

تقارير تقييم الأداء في الوظيفة العامة

د . محمد عبد المنعم أحمد

مقدمة

تعد عملية تقييم الأداء من أكثر موضوعات الوظيفة العامة ، بل والإدارة بصفة عامة ثراء ، وبالرغم من ذلك لم تحظ بالاهتمام المناسب من بحوث ودراسات القانون الإداري والإدارة العامة .

فالتقييم عملية إدارية مستمرة يخضع لها الفرد منذ تقدمه للالتحاق بالوظيفة ، وعند انتقاله من وظيفة إلى أخرى ترقية أو نقلاً أو ندياً أو إعاره ، أو تكليفاً مؤقتاً وعلى المستوى العام تحتاج الإدارة إلى مستودع من تقييمات أداء موظفيها تستهدى به في عملياتها الإدارية المتنوعة ، وقد تطور شكل التقييم من انطباعات شخصية ، إلى تقارير شخصية ، وكلما رسخت قيم الحقوق والحريات وكفلت الدساتير المساواة في تولي الوظائف العامة تطور تقييم الأداء ليأخذ إطاراً موضوعياً فظهرت تقارير الكفائية « تقييم الأداء » وتطورت من الشخصية إلى الموضوعية ، ومن السرية بما تثيره من شك واضطراب إلى العلنية ، واستقر الحق في التظلم منها والطعن عليها قضائياً . فهل نجحت تلك التطورات في الوصول بتقارير تقييم الأداء إلى الصورة المرجوة التي تحقق العدالة للفرد والفعالية للمنظمة ، وهل استطاعت الإدارة الاستفادة من تحليل نتائج تلك التقارير في عمليات الإدارة ؟ ، للتعرف على مدى حدوث ذلك ، فإننا نتعرض في بحثنا هذا لمفهوم وأهمية تقارير تقييم الأداء في المبحث الأول ، ثم نتبعه في المبحث الثاني بالطبيعة القانونية للتقارير ، وفي المبحث الثالث ، نتناول أحكام تقارير تقييم الأداء في القانون المصري ، وفي المبحث الرابع الآثار القانونية لتقارير تقييم الأداء . ثم نختم البحث بما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات أملين أن يتضمن بحثنا إضافة ولو يسيرة لما سبق وأن تناوله الباحثون في هذا المجال من إسهام .

المبحث الأول

مفهوم تقارير تقويم الأداء وأهميتها

يلزم أن نتعرف أولاً على مفهوم وماهية تقارير تقويم الأداء ومدى أهميتها قبل البحث في أحكامها ، ولهذا فإننا سنتناول في مطلب أول مفهوم تقارير تقويم الأداء نتبعه بمطلب ثان ، نتناول فيه أهميتها .

المطلب الأول

مفهوم تقارير تقويم الأداء

تعددت تعريفات عملية تقويم الأداء ، واختلفت ، كل وفق منظوره لوظيفة عملية تقويم الأداء -

عرفه البعض بأنه « حكم شخص لإمكانية شخص آخر لعمل شي عما ^(١) .

وعرفه البعض بأنه « طريقة دورية يسجل بها المشرف حكمه على أداء موظف ما لعمله .

بينما عرفه البعض بأنه « تقدير الكفاية المهنية للموظف بالتحديد ، ويموضوعية كلما أمكن ذلك ^(٢) .

وفي الفقه المصري ذهب رأي إلى أن « تقرير الكفاية يعني قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شاغلها ^(٣) .

على حين ذهب رأي آخر إلى أن المقصود بتقرير الكفاية التقديرات الدورية التي يضعها الرؤساء الإداريين عن طريق التقارير المكتوبة « السرية أو العلنية » وذلك

بقصد قياس كفاية أداء العاملين المرؤوسين ، مع الاعتداد بنتائج هذه التقارير عند النظر في الموارد البشرية ومنها تنقل اتهم وترقياتهم وعلاواتهم وما أشبه ^(٤)

(1) Torpey , W.G. , Public personnel management , New York , 1953 , p . 181 - Tiffin , Joseph : Systems - psychology and industry , 1970 , p 128 .^٢

(2) Jean Jaqes Ribas ; Notes et documents sur la notation du personnel - aux Etats - Unis , Revue adm . Septembre , 1953 , p . 538 .

(٣) د / حمدي أمين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ص ٥٥٨ .

(٤) د / بكر القباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ص ٦٠٠ .

وقد عرفه البعض بأنه : « تحليل وتقويم أداء الموظفين لعملهم ومسلكهم ، وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسئولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى^(١) .
ومن جماع ماورد من تعريفات وما ظهر من التطبيق العملي لتقارير تقويم الأداء يمكننا أن نعرفه بأنه : قياس دوري لأداء الموظف للواجبات والمهام المكلف بها ، ومهارته الوظيفية والمسلكية ، ولقدرته على الاضطلاع بمهام ووظائف أخرى » .

المطلب الثاني

أهمية تقارير تقويم الأداء

يمكن النظر إلى أهمية تقارير تقويم الأداء من وجهتين مختلفتين ، الأولى : أهميتها بالنسبة للموظف الموضوع عنه التقرير ، والثانية : أهميتها بالنسبة للإدارة .

أولاً : أهمية تقارير الكفاءة بالنسبة للموظفين :

١ - تحقيق المساواة بين الموظفين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة :

إن وضع تقارير تقويم الأداء بصفة دورية ، يجعل المفاضلة بين الموظفين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة ، تقوم على أسس موضوعية ، بحيث تكون الإثابة للأعلى كفاءة ، والتقويم أو الاستبعاد للأدنى فلا يخل ذلك بالمساواة ، وإنما يضع ميزاناً للعدالة بينهم .

٢ - تحقيق الاطمئنان والاستقرار الوظيفي :

حيث يكون كل موظف على بينة من أمره ، فلا ينشغل بضرص أو مزاييا ، تأكد أنها له فلن تخطئه ، أو أنها ليست له فلن تدركه .

٣ - التحفيز :

حيث تمثل نتائج التقرير وما تضمنه من تقويم ، ومقارنتها بأدائه السابق ، وبأداء زملائه محفزاً يدفعه إلى تطوير أدائه^(٢) .

(١) د / زكي محمود هاشم ، دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، ١٩٧٢ ، ص ١٠ ، د / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاءة ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي للقانون والقوانين دول مجلس التعاون الخليجي ص ٣٣٣ .

(٢) د / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاءة - دراسة مقارنة ، نظم تقارير أداء الموظفين العموميين ط ١٩٩٢ ، ص ١٨ .

٤ - تنمية الذات والتطور المستمر:

إن قراءة الموظف لتقويم أدائه ليس مجرد مطالعة لنتيجة اختبار، وإدراكها يترقب عليه من آثار، بل هو تبصير للموظف بنقاط الضعف في أدائه في عاجلها، ولتقاط القوة فينميها.

ثانياً: بالنسبة للمنظمة « الإدارة:

١ - تحقيق رقابة فعالة:

لما كانت بنود تقرير تقويم الأداء يحاول دائماً واضعوها أن يجعلوها تغطي كافة أوجه نشاط الموظف فإن مجموع هذه التقارير يغطي معظم أوجه نشاط المنظمة وخاصة ذلك المتعلق بإدارة الموارد البشرية، وبالتالي يمثل أداة رقابة دورية مباشرة^(١).

٢ - الاستفادة بنتائج التقييم في عمليات التخطيط:

تمثل نتائج تقارير تقويم الأداء، وتحليل عناصرها أهم صور التغذية العكسية لعملية التخطيط وخاصة تخطيط القوى العاملة.

٣ - الاستفادة بنتائج التقييم في عمليات التوظيف:

حيث إن متابعة تقييم مجموعات العاملين المعينين بطرق مختلفة تمكن من الحكم على أي الطرق أفضل وأنسب لاختيار العاملين^(٢).

٤ - تحقيق أعلى قدر من الملاءمة عند شغل الوظائف:

إذا كان تقويم الأداء لا ينظر إلى الموظف في أدائه لمهام وواجبات وظيفته فحسب، بل ينظر إلى جانب ذلك إلى مدى قدرته على الاضطلاع بمهام وظائف أخرى، وخاصة الوظائف الأعلى، فإن ذلك ييسر على الإدارة عمليات الترقية، والتدوير الوظيفي.

٥ - التدخل بالتوجيه لسرعة تدارك الأخطاء:

إن متابعة الرئيس المباشر لرؤوسه لوضع التقرير تحقق سرعة إدراك بعض الأخطاء سواء في نشاط الموظف أو نشاط المنظمة، مما يسهل التدخل السريع من خلال عملية التوجيه لتدارك الأخطاء أولاً بأول.

(١) د. أنور أحمد رسلان - تقارير الكفاية - دراسة مقارنة. نظم تقارير أداء الموظفين العموميين ط ١٩٩٢، ص ١٨.

(٢) د. أنور أحمد رسلان، وجيل القانون الإداري، ط ٢٠٠٤، ص ٥٧٧.

٦- وضع برامج التدريب الملائمة :

تستطيع الإدارة بمنتهي السهولة من خلال تحليل التقارير أن تحدد نقاط الضعف في الأداء ، والنقاط التي تحتاج إلى تنمية وتطوير سواء على المستوى الفردي أو على المستوى العام ، وعلى أساس ذلك تضع برامجها التدريبية .

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لتقارير تقويم الأداء والرقابة القضائية عليه

بعد أن تعرفنا على مفهوم وماهية تقارير تقويم الأداء ومدى أهميتها في النشاط الإداري ، كان من الضروري أن نتعرف على طبيعتها القانونية ، لإمكان معرفة موقعها من النظام القانوني للوظيفة العامة ، وتاصيل الأحكام المتعلقة بها ، ومقدمة ذلك تحديد التكيف القانوني لها ، وهو ما نتناوله في المطلب الأول ، وفي المطلب الثاني نتناول الإعلان به ، باعتبار أن العلم بالقرار شرط لنفاذه في مواجهة الموظف ، ثم نتناول في المطلب الثالث الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء .

المطلب الأول

التكيف القانوني لتقارير تقويم الأداء

تطور التكيف القانوني لتقارير تقويم الأداء في كل من فرنسا ومصر ، مرتبطاً في ذلك بمفهوم وطريقة وضع التقارير ، ومدى علانيتها ، والآثار القانونية المترتبة عليها ، وكذا تطور القضاء الإداري .

وإذا كانت علاقة الموظف بالإدارة قد استقر تكيفها على أنها علاقة تنظيمية لائحية^(١) ، تجعل الموظف في مركز تنظيمي يجوز معه للإدارة تغييره في أي وقت ، وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(٢) ، فإن كل ما يتعلق بالشئون الوظيفية يكون بمقتضى قرارات إدارية^(٣) ، وإن كانت الإدارة تدير علاقتها بموظفيها من خلال التصرفات المادية^(٤) ، وإجراءات التنظيم الداخلي ، إلى جانب القرارات الإدارية ، وما يسبقها من أعمال تحضيرية " ه " ، فإذا ما أردنا النظر إلى التكيف القانوني تقرير تقويم الأداء ، فإلى أي فئة ينتمي ؟

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري . طبعة ٢٠٠٥ . ص ٥٦١ .

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل . أ. د. / جابر جاد نصار : الوجيز في القانون الإداري . ط ٢٠٠٦ . ص ٣٧١ .

(٣) د. أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاءة " دراسة لتقويم الأداء الوظيفي القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجيص

(٤) د. أ. شروت يدوي : القانون الإداري ، ط ٢٠٠٨ . ص ٦٠٢ .

في فرنسا

تم تكييفها في بادئ الأمر على أنها من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي^(١) حيث تتعلق إجراءات التنظيم الداخلي بتعليمات وتوجيهات الإدارة إلى موظفيها من خلال المنشورات التي تبين ذلك ، باعتبار أن المنشورات عمل داخلي موجه للإداريين دون أن يحدث أي أثر قانونياً بالنسبة للأفراد^(٢).

فالمنشورات مجرد أعمال تفريرية تذكر بما ورد في القوانين واللوائح ، وهذا هو الاتجاه الذي ظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في مراحل متقدمة ، على أن

مجلس الدولة الفرنسي في مرحلة لاحقة - نظر إلى تقارير تقييم الأداء في فرنسا على أنها من قبيل الإجراءات التحضيرية ، والتي تنصرف إلى الأعمال والتصرفات التي تسبق القرار الإداري ، وبالتالي لا تعتبر في ذاتها قراراً إدارياً .

إلا أنه من الممكن الطعن على القرار الإداري المبني على إجراء تحضير يغير مشروع .

ظل الأمر كذلك حتى نظر إليها مجلس الدولة الفرنسي باعتبارها قرارات إدارية بقبوله الطعن عليها اعتباراً من حكمه الصادر في ٢٢ نوفمبر ١٩٦٢ ، في قضية كمارا الذي طعن على التقدير الرقمي للتقرير ، ثم قضية فانيس الذي طعن على التقدير الرقمي ، والتقدير العام في حكمه بتاريخ ٢٢ نوفمبر ١٩٦٢ ، والذي قضى صراحة باعتبار تقارير الكفاية من قبيل القرارات الإدارية ، وهو الأمر الذي استقر من بعدها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي^{(٣) (٤)}.

وفي مصر كانت المحكمة الإدارية العليا أسبق من مجلس الدولة الفرنسي في تقرير صفة القرار الإداري لتقرير الكفاية منذ حكمها الصادر في ٩ أبريل ١٩٦٠ ، ومن بعده استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا والقضاء الإداري على ذات النهج .

من ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها في ٢٥ يونيو سنة ١٩٦٦ من أن : « التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحل - هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر مآلاً في الترقية أو منح العلاوة أو خفض الدرجة أو المرتب أو في

(1) Vedel , Georges : Droitadministratif - 1973 , p. 179 .

(2) Jean Rivero : Droitadministratif, 1987 , p. 172 .

(3) Waline , M , : Droitadministratif, 1961 , p. 513 .

(4) Vedel , Georges : Droitadministratif - 1973 , p. 175 .

الفضل من الوظيفة ، وعلى أنه بهذه المثابة فإن ولاية التعقيب على تقدير الكفاية في التقرير السنوي إنما هي لقضاء الإنعفاء باعتباره القضاء الذي شرعه القانون للطعن في القرارات الإدارية» .

وحكمها في ١٢ يناير سنة ١٩٧٥ والذي انتهت فيه إلى أن: " قرارات لجنة شئون العاملين بشأن تقدير الكفاءة قرارات إدارية نهائية بالرغم مما أجازها القانون من إمكانية التظلم منها ، لأن إجازة التظلم من قرار إداري نهائي بطبيعته لا ينزع عنه صفته القائمة به ^(١)

المطلب الثاني

إعلان الموظف بالتقرير

لما كانت تقارير الكفاية ينظر إليها ، تارة باعتبارها مؤشرا لأداء الإدارة ومستودع بيانات تستمد منه معلوماتها اللازمة لاتخاذ قراراتها . وتارة على أنه شهادة أداء للموظف يستبصر منها بعبويه فيصلحها ومميزاته فينميها ، ويدرك وزنه الوظيفي عند إجراء أية ترقيات أو إقرار مزايا للموظفين.

فحيث يسود الاعتبار الأول كانت تميل الإدارة إلى الأخذ بسرية التقرير ، وهو أمر منتقد لما يستتبعه من فتح باب التحيز أمام الرؤساء ، وحجب الرقابة عليهم ؛ حيث يحول ذلك دون طعن الموظفين على تقارير تقويم أدائهم أو التظلم منها ^(٢)

وقد ساد مبدأ سرية التقارير لفترة طويلة ، لدرجة أن أطلق على تلك التقارير مسمى « التقارير السرية » وهي التسمية التي لم تتخلص منها التقارير لمدة طويلة حتى بعد أن أصبحت علنية .

ونظراً لمثالب سرية التقارير ^(٣) فقد اتجهت الأنظمة القانونية نحو العلانية شيئاً فشيئاً ، فأخذت بمبدأ العلنية النسبية ، حيث يتم إعلان الموظفين المقيمين بمرتبة ضعيف بتقاريرهم لإمكان تدارك مواطن الخلل وإصلاح مواطن الضعف .

وما لبثت الأنظمة طويلة الأجل حتى مالت نحو مبدأ العلنية نظراً لما يحققه من العدالة الموضوعية ^(٤) ، حيث تجعل العلنية واضع التقرير موضع الرقابة ، الأمر الذي يدفعه

(١) الأحكام مشار إليها بمؤلف أ. د / أنور أحمد رسلان. تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي ص ٤٧٧.

(2) Gregoire , Roger . La fonction publique , 1954, 225 et s .

(٣) هشام محمد الليثي وآخرين ، تقارير الكفاية بين العلانية والسرية . دراسة تطبيقية ص ٤٠ وما بعدها .

(٤) أ. د محمد أنس قاسم ، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة . ط ١٩٧٣ ، ص ١٩٩ .

إلى توخي الدقة والموضوعية ، كما أنه يتيح للموظف التظلم والطعن على التقرير . وهو ما يجعله خاضعاً للرقابة من لجان التظلم ومن المحاكم المختصة في حالة الطعن القضائي .

ففي فرنسا أخذ نظام الموظفين الصادر سنة ١٩٤٦ . ومن بعده نظام الموظفين الصادر ١٩٥٩ بمبدأ علنية التقدير الرقمي حيث أوجب على الإدارة إبلاغ الموظف به ، دون التقدير العام الذي لا يكون إعلان الموظف به إلا من خلال تظلمه وموافقة اللجنة المشتركة .

وهو الأمر الذي لقي انتقاداً واسعاً . مما حدا بالمشروع إلى التدخل بالتعديل سنة ١٩٨٣ ، فأوجب على الإدارة إبلاغ الموظف بكل من التقدير الرقمي والتقدير العام ^(١)

أما في مصر فقد تردد المشراع بين السرية والعلنية حتى استقر على الأخذ بمبدأ علنية التقرير .

فقد أخذ قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بمبدأ العلنية فأوجب على الإدارة إعطاء الموظف صورة من التقرير المقدم عنه ، لكنه سرعان ما عدل عن ذلك ليقر مبدأ سرية تقارير الكفاية بموجب القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٢ بتعديل قانون موظفي الدولة ، وهو الأمر الذي تراجع عنه جزئياً بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ١٩٥٧ حيث أخذ بمبدأ العلنية النسبية . فكان إعلان الموظف بالتقرير المقدر بمرتبة ضعيف دون غيره من التقارير .

ثم جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ومن بعده القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ليبقي على مبدأ العلنية النسبية . ولكنهما جعلاً إعلان الموظف بتقرير الكفاية في التي تقدير كفايته بمرتبة ضعيف أو دون المتوسط .

حتى جاء قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ليأخذ بمبدأ العلنية المطلقة ، حيث نصت المادة ٢٠ منه على أنه « تعلن وحدة شئون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال » .

(١) Andre , De Läubadere : Traite de droit administratif., Tome 2 . 1986 . p.73 .

كما نصت المادة ٣٢ من لائحته التنفيذية على أنه : « تتولى إدارة شئون العاملين إخطار العامل من شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها بصورة من تقرير الكفاية المقدم عنه ، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من لجنة شئون العاملين ، كما تتولى إبلاغ العاملين من شاغلي الوظائف العليا بصورة من البيان المقدم عن أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة » .

وهو ما استقر في تعديلاته وانتقل إلى قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٤ « الساقط » ، وقانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ والذي تضمن في المادة ٢٦ منه « تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقييم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة » .

كما نصت المادة ٨٠ من لائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ على أنه « تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقييم أدائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة » .

الآثار المترتبة على عدم الإعلان :

بصفة عامة ، يعتبر العلم بالقرار شرط لنفاذه في مواجهة الأفراد ^(١) ، وتتلخص وسائل العلم بالقرار في ثلاث هيا لنشر ، والإعلان ، والعلم اليقيني ^(٢) ، فإذا ما كان القانون قد أوجب إعلان الموظف بصورة من التقرير ، فما حكم هذا الإعلان في ضوء القواعد العامة .

في القانون السابق :

طبقاً للمادة ٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ والتي كانت تعلق نهائية تقرير الكفاية على انقضاء ميعاد التظلم والبت فيه ، كان النظر إلى الإعلان على أنه أحد مراحل نهائية التقرير وبالتالي عنصر من عناصر تكوينه ^(٣) ، وعليه كنا أمام إعلانين أولهما : الوارد بنص القانون ، وبالتالي هو إجراء جوهر يبعد من قبيل الشكل

(١) د. أ. / توفيق شحاتة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ط ٥٥ ، ص ٦٠٩ ، د. عزيزة الشريف ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ط ٢٠٠٠ ، ص ١ ، ٢١١ ، د. / نبيلة عبد الحليم كامل ، د. أ. / جابر جاد نصار ، الوجيز في القانون الإداري ، ط ٢٠٠٦ ، ص ٢٢٢ .
(٢) د. أ. / سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية " دراسة مقارنة " ، الطبعة الرابعة ، دار الفكر العربي ، ص ١٢٢ وما بعدها .
(٣) د. أ. / محمد فؤاد عبد الباسط ، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة ، ص ٤٢١ .

الجوهري للقرار ، يترقب على إهماله جزاء البطلان^(١) ، وإعلان بعد صيرورة التقرير نهائية شأنه في ذلك شأن القرارات الفردية النهائية يأخذ حكم الإعلان فيها .

في القانون الحالي :

تضمن قانون الخدمة المدنية في عجز المادة ٢٦ منه حكماً مماثلاً حيث نص على أنه « ولا يعتبر تقويم الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه ، وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية إعلان الموظف بتقرير تقويم الأداء ونتيجة التظلم منه » .

وهو الأمر الذي يجعلنا نستمر في الوضع السابق ، أمام إعلانين ، السابق على التظلم وهو من قبيل الشكل الجوهري ، واللاحق للتظلم والذي يأخذ حكم الإعلان بالقرارات الفردية بصفة عامة .

المطلب الثالث

رقابة القضاء على تقارير تقويم الأداء

لما كان تكييف تقارير الكفاية قد استقر على أنها قرارات إدارية ، فإنها تحمل كل أركان وأوصاف القرار الإداري .

فالقرار الإداري بوصفه « تصرف قانوني من جانب واحد يوضح عن إرادة الإدارة العامة ويتصل بالوظيفة الإدارية ويتضمن استعمالاً لأحد امتيازات السلطة العامة ويكون من شأنه إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين^(٢) .

وإذا كانت أركانه تتمثل في الاختصاص ، والسبب ، والمحل ، والشكل ، والغاية^(٣) ، فإن ظهور ذلك في تقرير تقويم الأداء غير خفي .

فركن الاختصاص ، واضح في تقرير تقويم الأداء ، متمثلاً فيمن أناط به المشرع وضع وإعتماد التقرير ، فالرئيس المباشر هو صاحب الاختصاص بوضع التقرير . والرئيس الأعلى هو المختص بالتعقيب ، ولجنة شئون العاملين هي المختصة بالاعتماد - بالنسبة لشاغلي الدرجة الأولى فما دونها في ظل القانون ٤٧ لسنة ١٩٨٧ - ، إذا يشر الاختصاص غيره تخلف هذا الركن .

(١) أ. د. / سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - . الطبعة الرابعة . دار الفكر العربي . ص ٢٥٩ .

(٢) أ. د. عزيزة الشريف ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ط ٢٠٠٠ ، ص ١٧٥ ، د. / شروت بدوي ، القرارات الإدارية ، ط ٩٤ ، ص ٨ ، ٩ .

(٣) أ. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، تخصص أهل السلطة بشأن القرار الإداري ، ط ٢٠٠٦ ، ٨٢ ، د. / أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، ط ٢٠٠٥ ، ص ٩٥ وما بعدها .

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه لا بد من توافر الاختصاص فيمن يضع التقرير فإذا ما انتفى اختصاصه، كان التقرير باطلاً^(١).

وسبب القرار: ما ثبت بملف خدمة الموظف من نشاط وظيفي أو مسلكي.

وفي ذلك تباشر المحكمة رقابة أكثر صرامة على تخفيض التقدير فهي تراقب أسباب خفض الرئيس الأعلى أو رئيس المصلحة أو لجنة شئون العاملين للتقرير وذلك عكس رقابتها على تقدير الرئيس المباشر^(٢).

ومحله: احترام القواعد المنظمة لأحكام وضع واعتماد تقارير الكفاية.

وطبقاً لما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا فإن "عدم مرور التقرير بالمرحل التي أوجبت قواعد عمل التقدير المرور بها، حيث تخطت الإدارة رؤساء المدعى واكتفت بعرض التقرير على رئيس لجنة شئون العاملين بما يجعل التقرير قد شابه عيب جوهرى يؤدي إلى بطلانه"^(٣).

وشكله: نموذج التقرير والإجراءات التحضيرية. والإعلان بمواطن الضعف. وتسبب تعديلات الرئيس الأعلى: ثم الإعلان بالتقرير قبل التظلم.

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "التقرير يبطل لعدم إخطار العامل بأوجه النقص في أدائه"^(٤).

وغايته: المصلحة العامة متمثلة في تحديد الوزن الوظيفي للموظف بحياد وموضوعية، نسبة إلى معايير القياس.

وعليه فإن تقرير تقويم الأداء كغيره من القرارات الإدارية يخضع لرقابة القضاء - إذا ما استوفى شروط وأوصاف القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء وأهمها نهائية القرار^(٥)، وهو ما يثير الجدلي فيما يتعلق بتقارير تقويم الأداء -، واستوفى الطاعن شروط قبول دعوى الإلغاء، ومنها سبق التظلم الإداري في حالات التظلم الوجودي، وهو ما يعنيها فيما يتعلق بتقارير تقويم الأداء، وعليه فإننا سنتناول كل منهما في فرع مستقل.

(١) الطعن رقم ٢٠٨٢ لسنة ٢٩ ق بجلسته ١٢ أبريل ١٩٨٦ مشار إليه بمؤلف د / محمد ماهر أبو العيثن، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص ١١٣٩.

(٢) الطعن رقم ٧٢٤ لسنة ٢٢ ق بجلسته ٢٩ مايو ١٩٩٢ مشار إليه بالمرجع السابق ص ١١٨١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٣٦٦ لسنة ٢٩ ق بجلسته ١٢ أبريل ١٩٨٦.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٧٩٤ لسنة ٣٢ ق بجلسته ٢٥ فبراير ١٩٩٠ مشار إليه بمؤلف د / محمد ماهر أبو العيثن، إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري، الكتاب الثاني، ص ١١٣٩، ١١٨١.

(٥) د. أ. د. / محمد عبد الحميد أبو زيد، تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري ص ٨٠، د. أ. د. / فتحى فكرى، وجيز دعوى الإلغاء، ط ٢٠٠٥، ص ١٩٤.

الفرع الأول

نهائية التقرير

مفهوم النهائية: ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بجلسة ٢٠ نوفمبر ١٩٦٦ إلى أن وصف النهائية يتوقف على شرطين « الأول: صدور القرار من سلطة مختصة دون حاجة إلى التعقيب عليه . والثاني: أن يقصد مصدره تحقيق أثره فوراً ومباشرة بمجرد صدوره ، وإن كان الشرط الثاني محل اختلاف ^(١) .

وبصفة عامة لا تنفذ القرارات الإدارية ولا تنتج آثارها إلا بعد صيرورتها نهائية ، وطبقاً لقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فإن اختصاصه بالإلغاء ينصب على طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية . إلا أن الجدل قد ثار حول مفهوم النهائية في بعض الحالات ، وبخاصة بشأن تقارير تقويم الأداء .

حيث تواترت قوانين الوظينة العامة بما فيها قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على النص على أن تقارير الكفاية لا تصبح نهائية إلا بعد البت في التظلم منها أو انقضاء موعد التظلم ، وقد مالت المحكمة الإدارية العليا في غالب قضائها إلى أن النص على عدم نهائية القرار إلا بعد استيلاء مرحلة التظلم يعنى أن القرار لا يكتسب صفة النهائية إلا بعد هذه المرحلة . وإن كانت في أحكام أخرى قد ذهبت إلى نهائية التقرير بالرغم مما أجازته القانون من إمكانية التظلم منه ^(٢) . وقد بات من الصعب مناقشة هذا الرأي وأصبح التسليم به أمراً مقضياً - في ظل وجود نص صريح - إلا أنه يحق لنا أن نتساءل عن جدوى هذا الحكم الذي يثير اضطراباً لم يكن المشرع مضطراً له ، فجهة نظر التظلمات ليست جهة تعقيب أو وصاية على جهة وضع أو اعتماد التقرير ، وجعل التظلم قبل نهائية القرار يجعله يفقد قيمته القانونية كتظلم . ويثبت للموظف الحق في التظلم مرة أخرى . حيث يكون أمام قرار إداري لم يكن له وجود بهذه الصفة قبل صيرورته نهائياً على هذا الوجه . مشكلة قانونية كان من السهل على المشرع أن يتجنبها ، إلا أنه أصر عليها دون منطلق قانوني مقبول حيث نص في ٢٦ من القانون الجديد على ذات الحكم .

(١) د. أ. د. فتحي فكري ، وجيز دعوى الإلغاء ، ط ٢٠٠٥ ، ص ١٢٢ .

(٢) د. / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية ، دراسة مقارنة ، نظم تقارير أداء الموظفين العموميين ط ١٩٩٢ ، ص ١٢٢ . د. / محمد فؤاد عبد الباسط ، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة ، ص ٢٢١ ، ٢٢٢ ، المستشار / سمير صادق ، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، ١٩٧٨ ، ص ١٩ .

الفرع الأول التظلم من التقرير

لم تختلف كثيراً طريقة وأحكام التظلم من تقارير تقييم الأداء في قانوني الخدمة المدنية السابق والحالي ، وكلاهما يتميز عن الأحكام العامة للتظلم الواردة بقانون مجلس الدولة :

في القانون السابق :

مدة التظلم : عشرون يوماً من تاريخ إعلان الموظف بالتقرير .

من له حق التظلم : لجميع العاملين من كافة التقديرات حيث لم يقصرها المشرع على أي تقدير بخلاف بعض القوانين السابقة التي كانت تقتصره على المقدره كفايته بتقدير ضعيف أو دون المتوسط .

الجهة المتظلم إليها : بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها ؛ يكون التظلم إلى لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض تشكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير ، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت .

بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا ؛ يكون التظلم إلى السلطة المختصة .

البت في التظلم : يكون خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً ؛ ويترتب عليه أو على انقضاء موعد التظلم دون تظلم صيرورة التقرير نهائياً .

٣٠ م « تعلن وحدة شئون العاملين العامل بصورة من البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من السلطة المختصة ، أو من لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال ، وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه ، ويكون تظلم العاملين شاغلي الوظائف العليا إلى السلطة المختصة ، ويكون تظلم باقي العاملين إلى لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض تشكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير ، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت ، ويبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً ، ولا يعتبر بيان تقييم الأداء أو التقرير نهائياً ، إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه » .

فى القانون الحالى :

مدة التظلم : خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان الموظف بالتقرير .

من له حق التظلم : جميع الموظفين حيث لم يخصص القانون أيضا .

الجهة المتظلم إليها : بالنسبة لمشاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية يكون التظلم من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة .

بالنسبة لباقي الموظفين : يكون التظلم إلى لجنة تظلمات ، تنشأ لهذا الغرض وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من شاغلي الوظائف القيادية وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت .

البت فى التظلم : يكون خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، ويجب على إدارة الموارد البشرية إعلان الموظف بنتيجة تظلمه والأسباب التى بنى عليها ، ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة نهائياً ، وذلك مع عدم الإخلال بحقه فى التقاضى ، ويترتب عليه أو على انقضاء موعد التظلم دون تظلم صيرورة التقرير نهائياً .

وحسناً فعل المشرع بإضافة عبارة " مع عدم الإخلال بحقه فى التقاضى " ليحسم ما كان يمكن أن يثارو كان مثاراً فى ظل القانون السابق حول تعبير نهائياً بالنسبة لنتيجة البت فى التظلم بالتأكيد على الحق فى التقاضى (١) .

ويلاحظ أن القوانين قد تعاقبت على وضع نظام خاص للتظلم من تقارير تقويم الأداء تميز عن القواعد العامة للتظلم المنصوص عليه بقانون مجلس الدولة ، وقد اكتفت المحكمة الإدارية العليا بالتظلم المقدم قبل صيرورة التقرير نهائياً الخاص بنظام تقارير الكفاية دون اشتراط التظلم الوجوبى طبقاً لقانون مجلس الدولة ، حيث ذهبت فى حكمها بجلسة ١٢ يناير ١٩٧٥ إلى أن " تقديم التظلم وفقاً لحكم المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين يجعل من تقديم التظلم المنصوص عليه فى قانون مجلس الدولة غير مجد ، الأمر الذى يقتضى قبول الدعوى شكلاً ولو لم يسبقها التظلم المنصوص عليه فى قانون مجلس الدولة " . كفاءة بتقديم التظلم المنصوص عليه فى قانون العاملين المشار إليه ، وأن تقرير هذه القاعدة لا يقوم على أساس إلغاء أحكام التظلم المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة ، بل يستند إلى الحكمة التشريعية من استحداث نظام التظلم الوجوبى (٢) .

(١) أ. د / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية . دراسة لتقويم الأداء الوظيفى فى القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجى

٣١١

(٢) أ. د / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية . دراسة لتقويم الأداء الوظيفى فى القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجى .

ص ٤٨٩

إلا أن مذهب المحكمة الإدارية العليا محل نظر، فإذا كانت هي التي استقر قضاؤها على عدم نهائية التقرير قبل البت في التظلم، فإن القرار النهائي الذي هو محل الطعن القضائي لم يسبق التظلم منه حيث كان التظلم سابق على نهائيته.

المبحث الثالث

أحكام وضع تقارير تقويم الأداء

تنوعت الأحكام المتعلقة بتقارير تقويم الأداء بدرجة كبيرة، وارتبطت بكثير من الموضوعات الإدارية والقانونية، وتطورت عبر تشريعات الوظيفة العامة المتتالية، وفيما يلي نتناول أهم هذه الأحكام:

شكل التقرير ومراتب التقدير.

مدى دورية التقرير وعدد مرات التقييم.

النطاق الشخصي للموظفين الخاضعين لأحكام تقارير التقويم.

سلطة وضع التقارير، وسلطة اعتمادها.

المطلب الأول

شكل التقرير

إذا كانت عملية تقييم الأداء قديمة قدم الوظيفة العامة ذاتها، فإن شكل وضوابط التقييم هو ما طرأ عليه التعديل والتبديل، حتى يتم الوصول إلى ضوابط عامة لتقييم الأداء تضمن أكبر قدر من الموضوعية والحياد.

فلم تعرف فرنسا نظام تقارير تقويم الأداء بشكلها الحالي إلا منذ صدور نظام الموظفين العموميين في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ الذي قرر أن يمنح كل موظف في الخدمة درجة رقمية متبوعة بتقدير عام، ومن قبله لم تكن إلا حالات متفرقة لا يمكن وصفها بالعمومية^(١).

أما في مصر فقد عرف نظام تقارير الكمائية في مرحلة مبكرة منذ عام ١٨٨٣ بما تضمنه الأمر العالي الصادر في ١٠ أبريل ١٨٨٣ الذي جعل الترقيات تتم بناء على التقارير السنوية التي يقدمها رؤساء الأقسام عن الموظفين التابعين وهو الأمر الذي

(1) Gregoire, Roger, La fonction publique, 1954, p. 235.

* Plantey, Allain, Traitepratique de la fonction publique, Tome 2, p 732 et s

زال مع الإحتلال الإنجليزي^(١) ، إلى أن عاد الموضوع للظهور مرة أخرى في قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذي أخذ بنظام تقارير الكفاية ، ومن بعدها حجز مكانه في كافة قوانين الوظيفة العامة التالية .

وقد أخذ شكل تقرير تقويم الأداء في مصر فيقوانين الوظيفة العامة المتتالية بنماذج متعددة العناصر يقدر كل منها بالدرجات ، ومن مجموع الدرجات يتشكل التقدير العام على اختلاف في الجهة التي تضع هذه النماذج .

فطبقاً لللائحة التنفيذية لقانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « يحزر الرئيس المباشر التقارير السنوية المنصوص عليها في المادة ٢٠ من القانون على النموذج الذي يعده ديوان الموظفين » .

وفي ظل القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٢ ، الصادر بتعديل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، صدر قرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٤ لسنة ١٩٥٤ بشأن تنظيم تقارير كفاية الموظفين .

وهو الوضع الذي استمر في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، والذي كان قد أحال إلى لائحته التنفيذية بشأن تنظيم تقارير الكفاية - ولم تصدر - فاستمر العمل بالقواعد السابقة على صدور القانون .

وطبقاً للمادة ٣٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ « تعد تقارير الكفاية وفقاً للإجراءات والأوضاع التي تحددها اللائحة التنفيذية ، والتي لم تصدر كسابقتها فاستمر العمل بالأوضاع والإجراءات السابقة على صدور القانون .

وفي عام ١٩٧٨ صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذي مثلت أحكامه عهداً جديداً من التنظيم الإداري والقانوني ، وصدرت لائحته التنفيذية بقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨ .

وقد نصت المادة ٢٨ منه على أنه : « تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها »

(١) د / محمد فؤاد عبد الباسط ، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة ، الطبعة الثالثة - ٢٠٠٢ - منشأة المعارف ، ص ٥ هامش ١ .
أ. د / أنور أحمد رسلان - تقارير الكفاية - دراسة لتقويم الاداء الوظيفي القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي ص

وقد صدر كتاب دوري الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ بنماذج تقدير كفاية شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها .

وقد عدل القانون رقم ٤٧ / ٧٨ لأكثر من مرة ، تعديلاً منهما ، تعلقاً بشأن تقارير كفاية الأداء تبع كلاً منهما تعديل في اللائحة التنفيذية وفي تعليمات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بهذا الشأن .

كان التعديل الأول بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ وفي ظلّه صدر كتاب دوري الجهاز رقم ٤٣ لسنة ١٩٨٢ ، وكتابه الدوري رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٥ بنموذج بيان تقييم شاغلي الوظائف العليا .

أما التعديل الثاني، فكان بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢، تبعه تعديل اللائحة بموجب قرار وزير شئون مجلس الوزراء وزير الدولة للتنمية المحلية رقم ٧٥ لسنة ١٩٩٢ ، وفي ظلّه صدر كتاب دوري الجهاز رقم ٨ لسنة ١٩٩٢ بشأن قواعد واجراءات وضع واعتماد بيانات وتقارير كفاية أداء العاملين .

وفي قانون الخدمة المدنية الحالي التزم المشرع القاعدة التي استقرت نظرياً في غالبية تشريعات الوظيفة العامة حيث طالب السلطة المختصة بالالتزام بوضع نظام تقويم الأداء ، فطبقاً للمادة ٢٥ من هذا القانون فإنه : « تضع السلطة المختصة نظاماً يكمل تقويم أداء الموظف بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها » .

وهو ما أكدته وفصلته لائحته التنفيذية حيث نصت على أنه :

م ٦٧ « تضع السلطة المختصة نظاماً لتقويم أداء الموظف يشتمل على محور أو أكثر للتقويم ، مثل تقويم الموظف لذاته ، وتقويم الموظف من رؤوسيه ، وتقويمه من الرئيس المباشر، وتقويمه من زملائه في ذات الإدارة ، وتقويم الموظف من جمهور المتعاملين مع الوحدة ، وتقويم الأداء العام للوحدة التي يعمل بها ، وذلك حسب طبيعة عمل كل وحدة ونشاطها ، وكل ذلك استناداً إلى معايير موضوعية منها: السلوك، الالتزام، الجودة، التميز، الابداع، الانجاز، القدرة على تحمل المسؤولية .

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

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

م ٦٨ « للسلطة المختصة أن تضع الوزن النسبي للمؤشرات الخاصة بكل معيار من معايير التقويم بما يتماشى مع نشاط الوحدة وذلك في ضوء الحدود المبينة في الدليل الإرشادي المنصوص عليه في المادة السابقة » .

وبلاحظ أن اللائحة التنفيذية بعد أن أكدت اختصاص السلطة المختصة بوضع نظام التقييم انقلبت على نفسها وعلى نص القانون . وقيدت ذلك في عجز المادة ٦٧ منها بالدليل الإرشادي الذي يصدر من الوزير المختص بعد أخذ رأي الجهاز ، وهو حكم جيد وواقعي طبق في القوانين السابقة رغم عدم النص عليه فيها عدا القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة هو الجهة الوحيدة التي تملك القدرة الفنية على القيام بهذا العمل .

فكان من الواجب على المشرع أن يجعل الاختصاص صريحاً للجهة التي تستطيع القيام به ، والتي تمارسه فعلاً ، متجنباً عدم المشروعية والتناقض في الاختصاص الذي جرى عليه العمل في ظل القوانين السابقة .

وبخلاصة الأمر فيما يتعلق بشكل التقرير أخذ القانون ، بالتقدير وفقاً لنماذج محددة سلفاً متنوعة طبقاً لمجموعات الوظائف ومستواها ، موزعة إلى عدة عناصر لكل منها قيمة رقمية ، ومن مجموع درجات التقييم يتم تحديد التقدير النهائي .

وقد ترددت القوانين المتعاقبة في تحديد مراتب التقييم بين ثلاثي ، ورباعي ، وخماسي ، وذلك على النحو التالي :

القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تقسيم ثلاثي بمراتب جيد ومتوسط وضعيف .

القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٢ أخذ بنظام الدرجات ،

القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٧ تقسيم رباعي بمراتب ممتاز وجيد ومرضي وضعيف .

القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تقسيم خماسي بمراتب ممتاز وجيد ومتوسط ودون المتوسط وضعيف .

القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تقسيم خماسي بمراتب ممتاز وجيد ومتوسط ودون المتوسط وضعيف .

القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تقسيم ثلاثي بمراتب ممتاز وكفاء وضعيف .

القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ تقسيم رباعي بمراتب ممتاز وجيد ومتوسط وضعيف .

القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٢ تقسيم خماسي بمراتب ممتاز وجيد جداً وجيد ومتوسط وضعيف .

القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ تقسيم خماسي بمراتب ممتاز وكفاء وفوق المتوسط ومتوسط وضعيف .

المطلب الثاني

مدى دورية التقرير وعدد مرات التقييم

يعد وضع التقرير في موعد سنوي دوري إحدى ضمانات الموضوعية في عملية تقييم الأداء ، وأحد أوجه الترتيب والتنظيم لإمكانية ترتيب الآثار القانونية التي تترتب عليه ، وتنظيم عمليات التظلم والبت فيه ، بما يضمن استقرار المراكز القانونية ، وفي الغالب ما يرتبط موعد وضع التقرير بالسنة المالية أو السنة الميلادية ، وقد يكون تقييم الأداء مرة واحدة أو أكثر خلال العام ، وفي حالة التقييم لأكثر من مرة يكون التقرير السنوي متوسط تقويم أداء الموظف لهذه المرات ، وقد أخذت غالبية التشريعات بمبدأ سنوية التقرير على اختلاف في عدد مرات التقييم الذي غالباً ما يكون مرة واحدة .

ففي فرنسا في ظل نظامي الموظفين السابق الصادر في ١٩٤٦ ، والحالي الصادر في ١٩٥٩ والمعدل في ١٩٨٣ يأخذ المشرع بمبدأ سنوية التقرير^(١) .

وفي مصر أخذت كافة تشريعات الوظيفة العامة المتتالية بمبدأ سنوية التقرير ، إلا أنها اختلفت في عدد مرات قياس الأداء ، وفي موعد وضع التقرير ..

فقد جعل قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وضع التقرير سنوياً في شهر فبراير من كل عام . وهو ذات الحكم الذي تضمنه القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ ، والقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

(١) د / أنور أحمد رسلان . تقارير الكفاية * دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون والقانونيين دول مجلس التعاون الخليجي ص ٤٠٦ .

وفي ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وطبقا للمادة ٢٨ منه كان التقرير يوضع خلال شهر مارس من كل عام لمرة واحدة ، وذلك عن سنة ميلادية من أول يناير حتى نهاية ديسمبر .

وهو ما أخذ به قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تقريبا ، حيث جعل قياس الكفاءة عن سنة ميلادية تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر ويكون ذلك في شهري يناير وفبراير على أن تعتمد التقارير في شهر مارس ، ولكن بعد قياس أداء الموظف بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة .

ثم جاء القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بذات المبدأ ، ولكن بتعديل موعد التقييم عن القوانين السابقة ^(١) ليكون عن سنة تبدأ من أول يوليو إلى آخر يونيو ، وتقدم التقارير خلال شهري سبتمبر وأكتوبر ، وتعتمد خلال شهر نوفمبر ، قبل أن يعود مرة أخرى إلى الموعد السابق يجعلها عن سنة ميلادية تبدأ من أول يناير حتى نهاية ديسمبر يوضع عنها التقرير خلال شهري يناير وفبراير ويعتمد خلال شهر مارس وذلك بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٩٣ .

وطبقا للمادة ٢٥ فقرة ٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ فإنه :
« ويكون تقويم أداء الموظف عن سنة مالية على مرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي ... »

الأمر الذي يكون معه المشرع قد انتصر للرأي الذي اتجه إلى الأخذ بقياس الأداء مرتين سنويا للموازنة بين عدم إضاعة الوقت والجهد في تكرار قياس الأداء في حالة تكراره شهريا أو كل ثلاثة أشهر مثلا ، وبين انقطاع المتابعة في حالة اقتصار القياس على مرة واحدة سنويا ^(٢) .

وقد حددت اللائحة التنفيذية موعد تقييم الأداء ليكون خلال شهري نوفمبر ومايو من كل عام ، على أن يصدر التقرير النهائي خلال شهري يوليو .

(١) د. / محمد فؤاد عبد الباسط ، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة ، الطبعة الثالثة - ٢٠٠٢ - منشأة المعارف ، ص ٣٣٠

(٢) - Fouguet , p. Lanotation des fonctionaries , R. adm, 1949, p. 479. " 1 "

Gregoire , Roger , La fonction publique , 1954, 226 et s .-

- Plantey ,Alian , Traitepratique de la fonction publique , Tome 2 , p 738 et s .

- Silvera , Victor , La fonction publique et ses problèmes actuels . 1969 , p. 297 et s

المطلب الثالث

النطاق الشخصي للموظفين الخاضعين لأحكام تقارير التقويم

ليسوا سواء . من الأنظمة القانونية ما يخضع جميع العاملين لنظام تقارير تقويم الأداء ، ومنها ما يستبعد من الخضوع لنظام تقارير تقويم الأداء بعض الفئات ، وهو ما تأخذ به غالبية التشريعات .

في فرنسا : أخضع القانون الفرنسي جميع الموظفين لنظام تقارير الكفاية ، وهو ما استقر في قانون الوظيفة العامة لسنة ١٩٤٦ ، وفي قانون الوظيفة العامة لسنة ١٩٥٩ وتعديله لسنة ١٩٨٣^(١) .

وفي مصر :

أخضع قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ جميع موظفي الدولة عدا رؤساء المصالح وحاملي درجة مدير عام فما فوقها . ثم عدل بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ ليخضع جميع الموظفين حتى الدرجة الثالثة لنظام تقارير الكفاية .

وفي ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ اقتصرت تقارير تقدير كفاية الأداء على العاملين شاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها .

أما شاغلوا الوظائف العليا فيقدم عنهم الرؤساء بيانات للاسترشاد بها عند ترقيتهم للوظائف الأعلى .

وقد أخذ قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بذات القاعدة حيث قصر الخضوع لنظام تقارير على العاملين شاغلي وظائف الدرجة الأولى فما دونها ، حيث نصت المادة ٢٨ منه على أنه : « ويقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين شاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها » .

ثم جاء في التعديل الذي تضمنه القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ ليخضع شاغلوا الوظائف العليا ، على اختلاف بين الفئتين في أحكام التقويم .

وباختلاف طفيف جاء قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ليخضع جميع الموظفين لنظام تقارير تقويم الأداء ، مع معايرة بسيطة بين شاغلي الوظائف القيادية ، والإدارة الإشرافية ، وبين غيرها من الوظائف .

(١) د . / محمد أنس جعفر ، د / أشرف أنس جعفر ، الحقوق الدستورية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، ط ٢٠١٠ ، ص ٢١٠ .

وإذا كان الأصل قد أصبح خضوع جميع الموظفين لتقارير تقويم الأداء ، فإن هناك من العوارض ما يحول دون ذلك التقييم . نتعرض لأهمها ، وكيفية معالجتها في القانون السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٧ وتعديلاته ، وفي القانون الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ .

تقدير تقويم أداء الموظف الذى لم يتم بالعمل فعلاً بسبب التجنيد ، أو الاستدعاء للاحتياط ، أو للاستبقاء :

في القانون السابق : تقدر كفاية العامل المجدد بمرتبة جيد جداً حكماً . فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز تقدر بمرتبة ممتاز حكماً ، أما العامل المستدعى للاحتياط أو المستبقى فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً .

في القانون الحالي : جعل المشرع تقويم أداء الموظف المجدد أو المستدعى أو المستبقى للاحتياط بمرتبة كفاء حكماً ، إلا إذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز فيقدر بمرتبة ممتاز حكماً .

تقدير تقويم أداء الموظف الذى لم يتم بالعمل فعلاً بسبب حصوله على إجازة خاصة : في القانون السابق : طبقاً للمادة ٣٢ منه فإنه "يعتد بالتقارير السابقة عن العامل في حالة ما إذا صرح له بإجازة خاصة" :

في القانون الحالي : لما كان المشرع قد غاير في حكمه بين أنواع الإجازات ، فإنه جرى وراء ذلك في حكم تقدير تقييم أداء المجاز ، فاخص حالة الموظفة الحاصلة على إجازة رعاية طفل ، فجعل تقويم أدائها بمرتبة كفاء حكماً ، إلا إذا كان تقويم أدائها في العام السابق بمرتبة ممتاز ، فيقدر بمرتبة ممتاز حكماً ، أما باقي الإجازات الطويلة والإعارة فإن القانون قد استنزلها من المدد البيئية اللازمة للترقية . وعليه فلا جدوى من تقدير تقويم أداء الموظف عنها .

تقدير تقويم أداء الموظف الذى لم يتم بالعمل فعلاً لتفرغه لعضوية مجلس النواب :

في القانون السابق : لم يكن يخضع عضو مجلس الشعب أو الشورى لنظام تقارير الكفاية ، ولكن يجب ترقيته بالأقدمية إذا حل دوره فيها ، وبالاختيار إذا رقى من يليه في الأقدمية بالاختيار .

في القانون الحالي : جعل المشرع تقويم أداء عضو مجلس النواب بمرتبة كفاء حكماً، إلا إذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز ، فيقدر بمرتبة ممتاز حكماً .

تقدير تقويم أداء الموظف الذي لم يتم بالعمل فعلاً نتيجة عضويته بأحد المجالس النقابية :

في القانون السابق : تقدر كفايتهم بما لا يقل عن مرتبة كفايتهم في السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية ، وذلك طبقاً للمادة ٣٣ من هذا القانون .

في القانون الحالي : جعل المشرع تقويم أداء عضو مجلس النقابة بمرتبة كفاء حكماً إلا إذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز ، فيقدر بمرتبة ممتاز حكماً .

تقدير تقويم أداء الموظف الذي لم يتم بالعمل فعلاً لمرضه الطويل :

في القانون السابق : طبقاً للمادة ٣٣ منه فإنه : " إذا كانت مدة مرض العامل ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة جيد جداً حكماً ، فإذا كانت كفايته في العام السابق بمرتبة ممتاز ، فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً " .

في القانون الحالي : جعل المشرع تقويم أداء الموظف الذي لم يمارس عمله فعلياً لمدة ستة أشهر فأكثر بمرتبة كفاء حكماً إلا إذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز ، فيقدر بمرتبة ممتاز حكماً ، وفي هذا لم يختلف عن سابقه إلا في المدة المتطلبية ، حيث انخفض بها من ثمانية أشهر إلى ستة أشهر .

المطلب الرابع

الاختصاص بوضع التقارير وسلطة اعتمادها

من الطبيعي والمنطقي أن يكون الرئيس المباشر هو المصطلح بتقويم أداء مرؤوسيه ، فهو الإداريب المهام والواجبات المكلفين بها ، والأقرب لتابعة مسالكهم ، ولكن هل يتولى ذلك بمفرده ؟ من التشريعات ما يكفي بتقييم الرئيس المباشر ومنها ما يوجب عليه عرضه على رئاسة أعلى ، ومنها ما يجعل هذا الاختصاص لرئيس أعلى . وفي الغالب تكون هناك سلطة أخرى لاعتماد التقرير .

فى فرنسا

طبقاً لنظام الوظيفة العامة لسنة ١٩٥٩ المعدل سنة ١٩٨٢، فإن الاختصاص بوضع تقرير الكفاية يكون لرئيس الوحدة الإدارية أو رئيس المرفق.

ويكون ذلك للرئيس الذى عمل الموظف تحت رئاسته لمدة ستة أشهر، أما فى حالة التحاقه بوظيفة أخرى لمدة تتجاوز الستة أشهر فيختص بتقدير كفايته رئيس الوحدة أو المرفق الذى التحق به.

وفي مصر

اتجهت تشريعات الوظيفة العامة فى مصر إلى اختصاص الرئيس المباشر بتقييم كفاءة مرؤوسيه، على اختلاف بينها فيمن يعرض عليه التقرير من بعده ومن يعتمد التقرير.

ففى ظل قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١، كان النص على أن يقوم الرئيس المباشر بوضع التقرير السنوي، ثم يعرض على المدير المحلى للإدارة، ثم رئيس المصلحة لإبداء ملاحظاتها على التقرير، على أن يكون اعتماد التقرير للجنة شئون الموظفين.

أما في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، فلم يختلف الأمر عن سابقه فيما يتعلق باختصاص الرئيس المباشر بوضع التقرير، ثم عرضه على الرئيس المحلى - ولكنه اختلف عنه بجعل سلطة اعتماد التقرير لرئيس المصلحة أو وكيل الوزارة كل فى دائرة اختصاصه.

وفى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لم يتغير اختصاص الرئيس المباشر بوضع التقرير، مع عرضه على مدير الإدارة المختص لإبداء رأيه، ولكن عاد الاختصاص باعتماد التقرير للجنة شئون العاملين.

وجاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته ليجعل للسلطة المختصة وضع نظام لتقدير الكفاية بما يتفق وطبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها، وقد استقر العمل طبقاً للبند ثامناً من كتاب دوري الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم ٨ لسنة ١٩٩٢ على أنه « يتضمن نظام قياس كفاية الأداء تحديد الرؤساء المختصين بوضع التقديرات فى تقارير الكفاية، وهم الرئيس المباشر للعامل، والرئيس الأعلى

الذي له أن يعدل تقدير الرئيس المباشر زيادة أو خفضاً ، مع بيان الأسباب المبررة لذلك ، ويقصد بالرئيس المباشر والرئيس الأعلى الرؤساء وقت وضع التقرير . - على أن يتم اعتماد التقرير من قبل لجنة شئون العاملين عدا شاغلي الوظائف العليا . فيكون اعتماد بيانات الأداء الخاصة بهم من قبل السلطة المختصة

وأخيراً جاء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

حيث تضمنت لائحته التنفيذية :

م ٦٩ « تعد إدارة الموارد البشرية نموذج تقويم الأداء، ولا يعد نافذاً إلا بعد اعتماده من السلطة المختصة، ولا يجوز تعديله إلا بعد مضي ثلاث سنوات على الأقل أو موافقة الجهاز، ويعلن فور اعتماده على الموقع الإلكتروني للوحدة وبألوحه الاعلانات بها . »

م ٧٠ « تعد إدارة الموارد البشرية بالوحدة سجلاً إلكترونياً أو ورقياً للأداء الوظيفي لكل موظف يدون فيه الرئيس المباشر كل ثلاثة أشهر الملاحظات التي تعكس الايجابيات والسلبيات الخاصة بأداء الموظف ، وفقاً لمهام وظيفته وكذلك المخالفات التي يكون قد ارتكبها ، وما تم اتخاذه بشأنها من إجراءات ؟

ويستعين الرئيس المباشر بهذا السجل عند اعداده تقارير تقويم الأداء، ويكون أساساً في البت في التظلمات التي يقدمها الموظفون في نتائج تقارير تقويم الأداء الخاصة بهم . »

م ٧١ « يخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونياً أو ورقياً أول بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو اوجه ضعف؛ ليعمل على ازالة اسباب ذلك . وتوضع هذه الإخطارات بسجل الأداء الوظيفي " .

يقوم الرئيس المباشر خلال الربع الأخير من السنة بدعوة كافة مرؤوسيه لوضع أهداف ومعدلات الأداء لكل منهم خلال السنة التالية .

وترسل صورة من هذه الأهداف ومعدلات الأداء إلى إدارة الموارد البشرية . »

وعليه فإن اختصاص الرئيس المباشر بوضع التقرير لم يزل في قانون الخدمة المدنية الجديد بالرغم من اختلاف التفاصيل ، بوجود بعض التقديرات الجانبية التي استحدثها القانون ، وهو الأمر الذي لم يتبلور بعد في صورته النهائية ، ولكنه

جعل الاختصاص بإعتماد التقارير المبدئية للرئيس الأعلى طبقاً للمادة ٧٢ من اللائحة التنفيذية ، والتقرير النهائي للسلطة المختصة ، مع الأخذ في الاعتبار أن التقرير السنوي هو متوسط تقديري قياس كفاءة الأداء نصف السنوي حيث يتم تقويم الأداء مرتين خلال النصف الأول من شهري نوفمبر ومايو ويعتمد من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من هذين الشهرين ، وعليه فإن المختص بوضع التقرير أو اعتماده يكون هو الرئيس المباشر والرئيس الأعلى في هذين الوقتين .

المبحث الرابع

الآثار القانونية لتقارير تقييم الأداء

بالرغم من تواتر الأنظمة القانونية على ترتيب آثار قانونية متنوعة على تقارير تقييم الأداء، فإن الاختلاف الفقهي حول هذا الموضوع كان ولم يزل قائماً^(١)، فعلى حين ينادي فريق من الفقه باستبعاد أية آثار لتقارير تقوم الأداء، يرى فريق آخر ضرورة ترتيب آثار قانونية على هذه التقارير.

أولاً : عدم ترتيب أية آثار قانونية على التقييم :

نظراً لافتقارها الموضوعية ، حيث أن التقييم عمل شخصي يتأثر فيه المقدر بالاعتبارات الشخصية تشدداً أو ليناً. انتقاماً أو مجاملة .

ثانياً : وجوب ترتيب آثار قانونية على التقييم :

ينذهب هذا الرأيمن الفقه والذي يؤيده المشرع غالباً إلى ضرورة ترتيب آثار قانونية إيجاباً أو سلباً ، فالكفاءة شرط للاستمرار في الوظيفة كما هي شرط للالتحاق بها ، يقتضى قياسها وتقييم الموظفين مجدداً ، واستغلال مستودع البيانات الذي توفره هذه التقارير عند اتخاذ الإدارة قراراتها وخاصة تلك المتعلقة بشغل الوظائف ، كما أن تجريد تقارير الكفاية من ترتيب أيأثر في مركز الموظف يفقد هذا النظام حيويته ، وأساس وجوده^(٢).

أما ما يصاحب التقييم من عيوب فيمكن التوجه لإصلاحها بدلاً من إهدار قيمة التقارير ، معاستبعاد الآثار المالية التي تؤثر في مرتب الموظف^(٣).

وأن الانتقادات التي توجه إلى النظام لا ترجع في الواقع إلى عيوب فيذاته ، ولكنها عيوب في التطبيق ، ويمكن تدارك ذلك إذا ما أحيط النظام بالموضوعية اللازمة والضمانات الكافية ، وذلك عن طريق تحديد وحصر عناصر ومصادر التقرير مع ايجاب تسبب ومراجعة التقارير ، فضلاً عن إخضاعه للعلنية النسبية ، هذا

(١) د / حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة ، دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ، ص ٥٨٩ .

(٢) د / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية " دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي " ص ٣٢٤ .

(٣) د / حمدي أمين عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ٥٩٠ ..

بالإضافة إلى إيجاب مساءلة الرئيس الإداري عن عدم سلامة ما يضمته التقرير ، مع كفالة حق التظلم^(١).

وبالرغم من صعوبة تقبل الرأي الأول بعد أن استقر الاتجاه الثاني في التشريعات المصرية المتوالية وفي غيرها من التشريعات . إلا أن ذلك لا يحجب حقيقة ما يحيط بتقارير تقويم الأداء من ريب ، وما يجعل ترتيب تلك الآثار السلبية منهج عقابيين تناسي حتى ضمانات العقاب ، فالآثار السلبية ليست إلا عقاب للموظف ، وحتى الآثار الإيجابية عقاب لمن تجاوزه الموظف ، ومع صعوبة الوصول إلى معايير موضوعية للتقييم ونظام للرقابة على المقيم فإن آثار التقييم يجب أن تقتصر إلى المنظمة فحسب ، للاستهداء بها في اتخاذ قراراتها وممارسة عملياتها الإدارية في ضوء ما يتوافر لديها من بيانات من خلال تقارير تقويم الأداء .

فالضمانات التي يتحدث عنها الفريق الثاني أصبحت موجودة بالفعل وزيادة ، ولم يحل ذلك دون الانحراف وإساءة استعمال السلطة .

وفيما يلي نطالع أهم الآثار التي جرى ترتيبها على تقارير تقويم الأداء .

في القانون الفرنسي :-

اتجه المشرع الفرنسي كغالبية التشريعات إلى ترتيب آثار قانونية على تقارير تقويم الأداء^(٢) ..

ولعل أهم الآثار التي تضمنتها قانون الوظيفة العامة الفرنسي كغيره من القوانين المقارنة عملية الترقية^(٣) .

والترقية في القانون الفرنسي تأخذ أحد أوجه ثلاث :

الأول : الترقية في المرتبة ، والتي تتمثل في زيادة مالية في مرتب الموظف ، وهي تتأثر بالكفاءة إلى جوار الأقدمية ..

الثاني : الترقية في الدرجة ، والتي تتمثل في الانتقال إلى وظيفة أعلى ، مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية وهي تتأثر أيضاً بدرجة الكفاءة .

(١) د. أ. بكر القباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، ص ٦٠١ .

(2) Plantey , Alian , Traitepratique de la fonction publique , Tome 2 , p 740 et s .

(٣) د. أ. أنور أحمد رسائل - تقارير الكفاءة - دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي ص ٢٤٦ ، ٢٤٧ ، ٢٤٨ ..

الثالث: الترقية في الفئة . وهي عبارة عن ترقية من فئة إلى فئة أعلى داخل ذات الدرجة : حيث تقسم بعض الدرجات إلى فئات داخل الدرجة « مع ما يترتب على ذلك من آثار مالية ، وهي تتماثل في شروطها مع شروط الترقية من الدرجة . مما يجعلها تتأثر بتقدير الكفاءة .

وبالإضافة إلى الترقية فإن تقدير الكفاءة يلعب دورا في حالات أخرى كانتقال الموظف من كادر إلى كادر أعلى ، أو إعادته إلى الخدمة في وظيفته السابقة^(١) . وذلك بخلاف الآثار السلبية التي جرى العمل على تأثرها بدرجة الكفاءة . كالنقل من الوظيفة . والفصل من الخدمة .

وفي القانون المصري :

تنبعت وتعددت آثار تقارير تقويم الأداء في القانون المصري في كافة تشريعاته . وفيما يلي نتناول تلك الآثار في القانون السابق وفي القانون الحالي .

أولاً : الآثار السلبية .

الحرمان من الترقية

في القانون السابق :

يحرم العامل الذي قدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار علاوته الدورية . ومن الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير .^(٢) وفي القانون الحالي :

لا يستحق الموظف الترقية في حالة حصوله على تقرير بدرجة أقل من كفاءة النقل من الوظيفة .

في القانون السابق :

طبقاً للمادة ٢٥ من القانون فإنه : « يعرض أمر العامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين ، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في نفس درجة وظيفته قررت نقله إليها » .

(1) Gregoire , Roger , La fonction publique , 1954. 242 et s

فى القانون الحالى :

طبقاً للمادة ٢٧ من القانون الموظف الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف يعرض أمره على لجنة الموارد البشرية لنقله إلى وظيفة أخرى ملائمة فى ذات مستوى وظيفته لمدة سنة .
الفصل من الخدمة .

فى القانون السابق :

العامل الحاصل على تقريرى كفاية متتاليين بمرتبة ضعيف يعرض أمره على لجنة شئون العاملين . فإذا رأت أنه غير صالح للعمل فى وظيفة أخرى من ذات الدرجة اقترحت على السلطة المختصة فصله من الخدمة . مع حفظ حقه فى المعاش . وللسلطة المختصة اعتماد ذلك أو نقله لوظيفة أخرى ، فإذا كان التقرير التالى بمرتبة ضعيف يفصل العامل بقوة القانون من اليوم التالى لاعتبار التقرير نهائياً .

فى القانون الحالى :

الموظف الذى قدم عنه تقريران بمرتبة ضعيف . وتم نقله للعمل بوظيفة أخرى لمدة سنة . وتبين أنه غير صالح للعمل بها . ثم تم حرمانه من نصف أجره المكمل لمدة ستة أشهر وتبين أيضاً للجنة الموارد البشرية أنه غير صالح للعمل للجنة أن تقترح إنهاء خدمته : لعدم الصلاحية مع حفظ حقوقه التأمينية . على أن يعتمد تقريرها من السلطة المختصة وذلك طبقاً للمادة ٢٧ من القانون .

وطبقاً للمادة ٢٨ من القانون فإنه « تنتهى لعدم الصلاحية للوظيفة خدمة شاغليها لوظائف القيادية الذين يقدم عنهم تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط من اليوم التالى لتاريخ صدور آخر تقرير » .

ثانياً : الآثار الإيجابية :

الترقية : تمثل الترقية بالاختيار بما تحققه من عائد مادي ومعنوي للموظف أهم الآثار الإيجابية لتقارير تقويم الأداء والتي تعتمد اعتماداً كبيراً عليها .

في القانون السابق :

يشترط للترقية بالاختيار حصول العامل على مرتبة ممتاز عن آخر تقرير كفاءة ، وعند التزاحم على الترقية يفضل من حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة عليهما ، مع العلم أن نسبة الترقية بالاختيار تزداد كلما ارتقينا في الدرجات لتصل إلى مائة بالمائة من الدرجة الأولى .

في القانون الحالي :

زاد دور تقارير تقويم الأداء ، فبالإضافة إلى كون الحصول على تقرير بمرتبة كفاء عن السنتين الأخيرتين شرطاً للترقية بصفة عامة ، جعل الترقية بالاختيار في الوظائف التخصصية بشرط حصول الموظف على تقدير ممتاز عن السنة السابقة ، وفي حالة عدم وجود مستحقين يشترط تقدير كفاء على الأقل ، وجعل المفاضلة عند الترقية باختيار الأعلى في مجموع درجات التقويم عن السنتين الأخيرتين ، وعند التساوي يفضل الأعلى في درجات تقويم السنة السابقة عليهما .

العلاوة التشجيعية : حيث يتم منح الموظف علاوة مالية تعادل علاوة الدرجة التي يشغلها وهي أيضاً تعتمد بشكل أساسي على الكفاءة .

في القانون السابق :

جعل القانون شرط الحصول على تقرير كفاءة بمرتبة ممتاز عن العامين الأخيرين أول شروط منح العلاوة التشجيعية .

في القانون الحالي :

طبقاً للمادة ٢٨ فإنه « يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة ٥% من أجره الوظيفي ، وذلك طبقاً للشروط الآتية :

١ - أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العامين الأخيرين .

التقدير المعنوي .

فى القانون السابق :

طبقاً للمادة ٣١ منه « يمنح العاملون الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية شهادات تقدير من السلطة المختصة ، وتعلن أسماؤهم فى لوحة مخصصة لذلك » .

فى القانون الحالى :

طبقاً للمادة ٨٦ من اللائحة التنفيذية « تعلن أسماء الموظفين الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير تقويم الأداء على موقع الوحدة الإلكتروني وفي لوحة الإعلانات المعدة لذلك وفي مكان بارز فى كل إدارة يتبعها الموظفون الحاصلون على هذه المرتبة ولا يرفع الإعلان إلا بعد مضى خمسة عشر يوماً » .

خاتمة

تغيرت وتبدلت قوانين الخدمة المدنية وتوالى ، وتقارير تقويم الأداء تحتل ذات المكانة تقريبا ، واذ تناولنا في بحثنا هذا بعضاً من جوانبها فقد تلاحظ لنا أنه

بالنسبة لأهمية التقارير :

بالرغم من الأهمية النظرية لتقارير تقويم الأداء ، فإن أهميتها العملية ليست كذلك ، فلم يزل تقرير تقويم الأداء إجراء روتيني يحكمه أولاً شخصية المقيم والموضوع عنه التقييم والظروف الاجتماعية لكليهما ، وليس الحال أحسن بالنسبة للإدارة بل أسوأ حيث لا يتم النظر إلى نتائج التقويم وتفصيلاتها ، عند القيام بأي من وظائف الإدارة لدرجة تكاد تعدم أهميتها

بالنسبة للطبيعة القانونية للتقارير :

لم تختلف كثيراً معالجة المشرع لها ، ولم يتخل في القانون الجديد عن الأحكام التي أثارها الاضطراب ، مثل ما تضمنته المادة ٢٦ منه من عدم صيرورة التقرير نهائياً ، إلا بعد البت في التظلم أو انقضاء موعده ، وهو الأمر الذي يجا في المنطق القانوني ، ويجعل التظلم غير مجد ، أو على الأقل في غير موعده ، ويثير مشكلة التظلم الوجوبي طبقاً لقانون مجلس الدولة ، حيث إن التظلم يكون سابقاً على نهائية التقرير .

التوصيات

تعديل القانون ليجعل الاختصاص بإعداد نماذج التقارير للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة صراحة بدلاً من اختصاص السلطة المختصة .

إلزام كافة الإدارات بتحليل كافة عناصر التقارير للاستفادة بها على مستوى الوحدة ، أو على المستوى العام فى عمليات التخطيط ، والتنظيم ، والتوظيف ، التوجيه . والرقابة . وتأكيد ذلك فى مجال التدريب

تعديل النصوص المتعلقة بالتظلم ، إما بجعل لجان التظلم لجان للمراجعة وبالتالي يكون من المقبول اللجوء إليها قبل صيرورة التقرير نهائياً ، أو حذف النص الذى يؤجل نهائية التقرير إلى ما بعد التظلم .

إلغاء المفاضلة بين الموظفين على أساس درجة التقرير .

تخفيف آثار تقارير تقويم الأداء على الموظف ، مع استبعاد الآثار المالية نهائياً

قائمة المراجع

أولاً : المراجع العربية :

- أ. د / أنور أحمد رسلان : تقارير الكفاية « دراسة مقارنة . نظم تقارير أداء الموظفين العموميين ط ١٩٩٢ .
- أ. د / أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية « دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي، الطبعة الثالثة ٢٠٠٦ .
- أ. د / أنور أحمد رسلان ، وجيز القانون الإداري ، الطبعة الثالثة ٢٠٠٤ .
- أ. د / بكر القباني، القانون الإداري ، دار النهضة العربية .
- أ. د / توفيق شحاتة : مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ط ١٩٥٥ .
- أ. د / ثروت بدوى : القانون الإداري ، دار النهضة العربية ط ٢٠٠٨ .
- أ. د / ثروت بدوى : القرارات الإدارية ، ط ١٩٩٤ .
- أ. د / حمدي أمين عبد الهادي ، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة « دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة » ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة .
- أ. د / زكى محمود هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، ١٩٧٢ .
- أ. د / سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية « دراسة مقارنة » ، دار الفكر العربي، الطبعة الرابعة ١٩٧٦ .
- المستشار / سمير صادق ، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٨ .
- أ. د / عزيزة الشريف ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، مؤسسة دار الكتب - الكويت - الطبعة الأولى ٢٠٠٠ .
- أ. د : فتحيفكري ، وجيز دعوى الإلغاء ، ط ٢٠٠٥ .
- أ. د / محمد أنس جعفر ، د / أشرف أنس جعفر ، الحقوق الدستورية للموظف العام « دراسة مقارنة » ط ٢٠١٠ ، ص ٢١٠ .
- أ. د / محمد أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، ط ٢٠٠٥ .
- أ. د محمد أنس قاسم : نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة . دار النهضة العربية . ط ١٩٧٢ .

- ١- د / محمد فؤاد عبد الياسط : قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة ، الطبعة الثالثة - ٢٠٠٢ - منشأة المعارف .
- د / محمد ماهر أبو العينين : إجراءات المرافعات أمام القضاء الإداري ، الكتاب الثاني .
- أ- د محمد عبد الحميد أبو زيد : تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري ، ط ٢٠٠٦ .
- أ- د مصطفى أبو زيد فهمي : الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية . طبعة ٢٠٠٥ .
- أ- د / نبيلة عبد الحليم كامل . أ. د / جابر جاد نصار : الوجيز في القانون الإداري ، ط ٢٠٠٦ .
- هشام محمد الليثيو وآخرون : تقارير الكفاية بين العلانية والسرية . دراسة تطبيقية مارس ٢٠٠٢ .

ثانياً: المراجع الأجنبية

- 1- Andre , De Laubadere :Traite de droit administratif. Tome 2 , 1986 .
- 2 - Gregoire , Roger :La fonction publique , 1954.
- 3- Jean Jaques Ribas; Notes et documents sur la notation du personnel – aux Etats – Unis , Revue adm . Septembre , 1953 .
- 4 - Jean Rivero : Droit administratif, 1987 .
- 5 - Silvera , Victor : La fonction publique et ses problems actuels , 1969 .
- Tiffin , Joseph :Systems – psychology and industry , 1970 6” -
- 7 - Torrey , W.G. :Public personnel management , New York , 1953
- 8-” Plantey ,Alian :Traite pratique de la fonction publique , Tome 2.
- 9 - Vedel , Georges : Droit administratif – 1973 .
- 10 - Waline , M , : Droit administratif, 1963 .

Performance Evaluation In the general job

Dr. Mohamed Abdelmonem Ahmed

The present study dealt with Performance Evaluation In the general job, where the researcher deals in the first subject The concept of performance evaluation reports, their usefulness and importance. The second topic deals with the legal nature of the reports and the judicial control over them .The third topic deals with the provisions of the report in terms of the form of the report and the duration of the periodicity and the number of times of evaluation and persons subject to the evaluation and the competent authority to develop and adopt the report, and then dealt with the researcher in the fourth subject Finally, the legal effects of positive and negative performance evaluation reports.

Keywords

Performance Evaluation- Functionality - Employee - Legal Nature - Judicial Supervision.