



كلية القانون
College of Law

Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

Administrative authorities' deviation from its authority of preparing efficiency reports.

(A Comparative Study)

Assist. Lect. Suhair Flayyih Hasan

Department of Law, Al-Imam Al-Aazam University College, Baghdad, Iraq

Hsuhair73@gmail.Com

Article info.

Article history:

- Received 1 July 2024
- Accepted 12 August 2024
- Available online 1 September 2024

Keywords:

- Performance evaluation
- Sufficiency reports
- The defect of deviation of authority
- disguised disciplinary sanction
- Favoritism.

Abstract: Efficiency reports play a distinguished role in administrative life, by enabling management bodies to assess the effectiveness and quality of the functional system followed by them, by measuring the degree of performance of the activities and tasks carried out by their employees, revealing shortcomings in it, correcting any loopholes that may appear in it, and at the same time, punishing the negligent and rewarding the diligent. However, management bodies may misuse these reports to achieve goals other than those intended by the legislator from their report, so they use them with the intention of achieving a private interest for one of the employees, out of favoritism, or with the intention of taking revenge and spite from the employee subject to evaluation.

The researcher divided this study into three topics, concluding it with a number of results and recommendations, the

most prominent of which are: amending the text of Article (30/1) of the Iraqi Civil Service Law No. 24 of 1960, and including a text that allows the employee to appeal the result of his efficiency evaluation report in the event that it is not satisfactory to him, or does not reflect the true level of his actual job performance, as well as obligating administrative heads to justify their decisions regarding reducing the efficiency rating of their subordinates, and specifying the facts on which they relied on this evaluation, in a way that enables the employee to avoid weaknesses and shortcomings in his job performance.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

إنحراف الإدارة بسلطة وضع تقارير الكفاية (دراسة مقارنة)

م. م. سهير فليح حسن

قسم القانون، كلية الإمام الأعظم الجامعة، بغداد، العراق

Hsuhair73@gmail.Com

الخلاصة: تلعب تقارير الكفاية دوراً متميزاً في الحياة الإدارية، من خلال تمكينها جهات	معلومات البحث :
الإدارة من الوقوف على مدى فاعلية وجودة النظام الوظيفي المُنتَج من قبلها، عبر قياس درجة	تواريخ البحث:
أداء الأنشطة والمهام التي يُمارسها موظفوها، والكشف عن جوانب القصور فيه، وتصحيح ما قد	- الاستلام : ١/ تموز / ٢٠٢٤
يظهر به من ثغراتٍ، وفي الوقت نفسه، مُجازاة المُقصرين، ومُكافأة المُجدين، ومع ذلك، فقد	- القبول : ١٢ / آب / ٢٠٢٤
تُسيءُ جهات الإدارة إستخدام هذه التقارير، لتحقيق أهدافٍ غير تلك التي توخاها المُشرع من	- النشر المباشر : ١ / ايلول / ٢٠٢٤
تقريرها، فتستخدمها بقصد تحقيق مصلحةٍ خاصةٍ لأحد الموظفين، مُحاباة منها، أو بقصد	الكلمات المفتاحية :
الإنتنقام والإضرار بالموظف الخاضع للتقييم.	- تقييم الأداء الوظيفي
وقد قسمت الباحثة هذه الدراسة الى ثلاثة مطالب، ختمتها بعددٍ من النتائج والتوصيات؛	- تقارير الكفاية
أبرزها: تعديل نص المادة (٣٠/ف ١) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠،	- عيب الإنحراف بالسلطة
	- عقاب تأديبي مُنقَع
	- المُحابة.

وتتضمنها نصاً يُمكن الموظف التظلم من نتيجة تقرير تقييم كفايته، في حالة كونها غير مرضية له، أو لا تعكس المستوى الحقيقي لأدائه الفعلي، وكذلك، إلزام الرؤساء الإداريين، بتسبب قراراتهم الخاصة بتخفيض تقدير كفاية مرؤوسيه، وتحديد الوقائع التي إستندوا إليها في هذا التقييم، وبما يُمكن الموظف من تلافي مواطن الضعف والقصور في أدائه.

© ٢٠٢٣، كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : تسعى العديد من الدول الى الإرتقاء بأجهزتها الإدارية، من خلال التَّحَقُّق من كفاءة موظفيها، وأدائهم المهام الوظيفية بصورةٍ حسنةٍ، ليس فقط عند إلتحاقهم بالعمل لأول مرةٍ، وإنما كذلك عند تدرجهم في مراتب السُّلم الوظيفي، وهذا الأمر يتطلب، بلا شكٍ، وضع معايير يتم من خلالها تقدير وقياس كفاية الموظف بصورةٍ دوريةٍ، ووفق إجراءاتٍ مُعينةٍ أُصطلح على تسميتها بـ(نظام تقييم الأداء)^(١).

وتُعتبر تقارير الكفاية من الوسائل المهمة التي تكشف بها جهات الإدارة، عن جدارة موظفيها، ومدى مهارتهم في إنجاز الأعمال المؤكدة اليهم، وإلتزامهم في العمل، وحُسن تعاملهم مع المواطنين، وبالتالي، من يظهر لها ممتازاً في تقييم الأداء؛ توليه وظيفةً أعلى، أما من يثبت لها عدم كفايته، فتقوم بإشراكه في برامج تدريبيةٍ ترفع بها من مستوى أدائه، أو تُعلّق منحه بعض الحقوق الوظيفية، لحين رفع مستوى أدائه، فإن وجدت بعد ذلك كله، أنه غير صالحٍ للخدمة، تُبادر الى الإستغناء عنه، بحسبان أن تمتع الموظف بالكفاءة المهنية أمرٌ لازمٌ له طوال حياته الوظيفية، وفقدانه لشرط الكفاية، يجعل بقائه مُضراً بالمصلحة العامة، ويكون من واجب الإدارة إنهاء خدماته، ضماناً لحُسن أداء المرفق العام الذي ينتمي اليه.

(١) هناك إختلاف بين رجال الإدارة حول إستخدام مُصطلح (تقييم الأداء) أو (تقويم الاداء)، حيث يرى البعض أنَّ مُفردة (تقويم) هي الأصل في اللغة العربية، حيث لا يوجد في معاجم اللغة العربية مادةٌ مُكونةٌ من (قَيمَ)، وقد إستخدم العرب كلمة (تقويم) للتعبير عن معنى الإستقامة؛ التي هي إعتدال الشيء وإستوائه، قال تعالى: ﴿ولقد خلقنا الإنسان في أحسن تقويم﴾، سورة التين - الآية رقم ٤، أي: في أحسن صورةٍ، خلقه الله منتصب القامة، سوي الاعضاء حَسَنها، كما إستخدمه العرب للدلالة على بيان قيمة الشيء وتحديد، والحُكم عليه، حيث ورد في الحديث النبوي الشريف، عن علي بن ابي طالب (رضي الله عنه)، قال: قيل يا رسول الله، قُوم لنا السعر، فقال (صلى الله عليه وسلم): إِنَّ غلاء السعر ورخصه بيد الله، مُسند البزار). أما كلمة (تقييم) فهي تُضيف خاصية إعطاء القيم العالية للشيء فقط، دون تصحيحه، وبذلك يكون مُصطلح (التقويم) أعم وأشمل من مُصطلح (التقييم)، لأنَّ التقييم كما أسلفنا يُغيد التقدير والتثمين، أما التقويم، فهو تصحيحٌ وتعديلٌ، ولكن نظراً لكثرة إستخدام مُفردة (تقييم) في الكتابات العربية في الآونة الأخيرة، فقد أجاز مجمع اللغة العربية، إستخدامها بمعنى بيان قيم الشيء، بإعتبارها خطأً شائعاً.. لمزيد من التوضيح والتفصيل؛ راجع : أبو الفداء عماد الدين إسماعيل بن كثير، تفسير القرآن العظيم، تحقيق: د. السيد محمد السيد، ومصطفى فتحي عبد الحكيم، وجيه محمد أحمد، وسيد إبراهيم صادق، المجلد الثامن، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٠٥، والحافظ الإمام أبي بكر أحمد بن عمرو البزار، البحر الزخار، تحقيق: محفوظ الرحمن زين الله، الجزء الثالث، ط ١، مكتبة العلوم والحكم، المدينة المنورة، ١٩٨٨، ص ١١٣، تسلسل الحديث ٨٩٩، وعمر وصفي عقيلي وآخرون، إدارة الموارد البشرية، مطبعة جامعة حلب، سوريا، ٢٠٠٣، ص ١٥١.

ومع ذلك، كثيراً ما تُسئ جهات الإدارة استخدام وسيلة (تقارير الكفاية)، وتستهملها في غير الغرض الذي من أجله قررها المشرع، فتعتمد الى تخفيض درجة تقدير كفاية موظفٍ معروفٍ بجدارته وتميُّزه في أداء مهامه الوظيفية، ولكنه لا يحظى بقبولٍ لدى رؤوسائه، أو على العكس من ذلك، قد يتحيز الرئيس الإداري في تقييم أداء أحد مرؤوسيه، نتيجةً لعلاقة الصداقة أو المودة التي تربطه به، فيمنحه درجة تقييمٍ لا يستحقها.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية هذه الدراسة، في إبراز دور تقارير كفاية الموظفين في تمكين دوائر الدولة ومؤسساتها، من تحديد مواطن الخلل والقصور في الأداء الوظيفي للعاملين فيها، وتأثير إساءة استخدام جهات الإدارة لسلطاتها في وضع هذه التقارير، على مستوى الأداء الوظيفي في وحداتها الادارية، وإنعكاسه بالسلب على هذا الأداء برمته، وإسهامه في إشاعة الفوضى الإدارية فيها، ونزع ثقة الموظفين بروؤسائهم الإداريين، وما يستتبعه ذلك، من العزوف عن القيام بواجباتهم الوظيفية على الوجه الأكمل، لفقدانهم الثقة في جدوى ذلك.

إشكالية الدراسة:-

تتمحور الإشكالية الرئيسية في هذه الدراسة، حول تحديد الأسباب التي تدفع جهات الإدارة الى الانحراف بسلطة وضع تقارير الكفاية، ومدى إساءة الرؤساء الإداريين لصلاحياتهم في تقييم أداء مرؤوسيه، خاصةً مع عدم وجود جهة تُراقب أو تُشرف على عملية التقييم المُتخذة من قبلهم، أو وجود نصٍ قانوني صريحٍ، يُلزمهم بتسبب قراراتهم الخاصة بتخفيض درجة كفاية مرؤوسيه.

منهج الدراسة:-

سوف نتبع في هذه الدراسة، عدة مناهج علميةٍ تتكامل فيما بينها، وكالاتي:

١. المنهج الوصفي والتحليلي: من خلال قراءة ووصف وتحليل نصوص التشريعات المنظمة لموضوع تقييم الأداء الوظيفي وتقارير كفاية الموظفين، في كل من فرنسا، ومصر، والعراق، والإجتهادات الفقهية، والأحكام القضائية الصادرة في هذا المجال.
٢. المنهج المُقارن: من خلال مُقارنة أحكام التشريعات العراقية المُتعلقة بموضوع تقييم الأداء، مع التشريعات الصادرة في الدول أعلاه، وذلك لبيان نقاط الضعف والقوة، وصولاً الى أفضل النتائج المُتوخاة من هذه الدراسة، وبما يُمكن معه تطبيقها في الميدان القانوني في العراق.

ولأجل الإحاطة بهذا الموضوع من جميع جوانبه، فقد قسمنا هذه الدراسة الى ثلاثة مطالب، تناولنا في المطلب الأول ماهية تقارير الكفاية، والعناصر التي تتكون منها، ومدى جدواها، سواء بالنسبة للجهات الإدارية، أم للموظف الخاضع للتقييم، في حين تناولنا في المطلب الثاني الضمانات القانونية التي كفلتها التشريعات في الدول محل الدراسة، لأجل قيام تقييم الأداء الوظيفي فيها، على أسسٍ سليمةٍ وعادلةٍ، والحيولة دون استخدام من قبل الرؤساء الإداريين كأداةٍ للإنعقاد.

الشخصي، أو الإضرار بمن ينافسونهم في شغل المناصب الإدارية العليا، أما المطلب الثالث، فقد تطرقنا فيه الى إنحراف جهات الإدارة في سلطة وضع هذه التقارير، وإستخدامها لتحقيق أهداف غير تلك التي توخاها من تقريرها، والصور والأساليب التي يظهر بها هذا الإنحراف.

المطلب الأول

ماهية تقارير الكفاية

لابدّ لنا، لأجل الوصول الى تحديد دقيق لمفهوم تقارير الكفاية، من الإلمام بالتعاريف التي ساقها فقهاء القانون وشراحه بشأنها، والعناصر التي تتكون منها (الفرع الأول)، وإستخلاص أهميتها القانونية، ومدى جدواها، سواء بالنسبة للجهات الإدارية، أم للموظف الخاضع للتقييم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف بتقارير الكفاية:-

تُعرّف الكفاية لغةً بأنها: المُماتلة في القوة والشرف، وبالنسبة للعمل: القدرة عليه، وحُسن تصرفه^(١)، فهي تُمثل قدرة الشخص على إستعمال مكتسباته، من معارف وقدراتٍ كامنة، لأجل القيام بعملٍ مُعين، وفقاً لمتطلبات معينة، بغية الوصول الى درجةٍ من الإتقان^(٢).

أما إصطلاحاً، فقد تعددت التعريفات التي أوردها الفقهاء لتقارير الكفاية، حيث عرّفها البعض بأنها: تقييمٌ دوريٌّ ومُنظَّم لسلوك وصفات الموظف خلال ساعات العمل^(٣)، في حين عرفها البعض الآخر بأنها: قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحُسن أداء وظيفةٍ ما في شاغلها^(٤)، وفي نفس المعنى، عرفها البعض بأنها: تقويم أداء الموظف وسلوكه داخل الوظيفة العامة، وإعتماده أساساً في نظام الثواب والعقاب^(٥).

(١) مجمع مجمع اللغة العربية في جمهورية مصر العربية، المجمع الوسيط، الطبعة الرابعة، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٧٩١.

(٢) د. شهلاء سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة قاصدي مرباح ورقلة في الجزائر، العدد (١٣)، ٢٠١٥، ص ١٣٨.

(٣) د. عمر وصفي عقيقي، تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي (مفهومه، أهدافه، أنظمته، مشاكله)، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٨.

(٤) د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أوامر الموظفين العموميين)، بحث منشور في مجلة القانون والأقتصاد الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة القاهرة، السنة الثانية والخمسون، ١٩٨٢، ص (١٥٣ - ١٥٥).

(٥) د. غازي فيصل مهدي، تقارير تقويم الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة النهريين، المجلد (٥)، العدد (٧)، ٢٠٠١، ص ١٠١.

وأسهب البعض الآخر من الفقهاء في تعريف هذه التقارير، فوصفها بأنها: تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات، وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، وما يصدر عنه من تصرفات وسلوكيات، يقوم به الرئيس الإداري للمروؤس، بصورة دورية، ومن ثم، تقويم هذا الأداء، تقويماً موضوعياً، وفقاً لنظام وافٍ، يكفل تسجيل عمل كل فرد، ووزنه بمقياس دقيق وعادل، بحيث يكون التقرير في النهاية مُمثلاً للكفاءة الحقيقية للموظف، وذلك خلال مدة زمنية معينة، تكون في الغالب سنة واحدة^(١).

فهو بهذا المعنى؛ عملية تنظيمية دورية، تستهدف التحليل الدقيق لأداء الموظف، ومعاملته لروؤسائه، وزملائه، والجمهور عند تقديمه الخدمة لهم، ثم تقييم كل ذلك، تقويماً موضوعياً، تمهيداً لنقله الى وظيفة ذات مستوى وظيفي ومادي أعلى، أو مُعاقبته، إذا ما نُتبت تقصيره^(٢).

أما الجانب الآخر من الفقهاء، فقد حدّد مفهوم هذه التقارير بأنها: تلك التقارير الدورية التي يرفعها الروؤساء الإداريون المُباشرون عن مروؤسيهم، وفق نماذج وسياقات مُحددة مُسبقاً في قوانين الخدمة المدنية ولوائحها التنفيذية، مُتضمنةً لمُحاور مُحددة، تخص الأداء الوظيفي، وبعض جوانب السلوك التنظيمي والشخصي للمروؤس، ويكون التقدير لكل محورٍ من المحاور إما بصيغة درجاتٍ رقمية مُحددة، أو تقديرٍ موضوعي مكونٍ من مراتب متعددة (مثل: مُمتاز - جيد جداً - ضعيف)، أو غير ذلك من مراتب التقويم، على أن تتم بعد ذلك مُصادقة الرئيس الإداري الأعلى، على وفق الصلاحيات المُخولة له قانوناً، وحسب المستوى التنظيمي للموظف المُراد تقييم أدائه، وذلك كله بهدف تقدير جدارة الموظفين، والوقوف على حُسن سير العمل في الوحدات الإدارية، وتصحيح ما قد يظهر به من ثغرات، وفي الوقت نفسه، مُجازاة المُقصرين، ومُكافأة المُجدين^(٣).

وتوجب التشريعات المُنظمة للوظيفة العامة في الدول محل الدراسة، توافر **عناصر مُحددة** تستند عليها تقارير تقويم الكفاية^(٤)، هذه العناصر تنصب على جوانب مُختلفة لأداء الموظف، وسلوكه، وعلاقاته، مع الأخذ بنظر الإعتبار سرعته

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ١٩٧٣، ص ١٨٢، ود. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٣١، وعلاء الدين محمد حمدان، موانع الترقية (الترفيغ) في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ٤٠، وصبري جليبي أحمد، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة (دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٠٩.

(٢) منى أحمد حسين، تقييم أداء الموظف في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، بحث منشور في مجلة جامعة جنوب الوادي للدراسات القانونية (دراسة مقارنة)، العدد السادس، ٢٠٢١، ص ٢٣٠.

(٣) ياسين نور كريم، تقويم أداء الموظفين ودوره في مكافحة الفساد المالي والإداري، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت (عليهم السلام) العراقية، المجلد (١)، العدد (٢٣)، ٢٠١٩، ص ٥٢٦.

(٤) كان تقييم الأداء للموظفين سابقاً، يتم بصورة جزافية، ولا يخضع لأي ضوابط نظامية، أو معايير موضوعية واضحة، بل كان يتم بحسب المعرفة الشخصية بين الرئيس الإداري ومروؤسيه، والإنطباعات التي يكوّنها عنهم خلال تعامله اليومي

في إنجاز العمل المناط به، وقدرته على الابتكار والتجديد، ومدى تحمُّله المسؤولية، وتمكُّنه من حل المشاكل، وإتخاذ القرارات المناسبة، ومهارته في التعامل مع الآخرين، إلى جانب إحترام مواعيد العمل والانتظام به^(١).

كما تُنتج العقوبات التأديبية أثراً في تقييم أداء الموظف المشمول بها، حيث أنَّ عناصر تقارير الكفاية تشمل -كما أسلفنا- كل ما يتعلق بأداء العمل الوظيفي، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي، فإنَّ الموظف الذي يُعاقب تأديبياً خلال فترة إعداد التقرير، بسبب عدم إطاعة رؤسائه، أو عدم مُحافظته على كرامة الوظيفة، أو عدم إنتظامه في العمل، سوف يتأثر تقييم أدائه بالعقوبة المفروضة بحقه.

وهذا ما نوهت عنه، المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠٠٩، الذي أجازت فيه مسلك الادارة، بتخطي الطاعن في الترقية، رغم حصوله على تقدير كفاية بدرجة (كفاء) أو (فوق المتوسط)، وذلك لثبوت إرتكابه أفعالاً تُمس واجبات وظيفته، وتُشكل خروجاً على مقتضياتها، كان من شأنها مُجازاته بعقوبة (اللوم)^(٢).

كما أبانت عنه صراحةً في حكمها الصادر بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٦٢، الذي جاء في حيثياته: [[...لا تثريب على لجنة شؤون الموظفين، إذا ما أدخلت مُخالفات المُدعي في إعتبارها، عندما قامت بتقدير كفايته في تلك السنة، وخفضت تقريره الى (ضعيف)، حيث تكون بتصرفها المذكور قد إلتزمت جانب الحق، ومارست سلطتها في تقدير كفاية المُدعي في حدود ما تقتضي به المصلحة العامة...]]^(٣).

معهم، ولم تكن تُكتَب تقارير تقييم بحق الموظفين، بل يُترك الأمر لتقدير الرئيس الإداري، وكانت المعرفة الشخصية هي المعيار المُعتمد في منح الحقوق الوظيفية، أو توقيع الجزاءات، إلا أنه ونتيجةً لتطور النشاط الإداري وتشعبه، وإزدياد الخدمات التي تُقدمها جهات الإدارة، وكثرة عدد الموظفين، فقد تم اللجوء الى نظام كتابة تقارير تقويم الإداء بواسطة الرؤساء الإداريين، لتحديد مستويات هؤلاء الموظفين، وإيجاد رصيدٍ من المعلومات يُمكن الرجوع اليه، عند إتخاذ القرارات المُتعلقة بهم... د.غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ٩٩، وحسين حسن عمار، كفاية الموظفين بين النماذج والموضوعية، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة، الصادرة عن معهد الإدارة العامة للبحوث، الرياض، العدد ٣١، ١٩٨١، ص ٨٥ و ٨٦.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث/ قضاء التأديب، تنقيح: د.عبد الناصر عبد الله ابو سميانة ود. حسين ابراهيم خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٤١٤.

(٢) الطعن رقم (٤٣٦٠)، لسنة (٥٣ ق)، أشار اليه: د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص ٤٢٥. وكذلك حكمها الصادر بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٦٤، الذي أيدت مسلك لجنة شؤون الموظفين بتخفيض درجة كفاية المُدعي إلى (ضعيف)، وإدخالها المُخالفات التي إرتكبها في عناصر هذا التقدير، وأخذها بنظر الإعتبار الجزاءات التأديبية الموقعة عليه.. الطعن رقم (٢٥٢٤)، لسنة (٦ ق)، أورده: د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٤٨٩.

(٣) الطعن رقم (١٢٢٣)، لسنة (٧ ق)، أشار اليه: د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتبة العالمية، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٣٤٧.

بعبارة أخرى؛ تستند عناصر تقويم الأداء الى مقاييس عدة، تحملها عناصر التميز والضعف في أداء الموظف وسلوكه، وترتبط ارتباطاً مباشراً بالعمل الذي يؤديه، ويتضاءل فيها عنصر التحكم الشخصي للمُقوم^(١).

تجدر الإشارة الى أنَّ الأساس المُعول عليه في تقييم كفاية الموظفين، هو الأداء العادي للموظف، والذي يتم إستسقائه من واقع السجلات، والبيانات، ونتائج التدريب، وأية معلوماتٍ أخرى مُرتبطة بعمل الموظف، يمكن الإسترشاد بها في هذا المجال^(٢)، ويدخل في ذلك كافة مُفردات الملف الوظيفي، بإعتباره الوعاء الذي يتضمن الأوراق والبيانات المتعلقة بالموظف^(٣)، الى جانب ما يتوفر لدى رؤساء الإداريين لهذا الموظف، من معلوماتٍ عنه، بحكم رئاستهم له وإتصالهم بعمله.

وتتعدد الأساليب التي تتبعها الجهات الإدارية في تقييم أداء موظفيها، بتنوع وتعدد الوظائف المؤداة، إلا أنَّ أشهر هذه الأساليب هو أسلوب التقويم الرقمي أو العددي، الذي بموجبه يتم تقييم أداء الموظف بنقاطٍ، أو أرقامٍ حسابية ذات نهاية قصوى، تكون عادةً (١٠٠ درجة)، حيث يُعطى المُقوم للموظف درجةً مُعينة لكل صفةٍ، ثم تُحسب هذه الدرجات، ويُعطى على أساسها الموظف درجته^(٤).

وكذلك أسلوب التقويم الوصفي، الذي يتم بموجبه تقدير مستويات الأداء بواسطة بعض الأوصاف والمراتب، مثل (ممتاز - جيد - ردي)، وهو يعتمد على تقييم موضوعي لمجموعةٍ من الخصائص الواجب توافرها في الموظف للقيام

(١) علي علي كامل، شرعية العقوبات التأديبية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة المنصورة، ٢٠١٥، ص ٢٨٢.

(٢) الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٢٩ مايس ١٩٩٣، في الطعن رقم (٧٢٥)، لسنة (٣٣) ق)، أشار اليه: د. حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٣٧٦.

(٣) يُعرّف الملف الوظيفي بأنه: الوعاء الذي يستوعب حالة الموظف الوظيفية، من أول يوم يلتحق فيه بالعمل، فهو يُعد بمثابة المرجع الرئيسي لهذه الحياة، حيث يحتوي على كافة المعلومات الخاصة به، من وثائق ومستنداتٍ، تتعلق بحالته الوظيفية والشخصية (كالشهادات الحاصل عليها، وحالته المدنية، والتقارير المتعلقة بعمله وتقييم أدائه، والأوامر الخاصة بعلاواته وترقيات، والجزاءات، والشكاوى والبلاغات المقدمة ضده)، فضلاً عن الأعمال التي قام بها، والمناصب التي تقلدها وغيره من الأوضاع القانونية، وأية بيانات أخرى تهم الموظف طبقاً للعرف الإداري في الجهة التي يتبعها، بإستثناء البيانات المتعلقة بالرأي السياسي، أو العقائدي، أو الفلسفي له.. لمزيد من التفاصيل، راجع: صقر عيد فارس، القيمة القانونية للملف الوظيفي تشريعاً وقضاءً (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد (١٦)، العدد (٢)، ٢٠١٩.

(٤) عبد الله بن محمد وآخرون، مفاهيم وتطبيقات في التقويم والقياس التربوي، مكتبة الفلاح، الكويت، ٢٠٠٩، ص ١٩١، وحمد أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٩٠.

بعمله، ويتم منح الموظف أحد هذه المراتب على أساسها، فتوصّف كفايته بأنها (ممتازة) أو (ضعيفة)، بحسب درجة توافر هذه الخصائص في الموظف^(١).

كما يوجد كذلك أسلوب التقويم المزدوج، الذي يجمع بين أسلوبَي التقويم (الرقمي) و(الوصفي) معاً، فيتم تقدير عناصر كفاية الموظف ابتداءً بالدرجات الحسابية، ثم يُترجم هذا التقدير إلى الأوصاف الدالة على مراتب الكفاية، أو بالعكس، وفقاً لرموز ومصطلحات مُعينة مُتفق عليها، لا يفهم مدلولاتها إلا المُختصين في إدارة شؤون الموظفين، الذين يقومون بترجمة تقدير الرؤساء الإداريين، طبقاً لهذه الرموز والمصطلحات^(٢).

ويُعد أسلوب التقويم الوصفي هو الأصلح للأجهزة الحكومية، كونه يعتمد على الصفات الشخصية للموظف، ولهذا، فقد إتبعه المُشرع المصري، في المادة (٢٥) من قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حينما أوجب على الجهات المُختصة وضع نظام يكفل تقويم أداء الموظفين العاملين في الوحدات الإدارية، وبما يتفق مع طبيعة نشاطها، ونوعية وظائفها، وبَيّن الكيفية التي يُقاس بها أداء الموظفين، ووَضع نموذجاً لتقارير التقويم، يتكون من عدة فقرات، وقسّمه إلى خمس مراتب: (ممتاز، كفاء، فوق المتوسط، متوسط، ضعيف).

كما أخذ به المُشرع العراقي، في المادة (٢/ب) من تعليمات الخدمة المدنية رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، التي يُلاحظ من خلال إستقراء مضمونها، أنَّ المُشرع المذكور قد أوجب على جهات الإدارة رفع تقارير سرية عن كل موظف، تُبين مدى كفاءته، وفيما إذا كانت خدماته مُرضية، أم لا، ووَضع نموذجاً لذلك يتكون من عدة فقرات وحقول، يُقابلها تقويم وصفي يتعلق بمدى كفاءة الموظف، وسرعة إنجازه للعمل، وإلتزامه بالدوام الرسمي، وحُسن سلوكه مع رؤوسائه، وزملائه، والمُراجعين، وهذا التقويم مُقسّم إلى ثلاث مستويات: (جيد، ومتوسط، وريء)، أما بالنسبة للتقارير المُتعلقة بالترقية، فقد قسمتها تعليمات الخدمة المدنية رقم ١١٩ لسنة ١٩٧٩، إلى خمسة مستويات: (ممتاز - جيد جداً - جيد - متوسط - ضعيف).

الفرع الثاني: أهمية تقارير الكفاية وجدواها:-

تلعب تقارير الكفاية دوراً هاماً في الحياة الإدارية، من خلال تمكينها جهات الإدارة، من الوقوف على مدى فاعلية وجودة النظام الوظيفي المُتبع من قبلها، عبر قياس درجة أداء الأنشطة التي يُمارسها الموظفون العموميون، ومدى تحقيقهم لأهداف الإدارة، وإستحقاقهم للترقية، وتبوء المناصب.. وكذلك مُساعدتها في تحديد مدى نجاح أو فشل الآليات المُستخدمة من قبلها في إختيار موظفيها، وتقويمها، في حالة وجود قصور فيها، وإعادة النظر في القُدرات أو المؤهلات المُشترط توافرها في الأفراد المُتقدمين للتعيين في إحدى الوظائف العامة، في ضوء ما يُسمى بـ(تحليل الوظائف)، الذي

(١) د. عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص ٤٠، وسمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١١١، وحَمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص ١٩٠.

(٢) د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٨٦.

يتضمن وصفاً للوظيفة، ومواصفات شاغلها، وبما يُمكن جهة الإدارة من إستبعاد الأفراد ذوي القدرات والمؤهلات المُتدنية، من شغل الوظائف العامة^(١).

الى جانب تزويد إدارات شؤون الموظفين بالمعلومات الصحيحة التي تُعينها في رسم السياسات الوظيفية، وتنفيذها، ومُتابعها، والكشف عن جوانب القصور في النشاط الوظيفي وأساليب العمل المُتبعة، وإتاحة الفرصة أمام جهات الإدارة لتخطيط برامجها المُستقبلية من خلال الإستفادة من مُعطيات تلك التقارير^(٢).

وكذلك المُساهمة في تشخيص الموظفين الذين لا تتلاءم قُدراتهم وإمكانياتهم، مع طبيعة الوظائف التي يشغلونها، ومُعالجة ذلك؛ إما من خلال رفع مستوى كفاءتهم، عبر زيادة البرامج التدريبية، وتطوير منهجيتها، بما يُسهم في إكسابهم المهارات والقدرات التي يفتقدونها، وتحسين ظروف العمل وبيئته، وتدارك المشاكل والسلبيات الموجودة فيه، أو عن طريق نقل هؤلاء الموظفين إلى وظائف أخرى تتلاءم مع قدراتهم وتخصصاتهم، وبما يكفل وضع الموظف في المكان المُناسب له^(٣).

فضلاً عن مُساعدتها في تحقيق مبادئ العدالة والإنصاف في تعاملها مع موظفيها، من خلال جعل عامل الجدارة والتميز في الأداء الوظيفي والسلوكي لكل منهم، هو المعيار الفاصل في التفضيل بينهم، من خلال منح الترقية، والمكافآت، والعلوات التشجيعية، وتحجيم عامل الأقدمية كأساسٍ للترقية والترفيه^(٤)، وبالمُقابل، فإنَّ تطبيق نظام تقارير الكفاية يسهم في إنماء روح المسؤولية لدى الموظفين، لإدراكهم أنَّ نشاطهم الوظيفي محل مراقبةٍ وتقييمٍ من قبل رؤسائهم الإداريين، مما يدفعهم الى المواظبة والإجتهاد في العمل، فضلاً عن إثارة روح المنافسة بينهم، ودفعهم الى تقديم المزيد من الجهد للحصول على تقادير تقييم أعلى، مما يُسهم في تنامي قدرات الموظفين، وصولاً الى رفع مستوى الأداء في الجهاز الإداري للدولة برمته^(٥).

الى جانب أنَّ تطبيق نظام تقارير الكفاية، وما يستتبعه من تطبيقٍ موضوعي لمبدأي الثواب والعقاب، من خلال ترقية ومكافأة المُبدع والمُتميز من الموظفين، ونقل ومُعاقبة المُتقاعس والمُخالف منهم، يُسهم في مُكافحة الفساد الإداري والمالي في دوائر الدولة، باعتبار أنَّ الفساد ما هو إلا أنماطٌ سلوكيةٌ سيئةٌ للموظفين، قائمةٌ على الانحراف عن الواجبات الرسمية

(١) أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية (المهارات المُعاصرة في إدارة البشر)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٢١، ود. زكي محمود هاشم، توصيف وتقييم الوظائف بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الصباح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٧٩، ص ٤١ و ٤٩، ياسين نور كريم، المرجع السابق، ص ٥٣٣.

(٢) غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١٠٢، ود. صادق محمد علي وحسين جبر حمود، الرقابة على تقييم أداء الموظفين (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن كلية القانون في جامعة بابل، السنة الثانية عشر، العدد الأول، ٢٠٢٠، ص ٢٣٠.

(٣) د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ١٨٥، ود. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٤) ياسين نور كريم، المرجع السابق، ص ٥٢٦ و ٥٣٣.

(٥) حازم حمدي محمود، تقييم أداء الموظف العام في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧٩.

المرتبطة بالوظيفة العامة، لأجل تحقيق منفعة خاصة، وأنّ تقويم أداء العاملين يُسهم في الكشف عن تلك السلوكيات المنحرفة، ومعالجتها، أو إستئصالها، من خلال تجميع البيانات والحقائق المتعلقة بأداء كل موظف لمهامه الوظيفية، وتصرفاته مع رؤسائه، ومرؤوسيه، وزملائه، والجمهور الذي يُقدم الخدمة له، والإستعانة بها في تقدير مدى كفاءته الفنية، والعلمية، والسلوكية^(١).

وعلى الرغم من الفوائد التي يُحققها نظام تقييم الأداء، إلا أنّ واقع الحياة العملية كشف عن بعض العيوب التي تُرافق عملية تطبيق هذا النظام، لعل من أبرزها: تأثره بالعلاقات التي تربط الموظف المراد تقييم أدائه برئيسه الإداري، حيث عادةً ما يُبالغ الرؤساء الإداريين في تقدير درجة كفاية الموظف، نتيجة علاقة المودة أو الصداقة التي تربطهم به، فيمنحوه تقديراً مُرتفعاً رغم عدم إستحقاقه له، أو على العكس من ذلك، يلجأ بعض الرؤساء الإداريين الى تخفيض درجة كفاية بعض الموظفين، لوجود خلافات شخصية بينهم، أو أن يقوموا بتقييم أداء مرؤوسيه بناء على الإنطباع الشخصي عنهم، نتيجة لمواقف مُعينة معهم، وتعميمها على أدائهم.

كما قد يتحاشى الرئيس الإداري إثبات التقدير الحقيقي لكفاءة الموظف المراد تقييم أدائه، تجنباً لإفساد علاقته به، وبالتالي التأثير على سير العمل، أو خشية إتهام الجهات الإدارية العليا له بالتقصير في متابعة أداء مرؤوسيه، فيعمد الى إعطائهم درجات تقييم، لا تعكس المستوى الحقيقي لهم، محاولاً رفع كفاية أداءهم^(٢).

الى جانب أنّ الغالب من الرؤساء الإداريين يميل الى منح الموظفين الذين لا تتوفر لديه معلومات دقيقة وكافية عن مستوى أدائهم الوظيفي، درجات متوسطة في التقييم، لا تتناسب مع مستوى أدائهم الفعلي، مُتجاهلاً التفاوت الموجود في أدائهم الحقيقي، حيث تتحول عملية تقييم أداء الموظفين هنا الى مجرد إجراء شكلي.

فضلاً عن قيام معظم الرؤساء الإداريين بتقدير درجة كفاية الموظف وفقاً لأدائه الحديث خلال فترة إعداد التقرير، مُتجاهلاً مستوى أدائه الوظيفي خلال الفترات السابقة، وعدم أخذها بنظر الإعتبار^(٣).

يُضاف الى كل هذا وذاك، فإنّ تعدد الرؤساء الإداريين القائمين بعملية التقييم، وتفاوت شخصياتهم إختلافها، يؤدي الى عدم ثبات نتائج التقييم للموظف الواحد من فترة زمنية الى أخرى، مما يؤثر على النتائج المُتوخاة من تطبيق هذا النظام.

(١) ياسين نور كريم، المرجع السابق، ص ٥٢٠.

(٢) نجات بن ديدة، بحث منشور في مجلة إدارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة في الجزائر، المجلد (٢٠)، العدد (٣٩)، ٢٠٢٠، ص ١٦.

(٣) د. محمد سعيد حسين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٨٦، ود.غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١٢٤، نقلاً عن:

R. laufer et Alain Burlaud : Management publique, Gestion et Légitimité Dalloz, 1988, P. 250.

Alain Plantey : Reformes dans la fonction publique, 1978, P.107.

هذه السلبيات؛ دفعت بعض الفقهاء الى المُناداة بإلغاء تقارير الكفاية، لعدم جدواها من وجهة نظره، خاصةً وأنَّ العديد من الحقوق الوظيفية مشروطٌ بمنحها للموظف، بأن تكون خدماته مُرضيةً، وأن يكون غير مُعاقبٍ خلال الفترة التي تسبق منح هذه الحقوق، وهو أمرٌ يتفق مع المنطق، لأنَّ المُفترض بأداء الموظفين جميعاً أن يكون حسناً، وذا مستوى واحدٍ من حيث الكفاءة والمقدرة^(١).

المطلب الثاني

الضمانات القانونية لتقارير الكفاية

نظراً لتأثير تقارير الكفاية على الإمتيازات الوظيفية التي يتمتع بها الموظف سلباً أو إيجاباً^(٢) - فقد وضعت التشريعات المُنظمة للخدمة المدنية، في الدول محل الدراسة، ضوابط وضماناتٍ قانونيةٍ تكفل قيام التقدير على أُسسٍ سليمةٍ وعادلةٍ، من شأنها إبعاد تقارير الكفاية عن التأثير بالأهواء الشخصية، والأغراض الخاصة البعيدة عن المصلحة العامة، وعدم إستخدامها من قبل الرؤساء الإداريين كأداةٍ للتكيل بمُعارضيتهم أو من ينافسونهم في شغل المناصب الإدارية العليا، هذه الضمانات بعضها سابقٌ ومُعاصرٌ لعملية التقييم (الفرع الأول) والبعض الآخر لاحقٌ لها (الفرع الثاني)، وفي أدناه تفصيلٌ لذلك:

الفرع الأول: الضمانات القانونية السابقة:-

أحاط المُشرع في الدول محل الدراسة، عملية وضع تقارير الكفاية، بمجموعةٍ من الضمانات القانونية، تستهدف بمجملها حماية الموظف من تعسف وإستبداد الإدارة، ومن أبرز هذه الضمانات: علانية تقارير الكفاية، ودوريتها، وحصانة المعلومات والوقائع الموجودة فيها، الى جانب تحديد الجهة التي لها صلاحية وضعها.

(١) د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(٢) من أبرز الآثار الإيجابية المترتبة على تقارير الكفاية: (ترقية الموظف، منحه العلاوة التشجيعية، منحه شهادة تقدير، ومحو العقوبات التأديبية)، حيث رتب المشرع الفرنسي على حصول الموظف على تقدير كفاية بمرتبة (ممتاز) حصوله على الترقية بالدرجة (Avancement) بعد تقليص المدة القانونية المُستَـرَـطَـة لها، الى جانب المكافأة (Prime)، أما في مصر، فإنَّ الموظف الذي يحصل على درجة (إمتياز) في تقرير الكفاية، يتم منحه شهادة تقديرٍ من جهة الإدارة، ويُعلنُ اسمه في لوحةٍ مُخصَّصةٍ لهذا الغرض، كما تُتاح أمامه فرصة الترقية بالإختيار.. د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١١٦، نقلاً عن:

Jean Michel De Forges : Droit de la fonction publique, Press universitaires de France 1987, P. 214.

S.S: La notation des fonctionnaires en France Cahiers dès les fonctions publique, N.49, juin 1987, P. 14.

Claude Leclercq et André Cheminade : Droit administratif, Concours des Fonctions Publique -Deuxième edition, Paris, 1986, P. 327.

وتُعتبر علانية تقارير الكفاية من الضمانات القانونية الفعالة في إقامة نظام تقييم إداء ناجع وسليم، إذ أنّ من شأنها دفع الرؤساء الإداريين المُكلّفين بتقييم أداء مرؤوسيه، الى تحري الموضوعية في عملهم، والتمسك بالحيدة التامة، والإبتعاد عن التحيز، والحرص على تحري الحقيقة فيما يكتبونه، ما دامت التقارير المُقدّمة من قبلهم سوف تكون تحت نظر الموظف صاحب الشأن^(١)، وفي نفس الوقت، الحؤول دون السماح للرئيس الإداري بإتخاذ تقارير الكفاية كوسيلة لتصفية حساباته مع مرؤوسيه، أو مُحاباة الموظفين المُقربين منه، على حساب الموظفين الآخرين الذين قد يكونون أكفأ منهم^(٢).

ويُعتد بالعلانية: علم الموظف صاحب الشأن بالتقرير الصادر في مُواجهته، وإطلاعه عليه، وبما يُمكن هذا الموظف من متابعة ومراجعة تقييم أدائه، وكشف مواطن القصور فيه، ومعرفة رأي الإدارة في مستوى أدائه، وإتاحة الفرصة أمامه لتقرير حقه في اللجوء الى التظلم منه إدارياً، أو الطعن به قضائياً، إذا كانت درجة التقدير غير مرضية بالنسبة له^(٣)، أو وجد أنها غير حيادية، أو مُتحيزة في تقديرها.

أما الضمانة الثانية لتقارير كفاية الأداء، فتتمثل بدورية هذه التقارير، حيث أوجبت غالبية التشريعات المُنظمة لعملية تقييم الأداء الوظيفي، أن يتم تقدير كفاية الموظف خلال مدة زمنية يُحددها القانون، وحسب النظام المالي والإداري في الدولة، وأن ينصب التقدير على عمل الموظف وأدائه لواجبات وظيفته، خلال السنة التي وُضع فيها التقرير، وأن يُستخلص التقدير من عناصر موجودة في ملف خدمة هذا الموظف، وأن تكون عملية التقييم خلال هذه الفترة مُتواصلة ومُستمرة^(٤).

(١) حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص ٥٨٧ و ٥٨٨، ود. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع السابق، ص ٩٩.
(٢) عبد المنعم مختار مصطفى، النظام القانوني لتقييم الأداء الوظيفي في الجهاز الحكومي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة عدن، ٢٠٠٦، ص ١٧١.
(٣) من الجدير بالإلماع اليه، أنه وبالنظر للنتائج المترتبة على علانية نتائج تقارير الكفاية، ومناقشة الموظف لرئيسه الإداري حول درجة تقييمه، وما قد ينجم عن ذلك من نفور بين هذا الموظف ورئيسه، خاصة إذا كان الموظف غير كفوء، أو كانت درجة التقدير الممنوحة له غير مرضية له، وإحتمالية فتور همة هذا الموظف في العمل، عند إبلاغه بتقدير أدائه الضعيف، فقد لجأت معظم التشريعات، الى إتباع مبدأ (السرية النسبية لتقارير الكفاية)، والذي يُعد وسطاً بين (السرية) و(العلانية المطلقة)، فلم تُجر إطلاع الموظف على هذه التقارير، بإستثناء الموظف الحاصل على تقييم أداء (ضعيف)، كي يستطيع إصلاح حالته، وتجاوز نقاط الضعف في أدائه، وتطوير كفاءته للوظيفية، ومن بين التشريعات التي أخذت بهذا المبدأ، قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، في المادتين (٢٩ و ٣٠) منه، وتعليمات الخدمة المدنية العراقي رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، بالنسبة للتقارير الخاصة بالعلاوة السنوية، أما بالنسبة للمُشرع الفرنسي، فقد طُبّق مبدأ العلانية المطلقة لتقارير الكفاية، وأوجب (في المادة ١٧ من القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣) أن يطلع الموظف على المُلاحظات المُتعلقة بتقدير مقرته المهنية.

(٤) إعتد المُشرع الفرنسي في المادة (١٧) من القانون رقم ٦٣٤ لسنة ١٩٨٣، على مدة السنة الواحدة كأساس في تقييم أداء العاملين في الدولة، وكذلك الحال بالنسبة للمُشرع المصري، حيث حدّد في المادة (٢٥) من قانون الخدمة المدنية النافذ رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، مدة سنة واحدة كأساس زمني عند وضع تقارير الكفاية، ولكنه، في الوقت نفسه، أوجب قياس كفاءة الموظف ثلاث مرات في السنة، ومن ثم، يتم بعدها وضع التقرير النهائي بحقه، أما المُشرع العراقي، فقد أوجب في

وتطبيقاً لذلك، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا العراقية، في حكمها الصادر بتاريخ ٣ سبتمبر ٢٠١٣، بإلغاء قرار وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الخاص بإنهاء خدمات المُدعي، لعدم الكفاية المهنية، عندما لاحظت أنَّ إستمارة تقييم الأداء الخاصة به، والتي إستندت إليها الوزارة، كسبب لإصدار قرار الفصل، قد تم تنظيمها في نفس يوم صدور أمر تعيين المُدعي، وقبل مُباشرته بأعمال وظيفته، مما يُخالف الضوابط القانونية، والسياقات الإدارية، المُتضمنة أنَّ إستمارة التقييم تصدر في نهاية السنة التي يتم فيها تقدير كفاية الموظف وأدائه، وليس قبل مُباشرته بأعمال وظيفته، مما يجعل قرار إنهاء خدمات المُدعي معيباً فيما إرتكز عليه من سند قانوني، ومن ثم، يكون حقيقاً بالإلغاء^(١).

كما أوجبت هذه التشريعات، أن تُنَاط عملية تقييم أداء الموظف بشخص يكون مُلماً إلماماً كافياً بعمله، وبأن يكون عادلاً ومُنصفاً ومُتجرداً في تقييمه^(٢)، وقادراً على تحليل المواقف، وتقدير الأمور بطريقة سليمة^(٣)، وأن يكون في مرتبة وظيفية أعلى من الموظف المُراد تقييم أدائه.

وعادةً ما تتم عملية وضع تقارير الكفاية من قبل الرئيس الإداري المُباشر، بإعتباره قريب الصلة بالموظف المُراد تقييمه، والأقدر على تقدير مدى كفاءته الوظيفية^(٤)، إلا أنَّ أغلب التشريعات تستلزم عرض التقارير التي يُعدها الرؤساء

تعليمات الخدمة المدنية رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، أن يتم رفع تقارير الكفاية السرية بحق الموظفين مرتين في السنة، خلال شهري آذار وأيلول.

(١) القرار رقم (٩٨٥/إنضباط/تمييز/٢٠١٣ في ٢٠١٣/٩/٣)، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٣، الصادرة عن وزارة العدل العراقية، ص ٤٠٢.. وكذلك فعلت المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر بتاريخ ١٣ يناير ١٩٨٠، حينما أبطلت قرار لجنة شؤون الموظفين، الخاص بتخفيض تقدير كفاية الطاعن، بسبب مُجازاته تأديبياً، حيث لاحظت المحكمة، أنَّ المُخالفات التي من أجلها عُوقب الطاعن، قد وقعت في سنةٍ سابقةٍ عن السنة التي وُضع عنها تقرير الكفاية المطعون فيه.. الطعن رقم (٤٨٧)، لسنة (١٧ ق)، أورده: د. حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٣٤٧.

(٢) وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر بتاريخ ٢٦ مايس ٢٠٠١، من أنه يُشترط فيمن يضع تقارير الكفاية أن يتمتع بالحيدة، حتى يحصل الإطمئنان الى عدالته، وتجرده عن الميل، وسلامة الرأي الصادر عنه، فإن قام سبب في واضع التقرير، يُخشى معه مُحاباة الموظف الخاضع للتقييم، او الإضرار به، وجب عليه عدم الإشتراك في وضع التقرير، والتتحي عن ذلك من تلقاء نفسه، فإن إشتراك رغم ذلك، كان هذا التقرير باطلاً.. الطعن رقم (١٩٥١)، لسنة (٤٤ ق)، أشار اليه: د. حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٤٤٢.

(٣) محمد الصيرفي، قياس وتقويم أداء العاملين، ط ١، مؤسسة حارس الدولية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٤٧، ود. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية: دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤٠٩.

(٤) وتطبيقاً لذلك، فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر بتاريخ ٢٣ يناير ١٩٩٣، تقرير كفاية الطاعن لعام ١٩٨٦، فيما تضمنه من خفض تقدير كفايته من مرتبة (مُمتاز) الى (جيد)، بعدما تبين للمحكمة من خلال التحقيقات الجارية، عدم صحة الإدعاءات المُقدّمة ضد الطاعن، المتعلقة بمُساومته للجمهور، وطلبه الرشاوى منهم، كما لم يصدر عن رؤساء الطاعن المُباشرين ما يدل على عدم كفايته المهنية، هذا بالإضافة الى عدم قيام التقدير

الإداريين المباشرين، على الرئيس الإداري الأعلى -وأحياناً من قبل لجنة شؤون الموظفين- لغرض المصادقة وإبداء الرأي والملاحظات، والحيولة دون إساءة استخدام الرؤساء الإداريين المباشرين لوسيلة التقارير، والإنحراف بها.

والى جانب الضمانات السابقة، تستلزم بعض التشريعات، وجوب حصانة المعلومات والوقائع الموجودة في سجل أداء الموظف، وتقارير كفايته، فلا يجوز الكشط، أو الحذف، أو إجراء أيّ تعديل أو تغيير، في سجل الأداء الذي يتم فيه تدوين الملاحظات والمعلومات المتعلقة بالموظف^(١).

الفرع الثاني: الضمانات القانونية اللاحقة:-

يُعتبر منح الموظف حق الاعتراض على درجة تقييم الأداء الممنوحة له، من أهم الضمانات القانونية المقررة بهذه الخصوص، حيث كفلت التشريعات المنظمة للخدمة الوظيفية في الدول محل الدراسة، للموظف الذي صدر بحقه تقرير تقييم أداءٍ مُنافٍ للواقع، أو غير مرضٍ له، لعدم إنسجامه مع مستوى أدائه الوظيفي، أو لعدم حياديته، أن يتظلم منه أمام الجهة الإدارية التي حدّدها القانون، خلال المدة الزمنية المقررة قانوناً^(٢).

حيث أجاز المُشرع الفرنسي، في المادة (السادسة) من نظام الموظفين رقم ٢٤٤ لعام ١٩٥٩، للموظف الخاضع للتقييم، عند إحساسه بوجود ظلمٍ قد وقع عليه، في تقرير الكفاية المهنية الخاص به، تقديم طلبٍ الى رئيس المصلحة -

المطعون فيه على العناصر والمُعطيات التفصيلية التي أوجب المُشرع مُراعاتها في إعداد التقارير الدورية عن العاملين.. الطعن رقم (١٥٣٥)، لسنة (٣٦ ق)، جلسة ١٩٩٣/١/٢٣، أشار اليه: د. حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٣٤٨.

(١) د. علي خنّار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٢٦.

(٢) التظلم: هو طلبٌ أو طعنٌ ذو طابعٍ إداري، يتقدم به صاحب الشأن، الى الجهة الإدارية المعنية، يُعبر فيه عن عدم رضاه، عن قرارٍ إداري مُعين، مُلتمساً إعادة النظر فيه، بالسحب، أو الإلغاء، أو التعديل، والحكمة من إقرار التظلم الإداري قبل اللجوء الى القضاء، هي تمكين الجهات الإدارية، من تدارك ما وقعت به من أخطاءٍ عند إصدارها للقرار الإداري المعيب، وبما يكفل سلامة نشاطها من الإنحراف، ويجعل تصرفاتها مُتفقَةً مع مبدأ المشروعية، وكذلك توفياً للإلغاء القضائي لهذا القرار، وما يستتبعه ذلك من تعويضٍ، تلتزم جهة الإدارة بأدائه، إن كان له مُقتضى، فضلاً عن أنه يتيح للرؤساء الإداريين الوقوف على تصرفات مرؤوسيهـم ومُراقبتها، وفي الوقت نفسه، التخفيف عن كاهل القضاء.. للإستزادة: أنظر: محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، ٢٠٠٩، ومنى محمد عبد الرزاق، الأحكام القانونية للتظلم الإداري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية، الصادرة عن كلية التربية للعلوم الصرفة في جامعة كربلاء، المجلد السادس، العدد الثالث، ٢٠٠٨، ود. شريف أحمد بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، ٢٠١٦، ص ٢٩٠، نقلاً عن:

Jean François La chaumé : La fonction publique, 3e édition, Dalloz, 2002, P. 99.

Georges Dupuis, Marie Jose Guédron et Patrice Chrétien : Droit administratif, 5e édition, Armand colin, 1995, P.43.

Jean Claude Ricci : Contentieux administratif, 8e édition, Hachette, 2001, P.211.

عبر اللجنة الإدارية المشتركة^(١) - لإعادة النظر بالتقييم الصادر في حقه، ووضع آخر بدلاً عنه، خلال شهرين من تأريخ تبليغه به، فإن رُفِضَ طلبه، جاز له اللجوء الى الوزير المُختَص للتعلم أمامه^(٢).

وكذلك الحال بالنسبة للمُشرع المصري، الذي أجاز في المادة (٢٦) من قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والمادة (٨١) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، لِموظف من شاغلي الدرجة الأولى فما دون، التظلم من تقرير كفايته، خلال مدة (١٥) يوماً، من تأريخ تبليغه بمضمون التقرير، وتقديم تظلمه، وفقاً للنموذج المُعد لهذا الغرض، الى لجنة تظلمات مؤلفة من ثلاثة من كبار الموظفين، ممن لم يشتركوا في وضع التقرير^(٣)، وعضو تختاره اللجنة النقابية، على أن تبت هذه اللجنة بالتظلم المذكور خلال مدة (٦٠) يوماً من تأريخ تقديمه اليها^(٤)، أما شاغلو الوظائف القيادية، ووظائف الإدارة الإشرافية، فيقدمون تظلمهم من تقارير تقييم أدائهم الى السلطة المختصة^(٥).

(١) هي لجنة تتكون من عددٍ متساوٍ من الاعضاء، يُمثل نصفهم جهة الإدارة، والنصف الآخر يتم انتخابه من موظفي الوحدة الإدارية، وتختص بالنظر في الأمور الوظيفية المختلفة، كتنشيت الموظفين، وترقيتهم، وتأديبهم، فضلاً عن إختصاصها بفحص تقارير تقييم أداء الموظفين وتعديلها، وفقاً لأحكام القانون.. د. صادق محمد علي وحسين جبر حمود، المرجع السابق، ص ٢٤٥.

(٢) د. عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص ٤٢٣.

(٣) إنَّ الغاية من إشتراط المُشرع، خلو تشكيلة لجنة التظلمات، من عضوية أي من الموظفين الذي إشتراكوا في وضع تقييم الأداء المُتظلم منه، أو أي من أعضاء لجنة شؤون العاملين، هو رغبته بالحفاظ على حيادية وتجرد هذه اللجنة، وعدم تأثرها بفكرة، أو عقيدة، سبق وأن كَوْنها أحد أعضائها، ممن أبدوا الرأي في تقرير كفاية الموظف مُقدم التظلم، وهذا ما دفع بالمحكمة الإدارية العليا المصرية، الى الغاء تقرير الكفاية الصادر بحق الطاعن، عندما لاحظت أنَّ لجنة التظلمات التي نظرت في تظلم الطاعن، تضم في عضويتها موظفين سبق وإن إشتراكوا في وضع هذا التقرير، مما يعني إفتقاد اللجنة المذكورة لعنصر الحيادة والتجرد، وبالتالي، بطلان القرار الصادر عنها، وعدم مشروعيتها.. الطعن رقم (٣٦٣)، لسنة (٣٥) ق)، جلسة ١٩٩١/٤/٢٨، أشار اليه: د. حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٤٣٩.

(٤) أجاز المُشرع المصري لهذه اللجنة، في سبيل الوصول الى قرار سليم ومنصف، أن تسترشد بأية بيانات أو معلومات من الموظف صاحب الشأن، أو رئيسه المباشر، أو رئيسه الأعلى، أو من إدارة الموارد البشرية، وأن تتطلع على سجل الأداء الوظيفي الخاص بهذا الموظف، خلال السنة السابقة على تقديمه للتظلم.

(٥) يُقصد بالوظائف الإدارية العليا أو القيادية: تلك الوظائف التي تكون مُتصلةً بالتخطيط ورسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، وتُحدّد أنواعها عادةً بموجب القانون، بإيراد تعبيرٍ خاصٍ بأنها "وظائف قيادية، أو درجاتٍ خاصة، أو وظائف إدارية عليا". وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تعيين شاغليها وإقالتهم، على النحو الذي يُلائم سلامة تنفيذ سياستها، حيث يقوم الإختيار على أساس الثقة بالشخص المُرشح لشغل هذه الوظيفة، فهي لا تُعَيّن في هذه الوظائف إلا مَنْ كان مؤمناً بسياستها، مُنفِذاً لأوامرها، دون الإهتمام بمدى جدارته وصلاحيته من حيث السلوك، أو ما يتمتع به من خبرة وكفاية، بل يكفي أن تجد فيه الإدارة تجاوباً منه مع ما تتبناه من رؤى ومنهجٍ سياسي، بإعتبار أنَّ عمل شاغلي هذه الوظائف ليس إدارياً فحسب، وإنما هو إداري وسياسي في الوقت نفسه، فهم كحلقة الوصل بين الهيئات السياسية و الهيئات الإدارية، ويتولون تطبيق القرارات السياسية الكبرى، الى جانب قيامهم بتقديم المشورة للسلطة السياسية... لمزيد من التفاصيل حول هذه النوع من الوظائف، أنظر: حسان عبد الله يونس، تقلد الوظائف العامة في التشريع العراقي (دراسة

وبالنسبة للعراق، فقد خلت التشريعات الوظيفية فيه، من أي نص يُشير الى جواز التظلم أو الطعن في تقارير تقويم الأداء، سواء تلك المتعلقة بالعلّوة السنوية، أو الترفيع، مما يعني أنّ القرار المذكور نهائي لا يُمكن الاعتراض عليه إدارياً^(١).

الى جانب ضمانات التظلم الإداري، فقد منحت التشريعات المنظمة للخدمة المدنية، الموظف الذي لم يحصل على ما يبتغيه من التظلم الذي قدمه ضد تقرير كفايته، أو لم يتسنى له التظلم منه^(٢)، أن يطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، باعتباره قراراً إدارياً نهائياً، من شأنه التأثير في مركزه القانوني^(٣).

(مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٣٩١، ود. غازي فيصل مهدي ونورا عدنان جهاد، النظام الإنضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة النهريين، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ٢٠١٢، ص ٢٥.

(١) هذا الأمر، لا يحول دون لجوء الموظف الى الطعن بتقرير كفايته قضائياً، إستناداً لأحكام المادة (١٠٠) من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥، التي حظرت تحصين أي قرار أو عمل إداري من الطعن القضائي.

(٢) وهذا ما حدا بالمحكمة الإدارية العليا المصرية، الى إصدار حكمها المؤرخ في ١٢ مايس ٢٠٠١، القاضي بإلغاء قرار لجنة شؤون العاملين، الخاص بفصل الطاعن لعدم الكفاية المهنية، وذلك لإستناده الى تقرير الكفاية الخاص بالطاعن لعامي (١٩٨٩) و (١٩٩٠)، والصادرة بمرتبة (ضعيف)، حيث لم تجد المحكمة المذكورة، في أوراق الدعوى، ما يُشير الى علم الطاعن بهذين التقريرين، أو إطلاع عليه، وبالتالي، لم يتسنى له التظلم منهما في الميعاد المُقرر لذلك قانوناً، ومن ثم، يكون قرار الفصل المُترتب على هذين التقريرين، والمُستند اليهما، قد صدر مُفتقراً الى السبب المُبرر له قانوناً، وخليقاً بالإلغاء.. الطعن رقم (٣١٦٩)، لسنة (٤٤ ق)، منشور على موقع بوابة نقابة المحامين القانونية والقضائية، www.laweg.net.

(٣) من الجدير بالذكر، أنّ مجلس الدولة الفرنسي كان في البداية، لا يُراقب التقدير الذي تجريه جهات الإدارة لكفاءة الموظف المهنية، حيث كان يرفض الطعون بالإلغاء المُقدمة من قبل الموظفين في تقارير كفايتهم، أو في التقديرات التي تُوضَع عنهم بمعرفة رؤسائهم المباشرين، إذ اعتبرها -في حكمه الصادر بتاريخ ١ ديسمبر ١٩٥٥، في قضية (De Meyer)- من ضمن التدابير الداخلية، وإجراءً تمهيدياً خاصاً بالترقية، كما رفض، في حكمه الصادر بتاريخ ٢٩ يوليو ١٩٥٣، أن يُراقب التقييم الذي تجريه الجهات الإدارية، عند وضع تقرير عن أي موظف، لكونه يدخل ضمن مُمارسة السلطة الرئاسية، وغير قابل للمناقشة أمامه بهيئة قضاء إداري، غير أنه سرعان ما عدل عن مسلكه هذا، إبتداءً من حكمه الصادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٦٢، في قضية (Camara)، حينما اعتبر الدرجة الرقمية التي توضع في تقرير كفاية الموظف، قراراً إدارياً، من شأنه ترتيب أضرارٍ بالموظف، وبالتالي، يجوز الطعن به بالإلغاء.. وكذلك كان القضاء الإداري المصري، لا يبسط رقابته على تقارير الكفاية، حيث كان يعتبرها من صميم عمل الإدارة، وإجراءً تمهيدياً لقرار الترقية، غير أنه سرعان ما عدل عن مسلكه هذا، وأصبح ينظر في الطعون المُقدمة ضد هذه التقارير، ويُعتبرها بمنزلة القرار الإداري النهائي، ويُلغيها، إن كان فيها ظلمٌ للموظف.. للإستزادة، راجع: د. أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص ١٨٩، ود. وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء (دراسة مقارنة)، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٤٠٨ و ٤١٢، ود. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاءة الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤٢، ود. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١٢٢.

ويعتبر الطعن القضائي في تقارير الكفاية، من أهم الضمانات القانونية المقررة للموظف الخاضع للتقييم، في مواجهة جهة الإدارة التابع لها، حيث يستطيع من خلاله إصلاح مركزه القانوني الذي تم المساس به، وتتبعه الإدارة الى أخطائها، وإلزامها بالرجوع الى حظيرة القانون، وهو ينسجم مع ما دأبت عليه دساتير الدول محل الدراسة، من تقرير وكفالة حق التقاضي^(١) لمواطنيها، ووجوب إخضاع الأداء الحكومي فيها للرقابة القضائية.

وقد مارس القضاء الإداري في الدول محل الدراسة، رقابته على تقارير الكفاية المطعون بها أمامه، من خلال فحص الظروف التي عاصرت إجراء تقييم الموظف، والتحقق من كون الملف الذي تم بمقتضاه هذا التقييم كاملاً ومُستملاً على معلومات وبيانات سليمة، والتأكد من مدى صحة الوقائع التي استند إليها التقرير المُتخذ، والأسباب القانونية التي إرتكز إليها، فإن وجد أنَّ التقرير كان غير مُنصف، أو ينطوي على ظلم للموظف، قضى بإلغائه، وجميع ما يترتب عليه من آثار.

وتطبيقاً لذلك، فقد إعتبر مجلس الدولة الفرنسي، في حكمه الصادر بتاريخ ٢٣ نوفمبر ١٩٦٣، في قضية (Camara) أنَّ تقرير الكفاية الصادرة بحق المُدعي لعامي (١٩٥١) و(١٩٥٢)، مشوبان بعيب الإنحراف بالسلطة، لكونهما لم يُبررا بسلوك المُدعي، أو عدم كفايته المهنية^(٢).

وكذلك الحال بالنسبة للقضاء الإداري المصري، الذي أكد في العديد من أحكامه، على وجوب إعتداد الرؤساء الإداريين، عند إعدادهم لتقارير الكفاية، وتقدير أداء مرؤوسيه، على معايير وعناصر مُستقاة من مدى ما يتمتع به الموظف من كفاءة، وإستعداد ذهني، وقدرة على تحمل المسؤولية، وعدم الإعتداد في هذا التقدير على معلومات خارجية

(١) يُعد حق التقاضي من الحقوق العامة المقررة لكل شخص، يُبّح له التوجه الى القضاء ليعرض عليه مزاعمه، يستوي في ذلك أن يكون مُحقاً فيها، أم غير مُحق، وحتى لو تبين فيما بعد أنه خاسر لدعواه بسبب عدم قبولها، أو إفتقادها للشكالية التي تطلبها القانون، ولقد حرصت أغلب المواثيق الدولية على النص على هذا الحق في متونها، من ذلك: المادة (الثامنة) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨، والمادة (١٤/١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦، والمادة (١٧) من الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب لعام ١٩٨١، كما نصت عليه دساتير الدول محل الدراسة، حيث أقر المبدأ في المادة (٩٧) من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤، والمادة (١٩/٣) من الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥، وهذا الحق رغم الإتفاق على تقريره لجميع الأفراد بالمساواة بينهم، إلا أنه ليس حقاً مُطلقاً، بل هو مُقيّد بوجود مصلحة جديّة ومشروعة لمَن يتمسك به، وبعدم التعسف في إستعماله، لذا، إن تبين أنَّ المُدعي لم يكن مُحقاً في دعواه، وأنه لم يقصد من إقامته لها، سوى النكاية والإضرار بخصمه، كان تصرفه هذا منظوياً على خطأ يُجيز الحُكم عليه بالتعويض.. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: السيد عبد العال تمام، كفالة حق التقاضي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ود.محمد سعيد إبراهيم فودة، الحماية الدستورية لحق التقاضي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة المنصورة، العدد (٥٧)، ٢٠١٥.

(٢) مُشار اليه لدى: وليد أمين طاهر، العقوبات الانضباطية المُقنعة (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، ٢٠١٩، ص ٩٩.

مبنية على شكاوى كيدية، أو مجرد شكوك وظنون لم تتأيد، وشبهات لم تتأكد، أو مخالقات لم يتم إثباتها، أو التَحَقُّق منها.

من ذلك: الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٦، الذي ألغت فيه قرار جهة الإدارة، الخاص بخفض مرتبة كفاية المطعون ضده، وذلك لكون السبب الذي قام عليه تخفيض كفاية الأخير، كان مجرد قولٍ مُرسلٍ، لم يُظاَهره دليلٌ في الأوراق الموجودة في الدعوى، وإنَّ إتخاذ كثرة تقديم المطعون ضده للشكاوى، كسببٍ لخفض مرتبة كفايته، يُعدّ تقييداً لحق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة، الذي كفلته المادة (٦٣) من الدستور النافذ، فضلاً عن أن مسلك جهة الإدارة هذا، سوف يؤدي بالعاملين الى السلبية، والعزوف عن الإبلاغ عن المخالفات التي يرصدونها، خشية أن يُتخذ هذا الإبلاغ سبباً لخفض تقدير كفايتهم، وما يترتب على ذلك من آثارٍ، تجد صداها فيما قد يؤدي الى حرمانهم من الترقية، أو من إعتلاء المناصب القيادية، أو منحهم العلاوات التشجيعية^(١).

وعلى نفس الإتجاه سار **فعل القضاء الإداري العراقي**، والذي راقب في الأحكام الصادرة عنه، قرارات الإدارة المتعلّقة بعدم الكفاءة المهنية، وإشترط أن تكون هذه القرارات مُستندة الى قرائن، وأدلة، ووقائع ثابتة، تدل على عدم كفاية الموظف المنهية خدماته، وعدم صلاحيته للوظيفة التي يشغلها.

وتطبيقاً لذلك؛ فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا، في حكمها الصادر بتاريخ ١٣ فبراير ٢٠٢٠، قرار مجلس ناحية الكفل، الخاص بإقالة المُدعي من منصب (مديراً لناحية الكفل) لعدم كفايته المهنية، وذلك لكون هذا القرار قد صدر مُفتقداً للأسباب المادية والموضوعية، حيث ثُبِتَ للمحكمة، أنَّ الأفعال المنسوبة للمُدعي، والتي أُتخذت أساساً لإقالته، غير صحيحة، ولم تكن صادرة عنه، بل كان بعضها تنفيذاً لقرارات صادرة عن المُحافظ، وعن مجلس المُحافظة^(٢).

المطلب الثالث

الإنحراف في سلطة وضع تقارير الكفاية

(١) الطعن رقم (١٩٢٦)، لسنة (٤٦ ق)، أورده: د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٦٧١.. وكذلك حكمها الصادر بتاريخ ٢٤ يونيو ١٩٧٣، الذي إعتبرت فيه القرار الخاص بتقدير كفاية المُدعي بدرجة (ضعيف) غير مشروع، ومُستوجب الإلغاء، وذلك لكون الإتهام الموجه الى المُدعي، الخاص بتستره على واقعة إستلام أثنتين من مرؤوسيه مبالغ من أحد المواطنين، لم يكن قد تم الفصل فيه بعد من قبل المحكمة التأديبية، مما يجعل إجراء الإدارة في الهبوط بدرجة كفايته، غير قائم على سبب صحيح.. الطعن رقم (١٠٢٨)، لسنة (١٥ ق)، أشار اليه: د. عبد الوهاب البنداري، المرجع السابق، ص ٤٩٤.

(٢) القرار رقم (١٤١١) / قضاء إداري. تمييز/ ٢٠١٨ في ١٣/٢٠٢٠م)، منشور في مجموعة قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، الصادرة عن وزارة العدل العراقية، ص ٤٣٦ و ٤٣٧ و ٤٣٨.

تتمتع جهات الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تقدير كفاية أداء موظفيها، وفقاً للمعايير التي حددها القانون، وبما يُمكنها من إستبقاء كوادِر وظيفية قادرة على الاضطلاع بأعباء ومسؤوليات الوظائف التي تشغلها، أو إستبعاد مَنْ ترى عدم صلاحيته للبقاء في سلك الوظيفة العامة، بإعتبار أنَّ جهات الإدارة تعتمد في مُباشرة أنشطتها على أداء هذه الكوادِر، وأنَّ حُسْن أداء الأنشطة المذكورة، مُرتبطٌ بمقدار كفاءة وجدارة هؤلاء الموظفين، وبدون ذلك، سوف تعجز الإدارة عن بلوغ مقاصدها^(١).

بالمقابل، فإنَّ سلطة الإدارة في تقدير كفاية موظفيها ليست مُطلقة، بل هي مُقيدة بضوابط عدة؛ أهمها: أن يكون التقدير مبنياً على معايير موضوعية مُستمدة من أداء الموظف، ومهاراته، وسلوكه، وأن تُراعى فيه الحيادية والتجرد من الأهواء، والمواقف، والعلاقات الشخصية، وأن تُستخلص عدم الكفاية من وقائع مادية مُستقاة من تصرفات الموظف وعاداته خلال مُمارسته لمهام وظيفته، وأن لا تستخدم الإدارة وسيلة تقارير الكفاية لتحقيق أهداف غير تلك التي توخاها المُشرع من تقريرها؛ ألا وهي تحقيق المصلحة العامة، المتمثلة بحُسن سير المرافق العامة، من خلال ضمان قيام الموظفين بواجباتهم الوظيفية على أكمل وجه، عبر إثابة المُتميز منهم، وعقاب المُقصر والمُتقاعس^(٢)، فلا تستخدمها لأجل تحقيق مصلحة خاصة، أو نفع لأحد الموظفين، مُحابةً منها (الفرع الاول)، أو لأجل الإنتقام، أو النكاية بالموظف الخاضع للتقييم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإنحراف بسلطة وضع تقارير الكفاية لأغراض تأديبية:-

(١) حيدر محمد عبد الدليمي، مبدأ الجدارة ودوره في تقلد الوظائف العامة (دراسة مقارنة)، دار آراء، بغداد، ٢٠٢١، ص ٤٩..

رتبت التشريعات في الدول محل الدراسة، أثراً قانونية خطيرة على النتائج السيئة لتقارير الكفاية المرفوعة بحق الموظف، بإعتبارها معياراً يكشف عن مدى كفاءته، ومن بين هذه النتائج: تأجيل ترفيقته، أو نقله الى وظيفة أخرى، أو إنهاء خدماته، من ذلك: ما نصت عليه المادة (٥٢) من قانون الموظفين الفرنسي رقم ٢٤٤ لسنة ١٩٥٩، من أنَّ الموظف الذي تُشير تقارير كفايته المهنية الى ضعف مستوى أدائه، ولم يكن بالإمكان إعادة ترتيبه في وظيفة أخرى، يتم إحالته الى التقاعد، أو إنهاء خدماته، وكذلك ما نصت عليه المادة (٢٧) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، من أنَّ الموظف الحاصل على تقريرين سنويين بمرتبة (ضعيف) يتم عرض أمره على لجنة الموارد البشرية، لأجل نقله لمدة سنة واحدة، الى وظيفة أخرى مُلائمة، في نفس مستوى الوظيفة التي يشغلها، فإن تبين للجنة المذكورة بعد إنقضاء هذه المدة، أنَّه غير صالح للعمل بها بصورة مُرضية، فتقترح خصم (٥٠٪) من الأجر المُكمل، لمدة ٦ أشهر، فإن إستمرت عدم صلاحيته للعمل، تقترح إنهاء خدماته لعدم الصلاحية، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، الذين يُقدم عنهم تقريران متتاليان بمرتبة (أقل من فوق المتوسط)، فقد أوجبت المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، إنهاء خدماتهم لعدم الصلاحية، مع حفظ حقهم في المعاش.. أما المُشرع العراقي، فلم يتطرق في قانون الخدمة المدنية النافذ رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، أو تعليماته، الى أثر تقارير الكفاية السلبية على ترقية الموظف، أو ترفيعه، أو إعتبارها سبباً لإنهاء خدماته.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٢٤، وجهاد أحمد رفاعي، مدى إنسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة عمان العربية، ٢٠١٣، ص ١٤١.

قد تلجأ جهات الإدارة، في سبيل التخلص من رقابة القضاء الإداري على أعمالها، الى إبتداع أساليب غير تأديبية في مُجازاة موظفيها، مُستعينةً في ذلك بما تتمتع به من سلطةٍ تقديريةٍ في مجال العمل الإداري منحها أياها القانون، فتعتمد الى التخفي وراء ما تملكه من إجراءاتٍ وتدابيرٍ إداريةٍ، لتوقيع عقوباتٍ ناجزةٍ بحق موظفيها غير المرغوب فيهم بأيسر الطرق، ودون إتباع الإجراءات التأديبية المُعقدة، والتقيّد بالضمانات التي قررها القانون للموظف في مواجهتها.

ومن بين الأساليب التي تستخدمها جهات الإدارة في مُعاقبة موظفيها والتتكيل بهم، والتي تم رصدها من خلال إلقاء نظرةٍ فاحصةٍ على الأحكام القضائية الصادرة في الدول محل الدراسة، هي تخفيض تقارير الكفاية، والفصل لعدم الكفاءة المهنية.

إذ كثيراً ما تستعيز جهات الإدارة عن الإجراءات التأديبية، بنظام تقارير الكفاية، وتستخدمه كوسيلةٍ لعقاب موظفٍ كُفء، ولكنه لا يحظى بقبول رؤسائه، أو يُعارضها في الأيدولوجية السياسية، فنُخفِض -بدون وجه حقٍ- مرتبة كفايته، مع ما يترتب على ذلك من آثارٍ جسيمةٍ، قد تصل الى تأخير ترقيته أو الحرمان منها، أو فصله من الخدمة، حيث تتحقق هنا أحد صور العقاب التأديبي المُقنّع.

وقد فطن القضاء الإداري في الدول محل الدراسة الى هذا الأمر، ووقف بالمرصاد في وجه إستعمال جهات الإدارة المنحرف لصلاحيتها في وضع تقارير الكفاية، وإستخدامها كأداة للنيل من بعض موظفيها:

حيث أعلن مجلس الدولة الفرنسي، في العديد من أحكامه، عدم شرعية تقرير الكفاية الصادر بحق الموظف، إذا لم يكن مُستنداً أو مؤسساً على تقدير كفاءة هذا الموظف في أداء عمله^(١)، وقضى، في حكمه الصادر بتاريخ ٩ نوفمبر ١٩٥١، في قضية (Duchesne)، بإبطال القرار الخاص بفصل الطاعن من وظيفته، المؤسس في ظاهره على عدم كفاءة المُدعي المهنية، بعدما تبين له أنَّ السبب الحقيقي للفصل تاديبي، لمُشاركة الطاعن في إضراب^(٢).

وكذلك الحال بالنسبة للقضاء الإداري المصري، الذي إعتبر أنَّ تخفيض درجة تقرير الكفاية، يُعد بمثابة عقوبةٍ تأديبيةٍ مُقنّعةٍ، إذا كان هذا التخفيض غير قائمٍ على أساسٍ سليمٍ، وكان الغرض الأساسي منه مُجرد العقاب أو النكابة، وبالتالي، يكون مُستوجب الإلغاء^(٣). وتطبيقاً لذلك، ألغت المحكمة الإدارية العليا، في حكمها الصادر بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٠١، تقرير كفاية المُدعي لعامي (١٩٩٤) و(١٩٩٥)، حيث ثُبِتَ للمحكمة وجود خلافاتٍ مُستعرةٍ بين المُدعي والرئيس

C.E., 9 Avril 1975, Beyle, Rec, P.

(١)

850.

مُشار اليه لدى: د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ٤٢٨.

(٢) أوردته: د. وهيب عياد سلامة، المرجع السابق، ص ٤١٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ٦ مارس ١٩٦٢، أشار اليه: وليد أمين طاهر، المرجع السابق، ص

١١٨.

المباشر له، وأنَّ المُدعي سبق وأنَّ وَجَّه لرئيسه المذكور العديد من الاتهامات، وقدم ضده عدداً من الشكاوى، مما يجعل هذان التقريران مُفتقدان الى التجرد والحيدة، ويتوجب إبطالهما، لإخلالهما بضمانة جوهريّة يستلزمها القانون لصحتها^(١).

كما فرض القضاء المذكور رقابته على قرارات الفصل لعدم الكفاية المهنية، من خلال التَحَقُّق من مدى صحة الأسباب التي تذرعت بها الإدارة لفصل الموظف، وفيما إذا كانت تُبيح إستخدام مثل هذا التدبير المُنهي للرابطة الوظيفية، من ذلك: الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ ٢٣ مارس ١٩٨٥، الذي ألغت فيه قرار وزير التربية والتعليم بفصل المُدعي من الوظيفة، لما تبين لها أنَّ إنهاء خدمته لم يكن لأسبابٍ تتعلق بصلاحيته، أو قدرته على النهوض بأعباء الوظيفة، أو قيامه بأفعالٍ تتال من سمعتها أو كرامتها، بل كان لأسبابٍ سياسيةٍ سبق وأنَّ تمَّ اعتقاله من أجلها^(٢).

أما بالنسبة للعراق، فقد وقف القضاء الإداري فيه، بوجه تعسف جهات الإدارة، بإنهاء خدمات موظفيها، لأغراضٍ تأديبية، مُتذرعةً بعدم كفايتهم المهنية، فإستلزم لصحة قرار الإستغناء عن خدمات الموظف، أو إنهاء رابطة الوظيفة، أن يستند الى تحقيق أصولي مبني على وقائع ثابتة، تُشير الى عدم صلاحية هذا الموظف وعدم كفاءته، وإعتبر أنَّ قيام جهة الإدارة بمنح الموظف كتب شكرٍ وتقديرٍ، وعدم مُعاقبته بأية عقوبةٍ إنضباطيةٍ، قرائنٌ تدل على كفاءة هذا الموظف، وصلاحيته للوظيفة التي يشغلها.

وتطبيقاً لذلك؛ فقد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التمييزية، في حكمها الصادر بتاريخ ٣٠ أبريل ٢٠٠٧، بإلغاء قرار رئيس هيئة النزاهة، الخاص بإحالة المُدعي الى التقاعد بسبب عدم كفاءته المهنية، لكونه قد إنطوى على إساءة إستعمال السلطة، وصدوره خلافاً للمعايير التي يحددها نظام الخدمة الخاضع لها المُدعي، والتي أوجبت إثبات عدم الكفاءة المهنية إستناداً الى تحقيق أصولي، يقوم على وقائع تؤكد عدم الكفاءة^(٣).

الفرع الثاني: الإنحراف بسلطة وضع تقارير الكفاية لأغراض المحاباة:-

(١) الطعن رقم (١٩٨٩/١٤٨٩)، لسنة (٤٤ ق)، جلسة ٢٦/٥/٢٠٠١، (سبقت الإشارة اليه)، وكذلك حكمها الصادر بتاريخ ٢١ مارس ١٩٦٣، الذي ألغت فيه تقرير كفاية الطاعن، لكون اللجنة قد أقامت تقدير كفايته على عناصر إستقتها من معلوماتٍ خارجيةٍ قاذحةٍ في حُسن سمعته، وإستوحتها من مطاعن رددتها إحدى الشكاوى الكيدية المُقدمة ضده من مجهولٍ، والتي ثبُت فيما بعد عدم صحتها، حسب التحقيق الجاري من قبل النيابة الإدارية، وقد جاء في حيثيات هذا الحكم: [[...لو صحَّ أن يكون سوء السمعة سبباً للنيل من كفاية الموظف في عمله على مدار السنة التي يوضع عنها التقرير، فإنَّ الطريق السوي لإثباتها هو إحالة الموظف الى المحكمة التأديبية، لإثبات الوقائع التي قام عليها إتهام هذه السمعة، كي يُحاسَب عليها، أما أن تُنصب لجنة شؤون الموظفين نفسها قاضياً، لتُنزل به عقوبةً غير واردة في القانون، فأمرٌ فيه إنحرافٌ بإجراءات المُحاكمة التأديبية، ومُخالفةٌ للقانون، وإهدارٌ للضمانات التي يقرها القانون...]]، الطعن (١٠٥٥)، لسنة (٧ ق)، جلسة ٢١ مايس ١٩٦٤، أشار اليه: د. حامد الشريف، المرجع السابق، ص ٣٩٤.

(٢) الطعن رقم (٩٨٠)، لسنة (٢٥ ق)، منشور على موقع بوابة نقابة المحامين القانونية والقضائية، www.laweg.net.

(٣) القرار رقم (٢٩/إنضباط/تميز/٢٠٠٧)، منشور في مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠٠٧، ص ٢٨٩.

الأصل أنَّ جهات الإدارة تستهدي في ترقية موظفيها بالإختيار، بمرتبة كفاية الموظفين المُرشحين للترقية، وبما ورد في ملفات خدمتهم، وبما يُدّيه رؤساءهم الإداريين عنهم^(١)، ومع ذلك، قد تستعمل هذه الجهات سلطتها في وضع تقارير الكفاية، إستعمالاً مُنحرفاً، لمُجاملة موظفٍ مُهمَلٍ، أو غير كفوءٍ، ولكنه ذو حظوةٍ لديها، فتعتمد الى خفض درجة كفاية أحد موظفيها، بهدف حجب الترقية عنه، وتمكين الموظف ذو الحظوة من الحصول على الترقية المذكورة، رغم عدم إستحقاقه لها^(٢).

وقد أشارت الى هذه الحالة، محكمة القضاء الإداري المصرية، في حكمها الصادر في ١٩ نوفمبر ١٩٥٨، الذي ألغت فيه قرار لجنة شؤون الموظفين، بترقية المطعون ضده، بعد ما ثبّت للمحكمة أنَّ قيام اللجنة المذكورة بتخفيض درجة كفاية الطاعن، من (٨٥) إلى (٥٠)، لم يكن إلا وسيلةً إستهدفت بها ترقية الموظف المطعون ضده، عن طريق التَّحْكُم في درجات الكفاية، التي هي في ذاتها الواقعة المُنشئة للترقية بالإختيار، حيث يكون قرار لجنة شؤون الموظفين في هذه الحالة، قد شابه سوء إستعمال السلطة^(٣).

وكذلك فعلت المحكمة الإدارية العليا، في حكمها الصادر بتاريخ ١٨ يونيو ١٩٦٠، الذي ألغت فيه قرار الوزارة بتخطي أحد الموظفين في الترقية بالإختيار الى الدرجة الثالثة، لكونه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، حيث ثبّت للمحكمة أنَّ المطعون في ترقّيته لم يبرز عن المُدعي بميزةٍ ظاهرة تُرجح تفضيله، وأنَّ السبب الحقيقي وراء تخطي المطعون في ترقّيته كان صلته بإحدى الشخصيات^(٤).

كما قد يتحيز الرئيس الإداري في تقييم أداء أحد مرؤوسيه، نتيجةً لعلاقة الصداقة أو المودة التي تربطه به، فيمنحه درجة تقييمٍ لا تعكس المستوى الوظيفي الحقيقي له^(٥).

أو أن يعمد الموظف القائم بعملية التقييم، الى تخفيض درجة كفاية الموظف، لوجود مُنافسة بينهما للحصول على ترقية، أو شغل أحد المناصب، حيث يكون قرار التقييم في هذه الحالة غير سليمٍ، ويتعين إلغاؤه، وهذا ما طبقته المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر بتاريخ ١١ مارس ١٩٧٩، الذي ألغت فيه قرار ترقية أحد الموظفين، لما ثبت لها أنَّ الموظف المذكور قد قام بتقدير درجة كفاية المُدعي، بإعتباره الرئيس المحلي له، وعَمَد الى تخفيض درجة كفايته،

(١) الطعن رقم (٤٥٦)، لسنة (٢٤ ق)، جلسة ٢٢ مارس ١٩٨١، أشار اليه: أحمد رزق رياض، إساءة إستعمال السلطة الإدارية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٤٣١.

(٢) جهاد أحمد رفاعي، المرجع السابق، ص ١٤١.

(٣) الطعن رقم (٤٥٥)، لسنة (١٠ ق)، أشار اليه: علي علي كامل، المرجع السابق، ص ٢٨٥.

(٤) أورده: د. محمد ماهر أبو العينين، المرجع السابق، ص ٨٥١.

(٥) د. غازي فيصل مهدي، المرجع السابق، ص ١٢٤، نقلاً عن:

لكونه ينافسه في الترقية الى الفئة الثانية، الأمر الذي يجعل من تقرير الكفاية المذكور غير سليم، ويتعين بالتالي إهداره، وإلغاء قرار الترقية المترتب عليه إلغاءً مُجبراً^(١).

كما قد تعتمد بعض جهات الإدارة الى إنهاء خدمات أحد موظفيها مُتَحَجِّجاً بعدم كفاءته، رغبةً منها في تمكين غيره، من الحلول محله في الوظيفة التي يشغلها، حيث أشارت الى هذه الحالة، المحكمة الإدارية العليا المصرية، في حكمها الصادر بتاريخ ١٩ مايس ١٩٨٤، الذي ألغت فيه قراراً جمهورياً، بإحالة المُدعي الى المعاش قبل بلوغه السن القانوني، وحرمانه من الترقية الى "وكيل النيابة الإدارية"، بسبب عدم كفايته المهنية، وذلك لإفتقاد هذا القرار للسبب الذي يُبرره، حيث لم يتبين للمحكمة وجود ما يُشير الى عدم صلاحية المُدعي لشغل هذه الوظيفة القيادية، بل أنّ الغاية من إبعاده كانت إفساح مجال الترقية أمام زملائه الأحدث منه، والذين صدر قرارٌ جمهوريٌ بترقيتهم الى هذه الوظيفة عقب إحالته الى المعاش^(٢).

ولا شك، أنّ هذه الحالات وغيرها -الى جانب إستخدام الإدارة لسلطاتها في وضع تقارير الكفاية، لأغراضٍ تأديبية- من شأنها إشاعة الفوضى الإدارية، ويُفقد الموظفين الثقة المُفترض توافرها في رؤسائهم الاداريين، مما ينعكس بالسلب على الأداء الوظيفي في الوحدات الإدارية بأكملها^(٣)، ويُخرج نظام تقويم الأداء الوظيفي عن تحقيق هدفه الأساس المتمثل بتحقيق المصلحة العامة، من خلال كفالة حُسن سير المرافق العامة، والذي يتحقق عبر قيام الموظفين بمهام واجباتهم الوظيفية على أكمل وجه.

الخاتمة

من خلال ما تقدم يتضح لنا أنّ تقارير الكفاية وما تتطوي عليه من تحليل لما يؤديه الموظف من واجبات، وما يتحملة من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، هي أداة الإدارة في مراقبة اداء موظفيها، والتأكد من قيامهم بمهام واجباتهم بفاعلية، ومن ثم، تقرير مَن تُبقية منهم في كوادرها، ومن تستبعده منها لعدم صلاحيته، ولهذا، فقد أحاطت التشريعات المنظمة للخدمة المدنية في الدول محل الدراسة، عملية وضع هذه التقارير بضمانات قانونية، تكفل حُسن إستخدامها، وعدم خروجها عن الغرض المُحدّد لها، وفي الوقت نفسه، حماية الموظف الخاضع للتقييم من تعسف الإدارة وإستبدادها، ولقد توصلنا في ختام هذه الدراسة الى عددٍ من الإستنتاجات، والتوصيات، وكما يلي:-

أولاً: الإستنتاجات:-

١. لم تُخضع التشريعات المنظمة للخدمة المدنية في الدول محل الدراسة، جميع الموظفين لنظام تقييم الأداء، بل إستثنى بعضها شاغلي الوظائف القيادية العليا، والدرجات الخاصة، ومُستشاري مجلس الدولة، من سريان نظام

(١) الطعن رقم (١٢٨)، لسنة (١٦ ق)، أشار اليه: أحمد رزق رياض، المرجع السابق، ص ٣٦٥.

(٢) الطعن رقم (٤٦٦)، لسنة (٢٤ ق)، جلسة ١٩/٥/١٩٨٤، منشور على موقع بوابة نقابة المحامين القانونية والقضائية، www.laweg.net

(٣) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ٤٢٤.

تقارير الكفاية في مواجهتهم، حيث يتم تقييم أداء هؤلاء، على أساس ما يُدّيه مسؤولوهم في شأنهم، وبما يُوضَع في ملفات خدمتهم بشكل سنوي.

٢. لم يُنظّم المُشرع العراقي، في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ وتعليماته، موضوع الإعتراض على تقارير تقييم الأداء، سواء تلك المُتعلّقة بالعلاوة السنوية، أم الترفيع، أو التظلم منها، وذلك بسبب إتباع المُشرع المذكور، لإسلوب (السرية المطلقة) في عملية وضع هذه التقارير، وبالتالي، عدم علم الموظف الصادرة في مواجهته هذه التقارير، بمضمونها، أو الإطلاع على نتائجها.

٣. لجوء غالبية الرؤساء الإداريين، عند قيامهم بعملية تقدير درجة كفاية مروضيهم، إلى إتباع أسلوب (التقييم الوسيط)، من خلال منحهم درجات تقييم متوسطة، لا تتناسب مع مستوى أدائهم الفعلي، مما أسهم في تحويل عملية التقييم إلى مجرد إجراء شكلي، وعملية روتينية.

٤. الإعتماد على العلاقات الشخصية - إيجابية كانت أم سلبية - والمعرفة الشخصية، والإنطباعات التي يكونها الرئيس الإداري عن مرؤوسيه خلال تعامله اليومي معهم، كأساس في عملية تقييم الأداء الوظيفي، مما يؤدي إلى إفتقادها للحيدة والتجرد التي يجب أن تتسم بها.

ثانياً: التوصيات:-

١. تعديل نص المادة (٣٠/ف ١) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، من خلال إتاحة الفرصة أمام الموظف، للإحاطة بنتائج تقييم أدائه، والإطلاع عليها، والتظلم منها، في حالة كونها غير مُرضية له، أو لا تعكس المستوى الحقيقي لأدائه الوظيفي الفعلي.

٢. تعديل نص المادة (٢) من تعليمات قانون الخدمة المدنية العراقي رقم ١٦ لسنة ١٩٦٠، من خلال تضمينه نصاً يُلزم الرئيس الإداري بتسبب قراره بتخفيض تقدير كفاية الموظف الخاضع للتقييم، وتحديد الوقائع التي إستند إليها في تقييمه لأداء الموظف بدرجة (رديء)، وبما يُمكن هذا الموظف من إصلاح حالته، وتلافي مواطن الضعف والقصور في أدائه الوظيفي.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات:-

١. أحمد رزق رياض، إساءة إستعمال السلطة الإدارية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٠.
٢. أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية (المهارات المُعاصرة في إدارة البشر)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٣. السيد عبد العال تمام، كفاية حق التقاضي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤. د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية: دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٥. د. حامد الشريف، مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المكتبة العالمية، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٦. حيدر محمد عبد الدليمي، مبدأ الجدارة ودوره في تقلد الوظائف العامة (دراسة مقارنة)، دار آراء، بغداد، ٢٠٢١.
٧. د. زكي محمود هاشم، توصيف وتقييم الوظائف بين النظرية والتطبيق، مؤسسة الصباح للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٧٩.
٨. د. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٩. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث/ قضاء التأديب، تنقيح: د. عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة ود. حسين إبراهيم خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٤.
١٠. سمير صادق، تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.
١١. صبري جلبي أحمد، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة (دراسة مقارنة بين النظام الإداري الوضعي والإسلامي)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
١٢. د. شريف أحمد بعلوشة، إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، ٢٠١٦.
١٣. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٤. د. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
١٥. د. عمر وصفي عقيقي، تقييم أداء العاملين في الجهاز الحكومي (مفهومه، أهدافه، أنظمتها، مشاكله)، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٦.
١٦. د. علي خنجر شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨.
١٧. د. محمد إبراهيم الدسوقي، حماية الموظف العام إدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١٨. د. محمد سعيد حسين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
١٩. د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاءة الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
٢٠. د. محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء، ط ٢، ج ٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧.
٢١. وليد أمين طاهر، العقوبات الانضباطية المُقنَّعة (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، ٢٠١٩.
٢٢. د. وهيب عياد سلامة، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء (دراسة مقارنة)، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، بلا سنة نشر.

ثانياً: الرسائل الجامعية والأطاريح:-

٢٣. جهاد أحمد رفاعي، مدى إنسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة عمان العربية، ٢٠١٣.
٢٤. حازم حمدي محمود، تقييم أداء الموظف العام في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٥. حسّان عبد الله يونس، تقلّد الوظائف العامة في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
٢٦. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة (دراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة القاهرة، ١٩٦٦.
٢٧. عبد المنعم مختار مصطفى، النظام القانوني لتقييم الأداء الوظيفي في الجهاز الحكومي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة عدن، ٢٠٠٦.
٢٨. علاء الدين محمد حمدان، موانع الترقية (الترفيغ) في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون في جامعة بغداد، ٢٠٠٠.
٢٩. علي علي كامل، شرعية العقوبات التأديبية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة المنصورة، ٢٠١٥.
٣٠. د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة عين شمس ١٩٧٣.
٣١. محمد خليفة الخليلي، التظلم الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، ٢٠٠٩.

ثالثاً: البحوث والمقالات:-

٣٢. د. أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أوامر الموظفين العموميين)، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة القاهرة، السنة الثانية والخمسون، ١٩٨٢.
٣٣. حسين حسن عمار، كفاية الموظفين بين النماذج والموضوعية، بحث منشور في مجلة الإدارة العامة، الصادرة عن معهد الإدارة العامة للبحوث، الرياض، العدد (٣١)، ١٩٨١.
٣٤. د. شهلاء سليمان محمد، إنهاء خدمة الموظف العام لعدم الكفاية المهنية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد (١٣)، ٢٠١٥.
٣٥. د. صادق محمد علي وحسين جبر حمود، الرقابة على تقييم أداء الموظفين (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن كلية القانون في جامعة بابل، السنة الثانية عشر، العدد الأول، ٢٠٢٠.
٣٦. صقر عيد فارس، القيمة القانونية للملف الوظيفي تشريعاً وقضاءً (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد (١٦)، العدد (٢)، ٢٠١٩.

٣٧. د. غازي فيصل مهدي، تقارير تقييم الموظفين بين النظرية والتطبيق، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة النهريين، المجلد (٥)، العدد (٧)، ٢٠٠١.
٣٨. د. غازي فيصل مهدي ونورا عدنان جهاد، النظام الإنضباطي لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة النهريين، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ٢٠١٢.
٣٩. د. محمد سعيد إبراهيم، الحماية الدستورية لحق النقاضي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، الصادرة عن كلية الحقوق في جامعة المنصورة، العدد (٥٧)، ٢٠١٥.
٤٠. منى أحمد حسين، تقييم أداء الموظف في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، بحث منشور في مجلة جامعة جنوب الوادي للدراسات القانونية، العدد السادس، ٢٠٢١.
٤١. منى محمد عبد الرزاق، الأحكام القانونية للتظلم الإداري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية، الصادرة عن كلية التربية للعلوم الصرفة في جامعة كربلاء، المجلد السادس، العدد الثالث، ٢٠٠٨.
٤٢. نجات بن ديدة، بحث منشور في مجلة إدارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة في الجزائر، المجلد (٢٠)، العدد (٣٩)، ٢٠٢٠.
٤٣. ياسين نور كريم، تقييم أداء الموظفين ودوره في مكافحة الفساد المالي والإداري، بحث منشور في مجلة جامعة أهل البيت (عليهم السلام) العراقية، المجلد (١)، العدد (٢٣)، ٢٠١٩.

رابعاً: المراجع الشرعية:-

٤٤. أبو الفداء عماد الدين إسماعيل بن كثير، تفسير القرآن العظيم، تحقيق: د. السيد محمد السيد، ومصطفى فتحي عبد الحكيم، ووجيه محمد أحمد، وسيد إبراهيم صادق، المجلد الثامن، دار الحديث، القاهرة، ٢٠٠٢.
٤٥. الحافظ الإمام أبي بكر أحمد بن عمرو البزار، البحر الزخار، تحقيق: محفوظ الرحمن زين الله، الجزء الثالث، ط ١، مكتبة العلوم والحكم، المدينة المنورة، ١٩٨٨.

خامساً: المصادر الأجنبية:-

٤٦. Alain Plantey : Reformes dans la fonction publique, 1978.
47. Claude Leclercq et André Cheminade : Droit administratif, Concours des Fonctions Publiques –Deuxième edition, Paris, 1986.
48. Georges Dupuis, Marie Jose Guédron et Patrice Chrétien : Droit administratif, 5e édition, Armand colin, 1995.
49. Jean Claude Ricci : Contentieux administratif, 8e édition, Hachette, 2001.
50. Jean François La chaumé : La fonction publique, 3e édition, Dalloz, 2002.

51. Jean Michel De Forges : Droit de la fonction publique, Press universitaires de France, 1987.

52. Romain Laufer et Alain Burlaud : Management publique, Gestion et Légitimité Dalloz, 1988.

53. S.S: La notation des fonctionnaires en France Cahiers dès les fonctions publique, N.49, juin 1987.