

نظام تقويم الأداء وأثره على الترقية

دراسة تحليلية لسياسات وآليات حوكمة الجهاز الإداري للدولة
في ضوء الاتجاهات الحديثة في القانون العام المقارن

دكتور

أيمن فتحي محمد محمد عفيفي

مدرس القانون العام

كلية الحقوق جامعة الإسكندرية

مقدمة

الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة. بعد مخاض عسير، ولد في مصر القانون رقم 81 لسنة 2016، حاملاً إلى النور نظام الخدمة المدنية، من رحم القرار بقانون 18 لسنة 2015. وقد نشر قانون نظام الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، في الأول من شهر نوفمبر 2016⁽¹⁾، ليعمل به في اليوم التالي لنشره، ابتداءً من 2 نوفمبر 2016، واضعاً كلمة النهاية لقانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، الصادر في 20 يونيو 1978، الذي ظل حاكماً لمجال الوظيفة العامة لمدة ناهزت السابعة والثلاثين عاماً. فمع تزايد حدة المطالب الداعية إلى الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة، باتت نهاية القانون رقم 47 لسنة 1978، وشيكة بالنظر لعدد من الأسباب.

فقد بدت نهاية القانون رقم 47 لسنة 1978، تلوح في الأفق مع توالي الأحداث التي مرت بالدولة المصرية، لاسيما في أعقاب ثورة 25 يناير 2011، التي أعقبتها ظروف أمنية عصيبة وأزمات اقتصادية خطيرة. وقد كان لهذه الظروف تأثيرها على انضباط الجهاز الإداري للدولة ككل، وهو ما أدى إلى تراجع أداء الجهاز الإداري للدولة بصفة ملحوظة. ومن هنا بدت الحاجة ملحة لتطوير آليات الرقابة والمتابعة وتقييم الأداء، هذا بالإضافة إلى مراجعة القواعد التي تحكم سير العمل الوظيفي.

(1) انظر الجريدة الرسمية ، عدد أول نوفمبر 2016، ص 2.

علاوة على ما سبق، فقد كان الجهاز الإداري في مصر يعاني قبل ثورة 25 يناير 2011 من مشاكل مزمنة. هذه المشاكل بدت وثيقة الصلة بمفاهيم ثقافية خاطئة سادت المجتمع المصري. فقد سادت ظاهرة توريث الوظائف العامة، بالإضافة إلى تفشي الفساد واستغلال النفوذ. وهي كلها ظواهر ذات جذور اجتماعية وثقافية. ومن ثم فقد كانت هناك حاجة ملحة إلى تصحيح ثقافة الوظيفة العامة من خلال التشديد على اعتبار الوظيفة العامة خدمة مدنية تؤدي لصالح الوطن ؛ وبالتالي تظهر الحاجة إلى إعادة النظر في أليات التعيين والترقية.

كما أنه ينبغي ألا يغيب عن بالنا أن القانون رقم 47 لسنة 1978، قد ظل حاكمًا للوظيفة العامة لمدة ناهزت الثمانية والثلاثين عامًا، وهي فترة طويلة نسبيًا، قد طرأت خلالها العديد من المستجدات الدولية والداخلية التي لم يعد القانون قادرًا على مواكبتها. فعلى الصعيد الداخلي تظهر مطالب متزايدة لرفع كفاءة الخدمات التي تؤديها المرافق العامة التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة، والتوسعة من دائرة المستفيدين من خدماتها. هذه المطالب قد أخذت في الازدياد في أعقاب ثورتى 25 يناير 2011، و30 يونيو 2013. وفي هذا الإطار يثور الحديث عن الوظيفة الاجتماعية للدولة بالإشارة إلى دور الدولة في مكافحة الفقر والبطالة في بلد نامى كجمهورية مصر العربية.

أما على المستوى الدولى فتبرز التحديات المرتبطة بالعولمة في ظل مناخ عالمي يهدف إلى جذب الاستثمارات الدولية باعتبارها أحد أهم وسائل التنمية، وهو ما يلزم

الدول الراغبة في جذب هذه الاستثمارات بالعمل على تحبيذ العوامل التي تساهم في تشكيل بيئة مناسبة لجذب هذه الاستثمارات. وفي مقدمة هذه العوامل يأتي تحديث وتطوير الأنظمة الإدارية التي تصطدم بها الاستثمارات الدولية. ويكفي أن ندلل على التغييرات العالمية التي استجبت بالإشارة إلى التطور الذي نجم عن الثورة التكنولوجية والمعرفية والتطور الذي لحق بأدوات التواصل والاتصال.

والمطالب السابقة المتمثلة في خلق مناخ جاذب للاستثمارات بما يرتبط بهذه الأخيرة من تحقيق نمو اقتصادي وخلق فرص عمل، وما يرتبط بنتائج الاستثمارات من مكافحة للفقر من جهة، ورفع كفاءة المرافق العامة التي يتكون منها الإداري للدولة بما يؤدي في النهاية إلى التوسعة في نطاق المستفيدين بخدماتها وتحسين الخدمات التي تؤديها المرافق العامة من جهة أخرى، تتقاطع في النهاية مع أهداف التنمية المستدامة في تحقيق نموذج للتنمية يراعي الموارد المحدودة ويهدف إلى مكافحة الفقر وحسن توزيع عوائد التنمية.

وفي المقابل فإن القواعد التي تضمنها قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، بدت عاجزة عن مواكبة هذه المطالب الملحة ؛ وبالتالي فقد أصبح القانون السابق عقبة في مواجهة لحاق الجهاز الإداري للدولة بركب التطور والحدثة، ويصبح التغيير في مواجهة المعطيات السابقة قدرًا محتومًا.

وفي مقام الحديث عن الدور الذي يمكن لقواعد القانون أن تلعبه كأحد الأدوات في إطار عملية شاملة تهدف إلى التطوير، فإن الدراسات المقارنة تشهد بأن القاعدة

القانونية التي تتمخض عن الزام المخاطبين بأنماط جديدة من السلوك يمكن أن تلعب دورًا هامًا في عملية التغيير في المجتمع، وذلك بمساعدة غيرها من الوسائل، وبشرط حسن استخدامها.

وإذا صوبنا نظرنا ناحية القانون المقارن في إطار دراسة الدور الذي يمكن لقواعد القانون أن تلعبه في عملية تحديث وتطوير النظم والإجهزة الإدارية، فإننا سنلاحظ اتجاه عالمي قوي نحو تبني قواعد القانون للنظم الحديثة التي أفرزتها الثورة المعرفية كبديل عن الأدوات التقليدية، فيما يعرف بالاتجاه نحو الرقمنة. هذا الاتجاه يتواكب مع اتجاه آخر أكثر بروزًا في القانون العام المقارن نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة، بتبني نظم إدارية مشابهة لتلك المتبعة في القطاع الخاص تهدف إلى رفع الكفاءة على المستوى الكمي والكيفي، والحد من النفقات، وترتيب الأولويات، ومكافحة الفساد، بما يكفل في النهاية إدارة المرافق العامة بكفاءة، ومضاعفة قدرتها على تلبية احتياجات المستفيدين من خدماتها، والترشيد في الوقت ذاته من النفقات غير ضرورية.

عودة إلى الوضع المصري، فإن رياح التغيير قد هبت في البداية مع تبني نظام الخدمة المدنية، بمقتضى القرار بقانون 18 لسنة 2015، الصادر في 12 مايو 2015، الذي جاء بسياسات جديدة في مجال الوظيفة العامة في مصر. فأتى القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، بأحكام جديدة تغيّر تلك التي كان منصوصًا عليها في القانون السابق، سواء فيما يتعلق بالدخول إلى الوظيفة العامة، أو انتهاء

الخدمة، أو فيما يتعلق بالقواعد التي تحكم تنظيم العمل الوظيفي، أو بتلك التي توضح حقوق الموظف العام وواجباته. وحتى النظام القانوني الذي يحكم تأديب الموظف العام بدأ مختلفًا في العديد من جوانبه عن القانون السابق.

غير أن القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، قد لاقى اعتراضات واسعة في أوساط الموظفين في مصر؛ فالقرار بقانون السابق الإشارة إليه قد خرج إلى النور حاملاً نظاماً جديداً للوظائف العامة بين ليلة وضحاها، ودون أن يسبقه إعداد كافي للساحة الوظيفية في مصر لتقبل التغييرات التي جاء بها القانون الجديد، وهو ما أدى إلى ارتباك كبير في المشهد الوظيفي في مصر.

ومع كل ما صاحب دخول القرار بقانون 18 لسنة 2015، بإصدار نظام الخدمة المدنية، من غموض ولبس وتكهنات، كان طبيعياً ألا يمر القرار بقانون أمام مجلس النواب مرور الكرام؛ فالقرار بقانون رقم 18 لسنة 2015 كان الوحيد الذي تم رفضه من قبل مجلس النواب⁽¹⁾، من بين جميع القرارات التي صدرت من رئيس الجمهورية في الفترة الانتقالية التي تلت 2013/6/30⁽²⁾.

(1) قرار مجلس النواب رقم 1 لسنة 2016، الصادر بتاريخ 18 فبراير 2016، بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه حتى 20 يناير 2016. الجريدة الرسمية - العدد 7 (تابع) - السنة التاسعة والخمسون، 9 جمادى الأولى سنة 1437هـ، الموافق 18 فبراير سنة 2016م

(2) وفقاً لدستور 2014، فإن مجلس النواب يتعين أن يوافق على القرارات بقوانين الصادرة في غيابه استناداً إلى نص المادة 156 من الدستور. وعلى الرغم من تمسك الحكومة بالقرار بقانون

وبالنظر إلى أن الإصلاح في مجال الوظيفة العامة يمثل ضرورة من ضرورات الإصلاح الإداري في مصر، وبالنظر إلى أنه بات واضحاً أن نظام الوظائف العامة الذي كان منصوصاً عليه في القانون 47 لسنة 1978، لم يعد قادراً على مواكبة المستجدات الدولية والظروف الداخلية، فإن الحكومة قد أعادت طرح نظام الخدمة المدنية على البرلمان في صورة مشروع قانون جديد.

ولعل عدم موافقة البرلمان على تبني القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، من قبل مجلس النواب مثل فرصة للنظر في عدد من الأمور، سواء تلك التي انطوى عليها القانون، أو حتى طريقة تقديمه للموظفين. بعبارة أخرى، فقد مثل عدم تبني القانون من قبل البرلمان فرصة للتوقف والتأمل واستخلاص الدروس والعبر في محاولة للوصول للأفضل.

وقد حاول المشروع الجديد لقانون الوظيفة العامة أن يتدارك العديد من الأمور التي كانت محلّاً للانتقادات في القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، وذلك مع الاحتفاظ بالملامح الرئيسية للنظام القانوني الذي كان هذا القرار بقانون قد أتى بها.

ودفاعها المستमित عنه، فقد رفض البرلمان في جلسته المنعقدة بتاريخ 20/1/2016، اعتماد القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015. وقد جاء تصويت النواب بالرفض في هذه الجلسة بأغلبية 332 عضواً، في مقابل 150 عضواً صوتوا لصالح القانون⁽²⁾. وقد جاء هذا الرفض بناءً على التقرير الذي أعدته لجنة القوى العاملة بالبرلمان والتي أوصت برفض القانون بناءً على العديد من المآخذ التي ركزت عليها اللجنة في تقريرها المقدم للبرلمان.

وبعد سجلات طويلة، واعتراضات كثيرة، وتعديلات مقترحة تم إقرار بعضها ورفض الأخرى، تم تبني مشروع القانون الجديد المقدم من الحكومة من قبل البرلمان في جلسة 2016/10/4، وقد صدر القانون الجديد من قبل رئيس الجمهورية في 1 نوفمبر 2016، ليعمل به من اليوم التالي لصدوره⁽¹⁾. وقد صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار رئيس مجلس الوزراء 1216 لسنة 2017، ونشرت بالجريدة الرسمية بتاريخ 27 مايو 2017⁽²⁾، ليعمل بها من اليوم التالي لصدورها. وهكذا، فقد اكتمل نظام الخدمة المدنية في مصر، وأضحى واقعاً حاكماً لمجال الوظيفة العامة.

وقد أعاد المشرع الجديد في قانون الخدمة المدنية صياغة العديد من الآليات الرئيسية التي يقوم عليها النظام القانوني الحاكم للوظيفة العامة في مصر. فعلى مدار أبواب القانون الجديد الثمانية، حاول المشرع إعادة صياغة النظام القانوني للوظيفة العامة، بما يكفل تحقيق أهداف هذا القانون في تطوير الجهاز الإداري للدولة، والارتقاء بمستوى أداء العاملين به، وتنمية ثقافة الخدمة المدنية. وفي هذا الإطار فقد أدخل المشرع العديد من الأحكام الجديدة، فبعد أن تولى المشرع في الباب الأول المعنون بالأحكام العامة رسم الإطار العام الحاكم للوظائف المدنية،

(1) في أعقاب صدور القانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، تم العمل باللائحة التنفيذية للقرار بقانون 18 لسنة 2015، فيما لا يخالف أحكام القانون 81 لسنة 2016. وقد استمر العمل بهذه اللائحة لحين صدور اللائحة الخاصة بالقانون 81 لسنة 2016.

(2) انظر الجريدة الرسمية، العدد 21 مكرر، الصادر في 27 مايو 2017، ص 2.

وبيان الجهات المسؤولة عن تطبيق أحكام هذا القانون، انتقل في الباب الثاني المعنون بالوظائف والعلاقات الوظيفية إلى رسم ملامح الهياكل التنظيمية للوحدات المخاطبة بالقانون وكيفية ترتيب وتوزيع هذه الوظائف، لينتقل بعد ذلك إلى إعادة صياغة آلية التعيين في الوظائف العامة، سواء التعيين في أدنى الدرجات أو حتى التعيين في الوظائف القيادية، كما أنه قد أعاد صياغة قواعد الأقدمية. أما في الباب الثالث فقد عني فيه المشرع برسم ملامح النظام الجديد لقياس الأداء، وهو نظام تقويم الأداء. كما أن المشرع قد أدخل في الباب الرابع العديد من التغييرات على القواعد حركة الموظف العام، سواء في مجال الترقية، أو النقل، أو الندب، أو الإعارة، أو الحلول. أما في الباب الخامس فقد أعاد المشرع رسم ملامح نظام الأجور والعلاوات. كما أن المشرع قد عني باستحداث العديد من الأحكام الخاصة بنظام الإجازات الذي خصص الباب السادس. أما الباب السابع فقد خصصه المشرع لموضوع التأديب باعتباره أحد أبرز الجوانب القانونية لنظام الوظيفة العامة. وأخيراً فقد خصص المشرع الباب الثامن لموضوع انتهاء العلاقة الوظيفية، وفي هذا الإطار فقد حرص المشرع على استحداث العديد من القواعد التي تكفل إلى حدٍ بعيد تحقيق الانضباط بالجهاز الإداري للدولة.

نظام تقويم الأداء كأحد أدوات الإصلاح في مجال الوظائف العامة. ومن بين الآليات المتعددة التي طالها التغيير في القانون الجديد، آلية قياس مستوى أداء العاملين التي ستشكل موضوعاً لهذه الدراسة. فقد اعتنق المشرع الجديد نظاماً جديداً لقياس مستوى أداء العاملين، وهو نظام تقويم الأداء، واضعاً بذلك كلمة

النهاية لنظام قياس كفاية الأداء الذي كان يتمخض في النهاية عن تقارير تنتهي إلى تقييم مستوى أداء العامل بأحد المراتب المحددة قانونًا، وهو ما كان له أثر هام، بالسلب أو بالإيجاب، في منح الترقّيات والعلاوات والاستمرار في الخدمة.

فقد حرصت القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة على تأكيد اعتناق نظام تقارير الكفاية، ابتداءً بقانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، الذي ينظر إليه كأول قانون متكامل يحكم مجال الوظائف العامة في مصر. وقد صدر هذا القانون في أعقاب دراسة شاملة لأحوال الجهاز الإداري للمملكة المصرية تمت من منظور إصلاحي بواسطة الخبير الإنجليزي بول سنكر. ومن بين التوصيات المتعددة التي انتهى إليها تقرير الخبير الإنجليزي إرساء قواعد نظام الكفاية كمعيار للترقيات، فعملية الترقية يتعين أن يسبقها قياس لكفاءة أداء العاملين لتحديد مدى استحقاق الموظف للترقية، وذلك مع إحاطة نظام الكفاية بسياج من الضوابط التي تكفل الموضوعية، وهو ما كان يهدف إلى كبح جماح السلطة التقديرية للرؤساء الإداريين في تقييم كفاية الموظفين وترقيتهم. ومن هذا المنظور فقد حرص القانون رقم 210 لسنة 1951، على إقامة علاقة وثيقة بين الترقّيات وتقارير الكفاية السنوية⁽¹⁾.

وإنطلاقًا من العلاقة السابقة بين قياس مستوى الأداء والترقيات، أخذت الدراسات الإدارية تشير إلى الدور الذي يمكن لنظام قياس كفاية الأداء أن يلعبه في

(1) انظر على وجه الخصوص المادة رقم 40 من القانون رقم 210 لسنة 1951.

استنهاض هم الموظفين في سبيل رفع مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة، وذلك عن طريق استخدام سياسة الثواب والعقاب متمثلة في الآثار التي ترتبها هذه التقارير في الحياة الوظيفية.

وقد أكدت القوانين التالية المتعاقبة التي اتخذت من نظام العاملين المدنيين عنواناً لها، اعتناق نظام تقارير الكفاية مع التعظيم من آثاره من خلال الربط بين مستوى الأداء الذي تعكسه التقارير والعلاوات بنوعها: الدورية والتشجيعية، وكذلك الاستمرار في الخدمة، ابتداءً بالقانون رقم 46 لسنة 1964⁽¹⁾، ومروراً بالقانون رقم 58 لسنة 1971، وانتهاءً بالقانون رقم 47 لسنة 1978، إلى أن جاء القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، بإصدار نظام الخدمة المدنية، ليعلن الانتقال إلى نظام تقويم الأداء، وهو ما أكدته المشرع الجديد في القانون رقم 81 لسنة 2016.

وعند هذه النقطة يثور تساؤل يتعلق بأسباب العدول عن نظام تقارير الكفاية الذي حرص المشرع على تأكيد اعتناقه على مدار 65 عامًا. وهنا يعين لنا أن نشير إلى ملاحظة بعض الفقه إلى الصفة الإدارية الروتينية التي انتهى إليها نظام تقدير الكفاية في التطبيق⁽²⁾، فعملية قياس مستوى الأداء أصبحت تتمخض في النهاية عن مليء الرؤساء الإداريين لمجموعة من التقارير بطريقة روتينية، تنهي في

(1) انظر المواد أرقام 33، 34 من قانون العاملين المدنيين رقم 64 لسنة 1964.

(2) يراجع على وجه الخصوص، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003، ص 9.

غالبها الأعم إلى تقدير مستوى المرؤوسين بأعلى مراتب الكفاية، على نحو يتناقض مع واقع الجهاز الإداري للدولة.

ولعله من اللافت للنظر أن النظام القانوني الفرنسي كان قد سبق إلى استبدال نظام تقييم مستوى أداء العاملين من خلال الدرجات إلى تبني نظام آخر، وهو التقييم من خلال مقابلة مهنية بين الرئيس والمرؤوس. بالنظر لما كشف عنه الواقع الفرنسي من تحول نظام التقييم السابق إلى نظام روتبني يتسم في جوهره بالتعقيد الإجرائي، ويتمخض عن تقرير تتسم بصعف المصادقية من جهة، وبنقص الفاعلية من جهة أخرى. وقد تم هذا الاستبدال في إطار عملية أوسع نطاقاً تستهدف إجراء تغييرات عميقة في نظام الوظيفة العامة في فرنسا. وتتطلب هذه التغييرات من ضرورة تبني سياسة الإدارة الرشيدة في مجال القانون العام رغبة في تحقيق الاستغلال الأمثل للنفقات العامة، مع الارتفاع بكفاءة أداء المرافق العامة على المستوى الكمي والكيفي بما يحقق الرضاء الشعبي والسياسي عن مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة. وذلك في أعقاب ما كشفت عنه العديد من الدراسات من أن التقيد بالمفاهيم الجامدة للوظيفة العامة يلعب دورا بارزا في في العديد من المسالب التي تمخض عنها تطبيق نظام الوظيفة العامة في فرنسا. وفي هذا الإطار تجمع الدراسات على الإشارة إلى أن الحل يمكن في ضرورة تبني نظم مقارنة للمتبعة في القطاع الخاص، مع تطويعها لتتناسب مع مجال الوظيفة العامة. ومن هذا المنظور تم تبني نظام تقييم الأداء من خلال المقابلة المهنية بين الرئيس والمرؤوس على اعتبار أنه النظام الأكثر رواجاً في القطاع الخاص.

وإذا كان النظام القانوني الفرنسي قد تبني خيار القطيعة مع النظام السابق لقياس كفاءة أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة من خلال استبدال تقويم الأداء من خلال المقابلة المهنية بنظام تقييم الأداء بالدرجات، ففي المقابل فإنه عند النظر في الأحكام التي جاء بها المشرع المصري الجديد في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، فإننا سنلاحظ بصفة عامة أن نظام تقويم الأداء المصري هو نظام لقياس مستوى الأداء ينتهي هو الآخر، مثله مثل نظام تقارير الكفائية، إلى تقييم مستوى أداء الموظف بأحد المراتب المحددة قانونًا. بل إننا سنلاحظ إتفاقًا في العديد من الأحكام التفصيلية، لاسيما مع آخر نسخة معدلة للقانون رقم 47 لسنة 1978، سواء الأحكام المتعلقة بمحل القياس، أو المتعلقة بعملية القياس ذاتها، أو حتى الأحكام التي تحدد ملامح النظام الإجرائي الذي تدور فيه عملية القياس والذي تسيطر عليه فكرة الضمان إلى حد بعيد .

وعند هذه النقطة تثار سلسلة من التساؤلات حول معزى المغايرة في التسمية، وهل يقتصر الأمر على استبدال مصطلح بآخر، وهو ما يعني أن التطوير مجرد تطوير في الشكل دون أن يصاحبه تغيير موضوعي، أم المغايرة في التسمية تعبر عن تحول جوهري في العديد من المفاهيم المرتبطة بإدارة العنصر البشري، وفي مقدمتها نظام قياس الأداء .

وترتهن الإجابة عن التساؤل السابق بدراسة العلاقة بين النظام الجديد لقياس الأداء والعديد من المفاهيم المستحدثة التي وردت في القانون الجديد، وفي مقدمتها

مصطلح إدارة الموارد البشرية. وعند هذه النقطة يتلقي البحث في نظام تقييم الأداء مع استبدال لجنة الموارد البشرية بالوحدات المخاطبة بأحكام قانون الخدمة المدنية بلجنة شئون العاملين، في رسم أحد أهم محاور عملية الإصلاح والتطوير الذي رفع القانون الجديد لوائه، بالاتجاه نحو تطعيم نظام الوظيفة العامة بالاقتراب من أنظمة إدارة العنصر البشري المتبعة في القطاع الخاص. بعبارة أخرى فإن بزوغ المفاهيم المتعلقة بإدارة العنصر البشري في مجال الوظيفة العامة، تعد انعكاسات لاتجاه متنامي نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة. هذا الاتجاه نحو الحوكمة يعبر عن إرادة سياسية واعية في تطوير الجهاز الإداري للدولة المصرية في مواجهة مستجدات العصر الحديث وما يفرزه علوم الإدارة.

كما أن الإجابة عن التساؤل المتعلق بالاختلاف بين نظام تقييم الأداء ونظام تقارير الكفاية يدفعنا إلى طرح العديد من التساؤلات الفرعية حول انعكاسات الفلسفة الجديدة التي يعبر عنها نظام تقييم الأداء على الملامح الرئيسية لعملية قياس الأداء ونتيجتها، مقارنة باللامح الرئيسية لنظام قياس الأداء. وفي هذا الإطار نلمح اتجاه المشرع الجديد إلى الاستفادة من الخبرة المصرية في مجال قياس الأداء التي تكونت عبر قوانين التوظيف المتعاقبة، ليرسم ملامح نظام جديد يتسم بأكثر قدر من المرونة، والواقعية، والدقة، دون إهمال لفكرة الضمان التي تسيطر على النظام الإجرائي لقياس الأداء ونتيجته.

أما عن آثار التقارير التي تتمخض عنها عملية تقييم الأداء في القانون الجديد، مقارنة بالآثار التي كانت تقارير الكفاية ترتبها في ظل القوانين السابقة، فإننا سنلحظ دون عناء اتجاها قويا في القانون الجديد نحو تحقيق عنصر الفاعلية بمعنى القدرة على تحقيق الأهداف الدافعة إلى تبني هذا النظام الجديد في النهوض بكفاءة العنصر البشري للجهاز الإداري للدولة. أما عن وسيلة المشرع في تحقيق هذه الفاعلية فتتمثل في اتجاه المشرع إلى تعظيم الآثار التي تنتجها تقارير تقييم الأداء في الحياة المهنية للموظف العام. هذا الاتجاه تعبر عنه العديد من الأحكام المستحدثة في القانون الجديد والتي تتكامل في سبيل تعظيم الآثار التي ترتبها تقارير تقييم في الحياة الوظيفية. وفي هذا الإطار تندرج الأحكام الواردة في القانون الجديد الخاصة بتبني تشكيل جديد للتقسيمات الوظيفية يختلف عن الذي كان واردة في قانون العاملين المدنيين، على نحو يكفل التعظيم من دور الترقيات في الحياة الوظيفية. هذا التقسيم الجديد يتكامل مع إعادة صياغة المشرع لنظام الترقيات باعتباره السبيل الطبيعي لتقدم الحياة المهنية للموظف، في سبيل التأكيد على عنصر الكفاءة كبديل عن الأقدمية التي تراجع دورها بشدة بالمقارنة بالقوانين السابقة. كذلك يندرج في إطار التعظيم من الآثار التي ترتبها تقارير تقييم الأداء في الحياة الوظيفية، الأحكام التي تميل إلى التوسعة من نطاق العلاوات التشجيعية. وفي المقابل فإن المشرع قد اتجه في سبيل التعظيم من آثار تقارير تقييم الأداء، إلى إسقاط الأحكام الخاصة بمنح الإجازة الإجبارية لاسيما بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا.

أهمية الموضوع. على الرغم من أن أنظمة تقدير كفاية الأداء في مجال الوظيفة العامة يعد أحد الموضوعات التي تواترت مؤلفات فقه القانون العام على تناولها، سواء من الناحية القانونية⁽¹⁾، أو حتى من الناحية الإدارية⁽²⁾، فإن التعديلات التي لحقت بهذا النظام في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، تضيف أبعادًا من الحداثة إلى هذا الموضوع. بالإضافة إلى الأهمية العملية لهذا الموضوع والتي لا تخفى على أحد بالنظر إلى ارتباط موضوع تقييم الأداء باعتباره النظام الذي اعتمده القانون الجديد لقياس كفاءة أداء الموظف، بشتى جوانب الوظيفة العامة، من ترقية ونقل وعلاوات وإنهاء خدمة⁽³⁾. فتقليديًا ينظر إلى قياس الأداء

(1) يراجع على وجه الخصوص، د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية : دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، القاهرة، دار النهضة العربية، 1998: د. محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004: د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003: د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، القاهرة، عالم الكتب، 1983.

(2) بصدد أنظمة تقييم الأداء من الناحية الإدارية، فإننا نحيل على وجه الخصوص إلى ما سطره الأستاذة، د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1980، ص 580 وما بعدها: د. بكر قباني، الإدارة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968: د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، تمت مناقشتها بجامعة القاهرة، 1966: د. عبد الرحمن عبد الباقي عمر، إدارة الأفراد، 1971: د. عاطف عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1990.

(3) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 583.

على أنه أحد الأنظمة الجوهرية التي ترتبط بها الآليات الأخرى. ومن ثم فإن دراسة النظام الجديد لقياس أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة تتيح لنا تسليط الضوء على فلسفة المشرع الجديد وأبرز اتجاهات التغيير في القانون الجديد، بالنظر لما لنظام قياس كفاية الأداء من أهمية .

منهج الدراسة . تستهدف هذه الدراسة كشف النقاب عن نظام تقييم الأداء الذي جاء به قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، في ضوء الاتجاه المتنامي في القانون العام المقارن نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة، وبيان التغييرات التي أدخلها المشرع الجديد على نظام قياس مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة في سبيل تبني هذا الاتجاه الجديد نحو الحوكمة. ومن أجل ذلك فإن الدراسة ستركز في شق منها على المقارنة بين القانون الوطني والقوانين الأجنبية لاسيما القانون الفرنسي، في سبيل إبراز الاتجاه نحو الحوكمة، وبيان مدى تأثيره على التعديلات التشريعية الحديثة التي تتخذ من أنظمة إدارة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة موضوعاً لها. فالقانون العام المقارن يموج في الوقت الراهن بالاتجاهات الإصلاحية نحو حوكمة النظم والأجهزة الإدارية.

كما أن هذه الدراسة ستركز في شق آخر على المقارنة بين مسلك المشرع الحالي من جهة، ومسلك المشرع في القوانين السابقة من جهة أخرى، لبيان التطور الذي لحق بالنظام المصري لقياس مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة، في إطار تطور الآلية المصرية لقياس مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة.

فمن المعلوم أن المشرع المصري قد حرص على تطوير نظام لقياس كفاية أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة عبر قوانين التوظيف المتعاقبة، ابتداءً بقانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، مرورًا بقانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، وقانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، وانتهاءً بالقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978. وقد حرص المشرع الجديد في رسمه لملاح نظام تقويم الأداء في القانون رقم 81 لسنة 2016، على الاستفادة من الخبرة المصرية التي تكونت عبر القوانين السابقة. ومن ثم فإن دراسة التغييرات التي حملتها القوانين السابقة يبدو ضروريًا في الإحاطة بهذا النظام الجديد .

خطة الدراسة. في سبيل الإحاطة بنظام تقويم الأداء الوارد في قانون الخدمة المدنية الجديد في إطار الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة، فسوف نقسم بحثنا إلى فصلين، نحاول في الفصل الأول كشف النقاب عن ماهية نظام تقويم الأداء من خلال طرح تساؤل أول حول مفهوم تقويم الأداء مقارنة بنظام الكفاية والدلالات التي يمكن استخلاصها من هذا المفهوم في إطار الاتجاه المتنامي نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة، وتساؤل آخر حول التغييرات التي أدخلها المشرع على العناصر الأساسية لنظام قياس أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة سواء من ناحية الموضوع أو الشكل، بغية رسم ملامح نظام يحقق اعتبارات المرونة والشمول والواقعية والدقة والحدثة، في إطار عام من سياسة الضمان التي تميز النظام الإجرائي لنظام قياس أداء الموظفين. أما الفصل الثاني فنخصصه لدراسة محاولة المشرع تعظيم الآثار التي تنتجها تقارير تقويم الأداء، في سبيل تحقيق عنصر

الفاعلية لنظام تقويم الأداء وذلك من خلال دراسة الآثار التي ينتجها تقارير تقويم الأداء على الترقيات والعلاوات والاستمرار في الوظيفة.

وعلى ذلك فستكون خطة الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول : ماهية نظام تقويم الأداء

المبحث الأول: المفهوم

المطلب الأول: التعريف

المطلب الثاني: الفلسفة العامة

المبحث الثاني : العناصر الأساسية

المطلب الأول العناصر الموضوعية

المطلب الثاني العناصر الإجرائية

الفصل الثاني: آثار التقويم على الترقية

المبحث الأول: تطور نظم الترقية في ظل القوانين السابقة

المطلب الأول: تنظيم الترقية إنطلاقاً من الاعتبارات المتصلة بالفاعلية

المطلب الثاني: الدور التقليدي لنظام الكفاية في تشكيل ملامح الترقية

المبحث الثاني: الملامح العامة للترقية في القانون الجديد من منظور الفاعلية

المطلب الأول: التعظيم من دور الترقية في الحياة المهنية

المطلب الثاني: إعادة صياغة قواعد الترقية على ضوء مبدأ الكفاءة

الفصل الأول

الماهية

طرح الإشكالية. لعل أول الملاحظات التي يمكن أن تسترعي انتباه الباحث بصدد دراسة النظام الجديد الذي جاء به نظام الخدمة المدنية، مقارنة بقانون نظام العاملين المدنيين السابق تتمثل في اختلاف التسمية ؛ فالمشرع في القانون الجديد قد نص على نظام يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة⁽¹⁾، كبديل عن النص في القانون السابق على نظام يكفل قياس كفاءة الأداء بالوحدة⁽²⁾. هذا النظام يتمخض في القانون الجديد عن تقرير تقويم لأداء الموظف⁽³⁾، كبديل عن تقدير كفاية الأداء. وذلك على الرغم من أن النظام في كل من القانونين يتمخض عن تقرير ينتهي بتحديد مرتبة الموظف بإحدى المراتب المحددة قانوناً، وذلك في أعقاب عملية للقياس حدد المشرع أطرها من الناحية الموضوعية والإجرائية.

(1) تنص المادة رقم 25 من قانون الخدمة المدنية على أن "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها".

(2) نص المادة 28 من قانون العاملين المدنيين السابق التي كانت تنص على أن "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف".

(3) تنص الفقرة الرابعة من المادة 25 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، على أن "يكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو ضعيف".

ولجوء المشرع المصري أخيراً إلى مصطلح التقويم يشير تساؤلاً حول مغزى إطلاق

لفظ تقويم الأداء على النظام الجديد الذي أتى به المشرع لقياس كفاية الأداء ؟

بعبارة أخرى هل الأمر يتوقف عند حد المغايرة في استخدام الألفاظ، أم أن هذه التسمية الجديدة تعبر عن اعتناق المشرع في قانون نظام الخدمة المدنية لفلسفة جديدة بدأت تغزو مجال الوظيفة العامة في مصر، وإذا كانت الإجابة تصب في صالح اعتناق المشرع لفلسفة جديدة، فما هي أبرز انعكاسات هذه الفلسفة الجديدة على الملامح العامة للنظام الجديد لقياس كفاية الأداء.

وتبدو أهمية هذا التساؤل الأخير بصفة خاصة بالنظر إلى أن أحكام تقويم الأداء الواردة في القانون الجديد تتفق في شق منها مع أحكام نظام قياس كفاية الأداء الواردة في القوانين السابقة، ومن ثم فيثور التساؤل حول منهج المشرع في تطوير نظام قياس مستوى الأداء، لاسيما المحاور التي أركز إليها المشرع في تطوير هذا النظام.

وللإجابة عن التساؤلات السابق طرحها، فإننا سوف نقسم الفصل الأول إلى مبحثين، نتناول في الأول تحديد مفهوم تقويم الأداء، سواء من ناحية التعريف، أو الفلسفة العامة، ثم نعالج في المبحث الثاني العناصر الأساسية للنظام الجديد مقارنة بنظام تقارير الكفاية الذي كان سارياً في ظل القانون السابق، سواء من الناحية الموضوعية، أو من الناحية الإجرائية.

المبحث الأول

المفهوم

سوف نحاول في بحثنا عن مفهوم نظام تقييم الأداء التركيز على نقطتين بحثيتين، الأولى تتعلق بتعريف نظام تقييم الأداء، والنقطة الثانية تتمثل في محاولة استكشاف الفلسفة العامة التي يعبر عنها هذا النظام الجديد.

أما عن التساؤل الأول فيكتسب أهمية خاصة بالنظر لصفة الحداثة المرتبطة باستخدام مصطلح تقييم الأداء في مجال الوظيفة العامة في مصر. فاستخدام مصطلح التقييم في مجال قياس كفاية أداء الموظفين وإن كان يعد من الأمور الشائعة في قوانين التوظيف في البلدان العربية عموماً⁽¹⁾، وبلدان الخليج العربي خصوصاً، إلا أن استخدام هذا المصطلح في مجال الوظيفة العامة في مصر يعد من الأمور المستحدثة. فاستخدام هذا المصطلح قد بدأ مع القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، ثم أكد القانون رقم 81 لسنة 2016، اعتناقه لمصطلح التقييم كبديل عن مصطلح تقدير الكفاية الذي كان المشرع قد جرى على استخدامه في قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة، ابتداءً من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964⁽²⁾، مروراً بالقانون رقم 58 لسنة 1971⁽¹⁾، وانتهاءً بالقانون رقم 47 لسنة

(1) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية : دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 7.

(2) يراجع نص المادة رقم 29 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964.

1978⁽²⁾. ومن هنا تبدو أهمية التعمق في دلالات استخدام هذا المصطلح في مجال الوظيفة العامة في مصر.

أما عن التساؤل الثاني المتعلق بمحاولة استكشاف الفلسفة التي يعبر عنها النظام الجديد لقياس الأداء فيكتسب أهمية كبيرة في كشف النقاب عن نظام تقويم الأداء بالنظر إلى أمرين: الأول يتمثل في تبني القيادة السياسية لجمهورية مصر العربية لرؤية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتق مفهوم التنمية المستدامة، وترتكز على عدة محاور، يأتي في مقدمتها إصلاح الجهاز الإداري للدولة بإعادة صياغة النظم الإدارية على ضوء مبادئ الإدارة الرشيدة. ويعد قانون الخدمة المدنية أحد آليات تحقيق هذه الرؤية الجديدة للتنمية. والعامل الثاني يتمثل في تقاطع الرؤية الإصلاحية السابقة مع اتجاه حديث في القانون المقارن نحو تبني العديد من النظم المتبعة في القطاع الخاص بهدف تحديث الأجهزة والنظم الإدارية .

ونتناول بالدراسة في **المطلب الأول** التعريف بنظام تقويم الأداء، ثم نتناول في **المطلب الثاني** الحديث عن الفلسفة العامة في النظام الجديد مقارنة بالسابق.

(1) يراجع نص المادة رقم 36 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971.

(2) يراجع نصوص المادة رقم 28 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978.

المطلب الأول

في التعريف

بالنظر إلى سمة الحداثة التي يتسم بها استخدام مصطلح التقويم في مجال قياس أداء العاملين بالجهاز الإداري، فإننا سوف نحاول تسليط الضوء على دلالات المغايرة في الألفاظ بين تقويم الأداء وقياس الكفاية. وفي هذا الإطار يعن لنا أن نذكر بأن الألفاظ في اللغة تعبر عن معاني محددة، ولهذا فغالبًا ما يكون للبحث في الأصل اللغوي لمصطلح قانوني معين أهمية في بيان ماهية المصطلح، لاسيما في حالة تعدد الألفاظ المستخدمة في هذا المجال.

وسوف نتناول في الفرع الأول تحديد المقصود بتقويم الأداء في اللغة، ثم نتناول في الفرع الثاني تحديده في الاصطلاح.

الفرع الأول

في اللغة

التقويم، والتقييم، والكفاية، والكفاءة، هي مصطلحات يشيع لغويًا استخدامها في مجال قياس أداء العاملين في القطاع الحكومي أو الخاص، على أن البحث اللغوي يوضح أن لكل من هذه المصطلحات خصوصية يتميز بها في اللغة العربية، ويوضح كذلك أن استخدام بعضها يفضل على البعض الآخر.

فالتقويم في معاجم اللغة العربية⁽¹⁾ هو اسم لمصدر قَوَّمَ، وجمعه تقاويم. ويشير الاستعمال الشائع لهذا الاسم في اللغة العربية إلى أحد أمرين. فهو قد يشير أولاً إلى التحديد الدقيق للشيء المقوم⁽²⁾، فيقال تقوم الشيء بمعنى ظهرت قيمته⁽³⁾، أي تحددت قيمته بدقة⁽⁴⁾. فتقويم السِّلَعِ يعني تَقْدِيرُهَا وَتَحْدِيدُهَا، وَتَقْوِيمُ التَّقْوِدِ يعني فَحْصُهَا وَتَقْدِيرُهَا وَمَعْرِفَةُ قِيمَتِهَا، وتقويم البلدان يعني تعيين مواقعها وبيان ظواهرها. ومن هذا المعنى اشتق الاسم التَّقْوِيمُ بمعنى حساب الزمن بالسنين والشهور والأيام.

(1) معجم الغني الزاهر، د. عبد الغني أبو العزم، مؤسسة الغني للطباعة والنشر، طبعة 2010، مادة قوم.

(2) اللغة العربية المعاصرة، د. أحمد مختار عمر، القاهرة 2008، عالم الكتب، المجلد الثاني، مادة قوم.

(3) المعجم الرائد، جبران مسعود، بيروت، دار العلم للملايين، 2013، المجلد الثاني.

(4) المعجم الوسيط، إبراهيم أنيس وآخرون: "، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ج 2، ط 4، 2004 م، مادة قوم.

أما المعنى الثاني للتقويم فيستخدم للإشارة إلى إصلاح الشيء بإزالة إوجاجه الذي قد يطرأ على حالته الأصلية، والعودة بالشيء إلى حالة الاستقامة التي ينبغي أن يكون عليها. ومن المعنى السابق اشتق الفعل تَقَوَّمَ بمعنى اسْتَقَامَ واسْتَوَى. فيقال تَقَوَّمَ الشيءُ بمعنى تَعَدَّلَ واستوى⁽¹⁾. ويقال تَقَوَّمَ العودُ اعتدل وزال عوجُه واستوى. وتَقَوَّمَ الطريقُ بمعنى تم إصلاحه فأصبح ممهّداً للغرض الذي أعد له، وتقوم سلوكه بمعنى تَعَدِيلُهُ⁽²⁾.

ويشيع استخدام مصطلح التقويم في المجالات الطبية المتعلقة بتعديل بعض العيوب والتشوّهات. فيستخدم مصطلح التقويم على سبيل المثال في مجالات طب الأسنان التي تهتم بدراسة ومعالجة عيوب إطباق الأسنان الذي قد يكون نتيجة لعدم انتظام الأسنان. وكذلك في طب العظام، بمعنى إصلاح العيوب التي قد تطرأ على استواء العظام.

ويعن لنا أن نشير إلى قواميس اللغة تجري على إظهار التفرقة بين النقييم الذي يعني بتقدير قيمة الشيء⁽³⁾، التقويم الذي يعد أكثر شمولاً ودقة ويهدف إلى الإحاطة بالشيء محل التقويم من مختلف الجوانب.

(1) معجم الغني الزاهر، سبقت الإشارة إليه، الموضع نفسه.

(2) المعجم الغني، الموضع نفسه.

(3) المعجم الرائد، سبقت الإشارة إليه، الموضع نفسه.

وفي هذا الصدد يشير المتخصصون إلى الخلط الشائع في الكتابات المعاصرة بين مصطلحي التقويم والتقييم. فقد يستخدم العديد من الكتاب مصطلح التقييم مع قصد التقويم. وهو ما يعده المتخصصون خطأً لغوياً، يعزى بالأساس إلى خطأ في الترجمة من المصادر الأجنبية. فهذه الأخيرة تستخدم الاسم evaluation، في إشارة إلى التقويم، وهو ما نقله البعض إلى اللغة العربية بمعنى التقييم، في حين أن هذا المصطلح الأخير يقابله في اللغتين الإنجليزية والفرنسية مصطلح valuation . وهذا المصطلح الأخير هو المقابل لمصطلح التقييم في اللغة العربية، وهو لا يعني أكثر من تحديد قيمة الشيء أو تحديد ثمنه.

ومن الجدير بالذكر كذلك أن استعمال الفعل قوم في معني تحديد قيمة الشيء يعد أصح من استعمال الفعل قيم ؛ فالأصل هو إعادة الياء في كلمة قيمة إلى أصلها، وهو الواو، فيقال قوم وليس قيم. ومع لك فإن المجمع اللغوي قد أجاز استعمال الفعل قيم في تحديد قيمة الشيء⁽¹⁾.

أما الكفاية فهي اسم لمصدر كفى، واستخدام هذا الاسم في اللغة يشير إلى أحد أمرين. فقد يستخدم الاسم للدلالة على معنى الوفاء بقدر الحاجة، فيقال في هذا

(1) يراجع في هذا الصدد، د. محمد خليفة التونسي، التقييم والتقويم، نشرة مركز التقييم والقياس بجامعة الكويت، رقم 1، بتاريخ 30 يناير 1979، ص 3، 4. مشار إليه لدى أستاذنا الجليل الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2006، ص 249.

القدر من الطعام أو الكلام كفاية بمعنى ما يغني عن غيره⁽¹⁾. وقد يستخدم بمعنى المقدره والكفاءة، فيقال ذو كفاية في عمله بمعنى المقدره والكفاءة⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن بعض الفقه⁽³⁾ يعترض على الاستخدام اللغوي للكفاية في موضع المقدره والكفاءة. ووفقاً لهذا الرأي فإن الاستخدام الصحيح لغويًا للكفاية يتعين أن يقتصر على المقدار أو الكم، أما الكفاءة فتتعلق بالنوعية والكيف.

والحقيقة أن اختلاف المعان السابقة يدفعنا إلى طرح التساؤل حول مغزى عدول المشرع عن مصطلح الكفاية نحو استخدام التقويم، وهو ما سنتعرض له حالاً بصدد التعريف الاصطلاحي.

(1) المعجم الرائد

(2) المعجم الغني اللغة العربية المعاصر

(3) د. ماجد الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 249 هامش.

الفرع الثاني

في الاصطلاح

إذا كان من الشائع لغويًا استخدام مصطلحات: التقويم، والتقييم، والكفاية، والكفاءة، في مجال قياس مستوى أداء العاملين، فإننا نلاحظ في الاصطلاح شيوع استخدام مصطلح كفاية الأداء⁽¹⁾، وأحيانًا كفاءة الأداء⁽²⁾، في مجال قياس مستوى أداء العاملين المدنيين في مصر⁽³⁾، في مقابل شيوع استخدام مصطلحي التقويم والتقييم في مجال قياس مستوى أداء العاملين بالقطاع الخاص، لاسيما في علم إدارة

(1) انظر على سبيل المثال، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 5 وما بعدها: د. محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 8 وما بعدها.

(2) انظر د. ماجد الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 249 هامش.

(3) يعن لنا في هذا المقام أن نعيد التذكير بشيوع استخدام مصطلح التقويم في مجال قياس مستوى أداء الموظفين في قوانين التوظيف في العديد من البلدان العربية، لاسيما بلدان الخليج العربي.

يراجع في هذا الشأن على وجه الخصوص، د. أنور رسلان، تقارير الكفاية : دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 7. د. زكي هاشم، الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية، في الفترة من 2 إلى 7 ديسمبر 1972، القاهرة، ص 13 وما بعدها.

ومع ذلك فإن الدراسات السابقة لم تركز على الدلالات التي يمكن أن تستفاد من المغايرة في التسمية، وإنما اعتبرت أن المغايرة في التسمية هي مجرد مغايرة لغوية.

الأفراد⁽¹⁾. ومن ثم فإن الإجابة عن التساؤل المتعلق بتحديد المقصود بالتقويم في مجال قياس أداء الموظفين، ومغزى تحول المشرع الجديد في قانون نظام الخدمة المدنية إلى استخدام مصطلح تقويم الأداء كبديل عن كفاية الأداء، يتطلب منا البدء بتحديد المقصود بقياس كفاية الأداء في الاصطلاح القانوني، ثم البحث عن معنى تقويم الأداء في علم إدارة الأفراد الذي يشيع فيه استخدام مصطلح التقويم.

إنطلاقاً من قياس كفاية الإداء. وبصدد تحديد المقصود بنظام قياس كفاية الأداء، فقد طرحت العديد من التعريفات في فقه القانون العام المصري. وبصفة عامة فإن هذه التعريفات يمكن تقسيمها إلى قسمين: الأول يركز على الغاية من عملية القياس، والثاني يركز، إلى جوار الغاية، على الموضوع والوسائل.

فبالنسبة للقسم الأول من التعريفات، وهو الذي يركز على الغايات، فإن هذه التعريفات تركز على مدى توافر القيم الوظيفية *valeurs professionnelles*، في الموظف الذي يشغل وظيفة معينة. ولعل من أبرز التعريفات التي قيلت في هذا الصدد، هو تعريف الدكتور حمدي أمين عبد الهادي لنظام قياس كفاية الأداء بأنه

(1) انظر على سبيل المثال، د. محمد يسري منصور، التنظيم الإداري كأساس لتقييم الأداء، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970، ص 75: د. أحمد صقر عاشور، إدارة الأفراد، بيروت، دار النهضة العربية، 1983، ص 10: د. عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1982، ص 13:

نظام" يعني قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شاغلها"⁽¹⁾.

وفي المقابل فقد لاقى هذا التعريف العديد من الانتقادات في فقه القانون العام بالنظر إلى إهماله عنصري: موضوع القياس، ووسيلته⁽²⁾. فمن ناحية موضوع القياس، فإن التعريف السابق يهمل الأداء الذي يتعين أن ينصب عليه القياس، فالعبرة هي بأداء الموظف. فالقيم الوظيفية قد لا تكفل في كل الأحوال قياس أداء الموظف. وفي هذا الصدد يرى يتجه معظم الفقه⁽³⁾ إلى اعتناق تعريف الأستاذ الدكتور الدكتور سليمان الطماوي بأن قياس كفاية الأداء هي " عملية تقدير أداء كل فرد من العاملين خلال فترة زمنية لتقدير مستوى ونوعية أدائه"⁽⁴⁾. ومن ناحية أخرى فإن التعريف الأول الذي يركز على القيم الوظيفية يهمل وسيلة التقييم وهي الدلالات والمؤشرات التي يتعين أن ينصب عليها التقييم، والتي يتعين أن تتصف بالصفة الموضوعية.

(1) د.حمد أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، مرجع سابق، ص 558.

(2) يراجع في نقد التعويل على توافر الصفات اللازمة لشغل الوظيفة كمعيار لتقويم الأداء، د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع اسبق، ص 20: د. محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 8 هامش.

(3) انظر على وجه الخصوص، د. محمد سعيد حسين أمين، المرجع السابق، الموضع نفسه.

(4) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 583. انظر كذلك

وبناء على ما سبق فقد اتجه الأستاذ الدكتور محمد أنس قاسم إلى تعريف قياس كفاية الأداء، بأنه " تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات وما يتحملة من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، ثم تقييم هذا الأداء تقييماً موضوعياً وفقاً لنظام واف يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بمقياس دقيق وعادل بحيث يكون التقدير في النهاية ممثلاً للكفاية الحقيقية للعامل وذلك خلال فترة زمنية معينة"⁽¹⁾.

ويعيب التعريف السابق في وجهة نظرنا تركيزه على جانب التقييم، بمعنى الآلية التي تتوصل من خلالها الإدارة لتحديد مرتبة إجابة الموظف في عمله. ومن ثم فإن التعريف السابق يتضمن إغفالاً لجانب هام من نظام الكفاية الذي أتت به القوانين السابقة، وهو الغاية النهائية من عملية القياس وأهدافها والتي ترتبط بجانب الثواب والعقاب. فغاية نظام الكفاية لا يمكن حصرها أبداً في تحديد مدى إجابة الموظف لعمله. كما أن التعريف السابق يعيبه أيضاً التركيز على الضمانات القانونية التي تكفل موضوعية القياس ودقته، وهذه العناصر تعد من شروط مشروعية القياس، في حين أن التعريف يجب أن يكون بذكر أركان المعرف، لا بتحديد شروط مشروعيته.

ونتيجة للانتقادات السابقة، فقد اتجه جانب كبير من الفقه إلى تبني تعريف الأستاذ الدكتور أنور رسلان لنظام تقدير الكفاية، بتعريفه بأنه " تحليل وتقويم أداء

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 183. أنظر في تأييد هذا التعريف، د. محمد سعيد حسين أمين، المرجع السابق، ص 8 وما بعدها.

الموظفين العموميين لعملهم ومسلکهم وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحمله لمسئولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى⁽¹⁾.

والحقيقة أن هذا التعريف الأخير يبدو لنا أقرب التعريفات لنظام قياس كفاية الأداء بالنظر لتركيزه على العناصر الأساسية في عملية القياس ونتيجتها الأبرز، المتمثلة في الترقية.

وأيًا ما كان الخلاف حول العناصر الأساسية التي يتعين أن يشتمل عليها قياس كفاية الأداء، فإنه مما لا خلاف عليه أن نظام قياس كفاية الأداء الذي أتت به قوانين نظم العاملين المدنيين المتعاقبة، يهدف إلى تمكين الإدارة من التمييز بين الموظفين وفقًا لكفاءتهم في العمل⁽²⁾. وهذا التمييز يكون له أبلغ الأثر في منح الترقيات والعلاوات أو منعها وكذلك الاستمرار في الوظيفة. وهو ما يمثل جانب الثواب والعقاب الذي له أبلغ الأثر في تحفيز الموظفين واستنهاض الهمم للعمل، وهو ما يحقق في النهاية انتظام سير المرفق العام وحسن أدائه للمهام المنوطة به.

(1) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية : دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 20.

(2) انظر، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 4 وما بعدها.

وصولاً إلى التقييم. إن نظام قياس كفاية الأداء الذي اعتنقه المشرع في قوانين نظام العاملين المدنيين المتعاقبة يكمن جوهره في تقييم أداء الموظف ؛ ومن ثم فإن عملية القياس تستند غرضها بتقييم الموظف بأحد المراتب المحددة قانوناً، لتنتقل بعد ذلك إلى ترتيب الآثار المترتبة على هذا التقييم والتي تتمثل إما في الثواب أو العقاب، وهو ما يعبر عن قصور نظام قياس الأداء. فنظام كفاية الأداء لا يتجاوز ذلك لتحليل دقيق لهذا الأداء وما يمكن أن يكشف عنه في إطار أوسع من عملية التقييم، بهدف معالجة الخلل الذي يمكن أن يتبدا من خلال عجز الوحدة عن تحقيق أهدافها، أو بالعكس محاولة تعضيد جوانب القوة التي يمكن أن تساعد المرفق في تحقيق أهدافه.

وعند هذه النقطة ننتقل إلى البحث عن تعريف للتقييم في علم إدارة الأفراد والمؤسسات الخاصة⁽¹⁾. فالتقييم بصفة عامة يجري تعريفه بأنه الحكم على قيمة الشيء وتقديره بغرض تقويمه، أي بغرض إصلاح الخلل الذي يشوبه إن وجد⁽²⁾. ويعرف المتخصصون عملية التقييم بأنها " عملية منظمة تتضمن جمع المعلومات والبيانات ذات العلاقة بالظاهرة المدروسة، وتحليلها لتحديد درجة تحقيق الأهداف. وهو ما يكون له بالتالي أبلغ الأثر في اتخاذ القرارات الصائبة من أجل التصحيح

(1) د. محمد حافظ حجازي، إدارة الموارد البشرية، الإسكندرية، دار الوفاء للشر والطباعة ، 2005:

د. محمد سعيد أنور سلطان، إدارة الموارد البشرية ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة، 2003.

(2) إبراهيم أنيس وآخرون : " المعجم الوسيط "، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ج 2، ط 4، ،

والتصويب"⁽¹⁾. فالنقويم يتضمن تحديد أسباب النجاح بغرض تعضيدها أو أسباب الفشل بغرض علاجها.

أما عن استخدام مصطلح تقويم الأداء في مجال إدارة الأفراد في المؤسسات الخاصة، فإن هذا المصطلح يشيع استخدامه في مجال تقدير أداء وسلوك الموظَّفين⁽²⁾، ويشير إلى عملية تهدف إلى الفحص الشامل لأداء وسلوك الموظفين، كل على انفراد. وتهدف هذه العملية الإدارية إلى تحقيق أهداف شتى⁽³⁾. فقد يتمثل الهدف في تحديد مدى مناسبة أداء الموظف للوظيفة المعين عليها، وذلك في إطار عملية إعادة توزيع الموظفين. وقد تهدف هذه العملية إلى تحديد مدى احتياج الموظف إلى التدريب، سواء بغرض تلافي أوجه القصور في أداء العامل لعمل الوظيفة التي يشغلها، وقد يكون الهدف هو اكساب الموظف مهارات جديدة في إطار عملية الترقية لتولي وظيفة أعلى. وقد تهدف عملية التقويم إلى إعادة النظر في مرتبات العاملين بالمؤسسة، فتظهر حالئذ الحاجة إلى تحديد مدى استفادة المؤسسة من الموظف، والتي على أساسها تجري عملية تعديل المرتبات. وأخيرًا فقد

(1) د. سيد محمد جاد الرب، استراتيجيات تطوير وتحسين الأداء: الأطر المنهجية والتطبيقات العلمية، القاهرة، دار السحاب، 2009.

(2) د. كامل بربير، إدارة الموارد البشرية، بيروت، المؤسسة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 1997.

(3) د. أحمد صقر عاشور، إدارة الأفراد، بيروت، دار النهضة العربية، 1983، ص 10.

يهدف التقويم إلى مساعدة الإدارة في اتخاذ قرار بالاحتفاظ بالموظف من عدمه في إطار عملية تهدف إلى خفض أعداد العاملين.

وبناء على ما سبق يمكن تعريف تقويم الأداء بأنه "عملية فنية تقوم بها الجهة المسؤولة عن إدارة العاملين وتكمن في الفحص الدقيق والشامل لسلوك العامل في نهوضه بواجبات وظيفته بهدف تحقيق أقصى استفادة ممكنة من الموظف وذلك من خلال الإجراءات الإدارية المختلفة المنوطة بهذه الجهة من ترقية ونقل وندب وتدريب ومنح علاوة واستمرار في الخدمة".

ومما سبق يتضح أن النظام الذي جاء به قانون الخدمة المدنية يركز على الجانب التقويمي لقياس الأداء. فالقياس وما يتمخض عنه من تقييم لأداء الموظف في ظل نظام تقويم الأداء الجديد الذي جاء به قانون الخدمة المدنية ليس غرضاً في ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق غرض، وهو الوصول إلى أقصى استفادة ممكنة من الموظف. وذلك عن طريق الوقوف على مواطن الخلل لعلاجها، ومواطن القوة لتعويضها في سبيل تحقيق الأهداف المحددة سلفاً للوحدة. بعبارة أخرى فإن النظام الجديد يهدف إلى الخروج عن مجال الثواب والعقاب، للتعرف على نحو أكثر عمقاً على إمكانيات العنصر البشري الذي تستخدمه الإدارة وتعتمد عليه، وذلك بهدف

الاستفادة منه على النحو الأفضل. وبهذا يكون المشرع الجديد قد استجاب لمطلب
نادى به الفقهاء في ظل قانون العاملين المدنيين السابق رقم 47 لسنة 1978⁽¹⁾.

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع السابق، ص
25.

المطلب الثاني

الفلسفة العامة

طرح الإشكالية: طبيعة نظام تقييم الأداء. لعل أول التساؤلات التي تتور بصدد دراسة نظام تقييم الأداء الوارد في قانون الخدمة المدنية الجديد تتعلق بطبيعة هذا النظام، بعبارة أكثر وضوحًا ما إذا كان يعد امتدادًا طبيعيًا لأنظمة قياس كفاية الأداء الواردة في القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة، أم أن نظام تقييم الأداء يعبر عن بزوغ اتجاه جديد في مجال الوظيفة العامة يعد هذا النظام أحد انعكاساته؟

وإذا كانت الإجابة في صالح الفرضية الثانية، فإن هناك مجموعة أخرى من التساؤلات تطرح حالئذ نفسها بقوة، يأتي في مقدمتها التساؤل المتعلق بمسائل النظام السابق لقياس مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة وأسباب البحث عن نظام جديد لقياس الأداء، وكذلك التساؤل المتعلق بأهداف هذا الاتجاه الجديد الذي يعد نظام تقييم الأداء أحد انعكاساته، وأخيرًا التساؤل المتعلق بأبرز الانعكاسات الأخرى لهذا الاتجاه الجديد في قانون الخدمة المدنية والتي ترتبط بموضوع بحثنا، وهو نظام قياس مستوى الأداء.

وبصدد الإجابة عن التساؤلات السابقة، فإننا يعن لنا أن نذكر بأن مجال الوظيفة العامة يعد من أبرز نقاط الالتقاء بين علم القانون والعلوم الاجتماعية الأخرى، وفي

مقدمتها علم الإدارة العامة. فالإجابة عن التساؤلات السابق طرحها تستدعي منا البحث في الظروف التي أحاطت بإصدار قانون الخدمة المدنية الجديد والأهداف التي يرنوا واضعوا هذا القانون إلى تحقيقها. وفي هذا الإطار تتكامل الأهداف والغايات مع الوسائل في سبيل رسم إطار عام تنتظم فيه القواعد القانونية الجديدة التي جاء بها قانون الخدمة المدنية، وذلك في محاولة لتفسير قواعد القانون الجديد وجعلها أكثر وضوحًا. فالحقيقة أن قواعد القانون ليست هدفًا في ذاتها، وإنما هي أحد الوسائل التي يلجأ إليها الساسة لتحقيق أهداف معينة تتجاوز القاعدة القانون بالمعنى الضيق، وتتجاوز بالتالي الاعتبارات القاعدية التي تركز عليها المدرسة الوضعية في القانون بزعامة هانز كلسن. ومن ثم فإن تحديد الاتجاه العام الذي يعبر عنه قانون الخدمة المدنية الجديد يستدعي البحث في الأهداف السياسية التي تقف وراء إصداره، وتتبع تأثير هذه الأهداف على الوسائل القانونية في ضوء المستجدات التي يفرزها علم الإدارة.

فنظام تقويم الأداء هو في الحقيقة أحد أدوات إدارة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة التي تتكامل مع غيرها من الوسائل والأدوات التي جاء بها القانون في سبيل تحقيق أفضل استفادة ممكنة من العنصر البشري، وذلك من أجل إنجاز الأهداف التي تحددها القيادة السياسية للجهاز الإداري للدولة. ومن ثم فإن إلقاء نظرة على الوسائل والأدوات الأخرى لإدارة العنصر البشري الواردة في قانون الخدمة المدنية يمكن أن تساعدنا في البحث عن إجابة للتساؤلات السابق طرحها.

ومن هذا المنظور نلاحظ دون عناء أن تبني نظام جديد لقياس مستوى أداء العاملين المخاطبين بقانون الخدمة المدنية يندرج ضمن اتجاه عام يتسم بالحدثة، نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة، وهو ما يتبدا باعتباره ضرورة في مواجهة العديد من المتغيرات العالمية والمحلية. ومضمون هذا الاتجاه الجديد نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة يتمثل في استلهاام العديد من النظم المتبعة في إدارة العنصر البشري في القطاع الخاص.

والحقيقة أن تتبع هذا الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة يقودنا إلى البحث في القانون المقارن الذي يتبدا فيه هذا الاتجاه واضحا منذ فترة ليست بالوجيزة، بل لعنا لا نبالغ في القول بأن جمهورية مصر العربية قد تأخرت كثيرا في اللحاق بركب هذا الاتجاه. وفي هذا الإطار فقد قدمت العديد من الدراسات في القانون المقارن التي تشير إلى عجز الأنظمة التقليدية للوظيفة العامة عن الوفاء بمقتضيات العصر، وهو ما يوجب الإستعانة بالعديد من النظم الإدارية المتبعة في القانون الخاص والتي أثبتت فاعليتها في إعطاء دفعة للجهاز الإداري للدولة في سبيل الوفاء بمقتضيات العصر.

هذا الاتجاه المتنامي في القانون المقارن تتبدا انعكاساته واضحة في العديد من التغييرات التي طالت نظام الوظيفة العامة في العديد من الدول الأجنبية، وفي مقدمتها فرنسا: مهد القانون الإداري. ومن المنظور السابق يتبدا هجر النظام القانوني الفرنسي لنظام التقييم بالدرجات، واعتماد نظام التقييم من خلال مقابلة

مهنية بين الرئيس والمرؤوس وهو النظام الأكثر شيوعًا لتقويم الأداء في القطاع الخاص، كأحد انعكاسات هذا الاتجاه نحو تطعيم الجهاز الإداري للدولة بالنظم الإدارية التي أثبتت فاعليتها في القانون الخاص.

أما في مصر، فإن هذا الاتجاه نحو الحوكمة تتبدا انعكاساته في اعتناق المشرع للعديد من النظم الإدارية السائدة في القطاع الخاص، وفي مقدمتها نظام الإدارة بالأهداف الذي يعد نظام تقويم الأداء أحد وسائله. وتقوم هذه النظم على النظر إلى العمليات التي تستهدف إدارة العنصر البشري وفي مقدمتها تقويم الأداء، على أنها عمليات فنية متخصصة ينبغي أن يعهد بها إلى متخصصين في الإدارة. هذا الاتجاه الجديد نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة تتبدا انعكاساته في العديد من مواضع قانون الخدمة المدنية، لاسيما في حرص المشرع على أن يعهد بعملية تقويم الأداء إلى لجنة إدارة الموارد البشرية، كبديل عن لجنة شئون العاملين.

وسوف نعالج في الفرع الأول الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة وانعكاساته في القانون المقارن. ثم نتناول في الفرع الثاني الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة وانعكاساته في القانون المصري.

الفرع الأول

في القانون المقارن

الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري وانعكاساته في القانون المقارن. الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة، بما يعنيه ذلك من الاستعانة ببعض النظم المتبعة في إدارة العنصر البشري في القطاع الخاص وتطويعها لتتناسب مع مجال الوظيفة العامة، يبدو بمثابة اتجاه عالمي أخذ يغزو القانون الإداري، ولاسيما الوظيفة العامة في نهاية القرن العشرين. هذا الاتجاه نادى به العديد من الدراسات الإدارية المقارنة، مدفوعةً بتوفير أكبر قدر من الفاعلية لنظام الوظيفة العامة الذي يبدو مكبلاً بالعديد من القيود القانونية والإدارية التي تعيقه عن التجاوب مع معطيات العصر. وفي هذا الإطار فقد قدم مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة المحاسبات الفرنسية عددًا من الدراسات عن واقع الوظيفة العامة في فرنسا والتي تنطبق معطياتها على الحالة المصرية إلى حدٍ بعيدٍ. ومن ثم سيكون من المفيد لنا في مقام الإجابة عن التساؤل المتعلق بطبيعة نظام تقويم الأداء، التعرض لمثل هذه الدراسات.

وتتبدأ أحد انعكاسات الاتجاه السابق في القانون الفرنسي في استبدال نظام التقويم من خلال المقابلة المهنية بين الرئيس والمرؤوس وهو النظام السائد في القطاع الخاص، بالنظام الفرنسي العتيد للتقييم بالدرجات.

وسوف نتناول في الغصن الأول الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة في القانون المقارن، ثم نحاول في الغصن الثاني تتبع انعكاسات نظام تقويم الأداء في فرنسا.

الغصن الأول

الاتجاه نحو الحوكمة

إذا صوبنا نظرنا صوب القانون المقارن، سنجد أن بزوغ المفاهيم المرتبطة بإدارة الموارد البشرية إلى مجال الإدارة العامة عمومًا، والوظيفة العامة خصوصًا، إنما يعبر عن اتجاه متنامي قد بدأ منذ ثمانينات القرن المنصرم⁽¹⁾. هذا الاتجاه عبرت عنه العديد من الإصلاحات الإدارية التي استهدفت نظام الوظيفة العامة في الولايات المتحدة⁽²⁾، وبريطانيا⁽³⁾، وإيطاليا⁽¹⁾. هذه الإصلاحات وإن كانت تتجاوز

⁽¹⁾ يراجع بالفرنسية في هذا الاتجاه،

R. HOLCMAN, « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la GRH », Revue française d'administration publique, 2007, n° 123, p. 40 et s ; G. BAROUCH et H. CHAVAS, « Le rôle et la place de la ressource humaine dans la modernisation de la fonction publique française », Revue Politiques et Management Public, 1990, n° 2, p. 133 ; J. CHEVALLIER, « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », Revue française d'administration publique, 2010, n 103, p.907 et s.

⁽²⁾ يراجع بالفرنسية،

G. CALVES, La réforme de la fonction publique aux États-Unis : un démantèlement programmé ?, In: perspectives pour la fonction publique, paris, La documentation française, p. 389 et s.

⁽³⁾ يراجع بالفرنسية،

مجرد آليات التقييم والرقابة والمتابعة، وتتخذ من آليات الدخول إلى الوظيفة العامة والخروج منها موضوعاً لها، وهو ما يجعلها بالتالي تخرج عن نطاق بحثنا، إلا أنها تسجل في مجملها في إطار اتجاه نحو تبني نظم مشابهة للمتبعة في القطاع الخاص فيما يتعلق بإدارة العنصر البشري في الجهاز الإداري للدولة.

وفي مجال الحديث عن القانون المقارن من منظور دراسة قانونية تنصب على مجال الوظيفة العامة في مصر، فإن الحالة الفرنسية تكتسب أهمية خاصة. وذلك بالنظر لعوامل التشابه بين النظام القانوني المصري والنظام القانوني الفرنسي الناجمة من طبيعة التنظيم السياسي والإداري في كل من البلدين. فالدولة تتخذ في كل من مصر وفرنسا شكل الدولة البسيطة. كما أن الجهاز الإداري للدولة في كل من البلدين يتكون من مجموعة من الكيانات التي يكون كل منها مرفق عام، في إشارة إلى اختلاف القواعد الحاكمة للكيانات التي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة عن تلك الحاكمة للكيانات الخاصة وفي مقدمتها الشركات. أما عن الوظيفة العامة، فإنها قد تم تصورها في كل من البلدين كنظام قانوني مغاير للنظام القانوني الذي

D. FAIRDRIEVE, La fonction publique en Grande-Bretagne, In: perspectives pour la fonction publique, paris, La documentation française, p.415

(1) يراجع بالفرنسية،

R. CARANTA, Point de vue sur les réformes récentes en matière de fonction publique en Italie, In: perspectives pour la fonction publique, paris, La documentation française, p. 399 et s.

يحكم علاقات العمل في القانون الخاص. وتتمخض هذه المغايرة عن الاعتراف للموظف العام بمركز قانوني متميز عن المركز القانوني للعامل في القطاع الخاص، سواء فيما يتعلق بالحقوق أو الواجبات.

ومع ذلك فإن الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة من خلال الاستعانة بالعديد من النظم الإدارية المتبعة في القطاع الخاص أخذ في الظهور في فرنسا بقوة في أواخر القرن العشرين، وقد أخذ هذا الاتجاه في التعاضم في الحالة الفرنسية في بدايات القرن الواحد والعشرين. هذا الاتجاه بدأ مدفوعًا باعتبارين. فمن ناحية، فإن الوظيفة العامة تمثل أحد أكبر مصادر إنفاق المخصصات في الموازنة العامة للدولة. ومن ثم فيتعين أن تخضع لقواعد الإنفاق الرشيد. ومن ناحية أخرى فإن الوظيفة العامة ترتبط بالمرافق العامة، وهذه الأخيرة هي كيانات إدارية تهدف إلى تقديم خدمات للمستفيدين من خدمات المرافق العامة. هذه الأداءات يسهر على تقديمها العنصر البشري للإدارة. ومن هنا فإن الحاجة الملحة لتحسين مستوى أداء الخدمات التي تقوم عليها المرافق العامة يتطلب تحسين مستوى أداء عمال هذه المرافق ، بالبحث عن أفضل سبيل لأداء العنصر البشري لمهامه⁽¹⁾.

⁽¹⁾يراجع بالفرنسية،

J-M. AUBY et R. DUCOS-ADER), Institution administrative, Paris, Dalloz, 2 Ed, 2012, p.256 : Ch. DEBBASCH et F. COLIN, Administration publique, Paris, Economica, 5 Ed 2014.

وفي هذا الإطار يُعَن لنا لفت الأنظار إلى الدراسة السنوية التي أعدها مجلس الدولة الفرنسي في عام 2003⁽¹⁾، بعنوان التوقعات المستقبلية لتطور نظام الوظيفة العامة، ولاسيما الجزء الثاني المعنون خواطر عن الوظيفة العامة. وقد جاءت هذه الدراسة في إطار دور مجلس الدولة الفرنسي في جذب انتباه السلطات العامة للدولة للتعديلات ذات الطبيعة التشريعية أو اللائحية أو الإدارية التي يرى من خلال مباشرته لمهامه واختصاصاته ضرورتها لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

وقد تناولت هذه الدراسة التحديات الأساسية التي تواجه نظام الوظيفة العامة بالنظر إلى العديد من المتغيرات التي طرأت على الساحة الفرنسية، التي تتمثل بصفة أساسية في تضخم النفقات العامة الناجم بصورة أساسية عن إزدياد أعداد الموظفين المعيّنين بصفة دائمة بالجهاز الإداري للدولة. وذلك في مقابل نقص فاعلية الجهاز

(1) يراجع بالفرنسية الدراسة السنوية لمجلس الدولة الفرنسي، لاسيما الجزء الثاني المعنون بخواطر عن الوظيفة العامة، ص 225 وما بعدها

CE Rapport public, Jurisprudence et avis de 2002 ; Perspectives pour la fonction publique, La documentation française, 2003, p.225 et s.

الدراسة متاحة على الرابط التالي، تمت استشارتها بتاريخ 2020/3/13،

<https://www.viepublique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000123.pdf>

(2) يراجع بالفرنسية، المادة ل 112-3 من كود العدالة الإدارية،

Article L112-3 dispose que : «Le Conseil d'Etat peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général ».

الإداري للدولة بالنظر لعدم قدرته على تحقيق الأهداف التي تحدد له من قبل القيادة السياسية، وعدم قدرته على إرضاء المستفيدين من خدمات المرافق العامة في ظل مناخ تسوده الديمقراطية ويكتسب فيه رضا المتعاملين أهمية كبيرة. هذا علاوة على التحديات الناجمة عن العولمة وما يرتبط بها من ضرورة مواكبة الثورة التكنولوجية والمعلوماتية والقدرة على التعامل مع معطياتها، وأخيرًا التحديات الناجمة عن الإنصهار الفرنسي في الاتحاد الأوروبي وما ارتبط بهذا الاتحاد من متطلبات، يأتي في مقدمتها ضرورة توافق النظم القانونية والإدارية الفرنسية مع ما يفرضه القانون الأوروبي.

وقد انتهى المجلس في هذه الدراسة إلى أن التقيد الجامد بمفهوم الوظيفة العامة كإطار قانوني مغاير ومنفصل تمامًا عن النظام القانوني المتبع في القطاع الخاص، من شأنه أن يسهم في جمود الجهاز الإداري للدولة الفرنسية وتخلفه عن اللاحق بركب التطور. وقد انتهى مجلس الدولة في دراسته لعدد من التوصيات⁽¹⁾، يأتي في مقدمتها وأكثرها إلحاحًا ضرورة تبني نظم مشابهة لتلك المتبعة في القطاع الخاص، وعلى رأسها النظم التي تتعلق بإدارة العنصر البشري⁽²⁾.

(1) يراجع بالفرنسية تقرير المجلس السابق الإشارة إليه، ص 305،

CE Rapport public, Jurisprudence et avis de 2002 ; Perspectives pour la fonction publique, op .cit , p.305

(2) يراجع بالفرنسية،

Ibidem, p. 344.

وهكذا فإن التقرير السنوي لمجلس الدولة الفرنسي لم يتردد في جذب الانتباه إلى التحديات التي تواجه نظام الوظيفة العامة، وإلى الدور السلبي الذي يمكن لمبادئ القانون العام التقليدية أن تلعبه من دور في إعاقة الجهاز الإداري للدولة عن اللحاق بركب التطور، وإلى ضرورة تحديث هذا النظام. وذلك على الرغم من الدور التاريخي لمجلس الدولة الفرنسي في صياغة نظام الوظيفة العامة في فرنسا كنظام قانوني يختلف عن ذلك الذي يحكم العمل في القطاع الخاص.

ولا تعد الدراسة السابق الإشارة إليها التي أجراها مجلس الدولة الفرنسي الوحيدة في هذا المقام، فقد أجرت محكمة المحاسبات الفرنسية هي الأخرى دراسة عن فاعلية الوظيفة العامة في فرنسا، بعنوان عمال الدولة من 1980 إلى 2008: دراسة للحالة الراهنة. وتكتسب كذلك الدراسة التي أجرتها محكمة المحاسبات الفرنسية عن الجهاز الإداري للدولة أهمية خاصة في هذا المجال بالنظر لدراستها لوضع الجهاز الإداري للدولة الفرنسية على مدار 20 عامًا من 1980 -⁽¹⁾2008، على ضوء مختلف المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وقد انتهت الدراسة إلى ضرورة إدخال تعديلات جوهرية على النظم المتبعة في إدارة الجهاز الإداري

(1) يراجع بالفرنسية التقرير الصادر عن محكمة المحاسبات الفرنسية لعام 2009، بعنوان عمال الدولة،

La Cour de compte, Rapport public, Les effectifs de l'état 1980-2008 : un état des lieux, La Documentation française, 2009, p.99 et s.

التقرير متاح على الموقع التالي، تمت استشارته بتاريخ 10 ديسمبر 2020،

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000601.pdf>

للدولة، بما يضمن نجاح هذا الجهاز في تحقيق الأهداف السياسية التي يعول عليه في تحقيقها. وقد انتهت هذه الدراسة التي أعدت في إطار متابعة نتائج خطة الإصلاح السياسية التي تبنتها الحكومة الفرنسية في عام 2007⁽¹⁾، إلى ضرورة إدخال تعديلات واسعة على السياسات العامة المهيمنة على موضوع الوظيفة العامة، وإلى ضرورة تبني نظم إدارية مشابهة لتلك المتبعة في المؤسسات الخاصة، وذلك بغية تحقيق هدفين أساسيين: الأول يتمثل في تحقيق فاعلية الجهاز الإداري للدولة، والثاني يتمثل في ضمان أفضل استخدام للأموال العامة.

أما عن الأمر الأول المتعلق بفاعلية الجهاز الإداري للدولة بمعنى قدرته على تحقيق الأهداف المحددة له من قبل القيادة السياسية، فهو يتطلب تبني خطة طويلة الأمد تهدف إلى زيادة كفاءة العنصر البشري الذي يقوم عليه الجهاز الإداري للدولة، وهو ما سيؤدي إلى تحسين مستوى الخدمات التي يقدمها هذا الجهاز إلى جمهور المستفيدين من خدمات المرافق العامة. وهذا الهدف لن يتحقق بدون أمرين، الأول يتمثل في تحقيق أفضل استفادة ممكنة من الإمكانيات البشرية المتاحة لهذا الجهاز، والثاني يكمن في رفع كفاءة أداء العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة.

(1) لمزيد من التفصيل حول خطة مراجعة السياسات العامة La révision générale des politiques publiques، المعروفة اختصارًا RGPP، يراجع بالفرنسية،

F. LAFARGE et M. LE CLAINCHE La révision générale des politiques publiques, Revue française d'administration publique, 2010, 136, P.751 et s : G. CARACASSONE, Fonction publique et fonction politique, in : Perspectives, pour la fonction publique, op.cit, p.443

أما المحور الثاني فيتمثل في تحقيق أقصى استفادة ممكنة من النفقات العامة، وما يرتبط بهذا الهدف من تحقيق ترشيد في النفقات العامة. وهو ما يتطلب إعادة النظر في أوليات هذا الجهاز على ضوء الاحتياجات الفعلية، وما يقابلها من أهداف.

وعند هذه النقطة يثور التساؤل حول إنعكاسات هذا الاتجاه على موضوع تقويم الأداء في فرنسا، وهو ما ينقلنا للغصن الثاني.

الفصل الثاني

الإنعكاسات على نظام تقويم الأداء

يعد عدول فرنسا عن نظام تقييم الأداء من خلال الدرجات، وتبني نظام تقويم الأداء من خلال مقابلة مهنية أحد أبرز انعكاسات الاتجاه السابق. وقد تم هذا التحول بالنظر للمسالب المتعددة التي كشفتها الدراسات الإدارية التي أجريت على النظام السابق للتقييم في فرنسا. فكان الاتجاه نحو نظام يتسم من الناحية الإجرائية بالبساطة، وبالقدرة على تحقيق أهداف نظام تقويم الأداء، فكان الاتجاه لتبني نظام التقييم من خلال المقابلة المهنية بين الرئيس والمرؤوس.

أولاً: في العدول عن نظام التقييم بالدرجات

نظام التقييم بالدرجات والتقديرية. ويعد نظام تقويم أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة من بين المجالات التي استهدفتها خطة مراجعة السياسات العامة في فرنسا. وفي هذا الإطار يسجل عدول النظام القانوني الفرنسي مؤخراً عن تبني نظام تقييم الأداء بالدرجات والمراتب الذي كان قد أتى به قانون الموظفين الصادر سنة 1983، ليتبنى نظام أكثر بساطة وأقل تعقيداً⁽¹⁾، وهو نظام التقويم من خلال مقابلة

(1) يراجع بالفرنسية،

J. CHEVALILIER, "Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines", Revue française d'administration publique, 2010, n 103, p.907 et s

شخصية بين الرئيس والمرؤوس . وتهدف هذه المقابلة إلى تقييم القيم المهنية للموظف بدقة.

وقد كان نظام تقييم الأداء الموظفين عن طريق تقارير يعدها الرئيس الإداري تنتهي إلى تقييم أداء الموظف بدرجة إجمالية، على أن يعقبها تقييم آخر للموظف بتقدير عام، يعد بمثابة أحد النظم الإدارية الفرنسية الضاربة جذورها في نظام الوظيفة العامة في فرنسا⁽¹⁾. وعلى الرغم من إعادة صياغة نظام الوظيفة العامة في فرنسا في العقد الثامن من القرن العشرين، فقد احتفظ النظام القانوني الفرنسي بنظام تقييم الأداء عن طريق الدرجات والتقييمات.

وعن أبرز ملامح نظام الوظيفة العامة في فرنسا، فمن المعلوم أن الجهاز الإداري للدولة الفرنسية يشتمل على ثلاثة طوائف رئيسية من الموظفين⁽²⁾، يحكمها جميعاً

(1) يراجع بصدد جذور نظام الجمع بين التقدير الرقمي والتقدير العام في فرنسا، د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 70 وما بعدها.

(2) يراجع بالفرنسية بصدد عرض الملامح العامة الحاكمة للنظام القانوني للوظائف العامة في فرنسا،

Y. GAUDEMET, Droit administratif, Paris, LGDJ, 2010, 233 : A . DE LAUBADERE, Traité de droit administrative, tom. 2, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p.335 et s.

ويراجع بالعربية في هذا الشأن،

د. عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام القانوني الفرنسي، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة، 1974 : د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام القانوني للوظيفة العامة: دراسات في القانون الفرنسي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2018.

قانون عام يتضمن حقوق والتزامات الموظفين، وهو القانون رقم 634 لسنة 83، الصادر في 13 يوليو 1983⁽¹⁾. وفيما وراء هذا القانون، فإن كل طائفة من هذه الطوائف الثلاثة تخضع لقانون خاص يحكمها. هذه الطوائف هي: موظفي الدولة "الإدارة المركزية" ويحكمها القانون الصادر في 11 يناير 1984⁽²⁾، وموظفي الإدارات المحلية ويحكمهم القانون الصادر في 26 يناير 1984⁽³⁾، وموظفي المؤسسات العلاجية ويحكمهم القانون الصادر في 9 يناير 1986⁽⁴⁾.

(1) انظر بالفرنسية القانون رقم 634 لسنة 83، الصادر 13 يوليو 1983، بشأن حقوق والتزامات الموظفين،

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires

(2) انظر القانون رقم 16 لسنة 84، الصادر في 11 يناير 1984، بشأن تنظيم الأوضاع الوظيفية لموظفي الدولة "الإدارات المركزية"،

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat

(3) يراجع بالفرنسية القانون رقم 53 لسنة 1984، الصادر في 26 يناير 1984، بشأن تنظيم الأوضاع الوظيفية لموظفي الإدارات المحلية،

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

(4) يراجع بالفرنسية القانون رقم 33 لسنة 86، الصادر في 9 يناير 1986، بشأن تنظيم الأوضاع الوظيفية للعاملين بالمؤسسات العلاجية للدولة،

Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière

وقد كانت المادة 17 من القانون العام رقم 634، الصادر في 13 يوليو 1983، الخاص بحقوق وواجبات الموظفين، تنص على اعتبار نظام التقييم بالدرجات والتقديرات العامة بمثابة النظام العام الحاكم لتقييم أداء الموظفين في فرنسا. علاوة على ذلك فقد كان قانون من القوانين الخاصة بكل طائفة من الطوائف الثلاث السابق ذكرها يؤكد على مبدأ التقدير من خلال التقييم بالدرجات والتقديرات.

ويمكن إبراز أهم ملامح نظام تقييم الأداء من خلال الجمع بين الدرجات والتقديرات⁽¹⁾، في الأتي:

أولاً: يتم تقييم أداء الموظف من قبل الرئيس المختص مرة واحدة سنوياً بالنسبة لموظفي الإدارات المحلية والمؤسسات العلاجية، أو مرة كل سنتين بالنسبة لموظفي الإدارات المركزية.

ثانياً: ترتكز عملية التقييم على تقارير مطبوعة سلفاً توزع على الرؤساء الإداريين تتضمن عناصر معينة متعددة، يتولى الرئيس الإداري المختص ملئها بوضع درجة في مقابل كل عنصر من عناصر التقييم التي تتضمنها التقارير، وينتهي الرئيس الإداري المختص إلى تقدير رقمي لهذا الأداء من 20 درجة.

(1) من الجدير بالذكر أن النظام الفرنسي لقياس أداء الموظفين من خلال الجمع بين التقييم الرقمي والتقدير العام، محل العرض في المتن، قد أفاضت في شرحه مؤلفات فقه القانون العام، ولذلك فإننا سنقتصر على بيان موجز له محالين إلى ما سطره أستاذتنا في هذا المقام، يراجع على وجه الخصوص، د. أنور رسلان ، تقارير الكفاية ، مرجع سابق، ص 70، 317-321، 371-386 : د. فاروق عبد البر، قدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 146.

ثالثًا: في أعقاب انتهاء عملية التقدير الرقمي، يتولى الرئيس الأعلى وضع تقدير عام للموظف. هذا التقدير العام يتعين أن يتوافق في المجمل مع التقدير الرقمي.

رابعًا: يجري إعلان الموظف بالتقدير الرقمي، وله أن يتظلم من هذا التقرير إلى اللجنة الإدارية المشتركة التي تنتهي إلى رفع توصياتها للإدارة بشأن التقدير الرقمي للموظف.

خامسًا: عملية التقييم السابقة عن طريق التقارير كانت ترتب أثارًا مباشرة عند إقدام الإدارة على الترقيات بأنواعها المختلفة، والعلاوات، هذا إضافة إلى أن الإدارة كانت تأخذ هذه التقارير بعين الاعتبار عند الإقدام على العديد من الإجراءات الإدارية الفردية من نقل وندب وإعارة.

سادسًا: يمكن للموظف أن يتظلم من هذه التقارير إلى اللجنة الإدارية المشتركة التي لها أن توصي بتعديل الدرجة الرقمية.

عيوب نظام التقييم بالدرجات والتقديرات. وقد شكلت الآلية السابقة لتقييم أداء الموظفين في فرنسا موضوعًا للعديد من الدراسات الإدارية⁽¹⁾، والتي انتهت في

(1) يراجع بالفرنسية على وجه الخصوص،

A. BARTOLI, Les nouvelles prespective de la GRH dans la fonction publique, Les Cahiers francais, n 333, 2006, p. 30 et s. : F, CROUZATIER–DURAND Performance effcience Le personnel de la fonction publique et mutation, Droit administratif, n 3 2012, p. 10 et s: DAVI (C.), Evolution des structures et gestion des ressources humaine,

مجمّلها إلى إثبات أن هذا النظام قد تحول في الواقع إلى نظام يتسم بالروتينية، والتعقيد، وعدم الفاعلية.

فأولاً: قد خلصت الدراسات الإدارية التي استهدفت هذا النظام إلى ملاحظة أن الرؤساء الإداريين يميلون في العادة إلى التعامل مع هذه التقارير بطريقة نمطية من خلال النظر إلى عملية التقييم بالدرجات على أنها عملية روتينية تتمخض عن ملء مجموعة من الخانات بطريقة موحدة أو على الأقل متقاربة، وهو ما كان ينتهي إلى منح الرؤساء لمؤوسيهم درجات موحدة أو متقاربة إلى حدٍ بعيدٍ. هذه الدرجات كما تشير الدراسات لا تعبر عن واقع حال أداء الموظفين في فرنسا، في إشارة إلى مبالغة الرؤساء بصفة عامة في تقييم مؤوسيهم، وذلك تجنباً للانطباعات السيئة التي يمكن أن تتركها عملية التقييم، وخشية من تفجر المنازعات في حال عدم رضاء الموظف عن تقييمه. ومن هذا المنظور فإن العملية السابقة تتسم من جهة بالروتينية والتعقيد بالنظر إلى أنها تستغرق الكثير من وقت وجهد الرؤساء الإداريين، وهو ما يعيقهم بالتالي عن التفرغ للمهام الإدارية الأكثر أهمية. كما أنها تتسم من جهة أخرى بعدم واقعيتها، وهو ما يعني أن نتائج التقييم لا يمكن الاعتماد عليها في العمليات الإدارية التي تقدم عليها الإدارة.

Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n 296, 2010, p. 23 et s.

ثانياً: لاحظت الدراسات الإدارية أن النظام السابق يتسم بضآلة فاعليته بالنظر لمحدودية الآثار القانونية التي ترتبها هذه التقارير. فأمام منح الدرجات بطريقة مغالى فيها لعدد كبير من المرؤوسين، فإن الإدارة لم يكن يمكنها توفير الاعتمادات المالية، سواء المرتبطة بمنح العلاوات، أو المرتبطة بالترقيات، لاسيما وأن الإدارة يتوافر لديها العلم بعدم واقعية هذه الدرجات. وبالتالي الإدارة لم تجد أمامها بداً من تقليص الآثار التي ترتب على تقارير تقييم الأداء.

ثالثاً: تشير الدراسات الإدارية إلى أن نظام التقييم بالدرجات والتقدير على النحو السابق لا يعدو أن يكون أحد أنظمة التقييم ؛ ذلك أنه يهدف إلى الحكم على أداء الموظف لأعمال وظيفته خلال فترة زمنية معينة، دون أن يتناول المهارات المهنية للموظف ذاته وتطلعاته المهنية. فقد أشارت العديد من الدراسات الإدارية إلى أن مشكلة عدم إندماج الموظف في الوظيفة قد ترجع إلى أسباب ناتجة عن عدم ملاءمة الوظيفة لمهاراته على النحو الأمثل. فقد لوحظ أن مشكلة عدم الإندماج قد ترجع إلى وجود تطلعات للموظف بشغل وظيفة أخرى قد تتطلب نفس التأهيل المهني، ولكنها تقع في طائفة وظيفة أخرى يحكمها قانون يختلف عن القانون الحاكم للطائفة الوظيفية المعين عليها. ومن ثم فإن نظام التقييم من خلال الدرجات الذي يقتصر على تقييم الموظف لأعمال وظيفته المعين عليها، دون الالتفات إلى المهارات والتطلعات المهنية للموظف، هو نظام لا يسمح بالاستفادة القصوى من الموظف في حال ملاءمته أكثر لوظيفة أخرى بالجهاز الإداري للدولة.

وفي مقابل هذه الملاحظة الأخيرة، فإن هناك ملاحظة أخرى تفرض نفسها في الحالة الفرنسية تضطرد الدراسات الإدارية على الإشارة إليها، تتمثل هذه الملاحظة في وجود مشكلة في تناسق الجهاز الإداري للدولة. وتنتج هذه المشكلة عن تكس بعض الطوائف بالموظفين، في مواجهة طوائف أخرى لا يوجد بها العدد الكافي من الموظفين. وهو ما كانت الدولة تلجأ إلى معالجته بالتعيين بطريقة مبتدأة في هذه الوظائف الخالية. وهو ما كان يؤدي في النهاية إلى عدم حل مشكلة الإدارات المتكدسة، في مقابل زيادة النفقات المخصصة للوظيفة العامة من جهة أخرى.

ثانيًا: في تبني نظام التقويم من خلال المقابلات

وفي إطار بحث النظام القانوني الفرنسي عن النظام الأنسب لتقويم الأداء الذي يمكن التعويل عليه في تلبية التطلعات المختلفة لأطراف عملية التقويم ؛ الإدارة في بحثها عن نظام يتسم بالبساطة وبالفاعلية يمكن التعويل عليه في ذات الوقت في خفض النفقات ورفع كفاءة الأداء، ويمكن في الوقت نفسه قبوله من قبل الموظفين بالنظر إلى تطلعهم لنظام يراعي مهاراتهم وطموحاتهم، فقد اتجهت أنظار الدراسات الإدارية إلى البحث في النظم المتبعة في القانون الخاص. وفي هذا المقام تبين أن أغلب المؤسسات الخاصة الكبرى تتبني نظم أقل تعقيدًا في الإجراءات وتتسم ببساطتها، وتهدف في الوقت ذاته إلى تحقيق الاستفادة القصوى من مهارات العاملين لديها. وفي مقدمة هذه النظم المتبعة في القطاع الخاص يأتي نظام

التقويم من خلال المقابلة المهنية بين الرئيس والمرؤوس في إطار مرسوم مسبقاً تحددته الجهة المسؤولة عن إدارة العنصر البشري في المؤسسة⁽¹⁾.

ومن ثم فقد بدأت عملية الترويج لهذا النظام الجديد ضمن مجموعة الإصلاحات المزمع إجرائها في مجال الوظيفة العامة من قبل القيادة السياسية في فرنسا في عام 2007. على اعتبار أن النظام الجديد يعمل بصفة أساسية على تحديد إمكانيات الموظف ومهاراته وخبراته، بغرض الإجابة عن تساؤل يتعلق بمدى مناسبه للعمل الذي يتولاه، ووضع الموظف المناسب في المكان المناسب. بعبارة أخرى فإن النظام الجديد لتقويم الأداء من شأنه فتح آفاق وظيفية جديدة للموظف محل التقويم في الحالة التي يثبت فيها عدم ملاءمته لوظيفته التي يشغلها على النحو الأمثل، مع فتح إمكانية للتنقل بين وحدات الجهاز الإداري للدولة من خلال الندب والنقل. ففي حال رغبة الموظف في ممارسة عمل وظيفة أخرى بالجهاز الإداري للدولة، مع توافر الشروط المتعلقة بالتكوين العلمي وثبوت تناسب مهارات الموظف مع متطلبات هذه الوظيفة، وتحقق حاجة العمل بالجهة المنتدب إليها، فيمكن حاليًا ندب الموظف كليًا للقيام بأعمال هذه الوظيفة، فإذا ثبت ملاءمة الموظف لهذه الوظيفة خلال فترة الندب، فيمكن عندئذ نقل الموظف بصورة دائمة إلى هذه الوظيفة المنتدب إليها.

(1) يراجع بالعربية بصدد مقابلات التقدير، د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 87.

التحولات التشريعية نحو تبني نظام التقييم من خلال المقابلة. وقد بدأت سلسلة التحولات للعمل بالنظام الجديد بمقتضى القانون رقم 972 لسنة 2009، الصادر في 3 أغسطس 2009، بفتح إمكانية التنقل بين وحدات الجهاز الإداري للدولة⁽¹⁾، وقد نص هذا القانون على تعميم نظام التقييم من خلال المقابلة المهنية، على أن يبدأ العمل بالنظام الجديد على نحو تجريبي وجزئي بمقتضى الأداة اللائحية. فبدأ تطبيق النظام الجديد لتقييم الأداء أولاً على مستوى موظفي الإدارة المركزية، وعلى نحو جزئي في عام 2009، إلى أن تم تعميمه في 2012⁽²⁾. وبالنسبة لموظفي الإدارات المحلية فقد تم البدء في تطبيق هذا النظام في عام 2010، إلى أن تم تعميمه في 2012. وقد كان موظفي المؤسسات العلاجية آخر الطوائف الوظيفية

(1) يراجع بالفرنسية، القانون رقم 972 لسنة 2009، الصادر في 3 أغسطس 2009،

LOI n° 2009-972, du 3 août 2009, Relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

القانون متاح على شبكة المعلومات الدولية، على موقع التشريعات الفرنسية على الرابط التالي، تمت استشارته بتاريخ 2020/2/20،

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020954520/>

(2) يراجع بالفرنسية المنشور الصادر في 23 أبريل 2012، بتعميم تقييم الأداء من خلال المقابلة المهنية بين الرئيس والمرؤوس،

Circulaire relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat

الثلاثة التي تتحول إلى نظام التقييم من خلال المقابلة المهنية بطريقة تجريبية في الفترة من 2011 إلى 2013 .

ويمكن القول بأن سلسلة التحولات التي استهدفت نظام تقييم الأداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة الفرنسية قد اكتملت بموجب القانون رقم 828 لسنة 2019، الصادر في 6 أغسطس 2019⁽¹⁾، بشأن التحولات في نظام الوظيفة العامة الذي دخل حيز النفاذ في غرة يناير 2021. ومن بين النصوص الذي اشتمل عليها هذا القانون الأخير، نص المادة 27 من القانون التي نصت على استبدال المصطلحات التالية في القانون العام المتضمن لحقوق وواجبات الموظفين، وكذلك في القوانين الثلاثة الحاكمة للطوائف الأساسية للموظفين، على النحو التالي:

يستبدل مصطلح التقييم العام للقيمة المهنية l'appréciation de la valeur professionnelle ، بمصطلح التقييم بالنقاط la notation chiffrée. ويستبدل مصطلح التقييم من خلال مقابلة مهنية بين الرئيس والمرؤوس l'entretien professionnel ، بالدرجات notes.

(1) القانون رقم 828 لسنة 2019، الصادر في 6 يوليو 2019، بشأن إصلاح نظام الوظائف العامة،

La Loi n 2019-828 du 6 août 2019, De transformation de la fonction publique

القانون متاح بالكامل على شبكة المعلومات الدولية، موقع التشريعات الفرنسية، على الرابط التالي، تمت استشارته بتاريخ 12 يناير 2021 ،

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038889182/>

ومن أبرز التعديلات التي تضمنتها المادة رقم 27 من القانون الصادر في 6 أغسطس 2019، استبدال نص المادة 17 من القانون رقم 634 لسنة 83 الصادر في 13 يوليو 1983، التي كانت تنص في نسختها الأولى على أن : "الدرجات والتقييمات العامة الممنوحة للموظفين التي تعبر عن تقدير القيمة المهنية لكل منهم، يتعين إعلانها لهم. القوانين الخاصة يمكن ألا تنص على نظام التقييم من خلال الدرجات"⁽¹⁾، بالنص التالي: " القيمة المهنية للموظفين تكون موضوعاً لتقييم عام يتأسس على تقويم فردي يعقبه حساب ختامي يتم إعلانه للموظف محل التقييم"⁽²⁾. كذلك فقد تحسبت المادة 27 من القانون الصادر في 6 أغسطس 2019، لحالة عدم سريان نظام التقييم من خلال المقابلة المهنية بالنسبة للموظفين الذين تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة بالنص على أنه " استثناء من المادة رقم

(1) يراجع بالفرنسية نص المادة 17 من القانون الصادر في 13 يوليو 1983، التي كانت تنص على أن

Article 17 de la loi n 83-634 du 13 juillet 1983 disposait que : Les notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires et exprimant leur valeur professionnelle leur sont communiquées. Les statuts particuliers peuvent ne pas prévoir de système de notation » .

(2) يراجع بالفرنسية النص الجديد للمادة 17 من قانون حقوق وواجبات الموظفين رقم 643 لسنة 1983، المعدلة بالمادة رقم 27 من القانون رقم 828 لسنة 2019، الصادر في 6 أغسطس 2019، السابق الإشارة إليه،

« Art. 17.-La valeur professionnelle des fonctionnaires fait l'objet d'une appréciation qui se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui leur est communiqué. ».

17 من القانون 634 لسنة 83، الموظفين الذين تنظم شؤونهم الوظيفية قوانين خاصة، يمكن أن تنص على طرق مختلفة للحكم على القيمة الوظيفية⁽¹⁾.

وفي المقابل فقد احتفظ النظام الجديد لتقويم الأداء في فرنسا بآلية التظلم في تقديرات الأداء عن طريق اللجنة الإدارية المشتركة. فقد تضمن القانون تعديلاً لنص المادة رقم 76 من القانون 634 لسنة 83، بالنص على أنه " بناء على طلب صاحب الشأن، اللجنة الإدارية المشتركة يمكن أن تطلب مراجعة الحساب الختامي الناتج عن المقابلة الشخصية".

كذلك فقد نصت المادة رقم 27 من القانون الصادر في 6 أغسطس 2019، على تعديل الباب السادس من القانون رقم 16 لسنة 84، الصادر في 11 يناير 1984، المتعلق بموظفي الإدارة المركزية، بإضافة الفقرة التالية " التقدير العام للقيمة المهنية للموظفين يقوم على مقابلة مهنية سنوية بين المرؤوس والرئيس المباشر، يعقبها حساب ختامي للسنة عن أداء المرؤوس لأعمال وظيفته يتم إعلانه للموظفين مصحوباً ببيان لحقوق الموظفين في الاعتراض على هذا التقدير العام،

(1) ورد بالفرنسية بالمادة رقم 27 من القانون رقم 828 لسنة 2019، الصادر في 6 أغسطس 2019، السابق الإشارة إليه، بشأن عدم سريان النظام الجديد للتقويم من خلال المقابلة المهنية، « Toutefois, par dérogation à l'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et au premier alinéa du présent article, les statuts particuliers peuvent prévoir des modalités différentes d'appréciation de la valeur professionnelle.»

وفقاً للمادة رقم 22 من القانون رقم 634 لسنة 83، الصادر في 13 يوليو 1983⁽¹⁾.

كذلك فقد تضمنت المادة 27 تعديلاً مماثلاً لنص المادة 65 من القانون الصادر في 26 يناير 1984، الخاص بموظفي الإدارات المحلية. وكذلك نص المادة 65 من الباب الخامس من القانون الصادر في 9 يناير 1986، الخاص بموظفي المؤسسات العامة العلاجية.

أبرز ملامح نظام التقويم من خلال المقابلة. ويمكن إيجاز أبرز ملامح نظام التقويم من خلال المقابلة المهنية بين الرئيس المباشر والمرؤوس، وفقاً للتطور الذي تكشفه اللوائح المعمول بها في هذا الإطار في النقاط التالية:

أولاً: المقابلة عبارة عن اجتماع فردي بين الرئيس المباشر والمرؤوس يتم في نهاية كل عام.

(1) ورد بالفرنسية بالمادة رقم 27 من القانون رقم 828 لسنة 2019، السابق الإشارة إليه، أن :
« L'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct, qui donne lieu à un compte rendu. Lors de cet entretien professionnel annuel, les fonctionnaires reçoivent une information sur l'ouverture et l'utilisation de leurs droits afférents au compte prévu à l'article 22 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée.

ثانيًا: تتخذ هذه المقابلة موضوعًا أساسيًا لها، النتائج المتحققة من قبل الموظف في العام محل التقويم. وذلك من حيث مدى إنجاز الموظف للأعمال الموكلة إليه، ومستوى أداء الموظف لهذه الأعمال من حيث الكفاءة، بالنظر إلى أهداف الوحدة ومعدلات الأداء الفردية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، والتي يتم إعلان كل منهما للموظف.

ثالثًا: إنطلاقًا مما سبق بيده الرئيس المباشر ملاحظاته على أداء الموظف للأعمال المكلف بها خلال العام، سواء من حيث الأهداف التي تم تحقيقها، أو تلك التي كان من الممكن للموظف تحقيقها، وسبب عدم تحقيق الموظف لهذه الأهداف، ونصائح الرئيس الإداري في هذا الصدد .

رابعًا: يسلط الرئيس الإداري الذي يدير المقابلة الضوء على عدد من الأمور، مثل: الخبرات الوظيفية التي اكتسبها خلال العام، ومدى احتياجه للتدريب.

خامسًا: يسمح للموظف بإبداء رأيه بشأن الظروف العامة المحيطة بأداء العمل الوظيفي، مثل طريقة تنظيم المرفق وتسييره، ومدى مساهمة ذلك في تحقيق النتائج سواء بالإيجاب أو حتى بالسلب. وكذلك يتعين أن تتطرق المقابلة لتطلعات الموظف بالنسبة لمستقبله المهني، ونصائح الرئيس لكيفية تحقيق هذه التطلعات.

سادسًا: يتعين على الرئيس إخطار الموظف بأهداف الوحدة بالنسبة للسنة المقبلة، ومعدلات الأداء الجماعية، ومعدلات الأداء الفردية الخاصة به المتعين عليه تحقيقها.

وفي أعقاب المقابلة يتولى الرئيس المباشر تحرير حساب ختامي عن أعمال المرؤوس إنطلاقاً من المحاور التي دار حولها النقاش في مقابلة التقويم، وما تكشف عنه من صفات مهنية، لينتهي الرئيس المباشر إلى تقدير عام للقيمة المهنية للمرؤوس *appreciation generale de la valeur professionnelle*، ويقوم الرئيس الإداري المباشر بتوقيع هذا الحساب، ويتم إبلاغه إلى رئيس المصلحة، وبعد ذلك يتم إعلانه للمرؤوس، ويحتفظ بنسخه منه في سجل الخدمة.

وابتداءً من إعلان الموظف على النحو السابق، يفتح أمامه الطريق إلى التظلم من التقويم العام للقيمة المهنية أمام اللجنة الإدارية المشتركة التي لها أن تنتهي إلى توصية تتضمن طلباً إلى الرئيس الإداري بتعديل التقدير العام للقيمة المهنية للموظف.

مزايا التقويم من خلال المقابلة. وفي هذا الإطار يشير الفقه⁽¹⁾ إلى أن المقابلة المهنية بين الرئيس والمرؤوس تتضمن العديد من المزايا بالنسبة للإدارة وللموظف

(1) يراجع بالفرنسية بصدد مزايا النظام الجديد لمقابلات التقدير،

C. MONIOLLE, Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines; entre complementarité et opposition, Actualité juridique, n 5, 2010, p. 235 et s: C. DAVI, Evolution des structures et gestion des ressources humaine, Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n 296, 2010, p. 23 et s: A GAL, L'administration publique et la satisfaction des citoyens par rapport à la démocratie

الخاضع للتقييم. فبالنسبة للإدارة، فإن المقابلة تمكن الإدارة ممثلة في الرئيس المباشر من إحاطة الموظف علمًا برؤية الإدارة لأداء المرفق، وخطتها للنهوض بمستوى الأداء كمًا وكيفًا. كما أنها تمكن الإدارة من تعظيم أهمية نظام تقويم الأداء، وشرح المزايا التي يمكن أن تتمخض عن اجتهاد الموظف في أداء الأعمال المطلوبة منه. وهو ما يجعل من هذه المقابلة أحد أدوات إدارة العنصر البشري في المؤسسة.

وعلى المستوى الفردي بالنسبة للموظف، تمكن المقابلة الموظف من الوقوف على ما تنتظره منه الإدارة في أداء أعمال وظيفته كمًا وكيفًا، وهو ما سيكون له أثر هام في وعي الموظف بأهمية دوره، ومدى تأثيره في سير الوحدة وأداء المرفق لمهامه. كما أنها تمكن الموظف من إيصال صوته والتعبير عن نفسه وعن تطلعاته سواء بالنسبة لعملية سير العمل بالوحدة، أو عملية تطوير الوحدة، أو حتى بالنسبة لتطلعاته المتعلقة بمستقبله المهني داخل الوحدة أو خارجها. فالمفترض أن الرئيس المباشر أكثر قدرة على إيصال هذه المعلومات إلى المستويات الأعلى في الإدارة. وهكذا فإن نظام التقويم من خلال المقابلة المهنية يقدم على أنه يجعل من الموظف طرف فاعل في عملية الإدارة.

Observations transnationales, Revue internationale des sciences administratives, 2013, n 4 p 805.

يراجع بالعربية على وجه الخصوص بصدد مزايا مقابلات التقدير، د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 87.

وما سبق لا يعد أن يكون مثلاً على اتجاه دول العالم إلى تطوير أنظمتها الوظيفية نحو التقييم بمعنى إصلاح القيم الوظيفية للموظف في حالة إعواجها، والتطوير في إشارة إلى إكساب الموظف لمهارات جديدة من خلال التدريب، والموارد البشرية في محاولة للاستفادة القصوى من العنصر البشري في الإدارة.

وعند هذه النقطة يثور التساؤل حول الاتجاه نحو الحوكمة في مجال الوظيفة العامة في النظام القانوني المصري، وانعكاسات هذا الاتجاه على أدوات إدارة العنصر البشري عمومًا ولأسيما نظام تقييم الأداء، وهو ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

في مصر

يعد الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري للدولة المصرية أحد المحاور الرئيسية التي تقوم عليها الرؤية المصرية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في مواجهة المستجدات على الساحة الوطنية والإقليمية والدولية. وفي هذا الإطار يظهر تغير النظرة إلى عملية إدارة العنصر البشري بتبني نظم جديدة لإدارة الموارد البشرية كأحد أبرز انعكاساته. وفي هذا الإطار يندرج إناطة الرقابة على إجراء عملية تقييم الأداء إلى لجنة الموارد البشرية كبديل عن لجنة شئون العاملين.

وسوف نتولى في **العنصر الأول** دراسة الاتجاه نحو حوكمة الجهاز الإداري في مصر، ثم نتولى في **العنصر الثاني** دراسة انعكاسات هذا الاتجاه على عملية إدارة العنصر البشري التي ينتمي إليها نظام تقييم الأداء، التي أضحت أحد اختصاصات لجنة الموارد البشرية.

الفصل الأول

الاتجاه نحو الحوكمة

الحقيقة أنه لا يمكن الفصل بين نظام الخدمة المدنية الجديد والتغيرات السياسية التي شهدتها مصر في العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين. فقانون نظام الخدمة المدنية لا يعدو أن يكون أحد الوسائل الأساسية التي تعول عليها الحكومة في تحقيق الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة. فهذا القانون يعبر عن اتجاه سياسي مضمونه تبني الاتجاه العالمي نحو تحديث نظام الوظيفة العامة ليتلاءم مع المستجدات الدولية والإقليمية، وفي مقدمة هذه المستجدات يأتي تغير النظرة إلى إدارة العنصر البشري *la gestion de rousserces humaines*.

هذه الفلسفة الجديدة تعبر عن نفسها بوضوح في رؤية مصر 2030⁽¹⁾، التي تم إطلاقها في فبراير 2016. وتعكس هذه الرؤية استراتيجية الحكومة المصرية طويلة المدى لتحقيق أهداف ومبادئ التنمية المستدامة، بأبعادها الثلاثة: الاقتصادي، الاجتماعي، البيئي، وتوطينها بأجهزة الدولة المختلفة.

(1) رؤية مصر 2030، متاحة على موقع الرئاسة المصرية على الشبكة الدولية للمعلومات، تمت استشارته بتاريخ 20/10/2020،

<https://www.presidency.eg/ar/%D9%85%D8%B5%D8%B1/%D8%B1%D8%A4%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D8%B5%D8%B1-2030/>

ففي ظل مناخ عالمي يتسم بقدر عالي من التنافسية، تبدو الحاجة إلى زيادة كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري للدولة بمثابة أمر لا غنى عنه لتوفير بيئة مناسبة لجذب الاستثمارات الدولية، لاسيما بالنسبة لدولة نامية تسعى إلى تحقيق نهضة شاملة. وهكذا فإن الجهاز الإداري للدولة يتعين أن يؤدي دوره كقطارة لقطار التنمية المنشودة.

علاوة على ما سبق فإن رفع كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري للدولة تتبدا باعتبارها ضرورة على المستوى الوطني. فالرغبة في توفير مناخ عام من الرضاء عن الجهاز الإداري للدولة، سواء على المستوى الشعبي أو حتى على مستوى القيادة السياسية، يتبدا كأحد غايات الإصلاح الإداري الذي حمل قانون نظام الخدمة المدنية لوائه. فمن ناحية، يتطلب الرضاء الشعبي عن الجهاز الإداري رفع جودة الأداءات التي يقدمها هذا الجهاز ؛ فالجهاز الإداري للدولة يتكون من كيانات تهدف إلى إشباع الاحتياجات الأساسية للمواطنين. وفي ظل عالم تغزوه الديمقراطية الإدارية يغدو الرضاء الشعبي عن أداء المرافق العامة بمثابة أحد العنصر الأساسية التي يتحدد على ضوءها مدى نجاح الجهاز الإداري للدولة في أداء مهامه. ومن ناحية أخرى، فإن الجهاز الإداري للدولة يتعين أن يكون قادراً على تحقيق الأهداف التي يتم تحديدها له من قبل القيادة السياسية. على اعتبار مسؤولية القيادة السياسية عن أداء الجهاز الإداري للدولة ؛ فالوظيفة الإدارية هي أحد الوظائف الأساسية للسلطة التنفيذية. ومن ثم فإن هذه الإصلاحات الإدارية التي يتضمنها قانون الخدمة المدنية تهدف إلى توفير مناخ من الثقة بين

المستفيدين من خدمات المرافق العامة، وبين القيادة السياسية، والجهاز الإداري للدولة.

وفي ظل مناخ وطني وعالمي يموج بالمتغيرات والمستجدات ، تبدو الاستجابة للمتغيرات التي طرأت على الساحة العالمية والاقليمية والوطنية، بمثابة أمر لا غنى عنه، وفي القلب من هذه المتغيرات النظم الجديدة التي تهدف إلى تحقيق أفضل استفادة ممكنة من العنصر البشري.

وفي هذا الإطار نلاحظ بوضوح تركيز رؤية مصر 30/20 على هدف تحقيق إصلاح الجهاز الإداري للدولة، من خلال حوكمة مؤسسات الدولة والمجتمع ككل.

فمن بين أهداف هذه الأجندة التي تضمنت رؤية مصر 30/20، يبرز الهدف السادس المتعلق بحوكمة مؤسسات الدولة والمجتمع⁽¹⁾ ، وذلك في إطار البحث عن تحقيق الكفاءة والفاعلية للجهاز الإداري للدولة، بما يعينه ذلك من القدرة على استخدام الموارد المختلفة الموضوعة تحت يد الإدارة في تحقيق أهدافها، وهو ما يحقق معنى الفاعلية *efficacité*. هذا إضافة إلى القدرة على استخدام الموارد

(1) الهدف السادس من أهداف الرؤية يتمثل في حوكمة مؤسسات الدولة والمجتمع . وفي هذا الإطار فقد ورد برؤية مصر 30/20 ، أنه " تحقق حوكمة مؤسسات الدولة والمجتمع الكفاءة والفاعلية لأجهزة الدولة الرسمية ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني، لذا فرؤية مصر للمستقبل تضع الحوكمة والالتزام بالقوانين والقواعد والإجراءات في ظل سيادة القانون وإطار مؤسسي ضرورة لتحقيق الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد". انظر رؤية مصر 30/20 ، السابق الإشارة إليها.

المتاحة للجهاز الإداري للدولة، وفي مقدمتها الموارد البشرية على أفضل نحو ممكن، بما يكفل التغلب على مشكلة الموارد المعطلة، وهو ما يحقق معنى الكفاءة في الإدارة performance⁽¹⁾. وغني عن البيان أن تحقيق الأهداف السابقة يتطلب تدعيم نظم مراقبة نشاط هذا الجهاز، ومتابعة مستوى أداء القائمين عليها. وهكذا تتبدا الآليات المتعلقة بالرقابة والتقييم والمتابعة كأحد المحاور الهامة لإصلاح الجهاز الإداري للدولة.

ومن المنظور السابق تتبدا ضرورة التحول عن نظام تقارير الكفاية الذي جاءت به قوانين التوظيف المتعاقبة. وذلك بالنظر إلى غلبة السمة الروتينية على هذا النظام. ونعني بذلك أن نظام تقارير الكفاية قد فقد فاعليته ليتحول إلى نظام بيروقراطي، وهو ما كان محلاً لملاحظة الفقه. وفي هذا المقام يعن لنا أن نذكر بملاحظة بعض الفقه⁽²⁾ بناء على التحقيقات والدراسات، من أن 90 % من الموظفين الخاضعين لنظام التقارير يحصلون على تقارير كفاية تنتهي إلى تقدير أدائهم بمرتبة ممتاز، في حين أن واقع الجهاز الإداري للدولة يشهد بعكس ذلك.

(1) في التفرقة بين المصطلحات السابقة، يراجع بالفرنسية،

F.CROUZATIER-DURAND, Performance effcience: Le personnel de la fonction publique et mutation, op. cit, p. 15

(2) انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 8 و9: هامش. ويشير أستاذنا الجليل في هذا الشأن إلى تحقيق صحفي نشر بالصفحة الثالثة بجريدة الأهرام المصرية، بتاريخ 1986/12/31.

وقد فسر الفقه السابق هذه الملاحظة بغلبة دوافع المحاباة والمجاملة التي تسيطر على الرؤساء المباشرين في وضعهم للتقارير. وهو ما يؤدي في النهاية إلى ظلم بين ناجم عن المساواة بين الموظف المجد والمهمل ؛ فالجميع يحصل على مرتبة الكفاية ذاتها. وهو ما كان محلاً للاعتراف من قبل المسؤولين بالجهات الرقابية⁽¹⁾.

وفي وجهة نظرنا فإن تحول نظام كفاية الأداء إلى نظام روتيني، في إشارة إلى أن عملية القياس أصبحت تتمخض عن ملء مجموعة من التقارير المكتوبة بغض النظر عن واقع الخاضعين للتقييم، يرجع إلى أسباب متعددة تتجاوز مجرد اعتبارات المحاباة والمجاملة. هذه الأسباب يأتي في مقدمتها أمرين: الأول يتمثل في عدم تأهيل الرؤساء الإداريين لتقويم أداء المرؤوسين، أما الثاني فيكمن في ضعف فاعلية نظام تقارير الكفاية بالنظر إلى ضعف الآثار التي ترتبها التقارير على المستقبل الوظيفي.

وإذا نحينا جانباً العامل الثاني المتمثل في ضعف فاعلية التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس الأداء التي سوف نعالجها بشيء من التفصيل في الفصل الثاني المخصص لآثار تقارير تقويم الأداء، وركزنا بحثنا على السبب الأول المتعلق

(1) دكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، الموضوع نفسه. ويشير إلى تعقيب رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة على التحقيق السابق الإشارة إليه الذي نشر بجريدة الأهرام المصرية.

بمدى توافر التأهيل الكافي للرؤساء⁽¹⁾، فإننا سنلاحظ شيوع تصور خاطئ للصفة الإدارية لعملية قياس أداء الموظفين؛ فالصفة الإدارية لهذه العملية لا يتعين فهمها بمعنى الروتينية، وإنما باعتبارها عملية فنية متخصصة.

فقياس الأداء هو أحد العمليات الإدارية الهامة التي تستهدف تحقيق أبعادًا متعددة. ومن هذا المنظور تتبدا ضرورة خضوع عملية تقويم الأداء في النهاية إلى اعتماد جهة متخصصة في إدارة الموارد البشرية، بما يحقق قدر من الرقابة على أعمال الرؤساء في تقييم المرؤوسين. هذه الرقابة لا يتعين أن تقتصر فقط على مواجهة انحرافات الرؤساء في تقويم أداء المرؤوسين، وإنما علاوة على ذلك إلى صحة عملية تقويم الأداء من الناحية الفنية، على فرض موضوعيته من جانب الرؤساء.

أما عن الأبعاد المتعددة التي تستهدف عملية تقويم الأداء، فيتعين أن تتجاوز مجرد تقييم أداء المرؤوسين، ليأتي في مقدمتها التعرف على امكانيات العنصر البشري الذي تستخدمه الإدارة، بما يكفل في النهاية وضع كل موظف في مكانه الصحيح. وهو ما يكفل تحقيق الكفاءة في الإدارة والتغلب على مشكلة الموارد البشرية المهذرة. وما سبق يتطلب أن يتكامل نظام تقويم الأداء مع غيره من النظم الإدارية من تعيين وترقية ونقل وندب، في سبيل وضع كل موظف في مكانه الصحيح.

(1) يراجع د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 70 وما بعدها.

علاوة على ما تقدم فإن نظام تقويم الأداء يتعين أن يستهدف تنمية مهارات الموظف. فما يكتسبه الموظف من مهارات، وما يتكون لديه من خبرات يعود في النهاية بالإيجاب على أداء المرفق لمهامه. ويعد التدريب أحد أهم العمليات الإدارية التي تهدف إلى رفع كفاءة الموظف وتنمية مهاراته.

هذه العمليات الإدارية المتعددة يتعين أن يعهد بها إلى جهة فنية متخصصة في إدارة الموارد البشرية. وهو ما ينقلنا إلى دراسة انعكاسات هذه الفلسفة الجديدة على تغير النظرة إلى العمليات الإدارية المختلفة التي تستهدف العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة، بما فيها تقويم أداء العاملين.

الفصل الثاني

انعكاسات هذا الاتجاه

تبنى نظام جديد لإدارة الموارد البشرية. وعيًّا من المشرع بأن عملية تقييم الأداء تعد أحد العمليات الإدارية المتخصصة التي يتعين أن تخضع لاعتماد جهة فنية متخصصة في إدارة الموارد البشرية، تتولى في المقام الأول الرقابة على صحة عملية التقييم التي يتولاها الرؤساء الإداريين من الناحية الإدارية، وتتولى في مرحلة ثانية معالجة النتائج التي تتمخض عنها عملية التقييم، في إطار نظام أعم وأشمل يهدف إلى وضع كل موظف في مكانه الصحيح، فقد نص المشرع على لجنة الموارد البشرية كبديل عن لجنة شئون العاملين.

فقد ورد النص في المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، على لجنة الموارد البشرية كبديل عن لجنة شئون العاملين، مع منح لجنة الموارد دورًا هامًا في تحديد ملامح قانون الخدمة المدنية الجديد. وقد تولت الفقرة الأولى من المادة 4 بيان كيفية تشكيل هذه اللجنة، وتولت الفقرة الثانية بيان اختصاصها، وبينت الفقرة الثالثة بيان كيفية أداء هذه اللجنة لعملها من الناحية الإجرائية.

وهكذا فإن إصدار قانون الخدمة المدنية يعد بمثابة نقطة فاصلة في التحول من نظام شئون العاملين إلى نظام الموارد البشرية. ولعله من اللافت أنه كما تم تقديم لجنة الموارد البشرية باعتبارها أحد ضرورات الإصلاح الإداري في مجال الوظائف

العامة الذي حمل لوائه قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، فإن لجنة شئون العاملين كان قد تم تقديمها هي الأخرى باعتبارها كأحد ضرورات الإصلاح الإداري في مجال الوظائف العامة منذ خمسة وستون عامًا بمقتضى قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

وعند هذه النقطة يثور التساؤل حول عناصر المغيرة بين لجنة الموارد البشرية ولجنة شئون العاملين من ناحية التشكيل والاختصاصات، وما هي الدلالات التي يمكن أن تستفاد من عناصر المغيرة بين لجنة الموارد البشرية ولجنة شئون العاملين.

وسوف نتولى أولاً دراسة عناصر المغيرة في الاختصاصات بين لجنة الموارد البشرية ولجنة شئون العاملين ودلالاتها ، ونتولى ثانياً دراسة المغيرة في التشكيل ودلالاتها.

أولاً: الاختصاصات ودلالاتها

سوف نتناول في البداية الاعترافات التي أدت لظهور لجنة شئون العاملين والتطور الذي لحق باختصاصاتها عبر قوانين التوظيف المتعاقبة (أ)، ثم نتناول ثانياً الاعترافات التي قادت لاستبدال لجنة الموارد البشرية بلجنة شئون العاملين.

(أ). إنطلاقاً من لجنة شئون العاملين

لجنة شئون العاملين ودورها في تأكيد موضوعية إدارة العنصر البشري. إنطلاقاً من لجنة شئون العاملين، فإن تتبع هذه اللجنة يعود بنا إلى تقرير الخبير بول سنكر الصادر في 1950، حول إصلاح الجهاز الإداري للمملكة المصرية. فقد انتهى تقرير الخبير الإنجليزي ورئيس لجنة الخدمة المدنية التابعة لوزارة المالية الإنجليزية⁽¹⁾، الذي استقدمته الحكومة المصرية لدراسة أحوال الجهاز الإداري للدولة وتقديم مقترحاته الإصلاحية حول النهوض بكفاءة هذا الجهاز، إلى ضرورة تشكيل لجنة إدارية بكل وزارة وكل مصلحة تتكون من عدد من كبار موظفي الوزارة أو المصلحة. وتكمن مهمة هذه اللجنة في معاونة الوزير أو رئيس المصلحة في العمليات الإدارية الفردية المختلفة التي تستهدف الموظفين، لاسيما في مجال الترقيات⁽²⁾. وعلى الرغم من أن اقتراح هذه اللجنة قد جاء في التوصيات التي تضمنها التقرير بصدد الترقيات، فإن الاعتبارات التي أشار إليها التقرير بوضوح

(1) التقرير تم تقديمه إلى وزير المالية المصري وقد نشرته المطبعة الأميرية في 1950. انظر في عرض فقهي للتقرير ونتائجه ، د. أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 234-244.

(2) انتهى تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر في توصياته إلى ضرورة نقل صلاحيات الوزراء في الترقية إلى لجان للترقيات مكونة من كبار الموظفين الدائمين. على اعتبار أن هؤلاء الموظفين أقر على الفصل في مسألة استحقاق الترقية بالنظر إلى اتصالهم المباشر بأعمال الموظفين. يراجع على وجه الخصوص بصدد عرض نتائج تقرير الخبير بول سنكر، د. أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 235-236.

كانت تدفع القارئ للتقرير إلى إدراك أهمية هذه اللجنة بالنسبة لشتى الإجراءات الإدارية الفردية المختلفة من تحديد كفاءة العاملين، وتعيين، ونقل، وندب، وفصل، وإعادة إلى الخدمة.

فقد كان الاقتراح بإنشاء اللجنة التي أشار إليها التقرير يهدف بالأساس إلى إرساء مبدأ الفصل بين الاعتبارات الإدارية والاعتبارات السياسية في عملية إدارة الجهاز الإداري للدولة، هذا بالإضافة إلى ضمان الموضوعية في الإجراءات الإدارية المختلفة التي تستهدف الموظفين، في مواجهة اعتبارات المحاباة والمجاملة من قبل الرؤساء الإداريين التي تتدرج اليوم ضمن مفهوم الفساد الإداري. ومن المنظور السابق فإن لجنة شئون الموظفين قد تم تصورها في الأساس كلجان إدارية تهيمن على العمليات الإدارية الفردية التي تتعلق بالموظفين. وذلك في إطار عملية إصلاحية تهدف إلى توفير قدر أكبر من الموضوعية والحياد بالنسبة للإجراءات الإدارية المتعلقة بالموظفين، وهو ما كان يستوجب التقليل من السلطة الواسعة التي كان معترف بها للوزراء ورؤساء المصالح في الإجراءات الإدارية المختلفة لاسيما الترقيات.

وفي هذا الإطار فقد نص قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 الذي صدر في أعقاب تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر وتضمن آليات أعمال التوصيات التي احتواها، في المادة رقم 27 على إنشاء لجنة لشئون الموظفين بكل وزارة ومصلحة. وقد منح القانون اللجنة اختصاصات هامة فيما يتعلق بالترقية والنقل حتى الدرجة

الأولى⁽¹⁾، بالنص في المادة (28) على أن " تختص اللجان المشار إليها في المادة السابقة بالنظر في نقل الموظفين لغاية الدرجة الأولى، وفي ترقيةهم - بما في ذلك الترقية بالاختيار - طبقاً لأحكام هذا القانون. وترفع اللجنة اقتراحاتها بشأن الترقيات إلى الوزير لاعتمادها فإذا لم يقرها كان عليه أن يبدي كتابةً الأسباب المبررة لذلك".

وإداركاً من المشرع لأهمية تقارير الكفاية وتأثيرها على الإجراءات الإدارية السابقة من ترقية ونقل، فقد نص القانون في المادة رقم 32 على اختصاص اللجنة باعتماد التقارير السنوية للرؤساء بشأن كفاية مرؤوسيه وتحديد درجة الكفاية⁽²⁾. وكذلك فقد

(1) يراجع المادة رقم 28 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، التي نصت على أنه " تختص اللجان المشار إليها في المادة السابقة بالنظر في نقل الموظفين لغاية الدرجة الأولى، وفي ترقيةهم - بما في ذلك الترقية بالاختيار - طبقاً لأحكام هذا القانون. وترفع اللجنة اقتراحاتها بشأن الترقيات إلى الوزير لاعتمادها فإذا لم يقرها كان عليه أن يبدي كتابةً الأسباب المبررة لذلك".

(2) يراجع المادة رقم 32 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، التي نصت على أن " تعد لجنة شؤون الموظفين بالوزارة أو المصلحة في شهر مارس من كل عام كشفاً بأسماء موظفي كل درجة مالية فيها وتقرر اللجنة من واقع ملف كل موظف - وبعد الإطلاع على الملاحظات التي يكون قد قدمها الموظف الذي قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف - درجة الكفاية التي يستحقها كل موظف على الأساس المبين في المادة 30، ويؤشر بذلك في ملف الخدمة وفي سجل الموظفين".

نص المشرع على اختصاص اللجنة بالنظر في منح العلاوات الدورية والحرمان منها، وهو ما يرتبط بتقارير الكفاية⁽¹⁾.

هيمنة لجنة شئون العاملين على إدارة العنصر البشري تنبدا من خلال الاختصاصات الواسعة للجنة والقواعد الحاكمة لمباشرتها لاختصاصاتها. وإمعان النظر في الاختصاصات السابقة يوضح دون عناء أن التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس أداء الموظفين، تعد بمثابة الأساس الذي تستند إلى حركة الترقيات ومنح العلاوات والحرمان منها. ومن هنا كان حرص المشرع على توفير هيمنة للجنة شئون الموظفين على الإجراءات السابقة التي تنبدا بمثابة عقد تتوسطه عملية قياس الأداء، في سبيل ضمان اعتبارات الموضوعية والحياد في الإقدام على الإجراءات المرتبطة بتقارير قياس الأداء لاسيما الترقيات.

وفي هذا الإطار نلاحظ حرص المشرع على توفير أكبر قدر من الفاعلية لما يصدر عن لجنة شئون الموظفين في إطار مباشرتها لاختصاصاتها. فعلى الرغم من أن اللجنة قد تم تصورها من قبل المشرع في الأساس كلجنة ذات طبيعة استشارية بالنظر إلى أن ما يصدر عنها يعد توصيات بحاجة إلى اعتماد السلطة المختصة، إلا أن الغرض من إنشاء هذه اللجنة المتمثل في تقليص السلطة التقديرية للوزراء ورؤساء المصالح في منح الترقيات قد استوجب توفير أكبر قدر من الفاعلية لتوصيات هذه اللجنة، لاسيما في مواجهة السلطة المنوط بها اتخاذ القرار في

(1) يراجع المواد أرقام 42، 43، 44 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

الأمر الداخلي في اختصاص اللجنة. والملاحظة السابقة يمكن استخلاصها بوضوح من تطلب المادة 28 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، في حالة اعتراض السلطة المختصة على قرارات اللجنة أن تبدي كتابة الأسباب المبررة لهذا الاعتراض.

وهكذا نلاحظ حرص المشرع على إقامة نوع من أنواع التوازن بين اعتبارات فاعلية الإدارة التي توجب التأكيد على اختصاص السلطة المختصة بإتخاذ القرارات المتعلقة بالشئون الإدارية للموظف العام ؛ على اعتبار وجود السلطة المختصة على قمة الهرم الإداري للمرفق ومسئوليتها بالتالي عن مدى نجاح إدارة المرفق، في مقابل اعتبارات الموضوعية في إدارة العنصر البشري في الإدارة، وهو ما يقتضي تخلص الإجراءات السابقة من هيمنة اعتبارات المحاباة والمجاملة، وما قد يداخلها من اعتبارات سياسية، وإتخاذ هذه الإجراءات فقط بناءً على اعتبارات موضوعية.

وقد احتفظ المشرع باللجنة السابقة في سلسلة قوانين نظام العاملين المتعاقبة، ابتداءً بالقانون رقم 46 لسنة 1964⁽¹⁾، ومروراً بالقانون رقم 58 لسنة 1971⁽²⁾، انتهاءً

(1) بشأن اختصاصات لجنة شئون العاملين في قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، يراجع المواد أرقام: 15، 31، 34، 37، 71.

(2) بشأن اختصاصات لجنة شئون العاملين في القانون رقم 58 لسنة 1971، يراجع المواد أرقام: 11، 15، 20، 37، 39، 41، 67.

بالقانون رقم 47 لسنة 1978⁽¹⁾، مع تعديل تسميتها إلى لجنة شئون العاملين لتلائم مع الانتقال من نظام الموظفين لنظام العاملين المدنيين.

أما عن القواعد الحاكمة لعمل اللجنة في إطار هذه القوانين، فإننا نلاحظ أمرين:

الأول يتمثل في التوسعة في اختصاصها، لتشمل إلى جوار الترقية والنقل، الإجراءات التالية: التعيين، وتقرير صلاحية الموظف في أعقاب انتهاء فترة الاختبار، والندب، ومحو العقوبات التأديبية، وإعادة التعيين.

أما الأمر الثاني فيتمثل في اتجاه المشرع إلى رسم نسق إجرائي واضح لمعاملة توصيات اللجنة بهدف تعزيز اختصاصاتها في مواجهة السلطة المختصة. فالحقيقة أن نص المادة رقم 28 الذي كان واردًا بقانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، السابق الإشارة إليه، كان يتضمن ثغرة تتبدا في حالة عدم اعتراض السلطة المختصة صراحةً على قرارات اللجنة، وعدم اعتمادها، ففي هذه الحالة لم يكن من الممكن القول بوجود اعتماد ضمني لتوصيات اللجنة ؛ بالنظر لغياب النص الصريح الذي يمكن الاعتماد عليه لتقرير أن عدم اعتراض السلطة المختصة كتابةً على توصيات اللجنة يعد بمثابة اعتماد لهذه التوصيات ؛ وتحولها بالتالي لقرارات

(1) بشأن اختصاصات لجنة شئون العاملين في القانون رقم 47 لسنة 1978، يراجع المواد أرقام: 20، 22، 30، 34، 35، 92، 94.

إدارية⁽¹⁾. ولهذا فابتداءً من قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، فقد اتجه المشرع لرسم إطار إجرائي واضح لمعاملة التوصيات التي تصدر عن لجنة شئون العاملين فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية الفردية. بالنص في المادة رقم (27) من القانون رقم 46 لسنة 1964، على أنه " ترسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال أسبوع لاعتمادها، فإذا لم تعتمد ما لم تبدي اعتراضاً عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها اعتبرت نافذة، أما إذا اعترضت على اقتراحات اللجنة كلها أو بعضها فيتعين أن تبدي كتابة الأسباب المبررة لذلك وتعيد ما اعترضت عليه اللجنة للنظر فيه على ضوء هذه الأسباب وتحدد لها أجلاً للبت فيه، فإذا انقضى هذا الأجل دون أن تبدي اللجنة رأيها اعتبر رأى السلطة المختصة نافذاً، أما إذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الأجل المحدد ترسل اقتراحاتها إلى

(1) من الجدير بالذكر أن الفقه والقضاء يشترطان لقيام القرار الضمني وجود نص قانوني خاص وصريح يفسر سكوت السلطة المنوط بها اتخاذ القرار على أن يتضمن موافقة أو رفض في اتخاذ القرار بشأن مسألة معينة. ويتخذ الفقه والقضاء من الشرط السابق معياراً للتفرقة بين القرار الضمني والقرار السلبي.

لمزيد من التفصيل حول التفرقة بين القرار الإداري السلبي والضميني في الفقه والقضاء، يراجع د. أحمد متولي، القرارات الإدارية السلبية، الإسكندرية، دار الفتح للطبع والنشر والتوزيع، 2020، ص 118.

السلطة المختصة لاتخاذ ما تراه بشأنها ويعتبر قرارها في هذه الحالة نهائيًا". وهو الإطار الإجرائي الذي عاد⁽¹⁾ إليه القانون رقم 47 لسنة 1978⁽²⁾.

وغني عن البيان أن الفرض الخاص باعترض السلطة المختصة على اقتراحات لجنة شئون العاملين هو فرض نادر الحدوث في الواقع العملي، بالنظر إلى اشتراط القانون أن يتم هذا الاعتراض كتابةً ؛ وهو ما يعني تحمل السلطة المختصة للمسئولية الإدارية كاملة عن مشروعات القرارات التي تحتوها التوصيات، في حالة اعتراضها.

وهكذا فقد انتهى التطور التشريعي في ظل سلسلة قوانين العاملين المدنيين إلى اعتبار قرارات اللجنة المتعلقة بإدارة العنصر البشري، بمثابة قرارات إدارية معلقة على شرط فاسخ، وهو عدم اعتراض السلطة المختصة. وما سبق إنما يدل على

(1) من الجدير بالذكر أن قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، قد خلا من معالجة إجرائية لتوصيات لجنة شئون العاملين، وهو ما كان يعد رجوعاً إلى السلطة التقديرية الواسعة للسلطة المختصة في إجراء الترقيات والنقل وغيره من الإجراءات الإدارية الفردية.

(2) يراجع نص الفقرة الثالثة من المادة 4 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، التي كانت تنص على أن " ترسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال أسبوع لاعتمادها، فإذا لم تعتمدها ولم تبد اعتراضاً عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها اعتبرت نافذة، أما إذا اعترضت على اقتراحات اللجنة كلها أو بعضها فيتعين أن تبدي كتابة الأسباب المبررة لذلك وتعيد ما اعترضت عليه اللجنة للنظر فيه على ضوء هذه الأسباب وتحدد لها أجلاً للبت فيه، فإذا انقضى هذا الأجل دون أن تبدي اللجنة رأيها اعتبر رأى السلطة المختصة نافذاً، أما إذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الأجل المحدد ترسل اقتراحاتها إلى السلطة المختصة لاتخاذ ما تراه بشأنها ويعتبر قرارها في هذه الحالة نهائيًا".

اتجاه المشرع إلى تغليب اعتبارات الموضوعية في عملية إدارة العنصر البشري في المعادلة السابق الإشارة إليها بين اعتبارات فاعلية الإدارة في مواجهة اعتبارات موضوعية الإدارة، بتعزيز هيمنة لجنة شئون العاملين على الإجراءات التي تستهدف إدارة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة.

(ب). وصولاً إلى لجنة الموارد البشرية

التساؤل المتعلق بأسباب التحول إلى لجنة الموارد البشرية كبديل عن لجنة شئون العاملين. في المقابل فقد اتجه المشرع في قانون الخدمة المدنية الجديد إلى استبدال لجنة الموارد البشرية بلجنة شئون العاملين، مع الاحتفاظ بالنسق الإجرائي للتوصيات الصادرة عن هذه اللجنة في الأمور الداخلة في اختصاصاتها، وذلك بغية توفير أكبر قدر من الفاعلية للتوصيات الصادرة عن لجنة الموارد البشرية⁽¹⁾، بما يجعل من التوصيات الصادرة عنها أقرب في طبيعتها إلى قرارات إدارية معلقة

(1) تنص الفقرة الثالثة من المادة 4 من قانون الخدمة المدنية الجديد 81 لسنة 2016، على أن "تُرسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال أسبوع لاعتمادها، فإذا لم تعتمدها ولم تُبدِ اعتراضاً عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها اعتبرت نافذة، أما إذا اعترضت على اقتراحات اللجنة كلها أو بعضها، فيتعين أن تُبدي كتابة الأسباب المبررة لذلك وتُعيد ما اعترضت عليه للجنة للنظر فيه على ضوء هذه الأسباب وتُحدد لها أجلاً للبت فيه فإذا انقضى هذا الأجل دون أن تُبدي اللجنة رأياً أُعتبر رأي السلطة المختصة نافذاً، أما إذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الأجل المُحدد، تُرسل اقتراحاتها إلى السلطة المختصة لاتخاذ ما تراه بشأنها ويُعتبر قرارها في هذه الحالة نهائياً.

وتُحدد اللائحة التنفيذية كيفية اختيار أعضاء اللجنة وممارسة أعمالها".

على شرط فاسخ، وهو ما يهدف في النهاية إلى تعزيز سلطة اللجنة في مواجهة السلطة المختصة.

وعند هذه النقطة يثور التساؤل حول السبب الذي دعا المشرع إلى وضع نهاية لدور لجنة شئون العاملين والاتجاه إلى اعتناق نظام الموارد البشرية ؟

عدم كفاية اعتبارات الحياد الإداري من منظور المستجدات في علم الإدارة. إن الإجابة عن التساؤل السابق يقتضي إعادة قراءة نص الفقرة الثانية من المادة 4 ، التي تحدد اختصاصات لجنة الموارد البشرية، بنصها على أن " تختص اللجنة بالنظر في التعيين في الوظائف من المستوى الأول (ب) فما دونها، ومنح العلاوات لشاغلها ونقلهم خارج الوحدة واعتماد تقارير تقييم أدائهم، واقتراح البرامج والدورات التدريبية اللازمة لتنمية الموارد البشرية، وتغيير مفاهيم وثقافة الوظيفة وتطوير أساليب العمل ورفع معدلات الأداء، وغير ذلك مما يُحال إليها من السلطة المختصة".

الحقيقة أن لجان شئون العاملين لم تعد قادرة على مواكبة التطور الذي لحق بإدارة العنصر البشري. فالفكر الجديد في إدارة العنصر البشري يتخطى البعد المتعلق بإدارة العنصر البشري على أساس الموضوعية والحياد، نحو تحقيق أقصى استفادة ممكنة من العنصر البشري للإدارة. وهو ما يتطلب قدرة فنية على دراسة مشاكل الجهاز الإداري للدولة على مستوى كل وحدة على حدة ؛ على اعتبار تنوع وحدات هذا الجهاز وتعددتها، من أجل الوقوف بدقة على الوضع الراهن للأداء على مستوى

الوحدات، في سبيل وضع خطط واضحة المعالم نحو رفع معدلات الأداء كما وكيفاً على مستوى الوحدات كل على حدة. وفي هذا الإطار تظهر الإجراءات الإدارية المختلفة من تعيين ونقل وندب وترقية واعتماد تقارير تقييم الأداء، كأدوات بيد الجهة الإدارة ممثلة في لجنة الموارد البشرية التي حلت محل لجنة شئون العاملين، في سبيل تحقيق الاستخدام الأمثل للعنصر البشري. وفي هذا الإطار يظهر تكامل الاختصاصات التي منحها القانون للجنة الموارد البشرية بالوحدة.

فالاختصاصات التي عهد بها قانون الخدمة المدنية الجديد إلى لجنة الموارد البشرية يمكن تقسيمها إلى نوعين من الاختصاصات. فهناك أولاً الاختصاصات الإدارية "التقليدية"، وهي بصفة عامة الاختصاصات التي كانت ممنوحة للجنة شئون العاملين في القانون السابق، والتي تتمثل في النظر في مسائل التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية للعاملين من شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم⁽¹⁾. وفي هذا الإطار فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية الجديد على أن: " تختص اللجنة بالنظر في التعيين في الوظائف من المستوى الأول (ب) فما دونها، ومنح العلاوات لشاغلها ونقلهم خارج الوحدة واعتماد تقارير تقييم أدائهم".

(1) يراجع نص الفقرة الخامسة من المادة الرابعة من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة

أما النوع الثاني من الاختصاصات، فهي الاختصاصات الجديدة المتعلقة بالموارد البشرية، والتي تتمثل في " اقتراح البرامج والدورات التدريبية اللازمة لتنمية الموارد البشرية، وتغيير مفاهيم وثقافة الوظيفة، وتطوير أساليب العمل، ورفع معدلات الأداء، وغير ذلك مما يُحال إليها من السلطة المختصة".

والاختصاصات الجديدة للجنة الموارد البشرية تتكامل مع الاختصاصات القديمة التي كانت ممنوحة للجنة شئون العاملين في سبيل تحقيق هدف قانون الخدمة المدنية في الانتقال إلى نظام إدارة الموارد البشرية. فالاختصاصات الواسعة الممنوحة لوحدة الموارد البشرية تهدف إلى تمكينها من النهوض بمستوى الأداء في الوحدة ككل.

وفي هذا الإطار يتكامل اختصاص اللجنة باعتماد تقارير تقييم الأداء المنصوص عليه في المادة 25 من قانون الخدمة المدنية مع باقي اختصاصات اللجنة، لاسيما المضافة بقانون الخدمة المدنية في تحقيق أقصى استفادة ممكنة من العنصر البشري في الإدارة. بعبارة أخرى تمكن لجنة الموارد البشرية من الانتقال مما هو كائن، الذي تعكسه تقارير تقييم الأداء، لما ينبغي أن يكون. فلجنة الموارد البشرية يمكنها من خلال الوصل بين الاختصاصات السابق عرضها وضع رؤية واضحة المعالم للإرتقاء بالعمل على مستوى كل وحدة من الوحدات المخاطبة بقانون الخدمة المدنية، ووضع خطة محددة لتنفيذ هذه الرؤية في النهوض بمستوى ومعدلات الأداء بالوحدة، بما تتضمنه هذه الخطة من تبني أساليب جديدة في أداء

العمل تتجاوب مع المستجدات العالمية، وتوفير الدورات التدريبية التي تمكن العاملين من التعامل على نحو أكثر احترافية مع هذه المستجدات.

علاوة على ما سبق، فإن اختصاص اللجنة بتغيير مفاهيم وثقافة الخدمة المدنية ب وحدات الجهاز الإداري للدولة يتبدا هو الآخر باعتباره أحد ضرورات إصلاح الجهاز الإداري للدولة. والحقيقة أن مشاكل الجهاز الإداري للدولة لا تتلخص فقط في الإنضباط الوظيفي. فقد كان الجهاز الإداري في مصر يعاني من قبل ثورة 25 يناير 2011 من مشاكل مزمنة. هذه المشاكل بدت وثيقة الصلة بمفاهيم ثقافية خاطئة سادت المجتمع المصري. فقد سادت ظاهرة توريث الوظائف العامة، بالإضافة إلى تفشي الفساد واستغلال النفوذ⁽¹⁾. وفي مجال قياس أداء العاملين ب وحدات الجهاز الإداري للدولة سادت اعتبارات المجاملة والمحاباة التي سبق لفقهاء القانون العام تسليط الضوء عليها كأحد أبرز أسباب تحول نظام كفاية الأداء إلى نظام روتيني. والحقيقة أن الظواهر السابقة تبدو في المقام الأول ذات جذور اجتماعية وثقافية. ومن ثم فقد كانت هناك حاجة ملحة لتصحيح ثقافة الوظيفة العامة من خلال التشديد على اعتبار الوظيفة العامة خدمة مدنية تؤدي لصالح الوطن⁽²⁾. وهو ما يؤدي في النهاية إلى خلق مناخ من الثقة بين المجتمع والجهاز

(1) د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، القاهرة، دار النهضة العربية، 2014، ص 145.

(2) ورد النص على اعتبار أن الوظيفة العامة خدمة في المادة 14 من دستور 2014، وفي المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية الجديد.

الإداري للدولة. هذه الثقة تبدو أحد أهداف الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة التي ركزت عليها رؤية مصر 30/20 .

ولا يفوتنا في ختام دراستنا لاختصاصات لجنة الموارد البشرية في القانون الجديد والقواعد الحاكمة لمباشرة اللجنة لاختصاصاتها ودلالات ذلك في تبني الاتجاهات العالمية الحديثة في إدارة العنصر البشري، الإشارة إلى تبني المشروع الفرعي لنظم جديدة في تدوين محاضر اللجنة وحفظها وإتاحة قرارات تتماشى مع الاتجاهات الحديثة في الرقمنة⁽¹⁾.

وعند هذه النقطة يثور التساؤل حول عناصر المغايرة في التشكيل بين لجنة الموارد البشرية ولجنة شئون العاملين، والتي تكفل للجنة الموارد البشرية تحقيق هدف القانون في الانتقال لنظام الموارد البشرية، وهو ما ينقلنا إلى دراسة التشكيل ودلالاته.

ثانيًا: التشكيل ودلالاته

تشكيل لجنة الموارد البشرية يغلب عليه السمة الفنية في الإدارة. عودة إلى لجنة شئون العاملين للبحث في أبرز ملامح تشكيلها واستخلاص دلالات هذا التشكيل

(1) يراجع على سبيل المثال نص المادة 5 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في تبني نظام تسجيل الكتروني أو ورقي لتدوين محاضر اجتماعات اللجنة، ونص المادة 7 من اللائحة بتبني نظام الكتروني أو ورقي لنشر قرارات اللجنة بإتاحتها على موقع الالكتروني للوحدة أو بنشرها في مكان بارز ومؤمن بالمقر الرئيسي بالوحدة، وهو ما يتعين حالئذ إثباته عن طريق محاضر رسمية.

من منظور مقارن مع تشكيل لجنة الموارد البشرية في القانون الجديد رقم 81 لسنة 2016، فإن الملاحظ أن المشرع في ظل قوانين التوظيف المتعاقبة، ابتداءً بقانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951⁽¹⁾، ومرورًا بالقانون رقم 46 لسنة 1964، وصولًا إلى قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978⁽²⁾، كان ينص على تكوين اللجنة من ثلاثة أعضاء على الأقل، مع الاعتراف للسلطة المختصة بسلطة تقديرية واسعة في تعيين أعضائها، بالنظر لغياب التحديد التشريعي الذي يمكن الاعتماد عليه في تقييد السلطة المختصة في تحديد وتعيين أعضاء لجنة شئون العاملين. وفي الواقع العملي فقد كانت السلطة المختصة تلجأ إلى تعيين أعضاء هذه اللجنة من بين كبار موظفي الوحدة، على أن يراعي تمثيل الإدارات المختلفة بالوحدة.

وإذا ركزنا بحثنا على تشكيل لجنة شئون العاملين في القانون رقم 47 لسنة 1978، باعتبارها آخر قوانين التوظيف التي احتفظت بهذه اللجنة، وباعتبار الفترة الزمنية الطويلة التي حكم خلالها هذا القانون نظام الوظيفة العامة والتي ناهزت 37 عامًا، فقد كانت الفقرة الأولى من المادة 4 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة

(1) انظر المادة رقم 27 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، التي نصت على أن " تنشأ في كل وزارة لجنة تسمى لجنة شئون الموظفين وتشكل من وكيل الوزارة المختص رئيسًا ومن ثلاثة من كبار موظفيها على الأقل أعضاء. كما تنشأ في كل مصلحة لجنة مماثلة وتشكل من مدير المصلحة رئيسًا ومن ثلاثة من كبار موظفيها على الأقل أعضاء".

(2) انظر المادة رقم 25 من قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، الذي نصت على تشكيل اللجنة من عدد من موظفي الوحدة لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة.

1978، تنص على أن " تشكل في كل وحدة بقرار من السلطة المختصة لجنة أو أكثر لشئون العاملين وتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة التنفيذية إن وجدت يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية".

وتجتمع اللجنة بناءً على دعوة من رئيسها أو من رئيس الوحدة وتكون قراراتها بأغلبية الآراء فإذا تساوت يرجح الجانب الذي منه الرئيس".

ولعل أبرز ما أضافه قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، لتشكيل لجنة شئون العاملين بالمقارنة بالقوانين السابقة، يتمثل في النص على تمثيل العمال في لجنة شئون العاملين عن طريق إضافة أحد أعضاء اللجنة التنفيذية إلى تشكيل اللجنة. وقد أتى التعديل السابق في إطار إضفاء لمحة من الطابع الديمقراطي على تشكيل اللجنة تماشيًا مع الاتجاهات الحديثة في الديمقراطية الإدارية.

وفي هذا الإطار يلاحظ الفقه⁽¹⁾ أن أغلب نظم الوظيفة العامة التي كانت تتبنى لجان مشابهة في الاختصاصات للجنة شئون العاملين، كانت تنص على تمثيل قوي للعاملين في هذه اللجنة. ولعل المثال الأشهر في هذا الصدد هو تشكيل اللجنة الإدارية المشتركة في فرنسا التي تنص على تمثيل متكافئ للإدارة وللعمال.

(1) يراجع بصدد تشكيل اللجان الإدارية التي تهيم على الإجراءات الإدارية الفردية من اعتماد تقارير تقييم الأداء أو الترقية أو النقل أو الندب، في القانون المقارن، د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 185-195.

وفيما عدا الضابط المتعلق بضرورة تمثيل اللجنة التنفيذية بواسطة عضو يتم اختياره بواسطة اللجنة النقابية، لم يكن القانون ينص على ضوابط معينة بصدد عضوية اللجنة، ومن ثم فقد كان القانون السابق يطلق يد السلطة المختصة في اختيار أعضاء هذه اللجنة.

من الجدير بالذكر أن اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، لم تضيف جديدًا بشأن تحديد ضوابط عضوية لجنة شئون العاملين. فقد اكتفت الفقرة الأولى من المادة 4 من اللائحة التنفيذية بالنص على أن " تجتمع لجنة شئون العاملين في مقر الوحدة بناءً على دعوة من السلطة المختصة أو رئيس اللجنة أو رئيس الوحدة. ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحًا إلا بحضور ثلاثة من أعضائها على الأقل بما فيهم الرئيس أو من يقوم مقامه ". وهو ما يعني أنه في الحالات التي يقتصر فيها تشكيل اللجنة على الحد الأدنى الوارد بالقانون، فإنه يتعين لصحة اجتماعها ألا يغيب أي من أعضائها. كما أن الملاحظ أن اللائحة التنفيذية لم يرد بها نص على إمكانية التفويض في حضور اللجنة، وهو ما يعني أنه في الحالات التي يقتصر فيها التشكيل على ثلاثة أعضاء، فإنه في حال تخلف أحد أعضاء اللجنة عن الحضور، بعذر أو بدونه، فإن ذلك من شأنه أن يعيق عمل هذه اللجنة.

أما عن تشكيل لجنة الموارد البشرية في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، فقد عني المشرع في القانون الجديد بتحديد تشكيل لجنة الموارد البشرية

على نحو مغاير للجنة شئون العاملين. ولعل أبرز مظاهر هذه المغايرة تتمثل في التوسعة في تشكيل لجنة الموارد البشرية، وكذلك تحديد ضوابط عضويتها، لاسيما فيما يتعلق بإضافة عنصر الموارد البشرية إلى التشكيل. وهو ما يظهر من خلال المقارنة بين تشكيل لجنة شئون العاملين في ظل القوانين السابقة ولجنة الموارد البشرية في ظل القانون الحالي.

فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 4 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، على أن " تُشكل في كل وحدة، بقرار من السلطة المختصة، لجنة أو أكثر للموارد البشرية، برئاسة أحد موظفي الوحدة من شاغلي الوظائف القيادية وعضوية أربعة أعضاء، يكون من بينهم أحد القانونيين، وأحد المتخصصين في الموارد البشرية من داخل أو خارج الوحدة، وأحد أعضاء اللجنة النقابية إن وُجدت، يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية.

فإن الملاحظ أن المشرع قد وسع أولاً من تشكيل اللجنة بالنص في صلب القانون على تكوينها بصورة محددة من خمسة أعضاء: الرئيس وأربعة أعضاء. كما أن القانون قد تولى ثانياً تحديد ضوابط عضوية اللجنة، فالرئيس يتعين أن يكون من شاغلي الوظائف القيادية، والأعضاء يتعين أن يكون أحدهم من القانونيين، وآخر من النقابيين، وثالث من المتخصصين بالموارد البشرية، أما الرابع فقد سكت القانون عن تحديد صفته ؛ وهو ما يفهم منه الاعتراف للسلطة المختصة بسلطة تقديرية في اختياره وتحديد صفته.

ومع ذلك فإن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لم تكن بالضوابط التي أوردها القانون، فقد نصت المادة 4 من اللائحة على أن " تشكل بكل وحدة لجنة أو أكثر للموارد البشرية بقرار من السلطة المختصة برئاسة أحد موظفي الوحدة من شاغلي الوظائف القيادية، وعضوية كل من:

1- أحد المتخصصين في الموارد البشرية من داخل أو خارج الوحدة تختاره السلطة المختصة.

2- المسئول الأول عن الشؤون القانونية بالوحدة أو من يفوضه.

3- أحد أعضاء اللجنة النقابية - إن وجدت - يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية، أو عضو ترشحه النقابة العامة من بين موظفي الوحدة في حالة عدم وجود لجنة نقابية.

4- المسئول الأول عن الموارد البشرية بالوحدة أو من يفوضه.

على أن يتولى أمانة اللجنة أحد موظفي إدارة الموارد البشرية بالوحدة يختاره المسئول الأول عن الموارد البشرية دون أن يكون له صوت معدود.

وتجتمع اللجنة مرة على الأقل كل شهر في مقر الوحدة، بناء على دعوة من رئيس اللجنة أو السلطة المختصة، ولا يكون انعقاد اللجنة صحيحًا إلا بحضور ثلاثة من أعضائها على الأقل بما فيهم الرئيس.

ويجوز للجنة الاستعانة بمن تراه لإنجاز أعمالها دون أن يكون له صوت معدود".

ولعل أبرز الملاحظات التي يمكن إبدائها على نص اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، تتمثل أولاً في التقليل من عنصر السلطة التقديرية الممنوح للسلطة المختصة في اختيار أعضاء اللجنة، وثانياً في تقييد السلطة المختصة في تحديد صفة العضو الرابع، وثالثاً في العمل على تلافى إمكانية تعطل عمل اللجنة بسبب تخلف أحد أعضائها عن الحضور، بالنص على إمكانية التفويض.

فمن ناحية تقييد السلطة التقديرية للسلطة المختصة في اختيار أعضاء اللجنة الذين اكتفى القانون بتحديد صفاتهم، فنجد أنه بالنسبة للعضو القانوني، فهو وفقاً للتحديد الوارد باللائحة المسئول الأول عن الشؤون القانونية بالوحدة أو من يفوضه، أما بالنسبة للعضو النقابي، فهو وفقاً لتحديد اللائحة أحد أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية، أو عضو ترشحه النقابة العامة من بين موظفي الوحدة في عدم وجود لجنة نقابية. أما بالنسبة للعضو المتخصص بالموارد البشرية، فهو وفقاً لللائحة المسئول الأول عن الموارد البشرية بالوحدة أو من يفوضه.

أما من ناحية تقييد السلطة التقديرية للسلطة المختصة بتحديد صفة العضو الرابع، فإن اللائحة التنفيذية للقانون قد أوجبت أن يكون من المختصين في الموارد البشرية من داخل الوحدة أو خارجها.

تشكيل لجنة الموارد البشرية يدل عن تغير النظرة لعملية إدارة العنصر البشري نحو اعتبارها عملية فنية متخصصة. وفي مقام المفاضلة بين تشكيل لجنة شئون العاملين في القانون السابق ومقارنة بتشكيل لجنة الموارد البشرية في القانون الحالي، لاسيما من منظور الاختصاصات الهامة الممنوحة لكل منهما، ترجح بلا تردد كفة لجنة الموارد البشرية. ففي مقابل لجنة إدارية يغلب عليها السلطة التقديرية الواسعة في الاختيار في ظل القانون السابق، تتقيد السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة المختصة في القانون الحالي بضوابط موضوعية تهدف إلى تحقيق أكبر قدر من الضمانات التي تكفل نجاح اللجنة في عملها، سواء من ناحية التنوع أو التخصص، وهو ما يهدف في النهاية إلى نجاح اللجنة في وضع الفلسفة الجديدة في إدارة العنصر البشري موضع التطبيق على مستوى الوحدات المخاطبة بأحكام قانون الخدمة المدنية.

فمن ناحية التنوع ومزاياه، فقد حرص المشرع في قانون الخدمة المدنية على توفير حد أدنى من التنوع في تشكيل لجنة الموارد البشرية. وذلك بالنظر إلى أهمية الاختصاصات الممنوحة لها في القانون الجديد، ودورها في وضع الفلسفة الجديدة التي أتى بها قانون الخدمة المدنية موضع التطبيق. فاللجنة تجمع بين جنبتها الجوانب الإدارية والقانونية والجوانب الفنية المتعلقة بإدارة العنصر البشري، هذا علاوة بطبيعة الحال على العنصر النقابي الذي من شأنه أن يضيف طابعاً من الديمقراطية على تشكيل اللجنة، فهذا العضو من المفترض أن تأتي قراراته في النهاية معبرة عن جانب العاملين بالوحدة. هذا التنوع في عضوية اللجنة من شأنه

أن ينعكس بطبيعة الحال على القرارات الصادرة عنها، فتأتي مدروسة من كل الجوانب السابقة.

أما عن التخصص ومزاياه، فإن الملاحظ أن عنصر الموارد البشرية له تمثيل معزز داخل اللجنة، فمن بين التشكيل الخماسي يتعين أن يكون هناك عضوين متخصصين بالموارد البشرية. هذا علاوة على منح الأمانة الفنية للجنة الموارد البشرية إلى أحد موظفي إدارة الموارد البشرية بالوحدة يختاره رئيسها⁽¹⁾. هذا الأخير وإن لم يكن له صوت معدود في اتخاذ القرارات، إلا أن وجوده داخل اللجنة من شأنه أن يدعم الجانب الفني المتعلق بالموارد البشرية في المناقشات، لاسيما وأن سلطة اختياره قد عهدت بها اللائحة لرئيس إدارة الموارد البشرية. وكل ما سبق بيانه بصدد تمثيل العناصر الفنية المتخصصة بإدارة الموارد البشرية من شأنه أن يقود إلى نتيجة هامة: الصفة الغالبة للجانب الفني في إدارة الموارد البشرية. وهو ما يبدو طبيعياً على ضوء الفلسفة الجديدة التي تبناها القانون الجديد فيما يتعلق بمنح إدارة العنصر البشري أهمية قصوى في القانون الجديد، وذلك على أساس قواعد علمية.

ونخلص مما سبق عرضه بصدد مفهوم نظام تقويم الأداء إلى أن المغايرة في المصطلحات بين القانونين الحالي والسابق، لا يتعين النظر لها على أنها مجرد

(1) من الجدير بالذكر أن المادة الرابعة من اللائحة التنفيذية لقانون نظام العاملين المدنيين كانت تنص على منح الأمانة الفنية لرئيس لجنة شئون العاملين بالوحدة أو من يقوم مقامه.

مغايرة لفظية: بمعنى أن نظام تقييم الأداء هو في النهاية نظام لقياس كفاية الأداء لا يختلف كثيرًا عن النظام الوارد بقوانين نظام العاملين المدنيين المتعاقبة، وإنما يتعين النظر إلى هذه المغايرة على أنها تدل على تبني فلسفة جديدة في مجال الجهاز الإداري للدولة تعبر عن تطور هام بالمقارنة بالنظام السابق. فهذا النظام يرتبط بتعديل النظم المتبعة في إدارة العنصر البشري وتبني نظام يقوم على الإدارة بالأهداف.

المبحث الثاني

العناصر الأساسية

طرح الإشكالية: التنظيم القانوني لعملية تقويم الأداء في القانون الجديد ودلالاته. ستتصب دراستنا في هذا المبحث المعنون بالعناصر الأساسية لنظام تقويم الأداء، على التنظيم القانوني لعملية تقويم الأداء في القانون الجديد مقارنة بالقوانين السابقة، بغرض تسليط الضوء على التغييرات الأساسية التي أدخلها المشرع الجديد على نظام قياس كفاءة الأداء بالوحدة، والدلالات التي يمكن استخلاصها من هذه التغييرات.

وفي هذا الصدد سنلاحظ، دون عناء، حرص المشرع في القانون الجديد على الاستفادة مما أفرزته التجربة المصرية في مجال قياس كفاءة العاملين المدنيين في ظل قوانين التوظيف المتعاقبة، في سبيل البحث عن النظام الأمثل لتقويم أداء العاملين بالوحدة، بما يحقق اعتبارات شتى، أبرزها المرونة الموضوعية والعموم والواقعية والدقة، ودون إهدار لفكرة الضمان التي تمخض عنها تطور نظام قياس كفاءة الأداء عبر قوانين التوظيف المتعاقبة.

فقد حرص المشرع المصري في قوانين التوظيف المتعاقبة، ابتداءً من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، مروراً بالقانون رقم 46 لسنة 1964، والقانون رقم 58 لسنة 1971، وانتهاءً بالقانون رقم 47 لسنة 1978، على إرساء

قواعد نظام لقياس كفاءة الأداء، وهو نظام تقارير الكفاية الذي خضع للعديد من التعديلات التشريعية، سواء بمقتضى قوانين التوظيف المتعاقبة، أو حتى بمقتضى التعديلات التي أدخلت على هذه القوانين. وقد شكل نظام تقارير الكفاية بتعديلاته المتعددة موضوعاً للعديد من الدراسات الفقهية التي استهدفت هذا النظام، سواء من الناحية الإدارية أو حتى من الناحية القانونية. وهو ما أدى في النهاية إلى إثراء الجوانب القانونية والإدارية المرتبطة بموضوع قياس كفاءة الأداء.

وهكذا، فقد وجد المشرع الجديد في سبيل تشكيله لملاح نظام تقييم الأداء الجديد، مصدرًا موضوعيًا يتميز بالثراء يتكون من النصوص القانونية السابقة، وتطبيقها في الواقع العملي، وتعليقات الفقه، وهو ما مكنه من صياغة نظام جديد لتقييم الأداء يبدأ من حيث انتهى نظام تقارير الكفاية.

وإذا نظرنا للعناصر الأساسية لنظام تقييم الأداء في القانون الجديد، وهو أيضًا حال نظام تقارير كفاية الأداء في ظل قوانين التوظيف السابقة، فنلاحظ أن هذا النظام يتكون من عدد من العناصر الموضوعية، وأخرى إجرائية. أما العناصر الموضوعية، فهي التي تتعلق بمحل القياس والقواعد الحاكمة لعملية القياس. أما العناصر الإجرائية فيقصد به الشكل والإجراءات المتبعة في عملية القياس، على اعتبار أن الشكل بمفهومه الواسع يهدف إلى ضمان تحقيق الموضوعية في عملية القياس، وهو ما سيصب في النهاية في جانب ضمان حقوق الموظفين، وغنى عن البيان أن قواعد الشكل تشكل أحد أهم جوانب القانون الإداري المعاصر.

بقي قبل أن نشرع في معالجة العناصر السابقة أن نعيد التذكير بأن الهدف من هذه الدراسة ليس الشرح التفصيلي للعناصر الأساسية لنظام قياس الأداء في القوانين السابقة والتطورات التي لحقت به في القانون الحالي، وإنما سنكتفي بتسليط الضوء على أبرز التغييرات التي أدخلها القانون الجديد، وأبرز الدلالات التي يمكن أن تستفاد منها، مع الاكتفاء بصدد التفاصيل بالإحالة إلى الدراسات التي سطرها أساتذتنا والتي تناولت بالتفصيل عرض العناصر الأساسية لموضوع قياس كفاية الأداء في ظل القوانين السابقة⁽¹⁾.

ومن أجل تتبع التغييرات التي أدخلها المشرع الجديد، فإننا نقسم بحثنا إلى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول التغييرات التي أدخلها المشرع على العناصر الموضوعية، ثم نتناول في المطلب الثاني العناصر الإجرائية.

(1) يراجع بصدد تطور أحكام نظام قياس كفاية الأداء في ظل أحكام قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، على وجه الخصوص، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق: د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، : د. محمد سعيد أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق.

المطلب الأول

العناصر الموضوعية

التنظيم القانوني لتقويم الأداء. ترسم المادة 25 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، الملامح الرئيسية للنظام الجديد لقياس كفاءة الأداء، بنصها على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها.

ويكون تقويم أداء الموظف عن سنة مالية على مرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي، ويقتصر تقويم الأداء على القائمين بالعمل فعلاً بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل.

ويكون الأداء العادي هو الأساس المعول عليه في تقويم أداء الموظفين بما يحقق أهداف الوحدة ونشاطها ونوعية الوظائف بها.

وتُحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات التقويم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس وصولاً للمنحنى الطبيعي للأداء، وكذا ميعاد وضع تقارير التقويم وكيفية اعتمادها والتظلم منها ومعادلة هذه المراتب بالمراتب المعمول بها في تاريخ العمل بهذا القانون.

ويقدر تقويم أداء الموظف الذي لم يتم بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر على الأقل للتجنيد أو للاستدعاء للاحتياط أو للاستبقاء أو للمرض أو لعضوية أحد المجالس النقابية أو لعضوية مجلس النواب بمرتبة كفاء حكماً، فإذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكماً".

وقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على العناصر التي يتعين على السلطة المختصة وضعها في الاعتبار عند وضع نظام لتقويم الأداء⁽¹⁾.

مراعاة لمقتضيات التبسيط المنهجي، فإننا سوف نقسم دراستنا للعناصر الموضوعية للنظام الجديد لقياس مستوى الأداء إلى ثلاثة: نظام القياس، ومحل القياس، وعملية القياس. وسوف نحاول من خلال دراستنا لكل عنصر من هذه العناصر تسليط الضوء على التغييرات الأساسية التي أدخلها المشرع الجديد والغايات التي ابتغى المشرع الجديد تحقيقها من خلال هذه التغييرات.

وسوف نتولى في **الفرع الأول** دراسة السمة اللامركزية لنظام القياس، ثم نتولى في **الفرع الثاني** بيان نطاق القياس، ثم نتولى في **الفرع الثالث** معالجة عملية القياس.

(1) يراجع مواد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، من 67 إلى 87 .

الفرع الأول

نظام القياس

السمة المركزية. إن تتبع التطور التشريعي لنظام قياس مستوى الأداء يظهر اتجاه المشرع في القانون الجديد إلى إقرار السمة اللامركزية التي تمخض عنها التطور التشريعي في القوانين السابقة، مع الاتجاه إلى إحاطة اللامركزية بالعديد من الضوابط التي تكفل تقادي المسالب التي تتمخض عنها في التطبيق.

وسوف نتناول في **الفصل الأول** التطور التشريعي في ظل القوانين السابقة إنطلاقاً من المركزية، وصولاً إلى اللامركزية. ثم نسلط الضوء في **الفصل الثاني** على السمة المنضبطة للامركزية في ظل القانون الجديد.

الغصن الأول

في القوانين السابقة

وسوف نتناول أولاً اتجاه المشرع إلى اعتناق نظام مركزي لقياس مستوى الأداء، ثم نتناول ثانياً تحول المشرع إلى السمة اللامركزية في ظل القانون رقم 47 لسنة 1978.

أولاً: إنطلاقاً من المركزية

تبنى نظام مركزي موحد للتقارير. اتجه المشرع أولاً في ظل القانون رقم 210 لسنة 1951، إلى فرض نظام لقياس كفاية الأداء يتميز بالسمة المركزية. فقد نصت المادة 2/30، على أنه " تكتب هذه التقارير على النماذج وبحسب الأوضاع التي يقررها وزير المالية والاقتصاد بقرار يصدر منه بعد أخذ رأي ديوان الموظفين". وهو ما يعني خضوع العاملين بكل وحدات الجهاز الإداري للدولة المخاطبين بأحكام القانون رقم 210 لسنة 1951، على اختلاف الوظائف التي يتولونها، إلى نظام موحد لقياس كفاية الأداء. ووضعاً للنص السابق موضوع التطبيق، فقد صدر في 3 ديسمبر 1957، قرار وزير المالية والاقتصاد رقم 629 لسنة 1957، بشأن النموذج الخاص بتقدير كفاية موظفي الدولة، لينص على نموذج موحد لهذه

التقارير. وقد كان النظام المركزي السابق محلاً للنقد من قبل الفقه⁽¹⁾، بالنظر إلى عدم مراعاته لصفة المرونة التي توجبها اختلاف الوظائف الخاضعة لنظام قياس كفاية الأداء، بما يتضمنه ذلك من اختلاف في طبيعة هذه الوظائف واختلاف في مستوياتها، إضافة إلى اختلاف الوزارت والمصالح الخاضعة لهذه التقارير.

الاتجاه نحو نظام مركزي متعدد يراعي اختلاف طبيعة الوظائف. وعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، فلم يكن يتضمن ما يفيد وجود نماذج معينة يتم من خلالها ملء التقارير. ومن ثم فقد اتجهت الأنظار إلى اللائحة التنفيذية للقانون لعلها تحمل إجابات بشأن التساؤل الخاص بمركزية النظام أو وحدته. ولكن لم تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وهو ما أدى عملاً إلى استمرار العمل بقرار وزير المالية رقم 629 لسنة 1957، السابق الإشارة إليه، إلى أن صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم 4726 لسنة 1966، بشأن إعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة. وإلى هذا القرار الجمهوري يرجع الفضل في التخفيف من صفة الجمود النابعة عن النظام المركزي الذي كان مطبقاً في ظل القانون رقم 210 لسنة 1951. فعلى الرغم من احتفاظ قرار رئيس الجمهورية بالسمة المركزية لنظام قياس كفاية الأداء، بمعنى أن العناصر الأساسية للنظام يتم تحديدها سلفاً من قبل السلطة المركزية، وتطبق بطريقة موحدة على مختلف الوحدات المخاطبة بهذا القانون، فقد راعي القانون اختلاف الوظائف

(1) د. زكي هاشم، الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها.

الخاضعة للقانون. ومن هذا المنظور فقد قسم القرار الوظائف المخاطبة بالقانون رقم 46 لسنة 1964، إلى خمسة مجموعات نوعية⁽¹⁾، وأُرفق بالقرار السابق خمسة نماذج لتقارير كفاية الأداء، تتباين بتباين المجموعة النوعية التي تنتمي إليها كل وظيفة. وهو ما يعني إقرار السمة المركزية لنظام تقارير الكفاية مع الأخذ في الاعتبار ما توجبه اختلاف المجموعات الوظيفية من اختلاف في نماذج التقارير، بما يتضمنه ذلك من اختلاف في المعايير التي يعتمد عليها في قياس الكفاءة.

وعلاوة على ما سبق، فإنه في محاولة للتخفيف من السمة المركزية لنظام النماذج الموحدة، فقد نص القرار السابق الإشارة إليه على إمكانية التعديل في هذه النماذج بموجب قرار يصدر من وزير المالية، متي اقتضت ظروف العمل ذلك.

وعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، فإنه لم يغير من الوضع السابق، بالنظر لعدم وجود نصوص صريحة في القانون في هذا الشأن، كما أن المادة الثالثة من مواد إصداره قد نصت على استمرار العمل باللوائح والقواعد والقرارات المعمول بها في شئون العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون إلى أن تصدر اللائحة التنفيذية للقانون رقم 58 لسنة 1971. وبالنظر إلى أن هذه

(1) المجموعات النوعية التي أوردها قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم 4726 لسنة 1966، هي : مجموعة الوظائف الإدارية والتنظيمية، مجموعة الوظائف التخصصية، ومجموعة الوظائف الفنية، ومجموعة الوظائف المكتبية، مجموعة وظائف الخدمة المعاونة. يراجع في ملامح هذا التقسيم د. زكي هاشم، الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية،، مرجع سابق، ص 16.

الأخيرة لم يكتب لها أن ترى النور، فإن النظام المركزي المتعدد للتقارير النابع من القرار رقم 4726 لسنة 1966، ظل حاكمًا لنظام تقارير الكفاية في ظل القانون رقم 58 لسنة 1971.

ثانيًا: وصولًا إلى اللامركزية

الاتجاه نحو نظام يتميز بالسمة اللامركزية تحقيقًا لاعتبارات المرونة. ولكن النظام المركزي السابق لم يقدر له أن يستمر كثيرًا، فعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فإنه نص لأول مرة على اختصاص السلطة المختصة بوضع نظام تقويم الأداء بالوحدة، ليتحول المشرع عن السمة المركزية إلى السمة اللامركزية. فقد نصت المادة رقم 1/28 من القانون على أن "تضع السلطة المختصة نظامًا يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها".

ووفقًا لنص المادة الثانية في بندها الثاني، فإن المقصود بالوحدة هي الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة. ومن ثم فإن الوزارة الواحدة يمكن أن تعتمد أكثر من نظام لتقويم الأداء، وذلك إذا كانت تتكون من أكثر من وحدة. ومن ثم فإن السمة اللامركزية لنظام تقارير الكفاية تؤدي إلى وجود أنظمة متعددة لقياس كفاية الأداء، تختلف باختلاف الوحدات المخاطبة بهذا القانون، وليس نظامًا واحدًا لقياس الكفاية.

وغني عن البيان أن تحول النظام من المركزية إلى اللامركزية يأتي، على النحو الذي أشارت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون⁽¹⁾، بالقدر الأول استجابة إلى اعتبارات المرونة الناجمة عن اختلاف نشاط الوحدات الخاضعة لهذا القانون والتي يتكون منها الجهاز الإداري للدولة، علاوة على اختلاف نوعية الوظائف بهذه الوحدات، واختلاف الواجبات والمسئوليات باختلاف نشاط الوحدة، وهو ما يوجب في المقابل اختلافًا في مؤشرات قياس الأداء، وهو ما أوجب في نظر المشرع تخويل السلطة المختصة الاختصاص بوضع نظام قياس كفاية الأداء بالوحدة.

وفي التأكيد على اتجاه النظام الإداري نحو تبني نظام يقوم على الاعتراف باختلاف طبيعة الوظائف باختلاف طبيعة الوحدات المخاطبة بقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فقد صدر في 19 ديسمبر 1978 قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 134 لسنة 1978⁽²⁾، بتقسيم المجموعات النوعية إلى

(1) ورد بالمذكرة الإيضاحية في التعليق على نص المادة 28 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، أن " الوظائف قد تختلف تبعًا لمجموعتها النوعية من وحدة إلى أخرى، بل وقد تختلف تبعًا لظروف أداءها داخل نفس الوحدة من وقت لآخر".

انظر المذكرة الإيضاحية لقانون نظام العاملين المدنيين، متاحة على موقع قوانين الشرق، تمت استشارته بتاريخ 2020/1/15،

<http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDetails?MasterID=3524&related>

(2) سوف نتحدث عن القرار الصادر من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، رقم 134 لسنة 1978، على نحو أكثر تفصيلاً، بمناسبة دراسة التغييرات التي أدخلها المشرع في قانون الخدمة

ست مجموعات نوعية عامة، وتقسيم هذه الأخيرة إلى مجموعات نوعية فرعية، استجابة إلى اختلاف تعدد الوظائف بالوحدات المخاطبة بالقانون وتنوعها، بتنوع طبيعة مهام الوحدات واختلاف أهدافها.

أما عن أبرز الموجهات والضوابط التي جاء بها القانون رقم 47 لسنة 1978، بشأن السلطة التقديرية للسلطة المختصة في وضع نظام لقياس كفاية الأداء بالوحدة، فقد جاء المشرع لأول مرة بمعيار الأداء العادي. فقد نصت المادة 28 في فقرتها الثالثة على أن " يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساسًا لقياس كفاية الأداء"⁽¹⁾. ويعزى الفقه ظهور هذا المعيار في القانون المصري تأثرًا بما كان عليه الحال في القانون الفرنسي في القانون الصادر في 19 أكتوبر 1946. وفي محاولة لتحديد المعيار المعول عليه في تحديد الأداء العادي، فقد اتجه الفقه إلى تعريفه بأنه هو ما ينبغي أن يكون عليه أداء الموظف العادي بالنظر لطبيعة العمل المسند إليه ومتطلباته. وهو ما يترك مجالًا للاختلاف من وظيفة لأخرى، ومن

المدنية رقم 18 لسنة 2016، التقسيم الجديد للمجموعات الوظيفية، في الفصل الثاني من هذا البحث.

(1) المادة 3/28 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، معدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983، "ويعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساسًا لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف".

وحدة لأخرى. بعبارة أخرى، فإن المعيار المعول عليه هو معيار الموظف العادي⁽¹⁾.

وبالنظر لخلو القانون من الضوابط والموجهات، فقد اتجهت الأنظار للائحة التنفيذية عليها تحمل إجابة عن التساؤل المتعلق بضوابط السلطة التقديرية الممنوحة للسلطة المختصة في وضع نظام قياس كفاية الأداء بالوحدة، ولكن اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 لم تتضمن إجابات واضحة لهذا التساؤل.

وعندما أضاف القانون رقم 115 لسنة 1983، إلى عجز المادة رقم 28 الفقرة التالية" تحدد اللائحة التنفيذية الضوابط التي يتم على أساسها تقدير كفاية العاملين"، فإن الملاحظ أن اللائحة التنفيذية لم تأت بالكثير في هذا الشأن ؛ فقد اكتفت اللائحة التنفيذية بالنص في المادة رقم 28، على أن " تحدد كل وحدة معايير الأداء التي يعتد بها عند قياس كفاية الأداء وذلك بالنسبة لشاغلي الدرجة الأولى فما دونها بما يتفق مع طبيعة نشاطها وتعتبر هذه المعايير الحد العادي للأداء الذي يتعين على كل عامل القيام به .ويعلن إدارة شئون العاملين في كل وحدة هذه المعايير في شهر يونيه من كل عام".

وحتى عندما نصت اللائحة التنفيذية في المادة رقم 30، على خضوع الرؤساء من شاغلي الوظائف العليا لنظام البيانات السنوية التي تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 20.

والقيادية في مباشرتهم لأعمالهم، فإن الملاحظ أن اللائحة لم تأتي بأية ضوابط تتعلق بنظام بيانات الأداء التي يخضع لها شاغلي وظائف الإدارة العليا، مكتفية بالنص على أن " تعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وإيداعها بملف العامل".

أما عن موقف الفقه من الانتقال من السمة المركزية إلى السمة اللامركزية، فإننا نلاحظ اختلاف الفقه في تقبل هذا الانتقال. فقد اتجه رأي⁽¹⁾ إلى انتقاد موقف المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، في تخويل السلطة المختصة سلطة وضع نظام لقياس كفاية الأداء بالوحدة. وفي هذا الإطار طرحت التساؤلات حول مدى قدرة السلطة المختصة على وضع نظام يكفل قياس كفاية الأداء بالوحدة، لاسيما وأن هذه المسألة ذات طبيعة فنية؛ فاختيار عناصر التقدير المناسبة لقياس كفاية الأداء بالوحدة، وتحديد الوزن المناسب لكل عنصر من العناصر المختارة، هي أمور فنية تحتاج إلى تدخل جهة متخصصة لتحديدها. كذلك فإن منح سلطة رسم ملامح نظام قياس كفاية الأداء بالوحدة إلى السلطة المختصة بها، من شأنه أن يؤدي إلى تعدد أنظمة قياس الأداء بتعدد الوحدات، وهو ما قد يؤدي إلى اختلاف أنظمة قياس كفاية الأداء، حتى بالنسبة للوحدات المتشابهة في أعمالها ووظائفها، بما يؤدي إليه ذلك من تضارب كبير بين الوحدات المتشابهة في اختيار عناصر التقدير. وهو ما قد يؤدي إلى طرح تساؤلات تتعلق

(1) يراجع في هذه الانتقادات على وجه الخصوص، د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 196.

بمراعاة السمة اللامركزية لاعتبارات العدالة والمساواة بالنسبة للموظفين المنتمين إلى المجموعة النوعية نفسها والذين يشغلون الدرجات الوظيفية ذاتها، ولكنهم في المقابل يعملون بوحدات مختلفة وإن كانت تتشابه في طبيعة أعمالها.

وعلى العكس مما سبق، فقد اتجه أغلب الفقه إلى تأييد موقف المشرع في تبني نظام لقياس كفاية الأداء يتسم باللامركزية⁽¹⁾. على أن اعتبار أن السمة اللامركزية للنظام هي وحدها ما تكفل تحقيق اعتبارات المرونة على أفضل نحو ممكن. ومن ثم فإن الانتقال إلى السمة اللامركزية يعد خطوة هامة في إصلاح نظام قياس كفاية أداء العاملين بالوحدة.

وفي المقابل فقد اتجه أغلب الفقه المؤيد للسمة اللامركزية إلى انتقاد موقف المشرع في إطلاق يد السلطة المختصة في تحديد ملامح نظام قياس كفاية الأداء بالوحدة، مع عدم كفاية الموجّهات التشريعية التي يمكن الاسترشاد بها في وضع النظام الجديد موضع التطبيق. وفي هذا الصدد يشير البعض إلى أن المعيار الوحيد الذي جاء به القانون، وهو معيار الأداء العادي، يبدو " غير منضبط، وليس له أساس من الواقع، وبالتالي لا يجوز أن يتخذ أساساً لتقدير الكفاية"⁽²⁾. وفي هذا الإطار

(1) يراجع على وجه الخصوص، د. سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، طبعة 1978، ص 109، 224: د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 15 وما بعدها.

(2) د. سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، المرجع سابق، ص 109: د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 196.

طالب بعض الفقه بتحديد الضوابط التي يعول عليها في تحديد الأداء العادي.⁽¹⁾، وبالنسبة للبعض الآخر فإن الأداء العادي يعد بمثابة توجيه عام يسهل تحقيقه بالنسبة للوظائف ذات الطبيعة النمطية، ولكن من العسير تحقيقه في غيرها من الأعمال⁽²⁾.

وهكذا فلم يبقى من مؤيد في الفقه لموقف المشرع في الاكتفاء بمعياري الأداء العادي الذي جاء به المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، إلا القليل⁽³⁾.

وإذا كان لنا أن نبدي رأينا في تصور المشرع السابق للنظام اللامركزي لقياس كفاية الأداء، فإننا نبادر إلى التأكيد على أنه على الرغم من اعتبار الانتقال إلى السمة اللامركزية لنظام كفاية الأداء يعد بمثابة ضرورة تفرضها اعتبارات المرونة النابعة من تعدد الوحدات الخاضعة للقانون، وما يستتبعه ذلك من اختلاف في طبيعة هذه الوحدات واختلاف في نوعية الوظائف بها، وما يفرضه ذلك من اختلاف في

(1) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 429.

(2) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 423.

(3) لعل من أبرز المؤيدين للاكتفاء بمعياري الأداء العادي، أستاذنا الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط الذي اتجه إلى تأييد نص المشرع في الاكتفاء بمعياري الأداء العادي كأساس لقياس كفاية الأداء، سواء فيما يتعلق بانضباط هذا المعيار على أساس أن الانضباط يتحقق من خلال تحديد الإدارة لعناصر الأداء ومستويات الكفاية، بتقريره " أننا لسنا بصدد "تحديد عام مسبق محدد المعالم وجامد العناصر، وإنما يتشكل مضمونه وتتعين حدوده بطبيعة العمل وظروفه".

انظر د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 22 وما بعدها.

الواجبات والمسئوليات، وما يستتبعه ذلك من اختلاف في معايير ومؤشرات الأداء، فإن خلو القانون من وضع ضوابط بشأن السلطة التقديرية للسلطة المختصة في تحديدها لمعايير الأداء ودلالاتها، يمكن أن يكون عيباً جوهرياً في النظام من الناحية الموضوعية. كما أن التساؤل بإطلاق سلطة السلطة المختصة في وضع نظام قياس كفاية الأداء بالوحدة بالنظر إلى عدم تخصصها من الناحية الفنية، يبدو هو الآخر منطقياً إلى حدٍ بعيد.

وهكذا، تتبدا مسألة غياب الضوابط عن النظام اللامركزي الذي أتى به القانون رقم 47 لسنة 1978، باعتباره أحد أبرز عيوب هذا النظام، وهو ما حاول المشرع تلافيه في القانون الجديد، وهو ما ينقلنا للحديث عما استحدثه المشرع الجديد من ضوابط للسمة اللامركزية.

الفصل الثاني

في القانون الجديد

اتفاق القانون الجديد مع السابق في تخويل السلطة المختصة وضع نظام قياس الأداء بالوحدة. نصت الفقرة الأولى من المادة 25 من قانون نظام الخدمة المدنية على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقييم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها".

وتخويل السلطة المختصة بالنسبة لكل وحدة، سواء في ظل قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 أو في قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016، صلاحية وضع نظام تقييم الأداء الخاص بها يستجيب لاعتبارات المرونة النابعة من اختلاف طبيعة نشاط كل وحدة وأهدافها ونوعية وظائفها. " فالوظائف قد تختلف مجموعاتها النوعية من وظيفة إلى أخرى، بل إن الوظائف على حد تعبير المذكر الإيضاحية لقانون العاملين المدنيين 47 لسنة 1978، قد تختلف ظروف أدائها داخل نفس الوحدة من وقت لآخر

اتجاه المشرع لتقرير ضوابط عضوية وموضوعية. على الرغم من اتفاق القانون الحالي مع القانون السابق في تخويل السلطة المختصة صلاحية وضع نظام قياس الأداء، فإن المشرع الجديد قد اتجه في قانون الخدمة المدنية إلى وضع ضوابط

على السلطة المختصة في رسم ملامح نظام تقويم الأداء بالوحدة، وذلك استجابة لما أفرزته التجربة في ظل قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1947.

الضوابط العضوية. وفي هذا الإطار فقد نصت المادة 9 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، الخاصة بالهيكل التنظيمي للوحدة، على أنه " تضع كل وحدة هيكلًا تنظيميًا لها، يعتمد من السلطة المختصة، بعد أخذ رأي الجهاز، يتضمن تقسيمها إلى تقسيمات فرعية تتناسب مع أنشطتها وحجم ومجالات العمل بها .

وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة، تتضمن تحديد مستواها الوظيفي وطريقة شغلها والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها والشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها، والواجبات والمسئوليات والمهام المنوطة بها، ومؤشرات قياس أدائها.

ويختص رئيس الجهاز باعتماد جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشرية اللازمة لها في ضوء احتياجاتها الفعلية.

وهكذا، فقد حرص المشرع الجديد على إبراز دور للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في رسم ملامح النظام الجديد لتقويم الأداء بالوحدة. فمن جهة فإن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو جهة فنية متخصصة يمكنها معاونة السلطة المختصة في هذا المجال. وبهذا يكون المشرع الجديد قد تلافى المسالب التي يمكن أن تنتج عن عدم التخصص في مجال رسم ملامح النظام الجديد لقياس كفاية الأداء. ومن جهة

أخرى فإن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو جهة مركزية رقابية في النواحي الإدارية يمتد اختصاصها ليشمل الرقابة الإدارية على مختلف وحدات الجهاز الإداري للدولة المخاطبة بالقانون الجديد. وهو بهذه المثابة يمكن أن يلعب دورًا هامًا في تحقيق حد أدنى من التناسق بين أنظمة تقويم الأداء المطبقة بالوحدات الإدارية، وفي الحد من التضارب الذي يمكن أن ينبع عن منح السلطة المختصة بكل وحدة الاختصاص بوضع أنظمة تقويم الأداء على مستوى كل وحدة. فلا يلجأ إلى المغايرة في معايير الأداء ودلالاتها إلا إذا كانت أهداف الوحدة وطبيعة العمل بالوحدة والوظائف تستدعي هذه المغايرة.

أما من الناحية الموضوعية، فإن نطاق السلطة التقديرية في رسم ملامح نظام تقويم الأداء بالوحدة يبدو مختلفًا في القانون الحالي عن القانون السابق. هذا الاختلاف في نطاق السلطة التقديرية التي حولها القانون للسلطة المختصة في وضع نظام تقويم الأداء يظهر بوضوح الفلسفة الجديدة التي تبناها في القانون الجديد. وتظهر هذه المغايرة في نطاق السلطة التقديرية المعترف بها للسلطة المختصة على ضوء المعايير التي تحكم السلطة المختصة في تحديد ملامح نظام قياس الأداء بالوحدة.

فكما سبق البيان فإن المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين لم يقيد السلطة المختصة بمعايير معينة في تحديد نظام قياس كفاية الأداء، وإن كان قد نص على عددٍ من الضوابط بصدد تقدير كفاية الموظف.

وفي المقابل فإن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية قد تضمنت موجهاً عامة يتعين أن تضعها السلطة المختصة في اعتبارها عند وضع تقويم الأداء بالوحدة. وفي هذا الإطار، تنص المادة 67 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً لتقويم أداء الموظف يشتمل على محور أو أكثر للتقويم مثل تقويم الموظف لذاته، وتقويم الموظف من رؤوسيه، وتقويمه من الرئيس المباشر، وتقويمه من زملائه في ذات الإدارة، وتقويم الموظف من جمهور المتعاملين مع الوحدة، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها، وذلك حسب طبيعة عمل كل وحدة ونشاطها، وكل ذلك استناداً إلى معايير موضوعية منها السلوك، الالتزام، الجودة، التميز، الإبداع، الإنجاز، القدرة على تحمل المسؤولية.

وبالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، يضاف إلى المعايير المنصوص عليها في الفقرة السابقة مجموعة من المعايير تشتمل على القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة".

وذلك كله وفقاً للدليل الإرشادي الذي يصدر به قرار من الوزير المختص بعد أخذ رأي الجهاز".

وتنص المادة 68 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي على أن " للسلطة المختصة أن تضع الوزن النسبي للمؤشرات الخاصة بكل معيار من معايير

التقويم بما يتماشى مع طبيعة نشاط الوحدة، وذلك في ضوء الحدود المبينة في الدليل الإرشادي المنصوص عليه في المادة السابقة".

والحقيقة أن الدليل الإرشادي الذي يصدر به قرار من الوزير المختص⁽¹⁾، وهو وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، من شأنه أن يوحد إلى حد كبير من المعايير المتبعة في التقويم، لاسيما بالنسبة للوحدات ذات الطبيعة المتقاربة. وهو ما يؤدي بنا في النهاية إلى نظام لامركزي يعمل في نطاق ضوابط مركزية. وبهذا يكون المشرع الجديد قد تلافى أبرز الانتقادات التي وجهت إلى نظام كفاية الأداء في ظل قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978.

أما عن محاور التقييم، فتتولى السلطة المختصة تحديدها بما يتفق مع طبيعة عمل كل وحدة ونشاطها. وقد أتت اللائحة التنفيذية بأثلة متعددة لمحاور التقييم، مثل تقويم الموظف لذاته، وتقويم الموظف من قبل مرؤوسيه، وتقويمه من الرئيس المباشر، وتقويمه من زملائه في ذات الإدارة، وتقويم الموظف من جمهور المتعاملين مع الوحدة، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها.

وعلى الرغم من أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لم تلزم السلطة المختصة بضرورة الاعتماد على أكثر من محور للتقويم، وهو في وجهة نظرنا أمر

(1) يراجع بشأن تعريف الوزير المختص نص المادة 2 من قانون الخدمة المدنية التي تحتوي على التعريفات.

منتقد، إلا أن اللائحة التنفيذية تعدد المحاور الواردة باللائحة على سبيل التمثيل، ينطوي بصورة أو بأخرى، على حض، دونما إلزام، للسلطة المختصة على الأخذ بمبدأ تعدد محاور التقييم. فتعدد محاور التقييم يضمن ألا يأتي تقييم الأداء في النهاية معبراً عن وجهة نظر أحادية من جانب الإدارة، وهو ما يصب في النهاية في موضوعية التقييم. وما سبق يظهر حرص المشرع الفرعي على حض السلطة المختصة على اعتماد نظام حديث لتقييم الأداء بالوحدة تشارك فيه كل الأطراف المعنية.

وبصدد معايير التقييم، فإن نظام تقييم أداء الموظفين الذي تضعه السلطة المختصة بالوحدة يتعين أن يستند إلى معايير موضوعية من شأنها تحقيق المساواة بين الخاضعين لنظام التقييم داخل الوحدة. وذلك مع الأخذ في الاعتبار بالطبع اختلاف الوظائف داخل الوحدة الواحدة، فالمساواة في هذا الصدد نسبية.

وقد أوجبت اللائحة أن يشتمل نظام التقييم على عدد من المعايير. فمن جهة، يتعين أن تشتمل المعايير على سلوك الموظف، والتزامه في أداء عمله الوظيفي، ومدى قدرته على تحمل المسؤولية، وهي كلها أمور تتعلق بالجانب الشخصي للموظف. ومن جهة أخرى، يتعين أن تشتمل هذه المعايير على الجودة، والتميز، والإبداع، والإنجاز في أداء العمل الوظيفي، وهو ما يمثل الجانب المادي للأداء.

ومن الملاحظ أن اللائحة التنفيذية قد جعلت للجانب الكيفي في أداء العمل أهمية أكبر من الجانب الكمي. فالجودة والتميز والإبداع، وهي أمور تتعلق بالجانب

الكيفي، قد أوردتها اللائحة بالأسبقية على عنصر الإنجاز وهو ما يتعلق بالجانب الكمي في أداء العمل.

ومن اللافت للنظر كذلك أن المشرع قد راعى اختلاف طوائف الموظفين الخاضعين لنظام تقويم الأداء، فأضاف إلى المعايير السابق ذكرها بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة، والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة.

ويلاحظ أن التعداد الوارد للمعايير في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لا يمنع السلطة المختصة من إضافة معايير أخرى يعتد بها في التقييم وفقاً لسلطتها التقديرية. فالسلطة المختصة تتمتع بمقتضى السلطة المخولة لها من قبل المشرع في وضع نظام تقويم الأداء بكل وحدة بسلطة تقديرية واسعة في تحديد معايير التقييم. ولا يخل التعداد الوارد باللائحة بهذا الحق.

الفرع الثاني

نطاق القياس

لعل أبرز الملاحظات التي تعرض للباحث بصدد دراسة نطاق القياس تتمثل في أولاً التوسعة من محل القياس بإخضاع جميع العاملين بالوحدة لنظام تقويم الأداء، وثانياً في الاتجاه إلى الاعتماد بالأداء الفعلي كمحل للقياس والتنضيق من حالات التقدير الحكمي.

وسوف نتولى في **الغصن الأول** تسليط الضوء على خصيصة العموم من ناحية الأشخاص في إخضاع جميع العاملين بالوحدة لنظام تقويم الأداء، ونخصص **الغصن الثاني** للحديث عن سمة الواقعية من خلال الاعتماد بمعيار الأداء الفعلي للعمل والتقليص من حالات التقدير الحكمي.

الغصن الأول

من ناحية الأشخاص

عمومية نظام تقويم الأداء من حيث الخاضعين له. لعل أول ما نلاحظ بصدد النظام الجديد لقياس كفاءة الموظفين الذي أتى به قانون الخدمة المدنية، أن نطاق تطبيقه يتسم بالعموم. فشاغلي جميع الدرجات الوظيفية الذين يسري عليهم نظام الخدمة المدنية، يخضعون كقاعدة عامة لنظام تقويم الأداء الوارد بهذا القانون. فيخضع لهذا النظام شاغلي الوظائف العادية من الدرجة الأولى فما دونها بجميع المجموعات الوظيفية. كما يخضع لهذا النظام شاغلي وظائف الإدارة العليا والإشرافية، مثل باقي الموظفين، وذلك مع الأخذ في الاعتبار ما توجبه طبيعة الوظائف التي يتولونها من اختلاف في معايير التقويم.

وفي هذا الصدد نلاحظ أن القانون الجديد رقم 81 لسنة 2016، قد استحدث إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام تقويم الأداء بالوحدة الذي يخضع له بقية الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها، في سبيل خلق نظام واحد لقياس الأداء بالوحدة يتسم بالشمول والعموم في نطاق تطبيقه. وبهذا فإن المشرع الجديد يكون قد أتم تحولاً هاماً قد بدأته قوانين التوظيف المتعاقبة في التوسعة من شمول نظام قياس كفاءة الأداء بالوحدة. وعند دراسة التطور التشريعي في هذا المقام، فإننا نلاحظ أولاً اتجاه المشرع لإخضاع كافة العاملين العاديين، لنظام قياس كفاءة الأداء، ثم اتجاه المشرع في مرحلة ثانية نحو إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام

يكفل قياس كفاءة الأداء، ولكنه يختلف عن نظام تقارير الكفاية الذي كان نطاق تطبيقه يقتصر على الموظفين العاديين.

أولاً: التطور التشريعي في القوانين السابقة نحو إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا

التطور التشريعي نحو إخضاع كافة الموظفين فيما عدا شاغلي وظائف الإدارة العليا، وموقف الفقه من التوسعة من نطاق المخاطبين بنظام قياس كفاءة الأداء. فإذا بدأنا بقانون نظام الموظفين رقم 210 لسنة 1951، فسند أن القاعدة التي انطلق منها المشرع تتمثل في إخضاع جميع الموظفين، فيما عدا شاغلي وظائف الإدارة العليا، لنظام التقارير السنوية السرية الذي كان هذا القانون قد أخذ به لقياس كفاية الموظفين⁽¹⁾. فقد كانت المادة رقم 30 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، تنص في نسختها الأولى على أن " يخضع لنظام التقارير السنوية جميع الموظفين عدا رؤساء المصالح والموظفين الذين في درجة مدير عام فما فوقها. وتعد هذه التقارير في شهر فبراير من كل عام متضمنة درجة كفاية الموظف باعتباره جيداً أو متوسطاً أو ضعيفاً".

(1) يراجع بشأن تطور نظام تقدير الأداء في ظل قانون العاملين المدنيين 47 لسنة 1978، نحو إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام لتقييم الأداء د.أنور رسلان، تقارير الكفاية: دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 75: د. محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 103 وما بعدها: د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 104 وما بعدها.

ولكن القاعدة السابقة التي تقضي بإخضاع جميع الموظفين فيما عدا شاغلي وظائف الإدارة لم يقدر لها أن تستمر كثيرًا ؛ فسرعان ما تم تعديل المادة رقم 30 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، بالقانون رقم 579 لسنة 1953، لتنص على إخضاع الموظفين حتى الدرجة الثالثة فقط لنظام التقارير السنوية.

وقد أكدت قوانين نظام العاملين المدنيين المتعاقبة، سواء القانون رقم 46 لسنة 1964⁽¹⁾، أو حتى القانون رقم 58 لسنة 1971⁽²⁾، القاعدة السابقة في إخضاع الموظفين حتى الدرجة الثالثة لنظام التقارير السرية السنوية، واستثناء العاملين من الدرجة الثانية فما فوقها.

أما بالنسبة لموقف المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فقد مر بتحول هام. فقد كانت المادة رقم 58، في نسختها الأولى، تنص على أن " يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين عدا شاغلي وظائف الإدارة العليا وشاغلي الفئة التي يبدأ مربوطها بمبلغ 876 جنيهاً سنوياً". ومن ثم فإن قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، كان قد خطى خطوة هامة نحو التوسيع من قاعدة الموظفين الخاضعين لنظام تقارير الكفاية الذي كان هذا القانون قد أتى

(1) انظر المادة رقم 29 من قانون العاملين المدنيين 46 لسنة 1964.

(2) انظر المادة 36 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971. ومن الجدير بالذكر أن هذه المادة قد اتجهت إلى إعفاء العاملين الذين يبدأ مربوطهم بمبلغ 876، وهي المعادلة للدرجة الأولى في حدها الأدنى.

به، ولكنه مع ذلك لم يصل إلى حد إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام تقارير الكفاية.

أما بصدد موقف الفقه من موقف المشرع السابق في التردد بين إخضاع العاملين الخاضعين لقوانين التوظيف المتعاقبة لنظام قياس الأداء، فيمكن التمييز بين اتجاهين رئيسيين في الفقه. الاتجاه الأول⁽¹⁾ وقد ذهب إلى تأييد موقف المشرع في عدم إخضاع شاغلي المستويات العليا إلى نظام قياس كفاية الأداء، بما فيها الدرجة الأولى والثانية. وذلك بالنظر إلى أن المشرع قد قدر أن شاغلي هذه الدرجات قد وصلوا إلى هذه الدرجات بعد خبرة طويلة، كما أن وصولهم لهذه الدرجات الوظيفية المرموقة يشهد بكفائتهم وهمتهم العالية في العمل. علاوة على ذلك فإن هؤلاء الموظفين باعتبارهم يقومون بالإشراف والتوجيه على أعمال مرؤوسهم يتوافر لديهم حس المسؤولية، مما يجعلهم في غير حاجة إلى الخضوع لنظام يستهدف بالقدر الأول استنهاض الهمم في أداء العمل.

وفي مقابل هذا الاتجاه، فقد ذهب رأي آخر⁽²⁾ إلى ضرورة إخضاع جميع العاملين فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية إلى نظام تقويم الأداء. وقد استند هذا

(1) انظر، د. السيد إبراهيم محمد، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964، الإسكندرية، دار المعارف، 1966، ص 345.

(2) يراجع في هذا الشأن على وجه الخصوص، د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 288: د. زكي هاشم، دراسة الطرق المختلفة

الرأي في إعفاء شاغلي الوظائف القيادية من الخضوع لنظام تقييم الأداء إلى أن شاغلي الوظائف العليا لم يصلوا إلى هذه المستويات الوظيفية المرموقة إلا بعد قضاء سنوات طويلة في الخدمة أثبتوا خلالها قدرات وكفاءات أهلتهم إلى شغل هذه الوظائف. كما أن الإبقاء على شاغلي وظائف الإدارة العليا في الخدمة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقيادات السياسية التي تخضع لها القيادات الإدارية، وهو ما يعني أن القيادات الإدارية تخضع فعلياً إلى نوع من التقدير المستمر لكفاءتهم، دون أن يتخذ هذا التقدير الشكل الرسمي.

وهكذا فإن إخضاع جميع الموظفين لنظام كفاية الأداء الذي كان وارداً بالقانون رقم 47 لسنة 1978، إنما يأتي استجابة إلى مناشدات الفقه السابق، بضرورة التوسيع من قاعدة المخاطبين بهذا النظام، مع استثناء شاغلي وظائف الإدارة العليا فقط من الخضوع له. وذلك على أساس أن السلطة المختصة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تعيينهم واستبقائهم في وظائفهم.

اتجاه المشرع لإخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام قياس الأداء وتقييم الفقه. وفي أعقاب تبني قانون العاملين المدنيين 47 لسنة 1978، لقاعدة إخضاع جميع العاملين فيما عدا شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام تقييم الأداء، فقد اتجه

لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، مرجع سابق، ص 198: د. حسن توفيق، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 313.

جانب من الفقه⁽¹⁾ إلى ضرورة خضوع شاغلي وظائف الإدارة العليا بدورهم إلى نظام يكفل قياس كفاية الأداء يتلائم مع طبيعة هذه الوظائف. فمن جهة، فإن المفترض أن يزداد عطاء الموظف بزيادة موقعه في سلم التدرج الإداري. في حين أن عدم إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا إلى نظام لقياس كفاية الأداء يمكن أن يؤدي إلى تكاسل شاغلي هذه الوظائف بالنظر إلى غياب الآليات التي تكفل التقييم والمتابعة الإدارية. ومن جهة أخرى، فإن نظام تقييم الأداء يمثل في حقيقته ضماناً للموظف العام بالنظر إلى أن هذا التقييم يحتفظ به في ملف خدمته ؛ ومن ثم فيمكن أن يكون ملاذاً للموظف من شاغلي وظائف الإدارة العليا، إذا ما أريد الإضرار بهم بحجة عدم كفايتهم الوظيفية⁽²⁾.

ويبدو أن الحجج التي استند إليها هذا الاتجاه الأخير قد وجدت صدى لدى المشرع. فمع إصدار اللائحة التنفيذية للقانون 47 لسنة 1978، نصت المادة 30 من اللائحة التنفيذية في نسختها الأولى، على أن " يقدم الرؤساء عن شاغلي وظائف الإدارة العليا بيانات تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية في مباشرة أعمالهم وذلك مرتين في السنة للاستهداء بها عند ترشيحهم إلى الوظيفة الأعلى. وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وتقرير إيداعها بملف العامل". وقد اختلف الفقه في مدى اعتبار النظام الذي جاءت به اللائحة من قبيل أنظمة قياس

(1) انظر د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، 1982، ص 200 وما بعدها.

(2) د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة، مرجع سابق، ص 202

كفاية الأداء. فذهب البعض إلى أن " ما أتت به اللائحة لا يعدو أن يكون نوعاً من تقدير الكفاية وإن لم يتسم بهذا الاسم"⁽¹⁾. وفي المقابل فقد ذهب البعض الآخر إلى أن ما جاءت به اللائحة "وإن كان يعد إحدى الأسس لترقيتهم إلى الوظيفة الأعلى، إلا أنها ليست تقارير كفاية، ومن ثم فهي لا تخضع لنظامها القانوني"⁽²⁾.

على أي حال فقد حسم المشرع الجدل حول إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام لقياس كفاية الأداء بصدور القانون رقم 115 لسنة 1983⁽³⁾، الذي أخضع شاغلي الوظائف القيادية لنظام لقياس كفاية الأداء يختلف عن نظام تقارير الكفاية الذي كان يقتصر على الموظفين العاديين من الدرجة الأولى فما دونها، وهو نظام بيانات تقييم الأداء. فقد نصت المادة 28 من قانون العاملين المدنيين المضافة بالقانون 115 لسنة 1983، على أن " يكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدماتهم". كما أن اللائحة التنفيذية لهذا القانون قد نصت على أن " يقدم الرؤساء عن شاغلي الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق

(1) د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة، مرجع سابق، ص 202.

(2) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 77.

(3) صدر القانون رقم 115 لسنة 1983 في الأول من أغسطس 1983، والذي أدخل العديد من التعديلات على القانون 47 لسنة 1978، وقد نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 11 أغسطس 1983.

بالنواحي الفنية والإدارية والقيادية في مباشرتهم لأعمالهم. وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وإيداعها بملف العامل".

وهكذا فقد أصبح نظام بيانات الأداء بمثابة وسيلة لقياس كفاية الأداء لشاغلي وظائف الإدارة العليا، في مقابل نظام تقارير كفاية الأداء الذي يتبدا باعتبارها وسيلة قياس كفاية الأداء للموظفين فيما دون شاغلي وظائف الإدارة العليا. وذلك بعد أن كان هذا الأخير هو الوسيلة الوحيدة لقياس الكفاية التي كان القانون قد اعتمدها⁽¹⁾.

ثانياً: في القانون الجديد

مسالب تبني مبدأ المغايرة في نظام قياس الكفاءة وتبني المشرع الجديد لمبدأ الوحدة. والواضح أن نظام بيانات تقييم الأداء الذي كان يخضع له شاغلي الوظائف القيادية في ظل القانون السابق كان يتسم بالبساطة الشديدة مقارنة بنظام تقارير الكفاية، ولم يكن هذا النظام يضمن موضوعية التقييم. حيث لم يضع هذا النظام معايير موضوعية حقيقية يمكن الاستناد إليها في تقييم شاغلي الوظائف القيادية بالجهاز الإداري للدولة.

ولذلك فإن المغايرة بين شاغلي الوظائف القيادية من جهة، وما دونهم من الموظفين من جهة أخرى، كانت محللاً للانتقاد في ظل القانون السابق. فمع التسليم

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 104.

بوجوب الأخذ في الاعتبار ما يوجبه اختلاف الطائفة الوظيفية من اختلاف في معايير التقييم، فإن بعض الفقه⁽¹⁾ كان ينادي بوجوب تعميم إخضاع جميع موظفي الدولة الخاضعين لقانون العاملين المدنيين لنظام تقارير الكفاية، بما فيهم شاغلي الوظائف القيادية.

واستجابة من المشرع الجديد لهذه الانتقادات، كان القانون الجديد حريصًا على تعميم نظام قياس الكفاءة الجديد، وهو نظام تقويم الأداء على شتى طوائف الموظفين. فمن ناحية فقد حرص المشرع على المساواة بين الموظفين من شاغلي الوظائف القيادية وباقي الموظفين. وهو ما يحقق ميزة هامة لشاغلي وظائف الإدارة العليا من خلال إخضاعهم لنظام للتقويم واضح المعالم، بما يتضمنه من ضمانات موضوعية وإجرائية تكفل أن يؤدي النظام الجديد دوره، دون خشية من تحكم الاعتبارات الشخصية في التقويم. ومن ناحية أخرى فقد حرصت اللائحة على النص على المعايير التي يتعين أخذها في الاعتبار في تقويم أداء شاغلي الوظائف القيادية بالنظر لخصوصية أعمال الموظفين التي يتولونها⁽²⁾.

(1) يراجع في تفصيل أكبر بصدد إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام قياس الكفاءة المتمثل في نظام بيانات تقييم الأداء والانتقادات الموجهة لهذا النظام، أستاذنا الجليل الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 103 وما بعدها.

(2) نصت الفقرة الثانية من المادة 67 من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الخدمة المدنية، على أنه "وبالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، يضاف إلى المعايير المنصوص عليها في الفقرة السابقة مجموعة من المعايير تشتمل على القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة".

الغصن الثاني

من ناحية الأداء

الاعتداد بمعيار الواقعية. نعني بالواقعية اتجاه المشرع إلى التعويل على الأداء الفعلي للعمل كمحل للقياس، واتجاهه بالتالي إلى التقليل من حالات التقدير الحكمي عما كان عليه الحال في القوانين السابقة. وفي هذا الصدد نلاحظ أن القانون الجديد قد قرر قاعدة عامة بنصه في الفقرة الثانية من المادة 25 من القانون رقم 81 لسنة 2016، على أن " يقتصر تقويم الأداء على القائمين بالعمل فعلاً بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل".

وفي المقابل فقد نص المشرع على عدد من الاستثناءات على القاعدة السابقة تضمنتها الفقرة الأخيرة من المادة رقم 25، بنصها على أنه "يقدر تقويم أداء الموظف الذي لم يتم بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر على الأقل بسبب التجنيد، أو للاستدعاء للاحتياط أو للاستبقاء، أو للمرض، أو لإجازة رعاية الطفل، أو لعضوية أحد المجالس النقابية، أو لعضوية مجلس النواب بمرتبة كفاء حكماً، فإذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكماً".

ودراسة موقف المشرع الجديد من منظور مقارنة مع القوانين السابقة، يوضح أن المشرع الجديد قد إنحاز إلى مبدأ الواقعية في التقويم، مع اتجاهه إلى تبني نظام قانوني يتسم بالوضوح بالنسبة للاستثناءات الواردة على المبدأ السابق يميل إلى

الحد من حالات التقدير الحكمي، بإخراج العديد من الحالات التي كانت القوانين السابقة تجعلها محلاً للاعتبار

وسوف نتولى أولاً بيان التطور التشريعي لموقف المشرع في القوانين السابقة من مسألة الاعتداد بالأداء الفعلي، ثم نتولى ثانياً بيان موقف المشرع الجديد.

أولاً: موقف المشرع في القوانين السابقة

الواقعية بين القاعدة والاستثناء . يستهدف نظام قياس كفاءة أداء العامل تقويم أداء الموظف في نهوضه بأعباء وظيفته، ومن ثم فيتعين أولاً أن يكون الموظف على رأس العمل، ويتعين ثانياً أن يكون هناك عمل يمكن إخضاعه للتقويم.

وإنطلاقاً مما سبق، فقد حرص القضاء في ظل نظام تقارير الكفاية على تأكيد أن ارتباط التقارير بالأداء الفعلي للعمل وذلك حتى في ظل غياب النصوص التي يمكن الاستناد إليها في تقرير المبدأ السابق. ويسير قضاء المحكمة الإدارية العليا في مبدأ مستقر على أن " تقارير الكفاية توضع عن خدمة فعلية لارتباطها بأداء العمل. فتقدير كفاية العامل يتم من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب وسلوكيات العامل واستخدامه لحق الإجازات ومعاملة زملائه والجمهور وغيرها من العناصر، وجميعها لا تتأتى إلا عن طريق الممارسة الفعلية للعمل"⁽¹⁾.

وقد رتب القضاء على المبدأ السابق نتيجة هامة تتمثل في امتناع التقييم بتخلف العمل الصالح للتقييم. ويسير قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن على أن " الأصل أن التقارير التي توضع عن الموظفين لتقدير كفايتهم في خلال مدة معينة، إنما تستهدف أساساً تقييم أعمالهم في خلال هذه الفترة والحكم عليها وعلى

(1) مجموعة المبادئ المستقرة في شؤون الخدمة المدنية، مبدأ رقم 106، ص 414. مشار إليه في ذات المرجع السابق. مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها.

كفاية الموظف من خلالها. فإذا ثبت أن الموظف لم يؤد عملاً في الفترة التي وضع التقرير خلالها، فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تضع عنه تقريراً في خلال هذه المدة، إذ ليس ثمة أعمال يكون قد أداها تصلح لأن تكون محلاً للتقييم⁽¹⁾.

ويتفرع عن المبدأ السابق نتيجة هامة: امتناع تقويم الأداء في حالة تخلف العمل الصالح للتقييم أياً كان سبب ذلك. فلا يخضع لهذا النظام الموظف المنقطع عن العمل، أياً كان سبب انقطاعه، سواء إرادي أم غير إرادي، متى استغرق الانقطاع معظم السنة التي يتم عنها التقييم. وهو ذات المبدأ الذي كان يسير عليه القضاء الإداري في ظل القانون السابق⁽²⁾.

الاتجاه نحو مراعاة بعض الحالات الخاصة عن طريق نظام التقدير الحكمي. وفي المقابل فقد لاحظ الفقه أن إتباع القاعدة السابقة على إطلاقها قد يترتب عليه العديد من النتائج المجحفة، لاسيما بالنظر إلى ارتباط نظام الترقيات بنظام قياس كفاءة الأداء. ومن هذا المنطلق فقد اتجه المشرع، رويداً رويداً، إلى الأخذ بعين الاعتبار العديد من الحالات التي يتخلف فيها العمل الصالح للتقويم، مراعاة لاعتبارات خاصة تصب في النهاية في خانة الصالح العام. وهو ما تمخض عن اتجاه المشرع

(1) المحكمة الإدارية العليا، رقم 1249 لسنة 8 ق.ع، بتاريخ 30 مايو 1965: المحكمة الإدارية العليا، رقم 843 لسنة 9 ق.ع، بتاريخ 12 فبراير 1966. مشار إليه في مؤلف الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 44 وما بعدها.

(2) انظر على سبيل المثال، المحكمة الإدارية العليا، رقم 1249 لسنة 8 ق.ع، بتاريخ 30 مايو 1965، سبق الإشارة إليه.

إلى تقرير تقييم أداء بعض الحالات بطريقة حكمية، أو منح الإدارة الاختصاص بتقييم أداء بعض الموظفين على الرغم من تخلف العمل الصالح للتقييم.

والمقصود بالتقدير الحكمي هو تحديد تقدير أداء بعض الموظفين بطريقة حكمية من قبل المشرع، بالاستثناء من القاعدة التي تقصر تقييم الأداء على القائمين فعلاً بالعمل بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل خلال العام الذي يجري عنه التقييم، بالنظر لوجود عارض يمنعهم من أداء العمل بالفعل. والتقدير الحكمي كما جرت فتاوى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع على وصفه بأنه تقدير لا يرد اجتهاداً ولا تفسيراً، وإنما يرد بنص صريح يلزم به بغير حاجة إلى تأويل⁽¹⁾.

وقريب من التقدير الحكمي، التقدير الجزافي الذي يوجب فيه المشرع تقدير أداء الموظف من قبل الإدارة بطريقة جزافية، دون أن يلزمها بتقدير معين، بناء على التقارير السابقة، وذلك بالنظر لتخلف العمل الصالح للتقييم خلال الفترة محل التقييم لوجود عارض محل اعتبار من قبل المشرع.

وتعمل الأحكام الخاصة بالتقدير الحكمي والتقدير الجزافي على تحقيق اعتبارات شتى تصب مجملها في بوتقة الصالح العام؛ فإتباع القاعدة الخاصة بالاعتداد بالأداء الفعلي للعمل على إطلاقها يمكن أن يتناقض مع العديد من الاعتبارات

(1) الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع، ملف رقم 88/3/86، جلسة 1966/2/7، الموسوعة الإدارية الحديثة، 1997/1993، ج 45، ص 169. مشار إليها لدى د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 60 هامش.

الأخرى التي يقيم لها النظام القانوني وزناً والتي تصب في النهاية في خانة الصالح العام، لاسيما أن نظام تقويم الأداء يرتبط بصورة مباشرة بترقيات الموظف. ولذلك فقد كان المشرع حريصاً على استثناء بعض الفئات من القاعدة السابقة تحقيقاً لاعتبارات الصالح العام، بتقدير أدائهم بطريقة حكمية، دون أن يكون تقييم الأداء مستنداً إلى مؤشرات حقيقية يقوم عليها خلال السنة المالية التي يتم فيها التقييم.

وتتبع حالات التقدير الحكمي والجزافي عبر القوانين الحاكمة للوظيفة العامة المتعاقبة، يوضح أن مسلك المشرع عبر قوانين التوظيف المتعاقبة كان يتسم في البداية بالقصور، ثم بالتوسعة على نحو يتسم بالمغالاة، إلى أن جاء المشرع في القانون الجديد ليتبني حلاً يتميز بالوسطية.

ففي البداية كانت المعالجة التشريعية تتسم بالقصور، حيث كان المشرع يقتصر على معالجة بعض الحالات فقط، كما هو الحال بالنسبة للقانون 58 لسنة 1971، الذي اقتصر على معالجة وضع المجندين ومن في حكمهم⁽¹⁾، والمعارين إلى

(1) من الجدير بالذكر أن المادة 38 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 57 لسنة 1971، كنت تنص بشأن تقدير كفاية المجنود والمستدعون للاحتياط والمستبقون، على الاستهزاء برأي الجهة المختصة بالقوات المسلحة، بنصها على أن " يجب الحصول على تقرير عن مستوى كل عامل معار داخل الجمهورية أو منتدب من الجهة المعار أو المنتدب إليها إذا طالت مدة الإعارة أو الندب عن ثلاثة شهور. وبالنسبة للعامل المجند أو المستدعى للاحتياط يستهدى في تقرير كفايته برأي الجهة المختصة بالقوات المسلحة".

وقد كان هذا الحكم محلاً للنقد من قبل الفقه بالنظر إلى اختلاف طبيعة العمل المدني عن العمل العسكري. وهو ما أدى إلى العدول عن الحكم السابق في قانون العاملين المدنيين رقم 47

الداخل⁽¹⁾. وفي المقابل فإن المشرع لم يتناول وضع المرضى⁽²⁾، كما أنه لم يتناول وضع أعضاء المجالس النيابية والنقابية⁽¹⁾.

لسنة 1978، لينص على تقدير كفاية الفئات السابقة بمرتبة كفاء حكماً في الوقت الذي كانت فيه مراتب الكفاية ثلاثة فقط: ضعيف، كفاء، ممتاز. ثم عدل المشرع إلى استخدام مصطلح جيد كبديل عن كفاء في مجال تحديد كفاية الأداء، في أعقاب التعديلات التي تمت بموجب القانون رقم 115 لسنة 1983، التي جعلت مراتب الكفاية أربعة، وهي: ممتاز وجيد ومتوسط وضعيف. ثم أصبحت كفاية الفئات السابقة تقدر بجيد جداً حكماً بعد تعديلات 1992، لتصبح خمس مراتب، وإضافة مرتبة جيد جداً. وقد استثنى هذا القانون الأخير حالة الموظف الذي كان تقدير كفايته في العام السابق على هذا الظرف بمرتبة ممتاز، فيحصل على ممتاز حكماً.

د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 102، هامش.

(1) يراجع المادة 38 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971.

(2) من الجدير بالذكر أن المشرع لم يتناول في قوانين التوظيف السابقة حتى عام 1992، بيان كيفية تقدير كفاية الموظف المريض. ونتيجة لذلك فقد تصدى القضاء لوضع ضوابط تكفل عدم الإجحاف بالموظف المريض؛ إذ أن السبب في تخلف العمل الصالح للتقدير يعد قهرياً وخارجاً عن إرادته، وبالتالي فإن اعتبارات الشفقة والرحمة الإنسانية تقتضي ألا يكون المرض عاملاً حاسماً في تخلف تقدير كفايته في حالة استغراق المرض لمعظم السنة، أو للحظ من مرتبة كفايته في حالة كون المرض ممتد ويؤدي إلى عدم تمكين الموظف من أداء أعمال وظيفته على النحو الأمثل، بالنظر لما يمكن أن يؤدي إليه ذلك من تأخير لترقيته.

انظر على وجه الخصوص في تفصيل أكبر بصدد موقف القضاء المصري من تقدير كفاية الموظف المريض، د. أنور رسلان، المرجع السابق، ص 102: د. محمد سعيد أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 111.

وقد تدخل المشرع بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 34 لسنة 1992، لينص في المادة 33 من قانون العاملين المدنيين على أنه " إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر

وعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فقد نص على حالات التقدير الحكمي والجزافي في المواد 32 ، و33، المعدلتين تبعاً بالقانون رقم 115 لسنة 1984، والقانون رقم 34 لسنة 1992، ليصبح نصها النهائي وفقاً لآخر التعديلات على أنه "في حالة إعاره العامل داخل الجمهورية أو ندبه أو تكليفه تختص بوضع التقرير عنه الجهة التي قضى بها المدة الأكبر من السنة التي يوضع عنها التقرير.

فإذا كانت الإعاره للخارج يعتد في معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعاره.

كما يعتد بالتقارير السابق وضعها عن العامل في حالة ما إذا صرح له بإجازة خاصة.

وبالنسبة للعامل المجند تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز، تقدر بمرتبة ممتاز حكماً.

وبالنسبة للعامل المستدعي للاحتياط أو المستبقى تقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً.

تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز، فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً".

(1) من الجدير بالذكر أن إعفاء أعضاء المجالس النيابية من الخضوع لنظام قياس كفاءة الأداء يرجع بالأساس إلى قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، الذي نص في المادة 25 على إعفاء أعضاء مجلس الشعب من الخضوع لهذه التقارير. وهو الحكم الذي رددته المادة 24 من قانون مجلس الشوري رقم 120 لسنة 1980.

وبالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية تحدد مرتبة كفايتهم بما لا يقل عن مرتبة تقدير كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية.

كما نصت المادة رقم مادة 33، على أنه "إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فاكثُر، تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً، فإذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز، تقدر بمرتبة ممتاز حكماً".

تحول الإستثناء إلى قاعدة وأسباب ضرورة إعادة النظر في نظام التقدير الحكمي والجزافي. وهكذا فقد انتهى التطور التشريعي في ظل القوانين السابقة إلى ضرورة وضع تقرير تقويم أداء عن كل موظف يشغل إحدى الوظائف بالوحدة، أيًا ما كان وضعه القانوني، مجند أو مستدعى للاحتياط أو محتفظ به، أو معار إلى الداخل أو الخارج، أو منتدب أو مكلف، أو حاصل على إجازة أيًا كان نوعها، أو مريض، ولم يعد يستثنى من الخضوع لهذا النظام إلا بعض الحالات النادرة، كحالة الموظف الموقوف. ومن ثم فقد انتهى الوضع بقانون العاملين المدنيين إلى قلب القاعدة القاضية بامتناع التقويم بامتناع العمل الصالح للتقييم خلال عام التقويم، إلى استثناء.

والحقيقة أن الوضع السابق كان من شأنه أن ينال إلى حد بعيد من واقعية نظام قياس كفاية الأداء بالوحدة، بالنظر إلى عدم تعبير التقارير التي يتمخض عنها هذا النظام عن حقيقة وضع أداء كل موظف بالوحدة في العام محل التقويم. فمن جهة توسع المشرع في نظام التقارير الجزافية بالزام الإدارة بالاعتداد بالتقارير السابقة في

حالة إعاة الموظف إلى الخارج أو حصول الموظف على إجازة خاصة أياً كان نوعها، على الرغم من إمكان تناول الأمد بين التقارير التي ألزم المشرع الإدارة بالاعتداد بها وبين السنة محل التقرير. ومن جهة أخرى فقد اتجه المشرع إلى تقارير مغايرة غير مبررة في تقارير قياس كفاية الأداء في بعض الحالات الخاضعة لنظام التقدير الحكمي، كما هو الحال بالنسبة للمجدد من جهة، والمستدعي إلى الاحتياط أو المحتفظ به من جهة أخرى.

علاوة على ما سبق فإن العديد من حالات التقدير الحكمي أو حتى الجزافي كانت بحاجة إلى إعادة النظر وذلك في مواجهة تغير العديد من الاعتبارات التي كان يقوم عليها نظام التقييم الحكمي في القانون السابق، كما هو الحال بالنسبة للإعارة، سواء إلى لداخل أو إلى الخارج. بصفة خاصة وأن المشرع في القانون السابق كان يتوسع في الحكم الخاص بترقية المعارين ؛ فكان يمكن ترقيةهم بالأقدمية أو حتى بالاختيار⁽¹⁾.

(1) كان قضاء المحكمة الإدارية العليا يسير في ظل قانون العاملين المدنيين السابق على أن "المشرع قرر أصلاً عاماً يقضي بأن يرقى المعارون مع زملائهم وفقاً للضوابط المقررة للترقية وأن الإعارة لا تحول دون الترقية متى توافرت شروطها إذ أن مدة الإعارة تحسب ضمن مدة الخدمة ولا يجوز حرمان المعار خلالها من حقه في الترقية سواء بالأقدمية أو بالاختيار". المحكمة الإدارية العليا، رقم 3628 لسنة 29 ق.ع ، بتاريخ 12 أبريل 1987، جلس الدولة -المكتب الفني - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا - السنة 32 - الجزء الثاني (أول مارس 1987 - 30 سبتمبر 1987) - ص 1113

فبالنسبة للإعارة إلى الداخل فقد كانت تؤدي دورًا هامًا في تحقيق نوع من المرونة بين وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام، في وقت كان هذا الأخير يعتبر من قبيل المرافق العامة وكانت سياسات الدولة تميل إلى تحقيق تقارب كبير في القواعد الحاكمة لسير العمل به. ومن ثم فقد كانت الإعارة الداخلية تلعب دورًا مقارِبًا إلى حدٍ بعيد للندب. ومن هذا المنظور يفهم اتجاه المشرع في الماضي إلى توحيد العديد من القواعد القانونية الحاكمة للندب والإعارة. فقد جرت قوانين الحاكمة للتوظيف على التسوية في المعاملة بين المنتدب والمكلف والمعار داخليًا، في إخضاعهم لاختصاص الجهة التي قضى بها الموظف المدة الأكبر خلال العام الذي يوضع عنه التقرير بتقدير كفايته⁽¹⁾.

من الجدير بالذكر أن المشرع كان قد تدخل بمقتضى القانون رقم 108 لسنة 1981، بتعديل المادة 58 من القانون رقم 47 لسنة 1978 بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ليقرر منع المشرع ترقية العامل المعار إلى الوظائف العليا. ويسري هذا المنع من تاريخ العمل ابتداء من 10 أغسطس 1981، وهو تاريخ العمل بالقانون. وقبل هذا التاريخ لم تكن الإعارة تحول دون الترقية لوظائف الإدارة العليا التي تجري كلها بالاختيار.

(1) كانت المادة رقم 32 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، تنص على أنه " في حالة إعارة العامل داخل الجمهورية أو ندبه أو تكليفه تختص بوضع التقرير النهائي عنه الجهة التي قضى بها المدة الأكبر من السنة التي يوضع عنها التقرير .

فإذا كانت الإعارة للخارج يعتد في معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة." من الجدير بالذكر أنه في شأن تقارير الكفاية للموظف المنتدب والمعار داخليًا، فقد كانت قوانين التوظيف المتعاقبة ابتداءً بالقانون 210 لسنة 1951، إلى القانون 47 لسنة 1978، تنص على اختصاص جهة الموظف الأصلية بوضع تقرير كفاية الموظف المعار لجهة أخرى داخل جمهورية، على أن تقوم الجهة المعار إليها بوضع تقرير عن أدائه إذا زادت الإعارة عن ثلاثة

وفي هذا الصدد يلاحظ البعض الاتجاه إلى إساءة استخدام إجراء الإعارة الداخلية، وذلك باستخدامها كوسيلة لمحاباة البعض أو لتحقيق أغراض أخرى لا تمت لمجال العمل بصلة. على كل حال فقد تحولت المؤسسات الاقتصادية مع الوقت إلى مشاريع اقتصادية مملوكة للدولة ملكية خاصة، وأصبحت تتخذ شكل الشركات

أشهر. ونتيجة لذلك فقد كان القضاء قد اتجه إلى تقرير قاعدة اختصاص جهة العمل الأصلية بالنسبة للمعار داخليًا، قياسًا على وضع الندب. على اعتبار تبعية الموظف للجهة المنتدب أو المعار منها، واحتفاظه فيها بحقه في العلاوات والترقيات.

أما بالنسبة للنقل. فقد قررت المحكمة الإدارية العليا قاعدة اختصاص الجهة المنقول إليها بوضع تقرير الكفاية عنه، وذلك أيًا كان المدة التي قضاها العامل في هذه الجهة، بالمقارنة بمدة عمله بالجهة المنقول منها. وهو ما يعني أن المحكمة قد رفضت قياس حالة النقل على الندب. والحقيقة أن القاعدة التي قررتها المحكمة لا تعدو أن تكون تطبيقًا للقاعدة التي قررتها المحكمة في أحوال النقل والإعارة، وهي اختصاص الجهة التابع لها الموظف بوضع تقرير الكفاية عنه، كل ما هنالك أن الجهة التابع لها الموظف قد تغيرت. ففي النقل لا توجد جهة يتبعها الموظف وأخرى يقوم بالعمل بها بصفة عارضة أو مؤقتة، وإنما تنقل تبعية الموظف من جهة إلى أخرى. ولما كانت ترفقيات الموظف وحقوقه المالية تنقل إلى الجهة المنقول إليها فمن الطبيعي أن تضع الجهة المنقول إليها تقرير الأداء.

انظر في تفصيل أكبر بصدد وضع الموظف المنتدب والمعار داخليًا والمنقول، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 110 وما بعدها: د. أنور رسلان، تقارير الكفاية: دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 105 وما بعدها.

التجارية، وتقلص حجمها إلى حدٍ بعيد في أعقاب سياسات الخصخصة⁽¹⁾. ومن ثم
بدأت الحاجة واضحة لإعادة النظر في إجراء الإعارة الداخلية.

أما بالنسبة لإجراء الإعارة الخارجية، فقد كانت سياسات المشرع في ظل قوانين
التوظيف السابقة تميل إلى تشجيع الإعارة إلى الخارج، بالنظر إلى الدور الذي
يلعبه نظام الإعارة في تعضيد الترابط العربي. ومن ثم كانت السياسات العامة
للدولة تشجع الموظف على الإعارة للدول العربية، وذلك مساهمة منها في تنمية
هذه الدول الشقيقة. وقد تغيرت هذه السياسات بالنظر إلى تغيير الظروف،
فأصبحت الإعارة بالنسبة للموظف لا تعدو إلا أن تكون وسيلة لتحسين حالته
الاقتصادية المتردية. وبالنسبة للدولة المستعيرة، أصبحت الإعارة وسيلة لإجتذاب
الكفاءات من الموظفين، وهو ما قد يؤدي إلى إفراغ الجهاز الإداري للدولة من
الكفاءات. ومن ثم فقد كان النظام القانوني للإعارة بحاجة إلى إعادة النظر.

كما أن إتساع قاعدة المخاطبين بنظام التقدير الحكمي أو حتى الجرافي لم يعد
يتمشي مع الاعتبارات التي يقوم عليها القانون الجديد، والتي يأتي في مقدمتها
إعادة الانضباط إلى الجهاز الإداري للدولة، ورفع الكفاءة الإنتاجية للموظفين.
ويمكن أن نلاحظ ذلك بوضوح في الحكم الخاص بالاعتداد بتقارير تقييم الأداء

(1) في تفصيل أكبر بشأن موضوع الخصخصة، انظر رسالة الزميلة الفاضلة، د. ميادة عبد
القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة المشروعات مشروعات المرافق العامة:
المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، قدمت ونوقشت بجامعة
الإسكندرية، 2011.

السابقة بالنسبة للإجازة الخاصة بصفة عامة، على الرغم من تعدد الأسباب التي قد تقوم عليها. فالحقيقة أن النظام القانوني للإجازات الخاصة قد تتم إساءة استخدامه، وهو ما يبدو على وجه الخصوص في حالة إجازة مرافقة الزوج أو الزوجة التي أصبح يلجأ إليها كباب خلفي للهروب من الأحكام الخاصة بمدد الإعارة.

ثانياً: موقف المشرع الجديد

التأكيد على مبدأ الواقعية وأهم ملامح المعالجة التشريعية للتقدير الحكمي في القانون الجديد. لعل أهم ملامح المعالجة التشريعية في سبيل استعادة خصيصة واقعية بشأن النظام الجديد لتقويم الأداء بالوحدة، تتمثل في الآتي:

أولاً في التأكيد على المبدأ العام المتمثل في ضرورة وجود عمل صالح للتقويم، بنصه في الفقرة الثانية من المادة 25 من القانون رقم 81 لسنة 2016، على أن " يقتصر تقويم الأداء على القائمين بالعمل فعلاً بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل".

ثانياً: الاتجاه إلى التقليل من حالات التقدير الحكمي عما كان عليه الحال في قانون العاملين المدنيين 47 لسنة 1978. فقد حددت المادة 25 في عجزها، الحالات الخاضعة للتقدير الحكمي بالنص على أن "يقدر تقويم أداء الموظف الذي لم يتم بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر على الأقل بسبب التجنيد، أو للاستدعاء للاحتياط أو للاستبقاء، أو للمرض، أو لإجازة رعاية الطفل، أو لعضوية أحد المجالس النقابية، أو لعضوية مجلس النواب بمرتبة كفاء، حكماً، فإذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكماً".

وهكذا نجد أن المشرع الجديد قد اتجه في العموم إلى إقرار المعاملة التشريعية التي تمخضت عنها تطور قوانين التوظيف السابقة، بشأن التقدير الحكمي للحالات التالية:

أ. لتجنيد والاستدعاء للاحتياط أو الاستبقاء بالنظر للخدمة الوطنية التي يقوم بها المتواجدون في هذه الحالات.

ب. المرض بالنظر إلى اعتبارات الشفقة والرحمة الإنسانية.

ج. إجازة رعاية الطفل بالنظر للاعتبارات التي حرص الدستور على تأكيدها سواء المتعلقة بوحدة الأسرة وتماسكها باعتبارها اللبنة الأولى للمجتمع⁽¹⁾، أو المتعلقة بتمكين المرأة من الاندماج المهني بما يكفل تحقيق مبدأ المساواة بينها وبين الرجل⁽²⁾، أو حتى الاعتبارات المتعلقة بحقوق الطفل في الظفر بالرعاية والتربية. المناسبة⁽³⁾.

(1) انظر نص المادة 10 من الباب الثاني من دستور 2014، المعنون بالمقومات الأساسية للمجتمع

(2) انظر نص المادة 11 من دستور 2014، الخاصة بتأكيد مبدأ المساواة وحظر التمييز، والتي تنص في فقرتها الثالثة على أن " وتلتزم الدولة بحماية المرأة ضد كل أشكال العنف، وتكفل تمكين المرأة من التوفيق بين واجبات الأسرة ومتطلبات العمل "

(3) انظر نص المادة 80 من دستور 2014، الواردة بالباب الثالث المعنون بالحقوق والحريات والواجبات العامة، الخاصة بحقوق الطفل

ومن الجدير بالذكر أن المشرع الجديد في القانون 81 لسنة 2016، قد عدل في هذه المادة بالمقارنة عما كانت عليه الحال في القرار بقانون 18 لسنة 2015. فقد أضاف القانون الجديد لحالات التقدير الحكمي، الإجازات المرضية، وإجازة رعاية الطفل، وهو ما كان القرار بقانون 18 لسنة 2015 قد أغفله.

د. عضوية المجالس النقابية بالنظر لما يؤديه أعضاء هذه المجالس من دور في الدفاع عن مصالح وحقوق العاملين، وهو ما يمكن أن يثير حفيظة الرؤساء الإداريين، بما قد يدفعهم إلى تبني مسلك يتسم بعدم الموضوعية في التقييم، وهو ما يمكن أن ينعكس على أداء أعضاء المجالس النقابية لدورهم في الدفاع عن مصالح العاملين.

هـ. عضوية مجلس النواب، بالنظر لما يؤديه النواب في الدفاع عن مصالح واتجاهات شعبية قد تؤدي إلى سخط أو غضب من قبل الرؤساء الإداريين أو استعدادات من رجال السياسة في السلطة الذين يخضع لهم الموظفين الإداريين.

ومن الجدير بالذكر أن التعديلات الدستورية الأخيرة⁽¹⁾، باستحداث مجلس الشيوخ تقتضي تعديل قانون الخدمة المدنية، إما بإضافة عضوية مجلس الشيوخ إلى عجز المادة رقم 25، أو استبدال عبارة المجالس النيابية بعبارة مجلس النواب.

(1) انظر المواد 249 و250 من دستور 2014، اللتين تم إدخالهما بمقتضى التعديلات الدستورية التي تم إقرارها في 23 أبريل 2019.

ثالثاً: اتجاه المشرع الجديد إلى تقرير معاملة قانونية متساوية للفئات الخاضعة للتقدير الحكمي، وهو ما يتضمن تعديلاً في قاعدة المغايرة في المعاملة التي كان قانون العاملين المدنيين السابق 47 لسنة 1978، قد تنبأها، بمقتضى التعديلات التي أجريت بالقانون رقم 34 لسنة 1992⁽¹⁾. فقد كان القانون السابق يقضي بتقدير كفاية من يتم استدعاه للاحتياط أو يحتفظ به بدرجة ممتاز، في مقابل تقدير كفاية المجند، والمريض لمدة ثمانية أشهر فأكثر، بمرتبة جيد جداً حكماً ما لم يكن تقرير الكفاية الأخير قبل التجنيد بمرتبة ممتاز. أما بالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية فتحدد مرتبة كفايتهم بما لا يقل عن مرتبة تقدير كفايتهم في السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية⁽²⁾.

وفي المقابل فقد اتجه المشرع في القانون الجديد إلى توحيد المعاملة التشريعية لجميع الفئات الخاضعة للتقدير الحكمي. والحقيقة أننا نرى أن الحكم السابق جدير بالتأييد فيما يتعلق بوضع المجندين والمستدعين للاحتياط أو الاحتفاظ، والمرض، وإجازة رعاية الطفل، وعضوية المجالس النيابية، فجميع الفئات السابقة لا تؤدي عملاً بالفعل، إلا أنه يبدو في المقابل منتقداً فيما يتعلق بوضع أعضاء المنظمات النقابية، فهو يقرر لهم بهذه المثابة ميزة على الرغم من أنهم يؤدون العمل بالفعل.

(1) انظر المادة 32 من القانون رقم 47 لسنة 1978، المستبدلة بالقانون رقم 34 لسنة 1992.

(2) انظر الفقرة الأخيرة من المادة 32 المستبدلة بالقانون رقم 34 لسنة 1992.

وهكذا فإن تتبع تطور المعالجة التشريعية للحالات الخاضعة للتقدير الحكمي، قد انتهى في القانون الجديد إلى إقرار القاعدة التي تقضي بتقدير كفاية الفئات السابقة بالمرتبة السابقة مباشرة على أعلى مراتب التقدير، ما لم تكن كفاءة أداء الموظف قد حددت في السنة السابقة مباشرة بأعلى مراتب التقدير، فيتم حاليًا تحديد مرتبة الكفاءة بأعلى مراتب التقدير.

رابعًا: اتجاه المشرع إلى استبعاد بعض الحالات الخاصة التي كانت القوانين السابقة تأخذها بعين الاعتبار، ونعني ذلك على وجه الخصوص الإجازات الخاصة، والإعارة. والحقيقة أن استبعاد هذه الحالات من الخضوع لنظام التقدير الحكمي يبدو متماشياً مع الأحكام الجديدة التي جاء بها القانون الجديد بشأن هذه الحالات، لاسيما الترقيات.

أما بالنسبة للإجازات الخاصة، فالمقصود بها فقط الإجازات الخاصة بدون أجر التي نص عليها المشرع في المادة رقم 52 من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016⁽¹⁾، سواء الوجوبية أو الجوازية، وهي إجازة مرافقة الزوج أو الزوجة، والإجازة الخاصة لأسباب تقدرها السلطة المختصة، وإجازة رعاية الطفل. ففيما عدا إجازة رعاية الطفل التي أدخلها المشرع كما سلف البيان في حالات التقدير الحكمي مراعاة منه للاعتبارات المرتبطة بمنح هذه الإجازة، فإن الفئات الأخرى من الإجازات الخاصة لا تدخل مدة إجازتها في المدد البينية اللازمة للتقدي. ففيما

(1) يراجع نص المادة 53 من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016.

يتعلق بإجازة مرافقة الزوج أو الزوجة والإجازة لأسباب خاصة تقدرها السلطة المختصة، فقد نص المشرع صراحةً في المادة رقم 53 من قانون الخدمة المدنية، على أنه " ولا يجوز في البندين السابقين ترقية الموظف إلا بعد عودته من الإجازة واستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة، ولا تدخل مدد الإجازات المنصوص عليها في هذين البندين السابقين ضمن المدد البينية اللازمة للترقية".

وبالنسبة لتقويم الأداء في حالات إجازة مرافقة الزوج أو الزوجة أو الإجازة بناء على أسباب خاصة تقدرها السلطة المختصة، فهو يخضع للقاعدة المقررة بالمادة 25 من ضرورة قيام الموظف بالعمل بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل خلال العام. فإذا لم يتوافر الشرط السابق، تخلف مناط تقويم الأداء.

أما فيما يتعلق بالإعارة، فقد أعاد المشرع الجديد صياغة النظام القانوني للإعارات عما كان عليه الحال في القانون السابق، نحو إقرار حيادية السياسات التشريعية تجاه الإعارة، سواء الداخلية أو الخارجية، بمعنى أن الموظف المعار يعمل من أجل تحقيق مصلحة خاصة، وهي وإن كانت محل اعتبار من النظام القانوني، إلا أنها لا تبرر منحه أية ميزة، مثله في ذلك مثل الموظف في إجازة خاصة. وتتبدأ أهم ملامح النظام القانوني الجديد للإعارات في المغايرة بين الموظف المنتدب⁽¹⁾

(1) يراجع بشأن النظام القانوني للندب في القانون الجديد المادة رقم 34 من قانون الخدمة المدنية. وبصدد تقارير تقويم الأداء فقد نصت المادة 79 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة

والمعار داخليًا من جهة، وفي التسوية من جهة أخرى فيما يتعلق بتقارير تقويم الأداء بين الإعارة الداخلية والخارجية والإجازة الخاصة، وما يرتبط بهم من ترقيات.

فوفقًا لنص المادة 35 من قانون الخدمة المدنية الجديد⁽¹⁾، فإن الإعارة أيًا كان نوعها، داخلية أو خارجية، لا تدخل ضمن المدد البيئية اللازمة للترقية، كما أنه لا يجوز ترقية الموظف المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدد البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى. وغني عن البيان أنه في ظل النظام القانوني الجديد للإعارات لا تعن الحاجة إلى تقويم أداء الموظف المعار ؛ ومن ثم فإن الحكم

المدنية على أنه " في حالة نقل الموظف من جهة إلى أخرى، تعد الجهة المنقول منها تقريرًا عن تقويم أدائه خلال مدة عمله بها، وترسله إلى الجهة المنقول إليها للاسترشاد به عند تقويم أدائه.

وفي حالة نذب الموظف، تختص الوحدة التي قضى بها المدة الأكبر من السنة التي يعد عنها التقرير، بوضع التقرير النهائي عنه، وفي حالة التساوي بين المديتين ترسل الجهة المنتدب منها تقرير أداء الموظف إلى الجهة المنتدب إليها للاعتداد به عند وضع التقرير النهائي".

(1) فقد نصت المادة 35 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، على أنه "يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل أو الخارج بعد موافقة كتابية منه، ويُحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها .

ويترتب على إعارة شاغل وظيفة من الوظائف القيادية أو الإدارة الإشرافية انتهاء مدة شغله لها . ويكون أجر الموظف المعار بكامله على الجهة المُستعيرة، وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة خدمته، ولا يجوز ترقية المُعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرةً ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية .

وتدخل مدة الإعارة ضمن مدة اشتراك الموظف في نظام التأمين الاجتماعي واستحقاق العلاوة، وذلك مع مراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975 وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالإعارة".

الخاص باستبعاد المعارين من نظام تقويم الأداء يبدو متماشياً بصفة عامة مع النظام القانوني للإعارات في القانون الجديد.

الفرع الثالث

عملية القياس

سوف نقصر بحثنا في دراسة العناصر الأساسية لعملية القياس على ثلاثة أمور أساسية حاکمة لهذه العملية، أولاً النطاق الزمني للقياس وما يرتبط به من تبني مبدأ وحدة القياس أم تعدده، وثانياً نتيجة القياس المتمثلة في تقويم أداء الموظف بأحد المراتب المحددة قانوناً، وثالثاً السلطة التقديرية للإدارة في تقدير أداء الموظف بالنظر لقلة عدد القيود التي أوردها المشرع على الإدارة في هذا الشأن.

وفي هذا الإطار نلاحظ اتجاه المشرع الجديد إلى تبني نظام يهدف إلى تحقيق اعتبارات الدقة في إجراء القياس، سواء في تبني مبدأ تعدد القياس أو في اعتناق تقسيم خماسي لمراتب القياس، مع احتفاظ المشرع بالسلطة التقديرية الواسعة للإدارة في تقويم أداء الموظف النابعة من لقلة القيود التشريعية في هذا المجال.

وسوف نتناول في **العصن الأول** النطاق الزمني لعملية القياس، ثم نتناول في **العصن الثاني** نتيجة القياس، ونختتم هذا الفرع **بعصن ثالث** نخصه للسلطة التقديرية للإدارة في تقدير الكفاية وما يرد عليها من قيود تشريعية

الغصن الأول

النطاق الزمني

طرح الإشكالية. تقرير تقويم الأداء يتعين أن يسبقه قياس لمستوى كفاية الموظف يكشف عن نقاط القوة والضعف في الأداء، بما يمكن من يقوم بوضع التقرير بتقدير كفاية العامل بطريقة موضوعية، وذلك بناءً على القياس الذي تم. فالقياس هي مرحلة ممهدة ولازمة لوضع التقرير، بحيث يأتي في النهاية التقرير معتمداً على القياس.

وفي هذا الإطار يثور التساؤل حول تحديد الفترة الزمنية التي يشملها التقرير، وكذلك عدد مرات القياس التي يتعين إجرائها في هذه الفترة الزمنية .

وقد تباينت إجابة المشرع عن التساؤل السابق في ظل القوانين السابقة، أما المشرع الحالي فقد اتجه إلى اعتناق مبدأ تعدد القياس، وهو ما يدفعنا إلى طرح التساؤل حول تقييم موقف المشرع الحالي في اعتناق مبدأ تعدد القياس.

وسوف نتناول أولاً الإشارة إلى موقف المشرع في القوانين السابقة في التردد بين مبدأ وحدة القياس وتعددده، ثم نتناول ثانياً عرض موقف المشرع الحالي في اعتناق مبدأ التعدد مع محاولة تقييم هذا الموقف.

أولاً: موقف المشرع في ظل القوانين السابقة

بالنسبة للخيارات التي تبناها المشرع في قوانين التوظيف المتعاقبة في مصر فيما يتعلق بالنطاق الزمني للتقرير، فإن المشرع في هذه القوانين قد مال إلى اعتناق مبدأ سنوية التقارير. فالتقارير في قانون الموظفين رقم 210 لسنة 1951⁽¹⁾، وكذلك قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964⁽²⁾، والقانون رقم 58 لسنة 1971⁽³⁾، والقانون رقم 47 لسنة 1978⁽⁴⁾، كانت كلها تغطي مدة السنة الميلادية، هذا مع ملاحظة أن موعد إصدار تقارير الكفاية قد اختلف مع التغيير الذي أدخله المشرع على موعد بداية السنة المالية ونهايتها⁽⁵⁾.

أما بالنسبة لعدد مرات القياس، فقد اعتنق المشرع في القوانين السابقة مبدأ وحدة القياس، ابتداءً بالقانون رقم 210 لسنة 1951، وانتهاءً بالقانون رقم 58 لسنة 1971، إلى أن صدر قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، الذي عدل بموجبه المشرع عن هذا مبدأ الوحدة ليعتق مبدأ تعدد القياس. فقد كانت المادة رقم 28 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، تنص في نسختها الأولى على أن " يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة

(1) انظر المادة رقم 30 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

(2) انظر المادة رقم 29 من قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964.

(3) انظر المادة رقم 36 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971.

(4) انظر المادة رقم 28 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978.

(5) يراجع بصدد تعديل مواعيد بداية السنة المالية ونهايتها وأثر ذلك على موعد إصدار تقارير الكفاية، د.أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 220 وما بعدها: د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 217.

قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الأداء". وفي هذا الإطار فقد جاءت المادة رقم 31 من اللائحة التنفيذية للقانون، لتتنص في نسختها الأولى على أن " يكون حساب التقرير النهائي لدرجة كفاية الأداء بالأخذ بمتوسط التقارير الدورية الثلاث السابق وضعها عن العامل خلال العام".

وقد كان تعدد مرات القياس على النحو السابق الذي أتى به قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، محلًا للنقد من قبل غالبية الفقه⁽¹⁾. وذلك على أساس أن عدد مرات القياس يعد كبيرًا جدًا، وهو ما يتطلب جهدًا موازيًا من قبل الرؤساء الإداريين الذين يقع على عاتقهم عبء إعداد التقارير. وهو ما يمكن أن يؤدي في النهاية إلى إهمالهم في القياس. علاوة على ما تقدم فقد أشار البعض إلى أن تعدد مرات القياس على النحو السابق من شأنه أن يشعر الموظفين بأن نظام القياس قد تحول إلى "أداة إرهاب وسيف مشهر في وجوههم"، وهو ما من شأنه أن يخلق حالة من عدم الرضاء والتذمر، بما قد ينعكس سلبيًا على أداء الموظفين لواجباتهم الوظيفية⁽²⁾. ونتيجة لذلك فقد اتجه البعض إلى تقرير أن "قياس الأداء

(1) من الجدير بالذكر أن أستاذنا الجليل المرحوم الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي كان من بين القلائل المدافعين عن تعدد مرات القياس على النحو الذي كان واردًا بالنسخة الأولى من القانون رقم 47 لسنة 1978. وذلك على اعتبار هذا التعدد من شأنه أن يعين القضاء الإداري على أحكام الرقابة على أعمال الإدارة. انظر، د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، الطبعة الرابعة، 1979، ص 800.

(2) د. فاروق عبد البر، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 213.

مرة واحدة في العام بطريقة يراعى فيها الدقة والموضوعية قد تحقق نتائج أفضل مما يحققه قياس الأداء ثلاث مرات في العام".

ويبدو أن الانتقادات السابقة قد وجدت صدى لدى المشرع، فتدخل بمقتضى القانون رقم 115 لسنة 1983⁽¹⁾، ليعدل المادة 28 من قانون العاملين المدنيين ليعود إلى تبني مبدأ وحدة القياس.

ثانياً: موقف المشرع الجديد

نصت الفقرة الثانية من المادة 25 من قانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016، على أن "يكون تقويم أداء الموظف عن سنة مالية على مرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي".

والنص السابق يمكن أن يفهم منه أن المقصود بتقويم الأداء هو قياس الأداء مرتين في السنة المالية، أما عن مدة التقرير فهي سنة مالية، وبهذا يكون المشرع قد أكد اعتناقه لمبدأ سنوية التقرير، مع عدوله عن مبدأ وحدة القياس ليعود إلى تبني مبدأ تعدد القياس، وذلك مع الاكتفاء بثنائية القياس بدلاً من ثلاثيته.

وبموقف المشرع في اعتناق مبدأ تعدد القياس يدفعنا إلى طرح التساؤل حول تقييم موقف المشرع الجديد في اعتناق مبدأ تعدد القياس بالنظر لتردد المشرع في القوانين السابقة بين مبدأ وحدة القياس وتعدده (أ). كما أن هناك تساؤل آخر يطرح نفسه

(1) القانون رقم 115 لسنة 1983، الصادر في 11 / 8 / 1983

بقوة بالنظر لاعتناق المشرع لمبدأ تعدد القياس، يتمثل في وحدة تقرير تقويم الأداء أم تعدده بتعدد القياس وما يرتبط بهذا التساؤل من مدى اعتبار ما تتمخض عنه عملية تقويم الأداء النصف سنوية بمثابة قرار إداري نهائي (ب).

(أ). مبدأ تعدد القياس

طرح الإشكالية. تقرير تقويم الأداء يتعين أن يسبقه قياس لمستوى كفاية الموظف يكشف عن نقاط القوة والضعف في الأداء، بما يمكن من يقوم بوضع التقرير بتقدير كفاية العامل بطريقة موضوعية، وذلك بناءً على القياس الذي تم. فالقياس هي مرحلة ممهدة ولازمة لوضع التقرير، بحيث يأتي في النهاية التقرير معتمداً على القياس.

وفي هذا الإطار يثور التساؤل حول تحديد الفترة الزمنية التي يشملها التقرير، وكذلك عدد مرات القياس التي يتعين إجرائها في هذه الفترة الزمنية .

هذه الأسئلة شغلت فقه القانون العام منذ أمد⁽¹⁾. وفي هذا الإطار فقد تناول الفقه بالتحليل الموجّهات العامة التي يمكن في ضوءها اعتماد الإجابة عن التساؤلات السابقة، سواء المتعلقة بالفترة التي يتعين أن يشملها التقرير، أو ما يرتبط بهذا التساؤل من تبني مبدأ وحدة القياس أم تعدده.

(1) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية: دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 222 وما بعدها.

الفترة الزمنية للتقرير. بصدد الإجابة عن التساؤل المتعلق بالمدة التي يوضع عنها التقرير، فإن هناك اتفاق في الفقه على معيار عام يتمثل في معقولية المدة⁽¹⁾. فالمدة التي يوضع عنها التقرير يتعين ألا تتسم بالطول المفرط أو بالقصر الشديد. وأساس ذلك يكمن في التوفيق بين اعتبارات الواقعية من جهة، والفاعلية من جهة أخرى.

فمن ناحية الواقعية، فإن التقرير يتعين أن يكون ترجمة صادقة وأمانة لأداء الموظف. وبالنظر إلى أن هذا الأداء قد يرتفع صعودًا وهبوطًا بطريقة عارضة على المدى القصير، إلى أن يعود فيستقر على المدى الطويل نسبيًا؛ وبالتالي فإذا كانت المدة التي يقدم عنها التقرير تتسم بالقصر، فإن التقرير قد لا يأتي معبرًا عن واقع أداء الموظف بصفة عامة. وهو ما يمكن أن ينال في النهاية من واقعية التقييم. وهكذا، فإن اعتبارات الواقعية تدفع في سبيل أن تتسم المدة التي يغطيها التقرير بالطول النسبي.

وفي المقابل فإن اعتبارات الفاعلية توجب ألا تتسم المدة التي يوضع عنها التقرير بالطول المفرط. فذلك من شأنه من جهة، أن يفقد المرؤوس الشعور بالخضوع لنظام للمتابعة والتقييم المستمر. ومن جهة أخرى، فإن المزايا الأخرى التي يهدف نظام قياس الأداء إلى تحقيقها، في منح الموظف صورة دقيقة عن نقاط القوة في

(1) انظر في هذا الخصوص، د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 586 وما بعدها؛ د. محمد عبد الرحيم عبد الله، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964، مرجع سابق، ص 11.

أدائه ليعمل على تعزيزها، ونقاط الضعف ليعمل على تلافيتها، تتطلب ألا تتسم هذه المدة بالطول المفرط.

وللتوفيق بين الاعتبارات السابقة، فإن الاتفاق يكاد يكون منعقد في فقه القانون العام المصري على اعتماد مبدأ السنوية⁽¹⁾. فمدة السنة تعد أكثر المدد تحقيقاً للأغراض السابقة. فهي تتسم بالوسطية التي تبعتها عن الطول المفرط أو القصر.

علاوة على ما تقدم، فإن هذه المدة تتفق مع النظام المالي والإداري للدولة. فنظام قياس الأداء بما يترتب عليه من آثار في منح الترقيات وتقرير العلاوات، يتعين أن يتوافق مع الموازنة العامة للدولة.

عدد مرات القياس. أما بالنسبة لعدد مرات القياس، فإن التساؤل يثور حول ما إذا كان من الأفضل إجراء القياس مرة واحدة خلال السنة بحيث يأتي التقرير معبراً عن هذا القياس الوحيد، أم من الأفضل أن تعدد مرات القياس بحيث يأتي التقرير معبراً عن متوسط مستوى مرات قياس أداء الموظف خلال السنة.

وبصدد الإجابة عن التساؤل المتعلق بوحدة القياس أم تعدده⁽¹⁾، فإن الفقه يشير إلى أن تكرار القياس على فترات زمنية قصيرة ومتتابة خلال السنة، يمكن أن يكون له العديد من المساوئ، لاسيما من منظور الفاعلية أو حتى الجدوى.

(1) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 221: د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، 206.

فمن منظور الفاعلية، فإن الهدف من تعدد مرات القياس يتمثل في دقة القياس بحيث يمكن رصد التغيرات التي يمكن أن تطرأ على مستوى أداء الموظف خلال إجمالي الفترة التي يقدم عنها التقرير. ولكن في حالة تعدد مرات القياس على فترات قصيرة، فقد يصعب رصد مستوى التغير في أداء الموظف في هذه الفترات الزمنية القصيرة.

أما من منظور الجدوى، فإن عملية القياس قد تتحول إلى عملية روتينية بالنسبة إلى الرئيس الإداري، وهو ما يؤدي إلى تأثيره بعمليات القياس السابقة خلال نفس العام، وهو ما يتناقض في النهاية مع الهدف من تعدد مرات القياس. علاوة على أن تكرار عملية القياس يتطلب مضاعفة الوقت والجهد المبذول بالوحدة في عملية القياس، بمقدار تعددها. وما يرتبط بهذا التعدد من أعباء على عاتق الجهات التي تتولى القياس. ويأتي في مقدمة الجهات التي تتحمل بعبء القياس الرئيس الإداري، بما قد يعوقه في النهاية عن أداء مهامه الإدارية الأخرى على النحو الأكمل.

وفي المقابل فإن اعتناق مبدأ وحدة القياس، بمعنى أن يسبق تقييم أداء الموظف عن مدة السنة قياس واحد، قد يكون هو الآخر محلاً للنقد، وذلك بالنظر إلى العوامل التالية:

(1) د. أنور رسلان، المرجع السابق، ص 222.

أولاً: إن الموظف الضعيف لن تتوافر له الفرصة لرفع مستوى أدائه في السنة التي يتم فيها التقويم.

ثانياً: إن مدة السنة يمكن أن تكون منتقدة لطولها، بما يتضمنه ذلك من ضعف إحساس الموظف بالرقابة والمتابعة.

ثالثاً: إن الرئيس قد يتأثر في قياسه لأداء الموظف عن مدة السنة، فقط بالفترة الأخيرة السابقة على وضع التقرير، سواء في حالة ارتفاع الموظف بأدائه في هذه الفترة الأخيرة، أو في حالة انخفاضه. وعملاً فإن المرؤوسين الخاضعين للتقارير سيتجهون عموماً إلى بذل قصارى جهدهم في الفترة الأخيرة السابقة على القياس ووضع التقرير، بما يترك انطباعاً حسناً لدى الرئيس الإداري في وضعه للتقييم. وما سبق من شأنه أن ينال في النهاية من واقعية التقييم.

لذلك فإن معظم الفقه كان يقترح أن يتحقق القياس قبل وضع التقرير السنوي مرتين، بواقع مرة كل ستة أشهر⁽¹⁾. فيأتي التقرير السنوي معبراً عن متوسط الأداء للتقريين السنويين.

وهو ما اتجه المشرع إلى تبنيه في قانون الخدمة المدنية الجديد. فالسنة المالية للدولة تبدأ في أول يوليو وتنتهي في 30 يونيو من العام الذي يليه. وهو ما يعني أن يخضع الموظف لتقويم الأداء مرتين سنوياً، بواقع مرة كل ستة أشهر تقريباً.

(1) د.أنور رسلان، المرجع السابق، الموضع نفسه.

وتختتم السنة المالية بتقرير ثالث يوضح إجمالي أداء الموظف خلال السنة المنصرمة.

وتطبيقاً لنص المادة 25 من قانون الخدمة المدنية، فقد نصت المادة 73 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على أن "تقوم إدارة الموارد البشرية خلال الأسبوع الأخير من شهري أكتوبر وأبريل من كل سنة بتوزيع نماذج تقارير تقويم الأداء على جميع تقسيمات الوحدة، وعلى هذه التقسيمات إعادة التقارير بعد استيفائها في موعد لا يجاوز نهاية شهري نوفمبر ومايو.

ويتم تقويم أداء الموظف مرتين خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة على أن يتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهرين.

ويصدر التقرير السنوي لتقويم الأداء خلال شهر يونيو من كل سنة، ويحسب وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقويم الأداء المنصوص عليهما في الفقرتين السابقتين".

وفي مقام المفاضلة بين ثنائية التقويم في ظل القانون الحالي وأحاديته في ظل القانون السابق، فإننا لا نتردد في تأييد مسلك المشرع الجديد. وذلك بالنظر إلى الأسباب التالية:

فأولاً: إن قياس الأداء على مرتين سنويًا يعطي الموظف مؤشرًا عن أدائه خلال السنة التي يتم عنها التقييم، بحيث لا يجيء التقرير النهائي مفاجئًا له.

وثانيًا: إن قياس الأداء على مرتين خلال السنة يسمح للموظف بتدارك مواطن الخلل والضعف في أدائه وذلك في الحالة التي يأتي فيها التقرير الأول دون المستوى. وهو الأكثر اتفاقًا مع منطق التقييم. بعبارة أخرى، فإن تقييم الموظف مرتين في السنة يتيح للموظف إمكانية القيام بنوع من التقييم الذاتي.

وثالثًا: إن قياس الأداء مرتين خلال العام يسمح بقياس دقيق للأداء لمجمل السنة التي يتم عنها التقييم.

(ب). مبدأ وحدة التقرير

وفي هذا المقام يعن لنا أن نشير إلى أن قراءة نصوص اللائحة التنفيذية للقانون 81 لسنة 2016، يمكن أن تقود إلى التشكيك في اعتناق المشرع الجديد لمبدأ سنوية التقرير ووحدته. فالمادة 73 من اللائحة الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء 1216 لسنة 2017، تنص على أن "تقوم إدارة الموارد البشرية خلال الأسبوع الأخير من شهري أكتوبر وأبريل من كل سنة بتوزيع نماذج تقارير تقييم الأداء على جميع تقسيمات الوحدة، وعلى هذه التقسيمات إعادة التقارير بعد استيفائها في موعد لا يجاوز نهاية شهري نوفمبر ومايو .

ويتم تقييم أداء الموظف مرتين خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة على أن يتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهرين .

ويصدر التقرير السنوي لتقييم الأداء خلال شهر يونيو من كل سنة، ويحسب وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقييم الأداء المنصوص عليهما في الفقرتين السابقتين".

فالملاحظ أن اللائحة التنفيذية قد اتجهت إلى إطلاق لفظ تقارير تقييم الأداء على ما يتمخض عنه القياس نصف السنوي. فكأن هناك نوعين من التقارير: التقارير النصف سنوية، والتقرير النهائي. وفي هذه الحالة يثور عدد من التساؤلات، لعل في مقدمتها التساؤل المتعلق بمدى اعتبار التقارير النصف سنوية بمثابة قرارات إدارية نهائية يمكن الطعن عليها بالإلغاء ؟

فالتقارير النصف سنوية تتمخض عن تقييم أداء الموظف بمرتبة معينة. كما أنها تعتمد من قبل الرئيس الأعلى، وأخيراً فإن هذه التقارير هي المعول عليها في وضع التقرير النهائي. فالتقرير النهائي ما هو إلا ترجمة لما ورد في هذين التقريرين من متوسط لأداء الموظف؛ فالتقرير السنوي النهائي يحسب وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقييم الأداء المنصوص عليهما في الفقرتين السابقتين. وهو ما يعني أن التقارير النصف سنوية لها تأثير، بحسب المآل، على المركز القانوني للموظف، ونعني بذلك تأثيرها المستقبلي في تقرير تقييم الأداء .

والحقيقة أننا نميل إلى اعتبار أن التقارير النصف سنوية لا تعدو إلا أن تكون إجراءات تمهيدية لإصدار التقرير السنوي النهائي. فهذا الأخير وحده هو ما يمكن أن يطلق عليه قرار إداري. فمن ناحية فإن التقارير النصف سنوية لا تعتمد من السلطة المختصة⁽¹⁾. ومن ناحية أخرى فإن القانون لم ينظم سبيل للتظلم منها. ومن ثم فيتعين الانتظار لإصدار التقرير السنوي حتى يتمكن الموظف من التظلم منها والطعن عليها.

ونرى بالنظر إلى ما تقدم أن المشرع الفرعي لم يكن موفقاً في إطلاق لفظ التقارير على ما تتمخض عنه عملية القياس النصف سنوية، ونرى أنه كان من الأفضل أن يطلق عليها نتيجة تقويم الأداء.

(1) تنص المادة 80 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن " تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقويم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة . وفي حالة إعلان الموظف ورقياً وامتناعه عن تسلّم صورة من تقرير أدائه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأشّر على أصل التقرير بذلك".

الفصل الثاني

نتيجة القياس

لم يتخذ المشرع موقفًا موحدًا من مراتب القياس على مدار قوانين التوظيف المتعاقبة، بل تردد المشرع بين التقسيم الثلاثي والرباعي والخماسي لمراتب الأداء، إلى أن اعتنق المشرع في القانون الجديد التقسيم الخماسي. وهو ما يدفعنا إلى طرح التساؤل حول الموجهات التي يعتمد عليها المشرع في تحديد مراتب الأداء وما يرتبط بها من تقييم لموقف المشرع الحالي.

سوف نتناول أولاً التطور التشريعي لمراتب الكفاية في ظل القوانين السابقة، ثم نتناول ثانياً موقف المشرع الجديد.

أولاً: التطور التشريعي لمراتب القياس في ظل القوانين المتعاقبة

لعل أبرز ما يلفت نظر الباحث بصدد تطور أنظمة قياس كفاية الموظف العام في قوانين التوظيف المتعاقبة كثرة التعديلات التي أدخلها المشرع على مراتب كفاية الأداء المعتمدة في تقييم أداء العاملين الخاضعين إلى نظام قياس الأداء⁽¹⁾، هذا علاوة على التردد في بين نظام المراتب ونظام التقدير الرقمي.

(1) لمزيد من التفصيل حول تطور معيار وكيفية مراتب الأداء، يراجع على وجه الخصوص، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 27 وما بعدها: محمد سعيد حسين

فإذا بدأنا بالملاحظة الأخيرة، فإننا سنلمس في مجال المفاضلة بين نظام التقدير الرقمي من خلال الدرجات، وتحديد الكفاية بمراتب، فإن الغلبة كانت بصفة عامة للتقييم من خلال التقديرات. فإذا توجهنا إلى قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، باعتباره أول قانون يتضمن تنظيمًا قانونيًا متكاملًا للنظام الحاكم للوظيفة العامة، فإننا نجد أن هذا القانون في نسخته الأولى، قد اعتمد نظام التقديرات كمعيار لتقييم كفاية الموظفين. فقد حددت المادة رقم 40 مراتب الكفاية بثلاث، وهي: جيد، متوسط، ضعيف. ثم سرعان ما تحول المشروع عن نظام التقييم بالمراتب إلى التقييم بالدرجات بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون 579 لسنة 1953، بالنص على أن تقدر كفاية الموظف بدرجات نهايتها القصوى مائة درجة، ويعتبر الموظف ضعيفًا إذا لم يحصل على 40 درجة على الأقل.

ثم ما لبس أن تحول المشروع مرة أخرى إلى نظام المراتب بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 73 لسنة 1957، التي عدلت المادة رقم 40 من القانون رقم 210 لسنة 1951، لتصبح التقديرات على النحو التالي: ممتاز ، جيد، مرضي، ضعيف. وقد بررت المذكرة الإيضاحية للقانون السابق العدول عن نظام الدرجات إلى نظام المراتب بأن الدرجات الرقمية كمعيار لتحديد كفاية أداء الموظفين لم تؤد

أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 168: المستشار سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 108.

إلى النتيجة المرجوة منها⁽¹⁾. وقد انضبطت التقديرات الواردة بالقانون بمعادلتها بدرجات محددة، وهو ما تحقق لأول مرة بقرار وزير المالية رقم 629 لسنة 1957، الذي عادل التقديرات بالدرجات على النحو التالي: ضعيف أقل من 50، مرضي 50 إلى 75، جيد من 76 إلى 90، ممتاز أكثر من 90.

وعندما صدر قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، فقد اعتمد نظام المراتب مع تحديدها بخمس مراتب، وهي: ممتاز، جيد، متوسط، دون المستوى، ضعيف. وقد اعتمد قانون نظام العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، المراتب السابقة.

ولكن اللافت للنظر أنه عندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فإنه قد عاد بالمراتب إلى التقسيم الثلاثي، على غرار ما كان واردًا في النسخة الأولى من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، ولكن مع تبني تقسيم مغاير. فأصبحت مراتب الكفاية ثلاثة، هي: ممتاز، كفاء، ضعيف. وقد جاءت معادلة المراتب بالدرجات على النحو التالي: 90 فأكثر ممتاز، أقل من 90 وحتى 50 كفاء، أقل من 50 ضعيف.

(1) انظر المذكرة الإيضاحية المرافقة للقانون رقم 73 لسنة 1957، متاحة على شبكة المعلومات الدولية، على موقع قوانين الشرق، تمت إستشارتها بتاريخ 21 مارس 2020،

والحكم السابق باعتماد تقسيم ثلاثي لمراتب الكفاية قد كان محلًا للنقد من قبل معظم فقهاء القانون العام⁽¹⁾. وذلك على اعتبار أن هذا التقسيم الثلاثي لمراتب الكفاية قد يؤدي إلى التضيق على الرؤساء، وهو ما قد يدفعهم إلى التساهل في منح التقديرات.

وفي ظل هذه الانتقادات، فقد كان من الطبيعي أن يعدل المشرع عن هذا التقسيم الثلاثي نحو تقسيم آخر أكثر رحابة، وهو ما تحقق بمقتضى التعديلات التي تمت في عام 1983، بالقانون رقم 115 لسنة 83، ليتبنى المشرع تقسيم رباعي، وهو: ممتاز، جيد، متوسط، ضعيف. ولكن المشرع السابق لم يكتفي بهذا التقسيم الرباعي، فقد تبني لاحقًا تقسيمًا خماسيًا لمراتب الكفاية بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 34 لسنة 1992. وذلك لتغطية الفارق الكبير بين درجتي جيد وممتاز⁽²⁾. وهكذا، فقد أصبحت المراتب في ظل النسخة الأخيرة من القانون رقم 47 لسنة 1978، هي: ممتاز، جيد جدًا، جيد، متوسط، ضعيف.

ثانيًا: موقف المشرع الجديد وتقييمه

إنحاز المشرع الجديد لما انتهى إليه تطور مراتب الكفاية عبر قوانين التوظيف المتعاقبة باعتناقه تقسيم خماسي لمراتب تقويم الأداء (أ)، وبالنظر لتردد المشرع في

(1) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 406: م. سمير صادق، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص : د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 196.

(2) انظر د. أنور رسلان، المرجع السابق، الموضوع ذاته.

القوانين السابقة بين التقسيم الثلاثي والرباعي والخماسي لمراتب الكفائية، فإن هناك تساؤلاً يطرح نفسه حول تقييم موقف المشرع الجديد في اعتناق التقسيم الخماسي (ب).

(أ) موقف المشرع الجديد

احتفظ المشرع في قانون الخدمة المدنية الجديد بالتقسيم الخماسي مع إعادة صياغته. وفي هذا الصدد فقد نصت المادة 25 في فقرتها الخامسة على أنه "يكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف". وهو ما يعني أن المشرع يعتبر مرتبة فوق المتوسط هي المعيار العادي في أداء العمل الوظيفي.

وقد عادلّت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية هذه المراتب على النحو التالي: تقدر كفاية الموظف بإحدى المراتب المحددة في المادة (25) من القانون وتكون درجات كل مرتبة على النحو الآتي :

ممتاز : من 90 درجة إلى 100 درجة .

كفاء : من 80 درجة إلى أقل من 90 درجة .

فوق المتوسط : من 65 درجة إلى أقل من 80 درجة .

متوسط : من 50 درجة إلى أقل من 65 درجة .

ضعيف : أقل من 50 درجة .

ومن ثم فقد احتفظ المشرع بالتقسيم الخماسي لمراتب تقييم الأداء التي كانت واردة بأخر نسخة من القانون رقم 47 لسنة 1978⁽¹⁾.

(ب) تقييم موقف المشرع الجديد

إن التعديلات الكثيرة والمتعاقبة وغير المتجانسة السابق عرضها التي طالت مراتب الأداء في ظل قوانين التوظيف المتعاقبة، تدفعنا إلى طرح التساؤل حول الموجهات المعول عليها في التقسيم.

لعل أول هذه الموجهات تتمثل في واقعية التقييم بحيث يأتي التقييم معبراً عن مستوى أداء الموظفين. وسمة الواقعية توجب أن يترك مجالاً للتباين الذي يظهره القياس في مستوى أداء الموظفين الخاضعين للتقييم. وفي هذا الإطار سنجد ثلاث مراتب رئيسية: المتوسط، دون المتوسط، وفوق المتوسط. هذه المراتب الثلاثة تعد بمثابة الحد الأدنى الذي يتعين أن يتضمنه أي نظام لقياس للأداء. وقد اعتنق هذا التقسيم الثلاثي المشرع في القانون 210 لسنة 1951، بتحديد مراتب الكفاية في المادة رقم 30 من القانون رقم 210 لسنة 1951، بثلاثة مراتب هي: جيد، متوسط، دون المتوسط. وقد ظهر هذا التقسيم في النسخة الأولى من قانون نظام

(1) انظر نص المادة رقم 76 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978. فقد نصت المادة رقم 28 قبل تعديلها، على ثلاثة مراتب للكفاية: ممتاز، كفاء، ضعيف.

وفي المقابل فإن اعتبارات الدقة في القياس تقتضي التمييز بالنسبة للموظف المتميز، بين المتميز فقط، والمتميز بشدة. ومن هنا ظهرت مرتبتي جيد وممتاز، أو جيد جدا وممتاز، أو كفاء وممتاز. ومن ثم فإن اعتبارات الدقة تقتضي تعدد المراتب التي يمكن أن تمنح للموظف المتميز. كذلك فإن اعتبارات الدقة في التقويم تقتضي التمييز في المستوى دون المتوسط بين الأداء القريب من المتوسط، والأداء الضعيف الذي يبعد عن المتوسط.

ومن ثم فإن اعتبارات الدقة في التقويم تدفع في سبيل تأييد موقف المشرع الجديد في اعتماد التقسيم الخماسي لمراتب التقويم. على اعتبار أنه يعبر عن أقصى مراتب الدقة في القياس.

ولكن في مقابل اعتبارات الدقة في التقويم، فإن هناك اعتبارات أخرى يتعين مراعاتها في مسألة تحديد مراتب التقويم، لعل في مقدمتها اعتبارات الفاعلية⁽¹⁾. ويقتضي هذا النوع الأخير من الاعتبارات بأن تكون مراتب الأداء من شأنها إنتاج آثار قانونية فعلية، سواء بالسلب أو بالإيجاب على المركز القانوني للموظف. ومن هنا يفهم تقديم الموظف المتميز بشدة في الترقية بالاختيار، وكذلك تقديم الموظف

(1) سوف نتناول بشيء من التفصيل الآثار التي ترتبها تقارير تقويم الأداء في سبيل رسم ملامح نظام للقياس يتسم بالفاعلية في نتيجته في الفصل الثاني من هذا البحث .

التميز في منح العلاوات التشجيعية. وذلك في مقابل تخطي الموظف الضعيف في الترقية بالأقدمية، وهو ما كان محل اعتبار في القانون السابق.

أما في القانون الجديد فإن الملاحظ أن هناك مرتبتين تنتجان الآثار القانونية ذاتها، وهما مرتبتي: متوسط وفوق المتوسط. ففي مقابل تأهيل مرتبة ممتاز وكفاء للترقية بالاختيار وبالاختيار على النحو الذي سنتولى تفصيله بصدد الحديث عن آثار التقويم على الترقية⁽¹⁾، وكذلك ترتيب هاتين المرتبتين آثار في مجال منح العلاوة التشجيعية على التفصيل الوارد بالقانون الجديد، وذلك في مقابل ترتيب مرتبة ضعيف لآثار في النقل أو إنهاء الخدمة على التفصيل الوارد بالقانون، فإن مرتبتي متوسط وفوق المتوسط لا تنتجان أية آثار قانونية، اللهم إلا باستثناء الاستمرار في الخدمة. ومن ثم فإن اعتبارات الفاعلية تميل إما إلى اقتراح تبني رباعي لمراتب التقويم بحذف مرتبة فوق المتوسط، وإما إلى اقتراح المغايرة بين مرتبتي متوسط وفوق المتوسط في الآثار القانونية.

(1) انظر الفصل الثاني من هذا البحث المخصص لدراسة آثار التقويم على الترقية.

الفصل الثالث

سلطة الإدارة في تقدير الأداء

مبدأ السلطة التقديرية وما يرد عليه من قيود موضوعية. تتمتع الإدارة بمستوياتها المختلفة المعنية بقياس أداء الموظف، ابتداءً من الرئيس المباشر وصولاً إلى السلطة المختصة المنوط بها اعتماد تقارير تقييم الأداء لجميع الموظفين في القانوني الحالي، سواء بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الإدارة العليا أو بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما دونها، بسلطة تقديرية واسعة في تقدير أداء الموظف وذلك متى استند تقديرها إلى عناصر صحيحة، وخلافاً لتقديرها من إساءة استعمال السلطة. على اعتبار أن تقدير أداء الموظف يعد من صميم اختصاص الإدارة ؛ و بالتالي فليس للقضاء أن يحل نفسه محل الإدارة في هذا الشأن، مادام تقديرها قد خلا من إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

وينبع عنصر السلطة التقديرية للإدارة في هذا الشأن من أمرين: الأول يمكن في أن موضوع تقدير أداء الموظف يوجب بطبيعته الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في شأن تحديد تقدير الموظف بأحد المراتب المحددة قانوناً. فالموظف الخاضع للتقييم يعمل تحت رئاسة الإدارة، وبالتالي فهي الأقدر على تقييم أداءه من خلال ما يتوافر لديها من معلومات عن إمكانياته ومهاراته وطريقة أداءه لعمله وعلاقاته بزملائه

(1) انظر ، المحكمة الإدارية العليا، رقم 2540 لسنة 32 ق.ع، بتاريخ 18 مارس 1990، مشار إليه لدى د. أنور رسلان ، تقارير الكفاية، المرجع السابق، ص 175 وما بعدها،

ورؤسائه، وما تمسكه من سجلات. في حين أن القضاء الإداري لا تتوفر لديه العناصر السابقة. أما الأمر الثاني فيتمثل في قلة عدد القيود الموضوعية التي أوردتها المشرع على سلطة الإدارة في تقدير أداء الموظف.

الجزاء التأديبية كقيود ترد السلطة التقديرية للإدارة. وما سبق إنما يعني أن القيود الموضوعية الواردة في التشريع الأصلي أو الفرعي، تعد بمثابة تخوم ترد على السلطة التقديرية للإدارة. ويأتي في مقدمة هذه القيود، النصوص التي تحظر تقدير أداء الموظف بمرتبة معينة في حال توقيع جزاء تأديبي عليه. وفي هذا الصدد نلاحظ أن المشرع في قوانين التوظيف قد حرص في مجال تقدير أداء الموظف العام بأحد المراتب المحددة قانوناً، على ترتيب بعض الآثار في حال توقيع عقوبات تأديبية على الموظف العام.

فقد كانت المادة 31 من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين السابق رقم 47 لسنة 1978⁽¹⁾، تحظر تقدير كفاية العامل المدني بمرتبة ممتاز في توقيع جزاء

(1) مادة (31) - لا يجوز تقدير كفاية العاملين من الفئات المبينة فيما يلي بمرتبة ممتاز.

(أ) العامل الذي أتيحت له فرصة التدريب ولم يجتزه بنجاح.

(ب) العامل الذي وقع عليه جزاء تأديبي بعقوبة الخصم من إجراء أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام أو بعقوبة أشد أو جوزي بجزاءات يجاوز مجموعها الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على عشرة أيام أو بعقوبة أشد خلال العام الذي يوضع عنه التقرير.

(ج) العامل من شاغلي الوظائف العليا الذي وقع عليه أي جزاء خلال العام الذي يوضع عنه بيان كفاية الأداء.

تأديبي بعقوبة الخصم من الأجراء أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام في المرة الواحدة أو بعقوبة أشد، أو في حال إذا جوزي بجزاءات يجاوز مجموعها الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على عشرة أيام أو بعقوبة أشد خلال العام الذي يوضع عنه التقرير . كما أن البند ج من المادة السابقة قد رتبت الأثر نفسه في حق شغالي الوظائف القيادية في حال توقيع أي عقوبة تأديبية عليهم.

وفي الإطار نفسه، فقد حظرت المادة 31 مكرر⁽¹⁾، تقدير كفاية العامل المدني بمرتبة جيد، أو جيد جدًا، أو ممتاز في حالة توقيع جزاء تأديبي بعقوبة الخصم من أجره أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على عشرة أيام في المرة الواحدة، أو بجزاءات تجاوز مجموعها خمسة عشر يوما في العام الذي يوضع عنه التقرير.

د) العامل العائد من إعاره أو إجازة بدون مرتب لا يتوافر فيه شروط الحصول على تقرير كفاية حكمي ، ويستثنى من ذلك من كان آخر تقرير كفاية عنه قبل الإعاره أو الإجازة بمرتبة ممتاز .

(1) مادة (31) مكررا - لا يجوز تقدير كفاية العاملين من الفئات المبينة فيما يلي بمراتب جيد أو جيد جدا أو ممتاز :

أ) العامل الذي أتيحت له فرصة التدريب وتخلف عنه ما لم يكن ذلك بعذر تقبله السلطة المختصة.

ب) العامل الذي وقع عليه جزاء تأديبي بعقوبة الخصم من أجره أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على عشرة أيام أو جوزي بجزاءات تجاوز مجموعها خمسة عشر يوما في العام الذي يوضع عنه التقرير .

أما في ظل قانون الخدمة المدنية الجديد، فقد نصت المادة 78 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية 81 لسنة 2016، على أنه " لا يجوز تقويم أداء الموظف بمرتبة ممتاز في الحالات الآتية :

1. إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة أو لمدد تزيد على ثلاثة أيام أو بجزاء أشد خلال السنة التي يوضع عنها التقرير .

2. إذا كان من شاغلي إحدى الوظائف القيادية أو وظائف الإدارة الإشرافية ووقع عليه أي جزاء خلال السنة التي يوضع عنها التقرير .

3. إذا أتاحت له فرصة التدريب وتخلف عنه دون عذر مقبول، أو لم يجتزه بنجاح".

ولعل أبرز ما يتضح من خلال المقارنة بين النصوص الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين السابق، وتلك الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي تتمثل في اتجاه المشرع الفرعي الحالي إلى التشديد فيما يتعلق بأثار الجزاء التأديبي على تقويم أداء الموظف بمرتبة ممتاز. وذلك من خلال تقليص الجزاء المانع من تقدير أداء الموظف بمرتبة ممتاز إلى الخصم لمدة تزيد عن ثلاثة أيام سواء في المرة الواحدة أو المرات المتعددة، كبديل عن الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة 5 أيام في المرة الواحدة، أو عشرة أيام على مدار العام الذي يتم عنه القياس. ولعل أبرز الآثار التي يمكن أن تترتب على الحكم الوارد في قانون الخدمة الجديد، تكمن في أن الموظف العام الذي يوقع عليه عقاب تأديبي

من العقوبات السابقة لن يحصل على تقرير ممتاز ؛ وبالتالي لن تكون له أولوية في الترقية بالاختيار.

وفي المقابل فإن اقتصار المشرع الفرعي على حظر تقويم أداء الموظف العام بمرتبة ممتاز في الحالة توقيع عقاب تأديبي أشد من الخصم لمدة ثلاثة أيام، يثير تساؤل حول مدى إمكان تقويم الموظف العام بمرتبة كفاء في القانون الحالي، وهي المرتبة المناظرة لمرتبة جيد جدًا في القانون السابق، ومن باب أولى مرتبة فوق المتوسط، وهي المناظرة لمرتبة جيد في القانون السابق.

الحقيقة أن السوابق التأديبية للخاضعين لنظام قياس الأداء تعد أحد العوامل الأساسية التي يتعين على الإدارة وضعها في الاعتبار في تحديد مرتبة الأداء. ويجري العمل على إدراج بند للجزاءات التأديبية ضمن عناصر التقويم⁽¹⁾. ومن ثم فإن تقدير توقيع عقاب تأديبي على تحديد مرتبة أداء الموظف يخضع في النهاية لتقدير الإدارة. وفي الواقع العملي فإنه من النادر في الواقع العملي أن يتم تقويم أداء الموظف بمرتبة كفاء في حال توقيع عقوبات تأديبية عليه.

أما فيما يتعلق بالإجابة عن التساؤل المتعلق بحرمان الموظف الذي يوقع عليه جزاء يجاوز ما سبق من تقويم أدائه بمرتبة كفاء كعقوبة تبعية تلحق بقوة القانون بالجزاءات السابقة، فإننا نبادر بالإجابة عن التساؤل السابق بالنفي. وذلك بالنظر إلى النصوص التي تعالج آثار توقيع جزاء تأديبي على الموظف في الحرمان من

(1) . محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص، ص 498 وما بعدها.

تقييم الأداء بمرتبة معينة، تعد نصوصًا جزائية. على اعتبار أنها تتعلق بترتيب عقوبات تبعية ؛ ومن ثم فإنها تخضع للقواعد الأصولية التي تخضع لها النصوص العقابية، وفي مقدمتها خصوصًا لقاعدة التفسير الضيق وخضوعها لقاعدة عدم جواز القياس. ويترتب على ما سبق نتيجة هامة تتمثل في أن العامل الذي تمت مجازاته تأديبيًا بجزاء أشد من الخصم من الأجر لمدة ثلاثة أيام في العام، سواء مرة واحدة أو على مرات متعددة، لا يوجد ما يحظر قانونًا على الإدارة تقويم أداءه بمرتبة كف فمادونها.

المطلب الثاني

النظام الإجرائي

تطور النظام الإجرائي بين اعتبارات الضمان والتبسيط الإجرائي. يرتبط نظام قياس كفاية أداء الموظفين بالجهاز الإداري للدولة ارتباطاً وثيقاً بموضوع حقوق وحرمان الموظفين⁽¹⁾، بالنظر لما يرتبط بهذا القياس من تقرير حقوق وامتيازات وظيفية للموظفين المجدين، كتقرير الترقيات، أو منح العلاوات، أو على العكس من ذلك من الانتقاص من هذه الحقوق والامتيازات، كالحرمان من الترقية، أو الحرمان من العلاوة، أو إنهاء الخدمة في حالة الانخفاض المستمر في مستوى الموظف. وتصور الوظيفة العامة باعتبارها أحد المقومات الأساسية للمجتمع، في كونها خدمة عامة تؤدي لرعاية مصالح الشعب⁽²⁾، يوجب الاعتراف للموظف العام بالعديد من الضمانات التي تكفل له أن يؤدي واجباته دون خشية من اضطهاد أو تنكيل، أو انحراف في استعمال السلطة سواء من قبل الرؤساء الإداريين، أو حتى السياسيين، وذلك متى التزم الموظف العام بأداء واجباته الوظيفية بأمانة وتجرد.

وفي هذا الإطار نلاحظ اتجاه النظم القانونية المقارنة إلى إحاطة عملية قياس كفاية الأداء بالعديد من قواعد الشكل التي تكفل لعملية القياس أن تؤدي دورها المرسوم

(1) انظر الدكتور إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه قدمت ونوقشت بجامعة فؤاد الأول " القاهرة"، 1936، ص 87.

(2) انظر نص المادة 14 من الدستور المصري الصادر في 2014.

لها⁽¹⁾. وذلك برسم نظام إجرائي واضح ومحدد لعملية إعداد التقارير وإعلانها والتظلم منها، وتضمنين هذا النظام العديد من الضمانات الشكلية والإجرائية التي تهدف إلى كفالة موضوعية القياس. وفي هذا الصدد يعن لنا أن نذكر بملاحظة الفقيه الفرنسي الكبير رينيه شابوه من أن "الجانب الإجرائي للقانون الإداري في بلد ما، يتجه للتعاطف مع ازدياد ديمقراطية الإدارة في هذا البلد، وإدراكها أن في مراعاة قواعد الشكل ضمان للحقوق والحريات"⁽²⁾.

والاهتمام بالجوانب الإجرائية لموضوع قياس الأداء وإن كان من شأنه إضافة لمحة من التعقيد على النظام الإجرائي الحاكم لعملية قياس أداء الموظف العام، وهو ما يأتي بالطبع على حساب اعتبارات أخرى مثل تكريس السلطة الرئاسية، أو حتى التبسيط الإجرائي، إلا أنه يبدو ضروريًا حتى تظل الوظيفة العامة في إطارها المرسوم لها باعتبارها خدمة يؤديها الموظف في رعاية الصالح العام، متحصنًا في تحقيق هذه الغاية بما يمنحه له القانون الحاكم لها من حقوق و ضمانات. وتعد فكرة الضمان في مجال تقويم أداء الموظفين وانعكاساتها على النظام الإجرائي الحاكم

(1) يراجع بالفرنسية، مؤلف الأستاذ إيف جودميه في القانون الإداري،

y. GAUDEMET, Droit administratif, Paris, LGDJ, 2010, p. 251.

(2) يراجع بالفرنسية مؤلف العلامة رينيه شابوه،

R.CHAPUS, Droit administratif général. Tome 1, PARIS, MONTCHRESTIEN, 15^{ème} Ed., N 1228.

لهذه العملية، أحد الجوانب التقليدية التي تبرز اختلاف النظام القانوني للوظيفة العامة عن النظام القانوني الحاكم للعمل الخاص.

وبصدد دراسة النظام الإجرائي الحاكم لعملية قياس أداء الموظفين في النظام القانوني المصري، فإننا نلاحظ دون عناء اتجاه المشرع إلى رسم ملامح النظام الإجرائي لقياس أداء الموظفين بما يكفل تحقيق اعتبارات الضمان، وذلك بداية من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951. هذا الاتجاه أخذ في التنامي في القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة في مصر، مرورًا بالقانون رقم 46 لسنة 1964، والقانون رقم 58 لسنة 1971، لينتهي الوضع في ظل القانون رقم 47 لسنة 1978، إلى تقرير نظام إجرائي لقياس كفاية الأداء تسيطر عليه فكرة الضمان إلى أبعد الحدود. وعلى منوال فكرة الضمان نسج المشرع الجديد في قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، النظام الإجرائي لتقويم أداء العاملين بالوحدة، فبدأ في هذا الشأن من حيث انتهى المشرع في القانون رقم 47 لسنة 1978.

وفي المقابل فإن إعادة صياغة العديد من قواعد النظام الإجرائي التي كان منصوصًا عليها في ظل قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، بدت كضرورة ملحة من ضرورات الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة؛ فمن المعلوم أن قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، قد ظل حاكمًا للجوانب القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في مصر لمدة قد ناهزت الثمانية والثلاثين عامًا. وفي هذه الأثناء شهد العامل ثورة معرفية في وسائل المعرفة والتواصل والاتصال.

ومن ثم فإن تبني النظام القانوني لهذه الأدوات يبدو بمثابة ضرورة تفرضها معطيات العصر. والاتجاه نحو تبني النظم القانونية أدوات الثورة المعرفية هو اتجاه عام تتبدا انعكاساته في شتى فروع القانون المقارن، وشتى فروع القانون الوطني على حد سواء.

وفي مجال تقويم أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة، فإن الاستفادة من هذه الأدوات في عملية التحول الرقمي يمكن أن يحقق أهداف أخرى تتجاوز فكرة الضمان التي بدت كهدف وحيد للنظام الإجرائي الحاكم لعملية قياس أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة. ونعني بذلك على وجه الخصوص استخدام الرقمنة كوسيلة لتعزيد الشفافية في عملية الإدارة، بما يمكن أن تلعبه الشفافية من دور في مكافحة الفساد الإداري وخلق مناخ من الثقة بين أطراف عملية الإدارة. وما سبق يعد أحد أبرز ملامح الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة التي حمل قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، لوائه.

علاوة على ما تقدم، فإن استخدام أدوات العصر يمكن أن يلعب دوراً هاماً في التخفيف من تعقيد النظام الإجرائي لتقارير تقويم الأداء، وضبط هذه الإجراءات. فعمليات إجرائية مثل الإعلان أو الإخطار على سبيل المثال، أصبح من الممكن تحقيقها بمجرد ضغطة زر، بما يتضمنه ذلك من مزايا الاقتصاد في الوقت والجهد النفقات، ووضع حد للخلاف حول إثبات الإجراء. كذلك الحال بالنسبة لعملية إجرائية كالنشر، التي أصبح من الممكن تحقيق غرضها بمجرد الإتاحة على الموقع

الالكتروني للوحدة، بما يتضمنه ذلك من مزايا. بعبارة أخرى فإن استخدام أدوات العصر التي أفرزتها الثورة التكنولوجية يمكن أن يسهم في إحداث نوع من التبسيط الإجرائي.

هذا وإذا كان تبني الوسائل السابقة يلزمه أكثر من نص القانون، وإنما يتطلب في المقام الأول توفير الوسائل والإمكانيات المادية والتكنولوجية الكفيلة بتحقيق التحول الرقمي، علاوة على تدريب العاملين على التعامل مع هذه النظم، وهو ما يمكن أن يؤدي على المدى القصير إلى زيادة نفقات الجهاز الإداري للدولة، فإن العملية السابقة سيكون لها في المقابل على المدى البعيد أثر هام في تقليل النفقات. وهو ما يبدو أكثر توافقاً مع مفهوم التنمية المستدامة التي تحولت إلى هدف تسعى كافة النظم القانونية إلى تبنيه.

ومختلف الاعتبارات السابقة تعكسها بوضوح دراسة تطور النظام الإجرائي لعملية تقويم الأداء.

وقبل أن نشرع في معالجة التطور القانوني للنظام الإجرائي الحاكم لعملية تقويم الأداء، يعين لنا أن نعيد التذكير بأن هذه الدراسة لا تهدف إلى العرض التفصيلي لأحكام تقارير الكفاية في ظل القوانين السابقة⁽¹⁾، وإنما فقط تسليط الضوء على

(1) يراجع على وجه الخصوص في تفصيل النظام الإجرائي لتقارير الكفاية والتطور الذي لحقه، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالجهاز الإداري، مرجع سابق، ص 467-271.

المستجدات التي جاء بها القانون الجديد في إطار من المقارنة مع القوانين السابقة بما يظهر التطور الذي لحق بالنظام القانوني لقياس مستوى الأداء.

وسوف نتتبع تطور فكرة الضمان في القانون الجديد مقارنة بالقوانين السابقة من خلال تقسيم دراستنا إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول إعداد تقارير تقويم الأداء، ثم في الفرع الثاني دراسة الأحكام الخاصة بإعلان التقارير، ونتولى في الفرع الثالث دراسة النظام الإجرائي الحاكم للتظلم من التقارير.

الفرع الأول

إعداد تقارير تقويم الأداء

حرص المشرع عبر قوانين التوظيف السابقة على رسم ملامح نظام إجرائي واضح لإعداد تقارير الكفاية تسيطر عليه فكرة الضمان. وقد اعتبر القضاء في العديد من أحكامه أن هذا النسق الإجرائي الذي رسمه المشرع يمثل ضمانة جوهرية للموظف الخاضع للتقييم يترتب على إغفالها عدم مشروعية التقرير من ناحية الشكل. علاوة على ما سبق فقد اتجه المشرع لإحاطة مسألة إعداد التقارير بالعديد من الضمانات الإجرائية، لعل أبرزها ضرورة إخطار الموظف بأوجه النقص الذي تتجه الإدارة لتحديد كفايته بمرتبة دون المتوسط بأوجه النقص في أدائه.

وعلى هاتين النقطتين سوف نقصر بحثنا في مسألة إعداد التقارير. فمن ناحية نجد أن المشرع الجديد قد حرص في رسم ملامح النظام الإجرائي لإعداد تقارير تقويم الأداء في القانون الجديد على الاستفادة مما أفرزته الخبرة المصرية في ظل القوانين السابقة، ومن ثم فإن الاتجاه نحو التجديد في النظام الإجرائي بإفصاح المجال لأدوات العصر الحديث تم استخدامه على نحو يخدم فكرة الضمان. ومن ناحية أخرى نجد أن المشرع في القانون الجديد قد اتجه إلى تعميم ضمانة الإخطار المسبق بأوجه القصور في مستوى الأداء.

ونتناول في الغصن الأول مراحل إعداد التقارير، ونتناول في الغصن الثاني ضمانة الإخطار المسبق بأوجه القصور.

الغصن الأول

مراحل إعداد التقارير

وسوف نتولى أولاً تسليط الضوء على مسألة تطور مراحل إعداد تقارير الكفاية عبر القوانين السابقة في ضوء المعادلة بين اعتبارات السلطة الرئاسية وفكرة الضمان، ثم نتناول ثانياً بالشرح مراحل إعداد التقارير في القانون الحالي مع تسليط الضوء على المستجدات التي جاء بها المشرع الجديد في هذا الشأن والإشكاليات التي يمكن أن تثور في وضع هذا النظام الجديد موضع التطبيق.

أولاً: تطور النظام القانوني لإعداد التقارير في القوانين السابقة

الاتجاه إلى التقليل من سلطة الرئيس المباشر بخلق جهة موحدة لاعتماد التقارير. تقليدياً ينظر إلى سلطة الرئيس في تقييم أداء المرؤوس على أنها أحد الأحكام التي تتفرع عن مبدأ السلطة الرئاسية. ولعل هذا هو ما يفسر اتجاه النظام القانوني قبل عام 1951⁽¹⁾، إلى إطلاق يد الرؤساء في تقييم مرؤوسيه من خلال التقارير السرية التي كان يعدها الرؤساء. على اعتبار أن السلطة الرئاسية تتميز بشمولها في تقييم أشخاص المرؤوسين وأعمالهم. ومن ثم فقد كان ينظر إلى سلطة الرئيس الإداري في تقييم أعمال مرؤوسيه على أنها أحد الأدوات التي يتعين توفيرها

(1) انظر في اتجاه الأنظمة السابقة على القانون رقم 210 لسنة 1951، إلى إطلاق سلطة الرؤساء في تقييم مرؤوسيه، د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 215.

للرؤساء، حتى يستطيعوا توجيه أعمال مرؤوسيهم صوب تحقيق أهداف الإدارة التي يعملون بها. كما أنه من الناحية الواقعية، فإن الرئيس المباشر يعد أكثر الرؤساء دراية بمرؤوسيهم ؛ وأكثر بالتالي قدرة على الحكم على أدائهم.

ولكن النظام السابق لم يكن من شأنه تحقيق اعتبارات الضمان بالنسبة للموظفين ؛ فالسلطة المطلقة تحمل في زهورها دائماً بذور الفساد الإداري. ومن ثم فإن الاعتراف للرئيس الإداري بسلطة مطلقة في تقييم أعمال مرؤوسيه قد أدى إلى خلق نظام للتقييم تسيطر عليه اعتبارات المحاباة والمجاملة، أو الاضطهاد والتتكيل.

ولعل أول انعكاسات بزوغ فكرة الضمان في مجال إعداد تقارير الكفاية تتمثل في التقليل من سلطة الرؤساء في تقييم المرؤوسيين من خلال خلق جهة إدارية واحدة تتولى الرقابة على تقييم الرؤساء للمرؤوسين على مستوى الوحدة. وذلك بتقرير اختصاص هذه الجهة في اعتماد التقارير التي يعدها الرؤساء، بما يتضمنه ذلك من سلطة تعديل التقييم النهائي الذي تتمخض عنه التقارير.

وترجع جذور هذه الفكرة كما سبق البيان إلى تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر حول الإصلاح في مجال الوظيفة العامة التي ترجمها قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951⁽¹⁾، بالنص على لجنة شئون الموظفين التي تتولى اعتماد التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس الأداء. فبعد أن يتولى الرئيس الإداري

(1) يراجع ما سبق بيانه بصدد اقتراحات الخبير الإنجليزي بول سنكر، المبحث الأول من هذا الفصل.

إعداد التقرير على النموذج المرسل إليه لهذا الغرض⁽¹⁾، يحصل الموظف على صورة منه، وله أن يبدي ملاحظاته على تقدير الرئيس في حال تقييم أدائه بمتوسط أو ضعيف⁽²⁾، وتتولى لجنة شئون الموظفين تحديد تقدير درجة كفاية الموظف، بعد الإطلاع على الملاحظات التي يكون قد قدمها الموظف الذي قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف⁽³⁾.

وهكذا فإن النظام الذي أتى به القانون رقم 210 لسنة 1951، كان يتميز من الناحية الإجرائية بالبساطة. فالرقابة على سلطة الرؤساء في التقدير كانت تتم على درجة واحدة، من خلال لجنة شئون الموظفين، كما أن النظام السابق كان قد احتوى على بذور نظام للتظلم الإداري من تقدير الرئيس الإداري، وذلك من خلال الدمج بين سلطة الاعتماد وسلطة التظلم، التي تم منحها للجنة شئون الموظفين.

وعندما صدر القانون رقم 46 لسنة 1964، فقد أقر النظام أحادي الرقابة على سلطة الرئيس الإداري في إعداد التقارير، بإقراره سلطة اللجنة في التعقيب على تقارير الكفاية التي يعدها الرؤساء، بنصه في المادة رقم 31، على أن " للجنة شئون العاملين أن تناقش الرؤساء في التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمدها أو تعدلها بناءً على قرار مسبب".

(1) انظر المادة رقم 30 من القانون رقم 210 لسنة 1951.

(2) انظر المادة رقم 31 من القانون رقم 210 لسنة 1951.

(3) انظر المادة رقم 32 من القانون رقم 210 لسنة 1951.

وهكذا فإن القانون رقم 46 لسنة 1964، قد خطى خطوة أخرى في سبيل رسم ملامح للنظام الإجرائي الحاكم لتقارير الكفاية، يعمل على التوفيق بين اعتبارات السلطة الرئاسية من ناحية، واعتبارات الضمان وما يتصل بها من ضرورة مراعاة موضوعية التقارير من ناحية أخرى. وذلك من خلال تحديد ضوابط تحكم لجنة شئون العاملين في ممارسة سلطتها، بتطلب مناقشة اللجنة للرؤساء بصدد التقارير الصادرة عنهم في تقييم مرؤوسيههم قبل اعتمادها أو تعديلها من جهة، كما أنه قد تطلب من جهة أخرى أن يكون قرار لجنة شئون العاملين بتعديل التقرير مسبباً. وهو ما كان يهدف إلى خلق نوع من التوازن بين اعتبارات تأكيد السلطة الرئاسية بمنح الرئيس الإداري الاختصاص بإعداد التقارير، وبين اعتبارات الضمان التي أدت لإيجاد لجنة شئون العاملين ومنحها الاختصاص باعتماد التقارير التي يعدها الرؤساء.

وعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، فقد تضمن نقلة هامة في الاتجاه نحو تبني نظام ثنائي للرقابة على سلطة الرئيس المباشر، بنصه في المادة رقم 37 على أن " يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي كتابةً عن العامل ويعرض عن طريق مدير الإدارة المختص بعد إبداء رأيه كتابةً على لجنة شئون العاملين، وللجنة أن تناقش الرؤساء في التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تعتمدها أو تعدلها بناءً على قرار مسبب".

ومن ثم فإن القانون رقم 58 لسنة 1971، كان قد اتجه إلى منح دور ثاني للرئيس الإداري ممثلاً في مدير الإدارة الذي يتولى عرض التقرير الذي يعده الرئيس المباشر على لجنة شئون العاملين، مع إبداء رؤية كتابية على اللجنة التي لها أن تناقش الرؤساء عن التقارير المقدمة منهم، ولها أن تعتمدها، أو تعديلها بمقتضى قرار مسبب. وغني عن البيان أن إشراك الرئيس الأعلى في عملية التقييم يستهدف خلق نوع من أنواع الرقابة على تقديرات الرئيس المباشر.

كما أن المادة 39 من من القانون رقم 58 لسنة 1971⁽¹⁾، كانت قد وضعت أسس لنظام التظلم من التقديرات التي تتمخض عنها عملية قياس الأداء، عن طريق إقرار حق العامل في التظلم إلى لجنة شئون العاملين وفقاً لآلية إجرائية معينة، في حال تقييم أدائه بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط. ولكن نظام التظلمات في ظل القانون رقم 58 لسنة 1971، كان يعيبه بصورة أساسية أنه كان يجعل من لجنة شئون العاملين الخصم والحكم في ذات الوقت ؛ فهي الجهة التي تتولى اعتماد التقارير المقدمة من الرؤساء، وهي بهذه المثابة الجهة التي تتولى إصدار

(1) نصت المادة (39) من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، على أن " يخطر العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ إعلانه به على أن يفصل في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ويكون قرارها نهائياً. ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه".

القرار بتقرير الكفاية، كما أن اللجنة ذاتها هي التي تتولى النظر في التظلمات التي يقدمها المرؤوسين بشأن تقارير الكفاية التي تقدم عنهم.

وعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فقد قرر السمة اللامركزية لنظام قياس كفاية الأداء بالوحدة مع إقرار القانون للعديد من القواعد التي تشكل إطارًا عامًا لعملية التقييم. ولعل أبرز ملامح هذا النظام الإجرائي لإعداد التقارير وإعلانها والتنظم منها، تتمثل في أن القانون رقم 47 لسنة 1978، قد عاد إلى النظام أحادي الرقابة على تقديرات الرؤساء عن طريق منح لجنة شئون العاملين سلطة اعتماد التقارير المقدمة منهم عن مرؤوسيه، مع إغفال دور الرئيس الإداري الأعلى في عرض التقرير على لجنة شئون العاملين. كما أن القانون لم يتطلب التسبب في حال اتجاه لجنة شئون العاملين إلى تعديل تقرير الكفاية المعد سلفًا من قبل الرئيس الإداري.

علاوة على ما سبق، فقد أخضع المشرع بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 115 لسنة 1983، شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام بيانات الأداء. وهو ما استتبع مغايرة في النظام الإجرائي الذي يخضع له العاملين من الدرجة الأولى فما دونها وهم الخاضعين لنظام تقارير الكفاية، والعاملين من شاغلي وظائف الإدارة العليا الذين يخضعون لنظام بيانات الأداء. فبالنسبة للطائفة الأولى يتولى الرئيس الإداري إعداد التقرير وتتولى لجنة شئون العاملين اعتماده، أما بالنسبة للطائفة الثانية، فيتولى الرئيس الإداري إعداد التقرير، وتتولى السلطة المختصة اعتماده.

ثانيًا: في القانون الحالي

لعل أبرز ما يلاحظ على النظام الإجرائي لعملية تقييم الأداء، أن القانون لم يتضمن بيانًا واضحًا للنظام الإجرائي لعملية تقييم الأداء، مكتفيًا في هذا الصدد بالإحالة إلى اللائحة التنفيذية. فقد نصت المادة 25 من القانون رقم 81 لسنة 2016، على أن "تحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات التقييم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس وصولاً للمنحنى الطبيعي للأداء، وكذا ميعاد وضع تقارير التقييم وكيفية اعتمادها والتظلم منها ومعادلة هذه المراتب بالمراتب المعمول بها في تاريخ العمل بهذا القانون...".

ولكن القانون رقم 81 لسنة 2016، قد نص على اختصاص السلطة المختصة باعتماد تقارير تقييم الأداء، بالنسبة لكافة الموظفين، سواء شاغلي وظائف الإدارية العليا، أو حتى شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها. وبهذا فإن القانون يكون قد وحد الجهة المختصة باعتماد تقارير أداء الموظفين، وهو ما يتضمن عدولاً عما كان عليه الحال في ظل القانون رقم 47 لسنة 1978، الذي كانت لجنة شؤون العاملين تتولى اعتماد تقارير الكفاية بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما دونها، بينما تتولى السلطة المختصة اعتماد بيانات الأداء بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا.

وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية للبحث عن الملامح الأساسية للنظام الإجرائي لتقويم الأداء⁽¹⁾، يتضح الآتي:

أولاً: توحيد القانون الجديد لخطوات تقويم الأداء بالنسبة لجميع الموظفين بالوحدة، سواء من شاغلي وظائف الإدارة العليا، أو الموظفين من الدرجة الأولى فما دونها. فوفقاً لأحكام اللائحة⁽²⁾، يتم توزيع التقارير على التقسيمات الإدارية بالوحدة عن طريق لجنة الموارد البشرية خلال شهري أكتوبر وأبريل، ويتولى الرئيس المباشر إعداد التقارير في النص الأول من شهري نوفمبر ومايو، ويتولى الرئيس الأعلى اعتماد هذه التقارير خلال النصف الثاني من هذين الشهرين، ويتم إرسالها بعد ذلك إلى لجنة الموارد البشرية قبل نهاية هذين الشهرين.

(1) تناولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الأحكام المنظمة لتقويم الأداء في المواد من 67 إلى 87.

(2) نصت المادة 73 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الجديد على أن "تقوم إدارة الموارد البشرية خلال الأسبوع الأخير من شهري أكتوبر وأبريل من كل سنة بتوزيع نماذج تقارير تقويم الأداء على جميع تقسيمات الوحدة، وعلى هذه التقسيمات إعادة التقارير بعد استيفائها في موعد لا يجاوز نهاية شهري نوفمبر ومايو.

ويتم تقويم أداء الموظف مرتين خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة على أن يتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهرين. ويصدر التقرير السنوي لتقويم الأداء خلال شهر يونيو من كل سنة، ويحسب وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقويم الأداء المنصوص عليهما في الفقرتين السابقتين".

وتنص المادة 70 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، على أن "تعد إدارة الموارد البشرية بالوحدة سجلاً إلكترونيًا أو ورقياً للأداء الوظيفي لكل موظف يدون فيه الرئيس المباشر كل ثلاثة أشهر الملاحظات التي تعكس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف وفقا لمهام وظيفته، وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات .

ويستعين الرئيس المباشر بهذا السجل عند إعداد تقارير تقييم الأداء، ويكون أساسا في البت في التظلمات التي يقدمها الموظفون في نتائج تقارير تقييم الأداء الخاصة بهم".

ويهدف النص السابق إلى تأكيد ضمانة الموضوعية في إعداد التقارير. فتقويم أداء الرئيس المباشر للموظف يتعين أن يجد له إجمالاً ما يسانده في السجل الذي تحدثت عنه المادة رقم 70 من اللائحة. وغني عن البيان أن السجل السابق يمكن الرئيس الأعلى، ومن فوقه لجنة شئون العاملين، من إحكام الرقابة الإدارية على سلامة تقدير الرئيس المباشر لأداء المرؤوس، وهو بهذه المثابة يلعب دوراً هاماً في عملية إعداد التقارير. على أن أهمية هذا السجل لا تتوقف عند عملية إعداد التقارير فقط، وإنما يلعب كذلك دوراً هاماً في التظلم من التقرير؛ فلجنة التظلمات بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما دونها، أو السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية، تباشر عملها في الفصل في التظلمات إنطلاقاً مما ورد بهذ السجل.

وعلى الرغم من حرص المشرع في القوانين السابقة على أن تستند عملية تقييم مستوى أداء الموظف إلى وقائع ومعلومات وملاحظات ثابتة كتابة، عن طريق النص على إيداع كل ما يتعلق بالموظف من بيانات ومعلومات خاصة بالموظف وملاحظات متعلقة بعمله وتقاريره السنوية في ملف خدمته⁽¹⁾، وصولاً إلى أفراد سجل لكل موظف يتم تخصيصه لعملية قياس كفاية الأداء في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978⁽²⁾، فإن النص الجديد الوارد باللائحة يحقق عدداً من المزايا؛ فهو يتميز أولاً بشموله لجميع الموظفين بما فيهم شاغلي وظائف الإدارة العليا. كما أنه يتميز بالتفصيل سواء فيما يتعلق بعملية التدوين التي يتعين أن تتم كل ثلاثة أشهر، أو حتى طبيعة الملاحظات التي يتعين تدوينها. كما أنه يتميز أخيراً بالوضوح في الإشارة إلى أهمية هذا السجل في عملية إعداد التقارير أو البت في التظلمات التي يقدمها الموظفون للجنة التظلمات.

ومع ذلك فإن وجود سجل خاص لأداء الموظف لا يمنع الإدارة من الاستعانة بوقائع أخرى لم ترد في هذا السجل في عملية إعداد التقارير. فوفقاً لقضاء مستقر

(1) انظر نص المادة 29 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، وكذلك نص المادة رقم 28 من قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، وكذلك نص المادة 15 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971.

(2) انظر نص الفقرة الثانية من المادة رقم 28 قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، التي تنص على أن "ويكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي لتقرير الكفاية، وذلك من واقع السجلات والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض ونتائج التدريب المتاح، وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء".

من قبل المحكمة الإدارية العليا في ظل القوانين السابقة، فإن " جهة الإدارة لا تتقيد بأن يكون مصدرها الوحيد في قياس الأداء البيانات المستمدة من السجلات، وإنما يجوز أن تستقي قياسها ممن أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء، ويدخل في ذلك ما يتوافر لدى الرؤساء من معلومات عن الموظف بحكم رئاستهم واتصالهم بعمله"⁽¹⁾.

ثانياً: تتولى السلطة المختصة اعتماد التقارير النهائية السنوية بالنسبة لكافة الموظفين المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية. فيصدر التقرير السنوي لتقويم الأداء خلال شهر يونيو من كل عام، بعد اعتماده من قبل السلطة المختصة، ويحسب وفقاً لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقريره لتقويم الأداء النصف سنوي السابق الإشارة إليهما. والنظام السابق يسري بالنسبة لتقويم أداء شاغلي وظائف الإدارة العليا والموظفين العاديين.

وما سبق إنما يعني اعتماد النظام الإجرائي لتقارير تقويم الأداء لمبدأ آلية التقرير النهائي ؛ فهو عبارة عن متوسط مجموع درجات التقريرين النصف سنوي السابق التي يتم إعدادها عن الموظف خلال شهري نوفمبر ومايو.

ثالثاً: غموض أحكام اللائحة فيما يتعلق بدور لجنة الموارد البشرية التي حلت محل لجنة شؤون العاملين في القانون الجديد، في الرقابة الموضوعية على سلطة

(1) انظر، المحكمة الإدارية العليا، رقم 1675 لسنة 36 ق.ع، بتاريخ 22 فبراير 1992، مشار إليه لدى د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، 171.

الرؤساء في إعداد التقارير، سواء بالنسبة للموظفين من شاغلي وظائف الإدارة العليا، أو حتى بالنسبة للموظفين من شاغلي الدرجة الأولى فما دونها. فالبين من أحكام اللائحة أن لجنة الموارد البشرية تعمل كمنظم للخطوات الإجرائية لعملية التقييم، ابتداءً من إرسال التقارير للرؤساء المباشرين، واعتمادها من قبل الرؤساء في المستوى الأعلى، ثم ردها إلى لجنة الموارد البشرية التي تتولى عرضها على السلطة المختصة لاعتمادها. ولكن نصوص القانون الواردة بباب تقييم الأداء، وكذلك اللائحة التنفيذية للقانون، لم يجعلها للجنة الموارد البشرية أي دور في اعتماد هذه التقارير قبل عرضها على السلطة المختصة. وما سبق من شأنه طرح التساؤل حول حقيقة الدور الممنوح للجنة الموارد البشرية في اعتماد هذه التقارير من الناحية الموضوعية، وحول حقيقة الدور الذي يمكن للسلطة المختصة أن تلعبه في ظل القانون الجديد في الرقابة على موضوعية التقارير؟

والسبب في طرح هذه التساؤلات السابقة، ما سبق الإشارة إليه من أن لجنة شئون العاملين، التي حلت محلها لجنة الموارد البشرية في القانون الجديد، قد تم في الأصل إدخالها كضمانة لموضوعية التقارير، بخلق رقابة إدارية داخلية على سلطة الرؤساء في تقييم المرؤوسين. ومن ثم فمن المنطقي أن تحل لجنة الموارد البشرية محل لجنة شئون العاملين في هذا الاختصاص. يضاف إلى ما سبق أن أحد الأهداف الأساسية من استبدال لجنة الموارد البشرية بلجنة شئون العاملين، يتمثل في استجابة المشرع الجديد للمستجدات في علم الإدارة في اعتبار أن عملية التقييم تعد عملية فنية إدارية، وهي بهذا الوصف يتعين أن تخضع لرقابة الجهة المختصة

بالعمليات الإدارية الفنية من الناحية الموضوعية، وهي لجنة الموارد البشرية. وأخيرًا، فإن هناك سبب ثالث يضاف إلى السببين السابقين، يتعلق بمدى تحقيق ضمانة إضافية في الرقابة على موضوعية التقارير من خلال منح السلطة المختصة الاختصاص باعتماد تقارير تقييم الأداء بالنسبة لكافة الموظفين المخاطبين بأحكام هذا القانون. فالسلطة المختصة بحكم تأهيلها من جهة، وبما يناط بها من اختصاصات من جهة أخرى، قد تبدو غير مؤهلة من الناحية الإدارية لممارسة هذا الدور بالنسبة لكل موظفي الوحدة.

وفي مقام الإجابة عن التساؤل السابق طرحه، فإننا نبادر إلى تأكيد اختصاص لجنة الموارد البشرية في القانون الجديد بالرقابة من الناحية الموضوعية على تقديرات الرؤساء: الرئيس المباشر والرئيس الأعلى، للمرؤوسين من المستوى الأول (ب) فما دونه. وينبع هذا الاختصاص من نص المادة 4 من القانون 81 لسنة 2016، التي تحدد بصفة عامة اختصاصات لجنة الموارد البشرية، بنصها في الفقرة الثانية على اختصاصها " بالنظر في التعيين في الوظائف من المستوى الأول (ب) فما دونها، ومنح العلاوات لشاغلها ونقلهم خارج الوحدة واعتماد تقارير تقييم أدائهم، واقتراح البرامج والدورات التدريبية اللازمة لتنمية الموارد البشرية، وتغيير مفاهيم الوظيفة وثقافتها وتطوير أساليب العمل ورفع معدلات الأداء، وغير ذلك مما يُحال إليها من السلطة المختصة".

أما عن دور السلطة المختصة في اعتماد تقارير تقييم الأداء للمرؤوسين من المستوى الأول (ب) فما دونه، فتبينه الفقرة التالية من المادة الرابعة بنصها على أن " وترسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال أسبوع لاعتمادها، فإذا لم تعتمدها ولم تُبدِ اعتراضًا عليها خلال ثلاثين يومًا من تاريخ وصولها اعتبرت نافذة .

أما إذا اعترضت على اقتراحات اللجنة كلها أو بعضها، فيتعين أن تُبدي الأسباب المبررة لذلك كتابةً وتُعيد ما اعترضت عليه للجنة للنظر فيه على ضوء هذه الأسباب، وتُحدد لها أجلًا للبت فيه، فإذا انقضى هذا الأجل دون أن تبدي اللجنة رأيها اعتبر رأي السلطة المختصة نافذًا، أما إذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الأجل المحدد، ترسل اقتراحاتها إلى السلطة المختصة لاتخاذ ما تراه بشأنها ويعتبر قرارها في هذه الحالة نهائيًا .

وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية اختيار أعضاء اللجنة ونظام العمل بها".

ومن جماع النصوص السابقة، فإن مراحل إعداد تقارير تقييم الأداء من المستوى الأول (ب) فما دونه، تبدأ بإعداد التقرير من الرئيس المباشر، واعتماده من الرئيس الأعلى، ثم اعتماده من قبل لجنة الموارد البشرية بالنسبة للتقارير النصف سنوية. أما بالنسبة للتقارير السنوية فتتولى لجنة الموارد البشرية إعدادها بحساب متوسط مجموع التقريرين نصف السنويين، وتتولى بعد ذلك عرضها على السلطة المختصة التي تتولى بدورها اعتمادها. واعتماد هذه الأخيرة لتقارير تقييم الأداء السنوية يكون

صراحةً، أو ضمناً بمرور مدة الثلاثين يوماً دون أن تعترض عليه السلطة المختصة كتابةً مع بيان أسباب الاعتراض.

والحقيقة أن مقتضيات الوضوح كانت تقتضي تخصيص مادة باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لوصف المراحل السابقة بطريقة صريحة وواضحة، بما يحول دون احتمالات اللبس والغموض، كما كان عليه الحال في ظل القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015⁽¹⁾.

أما بالنسبة للعاملين من المستوى الأول (أ) وهو مستوى شاغلي وظائف الإدارة الإشرافية، وكذلك الحال بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، فإننا لا نجد في نصوص القانون أو اللائحة ما يمكن الاستناد إليه لتأسيس سلطة لجنة الموارد البشرية في اعتماد هذه التقارير. ومن ثم فإن دورها يكون كمنظم إجرائي فقط لعملية

(1) من الجدير بالذكر أن المادة 73 من اللائحة التنفيذية لقرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، بإصدار نظام الخدمة المدنية، كانت تنص بشأن تقارير تقييم الأداء للموظفين من غير شاغلي الوظائف القيادية والتنفيذية، على أن " 1. يعد التقرير السنوي لتقييم أداء الموظف من غير شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية وفقاً للإجراءات الآتية:

2. يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي خلال الأسبوع الأول من شهر يونيو، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض، والمرسل إليه من إدارة الموارد البشرية .

يعرض التقرير السنوي على الرئيس الأعلى لتقرير ما يراه، وله تعديل التقرير بقرار مسبب، بعد المناقشة مع الرئيس المباشر .

3. يعرض التقرير السنوي على لجنة الموارد البشرية للنظر في اعتماده من السلطة المختصة، ولأي منهما تعديل هذا التقرير بقرار مسبب".

إرسال التقارير واستقبالها وعرضها على السلطة المختصة لاعتمادها، دون أن يكون لها اختصاص باعتمادها أو تعديلها. ويكون التصور الإجرائي لتقارير تقييم أدائهم على النحو التالي: أولاً ترسل لجنة الموارد البشرية التقارير إلى الرئيس المباشر الذي يتولى إعدادها، ثم يتولى الرئيس الأعلى اعتمادها، ويرسلها للجنة الموارد البشرية التي تتولى حفظها في حالة التقارير نصف السنوية، دون أن يكون لها اختصاص باعتمادها أو تعديلها. وبالنسبة للتقارير السنوية تتولى لجنة الموارد البشرية إعدادها عن طريق حساب متوسط مجموع التقريرين النصف سنويين، وتعرض التقرير السنوي على السلطة المختصة لاعتماده. والاعتماد في هذه الحالة يتعين أن يكون صريحاً بالنظر لغياب النص الذي يمكن الاعتماد عليه لتأسيس الاعتماد الحكمي.

ونرى أن النظام الإجرائي لتقارير تقييم الأداء بالنسبة للموظفين من المستوى الأول (أ)، وشاغلي وظائف الإدارة العليا، يمكن أن يكون محللاً للنقد. وينبع هذا النقد من عدم وجود لجنة جماعية يمكنها ممارسة الرقابة على تقدير الرؤساء، بما يسهم في توفير ضمانات الموضوعية في التقدير. ومن الجدير بالذكر أن اللائحة التنفيذية للقرار بقانون 18 لسنة (1) 2015، بإصدار نظام الخدمة المدنية، كانت تنص على

(1) كانت المادة 74 من اللائحة التنفيذية للقرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، بإصدار قانون الخدمة المدنية، تنص بشأن إعداد تقارير تقييم الأداء لشاغلي الوظائف القيادية، على أن " يعد التقرير السنوي لتقييم أداء الموظف من شاغلي وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية وفقاً للإجراءات الآتية :

تدخل لجنة شاغلي الوظائف القيادية، إلا أن المشرع الجديد لم يجعل لهذه اللجنة دورًا في تقييم أداء شاغلي وظائف الإدارة العليا، تاركًا الأمر لتقدير الرؤساء الإداريين: الرئيس المباشر، الرئيس الأعلى، السلطة المختصة. وهو ما يعني غياب ضمانات تدخل لجنة جماعية. ومن ثم فإننا نرى ضرورة النص إما على اختصاص لجنة الموارد البشرية باعتماد تقارير الرؤساء الأعلى في شأن شاغلي وظائف الإدارة العليا، أسوة بما عليه الحال بالنسبة للموظفين من المستوى الأول (ب) فما دونه، وهو ما يبدو أكثر اتساقًا مع الاتجاهات الجديدة التي تبناها المشرع في قانون الخدمة المدنية بالنظر إلى عملية تقييم الأداء على أنها عملية فنية متخصصة، وإما النص على تدخل لجنة شاغلي الوظائف القيادية كما كان عليه الحال في ظل سريان القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، وهو ما من شأنه توفير ضمانات تدخل لجنة جماعية ذات خبرة ودراية في المسائل المتعلقة بالوظائف القيادية.

-
1. يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي خلال الأسبوع الأول من شهر يونيو، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض ، والمرسل إليه من إدارة الموارد البشرية .
 2. يعرض التقرير السنوي على لجنة وظائف الإدارة العليا والإدارة التنفيذية لتقرير ما تراه، ولها تعديل التقرير بقرار مسبب، بعد المناقشة مع الرئيس المباشر .
 3. يرفع التقرير السنوي إلى السلطة المختصة للاعتماد، ولها تعديل هذا التقرير بقرار مسبب".

الفصل الثاني

ضمانة الإخطار المسبق

وسوف نتولى أولاً عرض موقف المشرع في القوانين السابقة تجاه الإخطار بأوجه القصور كضمانة خاصة، ثم نعرض ثانياً لموقف المشرع الجديد في تعميم هذه الضمانة.

أولاً: موقف المشرع في القوانين السابقة

إن تتبع تطور النظام الإجرائي لقياس أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة يؤكد اتجاه متنامي من قبل المشرع إلى إحاطة عملية القياس بالعديد من الضمانات الإجرائية. ولعل من أبرز الضمانات الإجرائية التي اتجه المشرع إلى تقريرها ضرورة إخطار العامل الذي يقل مستوى أدائه عن المستوى المطلوب بأوجه النقص في هذا الأداء أولاً بأول قبل وضع التقرير النهائي. والمقصود هنا ليس علانية التقارير بمعنى إعلان التقرير لمن صدر بشأنه، وإنما ضمانة أخرى سابقة عن الإعلان ومستقلة عنه. فضمانة الإخطار تعد سابقة حتى على إعداد التقارير.

وتجد هذه الضمانة جذورها فيما قرره المادة رقم 28 من قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، بنصها على أنه " في حالة ما إذا تبين للرئيس أن مستوى أداء عامل دون المتوسط يجب أن يُلقت نظره كتابةً مع ذكر المبررات وضم ذلك إلى ملف العامل".

ولكن الضمانة السابقة قد غابت عن القانون رقم 58 لسنة 1971، فلم يورد لها ذكراً مكتفياً بالنص في المادة رقم 39 من القانون على إخطار العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله، وهو ما يفتح أمامه باب التظلم من التقرير وفقاً لما قررته هذه المادة. وغني عن البيان أن الإخطار الذي تحدثت عنه المادة 39 يختلف عن الإخطار السابق على إعداد التقرير. وقد كان من المنتظر أن تنص اللائحة التنفيذية لهذا القانون على ضمانات الإخطار المسبق، على اعتبار أن المشرع قد نص في عجز المادة رقم 36، على أن "يكون إعداد هذه التقارير وفقاً للإجراءات والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية"، ولكن اللائحة التنفيذية لهذا القانون لم يكتب لها أن ترى النور.

ولكن ضمانات الإخطار المسبق قد عاودت الظهور مرة أخرى مع تبني قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، الذي كان قد نص في النسخة الأولى للمادة 28، على إجراء قياس كفاية الأداء ثلاث مرات على مدار العام قبل وضع التقرير السنوي النهائي⁽¹⁾. وفي هذا الإطار فقد نصت المادة 29 على أنه "يجب إخطار العاملين الذين يرى رؤسائهم أن مستوى أدائهم أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدوري للأداء أولاً بأول".

(1) انظر نص المادة رقم 28 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، قبل تعديلها بمقتضى القانون رقم 115 لسنة 1983.

ولكن سرعان ما عدل المشرع عن القياس الثلاثي ليعود إلى تبني مبدأ أحادية القياس، بمقتضى التعديلات التي تمت في عام 1983. ومع ذلك فقد بقي نص المادة رقم 29 دون تعديل، وهو ما حدا بالقضاء إلى تفسير نص المادة 29 على أنه يقرر ضمانات إجرائية تتمثل في ضرورة إخطار العاملين الذين يقدر رؤسائهم أن مستوى أدائهم أقل من المستوى العادي للأداء بأوجه النقص قبل تقدير كفايتهم. والحقيقة أن الضمانة التي قررها القانون 47 لسنة 1978 على النحو السابق كانت تلعب دوراً هاماً في منازعات إلغاء تقارير الكفاية. فقد اعتبر القضاء أن نص المادة 29 من قانون العاملين المدنيين يقرر ضمانات جوهرية يترتب على إغفالها عدم مشروعية التقرير. وفي المقابل فقد قصر القضاء الإداري الضمانة السابقة فقط على حالة العاملين المزمع تقدير كفايتهم بمرتبة ضعيف فقط، ذلك استناداً إلى نص المادة 29 التي حددت مناط الإخطار المسبق بانخفاض مستوى الأداء عن الأداء العادي⁽¹⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا، رقم 2117 لسنة 42 ق، تاريخ الجلسة 3 / 1 / 1998، مكتب فني 43 رقم الجزء 1، رقم الصفحة 627.

وفي الحكم قررت المحكمة الإدارية العليا أن " المشرع أوجب على جهة الإدارة إخطار العاملين الذين يقدر رؤسائهم أن مستوى أدائهم أقل من المستوى العادي للأداء بأوجه النقص في هذا الأداء قبل تقدير كفايتهم ... ليس من ريب في أن هذا الإجراء إنما يشكل ضمانات جوهرية للعامل حتى يكون على بينة من أمره وتتاح له الفرصة لتدارك ما عسى أن يكون قد شاب أداءه من نقص فتتحقق بذلك المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للعامل في الوقت ذاته - هذا الإجراء الذي أوجبه المشرع يكون إجراءً جوهرياً يترتب على إغفاله البطلان هذا الالتزام لا يتقل كاهل

ويعن لنا أن نشير إلى اتجاه بعض اللوائح الخاصة إلى تعميم ضمانة الإخطار المسبق على إعداد التقرير بصدد أوجه التقصير أو النقص أو التراخي في أداء العمل التي يمكن أن يكون لها أثر سلبي على تقييم المرؤوس من قبل الرئيس، بغض النظر عن التقدير المزمع منحه للعامل. وقد اعتبر القضاء أن الأمر يتعلق بضمانة خاصة تختلف عن تلك المقررة بمقتضى القانون العام رقم 47 لسنة 1978، وأن هذه الضمانة الخاصة تستهدف "تبصير العامل بما اعتري أداءه من نقص أو هم أو خمول أو فتور همة مما أدى إلى هبوط فى مستواه عما كان عليه من قبل، وذلك حافزاً لهم للارتقاء بمستوى الأداء والنهوض به". وفي هذه الحالة فقد اعتبر القضاء أن الإخطار بأوجه التقصير أو النقص أو التراخي في أداء العاملين المخاطبين باللوائح التي تقرر هذه الضمانة يعد بمثابة ضمانة جوهرية لصحة التقرير، في حال اتجاه الإدارة إلى الاعتماد على العناصر السابقة في إعداد تقارير الكفاية أيًا كان التقدير المزمع منحه للعامل (1).

الإدارة إلا فى حالة تقدير الرؤساء أن مستوى الأداء يقل عن المستوى العادى فلا تلتزم بواجب الإخطار إلا بالنسبة إلى العاملين المزمع تقدير كفايتهم بمرتبة ضعيف دون سواهم".

(1) يراجع على سبيل المثال ، المحكمة الإدارية العليا، رقم 605 لسنة 41 ق.ع، بتاريخ 24 أبريل 1999، بشأن لائحة العاملين بالهيئة العامة للخدمات البيطرية. وفي هذا الحكم قررت المحكمة الإدارية العليا أن " المادة 29، 32 من لائحة العاملين بالهيئة الصادرة بالقرار الوزارى رقم 751 لسنة 1987 أن جميع العاملين بالهيئة العامة للخدمات البيطرية يخضعون لتقييم كفايتهم وذلك بوضع تقرير الكفاية لشاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها وبقياس كفاية الأداء

ثانيًا موقف المشرع الحالي في تعميم ضمانة الإخطار

إخطار الموظف بأوجه النقص يمثل ضمانة جوهرية. بغرض تقرير قدر أكبر من الضمان بالنسبة للعاملين المدنيين، فقد اتجه المشرع في قانون الخدمة المدنية إلى تبني ضمانة إخطار العامل أولاً بأول، بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف في مستوى أدائه قبل إعداد تقارير تقييم الأداء.

ففي أعقاب النص في المادة رقم 70 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على التزام إدارة الموارد البشرية بالوحدة بتخصيص سجل إلكتروني أو ورقي للأداء الوظيفي لكل موظف يدون فيه الرئيس المباشر كل ثلاثة أشهر الملاحظات التي تعكس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف وفقاً لمهام وظيفته، وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات، فقد نصت

بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، ويتعين على الرئيس المباشر إخطار العامل أولاً بأول بأوجه النقص والتقصير والتراخي في أدائه لعمله فذلك حكماً مغايراً لما جاء بالمادة 29 من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 من وجوب إخطار العامل بأوجه القصور والنقص إذا كان مستوى أدائه أقل من مستوى الأداء العادي أما من يحصل على مرتبة جيد -وهي مرتبة ليست أقل من مستوى الأداء العادي - فليس ثمة التزام على الجهة الإدارية بإخطاره بأوجه القصور في الأداء حسبما استقر عليه قضاء هذه المحكمة، فإن القاعدة الواردة بالمادة 32 من لائحة العاملين بالهيئة المشار إليها تستهدف الصالح العام وذلك بتبصير العامل بما اعترى أداءه من نقص أو هم أو خمول أو فتور همة مما أدى إلى هبوط في مستواه عما كان عليه من قبل وذلك حافزاً لهم للارتقاء بمستوى الأداء والنهوض به فإذا لم تقم الجهة الإدارية بإخطار العامل بذلك قبل وضع التقرير أو بيان الأداء فأنها تكون قد خالفت قاعدة جوهرية وهو ما يترتب بطلان التقرير أو بيان الأداء".

المادة 71 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن " يخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونياً أو ورقياً أولاً بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف ليعمل على إزالة أسباب ذلك، وترفق هذه الإخطارات بسجل الأداء الوظيفي".

ونرى أن تعميم ضمانات الإخطار في ظل قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016، يتماشى مع الاتجاهات الحديثة التي تبناها المشرع في القانون الجديد، فأولاً فإن الحكم السابق الذي تبناه المشرع يتماشى أكثر مع منطق التقويم الذي يقوم على إتاحة الفرصة للخاضعين للتقويم لتلافي أوجه القصور في أدائهم، بما يسهم في النهاية في رفع مستوى أداء العامل، ورفع مستوى الأداء الكلي للوحدة. وثانياً فإن الاتجاه إلى تعميم هذه الضمانة يبدو أكثر تماشياً مع الاتجاه بدعم الشفافية كأحد أهم أدوات مكافحة الفساد الإداري، وما تلعبه الشفافية من خلق مناخ من الثقة بين أطراف العملية الإدارية.

وحسباً فعل المشرع الفرعي بالنص على إمكان إخطار العامل ورقياً أو إلكترونياً بأوجه القصور في الأداء، وهو ما يتماشى مع الاتجاه نحو تحديث الأنظمة الإدارية المتبعة لتتجاوب مع المعطيات الجديدة للعصر الراهن، وفي مقدمتها الاتجاه نحو الرقمنة.

وعند هذه النقطة يثور تساؤل حول مدى إمكان اعتبار الإخطار من قبيل الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان تقرير تقويم الأداء الذي يصدر دون مراعاة الضمانة السابقة ؟

والسبب في طرح هذا التساؤل يتعلق بمصدر هذه الضمانة في القانون الجديد، وهو اللائحة التنفيذية، بالمقابل للقوانين السابقة التي كانت تنص عليها في صلب القانون، ومن هذا المنطلق فقد كانت الأحكام القضائية تحرص على تأكيد أن الضمانة السابقة تعد ضمانة جوهرية وتجد مصدرها في القانون، وذلك في إشارة إلى أهمية هذه الضمانة⁽¹⁾.

وبصد الإجابة عن التساؤل السابق طرحه، فإننا نبادر إلى التأكيد على أنه وفقاً لنظرية الإجراءات الجوهرية، فإن العبرة في تقرير جوهرية الإجراء من عدمه، في حالة عدم ترتيب القانون للبطلان صراحةً على تخلف الإجراء، هو موضوع الإجراء نفسه وما إذا كان يتعلق بضمانة مقررة لصالح الأفراد، وليس بالأداة القانونية التي يتم الاستناد إليها في فرض إلزامه. ومن ثم فإننا لا نرى أي غضاضة في اعتبار إجراء الإخطار بأوجه النقص في الأداء من قبيل الإجراءات الجوهرية، ولو ورد النص عليه في اللائحة التنفيذية للقانون.

(1) انظر، حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2117 لسنة 42 ق، بتاريخ 3 يناير 1998، السابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني

إعلان تقارير تقييم الأداء

تردد المشرع في القوانين السابقة بصدد إعلان تقارير تقييم الأداء بين تبني مبدأ السرية ومبدأ العلانية، على أن التطور التشريعي في ظل القوانين السابقة قد انتهى إلى تبني مبدأ العلانية، ليأتي المشرع الجديد بصدد إعلان تقارير تقييم الأداء ليرسم نظام لإعلان التقارير يتسم بالعلانية المطلقة مع الاستفادة من أدوات العصر.

وسوف نعرض في **الفصل الأول** تطور النظام القانوني المصري في سبيل تبني مبدأ علانية التقارير، ثم نتناول في **الفصل الثاني** بيان المستجدات التي جاء بها المشرع الجديد.

الغصن الأول

في القوانين السابقة

تقارير الكفاية بين السرية والعلانية. المقصود بعلانية التقارير إعلان الموظف بتقرير تقويم أدائه، والعناصر التي بني عليها هذا التقييم. وذلك بالمقابلة بنظام سرية التقارير الذي يعني عدم إعلان الموظف بتقرير الكفاية، فلا يخطر به.

ولعلانية تقارير الكفاية مزايا متعددة أفاضت في شرحها، والدفاع عنها، وتحبيذها مؤلفات الفقه المصري⁽¹⁾، والمقارن، وذلك في مواجهة مسالب مبدأ سرية التقارير. ويهدف مبدأ العلانية إلى إعلام الموظف بالتقرير الصادر بشأنه حتى يكون على بينه من أمره، فيقف على جوانب القصور في أدائه فيعمل على تلافيها، وجوانب القوة فيعمل على تعزيزها. كما أن علانية التقارير لها أثر هام في إزكاء روح المنافسة الشريفة بين الموظفين، وهو ما يؤدي إلى حثهم على بذل أقصى درجات الجهد والعطاء، بما يؤدي في النهاية إلى رفع كفاءة الجهاز الإداري ككل⁽²⁾. وهو

(1) يراجع في هذا الشأن على سبيل المثال، أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 304 : د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، مرجع سابق، ص 87: د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 197.

(2) د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 266.

ما يسهم في النهاية في ضمان فاعلية هذا النظام بتحقيق النتائج التي من أجلها تم وضعه.

علاوة على ما سبق، فإن إعلان الموظف بتقرير تقييم الأداء يلعب دورًا هامًا في خلق مناخ من الشفافية في الإطار الإداري، بما للشفافية من أثر في مكافحة الفساد الإداري. ومن ثم فإن الإعلان يعد أحد ضمانات الموضوعية في عملية التقييم. إذ أن الموظف يمكنه التظلم من التقرير على الوجه المحدد قانونًا، في حالة انحراف التقارير عن غايتها، باتجاه الإدارة إلى إساءة استعمال السلطة، وذلك باستعمالها بغرض المحاباة أو التنكيل بالموظف. فعلم الرئيس الإداري أن تقييمه سوف يتم إعلانه للموظف، وأن الموظف سيكون له التظلم من هذا التقرير أمام الجهة التي يحددها القانون، سوف يجعل الرئيس الإداري حريصًا على الموضوعية.

ولكن في المقابل فإن مبدأ العلانية يمكن أن يؤدي إلى إمكانية إشعال الخلافات بين الرؤساء المنوط بهم وضع التقارير من جهة، ومرؤوسيه من جهة أخرى. كما أنه يمكن أن يؤدي إلى شغل الرؤساء بالرد على تظلمات مرؤوسيه التي تجادل في التقارير، وهو ما قد يعيق تفرغهم لمباشرة المهام الإدارية الأخرى الموكلة إليهم⁽¹⁾.

(1) د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، مرجع سابق، ص 623.

أما بالنسبة لوضع مبدأ العلانية في النظام الإجرائي الحاكم لتقارير الكفاية في مصر⁽¹⁾، فقد انطلق المشرع من مبدأ العلانية المطلقة لتقارير الكفاية في القانون موظفي الدولة 210 لسنة 1951، بتقرير حق الموظف في الحصول على نسخة من التقرير السنوي المقدم عنه⁽²⁾. ثم ما لبث المشرع أن عدل عن مبدأ العلانية المطلقة ليتبنى مبدأ السرية المطلقة، بمقتضى القانون 579 لسنة 1953. وذلك بالنظر للعيوب التي كشفت عن تبني مبدأ العلانية المطلقة⁽³⁾. ثم حاول المشرع التخفيف من مبدأ السرية المطلقة الذي اعتنقه ليتبنى مبدأ السرية النسبية، ليقرر بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون 73 لسنة 1957، ضرورة إعلان الموظف الذي يتم تقدير أدائه بمرتبة ضعيف بصورة من تقرير تقويم أدائه. وقد احتفظ المشرع بمبدأ السرية النسبية في القانون 46 لسنة 1964⁽⁴⁾، وكذلك القانون رقم

(1) يراجع بصفة خاصة في تطور الوضع التشريعي لنظام كفاية الأداء بين السرية والعلانية، : د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 261 وما بعدها: د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 218.

(2) نصت المادة 31 من قانون نظام موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، في نسختها الأولى، على أن " يعطى الموظف صورة من التقرير السنوي المقدم عنه. ولمن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف الحق في تقديم ما يكون لديه من ملاحظات في خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه التقرير".

(3) يراجع د. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، 623.

(4) نصت المادة 32 من القانون رقم 46 لسنة 1964، على أن " يُعلن العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من إعلانه به ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه ويجب أن يتم ذلك قبل أول مايو".

58 لسنة 1971⁽¹⁾. وقد عدل المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، عن مبدأ السرية النسبية ليعود إلى اعتناق مبدأ العلانية المطلقة. فقد نصت المادة رقم 30 من القانون رقم 47 لسنة 1978، على أن "تعلن وحدة شئون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال".

(1) نصت المادة 39 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، على أن "يخطر العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله ويجوز له أن يتظلم من هذا التقرير إلى لجنة شئون العاملين خلال شهر من تاريخ إعلانه به على أن يفصل في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ويكون قرارها نهائياً. ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه.

الفصل الثاني

في القانون الجديد

الهدف من تقرير تقييم الأداء لا يمكن أن يتحقق إلا بإعلانه للموظف العام. نصت المادة (26) من قانون الخدمة المدنية على أن " تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة". وتحقيقاً لهذا الهدف فقد نصت المادة 80 من اللائحة التنفيذية للقانون على أن " تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقييم أدائه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة .

وفي حالة إعلان الموظف ورقياً وامتناعه عن تسليم صورة من تقرير تقييم أدائه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأثر على أصل التقرير بذلك" .

فالهدف من تقرير تقييم الأداء لا يمكن أن يتحقق إلا بإعلانه للموظف العام ؛ فمن جهة، تبدو أهمية احترام قاعدة وجوب إعلان الموظف بتقرير تقييم الأداء الصادر بشأنه في ضوء خطورة النتائج التي تترتب على تقارير تقييم الأداء.

ونلاحظ على النص السابق في اللائحة، علاوة على الاتجاه نحو تبني النظم الحديثة في الإعلان، ضبطه الدقيق لعملية الإعلان بالنظر إلى خطورة النتائج التي تترتب على إجراء الإعلان. فنص اللائحة السابق يتيح الإعلان إلكترونياً أو ورقياً. وفي الحالة الأولى يكفي بإرسال التقرير على البريد الإلكتروني للعامل الذي تتيحه له

الوحدة. أما في الحالة الثانية، فإن إدارة الموارد البشرية بالوحدة يتعين عليها، باعتبارها الجهة التي يقع عليها عب الإعلان، إثباته. وذلك بالحصول على توقيع الموظف بما يفيد استلام الموظف لصورة من التقرير، أو بالتأشير بامتناع الموظف عن الاستلام على أصل التقرير الذي رفض الموظف استلام نسخة منه.

ويترتب على ما سبق أن تقرير تقييم الأداء لا يمكن أن ينتج آثاره في مواجهة الموظف العام ولا يحتج به عليه، إلا بتحقيق الإعلان على النحو الذي تفصله اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

الفرع الثالث

التظلم من التقارير

يترتب على إعلان الموظف بتقرير تقييم أدائه انفتاح آلية التظلم من التقرير. ويهدف نظام التظلم من تقارير تقييم الأداء إلى خلق نوع من الرقابة الذاتية على الإدارة في تقييم أداء المرؤوس بالنظر إلى الآثار الخطيرة التي ترتبها التقارير. هذا علاوة على المزايا التي يمكن أن تعود على الموظف والإدارة من خلال آلية التظلم التي قد توفر على الموظف ولوج طريق الطعن القضائي وهو ما يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت والجهد.

ويرجع الفضل لقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، في رسم ملامح آلية واضحة للتظلم من تقارير الكفاية، ولكن هذه الآلية كانت تعاني من بعض مظاهر القصور، وهو ما حاول المشرع الجديد تداركه، وإن كان النظام الإجرائي للتظلم من تقارير تقييم الأداء بحاجة إلى بعض المراجعة.

وسوف نتناول في الغصن الأول موقف المشرع في القانون السابق، ثم نتناول في الغصن الثاني موقف المشرع الجديد من آلية التظلمات.

الغصن الأول

موقف المشرع في القانون السابق

إن تتبع نظام التظلم من التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس الأداء، يوضح أن المشرع كان قد خطى خطوة هامة في التأسيس لآلية للتظلمات تتسم بالوضوح. ولعل من أبرز التعديلات التي أدخلها القانون رقم 47 لسنة 1978، النص على لجنة للتظلمات بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها، مناظرة للجنة شؤون العاملين في تكوينها من ثلاثة من كبار موظفي الوحدة ومن عضو تختاره اللجنة النقابية، ومستقلة عنها عضوياً، تتولى النظر في التظلمات التي يقدمها الموظفين من شاغلي الدرجة الأولى فما دونها⁽¹⁾. وعندما نص المشرع على

(1) نصت المادة 30 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، في أعقاب تعديلها بالقانون رقم 115 لسنة 1983، على أن " تعلن وحدة شؤون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شؤون العاملين بحسب الأحوال.

وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه.

ويكون تظلم العاملين شاغلي الوظائف العليا من البيانات المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة.

ويكون تظلم باقي العاملين إلى لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاث من كبار العاملين من لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت.

إخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا لنظام بيانات الأداء بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 115 لسنة 1983، فقد نص المشرع على أن يكون تظلم العاملين من شاغلي وظائف الإدارة العليا إلى السلطة المختصة.

أما عن النظام الإجرائي للتظلم، فوفقاً لنص المادة 30 المعدلة بالقانون رقم 115 لسنة 1983، فيكون تظلم العامل خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه، ويبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً.

ولا يعتبر بيان تقييم الأداء أو التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

وقد رسم القانون رقم 47 لسنة 1978، الآلية التي تحكم مباشرة لجنة التظلمات لعملها. وبذلك يكون المشرع قد أكمل ملامح النظام الحاكم للتظلم من تقارير الكفائية، الذي كان قد بدأه المشرع بالقانون رقم 58 لسنة 1971.

ولعل من أبرز المآخذ على نظام التظلمات من تقارير الكفائية في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، نص المشرع على أن يكون يقدم تظلم شاغلي وظائف الإدارة العليا عن بيانات الأداء التي تقدم عنهم إلى السلطة المختصة ؛

ويبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً.

ولا يعتبر بيان تقديم الأداء أو التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

وهو ما يعني أن الجهة المختصة باعتماد تقارير بيانات الأداء هي ذاتها التي تتولى نظر التظلمات والبت فيها. ومن ثم فإن نظام التظلمات بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا لم يكن يضمن تدخل لجنة تكفل الحياد والموضوعية.

الفصل الثاني

موقف المشرع في القانون الجديد

على منوال النظام الإجرائي للتظلم في القانون السابق، فقد نسج المشرع الجديد أحكام التظلم في قانون الخدمة المدنية. فقد أعطت المادة 26 من قانون الخدمة المدنية للموظف الحق في أن يتظلم من تقرير تقييم الأداء الصادر بشأنه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه. وقد غايرت هذه المادة بين الموظفين شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية من جهة، وغيرهم من الموظفين من جهة أخرى. فنصت هذه المادة على أن " ويكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة. ويكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتُشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت".

وقد أوجبت المادة 26 على الجهة المقدم إليها التظلم أن تُبت فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويكون قرار السلطة المختصة، أو اللجنة السابق الإشارة إليها، نهائياً. وقد اعتبر القضاء أن عدم البت في التظلم خلال تلك المدة بمثابة قرار حكمي برفض التظلم، وهو ما يمكن صاحب الشأن من اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء التقرير.

ولا يُعتبر تقرير تقييم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

وفي المقابل فقد تولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تفصيل النظام الإجرائي الحاكم، سواء من ناحية كيفية تقديمه للتظلم من تقارير تقييم الأداء⁽¹⁾ ودور لجنة الموارد البشرية في قيد التظلم⁽²⁾، أو من ناحية كيفية مباشرة اللجنة لعملها والسلطات الممنوحة لها وكيفية الفصل في التظلمات⁽³⁾، أو إعلان المتظلم بنتيجة تظلمه⁽⁴⁾. ولعل من أبرز الضمانات الإجرائية التي نصت عليها اللائحة

(1) انظر المادة رقم 82 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، التي تنص على أن " للموظف أن يتظلم من تقرير أدائه، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه به، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض.

ويكون تظلم الموظف من شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية إلى السلطة المختصة، ويكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة التظلمات المنصوص عليها في المادة (26) من القانون.

وعلى إدارة الموارد البشرية أن تمسك سجلاً لتدوين التظلمات المقدمة من تقارير تقييم الأداء، وأن تسلّم الموظف المتظلم صورة من تظلمه بعد التأشير عليه بما يفيد تسلّم الأصل".

(2) فقد نصت المادة 82 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أن " يكون للجنة التظلمات أمين تختاره السلطة المختصة من بين موظفي إدارة الموارد البشرية، يقوم بتلقي التظلمات وقيدها في السجل المنصوص عليه في المادة السابقة حسب أسبقية ورودها".

(3) انظر المادة رقم 83 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية التي تنص على أن " تكون مداورات لجنة التظلمات سرية، ولها استيفاء ما تراه لازماً من بيانات ومعلومات من الموظف أو رئيسته المباشر أو رئيسته الأعلى أو إدارة الموارد البشرية، إضافة إلى مراجعة سجل الأداء الوظيفي الخاص بالموظف خلال السنة السابقة للتظلم".

(4) أوجبت المادة 84 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية إعلان المتظلم بنتيجة تظلمه والأسباب التي بنيت عليها هذه النتيجة، بنصها على أن " تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف

التفذية ضرورة أن يكون قرار اللجنة مسببًا، وضرورة إعلان العامل المتظلم بنتيجة تظلمه وبالأسباب التي بني عليها خلال 15 يومًا من تاريخ صدوره.

وولعل أبرز ما يلاحظ على النظام الإجرائي للتظلمات الوارد باللائحة، اتجاه المشرع الفرعي إلى اعتماد الوسائل التكنولوجية بصدد عملية تسجيل التظلمات ومعاملتها وإعلان نتيجة الفصل فيها. وعلى الرغم من الوضوح الذي أتت به اللائحة التنفيذية في بيان كيفية التظلم من تقارير تقييم الأداء، فإننا نرى أن النظام الخاص بتظلمات شاغلي وظائف الإدارة العليا في حاجة إلى إعادة النظر، لاسيما وأن القانون الحالي لم يمنح سلطة نظر التظلم للجنة محايدة. فسلطة البت في التظلم هي نفسها التي تتولى اعتماد التقارير الصادرة من الرؤساء. وتبدو الحاجة إلى ضرورة تدخل لجنة محايدة لفحص التظلمات بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا على وجه الخصوص بالنظر إلى أن القانون لم يجعل لمثل هذه اللجنة دورًا في اعتماد التقارير الصادرة بشأنهم، وذلك على خلاف الحال بالنسبة لموظفي الدرجة الأولى فما دونها والتي تختص لجنة الموارد البشرية باعتماد تقارير تقييم

اللكترونيًا أو ورقياً بنتيجة تظلمه من تقرير تقييم أدائه، والأسباب التي بنيت عليه، وذلك خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ البت في تظلمه.

وفي حالة إعلان الموظف ورقياً وامتتاعه عن تسلّم صورة من تقرير نتيجة تظلمه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأشّر على أصل التقرير بذلك".

الأداء الصادر من الرؤساء الإداريين بشأنهم، كما تختص لجنة التظلمات بالنظر في التظلمات التي يقدمونها بصدد هذه التقارير.

خاتمة الفصل الأول

يتضح من مجمل العرض السابق أن نظام تقويم الأداء الوارد في قانون الخدمة المدنية الجديد يعبر عن بزوغ سياسة جديدة في مجال إدارة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة. هذه السياسة تستهدف إحداث تطوير شامل في منظومة إدارة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة، بتبني نظام جديدة تتواءم مع النظم التي أثبتت فاعليتها في القطاع الخاص. هذه النظم تبدو أكثر قدرة على الاستجابة لتحديات العصر. وبهذا يلحق النظام القانوني المصري بركب الحكمة التي تعزوا للقانون الإداري المقارن.

ومن المنظور السابق يتبدا تبني نظام لإدارة الموارد البشرية بالوحدات المخاطبة بقانون الخدمة المدنية كأحد أبرز أدوات التحديث، بما يتضمنه ذلك من دلالات بتحول نظرة المشرع قبالة اعتبار إدارة العنصر البشري بمثابة مسألة فنية متخصصة يتعين تنظيمها على أسس عملية. ويعتبر نظام تقويم الأداء الجديد بمثابة وساطة العقد في هذه المنظومة الجديدة في إدارة العنصر البشري.

أما تأثير هذه السياسة الجديدة على التنظيم القانوني لنظام تقويم الأداء الوارد بالقانون الجديد، فإننا سنلاحظ اتجاه المشرع الجديد إلى الإستفادة من الخبرة المصرية السابقة في مجال قياس كفاية الأداء التي تكونت على مدار فترة زمنية

ناهزت الخمسة والستون عامًا. وفي هذا الإطار نلحظ اتجاه المشرع إلى رسم ملامح نظام لقياس الأداء يحقق اعتبارات الشمول والواقعية والمرونة والدقة، في إطار إجرائي يتميز بهيمنة فكرة الضمان. وذلك مع الاتجاه إلى الاستفادة من أدوات التي أفرزتها الثورة التكنولوجية الحديثة في تدعيم فكرة الضمان.

وعند هذه النقطة يثور التساؤل حول مدى قدرة نظام تقويم الأداء الجديد على تحقيق أهدافه في النهوض بكفاءة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة على أرض الواقع. بعبارة أخرى حول مدى قدرة النظام الجديد على تحقيق عنصر الفاعلية.

والحديث عن هذا العنصر الأخير يرتبط بالآثار التي ترتبها عملية القياس في الحياة المهنية للموظف، وهو ما ينقلنا للفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

آثار التقويم على الترقية

طرح الإشكالية: النظام الجديد للترقيات من منظور فاعلية نظام تقويم الأداء. يصبح تقرير تقويم الأداء نهائياً بانقضاء ميعاد الخمسة عشر يوماً المحددة للتظلم منه في حالة عدم تقديمه، أو بالبت في التظلم من قبل لجنة التظلمات على النحو السالف بيانه، أو بمرور 60 يوماً على تقديم التظلم دون إجابة من قبل اللجنة المعنية. وعندئذ، يتحول تقرير تقويم الأداء إلى قرار إداري نهائي، ويتم إيداعه في ملف خدمة الموظف. والقرار النهائي بتقويم الأداء يرتب العديد من الآثار القانونية⁽¹⁾.

وقد سبقت الإشارة إلى أن قياس مستوى أداء المعاملين لا يعد غرضاً في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق أغراض شتى، يأتي في مقدمتها التعرف الدقيق على مهارات وإمكانات العامل الذي تستخدمه الإدارة بغرض الاستفادة من ذلك في الإقدام على الإجراءات الإدارية المختلفة التي تتدرج تحت مسمى إدارة العنصر البشري، وهو ما سبق الإشارة إليه في الفصل الأول الخاص بماهية نظام تقويم الأداء. ومن منظور العلاقة بين قياس الأداء والإجراءات المختلفة التي تستهدف

(1) يراجع نص المادة 85 من اللائحة التنفيذية للقانون.

إدارة العنصر البشري يتضح أن نظام قياس الأداء يلعب دورًا هامًا في الحياة المهنية للموظف العام.

وفي هذا الصدد يشير الفقه إلى أن نظام تقويم الأداء بما يرتبه من آثار في المستقبل المهني للعامل، سواء سلبية أو إيجابية، يلعب دورًا هامًا في استنهاض هم العاملين الخاضعين لهذا النظام وحثهم على بذل أقصى جهد ممكن، بما ينعكس على مستوى الأداء الكلي كما وكيفًا.

وهكذا فإن العلاقة التي يقيمها النظام القانوني بين نظام قياس مستوى الأداء والآثار التي تترتب في الحياة المهنية للعامل، تلعب دورًا هامًا في فاعلية نظام قياس مستوى الأداء، بمعنى قدرة نظام قياس مستوى الأداء على تحقيق الأغراض التي من أجلها قد تم وضعه. ويأتي في مقدمة هذه الأغراض الإقدام على الإجراءات التي تهدف إلى إدارة العنصر البشري على أسس علمية سليمة، وكذلك استنهاض هم العاملين بما يؤدي إلى رفع مستوى الأداء الفردي كما وكيفًا.

ومن المنظور السابق فقد حرص المشرع المصري عبر القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة، ابتداءً من القانون رقم 210 لسنة 1951، وصولاً إلى القانون رقم 47 لسنة 1978، على الربط بطريقة مباشرة بين التقارير التي تتمخض عنها عملية القياس والعديد من الإجراءات الإدارية الهامة، ويأتي في مقدمتها الترقيات والعلاوات والاستمرار في الخدمة.

وعند دراسة الآثار التي يربتها النظام الجديد لقياس مستوى أداء العاملين المدنيين بالدولة، في ظل الفلسفة الجديدة السابق بيانها في الفصل الأول التي تهدف إلى تحقيق الاستفادة القصوى من العنصر البشري الذي تستخدمه الإدارة في رفع مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة وذلك في إطار رؤية شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإننا نلاحظ في القانون الجديد اتجاهًا قويًا نحو مضاعفة فاعلية نظام تقويم الأداء من خلال تعظيم الآثار التي ترتبها تقارير تقويم الأداء في الحياة المهنية للموظف بالمقارنة مع القوانين السابقة. وذلك في إطار عملية إعادة صياغة الآليات المختلفة للوظيفة العامة.

وتتبدأ الملاحظة السابقة بوضوح، على وجه الخصوص، في ضوء دراسة العلاقة بين النظام الجديد لتقويم الأداء ونظام الترقية الجديد الوارد بالقانون رقم 81 لسنة 2016، من منظور مقارن مع القوانين السابقة.

فمن المعلوم أن نظام الترقيات يلعب دورًا هامًا في نظرية الوظيفة العامة، فهو أحد العناصر الأساسية للمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة. ويقوم هذا التصور للوظيفة العامة على اعتبارها مهنة يباشرها العامل على نحو دائم، من خلال انتظامه في سلم للدرجات الوظيفية، ينقل بينها الموظف عن طريق الترقى. وبالنظر إلى أن الترقية ترتبط في العادة بالعديد من المزايا المادية والأدبية، فإن نظام الترقيات يعد أحد أهم الأدوات التي يمكن أن تلجأ إليها الإدارة لرفع مستوى أداء العاملين واستنهاض هممهم.

وقد حرص المشرع في القوانين المتعاقبة الحاكمة للوظيفة العامة ابتداءً من القانون رقم 210 لسنة 1951، وصولاً إلى قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، على الربط بين آلية الترقيات وبين تقارير الكفاية، على اعتبار أن هذه التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس الأداء بالوحدة من المفترض أن تكون ترجمة أمينة لمستوى أداء العامل، لاسيما بالنظر إلى الضمانات التي حرص المشرع على إحاطة عملية القياس بها. ومن ثم فإن التعويل على هذه التقارير في تحديد مدى استحقاق الموظف للترقية يوفر أحد الضمانات الموضوعية في إجراء الترقيات.

ولعل أبرز ملامح الربط بين نظام تقارير الكفاية وآلية الترقيات تتبدا في منح الترقية بالاختيار للموظف الذي تظهر تقارير كفاية أدائه تميزه الشديد بحصوله على أعلى مراتب الكفاية، في مقابل منع الترقية عن الموظف الذي تظهر هذه التقارير عدم أدائه لعمله بجد بحصوله على أدنى مراتب الكفاية. وهو ما يعني أن تقارير الكفاية يمكن أن تلعب دوراً إيجابياً في منح الترقية بالاختيار، ويمكن أن تلعب دوراً سلبياً في منع الترقية بالأقدمية.

وفي المقابل فإن الدراسات الإدارية قد أظهرت محدودية فاعلية تقارير الكفاية، وذلك بالنظر إلى أمرين: الأول يتمثل في العدد المحدود نسبياً من الترقيات على مدار الحياة المهنية الطويلة. وينبع هذا العامل من طريقة تقسيم المستويات الوظيفية والتي تحصر هذه المستويات في عدد محدود. والثاني يتمثل في العلاقة الضعيفة بين تقارير الكفاية والترقيات، بمعنى أن الأثر الإيجابي للتقارير على الترقية

التمثل في منح الترقية بالاختيار، أو حتى السلبي المتمثل في منع الترقية بالأقدمية، يترتب في عدد محدود من الحالات.

وقد حاول المشرع الجديد التغلب على مشكلة الفاعلية المحدودة لتقارير تقييم الأداء عن طريق التعظيم من دور الترقيات في الحياة المهنية للموظف بإتباع طريقتين. الأول يتمثل في إعادة صياغة التقسيمات الوظيفية بما يؤدي إلى مضاعفة عدد مرات الترقية في الحياة المهنية للعامل. أما العامل الثاني فيتمثل في إعادة صياغة القواعد الحاكمة للترقيات على ضوء مبدأ الجدارة، ولو على حساب مبدأ الأقدمية الذي كان يلعب دوراً متبايناً في الترقية بنوعيتها: بالأقدمية والاختيار. وفي هذا الإطار فقد عول المشرع الجديد على تقارير تقييم الأداء بصفة أساسية في إثبات مدى توافر عنصر الجدارة.

وفي مقام دراسة الآلية الجديدة للترقيات من منظور فاعلية نظام تقييم الأداء ووصولاً إلى تقييمها، فإن دراسة الدور التقليدي الذي لعبته تقارير الكفاية في ظل القوانين السابقة في تشكيل ملامح نظام الترقيات في القانون المصري، يتبدا كخطوة ضرورية للإحاطة بمدى قدرة النظام الجديد للترقيات على تحقيق عنصر الفاعلية لنظام تقييم الأداء الجديد.

ولهذا فسوف نتولى في **المبحث الأول** بيان تطور نظم الترقية في القوانين السابقة ودور تقارير الكفاية في تشكيل ملامحها، ثم نتولى في **المبحث الثاني** معالجة الأحكام الجديدة الخاصة بتعظيم دور تقارير تقييم الأداء في مجال الترقيات.

المبحث الأول

تطور نظم الترقية في ظل القوانين السابقة

تتبدأ دراسة الملامح العامة لنظام الترقية في القانون المصري وبيان العلاقة التقليدية التي حرص المشرع على إقامتها بين الترقية وتقارير الكفاية في ظل قوانين التوظيف السابقة، ابتداءً بقانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، وانتهاءً بقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، بمثابة خطوة ضرورية للإحاطة بالتغييرات التي استحدثها المشرع في القانون الجديد في سبيل توفير أكبر قدر من الفاعلية لنظام تقويم الأداء.

فنظام الترقية يلعب دورًا بالغ الأهمية في نظرية الوظيفة العامة. فالترقيات تحقق من الناحية الإدارية العديد من الاعتبارات الضرورية لفاعلية الإدارة، بمعنى قدرة الجهاز الإداري للدولة على إنجاز مهامه بكفاءة. وفي مقدمة هذه الاعتبارات يأتي عنصر: الكفاءة في أداء العمل، والرضاء الوظيفي.

ويجد تنظيم الترقيات في النظام القانوني المصري جذوره في تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر الذي انتهى إلى عدد من التوصيات في سبيل ضبط آلية الترقيات وتوجيهها ناحية تحقيق اعتبارات الفاعلية في الإدارة⁽¹⁾. وفي هذا الإطار

(1) يراجع على وجه الخصوص بصدد أسس تنظيم الترقية في القانون المصري، د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 215 وما بعدها.

يأتي اقتراح إجراء الترقية بناءً على عاملي: الكفاءة والأقدمية. وبناءً على هذين العاملين جرت القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة في مصر على التمييز بين نوعين من الترقية: الترقية بالأقدمية، والترقية بالاختيار.

وقد حرص المشرع في قوانين التوظيف المتعاقبة السابقة على القانون رقم 81 لسنة 2016، على إقامة علاقة بين الترقيات ونظام قياس كفاية الأداء. وتتبدأ هذه العلاقة في التعويل على تقارير كفاية الأداء في إثبات عنصر الكفاءة اللازم في الترقية بالاختيار، وكذلك في منع الترقية بالأقدمية عن الموظف الذي تثبت التقارير أن كفايته في أداء عمله أقل من المستوى المطلوب.

وسوف نتناول في **المطلب الأول** أسس تنظيم الترقية في النظام القانوني المصري إنطلاقاً من الاعتبارات المتصلة بفاعلية الإدارة، ثم نسلط في **المطلب الثاني** الضوء على الدور الذي لعبته تقارير الكفاية في تشكيل ملامح نظم الترقية في القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة.

المطلب الأول

تنظيم الترقية إنطلاقاً من الفاعلية

تلعب الترقية أدوراً متعددة في إطار نظرية الوظيفة العامة. فالترقيات تعد أحد المكونات الأساسية للمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة الذي يعتنقه النظام القانوني المصري. ومن الناحية الإدارية، فإن الدراسات الأكاديمية تضطرد على الإشارة إلى أن الترقية يمكن إذا ما أحسن استخدامها، أن تلعب دوراً بالغ الأهمية في استنهاض همم الموظفين. وذلك بالنظر لما يرتبط بها من مزايا مادية وأدبية. ومن المنظور القانوني تعد الترقية أحد أهم الإجراءات في الحياة المهنية للموظف العام، لما يترتب عليها من تعديل في المركز القانوني للموظف.

ومن هنا كان حرص النظام القانوني المصري على تبني تنظيم قانوني للترقية يعمل على تحقيق اعتبارات شتى تصب في مجملها في فاعلية الإدارة⁽¹⁾، وذلك بالاستفادة مما أفرزته الدراسات التي استهدفت تقويم حال الجهاز الإداري للدولة. وفي هذا الإطار يأتي تبني النظام القانوني المصري ابتداءً من القانون رقم 210 لسنة 1951، لتنظيم قانوني للترقيات يراعي اعتبارات الكفاءة والأقدمية، وربط كل من نوعي الترقية بالتقارير التي تتمخض عنها عملية قياس كفاية الأداء. وقد احتفظ المشرع في قوانين التوظيف المتعاقبة بالملاح العامة لهذا التنظيم. وسوف نتناول

(1) انظر بصفة عامة بصدد العلاقة بين نظم الترقية وفاعلية الإدارة، د. أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق.

في الفرع الأول بيان الأبعاد المتعددة التي تعمل الترقية على تحقيقها في إطار
نظرية الوظيفة العامة، ثم نتناول في الفرع الثاني أسس تنظيم الترقية في القانون
المصري.

الفرع الأول

الأبعاد المتعددة للترقية

عن نظام الترقيات ودوره في نظرية الوظيفة العامة. تعد نظرية الوظيفة العامة أحد النظريات العابرة لمجال الدراسات القانونية، فهي تشكل موضوعًا هامًا مشتركًا للعديد من مجالات الدراسات الإنسانية. فكما أن هذه النظرية تعد أحد أبرز نظريات القانون الإداري، فهي كذلك أحد أبرز موضوعات علم الإدارة العامة، وهي أيضًا أحد الموضوعات الأساسية لعلم الاجتماع، وإن كان لكل زاويته التي يهتم بها. والترقية باعتبارها أحد موضوعات الوظيفة العامة التقليدية، قد نالت جانبًا كبيرًا من اهتمام هذه الدراسات.

ومن المنظور القانوني⁽¹⁾، فإن الترقية هي إجراء ينقل الموظف بمقتضاه من درجة وظيفية أدنى إلى أعلى في سلم التدرج الوظيفي، وهي بهذه المثابة يترتب عليها تعديل في المركز القانوني للموظف. والترقية ترتبط في أساسها بمزايا ذات طبيعة

(1) لمزيد من التفصيل حول الترقية، د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص 161 وما بعدها: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 716: د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص 98: د. أنور رسلان، الوسيط في القانون الإداري، ج 2، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 216.

أدبية، كما أنها ترتبط في العادة بمزايا مالية⁽¹⁾. وتعرف المحكمة الإدارية العليا الترقية بأنها " ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك بتقلد الموظف لوظيفة تعلق وظيفته في مجال الاختصاص وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي"⁽²⁾.

ووفقاً للمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة⁽³⁾، فإن الترقية هي إجراء طبيعي في حياة الموظف الوظيفية. ويقوم المفهوم الأوروبي على النظر إلى الوظيفة العامة

(1) من الجدير بالذكر أن مفهوم الترقية يعد أحد الموضوعات الخلافية في فقه القانون العام في مصر. ويدور هذا الخلاف حول مدى ضرورة أن يصاحب الترقية زيادة في اختصاصات الموظف المرقى من عدمه. فيرى جانب من الفقه الاكتفاء بترقية الموظف لدرجة وظيفية وهو ما نميل إليه، في حين يتجه جانب آخر إلى ضرورة أن يصاحب هذا الترفيع إلى درجة أعلى زيادة في السلطات والمسئوليات الوظيفية.

انظر في عرض هذا الخلاف، د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 20 وما بعدها.

(2) المحكمة الإدارية العليا رقم 819 لسنة 9 ق.ع، بتاريخ 21 من نوفمبر سنة 1965، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية عشرة - (من أول أكتوبر سنة 1965 إلى آخر يونيه سنة 1966) - ص 41: المحكمة الإدارية العليا، رقم 1061 لسنة 14، بتاريخ 17 يونيو 1976، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، المكتب الفني، ج4، ص 3796 .

(3) انظر في التفرقة بين المفهوم الأوروبي للوظائف العامة والمفهوم الأمريكي الذي يقوم على النظر للوظائف العامة على أنها عمل مؤقت يؤدي في نفس الإطار القانوني الذي يحكم عقود

باعتبارها مهنة ينتظم فيها الشخص في سلم للدرجات، ويقضي الموظف حياته المهنية منقلاً بين هذه الدرجات، وذلك في إطار علاقة قانونية ذات طبيعة تنظيمية تتسم بالدوام والاستقرار.

وتضطر الأبحاث الإدارية على الإشارة إلى أهمية نظام الترقيات في مجال الوظائف، وإلى تعدد الأدوار التي يمكن أن يلعبها في هذا الإطار⁽¹⁾.

فالمزايا المادية التي ترتبط بالترقية تدفع الموظف إلى مضاعفة الجهد المبذول منه في سبيل الحصول عليها. ومن هذا المنظور فإن ربط الترقية بالكفاءة التي يظهرها الموظف في أداء أعمال وظيفته، يسهم إلى أبعد الحدود في النهوض بكفاءة العنصر البشري الذي تستخدمه الإدارة، عن طريق استنهاض همم الموظفين في إطار تنافسي للفوز بالترقية. وهو ما يؤدي إلى تحفيز القدرة على التجديد والابتكار بالجهاز الإداري للدولة. ومن المنظور السابق فإن نظام الترقيات يعد أحد أبرز أدوات سياسة الثواب والعقاب في مجال الكفاءة في أداء العمل الوظيفي، وذلك فيما يجاوز الأخطاء المسلكية التي يهتم بها النظام التأديبي.

القانون الخاص، د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 25.

(1) يراجع في هذا الشأن، د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 26: د. أحمد صقر عاشور، إدارة القوى العاملة: الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي، بيروت، الدار الجامعية، 1986، ص 50.

كما أن الترقية من المنظور التنافسي السابق، من شأنها تصعيد الأكفاء إلى قمة الهرم الوظيفي. ومن ثم تتولى الكفاءات المناصب العليا بالجهاز الإداري للدولة، وهو ما من شأنه النهوض بكفاءة هذا الجهاز.

علاوة على ما سبق، فإن نظام الترقيات يلعب دورًا هامًا في تحقيق الرضا الوظيفي⁽¹⁾، بما لهذا الأخير من أثر في استنهاض همم الموظفين ودفعهم إلى التفاني في العمل، وهو ما سينعكس بالإيجاب على الموظف نفسه، وعلى المرفق الذي يعمل به، وعلى المجتمع الذي يعيش فيه. فمن الناحية المعنوية، فإن إحساس الموظف بالرضا الناتج عن شعوره بالتقدير في وسطه المهني، سوف يدفعه إلى زيادة الجهد المبذول في العمل، بحثًا عن مزيد من التقدير الذي ينمي لديه الشعور بالرضا، وهو ما سيؤدي إلى زيادة إنتاجية الموظف كمًا. كما أن نظام الترقيات له أثر كبير على الجانب الكيفي في أداء العمل، فالموظف في سبيل الحصول على الترقية سيكون على استعداد لبذل أقصى جهد لتطوير مهاراته، وهو ما سيزيد من جانب الكفاءة في العمل، وهو ما سيؤدي بالتبعية إلى التحسين من جودة الأداءات التي تقدمها المرافق العامة في سبيل إشباع الحاجات الأساسية للمجتمع. وهو ما سينعكس في النهاية على انطباعات جمهور المتعاملين مع المرافق العام

(1) د. صبري جبلي أحمد عبد العال، الأجور الحافزة ودورها في تحقيق الرضا الوظيفي لدى الموظف العام في النظامين الإداري الوضعي والشريعة الإسلامية، العدد 43 الجزء الرابع، ص 721 وما بعدها.

والمستفيدين من خدماتها، فيساهم في خلق مناخ عام من الرضاء عن أداء المرافق العامة.

وهكذا فمن الناحية الإدارية يتبدا نظام الترقيات باعتباره أحد الأنظمة الأساسية في مجال الوظيفة العامة بالنسبة للدول التي تعتنق المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة، سواء بالنظر إلى صفة الدوام التي تشكل أحد الملامح الرئيسية للنظام الأوروبي للوظيفة العامة، أو حتى بالنظر إلى اعتبارات الفاعلية والكفاءة في الوظيفة العامة. وقد كان للاعتبارات السابقة أثرها على تنظيم الترقية في القانون المصري وتشكيل ملامحها التقليدية.

الفرع الثاني

أسس التنظيم القانوني للترقية في مصر

الاتجاه لضبط سلطة الإدارة في الترقية إنطلاقاً من الدراسات الإدارية. يختلف التنظيم القانوني للترقية من بلد إلى آخر، على أنه يمكن القول بصفة عامة أن منح الترقية في النظم القانونية المعاصرة يرتبط باعتبارين أساسيين: الكفاءة والأقدمية. وتجري النظم القانونية المقارنة على التعويل على كل من الاعتبارين السابقين، وفقاً لما تراه محققاً لأهداف وغايات الإدارة الرشيدة⁽¹⁾.

وإذا تتبعنا تطور التنظيم القانوني للترقية في النظام القانوني المصري، فإننا سنلاحظ أن أول نظام قانوني متكامل للترقيات قد ورد في قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951. فقبل هذا التاريخ يمكن القول بصفة عامة أن الإدارة كانت تتمتع بسلطة تقديرية غاية في الإتساع في إجراء الترقيات، دون وجود ضوابط قانونية عامة ومحددة تحكمها في هذا الشأن، وذلك مع وجود العديد من المحاولات الإصلاحية التي استهدفت تنظيم سلطة الإدارة في الترقية والتي لم يكتب لها أن تعمر كثيراً⁽²⁾.

(1) انظر د. محمد أنس قاسم جعفر، الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 31 وما بعدها.

(2) يراجع على وجه الخصوص، د. محمد أنس قاسم جعفر، الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، ص 215 وما بعدها: د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية

ولعل حاجة الترقية في النظام القانوني المصري إلى إعادة النظر، كانت من أبرز الأسباب التي دعت الحكومة المصرية إلى استقدام الخبراء الأجانب لدراسة أحوال الجهاز الإداري للمملكة المصرية وتقديم توصياتهم بشأن إصلاح هذا الجهاز الإداري. وفي هذا الإطار يندرج تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر السابق الإشارة إليه في مواضع متعددة من هذا البحث⁽¹⁾. فقد احتل إصلاح نظام الترقيات مكاناً بارزاً في تقرير الخبير الإنجليزي، وهو ما انعكس على التنظيم القانوني للترقيات الذي جاء به قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 ؛ فقد تأثر هذا القانون بالتوصيات التي قدمها الخبير الإنجليزي إلى أبعد الحدود.

الإقتراح بإجراء الترقية بناء على معياري الكفاءة والأقدمية. وبصدد الاعتبارات التي يتعين أن تقوم عليها الترقية، فإن تقرير الخبير الإنجليزي قد اقترح في هذا الشأن التعويل على عاملين: الكفاءة والأقدمية. فالكفاءة تهدف إلى رفع مستوى الجهاز الإداري للدولة بتصعيد الأكفاء إلى قمة هذا الجهاز، بما يؤدي إليه ذلك من الارتفاع بمستوى أداء الجهاز الإداري للدولة. وغني عن البيان أن العامل الأساسي في إثبات الكفاءة يتمثل في التقارير التي يعدها الرؤساء بصورة دورية عن أداء مرؤوسيه. على اعتبار أن هذه التقارير تعكس إلى حد بعيد الكفاءة التي يظهرها

والتأديب، مرجع سابق، ص 210 وما بعدها: د.حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 240.

(1) سبق الإشارة إلى تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر في المبحث الأول الخاص بمفهوم تقويم الأداء من الفصل الأول من هذا البحث.

الموظف في عمله اليومي، ومدى استعداده لشغل وظيفة أعلى. وفي المقابل فإن تقرير الخبير الإنجليزي يلفت النظر إلى أن التصور السابق للترقية بناء على معيار الكفاءة يستوجب أن يقضي الموظف حد أدنى من المدة في الدرجة الوظيفية المرقى منها، حتى يمكن بطريقة واضحة الحكم على كفاءته في العمل.

أما عن معيار الأقدمية، فهو يهدف إلى تحقيق أمرين. الأول يتمثل في ضبط معيار الكفاءة. على اعتبار أن الكفاءة التي تعكسها تقارير الرؤساء الدورية قد تتأثر في بعض الأحيان بالعوامل التي قد تبعتها عن الموضوعية ؛ فهي في النهاية تتمخض عن حكم شخصي من قبل الرئيس على أداء المرؤوس. أما عن الأمر الثاني فيتمثل في خلق حالة من الرضاء في الأوساط الوظيفية، وذلك بالنظر إلى الصفة الموضوعية لمعيار الأقدمية. ومع ذلك فإن تقرير الخبير الإنجليزي يلفت الأنظار إلى أن الترقية بناء على معيار الأقدمية ينبغي ألا تشكل حقًا مطلقًا للموظف حتى لا يكون ذلك مدعاة للتراخي والإهمال، وإنما يحق للإدارة حجب الترقية عن الموظف على الرغم من قضاء المدد التي يحددها القانون في حالة ثبوت عدم استحقاقه للترقية، سواء بسبب قلة كفاءته، أو بسبب سوء سلوكه⁽¹⁾.

ولتحقيق المعادلة بين المعيارين السابق الإشارة إليهما، فقد اتجه الخبير الإنجليزي إلى ضرورة تخصيص نسب للترقية بالأقدمية وأخرى للترقية بالكفاءة. وقد كانت

(1) انظر البند رقم 68 و69 من التقرير. مشار إليه أيضًا لدى د. محمد أنس قاسم، نظم الترقية في الوظيفة العامة وآثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 240 و241.

اقتراحات الخبير الإنجليزي بصدد نسب الترقية تميل بصفة عامة إلى التوسعة من الاعتماد على الأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا، في مقابل التوسعة في الاعتماد على الكفاءة بالنسبة للوظائف العليا.

انعكاسات الدراسات الإدارية على التنظيم القانوني للترقية. إنطلاقاً من الدراسات السابقة، فقد اتجه قانون موظفي الدولة 210 لسنة 1951، إلى التمييز بين نوعين من الترقيات: الترقية بالأقدمية، والترقية بالاختيار⁽¹⁾. وتعد الكفاءة والتميز في أداء العمل الوظيفي هي المعيار الأساسي المعول عليه في منح الترقية بالاختيار، في مقابل الأقدمية التي تعد المعيار الأساسي في منح الترقية بالأقدمية. وعلى هذا الأساس يتم التمييز بين الترقية بالأقدمية التي تعد بمثابة إجراء طبيعي في الحياة الوظيفية للموظف متى كان مجداً في أداء عمله، والترقية بالاختيار التي تعد بمثابة مكافأة تمنح للعامل المتميز في أداء وظيفته.

بالإضافة إلى ما سبق فقد اتجه القانون رقم 210 لسنة 1951، إلى إقرار العديد من الضوابط بصدد إجراء الترقيات، سواء العضوية، أو حتى الموضوعية. فمن الناحية العضوية، فقد استلزم القانون عرض الترقيات على لجنة شئون الموظفين، قبل اعتمادها من قبل السلطة المختصة. ويجد هذا الضابط العضوي جذوره في

(1) من الجدير بالذكر أن النظام القانوني المصري قد تردد في الأخذ بنظام الترقية الحتمية لقدامى العاملين بترقية من قضي مدد طويلة في نفس الدرجة الوظيفية دون ترقية، في مقابل حل آخر يتمثل في الاكتفاء بمنح من قضي مدد طويلة دون ترقية علاوة مالية فيما يعرف بالرسوب الوظيفي. انظر د. أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 290.

التوصيات التي انتهى إليها تقرير الخبير الإنجليزي بول سنكر، بإسناد إجراء الترقيات إلى لجان خاصة مشكلة لهذا الغرض بكل وزارة ومصحة⁽¹⁾. أما من الناحية الموضوعية، فقد أقر القانون العديد من الضوابط بشأن الترقية. وفي مقدمة هذه الضوابط يأتي التأكيد على ضرورة أن يستوفي الموظف الإشتراطات الواجب توافرها في الوظيفة المرقي إليها، وأن تكون الترقية إلى الدرجة الوظيفية التالية مباشرة للوظيفة التي يشغلها الموظف، وأن تكون الترقية إلى درجة وظيفية شاغرة وممولة⁽²⁾، وضرورة قضاء الموظف لمدد معينة يحددها القانون في الوظيفة المرقي منها⁽³⁾. هذا بالإضافة إلى خلو الموظف من موانع استحقاق الترقية المتمثلة في توقيع عقوبات تأديبية معينة عليه⁽⁴⁾، أو إحالته إلى المحاكمة التأديبية⁽⁵⁾.

أما عن مسلك المشرع في القوانين التالية، فإنه يمكن القول في الإجمال بأن المشرع قد سار على النهج الذي رسمه القانون 210 لسنة 1951، سواء في تطلب تدخل لجنة شؤون العاملين التي حلت محل لجنة شؤون الموظفين في القوانين التالية، أو التأكيد على ضرورة توافر الضوابط الموضوعية السابق الإشارة إليها. وذلك مع الاتجاه إلى إضافة ضوابط أخرى، مثل اجتياز التدريب الذي تقرره الوحدة

(1) يراجع ما سبق بيانه بصدد في المبحث الأول من الفصل الأول، في بيان انعكاسات الاتجاه نحو الحوكمة على تبني لجنة الموارد البشرية كبديل عن لجنة شؤون العاملين.

(2) المادة 33 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

(3) المادة 34 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

(4) انظر المواد 103 و104 و105 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

(5) انظر المادة رقم 106 من القانون رقم 210 لسنة 1951.

الذي أخذ في الظهور ابتداءً من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971⁽¹⁾، وكذلك تخويل السلطة المختصة الحق في تطلب إشتراطات إضافية للترقية بالاختيار، وفقاً لظروف وطبيعة نشاط كل وحدة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين، وهي الضوابط التي أقرها قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978⁽²⁾.

السلطة التقديرية للإدارة. بالنظر إلى أن الإدارة تعد هي الأقدر على تحديد مدى استحقاق الموظف للترقية، فإن القضاء قد انتهى إلى الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في تحديد مدى استحقاق الموظف للترقية. وتعد السلطة التقديرية للإدارة مفروضة بحكم طبيعة المجال محل الدراسة. وذلك على اعتبار أن الترقية ترتبط بالعديد من الإشتراطات، وتتطلب انتقاء العديد من الموانع، وتقترب في العادة بتبعات مالية يقع على عاتق الإدارة عبء تدبيرها. ومن ثم فقد انتهى الفقه والقضاء إلى الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في الإقدام على إجراء حركة الترقيات، وفي تحديد من تشملهم هذه الحركة، وذلك في إطار عام من احترام قواعد المشروعية التي توجب تقييد الإدارة بالضوابط التي يقرها القانون في هذا الشأن.

وبصدد السلطة التقديرية للإدارة في مجال الترقية، تقرر المحكمة الإدارية العليا في مبدأ مستقر لها أن " مدى صلاحية العامل للوظيفة أو الدرجة التي سيرقى إليها

(1) انظر المادة رقم 15 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971.

(2) انظر نص الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة رقم 37 من القانون رقم 47 لسنة 1978.

هو أمر متروك لسلطة الإدارة تباشره بحسب ما تلمسه فيه من الصفات والمزايا وما تأنسه فيه من كفاية، وما يتجمع لديها عن ماضيه من عناصر تساعد على الحكم على ذلك وتجعلها مطمئن إلى حسن اختيارها له. وتقدير الإدارة في هذا الشأن له اعتباره وهي تستقل به دون معقب عليها إذا ما خلا من الانحراف ولم يقترب بأي وجه من وجوه إساءة استعمال السلطة⁽¹⁾.

وفي المقابل فإن استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية غالبًا ما يرتبط بها تخوفات نابعة من إمكانية إساءة استعمال هذه السلطة في تحقيق أغراض لا تمت للصالح العام بصله، وهو ما فطن إليه المشرع والقضاء. ومن هنا يبدو اتجاه المشرع والقضاء نحو إحاطة استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في مجال الترقيات بالعديد من الضوابط التي تكفل الحد من إمكانية إساءة استخدامها. هذه الضوابط تتمخض في النهاية عن ضمانات للموظف العام على اعتبار أن المجال الذي تستعمل فيه الإدارة سلطتها في الترقية بالاختيار يرتبط، على نحو أو آخر، بالحقوق المهنية

(1) المحكمة الإدارية العليا، رقم 1577 لسنة 7 القضائية، جلسة 16 من أبريل سنة 1967، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية عشرة - العدد الثاني (من منتصف فبراير سنة 1967 إلى آخر سبتمبر سنة 1967) - ص 925.

لمزيد من التفصيل حول هذه القاعدة وتطبيقاتها، يراجع على سبيل المثال، م. إبراهيم سيد احمد، شريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري في شرح قانون مجلس الدولة في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا، القاهرة، ناس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2014، ص 154 وما بعدها.

للموظف. فالالتزام بالإدارة بترقية الأكفاء بالاختيار يعد حقًا للأكفاء، وفقًا للقواعد القانونية التي يتحدد على أساسها الكفاءة، وذلك متى قررت الإدارة استعمال سلطتها التي قرر لها القانون في الترقية بالاختيار. كما أن التزام الإدارة بترقية الأقدم يعد حقًا له، متى انتفت بشأنه الموانع. وهكذا فإن نطاق السلطة التقديرية المعترف بها للإدارة في مجال الترقية يضيق، رويدًا رويدًا، مفسحًا المجال لرقابة قضائية أشد قوة.

وعلى معياري الكفاءة والأقدمية سوف نركز بحثنا في المطلب الثاني المخصص لبيان الدور التقليدي لنظام الكفاية في رسم ملامح الترقية في النظام القانوني المصري.

المطلب الثاني

الدور التقليدي لنظام الكفاية في تشكيل ملامح الترقية

العلاقة الوثيقة بين نظام الترقيات ونظام قياس كفاية الأداء . حاول المشرع على مدار القوانين المتعاقبة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة ضبط سلطة الإدارة التقديرية في إجراء الترقيات بنوعيتها. وذلك بطبيعة الحال مع اختلاف نطاق هذه السلطة بحسب نوع الترقية. ولعل من أبرز الضوابط التي اتجه المشرع إلى إقرارها، إقامة علاقة وثيقة بين الترقية والتقارير التي تتمخض عنها عملية قياس كفاية الأداء، وذلك بالنسبة لنوعي الترقية. فالضمانات التي حرص المشرع على إحاطة نظام الكفاية بها تكفل إلى حدٍ بعيد صفة الموضوعية في القياس والبعد عن التحكم والأهواء ؛ ومن ثم فيمكن النظر للتقارير التي تتمخض عن عملية القياس على أنها تتضمن ترجمة أمينة لمستوى أداء العامل لواجبات وظيفته. فالجدارة التي هي مناط استحقاق الترقية بالاختيار يتعين أن تعكسها تقارير الكفاية. كما أن الجدية التي تتبدا بمثابة شرط لاستحقاق الترقية بالأقدمية يؤدي تخلفه إلى منعها، يتعين هي الأخرى أن تعكسها تقارير الكفاية. وفي هذا الإطار يندرج أثر التقرير المانع للترقية بالاختيار والمانع للترقية بالأقدمية.

على أن الكفاءة التي تعكسها تقارير الكفاية لم تكن المعيار الوحيد الذي عول عليه المشرع في هذا الشأن، فقد اتجه النظام القانوني إلى الاعتداد بالأقدمية كمعيار

تكميلي يلجأ إليه للمفاضلة بين المستحقين للترقية بالاختيار، وكمعيار أساسي يلجأ إليه في منح الترقية بالأقدمية.

وسوف نتناول في الفرع الأول أثر تقارير الكفاية في مجال الترقية بالاختيار، ثم نتناول في الفرع الثاني أثر تقارير الكفاية في مجال الترقية بالأقدمية.

الفرع الأول

الترقية بالاختيار

سوف نتناول أولاً دور الجدارة الذي تعكسه تقارير الكفاية في منح الترقية بالاختيار، ثم نتناول ثانياً دور الأقدمية كميعار تكميلي يلجأ إليه لفض التزامم بشأن استحقاق الترقية بالاختيار، مع بيان تراجع دور الأقدمية في القانون رقم 47 لسنة 1978.

الغصن الأول

دور تقارير الكفاية في استحقاق الترقية بالاختيار

اعتبار تقارير الكفاية العامل الرئيسي في منح الترقية بالاختيار. إذا صوبنا نظرنا ناحية التشريع، فإننا سنلاحظ أن المشرع قد حاول في قوانين التوظيف المتعاقبة ضبط سلطة الإدارة في تحديد عوامل التميز والجدارة التي تؤهل الموظف للحصول على الترقية بالاختيار. وذلك خشية من إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في الترقية بالاختيار أو الانحراف بها في محاولة تحقيق أغراض لا تمت للصالح العام بصلة. ولما كانت التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس أداء الموظف، بما أحاطها القانون من ضمانات تستهدف تحقيق عنصر الموضوعية والواقعية في عملية القياس ونتيجتها، فإن المشرع في قوانين التوظيف المتعاقبة قد اتجه إلى التعويل على هذه التقارير باعتبارها العنصر الرئيسي في منح الترقية بالاختيار.

ومن هذا المنظور تظهر بوضوح الصلة بين نظام قياس الأداء والترقية بالاختيار ابتداءً من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، الذي اشترط في المادة رقم 40 في نسختها الأولى⁽¹⁾، تقدير كفاية الموظف بمرتبة جيد في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية. وذلك في وقت كانت فيه درجة جيد أعلى مراتب قياس

(1) يراجع نص المادة 40 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 قبل تعديلها بالقانون

رقم 73 لسنة 1957

الأداء⁽¹⁾. ثم ما لبس المشرع أن اشترط الحصول على مرتبة ممتاز في السنتين السابقتين على الترقية⁽²⁾، وذلك في أعقاب إعادة صياغة مراتب الأداء بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 73 لسنة 1957 والتي اعتبرت مرتبة ممتاز أرقى مراتب التقدير التي يمكن أن تتمخض عنها عملية قياس الأداء⁽³⁾.

وقد حرص المشرع في القوانين التالية للقانون 210 لسنة 1951، على الربط بين الترقية بالاختيار والحصول على أعلى مراتب الكفاية في آخر سنتين سابقتين على الترقية بالاختيار، حتى تحولت القاعدة السابقة إلى أحد أبرز الملامح التقليدية لنظام الترقية في القانون المصري. ولم يخرج المشرع عن القاعدة السابقة إلا في نظام قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964⁽⁴⁾، الذي نظر إليه على أنه

(1) يراجع نص المادة 30 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، قبل تعديلها بالقانون رقم 73 لسنة 1957. وقد كانت هذه المادة تحدد مراتب الكفاية بثلاث تقديرات : جيد، متوسط، ضعيف.

(2) يراجع المادة 40 / 2 المعدلة بمقتضى القانون رقم 73 لسنة 1957، بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة.

(3) انظر المادة 30 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، المعدلة بالقانون رقم 73 لسنة 1957. وقد حددت هذه المادة مراتب الكفاية بأربعة على النحو التالي: ممتاز أو جيد أو مرضي أو ضعيف.

(4) نصت المادة 21 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، على أنه " تكون الترقيات بالأقدمية المطلقة لغاية الترقية إلى الدرجة الثالثة أما الترقيات من الدرجة الثالثة وما فوقها فكلها بالاختيار للكفاية مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية". ومن ثم فإن المادة السابقة لم تقيد جهة الإدارة في التقدير بالاختيار بتقدير معين، ولا حتى بتتابع الحصول على التقدير، مفسحة المجال في تحديدهما إلى السلطة التقديرية لجهة الإدارة. ويعد التقيد بالأقدمية في

يتضمن تراجعًا عن الاتجاه الإصلاحى السابق الذى بدأه القانون رقم 210 لسنة 1951، وهو ما كان محلًا للانتقادات الفقية⁽¹⁾. وقد كان من نتيجة هذه الانتقادات أن عاد المشرع ليقرر بوضوح قاعدة الربط بين الترقية بالاختيار والحصول على أعلى مراتب الكفاية. وهو ما يتضح من مطالعة أحكام القانون رقم 58 لسنة 1971⁽²⁾، والقانون رقم 47 لسنة 1978⁽³⁾، والقرار بقانون رقم 81 لسنة 2015⁽⁴⁾، والقانون رقم 81 لسنة 2016⁽⁵⁾.

وعلى الرغم من اتجاه المشرع ابتداءً من القانون رقم 58 لسنة 1971، على النص على تخويل الإدارة ممثلة في السلطة المختصة سلطة إقرار ضوابط إضافية للترقية بالاختيار بناء على اقتراح شئون العاملين بما يتماشى مع ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة، فإن القضاء قد اتجه إلى ضبط السلطة التقديرية للإدارة في مجال الترقية

ذات مرتبة الكفاية بمثابة القيد الوحيد الذى أورده هذا القانون على سلطة الإدارة في الترقية بالاختيار.

(1) يراجع على وجه الخصوص، د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 280 متن وهامش.

(2) انظر المادة رقم 15 من القانون رقم 58 لسنة 1971.

(3) انظر المادة رقم 37 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978.

(4) انظر المادة رقم 29 من القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015.

(5) انظر المادة رقم 29 من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016.

بالاختيار بخمسة قيود⁽¹⁾. الأول يكمن في أن السلطة التقديرية التي تمنحها المادة السابقة للإدارة تنقيد في كل الأحوال بما ورد في القانون من شروط صلاحية وشروط تفضيل، وفي مقدمة شروط الصلاحية ضرورة الحصول على مرتبة الكفاية المؤهلة للترقية بالاختيار⁽²⁾. أما القيد الثاني فيتمثل في ضرورة أن تكون هذه

(1) تقرر المحكمة الإدارية بصدد سلطة الإدارة في فرض شروط إضافية أنه " ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة جرى على أنه ولئن كانت المادة 37 من القانون رقم 47 لسنة 1978 بعد أن حددت الشروط القانونية للترقية بالاختيار، أجازت للسلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين إضافة بعض الضوابط للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة إلا أن مناط مشروعية هذه الضوابط يتوقف على (1) ألا يكون من شأن هذه الضوابط الإخلال بالشروط القانونية للترقية بالاختيار التي أوردها المشروع صراحة بالنص سواء أكانت شروط صلاحية أو شروط تفضيل. (2) أن تكون هذه الضوابط من العموم والتجريد بحيث لا تقتصر على فئة أو فئات من العاملين دون غيرهم (3) ألا يكون من شأن الضابط المضاف إضافة مانع من موانع الترقية إلى الموانع الواردة على سبيل الحصر في القانون (4) أن تكون معلومة لدى أصحاب الشأن ليحددوا مراكزهم القانونية في ضوءها (5) أن يتفق الضابط المضاف مع ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة ويتغير بين الوحدات تبعاً لذلك. ذلك أن الضوابط الإضافية للترقية بالاختيار ينبغي أن تلتزم حدود الحق إذا ما توافرت مقوماته بحيث لا تتقلب ستار يطوي الحق ويهدده.

المحكمة الإدارية العليا، رقم 2205 لسنة 31 ق.ع، بتاريخ 12 مايو 1991، مجلس الدولة، المكتب الفني، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السادسة والثلاثون، العدد الثاني (من أول مارس سنة 1991 إلى آخر سبتمبر سنة 1991) - ص

1212

(2) يسير قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " تقارير الكفاية التي يجرى وضعها سنوياً لا غنى لدى الترقية بالاختيار التزاماً بصريح النص، وأنه لا مفر من الرجوع إلى يوضع منها خلال

الضوابط من العموم والتجريد بحيث لا تقتصر على فئة أو فئات من العاملين دون غيرهم. والقيود الثالث يتمثل في ألا يكون من شأن الضابط المضاف إضافة مانع من موانع الترقية إلى الموانع الواردة على سبيل الحصر في القانون. والقيود الرابع يقتضي أن تكون الشروط والضوابط الإضافية معلومة لدى أصحاب الشأن ليحددوا مراكزهم القانونية في ضوءها. أما الخامس والخامس والأخير فينبع من أن هذه الضوابط الإضافية التي تتجه الإدارة إلى فرضها في مجال الترقية بالاختيار يتعين أن تتماشى مع طبيعة الترقية بالاختيار من جهة، وأن تكون نابعة من طبيعة نشاط وظروف العمل بالوحدة من جهة أخرى

مبدأ الاستكمال ودوره في التأكيد على أهمية الترقية بالاختيار في مواجهة الأقدمية. مبدأ الاستكمال هو حكم قانوني يتيح للإدارة في حال عدم استيفاء الدرجات الوظيفية المقررة للترقية بالاختيار، لعدم توافر العدد المناظر من الحاصلين على المرتبة الأعلى في تقديرات الكفاية وفقاً لما يقرره القانون، النزول إلى التقدير التالي مباشرة بغرض استيفاء النسبة المقررة للترقية بالاختيار. ويفترض الحكم السابق الخاص باستكمال النسبة المقررة للترقية بالاختيار من بين

السنتين الأخيرتين أي السنتين السابقتين على تلك الترقية أو الثلاث السنوات الأخيرة السابقة على إجرائها".

المحكمة الإدارية العليا، رقم 284 لسنة 33 ق.ع، بتاريخ 29 يوليو 1990، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة والثلاثون - العدد الثاني - (من أول مارس سنة 1990 إلى آخر سبتمبر 1990) - ص 2108

الحاصلين على مرتبة الكفاية التالية لأعلى مراتب الكفاية، في حال عدم استغراق العدد الحاصل على أعلى مراتب الكفاية للنسبة المخصصة للترقية بالاختيار، تعدد مراتب الكفاية فوق درجة المتوسط. ويهدف الحكم الخاص بتبني مبدأ الاستكمال على النحو السابق إلى التعزيز من أهمية الترقية بالاختيار في مواجهة الترقية بالأقدمية.

وقد اتجه المشرع المصري إلى اعتناق ما يعرف بمبدأ الاستكمال لأول مرة بمقتضى التعديلات التي أدخلها المشرع على قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، بالقانون رقم 73 لسنة 1957. فقد أضاف هذا القانون الأخير مراتب كفاية جديدة للقانون رقم 210 لسنة 1951، وهي مرتبة ممتاز، مع تقريره لإمكانية الاستكمال من درجة جيد التي تلي درجة ممتاز التي أضافها التعديل التشريعي السابق⁽¹⁾.

ولكن المشرع لم يعتنق مبدأ الاستكمال بصورة منتظمة في القوانين التالية الحاكمة لمجال الوظيفة العامة، فلم يقرر المشرع إمكانية الاستكمال في قانون العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964، إلا أنه عاد إلى اعتناقه في القانون رقم 58 لسنة

(1) ورد بالمادة 40 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951، بعد تعديلها بالقانون رقم 73 لسنة 1957، النص على أنه " أما النسبة المخصصة للترقية بالاختيار فتكون خاضعة لتقدير لجنة شئون الموظفين دون التقيد بترتيب الأقدمية في ذات مرتبة الكفاية على أن يكون الاختيار أولاً من الحائزين على مرتبة ممتاز في العاملين الأخيرين وفي حالة عدم توافر عددهم بالنسبة إلى الدرجات الخالية يكون الاختيار في الدرجات الباقية من الحائزين على مرتبة جيد...".

1971⁽¹⁾. وعندما صدر قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فإن القانون لم يكن يقرر في البداية الحكم الخاص بالاستكمال بالنظر إلى حصر تقييم الكفاية في ثلاثة مراتب فقط، إلا أنه في أعقاب تعديلات مراتب الكفاية بإضافة مرتبة جيد التي تمت بالقانون رقم 115 لسنة 1983، فقد عاد المشرع إلى اعتناق مبدأ الاستكمال في حال عدم استغراق الحاصلين على مرتبة ممتاز في آخر عامين، باستيفاء باقي النسبة من بين الحاصلين على المرتبة التالية لممتاز، وهي مرتبة جيد في آخر عامين سابقين على الترقية⁽²⁾. وفي أعقاب إضافة مرتبة جيد جدًا بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 34 لسنة 1992، فقد عدل المشرع الحكم الخاص بالاستكمال الوارد بالمادة 37، ليقرر استيفاء باقي النسبة من بين الحاصلين على مرتبة جيد جدًا في آخر عامين⁽³⁾.

ويتضح من مجمل العرض السابق أن القاعدة القاضية باعتبار المعيار الأساسي في تحديد الاستحقاق في مجال الترقية بالاختيار يتمثل في التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس الأداء، تعد بمثابة أحد الملامح الأساسية لنظام الترقية في القانون المصري. وفي المقابل فإن المشرع قد اتجه إلى ضبط معيار الاستحقاق

(1) انظر نص الفقرة الثالثة من المادة 15 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، التي تقرر " يشترط للترقية بالاختيار أن يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية"

(2) انظر المادة رقم 37 المعدلة بمقتضى القانون رقم 115 لسنة 1983.

(3) انظر المادة رقم 37 المعدلة بمقتضى القانون رقم 34 لسنة 1992.

في الترقية بالاختيار باعتبارات نابعة من الأقدمية، وهو ما ينقلنا إلى الغصن الثاني.

الفصل الثاني

دور الأقدمية في الترقية بالاختيار

ضبط سلطة الإدارة بالأقدمية كمعيار تكميلي في منح الترقية بالاختيار. أما عن محاولات القضاء في ضبط استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في الترقية بالاختيار بالضوابط التي تكفل إمكانية الحد من إساءة استعمالها، فيبرز المبدأ القاضي بتقييد الإدارة بمعيار الأقدمية في حالة التساوي في الكفاية، باعتباره أحد أهم الضوابط التي يستهدي بها القضاء في رقابته على عنصر السلطة التقديرية المعترف بها للإدارة في الترقية بالاختيار. وتتمخض القاعدة السابقة عن ضمانة هامة للموظفين تتمثل في الحكم القاضي بعدم جواز تخطي الأقدم عند التساوي في الكفاءة. وغني عن البيان أن المقصود بالأقدمية هي الأقدمية في الدرجة الوظيفية المرقى منها العامل بغض النظر عن تاريخ شغل الوظيفة.

وقد اتجه القضاء الإداري إلى تأكيد المبدأ السابق حتى قبل اعتناقه بواسطة المشرع في قوانين التوظيف المتعاقبة⁽¹⁾. وقد استند القضاء الإداري في فرض القاعدة

(1) انظر على سبيل المثال، محكمة القضاء الإداري، رقم 1036 لسنة 5 ق.ع، بتاريخ 20 مايو 1953، مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، ج 4، ص 3709.

مشار إليه لدى د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 554 هامش.

السابقة إلى قواعد العدالة والمنطق السليم⁽¹⁾، والبعد بالترقية بالاختيار عن مظنة التحكم والأهواء⁽²⁾. وقد اعتبر القضاء أن المبدأ السابق يتفرع عن قاعدة أصولية تملئها قواعد المشروعية وتقوم عليها اعتبارات العدالة يتعين إعمالها في الترقية بالاختيار. وقد كان من نتيجة القاعدة السابقة اتجاه الفقه إلى التأكيد على أن الترقية بالاختيار مناطها الجدارة مع مراعاة الأقدمية⁽³⁾. بعبارة أخرى فإن العناصر النابعة من الأقدمية تعد بمثابة معيار تكميلي يفرض نفسه على الإدارة، فيتعين عليها أن تضعها في الاعتبار، حتى في حالة الترقية بالاختيار التي تقوم بالأساس على اعتبارات الجدارة.

⁽¹⁾يسير قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه " كانت الترقية بالاختيار إلى الوظائف الرئيسية من الملاءمات التي تترخص فيها الإدارة إلا أن مناط ذلك أن يكون هذا الاختيار قد استمد من عناصر صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهت إليها، وأن تجرى مفاضلة حقيقية وجادة بين العاملين على أساس ما تحويه ملفات خدمتهم وما يبديه الرؤساء عنهم وذلك للتعرف على مدى تفاوتهم في مضمار الكفاية بحيث لا يتخطى الأقدم إلا إذا كان الأحدث أكثر كفاية وهو أمر تملئ به دواعي المشروعية، فإذا لم يقع الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار وفسد القرار الذي اتخذ على أساسه"

المحكمة الإدارية العليا، رقم 3767 لسنة 40 ق.ع، بتاريخ 8 يونيو 1996، جلس الدولة - المكتب الفنى لرئيس مجلس الدولة - مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الواحدة والأربعون - الجزء الثانى (من أول إبريل سنة 1996 إلى آخر سبتمبر سنة 1996) - ص 1221 .

⁽²⁾ انظر على سبيل المثال، المحكمة الإدارية العليا، رقم 595 لسنة 22 ق.ع، بتاريخ 1 يونيو 1980، مجموعة الأحكام التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في 15 عام، ج 4، ص 3772 .

⁽³⁾ لمزيد من التفصيل بصدد تأكيد القضاء الإداري للقاعدة السابقة، يراجع على وجه الخصوص د. محمد فؤاد عبد الباسط، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 548-589

وقد تأكد المبدأ السابق باعتناقه من قبل المشرع في أول قانون يتضمن تنظيم متكامل لشئون الوظيفة العامة، وهو القانون رقم 210 لسنة 1951 ، بالنص في المادة رقم 40 في نسختها الأولى، على أنه " أما النسبة المخصصة للترقية بالاختيار فلا يرقى إليها إلا الحائزون على درجات جيد في العامين الأخيرين من مدة وجودهم في الدرجة التي يرقون منها، وتكون ترقيتهم أيضاً بالأقدمية فيما بينهم". وبهذا تحولت القاعدة السابقة لأحد المكونات الأساسية لمبدأ المشروعية في مجال الترقية بالاختيار. ولكن أهمية القاعدة السابقة في مجال الرقابة القضائية قد تباينت بحسب مدى تقييد المشرع لسلطة جهة الإدارة في الترقية بالاختيار بعوامل نابعة من الأقدمية.

فقد عدل المشرع عن قاعدة الزام الإدارة بالأقدمية كمعيار للمفاضلة بين الحاصلين على نفس مرتبة التقدير في العامين السابقين على الترقية بالاختيار بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 73 لسنة 1957⁽¹⁾، مفسحاً بذلك المجال للسلطة التقديرية لجهة الإدارة ممثلة في هذا الوقت في لجنة شئون الموظفين في الترقية بالاختيار دون التقيد بترتيب الأقدمية في ذات مرتبة الكفاية. ومع ذلك وحتى مع صراحة نص القانون، فإن القضاء كان يتجه إلى أن للإدارة " أن تعتد بالأقدمية

(1) يراجع نص المادة 40 في أعقاب تعديلها بالقانون رقم 73 لسنة 1957، التي ورد بها أن " النسبة المخصصة للترقية بالاختيار فتكون خاضعة لتقدير لجنة شئون الموظفين دون التقيد بترتيب الأقدمية في ذات مرتبة الكفاية على أن يكون الاختيار أولاً من الحائزين على مرتبة ممتاز في العامين الأخيرين".

كمعيار لضبط الاختيار إذ لم يحظر عليها القانون الالتجاء إلى هذا العنصر، بل هو مندوب إليه لأنه العنصر الأصيل الذي كانت له دائماً الغلبة في الترجيح في الترقيات سواء قبل القانون رقم 210 لسنة 1951 أم بعده" (1).

على كل حال فقد عاد معيار الأقدمية مرة أخرى للواجهة مع تأكيده بمقتضى قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964. فقد نصت المادة 21 من هذا القانون على أنه " تكون الترقيات بالأقدمية المطلقة لغاية الترقية إلى الدرجة الثالثة أما الترقيات من الدرجة الثالثة وما فوقها فكلها بالاختيار للكفاية مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية". فعلى الرغم من أن المادة السابقة لم تقيد جهة الإدارة في التقدير بالاختيار بتقدير معين، ولا حتى بتتابع الحصول على التقدير، مفسحة المجال في تحديدهما إلى السلطة التقديرية لجهة الإدارة، فإنها قد حرصت على تأكيد معيار الأقدمية .

و قد عاد المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، إلى اشتراط الحصول على تقدير معين في السنتين السابقتين على الترقية، وعلى قاعدة تتابع التقيرات، مع حرص المشرع على تقييد الإدارة بمبدأ الأقدمية في حالة التساوي في التقدير. فقد نصت المادة 15 على أن " ويشترط للترقية بالاختيار أن

(1) المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم 257 لسنة 9 ق.ع، جلسة 12 من مايو سنة 1968، المكتب الفني لمجلس الدولة، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثالثة عشرة، ج 2، ص 911.

يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية...⁽¹⁾.

تراجع أهمية الأقدمية كمعيار تكميلي في مجال الترقية بالاختيار لصالح الكفاءة التي تعكسها التقارير. وصولاً إلى قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، الذي أكد القاعدة السابقة، مع استحداثه لحكم ينطوي على تعزيز لمبدأ الجدارة في الترقية بالاختيار، ولو على حساب الأقدمية كمعيار إضافي يلجأ إليه في حالة التساوي في تقدير السنتين السابقتين مباشرة على الترقية. فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة 37، على أنه "يشترط في الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلًا على مرتبة ممتاز في تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ويفضل من

(1) نصت المادة 15 من قانون العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971، على أن " مع مراعاة استيفاء العامل لشروط ومواصفات الوظيفة المرقى إليها يكون شغل الفئة الوظيفية بطريق الترقية من الفئة الوظيفية التي تسبقها مباشرة أو بالتعيين أو النقل. وتكون الترقية إلى الوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ 876 جنيهاً سنوياً وما يعلوها من وظائف بالاختيار، والأقدمية إلى الوظائف الأخرى ويجوز للائحة التنفيذية تخصيص نسبة معينة للترقية بالاختيار إلى هذه الوظائف. ويشترط للترقية بالاختيار أن يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز في السنتين الأخيرتين ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية. وبالنسبة لشاغلي الوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ 876 جنيهاً سنوياً وما يعلوها يستهدى في تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية بما ورد بملف خدمتهم وبما يبيديه الرؤساء عنهم. ويشترط في جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة التي يعمل بها. ومع ذلك يجوز للسلطة المختصة بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين إضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة.

حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة مباشرة، وذلك مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية".

وتكمل المادة 37 في فقرتها الرابعة بيان ضوابط المفاضلة بين العاملين في منح الترقية بالاختيار، بالنص على أنه " فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار، تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة جيد جدًا على الأقل عن ذات المدة السابقة مع الالتزام بالتفضيل المشار إليه في الفقرة السابقة من هذه المادة، فإذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤول الترقية في الجزء الباقي إلى سنة تالية".

ومن ثم فإن المشرع في قانون نظام العاملين المدنيين قد أكد اعتناقه الحكم الذي كانت القوانين الحاكمة للوظيفة العامة السابقة قد قررت، بضرورة الحصول على بمرتبة ممتاز في السنتين السابقتين على الترقية، كشرط أولي للترقية بالاختيار. ولكن المشرع السابق كان قد خطى خطوة إضافية نحو تأكيد مبدأ الجدارة في استحقاق الترقية بالاختيار، بالنص على تفضيل الحاصل على تقرير ممتاز في السنة الثالثة السابقة على الترقية، في حالة التزام بين الحاصلين على المرتبة ذاتها. وهو ما يعني بالضرورة تراجع أهمية معيار الأقدمية كمعيار تكميلي يلجأ إليه لفض التزام بين الحاصلين على المرتبة ذاتها في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية بالاختيار، فقد تحول معيار الأقدمية إلى معيار إضافي-احتياطي ؛

فلا يلجأ إليه إلا في حالة التساوي في التقديرات المتطلبة للحصول على الترقية بالاختيار في السنوات الثلاثة السابقة على حركة الترقيات. وهو أمر نادر الحدوث عملاً ؛ وبالتالي فقد تراجعت أهمية معيار الأقدمية في الترقية بالاختيار في الواقع العملي.

تقييم الفقه للمحاولات التشريعية للحد من مبدأ الأقدمية في مواجهة الجدارة التي تعكسها التقارير في مقام فض التزام في استحقاق الترقية بالاختيار. وقد اختلفت الآراء الفقهية في ظل القانون السابق في تقييم هذا الاتجاه التشريعي في تعزيز مبدأ الجدارة على حساب مبدأ الأقدمية، كمعيار يلجأ إليه لفض التزام بين التقدير نفسه في السنتين السابقتين على الترقية بالاختيار. فبينما اتجه بعض الشراح إلى انتقاد الحكم السابق على اعتبار أنه يمثل تشدداً لا مبرر له⁽¹⁾. ذلك أن هذا الحكم يمكن أن يسد طريق الترقية بالاختيار أمام العاملين الحاصلين على مرتبة ممتاز في السنتين السابقتين على الترقية لصالح الحاصلين على مرتبة ممتاز في الثلاث سنوات السابقة على الترقية. كما أن هذا الحكم قد يفتح الباب لتدخل الأغراض من الباب الضيق⁽²⁾. على اعتبار أن الرئيس الإداري قد يتجه إلى تقدير كفاية من يراد ترقيته مسبقاً بمرتبة ممتاز في السنوات الثلاث السابقة على الترقية بالاختيار، في حين يكفي بتقدير العامل الممتاز الذي قد لا يرغب في ترقيته

(1) انظر د. سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 26.

(2) المرجع السابق، ص 110.

بالاختيار بمرتبة ممتاز في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية بالاختيار ؛
فيفضل في هذه الحالة العامل الأول، والفرص أنه الأحدث.

وفي المقابل فقد اتجه معظم الفقه⁽¹⁾ إلى تأييد موقف المشرع في القانون السابق في اتجاهه إلى تأكيد مبدأ الجدارة في استحقاق الترقية بالاختيار، ولو على حساب الأقدمية. وذلك بالاعتداد بتقرير أداء السنة الثالثة السابقة على حركة الترقية في تفضيل العامل الحاصل على ثلاث تقارير متتالية بمرتبة ممتاز على الحاصل على تقريرين فقط، حتى ولو كان الأول أحدث من الثاني. وكذلك تفضيل العامل الحاصل على ثلاث تقارير كفاية بمرتبة جيد جدًا على الأقل، على الحاصل على تقريرين بمرتبة جيد جدًا، ولو كان الأخير أقدم من الأول. وذلك على اعتبار أن الاعتداد بتقرير الكفاية السابق مباشرة على تقارير السنتين السابقتين على الترقية بالاختيار، كمعيار للمفاضلة من شأنه أن يدفع العاملين الخاضعين لهذا القانون إلى بذل المزيد من الجهد نحو التميز. كما أنه يرد على التخوف النابع من تدخل اعتبارات المحاباة في الترقية بالاختيار بأن المعيار المعول عليه للترجيح، وهو

(1) انظر على سبيل المثال، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 560 هامش .

يراجع في تأييد رأي أستاذنا الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، الأستاذ الدكتور محمد سعيد حسنين، تقارير الكفاية، مرجع سابق ص 205 هامش.

مرتبة الحصول على تقرير الكفاية، هو معيار موضوعي بحت ؛ وهو ما يمنع بالتالي دخول الأغراض من الباب الضيق⁽¹⁾.

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، الموضوع نفسه.

الفرع الثاني

الترقية بالأقدمية

حرمان العامل الذي تعكس تقارير الكفاية مستوى أداءه المتدني من الترقية بالأقدمية. حرمان العامل المقصر من الترقية بالأقدمية يعد أحد الملامح الأساسية لنظام الترقيات التي حرصت قوانين التوظيف المتعاقبة على تأكيدها، ابتداءً بالقانون رقم 210 لسنة 1951، الذي كان له السبق في إرساء القاعدة السابقة، بتقرير تخطي الموظف الذي يحصل على ثلاث تقارير سنوية متتالية بمرتبة ضعيف في الترقية⁽¹⁾. ثم اتجه المشرع بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 579 لسنة 1953، إلى التشديد من متطلبات الكفاية في الأداء بالاكتماء في مقام التخطي في الترقية بحصول الموظف على تقريرين متتالين بمرتبة ضعيف. وقد اتجه المشرع في قوانين نظام العاملين المدنيين المتتالية إلى تأكيد اعتناق القاعدة السابقة القاضية بحرمان الموظف المقصر في الأداء من الترقية، وذلك مع تباين في الشدة. ففي حين قرر القانون رقم 46 لسنة 1964، حرمان العامل المقدم عنه تقرير سنوي واحد بدرجة ضعيف أو تقريرين متتالين بدرجة دون المتوسط من الترقية في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير⁽²⁾، وهي القاعدة التي أكدها قانون

(1) يراجع المادة رقم 40 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

(2) يراجع نص المادة رقم 40 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 46 لسنة 1964.

نظام العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971⁽¹⁾، فقد اكتفى القانون رقم 47 لسنة 1978 بالنص على حرمان العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع قد اتجه ابتداءً من القانون رقم 46 لسنة 1964، إلى تقرير ضمانات هامة حرص المشرع في القوانين التالية السابق الإشارة إليها على تأكيدها، تتمثل في عدم ترتيب الأثر السابق المتعلق بالحرمان من الترقية إذا تراخي وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه⁽³⁾.

وبصدد تقييم الفقه للحكم السابق، فإن الفقه قد اتجه إلى تأييد القاعدة القاضية بحرمان العامل الحاصل على مرتبة متدنية في تقييم الكفاية من الترقية بالأقدمية على اعتبار أنها تضمن حد أدنى من الجدية في أداء العمل الوظيفي، حتى لا يكون الاعتماد على معيار الأقدمية بصفة مطلقة مدعاة للتكاسل والتراخي⁽⁴⁾. وذلك

(1) يراجع نص المادة رقم 40 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 58 لسنة 1971.

(2) يراجع نص المادة رقم 34 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978.

(3) من الجدير بالذكر أن القضاء الإداري المصري كان قد اتجه إلى تقرير الضمانة السابقة حتى قبل تدخل المشرع بتقنينها. يراجع على سبيل المثال المحكمة الإدارية العليا، رقم 1823 لسنة 2 ق، بتاريخ 7 ديسمبر 1957، مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، ج1، ص 578. مشار إليه لدى د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 493 - 494، هامش.

(4) أنظر د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، مرجع سابق، ص 269.

مع اتجاه بعض الفقه إلى الإشارة إلى أن الحكم الخاص بحرمان الموظف الحاصل على مرتبة ضعيف في السنة السابقة مباشرة على الترقية من شأنه أن يخل بمبدأ المساواة بين الموظفين. على اعتبار أن ترتيب تقرير كفاية الأداء بمرتبة ضعيف للحكم السابق شرطه أن تتم حركة الترقيات في العام التالي مباشرة لوضع التقرير. وهو ما يؤدي إلى المغايرة بين الموظفين في الآثار التي يربتها التقرير بصدد الترقيات بحسب تاريخ حركة الترقيات⁽¹⁾. وذلك على خلاف الحال بالنسبة للحكم الخاص بالحرمان من نصف العلاوة الدورية.

طبيعة الحكم الخاص بمنع الترقية عن العامل غير المجد. أما عن طبيعة الحكم الخاص بحرمان العامل المقصر من الترقية بالأقدمية، فإن الفقه⁽²⁾ يتجه إلى أن الحرمان من الترقية الذي قرره المشرع في الحالة السابقة وإن كان يتضمن معنى الجزاء، إلا أنه لا يعد عقوبة تأديبية بالمعنى الفني الدقيق. وذلك على الرغم من أن المشرع يجري على النص على عقوبة الحرمان من الترقية كعقوبة أصلية تدرج ضمن قائمة العقوبات التي يمكن للسلطات التأديبية توقيعها في حال ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية، وفي أحيان معينة كعقوبة تبعية تلحق بتوقيع إحدى العقوبات التأديبية الأصلية. ويرجع عدم اعتبار الحكم الخاص بحرمان العامل الذي

(1) انظر د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 327: د. محمد سعيد أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 217.

(2) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 498 وما بعدها.

يتم تقدير كفايته بأدنى مراتب الكفاية من الترقية، بمثابة عقوبة تأديبية بالنظر إلى اعتبارين. الأول يتمثل في أن العقوبة التأديبية توقع عن مخالفة تأديبية، وهذه الأخيرة تتمخض عن الخروج عن واجب وظيفي. في حين أن نقص مستوى الأداء قد لا يشكل مخالفة تأديبية، لاسيما في الأحوال التي يرجع فيها هذا النقص إلى إمكانيات الموظف وملاكاته، وليس إلى مجرد إهمال في أداء واجبات الوظيفة. والعامل الثاني يرجع إلى خصوصية النظام التأديبي. فهذا الأخير له إجراءاته وضماناته الخاصة التي تميزه. هذه الإجراءات الخاصة تضفي على التأديب طابعاً من الخصوصية بالمقارنة بإجراءات قياس كفاية مستوى الأداء. ويترتب على ما سبق نتيجة هامة تتمثل في عدم خضوع الحرمان من الترقية لتدني مستوى الأداء الذي تعكسه تقارير الكفاية للعديد من الأحكام التي تسري على العقوبات التأديبية، وفي مقدمتها الخضوع لنظام محو الجزاءات.

وفي المقابل فإن الطبيعة الجزائية لقرار الحرمان من الترقية تقتضي عدم إعمال الأثر السابق في حال توافر أحد أسباب الإعفاء من المسؤولية وفي مقدمتها المرض. كما أنه يسري بصدد هذا الحكم قاعدة التفسير الضيق التي تخضع لها النصوص العقابية⁽¹⁾.

(1) د. محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، الموضوع نفسه.

المبحث الثاني

الملاح العامة للترقية في القانون الجديد من منظور الفاعلية

منهج المشرع الجديد: التعظيم من دور الترقيات في الحياة المهنية، وإعادة صياغتها على ضوء مبدأ الجدارة. لعل أحد أبرز التحديات التي واجهت واضعي قانون الخدمة المدنية الجديد فيما يتعلق بتطوير نظام قياس مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة، تمثلت في توفير أكبر قدر من الفاعلية لهذا النظام، بما يكفل لنظام تقييم الأداء أن يحقق غرضه في النهوض بكفاءة العنصر البشري للجهاز الإداري للدولة. وإدراكًا من المشرع لأهمية آلية الترقية في الحياة المهنية للموظف، فقد اتجه المشرع إلى توثيق الصلة بين نظام تقييم الأداء والترقية، بالتعظيم من الآثار التي ترتبها تقارير تقييم الأداء في مجال الترقيات. على اعتبار أن تعظيم هذه الآثار من شأنه أن يؤدي إلى مضاعفة فاعلية نظام تقييم الأداء، بما يكفل أن يؤدي هذا النظام دوره في النهوض بكفاءة الأداء بالجهاز الإداري للدولة.

وقراءة الأحكام الجديدة للترقيات التي جاء بها المشرع في قانون الخدمة المدنية من منظور فاعلية نظام تقييم الأداء، توضح لنا أن المشرع قد سلك طريقين متوازيين، على النحو التالي: الطريق الأول يتمثل في إعادة النظر في تقسيم المجموعات الوظيفية على نحو يضاعف فرص الترقية في الحياة المهنية للموظف. ويهدف

سلوك المشرع لهذا الطريق إلى التعظيم من دور الترقيات في الحياة الوظيفية، على اعتبار أنها تمثل التجسيد الأبرز لسياسة الثواب والعقاب.

أما الطريق الثاني فيتمثل في إعادة صياغة أحكام الترقيات في ضوء مبدأ الجدارة. فمع احتفاظ المشرع بالترقية التقليدية بين الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار، التي يتحدد استحقاق كل منهما بناء على عوامل نابعة من مبدأ الجدارة ومبدأ الأقدمية، فإن المشرع قد اتجه إلى إعادة صياغة دور كل من مبدأ الجدارة ومبدأ الأقدمية في نوعي الترقية. ففيما يتعلق بالترقية بالاختيار، تبرز الأحكام الجديدة الخاصة بالتوسعة من نطاق الترقية بالاختيار في مجال الوظائف التخصصية، والبدأ بالنسبة المخصصة للترقية بالاختيار، واللجوء إلى عوامل نابعة من الجدارة وتقديمتها على الأقدمية في مجال فض التزامم في استحقاق الترقية بالاختيار. أما في مجال الترقية بالأقدمية فيظهر الحكم الخاص باشتراط حصول الموظف على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية بالأقدمية، مع اعتبار الترقية بالأقدمية الطريق الوحيد للترقية بالنسبة لجميع المجموعات الوظيفية فيما عدا مجموعة الوظائف التخصصية. وكذلك الحكم الخاص بإعادة تشكيل مبدأ الأقدمية كمناط للترقية بالأقدمية، بناء على اعتبارات نابعة من الجدارة.

والتعديلات الواسعة السابق الإشارة إليها تدفعنا إلى طرح التساؤل حول مدى قدرة الأحكام الجديدة التي جاء بها المشرع على تحقيق أهدافها في توفير أكبر قدر من

الفاعلية لنظام تقييم الأداء، وحول مدى تناسق هذه الأحكام مع القواعد العامة للنظام القانوني الحاكم للوظيفة العامة في مصر.

وفي سبيل بيان الأحكام التي جاء بها المشرع الجديد وصولاً إلى تقييمها، فسوف نقسم هذا المبحث المخصص لدراسة الملامح العامة للترقية في القانون الجديد من منظور الفاعلية إلى مطلبين. نتناول في **المطلب الأول** دراسة اتجاه المشرع إلى إعادة تشكيل التقسيمات الوظيفية في سبيل التعظيم من دور نظام الترقيات في الحياة المهنية، ثم نتناول في **المطلب الثاني** اتجاه المشرع إلى إعادة صياغة القواعد الحاكمة للترقيات بنوعها على ضوء مبدأ الجدارة.

المطلب الأول

التعظيم من دور الترقية

الحكم الخاص بإعادة تشكيل التقسيمات الوظيفية ودورها في التعظيم من نظام الترقيات في الحياة المهنية للموظف العام في القانون الجديد. لعل أولى الملاحظات التي تفرض نفسها على القارئ في قانون الخدمة المدنية تتمثل في إعادة تشكيل التقسيمات الوظيفية. فقد كان قانون العاملين المدنيين السابق رقم 47 لسنة 1978، يعتمد جدولاً للأجور والدرجات الوظيفية يقوم على إدراج جميع العاملين الخاضعين لهذا القانون في جدول واحد، قد تم تقسيمه إلى أحد عشر مستوى⁽¹⁾. ويبدأ هذا الجدول تصاعدياً بالدرجة السادسة، وينتهي بالدرجة الممتازة. أما بالنسبة للتقسيمات القائمة على التخصص الوظيفي، فقد اعتمد القانون توزيع الموظفين على مجموعات نوعية. فقد نصت المادة رقم 11 من قانون العاملين المدنيين، على أن "تقسم وظائف الوحدات التي تخضع لأحكام هذا القانون إلى مجموعات نوعية. وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب".

(1) يراجع جدول رقم 1 المرفق بقانون العاملين المدنيين وفقاً لآخر التعديلات التي تمت بالقانون رقم 136 لسنة 1980، والقانون رقم 31 لسنة 1983.

أما بصدد تحديد هذه المجموعات النوعية، فقد صدر قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 134 لسنة 1978⁽¹⁾، الذي عرف المجموعات النوعية بأنها "تقسيمات عامة تضم جميع الوظائف التي تتشابه في طبيعة الأعمال ونوعها وإن اختلفت في مستويات الصعوبة والمسئولية"⁽²⁾، لينص هذا القرار على تقسيم هذه المجموعات إلى 6 مجموعات نوعية عامة⁽³⁾، تتفرع عن كل منها مجموعات فرعية. والمجموعات النوعية العامة الستة التي وردت بالقرار، يمكن تلخيصها على النحو التالي:

الأولى تتعلق بوظائف الإدارة العليا، وتنقسم إلى ثلاث مستويات تبدأ تصاعدياً بدرجة مدير عام وتنتهي بالدرجة الممتازة، وفقاً لتقييم الوظائف بالجدول المصاحب للقرار. والمجموعة النوعية العامة الثانية تتعلق بالوظائف التخصصية، وتنقسم إلى 23 مجموعة نوعية فرعية، تبدأ تصاعدياً بالدرجة الثالثة وتنتهي بالأولى. والمجموعة النوعية العامة الثالثة قد تم تخصيصها للوظائف الفنية، وتضم 8 مجموعات نوعية فرعية، تبدأ بالدرجة الخامسة وتنتهي بالأولى. والمجموعة النوعية العامة الرابعة قد تم تخصيصها للوظائف المكتبية، وهي تتكون من مجموعة نوعية

(1) انظر قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 134 لسنة 1978، الصادر في 19 ديسمبر 1978.

(2) يراجع قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 134 لسنة 1978، المادة الأولى، بند (ج).

(3) يراجع في تفصيل أكبر د. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 278.

واحدة تبدأ بالخامسة وتنتهي بالأولى. والخامسة للوظائف الحرفية، وتشتمل على 4 مجموعات نوعية فرعية، تبدأ بالخامسة أو السادسة وتنتهي بالأولى. وأخيراً المجموعة النوعية السادسة لوظائف الخدمة المعاونة، وتتكون من مجموعة نوعية واحدة تبدأ بالدرجة السادسة.

ومن العرض السابق يتضح أن عدد المستويات داخل المجموعة النوعية الواحدة كان محدوداً. فالمستويات الوظيفية في المجموعة النوعية للوظائف التخصصية على سبيل المثال تتكون من ثلاث مستويات فقط. وهو ما يعني أن الموظف بداخل هذه المجموعة النوعية لن تكون أمامه فرصة للترقي سوى ثلاث مرات فقط، سواء بالأقدمية أو بالاختيار. وذلك بالنظر للعدد المحدود للدرجات الوظيفية بكل مجموعة نوعية. وهو ما يعني من ناحية زيادة المدد البينية اللازمة للترقية. ومن ناحية أخرى، محدودية فرصة الترقية بالاختيار بالنظر لتزاحم الترقية بالأقدمية وبالاختيار على عدد محدود من الدرجات الوظيفية، مع ما قرره قانون العاملين المدنيين من تقديم للترقية بالأقدمية على الترقية بالاختيار. وهو ما يعني في النهاية، وإجمالاً، محدودية أقل لتأثير تقارير الكفاية في الترقى بين المستويات الوظيفية بالمجموعة النوعية الواحدة.

وقد أعاد المشرع في القانون الجديد تشكيل المجموعات الوظيفية، ليتبنى تقسيماً مغايراً، أكثر بساطة، وأقل تعقيداً، وأكثر قدرة على تحقيق أهداف المشرع في توفير أكبر قدر من الفاعلية لنظام تقويم الأداء. وذلك بخلق عدد أكبر من الدرجات

الوظيفية بالمجموعة النوعية الواحدة، وتعزيد العلاقة بين تقارير تقييم الأداء وتقدم
المستقبل الوظيفي للموظف بطريق الترقيات

وقد تولت المادة 10 من قانون الخدمة المدنية رسم الملامح الرئيسية لهذا التقسيم
الجديد، بنصها على أن " تقسم الوظائف الخاضعة لأحكام هذا القانون إلى
المجموعات الوظيفية الرئيسية الآتية: 1- مجموعة الوظائف التخصصية. 2-
مجموعة الوظائف الفنية. 3- مجموعة الوظائف الكتابية. 4- مجموعة الوظائف
الحرفية والخدمة المعاونة. وتعتبر كل مجموعة وظيفية وحدة متميزة في مجال
التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة.

وتتكون كل مجموعة وظيفية من مجموعات نوعية، وتنظم اللائحة التنفيذية معايير
إنشاء هذه المجموعات النوعية والنقل بين المجموعات المتماثلة".

وقد تولت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في المادة رقم 24، تحديد
المعايير المتبعة في تقسيم المجموعات النوعية، وهي الوعاء المنبثق عن
المجموعات الوظيفية ويضم الوظائف المتماثلة والمتشابهة في طبيعة الواجبات
والمسئوليات وإن اختلفت في مستويات التدرج المالي. و بصدد تحديد معايير تقييم
وتوصيف الوظائف، فقد أحالت المادة 24 من اللائحة التنفيذية إلى قرار رئيس
الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الذي سيصدر بعد العرض على مجلس الخدمة
المدنية⁽¹⁾. وقد صدر بالفعل القرار الذي أشارت إليه المادة 24 من اللائحة

(1) انظر المادة رقم 24 بند 2 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

التفذية، حاملاً رقم 35 لسنة 2019، بشأن معايير توصيف وتقييم الوظائف⁽¹⁾. كما أن المادة رقم 25 من اللائحة، قد نصت على بيان ضوابط النقل بين المجموعات النوعية المتماثلة والمتشابهة داخل كل مجموعة وظيفية.

ولعل أبرز ملامح التقسيم الذي تبناه المشرع الجديد تتمثل من جهة أولى في محاولة تبسيط التقسيم الذي كان القانون السابق قد تبناه، وتسهيل النقل داخل المجموعة الوظيفية الواحدة بين المجموعات النوعية المتماثلة أو المتشابهة، وفقاً للضوابط التي تولت المادة 25 من اللائحة التنفيذية بيانها. ومن جهة ثانية يظهر بوضوح حرص المشرع الجديد على خلق تعدد أكبر في الدرجات الوظيفية داخل المجموعة الوظيفية والنوعية بما يمكن الإدارة من استخدام الترقيات كوسيلة لتحفيز الموظفين على بذل أكبر قدر من الجهد للانتقال بين الدرجات الوظيفية بالترقي.

ويعتمد التقسيم الجديد بصفة رئيسية على توزيع الموظفين الخاضعين لهذا القانون إلى أربع مجموعات وظيفية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مجموعة الوظائف التخصصية، ووفقاً للجدول رقم 1 المرافق لهذا القانون، تقسم مجموعة الوظائف التخصصية رأسياً إلى 10 مستويات، تبدأ بالدرجة الثالثة ج، وتنتهي بالدرجة الممتازة. وقد صهر القرار فيها المجموعة النوعية للوظائف

(1) انظر قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 35 لسنة 2019، الصادر في 28 مارس 2019، المنشور بالوقائع المصرية في العدد رقم 112، بتاريخ 16 مايو 2019، ص 13-55.

القيادية مع المجموعة النوعية للوظائف التخصصية. على اعتبار وحدة الحد الأدنى لمستوى التأهيل العلمي اللازم لشغل هذه الوظائف، وهو المؤهل العالي. ووفقاً للبند الثالث من المادة 24 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، فإن مستوى التأهيل العلمي العالي هو الحد الأدنى لمستوى المعرفة النظرية المطلوبة لشغل أية وظيفة من وظائف المجموعات النوعية لمجموعة الوظائف التخصصية.

وثانياً: مجموعة الوظائف الفنية، ووفقاً للجدول رقم 2، تقسم رأسياً هذه المجموعة الوظيفية إلى 9 مستويات، تبدأ بالرابعة ب، وتنتهي بالأولى أ.

وثالثاً: مجموعة الوظائف المكتبية، ووفقاً للجدول رقم 2، تقسم رأسياً إلى 9 مستويات، تبدأ بالرابعة ب، وتنتهي بالأولى أ. ووفقاً للبند 4 من المادة 24 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، فإن التأهيل العلمي فوق المتوسط أو المتوسط هو الحد الأدنى لمستوى المعرفة المطلوبة لشغل أية وظيفة من وظائف المجموعات النوعية لمجموعتي الوظائف الفنية والكتابية.

رابعاً: مجموعة وظائف الخدمة المعاونة، وهي التي يتطلب شغلها الإلمام بالقراءة والكتابة. وقد صهر القرار فيها مجموعة الوظائف الحرفية والخدمة المعاونة. ووفقاً للجدول رقم 3، فهي تقسم رأسياً إلى 11 متسوى وتبدأ بالسادسة ب، وتنتهي بالثانية أ.

ومن العرض السابق تتضح أهمية التقسيم الجديد الذي جاء به القانون في مضاعفة فرص الترقية في الحياة المهنية للموظف. على أن تحقيق هذا التقسيم لغرضه

يرتبط بمدى قدرة التنظيم القانوني الجديد للترقية على تحقيق أغراض الفاعلية في إدارة العنصر البشري للإدارة، وهو ما ينقلنا إلى المطلب الثاني المخصص لدراسة محاولة المشرع لإعادة صياغة القواعد الحاكمة للترقيات في ضوء مبدأ الجدارة.

المطلب الثاني

إعادة صياغة آلية الترقية في ضوء مبدأ الجدارة

التنظيم القانوني للترقية في القانون الجديد. سبق الإشارة إلى أهمية الدور الذي تلعبه تقارير الكفاية في تشكيل ملامح النظام القانوني للترقيات في ظل القوانين السابقة. وإلى أن التنظيم القانوني للترقيات في ظل القوانين السابقة كان يجري على أساس المزج بين اعتبارات الجدارة والأقدمية بنسب متفاوتة بشأن نوعي الترقية. فالترقية بالاختيار كانت تتم في الأساس بناء على اعتبارات نابعة من الجدارة التي تعكسها تقارير الكفاية، مع الاستعانة بالأقدمية كمعيار تكميلي يلجأ إليه في فض التزاحم. أما الترقية بالأقدمية فتتم في الأساس بناء على اعتبارات نابعة من قضاء المدة البنينة اللازمة للترقى، مع اللجوء إلى معيار الكفاءة لمنع العامل المقصر من الاستفادة من الترقية بالأقدمية.

ولكن يبدو أن الدور السابق لتقارير الكفاية لم يعد كافيًا لتحقيق غرض المشرع في النهوض بكفاءة العنصر البشري بالجهاز الإداري للدولة. ومن هذا المنطلق فقد اتجه المشرع الجديد إلى إعادة صياغة آلية الترقيات، بما يكفل التعظيم من دور تقارير تقييم الأداء في الحياة المهنية للموظف.

ويتضح ما سبق في ضوء قراءة نص المادة 29 من قانون الخدمة المدنية الجديد التي تنص على أنه " مع مراعاة استيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقى

إليها، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة من الوظيفة التي تسبقها مباشرة فى المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمى إليها.

وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى الأول (ب) بالاختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد فى ملف الخدمة من عناصر الامتياز، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالاختيار فى حدود النسب الواردة فى الجدول رقم (1) المرفق. وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية.

ويُشترط للترقية أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفاء فى السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، أما الترقية بالاختيار فى الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز، فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية فى الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة، فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤول الترقية فى الجزء الباقي إلى سنة تالية.

وباستثناء جزاءى الإنذار والخصم من الأجر مدة لا تزيد على عشرة أيام، لا تجوز ترقية الموظف قبل محو الجزاء الموقع عليه .

وتُحدد اللائحة التنفيذية ضوابط ومعايير الترقية".

كذلك نصت المادة رقم 31 من القانون رقم 81 لسنة 2016، على أنه " يُفضل عند الترقية بالاختيار ترقية الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وعند التساوي يفضل الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنة السابقة عليهما، فالحاصل على درجة علمية أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل طبّقاً لما تقرره السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة الموارد البشرية، وعند التساوي يفضل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة، فالأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه".

وإذا نحينا جانباً الضوابط التقليدية للترقية التي حرص المشرع الجديد على تأكيدها، مثله في ذلك مثل المشرع في القوانين السابقة، كاستيفاء الموظف لشروط الوظيفة المرقى إليها، وقضاء الموظف لمدد بينية معينة يحددها القانون، وأن تكون الترقية لوظيفة شاغرة وممولة، وأن تكون الوظيفة المرقى إليها التالية مباشرة للوظيفة المرقى منها في داخل المجموعة الوظيفية نفسها، واجتياز الموظف للتدريب الذي تتيحه الوحدة، واستيفاء الإشتراطات الأخرى التي تفرضها السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة الموارد البشرية، وانتفاء الموانع التقليدية للترقية من توقيع جزاءات تأديبية معينة، أو الإحالة إلى المحاكمة التأديبية، وركزنا بحثنا على القواعد المستحدثة في مجال الترقية من منظور الفاعلية في إدارة العنصر البشري، فإننا سنلاحظ بوضوح أن المشرع قد أعاد ترسيم الحدود بين نوعي الترقية، كما أنه أعاد صياغة دور كل من عنصرى الجدارة والأقدمية في استحقاق كل من نوعي الترقية.

وبغرض إيضاح ما سبق فإننا سنتناول في الفرع الأول دور تقارير تقويم الأداء في مجال الترقية بالاختيار، ثم نتناول في الفرع الثاني دور هذه التقارير في مجال الترقية بالأقدمية.

الفرع الأول

الترقية بالاختيار

إعادة صياغة القواعد الحاكمة للترقية بالاختيار. سوف نحاول في الغصن الأول إبراز محاولة المشرع في التعظيم من أهمية الترقية بالاختيار بالنسبة للوظائف التخصصية، ثم نسلط في الغصن الثاني الضوء على الأحكام الجديدة الخاصة بفض التزامم في استحقاق الترقية بالاختيار بناء على عناصر نابعة من مبدأ الجدارة على حساب الأقدمية التي كان يلجأ إليها كمعيار تكميلي.

الغصن الأول

التعظيم من دور الترقية بالاختيار في مجال الوظائف التخصصية

يبرز الحكم الخاص بالتعظيم من دور الترقية بالاختيار في مجال الوظائف التخصصية، من خلال الأحكام التالية: أولاً التوسعة من نطاق الترقية بالاختيار بالنسبة للوظائف التخصصية. ثانياً تقديم الترقية بالاختيار على الترقية بالأقدمية في نطاق الوظائف التخصصية. وأخيراً إقرار مبدأ الاستكمال.

أولاً: التوسعة في مجال الترقية بالاختيار بالنسبة للوظائف التخصصية

على خلاف مسلك المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، في إجراء الترقية بالاختيار وفقاً لنسب متفاوتة بالنسبة لسائر التقسيمات الوظيفية، فإن الترقية بالاختيار وفقاً لأحكام القانون الجديد تتبدا باعتبارها ميزة استثنائية لمجموعة الوظائف التخصصية. فهذه الأخيرة هي وحدها التي يوجد فيها نوعي الترقية: الأقدمية والاختيار.

على كل حال فإنه بالنسبة لمسلك المشرع في القوانين السابقة بصدد الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية، فإننا نلاحظ اتجاه المشرع بصفة عامة للتوسعة من نطاق الترقية بالاختيار كلما اتجهنا للأعلى، بمعنى أن النسب المحجوزة للترقية بالاختيار تتناسب طردياً مع قمة الهرم الوظيفي. وإذا بدأنا من حيث انتهى التطور التشريعي في هذا الشأن في ظل القوانين السابقة، فإننا سنجد أنه وفقاً للجدول رقم

(1) المرافق لقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فقد كانت الوظائف التخصصية على اختلاف مجموعاتها النوعية تنقسم إلى ثلاث مستويات: الثالثة، والثانية، والأولى. وقد كانت نسب الترقية بالاختيار تتناسب طردياً مع تدرج المستويات بالجدول المرافق للقانون. فتبدأ بنسبة 50% من الدرجة الثالثة إلى الثانية ، وتصل إلى نسبة 60 % من الدرجة الثانية إلى الأولى . أما الوظائف القيادية فكانت كلها تشغل بالترقية بالاختيار بنسبة 100% إلى أن صدر القانون رقم 5 لسنة 1991⁽¹⁾، ليصبح شغل هذه الوظائف بطريق التعيين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد أخرى.

أما فيما يتعلق بالقانون رقم 18 لسنة 2016، فإننا سنلاحظ أنه على الرغم من اتجاه المشرع للاحتفاظ بقاعدة التناسب الطردي لنسبة الترقية بالأقدمية مع هرم التدرج الوظيفي، فإن تبني المشرع لتقسيم جديد للمجموعات الوظيفية قد ترتب عليه من جهة مضاعفة الدرجات الوظيفية. ومن جهة أخرى فقد اتجه المشرع إلى التوسعة في نسبة الترقية بالاختيار بالنسبة لمجموعة الوظائف التخصصية.

فوفقاً للجدول رقم 1 المرافق لقانون الخدمة المدنية الجديد⁽²⁾، فإن الترقية بالاختيار تجرى بنسبة 25% من المستوى الثالث (ج) إلى المستوى الثالث (ب)، لتصل النسبة إلى 30% من المستوى الثالث (ب) إلى المستوى الثالث (أ)، لتصل النسبة

(1) انظر القانون 5 لسنة 1991، الصادر في 28 فبراير 1991.

(2) يراجع الجدول رقم 1 المرافق لهذا القانون.

إلى 40 % من المستوى الثاني (ب) إلى المستوى الثاني (أ)، وأخيرًا تصل النسبة إلى 50% من المستوى الثاني (أ) للمستوى الأول (ب). أما الأولى (أ) فهي تشغل كلها بالترقية بالاختيار، أي بنسبة 100% للترقية بالاختيار.

ويعن لنا في هذا المقام أن نلفت النظر إلى أن وظائف الإدارة الإشرافية، وهي وفقًا للتعريف الوارد بالقانون رقم 81 لسنة 2016، ووظائف المستوى التالي للوظائف القيادية والتي يرأس شاغليها إدارات بالوحدة، فتشغل بطريق المسابقة، مثلها مثل الوظائف القيادية⁽¹⁾.

ثانيًا: البدء بالترقية بالاختيار

في الفرض الذي ينص فيه القانون على الجمع بين نوعي الترقية: الأقدمية و الاختيار، مع تخصيص نسبة لكل منهما، كما هو الحال بالنسبة لمجموعة الوظائف التخصصية في القانون الحالي، يثور التساؤل حول الحصة التي تبدأ بها الإدارة، هل تبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية أم تبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاختيار؟

ويكتسب التساؤل السابق أهمية كبيرة في حال اتجاه الإدارة إلى تجزئة حركة الترقيات، فتبدأ بأحد نوعي الترقية في تاريخ معين، على أن تتوغل النوع الآخر لتاريخ لاحق. كما أن التساؤل السابق يكتسب أهمية أيضًا في تحديد الأسبقية في الدرجة المرقى إليها، بما تؤدي إليه هذه الأسبقية من الاعتراف بالأقدمية. ومن

(1) انظر المادة رقم 17 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016.

المعلوم أن معيار الأقدمية له أهمية كبيرة في فض النزاحم في تحديد الأسبقية في الترقية للدرجة التالية.

وفي هذا الصدد نجد أن القانون رقم 210 لسنة 1951، قد اتجه إلى إقرار مبدأ تقديم الترقية بالأقدمية على الترقية بالاختيار في البدء بالترقية⁽¹⁾. على أن هذه القاعدة قد غابت عن القوانين أرقام 46 لسنة 1964، والقانون رقم 58 لسنة 1971. وذلك بالنظر إلى أن كل من هذين القانونين، لم يكن ينص على مبدأ الجمع بين نوعي الترقية بالنسبة للمستوي الوظيفي الواحد.

أما قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، فقد نص على الجمع بين نوعي الترقية بالنسبة لكل المستويات الوظيفية المنتمية إلى مجموعة الوظائف التخصصية. ومن ثم فقد كان من الطبيعي أن ينص على تقديم أحد نوعي الترقية على الآخر. وقد لجأ المشرع في هذا القانون إلى إقرار مبدأ تقديم الترقية بالأقدمية على الاختيار، مثل القانون رقم 210 لسنة 1951. فقد نصت المادة 37 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، في فقرتها الثانية على أن " تكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (1) المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية ".

(1) انظر المادة رقم 40 من قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

أما قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، فقد خلا من وجود نص صريح بتقديم أي من نوعي الترقية على الآخر بالنسبة للوظائف التخصصية. ولكن اللائحة التنفيذية للقانون الجديد قد جاءت لتعكس هذه القاعدة التي كانت واردة بالقانون رقم 47 لسنة 1978. فوفقاً لنص المادة 1/88 من اللائحة التنفيذية "يرقى شاغلو الوظائف التخصصية بالاختيار في حدود النسب المبينة قرين كل مستوى مرقى إليه على النحو الوارد في الجدول رقم (1) المرافق للقانون، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاختيار".

ثالثاً: إقرار مبدأ الاستكمال

سبق الإشارة إلى أن الحديث عن مبدأ الاستكمال يثور في الحالة التي يقل فيها عدد من تتوافر فيهم الشروط اللازمة عن الجزء المخصص للترقية بالاختيار. وفي هذه الحالة يثور التساؤل حول الحل الواجب الإلتباع بالنسبة للجزء الباقي من حصة الترقية بالاختيار ؟

وقد سبق الإشارة إلى أن إجابة المشرع عن التساؤل السابق قد تباينت على مدار القوانين السابقة، بين الاكتفاء بالعدد الذي توافرت فيه شرط الحصول على أعلى مراتب الكفاية في العاملين السابقين على الترقية، أو استيفاء باقي النسبة المحجوزة للترقية بالاختيار من الحاصلين على المرتبة التالية لأعلى مراتب الكفاية بما لهذا الحكم الأخير من أثر في تعزيز دور الترقية بالاختيار في مواجهة الترقية بالأقدمية.

أما في القانون الجديد، فإن المشرع لم يتردد في الأخذ بمبدأ الاستكمال، بالنص في الفقرة الثالثة من المادة 29، على أنه " ويُشترط للترقية أن يحصل الموظف على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، أما الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة ممتاز، فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة، فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تُؤجل الترقية في الجزء الباقي إلى سنة تالية".

من الجدير بالذكر أن القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، لم يكن يقر مبدأ الاستكمال بالنسبة للوظائف التخصصية. فالمادة 29 من القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015، المقابلة للمادة 29 من القانون الحالي، كانت تشترط على نحو قطعي للترقية بالاختيار تقييم أداء الموظف بمرتبة ممتاز في السنتين السابقتين مباشرةً على الترقية⁽¹⁾. ويعد عدم إقرار القرار بقانون السابق لمبدأ الاستكمال من بين المطاعن التي وجهها تقرير لجنة القوى العاملة للقانون.

(1) أكدت اللائحة التنفيذية للقرار بقانون 18 لسنة 2015، الحكم الوارد بالمتن بنصها في المادة 94، على أنه " إذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها وفقاً للنسب المبينة بالقانون، تُؤجل الترقية وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي إلى أول ترقية تالية".

وفي المقابل فإن إقرار القانون الجديد لإمكانية استكمال النسبة المخصصة للترقية بالاختيار من بين الحاصلين على مرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، في حالة عدم توافر العدد من الموظفين الحاصلين على مرتبة ممتاز، يجعل من شروط الترقية بالاختيار هي ذاتها شروط الترقية بالأقدمية، وهو ما سنتناوله تفصيلاً عند دراسة الترقية بالأقدمية.

الفصل الثاني

تراجع دور الأقدمية في مواجهة الجدارة

معايير المفاضلة في الترقية بالاختيار. سبق الإشارة في المبحث الأول من هذا الفصل إلى دور مبدأ الأقدمية كمعيار تكميلي لجأ إليه القضاء والتشريع في ظل القوانين السابقة في ضبط سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار. وقد انتهينا إلى أن اللجوء إلى معيار الأقدمية كمعيار تكميلي يلجأ إليه في فض حالات التزام في استحقاق الترقية بالاختيار قد أخذ في التراجع في ظل قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، مفسحاً بذلك المجال لاعتبارات نابعة من الجدارة.

وعلى منوال المشرع السابق في تقديم الاعتبارات النابعة من الجدارة على الاعتبارات المتصلة بالأقدمية، نسج المشرع الجديد الأحكام الخاصة بفض التزام في استحقاق الترقية بالاختيار. فقد تولت المادة 30 من القانون 81 لسنة 2016 بيان معايير المفاضلة في فض التزام على الترقية بالاختيار⁽¹⁾، بنصها على أن " يفضل عند الترقية بالاختيار الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وعند التساوي يفضل الأعلى في مجموع درجات تقويم أداء السنة السابقة عليهما، فالحاصل على درجة علمية أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل طبقاً لما تقرر السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة

(1) انظر كذلك نص المادة 96 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

الموارد البشرية، وعند التساوي يفضل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة، فالأقدم في المستوي الوظيفي المرقى منه".

ولعل أبرز الملاحظات التي يمكن استخلاصها من النص السابق تتمثل أولاً في اتجاه المشرع إلى الاعتراف بعناصر التميز التي تعكسها التقارير مهما كانت ضآلتها، وثانياً الاعتراف بالحصول على مؤهل أعلى وتقديمه على الأقدمية.

أولاً: الاعتراف بعناصر التمييز المتعلقة بتقارير تقييم الأداء مهما كانت ضآلتها

وسوف نتناول في (أ) الحكم الخاص بالاعتراف بدرجات تقييم الأداء في ضوء السوابق التشريعية، ثم نحاول في (ب) تقييم هذا الحكم.

(أ). الحكم الخاص بالاعتراف بدرجات تقييم الأداء في ضوء السوابق التشريعية

لعل أول ما يلاحظ على نص المادة 30 من قانون الخدمة المدنية السابق الإشارة إليه، اتجاه المشرع الجديد نحو إعادة صياغة معايير المفاضلة في حالة التزام بين الحاصلين على المرتبة ذاتها في تقييم الأداء عن السنتين السابقتين مباشرة على الترقية. فأولاً يلاحظ اتجاه المشرع إلى الاعتراف بدرجات تقييم الأداء كمعيار للمفاضلة بين الحاصلين على التقدير ذاته في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، ثم بدرجات تقييم أداء السنة الثالثة السابقة عليهما، كبديل عن معيار تقدير السنة الثالثة الذي اعتنقه قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، وكبديل عن معيار الأقدمية في الدرجة المرقى منها الذي كان له الغلبة في قوانين التوظيف السابقة على القانون رقم 47 لسنة 1978.

والحقيقة أن هذا الاتجاه في الاعتراف بدرجات قياس الأداء كأساس للمفاضلة بين المتزاحمين على الترقية بالاختيار ليس جديدًا كلياً، فقد اعتنقه المشرع لفترة بمقتضى التعديلات التي أدخلت على القانون رقم 210 لسنة 1951، بالقانون رقم

579 لسنة 1953 الصادر في 30 من نوفمبر سنة 1953⁽¹⁾، ليستبدل المشرع معيار التقدير الرقمي بمعيار المراتب⁽²⁾. وذلك على اعتبار أن الأرقام الحسابية أكثر دقة في تحديد الكفاية وفقاً للتبرير الوارد في المذكرة الإيضاحية المرافقة للقانون⁽³⁾. ومن ثم فقد كان المنطقي أن يعتد المشرع بالدرجات في المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار كبديل عن المراتب. وفي هذا الصدد فقد نصت المادة رقم 40، في فقرتها الثانية معدلة على أنه " أما النسبة المخصصة للترقية بالاختيار، فتكون الترقية إليها حسب ترتيب درجات الكفاية في العامين الأخيرين". وقد تم تبرير عدول المشرع عن قاعدة الأقدمية في حالة التساوي في التقدير نحو الاعتداد بالدرجات الحاصل عليها الموظف في تقرير الكفاية عن السنتين السابقتين على الترقية باعتبارها نابعة من مبدأ الجدارة الذي هو أساس استحقاق الترقية بالاختيار.

وفي تبرير الحكم الذي جاء به القانون رقم 579 لسنة 1953، باعتماد الدرجات الحسابية كمعيار للمفاضلة وكبديل عن المفاضلة بمراتب الكفاية، تقرر المحكمة الإدارية في أحد أحكامها، أن الشارع " قد رأى أن الأخذ بمعيار الأقدمية كمناط في

(1) انظر قانون رقم 579 لسنة 1953، الصادر في 30 نوفمبر 1953.

(2) يراجع في هذا الصدد، د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 28 هامش.

(3) يراجع المذكرة الإيضاحية المرفقة بالقانون رقم 579 لسنة 1953 الصادر في 30 من نوفمبر سنة 1953، بشأن تعديل بعض أحكام قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951.

المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار يعوزه الإحكام وتجانبه الدقة عند الموازنة بين كفايات الموظفين في ضوء عناصر الكفاية ومقوماتها الحققة، فقد يشترك في الحصول على تقدير "جيد" موظفون عديدون تتباين درجات كفاياتهم الحقيقية في ميزان التقدير مع أنه يجمعهم امتياز الحصول على هذا التقدير ويكون غمطاً لأقدار النابهين منهم أن تتفاضل مراتبهم تبعاً لترتيب أقدمياتهم مع أن رجحان الكفاية منوط عادة بعناصر أخرى غير عنصر الأقدمية⁽¹⁾.

ولعله مما رجح من غلبة اعتبارات الجدارة في مواجهة اعتبارات الأقدمية في منح الترقية بالاختيار، محدودية مراتب الكفاية التي كانت واردة في النسخة الأساسية للقانون رقم 210 لسنة 1951. فمراتب الكفاية كانت محددة بثلاث مراتب فقط: جيد، متوسط، ضعيف. وبالتالي فإن مرتبة جيد وفقاً لأحكام هذا القانون كانت تشتمل على الدرجات من 76 إلى 90 %.

ولكن سرعان⁽²⁾ ما عدل المشرع عن معيار مجموع الدرجات كمعيار للمفاضلة بين الحاصلين على المرتبة المؤهلة لاستحقاق الترقية بالاختيار، بمقتضى التعديلات

(1) المحكمة الإدارية العليا، رقم 297 لسنة 4 القضائية، جلسة 2 من يولييه سنة 1960، مجلس الدولة - المكتب الفني - مجموعة المبادئ الإدارية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة - العدد الثالث (من أول يونيه سنة 1960 إلى آخر سبتمبر سنة 1960) - ص 1133.

(2) من الجدير بالذكر أن الفترة الزمنية التي تم فيها الاعتماد على الدرجات الحسابية كمعيار لتحديد كفاية الموظف العام كانت تتسم بالقصر الشديد. فضلاً عن تدخل المشرع للعدول عن

التي أدخلت بالقانون رقم 73 لسنة 1957، وذلك مع إعادة صياغة مراتب الكفاية وتحديدها بأربعة مراتب: ممتاز، جيد، مرضي، ضعيف.

أما عن مدى تقبل الفقه والقضاء لمعيار درجات الكفاية كمعيار للمفاضلة بين المتزاحمين الذين تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على التقدير ذاته، فإن الملاحظ وجود انطباع عام نحو عدم تقبل معيار الدرجات. فمن ناحية الفقه، فإن العديد من الآراء في ظل القوانين السابقة كانت تتجه إلى أنه لا يمكن التعويل على معيار الدرجات في ظل تعدد مراتب قياس كفاية الأداء. ووفقاً لهذا الرأي، فإن الدرجات لا تعكس بالضرورة عناصر التميز بين العاملين، بقدر ما تعكس اختلاف الرؤساء المنوط بهم وضع التقارير في التقييم تقديرًا واعتدالًا وإسرافًا. وذلك بالنظر إلى تعدد الرؤساء المباشرين المنوط بهم ابتداءً وضع التقارير في الوحدة الواحدة. فنظام التقديرات إنما يهدف بالأساس إلى تلافى المساوىء التي يمكن أن تنتج عن نظام الدرجات⁽¹⁾.

هذا المعيار بمقتضى التعديلات التي تمت بالقانون رقم 73 لسنة 1957، فإن القانون رقم 579 لسنة 1953 الصادر في 30 من نوفمبر سنة 1953، لم يطبق بأثر فوري ومباشر، وإنما أرجاء المشرع نفاذه بشأن تقارير الكفاية إلى عام 1954. وهي ما يعني أنه لم يطبق إلا لثلاث سنوات فقط.

(1) المستشار سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 111: د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 60 متن.

ومن الجدير بالذكر أن القضاء الإداري في مصر قد تعرض لمشروعية الاعتداد بمعيار الدرجات، في حالة عدم وجود نص قانوني صريح يتيح للإدارة اللجوء إلى هذا المعيار. وقد اتجه القضاء الإداري إلى التأكيد على عدم مشروعية الالتجاء إلى الدرجات للمفاضلة بين الحاصلين على المرتبة ذاتها كمعيار لفض حالة التزام في استحقاق الترقية⁽¹⁾. علاوة على ذلك، فقد اتجهت بعض الأحكام إلى تقرير عدم مشروعية اللجوء إلى نظام الدرجات ولو بإسناده إلى الشروط الإضافية التي يجوز لجهة الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية التي قررها لها القانون في اشتراط شروط إضافية، اشتراطها لمنح الترقية بالاختيار. وذلك على أساس أن الاعتماد على معيار الدرجات يتضمن تعديلاً في النظام الذي وضعه القانون لتحديد استحقاق الترقية بالاختيار⁽²⁾.

(1) محكمة القضاء الإداري، رقم 1297 لسنة 22 ق، بتاريخ 19 فبراير 1970، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة 24، بند 90، ص 272: محكمة القضاء الإداري، رقم 995 لسنة 21 ق، بتاريخ 27 يونيو 1968، السنة 22، بند 218، ص 366. مشار إليهما في مؤلف الأستاذ الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 604-605 هامش.

(2) المحكمة الإدارية العليا، رقم 425 لسنة 5 ق، بتاريخ 9 أبريل 1971، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ج 4، ص 3714. مشار إليه لدى د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 604.

(ب).تقييم الحكم الخاص بالاعتداد بدرجات التقويم

وفي مقام تقييم الحكم الوارد بقانون الخدمة المدنية الجديد في الاتجاه إلى اعتماد الدرجات كمعيار تكميلي للمفاضلة بين المترشحين في استحقاق الترقية بالاختيار بالنسبة لمرتبة التقدير الواحدة، فإن نتيجة الرأي يمكن أن تختلف باختلاف المنظور المتبع في التقييم.

فمن الناحية النظرية، فإن الحكم الجديد يبدو أكثر تحقيقاً لاعتبارات الجدارة. وذلك على أساس أن هذا الحكم قد جاء بغرض توفير أكبر قدر من الفاعلية لنظام تقويم الأداء، وذلك بحث الموظفين الخاضعين لهذا القانون على بذل أقصى قدر من الجهد في سبيل تحصيل أكبر عدد من الدرجات في تقويم الأداء ؛ إذ أن الدرجة الواحدة، بل وكسرها، في الثلاث سنوات السابقة على الترقية بالاختيار، سيكون له أثر مرجح في مجال منح الترقية بالاختيار. وهو ما من شأنه تعضيد اعتبارات الجدارة التي هي مناط الترقية بالاختيار ومعياره الأول. وهو ما يعني أن الحكم الجديد يتوافق، على الأقل من الناحية النظرية، مع طبيعة الترقية بالاختيار.

والحكم السابق يلقي على عاتق الرئيس المباشر الذي يقع عليه مهمة إعداد تقارير تقويم أداء الموظفين بأمانة ثقيلة. فيتعين على الرئيس المباشر أن يكون على وعي بالآثار التي تنتجها هذه التقارير ، ويتعين أن يكون واعياً بمدى العناية التي يتعين عليه أن يوليها لوضع هذه التقارير.

وفي المقابل فإن الحكم السابق يمكن أن يكون محلاً للانتقاد من منظور واقعي. فمن المعلوم أن الرؤساء المباشرين هم من يتولون الإعداد المبدئي للتقارير . وتعدد هؤلاء الرؤساء على مستوى الوحدة الواحدة يجعل هناك اختلافات لا مفر منها في الدرجات. هذه الاختلافات قد لا ترجع إلى تباين مستوى أداء الخاضعين للتقارير، بقدر ما ترجع إلى اختلاف من يتولى التقييم. صحيح أن هذا الاحتمال قائم حتى على مستوى التقديرات، وليس فقط بالنسبة للدرجات، ولكن التقديرات بما تتيحه من رحابة في التقييم تؤدي إلى التقليل من هذه الآثار، وذلك بطبيعة الحال إذ ما استبعدنا احتمالات المغالاة المتمثلة في التقتير والإسراف الشديدين. ومن ثم فإن الاعتماد على الدرجات يمكن أن يؤدي إلى نتائج تتجافى مع اعتبارات العدالة على مستوى الوحدة ككل.

علاوة على ما تقدم، فإن تعدد مراتب تقويم الأداء في القانون الجديد من المفترض أن يجعل الفروق في الدرجات الرقمية قليلة المعنى، لاسيما بالنظر لعظم الأثر الذي رتبته المشرع عليها المتمثل في منح الترقية بالاختيار. وهو ما يظهر بوضوح كلما قلت الفروق في الدرجات. فمراتب التقويم في القانون الجديد هي خمس على النحو التالي: ممتاز، كف، فوق المتوسط، متوسط، ضعيف. فكيف يمكن أن يقال أن مجرد الحصول على نصف درجة في مجموع درجات السنتين السابقتين على الترقية، ثم من بعدهما السنة الثالثة، يعد بمثابة شهادة للمفاضلة في منح الترقية بالاختيار، وذلك في مقابل تحية المعايير الأخرى التي كان يمكن للمشرع أن يأخذها في الاعتبار، وفي مقدمتها الأقدمية!

ويضاف إلى ما سبق أنه مع التسليم بموضوعية المعيار الذي جاء به المشرع للمفاضلة بين المترشحين في المرتبة ذاتها المؤهلة للترقية، فإن هذا المعيار يمكن أن يفتح الباب واسعاً للاعتبارات غير الموضوعية. وذلك بالنظر إلى أنه لا ينهض كعامل حاسم في إظهار التميز والكفاءة، وهو ما يزيد في النهاية من صعوبة مهمة الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في منح الترقية بالاختيار. فيكفي أن يميز الرئيس المباشر أحد مرؤوسيه، محابة أو مجاملة، بنصف درجة أكثر من باقي زملائه، حتى يكون له أولوية في استحقاق الترقية عليهم في الثلاث سنوات التالية.

ثانياً: الاعتراف بالمؤهل الدراسي الأعلى وتقديمه على الأقدمية في الترقية بالاختيار

وسوف نسلط في (أ) الضوء على الحكم الخاص بالاعتراف بالحصول على مؤهل دراسي أعلى في مجال فض التزاحم، ثم نحاول في (ب) تقييم هذا الحكم.

(أ). الحكم الخاص بالاعتراف بالحصول على مؤهل دراسي أعلى في مجال فض التزاحم على الترقية

أما عن الملاحظة الثانية التي يمكن استخلاصها من المادة 30 من قانون الخدمة المدنية الجديد، فتتمثل في تراجع أهمية الأقدمية كمعيار إضافي في منح الترقية بالاختيار في حالة تزام الحاصلين على المرتبة نفسها في تقويم الأداء. فعلاوة على الحكم السابق بيانه بالاعتراف بمجموع درجات تقويم الأداء عن السنتين

السابقتين على الترقية بالاختيار، ثم بدرجات السنة الثالثة السابقة عليهما، فقد اتجه
المشرع إلى الاعتماد كمعيار تكميلي-احتياطي في حالة التساوي بين المترشحين
في مجموع درجات الثلاث سنوات السابقة على الترقية، بالحصول على درجة
علمية أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره السلطة المختصة بناءً
على اقتراح لجنة الموارد البشرية. وفي حالة تزامن الحاصلين على هذه الدرجة
تكون العبرة بالتقدير الأعلى في الحصول على هذه الدرجة، أما الأقدمية في الدرجة
الوظيفية السابقة على الترقية، فهي المعيار التكميلي الاحتياطي الأخير الذي يمكن
اللجوء إليه في تحديد استحقاق الترقية بالاختيار.

وهكذا فإن الأهمية النسبية للأقدمية كأحد معايير المفاضلة في منح الترقية
بالاختيار قد تراجعت إلى المرتبة الأخيرة، مفسحة بذلك المجال لعناصر أخرى
مستقاة من الكفاءة والتميز. وهو ما يبدو أكثر تناسباً مع طبيعة الترقية بالاختيار
باعتبارها مكافأة تمنح للموظف المتميز في عمله. فوفقاً لهذا النظام الجديد للترقية
بالاختيار تصبح الكفاءة في أداء العمل هي العامل الحاسم الأكثر أهمية في منح
الترقية بالاختيار، وذلك مهما كانت ضالة الفروق بين الموظفين المؤهلين للترقية
بالاختيار. أما عن عناصر التميز المتعلقة بالحصول على درجة علمية أعلى فقد
اعتد بها القانون في المرتبة الثانية، بعد الكفاءة في أداء العمل الوظيفي التي
تعكسها تقارير تقييم الأداء، وقبل الأقدمية التي كانت تعتبر قاعدة مقدسة في ظل
القوانين السابقة.

وفلسفة المشرع في ذلك واضحة ؛ فالمفترض أن الدرجة العلمية الحاصل عليها الموظف ستعكس على أدائه للعمل الوظيفي التي تعكسها تقارير تقييم الأداء، وهو ما يعني أنها ستصب بطريقة غير مباشرة في مرتبة ومجموع درجات تقرير تقييم الأداء. فإذا تساوى الموظف الحاصل على الدرجة الأعلى في الكفاية في أداء العمل وفي مجموع الدرجات مع غيره من الموظفين، فقد اتجه المشرع إلى تفضيل الحاصل على الدرجة العلمية الأعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل. بل وأكثر من ذلك إلى تفضيل الأعلى في مرتبة الحصول على الدرجة العلمية، وذلك في حالة تعدد الحاصلين على نفس المؤهل. فإذا تساوى الموظفين المتزاحمين في كل ما سبق، وهو فرض غاية في الندرة في الواقع العملي، فإنه لا مفر عندئذ من اللجوء إلى معيار الأقدمية باعتباره آخر المعايير الموضوعية الباقية التي يمكن الاعتماد بها في التفضيل في منح الترقية بالاختيار.

(ب).تقييم الحكم الخاص بتقديم المؤهل الدراسي على الأقدمية

وفي مقام تقييم الحكم الجديد الذي أتى به المشرع في قانون الخدمة المدنية، بتفضيل الموظف الحاصل على مؤهل علمي أعلى في حالة التساوي في درجات تقييم أداء الثلاث سنوات السابقة على الترقية بالاختيار، فإننا نرى أن الحكم الخاص بالاعتماد بالمؤهل العلمي في مجال الترقية بالاختيار يعبر في حد ذاته عن اتجاه محمود وهو ما يجعله جديرًا بالتأييد. فالحكم السابق يهدف إلى دفع الموظفين إلى إصقال معارفهم العلمية في المجالات المتصلة بالوظيفة التي يعملون

بها، وفي دفعهم إلى بذل الجهد في التحصيل العلمي بالنظر أن مرتبة الحصول على المؤهل الأعلى سيكون لها اعتبارها في فض حالة التزاحم في الحصول على هذا المؤهل. ولكن في المقابل فإن الحكم السابق ليس من المنتظر أن يلعب دوراً هاماً في الواقع العملي بالنظر إلى ندرة الفرض الذي يمكن فيه اللجوء إلى هذا المعيار.

وفي وجهة نظرنا فإنه عند مقارنة معيار المؤهل الأعلى بمعيار الأقدمية الذي أخذت به القوانين السابقة، أو حتى بمعيار درجات تقويم الأداء الذي أخذ به المشرع الحالي، فإن كفة معيار المؤهل الأعلى سترجح. فهو من ناحية يعد، مثله مثل الأقدمية ومعيار درجات تقويم الأداء، معياراً موضوعياً متصلًا بالوظيفة؛ إذا أن الفرض أن المؤهل الأعلى متصل بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة الموارد البشرية. وهو من ناحية أخرى يفضل معيار الأقدمية باعتباره أكثر تعبيراً عن عناصر التميز والجدارة التي تقوم عليها الترقية بالاختيار، فهو يبدو من هذا المنظور أكثر تماشياً مع طبيعة الترقية بالاختيار. ويفضل كذلك معيار درجات تقويم الأداء في السنوات الثلاث السابقة على الترقية بالاختيار باعتباره يعد أكثر دلالة في إظهار عوامل التميز والجدارة. ونرى أن الأولى بالمشرع الارتقاء بهذا المعيار إلى اعتباره معياراً تكميليًا يلجأ إليه في حالة التساوي في مراتب تقويم الأداء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية بالاختيار.

ونخلص من كل ما سبق إلى أن التعديلات التي جاء بها المشرع الجديد في قانون الخدمة المدنية بإعادة صياغة القواعد الحاكمة للترقية بالاختيار تشهد بتراجع الأهمية التقليدية لقاعدة الأقدمية كأحد معايير منح الترقية بالاختيار. فهالة القداسة التقليدية التي أحاطت بقاعدة الأقدمية في مجال الوظيفة العامة باعتبارها أحد أبرز المعايير الموضوعية المرتبطة بمجال الوظيفة العامة، أخذت تخبو رويدًا رويدًا، حتى أوشكت على الإنطفاء في قانون الخدمة المدنية الحالي.

الفرع الثاني

الترقية بالأقدمية

لعل أبرز ملامح الترقية بالأقدمية في ظل القانون الجديد تتمثل في التشديد في شروط منح الترقية بالأقدمية من خلال تطلب الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في العامين السابقين على الترقية، وهو ما سنتولى دراسته في **الغصن الأول**، والتوسعة من نطاق الترقية بالأقدمية باعتبارها السبيل الوحيد للترقي بالنسبة لكافة المجموعات الوظيفية ما عدا التخصصية، وهو ما سنخصص له **الغصن الثاني**، وأخيرًا إعادة صياغة قواعد الأقدمية بإدراج عناصر تابعة من الكفاءة في تحديد الأقدمية، وهو ما نخصص له **الغصن الثالث**.

الغصن الأول

التشديد في شروط منح الترقية

سوف نسلط الضوء أولاً على الحكم الخاص بالحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين على الترقية بالأقدمية، ثم نحاول ثانياً تقييم هذا الحكم الجديد.

أولاً: الارتفاع بمرتبة التقييم اللازمة للترقية بالأقدمية

سبق الإشارة في المبحث الأول من هذا الفصل إلى مسلك المشرع المصري في قوانين التوظيف المتعاقبة في الربط بين تقارير الكفاية والترقية بالأقدمية من خلال الاتجاه إلى حرمان العامل الحاصل على تقرير كفاية بمرتبة متدنية في العام السابق على حركة الترقيات من الترقية بالأقدمية، وفقاً للتفصيل السابق بيانه بصدد دراسة دور نظام الكفاية في رسم ملامح الترقية في النظام القانوني المصري⁽¹⁾.

وفي المقابل فقد خرج المشرع في قانون الخدمة المدنية عن القاعدة السابقة ليقرر في الفقرة الثالثة من المادة رقم 29، أنه " يُشترط للترقية أن يحصل الموظف على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرةً على الترقية، أما الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة ممتاز. فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على

(1) يراجع ما سبق بيانه في المبحث الأول من هذا الفصل.

مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية فى الجزء
الباقى من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة. فإذا كان
عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل
الترقية وتحجز الوظائف فى الجزء المتبقى فى أول ترقية تالية".

ومن ثم فقد اشترطت المادة 29 من قانون الخدمة المدنية لترقية الموظف العام
بالأقدمية أن يحصل على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء فى السنتين السابقتين
مباشرة على الترقية، وبالتالي فمن شأن تقدير كفاية العامل بمرتبة ضعيف أو
متوسط أو فوق متوسط فى أي من السنتين السابقتين لحركة الترقيات، استبعاده
منها.

ثانياً: تقييم الحكم السابق

فى ضوء الأحكام السابقة بالتشديد فى شروط استحقاق الترقية بالأقدمية، باسـتـراط
حصول الموظف على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء فى السنتين السابقتين على
الترقية، فإن هناك تساؤلاً هاماً يثور حول مدى وجود حق للموظف فى الترقية⁽¹⁾،
بعبارة أخرى مدى التزام الإدارة بترقية الموظف العام، ونعني بذلك الموظف العادي
الذي يؤدي أعمال وظيفته بجد وإخلاص، دون أن يصل أدائه إلى مرحلة التميز
والتفاني فى عمله ؟

(1) انظر على وجه الخصوص، د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف
العام بين الحق والواجب، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 12.

ومن المنظور القانوني قد يبدو التساؤل السابق غريباً بعض الشيء بالنظر إلى أن الحكم الخاص بضرورة حصول الموظف على مرتبة كف في تقارير تقييم الأداء في السنتين السابقتين على الترقية قد ورد في التشريع المنظم لشئون الوظيفة العامة. ومن المعلوم أن أحد القواعد الأساسية في مجال القانون العام تقضي بالتسليم بأنه ليس للموظف حق مكتسب في مزايا وظيفية معينة. وذلك على اعتبار أن المركز القانوني للموظف العام هو مركز تنظيمي يتحدد على أساس ما تقرره القوانين واللوائح⁽¹⁾. وتعد القاعدة السابقة أحد انعكاسات مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتطوير استجابة للمتغيرات المختلفة على النظام القانوني للوظيفة العامة. والقاعدة السابقة تتمخض عن التسليم بحق الإدارة في تحديد النظام القانوني الحاكم للترقيات، وذلك في ضوء القواعد العامة التي يتكون منها النظام القانوني. وبناءً على ما سبق فإن الفقه يتجه إلى أن حق الموظف العام في الترقية في مواجهة الإدارة يتلخص في أن تنقيد الإدارة في الترقية بالشروط والضوابط المحددة في القانون في حال لجؤها إلى إجراء الترتقيات⁽²⁾.

علاوة على ما سبق فإن الحق باعتباره مكنة تعطي صاحبها سلطة استثناء أمر معين، يتحدد على ضوء قواعد النظام القانوني الذي يلعب المشرع الدور الأبرز

(1) انظر د. ماجد راغب الحلوة، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2006، ص 202: د. رمضان محمد أحمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1998، ص 416 وما بعدها.

(2) د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 173.

في تشكيلها. ومن المعلوم أن المشرع يتمتع بسلطة تقديرية أصلية في تنظيم شتى جوانب الحياة في المجتمع، وذلك في إطار القواعد الدستورية.

وإنطلاقاً من التحفظ الأخير بشأن القواعد الدستورية، تبدو أهمية التساؤل السابق طرحه ؛ فمن المعلوم أن المشرع الدستوري قد عني عبر الدساتير المصرية المتعاقبة بتنظيم موضوع الوظيفة العامة⁽¹⁾. وإذا بدأنا من حيث انتهى التطور الدستوري، فإن الدستور المصري الصادر في عام 2014، قد نص في الباب الثاني المخصص للمقومات الأساسية للمجتمع، على أن " الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يحددها القانون".

ومن ثم فإن سلطة المشرع في تنظيم موضوعات الوظيفة العامة ليست مطلقة، وإنما تتقيد بالقواعد الواردة في الدستور والتي تمثل تحوُّماً للسلطة التقديرية للمشرع يتعين عليه عدم تجاوزها وإلا وقع في حومة المخالفة الدستورية. وفي هذا الصدد

(1) من الجدير بالذكر أن المشرع الدستوري قد جرى على تناول موضوع الوظيفة العامة من بين الموضوعات التي يشملها التنظيم الدستوري، وإن اختلفت الزاوية التي تناول المشرع الدستوري من خلالها موضوع الوظيفة العامة. فقد تناولت المادة 3 من دستور 1923، وكذلك المادة 64 من دستور 2012، الوظيفة العامة باعتبارها أحد حقوق المواطنة. في حين تناولت المادة 14 من دستور 1971، وكذلك المادة 14 من دستور 2014، الوظيفة العامة باعتبارها من المقومات الأساسية للمجتمع.

يعن لنا أن نذكر أن قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر يتجه، على نحو أو آخر، إلى الأخذ بالضمانات التشريعية للحقوق الدستورية. فإذا اعتبرنا أن الترقية بالأقدمية تعد بمثابة أحد الحقوق الدستورية للموظف العام وليست مجرد ميزة وظيفية، فإن المشرع في مقام تنظيم هذا الحق ليس حرًا تمامًا، لاسيما وأن الموضوع قد سبق تنظيمه تشريعياً عبر قوانين التوظيف المتعاقبة، وإنما يتعين في حالة اتجاهه إلى إعادة تنظيم أحد الحقوق الدستورية أن يأتي بتنظيم جديد مساوٍ للتنظيم السابق من المنظور الحقوقي. بعبارة أخرى لا يجوز أن ينطوي التنظيم الجديد على قدر أقل من الضمانات أو أن يتضمن تراجعاً ملحوظاً في الاعتراف بالحقوق التي قررها الدستور.

وفي هذا الشأن تقرر المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها بصدد اشتراط إنذار العامل المنقطع عن العمل قبل إنهاء خدمته، إنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن كل مخالفة للدستور، سواء تعمدها المشرع أم انزلق إليها بغير قصد، يتعين قمعها. كما أن الدستور يكفل لكل حق أو حرية نص عليها، الحماية من جوانبها العملية، وليس من معطياتها النظرية، وتتمثل هذه الحماية في الضمانة التي يكفلها الدستور لحقوق المواطنين وحياتهم، والتي يعتبر إنفاذها شرطاً للانتفاع بها في الصورة التي تصورها الدستور نطاقاً فاعلاً لها، وهذه الضمانة ذاتها هي التي يفترض أن يستهدفها المشرع، وأن يعمل على تحقيق وسائلها من خلال النصوص القانونية التي ينظم بها هذه الحقوق وتلك الحريات، وشرط ذلك بطبيعة الحال أن يكون تنظيمها كافلاً تنفسها في مجالاتها الحيوية، وأن يحيط بكل أجزائها

التي لها شأن في ضمان قيمتها العملية، فإذا نظمها المشرع تنظيمًا قاصراً، وذلك بأن أغفل أو أهمل جانباً من النصوص القانونية التي لا يكتمل هذا التنظيم إلا بها، كان ذلك إخلالاً بضمانتها التي هيأها الدستور لها، وفي ذلك مخالفة للدستور. لما كان ذلك، وكان المشرع لم يضمن النص الطعين شرط الإنذار المسبق للاعتداد بانقطاع العامل عن العمل - قبل إنهاء خدمته - حتى يمكن أن تقوم به القرينة على اتجاه إرادته الضمنية إلى تأكيد رغبته في عدم الاستمرار في العمل، فإن تنظيمه على هذا النحو يكون قاصراً ومخالفاً لمبدأ سيادة القانون الذي نصت عليه المادة (64) من الدستور⁽¹⁾.

وإذا نظرنا إلى وضع الترقية بالأقدمية في النظام القانوني المصري، فإننا سنلاحظ أمرين: الأول يتمثل في أن الترقية بالأقدمية تعد من الموضوعات التي تواتر الفقه على دراستها باعتبارها من حقوق الموظف العام التي يتعين توفير أكبر قدر من الضمانات له بصدد⁽²⁾. في حين أن التقارير التي تتمخض عنها عملية قياس

(1) المحكمة الدستورية العليا، رقم 177 لسنة 27 ق.د، بتاريخ 14 يناير 2007. وفيه قضت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة (1) من المادة (108) من لائحة نظام العاملين بالهيئة القومية للبريد الصادرة بقرار وزير المواصلات والنقل البحري رقم 70 لسنة 1982، فيما لم يتضمنه من وجوب إنذار العامل كتابةً قبل إنهاء خدمته لانقطاعه عن العمل بغير إذن أكثر من ثلاثين يوماً متتالية.

(2) لعل من أوائل المؤلفات التي تناولت بالتعمق مسألة اعتبار الترقية في مجال الوظيفة العامة بمثابة حق للموظف العام يتعين توفير الضمانات له بصدد إجرائها، رسالة الدكتور إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه، قدمت ونوقشت بجامعة فؤاد الأول " القاهرة"، 1936.

الأداء، وعلى الرغم من من كل الضمانات التي حرص المشرع على إحاطة التقارير بها، تعبر في النهاية عن حكم شخصي من قبل الرئيس الإداري على أداء المرؤوس.

أما الأمر الثاني فيمكن في مسلك المشرع في القوانين السابقة الحاكمة لمجال الوظيفة العامة السابق الإشارة إليه في المبحث الأول من هذا الفصل. فقد جرى المشرع على اعتبار أن الترقية بالأقدمية تشير إلى ترفيع الموظف الذي قضى الحد الأدنى المقرر بواسطة القانون في درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي تعلوها مباشرة، وذلك متى كان مجداً في عمله. ويشترط القانون للتحقق من جدية الموظف ألا يكون قد تم تقييم أدائه بمرتبة متدنية في آخر تقرير سابق على الترقية في الترقية بالأقدمية. فالوزن النسبي للكفاءة التي تعكسها التقارير في المعادلة بين الأقدمية والكفاءة في مجال الترقية بالأقدمية يبدو محدوداً، بالمقارنة بقضاء المدد البنينة الذي هو سبب الترقية ومناطها. وفي ذلك تختلف الترقية بالأقدمية عن الترقية بالاختيار. فتلك الأخيرة ينظر إليها على أنها ميزة تمنح للعامل المتميز في أداء عمله. ولا شك في أن مرتبة كفاء تعد دلالة على التميز الوظيفي، وليس فقط مجرد الجدية في أداء العمل. فقد حدد القانون مراتب تقويم الأداء تصاعدياً على النحو الآتي: ضعيف، متوسط، فوق المتوسط، كفاء، ممتاز. فمرتبة كفاء هي المعادلة لمرتبة جيد جداً في قانون العاملين المدنيين السابق، ويحصل عليها الموظف بحصوله على درجات من 80 إلى 90%. والدرجات السابقة تعبر عن موظف متميز بشدة في عمله، وليس مجرد موظف مجد.

ومن الجدير بالذكر أن قانون الخدمة المدنية الجديد قد اعتبر أن حصول العامل على مرتبة كفاء لمرة واحدة سبباً مسوغاً لمنحه علاوة تشجيعية على النحو الوارد في المادة 38 من هذا القانون. علاوة على ذلك، فقد اعتبر القانون في المادة 29 أن حصول العامل على مرتبة كفاء في آخر تقريرين مسوغاً لمنحه الترقية بالاختيار وذلك في حالة عدم استغراق الحاصلين على مرتبة ممتاز في آخر سنتين للنسبة المخصصة للترقية بالاختيار في مجال الوظائف التخصصية. وهذا الحكم الأخير يظهر مدى التشدد في اشتراط حصول الموظف في آخر تقريرين على مرتبة كفاء على الأقل لترقيته بالأقدمية. فكيف يمكن أن تكون شروط الترقية بالأقدمية هي ذاتها شروط الترقية بالاختيار بصدد مجموعة الوظائف التخصصية!

ويعن لنا في هذا المقام أن نلفت النظر إلى أن الحكم الوارد في القانون الجديد من شأنه أن يزيل على أرض الواقع التفرقة بين نوعي الترقية: الأقدمية والاختيار، لصالح الترقية بالاختيار، وذلك على خلاف الظاهر. فإذا كان المشرع قد وسع في الظاهر من مجال الترقية بالأقدمية فاعتبرها السبيل الوحيد للترقي بالنسبة لكل المجموعات الوظيفية فيما عدا التخصصية، وهو ما يعني في الظاهر تمدد الترقية بالأقدمية على حساب تقلص الترقية بالاختيار، فإن الواقع أن الترقية في كل من الحالتين: بالاختيار وبالأقدمية، أصبحت تمنح للموظف بناءً على اعتبارات الكفاءة والجدارة. فدور الكفاءة التي تعسكها تقارير تقييم الأداء تحول في الترقية بالأقدمية من مجرد شرط مانع من استحقاق الترقية في حالة تدني مستوى أداء الموظف، إلى شرط مانح للترقية يؤدي إلى عدم ترقية الموظف إلا في حالة حصوله على مرتبة

كفاء على الأقل ؛ وهو ما يعني تجاوز الحاصلين على مراتب: ضعيف، متوسط، فوق متوسط.

وإنطلاقاً من الاعتبارات السابق بيانها، فإننا نرى أن الحكم الخاص بضرورة حصول الموظف على تقرير تقييم أداء في السنتين السابقتين على الترقية يبدو مبالغاً فيه، ولا يتفق مع طبيعة الترقية بالأقدمية وتميزها عن الترقية بالاختيار. فالفرض أننا لسنا بصدد ترقية تمنح للعامل كمكافأة عن همته غير العادية في أداء عمله الوظيفي، وإنما بصدد ترقية تمنح للعامل العادي أو فوق المتوسط الذي قضى مدد معينة في وظيفته. ومن ثم فنرى أنه كان من الأفضل أن يكتفي المشرع في الترقية بالأقدمية بمرتبة فوق المتوسط كدليل على جدية العامل في أداء عمله.

وأياً ما كانت نتيجة الإجابة عن التساؤل السابق من المنظور القانوني، فإن هناك منظوراً آخر يمكن من خلاله الإجابة عن التساؤل السابق، وهو ذو طبيعة اجتماعية، يرتبط بالمفهوم الأوروبي للوظائف العامة الذي يقوم على الدوام ؛ فليس من المعقول أن تعين الإدارة أحد الأشخاص لمدة طويلة، هي مدة الحياة الوظيفية للموظف العام التي يمكن أن تتأخر الأربعين عاماً، دون أي تغيير في مركزه القانوني. فذلك مما يتناقض مع جوهر الفلسفة العامة للمفهوم الأوروبي للوظيفة العامة الذي يعتنقه النظام القانوني المصري. ولذلك فيمكن القول بأن نظام الترقية بالأقدمية يفرض نفسه باعتباره ضرورة نابعة من صفة الدوام التي تميز الوظائف العامة وفقاً للمفهوم الأوروبي.

أما عن المنظور الثالث الذي يمكن من خلاله تقييم الحكم السابق الخاص بالتشديد في شروط منح الترقية بالأقدمية، فهو منظور إداري. فمن منظور اعتبارات الفاعلية في إدارة العنصر البشري، فإن الحكم الجديد يمكن أن يكون له أثر كبير في استنهاض همم الموظفين للفوز بالترقية بالأقدمية، وهو ما ينعكس في النهاية على مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة للمهام المنوطة به. بعبارة أخرى فإن المشرع قد ابتغى من خلال الحكم محل التقييم، استخدام الترقية على أفضل نحو ممكن كأحد أبرز أدوات الثواب والعقاب.

ويبدو أن دافع المشرع في اشتراط حصول العامل على مرتبة كفاء في كل من السنتين السابقتين على الترقية هو النهوض بهمة الجهاز الإداري للدولة ؛ فقد لوحظ بحق انخفاض كفاءة هذا الجهاز بصفة خاصة في الفترة التي تلت ثورة 25 يناير 2011. فسيطرت على المشرع فكرة رفع كفاءة هذا الجهاز والنهوض به. ومن المنظور السابق فقد اتجه المشرع إلى إعادة صياغة آلية الترقية بما يكفل تحقيق الأهداف والسياسات التي ترنو الدولة إلى تحقيقها في مجال المرافق العامة⁽¹⁾. ولعل في مقدمة هذه الأهداف تلك المرتبطة بفاعلية وبكفاءة المرافق العامة في أدائها لخدماتها لجمهور المنتفعين.

(1) من الجدير بالذكر أن ظهور المبادئ الأساسية الحاكمة لسير المرافق يعد السبب الرئيسي في هجر فقه القانون العام للنظريات التعاقدية في تكييف علاقة الموظف بالإدارة، ورجحان كفة التكييف التنظيمي لهذه العلاقة. انظر، د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2009، ص 84.

ولكن يعن لنا في النهاية أن نلفت النظر إلى أن التشدد في المعايير القانونية قد يؤدي في الواقع إلى نتيجة عكسية، فتلجأ الإدارات إلى تطويع أحكام القانون على ما يجري عليه العمل. فيلجأ الرؤساء إلى تقييم أداء الموظف العادي بكفاء. على اعتبار أنه في حال تقييم أداء الموظف بمرتبة أقل من كفاء، فإن الرئيس الإداري يتجه إلى عقاب الموظف بحجب الترقية عنه، وهو ما سيكون له أثر على حسن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس. وما سبق من شأنه أن يفضي إلى نتائج وخيمة على الدقة التي يتعين أن تكون عليها التقارير في تقديم صورة صادقة عن أداء الموظف الخاضع للتقييم. فكم نرى من درجات وتقديرات لا تناظر أبداً واقع الحال، ولا تعبر عن مستوى أصحابها!

الفصل الثاني

التوسعة من نطاق الترقية بالأقدمية

وسوف نتناول أولاً بيان نطاق الترقية بالأقدمية في القانون الجديد، ثم نحاول ثانياً تقييم النطاق المتسع للترقية بالأقدمية.

أولاً: النطاق المتسع للترقية بالأقدمية

اعتبار الترقية بالأقدمية السبيل الوحيد للترقي بالنسبة لكل لمجموعات الوظيفية ما عدا التخصصية. لعل أبرز الملاحظات التي تفرض نفسها من خلال مطالعة أحكام قانون الخدمة المدنية الجديد مقارنة بقانون نظام العاملين المدنيين السابق 47 لسنة 1978، تتمثل في أن الترقية بالأقدمية هي الطريق الوحيد للترقي بالنسبة لكل المجموعات الوظيفية ما عدا التخصصية. فالترقية بالنسبة للمجموعات الوظيفية: المكتبية، والفنية، والحرفية، والخدمية تكون كلها بالأقدمية. وتؤكد اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية هذا الحكم في مادتها 88، بنصها على أن "يرقى شاغلو الوظائف التخصصية بالاختيار في حدود النسب المبينة قرين كل مستوى مرقى إليه على النحو الوارد في الجدول رقم (1) المرافق للقانون، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاختيار...

وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية".

والحكم السابق الخاص بقصر الترقية بالاختيار على الوظائف المنتمية إلى المجموعة الوظائف التخصصية، يأتي على خلاف القاعدة المقررة في قانون العاملين المدنيين السابق 47 لسنة 1978. فقد كانت الفقرة الثانية من المادة 37 من القانون السابق تنص على أن " تكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (1) المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية ".

ووفقا للجدول رقم 1 المرفق بقانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 (1)، فإن نسب الترقية بالاختيار، مدير عام والدرجة العليا والدرجة الممتازة 100 %، الدرجة الثانية للأولى 60 %، الدرجة الثانية 50 %، الدرجة الثالثة 25 %، الدرجة الرابعة 20 %، الدرجة الخامسة 10 %، أما بالنسبة للدرجة السادسة فلا يوجد بها ترقية بالنظر لكونها أدنى المستويات الوظيفية وتشغل بالتعيين بنسبة 100 %.

فالقانون السابق كان يتيح إمكانية الترقية بالاختيار بالنسبة لكل المستويات الوظيفية، دون تفرقة بين المجموعات النوعية الرئيسية المختلفة: تخصصية، مكتبية، فنية، حرفية، خدمة معاونة. فالمعول عليه في التفرقة بالنسبة للترقية بالاختيار هو المستوى الوظيفي للعامل الذي على أساسه تتحدد نسب الترقية

(1) يراجع الجدول رقم 1 المرفق بالقانون رقم 47 لسنة 1978، المعدل بمقتضى القانون رقم 36 لسنة 1980، والقانون رقم 31 لسنة 1983.

بالاختيار مقارنة بالأقدمية. ويصد هذه النسبة، فإن الملاحظ بصفة عامة أن الترقية بالاختيار تتناسب عكسيًا مع قاعدة الهرم الوظيفي؛ فنسبة الترقية بالاختيار تقل كلما اتجهنا لقاعدة الهرم الوظيفي، وتتسع كلما اتجهنا لأعلى.

ثانيًا: تقييم الحكم السابق

في مقام تقييم الحكم السابق باعتبار الترقية بالأقدمية السبيل الوحيد للترقي بالنسبة لكل المجموعات الوظيفية فيما عدا مجموعة الوظائف التخصصية؛ وبالتالي حرمان المجموعات الوظيفية الأخرى من الترقية، فإننا نرى هذا الحكم يبدو منتقدًا ويصعب تبريره. وذلك بالنظر أولاً إلى أن هذا الحكم يؤدي إلى التضيق بشدة من نطاق الترقية بالاختيار لحساب الترقية بالأقدمية، وهو ما يخل بقاعدة التناسب بين نوعي الترقية التي حرص المشرع في القوانين السابقة على إقرارها. ويهدر بالتالي الاعتبارات الإدارية التي يقوم عليها منح الترقية بالأقدمية السابق عرضها في المبحث الأول من هذا الفصل. وثانيًا فإن الحكم السابق بقصر الترقية بالاختيار على مجموعة الوظائف التخصصية يجعل من المؤهل الدراسي المطلوب لشغل الوظيفة هو المعيار المعول عليه ابتداءً في الترقية بالاختيار، كبديل عن المستوى الوظيفي الذي تحول من معيار وحيد إلى معيار إضافي. ذلك أنه من المعلوم أن الأساس في التفرقة بين مجموعة الوظائف التخصصية من جهة، وبين المجموعات الوظيفية الأخرى من جهة أخرى، يتمثل في المؤهل الدراسي المطلوب لشغل الوظيفة. فالمجموعة النوعيات للوظائف التخصصية تتطلب جميعها مؤهلاً علمياً جامعياً لشغلها، في حين أن مجموعة الوظائف الفنية والمكتبية تتطلب تأهيل علمي

متوسط أو أعلى من المتوسط، أما مجموعة وظائف الخدمة المعاونة فيكتفى بصددها بإتقان القراءة والكتابة.

هذا وقد يقال أنه مما قد يخفف من حدة الملاحظة السابقة، أن المستويات الثلاث الدنيا: الدرجة السادسة، والخامسة، والرابعة، كانت محجوزة لمجموعات الوظائف غير التخصصية: الفنية، والمكتبية، والحرفية والخدمة المعاونة. وهذه المستويات الثلاث باعتبار وقوعها في قاعدة سلم التدرج الوظيفي كانت الترقية بالاختيار فيها تتسم في الأساس بالضعف أو المحدودية، فهي كانت على النحو التالي: نسب الترقية 10 % من المستوى السادس إلى الخامس، 20 % من الخامس إلى الرابع، 25 % من المستوى الرابع إلى المستوى الثالث.

ولكن يرد على ما سبق بأن هذه النسبة ترتفع مع المستوى الوظيفي، والمستويات الثلاثة الأخرى: الثالثة، الثانية، الأولى تشترك فيها أغلب المجموعات الوظيفية كلها: التخصصية وغير التخصصية. ومن ثم فكلما ارتفع المستوى الوظيفي للعاملين بالمجموعات النوعية، كلما ارتفعت نسبة الترقية بالاختيار فيها.

والحقيقة أن هذا الحكم الذي أتى به قانون الخدمة المدنية الجديد بقصر الترقية بالاختيار فقط على مجموعة الوظائف التخصصية، وحرمان باقي المجموعات الوظيفية من هذه الإمكانية يبدو من العسير تبريره؛ فهو لا يتفق مع الاتجاهات العامة التي أخذ بها المشرع في قانون الخدمة المدنية. فإذا كان المشرع حريصاً على النهوض بكفاءة العامل وتحفيز همته للقيام بأعمال وظيفته، وخلق نوع من

أنواع المنافسة المحمودة بين الموظفين، فإن إغفال الترقية بالاختيار على أساس الكفاءة بالنسبة للمجموعات الوظيفية غير التخصصية يتناقض مع هذه الاعتبارات. علاوة على ما تقدم فإن الأساس الذي تقوم عليه التفرقة بين المجموعات الوظيفية، وهو المؤهل العلمي، يختلف عن الأساس الذي تقوم عليه التفرقة بين نوعي الترقية: الأقدمية والاختيار. فالترقية بالاختيار تقوم على أساس تمييز الموظفين على أساس الكفاءة والجدارة. ومن ثم فإن الحكم الخاص بالمغايرة بين الموظفين الخاضعين لهذا القانون على أساس المؤهل العلمي الذي هو الأساس في التفرقة بين مجموعة الوظائف التخصصية وغيرها من المجموعات التي لا يتطلب لشغل الوظائف بها المؤهل العالي، لا يبدو متماشياً مع المعيار الذي تقوم عليه التفرقة بين نوعي الترقية: الأقدمية والاختيار.

ويمكن المحاجة فيما سبق تأييداً للموقف السابق عرضه للمشرع في قانون الخدمة المدنية، بخشية المشرع من تدخل اعتبارات الوساطة والمحسوبية والمحاباة غير المبررة في الترقيات بالنسبة للمجموعات الوظيفية غير التخصصية. ويمكن الرد على ذلك أولاً بأنه لما كان من المفترض أن تتم الترقية وفقاً لمعايير موضوعية لا تسمح بتدخل مثل هذه الاعتبارات، فإنه لا يتعين أن يشكل هذا التخوف عائقاً أمام المجموعات الوظيفية غير التخصصية من الترقية بالاختيار. بعبارة أخرى فإن التخوف من تدخل الاعتبارات غير الموضوعية في الترقية بالنسبة للوظائف غير التخصصية كان يتعين أن يكون دافعاً أولاً للتشديد على موضوعية المعايير التي

يتم بناءً على أساسها الترقية بالاختيار في هذه المجموعات الوظيفية، ودافعًا ثانيًا لتدعيم آليات الرقابة والمتابعة في الترقية لمثل هذه الوظائف، ولكنه على العكس من ذلك لا ينهض مبررًا لحرمان هذه المجموعات الوظيفية من الترقية بالاختيار. كما أنه يمكن ثانيًا الرد على الحجة السابقة بأن الخشية من تدخل مثل هذه الاعتبارات لم تمنع المشرع من الأخذ بالترقية بالاختيار في نطاق ترقية الوظائف التخصصية.

وبالنظر إلى ما تقدم فإننا نرى أن هذا الحكم السابق قد يبدو من ناحية اعتبارات السياسة التشريعية غير موفق، كما أنه قد يبدو محل نظر من منظور قانوني بالنظر لتعذر تبريره من ناحية مبدأ المساواة ؛ إذا أنه يقيم تفرقة بين المجموعات الوظيفية من ناحية الترقية بالاختيار وذلك على أساس اعتبارات غريبة عنها وغير مبررة.

الغصن الثالث

إعادة صياغة قواعد الأقدمية على ضوء مبدأ الجدارة

جرت القوانين السابقة فيما يتعلق بتحديد الأقدمية بين من يرقون من نفس الدرجة الوظيفية، بالنسبة لحركة الترقيات الواحدة، على الاعتماد على تاريخ شغل الوظيفة السابقة، فإذا اتحد تاريخ شغل الدرجة المرقى منها، يجري حاليًا التفرقة بين الترقية الأولى والترقيات التالية. وفي هذا الشأن كانت تنص المادة رقم 24 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 ، على أن "تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ التعيين فيما إذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل اعتبرت الأقدمية كما يلي:

1. إذا كان التعيين لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين بحسب الأسبقية في أولوية التعيين طبقاً لما ورد في المادة 18 من هذا القانون.
2. إذا كان التعيين متضمناً ترقية اعتبرت الترقية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.
3. إذا أعيد تعيين العامل في وظيفة من مجموعة أخرى في نفس درجته أو في درجة أخرى تحسب أقدميته في هذه الحالة من تاريخ إعادة تعيينه.

ومن المعلوم أن المادة 18 من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978⁽¹⁾، كانت تعتمد المسابقة كآلية للتعيين في الوظائف العامة. وقد ميزت بين نوعين من المسابقة، الأول بناءً على امتحان وفي هذه الحالة يكون التعيين في الوظائف التي تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً، فالأقدم تخرجاً، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً. والثاني المسابقة بدون امتحان في حالتين؛ الأولى إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة، فيكون التعيين طبقاً للمؤهل الأعلى، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً. أما الحالة الثانية وفيها تكون الخبرة هي المطلوبة، فيكون التعيين طبقاً لمدد الخبرة، فيفضل صاحب المدد الأطول في الخبرة، وبناءً على هذه الأخيرة تتحدد الأقدمية.

وقد اتجه المشرع إجمالاً إلى إقرار القاعدة السابقة في المادة 22 من قانون الخدمة المدنية الجديد مع إدخال بعض التعديلات على تحديد الأقدمية بالنسبة للمعينين لأول مرة لتتماشى مع الآلية الجديدة للتعيين في الوظائف العامة التي جاء بها

(1) يراجع نص المادة 18 من قانون نظام العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978، التي تحدد آلية التعيين في الوظائف العامة التي كانت خاضعة لهذا القانون.

لمزيد من التفصيل حول آلية التعيين في القانون رقم 47 لسنة 1978، يراجع د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2009، ص 84.

القانون رقم 81 لسنة 2016⁽¹⁾. فقد نصت المادة 22 على أنه " تعتبر الأقدمية في الوظيفة من تاريخ شغلها، فإذا اتحد تاريخ شغل الوظيفة لأكثر من موظف اعتبرت الأقدمية وفقاً لما يأتي:

1. إذا كان شغل الوظيفة لأول مرة اعتبرت الأقدمية بحسب الأسبقية في التعيين طبقاً لما ورد في المادة (12) من هذا القانون .

2. إذا كان شغل الوظيفة بطريق الترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة.

ووفقاً لنص المادة 12 المحددة لآلية التعيين في الوظائف العامة⁽²⁾، فإن جميع الوظائف تشغل كقاعدة عامة⁽¹⁾ بمسابقة عن طريق امتحان مركزي ينفذه الجهاز

(1) لمزيد من التفصيل حول آلية التعيين بقانون الخدمة المدنية الجديد، انظر د.محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، دار النهضة العربية، 2019.

(2) تنص المادة رقم 12 من قانون الخدمة المدنية المحددة لآلية التعيين في الوظائف العامة، على أن " يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية متضمناً البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين.

وفي جميع الأحوال يشترط لشغل الوظائف أن تكون شاغرة وممولة .
ويكون التعيين في تلك الوظائف بامتحان ينفذه الجهاز من خلال لجنة للاختيار، ويشرف عليه الوزير المختص، على أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة

المركزي للتنظيم والإدارة ويشرف عليه وزير التخطيط، وفقاً للإجراءات المحددة في المادة 12 والتي تنتهي بصدور قرار بالتعيين من رئيس الجمهورية أو من يفوضه. وتكون الأولوية في التعيين، والتي تتحدد بناءً عليها الأقدمية بين من يعنون لأول مرة، بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتيجة الامتحان، وعند التساوي يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة، فالأعلى مؤهلاً، فالأقدم في التخرج، فالأكبر سناً .

من الجدير بالذكر أن المشرع قد اتجه في القانون الجديد إلى إعادة صياغة القواعد المتعلقة بتحديد الأقدمية، لاسيما بالنسبة للمعينين لأول مرة، لتتماشى مع الآلية الجديدة للتعيين في الوظائف العامة. مدخلاً في هذا المجال عناصر تتعلق بالكفاءة

الامتحان، وعند التساوي يقدم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، فالدرجة الأعلى في ذات المرتبة، فالأعلى مؤهلاً، فالأقدم في التخرج، فالأكبر سناً .

وتحدد اللائحة التنفيذية قواعد الإعلان عن الوظائف الشاغرة وكيفيته، وتشكيل لجنة الاختيار وإجراءات انعقاد الامتحان وكيفيته وقواعد المفاضلة، على أن يكون الإعلان خلال شهري يناير ويونيو من كل سنة عند الحاجة، وألا تقل مدة الإعلان والتقديم عن شهر، وتعلن النتيجة على الموقع الإلكتروني المشار إليه بالفقرة الأولى من هذه المادة"

(1) يستثني من القاعدة السابقة الوظائف المحجوزة لذوي الاحتياجات الخاصة وللمصابين في العمليات الحربية ومصابي الثورة والمحاربين القدماء ومصابي العمليات الأمنية وذلك وفقاً لنص المادة 13 من قانون الخدمة المدنية، وكذلك التعيين في التخصصات النادرة بعقود وفقاً للقواعد التي جاءت بها المادة 16 من قانون الخدمة المدنية، وأخيراً شغل الوظائف القيادية والوظائف ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة 21 من قانون الخدمة المدنية. والجهات ذات الطبيعة الخاصة التي أشارت إليها المادة السابقة، هي وفقاً لتحديد قرار رئيس الجمهورية رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس الوزراء .

والتميز المرتبطة بالوظيفة التي يجري التعيين عليها. فالأسبقية في جميع الحالات أصبحت للترتيب الوارد بنتيجة الامتحان وهو ما يتحدد على أساس الدرجات الحاصل عليها كل مرشح، ثم للأعلى في المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة كبديل عن المؤهل التي وردت مطلقة في القانون السابق، ثم الأعلى في مرتبة الحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، ثم لمجموع درجات الحصول على هذا المؤهل، ثم الأعلى مؤهلاً في المطلق، فالأقدم في التخرج، فالأكبر سنًا.

خاتمة الفصل الثاني

يتضح من مجمل دراستنا للتنظيم الذي جاء به المشرع الجديد للترقية من منظور فاعلية نظام تقويم الأداء، اتجاه المشرع إلى إدخال تغييرات واسعة على الآثار التي تنتجها تقارير تقويم الأداء على الترقية بنوعيتها: بالأقدمية وبالاختيار. وتستهدف هذه التغييرات تحقيق التكامل بين آلية تقويم الأداء وآلية الترقية، في سبيل تعضيد الاعتبارات المتصلة بالفاعلية في إدارة العنصر البشري بالوحدات الخاضعة لقانون الخدمة المدنية الجديد.

فعلى خلاف مسلك المشرع السابق في اتجاهه إلى التمييز بوضوح بين نوعين من الترقية: بالأقدمية وبالاختيار، وترسيم الحدود بينهما بناء على معادلة تقوم على المزج بين اعتبارات الأقدمية والكفاءة بنسب متفاوتة وفقاً لنوع الترقية، فإن المشرع الجديد في سبيل تحقيق الأهداف المرتبطة بفاعلية إدارة العنصر البشري قد اتجه إلى إعادة تعيين الحدود بين نوعي الترقية : بالأقدمية والاختيار، مع انحيازه الواضح لاعتبارات الكفاءة التي تعكسها تقارير تقويم الأداء في كل من نوعي الترقية، ولو على حساب اعتبارات الأقدمية.

هذا الاتجاه الجديد يمكن على ضوءه قراءة التغييرات التي أدخلها المشرع على القواعد القانونية الحاكمة لنوعي الترقية. ففي مجال الترقية بالاختيار، نلاحظ اتجاه المشرع إلى التوسعة من نطاقها بالنسبة لمجموعة الوظائف التخصصية، وتقرير الحكم الخاص بالبدأ بالنسبة المخصصة للترقية بالاختيار، وتقرير مبدأ الاستكمال.

أما في مجال الترقية بالأقدمية، فيتكامل الحكم الخاص باعتبارها السبيل الوحيد للترقي بالنسبة للمجموعات الوظيفية فيما عدا المجموعة النوعية للوظائف التخصصية مع الحكم الخاص بضرورة تقويم أداء الموظف بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين على الترقية، في تغيير ملامح الترقية بالأقدمية ناحية اعتبارها ترقية تتم في الواقع بناء على اعتبارات الكفاءة. وتظهر الملاحظة السابقة أيضاً بوضوح من خلال الأحكام الخاصة بإعادة تشكيل قواعد الأقدمية بناء على اعتبارات نابعة من الكفاءة والجدارة .

خاتمة الدراسة

تطوير نظام قياس الأداء كأحد أدوات إصلاح الجهاز الإداري للدولة. يتضح من العرض السابق لنظام تقويم الأداء الذي جاء به قانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، أن المشرع قد ابتغى إحداث نقلة نوعية هامة في مجال قياس أداء العاملين المدنيين بالدولة، بالانتقال بهذا النظام من نظام إجرائي تسيطر عليه السمة الروتينية إلى نظام فني يتسم بالفاعلية. على اعتبار أن تطوير نظام قياس الأداء يعتبر أحد أهم أدوات إصلاح الجهاز الإداري للدولة الذي يتبدا باعتباره ضرورة تفرض نفسها، وذلك بالنظر إلى الظروف والمتغيرات سواء المحلية أو حتى العالمية السابق الإشارة إليها.

وهكذا فإن المشرع أمام الضرورة السابقة، لم يجد بداً من الاستفادة من النظم الإدارية الحديثة المتبعة في القطاع الخاص في عملية تحديث الجهاز الإداري للدولة. وتهدف هذه السياسة الجديدة للإصلاح إلى تحقيق أقصى استفادة ممكنة من العنصر البشري في سبيل تحقيق النهوض بأعباء الجهاز الإداري للدولة وإدارة المرافق العامة.

هذه الفلسفة الجديدة في إدارة العنصر البشري تعبر عن نفسها بوضوح من خلال قراءة النظام الجديد لتقويم الأداء في ضوء العديد من المستجدات الأخرى التي استحدثها القانون الجديد، لاسيما المتعلقة بإدارة الموارد البشرية. وفي مقدمة هذه المستجدات يأتي استحداث لجنة للموارد البشرية بكل وحدة من الوحدات المخاطبة

بقانون الخدمة المدنية، تهيمن على العمليات الإدارية المختلفة من تعيين وترقية ونقل وندب وإعارة، وتقييم أداء، هذا فضلاً بطبيعة الحال عن التدريب. وغني عن البيان أن نظام تقويم الأداء يعد بمثابة الموجه الرئيسي للجنة الموارد البشرية في اتخاذ الإجراءات المنوطة بها التي تستهدف تحقيق أفضل استفادة ممكنة من العنصر البشري. على اعتبار أن تقويم الأداء هو نظام يتجاوز في أهدافه مجرد تقييم أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة، إلى محاولة الوقوف على مواطن القوة والضعف في أداء كل من العاملين بالجهاز الإداري على حدة، بغرض تعضيد نقاط القوة ومعالجة أوجه الضعف والقصور. هذا علاوة على تنمية مهارات وقدرات العاملين بالجهاز الإداري للدولة، بما ينعكس في النهاية على مستوى الأداء الكلي للمرافق العامة من الناحية الكمية والكيفية. على اعتبار أن العنصر البشري الذي تستخدمه الإدارة هو الثروة الحقيقية والركيزة الأساسية لعملية التنمية.

وما سبق إنما يعبر عن وعي المشرع الجديد بأن إدارة العنصر البشري هي بالقدر الأول عملية فنية يتعين أن تتأسس على دعائم عملية. ومن هذا المنظور فقد حرص المشرع على أن يجعل للعنصر الفني في إدارة الموارد البشرية الغلبة في التشكيل بالمقارنة بالعناصر الأخرى، سواء العناصر القانونية أو النقابية أو حتى الإدارية.

أما عن وسيلة المشرع في إحداث هذا التحول، فعلى العكس من المشرع الفرنسي الذي اتجه إلى القطيعة مع نظام التقييم بالدرجات الذي كان يشكل أحد أهم معالم

نظام الوظيفة العامة في فرنسا، فقد اتجه المشرع المصري الجديد إلى الاستفادة من الخبرة المصرية التي تشكلت عبر قوانين التوظيف المتعاقبة. وفي هذا الإطار يمكن القول بأن المشرع الجديد قد اتجه في تشكيل ملامح النظام الجديد إلى الاستفادة من التجربة المصرية في مجال قياس الكفاية التي تناهز الخمسة وستين عامًا، نحو تشكيل ملامح لنظام تقويم الأداء يهدف إلى تحقيق اعتبارات الواقعية والدقة والفاعلية. وقد انعكست الفلسفة السابقة على العناصر الأساسية لنظام تقويم الأداء، وهو ما يظهر من خلال دراسة العناصر الأساسية للنظام الجديد سواء الموضوعية أو الإجرائية.

وفيما يتعلق بمحل القياس، فيظهر تعميم تطبيق نظام تقويم الأداء بإخضاع شاغلي وظائف الإدارة العليا، مثلهم في ذلك من حيث الأصل مثل باقي الموظفين، مع التحفظ بطبيعة الحال لما توجبه أعمال الوظائف المكلفين بها من خصوصية. وكذلك الحال بالنسبة لجعل الأصل في الخضوع لنظام تقويم الأداء هو الأداء الفعلي، بالعمل بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل، والتضييق من نطاق تطبيق الأداء الحكمي. وهو ما سينعكس بالتالي على الترقية بالنسبة للمعارين والحاصلين على إجازات فيما عدا إجازة رعاية الطفل.

أما من ناحية عملية القياس، فيظهر بالنسبة للنص على إجراء القياس مرتين في العام، وهو ما يشكل ضمانة هامة لعنصر الواقعية في عملية القياس. وكذلك

حرص المشرع على اعتبارات الدقة في القياس بالاحتفاظ بخمسة مراتب لتحديد مستوى الأداء.

أما عن النظام الإجرائي للقياس، فيظهر اتجاه المشرع إلى إحاطة عملية القياس بالعديد من الضمانات، سواء في عملية إعداد التقارير أو إعلانها أو التظلم منها، بما يكفل أداء عملية القياس لدورها باعتبارها عملية إدارية فنية تهدف إلى تحديد مدى كفاءة الموظف في نهوضه بواجبات وظيفته، بما يمكن الإدارة من الاستفادة منه على النحو الأمثل. وفي هذا الإطار يظهر اتجاه المشرع إلى تبني نظام إجرائي جديد يفسح المجال للرقمنة التي بدأت تغزو المجال الإداري. وفي هذا الإطار تتبدا أهمية الدور الذي يمكن لأدوات العصر الحديث أن تلعبه في تحقيق التبسيط الإجرائي، دون إغفال لفكرة الضمان التي تهيمن على النظام الإجرائي لعملية تقويم الأداء. وكذلك أهمية هذه الأدوات في خلق مناخ من الشفافية بما يؤدي إليه من تدعيم الثقة في عملية الإدارة.

التحول بنظام قياس الأداء من نظام روتيني إلى نظام فعال. أما عن أبرز مظاهر تطوير نظام قياس الأداء في القانون الجديد، فنتبدا من خلال دراسة الآثار التي ترتبها تقارير تقويم الأداء في حياة الموظف المهنية. وفي هذا الإطار يظهر حرص المشرع على تدعيم العلاقة بين عنصر الجدارة والتميز الذي تظهره تقارير تقويم الأداء والترقية بنوعيتها، سواء بالأقدمية أو بالاختيار. وفي هذا الإطار يظهر إعادة تنظيم المشرع للتقسيمات الوظيفية، بما يؤدي إلى خلق درجات وظيفية خالية تتيح

إمكانية أكبر للترقية، مع توثيق الرابط بين الترقية بنوعيتها وتقارير تقييم الأداء. وفي هذا الإطار تظهر ملاحظة تراجع المكانة التقليدية لقاعدة الأقدمية في مواجهة اعتبارات الكفاءة، سواء في مجال الترقية بالاختيار وهي المجال الطبيعي لتغليب اعتبارات الكفاءة، أو حتى الترقية بالأقدمية وهي ما كانت تعتبر المجال التقليدي لتغليب اعتبارات الأقدمية.

الاقتراحات البحثية. في نهاية خاتمة هذه الدراسة، وفي مقام اقتراح موضوعات بحثية على الطريق الذي خاضت هذه الدراسة غماره، فإننا نبادر إلى التأكيد على أن التغييرات التي لحقت بنظام قياس مستوى أداء العاملين في قانون الخدمة المدنية الجديد إنما تعبر عن اتجاه إصلاحي يبدو بارزاً في سلسلة القوانين التي صدرت في أعقاب ثورة 30 يونيو 2013، والتي تعكس تبني رؤية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية تتسم بالاستدامة وتقوم على الاستفادة من معطيات العصر. ومن هذا المنظور فمن المفترض أن يؤرخ تبني قانون نظام الخدمة المدنية للتجربة المصرية في اللحاق بركب الحوكمة. على اعتبار أن قانون الخدمة المدنية يعد أول القوانين التي تناولت بالتحديث أحد أنظمة القانون الإداري التقليدية، وهو مجال الوظيفة العامة. هذا الاتجاه الإصلاحي يمكن أن نلمحه بوضوح في إعادة صياغة المشرع للعديد من الآليات الأخرى لنظام الوظيفة العامة، لاسيما الآلية الجديدة للتعين في الوظائف العامة التي ابتغى المشرع الجديد من وراء تبنيها تحقيق العديد من الأهداف التي توجبها الإدارة الرشيدة. فبهذه عملية التعيينات بالجهاز الإداري للدولة، فقد تبني المشرع الجديد نظاماً للمسابقات يتسم

بالسمة المركزية، ويهدف إلى تلبية الاحتياجات الفعلية للجهاز الإداري للدولة، مع كفاءة مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص في استهدافه تعيين الأجر . على اعتبار أن تعيين الأجر من شأنه تحقيق المصلحة العامة في تعيين أفضل العناصر بما يكفل رفع كفاءة الأداء بالجهاز الإداري للدولة، وتحقيق مصلحة المواطنين الراغبين في الالتحاق بركب الوظيفة العامة على اعتبار أن تولى الوظائف العامة هي أحد حقوق المواطنة التي يتعين على الدولة أدائها لصالح المواطنين إنطلاقاً من مبدأ تعيين الأجر والأداء. ومن أجل تحقيق هذا الغرض فقد حاول المشرع تنظيم آلية التعيين بما يكفل الاستفادة من أدوات العصر في الإعلان عن الوظائف والتقدم للمسابقة وإجراء المسابقات وإعلان النتائج، وبما يراعي تحقيق مبادئ الشفافية والمساواة وتكافؤ الفرص.

كذلك يندرج في الإطار السابق الإصلاحات التي استحدثها المشرع على آلية الترقيات في الوظيفة العامة، والذي اقتصر هذه الدراسة على تناوله فقط في الحدود التي يتقاطع فيها مع نظام تقويم الأداء. هذه الآلية الجديدة للترقيات تقوم على تحبذ اعتبارات الجدارة في مواجهة اعتبارات الأقدمية، بما يمكن أن يلعبه ذلك من أثر في رفع كفاءة الأداء بالجهاز للإداري للدولة.

أما خارج نطاق الوظيفة العامة، فإننا يمكن أن نلاحظ هذا الاتجاه المتنامي في القانون العام المصري نحو تبني نظم إدارية تعكس اتجاهات إصلاحية للجهاز الإداري للدولة في العديد من القوانين التي حملت لواء الإصلاح التشريعي الصادرة

في أعقاب ثورة 30 يونيو 2013. ويندرج في هذا الاتجاه الجديد، قانون التعاقدات الحكومية الجديد رقم 182 لسنة 2018، الصادر في 3 أكتوبر 2018، بما انطوي عليه من أحكام مستحدثة تهدف إلى تدعيم حوكمة الصفقات العامة في مصر.

وفي هذا الإطار يعين لنا أن نلفت الأنظار إلى تبني المشرع الفرنسي مؤخرًا لقانون جديد للصفقات العمومية، يقوم على تدعيم المنافسة والشفافية، ويدعم تكافؤ الفرص، ويفسح مجالًا واسعًا لأدوات العصر التي أفرزتها الثورة التكنولوجية في عملية الإعلان عن الصفقات وتقديم العروض وإجراء المفاوضات. فابتداءً من أول فبراير 2016، تم استبدال قانون الصفقات العامة 2016 بقانون الصفقات العامة لسنة 2006. فبمقتضى المرسوم بقانون رقم 899 لسنة 2015، الصادر في 23 يوليو 2015، والمتعلق بالصفقات العمومية⁽¹⁾، فقد تم إلغاء قانون الصفقات العامة الصادر سنة 2006. وعلاوة على ذلك، فقد تمت إضافة مواد جديدة لقانون الصفقات العامة الصادر بالمرسوم بقانون 899 لسنة 2015، بمقتضى المرسوم رقم 360 و361 لسنة 2016⁽²⁾.

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics est publiée au JORF n°0169 du 24 juillet 2015 page 12602, texte n° 38. ⁽¹⁾

⁽²⁾Le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et le décret n° 2016-361 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

وقد تم استبدال قانون الصفقات العامة الفرنسي مراعاة لتوجيهات الاتحاد الأوروبي والتي فرضت على فرنسا تطوير قانون الصفقات العامة ليتماشى مع توجيهات الاتحاد، لاسيما التوجيهات التي تطالب بقدر أكبر من الشفافية وحرية الدخول للصفقات العامة والمساواة بين المتقدمين لهذه الصفقات.

هذه التطورات الحديثة التي يموج بها القانون المقارن والتي يجمعها الاتجاه نحو حوكمة النظم والأجهزة الإدارية بالاستعانة بالعديد من النظم المتبعة في القانون الخاص، وتطويعها لتتماشى مع القانون العام، والتي أخذت تغزو النظام القانوني المصري، تفتح مجالاً للبحث في العديد من الموضوعات التي تتميز بالحدثة والثراء، سواء من وجهة نظر القانون الوطني أو حتى القانون المقارن.

توصيات الدراسة

1. لعل أول التوصيات التي يمكن اقتراحها في نهاية هذه الدراسة، التوصية بتطعيم النظام المصري لتقويم الأداء بالمقابلة المهنية، بما يجمع بين مزايا النظام الحالي ونظام المقابلة المهنية. والحقيقة أن الاقتراح بتطعيم النظام المصري لقياس الأداء بالمقابلة المهنية ليس جديداً، فقد نادى به بعض الفقه منذ زمن⁽¹⁾. وما يدفعنا إلى

de défense ou de sécurité. Sont publiés JORF n°0074 du 27 mars 2016 texte n° 28.

(1) يراجع بالعربية بصدد مقابلات التقدير، د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 87.

تعزید هذا الرأي المعطیات الجديدة في الحالة المصرية التي تكشف عن رغبة المشرع في تحديث وتطوير نظام قياس مستوى أداء العاملين بالجهاز الإداري للدولة. هذا الاقتراح يمكن أن يخلص نظام قياس أداء الموظفين في القانون المصري من السمة البيروقراطية المحضة التي تميزه ؛ فعلمية تقويم الأداء تتم من خلال دورة مستندية تبدأ بالنماذج التي توزعها لجنة الموارد البشرية على الإدارات، وتنتهي بعرض اللجنة للتقارير على السلطة المختصة لاعتمادها. في حين أن الاتجاهات الحديثة في عملية تقويم الأداء تتجه إلى التخفيف قدر الإمكان من السمة البيروقراطية نحو إتاحة فرصة أكبر للتفاعل البشري، بما يتيح ذلك للموظف من فرصة للتعبير عن نفسه، وخلق إمكانية للتواصل بين المستويات المختلفة في الإدارة.

أما عن اللحظة التي تتدخل فيها المقابلة، فنرى أن تدخل المقابلة المقترحة في أعقاب إجراء عملية القياس الثاني النصف سنوي، وقبل أن تنتهي لجنة الموارد البشرية من إعداد التقرير السنوي لعرضه على السلطة المختصة لاعتماده . ونقترح أن تتم المقابلة بواسطة أحد أعضاء لجنة الموارد البشرية من الخبراء في مجال الموارد البشرية. هذا وإذا كان من الصعب إجراء المقابلة المهنية بين جميع موظفي الوحدة كل على حدة، والمسؤولين عن إدارة العنصر البشري، فعلى الأقل نوصي بأن تكون المقابلة بالنسبة للموظفين الذين تكشف التقارير المرفوعة من الرؤساء أن مستوى أدائهم أقل من فوق المتوسط.

والاقتراح السابق يبدو أكثر توافقاً مع روح الفلسفة التي يقوم عليها نظام تقويم الأداء الذي يتعدى مجرد اعتباره نظام لقياس كفاية الأداء نحو اعتباره نظاماً يهدف إلى التعرف على قدرات الموظف الحقيقية، وصولاً إلى تحديد مواطن القوة لتعويضها ومواطن الضعف لعلاجها. هذه المقابلة المقترحة سيكون لها الفضل في تمكين الجهة المسؤولة عن عملية إدارة العنصر البشري " لجنة الموارد البشرية"، من الأخذ في اعتبارها ما تكشف عنه المقابلات في العمليات الإدارية المختلفة التي تقدم عليها، من اعتماد تقارير الرؤساء والترقية والنقل والندب والحاجة إلى التدريب.

2. لعل من أبرز التوصيات التي يمكن أن تخرج بها هذه الدراسة تتمثل في ضرورة إتاحة المجال لتدخل لجنة جماعية في عملية تقويم أداء شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذلك وظائف الإدارة الإشرافية، بما يعمل على ضمان اعتبارات الموضوعية في التقويم. فإذا كان المشرع في القانون الجديد قد خطى خطوة هامة على طريق ضبط نظام قياس الأداء بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا، بتوحيد النظام الذي يخضع له كافة العاملين بالوحدة مع الأخذ في الاعتبار ما توجبه وظائف الإدارة العليا من اختلاف في معايير التقويم، فإن النظام الجديد ما يزال في وجهة نظرنا بحاجة إلى ضمانات أكثر للموضوعية بالنسبة لتقويم شاغلي وظائف الإدارة العليا. وتتبع هذه الحاجة من ملاحظة سيطرة الرؤساء الإداريين على عملية إعداد التقارير والتظلم منها، النابعة من خلو القانون من النص على ضرورة تدخل لجنة جماعية يمكنها ممارسة الرقابة على تقدير الرؤساء، بما يسهم في توفير ضمانة الموضوعية في التقدير، سواء بالنسبة لعملية إعداد التقارير واعتمادها أو حتى النظم منها.

ونقترح لمعالجة هذه الثغرة إما النص على اختصاص لجنة الموارد البشرية باعتماد تقارير تقييم أداء شاغلي وظائف الإدارة العليا ووظائف الإدارة الإشرافية، وهو ما يحقق المساواة بين جميع الموظفين الخاضعين للقانون، وهو ما يبدو أكثر اتساقاً مع الاتجاهات الجديدة التي تبناها المشرع في قانون الخدمة المدنية بالنظر إلى عملية تقييم الأداء على أنها عملية فنية متخصصة، وإما بإعادة النص على اختصاص لجنة الوظائف القيادية باعتماد تقارير تقييم الأداء التي يقدمها الرؤساء المباشرين عن شاغلي وظائف الإدارة العليا، وهو ما من شأنه توفير ضمانة تدخل لجنة جماعية ذات خبرة ودراية في المسائل المتعلقة بالوظائف القيادية، كما كان عليه الحال في ظل القرار بقانون رقم 18 لسنة 2015.

3. الاقتراح بإعادة النص على الترقية بالاختيار بالنسبة للمجموعات الوظيفية غير التخصصية. فالحقيقة أن الحكم الخاص بقصر الترقية بالاختيار على الوظائف التخصصية ؛ وبالتالي حرمان كافة المجموعات الوظيفية الأخرى من الترقية بالاختيار، يبدو غير مفهوم، لاسيما وأنه يتناقض مع الاتجاهات الحديثة التي تبناها المشرع الجديد في التعظيم من دور الترقيات وإتاحة الفرصة أمام الكفاءات للترقي بالاختيار، بما ينعكس في النهاية على مستوى الأداء الكلي.

4. الاقتراح بالتخفيف من حدة الأثر المانع لتقارير تقييم الأداء على الترقية بالأقدمية، بالنزول بمرتبة الأداء التي تطلبها لاستحقاق الترقية بالأقدمية إلى مرتبة فوق المتوسط كبديل عن مرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية

بالأقدمية. فالحقيقة أن تطلب الحصول على مرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية يبدو مغالاً فيه إلى درجة كبيرة، كما أن من شأنه أن يزيل إلى حدٍ بعيد الحدود بين الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار، على النحو السابق بيانه في صلب هذه الدراسة.

5. الاقتراح بتقديم المؤهل الدراسي كمعيار تكميلي يلجأ إليه في حالة فض التزامم بين المستحقين للترقية بالاختيار في حالة التساوي في مرتبة تقويم الأداء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، كبديل عن الاعتماد بمعيار درجات تقويم الأداء في الثلاث سنوات السابقة مباشرة على الترقية الذي أخذ به المشرع الجديد، وكبديل عن معيار الأقدمية في الدرجة الذي كانت تأخذ به القوانين السابقة.

وفي وجهة نظرنا فإنه عند مقارنة معيار المؤهل الأعلى بمعيار الأقدمية الذي أخذت به القوانين السابقة، أو حتى بمعيار درجات تقويم الأداء الذي أخذ به المشرع الحالي، فإن كفة معيار المؤهل الأعلى سترجح. فهو من ناحية يعد، مثله مثل الأقدمية ومعيار درجات تقويم الأداء، معياراً موضوعياً متصلاً بالوظيفة؛ إذا أن الفرض أن المؤهل الأعلى متصل بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة الموارد البشرية. وهو من ناحية أخرى يفضل عن معيار الأقدمية باعتباره أكثر تعبيراً عن عناصر التميز والجدارة التي تقوم عليها الترقية بالاختيار، فهو يبدو من هذا المنظور أكثر تماشياً مع طبيعة الترقية بالاختيار. ويفضل كذلك عن معيار درجات تقويم الأداء في السنوات الثلاث

السابقة على الترقية بالاختيار باعتباره يعد أكثر دلالة في إظهار عوامل التميز والجدارة. ونرى أن الأولى بالمشرع الارتقاء بهذا المعيار إلى اعتباره معيارًا تكميليًا يلجأ إليه في حالة التساوي في مراتب تقويم الأداء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية بالاختيار.

قائمة المراجع

باللغة العربية

أولاً: المعاجم

- معجم الرائد، جبران مسعود، بيروت، دار العلم للملايين، 2013، المجلد الثاني.
- معجم اللغة العربية المعاصرة، د. أحمد مختار عمر، القاهرة 2008، عالم الكتب، المجلد الثاني، مادة قوم .
- معجم الغني الزاهر، د. عبد الغني أبو العزم، مؤسسة الغني للطباعة والنشر ، طبعة 2010، مادة قوم.
- معجم الوسيط، إبراهيم أنيس وآخرون : "، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ج 2، ط 4، ، 2004 .

ثانياً: المراجع العامة

- د. أنور أحمد رسلان، الوسيط في القانون الإداري، ج 2، الوظيفة العامة، القاهرة دار النهضة العربية.
- د. حسن توفيق، الإدارة العامة، القاهرة ، دار النهضة العربية، 1988.

د. رمضان محمد أحمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1998.

د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، 1989.

مبادئ علم الإدارة العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1980.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003.

أصول علم الإدارة العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2006.

د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2006، ص 249.

د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري، القاهرة، دار المعارف، 1967.

د. محمود سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2012.

د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول دعوى الإلغاء، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1979.

الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية،
1987.

ثالثاً: المراجع المتخصصة

د. السيد إبراهيم محمد، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46
لسنة 1964، الإسكندرية، دار المعارف، 1966..

-أحمد صقر عاشور: إدارة القوى العاملة : الأسس السلوكية وأدوات البحث
التطبيقي، بيروت، الدار الجامعية، 1986.

إدارة الأفراد، بيروت، دار النهضة العربية، 1983.

د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية: دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون
المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، القاهرة، دار النهضة العربية،
1988.

-د. سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، القاهرة، دار
النهضة العربية، 2014.

-م. سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، القاهرة، دار الكتب،
طبعة 1978.

- د. سيد محمد جاد الرب، استراتيجيات تطوير وتحسين الأداء: الأطر المنهجية والتطبيقات العلمية، القاهرة، دار السحاب، 2009.
- د. شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2009، ص 84.
- د. عبد الحميد حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام القانوني الفرنسي، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة، 1974.
- د. عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1982.
- د. عصمت عبد الله الشيخ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، القاهرة ، دار النهضة العربية، 2000.
- د. على السلمي، ود. ساطع رسلان، تحديد حجم القوى العاملة، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، 163.
- د. فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، القاهرة، عالم الكتب، 1983.
- د. كامل بربر، إدارة الموارد البشرية، بيروت، المؤسسة الجامعة للطبع والنشر والتوزيع، 1997.

د. محمد أنس جعفر ود. أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم 81 لسنة 2016، دار النهضة العربية، 2019.

د. محمد حافظ حجازي، إدارة الموارد البشرية، الإسكندرية، دار الوفاء للنشر والتوزيع، 2005.

د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظام القانوني للوظيفة العامة: دراسات في القانون الفرنسي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2018.

د. محمد سعيد أنور سلطان، إدارة الموارد البشرية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2003.

د. محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004.

د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003.

د. محمد يسري منصور، التنظيم الإداري كأساس لتقييم الأداء، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970.

-د. نبيلة إسماعيل رسلان، الحوافز في قوانين العاملين بالحكومة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1998.

رابعًا: رسائل الدكتوراه

-د. أحمد على إبراهيم متولي، القرارات الإدارية السلبية، الإسكندرية، دار الفتح للطبع والنشر والتوزيع، 2020.

-د. إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه، قدمت ونوقشت بجامعة فؤاد الأول " القاهرة"، 1936.

-د.حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة: دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، قدمت ونوقشت بجامعة القاهرة، 1966.

-د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، نوقشت بجامعة عين شمس، 1972.

-د. ميادة عبد القادر أحمد، سياسة الدولة في مصر نحو خصخصة المشروعات مشروعات المرافق العامة: المشكلات والتنظيم القانوني الأمثل، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه ، قدمت ونوقشت بجامعة الإسكندرية، 2011.

خامسًا: المقالات والأبحاث

د. أنور رسلان، تقارير الكفاية، بحث منشور بمجلة القانون والإقتصاد، السنة 52، 1982، ص 200.

د. صبري جبلي أحمد عبد العال، الأجور الحافزة ودورها في تحقيق الرضاء الوظيفي لدى الموظف العام في النظامين الإداري الوضعي والشريعة الإسلامية، العدد 43 الجزء الرابع، ص 721 وما بعدها

د. زكي هاشم، الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية، في الفترة من 2 إلى 7 ديسمبر 1972، القاهرة، ص 13 وما بعدها.

د.كمال أبو حديد، الجديد في نظام العاملين المدنيين، مجلة التنمية الإدارية، السنة 6، العدد 21.

د.أحمد صقر عاشور، آفاق لاستراتيجيات وسياسة التنمية والتدريب الإداري، ورقة مقدمة ندوة آفاق جديدة في التنمية البشرية وإستراتيجية البقاء في ظل المتغيرات الاقتصادية الجديدة، مجلة العمل العربية، 1997، العدد 60، ص 17-56.

موسوعات قضائية

م. إبراهيم سيد احمد، شريف أحمد الطباخ، الوسيط الإداري في شرح قانون مجلس الدولة في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية العليا، القاهرة، ناس للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2014.

قائمة المراجع باللغة الفرنسية

I. Ouvrages généraux

AUBY (J-M) et DUCOS-ADER (R), Institution administrative, Paris, Dalloz, 2 Ed, 2012, p.256.

DEBBASCH (Ch.) et COLIN (F), Administration publique, Paris, Economica, 5 Ed 2014.

DE LAUBADERE (A.), Traité de droit administrative, tom. 2, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p.335 et s.

CHAPUS (R.), Droit administratif général. Tome 1, PARIS, MONTCHRESTIEN, 15^{ème} Ed., N 1228.

GAUDEMET (Y.) , Droit administratif, Paris, LGDJ, 2010

II. Ouvrages spéciales

COLIN (F.), Gestion des ressources humaines dans la fonction publique, 2 Ed. Paris, Gualino, 2019, p.115

–ESPAGNO–ABADIE (D.) et PENERANDA (A.), Fonctions publiques; Le défi du changement, Rennes, PUF Rennes 2018, p 101

–JEAN–LUDOVIC (S), Livre blanc sur l’avenir de la fonction publique; Faire des services publics et de la fonction publique un atout pour la France, La documentation française, 2008, p. 25.

LUC (R.), Quel avenir pour la fonction publique, Paris, La documentation française, 2017.

–MARCEL (P)., Les 100 mots de la fonction publique, Paris, PUF, 2011.

-MELLERAY (F.), Droit de la fonction publique, Paris, Economica, 3^e Ed, 2013.

-SUZANNE (S.), La gestion des ressources humaines dans la fonction publique, Paris, la Documentation française, 2017, p.205

III. Articles et fascicules

-BAROUCH (G) et CHAVAS (H.) , « Le rôle et la place de la ressource humaine dans la modernisation de la fonction publique française », Revue Politiques et Management Public, 1990, n° 2, p. 133

-BARTOLI (A.), Les nouvelles prespective de la GRH dans la fonction publique, Les Cahiers francais, n333,2006, p.30 et s.

-CARANTA (R.) , Point de vue sur les réformes récentes en matière de fonction publique en Italie, In: perspectives pour la fonction publique, paris, La documentation française, 2003,p. 399 et s.

-CARACASSONE (G.), Fonction publique et fonction politique, in : perspectives pour la fonction publique, La documentation française, 2003., p.443

-CHEVALILIER (J.), "Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines", Revue française d'administration publique, 2010, n 103, p.907 et s.

-CROUZATIER-DURAND(F.), Performance effcience: Le personnel de la fonction publique et mutation, Droit administratif, n 3 2012, p. 10 et s

DAVI (C.), Evolution des structures et gestion des ressources humaine, Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n 296, 2010, p. 23 et s.

-GAL (A) L'administration publique et la satisfaction des citoyens par rapport à la démocratie Observations transnationales, Revue internationale des sciences administratives, 2013, n 4 p 805

-HOLCMAN (R.), « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la GRH », Revue française d'administration publique, 2007, n° 123, p. 40 et s

-LAFARGE (F.) et LE CLAINCHE (M.) La révision générale des politiques publiques, Revue française d'administration publique, 2010, 136, P.751 et S

-MONIOLLE (C.), Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines; entre complémentarité et opposition, Actualité juridique, n 5, 2010, p. 235 et s

IV Rapports publics

-CE Rapport public, Jurisprudence et avis de 2002 : perspectives pour la fonction publique, Paris, La documentation française, 2003, p.225 et s.

التقرير بالكامل متاح أيضًا بنسخة إلكترونية على الشبكة الدولية للمعلومات، تمت استشارته والرجوع إليه بتاريخ 20 يناير 2021، وهو متاح على الرابط التالي:

<https://www.vie->

[publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000123.pdf](https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/034000123.pdf)

-La Cour de compte, Rapport public, Les effectifs de l'état 1980-2008 : un état des lieux, Paris, La Documentation française, 2009, p.99 et s.

التقرير بالكامل متاح أيضًا بنسخة الكترونية على الشبكة الدولية للمعلومات، تمت استشارته والرجوع إليه بتاريخ 12 أغسطس 2019، وهو متاح على الرابط التالي:

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-effectifs-de-letat-1980-2008>

- BRINDEAU (P.), La gestion des âges de la vie dans la fonction publique: pour une administration moderne et efficace, Rapport au premier ministre

التقرير بالكامل متاح أيضًا بنسخة الكترونية على الشبكة الدولية للمعلومات، تمت استشارته والرجوع إليه بتاريخ 21 مارس 2020، وهو متاح على الرابط التالي:

<https://www.viepublique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000118.pdf>