنه قد يبحث عن طرق ملتوية حتى يشبع رغبة في داخله، ولكن في ظل تطبيق التدوير الوظيفي، يلتزم الموظف في كل مرة في إثبات نفسه أمام الرئيس الجديد وفي مهام الوظيفية الجديدة التي أُوكلت إليه، وبهذا يعود النشاط والرغبة في إثبات النفس وليملي الموظف مركزه الجديد حتى يعود ذلك عليه بالمدح وتقييم الأداء المرتفع والمكافئات والترقيات مما ينعكس بصورة عامة على المرفق العام، وبهذه الآلية يكون التدوير الوظيفي قد ساهم في عملية إلزام الموظف بطاعة رؤسائه وبالتالي عدم الخروج عنها بصورة قد تشكل فسادا في التنفيذ، وعليه يكون التدوير الوظيفي قد كافح الفساد الناجم عن عدم طاعة الرؤساء الإداريين.

الفرع الثاني: الكفاءة الأخلاقية.

يجب على الموظف العام التحلي بهذه الكفاءة عند تعيينه وطيلة فترة خدمته وما بعدها، فهي من صفات المواطن والعبد الصالح، وهي من متطلبات الالتزام بالقوانين والأنظمة، وتشتمل هذه الكفاءة على العديد من معتبرات حسن السيرة ومنها حسن السمعة واللياقة في التعامل ضمن القوانين والأنظمة والحفاظ على السجل

الوظيفي النظيف الخالي من المخالفات والعقوبات التأديبية، والحفاظ على السجل القضائي نظيف بحيث لا يرتكب أي جرائم تضر بسمعته الوظيفية، ويجب أن يلتزم الموظف بحسن السلوك ولاسيما في أوقات العمل أو خارجه، حيث يجب أن يلتزم الموظف بالأدب والكياسة في ساعات الدوام الرسمي مع المراجعين ومع زملائه في العمل ومع رؤسائه ومرؤوسيه (المادة 6 الفقرات (أ) +(ب)+(ج)+(د) من مدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2009م في الأردن)؛ ولا يتنصل من هذا الالتزام خارج أوقات الدوام الرسمي، بحيث يجب أن يحافظ على هذه المعتبرات في حياته الخاصة أيضاً لكونه يمثل صورة الدولة بالعموم، وهذا ما أكده نظام الخدمة المدنية ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة والقضاء الإداري في العديد من المناسبات.

وأكد قانون التدوير الوظيفي اليمني على سبيل المثال في نصوصه على ضرورة تحلي الموظفين بقيم النزاهة والعدالة وتفعيل الشفافية والمساءلة والمحاسبة، وذلك من خلال وجوب احترام الوظيفة العامة والحفاظ على كرامتها واستقامة الموظف، حيث أكدت المادة 3 من قانون التدوير الوظيفي اليمني على أنه "تجديد وتطوير الثقافة التنظيمية في وحدات الخدمة العامة لترسيخ مبدأ احترام الوظيفة العامة"؛ وبالتالي ضرورة توافر الكفاءة الأخلاقية كشرط بداية واستمرار في الحياة الوظيفية؛ ولاسيما أثناء عملية التدوير الوظيفي وهذا المستفاد من نص المادة 11 من ذات القانون التي نصت على "أن يراعي في تحديد الوظائف المنقول إليها نتائج تقييم الأداء، وتحدد اللائحة تفاصيل ذلك"؛ والمادة 12 من ذات القانون أيضاً التي جاء فيها "أن يكون مستوفياً للشروط المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م والقوانين النافذة الأخرى المنظمة للوظائف العامة وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (149) لسنة 2007م بشأن نظام التعيين في الوظيفة العامة".

حيث تهدف عملية تقييم الأداء إلى تقييم وتقويم سلوك الموظف ومدى التزامه وحفاظه على السجل النظيف المقترن بكفاءته الأخلاقية والمسلكية المهنية، حيث إن الموظف الذي يكون أداؤه ضعيفا لفترة من الزمن في الحياة الوظيفية، قد يعرضه ذلك للمساءلة التأديبية وحرمانه بعض الامتيازات، وهذا ما تحدده قواعد تقييم الأداء المتبعة في نصوص الخدمة المدنية ؛ ويتم التقييم بناءً على عدة مقاييس محددة يتم من خلالها الاعتماد على ما إذا كان الموظف أهلاً للاستمرار أو التقويم، وهذه المقاييس تتلخص بمعرفة العمل وإنجازه وطاعة الرؤساء وتحمل المسؤولية والإبداع واحترام مواعيد العمل وحسن العلاقات والسلوك في العمل، ويترتب على ذلك ما ذكرناه من آثار في حياة الموظف، وهذه المعتبرات هي التي تحدد كفاءة الموظف الأخلاقية والمسلكية والمهنية في العمل التي يسعى الموظف فيها للمنافسة لتحسين أوضاعه الوظيفية باستمرار لاسيما من خلال التدوير الوظيفي (الحلو ، 1983، 306 – 309 و 311 –312).

ونصت المادة 7/12 من اللائحة التنفيذية للتدوير الوظيفي اليمني والمنشورة على الموقع الرسمي للمركز الوطني للمعلومات على معايير ومقاييس التقييم للموظفين الخاضعين لعملية التدوير الوظيفي والتي نصت على أن "يتم تقييم الموظفين على أساس عناصر التقييم (الانتاجية – الالتزام – القدرات – السلوك العام– الاستفادة من التدريب)". (اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي رقم (31) لسنة 2009م بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (214) لسنة 2012م).

ونجد أن الكفاءة الأخلاقية كشرط للتعيين في الوظيفة العامة في الأردن تمثل رادعاً ومحفزاً للحد من الفساد بكافة أشكاله، فالوازع الديني والأخلاقي يشكل مانعاً في كثير من الأحيان لدى الموظف العام من ارتكابه المحظورات ومن بينها الفساد الوظيفي.

الفرع الثالث: عدم استغلال النفوذ الوظيفي.

إن استغلال الموقع الوظيفي يمكن الموظف بالإضافة إلى الاطلاع على أسرار المهنة، ميزة السلطة لكونه أحد أذرع الدولة الممتدة لتسيير العمل الإداري، ولما كان الموظف مُكلفاً بأمانة مقدسة وخدمة عامة فلا يجوز له استغلال الوظيفة واستعمال نفوذه الرسمي لتحقيق أغراض شخصية مثل تحقيق منافع لنفسه أو لغيره، فالاختصاصات الممنوحة للموظف منحت له لخدمة المرفق العام وتحقيق النفع العام فليس له أن يبتغي هدفاً آخر في استعماله لتلك الصلاحيات.

وإذا قام بعمل لتحقيق غرض آخر غير النفع العام فإن عمله الإداري هذا معيب بعيب استغلال السلطة، وعليه فقد حَظَرَ نظام الخدمة المدنية الأردني ومدونة قواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة على الموظف العام وتحت طائلة المسؤولية التأديبية "...استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية"؛ كما حُظِرَ عليه"... استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية أو عينية من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة أو مصلحة معها أثناء عمله عدا عن المسؤولية الجزائية والمدنية أيضا(الخلايلة، 2017، 114–115 ؛ الجبوري، 2009، 121).

كما تناولت المواد من 170 إلى 184 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته بشأن المسؤولية الجزائية عن استغلال نفوذ الوظائف، والمادة 69 من نظام الخدمة المدنية الأردني والمادة 8 من مدونة السلوك الوظيفي بشأن المسؤولية التأديبية عن ذلك أيضاً.

وأكد قانون التدوير الوظيفي اليمني على سبيل المثال على هذين الواجبين بأن لا يستغل الموظف موقعه الوظيفي ونفوذه وصلاحية اطلاعه على أسرار الوظيفة في المادة 5/12 من اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي اليمني التي نصت على أنه "لا يجوز تدوير الموظف إلى وظيفة إدارية عليا أو إشرافية سبق له

شغلها"، ونصت ذات المادة في الفقرة 6 على أنه "لا يدور شاغلوا الوظائف القيادية والإشراقية الذين يسيئون استغلال وظائفهم أو يتعسفون في استعمال سلطاتهم وفي كلتا الحالتين ينقلوا من الوظيفة القيادية أو الاشرافية إلى وظيفة أخرى تتناسب مع مؤهلاتهم وخبراتهم مع الاحتفاظ لهم بحقوقهم المكتسبة طبقاً للقانون مع عدم الاخلال بأحكام القوانين الجزائية النافذة" ؛ وذلك لأن المادة 16/أ من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني اعتبرت الإخلال بهذه الواجبات من جرائم الفساد، فيكون تطبيق نظام التدوير الوظيفي أداة مساندة لمكافحة هذا النوع من الجرائم.

المطلب الثاني : أثر التدوير الوظيفي على الأداء المهني للموظف في سبيل مكافحة الفساد.

يُعد الأداء المهني للموظفين في الوظيفة العامة انعكاساً لأداء المرفق العام، كما أن الموظفين ودرجة أدائهم الجيدة هو تعبير عن درجة فاعلية المرفق العام ومستوى إشباع الحاجة العامة، حيث إن اهتمام الموظف بمستوى أدائه ينعكس عليه بشكل إيجابي، ويعتبر الأداء المهني من المقاييس التي تقيس مستوى مهارات والتزام الموظف في العمل من خلال القدرة على القيام بإنجاز المهام المهنية اليومية التي تم إنشاء الوظيفة من أجل إشباعها وأيضاً المهام المهنية المستقبلية التي قد تتطلبها مهام الوظيفة لإشباعها بحسب تطور الحاجة ضمن الاختصاص الوظيفي، وكذلك الأمر قدرته على تنفيذ أوامر الرؤساء بخصوص العمل أيضاً، مما ينعكس على تحسين أوضاعه الوظيفية في كافة المستويات كالترقية والمكافئات والحوافز والنقل الإيجابي والتدوير الوظيفي.

وعلى هذا تم تحديد الواجبات التي تتعلق بالأداء المهني وهي حدود عامة لكل الوظائف تتعلق بالكفاءة والكفايات المهنية العامة وهي كالتالي:-

الفرع الأول: أداء أعمال وظيفته.

إن أول واجب من واجبات الموظف العام هو أن يؤدى أعمال وظيفته بدقة وأمانة وشعور بالمسؤولية، ويبدأ هذا الواجب من تاريخ مباشرة الموظف بالعمل، إذ يقع عليه الحضور المنتظم إلى مكان العمل، وأداء أعمال وواجبات وظيفته خلال الساعات المحددة للدوام الرسمي فلا يتأخر عن الساعة المحددة لبدء الدوام ولا يغادر إلا بانتهاء الوقت المحدد لذلك، وأن يكرس جميع أوقات الدوام الرسمي لوظيفته ولإنجاز واجباته، فلا ينشغل عنها بأعماله ومصالحه الخاصة واستقبال الأقارب والأصدقاء، وليس للموظف أن يتغيب عن العمل بغير عذر مقبول في أي وقت من أوقاته، وحتى حين يقدم استقالته يجب أن يستمر في العمل إلى أن تقبل استقالته صراحة أو ضمناً (الحلو، 1983، الصفحات 330-332). وقد أكدت على هذا الواجب المادة 68/ب من نظام الخدمة المدنية الأردني، والمادة 5/ج من مدونة السلوك الوظيفي، والمادة 1/13 و2/13 من قانون الخدمة المدنية اليمني.

كما يجوز تكليف الموظف بالعمل خارج اوقات الدوام الرسمي وفي أيام العطل والأعياد الرسمية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وبمقابل أجر إضافي عادل (المادة 28 من نظام الخدمة المدنية الأردني).

وإن تحديد أعمال كل وظيفة أو بيان اختصاصاتها قد يرد في القانون أو في نظام أو في تعليمات أو في شكل قرارات إدارية، ولكن الواجبات الوظيفية لا تُحدد دائما بنصوص واضحة صريحة مما يثير إشكالات كبيرة في العمل لا سيما فيما يتعلق بتحديد المسؤولية عما يقع من أخطاء ونسبتها إلى أصحابها؛ ونرى أن واجب الإحاطة التفصيلية بمفردات العمل اليومي المحددة بأي أداة قانونية لكل موظف وأن يرجع إلى رؤسائه فيما لم يرد بشأنه نص فيها فهي مسؤولية مشتركة للإدارة والموظف، فعلى الإدارة أن تحدد لكل موظف عمله وتصفه له تفصيلياً وعلى الموظف أن يراجع رؤساءه، لبيان حدود واجباته ومهامه وإيضاح كل غموض في ذلك، كما أن للإدارة أن تكلف الموظف بالقيام بأي عمل يستطيع القيام به وعلى الموظف أن يمثل لهذا التكليف حتى وإن وقع خارج اختصاصاته ومهامه الأصلية متى فرضت الظروف ذلك، وعلى الموظف أن يمتثل للتنفيذ، حتى وان اعترض ونبَه رئيسه إلى ذلك كتابة (الجبوري، 2009، صفحة 117)، ويؤدي الموظف هذه الواجبات بنفسه ولا يجوز أن يحولها لغيره إلا في الحدود المسموح بها تفويض الاختصاص بموجب التشريع.

بهذا الصدد إن الهدف من حركة التدوير هو تجديد النشاط وروح العمل وتجديد بيئة العمل وتحقيقاً لمشروع التغيير من أجل التطوير، وهذا لا يقلل من قدر من يكلف بعمل وينقل إلى غيره وإنما يضع الشخص المناسب في المكان المناسب وتمكينه من العمل في مجاله وإبداعه، كما تهدف هذه الفكرة إلى إلغاء مشاعر التفرد وروح الاطمئنان التي تسيطر على من يشغل موقعه لفترة طويلة، مما يؤثر سلباً على العطاء في العمل والعلاقات بين الزملاء؛ وإن التغيير والتدوير يعطي الحيوية والمرونة في العمل الإداري ويساعد في القضاء على البيروقراطية والخمول والتراخي؛ وعلى هذا فإن التدوير الوظيفي يهدف إلى نقل الموظف من موقعه لحثه على بذل الجهد المطلوب منه بما يحول دون انتشار مثل هذا النموذج داخل المنظمة، مع إحلال القائد القدوة محل القائد المتكاسل حتى يمكنه تحفيز مرؤوسيه ودفعهم نحو العمل الجاد والفعَال لتحقيق مصلحة المنظمة ككل؛ وأكدت المادة 3 من قانون التدوير الوظيفي اليمني على سبيل المثال على عمل التدوير الوظيفي بهذه الآلية (العلي، و العمر، 2018، 329).

ولعل أحد أهم أشكال الفساد التي يحاربها تطبيق نظام التدوير الوظيفي بفاعلية، هي المحسوبية والتي تعني إمرار ما تريده التنظيمات (الأحزاب أو المناطق والأقاليم أو العوائل المتنفذة) من خلال نفوذهم دون استحقاقهم لها أصلاً؛ والمحاباة التي تعني تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات والعطاءات أو عقود الاستئجار والاستثمار؛ والوساطة التي تعني تدخل شخص ذي مركز (وظيفي أو تنظيم سياسي) لصالح من لا يستحق التعيين أو إحالة العقد أو إشغال المنصب، حيث عادة ما يكون هذا النوع من النفوذ محلي بسبب

تواجد هذه القرابات أو العشائرية في ذات الإقليم المحلي، ولذلك عند تطبيق نظام التدوير الوظيفي في هذه الدوائر المحلية فإنه من المحتمل أن يجتث هذا النوع الشائع من ممارسات الفساد لكونه يقوم على القومية المحلية، فنقل الموظف بشكل دوري إلى أقاليم أخرى داخل الدولة يجعله غريباً عن أهل هذه المحليات في تلك المنطقة بالتالي لا مجال للمحاباة أو الوساطة أو المحسوبية في بيئة عمل خالصة بعيدة عن العلاقات الشخصية البعيدة (الأقرع، 2013).

وأكدت هذا الالتزام المادة 10/أ من مدونة السلوك الوظيفي الأردني التي نصت على "الاستحقاق والجدارة والتنافسية والعدالة على الموظف:- إتخاذ الإجراءات ذات العلاقة باختيار أو تعيين الموظفين أو ترفيعهم أو تدريبهم أو مكافآتهم أو تقييمهم أو نقلهم أو انتدابهم أو إعارتهم أو بأي من الأمور المتعلقة بأعمالهم، بشفافية ونزاهة مطلقة، وبمنأى عن أية اعتبارات ذات صلة بالقرابة أو الصداقة أو بالمفاهيم النفعية، ودون أي تمييز مبني على النوع الاجتماعي أو العرق أو العمر أو الدين، وباتباع بالقرابة أو الصداقة أو بالمفاهيم النفعية، ودون أي تمييز مبني على النوع الاجتماعي أو العرق أو العمر أو الدين، وباتباع أسس الاستحقاق والجدارة والتنافسية، والتقيد التام بالصلاحيات وإجراءات العمل المعتمدة". ج. "الامتناع نهائياً، سواءً بشكل مباشر أو غير مباشر، عن القيام بأي معاملة تفضيلية لأي شخص من خلال الواسطة والمحسوبية".

الفرع الثاني: المحافظة على مكان العمل وأدوات العمل.

يتصل هذا الواجب بالالتزام المسلكي الذي يقع على عاتق الموظف العام في المحافظة على أموال الدولة، كما يتصل هذا الالتزام بالأداء المهني للموظف، حيث إن مكان العمل وأدوات العمل هي الوسيلة التي يمارس من خلالها الموظف مهامه ويستخدم مهاراته ويشبع وظيفته من خلالها، فبدونها لا يمكن له أن يقدم الأداء المهني المطلوب منه، ومن صور الانحراف عن هذا الواجب التنظيمي هو الإسراف في استخدام المال العام، وتبديد الأموال العامة في الإنفاق على الأبنية والأثاث واللوازم المكتبية والأجهزة التقنية، والمبالغة في استخدام المقتنيات العامة في الأمور الشخصية(المادة 11 من مدونة السلوك الوظيفي).

الفرع الثالث: الإحاطة بالتشريعات الوظيفية وفهم أهداف الدائرة ورسالتها والالتزام بقِيمها.

يشمل هذا الواجب درجة معرفة الموظف وتعمقه بالتشريعات الناظمة لعمله وتمكنه من تطبيقاتها المختلفة، ودرجة الحرص على توثيق التشريعات الناظمة للعمل وفهرستها بشكل منظم يسهل الرجوع إليها، والالتزام بتطبيق التشريعات المتعلقة بالعمل (أنظمة وتعليمات وتوجيهات) والقدرة على فهم واستيعاب وشرح الغاية من وجود الدائرة وقيمها، ومدى فهمه واستيعابه للأهداف العامة للدائرة، ومدى إيمانه وانسجام ممارساته العملية مع رسالة وقيم الدائرة، ودرجة الحرص على تحقيق الأهداف العامة للدائرة، ودرجة الحرص على نشر وتسويق رسالة وقيم

الدائرة والترويج لها في اللقاءات التي يشارك بها سواءً أكانت رسمية أو غير رسمية (الدليل الإجرائي لإدارة الأداء الوظيفي وتقييمه في الخدمة المدنية الصادر عن ديوان الخدمة المدنية 2018، 23 – 24)؛ بالتالي إن تدوير الموظف العام في أقسام الدائرة أو لدوائر مختلفة يجعله محيطاً أكثر بهذه المعتبرات بدلاً من تقييده في مكان ومهام محددة لا تؤدي إلى تطوير معرفته وأدائه.

وعلى الرغم من أن العديد من هذه الواجبات المهنية تعتبر من قبيل جرائم الفساد في حال الإخلال بصور الالتزام بها، وذلك بناءً على عمومية تحديد نوعية الجرائم التي تعتبر من قبيل جرائم الفساد والمتعلقة بالإخلال بواجبات الوظيفة العامة التي يقوم بها الموظف لحسن سير العمل فيها بحسب المادة 16/أ من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني، حيث نصت المادة 16/أ من قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني على تحديد هذه الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والثقة العامة على أنها تلك التي جرمها قانون العقوبات وقانون الجرائم الاقتصادية الأردني....

إلا أنه وفي إطار منطقي، لا يمكن الأخذ على الإخلال البسيط وغير المتكرر بواجبات العمل المهنية – مثل التأخر عن ساعة الدوام– على أنه من جرائم الفساد، حيث يجب أن يكون الإخلال بهذه الواجبات بصورة جسيمة أو أن يكون طبيعة الالتزام نفسه جسيماً مما يلحق وقوع الإخلال به إخلالاً جسيماً يستوجب تكييفه على أنه جريمة فساد مثل تنفيذ الأعمال الوظيفية بطرق ملتوية تخدم المصلحة الخاصة للموظف أو التبذير بالأموال العامة بصورة جسيمة؛ "ويُعد من قبيل الإهمال الجسيم الموظف في العمل القانوني المناط به على نحو معيب يجعله مُشوباً بالبطلان أو الانعدام أو مباشرته خلافاً للأوضاع المقررة في القانون أو التأخير في إنجازه وذلك لعدم أداء العمل في الوقت المحدد له أو في الوقت الملائم لتحقيق الغاية منه" (الطائي، 2015، 88 – 89).

وعليه نجد أن بارتكاب الموظف العام جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة قد يُعد مرتكباً لجريمة اقتصادية وجريمة تُشكل فساداً إدارياً يخضع لقانون مكافحة الفساد ويشكل مسؤولية إدارية، بالإضافة إلى إيقاع العقوبة المنصوص عليها في قانون العقوبات الأردني.

وقد يُمَثل التدوير الوظيفي مَنهجاً حديثاً في المساهمة بنهوض الأداء الوظيفي لأعلى المستويات، ويساهم في تذليل الصعوبات المهنية وشحذ المهارات وتحديد القدرات والعمل على تطويرها عن طريق التبادل الوظيفي، ومن خلال تحسين علاقات الموظفين ببعضهم بين الأقسام المختلفة، فالتدوير الوظيفي فرصة للموظف حتى يتسنى له إثبات نفسه وفعاليته وقدرته الإنتاجية، فهو يخرج القدرات الكامنة ويعمل على إضافة مهارات جديدة والتعرض لخبرات جديدة واختصاصات متنوعة ضمن التنقل الوظيفي لإدارات مختلفة، ويعمل على رفع الخبرات من خلال التعامل مع الموظفين الآخرين الجدد والاستفادة من خبراتهم، وبالتالي يعزز العمل في روح الفريق

والتنسيق الفعال ويساهم في زيادة الانتماء للوظيفة الأمر الذي ينصرف بشكل إيجابي على القيام بكل الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف على أكمل وجه (عبدربه، 2019، 51).

ويساعد التدوير الوظيفي على ربط أهداف الموظف ورغبته في تطوير الذات وتحقيق الآمال المشروعة بأهداف المرفق العام، حيث أنه ومما لا شك فيه أن نجاح وتطوير المرفق العام من نجاح وتطوير الموظف، فالتدوير الوظيفي من خلال أهدافه وضع الموظف نُصب عين آلية عمله، ولا شك أن هذا الاعتبار يساعد الموظف على تقبل الوظيفة والعمل على تطويرها من خلال اهتمام المرفق العام بتطويره، فالرضا الوظيفي يبعد الموظف عن دائرة الإخلال بواجبات الوظيفة، وبالتالي قد يدرئ مواطن نشوء قاعدة الفساد في نفس الموظف وفي أدائه لعمله الذي يعكس حسن السير فيه مدى إتمام الموظف لمهامه ومسؤولياته بكفاءة ونوعية، الأمر الذي يجعل من المرفق العام في مستوى متقدم من خلال حسن سير العمل فيه واطراده على تقديم الخدمة العامة بكفاءة ونوعية أيضاً، ويعمل المرفق العام ومن خلال دائرة الموارد البشرية على توفير كل ما يحتاجه الموظف في بيئة العمل من أدوات قانونية ومادية لازمة لتحقيق العمل والقيام بالمسؤوليات على أكمل وجه، ويعمل على تحفيز الموظف لرفع أدائه وتعزيز ثقته بنفسه بالتالي رفع الروح المعنوية ودرجة الرضا الوظيفي والولاء والالتزام التنظيمي من خلال تطبيق التدوير الوظيفي في المرافق العامة(عبدربه،2019، 120).

ويعتبر التدوير الوظيفي أداة تدريبية فعّالة منخفضة التكاليف والمتطلبات التنظيمية حيث إنه وكما وضحنا كلما اتسعت رقعة تطبيق التدوير الوظيفي زادت فرص التعلم، ولا يركز التدوير الوظيفي على رفع كفاءة الموظف واستخلاص قدراته وجعله أداة إنتاج، بل يعتمد التدوير الوظيفي على إلقاء الفرص على الموظفين في إيجاد ذاتهم والمراكز التي تناسب إمكاناتهم واكتشاف مهاراتهم وما يجيدون ويحبون عمله لاستفزاز قدراتهم الإبداعية في مختلف المجالات وتجربة القيام بمهام مختلفة ونوعية، بالتالي يوفق التدوير الوظيفي بين رفع كفاءة الأداء وتحقيق رغبات الموظفين، إذ إن وضع الفرد في عمل لا يجيد القيام بمتطلباته ينعكس سلباً على ثقته بنفسه بالتالي على إنتاجيته وحسن تصرفاته (رعاب، و حداد، 2019 ، 58).

وبما أن المادة 7/12 من اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي اليمني نصت على أن "يتم تقييم الموظفين على أساس عناصر التقييم (الانتاجية – الالتزام – القدرات – السلوك العام– الاستفادة من التدريب)، فإن هذه العناصر مرتبطة بشكل أساسي ومباشر بالواجبات الوظيفية التي سبق وأن حددناها، والتي لا يمكن تدوير الموظف إلا عند تقييم أدائه وفقاً لها كما وضحنا، وأن الإخلال بها يشكل جريمة فساد، بالتالي إن التدوير الوظيفي يكافح الفساد الإداري والمالي من خلال نصه على الالتزام بهذه القواعد التنظيمية عند إجراء عملية التدوير الوظيفي، وبشكل مؤثر إيجابي على الموظفين في حثهم على التنافس لنيل درجة تقييم بما يتفق مع

عملية التدوير الوظيفي لتحقيق الأهداف التي جاء بها هذا القانون والتي تعود على الموظف والإدارة معاً في دائرة النفع.

وبعد تحديد هذه الالتزامات المهنية وما يُعد من قبيل الانحرافات التنظيمية وذلك للتفريق بين الإهمال أو التقصير الجسيم وغير الجسيم فيها، وعليها ما يُعد فساداً إدارياً ومالياً وأثر التدوير الوظيفي عليه وما لا يعد فساداً، وبالتالي فإن بعض هذه الالتزامات متكاملة ومتوازنة وضمن تقييم الأداء العادي، ولكن الإخلال بإحداها بصورة مستمرة أو بصورة واسعة يعني أن الموظف غير كفؤ، ويتم تحديد ذلك من خلال تقييم الأداء، وبالتالي يجب وحسب موازنة ضمانات الموظف وحقوق الإدارة التدريبي وإعداده ومن خلال التدوير الوظيفي، وإن لم يتحسن أداؤه يجب مراجعة فيما إذا كان هنالك شبهة فساد في تعيينه أصلاً، وبهذا يتم التخلص من الموظف غير الكفؤ والفساد في الواجبات الوظيفية في آن واحد.

وعملية التدوير الوظيفي تقوم على هذه الآلية التي من خلالها عند تدوير الموظف فهو بحاجة ليثبت كفاءته مرة أخرى، فالتدوير بمثابة رقابة مستمرة وأداة وقائية وعلاجية في مكافحة الفساد، فالطبيعة القانونية للتدوير الوظيفي هي تعيين بطريقة النقل كما وضحنا، وهي أداة تَحَقُق مستمرة لتوافر شروط التعيين والكفايات العامة بجانب عملية تقييم الأداء، فهذه الواجبات المهنية هي كفايات عامة، وعليه يجب توافرها في كل موظف باستمرار، فاذا كان هنالك شبهة فساد أو ثغرة سوف تتكشف من خلال تدوير الموظف تحت إدارة رئيس جديد ودائرة جديدة ومن الممكن مهام جديدة تُعيد تحديد قدرات الموظف العام.

وأخيراً يمكن استخلاص أثر التدوير الوظيفي على الأداء التنظيمي للموظفين وآلية مكافحته للفساد بما يلي:

1- إن التدوير الوظيفي يعزز الولاء التنظيمي بالتالي الرضا الوظيفي والالتزام بواجبات الوظيفة العامة.

2- يعتمد التدوير الوظيفي على تطوير الموظف أولاً وتحقيق رغباته الوظيفية وآماله المشروعة، بالتالي تطوير آلية مكافحة الثغرات النفسية التي تشكل قاعدة نشوء الفساد لدى الموظف.

3- يقضي التدوير الوظيفي على البيروقراطية التي تُعد أهم مسبب لاعتقاد أن الوظيفة ملك للموظف بسبب الجمود التنظيمي والتحديد المُطلق على المدى الطويل للمهام وعدم تنوعها، والالتزام المرهق بقاعدة الهرمية والتي تهمش الموظف ولا تؤهله للمشاركة الإيجابية وتحمل المسؤوليات.

4-وأخيراً، يعزز التدوير الوظيفي قيم النزاهة والعدالة والشفافية داخل الموظف، مما يُشركه في عملية مكافحة الفساد والالتزام بمسؤوليته في الإبلاغ عنها ، لكونه يهيئه نفسياً وقانونياً لتقديم الأداء المتنوع والذي يناسب قدراته ويطورها ليشعر بأهميته والذي يساعده على تولي المهام القيادية والترقية الوظيفية مما يعزز الرضا الوظيفي باستمرار ويقضي على الاغتراب والاحتراق الوظيفي.

المبحث الثاني

أثر التدوير الوظيفي كآلية لمكافحة الفساد بالنسبة للإدارة.

يكون التدوير الوظيفي أداة إيجابية لتحقيق مقاصد التنظيم الإداري في مكافحة الفساد المالي والإداري، وكذلك قد يكون أداة سلبية تضيف عبئا على الإدارة في مكافحتها للفساد الإداري والمالي في حال الخروج عن الفكرة الرئيسية والاستخدام الخاطئ لتطبيق سياسة التدوير الوظيفي؛ وهذا ما سنتطرق له في المطلب الأول في الآثار الإيجابية للتدوير الوظيفي على الإدارة في مكافحة الفساد، وفي المطلب الثاني في معوقات التدوير الوظيفي وآثارها السلبية على الإدارة في مكافحة الفساد.

المطلب الأول: الآثار الإيجابية للتدوير الوظيفي على الإدارة في مكافحة الفساد

في مَعرض الحديث عن النزاهة ومكافحة الفساد، يقع على عاتق الإدارة واجب قانوني أثناء ممارستها لدورها الدستوري في الدولة، يتمثل بتقديم الخدمة العامة للمواطنين وإدارة شؤون الدولة وتنفيذها باطراد وانتظام ابتغاء سيادة المصلحة العامة وفق الشرعية القانونية والمشروعية، ويتم بيان الأثر الإيجابي لتطبيق سياسة التدوير الوظيفي في الإدارة العامة أثناء تأديتها لهذا الواجب وما يتفرع عنه من واجبات.

ويقع على عاتق الإدارة العامة في الدولة واجب مكافحة الفساد في حدود إدارتها وسُلطتها المركزية وما يخضع لحُكمِها من هيئات لامركزية بعناصرها، وتمارس الإدارة وهذه الإدارات واجب مكافحة الفساد من خلال وسائلها الداخلية التي حددها القانون، مثل ديوان الخدمة المدنية ودائرة التفتيش القضائي والمجالس واللجان الداخلية مثل مجلس الخدمة المدنية واللجنة المركزية لشؤون الموظفين ولجنة شؤون الموظفين ولجنة الموارد البشرية والمجالس التأديبية، عِدا عن واجب الهيئات الخارجية المستقلة المتخصصة بالرقابة على هذه الواجبات والتي تم إنشاؤها بقانون لهذه الغاية، كهيئة النزاهة ومكافحة الفساد وديوان المحاسبة.

أما عن واجبات الإدارة بالعموم فتنقسم وفق جهة الالتزام، بحيث يترتب على الإدارة العامة بصفتها المعنوية السَلطَوية التزام إدارة شؤون التنفيذ الإداري للسلطة التنفيذية بشكل عام، وبالتالي إدارة كل ما يتعلق بشؤون الوظيفة العامة وفق تقسيماتها ومُحدَداتها، وإدارة شؤون الموظف أيضاً، وإدارة الحاجة العامة، بالإضافة للواجب الدولي المترتب بموجب التوقيع والمصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالإدارة العامة للدول كجزء من المجتمع الدولي لتنظيم الشؤون ذات الأهمية على المستوى الدولي، وواجبها بالتنسيق والتعاون والتسهيل على الجهات المختصة والمستقلة بالرقابة والمحاسبة الإدارية والمالية في الوظائف العامة مما دعانا لتناولها وأثر التدوير الوظيفي عليها وفق ما يلي:-

الفرع الأول: واجب التنظيم التشريعي لمكافحة الفساد.

إن من أول وأهم الواجبات الواقعة على عاتق الإدارة العامة في إطار مكافحتها للفساد، والمُحرك الأساسي لدورها الفاعل في المجتمع الدستوري، والأداة التي تمنحها الصلاحية في مكافحة الفساد وفق الشرعية، هي الأداة التشريعية، وذلك بموجب المادة 91 من الدستور الأردني والتي تنص على أن يَعرض رئيس الوزراء مشروع كُلَ قانون على مجلس النَواب...". بالتالي للسُلطة التنفيذية بالتعاون مع أذرعها وبموجب الاختصاص الدستوري في صلاحية الاقتراح التشريعي، وللسُلطة التنفيذية كإدارة عامة أن تمارس صلاحية التشريع بشكل مباشر وفق الولاية العامة بإدارة شؤون الدولة، وذلك بناءً على قانون (نظام تنفيذي وفق المادة 31 من الدستور الأردني) أو بنظام مستقل (وفق المواد 45 و114 و120 من الدستور الأردني) فتُنَفذ الإدارة واجبها في مكافحة الفساد وتعزيز قيَم النزاهة من خلال هذه الأدوات التشريعية ابتغاء المصلحة العامة .

وبَعد تحديد أساس هذه الصلاحية الدستورية، وما ينبثق منها وهو واجب المساهمة في تحديد الإطار التشريعي لمكافحة الفساد في الإدارة العامة من باب التعاون بين السلطات العامة وبين الهيئات المستقلة والمتخصصة في الرقابة والمحاسبة المالية والإدارية، والذي يقع على عاتق الإدارة نفسها.

ويأتي دور التدوير الوظيفي في تعزيز هذا الواجب الواقع على عاتق الإدارة من خلال أنه لا بد من النص على اقترانه بتشريعات مكافحة الفساد، على سبيل المثال ما نص على قانون التدوير الوظيفي اليمني في المادة 3 منه والتي جاء فيها أن هذا القانون يهدف لتعزيز عملية الإصلاح الإداري واستكمال منظومة القوانين المعززة للشفافية ومكافحة الفساد وتجسيد مبدأ العدالة والإدارة النزيهة كمطلب حتمي لتعزيز جهود التنمية المستدامة... ونصت المادة 13 منه على أن "يتولى رئيس كل وحدة من وحدات الخدمة العامة رفع مقترحات التدوير وفقاً لأحكام القانون والنماذج والاستمارات المعدة من قبل الوزارة والمقرة من مجلس الوزراء".

فالعَملية المُتكاملة للتدوير الوظيفي تحتاج لأن تُحدد الإدارة العامة الحاجات المُراد إشباعها ضمن الأسباب الموجبة والتي منها تُحدَد الأهداف المرجو تحقيقها، فينصرف أثر التدوير الوظيفي كأسلوب تشريعي حقوقي، وتنظيمي إداري، إلى حماية المصلحة العامة في الدولة، وبالتالي حماية الشرعية المُتصلة بالأدوات التشريعية للإدارة في مكافحتها للفساد، وتَذليل حجم العَوز الفعليَ لمواكبة تَطَوُر جرائم الفساد وسُبل ارتكابها بأساليب وقائية حديثة تمنع الجريمة قبل ارتكابها، بَل وتُساعد على عِلاجها بِداية من خلال المُساعدة على اكتشافها من خلال آلية عمل قانون التدوير الوظيفي ، فواجب الإدارة العامة في مكافحتها للفساد هو التخطيط التشريعي لقانون التدوير الوظيفي لمُحاربة الفساد والاستفادة من أثره الإيجابي على تعزيز المنظومة التشريعية في مكافحة الفساد.

ونستطيع القول إنَ واجب الإدارة في التخطيط للعمل الإداري وممارسة دورها كسُلطة للمُجتمع، ينصرف للتخطيط التشريعي لمكافحة الفساد أيضاً، حتى لا نكون أمام أفكار نظرية وعشوائية في تنفيذ هذا الواجب على الإدارة، بالتالي يتحدد واجب الإدارة في التخطيط والتصميم التشريعي ومواكبة كل ما هو جديد وفَعَال وشرعيَ وضمن الإمكانيات العامة في سبيل مكافحة الفساد تشريعياً، حيث يتم هذا النَسَق التنظيمي وفق خُطط مدروسة ومُعدة مُسبقاً وبقالب تشريعي وتنظيمي، فالعَملية المُتكاملة للتدوير الوظيفي تحتاج لأن تُحدد الإدارة العامة الحاجات المُراد إشباعها ضمن الأسباب الموجبة والتي منها تُحدَد الأهداف المرجو تحقيقها، فينصرف أثر التدوير الوظيفي كأسلوب تشريعي حقوقي، وتنظيمي إداري، إلى حماية المصلحة العامة في الدولة، وبالتالي حماية الشرعية المُتصلة بالأدوات التشريعية للإدارة في مكافحتها للفساد، وتَذليل حجم العَوز الفعليَ لمواكبة تَطَوُر جرائم الفساد وسُبل ارتكابها بأساليب وقائية حديثة تمنع الجريمة قبل ارتكابها، بَل وتُساعد على عِلاجها بِداية من خلال المُساعدة على اكتشافها من خلال آلية عمل قانون التدوير الوظيفي والتي سبق ذكرها في السابق بشكل تكاملي، فواجب الإدارة العامة في مكافحتها للفساد هو التخطيط التشريعي لقانون التدوير الوظيفي لمُحاربة الفساد والاستفادة من أثره الإيجابي على تعزيز المنظومة التشريعية في مكافحة الفساد.

الفرع الثاني: الالتزام بتقديم الخدمة العامة.

إن من أهم الواجبات الواقعة على عاتق الإدارة في مكافحتها للفساد الإداري والمالي ومحَط تحديد أثر آخر للتدوير الوظيفي على عمل الإدارة، هو الالتزام بتقديم الخدمة العامة، والتي تُعتبر أساس إنشاء المرفق العام بأكمله، فمن متطلبات تقديم الخدمة العامة القائمة على العمل الإداري والمالي هو مكافحة الفساد الذي يؤدي إلى عرقلة هذا العمل، وإن من متطلبات مكافحة الفساد هو تقديم الخدمة العامة أيضاً على الوجه الأمثل، ويتضح من ذلك أننا بصدد علاقة متبادلة الأثر القانوني.

كما أن الغاية الأولى والنهائية والمسوغ من وجود مرفق عام، هو إدارة الحاجة العامة وتقديمها على أكمل وجه، وهذا الواجب هو المبرر التشريعي والواقعي والإجرائي من جميع تصرفات ووسائل وواجبات الإدارة الأخرى، فيمكن وصفه أيضاً على أنه المُحرك الوجودي للمرفق العام، بالتالي للوظيفة العامة بالتالي للموظفين وعليه المبرر لإدارة هذه المحددات.

وإن هذه الأبعاد القانونية الالزامية والحقوقية، لها الأثر المترتب على تقرير الإطار الموضوعي والعملي لكل مُحددات عمل السُلطة التنفيذية بصفتها الإدارية على وجه الخصوص في رعاية مصالح المواطنين وضمان تنظيم ممارسة حقوقهم، فهذه الحدود يجب وفي جميع الأحوال ألا تخرج عن خطوط الصالح العام، وأن يكون

مَصدرها الحاجة العامة المطلوبة المشروعة في عملية التنظيم الإداري وتنظيم المراكز القانونية في الدولة، وعليه تنظيم ديمومة تقديم الخدمة العامة والحفاظ على الكفاءة والكفاية الهيكلية لقيام المرفق.

ويحقق التدوير الوظيفي الأثر الإيجابي الفَعال في هذه الجزئية المُتعلقة بالكفاءة التنظيمية والكفاية الهيكلية من القوى البشرية على وجه الخصوص، فهو يُنشئ جيلا مُتعاقبا مؤهلا للإحلال والتعاقب الوظيفي لسَد أي نقص فيه للحفاظ على استمرارية تقديم الخدمة العامة واطراد المرفق وحُسن سيره، حيث إن عرقلة هذه الخدمة قد ينتج عنه آثار تسبب ضرر بمصلحة بعض الأشخاص الأمر الذي يُعتبر سبباً لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري، وقد ينتج ذلك بسبب التباطؤ غير المبرر في تقديم الخدمة، والذي يُعتبر من أهداف مكافحة الفساد الإداري بالرجوع لنص المادة 4 من قانون هيئة النزاهة ومكافحة الفساد الأردني الفقرة (ب) والتي جاء فيها أن من أهداف الهيئة "التأكد من أن الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة".

كما أن التدوير يوسع هذه القاعدة ويُساند مهمة التعاقب الوظيفي، فهو يعمل على تخطيط التعاقب الوظيفي ضمن إطار تحديد الوظائف الحرجة، وهي الوظائف المهمة الذي يمكن أن يكون التخلي عنها بشكل مفاجئ أو وضع شخص غير مناسب لمتطلبات العمل يساهم في إبطال عمليات أساسية وضرورية في المؤسسة أو إحداث ضرر في تقديم الخدمات كما يجب.

لذلك يأتي دور التدوير الوظيفي في هذه الجزئية لتأهيل جميع الموظفين بطريقة سلسة ومباشرة وفق نهج تشريعي أصولي بشكل مستمر وضمن إطار العمل العادي، ويعمل على الإسهاب في قاعدة المهارات والكفايات الوظيفية لجميع الموظفين من دون استثناء بحيث يعمل على تهيئة الموظفين لوظائف ومسؤوليات أعلى وفق الخطة التطويرية، وكشف إبداعات الموظفين ومزاياهم في ظروف العمل المختلفة، ويساعد التدوير الوظيفي في رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية وتوفر مرونة في التحركات الإدارية، وايضاً توفير كفاءات عامة أكثر تتناسب مع أهداف المؤسسة بل وأهداف المرافق العامة بالعموم وفق الوظائف المتجانسة وليس فقط تناسب أهداف القسم (فلاته، 2011، 25).

ويأتي قانون التدوير الوظيفي اليمني ويبرز المثال على ذلك ويحقق أعلى معاني أهداف هذه العملية التنظيمية المحورية في قيام تقديم الخدمة العامة في المرفق العام، وينص في المادة 11 في الضوابـط على أنه "1- إذا توافق تدوير شخصين أو أكثر في خط السلطة الواحد أجل نقل الثاني منهم فترة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على ستة أشهر. 2- لا يجوز أن تزيد نسبة التدوير لموظفي التكوين التنظيمي الواحد في آن واحد على (50%) من إجمالي الموظفين، ويؤجل تدوير الباقي فترة لا تزيد على ثلاثة أشهر. 3- إذا توافق تدوير شاغل الوظيفة

الأساسية مع نائبه أو مساعده في أي تكوين تنظيمي في وقت واحد أجل نقل المساعد أو النائب فترة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على ستة أشهر...".

ومن متطلبات وجود هذه الآلية في التخطيط التنظيمي للكفاية الهيكلية كضمانة للإدارة العامة في حُسن سير مرفقها واطراد تقديمها للخدمة العامة، والتي يسعى التدوير الوظيفي لتحقيقها وهو أحد أهدافه الأساسية الرامية لإحقاق المصلحة العامة، وذلك من خلال تمكين وحدات الخدمة العامة من القيام بعملية تأهيل وتدريب مستمر للموظفين.

وبهذا تكون الإدارة من تطبيقها للتدوير الوظيفي قد استفادت من هذه المخرجات على جميع المُستويات وكافة الأصعدة التنظيمية والهيكلية، وساعدت في تحقيق الشفافية في اتباع اسلوب مُوَحد وواضح تنفيذاً لقانون يحفظ المراكز القانونية وتحت إدارة مُوَحدة من غير تدخل هيئات ولجان أخرى وتشَعُب سُلطات التوجيه للموظف والعمل الإداري، وهذا ما يحقق الالتزام في التنظيم النزيه ويكافح الفساد الناتج عن الانحراف بهذا التنظيم مما ينعكس نهاية على تقديم الخدمة العامة إيجاباً.

ونخلُص مما سبق إلى أن المصلحة العامة في إطار الدوائر العامة تقوم على عدم الانقطاع أي الانتظام والاطراد، وهذا من المبادئ التنظيمية التي تحكم المرافق العامة، ولعل أهم ما يحققه التدوير الوظيفي للمرفق العام هو هذا المبدأ، لكونه يعمل على تهيئة جميع الموظفين للقيام بجميع الأعمال والخدمات المتنوعة، لا حصرها بشخص مُعين فيما إذا غاب تتعطل تلك الخدمة وتتعطل المصلحة العامة، ولعل هذا الواجب من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الإدارة في مكافحتها للفساد، فالإدارة تعزز سعيها لتقديم الخدمة على الدوام من خلال التدوير الوظيفي.

الفرع الثالث: واجب الرقابة والمساءلة.

إن الرقابة هي وسيلة الصلاحية القانونية، وأداة التحقق السابق الوقائي في عمل الإدارة، وهي الأداة الأساسية لأساس إنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وديوان المحاسبة، فمنطلق الرقابة هو الأداة السياسية التي تحكم عمل سُلطات المجتمع الدستورية وفق شرعية وسيادة القانون، وأساس توازن هذه السُلطات في قِواها الحقوقية الدستورية، وضمان لتعاونها لتجذير قَوام مبادئ العقد الاجتماعي السامية، وهي المُرتكز الذي يُترجم لاحقاً لصلاحية المساءلة وما يتبعها من أثر قانوني.

وتتولد مهمة الرقابة من توزيع وظائف الدولة على سُلطاتها، فيقع على عاتق السُلطة التنفيذية إدارة شؤون الدولة وتنفيذ القوانين وبما في ذلك القوانين المُتعلقة بالنزاهة ومكافحة الفساد، وتكون هذه الرقابة الذاتية الداخلية إما رقابة مركزية رئاسية بموجب وجود طبيعة العلاقة التبعية الرئاسية وفق تسلسل الهرم الإداري من رئيس

ومرؤوس ولجان وهيئات داخلية، وتكون ضمن نطاق شامل على الأعمال والأموال، أو الرقابة عن طريق الوصاية الإدارية (الإشراف) على الهيئات اللامركزية من خلال المكنة القانونية أي بموجب نص قانوني والممنوحة للسُلطات المركزية في الإشراف على الهيئات اللامركزية بهدف حماية مبدأ المشروعية وتكريس سير المرفق التنفيذي بانتظام واطراد، وهذه الأخيرة هي مظاهر قيود على الاستقلال المالي والإداري للهيئات اللامركزية، والمتصلة أعمالها في الصورة التنفيذية الكاملة لقرارات الدولة والمتصلة أموالها بالموازنة العامة للدولة، لذلك كان ذلك مسوغاً أن يكون للسُلطة التنفيذية الوسائل التي تكفي وتكفل إلغاء أو تعطيل الأعمال والأموال غير المشروعة، لحماية نفسها من أن تقع تحت ثِقل المساءلة والمسؤولية (زكي، 2011م، 192؛ ابو راس، 1984، 169).

ويمكن الاستفادة من التدوير الوظيفي في مكافحة الإدارة للفساد من خلال صلاحية الرقابة والمساءلة، من خلال أن يتضمن في نطاقه تدوير القائمين على مهمة الرقابة أصلاً ؛ ونضرب في ذلك مثال ما انتهجه المشرع اليمني في تشريع التدوير الوظيفي بموجب المادة 6/أ من قانون التدوير الوظيفي اليمني التي نصت على أن " تتم عملية التدوير على مستوى وحدات الخدمة العامة للموظفين المعينين في التكوينات التنظيمية المختصة بـ : ... إدارة الرقابة الداخلية". ونصت المادة 11 من ذات القانون على أنه "... إذا توافق تدوير شاغل الوظيفة الأساسية مع نائبه أو مساعده في أي تكوين تنظيمي في وقت واحد أجل نقل المساعد أو النائب فترة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على ستة أشهر..."، ويتضح من ذلك تعزيز هذا القانون استمرارية الرقابة الرئاسية.

ونصت المادة 19 من ذات القانون على أنه " لسلامة تنفيذ هذا القانون تقيَّم كل وحدة من وحدات الخدمة العامة سنوياً أداء موظفيها وفقاً للأحكام والقواعد المحددة في قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م ولائحته التنفيذية وعلى أساس النماذج والتعليمات الصادرة من الوزارة" ؛ ونصت المادة 11 أيضا من القانون ذاته على" ... أن يراعي في تحديد الوظائف المنقول إليها نتائج تقييم الأداء، وتحدد اللائحة تفاصيل ذلك". الالتزام باللوائح التنظيمية لوحدات الخدمة العامة". وهذا يضمن قِيام التدوير الوظيفي بتعزيز الأثر الإيجابي وزيادة الأهمية لنظام الرقابة من خلال تقييم الأداء، وربطه بالتدوير الوظيفي الذي يسعى لتطوير الموظف وزيادة فُرصه.

ونخلص من واقع العرض السابق أن التدوير الوظيفي قد حقق خاصية القاعدة القانونية بالعموم والتجريد، وحقق مبدأ سيادة القانون، والمشروعية والعدالة والمساواة، عن طريق السير على نهج أن الدولة والمواطنين يخضعون للقانون في دولة الحق والقانون، فهذه المعاني الدستورية التي سُنَ تشريع التدوير الوظيفي مع التقيد بحذافيرها ما يمزيه من حيث الطبيعة القانونية، فهو قانون قوي التنظيم من حيث موضوعاته وأشخاصه وأهدافه

وضوابطه وأدواته، بالتالي عند عملية التدوير نعامل الإدارة كما نعامل الموظف وهذا يترتب عليه المساواة والعدل والتجريد أمام المرافق العامة وبين الموظفين، فيعود ذلك بالنفع على الجهاز الإداري وتعزيز قِيم النزاهة الوطنية.

المطلب الثاني: معوقات التدوير الوظيفي وآثارها السلبية على الإدارة في مكافحة الفساد.

إن أعمال الإدارة في مكافحتها للفساد ومن خلال التدوير الوظيفي، لا تختلف عن بقية أعمالها والتي بطبيعة الحال قد تواجه بعض المعيقات ، ولا يمكن تصور عمل من غير تعرضه للانتقاد، ولا يوجد عمل بشري كامل، ولكن السبيل إلى تخفيف حدة هذه المعيقات ، هو توقعها قبل حدوثها حتى يتسنى للإدارة تجنبها أو إفراد الحلول إزاءها.

كما أن تطبيق التدوير الوظيفي ليس عملية تنظيمية سريعة كالأنظمة والتعليمات والقرارات وغيرها من نشاطات وتنظيمات الإدارة الموضوعية والإجرائية، ولا يمكن للإدارات تولي تطبيقه وحدها؛ وإن كان كفكرة شكلية بسيطة من خلال تنقيل دوري مستمر للموظفين داخل الإدارات، لكن في الواقع يحتاج التدوير الوظيفي لعملية تخطيط وتنسيق بإشراك الجهات ذات العلاقة، كالسُلطات الدستورية لدراسة الأبعاد الحقوقية والسياسية لهذا النظام، كالإدارات العامة للشؤون المالية، والإدارات العامة لشؤون الموظفين وإدارات الرقابة على الفساد المالي والإداري وفق تخصصها الأصيل، وصولاً لإشراك الموظف نفسه في عملية التخطيط والتصميم نظراً لأهميتها وتغييرها الجذري في المراكز القانونية لهذه الفئة، حيث يعتبر التدوير الوظيفي عملية صعبة وتتسم بالحساسية ويحتاج نجاحها إلى درجة عالية من الموضوعية والحيادية والشفافية في التعامل مع الأسس والضوابط والشروط التي تعتمد عليها عمليات التدوير خاصة تلك التي تتعلق بالتنظيم التشريعي والتي تتعلق بتقييم الأداء لما فيها من سلطة تقديرية للإدارة في التدوير في هذا الإطار (نعمان، 2013، 12).

وإن أول ما يمكن أن يثير الجلَبة في الرأي العام حول تطبيق سياسة التدوير الوظيفي، هو مدى استعداد الإدارات والموظفين لمثل هذا التغيير الجذري، ومحاولة إيجاد نصوص التوازن ما بين الحقوق الأساسية للموظفين وتطبيق التدوير الوظيفي، حيث إن مقاومة التغيير قد تزيد في بعض الأحيان كلما كان هذا التغيير مُعقداً أو جذرياً، وقد يعود ذلك للعديد من الحواجز النفسية السلبية لدى الموظفين والإدارات، حول التخبط والجُهد المطلوب من كليهما في إنجاح هذه العملية، فلا يرحب البعض بالمزيد من المسؤوليات، ولكن أهم ما يمكنه تحقيق الاستقرار في هذه المرحلة، هو عملية التخطيط والتصميم والتنسيق الطويلة، والشفافية والعدالة والمشاركة مع اللجان الحوارية من جميع المؤسسات الوطنية لاسيما من الموظفين أنفسهم، حتى يتسع لهم الوقت لفهم مدخلات ومخرجات هذه العملية، ومدى تأثر مراكزهم القانونية بمكتسباتها خلال تطبيق عملية التدوير الوظيفي، فننتقل في هذه الحالة من الفكرة المجردة للنقل والشعور بعدم الاستقرار والأمان الوظيفي والشعور بالتخبط ونقص

الهيكلة والكفايات الإدارية للإدارات، إلى فهم متكامل ومناسب يحقق ويضم أهداف سياسة التدوير الوظيفي وأهداف الإدارات والموظفين بذات الاتجاه، من خلال جعلهم جزء من إنشاء وتحديد أطر هذه السياسة وبما لا يخل بمقاصدها (المحاميد، 2020، 28).

وإنه لمن المعوقات التي تُحيط التنظيم الخاطئ لسياسة التدوير الوظيفي، هو النقص أو الزيادة في القوى البشرية في دائرة ما، وقد ينتج ذلك مع عدم التخطيط السليم للهيكلة الإدارية على مستوى كل إدارة وضُعف اللائحة التنظيمية داخلها والتقارير الخاطئة حول التدوير الوظيفي، مما يحيلنا إلى مشكلة عظيمة تُعتَبر من أهم معوقات الإدارة العامة في مكافحتها للفساد، وهي البطالة المُقنَعة، ويمكن تعريف "البطالة المُقنّعة أو ما تسمى بالبطالة المخفية ظاهرة تحدث عادة في الدول النامية والتي تتميز بانخفاض في الإنتاجية وغياب التخطيط الاستراتيجي والرؤية المستقبلية. تحدث نتيجة تكدس الموظفين في الجهاز الحكومي بما يفوق احتياجات تلك الأجهزة (الصائغ، 2020).

ومن هذه المعوقات أيضاً وما يعتبر أساسا لهذه المشكلة، هو الضعف التشريعي لعملية التدوير الوظيفي أو التداخل التشريعي مع تشريع التدوير الوظيفي مما يُعيق أو يؤدي إلى ازدواجية الأحكام الموضوعية والتي قد تبرز إشكالية تنازع القوانين وإضافة عبء تفسير وتحليل التنظيم الإداري إثر هذا التخبط التشريعي، ولذلك يجب أن تكون جهات التشريع على إطلاع بمحددات وضوابط وحدود وأهداف هذا التشريع وضماناته وماهيته، وما مدى انصراف آثاره لكل الجهات المعنية، وإن عدم الوعي الكافي بأهمية التطوير، وأيضاً قلة وضعف إدارات التطور مادياً وبشرياً، وضعف الحوافز المادية في المؤسسات، إضافة إلى ثقافتهم السلبية تجاه التدوير الوظيفي، وعدم مناسبة الهيكل التنظيمي في المؤسسة لتطبيق عملية التدوير، وذلك لعدم توافر تحديد معين للمسار الوظيفي، ولا يوجد وصف وظيفي معين للعاملين (بدر، 2016، 22–23).

ومن أحد المعوقات التي قد تواجه تطبيق التدوير الوظيفي أيضاً، هي ضخامة الأجهزة الحكومية من حيث العدد الكبير في الموظفين، حيث إن الشواغر في الوظائف الحكومية قليلة والبطالة كبيرة على مستوى الدولة الأردنية، وبما أن عملية التدوير الوظيفي تحتاج لشواغر فقد يصعب نظرياً تحققها، ولكن في الإطار العملي إنها عملية متكاملة، فعند تدوير الموظف يترك وراءه شاغراً لآخر، ولكن قد نجد صعوبة في التنظيم بسبب الأعداد الكبيرة للقوى البشرية الحكومية، إلا أنه ومع تعاون القيادات والإدارات والموظفين أنفسهم، يمكن لنا إنجاح هذه العملية (القريوتي، 1990، 51).

كما أنه وعلى المستوى الفردي لدى الموظفين، قد يتعطل المرفق عند إجراء عملية التدوير الوظيفي بسبب انخفاض إنتاجية بعض العاملين وإحباطهم بسبب تدوير الموظف من وظيفة ذات مهام أكبر إلى وظيفة ذات

مهام أقل أو العكس، وهذا ما يجب أن يُنظر إليه لا بحجم الأعمال أو نوعيتها، وإنما بجدِيتها وإفادتها، فلا يمكن أن تكون بدايات التعلم مبهجة، فلا بُد من مواجهة الصعوبات في تَعَلُم ما لا تَعلَم، وعلى الموظف أن يعي ذلك للمصلحة العامة.

وقد يظهر مُعَوِق يضيف أعباء مالية للإدارة، وربما يذهب إلى الاعتقاد للحاجة لميزانية مستقلة ونفقات عالية لا تكون متوفرة في بعض الأحيان، ولا سيما في التدريب والترقية (عزام، 2013، 17)؛ ولكن عملية التدريب هنا يحققها تطبيق التدوير الوظيفي بشكل مجرد، فهي لا تحتاج لإضافات، بمعنى أن الموظف عند نقله أثناء عملية التدوير الوظيفي، فهو يتم نقله إلى مركز قانوني شاغر تم إنشاؤه سابقاً أصلاً من ضمن الكفاية الهيكلية وميزانية اللائحة التنظيمية في الموازنة العامة المُعدة مسبقاً، وعند نقله يتم تدريبه داخل هذه الوظيفة للقيام بها، بالتالي يتم تدريبه ضمن موارد وميزانية وظيفة موجودة مُسبقاً، ولكن يجب التوقع في هذه الحالة الهبوط في القدرة الإنتاجية للموظف أثناء فترة تدريبه في هذه الوظيفة المستجدة، ولكن لزاماً عليه أن يبذل قصارى جهده فيها للتنافس على تقيم الأداء ولا سيما التقييم الخاص بعملية التدوير الوظيفي.

وأكدت ذلك المادة 7/ج البند4 من اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي اليمني والتي جاء فيها "أن من الوظائف المستثناة من التدوير الوظيفي الوظائف التخصصية والفنية والحرفية التي تتميز بـ:-"التكلفة العالية في التدريب والتأهيل: ارتفاع تكلفة التدريب والتأهيل لمن يشغل وظيفة معينة تجعل تدويره الوظيفي يمثل تكاليف باهظة على المجتمع".

ومما قد يعرقل العمل الإداري في تقديم الخدمة العامة باستمرار لمكافحة الفساد، هو الصعوبة في تكوين الكوادر المتخصصة عند تطبيق عملية التدوير الوظيفي، وذلك لأن هذه العملية تستهدف توزيع وانتشار الخبرة لا تشبعها وتركيزها، وهذا خلال وقت طويل من التطبيق قد ينتج عنه صعوبة بالغة في إيجاد المتخصصين، وخصوصاً أن بعضهم مستثنون من تطبيق التدوير الوظيفي بحسب المادة 7 من قانون التدوير الوظيفي اليمني ولائحته التنفيذية، مما يضع خبراتهم وقدراتهم العالية في مجال مُعين في حيز التلاشي مع الوقت لعدم مشاركتها مع باقي الإدارات.

وإن ما يمكن الوقوف عليه هنا من المعوقات المهمة، هو عدم مراعاة الظروف الشخصية والأسرية والاجتماعية للموظفين، فهنا لا بد أن نفرق بين الموظفين بحسب ظروفهم الشخصية مثل المتزوجين والذين لديهم عوائل وغير ذلك من ظروف، وبهذا يجب إشراك الموظفين بقرار التدوير ومراعاة تظلماتهم إذا تشكل ضرر عليهم بسبب تطبيق عملية التدوير الوظيفي.

وأخيراً، إن أغلب هذه المُعوقات، وما يمكن ظهوره من مُعوقات غير مُتوقعة، يمكن التصدي لها من خلال التطبيق السليم لسياسة قانون التدوير الوظيفي، والتحصَن لما قد يثور من مشكلات في حال التطبيق الخاطئ، ومحاولة إفشال هذه العملية الخالصة من جهات لا تريد لأهداف هذا التنظيم أن تَضُر بمصالحها غير المشروعة، وبهذا نرى في تطبيق سياسة التدوير الوظيفي التنظيم المَرن والشامل وتعزيز الجهود الرامية لإحقاق وصَون الحقوق والمصالح العامة، وذلك من خلال رسم الطريق للعمل على تشريع بما لا يخالف أحكام الدستور للقضاء على آفة الفساد بجميع أشكاله.

الخاتمة:-

بعد تسليطنا الضوء على موضوع الاثار القانونية للتدوير الوظيفي في مكافحة الفساد فقد توصلنا لعدد من النتائج وأتبعناها ببعض التوصيات كما يلي:

أولاً: النتائج

1- يعتبر جوهر أهمية التدوير الوظيفي بالنقل المُنظَم الدوري والمُشَرَع بهذه الفترة، حتى لا ينغمس الموظف بطرق ممارسة الفساد وآلياته والتستر عليه، فالنقل لمكان جديد ووظيفة جديدة داخل أو خارج الوحدة الإدارية، يجعل الموظف مرة أخرى في حالة استعداد لكونه يعمل تحت إدارة جديدة يسعى لإرضائها وكأنه في فترة التجربة مرة أخرى، فينشغل بذلك بالإضافة لانشغاله بتعلُم مقتضيات الوظيفة الجديدة وتطوير ذاته وأدائه.

2- تعتمد سياسة التدوير الوظيفي على إعادة وضع الموظف تحت هذا الظرف من خلال نقله بموجب نص تشريعي بالنقل تحت رئاسة إدارة جديدة في كل مرة، مما يشكل طريقة إدارية وقائية تحد من أثار الفساد.

3- يُعتبر الفساد سلوكا فرديا أو جماعيا بشكل مؤامرة، دافعُه استجداء مقاصد وغنائم شخصية، ومن أسباب تفشيه قصور المحاسبة والمساءلة والرقابة، وتوسع دائرة الركود والبيروقراطية، وتجاوز الحقوق وتمييزها بالمحسوبية بين أصحاب المراكز القانونية الواحدة ولمبادئ المساواة أمام المرافق، وبناء العلاقات الخارجية وعدم المهنية، وهذا ما يُعرف بالفساد الإداري وهو أخطر لكون أغلب مظاهره تُمارس مباشرة مع المواطنين، وهو منبع الفساد المالي، فالفساد المالي يبدأ بفساد الإدارة، أما الفساد المالي يُشكل ضرراً داخل الإدارة نفسها وميزانية واقتصاد الدولة، وما قد يعتري بعض التشريعات الأردنية بهذا الصدد، هو قصور في الأُطر التشريعية والتنظيمية الوقائية والعلاجية التعاونية المستمرة المتكاملة، فيأتي دور التدوير الوظيفي لمحاولة سَد هذا النقص، والقضاء على مظاهر الفساد وتعزيز تقديم الخدمة والتطور الذاتي للموظف والمرفق.

4- يعتبر التدوير الوظيفي أداة قانونية تحقق المشروعية التنظيمية، والتي تَسُد النقص أو الثغرات الناتجة عن الفساد الإداري والمالي والذي من مظاهره نقص الصلاحيات والقصور في التشريع، فهي تعمل بشكل ضمني لتعزيز مساءلة الموظف ومحاسبته بطرق تنظيمية بجانب الطرق العقابية والمدنية، وتعمل على تسهيل دور الجهات العضوية التي تُعنى بمراقبة مدى الالتزام بالواجبات الوظيفية مثل ديوان المحاسبة وديوان الخدمة المدنية وهيئة النزاهة ومكافحة الفساد.

5- يقع التدوير الوظيفي على قمة خارطة تطوير وتخطيط الموارد البشرية، وخُطط التدريب والارتقاء بالأداء الإداري، فتطوير الموظف يؤدي إلى تطوير الأداء وتَعلم مهارات جديدة تناسب الكفايات الحالية والمستقبلية، ويعمل التدوير الوظيفي على خَلق هذه الكفاءات للارتقاء بالخدمة العامة، والوقوف في وجه

الانحرافات التنظيمية بسبب سوء نتائج تقييم الأداء والقصور المهني والإخلال بالواجبات الوظيفية كأحد جرائم الفساد.

6- يُمثل التدوير الوظيفي الوجود الواقعي لخاصية القاعدة القانونية العامة بأنها تُنَظم سلوك مجتمع، حيث تهدف هذه السياسة إلى تنظيم سلوك أفراد مجتمع السُلطة الإدارية، وذلك من خلال تعزيز الرضا الوظيفي والاستغراق الوظيفي ومكافحة الفساد الناتج بسبب الانحرافات السلوكية والأخلاقية للموظفين.

7- يُعد التدوير الوظيفي بالنسبة للوظيفة العامة أداة فَعالة للتجديد والتغيير في المخرجات والانتاجية، ويعتبر سياسة إدارية لها مدخلات من حيث التشريع والنطاق ومتطلبات التطبيق، ولها مُخرجات من حيث تحقيق التنمية الإدارية وحُسن سَير المرفق العام والإصلاح الإداري وتعزيز حماية الحقوق.

8- يقضي التدوير الوظيفي على البيروقراطية التي تُعد أهم مسبب لاعتقاد أن الوظيفة ملك للموظف بسبب الجمود التنظيمي والتحديد المُطلق على المدى الطويل للمهام وعدم تنوعها، والالتزام المرهق بقاعدة الهرمية والتي تهمش الموظف ولا تؤهله للمشاركة الإيجابية وتحمل المسؤوليات.

9- يعزز التدوير الوظيفي قيم النزاهة والعدالة والشفافية داخل الموظف، مما يُشركه في عملية مكافحة الفساد والالتزام بمسؤوليته في الإبلاغ عنها ، لكونه يهيئه نفسياً وقانونياً لتقديم الأداء المتنوع والذي يناسب قدراته ويطورها ليشعر بأهميته والذي يساعده على تولي المهام القيادية والترقية الوظيفية مما يعزز الرضا الوظيفي باستمرار ويقضي على ما يسمى بالاغتراب والاحتراق الوظيفي.

ثانياً: التوصيات.

1- نتوخى من الجهات المعنية بتطوير النظام الإصلاحي الإداري في الأردن، وتجسيداً لركائز منظومة النزاهة الوطنية وتحقيقاً للشفافية الإدارية وتعزيزاً للتشريعات الرقابية والمحاسبية في مكافحة الفساد المالي والإداري، تشكيل لجنة تشاركية بين أعضاء من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، لدراسة مشروع تطبيق سياسية التدوير الوظيفي في الأردن من خلال سن قانون له معتمدين على ذلك من خلال البحث في الأطر الموضوعية من جانب والإجرائية في الواقع العملي من جانب آخر ، وكذلك الحفاظ على المراكز القانونية والحقوق ومستهدفين الحفاظ على السير المنتظم في التنظيم والهيكلية الإدارية، ودراسة إمكانات الدولة الأردنية في ظل متطلبات سياسة التدوير الوظيفي، ودراسة المقترحات من موظفين ورؤساء الإدارات المستهدفين منه، ومحاولة تحديد أثر التدوير الوظيفي القانوني في تعزيز منظومة النزاهة ومكافحة الفساد ومدى استفادة الجهات الرقابية والمحاسبية المستقلة، واستغلاله في مصلحة الدولة والموظف والمواطن معاً.

2- ولكي نستطيع تطبيق التوصية الأولى من هذه الدراسة فإن ذلك يتطلب تعديل نص المادة 120 من الدستور الأردني والتي تلزم حالياً صدور التشريعات الوظيفية بموجب نظام وليس بموجب قانون، وذلك من خلال منح هذه الصلاحية للبرلمان وليس للسلطة التنفيذية حتى يكون هناك استقرار ودوام للمراكز القانونية ذات البعد الوظيفي.

3- ونقترح على هذه اللجنة الواردة في التوصية الأولى مراعاة ناحية الطبيعة القانونية في تقديم نتائج دراساتها وتقاريرها ومقترحاتها، وتقديمها للسُلطة التنفيذية التي سيتم التنظيم التشريعي وصياغة مشروع قانون التدوير الوظيفي خلالها، حيث نقترح تقديمه وتشريعه بقالب قانون صادر من السُلطة التشريعية الأصيلة، لما فيه من مقاصد ترقى لأن تكون قَوام نظام قانوني كامل، وتنفيذه من خلال نظام تنفيذي تفصيلي من السُلطة التنفيذية تماماً كما في اليمن، ولذات العِلة لكون هذا التنظيم له مخرجاته في صَون الشرعية وضمان الحقوق والحفاظ على المراكز القانونية، وإذ نوصي بالابتعاد عن وضعه من خلال إدخال نص على التدوير الوظيفي في جميع التشريعات الوظيفية الفرعية كما فعل المشرع الأردني في نص المادة 21 من قانون استقلال القضاء، أو في نص بنظام الخدمة المدنية كشريعة عامة لهذه التشريعات، الأمر الذي يتطلب صياغة وتعديل وإقرار العديد من التشريعات دفعة واحدة، واستنزاف واسع في الاستقرار على مستوى منظومة القواعد القانونية وتشتت في أحكام وضوابط هذا المشروع.

4- نقترح لنجاح هذا العمل التدرج في التطبيق، وذلك من خلال وضع نص في هذا المشروع يسمح بالتطبيق التدريجي في بعض الإدارات المحددة كإدارات الشؤون المالية كبداية، على أن يحدد آلية عمل هذا التَدرج وإطاره الزمني، وذلك حتى تسود ثقافة التدوير وتتلازم مع فكرة تولي الوظائف العامة، ولاسيما في المراكز الرئاسية، وحتى يكون لدينا الوقت الكافي لتطبيق المدخلات والمتطلبات بعناية وفعالية من خلال اختبارها على أرض الواقع، وحتى يتسنى لنا أيضاً اختبار المخرجات وأثر سياسة التدوير الوظيفي على عمل الجهات الرقابة في مكافحة الفساد، وعلى الموظف وأداءه والمرفق وإدارته، وبهذا اكتشاف الثغرات وإصلاحها وتعميم التجربة بشكل تدريجي موَسع.

5- نقترح أيضاً عند وضع مشروع قانون التدوير الوظيفي الأردني، وضمن الإمكانيات وبما لا يُكلف الخزينة المالية للدولة أعباء غير مبررة، على أنه يجب توخي وجود وظيفة شاغرة ومعتمدة في الموازنة عند صدور قرار التدوير، ويجب التأكد من استيفاء الموظف شروط ومواصفات الوظيفة التي سيدور إليها، كما يراعى عند تدوير الموظف من منطقة جغرافية إلى أخرى حالته الاجتماعية وتوفر الحد الأدنى من الخدمات الأساسية، مثل السكن وغيره، ويراعى في القرار تحديد التبعية الإدارية والمالية بوضوح، ووضع ضوابط تحدد بوضوح دور إرادة الإدارتين من كل قرار بالتدوير ومدى اعتبار موافقتهم عليه، ومراعاة على أنه إذا

تم تدوير الموظف ضمن وحدته الإدارية لشغل وظيفة في منطقة جغرافية أخرى في الدولة استحق البدل المقرر لها.

6- ونوصي أيضاً، أنه وعند محاولة إدراج سياسة التدوير الوظيفي في التشريع الوطني، يجب مراعاة دراسة وتحديد آلية عمل التدوير الوظيفي مع عقود الاستخدام ذات الفئة والدرجة، والمسارات الوظيفية وأوصاف الوظائف ومسمياتها وهيكلتها وفئاتها ودرجاتها، وتحديد الفئة والدرجة للموظف بناءً على قرار تعيينه وسنوات خبرته وما تم إيراده بعقد الاستخدام وكل ما يتعلق بالأمور على المستوى التنظيمي والهيكلي، والذي يكون من مهام السُلطة التنفيذية خلال إعدادها لتنفيذ مشروع القانون المُقترَح للتدوير الوظيفي في الأردن، ونشر هذه البيانات وتعميمها، حتى يفهم الموظف العام أن الوظيفة العامة ليست ملكا له، وأن الديمومة المقصودة في الوظائف العامة هي للخدمة العامة ولعمل المرفق أولاً، وليس لموقعه الوظيفي، فهو مُقترن بالخدمة والعمل العام وليس بالموظف شخصياً، وأن هذا النظام ليس إلا إعادة تنظيم هيكلي لغايات سامية بمقتضى قانون يُنظم حقوقه وضماناته ويُمَكِنها.

المراجع:

أحمد علي نعمان. (2013). القانون رقم 31 لسنة 2009 بشأن التدوير الوظيفي ولائحته التنفيذية في الجمهورية اليمنية "المضمون والتحليل ، ورقة عمل. *ورشة العمل الخاصة بالتدوير الوظيفي في وحدات الخدمة العامة الجمهورية اليمنية "القانون والتطبيق.* صنعاء: المعهد الوطني للعلوم الإدارية.

ثريا وليم داود. (1994). سياسة تدوير العمالة "فلسفته – مزاياه – مشكلاته"، السنة السادسة عشر، العدد 65، القاهرة – مصر، المنشورة في دار المنظومة. *مجلة التنمية الإدارية.*

أحمد عزمي أحمد عزام. (2013). *التدوير الوظيفي للقيادات الأمنية وأثره على الروح المعنوية للعاملين في الأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية الفلسطينية– قطاع غزة.* قسم إدارة الأعمال. غزة– فلسطين: الجامعة الإسلامية.

بلال البرغوثي. (2016). *الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4،/ تاريخ آخر زيارة 2022/5/17.* تم الاسترداد من aman-palestine: https://www.aman-palestine.org

جعفر الصائغ. (2020). ما هي البطالة المُقنَعة؟، مقال منشور في العدد : 16202، 2020/11/16،موقع الويب:. *جريدة أخبار الخليج.* تم الاسترداد من http://www.akhbar-alkhaleej.com/news/article/1227656

حمزة حسن خضر الطائي، و مازن ليو راضي. (2015). *الفساد الإداري في الوظيفة العامة ، ط1.* عمان–الأردن: مركز الكتاب الأكاديمي.

سيليا رعاب، و كاهينة حداد. (2019). *أثر التدوير الوظيفي على الأداء الوظيفي في الإدارة العمومية دراسة حالة موظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية.* الجزائر: جامعة مولود معمري تيزي وزو.

شفاء المحاميد. (2020). *التدوير الوظيفي وعلاقته بمستوى الكفاءة الإدارية لدى رؤساء الأقسام في مديريات التربية والتعليم في محافظة العاصمة عمان من وجهة نظر العاملين،غير منشورة.* عمان–الأردن: جامعة الشرق الأوسط.

عبد العزيز عثمان فلاته. (2011). *التدوير الوظيفي للقيادات الإدارية وانعكاساته على الروح المعنوية للعاملين بمستشفى القوات المسلحة بالرياض.* الرياض: قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

علي محمد بركات. (2011). الدوران الوظيفي تطوير وإصلاح، مقال منشور العدد 1502. *صحيفة 26 سبتمبر صنعاء .*

لينا عبدربه. (2019). *التدوير الوظيفي وتأثيره على أداء الموظفين العاملين في قطاع البنوك الفلسطينية.* فلسطين: جامعة الخليل.

ماجد راغب الحلو. (1983). *القانون الإداري : ذاتية القانون الإداري–المركزية واللامركزية–الأموال العامة–الموظف العام.../ ط1.* الإسكندرية– مصر: دار المطبوعات الجامعية.

مازن مرسول محمد. (2006). في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة، العدد 80 كانون الثاني . *مجلة النبأ شهرية ثقافية عامة.*

ماهر صالح علاوي الجبوري. (2009). *مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة.* بغداد : جامعة الموصل.

محمد الشافعي أبو راس. (1984). *القانون الإداري.* القاهرة– مصر: علم الكتب، .

محمد العلي، و عماد العمر. (2018). التدوير الوظيفي وأثره على الفساد الإداري لدى موظفي القطاع الحكومي في الجمهورية العربية السوري (دراسة ميدانية على العاملين في القطاع الحكومي في مدينة دمشق) المجلد 40، العدد 3 . *مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية*.

محمد علي الخلايلة. (2017). *القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط3*. عمان–الأردن: دار الثقافة.

محمد قاسم القريوتي. (1990). *ادارة الأفراد: المرشد العملي في تطبيق الاساليب العلمية في ادارة شؤون العاملين في القطاعين العام والخاص*. عمان: بدون دار نشر.

ناصر بن فهيد ناصر المدرع. (2014). *التدوير الوظيفي وعلاقته بأداء العاملين" دراسة مسحية على العاملين للشؤون الإدارية والمالية بالوزارة الداخلية بالرياض"*. الرياض: كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

ناصر زكي. (2011). تفعيل سياسة التدوير الوظيفي بالقطاع الحكومي، ورقة عمل . *مؤتمر إدارة وتنمية الموارد البشرية في القطاع العام "الواقع والتطلعات والتحديات*. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

نضال سالم بدر. (2016). *التدوير الوظيفي ودوره في الكفاءة الإنتاجية في الوزارات الفلسطينية*. غزة– فلسطين: أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، جامعة الأقصى.

نور طاهر الأقرع. (2013). استراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري 8–2013. . *الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)*. تم الاسترداد من https://www.aman-palestine.org/media-center/2124.htm

ياسر خالد بركات الوائلي. (2016). الفساد الإداري.. مفهومه ومظاهره وأسبابه: مع أشارة إلى تجربة العراق في الفساد، العدد 80 كانون الثاني ، موقع الويب: اخر زيارة 2022/6/1 . *مجلة النبأ شهرية ثقافية عامة*. تم الاسترداد من https://annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm

التشريعات:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2004.
- القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976
- الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.
- قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13 لسنة 2016 وتعديلاته
- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 تعديلاته
- القانون رقم 31 لسنة 2009م بشأن التدوير الوظيفي في الجمهورية اليمنية
- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9)، لسنة 2020م وتعديلاته
- اللائحة التنفيذية لقانون التدوير الوظيفي اليمني رقم (31) لسنة
- مدونة قواعد السلوك الوظيفي واخلاقيات الوظيفة العامة لسنة 2009 في الأردن.