

التنظيم القانوني لتقارير الأداء ودورها في تقييم الأداء الوظيفي

"Legal regulation of performance reports
and their role in evaluating job performance"

م.د. شيماء سعدون عزيز الصجري

كلية القانون - جامعة تكريت

shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٤/١/٢ تاريخ قبول النشر ٢٠٢٤/٤/١٧

الملخص

تهدف الدراسة إلى بيان التنظيم القانوني لتقارير الأداء ودورها في تقييم الأداء الوظيفي، في التشريع العراقي، وتكمن مشكلة الدراسة في عدم وجود ضمانات تشريعية حقيقية في نظام الخدمة المدنية تضمن حياد تقارير الأداء الوظيفي والآثار القانونية المترتبة عليها، بينت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات أهمها تمر مراحل تقييم أداء الموظف في مرحلتين المرحلة الأولى وهي ما قبل التثبيت بالوظيفة ومرحلة ما بعد التثبيت وبناءً عليها يتم تقييم الموظف العام.

فمن خلال ذلك التقييم تستطيع الإدارة قياس الاداء الفعلي للموظفين وكشف نقاط القوة والضعف وتحديد أوجه القصور ومعرفة عيوبها ومشاكلها، وبالتالي فإن الاداء الوظيفي يعد أساسا يعتمد عليه في كثير من الجوانب الوظيفية خاصة عند الترقية أو الزيادة السنوية والعلو.

ونجد أن هذا النظام من شأنه أن يحقق أهداف تصب في مصلحة كلا من الموظف والادارة، فهو يضمن للموظف المتميز الحصول على المكافأة إما عن طريق الترقية أو من خلال الحوافز الأخرى، كما أنه يحقق نفعا للإدارة من خلال تحقيق الهدف الذي وضعت لأجله بضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

الكلمات المفتاحية: تقييم الأداء، علنية تقييم، الآثار الإيجابية، الكفاية المهنية.

Abstract

The study aims to clarify the legal organization of performance reports and their role in evaluating job performance, in Iraqi legislation. The problem of the study lies in the lack of real legislative guarantees in the civil service system that guarantee the neutrality of job performance reports and the legal effects resulting from them. The study showed a number of results and recommendations, the most important of which is passing The stages of evaluating an employee's performance are in two stages: the first stage, which is before tenure and the post-tenancy stage, based on which the general employee is evaluated.



Through this evaluation, management can measure the actual performance of employees, reveal strengths and weaknesses, identify deficiencies, and identify their defects and problems. Thus, job performance is a reliable basis for many job aspects, especially when promoting promotion or an annual increase or bonus.

We find that this system would achieve goals that are in the interest of both the employee and the administration. It guarantees the distinguished employee a reward either through promotion or through other incentives. It also benefits the administration by achieving the goal for which it was set by ensuring the functioning of the public facility. Regularly and regularly.

Keywords: performance evaluation, public evaluation, positive effects, professional competence

المقدمة

اولاً: التعريف بالموضوع: تتعرض هذه الدراسة لموضوع التنظيم القانوني لتقارير الأداء ودورها في تقييم الأداء الوظيفي، للوقوف على طبيعة وآلية التقييم والآثار المترتبة على عملية تقييم الأداء الوظيفي بشكل عام، ويمثل مبدأ المشروعية أحد المبادئ الرئيسية اللازمة لقيام الدولة القانونية إذ تغدو السيادة للقانون لا لأشخاص الحكم، وبمقتضى هذا المبدأ يجب على الإدارة العامة وكافة دوائرها وهيئاتها بما يصدر عنهم من قرارات وتصرفات وتعليمات عدم مخالفة القانون وعدم التعسف باستعمال الحق، حفاظاً على حقوق الافراد وحررياتهم، تحقيقاً للمصلحة العامة للمجتمع وعليه فإن الإدارة قد يصدر عنها بعض القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين العاملين فيها، وهذه القرارات يجب أيضاً أن تتفق ومبدأ المشروعية، وتتعلق تلك القرارات بالوظيفة العامة كالقرارات الإدارية الصادرة لتقييم أداء الموظف العام، إذ تعد تقارير تقييم الأداء وسيلة للحكم على جدارة الموظفين للاستمرار في العمل واستحقاقهم للترقية، وتعد أداة مهمة من الأدوات الرئيسية لقياس كفاءة الموظفين ومؤشراً حقيقياً وواقعياً لنجاح أو فشل الطرق المتبعة في اختيار الموظفين والنهوض بالعمل الوظيفي، إذ يدفع الموظفين إلى بذل أقصى جهد ممكن في العمل من جانب، والرؤساء الإداريين إلى متابعة نشاط وأداء موظفيهم بطريقة مستمرة من جانب آخر.

وان تقييم الأداء وجد من اجل تحديد مشاكل الموظفين ورفع الكفاءة فتقارير الأداء تؤدي إلى معرفة العقبات التي تعترض سبيل الأداء الأمثل والوقوف على مظاهر واسباب ضعف الأداء، وتقييم الموظفين للوقوف على درجة كفايتهم، واعداد برامج لتدريب العاملين الذين يكون اداؤهم اقل من المستوى المطلوب، والوقوف على درجة التنسيق بين مختلف الوظائف والوحدات.

ثانياً: أهمية الدراسة: تبرز الأهمية الدراسة في أنها سلطت الضوء على التنظيم القانوني لتقارير الأداء ودورها في تقييم الأداء الوظيفي وتحديد السند التشريعي لها، وكما وتبرز ايضاً من خلال تحديد آثار تقارير تقييم الأداء الوظيفي التي تتعلق بمركز الموظف ومستقبله في وظيفته، ومدى انعكاس هذا التقييم على الأداء الوظيفي، إيجاباً أو سلباً فمنها ما يؤثر في ترقية الموظف الى الوظائف الأعلى ومنها ما يؤثر في منحه العلاوات على أساس مدى ما حققه من كفاية في أداء اعمال وظيفته.

ثالثاً: أهداف الدراسة: تهدف الدراسة إلى التعرف على ماهية تقييم الأداء وطرق التقييم، والأخطاء التي يجب تداركها عند تقييم الأداء الوظيفي، وبيان مدى علانية ودورية تقارير تقييم الأداء، وإلقاء الضوء على الموظفين الخاضعين لتقييم الأداء الوظيفي، والسلطة المختصة بوضع تقارير تقييم الأداء، وشرح وتوضيح الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء، وكذلك عملية التظلم من تقارير تقييم الأداء، وبيان أحكام الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء وبيان أهم الأحكام المتعلقة بتقارير تقييم الأداء في الدول محل الدراسة.

رابعاً: اشكالية الدراسة: تظهر اشكالية الدراسة في المسائل الآتية: معيار العلنية او السرية في تقييم الأداء الوظيفي، اذ اختلفت التشريعات من موضوع السرية والعلنية ولم يحدد المشرع العراقي الاسلوب المناسب لاتباعه في التقييم، وكذلك تحديد السلطة المختصة بالتقييم انطت أكثر التشريعات بالرئيس الإداري المباشر مهمة وضع تقرير تقييم الأداء، وذلك بحكم قربه واتصاله المباشر بمؤوسيه والإشراف عليهم، الا ان موقف المشرع العراقي لم يكن واضحاً في هذه المسألة، وان المشرع العراقي لم يضع تنظيمياً محدداً لمعيار تقييم الأداء الوظيفي، اذ ان تقييم الأداء الوظيفي جاء عاماً وفي نصوص قانونية أو تنظيمية قليلة جداً، واما ومسألة التظلم الإداري ولم تتفق التشريعات على مدى وجوب التظلم من تقييم الأداء الوظيفي كشرط سابق قبل اللجوء إلى القضاء من عدمه، إذ عدّ المشرع العراقي التظلم الإداري من قرارات تقييم الاداء الوظيفي من القرارات التي يعود اختصاصها الى محكمة قضاء الموظفين والتي لا يشترط المشرع فيها على صاحب الشأن التظلم منها كشرط لقبول الدعوى، وكيفية تحديد الجهة المختصة بالطعن القضائي سواء كان أمام محكمة قضاء الموظفين، أو أمام المحكمة القضاء الإداري.

خامساً: تساؤلات الدراسة: تأتي هذه الدراسة للإجابة على التساؤلات التالية: ما إجراءات إعداد تقارير الأداء؟ ما الآثار القانونية المترتبة على تقارير تقييم الأداء؟ وهل من الممكن أن تصل لدرجة فصل الموظف العام من وظيفته؟ ما دور تقارير الأداء الوظيفي في تقييم الموظف العام؟ هل يمكن الطعن أو الاعتراض على تقارير تقييم الاداء؟.

سادساً: منهجية الدراسة: تتبع الدراسة المنهج التحليلي وذلك باستقراء نصوص القوانين، ومن ثم تحليلها للإحاطة بمضمونها، ويظهر مبدأ المقارنة جلياً عند المقارنة من خلال مقارنة موقف المشرع العراقي مع المشرع الفرنسي والمصري لإظهار أوجه الاتفاق أو الاختلاف وبيانها، بما يخص عملية تقييم أداء الموظف العام بمراحلها المختلفة، والنتائج والآثار المترتبة عليها..

سابعاً: هيكلية الدراسة: تم تقسيم الدراسة على مبحثين نعالج في الاول ماهية تقييم الأداء للموظف العام، والثاني ضمانات تقييم الاداء للموظف العام فضلاً عن مقدمة وخاتمة بها اهم الاستنتاجات والمقترحات.

المبحث الأول: ماهية تقييم الأداء للموظف العام

يُعد الموظف العام أهم المكونات الضرورية اللازمة لقيام الدولة بالنشاط الإداري، إذ هو الأداة الرئيسية للدولة لممارسة هذا النشاط وتحقيق أهداف السياسة العامة لها، لأن الموظف العام هو الذي يمارس في الواقع سلطات الدولة المختلفة في مواجهة المواطنين مثلما أنه يمثل هذه السلطة، ومن هنا فإن مسألة نجاح الإدارة في الدولة يتوقف - إلى حد بعيد - على كفاءة الموظف العام ومدى قدرته على تحقيق أهدافها.



لذا فإن الإدارة تحرص على متابعة أعمال الموظف العام للتأكد من قيامه بواجباته المنوطة به، فضلاً عن الكشف عن أوجه القصور والخلل، وبالمثل الجوانب الإيجابية والسلبية للنشاط الإداري العام، عندئذ برزت ضرورة إيلاء موضوع تقييم الأداء للموظف العام، الأمر الذي تطلب بالتالي وضع مجموعة من الأحكام القانونية في نظم ولوائح الخدمة المدنية.

سنقسم المبحث على مطلبين نعالج في المطلب الأول، إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي وأثارها ونخصص المطلب الثاني الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء للموظف العام.

المطلب الأول: إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي وأثارها

تعد عملية تقييم الأداء بمثابة اختبار لمدى سلامة الطرق المستخدمة ونجاحها في الاختيار والتعيين، إلى جانب هذا تستخدم نتائج التقييم في تطوير الموظفين العموميين من خلال ما توفره من معلومات حول نقاط ضعفهم وقوتهم، ومعرفة مدى قدرتهم على القيام بأعمالهم، ويساعد ذلك الإدارة في اعتماد الأسس السليمة في تدعيم نقاط القوة، وتصميم البرامج التدريبية والتطويرية، فضلاً عن الكشف عن مدى سلامة برامج التدريب المتبعة ونجاحها^(١).

ومن المعلوم أن طرفي العلاقة الخاصة بقياس أو تقييم كفاءة الموظف هما: الجهة الإدارية المشرفة أو المسؤولة عن عملية التقييم من جهة، والموظف الخاضع لهذه العملية من جهة ثانية، فهذين الطرفين يشكلان عماد عملية تقييم الأداء، وتختلف التشريعات الوظيفية في شأن تحديد فئة الموظفين العموميين الخاضعين لتقييم الأداء.

سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الفرع الأول نطاق تقييم الاداء للموظف العام والسلطة الادارية المختصة به، ونبين في الفرع الثاني الموظفون الخاضعون لتقييم الأداء.

الفرع الأول: نطاق تقييم الاداء للموظف العام والسلطة الادارية المختصة به

يُعد تقييم أداء الموظف العام هو نظاماً متكامل العناصر وضعه القانون أو النظام بهدف تقييم أداء الموظف في جملة عناصره، ورتب نتائجه على نحو يضمن حسن أداء العمل في المؤسسة أو المرفق العام بما يحقق المصلحة العامة، وهو بذلك يغطي مجمل أداء الموظف بعناصره المختلفة، وهذا ما سنبيّنه في الفقرات الآتية.

أولاً: نطاق تقييم أداء الموظف العام: يكون نطاق تقييم أداء الموظف من خلال استخدام معيار تقييم الأداء الوظيفي، أي النموذج الذي تصوره المشرع لما ينبغي أن يكون عليه أداء الموظف، أو بمعنى آخر نموذج الأداء الذي يتخذ كأساس للمقارنة عند تقييم أداء وكفاءة الموظف^(٢)، ولتسليط الضوء على نطاق تقييم الأداء الوظيفي من خلال الآتي:

١. القواعد الموضوعية لتقييم الاداء للموظف العام:

أ- **علنية تقييم الاداء:** فيعني السماح للموظفين بالاطلاع على تقرير تقييم الأداء، وإعطاء الموظفين صورة عن تقريرهم الوظيفي^(٣).

١. في مصر اعتمد المشرع المصري على علانية التقييم وأجاز اعلام الموظف بتقييمه بأي صورة سواء ورقية أو الكترونية بحسب الظروف(٤)، وذلك اتجاه يحسب للمشرع المصري ويساعد في تحقيق ما هو منشود من اجراء التقييم سواء على مستوى الموظف أم دائرته.

٢. واما في العراق أخذ المشرع العراقي بمبدأ العلانية النسبية لتقييم الأداء الذي يقضي بأن لا يبلغ الموظف بتقييمه إلا إذا كان بمستوى ضعيف وذلك واضح من ما ورد في تعليمات الخدمة المدنية في العلاوة السنوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ إذ نصت "على يبلغ الموظف تحريرا بالتقرير إذا كان قد رفع عنه بدرجة رديء لإصلاح حاله وتلافي نقاط الضعف فيه على أن يتم التبليغ خلال شهر من تاريخ رفع التقرير السري عنه"(٥)، وبالعودة لمشروع قانون الخدمة المدنية نجد تبني المشرع للعلانية المطلقة التي تقضي بإعلام الموظف بتقييمه بأي حال(٦)، وذلك ما يجب السير عليه اسوة بما اعتمده المشرع المصري.

ب- سرية تقييم الاداء: يعني أنه لا يسمح لصاحب الشأن العلم بتقرير أدائه الوظيفي ويبقى التقرير مودعاً في ملف سري، ويبرر أصحاب هذا الاتجاه أن السرية المطلقة في قرار تقييم الأداء الوظيفي تجنب الإدارة من ضياع الوقت في نتيجة الموظفين؛ لانشغالهم بالتنظيم أو الطعن، كذلك يشجع نظام السرية المطلقة الرؤساء على إجراء تقييم موضوعي وصحيح^(٧).

في فرنسا فان المشرع قد أتاح للموظف الاطلاع على تقييمه السنوي ومراجعة ادائه، ويكون التقييم في فرنسا على شقين تقويم رقمي وتقويم عام^(٨).

وأما العراق فلم نجد في القانون العراقي تنظيماً لتقييم الأداء الوظيفي، ولم يشر إلى علانية تقييم الأداء الوظيفي في قانون الخدمة المدنية النافذ، إلا أنه يكون وفق الضوابط الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٩)، وذلك بموجب يبلغ الموظف تحريراً باستمرار التقييم اذا كان تقييمه بدرجة ضعيف لإصلاح حاله وتلافي نقاط الضعف فيه وخلال شهر من تاريخ رفع الاستمارة.

ويتبين لنا أن الموظفين الذين تصنف تقييماتهم على أنها "ضعيفة" هم من يحق لهم الاطلاع على تقييماتهم، وهذا اتجاه غير صحيح في رأينا؛ لأنه يجب إبلاغ الموظفين المتميزين بتقييماتهم لتشجيعهم على ذلك استمر في هذا التميز، ويجب إعلام الموظفين بتقييماتهم لتشجيعهم على العمل لرفع مستواهم، وفي حالة عدم اطلاعه عليها فإنه يعد مخالفة قانونية تستوجب المساءلة لأنه لا يستطيع أن يقدم حقه في النظم من تقييم أدائه الوظيفي.

ومن هنا ندعو المشرع العراقي الى اعتماد العلنية في تعديل قانون الخدمة المدنية بنص صريح يقرأ بالصيغة التالية: "تعلن السلطة المختصة للموظف إلكترونياً أو ورقياً أو كليهما بحسب الأحوال نسخة من تقرير تقييم أدائه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة، وفي حال تم إخطار الموظف ورقياً وامتناعه عن استلام نسخة من تقرير أدائه والتوقيع على الإقرار بذلك، فسيتم التأشير على ذلك في التقرير الأصلي".



٢. القواعد الإجرائية لتقييم الاداء للموظف العام:

أ- **طرق تقييم الاداء:** هناك طرق متعددة لتقييم الأداء الوظيفي، منها ما هو مبسط ومنها ما هو معقد، ومنها ما يمكن استخدامه لغرض واحد، ومنها ما هو متعدد الأغراض، ونظراً لتعدد هذه الأساليب وكثرتها فقد صنفها الباحثون حسب حدائتها أو قدمها، وبالتالي تختلف طرق تقييم الأداء أو تقرير كفاية العاملين من جهة إلى أخرى، ولكنها تتمثل عادة في عدة طرق أساسية، يحمل بعضها سمات طريقتين أو أكثر^(١٠).

في فرنسا أخذ المشرع في مجال تقارير تقييم الأداء الوظيفي بعد عام ١٩٥٩، ووردت أحكام النظام الجديد لتقارير تقييم الأداء الوظيفي في المادتين (٢٤)، (٢٥) من الأمر رقم ٢٤٤-٥٩، الصادر في ٤/شباط/١٩٥٩، الخاص بالنظام العام للموظفين ويتم بمقتضاه تحديد مختلف العناصر، التي توضع في الاعتبار عند وضع التقرير العام للموظف، وبيان كيفية إبلاغ الموظف بالتقدير الرقمي، أو التقدير العام في الحالات المحددة، وبيان إجراءات مراجعة التقدير^(١١)، وبذلك تم هجر مبدأ التقدير التحليلي للعناصر، اكتفاء بمنح درجة رقمية إجمالية للموظف، وقد أدى ذلك إلى اختفاء فكرة التقدير الرقمي، ليفسح المجال لفكرة تقدير الموظف ككل، بدلاً من تقديره في عدد من العناصر.

أما في مصر وقد أخذ قانون الخدمة المدنية النافذ رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، بنظام تقارير الأداء بعد مرور سنة مالية على مرتين على الأقل، وهذا ما نصت عليه المادة (٢٥) من هذا القانون، أما عن قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والذي أخذ بمبدأ سنوية التقارير النهائية عن سنة، تبدأ من أول كانون الثاني وتنتهي في آخر كانون الأول، وجاءت اللائحة التنفيذية، "أن التقارير السنوية توضع عن سنة تقويمية، تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر"^(١٢)، ويتوافق هذا التجديد مع ما هو متعارف عليه من كلمة "السنة"، إذا ما أطلق، ومع ما نصت عليه المادة (٧) من القانون، أن يكون حساب المدة المنصوص عليها في هذا القانون بالتقويم الميلادي.

أما بالنسبة للعراق، فهناك العديد من أساليب التقييم شائعة الاستخدام في الدوائر الحكومية، أهمها وأكثرها شيوعاً هي:

١. **طريقة المقارنة المزدوجة بين الموظفين:** تعتمد هذه الطريقة على مقارنة كل موظف بزملائه، واحداً تلو الآخر بحسب كفاءتهم، وفق تسلسل متدرج ومثال على ذلك إذا كان لدينا خمسة موظفين نرسم لهم بي (أ، ب، ج، د، هـ) فإن المقيم يقوم بمقارنة أداء كل موظف على حدة مع بقية الأفراد كالشكل التالي^(١٣):

(أ) مع (ب) و (ج) و (د) و (هـ) (ج) مع (د) و (هـ)

(ب) مع (ج) و (د) و (هـ) (د) مع (هـ)

ويمتاز هذا الأسلوب بالموضوعية والدقة، إلا أن الاعتماد عليها قد يكون في غاية الصعوبة، خاصة إذا كان عدد المقيمين كبيراً، إذ يصبح الأمر مرهقاً ويستغرق وقتاً طويلاً.

٢. **التوزيع الإجبار:** تعتمد هذه الطريقة على وجود عبارات محددة في استمارة التقييم، وتضم كل مجموعة أربع عبارات، اثنتان تمثلان الصفات المرغوبة واثنتان تمثلان الصفات غير المرغوبة في الاداء،

وتطلب الإدارة من المقيم اختيار عبارة واحدة من بين العبارتين المرغوبتين، وعبارة أخرى من العبارتين غير المرغوب فيهما، على أساس العبارات الأكثر تطابقاً مع خصائص الفرد الذي يتم تقييمه^(١٤).

٣. **اسلوب ترتيب العاملين حسب الكفاءة:** يعتمد هذا الأسلوب على ترتيب الموظفين بحسب كفاءتهم وذلك باستخدام مجموعة من السمات التي يتصف بها الموظف كالمواظبة على العمل، وسرعة إنجاز العمل، والتعاون والمعرفة المتعلقة بالعمل. وغيرها من الصفات المؤثرة على الأداء الوظيفي^(١٥)، إذ يعتمد هذا الأسلوب على الترتيب بشكل تنازلي يتدرج فيه الموظف الأفضل الى الموظف الاسوأ تبعاً لأدائهم ومدى مساهمتهم في تحقيق الاهداف المرسومة^(١٦)، وتتميز هذه الطريقة ببساطتها وسهولة استخدامها، ومما يؤخذ على هذه الطريقة احتمالية التحيز من جانب المقيم في عملية التقييم، إذ أنها لا تقوم على أساس موضوعي دقيق.

٤. **طريقة الإدارة بالأهداف:** أن التقييم هنا يكون استناداً على الاهداف المحددة مسبقاً من الإدارة لموظفيها ويتبع هذا النهج خطوات معينة تبدأ باختيار الاهداف المرسومة وتحديد وقت زمني لتحقيق كل هدف مع وضع معايير واضحة لتحقيق ذلك الهدف^(١٧).

وقد تأثر تقييم أداء العاملين بوضوح، بقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، فقد ألزم القانون المذكور الدوائر والمنشآت والمؤسسات الخاضعة له، عند ترفيع الموظف من درجة معينة إلى درجة أعلى، أن تقوم الجهة بتقديم توصية تثبت مقدرته على إشغال الوظيفة التي سيرفع إليها، وفي التطبيق العملي تأخذ هذه التوصية شكل التقرير السري، الذي تعده الدائرة عن الموظف المرشح للترقية. ومن عيوب هذه الطريقة عدم صلاحيتها لجميع الأعمال الأخرى حيث يتم تسخير الطاقات والإمكانات لتحقيق اهداف محدودة وتتطلب قدر كبير من التفكير والتصرف، ولكن حتى يمكن العمل بهذه الطريقة يجب تحديد الاهداف بشكل دقيق واطلاعها على الموظفين فيطلع الموظف على الاهداف المرسومة لذلك المرفق فلا يمكن أن يحقق الموظف اهداف الإدارة مالم يطلع عليها بشكل دقيق.

ب- **مدة تقييم الاداء:** يتم تقييم الأداء الوظيفي بشكل عام سنوياً، والواقع أن هذه مسألة عملية؛ وعلى الرغم من أن عدد مرات التقييم له تأثير غير مباشر على صحة التقييم، إلا أنه إذا كان تقييم الأداء الوظيفي يتطلب إنجازه في فترات زمنية قصيرة، فإن المشرفين سيشعرون بوطأة هذا العبء الإضافي ولن يعطوه العناية اللازمة مما سيؤثر على صحة التقدير^(١٨)، في فرنسا فأن مدة التقييم هي سنة بناءً على نص المادة (٢٤) من أمر ٤/ شباط/ ١٩٥٩.

وفي مصر نظم المشرع المصري موضوع تقييم الأداء في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري، إذ نص على أن يكون التقييم دورياً ونصف سنوياً، إذ نصت على "ويتم تقويم أداء الموظف مرتين خلال النصف الأول من شهري تشرين الثاني وإيار من كل سنة على أن يتم اعتماد هذين التقريرين من الرئيس الأعلى خلال النصف الثاني من ذات الشهرين، ويصدر التقرير السنوي لتقويم الأداء خلال شهر حزيران من كل سنة..."^(١٩)، ويمكن القول أن سنوية القرار هو الأفضل، فهو ليس بالمدة القصيرة



التي تتقل كاهل الموظف والإدارة، ولا بالمدة الطويلة التي تهدر أهمية التقييم، فضلاً عن ذلك فإن تجديد التقييم سنوياً يتيح للموظف فرصة التغلب على نقاط الضعف التي شابت تقييمه في العام السابق.

وأما بالنسبة للعراق فقد اعتمد المشرع العراقي على التقييم السنوي، وهذا ما أشار إليه القانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ الذي نص على "يعد الديوان خطة سنوية شاملة لإنجاز المهام الرقابية الموكلة إليه طبقاً لأحكام هذا القانون تتضمن الآتي - أولاً: مهام الرقابة وتقييم الأداء"^(٢٠)، وكذلك قانون الخدمة الخارجية نص على إنه: "يقدم المدراء العامون في ديوان الوزارة ورؤساء البعثات في الخارج تقارير عن موظفي دوائهم في كانون الثاني من كل سنة عن كفاءة الموظف وسلوكه وقيامه بواجبه لترجع إليها اللجنة"^(٢١)، ونجد ذلك أيضاً في قرارات القضاء العراقي التي أشارت إلى: "تحدد في نهاية كل سنة قد قضت المحكمة الادارية العليا في العراق، "تحدد في نهاية كل سنة دراسية مواعيد تنظيم استمارة تقييم الاداء للتدريسيين وهي مواعيد ملزمة للإدارة ولا يجوز تأجيل تقييمهم"^(٢٢).

ثانياً: السلطة الادارية المسؤولة عن تقييم أداء الموظف العام: تعد عملية تقييم الأداء الوظيفي أداة مهمة لإدارة الأفراد والموارد البشرية، وكما أنها توفر أساساً موضوعياً عادلاً للقرارات المتعلقة بالموظفين من خلال استخدامها لتشجيعهم على بذل أقصى قدر من الجهد والتفاني في العمل، مما يؤدي إلى الاستغلال الأمثل للطاقات البشرية^(٢٣).

تقع مسؤولية إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا طبقاً للمادة (٤٢) من الأمر الصادر بتاريخ ٤/شباط/١٩٥٩، بشأن النظام العام للوظيفة العامة، فإن إعداد تقارير تقييم الأداء هي مسؤولية رئيس الوحدة الإدارية أو رئيس المرفق، وليس لهذا الرئيس أن يرفض إعداد تقارير تقييم الأداء لأي من مرؤوسيه^(٢٤)، وكما نصت المادة (٦) من المرسوم ٢٩/نيسان/٢٠٠٢، بشأن الشروط العامة لتقدير وتقييم وترقية موظفي الدولة، بأن السلطة المختصة بالتقييم رئيس المرفق، بعد أخذ رأي رئيس أو رؤساء الموظف محل التقييم، كما نصت المادة ذاتها في فقرتها الثانية، على أن إعداد قائمة رؤساء المرافق المخولين بإعداد تقارير تقييم الأداء، يتم بموجب قرارات إدارية بعد أخذ رأي اللجنة الفنية المشتركة المختصة^(٢٥).

ويتضح مما سبق أن السلطة المختصة عن إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا، تتمثل في الرئيس المباشر للموظف، على أن يعقب على تلك التقارير رئيس إداري أعلى، وهذا يعطي الموظف ضماناً من تعسف الرئيس المباشر، فيما يتعلق بالتقديرات التي يضعها عنه.

وفي مصر، طبقاً لنص القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، فقد اعتمد نظام تعدد الرؤساء عند تقييم أداء الموظف العام^(٢٦)، وقد جاء ذلك في نص المادة (٢٥)، وكذلك المادة (٧٢) من اللائحة التنفيذية رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧.

أما العراق فلم يحدد المشرع الجهة المختصة بإعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي ولم ينظم أحكامه بشكل تفصيلي كما هو الحال في مصر، وإنما اكتفى بالإشارة إليه في نصوص متفرقة، ويظهر ذلك مما نص عليه المشرع في تعليمات الخدمة المدنية في اللائحة السنوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠، يتولى الرئيس

المباشر للموظف اعداد تقييم لكفاءته في أداء أعمال الوظيفة العامة^(٢٧)، وكذلك التعليمات التي تصدرها الأمانة العامة لمجلس الوزراء، يعد الرئيس الاداري المباشر الجهة المختصة عن تقييم الاداء الوظيفي، ويعد الأداء العادي هو المعيار الذي يتخذ أساساً لقياس مدى كفاية الأداء، ويتم تحديد معايير قياس كفاية الأداء المستخدمة بشأنها وإعلانها للموظفين، ويقوم المدير المباشر بتقدير موظفيه بموضوعية ودقة وأمانة مرة واحدة في كل سنة على أن يتم اعتمادها من الوزير المختص^(٢٨).

ويخضع تقييم الرئيس المباشر للموظف المرشح للترفيغ، للتحقق لمصادقة الرئيس الأعلى، فإذا اختلفت وجهتا النظر، كان رأي الرئيس الأعلى هو الرأي النهائي، ويعرض موضوع ترفيغ الموظف على لجنة الترفيغات، للتحقق من أن شروط الترفيغ متوفرة، ودراسة التقارير الواردة عنه، وملاحظة المعلومات المتوافرة عن جملة خدمته الوظيفة، فإذا وجدت بأنه مستوف لشروط الترفيغ، وأن خدماته مرضية وتؤهله للترفيغ إلى درجة أعلى، أوصت بذلك وإلا فإنها توصي بالعكس، وإذا صادق الوزير أو من يخوله عن أو توصية لجنة الترفيغات يكون القرار نهائياً^(٢٩).

أما بخصوص منح العلاوة السنوية، فإن الرئيس المباشر يقوم بتقييم الموظف المرشح للحصول عليها، باستخدام التقرير السري، ويوصي ما إذا كان يوافق على منح العلاوة أم لا، وتتم المصادقة على هذه التوصية من قبل الرئيس الأعلى، ويعد قراره نهائياً، ولا يخضع موظفو الفئة الأولى لمثل هذه الإجراءات، وإنما يتم منحهم العلاوة بمجرد قيام الموظف المختص في إدارة الأفراد، بتحرير إشعار إلى المحاسب المسؤول عن صرف الراتب، يؤيد فيه إكمال الموظف سنة واحدة براتبه^(٣٠).

الفرع الثاني: الموظفون الخاضعون لتقييم الأداء

تشكل عملية تقييم الأداء الوظيفي إحدى الركائز التي تقوم عليها في تحديد المسار الوظيفي للموظف، ومدى انسجامه مع العمل، أو حاجته إلى التطوير، أو مدى قصوره في أداء واجباته الوظيفية، فهي أداة للإصلاح والتنمية، ويمكن أن تتم عملية تقييم الأداء، إما أن تكون خلال فترة التجربة، وإما أن تكون أثناء الخدمة أي بعد عملية التثبيت، سيتم تناول ذلك على النحو التالي:

أولاً: تقييم أداء الموظف العام قبل التثبيت (فترة التجربة): لا شك ان قوانين الخدمة المدنية تُخضع الموظف الذي يلتحق بالوظيفة لأول مرة الى التجربة للتحقق من كفاءته في أداء الوظيفة العامة، ومثال على ذلك ما نص عليه قانون الخدمة المدنية العراقي بأن يكون الموظف عند اول تعيين له تحت التجربة لمدة سنة واحدة في الخدمة الفعلية، وعند انتهائها يجب على الإدارة إصدار قرار بتثبيته إذا ثبتت كفاءته، وبخلاف ذلك يتم تمديد هذه المدة إلى ستة أشهر أخرى، ويجوز الاستغناء عن هذا الموظف إذا لم يكن لديه الكفاءة^(٣١).

ويلاحظ أن المشرع العراقي قد مدَّ الفترة الخاصة بمقياس الكفاءة لهذه الطائفة من الوظيفة الى ما قد يتجاوز السنة، كما رتب اثرا بعينه هو بقاء الموظف في الوظيفة من عدمه، أضف الى ذلك ان عناصر التقييم قد تختلف او ان الدرجة المطلوبة للتقييم تختلف كذلك ؛ لان الامتياز الوحيد الذي يريده



الموظف هو تثبيته في الوظيفة، كما ان الإدارة تبحث عن الحد الأدنى للكفاءة، مع الإشارة الى ان المشرع عد مدة التجربة بعد التثبيت خدمة فعلية للموظف^(٣٢).

ثانياً: تقييم اداء الموظف العام بعد التثبيت: وكون الموظف قد اجتاز فترة الاختبار ودخل مرحلة التثبيت الدائم في الوظيفة لا يعني أن الموظف بعد التثبيت لا يخضع لتقييم أدائه، بل يبقى خاضعاً للمتابعة والإشراف من قبل الإدارة حتى بعد صدور قرار تثبيته، وذلك منعاً لحدوث تراجع في مستوى الأداء الوظيفي للموظف، ويبقى الموظف تحت تقييم الأداء طوال فترة شغله للوظيفة.

ويهدف تقييم الأداء الوظيفي إلى تحديد الكفاءة الحقيقية للموظف في أداء واجباته الوظيفية، وذلك من خلال بعض العناصر التي يتم الاعتماد عليها في عملية التقييم، والتي تتمثل في مجموعة المتطلبات الضرورية للعمل، والقدرات والمواصفات اللازمة لأداء المهام الموكلة للموظفين، وتتعلق هذه العناصر بالقدرات الذاتية والصفات الشخصية والمواظبة في العمل^(٣٣).

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على تقارير تقييم الأداء للموظف العام

يُعد قرار تقييم الأداء الوظيفي من عملاً قانونياً؛ لأنه يصدر على شكل قرار إداري، وذلك لما يترتب عليه من آثار قانونية سواء أكانت سلبية أم إيجابية تؤثر على الموظف العام، فقد عد مجلس الدولة الفرنسي في البداية أن تقارير التي تقييم أداء الموظفين العموميين بمثابة إجراء تنظيمي أو عمل تحضيرية، إذ إنه لم يكن يقبل اعتبار هذه القرارات قرارات إدارية نهائية قائمة بذاتها ومنفصلة، وترتب آثار ونتائج مؤثرة على الحياة الموظف الوظيفية، أي أن مجلس الدولة الفرنسي لم يعدها من القرارات الإدارية؛ استناداً إلى عدها جزءاً من إجراءات التنظيم الداخلي للمرفق^(٣٤).

وفي بعض الأحيان، عدها من المقترحات التمهيدية للقرارات الإدارية النهائية في الحياة الوظيفية وهناك من ذهب إلى القول إن الباعث إلى هذا الاتجاه أن القاضي الإداري على عكس الإدارة، لا يملك الوسائل المادية والفنية الكافية لتكوين قناعة كافية عن حالة الموظف العام، تعطيه القدر الكافي، والإمام للفصل في تقدير كفاية الموظف، ويعزز هذا الاتجاه رغبة القضاء في عدم المساس بحرية الإدارة العامة في مجال تقييم الأداء الوظيفي^(٣٥).

وتأسيساً على ذلك تذهب التشريعات الوظيفية في العراق وغيره من الدول الى ترتيب اثار معينة على تقارير تقييم الأداء، بما يسهم في تطوير نشاط الإدارة وبلوغ أهدافها، باعتبار أن الموظف العام هو أداة الإدارة، وهي لن تبلغ أهدافها وترتقي بأدائها الا بتطور مستوى أداء موظفيها، وهذا لا يتحقق الا بالمتابعة الدورية والمستمرة، والعمل على تقويم أدائهم الوظيفي، وترتيب آثار على ذلك التقييم^(٣٦).

ومن اجل الإحاطة بهذه الآثار وبيانها بصورة تفصيلية سواء ما كان منها إيجابيا او سلبيا، سنقسم هذا المطلب على فرعين، نخصص الاول الآثار الإيجابية لتقارير تقييم الأداء للموظف العام، وندرس في الثاني الآثار السلبية لتقارير تقييم الأداء للموظف العام.

الفرع الأول: الآثار الإيجابية لتقارير تقييم الأداء للموظف العام

تقرر النصوص القانونية في الوظيفة العامة ترتيب آثار إيجابية مهمة في ذمة الموظف، بناء على ما تتضمنه تقارير التقييم الاداء، ويمكن لنا تفصيل الآثار الإيجابية من خلال مجموعة من الحقوق والامتيازات على الوجه الآتي:

أولاً: الترفيع: لموضوع الترفيع أهمية كبيرة تتبع من ارتباطه بمصلحة الموظف وبمصلحة الادارة على حد سواء؛ لان هدف الترفيع في الوظيفة العامة هو أن يتولى الموظف الأكفأ الوظيفة، لضمان حسن الإدارة في الوظائف العامة، وهذا يتطلب التقييم الدائم والمستمر لعمل الموظف من رؤسائه في الوظيفة، تتفق الأنظمة الوظيفية المختلفة على مسألة اعتماد نظام تقارير الكفاءة كمعيار رئيسي في هذا التقييم، إلى جانب عوامل أخرى يمكن أخذها بعين الاعتبار، مثل الامتحان، لتقدير حالة الكفاءة^(٣٧).

ومن الجدير بالذكر أنه يجب على الإدارة التحقق من عدم وجود أي مانع قانوني يمنع الترفيع، كما أن موانع الترفيع هي أسباب تؤثر على الموظف فتحول بينه وبين ترفيعه، وتقسم هذه الموانع الى موانع انضباطية تتعلق بالعقوبات التي تفرضها الادارة على الموظف في حالة إخلاله بواجباته، ونجد ان المشرع العراقي تناول موانع الترفيع في العقوبات الانضباطية التي وردت في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام^(٣٨)، اما النوع الثاني موانع غير انضباطية فتتمثل في حالات كالإجازة والاعارة، ففي حالة الاعارة التي تعرف بانها قيام الموظف بالعمل في جهة غير حكومية لمدة زمنية معينة، على أن تبقى علاقته الوظيفية مع الإدارة التي كان يعمل فيها^(٣٩).

في مصر فهي لا تسمح بترفيع الموظف في مدة الإعارة، وعلّة ذلك ان هذه المدة لا تعد خدمة وظيفية فعلية لدى الادارة، فمدة الإعارة قد تدخل ضمن حساب مدة الخدمة، غير انها لا تدخل ضمن حساب المدة اللازمة للترفيع^(٤٠).

اما في العراق فانه لم يجعل الاعارة مانعاً للترقية، إذ تحتسب مدة الاعارة من ضمن مدة الخدمة الوظيفية ويجوز ترقية الموظف اثناء مدة الاعارة^(٤١).

ثانياً: العلاوات: قصد بالعلاوات الزيادة المالية الحاصلة على راتب الموظف العام ، وما يهمننا من هذه العلاوات هي العلاوة التشجيعية والعلاوة السنوية (الدورية).

العلاوة السنوية او الدورية نعني بها : "الزيادة الدورية المتصلة براتب الموظف على وفق النسب المقررة قانوناً، بحيث تتدرج قيمتها تبعاً لتدرج الدرجات الوظيفية ويستحقها الموظف قانوناً بصورة سنوية، فلا تستطيع الإدارة حجبها الا في الأحوال المقررة قانوناً"^(٤٢).

أما العلاوة التشجيعية فهي وان كانت تقترب من مفهوم العلاوة السنوية في انها تمثل زيادة في راتب الموظف بالنسب المقررة والشروط المقررة قانوناً، حينما يقوم بخدمات ممتازة أو قيامه بأعمال أو بحوث أو تقديم مقترحات تساهم في تحسين طريق العمل أو رفع كفاية الأداء أو التوفير في النفقات، غير أن هذه العلاوات تختلف بان تمتع الموظف فيها يكون مبنياً على أساس السلطة التقديرية للإدارة، فتتروخص الإدارة



بمنحها على وفق ما تراه محققاً للمصلحة العامة^(٤٣)، والحقيقة أن المشرع العراقي لم يقر هذا النوع من العلاوة، وكان الأجدر به أن يقرر ذلك في قوانين الخدمة المدنية، لما له من آثار إيجابية تدفع الموظف إلى بذل جهد كبير، وذلك للتمييز والحصول عليها المتمثل بمقدار هذه المكافأة مقارنة براتبه.

وتأسيساً على ما تقدم من اسباب يرى المجلس: "ان تقييم اداء الموظف ليس شرطاً لمنحه العلاوة السنوية، ويمنح الموظف العلاوة السنوية عند اكماله سنة واحدة في الخدمة الوظيفية"^(٤٤).

ثالثاً: محو العقوبات الانضباطية: ويقصد بها إعادة النظر في العقوبات الانضباطية التي سبق فرضها على الموظف أو إنهاء آثارها المستقبلية، والسعي لإزالة آثار هذه العقوبة التي قد تترتب عليها مستقبلاً، ابتداءً وذلك اعتباراً من تاريخ صدور قرار المحو المتعلق بها^(٤٥).

ويستعمل المشرع العراقي كلمة الإبطال للإشارة إلى مفهوم المحو الذي يمثل إزالة آثار العقوبة (الانضباطية) التأديبية بعد مرور مدة سنة واحدة على فرضها، عند قيام الموظف المعاقب بأعماله بصورة متميزة عن أقرانه، مع عدم معاقبته بأي عقوبة خلال هذه الفترة^(٤٦)، وان المشرع استعمل لفظ الإلغاء للإشارة إلى مفهوم المحو أيضاً، ويتم ذلك من خلال ما يعرف بكتب الشكر، فاذا كان الموظف معاقباً بعقوبة لفت النظر فان كتاب الشكر من الرئاسة أو مجلس الوزراء أو الوزير أو من يخوله يلغي هذه العقوبة، أما إذا حصل على شكرين من تلك الجهات المذكورة أنفاً فان ذلك يؤدي الى الغاء عقوبة الإنذار المفروضة عليه^(٤٧). ويلحظ من خلال ابطال العقوبة او الغائها في التشريع العراقي ان على الموظف ان يبذل جهداً متميزاً يتضمن القيام بأعماله بصورة لفتت انظار الرئيس الاداري، ومن ثم تدون في تقارير الكفاية الخاصة به، لتعبر عن ان العقوبة قد اثمرت في تحسين سلوك الموظف.

ويلاحظ أن تقارير تقييم الأداء لها دور مهم جداً في تحديد الموظف المتميز، وبيان وجهة التمييز، وأثر ذلك في سير المرفق العام، وتعد هذه التقارير مرآة لما بذله كل موظف من جهد، ومن ثم قد يكون لها آثار إيجابية عليه من ناحية محو العقوبات التأديبية المفروضة عليه، مما يوحي للإدارة بأن الموظف المعاقب قد تحسن سلوكه بشكل ملحوظ، مما يتطلب مكافأته بشكل إيجابي ومحو العقوبة من ملفه الوظيفي، مع إنهاء آثار ما تبقى منها مستقبلاً.

رابعاً: إعادة التعيين (التوظيف): فلم نجد تعريفاً تشريعياً لمفهوم إعادة التعيين في القانون العراقي ولاسيما في قانون الخدمة المدنية ولا في قوانين الخدمة الخاصة كما أن أحكام القضاء الإداري العراقي لم تتناوله بالتعريف.

ولكن مجلس الدولة العراقي عرّف التوظيف وإعادة التوظيف ولم يميّز بينهما في فتوى له قال فيها بأنهما "عمل قانوني إداري يترتب عليه خضوع الموظف لمركز قانوني تنظيمي تحدده القواعد القانونية سلفاً وان الآثار القانونية المتعلقة بالاستحقاقات المالية للموظف تبدأ اعتباراً من تاريخ مباشرته الوظيفة"^(٤٨).

وبالنسبة للمشرع العراقي، فان قانون الخدمة المدنية نص على جواز إعادة التعيين عند توافر الشروط الخاصة بالتعيين لأول مرة، وقد أكد مجلس الدولة العراقي ذلك^(٤٩)، وهذه الشروط منها ما يتعلق

بطالب الوظيفة كالعمر، وحسن السيرة والسلوك والكفاية الصحية والمؤهل العلمي، ومنها ما يتعلق بالوظيفة ذاتها مثل شغور الوظيفة وموافقتها لمؤهل طالبها^(٥٠).

ومن هنا تتضح أهمية تقارير تقييم الأداء وما تحتويه من تقييم للأداء الوظيفي، لما لها من أثر كبير على إعادة التعيين، وعليه فإن تشريع العراقي لم ينص على ضرورة ربط إعادة التعيين بتقارير تقييم الأداء الأخيرة قبل انقضاء الرابطة الوظيفية.

ندعو المشرع العراقي إلى اعتماد تقييم الموظف واعتماد تقارير الكفاءة السابقة عند إعادة التعيين، مع إضافة شرط الحصول على درجة تقييم الأداء للسنة التي تسبق إعادة التعيين مباشرة، وذلك لضمان عدم إعادة تعيين الأشخاص عديمي الكفاءة للوظيفة، حفاظاً على الوظيفة العامة وسير المرافق العامة، إذ ليس من المنطقي إعادة تعيين موظف حصل على تقييم أداء ضعيف في تقرير تقييم الاداء للعام الأخير له في الوظيفة، لأن من شروط تولي الوظيفة الجدارة والكفاءة العامة، وهما غير متحققين فيه بناءً على تصور مسبق للإدارة.

الفرع الثاني: الآثار السلبية لتقارير تقييم الأداء للموظف العام

على الرغم من الآثار الايجابية فان تقارير الكفاية ترتب آثاراً سلبية كذلك تقررها تشريعات الخدمة المدنية، اذ مثلما تعود نتائج هذه التقارير بالنفع والفائدة على الموظف الذي ينال درجة عالية لتقييم أداء، بما يمثل تحفيزاً له من اجل المحافظة على مستوى عال ومرتفع للكفاية ولسرعة التقدم والترقي في الوظيفة على النحو الذي بدا لنا سابقاً، كذلك توجد آثار سلبية تلحق تأثيراً في حقوق الموظف وتؤثر في مستقبله الوظيفي حينما يُخفق في القيام بأعباء وظيفته ويتدنى مستوى أدائه، وسنتناول بحث الآثار السلبية، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: حجب أو تأخير الترفيع: لعل هذا الأثر هو ابلغ الآثار السلبية التي تؤثر في مركز الموظف، فاذا لم يكن الموظف على مستوى مقبول من الكفاية والقدرة على أداء الواجبات الوظيفية، فليس من المعقول ان يتم ترفيعه في الدرجة الوظيفية بشكل تزداد فيه واجباته، لان ذلك ينبئ بعدم قدرته على الوفاء بمهام الوظيفة الأعلى، ومن الحكمة أن لا يتم الترفيع.

وعليه نلاحظ أن المشرع العراقي قضى بعدم جواز ترفيع الموظف الذي حصل على تقدير "ضعيف" في تقرير الأداء الخاص به؛ لأنه بذلك فقد أحد شروط الترفيع، إذ ان من شروط الترفيع المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، أن تثبت قدرة الموظف وكفاءته على شغل الوظيفة المراد ترفيعه اليها، وإثبات تفوقه على غيره من الموظفين بناءً على توصية رئيسته المباشر ومصادقة الرئيس الأعلى^(٥١).

وهذا يعني ان تقارير الكفاية بما تمثله من سجل لتاريخ الموظف في الوظيفة تساعد الرئيس الإداري على معرفة كفاية الموظف ومدى استحقاقه للترفيع من عدمه على وفق ما تضمنته هذه التقارير من تقييم على ان يتم وضع هذا التقييم بصورة موضوعية كما تناولناه سابقاً، لان تقارير الكفاية يجب فيها ان توضح حقيقة الموظف وتعكس وضعه بصورة واضحة، من دون أي تأثيرات في ذلك، وهذا ما يساعد



على نجاح تقارير الكفاية في أداء دورها ، ويعطي كل موظف استحقاقه، مما يقلل من العيوب والمآخذ التي يمكن ان ترد على مسألة ترفيع الموظف من خلال استمارة التقييم^(٥٢).

ثانياً: النقل الى وظيفة أخرى: يعمل المشرع على ان يتيح للموظف فرصة من اجل تحسين حالته وسلوكه في الوظيفة العامة، في محاولة لرفع مستواه وكفايته الوظيفية، ويتم ذلك من خلال نقله إلى وظيفة أخرى تختلف في أعبائها عن الوظيفة المنقول منها من حيث واجباتها ومسؤوليتها والاختصاصات المقررة لها، بصورة تتفق مع الحكمة التي توخاها المشرع من النقل في اتاحه فرصة أخيرة امام الموظف من اجل التحقق من صلاحيته وكفايته عبر العمل في وظيفة أخرى^(٥٣).

على انه إذا تبين للإدارة من خلال اطلاعها على حالة الموظف واجراء تحقيقاتها بانه غير قادر على العمل في أية وظيفة بصورة مرضية ومقبولة فان النقل يعد غير مجدٍ ولا يحقق الغرض، وهنا يتاح للإدارة ان ترتب بحقه اثار أخرى كما في حالة الفصل لعدم الكفاية^(٥٤).

ويلاحظ أن بعض التشريعات ومنها التشريع العراقي ،نص صراحة على نقل الموظف في حالة عدم الكفاءة المهنية، وقبل ذلك نص ما جاء في قانون الخدمة الجامعية على أن موظف الخدمة الجامعية الذي يعين لأول مرة أو المنقول من دوائر الدولة أو القطاع العام إلى إحدى مؤسسات وزارة التربية والتعليم خلال العام الدراسي الأول من عمله أن يقدم ما يثبت أهليته للعمل العلمي (الأكاديمي) بما يظهر قابليته للبحث العلمي أو يساهم في عملية الترجمة، أو يقوم بجهود تعليمية ناجحة يوافق عليها مجلس القسم ومجلس الكلية أو المعهد، عندئذ يثبت في وظيفته، و بخلاف ذلك ينقل إلى خارج الجامعة أو المعهد^(٥٥).

ثالثاً: الفصل من الخدمة لعدم الكفاية المهنية: إجراء إداري صادر من الإدارة بمالها من سلطة التوجيه والإشراف على عمالها باستبعاد موظف لم يبلغ السن أو الأقدمية اللازمة للحصول على معاش استبعاداً نهائياً من كوادرها^(٥٦).

وبدورنا نعرفه بأنه قرار إداري يتضمن إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم الصلاحية لأداء الواجبات الوظيفية، ودون إتباع الإجراءات التأديبية المحددة قانوناً وذلك لأغراض المصلحة العامة.

فلا يعد الفصل لعدم الكفاية المهنية جزاء تأديبياً وإنما هو إنهاء لخدمة الموظف العام بسبب عدم الصلاحية لأداء الواجبات الوظيفية، وهو يمثل حقاً للإدارة تمارسه من اجل إبعاد الموظف عن وظيفته لغايات مرتبطة بالمصلحة العامة، وبغير ذلك تكون الإدارة قد جانبت المشروعية ويعد قرارها مخالفاً للقانون وواجب إلغاؤه^(٥٧).

وأجاز المشرع العراقي إنهاء خدمة الموظف المثبت لعدم كفايته المهنية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقم (٥٥٠) لسنة ١٩٨٩^(٥٨)، إذ أعطى للوزير ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة اختصاص إنهاء خدمة الموظف غير الكفوء، ومنح الموظف المستغنى عنه مدة ثلاثة أشهر قبل الانفكاك من الوظيفة، وأجاز تعيينه مرة أخرى في دوائر الدولة والقطاع العام إذا توافرت فيه الشروط والمؤهلات اللازمة لإشغال وظيفة فيها، ويلاحظ على القرار عدم نصه على إمكان الموظف المستغنى عنه

الاعتراض على قرار إنهاء خدمته لعدم الكفاية، غير انه وفقاً للمادة (١٠٠) من الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥، لا يمكن تحصين أي قرار من إمكان الطعن فيه.

أما في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، فلا نجد شيئاً من ذلك إلا في حالة الموظف المعين تحت التجربة، إذ يجب أن يكون الموظف تحت التجربة لمدة سنة في خدمة فعلية عند تعيينه الأول، على أن يثبت في درجته بعد انتهاء هذه المدة إذا تأكدت للإدارة كفاءته وإلا مددت مدة تجربته ستة أشهر أخرى، على أن يستغنى عنه إذا تأكدت للإدارة عدم صلاحيته للوظيفة المعين فيها خلال فترة التجربة^(٥٩).

أما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام فقد أشار إلى الفصل كعقوبة تأديبية، مشيراً إلى أن المشرع ضمن مبررات فرض عقوبة الفصل التي تنتهي بها الرابطة الوظيفية نهائياً، نص على مفهوم عزل الموظف إذا ارتكب فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة.

المبحث الثاني: ضمانات تقييم الاداء للموظف العام

حتى تؤدي تقارير الكفاية ثمارها في تقييم الأداء الوظيفي، فإن من الضروري خضوعها لرقابة فاعلة على مدى مراحلها، من أجل أن تسير عملية وضع هذه التقارير على ما يجب، حتى تكون نتائجها تعكس بصورة حقيقية عن وضع الكفاية لدى الموظفين.

وتأتي الرقابة الإدارية التي تنبسط على أعمال الإدارة، لتكون وسيلة فاعلة لالتزامها بحدود المشروعية، وتتمثل بما تجرّبه الإدارة على نفسها فيما يصدر عنها من قرارات إدارية بصورة ذاتية أو تلقائية، أو بناء على تظلم يقدمه الأفراد ذوو الشأن بهذه القرارات، بينما تتمثل الرقابة القضائية سواء في نظام القضاء الموحد أو المزدوج التحقق من مشروعية تلك القرارات الإدارية المتعلقة بتقارير تقييم الأداء الوظيفي، رقابة طبيعية تستند إلى مبدأ المشروعية وتتسم بأنها رقابة مستقلة عن طرفي النزاع، وتتصف بالحياد والنزاهة والموضوعية، على عكس الرقابة الإدارية التي لا يمكن بأية حال من الأحوال، وصفها بأنها رقابة مستقلة، فهي رقابة لا تتوافر فيها اعتبارات الحيادة والنزاهة والموضوعية؛ لكون الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت، بالنسبة للطرف الآخر في هذا النزاع، فضلاً عن أن الإدارة تميل بشكل واضح إلى تأكيد قراراتها الصادرة منها، لتظهر أنها لم تخطيء دون أن تكلف نفسها عناء البحث الجدي، والفحص الحقيقي لتظلمات الموظفين.

سنقسم المبحث على مطلبين، نخصص المطلب الأول الرقابة الإدارية على تقارير تقييم الاداء للموظف العام، وثم نبين في المطلب الثاني الرقابة القضائية على تقارير تقييم الاداء للموظف العام

المطلب الأول: الرقابة الادارية على تقارير تقييم الاداء للموظف العام

تشكل الرقابة الإدارية على تقييم الأداء الوظيفي عاملاً مهماً في مكونات العملية الإدارية، وهي وظيفة حيوية في الدولة، وتحظى باهتمام خاص من جانب رواد مجال الإدارة العامة، وذلك لان القرار الإداري عمل قانوني يصدر عن الإدارة، من شأنه أن يحدث مركزاً قانونياً.



وقد ترتكب الإدارة العديد من المخالفات القانونية التي من الممكن أن تعيب قرارها الإداري سواء أكانت هذه المخالفات بحسن نية أو بسوء نية، ولكن تراقب الإدارة القانونية أعمالها ذاتيا لضمان احترام القواعد القانونية، لاستبعاد رقابة القضاء عليها، وتمارس الإدارة رقابتها على أعمالها، إما من تلقاء نفسها، أو بناء على تظلم من أصحاب العلاقة.

سنقسم المطلب على فرعين: نتناول في الفرع الأول الرقابة الإدارية الذاتية على تقارير تقييم أداء للموظف العام، ونخصص الفرع الثاني الرقابة الإدارية بناءً على التظلم من تقارير تقييم أداء الموظف العام.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية الذاتية على تقارير تقييم أداء للموظف العام

تحوز الإدارة اختصاصاً واسعاً في تعديل القرارات الخاصة بتقارير تقييم الأداء بما تملكه من سلطة تقديرية، إذ من الثابت أن يمنح المشرع للإدارة إمكانية سحب هذه القرارات على وفق القواعد والإجراءات والقواعد التي يحددها، متى ما استجلى لها وجود مخالف للقانون تضمنته القرارات الصادرة عنها، أو أنها غير ملائمة للظروف وقت صدورها.

ويُعرف سحب القرار الإداري، رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات، إذ يزول القرار منذ صدوره ويعد وكأنه لم يكن إطلاقاً، فإذا سحبت الإدارة قرار تقييم الأداء الوظيفي يعد غير موجود ولا يترتب عليه اثر، كما قد تلجأ الإدارة الى إلغاء آثار القرار الإداري الباطل بتقييم الأداء الوظيفي بالنسبة إلى المستقبل فقط^(١٠).

ومن كل ما سبق يتبين لنا أنه لا يجوز سحب تقارير تقييم الأداء، أو اتخاذ أي إجراء بشأنها إذا ما تحصنت بانتهاء المدة، كما ينطبق الأمر نفسه على هذه التقارير ما ينطبق في مواجهة القرارات الإدارية، فتمتع الإدارة بصلاحيات واسعة في تعديل تقارير تقييم الأداء الوظيفي، سواء خلال مراحل إعداد هذه التقارير، أو بعد الانتهاء من إعدادها، ويتم ذلك تلقائياً من خلالها فيما يعرف بسحب القرار، أو من خلال الموظف نفسه من خلال التظلم، وهو ما سنناقشه في الفرع التالي.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية بناءً على التظلم من تقارير تقييم أداء الموظف العام

التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء يعني أن يبدي الموظف اعتراضه على نتيجة تقييم أدائه السنوي خلال الفترة التي يحددها القانون، وذلك أمام الجهة المختصة بمراجعة هذه التقارير^(١١). إن حق التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي هو الاتجاه السائد في معظم أنظمة الخدمة المدنية، مع الاختلاف في التفاصيل، بل أن العديد من الأنظمة تجيز الطعن القضائي في تقارير الأداء، وذلك وفقاً لمبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع الجميع لأحكام القانون من ناحية، وتحقيقاً للعدالة من ناحية أخرى، أما فيما يتعلق بتحديد من له حق التظلم تقصر بعض التشريعات هذا الحق على الموظف الحاصل على تقدير بدرجة - غير مرضي أو ضعيف - في تقييم الأداء بينما تعطي أنظمة أخرى هذا الحق لكل موظف بغض النظر عن مستوى تقدير أدائه، وفيما يتعلق بتحديد الجهة التي يقدم لها التظلم تحدد بعض الأنظمة هذه الجهة بالرئيس الإداري الأعلى بينما تعطي بعض الأنظمة الأخرى الاختصاص للجنة شؤون العاملين أو اللجنة الإدارية المشتركة، بينما تحدد أنظمة أخرى لجنة خاصة تسمى لجنة التظلمات^(١٢).

اعطى القانون في فرنسا للموظفين العموميين، عند إحساسهم بأن ظلماً ما وقع عليهم في تقدير الكفاية، الحق في التوجه بطلب إلى رئيس المصلحة لمراجعة التقرير، إلا أن هذا الطلب لا يقدم مباشرة إلى رئيس المصلحة، وإنما يقدم إليه عن طريق اللجنة الإدارية المشتركة، والتي تملك في هذا الشأن سلطة تقديرية واسعة، ولذلك فإن اللجنة المشتركة أو اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في فرنسا، تؤدي دوراً هاماً في معظم الشؤون الوظيفية، إذ تتكون من ممثلين متساوي العدد، نصفهم يمثل الإدارة والنصف الآخر منتخب من بين موظفي الوحدة الإدارية، وتختص هذه اللجنة بالنظر في الأمور الوظيفية المختلفة، كتنشيت الموظفين وترقيتهم وتأديبهم، وذلك فضلاً عن سلطاتها في فحص تقارير الكفاية وتعديلها وفقاً لأحكام القانون^(٦٣).

وهذا ما قرره المادة (١٠) من المرسوم رقم (٢٠٠٢-٦٨٢)، بتقييم وترقية موظفي الدولة: "يكون للجنة الإدارية المشتركة أن تطلب من رئيس المرفق بناءً على طلب الموظف مراجعة تقرير كفايته، فالتظلم من تقرير الكفاية لا يتم للجهة الإدارية مباشرة، بل يتم بطريقة غير مباشرة، حيث يقدم التظلم من الموظف للجنة المشتركة التي ترسل التظلم بعد بحثه، إلى رئيس الإدارة أو المرفق الذي يبت في التظلم"^(٦٤).

نرى أنه من الأفضل أن يُسمح للموظف بتقديم تظلم مباشر على تقرير تقييم أدائه، إلى الجهة أصدرت التقرير، دون الحاجة إلى وساطة اللجنة الإدارية المشتركة، وكما يجب أن تسبب القرارات الصادرة برفض التظلم من مراجعة التقرير، وذلك كضمانة للرقابة على التظلم من تقارير الكفاية، وخاصة وأن تقارير الأداء الوظيفي تعد قرارات إدارية، يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة الفرنسي.

أقر المشرع المصري في نص المادة (٢٦) من قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، التظلم بقولها: "تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف بصورة من تقرير تقويم أدائه بمجرد اعتماده من السلطة المختصة وله أن يتظلم منه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه"، وقد حددت المادة (٢٦) من القانون الجهات التي يتم تقديم التظلم إليها، وقد غايرت هذه المادة بين الموظفين شاغلي الوظائف القيادية، ووظائف الإدارة التنفيذية من جهة، وغيرهم من الموظفين من جهة أخرى^(٦٥)، وألزمت المادة المذكورة على الجهة المقدم إليها التظلم أن تبت فيه خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، ويكون قرار السلطة المختصة أو اللجنة السابق الإشارة إليها، بمثابة قرار حكومي برفض التظلم، وهو ما يمكن صاحب الشأن من اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء التقرير^(٦٦)، ولا يعد تقرير تقييم الأداء نهائياً، إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه، وتحدد اللائحة التنفيذية كيفية إعلان الموظف بتقرير الأداء ونتيجة التظلم منه^(٦٧)، وأما بخصوص المعاملة الإجرائية للتظلم والبت فيه، فقد نصت المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية^(٦٨)، وتولت المادة (٨٣) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، بيان القواعد الإجرائية التي تحكم عمل لجنة التظلمات، في فصلها في التظلم من تقارير تقويم الأداء، وأخيراً أوجبت المادة (٨٤) من اللائحة التنفيذية، إعلان المتظلم نتيجة تظلمه، والأسباب التي بنيت عليها هذه النتيجة^(٦٩).



وسار القضاء المصري إلى عد قرارات تقييم الأداء من قبيل القرارات الإدارية النهائية التي يختص بنظرها القضاء الإداري، كي لا يكون هناك فرصة للإدارة للتعسف في استعمال السلطة في حال ما خرجت هذه القرارات عن نطاق الرقابة القضائية، وقد أشارت المحكمة الإدارية في مصر إلى: "أن" تقدير الكفاءة بصفة عامة في أي عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي تتركز فيها الإدارة إلا أن ذلك ليس تطبيقاً من كل قيد بل مشروط بأن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع قيد بل مشروط بأن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة مستخلصة استخلاصاً سائغاً من وقائع تنتجها ذلك أن القرار الصادر بتقدير درجة الكفاءة شأنه شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً والا كان فاقداً السبب"^(٧٠).

ويثار هنا التساؤل عن مدى إمكانية الموظف في العراق من التظلم على التقييم الذي صدر بحقه؟ في العراق لا يوجد نص في قانون الخدمة المدنية النافذ يتيح للموظف حق التظلم عن تقييم أداءه الوظيفي، ولم يحدد الموظفون الذين يجوز لهم حق التظلم أو الجهة التي يقدم إليها التظلم ومدة التظلم كما هو الحال في مصر، وإنما أشار فقط بموجب المادة (٥٩) من قانون الخدمة المدنية المعدل، على إعطاء محكمة قضاء الموظفين اختصاص النظر في منازعات الموظفين الناشئة عن حقوق الخدمة المدنية وتتمثل هذه المنازعات بالطلبات التي يقدمها أصحاب الشأن بالطعن في الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة بالتعيين والترقية والاستغناء عن الخدمة في فترة التجربة، ومنح العلاوات، وإعادة الموظف إلى وظيفته السابقة، واحتساب مدة ممارسة المهنة أو إعادة التعيين، واجتياز الدورات التدريبية أي دون الإشارة إلى حق التظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي.

أما قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ أشار إلى أن تختص محكمة قضاء الموظفين بالنظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف وبين الجهة التي يعمل فيها^(٧١)، ولا تسمع الدعوى التي تقام بشأن حقوق الخدمة بعد مضي (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه داخل العراق و(٦٠) يوماً إذا كان خارجاً^(٧٢)، ويجوز الطعن تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا بقرارات محكمة قضاء الموظفين المتعلقة بحقوق الخدمة خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بها أو اعتباره مبلغاً^(٧٣)، ويكون قرار محكمة قضاء الموظفين غير المطعون به وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادر نتيجة الطعن باتاً^(٧٤).

بموجب تعليمات وضوابط الملفات التقييمية لمنسوبي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي للعام الدراسي (٢٠١٧/٢٠١٨)، تمنح مدة اسبوعين للاعتراض على نتائج التقييم بعد اعلان المسؤول الأعلى في القسم العلمي النتائج ولا يجوز إعادة التقييم بعد المصادقة من قبل رئيس الجامعة عليها، وتشكل لجان المتابعة الاعتراضات على مستوى المؤسسات (جامعة كلية معهد مركز وحدة بحثية)، وعلى مستوى كل تشكيل للنظر في الاعتراضات بشأن عملية التقييم وعلى مستوى الأقسام العلمية من رئيس القسم، عضو

من اللجنة العلمية، مسؤول ضمان الجودة للبت في تلك الاعتراضات وعرض قرارها على مجلس القسم لاستحصال الموافقة عليها.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء للموظف العام

نظراً لأهمية تقارير تقييم الأداء الوظيفي للموظف ولجهة الإدارة معاً، وذلك بالنظر إلى أنها تؤثر على حياة الموظف الوظيفية بدءاً من تعيينه إلى انتهاء مدة خدمته، وعلى ذلك تحتل الرقابة القضائية على أنظمة قياس كفاءة أداء العامل أهمية خاصة في الواقع العملي، باعتبارها أهم الضمانات التي تكفل رد الإدارة إلى جادة الصواب، في حالة إساءتها لاستعمال سلطتها في تقرير أداء الموظف العام. وقد أفردت التشريعات قدراً من الضمانات القانونية التي تكفل للموظف العام الحفاظ على حقوقه الوظيفية، وذلك من خلال بسط رقابة القضاء الإداري على القرارات الصادرة في هذا الشأن، حتى يتأكد من قيامها على سبباً صحيحاً من الواقع والقانون، وذلك من خلال القواعد الحاكمة لمشروعية هذه القرارات، وذلك في إطار قواعد الاختصاص والشكل والإجراءات التي رسمها القانون، ولذلك تعد الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، وتعد الضمان الفعلي للموظف، فيتعين أن يصدر تقرير تقييم الأداء الوظيفي، ممن له سلطة إصداره ووفقاً للإجراءات، وفي الشكل المبين قانوناً، ومستنداً إلى أسباب حقيقية وقانونية، وإلا يشوب استعمال الإدارة لسلطتها في تقرير تقييم الأداء للموظف، إساءة لاستعمال السلطة. وسنتناول هذا المطلب في الفرعين التاليين نخصص الفرع الأول الرقابة على المشروعية الخارجية في قرار تقييم الأداء، ونبين في الفرع الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية في قرار تقييم الأداء.

الفرع الأول: الرقابة على المشروعية الخارجية في قرار تقييم الأداء

تتمثل العناصر الخارجية للقرار الإداري في ركنين أساسيين لهما الاختصاص، الشكل والإجراءات يطلق عليها بالعناصر الخارجية لأنها تمثل الأركان الشكلية للقرار الإداري وهي في الغالب مقيدة بالقانون ولا مجال للتقدير فيها، أي لا تدخل فيها السلطة التقديرية للإدارة^(٧٥)، وسنتناول الفرع من خلال الفقرات التالية.

أولاً: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار تقييم الأداء: القدرة القانونية التي تعملها القواعد القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم والحساب الوظيفة الإدارية في الدولة^(٧٦)، والضابط في تحديد الاختصاص هو ما يقرره المشرع، فالتشريعات بمختلف أنواعها، هي التي تحدد وتوزع الاختصاصات والصلاحيات الإدارية بين هيئات الإدارة، غير أنه في الأحوال التي يغيب فيها موقف المشرع من تحديد اختصاص معين، يمكن اللجوء إلى مصادر أخرى، تحدد قواعد الاختصاص ولعل من أهمها المبادئ القانونية العامة بوصفها مصدرًا من مصادر المشروعية.

في فرنسا بالنسبة لتطبيقات رقابة مجلس الدولة الفرنسي، على ركن الاختصاص في تقارير تقييم الأداء الوظيفي، فقد تعرض النظام الفرنسي لجزء مخالفة قواعد الاختصاص، في وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي، فإذا كان الموظفون العموميون لا يملكون السلطة الأعلى أساساً، وفي نطاق نصوص حددت لهم اختصاصاتهم، فإنهم خارج هذا النطاق يتوقفون عن المشاركة في السلطة العامة^(٧٧)، وقد



تعرض مجلس الدولة الفرنسي لموضوع الجهة المختصة بوضع تقرير كفاية موظف، نقل بطريقة غير مشروعة من وظيفته إلى وظيفة أخرى، ثم ألغي نقله إلى الوظيفة الأخيرة بعد قضائه في هذه الوظيفة مدة، حرر عنه فيها تقرير كفاية، ولقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك، بأن تقرير الكفاية يكون من واقع أدائه للخدمة من الوظيفة التي يشغلها بالفعل، ولو كان نقله إلى هذه الوظيفة قد تم بطريقة غير مشروعة، ثم ألغي بحكم قضائي^(٧٨).

وأما في مصر أرسى قضاء مجلس الدولة المصري العديد من المبادئ، في صدر الرقابة على ركن الاختصاص في تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وفي هذا الصدد ذهبت حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن التشكيل المعيب للجنة شؤون العاملين التي اعتمدت تقرير الكفاية، بدون أحد أعضاء اللجنة النقابية، من شأنه أن يجعل قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص، نص المادة (٤) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، أوجب "أن تتضمن لجنة شؤون العاملين أحد أعضاء اللجنة النقابية، وعليه إذا كانت لجنة شؤون العاملين التي اعتمدت تقرير الكفاية، تم في وقت لم تكن مشكلة على الوجه الذي رسمه القانون، فتكون قراراتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص"^(٧٩).

ينعقد اختصاص وضع تقييم الأداء إلى الرئيس الإداري المباشر في الهيئة الإدارية التي يعمل فيها الموظف، أي يجب أن يتم من الرئيس الإداري المباشر القائم بأداء الوظيفة فعلاً في الوقت الذي يجري فيه إعداد هذا التقييم، وهنا يتجسد عيب الاختصاص الذي يلحق بالقرار الإداري الخاص بتقييم الأداء عندما يصدر من جهة غير مختصة بوضعه أو اعتماده، إذ لا يجوز لمن لا يملك الاختصاص في الأصل أو من ناحية الموضوع أو الزمان أو المكان أن يصدر قرار بتقييم الأداء، وإلا نالها الانعدام أو البطلان.

ثانياً: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراءات في قرار تقييم الأداء: يعد الشكل في القرار الإداري المظهر الخارجي للقرار، أي القالب الذي يصدر فيه القرار الإداري^(٨٠)، وهذه الإجراءات تستهدف توفير أنسب الظروف للإدارة في إصدارها لقرارتها، وهذه القواعد والإجراءات تتضمن ضمانات للأفراد ضد تعسف الإدارة وتحكمها، فالإدارة ليست طليقة في اتخاذ ما ترى من إجراءات لتحقيق الصالح العام، وإنما هي مقيدة بتخوم قررها القانون يتعين عنها عدم تخطيطها وإلا عد قرارها غير مشروع، فلا يحق للإدارة التذرع لتحقيق مطلق الصالح العام، لإهدار حقوق الأفراد وحررياتهم، وأنها يتعين عليها أن تعمل على الموازنة بين هذين الاعتبارين، عند تعارض المصلحة العامة ومصالح الأفراد المشروعة^(٨١).

وفي نطاق تطبيق رقابة القضاء الإداري، على ركن الشكل والإجراءات في تقارير تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا، عمل مجلس الدولة الفرنسي رقابته على الإجراءات والشكل في قرار تقدير الكفاية، إذ فرق في هذا الشأن، بين الإجراءات الجوهرية التي تؤثر على تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وبين الإجراءات التي لا تؤثر على التقارير، إذ اهتم المجلس بإجراءات تقدير الكفاية اهتماماً بالغاً، فذهب في أحد أحكامه إلى ضرورة إخطار الموظفين بدرجاتهم الرقمية، كشرط لإمكانية طلبهم من اللجان الإدارية إجراء مراجعة تقديرها بينهم، وكذا لسلامة جداول الترقية التي تضعها هذه اللجان^(٨٢)، وأما عن مجال

رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الشكل، فقد ذهب إلى أن التقدير العام الذي يعبر عن القيمة الوظيفية للموظف، لا يخضع لأي شكل خاص، فيمكن أن يحال في شأنه إلى بيان ملحق ببطاقة الدرجات، يصف مختلف قدرات الموظف مادام لا يوجد نص تشريعي أو لائحي يفرض على السلطة المختصة، تحرير تقديراتها العامة في شكل معين^(٨٣).

وأما في مصر عني المشرع المصري برسم نسق إجرائي محدد لقرارات تقويم الأداء، هذا النسق اختلف باختلاف الطائفة الوظيفية التي ينتمي إليها الموظف، فبالنسبة للموظفين من شاغلي وظائف الإدارة العليا والإشرافية، فإنه وفقاً للمادة (٧٤) من اللائحة التنفيذية لقانون (٨١) لسنة ٢٠١٦، فإن تقويم الأداء يبدأ من الرئيس المباشر ويمر بلجنة وظائف الإدارة العليا، والإدارة الإشرافية تقرير ما تراه، ولها تعديل التقرير بقرار مسبب بعد مناقشته مع الرئيس المباشر، ويرفع التقرير أخيراً إلى السلطة المختصة لاعتماده، ولها تعديل هذا التقرير بقرار مسبب، أما بالنسبة للموظفين من دون شاغلي وظائف الإدارة العليا والإشرافية فيبدأ بتقدير الرئيس المباشر للعامل على النموذج الذي تعدده لجنة الموارد البشرية، ثم يرفع هذا التقرير للرئيس الأعلى، ثم يعرض التقرير السنوي على لجنة الموارد البشرية للنظر في اعتماده من السلطة المختصة، ولأي منها تعديل هذا التقرير بقرار مسبب، وضرورة التقيد بالشكليات المنصوص عليها، في نظام تقويم الأداء الذي تضعه السلطة المختصة لا يقتصر القضاء الإداري رقابته على قواعد الشكل، التي يحدد مصدرها في القانون الحاكم للوظيفة العامة ولائحته، بل إن القضاء يمد رقابته لقواعد الشكل التي ينص عليها نظام تقويم الأداء داخل الوحدة، الصادر به قرار من السلطة المختصة، للنظر في مدى احترام تقرير الأداء محل الطعن لهذه القواعد، فقد درج القضاء في رقابته للمشروعية الخارجية لتقارير تقويم الأداء، على التحقق من مدى تقيد الإدارة بقواعد الشكل التي تحكم توزيع درجات التقييم؛ لتحديد ما إذا كانت الإدارة قد احترمت ما يوجبه النظام المعمول به في الوحدة، والصادر به قرار من الوزير المختص أم لا^(٨٤).

وإخطار الموظف بأوجه النقص يمثل ضمانة جوهرية، حيث يلاحظ أن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ قد جاءت بضمانة أخرى هامة للموظفين، من المتوقع أن تلعب دوراً هاماً في منازعات مشروعية تقويم الأداء^(٨٥).

وهذا يعني أن القانون نص على وجوب ضرورة إعلان نتيجة التقرير للموظف، فان عدم قيام الإدارة بذلك يعد مخالفة لإجراء جوهرية، لأن اشتراط إخطار الموظف بتقييمات الأداء تمثل ضمانة جوهرية للموظف، من اجل ان يكون على بينة من أمره، فيتدارك ما قد شاب أداءه من نقص أو تقصير فتتحقق بذلك المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في الوقت نفسه.

وأما في العراق: فقد ذكر المشرع العراقي العيب في الشكل صراحة، في المادة (٧) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩م، وزاد عليها التعديل الأخير، والخاص بمصطلح الإجراءات، فجاء النص فيه على أن: "يعد من أسباب الطعن في الأوراق والقرارات بوجه خاص ما يأتي:- أن يكون الأمر قد صدر خلاف لقواعد الاختصاص أو معيباً في شكله أو في الإجراءات...."



وجود عيب في شكل القرار يمثل مسوغاً للطعن بالقرار الإداري وطلب إلغائه ويمكن الدفع به كلما صدر القرار الإداري دون احترام الإجراءات أو الشكليات المتطلبه قانوناً، ومن أمثلتها تشكيل اللجان والإجراءات المتعلقة بعمل الهيئات واللجان كالا اجتماع والتصويت، فالإجراءات التي تسبق إصدار قرارات فرض العقوبات الإيضاحية، كتشكيل لجان التحقيق والأعمال التي تقوم بها، يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري بحكم القضاء، وفي هذا الخصوص قضت الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية، بنقض حكم مجلس الانضباط العام والمتضمن: تخفيض عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة على المميز عليه "المعترض" إلى عقوبة التوبيخ دون أن يلاحظ المجلس أن القرار الصادر بعقوبة تنزيل الدرجة لم يبين على إجراءات قانونية صحيحة، إنما هناك خطأ جوهري في هذه الإجراءات، حيث فرضت العقوبة بناءً على استجواب الموظف، في حين لا يجوز فرض عقوبة تنزيل الدرجة، بناءً على استجواب إنما يتطلب ذلك تشكيل لجنة تحقيقية للتحقيق مع الموظف^(٨٦).

في إطار موضوع الدراسة فإن إغفال الإدارة لأي مرحلة من المراحل التي يجب أن يمر بها تقييم الأداء يعد إغفالاً لإجراء جوهري يبطل معه التقرير، فكما هو معلوم ان هذا التقييم يمر بمراحل وإجراءات معينة، فيجب أن يوضع التقرير عن الموظف بوساطة الرئيس الإداري المباشر؛ لأنه يكون على تواصل مباشر مع الموظف، وهو الذي يتمكن من وضع التقدير الذي يستحقه عن كل عنصر من التقدير، ثم يعرض التقرير بعد ذلك على الرئيس الإداري الأعلى لاعتماده، فان لم يمر تقييم الاداء بهذه المراحل التي يتطلبها النموذج المعد لقياس كفاية الأداء، فهذا يعني أن التقرير لم يستوف المراحل التي نص عليها القانون، فهذه الإجراءات تكون ذات صفة جوهريّة، لان من الواجب اتباعها عند وضع التقرير، ومن ثم فان تقرير الكفاية يعد غير مشروع؛ لأنه صدر مخالفاً لأحكام القانون^(٨٧).

الفرع الثاني: الرقابة على المشروعية الداخلية في قرار تقييم الاداء

الرقابة عناصر المشروعية الداخلية أو المادية فهي تتحقق من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة والإجراءات، وهذا المقصود هو موضوع العمل للقانون على اعتبار أن المحل هو موضوع العمل، وأن السبب والغاية هما شروط الموضوع، وهذه الرقابة لها أهمية بالغة، إذ تتيح للقاضي اختيار الوسيلة السهلة التي يكشف بها عن أخف عيوب المشروعية، وبواسطة فحص طفيف في العمل المطعون فيه^(٨٨)، وسنتناول هذا الفرع من خلال الفقرات الآتية:

أولاً: الرقابة القضائية على ركن المحل في قرار تقييم الاداء: يقصد بالمحل كركن من أركان القرار الإداري: الأثر القانوني الذي يترتب على القرار أو موضوعه^(٨٩)، وقبل الشروع في البحث عن رقابة القضاء على هذا الركن، يجدر بنا بيان ان محل القرار الإداري بالنسبة لتقارير الكفاية هو التقييم او الدرجة او التقدير الذي تحصل عليه، وعلى ذلك لا بد ان يكون هذا المحل موافقا للقانون لضمان مشروعيته، وعلى ذلك فان القضاء يبسط رقابته للتحقق من ان التقييم الذي حازه الموظف قد جاء بصورة غير مخالفة، فاذا كان وضع التقييم جرى في غير المدة الخاصة بالتقرير، كأن تفرض عقوبة على الموظف في غير سنة التقييم، فان اخذت الإدارة بهذه العقوبة في وضع التقدير فتكون بذلك قد جانبت الصواب^(٩٠).

وفيما يتعلق برقابة القضاء الإداري على ركن المحل، في تقارير تقييم الأداء الوظيفي، نجد في فرنسا تتمثل صورة مخالفة محل قرار تقدير الكفاية للقانون في النظام الفرنسي، في صورة تتطلب شروط في المحل لا يتطلبها القانون، إذ ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه: "أنه لما كانت الموظفة قد منحت إجازة مرضية من أول يناير حتى نهاية مارس سنة ١٩٧٠م، وغابت عن عملها بقية السنة، وكان تقدير الكفاية يفترض وجوداً فعلياً لها طيلة السنة، فإن القرار الصادر من الرئيس بمنح هذه السيدة درجة كفاية عن سنة ١٩٧٠م، يكون معيباً، ويعد هذا الحكم تعبيراً عن المخالفة الإيجابية، التي تستلزم أن يكون محل العمل ذاته محظوراً بمقتضى قاعدة قانونية ذات مرتبة أعلى"^(٩١).

وأما في مصر أرسى مجلس الدولة المصري العديد من المبادئ في هذا الشأن، إذ أوضح أوجه الرقابة على ركن المحل، في مجال تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ومن ذلك مراقبة خفض تقرير الكفاية نتيجة الجزاء الموقع على الموظف، إذ اشترط بأن يكون الجزاء الموقع على الموظف خلال العام ذاته، الذي يوضع عنه بيان كفاية الأداء، لكي ينتج أثره في خفض مرتبة الكفاية، ولا يكون الجزاء عن عام سابق وفي حكم حديث نسبياً في مجال رقابة القضاء الإداري لركن المحل، في مجال تقارير تقييم الأداء الوظيفي، حكم المحكمة الإدارية العليا، إذ انتهت إلى أن: "ومن حيث إن قضاء المحكمة قد استقر، على أنه يتعين أن يمر تقرير الكفاية بكافة مراحلها حتى يستكمل شكله القانوني السليم، إذ يلزم أن يعد التقرير ابتداءً بواسطة الرئيس المباشر الذي يستطيع بحكم اتصاله الدائم بالعامل، أن يضع التقديرات والدرجات التي يستحقها عن كل عنصر من عناصر التقدير، ثم يضع المدير المحلي أو الرئيس الأعلى تقديره لمرتبة الكفاية، ثم يعرض التقدير على لجنة شئون العاملين للنظر في اعتماده؛ ومؤدى ذلك ولازمه أن انفراد أحد المختصين - السالف ذكرهم - بوضع التقدير دون مشاركة من السلطات الأخرى، التي عهد إليها القانون بذلك، يجعله مشوباً بعيب مخالفة القانون خليقاً بالإلغاء....، وترتيباً على ما تقدم، يتعين الحكم بإلغاء التقرير المطعون فيه، وما يترتب على ذلك من آثار، ومن حيث إن الحكم المطعون فيه خلاص إلى ذات النتيجة، إلا أنه يتعين حمله على الأسباب الواردة في هذا الحكم، ويضحي الطعن المائل عليه على غير سند من الواقع والقانون وجديراً بالرفض"^(٩٢).

ثانياً: الرقابة القضائية على ركن السبب في قرار تقييم الاداء: يقصد بركن السبب في القرار الإداري بأنه: "حال واقعية أو قانونية بعيدة " رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما"^(٩٣).

وبالنسبة لمجال تطبيقات رقابة القضاء الإداري على ركن السبب في تقييم الأداء الوظيفي في فرنسا، قد انتهى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له، إلى أنه: "إذا كانت السلطة المختصة بتقدير الكفاية، تضع في اعتبارها مجموع العناصر المتعلقة بسلوك الموظفين، وخاصة الوقائع التي لا تتعلق بممارستهم لعملهم، بشرط أن تمثل هذه الوقائع سلوكاً يعطل السير العادي للمرفق، وكان رفض المدير مراجعة درجات الطاعنين، يرجع إلى معارضتهم النشاط الرياضي الذي تنظمه الإدارة بصفة منتظمة



للتلاميذ الذين اختاروه، وهذه المعارضة تمثلت في إعاقة انتقال التلاميذ مرات كبيرة لممارسة هذا النشاط، لذا فإن ما أتاه الطاعنون يبزر منحهم الدرجات المنخفضة التي حصلوا عليها^(٩٤).

وبالنسبة لرقابة مجلس الدولة الفرنسي على الملاءمة في قرار تقدير الكفاية، فقد كان لمجلس الدولة الفرنسي في البداية يمتنع عن رقابة ملائمة قرار تقدير الكفاية، حيث ذهب في أحد أحكامه إلى أنه: "لا يختص قاضي الإلغاء برقابة التقدير الذي وضعه رئيس المرفق، سواء أكان هذا التقدير تقديراً عاماً أم درجة رقمية^(٩٥)".

وأما مصر أقر مجلس الدولة المصري العديد من المبادئ في هذا الشأن، وأوضح أوجه الرقابة القضائية على ركن السبب في مجال تقارير تقييم الأداء الوظيفي، ومن ذلك المبدأ الذي انتهى إلى أن "القول المرسل الخالي من الدليل من جانب لجنة شئون العاملين بصدد تخفيض مرتبة كفاية الموظف الحاصل من مرتبة ممتاز إلى مرتبة جيد، من شأنه أن يصبح تقدير الكفاية غير مستند إلى سبب صحيح من حيث الواقع أو القانون، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه، وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية العليا^(٩٦)".

وأما في العراق ووسع القضاء الإداري في العراق رقابته على قرارات الإدارة، لتشمل تقدير أهمية الوقائع المكونة لعنصر السبب، ومدى تناسبه مع الإجراء المتخذ على أساسه، ففي ميدان العقوبات الانضباطية، كانت الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية قد أقرت سابقاً، مبدأ وجوب تناسب العقوبة الانضباطية مع جسامته الفعل المرتكب، ومسؤولية الموظف المباشرة عن المخالفة^(٩٧).

على ان يلتزم الرئيس الإداري المباشر بوضع تقييم الاداء على وفق عناصر موضوعية تدلل عن حقيقة هذا التقرير، ويمتد ليشمل الرئيس الإداري الأعلى عند اعتماد تقييم الاداء، فليس له ان يعدل فيه من دون ان تتوافر لديه أسباب التعديل، وكما لو دون الرئيس عبارة (ضعف الأداء) من دون بيان وجه هذا الضعف واسبابه، فان ذلك يعد كلاماً مرسلأ أو على الأكثر تسبب عام غير محدد بوقائع تبين مظاهر الضعف، من اجل ان يتمكن الموظف الطعن فيها او تداركها، ومن هنا يكون تقرير الكفاية غير مشروع لانتهاء السبب الذي يجب ان يقوم عليه^(٩٨).

واتساقاً مع ما سبق فإن تقرير تقييم الاداء اذا ما جرى إعداده بمراعاة العناصر التي استلزم القانون بيانها فأوضح التقرير المسائل التي تم الاطلاع عليها واعتمادها في تقييم سلوك الموظف وتصرفاته في الوظيفة، مع بيان المآخذ والملاحظات وأوجه القصور التي شابته عمله، ومن ثم فإن تقرير الكفاية قد استند إلى وقائع لها أصل ثابت ومستمد من عمل الموظف، وهي وقائع تؤدي الى النتيجة التي انتهت إليها التقرير، فعلى ذلك يكون تقرير الكفاية قد قام على أسباب مستمدة من الواقع وعلى أساس سليم من القانون.

ثالثاً: الرقابة القضائية على ركن الغاية في قرار تقييم الاداء: تتميز رقابة على ركن الغاية بضيق نطاقها وهذا بسبب الاصطدام بالسلطة التقديرية للإدارة، فانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف ومجانبة المصلحة العامة - الانحراف في استعمال السلطة - رغم أنه عيب قصدي يحدث بعلم من الإدارة بالمخالفة إلا أنه يعد عيب خفي يتصل بنية مصدر القرار^(٩٩)، ولذا يعد هذا العيب من أخطر عيوب

القرار الإداري تأثيراً على حقوق الأفراد، وذلك لصعوبة إثباته أمام القضاء الخروج دفعت ركن الغاية بالأساس عن العناصر الموضوعية والشكلية للقرار الإداري، باعتباره ينصب على البواعث التي مصدر القرار لإصداره في الوقت الذي يكون فيه القرار سليماً في الغالب من باقي أركان القرار الإداري.

وقد يتخذ انحرف الإدارة عن الغاية في تقارير تقييم الأداء، استعمال سلطتها من أجل تحقق غاية بعيدة تجافي المصلحة العامة، وهذا الأمر يبدو في صور مختلفة منها استعمال سلطة وضع التقارير وما تتضمنه من تقديرات لتحقيق نفع شخصي أو تحقيق أغراض خاصة أو بقصد الانتقام الشخصي أو الإضرار بالغير، فعلى سبيل المثال قد تعتمد الإدارة إلى خفض تقديرات التقييم للموظف العام أو زيادتها، بالنسبة لمجموعة من العناصر اللصيقة بالشخصية بحيث لا يمكن أن تتغير من عام إلى عام، فإن قيامها بذلك يعد قرينة على انحرفها، ومن ثم يصاب التقرير بالانحراف لمخالفته الواقع والقانون^(١٠٠).

وفي مجال تطبيقات رقابة القضاء الإداري، على ركن الغاية الانحراف بالسلطة، في قرار تقدير تقييم الأداء للموظف، في فرنسا نجد مجلس الدولة الفرنسي بسط رقابته على ركن الغاية في قرار تقدير تقييم الأداء الوظيفي، وذلك في الحالات التي تخرج فيها الجهة الإدارية في عملها عن النظام القانوني، وتتحرف في استعمال سلطتها.

ذهب مجلس الدولة الفرنسي، إلى أن منح الموظف في سنة ١٩٦٩، درجة قدرها (٢٠/٦) مصحوبة بتقدير عام، يقول أنه موظف ضار بحسن سير العمل، ولم يؤسس هذا التقدير على طريقة أداء الموظف لعمله، وإنما أسس على اعتبارات لا تمس مصلحة العمل بالمرق، فإن الدرجة المنخفضة والتقدير القاسي اللذان لم يستندا إلى ما يبررهما، ولم يتبعهما أي إجراء تأديبي، على الرغم من أن ذات التقدير منح للموظف سنة ١٩٦٨، ١٩٧٠، يكونان مشوبين بعيب إساءة استعمال السلطة^(١٠١).

أما في مصر نجد أن القضاء الإداري يشترط فيمن يتولى تقييم الأداء أن تتوفر فيه صفات الحيادة والتجرد، قد جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن على أنه: "من ضمانات تقدير تقارير الكفاية، أن يتوافر فيمن يشترك في وضع التقرير شرط الحيادة، فإذا كان بين العامل وبين الرئيس المباشر خصومة قائمة، فإن ذلك يستوجب تجنبه عن الاشتراك في وضع تقرير العامل بأي وجه"^(١٠٢).

أشار المشرع العراقي في المادة (٧/خامساً/٢) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ التي نصت على أن يتضمن الأمر أو القرار إساءة أو تعسف في استعمال السلطة...، يتضح لنا من نص المادة أعلاه أنه إذا كان قرار الرئيس الإداري يتضمن التعسف أو إساءة استخدام سلطته عند إعداد تقارير تقييم الأداء الوظيفي، فإن قراره معيب ويخضع لرقابة القضاء الإداري.



الخاتمة

أولاً - الاستنتاجات:

1. يعد تقييم أداء الموظفين أداة مهمة من الأدوات الرئيسية لقياس كفاءة الموظفين، ومؤشراً حقيقياً وواقعياً لنجاح أو فشل الطرق المتبعة في اختيار الموظفين، إذ يدفع الموظفين إلى بذل أقصى جهد ممكن في العمل هذا من جهة، والرؤساء الإداريين من جهة أخرى، وإلى متابعة نشاط وأداء موظفيهم بطريقة مستمرة.
2. يعتبر تقييم أداء الموظفين وسيلة فعالة يمكن عبرها مراجعة ومتابعة مختلف السياسات الوظيفية، فعن طرقها تستطيع الإدارة مراجعة مدى نجاح وفاعلية نظام التعيين في الوظيفة العامة.
3. صعوبة وضع التقارير من خلال العوامل الشخصية التي تربط الرئيس المباشر بالموظف في عملية تقييم أداء الموظفين، ويلزم ذلك الاعتماد على جميع عناصر التقييم، إذ يجب اتخاذ الحيادية من قبل الرئيس مع الموظفين كافة، والنظر لأداء الموظف وفق جميع المعايير التي يعتمد عليها في تقييمه.
4. بموجب تعليمات وضوابط الملفات التقييمية لمنسوبي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي للعام الدراسي (٢٠١٧/٢٠١٨)، تمنح مدة اسبوعين للاعتراض على نتائج التقييم بعد اعلان المسؤول الأعلى في القسم العلمي للنتائج ولا يجوز إعادة التقييم بعد المصادقة من قبل رئيس الجامعة عليها.
5. يعتمد تقييم الأداء على معايير تساعد على اختيار التقييم السليم للموظف العام، ومن الأهمية أن يدرك الموظف المعني بالمعايير التي سوف يتم على أساسها تقييم أدائه، ومعايير التقييم يتعين أن تستند إلى معايير موضوعية من شأنها أن تحقق المساواة بين الخاضعين لنظام التقييم داخل الوحدة الواحدة، مع الأخذ في الاعتبار اختلاف الوظائف داخل الوحدة الواحدة، فالمساواة نسبية في هذا الشأن.
6. يعتبر الأداء نظاماً يحتوي على مجموعة من العناصر التي تساهم في تفسيره، وتظهر هذه العناصر وفقاً لعدة خطوات يتبعها تقييم الأداء، وهي تحديد الهدف، وهو الغرض الذي تهتم الإدارة بتطبيقه عن طريق تقييم الأداء، الذي يشمل جمع المعلومات والبيانات المناسبة لهذه العملية من أجل تحقيق أهداف عديدة مثل توفير المعلومات للموظفين حول جودة أدائهم في العمل؛ من أجل تطوير الأداء الخاص بهم لأفضل، وتحديد مستوى الرواتب التي من الممكن أن يحصل عليها الموظفين مقابل أدائهم في العمل، ودراسة الوظيفة التي من الممكن نقل الموظف لها في المستقبل، أو التخلي عن موظف في حال لم يكن ضمن المستوى المطلوب للعمل، وكذلك تحديد نقاط التقصير في أداء الموظف، ومساعدته على تنمية مهاراته عن طريق تقديم التدريب المناسب له، ويسمح هذا النظام للإدارة أن تقف على مواطن الخلل والضعف في أداء الموظف.
7. تقييم الأداء ليس مجرد قياس لكفاية الأداء، فنظام تقييم الأداء هو نظام يسمح للإدارة بتقييم كفاءة الموظف العام بصفة دورية في قيامه بواجبات وظيفته، ويتم هذا التقييم من خلال دلالات ومؤشرات موضوعية للأداء، وتسمح هذه المؤشرات بتقييم أداء الموظف إجمالاً خلال السنة التي يتم فيها التقييم بأحد المرتبات المحددة قانوناً.

٨. في مصر حرص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م، على رسم الملامح العامة لنظام تقييم الأداء الوظيفي، بحيث يؤدي الغرض منه والنهوض بكفاءة الجهاز الإداري للدولة، وهو لا يختلف كثيراً عن القانون السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م، فكلاهما يستهدف تقييم كفاءة الموظف العام، وإن كانت كيفية التقييم تختلف اختلافاً بينياً في كل منهما عن الآخر.

٩. يمكن للموظف الذي صدر بحقه تقرير ضعيف أن يتظلم منه بوصفه قراراً إدارياً، وعلى ذلك يعتبر التظلم الإداري بوصفه وسيلة يلجأ إليها الأفراد؛ لغرض اقتضاء حقوقهم أهمية من نواح متعددة، إذ أن اللجوء لجهة الإدارة قد يغني عن اللجوء إلى القضاء، وذلك في حالة استجابات الإدارة للتظلم، وهو ما يؤدي إلى عدم سلوك الطريق القضائي، وحل كثير من المنازعات الإدارية في وقت قصير، ودون أدنى نفقات، وأن للإدارة سلطة واسعة في إنهاء القرارات الصادرة عنها؛ وذلك لتصحيح الأخطاء الواردة بها بالإلغاء أو السحب أو التعديل، ويلجأ الموظف للتظلم الإداري من تقييم الأداء الوظيفي، إذا لم يحصل على ما يبغيه في هذا الطريق، جاز له اللجوء إلى القضاء خلال المواعيد المقررة لذلك.

١٠. في العراق تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في الطعن القضائي المقدم حول قرار تقييم أداء الموظفين، إذ نص المشرع العراقي على أنه تختص محاكم قضاء الموظفين بالفصل في المسائل الآتية:
١- النظر في الدعاوى التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية والقوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة بين الموظف والجهة التي يعمل فيها، ويشترط أن يقدم خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر أو القرار المعترض عليه، إذا كان داخل العراق و (٦٠) يوماً إذا كان خارجها، وهذا ما أكدت عليه محكمة القضاء الإداري في العراق في الفقرة تاسعاً (ب) المادة (٧) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

١١. أظهرت الدراسة الطبيعية القانونية لتقارير تقييم الأداء الوظيفي، وتوصلت إلى أن القرار الصادر بتقييم أداء الموظف العام هو قرار إداري يرتب آثار مهمة تؤثر سلباً أو إيجاباً على مختلف الشئون الوظيفية للموظف العام.

١٢. يمكن للموظف الذي صدر بحقه تقييم ضعيف أن يتظلم منه بوصفه قراراً إدارياً، كما يمكن للموظف اللجوء إلى الطعن القضائي إذ حظرت التشريعات تحصين القرارات الإدارية من الطعن أمام القضاء ومنها المشرع العراقي، وذلك بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، الذي نص في المادة (١٠٠) على أنه: "يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن".

١٣. أظهرت الدراسة وجود قضاء متخصص يمارس الرقابة القضائية على تقارير تقييم الأداء الوظيفي، وهذا يمثل ضماناً حقيقية وفعالة لحق الموظفين في مواجهة تعسف الإدارة.

ثانياً :- المقترحات:

١. ندعو المشرع العراقي إلى وضع قانون خاص بتقييم أداء الموظفين، بحيث يكون تقييم أداء الموظفين يتم به قياس أداء الموظف للعمل وإنجاز العمل المكلف به، والحكم على سلوكه وتصرفاته، وعلاقته



بزملائه ورؤسائه والمتعاملين معه، وقدراته وإمكاناته الشخصية، وفقاً لقواعد وإجراءات معينة خلال فترة زمنية معينة.

٢. ندعو المشرع العراقي إلى تجميع النصوص المتفرقة بتقويم أداء الموظفين، ضمن قانون خاص بتقويم أداء الموظف العام، ويتضمن الإجراءات التي على أساسها يتم تقويم الموظف العام.

٣. نهيب بالمشرع العراقي اعتماد على تقرير تقييم الأداء الوظيفي من قبل لجنة شؤون الموظفين بدلا من أن تعتمد من قبل شخص واحد وهو الرئيس الإداري الأعلى وذلك لضمان مراجعة هذه التقارير من قبل لجنة محايدة مما يحقق الاطمئنان والثقة بين الموظفين .

٤. نأمل من المشرع العراقي الأخذ في الاعتبار كفاءة الموظف عبر التقارير الوظيفية لأدائه؛ لأجل المفاضلة في الاختيار للمناصب القيادية، والشدة في تقييم الأداء لهذه المناصب القيادية، بحيث يكون تقييم الأداء بمرتبة أقل من فوق المتوسط لمدة سنتين، سبب لانتهاج

٥. نوصي المشرع العراقي بتنظيم مسألة تقييم الأداء في قانون الخدمة المدنية والسير على خطى المشرع الفرنسي والمصري الذين أولوا هذه المسألة الأهمية التي تستحق في التنظيم والآثار المترتبة عليه تسهم جميعها في النهوض بكفاءة العمل الإداري.

٦. اعتماد مبدأ العلانية المطلقة في تقارير التقييم ذلك المبدأ الذي يقضي بإعلام الموظف بنتيجة تقييمه أيا كانت.

٧. تنظيم مسألة التظلم من التقييم في نصوص قانون الخدمة المدنية لما له من دور هام في حل كثير من المسائل قبل وصولها إلى القضاء، الأمر الذي يسهم بتخفيف ثقل الدعاوى المعروضة أمام القضاء الإداري كلما نجحت الإدارة في البت بتظلمات الأفراد بما يحقق رضا الموظف والصالح العام.

٨. نوصي المشرع بالنص على العلاوات التشجيعية أسوة بالمشرع المصري لما فيها من أثر في حث الموظفين على بذل الجهد واثبات كفاءتهم واهليتهم للحصول عليها ووفقاً لما نظم المشرع المصري بما يتعلق بالمدة، ومستوى التقييم المطلوب لما لها من عظيم الأثر في تحقق شرط الكفاءة أثناء المسار الوظيفي.

٩. نوصي المشرع العراقي بجعل التظلم الإداري على قرار تقييم الأداء الوظيفي، في حال كانت درجة تقييم أداء الموظف بضعيف تظلماً وجوبياً وليس اختيارياً؛ وذلك لضمان حق الموظف في التظلم ضد القرارات الإدارية الخاصة بتقييم الأداء الوظيفي.

١٠. نوصي المشرع الإداري بجعل التظلم الاختياري قاطعاً لميعاد الطعن، كما فعلت التشريعات المقارنة الفرنسية والمصرية لاسيما أن القرار الإداري وقبل صدور قرار لجنة التظلمات لا يكون قد اكتسب صفته النهائية التي تجعله قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية.

١١. نوصي المشرع العراقي باتباع نظام الرقابة الوقائية؛ لفحص مشروع قرار تقييم أداء الموظف، في حال أدى هذا التقييم إلى فصل الموظف، وذلك من خلال تشكيل لجنة داخلية من قبل الإدارة لفحص مشروع قرار نتائج تقييم الأداء الوظيفي قبل أن يأخذ الصفة النهائية.

- (^١) أحمد ميساوي: تقييم الأداء الوظيفي وعلاقته بتحسين جودة الخدمات بالقطاع العام، جامعة الحسن الاول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مجلة القانون والاعمال، ع٦١٤، ٢٠٢٠، ص ١٨٥.
- (^٢) د. محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاءة السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢٥.
- (^٣) د. أنور احمد رسلان: تقارير الكفاية- دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢٦٦.
- (^٤) المادة (٨٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على: "تعلن ادارة الموارد البشرية الموظف الكترونياً أو ورقياً بصورة من تقرير تقويم ادائه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتماده من السلطة المختصة وفي حالة اعلان الموظف ورقيا وامتناعه عن تسلم صورة من تقرير تقويم ادائه والتوقيع بما يفيد ذلك يأشر على اصل التقرير بذلك".
- (^٥) نص المادة (٢ / ب / ٢) من تعليمات الخدمة المدنية في العلاوة السنوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦١ المعدل (^٦) نصت المادة (٤٦ / أولاً) من مشروع قانون الخدمة المدنية العراقية لسنة ٢٠١٥ على: "يبلغ الموظف بنتائج التقرير السنوي ودرجة التقويم".
- (^٧) د. نوفان العجارمة، د. رمضان بطيخ: مبادئ القانون الاداري في المملكة الأردنية الهاشمية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ١٥١.
- (^٨) المادتين (٢٤) و(٢٥) من الأمر رقم ٢٤٤-٥٩، ع/٤ شباط/ ١٩٥٩ الفرنسي.
- (^٩) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ العدد/ ق/ ٢ / ٥ / ٥ / ١٨٨٣١، بتاريخ ٢٠١٢/٥/٣١.
- (^{١٠}) فاروق عبد البر السيد إبراهيم، تقرير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٣م، ص ٢٠.
- (^{١١}) ينظر المادتين (٢٤)، (٢٥) من الأمر رقم ٢٤٤-٥٩، الصادر في ٤/شباط/١٩٥٩.
- (^{١٢}) المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية للقانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (^{١٣}) طارق أمين عمران: مصدر سابق، ص ٥٢.
- (^{١٤}) عبد القادر بن السعيد عقرون: تقييم أثر المعرفة الجامعية في الاداء الوظيفي للخريجين في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.
- (^{١٥}) عمران طارق أمين: دراسة تحليلية لمعايير تقييم الأداء الوظيفي، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، ٢٠١٠، ص ٥١.
- (^{١٦}) عبد القادر بن السعيد عقرون: مصدر سابق، ص ١٢٧.
- (^{١٧}) عبد الله صلاح سعود حردان، نموذج مقترح وتحليل أثر طرق تقييم الأداء على القيمة السوقية للبنوك التجارية في الاردن، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٩، ص ١٩.
- (^{١٨}) د. توفيق محمد عبد المحسن: تقييم الأداء -مداخل جديدة لعالم جديد، دار الفكر العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٩.
- (^{١٩}) المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية للقانون الخدمة المدنية رقم(٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (^{٢٠}) نص المادة (٧ / أولاً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.



- (٢١) المادة (٤٣) من قانون تعديل الملحق الخاص بالخدمة الخارجية في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، رقم (٨٠) لسنة ١٩٧٣.
- (٢٢) قرار المحكمة الادارية العليا /٣٧٥/ انضباط / تمييز / ٢٠١٠، بتاريخ ١٩/٨/٢٠١٠، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠، وزارة العدل، مجلس شوري الدولة، ص ٣٤٨.
- (٢٣) أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٥١.
- (٢٤) V. Piquemal, LE Fontionuire, L, droits et gurenties, 1979,P180.
- (٢٥) المادة (٦) من المرسوم ٢٩/نيسان/ ٢٠٠٢، رقم (٦٨٢/٢٠٠٢).
- (٢٦) المادة (٢٥) قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- (٢٧) المادة (٢/٢/ب) من تعليمات الخدمة المدنية في العلاوة السنوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدل أنه: "... يتم رفع تقارير سرية عن كل موظف من قبل الرئيس المباشر وفق النموذج المرفق يتوخى فيها الدقة والمصلحة العامة عند تثبيت المعلومات المطلوبة ويكون مسؤولاً عن صحتها...".
- (٢٨) كتاب امانة الوزراء ذي العدد، (ق/٢/٥/٥/١٨٨٣١)، بتاريخ ٥/٣١/٢٠١٢.
- (٢٩) د. يوسف إلياس: المرجع العملي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط ١، دار التقني للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤م، ص ١٣٩.
- (٣٠) د. يوسف إلياس، مصدر سابق، ص ١٥١.
- (٣١) المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٣٢) المادة (١٤/١/فقرة ٣) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٣٣) د. محمد سعيد حسين أمين: تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٠.
- (٣٤) عبد الباسط محمد فؤاد: قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ٢١١.
- (٣٥) نوفان عقيل العجارمة : سلطة تأديب الموظف العام، ط ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢١٠.
- (٣٦) عبد العزيز عبد المعطي علوان الرقابة القضائية على تقارير تقييم أداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد، اطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ٢٠٢٠، ص ٢٤٢.
- (٣٧) د. محمد أس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، القاهرة، ص ٢٠٥.
- (٣٨) المادة (٨) من القانون انضباط موظفي الدولة، اذ حدد لكل عقوبة من العقوبات المدة التي يتم تأخير منح الترفيع والعلوة للموظف المعاقب بها
- (٣٩) د. خالد رشيد علي: مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، م ٢٤٤، د ٢٠١٠، ص ٥٨.
- (٤٠) المادة (٣٥) من قانون الخدمة المدنية المصري (٨١) لسنة ٢٠١٦، والمادة (١٢٠) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون.
- (٤١) المادة (٥/٣٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ النافذ.
- (٤٢) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الاداري-تنظيم الادارة ونشاط الادارة- وسائل الادارة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٦٢.
- (٤٣) د. السيد محمد إبراهيم سليمان، شرح نظام المدنيين العاملين بالدولة، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٦، ص ١٧٤.
- (٤٤) فتوى مجلس الدولة العراقي رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٥ في ٢٤/٦/٢٠١٥.
- (٤٥) حسان عبد الله يونس: محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠١٤، ص ٥٦.

- (٤٦) المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- (٤٧) المادة (٢١/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- (٤٨) فتوى رقم (٢٠١٢/٤٥)، منشورات قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٢، مطبعة الوقف الحديث، بغداد، ص ١٠٠.
- (٤٩) حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٢٣٠ / انضباط / تمييز / ٢٠٠٥ في ٢١/٥/٢٠٠٥.
- (٥٠) المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- (٥١) المادة (٦ / ثانيا/ د) من قانون رواتبي موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨، والمادة (١٩/ب) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- (٥٢) محمد احمد رحيل، افتخار رشيد خليل ترفيع الموظف العام في ظل تعدد التشريعات العراقية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، م ٣، س ٨، ع ٢٩، ٢٠١٦، ص ٤٤٤.
- (٥٣) حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٤٠٩ لسنة ١٦ ق، جلسة ٣/٥/١٩٦٩.
- (٥٤) د. فاروق عبد البر، مصدر سابق، ص ٢٣٤ وما بعدها.
- (٥٥) المادة (٧ / عاشرا) من قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.
- (٥٦) د. وهيب عياد سلامة: الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء دراسة مقارنة، مكتبة الانجلو المصرية، بلا سنة نشر، ص ١٠.
- (٥٧) د. محمد محمود ندا: انقضاء الدعوى التأديبية دراسة مقارنة موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية، ج ٢٠٢، مصر، دار الموسوعات العربية، ١٩٨٣، ص ١٩٥.
- (٥٨) الغاء القرار رقم (٥٥٠) لسنة ١٩٨٩ بالقرار رقم (٥) لسنة ١٩٩٥، منشور في الوقائع العراقية، ع ٣٢٧٣ ف، بتاريخ ١٨/٩/١٩٨٩.
- (٥٩) المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.
- (٦٠) د. فاروق عبد البر السيد إبراهيم، مصدر سابق، ص ٢٣٤.
- (٦١) محمد نجم عليات: تقويم أداء الموظف العام في القانونين الأردني والإماراتي دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، مج ٤٧، ع ١٤، ٢٠٢٠، ص ١٣٩.
- (٦٢) د. محمد سعيد حسين امين، مصدر سابق، ص ٢٢٩.
- (٦٣) Pantey Alain, Traite Pratique, de la fonction publique, 1971, p. 987ets.
- (٦٤) وهذا ما قرره المادة (١٠) من المرسوم رقم (٢٠٠٢-٦٨٢)، الصادر في ٢٩ / ٢٠٠٢، ينظر د. محمد سعيد حسين أمين، مصدر سابق، ص ٢٣٢ وما بعدها.
- (٦٥) المادة (٢٦) من قانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، نصت هذه المادة على أن: "ويكون تظلم الموظفين شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية من التقارير المقدمة عن أدائهم إلى السلطة المختصة، ويكون تظلم باقي الموظفين إلى لجنة تظلمات، تنشأ لهذا الغرض، وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاث من شاغلي الوظائف القيادية ممن لم يشتركوا في وضع التقرير، وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت".
- (٦٦) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، دراسة في سياسات وآليات الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة في مصر، في ضوء أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ط ٢، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦، ص ١٧٠-١٧١.



(٦٧) المادة (٨١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بأن: "للموظف أن يتظلم من تقرير تقييم أدائه، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلانه به، وذلك على النموذج المعد لهذا الغرض".

(٦٨) المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، "أن يكون للجنة التظلمات أمين تختاره السلطة المختصة، من بين موظفي إدارة الموارد البشرية، يقوم بتلقي التظلمات وقيدها في السجل المنصوص عليه في المادة السابقة، حسب أسبقية ورودها".

(٦٩) المادة (٨٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، "بنصها على أن: "تعلن إدارة الموارد البشرية الموظف إلكترونياً أو ورقياً نتيجة تظلمه من تقرير تقييم أدائه، والأسباب التي بنيت عليه، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ البت في تظلمه، وفي حالة إعلان الموظف ورقياً، وامتناعه عن تسلم صورة من تقرير نتيجة تظلمه، والتوقيع بما يفيد ذلك يتأثر على أصل التقرير بذلك".

(٧٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر رقم (١٤٩٩)، لسنة ٣٨/قضائية في ٢٠٠١/١٢/١.

(٧١) المادة (٧/تاسعا/ ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٧٢) المادة (٧/تاسعا/ د) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٧٣) المادة (٧/تاسعا/ ج) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٧٤) المادة (٧/تاسعا/ د) من قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

(٧٥) د. حسام مرسى: أصول القانون الإداري، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢، ص ٥٠٤.

(٧٦) د. حسام مرسى، مصدر سابق، ص ٥١٣.

(77) Jean Rivero: Droit administratif Nevvieme edtion (Daloz)- pp.459 ets Suivent..237.

(78) C.E, 170 October, 1977, Barat. R. p385

(٧٩) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٥٤٢ لسنة ٣٠ ق.ع، جلسة ١٥/١١/١٩٧٨، أشار إليه د. ماهر ابو

العنين: أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الثاني، ٢٠٠٧، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢١٢.

(٨٠) د. عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٨، ص ١٦٧.

(٨١) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(82) C.E: 12, 10, 1966. Puisoye A.J.P.A. 1967, p178.

(83) C.E: 19/11/1971, Ministre de la samtpg 6 Liuve et de la securite Soclale Demoiselle Brugiere R.P.697, 7/1/1966, Sievr ca peran, R.P.16

(٨٤) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٨٥) المادة (٧١) من اللائحة التنفيذية لقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ على أن: "يخطر الرئيس المباشر الموظف إلكترونياً أو ورقياً أولاً بأول بما يؤخذ عليه من إهمال أو تقصير أو أوجه ضعف، ليعمل على إزالة أسباب ذلك وترفق هذه الاخطارات بسجل الأداء الوظيفي".

(٨٦) قرار رقم ٢١٩/ انضباط تمييز / ٢٠١٣، بتاريخ ١/٧/ ٢٠١٣، مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام ٢٠١٣، ص ٣٢٠.

(٨٧) عبد العزيز عبد المعطي علوان احمد، مصدر سابق، ص ٣٧٢

(٨٨) د. حلمي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعات الداخلية الأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، دون طبعة، ص ١٧-١٨.

(٨٩) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء، المنصورة، ١٩٧٩، ص ١٥٧

(٩٠) د. فاروق عبد البر السيد إبراهيم، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

(91) C.E: Sfevri er 1975 Jministre de léducoton nationale cloame orzalek. R.P.93

- (٩٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٤٠١ لسنة ٤٨ ق.ع، جلسة ٢٨/٤/٢٠٠٧.
- (٩٣) د. عاطف عبد الله المكاوي: القرار الإداري، ط١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٣.
- (٩٤) C.E: Janvier 1980, Laveuetautres, R.P6.
- (٩٥) C.E: 19 Novembre, 1981, Ministrede Lasanté Puliyue et, la Secvrite.
- (٩٦) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٨٢ لسنة ٣٧ ق.ع، جلسة ١٩٩٤/٦/١٨م، والطعن رقم ٤٤٨ لسنة ٣٦ ق.ع، جلسة ١٩٩٥/١/٢٨، ينظر د. محمد ماهر أبو العينين: مصدر سابق، ص ٣٠٩-٣٠٨.
- (٩٧) على هذا الأساس كانت الهيئة العامة لمجلس الدولة بصفتها التمييزية قد قررت نقض الحكم المميز الصادر من مجلس الانضباط العام، فيما يتعلق بالفقرة الحكمية الخاصة بالعقوبة وبخفضها إلى عقوبة إنقاص الراتب بنسبة (١٠٪) لمدة ستة أشهر، انظر (قرار الهيئة العامة رقم ١٣٦/ انضباط/ تمييز/ (٢٠١٠)، بتاريخ ٧/٤/٢٠١٠، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام ٢٠١٠، ص ٣٦٩.
- (٩٨) د. محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء، مصدر سابق، ص ٤٥٠.
- (٩٩) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص ٧١.
- (١٠٠) عبد العزيز عبد المعطي علوان احمد، مصدر سابق، ص ٤٢٢.
- (101) C.E: 3 Avril, 1975, Dome.r.p.1102.
- (١٠٢) طعن رقم (٣٦٣) لسنة ٣٥ ق، بجلسته ٢٨/٤/١٩٩١، د. محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص ٢١٥.

المصادر

أولاً: الكتب

- (١) أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- (٢) د. السيد محمد إبراهيم سليمان، شرح نظام المدنيين العاملين بالدولة، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٦.
- (٣) د. أنور احمد رسلان: تقارير الكفاية- دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين دول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- (٤) د. أيمن فتحي محمد عفيفي، قانون الوظيفة العامة، دراسة في سياسات وآليات الإصلاح الإداري في مجال الوظيفة العامة في مصر، في ضوء أحكام القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ط٢، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦.
- (٥) د. توفيق محمد عبد المحسن: تقييم الأداء -مداخل جديدة لعالم جديد، دار الفكر العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- (٦) د. حسام مرسى: أصول القانون الإداري، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- (٧) د. حلمي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية أعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، بلا طبعة.



- ٨) د. عادل السعيد أبو الخير: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٨.
- ٩) د. عاطف عبد الله المكاوي: القرار الإداري، ط١، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٠) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- ١١) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء، المنصورة، ١٩٧٩.
- ١٢) د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، القاهرة.
- ١٣) د. محمد سعيد حسين أمين: تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٤) د. محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري-تنظيم الإدارة ونشاط الإدارة- وسائل الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ١٥) د. محمد ماهر أبو العينين: أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الثاني، ٢٠٠٧، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ١٦) د. محمد محمود الشحات: أحكام وطرق تقارير الكفاءة السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ١٩٩٨.
- ١٧) د. محمد محمود ندا: انقضاء الدعوى التأديبية دراسة مقارنة موسوعة القضاء والفقهاء للدول العربية، ج٢٠٢، مصر، دار الموسوعات العربية، ١٩٨٣.
- ١٨) د. نوفان العجارمة، د. رمضان بطيخ: مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- ١٩) د. وهيب عياد سلامة: الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء دراسة مقارنة، مكتبة الانجلو المصرية، بلا سنة نشر.
- ٢٠) د. يوسف إلياس: المرجع العملي في شرح قانون الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط١، دار التقني للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤.
- ٢١) د. عبد الباسط محمد فؤاد: قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- ٢٢) د. عبد القادر بن السعيد عقرون: تقييم أثر المعرفة الجامعية في الاداء الوظيفي للخريجين في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠٩.
- ٢٣) د. عبد الله صلاح سعود حردان: نموذج مقترح وتحليل أثر طرق تقييم الأداء على القيمة السوقية للبنوك التجارية في الاردن، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٩.
- ٢٤) د. نوفان عقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظف العام، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٧.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

- ١) حسان عبد الله يونس: محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام، رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠١٤.
- ٢) عبد العزيز عبد المعطي علوان الرقابة القضائية على تقارير تقييم أداء الموظف العام في ضوء قانون الخدمة المدنية الجديد، اطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، كلية الحقوق، ٢٠٢٠.
- ٣) فاروق عبد البر السيد إبراهيم، تقرير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٣.
- ٤) عمران طارق أمين: دراسة تحليلية لمعايير تقييم الأداء الوظيفي، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، ٢٠١٠.

ثالثاً: البحوث المنشورة

- ١) أحمد ميساوي: تقييم الأداء الوظيفي وعلاقته بتحسين جودة الخدمات بالقطاع العام، جامعة الحسن الاول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مجلة القانون والاعمال، ع٦١، ٢٠٢٠.
- ٢) د. خالد رشيد علي: مفهوم تنسيب الموظف العام في القانون العراقي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، م٢٤٤، ع٢٤، ٢٠١٥.
- ٣) محمد احمد رحيل، افتخار رشيد خليل ترفيع الموظف العام في ظل تعدد التشريعات العراقية، مجلة جامعة تكريت للحقوق، م٣، ع٨، ع٢٩، ٢٠١٦.
- ٤) محمد نجم عليات: تقييم أداء الموظف العام في القانونين الأردني والإماراتي دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، مج ٤٧، ع١، ٢٠٢٠.

رابعاً: القوانين والتعليمات

- ١) تعليمات الخدمة المدنية في العلاوة السنوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦١ المعدل.
- ٢) مشروع قانون الخدمة المدنية العراقية لسنة ٢٠١٥.
- ٣) الأمر رقم ٢٤٤-٥٩، الصادر في ٤/شباط/١٩٥٩.
- ٤) قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٥) قانون تعديل الملحق الخاص بالخدمة الخارجية في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٦) قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.
- ٧) تعليمات الخدمة المدنية في العلاوة السنوية رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٨) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
- ٩) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- ١٠) قانون رواتبي موظفي الدولة والقطاع العام رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٨، والمادة (١٩/ب) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠.
- ١١) قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٨.



١٢) قانون مجلس الدولة رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

١٣) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء /العدد/ق/٢/٥/٥/١٨٨٣١، بتاريخ ٣١/٥/٢٠١٢.

١٤) كتاب امانة الوزراء ذي العدد، (ق/٢/٥/٥/١٨٨٣١)، بتاريخ ٣١/٥/٢٠١٢.

خامساً: الاحكام القضائية والقرارات

١) قرار رقم ٢١٩ /انضباط تمييز/٢٠١٣، بتاريخ ١/٧/٢٠١٣، مجموعة قرارات مجلس الدولة لعام ٢٠١٣.

٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٤٠١ لسنة ٤٨ ق.ع، جلسة ٢٨/٤/٢٠٠٧.

٣) الغاء القرار رقم (٥٥٠) لسنة ١٩٨٩ بالقرار رقم (٥) لسنة ١٩٩٥.

٤) حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ٤٠٩ لسنة ١٦ ق، جلسة ٣/٥/١٩٦٩.

٥) فتوى مجلس الدولة العراقي رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٥ في ٢٤/٦/٢٠١٥.

٦) قرار المحكمة الادارية العليا/٣٧٥/انضباط/تمييز/٢٠١٠، بتاريخ ١٩/٨/٢٠١٠، منشور في قرارات

وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١٠، وزارة العدل، مجلس شورى الدولة.

٧) حكم الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة رقم ٢٣٠ /انضباط/تمييز/ ٢٠٠٥ في ٢١/٥/٢٠٠٥.

سادساً: المصادر الاجنبية

- 1) V. Piquemal, LE Fontionuire, L, droits et gurenties, 2iemeed, 1979.
- 2) Pantey Alain, Traite Pratique, de la fanchion publique, 1971.
- 3) Jean Rivero: Droit administautif Nevvieme edtion (Dalloz)- pp.459 ets Suivent..237.
- 4) C.E, 170 October, 1977, Barat. R.
- 5) C.E: 12, 10, 1966. Puisoye A.J.P.A. 1967.
- 6) C.E: 19/11/1971, Ministre de la samtpg 6 Liuve et de la sécurité Soclale Demoiselle Brugiere R.P.697, 7/1/1966, Sievr ca peran, R.
- 7) C.E: Sfevri er 1975 Jministre de léducoton nationale cloame orzalek. R.
- 8) C.E: Janvier 1980, Laveuetautres, R.
- 9) C.E: 19 Novembre, 1981, Ministrede Lasanté Puliyue et, la Secvrite.
- 10) C.E: 3 Avril, 1975, Dome.r.p.1102.