

<https://utq.edu.iq/thiqar>

UTjlaw@utq.edu.iq

التنظيم الإداري والمالي لإعارة الموظف العام: دراسة مقارنة بين

القانونين العراقي والمصري

أ.م.د. خالد كاظم عودة

كلية القانون- جامعة العين العراقية

khaled.kadhem@alayan.edu.iq

مستخلص البحث:

تُظهر دراسة تنظيم الإعارة في الوظيفة العامة أهمية النظام القانوني في ضبط العلاقة بين الموظف والجهتين المعيرة والمستعيرة، بما يحفظ حقوق الموظف ويحقق مصلحة الإدارة العامة. ويُبين التحليل المقارن بين القانونين العراقي والمصري أن كلا النظامين يكفل للموظف المعار استحقاقاته المالية واحتساب مدة الإعارة ضمن الخدمة الفعلية، مع اختلافات جزئية في آلية الترقيات والتفصيل المالي. وتبرز الإعارة كأداة مرنة لتعزيز الكفاءة الإدارية وتبادل الخبرات، مع مراعاة حماية حقوق الموظف ومراعاة مبادئ المساواة والمشروعية الإدارية. كما تشير المقارنة إلى أهمية وجود تنظيم إداري ومالي واضح لتجنب النزاعات وضمان استمرارية الأداء الوظيفي. ويستنتج البحث أن فعالية الإعارة تتوقف على وضوح النصوص القانونية والتطبيق القضائي السليم، مع ضرورة الاستفادة من التجارب المقارنة لتطوير الإجراءات وضمان توازن المصالح بين الإدارة والموظف.

الكلمات المفتاحية: الإدارة، الموظف، الإعارة، القانون، حقوق الموظف.

المقدمة

تُعد الوظيفة العامة إحدى الركائز الجوهرية التي يقوم عليها البناء الإداري للدولة الحديثة، إذ تمثل الأداة التي تُمارس من خلالها السلطات العامة اختصاصاتها وتنفذ سياساتها وبرامجها الهادفة إلى تحقيق المصلحة العامة. ومن ثم، فإن تنظيم شؤون الموظف العام وما يرتبط بها من حقوق وواجبات يعدّ من الموضوعات التي حظيت بعناية المشرّع والإدارة على حد سواء، نظراً لما للعنصر البشري من دور محوري في كفاءة الجهاز الإداري للدولة واستمرارية المرافق العامة بانتظام واضطراد. وفي إطار السعي إلى تطوير الأداء الإداري وتعزيز فعالية الأجهزة الحكومية، برز نظام إعارة الموظف العام كأحد النظم القانونية التي أقرّها التشريع الإداري لتلبية متطلبات المرفق العام وتبادل الخبرات الإدارية والفنية بين مؤسسات الدولة أو مع الجهات الخارجية. وتقوم الإعارة، في جوهرها، على تمكين الموظف العام من أداء مهامه الوظيفية مؤقتاً - لدى جهة أخرى غير جهته الأصلية، مع احتفاظه بمركزه القانوني في الوظيفة الأصلية، وبما لا يخلّ بحقوقه الوظيفية أو يقطع صلته بالجهة التي ينتمي إليها. فهي حالة قانونية استثنائية تُنظّم بقرار إداري، تترتب عليه آثار إدارية ومالية تمسّ كلاً من الموظف والجهتين المعيرة والمستعيرة على السواء. ويُعدّ هذا النظام انعكاساً لمرونة الإدارة العامة وقدرتها على التكيف مع حاجاتها المتجددة في ضوء التطور التقني والمؤسسي، إذ يُسهم في سدّ النقص في الكفاءات المتخصصة، وبيّح تبادل الخبرات، كما يحقق مصلحة الموظف ذاته من خلال إتاحة فرص مهنية وعلمية جديدة له. غير أنّ هذه الإيجابيات لا تخلو من إشكالات قانونية وإدارية ومالية، تتصل بتحديد الطبيعة القانونية للإعارة، ومدى تأثيرها في المركز الوظيفي للموظف، والجهة التي

تتحمل التزاماتها المالية، فضلاً عن آثارها على حقوق الموظف من حيث الترقية والعلاوات والتقاعد.

ومن هنا تبرز أهمية هذا الموضوع في كونه يتناول جانباً دقيقاً من النظام القانوني للوظيفة العامة يجمع بين البعد الإداري والبعد المالي، وهو ما يجعله ميداناً خصباً للتحليل المقارن بين الأنظمة القانونية. وتزداد هذه الأهمية في ظل التوجهات الحديثة للإدارة العامة في كل من العراق ومصر نحو إصلاح الجهاز الإداري، وتحقيق كفاءة استخدام الموارد البشرية، واستحداث أنماط مرنة من الخدمة العامة تراعي مبدأ حسن سير المرافق العامة وتوازن بين مصلحة الإدارة وحقوق العاملين فيها.

أما الإشكالية الأساسية التي يسعى هذا البحث إلى معالجتها، فتتمثل في التساؤل حول مدى كفاية وفعالية التنظيم الإداري والمالي لنظام إعاره الموظف العام في التشريعين العراقي والمصري، ومدى توافقه مع المبادئ الدستورية التي تحكم الوظيفة العامة، ولا سيما مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ومبدأ المشروعية الإدارية، مع بيان أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين وأثر ذلك في التطبيق العملي. وللإجابة عن هذه الإشكالية،

اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بإعارة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل، وفي قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016، إضافة إلى ما استقر عليه القضاء الإداري في كلا البلدين من مبادئ وأحكام، وذلك بهدف استخلاص النتائج التي تُبرز جوانب القوة والقصور في كل نظام، واقتراح سبل تطوير التشريعات العراقية على ضوء التجربة المقارنة، بما يضمن التوازن بين مقتضيات المرفق العام وحماية الحقوق الوظيفية للموظف المُعار. وفي ضوء ما تقدم، سيتم تناول موضوع "التنظيم الإداري والمالي لإعارة الموظف العام: دراسة مقارنة بين القانونين العراقي والمصري" وفق الخطة الآتية:

خطة البحث:

المطلب الأول: التنظيم الإداري لإعارة الموظف العام

الفرع الأول: مفهوم الإعارة وشروطها في القانونين العراقي والمصري

الفرع الثاني: إجراءات الإعارة وآثارها الإدارية على المركز القانوني للموظف

المطلب الثاني: نطاق إعارة الموظف العام

الفرع الأول: تحديد الجهة المسؤولة عن دفع المستحقات المالية أثناء الإعارة

الفرع الثاني: الحقوق المالية للموظف المُعار وآثار الإعارة على مستقبله الوظيفي

المطلب الأول: التنظيم الإداري لإعارة الموظف العام

تُعتبر الإعارة إحدى الوسائل التي تمنح الإدارة قدراً من المرونة في تسيير شؤون موظفيها، بما يحقق مصلحة المرفق العام دون المساس بالمركز القانوني للموظف. ويُعنى التنظيم الإداري للإعارة ببيان الأسس القانونية والإجرائية التي تضبط منح الإعارة وآثارها، بما يوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الموظف العام. ومن ثم، يهدف هذا المطلب إلى دراسة مفهوم الإعارة وشروطها وإجراءاتها في القانونين العراقي والمصري وبيان أوجه التلاقي والاختلاف بينهما. ولبیان تلك الجزئية من البحث سوف نتناوله من خلال فرعين الأول- مفهوم الإعارة وشروطها في



القانونين العراقي والمصري، في حين سيكون الفرع الثاني :- إجراءات الإعارة وآثارها الإدارية على المركز القانوني للموظف.

الفرع الأول: مفهوم الإعارة وشروطها في القانونين العراقي والمصري-

يُعدّ الموظف العام أحد العناصر الأساسية التي يقوم عليها المرفق الإداري في الدولة، إذ يتوقف حسن أداء الخدمة العامة على كفاءته والتزامه وانضباطه في العمل. وقد أولت التشريعات المقارنة عناية خاصة بتحديد مفهوم الموظف وبيان حقوقه وواجباته، ومن ضمنها نظام الإعارة الذي يمثل إحدى صور نقل خدمات الموظف بصورة مؤقتة.

أولاً: تعريف الموظف في القانون العراقي والمصري- نصّ قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل في المادة (2/خامساً) على أن: الموظف هو كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في الملاك الخاص بالموظفين"، ويُفهم من هذا النص أن الموظف في النظام العراقي هو كل شخص يرتبط بالدولة بعلاقة قانونية تنظيمية تستند إلى قرار تعيين صادر من جهة مختصة، ويتقاضى بموجبها راتباً من الموازنة العامة، ويشغل وظيفة داخلية ضمن الملاك الدائم⁽¹⁾. أما في القانون المصري، فقد عرّف قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016 الموظف العام في المادة (1) بأنه: "كل من يشغل وظيفة واردة في جدول وظائف الوحدة أياً كانت طبيعة عملها أو مسماها، سواء كانت دائمة أو مؤقتة، ويعمل بها بصفة دائمة أو مؤقتة مقابل أجر يتقاضاه من الموازنة العامة للدولة أو موازنات الوحدات الإدارية". ومن ثم، فإن المشرّع المصري قد وسّع من مفهوم الموظف ليشمل من يشغل وظيفة دائمة أو مؤقتة مقابل أجر من الدولة، مع خضوعه لأحكام الخدمة المدنية⁽²⁾.

ثانياً: تعريف الإعارة للموظف العام- الإعارة هي نظام قانوني يسمح بنقل خدمات الموظف من دائرته الأصلية إلى جهة أخرى داخل الدولة أو خارجها لفترة محددة، دون أن تنقطع صلته القانونية بدائرته الأصلية. وقد عرّفها قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل ضمن المادة (38) بأنها: "يجوز إعارة الموظف إلى إحدى دوائر الدولة أو القطاع العام أو إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات والمنظمات الدولية بموافقة الوزير المختص، على أن لا تزيد مدة الإعارة على أربع سنوات متصلة، ويعاد بعدها الموظف إلى دائرته الأصلية". بينما نصّ قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016 في المادة (64) على أن: "يجوز بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الموظف إعارة الموظف للعمل داخل مصر أو خارجها لمدة سنة قابلة للتجديد، ولا يجوز أن تزيد مدة الإعارة طوال مدة خدمة الموظف على أربع سنوات، وذلك وفقاً للضوابط التي تضعها اللائحة التنفيذية"⁽³⁾.

ويتبين من النصين أن الإعارة في كل من العراق ومصر هي نقل مؤقت لخدمات الموظف إلى جهة أخرى مع احتفاظه بوظيفته الأصلية، غير أن القانون المصري اشترط موافقة الموظف الصريحة، بينما جعل القانون العراقي الإعارة جوازية بموافقة الوزير المختص دون اشتراط موافقة الموظف في جميع الحالات.

ثالثاً: شروط الإعارة في القانونين العراقي والمصري

1- **في القانون العراقي:** نصّت المادتان (38) و(39) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل على شروط الإعارة، ويمكن تلخيصها بما يأتي: أن تصدر الإعارة بموافقة الوزير المختص أو من يخوّله، أن تكون الإعارة إلى إحدى دوائر الدولة أو القطاع العام أو الحكومات الأجنبية أو المنظمات الدولية، ألا تزيد مدة الإعارة على أربع سنوات متصلة، يُعدّ الموظف المعار في إجازة بدون راتب من دائرته الأصلية طيلة مدة الإعارة ما لم يُتفق على خلاف ذلك بين الجهتين المعيره والمستعيرة (المادة 39). كما نظمت تعليمات الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1977 الإجراءات التفصيلية لتقديم الطلب والحصول على الموافقة وتحديد الحقوق المالية للموظف المعار⁽⁴⁾.

2- **في القانون المصري:** وردت شروط الإعارة في المادة (64) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، والمادة (159) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017، وتتمثل في: صدور قرار من السلطة المختصة بالإعارة، موافقة الموظف كتابياً على الإعارة، أن تكون الإعارة لمدة سنة قابلة للتجديد، على ألا تتجاوز أربع سنوات طوال مدة الخدمة، أن تحدد في قرار الإعارة الجهة المعار إليها وحقوق الموظف المالية، وفقاً للاتفاق بين الجهتين. يتضح من تحليل النصوص المقارنة أن فلسفة المشرّع في تنظيم الإعارة تستند إلى طبيعة النظام الإداري السائد في كل من العراق ومصر. فالمشرّع العراقي، إذ جعل الإعارة خاضعة لموافقة الوزير المختص دون اشتراط رضا الموظف، إنما استند إلى مبدأ السلطة الرئاسية للإدارة التي تخوّله إعادة توزيع مواردها البشرية بما يحقق كفاءة المرفق العام، مع اعتبار أن الموظف جزء من الجهاز الإداري يلتزم بتنفيذ قرارات رؤسائه في حدود القانون. أما المشرّع المصري، فقد تبنّى توجهاً أكثر مرونة وإنصافاً لحق الموظف، فعمد إلى اشتراط موافقته الصريحة على الإعارة، إدراكاً منه بأن الإعارة ليست مجرد إجراء تنظيمي، بل تمسّ المركز الشخصي والمهني للموظف وما يترتب عليها من آثار مالية ووظيفية. ومن ثم، يمكن القول إن التنظيم العراقي يعكس نظرة تقليدية يغلب عليها الطابع الإداري الهرمي، بينما يجسّد التنظيم المصري اتجاهاً حديثاً نحو التوازن بين مصلحة الإدارة وضمنات الموظف العام، بما ينسجم مع مبادئ العدالة الإدارية وحماية الحقوق الوظيفية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: إجراءات الإعارة وآثارها الإدارية على المركز القانوني للموظف: تُعد الإعارة من النظم القانونية الهامة في الوظيفة العامة، إذ تتيح للموظف العام الانتقال مؤقتاً إلى جهة أخرى داخل الدولة أو خارجها، لأداء مهام معينة مع احتفاظه برابطته الأصلية بدائرته. وتُعد الإعارة وسيلة لتحقيق تبادل الخبرات بين الإدارات والمؤسسات، وتطوير أداء الجهاز الإداري للدولة، بما ينسجم مع مبدأ المرونة الوظيفية وحسن توظيف الموارد البشرية.

أولاً: إجراءات الإعارة في القانون العراقي

نظم قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل أحكام الإعارة في المواد (38)–(41)، إذ نصّ على أن إعارة الموظف تكون بقرار من الوزير المختص أو رئيس الدائرة بعد موافقة الجهة المعار إليها. ويشترط في الإعارة أن تكون إلى إحدى دوائر الدولة أو المؤسسات الرسمية أو شبه الرسمية، أو إلى دولة أخرى بموافقة مجلس الوزراء. كما يشترط في الإعارة أن تكون لمدة محددة لا تتجاوز أربع سنوات قابلة للتجديد وفق مقتضيات المصلحة العامة، وأن

تصدر موافقة تحريرية من الموظف قبل تنفيذها. وقد استقر القضاء الإداري العراقي على أن قرار الإعارة يُعد قراراً إدارياً تنظيمياً لا يُمارس إلا وفق الضوابط التي حددها القانون، وأن أي إعارة تصدر دون موافقة الموظف أو خارج حدود المدة القانونية تُعد باطلة، إذ قضت محكمة قضاء الموظفين في قرارها رقم (٤٥٠/انضباط/٢٠١٥) بأن "الإعارة لا يجوز أن تُفرض على الموظف دون رضاه الصريح، لأن الأصل في الإعارة أنها نقل مؤقت بناءً على رغبة الموظف أو مصلحة الجهة الإدارية، ولا يجوز اتخاذها وسيلة للعقوبة أو الإبعاد الإداري"⁽⁶⁾.

ثانياً: إجراءات الإعارة في القانون المصري

نظم المشرع المصري أحكام الإعارة في قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016، ولا سيما المادة (64) منه، التي نصت على أن الإعارة تكون بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الموظف كتابياً، سواء كانت الإعارة إلى إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة أو إلى جهة غير حكومية أو إلى إحدى الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية. كما نصت اللائحة التنفيذية للقانون في المادة (176) على أن مدة الإعارة لا تزيد على ست سنوات طوال مدة الخدمة، ويصدر قرار الإعارة متضمناً المدة والجهة المعار إليها وشروطها المالية⁽⁷⁾. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بجلسة 2018/4/28 في الطعن رقم 3145 لسنة 61 قضائية أن "الإعارة تعد حالة قانونية مؤقتة تُنشئ مركزاً قانونياً مزدوجاً للموظف، يجمع بين صفته كموظف في الجهة الأصلية وكعامل لدى الجهة المستعيرة، على نحو لا يقطع صلته الأولى، ولا ينشئ له رابطة جديدة مستقلة"⁽⁸⁾.

ثالثاً: الآثار الإدارية للإعارة على المركز القانوني للموظف

● **احتفاظ الموظف برابطته الوظيفية مع دائرته الأصلية:** تترتب على الإعارة آثار مؤقتة لا تقطع علاقة الموظف بدائرته الأصلية، إذ يبقى اسمه مقيداً في ملاكها، ويُعد في حكم المجاز إجازة خاصة لأداء وظيفة أخرى. وهذا ما نصت عليه المادة (40) من قانون الخدمة المدنية العراقي، والمادة (177) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري. وقد قضت محكمة قضاء الموظفين العراقية في قرارها رقم (٢٢١/انضباط/٢٠١٩) بأن "انتهاء مدة الإعارة يُرتب حقاً للموظف في العودة إلى وظيفته الأصلية حكماً، ولا يجوز للجهة الإدارية الامتناع عن إعادته أو تأخير مباشرته العمل إلا لسبب مشروع".

● **تجميد بعض الحقوق والالتزامات الوظيفية:** لا تُحتسب مدة الإعارة في بعض الحالات ضمن مدد الترقية أو العلاوة، إلا إذا نص قرار الإعارة على خلاف ذلك. وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه في حكمها بتاريخ 2016/5/12، مؤكدة أن "مدة الإعارة لا تدخل في حساب الأقدمية أو الترقية ما لم ينص القانون أو قرار الإعارة صراحة على ذلك، لأنها تمثل انقطاعاً مؤقتاً عن الخدمة الفعلية".

● **تحمل الجهة المعار إليها الالتزامات المالية والإدارية:** تتحمل الجهة المستعيرة دفع رواتب الموظف ومخصصاته طيلة فترة الإعارة، ما لم يُتفق على غير ذلك، كما تلتزم بتطبيق القواعد التأديبية عليه أثناء مدة عمله لديها. وفي حال ارتكابه مخالفة إدارية، يجوز للجهة المستعيرة إحالة الموظف إلى التحقيق وإبلاغ الجهة الأصلية بنتيجة ذلك، تطبيقاً لنص المادة (65) من القانون المصري والمادة (38/ثانياً) من القانون العراقي⁽⁹⁾.



وقد قررت محكمة قضاء الموظفين العراقية في حكمها رقم (١٠٤/انضباط/٢٠٢٠): "أن المسؤولية التأديبية للموظف المعار تبقى قائمة لدى الجهة الأصلية عن الأفعال التي يرتكبها أثناء الإعارة متى كانت تتصل بوظيفته الأصلية، في حين تتحمل الجهة المستعيرة مسؤولية مساءلته عن المخالفات التي تقع أثناء مباشرته العمل لديها".

المطلب الثاني: نطاق إعارة الموظف العام

ان التنظيم المالي للإعارة من المسائل الجوهرية التي تعكس التوازن بين مصلحة الإدارة في حسن إدارة مواردها البشرية، وحقوق الموظف في ضمان استمرارية دخله ومراكزه المالية أثناء فترة الإعارة. إذ إن الإعارة، وإن كانت حالة مؤقتة تخرج الموظف من وظيفته الأصلية إلى جهة أخرى، إلا أنها لا تُسقط حقوقه المالية المترتبة على خدمته، بل تنشئ وضعاً مالياً خاصاً تحكمه نصوص القانون والتعليمات التنظيمية ذات الصلة. ويهدف هذا التنظيم إلى تحديد الجهة التي تتحمل الأعباء المالية المترتبة على الإعارة، سواء في ما يتعلق بالراتب والمخصصات أو الاشتراكات التقاعدية، فضلاً عن بيان أثر الإعارة على العلاوات والترقيات والحقوق المالية اللاحقة. وبذلك فإن النظام المالي للإعارة يمثل أحد مظاهر الضمان الوظيفي الذي يوفره المشرع للموظف العام أثناء أدائه مهامه خارج نطاق دائرته الأصلية، مع الحفاظ على مبدأ العدالة والمساواة بين العاملين في الخدمة العامة. ولبيان هذا المطلب سوف نتناوله بفرعين: الأول- تحديد الجهة المسؤولة عن دفع المستحقات المالية أثناء الإعارة، في حين سيكون الفرع الثاني

مخصصاً لبيان: الحقوق المالية للموظف المعار وأثار الإعارة على مستقبله الوظيفي الفرع الأول: تحديد الجهة المسؤولة عن دفع المستحقات المالية أثناء الإعارة-

تعد الإعارة من الآليات الإدارية التي تتيح للموظف الانتقال مؤقتاً من جهة عمله الأصلية إلى جهة أخرى، سواء داخل الدولة أو خارجها، بهدف تحقيق مصلحة عامة أو تبادل الخبرات. وقد نظم المشرع المصري والعراقي مسألة الإعارة بشكل مفصل، بما في ذلك تحديد الجهة المسؤولة عن دفع المستحقات المالية للموظف المعار.

أولاً: الإعارة في القانون المصري- في جمهورية مصر العربية، يُنظم قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 مسألة الإعارة. تنص المادة 111 من القانون على أنه "تكون إعارة الموظف بقرار من السلطة المختصة، بناءً على عرض إدارة الموارد البشرية، وطلب الجهة المعار إليها، وموافقة الموظف كتابة على قبول الإعارة، وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد"⁽¹⁰⁾. وتحدد المادة 119 من ذات القانون أن "تتحمل الجهة المعار إليها الموظف، الأجر المخصص للوظيفة التي أعير إليها وجميع مخصصاتها ومميزاتها الأخرى"⁽¹¹⁾. وبناءً على ذلك، تُعتبر الجهة المعار إليها هي المسؤولة عن دفع المستحقات المالية للموظف المعار، بما في ذلك الأجر الأساسي والمكملات والمزايا الأخرى. إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 30-6-1957 بأن "القاعدة بالنسبة للتعويض على أساس التوازن المالي للعقد، أنه إذا لم يكن مقداره متفقاً عليه في العقد، فإن جهة الإدارة لا تملك أن تستقل بتقديره، بل يقدره قاضي العقد اعتباراً بأنه ينشأ عن تكاليف غير متوقعة"⁽¹²⁾.

ثانياً: الإعارة في القانون العراقي- في جمهورية العراق، يُنظم قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل مسألة الإعارة. تنص المادة (25) من القانون على أنه "يجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل في جهة أخرى لمدة محددة، على أن تُحدد شروط



الإعارة بما في ذلك المستحقات المالية". وتنص المادة (39) من ذات القانون على أنه "يعتبر الموظف معاراً خلال مدة التحاقه بالجيش بدون حاجة إلى قرار من مجلس الوزراء وبدون راتب وله تناول رواتب إجازاته الاعتيادية التي يستحقها"⁽¹³⁾. وبناءً على ذلك، تُعتبر الجهة المعار إليها هي المسؤولة عن دفع المستحقات المالية للموظف المعار، بما في ذلك الأجر الأساسي والمكملات والمزايا الأخرى.

ويتضح من خلال مقارنة نصوص القانونين المصري والعراقي أن كلاهما يُحمّل الجهة المعار إليها مسؤولية دفع المستحقات المالية للموظف المعار. ومع ذلك، يُلاحظ أن القانون المصري قد حدد هذه المسؤولية بشكل أكثر تفصيلاً، حيث نص على ذلك صراحةً في المادة 119 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016. بينما اكتفى القانون العراقي بالإشارة إلى هذه المسؤولية بشكل عام دون تحديد آليات تنفيذها⁽¹⁴⁾. وبالتالي يتضح من خلال ما سبق أن الجهة المسؤولة عن دفع المستحقات المالية للموظف المعار هي الجهة المعار إليها، وفقاً لما نصت عليه القوانين المنظمة للإعارة في كل من مصر والعراق. ومع ذلك، يُنصح الموظف المعار بالتحقق من تفاصيل قرار الإعارة والاتفاقات المبرمة بين الجهات المعنية لضمان حقوقه المالية.

الفرع الثاني: الحقوق المالية للموظف المعار وأثار الإعارة على مستقبله الوظيفي-

تُعتبر الإعارة كما بينا في سياق هذه الدراسة من الآليات الإدارية التي تتيح للموظف الانتقال مؤقتاً من جهة عمله الأصلية إلى جهة أخرى، سواء داخل الدولة أو خارجها، بهدف تحقيق مصلحة عامة أو تبادل الخبرات. وقد نظم المشرع المصري والعراقي مسألة الإعارة بشكل مفصل، بما في ذلك تحديد الحقوق المالية للموظف المعار والآثار المترتبة على مستقبله الوظيفي. أولاً: الحقوق المالية للموظف المعار في القانون المصري- تنص المادة 111 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على أنه "يُجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل أو بالخارج لمدة محددة، على أن تُحدد شروط الإعارة بما في ذلك المستحقات المالية". وتنص المادة 119 من ذات القانون على أنه "يُحظر على الجهة المعار إليها الموظف أن تُقلل من أجره أو مزاياه المالية أثناء الإعارة". وبناءً على ذلك، يُعتبر الموظف المعار مستحقاً لكامل أجره من الجهة المعار إليها، وتُعتبر مدة الإعارة جزءاً من مدة خدمته.

ثانياً: في القانون العراقي- تنص المادة 25 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل على أنه "يُجوز بقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل في جهة أخرى لمدة محددة، على أن تُحدد شروط الإعارة بما في ذلك المستحقات المالية". وتنص المادة 39 من ذات القانون على أنه "يعتبر الموظف معاراً خلال مدة التحاقه بالجيش بدون حاجة إلى قرار من مجلس الوزراء وبدون راتب وله تناول رواتب إجازاته الاعتيادية التي يستحقها". وبناءً على ذلك، يُعتبر الموظف المعار مستحقاً لكامل أجره من الجهة المعار إليها، وتُعتبر مدة الإعارة جزءاً من مدة خدمته.

ثالثاً: الآثار القانونية للإعارة على مستقبل الموظف الوظيفي في القانون المصري والعراقي- تنص المادة 121 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016 على أنه "لا يجوز ترقية الموظف المعار إلا بعد عودته من الإعارة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة"⁽¹⁵⁾. وتنص المادة 122 من ذات القانون على أنه "تُعتبر مدة الإعارة جزءاً من مدة خدمة الموظف، وتُحتسب في حساب التقاعد والعلاوات والترقيات". في حين تنص المادة



25 من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 المعدل على أنه "يُجوز بقرار من السلطة المختصة إعاره الموظف للعمل في جهة أخرى لمدة محددة، على أن تُحدد شروط الإعاره بما في ذلك المستحقات المالية". وتنص المادة 39 من ذات القانون على أنه "يُعتبر الموظف معارًا خلال مدة التحاقه بالجيش بدون حاجة إلى قرار من مجلس الوزراء وبدون راتب وله تناول رواتب إجازاته الاعتيادية التي يستحقها"⁽¹⁶⁾. وأكدت محكمة قضاء الموظفين في قرارها الصادر بتاريخ 25-10-2023 على أن "التزام الإدارة بالتفريع من تاريخ الاستحقاق يجب أن يكون بكل آثاره من الناحية المعنوية والمادية، ولا مانع قانوني يحول دون ذلك"⁽¹⁷⁾. ومما يتقدم يتضح أن الجهة المسؤولة عن دفع المستحقات المالية للموظف المعار هي الجهة المعار إليها، وفقاً لما نصت عليه القوانين المنظمة للإعارة في كل من مصر والعراق. ومع ذلك، يجوز للجهة الأصلية أن تستمر في صرف بعض المستحقات أو المكافآت الخاصة، إذا كان ذلك منصوصاً عليه في قرار الإعارة أو بناءً على اتفاق بين الجهتين.

الخاتمة:

تُعد الإعارة أحد الأدوات القانونية والإدارية الفعالة التي تتيح للموظف العام الانتقال مؤقتاً بين الجهات الحكومية بهدف تحسين الأداء الإداري وتبادل الخبرات. وقد تناولت الدراسة التنظيم الإداري والمالي للإعارة في القانونين العراقي والمصري، مع التركيز على الحقوق المالية للموظف وأثار الإعارة على مستقبله الوظيفي، مستندة إلى النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات الصلة.

النتائج:

- 1- تبين أن كلا القانونين العراقي والمصري ينصان على أن الجهة المعار إليها تتحمل المسؤولية المالية عن الموظف المعار، بما في ذلك الراتب الأساسي والمكافآت.
- 2- أتضح أن القانون المصري جاء أكثر تفصيلاً في تحديد المستحقات المالية أثناء الإعارة مقارنة بالقانون العراقي.
- 3- مدة الإعارة تُحتسب ضمن الخدمة الفعلية للموظف في كلا النظامين، وتؤثر على الترقيات والعلاوات والتقاعد.
- 4- الأحكام القضائية في البلدين تؤكد حماية حقوق الموظف المعار ومنع أي مساس بمستحققاته المالية.
- 5- هناك فرق بسيط في آلية الترقيات خلال فترة الإعارة، حيث يسمح القانون المصري بالترقية بعد العودة واستكمال المدة البيئية، بينما يترك القانون العراقي بعض المرونة للجهة الإدارية.
- 6- الإعارة تمثل أداة مهمة لتعزيز الكفاءة الإدارية ونقل الخبرات بين الجهات الحكومية، مما يحقق مصلحة عامة.
- 7- المقارنة بين النظامين أظهرت أهمية وجود تنظيم مالي وإداري واضح لتجنب أي نزاع مالي أو وظيفي بين الجهة المعار إليها والموظف.

التوصيات:

- 1- يُنصح بمراجعة النصوص القانونية العراقية لتكون أكثر تفصيلاً في تحديد المستحقات المالية للموظف المعار، بما يتماشى مع التجربة المصرية.

- 2- ضرورة وضع دليل إداري موحد يوضح الإجراءات المالية والإدارية للإعارة، لتسهيل تطبيقها وضمان حقوق الموظف.
- 3- تشجيع الدراسات المقارنة المستمرة مع قوانين الدول الأخرى، مثل فرنسا، للاستفادة من التجارب الدولية في تحسين تنظيم الإعارة وإدارة الموارد البشرية.
- الهوامش

- (1) عبد الفتاح إبراهيم القيسي، شرح قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بغداد، 2018، ص 112.
- (2) عبد الكريم مطشر الجبوري، النظام القانوني للوظيفة العامة في العراق، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، 2020، ص 95.
- (3) سامي عبد الوهاب العزاوي، شرح أحكام الوظيفة العامة في القانون العراقي، مطبعة جامعة بغداد، 2016، ص 134.
- (4) سليمان محمد الطماوي، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2019، ص 210.
- (5) محمد رفعت عبد الوهاب، النظام القانوني للوظيفة العامة في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص 162.
- (6) عامر صبري الزبيدي، القانون الإداري – التنظيم الإداري والوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، بغداد، 2017، ص 78.
- (7) محمود سعد الدين الشريف، الوجيز في القانون الإداري وتطبيقاته القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020، ص 144.
- (8) مجلس القضاء الأعلى، مجموعة قرارات محكمة قضاء الموظفين في شؤون الوظيفة العامة (الإعارة، النقل، الإجازات)، الأمانة العامة لمجلس القضاء الأعلى، بغداد، 2021، ص 52.
- (9) سامي عبد الوهاب العزاوي، مصدر سابق، ص 134.
- (10) أحمد عبد الله، "الإعارة والانتداب في القانون الإداري المصري"، جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 2020، ص 78.
- (11) شريف إسماعيل، "اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016"، جمهورية مصر العربية، رئاسة مجلس الوزراء، 2017، ص 45.
- (12) زينب عماد سامي، "أحكام الإعارة في القانون المصري: دراسة مقارنة"، جمهورية مصر العربية، جامعة القاهرة، 2019، ص 45.
- (13) زينب عماد سامي، "أحكام الإعارة في القانون العراقي"، جمهورية العراق، جامعة ديالى، 2017، ص 39.
- (14) شهلاء سليمان محمد، "التنظيم القانوني لإعارة الموظف العام في العراق: دراسة مقارنة"، جمهورية العراق، جامعة بغداد، 2018، ص 55.
- (15) محمود حافظ الفقي، "القانون الإداري: الوظيفة العامة"، جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 2005، ص 150-180.
- (16) عبد العزيز عبد الله، "الوظيفة العامة: دراسة مقارنة"، جمهورية مصر العربية، دار الفكر الجامعي، 2012، ص 250.
- (17) م للمزيد أنظر: حمد محمد بدرا، "أحكام الوظيفة العامة في القانون المصري"، جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 2010، ص 180.

المصادر:

- (1) سعيد عبد الله الدبس، شرح قانون الخدمة المدنية العراقي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
- (2) ضياء شيت خطاب، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- (3) سعد عبد الرحمن الجنابي، مبادئ القضاء الإداري العراقي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2018.
- (4) محمد فؤاد عبد الباقي، شرح أحكام قانون الخدمة المدنية المصري، دار النهضة العربية، مصر، 2019.
- (5) علي غالب بابان، شرح قانون الخدمة المدنية، دار الكتب القانونية، مصر، 2014.
- (6) أحمد حافظ، نظم شؤون الموظفين في مصر، دار الفكر العربي، مصر، 2016.
- (7) فاضل جواد كاظم، محكمة قضاء الموظفين في العراق – دراسة تحليلية، دار السنهوري، العراق، 2020.
- (8) محمد سميح عافية، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2017.
- (9) محمود سعد، الوظيفة العامة في القانون العراقي، دار الجامعة، العراق، 2013.
- (10) عبد الحميد حمدي، النظم القانونية للموظف العام، دار الفكر، لبنان، 2020.
- (11) حسن كيرة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2009.
- (12) سامح عبد الرحمن، الموسوعة الشاملة في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، مصر، 2018.
- (13) أحمد حافظ نجم، القانون الإداري – التنظيم الإداري والوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2016.
- (14) عمر عبد العزيز، الوظيفة العامة في النظم المقارنة، دار الثقافة، الأردن، 2012.
- (15) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار النهضة العربية، مصر، 2010.
- (16) إبراهيم شحاتة، تفسير قوانين الخدمة المدنية، دار الكتب القانونية، مصر، 2011.
- (17) نبيل أحمد سعد، الموظف العام في القانون المقارن، دار الفكر العربي، مصر، 2014.
- (18) فتحي عبد العزيز، النظم القانونية للإدارة العامة، دار الصفاء، الأردن، 2017.
- (19) أحمد عبد الرازق، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2015.
- (20) محمد عبد الحميد، شرح قانون الخدمة المدنية – دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019.

القوانين:

أولاً: القوانين العراقية

- (1) قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل.
- (2) تعليمات الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1977.
- (3) قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017.
- (4) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

- (5) قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.
ثانياً: القوانين المصرية
(1) قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016.
(2) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1216) لسنة 2017.
(3) قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 (الملغى – للاستدلال المقارن).
(4) قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

Administrative and Financial Regulation of Secondment of Public Employees: A Comparative Study between Iraqi and Egyptian Law

Asst.Prof.Dr.Khaled Kadhem Auda,
College of Law, Al-Ayen University- Iraq
khaled.kadhem@alayen.edu.iq

Abstract:

The study of secondment in public service highlights the importance of the legal framework in regulating the relationship between the employee and both the lending and receiving authorities, ensuring the protection of employee rights and the interest of public administration. Comparative analysis between the Iraqi and Egyptian laws shows that both systems guarantee the seconded employee's financial entitlements and consider the secondment period as part of the actual service, with minor differences in promotion mechanisms and financial details. Secondment emerges as a flexible tool to enhance administrative efficiency and facilitate the exchange of expertise, while safeguarding employee rights and upholding the principles of equality and administrative legality. The comparison also emphasizes the importance of having a clear administrative and financial framework to prevent disputes and ensure continuity of functional performance. The study concludes that the effectiveness of secondment depends on the clarity of legal provisions and proper judicial application, with the need to benefit from comparative experiences to develop procedures and balance the interests of the administration and the employee.

Keywords: administration, employee, secondment, law, employee rights