

بحث

المبادئ التي أرساها مجلس الدولة بشأن

تقويم الأداء الوظيفي

”دراسة مقارنة في ضوء قانون الخدمة المدنية الحالي في فرنسا

ومصر”

الدكتور

كريم أحمد عبدالفتاح ولى الدين

المدرس بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

ملخص:

يحظى نظام تقييم الأداء الوظيفي بأهمية بالغة في مجال الوظيفة العامة، حيث تستهدف الإدارة من هذا النظام الوقوف على أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية واستنتاج الجوانب الإيجابية والسلبية للنشاط الإداري لإدخال التعديلات التي تحقق المزيد من نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها.

ونظمت تشريعات الوظيفة العامة في فرنسا تقييم الأداء الوظيفي من أجل للوقوف على القيمة المهنية الحقيقية للموظف العام، كما نظم قانون الخدمة المدنية الحالي في مصر رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ تقييم الأداء الوظيفي على نحو يكفل الارتقاء بمستوي الموظفين وإعداد جهاز إداري فعال قادر على تحقيق أهداف التنمية الشاملة للدولة.

وقد استقر مجلس الدولة على العديد من المبادئ القانونية التي تهدف إلى جعل عمليات التقييم الوظيفي مستتيرة، على نحو يكفل تحقيق المساواة والجدارة أو الكفاية في شغل الوظائف أو الاستمرار بها، التي تعتبر من أهم أسس الوظيفة العامة في الدول المعاصرة، ولا مرأ في أهمية تلك المبادئ للإدارة والموظف، إذ ترشد الإدارة لكيفية تطبيق القانون في المسائل المختلفة إبان قيامها بالتقييم، فضلا عما توفره للموظف من الثقة والطمأنينة من وجود سوابق قضائية تعزز حقوقه الوظيفية وتحافظ عليها.

Abstract:

The job performance evaluation system is of great importance in the field of public employment, as the administration aims through this system to determine the public employee's performance of his job duties and deduce the positive and negative aspects of administrative activity in order to introduce amendments that will achieve greater success for the administration in achieving its goals.

Public job legislation in France regulated job performance evaluation in order to determine the true professional value of the public employee. The current Civil Service Law in Egypt No. 81 of 2016 also regulated the evaluation of job performance in a way that ensures raising the level of employees and preparing an effective administrative apparatus capable of achieving development goals Comprehensive state.

The State Council has settled on several legal principles that aim to make job evaluation processes informed, in a way that ensures the achievement of equality, merit or competence in occupying or continuing

to hold jobs, which is considered one of the most important foundations of public service in contemporary countries. There is no doubt about the importance of these principles for the administration and the employee, as they guide the administration on how to apply the law in various matters during its evaluation, in addition to the confidence and reassurance it provides the employee with the existence of judicial precedents that enhance and preserve his employment rights.

مقدمة

الحقيقة أن الوظيفة العامة تحظى بصفة عامة بعناية المشرعين والفقهاء بمختلف دول العالم نظرا لأهمية العنصر البشري ودوره الحيوي في إدارة وتنفيذ خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الدولة، فضلا عن السياسية العامة للدولة.

وقد أجمع الفقه على أن قياس قوة الدول يكون بمستوى موظفيها من الناحية الفكرية والسلوكية، فإذا كان وضع الخطط السليمة لمعطيات العمل الإداري وتنظيم هيكله الداخلي ورسم أسس تحقيق نجاحه تعتبر أدوات عملية لبناء هيكل وظيفي متكامل يسوده التنسيق والانسجام والتوافق فإن نجاح الآليات السابقة في تحقيق أهدافها يتوقف - في المقام الأول - على كفاءة العنصر البشري من الناحية الفنية والإدارية^(١).

والواقع أن المشرع الفرنسي وضع الإطار العام للموظف العام بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١^(٢)، ويحدد هذا القانون القواعد العامة التي تطبق على موظفي الخدمة المدنية، ويشكل النظام الأساسي العام للموظفين^(٣)، واعتبر القانون أن موظفو

(١) راجع: الأستاذ الدكتور عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، ١٩٩٤، ص ٥.

(٢) تنص المادة الأولى مواد الإصدار على أن تشكل الأحكام المرفقة بهذا الأمر الجزء التشريعي من القانون العام للخدمة المدنية، والتي نصت على:

"Les dispositions annexées à la présente ordonnance constituent la partie législative du code général de la fonction publique".

Journal officiel "Lois et Décrets", JORF n° 0283 du 5 décembre 2021.

راجع الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ المتعلق بالجزء التشريعي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم ٢٨٣ بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠٢١.

(٣) تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ على:

الدولة هم الأشخاص الذين تم تعيينهم في وظيفة دائمة وتم تثبيتهم في درجة من التسلسل الإداري في إدارات الدولة أو المؤسسات العامة للدولة^(١).

وحدد المشرع المصري بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نطاق تطبيق أحكامه في المادة الأولى حيث تنص على أن يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك^(٢).

واستقر الفقه والقضاء على تحديد مدلول الموظف العام - من خلال استطراد آراء الفقه المختلفة والأحكام القضائية - بأنه "كل شخص تعينه السلطة العامة لأداء خدمة دائمة في مرفق عام من مرافق الدولة تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العامة الأخرى". ونظراً للزيادة المستمرة لأعداد الموظفين العموميين، وما تتجه إليه الدول من كفالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، خاصة في ظل هجرة الأفكار الدستورية بين الدول في مجال

"Le présent code définit les règles générales applicables aux fonctionnaires civils. Il constitue le statut général des fonctionnaires".

(١) تنص المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ على:

"Les fonctionnaires civils de l'Etat sont les personnes qui ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des administrations de l'Etat ou des établissements publics de l'Etat...".

وقد حدد القانون بجانب موظفي الخدمة المدنية العامة، موظفي الخدمة المدنية الإقليمية من ناحية، وموظفي الخدمة المدنية في المستشفيات من ناحية أخرى. فموظفي الخدمة المدنية الإقليمية بينتها المادة الرابعة من هذا القانون، وموظفي الخدمة المدنية في المستشفيات بينتهم المادة الخامسة، هذا بالإضافة للأحكام الأخرى من هذا القانون، تتعلق بالفئات الثلاثة من موظفي الخدمة المدنية.

(٢) ومن الجدير بالذكر أن المادة الثانية في الباب الأول المتعلق بالأحكام العامة من قانون الخدمة المدنية الحالي تنص على "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ... ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة". راجع: القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بتاريخ ١ نوفمبر سنة ٢٠١٦ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية - العدد ٤٣ مكرر (أ).

الحقوق والحريات، أصبحت الدول تكفل - من خلال الوثائق الدستورية وتشريعات الوظيفة العامة - مبدأ المساواة والجدارة أو الكفاية في تولي الوظائف العامة، والاستمرار بها. والواقع إن مبدأ المساواة يعتبر بمثابة حجر الأساس بين كافة حقوق الإنسان، وذلك باعتباره ضماناً أساسية لكفالة التمتع بالحقوق المعترف بها للأفراد في المجتمع السياسي، فضلاً عن أن تقرير أي حق من الحقوق لابد أن يكون مرتبطاً بالمساواة^(١).
قد تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، بموجب نص المادة ٢١/٢ حيث نصت على "لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده".

وتم تكريس مبدأ المساواة بموجب إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام ١٧٨٩^(٢)، وديباجة دستور ١٩٤٦^(٣) ودستور فرنسا الحالي عام ١٩٥٨^(٤).

والواقع أن دستور ٢٠١٤ من دساتير الدول الديمقراطية في تقرير مبدأ المساواة وعدم التمييز، إذ يقوم النظام السياسي وفقاً لدستور ٢٠١٤ يقوم على المساواة^(٥) ويتمحيز نصوص الدستور نجد أنه تضمن مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات في العديد من المواطن، لعل من أهمها - بحسب طبيعة الدراسة - مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة، إذ تنص المادة ١٤ من الدستور على "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: رسالتنا للدكتورة، الرقابة على التعديلات الدستورية "دراسة مقارنة"، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٢٠، ص ٤٤٧، وما بعدها.

(٢) يراجع المادة الأولى، والرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩.

(٣) يراجع البند الثالث، والخامس، والثاني عشر، والسادس عشر من ديباجة دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦.

(٤) تنص المادة الأولى من دستور ٤ أكتوبر لعام ١٩٥٨ على:

"La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée".

(٥) تتضمن ديباجة دستور ٢٠١٤ على النص على مبدأ المساواة فتتص على "نكتب دستوراً يحقق المساواة بيننا في الحقوق والواجبات دون أي تمييز. "كما تنص المادة ٤ من الدستور "السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين في الدستور."

رعاية مصالح الشعب... وهو ما ترجمته المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والتي نصت على "الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم، وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب. ويُحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب آخر" (١).

ولعل من أهم الطرق وأكثرها فاعلية في تحقيق مبدئي المساواة والجدارة في مجال الوظيفة العامة تقويم الأداء الوظيفي، حيث تستهدف الإدارة من هذا النظام الوقوف على أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية واستنتاج الجوانب الإيجابية والسلبية للنشاط الإداري لإدخال التعديلات التي تحقق المزيد من نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها.

إذ تعتبر تقارير تقويم الأداء شرطاً لاستمرار الموظف العام في الوظيفة، - وأحياناً بدء الخدمة وذلك بعد قضاء فترة الاختبار - فضلاً عن تقرير بعض المزايا الأخرى كالترقية بالاختيار والعلاوات التشجيعية وغيرها. كما أنها تعتبر أداة لقياس أداء الموظفين بفاعلية ورفع مستوى أدائهم الوظيفي، مما ينعكس على تحقيق الإدارة لأهدافها المرجوة، التي تتفق مع الأهداف التنموية الشاملة للدولة.

وقد نظم المشرع الفرنسي أحكام تقويم الأداء الوظيفي - والقيمة المهنية للموظف العام - من خلال القوانين المختلفة المنظمة للخدمة المدنية في الدولة، لعل من أهمها النظام الأساسي للوظيفة العامة والصادر بالقانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣ بموجب المادة السابعة عشر، على أن تنظم القوانين الثلاثة الخاصة بأحكام العاملين المدنيين بالدولة، والعاملين بالخدمة العامة الإقليمية، والخدمة العامة للمستشفيات، أحكام تقويم الأداء على ألا تتعارض مع أحكام المادة السابعة عشر من النظام الأساسي (٢). ثم قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب الأمر رقم ١٥٧٤

(١) والواقع أنه لا يخل بمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ان يكون اختيار الموظفين وتعيينهم مرهون بشروط وقواعد موضوعية تطبق على من يتقدم إلى الوظيفة العامة دون تمييز بينهم بسبب الدين أو الفكر أو عما إذا كان رجلاً أو امرأة كما أنه إذا تدخل التشريع وقرر شروط ومقتضيات لوظيفة ما فإن ذلك لا يخل بمبدأ المساواة طالما كانت شروط ومقتضيات موضوعية. راجع: الدكتور أنور رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧، ص ١٤٠ وما بعدها.

(٢) تنص المادة السابعة عشر من النظام الأساسي للوظيفة العامة بموجب القانون رقم ٦٣٤ - ٨٣ المؤرخ ١٣ يوليو ١٩٨٣ الخاص بحقوق وواجبات الموظفين العموميين على:

لسنة ٢٠٢١ الذي نظم أحكام تقييم القيمة المهنية والترقية للموظف في المواد من "١-٥٢١" إلى "٧-٥٢٣".^(١)، والقانون المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة بموجب الأمر رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠^(٢)، والمرسوم رقم ١٥٢٦ لعام ٢٠١٤ المؤرخ في ١٦ ديسمبر ٢٠١٤ المتعلق بتقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية الإقليميين^(٣).

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

وتم تعديل المادة بالقانون رقم ٨٢٨ لسنة ٢٠١٩ المؤرخ في ٦ أغسطس ٢٠١٩ - المادة ٢٧، وتم إلغاها بموجب الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ - المادة ٣.

(١) تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون قد عدل أو ألغي الأحكام الخاصة بالوظيفة العامة الآتية: القانون رقم ٦٣٤ - ٨٣ المؤرخ ١٣ يوليو ١٩٨٣ الخاص بحقوق وواجبات الموظفين العموميين "النظام الأساسي".

القانون رقم ١٦ - ٨٤ المؤرخ في ١١ يناير ١٩٨٤ "الخاص بالأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة".

القانون رقم ٥٣ - ٨٤ المؤرخ في ٢٦ يناير ١٩٨٤ "الخاص بالأحكام القانونية الخاصة بالخدمة العامة الإقليمية".

القانون رقم ٣٣ - ٨٦ المؤرخ في ٩ يناير ١٩٨٦ "الخاص بالأحكام القانونية المتعلقة بالخدمة العامة في المستشفيات".

(٢) يراجع الأمر رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ المؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة، الجريدة الرسمية رقم ٠١٧٤ بتاريخ ٣٠ يوليو ٢٠١٠.

ويلاحظ أن هذا المرسوم ألغي المرسوم رقم ٦٨٢ لعام ٢٠٠٢ المؤرخ ٢٩ أبريل ٢٠٠٢ بشأن الشروط العامة لتقييم موظفي الدولة وتصنيفهم وترقيتهم.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم إدخال بعض التعديلات عليه بموجب: الأمر عدد ٧٢٢ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ٢ ماي ٢٠١٧ يتعلق بإجراءات تقييم القيمة المهنية والخبرة لبعض الموظفين العموميين المؤهلين للترقي في الدرجة، والأمر رقم ١٤٢٧ لسنة ٢٠٢٠ مؤرخ في ٢٠ نوفمبر ٢٠٢٠ يتعلق باللجان الإدارية الاجتماعية بإدارات الدولة والمؤسسات العامة.

(٣) يراجع الجريدة الرسمية رقم ٠٢٩٢ بتاريخ ١٨ ديسمبر ٢٠١٤. ويلاحظ أنه تم إدخال عليه بعض التعديلات بموجب: أمر عدد ٧٢٢ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ٢ مايو ٢٠١٧ يتعلق بإجراءات تقييم القيمة المهنية والخبرة لبعض الموظفين العموميين المؤهلين للترقي في الدرجة.

وقد نظم المشرع المصري أحكام تقارير تقييم الأداء الوظيفي في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في الباب الثالث بعنوان "تقييم الأداء" من المادة الخامسة والعشرون حتى المادة الثامنة والعشرون^(١).

وتأتي الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي باعتبارها الضمانة الحقيقية لصيانة حقوق الموظف العام إبان إعداد التقارير بمراعاة الحيطة والموضوعية من جانب الإدارة، والتأكد من قيام التقارير على سببها الصحيح من الواقع والقانون في إطار قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات التي يستلزمها القانون، وذلك باعتبارها قرارات الإدارية تلتزم الإدارة تجاهها باحترام مبدأ المشروعية. كما أن القضاء يرشدنا للعديد من المبادئ التي تساعد جهة الإدارة في إعدادها لتقارير تقييم الأداء اتفاقاً مع مبدأ المشروعية، بالإضافة إلى كونها نبراساً للموظف في معرفة حقوقه المختلفة في نظام تقارير تقييم الأداء.

ونتبع في بيان المبادئ التي أرساها مجلس الدولة المصري في تقييم الأداء الوظيفي المنهج التحليلي، وذلك في ضوء دراسة مقارنة لأحكام التقييم الوظيفي بين قانون الخدمة المدنية في فرنسا ومصر، وتنقسم الدراسة إلى فصلين يسبقهما مبحث تمهيدي على النحو الآتي:

مبحث تمهيدي: نظرة عامة حول تقارير تقييم الأداء الوظيفي

الفصل الأول: أحكام إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي

الفصل الثاني: ضمانات إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي

مبحث تمهيدي

نظرة عامة حول تقارير تقييم الأداء الوظيفي

الحقيقة أن من موجبات تنظيم الوظيفة العامة في الدولة التحقق من مدي كفاية أو جدارة الموظف للاستمرار في شغل الوظيفة، أو لتثبيته بعد قضاء فترة الاختبار، إذ تعتبر تقارير تقييم

(١) كما نظمت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تقييم الأداء في الباب الثالث من المادة ٦٧ حتى المادة ٨٧. يراجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الجريدة الرسمية - العدد ٢١ "مكرر" - في ٢٧ مايو سنة ٢٠١٧.

كما صدر قرار وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩، بشأن الدليل الإرشادي لنظام تقييم أداء الموظف، الجريدة الرسمية العدد ١٠٠ تابع (أ) - في ٢ مايو سنة ٢٠١٩.

الأداء ضرورية في جميع المراحل الوظيفية، الأمر الذي يستتبع وضع نظام خاص بها وفقا لإجراءات معينة، غايتها صالح الوظيفة العامة من جانب، والموظف العام من جانب آخر. وحتى يتسنى لن دراسة أحكام تقويم الأداء الوظيفي، فإننا بداية سنلقي نظرة عامة حول تقويم الأداء الوظيفي، حيث سنقوم بتحديد ماهية تقارير تقويم الأداء الوظيفي من ناحية أولى، وضرورة وأهمية نظام تقارير تقويم الأداء وضرورتها في الحياة الوظيفية من ناحية ثانية، والاهداف التي يسعى لها نظام تقويم الأداء من ناحية ثالثة، وبيان الطبيعة القانونية لتقارير تقويم الأداء الوظيفي من ناحية رابعة، والمعوقات التي تعترض نظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي من ناحية أخيرة.

ونبين ماهية تقارير تقويم الأداء الوظيفي "المطلب الأول"، وأهداف نظام تقارير تقويم الأداء وضرورتها "المطلب الثاني"، وطبيعة تقارير تقويم الأداء الوظيفي "المطلب الثالث"، وأخيرا معوقات نظام تقارير تقويم الأداء "المطلب الرابع"

المطلب الاول

ماهية تقارير تقويم الأداء الوظيفي

بادئ ذي بدء لم يطلق جميع الفقهاء على التقرير الذي من خلاله يتم الوقوف على أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية تقارير تقويم الأداء "Performance Evaluation" فحسب، إذ يطلق البعض اصطلاح تقرير الكفاءة "Efficiency Report"، ويطلق البعض اصطلاح تقييم الموظف "Employee Evaluation" ^(١). كما يستخدم قانون الخدمة المدنية الفرنسي الحالي اصطلاح "تقييم القيمة المهنية" "une appréciation La valeur professionnelle"

(١) ويطلق البعض تقدير الكفاءة "Efficiency Rating" أو تقدير الجدارة - قياس الكفاءة "Merit Rating" أو تقدير الأداء "Performance Appraisal" أو التقارير السنوية "Annual Reports". ومن الجدير بالذكر أن بعض الفقه ينتقد - وبحق - اصطلاح "تقارير الكفاءة" إذ أنها تقتصر على أحد النظم التي يمكن الأخذ بها لتقدير الكفاءة أو قياس الأداء ويكون أكثر ملاءمة في تقديرنا أن يطلق على العملية اصطلاح "تقدير الكفاءة" أو "قياس الأداء" أو "قياس الكفاءة"، لأن الكفاءة من الناحية اللغوية هي القدرة على تحقيق الغاية وإدراك الهدف. راجع: الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاءة في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ (دراسة تحليلية في ضوء تشريعات الوظيفة العامة في مصر) العدد ٣٦ - الجزء الثاني ١ / ٤، عام ٢٠٢١، ص ٢٠١٩.

- ويفضل الأستاذ الدكتور أنور أحمد رسلان اصطلاح تقدير الكفاءة أو قياس الأداء أو قياس الكفاءة. تقارير الكفاءة (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ١٤.

وفي تقديرنا نفضل اصطلاح تقييم الأداء الوظيفي عن تقييم الموظف، نظرا لان الاصح من الناحية اللغوية "تقويم" وليس "تقييم"^(١)، كما أن المعني هو تقويم عمل الموظف وسلوكه، وليس تقييم الموظف في شخصه أو ذاته^(٢). فضلا عن تفضيل قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لهذا الاصطلاح - بخلاف القوانين السابقة - إبان تنظيم عملية تقويم الأداء الوظيفي^(٣).

وحتى يتسنى لنا الوقوف على التحديد الدقيق لتقارير تقويم الأداء الوظيفي للموظف فإنه يجب الرجوع الى التعريف اللغوي من ناحية أولى، ثم الرجوع الى التعريف الفقهي من ناحية ثانية.

١. تعريف تقارير تقويم الأداء الوظيفي من الناحية اللغوية

يتكون اصطلاح تقارير تقويم الأداء الوظيفي من ثلاث كلمات وهما (تقويم - الأداء - الوظيفي) وتعتبر - أولا - كلمة تقويم مصدر (قَوَّمَ) وهي تفيد معني (استقامَ) والاستقامة الاعتدال والاستواء^(٤). وكلمة الأداء - ثانيا - من أصل الاسم (أداءً)، ومصدر (أدى) ويقال (أدى)

(١) ومن الجدير بالذكر أنه لا يوجد في معاجم اللغة العربية مادة لغوية مكونه من (ق ي م)، إلا إن المجمع اللغوي أجاز استخدام كلمة تقييم قياساً لعدم اللبس، بما يعني تعديل الشيء وتصحيحه. الدكتور عادل على حسن، أساليب تقويم الأداء الوظيفي والرقابة عليها، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠٢٠، ص ١٦، الدكتور عبد المنعم دهمان، المبادئ الإسلامية في عمليات تقويم الأداء، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، العدد ٦، نوفمبر، ٢٠١٢، ص ٢٨.

(٢) يري ذلك: الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، مجلد ٣، عدد ١، ١٩٩٥، ص ١٧، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، ١٩٨٣، مرجع سابق، ص ١٣.

(٣) استخدم المشرع المصري اصطلاح "تقويم الأداء في الباب الثالث، بخلاف قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذي أطلق اصطلاح كفاية الأداء في الفصل الثالث تحت عنوان في قياس كفاية الأداء.

(٤) فجاء في مختار الصحاح "قَوَّمَ" السلعة (تقوَّيما) وأهل مكة يقولون (استقامَ) السلعة وهما بمعني واحد. والاستقامة الاعتدال يقال (استقام) له الامر. وقوله تعالى: "فَاسْتَقِيمُوا إِلَيْهِ" أي في التوجه إليه دون الآلهة. و(قَوَّمَ) الشيء (تقوَّيما) فهو (قويم) أي مستقيم". محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بدون تاريخ نشر، ص ٢٣٢، ٢٣٣. وجاء في المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية "تَقَوَّمَ" الشيء: تعدل واستوى. -و- تبينت قيمته. (استقامَ) الشيء اعتدل واستوى. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط ٤ منقحه، مكتبة الشروق الدولية، ١٤٢٩هـ/٢٠٠٨م، ص ٧٦٨. وقال الله سبحانه وتعالى "لَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ فِي أَحْسَنِ تَقْوِيمٍ" سورة النين الآية رقم "٣".

الشيء: قام به ^(١)، أو أنجز الأمر ^(٢). وكلمة "الوظيفي" - ثالثاً - وردت في مادة "وُظف" وتعني عين له عملاً، ومنه "الوُظيفَةُ" ومن معانيها العهد والشرط، والمنصب والخدمة ^(٣).

٢. تعريف تقارير تقويم الأداء الوظيفي من الناحية الفقهية

الواقع أن هناك تباين في الآراء الفقهية حول تعريف تقويم الأداء الوظيفي، على الرغم من تعلقها جميعاً بجوانب تقويم الأداء الوظيفي للموظف.

إذ يتجه بعض الفقه إلى تعريف تقويم الأداء الوظيفي من خلال الحكم على الموظف من الناحية الشخصية، فيذهب البعض إلى أنها "حكم شخصي لإمكانية الشخص لعمل شيء ما" ^(٤). ويتجه بعض الفقه الآخر إلى تعريفها بالنظر لمدي أداء الموظف للعمل، فيذهب البعض إلى أنه "طريقة دورية يسجل بها المشرف حكمه على أداء موظف ما في عمله" ^(٥). أو أنها

(١) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، المرجع السابق، ص ١٠، المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، بدون دار نشر، ١٩٩٨، ص ١٠. - (أدى) دِينَةٌ (تأدية) قَضَاءُ. محمد الرازي، مختار الصحاح، المرجع السابق، ص ٥.

(٢) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، المرجع السابق، ص ١٠.

(٣) راجع: المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، المرجع السابق، المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، المرجع السابق، ص ١٠٤٢، ص ٦٧٤.

(٤) راجع:

Williams G. Torpey, public personnel management, in New York, ١٩٥٣, p. ١٨١.

وينتقد الفقه - وبحق - هذا التعريف نظراً "لأن تقويم أداء الموظف العام ليس حكماً شخصياً بل يجب أن يكون حكماً موضوعياً على إمكانية الموظف على القيام بعمله، فالموضوعية - والموضوعية وحدها - يجب أن تكون أساس تقدير كفاية الموظف العام وذلك فضلاً عن أن تقدير كفاية الموظف العام يجب أن يشمل - إلى جانب تقدير إمكانية القيام بعمل شيء ما - على تقدير سلوكه وصفاته وعلاقاته الوظيفية" راجع: الأستاذ الدكتور أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، ١٩٨٣، مرجع سابق، ص ١٥.

(٥) راجع: الدكتور محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر العربي، ١٩٩٨، ص ٩.

"تقدير الفرد دوريا بما يتعلق بأدائه لعمله، وإمكاناته في التقدم" ^(١)، أو أنها "تقدير كفاية الموظف العام بأنه تقييم أداء الموظف للعمل" ^(٢).

ويتجه البعض إلى تسليط الضوء على الصفات اللصيقة بالموظف وتأثيرها على أداءه للعمل، فيعرفها المعهد البريطاني للإدارة بأنها "عملية تقويم للفرد القائم بالعمل فيما يتعلق بأدائه ومقدرته، وغير ذلك من الصفات اللازمة لتأدية العمل بنجاح" ^(٣). أو "هو قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شأغليها" ^(٤).

ويتجه البعض إلى تسليط الضوء على دورية التقويم للأداء الوظيفي، فيذهب البعض بأنها "الإجراء الذي يتم به تقييم كفاءة الموظف بصفة دورية وخلال فترة زمنية معينة هي السنة التي تسبق مباشرة وضع التقرير" ^(٥). أو أنها "تحليل وتقويم دقيق منظم لخدمات الشخص القائم على

(١) راجع:

Dale S. Beach, Personnel the management of people at work. ٤th edition ١٩٨٠, P.٢٩٠.

(٢) راجع: الدكتور عمرو وصفي عقيلي، قياس كفاءة العاملين في الجهاز الحكومي في الجمهورية العربية السورية، سنة ١٩٧٢، ص ٦.

- والواقع أن هذا التعريف منتقد أيضا وبحق كما ذهب بعض الفقه - الأستاذ الدكتور أنور رسلان - نظراً لاقتصاره على تقييم أداء الموظف للعمل لتقدير كفايته، بل يجب أن يشمل التقدير أيضا سلوك الموظف وصفاته وعلاقاته مع زملاءه ورؤسائه ومرؤوسيه، لأن العمل الإداري متصل ومتشابك، ومن ثم فإنه يتطلب قدرا كبيرا من التعاون بين الموظفين العموميين. تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، ١٩٨٣، مرجع سابق، ص ١٥.

(٣) راجع الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، دار الفكر العربي، ١٩٩٠، ص ١٦٩.

(٤) راجع: الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة في الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، ط ١ - ١٩٦٦، ص ٥٥٨. والذي أيده وأخذ به الأستاذ محمد عبد الله عبد الرحيم، تقويم كفاية العاملين في الجهاز الحكومي، رسالة ماجستير، كلية التجارة، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٥.

ولا شك أن قياس مدى توافر صفات معينة في هذا الموظف وإن كانت من المسائل الضرورية والمطلوبة عند تقويم الأداء إلا أن المسألة المطلوب أولا هو الحكم على عمل هذا الموظف، لأن العبرة بالعمل الفعلي الذي يقوم به الموظف، ومدى كفايته وقدرته على أدائه. راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، ١٩٨٣، مرجع سابق، ص ١٦.

(٥) راجع: الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٢٧٤.

ملاحظة عمله خلال فترة من الزمن وعلى دراسة جميع السجلات الموضوعية المتعلقة بأدائه للعمل ولمسلكه" (١).

والواقع أنه باستعراض التعريفات المختلفة نجد أن البعض منها اتجه في تعريف تقارير تقويم الأداء الوظيفي إلى تقويم الاعمال التي يؤديها الموظف وما يتم إنجازه في العمل، واتجه البعض الآخر إلى الاعتماد على القدرات الذاتية للموظف، ومدى كفاءته في أداء العمل بغض النظر عن الأداء الملموس في العمل، وإذا كان من الضروري - ما اتجهت إليه البعض - من توافر صفات معينة لحسن أداء الوظيفة، إلا أن الأهم هو مدى أداء الموظف الذي تتوافر فيه هذه الصفات لعمله بجدية واقتدار.

ومن أجل ذلك فأنا نؤيد ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور أنور رسلان من أنها "تقييم أداء الموظف للعمل ومسلكه وعلاقاته الوظيفية، وتقدير مدي قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال وظائف ذات مستوي أعلى" (٢).

وما ذهب إليه الأستاذ الدكتور محمد سعيد أمين من أنها "تحليل دقيق لما يؤديه الموظف 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 خلال فترة زمنية معينة" (٣).

ولعله من نافلة القول ان تقويم الأداء الوظيفي على النحو الذي يقتضي تقويم ورقابة أعمال الموظف العام قد عدها الشرع الإسلامي واجبا دينيا يتمثل في استحضار رقابة الله سبحانه وتعالى على العمل، فقد صيره القرآن الكريم إلى أحد مفردات الايمان ذاته، وعلى نحو ما أكدته، في تواتر، النصوص القرآنية. في قوله تعالى "يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ وَاحِدَةٍ، وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا" (٤)، وقوله تعالى "يَسْتَخْفُونَ مِنَ النَّاسِ وَلَا يَسْتَخْفُونَ مِنَ اللَّهِ وَهُوَ مَعَهُمْ إِذْ يُبَيِّتُونَ مَا لَا

(١) راجع: الأستاذ جورج هالسي، إدارة الناس فن، ترجمة أحمد زكي محمد، تقديم حسن إبراهيم، ط٣، دار المعارف، ١٩٦٨، ص ١٥٥.

(٢) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ١٧.

(٣) راجع: الأستاذ الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٨ - ١٠.

(٤) سورة النساء الآية ١.

يَرْضَى مِنَ الْقَوْلِ وَكَانَ اللَّهُ بِمَا يَعْمَلُونَ مُحِيطًا" ^(١)، وقوله تعالى "مَا يَلْفُظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ" ^(٢).

ولا شك في دلالة ذلك في أن قوام الرقابة الأساسية في الفكر الإداري الإسلامي مرتبطة ارتباط وثيق بإدراك الانسان لرقابة الله سبحانه وتعالى لأعماله وأفعاله، الامر الذي يقتضي أن يبذل الانسان لأقصى ما في جهده في العمل لإدراكه ذلك ^(٣).

المطلب الثاني

اهداف نظام تقارير تقويم الأداء

تعتبر فكرة تقويم أداء الفرد من قبل فرد آخر من الأفكار القديمة - وليست المعاصرة - إذ ظهرت تلك الفكرة حينما احتاج الانسان إلى استخدام أخية الانسان، حيث كان من الضروري تقييم جهوده لتحديد الاجر اذي يستحقه ^(٤).

ويكتسب تقويم الأداء أهمية بالغة في الشريعة الإسلامية، إذ يعد من الأمور الجوهرية لممارسة جميع أوجه النشاط الإنساني، سواء في المجال الإداري أو الاجتماعي أو السياسي ^(٥)، لذلك اشترط ضرورة اختيار الاكفأ في الولاية العامة ^(٦).

والواقع أن الوظيفة العامة تعتبر تكليف بالنسبة للموظف، تفرض عليه واجبات ومسئوليات محددة بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، كما أن المصلحة العامة تقتضي إسناد الوظائف للأشخاص

(١) سورة النساء الآية ١٠٨.

(٢) سورة ق الآية ١٨.

(٣) راجع: الدكتور عبد المنعم دهمان، مقال المبادئ الإسلامية في عمليات تقويم الأداء، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٤) راجع: الأستاذ فهمي البيومي، كيفية تطوير نظام كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة، مجله التنمية الإدارية، العدد ١٠٧، أبريل ٢٠٠٥، ص ١٨.

- فالحقيقة أن المتتبع للتاريخ الاداري يجد تتابع التطورات والاحداث الادارية على مر العصور، فنظرية الكفاية في الوظيفة العامة كانت موجودة منذ أقدم العصور، على سبيل المثال في مصر الفرعونية والمدن اليونانية والرومانية. يراجع في تفصيلات ذلك: الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٠٣ وما بعدها.

(٥) راجع: الدكتور محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢١.

(٦) راجع: الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠١١، ص ١٨.

على أساس الكفاءة والجدارة^(١)، كان من شأن ذلك أن يحظى - وبلا شك - تقويم الأداء الوظيفي بأهمية كبيرة في مجال العمل الإداري، خاصة وأنه يعد الوسيلة الأساسية التي تدفع الأجهزة الإدارية للعمل بحيوية ونشاط من خلال تحفيز الموظفين وتعزيز التطوير والتميز^(٢). والمتتبع لوسائل تقويم الأداء الوظيفي يجد أن هناك وسيلتين لتقويم أداء الموظف: تتمثل الأولى في إجراء امتحان لاختبار الموظف لتقويم أدائه، وتتمثل الثانية في استطلاع رأي رئيسه المباشر حول أدائه^(٣). وتعتبر الأخيرة الأكثر فاعلية في مسألة تقويم الأداء الوظيفي^(٤). وتتمثل الغاية من تقويم الأداء صالح الوظيفة العامة أولاً، والموظف العام ثانياً، ولعل من أهمها ما يلي:

أولاً: الأهداف المتعلقة بصالح الوظيفة العامة:

تكشف عملية تقويم الأداء الوظيفي من ناحية أولى عن مدي نجاح وفاعلية الطرق المستخدمة في التوظيف والتدريب. فإذا كان هناك تناسب - أولاً - بين التقديرات التي يحصل عليها الموظف في تقرير التقويم وبين درجات اختبارات التوظيف، فإن ذلك يكشف - بذاته -

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ١٠٤.

ويؤدي الأخذ بمبدأ الجدارة في تولى الوظائف العامة - في واقع الأمر - إلى تحقيق ثلاث مزايا: أولاً كفاءة ولاء الموظفين للصالح العام، وثانياً: تحقيق الكفاية في الوظيفة العامة ثالثاً: رقابة الشعب على اختيار أكفأ العناصر لشغل الوظائف العامة. الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢) راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الوظيفي العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٢٠، ص ٣٣، الدكتور جمال محمد معاطي موافي، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٧، ص ٣١٧ وما بعدها.

(٣) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٠، وما بعدها، وأيضاً الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٢٥ وما بعدها.

(٤) لمزيد من التفاصيل حول وسيلة إجراء الامتحانات وانتقاداتها: الدكتور حمدي أمين المهدي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٦٦، ص ٥٥٨، ٥٥٩، الدكتور إسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين. الترقية - التأديب، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بالجامعة المصرية، سنة ١٩٣٦، ص ٨٤، ٨٥. أشار إليه الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١١، ١٢.

على فاعليه وصحة عملية اختيار الموظفين^(١). كما انه لا شك في دلالة ذلك - ثانيا - على مدي فاعلية نظام التدريب، إذ إن التتبع الدوري لأداء الموظفين وبيان مستوي أدائهم، من خلال تقرير تقويم الأداء خاصة إذا ما تضمن التقرير عنصرا بشأن تدريب الموظف ومدي إفادته منه، مما يستتبع السماح للقائمين على شئون الموظفين بالوقوف على مواطن الضعف لديهم، ومن ثم إعداد البرامج التدريبية الكفيلة لعلاج أوجه الضعف أو القصور، فضلا عن الكشف على صلاحية برامج التدريب ذاتها^(٢).

ومن ناحية ثانية، تكشف الدراسة التحليلية لتقارير تقويم الأداء عن بعض عيوب الإدارة ومشاكلها الامر الذي يستتبع تقصي أسبابها ومحاولة مواجهتها بحلول جذرية^(٣).

ثانيا: الأهداف المتعلقة بصالح الموظف العام:

الحقيقة أن نظام تقويم الأداء الوظيفي يرتبط ارتباط وثيق بالمركز الوظيفي للموظف منذ قضائه فترة الاختبار وحتى بلوغه السن القانوني للمعاش^(٤).

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٤، ويراجع أيضاً راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٣٨.

- كما أنها تلعب دوراً هاماً في مجال تخطيط القوى العاملة من حيث احتياجات الجهة من عمالة، ومن ثم فإن ارتفاع أو انخفاض مرتبة كفاية العاملين يلعب دوره الكبير في تحديد احتياجات الجهة من العمالة. الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٣٧، ٢٣٨.

(٢) لمزيد من التفاصيل: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٤، ١٥. ويراجع أيضاً: راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٣٨، الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٣٨، الدكتور محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٣٤، الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراة كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٨.

(٣) فعلي سبيل المثال إذا كان مستوى كفاية غالبية الموظفين بوحدة إدارية معينة فيما يتعلق بعنصر التعاون دون المتوسط، فهذا قد يفيد وجود خلافات بين الموظفين أنفسهم أو وجود نزاع بين الموظفين والرئيس الإداري وكراهيتهم له مما يقتضي معه البحث عن أسباب تلك الخلافات ومحاولة حلها.

(٤) احلام محمد شواي، الإدارة الإلكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد (٢٤)، العدد (٤)، ٢٠١٦، ص ٣٩١.

فمن ناحية أولى، تقضي نظم التوظيف قضاء الشخص فترة معينة تحت الاختبار قبل تعيينه^(١)، وتكشف تقارير تقييم الأداء هنا عن مدي صلاحية الأشخاص تحت الاختبار لشغل الوظيفة المسندة إليهم^(٢).

ومن ناحية ثانية، تجعل تقارير التقييم الموظف يدرك - أثناء حياته الوظيفية - أن نشاطه الوظيفي محل تقييم، الأمر الذي يستتبع اجتهد وإخلاص الموظف في مباشرة واجباته الوظيفية، وإتاحة فرص الترقى - سواء بالأقدمية أو الاختيار - من جانب أول، أو منحه بعض المزايا المادية كالعلاوات الدورية أو التشجيعية والمكافآت من جانب ثاني، وحتى لا يتعرض لأي من الجزاءات المالية كالحرمان من العلاوات من جانب ثالث، وتبصير الموظف ضعيف الكفاية بنقاط الضعف واسداء النصح له فيما يعوز إليه من نواحي التقدم، وساعيا لتدارك أوجه النقص وذلك من جانب رابع.

والواقع أن غاية تقارير تقييم الأداء الوظيفي بالنسبة للموظف العام تتمثل في الحالات الآتية^(٣):

الحالة الأولى: إذا حصل الموظف على التقدير العادي الذي يتطلبه القانون والتي تتطلبه الإدارة من كافة الموظفين، فإنه حينئذ يكون جدير بالاستمرار في الوظيفة.

الحالة الثانية: إذا حصل الموظف على أعلى تقديرات الأداء في القانون، فهنا يكون جدير بالتقدم في الوظيفة وشغل وظيفة أعلى تتلاءم مع كفاءته.

الحالة الثالثة: إذا ما حصل على أقل التقديرات المتطلبة في القانون، فإنه يكون غير أهل للاستمرار في الوظيفة.

ولذلك نتفق مع بعض الفقه - أنور رسلان - بأن تقارير التقييم تعتبر بمثابة "بنك معلومات" يمكن الاستعانة به في رسم السياسات واتخاذ القرارات في مختلف الشؤون الوظيفية^(١).

(١) فالواقع أن معظم قوانين التوظيف تنص على وضع الموظف أو العامل المعين لأول مرة تحت الاختبار لفترة معينة تختلف باختلاف هذه القوانين، سواء لمدة ستة أشهر أو سنة أو سنتين، يأتي الهدف من وراء النص عليها التأكد من صلاحية الموظف لشغل الوظيفة المعين بها. راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٣٦. ويراجع أيضا الدكتور شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ١٠٠ وما بعدها. وهو ما تضمنته المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) راجع نص المادة ٤٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

(٣) راجع: الدكتور مصطفى عبد الشهيد، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

ونخلص من ذلك إلى أن تقارير الأداء الوظيفي إنما تسعى إلى تحقيق أهداف عامة – تختص السياسة الإدارية – وأهداف خاصة – لصالح الموظف – حيث يعتبر كلاهما مترجما للأخر.

المطلب الثالث

طبيعة تقارير تقويم الأداء الوظيفي

في واقع الامر أن مجلس الدولة الفرنسي قد تردد في اعتبار تقارير الأداء الوظيفي – تقارير الكفاية – من القرارات الإدارية التي يجوز الطعن عليه أمام القضاء . حيث اعتبرها في البداية من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي^(١)، التي تتضمن مجموعة المنشورات والامور المصلحية التي توجهها الإدارة إلى موظفيها، فضلا عما تتضمنه من تعليمات لسير العمل الإداري في المرافق العامة على نحو يكفل سير المرافق بانتظام وتحقيق النفع العام، وما تتضمنه – من جهة أخرى – من تفسير للتشريعات^(٢).

(١) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٢٤.
(٢) راجع بصفه خاصة أحكام مجلس الدولة الفرنسي في ذلك:

C.E., 5 novembre 1920, Crabé, R.P. 929.

CE 20 octobre 1937 Morel, R.P. 833.

C.E. 1er décembre 1950, De mayer, R.P. 593.

(٣) راجع في شرح إجراءات التنظيم الداخلي:

Georges Vedel, Droit administratif, 5e éd, 1973, p. 179.

Raphael Alibert, le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, 1926, p. 82.

Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd, 1933, p. 413.

Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, 3e éd, T. 2, 1928, p. 360.

Gaston Jeze, Les principes généraux de droit administrative, 3e éd, 1926, p. 67. ets.

وفي مرحلة تالية اعتبرها مجلس الدولة من قبيل الإجراءات التحضيرية^(١)، باعتبار أن المشرع يفرض على الإدارة - عادة - قبل إصدار قرار معين أن تقوم ببعض الإجراءات التمهيدية أو التحضيرية، وتتضمن الإجراءات والاعمال التي تسبق القرار النهائي، وتهيئ للسلطة المختصة تجيع عناصر قرارها^(٢).

وأخيراً فإن مجلس الدولة استقر - بشكل نهائي - على اعتبار تقارير تقويم الأداء من قبيل القرارات الإدارية. والذي تجلي - بوضوح - في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Camara" الصادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٦٢^(٣).

وتتعلق وقائع تلك القضية بطعن تقدم به السيد Camara يطلب بمقتضاه الغاء القرار المؤرخ في ٣٠ ديسمبر ١٩٥٨ الصادر من وزير فرنسا لما وراء البحار ، المتضمن لقيود عدد معين من موظفي هيئة تربية الحيوانات لفرنسا فيما وراء البحار في جدول الترقية عن عام ١٩٥٨ لوظيفة المفتشين البيطريين الرؤساء "Vétérinaire inspecteur en chef" وأيضا القرار الصادر بتعيين هؤلاء العاملين في هذه الوظيفة في ذات اليوم. ولما كان السيد "كامارا" كان مؤهلاً لشغل

(١) راجع بصفه خاصة أحكام مجلس الدولة الفرنسي في ذلك:

C.E, 20mai 1953, sieur Martin, R.P, 140.

C.E, 30 octobre 1953. Mancurat, R.P. 701.

CE, 23 mai 1958, sieur guyot, R.P. 300.

CE, 6 mai 1960, Biage R.P. 287.

(٢) يذهب بعض الفقه الفرنسي إلى أن تلك الإجراءات لا تعتبر من قبيل الاعمال القانونية أو القرارات التي ينتج عنها آثار قانونية، نظراً لأنه لا يعدل مراكز قائمة.

Alexandre Saghin, les actes susceptibles d'etre attaqués par le recours pour excès de pouvoir, Thèse, 1929, p. 46.

Georges Vedel, Droit administratif, op.cit, p. 175.

M. Waline, droit administrative, 9e èd, 1963, p.513.

(٣) راجع:

C.E, 23 novembre 1962, sieur Camara, R.P, 627.

هذه الوظائف، أدعي أن القرارات معيبة بعيب تجاوز السلطة نظراً لعدم مشروعية الدرجات التي حصل عليها عن عامي ١٩٥١، ١٩٥٢^(١).

ويعتبر حكم "Camara" بمثابة تحول حقيقي في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، رأى من خلاله من درجات الكفاية قراراً إدارياً يجوز الطعن فيه بالإلغاء^(٢)، فالواقع أنه من خلال هذا الحكم أصبحت هناك إمكانية للطعن على الدرجات الممنوحة للموظف بصرف النظر عما إذا كانت ستؤثر تأثيراً ضاراً في مستقبله الوظيفي أم لا، ويقتصر دور القاضي على تقدير مشروعية الدرجات من جانب أول، كما يعتبر الحكم المذكور قد أقر ضمانات للموظف العام، إلا أنها تعتبر ضمانات مقيدة نظراً لأن الطعن يجب أن يمارسه الموظف خلال شهرين من تاريخ إخطاره بدرجة الكفاية، بغض النظر عن صدور قرار يمس مستقبله الوظيفي فيما بعد، والواقع أن الموظفين لا تسلك طريق القضاء إلا عندما يمس مستقبلها الوظيفي، ولا تلجأ لمجرد الطعن على التقدير

(١) حيث أن الدرجات التي حصل عليها عن هذه الأعوام قد أثرت في وضع جداول الترقية للوظيفة المراد شغلها - السابق ذكرها - وما تعيته من قرار الوزير الصادر بترقية الأشخاص المقيدون في الجدول، وذلك نظراً لكون الإدارة لم تحدد التاريخ الذي أعلنت فيه درجات عامي ١٩٥١، ١٩٥٢ للسيد "Camara" ومن ثم يكون مقبولا أن يثير عدم مشروعية هذه الدرجات للاعتراض على جدول الترقية والقرارات الصادرة بالترقية فعلاً من ناحية أولى، كما أنه حصل على بعض الدرجات السلبية من غير تسبب بسلوك العامل وإنما لكونه كان منتدباً في ذلك الوقت الأمر الذي يستتبع صحة ما يدعيه من أن الدرجات الممنوحة له معيبة بالانحراف بالسلطة من ناحية ثانية.

يراجع في شرح وقائع القضية:

François Vincent, le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, ١٩٦٦. P. 114.

الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢٧٤ وما بعدها، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٤٥ وما بعدها.

(٢) استشهد بعض الفقه بتواتر أحكام مجلس الدولة بعد حكم Camara على اعتبار الدرجات التي تمنح للموظف تقديراً لكفايته قرارات إدارية يجوز الطعن عليها مباشرة بالإلغاء ومنها على سبيل المثال:

CE, 22 novembre ١٩٦٣, Vanesse, R.P. ٥٧٧.

CE, ٧ Janvier ١٩٦٦, Sieur capéran, R.P. ١٦.

CE, ١٣ Juillet ١٩٦٦, dame Guibert, R.P. ٤٩٨.

الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

الرقمي من جانب ثاني، الأمر الذي يستتبع ضرورة قيام الإدارة بإبلاغ درجات الكفاية للموظفين المعنيين باعتبار أن مدة الطعن تبدأ تسري من تاريخ إبلاغهم بذلك من جانب ثالث^(١).
 أما فيما يتعلق بالوضع في مصر فقد استقر مجلس الدولة على اعتبار تقارير تقييم الأداء الوظيفي - تقارير الكفاية - بمثابة قرارات إدارية بموجب حكمها بتاريخ ٩ / ٤ / ١٩٦٠ والذي قضت بموجبه "إن التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحل المنصوص عليها في المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ 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"^(٢).

ويترتب على اعتبار تقرير تقييم الأداء الوظيفي قراراً إدارياً، من ناحية أولى إمكانية قيام الجهة الإدارية بسحبه - كما هو الحال بالنسبة للقرارات الإدارية كقاعدة عامة - ما لم ينص القانون على حظر ذلك، وهو ما لم يحظره قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ كحال القوانين السابقة عليه.

ومن ناحية ثانية يتعين التظلم من قرار تقييم الأداء الوظيفي حتى يمكن قبول دعوي الإلغاء أمام مجلس الدولة طبقاً لنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢. وقد نظمت التشريعات الوظيفية التظلم من قرارات التقييم الوظيفي وهو ما سنري تفصيلاته في الفصل الثاني.

المطلب الرابع

معوقات نظام تقارير تقييم الأداء

يعتري نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي بعض المعوقات التي تؤثر - بلا شك - على دقة وموضوعية التقييم، ويرجع ذلك إلى أسباب متعلقة بالرئيس الإداري، وأخري متعلقة بمعايير التقييم.

أولاً: المعوقات المتعلقة بالرئيس الإداري:

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٤٧ وما بعدها، الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٢٧٦ وما بعدها.
 (٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٧٣٢ لسنة ٤ ق - بتاريخ ٩/٤/١٩٦٠، الطعن رقم ٤ لسنة ٣٧ ق - بتاريخ ٧/٤/١٩٩٢.

يتأثر تقويم الأداء بتفاوت الرؤساء في النواحي الأخلاقية والاجتماعية، مما يجعل التقويم أحياناً أقل موضوعية وأكثر تأثراً بشخصية وتفكير الرؤساء^(١).

من ناحية أولى، قد يميل الرئيس الإداري إلى إعطاء تقديرات منخفضة للموظفين لا تعبر عن مستوي أداءهم الحقيقي المرتفع، لاعتقاده بأن التقويم وسيلة لإثبات كفاءة الشخصية^(٢)، أو يميل إلى إعطاءهم تقديرات مرتفعة لا تعبر عن المستوي الحقيقي للأداء الوظيفي نظراً لعدم معرفة الرئيس الإداري بمستوي الأداء الحقيقي أو أن معايير التقويم غامضة أو لكسب مودة الرؤوسين^(٣)، كما يميل بعض الرؤساء إلى إعطاء تقديرات متوسطة نظراً لجهلهم بالفروق الفردية بين الرؤوسين أو عدم استطاعتهم كشفها أو الخشية من تعطيل المزايا الوظيفية كالترقيات أو العلاوات^(٤).

ومن ناحية ثانية، نجد تأثر بعض الرؤساء الإداريين عند تقويم رؤوسيه بعامل معين - دون العوامل الأخرى - بحيث يطغي على باقي العوامل، ويؤثر بدرجة كبيرة على التقدير الكلي وهو ما يطلق عليه "تأثير الهالة" أو "خطأ الهالة - The Halo error" وذلك حينما يكون الرئيس الإداري راضياً عن صفة أو عنصر معين من عناصر التقويم في الرؤوس الأمر الذي يجعله يقوم بتقويمه بتقدير مرتفع دون الأخذ في الاعتبار مستوي أدائه الحقيقي في باقي عناصر التقويم

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٩، ٢٠.

(٢) راجع: الدكتور على حسين على، الدكتور سهيبة محمد عباس، إدارة الموارد البشرية، مكتبة كلية التجارة، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٢٧١، الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية "دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين"، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٣) راجع: الدكتور محمد سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، ط١، منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ٢٤٩، الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية "دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين"، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(٤) راجع: الدكتور على محمد عبد الوهاب، تقييم الأداء "دراسة تحليلية"، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٤، ص ٩، الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية "دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين"، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(١) كما لو حصل موظف على جائزة تقديرية في "الأمانة" فإنه يحصل - غالباً - على تقدير عالٍ على الرغم من إمكانية أن يكون أدائه الحقيقي أقل من ذلك (٢).

وننق مع بعض الفقهاء من أنه يمكن تقادي أثر الهالة من خلال تحديد عناصر الكفاية وبيان الوزن لكل عنصر بالإضافة إلى إخضاع تقييمات الرؤساء المباشرين للمراجعة والاعتماد من قبل سلطة أعلى (٣).

من ناحية ثالثة، قد يفضل الرؤساء الإداريين - المعنيين بالتقييم - بعض المرؤوسين على البعض الآخر، من خلال منحهم تقديرات - سواء كانت منخفضة أو مرتفعة - لاعتبارات شخصية (٤).

ومن ناحية رابعة، قد يركز الرئيس الإداري - أحياناً - بتقدير تقييم الأداء الوظيفي للموظف السابق للحكم على تقرير التقييم الحالي للموظف، دون الاعتبار بقياس الأداء الفعلي للموظف في العام الي سيعد فيه التقرير (٥).

ثانياً: المعوقات المتعلقة بمعايير التقييم:

في الواقع أن المعايير المتعلقة بالتقييم قد تشكل صعوبة في نظام التقييم لعدم وضوحها، فضلاً عن إنها لا تعكس بشكل واقعي جانب الأداء الحقيقي للوظيفة (٦). إذ قد يتسبب اختيار معايير قياس للأداء غير مناسبة في صعوبة قياس أداء الموظفين، خاصة في الوظائف التي

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٧٩ وما بعدها، الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية "دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين"، مرجع سابق، ص ١٥٣، ١٥٤.

(٢) راجع: الدكتور إبراهيم محمد على أبو سعده، تقييم نظام قياس كفاءة أداء العاملين في الأجهزة الحكومية وأثره على القرارات المتعلقة بسياسات الافراد بالتطبيق على العاملين بديوان عام وأحياء محافظة القاهرة، رسالة دكتوراه كلية التجارة جامعة الأزهر، ١٩٩٦، ص ٧٢.

(٣) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٥٥ وما بعدها.

(٤) لمزيد من التفاصيل: راجع: الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٠٠، ٢٠١، الدكتور محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، مرجع سابق، ص ٢١١.

(٥) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٨٦، ٨٧.

(٦) راجع: الأستاذ أحمد أبو السعود، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص ١٦٥.

تتطلب خبرات ومهارات متقدمة، ما يجعل التقييم ينصرف إلى مظاهر أخرى غير مرتبطة بالأداء الفعلي، مما يستتبع عنه عدم رضا هؤلاء الموظفين بعدالة التقييم^(١). ولذلك فأنتني أتفق مع جانب من الفقه على ضرورة اعتناء الإدارة باختيار المعايير التي تعكس الجوانب المختلفة للوظيفة، والتي تعكس بدورها الأداء الكلي للوظيفة، وعدم التركيز على بعض الجوانب وترك الأخرى، مما يجعل المعايير تتصف بالوضوح والدقة والموضوعية^(٢). وفي تقديرنا أن جميع معوقات تقارير تقييم الأداء الوظيفي مما انتجه الواقع العملي سواء من ناحية الرئيس الإداري الذي وضع التقرير أو معايير التقييم، يمكن حلها بتعزيز الموضوعية والابتعاد عن التحيز والشخصية، وتدريب الرؤساء على كيفية إعداد تقرير تقييم الأداء، وتفعيل رقابة لجنة شئون الموظفين في هذا الدور، وتمكين الأفراد من التظلم والطعن على قرارات تقييم الأداء الوظيفي إذا ادعى الأفراد بعدم موضوعيتها ومخالفتها لأحكام القوانين.

الفصل الاول

أحكام إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يعتبر تقييم الأداء الوظيفي من الأدوات الهامة التي لا غني عنها في تطوير الأداء الوظيفي، والتي ترتبط بالموظف العام طوال رحلته الوظيفية، إذ تبدأ منذ تعيينه - وأحيانا اثناء فترة الاختبار قبل التعيين - وحتى انتهاء خدمته من الوظيفة، مما ينعكس على نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها. مما يستدعي تحليل الاحكام القانونية لإعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وما كرسه مجلس الدولة من مبادئ تضمن الحيادة والموضوعية، واحترام مبدأ المشروعية من جانب الأداة إبان إعداد التقارير.

وينعكس بيان أحكام إعداد تقارير تقييم الأداء حول الموظفون الخاضعون لتقارير تقييم الأداء الوظيفي، إذ اختلفت التشريعات الوظيفية حول تعميم نظام تقييم الأداء بحيث يشمل جميع الموظفون - شاغلين لمختلف الدرجات الوظيفية - وبين اقتصار تقييم الأداء الوظيفي لجميع الموظفين باستثناء شاغلي الوظائف العليا.

كما أن المبدأ العام في إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي اختصاص الإدارة التابع إليها الموظف بتقييم أدائه، باعتبار أن الرئيس الإداري المباشر - للموظف الموضوع عنه التقرير - هو أقدر من يقوم بذلك بحكم إشرافه اليومي على أعمال مرؤوسيه، بشرط توافر الموضوعية

(١) راجع الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

(٢) راجع المرجع السابق.

والمعرفة التامة بأعمالهم، كما يخضع - في أغلب الأحوال - لاختصاص السلطة الأعلى في ذلك.

ولا شك أن التشريعات الوظيفية تحرص على وضع العديد من المعايير لتقويم الأداء الوظيفي، والتي تكشف من خلال مدي قدرة الموظف على مباشرة الأعباء الوظيفية وتحديد مدي قدرته على شغل الدرجات الوظيفية الأعلى، فضلا عن استمراره في الوظيفة. كما تحرص على تحديد مواعيد وضع واعتماد تقارير التقويم والتي تشكل في الواقع ضمانه ضرورية تحرص من خلالها الإدارة والموظف على ترتيب آثار قانونية - إيجابية أو سلبية - تؤثر على الوضع الوظيفي للموظف.

والحقيقة أنه إذا كانت أحكام وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفي تنصرف إلى بيان الأركان الأساسية لعملية التقويم، من حيث الموظفون الخاضعون للتقويم، والسلطة المختصة بإعداده، ومعاييره ومدته، والآثار القانونية المترتبة عليه. فإن الضمانة الحقيقية والأمثل لكفالة حقوق الموظفين إبان إعداد التقارير - ذات الأهمية القصوى في حياة الموظفين - هي الرقابة القضائية وما تكرسه المحاكم العليا من مبادئ وأحكام تمثل إليها الإدارة إبان إعدادها للتقارير. وذلك من خلال بيان الموظفون الخاضعون لتقرير تقويم الأداء الوظيفي "المبحث الأول"، والسلطة المختصة بإعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي "المبحث الثاني"، ومعايير التقويم ودورية انعقاده "المبحث الثالث"، وأثار تقارير تقويم الأداء الوظيفي "المبحث الرابع".

المبحث الأول

الموظفون الخاضعون لتقرير تقويم الأداء الوظيفي

الواقع أن هناك اختلاف فقهي حول إخضاع جميع الموظفين لنظام تقرير الأداء الوظيفي^(١)، حيث يذهب البعض إلى إخضاع جميع الموظفين لهذا النظام دون شاغلي الوظائف العليا - أو القيادات الإدارية - في حين يذهب البعض الآخر إلى إخضاع جميع الموظفين لتقويم الأداء دون استثناء. ولعل ذلك ما ترجمته التشريعات الوظيفية في الدول المختلفة على نحو ما سوف نري.

أولاً: اتجاهات الفقه والتشريعات الوظيفية بوجه عام

(١) راجع:

Jean-Michel de Forges, Droit de la fonction publique, P.U.F., Paris, 1992, p. 215.

الرأي الأول: إخضاع جميع الموظفين لنظام تقرير الأداء الوظيفي:

يخضع جميع الموظفين طبقاً لهذا الرأي لتقرير تقويم الأداء الوظيفي دون استثناء، الوضع الذي يستتبع أن يعلم جميع الموظفين أن نشاطهم الوظيفي يخضع للتقويم، فضلاً عن أن تقدمهم الوظيفي مرهون بمدي الإنجاز والنجاح في العمل^(١).

الرأي الثاني: استثناء القيادات الإدارية من الخضوع لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي:

يذهب هذا الرأي إلى استثناء كبار الموظفين والقيادات الإدارية من الخضوع لنظام تقويم الأداء، إذ أنه من المفترض أن هذه القيادات قد وصلت إلى مناصب القيادة والإشراف بناء على كفاءتهم في أداء وأجبتهم الوظيفية في الماضي، ناهيك عن أنهم يجدون غضاظه في إخضاعهم لتقارير تقويم الأداء التي يخضع لها سائر الموظفين، وهو الوضع الذي يستتبع أن تلك القيادات على إدراك كامل بمسئولياتهم الإدارية وأنه لا رقيب عليهم في أعمالهم سوى ضمائرهم^(٢). كما أن الجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في اختيار القيادات وكبار الموظفين، وفي الترقية أو العزل، ولا شك أنها تستند إلى اعتبارات أخرى تقوم - في الغالب - مقام تقرير الأداء الوظيفي^(٣).

ولعل أن هذا الاتجاه واجه انتقاد - من بعض الفقه وما نؤيده - يتمثل في وجوب معاملة كبار الموظفين في مجال الوظيفة العامة ووفقاً لمتطلباتها كصغار الموظفين وعلى قدم المساواة بين الجميع، وذلك مع وجوب كفالة الاحترام الكامل لجميع الموظفين. وهو الأمر الذي يتطلب وجود معيار منضبط وموضوعي لقياس كفاءة الإدارة العليا. كما أنه لا يمكن الادعاء بأنه لا

(١) راجع: الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٥٩٩. ويرى البعض أن " وأن تقويم الأداء بشكل هرمي يساعد الإدارة العامة على كشف أوجه الضعف سواء أكان ذلك حسب التسلسل الأفقي (أي بين موظفي الفئة الواحدة) أم بشكل عامودي (بين الفئات القيادية والإدارية العليا)، وأن مقتضيات العدالة والمساواة تقتضي أن يتم تقويم الأداء لجميع الموظفين دون استثناء" راجع: الدكتور صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في إطار الإدارة العامة الإلكترونية (دراسة مقارنة) فرنسا، مصر، الأردن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٢١، ص ١٧٧ وما بعدها.

(٢) راجع: الدكتور حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة ١٩٧٥ / ١٩٧٦، ص ٣٤٢.

(٣) راجع: الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٠٧.

رقيب على كبار الموظفين سوي ضمائرهم، إذ أن ذلك القول يسري على جميع الموظفين فضلا عن خضوعهم جميعا لرقابة القانون^(١).

والواقع إن إخضاع جميع الموظفين في مجال الوظيفة العامة لنظام تقييم الأداء الوظيفي، ما لبث وأن تحفظ عليه بعض الفقه - وبصفة خاصة ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور أنور رسلان - إذ يري أنه استثناء بعض الموظفين الذين يشغلون وظائف الدرجات العليا في قمة الجهاز الإداري للدولة من نظام تقارير الكفاية لما تقتضيه اعتبارات الملائمة، خاصة وأن تلك الفئة من الموظفين قد وصلت للوظائف القيادية بعد سنين طويلة من الخدمة بالجهاز الإداري خضعوا خلالها لذلك النظام وأثبتوا كفايتهم في أعمالهم، فضلا عن شغلهم قمة درجات الجهاز الإداري بالاختيار مما يجعلهم في أعلى سلم الوظائف الإدارية ذات الطابع السياسي، الأمر الذي يكون من الملائم معه عدم إخضاعهم لنظام التقارير، كما أن إخضاعهم لتقارير التقييم 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 التقييم عن العدالة والموضوعية^(٢).

وفي تقديرنا إن إخضاع جميع الموظفين بدون استثناء إلى نظام تقارير تقييم الأداء هو الأولى بالاتباع، إعمالا لاعتبارات المساواة والموضوعية، مع ضرورة إعمال مغايرة في تنظيم القواعد والمعايير التي يجري من خلال تقييم أداء الموظفين دون شاغلي الوظائف القيادية عن شاغلي الوظائف الأخيرة.

ثانيا: الموظفون الخاضعون لتقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا

أخذت أنظمة الوظيفة العامة المختلفة في فرنسا - بتعديلاتها المتتالية - بمبدأ إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وذلك بموجب المرسوم رقم ٣٠٨ / ٥٩

(١) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٦٣، ٦٤.

(٢) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص ٦٨ وما بعدها، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٦٤.

ويؤيد تلك الوجهة الدكتور محمد سعيد أمين على الرغم من تأكيده على أن إخضاع جميع الموظفين من وجهة نظره لتقارير تقييم الأداء "أمر تحتمه اعتبارات العدالة والمساواة وصالح الوظيفة العامة إلا أن ذلك لا ينفي استبعاد كبار الموظفين من نظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي. راجع: تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٩٣، ٩٤، ٩٥.

الصادر في ١٤ فبراير عام ١٩٥٩ المتعلق بالشروط العامة لتقدير كفاية وترقية الموظفين، المعدل بالمرسوم ٨٩ / ٦٦ الصادر في ٤ فبراير ١٩٨٩. إذ أن أسلوب التقدير يقتضي منح الموظف تقدير رقمي يعبر عنه بالدرجات من ناحية^(١)، وتقدير عام يعبر عنه بكلمات توضح القيمة الوظيفية للموظف بصورة إجمالية تبين مدى قدرته على شغل وظيفة أخرى من ناحية أخرى^(٢). فضلا عن الذهاب الى تقييم القيمة المهنية عن طريق المقابلات المهنية كما سنري.

(^١) حيث تتضمن المادة الثانية في فقرتها الاولى من المرسوم تحديد التقدير الرقمي من ٠ إلى ٢٠ من قبل رئيس المصلحة الذي يتمتع بسلطة التقدير بعد إبداء الرأي، عند الاقتضاء، من رؤساء التسلسل الهرمي للدائرة، وتنص على:

Article ٢: "La note chiffrée prévue à l'article ٢٤ de l'ordonnance du ٤ février ١٩٥٩ est établie selon une cotation de ٠ à ٢٠ par le chef de service ayant pouvoir de notation après avis, le cas échéant, des superieurs hierarchiques du fonctionnaire à noter".

(^٢) حيث تتضمن المادة الثالثة من المرسوم التقدير الرقمي المشار اليه في المادة السابقة في الفقرة الأولى، والتقدير العام الذي يمنح للموظف ويعبر عن القيمة المهنية للموظف، مع الأخذ في الاعتبار بشكل خاص معرفته المهنية وكفاءته وقدرة على التنظيم وأسلوبه في العمل وكذلك الصفات التي يتمتع بها في تنفيذ الخدمة، وقدرة الشخص المعني على ممارسة وظائف خاصة معينة وبشكل خاص الوظائف المقابلة للرتبة الأعلى. إذ تنص على:

Article ٣: "est établi, pour chaque fonctionnaire, une fiche annelle de notation comportant ١- La note chiffrée mentionnée à l'article précédent.

2- L'appréciation d'ordre général du chef de service chargé de la notation, exprimant la valeur professionnelle du fonctionnaire, compte tenu notamment de ses connaissances professionnelles, de son efficacité, du sens de l'organisation et de la méthode dans le travail ainsi que des qualités dont il a fait preuve dans l'exécution du service, cette appréciation indique en outre, les aptitudes de l'intéressé à l'exercice de certaines fonctions spéciales et plus particulièrement des fonctions correspondant au grade supérieur".

- وبذلك فإن كل موظف في الخدمة يمنح تقدير مزدوج "Une double notation" لبيان قيمته الوظيفية، يتمثل الأول في تقدير رقمي يتمثل في المجموع الكلي للدرجات الجزئية التي تمنح لكل عنصر من عناصر التقدير، ويتمثل الثاني في تقدير عام من خلال بعض الكلمات تعبر عن إيجابيات أو سلبيات الموظف. راجع:

وقد اتجه المرسوم رقم ١٥٢٦-٢٠١٤ المؤرخ في ١٦ ديسمبر ٢٠١٤ المتعلق بتقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية الإقليميين، إلى إخضاع جميع العاملين بالخدمة العامة الإقليمية بكافة درجاتهم إلى نظام تقييم الأداء "عن طريق المقابلات المهنية" ^(١). كما يخضع جميع موظفي المستشفيات العامة لنظام تقييم الأداء الوظيفي سواء بنظام التقارير أو المقابلات المهنية بموجب القانون رقم ٣٣ لسنة ٨٦ مؤرخ في ٩ يناير ١٩٨٦ المتعلق بالأحكام القانونية المتعلقة بالخدمة العامة للمستشفيات، أن يتم تقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية على أساس مقابلة مهنية سنوية ^(٢).

الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٤٨.

(١) حيث نصت المادة الأولى من المرسوم المذكور على سريان هذا المرسوم على جميع وظائف الخدمة المدنية الإقليمية، حيث قررت:

“Le présent décret s'applique à tous les corps, cadre d'emplois ou emplois de la fonction publique territoriale dotés d'un statut particulier”.

كما نصت المادة الثانية على أن الموظف الحكومي يخضع لمقابلة مهنية تؤدي إلى تقرير يعبر عن القيمة المهنية، حيث يتم إجراء المقابلة من قبل رئيسه المباشر... حيث قررت:

“Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu.

Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct.

La date de cet entretien est fixée par le supérieur hiérarchique direct et communiquée au fonctionnaire au moins huit jours à l'avance”.

- ومن الجدير بالذكر العاملين بالخدمة المدنية الإقليمية، ينظم أحكامهم قانون عدد ٥٣-٨٤ مؤرخ في ٢٦ يناير ١٩٨٤ يتعلق بضبط الأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية، والذي أدخل عليه تعديلات.

- كما أن القول بخضوع جميع الموظفون الإقليميين لنظام المقابلات المهنية يستدرك صدور المرسوم رقم ٦٣-٢٠١٧ المؤرخ ٢٣ يناير ٢٠١٧ الخاص بتقييم القيمة المهنية لبعض المسؤولين الإقليميين أصحاب الوضع الخاص من الأطباء وعلماء النفس وغيرهم والذي أخضعهم لنظام المقابلات المهنية.

(٢) تنص المادة ٦٥ على:

“L'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel...”

وبالرجوع إلى التنظيم التشريعي الحالي للخدمة المدنية في فرنسا بموجب الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١، والذي يحدد القواعد العامة المطبقة على موظفي الخدمة المدنية^(١). والذين يعملون في إدارات ومؤسسات الدولة المختلفة^(٢). وموظفي الخدمة المدنية الإقليمية^(٣)، موظفو الخدمة المدنية في المستشفيات^(٤).

حيث نظم القانون الحالي تقييم القيمة المهنية للموظفين في الفصل الثاني من الباب الثاني بعنوان "تقييم القيمة المهنية - Appréciation de la valeur professionnelle" وقد أخضع لها - كقاعدة - الموظفين وجعل الوصول الى تقييم القيمة المهنية من خلال أساليب مختلفة^(٥).

ولعله من الجدير بالذكر أن تم تعديل المادة بموجب القانون رقم ٨٢٨ لسنة ٢٠١٩ المؤرخ في ٦ أكتوبر ٢٠١٩ - المادة ٢٧ وتم إلغائها بموجب الأمر رقم ١٥٧٤-٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ - المادة ٣.

(١) تنص المادة الأولى من القانون المذكور على:

“Le présent code définit les règles générales applicables aux fonctionnaires civils. Il constitue le statut général des fonctionnaires”.

وطبقاً للمادة السابعة فإن عبارة الموظف العمومي تعني الموظف المدني والوكيل التعاقدى.

“Les mots: ‘agent public’ désignent le fonctionnaire et l'agent contractuel;”

وتعني كلمة "موظف" الموظف المدني للدولة، والموظف الإقليمي، وموظف المستشفى المذكورين على التوالي في المواد ٣، ٤، ٥.

“Le mot: « fonctionnaire » désigne le fonctionnaire civil de l'Etat, le fonctionnaire territorial et le fonctionnaire hospitalier mentionnés respectivement aux articles L. ٣, L. ٤ et L. ٥”.

وتشير عبارة "وكيل التعاقد" إلى الوكيل التعاقدى بموجب عقد قانون عام من قبل إحدى السلطات المذكورة في المادة ٢.

“Les mots: « agent contractuel » désignent l'agent contractuel recruté sur un contrat de droit public par l'une des autorités mentionnées à l'article L. ٢”.

(٢) يراجع المادة الثانية والثالثة من القانون المذكور.

(٣) يراجع المادة الرابعة من القانون المذكور.

(٤) يراجع المادة الخامسة من القانون المذكور.

(٥) تنص المادة ٢-٥٢١ من القانون المذكور على:

ولذلك فإن التشريع الفرنسي أخذ بمبدأ إخضاع جميع الموظفين، الذين يحكمهم نظام الوظيفة العامة^(١)، فضلاً عن أن الاعتبار في التقييم بالقيمة الوظيفية للموظف، وليس بالحكم على شخصيته، أو يتم رسم صورة نفسية متكاملة للموظف، كذلك لا يتعلق التقييم بحياته الخاصة إذا لم يكن لها تأثير على سلوكه الوظيفي، فالغاية من تقييم الأداء تخص الشخص باعتباره موظف، ولا تتمثل في الكشف على الإنسان في ذاته^(٢).

ثالثاً: الموظفون الخاضعون لتقارير تقييم الأداء الوظيفي في مصر

إن المتتبع لقوانين التوظيف المصرية المتعاقبة يجد أنها استقرت على إخضاع معظم العاملين المدنيين في الدولة لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي واستثناء شاغلي الوظائف العليا من ذلك^(٣).

فقد أخضع قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - السابق - جميع العاملين لنظام تقارير كفاية الأداء بموجب نص المادة ٢٨ بعد تعديلها بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢^(٤).

وواقع الأمر أن قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ جعل تقييم الأداء معياراً أساسياً لقياس كفاءة وجدارة جميع الموظفين، بقوله^(٥) "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقييم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها"، وعلى نحو ما

"Par dérogation à l'article L. 521-1, les statuts particuliers des corps de la fonction publique de l'Etat peuvent prévoir des modalités différentes d'appréciation de la valeur professionnelle".

(١) راجع:

Jean Rivero, droit administratif - Neuvieme edition, p.454 ets.

(٢) راجع:

Roger Gregoire, La fonction publique, Paris, ١٩٥٤, p. 228.

(٣) ففي ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤م نجد أنه قد أخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين لغاية وظائف الدرجة الثالثة، بموجب نص المادة ٢٩ من القانون المذكور.

- كما تضمن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١م إخضاع جميع العاملين لنظام التقارير السنوية فيما عدا العاملين شاغلي وظائف الإدارة العليا وشاغلي الفئة الأولى بالمستوى الأول التي يبدأ مربوطها "بمبلغ ٨٧٦ جنيهاً سنوياً". بموجب نص المادة ٣٦ من القانون المذكور.

(٤) راجع القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ الجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكرر (ب) في ٦/١/ ١٩٩٢.

(٥) راجع: نص المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي.

أكدته النصوص الأخرى - كما سنري - مسائراً في ذلك الوضع في قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق - رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعد تعديله - بصفة خاصة، وما جرت عليه التشريعات الوظيفية من ضرورة إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي بصفة عامة. وفي تقديرنا نؤيد إخضاع جميع الموظفين لنظام تقييم الأداء الوظيفي وعلى نحو ما جري عليه قانون الخدمة المدنية الحالي للأسانيد الآتية:

من ناحية أولى، إن إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقييم الأداء الوظيفي يحقق مبدأ المساواة بصفة عامة، وفي تولى الوظائف العامة بصفة خاصة، لاسيما وأن أحد غايات تقارير تقييم الأداء - الجوهرية - الترقية في الوظائف العامة.

كما أن إخضاع جميع الموظفين لنظام تقييم الأداء الوظيفي، من ناحية ثانية، يتفق مع الفلسفة العامة التي تبناها قانون الخدمة المدنية بصفة خاصة والدستور المصري الحالي بصفة عامة، حيث تؤسس الوظائف المدنية في الجهاز الإداري للدولة على أساس الكفاءة والجدارة، الأمر الذي يقتضي معه إخضاع جميع الموظفين لتقارير تقييم الأداء الوظيفي، ذلك أن الأخيرة إنما تقيس كفاية الموظف وجدارته دائماً لتولى وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة.

ولعله من نافلة القول من ناحية ثالثة، أن أعمال اعتبارات الملائمة، ليست بعيدة عن نظر المشرع حينما غاير - إلى حد بعيد - بين أحكام تقييم الأداء لسائر الموظفين وشاغلي الوظائف العليا، إذ خص - بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي - شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية ببعض الأحكام في تقرير تقييم أدائهم الوظيفي، على النحو الذي لا يخل بالغرض المنشود من نظام تقارير الأداء بوجه عام، حيث راعي - على سبيل المثال - عند تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، أن يضاف إلى المعايير الخاصة بباقي الموظفين، مجموعة من المعايير تشتمل على القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة^(١).

(١) راجع المادة رقم ٦٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

- كما أنه لمن الجدير بالذكر أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي نظم أحكم شاغلي الوظائف العليا تحت مسمى "الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية"، ويقصد بالوظائف القيادية "وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلها وحدات تقسيمات تنظيمية بالوحدة من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات، وما يعادلها من تقسيمات". ويقصد بوظائف الإدارة الإشرافية "وظائف المستوى التالي للوظائف القيادية، والتي يرأس شاغلها إدارات بالوحدة". بموجب المادة ٣ من القانون المذكور. ونظم قانون

رابعاً: تقويم الأداء في بعض الحالات الخاصة:

الأصل في التقارير التي توضع لتقويم أداء الموظفين خلال مدة معينة أنها تستهدف تقييم أعمالهم والحكم عليها خلال تلك الفترة، حيث أن "تقارير الكفاية توضع عن خدمة فعلية لارتباطها بأداء العمل، وتقدر كفاية العامل من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب وسلوكيات العامل واستخدامه لحق الإجازات ومعاملة زملائه والجمهور وغيرها من العناصر، وجميعها لا تتأتى إلا عن طريق الممارسة الفعلية للعمل" ^(١). الأمر الذي يستتبع إذا ما انقطع الموظف عن أداء العمل فلا يكون ثمة أعمال تصلح للتقييم، ^(٢).

ومن الجائز - بطبيعة الحال - أن الموظف قد يطرأ عليه أثناء حياته الوظيفية ظروف معينة، الأمر الذي يصعب معه الاضطلاع بأعباء الوظيفة، وهو ما ينعكس بدوره على تقويم أدائه الوظيفي، الأمر الذي جعل التشريعات الوظيفية المعاصرة تولي الاهتمام بتقويم الأداء الوظيفي إبان تلك الفترة من خلال تقرير بعض الأحكام الخاصة التي تراعي من خلالها كل ظرف على حده ^(٣).

الخدمة المدنية الحالي أحكام تعيين شاغلي وظائف الإدارة القيادية والاشرفية في المواد من ١٧ حتى ٢١ وفي اللائحة التنفيذية في المواد من ٥١ حتى ٥٩.

(١) راجع: مجموعة المبادئ المستقرة في مجال شئون الخدمة المدنية، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ٢٠٠٤، مبدأ رقم ١١٧، ص ٨٠.

(٢) بحسب ما تؤكد المحكمة الإدارية العليا من أنه "إذا ثبت أن الموظف لم يؤد عملاً في الفترة التي وضع التقرير خلالها لأمر خارج عن إرادته... فإنه يمتنع على جهة الإدارة أن تضع عنه تقريراً في خلال هذه المدة، إذ ليس ثمة أعمال يكون قد أناها تصلح لأن تكون محلاً للتقييم". راجع: المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٤٣ لسنة ٩ ق بتاريخ ١٢/٢/١٩٦٦.

وهو ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي، راجع في ذلك:

C.E. 5, fevrier 1975, Ministre de l'Education nationale C/dame Orzalek, Rec, P. 93.

(٣) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٠٨ وما بعدها.

واستظهرت الجمعية العمومية - وعلى ما جرى به إفتاؤها بتاريخ ٢٠١٧/٦/٧ - "أن الأصل في التقارير التي توضع لتقرير كفاية العاملين خلال مدة معينة أنها تستهدف تقييم أعمالهم خلال هذه الفترة، والحكم عليها وعلى كفاءة الموظف خلالها، فإذا ثبت أن الموظف لم يؤد عملاً في الفترة التي وضع التقرير عنها، فإن المشرع يسلك واحداً من نهجين: النهج الأول: أن يتدخل ويقرر للعامل مرتبة كفاية حكومية... النهج الثاني: أن يعتد

ونعرض فيما يلي لموقف المشرع الفرنسي والمصري لأحكام وضع تقارير تقييم الأداء لبعض الحالات الوظيفية الخاصة، بقدر من التفصيل على النحو الآتي:

١ - الخدمة العسكرية:

الحقيقة أن قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد بين حكم تقييم أداء الموظف حكماً بسبب التجنيد، إذ اعتبر المشرع تقييم أداءه إذ لم يتم بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر على الأقل بسبب التجنيد، أو للاستدعاء للاحتياط بمرتبة كفاء حكماً، فإذا كان تقييم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكماً^(١). وهو ما يتفق مع الحكم الوارد في قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨^(٢).

٢ - المرض:

الحقيقة أنه لا يمكن تقييم أداء الموظف الذي انقطع عن العمل بموجب إجازة مرضية طويلة خلال فترة الانقطاع^(٣).

ففي فرنسا يتم تقرير تقييم الأداء الوظيفي عن عمل فعلي قام به الموظف العام، الأمر الذي يستتبع عدم كتابة تقرير عن أداء الموظف الي يحول المرض دون مباشرته للعمل، ولا ينال من ذلك أن يظل الموظف متمتعاً بمركزه الوظيفي وفقاً لضوابط قانونية معينة^(٤)، وتحسب مدة

المشرع بآخر تقرير كفاية وضع عن العامل أيًا كانت مرتبة هذا التقرير... لمزيد من التفاصيل راجع الفتوي رقم ١٠٥٧ لسنة ٢٠١٧ ق - بتاريخ ٦ / ٧ / ٢٠١٧، ورقم ١١٩٤ لسنة ٢٠١٩ ق - بتاريخ ٢٥ / ٩ / ٢٠١٩.

(١) يراجع نص المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) تنص المادة ٣٢ من قانون العاملين المدنيين السابق على "وبالنسبة للعامل المجند تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز تقدر بمرتبة ممتاز حكماً" ومن الجدير بالذكر أن هذه الفقرة من المادة مستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣، ثم استبدلت بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢.

(٣) وتقرر المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن "لا يجوز أن يكون المرض مانعاً من الترقية طالما اتبع الموظف في شأن الحصول على الإجازات المرضية الطريق الذي رسمه القانون - كذلك فإن ضياع ملف خدمة الموظف لسبب لا دخل له فيه نتيجة خطأ الإدارة أو إهمالها أو نتيجة قوة قاهرة لا يجوز أن يكون سبباً لتخطي الموظف في الترقية إذ يتعين عليها في مثل هذه الحالة التحقق من كفاية عاملها بسبل شتى". المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢٥٢ لسنة ٢٥ ق - بتاريخ ٢٤ / ٥ / ١٩٨١.

(٤) راجع: مطول بلانتي عن الوظيفة العامة، الجزء الثاني، ص ٨٣٦ وما بعدها، مشار إليه في الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٧١.

الاجازة المرضية - في غالبية الأحوال - سواء في المعاش أو الترقية ^(١)، كما يمكن ترقية الموظف بالأقدمية أو الاختيار على الرغم من عدم وجود تقرير عن أدائه الوظيفي ^(٢). وفي مصر تضمن قانون الخدمة المدنية الحالي تقييم أداء الموظف حكماً بسبب المرض بمرتبة كفاء حكماً، فإذا كان تقييم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكماً ^(٣).

٣- إجازة رعاية الطفل والجازات الخاصة

تجيز قوانين التوظيف منح الموظف إجازة خاصة بمرتب أو بدون مرتب، مما يستتبع وضع تقرير تقييم لأداء الموظف عن معظم السنة إذا كانت الإجازة لفترة قصيرة، أما إذا كانت الإجازة لفترة طويلة فإن التساؤل يثار عن القاعدة الواجبة الاتباع عند تقييم أداء الموظف العام؟ ^(٤).

الحقيقة أن قوانين التوظيف - بشكل غالب - خلت من إيراد نصوص تبين القاعدة واجبة الاتباع لتقييم أداء الموظف في هذه الحالة. ففي فرنسا يعتبر تقييم الأداء عن عمل فعلي قام به الموظف في الوظيفة التي يشغلها، إذ قضى مجلس الدولة بأن تقارير تقييم الأداء عن أعمال تؤدي بالفعل، كما أن الإدارة لا تضع تقرير عن موظف عام لا يقوم بالعمل من الناحية الفعلية، كما هو الحال عند حصول الموظف على إجازة ^(٥). كما أن إجازة رعاية الطفل لا تحول دون

(١) راجع:

C.E, ٣ Mai 1957, Favier, Rec., P.277.

C.E, 23 juin 1972, sieur Pinabel, Rec., p. 482.

(٢) راجع:

C.E, ٣١ Janvier ١٩٦٤, Ville de Lyon, Dalloz ١٩٦٤, p. ٢٥٠.

(٣) راجع: نص المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي، إذ جعل المدة ستة أشهر، بينما القانون السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ثمانية أشهر. وما تضمنته المحكمة الإدارية العليا تأكيداً لذلك بالطعن رقم ٤١٧٥ لسنة ٥٩ بتاريخ: ٢٠/١١/٢٠١٦. والواقع أن ما تضمنه القانون الحالي يوفر حماية أكبر للعامل من انتقاص المدة المقررة لانقطاعه عن العمل.

(٤) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٧٩، 80.

(٥) راجع:

C.E., ١٤ Octobre ١٩٧٧, Ministre de la Santé.

تقويم أداء الموظف العام عن تلك الفترة، وإنما يجب على جهة الإدارة إعلان الموظف ببطاقة النتائج التي حصل عليها^(١).

C.E., 5 Février 1975, Ministre de l'éducation nationale, R., P. 93.

كما يفقد الموظف الحاصل على إجازة خاصة حقه في الترقية بالاختيار أو الإقدمية:

C.E., Lespinasse, 10 Juin 1966, Rec., p. 874.

الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص 80.

(١) راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٩٧.
- كما يراجع في إجازة رعاية الطفل في العاملين في الوظائف الثلاثة في فرنسا: قانون الخدمة المدنية الحالي في فرنسا بموجب الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١، المواد من "٦٣٠ - ١" إلى "٦٣٤ - ٤" ويرجع:

أ- "العاملين في الخدمة الإقليمية la fonction publique territoriale

- [La Loi 1984-53 du 26 janvier 1984 - article 57](#) - [La Loi 2012-347 du 12 mars 2012 - article 75](#) - relative au statut de la fonction publique territoriale. - [Décret 86-68 du 13 janvier 1986 - articles 29 à 34](#) - relatif aux positions de détachement, hors cadre, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux. - [Décret 88-145 du 15 février 1988 - article 14](#) - relatif au congé parental des agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

ب- الخدمة العامة للمستشفيات la fonction publique hospitalière

- [Loi 86-33 du 9 janvier 1986 - article 64](#) - relatif aux dispositions statutaires du congé parental dans la fonction publique hospitalière. - [Décret 88-976 du 13 octobre 1988](#) - articles 40 à 44 - relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers, à l'intégration et à certaines modalités de mise à disposition. - [Décret 2012-1061 du 18 septembre 2012](#) modifiant les règles applicables en matière de congé parental pour les fonctionnaires et les agents non titulaires des trois fonctions publiques. - [Instruction DGOS/RH3/DGCS/2013/356 du 1er octobre 2013](#) indiquant le principe du report obligatoire des congés annuels

وفي مصر أجاز قانون الخدمة المدنية الحالي للموظفة الحاصلة على إجازة رعاية الطفل - بخلاف قانون العاملين المدنيين السابق - بتقويم أداءها حكماً إذا لم تقم بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر على الأقل، بموجب نص المادة ٢٥، ويضحي تقدير الأداء كفاء حكماً، فإذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز حكماً^(١).

كما يتبين أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي قد اعتبر الموظف الحاصل على إجازة خاصة في حكم التوقف الوظيفي الأمر الذي يستتبع عدم خضوعه لتقارير تقويم الأداء، ولا وضع تقارير أداء نظراً لعدم ممارسته لأي عمل - بقوة القانون - طيلة هذه الفترة^(٢). ولعله من نافلة القول إن ما أقره القانون الحالي يتعارض مع ما استقر عليه القضاء الإداري خاصة مع ما تضمنه قانون العاملين المدنيين السابق من إجازة تقويم الأداء حكماً للموظف الحاصل على إجازة خاصة^(٣).

٤ - عضوية الموظف لأحد المجالس النقابية أو لعضوية مجلس النواب.

non pris par un agent de la fonction publique hospitalière en cas de congé de maternité, congé d'adoption, congé de paternité et congé parental.

ج- الخدمة العامة للدولة la fonction publique :

- [Loi 84-16 du 11 janvier 1984 - article 34](#) - portant disposition statutaires relatives à la fonction publique de l'État. - [Loi 84-53 du 26 janvier 1984 - article 57](#) - portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

(١) من الجدير بالذكر أن قانون الطفل رقم ١٢ لسنة ١٩٩٦ قد نظم الأحكام المتعلقة برعاية الطفل في العديد من النواحي، راجع الجريدة الرسمية - العدد ١٣ (تابع) - في ٢٨ مارس سنة ١٩٩٦. وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا - في حكمها بتاريخ ٢٠١٥/٥/١٧ - على الحفاظ على حقوق المرأة العاملة، حيث قررت في أحد أحكامها أنه "لا يتسنى لجهة الإدارة تخطي المرأة العاملة أو إعادة ترتيب أقدامها بسبب حصولها على إجازة لمرافقة الزوج أو لرعاية الطفل، كما يحظر عليها أن تضع قواعد تنتقص من حقوق المرأة العاملة بما يحول دون رعايتها لطفلها أو حفاظها على تماسكها الأسري، وأن كل تنظيم من هذا القبيل يكون مخالفاً لحكم القانون ومجافياً للدستور ولا سبيل لتطبيقه" راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٧٥٧٦، ٢٧٩١٠ لسنة ٥٦ ق، بتاريخ ٢٠١٥/٥/١٧.

(٢) راجع: المستشار محمد أحمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية في ضوء الفقه وضاء وإفتاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٣٧٨، ٣٧٩.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٦٦٦٢ لسنة ٤٧ ق بتاريخ ٢٠٠٥/٤/٢، والحكم رقم ٣١٣٥٣ لسنة ٥٥ ق بتاريخ ٢٠١٥/٥/١٧.

نجد أنه من الصعوبة في فرنسا وضع تقارير تقويم أداء عن الموظفين الذين أسندت إليهم مهام بانتخابات، كعضوية البرلمان - الجمعية العامة أو مجلس الشيوخ - أو عضوية التنظيمات النقابية نظراً لعدم خضوع الموظف لسلطة إدارية يمكنها وضع التقرير عن أدائه. وإذا كان عضوية البرلمان لا تثير إشكالية - من ناحية تقويم الأداء الوظيفي - حيث لا يجيز القانون الفرنسي ترقية ترقيتهم أثناء فترة العضوية ^(١)، بخلاف عضوية التنظيمات النقابية الذي يعتبر تقرير تقويم الأداء محل اعتبار عند النظر في ترقيتهم، فتقرر قاعده عامة يؤخذ بها عند ترقية أعضاء التنظيمات النقابية - منذ منشور بتاريخ ٥ سبتمبر سنة ١٩٥٢ - ألا وهي الاعتراف عند الترقية بمتوسط المدة المطلوبة للترقية، والتي تحافظ على استقلال التمثيل النيابي فضلاً عن توافر عنصر الحيادية والعدالة ^(٢)، وهو ما استقر عليه قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ ^(٣).

وفي مصر تنص المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي - سالف الذكر - بأنه إذا لم يتم الموظف بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر على الأقل بسبب عضوية أحد المجالس النقابية أو مجلس النواب، ويكون التقدير كفاءاً، فإذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز يقدر بمرتبة ممتاز كفاءاً.

(١) تضمن قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ عدم انطباق احكام القانون على أعضاء الجمعيات البرلمانية بموجب حكم المادة السادسة التي تنص على:

“Le présent code ne s'applique pas:

1- Aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, régis par un statut fixé par chaque assemblée en application de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires”.

(٢) إذ أن الواقع العملي - قبل صدور المرسوم المذكور - كشف عن تقارير تقويم الأداء التي تقوم بإعدادها التنظيمات النقابية عن الموظفين المعارين إليها لا توضع في الاعتبار بواسطة جهات عملهم الأصلية.

T.A. Paris, 5 Mars 1958, Hadyhady, A.J.D.A., 11, P. 207.

ولذلك قرر المشرع بموجب منشور بتاريخ ٥ سبتمبر سنة ١٩٥٢ القاعدة العامة التي تأخذ في الاعتبار عند الترقية بمتوسط المدة المطلوبة للترقية، والتي تحافظ على استقلال التمثيل النيابي فضلاً عن عنصر الحيادية والعدالة. راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٨١، ٨٢.

(٣) نظم الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ حقوق الموظف عضو التنظيم النقابي في الترقية في المادة ١/٢١٢ حتى ٤/٢١٢.

ففيما يتعلق عضوية أحد المجالس النقابية^(١) من ناحية أولى، فقد جعل أن المشرع جعل من تقييم أداء الموظف حكماً - سواء بتقدير كفاء أو ممتاز حكماً على النحو السابق بيانه - إذا لم يتم بالعمل فعلياً في الوحدة لمدة ستة أشهر، إنما يرجع - كما بينه قسم الفتوي بمجلس الدولة - إلى أن تفرغ العامل للعمل النقابي ينبغي ألا يؤدي بحال إلى الإضرار بوضعه الوظيفي الثابت له والمزايا المتعلقة به والتي يحصل عليها زملاؤه في مجال الترقيات والعلاوات والحوافز والمكافآت^(٢).

وفيما يتعلق بعضوية مجلس النواب^(٣) من ناحية ثانية، فإن الموظف العام يتفرغ لعضوية المجلس عند انتخابه أو تعيينه^(٤)، كما أنه لا يخضع لنظام التقارير السنوية في جهة وظيفته أو عمله، وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها، أو إذا رقي بالاختيار من يليه في الأقدمية^(٥).

٥- تقارير تقييم الأداء في حالة النقل والندب والاعارة

(١) تضمن قانون المنظمات النقابية العمالية وحماية حق التنظيم النقابي رقم ٢١٣ لسنة ٢٠١٧، الحق للعمال، دون تمييز، الحق في تكوين المنظمات النقابية، ولهم كذلك حرية الانضمام إليها أو الانسحاب منها، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا القانون... والنظم الأساسية لهذه المنظمات. بموجب المادة الرابعة، كما يجوز لمجلس إدارة المنظمة النقابية العمالية أن يقرر تفرغ عضو، أو أكثر من أعضاء مجلس الإدارة للقيام بالنشاط النقابي وفقاً للإجراءات المبينة بالقانون. بموجب المادة ٤٩.

(٢) راجع: فتاوي مجلس الدولة، الفتوي رقم ٤ لسنة ٤٤ ق، بتاريخ ١ / ١ / ١٩٩٠.

(٣) كفلت الوثيقة الدستورية الحق لجميع المواطنين في الدولة - ومن بينهم بطبيعة الحال العاملين في الدولة - الحق في الترشح لعضوية مجلس النواب، بموجب نص المادة ٨٧ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(٤) راجع نص المادة ٣١ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

(٥) راجع نص المادة ٣٢ من قانون مجلس النواب المذكور.

وفي تقديرنا أن الموظف "عضو مجلس النواب" لا يرقى بالأقدمية إذا كان حاصلًا على مرتبة ضعيف -أدنى مراتب التقييم - في التقرير السنوي الأخير وخاصة إذا حصل على هذه المرتبة في التقريرين الآخرين إعمالاً لنص المادة ٢٩ التي تقضي بأن يحصل الموظف على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وضرورة الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة ممتاز إذا كانت الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية، وإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار من الحاصلين على مرتبة ممتاز أقل من العدد المخصص للترقية بالاختيار تكون الترقية في الجزء الباقي من الحاصلين على مرتبة كفاء على الأقل عن ذات المدة السابقة، فإذا كان عدد من تتوفر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها توجل الترقية في الجزء الباقي في أول ترقية تالية.

الحقيقة أن قوانين التوظيف بصفة عامة، تكفل العديد من الحقوق للموظفين كالنقل والندب والإعارة، وهو الأمر الذي يستتبع وجوده في حالة وظيفية خاصة يثار معها التساؤل حول حكم وضع تقرير تقويم أدائه الوظيفي والسلطة المختصة بذلك.

أ- النقل:

في فرنسا يعتبر مركز الموظف المنقول تابع لاختصاص الجهة التي نقل إليها بصرف النظر عن فترة عمله بها خلال العام المفترض وضع التقرير في نهايته، كما تلتزم الإدارة بطلب بيانات تخص الموظف المنقول من رئيس المصلحة السابق حتى يتم وضع تقرير أداء على النحو الأمثل^(١).

وفي مصر إذا كان قانون الخدمة المدنية الحالي قد أجاز للموظفين النقل من جهة إلى أخرى، إلا أنه قد بين - بموجب نص المادة ٧٩ من اللائحة التنفيذية - أحكام تقرير الأداء حيث جعل سلطة إعداد التقرير من الجهة المنقول إليها الموظف والاسترشاد بالتقرير التي وضعتها الجهة المنقول منها^(٢).

وقد حسن فعل المشرع المصري بتنظيمه لحالات وضع تقويم الأداء للموظف المنقول، والذي يتفق مع اعتبارات العدالة والمنطق، بخلاف سكوت قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق وعدم تنظيمه لهذا الأمر.

ب- الإعارة والندب:

فرق المشرع الفرنسي بين ما إذا كانت الإعارة إلى داخل فرنسا أم خارجها^(٣)، فمن ناحية أولى إذ كانت الإعارة - أو الانتداب - داخل فرنسا فيجري التفرقة بين الإعارة لمدة قصيرة أم طويلة^(٤).

(١) راجع في التفاصيل: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٨، ٨٩. ونظم الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ نقل الموظف في المواد من ١٨/٥١٢ حتى ٢٢/٥١٢.

(٢) تنص المادة ٧٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي على "في حالة نقل الموظف من جهة إلى أخرى، تعد الجهة المنقول منها تقريراً عن تقويم أدائه خلال مدة عمله بها، وترسله إلى الجهة المنقول إليها للاسترشاد به عند تقويم أدائه.

(٣) راجع في تفاصيل ذلك:

فإذا كانت الإعارة لمدة قصيرة "بأن لا تزيد عن ستة أشهر وغير قابلة للتجديد" يضحى وضع تقرير تقويم الأداء الوظيفي من اختصاص وحدته الأصلية، على أن يرسل رئيس الوحدة المعار إليها الموظف تقديره العام لأداء الموظف المعار لوحده الأصلية، ويكون وضع تقرير الأداء الوظيفي في ضوء هذا التقدير الأخير من قبل رئيس وحدته الأصلية.

أما إذا كانت الإعارة لمدة طويلة "لمدة أقصاها خمس سنوات قابلة للتجديد" فيضحى وضع تقرير أدائه الوظيفي من خلال متوسط تقرير رئيس الوحدة المعار إليها ورئيس وحدته الأصلية.

ومن ناحية ثانية إذا كانت الإعارة إلى خارج فرنسا للعمل في مجال التعاون الفني، فإن القاعدة المقررة هي اختصاص الوزير الذي يرأس الهيئة المعار إليها الموظف بوضع تقرير الأداء فترة الإعارة بالخارج. وذلك في ضوء المنشورين المؤرخين ٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ و ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٦٣ (٢).

– Alian Plantey: traité pratiqué de la fonction publique-tome ١ p ٣٠٧ets, et T. 2. p. ٧٣٦ets.

– M, Chemiller – Gendeau: Le détachement dans la Fonction Publique, Revue du droit public, ١٩٧٦, p. ٦٤٧ets.

– Serge Salon, Jean Charles Savignac: fonction publique, agent de l'état, des collectivités locale et des grands services publics, 1976, p. 114 ets.

الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٧٣ وما بعدها، الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

(١) ونظم قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب الامر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ هذه الاحكام العامة المتعلقة بالإعارة في المواد من ١/٥١٣ الى ٦/٥١٣. إذ تنص المادة ١/٥١٣ على:

"Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps ou cadre d'emplois d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps ou cadre d'emplois, de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il est prononcé à la demande du fonctionnaire".

(٢) ومن الجدير بالذكر أنه في حالة استحالة وضع تقرير المعار نظراً لعمله في أحد المشروعات الخاصة لا يحول دون النظر في ترقبته عند توافر شروطها.

C.E., Ville de Lyon, ٣١ Janvier ١٩٦٤, Dalloz ١٩٦٤, p. ٢٥٠.

والحقيقة أن المشرع المصري بموجب المادة ٧٩ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي قد نظم أحكام وضع تقرير الأداء إذا تم انتداب الموظف للعمل في جهة أخرى وقد فرق في ذلك بين فرضين:

الفرض الأول: تختص الوحدة المنتدب منها أو الوحدة المنتدب إليها بوضع التقرير التي قضي بها الموظف المدة الأكبر من السنة التي يعد عنها التقرير بوضع التقرير النهائي عنه.

الفرض الثاني: تختص الوحدة المنتدب إليها بوضع التقرير النهائي إذا تساوت المدة التي قضاهما الموظف في الوحدة المنتدب منها والوحدة المنتدب إليها خلال السنة التي يعد عنها التقرير، كما ترسل الجهة المنتدب منها تقرير أداء الموظف إلى الجهة المنتدب إليها للاعتداد به عند وضع التقرير النهائي.

ولم يبين قانون الخدمة المدنية الحالي الحكم الخاص بتقرير الأداء عن الموظف المعار - بخلاف قانون العاملين المدنيين السابق - مكتفياً بالمبدأ العام الذي يقض بخضوع الموظف المعار إدارياً للجهة المعار إليها^(١).

المبحث الثاني

السلطة المختصة بإعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي

واقع الامر أنه لا مراء أن أقدر من يضع تقرير تقويم الأداء الوظيفي هو الرئيس الإداري المباشر، لأنه أفضل من يقوم بتقويم نشاط مرؤوسيه وذلك بحكم اشرافه اليومي على أعمالهم، فضلاً عن إلمامه بصفاتهم من واقع التعامل اليومي معهم^(٢).

وتحرص التشريعات الوظيفية - بصفة عامة - على رقابة الرؤساء الإداريين عند وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفي عن مرؤوسيه، من أجل كفالة الموضوعية ومنع إساءة استعمال السلطة وتوفير الطمأنينة للموظف العام، فتذهب إلى ضرورة عرض تقارير أداء الرئيس الإداري

أشار اليه الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٧٤.

(١) تنص ١١٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي " يخضع الموظف المعار إدارياً للجهة المعار إليها فيما يتعلق بالإشراف والتوجيه والتأديب".

(٢) راجع: الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٧٩، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١١٩، الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

المباشر على رئيس إداري أعلى أو أكثر من أجل التعليق عليها وإبداء الرأي فيها من ناحية، كما تقرر بعض التشريعات ضرورة عرض تقارير تقييم الأداء على اللجنة المعنية بشئون العاملين حتى يصير نهائيا من ناحية أخرى^(١).

والواقع أن عدم انفراد الرئيس المباشر للموظف العام بوضع تقرير تقييم الأداء، وخضوع التقرير للمراجعة، من شأنه القضاء على معوقات نظام تقارير الأداء فضلا عن كفالة الطمأنينة والثقة لدى الموظفين نظرا لإحاطة إعداد التقارير - من ناحية وضعه واعتماده - بالعديد من اعتبارات الحيدة والموضوعية، بشرط عدم المبالغة في تعدد السلطات الرئاسية^(٢).
ونبين السلطة المختصة بوضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا أولا، على أنه يعقبه الوضع في مصر ثانيا.

أولا: السلطة المختصة بوضع تقارير تقييم الأداء في فرنسا:

أخذ أن المشرع الفرنسي بمبدأ انفراد رئيس المرفق الإداري المباشر للموظف، أو رئيس الوحدة الإدارية بوضع التقرير^(٣)، إذ أنه بموجب المادة السادسة من مرسوم (٦٨٢ - ٢٠٠٢) بتاريخ ٢٩ أبريل لسنة ٢٠٠٢ المتعلق بالشروط العامة لتقدير وتقييم وترقية موظفي الدولة بأن سلطة تحديد الدرجات والتقدير العامة التي تعبر عن القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية، تمارس من جانب رئيس المرفق بعد أخذ رأى رئيس أو رؤساء الموظف المباشرين محل التقييم

(١) راجع: الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٧٩، ١٨٠، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١١٩.

(٢) راجع: الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٥١ وما بعدها.

(٣) وذلك على حسب ما هو مقرر بشأن النظام العام للوظيفة العامة بفرنسا - بموجب المادة ٢٤ من الامر الصادر بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ - بحيث يكون اختصاص وضع التقرير من اختصاص الرئيس المباشر للوحدة الإدارية أو رئيس المرفق، وهذا الأخير قد يكون مدير الهيئة أو المؤسسة أو المدير أحد أقسامها، على أن يؤخذ الاعتبار الاقتراحات المقدمة في هذا الشأن من الرؤساء المباشرين للموظف الذين توضع التقارير عنهم. حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٣ يوليو سنة ١٩٦٦ في قضية "Guilbert"، وحكمه بتاريخ ١٦ فبراير سنة ١٩٧٣ في قضية "Barat". الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ١٥٥.

(١) كما يتم إصدار قرارات إدارية بإعداد قائمة لرؤساء المرافق المخولين بسلطة وضع تقارير الكفاية بعد أخذ رأى اللجنة الفنية المشتركة المختصة "اللجنة المعنية بشئون الموظفين" (٢).

وقد أخذ المرسوم رقم ١٣٦٥ - ٢٠٠٧ بتاريخ ١٣ سبتمبر ٢٠٠٧ بإسناد وضع التقرير النهائي للرئيس المباشر للموظف، حيث يتلقى الموظف مقابلة مهنية مباشرة سنوية تنتهي بصدر تقرير بموجب نص المادة الثانية. وهو ما تضمنته المادة الثانية من المرسوم رقم ٨٨٨ - ٢٠١٠ بتاريخ ٢٨ يوليو ٢٠١٠ أن "يتلقى الموظف مقابلة مهنية سنوية والتي تنتهي بصدر تقرير، على أن يتم إجراء هذه المقابلة من قبل الرئيس المباشر، ويجب تحديد موعد المقابلة من قبل الرئيس المباشر وإبلاغها إلى المسئول قبل ثمانية أيام على الأقل" (٣).

يتم إعداد تقرير المقابلة المهنية وتوقيعه من قبل الرئيس المباشر للمسئول، ويتضمن تقييماً عاماً يعبر عن القيمة المهنية للأخير. كما يمكن للمسئول والسلطة الأعلى - في التدرج الهرمي - أن تبدئ ملاحظاتها إذا رأت محلاً لذلك. ويبلغ محضر المقابلة إلى المسئول الذي يوقعه ليشهد على قراءته ثم يعيده إلى السلطة الهرمية التي تضعه في ملفه" (٤).

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة السادسة من المرسوم رقم ٢٩ أبريل لسنة ٢٠٠٢ على:

"Le pouvoir de fixer les notes et appréciations generales exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires, prévu a l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée, est exercé par le chef de service, après avis, le cas échéant, du ou des superieurs hierarchiques du fonctionnaire à noter".

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من المرسوم رقم ٢٩ أبريل لسنة ٢٠٠٢ على:

"Des arrêtés ministeriels, pris après avis du comité technique paritaire competent, etablissent la liste des chefs de service ayant pouvoir de notation".

(٣) تنص المادة الثانية من المرسوم رقم ٨٨٨ - ٢٠١٠ بتاريخ ٢٨ يوليو ٢٠١٠ على:

"Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu.

Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct.

La date de cet entretien est fixée par le supérieur hiérarchique direct et communiquée au fonctionnaire au moins huit jours à l'avance".

(٤) تنص المادة الرابعة من المرسوم رقم ٨٨٨ - ٢٠١٠ بتاريخ ٢٨ يوليو ٢٠١٠ على:

كما أخذ المرسوم رقم ١٥٢٦ - ٢٠١٤ بتاريخ ١٦ ديسمبر ٢٠١٤ بشأن تقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية الإقليمية بأن يتم إجراء المقابلة المهنية من قبل الرئيس المباشر والتي يتبعها صدور تقرير متضمناً القيمة المهنية للموظف والذي له أن يبدي ملاحظاته عليه ^(١). ومن المبادئ التي قررها مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث - بتاريخ ٤ أكتوبر عام ٢٠٢٣ - على أن شرط إجراء المقابلة المهنية من قبل الرئيس المباشر للموظف العمومي منصوص عليه صراحة بالنصوص المختلفة، وإلا حكم ببطالان التقرير الناتج عن المقابلة ^(٢). كما قرر مجلس الدولة أيضاً في هذا الشأن أن تقارير تقييم الأداء مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية ^(٣). كما أنه يشترط أن يكون الرئيس الإداري قائماً بالعمل فعلياً عند إعداد التقرير ^(١).

“Le compte rendu de l'entretien professionnel est établi et signé par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire. Il comporte une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de ce dernier.

Il est communiqué au fonctionnaire qui le complète, le cas échéant, de ses observations.

Il est visé par l'autorité hiérarchique qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations.

Le compte rendu est notifié au fonctionnaire qui le signe pour attester qu'il en a pris connaissance puis le retourne à l'autorité hiérarchique qui le verse à son dossier”.

^(١) تنص المادة الثانية من المرسوم رقم ١٥٢٦-٢٠١٤ بتاريخ ١٦ ديسمبر ٢٠١٤ على:

“Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct. La date de l'entretien est fixée par le supérieur hiérarchique direct en fonction, notamment, du calendrier de la commission administrative paritaire dont relève l'agent évalué”.

^(٢) راجع في هذا المعني:

C.E., 4ème - 1ère chambres réunies, N° 452910, 4 octobre 2023.

^(٣) راجع:

C.E., ٢٩ Janvier ١٩٦٥, puisye, Rev. D.P., ١٩٦٥, p. ٥٥٤.

كما تجدر الإشارة إلى الدور الجوهري للجنة الادارية المتساوية الأعضاء في معظم الشؤون الوظيفية، والتي تتكون من ممثلين "متساوي العدد" لكل من الادارة ومنتخبين عن الموظفين العموميين، ومن ضمن الاختصاصات النظر في الامور الوظيفية المختلفة كتثبيت الموظفين وترقيتهم وتأديبهم، فضلا عن سلطتها في فحص تقارير الكفاية وتعديل ما ترى تعديله منها، واعتمادها^(٢). وقد نص قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب الامر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ على اختصاص اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بمراجعة محضر المقابلة المهنية بناء على طلب من الموظف العام^(٣).

ثانيا: السلطة المختصة بوضع تقارير تقييم الأداء في مصر:

نص المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقييم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها، وأهدافها، ونوعية وظائفها..."

وواقع الامر أن مؤدي هذه المادة أن السلطة المختصة - الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة - تضع النظام الخاص بتقييم الأداء في الوحدة الإدارية، ويحمد للمشرع أخذه بنظام تنوع تقارير تقييم الأداء في كل وحدة على حده بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية وظائفها، وهو ما يتفق مع قانون العاملين المدنيين بالدولة الأسبق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وما أكدته القضاء الإداري^(٤).

(١) راجع:

CE, ٧Janvier ١٩٦٦, Coperan, Rec. p.16.

(٢) راجع: الفقيه بلانتي أشار اليه الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٣) تنص المادة ٥٢١-٥ من الامر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ على:

"A la demande du fonctionnaire, la commission administrative paritaire dont il relève peut demander la révision du compte rendu de l'entretien professionnel".

وتجدر الإشارة إلى هذا القانون نظم أحكام اللجنة الإدارية بالبواب السادس، في المواد من ٢٦١-١ إلى ٢٦٤-٤.

(٤) راجع: حكم محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم ٧٥٤١١ لسنة ٦٧ ق - بتاريخ ٢٥ / ٥ / ٢٠١٥. وتؤكد ذلك المادة الأولى من الدليل الإرشادي لنظام تقييم أداء الموظف حيث تنص على "تضع السلطة المختصة نظاما متكاملًا لتقييم أداء الموظف ؛ بما يكفل الدقة التامة في قياس أداء وسلوك الموظف وصولاً

والحقيقة أن سلطة الرئيس المباشر في وضع تقرير تقويم الأداء تنهض - بصفة خاصة في هذا الصدد - بالنظر إلى قوانين العاملين المدنيين بالدولة بصفة عامة ^(١)، والاستناد إلى أحكام قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية والتي غايرت بين سلطة وضع التقرير وسلطة اعتماده، حيث يعرض التقرير على لجنة الموارد البشرية للنظر في اعتماده من السلطة المختصة ^(٢).

ونعرض فيما يلي لنطاق اختصاص الرؤساء الإداريين ولجنة الموارد البشرية في إعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي، في ضوء التزامهم باحترام الاحكام القانونية وما أرساه القضاء من مبادئ.

أولاً: سلطة وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفي:

ألقي المشرع من خلال قانون الخدمة المدنية الحالي العديد من الالتزامات على عاتق الرئيس المباشر، فمن ناحية أولى يدون الرئيس المباشر كل ثلاثة أشهر الملاحظات التي تعكس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف وفقاً لمهام وظيفته، وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات في السجل المعد لذلك من إدارة الموارد البشرية ^(٣)، ومن ناحية ثانية يُخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونياً أو ورقياً أولاً بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف ليعمل على إزالة أسباب ذلك، وتوضع هذه الإخطارات بسجل

للمنحى الطبيعي للأداء. " الصادر بقرار وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩، الوقائع المصرية - العدد ١٠٠ تابع (أ) - في ٢ مايو سنة ٢٠١٩.

(١) حيث نقضي بإعداد الرئيس المباشر للتقرير السنوي للموظف بصفة خاصة، باعتباره من الأصول العامة التي يجري على مقتضاها إعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي، للاعتبارات الخاصة بإلزام الرئيس المباشر بأعمال الموظف، للمزيد راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(٢) جدير بالذكر أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الملغي رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء بالقرار رقم ٢٩١٢ لسنة ٢٠١٥ أن الرئيس المباشر هو المختص بوضع تقارير تقويم الأداء في المواد ٧٣ و ٧٤.

(٣) ويستعين الرئيس المباشر بهذا السجل عند إعداد تقارير تقويم الأداء، ويكون أساساً في البت في التظلمات التي يقدمها الموظفون في نتائج تقارير تقويم الأداء الخاصة بهم. راجع المادة ٧٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

الأداء الوظيفي^(١)، ومن ناحية ثالثة يقوم الرئيس المباشر خلال الربع الأخير من السنة بدعوة كافة رؤوسيه لوضع أهداف ومعدلات الأداء لكل منهم خلال السنة التالية^(٢).

والحقيقة أن اختصاص الرئيس المباشر بوضع تقرير الأداء الوظيفي ينهض - وبحسب ما أكدته المحكمة الإدارية العليا - في حق الرئيس القائم بالعمل فعلا وقت إعداد التقرير، وذلك بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها في وظيفته، دون من عداه من الرؤساء السابقين الذين زالت عنهم ولاية مباشرة اختصاصات هذه الوظيفة ومن بينها وضع التقارير السرية، وانتقلت ولاية الوظيفة في هذا الشأن لمن حل محله فيها واستمر في ممارسة اختصاصاتها حتى التاريخ المعين لإعداد التقارير السرية^(٣)، الأمر الذي يرتب بطلان تقرير الأداء إذا تخطت الجهة الإدارية رؤساءه في أعداده، حيث أن استقلال الرئيس الأعلى بوضع تقرير تقويم الأداء الوظيفي عن الموظف دون مشاركة من السلطات الموكل إليها ذلك طبقاً للقانون يصم التقرير بالبطلان من ناحية أولى^(٤). كما أنه إذا زالت عن الرئيس المباشر - المختص بوضع التقرير - ولاية مباشرة اختصاصات الوظيفة انتقلت ولاية الوظيفة ومن بينها الاختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله ومارس اختصاصه حتى تاريخ إعداد التقرير من ناحية ثانية^(٥).

ثانياً: اعتماد تقارير تقويم الأداء الوظيفي:

غابر المشرع المصري - كما ذكرنا - بين سلطة وضع التقرير وسلطة اعتماده، حيث يعرض التقرير على إدارة الموارد البشرية للنظر في اعتماده من السلطة المختصة، بموجب نص المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(١) راجع المادة ٧١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) راجع المادة ٧٢/١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي. ويراجع المادة الرابعة من الدليل الإرشادي لنظام تقويم أداء الموظف.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٤١٨ لسنة ١٦ ق - بتاريخ ١٠ / ٢ / ١٩٧٤. وراجع في ذات المعنى أيضاً: الطعن رقم ١٦٩٣ لسنة ٢ بتاريخ ١٦/٣/١٩٥٧، والطعن رقم ٢٠٣ لسنة ١٥ بتاريخ ٢/٣/١٩٧٥. وفتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم ٤٢١/٦/٨٦ بجلسة ٢/٣/١٩٩٣.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر - الطعن رقم ٣٤٨٣ لسنة ٣٢ ق بجلسة ٢٧/٥/١٩٩٠.

(٥) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٠٨٣ لسنة ٢٩ ق - بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٨٦.

حيث تنص المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي على "تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة"^(١). وبمقتضى نص المادة الرابعة من القانون تختص لجنة الموارد البشرية بالنظر في اعتماد تقارير تقييم أداء الموظفين، كما تُرسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال أسبوع لاعتمادها، فإذا لم تعتمد ما لم تُبد اعتراضاً عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها اعتبرت نافذة^(٢).

والحقيقة أن اختصاص لجنة الموارد البشرية في ظل القانون الحالي يشابه - إلى حد بعيد - اختصاص لجنة شئون العاملين في ظل قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨^(٣)، الأمر الذي يستلزم - بداءة - تقرير البطلان لتقارير تقييم الأداء التي لا تعرض على لجنة شئون العاملين "لجنة الموارد البشرية" لاعتمادها بحسب ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا^(٤). فضلاً عن مرور التقرير بجميع الإجراءات والمراحل التي رسمها القانون ومستكملاً لكافة العناصر التي يقوم عليها تقدير درجة الأداء، حتى يعرض على اللجنة المذكورة^(٥). كما أن فقدان تشكل اللجنة على الوجه الذي رسمه القانون فتكون قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص^(٦).

(١) وتنص المادة ٨٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي على "تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقييم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة. وفي حالة إعلان الموظف ورقياً وامتناعه عن تسلم صورة من تقرير أدائه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأخر على أصل التقرير بذلك".

(٢) حيث تنص المادة ٤/٤ من قانون الخدمة المدنية الحالي على "وتختص اللجنة.. واعتماد تقارير تقييم أدائهم".

ومن الجدير بالذكر أن لجنة الموارد البشرية - بموجب نص المادة المذكورة - تُشكل في كل وحدة، بقرار من السلطة المختصة، لجنة أو أكثر للموارد البشرية، برئاسة أحد موظفي الوحدة من شاغلي الوظائف القيادية وعضوية أربعة أعضاء، يكون من بينهم أحد القانونيين وأحد المتخصصين في الموارد البشرية من داخل الوحدة أو خارجها وأحد أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت يختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية.

(٣) راجع نص المادة الرابعة من قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٤) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون ٣٩١٥، ٣٩١٦، ٤٣٤١ لسنة ٤٢ ق - جلسة ٣٠ / ٩ / ١٩٩٧.

(٥) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٩ لسنة ١٧ ق جلسة ٨ / ٦ / ١٩٧٥.

(٦) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٥٤٢ لسنة ٣٠ ق - بتاريخ ١٥ / ١١ / ١٩٨٧.

ومن الجدير بالذكر أن المحكمة الإدارية العليا قد اعتبرت ميعاد انعقاد لجنة شئون العاملين من الاعتبارات الإجراءات التنظيمية التي لا يترتب على عدم مراعاتها البطلان. يراجع في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٨٩٤ لسنة ٢١ ق بتاريخ ٢٦ / ١١ / ١٩٦٩، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٦٩٠ لسنة ٢ ق جلسة ٢٣ / ١١ / ١٩٥٧.

والواقع - هنا أيضا - بالقياس على عدم جواز تفويض الرئيس المباشر لاختصاصه في وضع تقرير تقييم الأداء الوظيفي لشخص آخر، فإن التفويض في اعتماد التقارير يكون غير جائز^(١)، نظراً - وبحق - لان الحكم الذي تبنته المادة الحاكمة لاختصاص لجنة الموارد البشرية - وشئون العاملين في القانون السابق كما ذكرنا - والتي كان من مؤداها النظر في اعتماد تقارير تقييم الأداء، كان من شأنه تنظيم لمصلحة ارتآها القانون فاستلزم والحال ممارسة اللجنة لاختصاصها بنفسها دون تفويض غيرها فيه، والا كان التفويض مخالفا للقانون وما أسفر عنه من قرارات باطلة.

المبحث الثالث

معايير التقييم ودورية انعقاده

تعتبر معايير التقييم من العناصر الأساسية في تقييم الأداء الوظيفي، إذ أنها توضح العناصر الأساسية التي تؤخذ في الاعتبار عند تقييم الأداء، ولذلك فإننا نبين معايير التقييم المختلفة التي يأخذ بها المشرع إبان عملية التقييم في (المطلب الأول). كما يتطلب أيضا بيان مضمون مبدأ دورية انعقاد تقارير الأداء، باعتبارها من العناصر الجوهرية للإدارة والموظف في عملية القياس، وهو ما نبينه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

معايير التقييم

تعتبر معايير تقييم أداء الموظف العام هي المحور الرئيسي التي يمكن الاستناد عليها عند إعداد التقرير والركيزة الأساسية لقياس أداء الموظف العام^(٢)، ويمكن تعريفها بأنها "تحديد

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٤١. ألا أنه لمن الجدير بالذكر في حالة تخلى الرؤساء عن وضع التقرير أو نظراً لعدم وجود رؤساء للموظف خلال السنة التي يجب أن يوضع عنها التقرير، تقوم لجنة شئون الموظفين - الموارد البشرية - بتقييم أداء الموظف من واقع ملف خدمته طبقاً للمعلومات الصحيحة لأعضائها. راجع: حكم محكمة القضاء الإداري - القضية رقم ٥١٥٧ لسنة ٧ بتاريخ ١١/١١/١٩٥٧.

(٢) راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٦٣.

لمستوى أداء العمل المطلوب انجازه، من حيث الزمن والكم والكيف، في ظروف العمل السائدة"^(١).

والواقع أن المشرع الفرنسي قد اعتمد على عدة معايير لتقويم الأداء الوظيفي، يمكن أن تستمد من المراسيم والتعميمات التي قررها مجلس الدولة، ومنها - بشكل أساسي - ما تضمنه المرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ بتاريخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة، حيث يتم إجراء مقابلة مهنية مع الموظف العام من قبل رئيسه المباشر تؤدي إلى تقرير^(٢)، وترتكز تلك المقابلة بشكل أساسي على^(٣):

(١) راجع تعريف الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ١٣٣.

- وتعرف لجنة الخدمة المدنية الأمريكية معدلات الاداء (معيان الكفاية) بأنها معايير توضح للموظف مستوى الاداء المرغوب فيه من حيث الكم والكيف والزمن، وعلى اساسها تتم مقارنة العمل الذي ينجزه الموظف بواسطة من يقوم بتقييمه ليتمكن الحكم على كفاءته في تأدية العمل.

[Felix A. Nigro](#), public personnel administration, New York, 1963, p.300.

- وعرفه أحد الفقهاء بأنها تحديد دقيق للنتائج التي ينبغي على كل جزء أو وحدة أو فرد في الوحدة أن يحققها من خلال عمله. راجع: أ. طلعت عبد الملك، تقييم الاداء الاقتصادي، سلسلة دراسات المعهد القومي للإدارة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٦٩، ص ٤.

- ويمكن تعريفه أيضا بأنه مقياس الأداء الفعال اللازم لتحقيق هدف معين، وهو يساعد في توفير الأداة الفعالة لاختبار النتائج المتحققة ومدى توجهها نحو الأهداف المحددة.

Morrissey, George TU., Management by Objectives & Results, New York, Addison Wesley Co., 1970. p.109.

أشار الية الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٢) تنص المادة الثانية من المرسوم المذكور على:

"Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu.

Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct".

(٣) تنص المادة الثالثة من المرسوم المذكور على:

"L'entretien professionnel porte principalement sur:

- ١- النتائج المهنية التي حصل عليها الموظف فيما يتعلق بالأهداف الموكلة إليه والظروف التنظيمية والتشغيلية للعمل الذي يقوم به.
- ٢- الأهداف المسندة إلى الموظف للسنة المقبلة وآفاق تحسين نتائجه المهنية، مع مراعاة، حسب الاقتضاء، احتمالات حدوث تغييرات في شروط تنظيم الخدمة وتشغيلها.
- ٣- طريقة تقديم الموظف للخدمة.
- ٤- الخبرة المهنية المكتسبة.
- ٥- الطريقة التي تمارس بها - حينما ينطبق ذلك - المهام الإدارية الموكلة إليها في حالة الضرورة وعند الاقتضاء.

-
- 1- Les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève;
 - 2- Les objectifs assignés au fonctionnaire pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels, compte tenu, le cas échéant, des perspectives d'évolution des conditions d'organisation et de fonctionnement du service;
 - 3- La manière de servir du fonctionnaire;
 - 4- Les acquis de son expérience professionnelle;
 - 5- Le cas échéant, la manière dont il exerce les fonctions d'encadrement qui lui ont été confiées;
 - 6- Les besoins de formation du fonctionnaire eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et à son projet professionnel;
 - 7- Ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité...".

كما يراجع في شرح ذلك حكم محكمة باريس الاستئنافية لعام ٢٠٢٣ الاتي:

CAA., Paris, 7ème chambre., N° 21PA05129, 2/8/2023.

٦- الاحتياجات التدريبية للموظف فيما يتعلق على وجه الخصوص بالمهام الموكلة إليه والمهارات التي يجب أن يكتسبها ومشروعه المهني.

٧- آفاق التطوير المهني من حيث الحياة المهنية والتنقل.

كما قرر المرسوم رقم ١٥٢٦-٢٠١٤ المؤرخ في ١٦ ديسمبر ٢٠١٤ "المتعلق بتقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية الإقليميين" المعايير التي يتم على أساسها تقييم القيمة المهنية للموظف، في نهاية هذه المقابلة، على طبيعة المهام الموكلة إليه ومستوى المسؤولية التي يتحملها، وتتعلق هذه المعايير - التي يتم تحديدها بعد أخذ رأي اللجنة الفنية - على وجه الخصوص بما يلي^(١):

١- النتائج المهنية التي حصل عليها الموظف فيما يتعلق بالأهداف المسندة اليه.

٢- المهارات المهنية والتقنية.

٣- المهارات الشخصية.

٤- القدرة على الإشراف والإدارة في حالة الضرورة، والقدرة على أداء وظائف على مستوى أعلى.

وبذلك يكون المشرع الفرنسي ذهب إلى تعميم الأخذ بنظام المقابلة المهنية التي تتم بين الموظف ورئيسة المباشر في العمل، وذلك لتقييم أداء الموظف العام، حيث أوجب أن يعقب المقابلة تقرير معبر عن القيمة المهنية للموظف خلال فترة زمنية محددة، وبذلك يكون المشرع

(١) تنص المادة ٤ من المرسوم المذكور على:

“Les critères à partir desquels la valeur professionnelle du fonctionnaire est appréciée, au terme de cet entretien, sont fonction de la nature des tâches qui lui sont confiées et du niveau de responsabilité assumé. Ces critères, fixés après avis du comité technique, portent notamment sur :

- 1- Les résultats professionnels obtenus par l'agent et la réalisation des objectifs;
- 2- Les compétences professionnelles et techniques;
- 3- Les qualités relationnelles;
- 4- La capacité d'encadrement ou d'expertise ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur”.

الفرنسي تحول من نظام التقارير التقليدية إلى المقابلات المهنية التي يعقبها تقرير. إذ أن مقتضى المادة الرابعة من المرسوم رقم ٨٨٨ - ٢٠١٠ المؤرخ ٢٨ يوليه ٢٠١٠ بشأن الشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة، أن يتم إعداد تقرير المقابلة المهنية وتوقيعه من قبل الرئيس المباشر للموظف، ويتضمن تقييماً عاماً يعبر عن القيمة المهنية للأخير^(١).

والحقيقة أنه بالرجوع إلى المشرع المصري نجد أنه قد جعل - بداية - أن الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً للأداء الوظيفي، وذلك بموجب نص المادة ٢٥/٣ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والذي قرر "الأداء العادي هو الأساس المعول عليه في تقويم أداء الموظفين بما يحقق أهداف الوحدة ونشاطها ونوعية الوظائف بها".^(٢)

ويرى البعض - الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي - أن الأداء العام "سهل بالنسبة للوظائف ذات الأعمال النمطية، ولكن من العسير تحقيقه في غيرها من الأعمال"^(٣). غير أن البعض يرى وبحق أن مضمون الأداء العادي ونطاقه لن يتحدداً إلا من خلال طبيعة العمل المؤدى ونوعيته وبالنظر إلى متطلباته، فهو ليس تحديداً عاماً مسبقاً محدد المعالم وجامد العناصر، وإنما يتشكل مضمونه وتتعين حدوده بطبيعة العمل وظروفه، سواء كان من الأعمال النمطية أم من غيرها. لذا فمن المتصور أن يختلف فحوى الأداء العادي من عمل إلى آخر، ولكنه يبقى في النهاية أداء عادي بالنسبة للطبيعة الخاصة للعمل الذي يتعلق به"^(٤).

والواقع أن مطلب الأداء العادي كمعيار لتقويم الأداء الوظيفي مناطة الاستطاعة^(٥)، والذي يتحدد بالعمل الذي يؤديه الموظف فعلاً من نوعية العمل والنطاق المكاني له^(٦)، مع الأخذ

(١) تنص المادة الرابعة من المرسوم المذكور على:

"Le compte rendu de l'entretien professionnel est établi et signé par le supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire. Il comporte une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de ce dernier".

(٢) ويعتبر هذا النص مشابه لنص المادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ السابق والذي نص على "يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء".

(٣) راجع: الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ١٩٨٢، ص ٤٢٣.

(٤) راجع: الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، ط٢، منشأة المعارف - الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢١، ٢٢.

(٥) إذ أن القاعدة تقتضي بأنه "لا تكليف بما ليس في السعة". المحكمة الإدارية العليا - الطعن ١٧١٥ لسنة ٣٨ ق - ١٩٩٦/٦/٤.

في الاعتبار استمرارية العمل لترتيب آثاره وذلك باعتبار أن تقويم الأداء - غالباً - يستهدف ترتيب آثار بالنسبة للمستقبل^(٢).

وتضع السلطة المختصة نظاماً متكاملًا لتقويم أداء الموظف؛ بما يكفل الدقة التامة في قياس أداء وسلوك الموظف وصولاً للمنحني الطبيعي للأداء، وقد استحدثت المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي عناصر تقويم الأداء الوظيفي الذي يستند إليه الرئيس المباشر إبان إعدادهِ للتقرير النهائي^(٣)، وذلك من خلال اشتغال تقرير أداء الموظف على محور أو أكثر للتقويم مثل تقويم الموظف لذاته، وتقويم الموظف من رؤوسيه، وتقويمه من الرئيس المباشر، وتقويمه من زملائه في ذات الإدارة، وتقويم الموظف من جمهور المتعاملين مع الوحدة، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها، وذلك حسب طبيعة عمل كل وحدة ونشاطها.

وقد جعل المشرع للسلطة المختصة تحديد معايير تقويم الأداء بالاستناد إلى أسس موضوعية منها سلوك الموظف، ومدي التزامه في العمل ومدي مراعاة الموظف للقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة للعمل، الجودة والتميز في العمل، الإبداع، الإنجاز، القدرة على تحمل المسؤولية.

وقد أضاف المشرع إلى هذه المعايير بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، مجموعة من المعايير تشتمل على القدرة على التخطيط والتنظيم، والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة.

(١) فالحقيقة أن تقويم الأداء يجب أن يتقيد بالعمل الذي يؤديه الموظف فعلاً ولا يمتد إلى غيره من الاعمال غير المنوطة به. وتقرر المحكمة الإدارية العليا في ذلك أنه "...ما كان يجوز تخفيض درجة كفايته لأسباب خارجة عن حدود وظيفته التي يشغلها ويؤدي عملها فعلاً ولا يصح قانوناً أن تبني التقديرات على أساس خارج هذا النطاق، وبالتالي يكون التخفيض قد بنى على أسباب غير مستساغة قانوناً الأمر الذي يجعل التقرير مخالفاً للقانون وكذلك كل ما يترتب عليه". راجع: المحكمة الادارية العليا - الطعن رقم ٢٠٥٥ لسنة ٦٦ ق - ١٩/٢/١٩٦٤.

(٢) راجع: الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٢٢. - إذ ترتب تقارير تقويم الأداء العديد من الآثار الوظيفية لعل من أهمها الترقية، وهو ما نتناوله تفصيلاً بعد قليل.

(٣) راجع: نص المادة الأولى بشأن الدليل الإرشادي لنظام تقويم أداء الموظف، من قرار وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩ الوقائع المصرية - العدد ١٠٠ تابع (أ) - في ٢ مايو سنة ٢٠١٩. ونص المادة ٦٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

كما لا يجوز تقييم أداء الموظف بمرتبة ممتاز في الحالات الآتية ^(١):

- ١- إذا وقع عليه جزاء الخصم من الأجر لمدة أو لمدد تزيد على ثلاثة أيام أو بجزاء أشد خلال السنة التي يوضع عنها التقرير.
 - ٢- إذا كان من شاغلي إحدى الوظائف القيادية أو وظائف الإدارة الإشرافية ووقع عليه أي جزاء خلال السنة التي يوضع عنها التقرير.
 - ٣- إذا أتيحت له فرصة التدريب وتخلف عنه دون عذر مقبول، أو لم يجتزه بنجاح.
- وحسن المشرع المصري حين تحديده للضوابط العامة في تقدير تقييم الأداء الوظيفي - بموجب المادة ٧٤ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي - إذ أوجب ضرورة مراعاة بعض الضوابط في عملية التقييم على النحو الآتي:
- ١- واقعية وموضوعية التقييم بحيث يكون مبنيًا على أساس من الدقة التامة في قياس أداء وسلوك الموظف.
 - ٢- حيادية التقييم وعدالة المعاملة بحيث يكون التقييم مبنيًا على أساس التجرد من العلاقات الشخصية ومؤثراتها.
 - ٣- الوصول إلى المنحنى الطبيعي للأداء.
 - ٤- معدل الأداء الذي يتم تحديده لكل وظيفة.
- وتتص الفقرة الرابعة من المادة ٢٥ من قانون الخدمة المدنية الحالي على أن "يكون تقييم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف" ^(٢).

(١) راجع: المادة ٧٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) ولعل هذه الأحكام تتفق مع مراتب التقييم في قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق، وإن اختلف في المسميات... راجع: نص المادة ٢٨ من قانون العاملين المدنيين بالدولة - السابق - رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (بموجب التعديل رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢)، الجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكرر (ب) في أول يونية سنة ١٩٩٢، قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٧٥ لسنة ١٩٩٢ بشأن تقدير مراتب الكفاية ومعادلتها.

- ومن الجدير بالذكر أن المادة ٧٦ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن تعادل مراتب تقارير تقييم الأداء المنصوص عليها في القانون بمراتب تقارير الكفاية الواردة بقانون نظام العاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

وفي تقديرنا أن المشرع أحسن فعلاً حين أخذ بمبدأ تعدد مراتب التقييم ليضحي خمس مراتب تبدأ من ممتاز وتنتهي بضعيف، حتى يمكن منح الموظف تقدير حقيقي وواقعي يعبر عن أدائه الوظيفي على وجه الدقة^(١).

ويتم تقييم أداء الموظف - في قانون الخدمة المدنية الحالي - بأحدي المراتب التالية بحسب الدرجات النهائية الحاصل عليها في معايير التقييم المعتمدة: ممتاز: من (٩٠) درجة إلى (١٠٠) درجة (أداء يفوق التوقعات، ومثال وقدوة يحتذى بها، ويسهم بشكل متميز في تحقيق أهداف الوحدة). وكفاء: من (٨٠) درجة إلى أقل من (٩٠) درجة (لدية كفاءات إدارية وفنية تؤدي إلى تحقيق كافة النتائج المستهدفة). وفوق المتوسط: من (٦٥) درجة إلى أقل من (٨٠) درجة (يحتاج حدا أدني من التوجيه، ويحقق معظم التكاليف المطلوبة). ومتوسط: من (٥٠) درجة إلى أقل من (٦٥) درجة (يؤدي الأعمال بشكل غير متسق وله دور بسيط في تحقيق الأهداف وإنجاز التكاليف). وضعيف: أقل من (٥٠) درجة (يؤدي أقل بكثير من المستهدف، وقد يكون سببا في إعاقة العمل)^(٢).

(١) ونؤيد ما يذهب اليه الدكتور سليمان الطماوي - إبان التعليق على قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله وحينما كان يأخذ بثلاث مراتب للتقييم - أن "ضغط المراتب سلاح ذو حدين، إذا لم يحسن استعماله، لأن معظم الرؤساء سيتجهون بالعادة إلى المرتبة الوسطى" راجع مؤلفه الوجيز في القانون الإداري، ١٩٨٢، مرجع سابق، ص ٤٢٣.

- وما يذهب اليه بعض الفقه من أن التقسيم الثلاثي لمراتب التقييم "لا يفي بتقييم واقعي لأداء جميع العاملين، فالجوة بين هذه المراتب الثلاث تتسع، بما لا يسمح بتحديد مستوى أداء العامل تحديداً دقيقاً. فقد يتصف أداء أحد العاملين بأقل من ممتاز ولكنه أكثر من كفاء، في حين يتصف أداء غيره بأكثر من ضعيف ولكنه أقل من كفاء، فيضطر القائم بالتقدير هنا إلى منح العامل مرتبة لا تعبر عن أدائه الحقيقي لعدم وجود التدرج المناسب لمستويات الأداء فيما بين هذه المراتب الثلاث". راجع: الدكتور محمد محمود الشحات، احكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، ١٩٩٨، ص ٦٥.

(٢) راجع: المادة الرابعة الدليل الإرشادي لنظام تقييم أداء الموظف رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩ تم الإشارة اليه سابقاً، ونص المادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

المطلب الثاني

دورية تقييم الأداء

في الحقيقة أن قاعدة دورية تقييم الأداء الوظيفي للموظفين تعتبر من الضمانات الجوهرية التي تقرها التشريعات الوظيفية، والتي يجب مراعاتها إبان إعدادها من خلال تحديد ميعاد ثابت ودوري لذلك^(١).

وقد اهتم الفقه بكيفية تحديد مدة تقرير تقييم الأداء الوظيفي، والتي يجب أن تكون فترة زمنية معقولة تتناسب مع التغيرات في قدرة الموظف على أداء أعباء الوظيفة، على ألا تكون تلك الفترة طويلة أو قصيرة بشكل يتعذر معها تقييم الأداء بشكل يعكس الأداء الحقيقي للموظف الموضوع عنه التقرير^(٢). ويذهب غالبية الفقه إلى أن سنوية التقرير يعتبر المدة الأمثل لإعداد تقرير نهائي عن الأداء الوظيفي^(٣).

واستقرت قوانين الوظيفة العامة في فرنسا على الاخذ بمبدأ سنوية التقرير وذلك بموجب نص المادة الثانية من المرسوم رقم ٨٨٨-٢٠١٠ بشأن الشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة - سابق الإشارة إليه - على أن يتلقى الموظف مقابلة مهنية سنوية يتم الإبلاغ عنها، تجري هذه المقابلة من قبل الرئيس المباشر، ويحدد الرئيس المباشر تاريخ إجراء هذه المقابلة ويبلغه إلى المسؤول قبل ثمانية أيام على الأقل^(٤).

(١) راجع: الدكتور مصطفى عبد الشهيد، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(٢) المرجع سابق، ص ٢٥٧.

(٣) راجع: الدكتور زكي محمود هاشم، دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، القاهرة جامعة الدول العربية بالاشتراك مع المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المؤتمر السادس للعلوم الإدارية، ١٩٧٢ ص ٣١، راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ١٤٧.

(٤) تنص المادة الثانية من المرسوم المذكور على:

“Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu.

Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct.

La date de cet entretien est fixée par le supérieur hiérarchique direct et communiquée au fonctionnaire au moins huit jours à l'avance”.

كما أن القانون رقم ١٦-٨٤ المؤرخ ١١ يناير ١٩٨٤ بشأن الأحكام القانونية المتعلقة بالخدمة المدنية للدولة - الملغي - بأن يستند تقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية إلى مقابلة مهنية سنوية يجريها الرئيس المباشر، مما يؤدي إلى إعداد تقرير، خلال هذه المقابلة المهنية السنوية ^(١). كما نص قانون الخدمة المدنية الحالي بفرنسا بموجب المادة ٥٢١-٤ المؤرخ ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ على سنوية المقابلة المهنية للموظف العام ^(٢).

وقد أخذ المشرع المصري بنظام سنوية التقرير، إذ تقرر المادة ٧٤ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بأنه "تقوم إدارة الموارد البشرية خلال الأسبوع الأخير من شهري أكتوبر وأبريل من كل سنة بتوزيع نماذج تقارير تقييم الاداء على جميع تقسيمات الوحدة، وعلى هذه التقسيمات إعادة التقارير بعد استيفائها في موعد لا يجاوز نهاية شهري نوفمبر ومايو. ويتم تقييم اداء الموظف مرتين خلال النصف الاول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة على ان يتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الاعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهرين. ويصدر التقرير السنوي لتقييم الاداء خلال شهر يونيو من كل سنة، ويحسب وفقا لمتوسط مجموع درجات الموظف في تقرير تقييم الاداء المنصوص عليهما في الفترتين السابقتين".

وفي تقديرنا أن المشرع المصري قد أحسن فعلاً بالنص على أن يتم قياس أداء الموظف مرتين خلال السنة، وذلك بموجب مرة كل ست شهور - خلال النصف الاول من شهري نوفمبر ومايو من كل سنة - وبحيث يكون تقرير أداء الموظف عبارة عن متوسط أداء الموظف الناتج عن التقريرين الموضوعين عنه خلال السنة، والذي يصدر خلال شهر يونيو من كل سنة، والذي يمكن التعويل عليه في تحديد الأداء الوظيفي للموظف وترتيب الاثار القانونية المقررة، نظراً لتعبيره عن الأداء الحقيقي للموظف طوال السنة.

(١) تنص المادة ٥٥ من المرسوم المذكور على:

"L'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct, qui donne lieu à un compte rendu.."

(٢) راجع نص المادة ٤ من الأمر رقم ١٥٧٤-٢٠٢١ المؤرخ ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ والتي تنص على:

"Lors de son entretien professionnel annuel, le fonctionnaire reçoit une information sur l'ouverture et l'utilisation de ses droits afférents au compte personnel de formation...".

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على مبدأ استقلالية السنة التي يوضع بها التقرير، إذ أن ارتفاع تقدير تقويم الأداء في التقارير السابقة أو اللاحقة عن التقرير المقدم عن الموظف في سنة معينة لا يؤثر قانوناً، الأمر الذي يستتبع الاعتماد بالأعمال التي قام بها خلال العام الذي وضع فيه التقرير.

وترجع الحكمة من وراء ذلك - حسب ما أكدته المحكمة الإدارية العليا - أن المشرع عندما قرر ضرورة قياس الأداء الوظيفي سنوياً إنما قدر أن لكل سنة ظروفها من حيث أداء الموظف وسلوكياته التي يأتيها خلالها، وأنه لا يعني ضعف أداء الموظف أو تراخيه خلال سنة معينة هو أمر ملازم له طوال حياته الوظيفية، كما أن حصول الموظف على تقدير امتياز خلال سنة أو سنوات معينة لا يعني بحكم الضرورة استمرار هذا الامتياز، فالعبرة دائماً هي بأداء الموظف وسلوكه خلال السنة موضوع التقرير أو بيان كفاية الأداء، ومن ثم فإنه لا وجه لما يذهب إليه الموظف - المدعي - من حصوله على تقدير ممتاز في بيان أداءها وتقاريرها عن أعوام سابقة ما دام لم يثبت من الأوراق أن واضع التقرير والبيان قد أساء استخدام سلطته في وضع البيان أو استهدف به هدفاً لا يمت للصالح العام بصلة^(١). كما أنه يستتبع - من جانب آخر - أن حصول الموظف على مرتبة ممتاز في عدة سنوات سابقة لا يضع التزامات على عاتق السلطة المختصة أن تبرر أسباب التذني في التقرير عن المراتب السابقة طالما أن هذا التذني يجد أساسه من أداء العامل خلال سنة التقرير^(٢).

المبحث الرابع

أثار تقويم الأداء الوظيفي

الحقيقة أن تقارير تقويم الأداء الوظيفي ترتب العديد من الآثار الهامة، إذ إنها ليست شرطاً لتثبيت الموظف في الوظيفة العامة - بعد قضاء فترة الاختبار - فحسب، وإنما تعتبر أداه لترتيب العديد من الآثار الجوهرية سواء للموظف العام من ناحية والجهاز الإداري من ناحية أخرى. إذ تعتبر تقارير تقويم الأداء شرطاً لاستمرار الموظف العام في الوظيفة، فضلاً عن تقرير بعض المزايا الأخرى كالترقية بالاختيار والعلاوات التشجيعية وغيرها. كما أنها تعتبر أداه لقياس

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٣٥٢ لسنة ٤٠ ق جلسة ٢٠٠١/١٢/٣.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٣٠٨ لسنة ٣٤ ق - بتاريخ ١ / ٦ / ١٩٩٠. وراجع أيضاً: الطعن رقم ٣١٥٩ لسنة ٣٣ ق جلسة ١١/١٣/١٩٩٣.

أداء الموظفين بفاعلية ورفع مستوى أدائهم الوظيفي، مما ينعكس على تحقيق الإدارة لأهدافها المرجوة.

كما أنه لا يمكن إثبات كفاءة الموظفين من خلال ثبوت عدم توقيع أي جزاءات تأديبية عليهم فحسب، إذ أن قياس الأداء الوظيفي يعتبر حالة مستمرة، ويقوم على عناصر عديدة منها حسن المعاملة والتعاون والمواظبة وحسن التصرف والدقة^(١).

وحتى تحقق تقارير تقييم الأداء أثارها بإيجابية، فإنه يشترط الموضوعية والحيدة إبان إعدادها، وألا تؤثر على مرتب الموظف وعلاواته إلا في أضيق الحدود، نظراً للأثار الوخيمة إذا ما تأثر الأمور المالية للموظف^(٢).

وقد جرت التشريعات الوظيفية على ترتيب أثار قانونية هامة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي سواء كانت إيجابية أو سلبية، إلا أن مضمونها يختلف من تشريع لآخر^(٣).

والواقع أن الترقية تعتبر أحد أهم أثار تقييم الأداء في فرنسا المقررة بالنصوص القانونية، إذ نصت المادة ٥٢٢-١ من قانون الخدمة المدنية الحالي لسنة ٢٠٢١ على أن الترقية تكون إما عن طريق الترقية في المرتبة أو الترقية في الدرجة^(٤). كما أم المرسوم رقم ٦٨٢ لسنة ٢٠٠٢ المؤرخ في ٢٩ أبريل ٢٠٠٢ المتعلق بالشروط العامة لتقييم وتصنيف وترقيات موظفي الدولة - وتعديلاته المتتالية - جعلت الترقية مرتبطة بتقييم الأداء الوظيفي أو القيمة المهنية للموظف.

(١) راجع: الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٧٧، راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٤١ وما بعدها.

(٢) راجع: الدكتور مصطفى عبد الشهيد، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، مرجع سابق، ص ٢٧٨.
(٣) راجع: الدكتور أنور رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، مرجع سابق، ص ٥٠ وما بعدها.

(٤) تنص المادة المذكورة من الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ على:
"L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade".

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة مشابهة للمادة ٥٦ من قانون رقم ١٦ لسنة ٨٤ مؤرخ في ١١ يناير ١٩٨٤ الخاص بالأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة (الملغي).

ففيما يتعلق بالترقية في المرتبة ^(١)، من ناحية أولى، نجد أن قانون الوظيفة العمومية رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤ - الملغي - وقانون الخدمة المدنية الحالي لعام ٢٠٢١ قد جعل إمكانية الاستناد للترقية في المرتبة إلى القيمة المهنية ^(٢).

وفيما يتعلق بالترقية في الدرجة ^(٣)، من ناحية ثانية، فإن قانون الخدمة المدنية الحالي لعام ٢٠٢١ قد قرر بأن الترقية في الدرجة يتم من الدرجة الحالية إلى الدرجة التالية مباشرة، وقد يتم إجراء استثناءات لهذه القاعدة عندما يكون الترقية خاضعة للاختيار المهني ^(٤). ويتم الترقية في الدرجة، باستثناء الوظائف التي تترك لقرار الحكومة، وفق النسب التي تحددها الأنظمة المحددة للهيئات أو الأطر الوظيفية، وذلك باتباع أكثر من طريق، منها عن طريق الاختيار من

(١) ويلاحظ أنه لا يترتب على الترقية في المرتبة تغير في الدرجة الوظيفية وإنما يترتب عليها آثار تتمثل في زيادة المرتب فقط، "وهي تقابل العلاوات الدورية في مصر". راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

(٢) تضمنت ذلك المادة ٥٢٢-٣ من الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ والتي تنص على:

"Les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois peuvent prévoir que l'avancement d'échelon est également fonction de la valeur professionnelle, selon des modalités de contingentement".

وهو ما تضمنته المادة ٥٧ من قانون رقم ١٦ لسنة ٨٤ مؤرخ في ١١ يناير ١٩٨٤ الخاص بالأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية للدولة (الملغي).

(٣) يترتب على الترقية في الدرجة الوظيفية أعلى بالإضافة إلى الزيادة المالية للموظف، ولذلك فإنها تعتبر أهم من الترقية في المرتبة. راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

(٤) نص المادة ٥٢٢-٤ من الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ على:

"L'avancement de grade lieu de façon continue d'un grade au grade immédiatement supérieur.

Il peut être dérogé à cette règle lorsque l'avancement est subordonné à une sélection professionnelle".

خلال التسجيل في جدول الترقى السنوي، الذي يتم تحديده من خلال تقييم القيمة المهنية والخبرة المهنية المكتسبة لموظفي الخدمة المدنية^(١).

وبالتالي فإن التقدم في الدرجة يحكمه العديد من الاعتبارات، وذلك - بحسب ما بينته المواد سابقة الذكر من نظام الخدمة المدنية الفرنسي - إما بقضاء المدد المحددة في الدرجة الوظيفية، وإما أن يتم بناء على الترقية بالاقتدار وخاصة بناء على القيمة المهنية للموظف، التي يحصل عليها كل عام وإما بناء على جدول التقدم السنوي الذي يتم القيد به بناء على القيمة المهنية أيضاً، ومن ثم نجد أن القيمة المهنية أو الدرجة المهنية التي تؤثر في المدد التي تشترط للترقية تطبيقاً لمبدأ أن الاحداث قد يرقى قبل الاقدم بشرط إثبات كفاءته وجدارته^(٢).

كما تجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ مؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ يتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة، قد حدد ضوابط إعداد وترتيب جدول الترقيات السنوي، إذ جعل يبدأ الترتيب لمن يحصل على قيمة مهنية أعلى^(٣).

(١) تنص المادة ٥٢٢-١٨ من الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ على:
"L'avancement de grade lieu, sauf pour les emplois laissés à la décision du Gouvernement, selon les proportions définies par les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois, suivant l'une ou plusieurs des modalités ci-après:

- 1- Au choix, par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement, établi par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des fonctionnaires. Sans renoncer à son pouvoir d'appréciation, l'autorité chargée d'établir le tableau annuel d'avancement tient compte des lignes directrices de gestion prévues au chapitre III du titre Ier du livre IV...."

وإذا كان ذلك بالنسبة لموظفي الخدمة المدنية بالدولة، فإن ذات الوضع ينطبق على موظفي الخدمة المدنية الإقليمية، بموجب المادة ٥٢٢-٢٤ من ذات القانون. وكما هو الحال أيضاً بالنسبة للعاملين في الخدمة العامة في المستشفيات، بموجب المادة ٥٢٢-٣٤ من ذات القانون.

(٢) راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(٣) تنص المادة ١٢ من المرسوم المذكور على:

وبالنسبة للترقية في الفئة ^(١)، من ناحية ثالثة، فنجد أن المشرع الفرنسي جعل الترقية بالاختيار تتم عن طريق نتائج المقابلات المهنية، إذ قضت المادة الثامنة من المرسوم رقم ١٥٢٦-٢٠١٤ المؤرخ في ١٦ ديسمبر ٢٠١٤ المتعلق بتقييم القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية الإقليميين ^(٢)، بأن يتم وضع جدول التقدم - المنصوص عليه في المادة ٨٠ من قانون ٢٦ يناير ١٩٨٤ وقائمة الاستعداد المنصوص عليها في المادة ٣٩ من هذا القانون نفسه - يتم إجراء تقدير لقيمة مهنية الموظف العمومي، مع الأخذ في الاعتبار على وجه الخصوص تقارير المقابلات المهنية ^(٣).

“Le tableau d'avancement prévu à l'article 58 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée est préparé, chaque année, par l'administration en tenant compte notamment:

1- Des comptes rendus d'entretiens professionnels ou des notations pour les agents soumis au régime de la notation;”

^(١) نجد أن الترقية في الفئة عندما لا تكون بالهيئة إلا درجة وظيفية واحدة، وتنقسم هذه الدرجة إلى فئات والفئات إلى مراتب والترقية من الفئة هي تعتبر حالة وسط بين الترقية من المرتبة والترقية من الدرجة، وهذه الترقية تتم بالاختيار، وفائدتها تتمثل في الميزة المالية فهي تمثل مكافأة تبررها الكفاية التي تحددها الدرجات الرقمية، ولا يترتب عليها تغيير في الوظيفة. راجع: الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٧٧، الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

^(٢) تجدر الإشارة بأنه تم إدخال عليه بعض التعديلات بموجب: أمر رقم ٧٢٢ لسنة ٢٠١٧ مؤرخ في ٢ مايو ٢٠١٧ متعلقة بإجراءات تقييم القيمة المهنية والخبرة لبعض الموظفين العموميين المؤهلين للترقي في الدرجة.

^(٣) تنص المادة الثامنة من المرسوم المذكور على:

“Pour l'établissement du tableau d'avancement prévu à l'article 80 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée et de la liste d'aptitude prévue à l'article 39 de cette même loi, il est procédé à une appréciation de la valeur professionnelle du fonctionnaire, compte tenu notamment:

1- Des comptes rendus d'entretiens professionnels..”

وتجدر الإشارة أنه يمكن - في ضوء تقييم الأداء الوظيفي - تطبيق قواعد الفصل من الوظيفة لعدم توافر الكفاءة المهنية، بعد مراعاة الإجراءات المنصوص عليها في المسائل التأديبية^(١).

كما اعتبر المشرع المصري الترقية أحد أهم الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وبالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نجد أنه رتب العديد من الآثار - الإيجابية والسلبية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي على النحو الآتي:

أولاً: الآثار الإيجابية لتقارير تقييم الأداء:

ترتب تقارير تقييم الأداء الوظيفي العديد من الآثار الإيجابية سواء في مجال الترقية بالاختيار أو منح العلاوات التشجيعية أو الإعلان عن أسماء الموظفين المميزين أو منح فرص للتدريب وذلك على النحو الآتي:

١- الترقية بالاختيار

الواقع أن الترقية بالاختيار تتم على أساس الكفاءة والامتياز على نحو يستتبع ترقية الأكفأ - وإن كان الاحداث - وليس الاقدم، حيث تتمتع الجهة الإدارية بقدر كبير من السلطة التقديرية في ذلك، الامر الذي يستلزم أن تعتمد الجهة الإدارية على عناصر موضوعية تؤدي إلى سلامة الاختيار، بأن يكون قائم على أسس وعناصر ثابتة تؤدي إلى سلامة الاختيار حتى لا تتعسف في استعمال السلطة أو الانحراف بها^(٢).

واستقرت المحكمة الإدارية العليا على أن "ترقية الموظف بالاختيار للكفاية ليست حقاً مكتسباً له بل تقديرها منوط بالجهة الإدارية تترخص فيه وفقاً لما تُمليه المصلحة العامة في حدود القوانين والتعليمات، وأن تقدير كفاية ومدى الصلاحية للوظيفة أو الدرجة التي سيرقى إليها الموظف أمر متروك لسلطة الإدارة تُبأشره بحسب ما تلمسه فيه من الصفات والمزايا وما تأنسه فيه من كفاية، وما يتجمع لديها عن ماضيه من عناصر تساعد على الحكم على ذلك وتجعلها مطمئن إلى حسن اختيارها له، وتقدير الإدارة في هذا الشأن له اعتباره وهي تستقل به دون مُعقب عليها إذا ما خلا من الانحراف ولم يقترن بأي وجه من وجوه إساءة استعمال السلطة، وأن تكون

(١) راجع نص المادة ٥٥٣-١، ٥٥٣-٢ من قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب الامر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١.

(٢) راجع: الدكتور أنس جعفر، الدكتور أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ط ٨، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ٢٢٣.

قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى صحة النتيجة التي انتهت إليها، فإذا لم يقع الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار وفسد القرار الذي اتخذ على أساسه^(١).

اعتمد المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية ولأحته التنفيذية في مجال الترقية بالاختيار على جدارة والموظف وصلاحيته لشغل الوظيفة المرقى إليها من خلال تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وذلك بالضوابط الآتية^(٢):

(١) أن تكون الترقية للوظائف التخصصية المستوي الأول "ب" في حدود النسب المبينة قرين كل مستوى مرقى إليه على النحو الوارد في الجدول رقم (١) المرافق للقانون، على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاختيار.

(٢) إذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية وتحجز الوظائف في الجزء المتبقي في أول ترقية تالية.

(٣) ضرورة حصول الموظف على ممتاز في تقرير تقييم الأداء الوظيفي في السنتين السابقتين.

(٤) ضرورة اجتياز الموظف برامج التدريب التي تتيحها له الوحدة.

(٥) يفضل عند الترقية بالاختيار ترقية الأعلى في مجموع درجات تقييم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وعند التساوي يفضل الأعلى في مجموع درجات تقييم أداء السنة السابقة عليهما، فالحاصل على درجة علمية أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره السلطة المختصة بناءً على اقتراح لجنة الموارد البشرية، وعند التساوي يفضل الأعلى في التقدير العام لهذه الدرجة، فالأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه.

٢- منح العلاوة التشجيعية:

قرر المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي على جواز منح الموظف علاوة تشجيعية - في إطار تقارير تقييم الأداء - بالضوابط الآتية^(٣):

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٣٠٣ لسنة ٤١ ق.ع - جلسة ٢٠٠٠/٥/١٣. وراجع أيضاً: الطعن رقم ٨١٢١، ٨٣١٥ لسنة ٤٧ ق.ع - جلسة ٢٠٠٤/١١/٢٨.

(٢) نظم قانون الخدمة المدنية الترقية بالاختيار في الباب الرابع في المواد من ٢٩ إلى ٣١، واللائحة التنفيذية في المواد من ٨٨ إلى ٩٧.

(٣) راجع: المادة ٣٨ من قانون الخدمة المدنية، والمادة ١٢٣ من اللائحة التنفيذية للقانون.

(١) يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥%) من أجره الوظيفي.

(٢) أن تكون كفاية الموظف قد حُددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العامين الآخرين.

(٣) يفضل في حالة التزاحم عند منح العلاوة التشجيعية، الأعلى في مرتبة الحصول على تقويم الأداء في السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في ذات المستوى الوظيفي.

٣- الإعلان عن أسماء الموظفين المتميزون:

نص المشرع في قانون الخدمة المدنية الحالي على إعلان أسماء الموظفين الذين حصلوا على مرتبة ممتاز في تقارير تقويم الأداء على موقع الوحدة الإلكتروني وفي لوحة الإعلانات المعدة لذلك وفي مكان بارز في كل إدارة يتبعها الموظفون الحاصلون على هذه المرتبة ولا يرفع الإعلان إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً^(١).

والحقيقة أن المشرع قصد من وراء ذلك رفع الروح المعنوية للموظفين المتميزون، وحثهم على إعطاء أكبر ما لديهم في خدمة الوظيفة، وبث روح المنافسة مع الموظفين الآخرين وحثهم على تحسين مستوي أدائهم.

ثانياً: الآثار السلبية لتقارير تقويم الأداء:

ترتب تقارير تقويم الأداء الوظيفي العديد من الآثار السلبية سواء من حيث إعادة التأهيل أو النقل إلى وظيفة أخرى أو الحرمان من نصف مقدار الاجر المكمل أو الفصل من الخدمة. من ناحية أولى، قرر المشرع في حالة تقدير تقويم أداء الموظف بمرتبة ضعيف، تلحقه إدارة الموارد البشرية في أقرب وقت وبعد التنسيق مع رئيسه المباشر ببرنامج تأهيلي لتحسين أدائه^(٢).

ومن ناحية ثانية، قد أختص المشرع الموظف من شاغلي الوظائف دون شاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية - بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي - ببعض الاحكام على النحو الآتي^(٣):

(١) راجع المادة رقم ٨٦ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) راجع: المادة ٨٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) راجع: المادة ٢٧ من قانون الخدمة المدنية الحالي، والمادة ٨٧ من لائحة التنفيذية.

- ١- في حالة تقدير تقييم أداء الموظف بمرتبة ضعيف، تلحقه إدارة الموارد البشرية في أقرب وقت وبعد التنسيق مع رئيسه المباشر ببرنامج تأهيلي لتحسين أدائه.
- ٢- يُعرض أمر الموظف الذي يُقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية، لنقله لوظيفة أخرى ملائمة في ذات مستوى وظيفته لمدة سنة.
- ٣- إذا تبين للجنة بعد انقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بها بطريقة مرضية، اقترحت خصم (٥٠%) من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر.
- وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة إنهاء خدمته لعدم الصلاحية للوظيفة مع حفظ حقوقه التأمينية.

وفي جميع الأحوال ترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة للاعتداد.

ومن ناحية ثالثة، قرر المشرع بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية ، على أن تنتهي لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغلي الوظائف القيادية الذين يُقدم عنهم تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي مع حفظ حقهم في المعاش^(١).

ويذهب البعض - وبحق - إلى ضرورة تسبب قرارات تقييم الأداء في حالة تقييم أداء الموظف بمرتبة ضعيف أو ممتاز، كما كان عليه الحال في قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغي، وذلك لتقرير حماية أكبر للموظف من تعسف جهة الإدارة^(٢).

الفصل الثاني

ضمانات إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يعتبر تقييم الأداء الوظيفي من الأمور الجوهرية بالنسبة للموظف والإدارة معاً، بالنظر إلى أنها تؤثر في حياة الموظف - كما رأينا - منذ تعيينه وحتى انتهاء خدمته، الأمر الذي يستتبع أفراد قدر من الضمانات القانونية التي تكفل للموظف الحفاظ على حقوقه الوظيفية، فضلاً عن قيام الموظف بواجباته على نحو يحقق تقديم الموظف للخدمات التي تشبع حاجات المواطنين بكفاءة وبأقل تكاليف.

(١) راجع: المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) راجع: الدكتور محمد عوض فرج، تقييم الأداء الوظيفي في ضوء قانون الخدمة المصري، مجلة قطاع الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، العدد الرابع عشر، ٢٠٢٣، ص ٢٤٠١.

ولعل من الضمانات الأساسية لفاعلية وموضوعية نظام تقييم الأداء الرقابة الإدارية على التقارير من خلال كفالة حق الموظف - الموضوع عنه التقرير - من التظلم منها، وذلك لما يضمنه حق التظلم من توفير الثقة للموظف في إعداد التقارير، وتصحيح الخطأ في تفسير وتطبيق أحكام القانون أو مخالفتها، ولذلك يصبح من الضروري كفالة هذا الحق للموظف، قبل صيرورة القرار بتقييم الأداء نهائياً، وعادة ما تحرص التشريعات الوظيفية على ذلك.

وكان مجلس الدولة المصري السابق قد استقر - وبشكل متواتر - على وضع الأصول المقررة لتقارير تقييم الأداء الوظيفي - أو تقارير الكفاية - على النحو الذي يرسخ الأسس العامة لتلك التقارير حيث أوردت المحكمة الإدارية العليا "أن المشرع وضع تنظيمًا متكاملًا لقياس كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة، فأعطي للسلطة المختصة بمفهومها المحدد في هذا القانون مكنه وضع نظام يكفل قياس كفاية الأداء يختلف من جهة إلى أخرى تبعاً لاختلاف طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها ووضع ضوابط واجبة التطبيق عند وضع مثل هذا النظام وهي أن يكون قياس كفاية الأداء مرة في السنة سابقة على وضع التقرير النهائي وعلى أن يستقي القياس من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب وأية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء" (١).

وتعتبر الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي - باعتبارها قرارات إدارية - الضمانة الأكثر فاعلية لصيانة حقوق الموظف العام إبان إعداد التقارير، إذ تكون الرقابة القضائية رادعا للرؤساء الإداريين المختصين بقياس أداء مرؤوسيهم بما يمكن أن يجعلهم أقرب إلى الموضوعية لعملية التقييم وأن تقديراتهم ستكون محل مراجعة، سواء من الرؤساء الأعلى، أو من القضاء من ناحية، كما أن القضاء يتكفل بتقرير الحق لصاحبه وإنزال حكم القانون الملزم للجميع من ناحية أخرى (٢).

ونبين تلك الضمانات من خلال بيان المبادئ الحاكمة لسلامة تقييم الأداء الوظيفي وضمائنه الإدارية "المبحث الأول" ثم أحكام الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي "المبحث الثاني".

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٦٣٨٤ لسنة ٤٧، جلسة ٢٠٠٤/١١/٣١. وحكم محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم ٧٠٨٠٢ لسنة ٦٩ ق، جلسة ٢٠١٩/٣/٢٣.

(٢) الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٧٨.

المبحث الأول

المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي

و ضماناته الادارية

يعتبر تقويم الأداء الوظيفي أمراً بالغ الأهمية للموظف والإدارة على حد سواء، إذ يؤثر في مسار حياة الموظف منذ تعيينه حتى انتهاء خدمته. وتتقضي سلامة تقويم الأداء الوظيفي ضمان تنفيذ عملية التقييم للموظف بطريقة عادلة وموضوعية، مع احترام حقوق الموظف وتطبيق المعايير والمبادئ القانونية والإدارية، يُعتبر تقويم الأداء جزءاً أساسياً من إدارة الموارد البشرية ويؤثر على مستوى الأداء والتطوير المهني للموظفين.

وهذا يتطلب توفير ضمانات قانونية تكفل حقوق الموظف وتحقيق الكفاءة وتوفير الخدمات بأقل تكلفة، من بين هذه الضمانات الأساسية العدالة والشفافية والتواصل الفعال وضمان حق الموظف في التظلم إذا كان غير راضي عن تقييمه، وذلك ما يسهم في تحسين الأداء الوظيفي وبناء ثقة الموظفين في عمليات التقييم والإدارة.

ونبين المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي "المطلب الأول"، على أن نبين الضمانات الإدارية للموظف العام المتقدم للترقية المتعلقة بالتظلم الإداري من التقرير "المطلب الثاني".

المطلب الأول

المبادئ الحاكمة لسلامة تقويم الأداء الوظيفي

الحقيقة أن تقارير تقويم الأداء الوظيفي يجب أن تحاط بالعديد من الضمانات والضوابط والقيود التي تستهدف صالح الموظف والوظيفة العامة معاً^(١). وهو ما كرسته نصوص التشريع

(١) وتؤكد محكمة القضاء الإداري في حكمها بجلسة ٢٨/١/٢٠١٨ ذلك بقولها "أن المشرع أوجب على السلطة المختصة بمفهومها المحدد في هذا القانون مكنة وضع نظام يكفل قياس الأداء يختلف من جهة إلى أخرى تبعاً لاختلاف طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها، ووضع ضوابط واجبة التطبيق، وهي أن يكون قياس كفاية الأداء مرة واحدة في السنة السابقة على وضع التقرير النهائي.. ومرتين على الأقل قبل وضع

وآراء الفقه وأحكام القضاء في العديد من المبادئ يمكن التماسها في ضرورة توافر الحيطة والموضوعية في وضع التقرير، وكفالة حق الموظف في الاطلاع على تقرير الأداء، فضلا عن ضرورة مراعاة الإجراءات القانونية في وضع تقارير تقويم الأداء الوظيفي وذلك في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الاول

الحيطة والموضوعية في وضع واعتماد التقارير

تعتبر الحيطة والموضوعية أحد أهم الصفات التي يجب أن يتحلى بها رجل الإدارة من أجل الحفاظ على رضا الموظفين وطمأننتهم وبث الثقة بهم لإجراءات الإدارة^(١). الحقيقة أن الجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في مجال تقارير تقويم الأداء الوظيفي، إلا أنها - وعلى الرغم من ذلك - يجب أن تمارس سلطتها في ضوء الاحكام والإجراءات القانونية التي تضمنتها قوانين التوظيف، وعدم الانحراف أو إساءة استعمال السلطة. والواقع أن أحكام القضاء الإداري كرست مجموعة من المبادئ التي احتوت على العديد من الضوابط القانونية المصاحبة لإعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي، ولعل من أهمها الحيطة والنزاهة في وضع التقرير، وعلى نحو ما صيرة مجلس الدولة الفرنسي - في حكم له بتاريخ ٤ أكتوبر ٢٠٢٣ - في ضرورة تنحي الرئيس المباشر للموظف عن وضع التقرير عندما يضحي غير قادر على القيام بواجباته بنزاهة وعليه إحالة الأمر إلى رئيسته الأعلى لاتخاذ التدابير المناسبة^(٢).

التقرير النهائي، كما ورد بقانون الخدمة المدنية، وعلى أن يستقي القياس من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب المتاح وأية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها". حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٧٠ ق.

(١) راجع: الدكتور صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في إطار الإدارة العامة الإلكترونية (دراسة مقارنة) فرنسا، مصر، مرجع سابق، ص ١٨٥ وما بعدها.

(٢) كما بين الحكم أن القاعدة - المتعلقة بالنزاهة والحيطة - منصوص عليها بشكل خاص في موضوع تضارب المصالح بموجب المادة ٢ من قانون ١١ أكتوبر ٢٠١٣ المتعلق بشفافية الحياة العامة، ولكنها تعبير عن قاعدة أكثر عمومية للإدارة الجيدة المتأصلة في التنظيم الهرمي للإدارة. ويراجع في هذا المعنى حكم مجلس الدولة الذي جاء فيه:

"Lorsqu'un agent de l'administration s'estime dans l'incapacité d'exercer ses fonctions en toute impartialité et de manière satisfaisante notamment en raison d'un conflit, il lui appartient d'en saisir son propre supérieur hiérarchique qui

ولا مرأ أن أحد أهم المبادئ التي استقر عليها القضاء - المصري - الحيدة والموضوعية في إعداد تقارير تقويم الأداء، والذي صيره القضاء من خلال العديد من الضوابط على النحو الآتي:

أولاً: ضرورة تنحي الرئيس المباشر - واضع التقرير - عن وضعه حالة قيام خصومة مع الموظف صاحب التقرير:

في الحقيقة أن المشرع وضع ضمانات معينة تبعد التقارير عن التأثير بالأهواء الشخصية أو الأعراض الخاصة لما لهذه التقارير من أثر بالغ في حياة العاملين الوظيفية، منها ضرورة أن تمر التقارير بالمراحل المنصوص عليها في القانون وهي أن يوضع التقرير بمعرفة الرئيس المباشر للموظف، ولا مرأ في أن تحقيق هذه الضمانة يقتضي أن يتوافر فيمن يشترك في وضع التقرير شرط الحيدة حتى يحصل الاطمئنان على عدالته وتجرده عن الميل والتأثير، فالواقع إذا ما قام سبب بوضع التقرير يستنتج منه - بحسب طبيعة الأمور - أنه مما تضعف له النفس ويخشى أن تؤثر فيها بما يجعله يميل في رأيه إلى ما يقضيه هذا السبب بحسب ما أثره في النفس من نوازع من اتجاه إلى محابة الموظف أو الإضرار به وجب عليه إلا يشترك في إعداد التقرير، ولعل من الأسباب التي تقضي بذلك أن يكون بين الموظف والرئيس المباشر خصومة قائمه، حيث أن في وجودها ما يستوجب تحييه عن الاشتراك في وضع التقرير وإلا استوجب ذلك عدم صحة اشتراكه في وضع التقرير فإذا اشترك رغم قيام المانع المذكور فإن عدم صلاحيته المترتبة على ذلك من شأنها أن تبطل التقرير، إذ لا يجوز أن يكون الشخص خصماً وحكماً في ذات الوقت^(١).

ولا ينال من ذلك - في الواقع - عدم وصول الخصومة إلى ساحة القضاء مادامت العداوة والبغضاء قد دبّت بينهما، حيث يجب على الرئيس المباشر أن يتنحى من تلقاء نفسه عن وضع

prendra les mesures qu'il estime adaptées à cette situation. La règle est spécialement prévue en matière de conflit d'intérêt par l'article ٢ de la loi du ١١ octobre ٢٠١٣ sur la transparence de la vie publique mais il s'agit de l'expression d'une règle plus générale de bonne administration inhérente à l'organisation hiérarchique de l'administration".

C.E., 4ème - 1ère chambres réunies, N° 452910, 4 octobre 2023.

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٦٦٠٩ لسنة ٤٣ ق - بتاريخ ٢٦/٦/٢٠١١.

التقرير دفعا للحرَج، كما أنه يمكن إجبار الرئيس على التنحي عن وضع التقرير في حالة رفضه للتنحي بناء على طلب الموظف الذي سيوضع عنه التقرير وذلك لعدم اطمئنانه إليه^(١). كما أن عضوية - الرئيس المباشر - واضع التقرير في مجلس التأديب لا يترتب عليها بطلان التقرير. فاشتراك رئيس المصلحة في تشكيل مجلس التأديب لا يفقده في حد ذاته الحيـدة الواجب توافرها فيمن يضع تقارير التقويم وليس من شأنه أن يبطل تقرير تقويم الأداء الذي يختص بالمشاركة في وضعه^(٢).

ثانياً: استخلاص تقديرات تقويم الأداء من عناصر صحيحة تؤدي إلى سلامة تقديراتهم: تقوم قوانين التوظيف بتحديد قواعد نظام تقويم الأداء الوظيفي، وتحدد الإجراءات التي يجب اتباعها أثناء إعداد التقارير، ويشدد القضاء على ضرورة اتباع هذه الإجراءات، كما يُركز على أن تقييمات الرؤساء يجب أن تلتزم بالقوانين، وإلا فإنها لا تُعتبر تقييماً رسمياً يمكن الطعن فيه^(٣).

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مناط اختصاص الرؤساء إبان وضع تقديرات تقويم الأداء أن تكون مستمدة من عناصر صحيحة لم يَقم من الأوراق دليل على نفيها أو إهدار قيمتها، كما أنه لا سبيل للتعقيب على هذه التقديرات ما لم يثبت أن التقدير كان مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة^(٤).

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى إن لجنة شئون العاملين - لجنة الموارد البشرية - لها سلطة واسعة في التعقيب على تقدير الرئيس المباشر^(٥)، إلا أنه ليس تعقيباً تحكيمياً، فالحقيقة

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٣١١ لسنة ٣٧ ق بتاريخ ١٥/٣/١٩٩٧.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٩٤٠ لسنة ٤٢ ق - بـجلسة ١٥/١١/١٩٩٧.

(٣) في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥١٤ لسنة ١١ ق - بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ١٩٦٧.

ولا ينال من ذلك - ما استقر عليه القضاء - "أن جهة الإدارة لا تتقيد بأن يكون مصدرها الوحيد في قياس الأداء البيانات المستمدة من السجلات وإنما يجوز لها أن تستقي قياسها من أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء ويدخل في ذلك ما يتوافر لدى الرؤساء الإداريين من معلومات عن الموظف بحكم رئاستهم له واتصالهم بعمله". راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٦٧٥ لسنة ٣٦ ق - بتاريخ ٢٢ / ٢ / ١٩٩٢.

(٤) راجع: المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٥٢٢٦ لسنة ٤٥ ق ع الصادر بـجلسة ٢٥/٦/٢٠٠٥. وراجع أيضاً: الطعن رقم ٦٥٤ لسنة ٣٠ ق بـجلسة ١/١٢/١٩٨٥.

(٥) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢٥٥ لسنة ١٤ ق - بتاريخ ٣ / ١ / ١٩٧١.

أن الرؤساء الإداريين بحكم اتصالهم المباشر بمؤسسيهم أقدر على تحري سلوكهم وتقدير أدائهم فإذا ناط القانون باللجنة المذكورة ولاية التعقيب على تقديراتهم دون التقييد بأرائهم فإن تقديرها ليس طلبياً، بل هو مقيد بما هو وارد بملف خدمة الموظف من عناصر ثابتة^(١). ولعل من نافلة القول، أن القرار الصادر بتقويم الأداء الوظيفي شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً وأن يقوم هذا التقرير على عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً سواء من ملف خدمة العامل أو غيره من المصدر لتعلقه بعمله^(٢).

ثالثاً: عدم جواز تعديل تقرير تقويم الأداء عند النظر في ترقية الموظف:
لا شك أن تقارير تقويم الأداء بمناسبة اعتمادها وصيرورتها نهائية واستنفاد سلطة الإدارة في التعديل، يستتبع من ثم عدم جواز تعديل التقرير إبان النظر في ترقية الموظف وإلا اعتبر التعديل باطلاً ولا يعتد به^(٣).

الفرع الثاني

الاطلاع على تقارير تقويم الأداء

الواقع أن كفالة حق الموظف في الاطلاع على تقرير الأداء الموضوع عنه يعتبر من الضمانات الجوهرية لإعداد تقارير الأداء الوظيفي للإدارة وللموظف، فمن ناحية أولى يعتبر إعلان تقارير التقويم للكافة ضماناً أساسية لحيدة الإدارة وبعدها عن الميول الشخصية في وضعه، ومن ناحية ثانية^(٤) تتيح للموظف الموضوع عنه التقرير معرفة أوجه القصور في أدائه فيتلافها

(١) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٠٠ لسنة ٧ق، جلسة ١٩٦٢/٥/٦. وراجع أيضاً: الطعن رقم ١٢١٧ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٢/٣/٢٠.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٩٩ لسنة ٤٧ ق ٥ الصادر بجلسته ٢٠٠٦/٤/٢٢. وراجع: الطعن رقم ٤٠٠ لسنة ٧ ق، بتاريخ ١٩٦٢/٥/٦.

(٣) راجع: المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٨٢٣ لسنة ٢٢ بتاريخ ٧ ديسمبر ١٩٥٧.

(٤) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٨١. - كما أن الاخذ بنظام علانية تقارير تقويم الأداء يحقق ضماناً أكبر للموظف العام عند تقويمه من قبل رئيسه الإداري، ويجعل هذه التقارير أكثر موضوعية راجع: محمد نجم عليات، تقويم أداء الموظف العام في القانونين الأردني والإماراتي (دراسة مقارنة)، جامعة الفلاح، الإمارات العربية المتحدة، مجله علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٧، عدد ١، ٢٠٢٠، ص ١٤٢.

- ولعل من نافلة القول ارتباط هذا الحق بأصل عام وهو حق المواطنين في الدولة في الحصول على المعلومات الذي يعني تمكين الأفراد داخل الدولة من الاطلاع على ما يهمهم من معلومات ترتبط بمرفق عام تديره الدولة وفق قيود شكلية وموضوعية تضعها الدولة تتسم بالمعقولية لضمان الحصول على هذه المعلومات.

ومعرفة أوجه القوة فيحرص عليها وينميها، فضلاً عن التظلم من التقرير إذا ما وقع خطأ أو انحراف عند وضعها.

فقد ضمن المشرع الفرنسي هذا المبدأ من ناحية وجوب إرسال التقرير إلى الموظف العام الموضوع عنه التقرير للطلاع عليه، وكان ذلك بموجب المادة ١٧ - الملغية - من النظام الأساسي الخاص بحقوق وواجبات الموظفين العموميين، رقم ٦٣٤ - ٨٣ المؤرخ ١٣ يوليو ١٩٨٣، والذي أكد عليه أيضاً بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١^(١). وقد أكد قانون الخدمة الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - ومن قبله نص المادة ٣٠ من قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨^(٢) - على ضرورة إعلان الموظف بتقرير أدائه. وهو الأمر الذي من شأنه تعزيز الشفافية في إعداد تقارير تقييم الأداء، والالتزام بالموضوعية والحيدة والبعد عن الشخصية في وضع التقارير، نظراً لإعلان جميع الموظفين بصورة من التقرير على النحو الذي يتفق مع مبادئ المساواة من ناحية أولى، كما رتب المشرع على إعلان التقرير للموظف كفالة حقه في التظلم منه من ناحية أخرى^(٣).

يراجع في المزيد: الدكتور شريف يوسف خاطر، حرية تداول المعلومة بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٦٨، ٢٦٩، أ. أحمد طلال عبد الحميد، الدكتور مازن ليلو راضي، الحوكمة التشريعية لتقييم الأداء الوظيفي، مجلة العلوم القانونية كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الخاص السادس، ٢٠١٩، ص ١٤٥.

(١) تنص المادة ٥٢١-١ من الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ على

“L'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui lui est communiqué”.

ويراجع في حق اعلام الموظف بالتقرير:

Emmanuel Aubin, L'essentiel du droit de la fonction publique, 2eme éd., Gualino, Paris, 2005, p. 61.

(٢) تنص المادة ٣٠ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على "يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين..."

(٣) راجع نص المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي.

وقد ذهب الفقه إلى أن ما تضمنه قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وما يقابله من قانون الخدمة المدنية الحالي) يقضي بإعلان جميع الموظفين بتقارير تقييم أدائهم الوظيفي، ولا ينال من ذلك التقدير الحاصل عليه، وهو ما يطلق عليه "العلانية المطلقة" والذي يختلف عن "السرية المطلقة" التي ينصرف إلى عدم إعلان الموظفين بتقارير أدائهم الوظيفي، وأخذ به القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ معدلاً للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، بينما قد يذهب المشرع إلى التوفيق بين المبدأين من خلال اقتصار إعلان بعض الموظفين على تقارير تقييم أدائهم

والواقع أن المشرع جعل إعلان الموظف بتقرير تقويم الأداء في صورة الوجوب بنصه "يعلن العامل" بحيث لا تملك الجهة الإدارية إغفال الإعلان^(١). الأمر الذي يستتبع - بحسب ما كرسته المحكمة الإدارية العليا - إمكانية الطعن على تقرير الأداء إذا ما اغفلت الجهة الإدارية إجراء الإعلان^(٢).

والواقع أن إعلان الموظف بصورة من تقرير الأداء الوظيفي يقع على كاهل الإدارة إثبات قيام الإعلام بمجرد اعتماده، ولها أن تثبت حصول هذا الإجراء بكافة طرق الإثبات باعتباره واقعة مادية وللقضاء الإداري أن يبسط رقابته في شأن تقدير الدليل المقدم منها^(٣). كما أن علم الموظف بالتقرير والمرتبة التي حصل عليها لا يغني عن إعلان الإدارة، حتى يفصح الموظف - صاحب الشأن - عن موقفه من تقرير الأداء إما بالقبول أو التظلم منه^(٤).

المطلب الثاني

الضمانات الإدارية للموظف العام المتقدم للترقية

(التظلم الإداري)

في الواقع أن تقويم الأداء الوظيفي يلعب دورًا حاسمًا في عمليات الترقية في الوظائف الحكومية، إذ يُستخدم تقرير التقويم من أجل الوقوف على أداء الموظف ومدى تحقيقه للأهداف والمعايير المحددة من خلال هذا التقويم، والذي يمكن الإدارة من تحديد الموظفين الذين يستحقون الترقية نظرًا لتفوقهم في أداء واجباتهم وتحقيق أهداف المؤسسة.

لحالة وظيفتهم خاصة، وهو ما يطلق عليه "العلانية النسبية" كالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ المعدل للقانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وقد حافظ المشرع على هذا المبدأ إلى حين، بموجب المادة ٣٢ من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤، وبموجب المادة ٣٩ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١. الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، تقرير الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراة جامعة القاهرة، ١٩٦٦، ص ٦٢٣ وما بعدها، الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١٩، وما بعدها، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٣.

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٦، ١٨٧.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٥٨ لسنة ٣٦ ق بتاريخ ١٢/١/١٩٩٣.

(٣) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ١٨٧.

(٤) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٧٠١ لسنة ٣٤ ق - بتاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٩١.

ولا شك أن التظلم يُعتبر أداة ضرورية في هذا الإطار، فإذا ما شعر الموظف بأن تقييم أدائه كان غير عادل أو غير دقيق، يمكنه التظلم وتقديم ملاحظاته واعتراضاته، حيث يعتبر التظلم واحدًا من الضمانات الإدارية التي تحمي حقوق الموظفين، نظرًا لما يحققه من توفير الطمأنينة والثقة للموظف في نظام تقارير الأداء من ناحية، وتصحيح ما قد يعتري وضع التقرير من قصور أو أخطاء أو انحراف بالسلطة من ناحية أخرى^(١).

وتقتض دراسة أحكام التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي التصدي لأحكام التظلم في فرنسا (الفرع الأول)، على أن يعقبه الوضع في مصر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أحكام التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا

نظم المرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ المؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة، إجراءات التظلم من تقارير تقييم أداء الموظف على النحو التالي:

- ١- يقدم الموظف طلب مراجعة تقرير المقابلة المهنية في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ تقرير المقابلة إلى الموظف، إلى الجهة المسؤولة عن وضع التقرير.
- ٢- يجب أن ترد السلطة الرئاسية على طلب المراجعة في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم طلب مراجعة تقرير المقابلة المهنية.
- ٣- يجوز للجان الإدارية المشتركة، بناء على طلب الموظف المعني، أن تطلب من السلطة الرئاسية مراجعة تقرير المقابلة المهنية. وفي هذه الحالة يجب التوجه إلى اللجان الإدارية المشتركة خلال شهر من تاريخ إعلام الموظف بنتيجة الطلب الذي أعدته الهيئة الرئاسية. وتقوم السلطة الرئاسية بإبلاغ المسؤول، الذي يقر بالاستلام، بالتقرير النهائي للمقابلة المهنية^(٢).

(١) راجع: الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٩٣.

(٢) تنص المادة السادسة من المرسوم المذكور على:

“L'autorité hiérarchique peut être saisie par le fonctionnaire d'une demande de révision du compte rendu de l'entretien professionnel.

ويتضح من هذا المرسوم بداية أن المشرع جعل توجيه الطلب إلى الجهة الإدارية المنوط بها إصدار قرار تقويم الأداء في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه بالقرار، ثم يجب على الجهة الإدارية أن ترد في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم طلب المراجعة من الموظف المعني بالقرار، وهذا بخلاف الوضع في ظل المرسوم السابق، حيث كان التظلم أو الطلب يقدم إلى اللجنة الإدارية والتي تحيله بدورها إلى الجهة الإدارية^(١).

كما أن المشرع اشترط حتى يتم تقديم تظلم أو طلب مراجعة إلى اللجنة الإدارية المشتركة بعد ذلك أن يكون قد سبق وتقديم الموظف بطلب المراجعة للجهة الإدارية مصدرة التقرير أو السلطة الإقليمية أولاً، وذلك حتى يمكن تقديم طلب المراجعة من الموظف إلى اللجنة الإدارية المشتركة فيما بعد والتي لها أن تطلب من السلطة الإقليمية مراجعة التقرير الخاص بالموظف المعني^(٢).

Ce recours hiérarchique est exercé dans un délai de quinze jours francs à compter de la date de notification à l'agent du compte rendu de l'entretien. L'autorité hiérarchique notifie sa réponse dans un délai de quinze jours francs à compter de la date de réception de la demande de révision du compte rendu de l'entretien professionnel.

Les commissions administratives paritaires peuvent, à la requête de l'intéressé, sous réserve qu'il ait au préalable exercé le recours mentionné à l'alinéa précédent, demander à l'autorité hiérarchique la révision du compte rendu de l'entretien professionnel. Dans ce cas, communication doit être faite aux commissions de tous éléments utiles d'information. Les commissions administratives paritaires doivent être saisies dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la réponse formulée par l'autorité hiérarchique dans le cadre du recours. L'autorité hiérarchique communique au fonctionnaire, qui en accuse réception, le compte rendu définitif de l'entretien professionnel”.

(١) حيث تطلب المرسوم رقم ٢٠٠٢-٦٨٢ المؤرخ ٢٩ أبريل ٢٠٠٢ بشأن الشروط العامة لتقييم موظفي الدولة وتصنيفهم وترقيتهم ذلك بموجب المادة العاشرة.

(٢) وتجدر الإشارة إلى أن إجراء الإحالة الخاص باللجنة الإدارية المشتركة موجود وفقاً للقواعد المحددة المشار إليها فقط في الخدمة العامة للدولة والخدمة العامة الإقليمية، بينما نجد أنه في الخدمة العامة للصحة والخدمة

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع استحدث طريق الوساطة لمحاولة إنهاء النزاع بين الموظف والجهة الإدارية بشأن تقويم أدائهم، بموجب المرسوم رقم ٤٣٣ لسنة ٢٠٢٢ المؤرخ في ٢٥ مارس ٢٠٢٢ المتعلق بإجراءات الوساطة المسبقة الإلزامية المطبقة على بعض منازعات الخدمة المدنية وبعض النزاعات الاجتماعية^(١)، حيث ينطبق إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية على الطعون المقدمة من الموظفين العموميين ضد القرارات الإدارية الفردية غير الملزمة المتعلقة بتقويم أداء الموظف^(٢).

ويعتبر اللجوء إلى تسوية النزاع عن طريق الوساطة إلزامي^(٣)، وتعتبر الوساطة في مرحلة وسط بعد تقديم الطلب من الموظف بمراجعة تقرير المقابلة المهنية والمقدم للجهة الإدارية أو للجنة الإدارية المشتركة، وقبل اللجوء إلى القاضي الإداري، إذ يتم اللجوء إليها في مدة الشهرين من تاريخ الإعلان بنتيجة الطلب المقدم بمراجعة التقرير، كما أن ما يتم التوصل إليه من قرارات من خلال الوساطة يعتبر ملزم لجميع الأطراف^(٤).

ولعله من نافلة القول أن المشرع الفرنسي يكون بذلك قد سار على نفس نهج المشرع المصري "الذي كان له السبق في اللجوء إلى طرق بديله لإنهاء النزاعات التي تكون الأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها حيث أن المشرع المصري أصدر القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والمعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ وذلك بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات

العامة في كاليديونيا الجديدة ، لا يجوز اللجوء إلى السلطة الرئاسية قبل اللجوء إلى اللجنة الإدارية المشتركة. راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٩٩ وما بعدها.

(١) تجدر الإشارة إلى أن هذا المرسوم المذكور: يعتبر معدل لأحكام المرسوم رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٨ المؤرخ في ١٦ فبراير ٢٠١٨ المتعلق باختبار إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية في مسائل الوظيفة العمومية والنزاعات الاجتماعية.

(٢) راجع الفقرة الرابعة من المادة الثانية من المرسوم المذكور.

(٣) راجع: المادة الثانية من المرسوم رقم ٤٣٣ لسنة ٢٠٢٢ المؤرخ في ٢٥ مارس ٢٠٢٢ المتعلق بإجراءات الوساطة المسبقة الإلزامية المطبقة على بعض منازعات الخدمة المدنية وبعض النزاعات الاجتماعية.

(٤) راجع المادة الثالثة من المرسوم رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٨ المؤرخ في ١٦ فبراير ٢٠١٨ المتعلق باختبار إجراء الوساطة المسبقة الإلزامية في مسائل الوظيفة العمومية والنزاعات الاجتماعية.

والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها حيث أوجب هذا القانون اللجوء إلى لجان فض المنازعات لمحاولة إنهاء النزاعات بشكل أسرع ودون إرهاق المتقاضين" (١).

الفرع الثاني

أحكام التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي في مصر

كفل المشرع التظلم الإداري للموظف من تقرير تقييم الأداء كضمانه أساسية له، وذلك إذا كان التقرير منافياً للواقع عن طريق مخالفته للقانون أو لسوء استعمال السلطة من واضع التقرير. وقد نظم المشرع أحكام التظلم الإداري في المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ (٢).

ونبين أحكام التظلم من قرارات تقييم الأداء الوظيفي من خلال بيان الجهة المختصة بنظر التظلم، ونطاقه التظلم وميعاده، وأخيراً البت في التظلم وإعلان نتيجته للموظف.

١- إعلان الموظف بتقرير الأداء الوظيفي:

يلزم بداية إعلام الموظف بتقرير تقييم أدائه الوظيفي بمجرد اعتماده من السلطة المختصة، ويتم إعلان الموظف شخصياً بصورة من التقرير بالطريق الإداري، باعتباره الاجراء الذي يفتح باب التظلم أمام الموظف (٣). وتعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقييم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة (٤).

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٠٨ وما بعدها.

(٢) تنص المادة ٢٦ على " تُعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة. وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانهِ. ويكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة. ويكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتُشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وُجدت. ويُبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويجب على إدارة الموارد البشرية إعلان الموظف بنتيجة تظلمه والأسباب التي بُني عليها، ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً، وذلك مع عدم الإخلال بحقه في التقاضي. ولا يُعتبر تقرير تقييم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه. وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية إعلان الموظف بتقرير تقييم الأداء ونتيجة التظلم منه" ويراجع أيضاً نص المادة ٨٠، ٨١، ٨٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣١٧.

(٤) راجع: نص المادة ٨٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

وعلى الرغم من استحداث المشرع لطريقة إعلان الموظف إلكترونياً بصورة من تقرير الأداء، إلا أنه لم يبين عما إذا كان سيتم إعلان الموظف عن طريق إرسال التقرير إليه عبر البريد الإلكتروني الخاص به، أم عن طريق النشر والاطاحة على موقع الوحدة طبقاً لأحكام القانون^(١). وفي حالة إعلان الموظف ورقياً وامتناعه عن تسلم صورة من تقرير أدائه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأثر على أصل التقرير بذلك^(٢).

٢- الجهة المختصة بنظر التظلم:

غابر قانون الخدمة المدنية - بموجب نص المادة ٢٦ - بين الجهة المختصة بنظر التظلمات المقدمة من الموظفين الخاضعين لنظام تقارير تقويم الأداء، إذ يكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة. بينما يكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتُشكل - الأخيرة - بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وُجدت.

والحقيقة أن ما تضمنه قانون الخدمة المدنية الحالي فيما يتعلق بالجهة الخاصة بنظر التظلمات مشابه - إلى حد بعيد - للوضع في قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨^(٣).

(١) نظم القانون طريق الاطاحة والنشر من خلال نص المادة ٥ من قانون الخدمة المدنية التي تقرر "تعلن القرارات التي تصدر في شأن الخدمة المدنية في نشرة رسمية تصدرها الوحدة ورقياً أو إلكترونياً..."، وتتص المادة ٧ من اللائحة التنفيذية للقانون على " تعلن جميع القرارات التي تصدر في شأن الخدمة المدنية، بطريق الاطاحة على الموقع الإلكتروني للوحدة أو بطريق النشر في لوحة إعلانات واحدة على الأقل توضع في أماكن ثابتة وبارزة ومؤمنة في كل من المركز الرئيسي للوحدة وفروعها، وذلك لمدة لا تقل عن عشرة أيام من تاريخ الاطاحة أو النشر. وتثبت الاطاحة أو النشر والرفع بحضورين رسميين عن طريق إدارة الموارد البشرية المختصة مع تسجيل ذلك في سجل يعد لهذا الغرض، ويلتزم الموظف بمتابعة القرارات التي أتيحت أو نشرت". وفي تقديرنا أن إعلان الموظف إلكترونياً يتم كأصل عام بإرساله إلى البريد الخاص به، وذلك لاتفاقه في الحثيثة مع إعلان الموظف ورقياً من ناحية أولى، كما أن المشرع اختص الحاصلين على مرتبة ممتاز في تقارير تقويم الأداء بإعلان أسمائهم على موقع الوحدة الإلكتروني وفي لوحة الإعلانات المعدة لذلك وفي مكان بارز في كل إدارة يتبعها الموظفون الحاصلون على هذه المرتبة كتقدير - أدبي - لهم" نص المادة ٨٦ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية" ولم يذكر المشرع إعلان جميع الموظفين بذات الكيفية من ناحية ثانية.

(٢) راجع: نص المادة ٨٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

(٣) راجع نص المادة ٣٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ السابق.

وإعمالاً لاعتبارات الحيطة والعدالة فقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على حظر اشتراك الرئيس المباشر للموظف "الموضوع عنه التقرير" في اللجنة الخاصة بنظر التظلمات، إذ يعتبر الحظر بمثابة ضمانة أساسية لصيانة حقوق الموظفين لما يترتب عليه تقرير تقويم الأداء الوظيفي من آثار بعيدة المدى..^(١)

٣- نطاق التظلم

الحقيقة أن قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد أطلق حق التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي أياً كانت مرتبته التقرير، الأمر الذي يستتبع جواز تظلم الموظف من التقرير الخاص به خلال الميعاد المذكور وبمراحله الإجراءات القانونية. والواقع أن ذلك يتفق مع اعتبارات العدالة التي نادي بها الفقه من خلال كفالة حق التظلم من التقرير للموظف بغض النظر عن تقديره.

٤- ميعاد التظلم

تُعَلَن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة، وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه. ومن ثم فإن القانون الحالي قد جعل مدة التظلم خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه بخلاف القانون الأسبق جعل المدة خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه بموجب المادة ٣٠.

والحقيقة أن ميعاد التظلم يعتبر بمثابة حق للموظف ولا يجوز الانتقاص منه، وهو ما يستتبع إذا ما استحدثت الإدارة الموظفين بالإسراع في تقديم التظلمات واستجاب الموظف لذلك دون

- ويرى البعض أن "المشرع بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي لم يتقاضى النقد الموجه لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، حينما جعل السلطة المختصة هي التي تنتظر وتخصص تظلمات شاغلي الوظائف القيادية والإشرافية العليا، لأنها هي التي تقوم بوضع تقارير تقويم أدائهم وهي التي تفحص تظلماتهم أيضاً، فكيف لها أن تكون خصم وحكم في نفس الوقت،... وكان من الأولى أن يعهد بنظر التظلمات إلى لجنة خاصة يكون تشكيلها مغايراً من غير واضعي تقرير تقويم أدائهم أسوة بلجنة التظلمات التي تنتظر تظلمات ما دونهم في الدرجة". راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٢١.

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٦٣ لسنة ٣٥ ق - بتاريخ ٢٨ / ٤ / ١٩٩١.

إكراه أو إجبار وبدون أن يحرمه هذا الابتسار من إعداد مطاعنه واسنادها بالأدلة الكافية فلا يجوز له أن يحتج بعد ذلك بحقه في كامل المدة (١).

ويعتبر القرار نهائياً بعد فوات الميعاد المقرر قانوناً مما يستتبع أن تكون الدعوى - وفقاً لقضاء المحكمة الإدارية العليا - المقامة بطلب إلغاء تقرير تقويم الأداء بعد الميعاد القانوني غير مقبولة شكلاً (٢).

٥- البت في التظلم وإعلان الموظف بنتيجة تظلمه:

أوجب المشرع - بموجب نص المادة ٢٦ من القانون - أن يُبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويجب على إدارة الموارد البشرية إعلان الموظف بنتيجة تظلمه والأسباب التي بُني عليها.

وإعمالاً لاعتبارات الحيطة والموضوعية فقد أكد المشرع على أن تكون مداوالات لجنة التظلمات سرية، ولها استيفاء ما تراه لازماً من بيانات ومعلومات من الموظف أو رئيسه المباشر أو رئيسه الأعلى أو إدارة الموارد البشرية، إضافة إلى مراجعة سجل الأداء الوظيفي الخاص بالموظف خلال السنة السابقة للتظلم، ويصدر قرار اللجنة مسبباً بأغلبية الأصوات وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس (٣).

ويعتبر القرار الصادر من الجهة المختصة بفحص التظلمات - السلطة المختصة أو اللجنة - نهائياً سواء بالقبول أو الرفض، وذلك مع عدم الإخلال بحقه في التقاضي.

كما أنه - بموجب الفقرة الأخيرة من نص المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية - لا يُعتبر تقرير تقويم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه. ويتشابه هذا الحكم بما ورد في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (٤).

وفي تقديرنا أن حكم هذه الفقرة من الضروري أن يفسر على أن يكون دافع للجهة المختصة بفحص التظلمات على نظره والبت فيه - سواء بالقبول أو الرفض - خلال الميعاد

(١) راجع: رأى الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص ٤٤٦، ٤٤٧. ويؤيد ذلك الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٤٩. وحكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٢٤ لسنة ٩ ق جلسة ١٩٥٦/١٢/٢٠.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٢٩٠٧ لسنة ٦٣ ق - بتاريخ ١٣ / ٦ / ٢٠٢٠.

(٣) راجع نص المادة ٨٣ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٤) تنص الفقرة الأخيرة من المادة ٣٠ على " ولا يعتبر التقرير نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه".

المحدد، وألا تتقاعس في أداء واجبها، ومن ثم الاعتراف بالقبول الضمني للتظلم، وليس من شأن ذلك إعمال قرينة الرفض الضمني المقررة في دعوي الإلغاء على قرارات تقويم الأداء الوظيفي باعتبارها تؤثر مآلا في الترقية أو منح العلاوة أو الفصل من الخدمة.

وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أن مؤدي نص المادة (٣٠) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - السابق - رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (والذي يقابل الفقرة الأخيرة من نص المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦) وما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا السابق أنه "لا يجوز الأخذ بقرينة الرفض الضمني المستفاد من فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون البت فيه بالنسبة لتقارير الكفاية وأن مناط تلك القرينة أن يكون التظلم مبنيا على قرار إداري نهائي في حين أن تقرير الكفاية وفقا لنص المادة (٣٠) المشار إليها لا يعتبر قرارا نهائيا إلا بفوات ميعاد التظلم أو البت فيه ذلك أنه فضلا عن أن القرار الصادر بتقرير الكفاية شأنه شأن جميع القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الإدارية يصبح نهائيا متى استوفي جميع مراحلها باعتباره يؤثر مآلا في الترقية أو منح العلاوة أو الفصل من الخدمة فإن القول بعدم نهائية التقرير إلا بفوات ميعاد التظلم أو البت فيه من شأنه إهدار لطبيعة القرارات الصادرة في هذا الشأن من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين إعمالا للسلطة المخولة لهما كما أنه يفضي إلى جعل تنفيذ التقرير السنوي معلقا على أجل غير مسمى طالما أن لجنة شئون العاملين لم تبت في التظلم وبالتالي يؤدي الأمر إلى بقاء العامل محروما من حقه في اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار تقدير كفايته إلى أن ينتهي الأجل أيا كان تاريخ انتهائه وهو ما لا يمكن أن تكون نية الشارع قد انصرفت إليه.

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه أخذ بهذا النظر وانتهى إلى ذات النتيجة فإنه يكون قد صادف صحيح حكم القانون ويكون الطعن المائل عليه على غير سند من القانون جديرا بالرفض"^(١).

كما أوجب المشرع على إدارة الموارد البشرية إعلان الموظف إلكترونيا أو ورقيا بنتيجة تظلمه من تقرير تقويم أدائه، والأسباب التي بنيت عليه، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ البت في تظلمه.

وفي حالة إعلان الموظف ورقيا وامتناعه عن تسلم صورة من تقرير نتيجة تظلمه والتوقيع بما يفيد ذلك، يتأثر على أصل التقرير بذلك^(١).

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٨٣٥ لسنة ٤٨ ق - بتاريخ ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٧.

وأخيراً فإن القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى بإلغائها - بحسب ما استقر عليه القضاء الإداري ^(٢) - محددة حصراً في قانون مجلس الدولة وليس من بينها قرارات تقويم الأداء، وهو ما يستتبع عدم إخضاعها لنظام التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى بإلغائها أمام القضاء وبالتالي لا مجال للتظلم منها أمام مفوضي الدولة، ولما رسم المشرع طريقاً خاصاً للتظلم من تقارير تقويم الأداء بموجب المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - وما تقابلها المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - بأن يقدم التظلم إلى اللجنة المشكلة على النحو الوارد بالمادة المشار إليها والبت في هذا التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه . إذا بتت اللجنة في التظلم بالرفض وأخطرت بذلك المتظلم وأصبح بالتالي تقرير الكفاية نهائياً فإنه لا اختصاص أيضاً لمفوضي الدولة ببحث التظلم من هذا القرار بحسبانه ليس من القرارات التي يجب التظلم منها قبل رفع الدعوى بإلغائها ^(٣).

إذ نصت المادة ١٢/٢ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على عدم قبول الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ^(٤) ورابعاً ^(٥) وتاسعاً ^(٦) من المادة العاشرة وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي

(١) راجع: نص المادة ٨٤ من قانون اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الحالي.

(٢) راجع: فتوى مجلس الدولة رقم ٣١٤ لسنة ٤١ ق - بتاريخ ٢٥ / ٣ / ١٩٨٧ .

(٣) وهذا ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من أن تقديم التظلم وفقاً لحكم المادة ٣٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين (تقابل المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦) يجعل من تقديم التظلم المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة غير مجد. وأن تقرير هذه القاعدة لا يقوم على أساس إلغاء أحكام التظلم المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، بل يستند إلى الحكمة التشريعية من استحداث نظام النظام الوجوبي وهي الحكمة التي تكشف منها المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة والتي حددت خياراتها بما يأتي "أن الغرض من ذلك هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر على الناس وإنها ، تلك المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت الإدارة أن المتعلم على حق في تظلمه فإن رفضته أو لم ثبت فيه خلال الميعاد المقرر قله أن يلجأ إلى طريق التقاضي". راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٠٨ لسنة ١٤ ق جلسة ١٩٧٤/١٢/١٥.

(٤) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو يمنح العلاوة.

(٥) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستبعاد أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

(٦) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة. ولما كانت القرارات الصادرة بتقويم الأداء تدخل في مفهوم القرارات الإدارية التي يجب التظلم منها إلى الجهة الإدارية قبل سلوك طريق التقاضي، إلا أن تقديم التظلم على النحو الذي قرره قانون الخدمة المدنية الحالي بموجب المادة ٢٦ - من قبله قانون العاملين المدنيين بالدولة ١٩٧٨ - إلى لجنة التظلمات يغني عن تقديم التظلم الوجوبي من قانون مجلس الدولة إلى الهيئة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية^(١).

المبحث الثاني

أحكام الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الوظيفي

ترتبط دعوى الإلغاء - بوجه عام - بالقرار الإداري، حيث يعتبر الأخير موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء، الأمر الذي يتعين معه حتى تقبل الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند رفع الدعوى، فإذا زال القرار قبل رفع الدعوى أو لم يصدر بعد تعتبر الدعوى غير مقبولة.

وقد جري قضاء المحكمة الإدارية العليا على "أن القرار الإداري النهائي الذي يدخل في ولاية محاكم مجلس الدولة هو القرار الذي يستكمل مقومات القرار الإداري الذي يصدر من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متي كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً مستهدفاً تحقيق المصلحة العامة . ومن ثم فإن من أركان القرار الإداري أن يكون له محل وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه ، والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال ، وهذا الإثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغاؤه ؛ وبناءً على ذلك فإن القرار الإداري هو موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء ويتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى ، فإذا زال القرار الإداري قبل رفع الدعوى أو كان القرار الإداري النهائي لم يصدر بعد فإن الدعوى تكون غير مقبولة"^(٢).

(١) راجع نص المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة.

(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٣٥٨ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٩٢/٥/٣، والطعن رقم ١٣٨٣ لسنة ٣١ ق جلسة ١٩٨٦/١/١٨.

وتخضع القرارات الصادرة في خصوص تقارير تقويم الأداء الوظيفي للرقابة القضائية باعتبارها قرارات إدارية، الأمر الذي يستتبع - كأصل عام - توافر جميع الشروط الشكلية والموضوعية المقررة لها، فضلاً عن توافر الأركان الخاصة بالقرارات الإدارية.

وذلك فأنا نبين مظاهر الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار تقويم الأداء الوظيفي "المطلب الأول"، وعلى ركن الشكل والإجراءات "المطلب الثاني"، وعلى ركن المحل "المطلب الثالث"، وعلى ركن السبب "المطلب الرابع"، وعلى ركن الغاية "المطلب الخامس"، وأخير بيان أحكام المسؤولية الإدارية عن قرار تقويم الأداء الباطل "المطلب السادس".

المطلب الأول

مظاهر الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار تقويم الأداء الوظيفي

يمكن تعريف الاختصاص بأنه "صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي بينها"^(١). ويعتبر تحديد الاختصاص من خلال المشرع، وعلى الموظف أن يلتزم حدود الاختصاص كما رسمها المشرع صراحة أو ضمناً^(٢).

وتعتبر فكرة الاختصاص من الأفكار الرئيسية التي يتسم بها القانون العام، وهي مشروطة لمصلحة الإدارة والأفراد. "فبالنسبة للإدارة يستطيع رجل الإدارة بمقتضى فكرة الاختصاص أن يتفرغ لنوع من الأعمال يجيده بمضي الزمن، فيتحقق بذلك انجاز الأعمال الإدارية. وبالنسبة للأفراد تعمل فكرة الاختصاص على تحديد المسؤولية وسهولة توجيه الأفراد في أقسام الإدارة المتعددة"^(٣).

(١) راجع: الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ١٩٩٢، ص ٥٦١، الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، بدون تاريخ، مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص ٣٤٠، ٣٤١، الدكتور عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص ٣١.

(٢) راجع: الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري "الكتاب الأول - قضاء الإلغاء"، تنقيح الدكتور عبد الناصر عبد الله أبو سمهانة، الدكتور حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، ٢٠١٥، ص ٦٩٣.

(٣) والقاعدة العامة في هذا الشأن أن القانون هو الذي يحدد لكل عضو إداري اختصاصه وليس لرجل الإدارة أن يؤدي إلا الأعمال المسندة إليه. يراجع في تفصيلات ذلك: الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور على عبد العال سيد أحمد، مبادئ القانون الإداري، دار نصر للطباعة، مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس، بدون تاريخ، ص ٢٧٠، ٢٧١، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٦٢، ٢٦٣، الدكتور محمد كامل ليله، القضاء الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية"، بدون تاريخ نشر، ص ٣٥٨.

والواقع أن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري يعتبر عيباً مستقلاً وقائماً بذاته ورد النص عليه في قوانين مجلس الدولة المختلفة. والقضاء الإداري مستقر - سواء في فرنسا أو في مصر - على أن عيب عدم الاختصاص هو العيب الوحيد المتصل بالنظام العام وبالتالي يملك القاضي الإداري أن يتصدى له من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثره الخصوم في الدعوى كما أن عيب عدم الاختصاص إذا وصل إلى حد اغتصاب السلطة فإنه يؤدي إلى انعدام القرار الإداري (١).

كما جري قضاء المحكمة الإدارية العليا بمناسبة أحد أحدث أحكامها - بجلسة ٢٩/٤/٢٠٢٣ - على أنه "إذ فقد القرار أحد أركانه الأساسية فإنه يعتبر قراراً معيباً، وأن صدور القرار من شخص غير منوط به إصداره قانوناً أو غير مفوض في إصداره، يصمه بعيب عدم الاختصاص لما في ذلك من افتئات على السلطة المختصة بإصداره، وهذا العيب من النظام العام وللمحكمة أن تقضى به من تلقاء نفسها" (٢).

وقضت المحكمة الإدارية العليا أيضاً بأن "القرار الإداري لا يكون منعماً إلا في حالة غصب السلطة أو في حالة انعدام إرادة مصدر القرار، غصب السلطة يكون في حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص محجوز للسلطة التشريعية أو السلطة القضائية" (٣).

ونبين التطبيقات الخاصة برقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن الاختصاص في قرار تقويم الأداء الوظيفي، على أن يعقبه بيان موقف مجلس الدولة المصري على النحو الآتي:

أولاً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن الاختصاص في قرار

تقويم الأداء الوظيفي:

(١) يراجع في تفصيلات ذلك: الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور على عبد العال سيد أحمد، مبادئ القانون الإداري، دار نصر للطباعة، مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس، بدون تاريخ، ص ٢٧٠، ٢٧١، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٦٣. - يعتبر عيب عدم الاختصاص من أقدم أوجه الإلغاء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، وإنه الأصل الذي استمدت منه العيوب الأخرى، وإن استقلت أوجه الإلغاء الأخرى عنه، إلا أنه يتعلق بالنظام العام. لمزيد من التفاصيل راجع الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري "الكتاب الأول - قضاء الإلغاء"، مرجع سابق، ص ٦٩٦ وما بعدها.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٥٣٢٢ لسنة ٦٨ ق - بتاريخ ٢٩ / ٤ / ٢٠٢٣، ويراجع أيضاً: الطعن رقم ٥٣٦٧ لسنة ٥٨ ق . عليا بجلسة ٧ / ٣ / ٢٠١٥.

(٣) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٦٢٩٢ لسنة ٤٥ ق - بتاريخ ١٩ / ١ / ٢٠٠٢ .

من ناحية أولى، يعتبر الاختصاص بوضع تقرير الأداء - عن طريق المقابلة المهنية - من قبل الرئيس الإداري المباشر، بموجب حكم مجلس الدولة الفرنسي - بموجب حكم بتاريخ ٤ أكتوبر ٢٠٢٣ - قرر أن شرط إجراء المقابلة المهنية من قبل الرئيس المباشر للموظف العمومي منصوص عليه صراحة بالنصوص القانونية^(١).

ومن ناحية ثانية، قضت محكمة ديجون الإدارية ببطلان تقرير تقويم الأداء السيد...الموظف بالكادر الفني بإدارة البريد من الدرجة الثانية لعام ١٩٩٧ "حيث استند في طعنه على أن تقرير كفايته لعام ١٩٩٧ تم وضعه وفقاً لتعليمات مدير الموارد البشرية بالبريد في ٢٤ أبريل ١٩٩٦ بالمخالفة لأحكام المرسوم الصادر في ٢ أبريل ١٩٩٦...، ويضيف القول بأن تقرير كفايته لم يشمل علي التقدير الخاص بكفايته لمزاولة الوظائف المختلفة من ذات المستوي، أو المستوي الأعلى كما تنص المادة الأولى من المرسوم... وبالنظر إلى أوراق الملف فإن إدارة البريد بنت سلطتها في بالإحالة فقط على التعليمات الصادرة بتاريخ ٢٤ أبريل ١٩٩٦ عن مدير الموارد البشرية بالبريد والخاصة بتقدير الموظفين، وقد ألغي مجلس الدولة بحكمه الصادر في ٨ فبراير ١٩٩٩ في معرض نظره النزاع هذه التعليمات الخاصة بالموظفين استناداً من المجلس علي أن واضعها سن قواعد جديدة مما يخرج عن اختصاصه، وبالتالي فإن تقرير الكفاية محل النزاع أصبح معيباً بعبء عدم المشروعية، ومن ثم يوجب بطلانه.."^(٢).

من ناحية ثالثة، قضي فيما يتعلق بالتماس السيد "Menez" ببطلان قرار النائب العام لدي محكمة الاستئناف "Douai" الصادر في ٢٦ يونية ١٩٧٣ بشأن تقرير تقويم أداء الطاعن عن العام القضائي ١٩٧٢ - ١٩٧٣..، "أنه وإعمالاً لأحكام المادة الرابعة من المرسوم رقم ٥٨ - ١٢٧٧ الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨ المعدل بالمرسوم الصادر في ٢٨ سبتمبر ١٩٦٢، و٢٣ أبريل ١٩٦٨ ولائحة الإدارة العامة بشأن تطبيق الأمر رقم ٥٨ - ١٢٧٠ الصادر في ٢٢ ديسمبر ١٩٥٨، والقانون الأساسي الخاص بنظام القضاء.. ففي كل عام وقبل الأول من يوليو يقوم رؤساء محاكم الاستئناف بتوجيه تقرير كفاية إلى وزارة العدل خاص بكل قاضي في دائرته

(١) راجع:

C.E., 4ème - 1ère chambres réunies, N° 452910, 4 octobre 2023.

(٢) راجع:

TA Dijon, 1er Février ٢٠٠٠, ١ère chambre Concl.M.Lointier.

أشار اليه: الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٤٧٦.

عقب تلقي رأي رؤساء المحاكم التي يتبعها القاضي، وبحسب هذا النص على كل من الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف والنائب العام وضع تقارير كفاية للقضاة في دائرتهم.

وبما أن النائب العام لدي محكمة استئناف "Douai" وقع على القرار المطعون فيه بشأن تقرير كفاية السيد "Menez" وليس النائب العام بمدينة ليل.

وبناء عليه ذهب مجلس الدولة إلى أن وضع تقرير تقويم الأداء "للسيد Menez" من قبل "النائب العام لدي محكمة الاستئناف Douai" على الرغم من اختصاص "النائب العام بمدينة ليل" يعد من سلطة غير مختصة ويترتب عليه البطلان^(١).

ثانياً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة المصري على ركن الاختصاص في قرار

تقويم الأداء الوظيفي:

من ناحية أولى، أن تخطى الرئيس المباشر للموظف في إعداد تقرير تقويم الأداء وعدم تمكنه من إبداء رأيه في التقرير والاكتفاء بعرض التقرير على رئيس لجنة شئون العاملين يستتبع بطلان التقرير.

قررت المحكمة الإدارية العليا^(٢)، بأن تقرير تقويم الأداء يمر بعدة مراحل وأولى هذه المراحل إعداد التقرير بمعرفة الرئيس المباشر ثم عرضه على الرئاسات التالية بحسب التدرج الوظيفي المعمول به، ويعتبر الرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة المختص بوضع التقرير هو الذي يشغل وظيفته وقت إعداد التقرير، الأمر الذي يستتبع إذا زالت عنه ولاية اختصاصات الوظيفة انتقلت ولاية الوظيفة ومن بينها الاختصاص بوضع التقرير إلى من حل محله ومارس اختصاصه حتى تاريخ إعداد التقرير.

وتأكيداً لذلك استقرت المحكمة الإدارية العليا على أن عدم اشتراك الرئيس المباشر للموظف في إعداد التقرير واشتراك شخص آخر في وضعه لا تربطه بالموظف أي صلة وظيفية

(١) راجع:

CE. ١٦ janvier ١٩٧٣, Mme Grévisse, N° ٩٢٧٣٣, p41.

أشار اليه: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٣٥٣، ٣٥٤.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٠٨٣ لسنة ٢٩ ق - بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٨٦.

يستتبع بطلان التقرير ^(١). كما ذهبت إلى أن "تقدير الكفاية الذي وضعه وكيل المصلحة بدلا من رئيسها يعتبر باطلا ولا يصححه اعتماده بعد ذلك من لجنة شئون العاملين برئاسة رئيس المصلحة" ^(٢).

ويري بعض الفقه أن ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا يعد تشددا لا مبرر له إذ أن السلطة المختصة تعتمد تصرفات السلطة التي تصرفت دون اختصاص، ولما قامت السلطة الأولى - السلطة المختصة - بتصحيح العيب، وبالتالي ليس هناك داع لما انتهت إليه خاصة وأنها - المحكمة الإدارية العليا - قد أجازت في بعض أحكامها تصحيح هذا العيب ^(٣).

^(١) قضت المحكمة الإدارية العليا "ومن حيث أن إذا كان الحكم المطعون فيه والقاضي بعدم الاعتداد بالتقرير السنوي المطعون عليه استناداً إلى أن الرئيس المباشر للمدعي لم يشترك في وضع هذا التقرير في حين أن مدير التعليم الفني الصناعي بطنطا قد اشترك في وضعه رغم أنه لا تربطه بالمدعي أي صلة وظيفية وبذلك يكون هذا التقرير قد وضع على خلاف حكم القانون مما يتعين عدم الاعتداد به". راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٠٧ لسنة ٢٦ ق - بتاريخ ٨ / ٢ / ١٩٨٧. وراجع أيضاً: الطعن رقم ٦٠٩ لسنة ٣٩ ق، جلسة ١٩٩٦/١١/٣٠.

^(٢) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٩٧٥/٦/٢٨. والحقيقة أن قضاء المحكمة الإدارية العليا يعتبر امتداد لقضاء محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأنه "إن التعديل الذي قام بأجرائه وكيل مصلحة الضرائب على تقدير كفاية المدعى وتقدير كفاية المطعون ضدهم قد صدر من غير مختص ومن ثم فهو إجراء باطل لا يصححه اعتماد لجنة شئون الموظفين لذلك التعديل لأن ما أسس على باطل فهو باطل مثله ذلك لأن مراحل إعداد تقارير الموظفين السرية قصد منها كفالة المصلحة العامة". راجع: محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ٦٧٦ لسنة ٢٤ ق - بتاريخ ٧ / ١٢ / ١٩٧٢. وراجع حكمها أيضاً في ١٩٦٠/٤/٦.

^(٣) إذ ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "ولتن تبين من الأوراق أن السيد مدير التربية والتعليم بمنطقة دمياط هو الذي أوقع جزء الانذار بالمدعى مع أن هذا الجزء لا يندرج تحت الاختصاصات الموزعة المخولة لرؤساء المناطق اقتطاعاً من اختصاص رئيس المصلحة المختص بوزارة التربية والتعليم وهو مدير عام التعليم الثانوي بالوزارة فإن القرار الصادر من هذا الأخير باعتماد الجزء من شأنه إزالة العيب الذي شاب هذا الجزء مشار المنازعة إذ يصبح الجزء بعد هذا الاعتماد صادراً ممن يعتبر رئيس مصلحة بالنسبة للمدعى ويستشهد على ذلك بحكم المحكمة الإدارية العليا في السنة السادسة بتاريخ ١٩٦١/٦/٣، وكذا حكمها في ١٩٥٩/٥/٩. راجع: الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٤٧.

ويري الدكتور محمد سعيد أمين أن الأحكام التي يستشهد بها الدكتور فاروق عبد البر يمكن أن تكون أحكام صدرت بمناسبة حالات خاصة ولا تعبر عن اتجاه ثابت للمحكمة الإدارية العليا، فالحكم الذي أشار - إليه سيادته ويتعلق بتوقيع عقوبة من غير مختص وإجازة المحكم لتصحيح العيب باعتماد الجزء من الجهة المختصة يمكن تبريره بقله أهمية الجزء الموقع. فاتصال قواعد الاختصاص بالنظام العام لا يسمح للقاضي الإداري بتجاهلها إلا في أحوال نادرة يجوز فيها تصحيح عيب عدم الاختصاص من الجهة الإدارية صاحبة

ومن ناحية ثانية، اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن وضع تقرير تقويم الأداء من الاختصاصات الجوهرية التي لا يجوز التفويض فيها، إذ قررت المحكمة الإدارية العليا أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ 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 ارتأها فالزم رئيس المصلحة بأن يمارس هذا الاختصاص بنفسه ولم يجز له التفويض فيه الى سواه" (١).

ومن ناحية ثالثة، أكدت المحكمة الإدارية على ضرورة إتباع التدرجات الرئاسية والمراحل التي استلزمها القانون للموظف الموضوع عنه تقرير الأداء مناطه وجوده في الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف. حيث استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا في خصوص شكل التقرير إلى "ضرورة أن يمر التقرير بكافة مراحل توقيعه بدء من الرئيس المباشر والرئيس الأعلى ثم لجنة شئون العاملين" (٢)، كما أن استيفاء هذه المراحل التي استلزمها القانون يعتبر ضماناً جوهرياً يؤدي اغفالها إلى بطلان التقرير (٣).

المطلب الثاني

مظاهر الرقابة القضائية على ركن الشكل

والإجراءات في قرار تقويم الأداء الوظيفي

يقصد بالشكل المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري وذلك بإفصاح الإدارة عن إرادتها، والأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصداره لأي شكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ومن ثم قد يكون القرار الإداري شفاهه أو كتابة (٤).

الاختصاص الأصيل. في تقارير الكفاية، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص ٢٦٦، ٢٦٧ الهامش الأول.

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢١٦ لسنة ١٩ ق - بتاريخ ٢٢ / ٦ / ١٩٧٥.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤٩٥ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٠٠٣ / ٢ / ٢٢.

(٣) راجع: المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١٥٧٤ لسنة ٣٧ ق. عليا - جلسة ١٥ / ٣ / ١٩٩٧، والطعن رقم ١٥٠١ لسنة ٣٧ ق. عليا - جلسة ١٣ / ١ / ١٩٩٦، راجع أيضاً: محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ١٧١٤٥ لسنة ٦٢ ق - بتاريخ ٢٥ / ٣ / ٢٠١٢.

(٤) راجع: الأستاذ الدكتور محمد أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٧٥. ويراجع في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٦٦٦٠ لسنة ٥٦ ق - بتاريخ ١٩ / ٤ / ٢٠١٤.

والقاعدة أن الجهة الإدارية غير مقيدة بشكل معين حين الإفصاح عن إرادتها ما لم يأمرها المشرع بإتباع شكل معين في اصدار قراراتها، وتلتزم الإدارة في هذه الحالة بإتباع هذا الشكل كما لو حتم عليها أن تأخذ رأى لجنة فنية مكونة تكويناً معيناً أو أن تقوم بإجراء تحقيق أو أن تباع لذي المصلحة الاطلاع على ملفه. الخ. والقاعدة أن كل مخالفة لهذه الإجراءات الشكليه تؤدي إلى بطلان القرار، بل وإلى انعدامه إذا بلغت حداً كبيراً من الجسامه وذلك بلا حاجة إلى نص، ولكن مجلس الدولة الفرنسي تخفيفاً منه لغلاء الشكل قرر اهمال الإجراءات الشكليه إذا كانت ثانوية وغير مؤثرة في صحة القرار وشايحه في ذلك مجلس الدولة المصري^(١).

واعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن قواعد الشكل في اصدار القرار الإداري ليست كأصل عام هدف في ذاتها أو طقوساً لا مندوحة من اتباعها تحت جزاء البطلان الحتمي وإنما هي إجراءات أساسها المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء يفرق فيها بين الشكليات الجوهرية التي تنال من تلك المصلحة ويقدر إغفالها في سلامة القرار وصحته وغيرها من الشكليات الثانوية. وعليه لا يبطل القرار الإداري لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان لدى اغفال الإجراء أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تقويت المصلحة التي على القانون بتأمينها ومن ثم بطلان القرار بحسب مقصود الشارع منه، أما إذا كان الإغفال متداركاً من سبيل آخر دون مساس بمضمون القرار الإداري وسلامته موضوعياً وضمانات ذوي الشأن واعتبارات المصلحة العامة الكامنة فيه فإن الإجراء الذي جري إغفاله لا يستوى إجراء جوهرياً يستتبع بطلاناً^(٢).

(١) راجع: الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ص ٥٦٠، الدكتور جمال محمد معاطي موافى، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٧٠ وما بعدها.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٣٨٠ لسنة ٣٠ ق - بتاريخ ٢٨ / ٥ / ١٩٨٨، والطعن رقم ٥١٣٢ لسنة ٥٤ ق - بتاريخ ٢٣ / ٢ / ٢٠١٣.

- ولعله من الجدير بالذكر كما يذهب بعض الفقه - وبحق - أنه "إذا كان الهدف من تقرير القواعد الشكليه والإجرائية هو حماية المصلحة العامة والخاصة، إلا إلى الإغراق فيها بتقرير الكثير منها يؤدي إلى عرقلة جهة الإدارة خصوصاً متى كانت معقدة تعقيداً لا مسوغ له في أدائها لدورها، وتسبغ بالتالي علي هذا الدور سمة البطء والروتين مما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة والخاصة على حد سواء، ومن ثم فإنه يجب أن يكون النظر في الأمر بطريقة أكثر اعتدالاً وتحقيقاً للأغراض التي شرعت من أجلها القواعد الشكليه والإجرائية بحيث إلا يقضي مجلس الدولة بإلغاء القرار الإداري لمجرد انطوائه علي أي عيب متعلق بالشكل أو بالإجراءات مهما كانت درجة تفاهته، وإنما يجب أن يكون هذا العيب قد بلغ درجة معيبة من الجسامه". راجع: الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٠٧.

ولما كان القرار الإداري يتمثل في إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة فإنه إذا لم يحدث من جهة الإدارة تعبير عن إرادتها صراحة أو ضمناً فإن القرار الإداري يعتبر معدوماً. أما إذا تم التعبير بالمخالفة لأحكام القوانين بعدم احترام الإدارة للأوضاع التي أوجب المشرع إفراغ التعبير فيها فإن القرار يكون معيباً في شكله. ويعتبر عيب عدم مراعاة الشكل من العيوب التي نص عليها المشرع في جميع قوانين مجلس الدولة المختلفة^(١).

ونبين التطبيقات الخاصة برقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن الشكل والجراءات في قرار تقويم الأداء الوظيفي، على أن يعقبه بيان موقف مجلس الدولة المصري على النحو الآتي:

أولاً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن الشكل والجراءات في

قرار تقويم الأداء الوظيفي:

من ناحية أولى، قررت المحكمة الإدارية الاستئنافية - في حكم لها في عام ٢٠٢٢ - بضرورة مراعاة الإجراءات التي تطلبها القانون في خصوص تقويم الأداء الوظيفي، وتستند وقائع القضية في طلب السيد... إلغاء تقرير المقابلة المهنية في إطار تقييمه المهني لسنة ٢٠١٦، واستند في طعنه على تقرير المقابلة المهنية إلى أن إجراءات التقييم المهني المصاغة بالتقرير المبلغ إليه بتاريخ ٣٠ مايو ٢٠١٧ يشوبها عيب إجرائي، وذلك لعدم التقيد، من ناحية أولى، بإجراءات إجراء المقابلة المهنية، ومن جهة أخرى، بالقواعد الشكلية التي تضمنتها المادة ٣ من المرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ المؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ على تقارير المقابلات المهنية، قد

- وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن "القرار الإداري قد يكون صريحاً تعبره جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون". راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢٧٦ لسنة ٤٥ ق - بتاريخ ٢٦ / ١ / ٢٠٠٢.

(١) ولعله من الجدير بالذكر أن القرار دائماً يتخذ الشكل الكتابي إذا صدر في شكل صيغة معينة تتضمن اسم الجهة التي أصدرته ومحتوياته وتاريخ إصداره وتاريخ العمل به. وقد يكون القرار الإداري صريحاً أو ضمناً. والقرار الصريح هو الذي تصدره الإدارة وتقصص به عن إرادتها، أما سكوت الإدارة أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً إصداره يعتبر في حكم قرار إداري بالرفض، وقد واجه المشرع في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ هذه الحالة حيث نص في الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة على أنه "يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح". كما نص المشرع أيضاً في المادة الرابعة والعشرين من القانون على أن "يعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه". راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٧٤، ٢٧٥.

تم تجاهلها لأن أهداف عام ٢٠١٧ المقبل لم يتم تناولها خلال المقابلة؛ فضلاً عن تجاهل المادة ٤ من ذات المرسوم لأن المحضر الذي سلم إليه لم يتضمن توقيع رئيسه المباشر ولم يحمل موافقة السلطة الرئاسية.

وقضت المحكمة بإلغاء التقرير المطعون فيه.. وإجراء تقييم جديد للطاعن عن سنة ٢٠١٦ وفق الشروط المنصوص عليها بالمرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ المؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بالشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة^(١).

ومن ناحية ثانية، اعتبرت محكمة الاستئناف الإدارية - في حكم بعام ٢٠٢٣ - أن إعلان الموظف بتقرير الأداء الوظيفي وتوقيعه على ذلك من الإجراءات الجوهرية، إذا ادعت السيدة... بأن تقرير المقابلة المهنية المطعون فيه غير قانوني على أساس أنه لا يتضمن الاسم الأول والأخير للموقع الثاني عليه...، إلا أنه يستفاد من المستندات الموجودة في الملف أنه تم إخطار السيدة.. بمحضر تم إعداده في إطار الإجراء التأديبي وتوقيعه في ٣٠ أكتوبر ٢٠١٨، والذي ظهر عليه نفس التوقيع...، وبالتالي، يجب رفض الحجة القائمة على تجاهل المادة ٢١٢-١ من قانون العلاقات بين الجمهور والإدارة^(٢). ومن ثم فإن إعلان الموظف بالتقرير من الأمور الجوهرية والتي تبين من خلال الحكم أنه قد علم بالتقرير المطعون فيه من قبل.

ومن ناحية ثالثة، قضت محكمة الاستئناف بباريس ببطالان القرار الصادر من السيد.. عن عام ٢٠١٤ لعدم توقيع السيد.. على نتيجة المقابلة المهنية التي أجريت معه، مما جعل التقرير مصاب بعيب في الإجراءات مما يستوجب إلغاء القرار^(٣).

(١) راجع:

CAA., Nantes, 6ème chambre., N° 21NT00286, 19/7/2022.

ويراجع أيضاً في ذات المعني:

CAA., Lyon, 5ème chambre B - formation à 3., N° 16LY00043, 3/12/2018.

(٢) راجع:

CAA., Paris, 7ème chambre., N° 21PA05129, 2/8/2023.

وفي هذا المعني أيضاً:

C.E., 7ème SSJS, N° 386907, 6 mai 2015.

(٣) راجع:

CAA., Paris, ١٠ème chambre., N° 16PA03469, 6/6/2017.

ومن ناحية رابعة، قضت محكمة مرسيليا الاستئنافية بإلغاء قرار تقويم أداء السيد... الذي طلب مراجعة تقويم أدائه من اللجنة الإدارية المشتركة، إلا أنه أثناء اجتماع اللجنة لعرض الطلب عليها لم يحضر كل أعضاء اللجنة ولم يكتمل الشكل المحدد قانوناً، الأمر الذي شكل وجود عيب في الشكل القانوني، مما حداً بالمحكمة بإلغاء قرار تقويم أداء السيد...^(١).

ثانياً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة المصري على ركن الشكل والاجراءات في

قرار تقويم الأداء الوظيفي:

من ناحية أولى، حرصت المشرع على وضع ضمانات معينة - حسبما استقرت المحكمة الإدارية العليا^(٢) - تبعد تقارير تقويم الأداء الوظيفي عن التأثير بالأهواء الشخصية والاعراض الخاصة لهذه التقارير من الاثر البالغ في حياة العاملين الوظيفية، منها ضرورة ذكر رئيس المصلحة ومن بعده لجنة شئون العاملين تفصيلات تقدير مرتبة الأداء الوظيفي بمرتبة جيد وفقاً للتفصيلات التي يتضمن النموذج ذكرها كأسباب لتقدير الأداء الوظيفي، وبالتالي فإن قيام رئيس المصلحة ومن بعده لجنة شئون العاملين بتقدير تقويم الأداء تقديراً مجملاً يعتبر مخالفاً لأحكام القانون لعدم قيامه على العناصر والمعطيات التفصيلية التي أوجب المشرع مراعاتها في اعداد التقارير الدورية عن الموظفين.

ومن ناحية ثانية، إذا كانت المحكمة الإدارية العليا قد استقرت^(٣) على ضرورة إتباع المراحل والإجراءات التي يتعين أن يمر بها تقرير تقويم الأداء الوظيفي، ويعتبر عدم استيفاء البيانات التي أوجب القانون أن يحتويها نموذج تقرير الأداء الوظيفي من شأنه بطلان التقرير باعتبار أن هذه الإجراءات وتلك البيانات من الإجراءات والأشكال الجوهرية التي تؤثر في مضمون ومصداقية التقرير ونتيجته، باعتبار ذلك من أهم الضمانات الجوهرية للحفاظ على أحد

(١) راجع:

CAA., Marseille, 3ème chambre., N° 16NC00141, 10/4/2018.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٥٣٥ لسنة ٣٦ ق - بتاريخ ٢٣ / ١ / ١٩٩٣. وراجع أيضاً: الطعن رقم ٧٦٠ لسنة ٢٣ ق - بتاريخ ٣٠ / ١١ / ١٩٨٠، والطعن رقم ١٥٣٥ لسنة ٣٦ ق جلسة ٢٣/١/١٩٩٣، والطعن رقم ٦٠٧ لسنة ٤١ - بتاريخ ٢٨/١٢/١٩٩٦.

(٣) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٣١٣٢ لسنة ٤٥ ق جلسة ٢٨/٩/٢٠٠٢. ويراجع الطعن رقم ٣٢٩ لسنة ٥٧ ق - بتاريخ ١٦ / ١ / ٢٠١٦.

حقوق الموظف العام من جانب، وما يدل على ابراز أهمية ركن الشكل في قرار تقدير تقويم الأداء من جانب آخر.

إلا أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد وازن بين بين ضرورة احترام ركن الشكل في القرار الإداري والضمانة التي يحققها احترام هذا الركن بالنسبة للمصلحة العامة، وبين مصلحة ذوي الشأن، فإذا تبين أن التجاوز الجزئي للشكليات المقررة قانوناً لم يؤد إلى إهدار الضمان الذي حرص القانون على تحقيقه، إذ لا يترتب على هذا الإغفال الجزئي لركن الشكل بطلان للقرار الإداري^(١). وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أنه "إن رئيس المصلحة، الذي هو في الوقت ذاته رئيس لجنة شئون الموظفين، وإن لم يوقع على التقريرين قبل عرضهما على اللجنة إفصاحاً عن رأيه إلا أنه حضر اجتماع اللجنة عند عرض التقريرين عليها واشترك في إصدار قرارها النهائي في شأن كل منهما ووقع عليهما بعد ذلك بصفته رئيساً للجنة، وفي هذا ما يوسد له السبيل إلى إبداء كل ما يعن له كرئيس للمصلحة من ملاحظات وآراء في شأن تقدير الكفاية المطروح على البحث كما يكفل لأعضاء اللجنة تعرف رأيه و الوقوف على مدى تأييده أو اعتراضه على تقدير الرئيس المباشر و المدير المحلي بما يضع آراء الرؤساء جميعاً - الرئيس المباشر و المدير المحلي و رئيس المصلحة - تحت نظر اللجنة و هي تصدر قرارها و يحقق بذلك - ولو مع تجاوز جزئي في الشكل المرسوم - الضمان الذي حرص القانون على تحقيقه . ويتضح من ذلك أنه ليس ثمة في التقريرين المشار إليهما ما يمكن أن يشكل وجهاً من أوجه انعدام القرار الإداري"^(٢).

كما لجأت أيضاً المحكمة الإدارية العليا للتخفيف من القيود الشكلية في إعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي، من خلال الاكتفاء باعتماد وتوقيع الرئيس الأعلى لعناصر تقويم الأداء الوظيفي كما هي واردة بالتقرير كافياً لسلامة التقرير، إذ قررت في هذا الشأن "أن نصوص القانون قد خلت من نص يوجب على الرئيس الأعلى أن يدون بخط يده عناصر تقرير الكفاية وإنما يكفي لكي يمر التقرير بالمرحلة المرسومة له أن يعرض على الرئيس الأعلى لكي يباشر سلطاته بشأنه سواء بتعديل عناصر التقرير أو بإقرارها كما هي والمعول عليه في هذا الخصوص هو بتوقيعه في الخانة المخصصة له.

(١) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٧٩، ٢٨٠.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٣٦ لسنة ٨ ق - بتاريخ ١٧ / ٤ / ١٩٦٥.

ومن حيث أن الثابت من الاطلاع على تقرير الكفاية المطعون عليه أن الرئيس الأعلى اعتمد عناصر الكفاية كما هي واردة بالتقرير ووقع بإمضائه عليها فمن ثم يكون التقرير قد مر بالمراحل التي تطلبها القانون وبالتالي يكون النعي عليه بالبطلان غير قائم على أساس سليم من القانون^(١).

المطلب الثالث

مظاهر الرقابة القضائية على ركن المحل في قرار تقويم الأداء الوظيفي

يعرف محل القرار الإداري بأنه "الأثر الحال والمباشر الذي يدخله هذا القرار على التنظيم القانوني القائم وذلك بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه". ومن ثم فإن محل القرار الإداري الصادر بتعيين موظف هو وضع هذا الشخص في مركز قانوني محدد بالذات^(٢).

واستقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على "أن دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها القرار الإداري في ذاته - والذي هو محلها - استهدافاً لمراقبة مشروعيتها، فيشترط لقبولها أن يكون ثمة قرار إداري نهائي موجود وقائم ومنتج لآثاره وقت رفع الدعوى فإذا رفعت الدعوى غير متوافرة عليه ابتداء كانت غير مقبولة لافتقارها لركن المحل وكذلك إذا رفعت متوافرة عليه ثم افتقدته أثناء سيرها"^(٣).

وإذا كان القرار الإداري يعتبر من الاعمال القانونية للإدارة فإنه يتميز في محله عن الاعمال المادية التي يكون محلها دائماً نتيجة ظروف واقعية مادية، كقيد المواليد والوفيات في

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١١٤ لسنة ٢٩ ق جلسة ١١/١٧/١٩٨٥.

(٢) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٨٢، وحكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣١٢٧ لسنة ٤٩ ق - بتاريخ ٢٥ / ٦ / ٢٠١٣.
- ويراجع ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا من أن "ركن المحل الذي يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين لصاحب الشأن في القرار الإداري" الطعن رقم ٢٤٩ لسنة ١٨ ق - بتاريخ ١ / ٥ / ١٩٧٦.

- ومن الجدير بالتنويه أن الأثر القانوني يتغير بحسب نوع القرار، وما إذا كان قراراً فردياً أم قراراً تنظيمياً، ومثال للقرار الفردي القرار التأديبي الذي يصدر بمعاينة أحد العاملين علي ما ارتكبه من مخالفات إدارية بالخفض إلي وظيفة أدنى مباشرة لا ينطبق هذا القرار إلا على الموظف الموقع عليه الجزاء بالذات، ومثال القرار التنظيمي أن يصدر قرار من الإدارة بترقية كل موظف أمضي في درجته خمس سنوات فأكثر إلى الدرجة الوظيفية الأعلى من الدرجة التي يشغلها، ينطبق على كل موظف له شرط المدة المذكورة، راجع: الدكتور محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر العربي، ٢٠٠٤، ص ٣٢، ٣٣.

(٣) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٦ لسنة ٤٠ ق - بتاريخ ٢٢ / ٩ / ٢٠١٢.

السجلات المعدة لذلك. مما يستتبع وجوب أن يكون الأثر القانوني الناشئ عن القرار الإداري متعيناً وممكناً وجائزاً قانوناً. فالأمر الصادر بتسخير شخص باطل لقيامه على محل غير جائز، ومحل القرار هو أبرز عناصره من الناحية العملية لأن العناصر الأخرى هي في حقيقة الأمر ضوابط لكي يكون محل القرار "أثره المباشر الحال" في حدود القانون.^(١)

وقد استقرت الوثائق الدستورية المصرية على مبدأ سيادة القانون، على نحو صيرة دستور ٢٠١٤ أساس الحكم في الدولة وأفرد له باباً مستقلاً، الأمر الذي يستتبع أن تتصرف الإدارة في حدود القانون بمعناه الواسع^(٢)، فالقرارات الإدارية يجب أن تراعي القواعد القانونية التي تشمل القواعد الدستورية والتشريعات البرلمانية واللوائح والمبادئ القانونية العامة والعرف الإداري وأحكام القضاء والقرارات الإدارية السابقة. وإذا ما خالف الأثر القانوني الذي تريد الإدارة ترتيبه على قرار إداري معين لقاعدة من القواعد القانونية السابقة كما لو أصدرت قراراً بفصل موظف في غير الحالات المسموح بها أو بتعيين موظف غير مستوفى للشروط القانونية، فإن ذلك يستتبع بطلان القرار لعدم مشروعية المحل^(٣).

ونبين التطبيقات الخاصة برقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن المحل في قرار تقييم الأداء الوظيفي، على أن يعقبه بيان موقف مجلس الدولة المصري على النحو الآتي:

أولاً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن المحل في قرار تقييم

الأداء الوظيفي:

من ناحية أولى، قضت المحكمة الاستئنافية بـ "NANTES" بإلغاء تقرير التقييم المهني للسيد... لسنة ٢٠١٦، وإجراء تقييم جديد، وفق الشروط المنصوص عليها بالمرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ المؤرخ في ٢٨ يوليو ٢٠١٠ المتعلق بـ الشروط العامة لتقييم القيمة المهنية لموظفي الدولة.

وجاء بالحكم ضرورة مراعاة نص المادة الثالثة من المرسوم رقم ٨٨٨ لسنة ٢٠١٠ والتي تنص على أن "تتعلق المقابلة المهنية أساساً بما يلي: ١. النتائج المهنية التي حصل عليها

(١) راجع: الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور على عبد العال سيد أحمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

(٢) تنص المادة ٩٤ من الدستور على "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة. وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات".

(٣) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٢٨٣.

الموظف العمومي فيما يتعلق بالأهداف الموكلة إليه وشروط تنظيم وسير الخدمة ٢. الأهداف المخصصة للموظف المدني للسنة القادمة وآفاق تحسين نتائجه المهنية، مع الأخذ في الاعتبار، حيثما ينطبق ذلك، واحتمالات التغييرات في الظروف التنظيمية والتشغيلية للخدمة؛ ٣. الطريقة التي يقوم بها الموظف بالعمل؛ ٤. إنجازات خبرته المهنية؛ ٥. الطريقة التي تمارس بها المهام الإدارية الموكلة إليها في حالة الضرورة وعند الاقتضاء؛ ٦. الاحتياجات التدريبية للموظف المدني فيما يتعلق على وجه الخصوص بالمهام الموكلة إليه له والمهارات التي يجب أن يكتسبها ومشروعه المهني ٧. آفاق التطور المهني من حيث المسار الوظيفي والتنقل...^(١).

ومن ناحية ثانية، قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له ببطلان تقرير تقييم أداء السيد... الذي وضع عن الفترة من عام ٢٠٠٤ عن طريق النائب العام، "إذ أن التقييم العام الذي وضع للسيد... يرتكز على صفات هذا الموظف، وعلي التقنية المثلى له فإن تقرير الأداء رهن الطعن يشكل بالنظر إلى تقرير تقييم أدائه الذي وضع عن العام السابق تراجعاً جوهرياً للتقديرات الرقمية المتعلقة بتقييم الكفاية المهنية، ودرجة للثقة الممنوحة له بسبب أن هذا المأمور للضبط القضائي قد خالف في إطار الإجراءات الجنائية أحكام المادة التاسعة عشر من قانون الإجراءات الجنائية بفعل الامتناع عن إبلاغ وكيل النائب العام بالوقائع التي تشكل جريمة، والتي تحقق العلم بها بصفته قائد فرقة التحريات.

وعلي ضوء أوراق الملف فإن مأمور الضبط القضائي، وعقب ثبوت علمه بوجود نسخة من النذب القضائي له في مقر البلدية، ولم يكن قد تم إرساله بعد إلى الوحدة التابع لها فإنه قد انضم إلى قاضي التحقيق الذي قرر القضائي له، وقرر الانتظار للعودة إلى العاصمة قبل أن يبلغ عن وجود انتهاك لسرية التحقيق، وجريمة إخفاء شيء مسروق حتى يتيقن من صحة الاتهام الموجه لأحد المنتخبين المحليين، وبالتالي فإن مأمور الضبط القضائي لم يخالف بذلك أحكام المادة التاسعة عشرة من قانون الإجراءات الجنائية.

ونجد أن تقرير تقييم أداء مأمور الضبط القضائي السيد... قد تم وضعه خلال الفترة من الأول من يناير وحتى ٣١ ديسمبر على أساس الظرف المتمثل في أن هذا الموظف لم يبادر بإبلاغ وكيل النائب العام باكتشاف وقائع تشكل جريمة جنائية حيث إن النائب العام لدي محكمة الاستئناف قد اخذ في الاعتبار هذه المخالفة حال وضع تقرير تقييم الأداء. وبناء عليه فإن السيد

(١) راجع:

CAA., Nantes, 6ème chamber., N° 21NT00286, 19/7/2022.

كان له الحق في طلب الحكم ببطالان تقرير تقويم أدائه الذي وضعه النائب العام بتاريخ ٨ يوليو لعام ٢٠٠٥..^(١)

ثانياً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة المصري على ركن المحل في قرار تقويم الأداء الوظيفي:

من ناحية أولى، اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن تخفيض مرتبة الأداء الوظيفي للموظف استناداً إلى صدور قرار مجازاته أثناء السنة التي وضع عنها التقرير عن مخالفة وقعت في فترة سابقة على تلك السنة يبطل التقرير^(٢).

(١) حيث نصت الفقرة الأولى من المادة التاسعة عشر من قانون الإجراءات الجنائية على "يلتزم مأمورو الضبط القضائي بإخطار النائب العام بدون التقييد بمهله محددة عن الجنايات والجنح والمخالفات التي يتحقق لهم العلم بها، ومن لحظة انتهاء العمليات الخاصة بهم يجب عليهم إرسال النسخة الأصلية مرفق بها صور طبق الأصل من المحضر الرسمي الذي حرره مع كافة الأوراق والمستندات المتعلقة به...".
وحيث إنه وبالتطبيق للمواد من الرابعة والأربعين إلى السابعة والأربعين من قانون الإجراءات الجنائية يخضع الموظفون العاملون في البوليس الذين يزاولون الصلاحيات المرتبطة بصفة مأمور الضبط القضائي لتقرير تقويم الأداء السنوي، والذي يضعه وكيل النائب العام لدي محكمة الاستئناف بناء على الاقتراح المقدم بذلك من وكيل النائب العام لدي المحكمة الابتدائية في ذات الدائرة التي يوجد، المركز، أو الوحدة التي يتبعها هذه الفئة من الموظفين.

وبحسب المادة السادسة والأربعين من قانون الإجراءات الجنائية التي تنص على وجوب أن يشمل تقرير تقويم الأداء بخلاف التقييم العام تقديراً رقمياً، وتقديراً لمجموع العناصر التي تميز نشاط الضبط القضائي المعنى وفقاً للمنشور الصادر عن وزارة العدل بتاريخ ١٥ مارس ٢٠٠٠. ويتضح من مجموع هذه النصوص أن تقرير تقويم أداء مأمور الضبط القضائي يجب أن يشكل تقييماً عن طريق السلطة القضائية لصفات وكفاية هذا الموظف خلال الفترة التي تم بخصوصها وضع تقرير تقويم الأداء. يراجع حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٠٠٨/٤/٢. أشار إليه راجع: الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٤١١، ٤١٢.

(٢) حيث قررت المحكمة الإدارية العليا "أنه لا يجوز الاستناد إلى المخالفات التي يمكن اسنادها للعامل عن فترات سابقة عن السنة التي يوضع عنها التقرير خاصة إذا ثبت أن هذه المخالفات لم يتم التحقيق فيها أو لم تثبت في جانب العامل فإذا استند تقرير الكفاية إلى مثل هذه المخالفات رغم عدم ثبوتها أو عدم التحقيق فيها ومن سنوات سابقة بفترة طويلة على سنه التقرير، كان ذلك مخالفاً للقانون طبقاً لقاعدة مبدأ سنوية التقرير الذي استقر عليه قضاء هذه المحكمة". راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٠ لسنة ٤٠ ق - بتاريخ ١٩ / ٧ / ١٩٩٧. راجع أيضاً: الطعن رقم ١٩٦٣ لسنة ٤٦ ق جلسة ٢٠٠٢/١١/٣٠، الطعن رقم ١٠٥٦ لسنة ٧ ق - بتاريخ ٣ / ١ / ١٩٦٥، الطعن رقم ٤٨٧ لسنة ١٧ ق - بتاريخ ١٣ / ١ / ١٩٨٠. وراجع أيضاً: الطعن رقم ١٧٨٠٥ لسنة ٦٤ ق - بتاريخ ٢٤ / ١ / ٢٠١٦.

كما أنه إذا احتوى ملف خدمة الموظف على جزاءات وقعت عليه لأمر نسبت إليه في غير العام الموضوع عنه التقرير المطعون فيه، فلا شأن للأخير ذلك، إذ أن التقرير السري كما ينص القانون يعد سنوياً لكي يكون ترجماناً عن حالة الموظف في سنة بعينها، وإن لا شأن للتقرير الموضوع عن سنة بذاتها بأداء الموظف في الأعوام السابقة وإلا انهار مبدأ سنوية التقرير إذ لا يكفي إدانة الموظف في عام من الأعوام في مخالفة معينة ليظل موصوماً بوزر هذه المخالفة طيلة حياته الوظيفية وليظل مهدد بخفض تقدير أداءه الوظيفي في تقاريره السنوية عن السنوات المقبلة وهو ما تاباه العدالة ولا يسيغه القانون فضلاً عن مجافاته للأساس الذي أقام عليه الشارع نظام التقارير السنوية^(١).

وإن كان الأصل هو الاعتداد بالأفعال التي يأتيتها الموظف خلال السنة التي يوضع عنها التقرير أخذاً بمبدأ سنوية التقرير إلا أن في تعاقب الجزاءات كما هو الحال بالنسبة إلى المدعي واتصال ماضيه في السنوات السابقة بحاضره في السنة التي وضع عنها التقرير ثم بمسلكه في السنة الثانية لها ما يرين على صفحة المدعي ويخدش بلا شك حسن قيامه بعمله بكفاية، ومجال هذا كله يختلف عن مجال التأديب؛ إذ الأمر هنا لا يتعلق بعقاب الموظف وإنما يتصل بتقدير كفايته في ضوء عمله ومسلكه - بعد تقصي نواحي عمله ومتابعة مسلكه في الماضي والحاضر استكمالاً للعناصر التي يقوم عليها تقدير كفايته. وغني عن البيان أن هذا هو الذي يتفق مع حسن سير العمل ويحقق وجه المصلحة العامة المنشودة من ضبط درجة كفاية الموظف، وإذا كان ذلك وكان القرار المطعون فيه قد صدر استناداً إلى البيانات الواردة في ملف الخدمة وما كشفت عنه المعلومات والتحريات التي عرضت على لجنة شئون الموظفين في شأن المدعي، وقد ثبت للمحكمة أن ما احتواه ملف الخدمة كاف وحده لحمل القرار المذكور عليه، فإن القرار يكون قد صدر والحالة هذه سليماً وقائماً على سببه المبرر له قانوناً، وإذا صدر الحكم المطعون فيه بغير هذا النظر فإنه يكون خالف القانون، فيتعين القضاء بإلغائه وبرفض الدعوى مع إلزام المدعي بالمصروفات^(٢).

(١) المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٠٥٦ لسنة ٧ ق - بتاريخ ١٩٦٥/١/٣.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٩٩ لسنة ٧ ق - بتاريخ ٢٠ / ١٢ / ١٩٦٤.

ومن ناحية ثانية، يعتبر إيقاف الموظف عن عمله مدة تقارب العام من شأنه عدم إمكانية قياس أدائه عن عام بأكمله، الأمر الذي يستتبع أن يكون تقرير تقويم الأداء الوظيفي عن هذا العام باطلاً لانعدام محله، ولا يعتد به، كما أنه لا يرتب أي أثر^(١).

ومن ناحية ثالثة، اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أن تخفيض مرتبة تقرير أداء الموظف عن الفترة المعاصرة لمنح الموظف علاوة استثنائية ومكافأة تشجيعية أو قيامه بأداء واجبات وظيفته من شأنه أن يكون هذا التخفيض غير قائم على أساس مما يستتبع معه تقرير تقويم الأداء المطعون فيه مشوباً بعييب مخالفة القانون حقيقةً بالإلغاء^(٢).

المطلب الرابع

مظاهر الرقابة القضائية على ركن السبب في قرار تقويم الأداء الوظيفي

يقصد بالسبب الأمر الذي يسبق القرار الإداري ويأخذ شكل الحالة قانونية أو الواقعية التي تدخل لإدارة لإصدار القرار، فالسبب في قرار إحالة الموظف إلى المعاش يصدر بمناسبة حالة قانونية تتمثل في تقدم الموظف طالباً بإحالة للمعاش، والسبب في إصدار قرار بعزل الموظف تأديبياً يتمثل في المخالفة التأديبية التي يكون الموظف المعزول قد ارتكبها وثبتت في حقه، ويتمثل السبب في قرار بتفريق مظاهرة هو الاضطراب أو التهديد بالاضطراب الذي يلحق بالنظام العام^(٣).

والسبب لا يعتبر عنصراً نفسياً داخلياً لدى من أصدر القرار ولكنه عنصر خارجي يفسر للإدارة التدخل بإصداره. والقاعدة المستقرة في هذا الصدد أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها النص القانوني أو اللائحي بذلك^(٤).

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٧٣ لسنة ٢٧ ق جلسة ١٥/١/١٩٨٤.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٧٢٥ لسنة ٣٢ ق جلسة ٢٩/٥/١٩٩٣.

(٣) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص ٢٩٧، الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٦٠.

(٤) ومن الجدير بالذكر أن الإدارة ما لم تكن ملزمة بذكر سبب القرار قانوناً فإنها تتمتع بقرينة قانونية مناطها اعتبار أن للقرار سبب وأنه سبب مشروع وعلى صاحب الشأن اثبات العكس، أما إذا أفصحت الإدارة عن سبب القرار فإنها تخضع في ذلك لرقابة القضاء للتعرف على مدى صحة السبب من الناحية الواقعية والقانونية وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار. الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، مرجع السابق، ص ٢٩٧، ٢٩٨.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا - بموجب أحدث أحكامها بتاريخ ٢٩/٤/٢٠٢٣ - على أن رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في القرار تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت مستخلصة من غير أصول موجودة أولاً تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها مادياً، لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن من أركانه وهو ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون، أما إذا كانت النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول تنتجها مادياً وقانونياً، فقد قام القرار على سببه وكان مطابقاً للقانون^(١).

وتدور رقابة القضاء لركن السبب في القرار الإداري حول الوجود المادي للوقائع بحيث يكون لها أصل ثابت من الأوراق من ناحية أولى، وحققها في أن تراقب التكييف القانوني لهذه الواقعة أي الوصف القانوني الذي يعطى لهذه الواقعة وبمعنى آخر ما إذا كانت هذه الوقائع تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار من ناحية ثانية، كما أن من حقها أن تراقب مدى التناسب بين السبب والاثـر الذي رتبة القرار الإداري من ناحية ثالثة^(٢).

وتأكيداً لذلك استقرت المحكمة الإدارية العليا - بموجب حكمها بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٩ - على "أنه ولئن كانت جهة الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها. إلا أنها إذا أفصحت جهة الإدارة عن سبب قرارها أو كان القانون يلزمها بتسببها، فإن ما تبديه منه يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري، وله في سبيل أعمال رقابته أن يمحـصه للتحقق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار، وهذه الرقابة القانونية لركن السبب تجد حدها الطبيعي في التأكد مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها مادياً وقانونياً، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو كانت الوقائع على فرض وجودها

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٩ لسنة ٦٧ ق - بتاريخ ٢٩ / ٤ / ٢٠٢٣ .

(٢) قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "من حق هذه المحكمة أن تراقب بالنسبة لركن السبب في قرار التأديب الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف أي تراقب ما إذا كانت الواقعة المنسوبة إلى الموظف قد وقعت منه أم لا، كما أن من حقها أن تراقب التكييف القانوني لهذه الواقعة أي الوصف القانوني الذي يعطى لهذه الواقعة وبمعنى آخر تراقب ما إذا كانت هذه الواقعة تمثل خطأ تأديبياً يعاقب عنه الموظف أم لا، وأخيراً فإن لها أن تراقب مدى تناسب محل القرار التأديبي". راجع: الطعن رقم ٢ لسنة ٣٥ ق - بتاريخ ١٦ / ٣ / ١٩٩١ .

مادياً لا تنتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً لركن السبب ، ووقع مخالفاً للقانون لكونه غير مشروع" (١).

ونبين التطبيقات الخاصة برقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن السبب في قرار تقويم الأداء الوظيفي، على أن يعقبه بيان موقف مجلس الدولة المصري على النحو الاتي:

أولاً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن السبب في قرار تقويم الأداء الوظيفي:

في هذا الشأن حكم مجلس الدولة برفض الطعن المقدم من السيد/.. ببطلان حكم محكمة "NANTES" الإدارية الصادر في ٣ مارس ١٩٧٨، إذ فصلت محكمة "NANTES" الإدارية في وسيلة الطعن المستندة على عدم اطلاع اللجنة الإدارية ذات التشكيل المتكافئ على التقدير محل التنازع..... وإعمالاً لأحكام المادة الخامسة من المرسوم الصادر في ١٤ فبراير ١٩٥٩ بشأن لائحة الإدارة العامة والمتعلقة بالشروط العامة لتقرير الكفاية وترقية الموظفين "... يتم إرسال البطاقات الفردية إلى اللجان الإدارية ذات التشكيل المتكافئ لاطلاعها عليها...". وتنص المادة السادسة من المرسوم على أن يجوز للجان الإدارية ذات التشكيل المتكافئ، بناءً على طلب الشخص المعني، أن تطلب من رئيس المصلحة إعادة النظر في تقرير تقويم أدائه.. ولا يمنع هذا الحكم الأخير الموظف المدني من تقديم طعن ضد تقرير تقويم أدائه أمام رئيس المصلحة، ولا يلتزم الأخير بأن يعرض على اللجنة الإدارية ملف صاحب المصلحة الذي يعتبر في هذا الحالة كما لو كان قد تنازل عن الإحالة إلى هذه اللجنة.

وإذا لم يطلع رئيس المصلحة اللجنة على تقرير تقويم أداء السيد... لعام ١٩٦٧ فإن ذلك لا يرتب أي أثر البتة على سلامة تقرير تقويم الأداء، ومن ثم فإن الطاعن لا حق له في استند إليه، والطعن على قرار محكمة نانت الإدارية لرفضها طلبه ببطلان قرار مدير البريد والاتصالات اللاسلكية الصادر برفض إعادة النظر في تقديره لعام (٢).

(١) راجع: الطعن رقم ١٩ لسنة ٥٨ ق - بتاريخ ٢٨ / ١٢ / ٢٠١٩.

(٢) جاء في الحكم الاتي:

"CONSIDERANT QU'IL RESULTE DE L'EXAMEN DU JUGEMENT ATTAQUE QUE LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NANTES S'EST PRONONCE SUR LE MOYEN TIRE DU DEFAT DE COMMUNICATION DE LA NOTE LITIGIEUSE A

كما قضت المحكمة الإدارية في "مرسيليا" في أحد أحكامها برفض الطعن المقدم من السيد... حيث طعن في تقرير أدائه الوظيفي عن العام ١٩٩٦-١٩٩٧ وكان قد سبق له أن وقع تقرير أداء بتاريخ ٢٥ مايو ١٩٩٨، والذي كان به بعض المآخذ، والتي من بينها جودة العمل

LA COMMISSION ADMINISTRATIVE PARITAIRE ; QU'AINSI LE JUGEMENT ATTAQUE N'EST PAS ENTACHE D'OMISSION DE STATUER CONS. QU'AUX TERMES DE L'ARTICLE ٥ DU DECRET DU ١٤ FEVRIER ١٩٥٩ PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET RELATIF AUX CONDITIONS GENERALES DE NOTATION ET D'AVANCEMENT DES FONCTIONNAIRES: "LES FICHES INDIVIDUELLES... SONT COMMUNIQUEES APRES PEREQUATION AUX COMMISSIONS ADMINISTRATIVES PARITAIRES COMPETENTES..." ; QUE L'ARTICLE ٦ DU MEME DECRET DISPOSE QUE: "LES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES PARITAIRES PEUVENT EGALEMENT, A LA REQUETE DE L'INTERESSE, DEMANDER AU CHEF DE SERVICE LA REVISION DE LA NOTATION..." ; QUE CETTE DERNIERE DISPOSITION NE FAIT PAS OBSTACLE A CE QUE LE FONCTIONNAIRE SAISISSE D'UN RECOURS GRACIEUX CONTRE SA NOTATION LE CHEF DE SERVICE, LEQUEL N'EST PAS TENU DE SOUMETTRE A LA COMMISSION ADMINISTRATIVE PARITAIRE LE DOSSIER DE L'INTERESSE QUI DOIT, DANS CE CAS, ETRE REGARDE COMME AYANT RENONCE A SAISIR LADITE COMMISSION.. QUE LA CIRCONSTANCE QUE LE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES POSTES ET DES TELECOMMUNICATIONS DE LA SARTHE, CHEF DE SERVICE INVESTI DU POUVOIR DE NOTATION A L'EGARD DU SIEUR X..., N'AVAIT PAS COMMUNIQUE A LA COMMISSION ADMINISTRATIVE PARITAIRE LA NOTATION QU'IL AVAIT ATTRIBUEE A CE DERNIER POUR ١٩٦٧, EST SANS INFLUENCE SUR LA REGULARITE DE LA NOTATION..." C.E., Section du Contentieux, N° 80319, 5 mai 1972.

الذي يزاوله، والتي حصل بخصوصها على تقدير جيد، حيث نوه عن رأيه بأن هذا التقدير غير عادل، ولا يعبر عن القيمة الحقيقية له.

وفي ١٦ يونية من ذات العام صدق الرئيس الأعلى له على تقرير تقويم أدائه مؤيداً بذلك حكم واضع التقرير بخصوص التقديرات ومن بينها التقدير الذي ينازع فيه، وقد أكد الرئيس الأعلى له أن ملاحظاته ليس لها أساس من الصحة، ولا يمكن أن تبرر حث المنظمة على رفع تقديره. وحيث بادر باتخاذ إجراءات التظلم الداخلي ضد قرار تقويم أدائه لإصراره على أن العنصر المتعلق بجودة العمل الذي يزاوله تستحق الحصول على تقدير جيد جداً، وقد رفضت اللجنة التظلم حيث قدرت انعدام الخطأ في التقدير من جانب المنظمة بخصوص تقرير أداء الطاعن.

وقد بين الطاعن على تسلمه خطاب من مجهول يبين فيه الكره الشديد التي يكيله له لرؤسائه..، إلا أن هذا الخطاب لا يمكن أن يشكل البتة دليلاً على أن واضعي تقارير تقويم الأداء الوظيفي عن العام ١٩٩٦-١٩٩٧ قد ارتكبوا خطأً بينا في التقدير؛ نظراً لأن "تلقي خطاب من مجهول يحثه على مغادرة عمله، وأن بعض زملائه أبدي حياله استياء... لا يعني البتة أن كل من شارك في وضع تقرير كفايته قد انتوي الإضرار بمركزه دون مراعاة مصالح المنظمة.."^(١).

ثانياً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة المصري على ركن السبب في قرار تقويم الأداء الوظيفي:

استقرت المحكمة الإدارية العليا، من ناحية أولى، على أنه من الأصول المسلمة أن القرار الإداري الذي يصدر بتقدير الأداء الوظيفي للموظف شأنه كسائر القرارات الإدارية يتعين أن يقوم على أسباب مشروعة قائمة ومحقة مستنداً إلى عناصر موضوعية محددة بحيث تكون النتائج التي يسفر عنها القرار مستخلصة استخلاصاً سائغاً ومبرراً من أصول تنتجها مادياً وتؤدي إليها قانونياً فإذا ما كانت تلك النتائج غير مستمدة من أصول ثابتة ومحددة تبررها في الواقع وفي

(١) راجع:

T.A Oit, ٢٢Mai ٢٠٠٣, Jugement, n.٢٢٦٤.

الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٥٧٦، ٥٧٧.

القانون كان القرار فاقدا ركن السبب المشروع الذي يبرره ويقع لذلك باطلا قانونا وحقيقا بالإلغاء^(١).

ويعتبر التفاوت الشاسع في تقدير تقويم الأداء بين الرئيس المباشر للموظف والرئيس الأعلى - رئيس مصلحة الخبراء بالإدارة المركزية - يوضح بجلاء أن هناك خطأ بينا غير مبرر في التقدير ولا ريب أن وقوع هذا الخطأ البين وغير المبرر في تقدير تقويم الأداء من شأنه أن يجعل القرار الصادر بالتقرير - المطعون عليه - مستخلصا استخلاصا غير سائغ يبرره ومنترعا من غير أصول تنتجه في الواقع وتسوغه قانونا أي فاقدا ركن السبب السليم والمشروع^(٢).

ومن ناحية ثانية، أن السبب الذي يقوم عليه تقدير تقويم الأداء أو خفضه ينبغي أن يكون محدداً، مما يستتبع أن يجعل السبب الذي استندت إليه جهة الإدارة في تخفيضها لتقرير الأداء الوظيفي - المطعون فيه - مجرد أقوال مرسلة غير محددة ولا دليل عليها في عيون الأوراق مما يصم هذا التخفيض بعيب عدم مشروعية السبب سيما وأن الرئيس المباشر قدر أداء المطعون ضده برتبة ممتاز وأيده في ذلك المدير المحلي قبل أن يعدل بعد ذلك إلى مرتبة جيد الأمر الذي يستتبع أن يكون التقرير الطعين قد تم على نحو مخالف لصحيح أحكام القانون مما يتعين معه الحكم بإلغائه^(٣).

وانتهت المحكمة الإدارية العليا - في هذا الشأن أيضا - إلى أن الهبوط المفاجئ لتقدير تقويم الأداء دون أسباب ظاهرة تبرره تجعل هذا الهبوط مخالفا للواقع وبالتالي للقانون، إذ قضت بأنه "لا يستساغ عقلا ومنطقاً أن تهبط كفاية الموظف فجأة إلى الحد الذي قدره الرئيس الأعلى وحده وأنه لم يقم الدليل على هبوط مستواه ويؤكد ذلك ويظهره ما قدره له رئيسه المباشر الأقدر على التعرف على قدراته ومواهبه من تقدير كفايته بدرجة ممتاز الأمر الذي

(١) راجع: حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٤٨٧٩ لسنة ٤٥ ق.ع بجلسته ٢٠/٤/٢٠٠٢، والطعن رقم ٨٣٦ لسنة ٤٥ ق.ع بجلسته ١٢/٤/٢٠٠٤، والطعن رقم ٤٦٧٤ لسنة ٤٣ ق.ع بجلسته ٣/٤/٢٠٠٦، والطعن رقم ١١٦٠٨ لسنة ٤٨ ق.ع بجلسته ٢/٢/٢٠٠٨. وحكم محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٧٠ ق - بتاريخ ٢٨ / ١ / ٢٠١٨.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٠٠٠ لسنة ٤٥ ق دائرة ثانية جلسته ٢٧/٣/٢٠٠٤.

(٣) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٩٢٨ لسنة ٤٢ ق بجلسته ١٦/٣/٢٠٠٢، وراجع أيضا: الطعن رقم ٣٣٨٢ لسنة ٣٧ ق بجلسته ١٨/٦/١٩٩٤.

يجعل القرار الصادر بتقدير كفايته بمرتبة جيد جدا بدلا من ممتاز غير قائم على أساس سليم من القانون ويتعين الغاؤه" (١).

ومن ناحية ثالثة، استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا (٢)، على أن تقدير تقويم الأداء الوظيفي في أي عنصر من عناصر التقدير هو أمر من الأمور التي تتركب فيها الإدارة، إلا أن ذلك التقدير ليس طليقاً من كل قيد بل مشروط بأن يكون هذا التقرير مستندا إلى عناصر ثابتة ومستخلصة استخلاصا سائغا من وقائع تنتجها.

ومن حيث أن المقرر أن عنصر المعاونة والتعاون والسلوك الشخصي من الصفات اللصيقة بشخص العامل بحيث أن التغيير فيها أو لا بد أن يكون محسوساً من أدلة مادية تدل عليه وتتصل بسلوك العامل وتصرفاته سواء في عمله أو خارج عمله.

وإذا كان الثابت من الأوراق أن الرئيس المباشر قدر أداء المدعى في العام الموضوع عنه التقرير بمرتبة جيد مشيراً إلى أنه غير متعاون مع رؤسائه وزملائه في العمل وكثير الشكوى بغير حق وحصل على ١٠ درجات من ٢٠ في العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين والجمهور في حين أن الثابت من تقارير أداء المدعى في الأعوام الأربعة السابقة أنه يؤدي عمله خير قيام، الأمر الذي يستتبع أن يضحى السبب الذي استندت إليه الجهة الإدارية في تقدير الأداء الوظيفي عن العام - موضوع الدعوي - لا يكون قائماً في حقه، وبالتالي فإن هذا التقرير يكون قد صدر مخالفاً للقانون متعين الإلغاء.

كما أن العنصر الخاص بالقدرات الإدارية من العناصر اللصيقة بشخصية الموظف مما يجعل التغيير فيها أمراً لا بد أن يكون محسوساً من أدلة مادية تدل عليه وتتصل بسلوك الموظف وتصرفاته الشخصية ولا يجدي في التدليل على مثل هذا التغيير المحسوس الأقوال المرسله التي قالت بها لجنة شئون العاملين خاصة أنه نال في التقارير السابقة في هذا العنصر وبنوده الدرجة النهائية (٣).

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٦٨٥٦، ٧٣٠٨ لسنة ٤٥ ق جلسة ٢٠٠٠/٥/٦. ويراجع أيضا الطعن رقم ٢١٥٠ لسنة ٤٥ ق جلسة ٢٠٠٣/١٢/٢٠. وأيضا: محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ٦٣٥٣٢ لسنة ٦٦ ق - بتاريخ ٢٨ / ٦ / ٢٠١٥.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ٩٢٥ لسنة ٤٢ ق جلسة ٢٠٠٣/١١/٢٢.

(٣) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٢١٤ لسنة ٣٦ ق جلسة ١٩٩٥/١٢/٩. ويراجع أيضا حكم محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ٧٠٨٠٢ لسنة ٦٩ ق - بتاريخ ٢٣ / ٣ / ٢٠١٩.

ولا ينال من ذلك الاعتراف للجهة الإدارية بالخفض الطفيف لدرجة العناصر للصيقة بالشخصية - خاصة القدرة على تحمل المسؤولية - في التقرير على الرغم من أن هذا العنصر الأخير من العناصر للصيقة بالشخصية التي لا يرد عليها التغيير المفاجئ^(١).

المطلب الخامس

مظاهر الرقابة القضائية على ركن الغاية في قرار تقويم الأداء الوظيفي

في حقيقة الأمر إذا كان السبب يمثل الجانب المادي في العمل الإداري - والذي يمثل الحالة الواقعية - ينشأ ويتم بعيداً عن إرادة رجل الإدارة الذي يتخذ العمل الإداري، فإن الغرض أو الغاية - ويمكن تسميته أيضاً بالدافع أو الباحث - يمثل الجانب الشخصي من العمل. فهذا الأخير يمثل الهدف أو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء اتخاذ القرار. فالواقع أن رجل الإدارة عندما يواجه حالة واقعية تتطلب تدخل واستعمال سلطاته لمواجهتها، فإنه يفكر ويقدر على ضوء ما لديه من اعتبارات النتائج التي يمكن أن تنجم عن تدخله، فإذا ما هدأ ووضح له الغرض الذي يجب تحقيقه فإنه يتدخل، ويتخذ قراره. ولذلك يمكن القول بأن الغرض يمثل الحالة النفسية لرجل الإدارة عندما يتخذ قراراً معيناً^(٢).

يقصد بالغاية من القرار الإداري "الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه". إذ تتمثل الغاية من اصدار قرار بتعيين موظف أو بترقيته يتمثل في ضمان كفاية استمرار سير المرافق العامة بانتظام، كما تستهدف قرارات الضبط الإداري في حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة الأمن والصحة والسكينة العامة^(٣).

ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لقاعدتين رئيسيتين، تتمثل الأولى في التزام رجل الإدارة بأن يسعى في جميع أعماله نحو تحقيق المصلحة العامة، فإذا ما حاد عن هذا المبدأ وسعى إلى تحقيق نفع شخصي، فإنه يفقد صفته كفرد من أفراد الإدارة ويصير عمله اعتداء مادياً، كما أن هذا الالتزام مفترض على رجل الإدارة دون الحاجة لنص قانوني يقرره. وتتمثل الثانية فيما يحدده المشرع من أهداف معينة تلتزم الإدارة بتحقيقها بحيث يستتبع إذا ما سعت إلى

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٦٢٩ لسنة ٤١ ق جلسة ٢٠٠٠/١/٥.

(٢) راجع: الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة - الانحراف بالسلطة - دراسة مقارنة، تنقيح الدكتور عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الدكتور حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، ٢٠١٤، ص ٣٣، ٣٤.

(٣) راجع: الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٣١٣.

غير هذه الأهداف فإن تصرفاتها تصدر مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف^(١).

والحقيقة أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة قانونية مقتضاها افتراض صحتها من حيث غايتها، أي أنها استهدفت الأهداف التي حددها المشرع أو المصلحة العامة، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بأن "عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية التي تشوب ركن الغاية في القرار على من يدعى الانحراف بالسلطة أن يثبته . يكون إثبات ذلك بأن يثبت المدعى أن القرار قد تغيا غايات أخرى بعيدة عن الصالح العام"^(٢).

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية العليا - أيضا - "أن جهة الإدارة يتعين عليها أن تلتزم بمراعاة الجدية في ممارستها سلطتها التقديرية، باعتبار أن هذه السلطة ليست ميزة تتمتع بها الجهات الإدارية تُمارسها وقتما تشاء وعلى النحو الذي تراه، وإنما هي التزام يقع على عاتق الجهة الإدارية تحقيقاً لمصلحة عامة ارتأى المشرع أن الوصول إليها لن يتأتى إلا بمنح الجهة الإدارية سلطة التقرير لتمكنها من وزن الاعتبارات لدى ممارستها لنشاطها الإداري، ومن ثم فإن الجهة الإدارية لا تستطيع أن تتنازل أو تمتنع عن ممارسة سلطتها التقديرية التي خولها لها القانون، كما أنها لا تستطيع أن تُهمل أو تتراخي أو تتكبد الجدية لدى ممارستها هذه السلطة وإلا ضاع الهدف الذي ابتغاه المشرع من منح الجهة الإدارية سلطة تقديرية وكان تصرفها من ثم مشوباً بعيب عدم المشروعية"^(٣).

ونبين التطبيقات الخاصة برقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن الغاية في قرار تقويم الأداء الوظيفي، على أن يعقبه بيان موقف مجلس الدولة المصري على النحو الآتي:

أولاً: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على ركن الغاية في قرار تقويم الأداء الوظيفي:

(١) راجع: الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور على عبد العال سيد أحمد، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٧٧، ٢٧٨، الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع السابق ص ٥٦٣، الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ٣١٣، ٣١٤.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٧٩٨ لسنة ٣٦ ق - بتاريخ ١٧ / ١ / ١٩٩٥.

(٣) راجع: المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ١١٣٠ لسنة ٤٠ ق . ع - بجلسة ٢٠٠٠/٣/١١، وما سارت عليه محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ٥٦٦٧٣ لسنة ٦٧ ق - بتاريخ ٢٢ / ١ / ٢٠١٧.

اعتبر مجلس الدولة أنه من الضروري أن يستقي التقرير من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب وأية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس الأداء، فضلا عن ضرورة توافر فيمن يشترك في وضع تقرير الأداء الوظيفي شرط الحيطة حتى يحصل الاطمئنان على عدالته وتجرده عن الميل والتأثير، وبالتالي يكون التقرير صحيحا إذا كان مستكملا لشرائطه المقررة ومستوفيا المراحل والوقائع التي رسمها القانون لذلك، ولم يثبت أنه وقع مشوبا بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة، وهذا ما أكدت محكمة الاستئناف الإدارية بباريس - في حكم حديث لها في عام ٢٠٢٣ - على أن السيدة.. تؤكد أنها كانت دائما تشعر بالرضا التام عن أداء واجباتها، التي تولتها لسنوات عديدة، وأن العداء الذي أظهره لها رئيسها الهرمي شوه تقييمها، وبالتالي، فإن تقييمه لا يعكس القيمة المهنية لها، إلا أنه الواضح من المستندات أن المتقدمة.. كانت موضع لمسائلة تأديبية قبل تقييمها بسبب تصريحات عدوانية وغير لائقة تجاه زملائها ورؤسائها، وهو ما يوضح أن مقابلة التقرير تذكر أن "العلاقة المهنية تدهورت" وأن "هذا كان له تأثير على العمل مع الأطفال والفريق" وأنها اكتسبت المهارات جزئيا فقط "القدرة على العمل ضمن فريق"، و"القدرة على منع النزاعات وإدارتها والتحكيم فيها"، و"القدرة على التكيف"، و"الاستقلالية وقوة الاقتراح" و"المعرفة واحترام التزامات الخدمة العامة"، كما أنه علاوة على ذلك، لا يمكن لمقدم الطلب الاعتماد على تقييمات سابقة أكثر إيجابية لطلب إلغاء تقرير المقابلة المطعون فيه.. ومن ثم فإن الإدارة لم تخطأ - أو تتعسف - في تقييم طريقة خدمة الطرف المعني "الطاعنه"، ... ويترتب على ذلك أنه ليس لدى السيدة.. الحق في طلب إلغاء تقرير المقابلة المهنية الذي خضعت له لسنة ٢٠١٨^(١).

(١) يراجع حكم محكمة الاستئناف الإدارية بتاريخ ٨ فبراير لعام ٢٠٢٣ والذي جاء فيه:

"Mme B... soutient qu'elle a toujours donné pleinement satisfaction dans ses fonctions, qu'elle exerce depuis de nombreuses années, que l'hostilité manifestée à son égard par son supérieur hiérarchique a faussé son évaluation et, qu'en conséquence, son appréciation ne reflète pas sa valeur professionnelle. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la requérante a fait l'objet d'un rapport disciplinaire avant son évaluation en raison de remarques agressives et déplacées à l'égard de ses collègues et de sa hiérarchie, ce qui explique que le compte rendu d'entretien mentionne que " la relation professionnelle s'est dégradée " et que " cela

ثانيا: تطبيقات لرقابة مجلس الدولة المصري على ركن الغاية في قرار تقييم الأداء الوظيفي:

الحقيقة أنه من الأصول المقررة أن المشرع وضع تنظيمًا متكاملًا لقياس الأداء للموظفين المدنيين بالدولة، من ناحية أولى، إذ أعطي للسلطة المختصة بمفهومها المحدد في القانون مكانه وضع نظام يكفل قياس الأداء الوظيفي يختلف من جهة إلى أخرى تبعًا لاختلاف طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها ووضع ضوابط واجبة التطبيق عند وضع مثل هذا النظام وهي أن يكون قياس الأداء مرة في السنة سابقة على وضع التقرير النهائي وعلى أن يستقي القياس من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب وأية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس الأداء، وإذا مر تقرير الأداء بالمراحل التي أوجبها المشرع فلا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديرات الرؤساء كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة التي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها، ومن ثم يكون

a eu un impact sur le travail auprès des enfants et de l'équipe " et qu'elle n'a que partiellement acquis les compétences " capacité à travailler en équipe ", " aptitude à prévenir, gérer et arbitrer les conflits ", " capacité d'adaptation ", " autonomie et force de proposition " et " connaissance et respect des obligations de service public ". En outre, la requérante ne saurait se prévaloir d'anciennes évaluations plus favorables pour demander l'annulation du compte rendu d'entretien contesté. Ainsi, et quand bien même les compétences professionnelles et techniques de Mme B... seraient pour partie acquises, l'administration n'a pas entaché le compte rendu contesté d'une erreur manifeste dans l'appréciation de la manière de servir de l'intéressée.

Il résulte de ce qui précède que Mme B... n'est pas fondée à demander l'annulation du compte rendu d'entretien professionnel dont elle a fait l'objet au titre de l'année 2018. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction doivent également être rejetées". CAA., Paris, 7ème chambre., N° 21PA05129, 2/8/2023.

التقرير صحيحاً إذا كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً المراحل والوقائع التي رسمها القانون لذلك، ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة^(١).

كما استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا، من ناحية ثانية، على أن تقدير الأداء الوظيفي للموظف أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيس الأعلى ولجنة شئون العاملين كل في حدود اختصاصه ولا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة التي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها فيها ومن ثم يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً المراحل والوقائع التي رسمها القانون لذلك ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة إلا أن مناط ذلك جميعه أن تكون تقديرات الرؤساء المستمدة من عناصر صحيحة ولم يقدّم دليل من الأوراق على نفيها وإهدار قيمتها^(٢).

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٣٨٤ لسنة ٤٧ ق.ع - جلسة ٢٠٠٤/١١/٣١.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع أوجب على السلطة المختصة بمفهومها المحدد في هذا القانون مكنة وضع نظام يكفل قياس الأداء... ووضع ضوابط واجبة التطبيق، ومنها أن يكون قياس كفاية الأداء مرة واحدة في السنة السابقة على وضع التقرير النهائي كما جاء بقانون العاملين المدنيين بالدولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) ومرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي كما ورد بقانون الخدمة المدنية (القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ والقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦). يراجع في هذا المعنى: حكم محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٧٠ ق - بتاريخ ٢٨ / ١ / ٢٠١٨.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٤٠ لسنة ٣٢ ق بجلسته ١٨/٣/١٩٩٠، الطعن رقم ١١٣٠ لسنة ٤٠ ق بجلسته ١١/٣/٢٠٠٠، وحكم محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم ٢٣٥ لسنة ٧٠ ق - بتاريخ ٢٨ / ١ / ٢٠١٨.

- كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة في تقرير الأداء السنوي هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر ورئيس المصلحة واللجنة الخاصة بشئون الموظفين كل في حدود اختصاصه وسلطاته ولا رقابة للقضاء عليهم في ذلك ما دام لم يثبت أن تقديرات تلك العناصر كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الجهة الإدارية وأنه يتعين لإثبات انحراف الإدارة أو إساءة استعمال سلطتها أن يقوم دليل على ذلك باعتباره من قبيل العيوب القصدية. راجع: المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ١١٣٠ لسنة ٤٠ ق بجلسته ١١/٣/٢٠٠٠، الطعن رقم ١٥٧٤ لسنة ٣٧ ق.ع - جلسة ١٥/٣/١٩٩٧، الطعن رقم ١٥٠١ لسنة ٣٧ ق.ع - جلسة ١٣/١/١٩٩٦، الطعن رقم ٨٥٣٦، ٨٧٤١ لسنة ٤١ ق بجلسته ٢٤/٦/٢٠٠٠.

ولذلك فإن خلو الأوراق مما يثبت وجود انحراف أو تعسف من جهة الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية لدى تقدير الأداء الوظيفي المطعون فيه من شأنه أن يكون التقرير المطعون فيه قد صدر وفقاً لأحكام القانون ولا وجه للنعي عليه ^(١).

فضلاً عما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا، من ناحية ثالثة، من ضرورة حيدة واضع تقرير الأداء الوظيفي واللجنة الخاصة بنظر التظلمات من التقرير، لما للتقرير من أثر بالغ في الحياة الوظيفية للموظف، وكانت الإدارة تقصد من قرار تقويم الأداء الوظيفي المصلحة العامة ^(٢).

المطلب السادس

المسئولية الإدارية عن قرار تقويم الأداء الباطل

الحقيقة أن الخطأ في القرارات الإدارية يتخذ صورة خاصة، تتمثل في عدم المشروعية، إذ يشترط حتى يكون القرار الإداري مصدراً للتعويض، أن يكون مشوباً بعيب من العيوب الأربعة التي تبرر للقضاء الإداري أن يقضى بإلغائه - كعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل ومخالفة القانون والانحراف بالسلطة - والواقع أن مثل هذه العيوب التي تشوب القرار الإداري إنما تمثل خطأ مرفقياً، يقع على عاتق جهة الإدارة وحدها عبء التعويض عنه، ما دام الموظف لم يعتمد ارتكاب الخطأ، ولعل ذلك مرجعه إلى وجوب احترام المرفق للقوانين العامة، بحيث يكون قد خرج على هذا الواجب، إذا قام الموظف المشرف عليه باتخاذ قرار مشوب بعيوب تجعله باطلاً. مما يستتبع انتفاء مسئولية السلطة الإدارية، إذا ما انتفت هذه العيوب، وكان القرار الإداري مشروعاً ^(٣).

وإذا كان عدم المشروعية يعتبر شرطاً ضرورياً حتى تقوم مسئولية جهة الإدارة عن القرارات التي تصدر من موظفيها، فإن هذا الشرط لا يعد كافياً حتى تقوم مسئولية السلطة العامة، حيث فرق قضاء مجلس الدولة الفرنسي - وشايحه مجلس الدولة المصري - بين العيوب المختلفة التي تشوب القرار الإداري وتجعله مصدراً للتعويض.

(١) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٤٨٨٤ لسنة ٤٢ ق جلسة ٢٨/٩/٢٠٠٢.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٢٣١١ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٥/٣/١٩٩٧، الطعن رقم ٣٦٣ لسنة ٣٥ ق جلسة ٢٨/٤/١٩٩١.

(٣) لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور رمزي طه الشاعر، الوجيز في قضاء التعويض، مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس، دار نصر للطباعة، ٢٠٢٠/٢٠٢١، ص ١٤٩ وما بعدها.

إذ أن المستقر في قضاء المحكمة الإدارية العليا - بموجب حكمها بتاريخ ١٥ أبريل لعام ٢٠٢٣ - أن مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة عنها تقوم على ثلاثة أركان مكتملة، يتمثل الأول في الخطأ بأن يكون القرار غير مشروع أي شابه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في المادة "١٠" من قانون مجلس الدولة^(١)، ويتمثل الثاني في الضرر بأن يلحق صاحب الشأن ضرر جراء هذا الخطأ، ويشترط أن يكون الضرر محققاً أي وقع بالفعل أو يتحتم وقوعه مستقبلاً، فلا تعويض عن الضرر الاحتمالي، وأن يكون مباشر أي يمكن توقعه عادة جراء فعل الإدارة، ومن ثم تستبعد كأصل عام الأضرار غير المباشرة، ويتمثل الثالث في قيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر الذي أصاب الغير.

والحقيقة أنه إذا ما تخلف ركن أو أكثر من هذه الأركان الثلاث فإن ذلك يؤدي إلى انتفاء المسؤولية الإدارية، إلا أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، ذلك أن لكل من القضائيين أساسه الذي يقوم عليه، وأن عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي قد يعتور القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، ومؤدى هذا أنه إذا كان القرار سليماً في مضمونه، محمولاً على أسبابه المبررة له، رغم مخالفته قاعدة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة موجب للقضاء بالتعويض إذ أن القرار كان سيصدر صحيحاً على أية حال بذات المضمون، لو أن تلك القاعدة الشكلية أو الإجرائية قد روعيت^(٢).

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه "لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية، وقوعها في خطأ فني وقانوني في تفسير مدلول النصوص، ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها، متى تحققت، أوجببت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها بغض

(١) تنص المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ".... ويشترط 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".

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٧٥٦١ لسنة ٦٨ ق - بتاريخ ١٥ / ٤ / ٢٠٢٣. ويراجع أيضاً الطعن رقم ٥٥٤ لسنة ٦٢ ق - بتاريخ ١١ / ١ / ٢٠٢٠، والطعن رقم ٥٢٧٦٨ لسنة ٦٢ ق - بتاريخ ١١ / ١ / ٢٠٢٠، والطعن رقم ٢٨١٥ لسنة ٥٦ ق - بتاريخ ٢٤ / ٣ / ٢٠١٨، والطعن رقم ٩٩٣ لسنة ٤٦ ق - بتاريخ ٢٤ / ٢ / ٢٠٠٨.

النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ، إذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية وإدراكه نحوها. فالخطأ في فهم الواقع والقانون، ليس عذراً دافعاً للمسئولية^(١). وبناء على ذلك فإن قيام الجهة الإدارية بتقويم الأداء الوظيفي بالمخالفة لحكم المادة القانون الخاص بالحالة - خاصة في حالة مرض الموظف - قد عدته المحكمة الإدارية العليا مكون لأركان المسئولية الإدارية - خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما - الأمر الذي يستتبع تعويض الموظف عما أصابه من ضرر وفي ذلك قررت أن "الجهة الإدارية الطاعنة قد قدرت كفايته عن عام ٢٠٠١ جيد جداً وما بعدها حتى عام ٢٠٠٥ بتقدير جيد جداً حكماً ؛ وصدر له حكم من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٤/١/٢٠١٥ بإلغاء تقرير كفايته عن عام ٢٠٠١ بمرتبة جيد جداً وتعديله إلى ممتاز واستصحاب هذا التقدير للأعوام التالية من ٢٠٠٢ حتى ٢٠٠٥ ليكون بمرتبة ممتاز حكماً بدلاً من جيد جداً حكماً الأمر الذي يكون من مقتضاه ولازمه استصحابه هذه المرتبة عن الأعوام التالية كذلك من عام ٢٠٠٦ حتى إحالته للمعاش عام ٢٠١١ أي تصبح تقارير كفايته عن هذه الأعوام بمرتبة ممتاز حكماً عملاً بصريح نص المادة (٣٣) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه بحسبان أن مرضه جاوز الثمانية أشهر واستمر لسنوات، أما وأن الجهة الإدارية قد خالفت هذا الحكم وقدرت كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً عن هذه السنوات فإن مسلكها يكون مخالفاً لصحيح حكم القانون ويتوافر به ركن الخطأ.

أما عن ركن الضرر فمما لا ريب فيه أن تقدير كفاية المطعون ضده عن السنوات من ٢٠٠٦ حتى ٢٠١١ بمرتبة جيد جداً حكماً رغم استحقاقه مرتبة ممتاز حكماً أصابه بألم نفسي وشعور بالظلم لانقصاص حقوقه الوظيفية وعدم منحه تقدير الكفاية الذي يستحقه في الوقت الذي يصبو فيه لتتويج حياته الوظيفية بمنحه تقدير متميز مستحق غير منقوص يعكس تقدير الإدارة لإفئائه عُمره في خدمتها ؛ ولعل ما يزيد من ألمه وحسرتة إصابته بالحالة المرضية التي حالت دونه والاستمرار في عمله بعد إصابته بعجز كلي مستديم منح على أثره إجازة مفتوحة حتى بلوغه سن التقاعد ؛ ولما كانت هذه الأضرار بسبب قرارات الجهة الإدارية الطاعنة بتقديرات كفايته عن السنوات سالفة البيان فمن ثم يكون المطعون ضده مستحقاً التعويض عنها ابتداءً^(٢).

(١) في التفاصيل راجع: الدكتور رمزي طه الشاعر، الوجيز في قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٥٠ وما بعدها.

ويراجع حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٩٧ لسنة ٣ ق - بتاريخ ١٢ / ٧ / ١٩٥٨.

(٢) راجع: المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٥٣١٤ لسنة ٦٤ ق - بتاريخ ١٨ / ٧ / ٢٠٢٠.

الخاتمة

اتضح لنا من خلال الدراسة أن تقويم الأداء الوظيفي للموظف العام يعتبر أحد أهم أدوات تحقيق الكفاءة والفعالية في الخدمة الحكومية، وهي عبارة عن تقييم يتم إجراؤه لمعرفة مدى أداء الموظف في العمل الذي يقوم به. يهدف هذا النوع من التقييم إلى تحسين أداء الموظف وتوجيهه نحو تحسين الأداء وزيادة الإنتاجية، بالإضافة إلى تحديد مشاكل الأداء ومعالجتها.

ويمكن تقسيم تقويم الأداء الوظيفي إلى عدة مراحل، بدءًا من تحديد المعايير والأهداف التي يجب تحقيقها في العمل، وإعداد خطط العمل والجدول الزمنية المناسبة لتحقيقها، وتحديد المهارات والقدرات المطلوبة للعمل، وتقييم الأداء الفعلي والمستمر للموظف.

وإن كانت أنظمة الخدمة المدنية قد استقرت على فكرة التقويم الوظيفي والوقوف على القيمة المهنية للموظف، فقد حسن المشرع المصري فعلا في تنظيمه لتقويم الأداء الوظيفي تنظيمًا شاملا في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، مع استشراف استخدام الأدوات التكنولوجية في عملياته التقويم، كما رأينا أحكام تقويم الأداء الوظيفي أو الوقوف على القيمة المهنية لموظفي الخدمة المدنية في الدولة في فرنسا، واستحدث نظام المقابلات المهنية، بموجب التشريعات الوظيفية الأساسية المختلفة والتي كان اخرها بموجب الأمر رقم ١٥٧٤ لسنة ٢٠٢١ المؤرخ في ٢٤ نوفمبر ٢٠٢١ المتعلق بالخدمة المدنية في فرنسا.

وبينت الدراسة ما يحظى به تقويم الأداء الوظيفي من أهمية كبيرة في مجال العمل الإداري، خاصة وأنه يعد الوسيلة الأساسية التي تدفع الأجهزة الإدارية للعمل بحيوية ونشاط، من خلال متابعة واجبات ومسؤوليات الموظفين العموميين بشكل مستمر من قبل رئيسهم الإداري، فضلا عن دفع الموظف إلى العمل بفاعلية وكفاءة، وتحسين أدائه وتطويره من أجل الحصول على الحقوق الخاصة الناتجة عن تميز تقرير تقويم أدائه، من ترقية وظيفية وعلاوات مادية تشجيعية، أو إنهاء خدمته لضعف تقدير أدائه وما وضعه قانون الخدمة المدنية من ضمانات في ذلك.

وتستهدف الإدارة تقييم أعمال الموظف خلال فترة زمنية معينة، استقرت التشريعات لوظيفية - في فرنسا ومصر - على مدة سنة يجري خلالها قياس أداء الموظف عن الاعمال التي قام بها عن خدمة فعلية.

وقد رأينا أن الاصل العام في إعداد تقارير تقويم الأداء الوظيفي اختصاص الإدارة التابع إليها الموظف بتقويم أدائه، باعتبار أن الرئيس الإداري المباشر - للموظف الموضوع عنه التقرير

- هو أقدر من يقوم بذلك بحكم إشرافه اليومي على أعمال رؤوسيه، بشرط توافر الموضوعية والمعرفة التامة بأعمالهم، كما يخضع - في أغلب الأحوال - لاختصاص السلطة الأعلى في ذلك. كما استقر الرأي على إخضاع جميع الموظفين لنظام تقارير تقويم الأداء الوظيفي، مع وضع بعض الاعتبارات الخاصة في تقويم أداء شاغلي الوظائف العليا.

وكشفت الدراسة عن حرص قانون الخدمة المدنية في فرنسا ومصر على وضع العديد من المعايير لتقويم الأداء الوظيفي، والتي يكشف من خلالها مدي قدرة الموظف على مباشرة الأعباء الوظيفية وتحديد مدي قدرته على شغل الدرجات الوظيفية الأعلى، فضلا عن استمراره في الوظيفة.

وحرصت تشريعات الخدمة المدنية في فرنسا ومصر على كفالة حقوق الموظف، وحيادية الإدارة وموضوعيتها إبان إعداد التقرير، من خلال كفالة الضمانات القانونية المتعددة التي يجب مراعاتها في المراحل المختلفة لتقويم الاداء من ناحية، وحق الموظف في اللجوء إلى الرقابة الإدارية أو القضائية على القرار الصادر بتقويم الأداء من ناحية أخرى.

أما الرقابة الإدارية من خلال التظلم الإداري، حرصت التشريعات الوظيفية على منح الاختصاص إلى لجنة مُشكلة تشكياً خاصاً الحكم على سلامة التقرير من الناحية القانونية، ولا شك في فاعلية تلك الرقابة قبل الطعن القضائي نظراً للاعتبارات التي ساقها الفقه للتظلم الإداري قبل رقابة القضاء، فضلا عما تمنحه التشريعات الوظيفية من صلاحيات متعددة للجنة على النحو الذي يجعلها تباشر أعمالها بجدية وفاعلية.

وتأتي خصوصية الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الوظيفي باعتبارها قرارات إدارية - بحسب ما استقر عليه القضاء في فرنسا ومصر - مما يعني ضرورة توافر أركان القرارات الادارية وشروط صحتها من ناحية، كما تأتي خصوصية قرارات تقويم الأداء في أنها قرارات مصيرية في حياة الموظف العام، إذ يترتب عليها في بعض الأحيان - إذا ما حصل على أقل المراتب - للفصل من الخدمة من ناحية أخرى.

واستقر مجلس الدولة على العديد من المبادئ القانونية لضمان النزاهة والعدالة، والتي تجعل عمليات التقييم الوظيفي مستنيرة، وشفافة، ومبنية على أسس عادلة. ولا مرأ - في واقع الامر - في أهمية تلك المبادئ للإدارة والموظف، إذ ترشد الإدارة لكيفية تطبيق القانون في المسائل المختلفة إبان قيامها بالعملية، فضلا عما توفره للموظف من الثقة والطمأنينة من وجود سوابق قضائية تعينه على تعزيز حقوقه الوظيفية والحفاظ عليها.

وتتضمن بعض المبادئ التي أرساها القضاء في تقويم الأداء الوظيفي على نحو ما بينته الأحكام القضائية المختلفة في الآتي:

أولاً: مبدأ المساواة وعدم التمييز: يجب أن يتم تقييم جميع الموظفين بناءً على معايير متساوية دون أي تمييز أو تحيز.

ثانياً: مبدأ الشفافية والعدالة: ينبغي أن تكون عمليات التقويم الوظيفي متاحة للموظفين - بحسب ما بينته النصوص القانونية - مع إمكانية الاطلاع على المعايير والنتائج.

ثالثاً: مبدأ المشاركة الفعالة: يجب أن يشمل تقييم الأداء آراء الموظفين وملاحظاتهم بشكل فعال لضمان التحسين المستمر.

رابعاً: مبدأ المسؤولية والمساءلة: ينبغي أن يكون على كافة الموظفين مسؤولية تقديم الأداء الوظيفي العادي - بحسب ما بينته النصوص القانونية - وتشجيع الأداء الممتاز من الناحيتين المادية والادبية، وأن تكون هناك مساءلة عن الأداء السيء.

خامساً: مبدأ التطوير والتدريب: يجب توفير الفرص لتطوير وتطوير مهارات الموظفين لزيادة كفاءتهم.

ويمكننا استخلاص بعض التوصيات من خلال دراسة النظام القانوني الحالي في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ التي تستهدف تحقيق الغاية المنشودة من تقويم الأداء الوظيفي، على نحو يجمع بين المصلحة العامة للإدارة والمصلحة الخاصة للموظف وذلك في النقاط الآتية:

أولاً: ضرورة إخضاع المشرع نظام تقويم الأداء الوظيفي للأتمتة الإلكترونية من خلال تعزيز وتفعيل الآليات التكنولوجية الحديثة في عملية التقويم، نظراً للأهمية الكبيرة التي تترتب على العمل بالإدارة الإلكترونية، سواء بالنسبة للمصلحة العامة من خلال إشباع الاحتياجات والخدمات الرئيسية بكفاءة عالية، وتحسين الأداء الوظيفي من خلال تغلبها على مشكلة البيروقراطية. وذلك من خلال الآتي:

١- نقترح بإنشاء قاعدة متكاملة بيانات الكترونية الموظف العام، تشتمل على معلومات عن الموظف إجراءات التعيين وحتى انتهاء خدمته.

٢- ضرورة نشر ثقافة التحول الرقمي بين الموظفين، والعمل على منحهم دورات تدريبية تمكنهم من ذلك، مع إنشاء إدارة متخصصة لتطوير الإدارة الإلكترونية، وتشجيع الموظفين على المعاملات الرقمية.

- ٣- نصي تفعيل أو إدخال التعديلات على قانون الخدمة المدنية - ولأئحته التنفيذية - بحيث يكون من شأنها التحول للإدارة الإلكترونية بدلا من الإدارة التقليدية، وذلك - على سبيل المثال - من خلال الاتي:
- فقد تضمنت اللائحة التنفيذية ضرورة وجود سجلا للموظف يدون فيه الرئيس المباشر كل ثلاثة شهور، الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف، وذلك لأهمية هذا السجل - الجوهرية - في عملية تقييم الأداء الوظيفي، وذلك بموجب المادة ٧٠ التي نصت على "تعد إدارة الموارد البشرية بالوحدة سجلا إلكترونيا أو ورقيا للأداء الوظيفي لكل موظف يدون فيه الرئيس المباشر كل ثلاثة أشهر الملاحظات التي تعكس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف وفقا لمهام وظيفته، وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات.
 - ويستعين الرئيس المباشر بهذا السجل عند إعداد تقارير تقييم الأداء، ويكون أساسا في البت في التظلمات التي يقدمها الموظفون في نتائج تقارير تقييم الأداء الخاصة بهم". وبالتالي من الضروري أن يدخل المشرع تعديلا على هذا النص ليشمل "إعداد سجلا إلكترونيا وورقيا" وليس إلكترونيا أو ورقيا.
 - وأوصي بأن يخطر الرئيس المباشر الموظف "إلكترونيا وورقيا" بدلا من إحدى الوسيلتين، بموجب المادة ٧١ من اللائحة التنفيذية التي تنص على "يخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونيا أو ورقيا أولا بأول بما يؤخذ عليه من إهمال..".
 - وأوصي أيضا بإعلان إدارة الموارد البشرية الموظف "إلكترونيا وورقيا" بصورة من تقرير تقييم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة، وذلك بدلا من إحدى الوسيلتين بموجب المادة ٨٠ من اللائحة التنفيذية التي تنص على " تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونيا أو ورقيا بصورة من تقرير تقييم أدائه..".
 - وحقيقة الامر أنه يتسنى من خلال تلك التعديلات - وغيرها بما يسمح بإدخال الوسائل التكنولوجية في عملية التقييم الوظيفي - أعمال تدريب العناصر البشرية للتقييم الوظيفي - وبصفة خاصة الرئيس المباشر والمرؤوس - على استخدام تلك الوسائل، فجعل ذلك إجباريا من قبل المشرع - وليس اختياراً - من شأنه فاعلية نظام الإدارة الإلكترونية، فضلا عن ترجمته الحقيقية لخطة الدولة المصرية في التحول الرقمي.

ثانياً: ضرورة إدخال تعديل على المواد المنظمة لتقييم الأداء الوظيفي في قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ يوجب تسبب تقارير الأداء بمرتبة ضعيف أو ممتاز، كما كان الحال في قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٢٩ مكرر من اللائحة التنفيذية، نظراً لما يوفره من ضمانات أساسية للموظف "الموضوع عنه التقرير" من التعسف من جانب الإدارة أو الرئيس المباشر للموظف في منح الموظف مرتبة ضعيف، أو محاباة شخصية في منح الموظف مرتبة ممتاز.

ثالثاً: نوصي بتدخل المشرع بالنص على "مراعاة الإجراءات التأديبية عند إنهاء خدمة الموظف الحاصل على تقريران سنويان متتالين بمرتبة ضعيف" في عجز المادة ٢٧ من قانون الخدمة المدنية، أو بالنسبة لعدم الصلاحية للوظيفة لشاغلي الوظائف القيادية الذين يُقدم عنهم تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط بموجب المادة ٢٨ من قانون الخدمة المدنية، وذلك لما يوفره من مزيد من الضمانات للموظف الموضوع عنه التقرير.

رابعاً: ضرورة تدخل المشرع وتقرير نهائية القرار الصادر بتقييم الأداء الوظيفي في عجز الفقرة الأخيرة من المادة ٢٦ من قانون الخدمة المدنية التي تنص على " لا يُعتبر تقرير تقييم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه" وتقرير ما استقرت عليه المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص - بالطعن رقم ٥٨٣٥ لسنة ٤٨ ق، بتاريخ ٢٣ يونية ٢٠٠٧ - من أنه لا يجوز الأخذ بقرينة الرافض الضمني المستفاد من فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون البت فيه بالنسبة لتقارير تقييم الأداء، حيث أن القرار الصادر بتقييم الأداء شأنه شأن جميع القرارات الإدارية الصادرة من الجهات الإدارية يصبح نهائياً متى استوفي جميع مراحل باعباره يؤثر مآلاً في الترقية أو منح العلاوة أو الفصل من الخدمة، إذ إن القول بعدم نهائية التقرير إلا بفوات ميعاد التظلم أو البت فيه من شأنه إهدار لطبيعة القرارات الصادرة في هذا الشأن من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين إعمالاً للسلطة المخولة لهما كما أنه يفضي إلى جعل تنفيذ التقرير السنوي معلقاً على أجل غير مسمى طالما أن لجنة شئون العاملين لم تبت في التظلم وبالتالي يؤدي الأمر إلى بقاء الموظف محروماً من حقه في اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار تقدير أدائه إلى أن ينتهي الأجل أي كان تاريخ انتهائه وهو ما لا يمكن أن تكون نية الشارع قد انصرفت إليه.

خامساً: نهيب بالمشرع المصري إدخال نظام المقابلات المهنية - كما هو الحال بالمشرع الفرنسي - وبشكل تدريجي - على ألا يكون بديلاً عن نظام تقارير الأداء - باعباره عملية تمهيدية

لوضع التقرير، وذلك من أجل مناقشة الرئيس الإداري للموظف عن المسئوليات والواجبات الملقاة على عاتق الموظف، وحاجاته للتأهيل وتصورات المهنية، وما تستهدفه الإدارة من أهداف. خاصة في ظل البيئة التشريعية التي مهد لها المشرع المصري بموجب قانون الخدمة المدنية الحالي من خلال التزام "الرئيس المباشر كل ثلاثة أشهر الملاحظات التي تعكس الإيجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف وفقا لمهام وظيفته، وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات" طبقا للمادة ٧٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية من ناحية أولى، وأيضا النص على "إخطار الرئيس المباشر للموظف أولا بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف ليعمل على إزالة أسباب ذلك"، طبقا للمادة ٧١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية من ناحية ثانية، و"قيام الرئيس المباشر خلال الربع الأخير من السنة بدعوة كافة رؤوسه لوضع أهداف ومعدلات الأداء لكل منهم خلال السنة التالية" طبقاً للمادة ٧٢ من اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية من ناحية ثالثة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية:

المؤلفات العامة والمتخصصة:

- الدكتور أنور رسلان، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٧.
- تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، دار النهضة العربية، ١٩٨٣.
- تقارير الكفاية، دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- الأستاذ أحمد أبو السعود، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.
- الدكتور حسن أحمد توفيق، الإدارة العامة، القاهرة ١٩٧٥ / ١٩٧٦.
- الدكتور حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها، دار الفكر العربي، ١٩٩٠.
- نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة في الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، ط١ - ١٩٦٦.
- الأستاذ جورج هالسي، إدارة الناس فن، ترجمة أحمد زكي محمد، تقديم حسن إبراهيم، ط٣، دار المعارف، ١٩٦٨.

الدكتور سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة - الانحراف بالسلطة - دراسة مقارنة،
تتقيح الدكتور عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الدكتور حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي،
٢٠١٤.

- القضاء الإداري "الكتاب الأول - قضاء الإلغاء"، تتقيح الدكتور عبد الناصر
عبد الله أبو سمهدانة، الدكتور حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، ٢٠١٥.

- الوجيز في القانون الإداري، مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٨٢.

الدكتور شريف يوسف خاطر، الوظيفة العامة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.

- حرية تداول المعلومة بين المنع والإباحة، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون
للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة، ٢٠١٥.

الدكتور جمال محمد معاطي موافى، أحكام التعيين والترقية في الوظيفة العامة، المركز القومي للإصدارات
القانونية، ٢٠١٧.

الدكتور عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار النهضة
العربية، ١٩٩٥.

الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

الدكتور على حسين على، الدكتور سهيلا محمد عباس، إدارة الموارد البشرية، مكتبة كلية التجارة،
جامعة عين شمس، ١٩٩٩.

الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور محمد سعيد حسين امين، مبادئ القانون الإداري، بدون تاريخ، مكتبة
كلية الحقوق جامعة عين شمس.

الدكتور عمر حلمي فهمي والدكتور على عبد العال سيد أحمد، مبادئ القانون الإداري، بدون تاريخ،
مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس.

الدكتور عمر حلمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، ١٩٩٤.

الدكتور على حسين على، الدكتور سهيلا محمد عباس، إدارة الموارد البشرية، مكتبة كلية التجارة، جامعة
عين شمس، ١٩٩٩.

الدكتور عمرو وصفي عقيلي، قياس كفاءة العاملين في الجهاز الحكومي في الجمهورية العربية
السورية، سنة ١٩٧٢.

الأستاذ فهمي البيومي، كيفية تطوير نظام كفاية أداء العاملين المدنيين بالدولة، مجله التنمية الإدارية،
العدد ١٠٧، أبريل ٢٠٠٥.

الدكتور ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
المستشار محمد أحمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية في ضوء الفقه وضاء وإفتاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.

الدكتور محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر العربي، ٢٠٠٤.
الدكتور محمد رمزي طه الشاعر، الوجيز في قضاء التعويض، مكتبة كلية الحقوق جامعة عين شمس، دار نصر للطباعة، ٢٠٢٠/٢٠٢١.

الدكتور محمد سامي جمال الدين، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشئون الموظفين، ط١، منشأة المعارف، ٢٠٠٥.

الدكتور محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
الدكتور محمد أنس جعفر، الدكتور أشرف أنس جعفر، الوظيفة العامة دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ط٨، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.

الدكتور محمد أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
الدكتور محمد كامل ليله، القضاء الإداري "الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية"، بدون تاريخ نشر.

الدكتور محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر العربي، ١٩٩٨.

الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، ط٢، منشأة المعارف - الإسكندرية، ٢٠٠٣.

رسائل الماجستير والدكتوراه

الدكتور إبراهيم محمد على أبو سعده، تقييم نظام قياس كفاءة أداء العاملين في الأجهزة الحكومية وأثره على القرارات المتعلقة سياسات الافراد بالتنسيق على العاملين بديوان عام وأحياء محافظة القاهرة، رسالة دكتوراه كلية التجارة جامعة الأزهر، ١٩٩٦.

الدكتور حمدي أمين المهدي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة - دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٦٦.

أ. طلعت عبد الملك، تقييم الاداء الاقتصادي، سلسلة دراسات المعهد القومي للإدارة ، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، ١٩٦٩.

الدكتور صدام محمد عبودي العوايشة، الضوابط القانونية لأداء الموظف العام في إطار الإدارة العامة الإلكترونية (دراسة مقارنة) فرنسا، مصر، الأردن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠٢١.

الدكتور عادل على حسن، أساليب تقويم الأداء الوظيفي والرقابة عليها، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠٢٠.

الدكتور عبد العزيز عبد المعطي علوان أحمد، الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الزقازيق، ٢٠٢٠.

الدكتور فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعه القاهرة، ١٩٨٣.

الأستاذ محمد عبد الله عبد الرحيم، تقويم كفاية العاملين في الجهاز الحكومي، رسالة ماجستير، كلية التجارة، القاهرة، ١٩٧٠.

الدكتور محمد نبيل محمد المتولي، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ٢٠١١.

الدوريات

أ. أحمد طلال عبد الحميد، الدكتور مازن ليلو راضي، الحوكمة التشريعية لتقييم الأداء الوظيفي، مجلة العلوم القانونية كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الخاص السادس، ٢٠١٩.

احلام محمد شواي، الإدارة الإلكترونية وتأثيرها في تطوير الأداء الوظيفي وتحسينه، مجلة جامعة بابل للعلوم الانسانية، المجلد (٢٤)، العدد (٤)، ٢٠١٦.

الدكتور أنور أحمد رسلان، الرقابة الإدارية على تقارير كفاية الموظف العام: دراسة مقارنة، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، مجلد ٣، عدد ١، ١٩٩٥.

الدكتور زكي محمود هاشم، دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية، القاهرة جامعة الدول العربية بالاشتراك مع المنظمة العربية للعلوم الإدارية، المؤتمر السادس للعلوم الإدارية، ١٩٧٢.

الدكتور عبد المنعم دهمان، مقال المبادئ الإسلامية في عمليات تقويم الأداء، مجلة الاقتصاد الإسلامي العالمية، العدد ٦، نوفمبر، ٢٠١٢.

الدكتور على محمد عبد الوهاب، تقويم الأداء "دراسة تحليلية"، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٤.

الدكتور محمد عوض فرج، تقويم الأداء الوظيفي في ضوء قانون الخدمة المصري، مجلة قطاع الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، العدد الرابع عشر، ٢٠٢٣.

محمد نجم عليات، تقويم أداء الموظف العام في القانونين الأردني والإماراتي (دراسة مقارنة)، جامعة الفلاح، الإمارات العربية المتحدة، مجله علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٧، عدد ١، ٢٠٢٠.

الدكتور مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف خضر، تقارير الكفاية في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ (دراسة تحليلية في ضوء تشريعات الوظيفة العامة في مصر) العدد ٣٦ - الجزء الثاني ١ / ٤، عام ٢٠٢١، ص ٢٠١٩.

ثانيا: المراجع الأجنبية (الإنجليزية والفرنسية)

المراجع الإنجليزية (المؤلفات العامة والمتخصصة والدوريات)

Dale S. Beach, Personnel the management of people at work. ٤th edition ١٩٨٠.

Felix A. Nigro, public personnel administration, New York, 1963.

Morrissey, George TU., Management by Objectives & Results, New York, Addison Wesley Co., 1970.

Williams G. Torpey, public personnel management, in New York, ١٩٥٣.

المراجع الفرنسية (المؤلفات العامة والمتخصصة والدوريات)

Alexandre Saghin, les actes susceptibles d'etre attaqués par le recours pour excès de pouvoir, Thèse, 1929.

Alian Plantey, traité pratiqué de la fonction publique-tome ١, 1956, et T. 2, 1963.

Emmanuel Aubin, L'essentiel du droit de la fonction publique, 2eme éd., Gualino, Paris, 2005, p. 61.

François Vincent, le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, ١٩٦٦.

Georges Vedel, Droit administratif, 5e éd, 1973.

Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, 3e éd, T. 2, 1928.

Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public général, 12e éd, 1933.

Raphael Alibert, le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir, 1926.

Roger Gregoire, La fonction publique, Paris, ١٩٥٤.

Gaston Jeze, Les principes généraux de droit administrative, 3e éd, 1926.

Jean Rivero, droit adiministartif – Neuvieme edition, 9ème éd., 1980.

Jean Michel, de Forges, Droit de la fonction publique, P.U.F., Paris, 1992, p. 215.

M, Chemiller – Gendeau, Le détachement dans la Fonction Publique, Revue du droit public, ١٩٧٦.

M. Waline, droit administrative, 9e èd, Paris, Sirey, 1963.

Serge Salon, Jean Charles Savlgnac, fonction publique, agent de l'état, des colleclivités locale et des grands servinces publiques, 1976.

ثالثا: المعاجم والقوانين

١- المعاجم

- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بدون تاريخ نشر
- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط ٤ منقحه، مكتبة الشروق الدولية، ١٤٢٩هـ/٢٠٠٨م

٢- القوانين

القوانين الأساسية المتعلقة بالخدمة المدنية في مصر:

- القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الجريدة الرسمية - العدد ٤٣ مكرر (أ) - في ١ نوفمبر سنة ٢٠١٦ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٦.
- القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الجريدة الرسمية - العدد ١١ تابع - في ١٢ مارس سنة ٢٠١٥ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٥.
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الجريدة الرسمية - العدد ٢٩ تابع (ب) - في ٢٠ يوليو سنة ١٩٧٨ بشأن إصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.
- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الجريدة الرسمية - العدد - في ١٨ فبراير سنة ١٩٦٤ بشأن إصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.
- القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الوقائع المصرية - العدد - في ٢٨ أكتوبر سنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة.

القوانين الأساسية المتعلقة بالخدمة المدنية في فرنسا:

- Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.
- Décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'Etat.

- Décret n° 2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux.
- Décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.
- Décret n° 2017-722 du 2 mai 2017 relatif aux modalités d'appréciation de la valeur et de l'expérience professionnelles de certains fonctionnaires éligibles à un avancement de grade.
- Décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.
- Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.
- Décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.
- Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.