



تقييم أداء الموظف العام في القانون الفلسطيني

"دراسة مقارنة"

مقدمة لقسم البحوث والدراسات القانونية

لنيل درجة الماجستير في القانون

إعداد الباحث:

حازم حمدي محمود الجمالي

إشراف:

الأستاذ الدكتور: أنور أحمد رسلان

لجنة المناقشة والحكم:

• الأستاذ الدكتور / أنور أحمد رسلان رئيساً ومشرفاً .

أستاذ القانون العام والعميد السابق لكلية الحقوق - جامعة القاهرة .

• الأستاذ الدكتور / صبري محمد السنوسي عضواً .

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة .

• الدكتورة / دعاء محمد الصاوي عضواً .

مدرس القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة .

القاهرة

1430 هـ - 2009 م



﴿ وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ۗ وَسَتُرَدُّونَ اِلَىٰ

عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾

[التوبة : 105]

القطرة

إلى من نذرت عمرها في أداء رسالة،،
صنعتها من أوراق الصبر،،
وطرزتها في ظلام الدهر،،
على سراج الأمل فلافتور أو كلل،،
رسالة تعلم العطاء كيف يكون العطاء،،
وتعلم الوفاء كيف يكون الوفاء،،
إليك أُمي،، قطرة في بحرك العظيم،، حبا وطاعة وبرا أهدي هذه الرسالة،،
وستان بين رسالة ورسالة،،
جزاك الله خيرا،، وأمد في عمرك بالصالحات،،
فأنت زهرة الحياة ونورها،،
إلى من علمني أن الأعمال الكبيرة لا تتم إلا بالصبر والعزيمة والإصرار،،
إلى والدي أطال الله بقاءه وألبسه ثوب الصحة والعافية ومتعني ببره ورد قطرة من بحر جميله،،
أهدي له ثمرة من ثمار غرسه،،
وبكل الحب إلى رفيقة دربي،، إلى زوجتي
التي سارت معي نحو الحلم، خطوة بخطوة،،
بذرائه معا،، وحصدناه معا،، وسنبقى معا يا ذن الله
إلى ثمرة فؤادي وفلذات أكبادي أولادي محمد وشهد وعبد الرحمن،،
إلى أصدقائي وأحبائي أهدي ثمرة جهدي المتواضع،،

الحمد لله والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين نبينا محمد ﷺ وعلى آله وصحبه أجمعين، فالحمد لله الذي منَّ وأفضل وأنعم وأجزل، أحمده سبحانه ذا الجلال والإكرام وأثني عليه ذي العظمة والكمال، فالنعمة منه مبتدئة والغاية عليه منتهية يقول المولى عز وجل وعلافي كتابه العزيز [وإذ تأذن ربكم لئن شكرتم لأزيدنكم ولئن كفرتم إن عذابي لشديد] [إبراهيم: 7].

وقال رسول الله ﷺ: "لا يشكر الله من لا يشكر الناس"⁽¹⁾ يشرفني أن أتقدم بالشكر إلى أساتذتي الأفاضل وأخص بالذكر الأستاذ الدكتور/ أحمد يوسف أحمد "مدير المعهد" على رعايته الأبوية لنا والذي كان وما زال مثالاً للإدارة الحكيمة والرشيقة والقدر الأكبر من هذا الشكر هو للأستاذ الدكتور العلامة أستاذ القانون الإداري بجامعة القاهرة ومعهد البحوث والدراسات العربية / أنور أحمد رسلان . عرفانا بالجميل و اعترافاً مني بجهده الذي كان خير عون لي على انجاز هذه الرسالة وخروجها إلى النور جزاه الله عني وعن الأمة خير الجزاء، والشكر موصول للسادة أساتذتي الكرام الذين تفضلوا عليّ بقبول مناقشة الدراسة لإثرائها بخبرتهم وما آتاهم الله به من علم ومعرفة . كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل مصر . . . مصر الحضارة . . . مصر منارة العلم . . . مصر العلماء والفقهاء الذين أتوا لنا الفرصة للانتفاع بعلمهم الوافر . . . مصر الشعب المعطاء الذي أحبنا وأحبيناه . كما أتقدم بالشكر إلى كل من مد يد العون لي وساهم بذرة جهد في إتمام هذه الدراسة ولم تذكره في هذا المضمرة جزاهم الله عني خير جزاء .

(1) أبي داود سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي "ت275 و" : سنن أبي داود ،مراجعة وضبط وتعليق محمد محي الدين عبد الحميد، كتاب الأدب ،باب في شكر المعروف ، دار الفكر للطباعة والنشر ، بيروت ، الجزء (14) ، ص152.

مقدمة:

تمارس السلطة الإدارية وظائفها واختصاصاتها عن طريق الأشخاص، وهؤلاء الأشخاص هم أداة الدولة في القيام بجميع أوجه نشاطاتها، وبالتالي يتوقف نجاحها في تحقيق أهدافها إلى حد كبير على كفاءة هؤلاء الأشخاص، ومدى قدرتهم للقيام بالخدمة التي تتاط بهم، وفي ضوء ذلك - ولإنجاح الجهاز الإداري في أداء دوره الهام في تحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياستها العامة ولتحقيق أهداف الموظفين وإعطاء كل ذي حق حقه - نجد أن التشريعات المختلفة المنظمة للخدمة العامة في الدول المعاصرة تحرص على وضع الأنظمة واللوائح التي تضمن حسن اختيار الأشخاص لتولى الوظائف العامة من ناحية، ومدى كفاءة كل منهم للقيام بأعباء وظيفته والاستمرار فيها من ناحية أخرى، ولذلك نجد هذه التشريعات تأخذ بنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي، أو تقارير الكفاية كأسلوب لقياس أداء الموظف العام، والذي تتمكن من خلاله الإدارة من التعرف على أوجه القوة والضعف في هذا الأداء وتعمل على تنمية عناصر القوة وتطويرها والاستفادة منها، وكذلك تقف على أسباب عناصر الضعف وتعالجها، وكل ذلك يفسح المجال للإدارة لوضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة بناءً على الكفاءة والجدارة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة من كونها تحمل في طياتها موضوعاً هاماً وملحاً، فالموظف العام يعتبر من أهم أدوات الدولة - سواء الدولة القديمة أو الحديثة - فلا تستطيع الدولة ممارسة سلطاتها إلا بواسطة موظفيها التي تستند إليهم في تقديم خدماتها لمواطنيها، وعليه فالموظف العام يعد بمثابة مرآة للدولة تجاه المواطنين، ولذلك تهتم التشريعات والفقه والقضاء في الدول المختلفة ببيان مفهوم الموظف العام وتعريفه.

- لما كان الموظف العام مطالباً في كافة مراحل حياته الوظيفية بأن يرتفع بأدائه لمتطلبات الوظيفة وأن يؤكد صلاحيته بالاستمرار فيها، فإن تشريعات الخدمة المدنية بالدول المختلفة تحرص على وضع نظام لتقييم أداء الموظف العام، وذلك للوقوف على أوجه الضعف والقوة لهذا الأداء، وبالتالي إيجاد الوسائل لمعالجة هذا الضعف، وتعزيز مناحي القوة فيه، وعليه يحقق نظام تقييم الأداء الوظيفي أهمية بالغة للإدارة والموظف.

- يعمل نظام تقييم الأداء الوظيفي وفق قواعد قانونية تحدها عادة تشريعات الخدمة المدنية، وتحدد هذه القواعد الموظفين الخاضعين لنظام التقييم والجهة المختصة بإجرائه، كما تضع هذه التشريعات مجموعة من المقومات القانونية التي يستند إليها هذا النظام، وتكون بمثابة ضمانة لحماية الموظف العام من أي انحراف قد يحدث من جهة الإدارة.

- يحقق نظام تقييم الأداء الوظيفي أهدافاً حيوية للإدارة والمؤوسين على حد سواء، حيث يعد هذا النظام ركناً أساسياً في الحياة الوظيفية للموظف العام والذي يعتبر أحد العناصر المؤثرة إيجاباً أو سلباً على مساره الوظيفي من حيث ترقيته أو ترقيته أو مكافأته، أو العكس من ذلك تنزله أو وظيفته أو حتى إنهاء خدماته في الوظيفة، ويتضمن هذا النظام معايير تكفل المساواة بين الموظفين وتضمن لهم حقوقهم وكل ذلك في إطار الضوابط القانونية والرقابة القضائية لضمان نزاهة التقييم ونزاهته.

مبررات الدراسة:

رغم أهمية موضوع الدراسة إلا أن المعلومات حوله تناثرت بين مصادر الدراسة المختلفة، والتي لم تتناوله تأصيلاً وتفصيلاً حيث تناولت الموضوع من جوانب محددة وبشكل عام، وذلك في إطار تعرضها لشرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، أو في إطار الدراسات التي تناولت الوظيفة العامة في فلسطين، ويأتي ذلك أيضاً في نطاق المساهمة بمجهود متواضع في إثراء المكتبات بدراسة متخصصة في هذا المجال، كما أن موضوع تقييم أداء الموظف العام لهو موضوع بكر في فلسطين ويحتاج إلى أن يأخذ حيزه من البحث والدراسة، وكل ما سبق يفسح المجال أمام القيام بهذه الدراسة.

تساؤلات الدراسة:

بعد الانتهاء من الدراسة سوف تجيب على التساؤلات التالية:

- ما تعريف الموظف العام في القانون و الفقه والقضاء؟
- ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأهدافه وأساليبه؟
- ما نطاق تطبيق نظام تقارير الأداء الوظيفي؟ وما هي الجهة المختصة بإجراء التقييم؟ وما المقومات التي يستند إليها هذا النظام؟
- ما الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي؟
- ما مدى نطاق الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي؟

أهداف الدراسة:

- بيان مفهوم الموظف العام وتعريفه في القانون والفقه والقضاء.

- إعطاء صورة عن ماهية نظام تقييم الأداء الوظيفي، والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ومعرفة الأساليب المتبعة في ذلك.

- تحديد الموظفين الخاضعين للتقييم والجهة المختصة بإجرائه، وتوضيح المقومات التي تستند إليها عملية التقييم.

- توضيح الآثار - الإيجابية والسلبية - المترتبة على نتائج تقييم الأداء الوظيفي، وإبراز الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء وأسلوب الرقابة القضائية عليها ونطاقها.

منهجية الدراسة ومحتواها :

اعتمد الباحث في دراسته على المناهج التالية :

أ- المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال الرجوع إلى المراجع العلمية من كتب ودراسات وأبحاث ودوريات وندوات علمية ، سواء باللغة العربية أو الإنجليزية ذات الصلة بموضوع الدراسة.

ب- المنهج المقارن، فالدراسة الماثلة هي محاولة لتقديم دراسة قانونية تحليلية مقارنة من خلال قراءة لنصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005، وبيان النظام القانوني لتقييم أداء الموظف العام وذلك بالمقارنة بقانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978 ، ونظام الخدمة المدنية السعودي رقم (م/49) لسنة 1397 هـ ولوائحه التنفيذية.

وقد قسمت الدراسة إلى ثلاثة فصول يسبقها تمهيد وكانت على النحو التالي:

التمهيد يعطي لمحة عن تعريف الموظف العام في كل ِّ ِّ من التشريع الإسلامي والتشريع الوضعي وكذلك في الفقه والقضاء المقارن .

الفصل الأول: فيوضح ماهية تقييم الأداء الوظيفي من حيث تعريفه وأهدافه، و كذلك بيان أساليبه من حيث تعدد طرق تقييم الأداء الوظيفي.

و الفصل الثاني : سوف يتناول الموظفين الخاضعين لنظام تقارير الأداء الوظيفي، والجهة المختصة بإجراء التقييم، وكذلك توضيح مقومات هذا النظام.

وأما الفصل الثالث: سوف يبين الآثار المترتبة على تقارير الأداء الوظيفي -الاجابية والسلبية- وكذلك بيان الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء وأسلوب الرقابة القضائية عليها و نطاق هذه الرقابة.

الفصل التمهيدي

ماهية الموظف العام

منذ نشأت الدولة باعتبارها كياناً سياسياً واجتماعياً ارتضته الجماعة البشرية، فقد أصبح لها دورها في تحقيق مصالح الجماعة التي تخضع لسيادتها وتوفير سبل الأمن والأمان لها، وإتاحة الفرصة للمواطنين للانتفاع بالخدمات التي يحتاجون إليها عن طريق أجهزتها الإدارية ومرافقها

المختلفة، ولا يمكن للدولة أن تنهض بهذه الأعباء إلا عن طريق أداة تقوم بهذا العمل وهذه الأداة التي تستعين بها الدولة في إدارة مرافقها وتوفير الخدمات لمواطنيها تتمثل في الموظفين العموميين وغيرهم من العمال الذين تعهد إليهم الدولة بتسيير مرافقها العامة والنهوض بخدمة جمهور المواطنين في مختلف الأجهزة والإدارات، ولما كانت الوظيفة العامة هي وسيلة الدولة لتقديم خدماتها للمواطنين فإن الموظف العام هو أداة الدولة في تحقيق أهدافها، ولذلك فقد حرصت التشريعات في الدول المختلفة كما حرص الفقه والقضاء في هذه الدول لبيان مفهوم وماهية الموظف العام وللتعرف على مفهوم الموظف العام في التشريع وآراء الفقه والقضاء في ذلك سوف يتم دراسة هذا الفصل التمهيدي في مبحثين وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول- تعريف الموظف العام في التشريع.

المبحث الثاني- تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء.

المبحث الأول

تعريف الموظف العام في التشريع

كما هو معروف في الفقه الإداري أن فكرة الموظف العام ترتبط بصفة عامة بالدولة، فالموظفون يعملون في خدمة الدولة وعلى ذلك فإن مفهوم الموظف العام وإن اختلفت التسميات قد تردد في الأنظمة والتشريعات المختلفة وفي مختلف العصور سواء في الماضي أو الحاضر، فالموظف العام لم يكن وليد هذا العصر الحديث، ففي الماضي عرفت الشريعة الإسلامية الموظف العام والوظيفة - الولاية العامة كما في اصطلاح الفقه الإسلامي- التي يشغلها والتي كانت تقوم على فكرة أساسية هي كونها خدمة اجتماعية

محددة السلطة لقاء أجر معين⁽¹⁾ وأعليه كل من وُ لي للقيام بأعباء هذه الخدمة يعتبر موظفاً عاماً والذي يطلق عليه في الشريعة الإسلامية اسم "العامل"⁽²⁾.

بؤاءً على ذلك فقد تعرض التشريع الإسلامي كما التشريع الوضعي لمفهوم الموظف العام وسيبين الباحث ذلك بإيجاز في مطلبين كما يلي:

المطلب الأول - تعريف الموظف العام في التشريع الإسلامي.

المطلب الثاني - تعريف الموظف العام في التشريع الوضعي.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في التشريع الإسلامي

يعد العامل (الموظف العام) في الدولة الإسلامية أساس العمل الإداري، فهو الذي ينفذ النظام ويصدر القرارات ويتحدث باسم الإدارة وهو يعبر عن إرادتها ويمارس الخدمات التي يتطلبها المرفق وهو الحارس الأمين وأداة الدولة ومظهرها الحقيقي ويرى الناس الدولة من خلاله⁽³⁾.

ويلاحظ أن الشريعة الإسلامية لم تستخدم لفظ "الموظف العام" للدلالة على شاغل الوظيفة العامة وإنما كان يطلق عليه اسم "العامل"⁽⁴⁾، وصفة العامل تشمل الخليفة وولاة الأمصار والأمراء والمحتسبين... إلى غير ذلك من الألفاظ التي تدل كلها على صفة الموظف العام في وقتنا الحاضر⁽⁵⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل راجع: علي بن محمد البصري الماوردي: الأحكام السلطانية والولايات الدينية، الطبعة الأولى، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1983، ص 19 وما بعدها.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع: عدنان خالد شعبان: حقوق العمال في الإسلام، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، ص 15 وما بعدها.

(3) الدكتور فؤاد عبد المنعم أحمد: مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1991، ص 57.

(4) من التشريعات المعاصرة التي استخدمت هذا اللفظ التشريع المصري حيث استخدم اصطلاح العامل للدلالة على الموظف العام في ظل جميع قوانين العاملين المدنيين المتعاقبة فيما عد القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة والذي استخدم تعبير الموظف أو الموظفين.

(5) لمزيد من التفاصيل راجع: أولاد عبد الله مرزوق: عزل الموظف العام في النظام الإسلامي والنظم الإدارية المعاصرة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، القاهرة، 1999، ص 16 وما بعدها.

معنى العامل في اللغة هو القائم بالعمل يُقال عمل فلان العمل، فهو عامل، والعامل هو الذي يتولى أمور الرجل في ماله وملكه وعمله، ومنه قيل للذي يستخرج الزكاة عامل الزكاة، ويقال استعمل غيره إذا سأله أن يعمل له⁽¹⁾.

ولقد ورد في السنة النبوية الشريفة ما يدل صراحة على أن المقصود بالعامل هو الموظف العام الذي يعمل لدى الدولة والذي يؤيد ذلك قول رسول الله ﷺ "ما بال عامل نبعثه فيقول: هذا لكم وهذا لي..."⁽²⁾، وعن المستورد ابن شداد رضي الله عنه قال: سمعت رسول الله ﷺ يقول "من كان لنا عاملاً فليكتسب زوجه، فإن لم يكن له خادم فيكتسب خادماً، فإن لم يكن له مسكن فليكتسب مسكناً"⁽³⁾.

وتأسيساً على ما سبق فقد عُرِف الموظف العام من جانب الباحثين المعاصرين في الفقه الإسلامي بعدة تعريفات منها:

فقد عرفه الشيخ عبد الحي الكتاني بقوله: "هو كل من يعمل للمسلمين من خليفة أو غيره، فإن كل من قام بأمر المسلمين وبشريعته فهو عامل"⁽⁴⁾.

وقد عُرِفَ الموظف العام أيضاً بأنه: "الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، على أن يكون هذا الشخص قوياً أميناً يعمل بتقان وإخلاص ولا تأخذه في الله لومة لائم غير مستغل منصبه لمصالحه الشخصية وإنما يعمل في ظل تعاليم الشريعة الإسلامية منفذاً لها ومطيعاً لأوامرها أو أوامر رؤسائه"⁽⁵⁾.

(1) إسماعيل بن حماد الجوهري، الصحاح، تحقيق أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين، بيروت، الجزء الخامس، ص 1775.

(2) البخاري محمد بن إسماعيل "ت 256هـ": صحيح البخاري، اعتنى به أبو صهيب الكرمي، الطبعة الأولى، كتاب الأحكام، باب تحريم هدايا العمال، بيت الأفكار الدولية، الرياض، 1998، الجزء (22)، ص 1369.

(3) أبي داوود: سنن أبي داود، مصدر سابق، كتاب الخراج و الفئء والإمارة، باب في أرزاق العمال، الجزء (9)، ص 134.

(4) الشيخ عبد الحي الكتاني: نظام الحكومة النبوية المجسمة التراتيب الإدارية، دار الكتاب العربي، بيروت، الجزء الأول، بدون سنة نشر، ص 395.

(5) عدنان خالد شعبان: حقوق العمال في الإسلام، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 117.

وعُرِفَ كذلك بأنه : " هو الذي أُسند إليه أمر التصرف في شأن من الشؤون على سبيل الوكالة أو النيابة عن الأمة مباشرة كالخليفة بوصفه صاحب السلطة الإدارية العليا في الجهاز التنفيذي برمته في الدولة الإسلامية كأصل تتفرع عنه سائر الوظائف العامة، باعتباره مسؤولاً عن سياسة الحكومة أمام الأمة"⁽¹⁾.
وأخيراً عُرِفَ الموظف العام في الشريعة الإسلامية : " بأنه الشخص الذي يولى من قبل من يملك قرار التعيين للقيام بعمل ديني أو دنيوي مقابل عوض مستهدفاً المصلحة العامة للأمة"⁽²⁾.

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام في التشريع الوضعي

يختلف تعريف الموظف العام ومفهومه من دولة إلى أخرى، تبعاً لاختلاف الوظائف العامة نفسها بالنسبة للدول ولما تعطيه لها من أهمية فالوظيفة العامة في كل دولة معينة هي ثمرة تطور تاريخ مرت به الدولة متأثرة في ذلك بمجموعة من العوامل المختلفة كالموقع الجغرافي والمستوى الاقتصادي والاجتماعي لذلك البلد والنظام السياسي السائد فيها، كما أن الطبيعة المتطورة للقانون الإداري تجعل من الصعوبة بمكان تحديد تعريف للموظف العام لفترة طويلة من الزمن داخل الدولة الواحدة لذلك لا يوجد تعريف موحد للموظف العام في أفرع القوانين المختلفة المدنية والجنائية والدستورية والإدارية، فالمشرع في غالبية الدول يحجم دائماً عن إعطاء تعريف جامع مانع للموظف العام ويقصر جهوده على تعريف بعض طوائف الموظفين حينما يتعرض لبعض شؤونهم بالتنظيم، ملقياً بتلك المهمة على عاتق الفقه والقضاء⁽³⁾، ولكن وعلى الرغم من ذلك فقد حاولت بعض التشريعات في الأنظمة المقارنة تقديم تعريفاً للموظف العام يحدد الشروط والصفات التي يجب توافرها لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، وكان من الطبيعي أن تختلف هذه الشروط والصفات من تشريع لآخر داخل الدولة الواحدة وذلك تبعاً لاختلاف المصلحة التي يقوم بحمايتها التشريع.

(1) خالد الإبراهيمي : الاختيار الوظيفي ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الشريعة والقانون . جامعة الأزهر ، القاهرة ، ص 53.

(2) أولاد عبد الله مرزوق : عزل الموظف العام في النظام الإسلامي ، رسالة ماجستير ، مرجع سابق ، ص 20 .

(3) الدكتور محمد محمد بدران : القانون الإداري ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1990 ، ص 19.

ولما كان هذا المقام لا يتسع لبيان مفهوم الموظف العام في كافة فروع التشريع⁽¹⁾، فإن الباحث سوف يقتصر في هذا المطلب على بيان مفهوم الموظف العام من وجهة نظر القانون الإداري وكذلك بيان هذا المفهوم وفقاً للقانون الجنائي وذلك على النحو التالي:

أولاً - تعريف الموظف العام في القانون الإداري:

سوف يبين الباحث في هذا الموضع مفهوم الموظف العام من وجهة نظر القانون الإداري وذلك في كلاً من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وفلسطين على النحو التالي:

1- في جمهورية مصر العربية:

إن التشريع المصري لم يضع تعريفاً للموظف العام في أي قانون من قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة وإنما اكتفى بتعداد الفئات التي تنطبق عليها هذه القوانين وتسرى عليهم أحكامها⁽²⁾، واستمر المشرع المصري على هذا النهج حتى في ظل القانون الحالي رقم (47) لسنة 1978 بشأن العاملين المدنيين بالدولة حيث نصت المادة الأولى على أن " تسري أحكام هذا القانون على: 1- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.

2- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ... ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"⁽³⁾.

وفي معرض التعليق على نص المادة السابقة يقول الدكتور فتحي فكري: "والخطة التي اتبعتها المشرع المصري وإن كانت تيسر تحديد نطاق تطبيق القواعد الواردة بقانون العاملين المدنيين بالدولة، إلا

(1) لمزيد من التفاصيل حول تعريف الموظف العام في كافة فروع التشريع المصري راجع :

محمد حامد الجمل : الموظف العام فقهاً وقضاءً ، النظرية العامة للموظف العام ، بحث فقهي مقارن وفقاً لأحدث التشريعات والفتاوى والأحكام ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الجزء الأول ، 1969 ، ص 74 وما بعدها.

(2) انظر : المادة الأولى من القانون رقم (210) لسنة 1951 ، والمادة الأولى أيضاً من القانون رقم (46) لسنة 1964 ، وكذلك المادة (4) من القانون رقم (58) لسنة 1971 ، والمشار إليهم في كتاب الدكتور فتحي فكري : مبادئ الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الجزء الأول ، 1987 ، ص 55-56.

(3) المادة الأولى من قانون نظام العاملين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 والمنشور في قانون العاملين المدنيين بالدولة ولائحته التنفيذية والقوانين والقرارات المكملة له طبقاً لأحداث التعديلات ، إعداد المستشار الدكتور عبد الفتاح مراد ، بدون دار وسنة نشر ، ص18.

أنها لا ترقى إلى مرتبة التعريف، وما يرجح هذا التفسير استبعاد القانون من تطبيق أحكامه الفئات الخاضعة لقوانين خاصة كأعضاء هيئة التدريس بالجامعات على الرغم من ثبوت صفة الموظف العام في حقهم" (1).

ويشير الدكتور فتحي فكري في تأييد وجهة النظر هذه إلى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1962/5/5 والذي جاء فيه "ليس في التشريعات أو اللوائح في مصر نص يعرف الموظف العمومي وإن كان الكثير من القوانين المصرية استعملت عبارة (الموظفين العموميين) أو (المستخدمين العموميين) دون تفرقة بين العبارتين ودون تحديد فئة الموظفين بالذات، نجد ذلك في مختلف التشريعات الصادرة منذ سنة 1883 بشأن الموظفين بل وفي التشريعات الحديثة أيضاً... ولا يمكن اعتبار ما نصت عليه المادة الأولى من قانون موظفي الدولة تعريفاً للوظيفة العامة أو تعريفاً حتى للموظف العمومي، إذ أنه اقتصر فقط على بيان أولئك الذين تنطبق عليهم أحكام هذا القانون ولئن كانت أحكام هذا القانون تسري على الغالبية الكبرى من موظفي الدولة ومستخدميها، إلا أنها مع ذلك لا تسري على فئات أخرى منها طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة وهناك بعض عمال الدولة لا تنطبق عليهم أحكام هذا القانون ويعتبرون مع ذلك من الموظفين العموميين كالعمدة والمشايخ والمأذونين" (2).

ويُجمع الفقه المصري بأنه لا يعني مما تقدم انتقاد المشرع المصري لعدم تعريف الموظف العام، فالتعريف وظيفته القضاء والفقه أساساً، ونظراً للطبيعة المتطورة للقانون الإداري فإن وضع مهمة التعريف بالموظف العام بين يدي الفقه والقضاء يرفع عن التعريف وصف الجمود ويسمح بإعادة النظر فيه لاستيعاب ما قد يطرأ من تطورات.

(1) الدكتور فتحي فكري: مبادئ الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص56.

(2) لقد أخذت المحكمة بهذا التحليل في ظل القانون رقم (210) لسنة 1951 إلا أنه ما زال مسلماً به إتباع المشرع المصري نفس النهج في القوانين اللاحقة ، يراجع الدكتور فتحي فكري : مبادئ قانون الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 56-57.

2- في المملكة العربية السعودية:

سلك المنظم السعودي مسلك سائر قوانين الوظيفة العامة في الدول الأخرى فلم يتضمن نظام الخدمة المدنية رقم (م/49) لسنة 1397 هو المطبق حالياً بالمملكة تعريفاً للموظف العام وإنما جاء بعبارات عامة ومتفرقة بين النصوص يفهم منها بأن الموظف العام في المملكة "هو كل شخص يشغل إحدى الوظائف الخاضعة لنظام الموظفين العام بمقتضى أمر ملكي أو قرار من مجلس الوزراء أو قرار وزاري على حسب الأحوال"⁽¹⁾.

وعلى الرغم من مبدأ (دائمة الوظيفة العامة) إلا أن اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية سالف الذكر أجازت للوزير المختص وفي الحالات الاستثنائية وبعد موافقة رئيس ديوان الموظفين التعاقد مع شخص غير سعودي لإشغال وظيفة معينة لفترة مؤقتة هي ستة أشهر وإذا زادت المدة عن ذلك وجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء وبالتالي يصبح أصحاب هذه العقود المؤقتة في عداد الموظفين العموميين⁽²⁾.

3- في فلسطين:

وإذا كان كل من المشرع المصري والمشرع السعودي قد تجنبا للدخول في متاهات تحديد المفاهيم فإن المشرع الفلسطيني ولو أنه لم يقدم التعريف الشامل والدقيق فإنه أضاف بعض العناصر الأخرى التي تساعد في تعريف الموظف العام فقد جاء في المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 على أنه يقصد بالموظف "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماتها"⁽³⁾.

ويتضح من نص المادة السابقة أن المشرع الفلسطيني اعتبر الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعين من قبل سلطة مختصة كالرئيس أو الوزير أو وكيل الوزارة أو مدير مؤسسة عامة وذلك ليقوم

⁽¹⁾ عبد الفتاح خضر : شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية في الاختيار والتعيين وواجبات الموظفين ، بدون دار نشر ، 1974 ، ص 25-26.

⁽²⁾ المرجع السابق ، ص 26.

⁽³⁾ انظر: المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والمنشور بالوقائع الفلسطينية، (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد (54) أبريل، 2005 ، ص39.

بمجموعة من المهام المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والقرارات الإدارية ذات العلاقة وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات⁽¹⁾، ويتضح من نص المادة أيضاً أن المهام الموكولة للموظف العام يجب أن تكون متعلقة بالأمور المدنية المدرجة في نظام التشكيلات الوظيفية، وعلى موازنة وزارة أو إدارة أو مؤسسة أو أية سلطة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية أو ملحقة بها أو مؤسسة عامة إدارية أو مؤسسة عامة اقتصادية أو شركة وطنية اختارت إخضاع العاملين فيها لهذا القانون، وبغض النظر عن طبيعة المهمة الموكولة لذلك الشخص سواء كان ذلك الموظف وزيراً في وزارة أو حارساً في إدارة⁽²⁾، ولما كانت المادة الثانية من ذات القانون - سالف الذكر - تنص على أن " تسرى أحكام هذا القانون على: -1- الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف. -2- الموظفين المعنيين بمقتضى قوانين وقرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها"⁽³⁾.

فإن القانون بذلك استبعد من نطاق تطبيقه العاملين في البلديات، والمجالس المحلية، والعاملين في الشركات الوطنية أو المختلطة، وكذلك العاملين في المؤسسات شبه العمومية كالجامعات، هذا بالإضافة إلى المتعاقدين مع الإدارة بعقود خاصة أو فردية إذا تضمن العقد نصاً يفيد تطبيق أحكام هذا القانون عليه في الأمور التي لا ينظمها العقد المبرم بينهم وبين الإدارة.

ثانياً - تعريف الموظف العام في القانون الجنائي:

لم تتبنى أغلب التشريعات الجنائية المفهوم الإداري للموظف العام ذلك أن القانون الإداري يأخذ بمعايير ثابتة ومستقرة، وهو بذلك يضيق من حلقة الموظفين العموميين عكس القانون الجنائي الذي يأخذ بتعريف واسع وشامل يتفق وسياسة التجريم، فالقانون الجنائي له ذاتيته الخاصة التي تميزه عن غيره من القوانين الأخرى والمقصود بذاتية القانون الجنائي هو استقلاله وتميزه بقواعده وأحكامه ووسائله وإجراءاته التي تجعله قادراً على تحقيق أهدافه الممثلة في حماية المصلحة العامة وتوطيد الأمن والنظام في

(1) علي سالم علي صادق: المبادئ التي أرسنتها محكمة العدل العليا الفلسطينية في مجال الوظيفة العامة، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2005، ص 50.

(2) الدكتور عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري الفلسطيني، نشاط الإدارة ووسائلها، المطبعة العربية الحديثة، القدس، 2002، ص 203.

(3) انظر: المادة (2) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

المجتمع⁽¹⁾، وإضافة إلى ذلك فإن القانون الجنائي يحمي حقوقاً تقررها القوانين الأخرى كالقانون الإداري مثلاً وذلك من خلال حماية نزاهة الوظيفة العامة بعقابه على جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس... وغيرها من الجرائم الأخرى التي قد تخل بنظام الوظيفة العامة⁽²⁾.

وعلى الرغم من أنه لا يوجد تعريف موحد للموظف العام في القانون الجنائي في الدول محل الدراسة المقارنة، إلا أنه يمكن القول أن جل التعاريف تكاد تتفق في ما بينها على بعض الخصائص الأساسية، وعلى هذا الأساس سوف يتطرق الباحث إلى تحديد مفهوم الموظف العام في القانون الجنائي في كلٍ من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وفلسطين وذلك على النحو التالي:

1- في جمهورية مصر العربية:

لم يأخذ المشرع الجنائي المصري بالمفهوم الضيق الذي جاءت به المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978 - سألقة الذكر - حيث أقر مفهوماً واسعاً لفكرة الموظف العام، لذلك فإننا نجد أن المشرع الجنائي لا يلتزم ببعض المفاهيم والمصطلحات التي تتردد في القوانين الأخرى بل نجده يعطي لتلك المفاهيم والمصطلحات مدلولاً خاصاً به تتناسب مع وظيفة القانون الجنائي وهدفه في تحقيق المصالح العامة التي يريد حمايتها⁽³⁾، فالمادة (119) مكرراً من قانون العقوبات المصري حددت المقصود بالموظف العام، وذلك من خلال تحديدها للفئات التي اعتبرها بنص القانون في حكم الموظفين العموميين، وقد نصت المادة المذكورة على أنه "يعد في حكم الموظفين في (مجال تطبيق أحكام الباب الرابع من الكتاب الثاني) ما يلي:

- أ- القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- ب- رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية سواء كانوا منتخبين أو معينين.
- ج- أفراد القوات المسلحة.

(1) أحمد طه محمد خلف الله : الموظف العام في قانون العقوبات، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1991، ص 42-43.

(2) الدكتور محمود نجيب حسني : شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 7 وما بعدها.

(3) الدكتور مأمون سلامة : جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد (1) ، السنة التاسعة والثلاثون ، مارس 1969 ، القاهرة ، ص 158.

د- كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك في حدود العمل المفوض فيه.
هـ- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت أموالها أموالاً عامة طبقاً للمادة السابقة.

وكل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناءً على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام في حكم الفقرات السابقة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به، ويستوي أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر طواعيةً أو جبرياً⁽¹⁾.

2- في المملكة العربية السعودية:

وفي نفس الاتجاه الذي سار به المشرع الجنائي المصري رأى المشرع الجنائي السعودي أن مفهوم الموظف العام في القانون الإداري لا يكفي لضمان حماية المصالح والحقوق التي يهدف الشارع الجنائي حمايتها فتبنى أيضاً مفهوماً واسعاً للموظف العام، فقد ذكرت المادة الثانية من نظام مكافحة الرشوة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/36) وتاريخ 1412/12/29 هـ من يعد في حكم الموظف العام كما يلي:

- 1- كل من يعمل لدى الدولة أو لدى أحد الأجهزة ذات الشخصية المعنوية العامة سواء كان يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة.
- 2- المحكم أو الخبير المعين من قبل الحكومة أو أية هيئة لها اختصاص قضائي.
- 3- كل مكلف من جهة حكومية أو أية سلطة إدارية بأداء مهمة معينة.
- 4- كل من يعمل لدى الشركات أو المؤسسات الفردية التي تقوم بإدارة وتشغيل المرافق العامة أو صيانتها أو تقوم بمباشرتها خدمة عامة، وكذلك كل من يعمل لدى الشركات المساهمة والشركات التي تساهم الحكومة في رأسمالها والشركات والمؤسسات الفردية التي تزاوّل الأعمال المصرفية.
- 5- رؤساء وأعضاء مجالس إدارات الشركات المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة⁽²⁾.

3- في فلسطين:

وفي فلسطين أيضاً قد توسع المشرع الجنائي الفلسطيني - بل قد توسع كثيراً - في تعريفه للموظف العام، وذلك في ظل قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 وهو القانون المطبق حالياً لدينا

(1) المادة (119) مكرراً من قانون العقوبات المصري ، مشار إليها في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان : الوظيفة العامة ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، القاهرة ، 2000 ، ص 82.

(2) المادة الثامنة من نظام مكافحة الرشوة رقم (م/36) لسنة 1412 هـ ، مشار إليها في كتاب الدكتور محمد محيي الدين عوض ، الرشوة شرعاً ونظاماً موضوعاً وشكلاً ، مطابع الولاء الحديث ، شبين الكوم ، 1419 هـ ، ص 54.

حيث نصت المادة (5) من القانون المذكور " إذ يقصد بعبارة موظفي الخدمة المدنية أو الموظف العمومي كل شخص يشغل وظيفة من الوظائف المشار إليها فيما يلي أو يقوم بأعبائها بالوكالة أو بصورة أخرى أي:

- أ- كل وظيفة مدنية بما في ذلك منصب المندوب السامي أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها بجلالة الملك أو المندوب السامي.
- ب- كل وظيفة يعين أو يختار لها الشخص الذي يشغلها بحكم القانون.
- ج- كل وظيفة مدنية أنيطت صلاحية التعيين لها أو العزل منها أو أي شخص أو جماعة من الأشخاص يشغلون الوظائف المشار لها سابقاً.
- د- كل حاكم أو قاضي في إجراءات أو قضية أحييت للتحكيم بقرار من المحكمة أو بموافقتها أو مقتضى أي تشريع من التشريعات.

وتشمل هذه العبارات أيضاً:

- 1- أي عضو من أعضاء لجنة تحقيق معينة بمقتضى أي تشريع من التشريعات أو وفقاً لأحكامه.
- 2- الشخص المنوط به تنفيذ إجراءات أي محكمة من المحاكم.
- 3- جميع الأشخاص الذين ينتسبون للقوات العسكرية أو لقوات البوليس بفلسطين.
- 4- جميع الأشخاص المستخدمين في أي دائرة من دوائر الحكومة.
- 5- كل رجل من رجال الدين أياً كانت الطائفة التي ينتمي إليها عند قيامه بعمله سواء بإشهار عقد الزواج أو قيد سجلات المواليد أو دفن الموتى.
- 6- الشخص المستخدم لدى سلطة البلدية و مختار القرية⁽¹⁾.

وهكذا ومن خلال العرض القانوني للمابق لمفهوم الموظف العام في كل من القانون الإداري والقانون الجنائي في الدول محل الدراسة المقارنة يتبين بأن كل من يعتبر موظفاً عاماً في القانون الإداري هو كذلك في القانون الجنائي إلا أن بعض الأشخاص لا يعتبرون موظفين عموميين في القانون الإداري ولكن من

(1) المادة رقم (5) من قانون العقوبات الفلسطيني رقم (74) لسنة 1936 والمنشور في مجموعة القوانين الفلسطينية، الطبعة الرابعة، إعداد وتجميع الأستاذ مازن سيسالم وآخرون، الجزء الثاني عشر، فبراير 1997، ص 29.

وجهة نظر القانون الجنائي يعتبرون موظفين عموميين، فالنظرية الجنائية لتعريف الموظف العام تشمل النظرية الإدارية في ذلك ولكن دون أن تقف عندها أي تتعدها⁽¹⁾.

وخلاصة القول أن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً جامعاً ومانعاً للموظف العام وإنما قصر الجهد على إيراد تعريف لما يعنيه بالموظف العام في بعض التشريعات بقصد تحقيق نطاق تطبيقها من حيث الأشخاص المخاطبين بأحكامها، لذلك وكما سبق القول فإن الفقه والقضاء قد تحملا العبء الأكبر لصياغة تعريف للموظف العام في مفهوم القانون الإداري وهذا هو موضوع الدراسة في المبحث التالي.

المبحث الثاني

تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء

أمام عدم كفاية التعريفات التي قدمتها التشريعات عمد الفقه والقضاء بدورهما إلى محاولة صياغة تعريف للموظف العام أمام هذا الغياب التشريعي لتعريف الموظف العام وإن كان له ما يبرره - لعب الفقه والقضاء دوراً مهماً في تقديم تعريفاً دقيقاً للموظف العام يبرز، طبيعته وذلك من خلال تحديد عناصر وشروط أسلسية يجب توافرها في الشخص العامل بالدائرة الحكومية حتى يمكن اعتباره موظفاً عاماً، ولإيجاز محاولات وجهود الفقه والقضاء بالتعريف بالموظف العام سوف يتم تناول هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول - تعريف الموظف العام في الفقه.

المطلب الثاني - تعريف الموظف العام في القضاء.

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في الفقه

يميل الفقه الإداري المصري إلى وضع تعريف مضيق للموظف العام وإن اختلفت التعبيرات التي استخدمها شراح القانون العام إلا أنهم يركزون في التعريف على عناصر أساسية وشروط لازمة لاكتساب

(1) عبد الحق محمد دهيبي : المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقه والقضاء المغربي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء ، 2006 ، ص 12.

الشخص صفة الموظف العام وعليه فقد تعددت تعريفات الفقهاء لموظف العام وسوف يقوم الباحث بعرض أهم التعريفات كما يلي:

- 1- عرفه الدكتور محمد بدران بأنه: "الشخص الذي يقوم بعمل دائم على وجه مستقر ومطرد وفي خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بأسلوب الاستغلال المباشر عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين"⁽¹⁾.
- 2- وعرفه الدكتور توفيق شحاته بأنه: "الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو غيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر، وتكون مساهمته في هذا العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة وعلى قبول لهذا التعيين من جانب صاحب الشأن"⁽²⁾.
- 3- كما عرفه الدكتور محمد الجمل بأنه: " كل فرد يلحق بأداة قانونية بصفة غير عارضة - بعمل دائم - في خدمة مرفق عام، يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر"⁽³⁾.
- 4- وعرفه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بأنه: " كل شخص يسهم في خدمة مرفق عضوي. ويرتبط بهذا المرفق برابطة من روابط القانون العام"⁽⁴⁾.
- 5- وأخيراً يعرفه أستاذنا الدكتور أنور رسلان بأنه: "الشخص الذي يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى"⁽⁵⁾.

تلك هي أهم التعريفات الفقهية للموظف العام، والتي ركزت جلها على أهم العناصر الجوهرية التي يشترط توافرها لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً حيث اشترطت توافر ثلاثة عناصر أساسية، أولها أن يكون الشخص معين من قبل السلطة التي تملك تعيينه قانوناً، وثانيهما القيام بالعمل بصفة دائمة،

(1) الدكتور محمد بدران : القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 545.

(2) الدكتور توفيق شحاته : مبادئ القانون الإداري (النظام الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاطها وسائلها - أساليبها) ، الطبعة الأولى ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، الجزء الأول ، 1954 - 1955 ، ص 457.

(3) محمد حامد الجمل : الموظف العام فقهاً وقضاءً ، مرجع سابق ، ص 163.

(4) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، الجزء الثاني ، 2000 ، ص 504.

(5) الدكتور أنور أحمد رسلان : وجيز القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، بدون دار نشر ، 2004 ، ص 372.

وثالثهما أن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ولكي تتضح الصورة سوف يوجز الباحث - باختصار شديد - المقصود بكل عنصر من هذه العناصر الثلاثة كما يلي:

العنصر الأول- التعيين من طرف سلطة مختصة:

يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يكون قد التحق في الوظيفة وفقاً للشروط والأوضاع المقررة في الأنظمة واللوائح المعمول بها، وتتمثل طرق التحاق الموظف العام بالوظيفة في صدور قرار بالتعيين من قبل السلطة التي تملك تعيينه طبقاً للقانون⁽¹⁾، وكذلك في عقد التوظيف الذي يبرم بين الجهة الإدارية وأحد الأفراد لشغل وظيفة معينة، ومن بين وسائل الالتحاق بالوظائف العامة أيضاً الانتخاب، كما هو الشأن في اختيار العمدة والمشايخ، ويعتبر التعيين في الوظيفة العامة بقرار من السلطة المختصة أكثر هذه الوسائل شيوعاً في شغل الوظائف العامة⁽²⁾، ولئن كان من الطبيعي موافقة صاحب الشأن على تقلد الوظيفة العامة إلا أن موافقته على تقلد الوظيفة ليست شرطاً لاعتباره موظفاً عاماً، فإذا توافرت فيه شروط شغل الوظيفة اعتبر موظفاً عاماً حتى لو لم يوافق على ذلك التعيين، مثال ذلك المكلف بالخدمة العامة بالرغم من أن تكليفه للقيام بالوظيفة قد تم دون رضاه منه إلا أنه يعتبر موظفاً عاماً⁽³⁾، ولا يقدح في ذلك أن رضاه الموظف بقبول الوظيفة فاقده، وذلك أن التكليف في أساسه يقوم على استبعاد هذا الرضا ويصدر جبراً على المكلف لضرورات الصالح العام⁽⁴⁾.

(1) انظر: المادة (16) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه، حيث قامت هذه المادة ببيان الجهة المختصة للتعيين بالوظائف العامة، ويقابل هذه المادة المواد (14-18) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 سابق الإشارة إليه.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع:

- الدكتور محمد محمد بدران، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 57-58.

- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص 170-171.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 98.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1959/12/12، مشار إليه في كتاب الدكتور محمد محمد بدران: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 59.

العنصر الثاني - الخدمة الدائمة:

يجب أن يشغل الشخص هذه الوظيفة بطريقة مستمرة غير عارضة حتى يمكن اعتباره موظفاً عاماً بمعنى أن ينقطع الموظف لخدمة الدولة انقطاعاً دائماً بحيث لا يكون عارضاً أو موسمياً ، وفكرة الدوام لا تتوقف فقط على دوام الموظف، بل تنصرف إلى دوام الوظيفة التي يشغلها الموظف الدائم الذي ينقطع لخدمة الدولة التي تعينه في وظيفة دائمة⁽¹⁾، فالوظيفة التي يعتد بها يجب أن تكون جزءاً من التنظيم الإداري للمرفق، ومع ذلك فإن فكرة العمل الدائم في وظيفة دائمة كشرط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام لم تأخذ بها تشريعات الخدمة المدنية على إطلاقها حيث أجازت المادة (13) من قانون العاملين المدنيين المصري⁽²⁾ شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون وفي هذه الحالة تسري على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة، وقد تضمن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني حكماً مماثلاً وذلك في المادة (27) منه⁽³⁾، وعلى ذلك اعتبرت هذه التشريعات الموظفين الذين يقومون بأعمال مؤقتة عارضة ولمدة محددة كالخبراء، والفنيين موظفين عموميين وذلك وفقاً للمادة (14) من القانون المصري⁽⁴⁾ وكذلك المادة (28) من القانون الفلسطيني⁽⁵⁾، ويرى جانب من الفقه المصري أن شغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة هو استثناء أورده القانون وهو استثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه⁽⁶⁾.

العنصر الثالث - الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام:

لا يكفي أن يعين الشخص بقرار من السلطة المختصة ليتولى عملاً دائماً في وظيفة دائمة لثبوت صفة الموظف العام في حقه، بل يجب أن يكون هذا العمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، ويتمثل هذا الشرط في أن يقوم الموظف بالخدمة الدائمة في مرفق عام تديره سلطة إدارية

(1) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1992 ، ص406.

(2) انظر: المادة (13) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ، سابق الإشارة إليه.

(3) انظر: المادة (27) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، سابق الإشارة إليه.

(4) انظر : المادة (14) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ، سابق الإشارة إليه.

(5) انظر: المادة (28) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، سابق الإشارة إليه.

(6) الدكتور محمد محمد بدران: القانون الإداري، مرجع سابق، ص68.

سواء كانت هذه السلطة مركزية ممثلة في الوزارات والمصالح، أو كانت سلطة محلية ممثلة في مجالس المحافظات أو المدن، أو كانت سلطة لا مركزية مرفقية ممثلة في المؤسسات والهيئات العامة كما تشترط أن تكون إدارة هذا المرفق بأسلوب المباشر، وبذلك يخرج عن مفهوم الموظف العام الأشخاص الذين يعملون في خدمة العواقد العامة التي لا تدار بأسلوب الإدارة المباشرة (كالمرافق التي تدار بأسلوب التزام المرافق العامة) أو لا يدار بواسطة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام فلا يعتبر العاملين به موظفين عموميين بالمعنى الاصطلاحي للموظف العام في القانون الإداري⁽¹⁾ إنَّ يعتبر الشخص طبقاً لذلك موظفاً عاماً إذا كان يعمل على تسيير مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بأسلوب الاستغلال المباشر والهدف منه تحقيق المصلحة العامة وإشباع رغبات المواطنين.

هذه هي أهم العناصر الأساسية التي يجب توافرها لكي يكتسب الشخص الموظف العام والتي تضمنتها التعريفات الفقهية السابق ذكرها والتي أقرها وأكد عليها القضاء الإداري من خلال بيانه لمفهوم الموظف العام وهذا موضوع الدراسة في المطلب التالي.

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام في القضاء

على الرغم من أن القضاء يستمد أحكامه عادة من الفقه والتشريع الذي يجعل من الصعب الفصل بين كل منهما، إلا أن الاجتهادات القضائية تحاول دوماً تطوير المفاهيم والعناصر التي يركز عليها مفهوم الموظف العام، لذلك فالأحكام القضائية تتم ما جاء به الفقه والتشريع، كما أن التعاريف التي استقر عليها القضاء هي معظمها متشابهة وليست هناك اختلافات جوهرية فيما بينهما ولقد تعرض القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه إلى بيان مفهوم الموظف العام، ومن ذلك ما قرره المحكمة الإدارية العليا في احد أحكامها بأن "المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف العام تخلص في أن يكون تعيين الموظف بأداة قانونية لأداء عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"⁽²⁾، وفي هذا الخصوص يقول الدكتور سليمان الطماوي: "إن القضاء الإداري قد استقر في أحكامه القديمة والحديثة على السواء على أن الموظف العام لا يعتبر كذلك إلا إذا توافرت

(1) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور أنور أحمد رسلان، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 94-95.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (983) لسنة 9 قضائية، جلسة 19/5/1969، والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها لمحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، الجزء الثالث، ص 2292.

فيه عناصر ثلاثة أشارت إليها المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في (13) ديسمبر سنة 1970 حيث تقول : "وغني عن البيان أنه ليس كل من تمنحه الدولة مرتباً يعتبر موظفاً عاماً، فإن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كان معيناً في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر"، وتحرص المحكمة الإدارية العليا ومن قبلها محكمة القضاء الإداري على ترديد هذا المعيار في كل حالة تتصدى فيها لتحديد وصف الموظف العام"⁽¹⁾.

أما في فلسطين قد سار القضاء الإداري الفلسطيني في اتجاه مغاير في تحديد مفهومه للموظف العام، حيث أن محكمة العدل العليا لم تعتمد منهجاً محدداً في تعريفها للموظف العام، فمن يكون موظفاً عاماً في حالات معينة قد لا يعتبر كذلك في نظرها في حالات أخرى، بمعنى أن هذه المحكمة لكي تعتبر فئة معينة من الموظفين العموميين إنما يكون بحسب مفهوم القانون الذي يجري تطبيقه، أي أن تعريفها للموظف العام كان لمناسبة محددة، وعلى ذلك لم تلتزم محكمة العدل العليا بالتعريف التشريعي للموظف العام بل إنها فصلت في كثير من المنازعات المتعلقة بموظفين لا يخضعون لأحكام قانون الخدمة المدنية وكان مبدأها في ذلك أنه لا يقدح في ثبوت هذه الصفة لهؤلاء الأشخاص قيام المشرع الفلسطيني بإخراجهم من نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية وإخضاعهم لأحكام نظام قانوني خاص يتلاءم وطبيعة عملهم، وعليه فإن قضاء محكمة العدل العليا قد يستغني عن شرط أو أكثر من الشروط اللازمة لاكتساب الشخص صفة الموظف العام، وبالتالي ينعقد الاختصاص لهذه المحكمة لنظر المنازعات الخاصة لطوائف معينة من الموظفين وممن لا تتوافر فيهم هذه الشروط، وتأسيساً على ذلك انتهت هذه المحكمة إلى اعتبار العاملين في الشركات الوطنية والمختلطة والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية والعاملين بالمؤسسات شبه العمومية كالجوامع وكذلك موظفي الهيئات المحلية والقضاة وأعضاء النيابة العامة ورجال القوات المسلحة والشرطة والمخاتير من الموظفين العموميين الدائمين وأنهم بهذه الصفة يقومون بوظيفة إدارية ويكون لهم بسبب ذلك ما يكون للموظفين العموميين من حقوق بما في ذلك حق الطعن في قرارات تتعلق بعملهم أمام هذه المحكمة باعتبارها محكمة القضاء الإداري في فلسطين⁽²⁾.

(1) الدكتور سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 405 - 406.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع : علي سالم علي صادق : المبادئ التي أرستها محكمة العدل العليا الفلسطينية في مجال الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير ، مرجع سابق ، ص 56 ، وما بعدها ، وقد استند الباحث إلى الحالات التي اعتبر فيها القضاء فئات الموظفين المشار إليهم في المتن موظفين عموميين إلى المبادئ التالية :

وجملة القول فإن الفقه والقضاء الإداريان قد اتفقا على اشتراط توافر عناصر أساسية لا تقوم صفة الموظف العام بدونها، وهي: القيام بالعمل بصفة دائمة، العمل بمرفق عام معين، وأن يكون تعين الشخص من طرف سلطة مختصة، فإذا اكتسب الشخص صفة الموظف العام وأنهى فترة التجربة بنجاح فيجب على الإدارة أن تضعه في الوظيفة المناسبة تحقيقاً لمبدأ وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة بناءً على الجدارة والكفاءة في الأداء الوظيفي، ولكن كيف يتم تقييم كفاءة أداء الموظف العام؟، ويكون موضوع الدراسة وما تحتويه هو الإجابة على ذلك السؤال.

-
- "اعتبار العاملين في الشركات الوطنية أو المختلطة موظفين عموميين"، الطلب رقم (2000/190) الصادر بتاريخ 2002/5/19.
- "المساواة في المركز القانوني بين موظفي المؤسسات العامة والمؤسسات ذات النفع العام"، قرار محكمة العدل العليا رقم (76/1995) الصادر بتاريخ 1996/3/11.
- "اعتبار العاملين في الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية موظفين عموميين"، قرار محكمة العدل العليا رقم (184/1998) الصادر بتاريخ 2000/4/12.
- "اعتبار العاملين بالمؤسسات شبه العمومية، لا لجامعات موظفين عامين"، قرار محكمة العدل العليا رقم (98/226) جلسة 1999/12/15.
- "العاملون في المجالس المحلية يتمتعون بذات الحقوق والضمانات التي يتمتع بها سائر موظفي الدولة"، قرار محكمة العدل العليا رقم (95/18) الصادر بتاريخ 1996/3/30.
- "اختصاص القضاء الإداري بمنازعات طوائف معينة من الموظفين كالقضاة وأعضاء النيابة العامة ورجال القوات المسلحة والشرطة والمخاتير"، قرار محكمة العدل العليا رقم (97/18) والصادر بتاريخ 1997/11/18.

الفصل الأول

ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأساليبه

خلق الله الناس بقدرات ومواهب مختلفة تطورت منذ مراحل التنشئة الاجتماعية المبكرة، ووجدت تعبيراً لها من خلال سلوك الإنسان في البحث عن قوت يومه للوصول إلى حياة أفضل قدر الإمكان، وبالتالي تختلف قدرات الإنسان من شخص لآخر، فكان الكسب حسب الأداء العقلي والجسمي، ونظراً لأهمية هذا الأداء نجد الناس في كافة المجالات تولي اهتماماً بمعرفة فروق هذا الأداء بين الأشخاص، فمثلاً تجد المرء يصف لزميله طبيباً على أنه أفضل في أدائه من طبيب آخر، وقد ينصح أحدهم لآخر بأحد أصحاب المهن لأنه يتميز في أدائه عن غيره .. الخ كل ذلك يتم تداوله بين الناس بناءً على تقييم شخصي لم يستند إلى معايير وأسس واضحة، أو معلومات دقيقة، بل بشكل ارتجالي وعشوائي قد يصيب وقد يخطئ، وإما بناءً على موقف معين صدر من هذا الشخص أو ذلك، فقضية المفاضلة في الأداء والجدارة تتفاوت بين الناس فما يعتبر الأفضل عند أحدهم، قد يكون غير ذلك عند البعض الآخر.

لقد حرصت النظم السياسية المختلفة عبر التاريخ على إيلاء المسؤولية حسب كفاءة الأداء وأن يقيم لهذا الأداء كان يتم بناءً على ثقافة تلائم ذلك العصر أو البناء الاجتماعي لهذا المجتمع أو ذلك، فقد كانت قوة الإيمان وقوة الجسم والعقل من المقومات الهامة لتولي الوظائف العامة فقد جاء في الحديث الشريف عن أبي ذر الغفاري أنه قال: قلت يا رسول الله ألا تستعملني؟ (أي يجعل له منصباً ليتولاه) فضرب بيده على منكبيه ثم قال: "يا أبا ذر إنك ضعيف وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها"⁽¹⁾، فعلى الرغم من قوة إيمان أبي ذر وأمانته إلا أنه لم تتوافر له القوة اللازمة لتولي بعض الوظائف وقد ركز الرسول ﷺ على أهمية إسناد الأمر إلى من يستطيع القيام بأعبائه حيث قال: "إذا ضيعت الأمانة فانتظروا الساعة، قيل يا رسول الله، وما إضاعتها قال: إذا اسند الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة"⁽²⁾.

وبناءً على ما سبق يتضح بأن عملية المفاضلة والمقارنة بين الناس عملية قديمة وفي الوقت نفسه عملية مستمرة يمارسها الإنسان، سواء كان ذلك الإنسان في موقع المسؤولية والإدارة، أم لا، وعلى وفق ذلك وفي ظل الاهتمام الواسع بالطاقة البشرية باعتبار أن الإنسان هو الركيزة الأساسية والعنصر

(1) مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري "ت261هـ": صحيح مسلم، تحقيق صدقي جميل العطار، الطبعة الأولى، كتاب الإمارة، باب كراهة الإمارة بغير ضرورة، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، 2003، الجزء الأول، ص197.

(2) البخاري: صحيح البخاري، المصدر السابق، كتاب الرقاق، باب رفع الأمانة، الجزء 21، ص26.

الحاسمي أي عملية تنمية، نجد أن الدول تولي اهتماماً بعملية تطوير قدرات الإنسان وخبراته ومهاراته، بوصفة موظفاً عاماً وفي سبيل ذلك تضع الأساليب الهادفة إلى حفز الموظفين على رفع مستوى أدائهم وزيادة إنتاجيتهم والكشف عن قدراتهم وطاقاتهم الشخصية، بهدف تحسين أساليب العمل، مما ينعكس إيجاباً على أداء الجهاز الإداري ليتمكن من القيام بالواجبات الملقاة على عاتقه على الوجه الصحيح ومن هذه الأساليب ما يعرف باسم تقييم الأداء الوظيفي والذي تعددت تسمياته فيسمى⁽¹⁾:

1- تقدير الكفاية .Efficiency Rating

2- تقدير الجدارة أو الكفاية .Merit Rating

3- تقدير الأداء .Performance Appraisal

4- تقرير الكفاية .Efficiency Report

وللتعرف على ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأهدافه وأساليبه، سوف يتناول الباحث هذا الفصل في مبحثين :

المبحث الأول- ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأهدافه.

المبحث الثاني- أساليب تقييم الأداء الوظيفي.

المبحث الأول

ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأهدافه

يعتبر نظام تقييم الأداء الوظيفي، من أهم الأنظمة الإدارية في مجال النشاط الإداري وتكمن أهميته في أنه يترتب على نتائج تطبيق هذا النظام قرارات كثيرة في مجال إدارة شؤون الموظفين ومن ذلك الحكم على أهمية الموظفين للاستمرار في العمل واستحقاقهم للترقية، وتنزيل درجاتهم أو رواتبهم أو حتى الاستغناء عنهم، وتكمن أهميته في أنه يحقق أهداف عالية الأهمية -كما سيأتي توضيحه - تخدم كل من الموظف والإدارة.

ولكن ما مفهوم تقييم الأداء الوظيفي وما الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها وللإجابة على ذلك سوف أتناول هذا المبحث في مطلبين:

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الثالثة ، مطبعة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2006، ص19، ولعل من الجدير ذكره في هذا المقام بأنه تتعدّل التسميات ايضاً في دول قانون المقارن محل الدراسة، فيسمى في مصر بتقارير الكفاية أو تقدير الكفاية، ويسمى في السعودية بتقارير تقييم الأداء الوظيفي، وأما في فلسطين فيسمى بتقارير تقييم الأداء الوظيفي .

المطلب الأول - تعريف تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثاني - أهداف تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الأول

تعريف تقييم الأداء الوظيفي

تراوحت كتابات الباحثين الذين تناولوا تحديد هذا المفهوم بين استخدام تقويم أو تقييم الأداء الوظيفي، فهناك من يميز بين التقييم والتقويم، فتقييم الأداء "عملية تعني تحديداً بإعطاء قيمة رقمية أو وصفية لأداء موظف ما، وذلك عن طريق مقارنة أدائه الفعلي في فترة معينة بتلك الأهداف المعلنة من قبل الجهاز لأداء الموظف"⁽¹⁾، أما تقويم الأداء فهو "عملية شاملة تتضمن الإصلاح الإداري، بدءاً من تحديد المستويات الأدائية المتوقعة، وانتهاءً بمرحلة تطوير الأداء، متضمنة عملية تقييم الأداء الوظيفي باعتبارها عملية جزئية من عمليات تقويم هذا الأداء"⁽²⁾، وعلى ذلك اعتبر البعض بأن التقييم مرحلة سابقة لإجراء عملية التقويم، حيث إن عملية التقييم يتم فيها قياس الأداء الفعلي والكشف عن نقاط القوة والضعف في الأداء وبالمقارنة تتمكن الإدارة من تقييم الأداء الفعلي وتحديد أوجه القصور، أما مرحلة التقويم فهي مرحلة يتم فيها عملية العلاج طبقاً لنتائج مرحلة التقييم⁽³⁾، ويرى البعض بأن مصطلح تقييم أكثر دلالة على ما تهدف إليه هذه العملية الإدارية (تقييم الأداء الوظيفي) لأن كلمة تقويم تدل على الإصلاح فقط بينما تقييم تدل على تعديل السلوك والإرشاد وإصلاح الأخطاء التي قد تقع من الموظفين أثناء أداء العمل المطلوب منهم انجازه⁽⁴⁾، ومنهم من يرى بأن التقييم والتقويم يفيدان نفس المعنى⁽⁵⁾، ويقول الأستاذ الدكتور أنور رسلان "لعله من الصحيح لغوياً - أن يطلق عليها تقويم الكفاية وليس تقييم

(1) الدكتور أحمد صقر عاشور: إدارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986، ص287.

(2) محمد عبد الله البرعي وغازي محمود حبيب: تقويم أداء الموظفين في بعض المنشآت السعودية بين النظرية والتطبيق، المجلة العربية للإدارة، المجلد(11)، العدد (1)، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1987، ص50.

(3) أحمد أبو السعود محمد: الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص21.

(4) يوسف اليوسف: عملية تقييم الأداء الوظيفي، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، المجلد (1982)، العدد (32)، الرياض، 2004، ص129.

(5) الدكتور عامر خضير الكبيسي: إدارة الموارد البشرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص190.

الكفاية، لأن تقييم الشيء إنما يعني تحديد ثمنه وليس هذا المقصود في هذا المجال، بل المقصود هو قياس أداء الموظف والإمام بسلوكه وعلاقاته الوظيفية وقدرته على تولي وظيفة ذات مستوى أعلى⁽¹⁾.

أما لغوياً :

فالتقويم والتقييم اللغتان من أصل حرفي واحد وهو (قَوِّمَ) جاء في لسان العرب والقيمة واحدة القيم وأصله الواو لأنه يقوم مقام الشيء قوم، وأصل الدلالة لها من قام يقوم ومنها الاستقامة أي الاعتدال والاستواء في القيام والمقوم للشيء الدائم على تسويته واعتداله وإزالة اعوجاجه⁽²⁾.

أما القيمة فهي واحدة القيم وأصله الواو لأنه يقوم مقام الشيء والقيمة ثمن الشيء بالتقويم نقول تقاوموه فيما بينهم أو إذا انقاد الشيء واستمرت طريقته فقد استقام لوجهه، ويقال كم قامت ناقتك أي بكم بلغت وقد قامت الأمّة مائة دينار، أي بلغ قيمتها مائة دينار، وكم قامت أمّ تك أي بلغت والاستقامة التقويم لقول أهل مكة استقامت المتاع أي قومته وفي الحديث قالوا يا رسول الله لو قامت لنا فقال الله هو المقوم، أي لو سعرت لنا، وهو من قيمة الشيء أي حددت لنا قيمتها⁽³⁾.

ويتبين من ذلك أن الأصل الصرفي للمادة اللغوية واحد، والمعنى الدلالي للتقويم والتقييم مشترك إذ كلما استقام الأمر لشيء كلما زادت قيمته مادياً ومعنوياً، فالتقييم هو إعطاء القيمة والتقويم هو تصحيح المسار⁽⁴⁾، وعلى ذلك فقد عني الباحثون في البحث عن صيغة تعبر عن صورة أقرب للواقع لتقييم الأداء الوظيفي ولكنهم اختلفوا في تعريف هذه العملية بين النظرة الجزئية والنظرة الشاملة إلى معنى التقييم أو التقويم، وعليه تنوعت وتعددت تعريفات تقييم الأداء ولكن بدراسة عدد من هذه التعريفات، أمكن للباحث تقسيمها إلى ثلاثة اتجاهات أساسية على النحو التالي:

الاتجاه الأول - تعريفات تركز على طريقة أداء الموظف لمتطلبات الوظيفة وأهم تعريفات هذا الاتجاه:

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة مقارنة لنظام تقارير أوامر الموظفين العموميين، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثانية والخمسون، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، 1982، ص151.

(2) ابن منظور، محمد بن مكرم، "ت771هـ": لسان العرب، 15 جزء، الطبعة الثانية، دار صادر، بيروت، الجزء (12)، 2001م، ص500.

(3) المصدر السابق، الجزء 12، ص501.

(4) سوف يستخدم الباحث مصطلح تقييم الأداء الوظيفي خلال هذه الدراسة وذلك لاستخدام المشرع الفلسطيني هذا المصطلح وسوف يتم التعرض إلى المصطلحات التي استخدمت في القانون المقارن، وذلك عند تناول المواضيع محل البحث في قوانين هذه الدول .

- 1- وصف منظم لجوانب القوة والضعف في أداء الفرد أو الجماعة⁽¹⁾.
- 2- عملية يتم بموجبها تقدير جهود الموظف بشكل منصف وعادل، لتجري مكافأته بقدر ما يعمل وينتج وذلك بالاستناد إلى عناصر ومعدلات يتم على أساسها مقارنة أدائه بها لتحديد مستوى كفاءته في العمل الذي يقوم به⁽²⁾.
- 3- نظام يتم من خلاله تحديد مدى كفاءة أداء العاملين لأعمالهم⁽³⁾.
- 4- تحليل دقيق لما يؤديه العامل من واجبات وما يتحمله من مسئوليات 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 من خلال فترة زمنية معينة⁽⁴⁾.
- 5- تقدير رسمي منتظم لجودة أداء الموظفين لأعمالهم مقارنة بمعايير توقعات محددة وتوصيل نتائج هذا التقرير إلى الموظفين المعنيين⁽⁵⁾.

(1) wayne F. Casio: Human Resource Management، Productivity، Quality of work life، Profits، New York، Mc Gaw Hill، Inc.، (4thed.)1995، P.275.

(2) الدكتور عمر وصفي عقيلي: تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي، (مفهومه - أهدافه - أنظمته - مشاكله)، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1976، ص5.

(3) الدكتور أحمد ماهر: إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص284.

(4) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص182.

(5) French، W.L :Human Resources Management، Boston Publishing co.، 1986، P.363.

الاتجاه الثاني - تعريفات تنظر إلى عملية تقييم الأداء الوظيفي من خلال الأهداف التي يجب أن تحققها هذه العملية وأهم تعريفات هذا الاتجاه:

1- وسيلة تخطيطية ورقابية، تستخدم من قبل المنظمة في تخطيط إدارة القوى البشرية، بهدف تحديد الاحتياجات التدريبية التي تسهم في التطور الوظيفي لديها⁽¹⁾.

2- نظام وضع للحكم على قدرة الموظف واستعداده للتعاطي والتقدم، ومدى سلامة تعيين الشخص في وظيفة ما، ومعرفة الإدارة لأوجه النقص في الموظف، وبالتالي علاج ذلك بالإضافة إلى الأهداف الأخرى منها الترقية والجزاء⁽²⁾.

3- نشاط مهم من أنشطة الموارد البشرية يستهدف التأكد من مدى كون الفرد العامل في المنظمة يؤدي عمله بشكل فاعل⁽³⁾.

الاتجاه الثالث - تعريفات تنظر إلى عملية تقييم الأداء الوظيفي من خلال مقارنة الأداء بمعايير مختلفة ومن أهم تعريفات هذا الاتجاه:

1- تقييم أداء الموظف للعمل ومسلكه وعلاقاته الوظيفية وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال ووظائف ذات مستوى أعلى⁽⁴⁾.

2- أن يقاس أداؤهم بالنسبة للعمل الذي يؤديونه ومعرفة مستوى الأداء ومدى تعاونهم مع زملائهم ورؤسائهم وسلوكهم نحو المتعاملين معهم وكذلك معرفة مدى توافر القدرات اللازمة لشغل وظائف أعلى بالمستقبل⁽⁵⁾.

3- يطلق على العملية الإدارية والفنية التي يتم من خلالها جمع البيانات واستنباط المعلومات الوصفية والكمية التي تدل على مستويات الأداء المتحقق فعلاً للعاملين، لمقارنته بأدائهم السابق وبأداء أقرانهم أو بالمعدلات، والمعايير التي توضح ما ينبغي أن يتحقق، وفي ضوء ذلك يتم تقدير مستوى كفاءتهم وفعاليتهم ومدى التحسن أو التراجع الذي رافق مسيرتهم، عبر فترة زمنية تقدر عادة بسنة

(1) King, P.: Performance planning And Appraisal, New York, Mc Graw Hill, com, 1984, P.4.

(2) أحمد أبو السعود محمد: الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، مرجع سابق، ص18، نقلاً عن يعقوب بن سالمين الحبسي: تقارير كفاية ضابط الشرطة بين الفاعلية والتطبيق، دراسة تطبيقية مقارنة في القانون العماني والمصري.

(3) Ivancevich J.M.: Human Resources Management, Irwin Inc, 1995, P.256.

(4) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص155.

(5) الدكتور عادل رمضان الزيايدي: إدارة الموارد البشرية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 2006، ص424.

واحدة كما تشمل هذه العملية الوقوف على أساليب التعامل والتصرف، وعلى أنماط سلوكهم مع رؤسائهم ومرؤوسيههم وزملائهم ومع المتعاملين معهم، ومدى التزامهم بالقواعد والنظم واللوائح التي تستوجب منهم التطبيق⁽¹⁾.

4- تلك العملية الإدارية التي يسجل بها الموظف المختص حكمه على حالة العامل، ومدى تسخير قدراته لإنجاز الأعمال المنوطة به خلال فترة معينة لتحقيق أغراض إدارية⁽²⁾.

5- وصف منظم لتحديد مدى كفاءة أداء العاملين لأعمالهم، وذلك بملاحظة سلوكهم وتصرفاتهم أثناء العمل مقارنة بمعايير محددة للأداء تقوم المنظمة بتحديد سلفاً، وذلك لتحديد المسار الوظيفي الأمثل لهؤلاء العاملين⁽³⁾.

وباستعراض التعريفات السابقة يمكن القول بأن ما ذهب إليه أصحاب الاتجاه الثالث هو أقرب للواقع والقانون، بحيث يشتمل تقرير تقييم الأداء على عدة معايير يتم على أساسها قياس أداء الموظف العام، فضلاً عن تقييم طريقة أداء الموظف العام لمتطلبات الوظيفة وقدرته على أداء العمل، ينبغي تقييم سلوكه وصفاته وعلاقاته الوظيفية⁽⁴⁾، ومقارنة كل ذلك بالتوقعات والمعايير المحددة سلفاً والمعنية من قبل الجهة الإدارية ومن خلال مجمل التعريفات السابقة يمكن استخلاص النقاط التالية التي توضح مفهوم ومعنى تقييم الأداء الوظيفي:

1- إن تقييم الأداء عملية مستمرة ومنظمة تتطلب وجود جهة تلاحظ وتراقبه بشكل مستمر ليكون التقييم موضوعياً.

2- إن تقييم الأداء عملية مخططة ومعتمدة على قواعد وأساليب واضحة، وتتطلب وجود معايير ومعدلات محددة للأداء يتم بموجبها مقارنة أداء الموظف للحكم على مستوى كفاءته وصفاته وسلوكه في العمل.

3- إن تقييم الأداء يعد وثيقة رسمية دورية يستند إليها من ناحية قانونية لاتخاذ قرارات التوظيف، أو الترقية، أو التدريب، وغيرها من حقوق الموظفين.

(1) الدكتور عامر خضير الكبيسي: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 190.

(2) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1998، ص 12.

(3) شريف عادل أيوب مسيحة: أثر تقييم أداء العاملين على تخطيط المسار الوظيفي، دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2005، ص 15.

(4) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 20.

4- إن تقييم الأداء لا يقتصر على التقدير فقط، بل يتعدى ذلك إلى تشخيص نواحي الضعف والعمل على علاجها، وكذلك الكشف عن أبعاد مهمة في الأداء، مثل مدى الكفاءة ومدى الفاعلية وإمكانية التطوير.

مما تقدم يمكن القول بأن التطبيق السليم والموضوعي لنظام الأداء الوظيفي يحقق أهدافاً بالغة الأهمية سواء في مصلحة الإدارة أو في مصلحة الموظف العام وهذا موضوع الدراسة في المطلب التالي.

المطلب الثاني

أهداف تقييم الأداء الوظيفي

إن عملية تقييم الأداء الوظيفي تهدف في الأساس لتطوير الأداء الوظيفي ابتداءً من تطوير الفرد داخل أي مؤسسة حكومية كانت أم خاصة باعتبار أن العنصر البشري هو الأهم من بين عناصر الإنتاج المختلفة لتحقيق أهداف المؤسسة وغايتها، في الوقت نفسه، ومع ذلك فإنه لا توجد أهداف إدارية جامدة وأن لهذه الأهداف من المرونة ما يسمح باختلافها من جهة إدارية لأخرى، فقد تهدف جهة إدارية من وراء تقييم الأداء إلى تحسين أداء العمل وتطويره أو إلى تحديد المرتبات للعاملين بهذه الجهة، بينما تهدف جهة أخرى إلى تحديد العاملين الذين يجب ترقيتهم أو نقلهم أو حتى فصلهم⁽¹⁾.

وقد حاول بعض الباحثين إدراج أغراض تقدير الكفاية "تقييم الأداء" تحت طائفتين الأولى أغراض أساسية وتتمثل في غرض إعلامي وآخر تشجيعي والثانية أغراض إدارية ويتحقق الغرض الإعلامي من خلال إعلام الموظف بحالته من خلال مقابلة التقدير والوقوف على نواحي قوته ونواحي ضعفه، مما يؤدي إلى تحقيق غرض أساسي، إذ يمكن الإدارة من الحصول على حكم دوري على طريقة عمل الموظف وسلوكه ومهاراته ويتحقق الغرض التشجيعي من خلال أن معرفة الموظف سلفاً بأن أدائه يخضع لتقدير من قبل الإدارة وإنها تبدي رأيها في نواحي قوته ونواحي ضعفه أمر يفضي إلى تشجيعه على النهوض بمستوى أدائه وتتمثل الأغراض الإدارية في أن نظام تقدير الكفاية يساعد في تحديد العاملين الذين يستحقون الترقية واتخاذ قرارات التثبيت والنقل والفصل، بالإضافة إلى تحديد الاحتياجات التدريبية وكذلك الحكم على مدى دقة عملية اختيار الموظف العام⁽²⁾.

(1) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص28، وأيضاً فاروق عبد البر السيد إبراهيم: تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1983، ص15.

(2) المرجع السابق، ص15-19.

وحاول البعض الآخر تصنيف أهداف تقييم الأداء الوظيفي داخل أطر محددة وصنفوا هذه الأهداف في ثلاثة أقسام هي: الأهداف الإدارية، وأهداف التوجيه والتطوير، وأهداف البحث. وتتضمن الأهداف الإدارية توفير معلومات أساسية وضرورية لاتخاذ بعض القرارات المتصلة بالترقيات والتعيين والنقل والفصل والمكافآت، وتشمل أهداف التوجيه والتطوير تحسين وسائل الاتصال وتطويرها وتوطيد العلاقة والثقة بين الرؤساء والمرؤوسين وتحسين مستوى الأداء وتحسين الدافعية للعمل وتخطيط التطور الوظيفي للموظف في حين أن أهداف البحث تتضمن استخدام معلومات تقييم الأداء للتأكد من صحة إجراءات الاختيار وتقييم عملية البرامج التعليمية وإجراءات الحوافز ومستوى الرضا الوظيفي⁽¹⁾، بينما قام آخرون بتقسيم أهداف تقييم الأداء الوظيفي إلى أهداف خاصة بالمنظمة وأخرى خاصة بالأفراد ويرون أن المنظمات تهدف من وراء تبني نظام لتقييم الأداء الوظيفي إلى توفير معلومات عما يجري فعلياً لتسهيل التخطيط والتأثير المباشر على سلوك الأفراد، وفي أغراض التطوير للتغلب على نواحي الضعف في أداء الموظفين وتحديد الاحتياجات التدريبية، وتحفيز العاملين، كما يستطيع الموظف من خلال عملية تقييم الأداء الوظيفي الحصول على تغذية مرتدة عن أدائه وكيف تنظر المنظمة إلى مساهماته وبالتالي يتمكن من معرفة نفسه بصورة واضحة⁽²⁾.

ومما تقدم يتبين أن هناك مجالات متعددة لاستخدام نظام تقييم الأداء الوظيفي يمكن تصنيفها على النحو التالي:

أولاً - الاستخدامات الإدارية لبيانات تقييم الأداء:

تستخدم نتائج تقييم الأداء الوظيفي ويستفاد منها في عديد من المجالات الإدارية المختلفة حيث أن هناك عديد من القرارات الإدارية التي تستند إلى معلومات عن أداء الموظف في فترات سابقة لهذه القرارات فيتم على ضوء نتائج تقييم الأداء الوظيفي لكل موظف اتخاذ قرار إداري، كالقرارات الصادرة في التثبيت بالخدمة بعد مرور فترة الاختبار، حيث أنه من الضروري تقييم أداء الموظف الجديد أثناء فترة الاختبار، وذلك للتأكد من صلاحيته بصفة نهائية فضلاً عن كفايته في القيام بما عهد إليه من أعمال⁽³⁾، وكذلك القرارات المتعلقة بالترقية حيث أن نتائج تقييم الأداء تعتبر وسيلة فعالة في الكشف عن العاملين الذين يستطيعون شغل وظائف ذات مسؤوليات أعلى وأعباء أكبر، مما يساعد جهة الإدارة على اختيار

(1) فرانك ج. لاندي وجيمس ل. فار: قياس أداء العمل، الأساليب والنظرية والتطبيقات، ترجمة الدكتور ربحي محمد الحسن، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1987، ص14.

(2) Lawter, I.et.AL: Designing Performance Appraisal Systems, Jossey- Bass Inc. Publisher, San Francisco CA, 1989,P.5.

(3)الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص175.

من يصلح للترقية إلى وظائف أعلى⁽¹⁾، كما يترتب على نتائج تقييم الأداء الوظيفي أنها تعتبر أساساً لإجراء حركات النقل لشغل الوظائف المختلفة وكذا منح العلاوات العادية والتشجيعية واستبقاء الموظف في الخدمة أو إعفائه منها وكذلك الكشف عن تحديد العاملين الذين هم بحاجة للتدريب⁽²⁾.

ثانياً - استخدام بيانات تقييم الأداء لغرض التوجيه والإرشاد:

يعد تقييم الأداء الوظيفي من الوسائل الهامة التي تجعل الموظف يتطور من أدائه، فمن خلال مقابلة التقييم التي تجري مع الموظف يتم اطلاعه على مستوى أدائه وإيضاح المستوى الذي ترغب الإدارة أن يصل إليه هذا الموظف، وذلك من خلال إعلامه بنواحي القوة ونواحي الضعف في أدائه، مما يساعد الموظف على معالجة أسباب الضعف وزيادة جوانب القوة والتطوير في الأداء وخصوصاً إذا أُتيحت له الفرصة لمناقشة وجهة نظر رؤسائه في تقييمهم لمستوى أدائه⁽³⁾، وأيضاً إذا ما تخوَّجيهه وإرشاده من قبل رئيسه إذ إن الرئيس المباشر ملزم بتوجيه معاونيه ومرؤوسيه وإرشادهم بصورة تكفل لهم القيام بواجبات واختصاصات ووظائفهم وتأديتها بأكمل وجه.

ثالثاً - استخدام بيانات تقييم الأداء للأغراض التحفيزية:

تستخدم بيانات تقييم الأداء الوظيفي ويستفاد منها في بث روح المنافسة بين الموظفين لزيادة الإنتاجية وتحسين السلوكيات والعلاقات وبث روح الإبداع والتطوير، وذلك من خلال انتهاج سياسة فعالة لنظم الحوافز الايجابية والسلبية⁽⁴⁾، فعندما تقوم الإدارة بربط نتائج الأداء الوظيفي ببعض المكافآت المادية والمعنوية تجعل تقييم الأداء الوظيفي عملية ذات أهمية بالغة لدى الموظفين، فيلاحظون أن المكافآت التي يحصلون عليها ترتبط مباشرة بالجهد الذي يبذلونه مما يؤدي إلى رفع درجة التركيز لديهم على أهداف الإدارة والتزامهم بتحقيق هذه الأهداف⁽⁵⁾، وهذا يؤدي بدوره إلى النهوض بمستوى الخدمة العامة نحو الأفضل، ولسلامة الربط بين نتائج تقييم الأداء ومنح بعض المكافآت يجب أن تكون تلك النتائج مبنية على أسس موضوعية ودقيقة حتى لا تمنح إلا لمن يستحقها فعلاً وتكون حافزاً حقيقياً للموظفين.

(1) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 185.

(2) حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1966، ص 564.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 22.

(4) الدكتور أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية منظور القرن الحادي والعشرين، الطبعة الثانية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 2000، ص 332.

(5) باري كشواي: إدارة الموارد البشرية، الطبعة العربية الثانية، دار الفاروق، القاهرة، 2006، ص 108.

رابعاً - الاستخدام المعلوماتي لبيانات تقييم الأداء:

تستخدم بيانات تقييم الأداء الوظيفي ويستفاد منها في تكوين قاعدة معلومات عن كل موظف يمكن الرجوع إليها عند الحاجة وذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن تقارير تقييم الأداء الوظيفي تعتبر بمثابة "بنك معلومات" يمكن الإدارة من الاستفادة منه في الشؤون الوظيفية المختلفة⁽¹⁾، واعتبرها البعض الآخر بمثابة "منجم ذهب" يزود الإدارة بالمعلومات القيمة التي تقيّد في رسم السياسة الوظيفية بالمنظمة⁽²⁾، إذ إن المعلومات والبيانات التي توفرها تقارير تقييم الأداء الوظيفي تساعد الإدارة العليا في عملية التخطيط بعيد المدى ورسم السياسات المستقبلية فيما يتعلق بالموارد البشرية، وأيضاً في حالة الرغبة في إيجاد القيادات العليا أو الوسطى، فإنه يتم الرجوع إلى هذه المعلومات لاختيار الموظفين ذوي الكفاءات الأعلى لشغل المناصب القيادية في المنظمات الإدارية⁽³⁾.

خامساً - استخدام بيانات تقييم الأداء لأغراض البحث:

تركز استخدامات بيانات الأداء لأغراض البحث على الجوانب الإحصائية أكثر من الجوانب الشخصية وتتضمن في الغالب كميات كبيرة من البيانات يمكن استخدامها بغرض إجراء المزيد من الدراسات والبحوث التطويرية للمنظمة والتي تهدف إلى رسم الخطط المستقبلية للموارد البشرية لهذه المنظمة⁽⁴⁾، كما يمكن الاستفادة من هذه البيانات لإجراء البحوث العلمية في بعض الشؤون الوظيفية كالتحقق من صحة إجراءات اختيار الموظفين، وبالتالي تقييم سياسة التعيين وكذلك سياسات المراتب والحوافز ورسم تقييم سياسة التدريب والتطوير وتقييم نظم الترقيّة وانعكاساتها على مستوى أداء الموظفين⁽⁵⁾.

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 22.

(2) الدكتور حمدي أمين عبد الهادي: إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص 176، نقلاً عن دوهو ومركوبوس: تقرير الأداء الوظيفي والإشرافي.

(3) Gordon.R.: Human Resources Management، Apractical Approach، Boston، Allyn Bacon، Inc.، 1996، P.223.

(4) فرانك. ج. لاندي وجيمس ل. فار: قياس أداء العمل، مرجع سابق، ص 291.

(5) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 23، وأيضاً الدكتور أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 334.

سادساً - فوائد أخرى لنظام تقييم الأداء الوظيفي:

إن هناك فوائد أخرى يمكن للإدارة الحصول عليها من وراء التطبيق السليم والموضوعي لنظام تقييم الأداء ومن نك رفع الروح المعنوية لدى الموظفين وتحسين علاقات العمل وإشعار الموظف بمسئوليته تجاه نفسه وتجاه العمل وكذلك يكفل نظام تقييم الأداء الوظيفي استمرارية الرقابة والإشراف⁽¹⁾، وهو بذلك يعتبر حلقة من حلقات الرقابة كوظيفة إدارية بالتنظيم⁽²⁾، ويتحقق ذلك في أن نظام تقييم الأداء يتيح للرئيس المباشر بأن يكون على اطلاع مستمر على أوضاع موظفيه وأدائهم ليتمكن في نهاية الأمر من وضع تقرير تقييم أداء عن كل منهم، ويقول الدكتور سليمان الطماوي في ذلك: "أن فقهاء الإدارة العامة يردون فائدة التقارير في أنها:

أ- تسمح للرئيس الأعلى بأن يحيط بسير العمل في الإدارة وأن يدرك كيفية أداء الموظفين على اختلاف درجاتهم لمهام منصبهم.

ب- وتسمح التقارير كذلك للرؤساء المباشرين الذين يتولون وضع التقارير الأولى للموظفين بتفهم نقاط القوة والضعف في موظفيهم مما يساعدهم على تكييف وسائلهم في الرقابة حسب الأحوال"⁽³⁾، هذه هي مجمل الأهداف والاستخدامات المتوقعة من تطبيق نظام تقييم الأداء الوظيفي بصفة عامة وتختلف هذه الأهداف من دولة لأخرى فالدولة تحدد أهداف النظام وذلك وفقاً لأوضاعها الوظيفية واتجاهات السياسة العامة لديها، **ففي المملكة العربية السعودية** قد ورد في مرشد تقويم الكفاية، "إن عملية تقييم أداء الموظفين تستهدف تحقيق الجوانب التالية:

1- تعتبر التقارير وسيلة هامة من وسائل الإصلاح الوظيفي، إذ تمكن المسؤولين من التعرف على الموظفين الذين يحتاجون لمزيد من التدريب أو الإصلاح.

2- اختيار الكفاءات البشرية المناسبة والمقتدرة لملء الوظائف الأعلى.

3- تحقيق العدالة بين الموظفين على أساس انتهاج الأسلوب العلمي للتقويم بعيداً عن العمومية أو العفوية.

4- تشجيع ودفع الموظفين لمزيد من البذل والعطاء عن طريق مكافأة المجددين"⁽⁴⁾.

(1) الدكتور عمر وصفي عقيقي: تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي: مرجع سابق، ص8.

(2) الدكتور محمد عبد الفتاح العشاوي: قياس وتقييم أداء مراكز المعلومات، مدخل تحليلي، ورقة بحثية قدمت أمام ندوة قياس الأداء المؤسسي والفردية والإنتاجية في مراكز المعلومات، 27-31 أغسطس 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، لإسكندرية، ص3.

(3) الدكتور سليمان محمد الطماوي: الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1981، ص301.

(4) انظر: المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية: مرشد تقويم الكفاية الملحق بلائحة تقارير الكفاية رقم (401/7) وتاريخ 1401/3/6هـ، ص4.

وفي فلسطين قد ورد في نظام تقييم الأداء بأن النظام يهدف إلى تحقيق عدة أهداف نوجزها فيما يلي:

- 1- الشعور بالإنصاف والقبول لدى الموظفين.
- 2- تحقيق الاتصال والتواصل بين المشرف والموظف.
- 3- تقديم التوجيه المستمر والتغذية الراجعة من قبل المشرف، وذلك قبل التقييم السنوي.
- 4- تحقيق الانسجام والانتظام في مؤسسات الدولة.
- 5- تحسين الإنتاج وتعزيز النوعية واستمرارية التحسن وتطوير الموظف.
- 6- تدريب المشرفين على الأسلوب الصحيح لقياس الأداء وتقييمه.
- 7- توفير سجلات دائمة عن أداء الموظفين في الدولة⁽²⁾.

وحتى يحقق نظام تقييم الأداء الوظيفي الأهداف المحددة له، يجب التركيز على جوانب الدقة والموضوعية والعدالة والفاعلية في تطبيق هذا النظام، باعتبارها من المرتكزات الأساسية لنجاح عملية تقييم الأداء، ولضمان تحقيق هذه الأهداف لا بد من وجود تنظيم إداري جيد يسعى إلى الوصول بنظام تقييم الأداء إلى المستوى المطلوب، وله في ذلك طرق وأساليب مختلفة تختلف وتتعدد باختلاف سياسة إدارة الأفراد في المنظمات الإدارية، فالأسلوب أو الطريقة التي قد تنجح في منظمة ما، قد لا تكون كذلك في منظمة أخرى، ولكن ما هي الطرق والأساليب التي تتبع لتحقيق الأهداف التي يسعى نظام تقييم الأداء الوظيفي إلى الوصول إليها؟ هذا هو موضوع الدراسة في المبحث التالي.

المبحث الثاني

أساليب تقييم الأداء الوظيفي

تتفاوت طرق وأساليب تقييم الأداء الوظيفي من حيث سهولة القيام بها وفي تكلفتها وقدرتها للحكم على مدى درجة الكفاءة لدى الموظفين في العمل، وتتفاوت أيضاً هذه الطرق بين تلك التي تركز على الناتج النهائي للعمل الذي يقوم به الموظف، وتلك التي تركز على السلوك ومدى كونه إيجابياً لتحقيق الهدف وأخرى تركز على الخصائص الشخصية التي يتميز بها الموظف، ولا شك أن الطريقة الموضوعية هي التي يمكن من خلالها معرفة مدى مساهمة الموظف في العمل، إلا أنه ليس من السهل دائماً تقييم أداء مختلف الموظفين بشكل مباشر، وذلك لأن معظم الأعمال الإدارية إنما يتمثل في خدمات أو أعمال إشرافية أو ذهنية مما يصعب معه قياسها بمقياس كمي، فعلى سبيل المثال كيف يمكن قياس إنتاج ضابط مسئول عن قسم التحقيق الجنائي في الشرطة؟ وهناك أمثلة عديدة تبين صعوبة وضع مقاييس أداء

(2) انظر: دولة فلسطين، ديوان الموظفين العام: نظام تقييم الأداء، 2003، ص5.

المساهمة المباشرة للموظف في تحقيق الهدف النهائي⁽¹⁾، إن مثل تلك الصعوبات تحتم وجود طرق أخرى لتقييم الأداء وتتناسب مع مختلف الأعمال التي يقوم بها الموظفون، ولذلك اتجهت غالبية أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة للأخذ بطريقة لتقييم الأداء الوظيفي تمتاز بالبساطة والوضوح والتحديد وسهولة التطبيق وقلّة النفقات، بالإضافة إلى إمكانية تطبيقها لتقويم أداء كل الموظفين على اختلاف أعمالهم وتنوع تخصصاتهم وتباين مستوياتهم الوظيفية⁽²⁾، وهذه الطريقة يطلق عليها نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية كما سيأتي توضيحه بالتفصيل من خلال هذه الدراسة بإذن الله تعالى.

وتفريعاً على ما سبق سوف يتم تناول هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول - تعدد طرق تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثاني - تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الأول

تعدد طرق تقييم الأداء الوظيفي

توجد طرق متعددة لتقييم الأداء الوظيفي، منها ما هو بسيط ومنها ما هو معقد ومنها ما يمكن استخدامه لغرض واحد ومنها ما هو متعدد الأغراض، ونظراً لتعدد هذه الطرق وكثرتها قد قام بعض الباحثين بتصنيفها وفقاً لحداتها أو قدمها، وقاموا بتقسيمها إلى قسمين، القسم الأول يشمل الطرق التقليدية، والقسم الثاني يشمل الطرق الحديثة⁽³⁾، والبعض الآخر أدرج طرق تقييم الأداء الوظيفي في اتجاهين رئيسيين: الاتجاه الأول اتجاه موضوعي يعتمد أساساً على القياس الفعلي لأداء الموظف ومدى كفاءة هذا الأداء في الوفاء بالمتطلبات الجوهرية للوظيفة المنوط بها، وأما الاتجاه الثاني فهو اتجاه تقديري يعتمد أساساً على النظرة الشخصية للرئيس في أداء الموظف وتقدير كفاءة هذا الأداء⁽⁴⁾، وآخرون قاموا بتصنيفها وفقاً لطرق مقارنة وأخرى غير مقارنة، أما الطرق المقارنة فهي التي تعتمد على مقارنة أداء العاملين كل منهم بالآخر، والطرق غير المقارنة فهي التي تعتمد على أمثلة وأنماط معينة من

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 31.

(2) المرجع السابق، ص 45.

(3) الدكتور علي محمد عبد الوهاب: تقييم الأداء، دراسة تحليلية، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1974، ص 9، وأيضاً الدكتور توفيق محمد عبد المحسن: تقييم الأداء، مداخل جديدة لعالم جديد، دار الفكر العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 59.

(4) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 173، وأيضاً الدكتور مهدي حسن زويلف: إدارة الأفراد، مكتبة المجتمع العربي، عمان، 2003، ص 197.

السلوك الوظيفي والتي تأخذ شكل معايير محددة ويقرر الرئيس المباشر ما إذا كان أداء الموظف مساوياً للأداء المعياري المحدد أم لا⁽¹⁾.

وسوف يوجز الباحث فيما يلي أهم الطرق التي يمكن استخدامها في تقييم الأداء الوظيفي و
مزايا وعيوب كل طريقة:

أولاً - طريقة التقرير المكتوب:

يطلق على هذه الطريقة أيضاً اسم التقارير الحرة أو طريقة المقال ولا تتطلب استخدام أجندة أو قوائم محددة وإنما يسجل الرئيس المباشر (المُقيم) ملاحظاته المختلفة عن أداء مرؤوسيه من خلال تقرير مكتوب يذكر فيه حكمه وتعليقاته على هذا الأداء، وتعتمد هذه الطريقة على مهارة ومجهود كاتب التقرير أكثر منها على حقيقة الأداء الفعلي للموظف ولكي تؤدي هذه الطريقة أغراضها يجب على الرئيس أن يخصص وقتاً وجهداً لها، وتتميز هذه الطريقة بأنها تفصح المجال للرئيس أولم يُقيم بكتابة حكمه بما يراه مناسباً عن أداء مرؤوسيه ولكنه يعاب عليها أنها تعتمد على الانطباع الشخصي للرؤساء ولذلك قد لا يستطيعون أن يعبروا عن حكمهم عن أداء مرؤوسيهم بطريقة واضحة تنقل معناه الحقيقي مما يبعضهم عن تحقيق العدالة الموضوعية، كما يعاب عليها أنها تستغرق وقت طويلاً في كتابة التقرير ولا سيما في ظل وجود عدد كبير من المرؤوسين⁽²⁾.

ثانياً - طريقة الأحداث الحرجة:

يطلق عليها أيضاً طريقة الوقائع الحرجة أو الشائعة ووفق هذه الطريقة يقوم المشرف المقيم بملاحظة أداء الموظف الخاضع للتقييم ويطلب من المشرف الاحتفاظ بسجل خاص يتم فيه تحديد تسجيل الأحداث الهامة في سلوك الموظف في العمل سواء السلوك المرضي وغير المرضي وفي نهاية فترة التقييم المحددة يناقش المشرف مع الموظف الأحداث التي سجلها وتأثيرها على العمل سواء بالسلب أو بالإيجاب.

ومن مزايا هذه الطريقة إنها تركز على حقائق محددة الأمر الذي يجعل المناقشة موضوعية ولا تستند إلى تصورات أو تعميمات محددة في ذهن المشرف، وبالتالي تقلل من تحيز المشرف في التقييم وتتميز أيضاً بأنها تقوم على أساس الملاحظة الفعلية لأداء الموظف⁽³⁾، إلا أنه من جهة أخرى يعاب

(1) أحمد أبو السعود محمد: الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، مرجع سابق، ص 58.

(2) الدكتور علي محمد عبد الوهاب: إدارة الأفراد، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1999، ص 170.

(3) الدكتور توفيق محمد عبد المحسن: تقييم الأداء، مرجع سابق، ص 66.

عليها أنها تأخذ كثيراً من وقت المشرف وتضطره لمراقبة مرؤوسيه عن قرب، ليسجل ملاحظاته، مما يقيد من حرية تصرفهم اعتقاداً منهم بأن جميع حركاتهم تسجل عليهم⁽¹⁾، كما يعاب عليها أن المشرف يقتصر على تسجيل تلك السلوكيات الهامة المرضية أو غير المرضية وهذه تعتبر وقائع محددة وقد لا تعبر تعبيراً حقيقياً وسليماً عن الأداء الخاص بالفرد عن كل الفترة التي يعد عنها التقييم وهو الهدف الأساسي من العملية كلها⁽²⁾.

ثالثاً - طريقة قوائم المراجعة:

تستند هذه القوائم إلى عدد من العبارات الوصفية لسلوك الموظف وتتطلب من المشرف، تحديد مدى انطباق هذه العبارات على سلوك الموظف وتتطلب من المشرف تحديد مدى انطباق هذه العبارات على سلوك الموظف المراد تقييم أدائه⁽³⁾، وله في ذلك أسلوبان، إما أسلوب قائمة المراجعة بالأوزان أو بأسلوب قائمة مراجعة الاختيار الإجباري.

1- قائمة المراجعة بالأوزان:

تتيح هذه الطريقة للموظفين لاختيار عدد من العبارات الدقيقة والتي تعبر بموضوعية عن أوجه سلوك العمل، وبشكل متدرج، بدءاً بالسلوك المرغوب فيه، وانتهاءً بالسلوك غير المرغوب فيه، وعلى ضوء ذلك يقوم الخبراء المختصون بالتقييم بانتقاء العبارات المناسبة والدقيقة التي يتم على أساسها تقييم الأداء ثم يعاد ترتيب هذه العبارات في طوائف متدرجة أيضاً، مع تحديد أوزان قيمة للعبارات وفقاً لأهميتها بالنسبة للعمل وعند تقييم أداء الموظف يقوم المشرف المقيم بتحديد العبارات التي يعتقد أنها أكثر وصفاً لسلوكه، وذلك دون أن يعرف الوزن الرقمي لهذه العبارات ثم تقوم إدارة شؤون الموظفين بتقييم أداء الموظف وفقاً لحساب متوسط أوزان العبارات، الوصفية التي حددها المشرف للمقيم. ولهذه الطريقة وسائل وأساليب مختلفة، وعلى الرغم من أن هذه الطريقة تمتاز بالبساطة والسهولة والوضوح والتحديد، ونقل من احتمال تحيز المشرف إلا أنها تحتاج إلى وقت طويل للإعداد والمراجعة إضافة أنها لا تقضي نهائياً على تحيز المشرف، على الرغم من عدم معرفة الأخير للأوزان الرقمية للعبارات، فإنه قد يمنح

(1) الدكتور عادل رمضان الزيايدي: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 442.

(2) الدكتور مصطفى مصطفى كامل: إدارة الأفراد والموارد البشرية، كلية التجارة، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر، ص 291.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 34.

الموظف تقديراً ضعيفاً إذا ما أشر على بند "قليل الإنتاج" وأنه سيعطيه تقديراً عالياً إذا ما أشر على بند "غزير الإنتاج"⁽¹⁾.

2- قائمة مراجعة الاختيار الإجباري:

تستند هذه الطريقة على أن يقوم خبراء مختصون بالتقييم بوضع مجموعة من العبارات التي تصف كيفية أداء الموظف للمهام والواجبات المطلوبة منه لأداء الوظيفة، وهناك أشكال متعددة لهذه الطريقة فبعضها يستخدم عبارتين، والبعض الآخر يستخدم أكثر من ذلك في كل مجموعة، وهذه العبارات أيضاً تختلف في وصف حالة الموظف من طريقة لأخرى، فيما أن يكون كلها أو بعضها لصالح الموظف وإما أن يكون كلها أو بعضها ضد الموظف، وكذلك قد يختلف دور المشرف في تحديد العبارات من طريقة إلى أخرى، فبعضها يتطلب بأن يقوم المشرف بتحديد العبارات الأكثر وصفاً وكذلك العبارات الأقل وصفاً، للسلوك الذي يؤدي به الموظف عمله ومسئوليته المطلوبة منه لأداء وظيفته⁽²⁾.

ويوضح المثال التالي لمجموعتين من العبارات أحدهما تحتوي على عبارتين لصالح الموظف والأخرى تحتوي على عبارتين ضد الموظف،

الوصف	الدرجة
(أ) لديه سيطرة وتمكن كامل لكل مراحل أداء وظيفته	-
(ب) يظهر قدرة فائقة في التعبير عن نفسه	-
(ج) يتطلب إشراف محكم ودقيق	-
(د) مهمل ويرتكب أخطاء متكررة في العمل	-

فيقوم المشرف المقيم "مثلاً بمنح الدرجة رقم (1) لأكثر العبارات وصفاً لسلوك الموظف ويمنح الدرجة رقم (4) لأقل العبارات وصفاً لسلوكه، وفي العادة تعطى أوزان رقمية للعبارات ولا يسمح للمشرفين بالاطلاع عليها، وذلك لإضفاء الموضوعية على عملية التقييم، ولعل ذلك أحد مزايا هذه الطريقة لأنها تحاول أن تتخلص من تحيز المشرف من خلال إجباره على ترتيب العبارات، ولكن يعاب عليها أن

(1) فاروق عبد البر السيد إبراهيم: تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 46-48، وأيضاً الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 35.

(2) المرجع السابق، ص 36.

استخدامها أظهر آثاراً سلبية تعود على المشرف بالضيق وذلك لشعوره بعدم الثقة فيه، بالإضافة إلى ذلك فإنه من الصعب توصيل نتائج التقييم، وفقاً لهذه الطريقة إلى الموظفين الذين يتم تقييم أدائهم⁽¹⁾.

رابعاً - طريقة الترتيب العام:

ترتكز هذه الطريقة على إجراء مقارنة بين الموظفين، حيث يقوم المشرف بترتيب مرؤوسيه ترتيباً تنازلياً يتدرج من الأحسن إلى الأسوأ طبقاً للمستوى العام لأدائهم، وقيمة هذا المستوى أو مساهمته في بلوغ أهداف القسم أو المنظمة، وقد يبدأ المشرف أولاً باختيار أحسن مرؤوسيه جميعاً وأسوأهم في القسم كله، ثم يختار الأحسن والأسوأ من الباقين كهذا، حتى يرتب أعضاء المجموعة كلها، ويتم هذا الترتيب في العادة بناء على النظرة الشمولية لأداء كل موظف وسلوكه، وتتميز هذه الطريقة بالبساطة وسهولة الاستعمال كما أنها تتفق مع طبيعة عمل المشرف، إلا أنه يعاب عليها أنها تفنقر إلى الموضوعية ولا تعطي صورة دقيقة أو محددة عن مستوى أداء الموظف، ولا تظهر نواحي القوة والضعف في أدائه فهي لا تعنى بخصائص أو عوامل محددة في أداء الموظف، وإنما تقيمه بشكل كلي، كما أن الأخطاء الإنسانية من تميز وتفضيل شخصي وتأثر بمركز الوظيفة كثيراً ما تحدث في هذه الطريقة، بالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الطريقة لا تسمح بمقارنة الموظفين في الأقسام المختلفة⁽²⁾.

خامساً - طريقة المقارنات الزوجية:

تتشابه هذه الطريقة بطريقة الترتيب العام، إلا أنها تتميز عنها، بأنها تمكن من المقارنة بين كل اثنين من العاملين، ولذلك تسمى أحياناً طريقة مقارنة العاملين، والهدف من إتباع هذه الطريقة، هو تقليل الأخطاء الناجمة عن طريقة الترتيب العام التي تقارن بين كل الموظفين بصورة كلية⁽³⁾، ويقوم المشرف في هذه الطريقة بتقييم الموظفين بمقارنة أداء كل واحد منهم بالآخرين، مقارنة زوجية ويكون عدد المرات التي اختير منها الموظف هو الرقم الذي تحدد على أساسه الرتبة التي يمثلها بين الموظفين محل التقييم، ومن مزايا هذه الطريقة أنها تقلل إلى حد معقول من أخطاء التساهل والتشدد والميل نحو الوسط عند التقييم، إلا أن هناك مشكلات رئيسية تواجه هذا الأسلوب وذلك في أنه يتطلب وقتاً وجهداً كبيرين خاصة إذا كانت هناك أعداد كبيرة من الموظفين المطلوب تقييمهم، كما أن هذه الطريقة لا تصلح

(1) الدكتورة راوية محمد حسن: إدارة الموارد البشرية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999، ص 231.

(2) الدكتور علي محمد عبد الوهاب: إدارة الأفراد، مرجع سابق، ص 164.

(3) الدكتور مصطفى مصطفى كامل: إدارة الأفراد والموارد البشرية، مرجع سابق، ص 293.

لأغراض التدريب أو الترفيع والنقل لأنها لا تحدد نواقص الموظفين ويكاد يكون الغرض منها هو اختيار مدى نجاح المنظمة في عملية الاختيار والتعيين⁽¹⁾.

سادساً - طريقة التوزيع الإجباري:

تتطلب هذه الطريقة كتابة أسماء الموظفين المراد تقييم أدائهم على بطاقات صغيرة (كل اسم على بطاقة) ثم يطلب من المشرف^(المُقيم) أن يوزع هذه البطاقات على مجموعات وذلك بعد مقارنة أداء بعضهم ببعض على النحو التالي:

المجموعة الأولى	ضعيف
المجموعة الثانية	أقل من متوسط
المجموعة الثالثة	متوسط
المجموعة الرابعة	جيد
المجموعة الخامسة	ممتاز

وتتم عملية توزيع المجموعات حسب نسب محددة لكل مجموعة كما يلي:

المجموعة الأولى	10% من الموظفين
المجموعة الثانية	20% من الموظفين
المجموعة الثالثة	40% من الموظفين
المجموعة الرابعة	20% من الموظفين
المجموعة الخامسة	10% من الموظفين

ويتضح من ذلك أن هذه الطريقة تقوم على فكرة منحى التوزيع الطبيعي للظواهر حيث تتركز تقديرات الأداء حول الوسط، وتترج ارتفاعاً وانخفاضاً في الاتجاهين طبقاً لطرفي المنحنى، ووفقاً لهذا الأسلوب فإن هناك نسبة قليلة من الموظفين يحققون أداء ممتاز أو قلة قليلة يحققون أداءً ضعيفاً بينما

(1) الدكتور مهدي حسن زويلف: إدارة الأفراد، مرجع سابق، ص 201-202.

الغالبية العظمى من الموظفون يكون أدائهم متوسطاً ، وتتميز هذه الطريقة بأنها سهلة الاستخدام بحيث تتم عملية التقييم بموجبها بسرعة ولا يبذل المقيم جهداً ووقتاً في التقييم، ولكن يؤخذ عليها بأنها لا تفيد في حالة وجود عدد قليل من الموظفين المراد تقييم أدائهم وتكون كفاءتهم جيدة⁽¹⁾، وهي بذلك قد لا تعبر عن الواقع بحيث يكون هناك موظفين يحصلون على درجة تقدير متوسطة وهم في الحقيقة من ذوي الكفاءة الجيدة ويقول الدكتور محمد الشحات "إن الرئيس في هذه الطريقة لا يحدد مراتب تقدير العاملين حسب كفاءة أدائهم، بل يقدر هذه الكفاءة حسب النسب المفترضة لكل مرتبة، الأمر الذي لا يعبر عن تقدير حقيقي للكفاءة، بل تكون به هذه الطريقة كالتالي نقضت غزلها من بعد قوة أنكاثا"⁽²⁾.

سابعاً - طريقة الإدارة بالأهداف:

الأساس التي تقوم عليه هذه الطريقة هو أن العبرة بالنتائج أي أن المشرف المقيم لا ينظر إلى سلوك أو صفات مرؤوسيه بل يتحقق فقط بما استطاعوا أن يحققوه من نتائج ولهذا الطريقة عدة خطوات هي كالتالي:

- 1- يتم تحديد الأهداف المراد تحقيقها، وذلك من خلال اجتماع المشرف مع كل مرؤوس لوضع هذه الأهداف والاتفاق عليها وعلى كيفية تحقيقها.
- 2- تتم عملية المتابعة من قبل المشرف أثناء التنفيذ، وذلك للتعرف على ما إذا كان هناك تأخير خلج عن سيطرة المرؤوس مثلاً وعلى المشرف مساعدة وتوجيه مرؤوسيه في تحقيق الأهداف المطلوبة منه.
- 3- عند إجراء تقييم الأداء يتم مقارنة النتائج الفعلية بتلك التي تم وضعها عند بداية المدة وتحديد الانحراف عن التنفيذ إيجابياً وسلباً⁽³⁾.

من مزايا هذه الطريقة بأنها تشجع الأفراد في تحديد الأهداف مما يزيد من دافعيتهم نحو العمل، وتعتبر كذلك من الطرق الموضوعية المعتمدة على الأداء الفعلي والمحدد بشكل كمي كما توضح للأفراد على ما هو مطلوب منهم مسبقاً وما هي إمكانياتهم، وتسهل هذه الطريقة عملية التخطيط والتنسيق في الأهداف لعموم المنظمة، إلا أنه يعاب على هذه الطريقة بأنها تؤكد على النتائج، مما يؤدي إلى إهمال كيفية تحقيق هذه النتائج، كما أنه من الصعب مقارنة مستوى أداء الأفراد نظراً إلى أن كل فرد مقيم وفقاً

(1) الدكتور عمر وصفي عقيلي: إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2005، ص 417-418.

(2) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق وتقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 194.

(3) الدكتور أحمد ماهر: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 301-302.

لمدى تحقيق للأهداف المحددة بالإضافة إلى صعوبة تطبيقها في الواقع العملي لأنها تتطلب مهارات إدارية عالية لتحديد الأهداف، كما تتطلب مهارة في صياغة الأهداف بشكل واضح وتزداد صعوبتها عندما تكون النشاطات والفعاليات متداخلة في بعضها البعض⁽¹⁾.

ثامناً - مقابلة تقييم الأداء :

تقوم بعض المنظمات الإدارية بإجراء مقابلة تقييم الأداء مع المرؤوسين حيث يقوم الرئيس المقيم مناقشة كل نواحي الضعف والقوة في أدائهم، ويجب على الرئيس أن يركز في المقابلة على النتائج والأداء وليس لتوجيه النقد لشخصية المرؤوس فالمقابلة عبارة عن لقاء يجري بين الرئيس المقيم والمرؤوس يتم من خلالها شرح نتائج التقييم له وأسبابها ووضع الخطة لتطوير وتحسين هذا الأداء مستقبلاً⁽²⁾، ووفقاً لذلك يتمكن الرؤساء المشرفين المباشرين من خلال المقابلة من الاطلاع على حالة الموظف بشكل دقيق، واكتشاف أسباب الضعف في الأداء وعلاجها وكذلك التعرف على النواحي الإيجابية ومحاولة دعمها وتنميتها، وكذلك يتمكن المرؤوسين من خلال مقابلة تقييم الأداء من الاطلاع على نتائج أدائهم من ضعف أو قوة وكذلك التعرف على آراء رؤسائهم وأحكامهم بشأن تلك النتائج.

ولكي تحقق المقابلة الأهداف المرجوة منها هناك مجموعة من القواعد التي يجب أن يتبعها الرئيس المقيم عند إدارته لمقابلة تقييم الأداء وأهم هذه القواعد هي:

- 1- الصراحة في تقديم المعلومات عن المرؤوس وعدم إخفائها عنه.
- 2- تقديم أكبر قدر من المعلومات إلى المرؤوس كوسيلة لكي يعلم مدى تقدمه في الانجاز.
- 3- إقناع المرؤوس بالنتيجة وذلك من خلال الأدلة الخاصة بالعمل والحسم في إدارة المقابلة.
- 4- يتم عرض الجوانب الحسنة أولاً ومن ثم عرض لجوانب الأداء الضعيفة والتي تحتاج إلى تطوير.
- 5- إعطاء الفرصة للمرؤوس لكي يعبر عن رأيه وعلى الرئيس أن يستمع له.

(1) علي محمد ربيعة : إدارة الموارد البشرية، تخصص نظم المعلومات الإدارية، الطبعة الأولى، دار صفاء، عمان، 2003، ص96-97.

(2) الدكتور صلاح الدين محمد عبد الباقي: إدارة الموارد البشرية مدخل تطبيقي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص391.

6- يتم التركيز على تصحيح الأخطاء وأوجه الضعف وذلك بتبادل وجهة النظر فيما يجب أن يحدث مستقبلاً⁽¹⁾.

وعلى ذلك وإذا ما تم مراعاة هذه القواعد عند تنفيذ مقابلة تقييم الأداء فإنها سوف تحقق الفوائد التالية:

- 1- تعطي المرؤوس فكرة واضحة عن طريقة أدائه ومناقشة سبل تحسينها.
- 2- تسمح للرئيس توضيح مستوى الأداء المطلوب وشرح أهداف العمل.
- 3- لا تجعل الموظف يتقبل حكلمه قيم دون اقتناع.
- 4- إن إعلان نتائج تقييم الأداء للمرؤوسين ومناقشتها معهم يزيد من ثقتهم في نظام تقييم الأداء.
- 5- وسيلة لإزالة أوجه الخلاف التي قد تنشأ بين الرؤساء ومرؤوسيهم أثناء العمل.
- 6- توفر العدالة والموضوعية لأن النتائج ستكون محل مناقشة بين الرئيس المقيم ومرؤوسيه⁽²⁾.

ويمكن القول أن مقابلة تقييم الأداء تعتبر من الوسائل الفعالة التي تهدف إلى تطوير الأداء الوظيفي من خلال كونها تسمح للمرؤوسين بأن يعبروا عن رأيهم وأهدافهم، وكذلك بنتيجة تقييم أدائهم ومناقشة هذه النتيجة معهم، كل ذلك يجعلهم أكثر إنتاجية والتزاماً بتحقيق الأهداف، ويقول الدكتور أحمد ماهر "لقد أصبح من الثابت علمياً أن مقابلة تقييم الأداء ذات تأثير كبير على الأداء المقبل للمرؤوسين وعلى تحفيزهم في العمل..."⁽³⁾، وعليه يجب أن تكون مقابلة تقييم الأداء خطوة من خطوات أو إجراء من إجراءات عملية تقييم الأداء الوظيفي، نظراً للفوائد الهامة التي تحققها - كما سبق توضيحه - وذلك أياً كانت الطريقة المتبعة في تقييم هذا الأداء.

يتضح من الطرق المستخدمة في تقييم الأداء الوظيفي أن لكل طريقة منها مزايا تدفع إلى الأخذ بها، وأن لكل منها عيوب تحول دون ذلك، ومن ثم فقد أخذت معظم أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة بنظام تقارير الأداء الوظيفي على اعتبار أنها أكثر الطرق واقعية وأقلها تكلفة وأسهلها تطبيقاً وهذا ما يتناوله الباحث في المطلب التالي.

(1) الدكتور أحمد ماهر: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 306-307.

(2) الدكتور عمر وصفي عقيلي: إدارة الموارد البشرية المعاصرة، مرجع سابق، ص 428.

(3) الدكتور أحمد ماهر: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 306.

المطلب الثاني

تقارير تقييم الأداء الوظيفي

احتل نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو "تقارير الكفاية" مكاناً بارزاً في أدبيات ودراسات الإدارة العامة والقانون الإداري وشغل حيزاً كبيراً من فكر العلماء والباحثين، ونال أيضاً كثيراً من اهتمامات الحكومات، وذلك نظراً لأهمية هذا النظام في المساهمة في تنفيذ برامج التنمية الإدارية بكفاءة وفعالية، ولقد مر نظام تقارير تقييم الأداء بعدة مراحل وتطورات هامة منذ ظهوره حتى أصبح من أكثر طرق تقييم الأداء شيوعاً في تطبيقات الخدمة العامة في الدول المختلفة وفي دول القانون المقارن محل الدراسة، وعلى الرغم من تطور نظام وسهولة تطبيقه إلا أن الدراسات التي تناولته أثبتت بأن هناك بعض الصعوبات أو الأخطاء الإنسانية التي قد تصاحب عملية التقييم وبالتالي تؤثر سلباً على موضوعية وعدالة نتائج، هذه التقييم ومع ذلك فقد دلت هذه الدراسات - وللحد من تأثير هذه الصعوبات أو الأخطاء - على أن هناك مجموعة من القواعد والإجراءات التي يجب مراعاتها قبل إجراء عملية التقييم وعليه سوف يتضمن هذا المطلب دراسة النقاط التالية:

أولاً - نشأة نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي وتطوره.

ثانياً - الأخطاء التي قد تصاحب عملية تقييم الأداء الوظيفي.

ثالثاً - القواعد التي يجب مراعاتها قبل إجراء عملية التقييم.

رابعاً - تطور نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن والقانون الفلسطيني.

أولاً - نشأة نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي وتطوره:

بدأت تقارير تقييم الأداء الوظيفي بالاعتماد على المعرفة الشخصية بين الرؤساء والمرؤوسين التي ظهرت من خلال التعامل اليومي بينهم حيث شكل ذلك أساساً لمنح الزيادات والمكافآت، حتى توقيع الجزاءات فلم يكن هناك تقارير مكتوبة بصورة محددة وبضوابط الأداء المطلوبة وعناصره إلا أنه مع تطور الجهاز الإداري للدولة وزيادة عدد الموظفين جعل من الصعوبة إحاطة الرؤساء بجميع أعداد مرؤوسيه من ناحية وتعدد المستويات الإدارية من ناحية أخرى، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تدوين المعلومات عن أداء الموظفين كل على حدة للرجوع لها عند اتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية المختلفة، ومنها تقييم أداء الموظفين وحفظ حقوقهم، ولقد انحصر الاهتمام بتقييم الأداء الوظيفي في بدايات ظهوره في استخدامات محدودة لم تتجاوز الأغراض الرقابية حيث وضع للتأكد من تنفيذ العاملين للأعمال المنوطة بهم، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية في مقدمة الدول التي ظهر بها نظام تقارير الأداء وذلك لأول مرة سنة 1887م، إلا أن النظام لم يستخدم بصفة عامة حتى نهاية القرن التاسع عشر، وقد أوصت

لجنة الخدمة المدنية بالأخذ بهذا النظام وعهد إلى الكونجرس الأمريكي سنة 1912م بوضع نظام لتقارير الأداء وقد أنشئ بلجنة الخدمة المدنية سنة 1913م قسم جديد باسم "ديوان الكفاية" حيث قام بوضع أول نظام موحد لتقارير الكفاية سنة 1922م⁽¹⁾؛ ومن الدول الرائدة في هذا المجال أيضاً إنجلترا والتي طبق فيها أول نظام لتقييم الأداء عام 1922م ثم فرنسا عام 1949م⁽²⁾، أما على صعيد العالم العربي فقد كان لجمهورية مصر العربية فضل سبق في هذا المجال حيث تم الأخذ بنظام تقارير الكفاية في وقت مبكر حيث أخذت به لأول مرة عام 1883م⁽³⁾، هذا وقد حظي نظام تقارير الأداء بعناية المشرع العربي منذ عام 1952م⁽⁴⁾، وقد اتجهت الدول العربية في النصف الثاني من القرن الماضي إلى التطور الجذري لأجهزتها الإدارية وخلق جيل كفاء من الإداريين، ومن الملاحظ أن هذه السنوات قد تميزت باهتمام واضح بالمواضيع ذات الصلة برفع الكفاءة الإنتاجية، ومن ضمنها موضوع تقييم الأداء، هذا الاهتمام المتزايد وجد له انعكاس في المؤتمرات العربية⁽⁵⁾، وعلى وجه الخصوص منذ انعقاد المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية والمنعقد في الكويت عام 1969م عندما خرج المؤتمر بتوصية مفادها "أن يكون قياس كفاية الموظفين عن طريق التقارير الدورية وأن تكون عناصرها موضوعية ومبنية على أسس علمية تبتعد بقدر الإمكان عن النظرة الشخصية"⁽⁶⁾، ولقد أكدت على ذلك أيضاً توصيات المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية والمنعقد في القاهرة عام 1972م والذي أوصى بالأخذ بأسلوب تقارير الكفاءة الدورية في مجال قياس كفاءة الموظفين⁽⁷⁾، وقد كانت الإدارة في الماضي تنظر لتقييم الأداء كأداة رقابية من شأنها أن تصنف الموظفين إلى مجموعات بغرض زيادة الأجور أو الترقية أو النقل أو الجزاءات وكانت تقارير تقييم الأداء تكتب على ورقة بيضاء يدون فيها الرئيس ملاحظاته عن مرؤوسيه بدون معايير يبنى عليها حكمه⁽⁸⁾، ومع تطور الأعمال وزيادة درجة صعوبتها وتعدد العلاقات بين

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص46.

(2) الدكتورة أمة اللطيف شيبان: تقييم الأداء، أهدافه وأثاره وفوائده، مجلة الإداري، المجلد (2)، العدد(1)، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عمان، 1980، ص50.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص49.

(4) الدكتور سليمان محمد سليمان الطماوي: ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد (1)، القاهرة، 1969، ص386.

(5) الدكتورة أمة اللطيف شيبان: تقييم الأداء، مرجع سابق، ص50.

(6) قرارات وتوصيات المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية، من 11-16 يناير 1969، الكويت، والمنشورة في مجلة العلوم الإدارية، العدد (1)، سابق الإشارة إليها، ص365.

(7) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص1.

(8) أحمد عبدالمجيد العقدة: تقويم الأداء، دراسة تحليلية لنظام تقويم الأداء في الجهاز الحكومي بسلطنة عمان، مجلة الإداري، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد (1996)، العدد (67)، سلطنة عمان، ص118.

الرؤساء والمرؤوسين لم تعد المعرفة الشخصية قادرة على إعطاء انطباعاتاً عن أداء مرؤوسيه لذلك ظهرت الحاجة إلى تطوير أنظمة تقييم الأداء وظهرت تقارير الأداء لتتم تعبئتها من قبل الرؤساء عن كل موظف حتى يتسنى للرؤساء اتخاذ القرارات اللازمة، كما أصبح يُنظر لتقييم الأداء على أنه وسيلة اتصال وتحفيز وأداة تقيس مدى التطور الذي حدث لدى الموظفين ولتحديد الاحتياجات التدريبية⁽¹⁾، وقد تغيرت مفاهيم تقييم الأداء تيمراً عن الماضي حيث أصبحت في الوقت الحاضر عملية منظمة تنظيماً دقيقاً ومؤسسة على أفكار علمية وحقائق موضوعية تهدف إلى تطوير الجهاز الإداري للدولة وزيادة فاعليته باعتباره الأساس الذي تقيم عليه الدولة بنيانها وحضارتها⁽²⁾، وقد أوجز (ديل بيج) أهم التطورات التي مرت بها عملية تقييم الأداء خلال العقود المتعاقبة بالشكل التالي⁽³⁾:

الموضوع	مركز الاهتمام في الماضي	مركز الاهتمام بالوقت الحاضر
المصطلح	تقييم الكفاءة	تقييم الأداء
الهدف	فرز الذين تتم ترقيةهم أو بقاءهم عن الذين يفصلون أو يعاقبون	تنمية وتطوير القدرات وسد الثغرات وتحسين الأداء
الخاضعون للتقييم	العمال المؤقتون والدائمون وصغار الموظفين	الإداريون والفنيون والمهنيون دون استثناء
موضوع التقييم	الصفات الشخصية والتصرفات اليومية	النتائج والمخرجات والمنجزات
طرق التقييم	معدلات الإنتاج وتسلسل العاملين حسب ما ينتج كل منهم	التقويم الجماعي للمعايير والمعدلات العلمية والأهداف المتحققة، الإبداعات والابتكارات
نتائج التقييم	سرية، وتبلغ فقط للضعفاء الذين توجه لهم العقوبات	علنية وتعطى للجميع ليعرفوا نقاط القوة والضعف
ما بعد التقييم	توتر العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين	حق التظلم وحق المناقشة والمراجعة وتبادل الحوار وإثارة التنافس الإيجابي

(1) محمد عبد الله البرعي وغازي محمود حبيب: تقويم أداء الموظفين، مرجع سابق، ص54.

(2) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاءة، مرجع سابق، ص3.

(3) نقلاً عن الدكتور عامر خضير الكبيسي: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص201.

ثانياً - الأخطاء التي قد تصاحب عملية تقييم الأداء الوظيفي

هناك أخطاء إنسانية أو شخصية قد تصاحب عملية تقييم الأداء مما يترتب عليها عدم عدالة التقييم وعدم عكسه لمستوى الأداء الحقيقي للأفراد من أهم تلك الأخطاء ما يلي:

1- تأثير الهالة:

يقصد بتأثير الهالة، الميل من قبل المقيم في تحديد أداء المرؤوس لأحد عناصر الأداء أو لصفة معينة في هذا المرؤوس سواء كانت هذه الصفة إيجابية أو سلبية، وذلك دون النظر إلى باقي العناصر والصفات الأخرى فمثلاً لو كان المرؤوس ممتازاً في المواظبة والالتزام بمواعيد العمل فإن انطباع المقيم عنه في هذا العنصر سوف ينسحب على بقية العناصر الأخرى كالعمل والإنتاج أو السلوك الشخصي، والعكس قد يكون أيضاً صحيحاً مع أنه قد يكون مستوى أدائه الفعلي غير ذلك في هذه العناصر، وللتخفيف من حدة هذه المشكلة كما يقترح علماء الإدارة أن يقول المقيم بنقطة كل مرؤوسيه في كل عنصر من عناصر التقييم مرة واحدة، أو أن يتضمن نموذج تقييم الأداء أو تقرير الكفاية الصفات الجيدة والسيئة للأداء معاً وكذلك بالإضافة إلى إخضاع تقييمات الرؤساء للمراجعة والاعتماد من قبل سلطة أعلى⁽¹⁾.

2- الميل لإعطاء تقديرات متوسطة:

وتسمى أيضاً بالنزعة المركزية فقد يميل بعض الرؤساء والمديرين على تركيز نتائج تقييمهم لأداء مرؤوسيه في وسط الطريق متجنبين بذلك أقصى درجات التقييم وأدناها، فإذا كانت مقاييس التقييم بين (ضعيف ، جيد أو ممتاز)، فإن التركيز سيكون على اختيار درجة جيد وهذا الميل للوسط يعني أن جميع الموظفين المقيمين هم في درجة (وسط أو جيد)، ومثل هذه المشكلة تنعكس بنتائج سلبية على الأحكام النهائية المتعلقة بتحديد نقاط قوة وضعف الأداء، حيث يصعب على الإدارة تحديد الوضع الحقيقي لأداء العاملين مما يترتب عليه عدم قدرة الإدارة من الاعتماد على نتائج التقييم في الترقية والتدريب مثلاً⁽²⁾.

3- التحيز الشخصي:

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 55-56.

(2) الدكتور خالد عبد الرحيم مطر الهيتي: إدارة الموارد البشرية، مدخل استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2005، ص 214.

تظهر صفة التحيز الشخصي عند بعض القائمين بالتقييم لأسباب لا علاقة لها بالأداء الفعلي للموظفين، وقد تكون بواعث هذا التحيز نفسية أو اجتماعية أو دينية أو عرقية أو سياسية وقد تكون تجاه الجنس أو العمر، وقد دلت بعض الدراسات عن أن الموظفين ما بين الثلاثين والخامسة والثلاثين من العمر يمنحون تقديرات أعلى ممن يكبرونهم أو يصغرونهم سناً⁽¹⁾، وكذلك قد تؤثر علاقات الصداقة والزمالة، والعلاقات العائلية، والميول، على انحياز معد التقييم والتي تؤدي بطبيعة الحال إلى عدم عدالة وموضوعية هذا التقييم.

4- التساهل والتشدد:

تؤثر شخصية معد التقرير وطريقة تفكيره في عملية التقييم، فبعض الرؤساء يميلون إلى إعطاء درجات عالية إلى جميع مرؤوسيه بغض النظر عن الفروق الفردية بينهم وغالباً ما يكون ذلك ناتج من خشية الرؤساء من مقابلة موظفيهم، وتجنباً لمعاداتهم وكسباً لرضاهم وتعاطفهم معهم، أو لإيهام الآخرين أن إدارتهم جيدة وناجحة، وعلى العكس من ذلك أيضاً هناك بعض الرؤساء لديهم ميل لإعطاء درجات منخفضة دون للنظر إلى الأداء الفعلي لاعتقادهم بأن ذلك مثيراً للخوف منهم، ودافعاً إلى إتباع أوامرهم، وهذا التساهل أو التشديد في التقييم يجعل تقييم الأداء الوظيفي عملية غير عادلة وغير موضوعية⁽²⁾.

5- التأثير الإداري:

يتأثر كثير من الرؤساء المشرفين في تقييمهم للأداء الوظيفي للمرؤوسين بالغرض الإداري من عملية التقييم، فيميل بعضهم إلى إعطاء تقديرات عالية للموظفين إذا كان الهدف من عملية التقييم هو منح العلاوة أو الترقية حرصاً على توطيد العلاقات معهم وتجنباً للحرص الذي قد يشعرون به إذا كانت تقديرات الأقسام الأخرى عالية مما يعود على موظفيها بمرود مالي ومعنوي، وأيضاً قد يميل الرؤساء المباشرين إلى إعطاء تقديرات متواضعة أو متوسطة إذا كان الهدف من عملية التقييم هو تطوير وتدريب الموظفين⁽³⁾.

6- التأثير بالأداء الأقرب لموعد التقييم:

(1) فاروق عبد البر السيد إبراهيم: تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 81.

(2) الدكتور صلاح الدين محمد عبد الباقي: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 293.

(3) الدكتور أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 344.

إن اعتماد الرئيس المباشر على الذاكرة في تقييم أداء موظفيه قد يجعله متأثراً في تقييم الأداء الوظيفي بمستوى أداء الموظف في الفترة الأخيرة دون تذكر مستوى أدائه السابق، فإذا كان سلوك الموظف وأدائه في العمل في الفترة الأخيرة جيداً حصل على تقديرات عالية بغض النظر عن سلوكه وانجازه قبل ذلك، ويمكن التغلب على هذا الخطأ من خلال توفير سجلات لدى الرئيس المباشر يدون فيها مستوى أداء الموظف على فترات متقاربة يتحقق من خلالها مبدأ القياس المستمر للأداء ويتجنب تأثير ظروف العمل أو الظروف الشخصية على تقرير مستوى الأداء الوظيفي⁽¹⁾.

ثالثاً - القواعد التي يجب مراعاتها قبل إجراء عملية التقييم:

على الرغم من الأخطاء السابق ذكرها التي قد تصاحب عملية تقييم الأداء الوظيفي، إلا أن الدراسات قد دلت على مجموعة من القواعد والإجراءات يجب مراعاتها لتفادي هذه الأخطاء أو على الأقل الحد من تأثيرها، ويتحقق ذلك بتدريب القائمين على عملية التقييم وإشراك الموظفين في هذه العملية، ومساندة ودعم الإدارة العليا، بالإضافة إلى الاهتمام بشكل وطريقة إخراج نماذج التقييم وفق معايير محددة ومعلنة مسبقاً، وكل ذلك مع العلانية لنتائج عملية التقييم، وكفالة حق التظلم في حالة عدم قبول الموظف لنتيجة تقييم أدائه على النحو التالي:

1- تدريب القائمين على التقييم:

يعد التدريب على نظام تقييم الأداء من القواعد المهمة التي يجب أن تراعى قبل تطبيق نظام تقييم الأداء الوظيفي فلن يحقق هذا النظام أهدافه المرجوة منه ما لم يتم بتطبيقه رؤساء يفهمونه بصورة جيداً ويلمونه بأحكامه وإجراءاته ويتدربون كذلك على تقييم المرؤوسين والمقدرة على التفريق بين الموظفين المنتجين وغير المنتجين⁽²⁾، وأيضاً تدريبهم وتهيئتهم وتعريفهم بأهمية عملية تقييم الأداء والنتائج المترتبة عليها وتقليل أخطاء الهالة وأخطاء التشدد أو التساهل ويفضل أن يكون التدريب متواصلًا.

2- إشراك الموظفين في عملية التقييم:

إن انتهاج الإدارة العليا للمنظمة لسياسة إشراك المرؤوسين في مختلف مراحل عملية تقييم الأداء الوظيفي يساعد الموظفين على فهم مختلف مراحل عملية التقييم، كما أن إشراك المرؤوسين في عملية

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 57.

(2) المرجع السابق، ص 61.

التقييم لا بد أن يصاحبه شرح للهدف من عملية التقييم مما يقلل من مقاومة الموظفين لتقييم الأداء الوظيفي⁽¹⁾.

3- مساندة ودعم الإدارة العليا:

تعد مساندة ودعم الإدارة العليا من أهم العوامل المساعدة على نجاح عملية تقييم الأداء الوظيفي، فكلما كانت اتجاهات الإدارة إيجابية نحو عملية التقييم كلما كانت فرصة نجاحها وتحقيق أهدافها المرجوة منها أكثر⁽²⁾. كل ذلك من خلال وجود التخطيط السليم لمختلف مراحل التقييم مع توفير كافة الإمكانيات المساعدة على نجاح عملية التقييم.

4- الاهتمام بشكل وطريقة إخراج نماذج التقييم:

إن وجود نماذج لتقييم الأداء بشكل جيد يعد من قبيل الأمور الهامة لنجاح عملية التقييم، فيجب أن تكون العبارات المستخدمة واضحة، وكذلك التعليمات والإرشادات الخاصة باستيفاء نموذج التقييم بحيث يتضمن النموذج إرشادات لكيفية التعبئة وتعريفات دقيقة لعناصر التقييم وصياغة ألفاظه بلغة واضحة ومفهومة، كما أن حسن الطباعة في النماذج عن الضروريات، والأهم من ذلك كله استخدام نماذج متعددة وفقاً لنوعية الوظائف⁽³⁾.

5- دقة معايير تقييم الأداء:

يقصد بمعايير الأداء الأساس الذي ينسب إليه أداء الفرد، وبالتالي يقارن للحكم على هذا الأداء فيجب أن تتوافر الدقة في هذه المعايير لكي يمكن الاعتماد عليها عند التخطيط والرقابة، كذلك يجب أن تكون قائمة على أساس من التحليل والتوصيف للعمل وتبسيطه، ويجب أن تكون عامة شاملة لأكثر عدد ممكن من الأفراد الذي يشغلون الوظائف في المنظمة، ويجب أن تتوافر فيها إمكانية ملاحظتها وتقييمها وتميزها والتعريف بكل منها بشكل واضح ومفهوم وبلغة سهلة لا غموض فيها، وكذلك أن تكون معقولة وتمثل الأداء العادي، وأن يتوافر فيها عنصر المرونة لكي يمكن تعديلها حسب ما تقتضيه الظروف وحسب التغيرات التي قد تطرأ على أساليب العمل، وأن تراعي العوامل التي لا يمكن للفرد التحكم فيها والتي تؤثر على أدائه في العمل⁽⁴⁾.

(1) محمد عبد الله البرعي وغازي محمود حبيب: تقويم أداء الموظفين، مرجع سابق، ص49.

(2) الدكتور توفيق محمد عبد المحسن: تقييم الأداء، مرجع سابق، ص71.

(3) الدكتور أحمد ماهر: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص311، وأيضاً الدكتور صلاح الدين محمد عبد الباقي: إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص400.

(4) الدكتور عمر وصفي عقيلي: إدارة الموارد البشرية المعاصرة، مرجع سابق، ص411-412.

6- كفالة حق التظلم:

إعمالاً للعدالة والمصلحة العامة أصبح من الضروري إعلام صاحب الشأن بقرار تقييم أدائه حتى يتمكن الموظف المعنى بالتظلم الإداري من هذا القرار قبل صيرورته نهائياً ومن ثم الطعن القضائي إذا لم يجد التظلم الإداري طريقه لإنصاف الموظف، وبهذا كان التظلم واللجوء القضائي ضماناً فعالة حيث سيكون ذلك رادعاً للرؤساء الإداريين من حيث التزامهم بالموضوعية كون تقييماتهم ستكون محل مراجعة من الرؤساء الإداريين الأعلى، ثم محل رقابة قضائية مما يساهم في ذلك في منع الانحراف، إضافة إلى أن المبادئ القضائية ستكون مرشداً موضوعياً للإدارة عند تطبيق نظام تقارير الأداء على موظفيها مما سيخلق جو من الثقة والطمأنينة بين الموظفين بما يوفر المناخ التنظيمي المناسب للإحساس بالمسئولية وكل ذلك يؤدي إلى رفع مستوى الأداء⁽¹⁾.

رابعاً - تطور نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن والقانون الفلسطيني:

سوف نبحث في هذا الموضوع أهم المراحل والتطورات التي مر بها نظام تقارير الأداء في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وفلسطين على النحو التالي:

1- في جمهورية مصر العربية:

عرفت مصر نظام التقارير عن العاملين منذ سنة 1883م إذ قضت المادة السادسة من الأمر العالي الصادر في 10 إبريل سنة 1883م بأن تتم ترقيات العاملين بناءً على ترشيح لجنة إدارية من واقع تقارير سنوية يقدمها رؤساء الأقسام عن كل الموظفين التابعين لهم إلا أن هذا النظام لم يستمر الأخذ به طويلاً بسبب الاحتلال الإنجليزي وما رافقه من عوامل أثرت بشكل صريح على محاولات الإصلاح وأخضعت بالتالي موظفي الإدارة لأسلوبي الترغيب والترهيب، فصدر أمر عالي جديد بتاريخ 2 ديسمبر سنة 1982م ونص في المادة (22) منه على أنه تعطى الترقيات والعلاوات بمعرفة ناظر الديوان (الوزير) بناء على طلب رئيس المصلحة غير أن ذلك لا يفي أن بعض الوزارات والمصالح كانت تأخذ بنظام التقارير، إلا أن هذه التقارير كانت سرية ولم تكن إلزامية بل كانت أشبه بتوصيات للترقية من الرؤساء واستمر الوضع على هذا النحو حتى صدور قانون رقم (210) لسنة 1951م بشأن موظفي الدولة⁽²⁾، وهو أول قانون يضع تنظيمياً تشريعياً متكاملًا لنظام تقارير الكفاية حيث أخضع هذا القانون جميع الموظفين لغاية الدرجة الثالثة لنظام التقارير وأخذ بمبدأ "توحيد تقارير الكفاية" حيث كان التقرير موحدًا بالنسبة لكل الموظفين الخاضعين لنظام التقارير وفيما يتعلق بأسلوب المراتب، فقد اختلف الأمر

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 63-64.

(2) المرجع السابق، ص 49، وأيضاً حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 621.

حيث كان القانون عند صدوره ثم وفقاً لتعديله بالقانون رقم (72) لسنة 1957 يأخذ بأسلوب المراتب إلا أنه كان يأخذ بالترتيب الثلاثي سنة 1951 (جيد، متوسط، ضعيف) بينما وفقاً لتعديله بالقانون رقم (579) لسنة 1953 كان يأخذ بأسلوب الدرجات (التقدير الرقمي). وقد أخذ قانون سنة 1951 بمبدأ دورية التقارير على أن يكون التقرير سنوياً وتقاس كفاية الموظف مرة واحدة في السنة ولقد تردد المشرع في ظل هذا القانون بين سرية وعلانية تقارير الكفاية، فقد بدأ بالعلانية المطلقة ثم قرر السرية المطلقة ثم أخذ بالعلانية الجزئية، ثم صدر القانون رقم (46) لسنة 1964 مبيناً أحكام وضع تقارير الكفاية في المواد من (28- 34) منه حيث اقتصر تطبيق نظام تقارير الكفاية وفقاً لهذا القانون على العاملين الشاغليين لدرجات الكادر الفني العالي أو الإداري أو الكتابي أو الفني المتوسط دون غيرهم، ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (933) لسنة 1966 مبيناً كيفية إعداد تقارير الكفاية للعاملين المدنيين بالدولة الشاغليين لغير الدرجات العمالية، وقد أخذ هذا القانون بمبدأ دورية تقارير الكفاية فتكون سنوية ولمرة واحدة وتعامل هذا القانون كما سبقه مع نموذج موحد لتقارير الكفاية ولكنه أخذ بالتقسيم الخماسي لمراتب الكفاية وهي (ممتاز، جيد، متوسط، دون المتوسط، ضعيف)، وكذلك أخذ بمبدأ الإعلان الجزئي لتقارير الكفاية حيث أوجب إعلان التقارير للحاصلين على مرتبة دون المتوسط أو الضعيف، فضلاً عن فتح باب التظلم لهم أمام لجنة شئون العاملين.

ثم صدر القانون رقم (58) لسنة 1971 مبيناً أحكام وضع تقارير الكفاية في المواد من (36 - 41) منه وهي أحكام تتفق بصفة عامة - مع تلك التي وردت بالقانون رقم (46) لسنة 1964 من حيث تحديد الخاضعين لنظام تقارير الكفاية والأخذ بالتقسيم الخماسي لمراتب الكفاية وتقرير العلانية الجزئية لهذه التقارير، إلا أنه تميز عن سابقه بالأخذ بمبدأ "تنوع تقارير الكفاية" بدلاً عن مبدأ "توحيد تقارير الكفاية" الذي كان مأخوذاً به في ظل القانون السابق، وقد حدد القانون عناصر الكفاية بالنسبة لكل مجموعة من المجموعات الوظيفية إلا أنه قد ترك للإدارة اختيار عناصر الكفاية التي تراها متفقة مع طبيعة العمل بها.

ثم صدر القانون الحالي للعاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 حيث اتجه المشرع في هذه المرحلة اتجاهاً جديداً حيث قرر مبدأ "تنوع نظم تقارير الكفاية، تبعاً لاختلاف طبيعة العمل وهي خطوة متقدمة عما ورد بالسابق إذا اقتصر الأمر على مجرد تنوع نماذج تقارير الكفاية، أما في ظل القانون الحالي فقد ترك للسلطة المختصة وضع النظام الذي يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها، وقد أوجب هذا القانون في البداية على أن يكون قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية إلا أنه وطبقاً لتعديلات القانون رقم (115) لسنة 1983 عاد وقرر بأن يكون الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي وأخضع هذا القانون نظام تقارير الكفاية لجميع العاملين الشاغليين لوظائف من

الدرجة الأولى فما دونها، ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا على أساس ما يبيده الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم وقد بدأ القانون بالأخذ بالتقسيم الثلاثي لمراتب الكفاية وهي (ممتاز، كفاء، ضعيف)، إلا أنه عاد وأخذ بالتقسيم الخماسي (ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف) طبقاً لأحكام القانون رقم (34) لسنة 1992، ولقد أخذ القانون الحالي بمبدأ "علانية تقدير الكفاية" وإعلان العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة، فضلاً عن كفالاته لحق التظلم من نتائج التقارير أمام لجنة التظلمات والتي تشكل من ثلاثة من كبار العاملين لمن لم يشتركوا في وضع التقرير⁽¹⁾.

2- في المملكة العربية السعودية:

لقد تم الأخذ بنظام تقارير الكفاية منذ صدور نظام الموظفين العام سنة 1377هـ، حيث قررت المادة (33) من هذا النظام أن "يضع ديوان الموظفين العام القواعد والإجراءات الخاصة بترتيب وتنظيم كشوف الموظفين والتقارير الخاصة بأعمالهم".

ثم صدر نظام الموظفين العام لسنة 1391 هـ، حيث تضمنت المادة (81) منه على وجوب إعداد تقارير دورية عن كل موظف وذلك وفقاً للائحة يصدرها مجلس الوزراء، وفي 1391/2/18 هـ أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (168) مبيناً الخطوط الأساسية التي يجب ورودها في اللائحة المذكورة والتي كان من أهمها: أن تكون التقارير سنوية وغايتها بيان مدى انجاز الموظف لعمله وكيفية سلوكه حتى يستعان بها عند النظر في ترقيته وأن تكون التقديرات بدرجة (جيد، مرضي، غير مرضي)، هذا وقد نص نظام الموظفين العام الصادر سنة 1391 هـ وسابقه الصادر عام 1377 هـ فيما يتعلق بتقييم الأداء الوظيفي على سرية نتائج التقييم كما أنه تعامل مع نموذج واحد لتقييم الأداء للموظفين على مختلف مستوياتهم كما اقتصر الاستفادة من نتائج التقييم على ترقية الموظف⁽²⁾.

ثم صدر النظام الحالي للخدمة المدنية سنة 1397 هـ متضمناً في المادة (36) منه أن "تعد تقارير دورية عن كل موظف وفق لائحة يصدرها رئيس مجلس الخدمة المدنية"⁽³⁾، وقد صدرت في صفر 1401 هـ لائحة تقارير الكفاية بالأجهزة الحكومية من قبل مجلس الخدمة المدنية، وقد اشتملت هذه اللائحة في المادة الأولى منها على إعداد تقارير دورية سنوية عن جميع الموظفين من المرتبة الخامسة

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 387-408.

(2) الدكتور بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، بدون دار نشر، 1982، ص 189.

(3) المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية: نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 1397/7/10هـ، والمعمول به اعتباراً من 1397/8/1هـ.

عشرة فما دون، كما أن التقديرات عدلت من التقييم الثلاثي لمراتب الكفاية في اللائحة السابقة إلى التقييم الخماسي وهي (ممتاز، جيد جداً، جيد، مرضي، غير مرضي)، وفي المادة الخامسة تنص اللائحة على سرية تقارير الأداء وعدم جواز الاطلاع عليها إلا من قبل المختصين إلا في حالة الحاصلين على تقدير بدرجة غير مرضي، وذلك لتوضيح نواحي قصوره ومطالبته بتحسين مستواه، كما تضمنت هذه اللائحة أربعة نماذج لتقويم الأداء الوظيفي⁽¹⁾، وبتاريخ 1404/7/1 هـ عدلت هذه اللائحة وأصبح مسماهما "لائحة تقويم الأداء الوظيفي" ونصت اللائحة المعدلة على أن يتم إعداد تقارير الأداء الوظيفي بصفة دورية سنوية لجميع الموظفين من المرتبة الثالثة عشرة فما دون، أما بالنسبة لشاغلي المرتبتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة فتعد التقارير عنهم متى طلب المسئول عنهم ذلك كما أصبح من حق الموظف المعد عنه التقرير الاطلاع عليه، وعدلت نماذج تقويم الأداء الوظيفي من أربعة نماذج إلى ستة نماذج⁽²⁾، وبتاريخ 1426/12/30 هـ تم تعديل لائحة لتقويم الأداء الوظيفي الصادرة عام 1404 هـ وأصبحت سارية المفعول اعتباراً من 1427/1/1 هـ وهي المطبقة حالياً⁽³⁾، ومن أبرز ملامح هذه اللائحة شمولها لجميع الفئات والمستويات الوظيفية من المرتبة الخامسة عشر فما دون، وشمولها أيضاً للمتعاقدين غير السعوديين العاملين بالمملكة، كذلك ألزمت الجهات الحكومية بإعداد خطة سنوية لتقويم موظفيها تعتمد من الرئيس الأعلى للجهاز، كما تضمنت تقويم أداء الموظف المستجد في سنة التجربة على فترتين، إحداهما بعد مضي 6 أشهر والأخرى قبل نهاية سنة التجربة، وفرضت على الجهة الحكومية تشكيل لجنة من كبار المختصين لمراجعة وتحليل تقويم الأداء الوظيفي المسند عن موظفيها ورفع تقارير بتوصياتها ومقترحاتها بهذا الشأن، وعدلت هذه اللائحة نماذج تقويم الأداء من ستة نماذج في اللائحة السابقة إلى عشرة نماذج.

3- في فلسطين:

غني عن البيان بأن فلسطين لم تشهد وجود قانون وطني ينظم شؤون الخدمة المدنية فيها إلا منذ عهد قريب، فبعد عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن في العام 1994 أصدر الرئيس ياسر عرفات القرار رقم (1) لسنة 1994 جاء فيه "يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت

(1) انظر المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية: لائحة تقارير الكفاية الصادرة بقرار رئيس مجلس الخدمة المدنية رقم (401/7)، بتاريخ 1401/3/6 هـ .

(2) انظر المملكة العربية السعودية وزارة الخدمة المدنية: لائحة تقويم الأداء الوظيفي الصادرة بقرار رئيس الديوان العام للخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1404/7/1 هـ.

(3) انظر المملكة العربية السعودية وزارة الخدمة المدنية: لائحة تقويم الأداء الوظيفي الصادرة بقرار معالي وزير الخدمة المدنية برقم (51934) وتاريخ 1426/12/30 هـ بناءً على الأمر السامي رقم (401/7) وتاريخ 1401/3/6 هـ والتي تم العمل بها اعتباراً من 1427/1/1 هـ وتم تعميمها من قبل الوزارة برقم (702/1492) وتاريخ 1427/12 هـ.

سارية المفعول قبل 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية⁽¹⁾، أي قبل قيام إسرائيل باحتلال الأراضي الفلسطينية والمتمثلة في الضفة الغربية وقطاع غزة⁽²⁾، وبالتالي أصبح لدينا نظامان مختلفان ينظمان شئون الخدمة المدنية أحدهما في الضفة الغربية هو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1966 والآخر في قطاع غزة، وهو ما يعرف باسم نظام الخدمة في المستعمرات البريطانية بالإضافة لأنظمة والقرارات الصادرة عن الحاكم الإداري المصري بشأن الموظفين، وقد ركزت هذه القرارات في جوهرها وغالبيتها على نظام التأمين والمعاشات والحقوق التقاعدية للموظفين لذلك كان القضاء الإداري يعتمد على ما استقر عليه الفقه والقضاء في مصر في تلك الفترة للفصل في نزاعات الموظفين⁽³⁾، وبعد قيام إسرائيل باحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة في عام 1967 أصدرت قيادة جيش الاحتلال منشوراً عسكرياً تم بموجبه منح الحاكم العسكري جميع الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والإدارية وأعلن عن الاستمرار بالعمل بالقوانين التي كانت قائمة قبل دخول القوات الإسرائيلية ما لم يتعارض مع المناشير والأوامر العسكرية، وبذلك أبقّت قوات الاحتلال سريان نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1966 وتعديلاته بالأوامر العسكرية بالضفة الغربية وكذلك نظام الخدمة في المستعمرات البريطانية في قطاع غزة، إلى أن قامت إسرائيل بتطبيق ما يعرف باسم أسس الخدمة المدنية لسنة 1988 في قطاع غزة، وبعد عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن في عام 1994 وأمام هذه الاختلافات الكبيرة بين الأنظمة المذكورة قام ديوان الموظفين العام بإعداد مسودة قانون بشأن الخدمة المدنية من أجل تطبيقه على كافة الأراضي الفلسطينية، وقد صادق على هذه المسودة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 1996/4/1 دون عرضها على المجلس التشريعي أو نشرها بالجريدة الرسمية وأصبحت تعرف باسم قانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية⁽⁴⁾، واستمر الوضع على هذا النحو حتى قام المجلس التشريعي بتاريخ 1997/12/30 بإقرار قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998⁽⁵⁾، بعد مصادقة

(1) انظر : القرار رقم (1) لسنة 1994 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (1)، نوفمبر 1994، ص10.

(2) حيث كان يخضع قطاع غزة للإدارة المصرية والتي أبقّت القوانين التي كانت سارية في عهد الانتداب البريطاني في حين قامت الأردن بضم الضفة الغربية وطبقت عليها القوانين الأردنية.

(3) وليد عبد الرحمن إسماعيل ماهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2002، ص6.

(4) المحامي باسم بشناق: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير رقم (31)، رام الله، 2002، ص28.

(5) المجلس التشريعي الفلسطيني: القرارات (كتاب توثيقي لقرارات المجلس) الدائرة الإعلامية ، قرار رقم (2/5/234)، رام الله، ص137.

رئيس السلطة الوطنية عليه تم إصداره بتاريخ 1998/5/28 ونشره بالجريدة الرسمية⁽¹⁾، ثم صدر القانون رقم (4) لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998⁽²⁾، وهو القانون المطبق حالياً.

وبالرجوع إلى الأنظمة والقوانين التي كانت مطبقة في فلسطين أثناء فترة الاحتلال الإسرائيلي والتي تم تطبيقها في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية لمعرفة كيفية معالجتها لنظام تقييم الأداء الوظيفي يتضح بأن ما يعرف باسم أسس الخدمة العامة لعام 1988 والذي كان مطبقاً في قطاع غزة لم يجد الباحث ما يفيد تناول هذه الأسس لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

أما نظام الخدمة الأردني رقم (23) لسنة 1966⁽³⁾ والذي كان مطبقاً في الضفة الغربية قد بين أحكام وضع تقارير تقييم الأداء في المواد من (55 - 61) منه، فقد قرر هذا القانون مبدأ دورية تقارير تقييم الأداء، فتكون سنوية ولمرة واحدة، وأخذ بالتقسيم الخماسي لمراتب الأداء وهي (ممتاز ، جيد جداً ، جيد، متوسط ، ضعيف)، وكانت نتائج تقييم الأداء في ظل هذا القانون سرية، كما تعامل مع نموذج موحد لتقارير تقييم الأداء.

أما في ظل القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية فقد جاءت أحكام وضع تقارير تقييم الأداء في المواد من (24-33) وإذا كان هذا القانون كسابقه قرر مبدأ سنوية التقارير وأخذ بنموذج موحد لتقارير تقييم الأداء، إلا أنه أخذ بالتقسيم الرباعي لمراتب الأداء وهي (ممتاز ، جيد جداً ، جيد، متوسط)، وكذلك قام هذا القانون بالتخفيف من مبدأ " سرية التقارير " عندما أخذ بمبدأ " العلانية النسبية للتقارير " ، حيث أوجب إعلان الموظف الحاصل على تقرير سنوي بدرجة متوسط فما دون بنتيجة تقييم أدائه.

وقد صدر القانون الحالي للخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 وبين أحكام وضع تقارير تقييم الأداء في المواد من (32-42) منه وقد خطى المشرع الفلسطيني في ظل هذا القانون خطوات بالاتجاه الصحيح عما كان عليه في السابق عندما قرر مبدأ " علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي " وأوجب على الدائرة المختصة إعلام الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من الجهة المختصة ، بالإضافة إلى أنه أتاح للموظف حق التظلم الإداري من التقرير

(1) قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (24)، يوليو 1998، ص20.

(2) القانون رقم (4) لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (54)، ابريل 2005، ص39.

(3) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1966، والمنشور في (الجريدة الرسمية الأردنية)، العدد (1911)، بتاريخ 1966/3/30، ص569.

أمام لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض ، كما أخذ بمبدأ " تعدد نماذج تقارير تقييم الأداء" بما يتفق مع اختلاف طبيعة عمل كل مجموعة وظيفية، واخذ أيضا بالتقسيم الرباعي لمراتب الأداء(ممتاز ، جيد جداً ، جيد، متوسط)، وقرر مبدأ سنوية التقارير .

وبناءً على كل ما سبق يسوقنا نظام تقارير الأداء الوظيفي للولوج أكثر في تفاصيله وآليات تنفيذه وذلك من خلال دراسة إجراءاته ونطاق تطبيقه ومقومات إعدادة وهذا هو حديث الفصل التالي.

الفصل الثاني

نطاق نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي ومقوماته

بينت الدراسة في الفصل السابق بأن هناك مجموعة متعددة ومختلفة من الطرق والأساليب المتبعة في تقييم أداء الموظفين العموميين، وخلصت الدراسة في هذا الشأن إلى أن أهم هذه الطرق وأكثرها واقعية وأقلها تكلفة وأسهلها تطبيقاً هي نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية، ويحكم هذا النظام عدة وقعد موضوعية وإجرائية تلتزم الإدارة بها عند قيامها بعملية تقييم أداء موظفيها، كما تعتبر هذه القواعد بمثابة ضمانات وضعها المشرع لحماية الموظف العام من أي انحراف قد يحدث من جهة الإدارة أثناء عملية التقييم، وهكذا يعمل نظام تقرير تقييم الأداء وفق قواعد وأحكام محددة يوردها المشرع عادةً في القوانين المنظمة للوظيفة العامة، فالقانون هو الذي يرسم نطاق هذا النظام ويضع المقومات اللازمة التي يجب أن يقوم عليها وكذلك يحدد إجراءات تطبيقه، وعلى ذلك فإن نظام تقارير تقييم الأداء يدور في نطاق يعين حدوده المخاطبين بأحكامه، والجهة المختصة بإجراء التقييم، وبيان موضوعه وإطاره الزمني، ولضمان قيام نظام فعال ومتكامل لتقارير تقييم الأداء يجب أن يستند على عدة مقومات قانونية تسهم هذه المقومات في منع الانحراف والبعد عن الموضوعية.

ولتفصيل كل ما سبق قسم الباحث دراسة هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول - الموظفون الخاضعون للتقييم والجهة المختصة بإجرائه.

المبحث الثاني - مقومات نظام تقييم الأداء الوظيفي.

المبحث الأول

الموظفون الخاضعون للتقييم والجهة المختصة بإجرائه

لما كان الموظف العام مكلف بأداء عمل معين في إطار الوظيفة التي يشغلها، ولما كان بقاءه واستمراره في هذه الوظيفة رهناً بكفاءته وقدراته في أداء هذا العمل والنهوض بأعباء تلك الوظيفة، كان من الطبيعي أن يتم تقييم أدائه من قبل الجهة التي أناط بها القانون القيام بإجراء التقييم، وذلك للوقوف على مدى قدرة الموظف على القيام بالأعمال المكلف بها، وإذا كان الأمر كذلك فهل يخضع جميع الموظفين بغض النظر عن مراكزهم وصفاتهم الوظيفية لنظام تقارير تقييم الأداء؟ أم أن الأمر يقتصر على بعض الموظفين دون البعض الآخر؟ ومن هي الجهة المخولة قانوناً للقيام بعملية التقييم؟، وللإجابة على ذلك سوف يتناول الباحث هذا المبحث وفق مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول - الموظفون الخاضعون لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثاني - الجهة المختصة بإجراء التقييم.

المطلب الأول

الموظفون الخاضعون لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي

اختلفت آراء الفقهاء حول تحديد الموظفين الخاضعين لنظام تقارير الأداء الوظيفي ونتج عن هذا الاختلاف اتجاهين، أحدهما يدعو إلى تعميم تطبيق النظام على جميع الموظفين العموميين دونما استثناء، بينما يرى الاتجاه الآخر ضرورة استثناء كبار الموظفين من الخضوع لهذا النظام ولكل اتجاه حججه وأسائده، وقد انعكس هذا الخلاف ووجد صدى له في تشريعات الخدمة العامة في الدول المختلفة حيث اتجهت بعض التشريعات إلى إخضاع جميع الموظفين لنظام تقييم الأداء بينما اتجه البعض الآخر إلى عدم إخضاع جميع الموظفين لنظام تقييم الأداء مستثنين بذلك كبار الموظفين، هذا بالإضافة إلى أن هناك من الظروف الخاصة التي قد يتعرض لها بعض الموظفين في حياتهم الوظيفية تتعكس بدورها على موضوع تقييم أدائهم مما جعل بعض التشريعات أن تقرر لهم أحكاماً خاصة تتفق وأوضاع كل حالة على حدة⁽¹⁾.

ولتفصيل ما سبق سوف يتناول الباحث دراسة هذا المطلب من خلال البنود التالية:-

أولاً - موقف الفقه من تحديد الموظفين الخاضعين لنظام تقارير تقييم الأداء.

ثانياً - الموظفون الخاضعون لتقارير تقييم الأداء في القانون المقارن والقانون الفلسطيني.

ثالثاً - حالات تخضع لأحكام خاصة.

أولاً - موقف الفقه من تحديد الموظفين الخاضعون لنظام تقارير تقييم الأداء:

اختلف الفقهاء حول مدى خضوع جميع الموظفين العموميين لنظام تقييم الأداء إلى اتجاهين على النحو التالي:

الاتجاه الأول - تعميم تطبيق نظام تقارير تقييم الأداء:

يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى القول بأنه لا مجال لاستثناء أي فئة من العاملين، وذلك حتى يشعر الجميع أنهم محاسبون على نشاطهم الوظيفي وأن تقدمهم في وظائفهم رهن بتفوقهم في هذا النشاط ومن ثم لا يركن الموظف إلى الخمول والكسل استناداً إلى أن نشاطه الوظيفي معفي من أي تقويم دوري أو لا أثر لمثل هذا التقويم على مستقبله الوظيفي، مما يؤدي إلى انكاليته وعدم اكرائه وقتل روح المبادرة فيه وانعدام رغبته في التجديد⁽²⁾، كما أنه طالما أن الشخص مكلف بأداء عمل معين وبالنهوض بمسئوليات

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 200 وما بعدها.

(2) حمدي أمين عبد الهادي: تقويم الأداء، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، المجلد (7)، العدد (3)، القاهرة، 1965، ص 145.

معينة فإنه يتحتم تقدير مدى كفاءته في القيام بهذا العمل والنهوض بتلك المسؤوليات⁽¹⁾، ومن المبررات التي يسوقها أصحاب هذا الاتجاه أيضاً أن تقييم الأداء مبدأ وظيفي تتطلبه ضرورة الوقوف على استمرار الموظف محافظاً على المستوى المطلوب من الأداء دون أن يتأثر بقرب تاريخ إحالته إلى التقاعد أو بتغير أساليب الأداء أو تطور المعلومات التي تحكم أداء العمل أو تغير الأدوات المستخدمة، وكذلك فإن تقييم الأداء يحقق عدالة أكبر في الترقى إلى الوظائف العليا ذلك لأنه يتم بصفة دورية ويكون مكتوباً ويوضع بملف الخدمة، بحيث يكون للموظف إذا تخطته الإدارة في الترقية أن يجد أساساً ثابتاً بملف الخدمة يمكنه من إثبات أنه كفاء لا يجوز تخطيه بخلاف الوضع في حالة عدم وجود مثل هذه البيانات بملف الخدمة، هذا ومن جهة الإدارة فإنها لدى اختيار موظفين لتولي هذه الوظائف العليا وتخطيها لمن هو أقل كفاية من زملائه تستند إلى عناصر مكتوبة ثابتة بملف الخدمة تؤكد موقفها لدى تظلم الموظف أو لجوئه إلى القضاء⁽²⁾.

وترتيباً على ما سبق يتضح بأن عملية تقييم الأداء الوظيفي ضرورة أساسية، ويجب أن تطبق على جميع الموظفين بغض النظر عن مراكزهم وصفاتهم الوظيفية حتى يتيقن الجميع من أنهم محاسبون لا محالة على نتائج أدائهم لأعمالهم، ويخلص أصحاب هذا الاتجاه إلى القول أن خضوع جميع الموظفين من كافة المستويات لنظام تقييم الأداء أمر لا مناص منه وضرورة تقتضيها المصلحة العامة على اعتبار أن إقرار تقييم الأداء يحث الموظفين على العمل والنشاط ويخضعهم لرقابة مستمرة وفعالة⁽³⁾.

الاتجاه الثاني - عدم تعميم تطبيق نظام تقارير الأداء:

في مقابل الاتجاه الأول والقاضي بإخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء، هناك اتجاه يدعو إلى أن يستثنى من ذلك رجال الإدارة العليا في المنظمة الإدارية العاملون الشاغلون لوظائف مدير عام (أو ما يعادلها) فما فوقها باعتبار أن شاغلي هذه الوظائف لم يصلوا إلى مناصبهم إلا بعد أن أثبتوا كفاءة وجدارة في النهوض بمسئولياتهم، فهذه الوظائف العليا هي وظائف ثقة، كما أن شاغليها مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالقيادات السياسية في جهاز الإدارة العامة والمتمثلة في الوزراء ومن ثم تكون كفاءة رجال الإدارة العليا موضع تقويم مستمر بصورة من الصور دون أن يقتضي ذلك بالضرورة

(1) فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، مرجع سابق ، ص 67.

(2) السيد علي ومحمود الهمشري : النظام القانوني للعاملين في القطاع العام ، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1964، ص 131-132.

(3) فوزي حبيش: مبادئ الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1978 ، ص 146.

إخضاعهم لنظام رسمي لقياس الكفاءة⁽¹⁾، ويضيف أصحاب هذا الاتجاه أنه ما من شك في أن كبار الموظفين خاصة الذين يشغلون وظائف التوجيه والإشراف يجدون غضاضة في قيام الإدارة بإخضاعهم لنظام تقارير الكفاية الذي يخضع له بقية الموظفين والمفروض أن كبار الموظفين لم يصلوا إلى مناصبهم إلا على أساس ما ظهر من كفاءتهم في الماضي مما أدى إلى ثقة الإدارة بهم والمفروض أيضاً أن هؤلاء الموظفين وهم الذين يقومون بالإشراف والتوجيه شديدي الإدراك لمسئولياتهم ولا رقيب عليهم سوى ضميرهم ووظيفتهم⁽²⁾، فضلاً عن ذلك أن الحكومة تتمتع إزاء كبار الموظفين بسلطات تقديرية واسعة في التعيين والترقية والعزل وفي استخدام الإدارة لهذه السلطة تستند إلى اعتبارات معينة تقوم من حيث الواقع مقام التقييم السنوي بالنسبة لغيرهم من الموظفين ومن ثم يجب استبعاد كبار الموظفين أو شاغلي الوظائف القيادية من الخضوع لنظام تقرير التقييم السنوي⁽³⁾.

وتعقيباً على بعض تبريرات هذا الاتجاه يذهب جانب من الفقه إلى القول: أنها محل نظر من ناحيتين:

الناحية الأولى: أنه لا يقبل القول بإعفاء كبار الموظفين خاصة الذين يشغلون وظائف التوجيه والإشراف من الخضوع لنظام تقارير الكفاية على أساس أنهم يجدون غضاضة في الخضوع لهذا النظام، فخضوعهم لنظام تقارير الكفاية يجب أن يقرر على أساس متطلبات الصالح العام وليس على أساس شعورهم الشخصي.

الناحية الثانية: ليس دقيقاً ولا ملائماً القول بأنه لا رقيب على كبار الموظفين سوى ضميرهم ووظيفتهم ذلك أن الأصل العام هو خضوع جميع الموظفين للرقابة التي تقرها القوانين واللوائح فضلاً عن افتراض أن الجميع يخضعون أيضاً لرقابة ضميرهم.

ويخلص هذا الجانب من الفقه على أنه يجب إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية تقريراً لمبدأ المساواة بينهم من ناحية، وحفزاً لهم لمزيد من الكفاية في أداء أعمالهم من ناحية أخرى، على أن لا يخضع بعض كبار الموظفين الشاغلين للدرجات العليا في قمة الجهاز الإداري للدولة لنظام تقارير الكفاية وذلك نظراً لأنهم وصلوا لوظائفهم القيادية بعد سنين طويلة من الخدمة بالجهاز الإداري خضعوا

(1) الدكتور زكي محمود هاشم: دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية، 2 - 7 ديسمبر 1972، القاهرة، جامعة الدول العربية بالاشتراك مع المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 32، ولقد قدم الدكتور زكي محمود هاشم توصية في بحثه المشار إليه إلى المؤتمر وقد جاء في التوصية ما يلي: "يوصي الباحث بأن يخضع كافة العاملين - باستثناء شاغلي الوظائف العليا - لنظام قياس الكفاءة باعتبار أن وظائف الإدارة العليا في الخدمة المدنية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقيادات السياسية التي تخضع رجال الإدارة لنوع من التقدير المستمر لكفاءاتهم دون أن يتخذ ذلك بالضرورة الشكل الرسمي".

(2) الدكتور حسن أحمد توفيق: الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 406.

(3) الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006، ص 251.

خلالها لنظام تقارير الكفاية ولعشرات السنين وأثبتوا كفاءتهم في أداء أعمالهم، فضلاً عن أن إخضاعهم لنظام تقارير الكفاية سي طرح مشكلة من سيقوم بوضع التقارير عنهم إذ أن تكليف الوزير بالقيام بهذه المهمة قد يؤدي إلى التأثير بالاعتبارات السياسية وهو ما يبعد عملية قياس الأداء عن العدالة والموضوعية⁽¹⁾.

ولئن كان القول بعدم إخضاع كبار الموظفين الشاغلين للدرجات العليا في قمة الجهاز الإداري للدولة لنظام تقارير تقييم الأداء له ما يبرره في الدول التي لها باع طويل في مجال الإدارة العامة والعمل الحكومي كجمهورية مصر العربية بحكم أن شاغلي الوظائف العليا لم يصلوا إلى هذه المستويات عادة إلا بعد مدة خدمة طويلة نسبياً خضع فيها الموظف لتقييمات متعددة وتدريب على العمل وتدريب خارج العمل واكتسب خبرات تجعله على المستوى المطلوب مما لا يستدعي الاستمرار في تقييم أدائه دورياً، إلا أن الأمر لا يستقيم في الدول حديثة العهد في ذلك المجال، ففي بلادنا فإن شاغلي الوظائف العليا لم تتوفر لهم الخبرة المطلوبة في إدارة العمل⁽²⁾ فذلك نظراً لحدائثة التجربة الفلسطينية في المجال الإداري وهذا فضلاً على أن عدد كبير من شاغلي هذه الوظائف تم تعيينهم لغايات الاستيعاب بناء على ماضيهم السياسي أو على موقعهم الحزبي بعيداً عن اعتبارات المصلحة العامة والمؤهل العلمي والكفاءة⁽³⁾.

وعلى أية حال يرى الباحث أنه تعميماً للفائدة المرجوة من نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي وتحقيقاً للأهداف التي شرع من أجلها وإعمالاً لمبدأ وضع الموظف الكفاء في الوظيفة المناسبة على الكفاءة والجدارة فإنه يجب إخضاع جميع الموظفين على مختلف مراكزهم ومستوياتهم الوظيفية لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي والتساؤل الذي يطرح نفسه هنا كيف يتم تقييم أداء كبار الموظفين

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 67-69.

(2) راجع في ذلك: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، وضع حقوق المواطن الفلسطيني ، رام الله ، التقرير السنوي ، (التقارير من 3-12 ، من عام 1997 - 2006) .

(3) عندما أقيمت السلطة الوطنية الفلسطينية في منتصف عام 1994 كانت تنفق إلى كادر بشري عال ومتوسط المستوى كما كانت تنفق إلى الخبرة في صياغة وتنفيذ السياسة وفي التخطيط والإدارة العامة ، وهذه العوائق كانت أشد مما هي عليه في المجتمعات المعاصرة التي تمر في مرحلة ما بعد الصراع ، فلقد ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية جهازاً حكومياً ضعيفاً من الإدارة المدنية الإسرائيلية وجهازاً سياسياً غير مهياً إدارياً من منظمة التحرير الفلسطينية لم يتدرب قط على أعمال الإدارة العامة ومع هذا الإرث المؤسسي وبسبب الحاجة السياسية لتلبية توقعات الأفراد العائدين مع منظمة التحرير الفلسطينية والذين شعروا أنهم مؤهلين للتمتع بالأمن الوظيفي والمكانة بعد سنوات من الصعاب والتضحيات اضطرت السلطة الفلسطينية إلى تلبية توقعات الأفراد بتحقيق مرتبة ومكانة تلائم المنصب السابق وتعوضان عن الصعاب من خلال منح عدد غير مناسب من التعيينات الكبرى وقد حدث هذا بغض النظر عن القابلية الوظيفية للأفراد المعنيين أو الحاجة الحقيقية والقدرة الاستيعابية لدى المؤسسات التي تعينوا فيها ... ومما يبعث على القلق أن أنماط التوظيف والترقية كثيراً ما قد شوهتها الاعتبارات الشخصية والسياسية وهذا يحدث على حساب معايير الكفاءة أو أي تعريف للمهام والحاجات المؤسسية، راجع في ذلك: ميشيل روكارد وآخرون: تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، الطبعة الأولى، مجلس العلاقات الخارجية، رام الله ، 1999، ص 79 وما بعدها.

الشاغليين للوظائف العليا في التنظيم الإداري؟ **فإن الباحث يقترح** أن يتم الاستفادة من تجارب بعض الدول في هذا المجال **ففي مصر** فقد أشار الكتاب الدوري الصادر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (11) لسنة 1991 بشأن التعليمات الخاصة بتنفيذ القانون رقم (5) لسنة 1993 بشأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام، على أن تقوم الوحدات المختلفة بتنظيم القواعد الخاصة بتقديم نتائج أعمال شاغلي الوظائف القيادية من حيث أن يكون المعيار الأساسي في تقرير الحافز مدى ما تحقق من إنجازات ونتائج مقارنة بالخطط والبرامج التي ترتبط القيادات بتنفيذها، وأن يبدأ سريان فترة السنة التي يقدم عنها تقرير شاغل الوظيفة عن إنجازاته اعتباراً من تاريخ شغله الوظيفة إلى الأمانة الفنية للجنة الدائمة للقيادات المختصة التي تتولى توزيعه على أعضاء اللجنة لدراسته وإعداد ملاحظاتهم في ضوء الانجازات التي حققها وما سبق أن تقدم به من اقتراحات وما تم تنفيذه فعلاً منها وإعداد تقرير سنوي برأي اللجنة عند نهاية السنة، ثم تعد اللجنة التقرير النهائي تمهيداً للعرض على السلطة المختصة بالتعيين ليكون تحت نظرها عند إصدار قرارها بالتجديد قبل انتهاء مدة الثلاث سنوات بستين يوماً على الأقل⁽¹⁾.

وفي الكويت يتم تقييم شاغلي الوظائف العليا حتى الوزراء فنياً وذلك من خلال إنشاء ما يسمى باللجان القطاعية والتقارير القطاعية على مستوى الدولة، حيث تكون هناك كراسات متابعة فصلية بناءً على الأهداف الموجودة وبناءً على توزيع الأهداف وتحقيقها من خلال مشاريع وبرامج مبرمجة بكل قيادي في الدولة الوكيل مثلاً مسؤوليته كذا، الوكيل المساعد للشؤون الفلانية مسؤول عن الأهداف ومشاريع الأهداف وهكذا ومن خلال هذا التقييم الفصلي بواسطة كراسات التقييم الجديدة أصبحت كل وزارة يتكشف لها من خلال الكراسات الجزئية الموجودة للوزارة أداء كل وكيل مساعد أو وكيل ثم على مستوى الدولة يستطيع مجلس الوزراء أن يتعرف على أداء الوزارة ككل من خلال هذه الكراسة التي هي مقارنة بين الواقع في الأداء الكمي والجودة بما هو ملتزم به فيتم تقييم الوزارة وبالتالي تقييم أداء الوزير من خلال أداء وزارته⁽²⁾.

(1) انظر: الكتاب الدوري الصادر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (11) لسنة 1991، المشار إليه في كتاب الدكتور حامد محمد علي وآخرون: القانون رقم (5) لسنة 1991 في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام، الطبعة الثانية، المطابع الأميرية، القاهرة، ص 53.

(2) الدكتور علي فهد الزميع: تجربة وجهود دولة الكويت في الإصلاح الإداري، تجارب عربية في الإصلاح الإداري، أوراق ووقائع جلسة الحوار للاجتماع الوزاري للجمعية العمومية، بيروت، 23-24 يونيو 1997، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1997، ص 73.

وعلى هذا يبقى نجاح شاغل الوظيفة العليا مرتبط بمدى تحقيقه للنتائج وتطوير العمل الإداري ولا يكفي بأي حال من الأحوال أن يكون نشيطاً في أداء العمل متفانياً لينعت أداؤه بالتميز فإن العبرة بالنتائج وليس بتطبيق الإجراءات الروتينية.

ثانياً - الموظفون الخاضعون لنظام تقارير تقييم الأداء في القانون المقارن والقانون الفلسطيني:

لقد انعكست الآراء الفقهية السابقة على موقف التشريعات المقارنة، فظهر اتجاهان أيضاً يتمثل الاتجاه الأول في عدم إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء، بينما يتمثل الاتجاه الثاني في إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء وهو الاتجاه السائد وبيان ذلك على النحو التالي:

1- في جمهورية مصر العربية:

فقد أضع القانون رقم (210) لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية عدا رؤساء المصالح والموظفين الذين في درجة مدير عام فما فوقها.

ثم جاء القانون رقم (579) لسنة 1953 مضيئاً من هذا النطاق فلم يعد يخضع للتقارير في ظل هذا القانون إلا الموظفون لغاية الدرجة الثالثة.

ثم صدر القانون رقم (46) لسنة 1964 بشأن العاملين المدنيين بالدولة والذي سار على نفس نهج سابقه فقد كانت المادة (29) منه تنص على أن يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة⁽¹⁾، أما القانون رقم (58) لسنة 1971 والمعدل بالقانون رقم (21) لسنة 1973 كان قد نص في المادة (36) منه على أن يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين عدا شاغلي وظائف الإدارة العليا و شاغلي الفئة التي يبدأ مربوطها بمبلغ 876 جنيهاً⁽²⁾.

ثم صدر القانون الحالي للعاملين المدنيين بالدولة (47) لسنة 1978 وجاء في المادة (5/28) منه على أن "يقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها" وكما جاء في المادة رقم (6/28) منه "ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة ل شاغلي الوظائف العليا على أساس ما يبيده الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم"⁽³⁾، وقد أكدت ذلك المعنى المادة (30) من اللائحة التنفيذية للقانون حيث أوجبت على الرؤساء تقديم بيانات سنوية عن

(1) الدكتور السيد محمد إبراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادرة بالقانون رقم 46 لسنة 1964، دار المعارف، الإسكندرية ، 1966، ص 337.

(2) إسماعيل فوزي أحمد فودة: أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة، القانون رقم 58 لسنة 1971 تشريعاً وقضاء وفتوى، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1976 ، ص 268.

(3) انظر : المادة (28) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978 والمستبدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983.

شاغلي الوظائف العليا تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية والقيادية في مباشرتهم لأعمالهم⁽¹⁾، هذا وقد اتفق الفقهاء على أن بيانات الرؤساء من شاغلي الوظائف العليا تعد بمثابة تقارير كفاية عنهم وتخضع لذات مراتب تقارير الكفاية المقررة لشاغلي الدرجة الأولى فما دونها⁽²⁾، أي أنها تخضع لنفس القواعد والضوابط التي تخضع لها تقارير الأداء الأخرى التي تحرر لباقي الموظفين⁽³⁾.

ويتضح مما سبق بأن نظام العاملين المدنيين المصري قد أخضع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء بدون استثناء شاغلي الوظائف العليا، ولكن هل تطبق هذه القاعدة بالنسبة للموظفين في الدولة الخاضعين لقوانين خاصة كأعضاء مجلس الدولة وضباط الشرطة على سبيل المثال؟

نصت المادة (99) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 على ما يلي "تشكل بمجلس الدولة إدارة للتفتيش الفني على أعمال المستشارين المساعدين والنواب والمندوبين المساعدين..."⁽⁴⁾.

ويتضح من نص المادة بأنه يخضع لنظام تقارير الكفاية (تقارير التفتيش) أعضاء مجلس الدولة الذين هم دون درجة المستشار.

أما قانون هيئة الشرطة رقم (109) سنة 1971 نص في مادته (13) على ما يلي: "تعد التقارير السنوية السرية عن الضباط حتى رتبة عقيد"⁽⁵⁾.

وبمفهوم المخالفة لهذا النص يتضح بأنه لا يخضع لنظام تقارير الكفاية الضباط من رتبتي العميد واللواء.

ونخلص مما تقدم بأن المشرع المصري وإن كان قد أخضع جميع العاملين المدنيين بالدولة لنظام تقارير تقييم الأداء إلا أنه استثنى من الخضوع لهذا النظام شاغلي الوظائف العليا بالنسبة للموظفين الخاضعين لقوانين خاصة.

2- في المملكة العربية السعودية:

(1) انظر: المادة (30) من اللائحة التنفيذية لذات القانون، سابق الإشارة إليها.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 78.

(3) محمد ماهر الصواف: تقويم الأداء الوظيفي، دراسة مقارنة للنماذج والتقارير المستخدمة بالمملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، المجلد (32)، العدد (76)، الرياض، 2004، ص 25.

(4) انظر: المادة (99) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 والمنشور في قوانين الهيئات القضائية والتشريعات المكمل لها طبقاً لأحدث التعديلات، إعداد المستشار الدكتور عبد الفتاح مراد، بدون دار وسنة نشر، ص 159.

(5) انظر: المادة (13) من قانون هيئة الشرطة رقم (109) لسنة 1971 وقراراته التنفيذية، القانون رقم (115) لسنة 2004 طبقاً لأحدث التعديلات، دار الحقانية، القاهرة، 2005، ص 24.

كانت المادة (81) من نظام الموظفين العام الصادر لسنة 1391 هـ تقضي بوجوب إعداد تقارير دورية عن كل موظف وذلك وفقاً للائحة يصدرها مجلس الوزراء، وقد أصدر المجلس بتاريخ 1391/2/18 هـ القرار رقم (168) ووفقاً لهذا القرار كان يخضع لنظام تقارير الكفاية الموظفون شاغلون للمرتبة الثانية عشرة وما دون، أما شاغلوا المرتبة الثالثة عشر فما فوق فتقدم التقارير عنهم إلى جلالة الملك رئيس مجلس الوزراء إذا رأى الوزير المختص ضرورة لذلك.

ثم صدر النظام الحالي للخدمة المدنية رقم (م/49) لسنة 1397 هـ حيث جاء في المادة (36) منه على أن "تعد تقارير دورية عن كل موظف وفق لائحة يصدرها رئيس مجلس الخدمة المدنية"⁽¹⁾.

وعلى ذلك صدرت لائحة تقارير الكفاية لسنة 1401 هـ حيث أوجبت في المادة الأولى على إعداد تقارير الكفاية لجميع الموظفين حتى المرتبة الخامسة عشر التي تضم وظيفة وكيل وزارة ورئيس مصلحة ومدير عام⁽²⁾، ثم صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1404 هـ والتي ألغت اللائحة السابقة وأدخلت تعديلات بالنسبة للخاضعين لنظام تقارير الكفاية حيث كانت المادة (1/36) منها تنص على أن "تعد تقارير أداء وظيفي دورية عن جميع الموظفين من المرتبة الثالثة عشر فما دون، وذلك عن كل سنة من سنوات خدمتهم، أما بالنسبة لشاغلي المرتبتين الخامسة عشر والرابعة عشرة فتعد التقارير عنهم بما يراه المسؤول ملائماً"⁽³⁾.

ثم صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي الحالية لسنة 1427 هـ، ونصت في المادة (2/36) على ما يلي: "يتم تقييم الأداء الوظيفي لشاغلي المرتبة الخامسة عشر والرابعة عشر أو ما يعادلها بما يراه المسؤول ملائماً"⁽⁴⁾.

كما نصت في المادة (3/36) على أن "يتم تقييم الأداء الوظيفي لشاغلي المرتبة الثالثة عشر فما دون أو ما يعادلها وفق نماذج تعد وتعتمد من وزارة الخدمة المدنية، ويجوز للوزارة تفويض بعض الجهات الحكومية بإعداد النماذج الخاصة بها"⁽⁵⁾.

وقد ورد بالتوضيحات لبعض ما ورد بمواد اللائحة بالنسبة للمادة (2/36) : للوزير المختص أو المسؤول بالجهاز حق تحديد طريقة إعداد التقييم وزمانه وفق الظروف التي تتطلب ذلك دون أن يكون هناك إلزام باستخدام النماذج المقررة أو الوقت المحدد لذلك⁽¹⁾.

(1) انظر: المادة (36) من نظام الخدمة المدنية رقم (م/49) لسنة 1397 هـ ، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: المادة (1) من لائحة تقارير الكفاية رقم (401/7) لسنة 1401 هـ ، سابق الإشارة إليها.

(3) انظر: المادة (1/36) لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (1) وتاريخ 1404/7/1 هـ ، سابق الإشارة إليها ، ص 1.

(4) انظر: المادة (2/36) من لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (51934) ، لسنة 1427 هـ ، سابق الإشارة إليها.

(5) انظر: المادة (3/36) من ذات اللائحة.

ومن الجدير ذكره بأن المادة (7/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي - سابق الذكر - قد قضت بأن "تطبق أحكام هذه اللائحة على جميع الموظفين والمستخدمين والمعنيين على بند الأجر والوظائف المؤقتة من سعوديين وغيرهم في جميع الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح الحكومية"⁽²⁾.

ويظهر مما سبق أن التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية قد انتهى على إخضاع جميع الموظفين لنظام تقويم الأداء بما فيهم شاغلي الوظائف العليا ولكن دون أن يستوجب المشرع استخدام أسلوب نماذج التقويم بالنسبة لهذه الفئة صراحة.

3- في فلسطين:

وفي ظل نظام الخدمة المدنية الأردني والذي كان مطبق إبان فترة الإدارة الأردنية للضفة الغربية كما سبق توضيحه⁽³⁾، كانت المادة (55/أ) منه تنص على ما يلي: "يجري إعداد التقارير السنوية السرية عن عمل وسلوك جميع الموظفين من الدرجة الثالثة فما دونها"⁽⁴⁾، ووفقاً لأحكام هذه المادة كان يخضع لنظام تقارير تقييم الأداء جميع الموظفين حتى الدرجة الثالثة أي أنها استثنت شاغلي الدرجات ما فوق الدرجة الثالثة من الخضوع لنظام تقارير الأداء.

ثم صدر القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية والذي لم ينص صراحة على تحديد الموظفين الخاضعين لنظام تقارير تقييم الأداء وإنما جاءت صياغة المادة (25/أ) منه بعبارات عامة - غير واضحة - عندما قررت على أن يقوم الرئيس المباشر بتقدير أداء موظفيه مرة واحدة في السنة، كما وأنه لم يتم إصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون لكي تبين القواعد التفصيلية أو التكميلية لتسيير تنفيذه⁽⁵⁾.

أما القانون الحالي للخدمة المدنية فقد نصت المادة (3/33) منه على أن "يقوم الرئيس المباشر بتقدير كفاية الأداء لموظفيه بموضوعية ودقة وأمانة..."⁽⁶⁾، وقد أوجبت المادة (42) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون الرؤساء المباشرين عن شاغلي الوظائف العليا بتقديم بيانات سنوية تتعلق بالنواحي الفنية

(1) انظر: ما ورد بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427 هـ، سابق الإشارة إليها، تحت عنوان " توضيحات بعض ما ورد بمواد اللائحة " ص10.

(2) انظر: المادة (7/36) من ذات اللائحة.

(3) راجع ما ورد في ص 57 من الدراسة.

(4) انظر: المادة (55/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم(23) لسنة 1966 ، سابق الإشارة إليه.

(5) انظر: المادة (25/أ) من القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية ، سابق الإشارة إليه.

(6) انظر: المادة (3/33) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

والإدارية القيادية في مباشرتهم لأعمالهم وتعرض هذه البيانات على رئيس الدائرة الحكومية لإقرارها⁽¹⁾، ويعتبر من شاغلي الوظائف العليا وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني والقرارات الصادرة لتنفيذه⁽²⁾ من يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وهم الموظفون الذين ينتمون إلى موظفي الفئة الخاصة والتي تشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية كذلك الموظفون الذين ينتمون إلى موظفي الفئة العليا والتي تشمل وكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين والمدراء العامون للإدارات العامة.

ويتضح مما سبق بأن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني قد أخضع جميع الموظفين المدنيين المخاطبين بأحكامه إلى نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ولكن هل تختلف هذه القاعدة بالنسبة للموظفين الخاضعين لقوانين خاصة كالقضاة والعاملين في قوى الأمن مثلاً؟

نصت المادة (43) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 بأن "يجب إجراء التفتيش على القضاة فيما عدا قضاة المحكمة العليا مرة على الأقل كل سنتين ..."⁽³⁾، وقد ورد في قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006 بلائحة التفتيش القضائي في مادته الخامسة " بأن تختص دائرة التفتيش القضائي بما يلي:

1- التفتيش الدوري على أعمال قضاة المحاكم وقضاة التنفيذ باستثناء قضاة المحكمة العليا.

2- تقييم أعمال القضاة من حيث حسن تطبيق القانون واستثناء إجراءات التقاضي..."⁽⁴⁾.

وعلى ذلك فقد أخضع قانون السلطة القضائية جميع القضاة لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي - تقارير التفتيش - عدا شاغلي الوظائف العليا وهم قضاة المحكمة العليا وفقاً لهذا القانون.

أما بالنسبة لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 فقد جاء في المادة في (29/أ/ب) منه على أن "1- يخضع الضباط لنظام تقارير الكفاءة على النحو الآتي: ب) تقرير كفاءة كل سنة للضباط المثبتين من رتبة ملازم إلى رتبة عميد"⁽¹⁾.

(1) انظر: المادة (42) من اللائحة التنفيذية ذات القانون الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005 ، والمنشور في الخدمة المدنية (قوانين ولوائح وتعاميم) ، ديوان الموظفين العام في فلسطين، ص 65.

(2) انظر : المواد (9) و (17) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وأيضاً قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004 بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد (53) ، فبراير 2005، ص 25.

(3) انظر: المادة (43) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (40) ، فبراير 2002 ، ص 9.

(4) انظر: قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006 ، بلائحة التفتيش القضائي، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد 67 ، أكتوبر 2006 ، ص 83.

ومن ثم يخضع لنظام تقارير الكفاءة وفقاً لهذا النص جميع الضباط من رتبة ملازم إلى رتبة عميد بينما لا يخضع لنظام تقارير الكفاءة شاغلي الوظائف العليا وهم طبقاً للتدرج في الرتب العسكرية وفقاً لأحكام المادة (6) من قانون الخدمة في قوى الأمن من يحملون رتبتي اللواء والفرقة⁽²⁾.

إذاً فالمشرع الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية قد أخضع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي، بينما استثنى شاغلي الوظائف القيادية وفقاً لأحكام قانوني السلطة القضائية وقانون الخدمة في قوى الأمن من الخضوع لنظام تقارير تقييم الأداء.

ومن جماع ما سبق يتبين بأن تشريعات الخدمة المدنية في الدول محل الدراسة المقارنة (مصر - السعودية - فلسطين) قد أخذت بالاتجاه الأول القائل بإخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاءة ولعل من الجدير الإشارة إليه أن هناك تشريعات أخرى تأخذ بالاتجاه الثاني الذي يرى عدم إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء ففي دولة قطر مثلاً، تنص المادة (36) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (1) لسنة 2001 على أن "تعد تقارير تقييم الأداء الوظيفي للموظفين سنوياً، ويستثنى منهم شاغلوا وظائف وكيل وزارة ووكيل وزارة مساعد ومن في حكمهم..."⁽³⁾ وبذلك يكون المشرع القطري قد استثنى شاغلي الوظائف العليا وكيل الوزارة والوكيل المساعد ومن في حكمهم من الخضوع لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

ثالثاً - حالات تخضع لأحكام خاصة:

الأصل ولكي يخضع الموظف العام لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفقاً لما سبق بيانه يجب أن يقوم هذا الموظف بأداء عمله فعلاً وذلك أن التقارير التي توضع عن الموظفين لتقييم أدائهم في خلال مدة معينة إنما تستهدف أساساً تقييم أعمالهم في خلال هذه الفترة والحكم عليها وعلى كفاءة الموظف العام، إلا أنه ومع ذلك قد تطرأ بعض الظروف والمتغيرات على الموظف العام تؤدي بدورها إلى عدم قيام الموظف بأداء عمله بشكل فعلي، وذلك إما بسبب حصوله على إجازة خاصة أو بسبب مرض أصابه فأقعدته عن العمل، كما قد لا يقوم الموظف العام بعمله وذلك إما بسبب إعارته أو نديه أو نقله إلى جهة عمل أخرى غير جهة عمله الأصلية وإما بسبب انتخابه في إحدى المنظمات النقابية أو استدعائه لتأدية الواجب الوطني - التجنيد - أو للاحتياط، ففي كل هذه الحالات كيف يمكن تقييم أداء الموظف العام؟ ذلك ما جعل تشريعات الخدمة المدنية المعاصرة تقرر لكل هذه الحالات قواعد قانونية

(1) انظر: المادة (1/29/ب) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (56)، يونيو 2005، ص 15.

(2) انظر: المادة (6) من ذات القانون.

(3) انظر: دولة قطر، وزارة شؤون الخدمة والإسكان، المادة (36) من قانون الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 2001.

معينة تبين من خلالها الأحكام الخاصة لكل حالة على حدة، وبالرجوع إلى تشريعات الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة لرصد كيفية معالجتها لمثل هذه الحالات تبين للباحث بأن هناك من التشريعات قد وضعت أحكاماً خاصة لمعظم الحالات كالتشريع المصري بينما قامت التشريعات الأخرى بوضع أحكام خاصة لبعض هذه الحالات دون البعض الآخر كالتشريع السعودي والفلسطيني، هذا بالإضافة إلى أن الفقه والقضاء الإداريان في مصر قد وضعا قواعد عامة لحالات أخرى خلا القانون من بيانها ويعرض الباحث - بإيجاز - الأحكام الخاصة بكل حالة من الحالات السابق ذكرها وذلك على النحو التالي:

1- حالة الحصول على إجازة خاصة:

لا جدال أن حصول الموظف العام على إجازة خاصة بمرتب أو بدون مرتب لفترة قصيرة لا تتثير صعوبة في عملية التقييم، حيث يتم تقييم أداء الموظف في هذه الحالة على ضوء عمله الذي قام به معظم السنة، ولكن الصعوبة في التقييم تكمن في حالة حصول الموظف على إجازة خاصة لفترة طويلة، وبالتالي لم يؤد فيها عملاً يستحق التقييم، والأصل أن الإدارة لا تضع تقريراً عن الموظف إلا إذا قام بالعمل بشكل فعلي⁽¹⁾، ومع ذلك فإن قانون العاملين المدنيين المصري قد قرر قاعدة عامة بشأن كيفية تقييم الموظف المجاز، حيث جاء في المادة (3/32) منه "يعتد بالتقارير السابق وضعها عن العامل في حالة ما إذا صرح له بإجازة خاصة"⁽²⁾.

2- حالة المرض:

الأصل أن تقدير كفاية الموظف المريض يقع باطلاً ومخالفاً للقانون ولا يجوز الاعتداد به أو ترتيب آثار عليه، إذ أنه لم يؤد عملاً يستحق عليه أي تقدير، ولذلك فإن قوانين التوظيف المتعاقبة في مصر لم تعط أي سلطة للإدارة لترتب أثراً على مرض الموظف، أو تخولها النزول بكفايته والحط منها إلى درجة ضعيف استناداً إلى حالته الصحية وانعكاس أثرها على حسن اضطلاع به بعمله الوظيفي⁽³⁾، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية في أحد أحكامها - وبحق - "أنه لا يجوز الإنقاص من كفاية الموظف أو العامل بسبب مرضه"⁽⁴⁾، وكذلك "لا يجوز أن يكون المرض مانعاً من الترقية طالما اتبع الموظف في شأن الحصول على إجازته المرضية الطريق الذي رسمه القانون"⁽⁵⁾.

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 131.

(2) انظر: المادة (3/32) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

(3) لمزيد من التفاصيل راجع: المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1978 ، ص 87 وما بعدها.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (80) لسنة 21 القضائية جلسة 1981/2/22 مشار إليه في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق ، ص 111.

(5) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (252) لسنة 25 القضائية جلسة 1981/5/24 مشار إليه في المرجع السابق، ص 111.

ولما كان الأمر كذلك فكيف يتم تقدير كفاية الموظف المريض؟ لقد أجابت على ذلك المادة (33) من قانون العاملين المدنيين الحالي رقم (47) لسنة 1987 حيث نصت على أنه "إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز، فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً⁽¹⁾.

وفي السعودية وعلى الرغم من أن لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (51943) لسنة 1426 هـ لم تضع حكماً خاصاً يبين كيفية تقييم أداء الموظف المريض إلا أنه قد وجه استفساراً لإدارة تقويم الأداء الوظيفي في وزارة الخدمة المدنية كالتالي:

الموظف المريض لفترات طويلة (6-12 شهر) أو أكثر كيف يتم إعداد التقرير عنه؟

وكانت الإجابة كالتالي: "ما دام الموظف لا زال مثبت على الوظيفة بصفة رسمية فإنه يخضع للتقويم الدوري كأقرانه ، ويظل التقويم السابق الذي حصل عليه قبل المرض ساري المفعول للفترة اللاحقة حتى عودته للعمل وحلول موعد التقويم القادم"⁽²⁾، أي أنه يعتد بالتقارير السابق وضعها عن الموظف قبل مرضه.

وأما في فلسطين فلم ينظم المشرع الفلسطيني حكماً خاصاً لهذه الحالة مما يعد ذلك نقصاً تشريعياً يأمل الباحث أن يتم تلافيه في أقرب تعديل قادم لقانون الخدمة الفلسطيني وذلك حتى لا يضار الموظف من عارض أصابه لا حول له ولا قوة به.

3- حالة الندب:

المقصود بالندب: هو قيام الموظف بصفة مؤقتة بأعباء وظيفة أخرى شاغرة من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة في نفس الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف أو في جهة إدارية أخرى داخل الدولة⁽³⁾، إذاً في حالة صدور قرار من السلطة المختصة بندب الموظف إلى جهة إدارية أخرى غير جهة عمله الأصلية فلمن ينعقد الاختصاص بوضع تقرير كفاية الموظف المنتدب ؟

(1) المادة (33) مستبدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983 ، ثم استبدلت بالقانون رقم (34) لسنة 1992 ، وكانت المادة (33) تنص قبل التعديل على الآتي : "إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته كفاء حكماً ، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز ، فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً" ، انظر في ذلك قانون العاملين المدنيين بالدولة ، سابق الإشارة إليه ، ص 48.

(2) انظر: ما ورد بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51943) لسنة 1426 هـ ، السابق الإشارة إليها ، تحت عنوان " الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي استفسار رقم (18) ، ص 19.

(3) وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة (56) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (47) لسنة 1987 على أنه "يجوز بقرار من السلطة المختصة نذب العامل للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة في نفس الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك" ، ويقابل هذه المادة ، المادة (61) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

اختلفت قوانين الخدمة المدنية في الدول محل الدراسة المقارنة في تحديد الجهة المختصة بوضع تقرير عن الموظف المنتدب **ففي مصر** نصت المادة (1/32) من قانون العاملين الحالي 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"⁽¹⁾.

وفي السعودية لم تضع لائحة تقويم الأداء الوظيفي الحالية حكماً خاصاً لهذه الحالة أيضاً، إلا أنه قد وجه استفسار لإدارة تقويم الأداء الوظيفي عن من الذي يعد تقويم الأداء عن الموظف المكلف بعمل وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية؟

وكانت الإجابة على أنه "يتم إعداد تقويم الأداء الوظيفي عن الموظف المكلف بعمل وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية سواء في جهته الأصلية أو في جهة حكومية أخرى من قبل المسؤول المشرف عليه في تلك الجهة إذا زادت مدة التكليف عن ستة أشهر"⁽²⁾.

أما في فلسطين فقد أخذ المشرع الفلسطيني بقاعدة مغايرة في هذا الشأن حيث نصت المادة (38) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الحالي على أنه "تضع الدائرة الحكومية المختصة التقرير السنوي عن الموظف المنتدب أو المعار منها بعد أخذ رأي الدائرة الحكومية أو الجهة التي انتدب أو أعير إليها كتابة".

ويتضح من نص هذه المادة بأن المشرع الفلسطيني لم يفرق بين حالتي النذب والإعارة بل جاء النص عام وشامل لكلتا الحالتين.

4- حالة الإعارة :

وتختلف الإعارة عن النذب في أن النذب يتم في نطاق المرافق الإدارية التابعة لأشخاص القانون العام داخل الدولة، أما الإعارة فهي التحاق الموظف بجهة عمل غير جهة عمله الأصلية ويستوي أن تكون هذه الجهة داخلية أو خارجية كالحكومات الأخرى والمنظمات الدولية والإقليمية أو المؤسسات العامة وداخلية كالسلطات المحلية أو مؤسسات ذات النفع العام أو إلى الشركات التابعة لأشخاص القانون الخاص⁽³⁾، وأما عن الجهة المختصة بوضع تقرير أداء كفاية الموظف المعار فوفقاً لقانون

(1) انظر: المادة (1/32) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: ما ورد بلاحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51943) لسنة 1426هـ، السابق الإشارة إليها تحت عنوان "الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي"، استفسار رقم (13)، ص 18.

(3) وذلك وفقاً لما ورد في المادة (62) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والتي نصت على أنه "يجوز إعاره الموظف بموافقة الخطية إلى أية حكومة أخرى أو إلى منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة بناءً على طلب أي منها سواء داخل فلسطين أو خارجها، كما يجوز إعارته بالطريقة نفسها إلى أية سلطة محلية أو مؤسسة ذات نفع عام داخل فلسطين أو إلى شركة تساهم فيها الحكومة".

العاملين المدنيين الحالي والذي جاء في نص المادة (2/32) منه "فإذا كانت الإعارة للخارج يعتد في معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الإعارة"⁽¹⁾.

وفي السعودية لم يضع المشرع السعودي حكماً خاصاً بحالة الإعارة ولكن بينت ذلك إدارة تقويم الأداء الوظيفي في معرض ردها على أحد الاستفسارات بهذا الشأن "أن الموظف المعار رغم قيامه بالعمل في جهة غير جهته الأصلية فهو لا يزال تابعاً لجهته الأصلية وغيابه عنها ما هو إلا فترة مؤقتة يعود بعدها مرة أخرى إلى ممارسة وظيفته الأصلية، وعلى هذا الأساس فإن الموظف لا بد وأن يكون مرتبطاً بجهته الأصلية، وان على جهته الأصلية التعرف على أدائه أثناء فترة غيابه عنها، ويجب أن يتضمن خطاب الإعارة التأكيد على إعداد تقويم واقعي عن الموظف لما لذلك من أهمية في مستقبله الوظيفي وبالتالي يعتبر التقويم المعد عن الموظف من قبل الجهة المستعيرة لخدمته أساساً للتقويم الذي يعد عنه خلال فترة الإعارة"⁽²⁾.

5- حالة التجنيد والاستدعاء للاحتياط:

قد يستدعى الموظف العام لأداء الخدمة الوطنية أو يستدعى للاحتياط ففي الحالة الأولى يتم تقدير كفاية الموظف المجند وفقاً للمادة (4/32) من قانون العاملين المدنيين بالدولة والتي نصت على أنه "وبالنسبة للعامل المجند تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز، فتقدر بمرتبة ممتاز حكماً"⁽³⁾، وأما في الحالة الثانية فإنه يتم تقدير كفاية الموظف المستدعى للاحتياط وفقاً للمادة (5/32) من قانون العاملين والتي نصت على أنه "وبالنسبة للعامل المستدعى للاحتياط أو المستدعى تقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً"⁽⁴⁾.

6- حالة العضوية في المنظمات النقابية:

تنص المادة (6/32) من قانون العاملين المدنيين على أنه "بالنسبة لأعضاء المنظمات النقابية تحدد مرتبة كفايتهم بما لا يقل عن مرتبة تقدير كفايتهم في السنة السابقة عن انتخابهم بالمنظمات

(1) انظر: المادة (2/32) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: ما ورد بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1426هـ، سابق المشار إليها تحت عنوان الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي، استفسار رقم (79) ، ص 24.

(3) المادة (4/34) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، مستبدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983، ثم استبدلت بالقانون رقم (34) لسنة 1992 ، وقد كانت المادة (4/32) تنص قبل التعديل الأخير بالآتي: "بالنسبة للعامل المجند تقدر كفايته بمرتبة جيد حكماً ، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز ، تقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً" ، راجع : قانون العاملين المدنيين بالدولة ، سابق الإشارة إليه .

(4) انظر: المادة (5/32) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

النقابية⁽¹⁾، وبذلك يكون القانون قد وضع ضمانات لأعضاء المنظمات النقابية المنتخبين بحيث لا يضاروا في تقارير كفايتهم بسبب نشاطهم النقابي ودفاعهم عن مصالح الموظفين مما قد ينعكس على علاقتهم برؤسائهم⁽²⁾.

وهناك من الحالات التي لم تتضمن تشريعات التوظيف في الدول محل الدراسة المقارنة أحكاماً خاصة بكيفية تقييم أداء الموظف العام خلالها ولكن الفقه والقضاء المصري قد تصديا لهذه المسألة ووضعا قواعد عامة بهذا الشأن ومن هذه الحالات:

1- حالة النقل :

إذا كان الموظف في حالتي الندب والإعارة - كما سبق بيانه - يشغل الوظيفة المنتدب أو المعار إليها بصفة مؤقتة فإن الأمر مختلف في حالة النقل، فالنقل يقتضي بأن يتم تغيير جهة عمل الموظف نفسها وليس مجرد تركه لها لفترة مؤقتة ثم يعود بعدها إليها، ولذلك فإن الجهة المنقول إليها الموظف تصبح جهة أصلية بالنسبة له، وبهذه الصفة ينعقد لها الاختصاص في تقدير كفايته⁽³⁾، وعلى ذلك فقد رفضت المحكمة الإدارية العليا أن تقيس حالة النقل على حالتي الندب أو الإعارة بخصوص الجهة المختصة بوضع تقرير كفاية العامل المنقول فقضت بعد أن استعرضت نص المادة (30) من القانون رقم (46) لسنة 1964 بنظام العاملين المدنيين بالدولة حيث قالت: "بأن هذه المادة تعرضت لحالتي الندب والإعارة ومن ثم لا يجوز قياس حالة النقل على أي من هاتين الحاليتين، وعلى ذلك فإن الجهة التي تختص قانوناً بوضع التقرير السري عن أعمال الموظف المنقول هي الجهة الأخيرة التي يتبعها الموظف حتى ولو قضى فيها مدة تقل عن ثلاثة أشهر إذ أن رؤسائه في الجهة المنقول إليها لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم عن كفايته على مجرد المعلومات الشخصية فقط بل يعتمدون أيضاً على ما هو ثابت في أوراق ملف خدمته"⁽⁴⁾.

2- حالة الوقف عن العمل:

ولما كان الموظف الموقوف عن العمل لا يكون محلاً للتقييم، خلال فترة الوقف لأن انقطاعه عن العمل يعود بسبب خارج عن إرادته إذ قد يكون لمصلحة تحقيق جار، أو قد يكون مترتباً بقوة القانون في

(1) انظر: المادة (6/32) من ذات القانون.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 140.

(3) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 84.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (280) لسنة 15 القضائية، جلسة 1973/1/7 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، سابق الإشارة إليها، ص 2599.

حالة الحبس مثلاً، فإنه في الحالتين لا يتصور قيام الموظف فيهما بعمل يمكن أن يكون موضع تقييم وتقدير⁽¹⁾، وعليه "فإن إعداد التقرير السنوي عن حالة الموظف يمتنع ويستحيل متى كان موقوفاً عن عمله خلال الفترة التي يقدم عنها التقرير، ويسري هذا الحكم في الحالات المماثلة حيث لا يؤدي الموظف عملاً يكون أساساً لإعداد التقرير عنه"⁽²⁾.

3- حالة فقدان التقرير:

قد يطعن ذو الشأن أمام المحكمة في قرار تخطيه في الترقية أو حرمانه من العلاوة، فلا تقدم الإدارة للمحكمة تقدير الكفاية المقدم عن الموظف متذرة بفقده وبمجازاة المسؤول عن ذلك، ونظراً لأنه يترتب على التقرير آثار لها أهميتها في حياة الموظف الوظيفية، فإنه يتعين عدم الاعتداد بمرتبة الكفاية التي تزعم الإدارة أن التقرير كان يتضمنها، ويتعين اعتبار الموظف كأن لم يقدم عنه تقرير كفاية، ولا محل للرجوع إلى الجهة الإدارية لتعيد تقدير كفاية الموظف جديد لاحتمال تغير الرؤساء خلال الفترة من وقت إعداد التقرير إلى وقف نظر الدعوى، فضلاً عن أنه مع ظروف التقاضي يخشى من الانحراف في التقدير وللمحكمة عند الفصل في النزاع أن تستنبط مرتبة الكفاية التي يستحقها الموظف من أوراق ملف خدمته وتقاريره السابقة وتفصل في الدعوى على ضوء ما هو ثابت لها وما تفصح عنه عيون الأوراق⁽³⁾.

4- حالة عدم وضع تقرير كفاية عن الموظف:

أحياناً قد تغفل جهة الإدارة وضع تقدير كفاية عن الموظف بسبب إهمال أو سهو في مثل هذه الحالة لا يسوغ أن يحرم الموظف من استحقاقه العلاوة الدورية، كما لا يجوز إبعاد مرشح حل عليه الدور في الترشيح بالأقدمية أو بالاختيار بحجة عدم تقدير كفايته إذ يترتب على ذلك فوات فرصة الترقية بالنسبة إليه بسبب لا دخل لإدارته فيه، فضلاً عن عدم توافر الدليل القاطع على عدم كفايته أو حرمانه من العلاوة فإن للمحكمة عند الفصل في النزاع أن تستنبط مرتبة الكفاية التي يستحقها الموظف من أوراق ملف خدمته وتقاريره السابقة دون الحاجة إلى الرجوع إلى الجهة الإدارية لتقوم بتقدير الكفاية من جديد في ظروف قد لا يؤمن فيها جانبها أو يخشى فيها من الانحراف عن جادة الصواب⁽⁴⁾.

(1) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 57.

(2) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع لمجلس الدولة ، رقم (773) جلسة 1959/1/9، المشار إليها في المرجع السابق، ص 56.

(3) المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، مرجع سابق ، ص 93.

(4) المرجع السابق ، ص 92.

المطلب الثاني

الجهة الإدارية المختصة بإجراء التقييم

بعد أن حددت الدراسة الموظفين الخاضعين لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي كان من الطبيعي أن تبين من الذي يقوم بتقييم أداء الموظفين على اختلاف درجاتهم وصفاتهم وبعبارة أخرى من هي الجهة المختصة وفقاً للقانون بوضع تقرير تقييم الأداء؟

تكاد تجمع تشريعات الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة على أن الرئيس الإداري المباشر هو المنوط به مهمة وضع تقرير تقييم الأداء، وذلك بحكم قربه واتصاله المباشر بمرؤوسيه والإشراف عليهم، ولذلك فهو أقدر من غيره على الحكم على مدى كفاءتهم وسلوكهم في العمل، ولكن هذه التشريعات اختلفت في تحديد السلطة المختصة بالتعقيب على تقارير تقييم الأداء سواء بالإقرار أو بالتدقيق أو باعتماد هذه التقارير، فبعض التشريعات منح هذه السلطة للرئيس الإداري الأعلى كما فعل المشرع السعودي، والبعض الآخر منح هذه السلطة للجنة شؤون الموظفين أو لجنة تشكل لهذا الغرض كما فعل كل من المشرع المصري وال فلسطيني مع الاختلاف في التفاصيل، ولئن كان الرئيس المباشر يتمتع بقدر من الصلاحيات عند وضع تقرير تقييم الأداء إلا أن حدود صلاحياته ليست عامة ومطلقة بل تمارس طبقاً لضوابط عامة معينة وهي ضوابط لا شك في ضرورة التزام الإدارة بها لأنها تكشف عن التطبيق السليم لأحكام القانون⁽¹⁾.

وللتعرف على الجهة المختصة بإجراء التقييم وضوابطها في تشريعات الخدمة المدنية في دول القانون المقارن محل الدراسة سوف يتناول الباحث هذا المطلب من خلال النقاط التالية:

أولاً- الجهة المختصة بإجراء التقييم في القانون المقارن والقانون الفلسطيني.

ثانياً- ضوابط الجهة المختصة بإجراء التقييم.

أولاً- الجهة المختصة بإجراء التقييم في القانون المقارن والقانون الفلسطيني:

1- في جمهورية مصر العربية:

منحت أنظمة العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة سلطة وضع وإعداد تقارير الكفاية للرؤساء المباشرين، فالمادة (31) من القانون رقم (210) لسنة 1951 كانت تقرر أن يقدم التقرير السنوي عن

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقدير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 176 .

الموظف من رئيسه ثم يعرض على المدير المحلي للإدارة فرئيس المصلحة لإبداء ملاحظاتها ثم يعرض بعد ذلك على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاية التي تراها (1).

ثم صدر القانون رقم (46) لسنة 1964 والذي لم يهجه ذات نهج سابقه في تحديد السلطة المختصة بإعداد التقرير وإنما أحال ذلك إلى اللائحة التنفيذية إذ نص في المادة (29) منه على أنه تعد التقارير كتابة وطبقاً للأوضاع التي تحددها اللائحة، وتنفيذاً لذلك صدر القرار الجمهوري رقم (4726) لسنة 1966 بتاريخ 10 ديسمبر سنة 1966 في شأن كيفية إعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة والذي كان ينص في مادته الأولى على أن يحرر التقرير السنوي عن العامل بمعرفة رئيسه المباشر ثم يعرض على المدير المحلي للإدارة فرئيس المصلحة أو وكيل الوزارة كل في دائرة اختصاصه لاعتماده أو تعديله مع ذكر الأسباب في حالة التعديل (2).

وعليه فإن تقرير الكفاية في ظل قانون رقم (46) لسنة 1946 كان يمر بثلاثة مراحل هي:

- 1- يقوم الرئيس المباشر بوضع التقرير.
- 2- يعرض التقرير على الرئيس المحلي لاعتماده أو تعديله مع ذكر أسباب هذا التعديل.
- 3- يعرض كذلك التقرير على رئيس المصلحة أو وكيل الوزارة لاعتماده أو تعديله مع ذكر أسباب ومبررات التعديل الذي يجريانه عليه.

ثم جاء القانون رقم (58) لسنة 1971 والذي كان مقرراً في المادة (37) منه بأن يعد الرئيس المباشر التقرير السنوي كتابة عن العامل ويعرض عن طريق مدير الإدارة المختص بعد إبداء رأيه كتابة على لجنة شؤون العاملين وللجنة أن تناقش الرؤساء في التقارير السنوية المقدمة منهم عن العاملين ولها أن تقرها أو تعدلها على قرار مسبب (3).

وإذا كانت القوانين السابقة قد بينت مدارج السلطات المختصة بوضع التقرير والتعقيب عليه بالتفصيل فإن القانون الحالي للعاملين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 قد خلا وخلت أيضاً لائحته التنفيذية من نصوص مماثلة حيث اكتفت المادة (4/28) من هذا القانون بالنص على أن "تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتنظلم منها" إلا أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة قام بإرسال كتاباً دورياً للوحدات الإدارية بالدولة رقم (12) لسنة

(1) المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 52.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقدير الكفاية ودراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق، ص 165 ، وأيضاً الدكتور السيد محمد إبراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين، مرجع سابق، ص 349.

(3) إسماعيل فوزي أحمد فوده: أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 273 .

1981 بشأن تقارير الكفاية وقد تضمن النموذج الاسترشادي المرفق بالكتاب الدوري المذكور ثلاث مراحل لوضع واعتماد التقرير وهي: الرئيس المباشر - الرئيس الأعلى - لجنة شؤون العاملين، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فالنموذج المرفق بالكتاب الدوري رقم (24) لسنة 1985 قد تضمن مرحلتين لوضع واعتماد التقرير وهي: الرئيس المباشر - السلطة المختصة⁽¹⁾.

ومن ثم فإن تقرير الكفاية وفقاً لأحكام القانون الحالي رقم (47) لسنة 1978 والقرارات الإدارية المكملة له يمر بمراحل ثلاثة هي:

1. الرئيس المباشر يضع التقرير.

2. الرئيس الأعلى يقوم بإبداء ملاحظاته على التقرير.

3. لجنة شؤون العاملين تقوم باعتماد التقرير.

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فإن التقرير يمر بمرحلتين فالرئيس المباشر يضع التقرير ومن ثم تقوم باعتماده السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العاملة حسب الأحوال)⁽²⁾.

أما بشأن الجهة المختصة بإجراء تقييم الموظفين الخاضعين لقوانين خاصة قد نص قانون هيئة الشرطة الحالي رقم (109) لسنة 1971 في المادة (13) منه على أن "تعد التقارير السنوية السرية عن الضباط حتى رتبة عقيد بحسب الأوضاع التي يعينها وزير الداخلية بقرار يصدره بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة"⁽³⁾، وتنفيذاً لذلك صدر القرار الوزاري رقم (22) لسنة 1972 الذي نص في المادة الأولى منه على أن يتم التقرير بمعرفة الرئيس ثم المدير المحلي فرئيس المصلحة، وتعتمد التقارير بمعرفة لجنة يشكلها المجلس الأعلى للشرطة سنوياً برئاسة أحد مساعدي الوزير وعضوية اثنين من المجلس الأعلى للشرطة⁽⁴⁾.

(1) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء، مرجع سابق ، ص 199-200.

(2) انظر: المادة (28) من قانون عاملين المدنيين بالدولة ، رقم (47) لسنة 1978 وأيضاً المادة (30) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور.

(3) انظر: المادة (13) من قانون هيئة الشرطة رقم (109) لسنة 1971 ، سابق الإشارة إليه.

(4) انظر: القرار الوزاري رقم (22) لسنة 1972 الخاص بهيئة الشرطة، المشار إليه في بحث الرائد / هشام محمد نور الليثي وآخرون: تقارير الكفاية بين العلانية والسرية، دراسة تطبيقية على ضباط الشرطة، بحث مقدم إلى معهد تدريب ضباط الشرطة ، 2002 ، ص 33.

ويتضح مما سبق أن تقدير كفاية ضابط الشرطة طبقاً للقرار الوزاري المذكور يمر بأربعة مراحل، فالرئيس المباشر يقوم بوضع التقرير والمقصود به رئيس الوحدة أو القسم أو مأمور المركز الذي يعمل به الضابط ثم المدير المحلي ويقصد به وكيل المصلحة أو نائب مدير الأمن أو مدير الإدارة أو من في حكمه ثم رئيس المصلحة ثم تعتمد التقارير عقب ذلك من لجنة المجلس الأعلى للشرطة.

2- في المملكة العربية السعودية:

في المملكة العربية السعودية أيضاً أسند المشرع مهمة إعداد ووضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي إلى الرئيس المباشر للموظف المراد تقييمه، فقد كانت المادة الثانية من لائحة تقارير الكفاية لسنة 1401هـ تنص على أن "يعد التقرير من قبل الرئيس المباشر للموظف ويعتمد أو يتم تعديله من قبل الرئيس الأعلى ويتم عرض تقارير شاغلي المراتب الثالثة عشرة فما فوق على الوزير المختص وفي حالة المراتب من الثانية عشرة فما دون على الوكيل أو من يفوضه بذلك لإقرارها"⁽¹⁾.

وفقاً لهذا النص كان تقرير الكفاية في المملكة يمر بثلاثة مراحل وهي:

- 1- الرئيس المباشر يقوم بوضع تقرير كفاية موظفيه.
- 2- الرئيس الأعلى يقوم باعتماد أو تعديل التقرير.
- 3- يتم إقرار التقرير بالنسبة لشاغلي المراتب الثالثة عشرة فما فوق بواسطة الوزير المختص، أما بالنسبة لشاغلي المراتب من الثانية عشرة فما دون يتم إقرارها بواسطة وكيل الوزارة أو من يفوضه بذلك.

ومن الجدير ذكره في هذا المقام أن الوزير أو رئيس الجهاز يعتبر الرئيس المباشر بالنسبة لشاغلي المراتب (14 - 15) وأما وكيل الوزارة أو من يفوضه يعتبر الرئيس المباشر بالنسبة لشاغلي المراتب (11 - 12 - 13)، أما الرئيس المباشر لشاغلي المراتب (6-10) من يكون مسؤولاً عن الموظف بصفة مباشرة وأن الرئيس المباشر لشاغلي المراتب (1 - 5) يكون فيمن يشغل مرتبة لا تقل عن السادسة⁽²⁾.

ثم صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1404 هـ حيث كان نص المادة (3/36) منها على أن "يعد التقرير من قبل الرئيس المباشر للموظف أو من ينوب عنه ويعتمد من قبل الرئيس على حسب

(1) انظر: المادة (2) من لائحة تقارير الكفاية رقم (401/7) لسنة 1401هـ، سابق الإشارة إليها.

(2) انظر: في ذلك قواعد وتعليمات تعبئة النماذج الملحق ذات اللائحة، ص5.

الصلاحيات المحددة ولمعتمد التقرير أن يعدل فيه مما يراه ملائماً⁽¹⁾، ويتضح من نص المادة أن وضع تقرير تقييم الأداء الوظيفي أصبح يمر بمرحلتين:

1. الرئيس المباشر أو من ينوب عنه يقوم بوضع وإعداد تقرير تقييم أداء موظفيه.

2. الرئيس الأعلى يقوم باعتماد التقرير وله أن يعدل فيه مما يراه ملائماً.

ويلاحظ على هذه اللائحة بأنها أتت بحكم جديد عن سابقتها، حيث أجازت لمن ينوب عن الرئيس المباشر وضع التقارير، ويعد ذلك من قبل التفويض القانوني الدائم حيث يحل النائب محل الأصيل دون حاجة لإصدار قرار إداري بالتفويض من قبل الرئيس المباشر، كما عدلت هذه اللائحة عن مبدأ تعدد سلطات اعتماد التقرير خلافاً لما كانت تقرره نصوص لائحة تقارير الكفاية الصادرة سنة 1401 هـ واكتفت بأن يتم اعتماد تقرير تقييم الأداء الوظيفي بواسطة رئيس إداري أعلى واحد وذلك يؤدي إلى سرعة اعتماد التقرير⁽²⁾.

ثم صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1426 هـ وهي المطبقة حالياً في السعودية وقد جاء في المادة (7/36) منها على أن "يعد تقييم الأداء الوظيفي من قبل الرئيس المباشر للموظف ويعتمد من قبل رئيسه ولمعتمد التقييم أن يعدل فيه بما يراه ملائماً"⁽³⁾.

ووفقاً لنص المادة يلاحظ بأن لائحة تقييم الأداء الوظيفي قد أبقت على ذات نفس مراحل إعداد تقرير تقييم الأداء الوظيفي الذي كانت مقررة في اللائحة السابقة إلا أنها لم تنص على جواز الإنابة عن الرئيس المباشر في وضع إعداد التقرير كما كان مقرراً في لائحة 1404 هـ.

ومن ثم يمر تقرير تقييم الأداء الوظيفي في المملكة العربية السعودية بمرحلتين وهي:

1. الرئيس المباشر للموظف بإعداد التقرير.

2. الرئيس الإداري الأعلى يقوم باعتماد التقرير وله أن يعدل فيه بما يراه ملائماً.

وبخصوص منح الرئيس الإداري الأعلى سلطة تعديل التقرير بما يراه ملائماً يذهب أحد فقهاء القانون الإداري - وبحق - إلى القول أنه "من الأفضل أن يقتصر التعديل على حالات عدم المشروعية وليس على حالات عدم الملائمة الإدارية تحسباً لاحتمال إساءة استخدام السلطة، وهو أمر غير مرغوب فيه كما يجب أن يكون تعديل الرئيس الإداري الأعلى مسبباً وذلك لإضفاء الموضوعية على التقرير الذي

(1) انظر: المادة (3/36) من لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (1) لسنة 1404 هـ، سابق الإشارة إليها.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 161.

(3) انظر: المادة (7/36) من لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1426 هـ، سابق الإشارة إليها.

وضعه الرئيس المباشر والذي من المفترض بأن يكون تقديره واقعي وقانوني وذلك حتى يمكن الحكم- موضوعياً على أي التقديرين أكثر اتفاقاً مع أحكام القانون وأيهما يعدّ تقديراً واقعياً وفعالاً عن كفاية الموظف العام ولا يتحقق ذلك إلا ببيان أسباب التعديل ومبرراته⁽¹⁾.

وفي هذا الاتجاه تنص المادة (13/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي الحالية لسنة 1426 هـ على أن "يعتبر تقويم الأداء الوظيفي المعد عن الموظف كافياً بجميع الحالات التي تطرأ خلال سنة من تاريخ اعتماده وإن ظهر ما يوجب تعديل تقويمه فيتم إعداد تقويم آخر عنه لنفس السنة مع الإشارة لموجبات التعديل في حقل الملاحظات بالنموذج"⁽²⁾.

3- في فلسطين :

وفي فلسطين لتجربى العمل في ظل قوانين الخدمة المتعاقبة على منح سلطة وضع إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي إلى الرئيس المباشر فقد كانت المادة (56/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني والذي كان مطبق في الضفة الغربية تنص على أن "يقوم بعملية التقييم الرئيس المباشر للموظف"⁽³⁾، وأوجبّت المادة (57/أ) من القانون المذكور على أن يتم تدقيق التقارير السنوية ووضع التقرير العام لكفاية الموظف بعد أن يضع الرئيس المباشر ذلك التقرير من خلال لجنة يشكلها الوزير في كل دائرة مختصة برئاسة وكيل الوزارة أو من يليه في الدرجة وعضوية اثنين من كبار موظفيها⁽⁴⁾.

ووفقاً لذلك فإن تقرير تقييم الأداء الوظيفي في فلسطين كان يمر بمرحلتين وهي:

1- الرئيس المباشر للموظف يقوم بوضع تقرير تقييم أدائه.

2- يعرض التقرير على لجنة مشكلة لهذا الغرض لتدقيقه ووضع التقرير العام لكفاية أداء الموظف.

ثم صدر القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية وقد جاء في المادة (25) منه على أن:

"أ. يقوم الرئيس المباشر بتقدير أداء موظفيه مرة واحدة في السنة... ب. يعتمد التقرير السنوي من قبل الوزير المختص"⁽⁵⁾.

(1) الدكتور: أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 162.

(2) انظر: المادة (36/ب) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي، رقم (51934) لسنة 1426 هـ، سابق الإشارة إليها.

(3) انظر: المادة (56/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1966، سابق الإشارة إليه.

(4) انظر: المادة (57/أ) من ذات القانون.

(5) انظر: المادة (25) من القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية، سابق الإشارة إليه.

وقد يفهم من نص المادة (25) بأن هذا القانون كان يجعل من مرحلة اعتماد التقرير السنوي من قبل الوزير المختص هي المرحلة النهائية من مراحل إعداد التقرير إلا أنه عاد من خلال نص المادة (27/أ) وأوجب على الوزير في كل وزارة بأن يشكل لجنة أو أكثر برئاسة وكيل الوزارة أو من يليه في الدرجة وعضوية اثنين من موظفيها لتدقيق التقارير السنوية ووضع التقرير العام لكفاءة الموظف بعد أن يضع الرئيس المباشر ذلك التقرير⁽¹⁾.

ثم صدر القانون الحالي للخدمة المدنية ونص في المادة (3/33) منه على أن "يقوم الرئيس المباشر بتقدير كفاية الأداء لموظفيه بموضوعية ودقة وأمانة..."⁽²⁾، وقد جاء في المادة (35) منه على أن "يشكل رئيس كل دائرة حكومية لجنة برئاسته لتدقيق التقارير السنوية ووضع التقرير العام لكفاية أداء الموظف"⁽³⁾، ووفقاً للمادة (43) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تتشكل لجان تدقيق التقارير السنوية من ثلاثة من كبار موظفي الدائرة الحكومية ويكون أحدهم على الأقل من ذات عمل الموظف تعتمد التقارير بعد تدقيقها من رئيس الدائرة الحكومية "الوزير"⁽⁴⁾.

ومن ثم فإن تقرير تقييم الأداء في فلسطين وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الحالي يمر بثلاثة مراحل وهي:

- 1- الرئيس المباشر يقوم بتقدير كفاية أداء موظفيه.
 - 2- يعرض التقرير على لجنة مشكلة لهذا الغرض لتدقيقه ووضع التقرير العام لكفاية أداء الموظف.
 - 3- يعرض التقرير على رئيس الدائرة الحكومية "الوزير" لاعتماده.
- أما بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا فإن التقرير يمر بمرحلتين فالرئيس المباشر يضع التقرير ومن ثم يعرض على رئيس الدائرة الحكومية "الوزير" لإقراره⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة (27/أ) من ذات القانون.

(2) انظر: المادة (3/33) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

(3) انظر: المادة (35) من ذات القانون.

(4) انظر: المادة (43) من اللائحة التنفيذية لذات القانون، سابق الإشارة إليها.

(5) انظر: المادة (42) من ذات اللائحة.

وفيما يتعلق بالجهة المختصة بإجراء تقييم الموظفين الخاضعين لقوانين خاصة فإن قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 لم يتضمن نصوص صريحة تعالج هذه المسألة ولكن يتبين من مجمل النصوص التي تناولت أحكام تقارير الكفاءة أن تقرير الكفاءة الخاص بضباط قوى الأمن يمر بمرحلتين هي:

1- القائد المباشر يقوم بوضع تقارير الكفاءة عن الضباط الذين يعملون تحت رئاسته .

2- تعرض التقارير على لجنة الضباط لإقرارها⁽¹⁾.

ومما سبق يتضح بأن قوانين الخدمة العامة محل الدراسة المقارنة قد أجمعت على منح سلطة وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاءة للرؤساء المباشرين للموظفين المراد تقييم أدائهم ولكنهم اختلفوا في منح سلطة التعقيب واعتماد هذه التقارير، فقد قررها البعض للرئيس الإداري الأعلى (سلطة فردية) كما فعل المشروع السعودي، بينما قررها البعض الآخر للجنة شؤون العاملين أو لجنة مشكلة لهذا الغرض (سلطة جماعية) كما فعل كل من المشرع المصري والمشرع الفلسطيني ومما لا شك فيه أن إسناد سلطة التعقيب واعتماد اللجنة مشكلة من أكثر من شخص يعد أفضل من إسنادها إلي رئيس إداري فردي مما يحيط التقرير بمزيد من الضمانات ويضفي نوعاً من الموضوعية علي التقرير ويكون بمنأى عن التحكم أو التحيز والتأثر بالعلاقات الشخصية، وهو ما تؤكد المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قضت في أحد أحكامها حيث " إن لجنة شؤون العاملين بحكم تكوينها وتشكيلها من كبار الموظفين أبعد ما تكون عن الغرض والهوى وأدنى إلي صواب الحكم علي كفاية الموظف مادام لم يثبت أنها قد انحرفت بهذه السلطة عن جادة الصالح العام"⁽²⁾.

ثانياً - ضوابط الجهة الإدارية المختصة بإجراء التقييم:

الأصل أن الجهة الإدارية المختصة بإجراء التقييم⁽³⁾ تتمتع بسلطة تقديرية في وضع واعتماد تقدير كفاية الموظفين، ومفاد ذلك أنها هي القائمة على إدارة شؤون المرفق والمسؤولة عن حسن سيره وانتظامه، وتبعاً لذلك فهي التي تقدر مدى كفاية الموظفين في أداء واجبات ووظائفهم وحسن انتظامهم فيها، باعتبار أن ذلك يدخل في صميم اختصاصها، ولا مجال للتعقيب على قراراتها من جانب القضاء ما دام أنها استهدفت تحقيق جادة الصالح العام وخلت قراراتها من إساءة استخدام السلطة والانحراف بها، غير أن هذا الأصل لا يجري على إطلاقه، بل أن هناك ضوابط وقيوداً معينة ترد على هذه السلطة أثناء

(1) انظر: المادتين (29) و (30) من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه .

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1225) لسنة 14 القضائية، جلسة 1971/1/3 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، سابق الإشارة إليها، الجزء الثالث، ص 2612 .

(3) المقصود بالجهة الإدارية المختصة بإجراء التقييم: الرؤساء الإداريين المنوط بهم وضع وإعداد تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاءة وكذلك لجان شؤون الموظفين كجهة مختصة للتعقيب واعتماد هذه التقارير .

ممارستها لإختصاصتها بوضع واعتماد تقرير الكفاية، وسوف يعرض الباحث أهم هذه الضوابط التي أرساها قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الشأن وذلك على النحو التالي:

1- الرئيس المباشر المنوط به وضع التقرير هو القائم بالعمل فعلاً وقت إعداده:

وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها: " إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الرئيس المباشر المنوط به وضع تقرير كفاية الموظف هو الرئيس المباشر القائم بالعمل فعلاً وقت إعداد التقرير وذلك بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها في وظيفته، دون من عداه من الرؤساء السابقين الذين زيلتهم ولاية مباشرة اختصاصات هذه الوظيفة ومن بينها وضع التقارير السرية، وانتقلت ولاية الوظيفة في هذا الشأن لمن حل محلهم فيها، واستمر في ممارسة اختصاصاتها حتى التاريخ المعين لإعداد التقارير السرية ومن ثم يكون الرئيس المباشر للمدعي وقت إعداد التقرير السري المطعون فيه هو المختص بتقدير كفايته دون سلفه الذي انقطعت صلته بالوظيفة التي كان يشغلها وبمرؤوسيه السابقين وزايلته صفته الوظيفية باعتباره رئيساً مباشراً لهم، ولما كان الثابت أن التقرير السري المطعون فيه قد وضع بمعرفة الرئيس المباشر للمدعي وقت إعداده وعرض على المدير المحلي فرئيس المصلحة ولجنة شؤون الموظفين فإنه يكون قد استوفى أوضاعه الشكلية، ومر في المراحل المرسومة له قانوناً"⁽¹⁾.

واتجه رأي الجمعية العمومية بفتاها ملف رقم (421/6/86) بجلسة 1993/3/20 بأن " القانون إذا قضى بأن يضع التقرير عن العامل رئيسه المباشر، فإن الخطاب إنما ينصرف إلى من يشغل وظيفة الرئيس المباشر للعامل عند إعداد التقرير، ولا يجوز أن يعهد بوضع التقرير إلى رئيس سابق لم يعد مختصاً بشيء من واجبات تلك الوظيفة وإن أشرف على عمل العامل خلال السنة التي يوضع عنها التقرير كلها أو أكثرها، ولا يؤثر ذلك بشيء على سلامة تقرير الكفاية، لأن الأصل أن رؤساء الموظف لا يعتمدون في تكوين عقيدتهم على مجرد المعلومات الشخصية فقط، بل يعتمدون على ما هو ثابت في الأوراق من إنتاج العامل وسلوكه وسائر العناصر التي تراعى عند تقرير درجة الكفاية..."⁽²⁾.

2- يجب أن يتوفر فيمن يشترك في وضع التقرير شرط الحيادة:

(1) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (1418) لسنة 16 القضائية، جلسة 1974/2/10، والمنشور في المجموعة السابقة، ص 2583.

(2) انظر: رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري، مشار إليه في كتاب المحامي محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 333 وما بعدها.

لئن كان الأصل بأن يتم إعداد ووضع التقرير من الموظف بعيداً عن التأثير بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة، إلا أنه قد يحصل خلافات أو خصومة بين الموظف ورئيسه المباشر ليس لها صلة بالعمل وصالحه، مما يستوجب بأن يتتحي الرئيس المباشر عن مهمة وضع التقرير إلى من يحل محله ممن لا تقوم به مانع من عداوة أو محاباة ويتوافر فيه شرط الحيادة، وهو ما تقرره المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها: "ومن حيث إن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1978 عندما تناول بالتنظيم واللائحة التنفيذية له المراحل والإجراءات والضوابط التي يتم على أساسها ووفقاً لها تقرير كفاية العاملين الخاضعين لأحكامه استهدف وضع ضمانات معينة تبعد التقرير عن التأثير بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة والدوافع التي لا صلة لها بالعمل وصالحه حتى يجيء التقرير مرآة صادقة وتعبيراً حقيقياً عن جهد العامل وعمله وسلوكه خلال سنة التقرير، ولما لتقرير الكفاية من أثر بالغ على حياة العامل الوظيفية وحتى يجيء التقرير صحيحاً قائماً على أسباب حقيقية ومستمدة من عناصر لها أصل ثابت ويقتضى تحقيق الضمانات الأساسية التي توخى المشرع توفيرها عند وضع تقارير الكفاية أن يتوافر فيمن يشترك في وضعها من شروط الحيادة، حتى يحصل الاطمئنان إلى عدالته وتجرده عن الميل والهوى والتأثير، فإذا أقام به سبب يستنتج منه بحسب الأغلب الأعم أنه مما تضعف له النفس ويخشى أن تؤثر فيه بما يجعل تقديره وحكمه يميل عن ما يقتضيه الإنصاف والحق، يذهب إما إلى المحاباة للعامل أو الإضرار به وجب أن يتتحي واضع التقرير عن وضعه، وأن يترك هذه المهمة إلى من يحل محله ممن لا تقوم به مانع من عداوة ومحاباة، فإذا لم يتضح للرئيس المكلف بوضع التقرير رغم ما قد ثبت في حقه وما قد يستمد من وقائع من أن الضمانة الأساسية لوضع التقرير وهي التجرد والحيادة مفتقدة في حقه فإن عدم صلاحية واضع التقرير من شأنها أن تجعل التقرير باطلاً لإخلاله بضمانة جوهرية استلزمها القانون لصحته، ومن حيث أن الثابت من حوافظ المستندات المودعة بالدعوى والطعن أن شجرة خلافات مستعرة بين المدعي والرئيس المباشر وكال المدعي لرئيسه العديد من الاتهامات ووجه ضده العديد من الشكاوى إلى جهات الاختصاص بالأزهر وإلى جهات أخرى خارجة وترجع تلك الشكاوى وما حوته من وقائع إلى عامي التقرير فإنه إزاء ذلك كان يتعين على رئيسه المباشر الواضع الأول لتقرير الكفاية المطعون فيهما أن يتتحي عن وضع تلك التقارير، ويكون تصديه لوضع هذين التقريرين، رغم الخلافات التي قامت بينه وبين المدعي أمراً منافياً للحيادة الواجبة في واضع التقرير ومن ثم هذين التقريرين باطلين" (1).

3- ملف الخدمة الموظف ليس المصدر الوحيد لبيان حالته بل أن معلومات الرؤساء عنه تصلح مصدراً لتقدير كفايته:

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1489) لسنة 44 القضائية، جلسة 2001/5/26 و المشار إليه في كتاب المستشار الدكتور خالد عبد الفتاح محمد : موسوعة شرح أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ، أحكام وفتاوى مجلس الدولة ، المجلد الأول ، دار الحقانية ، القاهرة 2006 ، ص 144- 145 .

لعل من نافلة القول بأن ملف الخدمة يعتبر المصدر الأساسي الذي يستقي منه الرئيس المباشر المعلومات عن مرؤوسيه عند وضع وإعداد تقارير الكفاية عنهم، إلا أنه لا يعتبر المصدر الوحيد، بل يعتبر من المصادر أيضا التي تستمد منها حالة الموظف، ما يعلمه رؤسؤه وأعضاء لجنة شؤون الموظفين عن شخصيته لحكم صلات العمل ودوام اتصاليهما به، وهو ما تؤكد المحكمة الإدارية العليا بقولها: "أنه ولئن كان الأصل أن ملف خدمة الموظف هو الوعاء الطبيعي لحياته الوظيفية إلا أنه لا يشمل حقا كل ما يتعلق بالموظف من معلومات أو بيانات أو عناصر لها أثرها في التقرير، فملف الخدمة ليس هو المصدر الوحيد لبيان حالة الموظف، بل أن من بين المصادر التي يمكن الاستناد إليها في هذا الشأن ما يعلمه رؤسؤه وأعضاء لجنة شؤون الموظفين عن عمله وسلوكه وشخصيته بحكم صلات العمل - ولم يحدد القانون للجنة طريقا معينا تلزمه في تقدير الكفاية في التقرير السنوي - بل أن تقديرها يقوم على ما تراه من الأسس كفيلا بالوصول إلى التقرير السليم الذي يتفق مع الحق والواقع وقد خصها القانون بسلطة تقديرية مطلقة في أن تستمد تقديرها من أية عناصر ترى الاستعانة بها في تقدير درجة الكفاية لحكمة ظاهرة هي أنها تضم عدداً من كبار الموظفين الذين لهم من خبراتهم ومرانهم وإلمامهم وإشرافهم على أعمال الموظفين ما يمكنهم من وزن كفاية الموظفين وتقرير درجة هذه الكفاية تقديراً سليماً دقيقاً، فلا تثريب على لجنة شؤون الموظفين وهي بصدد تقدير كفاية المدعي إن هي أدخلت في اعتبارها ما أسفر عنه فحص أحد أعضائها - الذي فوضته في هذا الشأن - لكفايته في ضوء ما أجراه من مناقشات مع مدير المصنع الذي كان يعمل فيه"⁽¹⁾.

4- يجب أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة:

مما كان وضع وإعداد تقارير الكفاية أمراً يترخص به الرؤساء المباشرون للموظف العام فإنه ولكي تكون تقديرات الرؤساء قائمة على أسبابها المبررة قانوناً يجب أن تكون تقديراتهم مستمدة من عناصر صحيحة لم يقدّم الدليل بالأوراق على نفيها وإهدار قيمتها، وهو ما تقرره المحكمة الإدارية بقولها: "ومن حيث إنه ولئن جرى قضاء هذه المحكمة على أن تقرير كفاية العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيس المحلي ولجنة شؤون العاملين كل في حدود اختصاصه ولا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة، لتعلق ذلك بتصميم اختصاص الإدارة التي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيها، ومن ثم يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً المراحل والإجراءات التي رسمها القانون لذلك، ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (976) لسنة 7 القضائية، جلسة 1966/12/3 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشر، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، العدد الأول، ص 314 .

السلطة، إلا أن مناط ذلك جميعه أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة ولم
يقم دليل بالأوراق على نفيها وإهدار قيمتها"⁽¹⁾.

5- لا يسوغ قصر تقرير عنصر الصفات الذاتية للموظف على الرئيس المباشر:

الأصل أن التقديرات التي يضعها الرئيس المباشر لكافة العناصر تكون تحت نظر السلطة المختصة في كل مرحلة يمر بها التقرير وإن كان هناك عناصر معينة للأداء مثل عناصر الصفات الذاتية لا يتم تقديرها إلا بواسطة الرئيس المباشر بحكم دوام اتصاله بالموظف، إلا أن ذلك لا يعني حصر بعض العناصر في نطاق محجوز له لا تمسه سلطات التعقيب ويفرض تقديره عليها، ولا فقدت مراحل التعقيب المتتابعة مبرر وجودها وأهدرت الحكمة التي من أجلها أقيمت⁽²⁾، وهذا النظر توضحه المحكمة الإدارية العليا بقولها: "لا وجه لما ينعى به الطاعن على التقرير المطعون فيه من أن التقديرات التي أدخلها الرئيس الأعلى على تقديرات الرئيس المباشر والمدير المحلي لم تتناول عنصرى العمل والإنتاج أو العلاقات والسلوك في العمل، بل تناولت عنصر الصفات الذاتية، وهي صفات لا يدركها عن يقين إلا الرئيس المباشر للموظف أو المدير المحلي بحكم دوام اتصالهما به، لا وجه لذلك إذا ما كان المشرع قد ناط بكل سلطة من تلك السلطات بتقدير هذا العنصر وغيره من عناصر تقرير كفاية الموظف، فلا يسوغ قصر تقرير عنصر الصفات الذاتية للموظف على الرئيس المباشر أو إلزام السلطات الأخرى الأعلى بتقدير الرئيس المباشر لهذا العنصر، لما في ذلك من إهدار للحكمة التي استلزم من أجلها الشارع مرور التقرير بالمراحل الأربع التي نص عليها القانون، فضلا عن أن هذا العنصر شأنه في ذلك شأن العناصر الأخرى في التقرير تخضع للتغيير من عام إلى آخر وإلا لما كان ثمة حاجة إلى تقريره في كل عام على حدة"⁽³⁾.

5- مهمة لجنة شؤون الموظفين ليست مجرد تسجيل مادي لتقديرات الرؤساء وإنما مهمتها التعقيب الجدي قبل وضع التقرير النهائي:

لقد منح القانون للجنة شؤون الموظفين صلاحيات واسعة في اعتماد وتدقيق تقارير الكفاية، وهي تباشر اختصاصها في هذا الصدد من خلال الإشراف والتعقيب على تقديرات الرؤساء، وأن مهمتها في هذا النطاق لا تقوم على مجرد تسجيل مادي لهذه التقديرات وإنما مهمتها التعقيب الجدي

⁽¹⁾ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (2540) لسنة 32 القضائية، جلسة 1990/3/18 والمشار إليه في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 187.

⁽²⁾ الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 221.

⁽³⁾ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (559) لسنة 13 القضائية، جلسة 1974/2/24 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، سابق الإشارة إليها، ص 2584.

عليها سواء بالتعديل أو الإلغاء إذا قامت لديها أسباب لهذا التعديل أو الإلغاء وذلك قبل وضع التقرير النهائي، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن "بأنه إذا لم يبد المدير المحلي فرئيس المصلحة أية ملاحظات على تقدير الرئيس المباشر، فلا تملك لجنة شؤون الموظفين سوى تسجيل التقرير كما هو دون نظر فيه أو تعقيب عليه ولو بانّت أسباب جدية تقضي مراجعة الرؤساء في تقديراتهم - هذا القول لا يتفق مع روح القانون وقصد الشارع في ضوء المصلحة العامة، ذلك أنه قد تقوم لدى اللجنة أسباب تقطع في عدم صحة تقديرات الرؤساء المذكورين أو أسباب جديدة ما كانت تحت نظرهم ولو أنهم تبينوها لما انتهوا إلى ما انتهوا إليه من تقدير، كما أنه إذا كان الموظفون يتبعون مصالح أو رؤساء عدة بينما تنظمهم وحدة واحدة في الترقية فيجب أن توزن كفايتهم بميزان واحد تحقيقاً للمساواة بينهم جميعاً حتى لا تتأثر بذلك ترقياتهم، الأمر الذي لا يتأتى إلا إذا كان التعقيب النهائي على جميع التقديرات وأن تعددت مصادرها منوطاً بلجنة تضبط الميزان بينهم جميعاً وهي لجنة شؤون الموظفين ولا لأفضى الأمر إلى وضع شاذ تتأثر به مصلحة الموظفين من جهة للمصلحة العامة من جهة أخرى، وكل أولئك قاطع في الدلالة على أن مهمة اللجنة حتى في هذه الصورة ليست مجرد تسجيل مادي للتقديرات الصادرة من الرؤساء، ولو بان للجنة من الأسباب ما يقتضي مراجعتها وإنما مهمتها التعقيب الجدي قبل وضع التقرير النهائي، إذا قامت لديها مثل هذه الأسباب ولا سجلت تقدير الرؤساء ما دام ليس ثمة ما يستوجب مراجعته والتعقيب عليه"⁽¹⁾.

6- قيام لجنة شؤون الموظفين بوضع التقرير عند تنحي الرؤساء لا يترتب عليه بطلان هذا التقرير.

وفي هذا الخصوص تقرر المحكمة الإدارية العليا في أحد تطبيقاتها "أن النعي على التقرير السنوي السري بالبطلان لأنه لم يمر بالمراحل التي يشترط القانون مروره بها قبل العرض على لجنة شؤون العاملين محله أن تكون اللجنة المشار إليها قد تخطت في إعداد رؤساء الموظف في المراحل المذكورة دون أن يمكنوا من إبداء رأيهم في مبلغ كفاية الموظف، فتكون قد افتأنت على اختصاصهم الثابت لهم بمقتضى القانون في هذا الصدد، أما إذا كان إعداد التقرير قد عرض على هؤلاء الرؤساء ففتحوا عن هذه المهمة، كما هو الحاصل في الدعوى الراهنة فإنه لا محل للبطلان لانقضاء علته أنه ليس ثمة تخط لهؤلاء الرؤساء في هذه الحالة من جهة ومن جهة أخرى فإن الضرورة الملجئة لتقاضي الوضع الشاذ المائل في بقاء موظف بغير تقرير سنوي سري يحتم القانون تقديمه عنه في ميعاد معين ويرتب على تقديمه في هذا الميعاد آثار لها خطرهما في العلاوات والترقيات، وفي القدرة على الاضطلاع بأعباء الوظيفة هذه الضرورة تبيح المحذور، فلا

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1693) لسنة 2 القضائية، جلسة 1957/3/16 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات، إعداد أحمد سمير أبو شادي ونعيم عطية، بدون دار نشر، ص 544 - 545 .

جرم أن يستوفى التقرير أوضاعه القانونية في هذه الحالة بتقدير لجنة شؤون العاملين وحدها، وهي على كل حال المرجع النهائي في تقدير كفاية الموظف⁽¹⁾.

7- ليس هناك ما يلزم لجنة شؤون الموظفين بمناقشة عناصر الكفاية واحداً واحداً عند تعقيبها على تقديرات الرؤساء:

وهو ما تؤكد المحكمة الإدارية العليا بقولها: "لا محل لما ينعاه المذكور على اللجنة من أنها حين خفضت درجة كفايته لم تناقش عناصر الكفاية عنصراً عنصراً، ذلك أنه ليس في نصوص القانون ما يلزم لجنة شؤون الموظفين بمناقشة عناصر الكفاية واحداً واحداً، وهي بصدد ممارستها لاختصاصها في التعقيب على تقديرات الرؤساء المباشرين، وآية ذلك أن نموذج التقرير السري الخاص بموظفي الهيئة العامة لشؤون السكك الحديدية قد خصصت به أمام كل عنصر من عناصر التقدير خانة خاصة يثبت بها تقدير كل من الرئيس المباشر والمدير المحلي والرئيس الأعلى ولم تخصص به خانة أخرى مماثلة للجنة شؤون الموظفين وهو ما يؤخذ منه أن الرؤساء ودهم هم الذين يبينون عناصر التقدير عنصراً عنصراً دون أن يمتد تطلب هذا البيان إلى اللجنة التي يسوغ لها أن تعقب على هذه التقديرات تعقباً إجمالياً دون ما إلزام عليها بالتعرض لهذه العناصر تفصيلاً"⁽²⁾.

8- يجب أن يمر التقرير عند إعداده بكافة المراحل التي رسمها القانونها لا وقع باطلاً:

يجب أن يمر التقرير عند إعداده بالمراحل التي رسمها القانون بدءاً بالرئيس المباشر، ثم الرئيس الأعلى لإبداء ملاحظاته، وأخيراً لجنة شؤون الموظفين للتعقيب النهائي على التقرير، وإغفال أي مرحلة من هذه المراحل يجعل التقرير مشوباً بعيب جوهري يبطله لإخلاله بضمانة أساسية ولعدم استيفائه مقوماته وخصائصه⁽³⁾، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها: "وفقاً لأحكام القانون رقم (210) لسنة 1951 واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له التي تقضي بأن

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1260) لسنة 14 القضائية، جلسة 1971/1/3 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الخمسة عشر عاماً، سابق الإشارة إليها، ص 2618-2619.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (14) لسنة 11 القضائية، جلسة 1969/3/9 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشر، دار الكتاب العربي، القاهرة، العدد الثاني، ص 459، وفي ذات الاتجاه انظر: للمحكمة، الطعن رقم (1051) لسنة 7 القضائية، جلسة 1966/1/2 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية عشر، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ص 2488.

(3) المستشار سمير صادق: تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 115.

يقدم التقرير السنوي عن الموظف من رئيسه المباشر، ثم يعرض على المدير المحلي فرئيس المصلحة الذين لهما الحق في الموافقة أو إدخال تعديل على تقرير الرئيس المباشر، ثم يعرض على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاية التي يستحقها الموظف، ويكون تقديره نهائياً، وإنه يجب أن يمر التقرير بكافة هذه المراحل⁽¹⁾ التي تعتبر ضماناً جوهرياً للعاملين لا يسوغ إهدارها وإلا وقع باطلاً⁽²⁾.

9- لا يجوز للجنة شؤون الموظفين تعديل تقرير الكفاية المعتمد منها عند النظر في ترقية الموظفين:

إن لجنة شؤون الموظفين هي المرجع النهائي في تقدير درجة كفاية الموظفين، فإذا قامت اللجنة باعتماد أو تعديل التقرير تكون قد استنفدت سلطتها في التعقيب ويكون قرارها نهائياً بهذا الشأن، وبالتالي لا يجوز لها تعديل هذا التقرير وهي بصد ترقية الموظفين وإلا وقع هذا التعديل باطلاً ولا يعتد به، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها: "للجنة شؤون الموظفين حق التعقيب على تقديرات الرؤساء في كفايات الموظفين، ويكون تقديرها نهائياً ملزماً للسنة التي تم بشأنها التقدير، وذلك طبقاً للمادة (31) من القانون رقم (210) لسنة 1951 الخاص بنظام موظفي الدولة، كما لها بمقتضى المادة (28) من هذا القانون النظر في ترقية الموظفين لغاية الدرجة الأولى، بما في ذلك الترقية بالاختيار على الوجه والشروط والأوضاع المبينة في تلك المادة، وهي تباشر هذا الاختصاص تكون ملزمة بالتقدير النهائي لكفاية الموظف إذا كانت قد

(1) من الجدير ذكره أن الالتزام بهذه المراحل يبقى دائماً رهناً بوجودها في الوحدة الإدارية ومفاد ذلك أن يكون الموظف خاضعاً بحسب التدرج الإداري إلى رئيس مباشر فرئيس محلي أما إذا لم يكن الموظف خاضعاً لهذا التدرج فلا يلزم إلا بالمراحل المعمول بها بحسب نظام العمل في الوحدة الإدارية وقد قررت المحكمة الإدارية العليا ذلك بقولها "إن محل مرور التقرير السري على الرئيس المباشر فالرئيس المحلي لو كان الموظف بحسب التدرج الرئاسي في العمل يخضع لرئيس مباشر فمدير محلي أما لو كان بحسب نظام العمل لا يوجد كل حلقات هذه السلسلة في التدرج كما لو كان الرئيس المباشر هو نفسه المدير المحلي أو كما لو كان الموظف يتبع في العمل رأساً رئيس المصلحة فإن التقرير يستوفي أوضاعاً قانونية بحكم الضرورة وللزوم بتقدير المدير المحلي فتقدير رئيس المصلحة (في الحالة الأولى) وبمقتضى المادة (28) من القانون رقم (210) لسنة 1951، وذلك قبل العرض على لجنة شؤون الموظفين"، انظر: الطعن رقم (914) لسنة 3 القضائية، جلسة 1/1/1958 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات، سابق الإشارة إليها، ص 547.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (408) لسنة 14 القضائية، جلسة 15/12/1974 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، سابق الإشارة إليها، ص 2579 وانظر: بدأت المعنى حكمها في الطعن رقم (2158) لسنة 29 القضائية، جلسة 15/12/1985 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الحادية والثلاثون، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، العدد الأول، ص 644.

أعملت سلطتها في التعقيب على هذا التقدير وذلك عن السنة التي حصل فيها التقرير المذكور" (1)

إذاً ووفقاً لما سبق لقد أحاط القضاء المصري بوضع وإعداد تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية بمجموعة هامة من الضوابط التي تكفل تطبيق صحيح القانون وتحقيق مزيد من الضمانات التي تؤدي إلى الموضوعية والعدالة عند إعداد التقارير، وفي ذات الاتجاه تذهب تشريعات الخدمة المدنية في الدول المختلفة إلى تقرير مجموعة من المقومات القانونية التي يجب أن تستند عليها عملية إعداد تقارير تقييم الأداء، وتعد هذه المقومات في مضمونها بمثابة ضمانات تكفل التزام الدقة والموضوعية والعدالة أيضاً - عند إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وهذا هو موضوع المبحث التالي.

المبحث الثاني

مقومات نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يقوم نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي على مجموعة من المقومات والمبادئ القانونية، تهدف في مجموعها إلى تحقيق ضمانات جوهرية مهمة لمصلحة الموظف، حيث إنها تبعد التقرير عن التأثير بالأهواء الشخصية والأغراض الخاصة، وتقضي على مساوئ الارتجال والتحيز التي قد تصاحب إعداد ووضع هذه التقارير، وتجعلها تقوم على أسس ومعايير موضوعية قائمة على العدل والحياد، وعلى ذلك فإن الأخذ بنظام تقارير تقييم الأداء يستلزم كتابتها بصفة دورية تحقق لها ميزة الدوام والاستمرار، وهو ما يوجب تحديد مدة زمنية معينة يتم خلالها قياس أداء الموظف العام، وأن يتم إعداد التقرير وفقاً لنماذج موضوعية ومدروسة سلفاً في ضوء معايير أداء محددة ومعلنة، وتختلف وفقاً لاختلاف طبيعة العمل المؤدى، يضاف إلى ذلك ضرورة إعلان صاحب الشأن بصورة من تقرير تقييم أدائه، ليكون على بينة من أمره ولمراقبة سلامة تطبيقه وموضوعيته، كما أن حسن إدارة نظام تقييم الأداء تستلزم إعطاء الموظف المتضرر من التقرير حق التظلم إدارياً لدى الجهة المختصة وفقاً لما ينص عليه القانون في هذا الشأن.

وبناءً على ما سبق يتناول الباحث من خلال هذا المبحث مضمون مقومات نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وموقف التشريعات المقارنة محل الدراسة منها، كل تلك في ثلاثة مطالب وذلك ما يلي:

(1) المحكمة الإدارية العليا، القضية رقم (823) لسنة 2 القضائية، بتاريخ 7 ديسمبر سنة 1957، وانظر: حكمها في القضية رقم (296) لسنة 4 القضائية بتاريخ 16 يناير سنة 1960 والمشار إليهما في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 211-212.

المطلب الأول- إصدار التقرير بشكل دوري وفق نموذج معين.

المطلب الثاني- علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثالث- كفالة حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الأول

إصدار التقرير بشكل دوري وفق نموذج معين

تعتبر قاعدة دورية التقارير من المقومات الأساسية التي يجب مراعاتها عند وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي، والمقصود بقاعدة الدورية، هو تحديد مدة زمنية ثابتة ودورية لوضع تقرير تقييم أداء الموظف العام، وقد يكون هناك أكثر من مدة زمنية يمكن أن يجري تقييم الأداء فيها، فقد تكون المدة دورية كل ثلاثة شهور وقد تكون كل ستة أشهر، كما أنه قد تجري عملية التقييم سنوياً بشكل دوري، وهذا ما اتجهت تشريعات الخدمة العامة المعاصرة إلى الأخذ به وهو ما يعرف باسم "مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي" على أن توضع التقارير وفقاً لنماذج معينة وموضوعة سلفاً، أي أن الأمر يتطلب الأخذ بمبدأين في آن واحد: يتمثل أولهما في سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ويتمثل الآخر بوضع تقارير تقييم الأداء أو الكفاية طبقاً لنماذج محددة ومعدة سلفاً⁽¹⁾، وسوف يتم تناول مضمون كل ذلك من خلال النقاط التالية:

أولاً- موقف الفقه من مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

ثانياً- مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن والقانون الفلسطيني .

ثالثاً- وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفقاً لنماذج معينة في القانون المقارن والقانون الفلسطيني.

أولاً- موقف الفقه من مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

تكاد تتفق الكتابات المختلفة التي تناولت موضوع تقارير تقييم الأداء الوظيفي على ضرورة تحديد مدة مناسبة لوضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي بصفة دورية، إلا أن هذه الكتابات اختلفت في تحديد مرات التقييم لوضع التقرير وذلك على النحو التالي:

1- الاتفاق على تحديد مدة مناسبة لوضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص230.

اتفق الفقهاء على ضرورة أن تكون مدة تقارير تقييم الأداء الوظيفي مدة معقولة، فيجب أن ألا تكون طويلة أكثر مما يجب، لأن طول المدة من شأنه أن يتعارض مع طبيعة أداء وسلوك الموظف العام الذي هو في حالة تغير مستمر، كما يجب ألا تكون هذه المدة قصيرة بحيث تكون غير كافية لإبراز معالم ذلك التغير الذي يطرأ على كفاءة الفرد إلى جانب العبء الذي يقع على عاتق القائم بالتقرير، لذا فمن الضروري أن يكون التقييم في مدد متقاربة نسبياً فلا تكون من القصر أو الطول بحيث يتعذر وضع تقرير سليم لكفاية الموظف خلالها⁽¹⁾، أي أنه ينبغي أن يراعى أن يتحقق معها شعور الموظفين الخاضعين لها بالمتابعة والتقويم المستمر لأدائهم مع تمكينهم من معرفة نقاط الضعف في أدائهم في وقت مناسب، فضلاً عن تحقيق الاتصال والمتابعة من جانب الرؤساء، مما يؤدي إلى واقعية التقرير وكونه تعبيراً فعلياً عن مستوى أداء الموظف العام وذلك إلى جانب أن يتفق ذلك -بقدر الإمكان- مع النظام المالي والإداري بالدولة بحيث لا تعرقه ولا تكون عبئاً عليه⁽²⁾.

لذا فإن كل ما سبق يفسح المجال للتساؤل عن ما هي المدة المعقولة والمناسبة التي قد أجمع الفقه عليها لوضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي؟

إن إجماع الفقهاء يكاد ينعقد على أن المدة المناسبة التي يوضع عنها تقرير تقييم الأداء هي سنة، حيث تعتبر فترة السنة التي يوضع عنها التقرير فترة معقولة، فهي ليست بالقصيرة التي يتعذر معها الحكم على أداء الموظف، كما أنها ليست بطويلة يصعب إعطاء تقرير منضبط لأداء عنها، وبالتالي تكون مناسبة لكل من الرئيس والمؤسس بالإضافة إلى كونها تأتي متفقة مع النظام المالي وإعداد الموازنات في نهاية كل عام⁽³⁾، غير أن هذه المدة المتفق عليها بوضع تقارير تقييم الأداء عن الموظفين في الظروف العادية، أما إذا كانت هناك ظروف خاصة تستدعي أن يكون التقدير أكثر من مرة أو مرتين في السنة، كالموظف المعين تحت الاختبار والذي ربما يتم تقييم أداءه كل شهر أو شهرين أثناء مدة الاختبار، كما أن الموظفين الذين تدريبهم الإدارة يكون عدد مرات تقييمهم أكثر، وكذلك ينبغي تقييم أداء الموظفين المنقولين حديثاً إلى إدارات جديدة بعد فترة مناسبة من النقل تسمح لهم بالتكيف والتوافق مع واجباتهم الجديدة، كما يجب أن يتكرر تقييم أداء الموظفين المرقين حديثاً حتى يمكن التعرف على المهارات الجديدة اللازمة لهم ومساعدتهم على

(1) لمزيد من التفاصيل راجع:

- الدكتور عمر وصفي عقيلي : تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 39.
- حمدي أمين عبد الهادي : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ص 587 .
- فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، رسالة دكتوراه، مرجع سابق ص 68.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق، ص 232.

(3) حمدي أمين عبد الهادي : تقويم الأداء، مرجع سابق، ص 145، وأيضاً أحمد عبد المجيد العفدة : تقويم الأداء، دراسة تحليلية، مرجع سابق، ص 132.

اكتسابها⁽¹⁾، ويترتب على مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية أنه لا يجوز أن تقوم جهة الإدارة بتقدير كفاية الموظف على أساس القياس على تقارير أعوام سابقة على السنة الموضوع عنها التقرير، وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في مصر: "المشرع إذ نظم الطريقة التي توضع بها التقارير السنوية لموظفي الدولة إنما أراد بذلك أن يكون التقرير السنوي معياراً عن نشاط الموظف خلال عام معين فلا يجوز، والحال كذلك أن تقوم جهة الإدارة بتقدير كفاية المدعي على أساس القياس على تقدير أعوام سابقة على السنة الموضوع عنها التقرير"⁽²⁾.

و على ضوء ما تقدم يمكن القول إذا كانت المدة الزمنية المناسبة التي يمكن أن يوضع عنها تقرير تقييم الأداء الوظيفي هي سنة، وذلك يقودنا للتساؤل حول عدد مرات تقييم أداء الموظف هل يكون مرة واحدة في السنة أم يكون هو متوسط تقييم أله الموظف لأكثر من مرة واحدة في السنة؟

2- الاختلاف في تحديد مرات التقييم لوضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

يرى بعض الفقهاء أن التقييم الصحيح يجب أن يكون عملية مستمرة تحيط بأعمال الموظف طوال أيام السنة وليس في فترة إعداد التقرير في نهاية العام فقط كما يحدث عملاً، ولمعالجة ذلك يجب إجراء قياسات أداء دورية كل شهر أو بضعة أشهر من السنة⁽³⁾، وذلك لأن تتابع التقارير الدورية في السنة يقدم صورة عن عمل الموظف أكثر قرباً للواقع وللحقيقة من التقرير السنوي الوحيد بحكم إحاطتها بعمل الموظف في فترات العام المختلفة⁽⁴⁾، وفي المقابل يرى آخرون أن إجراء عملية التقييم في مرات كثيرة ولفترات وجيزة يؤدي إلى شعور المشرفين بوطأة هذا العبء الإضافي ولا يعطونه العناية اللازمة، مما يسفر عن إهمال الدقة والموضوعية في وضع التقرير وبالتالي يؤثر على صحة التقرير⁽⁵⁾ هذا من ناحية، كما أن تكرار قياس كفاية الموظف العام وفي فترات متقاربة خلال السنة لا يساعد على جدية التقارير وفعاليتها، حيث يصعب ملاحظة ورصد التغير في كفاية وسلوك الموظفين من ناحية أخرى، هذا فضلاً عن أن الرئيس المباشر قد يتأثر بتقريره السابق مما تصبح العملية روتينية وتمثل عبئاً ثقيلًا على حساب العمل، ويخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول -وبحق- على أنه يجب أن يتم قياس أداء الموظف العام

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 233.

(2) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم (69) لسنة 18 القضائية جلسة 14 يناير 1965 والمنشورة في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات، سابق الإشارة إليها، ص 472.

(3) الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، صفحتي 253 - 254.

(4) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 150.

(5) حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة مرجع سابق ص 586، وأيضاً الدكتور طارق المجذوب: الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003، ص 328.

مرتين خلال السنة بواقع مرة واحدة خلال ستة أشهر، بحيث يكون تقدير أدائه السنوي هو متوسط أدائه الناتج عن التقريرين الموضوعين عنه خلال السنة⁽¹⁾.

غاية الأمر إذا كان الفقه كما سبق توضيحه قد أجمع على مبدأ "سنوية التقارير"، فإلى أي مدى تأخذ التشريعات المقارنة محل الدراسة بمبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي؟

ثانياً - مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن والقانون الفلسطيني :

أخذت غالبية أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة بمبدأ "سنوية التقارير" وعلى مستوى العالم العربي فإن الاتجاه السائد في قوانين التوظيف العربية هو تقرير مبدأ "سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي"، حيث يتم تقييم أداء الموظفين العموميين في كل سنة عن أدائهم لأعمالهم خلالها، ومن الجدير الإشارة إليه أن المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية المنعقد في الكويت عام 1969 قد اكتفى بالتوصية على إقرار مبدأ دورية التقارير دون تحديد مدة معينة لوضع تقارير الكفاية عندما أوصى بأن "يكون قياس كفاية الموظفين عن طريق التقارير الدورية"⁽²⁾، ومن التوصيات التي قدمت إلى المؤتمر العربي السادس المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية المنعقد في القاهرة عام 1972 بأن "فترة السنة هي فترة مناسبة لقياس الكفاءة"⁽³⁾.

وأما على مستوى دول القانون المقارن محل الدراسة فقد سارت تشريعات الخدمة المدنية في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وفلسطين في نفس الاتجاه، وأخذت بإقرار مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي على التفصيل الآتي:

1- في جمهورية مصر العربية:

درج المشرع المصري في قوانين التوظيف المتتالية على الأخذ بمبدأ سنوية تقارير الكفاية مع الاختلاف في تحديد وضع التقرير السنوي، وذلك تبعاً لاختلاف بداية السنة المالية، وتبدأ السنة المالية التي يغطيها التقرير أول يناير و تنتهي في آخر ديسمبر، فالسنة التقريرية هي إذاً سنة ميلادية، وقبل القانون الأخير رقم (115) لسنة 1983 كانت بادئة من أول يوليو إلى آخر يونيو وبراعي المشرع عادة في تحديده للسنة التقريرية أن تكون هناك فسحة من الوقت بين السنة التقريرية والسنة المالية التي ستترتب آثار التقارير فيها، فعندما كانت السنة التقريرية تبدأ من أول يوليو حتى آخر يونيو، حددت

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق، ص234.

(2) انظر : قرارات وتوصيات المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية ، السابق الإشارة إليها ، ص9.

(3) الدكتور زكي محمود هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية، مرجع سابق، ص109.

الإجراءات بحيث يكون التقرير جاهزاً لترتيب آثاره في أول يناير التالي وهو بداية السنة المالية، وعندما تغيرت بداية السنة المالية إلى أول يوليو جاء تعديل السنة التقريرية لتبدأ من أول يناير وتنتهي بنهاية شهر ديسمبر، وتقدم التقارير خلال شهري يناير وفبراير وتعتمد خلال شهر مارس⁽¹⁾.

وينبغي على مبدأ "سنوية التقرير" أن يكون هنالك تقرير واحد عن السنة بأكملها وتكون النتيجة أن تقدير الكفاية يجب أن ينصرف إلى أعمال الموظف خلال السنة بأكملها لا عن بضعة شهور منها فحسب، ذلك أن المشرع إنما قصد بتنظيم الطريقة التي توضع بها التقارير السنوية لموظفي الدولة أن يكون التقرير السنوي معبراً عن نشاط الموظف خلال عام معين، وليكون ترجيحاً عن حالة الموظف في سنة بعينها، ومن ثم فلا شأن للتقرير الموضوع عن سنة بذاتها، بما فرط من الموظف في الأعوام السابقة وهذا ما قرره المحكمة الإدارية العليا بالقول أنه: " لا يكفي في إدانة الموظف في عام من الأعوام في مخالفة معينة ليظل موصوماً بوزر هذه المخالفة طيلة حياته الوظيفية، وليظل مهدداً بخفض تقدير كفايته في تقاريره السنوية عن السنوات التالية، وهو ما تأباه العدالة ولا يسيغه القانون، فضلاً عن مجافاته للأساس الذي أقام عليه الشارع نظام التقارير السنوية والذي يحول دون الاعتماد في تقرير الكفاية وتخفيضه على التقارير السابقة المقدمة عن أعوام أخرى"⁽²⁾.

وبصفة عامة يترتب على مبدأ "سنوية التقرير" الآثار التالية:

- 1- إنه يحول دون الاعتماد في تقرير الكفاية وتخفيضه على التقارير المقدمة عن أعوام سابقة.
- 2- أنه لا يجوز أن تقوم جهة الإدارة بتقدير كفاية الموظف على أساس القياس على تقرير أعوام سابقة على السنة الموضوع عنها التقرير⁽³⁾.

وحتى يكون تقرير الرئيس لمستوى عمل مرؤوسيه غير متأثر بفترة معينة من السنة دون غيرها ويكون معبراً عن مستوى أداء الموظف خلال فترة وضع التقرير كاملة، فقد اوجب نظام العاملين المدنيين بمصر في المادة (2/28) منه أن يكون قياس كفاية الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع القياس السنوي النهائي⁽⁴⁾، ومضمون تلك المادة هو أن تقاس كفاية الموظف مرة خلال العام قبل استخلاص القياس النهائي للكفاية عن السنة كلها، وبذلك يوفر التقرير في النهاية معلومات تراكمية عن مستوى أداء

(1) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 147-48، وأيضاً الدكتور: أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 439.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1056) لسنة 7 القضائية، جلسة 1965 / 1/3 والمشار إليه في كتاب المستشار سمير صادق: تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 42.

(3) المرجع السابق، ص 43.

(4) انظر : المادة (2/28) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

الموظف خلال فترة معقولة من العام مما يتيح الفرصة للموظف لمراجعة أدائه في حالة قصوره وإعطائه التوجيهات التي تساعد على الوصول به إلى المستوى المأمول أداءً وسلوكاً، هذا من جهة، كما أن قياس أداء الموظف خلال العام قبل وضع التقرير النهائي يمثل حافزاً للموظف كي لا يتكاسل أكثر العام، ثم ينشط في نهايته باقتراب موعد وضع التقرير فيخضع فيه واضع التقرير، كما أن القياس الدوري المتتابع فيه ضمان للموظف يقيه من أن تذهب هفوة يرتكبها في نهاية العام بحاسنه في أغلبه من جهة أخرى، هذا بالإضافة وبرغم كل الضوابط الموضوعية والشمولية التي تغيها القانون من الإجراءات التي رسمها لوضع التقرير فلا ينكر أن الوقائع الأخيرة تعلق عادة بالذهن أكثر من تلك التي سبقتها وتباعدت عنها في الزمن وإذا أريد تفادي إرهاق العاملين والإدارة من جراء تعدد الإجراءات فلأفوق التوسط في الأمر بالإقلال من عدد التقارير المرحلية على نحو يوازن بين هذا المطلب والفائدة المرجوة من تتابع القياس⁽¹⁾، كل ذلك مع ملاحظة أن وضع تقرير تقييمي عن الموظف خلال العام لا يخل بمبدأ أن التقرير السنوي الموضوع عن الموظف هو تقرير واحد، لأن التقرير الآخر ليس إلا تقرير تمهيدي يتقرر للاسترشاد به قبل وضع التقرير السنوي النهائي.

2- في المملكة العربية السعودية:

في السعودية أخذت اللوائح التنفيذية المتواترة لنظام الخدمة المدنية أيضاً بمبدأ "سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي"، ففي ظل لائحة تقارير الكفاية لسنة 1401 هـ كانت المادة الأولى منها تنص على وجوب القيام بإعداد تقارير الكفاية عن جميع الموظفين من المرتبة الخامسة عشر فما دون في بداية شهر محرم من كل سنة، كما تطلبت المادة المذكورة بإعداد تقرير كفاية عن كل موظف عند وقوع أية حالة من الحالات الآتية: (فترة التجربة - عند الترقية - عند النقل - عند التدريب أو أثنائه - عند الإبتعاث أو أثنائه - عند المكافأة أو العلاوة الإضافية - عند التكليف أو أثنائه - عند الإحالة على التقاعد المبكر - عند تمديد الخدمة - عند التحقيق مع الموظف وتوقيع العقوبة - أثناء الإجازة المرضية أو الاستثنائية أو العادية - أثناء الانقطاع عن العمل - عند انتهاء الخدمة لأي سبب من الأسباب)، ويجب ملاحظة أنه يكفي بإعداد تقرير واحد عند وقوع أي من الحالات الواردة أعلاه خلال ثلاثة أشهر من إعداد التقرير السابق⁽²⁾.

ثم صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1404 هـ والتي طبقت أيضاً مبدأ "سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي" حيث كانت تنص في مادتها (1/36) على أن "تعد تقارير أداء وظيفي دورية عن جميع

(1) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الآراء للعاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 140 وما بعدها .

(2) انظر : المادة الأولى من لائحة تقارير الكفاية رقم (401/7) لسنة 1401 هـ ، سابق الإشارة إليها.

الموظفين من المرتبة الثالثة عشرة فما دون وذلك من كل سنة من سنوات خدمتهم⁽¹⁾، وأوضحت اللائحة أن يقصد بكلمة (عن كل سنة من سنوات الخدمة) أن وقت إعداد تقويم الأداء السنوي عن الموظف بعد إكماله سنة من تاريخ مباشرته العمل⁽²⁾، وبذلك تكون هذه اللائحة لم تأخذ بمبدأ توحيد إعداد التقارير عن جميع الموظفين في وقت واحد، وبذلك لم يعد بداية شهر محرم التاريخ الثابت لإعداد التقارير الألف وإنما أخذت اللائحة بمبدأ جديد في هذا الشأن هو سنوية التقرير عن كل موظف على حدة على أن السنة بالنسبة لكل موظف هي سنة خدمته الفعلية، من ثم فإنها تختلف عن سنوات خدمة باقي الموظفين⁽³⁾.

وأخيراً صدرت لائحة تقويم الأداء الوظيفي الحالية لسنة 1427 هـ حيث نصت في مادتها (4/36) على أن " يتم إعداد تقويم الأداء الوظيفي بشكل دوري عن جميع الموظفين وفق خطة سنوية يتم إقرارها من الرئيس الأعلى للجهاز عن كل سنة من سنوات خدمتهم"⁽⁴⁾، وقد أوضحت اللائحة انه يقصد بكلمة (عن كل سنة من سنوات الخدمة) أن وقت إعداد وتقويم الأداء السنوي في وقت محدد من العام ويكون مرتبطاً بخطة العمل في الجهة الحكومية⁽⁵⁾، وعلى ذلك لم تحدد هذه اللائحة كسابقها وقت معين وموحد لإعداد تقارير الأداء الوظيفي، بل تركت تحديد التاريخ السنوي لإعداد التقارير للجهة الحكومية وفق خطة تقر من الرئيس الأعلى للجهة نفسها بما يتناسب مع أنشطتها وخطط عملها، هذا ويكون تقويم الأداء الوظيفي عن الموظف عن فترة زمنية سابقة ليست لاحقة، فمثلاً عند إعداد التقويم في محرم 1427 هـ يكون قياساً للأداء للسنة الوظيفية السابقة 1426 هـ⁽⁶⁾.

3- في فلسطين :

وبذات المبدأ أيضاً أخذت قوانين الخدمة المدنية المتواترة التي طبقت في فلسطين وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني، والذي كان مطبقاً في الضفة الغربية كانت المادة (55/أ) منه تنص على أن " تجري إعداد التقارير السنوية السرية عن عمل وسلوك جميع الموظفين من الدرجة الثالثة فما دونها..."⁽⁷⁾، ويفهم من ذلك أن هذه التقارير هي تقارير تنظم كل سنة وبشكل دوري عن أداء الموظف، وقد بينت المادة المذكورة الوقت المحدد الذي يجب أن يوضع فيه تقرير تقييم الأداء على أن يكون خلال شهر

(1) انظر : المادة (1/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (1) لسنة 1404هـ، سابق الإشارة إليها.

(2) انظر ما ورد بذات اللائحة ، تحت عنوان : "توضيحات لما ورد ببعض مواد اللائحة"، ص9.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص251.

(4) انظر: المادة (4/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427 هـ ، سابق الإشارة إليها.

(5) انظر: ما ورد بذات اللائحة ، تحت عنوان : "توضيحات بعض ما ورد بمواد اللائحة"، ص10.

(6) انظر: ما ورد بذات اللائحة، تحت عنوان : "الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي"، الاستفسار رقم (27)، ص 16 .

(7) انظر: المادة (55/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (33) لسنة 1966، سابق الإشارة إليه.

تشرين أول من كل عام، ثم صدر القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية وقد كان ينص في المادة (25/أ) منه على "أن يقوم الرئيس المباشر بتقدير أداء موظفيه مرة واحدة في السنة وترسل إلى الديوان خلال شهر يناير من كل عام..."⁽¹⁾، ثم صدر قانون الخدمة المدنية الحالي، وقد أكد أيضاً على تطبيق مبدأ "سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي" حيث نص في المادة (3/33) منه على أن "يقوم الرئيس المباشر بتقرير كفاية الأداء لموظفيه بموضوعية ودقة وأمانة مرة واحدة في كل سنة تبدأ من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في كانون الأول (ديسمبر) من كل عام وتقدم خلال شهري كانون الثاني (يناير) وشباط (فبراير) وتعتمد من الوزير المختص خلال شهر آذار (مارس) من العام التالي"⁽²⁾، وبذلك يكون المشرع قد نظم المواعيد التي يوضع فيها تقييم الأداء محددًا بداية السنة التقريرية ونهايتها قاصداً من وراء ذلك أن يكون التقييم معبراً عن أداء الموظف خلال عام بعينه، أي أن يكون التقييم ترجماناً عن حالة ذلك الموظف في تلك السنة، وعلى ذلك لا يصح أن يوضع عن الموظف أكثر من تقرير أداء واحد في السنة، فإذا تعددت الجهات التي يعمل بها خلال السنة فإنه يغلب رأي الجهة التي قضى فيها الموظف المدة الأكبر من هذه السنة⁽³⁾، ويرى البعض أن مواعيد تقييم الأداء من النظام العام بوصفها ضماناً جوهرية فرضها المشرع لصالح الموظف فلا يجوز النزول عنها أو التفريط فيها، كما يمثل إغفالها وعدم التقيد بها عند وضع واعتماد تقييم الأداء وجهاً من أوجه البطلان⁽⁴⁾، ومع ذلك يرى آخرون أن هذه المواعيد مجرد إجراء تنظيمي قصد بها التوجيه وحث الوحدات الإدارية على تقديم تلك التقارير في الميعاد المذكور، ومن ثم لا يترتب البطلان على تجاوز الميعاد⁽⁵⁾، وهذا أيضاً ما أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها بقولها: "استقر قضاء هذه المحكمة على أن المواعيد التي تتعلق بتحديد مواعيد وضع التقارير السنوية هي من قبيل المواعيد التنظيمية التي لا يترتب على مخالفتها أي بطلان، إذ لا يتعلق بها أي ضرر بالنسبة للموظف أو العامل ولا هي أيضاً بالإجراء الجوهري، ولم ينص القانون على جزاء البطلان إزاء إهدارها"⁽⁶⁾.

(1) انظر: المادة (25/أ) من القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: المادة (3 / 33) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

(3) المستشار سمير صادق: تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 41.

(4) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 76.

(5) الدكتور السيد محمد إبراهيم: شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 355.

(6) انظر: المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (969) لسنة 2 القضائية جلسة 1/33 1997 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية في خمس سنوات سابق الإشارة إليها، ص 554.

ثالثاً - وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفقاً لنماذج معينة في القانون المقارن والقانون الفلسطيني:

تستخدم معظم تشريعات الخدمة المدنية المعاصرة نماذج تقارير الأداء الوظيفي كمعيار لمعرفة مستويات أداء الموظفين العموميين، ولكن يختلف تصميم تلك النماذج من دولة إلى أخرى، بل تختلف هذه النماذج في مكوناتها وأشكالها من جهة إدارية لأخرى وفي الدولة الواحدة سواءً من حيث عدد العناصر والمراتب التي يتكون منها النموذج أو من حيث قيمة هذه العناصر وتوزيعها أو من حيث تعددها أو توحيدها، وكل ذلك بما يناسب طبيعة العمل الوظيفي وبما يحقق مبدأ الاعتدال والإنصاف لجميع المستويات الإدارية المختلفة في التدرج الوظيفي، وإيضاح الأمر عن كيفية وضع تقارير تقييم الأداء للموظفين، وهل يتم ذلك وفق نموذج موحد يشمل كافة الموظفين؟ أم أن الأمر يختلف باختلاف طبيعة الوظيفة وحالة الموظف؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات سوف يحاول الباحث رصد ما ورد في قوانين التوظيف في الدول محل الدراسة المقارنة بهذا الخصوص وذلك على التفصيل التالي:

1- في جمهورية مصر العربية:

انتهى التطور التشريعي في مصر إلى التزام المشرع في قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978 جانب المرونة فيما يتعلق بإعداد تقارير الكفاية نظراً لاختلاف ظروف العمل في أنواع الوظائف المختلفة، ولهذا فإن المشرع المصري في المادة (28) من قانون العاملين المدنيين المذكور قد فوض "السلطة المختصة"، أي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة حسب الأحوال في أن تضع نظاماً "يتضمن تحديد الإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتنظم منها" وذلك مع مراعاة ما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة الإدارية وأهداف ونوعيات الوظائف بها على أن تلزم السلطة المعنية بمبادئ عامة منها⁽¹⁾:

أ- يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء .

ب- أن يكون تقرير الكفاية بخمسة مراتب هي (ممتاز - جيد جداً - جيد - متوسط - ضعيف)⁽²⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 432 وما بعدها .

- الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 263 .

(2) كانت المراتب في القانون قبل التعديل ثلاثة مراتب ممتاز - كفاء - ضعيف - فعدلها المشرع بمقتضى القانون رقم (115) لسنة 1983 فأصبحت أربع مراتب : ممتاز - جيد - متوسط - ضعيف - وقد أضيفت مرتبة جديدة بموجب القانون رقم (43) لسنة 1992

وقد أوجب المشرع المصري على أن تتم معادلة هذه المراتب بالدرجات الرقمية، حيث تحدد السلطة المختصة الجهة التي يناط بها وضع الدرجات اللازمة لتقرير مراتب الكفاية موزعة على عناصر التقرير على أن يعتبر من يحصل على :

- (90) درجة إلى (100) درجة يساوي مرتبة ممتاز .

- من (80) درجة إلى أقل من (90) درجة يساوي مرتبة جيد جداً .

- من (65) درجة إلى أقل من (80) درجة يساوي جيد .

- من (50) درجة إلى أقل من (65) درجة يساوي متوسط .

- أقل من (50) درجة يساوي ضعيف⁽¹⁾.

ج- أن يكون قياس الأداء على أساس معايير معينة:

قرر نظام للعاملين المدنيين بالدولة أن يتم تقدير الكفاية على أساس معايير معينة ومحددة سلفاً وأن تعلن للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير في شأنهم، فوجود تلك المعايير من شأنه أن يجعل قياس الكفاية ليس ارتجالياً، ولا شك في أن ذلك يجعل تقدير كفاية الأداء أكثر موضوعية من قيامه على مجرد انطباعات يكونها واضع التقرير عن مرؤوسيه أو بناءً على علاقات شخصية تربطه وإياه، هذا وبالإطلاع على أحكام نظام العاملين المدنيين المصري بشأن كيفية وضع وإعداد نماذج تقارير الكفاية يمكن تحديد أهم الأسس التي تقوم عليها تلك النماذج في النقاط التالية:

1- تنوع أنظمة قياس كفاية الأداء:

أخذ قانون العاملين المدنيين الحالي بمبدأ " تنوع أنظمة تقارير الكفاية" فقد نصت المادة (1/28) منه على أن "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها"⁽²⁾.

ويتضح من النص السابق أن المشرع المصري أخذ بقاعدة تنوع معايير قياس الأداء وفقاً لطبيعة نشاط الوحدة الإدارية التي تجري قياس أداء العاملين بها، وترك للسلطة الإدارية في كل وحدة وضع المعيار الذي يتناسب مع طبيعة النشاط المطلوب قياس أداء العاملين بالنسبة له⁽¹⁾،

وهي (مرتبة جيد جداً) لتصبح خمسة مراتب انظر المادة (3/28) من القانون رقم (47) لسنة 1978 ، سابق الإشارة إليه والمستبدلة بالقانون رقم (43) لسنة 1992.

⁽¹⁾ انظر المادة (29) من اللائحة التنفيذية لذات القانون .

⁽²⁾ انظر: المادة (1/28) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

وبالاطلاع على النماذج المطبقة في جمهورية مصر العربية⁽²⁾ يتبين أنها متعددة وتختلف طبقاً لاختلاف الوظائف واختلاف درجات شاغليها وهي على النحو التالي⁽³⁾ :

أ- النموذج الخاص بشاغلي وظائف الإدارة العليا (كبير باحثين - أخصائيين - فنيين - أطباء - كيميائيين - كتاب).

ب- النموذج الخاص بشاغلي وظائف الدرجة الأولى (مديري إدارات تكرارية) والدرجة الثانية (رئيس قسم)⁽⁴⁾.

ج- النموذج الخاص بشاغلي الدرجة الثانية والثالثة (تخصص تنمية إدارية).

د- النموذج الخاص بشاغلي الوظائف الفنية والمكتبية (تكرارية جميع الدرجات).

هـ- النموذج الخاص بتقرير صلاحية العاملين الموضوعين تحت الاختبار (عدا وظائف الخدمات المعاونة).

و- النموذج الخاص بشاغلي الوظائف الحرفية والخدمات المعاونة.

وقد أحسن المشرع المصري صنعاً بتقرير مبدأ "تنوع أنظمة تقارير الكفاية"، وذلك نظراً لاختلاف نوعية وطبيعة العمل في الوحدات الإدارية المختلفة، الأمر الذي يترتب عليه وجود نماذج متعددة لتقارير الكفاية، إذ أن النموذج الموحد بما يتضمنه من عناصر معينة لا يصلح للتطبيق في مختلف النظم الإدارية، وذلك لاختلاف العناصر والمعايير التي يمكن أن تتضمنها تقارير الكفاية من نظام إلى آخر⁽⁵⁾.

2- تعدد أقسام محتوى النموذج:

(1) قد ورد في المادة (1) من قرار رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (323) لسنة 1980 على أن "تعد تقارير كفاية العاملين بالجهاز الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها على النماذج الأربعة المرفقة (نموذج شاغلي وظائف الدرجة الأولى بمجموعة وظائف التنمية الإدارية - نموذج شاغلي المجموعة المكتبية - نموذج شاغلي وظائف المجموعة المهنية ومجموعة الخدمات المعاونة) انظر : الكتاب الدوري الذي أرسل للوحدات الإدارية بالدولة رقم (12) لسنة 1981 بشأن تقارير الكفاية والمرفق به قرار رئيس الجهاز رقم (323) لسنة 1980 الخاص بإجراءات وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتنظم منها بالجهاز وذلك للاسترشاد بها في وضع نظام تقارير الكفاية عن العاملين بهذه الوحدات ، مشار إليه في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي مرجع سابق ص 447 .

(2) وردت هذه النماذج في كتاب أحمد أبو السعود محمد : الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين ، مرجع سابق ، ص 274.

(3) انظر: الملحق رقم (1) ، مصفوفة بنماذج تقارير الكفاية المطبقة في جمهورية مصر العربية، المرجع السابق ، ص 274.

(4) انظر: الملحق رقم (2) ، نموذج تقرير الكفاية الخاص بشاغلي وظائف الدرجة الأولى. (مديري إدارات تكرارية) والدرجة الثانية (رئيس قسم) ، المرجع السابق ، ص 275.

(5) الدكتور إبراهيم درويش : الوسيط في الإدارة العامة النظرية والممارسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995 ، ص 465 .

ينقسم نموذج تقرير الكفاية في مصر - بصفة عامة- إلى عدة أقسام وتتمثل هذه الأقسام فيما يلي:

أ- قسم يتعلق بعناصر التقويم :

يحتوي نموذج تقرير الكفاية على قسم خاص بعناصر التقويم والتي تختلف من نموذج لآخر حسب اختلاف طبيعة الوظائف وشاغلها، وهذه العناصر تندرج تحت ثلاث مجموعات رئيسة هي:

- مجموعة العناصر المتعلقة بأداء العمل ومستواه.
- مجموعة عناصر القدرات الإدارية.
- مجموعة المهارات السلوكية .

ب- قسم درجات التقدير:

ويشتمل هذا القسم على الدرجات القصوى المقررة لكل عنصر من عناصر المجموعات المختلفة وتختلف هذه الدرجات تبعاً لاختلاف الدرجة الوظيفية، فمثلاً مقرراً لعنصر كمية العمل من عناصر المجموعة المتعلقة بأداء العمل ومستواه (15) درجة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الأولى، بينما مخصص لهذا العنصر (20) درجة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجتين الثانية والثالثة، وهكذا بالنسبة لبقية العناصر ومن ثم يتم جمع درجات العناصر في المجموعات المختلفة و يحدد مستوى كفاية الموظف في حدود الدرجة القصوى وهي مائة درجة وذلك وفق ميزان التقدير المحدد قانوناً وهو (90 - 100 ممتاز) ، (80 - 90 جيد جيداً) ، (65 - أقل من 80 جيد) ، (50 - أقل من 65 متوسط) ، (أقل من 50 ضعيف).

ج- قسم بتقديرات الرؤساء:

ويحتوى هذا القسم على التقديرات - المبدئية والنهائية - والتي توضح بمعرفة كل من الرئيس المباشر والرئيس الأعلى.

د- قسم ببيان عناصر الامتياز أو الضعف:

عند حصول الموظف على مرتبة ممتاز أو ضعيف أوجب القانون المصري السلطة المختصة ببيان أسباب الامتياز أو الضعف في أداء الموظف، فوفقاً لنص المادة (29) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة على أن تعتبر من عناصر التمييز بوجه خاص ما يأتي:

- الأعمال البارزة التي حققت الأهداف وتجاوزت معدلات الأداء المحددة.
- الإسهامات التي أدت إلى تطوير أنظمة العمل وتحسين أدائه.

- السلوكيات الوظيفية مع الرؤساء والمرؤوسين المتعاملين مع الوحدة وأوجه تميزها.
- مدى الانتظام في العمل واستخدام الحق في الإجازات وعدم توقيع أية جزاءات تأديبية.
- ويعتبر من عناصر الضعف بوجه خاص ما يأتي:
- أداء العمل بما يلقى عن مستوى الأداء العادي طبقاً لمعدلات الأداء المحددة.
- ما ثبت من ملاحظات الرؤساء أو شكاوى الزملاء والمرؤوسين والمتعاملين مع الوحدة.
- سوء استخدام أدوات العمل والإمكانات المادية للوحدة .
- الجزاءات التأديبية الموقعة .

ولا يجوز اعتماد تقارير الكفاية بالنسبة لهاتين المرتبتين دون الالتزام بالضوابط المقررة لوضع التقرير⁽¹⁾، هذا وأوضح النموذج أنه يتعين لبيان هذه العناصر - سواء بالتمييز أو بالضعف - أن تكون مستمدة من ملف الخدمة أو السجلات أو الأوراق الرسمية أو أي ملاحظات أخرى.

2- في المملكة العربية السعودية :

وفي المملكة العربية السعودية يتم وضع تقارير الكفاية عن الموظفين وفقاً لنماذج معينة فقد كانت المادة (3/1) من لائحة تقارير الكفاية لسنة 1401 هـ توجب على أن تعد تقارير الكفاية وفقاً لنماذج التقارير التي يقررها الديوان العام للخدمة المدنية وتقدر كفاية الموظف بأحد التقديرات التالية (ممتاز - جيد جداً - جيد - مرضي - غير مرضي)⁽²⁾.

وفي ظل اللائحة المذكورة كان يتم استخدام أربعة نماذج لتقرير الكفاية هي⁽³⁾.

- أ- نموذج تقرير الكفاية الخاص بالإدارة العليا (شاغلي المراتب من 11 - 15).
- ب- نموذج تقرير الكفاية الخاص بالإدارة المتوسطة (شاغلي المراتب من 6 - 10).
- ج- نموذج تقرير الكفاية الخاص بالإدارة التنفيذية (شاغلي المراتب من 1 - 5).
- د- نموذج تقرير الكفاية الخاص بالمستخدمين والمعنيين على بند الأجور والوظائف المؤقتة (شاغلي المراتب 31 - 32 - 33).

(1) انظر : المادة (29) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ، سابق الإشارة إليها .

(2) انظر: المادة (3/1) من لائحة تقارير الكفاية رقم (401/7) لسنة 1401هـ ، سابق الإشارة إليها.

(3) انظر: نماذج تقارير الكفاية الملحق بذات اللائحة .

ثم صدرت لائحة تقويم الأداء الوظيفي لسنة 1404 هـ وقد كانت المادة (2/36) تنص على أن تكون التقارير وفقاً للنماذج التي يعدها الديوان العام للخدمة المدنية ويقدر أداء الموظف بأحد التقديرات (ممتاز - جيد جداً - مرضي - غير مرضي)⁽¹⁾.

وطبقاً لهذه اللائحة أصبح يتم استخدام ستة نماذج لتقويم الأداء الوظيفي بدلاً من أربعة وفقاً للائحة السابقة والنماذج هي⁽²⁾:

- أ- نموذج تقويم أداء شاغلي الوظائف الإشرافية .
- ب- نموذج تقويم أداء شاغلي الوظائف التنفيذية .
- ج- نموذج تقويم أداء شاغلي الوظائف التخصصية .
- د- نموذج تقويم أداء شاغلي الوظائف التعليمية .
- هـ- نموذج تقويم أداء شاغلي الوظائف الفنية والفنية المساعدة والحرفية .
- و- نموذج تقويم أداء شاغلي المستخدمين والمعنيين على بند الأجور والوظائف المؤقتة.

أما حالياً يتم إعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي بالمملكة وفقاً لأحكام لائحة تقويم الأداء الوظيفي لسنة 1427 هـ والتي نصت في المادة (4/36) منها على أن يتم تقويم الأداء الوظيفي لشاغلي (المرتبة الثالثة عشر) فما دون أو ما يعادلها وفق نماذج تعد وتعتمد من وزارة الخدمة المدنية ويجوز للوزارة تفويض بعض الجهات الحكومية بإعداد النماذج الخاصة بها⁽³⁾، ويتضح من النص السابق أن المشرع السعودي قد قرر أن يتم تقويم أداء جميع الموظفين من المرتبة الثالثة عشر فما دون وفقاً لنماذج معينة ومعدة من وزارة الخدمة المدنية أما بخصوص الموظفين شاغلي المراتب (14-15) لا تكون عملية تقويم أدائهم وفقاً لنماذج معينة وإنما يتم ذلك وفقاً لما يراه المسؤول ملائماً، وقد أوضحت إدارة تقويم الأداء الوظيفي في وزارة الخدمة المدنية أن السبب في ذلك يعود إلى أن وظائف هاتين المرتبتين ووظائف قيادية يقاس أداء شاغليها بمعايير خاصة يرجع تقديرها للمسؤول الأعلى بالجهاز⁽⁴⁾.

وعلى ذلك يمكن تحديد أهم الأسس التي تقوم عليها نماذج تقارير تقويم الأداء الوظيفي المستخدمة في المملكة العربية السعودية من خلال النقاط التالية:

(1) انظر: المادة (3/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (1) لسنة 1404 هـ ، سابق الإشارة إليها .

(2) انظر: نماذج تقويم الأداء الوظيفي الملحقه بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (1) لسنة 1404 هـ.

(3) انظر: المادة (4/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427 هـ ، سابق الإشارة إليه.

(4) انظر: ما ورد بذات اللائحة ، تحت عنوان "الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي" الاستفسار رقم (16)، ص 18 .

1- تعدد نماذج تقييم الأداء:

أخذت المملكة بنظام تعدد نماذج تقييم الأداء الوظيفي، فقد كان عدد النماذج وفق اللائحة الصادرة في عام 1401 هـ أربعة نماذج، ثم أصبحت وفق لائحة سنة 1404 هـ ستة نماذج - كما سبق توضيحه - إلى أن صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي الحالية لسنة 1427 هـ وأضافت نماذج جديدة أيضاً، ليصبح عدد النماذج المطبقة حالياً في المملكة عشرة نماذج، وقد راعت اللائحة في ذلك الاختلاف في طبيعة الوظائف وبالتالي الاختلاف في المهام والمسؤوليات، كذلك عملت هذه اللائحة على تطوير عدد من هذه النماذج وهي كالتالي⁽¹⁾:

(1) نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف الإشرافية .

(2) نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف ذات الطابع الاستشاري ويشتمل على⁽²⁾ :-

- الفئة (أ) الموظفين شاغلوا المراتب التاسعة فما فوق .

- الفئة (ب) الموظفين شاغلوا المراتب السادسة حتى الثامنة .

(3) نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف التنفيذية ويشتمل على :-

- إدارية وتشتمل⁽³⁾ :-

- الفئة (أ) الموظفين شاغلي المراتب (11-12-13).

- الفئة (ب) الموظفين شاغلي المراتب (العاشرة فما دون).

- فنية وحرفية وتشتمل:

- الفئة (أ) الموظفين شاغلي المراتب (11-12-13).

- الفئة (ب) الموظفين شاغلي المراتب (العاشرة في دون).

(4) نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف التخصصية ويشتمل على:-

- الفئة (أ) الموظفين شاغلي المراتب (11-12-13).

- الفئة (ب) الموظفين شاغلي المراتب (العاشرة فما دون) .

(1) لا يتسع المقام لإيراد جميع هذه النماذج ،لذا سيكتفي الباحث بالإشارة إلي نموذجين مختلفين من نماذج تقييم الأداء الوظيفي المطبقة في المملكة العربية السعودية .

(2) انظر: الملحق رقم (3) ،نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف ذات الطابع الاستشاري المطبق في السعودية، المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية .

(3) انظر: الملحق رقم (4) ، نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف التنفيذية الإدارية المطبق في السعودية، المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية .

- (5) نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف التعليمية .
- (6) نموذج تقييم أداء شاغلي مرشد و مرشدة طلابية .
- (7) نموذج تقييم أداء شاغلي وظائف محضري مختبرات حاسب آلي .
- (8) نموذج تقييم أداء الوظائف الطبية والطبية المساعدة .
- (9) نموذج تقييم أداء شاغلي وظائف المستخدمين والمعنيين على بند الأجور والوظائف المؤقتة .
- (10) نموذج تقييم الموظف خلال فترة التجربة .

وخيراً فعل المشرع السعودي بتقرير مبدأ تعدد نماذج تقييم الأداء الوظيفي لما يترتب على ذلك من أن تكون عملية تقييم أكثر دقة، نظراً لأن كل نموذج يركز على العناصر البارزة والمهمة بالنسبة لكل مجموعة وظيفية، إذ أن الأهمية النسبية للعناصر تختلف من وظيفة لأخرى، كما أن هناك بعض العناصر قد يصعب قياس مدى توافرها في حالات تطبيقية معينة نظراً لطبيعة أنشطة هذه الوظائف⁽¹⁾ .

2- تعدد أجزاء نموذج تقرير تقييم الأداء :

عند النظر إلى نماذج التقارير المطبقة في المملكة يتبين أنها تحتوي على عدة أجزاء، فعلى سبيل المثال يحتوي النموذج الخاص بالوظائف التنفيذية الخاص بالفئتين (أ) و (ب) على أربعة أجزاء تتمثل كما يلي⁽²⁾:

الجزء الأول : ويتضمن بعض المعلومات العامة عن الموظف المراد تقييم أدائه مثل اسم الموظف ومسمى وظيفته والمرتبة التي يشغلها وبداية خدمته ومؤهله العلمي وتخصصه وتاريخ آخر برنامج تدريس حصل عليه، وكذلك نتيجة آخر تقرير حصل عليه .

الجزء الثاني : يحتوي على عناصر التقييم والتي تتكون من مجموعة من المعايير والمقاييس وتدرج تحت ثلاث مجموعات رئيسية هي:

- مجموعة العناصر المتعلقة بالأداء الوظيفي .
- مجموعة عناصر الصفات الشخصية .
- مجموعة عناصر العلاقات الشخصية المتبادلة مع الرؤساء والزملاء المرؤوسين والجمهور (المراجعين) .

(1) محمد ماهر الصواف : تقييم الأداء الوظيفي ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 6.

(2) نذكر أن حسب مبدأ تعدد النماذج المطبق في المملكة يوجد عدة نماذج - كما سبق توضيحية في المتن - مختلفة عن بعضها البعض سواء من حيث شكل النموذج وطريقة تعبئته أو من حيث عناصر التقييم وذلك حسب اختلاف طبيعة الوظائف وشاغلها .

ومخصص لكل عنصر من عناصر هذه المجموعات حداً قليلياً أعلى لدرجات التقييم وهذه الدرجات تختلف حسب اختلاف الفئات الوظيفية أو حسب اختلاف أهمية كل عنصر بالنسبة للعمل ، فمثلاً بالنسبة لعنصر المحافظة على أوقات العمل من مجموعة عناصر المتعلقة بالأداء الوظيفي مخصص له حد أعلى من الدرجات هو (6) درجات بالنسبة للفئة (أ) و (7) درجات بالنسبة للفئة (ب) فإذا كان حضور الموظف في أوقات الدوام الرسمي ضعيفاً أو متوسطاً ، فتكون الدرجة المعطاة له بالنسبة لهذا العنصر (2) أو (3) درجات من 6 درجات بالنسبة للفئة (أ) وعلى العكس من ذلك إذا كان الموظف محافظاً على أوقات الدوام الرسمي كل المحافظة فهذا يدل على امتيازه في هذا العنصر ويحصل على (6) درجات، أي انه حصل على الحد الأعلى المخصص لدرجات التقييم في هذا العنصر وتوضع الدرجة التي حصل عليها الموظف في الهامش المعد لذلك، وهكذا بالنسبة لقياس بقية العناصر سواء في مجموعة عناصر الصفات الشخصية أو مجموعة عناصر العلاقات مع الآخرين .

الجزء الثالث: وهو الجزء الخاص بمجموع الدرجات والتقدير، حيث يتم وضع الناتج النهائي لمجموع درجات عناصر التقييم ولكل مجموعة على حدة في المكان المخصص لذلك، ثم تجمع درجات المجموعات الرئيسية للعناصر المختلفة (درجات الأداء الوظيفي - درجات الصفات الشخصية - درجات العلاقات) والناتج النهائي من ذلك يعتبر الدرجة النهائية لتقويم أداء الموظف، ووفقاً لنص المادة (6/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي لسنة 1427 هـ ، يكون تقويم الأداء الوظيفي بأحد التقديرات التالية :- (90-100) ممتاز ، (80-89) جيد جداً ، (70-79) جيد ، (60-69) مرضي ، (أقل من 60) غير مرضي⁽¹⁾.

(1) لعل من الجدير الإشارة إلي ما ورد في القسم الخاص بنماذج تقويم الأداء الملحق بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم(51934) لسنة 1427 هـ تحت عنوان " معايير التقييم " أنه ولكي يتمكن الرئيس المباشر من إعداد تقارير أداء عن مرؤوسيه بشكل موضوعي ، فإن المعايير التالية يمكن أن يسترشد بها الرئيس المباشر لوضع التقدير المناسب عن الموظف

1. غير مرضي: تقصير واضح في أداء واجبات الوظيفة .
- وأمثلة ذلك (نوعية إنتاجيته أقل من المستوي المطلوب- نتائج أعماله غير جيدة - دائماً يؤخر الأعمال عن مواعيدها المقررة - عدم التفهم لإعمال الوظيفة رغم شرحها له - عدم الرغبة في تنمية أدائه - غير متحمس لأداء عمله - ليس لديه شعور بالمسئولية).
2. مرضي: أداءه لعمله بشكل عام مرضي .
- و أمثلة ذلك(يقوم غالباً بانجاز المتطلبات الأساسية لوظيفته - ينجز العمل بشكل مقبول - ينقصه الحماس في عمله- يحتاج لتوجيه دائم- في حاجة ملحة لزيادة معارفه).
3. جيد: على معرفة جيدة بنظم و إجراءات العمل .
- وأمثلة ذلك (يتجاوب بسرعة مع متطلبات وظيفته - يقوم بمعالجة بعض الحالات ذات الأهمية- نتائج انجازاته جيدة).
4. جيد جداً (4) : أداء ناجح للعمل ، مرونة في التنفيذ مع قدرة على التعرف على المشاكل في مجال العمل.

الجزء الرابع : ويتضمن الملحوظات العامة والمتخصصة لذكر أربعة من مواطن القوة وأربعة من مواطن الضعف في الأداء الإداري والسلوكي للموظف، وكذلك التوجيهات والتوصيات العامة لتطوير قدرات الموظف إن وجدت، كما يتضمن هذا الجزء رأييُ عد التقرير بما توصل إليه من ملاحظات في تقييمه لأداء الموظف، وكذلك ملحوظات معتمد التقرير الذي يقوم بوضع رأيه وموافقته على ما جاء من تقديرات بما يراه مناسباً .

3- في فلسطين:

وفي نفس الاتجاه سارت قوانين التوظيف المتعاقبة في فلسطين وقررت أن يتم وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفقاً لنماذج معينة، فقد كانت المادة (56) من نظام الخدمة المدنية الأردني والذي كان مطبقاً في الضفة الغربية تنص على أن "تعد التقارير السرية على النموذج الذي يضعه ديوان الموظفين لهذه الغاية و تدون فيها كفايات الموظفين وسلوكهم ونشاطهم، وتقدر كفاية الموظف بأحد التقديرات التالية: (ممتاز - جيد جداً - جيد - متوسط - ضعيف)"⁽¹⁾.

ويتضح من نص المادة السابق أن هذا القانون قد أخذ بمبدأ "وحدة نموذج تقييم الأداء"، حيث يتم تقييم أداء جميع الموظفين على اختلاف نوعية وظائفهم ومستوياتهم الإدارية طبقاً لنموذج موحد يضعه ديوان الموظفين لهذه الغاية، و تم صدر القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية والذي أخذ بذات القاعدة السابقة وأوكل ديوان الموظفين العام بوضع نموذج موحد لتقييم أداء جميع الموظفين⁽²⁾.

وطبقاً للمادة (24) من القانون المذكور كانت تقدر مراتب الأداء بأربع مراتب هي:

- ممتاز (90 % فما فوق).
- جيد جدا (75 - 90 %).
- جيد (60 - 75%).

وأمثلة ذلك) على علم كامل بمسئوليات وظيفته واختصاصات الإدارة التي يعمل بها - قادر على حل اغلب المشاكل بأسلوب جيد .

5. جيد جدا(5) : القدرة على المبادرة في تطوير مجال العمل ووضع حلول للمشاكل التي تواجهه.

وأمثلة ذلك(مجهودات ذاتية تعني بتطوير أعمال الإدارة بشكل عام مع إمكانية القيام بمسئوليات أكبر).

6. ممتاز: القدرة على الإبداع والابتكار معدل فوق العادي في انجاز العمل .

وأمثلة ذلك(انجازاته بارزة على مستوى الإدارة - مثال للإنجاز المتفوق).

⁽¹⁾ انظر: المادة (56) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (3) لسنة 1966 ، سابق الإشارة إليه .

⁽²⁾ انظر : المادة (26) من القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية ، سابق الإشارة إليه .

- متوسط (50 - 60%) فما دون ذلك ضعيف.

أما حالياً وفي ظل قانون الخدمة المدنية الحالي وأملاً في تحقيق الموضوعية وإن تتلاءم تماماً النماذج المستخدمة في تقييم الأداء الوظيفي مع طبيعة الأنشطة والوظائف سلك المشرع الفلسطيني مسلكاً جديداً ، حيث ترك القانون الحرية للسلطة الإدارية في وضع الأداء الذي يكفل تقييم الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع الأداء الوظيفي لنشاط الدائرة الحكومية وأهدافها ونوعية الوظائف بها⁽¹⁾، ويعد هذا المسلك أكثر ملائمة، نظراً لأنه يترك الحرية للجهة الإدارية في وضع التقارير المناسبة لطبيعة وظروف نشاطها ويسمح بالمرونة ويساعد على تحقيق نتائج أفضل، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك لم تأخذ المادة السابقة حظها في التطبيق وما زالت الوزارات الحكومية في فلسطين تستخدم نموذجاً موحداً لتقييم الأداء⁽²⁾ وهو النموذج رقم (40) الصادر عن ديوان الموظفين العام⁽³⁾ ، وهو نفس النموذج الذي كان مطبقاً في ظل القانون السابق⁽⁴⁾، الأمر الذي يدعو إلى القول إن مبدأ "تعدد نماذج تقييم الأداء الوظيفي" كأحد المبادئ الهامة التي تقوم عليها عملية تقييم الأداء مغنياً عملياً في العمل الوظيفي في فلسطين.

ويرى الباحث إن الإدارة قد تجاوزت حدودها في عدم تطبيقها لنصوص القانون مخالفة بذلك أحكام المشروعية، وبالتالي الخروج عن جادة الصالح العام هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إن تطبيق نموذج موحد لتقييم وإخضاع قياس الأداء بالنسبة للعمل الوظيفي بمعيار واحد منافياً لأبسط قواعد التنظيم⁽⁵⁾ ، وذلك نظراً لاختلاف نوعية الوظائف واختلاف اختصاصات شاغليها ودرجاتهم الوظيفية، فمن غير المتصور - عقلاً - أن يتم تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية على أساس عناصر الدقة أو المهارات أو كمية الأداء لأن هذه العناصر يختص بها شاغلي الوظائف الفنية أو الحرفية، وفي المقابل أن يتم تقييم أداء شاغلي الوظائف الحرفية على أساس عناصر القيادة والحكم والقدرة على الإشراف وإعداد خطط العمل.

(1) انظر: المادة (1/33) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، سابق الإشارة إليه ، وتتفق هذه المادة مع المادة (28) من قانون العاملين المصري رقم (47) لسنة 1978.

(2) راجع في ذلك أيضاً : المستشار الدكتور صباح سعد الدين عمر العلمي : الإدارة العامة والأداء الإداري في فلسطين ، مكتبة الليازجي ، غزة ، بدون سنة نشر ، ص 221.

(3) انظر: الملحق رقم (5) ، نموذج تقييم أداء الموظف العام المعمول به حالياً في الوزارات الحكومية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، السلطة الوطنية الفلسطينية، ديوان الموظفين العام. الفلسطينية ، ديوان الموظفين العام .

(4) انظر: الملحق رقم (6) ، نموذج تقييم أداء الموظف العام الذي كان مطبقاً في ظل القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية، السلطة الوطنية الفلسطينية ، ديوان الموظفين العام.

(5) الدكتور محمد عبد العال السناري : نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة ، بدون دار وسنة نشر ، ص 164.

وعلى أية حال بالنظر إلى نموذج تقييم الأداء الوظيفي المستخدم في فلسطين يتبين انه يحتوي على ثلاثة أقسام على النحو التالي:

1- قسم خاص ببيانات الموظف : ويشمل هذا القسم اسم الموظف ورقمه والوزارة التي يعمل بها ووظيفته الحالية والدرجة التي يشغلها.

2- قسم خاص بمواد التقدير: وهذا القسم يتضمن مواد التقدير وهي عبارة عن المجموعات الرئيسية لعناصر تقييم الأداء تتمثل في أربع مجموعات رئيسة هي :

- مجموعة عناصر العمل والإنتاج ومخصص لها (50) درجة.
- مجموعة عناصر المواظبة ومخصص لها (15) درجة.
- مجموعة عناصر السلوك الشخصي ومخصص لها (15) درجة.
- مجموعة عناصر الصفات الذاتية ومخصص لها (20) درجة.

وتوزع هذه الدرجات على عناصر تقييم الأداء الفرعية كلاً حسب مجموعته وحسب أهمية كل عنصر من هذه العناصر بالنسبة للعمل الوظيفي.

3- قسم درجات التقدير: و في هذا القسم يتم وضع درجات التقدير بمعرفة كلاً من الرئيس المباشر ومدير عام الوزارة والوزير أو وكيل الوزارة، حيث يتم وضع الدرجة المناسبة التي حصل عليها الموظف أمام كل عنصر فرعي من عناصر التقييم وذلك في حدود النهاية العظمى المحددة له، ومن ثم يتم جمع درجات المجموعات الرئيسية لعناصر تقييم الأداء والنتائج من ذلك يكون التقدير النهائي لأداء الموظف وذلك في حدود المجموع الكلي وهو مائة درجة، وطبقاً لأحكام المادة (32) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تقدر مراتب الأداء بأربع مراتب: (85-100%) ممتاز، (75-100%) جيد جداً، (65-84%) جيد، (50-64%) متوسط، وما دون ذلك ضعيف⁽¹⁾.

هذا وقد نص المشرع الفلسطيني على عدة قواعد يجب على السلطة المختصة مراعاتها بصفة عامة عند وضع وإعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وتتمثل هذه القواعد فيما يلي :

- أولاً: يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يُخذ أساساً لقياس كفاية الأداء⁽²⁾ ، وذلك المعيار يعتمد على أساليب عمل الموظف من حيث السرعة والاقتصاد في النفقات والأمانة والنزاهة في أداء واجباته في ظل الظروف والأوضاع الطبيعية التي يمر فيها الموظف العادي.

(1) انظر: المادة (32) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: المادة (2/33) من ذات القانون.

وعلى الرغم من القانون نص على معيار الأداء العادي كأساس لتقييم أداء الموظف العام إلا أن هذا القانون أحال إلى اللوائح التي تضعها الدوائر الحكومية بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام وتبين الكيفية والمقاييس التي تعتمد في تقييم أداء كل وظيفة⁽¹⁾.

- ثانياً : يجب أن يراعى في تقييم عمل الموظف إنجازَه لواجباته على ضوء المستويات المنتظمة من شاغلي الوظيفة كما ونوعاً ، وتقييم أساليب عمله من حيث المواظبة والسلوك الشخصي والصفات الذاتية التي يمارس في ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته⁽²⁾.

- ثالثاً : يجب أن يكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز وضعيف مسبباً محددًا لعناصر التمييز والضعف ومستمدًا من خدمة الموظف وفق المعايير التالية :

أ- يعتبر من عناصر التمييز الأعمال البارزة التي حققت الأهداف وتجاوزت معدلات الأداء المحددة والإسهامات التي أدت إلى تطوير أنظمة العمل وتحسين أدائه والسلوكيات الوظيفية مع الرؤساء والمرؤوسين والجمهور ومدى الانتظام في العمل واستخدام الحق في الإجازات وعدم توقيع أي جزاءات تأديبية .

ب- يعتبر من عناصر الضعف الأعمال التي تقل عن مستوى الأداء العادي طبقاً لمعدلات الأداء المحددة وما يثبت من ملاحظات الرؤساء أو شكاوى الزملاء أو المرؤوسين أو الجمهور وسوء استخدام أدوات العمل والإمكانات المادية للوحدة والجزاءات التأديبية الموقعة عليه⁽³⁾.

وترتيباً على ما سبق يمكن القول - بصفة عامة- أن تشريعات التوظيف في الدول محل الدراسة المقارنة تأخذ جميعاً بمبدأ " مبدأ سنوية تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية" ، وأوجبت هذه التشريعات على أن يتم وضع وإعداد هذه التقارير وفقاً لنماذج معينة يتم من خلالها تقييم أداء الموظف العام ، وأن تتعدد هذه النماذج وتختلف باختلاف طبيعة عمل الموظف، إلا أن الحاصل عملاً في بلادنا أنه ما زالت الوزارات الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية تطبق نموذجاً موحداً لتطبيق الأداء الوظيفي ، على الرغم من اختلاف طبيعة العمل وتباين مستويات الموظفين الوظيفية مما يعتبر ذلك إهداراً لفاعلية نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي من تحقيق أهدافه.

(1) المحامي بلال البرغوثي: مادة مرجعية للمدربين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، سلسلة المواد التدريبية الصادرة عن مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين ، رام الله ، 2004 ، ص 15.

(2) المادة (34) من قانون الخدمة المدنية .

(3) انظر: المادة (33) من اللائحة التنفيذية لذات القانون .

المطلب الثاني

علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يتوقف نجاح نظام تقييم أداء الموظفين على توافر العوامل والضمانات التي تجعل من عملية التقييم إجراءً على قدر كبير من الموضوعية والفعالية، ومن هذه الضمانات تطبيق مبدأ "علانية تقارير الأداء"، والمقصود بالعلانية أنه يجب أن يتم إعلان الموظف الموضوع عنه التقرير بنتيجة تقييم أدائه، وعلى الرغم من أن مبدأ "علانية التقارير" يعتبر من المبادئ الهامة التي تقوم عليها عملية تقييم الأداء الوظيفي، إلا أنه يعد من أكثر المسائل إثارة للجدل بين الفقهاء إذ يرى جانباً من الفقه أن نتيجة التقييم يجب أن تكون سرية لا يطلع عليها الموظف، في حين يرى الجانب الآخر أن نتيجة التقييم يجب أن تكون علنية ويطلع عليها الموظف، بينما فريقاً ثالثاً يرى بأنه يجب أن يسمح بالإطلاع على نتيجة التقييم بالنسبة لضعيفي الأداء دون غيرهم، ولكل اتجاه مبرراته التي يستند عليها.

هذا وقد وجدت هذه الآراء الفقهية صدى لها في تشريعات الخدمة المدنية في الدول المختلفة، حيث تأخذ بعض هذه التشريعات بمبدأ "سرية التقارير" بينما يأخذ البعض الآخر بمبدأ "علانية التقارير"، كما أن هناك من التشريعات تأخذ بمبدأ "العلانية النسبية لتقارير الأداء"، والذي بموجبه يتم إعلان الموظفين ضعيفي الأداء بنتيجة تقييم أدائهم، وتكون سرية بالنسبة لباقي الموظفين، للتعرف على الآراء الفقهية وموقف تشريعات الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة من مبدأ علانية التقارير.

سوف يتم دراسة هذا المطلب من خلال النقاط التالية:

أولاً - موقف الفقه من علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

ثانياً - موقف القانون المقارن والقانون الفلسطيني من علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

أولاً - موقف الفقه من علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

ويمكن تلخيص الآراء الفقهية في هذا الصدد في ثلاثة اتجاهات وهي:

الاتجاه الأول - السرية المطلقة لتقارير تقييم الأداء الوظيفي:

ويرى أصحاب هذا الاتجاه بأن نتيجة تقييم الأداء الوظيفي يجب أن تكون سرية بالنسبة لجميع الموظفين، ولا يسمح للموظف الإحاطة بنتيجة تقييم أدائه، ويبقى التقرير الموضوع عنه سرياً لا يعلم عنه أي شيء، ويرون أن التقييم السري يمتاز بالموضوعية وتجنب الحرج، حيث يكون الرئيس حراً وجريئاً في تقييمه للمرؤوس، لأنه يعلم أنه سوف لا يضطر لشرح أسباب تقييمه للمرؤوس وتبرير ذلك، كما يؤدي إلى تلاشي الخلاف الذي قد ينشب بين الرؤساء والمرؤوسين في حالة إعلان الموظفين بنتيجة تقييم

أدائهم وعدم رضاهم عنها⁽¹⁾، كما أن هذه الطريقة تمنع طعون الموظفين في تقاريرهم، الأمر الذي يؤدي إلى عدم إضاعة وقت الموظفين وانشغالهم بذلك من أداء واجبه الوظيفي، مما يؤدي إلى حسن سير العمل وانتظامه⁽²⁾.

غير أن هذا الاتجاه تعرض إلى انتقادات شديدة من قبل الكتاب والباحثين على اعتبار أن هذه الطريقة معيبة من أساسها ويجب عدم إتباعها مطلقاً، حيث إن إتباعها يسمح للرؤساء بإمكانية التحيز للبعض دون البعض الآخر من مرؤوسيه، مما قد يزيد من الاعتبارات الشخصية المؤثرة في وضع التقارير، وذلك نظراً لأن هؤلاء الرؤساء يقومون بوضع هذه التقارير على النحو الذي يروق لهم وهم مطمئنون بأنه لن يعلم أحد بالتقرير المكتوب عنه، وعلى ذلك لا تعدو التقارير في حال عدم إعلانها أن تكون بمثابة امتحان لم تعلن نتيجته الأمر الذي يفقدها كل قيمة ويجعلها عديمة الجدوى⁽³⁾، يضاف إلى ذلك أن هذه الطريقة لا تسمح للموظف ضعيف الكفاية من الإحاطة بتقدير كفايته كي يعالج أوجه ضعفها، وبذلك تكون هذه السرية المطلقة قد أضاعت أهم هدف توجيهي لنظام التقارير ألا وهو النمو بمستوى الكفاية الوظيفية إلى الدرجة المنشودة⁽⁴⁾، وأخيراً انتقد مبدأ السرية على أساس أن الحقائق يجب أن تظهر في النور حتى لا يجد ذوو الضمائر الخاملة من الرؤساء فرصة لإيذاء مرؤوسيهم لأسباب شخصية حتى يتمكن المرؤوسين من إصلاح عيوبهم ومناقشتها بعد مواجهتهم بها⁽⁵⁾.

الاتجاه الثاني - العلانية النسبية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي:

يرى هذا الاتجاه استبعاد السرية المطلقة والأخذ بالعلانية النسبية للتقارير، حيث يسمح بالإطلاع على التقارير بالنسبة لضعيفي الكفاية فقط، كي يتسنى لهم النهوض بمستوى كفايتهم وحتى لا يتمكن البعض من اتخاذ السرية المطلقة سلاحاً للكيد في الخفاء ابتغاء أغراض شخصية⁽⁶⁾، وبذلك تحقق هذه الطريقة مزايا السرية، كما تحقق مزايا العلانية في وقت واحد في ذلك المجال بوجه عام كي تساعد على

(1) وفي هذا الاتجاه ذهب أحد الباحثين العرب إلى القول: "إن موضوع السرية يعتبر مناسباً جداً في المجتمعات العربية وذلك لأن هناك من الروابط والعلاقات الاجتماعية التي تربط أعضاء هذا المجتمع بحيث يكاد يصبح من المستحيل أن تجري عملية التقييم بشكل علني دون أن تخلق مزيداً من الحساسيات وربما العدائية بين أبناء المجتمع الواحد وهذا على عكس الحال في الدول المتقدمة..."، راجع: أحمد عبد المجيد العقدة، تقويم الأداء، مرجع سابق، ص 134.

(2) ورد هذا الرأي في كتاب الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 197.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 279، وأيضاً المرجع السابق، ص 198.

(4) ورد هذا الرأي في رسالة حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 589.

(5) الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 254.

(6) حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 589.

تجنب عيوب هذه وتلك مما يجعل من العلنية النسبية نظاماً وسطاً⁽¹⁾، وقد كان هذا الاتجاه محل انتقاد جانب كبير من الفقه أيضاً، وقد تساءل البعض سؤلاً يفرض نفسه ويبرز عيوب هذه الطريقة وهو ما هو الضرر الذي يقع على الإدارة إذا ما عرف أصحاب التقارير الأخرى سواء الذين حصلوا على تقديرات متوسطة أو ممتازة؟ فمن الطبيعي أن معرفة جميع العاملين تقديراتهم التي حصلوا عليها يزيد من كفايتهم في العمل ويدفعهم إلى التنافس لإبراز مواهبهم حتى يستمروا في الحصول على هذه التقادير أو على تقادير أعلى منها⁽²⁾، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى انتقد هذا الاتجاه على أساس أنه إذا كان يدعو إلى تمكين الموظفين ضعيفي الكفاية من معرفة تقاريرهم حتى يعملوا على التغلب على أسباب ضعف كفايتهم يكون ملائماً، ومن باب أولى إحاطة الموظفين الممتازين بتقاريرهم لتشجيعهم وحثهم على الاستمرار في هذا الامتياز، وذلك فضلاً عن إحاطة الموظفين متوسطي الكفاية بتقاريرهم مما قد يدفعهم إلى العمل على رفع مستوى كفايتهم خصوصاً إذا علموا بأسباب تقدير كفايتهم بمرتبة متوسط⁽³⁾.

الاتجاه الثالث - العلنية المطلقة لتقارير تقييم الأداء الوظيفي:

يطالب أصحاب هذا الاتجاه بإطلاع الموظف على التقرير المقدم عنه ويرون في ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة لسببين:

أولهما: أن الرئيس المباشر يحرص على تقرير الحقيقة فيما يكتبه ما دام التقرير المقدم منه سيكون تحت نظر الموظف، وبذلك تتوفر العدالة والموضوعية عند وضع تقارير الأداء⁽⁴⁾.

وثانيهما: أن التقييم العلني يتيح للموظف الكشف عن جوانب الإبداع في سلوكه ويعززها ويظهر جوانب القصور ويحلل أسبابها من أجل تلافيها والارتقاء بمستوى الأداء في المستقبل ويعود ذلك على المصلحة العامة بالفائدة⁽⁵⁾، إلا أنه أخذ على مبدأ علنية التقارير أنه بالعكس ضار بالمصلحة العامة، إذ يجعل الرئيس المباشر يتحاشى إثبات التقدير الحقيقي للكفاية الوظيفية، حتى لا يؤدي تجريحه لكفاية بعض مرؤوسيه إلى إفساد صلته بهم مما يؤثر على سير العمل، هذا فضلاً عن ازدياد الأعباء الملقاة على الإدارة في مناقشة الشكاوى والتظلمات الناجمة عن عدم رضا الموظفين لنتائج تقييم أدائهم وبالتالي انشغال الموظفين عن أداء واجبات وظائفهم بالرد على ما ورد بتقاريرهم.

(1) الدكتور بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 188.

(2) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 198-199.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 280-281.

(4) حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 587.

(5) الدكتور ربحي الحسن: تقييم أداء الموظفين، بحث مقدم إلى ندوة إدارة البحوث العلمية، 12-18 / 1 / 1980، عمان، الأمانة العامة، اتحاد مجالس البحث العلمي العربية، بغداد، ص 123.

ويرد أنصار العلنية المطلقة على تلك الانتقادات بالقول: على الرغم من أن حسن العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين أمر مرغوب فيه وينبغي العمل على تحقيقه، إلا أن ذلك يجب أن يكون على أسس موضوعية ولمصلحة العمل وليس على حساب العمل هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إن تقييد الرؤساء بالموضوعية والحييدة التامة عند وضع تقارير الأداء يقلل من الشكاوى والتظلمات، كما أن الشكاوى والتظلمات لن تأخذ كثيراً من وقت المرؤوسين، لأنها تتم في وقت يسير خصوصاً إذا ما روعي ضبط مواعيد تقديمها وتحديد إجراءاتها وأسبابها وحتى لو أخذت جزءاً من وقت الموظفين فإن الفائدة أكثر لأن ذلك سيمكن الإدارة من رقابة عملية وضع تقارير الأداء، كما يحقق العدالة من ناحية ويمكن الإدارة من علاج أي نقص أو قصور في القواعد والإجراءات المطبقة حيث تبادر إلى تعديلها بما يكفل الموضوعية من ناحية أخرى⁽¹⁾، كذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أن العيوب المشار إليها حول مبدأ علنية التقارير هي عيوب مرجعها بالأساس إلى طبيعة الرؤساء الإداريين وضعفهم هم أنفسهم وضعف التنظيم الإداري في مجمله، ومن ثم فليس العيب في العلنية والتي لها من المزايا ما لا يمكن إنكارها⁽²⁾، وأهم هذه المزايا:

- 1- اضطراب الرؤساء بالتمسك بالحييدة التامة والبعد عن التحيز في التقرير وحرصهم دائماً على تقرير الحقيقة فيما يكتبون مما يؤدي إلى تحقيق العدالة بين العاملين⁽³⁾.
- 2- إعلان نتائج تقييم الأداء للموظفين يزيد من ثقتهم في تقييم الأداء إذ إنه يزيل الشك لديهم حول عدالته الذي تخلفه السرية⁽⁴⁾.
- 3- تكفل العلنية المطلقة تحقيق الثقة والإحساس بالعدالة بين الموظفين العموميين مما يؤدي إلى الطمأنينة والاستقرار، كما تؤدي إلى إثارة روح المنافسة بين الموظفين وتقديم المزيد من الجهد والعطاء، مما يسهم في رفع مستوى الأداء بالجهاز الإداري بالدولة⁽⁵⁾.
- 4- أن في الإعلان عن النتائج ما يوضح للموظف كيف كانت تسير الأمور داخل المنظمة وكيف يفترض أن تسير في المستقبل، وفي ذلك مدعاة لإزالة أي لبس أو غموض حول دوره، مما يضاعف من فعاليته وقدرته على التطور والتطوير⁽⁶⁾.

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 282.

(2) الدكتور سامي جمال الدين : منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005 ، ص 252.

(3) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر : نظم الترقية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 199.

(4) الدكتور عمر وصفي عقيلي : تقييم أداء العاملين ، مرجع سابق ، ص 22.

(5) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 281.

(6) عبد المعطي عساف : الاتجاهات الحديثة لتقويم أداء العاملين في الإدارة الحكومية ، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد (1)، العدد (1)، جامعة الكويت ، 1988 ، ص 192.

ويخلص أصحاب هذا الاتجاه إلى القول : أن سرية تقارير الكفاية أسلوب مقيد للكفاءة الوظيفية ويعرقل عملية تطويرها وإن المزايا العديدة لعنانية التقارير لا يجب أن يضحى بها خشية بعض المآخذ التي يمكن حصرها والسيطرة عليها (1).

وللمزايا السابق ذكرها، ومزايا أخرى قد ساد هذا الاتجاه باعتباره الأصلح من بين الاتجاهات السابقة بل إن الأخذ به أصبح نتيجة منطقية لموضوعية التقييم، وأخيراً يرى الباحث أنه يجب تطبيق "مبدأ العلانية المطلقة لتقارير تقييم الأداء الوظيفي"؛ فلئن كان الموظف عليه واجباً يجب الالتزام والقيام به على أكمل وجه حسب ما يقضي به النظام، فإن له حقاً لا يمكن إغفاله فمن حقه معرفة الكيفية التي تحدد سيره في عمله ومعرفة مستويات الأداء المطلوبة ورأي إدارته في مستوى أدائه، ولا يتسنى له ذلك إلا من خلال إطلاعهم على نتائج أعماله وعلى ما قرر في مستوى أدائه، وبالتالي يتاح له إظهار نواحي القوة والضعف فيه من أجل تعزيز جوانب القوة ومعالجة جوانب القصور، إذ إنه من المهم أن يشارك الموظف في تطوير مساره الوظيفي وبالتالي يساعد على تطوير العمل وهذا ما يسعى نظام تقييم الأداء الوظيفي إلى تحقيقه بصفة عامة، والسؤال الآن هو إلى مدى تأخذ التشريعات المقارنة بمبدأ " علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي " ؟

ثانياً - موقف القانون المقارن والقانون الفلسطيني من علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

لم تأخذ تشريعات الخدمة المدنية المعاصرة - بشكل عام- في هذا الصدد موقفاً موحداً، بل البعض منها قصر مبدأ "علانية تقارير تقييم الأداء" على فئة الموظفين الحاصلين على تقديرات متدنية فحسب، في حين اتخذ البعض الآخر تطبيق مبدأ "علانية تقارير تقييم الأداء" بالنسبة لكافة الموظفين العموميين وسببها الباحث موقف تشريعات الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة من هذه المسألة على النحو الآتي:

1- في جمهورية مصر العربية:

تردد المشرع المصري في قوانين التوظيف المتعاقبة بين علانية التقارير وسريتها بل لم يتردد في موضوع كما تردد في هذا الشأن⁽²⁾، فقد صدر القانون رقم (210) لسنة 1951 بنظام موظفي الدولة مقررًا تطبيق مبدأ علانية التقارير حيث كانت المادة (31) منه تقضي بإعطاء الموظف صورة من التقرير السنوي المقدم عنه، ثم عدل هذا النص بموجب القانون رقم (579) لسنة 1953 والذي اعتمد مبدأ "السرية المطلقة لتقارير الكفاية" ولم يعد من الجائز إعلان أي موظف بالتقرير المقدم عنه، ثم جاء القانون رقم (73) لسنة 1957 مطبقاً لمبدأ العلانية النسبية للتقارير، حيث أوجب إعلان الموظفين الذين

(1) الدكتور زكي محمود هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين ، مرجع سابق ، ص 34 .

(2) الدكتور سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 433.

يقدم عنهم تقارير بدرجة ضعيف، ثم صدر القانون رقم (46) لسنة 1964 بشأن العاملين المدنيين بالدولة والذي كان يوجب أيضاً إعلان الموظفين الذين قدرت كفايتهم بدرجة ضعيف أو دون المتوسط، وهو ذات الحكم الذي قرره المادة (39) من القانون رقم (58) لسنة 1971 بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

أما في الوقت الحالي وفي ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 والذي قرر الأخذ بمبدأ "علانية تقارير الكفاية" حيث نصت المادة (30) منه 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 حسب الأحوال"⁽¹⁾.

وقد أوجبت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور على أن إعلان التقرير بالنسبة لجميع العاملين الذين تم قياس كفاية أدائهم سواء العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها، أو من شاغلي الوظائف العليا⁽²⁾، وأيا كانت درجة تقدير الكفاية، فلا يقتصر الإعلان عن درجات التقدير دون غيرها، كما أنه لا يكفي بإعلان العامل بدرجة التقدير فقط أو بملخص للتقرير أو بيان الكفاية، بل يتعين إعلانه بإعطائه صورة من التقرير حتى يطلع على تقدير مستواه في معايير قياس الأداء المختلفة والعناصر التي استخلص منها هذا التقرير، مما يمكنه ذلك من تحسين مستواه في العناصر التي يوضح البيان أو التقرير أن مستوى أدائه فيها أقل مما يجب أن يكون، وكذلك وفقاً لأحكام نص المادة (29) من قانون العاملين لسنة 1978 والتي أكدت على وجوب إخطار العامل الذي يرى رؤساؤه أن مستوى أدائه أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه الضعف في هذا الأداء، ولم يوجب القانون شكلاً معيناً لهذا الإخطار، ولم يحدد معياراً زمنياً له، ولكن الحكمة التي دعت إلى وجوب الإخطار لا تتحقق إلا إذا قدم خلال العام وقبل نهاية السنة التقريرية حتى يتسنى للعامل تدارك أمره وتعديل أسلوب أدائه وسلوكه في عمله بما قد يرفع من مستوى أدائه خلال باقي السنة، وهذا الإخطار لا يرتب أي آثار قانونية في الحياة الوظيفية للعامل إلا أن ذلك لا يجرده من كل قيمة إذ إنه يوضع في الاعتبار عند إعداد التقرير السنوي، كما أن العامل الذي يقدم عنه تقرير بدرجة ضعيف دون أن يستند هذا التقرير على ذلك الإخطار يكون التقرير في هذه الحالة غير مستند إلى أصل ثابت في الأوراق⁽³⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور السيد محمد إبراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 337.

- الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 292 وما بعدها.

- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء ، مرجع سابق ، ص 290 وما بعدها.

(2) انظر : المادة (32) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنية بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ، سابق الإشارة إليها .

(3) الدكتور : السيد محمد إبراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 341.

2- في المملكة العربية السعودية:

وفي المملكة العربية السعودية ووفقاً لأحكام لائحة تقارير الكفاية الصادرة سنة 1401 هـ كانت المادة الخامسة منها تنص على أن "تعتبر تقارير الكفاية سرية ولا يجوز الإطلاع عليها إلا بواسطة المختصين في حالة الحاصلين على تقرير بدرجة غير مرضي لتوضيح نواحي قصوره ومطالبته بتحسين مستواه"، ويتضح من نص المادة أن هذه اللائحة قد تبنت مبدأ "العلانية النسبية لتقارير تقييم الأداء" حيث أنه يتم إعلان الموظف الحاصل على درجة غير مرضي بنتيجة تقييم أدائه ولا يجوز الإطلاع على هذه النتيجة إلا بواسطة المختصين أي الرئيس المباشر ومعتمد التقرير وإدارة شؤون الموظفين وما عداهم يعتبر التقرير سرياً عليهم.

ثم صدرت لائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1404 هـ، حيث كانت المادة (3/36) منها تقضي بأن للموظف المعد عنه التقرير حق الإطلاع دون غيره، وبذلك قد اعتمد المشرع السعودي وفقاً لهذه اللائحة مبدأ "علانية التقارير" بالنسبة لجميع الموظفين وأياً كانت نتيجة التقييم الحاصلين عليها.

أما في الوقت الحاضر وفي ظل لائحة تقييم الأداء الوظيفي الصادرة سنة 1427 هـ لم يكتفِ المشرع بإطلاع الموظف المعد عنه التقرير على نتيجة تقييم أدائه، بل ذهب إلى أبعد من ذلك، وذلك من خلال ما قرره صراحةً المادة (10/36) من اللائحة المذكورة بنصها على ما يلي "على الرئيس المباشر تزويد الموظف بنسخة من تقييم الأداء الوظيفي المعد عنه بعد اعتماده"⁽¹⁾.

وتوضيحاً لما ورد بالمادة (10/36) ترى إدارة تقييم الأداء والوظيفي في وزارة الخدمة المدنية بأن يتم تزويد الموظف بنسخة من تقييم أدائه السنوي وفقاً للجدول التالي كسجل يحتفظ به الرئيس المباشر أو إدارة شؤون الموظفين⁽²⁾.

تسلسل	اسم الموظف	الموضوع	تاريخ إعداد التقييم	تاريخ الاستلام	التوقيع
.....
.....

هذا وقد وجه إلى إدارة تقييم الأداء الوظيفي في وزارة الخدمة المدنية الاستفسار التالي:

لماذا يتم إطلاع الموظف على تقييم الأداء الخاص به بعد اعتماده بصفة نهائية حيث لا يجد الموظف الفرصة في هذه الحالة لمناقشة التقييم مع رئيسه المباشر حول الدرجات الممنوحة له قبل اعتماده؟

وكان رد إدارة تقييم الأداء الوظيفي "إن الغرض من إطلاع الموظف على تقييم أدائه هو إحاطته بوجهة نظر المسؤولين حول أدائه وسلوكه وجوانب القصور (إن وجدت)، إذ إن أحد أهداف تقييم الأداء الارتقاء

(1) انظر: المادة (10/36) من لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427 هـ، سابق الإشارة إليها.

(2) انظر: ما ورد بذات اللائحة، تحت عنوان "توضيحات بعض ما ورد بمواد اللائحة"، ص 10.

بأداء الموظف إلى مستوى معين، ولن يتحقق ذلك ما لم يعرف الموظف تقويم المشرفين عليه لأدائه وسلوكه، وإيضاح السلبيات والإيجابيات التي يظهرها ذلك التقويم⁽¹⁾.

وبذلك وبناءً على ما سبق يتضح بأن لائحة تقويم الأداء الوظيفي لسنة 1427 هـ والمطبقة حالياً بالمملكة العربية السعودية قد أكدت على مبدأ "علانية تقويم الأداء الوظيفي" وبالتالي وجوب تزويد الموظف بنسخة من تقويم أدائه الوظيفي بعد اعتماده وذلك كما ورد في المادة (10/36) سالفه الذكر، وفي حالة عدم إطلاع الموظف على تقويم أدائه الوظيفي فإن ذلك يعتبر مخالفة نظامية تضع معد التقويم تحت طائلة المساءلة للتجاوز النظامي، وللموظف في هذه الحالة حق التظلم في ذلك شأنه شأن أي حق من حقوقه التي رتبها له النظام⁽²⁾.

3- في فلسطين:

أما في فلسطين لقد نشأ نظام التقارير السنوية أساساً مرتكزاً على مبدأ سرية التقارير ففي ظل نظام الخدمة المدنية الأردني والذي كان مطبقاً في الضفة الغربية كانت المادة (56/د) منه تنص على أن "يعتبر التقرير بعد ذلك وثيقة سرية لا يطلع عليها إلا الوزير وأعلى الموظفين في الدائرة المختصة أو في ديوان الموظفين"⁽³⁾، وكانت تعرف تقارير تقييم الأداء الوظيفي طبقاً لأحكام القانون المذكور باسم "التقارير السنوية السرية".

ثم جاء القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية فاستثنى من نطاق هذه السرية الموظفين الحاصلين على تقرير سنوي متوسط فما دون، حيث أوجب على أن يتم إعلانهم بنتيجة تقييم أدائهم⁽¹⁾، أي أن هذا القانون قد أخذ بمبدأ "العلانية النسبية للتقارير".

ثم صدر قانون الخدمة المدنية الحالي مقرراً مبدأ "علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي" حيث قضت المادة (1/35) منه على أن "تعلم الدائرة المختصة الموظف الذي يعمل لديها بصورة من تقارير الكفاية عن أدائه بمجرد اعتماده من الجهة المختصة"⁽⁴⁾، وبذلك يتضح أن المشرع الفلسطيني قد أخذ بالعلانية المطلقة لتقارير تقييم الأداء، وأوجب على وحدة شؤون الموظفين أن تقوم بإعلان جميع الموظفين بنسخة من تقارير تقييم أدائهم وذلك بغض النظر عن نتيجة تقييمهم أو درجاتهم الوظيفية.

(1) انظر: ماورد بذات اللائحة، تحت عنوان "الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي" الإستفسار رقم (38)، ص 24.

(2) انظر: رد إدارة تقويم الاداء الوظيفي في وزارة الخدمة المدنية على الاستفسار رقم (34).

(3) انظر: المادة (56/د) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (23) لسنة 1966، سابق الإشارة إليه.

(4) المادة (29) من القانون رقم (4) لسنة 1996 بشأن الخدمة المدنية، سابق الإشارة إليه.

(4) انظر: المادة (1/35) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

وعليه فإن المشرع الفلسطيني قد أحسن صنعا بإقراره مبدأ "علانية التقارير" لما يحققه هذا المبدأ من ضمانات هامة لفاعلية نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ولما يتمتع به من مزايا - كما سبق توضيحه - كثيرة تساهم في مجملها في تطوير الأداء الوظيفي في الدولة.

وعلى الرغم من ذلك، ومن الناحية العملية في الواقع الوظيفي الفلسطيني مازالت الجهات الحكومية في فلسطين تتبع مبدأ "سرية التقييم وعدم الإعلان عن النتائج" حتى ما زالت تسمى بالتقارير السرية ولا يتم اطلاع الموظفين عليها⁽¹⁾، ويرى الباحث إلى أن ذلك يعد مخالفة صريحة لأحكام القانون التي لم يلزم تلك الجهات اتباع السرية في التقييم، كما أن هذه السرية تساعد على خلق جو من الشك والريبة في جدية وعدالة النظام، كما تساعد أيضاً على لجوء كثير من الملمّ قيمين إلى إتباع معايير غير موضوعية في عملية التقييم، كما يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني قد جانبه الصواب في عدم النص على وجوب إخطار الموظف بأوجه الضعف في أدائه أول بأول، وقبل نهاية السنة التقريرية، كما فعل المشرع المصري، إين من المعروف أن التقييم ليس تصيداً للأخطاء أو اتهاماً لشخص الموظف، وإنما هو أداة للتعرف على نمط ومستوى أدائه الفعلي مقارنة بالأداء المستهدف أو المفترض لتحديد ما قد يعتريه من قصور ومساعدة الموظف على تداركه، وذلك قبل وضع التقرير النهائي لتقييم أدائه مما يؤدي إلى النهوض بالأداء الوظيفي نحو الأفضل، ولهذا ولتحقيق المزيد من الضمانات والفاعلية لنظام التقارير يمتنى الباحث على المشرع الفلسطيني تلافي هذا النقص التشريعي والنص على وجوب إخطار الموظف بأوجه الضعف في أدائه، حتى يتمكن من تصحيح أخطائه وبالتالي رفع مستوى أدائه قبل صدور التقرير النهائي.

المطلب الثالث

كفالة حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي

إن أي نظام قائم على قواعد منظمة لا يمكن أن يؤدي دوره إلا في وجود وسيلة فعالة لتسوية المنازعات التي قد تنشأ عند تطبيقه، ولذلك وفي إطار نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي يعتبر حق التظلم الإداري من التقارير من المقومات الأساسية والهامة التي يقوم عليها النظام، وتكمن أهميته باعتباره وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة بقصد تقويمها وتصويب أخطائها من ناحية، ويتمكن بموجبه الموظف الذي يعتقد بأن تقييم أدائه قد جانبه الصواب وجاء غير متفق مع مجهوده وكفاءته الفعلية من

(1) انظر: في ذلك أيضاً:

- وليد عبد الرحمن إسماعيل مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص 131.

- زينب عبد الفتاح الحنة الغنيمي: ترقية الموظف العام في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، 2001، ص 45.

أن يلتزم من الجهة المختصة بذلك إعادة النظر في تقييم أدائه، الأمر الذي يساهم في تحقيق العدالة والموضوعية لنظام التقارير من ناحية أخرى، ولذلك تحرص تشريعات الخدمة المدنية المعاصرة على تقرير حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية ولكن ما هو موقف التشريعات محل الدراسة المقارنة من كفالة حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء؟

وقبل الإجابة على ذلك يرى الباحث أنه من الأهمية بمكان أن يتم الإشارة - بإيجاز وبالقدر الذي يفيد الدراسة- على ماهية التظلم الإداري، لذا سوف يتم دراسة هذا المطلب على النحو التالي:

أولاً - ماهية التظلم الإداري.

ثانياً - حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن والقانون الفلسطيني.

أولاً - ماهية التظلم الإداري:

تحتل فكرة التظلم الإداري مكانة بارزة في مجال نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي كإحدى الضمانات اللاحقة لإصدار تقارير التقييم بشكلها النهائي، ولهذا يتطلب الحديث عن ماهيته توضيح مفهومه والحكمة من تقريره وأنواعه والجهة المختصة بنظره، وذلك - بإيجاز - على النحو الآتي:-

1- تعريف التظلم الإداري:

كفل القانون وسيلة التظلم الإداري للموظف الذي صدر بحقه تقرير تقييم أداء منافياً للواقع، إما لسوء استعمال السلطة وإما لسوء فهم في تطبيق اللوائح والقوانين من جانب واضع التقرير.

ويعرف التظلم الإداري أنه: "لجوء الفرد إلى جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية للجهة مصدرة القرار، طالباً منها رفع الضرر الذي وقع عليه نتيجة لصدور القرار محل التظلم"⁽¹⁾.

ويعرف أيضاً أنه: "الأسلوب القانوني الذي أتاحه المشرع للعامل لإطلاع الإدارة على مواطن الخطأ في قرارها مستنقراً إياها لتصحيحه قبل اللجوء إلى القضاء"⁽²⁾.

ويعرفه البعض أنه: "الإجراء الذي يقوم به صاحب الشأن، ويعبر من خلاله عن عدم رضاه عن القرار الإداري ويقدم للجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها بهدف حثها على إعادة النظر في ذلك القرار وتعديله أو إلغائه"⁽³⁾.

(1) الدكتور صبري محمد السنوسي محمد : الإجراءات أمام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 ، ص 13.

(2) الدكتور محمد محمود الشحات : أحكام وطرق تقارير الكفاية ، مرجع سابق ، ص 115.

(3) الدكتور فؤاد محمد موسى عبد الكريم : التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 ، ص 14.

وأخيراً عرفت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري التظلم بقولها: "إن التظلم هو وسيلة إدارية للتضرر من القرار الإداري أو التأديبي، يقدمه العامل إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه، وتكفي العامل مئونة الالتجاء للتقاضي طلباً لإلغاء القرار"⁽¹⁾.

ومن مجمل التعريفات السابقة يمكن القول أن التظلم هو عبارة عن إجراء قانوني يتيح للموظف من أن يعترض إلى الجهة الإدارية المختصة على القرار المشوب بالخطأ الصادر بحقه مطالباً إياها بإعادة النظر في قرارها متى كان لذلك مقتضى .

2-الحكمة من تقرير حق التظلم الإداري:

التظلم الإداري هو افتتاح للمنازعة بين الموظف والإدارة، إذ يتيح للموظف بأن يواجه الإدارة بما شاب قرارها من عيوب، حتى تبادر لإصلاحه، إذن هو محاولة للصلح قبل عرض النزاع على القضاء، ومن ذلك يتضح أن الحكمة التي ابتغاها المشرع بتقريره للتظلم الإداري تتمشى مع اعتبارات الثقة في الإدارة بإعطائها فرصة لإصلاح أخطائها - إذا وجدت - بنفسها، وتصحح موقفها دون الالتجاء إلى القضاء الإداري، ومن ثم توفير الكثير من الوقت والجهد والنفقات، خاصة أن الجهة الإدارية تفحص التظلم من حيث المشروعية أو الملائمة على العكس من قاضي الإلغاء باعتباره قاضي مشروعية فحسب⁽²⁾، فالتظلم قد يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق القضاء⁽³⁾.

3-أنواع التظلم الإداري

التظلم الإداري قد يكون اختيارياً كما قد يكون وجوبياً .

أ-التظلم الاختياري:

يعرف التظلم الاختياري بأنه: "التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري، سواء عن طريق النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني"⁽⁴⁾.

(1) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في 1966/3/6 ، مشار إليها في كتاب فؤاد أحمد عامر : ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 122.

(2) الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984 ، ص 222.

(3) الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، " قضاء الإلغاء " ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1986 ، ص 615.

(4) الدكتور عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الهدى للمطبوعات ، الإسكندرية ، 1995 ، ص 151.

والأصل العام في التظلم أنه اختياري يترخص الموظف في الالتجاء إليه إذا رأى وجهاً لذلك، وإذا انتهج هذا الطريق فبوسعه أن يطعن قضائياً في القرار دون رد الإدارة على تظلمه، وكذلك العكس فمن طعن قضائياً له أن يتقدم بالتظلم، إلا أنه يلزم أن يقدم هذا التظلم في الميعاد المحدد له خلال فترة الستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار، وإذا ما قدم هذا التظلم فإنه يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء⁽¹⁾، ولا يشترط في التظلم الاختياري شكل خاص أو صيغة معينة أو اتباع أوضاع محددة يترتب على مخالفتها بطلان التظلم، ولا يلزم بيان وجه عدم المشروعية بالقرار إذ يكفي إيداء رغبة المتظلم في أن تعدل الإدارة عن قرارها الذي يعتقد أنه أضر بمركزه القانوني⁽²⁾.

ب- التظلم الوجوبي:

يعرف التظلم الوجوبي بأنه: "التظلم الذي يقدمه صاحب الشأن المضرور في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الإلغاء بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها"⁽³⁾، وتعرضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها إلى تعريف التظلم الوجوبي بقولها: "هو ذلك التظلم الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار الإداري أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهرى ينبغى مراعاة اتخاذه قبل ولوج الدعوى القضائية، ويترتب على عدم تقديمه قبل إقامة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً، لعدم سابقة التظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون"⁽⁴⁾.

ولكن هل يكفي مجرد تقديم التظلم لرفع دعوى الإلغاء؟ أم أن على صاحب الشأن المتظلم أن يترتب في رفع دعوى الإلغاء انتظاراً لنتيجة التظلم؟

(1) الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 181.

(2) الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - دعوى الإلغاء) ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2003 ، ص 254.

(3) الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني : أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي ، دراسة فقهية وقضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997 ، ص 14.

(4) المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم (3099) لسنة (33) القضائية، جلسة 1991/7/6 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية بمجلس الدولة ، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني ، دار العربية للموسوعات ، القاهرة ، الجزء(33) ، قاعدة رقم (420) ، ص 824.

لقد أجابت على ذلك صراحة محكمة القضاء الإداري بمصر في أحد أحكامها بقولها: "إذا تظلم العامل من القرار الصادر بتقرير كفايته أصبح له الحق في الطعن على القرار خلال المواعيد المقررة لدعوى الإلغاء في قانون مجلس الدولة حتى مع عدم بت جهة الإدارة في هذا التظلم"⁽¹⁾.

ومع ذلك يرى البعض أن موقف القضاء الإداري يصدق على التظلم الاختياري فقط على خلاف التظلم الإجباري الوجوبي الذي يلزم فيه انتظار الرد قبل رفع دعوى الإلغاء⁽²⁾.

بينما يرى البعض الآخر تفضيل تأجيل رفع دعوى الإلغاء حتى تقوم الإدارة بالرد على التظلم المقدم إليها من صاحب الشأن مما يترتب عليه تقليل وتصفية الدعاوى التي ستعرض على ساحة القضاء الإداري⁽³⁾.

4-الجهة المختصة بنظر التظلم :

يأخذ التظلم الإداري من حيث الجهة المختصة بنظره أشكالاً ثلاثة هي⁽⁴⁾ :

أ- التظلم الولائي: وذلك بأن يتقدم ذو الشأن بتظلم إلى مُصدر القرار نفسه، شارحاً أوجه الخطأ التي شابته هذا القرار، طالباً من مُصدره إعادة النظر فيه.

ب- التظلم الرئاسي: ويقدم التظلم هنا إلى رئيس مُصدر القرار الذي يقوم بناءً على سلطته الرئاسية بسحب القرار أو إلغاءه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون وقد يتولى الرئيس من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم.

ج- التظلم إلى لجنة إدارية خاصة: وهذه اللجنة عادة ما تشكل من موظفين إداريين من طبقة معينة وتحقق للأفراد بعض الضمانات التي لا تتوافر في الطريقتين السابقتين، وتمثل هذه الطريقة حلقة الاتصال بين نظام الإدارة القاضية ونظام المحاكم الإدارية بمعناها الفني.

(1) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم (1460) لسنة (1) القضائية ، جلسة 2000/1/18 والمنشورة في مختارات من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر 1999 حتى أكتوبر 2000 ، ص 337.

(2) الدكتور ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1985 ، ص 331.

(3) الدكتور طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص 260.

(4) الدكتور سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 23.

ثانياً- حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن والقانون الفلسطيني:

سوف يتم دراسة حق التظلم من تقارير الأداء في هذا الموضوع في أنظمة الخدمة المدنية في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وفلسطين، وذلك على النحو الآتي:

1. في جمهورية مصر العربية :

يعتبر التظلم من تقارير الكفاية "بمثابة حصانة أرادها المشرع لصالح العامل نظراً للخطورة التي يرتبها التقرير المذكور ما يعن له من طعون على هذا التقرير الوظيفية فييدي العامل ما يعني له من طعون على هذا التقرير"⁽¹⁾، هذا وقد ورد حق التظلم من تقارير الكفاية في نظم العاملين المدنيين المتعاقبة باستثناء القانونيين رقم (579) لسنة 1953 ورقم (173) لسنة 1957⁽²⁾.

أما في ظل النظام الحالي للعاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 فقد نصت المادة (30) منه والمعدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983 على ما يلي:

" 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 باقي 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 ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت، 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".

ويتضح من نص المادة أن أحكام التظلم من تقارير الكفاية في نظام العاملين المدنيين المصري تتمثل

فيما يلي :

- أ- أن حق التظلم مقررًا لكل موظف بغض النظر عن المرتبة التي حصل عليها في التقرير⁽³⁾.
- ب- للموظف الحق في التظلم من التقرير خلال عشرين يوماً من تاريخ إعلانه بصورة من تقرير كفايته، والعبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم هو بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة المتظلم إليها صاحبة الاختصاص⁽¹⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم(466) لسنة 21 القضائية ، جلسة 1979/1/21 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2642.

(2) حيث كان مقررًا في ظل هاذين القانونين مبدأ سرية التقارير كأصل عام- كما سبق بيانه - ولا مجال للحديث عن التظلم في ظل وجود مبدأ السرية فالنتظلم يدور مع مبدأ العلانية وجوداً وعدمًا .

(3) ذلك على العكس لما كان عليه الوضع وفقاً لأحكام القوانين السابقة حيث كان حق التظلم مقصوراً على من حصل على تقديري ضعيف أو دون المتوسط.

ج- أما عن الجهة التي يقدم إليها التظلم فإنها تختلف باختلاف المرتبة الوظيفية التي يشغلها الموظف، فيكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف العليا إلى السلطة المختصة، أما بالنسبة للموظفين شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها فقد أناط هذا الاختصاص بلجنة تظلمات خاصة تشكل لهذا الغرض⁽²⁾.

د- تشكل لجنة التظلمات من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت، ومقتضى ذلك ألا يكون من بين أعضاء لجنة التظلمات أي من الرؤساء الإداريين الذين سبق لهم إبداء الرأي في تقرير صاحب التظلم أو أي من أعضاء لجنة شؤون العاملين التي اعتمدت تقريره وأيضاً فإن عضو اللجنة النقابية الذي يشارك في لجنة التظلمات لن يكون هو نفسه الذي شارك في عضوية لجنة شؤون العاملين التي اعتمدت التقرير⁽³⁾.

هـ- تفصل اللجنة في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه إليها ويكون قرارها نهائياً، والمقصود بالنهائية هنا هو أن يكون القرار نهائياً على مستوى السلطة الإدارية أي أنه يجوز إعادة النظر في القرار مرة أخرى بواسطة السلطة القضائية إذا توافرت شروط الطعن فيه بالإلغاء⁽⁴⁾، وقد اعتبر القضاء المصري أن "قوات ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون أن تجيب عنه اللجنة هو بمثابة قرار ضمني برفض التظلم- إلا أنه متى سلكت الإدارة مسلكاً

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1632) لسنة 33 القضائية ، جلسة 1989/2/7 ، والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء (33) ، قاعدة رقم (417) ، ص 821 - 822.

(2) كان هذا الاختصاص منوطاً في القوانين السابقة بلجنة شؤون العاملين ، و يقول الدكتور محمد الشحات : " أن المشرع قد أحسن فيما ذهب إليه في القانون الحالي إذا أعزا مصير التظلم إلى لجنة خاصة ، مراعى في تشكيلها جانب الحيادة والموضوعية ، بدلاً من ترك التظلم للجنة شؤون العاملين وهي المختصة أصلاً باعتماد التقدير ، حتى لا تصبح هذه اللجنة خصماً وحكماً في نفس ذات الوقت إلا أن المشرع لم يشأ أن يعتنق هذا المذهب الحميد بالنسبة للعاملين شاغلي الوظائف العليا ، إذ خول النظر في التظلمات المقدمة منهم إلى السلطة المختصة وهي بذاتها الجهة المختصة بتقييم أدائهم مما يتنافى مع اعتبارات العدالة والحيادة ، التي ينبغي كفالته في الجهة المنوط بها البت في التظلم بغض النظر عن مستواها الوظيفي لذا نحبذ أن يناط النظر في تظلمات هذه الفئة إلى لجنة إدارية خاصة على غرار ما أخذ به المشرع بالنسبة للعاملين شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها" ، راجع : الدكتور محمد محمود الشحات : أحكام وطرق تقارير الكفائية ، مرجع سابق ، ص 119.

(3) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء ، مرجع سابق ، ص 300.

(4) الدكتور انور احمد رسلان: تقارير الكفائية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق، ص33 وانظر في هذا المعنى أيضاً: حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم(1113) لسنة 5 القضائية ، جلسة 1975/1/12 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2640 .

إيجابياً في بحث التظلم فإن هذا المسلك يعتبر مانعاً لسريان قرينة الرضا الضمني - ولا يسري ميعاد دعوى الإلغاء إلا من تاريخ الإبلاغ بالموقف النهائي لجهة الإدارة⁽¹⁾.

و- لا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه، وفي هذا الصدد أوضحت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها "أن التقرير الذي يعد من احد العاملين لا يعتبر نهائياً إلا في حالتين :

الأولى : أن يفوت العامل على نفسه ميعاد التظلم إلى لجنة شئون العاملين وهو شهر من تاريخ إعلانه بالتقرير وذلك دون تظلم.

الثانية : أن يتظلم العامل في الميعاد القانوني فتصدر لجنة شئون العاملين في شأنه قراراً بما تراه ومن حيث أنه حتى أصبح التقرير نهائياً في أي من هاتين الصورتين فإنه يصبح بمثابة قرار إداري نهائي⁽²⁾.

مما يثير ذلك تساؤلاً هاماً عن مدى اعتبار التظلم من قرار تقدير الكفاية المنصوص عليه في المادة (30) سאלفة الذكر من قبيل التظلمات الاختيارية أم الوجوبية ؟ بمعنى آخر هل يعتبر هذا التظلم شرطاً لازماً لقبول الدعوى القضائية ، أم أن الموظف بالخيار إن شاء لجأ إليه وإن شاء أغفله ولجأ إلى سبيل الطعن القضائي مباشرة؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المادة (12/ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 بأن قامت بتحديد القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع دعوى بإلغائها على سبيل الحصر، وأوضحت أنه لا تقبل الطلبات المقدمة مباشرة بالطعن في القرارات النهائية و المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) من قانون مجلس الدولة⁽³⁾ ، إلا إذا تم التظلم منها إلى الجهة المختصة بذلك وانتظار المواعيد المقررة للبت فيه، وبينت المادة أن إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه تكون

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (718) لسنة 38 القضائية، جلسة 1992/2/8 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، سابق الإشارة إليها، الجزء (33)، قاعدة رقم (426)، ص 840،

(2) محكمة القضاء الإداري، قضية رقم (2127) لسنة 20 القضائية، جلسة 1968/6/26 والمشار إليها في كتاب الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 309.

(3) جاء في المادة (10) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 بخصوص البنود المشار إليها في المتن ما يلي :

تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

(ثالثاً) الطلبات التي يقدمها نوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات(رابعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

(تاسعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، انظر : المادة (10) من قانون مجلس الدولة ، سابق الإشارة إليه .

بقرار من رئيس مجلس الدولة⁽¹⁾، وعلى الرغم من ذلك لقد أثير الجدل في الفقه المصري حول مدى وجوب التظلم من تقارير الكفاية كشرط سابق قبل اللجوء إلى القضاء من عدمه، فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن التظلم من تقارير الكفاية يعتبر وفي جميع الأحوال جوازياً (اختيارياً) وليس وجوبياً، فالموظف ليس ملزماً بتقديمه، وإنما "له أن يتظلم" - حسب ما جاء في نص المادة (30) من قانون العاملين - وبالتالي فهو رخصة للموظف له أن يستعمله أو لا يستعمله.

ويضيف أصحاب هذا الرأي أن التظلم الوجوبي المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة يقدم في شأن قرارات إدارية محددة على سبيل الحصر وليس من بينها تقارير الكفاية، هذا بالإضافة إلى أن التظلم الوجوبي من بعض القرارات الإدارية يعد استثناء من الأصل، وهو أن التظلم اختياري، والاستثناء يقدر بقدره فلا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه⁽²⁾.

بينما يذهب جانب آخر من الفقه إلى العكس من ذلك ويرون أنه لما كان تقرير كفاية الأداء يتصل أوثق اتصال بالترقية ومنح العلاوات، فهو بالتالي يندرج في عموم الطلبات المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة وبالتالي تنقيد الدعاوى المتعلقة بهذه القرارات من حيث عدم قبول الدعاوى بالطعن في تقدير الكفاية قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية المختصة بنظر التظلم، ويخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول أن التظلم من قرار تقدير الكفاية المنصوص عليه في المادة (30) من القانون رقم 47 لسنة 1978 هو من قبيل التظلمات الوجوبية بما يترتب على ذلك من آثار⁽³⁾.

هذا وقد حسمت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة هذا الجدل وقررت صراحة، بأن قرارات كفاية الأداء لا تخضع لنظام التظلم الوجوبي وقد جاء في الفتوى " ولما كانت القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعاوى بإلغائها محددة حصراً في قانون مجلس الدولة بأنها

(1) انظر: المادة (12/ب) من ذات القانون.

(2) لمزيد من التفاصيل حول هذا الرأي راجع:

- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 297.

- الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني: أحكام التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 27.

- المستشار سمير صادق: تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص 202.

(3) لمزيد من التفاصيل حول هذا الرأي راجع:

- الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية، مرجع سابق، ص 118.

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، الجزء الثاني ص 709.

قرارات التعيين والترقية والعلاوات وليس من بينها قرارات كفاية الأداء، فإن هذه القرارات لا تخضع لنظام التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى بإلغائها أمام القضاء⁽¹⁾.

2. في المملكة العربية السعودية:

اعتاد المشرع السعودي في ظل لوائح تقويم الأداء الوظيفي المتتالية على تقرير حق التظلم من تقارير الكفاية (تقويم الأداء)، فقد كانت المادة (6) من لائحة تقارير الكفاية لسنة 1401 هـ تجيز للموظفين الحاصلين على تقدير أداء بدرجة "غير مرضي" حق التظلم، وذلك بتقديم طلب لوكيل الوزارة المختص، لإعادة النظر في القرار المتخذ تجاه أدائهم الوظيفي خلال خمسة عشر يوماً من إخطارهم بهذه النتيجة، ويتم النظر في هذا التظلم من قبل لجنة تشكل بقرار من الوكيل المختص تتكون من كبار الموظفين على أن يكون مدير شؤون الموظفين عضواً في اللجنة بصفة دائمة، ويكون مسؤولاً عن التحضير لاجتماعها، ويجوز للجنة مناقشة الرؤساء المختصين في تقارير الكفاية التي أعدها، كما يجوز لها مناقشة المتظلمين ورفع توصياتها للوكيل المختص، وتكون مداولاتها سرية، ويكون قرار الوزير المختص نهائياً في حالة الموظفين شاغلي المراتب (13-15) وكذلك قرار الوكيل المختص في حالة الموظفين شاغلي المراتب (1-12)⁽²⁾.

ثم صدرت لائحة تقويم الأداء الوظيفي لسنة 1401 هـ وكانت تقرر حق التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي في المادة (7/36) منها والتي جاءت بأحكام جديدة - بعض الشيء - عما ورد في اللائحة السابقة⁽³⁾، وهي ذات الأحكام التي قررتها أيضاً المادة (11/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي الحالية لسنة 1427 هـ، وقد نصت هذه المادة على ما يلي :

"يجوز للموظف المعد عنه تقويم أداء وظيفي بدرجة (غير مرضي) التظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تزويده بنسخة منه إلى الرئيس الأعلى في الجهاز ليحيل تظلمه إلى لجنة يشكلها من ثلاثة موظفين يكون مدير شؤون الموظفين من بينهم ويرأسها أكبرهم مرتبة حسب الترتيب الآتي :

أ. يتولى مدير شؤون الموظفين التحضير لاجتماعاتها.

(1) فتوى رقم (314) في 1987/3/25 ، جلسة 1987/3/18 ، ملف رقم (36/6/86) ، مشار إليها في كتاب المستشار الدكتور خالد عبد الفتاح محمد : نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 268، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أيضا : " أن نظام التظلم المنصوص عليه في قانون العاملين ... جوازي للعامل ... " ، المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (590) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1972/12/31 و المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2613 و انظر في نفس الاتجاه كذلك حكمها في الطعن رقم (1408) لسنة 14 القضائية ، جلسة 1974/12/15 والمنشور في المجموعة السابقة ، الجزء الثاني ، ص 1194.

(2) انظر: المادة (6) من لائحة تقارير الكفاية رقم (7 / 401) لسنة 1401 هـ ، سابق الإشارة إليها .

(3) انظر: المادة (7/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (1) لسنة 1404 هـ ، سابق الإشارة إليها .

ب. تقوم اللجنة بفحص التظلم خلال شهرين على الأكثر من تاريخ استلامه وترفع توصياتها إلى رئيس الجهاز المختص فإذا لم تبت اللجنة في موضوع التظلم خلال هذه الفترة يعرض الأمر على رئيس الجهاز ليتخذ القرار الذي يراه خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ انتهاء الفترة المحددة للجنة.

ج. تكون مداوات اللجنة سرية.

د. يجوز للجنة مناقشة الرؤساء المعنيين والموظفين المتظلمين.

هـ. يكون قرار رئيس الجهاز المختص نهائياً⁽¹⁾.

ووفقاً لأحكام المادة السابقة يتبين أن قواعد وإجراءات التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في القانون السعودي تتمثل فيما يلي:

1- أن حق التظلم مقصور على الموظفين الحاصلين على تقدير أداء بدرجة "غير مرضي"⁽²⁾، ومع ذلك وفي معرض الإجابة عن أحد الاستفسارات بخصوص هذه المادة أوضحت إدارة تقييم الأداء الوظيفي بوزارة الخدمة المدنية "أن ذلك لا يعني عدم إعطاء الموظف هذا الحق في التظلم في تقديرات التقييم الأخرى، وبالتالي فإن الحالات التي يحصل فيها الموظف على تقدير بدرجة فما فوق ولديه الدواعي والمبررات وما ثبت أحقيته لتقدير أعلى مما حصل عليه ورغب في التظلم من ذلك فله حق التظلم مثله في ذلك مثل أي حق من الحقوق التي رتبها له النظام ولم يعط إياها"⁽³⁾.

2- يجب أن يقدم التظلم إلى الرئيس الأعلى للجهاز⁽⁴⁾ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان الموظف بنسخة من تقرير أدائه⁽⁵⁾، وهذا الميعاد هو ميعاد سقوط من الناحية القانونية فلا يقبل التظلم بعد مضي خمسة أيام من تاريخ إعلان الموظف بنسخة من التقرير⁽⁶⁾.

(1) انظر: المادة (36/ 11) من لائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (51934) ، لسنة 1427 هـ ، سابق الإشارة إليها.

(2) وفي ذلك يقول استأذنا الدكتور أنور رسلان - وبحق - : " أن هذا الأمر محل نظر في تقديرنا ونقترح أن يتاح لمن لم يحصل على تقرير أداء بتقدير امتياز حق التظلم متى كان لذلك مقتضى وفقاً للأنظمة واللوائح فهو أحق بتصحيح تقريره من ذلك الذي حصل على تقدير غير مرضي " ،الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية دراسة تقييم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 330.

(3) انظر: ما ورد بلائحة تقييم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427 هـ ، سابق الإشارة إليها ، تحت عنوان " الاستفسارات الخاصة بتقييم الأداء الوظيفي ، إجابة الاستفسار رقم (32)، ص 22.

(4) أوضحت إدارة تقييم الأداء الوظيفي في وزارة الخدمة المدنية " أن المقصود بالرئيس الأعلى للجهاز هو الوزير أو رئيس الجهاز أو من له صلاحية الوزير في أي جهاز من الأجهزة "، انظر : ماورد بذات اللائحة، إجابة الاستفسار رقم (30) ، ص 22.

(5) كانت لائحة تقييم الأداء الوظيفي السابقة لسنة 1404 هـ تكتفي بإخطار الموظف بالتقرير.

(6) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 330.

3- يعرض التظلم على لجنة تنشأ لهذا الغرض بقرار من رئيس الجهاز المختص، ويتمثل تشكيل وقواعد عمل هذه اللجنة بما يلي :

أ- تشكل لجنة التظلمات من ثلاثة من الموظفين على أن يكون مدير شؤون الموظفين من بينهم الذي يتولى التحضير لاجتماعات اللجنة ويرأسهم أكبرهم مرتبة، وفي إجابة من إدارة قويم الأداء الوظيفي بوزارة الخدمة المدنية على أحد الاستفسارات والذي طرح تساؤلاً مفاده أنه في حالة ما إذا كان مدير شؤون الموظفين أو أي من أعضاء اللجنة الآخرين قد أعد تقريراً غير مرضي عن أحد الموظفين فهل يجوز له الاشتراك في هذه اللجنة؟ ، أوضحت إدارة تقويم الأداء بأنه "إذا كان الاستئناف يتعلق بأحد أعضاء اللجنة أو مدير شؤون الموظفين أو في حالة مناقشة حالة موظف يكون رئيسه الذي أعد عنه التقرير أحد أعضاء اللجنة فيستبدل ذلك العضو بغيره بشكل مؤقت"⁽¹⁾.

ب- تقوم اللجنة بنظر التظلم خلال شهرين على الأكثر من تاريخ تقديمه إليها، فإذا لم تبت اللجنة في موضوع التظلم خلال هذه الفترة، يعرض الأمر على رئيس الجهاز المختص "الوزير أو من ينوب عنه" ليتخذ القرار الذي يراه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الفترة المحددة للجنة، ويرى جانب من الفقه أن هذه المواعيد تعتبر من قبيل المواعيد التنظيمية التي يجب مراعاتها من جانب اللجنة أو رئيس الجهاز المختص، إلا انه لا يترتب على مخالفتها أي بطلان⁽²⁾.

ج- يجوز للجنة التظلمات مناقشة الرؤساء المختصين في تقارير تقويم الأداء التي قاموا بإعدادها كما يجوز لها مناقشة الموظفين المتظلمين من هذه التقارير وتكون مداولتها سرية ولكن وإذا كان أحد الرؤساء المعنيين المطلوب مناقشته أمام اللجنة أعلى مرتبة من رئيس لجنة التظلمات وأعضائها فكيف تتم مناقشته؟ أفادت إدارة تقويم الأداء الوظيفي بوزارة الخدمة المدنية أنه "يجوز في مثل هذه الحالة أن يشكل الوزير المختص أو رئيس الجهاز لجنة خاصة تكون مراتب أعضائها أعلى من مرتبة الموظف المراد مناقشته"⁽³⁾، كما أوضحت إدارة تقويم الأداء الوظيفي أنه "في حالة امتناع أحد الرؤساء المعنيين عن الحضور أمام اللجنة أو التعاون معها في تزويدها

(1) انظر: ما ورد بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427هـ، سابق الإشارة إليها، تحت عنوان "الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي" الاستفسار رقم (33)، ص 23.

(2) الدكتور: أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 333.

(3) انظر: ما ورد بلائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1427هـ، سابق الإشارة إليها تحت عنوان " الاستفسارات الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي " الاستفسار رقم (35)، ص 23.

بالمعلومات اللازمة يعرض الموضوع على الرئيس الأعلى للجهاز ويكون قراره نهائي في هذا الجانب"⁽¹⁾.

د-يكون قرار رئيس الجهاز المختص بالبت في التظلم نهائياً سواء كان ذلك بناءً على توصية لجنة التظلمات أو استخداماً لسلطته بنظر التظلم قبل خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء مدة الشهرين المقررة للجنة البت في التظلم دون البت فيه، والمقصود بالنهائية هو أن تكون نهائية من قبل السلطة الإدارية أي أنه يجوز إعادة النظر فيها مرة أخرى بواسطة السلطة القضائية، إذا توافرت شروط الطعن فيها بالإلغاء أمام ديوان المظالم (القضاء الإداري)⁽²⁾ والتساؤل الذي يفرض نفسه هنا هل يعتبر تقديم التظلم المنصوص عليه في المادة (11/36) سالفه الذكر شرطاً من شروط قبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم؟

لقد أكد ديوان المظالم أن الأصل في التظلم أنه اختياري حيث ذهب الديوان في أحد أحكامه إلى أن "القاعدة في هذا الصدد أن التظلم -كشروط لقبول الدعوى- لا يكون واجباً إلا حيث يوجد نص نظامي يوجب هذا الإجراء صراحة، بحيث إذا رفعت الدعوى مباشرة دون التمهيد لها بالتظلم الوجوبي كانت غير مقبولة"⁽³⁾.

وقد صدرت قواعده المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم بقرار من مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16 هـ وقد نصت المادة (3) من هذه القواعد ما يلي:

" فيما لم يرد به نص خاص يجب في الدعوى المنصوص عليها في الفقرة (ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم أن يسبق رفعها إلى الديوان التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بهذا القرار ...، أما إذا كانت الدعوى متعلقة بشؤون الخدمة المدنية فيتعين قبل رفعها إلى الديوان التظلم إلى الديوان العام للخدمة المدنية"⁽⁴⁾.

(1) انظر: ما ورد بذات اللانحة الاستفسار رقم (36) ، ص 23.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع : الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 333.

(3) ديوان المظالم، الحكم رقم (3/327/ت) لسنة 1409 هـ ، الدعوى رقم 2/246/ق لعام 1407 هـ بتاريخ 1409/11/14 هـ والمشار إليه في كتاب الدكتور فؤاد محمد موسى عبد الكريم : التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 23.

(4) انظر: المادة (3) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16 هـ والمنشورة في جريدة أم القرى (الجريدة الرسمية للمملكة العربية السعودية) العدد (3216) بتاريخ 4 من ذي الحجة 1409 هـ، وانظر أيضاً الدكتور عبد المحسن بن عبد الله الزكري : أنظمة المظالم " ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية نموذجاً "، ورقة بحثية قدمت أمام مؤتمر العدالة والقضاء، 15-17/11/1426 هـ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ص 46.

ولما كانت تقارير تقييم الأداء الوظيفي تدخل في نطاق ما اشتملت عليه المادة الثامنة فقرة (ب) من نظام ديوان المظالم، وبالتالي يطبق في شأنها حكم نص المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم سالفة الذكر، وعلى ذلك يعتبر التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي المنصوص عليه في المادة (11/36) سالفة الذكر من قبيل التظلمات الوجوبية، مما يترتب على ذلك أن الدعوى القضائية تعتبر غير مقبولة إذا لم يتظلم صاحب الشأن مطلقاً، أو يتظلم إلى الجهة الإدارية دون أن يتظلم إلى ديوان الخدمة المدنية (وزارة الخدمة المدنية حالياً)، أو إذا تظلم مباشرة لديوان الخدمة المدنية دون أن يسبق ذلك التظلم إلى الجهة الإدارية مـ صدره القرار، أو لم يلتزم بمراعاة المواعيد المتعلقة بالتظلم⁽¹⁾.

هذا وقد أوضحت لائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1427 هـ من خلال تفسيرها للمادة (11/36) أن إجراءات التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي تتم على النحو التالي:

- أ- يعد طلب التظلم من قبل الموظف.
- ب- يقدم لمدير شؤون الموظفين بالجهاز.
- ج- على مدير شؤون الموظفين إعداد تقرير عن حالات التظلم وعرضها على اللجنة المشكلة حسب ما ورد في المادة (11/36) من اللائحة المذكورة.
- د- تقوم اللجنة بدراسة حالات التظلم وترفع توصياتها للوزير أو لرئيس الجهاز المختص.
- هـ- يتولى مدير شؤون الموظفين تبليغ الموظف المعني ورئيسه بالقرار المتخذ⁽²⁾.

3. في فلسطين :

أما في فلسطين قد قرر المشرع الفلسطيني حق التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في ظل القانون رقم (4) لسنة 1996⁽³⁾، بشأن الخدمة المدنية حيث كانت المادة (29) منه تنص على أن "يبلغ الموظف الحاصل على تقرير سنوي متوسط فما دون بنتيجة التقرير وعليه أن يقدم اعتراضه خلال أسبوعين من تبليغه بذلك وتحدد اللجنة المشكلة بموجب هذا القانون الدرجة النهائية لهذا الموظف"⁽⁴⁾.

وطبقاً لنص المادة السابقة كان حق التظلم من تقارير الأداء يقتصر على الموظفين الحاصلين على تقدير أداء بدرجة متوسط فما دون ويتم البت في هذا التظلم-حسب ما ورد في المادة(27/أ) من القانون المذكور- من قبل لجنة مشكلة بقرار من الوزير المختص يرأسها وكيل الوزارة أو من يليه في الدرجة

(1) الدكتور فؤاد محمد موسى عبد الكريم : التظلم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 25.

(2) انظر: بما ورد بلائحة تقييم الأداء الوظيفي لسنة 1427 هـ ، سابق الإشارة إليها ، تحت عنوان "ش توضيحات بعض ما ورد بمواد اللائحة بالنسبة للمادة (11/36) ، ص10.

(3) حيث كان مقرراً في ظل القانون السابق مبدأ سرية التقارير - كما سبق بيانه - ولا مجال للحديث عن التظلم في ظل وجود مبدأ السرية.

(4) انظر: المادة(29) من القانون رقم(4) لسنة 1996بشأن الخدمة المدنية، سابق الإشارة إليه.

وعضوية اثنين من كبار موظفيها⁽¹⁾، إلا أن هذه المادة لم تضع القواعد الخاصة بعمل لجنة التظلمات، كما أنها لم تحدد الميعاد التي يجب على اللجنة عدم تجاوزه في الرد على التظلم المقدم إليها، وكذلك لم تبين طبيعة القرار الصادر منها، وأمام هذا النقص التشريعي قد خطى المشرع الفلسطيني خطوة متقدمة في هذا المجال وسلك مسلكاً مغايراً عما سبق، حيث وضع نظاماً متكاملًا للتظلم، محددًا بوضوح القواعد والإجراءات، ومن ذلك قام بتوسيع نطاق حق التظلم من تقارير الأداء وأجازة لجميع الموظفين أيًا كانت نتيجة تقييم أدائهم، ثم قام بتوضيح أكثر تفصيلاً لقواعد عمل لجنة التظلمات كما بين الإجراءات الواجب إتباعها لاستعمال هذا الحق، وهذا ما تقرر في ظل أحكام قانون الخدمة المدنية الحالي حيث نصت المادة (36) منه على ما يلي:

"1- تعلم الدائرة المختصة الموظف الذي يعمل لديها بصورة من تقرير الكفاية عن أدائه بمجرد اعتماده من الجهة المختصة.

2- للموظف أن يتظلم للوزير المختص من التقرير المذكور خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.
3- تشكل لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض بقرار من الوزير المختص تتكون من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير؛ للبت في التظلم خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ تقديمه للوزير، ويكون قرار هذه اللجنة نهائياً.

4- لا يعتبر تقرير كفاية الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه⁽²⁾."

وعلى ضوء ما تقدم يتضح أن أحكام التظلم من تقارير تقييم الأداء في القانون الفلسطيني تتمثل فيما يلي:

1- أن حق التظلم مكفول لجميع الموظفين أيًا كانت درجة الكفاية الحاصلين عليها.
2- يجوز للموظف أن يستعمل حقه في التظلم من نتيجة تقييم أدائه خلال عشرين يوماً تبدأ من تاريخ إعلانه بصورة من التقرير، وكما سبق وأن أوضحت هذه الدراسة أن الفقه اعتبر هذا الميعاد من مواعيد السقوط من الناحية القانونية، فإذا لم يقدم التظلم خلال الميعاد المحدد وهو عشرين يوماً، فذلك يعني سقوط حق صاحب الشأن في التظلم، وبالتالي لا يتم قبول هذا التظلم بعد فوات الميعاد سالف الذكر، والعبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم كما أوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر هو بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة المتظلم إليها صاحبة الاختصاص⁽³⁾.

(1) انظر: المادة (27/أ) من ذات القانون .

(2) انظر: المادة (36) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1632) ، سابق الإشارة إليه.

3- يتم تقديم التظلم إلى الوزير المختص وفقاً للنموذج المخصص لذلك⁽¹⁾ ، لكن ماذا لو أخطأ المتظلم وأرسل تظلمه إلى موظف أدنى مرتبة، كإرساله إلى وكي الوزارة أو المدير العام مثلاً، لقد أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر وقضت في أحد أحكامها أن "ذلك لا يؤثر في الإجراء ويكون هذا التظلم صحيحاً منتجاً لأثره لأنه قدم إلى هيئة رئاسية إلى المتظلم"⁽²⁾، ويفترض على الجهة التي وصل إليها التظلم عن طريق الخطأ أن تحيله إلى الجهة المختصة بنظره وهو الوزير المختص وفقاً للقانون.

4- تشكل لجنة خاصة بنظر التظلمات من تقارير تقييم الأداء بقرار من الوزير المختص ويكون تشكيل اللجنة وقواعد عملها على النحو التالي:

أ- تشكل لجنة التظلمات من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، على أن يكون رئيس وأعضاء هذه اللجنة على درجة وظيفية أعلى من درجة الموظف المتظلم⁽³⁾.

ب- تقوم اللجنة بفحص ملف الموظف، ولها الاستماع إليه ومناقشته في تظلمه وإلى المسؤولين المباشرين عن الموظف⁽⁴⁾.

ولكن هل يجب على لجنة التظلمات التقيد بذات القواعد التي طبقتها لجان تدقيق التقارير أو لجان شؤون العاملين قبل وضع التقرير النهائي للتقييم؟

وفي سبيل الإجابة على ذلك أفقت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري أن "اختصاص لجنة التظلمات لا يبدأ إلا عندما يتقدم إليها أحد العاملين بتظلم من تقرير كفايته ومن ثم فإن عملها ينصب على بحث التظلم المقدم إليها في ضوء المطاعن التي أثبتت على تقدير الكفاية والتأكد من قيام عناصر التقرير على أسس سليمة دون أن تنتقيد بالأساس الذي أقامت عليه لجنة شؤون العاملين قرارها باعتماد التقرير المتظلم منه"⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة (3/46) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني ، سابق الإشارة إليها.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (334) لسنة 5 القضائية ، جلسة 1962/4/15 ، والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء (15) ، قاعدة رقم (33) ، ص 46.

(3) انظر: المادة (3/47) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني ، سابق الإشارة إليها .

(4) انظر: المادة (5/47) من ذات اللائحة.

(5) الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصري ، الفتوى الصادرة بملف رقم (264/6/86) ، جلسة 1983/3/16 ، والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء (12) ، ص 233.

ج- يكون اجتماع لجنة التظلمات صحيحاً بحضور جميع أعضائها، وتتخذ قراراتها بالأغلبية⁽¹⁾ على أن تقوم بالفصل بالتظلم خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ تقديمه للوزير المختص، ولكن ما هو الحل إذا لم تجب اللجنة على التظلم خلال هذه المدة؟

لقد أوضحت المادة (3/2/105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني أنه إذا انقضت مدة الستين يوماً دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً، وبالتالي يفتح له طريق اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء مدة الستين يوماً من تاريخ تقديمه هذا التظلم⁽²⁾.

د- أما عن طبيعة القرار الصادر من لجنة التظلمات بشأن التظلم فاعتبره المشرع قراراً نهائياً، والمقصود من ذلك أن يكون القرار نهائياً على المستوى الإداري، فلا تملك أي جهة إدارية أخرى صلاحية النظر في التظلم بعد صدوره من لجنة التظلمات المشكلة لهذا الغرض، فالقرار النهائي هو الذي استنفذ كافة مدارج التسلسل الإداري بأن يكون قد صدر من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى⁽³⁾.

هـ- لا يعتبر تقرير تقييم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه ومفاد ذلك أن تقرير تقييم الأداء لا يرتب أي آثار قانونية في حق الموظف إلا بعد فوات مدة العشرين يوماً من تاريخ علمه به دون تقديم تظلم أو صدور قرار لجنة التظلمات في هذا الشأن، أما قبل ذلك "فإن التقرير لا يعدو بصريح النص إلا أن يكون قراراً تمهيدياً لا يرتب أي أثر قانوني في حق العامل، فلا يجوز تخطيه في الترقية أو حرمانه من العلاوة الدورية خلال سنة التقرير استناداً على هذا التقرير..."⁽⁴⁾.

(1) انظر: المادة (4/47) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، سابق الإشارة إليها.

(2) انظر: المادة (3/2/105) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه، وقد وردت هذه المادة في باب أحكام عامة انتقالية وقد نظمت أحكام التظلم من أي قرار إداري، ولقد جرى القضاء الإداري في مصر أيضاً على اعتبار أن فوات مدة الستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون أن تجيب عنه اللجنة وبمطابقة قرار ضمني برفض التظلم. انظر: أحكام المحكمة العليا، الطعن رقم (718)، والطعن رقم (3000)، سابق الإشارة إليهما.

(3) الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني: أحكام التظلم الإداري، مرجع سابق، ص 39، وفي ذلك أيضاً راجع رأي الدكتور أنور رسلان، سابق الإشارة إليه في هذه الدراسة.

(4) محكمة القضاء الإداري في مصر، قضية رقم (8478) لسنة 22 القضائية، جلسة 19/1/1969 والمشار إليها في كتاب الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء، مرجع سابق، ص 309، و انظر أيضاً في هذا الاتجاه: حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (2158) لسنة 29 القضائية، جلسة 15 من ديسمبر سنة 1985 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الحادية والثلاثون، سابق الإشارة إليها، العدد الأول، ص 644.

هذا وبعد بيان قواعد وإجراءات التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني - سابق الإشارة إليه - يبقى التساؤل مثاراً حول طبيعة هذا التظلم، هل يعتبر من قبيل التظلمات الوجوبية فلا تقبل الدعوى القضائية قبل تقديمه، أم أنه من قبيل التظلمات الجوازية بحيث يترخص صاحب الشأن في الالتجاء إليه إذا رأى وجهاً لذلك؟

لم تجب نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ذلك صراحة، ولكن من خلال الإطلاع على مجمل نصوص القانون ⁽¹⁾ يرى الباحث أن المشرع الفلسطيني لم يأخذ بنظام التظلم الوجوبي، بل أخذ فقط بالتظلم الجوازي، وهذا ما يفهم من عبارة "للموظف أن يتظلم" التي وردت في المادة (36) سالف الذكر أي أن الموظف مخيراً باستعمال هذا الحق من عدمه، وهذا ما أكدته اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، حيث جاء في صدر المادة (3/306) منها "للموظف الذي يرغب في التظلم من أي قرار إداري..."، هذا بالإضافة إلى أن المشرع أعطى الحق للمتظلم بعد ذلك من اللجوء إلى القضاء، وخلال مدة معينة إذا تظلم وهي ستون يوماً من تاريخ الرفض الحقيقي أو الحكمي لتظلمه طبقاً للمادة (3/105) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني. ويتضح من ذلك كله بأنه لا يشترط لقبول الدعوى القضائية أن يسبقها تقديم التظلم الإداري، وكل ما هنالك بأن على صاحب الشأن التريث لحين حلول الميعاد المحدد قانوناً لولوج طريق القضاء سواء كان قد قدم تظلمه أم لم يقدمه.

وصفوة القول إن التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي كما تقدم بيانه يعد من المقومات الهامة التي تكفل موضوعية وعدالة إعداد هذه التقارير، هذا بالإضافة إنه يعتبر طريقاً ميسراً لفض المنازعات الإدارية ودياً وبعيداً عن القضاء، ولما كان القرار الصادر في البت في التظلم يرتب آثار قانونية هامة وخطيرة في الحياة الوظيفية للموظف وقد لا يحقق له كل ما يريه، لذلك وتحقيقاً لمزيد من الضمانات التي يجب أن تحاط بها تقارير تقييم الأداء تتجه بعض تشريعات الخدمة المدنية المعاصرة إلى فتح الباب أمام الموظف للطعن القضائي في نتيجة تقييم أدائه؛ حيث تتجسد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وكل ما سبق يدعو للتساؤل عن ماهية تلك الآثار القانونية التي ترتبها تقارير تقييم الأداء في حق الموظف؟ وما هو أسلوب الرقابة القضائية ونطاقها في هذا المجال؟

الإجابة على هذه التساؤلات هي بذاتها موضوع الدراسة في الفصل التالي.

(1) سواء تلك النصوص التي تناولت أحكام التظلم من تقارير تقييم الأداء بصفة خاصة أم تلك التي تناولت أحكام التظلم من أي قرار إداري.

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي والرقابة القضائية عليها

إذا ما سار تقرير تقييم الأداء الوظيفي وفقاً للخطوات المرسومة قانوناً ، على النحو المتقدم، ذكره فإن القرار الصادر بنتيجة هذا التقرير يصبح قراراً إدارياً نهائياً - كما سيأتي - يرتب آثاراً قانونية هامة في حق الموظف العام، تؤثر على مختلف شؤونه الوظيفية، وتقول المحكمة الإدارية العليا بمصر في ذلك: "إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن التقرير المقدم عن الموظف هو قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً في الترقية وفي منح العلاوة وفي صلاحية الموظف للبقاء في وظيفته..."⁽¹⁾.

ولكي يكون قرار تقييم الأداء منتجاً^{اً} لهذه الآثار الخطيرة، يفترض فيه أن يكون قد صدر محمولاً على الصحة، بفضل ما يحاط به من ضمانات قانونية، تعين على ذلك - كما سبق بيانه - ومع ذلك قد يجري في العمل أن تتجاوز الإدارة حدود سلطتها أو أن تتعسف في استعمال هذه السلطة وبالتالي تصدر قراراً مجانباً للصواب ، ولما كان من غير الجائز أن تبقى جهة الإدارة بصفتها مصدرة هذا القرار في موقف الحكم والخصم في آن واحد لأن من مقتضيات العدالة ألا يكون الخصم حكماً في النزاع، لكل ذلك وتحقيقاً لمزيد من الضمانات الهامة و الأساسية التي تكفل حماية الموظفين الخاضعين لنظام تقييم الأداء الوظيفي، للحد من أي شطط من جانب الإدارة، تتجه بعض التشريعات المعاصرة المنظمة للوظيفة العامة إلى إتاحة الفرصة المناسبة أمام هؤلاء الموظفين لمخاصمة قرار تقييم الأداء، ولا يتحقق ذلك إلا باللجوء إلى القضاء كحكم منصف وملزم سواء للإدارة أو للموظفين، وبذلك يبسط القضاء رقابته كجهة مستقلة ومحيدة على أعمال الإدارة.

ولتوضيح ما سبق سوف يتم دراسة هذا الفصل وفقاً إلى المباحث التالية:

المبحث الأول - الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المبحث الثاني - الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

⁽¹⁾ المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (2379) لسنة 6 القضائية ، جلسة 1964/11/29 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الحادي عشر ، ص 234.

المبحث الأول

الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي

- الاختلاف الفقهي حول ترتيب آثار قانونية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

اختلفت آراء الفقه حول ترتيب آثار قانونية معينة لتقارير تقييم الأداء الوظيفي، فذهب البعض إلى المطالبة بعدم ترتيب أي أثر قانوني على تقارير تقييم الأداء، بينما يذهب البعض الآخر إلى المناداة بضرورة ترتيب آثار قانونية معينة على هذه التقارير، وعلى ذلك يمكن إجمال هذين الرأيين فيما يلي⁽¹⁾:

الرأي الأول - استبعاد آثار تقارير تقييم الأداء الوظيفي :

يرى أصحاب هذا الرأي: أنه لا ينبغي أن تترتب على تقارير تقييم الأداء آثار تمس مركز الموظف أو مستقبله الوظيفي، لأن ذلك يفسح المجال أمام القائمين على تقييم الأداء إلى تغليب الاعتبارات الشخصية على اعتبارات العدالة والموضوعية عند وضعهم تقارير التقييم، فمثلاً قد تدفع الشفقة معد التقرير بأن يتساهل في منح موظفيه درجات تقييم أداء مرتفعة حتى لا يتم حرمانهم من الترقية أو من العلاوة أو حتى فصلهم من الخدمة ، وعلى العكس من ذلك أيضاً فقد يتشدد معد التقرير لسبب أو لآخر كالرغبة في الانتقام أو الاضطهاد ، ويمنح موظفيه درجات تقييم أداء منخفضة لعدم إتاحة الفرصة أمامهم للترقية أو عدم الحصول على علاوة أو أشغال مرتبة قيادية، كما وقد يتأثر معد التقرير بعلاقات الصداقة، أو تبادل المصلحة التي قد تجمعهم مع بعض الموظفين، ويقوم بمحاباتهم ويمنحهم درجات تقييم أداء مجافية للحقيقة ولا تعبر عن أدائهم الفعلي وكل ما سبق يؤدي إلى إهدار كل قيمة لنظام تقارير الأداء كأداة محايدة لتقييم الأداء وهو ما يغدو معه هذا النظام أداة إفساد وهدم لكيان الإدارة وليس أداة إصلاح لها كما قصد به، ويخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول: بأنه لا سبيل إلى الاحتفاظ بنظام تقارير تقييم الأداء كأداة فعالة للتقييم السليم للأداء وتصحيح انحرافه، إلا باستبعاد آثار هذه التقارير على مركز الموظف في وظيفته وعليه يتعين أن نجرد تقارير الأداء من آثارها في هذا الخصوص.

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- حمدي أمين عبد الهادي : نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 589 وما بعدها.

- الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 338 وما بعدها.

الرأي الثاني - ترتيب آثار على تقارير تقييم الأداء الوظيفي:

ينهب الرأي السائد فقهاً وتشريعاً إلى ترتيب آثار قانونية معينة على تقدير الكفاية أو الأداء، فالكفاية ليست شرطاً لتولي الوظائف العامة فقط، بل يجب أن تكون شرطاً للاستمرار في الوظيفة العامة، من ثم تجب معاملة الموظف العام في مختلف شؤونه الوظيفية كتعيينه نهائياً في الوظيفة وترقيته إلى الوظائف العليا ومنح العلاوات على أساس ما حققه من كفاية في أداء أعمال وظيفته ويضيف أصحاب هذا الرأي بأن ترتيب آثار قانونية معينة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي والتي يجب أن تتم بعدالة وموضوعية، تؤدي إلى مكافأة الموظف الجيد النشط وتتيح الفرصة لرفع مستوى الموظف الضعيف، وذلك بتدريبه أو نقله أو إسناد عمل آخر له، لأن الوظيفة العامة خدمة وليست شكلاً من أشكال الضمان الاجتماعي فالموظف العام هو أداة الإدارة لتحقيق أهدافها بفعالية وفي أقل وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنة ولن تصلح الإدارة إلا إذا ارتفع مستوى أداء موظفيها ولن يتحقق ذلك إلا بمتابعة نشاطهم دورياً والعمل على رفع مستوى كفاءتهم.

وفي تأييد هذا الرأي يقول استاذنا الدكتور أنور رسلان: "نرى ضرورة ترتيب آثار قانونية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي لأن العكس يمكن أن يؤدي على عدم الاهتمام ومن ثم عدم الجدية وعدم الدقة عند القيام بتقدير الكفاية إلا أنه يشترط في رأينا لترتيب آثار قانونية عليها توافر الموضوعية عند التقدير على ألا يؤثر ذلك على مرتب الموظف وعلاوته إلا في أضيق الحدود ولأن المساس بمالية الموظف سينعكس في النهاية على أسرته ويقلل من دخله وهو أمر نرى استبعاده أو على الأقل عدم الأخذ به إلا بعد إتاحة فرصة حقيقية ليتمكن الموظف من تحسين مستوى أدائه وذلك بالعمل على تدريبه مما يمكنه من تفادي ضعف مستوى أدائه مستقبلاً"⁽¹⁾.

ويخلص أصحاب هذا الرأي إلى القول: بأن تجريد تقارير تقييم الأداء من أي أثر في مركز الموظف يفقد هذا الموظف حيويته وأساس وجوده كما يفقد نظام تقييم الأداء أهميته وفاعليته.

إذاً انتهى الرأي الراجح إلى أن تقارير تقييم الأداء الوظيفي تعتبر أحد أهم العناصر المؤثرة إيجاباً أو سلباً في مسار الموظف الوظيفي، فقد تكون شرطاً لتثبيته في الخدمة بعد قضاء فترة التجربة، أو استمراره فيها وكذلك في ترقيته، أو منحه العلاوات والمكافآت التشجيعية. وعلى العكس من ذلك قد تكون سبباً في تأخر ترقيته، أو تنزيل درجته الوظيفية، أو حرمانه من استحقاق علاوته الدورية، بل أن الأمر قد يصل إلى حد فصله نهائياً من الخدمة وعليه "تعتبر الكفاءة في العمل حالة واقعية وثيقة الصلة بالأعمال الوظيفية يتميز بها موظف على آخر"⁽²⁾.

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 340.

(2) محكمة العدل العليا في فلسطين، القرار رقم (102/ 63)، جلسة 1965/2/27 والمنشور في المجموعة المختارة من قرارات محكمة العدل العليا، إعداد وتجميع القاضي وليد حلمي الحايك، الجزء الثالث عشر، ص 89.

وعلى ذلك أيضا انتهى التطور التشريعي في أنظمة الخدمة المدنية المعاصرة إلى ترتيب آثار قانونية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ولبيان هذه الآثار سواء الإيجابية منها أو السلبية في تشريعات الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة سوف يتم دراسة هذا المبحث في مطلبين هما :

المطلب الأول - الآثار الإيجابية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثاني - الآثار السلبية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الأول

الآثار الإيجابية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

تقرر قوانين الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة للموظفين الحاصلين على درجات تقييم أداء مرتفعة جملة من المزايا الهامة، تؤثر ايجابيا في مستقبلهم الوظيفي، الأمر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم والاستمرار في تحسين مستوى أدائهم وإزكاء لروح المنافسة فيما بينهم مما يدفعهم إلى التفاني والإبداع والابتكار، مما يحقق معه مصلحة العمل ومصلحة الإدارة.

ولتفصيل ذلك يتناول الباحث في هذا المطلب دراسة الآثار الإيجابية المترتبة على تقارير الأداء الوظيفي في قوانين الخدمة المدنية في كل من جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية وفلسطين على النحو التالي:-

1- في جمهورية مصر العربية:

اعتاد المشرع المصري في قوانين التوظيف المتتالية ترتيب آثار إيجابية على تقارير الكفاية مع اختلاف في التفاصيل، فوفقاً لأحكام القانون الحالي للعاملين المدنيين بالدولة الحالي رقم (47) لسنة 1978 تتمثل الآثار الإيجابية لتقارير الكفاية فيما يلي⁽¹⁾:

أ- الترقية بالاختيار:

تتم الترقية بالاختيار لشغل وظائف الدرجتين الممتازة والعالية على أساس بيانات تقييم أداء الموظفين المرشحين لهذه الترقية وما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز وذلك تطبيقاً لنص المادة (37)

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 351 وما بعدها.

- الدكتور محمد محمود الشحات : أحكام وطرق تقارير الكفاية ، مرجع سابق ، ص 87 وما بعدها.

- المستشار سمير يوسف البهي : شرح قانون نظام العاملين بالدولة ، دار الكتب القانونية ، المحلة الكبرى ، 2002 ، ص 532 وما بعدها.

من قانون العاملين المدنيين بالدولة ، أما بالنسبة للعاملين في الوظائف الأخرى فقد اشترطت هذه المادة أن تتم ترقية العامل بالاختيار عند حصوله على تقدير بمرتبة ممتاز في آخر سنتين فإذا توافر هذا الشرط في عدد يزيد عن النسبة المحددة للترقية في كل وظيفة وتكون الأفضلية لمن حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة للسنتين الأخيرتين مع التقيد بالأقدمية في ذات مرتبة الكفاية، أما إذا كان عدد من تتوافر فيهم الشروط السابقة أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار فستكمل الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة جيد جداً عن ذات المدة السابقة مع الالتزام بالتفصيل المشار إليه آنفاً إلا توّجّل الترقية في هذا الجزء إلى العام التالي⁽¹⁾، وعلى ما تقدم فإن الترقية بالاختيار تعني اختيار الأكفأ من بين الموظفين لشغل الوظائف العليا في التنظيم الإداري، بغض النظر عن أقدميتهم في التعيين، أو حتى خبراتهم السابقة ، أما في حال تساوي العدد المرشحين للترقية بالكفاءة فنتم ترقية الأقدم من بينهم للوظيفة الأعلى وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بأن " الترقية بالاختيار تجد حدها الطبيعي في هذا المبدأ العادل وهو أنه لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث إلا إذا كان هذا الأخير أكفأ ، أما عند التساوي في الكفاية فيجب ترقية الأقدم..."⁽²⁾.

وعلى ضوء ما سبق يظهر دور تقارير الكفاية المهم والمؤثر في مجالات الترقية بالاختيار وذلك على اعتبار أن الترقية تعتبر من أهم الامتيازات التي يحصل عليها الموظف، والتي من خلالها يشغل مركزاً وظيفياً أعلى من المركز الذي كان يشغله قبل الترقية، مما يعني إعلاء درجة وظيفته في السلم الإداري بحيث ترتب نفعاً معنوياً مهماً ◌ له بزيادة السلطات والصلاحيات المقررة له بممارسة الوظيفة الأعلى، ونفعاً مادياً متمثلاً في زيادة المرتب في غالبية الأحوال.

ب- منح العلاوة التشجيعية :

وفقاً لأحكام المادة (1/52) من قانون العاملين المصري أنه يجوز منح العامل علاوة تشجيعية - تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى لو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة - بشرط أن تكون كفاية العامل قد حددت بتقدير ممتاز في العامين الأخيرين .

وقد قررت هذه المادة لإِعمال هذا الأثر عدة ضوابط يجب على السلطة المختصة مراعاتها عند قيامها بمنح العلاوة التشجيعية للعامل وهي كالتالي :

يجب أن يكون العامل قد بذل جهدهماً أو حقق اقتصاداً في النفقات أو رفعاً لمستوى الأداء.

(1) انظر: المادة (37) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ،سابق الإشارة إليه والمستبدلة بالقانون رقم (115) لسنة 1983.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (630) لسنة 17 القضائية جلسة 1974/6/30 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، الجزء الرابع ، سابق الإشارة إليها ،ص 3709، وانظر أيضاً للمحكمة

-ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين أي أنها لا تتكرر لذات العامل إلا إذا مضت سنتان على تاريخ آخر علاوة تشجيعية منحت له.

-ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على 10% من عدد العاملين في وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة ، فإذا كان عدد العاملين في تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم⁽¹⁾.

وفي ذلك يقول الدكتور محمد الشحات: " أن المشرع المصري قد نص على هذا الأثر ضمن أحكام الفصل السابع من القانون الخاص بالحوافز والرعاية الصحية والاجتماعية وبالتالي صنف المشرع العلاوة التشجيعية باعتبارها إحدى صور الحوافز الممنوحة للعاملين كأثر لحصولهم على مرتبة ممتاز تشجيعاً لهم وحثهم على مداومة التمييز ، وإزكاء لروح المنافسة فيما بينهم⁽²⁾".

ج- منح شهادة تقدير :

أورد قانون العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر هذا الأثر في المادة (31) منه والتي قررت منح العاملين الذين حصلوا على مرتبة ممتاز في تقارير الكفاية شهادات تقدير من السلطة المختصة وتعلن أسماءهم في لوحة مخصصة لذلك⁽³⁾ وأوجب المادة (35) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور أن توضع هذه اللوحة في مكان بارز في كل إدارة يتبعها العاملون الحاصلون على هذه المرتبة ولا يتم رفع الإعلان إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من وضعها⁽⁴⁾.

والهدف من تقرير هذا الأثر أيضاً هو رفع الروح المعنوية للموظفين فهو يحث الممتازين على الاستمرار في امتيازهم من ناحية و دفع غيرهم إلى منافستهم في ذلك من ناحية أخرى.

د- إعادة التعيين:

أشارت إلى هذا الأثر المادة (23) من قانون العاملين حيث اشترطت فيمن يريد إعادة تعيينه أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التي يعاد التعيين عليها من ناحية وعلى ألا يكون تقرير الكفاية الأخير المقدم عنه في وظيفته السابقة بمرتبة ضعيف من ناحية أخرى.

(1) انظر: المادة (52) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

(2) الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية ، مرجع سابق ، ص 86.

(3) انظر: المادة (31) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 سابق الإشارة إليه.

(4) انظر: المادة (35) من اللائحة التنفيذية لذات القانون،سابق الإشارة إليها.

وفي هذا الإطار يتبين التأثير الإيجابي لتقارير الكفاية والمتمثل بإتاحة الفرصة مرة أخرى للموظف الذي أنهت خدماته لسبب أو لآخر من العودة إلى وظيفته السابقة أو وظيفة أخرى مماثلة⁽¹⁾.

هـ - محو الجزاء التأديبي :

أخذ قانون العاملين المدنيين المصري برد الاعتبار الإداري للموظف وذلك بمحو ما يكون قد وقع عليه من جزاء تأديبي بعد انقضاء فترة معينة على تنفيذه يثبت فيها أن سلوكه وأداءه لعمله مرضيين ومرجع ذلك تقارير الكفاية المقدمة عنه خلالها وقد أوجبت المادة (92) من القانون المذكور على أن يتم محو الجزاءات التأديبية - لغير شاغلي الوظائف العليا - إذا تبين للإدارة أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضياً وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبديه الرؤساء عنه. ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر في الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل .

ومما سبق يتضح بان القانون المصري يرتب آثاراً إيجابية مهمة على تقارير الكفاية سواء في مجال الترقية بالاختيار أو منح العلاوة التشجيعية أو منح شهادات التقدير أو إعادة التعيين في الوظيفة أو محو الجزاء التأديبي.

2- في المملكة العربية السعودية :

درج المشرع السعودي على ترتيب آثار إيجابية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي وفيما يلي سوف يقدم الباحث الحالات التي توضح تأثير نتائج التقييم الإيجابي على الموظف العام وفقاً لنظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية في المملكة العربية السعودية.

أ- فترة التجربة :

فترة التجربة أو الاختبار وهي الفترة التي يتم فيها تهيئة الموظف الجديد عملياً لممارسة مهام الوظيفة المرشح لها ويتم التحقق من خلالها من مدى صلاحيته لشغل الوظيفة تمهيداً لتثبيتته عليها.

ولما كانت الجدارة والكفاءة في الأداء هي الأساس في اختيار الموظفين حسب نص المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية رقم (49/م) لسنة 1397 هـ فإن نتيجة تقييم هذا الأداء تلعب دوراً مؤثراً وهاماً في مركز الموظف ومستقبله الوظيفي في فترة التجربة فنتيجة التقييم تحدد صلاحية هذا الموظف لتولي الوظيفة وبالتالي تثبيته عليها واستمراره فيها أو نقله إلى وظيفة أخرى مناسبة أو حتى فصله منها فوقاً لأحكام الفصل الثالث من لائحة التعيين في الوظائف العامة رقم (921/1) لسنة 1424 هـ ، وعلى أنه إذا لم تثبت صلاحية الموظف خلال فترة التجربة يفصل بقرار من الجهة التي تملك التعيين ويجوز بدلاً

(1) انظر: المادة (23) من ذات القانون.

من فصل الموظف نقله لوظيفة أخرى في الجهة التي يعمل بها أو غيرها ويخضع في هذه الحالة لفترة تجربة جديدة فإذا لم تثبت صلاحيته يفصل من الخدمة وفي هذه الحالة لا يسمح له بالعودة للخدمة مرة أخرى إلا بعد مضي سنة من انتهاء خدمته لعدم الصلاحية وتعتبر فترة تجربة الموظف بعد ثبوت صلاحيته من مدة خدمته ، هذا وقد حددت اللائحة المذكورة مدة فترة التجربة بنسبة كاملة لا يجوز تكليف الموظف خلالها بعمل خارج مقر وظيفته أو بعمل وظيفة من فئة أخرى على أن تقوم الجهة التي يعمل بها بإعداد تقرير عن عمله أثناء فترة التجربة حسب النموذج المعد من وزارة الخدمة المدنية وذلك قبل انتهاء سنة التجربة⁽¹⁾، وقد أوجبت المادة (5/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي الحالية رقم (51934) لسنة 1426 هـ بان يتم تقويم أداء الموظف خلال فترة التجربة مرتين الأولى بعد مضي ستة أشهر من تاريخ مباشرته عمل الوظيفة المعين عليها والثانية في نهاية فترة التجربة وذلك للتأكد من ممارسة مهام الوظيفة الفعلية المعين عليها بما يمكن من تحديد مدى صلاحية لشغل الوظيفة⁽²⁾.

ب- الترقية بالمفاضلة أو المسابقة :

تمثل نتيجة تقويم الأداء الوظيفي أحد العناصر الرئيسية التي يعتمد عليها للحكم على مدى صلاحية وجدارة الموظف للترقية فقد أجازت المادة (2/ج) من لائحة الترقيات رقم (686/) لسنة 1421 هـ وهي المطبقة حالياً في المملكة للجنة الترقيات بناءً على موافقة السلطة المختصة أن تقوم بترشيح الموظفين للترقية إلى الوظائف الشاغرة عن طريق المفاضلة أو المسابقة بين المرشحين كما حددت المادة المذكورة كيفية احتساب نقاط المفاضلة الخاصة بتقويم الأداء الوظيفي وذلك على أن يكون الحد الأقصى لنقاطه (أربع) نقاط للسنتين الأخيرتين اللتين يليهما الترشيح للترقية مباشرة على أساس التقويم الذي بدرجة (ممتاز) نقطتان والتقويم الذي بدرجة (جيد جداً) نقطة واحدة والتقويم الذي بدرجة (جيد) نصف نقطة وحسب هذه المادة يجب ألا تزيد المفاضلة عن مرتين في السنة المالية يتم تحديد موعدها بالاتفاق بين وزارة الخدمة المدنية والجهة الحكومية ذات العلاقة⁽³⁾.

(1) انظر: المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية : أحكام الفصل الثالث الخاص بسنة التجربة ، المواد من (20- 24) من لائحة التعيين في الوظائف العامة رقم (921/1) وتاريخ 1424/9/7 هـ، وقد تمت الموافقة على إعداد هذه اللائحة بموجب قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (921/1) وتاريخ 1424/9/7 هـ المبلغ بخطاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء برقم (7/ب/18655) وتاريخ 1425/4/12 هـ وتحل محل المواد الواردة باللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1397/7/27 هـ من المادة الأولى حتى المادة التاسعة ويعمل بها اعتباراً من 1425/1/1 هـ.

(2) انظر: المادة (5/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي لسنة 1426 هـ ، سابق الإشارة إليها .

(3) انظر: المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية: المادة (2/ج) من لائحة الترقيات رقم (686/1) وتاريخ 1421/3/15 هـ والتي تم تبليغها بخطاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم (7/181900) وتاريخ 1421/6/19 هـ وتم العمل بها اعتباراً من بداية السنة المالية 1422/1421 هـ.

ويتضح مما تقدم إن الكفاءة والمهارة والفعالية في الأداء تعتبر جميعها شروطاً للترقية حيث ينبغي أن يقوم الموظف بواجباته ومسئولياته بدرجة مرضية (على الأقل) تبرر ترقيته لوظيفة أعلى الأمر الذي يجعل الموظفين يبذلون أقصى ما لديهم من جهد للوصول إلى أعلى معدلات الأداء الجيد إيماناً منهم أن هذا هو الطريق الأوحده والأفضل للترقي بمستواهم وترقيتهم إلى المراتب الوظيفية الأعلى.

ج- منح العلاوة الإضافية:

يجوز للإدارة أن تمنح الموظف المرقى عن طريق المفاضلة (الاختيار) علاوة ترقية إضافية بشرط أن يكون حاصلًا على تقدير لا يقل عن (جيد جداً) عن السنة الأخيرة⁽¹⁾، فقد نصت المادة (2/18) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية على أن يكون منح العلاوة المنصوص عليها في عجز المادة (18/ب) من نظام الخدمة المدنية لغرض تشجيع الموظف الجيد على الأداء ويجب أن يكون الموظف حاصلًا على تقدير بدرجة لا تقل عن (جيد جداً) في العام الأخير قبل منحه العلاوة⁽²⁾.

د- منح الإجازة الدراسية:

أجازت المادة (17) من لائحة الإجازات رقم (1037/1) لسنة 1426هـ، بأن يتم منح الموظف إجازة دراسية بدون راتب إذا كان يحمل مؤهلاً علمياً لا يقل عن إتمام المرحلة الثانية، أو ما يعادلها وذلك بشرطين: الأول أن يكون قد أمضى في الخدمة ثلاث سنوات ولا يقل تقويم أدائه الوظيفي عن تقدير جيد أما الشرط الثاني أن يكون لموضوع دراسته علاقة بالعمل في الجهة التي يعمل بها⁽³⁾.

هـ - الإيفاد للدراسة بالداخل :

الإيفاد الداخلي هو مواصلة الدراسات العليا في إحدى الجهات التعليمية في المملكة⁽⁴⁾، وقد اشترطت المادة (6) من لائحة الإيفاد للدراسة بالداخل رقم (676/1) لسنة 1421 هـ عدة شروط يجب توافرها عند اختيار المرشحين للإيفاد للدراسة في الداخل (داخل المملكة) ومن هذه الشروط ما نصت

⁽¹⁾ كانت المادة (1/17) من اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية رقم (م/49) لسنة 1397هـ تشترط لمنح العلاوة الإضافية أن تكون كفاية الموظف قد حددت بتقدير ممتاز في العامين الأخيرين ثم صدر قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (555) وتاريخ 1401/9/13هـ بإلغاء حكم المادة (1/17) الخاصة بالعلوة الإضافية .انظر : المملكة العربية السعودية وزارة الخدمة المدنية ، اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1398/7/27 هـ .

⁽²⁾ انظر: المادة (2/18) من ذات اللائحة .

⁽³⁾ انظر: المملكة العربية السعودية ،وزارة الخدمة المدنية: المادة(17) من لائحة الإجازات الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1037/1) وتاريخ 1426/12/16هـ والمعمول بها من تاريخ تبليغها في 1426/5/15هـ، و المعدلة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1285/1) وتاريخ 1429/1/17 هـ .

⁽⁴⁾ المملكة العربية السعودية ،وزارة الخدمة المدنية : مرشد الموظف الجديد ، الطبعة الثالثة ، سلسلة الإصدارات الإعلامية لوزارة الخدمة المدنية (4) ، 1425 هـ ، ص 72 .

عليه المادة المذكورة في الفقرة السادسة منها أن لا تقل درجة تقدير الموظف المرشح للإيفاد عن جيد جداً⁽¹⁾.

و- الإبتعاث للدراسة بالخارج :

تدعو حاجة العمل أحياناً إلى موظفين متخصصين في نوع معين من المؤهلات العلمية ولا تتوفر دراسات في الداخل تفي بهذا الغرض مما يجعل الجهة الإدارية تلجأ إلى ابتعاث بعض موظفيها للدراسة في الخارج⁽²⁾، وقد أوردت المادة (6) من لائحة ابتعاث الموظفين رقم (17752/3/د) لسنة 1391 هـ الشروط التي يجب توافرها فيمن يبتعث من الموظفين وأوجبت المادة المذكورة في الفقرة (د) منها أن تكون التقارير السنوية للموظف المرشح للابتعاث عن عمله في العامين السابقين لإبتعاثه بتقدير جيد⁽³⁾، هذا وقد أوضحت المادة (1) من اللائحة سالفة الذكر أن الغرض من ابتعاث الموظفين هو رفع كفايتهم بفتح المجال أمامهم للوصول إلى مستوى علمي أفضل وفق ما تقتضيه مصلحة العمل⁽⁴⁾.

وبناءً على ما سبق يتبين مدى الانعكاس الإيجابي لنتائج تقويم الأداء الوظيفي على الشؤون الوظيفية المختلفة للموظف العام في المملكة العربية السعودية والمتمثلة بتثبيته في الخدمة بعد انتهاء فترة التجربة أو ترشيحه للترقية بالمفاصلة أو منحه علاوة إضافية أو إجازة دراسية أو إيفاده للدراسة بالداخل أو ابتعاثه للدراسة بالخارج.

3- في فلسطين :

وفي فلسطين أيضاً أخذت قوانين تشريعات الخدمة المدنية المتوالية بترتب آثار إيجابية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وطبقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الحالي رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ولائحته التنفيذية تتمثل الآثار الإيجابية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي فيما يلي :

أ-فترة التجربة :

(1) انظر: المملكة العربية السعودية، وزارة الخدمة المدنية : المادة(6) من لائحة الإيفاد للدراسة بالداخل الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (676/1) وتاريخ 1421/2/16هـ.

(2) انظر: وزارة الخدمة المدنية، مرشد الموظف الجديد ، سابق الإشارة إليه ، ص 77.

(3) انظر: المملكة العربية السعودية ،وزارة الخدمة المدنية : لائحة ابتعاث الموظفين الصادرة بالأمر السامي رقم (17752/3/د) وتاريخ 1391/8/20 هـ .

(4) انظر: المادة (1) من ذات اللائحة.

تعد فترة التجربة من أهم المراحل في حياة الموظف الوظيفية باعتبارها فترة اختبار تستهدف الحكم على قدراته لتولي الوظيفة ابتداء وبالتالي تثبيته واستمراره فيها إذا دلت نتيجة تقييم أدائه خلال فترة التجربة على صلاحيته لذلك، وفي هذا الإطار نصت المادة (2/30) من قانون الخدمة الفلسطيني سالف الذكر على أن يتم تقييم أداء الموظف خلال فترة التجربة وفقاً للنماذج والضوابط والإجراءات التي توضحها اللائحة التنفيذية⁽¹⁾، وتنفيذاً لذلك أوضحت المادة (3/2/36) من اللائحة التنفيذية للقانون بأن يقوم الرئيس المباشر بإعداد تقارير شهرية على النموذج المخصص لذلك عن الموظف أثناء فترة التجربة وتقدم إلى رئيس الدائرة الحكومية المختص على أن يوضع التقرير النهائي على ضوء التقارير السابقة قبل نهاية فترة التجربة بشهر واحد ويوضح به مدى ملائمة الموظف للوظيفة المعين عليها ويقدم التقرير إلى رئيس الدائرة الحكومية⁽²⁾، وحسب المادة (40) من اللائحة المذكورة يقوم رئيس الدائرة الحكومية بإصدار قرار بتثبيت الموظف الذي اجتاز فترة التجربة بنجاح على النموذج المخصص لذلك⁽³⁾، هذا ومن الجدير الإشارة إليه أن الفقه يعتبر التقارير التي توضع عن الموظف أثناء فترة التجربة تقارير صلاحية لقياس مدى قدرة الموظف الجديد على تولي الوظيفة العامة والاستمرار فيها وهي بذلك تختلف عن تقارير تقييم الأداء الوظيفي التي توضع عن الموظف سنوياً لتقدير مدى كفايته إلا أنهما يتفقان معاً في أمر مشترك وهو تقدير كفاية الموظف الأمر الذي يوجد صلة وثيقة بين الموضوعين لذلك وللإلمام بكل الجوانب المتصلة بتقارير تقييم الأداء الوظيفي بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة يتم الحديث عن الأثر القانوني الذي يترتب على تقرير الصلاحية الذي يوضع عن الموظف أثناء فترة التجربة⁽⁴⁾.

ب- الترقية:

تستند الإدارة في إجراء الترقية على معيار الكفاءة والجدارة ولذلك تلعب نتائج تقارير تقييم الأداء الوظيفي دوراً رئيساً ومهماً في مجال الترقية.

وفي هذا الاتجاه اعتبر المشرع الفلسطيني حصول الموظف العام على درجة تقدير أداء معينة شرطاً أساسياً من شروط ترقيته سواء بالأقدمية أو بالاختيار ففي مجال الترقية بالأقدمية يشترط القانون لكي تأخذ قاعدة الأقدمية مجراها للترقية على الدرجات داخل الفئات الثانية⁽⁵⁾ والثالثة والرابعة والخامسة حصول الموظف على متوسط تقدير (جيد) فما فوق لآخر ثلاث سنوات⁽¹⁾.

(1) انظر: المادة (2/30) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: المادة (3/2/36) من اللائحة التنفيذية لذات القانون سابق الإشارة إليها.

(3) انظر: المادة (40) من ذات اللائحة.

(4) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 370-371.

(5) فيما يتعلق بالترقية المالي من الفئة الثانية (تدرجات مدير A-C) إلى الفئة الأولى جاء في التوصية رقم (د/1) من توصيات لجنة الشؤون الإدارية الوزارية بالإضافة لمعايير أخرى يجب "أن تكون تقارير تقويم الموظف جيد جداً فأعلى" راجع في ذلك: السلطة

أما في مجال الترقية بالاختيار فقد اشترط القانون للترقية داخل الفئة الأولى⁽²⁾ حصول الموظف على تقدير (جيد جداً) طيلة سنوات الخدمة في الدرجة وتعطي الأولوية بالاختيار لمن حصل على تقدير (ممتاز) طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة⁽³⁾، وعند الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى أعطى القانون أيضاً الأولوية للترقية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة⁽⁴⁾، هذا وقد أعطى المشرع الأولوية في الترقيات داخل الفئتين الثانية والثالثة للأقدمية والأداء مع البدء بالنسبة المخصصة للترقية وذلك كما هو مبين بالجدول التالي⁽⁵⁾ :

أداء	أقدمية	الدرجة	
		إلى	من
20 %	80 %	الخامسة	السادسة
40 %	60 %	الرابعة	الخامسة
50 %	50 %	الثالثة	الرابعة
60 %	40 %	الثانية	الثالثة
80 %	20 %	الأولى	الثانية

ويتضح من هذا الجدول أن المشرع تدرج في اعتماد الترقية بالاختيار بحيث اعتبر الأقدمية أساساً للترقية في الدرجات الدنيا وكلما تصاعدت الدرجات رفع نسبة تقييم الأداء إلى أن يصل إلى الدرجات العليا إلى اعتماد تقييم الأداء كعنصر أساسي في الترقية.

وترتيباً على ما تقدم يتضح بأن الجدارة والكفاية أحد الشروط الهامة والأساسية لترقية الموظف العام في القانون الفلسطيني الأمر الذي يظهر التأثير الإيجابي لتقارير تقييم الأداء الوظيفي في هذا المجال وكل

الوطنية الفلسطينية ، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، جلسة مجلس الوزراء رقم(53) بتاريخ 2004/12/23،تقارير اللجان،محضر اجتماع لجنة الشؤون الإدارية،الوزارية،اجتماع رقم(11) بتاريخ 2004/12/14،وثيقةغير منشورة، ص1.

(1) انظر: المادة (45) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، سابق الإشارة إليه.

(2) فيما يتعلق بالترقية المالي ضمن تدرجات الفئة الأولى(A3-A4) جاء في التوصية رقم(2/ج) من توصيات لجنة الشؤون الإدارية الوزارية، سابق الإشارة إليها، يجب "أن تكون تقارير تقييم الموظف جيد جداً فأعلى"

(3) انظر: المادة (44) من ذات القانون.

(4) انظر: المادة (48) من ذات القانون.

(5) انظر: المادة (46) من ذات القانون.

ذلك يؤدي إلى أن يسعى الموظفون كي يثبتوا جدارتهم وزيادة فاعليتهم بما يؤهلهم لنيل مرتبة الأداء التي تؤهلهم للترقية إلى وظيفة أعلى⁽¹⁾.

ج- منح العلاوة التشجيعية:

أشارت إلى هذا الأثر المادة (3/56) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الحالي حيث أنط المشرع بالسلطة المختصة في كل دائرة منح الموظفين علاوة تشجيعية تعادل في قيمتها العلاوة الدورية لحث الموظفين على تحسين أدائهم وذلك في إطار الشروط القانونية وهي أن تكون درجة الموظف في تقرير كفايته (ممتاز) عن العامين الأخيرين وذلك على ألا يزيد عدد الموظفين الذي يمنحون هذه العلاوة عن 20% من عدد الموظفين العاملين على هذه الدرجة فإذا قل عددهم عن خمسة تمنح لواحد منهم على ألا يتكرر منحها للموظف إلا بعد سنتين على الأقل من تاريخ منحها له⁽²⁾.

د- منح شهادة تقدير :

وفي مجال التقدير الأدبي تنص المادة (37) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على أن يمنح الموظف الذي حصل على مرتبة ممتاز في تقارير كفاية الأداء شهادة تقدير من الدائرة الحكومية التابع لها ويعلن عن اسمه في لوحة مخصصة لذلك وأوجب المادة (51) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور على ألا يرفع الإعلان إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً⁽³⁾

هـ- محو العقوبات التأديبية:

لقد تقرر هذه الأثر وفقاً لأحكام المادة (2/75) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني والتي قضت بأن يتم محو العقوبات التأديبية عن الموظف - من غير شاغلي الوظائف العليا - بقرار من اللجنة المختصة إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة عليه كان مرضياً وذلك من واقع تقارير تقييم أداءه السنوية وملف خدمته وما يبديه رؤساؤه عنه .

وهكذا يتضح مما تقدم أن القانون الفلسطيني يرتب آثاراً إيجابية معينة على تقارير الأداء حيث اشترط لتثبيت الموظف المعين تحت التجربة حصوله على تقرير صلاحية لتولي الوظيفة العامة، كما أن حصول الموظف على نتيجة تقييم أداء محددة قانوناً يعد أحد الشروط الأساسية للترشيح وللترقية ومنحه

(1) لمزيد من التفاصيل راجع:

- زينب عبد الفتاح الحنة الغنيمي : ترقية الموظف العام في فلسطين ، رسالة ماجستير ، مرجع سابق ، ص 50 وما بعدها.

- وليد عبد الرحمن إسماعيل مزهر : الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني ، رسالة ماجستير ، مرجع سابق ، ص 181 وما بعدها

(2) انظر: المادة (3/56) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، سابق الإشارة إليه.

(3) انظر: المادة (37) من ذات القانون وأيضاً المادة (1) من اللائحة التنفيذية لذات القانون ، سابق الإشارة إليهما.

العلاوة التشجيعية وشهادة التقدير وإعلان اسمه في لوحة الإعلانات المعدة لذلك، فضلاً عن محو عقوباته التأديبية.

المطلب الثاني

الآثار السلبية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي

في مقابل الآثار الإيجابية التي تقررها تشريعات الخدمة المدنية في الدول محل الدراسة المقارنة التي تترتب على تقارير تقييم الأداء الوظيفي وتعود بالنفع على الموظف الحاصل على درجة تقييم أداء عالية وذلك كنوع من التحفيز حتى يحافظ على المستوى المرتفع لكفاءته - كما سبق توضيحه - توجد آثار سلبية تقررها تلك التشريعات أيضاً وتعود بالضرر على المستقبل الوظيفي للموظف الذي ثبت ضعف أدائه في القيام بأعباء وظيفته والتي يجب مؤاخذته على ذلك حتى يكون عبرة لغيره وفي ذات الوقت لحفزه على سد جوانب النقص في كفاءته وسيعرض الباحث تباعاً في هذا المطلب للآثار السلبية التي تترتب على تقارير تقييم الأداء الوظيفي في الأنظمة محل الدراسة المقارنة وذلك كما يلي:

1- في جمهورية مصر العربية :

رتبت قوانين الوظيفة العامة المتعاقبة في مصر على ضعف كفاية الموظف العام آثاراً خطيرة تؤثر سلبياً على مختلف الشؤون الوظيفية للموظف العام ووفقاً لأحكام قانون العاملين الحالي رقم (47) لسنة 1978 ، تتمثل الآثار السلبية لتقارير الكفاية فيما يلي⁽¹⁾:

أ- الحرمان من نصف العلاوة الدورية :

نظمت المادة (1/34) من قانون العاملين حالة الموظف الذي يحصل على تقدير أداء بمرتبة ضعيف إذ نصت على " أن يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية..."، وعلى ذلك راعى المشرع الاعتبارات الاجتماعية للعامل إذ قصر الحرمان في هذه الحالة على نصف العلاوة الدورية فقط وذلك حتى لا يؤدي حرمانه من كل العلاوة الدورية إلى التأثير على مستواه المعيشي باعتبار أن المرتب حق للعامل تتأثر به الأسرة بأكملها⁽²⁾.

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء ، مرجع سابق ، ص 344 وما بعدها.

- فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 230 وما بعدها.

- الدكتور محمد محمود الشحات : أحكام وطرق تقارير الكفاية ، مرجع سابق ، ص 90 وما بعدها.

(2) كان في السابق يتم حرمان العامل من كامل العلاوة الدورية في حالة حصوله على تقريرين متتاليين بتقدير دون المتوسط ، وذلك وفقاً لأحكام المادتين (33) من القانون رقم (42) لسنة 1964 والمادة (1/40) من القانون رقم (58) لسنة 1971.

ب- الحرمان من الترقية :

لم يكتف المشرع المصري بترتيب الأثر السابق على من يحصل على تقدير أداء بمرتبة ضعيف بل رتب حرمان العامل أيضاً - من الترقية في السنة التالية المقدم عنها التقدير، فإذا حل دور العامل في الترقية في السنة التالية لتلك السنة التي قدم عنه فيها تقدير كفاءة بمرتبة ضعيف حجت عنه هذه الترقية بقوة القانون وذلك عملاً بنص المادة (2/34) من القانون⁽¹⁾ وقد راعى المشرع جانب الحيطة والموضوعية عند تطبيق هذا الأثر نظراً لخطورته على استقرار المركز الوظيفي للعامل فذيل المادة (34) بالحكم على عدم ترتيب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه⁽²⁾، فقد يلجأ واضع التقرير إلى التراخي في إعداده، أو التأخير في اعتماده بحيث يصدر قرار التقدير متجاوزاً للمواعيد المرسومة له بغرض تقوية فرصة الترقية على العامل في السنة المنتظر ترقيته فيها وذلك إضراراً به لوجود خصومة شخصية بينهما أو ميلاً في طبعه إلى الجور والهوى ويتجلى هنا أهمية التقيد بالمواعيد المرسومة لتقدير الكفاءة فإذا لم يلزم المختصون بوضع واعتماد تقدير الكفاءة حسب هذه المواعيد، فقد التقدير قوته ولا يرتب بالتالي أثره في حرمان العامل من الترقية على النحو السالف بيانه.

وفي إطار التعقيب على ترتيب الأثرين السابقين يذهب جانب من الفقه الإداري المصري الي القول: يلاحظ أن الحرمان من العلاوة الدورية إنما يطبق من - الناحية العملية- على كل الموظفين الذين حصلوا على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف، أما الحرمان من الترقية فإنه لا يطبق من - الناحية العملية- إلا على الموظفين الذين حصلوا على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف وكانوا مستحقين للترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ومن ثم يمكن أن يحصل أحد الموظفين على تقرير كفاية بمرتبة ضعيف ولا يؤثر ذلك على ترقيته وذلك إذا كان قد استحق هذه الترقية بعد السنة الثالثة للسنة المقدم عنها التقرير، وهو أمر يخل بمبدأ المساواة الذي يجب أن يطبق في كافة الشؤون الوظيفية وعلى ذلك فإن الاقتراح في هذه الحالة هو تعديل نص المادة (34) من قانون العاملين المدنيين بالدولة بمصر ليصبح على النحو التالي:

"يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ويحرم من الترقية لمدة سنة"، هذا بالإضافة على الإبقاء على الضمانة المقررة بالقانون الحالي وهي ألا يترتب الأمرين المذكورين إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه⁽³⁾.

ج- النقل إلى وظيفة أخرى :

(1) انظر: المادة (1/34) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: المادة (3/34) من ذات القانون.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 253.

تنص المادة (1/35) من القانون الحالي للعاملين المدنيين بالدولة على ما يلي :

"يعرض أمر العامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات درجة وظيفة قررت نقله إليها..."⁽¹⁾.

ويتبين من نص هذه المادة أن المشرع المصري أتاح فرصة جديدة للموظف لتحسين حالته ورفع مستوى كفاءته في الوظيفة المنقول إليها ولذلك ومتى قررت لجنة شئون العاملين نقل الموظف إلى وظيفة أخرى فإنه يجب أن تختلف أعباء الوظيفة المنقول إليها عن تلك المنقول منها من ناحية الاختصاصات والواجبات والمسئوليات وليس فقط من ناحية التسمية وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها : "لما كان المشرع قد استبعد إبقاء الموظف في وظيفته إذا ما قدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف وأوجب نقله ، إلى إحدى الوظائف الأخرى التي رأت لجنة شئون الموظفين أنه قادر على الاضطلاع بأعبائها فإن مؤدي ذلك لزوم أن تختلف أعباء الوظيفة المنقول إليها عن تلك المنقول منها في الاختصاصات والواجبات والمسئوليات على نحو تتوفر معه الحكمة من النقل وهي إعطاء الموظف فرصة أخيرة للتحقق من صلاحيته للعمل في وظيفة أخرى"⁽²⁾.

د - منح الموظف إجازة إجبارية :

أتاح القانون للجنة شئون العاملين عند فحصها لحالة الموظفين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى في دونهم والحاصلين على تقريرين متتاليين بمرتبة (ضعيف) اقتراح منحهم إجازة إجبارية وذلك إذا تبين لها أنه غير صالح للعمل في أية وظيفة من ذات وظيفته بطريقة مرضية⁽³⁾، أما بالنسبة للموظفين شاغلي الوظائف العليا فقد أجازت المادة (5/35) من قانون العاملين المدنيين "بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلي الوظائف العليا إجازة إذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة بملفات خدمتهم أن أداءهم لأعمال ووظائفهم أقل من المستوى المطلوب وذلك بناء على توصية لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بحسب الأحوال وعضوية اثنين من العاملين في الوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون الموظف المقترح منحه إجازة في أقدمية الوظيفة ، فإن لم يوجد في الوحدة اثنان يسبقان العامل في أقدمية الوظيفة اكتفى برأي الوزير أو المحافظ أو رئيس إدارة الهيئة"⁽⁴⁾.

هـ - الفصل من الخدمة :

(1) انظر: المادة (1/35) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978، سابق الإشارة إليه.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (409) لسنة 12 القضائية ، جلسة 1969/5/3 والمشار إليه في كتاب الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء ، مرجع سابق ، ص 415.

(3) انظر : المادة (2/35) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 وأيضاً المادة (35) مكرر 1 من اللائحة التنفيذية لذات القانون والمضافة بقرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير التنمية الإدارية رقم (5546) لسنة 1983.

(4) انظر: المادة (5/35) من ذات القانون ، وأيضاً المادة (2/35) مكرر 1 من اللائحة التنفيذية ، سابق الإشارة إليها.

يرتب القانون أثراً خطيراً على ضعف كفاية الموظف فوقاً لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ولائحته التنفيذية فإن استمرار ضعف أداء الموظف العام يؤدي في نهاية الأمر إلى حد الاستغناء عن هذا الموظف واستبعاده من الوظيفة وفصله نهائياً منها، هذا وقد حدد القانون المذكور الحالات التي يكون فيها الفصل من الخدمة جوازياً يعود للسلطة التقديرية لجهة الإدارة كأحد الخيارات المطروحة للبت في حالة الموظف ضعيف الكفاية وكذلك الحالات التي يكون فيها الفصل من الخدمة وجوبياً لا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية في هذه الحالة وإنما يتم الفصل هنا بقوة القانون وعلى ما سبق سوف يتم عرض حالات الفصل من الخدمة الجوازية والوجوبية المقررة وذلك وفقاً لأحكام المواد (35/2/1) و(4/3/2/1/35) من قانون العاملين المدنيين بالدولة على النحو التالي:

الفصل الجوازي :

للجنة شؤون العاملين وعند قيامها بفحص حالة الموظف الحاصل على تقريرين متتاليين بمرتبة (ضعيف) وتبينت من فحصها بعدم صلاحية الموظف للعمل في أي وظيفة أخرى من ذات درجة وظيفته بطريقة مرضية ولم تر في نفس الوقت إبقاءه في الخدمة مع منحه إجازة إجبارية - كما سبق بيان هـ أن توصي بفصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة، وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة فإذا لم تعتمد أعادته للجنة مع تحديد الوظيفة التي ينقل إليها العامل.

الفصل الوجوبي:

ويكون الفصل من الخدمة وجوبياً في الحالات الآتية:

- إذا حصل العامل في التقرير التالي - بعد نقله لوظيفة أخرى - مرتبة ضعيف يفصل من الخدمة في اليوم التالي لاعتباره نهائياً مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة.
- يفصل الموظف من شاغلي الوظائف العليا إذا حصل في التقرير التالي - بعد انقضاء الإجازة الإجبارية- على مرتبة ضعيف أو ثبت أن أداءه لأعماله أقل من المستوى المطلوب يفصل من الخدمة في اليوم التالي لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائياً .
- يفصل العامل من الخدمة - وفي جميع الأحوال - إذا توفرت فيه شروط منح الإجازة بعد عودته إلى وظيفته بالتطبيق لأحكام المادة (35مكرر1)⁽¹⁾.

ومن النصوص السابقة يتضح أن المشرع المصري قد حرص على النص صراحة على حفظ حق الموظف في المعاش أو المكافأة إذا فصل بسبب ضعف الكفاية وهو أمر يستحق التنويه والتقدير لأهمية ذلك الموظف من ناحية ولاتفاقه مع متطلبات العدالة من ناحية أخرى.

(1) انظر: المادة(35) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم(47) لسنة 1978 وأيضاً المادة(35مكرر1) من ذات القانون والمضافة بالقانون رقم (115) لسنة 1983.

وعلى ما تقدم فإن القانون المصري يرتب آثاراً قانونياً خطيرة مع تقارير الكفاية تؤثر سلباً على المركز الوظيفي للموظف فقد تكون نتائج هذه التقارير سبباً في الحرمان من نصف مقدار العلاوة الدورية أو مانعاً من موانع الترقية أو النقل لوظيفة أخرى أو منح الموظف إجازة إجبارية وأخيراً قد تؤدي إلى فصله من الخدمة.

1- في المملكة العربية السعودية:

وفي السعودية حرصت لوائح نظام الخدمة المدنية على ترتيب آثار سلبية معينة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي تعود بالضرر على الموظف الذي يقل أدائه عن المستوى المطلوب، ويحدد نظام الخدمة المدنية رقم (م/49) لسنة 1397 هـ. ولوائحه التنفيذية المطبقة حالياً في المملكة، الآثار السلبية التي تترتب على نتائج تقييم الأداء الوظيفي كما يلي :

أ- الحرمان من الترقية:

تؤثر نتيجة تقييم الأداء الوظيفي تأثيراً سلبياً على ترقية الموظف العام حيث يحرم من الترقية إذا حصل على تقدير أداء بدرجة غير مرضي وذلك حسب ما جاء في الفقرة (هـ /5) من المادة الأولى من لائحة الترقيات حيث نصت بأنه "لا يجوز النظر في ترقية الموظف في الحالات التالية... " ، "5- إذا أعد عنه في السنة الأخيرة تقييم أداء وظيفي بتقدير غير مرضي" (1).

ب- الحرمان من الاشتراك في المسابقة :

يشترط لدخول المسابقة الوظيفية عدد من الشروط بينها أن تكون نتيجة تقييم الأداء الوظيفي للمتقدم عن السنة الأخيرة مرضياً فأعلى حيث قضت المادة (د/16) من لائحة التعيين في الوظائف العامة بأنه " لا يسمح للموظف بالاشتراك في المسابقة لمدة سنة في الحالتين الآتيتين :

1- إذا كان آخر تقييم أداء وظيفي عنه بدرجة غير مرضي.

2- إذا عوقب بالحرمان من العلاوة أو الحسم من راتبه مدة خمسة عشر يوماً فأكثر" (2).

ج- نعت النظر "التنبيه" :

(1) انظر: المادة (1) من لائحة الترقيات رقم (686/1) لسنة 1421هـ، سابق الإشارة إليها.

(2) انظر: المادة (د/16) من لائحة التعيين في الوظائف العامة رقم (941/1) لسنة 1424هـ، سابق الإشارة إليها.

لقد قررت هذا الأثر المادة (12/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي الحالية حيث نصت على أن "يوجه لمن يحصل على تقويم أداء وظيفي بتقدير غير مرضي لأول مرة تنبيه كتابي من معتمد التقويم"⁽¹⁾.

د - الفصل من الخدمة:

تقرر هذا الأثر أيضاً وفقاً لأحكام المادة(12/36) سالفه الذكر والتي أوضحت بأنه "إذا حصل الموظف على تقدير أداء بدرجة غير مرضي للمرة الثانية فيحقق معه من قبل جهة عمله وتسمع أقواله ودفاعه وثبت في محضر فإن رأت الجهة أن الأمر يستدعي فصله فتحيله إلى هيئة الرقابة والتحقيق لعرضه على ديوان المظالم للنظر في فصله أو معاقبته بما يراه"⁽²⁾.

ويرى الباحث بأنه إذا كان المشرع السعودي قد أحسن صنعاً بنصه على وجوب تنبيه الموظف ضعيف الكفاية لكي يتمكن من الوقوف على أسباب ضعفه والعمل على تلافيها في المستقبل إلا أن المشرع قد تشدد بتقريره فصل الموظف كأثر لتوالي ضعف الكفاية وكان من الأجدر أن يتم منح الموظف فرصة أخرى قبل فصله من الخدمة والعمل على نقله إلى وظيفة تتناسب مع قدراته كما كان مقرراً في ظل اللوائح السابقة⁽³⁾ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى قد يفهم من خلال العبارات الواردة بنص المادة السابقة وكأن الموظف ضعيف الكفاية قد ارتكب مخالفة تأديبية تستدعي إحالته للتحقيق وتوقيع العقوبة عليه والأمر ليس كذلك وذلك لأن "ضعف الموظف المسجل عليه في التقارير المتتالية قد لا يكون انعكاساً لإهماله وتقصيره في أداء واجبات وظيفته الأمر الذي تتكفل النصوص الخاصة بالتأديب بترتيب الجزاء عليه ، وإنما قد يكون راجعاً إلى عجز في استعداده ومواهبه وتكوينه بالنسبة إلى وظيفة معينة وقد يكون صالحاً لوظيفة أدنى وهذه الحالة ليست من طبيعة التأديب ما دام الموظف لم يرتكب ذنب التقصير في عمله أو

(1) انظر: المادة (12/36) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) لسنة 1426هـ، سابق الإشارة إليها.

(2) انظر: ذات المادة.

(3) كانت المادة (6) من لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (1) لسنة 1404هـ تنص على أنه "مع مراعاة ما نصت عليه اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية بحرمان الموظف الحاصل على تقرير غير مرضي من الترقية ودخول المسابقة يوجه لمن يحصل على هذا التقرير لأول مرة تنبيه من المختص باعتماد التقرير فإذا حصل على نفس التقرير في التالية ينقل بعد فحص حالته والوقوف على أسباب ضعف كفاءته إلى وظيفة أخرى تتناسب قدراته داخل الجهاز وبنفس مرتبة وظيفته فإذا حصل بعد نقله إلى الوظيفة الأخرى على تقرير أقل غير مرضي أنهيت خدماته لأسباب غير تأديبية ولا يجوز في هذه الحالة = = = = عودته للخدمة مرة أخرى إلا بعد مضي سنة من تاريخ طي قيده"، وفي نفس الاتجاه انظر: المادة (7) من لائحة تقارير الكفاية رقم (401/7) لسنة 1401هـ ، سابق الإشارة إليها.

الإهمال في واجبات وظيفته ولكن استعداده وتكوينه وطاقته في الإنتاج، وفهمه للمسائل هو الذي لا يرقى به إلى المستوى المطلوب من الكفاية والأهلية للوظيفة المنوط به القيام بأعبائها⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق أن القانون السعودي يرتب آثاراً سلبية على نتائج تقويم الأداء الوظيفي ، فضعف كفاية الموظف العام تؤدي إلى حرمانه من الترقية ومن الاشتراك بالمسابقات الوظيفية أو لفت نظره أو فصله من الخدمة.

3. في فلسطين:

سار المشرع الفلسطيني في نفس الاتجاه السابق ورتب آثاراً سلبية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي ، ففي ظل أحكام قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ولائحته التنفيذية تكمن الآثار السلبية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي فيما يلي :

أ- التنبيه أو لفت النظر:

يقوم رئيس الدائرة الحكومية بتنبيه الموظف الحاصل على تقدير بدرجة متوسط إلى أوجه تقصيره ويطلب منه تحسين أدائه ويبلغ الديوان بذلك⁽²⁾.

ب- إنذار الموظف:

يوجه رئيس الدائرة الحكومية إنذاراً للموظف الحاصل على تقدير بدرجة ضعيف ويطلب منه تحسين أدائه ويبلغ الديوان بذلك⁽³⁾.

ج- الحرمان من العلاوة الدورية :

أجاز قانون الخدمة المدنية لرئيس الدائرة الحكومية إيقاف العلاوة الدورية عن الموظف إذا ورد عنه تقرير سنوي بدرجة ضعيف لحين تحسن أدائه الوظيفي ويبلغ الديوان لإيقافها من تاريخ استحقاقها وذلك لحين حصوله على تقدير متوسط فما فوق ويشعر وزارة المالية بذلك⁽⁴⁾.

د- الإحالة إلى لجنة خاصة:

(1) المحكمة الإدارية العليا في مصر ، الطعن رقم (1282) لسنة 8 القضائية ، جلسة 1965/11/13 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الحادية عشر ، سابق الإشارة إليها ، ص 4 وانظر للمحكمة أيضاً : الطعن رقم (181) لسنة 5 القضائية ، جلسة 1971/12/11 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء (15) ، قاعدة (651) ، ص 1091.

(2) انظر: المادة (39) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني والمادة (1/48) من اللائحة التنفيذية ذات القانون، سابق الإشارة إليهما.

(3) انظر: المادة (39) من ذات القانون والمادة (2/48) من لائحته التنفيذية.

(4) انظر: المادة (40) من ذات القانون والمادة (3/48) من لائحته التنفيذية.

قضت المادة (41) من قانون الخدمة المدنية بأن يحال الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف إلى لجنة تشكل من قبل الدائرة المختصة بالتنسيق مع الديوان ويجوز أن توقع عليه واحدة أو أكثر من الجزاءات التالية :

- وقف العلاوة الدورية السنوية.
- تنزيل الدرجة أي تخفيض الدرجة الوظيفية - في نفس الوظيفة- إلى الدرجة الأدنى منها.
- تنزيل الوظيفة أي تخفيض المرتبة (الدرجة) الوظيفية مما يترتب على ذلك نقل الموظف إلى وظيفة أخرى درجتها أدنى من درجة الوظيفة التي يشغلها⁽¹⁾.

هذا وقد بينت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية قواعد عمل اللجنة المشكلة للنظر في وضع الموظف الحاصل على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف على النحو التالي :

- يجب ألا يكون من بين أعضاء اللجنة من وضع تقييم الموظف.
 - تقوم اللجنة بفحص ملف الموظف ولها الاستماع إليه ومناقشته ومن ترى الاستماع إليه ويكون اجتماع اللجنة صحيحاً بحضور جميع أعضائها، وتتخذ قراراتها بالأغلبية وإذا تساوت آراء أعضاء اللجنة، يؤخذ برأي الجانب الذي منه الرئيس وتكون قراراتها نهائية ويبلغ الديوان بها الذي يبلغ وزارة المالية⁽²⁾
- هـ - الفصل من الخدمة:

يعتبر فصل الموظف ضعيف الكفاية من الخدمة من أخطر الآثار التي تترتب على تقارير الأداء وأقساها إذ بموجبه يتم عزل الموظف من وظيفته وإنهاء خدمته أو علاقته بالدولة.

وقد أشارت إلى هذا الأثر المادة (42) من قانون الخدمة المدنية حيث نصت على أنه "إذا قدم عن الموظف المشار إليه في المادة السابقة - المادة (41) سالفه الذكر - تقرير ثالث بدرجة ضعيف يتعين على اللجنة المختصة النظر في فصله"⁽³⁾.

وترتيباً على ما سبق يتضح بأن المشرع الفلسطيني قد رتب آثاراً سلبية هامة على نتائج تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وقد تدرج في ترتيب هذه الآثار وفقاً للتسلسل المنطقي للأمر فقد أوجب تنبيه الموظف الحاصل على تقييم أداء بدرجة متوسط وإذاره عند حصوله على درجة ضعيف للمرة الأولى، أو توقيف علاوته الدورية وتنزيل درجته ووظيفته في المرة الثانية وفي المرة الثالثة إذا لم يطرأ تحسين على أدائه الوظيفي يتم النظر في فصله.

(1) انظر: المادة (41) من ذات القانون.

(2) انظر: المادة (2/1/50) من ذات اللائحة.

(3) انظر: المادة (42) من قانون الخدمة المدنية، سابق الإشارة إليه.

ومن كل ما تقدم نستخلص أن الآثار المترتبة على نتائج تقارير تقييم الأداء الوظيفي متعددة الجوانب وتؤثر سلباً أو إيجاباً في جميع مراحل الحياة الوظيفية للموظف ابتداء من قرار تعيينه بعد انتهاء فترة التجربة، وأثناء خدمته سواء في ترقيته أو نقله أو منحه علاوة إضافية وحرمانه منها وأخيراً قد يتم فصله من الخدمة نتيجة ضعف أدائه. وإزاء هذه الآثار بالغة الأهمية يكون الموظف أمام أحد أمرين: أما أن يقر بعدالة التقييم الموضوع عنه ، وأما أن يعترض عليه تظلماً أمام الجهة الإدارية وفي حالة رفض هذه الجهة لمطلبه كان له أن يلجأ إلى القضاء باعتباره الملاذ الأخير المتاح أمامه لإنصافه وإلغاء نتيجة التقييم وإزالة آثارها وبالتالي يفرض القضاء رقابته على تقييم أداء الموظف العام وهذا هو موضوع الدراسة في المبحث التالي.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية، حيث يعتبر القضاء أكثر الأجهزة القادرة على مراقبة مدى صحة العمل الإداري ونتائجه وتقويم ما اعوج منه في حالة مخالفة الإدارة لواجباتها أو ارتكابها مخالفات إدارية، وذلك لما يتمتع به القضاء من الخبرة والنزاهة والاستقلال، وهو بذلك يشكل ضماناً أساسية وصمام أمان أمام تعسف الإدارة، ويكفل التزامها بالقانون وعدم الخروج عن أحكامه والرقابة القضائية وإن كانت تبحث عادة في نهاية الدراسة النظرية للنشاط الإداري إلا أنها عملية مستمرة تصاحب العمل الإداري في مراحلها المختلفة فهي تبدأ مع بداية العمل الإداري وتستمر خلال مراحلها المختلفة وذلك حتى آخر تصرف أو إجراء إداري⁽¹⁾، والهدف من ذلك هو فحص مدى شرعية هذه الإجراءات، إذ أن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري هي رقابة مشروعية كأصل عام وهذا يعني أن القضاء لا يملك سوى الحكم على سلامة العمل أو الإجراء من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملاءمته حيث أن هذه من صلاحيات الإدارة⁽²⁾، وعلى الرغم من فعالية الرقابة القضائية الأكيدة إلا أنها لا تستتار إلا بطلب ذوي الشأن لأن القاضي الإداري لا يتدخل لفض المنازعات من تلقاء نفسه⁽³⁾، والقاعدة في هذا الصدد أن "القضاء مطلوب وليس محمول" هذا بالإضافة لذلك يشترط لقبول الطلب بالطعن القضائي أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً منتجاً لآثاره القانونية في مواجهة الطاعن⁽⁴⁾، وفي هذا الإطار فإنه يثار التساؤل الذي شغل أذهان الفقه والقضاء رداً طويلاً من الزمن حول مدى اعتبار تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري؟ وإذا كان الرد بالإيجاب - والحال كذلك - ما الأسلوب المعين الذي يجب أن يسلكه الموظف للطعن قضائياً في تقرير تقييم أدائه؟ وما مدى الحدود التي يتقيد بها القضاء الإداري عند ممارسته لسلطته في الرقابة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي؟

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري (مبدأ المشروعية - دعوى الإلغاء - دعوى التعويض - الدعوى التأديبية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 190.

(2) الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، ص 73، وأيضاً الدكتور محمد علي أبو عمارة : القضاء الإداري في فلسطين، مجموعة القانون الإداري، الطبعة الرابعة، بدون دار نشر، 2005، الجزء الثالث، ص 127.

(3) الدكتور محمد ميرغني خيري : القضاء الإداري ومجلس الدولة، بدون دار نشر، 2000، الجزء الأول، ص 78.

(4) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 443.

وللإجابة على كل ذلك فإن المقام هنا يقتضي تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول - الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثاني - أسلوب الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الثالث - نطاق الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي

تقضي دراسة الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي وفق ما جرى عليه الفقه من استعراض التطورات التي طرأت على هذه الطبيعة، وخصوصاً في بلد مثل فرنسا حيث ترددت آراء الفقه والفضالفرنسيين بدءاً من اعتبار الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء إجراءً تنظيمياً داخلياً ومروراً باعتبارها إجراءً تحضيرياً و إنتهاءً باعتبارها قراراً إدارياً مستقلاً وعلى ذلك يرى الباحث - من الأهمية بمكان - وقبل أن تتم دراسة الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء في دول القانون المقارن محل الدراسة أن يتم إيجاز المراحل التي مرت بها هذه الطبيعة في فرنسا وذلك على النحو التالي⁽¹⁾:

أولاً - التطور القضائي للطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء في فرنسا:

المرحلة الأولى - اعتبار تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي:

والمقصود بإجراءات التنظيم الداخلي : هي بعض الإجراءات التفصيلية التي تمس الحياة الداخلية للمرفق وهذه الإجراءات تأخذ شكل المنشورات والتعليمات التي قد تتضمن توجيهات وإرشادات للموظفين بكيفية التصرف فيما يعرض عليهم من أمور أو تتضمن أوامر إليهم تتعلق بتنظيم شئونهم الداخلية كتحديد ساعات العمل وتحديد عمل كل منهم، واتخاذ إجراءات التنظيم الداخلي من اختصاص الرؤساء الإداريين الذين تنحصر وظيفتهم في الإشراف على سير العمل في المرافق والمصالح التي تخضع لرئاستهم ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم العمل فيها وضمان حسن سيره، وبالتالي فإن هذه الإجراءات لا تلزم أفراد الجمهور لأنها ليس موجهة إليهم إلا أنها ملزمة للموظفين الذين يعملون في المرفق وعليهم احترامها لأنها تصدر من السلطة الرئاسية بما لها من واجب الطاعة في مواجهتهم.

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 241 وما بعدها.

- الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 478 وما بعدها.

وقد اختلف الرأي حول الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي :

فقد كان هناك اتجاه قديم من الفقه الفرنسي ينكر أية قيمة قانونية لإجراءات التنظيم الداخلي ولكن في مرحلة حديثة اتخذ الفقه موقفاً مغايراً وذهبوا إلى القول بعدم وجود قاعدة عامة تحدد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي بل يجب تحليل كل إجراء منها تحليلاً منفرداً وبيان طبيعته القانونية فالتعليمات والمنشورات ليس لها طبيعة القرارات باعتبارها تقتصر على التذكير بالنصوص التشريعية أو تشرحها أو تفسرها لكنها تعتبر قرارات إدارية إذا أضافت جديداً إلى القانون أو اللائحة.

وقد كان المبدأ العام هو عدم قبول الطعن ضد إجراءات التنظيم الداخلي أمام مجلس الدولة الفرنسي باعتبار أنها لا تولد آثاراً قانونية، إلا أنه إذا ترتب على بعض هذه الإجراءات تأثير في المراكز القانونية، فإنها تكون قابلة للطعن فيها باعتبار أن هذه الإجراءات تعتبر في الحقيقة قرارات إدارية، ويستخلص جانب من الفقه الفرنسي من قضاء مجلس الدولة أن إجراء التنظيم الداخلي يتخذ طابع القرار الإداري في حالتين :

الأولى: إذا كان إجراء التنظيم الداخلي ذا طابع لائحي.

الثانية: عندما يتضمن الإجراء اعتداء على حقوق وامتيازات مستمدة من نطاق أو مركز الطاعن. وفي معرض التعليق على ذلك يذهب جانب من الفقه المصري إلى القول: "ونحن وإن اتفقنا مع انتهى إليه هذا الرأي إلا أننا نرى أن اتخاذ التصرف القانوني في الطابع اللائحي أو اعتدائه على حقوق أو امتيازات مستمدة من نظام أو مركز قانوني فأن هذا التصرف لا يعتبر في هذه الحالة إجراء من إجراءات التنظيم الداخلي بل يعد لائحة في الحالة الأولى ويعد قراراً إدارياً مخالفاً للنظام في الحالة الثانية وعلى هذا الأساس يقبل في رأينا الطعن فيه أمام القضاء"⁽¹⁾.

هذا وقد تعاقبت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في ظل هذه المرحلة على عدم قبول الطعن في تقارير الكفاية حيث كان لا يعتبرها من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء وكانت الأحكام الصادرة بهذا الشأن تقرر أن الدرجات السنوية الممنوحة للموظفين تعتبر ممارسة لرقابة رئاسية وليست قابلة للطعن القضائي فيها، أي أن هذه الدرجات توضع وفقاً للمبدأ العام الذي يقرر حق كل رئيس إداري في اتخاذ إجراءات التنظيم الداخلي في المرفق أو الإدارة التي تخضع لسلطته الرئاسية بما يتفق و صالح العمل، وعلى ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر الدرجات الممنوحة للموظفين بمثابة إجراءات تنظيم داخلي وبالتالي فإنها لا ترتب آثاراً قانونية في مواجهة الموظف و لا تعتبر بذلك قرارات إدارية تمس حقاً من حقوقه وبذلك فهي غير قابلة للطعن فيها.

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 481.

وقد تعددت المبررات التي سبقت لتفسير موقف مجلس الدولة الفرنسي في إتباعه هذا النهج فقيل بأن ذلك يعود إلى تغليب السلطة الرئاسية على ضمانات الموظفين، وقيل أن ذلك يهدف إلى ضمان حسن سير القضاء الإداري حيث كان مجلس الدولة يرفض قبول الطعن في تقارير الكفاية رغبة منه في عدم تراكم الطعون أمامه، وأخيراً قيل أن ذلك راجع إلى اتباع المجلس سياسة التغيير على المدى الطويل وهي عدم تغيير اتجاهه القضائي دفعة واحدة بل بتأن وحذر.

وأمام هذه المبررات المنتقدة جميعها أو بعضها وفي محاولة من مجلس الدولة للتوفيق بين شتى الاعتبارات السابقة فقد خطي خطوة في الاتجاه السليم عندما نظر إلى درجات الكفاية في مرحلة تالية نظرة جديدة فاعتبرها إجراءً تحضيرياً بما يترتب على ذلك من آثار.

المرحلة الثانية - اعتبار تقارير الكفاية إجراءً تحضيرياً :

الإجراءات التحضيرية : هي تلك الإجراءات التي تقوم بها الإدارة قبل اتخاذها القرار الإداري النهائي وهي بذلك تشمل الدراسات أو التحقيقات أو جمع المعلومات التي تسبق إصدار القرار الإداري، فالقرار الإداري لا يأتي من فراغ ولا يكون وليد اللحظة إنما يسبقه بالضرورة أعمال تتصف بالتحضير لاتخاذ مثل هذا القرار ولكنها لا تحدث بذاتها آثاراً قانونية، فالإجراءات بهذه المثابة مقصود بها تنوير الإدارة قبل اتخاذها عملاً ما، فمثلاً القرار الذي تصدره الإدارة بالسماح لشخص ما بدخول المسابقة الوظيفية أو بإحالاته إلى الكشف الطبي للتحقق من توافر شرط اللياقة الطبية كشرط للتعيين في الوظيفة فإن ذلك يعتبر مجرد إجراءات تمهيدية أو تحضيرية لإصدار القرار الإداري بتنصيبه في الوظيفة والاستمرار فيها ، أما بالنسبة للطبيعة القانونية للإجراءات التحضيرية فقد أجمع الفقه الفرنسي على أن الإجراءات التحضيرية لا يعتبر قراراً إدارياً لأنه لا يحدث تعديلاً في المركز القانوني للموظف ما لم يصدر قرار إداري استناداً إليه فإنه يبقى حروفاً ميتة، ولما كان من المقرر عدم قبول الطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي إلا بالنسبة للقرارات التي ترتب آثاراً قانونية في مواجهة الموظف فإنه لا يقبل الطعن في الإجراءات التحضيرية إذ ليس للموظف مصلحة حالة في هذا الطعن ، ومع ذلك فإن مجلس الدولة كان يقبل الطعن في القرار الإداري المبني على إجراءات تحضيرية شابها عيب من العيوب وعليه فإنه لا يمكن قبول الطعن في الإجراءات التحضيرية استقلاً بل يجب الانتظار لحين صدور قرار إداري مستنداً عليه ويطعن في هذا القرار على أساس أنه قد بني على إجراء باطل.

وبتطبيق ذلك على تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية فقد درجت أحكام مجلس الدولة الفرنسي في ظل هذه المرحلة على اعتبار درجات الكفاية من الإجراءات التحضيرية التي لا يجوز الطعن فيها مباشرة ، وإنما يتعين الانتظار لإثارة عدم مشروعيتها عند الطعن في قرار إداري لاحق يستند إليها، وقد أثار موقف مجلس الدولة الفرنسي هذا انتقادات واسعة من قبل الفقهاء وذلك لأسباب عديدة منها أن هذه التفرقة في غير محلها، فإذا كان مجلس الدولة قد طبق مبدأ عدم قبول الطعن ضد الإجراءات التحضيرية

على درجات الكفاية فإنه خرج عن هذا المبدأ في حالات مشابهة لتقدير الكفاية بل أن تقدير الكفاية قد يكون أولى من هذه الحالات في الخروج عن المبدأ سالف الذكر ، كما أن المجلس بموقفه هذا خرج عن اتجاهه في تجزئة العملية القانونية ومن ثم إذا كان مجلس الدولة الفرنسي يعتبر درجات الكفاية إجراءً تحضيرياً فتحت أي اسم يمكن أن يندرج هذا الإجراء ؟ وفي سبيل الإجابة على ذلك يذهب الفقه إلى اعتبار هذه الدرجات بمثابة آراء غير ملزمة تتزود بها السلطة المختصة بإجراء الترقيات ، وإذا كان الأمر كذلك فهل يمكن الطعن فيها بالإلغاء في ظل قضاء مجلس الدولة الخاص بالآراء ؟

وقد أجابت على ذلك أحكام كثيرة صدرت من مجلس الدولة الفرنسي مقررة عدم قبول الطعن ضد هذه الآراء مؤسسة هذا الرفض على أن الرأي لا ينتج أي أثر و أن القرار الإداري وحده هو الذي يؤثر في حقوق ومصالح الأفراد ومع ذلك يرى جانب من الفقه أنه يتعين بنص في القانون أن يتخذ القرار مطابقاً للرأي أو عندما يحدد هذا الرأي ولو إلى حد ما محتوى القرار وذلك بنص في القانون أيضاً فإنه يمكن القول أن الرأي في الحالتين يحدد قانوناً القرار الذي يصدر في المستقبل وأنه بذلك يمس مصلحة أصحاب الشأن وبالتالي يجب أن يقبل الطعن فيه.

وأخيراً ومن الانتقادات التي وجهت إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي سالف الذكر أن هناك من الاعتبارات العملية التي تبرر قبول الطعن ضد تقدير الكفاية وذلك على أساس أنه من المرغوب فيه جداً تقوية رقابة المشروعية مع كل من القرارات التي تمهد لإصدار القرار النهائي والعكس من ذلك يؤدي إلى جلب المحسوبية التي تخنق الإدارة وتثبط همم الموظفين الأكفاء وخير علاج لذلك هو التوسع في الطعن بالإلغاء للعمل على احترام الضمانات التي يقرها التشريع فالطعن بالإلغاء هو السلاح القانوني ضد المحسوبية ومن غير الملائم استعمال هذا السلاح برفق بل يجب استعماله بحده والعمل على إشهار كل من يهمهم الأمر بحدته ، وبعد طول انتظار استمر ستة وخمسين عاماً وجدت هذه الانتقادات أدناً صاغية من جانب مجلس الدولة الفرنسي ليقدر في عام 1962 أن درجات الكفاية تعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء.

المرحلة الثالثة - اعتبار تقارير الكفاية قرارات إدارية :

لقد تطور للقضاء الفرنسي تطوراً هاماً في ظل هذه المرحلة وحصل تغيير جذري في موقف مجلس الدولة فاعتبر قرار تقدير الكفاية من عداد القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها مباشرة بالإلغاء وقد تقرر هذا التحول القضائي المبتغى بصدور حكمه الهام في هذا الموضوع بتاريخ 1962/11/23 في قضية كامارا "Camara" الشهيرة .

وقد جاء في حيثيات هذا الحكم "من حيث أن السيد كامارا يطلب إلغاء القرار المؤرخ بتاريخ 30 ديسمبر سنة 1958 الذي قيد به وزير فرنسا لما وراء البحار عدداً معيناً من موظفي هيئة تربية وتصنيع

الحيوانات لفرنسا لما وراء البحار في جدول الترقية عن سنة 1958 لوظيفة المفتشين البيطريين الرؤساء وكذا القرار الصادر في ذات اليوم بتعيين هؤلاء الموظفين في الوظيفة وحيث أن السيد كامارا الذي كان مؤهلاً لهذه الترقية يدعي بأن هذه القرارات معيبة بتجاوز السلطة بسبب عدم مشروعية الدرجات التي منحت له عن عامي 1951 و 1952 .

ومن حيث أنه من جهة لم تحدد الإدارة التاريخ الذي أعلنت فيه درجات عامي 1951 و 1952 للسيد كامارا ، فإنه يكون مقبولاً من الأخير أن يثير عدم مشروعية هذه الدرجات للإعتراض على جدول الترقية المذكور وعلى الترقيات اللاحقة.

ومن حيث أنه من جهة أخرى يبين من الأوراق أنه رؤى منح الطاعن صفر ثم عشرة من عشرين درجة عن عامي 1951 و 1952 دون أن تسبب هذه الدرجات بسلوك صاحب الشأن أو عدم كفايته الوظيفية مما يجعل الدرجات الممنوحة له معيبة بالانحراف بالسلطة.

وحيث أنه يستخلص من الملف أن الدرجات التي منحت للسيد كامارا عن عامي 1951 و 1952 قد أثرت في وضع جدول الترقية لوظيفة المفتش البيطري الرئيسي فإن الطاعن يكون محقاً فيما يدعيه من أن القرار الصادر في 30 ديسمبر سنة 1958 فيما تضمنه من القيد في جدول الترقية لهذه الوظيفة والتبعية قرار الوزير بتعيين الموظفين المقيدين في هذا الجدول في هذه الوظيفة ، هذان القراران يكونان قد اتخذ بناء على إجراء غير مشروع ويكونان بذلك مشوبين بتجاوز السلطة" ، وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد عدل عن قضائه القديم وفتح الطريق أمام الطاعن التي تقدم ضد درجات الكفاية باعتبار أن الدرجة تمتد بذاتها قراراً إدارياً ومن ثم تواترت أحكام مجلس الدولة بعد ذلك على اعتبار تقارير الكفاية قرارات إدارية بكل ما يترتب على ذلك من آثار .

ثانياً - الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية في مصر :

تواترت أحكام القضاء الإداري المصري منذ إنشائه على اعتبار قرار تقدير الكفاية - تقييم الأداء- هو قرار إداري نهائي لما يترتب من آثار قانونية في علاوات الموظف وترقياته واستمراره في الخدمة ومع ذلك فقد كانت هناك نزعات عكسية قليلة انتهى أمرها في حينه حيث كان لمحكمة القضاء الإداري اتجاه عابر تضمن عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر طلبات إلغاء تقدير الكفاية على أساس عدم النص عليها في قانون مجلس الدولة، إذ ليس من بين هذه الطلبات طلبات إلغاء القرارات الصادرة بتقدير كفاية الموظفين العموميين مما يتعين معه القول بعدم اختصاص القضاء الإداري المصري بالنظر في هذه الطلبات ، هذا ما قرره في القضية رقم (1244) بتاريخ 1957/11/13 إلا أن هذا المذهب لم يلق قبولاً من المحكمة الإدارية العليا التي نقضت حكماً لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ 1958/7/9

قضت فيه بعدم قبول دعوى إلغاء قرار تقديم الكفاية شكلاً⁽¹⁾، ولكن سرعان ما حسم مجلس الدولة المصري الأمر وقضى -صراحة- باعتبار تقارير الكفاية قرارات إدارية ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا عام 1960 تقرر فيه "أن التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحل المنصوص عليها في المادة (31) من القانون رقم (210) لسنة 1951 هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً في الترقية أو منح العلاوة أو الفصل ومن ثم يندرج في عموم الطلبات المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والخامسة من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة"⁽²⁾.

وذلك يكون مجلس الدولة المصري لم يتردد كما تردد قرينه الفرنسي - كما سلف بيانه - ، وكان أسبق منه بأكثر من سنتين ونصف في اعتبار تقارير الكفاية قرارات إدارية نهائية.

وقد وُالت أحكام المحكمة الإدارية العليا ومن بعدها أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن واستقر قضاء مجلس الدولة المصري على اعتبار تقارير الكفاية قرارات إدارية تخضع لأحكام النظرية العامة للقرارات الإدارية⁽³⁾، ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا الاتجاه حكمها بتاريخ 2001/12/1 والذي تقرر فيه "أن تقدير الكفاية بصفة عامة في أي عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي تتركز فيها الإدارة إلا أن ذلك ليس طليقاً من كل قيد بل مشروط بأن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها ذلك أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاية شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً وإلا كان فاقداً السبب"⁽⁴⁾.

ثالثاً - الطبيعة القانونية للتقارير في فلسطين والسعودية:

وإذا كان الأمر كما بدأ واضحاً في الوصول إلى التكيف القانوني لتقارير تقييم الأداء في كل من فرنسا ومصر وذلك من خلال تصدي القضاء في هذه الدول كما رأينا لهذه المسألة وإصداره أحكاماً صريحة وواضحة تبين طبيعة هذه التقارير، واعتبارها قرارات إولية إلا أن الوضع ليس كذلك في كل من فلسطين والمملكة العربية السعودية فلم يعثر الباحث على أحكاماً قضائية تبين صراحة الطبيعة القانونية

(1) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 43.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (432) لسنة 4 القضائية ، جلسة 1960/5/9 ، وأيضاً الطعن رقم 848 لسنة 4 القضائية ، جلسة 1960/5/21 و المنشوران في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، سابق الإشارة إليها ، ص 17.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 487.

(4) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1499) لسنة 43 القضائية ، جلسة 2001/12/1 والمشار إليه في كتاب المستشار الدكتور خالد عبد الفتاح محمد : نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 309 ، وانظر أيضاً للمحكمة في ذات الاتجاه ، الطعن رقم (710) لسنة 10 القضائية ، جلسة 1966/6/25 والطعن رقم (1113) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1975/5/12 والمنشوران في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 263 - 264.

لهذه التقارير ومع ذلك يمكن استيضاح هذا الأمر من خلال بيان ما درج عليه الفقه⁽¹⁾ ، من الوصول إلى التكييف القانوني لتقارير تقييم أو تقويم الأداء من خلال دراسة العلاقة التي تربط الموظف العام والإدارة حيث استقر الفقه والقضاء والتشريع على اعتبار أن هذه العلاقة علاقة تنظيمية لائحية تحكمها القوانين واللوائح الوظيفية التي تضعها الدولة وتفرضها على موظفيها وذلك من خلال النصوص المختلفة.

وفي هذا الاتجاه سار قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الحالي، على أن العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية فقد جاء في صدر المادة (66) من القانون على أن "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها..."⁽²⁾ ، وعلى ذلك أيضاً سار قضاء محكمة العدل العليا في فلسطين واستقر على أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة نظامية تحكمها القوانين والأنظمة⁽³⁾.

وفي المملكة العربية السعودية انتهى التطور التشريعي على اعتبار الرابطة التي تربط الموظف بالإدارة على أنها رابطة تنظيمية، ويعتبر الموظف في مركز تنظيمي تقرره النظم واللوائح بصرف النظر عن إرادة الموظف، وينحصر دوره في قبول أحكام النظم بصرف النظر عن إرادته.

وقد أفصح المشرع السعودي عن رأيه في علاقة الموظف بالدولة وتكليفه لهذه العلاقة على أنها تنظيمية، وذلك بما أورده من عبارات تضمنتها المذكرة التفسيرية لنظام الموظفين العام الذي كان مطبقاً في السابق في المملكة والذي صدر بمرسوم الملكي رقم (5) لسنة 1391 هـ ، فقد جاء في هذه المذكرة ما يلي: " فإذا أردنا أن نستعرض الأفكار العامة التي تقوم عليها فلسفة النظام تصادفنا في المقام الأول علاقة الموظف بالإدارة وتكليفها النظامي وفي هذا ينحى النظام منحى القائلين بأن هذه العلاقة هي علاقة تنظيمية أو لائحية بمعنى أن مركز الموظف إنما يخضع لما يطرأ على النظام من تعديل وتبديل ويطبق عليه هذا التعديل وذلك التبديل بأثر فوري... ، وهذا أثر منطقي لحقيقة أن الموظف إنما يعمل في مرفق عام وليس لدي مشروع خاص"⁽⁴⁾.

ويترتب على ما سبق من حيث اعتبار علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية- بصفة عامة- أن كل ما يتعلق بالشؤون الوظيفية إنما يكون بمقتضى قرارات إدارية تصدرها الإدارة بما لها من سلطة إدارية ملزمة وفقاً للقوانين واللوائح. ولما كان تقويم الأداء الوظيفي يعتبر من صميم الشؤون الوظيفية فإن

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 464.

(2) انظر: المادة(66) من قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم(4) لسنة 2005، سابق الإشارة إليه.

(3) الدكتور عدنان عمرو : شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 ، مركز الحق ، رام الله ، 1999 ، ص 22.

(4) الدكتور السيد خليل هيكل: القانون الإداري السعودي ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، بدون سنة نشر ، ص 141-142.

حصيلة هذا التقويم إنما يعبر عنها في شكل قرار إداري يتضمن تحديد مستوى أداء الموظف العام فتقويم أداء الموظف عام هو في النهاية وبطبيعته قرار إداري يحدد مستوى أدائه الوظيفي.

وخلاصة القولان تقارير تقييم الأداء الوظيفي تعد قرارات إدارية في كل من فلسطين والمملكة العربية السعودية كما في جمهورية مصر العربية، وبالتالي تطبق عليها أحكام النظرية العامة للقرارات الإدارية سواء من حيث شروط الصحة، وقواعد السحب والإلغاء أو الطعن فيها أمام القضاء ويسري عليها ما يسري على غيرها من القرارات الإدارية التي تصدر في مختلف الشؤون الوظيفية. وعلى ذلك وإذا ما أراد الموظف ولوج باب القضاء للطعن في صحة تقرير تقييم أدائه عليه أن يتبع الطريق أو الأسلوب المرسوم قانوناً لذلك وهذا حديث المطلب التالي.

المطلب الثاني

أسلوب الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يتعرض الموظف العام أحياناً لأن يلحق به أثناء حياته الوظيفية بعض الضرر بسبب ما قد تصدره الإدارة بحقه من قرارات إدارية مجانية للواقع والصواب ، ولما كان القرار النهائي الصادر بتقييم أداء الموظف - كما رأينا- يعتبر قراراً إدارياً يؤثر في المركز الوظيفي للموظف وقد يصدر هذا القرار مشوباً بأحد العيوب المعتمدة قانوناً ، فإن ذلك يفسح المجال أمام الموظف للاعتراض على قرار تقييم أدائه تظماً إلى نفس الجهة مصدرة القرار التي تقوم بدورها بالبت بالتظلم المقدم إليها ويكون قرارها نهائياً في هذا الشأن، إلا أن هذا القرار قد لا يلبي رغبات الموظف "المتظلم" ، ومن أجل ذلك وحماية للموظف العام وصيانة لحقوقه من مثل تلك القرارات المعيبة وضع المشرع أسلوباً أو طريقاً إذا ما أراد الموظف اللجوء إلى القضاء للطعن في أي قرار غير قانوني تصدره السلطة الإدارية بحقه، وهذا الأسلوب هو ما اصطلح على تسميته بدعوى الإلغاء أو قضاء الإلغاء و للتعرف على هذه الدعوى -في عجلة و بالقدر الذي يفيد الدراسة- وبيان الجهة القضائية المختصة بنظرها والإجراءات الواجب إتباعها لرفعها وشروط قبولها يقتضي دراسة هذا المطلب وفقاً للنقاط التالية :

أولاً - ماهية دعوى الإلغاء والجهة القضائية المختصة بنظرها.

ثانياً - الإجراءات الواجب إتباعها لإقامة دعوى الإلغاء.

ثالثاً - شروط قبول دعوى الإلغاء.

أولاً - ماهية دعوى الإلغاء والجهة القضائية المختصة بنظرها:

أ- ماهية دعوى الإلغاء:

أجمع فقهاء القانون الإداري أن دعوى الإلغاء تعتبر وسيلة هامة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية وتكمن أهميتها في أنها تحقق المزيد من الضمانات الهامة للموظف العام من أجل حماية حقوقه فدعوى الإلغاء قد أوجدها مجلس الدولة الفرنسي لتشكل ضمانات شرعية لكبح جماح السلطة التنفيذية وكفالة التزامها بأحكام القانون ولقد تعددت تعريفات الفقهاء التي تناولت دعوى الإلغاء إلا أنها كلها تدور في فلك واحد فدعوى الإلغاء هي "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد أو إحدى الهيئات بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون"⁽¹⁾، وعلى ذلك فإن قضاء الإلغاء يوصف بأنه قضاء موضوعي يخاصم القرار الإداري لعدم مشروعيته فإذا تبين للقاضي الإداري مجانية القرار للقواعد القانونية النافذة حكم بإلغائه وبالتالي إبطال الآثار المترتبة عليه وعلى هذا الأساس يوصف قضاء الإلغاء بأنه حامي حمى المشروعية⁽²⁾، هذا وتتعدد التسميات أيضاً التي تطلق على دعوى الإلغاء فيستخدم اصطلاح قضاء الإلغاء أو الطعن بالإلغاء، أو طلب الإلغاء، أو الطعن بسبب تجاوز السلطة، وهي عبارات مترادفة يقصد بها التعبير عن معنى واحد هو إلغاء القرار الإداري⁽³⁾.

أ- الجهة القضائية المختصة بنظر دعوى الإلغاء :

ينعقد الاختصاص بنظر دعوى الإلغاء في الدول محل الدراسة المقارنة إلى محاكم القضاء الإداري دون غيره وذلك على النحو التالي:

1- في جمهورية مصر العربية:

جاء في المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 "تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:

(ثالثاً) الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

(1) هذا التعريف للدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص34 و انظر في تعريفات اخرى :

- الدكتور محمد ميرغني خيرى : القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 79.

- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 171.

(2) المستشار الدكتور مفتاح محمد قزيط : دعوى الإلغاء ضمانات لسيادة مبدأ المشروعية ، دراسة مقدمة لكلية الحقوق بجامعة السابع من أكتوبر ، مصراته ، ليبيا ، بدون سنة نشر ، ص 4.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 344.

رابعاً) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.
(رابع عشر) سائر المنازعات الإدارية⁽¹⁾.

ولما كان قرار تقدير الكفاية يندرج في عموم الطلبات المنصوص عليها في فقرات هذه المادة وبالتالي يكون مجلس الدولة هو المختص بالفصل في الطعون في تقارير كفاية العاملين والتي لا تخرج عن كونها من دعاوي الإلغاء⁽²⁾، هذا وقد أشارت المادة (1/14) من قانون مجلس الدولة سالف الذكر على أن تختص المحاكم الإدارية بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً من المادة العاشرة متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوى الثاني والمستوى الثالث ومن يعادلهم وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات⁽³⁾، وقد أكدت على هذا الاختصاص المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها: "ومن حيث أن اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بنظر المنازعات الإدارية المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (47) لسنة 1972 ينطوي على نوعين من الولاية القضائية الأول هو ولاية الإلغاء ومحلها دعاوى الإلغاء المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء أكانت صادرة في شئون الموظفين العموميين أم في شئون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام فموضوعها هو شرعية القرار الإداري..."⁽⁴⁾.

2- في المملكة العربية السعودية:

وفي المملكة العربية السعودية يختص ديوان المظالم بالفصل في المنازعات الإدارية باعتباره محكمة قضاء إداري فقد جاء في المادة (8/ب) من نظام ديوان المظالم الحالي رقم (م/51) لسنة 1402 هـ ، على أن "يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي:.... (ب) الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن

(1) انظر: المادة(10) من قانون مجلس الدولة رقم(47) لسنة 1972،سابق الإشارة إليه.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1460) لسنة 1 القضائية ، جلسة2000/1/18 والمنشور في مختارات من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر 1999 حتى أكتوبر 2000 ، نوفمبر ، بدون دار نشر، 2000 ، ص 337.

(3) انظر: المادة(1/14) من قانون مجلس الدولة رقم(47) لسنة 1972،سابق الإشارة إليه.

(4) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (3142) لسنة 35 القضائية ،جلسة 1991/7/27 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء(33)، قاعدة رقم 387 ، ص 762.

في القرارات الإدارية حتى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في شكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة...⁽¹⁾

يتضح من نص هذه المادة بأن ديوان المظالم يملك النظر في إلغاء القرارات الإدارية التي يشوبها أحد أسباب البطلان التي جاءت في نص المادة وبهذا يكون لديوان المظالم في المملكة العربية السعودية باعتباره محكمة قضاء إداري الجهة المختصة بنظر دعاوى الإلغاء التي يقيمها أصحاب الشأن أمامها⁽²⁾.

3- في فلسطين:

وفي التشريع الفلسطيني فإن الجهة القضائية المختصة بنظر الطعن في القرارات الإدارية هي المحكمة العليا بصفتها محكمة عدل عليا وذلك طبقاً لنص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، والتي جاء في فقرتها الثانية أن "محكمة العدل العليا تختص بالنظر في: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية"⁽³⁾، وكذلك ما جاء في الفقرة الرابعة من المادة نفسها من أن محكمة العدل العليا مختصة بالنظر في "المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية"⁽⁴⁾.

وهكذا يتبين أن محكمة العدل العليا تتعدّد بصفتها محكمة قضاء إداري ولها بهذه الصفة حق النظر في جميع المنازعات الإدارية وجميع القضايا المتعلقة بالوظيفة العامة وبالتالي تختص بإلغاء تقارير تقييم الأداء الوظيفي الباطلة أو المعيبة ومما يجدر التنبيه إليه أن قضاء محكمة العدل العليا لدينا هو قضاء مبرم ومن درجة واحدة ، بحيث لا تستأنف أحكام هذه المحكمة ولا مجال للطعن في أحكامها وذلك بعكس ما هو الحال في القضاء الإداري المصري حيث التقاضي على درجتين⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة(8/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/15) وتاريخ 1402/7/17هـ والمنشور في جريدة أم القرى (الجريدة الرسمية بالمملكة العربية السعودية)، العدد (2918) وتاريخ 1402/7/28هـ.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور السيد خليل هيكل : القانون الإداري السعودي ، مرجع سابق ، ص 291-292.

- الدكتور عبد المحسن بن عبد الله الزكري : أنظمة المظالم ، مرجع سابق ، ص 25.

(3) انظر: المادة (2/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 و المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد (38) ، سبتمبر 2001 ، ص 279.

(4) انظر: المادة(4/33) من ذات القانون.

(5) الدكتور محمد علي أبو عمار : القضاء الإداري في فلسطين ، مرجع سابق ، ص 168.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها بقولها : "وكون القضاء الإداري لدينا على درجة واحدة وذلك يعني بأن أحكامه لا تقبل المراجعة بأي طريق من طرق الطعن فضلاً عن أن أي حكم بإلغاء القرارات محل الطعن له حجة عامة كاملة شاملة مانعة من أي نزاع أو دعوى ويكتسب الحكم الدرجة القطعية المبرمة بما يجعلها غير قابلة للمراجعة"⁽¹⁾.

ثانياً - الإجراءات الواجب اتباعها لإقامة دعوى الإلغاء:

1- في جمهورية مصر العربية :

حددت المادة (25) من قانون مجلس الدولة المصري التي يجب على المدعي "صاحب الشأن" إتباعها لإقامة الطعن فيما يتعلق بطلبات الإلغاء أمام المحاكم الإدارية:

- أ - يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة .
- ب- يجب تقديم هذا الطلب بعريضة موقعه من محام مقبول أمام المحكمة .
- ج - يجب أن تتضمن العريضة البيانات التالية:-
 - اسم الطالب (المدعي) .
 - أسماء من يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم .
 - موضوع الطلب .
 - تاريخ التظلم من القرار ونتيجة هذا التظلم .
 - بيان بالمستندات المؤيدة للطلب .
- د- يجب أن يرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه
- هـ- للمدعي (الطالب) أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب .
- و- على الطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة بالإضافة للأصول عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافطة بالمستندات .
- ي - يعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختاراً للطالب⁽²⁾ .

2- في المملكة العربية السعودية: وفي السعودية بينت المادة الأولى من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الإجراءات التي يجب على المدعي إتباعها لإقامة الدعوى الإدارية وذلك كما يلي :

- أ- ترفع الدعوى الإدارية بطلب من المدعي يقدم إلى رئيس ديوان المظالم أو من ينوب عنه .
- ب- يجب أن يتضمن الطلب البيانات التالية :-

⁽¹⁾ محكمة العدل العليا ، الحكم رقم (133) في الدعوى رقم (2005/43) ، حكم غير منشور .

⁽²⁾ انظر: المادة(25) من قانون مجلس الدولة رقم(47) لسنة 1972، سابق الإشارة إليه.

- بيانات كل من المدعي والمدعى عليه.
- موضوع الدعوى
- تاريخ التظلم من القرار المطعون فيه ونتيجة هذا التظلم⁽¹⁾.

3- في فلسطين:

وفي فلسطين لم يتضمن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 الإجراءات الواجب إتباعها لإقامة دعوى إلغاء القرار الإداري أمام محكمة العدل العليا إلا أن قضاء هذه المحكمة استقر على تطبيق قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما لم يرد به نص في الإجراءات والأصول المتبعة أمام المحكمة العليا بالقدر الذي لا يتعارض وطبيعة الدعوى الإدارية⁽²⁾.

وقد أكدت على ذلك المحكمة العليا بصفقتها محكمة دستورية في أحد أحكامها بقولها: "... وحيث أن القانون الذي يحكم إجراءات التقاضي أمام كافة درجات المحاكم في فلسطين - بما فيها المحكمة العليا- هو قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 باعتباره القانون العام الواجب التطبيق"⁽³⁾، وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية-سالف الذكر- نجد أن هذا القانون قام بتحديد إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا كما يلي:

فطبقاً لأحكام المادة (283) من القانون المذكور بأنه يجب أن " تبدأ الإجراءات أمام محكمة العدل العليا بتقديم استدعاء إلى قلم كتاب المحكمة بعدد المستدعى ضدهم مرفقاً به الأوراق المؤيدة له"⁽⁴⁾، كما تضمنت المادة (52) من ذات القانون على البيانات الواجب توافرها في لائحة الدعوى - بصفة عامة- وذلك على النحو الآتي:

- أ- اسم المحكمة.
- ب- اسم المدعي والمدعى عليه و صفاتهم ومحال عملهم وموطنهم.
- ج- موضوع الدعوى.

(1) انظر: المادة(1) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم رقم(190) لسنة 1409هـ، سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: محكمة العدل العليا في الدعوى رقم (2001/5) والمشار إليه في مجلة العدالة والقانون الصادرة من المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة) ، العدد الرابع ، حزيران ، 2006 ، رام الله ، ص 149.

(3) المحكمة العليا في صفقتها محكمة دستورية ، الطعن الدستوري رقم (2005/5) والمشار إليه في المرجع السابق، ص132 ونذكر بأن المحكمة العليا في هذا الشأن صدرت تأسيساً على ص المادة (2) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 والتي تنص على أن تسري أحكام هذا القانون على كافة الدعاوي والطلبات والدفع والطعون المدنية والتجارية أمام المحاكم النظامية في فلسطين.

(4) انظر: المادة (283) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ،العدد(38)، سبتمبر، ص 5.

د- وقائع و أسباب الدعوى وتاريخ نشوئها وطلبات المدعي التي تبين أن للمحكمة صلاحية نظر الدعوى.

هـ- توقيع المدعي أو وكيله⁽¹⁾.

وقد أوجبت المادة (285) من قانون أصول المحاكمات-سالف الذكر- على أن يتم تقديم لائحة الدعوى لدى محكمة العدل العليا من قبل محام مزاوول كما يجب أن يكون توكيل المحامي موقعاً من المستدعي⁽²⁾.

ثالثاً - شروط قبول دعوى الإلغاء :

يقصد بشروط قبول دعوى الإلغاء تلك الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن للمحكمة أن تقوم بنظر الدعوى وذلك بصرف النظر عن موضوع الدعوى فإذا لم تتوافر شروط القبول قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى -شكلاً- دون التعرض لموضوع الدعوى ولذلك تسمى هذه الشروط بالشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء وفي ذلك تذهب المحكمة الإدارية العليا بمصر في أحد أحكامها إلى القول: "إن لدعوى الإلغاء - طبقاً لما جرى عليه القضاء الإداري- شروطاً لا بد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة أمام القضاء وعليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة المدعاة إذ لا يمكنه بحث الموضوع إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط إذا لم تتوافر تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع"⁽³⁾.

هذا وبعد الإطلاع على القوانين وبعض أحكام القضاء في الدول محل الدراسة المقارنة وكذلك ما سطرته أقلام الفقهاء في هذا الشأن تبين للباحث أن هناك من الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء تتعلق بالقرار محل الطعن وشروط تتعلق برفع الدعوى وأن ترفع الدعوى في المواعيد المقررة وذلك على النحو التالي⁽⁴⁾ :

(1) انظر: المادة (52) من ذات القانون.

(2) انظر: المادة (285) من ذات القانون.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 25 مارس 1962 و المشار إليه في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، 388.

(4) لمزيد من التفاصيل حول هذه الشروط راجع :

- الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 620 وما بعدها.

- الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، 387 وما بعدها.

- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 175 وما بعدها.

- المستشار الدكتور مفتاح محمد قزيط : دعوى الإلغاء ضمانات لسيادة مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص 21 وما بعدها.

أ- الشروط المتعلقة بالقرار محل الطعن :

اشتراط الفقه والقانون والقضائين يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء قراراً إدارياً ونهائياً وأن يكون هذا القرار صادراً من جهة إدارية وطنية وأن يكون ماساً بالمركز القانوني للطاعن.

1- أن يكون قراراً إدارياً ونهائياً :

لكي يكون القرار قابلاً للطعن بالإلغاء أن يصدر عن سلطة إدارية وبارادتها المفردة قاصداً إحداث أثر قانوني "فتتوافر مقومات القرار الإداري وخصائصه إذا ما اتجهت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها إلى الإفصاح عن إرادتها الذاتية الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان لك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁽¹⁾، ويصبح القرار الإداري نهائياً إذا ما اكتملت مقوماته وأصبح قابلاً للتنفيذ دون الحاجة إلى تصديق جهة إدارية أخرى عليه وأن القرار قبل التصديق عليه لا يعتبر سوى مجرد إجراء تمهيدي أو تحضيري ولا يترتب عليه أي أثر ومن ثم فلا يقبل الطعن بالإلغاء⁽²⁾.

وعلى ذلك يعتبر تقرير كفاية الأداء قراراً إدارياً نهائياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء بعد أن يتم اعتماده من لجنة شئون العاملين أو الرئيس الإداري الأعلى أو اللجنة المشكلة لهذا الغرض حسب الأحوال في القانون المقارن.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بأن "... المادة (31) قد ناظت بلجنة شئون العاملين سلطة وضع التقارير السنوية عن العاملين، سواء عن طريق اعتماد تقديرات الرؤساء أو تعديل هذه التقديرات بقرار مسبب، ولما كانت قراراتها في هذا الشأن لا تخضع لتصديق سلطة أعلى فإن ما تصدره هذه اللجنة من قرارات في هذا الصدد تعد قرارات إدارية نهائية"⁽³⁾.

وهكذا يتبين أن أحد شروط قبول الطعن في القرار الإداري أنه يجب أن يكون هذا القرار نهائياً أي أنه لا يتطلب التصديق عليه من سلطة إدارية عليا ، حتى لو كان القرار الإداري موقوفاً أو كان قابلاً للسحب أو اتصف القرار بالتوقيت وأن هذا الشرط يعتبر متحققاً إذا اكتسب القرار صفة النهائية أثناء سير الدعوى وقبل صدور الحكم فيها⁽⁴⁾، وقد اشترط المشرع المصري في قانون مجلس الدولة أن يكون

(1) الجمعية العمومية لمجلس الدولة المصري ، فتوى ملف رقم (98/1/7) جلسة 1997/6/18 والمنشورة في الموسوعة الإدارية الحديثة، سابق الإشارة إليها ، الجزء(49)، قاعدة رقم (145) ، ص 571.

(2) الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص 78.

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1113) لسنة 15 القضائية جلسة 1975/1/12 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2640.

(4) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 442.

القرار محل الطعن نهائياً وذلك وفق ما جاء بنص المادة العاشرة منه الفقرة الثالثة والخامسة والسادسة والثامنة والتاسعة⁽¹⁾.

وأخذ بذلك أيضاً المشرع الفلسطيني حيث ورد في المادة (2/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية وهي بصدد بيان اختصاصات محكمة العدل العليا بأن "تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات النهائية..."⁽²⁾، وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية في كثير من أحكامها بعدم جواز الطعن في القرارات غير النهائية ومن ذلك ما قرره في أحد أحكامها "...وحيث أن المستدعي رفع الطلب المائل قبل صدور قرار نهائي بشأن ما نسب إليه ، وحيث أنه يسمو من الشك أنه يتمتع على محكمة العدل العليا التصدي للقرارات الإدارية غير النهائية مما يتعين معه رفض الطلب"⁽³⁾.

إذاً وبناءً على ما تقدم يجوز للموظف العام اللجوء إلى القضاء للطعن بتقرير تقييم أدائه بشرط أن يكون هذا التقرير قلدستوفى جميع المراحل التي رسمها القانون وبالتالي يصبح قراراً إدارياً نهائياً قابل للطعن فيه بالإلغاء.

2- أن يصدر القرار الإداري من سلطة إدارية وطنية :

ويشترط في القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أن يكون صادراً من سلطة إدارية وطنية سواء داخل حدود الدولة أو خارجها وهذا شرط جوهري ومنطقي ويتفق مع مفهوم السيادة في الدولة المعاصرة فالقضاء الوطني ليس له ولاية على القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات الأجنبية وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها والذي جاء فيه "...ومتى كان ذلك فإن القرارات التي تصدر عن جامعة الإسكندرية في هذا المجال ترتد آثارها إلى جامعة بيروت العربية اعتباراً بأنها تتعلق بشؤون الطلاب التابعين لهذه الجامعة ومن ثم فإنها لا تعبر عن الإرادة الذاتية المصرية وإنما تعبر عن إرادة أجنبية هي إرادة جامعة بيروت العربية التابعة لإحدى الجمعيات الخيرية المنشأة وفقاً للقانون اللبناني"⁽⁴⁾، وعليه لا يقبل الطعن بإلغاء تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية الصادرة عن الهيئات الأجنبية الدولية أو السفارات أو القنصليات أمام القضاء الوطني إنما يجب أن تكون هذه التقارير صادرة

(1) انظر: المادة (10) من قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 ، سابق الإشارة إليه .

(2) انظر: المادة (2/33) من قانون تشكيل المحاكم رقم (5) لسنة 2001 ، سابق الإشارة إليه .

(3) محكمة العدل العليا ، القرار رقم (98/266)، جلسة 1999/12/15 قرار غير منشور .

(4) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (527) لسنة 18 القضائية ، جلسة 1977/5/28 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الأول ، ص 80.

عن سلطة إدارية وطنية حتى لو كانت هذه السلطة بالخارج ، فالرقابة القضائية تشمل القرارات الصادرة عن السلطات الوطنية أينما وجدت⁽¹⁾.

3. أن يكون القرار الإداري مؤثراً في مركز الطاعن:

لا يكفي أن يكون القرار المطعون فيه أن يكون قراراً إدارياً نهائياً وصادر عن سلطة إدارية وطنية لكي يكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء وإنما يجب أن يؤثر هذا القرار في المركز القانوني للطاعن ، وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل أو بإلغاء مركز قانوني قائم بالفعل ما دام هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً ، ويتطلب لتحقيق هذا الشرط في نظر الفقه توافر عنصرين أساسيين يتمثل العنصر الأول: في وجوب تولد آثار قانونية عن القرار الإداري المطعون فيه ، فلا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات التي لا تولد آثار قانونية و أما العنصر الثاني: يجب يكون القرار مولداً للآثار القانونية بذاته فيكون الطعن بالإلغاء في القرارات ذات الصلة المباشرة بالآثار القانونية المطلوب إلغاؤها⁽²⁾، ويتطلب مجلس الدولة المصري توافر هذا الشرط حيث قرر "أنه يلزم لقبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية أن يكون من شأن القرار التأثير في المركز القانوني للطاعن فإذا لم يكن القرار مؤثراً في مركزه القانوني لم يجز الطعن"⁽³⁾.

وترتيباً على ما سبق لا تقبل دعوى الإلغاء في القرارات التي لا ترتب آثاراً قانونية لعدم إلحاقها بآثار أو مساس بالمراكز القانونية وكذلك لا تقبل هذه الدعوى إذا كان القرار الذي يرتب آثاراً قانونية معينة ولكنها غير ممكنة أو جائزة قانوناً .

وكذلك تخرج الأعمال التمهيدية ولتخصيرية عن نطاق دعوى الإلغاء لكونها لا تنتج آثاراً قانونية من تلقاء نفسها حيث هي تمهيد لإصدار قرار إداري نهائي يحدث آثاراً قانونية معينة ، وتخرج عن نطاق دعوى الإلغاء المنشورات والتعليمات المصلحية لأنها لا تحدث آثاراً قانونية معينة ولكنها تؤدي إلى شرح أو تفسير القوانين واللوائح أو بيان أسلوب العمل، وتخرج عن نطاق دعوى الإلغاء أيضاً كل الأعمال التي تتخذ بعد إصدار القرار الإداري المحدث للآثار القانونية وكذلك الإجراءات الخاصة بتنفيذ هذا القرار، وكذلك تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء الإجراءات الداخلية والتي تشمل العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين وما يصدر عنه إليهم من أوامر أو ملاحظات متعلقة بسير العمل الداخلي وأسلوب توزيعه⁽⁴⁾.

(1) الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا : القضاء الإداري (ولاية القضاء الإداري - دعوى الإلغاء) منشأة المعارف الإسكندرية ، 2003 ، ص 364 ، وأيضاً الدكتور عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 49.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 443.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1967/12/23 ، مشار إليه في المرجع السابق ، ص 443.

(4) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : قضاء الإلغاء ، شروط القبول وأوجه الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2001 ، ص 397 وما بعدها.

وتطبيقاً لما تقدم يبقى هذا الشرط متحققاً في القرارات الصادرة بتقييم أداء الموظفين وذلك طالما كانت هذه القرارات قد صدرت مستوفية لشروط الصحة ووفقاً لقانون وهي بهذه المثابة ترتب آثاراً قانونية معينة - كما أسلفت الدراسة-(1) ، تؤثر في المركز القانوني للموظف العام وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بقولها : " إن التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحلته هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً في الترقية أو منح العلاوة أو خفض الدرجة أو المرتب أو الفصل من الوظيفة وعلى أنه بهذه المثابة فإن ولاية التعقيب على تقدير الكفاية في التقرير السنوي إنما هي لقضاء الإلغاء باعتباره القضاء الذي شرعه القانون للطعن في القرارات الإدارية"(2).

ونخلص من كل ما سبق بأنه ولكي يكون تقرير تقييم الأداء الوظيفي قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أم القضاء يجب أن تتوافر له صفة القرار الإداري النهائي الصادر عن سلطة إدارية وطنية ومؤثراً في المركز القانوني للموظف العام.

ب - الشروط المتعلقة برفع الدعوى :

لعله من المسلمات في الفقه والقانون والقضاء بأنه يجب لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية وذلك استناداً للمبدأ العام لا دعوى بلا مصلحة. وقد اشترط قانون مجلس الدولة المصري صراحة توافر مصلحة شخصية لرافع دعوى الإلغاء وذلك من خلال نص المادة (1/12) حيث نصت على أنه "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"(3).

وكذلك فعل المشرع الفلسطيني وذلك وفقاً لأحكام للمادة (1/3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية حيث نصت على أنه "لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون"(4)، والمصلحة في الدعوى هي عبارة عن الفائدة أو المنفعة التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى الذي يقيمها وقد تتمثل في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مالي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية لذلك(5)، ويشترط في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة أي أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أثر فيها القرار الإداري المطعون فيه تأثيراً مباشراً و في ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بأن "يكفي لمخاصمة القرار الإداري في دعوى

(1) راجع ما ورد في ص 78 من الدراسة.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (710) لسنة 10 القضائية ، جلسة 1966/6/25 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2637.

(3) انظر : المادة (1/12) من قانون مجلس الدولة رقم(47) لسنة 1972، سابق الإشارة إليه.

(4) انظر : المادة (1/3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(22) لسنة 2001،سابق الإشارة إليه.

(5) الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 210.

الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها ذلك القرار تأثيراً مباشراً و للمدعي مصلحة شخصية مباشرة في الطعن...⁽¹⁾، وسواء كانت هذه المصلحة مادية أو مصلحة أدبية أو معنوية فلا فرق بين المصلحتين المادية والأدبية كشرط لقبول دعوى الإلغاء وقد استقرت أحكام القضاء الإداري المصري منذ البداية على أن توافر المصلحة الأدبية يكفي لقبول دعوى الإلغاء⁽²⁾.

وعلى الرغم من أن القواعد العامة تقرر بأنه يجب أن تكون المصلحة التي تبرر قبول الدعوى محققة وقائمة وحالة فإن الأمر يختلف في دعوى الإلغاء حيث يجوز رفع هذه الدعوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية حتى ولو كانت المصلحة محتملة⁽³⁾ وفقاً لنص المادة الرابعة من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري تكفي المصلحة المحتملة لقبول الدعوى إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه⁽⁴⁾.

ولقد كرر المشرع الفلسطيني نص المادة الرابعة من القانون المصري في المادة (2/3) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية - سابق الإشارة إليه - ومن الجدير ذكره في هذا الشأن أن المجال الخصب لأحكام القضاء المصري بشأن المصلحة المحتملة هو طعون الموظفين والمثال الواضح على ذلك أنه يجوز للموظف رفع دعوى بإلغاء قرار صدر بترقية غيره حتى وإن لم تتوافر شروط الترقية للطاعن وذلك اكتفاء بالمصلحة المحتملة حيث إن الأسبقية في الدرجة لها أثرها في ترقية الموظف إن لم يكن حالاً فمآلاً، أما إذا انتفت المصلحة المحققة أو المحتملة فلا تقبل الدعوى لانقضاء المصلحة كما إذا اختلف كادر الطاعن عن كادر المرقى بأن كان أحدهما في كادر فني والآخر في كادر إداري⁽⁵⁾، وقد اختلف رأي الفقهاء حول وضع شرط الصفة في دعوى الإلغاء حيث يرى البعض أنه مستقل عن شرط المصلحة بينما يتجه الرأي الغالب في الفقه إلى دمج شرط الصفة مع شرط المصلحة في الدعوى⁽⁶⁾، ولقد

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (3230) لسنة 6 القضائية ، جلسة 1961/12/6 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، سابق الإشارة إليها ، ص 691.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 478.

(3) وتكون المصلحة محققة إذا تأكد مقدماً أن المدعي في دعوى الإلغاء سينال فائدة معينة من إلغاء القرار المطعون فيه سواء كانت هذه الفائدة مادية أو كانت أدبية وتكون المصلحة محتملة إذا كان ليس من المؤكد حصول هذه الفائدة عاجلاً لرافع الدعوى ، راجع في ذلك : المرجع السابق ، ص 479.

(4) هذه المادة مشار إليها في المرجع السابق ، ص 479.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم (928) لسنة 8 القضائية والمشار إليه في كتاب الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري دعوى الإلغاء (شروط الدعوى - أوجه الإلغاء - الحكم في الدعوى) الطبعة الرابعة ، بدون دار نشر ، 2000 ، ص 96.

(6) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 464.

استقرت أحكام القضاء المصري على ذلك ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا حيث قالت في أحد أحكامها: "... والمصلحة على هذا النحو هي التي تجعل للمدعي صفة في رفع الدعوى ويشترط أن ترفع الدعوى من ذي صفة على من ذي صفة بالنسبة لصفة المدعى عليه فلا تقبل الدعوى إذا لم يكن له أي شأن بالنزاع..."⁽¹⁾.

وبالنسبة للوقت التي يجب أن يتوافر فيه شرط المصلحة فإن القضاء الإداري في قد استقر على تطلب توافر شرط المصلحة من وقت رفع الدعوى و أن يستمر قيامه لحين الفصل فيها⁽²⁾، وعند الدفع بانتفاء المصلحة فإن المحكمة تحكم بعدم قبول الدعوى والدفع بعدم القبول هو من الدفع الموضوعية حيث يدخل في إطارها وعلى ذلك فإنه ليس من الدفع الشكلية التي تسقط بالتكلم في الموضوع بل يجوز أبدائه في أية حالة تكون عليها الدعوى⁽³⁾.

هكذا و ترتيباً على ما سبق فإن للموظف الصادر في مواجهته قرار تقييم أداء وظيفي مصلحة ظاهرة وجلية في طلب إبعاده وأن هذه المصلحة تتوافر حتى لو كان قرار التقييم قد تم تنفيذه قبل الفصل في الدعوى حيث أن إلغاء القرار المطعون فيه يترتب عليه إلغاء وإزالة ما تترتب عليه من نتائج كأن يكون القرار قد أدى إلى حرمان الموظف من العلاوة الدورية حيث أنه في حالة قبول طعن الموظف وإلغاء القرار فإنه سوف يتم صرف العلاوة عن كل المدة التي أوقفت فيها.

ج- أن ترفع الدعوى في الميعاد المقرر لذلك :

ومن الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء أيضاً أن ترفع هذه الدعوى في الميعاد القانوني المقرر لذلك، فإذا كانت المصلحة العامة تقتضي أن يكون هناك استقراراً للأوضاع القانونية وبالتالي استقراراً في القرارات الإدارية، فإن مصلحة الموظفين تقتضي أيضاً الثبات والاستقرار لمراكزهم القانونية التي تترتب على هذه القرارات، ولذلك ومن أجل التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ونظراً لحرص المشرع على كفاءة استقرار كافة الأوضاع والمعاملات وتوفير الطمأنينة في المراكز والعلاقات القانونية المتصلة بأعمال السلطات العامة⁽⁴⁾، تشترط التشريعات المختلفة لقبول دعوى الإلغاء أن يتم رفعها في الميعاد المعين قانوناً ففي مصر قد جاء في المادة (1/24) من قانون مجلس الدولة المصري على "أن

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (747) لسنة 21 القضائية، جلسة 1980/12/9 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، سابق الإشارة إليها، الجزء(4)، قاعدة رقم (51)، ص 83.

(2) الدكتور أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 473.

(3) الدكتور طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 66، وأيضاً الدكتور أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 475.

(4) الدكتور طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 99.

ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة - فيما يتعلق بطلبات الإلغاء- ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به⁽¹⁾.

وفي السعودية حددت المادة الثالثة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم المواعيد الواجب مراعاتها متى كانت الدعوى متعلقة بشؤون الخدمة المدنية وذلك على النحو التالي :

1- يجب قبل رفع الدعوى أمام ديوان المظالم ، أن يتظلم ذو الشأن إلى الديوان العام للخدمة المدنية خلال ستين يوماً من تاريخ علمه بقرار رفض التظلم أو بانقضاء مدة التسعين يوماً المحددة للجهة دون أن تثبت فيه.

2- يجب على الديوان العام للخدمة المدنية أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه فإذا رفض التظلم أو مضت المدة المحددة دون البت فيه يكون للمتظلم رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال التسعين يوماً من تاريخ العلم برفض التظلم أو انقضاء الستين يوماً المحددة دون البت في التظلم.

3- إذا صدر قرار الديوان العام للخدمة المدنية لصالح المتظلم ولم تقم الجهة الإدارية بتنفيذه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه فإنه يجوز رفع الدعوى إلى ديوان المظالم خلال الستين يوماً التالية لهذه المدة⁽²⁾.

وفي فلسطين وفقاً لأحكام المادة (1/284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني "يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن..⁽³⁾".

بناءً على ما سبق يتبين أن بدء سريان ميعاد دعوى إلغاء القرارات الإدارية يتحقق من تاريخ علم أو إعلان صاحب الشأن بالقرار ولما كانت قوانين الخدمة المدنية محل الدراسة المقارنة توجب تزويد الموظف العام بنسخة أو صورة من تقرير تقييم - كما رأينا- أدائه فإن ذلك يعتبر قرينة على حدوث ذلك الإعلان وعليه يسري ميعاد الطعن في تقرير التقييم أو الكفاية منذ تاريخ تسلم الموظف لنسخة من هذا التقرير ويقع على عاتق جهة الإدارة دائماً عبء وإثبات علم صاحب الشأن بالقرار ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة وقد رددت المحكمة الإدارية العليا

(1) انظر: المادة(1/24) من قانون مجلس الدولة رقم(47) لسنة 1972،سابق الإشارة إليه.

(2) انظر: المادة(3) من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم رقم(190) لسنة 1409هـ،سابق الإشارة إليها.

(3) انظر: المادة(1/284) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(2) لسنة 2001،سابق الإشارة إليه.

في مصر ذات المعنى في العديد من أحكامها⁽¹⁾ ، وعن كيفية حساب الميعاد فقد بينت المادتين (15) و (18) من قانون المرافعات المصري والمادة (20) من قانون أصول المحاكمات الفلسطينية القواعد التي يجب مراعاتها عند حساب ميعاد رفع الدعوى القضائية⁽²⁾.

وبتطبيق أحكام هذه المواد على دعوى إلغاء القرارات الإدارية والتي تتضمن إلغاء تقارير الكفاية أو تقارير تقييم الأداء يتبين الآتي:

- 1- إن ميعاد الطعن بالقرار الإداري يقدر بالأيام لا بالشهور لكونه ستون يوماً كاملة.
- 2- لا يحسب اليوم الأول من الميعاد وهو اليوم الذي تم فيه إعلان صاحب الشأن بالقرار فالميعاد يبدأ سريانه من اليوم التالي بينما يحسب اليوم الأخير منه باعتباره ميعاداً كاملاً ومن ثم يحسب ميعاد الستين يوماً من اليوم التالي للإعلان أو النشر أو العلم اليقيني وينتهي الميعاد بانقضاء اليوم الأخير من الستين يوماً⁽³⁾.
- 3- إذا صادف اليوم الأخير عطلة رسمية فإن الميعاد يمتد إلى أول يوم عمل بعد انتهاء هذه العطلة.

4- العبرة في قبول دعوى الإلغاء أو عدم قبولها هو تاريخ إيداع صحيفة الدعوى لدى قلم كتاب المحكمة المختصة وليس تاريخ إعلانها إلى صاحب الشأن⁽⁴⁾.

وميعاد رفع دعوى الإلغاء محدد لا يجوز الاتفاق على إطالته حيث إنه من النظام العام " فإذا فوت صاحب الشأن على نفسه فرصة الطعن في التقرير في الميعاد القانوني لاستصدار حكم بإلغائه من قضاء الإلغاء فإن التقرير يصبح حصيناً من الإلغاء ولا سبيل إلى مناقشته وزعزعة هذه الحصانة إلا أن

(1) الدكتور طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء ، ص 108.

(2) لقد خلا قانون مجلس الدولة المصري وقانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني من بيان الأحكام الخاصة بكيفية حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلا أن للقانون المصري ووفقاً للمادة (3) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة والتي نصت على أن تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، هذه المادة منشورة في قوانين الهيئات القضائية والتشريعات المكتملة لها ، سابق الإشارة إليه ، ص 114 ، وقد سار القانون الفلسطيني في نفس الاتجاه كما سبق وأوضحته الدراسة.

(3) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (772) لسنة 5 القضائية ، جلسة 1962/3/31 والمشار إليه في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 49.

(4) لمزيد من التفاصيل راجع :

- المرجع السابق ، ص 490 وما بعدها.

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 430 وما بعدها.

يكون قد قام التقرير على وجه من أوجه انعدام القرار الإداري⁽¹⁾ ، ومع ذلك فإن ذلك الميعاد يمتد لأسباب قانونية أو قضائية محددة مما يؤدي إلى إطالة المدة سواء بوقف الميعاد أو بانقطاعه⁽²⁾.

وأما ما يوقف سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية ومن ضمنها تقارير الكفاية فيتمثل في القوة القاهرة وما يماثلها ، ذلك أن الطاعن يعجز عن رفع الدعوى ويبقى هذا العجز حتى يزول السبب وأما عن الحالات التي تنقطع فيها المدة التي من خلالها يجوز رفع دعوى الإلغاء وهي : التظلم الإداري ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة واعتراض جهة إدارية على القرار وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية⁽³⁾.

وخلاصة القول ومن جماع كل تقدم ولكي يكون القرار الإداري الصادر بتقييم الأداء الوظيفي أو بتقدير الكفاية قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري يجب أن تتحقق مجموعة من الشروط الشكلية والتي تتمثل في أن يكون القرار قراراً إدارياً نهائياً صادراً من سلطة إدارية وطنية ومؤثراً في مركز الطاعن وأن يكون لصاحب الشأن مصلحة شخصية ومباشرة في رفع الدعوى وأن يتم رفع هذه الدعوى في الميعاد المقرر قانوناً إلا أن الأمر لا ينتهي عند هذا الحد فهناك شروطاً أخرى يجب توافرها أيضاً لقبول دعوى الإلغاء وهذه الشروط ما يطلق عليها الشروط الموضوعية والتي تتحدد من خلالها النطاق الذي يمارس القضاء رقابته على القرار الإداري المطعون فيه وهذا موضوع الدراسة في المطلب التالي.

المطلب الثالث

نطاق الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي

من المسلم به في الفقه والقضاء أن الأصل في القرارات الإدارية أن تصدر متمتعة بقرينة الصحة والمشروعية غير إنها قرينة قابلة لإثبات العكس ومن أراد الطعن قضائياً في القرار عليه عبء إثبات عدم مشروعيته وذلك بإثبات أن القرار المطعون فيه قد صدر مفتقراً إلى سببه لصحيح المبرر له قانوناً

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (710) ، سابق الإشارة إليه.

(2) والمقصود بوقف ميعاد دعوى الإلغاء: أنه يتم حساب المدة السابقة ضمن الأجل المحدد لرفع الدعوى وعلى ذلك فإنه لا يعني محو ما انقضى من الميعاد، أما الانقطاع : فهو يعني محو وإسقاط المدة السابقة ويبدأ بعد زوال سبب الانقطاع احتساب ميعاد جديد كامل.

(3) لمزيد من التفاصيل راجع:

- الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.

- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص 251 وما بعدها.

ويضحى بهذه المثابة مخالفاً للقانون حقيقةً بالإلغاء⁽¹⁾، وفي هذا النطاق يباشر القضاء الإداري وظيفته القضائية في الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة بتقييم الأداء الوظيفي وذلك بالتحقق من مدى قيام القرار على سببه المنصوص عليه قانوناً من عدمه وهو ما يطلق عليه بالشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء أو أسباب الإلغاء بحيث إذا توافر في القرار المطعون فيه واحد أو أكثر من هذه الأسباب تكون دعوى الإلغاء مقبولة للنظر فيها أمام القضاء الإداري.

ولقد حددت القوانين في الدول محل الدراسة المقارنة الأسباب الموجبة لقبول دعوى الإلغاء على سبيل الحصر فوقاً لنص الفقرتين من المادة (10) من قانون مجلس الدولة المصري والمادة (8/ب) من نظام ديوان المظالم السعودي والمادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني أنه "يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح".

إذاً الشروط الموضوعية أو أسباب الإلغاء التي يجب أن يستند إليها أي قرار إداري ومن ضمن ذلك قرار تقدير الكفاية أو تقييم الأداء هي ذاتها التي يقوم القضاء ببسط رقابته عليها، وبذلك يتحدد نطاق الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية طبقاً للقانون، وذلك بالتحقق من أن قرار تقدير الكفاية المطعون فيه صادر من جهة مختصة وفقاً للشكل أو الإجراءات المنصوص عليها قانوناً، وغير مخالفاً للقوانين واللوائح وألا يكون مقتزناً بإساءة استعمال السلطة، وعلى ذلك إذا صدر قرار تقدير الكفاية مخالفاً للأحكام العامة في الاختصاص يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص وإذا صدر مخالفاً للأحكام العامة في الإجراءات والشكل يكون مشوباً بعيب الإجراءات والشكل وإذا صدر مخالفاً للأحكام العامة للقانون يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون وأخيراً إذا صدر هذا القرار مخالفاً للأحكام العامة في الغاية يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وكل ذلك تحت رقابة القضاء والذي تجد في هذا العدد حدها الطبيعي في التحقق من صدور القرار بتقدير الكفاية خالياً من كل أو من أحد هذه العيوب.

وتطبيقاً لما تقدم يتناول الباحث أوجه الرقابة القضائية على القرار الإداري الصادر بتقييم أداء الموظف العام في مجال تقارير تقييم الأداء على النحو الآتي⁽²⁾:

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (2463) لسنة 38 القضائية. جلسة 1995/12/2 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة، سابق الإشارة إليها، الجزء (49)، قاعدة رقم (161)، ص 618.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع:

- الدكتور أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 512 وما بعدها.

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 234 وما بعدها.

- أولاً - الرقابة القضائية على مدى مخالفة قواعد الاختصاص في قرار تقدير الكفاية.
ثانياً - الرقابة القضائية على مدى مخالفة قواعد الإجراءات والشكل في قرار تقدير الكفاية.
ثالثاً - الرقابة القضائية على مدى مخالفة القانون في قرار تقدير الكفاية.
رابعاً - الرقابة القضائية على مدى سوء استعمال السلطة في قرار تقدير الكفاية.

أولاً - الرقابة القضائية على مدى مخالفة قواعد الاختصاص في قرار تقدير الكفاية:

يعتبر عيب عدم الاختصاص من أهم العيوب التي يمكن أن تشوب القرار الإداري فيجعله قابلاً للطعن فيه، فإذا كان مبدأ الاختصاص في حقيقته يتضمن مجموعه من القواعد التي تحدد من يبرم التصرفات القانونية من الأشخاص أو الهيئات، فإن القواعد الخاصة بعنصر الاختصاص في القرار الإداري الصادر بتقدير كفاية الموظف العام هي تلك القواعد التي تحدد أن هذا القرار يجب أن يصدر من سلطة إدارية معينة وفقاً للقانون فإذا تم إغفال هذه القواعد فإن القرار الإداري بتقدير الكفاية يكون قد صدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص مخالفاً بذلك النظام العام مما يترتب على ذلك بعض النتائج الهامة

وسوف يتناول الباحث دراسة هذا الوجه من أوجه الإلغاء ببيان - بإيجاز شديد - مفهوم قاعدة الاختصاص بشكل عام وتطبيق هذه القاعدة على قرار تقدير الكفاية ومدى تعلق عيب الاختصاص بالنظام العام وذلك كما يلي :

1- مفهوم قاعدة الاختصاص بشكل عام:

يتمثل مضمون قاعدة الاختصاص -بصفة عامة- بأن القرار الإداري يجب أن يصدر من سلطة إدارية يمنحها القانون الصلاحية القانونية لإصدار ذلك القرار دون غيرها من السلطات ، فالاختصاص هو القدرة أو الصلاحية القانونية للقيام بعمل معين وسواء كان مصدر ذلك الدستور أو القانون أو اللائحة⁽¹⁾، وبصدور القرار الإداري من قبل السلطة الإدارية المختصة بذلك طبقاً للقانون أو اللائحة يتوجب على الجميع احترام مثل هذه الصلاحية القانونية التي إذا تم تجاوزها وصدور القرار من جهة غير مختصة به، يكون عندئذ هذا القرار معيباً بعيب عدم الاختصاص وقد عرفت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها عيب عدم الاختصاص بأنه " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر"⁽²⁾.

- فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 330 وما بعدها.

(1) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 515 وما بعدها.

(2) محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم (1867) لسنة 8 القضائية ، جلسة 1957/1/27 والمنشورة في مجموعة المبادئ القانونية ، السنة الحادية عشر ، سابق الإشارة إليها ، ص 172.

2- تطبيق قاعدة الاختصاص على قرار تقدير الكفاية :

وفي مجال تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية تقتضي قاعدة الاختصاص بأن يتم وضع وإعداد تقرير تقييم الأداء من قبل الجهة التي تملك الصلاحية وفقاً للقانون للقيام بذلك وعليه فقد قيل من خلال هذه الدراسة أن القانون أناط بالرئيس المباشر بوضع وإعداد تقارير التقييم عن أداء مرؤوسيه وعلى ذلك إذا ما كان هناك تجاوزاً لهذا الاختصاص بأن تولى شخص غير مختص بوضع التقييم فإن ذلك يعد تجاوزاً على الاختصاص ويصبح القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص وبالتالي يتوافر سبب من أسباب إلغاء القرار الإداري - سألغة الذكر - وذلك يفسح المجال بأن يبسط القضاء رقابته على هذا القرار إستناداً لمخالفته لقواعد الاختصاص وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بأن "صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يعيبه بعيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون"⁽¹⁾.

ووفقاً للضوابط التي قام القضاء الإداري المصري بتكريسها - كما سبق وبينت الدراسة - في مجال الاختصاص بوضع وإعداد تقارير الكفاية فإن "الرئيس المباشر المنوط به وضع التقرير هو القائم بالعمل فعلاً وقت إعداده دون من عداه من الرؤساء السابقين الذين زيلتهم ولاية مباشرة اختصاصات هذه الوظيفة وذلك بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها في وظيفته"⁽²⁾، وهكذا "إن الرئيس المباشر والمدير المحلي ورئيس المصلحة المختص بوضع التقرير هو الذي يشغل وظيفته وقت إعداد التقرير فإذا زالت عنه ولاية مباشرة اختصاصات الوظيفة انتقلت ولاية الوظيفة ومن بينها الاختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله ومارس اختصاصه حتى تاريخ إعداد التقرير"⁽³⁾، وإذا ما تم تخطي هذا الاختصاص فإن القرار الصادر بتقدير الأداء يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أن "توقيع وكيل مصلحة الضرائب على بعض تقارير الموظفين بوصفه رئيساً للمصلحة على الرغم من أن رئيس المصلحة كان قائماً بعمله ، وقد مارس اختصاصه هذا بالنسبة إلى تقارير البعض الآخر من الموظفين وهذا التوقيع يجعل التقدير مشوباً بعيب عدم الاختصاص..."⁽⁴⁾، وأما في حالة "غياب رئيس المصلحة أو قام لديه مانع حل محله في مباشرة هذا

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (2819) لسنة 35 القضائية ، جلسة 1994/12/4 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء (49) ، قاعدة رقم (158) ، ص 607.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1418) ، سابق الإشارة إليه.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (3083) لسنة 29 القضائية ، جلسة 1986/4/13 والمنشور في موسوعة المبادئ القانونية ، سابق الإشارة إليها ، العدد الثاني ، ص 173.

(4) محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم (2007) لسنة 10 القضائية ، جلسة 1960/4/6 ، والمشار إليها في رسالة فاروق عبدالير السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، مرجع سابق ، ص 346.

الاختصاص من يقوم مقامه في العمل وهو في هذه الحالة وكيل المصلحة⁽¹⁾، ولكن في حالة وجود الرئيس المباشر ولم يبق لديه مانع يمنعه في ممارسة اختصاصه بوضع وإعداد تقارير عن أداء موظفيه هل يجوز للرئيس المباشر أن يعهد في إعداد تقارير الكفاية إلى شخص آخر ؟

لقد أجابت على ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها بقولها: "لا يجوز للرئيس المباشر أن يعهد بوضع التقرير إلى شخص آخر"⁽²⁾.

ولما كانت هذه القواعد تحدد الإطار الذي يجب أن يمارس فيها الاختصاص بوضع وإعداد تقارير الكفاية عن الموظفين الملتحقين بجهات عملهم الأصلية فإن الأمر يختلف في ممارسة هذا الاختصاص عندما يلتحق الموظف بجهة عمل أخرى غير جهة عمله الأصلية كندبه أو إعارته أو نقله وقد سبق أن أوضحت الدراسة الجهة المختصة بوضع تقرير الكفاية في مثل هذه الحالات، لذا - ومنعاً للتكرار - يحيل الباحث على ما سبق توضيحه في هذا الشأن⁽³⁾.

وعلى ما تقدم ووفقاً للضوابط القضائية السابقة فإن الرئيس المباشر المنوط به وضع وإعداد التقارير عن أداء موظفيه هو الرئيس القائم فعلاً بالعمل وقت إعداد التقرير وإذا تنحى أو قام لديه مانع من ممارسة هذا الاختصاص انتقل الاختصاص إلى من يحل محله في العمل وفي غير هذه الحالات لا يجوز للرئيس المباشر أن يعهد بوضع التقرير على شخص آخر، والقول بعكس ذلك يؤدي إلى صدور القرار بتقييم الأداء من شخص غير مختص وفقاً للقانون مما يفسح المجال للمضروب من هذا القرار للجوء للقضاء للطعن فيه بدعوى عدم مشروعيته استناداً لمخالفته لقواعد الاختصاص.

3- عيب عدم الاختصاص من النظام العام⁽⁴⁾ :

يعتبر عيب عدم الاختصاص العيب الوحيد من العيوب التي تصيب القرار الإداري المتعلق بالنظام العام ، ويترتب على ذلك نتائج هامة هي :

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (723) لسنة 3 القضائية ، جلسة 15/11/1958 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، سابق الإشارة إليها ، ص 547.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (964) لسنة 21 القضائية ، جلسة 24/11/1985 والمنشور في موسوعة المبادئ القانونية ، سابق الإشارة إليها ، العدد الثاني ص 127.

(3) راجع ما ورد في صفحة 70 من الدراسة.

(4) راجع :

- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص 286 - 287.

- الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 519.

- 1- أن الدفع بعدم الاختصاص لا يسقط بالدخول في موضوع الدعوى بل يجوز إيدأؤه في أي مرحلة من مراحلها.
- 2- على المحكمة أن تحكم بعدم الاختصاص من تلقاء نفسها ولو لم يثيره طالب الإلغاء.
- 3- أن قواعد الاختصاص شرعت لتحقيق الصالح العام لذلك لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل هذه القواعد أو أن تتنازل عن اختصاص منحها لها القانون أو تضيف لاختصاصاتها اختصاص آخر.
- 4- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص بعذر الاستعجال أو لغيره من الأعذار.
- 5- لا يجوز تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص أو إجازته بإقراره من الجهة المختصة بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة وتتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح.
- 6- للمحكمة حق التصدي لعيب عدم الاختصاص حتى لو تنازل عنه الطاعن لتعلقه بالنظام العام.

ثانياً - الرقابة القضائية على مدى مخالفة قواعد الإجراءات والشكل في قرار تقدير الكفاية :

الأصل أن القرارات الإدارية لا تخضع لأي شرط شكلي أي أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين في الإفصاح عن إرادتها⁽¹⁾، بيد أن القانون قد يشترط على الإدارة عند قيامها بإصدار بعض القرارات الإدارية إتباع إجراءات معينة أو شكل خاص ويتعين على الإدارة الالتزام بهذا الشكل وتلك الإجراءات وهي بصدد إصدار هذا النوع من القرارات وإذا أغفلت عن ذلك فإن قرارها يكون معيباً بعيب الشكل ويمكن الطعن فيه الإلغاء أمام القضاء، هذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر ومن ذلك ما قضت به في أحد أحكامها حيث قالت : "القرار الإداري ليست له صيغة معينة لا بد من انصبا به فيها وإنما يكون لكل ما يحمل من معنى اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائز قانوناً وذلك طالما أن المشرع لم يحدد شكلاً معيناً يتحتم أن ينصب فيه القرار محل النزاع"⁽²⁾ وعلى ذلك يقتضي دراسة هذا العيب من خلال تحديد المقصود بالإجراءات والشكل بصفة عامة ومن ثم تطبيق ذلك على قرار تقدير الكفاية أو تقييم الأداء وكذلك مدى جواز تصحيح هذا العيب إذا ما صدر القرار مشوباً به على النحو التالي:

1- المقصود بالإجراءات والشكل بصفة عامة:

(1) الدكتور توفيق شحاته : مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 665.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (858) لسنة 38 القضائية ، جلسة 1997/7/20 والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، سابق الإشارة إليها ، الجزء (49) ، قاعدة رقم (146) ، ص 572.

ويقصد بالإجراءات: العمل المستقل عن نصوص القرار ولكنها لازمة لمشروعيته وقد تكون الإجراءات سابقة على اتخاذ القرار كالإجراء التمهيدي وقد تكون لاحقة عله كنشر القرار ذاته⁽¹⁾.

أما شكل القرار الإداري: فهو المظهر الخارجي الذي يتخذه قرار الإدارة للإفصاح عن إرادتها كاشتراط كتابة القرار أو أن يصدر مسبباً⁽²⁾.

وعلى ذلك يمكن القول بأنه ولكي يكون القرار الإداري صحيحاً منتجاً لآثاره القانونية لا بد أن يصدر وفقاً للشكليات حجراً أو شكلاً - ، التي يتطلبها القانون ومخالفة ذلك يعتبر القرار معيباً لصدوره خلافاً للشكل أو الإجراءات ويكون جديراً بالإلغاء ولكن ذلك يدعو للتساؤل هل تؤدي مخالفة جميع الشكليات إلى بطلان القرار الإداري؟ أم هناك - والحال كذلك - من هذه الشكليات لا يستتبع على مخالفتها أي بطلان؟

وللإجابة على ذلك يذهب Rivero من الفقه الفرنسي إلى القول: "الشكليات ليست لها ذات القيمة إذ يوجد بينها تدرج في الأهمية وهذا التدرج في الأهمية لا يرجع فقط إلى مصدر الشكلية وما إذا كان قانوناً أو لائحة أو مبدأ عاماً من مبادئ القانون بل كذلك فاعليتها الحقيقية ، فالقضاء يمتنع عن أن يخضع الإدارة لشكلية تشلها بأن يقرر البطلان جزاءً لتجاهل أي من الشكليات لكنه يميز بينها ويعتبر أن تجاهل بعضها فقط هو الذي يترتب عدم المشروعية"⁽³⁾.

وفي هذا الاتجاه أيضاً سار قضاء مجلس الدولة المصري حيث يميز بين نوعين من الشكليات وهو بصدد الرقابة على مدى استيفاء الشكليات إجراً أو شكلاً - التي يتطلبها القانون عند إصدار القرار الإداري ، سواءً تلك الشكليات أو الشروط الجوهرية التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري أو الشكليات أو الشروط غير الجوهرية التي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري وقد بينت ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها حيث قضت بأن "يتعين التمييز بين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط الجوهرية وهي التي تمس مصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة قد أصابت الشروط اللاجهرية بمعنى تلك التي لا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم فترتب الأصل

(1) فاروق عبدالبر السيد إبراهيم تقدير كفاية العاملين، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 349، نقلاً عن stassinopoulos : voir .eament

(2) الدكتور توفيق شحاته : مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 665.

(3) فاروق عبدالبر السيد إبراهيم تقدير كفاية العاملين، رسالة دكتوراه، مرجع سابق ، ص 351 ، نقلاً عن Rivero : droit .administratif

المسلم به على المخالفة الأولى بطلان القرار بينما لا يترتب الأصل المسلم به على المخالفة الثانية بطلان القرار"⁽¹⁾.

كان هذا الإيجاز لمفهوم عيبي الإجراءات والشكل بصفة عامة وذلك تمهيداً لمعرفة كيف أعمل القضاء الإداري المصري رقابته في التحقق من صحة الإجراءات والشكل في القرارات الصادرة بتقدير الأداء أو الكفاية والتي هي تندرج بطبيعة الحال ضمن القرارات التي يتطلب القانون أن تصدر وفقاً لإجراءات معينة وشكل خاص - كما سبق وبينت الدراسة -.

2- تطبيق قواعد الإجراءات والشكل على قرار تقدير الكفاية:

هناك العديد من التطبيقات القضائية التي أرساها مجلس الدولة المصري في هذا المجال وليبيان بعض هذه التطبيقات ينبغي التفرقة بين الرقابة على الإجراءات والرقابة على الشكل في قرار تقدير الكفاية على النحو التالي⁽²⁾:

أ- الرقابة على الإجراءات :

درجت الأحكام الصادرة من مجلس الدولة المصري على تطبيق القواعد العامة - سألقة الذكر - في هذا الشأن وميزت كذلك نوعين من الإجراءات، إجراءات جوهرية وإجراءات غير جوهرية وسوف يعرض الباحث بعض الأمثلة التي اعتبرت فيها الإجراءات جوهرية بحيث يترتب على مخالفتها البطلان و بعض الأمثلة التي لم تعتبر فيها الإجراءات كذلك.

أ-1- تطبيقات على الإجراءات الجوهرية :

أمثلة من قضاء مجلس الدولة المصري :

- إغفال أي مرحلة من المراحل التي يجب أن يمر بها تقدير الكفاية أمر ينطوي على إغفال إجراء جوهري يبطل هذا التقدير ، هذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها : "وفقاً لأحكام القانون رقم (210) لسنة 1951 واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له والتي تقضي بأن يقدم التقرير السنوي عن الموظف من رئيسه المباشر ثم يعرض على المدير المحلي فرئيس المصلحة اللذين لهما الحق في الموافقة أو إدخال تعديل على تقدير الرئيس المباشر ثم يعرض على لجنة شؤون الموظفين لتقدير

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1027) لسنة 7 القضائية . جلسة 1964/12/29 والمنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة العاشرة ، سابق الإشارة إليها ، ص 245.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع : فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 353 وما بعدها.

درجة الكفاية التي يستحقها الموظف ويكون تقديرها نهائياً وأنه يجب أن يمر التقرير بكافة هذه المراحل التي تعتبر ضماناً جوهرياً للعاملين لا يسوغ إهدارها وإلا وقع باطلاً⁽¹⁾.

- تعديل التقدير دون تحديد الدرجات المقررة لكل بند من بنود التقرير يكون هذا التعديل باطلاً ومخالفاً للقانون لإغفاله إجراءً جوهرياً وفي هذا الخصوص تقرر المحكمة الإدارية العليا في أحد تطبيقاتها "...أن تقدير كفاية الموظف سواء من الرئيس المباشر أو المدير المحلي أو رئيس المصلحة يجب أن يتم وفق الأوضاع التي رسمها ونظمها القانون والقرار الوزاري المنفذ له بأن يذكر الرئيس المباشر أمام كل بند من بنود نموذج التقرير الدرجات التي يقدرها للموظف وكذلك الحال بالنسبة للمدير المحلي أو رئيس المصلحة فأبي تعديل يدخله أحدهما أو كلاهما على تقدير الرئيس المباشر يجب أن يكون على أساس الدرجات التي يقدرها كل منهما للموظف إذ المقصود بذلك كله توفير الضمانات للموظف حتى يكون التقدير مبنياً على أسس واضحة دقيقة فإذا حصل تعديل في تقدير الرئيس المباشر، سواء من المدير المحلي أو رئيس المصلحة بالمخالفة لهذه الأوضاع التي رسمها القانون والقرار الوزاري المنفذ له وقع هذا التعديل باطلاً ولا ينتج أثره .

ولما كان ذلك فإن التعديل الذي أدخله رئيس المصلحة على تقدير كفاية المدعي عن سنة 1954 من 71% إلى 40% دون تحديد الدرجات التي يقدرها لكل بند من بنود نموذج التقرير... ، يكون باطلاً ومخالفاً للقانون لإغفاله إجراءً جوهرياً سنة ونظمه القانون، على هذا لا يمنع من إعادة تقدير كفاية المدعي وفقاً للأوضاع القانونية السليمة حتى يمكن أن ينتج التقرير الآثار المترتبة عليه قانوناً...⁽²⁾.

- إعلان العامل الذي قدرته كفايته بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله يعد إجراءً جوهرياً استلزمه القانون حيث قضت بذلك المحكمة الإدارية العليا بقولها : "ومن حيث أنه وإن كان الأصل في التقارير السنوية هو السرية إلا أن المشرع أوجب في المادة (32) من القانون رقم (46) لسنة 1964 إعلان العامل الذي تقدر كفايته بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف في مستوى أدائه لعمله حتى يكون على بينة منه ولكي يتمكن بعد الإحاطة بما ورد فيه من التظلم منه ، إن رأى وجهاً لذلك وعلق المشرع نهائية التقرير السنوي بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط على إعلان العامل به وفوات ميعاد التظلم منه أو البت في التظلم إن كان العامل قد تظلم في الميعاد المنصوص عليه قانوناً ومن ثم فإن إعلان العامل في هذه الحالة يعد إجراءً جوهرياً استلزمه القانون إذ

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1408) لسنة 14 القضائية ، جلسة 15/12/1974 ، سابق الإشارة إليه ، وانظر أيضاً للمحكمة ، الطعن رقم (914) لسنة 3 القضائية ، جلسة 11/1/1958 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، سابق الإشارة إليها ، ص 545.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (848) لسنة 4 القضائية ، جلسة 21/5/1960 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، سابق الإشارة إليها ، ص 548 وما بعدها.

يترتب عليه نهائية التقرير بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط فإذا لم يتم هذا الإعلان لا يكون التقرير نهائياً ولتالي لا يكون نافذاً ولا منتجاً للأثار المترتبة عليهما قانوناً⁽¹⁾.

أ-2- تطبيقات على الإجراءات غير الجوهرية :

أمثلة من قضاء مجلس الدولة المصري :

في مقابل الإجراءات - السابق ذكرها- التي اعتبرها القضاء من قبيل الإجراءات الجوهرية يترتب على إغفالها أو مخالفتها البطلان ، فإن هناك من الإجراءات ما اعتبر غير ذلك ومن الأحكام القضائية في هذا الخصوص:

- لا بطلان إذا لم تنعقد لجنة شئون الموظفين في الميعاد المعين لإعداد التقارير وتقرر المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد على أن "المادة (32) من قانون نظام موظفي الدولة كانت تنص قبل تعديلها بالقانون رقم (579) لسنة 1953 على أن "تعد لجنة شئون الموظفين بالوزارة أو المصلحة في شهر مارس من كل عام كشف 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 أساس المبين في المادة (30) ، ويؤثر بذلك في ملف الخدمة وفي سجل الموظفين " ، وواضح من عبارة هذه المادة أنها لم تنص على بطلان قرار اللجنة إن لم يصدر في هذا الشهر المذكور بالذات ، كما أن الشارع بحسب مقصوده لا يعتبر ذلك إجراءً جوهرياً فيرتب على عدم إمكان التقدير في الشهر المذكور بطلان العمل في ذاته ، بل لا يعدو الأمر أن يكون مجرد توجيه من الشارع لتنظيم العمل في تلك المواعيد وعلى إتمامه فيها بقدر الإمكان"⁽²⁾.

- عدم لفت نظر الموظف الحاصل على تقدير كفاية دون المتوسط لا يرقى إلى مرتبة الإجراءات الجوهري وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا : "...ومن حيث أنه بالنسبة لما ينهه ورثة المطعون ضده على القرار المطعون فيه من مخالفته المادة (28) من القانون رقم (46) لسنة 1964 في شأن نظام العاملين المدنيين بالدولة والتي يجري نصها بالآتي " في حالة ما إذا تبين للرئيس أن مستوى أداء العامل دون المتوسط يجب أن يلفت نظره كتابة مع ذكر المبررات وضم ذلك إلى ملف العامل" فإنه واضح من هذا النص أن لفت نظر العامل الذي هبط مستوى

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (611) لسنة 19 القضائية ، جلسة 1977/12/3 والمنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2638-2639.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (969) لسنة 2 القضائية ، جلسة 1957/11/23 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس سنوات ، سابق الإشارة إليها ، ص 545.

أدائه لعمله هو من قبيل التوجيه إلى واجب يقع أساساً على عاتق العامل نفسه فلا يرقى بهذه المثابة إلى مرتبة الإجراء الجوهري الذي يترتب على إغفاله إلحاق البطلان في تقدير كفاية العامل..."⁽¹⁾.

- **إغفال لجنة شئون الموظفين تحرير محضر لاجتماعها لا يترتب عليه بطلان التقرير** وفي هذا الإطار قضي بأن "لا وجه للنعي على قرار لجنة شئون الموظفين بأنه قد شابه بطلان لعدم تحرير محضر لاجتماعها يتضمن ما دار فيه من مناقشات ذلك أن تحرير هذا المحضر ليس من الإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها البطلان"⁽²⁾.

ب- الرقابة على الشكل :

وفي مجال الرقابة على شكل القرار الصادر بتقدير الكفاية استقرت أحكام مجلس الدولة المصري أيضاً على أعمال التمييز بين الشكلية الجوهرية التي ترتب على إغفالها البطلان والشكلية غير الجوهرية التي لا يترتب على إغفالها هذا الجزاء وذلك كما يلي :

ب-1- تطبيقات على الأشكال الجوهرية :

أمثلة من قضاء مجلس الدولة المصري :

وجوب تسبب تعديل تقرير الرؤساء المباشرين ، وقضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها في هذا الشأن بأن "القانون قد ألزم كلاً من المدير المحلي ورئيس المصلحة عند إجراء أي منهما تعديل على تقدير الرئيس المباشر أن يبين أسباب ومبررات هذا التعديل كما اوجب على لجنة شئون العاملين حينما ترغب في تعديل تقرير الرؤساء المباشرين في مراحل التقرير السري أن يكون ذلك بناء على قرار مسبب ، والمشرع بذلك قد أرسى ضمانات جوهرية للموظف حرص على ضرورة مراعاتها عند تقدير كفايته مستهدفاً حمايته ضد كل تحكم مصطنع من شأنه المساس بمستقبله الوظيفي لما للتقارير السرية من آثار قانونية بعيدة المدى لها فاعليتها سواء في الترقية أو منح العلاوات الدورية أو الاستمرار في الخدمة"⁽³⁾.

- كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "البند خامساً من النموذج الخاص الذي صدر به قرار وزير المالية والاقتصاد رقم (629) لسنة 1957 إعمالاً لنص المادة (30) من القانون رقم (210) لسنة

⁽¹⁾ المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (903) لسنة 14 القضائية ، جلسة 1973/5/27 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2597.

⁽²⁾ المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (976) لسنة 7 القضائية ، جلسة 1966/12/3 والمنشور في المجموعة السابقة ، ص 2609 ، وانظر: في ذات المعنى للمحكمة ، الطعن رقم (562) لسنة 10 القضائية ، جلسة 1969/4/13 والطعن رقم (915) لسنة 8 القضائية ، جلسة 1966/11/12 ، والمنشوران في المجموعة السابقة ، ص 2608-2609.

⁽³⁾ المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (365) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1973/6/24 والمنشور في المجموعة السابقة ، ص 2594.

1951 بشأن نظام موظفي الدولة قد جاء فيه "أنه لما كان التقدير بدرجة ضعيف وممتاز له أثر ضخم على مستقبل الموظف هبوطاً وصعوداً فإنه يتعين أن يؤيد هذا التقرير بأسانيد تعززه مستمدة بطبيعة الحال من أعمال الموظف وسلوكه طوال الفترة موضوع التقرير وفي حالة التقدير بدرجة الامتياز يجب على القائم بالتقدير أن يبين نواحي الامتياز للترشيح للترقية إلى الوظائف الأعلى" وغني عن البيان أن الغاية المتوخاة من هذا النص هي توفير الضمان الكافي للموظف على نحو يتوازي مع الآثار الهامة التي تترتب على تقدير الكفاية بدرجة ضعيف فليس من شك في أن تقدير الكفاية بتلك الدرجة من شأنه المساس بمستقبل حياته الوظيفية وقد ينتهي بحرمانه من الوظيفة ولهذا فقد كان لزاماً أن يكفل الموظف من الضمانات ما يدرأ عنه احتمالات التقدير الخاطئ الذي لا يقوم على أسباب صحيحة مستمدة من سلوك الموظف وأعماله خلال السنة التي وضع عنها التقرير وبهذه المثابة فإن الإجراء الذي قضى بإتباعه القرار سالف الذكر هو بغير منازع إجراء جوهري يترتب على إغفاله بطلان التقدير بحسب مقصود الشارع⁽¹⁾، كما قررت المحكمة على أنه "يستفاد من نص المادة (31) من القانون رقم (46) لسنة 1964 أن المشرع قد استحدث لسلامة تقدير كفاية العاملين محافظة على حقوقهم ضماناً أساسية لم تكن موجودة من قبل هي وجوب أن يكون قرار لجنة شؤون العاملين بتقدير كفاية العامل مسبباً إذا رأت اللجنة تعديل درجة الكفاية وهذا الالتزام بالتسبب عند التعديل في مفهوم المادة (31) سالف الذكر كما يلزم لجنة العاملين ينسحب أيضاً على المراحل السابقة عليها وهي المراحل التي تتعلق بتقدير المدير المحلي ورئيس المصلحة ذلك أن هذه اللجنة لا تستطيع أن تؤدي مهمتها التي خولها الشارع إياها في مناقشة الرؤساء وتسبب قرارها عند التعديل إلا إذا كانت تقديرات هؤلاء الرؤساء جميعاً مطروحة أمامها بأسبابها وعلى هذا الوجه وحده تتحقق الضمانة المقررة للعامل والقول بعكس ذلك مؤداه ولازمه أن يحرم العامل من ضمانة التسبب عند التعديل لمجرد تعديل مرسل غير مسبب يجريه رئيس المصلحة على تقدير المدير المحلي فتعتمده لجنة شؤون العاملين هي الأخرى بقرار غير مسبب بحجة أنها لم تدخل تعديلاً على تقدير رئيس المصلحة مع ما ذلك من مخالفة واضحة لنص المادة (31) سالف الذكر وللحكمة التي أملت تقرير الضمانة الواردة بها وترتيباً على ذلك يتعين على الرؤساء المتعاقبين أن يسببوا التعديلات التي يدخلونها على تقدير الرئيس المباشر... ، ومن حيث أنه يبين من الإطلاع على التقرير السنوي عن أعمال المدعي خلال عام 1965 أن الرئيس المباشر للمدعي قدر كفايته بمرتبة "ممتاز" (مئة درجة) ودون بخانة الملاحظات من التقرير أن المدعي قام بعمله خلال سنة 1965 على أحسن وجه وبدرجة ممتازة للغاية حيث ساهم في تدريب العاملين بالشعبة على أعمال المخازن وأشرف على عملهم بالجهات التي كانوا يباشرون فيها العمل وكان له الفضل في بلورة كثير من الملاحظات الهامة

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (933) لسنة 12 القضائية ، جلسة 1975/5/11 والمنشور في المجموعة السابقة ، ص

كما قام بمراجعة التقارير المقدمة عنهم بكفاية وامتيان وأن المدير المحلي وافق على هذا التقدير ولكن رئيس المصلحة قدره بدرجة " جيد " دون أن يبدي أسباباً لما أجراه من تخفيض من مرتبة الكفاية وقدرته لجنة شؤون العاملين بمرتبة " جيد " دون أن تبدي هي الأخرى أسباباً لهذا التقدير وبذلك يكون قرار اللجنة بتقدير كفاية المدعي قد صدر خلواً من الأسباب... ، ومن ثم يتعين إبطال ما تم من إجراء التخفيض على خلاف نصوص القانون وتقدير أحقية المدعي في أن تقدير كفايته في تقرير عام 1965 بمرتبة " ممتاز " (1).

وهكذا فإن التسبيب في الحالات السابقة يعد من الشكليات الجوهرية فإذا تخلف هذا التسبيب في حال وجوبه بطل القرار لتخلف شكلية جوهرية تطلبها القانون (2).

ب-2- تطبيقات على الأشكال غير الجوهرية :

وهناك من الشكليات ما يعتبرها القانون شكليات غير جوهرية أو ثانوية لا يترتب على مخالفتها بطلان التقرير السنوي ومن أمثلة ذلك : ما قضت به محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها من " أن مجرد خلو التقرير السنوي بتقدير كفاية الموظف من تاريخ تحريره لا يعني حتماً أنه لم يحرر في شهر فبراير بالذات كما أنه لا يترتب على إهمال بيانات تاريخ التحرير أي بطلان " (3)، وفي حكم آخر اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن النموذج الذي يحرره عن نفسه لا يعد من الإجراءات الجوهرية التي تؤثر في صحة التقرير حيث قضت بأن " عدم تحرير العامل للنموذج المتضمن معلومات عن نشاطه لا يؤثر في صحة التقرير أساس ذلك : أن النموذج المشار إليه لا يعد من الإجراءات التي تؤثر في صحة التقرير طالما أن واضعي التقرير قد استمدوا عناصر التقدير من ملف خدمة الطاعن باعتباره الوعاء الطبيعي الذي تستقي منه حالة الموظف " (4).

3- مدى جواز تصحيح عيب الإجراءات والشكل في قرار تقدير الكفاية :

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (462) لسنة 6 القضائية ، جلسة 1974/6/2 والمنشور في المجموعة السابقة ، ص 2594 وما بعدها.

(2) الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط: قياس كفاية الأداء ، مرجع سابق ، ص 284.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري ، الطعن رقم (7813) لسنة 8 القضائية ، جلسة 1957/4/25 ، والمشار إليه في رسالة فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين المدنيين، مرجع سابق ، ص 363.

(4) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (599) لسنة 29 القضائية ، جلسة 1985/11/17 والمنشور في موسوعة المبادئ القانونية ، السنة الأولى ، سابق الإشارة إليها ، العدد الثاني، ص 124.

الفرض في هذه الحالة أن قراراً بتقدير الكفاية قد صدر مشوباً بعيب الإجراء أو الشكل -
الجوهريان بطبيعة الحال - فإن التساؤل الذي يثار هل يجوز تصحيح أو تغطية ما لحق بذلك القرار من
عيوب جوهرية بإجراء لاحق ؟

في الحقيقة أثارت هذه المسألة خلافات في الفقه والقضاء ، فقد اختلف فقهاء القانون العام
وتضاربت أحكام القضاء الإداري المصري بشأن إمكانية الاستيفاء اللاحق للإجراء أو الشكل المعيب
فذهب اتجاه إلى أن الأصل أن القرار الذي أهملت الشكليات في إصداره يعد قراراً ولد ميتاً ولتصحيحه لا
بد من استيفاء الشكليات ابتداءً وذلك بإصدار قرار جديد وذلك لكون هذه الشكليات قررت كضمانة هامة
للأفراد وللمصلحة العامة كما أن تصحيح هذه الشكليات سيكون بأثر رجعي وذلك أمر غير جائز قانوناً
فضلاً أن التصحيح يدفع جهة الإدارة إلى عدم التروي والاكترث في اتخاذ قراراتها اعتماد على إمكانية
التصحيح فيما بعد بإجراء لاحق⁽¹⁾.

أما الاتجاه الآخر فإنه يرى إن بإمكان الإدارة تصحيح الشكليات المعيبة بعد إصدارها قرارها لكي تتوقى
إلغائه⁽²⁾.

وقد تردد القضاء الإداري المصري كذلك وهو بصدد تصحيح عيب الإجراء والشكل في قرار
تقدير الكفاية حيث أجاز هذا التصحيح في بعض أحكامه ويرفضه في أحكام أخرى فقد قررت المحكمة
الإدارية العليا في أحد أحكامها ، بعد أن أبطلت تقريراً لمخالفة الإجراءات القانونية الجوهرية أن "هذا لا
يمنع من إعادة تقدير كفاية المدعى وفقاً للأوضاع القانونية السليمة حتى يمكن أن ينتج التقرير الآثار
المرتبطة عليه قانوناً"⁽³⁾، وفي حكم آخر أبطلت المحكمة فيه التقرير لاعتماده على سبب غير صحيح
وبالتالي أبطلت ما ترتب على تخطي صاحبه في الترقية حيث قضت بأن "... تقدير الكفاية قد جاء غير
مستند إلى أصول تؤدي إلى ما انتهى إليه ، الأمر الذي يدمغ هذا التقدير بالبطلان ، وبالتالي فإن مقارنة
كفاية المدعى على أساس هذا التقدير الباطل بكفاية غيره من المرشحين للترقية تكون قد قامت على غير

(1) من أنصار هذا الاتجاه :

- الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 792.

- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص 319.

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 457.

(2) ورد هذا الرأي في كتاب الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، ص 320 ، وقد أشار الدكتور في
الهامش إلى أنه يراجع في هذا الرأي الدكتور محسن خليل : القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ،
الإسكندرية ، طبعة سنة 1968 ، ص 495.

(3) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (203) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1957/3/2 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي
قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثاني ، ص 1245.

أساس سليم ، الأمر الذي يجعل قرار الترقية القائم على هذا الاختيار مشوباً بالبطلان حقيقاً بالإلغاء
المجرد حتى يفسح المجال أمام جهة الإدارة لإعادة أعمال الاختيار على أساس سليم⁽¹⁾.

وعلى النقيض من ذلك ومن أحكام القضاء ذاته فإن المحكمة الإدارية العليا قد أجازت في بعض أحكامها
بتصحيح عيب الإجراء ومن قضاء هذه المحكمة في هذا الشأن ما قضت به إلى أن "عدم توقيع رئيس
المصلحة على تقرير الكفاية السنوي قبل عرضه على لجنة شؤون الموظفين ثم حضور هذا الرئيس
اجتماع لجنة شؤون الموظفين ، بوصفه رئيساً لها ومشاطرته في إصدار قرارها النهائي وتوقيعه على
تقرير الكفاية بوصفه رئيساً للجنة لا يجعل في تقدير الكفاية بعد ذلك ما يمكن أن يشكل وجهاً من أوجه
انعدام القرار الإداري"⁽²⁾، فعدم مرور تقدير الكفاية على رئيس المصلحة قبل عرضه على لجنة شؤون
الموظفين يشكل عيباً في الإجراءات كان يترتب عليه بطلان التقدير لكن حضور هذا الرئيس اجتماع
لجنة شؤون الموظفين وتوقيعه على التقدير باعتباره رئيساً للجنة صحح هذا العيب.

ويذهب أحد الباحثين في مجال تقارير الكفاية في معرض تعليقه على هذا الحكم - وبحق - إلى
أن ما اتجهت إليه المحكمة الإدارية العليا في الحكم المذكور اتجاه صائب ، ذلك انه إذا كانت مراعاة
الإجراءات مقصوداً بها توفير ضمانات للموظف فإن ضمانات الموظف في الحالة المذكورة لم تمس حتى
يترتب البطلان ، فإذا كان رئيس المصلحة لم يوقع على تقدير الكفاية باعتباره رئيس مصلحة فقد حضر
اجتماع لجنة شؤون الموظفين وشارك في مناقشتها ثم وقع على التقدير باعتباره رئيساً للجنة وهذا كاف
للحفاظ على الضمانات المقررة لحماية الموظف⁽³⁾.

ثالثاً - الرقابة القضائية على مدى مخالفة القانون في قرار تقدير الكفاية :

يحتل عيب مخالفة القانون المرتبة الثالثة من عيوب القرار الإداري عموماً كما يرتبط هذا العيب بشكل
وثيق بمحل القرار الإداري وسببه حيث ينبغي أن يكون لكل قرار إداري - ومن ضمن ذلك قرار تقدير
الكفاية بطبيعة الحال - محل معين يتمثل في الأثر القانوني المترتب عليه ، فإذا خالف محل القرار
الإداري القواعد القانونية أصبح هذا القرار مشوباً بعيب مخالفه القانون وجاز لكل صاحب مصلحة رفع
دعوة للطعن بإلغاء ذلك القرار ، وعلى ذلك سو يتناول الباحث دراسة عيب مخالفة القانون من خلال
بيان مفهومه بشكل عام وصور هذا العيب في قرار تقدير الكفاية وذلك على النحو التالي:

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (731) لسنة 16 القضائية ، جلسة 1975/3/11 والمنشور في المجموعة السابقة ، ص
1655.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (136) لسنة 8 القضائية ، جلسة 1965/4/17 والمشار إليه في رسالة فاروق عبد البر
السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق ، ص 367.

(3) انظر : المرجع السابق ، ص 368.

1- مفهوم عيب مخالفة القانون بشكل عام :

لما كانت جميع أوجه الإلغاء في القرارات الإدارية ترد إلى مخالفة القانون بالمعنى الواسع فإن المقصود هنا بعيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق وهو العيب الذي يتعلق بمحل القرار الإداري حيث إنه يصيب ركن المحل باعتباره أحد أركان القرار الإداري ، ولذا يطلق عليه أيضاً معيب المحل⁽¹⁾.

ويُعرف محل القرار الإداري "بالأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة وذلك إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قديم"⁽²⁾.

وعلى ذلك فإنه يلزم وحتى يكون القرار الإداري صحيحاً يجب أن يكون محله ممكناً ومتفقاً مع أحكام القانون وذلك بالمعنى الواسع لأحكام القانون (الدستور - القوانين - اللوائح)⁽³⁾، وتؤكد ذلك محكمة القضاء الإدارية بقولها: "إن مدلول مخالفة القوانين واللوائح يشمل كل مخالفة للقاعدة القانونية بمعناها الواسع فيدخل في ذلك:

أولاً - مخالفة نصوص القوانين واللوائح .

ثانياً - الخطأ في تفسير القوانين واللوائح أو في تطبيقها وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإدارية بالخطأ القانوني.

ثالثاً - الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح التي بني عليها القرار الإداري وهو ما يعبر عنه بالخطأ في تقدير الوقائع"⁽⁴⁾.

وعليه يتحقق عيب مخالفة القانون أو عيب المحل إذا صادف أثر القرار الإداري صحيح القواعد القانونية بالمعنى الواسع ورقابة القضاء الإداري في خصوص هذا العيب تعد رقابة داخلية تنصب على جوهر القرار وموضوعه لتكشف عن مطابقته أو مخالفته للقانون⁽⁵⁾.

(1) الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، مرجع سابق ، ص 325 - 326.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 234.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 524.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري ، الصادر في 14/4/1948 لسنة 2 القضائية ، مشار إليه في المرجع السابق، ص 524.

(5) الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 251.

ويتخذ عيب مخالفة القانون في الواقع العملي عدة صورة أولها المخالفة المباشرة لأحكام القانون، وثانيهما الخطأ في تفسير القانون سواء كان خطأ عمدي أو غير عمدي ، وثالثهما الخطأ في تطبيق القانون سواء كان الخطأ عمدي أو غير عمدي⁽¹⁾.

2- صور مخالفة القانون في قرار تقدير الكفاية :

بتطبيق الأحكام العامة السابقة لعيب مخالفة القانون أو عيب المحل على القرار الصادر بتقدير الكفاية يتضح بأنه يجب أن يكون محل هذا القرار - الدرجة أو المرتبة التي يحصل عليها الموظف كتقدير لكفايته الوظيفية - قانونياً ، أي متفقاً مع القانون بمعناه الواسع، أي مع أية قاعدة قانونية أيا ما كان مصدرها، فإذا خالف من هذه القواعد أصيب قرار تقدير الكفاية بعيب مخالفة القانون⁽²⁾، ولما كانت صور مخالفة القانون وبشكل عام تتمثل في المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية والخطأ في تفسيرها وتطبيقها، فإن لهذه الصور تطبيقات قضائية عديدة في مجال قرارات تقدير الكفاية، وهذه التطبيقات تبين كيف مارس القضاء الإداري رقابته على مدى مخالفة قرار تقدير الكفاية للقانون سواء أكانت هذه المخالفة مباشرة لأحكام القانون أو كانت لخطأ في تفسيره أو تطبيقه ولبيان بعض هذه التطبيقات سوف يعرض الباحث أمثلة من أحكام مجلس الدولة المصري على هذه الصور الثلاث وذلك على النحو التالي:

أ- تطبيقات للمخالفة المباشرة لأحكام القانون في قرار تقدير الكفاية:

المقصود بالمخالفة المباشرة لأحكام القانون: تجاهل الإدارة للقواعد القانونية الملزمة عند اتخاذها قراراً إدارياً تجاهلاً كلياً أو جزئياً وتتصرف على خلافها فتصدر أعمالاً ممنوعة بحكم هذه القواعد وقد تكون مخالفة القانون عن بينة وعمد وقد تكون سهواً⁽³⁾.

ومن تطبيقات هذه الصورة ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها والذي جاء فيه "...إلا أنه إزاء ما هو ثابت بتقرير الكفاية المشار إليه أنه قد وضع جملة عن كل مجموعة من العناصر دون بيان درجة كل عنصر على حدة، فإن هذا السبب وحده كاف للحكم بإلغاء تقرير الكفاية المطعون فيه دون الحكم باعتبار تقدير كفايته ممتاز وإلا أحلت المحكمة نفسها محل الجهة الإدارية في تقدير عناصر كفاية المدعي ابتداء وهو أمر لا تملكه قانوناً وكل ما تملكه المحكمة وهي بصدد رقابة مشروعية

(1) لمزيد من التفاصيل راجع : الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 328 وما بعدها.

(2) فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 406.

(3) الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 328.

قرار الترقية المطعون فيه أن تبحث مدى توافر شروط الترقية في حق المدعى على أساس تقاريره السابقة على التقرير الذي ثبت لديها وجوب إلغائه لمخالفته حكم القانون...⁽¹⁾.

فالمحكمة الإدارية العليا في الحكم السابق أسست قضاءها على أن تقرير كفاية الموظف يجب أن يتم وفق الأوضاع التي رسمها ونظمها القانون الذي وضع نموذج التقرير وحدد العناصر والدرجات المقررة لكل عنصر وأوجب على الرئيس المباشر بأن يذكر أمام كل بند من بنود نموذج التقرير الدرجات التي يقدرها للموظف وكذلك الحال بالنسبة للمدير المحلي أو رئيس المصلحة وعليه فإن وضع التقرير النهائي جملة من كل مجموعة من العناصر دون بيان درجة كل عنصر على حدة يعد أمر ينطوي على مخالفة مباشرة لحكم القانون "لعدم قيامه على العناصر والمعطيات التفصيلية التي أوجب النموذج مراعاتها في إعداد التقارير الدورية عن العاملين"⁽²⁾، وفي حكم آخر انتهت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها إلى القول: "... ومن حيث أن الواضح مما تقدم أن القانون رقم (210) لسنة 1951 سالف الذكر قد ناط برئيس المصلحة سلطة التعقيب على تقدير الرئيس المحلي في التقارير السنوية التي توضع عن العاملين باعتبار أن هذا العمل يدخل في اختصاص وظيفته وقد قام المشرع بهذا التحديد لمصلحة عامة أرتأها فألزم رئيس المصلحة بأن يمارس هذا الاختصاص بنفسه ولم يجز له التفويض فيها إلى سواه ، ولما كان الثابت - في الحالة الماثلة- أن رئيس مصلحة الضرائب كان موجوداً ويباشر أعمال وظيفته عندما عهد إلى وكيل المصلحة باختصاصه في التعقيب على تقدير الرئيس المحلي للمدعي والمطعون في ترقيتهم لدرجة كفايتهم عن أعمالهم خلال عام 1953 فإن هذا التفويض يكون مخالفاً للقانون وتكون التقديرات التي وضعها وكيل المصلحة قد جاءت باطلة مما يتعين عدم الاعتداء بها"⁽³⁾، ومقتضى ذلك أن الموظف الذي أناط به القانون الاشتراك في وضع هذه التقارير على الوجه الذي رسمه له يجب أن يمارس الاختصاص المحدد له بنفسه ولا يجوز له سلطة تفويض غيره فيما عهد به إليه⁽⁴⁾ ، والقول بغير ذلك يؤدي إلى بطلان التقرير لمخالفته المباشرة لحكم القانون الذي لم يأذن بالتفويض.

وإثبات العيب في هذه الصورة -مخالفة القانون - يعتبر من الأمور اليسيرة ومرجع ذلك وجود القواعد القانونية المكتوبة التي تمت مخالفتها حيث إن الطاعن يقوم بإثبات وجود تلك القاعدة ، وأن الإدارة تجاهلت

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1559) لسنة 29 القضائية ، جلسة 1985/12/8 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الحادية والثلاثون ، سابق الإشارة إليه ، العدد الأول، ص 570.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1535) لسنة 36 القضائية ، جلسة 1993/1/23 ، أشار إليه في كتاب الدكتور أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي ، مرجع سابق ، ص 265.

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (216) لسنة 19 القضائية ، جلسة 1975/6/22 والمنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاما ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2590 ، وانظر أيضا للمحكمة ، الطعن رقم (691) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1973/12/23 ، والمنشور في المجموعة السابقة ، ص 2600.

(4) المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، مرجع سابق ، ص 58.

وجودها مما استتبع أن يكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون ومن ثم فإذا ثبت للقاضي الإدارية ذلك فإنه يقضي بإلغاء القرار المعيب⁽¹⁾.

ب - تطبيقات على الخطأ في تفسير القانون في قرار تقدير الكفاية :

المقصود بفكرة الخطأ في تفسير القانون : هو قيام الإدارة بإعطاء القاعدة القانونية تفسيراً لا يتلاءم وحقيقة المعنى القانوني المقصود الذي تسعى القاعدة القانونية إلى تطبيقه⁽²⁾.

ومن تطبيقات هذه الصورة ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها والذي جاء فيه "...ومن حيث أن ولاية الهيئة المشكلة منها المحكمة التأديبية في مجال أعمال حكم المادة (32) من القانون رقم (210) لسنة 1951 منوط بما نصت عليه هذه المادة وهو فحص حالة الموظف الذي يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف ، فإذا تبين لها أنه قادر على الاضطلاع بأعباء وظيفة أخرى قررت نقله إليها بذات الدرجة والمرتب أو مع خفض درجته أو مرتبه أو نقله إلى كادر أدنى وإذا تبين لها أنه غير قادر على العمل فصلته من وظيفته مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة ، فالمحكمة التأديبية في ولايتها هذه ليست محكمة إلغاء ومن ثم فهي لا تملك التعقيب على تقدير الكفاية في التقرير السنوي الذي يعرض عليها طالما أن هذا التقرير لم يبلغ من قضاء الإلغاء المختص أو يسحب إدارياً بالطريق الصحيح، ومن حيث أن الجهة الإدارية كانت قد أخطأت في فهم القانون بتصورها أن تنفيذ قرار الهيئة المشكلة منها المحكمة التأديبية يفترض إلغاء آثار تقدير الكفاية ولذلك أصدرت قراراً بمنح المدعى علاوته الدورية المستحقة له من أول مايو سنة 1960 كما أن مندوب تلك الجهة - مسaire لهذا الفهم الخاطئ قد قرر أن التقرير المطعون فيه قد أصبح عديم الأثر ووافق المدعي على ذلك و بأنه لا يمانع في اعتبار الخصومة منتهية ، ومن حيث أن إقرار جهة الإدارة للمدعي بوضع مخالف للقوانين واللوائح لا يمنع المحكمة من إنزال حكم القانون في المنازعة المطروحة أمامها لتعلق الأمر بأوضاع إدارية تحكمها القوانين واللوائح ولا تخضع لإرادة ذوي الشأن أو اتفاقاتهم أو إقراراتهم المخالفة لها وعلى ذلك فإن إقرار الجهة الإدارية باعتبار التقرير المطعون فيه عديم الأثر بناء على ما انتهت إليه المحكمة التأديبية - يكون مخالفاً للقانون ما دام أنه لم يسحب أو يبلغ بالطريق القانوني..."⁽³⁾.

(1) الدكتور طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، مرجع سابق، ص 328.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 461.

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (915) لسنة 8 القضائية، جلسة 1966/11/12 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الثانية عشر، سابق الإشارة إليها، العدد الأول، ص 118.

إلاّ اعتبرت المحكمة في الحكم السابق أن الجهة الإدارية عندما قامت بتنفيذ القرار الصادر عن المحكمة التأديبية بإلغاء التقرير قد استندت على تفسير خاطئ للقانون الذي لم يمنح هذه المحكمة سلطة التعقيب على تقدير الكفاية في التقرير السنوي.

وفي حكم ثان استعرضت هذه المحكمة كيفية تقدير الكفاية في ظل القانون رقم (210) لسنة 1951 وقالت : "أنه كان محدداً في المادة (30) من القانون بثلاث مراتب هي جيد ومتوسط وضعيف، ثم عدل القانون المذكور بالقانون رقم (579) لسنة 1953 الذي حدد الكفاية بالدرجات وذكرت المحكمة أن تقدير المدعي كان يجب أن يكون بالدرجات وفقاً للقانون رقم (579) لسنة 1953 إلا أن الوزارة وضعت على أساس القانون رقم (210) لسنة 1951 قبل تعديله ، ومنحت المدعي مرتبة جيد وهي أعلى المراتب وقتذاك ، ولما صدر القانون رقم (73) لسنة 1957 أصبحت كفاية الموظف تقدر بأربع مراتب هي: ممتاز ، جيد، مرضي، ضعيف، وقدرت مرتبة جيد بدرجات أقصاها (90) درجة على أساس أن هناك مرتبة أخرى تعلوها هي مرتبة ممتاز واستطردت المحكمة قائلة أن تقدير الحكم المطعون فيه لمرتبة جيد التي حصل عليها المدعي بتسعين درجة استناداً إلى التقدير الذي أورده القانون رقم (73) لسنة 1957 هو تقدير يخالف القانون إذا أن درجة جيد طبقاً لأحكام المادة (30) قبل التعديلات التي أدخلت عليها كانت أعلى درجات التقدير"⁽¹⁾.

فالمحكمة رأت أن المدعي كان يجب أن تقدر كفايته بالدرجات لكنها قيمت بمرتبة جيد أعلى المراتب وقتذاك فإذا قدرت مرتبة جيد بعد ذلك بتسعين درجة على أساس أنه قد انشئت مرتبة أعلى من مرتبة ممتاز فإن تقدير جيد عليها المدعي بتسعين درجة أمر يخالف القانون باعتبار أن مرتبة جيد كانت أعلى مراتب التقدير قبل إنشاء مرتبة ممتاز ويكون القول بأن المدعي حاصل على مرتبة جيد إذا فهو على تسعين درجة تفسير خاطئ للقانون⁽²⁾.

وهكذا يتبين من هذه الصورة - الخطأ في تفسير القانون - أن الإدارة وهي تحاول تطبيق القاعدة القانونية تعطي أحيانا تفسيراً لهذه القاعدة يؤدي إلى مدلول ومعنى غير الذي قصده المشرع مما يترتب عليه منازعة الطاعن في القرار الصادر من الإدارة وحجته في ذلك تمسكه بتفسير للقاعدة القانونية يختلف عن تفسير الإدارة وفي هذه الحالة فإن المرجع في تحديد مفهوم ومعنى القاعدة القانونية يكون للقضاء الإداري حيث أنه يراقب مشروعية أعمال الإدارة ويترتب على ذلك أن تكون الإدارة ملزمة من الناحية العملية بالتفسير الذي ينتهي إليه القضاء ولو لم يكن متفقاً مع حرفية النصوص⁽³⁾.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1354) لسنة 5 القضائية ، جلسة 1961/2/18 مشار إليه في رسالة فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق، ص 407.

(2) المرجع السابق ، ص 408.

(3) لمزيد من التفاصيل راجع : الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 329.

ج- تطبيقات على الخطأ في تطبيق القانون في قرار تقدير الكفاية :

ويقصد بالخطأ في تطبيق القانون في مجال عيب مخالفة القانون أو عيب المحل : هو مدى تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي يتطلبها المشرع⁽¹⁾، فإذا اشترطت القاعدة القانونية لتطبيقها تحقق حالة واقعية معينة فإن من شأن تخلف هذه الحالة أو عدم توافر الشروط الواجبة يجعل القرار الصادر باطلاً.

ومن تطبيقات هذه الصورة ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن "شرط عدم الحكم على الشخص الذي يعين في خدمة الحكومة في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف هو شرط صلاحية لتولي الوظائف العامة والاستمرار في شغلها وقد اعتبره المشرع من الشروط الجوهرية فأوجب توافره في المرشح للتعين في خدمة الحكومة كما أوجب إنهاء خدمة الموظف إذا ما حكم عليه أثناء الخدمة في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف وعلى ذلك فإن المشرع لم يترك للجهة الإدارية أي حرية في الاختيار تجاه توافر هذا الشرط ، بل جعل سلطتها مقيدة في شأنه ، ويترتب على ذلك أن مخالفة هذا الشرط أو إغفاله من شأنه أن يعيب القرار الصادر بالمخالفة له بعبء جسيم ينحدر بالقرار إلى درجة الانعدام وبذلك يجب على جهة الإدارة نزولاً على أحكام القانون أن تتدخل وتصحح الوضع متى استبان لها مخالفة قرار التعيين للقانون دون أن تتقيد في ذلك بأن يصدر القرار الساحب في المواعيد المحددة لسحب القرارات الإدارية الباطلة"⁽²⁾، وعلى ذلك فقد اعتبرت المحكمة مخالفة الإدارة للشرط الواجب توافره في الشخص الذي يعين في الخدمة العامة - وهو ألا يكون قد حكم عليه في جناية أو جريمة مخلة بالشرف - أمراً ينطوي على تطبيق خاطئ للقانون ويجعل قرار التعيين مشوباً بعيب الخطأ في تطبيق القانون.

وتتمثل صورة الخطأ في تطبيق القانون أيضاً عند قيام الإدارة بتطلب شروط في المحل لم يتطلبها القانون في حكم لمجلس الدولة الفرنسي. ففي قضية تتخلص وقائعها في أن أحد المديرين اتخذ إجراء عاماً قضى بأن الموظفين المقدره كفايتهم ب- 18.5 درجة تقدر كفايتهم نهائياً أما ب- 18 درجة وأما ب- 19 درجة والاختيار بين أي من الدرجتين يقوم على أساس سن وأقدمية الموظف ، وقد استند المدير في اتخاذ هذا الإجراء إلى بعض المنشورات الوزارية وقد طبق هذا الإجراء على موظف كان حاصلًا على 18.5 درجة خفضت إلى 18 درجة استناداً إلى أنه من مواليد 1929/1/12 ، وسنه لا يخوله الحق في الحصول على 19 درجة، طعن الموظف المذكور في قرار تقدير كفايته أمام مجلس

(1) الدكتور سليمان محمد الطماوي : القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 722.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (924) لسنة 12 القضائية ، جلسة 19/4/1969 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الرابعة عشر، سابق الإشارة إليه ، ص 610.

الدولة الفرنسي ، الذي قضى بأنه لا يستفاد من النصوص التنظيمية التي استند إليها المدير أن سن الموظف يمكن أن يؤخذ في الاعتبار عند تقدير درجة كفايته ، وبذلك يكون الطاعن محقاً فيما يدعيه من أن منحه 18 درجة أمر مخالف للقانون⁽¹⁾.

وعلى ذلك يتضح في هذه الصورة - الخطأ في تطبيق القانون - أنه لا يجوز للإدارة تطبيق قواعد القانون إلا إذا تحققت الوقائع الموجبة لتطبيق نصوص ذلك القانون ومن ثم فإن تخلف الوقائع التي يقوم عليها القرار أو عدم استيفائها للشروط التي حددها المشرع يؤدي إلى بطلان القرار الصادر على أساسها، وبناءً على ذلك تجد الرقابة القضائية حدها الطبيعي بالتحقق من مدى قيام تلك الوقائع على الشروط المقررة لها وذلك حتى يتمكن القضاء من أن يتوصل إلى الحكم على القرار، فإذا ما تبين له أن القرار غير مشروع فإنه يقوم بإلغائه أما إذا تبين له صحة القرار فإنه يرفض الدعوى ويترتب على ذلك أنه يجب قانوناً لصحة القرار الإداري قيامه على وقائع ثابتة وصحيحة ولا فإنه يعد مخالفاً للقانون، وعلى القاضي الإداري التحقق من الوجود المادي للوقائع والتأكد من أن هذه الوقائع تبرر إصدار القرار الإداري فإذا ثبت أن القرار قام على واقعة مادية لا وجود لها أو غير صحيحة أو أن الوقائع قد حدثت غير مستوفية للشروط التي جعلها مبررة للقرار الإداري فإنه يجوز الطعن فيه بالإلغاء⁽²⁾.

رابعاً - الرقابة القضائية على مدى إساءة استعمال السلطة في قرار تقدير الكفاية:

يمثل عيب إساءة استعمال السلطة أو عيب الغاية الوجه الرابع والأخير من أوجه إلغاء القرار الإداري عموماً، ولما كانت القاعدة العامة تقرر أن كل القرارات الإدارية تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فإن أي قرار يصدر خلافاً لهذه القاعدة كأن يستهدف تحقيق مصلحة خاصة أو انه صدر لتحقيق أغراض غير مشروعة، كالانتقام الشخصي، أو حتى إذا استهدف هذا القرار تحقيق المصلحة العامة، ولكن ليست المصلحة العامة التي حددها المشرع كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة جديراً بالإلغاء⁽³⁾.

وللحديث عن إساءة استعمال السلطة كأحد أوجه الطعن الموضوعية الموجبة للقرار الإداري الصادر بتقدير كفاية الموظف العام ومدى رقابه القضاء على ذلك، ينبغي أولاً بيان مفهوم هذا العيب بشكل عام،

(1) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1968/1/12 ، مشار إليه في رسالة فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، مرجع سابق ، ص 409.

(2) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 329 وما بعدها.

- الدكتور طعيمة الجرف رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 254 وما بعدها.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 527.

ومن ثم عرض لصور عيب إساءة استعمال السلطة في قرار تقدير الكفاية والتطبيقات القضائية لها ، وكذلك كيفية إثبات هذا العيب وذلك على النحو الآتي:

1- مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة بشكل عام :

المقصود بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة - بصفة عامة - : هو استعمال الموظف سلطته لتحقيق غايات لا يقرها القانون وبمعنى أوسع هو "توجه إرادة مصدر القرار الإداري إلى الخروج عن روح القانون وغاياته وأهدافه وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه في تحقيق أغراض أو مآرب بعيدة عن الصالح العام"⁽¹⁾.

ومن ذلك يتبين أن عيب إساءة استعمال السلطة يرتبط بعنصر الغاية باعتباره أحد عناصر القرار الإداري ولذا يطلق عليه أيضاً (عيب الغاية) والغاية هي الهدف النهائي الذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه من ذلك الإصدار⁽²⁾ ولا تقف إساءة استعمال السلطة عند صورة واحدة بل تتعدد صورها وتتنوع أشكالها وتندرج جميع هذه الصور بشكل عام تحت ثلاث صور أولها: استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة. وثانيها: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف. وثالثها: إساءة استعمال الإجراءات⁽³⁾.

2- صور إساءة استعمال السلطة في قرار تقدير الكفاية وتطبيقات قضائية لها:

وينطبق ما سبق على القرار الصادر بتقدير الكفاية وكأي قرار إداري فإن الغاية المبتغاة عند وضع قرار تقدير الكفاية هي تحقيق المصلحة العامة والمتمثلة هنا في حسن سير المرفق العام عموماً وذلك بتشجيع العاملين على أداء وظائفهم على الوجه الأكمل مع إثابة العامل الممتاز وعقاب العامل المقصر وعلى ذلك، فإذا هدفت الإدارة من قرارات تقدير الكفاية تحقيق الصالح العام وعلى الوجه المشار إليه كانت قراراتها سليمة أما إذا تغييت غرضاً آخر فإن قراراتها تكون معيبة وجديرة بالإلغاء⁽⁴⁾، ولقد سبق القول بأن صور إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية عموماً ثلاث أحدهما استخدام الإدارة سلطتها لتحقيق غاية بعيدة أو تجافي المصلحة العامة ، والغاية البعيدة عن المصلحة العامة مختلفة

(1) حكم محكمة القضاء الإداري ، بتاريخ 1950/6/8 ، مشار إليه في المرجع السابق ، ص 528.

(2) الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 334.

(3) لمزيد من التفاصيل راجع :

- المرجع السابق ، ص 338 وما بعدها.

- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 463 وما بعدها.

(4) فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 415.

ومتعددة فقد يكون استخدام السلطة لتحقيق نفع شخصي أو تحقيق أغراض حزبية أو سياسية أو بقصد الانتقام الشخصي أو الإضرار بالغير⁽¹⁾.

وصورة إساءة استعمال السلطة لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة هي الصورة المتخيلة في قرارات تقدير الكفاية المشوبة بهذا العيب وذلك عندما يكون باعث الإدارة على إساءة استعمال السلطة في وضع تقدير الكفاية هو الرغبة في الانتقام الشخصي من بعض الموظفين أو الرغبة في مجاملة بعض الموظفين الذين تربطهم والرؤساء علاقات خاصة⁽²⁾.

ومن التطبيقات القضائية لهذه الصورة ما قرره المحكمة الإدارية العليا حين قامت بتأييد حكم لمحكمة القضاء الإداري بإلغاء التقرير السنوي المطعون منه وقد جاء في هذا الحكم "... أن تقارير الكفاية يجب أن تعد وفقاً لأحكام قانون نظام موظفي الدولة رقم (210) لسنة 1951 المبنية في المواد (30) وما بعدها، وأن مفاد هذه المواد أن يبين كل من المدير المحلي ورئيس المصلحة مبررات أي تعديل يدخله على تقدير الرئيس المباشر لعناصر التقدير، وكل تعديل يمس بالمخالفة لذلك يجعل التقرير غير منتج لأثره كما أقامت قضاءها على أن كفاية المدعي كانت ممتازة طوال مدة خدمته من سنة 1958 إلى أن هبطت وضعف مستواه في المدة من 26 من أغسطس سنة 1961 إلى 31 من ديسمبر سنة 1961 حتى وصلت إلى مرتبة ضعيف من وجهة نظر رئيس المصلحة واعتمدت لجنة شؤون الموظفين هذا التقدير دون أن يسترعي نظرها ماضي المدعي، إلا أن المحكمة بما لها من سلطة في مراقبة تصرف جهة الإدارة ترى أن هذا التقدير يشوبه الانحراف وإساءة استعمال السلطة، وذكرت المحكمة أنه استرعى نظرها ما ورد في خاتمة الملاحظات من جزاءات وقعت على المدعي في عامي 1935 و 1941 رقي بعدها إلى أن وصل إلى الدرجة الرابعة كما تلاحظ أن الرئيس المباشر للمدعي قدر مرتبة المدعي بدرجة جيد 80% ثم رأى المدير المحلي الهبوط بهذه المرتبة إلى درجة ضعيف، دون أن يبين في التقرير مفردات هذا التقدير، ثم بين رئيس المصلحة هذه المفردات واعتمدها بصفته هذه وبصفته رئيس لجنة شؤون الموظفين وكل ذلك يجعل المحكمة تميل على أن هذا التقدير في هذه الحقبة البسيطة وهي أربعة أشهر لم يكن منزهاً عن الهوى ، وكان الغرض منه النيل من المدعي لسبب أو لآخر"⁽³⁾، وهكذا فإن المحكمة رأت أن قرار تقدير كفاية المدعي مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف

(1) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ،مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 338 وما بعدها.

(2) فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ،مرجع سابق ، ص 417.

(3) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (1027) لسنة 10 القضائية ، جلسة 1969/5/4 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الرابعة عشر، سابق الإشارة إليه، العدد الثاني ، ص 676 وانظر أيضاً للمحكمة، = = = = سابق الإشارة إليها ، الجزء الرابع ، ص 3725.

بها لأن هدف القرار لم يكن تحقيق المصلحة العامة وإنما تحقيق مآرب شخصية للنيل من المدعي حسبما جاء في الحكم سالف الذكر، وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري جاء فيه " إذا كان الثابت من استقراء ملف خدمة الموظف أنه لم يطرأ ما يؤثر في قدرته وكفايته حتى يحدو الأمر بلجنة شؤون الموظفين إلى خفض كفايته من 85 درجة إلى 50 درجة لا سيما وأن اللجنة لم تنتزع بسبب ما لهذا الخفض ، كما وأن التقدير جاء جزافاً ... وخلافاً لما تنطق به الأوراق ، وإذا كان الثابت أيضاً أنها رفعت درجات كفاية موظف آخر على النحو الذي أهله للترقية بالاختيار في ذات الجلسة الأمر الذي يقطع بأن ذلك الخفض وهذا الرفع لم يكونا إلا وسيلة استهدفت ترقية الموظف الأخير دون الأول عن طريق التحكم في درجات الكفاية التي هي في ذاتها الواقعة القانونية المنشئة للترقية بالاختيار وتكون لجنة شؤون الموظفين عندما أصدرت قرارها بترقية الموظف الأخير عن طريق التحكم في تقدير درجة الكفاية .. شاب تصرفها سوء استعمال السلطة"⁽¹⁾.

ولعل من الجدير الإشارة إليه في هذا الشأن بأن القضاء المصري وللتخفيف من الوقوع في عيب إساءة استعمال السلطة في قرار تقدير الكفاية قد وضع ضمانات همة تكفل لهذا القرار سياجاً قوياً يحميه من تدخل الأهواء ويجعلها بمنأى عن أن يؤثر فيه نوازع الهوى⁽²⁾، وذلك باشتراطه على ضرورة توافر الحيطة في واضع التقرير ، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا قضت بأنه "يجب أن يتوفر فيمن يشترك في وضع التقرير شرط الحيطة - إذا كان بين العامل وبين الرئيس المباشر خصومة قائمة فإن ذلك يستوجب تحييته عن الاشتراك في وضع تقرير كفاية العامل بأي وجه"⁽³⁾، إذاً هذه الضمانة مقررة لحماية القرار من أن يلحق به عيب إساءة استعمال السلطة ، وأما إذا وقع هذا العيب فإنه "يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض"⁽⁴⁾ ، وذلك مع مراعاة وجود قرينة مقررة لمصلحة الإدارة وهي أن القرار قد صدر مستهدفاً المصلحة العامة وعلى من يدعي عكس ذلك الإثبات⁽⁵⁾.

(1) محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم (445) لسنة 10 القضائية ، جلسة 1958/11/19 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، مجموعة السنتان 12 ، 13 ، (السنة 13) ، ص 48 وانظر أيضاً للمحكمة ، قضية رقم (1338) لسنة 21 القضائية ، جلسة 1969/3/26 والمنشور في مجموعتها في ثلاث سنوات ، السنة 23 ، ص 617-618.

(2) المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، مرجع سابق ، ص 172.

(3) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (9520) لسنة 46 القضائية ، جلسة 2002/6/29 والمشار إليه في كتاب المستشار الدكتور خالد عبد الفتاح : نظام العاملين المدنيين بالدولة ، مرجع سابق ، ص 147 ، وانظر أيضاً للمحكمة ، الطعن رقم (1489) لسنة 44 القضائية ، سابق الإشارة إليه.

(4) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (598) لسنة 11 القضائية ، جلسة 1969/5/3 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليه ، العدد الثالث ، ص 2051.

(5) الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 529.

3- إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قرار تقدير الكفاية :

القاعدة العامة في هذا الشأن - كما رأينا- أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يفترض وإنما يجب أن يتم إثباته بإقامة الدليل عليه ويقع على عاتق المدعي الطاعن في القرار عبء الإثبات وتقديم الدليل " فالبينة على من ادعى " ، بحيث أنه إذا عجز عن تقديم الدليل خسر دعواه وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها : " أن القرار الجمهوري رقم (2190) لسنة 1959 قد منح لجنة شؤون الموظفين سلطة تقديرية في كفاية الموظفين كحكمة ظاهرة هي أنها تضم عدداً من كبار موظفي الهيئة الذين لهم من خبراتهم ومراهم وإشرافهم على أعمال الموظفين وإمامهم بظروفهم ما يمكنهم من وزن كفايتهم وزناً سليماً كما أنها بحكم تشكيلها أبعد ما تكون عن الهوى والغرض وأدنى على صواب الحكم على كفاية الموظفين ما دام لم يثبت دليل إيجابي أنها قد انحرفت عن جادة الصالح العام أو أساءت استعمال سلطتها... ، ومن حيث أنه متى كان التقرير السري السنوي المطعون فيه قد استوفى جميع الإجراءات والمراحل والأوضاع الشكلية التي نص عليها القرار الجمهوري ولائحته التنفيذية المشار إليهما ولم يخالف أي إجراء جوهري في هذا الشأن ولم يثبت أن لجنة شؤون الموظفين عند تقديرها كفاية الطاعن بمرتبة " مرضي " قد أساءت استعمال سلطتها ، فإن هذا التقدير يكون صحيحاً مطابقاً للقانون ولا مندوحة من ترتيب آثاره القانونية ويكون طلب المدعي الحكم بإلغائه غير قائم على أساس سليم ويتعين من ثم القضاء برفض الدعوى موضوعاً مع إلزام المدعي بالمصروفات"⁽¹⁾، فالمحكمة في هذا الحكم اشترطت على المدعي تقديم الدليل الإيجابي بأن الإدارة قد أساءت استعمال سلطتها لإثبات ما يدعيه وعندما عجز المدعي عن إثبات ذلك خسر دعواه وفي حكم آخر اعتبرت المحكمة الدليل الذي قام بتقديمه المدعي لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة دليل غير كاف حيث قضت بأن " لا وجه لما نعهه المدعي على التقرير المطعون فيه من أنه قصد به الانتقام لتقديمه شكوى ضد عميد المعهد ، ذلك أن هذا السبب وحده لا ينهض في حد ذاته دليلاً على إساءة استعمال السلطة ما دام لم يؤيد بالأسانيد المثبتة والمؤدية إليه"⁽²⁾ ، على أن عبء الإثبات الواقع على عاتق المدعي ينتقل إلى عاتق الإدارة إذا ما قدم المدعي قرائن قوية تزعم قرينة سلامة القرار المطعون فيه وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة بإثبات مشروعيتها قرارها وإلا خسرت الدعوى⁽³⁾، إلا أن إثبات وجود عيب إساءة استعمال السلطة - كما أجمع

(1) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (593) لسنة 11 القضائية ، جلسة 1969/3/9 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الرابعة عشر، سابق الإشارة إليها ، العدد الثاني ، ص 465.

(2) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن رقم (297) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1974/4/21 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمس عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2617، وانظر أيضاً للمحكمة ، الطعن رقم (193) لسنة 23 القضائية ، جلسة 1979/6/17 والمنشور في المجموعة السابقة ، ص 6172.

(3) فاروق عبد البر السيد إبراهيم : تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه ، مرجع سابق ، ص 422 ، نقلاً عن الدكتور أحمد كمال الدين موسى : نظرية الإثبات في القانون الإداري ، رسالة دكتوراه.

فقهاء القانون العام - يعتبر من الأمور العسيرة مما يشكل صعوبة أمام القاضي الإداري ولذلك وصف بالعيب الاحتياطي أي أن القاضي لا يلجأ للتعرض لهذا العيب إذا كان القرار معيباً بسبب آخر كالمحل أو الاختصاص أو مخالفة القانون فهو لا يلجأ إليه إلا مضطراً⁽¹⁾، ومع ذلك وعلى الرغم من هذه الصعوبة في إثبات وجود عيب إساءة استعمال السلطة فإن القضاء الإداري المصري لجأ إلى بعض الوسائل والأساليب في محاولة منه للتخفيف من حدة هذه الصعوبة ومن ذلك - على سبيل المثال لا الحصر - ما استند إليه مجلس الدولة المصري في مجال إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في القرار تقدير الكفاية ، كأوراق الدعوى وملف الخدمة والظروف المحيطة بالقرار وفي مجموعة من القرائن.⁽²⁾ وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها : " وإذ يذهب المدعي إلى أن تقدير مرتبة كفايته قد صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لما قام بينه وبين المفتش والمراقب من منازعات وخصومات حدثت بها إلى النيل من كفايته والخط من مقدرته... ، فإنه لا يوجد في أوراق الدعوى ما يدل على أن الرؤساء ولجنة شئون الموظفين... ، قد استهدف أي منهم بتقدير كفاية المدعي مرتبة ضعيف أهدافاً أخرى غير الصالح العام وغير تقرير الحقيقة التي يرونها ماثلة بين أيديهم من ملف خدمته ، فضلاً عن أنه لم يثبت أن أيّاً من الخصومات أو المنازعات المدعى بها قد قامت بين المدعي ورؤسائه أو كان له دخل في تقدير مرتبة الكفاية، بل النقيض من ذلك فإن الثابت من الأوراق يدحض حجة المدعي ويجعلها منهاراً من أساسها لما نسب إليه من إهمال أداء واجبه على النحو الذي تنطق به الأرقام وتشهد الإحصائيات من انخفاض ظاهرة في نسبة تحصيل للوزارة من أموال..."⁽³⁾.

كذلك لجأت المحكمة الإدارية العليا إلى القرائن لتستدل منها على وجود عيب إساءة استعمال

السلطة فقد رأت مثلاً أن "قيام لجنة شئون العاملين بتخفيض مرتبة كفاية المدعي من " ممتاز " إلى " جيد " وذلك بإنقاص مجموع درجاته من 98 إلى 84 درجة ، ووزعت الدرجات المنخفضة على عنصرين متتالين هي عنصر الاستعداد الذاتي والقدرات بأن أنقصته من 19 درجة إلى 14 درجة وعنصر الصفات الشخصية والأخلاق بأن أنقصته من 29 درجة إلى 20 درجة فهذا التخفيض اعتبرته المحكمة لا يستند

(1) لمزيد من التفاصيل راجع :

- الدكتور أنور أحمد رسلان : وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 529.

- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية، مرجع سابق ، ص 349 وما بعدها.

(2) فاروق عبد البر السيد إبراهيم: تقدير كفاية العاملين ، رسالة دكتوراه، مرجع سابق ، ص 442.

(3) محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم (260) لسنة 13 القضائية ، جلسة 1960/4/6 والمنشورة في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الرابعة عشر ، سابق الإشارة إليها ، ص 275 ، وانظر أيضاً للمحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1204) لسنة 15 القضائية ، جلسة 1979/12/30، والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً ، سابق الإشارة إليها ، الجزء الثالث ، ص 2586.

إلى سبب صحيح يبرره ذلك باعتبار أن العنصرين سألني الذكر من عناصر التقدير يتضمنان المعاملة والتعاون والسلوك الشخصي والاستعداد الذهني وحسن التصرف والالتيقظ وإدراك المسؤولية وهي جميعاً من الصفات الملتصقة بشخصية العامل التصاقاً يجعل التغيير فيها أمراً لا بد أن يكون محسوساً من أدلة مادية تدل عليه تتصل بسلوك العامل وتصرفاته الشخصية في عمله أو خارج عمله⁽¹⁾.

كما لجأت هذه المحكمة للبحث في الظروف المحيطة بقرار تقدير الكفاية وذلك من خلال التعرض للوقائع السابقة واللاحقة على القرار لتثبت عيب إساءة استعمال السلطة ومن ذلك ما قضت به في أحكامها وقالت: "... وإذ يبين من التقرير الذي وضعته تلك المديرية في فبراير لسنة 1967 أنه قدر مرتبة كفاية المدعي بجيد (82) درجة مع أن كفايته في السنة السابقة 1966/1965 كان ثابتاً أنها بمرتبة ممتاز (96) درجة وقد خلا التقرير المطعون فيه من ملاحظات تنبئ عن تغيير طراً على المدعي في حاله أوسعيه ولم يثبت أنه هبط من مرتبة ممتاز في السنة التالية لسنة التقرير وفي تقرير المديرية ذاتها وكان لما تناوله الخفض الظاهر في التقرير المطعون فيه الصفات الشخصية والقدرات وكتاهما مما لا يختلف المرء فيه عادة بين عام وآخر لطارئ..."⁽²⁾.

مما سبق يمكن القول أن عيب إساءة استعمال السلطة على الرغم من صعوبة إثبات وجوده إلا أن هناك مجموعة من العناصر والشواهد تدل عليه.

ومن جماع كل ما تقدم في هذا المطلب يتضح بأن الأصل هو وجوب أن يمر تقرير الكفاية أو تقييم الأداء بالمراحل التي رسمها القانون وعلى ذلك يجب أن يوضع هذا التقرير طبقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها القوانين أو اللوائح السارية وقت إعداده⁽³⁾، وأن تكون الغاية من إصدار التقرير هو تحقيق الصالح العام وعليه إذا صدر قرار تقدير الكفاية مخالفاً لذلك كصدوره من غير مختص أو صدوره خلافاً لقواعد الشكل والإجراءات والمحل وغايته تحقيق مصلحة شخصية أو خاصة كل ذلك يفسح المجال بأن يلحق بالقرار عيب أو أكثر من العيوب التي حصرها القانون، بأربعة عيوب هي: عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، عيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة، وكل ذلك كما رأينا تحت رقابة القضاء الإداري والذي له القول الفصل في ذلك فإذا تبين له صحة هذا القرار حينئذ يرفض الدعوى ويقرر مشروعية القرار وأما إذا تبين له أن القرار المطعون فيه مشوباً بعيب أو أكثر من

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (960) لسنة 19 القضائية، جلسة 1978/5/6، والمنشور في المجموعة السابقة، ص 2626.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (115) لسنة 19 القضائية، رقم (259) لسنة 20 القضائية، جلسة 1979/1/21 والمنشوران في المجموعة السابقة، ص 2581، وانظر أيضاً للمحكمة، الطعن رقم (365) لسنة 15 القضائية، جلسة 1973/6/24 والمنشور في المجموعة السابقة، ص 2594.

(3) الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي، مرجع سابق، ص 490.

هذه العيوب فإنه يقضي بإلغاء القرار و رقابة القضاء الإداري في هذا الصدد تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة⁽¹⁾، وكذلك التحقق من أن "يكون القرار مبنياً على عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها"⁽²⁾، فمرور التقرير بجميع مراحلها القانونية يجعله بمنأى من "التعقيب عليه ما دام لم يثبت أن التقديرات صدرت من غير مختص أو كانت مشوبة بالانحراف أو بإساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة الذي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيه"⁽³⁾، ولما كانت "الخصومة في دعوى الإلغاء خصومة عينية مناطها اختصاص القرار الإداري في ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيته"⁽⁴⁾، "فإن حدود سلطة قاضي الإلغاء هي حدود المشروعية فقط دون أن تمتد إلى نطاق الملائمة أي أن رقابة القاضي الإداري رقابة قانونية تبحث في مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته للقانون نصاً وروحاً"⁽⁵⁾.

وخلاصة القول إن نطاق الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي أو تقارير الكفاية " يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية فلا يجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها"⁽⁶⁾، فالقضاء يقضي والإدارة تدير.

وأخيراً لا يجد الباحث في ختام هذا الجهل قلاً قولاً سوى ما قاله رسول الله ﷺ "من اجتهد ثم أصاب فله أجران وإذا اجتهد ثم أخطأ فله أجر"⁽⁷⁾ فعلى هذا وذلك الحمد لله رب العالمين.

(1) المرجع السابق ، ص 490.

المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية ، مرجع سابق ، ص 172.

(2) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (614) لسنة 11 القضائية ، جلسة 1969/5/4 ، والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السنة الرابعة عشر ، سابق الإشارة إليها ، العدد الثاني ، ص 682.

(3) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1254) لسنة 11 القضائية ، جلسة 1969/3/9 ، والمنشور في المجموعة السابقة ، ص 483.

(4) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1383) لسنة 31 القضائية ، جلسة 1986/1/18 ، والمنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة ، ، سابق الإشارة إليها، الجزء(33)، قاعدة رقم (380) ، ص 745.

(5) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1144) لسنة 36 القضائية ، جلسة 1992/5/10 والمنشور في المجموعة السابقة ، قاعدة رقم (386) ، ص 760.

(6) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (159) لسنة 1 القضائية ، جلسة 1955/11/15 والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عشر سنوات ،سابق الإشارة إليها ، الجزء الثاني ، ص 2065.

(7) البخاري: صحيح البخاري،مصدر سابق ، كتاب الاعتصام بالكتاب والسنة ، باب أجر الحاكم إذا اجتهد فأصاب أو أخطأ ، الجزء (23)، ص1219.

الخاتمة

إن وضع نظام فعال لتقييم الأداء الوظيفي في القطاع الحكومي هو أول خطوة جادة لإصلاح الكيان الإداري في الدولة، فبعد أن عرفت الدراسة الموظف العام وحددت المقصود بنظام تقييم الأداء الوظيفي وأهدافه وأساليبه، وقامت بتوضيح نطاق نظام تقارير تقييم الأداء والجهة المختصة بإجراء التقييم، وكذلك أوضحت مقومات هذا النظام وشرحت الآثار الايجابية والسلبية التي تترتب على نتائج تقييم الأداء وقامت ببيان الطبيعة القانونية لتقارير التقييم ونطاق الرقابة القضائية عليها، فقد توصلت الدراسة إلي نتائج وتوصيات عدة، ويعرض الباحث مجمل النتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي صاغها الباحث على ضوء تلك النتائج وذلك كما يلي:

أولاً- النتائج :

- 1- توصلت الدراسة إلى أنه لكي يكتسب الشخص صفة الموظف العام يجب أن يكون قائماً بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.
- 2- أظهرت الدراسة بأن هناك طرقاً عدة لتقييم أداء الموظفين، وكشفت عن أفضلية نظام تقارير تقييم الأداء أو تقارير الكفاية عن غيره من نظم تقييم الأداء وأن هناك مجموعة من الأهداف التي يسعى النظام إلى تحقيقها.
- 3- أوضحت الدراسة بأن جميع الموظفين في- دول القانون المقارن محل الدراسة - مع اختلاف فئاتهم ودرجاتهم يخضعون لنظام تقييم الأداء الوظيفي وأن الرئيس المباشر هو المنوط به قانوناً بوضع وإعداد تقارير تقييم عن أداء مرؤوسيه.
- 4- كشفت الدراسة بأن تطبيق نظام تقارير الأداء الوظيفي قد يواجه كثيراً من الأخطاء التي قد تقع عند تقييم أداء الموظفين كتأثير الهالة، والميل لإعطاء تقديرات متوسطة والتحيز الشخصي والتساهل والتشدد، بالإضافة إلى التأثير بالأداء الأقرب لموعد التقييم .
- 5- بينت الدراسة أن هناك مجموعة من المقومات القانونية التي يجب توافرها لضمان تنفيذ فعال وعادل لنظام تقارير الأداء كإصدار التقارير بشكل دوري وفق نموذج معين وتطبيق مبدأ علانية تقارير تقييم الأداء . فضلاً عن ضمان كفالة حق النظم الإداري من هذه التقارير.
- 6- كشفت الدراسة أن الوزارات الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية ما زالت تتبع مبدأ "سرية تقارير تقييم الأداء" كما أنها تطبق نموذجاً موحداً لجميع الوظائف دون الأخذ بالاعتبار اختلاف طبيعة عمل كل مجموعة وظيفية.
- 7- أبرزت الدراسة الطبيعية القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي وتوصلت إلى أن القرار الصادر بتقييم أداء الموظف العام هو قراراً إدارياً يترتب آثاراً مهمة تؤثر سلباً أو إيجابياً في مختلف الشؤون الوظيفية للموظف العام.
- 8- أظهرت الدراسة أن وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء يمثل ضماناً حقيقية وفعالة لحقوق الموظفين في مواجهة تعسف الإدارة لما يمثله القضاء من الاستقلالية والحياد.

ثانياً - التوصيات:

تجدر الإشارة إلى أن التوصيات التي خلص إليها الباحث والمبثوثة في ثنايا دراسته يمكن إجمالها فيما يلي :

- 1- نظراً لما يتمتع به الموظف العام من أهمية خاصة كونه المعبر عن إرادة الدولة ، لذا يوصي الباحث بضرورة الاتفاق وخصوصاً بين القانون والقضاء على وضع تعريف محدد وواضح للموظف العام.
- 2- مع التسليم بأهمية وضع قواعد قانونية تحكم نظام تقارير الأداء، إلا أن الأهم من ذلك هو الروح العامة التي تهيمن على تطبيق هذا النظام، لذا فإن الباحث يوصي بضرورة الالتزام الحقيقي والفعلي بالقواعد القانونية المقررة بعيداً عن سطوح الأشياء متغورين إلى كيانها وجوهرها بما يتفق وروح النصوص القانونية وتحقيق أهداف النظام وفقاً لهذه النصوص ،فإن الحكم على أي نظام من أنظمة تقييم الأداء إنما يكون بمدى تحقيقه للأهداف المحددة له.
- 3- تحقيقاً لمبدأ وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة " يوصي الباحث بضرورة إخضاع جميع الموظفين دون استثناء لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي.
- 4- إن أي نظام من أنظمة تقارير تقييم الأداء هو - في النهاية - عمل بشري يخضع لمواطني الضعف والقوة عند الإنسان وقد يواجه كثيراً من الأخطاء عند تطبيقه، ولذلك فإن الباحث يوصي للتغلب على ذلك - قدر الإمكان - بالتدريب المستمر للقائمين على عملية التقييم من خلال إلحاقهم بالدورات التدريبية المتخصصة وتزويدهم بالنشرات والأدلة التوضيحية المحتوية على الإرشادات والتعليمات المتعلقة بعملية التقييم.
- 5- لإقامة نظام فعال لتقييم الأداء الوظيفي في فلسطين فإن الباحث يوصي بضرورة أن يتم تقييم الأداء خلال مدة محددة وبشكل دوري وأن تعلن نتائج التقييم للموظف صاحب الشأن بتسليمه نسخة من تقرير تقييم أدائه وأن يتاح له فرصة التظلم إدارياً من هذه النتائج وأن يتم كتابة التقارير وفق نماذج متعددة ومختلفة باختلاف نوعية الوظائف ودرجات شاغليها .
- 6- نظراً للأثار الخطيرة التي تترتب على نتائج تقييم الأداء ولتحقيق المزيد من الضمانات التي تكفل العدالة والموضوعية يوصي الباحث بضرورة تفعيل القضاء الإداري في فلسطين ليأخذ دوره كجهة قضائية مستقلة في الرقابة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.
- 7- إن نظام تقييم الأداء الوظيفي لم يقرر لتصيد الأخطاء، لذلك يوصي الباحث بضرورة وجود نظام يلزم الرئيس بمناقشة مرؤوسيه عن أدائهم واطلاعهم على نقاط القوة والضعف في هذا الأداء والعمل على تنمية نقاط القوة وعلاج نقاط الضعف.

ملاحق الدراسة

ملحق رقم (1)

مصفوفة بنماذج تقارير الكفاية المطبقة في جمهورية مصر
العربية

ملحق رقم (2)

نموذج تقرير الكفاية الخاص بشاغلي وظائف

الدرجة الأولى (مديري إدارات تكرارية)

والدرجة الثانية (رئيس قسم)

- المعمول به في جمهورية مصر العربية -

رقم ملف خدمة العامل (.....)

تقرير كفاية الأداء

لشاغلي وظائف: الدرجة الأولى (مديري إدارات تكرارية / والدرجة الثانية (رئيس قسم)
عن الفترة من / / ٢٠٠٠ حتى / / ٢٠٠٠ م

عناصر التقييم	الدرجة القصوى			التقدير النهائي			
	أولى مديري إدارات	أولى تكرارية أو إشرافية	ثانية رئيس قسم	الرئيس المباشر الأعلى	الرئيس المباشر الأعلى	الرئيس الأعلى	عناصر التقييم أو لضعف مستمدة من ملف الخدمة أو سجلات أو الأوراق الرسمية أو أي ملاحظات أخرى (هـ)
(أولاً): أداء العمل ومستواه وفقاً للخططة المعتمدة:							
* كمية العمل	١٥	٢٠	٢٠				
* مستوى جودة وإتقان العمل	١٥	٢٠	٢٠				
* توقيتات العمل	١٠	-	-				
(ثانياً) القدرات الإدارية والفنية:							
* القدرة على التوجيه والمتابعة	-	-	١٠				
* القدرة على تطوير العمل	-	-	١٠				
* القدرة على تنسية المعلومات والمهارات	١٠	١٠	١٠				
* القدرة على البحث والتحليل واستخلاص النتائج	١٠	١٠	-				
* القدرة على التصرف وتحمل المسؤولية	١٠	١٠	١٠				
* القدرة على المبادرة والابتكار	١٠	١٠	-				
(ثالثاً) المهارات السلوكية:							
* علاقات العمل	١٠	١٠	١٠				
* الانضباط	١٠	١٠	١٠				
المجموع بالأرقام	١٠٠	١٠٠	١٠٠				
المجموع بالكتابة	مائة	مائة	مائة				
تقدير الكفاية							

التوقيعات

رئيس لجنة شئون العاملين

يعتمد،

رأى لجنة شئون العاملين

(.....)

(.....)

ملحق رقم (3)

نموذج تقويم أداء شاغلي الوظائف ذات الطابع الاستشاري
المطبق في المملكة العربية السعودية

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة العربية السعودية

نموذج تقويم الأداء الوظيفي لشاغلي الوظائف ذات الطابع الاستشاري

الأول : معلومات عامة

الجهاز	الإدارة	الشعبة	المنطقة	المدينة
الاسم رباعيا	عسمى الوظيفة	المرتبة	الرقم	تاريخ شغلها
بداية الخدمة				
آخر مؤهل علمي	التخصص	آخر برنامج تدريبي	نتيجة آخر تقرير أداء حصل عليه	تاريخ الإعداد
			التقدير	

الثاني : عناصر التقويم

الدرجة المعطاة	الحد الأعلى للدرجات		العنصر	الفئة
	أ	ب		
	٦		القدرة على إعداد خطط العمل	أ
	٥		القدرة على تدريب غيره من العاملين	أ
	٧	٧	القدرة على الاستدلال والقياس	أ ب
	٧	٧	المهارة في تحليل المعلومات	أ ب
	٦	٧	المهارة في إعداد التقارير والدراسات	أ ب
	٧	٦	المحافظة على أوقات العمل	أ ب
	٦	٦	المعرفة بنظم العمل وإجراءاته	أ ب
	٥	٥	المعرفة بأهداف ومهام الجهاز	أ ب
	٥	٥	القدرة على التغلب على صعوبات العمل	أ ب
	٣	٤	المتابعة لما يستجد في مجال العمل	أ ب
	٣	٤	المشاركة الفعالة في الاجتماعات	أ ب
	٣	٤	القدرة على إقامة اتصالات عمل فعالة مع الآخرين	أ ب
	٤	٣	إمكانية تحمل مسؤوليات أعلى	أ ب
	٣	٣	تقديم الأفكار والمقترحات	أ ب
	٧		المهارة في التنفيذ	ب
	٦		الالتزام بخطة العمل	ب
	٧٢	٧٢	المجموع	
	٤	٥	القدرة على الحوار وعرض الرأي	أ ب
	٥	٥	تقدير المسؤولية	أ ب
	٥	٥	حسن التصرف	أ ب
	٥	٤	الاهتمام بالمظهر	أ ب
	١٩	١٩	المجموع	
	٣	٣	الرؤساء	أ ب
	٣	٣	الزملاء	أ ب
	٣	٣	المرؤوسين	أ ب
	٩	٩	المجموع	

الأداء الوظيفي

الصفات الشخصية

العلاقات مع

الثالث : مجموع الدرجات والتقدير

درجات الأداء الوظيفي	درجات الصفات الشخصية	درجات العلاقات	المجموع الكلي (الدرجة النهائية)
ممتاز (١٠٠-٨٠)	جيد جدا (٨٩-٨٠)	جيد (٧٩-٧٠)	مرضى (٦٩-٦٠)
غير مرضى (٦٠-٥٠)			

الرابع : ملحوظات عامة

مواطن قوة ومواطن ضعف ترى أهمية إضافتها

مواطن القوة: (إنجازات أو نشاطات أخرى تتميز بها ولم تشمل عليها العناصر السابقة)

مواطن الضعف: (جوانب سلبية تصف بها وتؤثر على عمله دون أن يكون هناك تكرار للعناصر السابقة)

التوجيهات والتوصيات العامة لتطوير قدراته: (إن وجدت)

رأي معد التقرير

الاسم: _____
الوظيفة: _____
التوقيع: _____
التاريخ: _____

ملحوظات معتمد التقرير

الاسم: _____
الوظيفة: _____
التوقيع: _____
التاريخ: _____

ذات الطابع الاستشاري (١ / ١٤٢٦هـ)

فئة (أ) تخص الموظفين شاغلي المراتب التاسعة فما فوق
فئة (ب) تخص الموظفين شاغلي المراتب السادسة حتى الثامنة.

ملحق رقم (4)

نموذج تقييم أداء شاغلي الوظائف التنفيذية الإدارية
المطبق في المملكة العربية السعودية

نموذج تقويم الأداء الوظيفي لشاغلي الوظائف التنفيذية (إدارية)

الأول : معلومات عامة

الجهاز	الإدارة	الضعة	المنطقة	المدينة
الاسم رابعيا	مسمى الوظيفة	المرتبة	الرقم	تاريخ شغلها
بداية الخدمة				
آخر مؤهل علمي	التخصص	آخر برنامج تدريبي	نتيجة آخر تقرير أداء حصل عليه	تاريخ الإعداد
			التقدير	

الثالث : مجموع الدرجات والتقدير

درجات الأداء الوظيفي	درجات الصفات الشخصية	درجات العلاقات	المجموع الكلي (الدرجة النهائية)
ممتاز (١٠٠-٨٠)	جيد جدا (٨٩-٨٠)	جيد (٧٩-٧٠)	مرضئ (٦٩-٦٠)
			غير مرضئ (٦٠ من ٦٠)

الرابع : ملحوظات عامة

مواطن قوة ومواطن ضعف ترى أهمية إضافتها

مواطن القوة: (إنجازات أو نشاطات أخرى يميز بها ولم تشمل عليها العناصر السابقة)

مواطن الضعف: (جوانب سلبية يصف بها يؤثر على عمله دون أن يكون هناك تكرار للعناصر السابقة)

التوجيهات والتوصيات العامة لتطوير قدراته: (إن وجدت)

رأي معد التقرير

الاسم: _____ الوظيفة: _____
التوقيع: _____ التاريخ: _____

ملحوظات معتمد التقرير

الاسم: _____ الوظيفة: _____
التوقيع: _____ التاريخ: _____

التنفيذية (الإدارية) (١٤٢٦/٠١هـ)

الثاني : عناصر التقويم

الدرجة المعطاة	الفترة	العنصر	الحد الأعلى للدرجات	
			أ	ب
	أ	القدرة على تطوير أساليب العمل	٦	٦
	أ	القدرة على تدريب غيره من العاملين	٦	٦
	أ ب	القدرة على تحديد متطلبات انجاز العمل	٧	٧
	أ ب	المهارة في التنفيذ	٦	٧
	أ ب	القدرة على تحديد خطوات العمل والبرنامج الزمني	٦	٦
	أ ب	المحافظة على أوقات العمل	٧	٦
	أ ب	القدرة على التغلب على صعوبات العمل	٥	٥
	أ ب	المعرفة بالأسس والمفاهيم الفنية المتعلقة بالعمل	٤	٤
	أ ب	المعرفة بنظم العمل واحكامه	٤	٤
	أ ب	المتابعة لما يستجد في مجال العمل	٣	٤
	أ ب	المشاركة الفعالة في الاجتماعات	٣	٤
	أ ب	القدرة على إقامة اتصالات عمل فعالة مع الآخرين	٣	٤
	أ ب	امكانية تحمل مسؤوليات أعلى	٤	٣
	أ ب	المعرفة بأهداف ومهام الجهاز	٣	٣
	أ ب	تقديم الأفكار والمقترحات	٣	٣
	ب	إنجاز العمل في الوقت المحدد	٧	٧
	ب	القدرة على المراجعة والتدقيق	٧	٧
		المجموع	٧٣	٧٣
	أ ب	القدرة على الحوار وعرض الرأي	٣	٤
	أ ب	تقدير المسؤولية	٤	٤
	أ ب	حسن التصرف	٤	٤
	أ ب	تقبل التوجيهات والاستعداد لتنفيذها	٤	٤
	أ ب	الاهتمام بالمظهر	٤	٣
		المجموع	١٩	١٩
	أ ب	الروساء	٣	٣
	أ ب	الزملاء	٣	٣
	أ ب	المراجعين	٣	٣
		المجموع	٩	٩

الأداء الوظيفي

الصفات الشخصية

العلاقات مع

فئة (أ) تخص الموظفين شاغلي العراتب (١-١٣)
فئة (ب) تخص الموظفين شاغلي العراتب العاشرة فما دون

ملحق رقم (5)

نموذج تقييم أداء الموظف العام المعمول به حالياً في
الوزارات الحكومية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية



التقرير السنوي لسنة

وزارة الجهة :
 اسم الموظف ورقمه : الوظيفة الحالية :
 التدريج : الدرجة :

تقدير الدرجات بمعرفة			النهاية العظمى	العناصر الفرعية	مواد التقرير
الوزير أو وكيل الوزارة	مدير عام الوزارة	الرئيس المباشر			
			١٠	١. الإلمام العام	العمل والإنتاج { ٥٠ } درجة
			١٠	٢. السرعة	
			١٠	٣. الدقة	
			٢٠	٤. الإنتاج	
			٥٠	المجموع	
			٧	١. الغياب	المواظبة { ١٥ } درجة
			٤	٢. التأخير	
			٤	٣. التكاثر	
			١٥	المجموع	
			٧	١. المعاملة	السلوك الشخصي { ١٥ } درجة
			٤	٢. التعاون	
			٤	٣. الطباع	
			١٥	المجموع	
			٥	١. استعداد ذهني	الصفات الذاتية { ٢٠ } درجة
			٥	٢. صلاحية للعمل	
			٥	٣. تحمل المسؤولية و البت في الأمور	
			٥	٤. القدرة على التنظيم والإدارة	
			٢٠	المجموع	
			١٠٠	المجموع الكلي بالأرقام	
			مائة	المجموع الكلي بالحروف	
				التوقيعات	

نموذج رقم (٤٠) ديوان الموظفين العام

ملحق رقم (6)

نموذج تقييم أداء الموظف العام الذي كان مطبقا في
السابق في الوزارات الحكومية التابعة للسلطة الوطنية
ال فلسطينية .



[سري]

التقرير السنوي - سنة ١٩٨٩

وزارة :
 دائرة :
 إسم الموظف ورقمته :
 الوظيفة الحالية :
 الدرجة :
 الملاك :

مصادر التقييم	العناصر المرعيه	الترتيب	الوزن	الدرجة
العمل والإنتاج	١. الإتمام العام	١٠	١٠	١٠
	٢. السرعة	١٠		
	٣. الدقة	١٠		
	٤. الإنتاج	٢٠		
الرائد	١. التميز	٥٠	٧	١٥
	٢. التميز	٧		
	٣. التكامل	٤		
المشارك الشخصي	١. التعامل	٧	٤	٤
	٢. التعاون	٤		
	٣. القيادة	٤		
الصفات الذاتية	١. الإستعداد الذهني	٥	٥	٥
	٢. الصلاحيه للعمل	٥		
	٣. تحمل المسئوليه	٥		
	٤. القادره على التنظيم والإدارة	٥		
الصفات	١. الإتماع	٢٠	١٠٠	مائة
	٢. الإتماع الكلي	١٠٠		

مرفق رقم (٤٠) ديوان الموظفين العام

المصادر والمراجع

أولاً - الكتب والمؤلفات:

أ- الكتب والمؤلفات العامة باللغة العربية:

- 1- الدكتور إبراهيم درويش : الوسيط في الإدارة العامة النظرية والممارسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1995.
- 2- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا : القضاء الإداري (ولاية القضاء الإداري دعوى الإلغاء)، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2003.
- 3- الدكتور أحمد سيد مصطفى: إدارة الموارد البشرية منظور القرن الحادي والعشرين، الطبعة الثانية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 2000.
- 4- الدكتور أحمد صقر عاشور: إدارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986.
- 5- الدكتور أحمد ماهر: إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005.
- 6- الدكتور إسماعيل فوزي أحمد فودة: أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة، القانون رقم 58 لسنة 1971 تشريعاً وقضاء وفتوى، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1976.
- 7- الدكتور السيد خليل هيكل : القانون الإداري السعودي ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، بدون سنة نشر.
- 8- السيد علي ومحمود الهمشري : النظام القانوني للعاملين في القطاع العام ، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1964.

- 9- الدكتور السيد محمد إبراهيم : شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادرة بالقانون رقم 46 لسنة 1964، دار المعارف، الإسكندرية ، 1966.
- 10- الدكتور أنور أحمد رسلان : الوظيفة العامة ، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح ، القاهرة ، 2000.
- 11- ----- : وسيط القضاء الإداري (مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء - دعوى التعويض- الدعوى التأديبية)، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003.
- 12- ----- : وجيز القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ، بدون دار نشر ، 2004 .
- 13- باري كشواي: إدارة الموارد البشرية، الطبعة العربية الثانية، دار الفاروق، القاهرة، 2006.
- 14- الدكتور بكر القباني: الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية، دراسة نظرية تطبيقية مقارنة، بدون دار نشر، 1982.
- 15- الدكتور توفيق محمد عبد المحسن: تقييم الأداء، مداخل جديدة لعالم جديد، دار الفكر العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 16- الدكتور توفيق شحاته : مبادئ القانون الإداري (النظام الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاطها وسائلها - أساليبها) ، الطبعة الأولى، الجزء الأول ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة ، 1954 - 1955.
- 17- حامد محمد علي وآخرون: القانون رقم (5) لسنة 1991 في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام ، الطبعة الثانية ، المطابع الأميرية، القاهرة ، بدون سنة نشر.
- 18- الدكتور حسن أحمد توفيق: الإدارة العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1988.
- 19- الدكتور حمدي أمين عبد الهادي: إدارة شئون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 20- الدكتور خالد عبد الرحيم مطر الهيتي: إدارة الموارد البشرية، مدخل استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2005.
- 21- الدكتورة راوية محمد حسن: إدارة الموارد البشرية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1999.
- 22- الدكتور سامي جمال الدين : منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005.

- 23- الدكتور سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1992 .
- 24- -----: القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، " قضاء الإلغاء " ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1986 .
- 25- -----: الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1981 .
- 26- المستشار الدكتور صباح سعد الدين عمر العلمي : الإدارة العامة والأداء الإداري في فلسطين ، مكتبة اليازجي ، غزة ، بدون سنة نشر .
- 27- الدكتور صبري محمد السنوسي محمد : الإجراءات أمام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1998 .
- 28- الدكتور صلاح الدين محمد عبد الباقي: إدارة الموارد البشرية مدخل تطبيقي معاصر ، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004 .
- 29- الدكتور طارق المجذوب: الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003 .
- 30- الدكتور طارق فتح الله خضر : القضاء الإداري (مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – دعوى الإلغاء) ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2003 .
- 31- -----: القضاء الإداري دعوى الإلغاء (شروط الدعوى – أوجه الإلغاء – الحكم في الدعوى) الطبعة الرابعة ، بدون دار نشر ، 2000 .
- 32- الدكتور طعيمة الجرف : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1984 .
- 33- الدكتور عادل رمضان الزيايدي: إدارة الموارد البشرية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 2006 .
- 34- الدكتور عامر خضير الكبيسي: إدارة الموارد البشرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005 .
- 35- الدكتور عبد الحميد كمال حشيش : دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977 .

- 36- الشيخ عبد الحي الكتاني: نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، الجزء الأول ، بدون سنة نشر .
- 37- الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني : أحكام التنظيم الإداري في القانونين المصري والكويتي ، دراسة فقهية وقضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997 .
- 38- الدكتور عبد الغني بسيوني : القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الهدى للمطبوعات ، الإسكندرية ، 1995 .
- 39- عبد الفتاح خضر : شرح نظام الموظفين العام بالمملكة العربية السعودية في الاختيار والتعيين وواجبات الموظفين ، بدون دار نشر ، 1974 .
- 40- الدكتور عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري الفلسطيني ، نشاط الإدارة ووسائلها ، المطبعة العربية الحديثة ، القدس ، 2002 .
- 41- ----- : شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 ، مركز الحق ، رام الله ، 1999 .
- 42- علي محمد ربايعه: إدارة الموارد البشرية، "تخصص نظم المعلومات الإدارية"، الطبعة الأولى، دار صفاء، عمان، 2003 .
- 43- الدكتور علي محمد عبد الوهاب: إدارة الأفراد، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1999 .
- 44- الدكتور عمر وصفي عقيلي: إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2005 .
- 45- فؤاد أحمد عامر : ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2001 .
- 46- الدكتور فؤاد عبد المنعم أحمد : مبادئ الإدارة العامة والنظام الإداري في الإسلام ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1991 .
- 47- الدكتور فؤاد محمد موسى عبد الكريم : التنظيم الوجوبي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أمام ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .
- 48- فوزي حبيش: مبادئ الإدارة العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1978 .
- 49- الدكتور ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديد ، الإسكندرية ، 2006 .
- 50- ----- : القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1985 .

- 51- الدكتور محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 52- محمد حامد الجمل: الموظف العام فقهاً وقضاءً، النظرية العامة للموظف العام، بحث فقهي مقارن وفقاً لأحدث التشريعات والفتاوى والأحكام، الطبعة الثانية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 53- الدكتور محمد عبد العال السناري: نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية، دراسة مقارنة، بدون دار وسنة نشر.
- 54- الدكتور محمد علي أبو عمارة: القضاء الإداري في فلسطين، مجموعة القانون الإداري، الطبعة الرابعة، الجزء الثالث، بدون دار نشر، 2005.
- 55- الدكتور محمد محمد بدران: القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- 56- الدكتور محمد محيي الدين عوض، الرشوة شرعاً ونظاماً موضوعاً وشكلاً، مطابع الولاء الحديث، شبين الكوم، 1419 هـ.
- 57- المحامي محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر.
- 58- الدكتور محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 59- الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 60- -----: قضاء الإلغاء، شروط القبول وأوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 61- الدكتور مصطفى مصطفى كامل: إدارة الأفراد والموارد البشرية، كلية التجارة، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر.
- 62- الدكتور مهدي حسن زويلف: إدارة الأفراد، مكتبة المجتمع العربي، عمان، 2003.

ب- الكتب والمؤلفات المتخصصة:

- 1- أحمد أبو السعود محمد: الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 2- الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الثالثة ، مطبعة كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2006.
- 3- المستشار سمير صادق : تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، 1984.
- 4- فرانك ج.لاندي وجيمس ل.فار: قياس أداء العمل، الأساليب والنظرية والتطبيقات، ترجمة الدكتور رحي محمد الحسن، معهد الإدارة العامة، الرياض، 1987.
- 5- الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر.
- 6- الدكتور محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1998.

ج-الكتب والمؤلفات باللغة الإنجليزية:

- 1- French, W.L :Human Resources Management, Boston Publishing co., 1986.
- 2-Ivancevich J.M.: Human Resources Management, Irwin Inc, 1995.
- 3-King, P.: Performance planning And Appraisal, New York, Mc Graw Hill, com.,1984.
- 4-Lawter, I.et.AL: Designing Performance Appraisal Systems, Jossey-Bass Inc. Publisher, San Francisco CA., 19895.
- 5-wayne F. Casio: Human Resource Management, Productivity, Quality of work life, Profits, New York, Mc Gaw Hill, Inc., (4thed.)1995.

ثانياً – الرسائل العلمية:

- 1- أحمد طه محمد خلف الله : الموظف العام في قانون العقوبات ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1991.

- 2- أولاد عبد الله مرزوق : عزل الموظف العام في النظام الإسلامي والنظم الإدارية المعاصرة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، القاهرة ، 1999.
- 3- حمدي أمين عبد الهادي: نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1966.
- 4- خالد الإبراهيمي : الاختيار الوظيفي ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، القاهرة.
- 5- زينب عبد الفتاح الحنة الغنيمي: ترقية الموظف العام في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، 2001.
- 6- شريف عادل أيوب مسيحة: أثر تقييم أداء العاملين على تخطيط المسار الوظيفي، دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2005.
- 7- عبد الحق محمد دهبي : المفهوم الإداري والجنائي للموظف العمومي في التشريع والفقہ والقضاء المغربي ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة الحسن الثاني ، الدار البيضاء ، 2006.
- 8- عدنان خالد شعبان : حقوق العمال في الإسلام ، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الشريعة والقانون ، جامعة الأزهر ، القاهرة.
- 9- علي سالم علي صادق: المبادئ التي أرسنها محكمة العدل العليا الفلسطينية في مجال الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير غير منشورة ، معهد البحوث والدراسات العربية ، القاهرة ، 2005.
- 10- فاروق عبد البر السيد إبراهيم: تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1983.
- 11- وليد عبد الرحمن إسماعيل مزهر: الوظيفة العامة في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2002.

ثالثاً - الدوريات والمجلات العلمية:

- 1- أحمد عبد المجيد العقدة: تقييم الأداء، دراسة تحليلية لنظام تقييم الأداء في الجهاز الحكومي بسلطنة عمان، مجلة الإداري، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المجلد (1996)، العدد (67)، سلطنة عمان.

- 2- الدكتورة أمة اللطيف شيبان: تقييم الأداء، أهدافه وأثاره وفوائده، مجلة الإداري، ، المجلد (2)، العدد(1) بالمنظمة العربية للعلوم الإدارية، سلطنة عُمان، 1980.
- 3- الدكتور أنور أحمد رسلان: تقارير الكفاية، دراسة مقارنة لنظام تقارير أوامر الموظفين العموميين، مجلة القانون والاقتصاد، السنة الثنية والخمسون، جامعة القاهرة، كلية الحقوق ، القاهرة ، 1982.
- 4- حمدي أمين عبد الهادي: تقييم الأداء، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، المجلد (7)، العدد (3)، القاهرة، 1965.
- 5- الدكتور سليمان محمد سليمان الطماوي: ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد (1)، القاهرة، 1969.
- 6- عبد المعطي عساف : الاتجاهات الحديثة لتقويم أداء العاملين في الإدارة الحكومية ، مجلة العلوم الاجتماعية، ، المجلد (1)، العدد (1)، جامعة الكويت ، 1988.
- 7- الدكتور مأمون سلامة : جرائم الموظفين ضد الإدارة العامة ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد (1) ، السنة التاسعة والثلاثون ، مارس 1969 ، القاهرة .
- 8- محمد عبد الله البرعي وغازي محمود حبيب: تقويم أداء الموظفين في بعض المنشآت السعودية بين النظرية والتطبيق، المجلة العربية للإدارة، ، المجلد(11)، العدد (1)، عمان ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية 1987.
- 9- محمد ماهر الصواف: تقويم الأداء الوظيفي ، دراسة مقارنة للنماذج والتقارير المستخدمة بالمملكة العربية السعودية وجمهورية مصر العربية ، مجلة الإدارة العامة ، معهد الإدارة العامة ، المجلد (32) ، العدد (76) ، الرياض ، 2004.
- 10- يوسف اليوسف: عملية تقييم الأداء الوظيفي، مجلة الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، المجلد (1982)، العدد (32)، الرياض، 2004.
- 11- المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة) : مجلة العدالة والقانون، العدد الرابع ، حزيران ، 2006 ، رام الله 2004.

رابعاً-التقارير والندوات العلمية وأوراق العمل:

- 1- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن ، وضع حقوق المواطن الفلسطيني ، رام الله ، التقرير السنوي ، (التقارير من 3-12 ، من عام 1997 - 2006) .

- 2- تقرير ميشيل روكارد وآخرون : تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، الطبعة الأولى، مجلس العلاقات الخارجية، رام الله ، 1999
- 3- السلطة الوطنية الفلسطينية ، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، جلسة مجلس الوزراء رقم(53) بتاريخ 2004/12/23، تقارير اللجان، محضر اجتماع لجنة الشؤون الإدارية الوزارية، اجتماع رقم(11) بتاريخ 2004/12/14، وثيقة غير منشورة.
- 4- ربحي الحسن : تقييم أداء الموظفين ، بحث مقدم إلى ندوة إدارة البحوث العلمية ، 12- 18 / 1 / 1980 ، عمان ، الأمانة العامة ، اتحاد مجالس البحث العلمي العربية ، بغداد.
- 5- الدكتور زكي محمود هاشم: دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية ، 2 - 7 ديسمبر 1972 ، القاهرة ، جامعة الدول العربية بالاشتراك مع المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- 6- الدكتور عبد المحسن بن عبد الله الزكري : أنظمة المظالم " ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية نموذجاً " ، ورقة بحثية قدمت أمام مؤتمر العدالة والقضاء ، 15- 17 / 11 / 1426 هـ ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض .
- 7- الدكتور علي فهد الزميع: تجربة وجهود دولة الكويت في الإصلاح الإداري ، تجارب عربية في الإصلاح الإداري، أوراق ووقائع جلسة الحوار للاجتماع الوزاري للجمعية العمومية ، بيروت، 23- 24 يونيو 1997 ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، 1997.
- 8- الدكتور محمد عبد الفتاح العشماوي: قياس وتقييم أداء مراكز المعلومات، مدخل تحليلي، ورقة بحثية قدمت أمام ندوة قياس الأداء المؤسسي والفردية والإنتاجية في مراكز المعلومات، 27- 31 أغسطس 2006، ا، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، لإسكندرية.

خامساً- البحوث والدراسات العلمية:

- 1- المحامي باسم بشناق: الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ، رام الله، 2002.
- 2- المحامي بلال البرغوثي: مادة مرجعية للمدربين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، سلسلة المواد التدريبية الصادرة عن مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين ، رام الله ، 2004.
- 3- الدكتور علي محمد عبد الوهاب: تقييم الأداء، دراسة تحليلية، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1974.

- 4- الدكتور عمر وصفي عقيلي: تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي، مفهومه -أهدافه -أنظمته -مشاكله، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1976.
- 5- المستشار الدكتور مفتاح محمد قزيط : دعوى الإلغاء ضمانات لسيادة مبدأ المشروعية ، دراسة مقدمة لكلية الحقوق بجامعة السابع من أكتوبر ، مصراته ، ليبيا ، بدون سنة نشر.
- 6-الرائد / هشام محمد نور الليثي وآخرون: تقارير الكفاية بين العلانية والسرية، دراسة تطبيقية على ضباط الشرطة، بحث مقدم إلى معهد تدريب ضباط الشرطة ،القاهرة 2002.

لدى ساءاً -القوانين واللوائح والقرارات:

أ- جمهورية مصر العربية:

- 1- قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 ولائحته التنفيذية والقوانين والقرارات المكملة له طبقاً لأحداث التعديلات ، إعداد المستشار عبد الفتاح مراد ، بدون دار وسنة نشر.
- 2- قانون مجلس الدولة رقم (47) لسنة 1972 والمنشور في قوانين الهيئات القضائية والتشريعات المكملة لها طبقاً لأحداث التعديلات ، إعداد المستشار عبد الفتاح مراد ، بدون دار وسنة نشر.
- 3- قانون هيئة الشرطة رقم (109) لسنة 1971 وقراراته التنفيذية ، القانون رقم (115) لسنة 2004 طبقاً لأحداث التعديلات ، دار الحقانية ، القاهرة ، 2005.

ب-المملكة العربية السعودية:

- 1-وزارة الخدمة المدنية : نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/49) وتاريخ 10-7-1397هـ.
- 2- ----- : اللائحة التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (1) وتاريخ 1398/7/27 هـ.
- 3- ----- : لائحة تقارير الكفاية المدنية رقم (401/7)، بتاريخ 1401/3/6 هـ .
- 4- ----- : لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم(1) وتاريخ 1404/7/1 هـ.
- 5- ----- : لائحة تقويم الأداء الوظيفي رقم (51934) وتاريخ 1426/12/30 هـ.
- 6- ----- :لائحة التعيين في الوظائف العامة رقم (921/1) وتاريخ 1424/9/7 هـ.
- 7- ----- : لائحة الترقيات رقم (686/1) وتاريخ 1421/3/15 هـ.

- 8- ----- :لائحة الإجازات رقم (1/1037) وتاريخ 1426/12/16 هـ .
- 9- ----- : مرشد الموظف الجديد ، الطبعة الثالثة ، سلسلة الإصدارات الإعلامية لوزارة الخدمة المدنية، (4) ، 1425 هـ.
- 10- وزارة الخدمة المدنية:لائحة الإيفاد للدراسة بالداخل رقم (1/676) وتاريخ 1421/2/16 هـ.
- 11- ----- :لائحة ابتعاث الموظفين رقم (3/17752) وتاريخ 1391/8/20 هـ.
- 12- ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/15) وتاريخ 1402/7/17 هـ والمنشور في جريدة أم القرى (الجريدة الرسمية بالمملكة العربية السعودية)،العدد (2918) وتاريخ 1402/7/28 هـ
- 13-قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (190) وتاريخ 1409/11/16 هـ والمنشورة في جريدة أم القرى (الجريدة الرسمية للمملكة العربية السعودية) العدد (3216) بتاريخ 4من ذي الحجة 1409 هـ.

ج- فلسطين:

- 1- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (24)، يوليو 1998
- 2- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (23) لسنة 1966 ، والمنشور في (الجريدة الرسمية الأردنية) ، العدد (1911) ، بتاريخ 1966/3/30.
- 3- قانون الخدمة المدنية رقم(4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والمنشور بالوقائع الفلسطينية ، (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (54) أبريل ، 2005.
- 4- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 ، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005 ، والمنشور في الخدمة المدنية (قوانين ولوائح وتعاميم) ، ديوان الموظفين العام في فلسطين.
- 5- قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم (8) لسنة 2005 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد (56) ، يونيو 2005.

- 6- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (40) ، فبراير 200.
- 7- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 و المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد (38) ، سبتمبر 2000.
- 8- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 والمنشور في مجموعة القوانين الفلسطينية ، الطبعة الرابعة ، إعداد وتجميع الأستاذ مازن سيسالم وآخرون ، الجزء الثاني عشر، فبراير 1997 .
- 9- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد(38)، سبتمبر
- 10- القرار رقم (1) لسنة 1994 ، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد (1)، نوفمبر 1994.
- 11- المجلس التشريعي الفلسطيني: القرارات (كتاب توثيقي لقرارات المجلس) الدائرة الإعلامية ، قرار رقم (2/5/234)، رام الله.
- 12- قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004 بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) ، العدد (53) ، فبراير 2005.
- 13- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (4) لسنة 2006 ، بلائحة التفتيش القضائي، والمنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد 67 ، أكتوبر 2006 .

سابعاً - المجموعات القضائية:

أ - جمهورية مصر العربية:

- 1- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً ، الأجزاء(1،2،4،3) الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة.
- 2- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، السنة الحادية عشر ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة.
- 3- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية عشر، العدد الأول، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، القاهرة.

- 4- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشر، العدد الثاني، دار الكتاب العربي ، القاهرة.
- 5- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الحادية والثلاثون، العدد الأول، الهشئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة.
- 6- مختارات من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في الفترة من أكتوبر 1999 حتى أكتوبر 2000 ، نوفمبر ، بدون دار نشر.
- 7- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مجموعة السنتان 12،13، السنة 13، بدون دار نشر.
- 8- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في ثلاث سنوات، السنة 23، بدون دار نشر.
- 9- الموسوعة الإدارية الحديثة ، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية بمجلس الدولة، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني ،الأجزاء (33،49،4،11،12،15) الدار العربية للموسوعات، القاهرة.
- 10- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات ،إعداد أحمد سمير أبو شادي ونعيم عطية ، بدون دار نشر.

ب- فلسطين:

- 1- المجموعة المختارة من قرارات محكمة العدل العليا ، إعداد وتجميع القاضي وليد حلمي الحايك ، الجزء الثالث عشر، بدون دار نشر.
- 2- محكمة العدل العليا ، الحكم رقم (133) في الدعوى رقم (2005/43) ، حكم غير منشور.
- 3- محكمة العدل العليا،القرار رقم(9/266)،جلسة15/12/1999،قرار غير منشور.

ثامنًا - معاجم اللغة:

- 1- ابن منظور، محمد بن مكرم، "ت 771 هـ": لسان العرب، 15 جزء، الطبعة الثانية، دار صادر، بيروت، الجزء الثاني عشر، 2001م.
- 2- إسماعيل بن حماد الجوهري ، الصحاح ، تحقيق أحمد عبد الغفور عطار ، الجزء الخامس دار العلم للملايين ، بيروت.

تاسعاً - مصادر أخرى :

- 1- أبي داوود سليمان بن الأشعث السجستاني الأزدي "ت275" : سنن أبي داوود ،مراجعة وضبط وتعليق محمد محي الدين عبد الحميد، الطبعة الرابعة ، الجزء الرابع عشر، دار الفكر للطباعة والنشر ، بيروت.
- 2- البخاري محمد بن إسماعيل " ت 256 هـ " : صحيح البخاري ، اعتنى به أبو صهيب الكرمي ، الطبعة الأولى ، الجزء الثاني والعشرين، بيت الأفكار الدولية ، الرياض ، 1998.
- 3- علي بن محمد البصري الماوردي : الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1983.
- 4- مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري "ت261 هـ": صحيح مسلم، تحقيق صدقي جميل العطار، الطبعة الأولى، الجزء الأول ، دار الفكر للطباعة والنشر، بيروت، 2003.

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	شكر وتقدير
1	مقدمة
1	أهمية الدراسة
2	مبررات الدراسة
2	تساؤلات الدراسة
3	أهداف الدراسة
3	منهجية الدراسة ومحتواها
5	الفصل التمهيدي : ماهية الموظف العام
5	المبحث الأول : تعريف الموظف العام في التشريع
6	المطلب الأول: تعريف الموظف العام في التشريع الإسلامي
8	المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في التشريع الوضعي
16	المبحث الثاني: تعريف الموظف العام في الفقه والقضاء
17	المطلب الأول: تعريف الموظف العام في الفقه
20	المطلب الثاني: تعريف الموظف العام في القضاء

23	الفصل الأول : ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأساليبه
24	المبحث الأول: ماهية تقييم الأداء الوظيفي وأهدافه
25	المطلب الأول: تعريف تقييم الأداء الوظيفي
30	المطلب الثاني: أهداف تقييم الأداء الوظيفي
35	المبحث الثاني: أساليب تقييم الأداء الوظيفي
36	المطلب الأول: تعدد طرق تقييم الأداء الوظيفي
45	المطلب الثاني: تقارير تقييم الأداء الوظيفي
59	الفصل الثاني: نطاق نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي ومقوماته
59	المبحث الأول: الموظفون الخاضعون للتقييم والجهة المختصة بإجرائه
60	المطلب الأول: الموظفون الخاضعون لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي
77	المطلب الثاني: الجهة الإدارية المختصة بإجراء التقييم
93	المبحث الثاني: مقومات نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي
93	المطلب الأول: إصدار التقرير بشكل دوري وفق نموذج معين
115	المطلب الثاني: علانية تقارير تقييم الأداء الوظيفي
124	المطلب الثالث: كفالة حق التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي
142	الفصل الثالث: الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي والرقابة القضائية عليها
143	المبحث الأول: الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي
145	المطلب الأول: الآثار الإيجابية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

155	المطلب الثاني: الآثار السلبية المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي.
164	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي
165	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي
172	المطلب الثاني: أسلوب الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي
188	المطلب الثالث: نطاق الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي
218	الخاتمة
220	لاحق الدراسة
227	المصادر والمراجع
241	فهرس المحتويات