

الحوافز المالية للموظف العام

"دراسة تحليلية مقارنة بين التشريعين المصري والأردني"

دكتور

واصف يوسف الزبون  
كلية القانون - جامعة اليرموك/ الأردن

دكتور

عبدالله خضر الحميدات  
كلية القانون - جامعة الحسين بن طلال/ الأردن

## الملخص

### الحوافز المالية للموظف العام: دراسة تحليلية مقارنة بين التشريعين المصري والأردني

تناول هذا البحث النظام القانوني للحوافز المالية التي تمنح للموظف العام من خلال تقصي مدى كفاية هذا الإطار التشريعي لتحقيق فلسفة أشكال التحفيز بهذا الصدد، باستخدام المنهج الوصفي وأدوات التحليل والمقارنة بين قانون الخدمة المدنية المصري ونظام الخدمة المدنية الأردني النافذين. قدم بيان ماهية هذه الحوافز باعتبارها مبالغ مالية تضاف لراتب الموظف العام متى تحققت موجباتها تشجيعاً له وحثاً لغيره من الموظفين على الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي؛ متمثلة في مصر بالعلوة التشجيعية وحافز التميز العلمي ومكافآت تشجيعية، أما في الأردن فتتمثل بزيادة المؤهل العلمي الجديد وزيادة التميز وجائزة الموظف المثالي. فبعد أن تم تمييز الحوافز المالية للموظف العام وتقرير الاختصاص القضائي بشأن منازعاتها وطبيعتها جرى معالجة هذه الحوافز بأشكالها التشريعية في مصر والأردن.

فخلص البحث إلى عدة توصيات أهمها: التأمل من المشرعين الأردني والمصري بزيادة مقدار الحوافز المالية للموظف العام حسب مقدرة الدولة، واستحداث صور جديدة منها. وتوصية المشرع المصري السير على نهج الأردني بعدم الاقتصار على أن يكون هذا المؤهل العلمي أعلى مما يحمله الموظف وإنما جدته، وأن يستلزم اتصال المؤهل بحاجة الدائرة وليس بعمل الموظف، وأن يتوسع في اعتماد هذا المؤهل من حيث طبيعته. والتوصية بأن يتبع المشرع الأردني المشرع المصري في التمييز بمنح زيادة المؤهل العلمي الجديد على أساس الشهادة المتحصلة فقط وليس على أساس فئة الموظف، ورفع نسبة موظفي الفئة الثالثة الحاصلين على زيادة التميز وأن يكون المعيار الأول تقييم الأداء السنوي عند المفاضلة وليس أقدمية التعيين، وأخيراً عدم تحديد عدد مرات حصول الموظف العام على جائزة الموظف المثالي وإلا عدم اقتصارها على مرة أو أن يمنح المكرر نسبة منها أقلها.

**الكلمات المفتاحية:** الحوافز، العلوة التشجيعية، زيادة التميز، المؤهل العلمي الجديد، مكافآت تشجيعية، الموظف المثالي.

## **Abstract**

### **Financial Incentives for Public Employee: An Analytical Study Comparing Egyptian and Jordanian Legislation**

This research dealt with the legal system for financial incentives granted to public employees by investigating the adequacy of this legislative framework to achieve the philosophy of incentive forms in this regard, using the descriptive approach and tools of analysis and comparison between the Egyptian Civil Service Law and the Jordanian Civil Service Statute in force. The essence of these incentives was explained as sums of money added to the public employee's salary when their obligations are met to encourage him and urge other employees to enhance the level of job performance. In Egypt, it is represented by the incentive bonus, the incentive for academic excellence, and incentive rewards, while in Jordan, it is represented by the raise given for the new academic qualification, excellence's raise, and the ideal employee award. After distinguishing the financial incentives for the public employee and determining the jurisdiction over their disputes and their nature, these incentives were addressed by their legislative forms in both Egypt and Jordan.

The research concluded with several recommendations, the most prominent of which are: Calling on the Jordanian and Egyptian legislators to increase the amount of financial incentives for public employees according to the state's ability, and creating new forms of them. Recommending the Egyptian legislator to follow the Jordanian approach and not limit it to this educational qualification being higher than what the employee holds, but rather its novelty, and to require that the qualification be related to the department's need and not to the employee's work, and to expand the adoption of this qualification in terms of its nature. Recommending that the Jordanian legislator follow the Egyptian legislator in distinguishing by granting a raise for the new academic qualification on the basis of the obtained certificate only and not on the basis of the employee's category, and increasing the percentage of third-class employees who obtain a

raise for excellence and that the first criterion be the annual performance evaluation upon differentiation and not the seniority of appointment, and finally not specifying the number of times a public employee has received the Ideal Employee Award, otherwise it should not be limited to once or the repeater should be given a percentage of it at least.

**Keywords:** Incentives, Incentive bonus, Augmenting excellence, New academic qualification, Incentive rewards, Ideal employee.

## المقدمة

إن السعي التشريعي نحو التركيز على الوسيلة البشرية للإدارة العامة؛ أوجد منظومة لتجويد عمل هذا الموظف العام من خلال الارتكاز على الجانب المالي باعتباره الأكثر تأثيراً في أدائه دون أن يقتصر ذلك على الراتب الأساسي ولا على الزيادات السنوية المعتادة، بل أصبح لزاماً على التشريعات الوظيفية أن تخلق حافزاً غير تلقائي لدى أدائها الحركية في العمل الإداري؛ فانصب الاهتمام على الحوافز المالية الإيجابية ولم يعد كافياً بل ولم يعد ملائماً للتلويح بالحوافز المالية السلبية كفرض العقوبات المالية على الموظف العام مثل حجب الزيادة السنوية لحث الموظفين على الالتزام والإبداع في العمل الإداري.

### مشكلة البحث:

في ضوء سعي التشريعات الوظيفية نحو إقرار الحوافز المالية للموظف العام، يأتي هذا البحث بتحليل النظام القانوني لأهم الحوافز المالية الإيجابية التي تمنح للموظف العام وفقاً لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته ونظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته؛ للإجابة على التساؤل المطروح حول: ما مدى كفاية هذا الإطار التشريعي في مصر والأردن لتحقيق الفلسفة من منح الحوافز المالية للموظف العام.

### أهمية البحث:

تنطلق أهمية هذا البحث من عدم وضوح النظام القانوني للحوافز المالية للموظف العام في مصر والأردن، وتنوع الآثار المترتبة على تحديد الاختصاص القضائي في منازعاتها وطبيعتها القانونية، فضلاً عن التأثير الإيجابي لهذه الحوافز في تشجيع الموظف العام على رفع مستوى أدائه.

### أهداف البحث:

سعى هذا البحث إلى التعريف بالحوافز المالية للموظف العام، وتحديد الجهة المختصة بنظر منازعاتها وطبيعتها القانونية، إضافة إلى بيان تطبيقات الحوافز المالية التي تمنح للموظف العام وإطارها التشريعي ومدى كفايته في الدولتين محل البحث، وتوضيح أثر هذه الحوافز على الموظف العام.

### منهج البحث:

اتبع الباحثان في هذا البحث المنهج الوصفي باستقراء النصوص التشريعية النافذة والأحكام القضائية والآراء الفقهية التي قيلت بصدد الحوافز المالية للموظف العام، وتم استعمال أدوات التحليل بشأنها والمقارنة بينها في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة الأردنية الهاشمية.

### خطة البحث:

المبحث الأول: ماهية الحوافز المالية للموظف العام  
المطلب الأول: تعريف الحوافز المالية للموظف العام وتمييزها  
المطلب الثاني: الاختصاص القضائي في منازعات الحوافز المالية للموظف العام  
وطبيعتها القانونية

المبحث الثاني: الأشكال التشريعية للحوافز المالية للموظف العام  
المطلب الأول: زيادة المؤهل العلمي الجديد  
المطلب الثاني: زيادة التميز وجائزة الموظف المثالي

### المبحث الأول: ماهية الحوافز المالية للموظف العام

إن دراسة هذه الحوافز في مصر والأردن تقتضي ابتداءً معرفة جوهرها من خلال تحديد مفهوم الحوافز المالية للموظف العام، ثم تقصي جوانب المنازعات المتعلقة بهذه الحوافز، وذلك على النحو الآتي بيانه:

### المطلب الأول: مفهوم الحوافز المالية للموظف العام

إن وضع أساس سليم لهذه الدراسة يتطلب الوقوف على تعريف الحوافز المالية للموظف العام من جهة، وتمييزها عما يشابهها من المصطلحات التي قد تقترب بظواهرها من هذه الحوافز من جهة أخرى، وبذلك يتحقق الضبط المفاهيمي للموضوع محل التمحيص وفقاً لما يلي:

### الفرع الأول: تعريف الحوافز المالية للموظف العام

الحوافز في اللغة: هي صيغة الجمع لحافز، وجذرها حفز، فاعل من حفز، لا بُدَّ له من حافز: الباعث، الدافع الذي يدفع الإنسان ويحثه على القيام بعمل ما.<sup>1</sup>  
أما في الاصطلاح وفقاً لمجال البحث فإنها تعرف عموماً على أنها: "مجموعة العوامل التي تهيئها الإدارة للعاملين، لتحريك قدراتهم الإنسانية بما يزيد من كفاءة أدائهم لأعمالهم، على نحو أكبر وأفضل.. وذلك بالشكل الذي يحقق لهم حاجاتهم، وأهدافهم، ورغباتهم، وبما يحقق أيضاً أهداف المنظمة العاملة"<sup>2</sup>، وكذلك هناك من يعرفها بأنها: "وسيلة ترغيب تهدف إلى دفع الموظفين نحو بذل المزيد من الجهد للوصول إلى مستوى عالٍ من الإنتاج ومنح الخدمات، ونجاحها يتوقف على طريقة إدارتها وتنفيذها..."<sup>3</sup>، فتتنوع الحوافز التي تمنح للموظف العام، إلا أن ما يعنينا في هذا السياق هو تلك الحوافز التي تأخذ الطابع النقدي تحديداً وتظهر بصورة تشجيع للموظف العام بعيداً عن تلك السنوية أو الدورية المعتادة بشكل تلقائي.  
ولكن لم تعرف التشريعات الوظيفية محل الدراسة المقصود بالحوافز المالية، ولا تثريب على ذلك؛ فالمنطق القانوني يقضي بأن ليس من وظيفة المشرع أن يعرف وحتى على الصعيد الفقهي القانوني المصري والأردني لم يرد بحدود الاطلاع تعريف صريح لهذا المصطلح "الحوافز المالية للموظف العام" تحديداً.

<sup>1</sup> - الموقع الإلكتروني للمعجم العربي الجامع، من خلال: <https://www.arabicterminology.com/>

<sup>2</sup> - رسلان، نبيل إسماعيل (1978)، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص22.

<sup>3</sup> - ناجي، هيام علي، التنظيم القانوني لأخلاقيات الوظيفة العامة في القوانين واللوائح ذات العلاقة بالوظيفة العامة في ليبيا، مجلة أبحاث قانونية، جامعة سرت-كلية القانون، السنة السادسة، ع11، يونيو 2021، ص213.

إلا أنه وبناءً على وصفها من الفقه المصري بأنها: "...تحت الموظفين على التفاني في أداء الخدمة العامة، ولذا فهي تنعت بالتشجيعية"<sup>1</sup> يكون قد ورد فحواها لدى أحدهم في مصر خلال بيانه للمكافآت التشجيعية: "وهي نوع من التشجيع المادي للعامل بإثابته مالياً على ما بذله من جهد. وتأخذ هذه المكافآت في التطبيق الإداري صوراً متعددة من أكثرها شيوعاً المكافأة التشجيعية عن الجهد الممتاز في أداء العمل المنوط به للعامل... وإذا نظرنا إلى هذه الصورة من الزيادة في الأجر في أشكالها المختلفة نجد أنها شديدة الاتصال بالأداء الإنساني للفرد العامل وحوافزه، فالمكافآت التشجيعية ترتبط في استحقاقها بالأداء كماً وكيفاً، كما أنها ترتبط في غايتها بحث العاملين على بذل قصارى جهدهم..."<sup>2</sup>.

وفي الأردن إذا ما تم القياس على ذات المصطلح الأخير نجد من يرى بأن: "وهذه المكافأة تمنح للموظف الذي يبذل جهداً غير عادي أو يقدم خدمة ممتازة في مجال عمله وذلك حتى للموظف المجد، نظراً لأن الموظف الذي يبذل مثل هذه الجهود أو يقدم تلك الخدمات يعتبر في الواقع مثلاً جيداً للعمل الصالح وقوة حسنة للأخرين..."<sup>3</sup>. وهناك أيضاً مصطلح يقترب من ذلك وهو العلاوة التشجيعية "وتسمى بالاستثنائية أحياناً وهي تختلف عن العلاوة الدورية بأنها تعطى للموظف تقديراً لجهوده في مجال عمله الوظيفي وقد أجاز المشرع منح الموظف مكافأة تشجيعاً على بذل أقصى قدر ممكن من الجهد في العمل تعادل العلاوة الدورية المقررة له ولا يؤثر منح هذه العلاوة على منح العلاوة الدورية في مواعدها السنوي"<sup>4</sup>.

إلا أن الباحثين يريان بأن الأخذ بهذه المصطلحات من مكافآت تشجيعية أو علاوة تشجيعية لا تصلح أن تكون تعريفاً شاملاً لجميع تطبيقات الحوافز المالية للموظف العام؛ فيرى الباحثان بأنها تعريفات لجزء لا يصلح أن يطلق على الكل، وعليه ولغايات ضبط المقصود بهذه الحوافز المالية في إطار هذه الدراسة، لا بد من تعريفها من خلال تطبيقاتها التشريعية في مصر والأردن، باعتبارها (مبالغ مالية تضاف لراتب الموظف العام متى تحققت موجباتها تشجيعاً له وحثاً لغيره من الموظفين على الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي)؛ بحيث يتبين من خلال استعراض نصوص المواد (38، 39، 40، 42) من قانون الخدمة المدنية المصري<sup>5</sup> بأن الحوافز المالية للموظف العام تتمثل بال علاوة التشجيعية وحافز التميز العلمي ومكافآت تشجيعية، أما في نظام الخدمة المدنية

<sup>1</sup> بطيخ، رمضان محمد، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ورقة عمل مقدمة في ندوة: دور القضاء الإداري في دعم وتعزيز الخدمة المدنية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة-جمهورية مصر العربية، 8-12 يوليو 2007، ص220.

<sup>2</sup> رسلان، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص138-139.

<sup>3</sup> كنعان، نواف (2010)، القانون الإداري، ك2، ط1، الإصدار السابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص120.

<sup>4</sup> عبداللطيف شعبان رأفت، حقوق وواجبات الموظف العام، ورشة عمل التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المشاركة-دولة الإمارات العربية المتحدة، 2011، ص6.

<sup>5</sup> رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 43، مكرر (أ)، ص2، 1/نوفمبر/2016.

الموقع الإلكتروني: منشورات قانونية، من خلال: <https://manshurat.org/node/13128>.

الأردني<sup>1</sup> وفقاً للمواد (29-34) منه فتتمثل بزيادة المؤهل العلمي الجديد وزيادة التمييز والموظف المثالي، وهذه جميعها سيتم دراستها مقارنة تفصيلية في المبحث الثاني من هذه الدراسة كتطبيقات تشريعية للحوافز المالية للموظف العام.

### الفرع الثاني: تمييز الحوافز المالية للموظف العام عما يشابهها

إن تمييز الحوافز المالية يقتضي مقارنتها بما يتشابه معها في التشريعات الوظيفية المصرية والأردنية؛ مما يستلزم تمييز هذا المصطلح عن العلاوات، الزيادات السنوية، البدلات، وبعض المكافآت.

عند تمييز الحوافز المالية عن العلاوات التي تمنح للموظف العام؛ يظهر أن جانباً من الفقه الإداري قد جعل هذه الحوافز المالية للموظف العام أحد صور العلاوات<sup>2</sup>، وهذا الأمر محل نظر برأي الباحثين رغم أن من الفقه المصري من يعرف العلاوة على أنها: "زيادة في الراتب تلحق به وتصرف دورياً معه"<sup>3</sup>، وفي الفقه الأردني عرفت بأنها: "جميع ما يستحقه الموظف من مبالغ تؤدي إلى زيادة راتبه"<sup>4</sup>.

فالباحثان يريان بأن هذين التعريفين قد عمّما بتعريف العلاوة حتى غدت شاملة لكل ما يلحق بالراتب، وهذا لا يلائم خطط المشرعين المصري والأردني بهذا الصدد على إطلاقه؛ فالمشرع المصري وإن كان قد أدرج كل من العلاوة الدورية والعلاوة التشجيعية تحت مسمى العلاوات<sup>5</sup> إلا أنه لم يطلق تسمية علاوة على حافز التمييز العلمي بل أكد على تسمية حافز<sup>6</sup> وحتى أن المكافآت التشجيعية وردت بهذا اللفظ مكافأة مكافأة وليس تحت عنوان العلاوات وإنما تحت عنوان الأجر المكمل<sup>7</sup> رغم أنها كلها أدت إلى زيادة في الراتب من حيث النتيجة، وعليه يظهر عدم وجود تناسق في التعبير المستخدمة للتعبير عن فكرة العلاوات في مصر مما يظهر أن هناك حاجة لتصويب الخطة التشريعية في التعامل مع هذه المصطلحات أو أن المشرع المصري قد تعمد هذه التفرقة وهو ما يريجه الباحثان؛ وذلك لخصوصية كل فئة من هذه المصطلحات وفلسفة الزيادة المالية المترتبة على كل منها، فلا يكون قد أخذ المشرع المصري باعتبار كل ما يلحق بالراتب علاوة.

أما في التشريع الأردني فيظهر أنه تم تحديد العلاوات بمسمى متنسق لكل منها وبموضع مواد متتالية حيث حدد هذه العلاوات ب: علاوة غلاء معيشة والعلاوة العائلية

<sup>1</sup> - رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (5619)، ص 697، 2020/2/2. الموقع الإلكتروني: قراارك، من خلال: <https://qarark.com/home>.

<sup>2</sup> - حلمي، محمود (1977)، القضاء الإداري، ط2، دن، دم، ص109. العجارمة، نوفان منصور وبطيخ، رمضان محمد (2022)، قضاء الإلغاء أمام المحاكم الإدارية في مصر والأردن، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص254-255.

<sup>3</sup> - حلمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص109.

<sup>4</sup> - كنعان، نواف (2019)، القضاء الإداري الأردني، ط5، زمزم ناشرون وموزعون، عمان، ص128.

<sup>5</sup> - لمزيد من التفصيل حول هذه العلاوات أنظر: المادتين (37، 38) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>6</sup> - حيث تم التأكيد خمس مرات على تسمية حافز وليس علاوة في المادة (39) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>7</sup> - أنظر: المادة (42) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.



والعلاوات الإضافية المتمثلة بالعلوة الفنية والإشرافية والمؤسسية وموقع العمل وغيرها مما يتحدد بموجب التعليمات ذات الصلة<sup>1</sup>، في حين تطرق في مواد أخرى لمسألة الحوافز المالية بمسمياتها المتنوعة دون تعبير علوة<sup>2</sup>، وهذا يظهر أن المشرع الأردني قصد هذه التفرقة، ومما يرى معه الباحثان بأن خطة التشريع الأردني بهذا الصدد كانت أصوب من نظيره المقارن آنفاً؛ حيث تم فعلاً تحديد العلاوات دون أن يخلطها بالحوافز، وعليه يظهر عدم دقة الاجتهادات الفقهية آنفة البيان.

وكذلك فإن الحوافز المالية لا يقصد بها الزيادة السنوية؛ فالزيادة السنوية التي أطلق عليها في مصر العلوّة الدورية؛ بحيث "يستحق الموظف علوة دورية سنوية في الأول من يوليو التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة أو من تاريخ استحقاق العلوّة الدورية السابقة بنسبة (7%) من الأجر الوظيفي، على أن يعاد النظر في هذه النسبة بصفة دورية منتظمة"<sup>3</sup> إلا أن هذه العلوّة طرأ عليها ثلاثة تعديلات<sup>4</sup> الأول جعل حدها الأدنى (75) جنيهاً شهرياً والثاني كاستثناء للعام 2023 عجل موعد استحقاقها ليصبح في 2023/4/1 بنسبة (8%) من الأجر الوظيفي وبحد أدنى (125) جنيهاً شهرياً، والأخير عجل موعد استحقاقها ليصبح في 2024/3/1 بنسبة (10%) من الأجر الوظيفي وبحد أدنى (150) جنيهاً شهرياً، أما في التشريع الأردني تم النص على أن: "يتقاضى الموظف... ويستحق الزيادة السنوية إذا استوفى شروطها في 31/12 من كل سنة ما لم يصدر قرار بحجبها عنه وتوقع براءة الزيادة من الأمين العام أو من يفوضه بذلك"<sup>5</sup> علماً أنها مبلغ مالي محدد وليس كمصر نسبة من الراتب؛ حيث تم تحديد هذه الزيادة بالنسبة لوظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا حتى لو كان بعقد شامل لجميع العلاوات بـ (25) ديناراً في حين يختلف مقدار هذه الزيادة بالنسبة للفئات الأولى والثانية والثالثة حسب فئة ومستوى ودرجة الموظف أما إذا كان معيناً بموجب عقد شامل لجميع العلاوات تختلف بحسب الراتب الإجمالي للعقد<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - لمزيد من التفصيل حول هذه العلاوات أنظر: المواد (23، 24، 25) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>2</sup> - المواد (29-34) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>3</sup> - المادة (37) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>4</sup> - أنظر: المادة (1) من قانون تقرير حد أدنى للعلوة الدورية للمخاطبين بقانون الخدمة المدنية... رقم (29) لسنة 2020، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 24، مكرر (ج)، ص2، 2020/6/17. وكذلك المادة (1) من قانون تعجيل موعد استحقاق العلاوات الدورية... رقم (18) لسنة 2023، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 12 مكرر (أ)، ص7، 2023/3/29. وحالياً جاء بموجب قانون تعجيل موعد استحقاق العلاوات الدورية... رقم (9) لسنة 2024، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 7 مكرر (أ)، ص6، 2024/2/21 في المادة الأولى منه النص على أنه: "استثناء من حكم المادة (37) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016، يعجل موعد استحقاق العلوّة الدورية المستحقة للموظفين المخاطبين بأحكامه ليصبح في الأول من مارس سنة 2024، وتكون هذه العلوّة بنسبة (10%) من الأجر الوظيفي لكل منهم في 2024/2/29 بحد أدنى 150 جنيهاً شهرياً، وتعد هذه العلوّة جزءاً من الأجر الوظيفي للموظف في 2024/3/1، وذلك دون الإخلال باستحقاق العلوّة الدورية السنوية المقررة طبقاً لنص المادة (37) المشار إليها في موعدها الأول من يوليو سنة 2025". هذه التعديلات متوفرة على الموقع الإلكتروني: منشورات قانونية، من خلال:

<https://manshurat.org/>

<sup>5</sup> - المادة (1/20) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>6</sup> - لمزيد من التفصيل أنظر: المواد (18، 19، 22) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

وعليه يتبين بأن جميع الموظفين العموميين في مصر يستحقون هذه الزيادة السنوية كل سنة، وكذلك في الأردن متى توافرت شروطها، لكن الحوافز المالية مدار البحث ليست لجميع موظفي القطاع الحكومي بل لفئات وموظفين محددين تشجيعاً لهم. وفيما يتعلق بالبدلات فقد خلا قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 ولائحته التنفيذية من ذكر البدلات، أما في الأردن فمثالها بدلات التمثيل والعمل الإضافي والتسريح من الخدمة وفرق التسكين<sup>1</sup>، وبهذا يظهر أن البدلات لا تؤدي إلى زيادة دائمة في الرواتب باستثناء فرق التسكين أحياناً ولا علاقة لها بجانب التشجيع للموظف العام وإنما هي حقوق طبيعية للموظف إثر وقوعه في مركز قانوني معين يقتضي هذه البدلات بخلاف الحوافز التي تأتي تقديراً له من الإدارة وتشجيعاً له، بل وأكثر من ذلك الحوافز المالية تضاف إلى الدخل بصفة شهرية مستمرة في حين تكون هذه البدلات مرتبطة بعمل أو مدة معينة متى انتهت انقضت.

وبالنسبة للمكافآت في مصر فيظهر أنها تتطابق مع الحوافز بأحد صورها وتختلف بالأخرى فالأولى تتمثل صورتها بالمكافأة التشجيعية<sup>2</sup> أما الثانية فهي مكافأة النذب التي تمنح للموظف العام الذي ينتدب جزئياً أو في غير أوقات العمل الرسمية للعمل مؤقتاً في وظيفة أخرى<sup>3</sup> ولذلك تظهر صفة التأقيت فيها كما في البديل أعلاه، وحتى في الأردن تقترب فكرة المكافأة من فكرة البديل وذلك وفقاً للمادة (18/ب، ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته ومما يؤكد ذلك عدم جواز الجمع بينها سناً للمادة (2/د/28) من ذات النظام وكذلك تقترب من فكرة الحوافز من حيث الأثر التشجيعي لكنها تبقى مشابهة للبديل من حيث التأقيت<sup>4</sup>.

وبناءً عليه يصل الباحثان من خلال هذا البند إلى أن الحوافز المالية رغم تشابهها مع غيرها من المصطلحات أحياناً إلا أنها تتميز أحياناً أخرى؛ فرغم أن التوجه الفقهي المصري والأردني يسمح بإدراجها ضمن العلاوات بصفة مطلقة إلا أن التشريع المصري يستوحي منه أنه قد تعتبر أحد صور العلاوات ولكن ليس بجميع أشكالها في حين أن نظيره الأردني فرق بينهما ولم يجعلها أحد صورها، وكذلك فإنها تختلف عن

<sup>1</sup> - لمزيد من التفصيل حول هذه البدلات أنظر: (18، 27، 28، 103/ب، 175/ج، 187/أ-هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته، وكذلك أنظر أيضاً المواد: (105، 131/ب، 186).

<sup>2</sup> - أنظر: المادة (42) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته. وسيتم التطرق لهذا الحافز تفصيلاً لاحقاً في الفرع الثاني من المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا البحث.

<sup>3</sup> - نصت المادة (109) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (1216) لسنة 2017 على أنه: "يجوز نذب الموظف جزئياً في أوقات العمل الرسمية للقيام مؤقتاً بعمل وظيفية أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة في وحدة أخرى بناء على طلبه وفي هذه الحالة يتقاضى الموظف المنتدب من جهة عمله الأصلية أجره الوظيفي وجزءاً من أجره المكمل يتناسب مع مقدار الوقت والعمل المؤدى في وظيفته الأصلية خلال الشهر. كما يتقاضى من الجهة المنتدب إليها مكافأة تقدرها السلطة المختصة تتناسب مع مقدار الوقت والعمل المؤدى في الوظيفة المنتدب إليها." وكذلك نصت المادة (110) من ذات اللائحة على أنه: "يجوز نذب الموظف في غير أوقات العمل الرسمية للقيام مؤقتاً بعمل في وحدة أخرى بناء على طلبه. وذلك مقابل مكافأة نذب تحددها السلطة المختصة بالجهة المنتدب إليها بناء على عرض إدارة الموارد البشرية." المنشورة في الجريدة الرسمية، العدد 21 (مكرر)، في 2017/5/27. الموقع الإلكتروني: منشورات قانونية، من خلال: <https://manshurat.org/node/20910>.

<sup>4</sup> - لمزيد من التفصيل حول أمثلة هذه المكافآت أنظر المواد: (35/ج)، (36/و)، (68/ب)، (147/ط)، (186) ومكافأة نهاية الخدمة: (1/188)) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

الزيادة السنوية في الأردن أو العلاوة الدورية في مصر من حيث عدم منحها لجميع الموظفين وإنما لفئات وموظفين معينين تحفيزاً لهم، وبالنسبة للبدلات رغم عدم ذكرها في التشريع المصري مدار البحث إلا أنها ظهرت في مقارنه الأردني بشكل صريح واختلفت عن الحوافز ليس فقط من حيث فكرة التحفيز بل وبتأقيت أغلب صورها، في حين أن المكافآت في مصر تتطابق مع الحوافز في حالة وتفترق عنها في حالة أخرى لعلة التأقيت وفي الأردن اقتربت فكرة المكافآت من فكرة البديل ومن فكرة الحوافز من حيث الأثر التحفيزي لكنها بقيت ضمن إطار التأقيت.

### **المطلب الثاني: الاختصاص القضائي في منازعات الحوافز المالية للموظف العام وطبيعتها القانونية**

إن دراسة جوانب منازعات الحوافز المالية للموظف العام تقتضي تحديد القضاء المختص بنظرها من جهة شكلية، ومن جهة موضوعية تحديد الطبيعة القانونية لهذه المنازعات فيما إذا كانت الدعاوى المرفوعة بشأنها من دعاوى الإلغاء أو التسوية، وفيما يلي تبيان ذلك:

**الفرع الأول: الاختصاص القضائي في منازعات الحوافز المالية للموظف العام**  
لقد أكد قانون مجلس الدولة المصري على أن: "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية: ... (ثانياً) المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم. (ثالثاً) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة...بمنح العلاوات... (رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية".<sup>1</sup>، وفي الأردن تضمن قانون القضاء الإداري النص على أن: "أ. تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك: ...5. الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة..."<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 40، 1972/10/5، ص609. الموقع الإلكتروني منشورات قانونية، من خلال: <https://manshurat.org/node/7274>.  
<sup>2</sup> - "6. الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادر بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالاستناد إليها. 7. الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادر بمقتضاه...". المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم (5297)، ص 4866، 2014/8/17. الموقع الإلكتروني للمجلس القضائي الأردني، من خلال:

<https://www.jc.jo/ar/catalog/alkoanyn-o-alanthm-o-altaaly>.

ويشار في هذا المقام إلى أن هذه المرحلة بدأت عندما صدر قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 الملغى الذي منح هذه المحكمة صلاحية النظر في المنازعات المتعلقة بالزيادات السنوية والرواتب والعلاوات كافة، فعدت صاحبة الاختصاص الوحيد في النظر بهذه الطائفة من المنازعات الوظيفية، فالمشرع الأردني سلب المحاكم النظامية اختصاصها السابق... أنظر: شطناوي، علي خطر (1998)، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان، ص115.

وبذلك تكون منازعات الحوافز المالية للموظف العام تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري في مصر والأردن، ولكن يلاحظ على النصين أنفي الذكر وجوب استحقاق هذه الحوافز -باستثناء العلاوة التشجيعية في مصر؛ فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعة في استحقاق أو عدم استحقاق العلاوة والمطالبة بردها<sup>1</sup> - ابتداءً ليتم المطالبة بها أمام القضاء الإداري<sup>2</sup>.

فبتحري مقتضى هذا الشرط وفقاً لموقف القضاء الإداري يمكن استعراض موقف القضاء الإداري الأردني كنموذج تطبيقي بسبب وحدة الشرط التشريعي المتعلق بالاستحقاق في مصر والأردن كما بينا أعلاه؛ ليتبين بأنه قضى: "... وإن ما ينبغي على ذلك أن القضاء الإداري غير مختص بنظر المنازعات المتعلقة بالأمر المشار إليها في المادة (5/أ/5) سالفه الذكر التي لم تستحق."<sup>3</sup>

حيث يمكن أن يستخلص من تتبع أحكام القضاء الإداري الأردني بوجود استقرار لديه على أنه مختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالحوافز المالية المستحقة للموظف العام والتي ثبت استحقاقها واختلاف على مقدارها، أما تلك المختلف على استحقاقها أصلاً والتي قد يحكم باستحقاقها أو لا يحكم فإنها تخرج عن اختصاص القضاء الإداري؛ حيث يشترط لانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية بنظر منازعات تلك الحوافز أن تكون مستحقة، والقول بخلاف ذلك إنما يسلب اختصاص القضاء المدني، وهذا ما لم يتغيه المشرع الأردني بنص المادة أنفة البيان.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - أنظر: حكمها في القضية رقم (628) لسنة 3 ق، المجموعة، السنة 6، ص1230. مشار إليه لدى: جمال الدين، سامي (1986)، دعاوى النسوية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص128.

<sup>2</sup> - أنظر مثلاً لمزيد من التفصيل: حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2021/376)، الصادر بتاريخ 2021/11/30، موقع قرارك.

<sup>3</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية، رقم (2018/18)، الصادر بتاريخ 2018/2/7، موقع قرارك.

<sup>4</sup> - فقد قضت المحكمة الإدارية العليا الأردنية بأنه: "وحيث أن المحكمة الإدارية وطبقاً لأحكام قانون القضاء الإداري رقم (27 لسنة 2014) وما استقر عليه اجتهاد محكمتنا تختص بالنظر بالطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية ومنها الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة أي الرواتب التي قد ثبت استحقاقها ولكن هنالك نزاع على مقدارها، وليس الرواتب الغير مستحقة أصلاً أو غير مستحقة في فترة معينة، وحيث أن النزاع موضوع هذه الدعوى يدور حول استحقاق الطاعنون من عدمه ليدل المكافآت والحوافز والعلاوات عن مدة إيفادهم في بعثات دراسية والمطالبة باسترداد المبالغ التي دفعت لكل منهم فإن هذا النزاع ودون البحث فيه هو نزاع يخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية وهو ليس متعلق بقرار إداري نهائي حسب المقصود بالمادة (5/أ/5) من قانون القضاء الإداري وأن القول بخلاف ذلك إنما يسلب اختصاص القضاء المدني... وبذلك ودون الرد على باقي أسباب الطعن فإن الدعوى تكون مردودة شكلاً لعدم الاختصاص". حكمها رقم (2022/125)، الصادر بتاريخ 2022/3/16، موقع قرارك. وأيضاً قضت المحكمة الإدارية الأردنية بأنه: "وبتطبيق القانون على وقائع هذه الدعوى وما استقر عليه اجتهاد القضاء الإداري بأنه مختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالرواتب والعلاوات المستحقة للموظفين العموميين، والتي ثبت استحقاقها واختلاف على مقدارها، أما الرواتب والعلاوات التي يكون هناك خلاف على استحقاقها أصلاً، والتي قد يحكم باستحقاقها أو لا يحكم، فإن مثل هذا الأمر يخرج عن اختصاص القضاء الإداري، حيث اشترط النص لاختصاص المحكمة بنظر المنازعات المتعلقة بتلك الرواتب والعلاوات أن تكون (مستحقة)، حيث أن القول بخلاف ذلك يسلب اختصاص القضاء المدني، وهذا ما لم يقصده المشرع بالنص المشار إليه". حكمها رقم (2022/515)، الصادر بتاريخ 2023/1/31. موقع قرارك. وكذلك أنظر بذات الاتجاه: حكم المحكمة الإدارية الأردنية رقم (2021/567)، الصادر بتاريخ 2021/12/27.

وبناء على ما تم بيانه في هذا الفرع من البحث يصل الباحثان إلى اختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات الحوافز المالية التي ثبت استحقاقها - باستثناء العلاوة التشجيعية في مصر - للموظف العام ولكن أختلف في مقدارها.

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمنازعات الحوافز المالية للموظف العام

يثور التساؤل هنا بعد النتيجة التي تم التوصل إليها آنفاً، إذا كان النزاع حول حافز مالي مستحق للموظف، فهل تعتبر هذه الدعوى من دعاوى الإلغاء أم التسوية؟ إن المعيار للإجابة على هذا التساؤل يتمثل بتحديد فيما إذا كانت هذه الحوافز يستمدها الموظف العام من التشريع مباشرة؛ فتكون سلطة الإدارة مقيدة تجاهها وتعد الدعاوى المتعلقة بها من دعاوى التسوية باعتبارها أحد صور القضاء الكامل، في حين إذا كانت قد نشأت مباشرة من قرارات إدارية صادرة استناداً للسلطة التقديرية للإدارة فإنها تعتبر من دعاوى الإلغاء.<sup>1</sup>

وباستعراض المسألة في دولتي الدراسة يظهر أن للقضاء الإداري المصري توجه نحو أنه: "...توجد كذلك المكافآت التشجيعية التي تستحق للموظف الممتاز بشروط معينة، وهي تدخل في نطاق المنازعة في مكافأة، أي أنها من دعاوى التسوية."<sup>2</sup>، وكذلك "أن كل منازعة في مكافأة تدخل ضمن دعوى التسوية ويكون لها ولاية الفصل فيها..."<sup>3</sup>، وأكد أيضاً "الدعوى بطلب إلغاء قرار عدم منح المكافأة ليست من دعاوى الإلغاء ولا تنقيد بميعاد الطعن بالإلغاء..."<sup>4</sup>.

فهذا الحكم الأخير أدخل منازعات المكافآت التشجيعية التي يستحقها الموظف مقابل ما يؤديه من أعمال أو بحوث ترفع من كفاءة الأداء داخل الدائرة الحكومية ضمن نطاق دعوى التسوية، حتى أن هناك من أكد على عدم التسليم بصحة هذا الاجتهاد القضائي بالقول: "...أن يتم استبعاد منازعات المكافآت (الخلاوة التشجيعية) من نطاق دعوى التسوية والبقاء بها ضمن نطاق دعوى الإلغاء، وذلك وفقاً لمعيار القرارات المبنية على السلطة التقديرية وتلك المبنية على سلطة مقيدة للتمييز بين دعوى التسوية ودعوى الإلغاء، وعليه يكون الطعن بالقرارات المتعلقة بمنح أو منع المكافآت عن الأعمال الإضافية أو المكافآت التشجيعية من خلال الطعن بدعوى الإلغاء دون دعوى التسوية كونها تصدر عن سلطة تقديرية للإدارة... طالما أن الخلاوة التشجيعية تدخل في

<sup>1</sup> - عبدالله، عبدالغني بسبوني (1996)، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص418. وللاطلاع على النتائج المترتبة على هذه التفرقة في مصر والأردن أنظر: الحلو، ماجد راغب (1999)، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، ص293. جمال الدين، دعاوى التسوية، مرجع سابق، ص104-107. نده، حنا إبراهيم (1972)، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، ص261-262.

<sup>2</sup> - أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 291 لسنة 2023، بجلسة 1980/2/17، مجموعة أحكام السنة الخامسة والعشرون، ص67. مشار إليه لدى: عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص263.

<sup>3</sup> - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 31 لسنة 2022، جلسة 1948/3/10. مشار إليه لدى: شبيب، عبدالحكيم صلاح (2019)، دعاوى تسوية حقوق الموظفين العموميين والمتقاعدين في النظم القانونية الوضعية: دراسة تحليلية مقارنة بالشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، ص103.

<sup>4</sup> - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 184 لسنة 24 ق، جلسة 1982/12/13. مشار إليه لدى: عطية، نعيم والفكاهاني، حسن (1986-1987)، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج15، ط1، إصدار الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ص386-387.

السلطة التقديرية للإدارة وليس السلطة المقيدة فهي ضمن دعوى الإلغاء، وفقاً للمعيار المستقر عليه في الفقه والقضاء للتمييز بين دعوى التسوية ودعوى الإلغاء...<sup>1</sup>، وهناك من يساير هذا الاتجاه من أن: "العلاوات التشجيعية هي بمثابة منحة من الإدارة...ولما كانت هذه العلاوة لا تستحق للموظف إلا بناء على قرار إداري نهائي من جهة الإدارة فإن الطعن في هذا النوع من العلاوات لا يكون إلا بناء على دعوى الإلغاء"<sup>2</sup>.

فيؤكد من الفقه المصري بأنه: "فإذا صدر قرار بحرمان الموظف من العلاوة الدورية بغير حق جاز الطعن في هذا القرار بطلب إلغائه أمام القضاء الإداري، وإذا صدر قرار بمنح أحد العاملين علاوة تشجيعية أو استثنائية بغير استحقاق، جاز لمن يستحقها أن يطعن في قرار المنح بالإلغاء"<sup>3</sup>.

حتى في الأردن هناك من يقر بأن هذا الحافز الأخير يمنح بقرار إداري بمقتضى السلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة، فالمنازعة في المنح أو عدمه هنا تكون فقط من خلال دعوى الإلغاء، وفقاً للشروط والأوضاع المتطلبة للطعن في القرارات الإدارية، ويلاحظ على المشرع الأردني نصه على العلاوات التي منها الحافز المشار إليه مع منازعات القضاء الكامل المتعلقة بالرواتب والحقوق التقاعدية بصورة توجي أنها من منازعات القضاء الكامل في حين أنها من منازعات قضاء الإلغاء وفقاً لما قدم بيانه.<sup>4</sup>

ومع ذلك يظهر أن القضاء الإداري الأردني اتفق مع نظيره المصري عندما أكد ضمن أحكامه على إطلاق وصف "...الدعاوى التي يختص بها القضاء الإداري كما هو الحال في دعوى القضاء الكامل (دعاوى تسوية الرواتب والعلاوات والحقوق التقاعدية)"<sup>5</sup>.

ويقدر الباحثان التوجهات المذكورة أنفاً في الدول محل الدراسة، إلا أنه يرى بأنه من غير السليم تعميمها بإعطاء وصف عام يشمل جميع منازعات الحوافز فيما إذا كانت من دعاوى التسوية أم الإلغاء؛ حيث أن نصوص قانون الخدمة المدنية المصري ونظام الخدمة المدنية الأردني النافذين تكرر فكرة أن لكل حافز خصوصيته التي تحول دون وضع هذه الحوافز ضمن سياق التسوية أو الإلغاء بصفة مطلقة؛ فمنها ما جاء بصيغة الوجوب وأخرى بصيغة الجواز، مما يقتضي التأكيد على تفعيل المعيار الأساسي للترقية بصدد معالجة كل حافز على حدة فيما إذا استند للنص التشريعي مباشرة مقيدة بذلك الإدارة أو للقرارات الإدارية الصادرة بناءً على الصلاحية التقديرية وفقاً لما تم بيانه في مقدمة هذه الطبيعة.

1- شبير، دعاوى تسوية حقوق الموظفين العموميين والمتقاعدين في النظم القانونية الوضعية: دراسة تحليلية مقارنة بالشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص95-103.

2- خميس، الحقوق المادية للموظف العام، مرجع سابق، ص61.

3- حلمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص109-110.

4- الغويري، أحمد عودة (1997)، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض): دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، ط1، دن، دم، ص277-278.

5- حكم المحكمة الإدارية رقم (2022/569)، الصادر بتاريخ 30/1/2023، وحكمها رقم (2021/43)، الصادر بتاريخ 3/3/2021، وحكمها رقم (2020/14)، الصادر بتاريخ 22/6/2020. موقع قرارك.

## المبحث الثاني: الأشكال التشريعية للحوافز المالية للموظف العام

بعد أن تم صياغة الإطار المفاهيمي لهذه الحوافز؛ يأتي هذا المبحث سعيًا نحو التحليل المقارن لأبرز نماذجها في قانون الخدمة المدنية المصري ونظام الخدمة المدنية الأردني؛ بحيث يجري بيان وتمحيص زيادة المؤهل العلمي ابتداءً ثم زيادة التميز وجائزة الموظف المثالي، وذلك على النحو الآتي بيانه:

### المطلب الأول: زيادة المؤهل العلمي

إن دراسة هذه الزيادة في الراتب تقتضي تمحيص شروط منحها للموظف العام من جهة، وتحديد مقدارها وصاحب الصلاحية بمنحها من جهة أخرى، وفيما يلي تبيان ذلك:

### الفرع الأول: شروط منح زيادة المؤهل العلمي الجديد

لقد نص التشريع المصري على أن: "يستحق الموظف الذي يحصل على مؤهل علمي أعلى أثناء الخدمة حافز تميز علمي...<sup>1</sup>"، في حين جاء التشريع الأردني مميزاً بين فئات الموظفين حينما نص على أنه: "إذا حصل الموظف من الفئة الأولى أو الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات على مؤهل علمي جديد...أ- إذا حصل الموظف من الفئة الثانية على شهادة...ب- إذا حصل الموظف من الفئة الثالثة على شهادة...<sup>2</sup>"، يظهر من هذه النصوص تباين موقف التشريعين في التمييز بين فئات الموظفين في منح زيادة المؤهل العلمي الجديد، فيرى الباحثان بسلامة موقف المشرع المصري فالأصل أن يكون التمايز فقط على أساس الشهادة المتحصلة لا على أساس فئة الموظف؛ لأن فئة الموظف أصلاً ذات اعتبار بمقدار الزيادة السنوية المحددة حسب فئات الموظفين.

إلا أنه في المقابل يلاحظ على النص المصري أنه اشترط مؤهل علمي أعلى من المؤهل الذي يحمله الموظف، فهذا ينتقص من فكرة هذه الزيادة، فلو افترضنا أن موظفاً يشغل وظيفة مدير دائرة مسؤولة عن العقود الهندسية ويحمل الشهادة الجامعية الأولى في الهندسة ثم حصل على شهادة البكالوريوس في القانون، أليس ذلك مؤهل علمي جديد ذا صلة مباشرة بعمل دائرته؟ إذاً نأمل على المشرع المصري عدم اشتراط أن يكون المؤهل العلمي أعلى مما يحمله الموظف وإنما يكتفى باستبدال كلمة أعلى بكلمة جديد؛ فمن الوارد أن يكون كلاهما من الدرجة الجامعية الأولى ولكن كل منهما في تخصص منفصل تحتاجه دائرته لتحقيق تكاملية العمل وتجويده.

وهذا يقودنا إلى مسألة حاجة الدائرة لهذا المؤهل فنجد أن التشريع المصري لم يشترط في قانون الخدمة المدنية مسألة اتصال المؤهل الجديد بعمل الموظف في حين استلزم ذلك في اللائحة التنفيذية عندما نصت على: "أن يتصل ما يحصل عليه الموظف من دبلومات أو ماجستير أو دكتوراه بطبيعة الوظيفة التي يشغلها"<sup>3</sup>، وهذا يثير الانتقاد من حيث استلزام اللائحة التنفيذية شرط جديد لم يرد أي إشارة له في

<sup>1</sup> - المادة (39) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>2</sup> - المادتين (30-31) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>3</sup> - المادة (2/124) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (1216) لسنة 2017.

القانون الذي قد يكون قد تجنب ذلك عمداً؛ حيث قد لا يتصل المؤهل العلمي الجديد بعمل الوظيفة الحالية وإنما بالشاغر الوظيفي المتوقع مستقبلاً لهذا الموظف أو تحسين مهاراته عموماً وهكذا.

أما بالنسبة لنظام الخدمة المدنية الأردني فقد اشترط صراحة لمنح زيادة المؤهل العلمي الجديد أن يتصل موضوع تخصصه بحاجة دائرته<sup>1</sup>، لذلك يرى الباحثان بأن الأردن تلافى الانتقاد المذكور آنفاً باشتراطه أن يتصل بحاجة دائرته وليس عمله؛ حيث قد يكون لدى الدائرة الحكومية عدة أقسام وبناء على شهادته المتحصلة يمكن الاستفادة من الموظف في عمل قسم آخر أو الشاغر الوظيفي المتوقع له مستقبلاً في دائرته عموماً.

وفيما يتعلق بطبيعة المؤهل ففي مصر تم النص على أن: "...ويمنح الموظف هذا الحافز إذا حصل على دبلومة مدتها سنتان دراسيتان على الأقل، أو على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل، كما يمنح الموظف حافز تميز آخر إذا حصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها..."<sup>2</sup>، أما في الأردن فقد تم بيان طبيعة هذا المؤهل بنصين يستخلص الباحثان منهما أن طبيعة هذا المؤهل تتمثل ب: شهادة الدبلوم بعد الشهادة الجامعية الأولى، الشهادة الجامعية الثانية (الماجستير)، شهادة الاختصاص العالي في الطب، الشهادة الجامعية الثالثة (الدكتوراه)، شهادات التخصص والتخصص الفرعي الصادرة عن المجلس الطبي الأردني، الشهادات الأكاديمية أو العلمية الأخرى، الشهادات المهنية المتخصصة الصادرة عن جهات دولية معتمدة، شهادة دبلوم كلية المجتمع الشامل وشهادة الدراسة الثانوية العامة<sup>3</sup>.

ويلاحظ الباحثان توسع نظام الخدمة المدنية الأردني في اعتماد المؤهل العلمي الجديد مقارنة مع قانون الخدمة المدنية المصري، والذي يرى بأنه توسع محمود نحو تحفيز الموظف نحو تطوير نفسه مما ينعكس إيجاباً على الوظيفة التي يشغلها.

وبناء عليه يصل الباحثان هنا إلى أن المشرع الأردني ميز بين فئات الموظفين في منح زيادة المؤهل العلمي الجديد بخلاف المصري، واشترط التشريع المصري أن يكون هذا المؤهل أعلى من ذلك الذي يحمله الموظف أما الأردني اشترط الجودة، وكذلك أن يتصل بعمل الموظف في مصر وبحاجة دائرته في الأردن، علماً بأنه ظهر توسع الأردن في اعتماد هذا المؤهل من حيث طبيعته مقارنة مع مصر.

### الفرع الثاني: مقدار زيادة المؤهل العلمي الجديد وسلطة منحها

إن تنوع المؤهلات العلمية التي قد يحصل عليها الموظف العام تقتضي التباين في مقدار هذه الزيادة بحسب طبيعة المؤهل العلمي المتحصل عليه، وكذلك حري بهذا المقام معرفة من يملك الصلاحية النهائية بمنح هذه الزيادة؛ مما اقتضى تحديد موقف التشريعين محل البحث من هذين المحورين وفقاً لما يلي:

<sup>1</sup> - المادة (32) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>2</sup> - المادة (39) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>3</sup> - انظر: المادتين (30 و31) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.



## البند الأول: مقدار زيادة المؤهل العلمي الجديد

لقد نص القانون المصري على أنه: "...ويكون حافز التميز العلمي المشار إليه بنسبة (7%) من الأجر الوظيفي، أو الفئات المالية التالية أيهما أكبر: 25 جنيهاً شهرياً لمن يحصل على مؤهل متوسط أو فوق المتوسط. 50 جنيهاً شهرياً لمن يحصل على مؤهل عالٍ. 75 جنيهاً شهرياً لمن يحصل على دبلومة مدتها سنتين دراسيتين على الأقل. 100 جنيهاً شهرياً لمن يحصل على درجة الماجستير أو ما يعادلها، أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل. 200 جنيهاً شهرياً لمن يحصل على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها".<sup>1</sup>

في حين أن المشرع الأردني لم يتعامل بالطابع النقدي الرقمي كما فعل المشرع المصري، بل ربطها بفكرة الزيادة السنوية -لنصل إلى أن هذا هو منهج نظام الخدمة المدنية الأردني في التعامل مع الحوافز المالية للموظف العام كما سيتأكد تالياً في هذا البحث من دراسة هذا الحافز والحافزين اللاحقين، ونحن نرى بأنه موقف مستحسن في توحيد آلية التعامل التشريعي مع مقدار الحوافز الممنوحة عند تنوع موجباتها-؛ حيث يستخلص منه<sup>2</sup>:

إذا كان الموظف من الفئة الأولى أو الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات فيتم منحه زيادتين سنويتين إذا كان المؤهل العلمي الجديد شهادة الدبلوم بعد الشهادة الجامعية الأولى، وثلاث زيادات سنوية إذا كان الشهادة الجامعية الثانية (الماجستير) أو شهادة الاختصاص العالي في الطب، أما إذا حصل على أي من هذه المؤهلات نتيجة إيفاده في بعثته فيمنح زيادة سنوية واحدة في الحالة الأولى واثنين في الحالة الثانية.

أما بالنسبة للشهادة الجامعية الثالثة (الدكتوراة) فيمنح ثلاث زيادات سنوية واثنين إذا كان مبعوثاً، وفيما يتعلق بشهادات التخصص الصادرة عن المجلس الطبي الأردني فيمنح خمس زيادات سنوية للطبيب وأربع لطبيب الأسنان، أما التخصص الفرعي فزيادتين للطبيب وواحدة لطبيب الأسنان.

وفي حالات استثنائية بالنسبة للشهادات الأكاديمية أو العلمية الأخرى فيمنح الموظف ما لا يزيد على ثلاث زيادات سنوية، واثنين للشهادات المهنية المتخصصة الصادرة عن جهات دولية معتمدة.

وكذلك يستخلص منه في موضع آخر منح الموظف من الفئة الثانية زيادتين سنويتين بحصوله على شهادة دبلوم كلية المجتمع الشامل، وواحدة للموظف من الفئة الثالثة على شهادة الدراسة الثانوية العامة.<sup>3</sup>

ويشار هنا بأن الباحثين رغم استحسانهما مؤخراً لموقف المشرع الأردني إلا أن عودته لكثرة التمييز بين فئات الموظفين وصفاتهم عند تحديد مقدار هذا الحافز تؤدي بنا إلى أن ننثني من جهة أخرى على موقف المشرع المصري بهذا الصدد؛ فقد جاء

<sup>1</sup> - المادة (39) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>2</sup> - أنظر: المادة (30) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>3</sup> - أنظر: المادة (31) من ذات النظام.

موجزاً وعماماً دون تعقيد غير مبرر لمنح الحوافز، فالأصل أن يرتبط مقدار هذه الزيادة بالشهادة المتحصلة دونما الالتفات لصفة متحصلها؛ بصورة يُرى معها أن موقف المشرع المصري أكثر ملاءمة من نظيره الأردني بهذا الجانب.

### **البند الثاني: سلطة منح زيادة المؤهل العلمي الجديد**

في مصر لم يبين القانون من هي الجهة المختصة بمنح هذه الزيادة، إلا أن اللائحة التنفيذية أشارت إلى أنه: "يستحق الحافز اعتباراً من تاريخ اعتماد السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، ومن تاريخ اعتماد محضر لجنة الموارد البشرية بالنسبة لشاغلي باقي الوظائف".<sup>1</sup>

في حين قد تم بيان الجهة المختصة بمنح هذه الزيادة صراحة في الأردن؛ حيث أن الأصل أن يتم منح هذه الزيادة لجميع فئات الموظفين بقرار من الأمين العام بتنسيب من مسؤول الموارد البشرية<sup>2</sup>، إلا أنه في الحالات الاستثنائية يقتضي صدور قرار من مجلس الخدمة المدنية بناءً على تنسيب اللجنة المركزية للموارد البشرية<sup>3</sup>.

وبناءً على ما تم بيانه في هذا الفرع من دراسة زيادة المؤهل العلمي الجديد يصل الباحثان إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يتعامل بالطابع النقدي الرقمي كما فعل المشرع المصري، بل ربطها بفكرة الزيادة السنوية، وكذلك ميز بين فئات الموظفين في منح هذه الزيادة بخلاف المساواة المطلقة في مصر بهذا الصدد؛ إلا أنهما رغم اتفاقهما في التفرقة بين الزيادات بحسب الشهادة المتحصلة كانت طبيعة هذه الشهادات متباينة نسبياً، وكذلك تم تحديد الجهة المختصة بمنح هذه الزيادة صراحة في الأردن بخلاف مصر.

### **المطلب الثاني: زيادة التميز وجائزة الموظف المثالي**

إن اقتراب فكري هاذين الحافزين واختلاف فلسفتهما عن زيادة المؤهل العلمي الجديد، اقتضى إفرادهما معاً؛ بحيث جرى تحليلهما تفصيلاً وفقاً لخطة المشرع لكل منهما في مصر والأردن على النحو التالي بيانه:

#### **الفرع الأول: زيادة التميز**

تم السعي في هذا الفرع من الدراسة نحو الوقوف على حالات وشروط وألويات منح هذه الزيادة للموظفين بصفة عامة ولموظفي الفئة الثالثة بصفة خاصة وفقاً لخطة المشرع الأردني أساساً مقارنة بالمصري، وفقاً للتقسيم المبين فيما يلي:

#### **البند الأول: زيادة التميز للموظفين بصفة عامة**

إن أثر هذا الحافز المالي يتعدى الموظف المتميز ليشجع غيره على رفع مستوى أداءه الوظيفي عبر بذل مزيد من الجهد، فيستند هذا الحافز إلى تقييم الأداء السنوي

<sup>1</sup> - المادة (3/124) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (1216) لسنة 2017.

<sup>2</sup> - أنظر: المادتين (30/أ، 31/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>3</sup> - أنظر: المادة (30/هـ) من ذات النظام.

المقدم بشأنه، ولا يتأثر موعد استحقاق الموظف العام للعلوة الدورية في مصر وللزيادة السنوية في الأردن رغم منحه هذا الحافز.<sup>1</sup>

وإن منح هذا الحافز يخلق توازناً مع الحرمان من العلوّة الدورية أو الزيادة السنوية حسب الأنف، فكما يمكن حرمان الموظف المقصر من هذه الأخيرة فإنه من الجائز منح الموظف المتميز العلوّة التشجيعية أو زيادة التميز لحثه على الاستمرار في أداء مهامه بكل تميز وإبداع.<sup>2</sup>

وهو ما لقي صده لدى التشريعات محل الدراسة؛ حيث أجاز التشريع المصري للجهة المختصة دون تحديدها صراحة منح الموظف العام علوة تشجيعية مقدارها (5%) من أجره الوظيفي<sup>3</sup>، وكذلك في الأردن أجاز للوزير صراحة منحها إلا أنه باين في مقدار زيادة التميز بحسب الحالة المستوجبة لها مع ربطها بفكرة الزيادة السنوية وليس بنسبة مئوية من الراتب كما في مصر.<sup>4</sup>

ولقد تطلب المشرع المصري ".... أن تكون كفاية الموظف قد حُددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاميين الأخيرين...."<sup>5</sup>؛ ليتم منح الموظف هذه العلوّة التشجيعية -يطلق عليه الفقه المصري عليها أيضاً مسمى العلوّة الاستثنائية-<sup>6</sup>، أما المشرع الأردني فلم يكتف بذلك حيث تطلب بالإضافة إلى تقييم الأداء عدة شروط من حيث أن يتوفر للموظف في الدائرة خدمة فعلية لا تقل عن ثمانية شهور<sup>7</sup> في إحدى الحالات التالية: إما أن تحصل الدائرة التي يعمل بها على المركز الأول في أعلى جائزة منحت في تلك السنة من جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية أو أن تحصل الدائرة أو الوحدة التنظيمية فيها على جائزة التحول الإلكتروني من مركز الملك عبدالله الثاني للتميز وبل يمكن أن يمنح هذه الزيادة بغض النظر عن تقديره في حال حصوله هو على جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> الغويري، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص277. أنظر أيضاً: الحلو، ماجد راغب (1996)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، ص319.

<sup>2</sup> العجاجي، عبد الوهاب عمران عبدالجليل (2008)، الحقوق المالية للموظف العام وضماناتها القانونية في القانون الإداري الليبي والفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية-كلية الشريعة والقانون-السودان، ص80.

<sup>3</sup> المادة (38) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>4</sup> لمزيد من التفصيل أنظر: المادة (33) من نظام لخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>5</sup> المادة (38) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>6</sup> لمزيد من التفصيل حول تعريفها أنظر: الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص319.

<sup>7</sup> المادة (33/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>8</sup> المادة (33/أ، ب) من ذات النظام. وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية الأردنية بأنه: "...ومن استقراء نص المادة المذكورة وما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين تجد المحكمة أن اختصاص المحكمة بتعقد لطلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستبعاد أو فصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم من العمل بغير الطريق القانوني أو بالطعون الخاصة بالرواتب والعلوات والمكافآت والزيادات السنوية والحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة، وحيث أن المستدعين يطالبون بعلوة التميز التي حصلت عليها الدائرة على جائزة التميز للتحول الإلكتروني لعام 2021 والمقررة من قبل المستدعى ضده الأول (وزير المالية بعد إحالة المستدعين على التقاعد، باعتبار أن هذه العلوّة لا تعتبر من الحقوق التقاعدية المستحقة للمستدعين كي يتعقد الاختصاص لمحكمتنا ذلك أنه لم يتم شمول المتقاعدين بهذه العلوّة بموجب الأسس الموضوعية من قبل وزير المالية لمنح جائزة التميز، استناداً للمادة (33) من نظام الخدمة المدنية، مما يكون معه وعلى ضوء المنازعة بين الدائرة والمستدعين على استحقاقه للزيادة السنوية على جائزة التميز فإن محكمتنا وبموجب

## البند الثاني: زيادة التمييز لموظفي الفئة الثالثة بصفة خاصة

نظراً لخصوصية تعاطي المشرع الأردني مع معالجة هذه الزيادة؛ سيجري في هذا المقام تناول شروط منح منحها من جهة، وأولويات ذلك من جهة أخرى بالنسبة لموظفي الفئة الثالثة في الأردن<sup>1</sup> مقارنة مع الوضع في مصر وفقاً لما يلي:

أ- شروط منح زيادة التمييز لموظفي الفئة الثالثة  
يلاحظ أن المشرع الأردني أظهر تمييزاً بين فئات الموظفين بخلاف المشرع المصري بصدد هذه الزيادة؛ فمع أن قانون الخدمة المدنية المصري تطلب فقط عموماً: "ألا يزيد عدد الموظفين الذين يُمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على (10%) من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين في تلك الوظائف أقل من عشرة، تمنح العلاوة لواحد منهم"<sup>2</sup>.  
إلا أن المشرع الأردني خص موظفي الفئة الثالثة باشتراطه أن يحصل الموظف على تقدير (ممتاز) لآخر سنة وتقديره لا يقل عن (جيد) في السنوات الثلاث التي تسبقها، مع اشتراط أن لا تتجاوز نسبة الموظفين الحاصلين على هذه الزيادة على خمسة بالمئة من إجمالي موظفي هذه الفئة في الدائرة على أن لا يقل العدد عن موظف واحد من ذات الفئة، وعدم إيقاع عقوبة الإنذار أو الحسم من الراتب... أو حجب الزيادة السنوية...، ولا تمنح إلا بعد مضي خمس سنوات على استحقاق الزيادة التي سبقتها ولثلاث مرات على الأكثر خلال خدمة الموظف العام.<sup>3</sup>

## ب- أولويات منح زيادة التمييز لموظفي الفئة الثالثة

أدرج في هذا السياق تحديد الأولوية في مصر رغم تعميم منحها سعياً لاتساق الطرح السابق بشأن النسب؛ فبسبب وجود النسبة لاستحقاق هذه الزيادة ورد ضمن اللائحة التنفيذية: "...ويفضل في حالة التزاحم عند منح العلاوة التشجيعية، الأعلى في مرتبة الحصول على تقييم الأداء في السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في ذات المستوى الوظيفي"<sup>4</sup>، أما نظام الخدمة المدنية الأردني يراعي بالترتيب بالنسبة لموظفي الفئة الثالثة ابتداءً أقدمية التعيين ثم عدد التقارير السنوية التي حصل فيها الموظف على تقدير (ممتاز) لآخر ثلاث سنوات قبل السنة التي سيمنح فيها الزيادة و ثم معدل العلامة في التقدير النهائي في التقارير المذكورة آنفاً وإلا سيكون المعيار الأخير وهو التحصيل العلمي الأعلى للموظف.<sup>5</sup>

المادة 5/5 من قانون القضاء الإداري تكون غير مختصة للنظر فيه...". حكمها رقم (2022/434)، الصادر بتاريخ 2022/12/28. موقع قوارك.

1- "وتشمل الوظائف الحرفية والمهنية والخدمات المساعدة...". لمزيد من التفصيل أنظر: المادة (16/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

2- المادة (3/38) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

3- أنظر: المادة (33/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

4- المادة (123) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري رقم (1216) لسنة 2017.

5- المادة (33/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

وبناء على ما تم بيانه بشأن العلاوة التشجيعية في مصر والتي يقابلها زيادة التميز في الأردن، تبين أنه لم تحدد في مصر الجهة المختصة صراحة بمنحها أما في الأردن فالصلاحية للوزير للوزير صراحة إلا أنه باين في الأردن في مقدارها بحسب الحالة المستوجبة لها مع ربطها بفكرة الزيادة السنوية وليس بنسبة مئوية (5%) من الأجر الوظيفي كما في مصر. وكذلك رغم ارتكاز هذه الزيادة على تقييم الأداء السنوي في مصر والأردن، إلا أن الأردن لم تكثف بذلك بل اشترطت أن يتوفر للموظف في الدائرة خدمة فعلية أقلها (8) شهور فضلاً عن حصول دائرته أو وحدته على جوائز محددة، إلا أنه يعفى من شرط المدة في حال حصوله هو على جائزة الملك عبدالله لتمييز الأداء الحكومي والشفافية. ويلاحظ أن المشرع المصري أكثر تحفيزاً فقط بالنسبة للمقارنة بموظفي الفئة الثالثة في الأردن بسبب ارتفاع نسبة الموظفين الحاصلين عليها في مصر بحيث لا يزيد عددهم عن (10%) أما في الأردن ميز بين فئات الموظفين بحيث لم يشترط تلك النسبة بالنسبة لعموم الموظفين باستثناء موظفي الفئة الثالثة تكون (5%) وعدة شروط أخرى، هذه النسب أدت إلى أن وضع التشريعين أسس محددة للمفاضلة لكن كان الأجدد بالمشرع الأردني أن لا يضع المعيار الأولي أقدمية التعيين بل أن يكون الأمر يرتبط بفكرته الأساسية المتعلقة بتقييم الأداء السنوي كما فعلت مصر، وحبذا لو رفع النسبة لموظفي الفئة الثالثة كما في مصر على الأقل.

#### **الفرع الثاني: جائزة الموظف المثالي**

إن سعي التشريعات الوظيفية نحو تنوع الحوافز المالية للموظف العام اقتضى عدم حصرها بطائفة محددة تحقيقاً للفلسفة التشجيعية المبتغاة منها؛ ومن قبيل ذلك التنوع تأتي جائزة الموظف المثالي لتتوج منظومة الحوافز المالية للموظف العام، وفيما يلي بيان مفهوم هذه الجائزة من جهة وشروط استحقاقها من جهة أخرى:

#### **البند الأول: مفهوم جائزة الموظف المثالي**

وردت تسمية الموظف المثالي في نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (34)، ويطلق عليها جائزة الموظف المثالي في تعليمات جائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية لسنة 2021<sup>1</sup>، أما قانون الخدمة المدنية المصري لم يورد هذه التسمية وإنما ورد فحواها ضمن مسمى مكافآت تشجيعية للموظف ضمن المادة (42) منه.

<sup>1</sup> - "جائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية أحد أهم أدوات التحفيز وترسيخ ثقافة التميز في القطاع الحكومي، وهي تعنى بقطاع الخدمة المدنية فقط، حيث أنشأت في عام 2007 تنفيذاً لرؤى جلالة الملك في أن الخدمة المدنية هي ميدان للتميز، وتطلق الجائزة بدورتها الرابعة عشر في هذا العام، حيث تهدف إلى تحفيز الموظفين ذوي الأداء المتميز بما يسهم في خلق قيادات كفوة وخلق حالة من التنافسية وتشجيع الموظفين على المبادرة والإبداع وتشجيع الموظفين على تطوير مهاراتهم ومعارفهم واتجاهاتهم الإيجابية واستخدامها كأدوات لرفع كفاءة العمل والإنتاجية وتقديم خدمة متميزة تليق بالمواطن الأردني". الموقع الإلكتروني لجائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية، من خلال:

ويظهر التباين في أن التشريع المصري حدد حالات منحها صراحة في ذات المادة أعلاه لذلك الموظف "...الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طريق العمل، أو رفع كفاءة الأداء أو توفير النفقات..."، يلاحظ أن هذه الخدمات والأعمال والبحوث والاقتراحات تقف عند هذا الوصف فلا تتجاوزها إلى حد الاختراعات أو المصنفات المبتكرة؛ فهذا الوصف الأخير يتطلب تعويض عادل يراعى عند تقديره تشجيع البحث والاختراع<sup>1</sup>، وهو ما تم تقريره في المادة (44) من ذات القانون<sup>2</sup>.

وكذلك كنتيجة منطقية لا تصرف المكافأة التشجيعية لجميع الموظفين بالوحدة الإدارية؛ فهي خاصة بموظف أو موظفين بذواتهم ممن توفر فيهم مناط استحقاقها، ولذلك لا يحق للسلطة الإدارية منح جميع الموظفين بالوحدة هذه المكافأة إذا كان سببها ما قدمه أحدهم أو حتى لحلول مناسبة ما<sup>3</sup>.

في حين لم يبين نظام الخدمة المدنية الأردني من هو الموظف المثالي أو حالات منح هذه الجائزة، حتى صدرت تعليمات جائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية لعام 2021 فبينت أهداف الجائزة وفتاتها وشروطها وآلية الترشيح والتقييم والاختيار للجائزة والحوافز الخاصة بالجائزة والنماذج<sup>4</sup>.

ومن أوجه التباين أيضاً أن القانون المصري لم يبين مقدار هذه المكافآت التشجيعية؛ حيث جاء النص عاماً "يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للموظف..."<sup>5</sup>، بينما النص الأردني جاء صريحاً "تمنح خمس زيادات سنوية لثلاثين موظفاً كلاً حسب فئته ولموظفي العقود الشاملة لجميع العلاوات..."<sup>6</sup>، وذلك بالإضافة إلى مكافأة مالية قدرها 1000 دينار للفائزين بالمركز الأول و 750 دينار للفائزين بالمركز الثاني<sup>7</sup>.

### البند الثاني: شروط جائزة الموظف المثالي

لم يفصل المشرع المصري بشروط هذه الجائزة بعد أن بين حالاتها المذكورة آنفاً وإنما اكتفى بقوله: "...وذلك كله بشرط سماح البند المخصص لذلك في الموازنة

<sup>1</sup> - البهي، سمير يوسف (2000)، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ج1، ط1، توزيع مكتبة صادر ناشرون، بيروت-لبنان، ص586.

<sup>2</sup> - حيث نصت هذه المادة من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته على أن: "تشجع الدولة زيادة وعي الموظفين بالعلوم والتكنولوجيا، والعمل على نشر المعارف بينهم، وتطوير القدرات الابتكارية. وتكون الاختراعات والمصنفات التي يبتكرها الموظف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ملكاً للدولة إذا كان الاختراع نتيجة تجارب رسمية أو له صلة بالشئون العسكرية، أو إذا كان الاختراع أو المصنف يدخل في نطاق أعمال الوظيفة. وفي جميع الأحوال يكون للموظف الحق في تعويض عادل، يُراعى عند تقديره تشجيع البحث والاختراع. ويجوز أن يُنشأ صندوق خاص في الوحدة، تتكون موارده من حصيلة استغلال حق هذه الاختراعات والمصنفات، ويكون الصرف من حصيلة هذا الصندوق طبقاً للائحة المالية التي تضعها السلطة المختصة."

<sup>3</sup> - البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص587.

<sup>4</sup> - لمزيد من التفصيل أنظر: الموقع الإلكتروني لجائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية، مرجع سابق.

<sup>5</sup> - المادة (42) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>6</sup> - المادة (1/34) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>7</sup> - المادة (11/د) من تعليمات جائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية لسنة 2021.

العامة"<sup>1</sup>، إلا أنه قد يثار هنا أن الموظف قد يصدر منه ما يفضي لاستحقاق المكافأة التشجيعية ومع ذلك لا يحصل عليها لسبب لا علاقة له فيه (نفاذ البند المخصص لذلك)؛ لذا كان من الأجدر بالمشرع المصري النص على أنه في حالة نفاذ هذا البند يؤجل الاستحقاق إلى حين توافر التمويل، وهو ما يحفز عمال الإدارة العامة للقيام بالأعمال المفضية إلى الحصول على المكافأة التشجيعية دون خشية من عدم وجود المخصصات المالية.

وفيما يتعلق بموقف نظام الخدمة المدنية الأردني فقد قارب نظيره المصري أعلاه بتجنب كثرة الشروط لاستحقاق الجائزة؛ حيث اشترط فقط أن تبلغ خدمة الموظف خمس سنوات<sup>2</sup> إلا أن المفارقة جاءت في تعليمات الجائزة التي توسعت في هذه الشروط على نحو تفصيلي<sup>3</sup> بشكل أدى إلى خلق شروط جديدة لم ترد في النظام أصلاً؛ أصلاً؛ مما يُرى معه بأنها تحتاج إلى إعادة النظر؛ لتجنب إفراغ هذا الحافز المهم من مضمونه بكثرة الشروط التي قد تؤثر سلبياً على فلسفة التحفيز المنشودة من هذه الجائزة.

ويلاحظ أن المشرع المصري لم يحدد عدد مرات حصول الموظف العام على هذه المكافآت التشجيعية بخلاف المشرع الأردني الذي اقتصرها على مرة واحدة طويلة مدة الخدمة<sup>4</sup>، ويرى الباحثان بأن كان من الأنسب الاقتداء بالمشرع المصري بعدم تحديدها تحديدها بواحدة؛ حيث أن ذلك يحث الموظف على الاستمرار بالإبداع وعدم إحساسه بالشعور إلى أنه وصل إلى مرحلة الركود في أدائه كونه لن يحصل على هذه الزيادة مهما بذل من جهد في سنواته المتبقية في الخدمة، ولو صعب ذلك عملياً فيقترح أن يمنح المكرر نسبة مثلاً لتجنب حرمانه تماماً في ظل استحقاقه متطلباتها في سنوات لاحقه على استحقاقه إياها أول مرة.

وبناء على ما سبق يصل الباحثان إلى أن جائزة الموظف المثالي في الأردن تقابل المكافآت التشجيعية في مصر، وهذه المكافآت تم تحديد حالات منحها صراحة في

<sup>1</sup> - المادة (42) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 وتعديلاته.

<sup>2</sup> - المادة (1/34) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

<sup>3</sup> - حيث نصت المادة (6) من تعليمات جائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية لسنة 2021 على: "أ. أن يكون الموظف خاضعاً لأحكام نظام الخدمة المدنية. ب. أن لا يكون الموظف معيناً بموجب عقد على حساب المشاريع، أو معيناً على حساب رواتب الموظفين المنفكين عن العمل بسبب الإعارة أو الإجازة بدون راتب وعلاوات. ج. أن يكون الموظف قد أمضى مدة لا تقل عن خمس سنوات فعلية متصلة أو متفرقة في الخدمة المدنية، إذ لا تحسب مدة الإعارة، أو الابتعاث بتفرغ، أو الإجازة بدون راتب ضمن مدة الخمس سنوات الفعلية. د. يشترط أن لا تقل مدة خدمة الموظف في الوظائف الإشرافية والقيادية عن سنتين... هـ... و. أن لا يقل تقديره السنوي عن (ممتاز) لآخر تقريرين سنويين. ز. لا يجوز ترشيح الموظف الذي سبق وأن فاز بهذه الجائزة. ح. لا يجوز ترشيح الموظف على جائزة الموظف المثالي ممن فاز بجائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية (جائزة الموظف الحكومي المتميز) إلا بعد مرور خمس سنوات. ط. لا يجوز ترشيح الموظف على جائزة الموظف المثالي ممن فاز بجائزة الملكة رانيا العبدالله (خاص بوزارة التربية والتعليم) إلا بعد مرور خمس سنوات. ي. لا يجوز ترشيح الموظف الذي أوقعت عليه أي من العقوبات التأديبية في البنود (2-6) والمنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142)... ك. لا يجوز ترشيح الموظف المنتدب، أو المكلف، أو المعار إلا بعد عودته إلى دائرته الأصلية باستثناء الذين مضى على تكليفهم (5) سنوات فأكثر في دوائر الخدمة المدنية على أن يرشح من الدائرة المكلف بها من دوائر الخدمة المدنية. ل. لا يجوز ترشيح الموظف لدورتين متتاليتين لجائزة الموظف المثالي...".

<sup>4</sup> - المادة (34/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته.

مصر بخلاف نظام الخدمة المدنية الذي صممت عن ذلك وتركه للتعليمات، وكذلك لم يبين القانون المصري مقدار هذه المكافآت التشجيعية وترك الأمر للسلطة المختصة في حين أن النص الأردني حدد مقدارها وعدد الموظفين المستحقين لها صراحة. وكذلك لم يفصل المشرع المصري باشتراط منحها سوى تأكيده سماح البند مخصص لها في الموازنة العامة، ويقارب ذلك موقف نظام الخدمة المدنية الأردني باشتراطه مجرد بلوغ خدمة الموظف خمس سنوات وترك أمر التوسع في الشروط للتعليمات، وأخيراً لم يتم تحديد عدد مرات الحصول عليها في القانون المصري بينما حددها النظام الأردني بوحدة مما أثار الانتقاد بهذا الصدد.



## الخاتمة

جرى في هذا البحث بيان منظومة الحوافز المالية للموظف العام، باستخدام المنهج الوصفي وأدوات التحليل والمقارنة بين قانون الخدمة المدنية المصري ونظام الخدمة المدنية الأردني النافذين؛ وذلك للوقوف على آلية التعامل مع فلسفة أشكال هذا التحفيز المالي، فتم التوصل إلى النتائج التالية:

- تعرف الحوافز المالية للموظف العام بأنها مبالغ مالية تضاف لراتب الموظف العام متى تحققت موجباتها تشجيعاً له وحثاً لغيره من الموظفين على الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي؛ متمثلة في مصر بالعلوة التشجيعية وحافز التميز العلمي ومكافآت تشجيعية، أما في الأردن فتتمثل بزيادة المؤهل العلمي الجديد وزيادة التميز وجائزة الموظف المثالي. مع الإشارة إلى أن الحوافز المالية رغم تشابها مع غيرها من المصطلحات أحياناً إلا أنها تتميز أحياناً أخرى.

- اختصاص القضاء الإداري بنظر منازعات الحوافز المالية التي ثبت استحقاقها باستثناء العلاوة التشجيعية في مصر\_ للموظف العام ولكن أختلف في مقدارها، ومن غير السليم التعميم بإعطاء وصف عام يشمل جميع منازعات الحوافز فيما إذا كانت من دعاوى التسوية أم الإلغاء.

- ميز المشرع الأردني بين فئات الموظفين في منح زيادة المؤهل العلمي الجديد بخلاف المصري، واشترط التشريع المصري أن يكون هذا المؤهل أعلى من ذلك الذي يحمله الموظف أما الأردني اشترط الجودة، وكذلك أن يتصل بعمل الموظف في مصر وبحاجة دائرته في الأردن، علماً بأنه ظهر توسع الأردن في اعتماد هذا المؤهل من حيث طبيعته مقارنة مع مصر.

- أن نظام الخدمة المدنية الأردني بالنسبة لمقدار زيادة المؤهل العلمي الجديد لم يتعامل بالطابع النقدي الرقمي كما فعل المشرع المصري، بل ربطها بفكرة الزيادة السنوية، وكذلك ميز بين فئات الموظفين في منح هذه الزيادة بخلاف المساواة المطلقة في مصر بهذا الصدد؛ إلا أنهما رغم اتفاقهما في التفرقة بين الزيادات بحسب الشهادة المتحصلة كانت طبيعة هذه الشهادات متباينة نسبياً، وكذلك تم تحديد الجهة المختصة بمنح هذه الزيادة صراحة في الأردن بخلاف مصر.

- إن العلاوة التشجيعية في مصر والتي يقابلها زيادة التميز في الأردن، تبين أنه لم تحدد في مصر الجهة المختصة صراحة بمنحها أما في الأردن فالصلاحية للوزير صراحة إلا أنه باين في الأردن في مقدارها بحسب الحالة المستوجبة لها مع ربطها بفكرة الزيادة السنوية وليس بنسبة مئوية (5%) من الأجر الوظيفي كما في مصر. وكذلك رغم ارتكاز هذه الزيادة على تقييم الأداء السنوي في مصر والأردن، إلا أن الأردن لم تكتف بذلك بل اشترطت أن يتوفر للموظف في الدائرة خدمة فعلية أقلها (8) شهور فضلاً عن حصول دائرته أو وحدته على جوائز محددة، إلا أنه يعفى من شرط المدة في حال حصوله هو على جائزة الملك عبدالله لتميز الأداء الحكومي والشفافية. ويلاحظ أن المشرع المصري أكثر تحفيزاً فقط بالنسبة للمقارنة بموظفي الفئة الثالثة في الأردن بسبب ارتفاع نسبة الموظفين الحاصلين عليها في مصر بحيث لا يزيد عددهم

عن (10%) أما في الأردن ميز بين فئات الموظفين بحيث لم يشترط تلك النسبة بالنسبة لعموم الموظفين باستثناء موظفي الفئة الثالثة تكون (5%) وعدة شروط أخرى، هذه النسب أدت إلى أن وضع التشريعين أسس محددة للمفاضلة.

- أن جائزة الموظف المثالي في الأردن تقابل المكافآت التشجيعية في مصر، وهذه المكافآت تم تحديد حالات منحها صراحة في مصر بخلاف نظام الخدمة المدنية الذي صمت عن ذلك وتركه للتعليمات، وكذلك لم يبين القانون المصري مقدار هذه المكافآت التشجيعية وترك الأمر للسلطة المختصة في حين أن النص الأردني حدد مقدارها وعدد الموظفين المستحقين لها صراحة. وكذلك لم يفصل المشرع المصري بأشتراط منحها سوى تأكيده سماح البند مخصص لها في الموازنة العامة، ويقارب ذلك موقف نظام الخدمة المدنية الأردني بأشتراطه مجرد بلوغ خدمة الموظف خمس سنوات وترك أمر التوسع في الشروط للتعليمات، وأخيراً لم يتم تحديد عدد مرات الحصول عليها في القانون المصري بينما حددها النظام الأردني بوحدة.

- عدم كفاية الإطار التشريعي النافذ في مصر والأردن لتحقيق الفلسفة من منح الحوافز المالية للموظف العام.

وفي محاولة لسير النقض التشريعي في إطار البحث وصل الباحثان إلى عدة توصيات، أهمها ما يلي:

- التأمل على المشرعين الأردني والمصري زيادة مقدار الحوافز المالية للموظف العام حسب مقدرة الدولة، وكذلك استحداث صور جديدة من الحوافز المالية؛ كونها الأداة الأنجع في رفع مستوى الأداء الوظيفي؛ مثل حوافز النشر العلمي التي تنعكس إيجاباً على الدائرة التي يعمل بها الموظف خصوصاً في المجالات العالمية المرموقة.

- التوصية بأن يتبع المشرع الأردني المشرع المصري في التمييز بمنح زيادة المؤهل العلمي الجديد على أساس الشهادة المتحصلة فقط وليس على أساس فئة الموظف. وفي المقابل أن ييسر المشرع المصري على نهج الأردن بعدم الاقتصار على أن يكون هذا المؤهل العلمي أعلى مما يحمله الموظف وإنما جدته، وأن يستلزم اتصال المؤهل بحاجة الدائرة وليس بعمل الموظف، وأن يتوسع في اعتماد هذا المؤهل من حيث طبيعته.

- توصية المشرع الأردني بأن ييسر على نهج نظيره المصري برفع نسبة موظفي الفئة الثالثة الحاصلين على زيادة التميز لتكون (10%)، وأن يكون المعيار الأول تقييم الأداء السنوي عند المفاضلة وليس أقدمية التعيين.

- التأمل على المشرع الأردني الاقتداء بالمشرع المصري بعدم تحديد عدد مرات حصول الموظف العام على جائزة الموظف المثالي \_المكافآت التشجيعية في مصر\_ وإلا عدم اقتصارها على مرة أو أن يمنح المكرر نسبة منها أقلها؛ تحقيقاً لفلسفة التحفيز المنشودة من هذه الجائزة.

## قائمة المراجع

### الكتب:

- البهي، سمير يوسف (2000)، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ج1، ط1، توزيع مكتبة صادر ناشرون، بيروت-لبنان.
- الحلو، ماجد راغب (1996)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية.
- الحلو، ماجد راغب (1999)، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية.
- العجامة، نوفان منصور وبطيخ، رمضان محمد (2022)، قضاء الإلغاء أمام المحاكم الإدارية في مصر والأردن، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- الغويري، أحمد عودة (1997)، القضاء الإداري الأردني (قضاء الإلغاء وقضاء التعويض): دراسة مقارنة مع نظام القضاء الإداري الفرنسي، ط1، دن، دم.
- جمال الدين، سامي (1986)، دعاوى التسوية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- حلمي، محمود (1977)، القضاء الإداري، ط2، دن، دم.
- شطناوي، علي خطار (1998)، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمادة البحث العلمي، عمان.
- عبدالله، عبدالغني بسيوني (1996)، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- عطية، نعيم والفكاهاني، حسن (1986-1987)، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج15، ط1، إصدار الدار العربية للموسوعات، القاهرة.
- كنعان، نواف (2010)، القانون الإداري، ك2، ط1، الإصدار السابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- كنعان، نواف (2019)، القضاء الإداري الأردني، ط5، زمزم ناشرون وموزعون، عمان.
- نده، حنا إبراهيم (1972)، القضاء الإداري في الأردن، جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان.
- الرسائل الجامعية:**
- العجاجي، عبدالوهاب عمران عبدالجليل (2008)، الحقوق المالية للموظف العام وضماناتها القانونية في القانون الإداري الليبي والفقہ الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة أم درمان الإسلامية، كلية الشريعة والقانون، السودان.
- رسلان، نبيل إسماعيل (1978)، النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.
- شبير، عبدالحكيم صلاح (2019)، دعاوى تسوية حقوق الموظفين العموميين والمتقاعدين في النظم القانونية الوضعية...، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة.
- الأبحاث:**

- بطيخ، رمضان محمد، حقوق وواجبات الموظفين العموميين، ورقة عمل مقدمة في ندوة: دور القضاء الإداري في دعم وتعزيز الخدمة المدنية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة-جمهورية مصر العربية، 8-12 يوليو 2007، ص220.
- عبداللطيف، شعبان رأفت، حقوق وواجبات الموظف العام، ورشة عمل التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الشارقة-دولة الإمارات العربية المتحدة، 2011، ص6.
- ناجي، هيام علي، التنظيم القانوني لأخلاقيات الوظيفة العامة في القوانين واللوائح ذات العلاقة بالوظيفة العامة في ليبيا، مجلة أبحاث قانونية، جامعة سرت-كلية القانون، السنة السادسة، ع11، يونيو 2021، ص213.
- المواقع الإلكترونية:**
- المعجم العربي الجامع: <https://www.arabicterminology.com/>
- منشورات قانونية: <https://manshurat.org/>
- قرارك: <https://qarark.com/home>
- المجلس القضائي الأردني: <https://www.jc.jo/ar/catalog/alkoanyn-o-alanthm-o-altaaly>
- جائزة الموظف المثالي في الخدمة المدنية: <http://excellence.csb.gov.jo/PerfectEmp/perfect-landing.xhtml>