

القسم الثانى

الجانب التطبيقى لتقدير الكفاية

تناولنا في القسم الاول من الرسالة الجانب الفنى لتقدير الكفاية، واستعرضنا فيه أغراض تقدير الكفاية ، وطرق التقدير المختلفة ، وإدارة نظام التقدير ، ثم كيفية التثبت من صحة وثبات التقدير .

وهذا الجانب هو الأساس العام والمبدئى لدراسة تقدير الكفاية ، وعلى هدى منه بعد ذلك يمكن أن يقوم أى نظام تطبيقى لتقدير الكفاية .

فالجانب التطبيقى لتقدير الكفاية اذا اتخذ الجانب الفنى قاعدة له ومرتكزا ، ثم يجتهد فى أن يعطى النظام الذى يختاره قسما البناء الإدارى الذى سيكون حجرا فيه ، وأن يراعى فيه التكوين النفسى والعقلى للموظفين الذين يطبقونه والموظفين الذين يطبق عليهم .

وفى الجانب التطبيقى من رسالتنا هذه سوف نتناول نظامى تقدير الكفاية فى فرنسا ومصر ، متتبعين أرهاصات هذين النظامين ، ثم مبتدئين الرحلة معهما ، مارين بالتطورات التى تعرضا لها ، من حين الرحلة بما استقرا عليه .

وعلى ذلك فإن هذا الجانب سيتضمن بابين : أولهما خاص بنظام تقدير الكفاية فى فرنسا ، والثانى خاص بنظام تقدير الكفاية فى مصر .

الباب الاول

تقدير الكفاية في فرنسا

تمهيد وتقسيم :

طبقت الادارة الفرنسية منذ زمن بعيد نظام تقدير الكفاية ، لكن هذا النظام ظل لسنوات طويلة ذا طابع تجريبي ومتباين ، كما انه لم يكن محل دراسة معمقة على الصعيد النظري . ولم يكن منظما بنصوص ذات طابع عام ، اذ كانت لكل جهة تقاليدها وطرقها ، اى ان موضوع تقدير الكفاية كان من خصوصية كل ادارة ، بل كان يتوقف في الحقيقة على شخصية واضعي التقديرات (١) .

ونظرة الى بطاقات تقدير الكفاية وقتذاك تكفي لتقرير انه لم يكن هناك خط واحد يحكم وضعها ، فكثير منها كان يتضمن درجة رقمية تحسب على اساس معدل من صفر - ٢٠ ، كما قد تتضمن تقديرا عاما متروكا لمبادأة واضع التقدير . وكلفت البطاقات تتضمن احيانا صفات تفصيلية ، ويطلب من واضعي التقديرات ان يبينوا رأيهم في هذه الصفات . لكن اختيار هذه الصفات كان يشهد في اغلب الاحيان على عدم وجود قاعدة تحكم هذا الاختيار ، فالصفات التي كان يركز عليها رؤساء المرافق انتباههم ، لم تكن بالضرورة هي الصفات التي تبين القيمة الوظيفية لاصحاب الشأن ، ومجموعة المعلومات المطلوبة عن كل موظف : لم تكن دائما ذات دلالة حقيقية عنه . وعلى العموم فان الحكم على الموظفين كان يقوم على اساس قدراتهم العقلية واتجاهاتهم الخلقية ، اكثر منه على سلوكهم الفعلي في العمل (٢) .

ولعل ما سبق يكشف عن اهمال كبار الموظفين لمشاكل تقدير الكفاية ، لتعالج على مستوى صفارهم . كما ان الطريقة التي كانت تملأ بها بطاقات التقدير تشير الى ان فائدة هذه البطاقات كانت تتجاهل احيانا . وكانت التقديرات العامة تتضمن بيانات هامة لكنها لم تكن تستغل استفلا تاما . وكان الفرق بين الدرجات الرقمية التي يحصل

Institut international des sciences administratives, les (١)
techniques de promotion au mérite des fonctionnaires et principalement la notation, table Ronde d'opatiya, 19-25 Juin 1957,
Rapport présenté par la section nationale française, p. 1.
Grégoire (Roger), la fonction publique, 1954, p. 228. (٢)

عليها الموظفون في مختلف الإدارات قليلا جدا ، وكان هذا الكرم المفرط يلقى كل مايز بين العناصر الممتازة والعناصر الأقل امتيازاً من الموظفين (١).

ولقد كان يبرر هذا الموقف ، أن الدرجات الرقمية لم يكن لها إلا دور اعلامي ، دون أن ترتب نتائج مباشرة على الوضع الوظيفي للعامل ، كما كان يقتصر دور التقديرات العامة على تنوير لجان الترقية عن ماضى المرشحين للترقية (٢) .

وغداة الحرب العالمية الثانية ، واثناء اعداد نظام الموظفين ، أُعيد بحث موضوع تقدير الكفاية ، واثرت أهميته ، فتضمن قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ فصلا عن تقدير الكفاية والترقية .

ولقد أورد القانون سالف الذكر في هذا الصدد تجديدات هامة ، فقد أعطى وجود تقدير الكفاية قيمة تشريعية ، مقررًا الدور الذي يجب أن يؤديه في نظام الإدارة الرشيدة للأشخاص الإدارية . كما وضع الخطوط العريضة لطريقة لتقدير الكفاية لها الدقة العلمية . وقضى بإبلاغ تقدير الكفاية لأصحاب الشأن ، وبحث هذا التقدير بواسطة ممثلين لهم ، خالما بذلك على النظام شكلا ديمقراطيا . وأخيرا فرض على كل الإدارات الفرنسية طرقا وإجراءات وقواعد واحدة (٣) .

وكان للنظام الجديد فيما قرره أغراض رئيسية ثلاث هي : (٤)

Gregoire, op. cit., pp. 226-227.

(٢١)

(٣) يلاحظ أن قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ لا ينطبق على كل الموظفين العموميين في فرنسا ، فهو لا ينطبق على موظفي الاقاليم departementaux وموظفي القرى communaux ، ولا على اشخاص المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري ، كما يخضع القضاء والعسكريون لنظم خاصة ، تتلاءم مع الطبيعة الخاصة لوظائفهم . كذلك فإن تلاميذ المدارس الكبرى خاصة تلاميذ مدرسة الإدارة الوطنية L'école national d'administration الذين لهم صفة الموظفين تحت التمرين ، والذين لا يمكن أن يقدموا ببلات الطريقة التي يقدر بها الموظفون في الخدمة . لكن نظام تقدير الكفاية الصادر بقانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ طبق على الاغلبية العظمى من الموظفين الإداريين والعلميين في الدولة ، كما أن بعض النظم الأخرى قد استلهمته مثل نظام موظفي القرى communaux (قانون ١٨ أبريل سنة ١٩٥٢) ونظام موظفي الكهرباء في فرنسا ، انظر :

les techniques de de promotion au mérite des fronctionnaires, op. citt., pp. 1-2.

Fouquet (P.), la notation des fonctionnaires, R. adm. (٤) 1949, p. 479.

١ - الحكم موضوعيا على عمل الموظف :
ذلك انه اذا كان المقصود بالتقدير تطيل كفاية الموظف ، فانه
يتمين الحكم اساسا على النتائج التي يحققها هذا الموظف في عمله ،
وليس فقط الحكم على شخصه . فبحث العمل الذي يقوم به الموظف
هو الذي يسمح اساسا بالتعرف على قدرات هذا الموظف في ادائه
للعمل .

٢ - امكان المقارنة بين الدرجات :
ولتحقيق هذا الغرض فانه يجب البدء من وجهات نظرمشتركة
عن طريق عناصر موحدة ، وموازنة معقولة ، تستبعد تقدر الامكان
التحيز الذي ينتج عن شخصية واضع التقدير .

٣ - تمكين الموظف المقدرة كفايته من معرفة نواحي ضعفه :
وتحقيق هذا الغرض يستلزم ابلاغ الموظفين بدرجاتهم الحاصلين
عليها ، حتى يستطيعوا أن يعرفوا ما هي قدراتهم التي يراها الرؤساء
غير مرضية ، وأن يركزوا على تحسين هذه القدرات في المستقبل
ابتغاء زيادة كفايتهم .

وقد انتهى العمل بنظام التقدير سالف الذكر بالفاء قانون ١٩
اكتوبر سنة ١٩٤٦ ، الذي حل محله الامر رقم ٥٩ - ٢٤٤ الصادر في
٤ فبراير سنة ١٩٥٩ والخاص بنظام الموظفين ، والدكرتو رقم ٥٩ -
٣٠٨ الصادر في ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ والخاص بالشروط الصامة
لتقدير كفاية وترقية الموظفين .

وسنعالج موضوع تقدير الكفاية في فرنسا في ظل قانون ١٩
اكتوبر سنة ١٩٤٦ ، ومن بعده الامر رقم ٥٩ - ٢٤٤ الصادر في ٤
فبراير سنة ١٩٥٩ ، والدكرتو رقم ٥٩ - ٣٠٨ الصادر في ١٤ فبراير
سنة ١٩٥٩ (١) ، مبينين طريقة تقدير الكفاية ، ثم كيف يدار نظام
تقدير الكفاية ، واخيرا آثار تقدير الكفاية .

وعلى ذلك فان هذا الباب سيتضمن ثلاثة فصول هي :

الفصل الاول : طريقة تقدير الكفاية

الفصل الثاني : ادارة تقدير الكفاية .

الفصل الثالث : آثار تقدير الكفاية .

(١) يلاحظ انه عندما نذكر في الصفحات التالية من هذا الباب امر ٢ فبراير سنة
١٩٥٩ دون ان نشير الى رقمه فلانا نقص به الامر رقم ٥٩ - ٢٤٤ . وعندما نذكر دكرتو
١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ دون ان نشير الى رقمه ، فلانا نقص به الدكرتو رقم ٥٩ - ٣٠٨ .

الفصل الاول

طريقة تقدير الكفاية

تمهيد وتقسيم :

نصت المادة ٣٨ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ على أن يمنح كل سنة لكل موظف في الخدمة ، او معار ، درجة رقمية *une note chiffrée* متبوعة بتقدير عام *appréciation générale* ، لبيان قيمته الوظيفية .

إذا فهناك تقدير مزدوج *une double notation* ، تقدير رقمي وآخر عام . والتقدير الرقمي هو المجموع الكلي للدرجات الجزئية التي تعطى كل عنصر من عناصر التقدير . أما التقدير العام فيعطى رؤية أكثر عمومية ، فهو يختصر في بضع كلمات مزايا الموظف ونقائصه . والاول أكثر موضوعية ، أما الثاني فأكثر حدسا وتنوعا .

لكن يجب الا يكون للتقديرين صلة الا بالقيمة الوظيفية للموظف ، فالامر لا يتعلق برسم صورة نفسية متكاملة للموظف ، ولا بإيراد حكم على قيمته الانسانية ، ولا بتقدير شخصيته . كذلك لا يتعلق الامر بالمسائل المتعلقة بحياته الخاصة أو بآرائه السياسية اذا لم يكن لها تأثير في سلوكه الوظيفي . وكما قال البعض ان نظام تقدير الكفاية يجب الا يهدف الى الكشف عن الانسان في ذاته ، بل عن الموظف باعتباره كذلك (١) .

ولقد اقتصر قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ على رسم خطوط عامة فيما يتعلق بالاوجه الفنية لتقدير الكفاية . فالدرجة الرقمية يجب الا تكون اجمالية بطريقة مباشرة ، وانما نتاج مجموع الدرجات الجزئية المتعلقة بمختلف عناصر سلوك الموظف . وينص القانون في المادة ١/٣٩ على أن تتحدد قائمة عناصر السلوك هذه بمقتضى دكره يتصدر بعد أخذ رأى المجلس الاعلى للوظيفة العامة .

وكل ادارة يمكنها ان تضيف الى القائمة العامة عناصر خاصة بمتطلبها طبيعة اختصاصات موظفيها (المادة ٢/٣٩) .

وفضلا عن ذلك ، فان عناصر التقدير تكون محلا لدرجات جزئية ، يمكن ان توزن بأوزان تختلف باختلاف المرفق ، الطائفة ، الوظيفة ، والدرجة (المادة ٣٩/٢) ، بما يترتب على ذلك من التخفيف من صلابة النظام .

وأخيرا فانه يتم على الصعيد القومى فى كل ادارة أو مرفق موازنة عامة لتقدير الكفاية ، وتمثل هذه الموازنة ضمانا اضافية للموظفين ، اذ تسمح باستبعاد تحيز رؤساء المرافق عندما تضع على قدم المساواة كل الموظفين فى نفس الادارة ايا كان واضح التقدير . وتحدد الدرجة النهائية بعد هذه الموازنة .

وتنفذا لاحكام قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ الخاصة بتقدير الكفاية صدرت ثلاث مجموعات من النصوص تحدد طرق تطبيق هذه الاحكام ، هذه المجموعات هى :

- لوائح ادارة عامة (دكريتو ٢٨ يونيو سنة ١٩٤٩ المعدل بدكريتو ٩ يوليو سنة ١٩٥١) .

- دكرينات صدرت بعد اخذ رأى المجلس الاعلى للوظيفة العامة (دكريتو ١٨ اغسطس سنة ١٩٤٩ مكمل بدكريتو ٢٠ يناير سنة ١٩٥٠ ودكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ ، ودكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥) .

- تعليمات ومنشورات صادرة من وزير شئون الوظيفة العامة ، وتتضمن على الاخص توجيهات لواضعى التقديرات (منشور رقم ٦ فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٩ معدل ومكمل بالمشورين ٦ مكرر فى ٢٥ يناير سنة ١٩٥٠ و ٦ مكرر فى ٣ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ، ومنشورى ٦ مارس سنة ١٩٥٠ و ٣ اغسطس سنة ١٩٥٥) .

ولما الفى قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ اتى نظام الموظفين الجديد بطريقة للتقدير جديدة ، تتميز بان الدرجة الرقمية أصبحت اجمالية ، وليست نتاج مجموعة درجات جزئية ، كما كان الحال فى ظل قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ ، اما التقدير العام فأصبح يقوم على بعض العناصر بعكس ما كان عليه الحال فى ظل قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ . وقد احتفظ النظام الجديد بمبدأ موازنة الدرجات .

وستعرض فى هذا الفصل لطريقة تقدير الكفاية فى ظل قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ ، ومن بعده أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو

١٤ فبراير من ذات العام . وسنقسم الفصل الى ثلاثة مباحث .
الاول ويتناول الدرجة الرقمية . الثاني ويعالج التقدير العام . أما
الثالث فيعلق على التطور الذى طرا على طريقة التقدير .

المبحث الاول

الدرجة الرقمية

تقسيم :

يتضمن البحث فى الدرجة الرقمية بيان عناصر هذه الدرجة ،
ثم سلم الدرجات المتبع ، وأخيرا وزن وموازنة الدرجات ، وذلك فى
مطالب ثلاثة يحتبها هذا البحث .

المطلب الاول

عناصر الدرجة الرقمية

كان هدف المشرع فى نظام تقدير الكفاية الفرنسى الذى تضمنه
قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، هو اختيار طريقة تحليلية وموضوعية
لتقدير السلوك الوظيفى ، فتقدير الكفاية يجب الا ينزل الى مستوى
الانطباع العام عن الموظف . وللوصول الى تقدير كفاية دقيق وعادل ،
فانه يتعين تحليل السلوك الوظيفى للموظف . لذا فقد قسم المشرع
الفرنسى التقدير الرقمى الى عدد من التقديرات الجزئية ، التى ترد
على مختلف عناصر سلوك الموظف (١) . فالمشرع الفرنسى فى قانون ١٩
أكتوبر سنة ١٩٤٦ تبنى طريقة التقدير البيانى ، عندما اختار عناصر
معينة ينبغى تقديرها للوصول الى الدرجة الرقمية .

لكن ما هى عناصر التقدير ؟

هنا من النظام الفرنسى لتقدير الكفاية بأربع مراحل هى :

Santolini (Bernard), La notation du personnel, Ses (١)
aspects techniques et psychologiques, institut technique des
administrations publiques, conférént du 4 Janvier 1957, p. 4;
voir également : sénégas (charles), les droits et les obliga-
tions des fonctionnaires, 1953, p. 84.

المرحلة الاولى :

في هذه المرحلة نص دكرينو ١٨ اغسطس سنة ١٩٤٩ على قائمة نموذجية *une liste - type* طويلة تتضمن ١٤ عنصرا هي :

اللياقة البدنية *Aptitude physique* ، المعارف الوظيفية *connaissances professionnelles* الانضباط *punctualité* النظام *la mémoire appliquée* الذاكرة بالنسبة لواجبات العمل *ordre* القدرة على العمل المشترك *sens du travail en commun* روح الخدمة *Serviabilité* النشاط *activité* سرعة التنفيذ *Rapidité d'exécution* اتمام العمل على الوجه الاكمل *fini* البصرة *prévision* التنظيم *organisation* القيادة *commandement* . والرقابة *contrôle*

وكانت العناصر الاربعة عشر سالفة الذكر محلا لتعليقات دقيقة ومفصلة في منشور ٦ مارس سنة ١٩٥٠ .

فالياقة البدنية - كما يقول المنشور السابق - ليست فقط *La santé* الصحة ، ولا حيوية الموظف *La vigueur de l'agent* لكن ايضا المظهر *prestance* وسهولة التعبير *La facilité d'elocution* وبوجه عام كل العوامل الجسمانية التي تؤثر في الكفاية الوظيفية للموظف ، وفي حالات اخرى فان اللياقة البدنية هي « درجة التحمل العصبي التي يستطيع الموظفون ابداءها خاصة في حالة زيادة حجم العمل أو سرعة ايقاعه » .

والمعارف الوظيفية تتضمن او لا تتضمن ، حسب ترتيب الموظف في السلم الاداري ، عنصر الثقافة العامة *La culture générale*

والانضباط هو « كون الموظف يدرك بالضبط الوقت اللازم له لكي ينجز على وجه سليم مهمة أو مجموعة مهام معينة » ، وهذا التحديد لا يخرج عن القول بأن الموظف الدقيق هو « الذي يؤدي في الوقت المعين ما يجب عليه ان يؤديه » .

والنظام يجب ان يقدر من جهة بالنظر الى بعض المظاهر التي يمكن التحقق منها ماديا بسهولة ، ومن جهة اخرى بالنظر الى بعض النجاحات الفنية التي يفترض معها وجود الذهن المنظم . وهذان الوجهان للنظام مرتبطان جدا في اغلب الاحيان ، ذلك ان نظافة المكان

الذى يمارس فيه الموظف عمله تدل غالبا على أنه مطبوع على النظام .
وعلى العكس فان الموظف الدقيق الذى يفتقد الذهن المنظم كلية امر
استثنائى .

والذاكرة تعنى كشف وقياس قدرة الموظفين على دقة تسجيل
الوقائع المفيدة والمفاجئة ، والذى يؤدى تذكرها السريع الى زيادة انتاجهم .

والقدرة على العمل المشترك تتطلب التبجيل والطاعة من جانب
المرءوسين للرؤساء ، والاخلاص وعدم الحقد فى العلاقة بين الزملاء ،
والاحترام والحب للذين يستطيع أن ينالهما الرئيس من مرءوسيه .

روح الخدمة يجب الا تختلط بمجرد اللطف *La simple*
affabilité الذى يظل مسألة هامة فى العلاقات الاجتماعية ،
لكنه يمكن أن يخىء تجاهلا تاما لمصير الآخرين . وعلى عكس هذا ،
الموظف الذى يتأثر فعلا بالمشاكل التى تعرض عليه ، ويهتم
حقيقة بحلها فى حدود سلطاته وواجباته .

والنشاط يتعارض مع الكسل *parese* ، أو التراخى
Nonchalance ، لكنه يجب الا يختلط بالتفانى فى العمل الذى قد
يشوبه التعلق للرؤساء بقصد تحقيق نفع خاص .

وسرعة التنفيذ واتمام العمل على الوجه الاكمل ليسا مرتبطين
بالضرورة بالنشاط ، لانه يوجد موظفون يعرفون كيف يؤدون سريعا
وبطريقة حسنة المهام الموكولة اليهم ، لكنهم مع ذلك كسالى .

والبصيرة هى مزيج عنصرين نفسيين مستقلين ، واحيانا
متعارضين ، الاول هو التخيل *imagination* والثانى هو ما يمكن
تسميته بالاحساس بالممكن *le sens du possible* الذى يختلط
عملا بحسن التقدير *le bon sens* .

والتنظيم يتمثل أساسا فى القدرة على الوصول فى العمل الى قمة
النتائج ، مع اكبر قدر من الاقتصاد فى الوقت والجهد .

والقيادة هى فن اصدار الاوامر .

والرقابة تمكن الرئيس من منح تقديرات كفاية عالية للموظفين
الجادين فى عملهم ، الذين لا يهتمون بصغائر الامور ، وفى امكانهم اقامة
جسور للثقة المتبادلة بينهم وبين الآخرين .

وينم تحديد العناصر على النحو سالف الذكر عن ميل شديد الى الاستفادة من علم السلوك الادارى *La caractérologie administrative* كما يحقق هذا التحديد رغبة مشكورة في بيان الوجه الوظيفي للعناصر السابقة بهدف الوصول - بقدر الامكان - الى تقدير كفاية عادل (١) .

وقد لوحظ على هذه العناصر انها يمكن ان تندرج تحت طائفتين ، الاولى « صفات تتعلق بالفرد بمعزل عن الجماعة » ، والثانية « صفات تتعلق بالفرد كجزء من الجماعة » ، وفي الطائفة الثانية يدخل مثلا « القدرة على العمل المشترك » و « روح الخدمة » (٢) .

كما انه بالبحث الدقيق في هذه العناصر يمكن القول انها متكاملة ، اى يعطى مجموعها نظرة شاملة عن سلوك الموظف القدرة كفايته (٣) . كما ان الجمع بين هذه العناصر يسمح باستخلاص بعض الصفات التى لا توجد في القائمة (٤) ، فنصير « المباداة » مثلا وان لم يعبر عنه في القائمة النموذجية ، الا انه معبر عنه من خلال عناصر النشاط والبصيرة والتنظيم (٥) .

ولم يكن لقائمة العناصر سالفه الذكر طابع ملزم بشكل مطلق ، بل كانت محلا للاضافة والحذف ، اذا اقتضت الضرورات الخاصة القائمة ، ولا يسمح باية مخالفة لها الا بقرار موقع عليه من رئيس مجلس بالمرافق ذلك . وعلى الرغم من ذلك فانه كان يوصى مشددا باتباع هذه الوزراء والوزير المختص .

ولقد كشفت التجربة عن كثير من عيوب هذا النظام ، فقد ظهر ان قائمة عناصر التقدير طويلة جدا ، كما ان اعطاء كل موظف وفي كل سنة درجة عن كل من عناصر التقدير الاربعة عشر مهمة ثقيلة تبتلع الى حد كبير وقت وجهد رؤساء المرفق ، وتبدو لهم كعمل من اعمال

Thierry (Hubert), *La notation des fonctionnaires*, D. (١)
1954, p. 83.

Santolini, op. cit., p. 5. (٢)

santolini, op. cit., p. 4. (٣)

sénégas, op. cit. p. 85. (٤)

Gregoire, op. cit., p. 237. (٥)

السخرة . كذلك فقد رؤى ان هذه الطريقة تبني حلا واحدا لمشاكل جد متباينة ، فالصفات المطلوبة في محاسب أو فنى أو شرطى قلما تكون متشابهة ، ولا يمكن تقدير كفاية الموظفين التنفيذيين بذات طريقة تقدير كفاية كبار الموظفين . وأخيرا كان من المتعذر ان تتوافق عناصر تقدير الكفاية الموحدة مع الاختلافات في السلم الادارى ، ومع تنوع الوظائف في الدولة الحديثة (١) .

ولقد كانت العيوب السابقة مدعاة للبحث عن حل يتلافها فكانت المرحلة الثانية .

المرحلة الثانية :

ابتدأت هذه المرحلة بصدر دكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ الذى اقتصر على أن يحسن من النظام السابق. فقد احتفظ بالقائمة النموذجية المشار إليها سلفا وبدلا من أن يعطيها طبيعة شبه أمر *quasi-impératif* ترك اختيار العناصر لارادة الادارات ، ملزما اياها فقط بأن تأخذ من عناصر القائمة ستة على الأقل مع السماح لها باضافة عناصر أخرى اذا اقتضى الامر ذلك . وهكذا صارت القاعدة أن الادارات ليست ملزمة بكافة عناصر القائمة ، لكن لكل منها حق اختيار العناصر الأكثر ملاءمة لظروفها وطبيعة عملها من بين العناصر التى تتضمنها القائمة .

ولعل الحكمة التى حدث بالمرشح أن يحدد ستة عناصر للتقدير هى أنها عدد ملائم ، ذلك أن تقدير عدد أقل من العناصر لا يسمح باستخلاص مؤشر متكامل عن السلوك الوظيفى للموظف . وإذا كان من الممكن اضافة عناصر أخرى ، فان هذه العناصر الاضافية يجب ألا تكون تكرارا للعناصر الموجودة فى القائمة النموذجية ، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، كما يجب أن يراعى فى اختيارها ذات الاعتبار التى اختيرت على أساسها عناصر القائمة (٢) .

غير أن التعديل الذى اتى به دكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ لم يكن كافيا ، لذا فان تعديلا أكثر راديكالية استحدثه دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ ، وهذه هى المرحلة الثالثة .

(١)

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires,
op. cit., p. 10.

Sénégas, op. cit., p. 86.

(٢)

المرحلة الثالثة :

احتفظ دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ بفكرة القائمة النموذجية لكنه استبدل بالقائمة الطويلة الواحدة أربع قوائم مختصرة ، تتضمن كل منها أربعة عناصر تتلاءم مع الأربع طوائف الكبرى التي تنقسم اليها الوظيفة العامة في فرنسا ، الطوائف أ و ب و ج و د. فالطائفة أ تتضمن وظائف القيادة *Les fonctions de conception et de direction* والطائفة ب تتضمن الوظائف التطبيقية *Les fonctions d'application* اما الطائفة ج فتتضمن الوظائف التنفيذية التخصصية *Les fonctions d'exécution spécialisée* والطائفة د تشمل الوظائف التنفيذية *Les fonctions d'exécution* (١) .

اما عناصر التقدير التي اوردتها دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ فهي:

بالنسبة للطائفة أ :

- ١ - المعارف الوظيفية *Connaissances professionnelles*
- ٢ - الثقافة العامة في علاقتها بالوظيفة *culture générale dans ses relations avec la profession.*
- ٣ - الفاعلية *Efficacité* .
- ٤ - القدرة على الخدمة العامة *Sens du service public* .

بالنسبة للطائفة ب :

- ١ - المعارف الوظيفية .
- ٢ - القدرة على التنظيم والترتيب في العمل *Sens de L'organisation et méthode dans le travail*
- ٣ - الفاعلية
- ٤ - الانضباط *ponctualité* .

بالنسبة للطائفة ج :

- ١ - المعارف الوظيفية
- ٢ - العناية بتنفيذ العمل *Soin dans l'exécution*
- ٣ - الفاعلية
- ٤ - الانضباط

بالنسبة للطائفة د :

Aptitude au service

١ - الصلاحية للعمل

٢ - العناية بتنفيذ العمل

٣ - الانضباط

Tenue dans le service

٤ - السلوك أثناء العمل

ولقد كتبت العناصر السابقة محل تعليق من جانب منشور وزير
شئون الوظيفة العامة المؤرخ ٣ أغسطس سنة ١٩٥٥ ، فقد تناول هذا
المنشور هذه العناصر على الوجه التالي .

أولا - بالنسبة لموظفي الطائفة أ :

المعارف الوظيفية :

تمتد المعارف الوظيفية بالنسبة لهذه الطائفة ليس فقط الى
المعرفة النظرية بأحد التشريعات أو بأحدى اللوائح ، وإنما كذلك الى
استخدام هذه المعارف . وعلى ذلك فإنه يجب تقييم هذه المعارف
ليس فقط من حيث اتساع مداها ، وإنما كذلك من حيث القدرة على
استخدامها .

الثقافة العامة في علاقتها بالوظيفة :

لا يعنى تقدير هذا العنصر تقدير المعرفة غير الوظيفية للموظف ،
وإنما تقدير ما لديه من ثقافة أساسية تفيده في عمله . ومثال ذلك
القدرة على التعبير والتحرير والتفكير والتصور ، وكذا القدرة على
مواجهة المشاكل .

الفاعلية :

يقدر واضعو التقديرات تحت هذا العنصر العلاقة بين القدرات
الفنية والذهنية التي يمتلكها الموظف ، وبين الطريقة التي يؤدي بها
العمل .

القدرة على الخدمة العامة :

إذا كان من المفروض أن يمتلك كبار الموظفين قدرا من المبادرة في

طريقة مواجهتهم ومعالجتهم للمشاكل ، فانه من الاهمية بمكان ان يعرفوا دائما انهم في خدمة الدولة . وعلى ذلك فانه يتعين عليهم ان يدركوا النتائج المترتبة على هذا الوضع سواء في أسلوب عملهم ، او في تقديرهم للمشاكل ، او في سلوكهم ، وعليهم ان يتخذوا من المبادئ الواردة في القانون العام قاعدة لسلوكهم ، بما يترتب على ذلك من ضرورة تمايز عملهم - عندما تقتضى الضرورة ذلك - عما يمكن ان يكون عليه أى نشاط خاص مماثل .

ثانيا - بالنسبة لموظفى الطائفة ب :

المعارف الوظيفية :

يتطلب تقدير هذا العنصر لدى افراد هذه الطائفة مستوى اكثر فنية واثقانا من المستوى المطلوب من موظفى الطائفة ا . ويتمين أن يمتد تقدير هذه الطائفة بوجه خاص الى المعرفة المعمقة بالتشريعات واللوائح المطلوب منهم تطبيقها .

الانضباط :

يتعين الا ينظر الى الانضباط على انه التواجد في العمل فقط ، وانما يتضمن كذلك الانتظام في اداء المهام الوظيفية في المواعيد المحددة لاتمامها .

اما عن عنصر التنظيم والترتيب في العمل فقد ذكر المنشور انه لا يتطلب تعليقا خاصا . اما عنصر الفاعلية فيقال فيه ما قيل سلفا بالنسبة لموظفى الطائفة ا .

ثالثا - بالنسبة لموظفى الطائفة ج :

المعارف الوظيفية :

ومقصود بهذا العنصر المعرفة التطبيقية بالعمل ، وليس فقط المعرفة النظرية .

اما عن عنصر العناية بتنفيذ العمل ، فانه لا يتطلب - كما يقول المنشور - تعليقا خاصا . اما عنصر الفاعلية والانضباط فيقال فيهما ما قيل سلفا .

رابعاً - بالنسبة لموظفي الطائفة د :

الصلاحية للعمل :

تقدر تحت هذا العنصر مجموعة القدرات الوظيفية والصلاحيات الجسمانية التي يمتلكها الموظف ، والتي تسمح له بالاضطلاع بالمهام المسندة اليه على وجه مرض .

الانضباط :

ويقدر تحت هذا العنصر ملى وجه خاص الوجود الفعلى للموظفين فى العمل ، واداء المهام المسندة اليهم دون اضاءة للوقت فيما لا فائدة منه .

السلوك اثناء العمل :

يشير هذا العنصر الى سلوك الموظف وموقفه فى العمل ، ويتعلق بتقدير هذا الموظف فى علاقاته برؤسائه وزملائه وكذا بالجمهور عند الاقتضاء ، وكذا بتقدير الجهد الذى يبذله - خصوصا اذا كان يعمل فى جماعة - بغية عدم حدوث اضطراب فى حسن سير العمل ، وفى النظام داخل المكاتب .

أما عن عنصر العناية بتنفيذ العمل فلا يحتاج الى ملاحظات خاصة

واذا كانت عناصر التقدير محددة على الوجه السالف بيانه ، الا انه يمكن ان تعدل هذه العناصر بقرار من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص فى الحدود الآتية :

- بالنسبة للطائفة ا : يمكن ان يستبدل عنصر « القدرة على القيادة » Sens du commandement بعنصر « الثقافة العامة فى علاقتها بالوظيفة » حتى يمكن ان تراعى المسؤوليات الخاصة التى تقع على عاتق الموظفين فى بعض الهيئات .

- وبالنسبة للوظائف ب و ج و د يمكن ان يضاف عنصر او اثنان ، حتى يمكن ان يؤخذ فى الاعتبار الطبيعة الخاصة لاختصاصات الموظفين . غير ان عنصر « العلاقات مع الجمهور » Les rapports avec le public. يجب ان يضاف فى كل مرة تدخل هذه العلاقات فى اختصاصاتهم .

ويحل النظام الذى اتى به دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ مشكلة الاختلافات فى السلم الوظيفى وذلك بتبنى عدة قوائم ، ومشكلة تنوع الوظائف بإمكانية اضافة عناصر الى ما هو موجود فى القوائم . كما يدعو هذا النظام رؤساء المرافق الى تقدير موظفيهم وفقا لمعايير مختلفة . كذلك يحتفد هذا النظام اساسا بالطابع الاثرامى والموحد ازاء مجموع الادارة الفرنسية ، وهو ان كان اقل تحديدا من النظام السابق الا ان تطبيقه اكثر سهولة وسرعة . فهو يمثل اذا توفيقا *compromis* بين الدقة العلمية والسهولة العملية ، وبين الوحدة التنظيمية والتنوع الوظيفى (١) .

وعلى الرغم من التسهيلات التى اتى بها النظام السابق ، فقد قيل بأنه بقى صعبا ومعقدا ، ولم يكن يطبق عمليا خاصة فى الادارات المركزية (٢) . لذا لما بحثت النصوص التشريعية واللائحية فى محاولة لاعادة صياغة نظام للموظفين ، اصر مجلس الدولة على ان يكون نظام تقدير الكفاية بسيطا . وبناء على رغبة ملحة من مجلس الدولة ، اتخذ تقدير الكفاية مسارا جديدا وهذه هى المرحلة الرابعة والاخيرة فى هذا الصدد (٣) .

المرحلة الرابعة :

ينظم هذه المرحلة امر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، وفى هذه المرحلة هجر مبدأ التقدير التحليلى للعناصر اكتفاء بمنح درجة رقمية اجمالية للموظف اى ان فكرة التقدير الرقى الجزئى قد اختفت ، لتفسح المجال لفكرة تقدير الموظف ككل بدلا من تقديره فى عدد من العناصر .

وقد انتقد البعض هذا الاتجاه الجديد ويأسف ان تترك فى عام ١٩٥٩ المبادئ التى كانت تحكم سلفا نظام تقدير الكفاية ، ذلك انه يرى ان منح درجات جزئية هو الطريق الوحيد لضمان حد ادنى من الموضوعية لتقدير الكفاية ، الامر الذى يسمح بالمقارنة بين الترتيبات التى يجريها مختلف واضعى التقديرات لموظفيهم . كذلك فان تجزئة

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, (١)
op. cit., p. 12.

Plantey (Alain), Traité pratique de la fonction publique, (٢)
Tome 11, 3e éd., 1971, p. 738.

Silvera (Victor), La fonction publique et ses problèmes (٣)
actuels, 1969. p. 297.

الدرجة الكلية هي من الطرق الفعالة لعدم تراكم الدرجات على قمة سلم التقدير (١) .

غير أن بعضا آخر أيد العودة الى النظام غير التحليلي لتقدير الكفاية ، ذلك أن امكانية تحليل التقدير الى عناصر متنوعة يبدو - في رايه - امرا مشكوكا فيه، فمثلا : عنصر الذكاء *intelligence* كيف يمكن ادعاء تقديره واعطائه درجة رقمية مع انه غامض التحديد ؟ . كما تدل الخبرة الادارية في راي هذا البعض على أن افضل نظام لتقدير الكفاية هو النظام الاكثر بساطة ، المؤسس على الحكم الحدسي الذي يضعه كل رئيس مرفق عن مرءوسيه ، خاصة وأن كلا من هؤلاء الرؤساء يعرف جيدا مزايا موظفيه وعيوبهم ، وليس في حاجة الى أن يشرح له أحد كيف يرتبهم طبقا لحدارتهم (٢) .

المطلب الثاني

سلم الدرجات (٣)

كان سلم درجات الكفاية *L'échelle des notes* يتضمن أصلا - طبقا لذكرينو ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٩ - خمسة مستويات موزعة حول درجة محددة بمائة . وكان يتمين منح درجة المائة عندما يتطابق سلوك الموظف مع ما تتطلبه الإدارة من كل موظفيها لكي تؤمن السير العادي للمرفق . وتمثل الدرجتان ١١٥ و ١٤٠ على التوالي كفاية ملحوظة *marquée* ، واستثنائية *exceptionnelle* أما الدرجتان ٨٥ و ٥٠ فانهما تمثلان على التوالي ضعفا ملحوظا ، وعجزا ضارا تماما

بمصلحة المرفق

déficience nettement préjudiciable à l'intérêt du service.

ويلاحظ أن الفرق بين متوسط الدرجات (١٠٠) وبين أقل الدرجات (٥٠) أكبر من الفرق بين متوسط الدرجات (١٠٠) وأعلى الدرجات (١٤٠) . ولقد كان هذا عيبا قيل في تبريره أن الموظفين الضعاف جدا

Santolini (Bernard), la notation des fonctionnaires, (١)
institut technique des administrations publiques, conférence
du 7 novembre 1961, p. 5.

Santolini, la notation des fonctionnaires, op. cit., p. 8. (٢)

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., pp. 13-14. (٣)

يجلبون للادارة مضارا اكبر مما يقدمه الموظفون المتأزرون لها من منافع، لكن هذا العيب اختفى بدكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ الذى استبدل الدرجة ٦٠ بالدرجة ٥٠ محققا بذلك تناسقا حول الوسط .

غير ان النظام سالف الذكر كان يصطدم بعقلية واضعى التقديرات، والموضوعة عنهم التقديرات ، فالاولون يتحملون بحكم عدم تكوينهم العلمى صعوبات لاستيعاب طريقة التوزيع الاحصائى للدرجات حول الوسط . كما انه يصطدم بحساسية الموظفين الحاصلين على شهادات والتحقوا بوظائفهم عن طريق المسابقات ، اذ يرى هؤلاء انهم لا يمكن ان يقيموا بأقل من مرتبة متوسط وهى مرتبة علقت فى اذهانهم منذ ايام الدراسة .

كما واجه هذا النظام اعتراضات اخرى ادت فى النهاية الى التخلي عنه .

ولقد وضع دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ سلما اكثر كلاسيكية متضمنا ستة مستويات تبدأ من صفر حتى ٥ (صفر = ضعيف جدا mauvais ، ١ = ضعيف médiocre ، ٢ = مقبول passable ، ٣ = جيد Bon ، ٤ = جيد جدا très bon ، ٥ = ممتاز exceptionnel) . والدرجة الكلية هى مجموع الدرجات الجزئية وليست متوسطها كما فى النظام السابق ، وهى تقع عادة بين صفر - ٢٠ على اساس ان عناصر التقدير اساسا اربعة . وفى الحالات التى تضاف فيها عناصر أخرى الى القائمة النموذجية ، فان الدرجة الكلية تنسب الى الدرجة من صفر - ٢٠ بواسطة قاعدة النسبة . La règle de trois

وهذا النظام اكثر بساطة . كما انه اكثر سهولتقى فهمه ، والدرجة على عشرين تتلاءم مع التقاليد السابقة للادارات وكذا مع ما تتبعه المدارس .

واخيرا تغير الحال فى ظل امر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، فلم تعد هناك درجات جزئية بل درجة كلية توضع على اساس سلم للدرجات يبدأ من صفر حتى ٢٠ .

وايا ما كانت الدرجة المستخدمة ، وطريقة الحساب المستعملة ، فانه يلاحظ ان السلم الواقعى للدرجات غالبا ما يتركز على قمة السلم العنقوى ، ذلك انه وفقا لاتجاه سائد فى التقدير تتراوح الغالبية العظمى من درجات الكفاية الممنوحة للموظفين ما بين ١٦ - ٢٠ درجة ، ليس لان

غالبية الموظفين ممتازون، لكن لأن رؤساء المرافق يرغبون في تجنب المشاكل التي يمكن أن تحدث من الموظفين الحاصلين على درجات كفاية ضعيفة . هذا فضلا عن أنهم يخشون من الاساءة الى موظفيهم بالنسبة الى موظفي المرافق الاخرى . وبهذا تفقد الدرجة فاعليتها باعتبارها ادلة اخبار للموظفين عن سلوكهم الوظيفي ، واداة للحث والتشجيع ، واخيرا اداة للمثوبة والعقاب .

المطلب الثالث

وزن وموازنة الدرجات

للاوصول الى درجة رقمية نهائية للموظف فانه يتمين المرور بمرحلتين :

١ - الاولى هي وزن *pondération* عناصر التقدير الذي هو امر تقديري للإدارة . فقد نص قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ في الفقرة الأخيرة من المادة ٣٩ على أن كل عنصر للتقدير يستحق درجة جزئية ، وفقا لوزن يأخذ في الاعتبار الاهمية النسبية للعنصر ، وهذا الوزن يمكن ان يختلف باختلاف المرفق ، الطائفة ، الدرجة ، الوظيفة . وهذه الفقرة تكررت في المادة الرابعة من دكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ الذي وضع نظاما مرنا فيما يتعلق باختيار عناصر التقدير (١) .

وغنى عن البيان انه في ظل امر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو فبراير ١٩٥٩ لم يعد هناك بالطبع محل لفكرة وزن العناصر هذه ، باعتبار انه لم تعد هناك عناصر توزن وانما درجة رقمية اجمالية .

٢ - اما المرحلة الثانية فتتعلق بموازنة الدرجات *péréquation* فالدرجة الرقمية المؤقتة *La note chiffrée provisoire* التي يضمنها رئيس المرفق عن موظفيه لا تصبح درجة نهائية *défenitive* الا بعد الموازنة . والهدف من عملية الموازنة هو المساواة في الفرص بين كل موظفي الادارة الواحدة ، وذلك بابعاد الاتجاهات الشخصية لرؤسائهم - سواء في التساهل *indulgence* او التشدد *sévéritée* - عن الدرجات الحاصلين عليها . فالموازنة تهدف الى تعديل الاوضاع النسبية للمرافق فيما بينها ، دون أن تمس بالوضع النسبي

(١) *Sénégas, op. cit., p. 86; les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 14.*

للموظفين داخل المرفق (١) .

ولقد تطورت طرق الموازنة بتطور التشريعات ، فقد فرض دكريتو ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٩ على الصعيد القومى طريقة موحدة وحسابية ، مقتضاها أن يقارن متوسط الدرجات الممنوحة للموظفين بمتوسط الدرجات الذى نص عليه الدكريتو المذكور وهو ١٠٠ درجة ، وإذا وجد فرق بالزيادة أو النقص فإن كلا من الدرجات الفردية تزداد أو تنقص بهذا القدر (٢) .

غير أن فكرة متوسط الدرجات لم يكن لها محل إلا فى مجال الأعداد الكبيرة من الموظفين ، ذلك أنه فى الهيئات ذات الأعداد المحدودة يكون من الصعب تحديد ما إذا كان مستوى الدرجات يتناسب مع الكفاءة الحقيقية للموظفين الذين يمكن أن يكونوا ممتازين أو ضعافا جدا فقاانون الأعداد الكبيرة لا يسود هنا (أم على العكس ينتج عن تقدير كفاية متساهل جدا أو متشدد جدا (٣) . لذا فإن القاعدة العامة لم تكن تطبق إلا على الهيئات والمرافق الخاضعة لتقدير رئيس واحد والتي يعمل فيها أكثر من ثلاثين موظفا . أما إذا كان عدد الموظفين يتراوح ما بين ١٥ - ٣٠ فإن أكبر درجة وأقل درجة كانتا تستبعدان من حساب المتوسط . وإذا كان العدد أقل من ١٥ فإن أكبر درجتين وأقل درجتين كانتا تستبعدان من حساب المتوسط . وكانت هناك قواعد مطبقة أكثر تعقيدا عندما كان يقيم موظفون تابعون لمجموعات متميزة بواسطة رئيس واحد (٤) .

ولقد تبين فى التطبيق أن هذا النظام معقد جدا فى وسائله ، ولا

(١) Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 14.

(٢) Santolini, la notation des fonctionnaires, op. cit. p. 2.

يعرب Gregoire مثلا لذلك فيقول أنه إذا كان متوسط الدرجات الممنوحة لأعضاء هيئة ما هو ١٠٧ فإنه لى نسب هذا المتوسط الى ١٠٠ فإن كل درجات الموظفين يجب أن تخضع لتخفيض قدره ٧ نقاط ، وهكذا فالوقوف العاصل على ١٠٢ درجة قبل الموازنة تعتبر درجته النهائية ٩٦ . انظر :

Gregoire, la fonction publique, op. cit., p. 239.

Thierry, op. cit., p. 84; wurmsier (Lyonel), la notation des fonctionnaires en france, R.I.S.A. 1952, p. 595.

(٣) Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires. op. cit., p. 15.

يتلاءم مع مختلف الأوضاع الواقعية . لذلك فقد ترك دكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ للادارات حرية تطبيق الطريقة التي تختارها وبصدر بها قرار وزارى ، بعد اخذ رأى اللجان الادارية المشتركة . وقد اكدت ادارة الوظيفة العامة باصدار منشور يتضمن بعض التوصيات ، ورات فى هذه التوصيات تجميع الموظفين - للموازنة - فى مجموعة من ٢٠ وحدة على الاقل ، وفى الحالة التى يكون فيها هذا مستحيلا ، فاقها ترى انه من المستحسن عدم اللجوء الى طريقة حسابية *Une méthode mathématique* والاكتفاء بمقارنة الدرجات فى اجتماع لواضى التقديرات يراسه احدهم (١) .

واخيرا نص دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ فى المادة ٢/٢ على أن تتم الموازنة اما داخل الوظيفة الواحدة أو الهيئة الواحدة ، واما داخل الهيئات لهذا الغرض وفقا للطرق التى تحدد بقرار من الوزير المختص ، مجموعة هيئات أو مجموعة وظائف تتبع هيئات مختلفة ، وتجتمع بعد اخذ رأى اللجان الادارية المختصة .

المبحث الثانى

التقدير العام

بجانب التقدير الرسمى يوجد تقدير عام ، والتقدير العام هو تقدير كفى مقصود به بيان القيمة الوظيفية للموظف ككل *La valeur professionnelle d'ensemble* ، وكذا بيان مدى قدراته على شغل وظيفة أخرى، وعلى الاخص وظيفة أعلى . كما أن التقدير العام تعليق على الدرجة الرقمية (٢) .

ويلاحظ فى شأن التقدير العام ، أن الموظف الموضوع عنه التقدير، يضى أهمية على التقدير العام ، وما يقوله عنه رئيسه فى شتى المناسبات ، أكثر مما يضيفه من الأهمية على درجة رقمية ، يشترك فيها عادة مع عدد آخر من الموظفين يختلفون عنه (٣) .

ولقد كان قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ يعطى الدرجة الرقمية أهمية أكبر من التقدير العام ، لكنه فى ظل نظام الموظفين الصادر عام ١٩٥٩ انقلب هذا الاتجاه ، وصار التقدير العام أكثر أهمية من الدرجة الرقمية . فإذا كانت الدرجة الرقمية فى ظل قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 15. (١)

Santolini, La notation du personnel, op.cit., pp. 3 et 4. (٢)(٣)

تقوم على عناصر معينة ، فان الدرجة الرقمية وفقا لدكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ لم تعد تستند الى عناصر ، بل ان التقدير العام وحده هو الذى يأخذ فى الاعتبار بعض العناصر . فالمادة الثالثة من الدكريتو سالف الذكر تنص على ان التقدير العام يجب ان يعبر عن القيمة الوظيفية للموظف ، على ان يأخذ فى الاعتبار بوجه خاص معارفه الوظيفية ، فاعليته ، قدرته على التنظيم واسلوبه فى اداء العمل ، صفاته التى برزت أثناء العمل ، وقدرته على ممارسة بعض الوظائف الاخرى ، وعلى وجه اكثر خصوصية قدرته على ممارسة اختصاصات وظيفة أعلى .

ويأسف البعض لهذا التحول لان التقدير العام انطباع impression اكثر منه تقدير دقيق appréciation précise ؛ ذلك انه يعتمد غالبا على شخصية رئيس المرفق ، وآرائه ، وسلوكه . ولا يستبعد ان يكون تقدير عام رئيس المرفق عن موظفه مرتبطا بالمسئوليات النقابية التى يتحملها الاخير اكثر من ارتباطه بالعمل الذى يقوم به ، كما يمكن ان يكون الموظف محلا لتقدير فى غير صالحه على الرغم من ان عمله ليس معيبا (١) .

المبحث الثالث

تطبيق على ما حدث

من العرض السابق لطريقة تقدير الكفاية فى النظام الفرنسى يمكن القول ان تقدير الكفاية عاد بعد محاولات عديدة غير مثمرة الى مرحلة عدم التنظيم السابقة على عام ١٩٤٦ (٢) لكن كيف تفسر هذه الحركة البندولية للنظام ؟

يقولون (٣) ان هناك من الاسباب ما اعاد 'النظام الى سيرته الاولى' ، فنظام تقدير الكفاية المنصوص عليه فى قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ بتعقيده صدم واضعى التقديرات ، خاصة وان من المعروف ان الكادر الادارى الفرنسى بتكوينه غير مؤهل لاستخدام علم الحساب فى نشاطه اليومى ، وهنا تفرق العقلية الفرنسية عن العقلية الامريكية .

كذلك فان النظام الذى قدم الى واضعى التقديرات لم يكن له الا مظهر الدقة العلمية على الرغم من الادعاء بموضوعيته ، ذلك انه

Piquemal (Marcel), Le fonctionnaire, droits et (١)
garanties, 1973, p. 205.

Santolini, la notation des fonctionnaires, op. cit., p. 3. (٢و٣)

أيا ماكان تقدم العلوم الانسانية Les sciences de L'homme فانها لم تصل رغم ذلك الى مستوى تستطيع ان تفرض به نتائج غير متنازع عليها .

وفضلا عما سبق فان النظام في مرحلته الاولى كان يتطلب من واضعى التقديرات عملا كثيرا : تحليل لسلوك مرءوسيه في ١٤ عنصرا مختلفا . عمل تركيبة من هذه التقديرات الجزئية ، تخصيص وقت طويل لاداء هذه المهمة . وكان من المتعين ان تشير هذه المجهودات لديهم رد فعل عكسي مؤداه « لماذا كل هذه الضجة من أجل شيء غير هام » ، خاصة وانهم يدركون ان تقدير الكفاية الممتاز لا يترتب عليه الا قليل يدفع لصاحبه ، او الى اختصار بسيط من رحلة وظيفية طويلة ومزدحمة بالموظفين .

وأخيرا كانت الفترة ما بين دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ وأمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ فترة تعارضت فيها نصوص نظام تقدير الكفاية، فلقد ظل دكريتو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ مطبقا في الوقت الذي كان مطبقا فيه دكريتو ١١ يوليو سنة ١٩٥٥ على الرغم من ان أساس حساب الدرجات في النظامين مختلف ، ولقد ترتب على هذا التعارض في النصوص اضطراب في الادارات .

لكل ما سبق كانت الادارات لا تخفى حينها للنظام السابق على عام ١٩٤٦ ، ولقد استجاب أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو ١٤ فبراير من ذات العام لهذا الحنين ، مما دعا البعض الى القول بأنه يبدو ان المدرسة الشخصية في الفكر قد فازت ، لكن المستقبل وحده هو الذي سينبئنا عما اذا كان فوزها هذا يعد بمثابة اقتصار نهائي لها أم لا (١) .

وهكذا فان الطريقة الطموح لتقدير الكفاية التي تبناها المشرع الفرنسي في البداية ظهرت صعبة ومعقدة جدا في التطبيق ، الامر الذي دعاه الى هجرها والعودة الى وضع شبيه الى حد كبير بماكان عليه الحال قبل قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ . لذا فان احد الدروس الهامة التي يمكن ان نستخلصها من التجربة الفرنسية ، هي أن الحكمة تدعو دائما الى عدم تبني نظام الا اذا كان في مستوى قدرة مستعمليه .

واذا كانت هذه هي طريقة تقدير الكفاية ، فكيف يدار نظام تقدير الكفاية ؟

هذا حديث الفصل التالي

Gregoire (Roger), The french civil service, a revised (١) edition, translated from french for the united nations of "la fonction publique", 1964, p. 252.

الفصل الثاني

ادارة تقدير الكفاية

تقسيم :

يتضمن هذا الفصل مبحثين : الاول ونخصه للسلطة المختصة بوضع تقدير الكفاية . الثاني ويتناول اجراءات تقدير الكفاية .

المبحث الاول

الاختصاص بوضع التقدير

تنص المادة ٣٨ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ على ان تقدير الكفاية سنوى . وان رئيس المرفق هو المخول قانونا سلطة وضعه باعتبار انه يعرف شخصا الموظفين الذين يمارسون وظائفهم تحت سلطته . لكن ما هو المقصود برئيس المرفق في مفهوم هذا النص ؟ ينص المنشور رقم ٦ لادارة الوظيفة العامة الصادر في ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٩ انه لتجنب كل نزاع ، ولاحترام البناء الرئاسى لكل ادارة ، يضع الوزراء قائمة بالموظفين المخولين في مصالحهم سلطة تقدير الكفاية ، ويجب ان يكون هؤلاء في مرتبة وظيفية عالية ، كمديرى ادارات مركزية او رؤساء مناطق اقليمية .

لكن على الرغم من ان رئيس المرفق هو وحده المخول قانونا سلطة وضع تقدير الكفاية ، الا انه ليس هو الموظف الوحيد الذى يقوم بعملية التقدير ، اذ ان الدرجة الرقمية هى في الواقع محصلة اقتراحات متعاقبة لعدة رؤساء في مستويات رئاسية مختلفة ، ذلك انه نظرا الى ان رؤساء المرافق المخولين قانونا سلطة وضع التقدير - خاصة في الادارات التى تتضمن عددا كبيرا من الموظفين - يؤدون دورا محدودا في الاشراف على الموظفين والتنسيق بينهم ، فان من دونهم من الرؤساء هم الذين يقترحون درجات الكفاية ، ولا شك ان في قيامهم بهذا الدور ما يقرب المسافة بين واضع التقدير وبين الموظف المقدرة كفايته ، وما يمنع تركيز عملية التقدير في يد رئيس المرفق وحده . وفي هذا التقريب والبعد عن التركيز ما يؤدي الى تقدير اكثر عدالة وموضوعية (١) .

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 3; Santolini, la notation du personnel, op. cit., p. 9.

والمنشورات الوزارية هي التي توزع عبء عملية التقدير على الرؤساء ، فتبين الرؤساء الذين يقترحون التقديرات في مراحلها الاولى ، وتحدد الرؤساء واضعى التقديرات في مراحلها النهائية (١) .

ولقد تابع نظام الموظفين الصادر عام ١٩٥٩ هذا النهج ، فنصت المادة ٢٤ من امر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على أن تقدير الكفاية سنوى ويختص بوضعه رئيس المرفق ، ونصت المادة الثانية من دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على أن لرئيس المرفق اخذ رأى رؤساء الموظف الموضوع عنه تقدير الكفاية .

غير انه اذا كان رئيس المرفق هو المخول قانونا سلطة تقدير كفاية الموظفين الذين يعملون تحت رئاسته في المرفق ، فانه يشور تساؤل حول المختص بوضع تقدير كفاية الموظف المعار ؟

تضمن قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ - في المادتين ١.٦ و ١.٧ - ومن بعده الدكريتو رقم ٥٩ - ٣٠٩ الصادر في ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ - في المادتين ١٥ و ١٦ - احكاما خاصة بالموظفين المعارين . ففي حالة الاعارة قصيرة الاجل (التي لا تتجاوز ستة اشهر) فان رئيس المرفق الاصلى يستمر في وضع تقدير كفاية الموظف المعار ، في ضوء التقرير العام الذى يضعه رئيس المرفق المعار اليه الموظف عن نشاط الاخير ويرسله الى الجهة المعيرة . اما في حالة الاعارة طويلة الاجل فان رئيس المرفق المعار اليه الموظف هو الذى يختص بتقدير كفايته ، وترسل بطاقة تقدير كفاية الموظف الى ادارته الاصلية .

وفي حالة الاعارة طويلة الاجل ، فان درجة الموظف المعار التى ترسل من الادارة المعار اليها الموظف الى ادارته الاصلية ، يجب أن تعدل بشكل يراعى الفرق بين متوسط تقدير كفاية الموظفين في ذات الوظيفة في ادارته الاصلية ، ومتوسط تقدير كفاية الموظفين في الادارة المعار اليها .

واذا كانت النصوص قد حددت الرؤساء الذين يقترحون التقديرات والرؤساء الذين يضعونها ، الا أنه لوحظ أن هؤلاء لم يعدوا عمليا لاداء مهمتهم ، ومن المفيد تنظيم مؤتمرات أو حلقات اعداد لهؤلاء الرؤساء - أو على الاقل بالنسبة للرؤساء المخولين اختصاص تقدير كفاية عدد كبير من الموظفين حيث تظهر اهمية التقدير - حتى يمكن تدريبهم على الطريقة

الحسنة التقدير ، وفي غياب مثل هذا الاعداد ، فان نجاح نظام تقدير الكفاية يعتمد أساسا على الكفاءة الشخصية والجهد الصادق الذي يبذله الرؤساء الذين يقترحون الدرجات والرؤساء الذين يضعونها(١).

المبحث الثاني

اجراءات تقدير الكفاية

وضعت المادة ٤٣ من قانون ١٩ كانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ ومن بعدها المواد ٤ و ٥ و ٦ من دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ مبدئين هامين في صدد اجراءات تقدير الكفاية هما :

الاول : ابلاغ الموظف بالدرجة الرقمية الحاصل عليها .
الثاني : منح اللجان الادارية المشتركة دورا في اجراءات تقدير الكفاية .

ونتناول المبدئين السابقين في المطلبين التاليين :

المطلب الاول

ابلاغ الموظف بالدرجة الرقمية

اذا كان في الامكان ان تظل الدرجات التي تضعها السلطة الرئاسية عن الموظف سرية ، فان مشروع قانون ١٩٤٦ لم يشأ ان يسلك هذا السبيل ، فلقد قدر ان الموظف الموضوع عنه التقدير يجب ان يبلغ بدرجاته ، لان هذا الابلاغ له ميزة مزدوجة ، اذ انه يعطى الموظف ثقة في نظام تقدير الكفاية ، ويثبت له ان بطاقات التقدير ليست بطاقات بوليسية . كما يسمح له بان يعرف راي الرؤساء فيه ، وبالتالي يعرف نواحي قوته ونواحي ضعفه ، ويوجه جهوده توجيها مفيدا نحو تحسين عمله . ولقد تابع مشروع سنة ١٩٥٩ ما بداه مشروع ١٩٤٦ .

ولا شك ان ابلاغ الدرجة الى الموظف صاحب الشأن يمكن تقدير الكفاية من القيام بدوره الاساسي ، الذي ليس فقط تحديد القيمة الوظيفية للموظف في لحظة معينة ، لكن ايضا حثه وتشجيعه على ان يتطور ويتقدم (٢) .

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 4. (١)

Senégas. op. cit., p. 90. (٢)

ولقد نص المنشور رقم ٦ لائحة الوظيفة العامة الصادر في ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٩ على أن رئيس المرفق يبلغ بطاقة التقدير الى كل موظف ، بعد أن يدون الدرجة الرقمية المؤقتة على بطاقة التقدير ، وقبل أن يحرر التقدير العام عنه .

وللموظف ابداء ملاحظات مختصرة على بطاقة التقدير ، خاصة الملاحظات المتعلقة بالوظائف أو التخصصات التي تبدو له أكثر تلاؤما مع قدراته .

ثم تجرى الموازنة بين درجات الموظفين وبعدها تدون الدرجة الرقمية النهائية على بطاقة التقدير وتبلغ الى الموظفين .

وأخيرا يضع رئيس المرفق التقدير العام الذي يراه ، والذي لا يبلغ الى الموظف الا بناء على طلب اللجنة الادارية المشتركة (مادة ٤٣ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، مادة ٥ من دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩) .

ويلاحظ هنا أن القانون قصر الابلاغ الاجباري على الدرجات الرقمية ، دون التقدير العام ، الامر الذي أثار التساؤل عن سبب هذه التفرقة . ولقد أجاب البعض عن هذا التساؤل قائلا : ان هذا الموقف من المشرع يبرره محاولته الحفاظ على أكبر قدر من الموضوعية للتقدير العام ، ذلك انه اذا ما علم واضع التقدير أنه مجبر على ابلاغ الموظف المقدرة كفايته برأيه فيه ، فان حريته في التقدير سوف تكون مقيدة سلفا (١) ، وسوف يكون مدفوعا - تحاشيا للمشاكل التي ستثور مستقبلا - الى مجاملة الموظفين .

لكنه على الرغم من ذلك فان مسلك المشرع لم يرق للبعض الذي لم ير سببا للتفرقة بين الدرجة الرقمية والتقدير العام ، اذ ان في هذه التفرقة مدعاة للشك ، فالموظفون يخشون من امكانية تعارض البيانات السرية مع تلك المبلغة اليهم ، وفضلا عن ذلك فان ابلاغ الدرجات الرقمية ليس له فائدة ما لم تصحبه تقديرات عامة مفصلة ، تبين للموظفين نقاط الضعف فيهم وتوجه جهودهم وجهة سليمة (٢) .

(١) Santolini, La notation des fonctionnaires, op. cit., p. 8.

(٢) Gregoire, la fonction publique, op. cit., pp. 240-241.

المطلب الثاني

دور اللجان الإدارية المشتركة في إجراءات تقدير الكفاية

حالما تستوفى بيانات بطاقات التقدير بتدوين الدرجات الرقمية النهائية والتقدير العام ، توضع هذه البطاقات تحت تصرف اللجان الإدارية المشتركة (١) Les commissions administratives paritaires التى تتكون من ممثلين عن الإدارة ، وممثلين عن الموظفين منتخبين بواسطة زملائهم ، والتى تلعب دورا هاما في ترقية الموظفين وتأديبهم (٢) .

ودور اللجان الإدارية في صدد تقدير الكفاية يتمثل فيما يلى :

أولا - طلب مراجعة الدرجات :

تنص المادة ٤٣/٣ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، وكذا المادة السادسة من دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، على أن للجان الإدارية المشتركة بناء على طلب من الموظفين ان تطلب من السلطة الادارية المختصة مراجعة درجاتهم .

فمراجعة الدرجات الرقمية - كما يرى البعض - لا تقوم على طعن ادارى مباشر ، اذ أنه ليس للموظفين حق الالتجاء مباشرة الى السلطة الادارية ، لكن لهم هذا الحق بطريقة غير مباشرة عن طريق اللجان الإدارية المشتركة . وفي الحالة التى تقرر فيها اللجان الإدارية المشتركة الاستجابة الى طلب مراجعة الدرجات فان بطاقات الدرجات المطعون فيها ترسل برأى اللجنة الى رئيس المرفق الذى له وحده الكلمة الأخيرة في هذا الصدد (٣) .

(١) يفضل البعض الترجمة الحرفية للمادة الفرنسية فيطلق على هذه اللجان « اللجان الإدارية المتساوية » . انظر : الدكتور عبد الحميد كمال حشيش ، « دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسى » ، ص ١١٥ .

(٢) راجع تفصيلا تشكيل واختصاصات هذه اللجان ، المؤلف سالف الذكر ، ص ١١٥ - ١٢٢ .

Thierry, op. cit., p. 84.

(٣)

ويلاحظ أن هذا على خلاف ما ذهب اليه مجلس الدولة من جواز الالتجاء مباشرة الى رئيس المرفق للطعن في الدرجة ، ويذهب هذا الطعن من جانب الموظف بمثابة نزول منه عن اللجوء الى اللجنة الإدارية المشتركة . انظر :

C.E., 5/5/1972, sieur Dumarinet, R.P. 346.

واذا ما عدلت بعض الدرجات الرقمية بعد اجراء عملية الموازنة
فانه يجب اجراء عملية الموازنة من جديد (١) .

ثانيا - طلب ابلاغ التقدير العام :

تنص المادة ٢/٤٣ من قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ على الا يبلغ
التقدير العام الالجان الادارية المشتركة ، التى يتعين عليها بناء على
طلب من الموظف ، ان تطلب من رئيس المرفق الذى له سلطة تقدير
الكفاية ، ان يبلغ للموظف التقدير للعام الموضوع عنه . ولقد رددت
المادة ٢/٥ من دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ نص المادة ٢/٤٣ سالفه
الذكر .

ولقد اثار نص المادة ٢/٤٣ خلافا فى التفسير ، فالتفسير الحرفى
لهذا النص يؤدى الى القول بأن اللجان الادارية المشتركة ملزمة فى كل
الحالات بأن ترسل طلبات الموظفين ابلاغهم بالتقدير العام الى رؤساء
المرافق ، دون ان يكون فى استطاعة هذه اللجان ان تمارس اية رقابة
على هذه الطلبات ، اى ان سلطتها مقيدة فى هذا الصدد .

ويؤيد هذا التفسير الحرفى - كما يقول Gregoire (٢) -
الاعمال التحضيرية للقانون . كما ان المحكمة الادارية لمدينة ليل اخذت
بهذا التفسير فى حكم Sieur Balmont الصادر فى ١٩ اكتوبر
سنة ١٩٦٩ والذي ذهبت فيه الى القول بأنه يجب على اللجنة الادارية
المشتركة بناء على طلب من الموظف - وبالتطبيق المادة الخامسة من
دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ - ان تطلب من رئيس المرفق ابلاغ هذا
الموظف بالتقدير العام الموضوع عنه ، دون ان تبحث هذه اللجنة مدى
احقيته فى هذا الطلب ، لتقرر مدى ملاءمة الابلاغ (٣) .

غير ان هذا التفسير الحرفى للنصوص كان مثار انتقاد ، اذ القول
به خروج عن قصد المشرع ذاته ، كما انه نوع من العبث ، ذلك ان من
مقتضى هذا التفسير قصر دور اللجان الادارية على ان تكون مجرد
صناديق بريد ، ولن يكون لتدخلها نتيجة اللهم الا تأخير ابلاغ الموظفين
بتقديراتهم (٤) .

sénégas, op. cit., p. 92.

(١)

La fonction publique. op. cit., p. 241.

(٢)

Piquemal, op. cit., p. 206.

(٣) هذا الحكم ورد فى

Gregoire, la fonction publique, op. cit., p. 241; Sénégas, (٤)

op. cit., p. 92.

لذلك اتجه المنتقدون الى القول بأن عدم ابلاغ التقدير العام للموظف يظل هو المبدأ العام ، واستثناء فانه يمكن مخالفة هذا المبدأ ، اذا مارأت اللجان الادارية المشتركة ملازمة ذلك . وعلى الرغم من ان قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ - ومن بعده دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ - قد استعمل كلمة « يتعين » فان اللجان الادارية ليس لها فقط حق بحث مدى ملازمة الابلاغ ، بل عليها التزام بأن تجرى هذا البحث ، ولها أن ترفض ارسال طلبات الابلاغ الى السلطة المختصة ، اذا مارأت وجهها لذلك (١) .

واذا كانت النصوص المطبقة في صدد دور اللجان الادارية المشتركة تعكس ارادة المشرع في أن يوكل لهذه اللجان دور الرقابة على الادارة (٢)، الا أن هذا ليس من شأنه استبدال اللجان الادارية المشتركة برؤساء المرافق في ممارسة السلطة الرئاسية ، وفي اذاعة الدرجات والتقديرات الممنوحة للموظفين ؛ ذلك أن هذه اللجان ليست الا لجانا استشارية ، كما أن جلساتها بمقتضى نظامها ليست علنية ، ويلتزم أعضاؤها بكتمان سرية الوقائع والمستندات التي يعلمونها بوصفهم أعضاء في هذه اللجان (٣) .

ومن استعراض دور اللجان الادارية المشتركة في الرقابة على الادارة في مجال تقدير الكفاية ، يمكن القول أن هذا الدور يمثل ضمانا هامة للحفاظ على موضوعية التقدير .

واذا كنا قد تكلمنا عن طريقة تقدير الكفاية ، وكيفية ادارة نظام التقدير ، فانه يبقى أن نبين آثار تقدير الكفاية ، وهذا حديث الفصل التالي .

Sénégas, op. cit., p. 92.

(١)

Thierry, op. cit., p. 84.

(٢)

Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 5.

(٣)

الفصل الثالث

آثار تقدير الكفاية

تمهيد وتقسيم :

هناك آثار لتقدير الكفاية حددتها النصوص ، سواء أكانت نصوص قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ والوائح والمنشورات الصادرة تنفيذا له ، أم نصوص أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ .

غير أن هناك مجالات أخرى يمكن أن يكون لتقدير الكفاية فيها دور ، على الرغم من أن النصوص لم تشر إلى هذا الدور .

وعلى ذلك فانا سنتناول في هذا الفصل مبحثين الأول خاص بالآثار المحددة بنصوص قانونية ، أما الثاني فيتعلق بالآثار غير المحددة بنصوص قانونية .

المبحث الأول

الآثار المحددة بنصوص قانونية

ربطت نصوص قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ والوائح والمنشورات الصادرة تنفيذا له ونصوص أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ودكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ بين تقدير الكفاية والترقية . وتميز النصوص سאלفة الذكر بين الترقية من المرتبة ، والترقية من الدرجة ، والترقية من الفئة ، وذلك على التفصيل الآتى :

أولا - الترقية من المرتبة l'avancement d'échelon

تمنح هذه الترقية عن نتائج مالية محضة تتمثل في زيادة المرتبة l'avancement de traitement دون تغيير في الوظيفة ، ولقد نصت المادة ٤٦ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ والمادة ٢٧ من أمر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على أن هذه الترقية ترتبط بالأقدمية وبتقدير الكفاية ، أى أن المشرع جعل هذه الترقية تعتمد بطريقة مباشرة وفى حدود معينة ، على تقدير الكفاية .

وتمثل هذه النصوص فائدة مزدوجة عندما تبرهن لواضعى

التقديرات والموظفين الموضوعه عنهم هذه التقديرات عن الفائدة العملية من تقدير الكفاية ، وعندما تضع في مجال الوظيفة العامة نظاما للمثوبة والعقاب المالى ، بهدف اثاره حماس الموظفين وبث روح المنافسة بينهم .

غير انه يلاحظ ان النصوص قد حدثت من نطاق اثار تقدير الكفاية في هذا الصدد ، فقد قضت بأن اللوائح يجب ان تحدد متوسط مدد البقاء في المرتبة ، واحسن الموظفين تقديرا لا يمكنه ان يعفى من هذه المدد الا بمقدار النصف اى انه اذا كان المتوسط الذى ينبغى قضاؤه في المرتبة سنتين ، فان الموظف الممتاز لا يمكنه باى حال ان يبقى في هذه المرتبة اقل من سنة (المادة ٤٨ من قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦) ، ولقد اريد بهذا الجمع بين تشجيع الجدارة ، مع البقاء في الدرجة مدة معينة (١) .

ولتنفيذ النصوص التشريعية التى تقيم علاقة مباشرة بين تقدير الكفاية وبين الترقية من المرتبة ، كانت هناك مراحل ثلاث :

ففى المرحلة الاولى (دكرينو ١٨ أغسطس سنة ١٩٤٩) كانت اثار درجات التقدير على الترقية من المرتبة اوتوماتيكية كلية ، فالدرجة ١٠٠ كانت تمنح للموظف العادى *normal* ، وكانت هذه الدرجة تتلاءم مع متوسط المدة المقررة للبقاء في المرتبة ، والدرجات الأعلى او الأقل من ١٠٠ كانت تؤدي الى تخفيضات *reductions* او زيادات *majorations* نسبية في هذه المدة .

وفى المرحلة الثانية فان دكرينو ٣ مارس سنة ١٩٥٢ لم يحتفظ بهذه الاوتوماتيكية المطلقة للدرجات ، اللهم الا فيما يتعلق بالزيادات في متوسط المدة . اما بالنسبة للتخفيضات فقد انشأ نظام حصص التحسين *un systeme de contingents de bonifications* التى تمنح كل سنة الى مختلف الهيئات والمرافق . وكانت تحسب الحصص بواقع نصف شهر للوظيفة الواردة في الميزانية وكان يتعين ان توزع على الموظفين ذوى احسن الدرجات ، بعد اخذ رأى اللجان الادارية المشتركة . وللادارة سلطة تقديرية في هذا التوزيع ، بشرط الا تقل التخفيضات

المنسوحة للموظف عن نصف شهر في السنة ، والا يستفيد من ذلك الا الموظفون الحاصلون على درجة أعلى من مائة ، وفي حدود ٥٠ ٪ من عدد موظفي الهيئة .

وفي المرحلة الاخيرة قضى دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ بتخفيض متوسط مدد البقاء في المرتبة ، او زيادة هذا المتوسط بالنظر الى الدرجة الرقمية النهائية التي يحصل عليها الموظفون (مادة ٧) . وقد احتفظ لموظفي كل هيئة بعدد اجمالي من التخفيضات مساو لعدد من الاشهر ، يقدر بثلاثة ارباع عدد الموظفين الموضوعة عنهم التقديرات ، ولا يحسب ضمن هذا العدد الموظفون الذين وصلوا الى أعلى مراتب الفئة او الدرجة (مادة ٨) . وتوزع هذه التخفيضات على الموظفين الحاصلين على أعلى الدرجات ، بعد اخذ رأى اللجنة الادارية المشتركة ، بشروط معينة ، منها ان هذه التخفيضات يجب الا تقل عن شهر ، والا تزيد على نصف او ثلث او ربع الفرق بين متوسط المدة وبين الحد الأدنى للمدة المحددين للترقية ، تبعا لما اذا كان متوسط المدة هو على التوالي سنتين او ثلاثا او اربعا . ولا يجب ان يتجاوز العدد الكلي للموظفين الذين يمكن استفادتهم من التخفيضات على ٥٠ ٪ من عدد الموظفين المقدرة كفايتهم في الوظيفة او في الهيئة (مادة ٩) . كذلك فانه يمكن زيادة مدة الخدمة المطلوبة للترقية من المرتبة ، بعد اخذ رأى اللجنة الادارية المشتركة ، بشرط الا تتجاوز هذه الزيادة الحد الاقصى للتخفيض الذي يمكن منحه بالتطبيق للمادة التاسعة (مادة ١٠) .

ثانيا - الترقية من الدرجة L'avancement de grade

اما بالنسبة الى الترقية من الدرجة التي لا تمثل بالنسبة للمنتفعين بها زيادة مباشرة في المرتب فقط ، بل تخولهم ايضا حق ممارسة وظائف أعلى ، فانها تتم بالاختيار المطلق ، لكن هذا الاختيار يجب الا يكون تحكيميا Arbitraire . وتجري هذه الترقية بالنسبة الى الموظفين المقيدون في جدول الترقية الذي يوضع كل سنة بعد استشارة اللجنة الادارية المشتركة . وتنص المادة ٥٤ من قانون ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، والمادة ١٥ من دكريتو ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ على أنه لوضع هذا الجدول فانه يجب أن يجري بحث معمق عن القيمة الوظيفية للموظف ، على أن تراعى اساسا الدرجات الحاصل عليها . فدرجات الكفاية في مجال الترقية من الدرجة تؤدي دورا ، وهذا الدور وان لم يكن أوتوماتيكيا كما هو الشأن

في حالة الترقية من المرتبة ، الا انه قد يكون في الواقع اكثر اهمية (١) .

ومن الجدير بالملاحظة انه في حالة الترقية من المرتبة ، فان العلاقة الحتمية بين الدرجة الرقمية وبين الترقية تقضى بالا يؤخذ في الاعتبار الا الدرجة الرقمية ، بينما الطبيعة التقديرية للترقية من الوظيفة تسمح بل تفرض ان يؤخذ في الاعتبار ليس فقط الدرجة الرقمية ، بل التقدير العام كذلك (٢) .

ثالثا - الترقية من الفئة L'avancement de classe

هناك من الهيئات ما ليس لديها الا درجة واحدة grade وتقسم هذه الدرجة الى فئات Classes (٣) والفئات الى مراتب . والترقية من الفئة حالة وسط بين الترقية من المرتبة والترقية من الدرجة . والطابع المجهن le caractère hybride للترقية من الفئة يؤدي الى تناقض ، عندما يتعلق الامر بمعرفة اى دور يمكن ان يمارسه تقدير الكفاية على هذا النوع من الترقية . فهذه الترقية تتم بالاختيار au choix وبالتالي فان الدرجات الرقمية لا تؤدي اليها مباشرة . لكن هذه الترقية ليست لها الا ميزة مالية ، اذا فهي تمثل مكافاة تبررها الكفاية التي تحددها الدرجات الرقمية . وهذا ما يفسر الحل الحذر الذي اقره المنشور رقم ١ الصادر في ١٤ ابريل سنة ١٩٤٧ الادارات باتباعه ، اذ قضى هذا المنشور الصادر تطبيقا لنظام الموظفين بأن الترقية من الفئة تتم بالاختيار ، عن طريق القيد في جدول الترقية، بذات الشروط التي تتم بها الترقية من الدرجة ، غير انه لما كانت الترقية من الفئة لا يترتب عليها تغيير في الوظيفة ، لذا فان تقدير قيمة الموظف بقصد الترقية من الفئة يجب ان يستند اساسا - كالترقية من المرتبة - الى درجات الكفاية التي حصل عليها في الوظائف التي مارسها قبل الترقية (٤) .

وعلى ذلك فانه اذا كان ترتيب الموظف من حيث الدرجة الرقمية السنوية الحاصل عليها لا يقيد اللجان الادارية ولا الادارة عند الاعداد للترقية من الفئة ، الا انه يتمين ان يراعى الى حد كبير ليس فقط

(١) ، (٢)

Les techniques de promotion au mérite des Fonctionnaires, op. cit., p. 8.

Auby (Jean marie), Ducos-Ader (robert), droit administratif, 3e éd, Dalloz 1973, p. 107.

Gregoire, Il fonction publique, op. cit., p. 242. (٤)

الترتيب الناتج عن الدرجة الرقمية الواردة على البطاقة الأخيرة لتقدير الكفاية ، بل كذلك الترتيب الناتج عن الدرجات الرقمية الممنوحة للموظف خلال السنوات السابقة (١) .

المبحث الثاني

الآثار غير المحددة بنصوص قانونية

هناك مجالات أخرى يمكن لتقدير الكفاية أن يؤدي فيها دورا ، على الرغم من أن النصوص القانونية لم تتطرق الى هذه المجالات .

فلم تربط النصوص مثلا بين تقدير كفاية الموظف وبين تنقلاته mutations (المادة ١٢٨ و ١٢٩ من قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ والمادة ٤٨ و ٤٩ من امر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩) . أو فصله licenciement لعدم كفايته الوظيفية (المادة ١٣٥ من قانون ١٩ اكتوبر سنة ١٩٤٦ والمادة ٥٢ من امر ٤ فبراير سنة ١٩٥٩) .

وليس هناك ما يؤكد أن تجاهل المشرع الربط بين درجات الكفاية وبين التنقلات امر مقصود ، لذا فان سياسة التنقلات يجب أن تضع في الاعتبار الدرجات الحاصل عليها الموظفون ، سواء تعلق الامر بالنقل الى وظيفة أكثر أهمية ، أو أكثر مزايا . وعلى ذلك فانه يجب عند اجراء التنقلات مكافأة الموظف الحاصل على درجات كفاية طيبة . فاذا تعلق الامر بالنقل الى وظيفة تتطلب صفات خاصة مثلا ، تعين اختيار الموظف الذي تكشف بطاقة التقدير عن توافر هذه الصفات فيه ، وهذا هو أحد الاغراض الكبرى لاي نظام لتقدير الكفاية (٢) .

أما عن الربط بين درجات الكفاية وبين الفصل من الخدمة فقد واجه المشرع هذه الحالة عندما أصدر قانون ٣ سبتمبر سنة ١٩٤٧ الخاص بفصل الموظفين بسبب الفاء الوظائف ، اذ كان يتعين وفقا لهذا القانون ان يشار صراحة عند وضع قوائم بالموظفين المرفولين ، الى الدرجات الحاصل عليها مختلف الموظفين في نفس المرفق ، وفي ذات الوظيفة ، في خلال السنتين الاخيرتين . أي أن القانون سالف الذكر كان يرتب على درجات الكفاية آثارا مباشرة على مصائر الموظفين (٣) .

(١) Gregoire, la fonction publique, op. cit, p. 242

(٢) Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 7.

(٣) Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires, op. cit., p. 7.

وعلى الرغم من الفاء العمل بالقانون المذكور منذ عام ١٩٥٣ ، وعدم وجود نصوص مطبقة شبيهة بنصوصه فانه ليس من المتصور بالنسبة الى الفصل لعدم الكفاية الوظيفية الا تلعب درجات الكفاية دورا حاسما في شأنه ، لذا فانه وان لم يقيم المشرع علاقة مباشرة بين الدرجة وبين الفصل لعدم الكفاية الوظيفية ، فان القضاء اقام هذه العلاقة ، وقضى بأنه يتعين ان تؤخذ الدرجات في الاعتبار عند اتخاذ قرار الفصل (١) .

واذا كنا قد ربطنا سلفا وفي غياب نصوص قانونية تقرر ذلك بين تقدير كفاية الموظف وبين تنقلاته وفصله ، فان هذا الربط يجب ان يتم في كل حالة يمكن ان يلعب فيها تقدير الكفاية دورا ، كما هو الشأن في حالة انتقال الموظف الى كادر اعلى ، أو اعادته الى الخدمة في وظيفته السابقة .. الخ .

مما سبق يمكن القول بصفة عامة ، انه عندما لا ترتب النصوص آثارا قانونية معينة على تقدير الكفاية ، فان دور هذا التقدير يعتمد أساسا على حسن نية الإدارة ، اذ في هذه الحالة يقتصر دور تقدير الكفاية على الدور الذي تخوله الإدارة اياه . فالاخلاق الادارية اذا هي التي تحدد الاستخدام التلقائي لتقدير الكفاية من جانب الإدارة ، عندما لا يوجد ثمة نص يفرض عليها مراعاة ذلك (٢) .

* * *

هذا هو نظام تقدير الكفاية في فرنسا ، فالى اى حد يتشابه معه او يختلف عنه نظام تقدير الكفاية في مصر . هذا ما سيجيب عليه الباب التالي .

Thierry, op. cit., p. 85.

(١)

Thierry, op. cit., pp. 85 et 86.

(٢)

الباب الثانى

تقدير الكفاية فى مصر

نتناول فى هذا الباب الكلام من تقدير كفاية موظفى الكادر العام ، أى الموظفين الذين كانوا يخضعون لاحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ومن بعده القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، واخيرا خضعوا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، باعتبار ان هذه القوانين هى - على التوالى - قوانين الوظيفة العامة فى مصر التى خضع لها معظم موظفى الدولة ، كما انها القوانين التى يتناولها القضاء الادارى أساسا فى احكامه .

كما سنتعرض - وفى الهوامش - الى تقدير كفاية العاملين فى اهم النظم الخاصة وهى : نظام العاملين بالقطاع العام ، ونظام أعضاء السلطة القضائية ، ونظام أعضاء مجلس الدولة ، ونظام أعضاء السلك الدبلوماسى والقنصرى ، ونظام هيئة الشرطة ، وذلك كلما وجدنا اختلافا بين ما ورد فى هذه النظم وما ورد فى الكادر العام ، محاولة منا اعطاء صورة شاملة لتقدير كفاية العاملين فى الخدمة المدنية فى مصر ، سواء فى الكادر العام او فى اهم الكادرات الخاصة .

تمهيد وتفسير :

يعتبر الامر العالى الصادر فى ١٠ ابريل سنة ١٨٨٣ القانون الاول للوظيفة العامة فى مصر . ولقد تصدى هذا الامر لتقدير كفاية الموظفين ، اذ نص فى المادة السادسة منه « على رؤساء الاقلام أن يقدموا فى اوقات معينة اوراقا ببيان احوال جميع المستخدمين ، الموجودين تحت ادارتهم ، من حيث سلوكهم وعملهم ، وتلك الاوراق يجب حفظها ضمن الملفات المذكورة ، ثم على رؤساء المصالح أن يقدموا سنويا بناء على طلب رؤساء الاقلام جداول الترقى ، مصدقا عليها من مجلس ادارة المصلحة ، وتعرض على الناظر التابعة له هذه المصالح للتصديق عليها » .

ثم الفى الامر سالف الذكر بصدور الامر العالى المؤرخ ٢ ديسمبر سنة ١٨٩٢ والذي نص فى المادة ٢١/١ على أن « تكون جميع الترقيات فى الوظائف الكبيرة بالانتخاب حسب اهلية واستعداد المستخدمين . وأما فى الوظائف الصغيرة فيكون بقدر الامكان نصفها بالانتخاب والنصف الآخر بالاقدمية » . وهذا الامر وان لم يتكلم صراحة عن تقدير الكفاية الا انه بتقريره مبدا الجدارة فى الترقية ، فان ذلك يعنى أن تكون الترقية مسبوبة بتقدير كفاية الموظف .

غير انه فى ٢٤ يونيو سنة ١٩٠١ صدر امر عال أطلق ايدي الرؤساء فى ترقية مرءوسيههم ، دون اشتراط الجدارة ، اذ نصت المادة ٢١ من هذا الامر على أن « تمنح الترقيات والعلاوات للمستخدمين بمعرفة ناظر الديوان بناء على طلب رئيس المصلحة » .

واستمر الوضع الوظيفى دون نصوص قانونية تنظم تقدير الكفاية - وان كانت وزارة المالية تديع تعليمات تجب بها مراعاة الجدارة فى تقدير العلاوات او الترقيات - مما حدا بكل وزارة أن تختار الطريقة التى تراها ملائمة لتقرير علاوات وترقيات موظفيها (١) . ولقد كانت بعض الوزارات تأخذ بنظام التقديرات ، وان كانت هذه التقديرات سرية ، وغير ملزمة ، اذ كانت اشبه بتوصيات للترقية لم يكن وصول عليها كثيرا فى تحقيق هذا الغرض (٢) .

(١) الدكتور اسماعيل زكى ، صفات الموظفين فى التمييز . الترقية . التاديب ، ١٩٣٦ ، ص ٧٩ و ٨٨ .

(٢) الدكتور حميد امين عبد لاهادى ، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة ، ١٩٦٦ ، ص ٦٢١ .

ولقد كان هذا مدعاة لمحابة البعض ، والاضرار بالبعض الآخر ، مما دعا حملة لواء الاصلاح الادارى فى هذا الوقت الى التصدى لهذا الموضوع . وراى البعض منهم الاخذ « بتقارير دورية منظمة عن كل موظف ، يعدها الرؤساء والمشرفون ، مرتين كل عام على الاقل ، ويثبتونها ، بحيث يمكن الرجوع اليها عند الحاجة ، ويلحظ فيها بعض الصفات اللازمة لاستقامة العمل ، والدالة على كفاية العامل ، وحسن استعداده (١) » .

وفى عام ١٩٥٠ استقدمت الحكومة المصرية الخبير الانجليزى ا.ب سنكر لدراسة نظم التوظيف فى مصر ، ووضع توصياته واقتراحاته فى هذا الصدد . وقد قدم الخبير المذكور الدراسة التى عهد بها اليه متضمنة عدة توصيات منها « ... وتكون البيانات الرئيسية التى تقدم الى لجان الترقيات من التقارير السنوية عن الموظفين مكملة بما ترى اللجنة طلبه من تقارير خاصة . وتوقع التقارير السنوية من اثنين من الموظفين اولهما الرئيس المباشر للموظف ، والثانى رئيس أعلى لهذا الرئيس (وليس من المحتم أن يكون الاخير الرئيس الأعلى التالى (٢) » .

وفى عام ١٩٥١ صدر قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ ، ونظم تقدير الكفاية تنظيميا شاملا ، وقد حل محله القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، واخيرا القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وسوف نعالج موضوع تقدير الكفاية فى اطار هذه القوانين المختلفة فى فصول ثلاثة على النحو التالى :

الفصل الاول : طريقة تقدير الكفاية .

الفصل الثانى : اجهزة تقدير الكفاية .

الفصل الثالث : آثار تقدير الكفاية .

(١) ابراهيم مذكور ومريت على ، نظام جديد وحيه جديدة ، الاداة الحكومية ،

١٩٤٥ ، ص ٢٥٧ .

(٢) تقرير عن نظام التوظيف بالحكومة المصرية ودرجات الوظائف مقدم الى وزير

المالية ، التوصية رقم ٦٥ ، ص ٢٢ من التقارير .

الفصل الاول

طريقة تقدير الكفاية

سنتكلم عن طريقة تقدير الكفاية في ظل القوانين المتعاقبة للوظيفة العامة في مصر ، في المباحث الاربعة التالية .

المبحث الاول

طريقة التقدير في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

نص القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في المادة ٢٩ منه على أن « ينشأ لكل موظف ملف تودع فيه البيانات والمعلومات الخاصة به مما يكون متصلاً بوظيفته كما تودع فيه الملاحظات المتعلقة بعمله والتقارير السنوية السرية المقدمة عنه ... » . ونصت المادة ٣٠/٢ على أن « تكتب هذه التقارير على النماذج وبحسب الاوضاع التي يقررها وزير المالية والاقتصاد بقرار يصدر منه بعد أخذ رأى ديوان الموظفين » .

ولقد صدر قرار وزير المالية رقم ٦٢٩ لسنة ١٩٥٧ ، بشأن النموذج الخاص بتقدير كفاية موظفى الدولة ، في ٣ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (١) .

ولقد قدم نموذج التقرير ببعض بيانات ينبغي تسجيلها عن الموظف هي اسم الموظف ، تاريخ ميلاده ، وظيفته الحالية ، تاريخ دخوله الخدمة ، الدرجة والمرتب ، المؤهل العلمى وتاريخ الحصول عليه ، الجراءات والعقوبات التأديبية وتاريخ توقيعها . الاحالة الى مجلس تأديب أو الإيقاف عن العمل .

ثم اختيرت اربعة عناصر للتقدير هي العمل والانتاج ، المواظبة ، الصفات الشخصية ، والقدرات .

وحدد عنصر العمل والانتاج بمنصرين فرعيين ، الاول : الامام بالعمل ومدى الاستفادة من التدريب . والثانى : السرعة والانتاج ، ووزن كل عنصر فرعى بـ ٣٠ نقطة .

(١) نشر هذا النموذج في الوقائع المصرية في ٩ ديسمبر سنة ١٩٥٧ .

وحدد عنصر المواظبة بعنصرين فرعيين ، الاول : مدى استعمال الموظف لحقوقه في الاجازات . الثانى : مدى احترام الموظف لمواعيد العمل الرسمية . ووزن كل عنصر فرعى ب ٥ نقاط .

وأما العنصر الثالث وهو عنصر الصفات الشخصية فقد تضمن ثلاثة عناصر فرعية هى :

المعاملة : وتستشف من علاقة الموظف برؤسائه ومرءوسيه وجمهور المتعاملين .

التعاون : وهو مدى مساهمة الموظف ومساعدته لرؤسائه وزملائه فيما تستدعيه ظروف العمل العامة فى غير اختصاصه .

السلوك الشخصى للموظف : ويتمثل فى أخلاقه الخاصة وسمعته ونزاهته .

وأما وزن العناصر الفرعية للعنصر الثالث فقد ترك للقائمين بالتقدير حرية وزنها فى حدود عشرين نقطة لمختلف العناصر .

وأخيرا فان عنصر القدرات تضمن ثلاثة عناصر فرعية ، الاول : الاستعداد ذهنى ، والثانى : حسن التصرف ، والثالث : التيقظ وقد قصد به القدرة على فهم الواضح من الامور دون حاجة الى مزيد من الشرح والايضاح . وتترك الحرية للقائمين بالتقدير لوزن مختلف الصفات الفرعية فى حدود ١٠ نقاط .

وقد حدد المشرع تقدير الكفاية بالأرقام ، ثم ترجمه الى أوصاف ، فالدرجة الاقل من ٥٠ تعادل ضعيف ، والدرجة من ٥٠ - ٧٥ تعادل مرضى ، وأما الدرجة من ٧٦ - ٩٠ فتعادل جيد ، وأكثر من ٩٠ درجة تعادل ممتاز (١) .

(١) ورد هذا التحديد فى البند الرابع من الملاحظات والتوجيهات الواردة فى مقرر النموذج .

ويلاحظ ان القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ قد اخذ فى البداية بنظام الراتب وهو جيد فمتوسط فضيف . ثم عدل القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ بالقانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٢ الذى فدر الكفاية بدرجات نهايتها القصوى مائة درجة ، ويعتبر الموظف ضعيفا اذا لم يحصل على ٤٠ درجة على الاقل . ثم صدر القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٥٧ الذى عاد بالتقدير الى نظام الراتب وحدها بممتاز ، جيد ، مرضى ، ضعيف . وأخيرا جاء قرار وزير المالية والاقتصاد الذى جمع بين التقدير الوصلى والتقدير الرسمى على النحو المشار اليه فى المتن .

الانتقادات الموجهة الى طريقة التقدير :

عاب البعض (١) على طريقة التقدير في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ما يلي :

١ - ان توحيد العناصر بالنسبة لشاغلي الوظائف المختلفة فيه خطأ كبير ، فهذه العناصر يجب ان ترتبط بواجبات الوظيفة والظروف التي تؤدي فيها ، وليست جميع وظائف الجهاز الحكومى متساوية او متشابهة تماما في واجباتها .

٢ - ان توحيد أهمية العنصر بغض النظر عن طبيعة المستوى الادارى للوظيفة التي تقيم كفاية شاغلها فيه خطأ كبيرا ايضا ، اذ ان هذه الاهمية يجب ان تكون مرتبطة بمدى أهمية ذلك العنصر للنهوض بواجبات الوظيفة بكفاية . فمثلا ما معنى ومفهوم عنصر العمل والانتاج بالنسبة للقائم بحراسة مخزن ما ، وما هى وسيلة قياسه ؟ هل بعدد محاولات السرقة التي يضبطها ، ان ذلك لا يمكن أن يكون معبرا عن كفايته . وهل تتساوى في هذه الحالة أهمية ذلك العنصر المقدر له ٦٠ درجة مع عنصر المواظبة او عنصر القدرات الذي ينطوى على التيقظ وحسن التصرف والمقدر لكل منهما ١٠ درجات فقط .

٣ - ان عناصر التقدير مجملة في مجموعها ، ولا تساعد نتائجها على الاستفادة منها عند اتخاذ القرارات المتعلقة بشئون العاملين في المجالات المختلفة .

واذا كانت هذه هى الميوب التي توجه الى طريقة تقدير الكفاية في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فهل حاول المشرع تفادى هذه الميوب في الطريقة التي تبناها في ظل القوانين اللاحقة للوظيفة العامة . هذا ما سيجيب عليه البحث التالى .

(١) محمد عبد الله عبد الرحيم ، تقويم كفاية العاملين في الجهاز الحكومى ، رسالة ماجستير على الالة الكتابة مقدمة الى كلية التجارة ، جامعة القاهرة ، س. ١٩٧٠ ، ص ٧١ - ٧٢ .

المبحث الثاني

طريقة التقدير في ظل القانونين رقمى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١

صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ دون أن يحدد نموذج تقرير الكفاية ، واكتفى بالقول بأن تعد التقارير طبقا للاوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية ، والى أن يتم وضع اللوائح والقرارات التنفيذية لهذا القانون تستمر اللوائح والقرارات المعمول بها فى شئون الموظفين والعمال قبل العمل بهذا القانون سارية فيما لا يتعارض مع أحكامه (مادة ٢ من قانون الاصدار ، ومادة ٢٩ من القانون) .

ولقد نص التفسير التشريعى رقم ١ لسنة ١٩٦٥ فى مادته الثانية على أن « يستمر العمل بنظام التقارير السنوية الذى كان معمولا به قبل صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى خصوص مراتب الكفاية وكيفية تحديدها على أن يقتصر تطبيق هذا النظام على العاملين شاغلين لدرجات الكادر الفنى العالى أو الادارى أو الكتابى أو الفنى المتوسط دون غيرهم ، وذلك كله حتى تصدر القرارات المنفذة لحكم المادة ٢٩ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة » .

ولقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٣ لسنة ١٩٦٦ فى شأن كيفية اعداد التقارير السنوية للعاملين المدنيين بالدولة ، شاغلين لغير الدرجات العمالية ، ونصت الفقرة ثانيا من المادة الثانية منه على أنه « فيما لا يتعارض مع الاحكام التالية ، يتخذ النموذج المرافق لقرار وزير المالية والاقتصاد رقم ٦٢٩ لسنة ١٩٥٧ أساسا لاعداد التقارير السنوية (١) » .

ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ فى شأن

(١) يلاحظ هنا أن القرار الجمهورى رقم ٩٣٣ لسنة ١٩٦٦ قسم مراتب التقدير الى خمس مراتب ، يعكس قرار وزير المالية الذى قسمها الى اربع ، كما اختلفت ترجمة هذه المراتب الى درجات فى القرار الجمهورى عنها فى قرار وزير المالية ، فالقرار الجمهورى سالف الذكر نظم هذا الامر على النحو التالى :

أقل من ٢٠ درجة (ضعيف)

من ٢٠ الى أقل من ٥٠ درجة (دون المتوسط)

من ٥٠ الى أقل من ٧٥ درجة (متوسط)

أكثر من ٧٥ - ٩٠ درجة (جيد)

أكثر من ٩٠ درجة (ممتاز)

اعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة ، وقد نص في المادة الاولى على أن « تتخذ النماذج المرافقة أساسا لاعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين بالدولة على أن يستخدم كل نموذج منها في اعداد التقارير السنوية من العاملين الداخليين في المجموعة الوظيفية الخاصة به .

ويجوز بقرار من الوزير المختص التعديل في هذه النماذج واعتماد نماذج أخرى غيرها متى اقتضت ظروف العمل ذلك » ونص في مادته الثالثة على أن « تسرى أحكام هذا القرار اعتبارا من التقارير السنوية التي تعد من السنة الميلادية ١٩٦٦ ، واعتبارا من تاريخ العمل بهذا القرار يلغى قرار رئيس الجمهورية رقم ٩٣٣ لسنة ١٩٦٦ المشار إليه » .

ولقد اختلفت نماذج التقارير بالنسبة للوظائف ، فوجدت نماذج للوظائف الادارية والتنظيمية ، وأخرى للوظائف التخصصية ، وثالثة للوظائف الفنية ، ورابعة للوظائف المكتبية ، وخامسة لوظائف الخدمات المعاونة ، كما ألحقت بهذه النماذج بعض الارشادات .

وينقسم نموذج تقرير كفاية العامل الى ثلاثة اقسام :

القسم الاول : ويتضمن بيانات شخصية من واقع سجل خدمة الموظف ، تملا بمعرفة ادارة شؤون العاملين ، وتتضمن هذه البيانات : فترة التقرير ، الاسم ، الادارة أو القسم الذي يتبعه الموظف ، الوظيفة ، تاريخ الميلاد ، تاريخ الالتحاق بالخدمة ، تاريخ شغل الوظيفة الحالية ، مدة العمل في القسم الحالي ، مدة العمل مع الرئيس المباشر الحالي ، مدة العمل مع المدير المحلي الحالي ، وأخيرا الجزاءات التي وقعت على العامل خلال فترة التقرير .

القسم الثاني : ويتضمن بيانات يضعها العامل عن نفسه ، تبين طبيعة الاعمال التي قام بها خلال فترة التقرير ، والاعمال البارزة التي يقترح أن توضع في الاعتبار عند وضع التقرير مع ذكر ما يؤيد ذلك ، وكذا بيان أهم الصفات التي يعتقد أنه يتميز بها في أدائه لعمله ويرى أن توضع موضع الاعتبار عند وضع التقرير عنه ، وتوضيح المجالات التي درب عليها خلال فترة وضع التقرير . وأخيرا له أن يضع أية بيانات أخرى تعاون في وضع التقرير عنه ويرى اضافتها .

وفي هذا القسم يستطيع الرئيس المباشر أن يعلق على هذه البيانات .

والقسمان سالف الذكر موحدان بالنسبة لكافة انواع الوظائف -
فيما عدا وظائف الخدمة المعاونة حيث لا يوجد القسم الثانى أصلا -
بمكس القسم الثالث الذى يختلف بحسب طبيعة كل مجموعة من
الوظائف .

المجموعة الاولى وهى مجموعة الوظائف الادارية والتنظيمية
تتضمن ثلاثة عناصر أساسية هى :

١ - اداء واجبات العمل : ويتضمن عدة عناصر فرعية هى : كمية
الانتاج ، جودة الانتاج ، الاهتمام بالعمل ، استعمال وقت العمل
الرسمى ، ومدى الاستفادة من التدريب .

ب - الاستعداد الذاتى والقدرات : ويتضمن عدة عناصر فرعية
هى : القدرة على تحمل المسؤولية ، الذكاء والنيقظ ، القدرة على
التصرف ، القدرة الاشرافية (بالنسبة للعاملين الذين يشغلون وظائف
اشرافية) ومدى امكليات التقدم .

ج - الصفات الشخصية والاخلاق : ويتضمن عدة عناصر فرعية
هى : الاتصال بالجمهور (بالنسبة للعاملين بالوظائف التى تتطلب
واجباتها ومسئولياتها الاتصال بالجمهور) ، العلاقات مع الزملاء
والتعاون ، ومدى تقبل النقد .

وكل عنصر من العناصر الفرعية يتضمن خمسة بنود تبين المراتب
المتدرجة فى الاداء من الاحسن الى الاقل ، فمثلا عنصر كمية الانتاج
يتضمن خمسة بنود على الوجه التالى :

- اداء كامل لكافة واجبات العمل .
- ينجز كمية كبيرة من العمل .
- انتاج عادى .
- اداء قليل وغير منتظم .
- انتاج غير كاف .

وقد تضمنت مجموعة الوظائف التخصصية العناصر الرئيسية
والفرعية سالفة الذكر مضافا اليها عنصر فرعى جديد هو استخدام
ادوات ومواد العمل ، تضمنه العنصر الرئيسى المتمثل فى اداء واجبات
العمل .

أما مجموعة الوظائف الفنية ، فقد تضمنت أيضا عنصرا فرعيا جديدا هو استخدام ادوات ومواد العمل ، تضمنه العنصر الرئيسى المتمثل فى أداء واجبات العمل ، لكنها لم تتضمن عناصر أخرى موجودة فى المجموعتين السابقتين ، فالعنصر الرئيسى الاستعداد الذاتى والقدرات لم يتضمن العناصر الفرعية الثلاثة : القدرة على تحمل المسؤولية ، الذكاء والتيقظ ، والقدرة على التصرف ، كما لم يتضمن العنصر الرئيسى الصفات الشخصية والاخلاق العنصر الفرعى مدى تقبل النقد .

ولم تتضمن مجموعة الوظائف المكتبية العنصر الفرعى استخدام ادوات ومواد العمل ، كما لم يتضمن العنصر الرئيسى الاستعداد الذاتى والقدرات عناصر فرعية هى القدرة على تحمل المسؤولية ، الذكاء والتيقظ ، والقدرة على التصرف . كما لم يتضمن العنصر الرئيسى الصفات الشخصية والاخلاق العنصر الفرعى مدى تقبل النقد .

وأخيرا فان مجموعة وظائف الخدمات المعاونة لم تتضمن الا عنصرين رئيسيين : الاول : واجبات العمل ، ويتضمن عنصرين فرعيين هما : كمية الانتاج ، واستعمال وقت العمل الرسمى ، والثانى الصفات الشخصية والاخلاق ويتضمن عنصرين فرعيين فقط هما : الاتصال بالجمهور ، والعلاقات مع الزملاء والتعاون .

وأما عن طريقة ملء نموذج التقرير فيصدر بذلك قرار من الوزير المختص ، ولجهة الادارة أن تختار من عناصر النموذج ما تراه مناسبة لطبيعة عملها ونوعه ، على أن تسترشد بعدة قواعد منها (١) :

١ - يتعين على الرئيس المباشر أن يأخذ فى اعتباره حالة العامل الصحية والذهنية ، خلال الفترة التى يوضع عنها التقدير ، وعلاقة ذلك بمستوى أدائه ، ويراعى ذلك عند تقدير الاداء .

٢ - يقدر المجموع الكلى لعناصر التقدير بأرقام عديدة مجموعها ١٠٠ درجة توزع على العناصر الرئيسية توزيعا نسبيا ، تبعا لاهمية كل منها ، كان يعطى العنصر الاول « أداء واجبات العمل » ٥٠ درجة ، والثانى « الاستعداد الذاتى والقدرات » ٣٠ درجة ، والثالث « الصفات الشخصية والاخلاق » ٢٠ درجة ، ويكون تحديد ذلك بموجب قرار وزارى ، بناء على اقتراح لجنة شئون العاملين ، بمراعاة ظروف العمل ومدى ضرورة تغليب عنصر رئيسى على آخر .

٣ - وتسهلا للء نموذج التقرير وضمانا لدقته توضع التقديرات التفصيلية باتباع ما يلي : يعطى كل عنصر فرعى تقديرا مبدئيا مقداره ٥٠ درجة ، يوزع بالتساوى على الجمل الوصفية الخمس ، فيكون تقدير أعلاها بين « ٤١ ، ٥٠ » وتقل كل جملة وصفية عن التى تملوها بعشر درجات ، ثم يحول المجموع الكلى لكل من العناصر الثلاثة الى الوزن النسبى الذى اعطى له ، مثال ذلك انه اذا كانت العناصر الفرعية فى أداء واجبات العمل خمسة فيكون المجموع الكلى للتقدير المبدئى لها ٢٥٠ درجة ، فاذا حصل العامل فيها على ١٥٠ درجة فيكون تقديره ١٥٠ .
 فيها ————— x ٥٠ أى ٣٠ درجة ، وهكذا فى العنصرين الآخرين .
 ٢٥٠

ويجرى هذا التحويل فى ادارة شئون العاملين .

٤ - يؤشر الرئيس المباشر بالرقم العددى الذى يحدده لكل عنصر فرعى بالمداد الازرق امام الصفة الأكثر انطباقا .

٥ - يصدق الرئيس المحلى على التقدير الرقى السابق ، فاذا لم يوافق على أى من التقديرات التى وضعها الرئيس المباشر فعليه أن يؤشر برقم عددى امام التقدير الذى يراه أكثر ملاءمة بالمداد الاحمر .

٦ - للرؤساء أن يضيفوا ملاحظات مفصلة عن العامل للاسترشاد بها عند اعتماد التقدير من رئيس المصلحة ، او وكيل الوزارة ، ولجنة شئون العاملين .

٧ - يؤشر الرئيس المباشر فى الخانة المخصصة للملاحظات امام عنصر « مدى الاستفادة من التدريب » براه فى حاجة العامل الى التدريب ، ونوع التدريب اللازم له .

٨ - تحدد مرتبة الكفاية على اساس مجموع ما يحصل عليه العامل من درجات منسوبة الى مائة ، وتحدد مراتب الكفاية على النحو التالى :

ضعيف	أقل من ٣٠ درجة .
دون المتوسط	من ٣٠ الى ٤٩ درجة .
متوسط	من ٥٠ الى ٧٤ درجة .
جيد	من ٧٥ الى ٩٠ درجة .
ممتاز	أكثر من ٩٠ درجة

واذا كانت هذه هى طريقة التقدير فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فلقد بقيت معمولاً بها فى ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة ، ذلك أن القانون الأخير نص فى المادة ٣٦ على أن يكون اعداد التقارير السنوية وفقاً للأجراءات والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية .

ونظراً الى أن اللائحة التنفيذية سالفه الذكر لم تصدر ، وكانت المادة الثالثة من قانون الاصدار الخاص بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تنص على استمرار العمل باللوائح والقواعد والقرارات المعمول بها فى شئون العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون الى أن تصدر هذه اللائحة ، فان القرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ فى شأن اعداد التقارير السرية ظل معمولاً به الى أن ألغى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ لانه لم تصدر لائحته التنفيذية حتى صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

تقييم الطريقة :

يلاحظ البعض (١) على هذه الطريقة ما يلى :

١ - أن تقسيم وظائف الجهاز الحكومى الى مجموعات نوعية تقسيم سليم ، لانه يقوم على أساس طبيعة الواجبات والمسئوليات ، وبذلك يكون قد تلافى العيب الواضح فى التقسيم الذى كان متبعاً فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى كان أساسه المؤهل العلمى ، اذ كانت وظائف الجهاز الحكومى تنقسم الى فئتين عالية ومتوسط ، وتنقسم كل من هاتين الفئتين الى نوعين : فنى وإدارى للأولى ، وفنى وكتابى للثانية .

٢ - أن التفرقة فى عناصر التقدير من مجموعة وظائف الى أخرى تعتبر نظرة واقعية وخطة موفقة خطاها النظام فى هذا الصدد ، فمن الواضح أن طبيعة واجبات ومسئوليات وظائف كل مجموعة نوعية متقاربة ومتشابهة فيما بينها ، مما يمكن معه تقييم كفاية شاغليها على أساس عناصر مشتركة ، وبذلك يكون النظام قد قضى على عيب جوهري فى عملية تقييم الكفاية التى كانت تتم وفقاً لعناصر موحدة بالنسبة لشاغلي مختلف وظائف الجهاز الحكومى .

٣ - أن تقسيم كل عنصر من العناصر الى خمس مراتب ، تعبر

عن كل مرتبة منها جملة وصفية يمكن النظر اليه (اى الى التقسيم) على أنه تعريف للعنصر وتوضيح لمضمونه ، وهذا من شأنه أن يساعد الرئيس المباشر على تحديد مدى توافر الصفة المتعلقة بكل عنصر من عناصر التقييم ، مما يجعل نتيجة التقييم أكثر تعبيراً عن الواقع .

غير أنه يلاحظ أنه عند قيام الرئيس المباشر بتحديد الجملة التي تنطبق على موقف العامل في كل عنصر من العناصر ، أو عند تحديده للدرجة التي يستحقها العامل في حدود مدى تلك الجملة ، ستواجه مشكلة عدم توافر البيانات التي تبين أداء العامل الفعلى وسلوكه خلال الفترة التي تجرى عنها عملية التقييم .

كما أن تخصيص درجة مبدئية لكل عنصر مقدارها ٥٠ درجة وتوزيعها على جمل العنصر بالتساوى مما يجعل لكل منها مدى محدداً ، ثم تحويل مجموع درجات عناصر كل قسم الى الوزن النسبى للدرجة المخصصة لهذا القسم من شأنه أن يحد من اثر تدخل العوامل الشخصية واختلاف نتيجة التقييم اختلافاً كبيراً من رئيس الى آخر .

٤ - بالنسبة للعناصر المحددة لوظائف كل مجموعة من المجموعات النوعية فإنه يمكن تسجيل الملاحظتين الآتيتين :

١ - أن عناصر القدرة على تحمل المسؤولية ، والقدرة على التصرف ، والدكاء والتيقظ ، غير مدرجة ضمن عناصر مجموعتي الوظائف المكتبية والفنية ، وفي هذا نقص واضح ، فأى وظيفة لها مسؤولياتها التي تتطلب قدراً معيناً - ولو ضئيلاً - من الدكاء والتيقظ والقدرة على التصرف .

ب - أن عنصر استخدام أدوات ومواد العمل لا يؤخذ في الحسبان عند تقييم كفاية شاغلي الوظائف المكتبية ، في حين أنهم يستخدمون مواد وآلات في القيام بواجبات وظيفتهم . فهذه المجموعة تشمل على سبيل المثال وظائف الكتابة على الآلة الكاتبة ، واستخدام الآلات الحاسبة ، ونسخ المحاضر ، ويجب أن تتأثر درجة كفاية شاغلي هذه الوظائف بطريقة استخدامهم لمواد وآلات العمل .

وقد يخفف من هذا العيب أن النظام ترك للجهة الادارية الحرية في اختيار العناصر التي تلائم وظائفها ، ويدخل في نطاق هذه الحرية اضافة عناصر أخرى من بين تلك التي تشمل عليها النماذج الحالية أو مستحدثة بواسطة الجهة الادارية .

كما رأى البعض الآخر (١) نقصاً في مجموعات الوظائف التي أوردتها القرار الجمهوري رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ ، ذلك أن هذا القرار أدمج في هذه المجموعات مجموعة هامة كان يتعين أن تكون مستقلة ، فقد أدمج شاغلي الوظائف القيادية في المجموعة « ١ » في حين أنها يجب أن تكون مجموعة مستقلة لاهميتها وتفردتها .

ولهذا اقترح هذا البعض أن كون هناك ست مجموعات وظيفية ، يكون لكل منها نموذج قياس كفاية مستقل ، هذه المجموعات هي :
١ - مجموعة شاغلي الوظائف القيادية ٢ - مجموعة شاغلي الوظائف التنظيمية والمالية ٣ - مجموعة شاغلي الوظائف التخصصية ٤ - مجموعة شاغلي الوظائف الفنية والحرفية ٥ - مجموعة شاغلي الوظائف الكتابية ٦ - مجموعة شاغلي وظائف الخدمة المعاونة .

ويتعين أن يكون لكل مجموعة من المجموعات سאלة الذكر العناصر اللازمة لها ، غير أنه من المرغوب فيه أن تترك لكل مصلحة أو إدارة حرية تعديل هذه العناصر ، ووزن الأهمية النسبية لها حسب طبيعة وظروف العمل فيها .

وإذا كانت هذه مزايا وعيوب طريقة التقدير في ظل القانونين رقمي ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، فهل احتفظ القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بالمزايا وتلافى العيوب . هذا حديث البحث التالي .

البحث الثالث

طريقة التقدير في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

صدر قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ونص في المادة ١/٢٨ على أن تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها .

ويقصد بالسلطة المختصة - كما نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - الوزير المختص ، والمحافظ المختص بالنسبة

(١) الدكتور دكي هاشم : دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاية الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، بحث مقدم إلى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية في الفترة من ٢ - ٧ ديسمبر سنة ١٩٧٢ ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ١١٢ وما بعدها .

لوحداث الحكم المحلى ، ورئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص .
اذا فالذى يضع نظام قياس كفاية الاداء هو الوزير المختص بالنسبة
للوزارة ، والمحافظ بالنسبة لولايات الحكم المحلى ، ورئيس مجلس
ادارة الهيئة العامة بالنسبة للهيئة التى يرأسها .

وتحدد كل وحدة معايير الاداء التى يعتد بها عند قياس كفاية
الاداء بما يتفق مع طبيعة نشاطها . وتعتبر هذه المعايير الحد المادى
للاداء الذى يتعين على كل عامل القيام به . وتعلن هذه المعايير للعاملين
الذين تستخدم هذه المعايير فى شأنهم . وتقوم ادارة شؤون العاملين فى
كل وحدة بهذا الاعلان ، فى شهر يونية من كل عام . ويعتبر الاداء
المادى هو المعيار الذى يؤخذ اساسا لقياس كفاية الاداء . (المادة ٢٨
من القانون والمادة ٢٨ من اللائحة) .

ولتقدير كفاية العاملين فان كل وحدة تعد السجلات التى تتضمن
البيانات اللازمة لوضع تقارير الكفاية ، ويتم وضع التقرير من واقع هذه
السجلات والبيانات ، وكذلك من أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن
الاسترشاد بها فى قياس الكفاية (المادة ٢٨ من القانون والمادة ٢٧ من
اللائحة) .

اما عن مراتب الكفاية فهى ثلاث : ممتاز وكفء وضعيف (١) .
ويعتبر من يحصل على ٩٠ فى المائة فأكثر من الدرجات بمرتبة ممتاز ،
ومن يحصل على ٥٠ فى المائة ، وأقل من ٩٠ فى المائة بمرتبة كفء ، واما
من يحصل على ما دون ذلك فيعتبر بمرتبة ضعيف . (م ٢٨ من القانون
و ٢٩ من اللائحة) .

وبعد ان يوضع تقرير الكفاية تؤثر ادارة شؤون العاملين فى
السجل المعد لذلك بدرجة كفاية العامل التى تقررها لجنة شؤون

(١) يلاحظ ان القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام اعطى
مجلس الادارة فى المادة ٢٤ منه الحق فى ان يصنف مراتب اخرى الى هذه المراتب الثلاث .
وينص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية والقانون رقم ٤٧ لسنة
١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة على ان مراتب الكفاية اربع هى : كفء ، فوق المتوسط ،
متوسط ، اقل من المتوسط . ويتخطى فى الترقية من يحصل على تقرير متوسط او
اقل من المتوسط .

اما القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ فى شأن هيئة الشرطة فقد تضمن خمس مراتب
هى : ممتاز ، جيد ، متوسط ، دون المتوسط ، ضعيف ، متاخر فى ذلك بالقانون رقم
٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن العاملين المدنيين بالدولة .

العاملين أو السلطة المختصة ، كما تجرى هذا التأشير في ملف خدمته وذلك خلال اسبوع من تاريخ صدور قرار اللجنة أو السلطة المختصة . (م ٣٤ من اللائحة) .

تقييم الطريقة :

لاشك ان من مزايا النظام الجديد محاولته ان تنجح الفرصة لأكبر قدر من الموضوعية لتقرير الكفاية . فالنص بان تقرير الكفاية يوضع من واقع السجلات والبيانات التي تعد لهذا الغرض ، وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها أمر لا شك يجعل التقرير أكثر موضوعية من قيامه على مجرد انطباعات يكونها واضع التقرير من مرءوسيه ، أو على علاقات شخصية تربط بينه وبينهم .

كذلك فانه لأمر محمود لهذا النظام ان يعلن العاملون بمعايير الاداء ليكونوا على بينة من العناصر التي يقيمون على أساسها ، ومدى أهمية كل من هذه العناصر ، بالنسبة الى الوظيفة التي يشغلونها .

غير أن هناك عيوباً تنسب الى هذا النظام فقد خول السلطة المختصة وضع نظام لتقدير الكفاية يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ، وهذا الحكم وأن بدا أنه يؤدي الى نظام يتناسب مع ظروف كل وحدة إلا أنه من الناحية العملية يثير مشاكل قد تهدم النظام كله ، فهل في قدرة السلطات التي حددها أن تقوم بوضع نظام لتقدير الكفاية ، من اختيار لعناصر التقدير الملائمة لنوعية الوظائف بها ، وتحديد هذه العناصر ووزنها ؟ وهل هناك امكانية لتوحيد هذه العناصر في الوحدات المختلفة اذا ما تشابهت واجبات ومسؤوليات بعض الوظائف في هذه الوحدات ؟ ان هناك احتمالاً قوياً في اختيار العناصر كيفما اتفق دون نظر الى ضرورتها في العمل ، كما ان هناك امكانية كبيرة للتضارب بين الوحدات في اختيار العناصر حتى بالنسبة للوظائف المتشابهة .

واذا كان هذا النظام قد قضى بأن معيار « الاداء العادي » هو الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الاداء ، فان ذلك يثير صعوبة مرجعها أنه تعبير غير منضبط فما هو المقصود بالاداء العادي ؟ هل هو الاداء الذي ترى الإدارة افتراضاً أنه الاداء العادي ، أم أنه الاداء الذي ينسب على الإدارة أن تحدده بعد دراسة دقيقة لامكانيات العاملين في الوحدة (١) .

(١) سمر صادق : تقارير الكفاية والرقابة القياسية عليها ، طبعة ١٩٧٨ ، ص

وبالنسبة الى مراتب الكفاية فقد اقتصر القانون على ثلاث مراتب ،
هى ممتاز وكفاء وضعيف . وفى رأينا ان التقسيم الرباعى او الخماسى
لمراتب التقدير افضل من التقسيم الثلاثى ، اذ انه يعطى حرية اكبر
لواضى التقديرات فى تقييم مرءوسيههم .

المبحث الرابع

التقدير البيانى وواقع الادارة العامة فى مصر

اختار المشرع لتقدير كفاية الموظف المصرى فى ظل القانون رقم
٢١٠ لسنة ١٩٥١ طريقة التقدير البيانى او المعدلات البيانىة ، فابتدا
باختيار العناصر التى يعتد بها عند تقدير الكفاية متمثلة فى اربعة عناصر ،
ثم حدد هذه العناصر ، وقام بوزن بعضها تفصيلا ، وترك الوزن
التفصيلى للبعض الآخر لحرية واضى التقديرات مع التقييد بوزن
اجمالى لها .

وفضل المشرع من اشكال التقدير البيانى شكل التقدير المزدوج ،
اى الذى يجمع بين التقدير العددى اى الذى يجرى فيه التقدير
بالارقام ، والتقدير الوصفى الذى تترجم فيه الارقام الى مراتب .

ولقد احتفظ المشرع فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وبمقتضى
القرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ - وكذلك فى ظل القانون رقم
٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى ظل فيه القرار المذكور ساريا - بطريقة التقدير
البيانى ، لكنه اختار شكلا آخر من اشكاله ، فقد اختار صفات معينة
لكل مجموعة وظائف واعطى لكل صفة مجموعة من العبارات تبين المراتب
المتدرجة فى الاداء ، ومهمة واضع التقديرات ان يحدد العبارات التى
يرى انها اكثر انطباقا على الموظف . وتقدير كفاية الموظف هو متوسط
اوزان العبارات الوصفية التى حددها واضع التقدير ، كما تحدد
مرتبة كفايته على اساس مجموع ما يحصل عليه من درجات منسوبا
الى مائة .

ثم افسح فى هذا الشكل مكانا للتقدير الذاتى ، اى الذى يعبر
فيه الموظف عن رايه فى الاعمال التى يقوم بها .

والمشرع المصرى سواء فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ او
القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ او القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تبنى من
الطرق ما هو ملائم لواقع الادارة العامة فى مصر ، ففى مجتمع ما زالت
(م ١٣ - كفاية العاملين)

الإدارة العامة فيه تحبو ، لا ينبغي تجاوز واقعها والقفز الى مبنى طرق أكثر تعقيداً لا تصلح الا لبلاد وصلت فيها الإدارة العامة الى مستوى رفيع من التقدم . وعلى ذلك فاختيار المشرع المصرى فى القوانين المذكورة لأكثر طرق تقدير الكفاية شعبية اتجاه طيب ومحمود (١) .

أما المشرع فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد أتى ليمنح كل وحدة حرية وضع نظام لتقدير الكفاية يتفق مع نشاطها وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ، وهو بذلك يكون قد عالج الموضوع بطريقة تهدر ما سبق من تجارب ، وتتحطى الواقع المتواضع للإدارة العامة فى مصر ، وتتجاوز قدرة الوحدات ، وقد تؤدي الى الفوضى (٢) .

وإذا كان لنا رأى فى طريقة تقدير الكفاية يمكن أن نبديه فى ظل ما أتى به القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فانا نقول - ولن نمل تكرار هذا القول - بأن أنسب طريقة لتقدير كفاية العاملين المدنيين فى مصر هى طريقة التقدير البيانى ، وفى إطار هذا القول يمكن العمل من أجل بناء هذه الطريقة على نحو يكفل لها النجاح .

وأول خطوة على هذا الطريق هى أن تقوم جهة مركزية متخصصة - كالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - بتصنيف المجموعات الوظيفية فى مصر بعد دراسة معمقة لها ، مستهدية بما سبق أن أجرى من تصنيفات فى هذا الصدد ، آخذة فى الاعتبار ما وجه الى هذه التصنيفات من مأخذ ، ثم تقوم - وبعبارة شديدة - باختيار عناصر التقدير المناسبة لكل مجموعة وظيفية ، وتحديد مدلولها على نحو يتلاقى تداخلها ، ثم وزنها بحسب أهمية كل منها .

وإذا كانت مسئوليات الوظائف فى الوحدات المختلفة تتباين ، فانه يمكن أن تترك لكل وحدة حرية إضافة عنصر أو اثنين الى العناصر المختارة ، أو استبدال عنصر أو عنصرين منها ، كما يمكن أن تترك لها حرية وزن بعض عناصر التقدير . وذلك كله بعد أخذ موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

وهذه الطريقة البيانية يمكن أن تستفيد من طريقة الوقائع الجوهرية (٣) ، فيترك تحت كل عنصر من عناصر التقدير مسافة خالية

(١) بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية ومجلس الدولة ، ليست هناك طريقة معينة لتقدير كفاءتهم مما يمكن معه القول بأن تقدير كفاءتهم يتم من طريق التقدير العرفى لا يخضع لشكل محدد .

(٢) انظر تقييم هذه الطريقة فى البحث الثالث من الفصل الأول من هذا الباب .

(٣) انظر لتفصيل هذه الطريقة فى الفصل الرابع من الباب الثانى من القسم الأول .

يكون فيها الرؤساء وقائع جهرية ايجابية او سلبية عن الموظف ، مستمدة من سجلات معدة لهذا الغرض ، باعتبار ان هذه الوقائع تجعل الرئيس اكثر دقة وعدلا في تقييم مرءوسيه ، اذ انها تعتبر بمثابة أسباب للاحكام التى يصدرها على هؤلاء المرءوسين ، واذا التزم الرئيس بتبيان أسباب حكمه فانه يكون اكثر حرصا على الوصول الى الحكم السليم ، وبالتالي يكون هذا الحكم والى حد كبير معبرا عن الكفاية الحقيقية للموظف .

واذا كانت هذه - فى رايانا - هى الخطوط العريضة لطريقه بسيطة ومرنة ودقيقة لتقدير الكفاية ، يمكن ان تخرج الى حيز الوجود وهى مؤسسة على البحث ومستفيدة من التجارب السابقة ، فانه لا يكفى ان يكتب لهذه الطريقة التنفيذ يوما وينتهى الامر عند هذا الحد ، بل يتعين من حين الى آخر تحليل ومراجعة نتائج التقديرات التى وضعت بهذه الطريقة للكشف عن اى نقص يشوبها ومحاولة علاجه .

الفصل الثاني

ادارة تقدير الكفاية

سنتناول في هذا الفصل ، عدة أمور ، فنبين العاملين الخاضعين لتقدير الكفاية ، وكيفية اعداد تقديرات الكفاية بما تتضمنه من تعرض للسلطة المختصة باعداد التقدير ، والسلطة المختصة باعتماده ، وعدد مرات التقدير ، وسنوية التقدير وميعاد تقديمه ، وأخيرا اعلانه والتظلم منه .

المبحث الاول

العاملون الخاضعون لتقدير الكفاية

قضت المادة ٣٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة بأن يخضع لنظام التقارير السنوية السرية جميع الموظفين لفاية الدرجة الثالثة (١) . ثم صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظام العاملين المدنيين بالدولة الذي تبنى في المادة ٢٩ ما قضت به المادة ٣٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سالفة الذكر .

ثم صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي قضى في المادة ٣٦ منه بأن يخضع لنظام التقارير السنوية جميع العاملين عدا شاغلي وظائف الادارة العليا وشاغلي الفئة التي يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها سنويا (٢) .

والعبرة في تحديد مدى خضوع العامل لنظام التقدير هي بدرجة وظيفته وقت اعداد التقدير عنه ، لا بدرجته في العام المقدم عنه التقدير .

(١) كان جميع الموظفين عدا رؤساء المصالح والموظفين الذين في درجة مدير عام فما فوقها يخضعون لنظام التقدير قبل تعديل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بالقانون رقم ٥٧٩ سنة ١٩٥٣ .

(٢) يخضع اعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي من درجة ملحق لدرجة مستشار لنظام تقارير كفاية الاداء (المادة ٢١ أ من القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢) .
اما بالنسبة لاهضاء السلطة القضائية ومجلس الدولة فيخضع لتقدير من يشغل وظيفة اقل من وظيفة مستشار (المادة ٩٩ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمادتان ٧٨ و ١٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية) .
ويخضع فباط الشرطة حتى رتبة عقيد لنظام تقدير الكفاية ، وذلك طبقا لما نص عليه المادة ١٢ من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في شأن هيئة الشرطة .

وعلى ذلك فإنه إذا كان العامل قد رقى قبل اعداد التقدير عنه الى وظيفة لا يخضع شاغلها للتقدير فإنه يمتنع تقديم تقدير عنه ، ولو كان هذا التقدير منصبا على عمله في السنة التي شغل فيها وظيفة كان يخضع فيها للتقدير (١) .

وإذا كانت القوانين السابقة للوظيفة العامة في مصر قد حرصت على عدم تقديم تقديرات كفاية عن العاملين الذين يشغلون الفئات الثانية فما فوق ، فإن ذلك يرجع الى أن المشرع قرر أن هؤلاء العاملين لم يصلوا الى مثل هذه الوظائف الا بعد خبرة طويلة وكفاءة في العمل ، ومن ثم فإنه لا يجوز اخضاعهم لنظام التقدير ، كما هو الحال بالنسبة لبقية العاملين . كما أن هؤلاء الموظفين وهم الذين يقومون بالإشراف والتوجيه شديداً الإدراك لمسئولياتهم ولا رقيب عليهم سوى ضمائرهم (٢) .

وهناك من رأى قصر اعفاء شاغلي الوظائف العليا (وهم في مصر شاغلو الدرجات ممتازة وعالية ومدير عام) فقط من نظام تقدير الكفاية باعتبار أن شاغلي هذه الوظائف العليا قد وصلوا " الى وظائفهم بعد أن ثبتت قدراتهم وكفاءاتهم خلال سنوات طويلة من الاداء الفعال ، ومن خلال ما اظهروه من قدرات ومهارات خاصة في النهوض بمسئولياتهم . الى جانب ذلك فإن وظائف الادارة العليا في الخدمة المدنية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالقيادات السياسية التي يمثلها الوزراء الذين يخضعون رجال الادارة العليا لنوع من التقدير المستمر لكفاءتهم ، دون أن يتخذ ذلك بالضرورة الشكل الرسمي (٣) .

ولقد جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ناصاً في المادة ٦/٢٨ على أن يقتصر تقدير كفاية الاداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الاولى فما دونها .

غير أن اللائحة التنفيذية للقانون المذكور زادت على ذلك بأن نصت في المادة ٣٠ على أن يقدم الرؤساء عن شاغلي الوظائف العليا بيانات

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ١٩٦٦ ، ص ٣٤٥ .

(٢) الدكتور حسن توفيق ، الادارة العامة ، ١٩٧٠/٦٩ ، ص ٣١٢ . والدكتور محمد انس قاسم جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الادارة ، ١٩٧٣ ، ص ٢٨٨ .

(٣) الدكتور زكي هاشم . دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الاجهزة الادارية بالدول العربية ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .

تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية في مباشرة أعمالهم ، وذلك مرتين في السنة للاستهداء بها عند ترشيحهم الى الوظائف الاعلى . وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وتقرير ايداعها بملف العامل .

ولا شك أن ما أتت به اللائحة التنفيذية لا يعدو أن يكون نوعا من تقدير الكفاية وأن لم يتسم بهذا الاسم ، يتلاءم مع وضع شاغلي الوظائف العليا . وحسنا فعلت اللائحة التنفيذية ؛ ذلك أن عطاء الموظف الكبير يجب أن يزداد بزيادة خبرته ، ويجب أن يقيم هذا العطاء في كل مرحلة من مراحل عمله حتى لا تكون الوظائف الكبرى محطات للوصول الى مرافئ الراحة . وهذا القول لا يمثل صالح الإدارة فقط بل صالح الموظفين كذلك . ان البيانات التي تودع ملفات خدمتهم قد تكون سندا يستخدمونه يوما اذا ما اريد الاضرار بهم استنادا الى عدم كفايتهم الوظيفية .

المبحث الثاني

اعداد تقديرات الكفاية

سنتناول في هذا البحث نقاطا اربع هي : السلطة المختصة بوضع التقدير . السلطة المختصة باعتماده . عدد مرات التقدير . سنوية التقدير وميعاد تقديمه .

المطلب الاول

السلطة المختصة بوضع التقدير

قضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في المادة ٣١ بأن يقدم التقرير السرى عن الموظف من رئيسه المباشر ، ثم يعرض على المدير المحلى للإدارة ، فرئيس المصلحة لبدء ملاحظاتها .

وفى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، كان القرار الجمهورى رقم ٩٣٣ لسنة ١٩٦٦ فى شأن كيفية اعداد التقارير السنوية للعاملين المدنيين بالدولة الشاغلين لغير الدرجات العمالية ، والصادر تنفيذا للقانون سالف الذكر ، ينص فى مادته الثانية على أن يحضر التقرير السنوى عن العامل بمعرفة رئيسه المباشر ، ثم يعرض على المدير المحلى للإدارة ، فرئيس المصلحة أو وكيل الوزارة ، كل فى دائرة اختصاصه ،

لابدء ملاحظتهما عليه مكتوبة ، ومتضمنة اسباب ومبررات التعديل الذى يجريانه . ثم نص القرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ - الذى عمل به اعتبارا من التقارير السنوية التى تعد عن السنة الميلادية ١٩٦٦ - فى مادته الثانية على ان يحضر التقرير السنوى عن العامل بمعرفة رئيسه المباشر ، ويعرض على الرئيس المحلى فرئيس المصلحة او وكيل الوزارة كل فى دائرة اختصاصه لاعتماده او تعديله مع ذكر الاسباب فى حالة التعديل . غير انه اذا كان لرئيس المصلحة او وكيل الوزارة تعديل تقدير الرئيس المحلى بالرفع او الخفض فيجب الا يتجاوز هذا التعديل مرتبة واحدة من مراتب الكفاية (١) .

واخيرا قضت المادة ٣٧ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن الرئيس المباشر هو الذى يعد التقرير السنوى كتابة عن العامل ، ثم يبدى مدير الادارة المختص رايه كتابة عليه (٢) ، اى ان التقدير اصبح يمر فى اعداده بمرحلتين ، مرحلة الرئيس المباشر ثم من بعده مدير الادارة ، وذلك على عكس الامر فى ظل القانونين رقمى ٢١٠ لسنة ١٩٥١ و ٤٦ لسنة ١٩٦٤ اذ كان اعداد التقدير يمر بمراحل ثلاث .

ولا شك ان القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باختصاره مراحل اعداد التقدير من ثلاث مراحل الى اثنتين قد احسن صنعا ، اذ انه اذا كان الرئيس المباشر هو أكثر الرؤساء صلة بالموظف ، وبالتالي اقدرهم على

(١) البند رقم ٩ من الارشادات المرافقة لنماذج التقدير .

(٢) تنص المادة ٢١ ب من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٢ بنظام السلك الدبلوماسى والقنصرى على ان رؤساء بعثات التمثيل الدبلوماسى او القنصرى او مديرى الادارات والاجهزة بالديوان العام كل فى حدود اختصاصه هم الذين يعدون تقديرات الكفاية عن الاعضاء الذين يعملون معهم ، ثم تقدم الى مجلس السلك الذى له ان يعتمدها او يعدلها بقرار مسبب .

هذا بالإضافة الى ما نست عليه المادة ١٩ من القانون المذكور من انشاء جهاز للتفتيش والصلاحيات وتقييم مستوى كفاية الاداء يختص باعداد ما يرى وزير الخارجية او مجلس السلك اعداده من تقارير او بيانات تتعلق بتقييم مستوى كفاية الاداء فى اى من البعثات التمثيلية او ادارات الديوان العام . وكذلك تقييم مستوى كفاية الاداء بالنسبة الى اعضاء السلك ممن لا يخضعون لنظام تقارير الكفاية السنوية . وتعرض التقارير التى يعدها الجهاز على مجلس السلك لاتخاذ ما يلزم من توصيات بشأنها قبل العرض على وزير الخارجية .

وبالنسبة للسلطة القضائية ومجلس الدولة فان من يقوم بتقدير كفاية الاعضاء هي ادارات خاصة للتفتيش (المادتين ٧٨ والمادة ١٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ٧٢ بشأن السلطة القضائية ، والمادة ٩٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة) .

تقييم كفاءته ، وإذا كان مدير الإدارة المختص على صلة ما بالموظف الذى تقدر كفايته ولديه معلومات عن مستواه ، فانه لا يتصور أن يكون رئيس المصلحة أو وكيل الوزارة على علم دقيق بمستوى العامل حتى يقدر كفايته تقديرا سليما ، لذا فان تقديرهما اما أن يكون تأييدا لما أبداه الرئيس المباشر أو مدير الإدارة المختص ، وفى هذه الحالة يعتبر ترديدا زائدا عن الحاجة ، واما أن يكون ضربا من الحدس والتنجيم تأباه العدالة وتنفر منه الموضوعية .

والرؤساء المباشرون والمديرون المحليون للإدارة ورؤساء المصالح المختصون بوضع التقديرات هم الشاغلون لهذه الوظائف وقت اعداد التقديرات ، اما الرؤساء المباشرون والمديرون المحليون ورؤساء المصالح الذين عاصروا الموظف الذى وضع عنه التقدير أو خلال الفترة الغالبة منه ثم نقلوا الى وظائف أخرى قبل حلول الميعاد الذى عينه المشرع لوضع التقديرات ، وحل محلهم آخرون فقد زالت عنهم بهذا النقل ولاية مباشرة اختصاصات هذه الوظائف ، ومن بينها وضع التقديرات ، وانتقلت ولاية الوظيفة فى هذا الشأن لمن حل محلهم فيها واستمروا فى ممارسة اختصاصاتها حتى التاريخ المعين لاعداد التقديرات (١) . ولا الزام على الرئيس واضع التقدير فى هذه الحالة بالاسترشاد برأى من سبقوه (٢) .

على أنه اذا لم يكن ثمة الزام قانونى على واضع التقدير بأن يسترشد برأى من سبقه من الرؤساء ، فانه من المستحسن أن يستأنس - اذا أمكن - برأيهم عن الفترة التى عملوا فيها مع مرءوسيه ، فذلك يؤدى الى تقدير أكثر صدقا وعدلا عنهم .

ولا يعتبر مانعا قانونيا يمنع من تقدير كفاية الموظف حداثة عهد الرئيس المباشر بالرئاسة ، وكثرة اجازاته ، وعدم تأهيله ، لان التقدير يستند أصلا الى ما هو وارد فى ملف الخدمة ، ثم ان كلا من الرئيس المباشر ورئيس القسم ليسا المرجع النهائى فى التقدير ، وانما المرجع النهائى فيه هو المدير العام الذى له أن يعدل التقدير بحسب ما يراه محققا لصالح العمل (٣) .

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٦٠/٤/٦ ، ق ٢٦٠ ، س ١٣ ، مجموعة السنة الرابعة عشرة ، مبدأ ١٦٥ ، ص ٢٧٢ . وحكم المحكمة الادارية العليا فى ١٣٢٢/٤/٢٧٨ ، ق ٣٠٥ ، س ١٧ ، غير منشور .

(٢) حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٧١/٢/٣ ، ق ٢٨٢٣ ، س ١٩ ، مجموعة السنة الخامسة والعشرين ، مبدأ ٦٧ ، ص ٢٦٢ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٣/٦/٢٩ ، ق ٩٠٢ ، س ٧ ، مجموعة السنة الثامنة ، مبدأ ١٣٤ ، ص ١٤٨٦ .

وإذا كان المشرع قد ناط بكل من الرئيس المباشر والمدير المحلى ورئيس المصلحة تقدير كافة عناصر التقرير ، فلا يجوز قصر تقدير عناصر معينة على الرئيس المباشر دون غيره ، أو الزام السلطات الاعلى بتقدير الرئيس المباشر بحجة أن هناك من العناصر كالصفات الذاتية من لا يدركها عن يقين الا الرئيس المباشر للموظف أو المدير المحلى بحكم دوام اتصالهما به ، لا وجه لذلك لما فيه من اهدار للحكمة التى استلزم من اجلها المشرع مرور التقرير بالمراحل التى ينص عليها القانون (١) .

غير انه مما يتواءم مع طبيعة علاقة الرئيس المباشر بالموظف من ناحية وطبيعة علاقة كل من المدير المحلى ورئيس المصلحة بهذا الموظف من ناحية أخرى ، أن يستطيع الرئيس المباشر تقدير العناصر الفرعية للتقرير على وجه مفصل ، أما المدير المحلى أو مدير المصلحة فان اشراف كليهما على الموظف لا يعدو أن يكون اشرافا عاما وتقديره لكفايته هو تقدير لا ينحدر الى التفاصيل ولا يصل الى حد الإحاطة بنواحي استعداده وصلاحيته بالنسبة الى كل عنصر فرعى من عناصر كفايته ، ولذلك كان طبيعيا الا يطلب منه الا أن يقدر الدرجة التى يستحقها الموظف عن كل مادة من مواد التقدير فى مجموعها دون أن يلزم بأن يتغلغل فى بحث كفايته بالنسبة الى كل عنصر من العناصر الفرعية لكل مادة ، وما يقال عن الرئيس المحلى أو رئيس المصلحة يصدق من باب أولى على لجنة شئون الموظفين حين تمارس اختصاصها معقبة على تقديرات الرؤساء (٢) .

ولقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ومن بعده اللائحة التنفيذية دون أن يحدد الجهة التى يناط بها تقدير الكفاية ، تاركين ذلك للسلطة المختصة . ولقد كان من الافضل فى رأينا أن يتابع المشرع فى ص القانون المذكور مسلكه فى القوانين السابقة فيحدد الرئيس الذى يقوم باقتراح التقدير ، والرئيس الذى يراجعه ، مراعى فى ذلك أن يكون الاول على احتكاك مباشر بمرءوسيه ، وأن يكون الثانى على علم بما يقومون به بدلا من أن يترك تحديد هؤلاء الرؤساء لتقدير كل جهة ، اذ أن هناك احتمالا بأن تختار بعض الجهات للقيام بهذا العمل من ليسوا أهلا له بحكم عدم احتكاكهم بمرءوسيه ، أو عدم درايتهم بعملهم .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٤/٢/٢٤ ، ق ٥٥٩ ، س ١٢ ، مجموعة السنة التاسعة عشرة ، مبدأ ٧٢ ، ص ١٦٨ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٥/٢/٢١ ، ق ١٩٠ ، س ٩٩ ، مجموعة السنة العاشرة ، مبدأ ٩٠ ، ص ٨٩٥ .

واذا كان من الطبيعى أن الجهة التى يتبعها العامل أصلا هى التى تضع تقدير كفايته ، فإن المشرع واجه بعض حالات يثور فيها التساؤل عن الجهة المختصة بوضع التقدير .

فقد نصت المادة ١٥ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أنه إذا كان الموظف مندوبا للقيام بعمل وظيفة أخرى لمدة لا تزيد على ستة أشهر فى الوزارة أو المصلحة ذاتها ، أو فى وزارة أو مصلحة أخرى ، أعد رئيسه المباشر فى الوظيفة المندوب للقيام بعملها مذكرة بملاحظاته عنه فى مدة نديه ، ويرسلها للرئيس المباشر للموظف فى وظيفته الأصلية ، ليعتمد عليها فى إعداد تقريره السنوى عنه ، فإذا زادت مدة الندب على ستة أشهر أعد الرئيس المباشر فى الوظيفة المندوب للقيام بعملها التقرير السنوى ويرسل الى الجهة المندوب منها الموظف لرافاقه بملف خدمته ، وذلك بالاسترشاد بمذكرة يعدها الرئيس الأصلية عن المدة المكتملة للسنة .

والمادة السابقة نظمت كيفية وضع التقرير السنوى للموظف فى حالة تعدد الجهات التى يعمل فيها خلال عام واحد ، وذلك ابتغاء توحيد الجهة التى تحدد كفايته ، وتغليب رأى الجهة التى قضى فيها الجزء الأكبر من العام (١) . فإذا وضعت الجهة المنتدب اليها العامل لأكثر من ستة شهر تقريراً عن كفايته ، فلا يجوز عرض هذا التقرير على الرئيس المباشر والمدير المحلى ثم على لجنة شئون الموظفين بالجهة المنتدب منها للتعقيب عليه ، والا صار التقرير مشوباً بعيب مخالفة القانون (٢) .

ولم يتناول القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أو لائحته التنفيذية وضع الموظف المعار ، فعالجه قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢٤ من أغسطس سنة ١٩٥٥ إذ قضى فى البند الثامن منه بأن ترسل الجهة المستعيرة تقريراً سرياً سنوياً عن حالة الموظف المعار الى الوزارة التابع لها ، يبين فيه درجة كفايته ، أو أهليته للقيام بعمله ، وحسن سلوكه ، ليسترشده به رئيسه المباشر فى تقريره السنوى عنه (٣) .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٢/٤/٢٨ ، ق ٨٢٠ ، س ٢٦ ، مجموعة السابعة ، مبدأ ٧٢ ، ص ٧٥١ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٦٤/٤/١٩ ، ق ١٩٢٨ ، س ٦ ، مجموعة السنة التاسعة ، مبدأ ٨٧ ، ص ٩٨٦ .

(٣) ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى تناولها لهذا القرار الى أنه لا يسرى الا على الموظف المعار داخل الدولة دون الموظف المعار الى الخارج . انظر : حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٩٥٨/٥/٢٩ ، ق ٣٤٥ ، س ١١ ، مجموعة السنتين الثانية عشرة والثالثة عشرة ، مبدأ ١١٩ ، ص ١٢٧ .

ولقد برزت المحكمة الادارية العليا وضع الجهة الاصلية تقدير كفاية العامل المعار اذ ترى في حكم لها « ومن حيث أن النعى على تقرير سنة ١٩٥٤ بأنه وضع بواسطة جهة غير مختصة بذلك قانونا ، فانه غير قائم على اساس من القانون ، لان الجهة التي كان يعمل بها الطاعن اصلا هي التي تولت وضع التقرير السرى السنوى عن سنة ١٩٥٤ ، وقدرت درجة كفايته باحدى وتسعين درجة ، بعد ان اشادت الجهة المعار اليها بكفايته ونهوضه بأعماله بصورة ممتازة ، دون أن تضع تقريراً عنه بالارقام العددية ، وهو وضع سليم يتفق مع وضع الطاعن ، باعتبار كونه معاراً وليس منتدباً ، مما استوجب وضع التقرير عنه بواسطة جهته الاصلية حرصاً على أن توزن كفاية الموظفين بميزان واحد ، تحقيقاً للمساواة بينهم جميعاً حتى لا تتأثر بذلك ترقياتهم ، الامر الذى لا يتم الا اذا كان تقدير الكفاية يتم بمقياس واحد منضبط ، ووفقاً لنموذج واحد يسرى عليهم جميعاً ، والا لافضى الامر الى وضع شاذ تتأثر به مصلحة الموظفين من ناحية ، والمصلحة العامة من ناحية اخرى » (١) .

ثم صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ متناولاً وضع تقدير كفاية الموظف المنتدب والمعار فقد نص هذا القانون في المادة ٣٠ على انه يجب الحصول على تقدير عن مستوى أداء كل عامل معار داخل الجمهورية او منتدب من الجهة المعار او المنتدب اليها اذا طالت مدة الاعارة او الندب عن ثلاثة اشهر .

ولعل الحكمة التي حلت بالمرجع الى ايراد هذا النص ، هي الرغبة في تتبع حالة العامل ، وتقصى مدى كفاءته في أداء عمله بالجهة المنتدب او المعار اليها ، حتى لا يدفعه شعوره بالبعد عن اشراف ورقابة الجهة التابع لها الى الاهمال او التهاون في أداء عمله بالجهة المنتدب او المعار اليها (٢) .

لكن ما سبق لا يعنى أن الجهة المنتدب او المعار اليها العامل هي التي تضع تقرير كفايته السنوى ، بل فقط هي مكلفة بتقديم تقرير عن مستوى أدائه خلال فترة الاعارة او الندب الى جهته الاصلية لتستعرضه في وضع تقريرها السنوى عن كفايته . يؤكد ذلك ان نص المادة ٢٠ سالف الذكر يوجب على الجهة المعار او المنتدب اليها العامل أن تقدم

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٥/٥/٣٠ ، ق ٦٤٢ ، س ٧ ، مجموعة

السنة العاشرة ، مبدأ ١٣٦ ، ص ١٤٩٧ .

(٢) الدكتور السيد محمد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٤٦ .

تقريراً عن مستوى أدائه إذا طالت مدة الاعارة أو الانتداب عن ثلاثة أشهر بمعنى أنه أوجب تقديم هذا التقرير ولو كانت فترة الاعارة أو الانتداب تقل عن سنة أى ولو كانت مثلاً أربعة أو خمسة أو ستة أشهر الأمر الذى يقطع بأن التقرير عن مستوى الاداء المعنى بحكم ذلك النص ليس هو التقرير السنوى بمعناه المستفاد صراحة من وضعه القائم به (١) .

ثم صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ مردداً فى المادة ٣٨ ما ذكره القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن وضع تقدير كفاية العامل المنتدب والمعار داخل الجمهورية ، ومضيفاً الى أنه بالنسبة للعامل المجند أو المستدعى للاحتياط فإنه يستهدى فى تقدير كفايته برأى الجهة المختصة بالقوات المسلحة .

وأخيراً جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وعالج كثيراً من الحالات التى يثور فيها التساؤل عن الجهة المختصة بوضع التقدير فنص فى المادتين ٣٢ و ٣٣ على أن العامل المعار للدخل أو المنتدب أو المكلف تختص بوضع التقرير النهائى عنه الجهة التى قضى بها المدة الأكبر من السنة التى يوضع عنها التقرير . وبالنسبة الى العامل المعار الى الخارج أو المصرح له بإجازة خاصة فيعتمد فى معاملته بالتقارير السابق وضعها عنه قبل الاعارة أو منحه الاجازة الخاصة .

أما العامل المجند فتقدر كفايته بمرتبة كفاء حكماً فإذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز فتقدر بمرتبة ممتاز حكماً .

وبالنسبة الى العامل المستدعى الى الاحتياط أو المستبقى فتقدر كفايته بمرتبة ممتاز حكماً .

وبالنسبة الى أعضاء المنظمات النقابية فتحدد مرتبة كفايتهم بما لا يقل عن مرتبة تقدير كفايتهم فى السنة السابقة على انتخابهم بالمنظمات النقابية .

أما بالنسبة الى العامل المريض فإنه اذا كانت مدة مرضه ثمانية أشهر فأكثر تقدر كفايته بمرتبة كفاء حكماً ، واذا كانت كفايته فى العام السابق بمرتبة ممتاز فتقدر بمرتبة ممتاز حكماً .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٧٢/١٢/٢٣ ، فى ٦٩١ ، س ١٥ ، مجموعة السنة التاسعة عشرة ، مبدأ ٢٩ ، ص ٦٨ .

وإذا كانت لنا كلمة أخيرة عن القائمين بوضع التقدير في مصر فانا نقول : انه لن يتوافر واضعو تقديرات اكفاء الا اذا أعدت الإدارة لهم برنامجا للتدريب (١) ، يتضمن شرحا مفصلا لاجراض تقدير الكفاية ، وتدريبها جادا على استخدام طريقة التقدير المتبعة ، وتنبيهها الى الاخطاء الشائعة في التقدير وكيفية تلافيها ، مع حث هؤلاء على الاهتمام بمعرفة ما يقوم به المرءوسون من عمل ، وما هو مطلوب من الآخرين في هذا الصدد ، وعلى تخصيص الوقت الكافي لوضع التقديرات ، وعلى مراعاة العدالة في تقييم العاملين .

المطلب الثاني

السلطة المختصة باعتماد التقدير

قضت القوانين المتعاقبة للوظيفة العامة في مصر بأن لجنة شئون الموظفين هي التي تختص باعتماد تقدير الكفاية . فقد نصت المادة ٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن تقدير الكفاية بعد كتابته وعرضه على المدير المحلى فرئيس المصلحة ، يعرض على لجنة شئون الموظفين لتقدير الكفاية التي تراها . ورأى اللجنة في تقدير الكفاية هو الراى النهائى باعتباره غير خاضع بعد ذلك لتصديق او اعتماد سلطة اعلى . ثم تضمن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ نصا مخالفا بعض الشيء لنص المادة ٣١ سالفه الذكر ، فقد نصت المادة ٣١ من القانون رقم ٤٦ على أن اللجنة شئون العاملين أن تناقش الرؤساء في التقديرات السنوية المقدمة منهم عن العاملين ، ولها أن تعتمد التقديرات أو تعدلها بناء على قرار مسبق . وقد رددت المادة ٣٧ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ما ذكرته المادة السابقة .

ولاشك أن القانونين رقمى ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأجازتهما للجنة شئون العاملين مناقشة الرؤساء فى التقديرات المقدمة منهم ، قصدا من ذلك تمكين اللجنة من الوصول الى تقديرات عادلة وصادقة تتفق مع الحق والواقع ، اذ القصد من هذه المناقشة استجلاء ما غمض من الامور ، والوصول الى تقديرات نهائية فى ضوء دراسة موضوعية جادة . كما انهما بالزامهما هذه اللجنة اذا ما انتهت الى تعديل التقديرات الموضوعة بمعرفة الرؤساء بأن تفصح عن الاسباب التى دعتها الى اجراء هذا التعديل ، فان هذا يمثل ضمانا من الضمانات التى استحدثها المشرع وفرضها على عمل اللجنة ، مستهدفا المباشرة

(١) راجع فى تفصيل برامج التدريب البحث الثالث من الفصل الثانى من الباب الثالث من القسم الاول .

بينها وبين التحكم ، ودعوتها الى الاحتراز والتريث ، فتكشف عن حقيقة المبررات التي دعتها الى اجراء هذا التعديل تمكينا للرقابة على عملها ، والتحقق من جدية الاسباب التي استندت اليها في تعديل التقديرات (١) .

واذا كان الرؤساء المباشرون أقدر الناس على تعرف قدرات مرءوسيههم الموضوعة عنهم التقديرات ، فان ذلك لا يلغى دور لجنة شئون الافراد في ضرورة اشرافها أو تعقيبها على تقديرات الرؤساء ، اذ قد تقوم لدى هذه اللجنة - كما تقول المحكمة الادارية العليا - اسباب تقطع بعدم صحة تقديرات الرؤساء أو اسباب جديدة ماكانت تحت نظرهم لو انهم تبينوها لما انتهوا الى ما انتهوا اليه من تقدير ، كما انه اذا كان الموظفون يتبعون مصالح أو رؤساء عدة بينما تنتظمهم وحدة واحدة في الترقية ، فيجب أن توزن كفايتهم بميزان واحد تحقيقا للمساواة بينهم جميعا ، حتى لا تتأثر بذلك ترقياتهم ، الامر الذي لا يتأتى الا اذا كان التعقيب النهائي على جميع التقديرات - وان تعددت مصادرها - منوطا بلجنة تضبط الميزان بينهم جميعا ، وهي لجنة شئون الموظفين ، والا لافضى الامر الى وضع شاذ ، تتأثر به مصلحة الموظفين من جهة ، والمصلحة العامة من جهة أخرى (٢) .

ولقد مست المحكمة الادارية العليا في حكمها سالف الذكر مبدأ الموازنة بين الدرجات التي يضعها مختلف الرؤساء ، وكيف أن لجنة شئون العاملين عليها أن تقوم بهذا الدور ، غير أنه وان كانت المحكمة قد أصابت في رأيها في اسناد هذه المهمة الى لجنة شئون العاملين ، الا اننا نرى أن قانون العاملين ذاته يجب أن ينص على مبدأ الموازنة هذا وينظم

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم المرجع السابق ، ص ٢٥٢ .

ويلاحظ هنا أن لجنة شئون العاملين بالنسبة للعاملين بالقطاع العام كانت تفسع تقدير الكفاية الذي تراه دون مناقشة الرؤساء ودون أي تسيب لما تتخذ (المادة ٢٢ من القرار الجمهوري رقم ٣٣.٩ لسنة ١٩٦٦ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام القابلة للمادة ١٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام) . ولذلك ذهبت محكمة القضاء الاداري في هذا الصدد الى أنه ليس لزاما على لجنة شئون العاملين في القطاع العام أن تذكر تبريرا لما تنتهي اليه في التقدير ، أو أن تبين تقديرها لكفاية الموظفين تفصيلا بحسب كل مادة من مواد التقدير ، وبحسب كل عنصر من عناصره الفرعية الواردة في النموذج المعد لذلك . (حكم محكمة القضاء الاداري في ١٩٧٠/٧/٢ ق ١٧.١ س ٢١ و ٩٢٣ س ٢٢ ، مجموعة السنة الرابعة والعشرين ، مبدأ ١٣٨ ، ص ٣٦٤) .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٧/٢/١٦ ، ق ١٦٩٢ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، مبدأ ٧٥ ، ص ٧٢٠ ، وحكمها في ١٩٦٣/٤/١٣ ، ق ٣٦٢ ، س ٧ ، مجموعة السنة الثامنة ، مبدأ ٩٥ ، ص ١.١٩ .

كيفية تحقيقه حتى تكون اللجنة أكثر اهتماما بأعماله ، كما هو الشأن في قوانين الوظيفة العامة في فرنسا ، التي حرصت على النص على هذا المبدأ .

وإذا كانت مهمة لجنة شئون العاملين ليست مجرد تسجيل مآل للتقديرات الصادرة من الرؤساء ، وإنما التعقيب الجدى عليها قبل وضع التقرير النهائى (١) فإن أهمية الدور الذى تلعبه هذه اللجنة هو الذى حدا بمحكمة القضاء الإدارى الى القول بأن اشراك هذه اللجنة في وضع تقديرات الكفاية ، ولو لم ينص القانون على اشراكها في ذلك ، أمر لا يخالف القانون ، فإذا كان القانون الذى يسرى في حق موظفى المصانع الحربية لم ينص على عرض الامر بالنسبة لمديرى الإدارات على لجنة شئون الموظفين فيما يختص بتقدير كفايتهم ، والاكتفاء بما يضعه عنهم الوكيل المساعد ، فإن اشراك الوكيل المساعد أعضاء لجنة شئون الموظفين معه في وضع التقديرين الخاصين بالمدعى عن سنتى ١٩٥٦/٥٥ لا يجعل ثمة مخالفة قانونية قد وقعت فيما اتخذته الوكيل المساعد في هذا الامر ، فبدلاً من أن ينفرد هو بوضع التقديرات عن المدعى باعتباره صاحب الاختصاص الاصلى ، اشرك معه لجنة شئون الموظفين زيادة في الحيلة حتى يحىء التقدير مطابقاً للواقع (٢) .

وإذا كانت لجنة شئون العاملين تعتمد تقارير كفاية العاملين الخاضعين لنظام تقدير الكفاية على النحو سالف الذكر ، فإن من المفيد أن نذكر كذلك أنها تقوم بتقدير كفاية العاملين غير الخاضعين لهذا النظام كلما تطلب الامر ذلك ، بصفتها الجهة المهيمنة على شئون العاملين . وهى تقوم بهذه المهمة حسبما يتكشف لها من السلوك الوظيفى للعامل . ومدى استعداده لتحمل اعباء الوظيفة المرقى اليها (٣) .

ولقد نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٢٨ على أن تضع

-
- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٢/١١/١٩٦٦ ، ق ٩١٥ ، س ٨ ، مجموعة السنة الثانية عشرة ، مبدأ ١١ ، ص ١١٢ ؛ وحكمها في ٢١/٥/١٩٦٤ ، ق ١٧٩٠ ، س ٦ ، مجموعة السنة التاسعة ، مبدأ ١.٢ ، ص ١١٢ .
- (٢) حكم محكمة القضاء الإدارى في ٢ و ٤/٥/١٩٦١ ، ق ٧٦ ، س ١٣ ، مجموعة السنة الخامسة عشرة ، مبدأ ١٦٤ ، ص ٢٢٦ .
- (٣) حكم محكمة القضاء الإدارى في ٢٢/٢/١٩٧٢ ، ق ٣٧١ ، س ١٩ ، مجموعة السنة ٢٧ ، مبدأ ٧٧ ، ص ١٥٨ ؛ وحكم المحكمة الإدارية العليا في ١٢/٢/١٩٦٠ ، ق ٥٤٢ ، س ٤ ، مجموعة السنة الخامسة ، مبدأ ٥٩ ، ص ٥٣٩ .

السلطة المختصة نظاما يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى اعتماد تقارير الكفاية ، ونص فى المادة الرابعة على أن تختص لجنة شئون العاملين باعتماد تقارير الكفاية المقدمة عن العاملين شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها . أما اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨ فقد رددت فى المادة ٣٢ الحكم الوارد فى المادة الرابعة من القانون ، ثم اضافت فى المادة ٣٠ بأن تقارير الكفاية المقدمة عن العاملين شاغلى وظائف الدرجة الاولى ، وكذلك البيانات التى يقدمها الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا وتتعلق بالنواحى الفنية والادارية فى مباشرة اعمالهم تعتمد من السلطة المختصة ، أى من الوزير او المحافظ أو رئيس الهيئة العامة حسب الاحوال .

واذا كانت لنا ملاحظات على ما جاء به القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية فيما يتعلق باعتماد تقارير الكفاية فاننا نقول : اذا كان مقبولا القول بأن البيانات التى يقدمها الرؤساء عن شاغلى الوظائف العليا الذين لا يخضعون للنظام العادى لتقدير الكفاية تعتمد من الوزير او المحافظ أو رئيس الهيئة ، فاننا لا ندرى سببا للترفة فى هذا الصدد بين شاغلى وظائف الدرجة الاولى وبين من دونهم من الموظفين فيعتمد الوزير او المحافظ أو رئيس الهيئة تقارير شاغلى وظائف الدرجة الاولى ، وتعتمد لجنة شئون العاملين تقارير من دونهم من الموظفين . فما دام هؤلاء جميعا يخضعون لنظام واحد لتقدير كفايتهم فانه لا محل للترفة بينهم فى خصوصية الجهة التى تعتمد التقارير الموضوعة عنهم ، ويكفى أن تقوم لجنة شئون العاملين بهذا الدور بالنسبة لهم جميعا .

واذا كان القانونان رقما ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و٥٨ لسنة ١٩٧١ قد نصا على حق لجنة شئون العاملين فى مناقشة الرؤساء فى التقديرات المقعدة منهم ، واذا رأت تعديل تقديرات الكفاية فيكون ذلك بناء على قرار مسبب ، فانه كان من الافضل أن يواصل القانون الجديد مسلك القانونين السابقين عليه فينص على هذه الضمانات لا أن يتجاهلها (١) .

المطلب الثالث

عدد مرات التقدير

كانت تقارير الكفاية فى ظل قوانين الوظيفة العامة الوقام ٢١٠ لسنة ١٩٥١ و٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، و٥٨ لسنة ١٩٧١ توضع مرة واحدة

(١) نصت المادة ٢١ ب من قانون السلك الدبلوماسى والقمصى رقم ٥ لسنة ١٩٨٢ بأن تقارير الكفاية تعرض على مجلس السلك الذى له أن يعتمد أو يعدلها بقرار مسبب.

في السنة ، اللهم الا في حالتين هما : حالة تقدير كفاية الموظفين في فترة الاختبار ، وحالة وضع تقديرات تشجيعية أو تحذيرية ، اذ يوضع التقدير في هاتين الحالتين اكثر من مرة في السنة . لكن هذا الوضع تغير في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فاصبح تقدير الكفاية في جميع الحالات يوضع اكثر من مرة في السنة (١) . وذلك على التفصيل الآتي :

اولا - تقدير كفاية الموظفين الذين امضوا بنجاح فترة الاختبار :

تقضى قوانين الوظيفة العامة ارقام ٢١ لسنة ١٩٥١ و ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ بوضع تقدير كفاية العاملين الذين امضوا فترة الاختبار بنجاح مرة واحدة في العام ، لكن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ استحدث حكما جديدا حينما نص في المادة ٢/٢٨ على أن « يكون قياس الاداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحدة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية ... » . وتنفيذا لهذا النص قضت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور في المادة ٣١ بأن « يكون حساب التقرير النهائي للدرجة كفاية الاداء بالاخذ بمتوسط التقارير الدورية الثلاث السابق وضعها عن العامل خلال العام » . فعدد مرات التقدير خلال السنة ثلاث ، ومن متوسط هذه التقديرات يكون التقرير النهائي .

وعدد مرات التقدير على النحو المشار اليه عدد كبير يتطلب جهدا ضخما من الرؤساء المختصين بالتقدير ، الامر الذي قد يؤدي الى اهمالهم في وضع التقديرات ، للتفرغ لاداء واجباتهم الاخرى . كما أن هذا العدد الكبير من قياس الاداء يشعر الموظفين بأنه أداة اوهاب وسيف مشهر في وجوههم ، بما يترتب على ذلك من تدمير ينمكس سلبيًا على ادايتهم لصلهم .

واذا كان الهدف من قياس الكفاية ثلاث مرات في العام هو محاولة الحصول على تقدير كفاية اقرب الى الصديق والدقة عن اداء العامل خلال العام ، الا أن العيوب التي ذكرناها سلفا على هذا العدد الكبير من قياس الاداء تجعلنا نقول : ان قياس الكفاية مرة واحدة في العام بطريقة براعى فيها الدقة والموضوعية تحقق في رأينا نتائج افضل مما يحققه قياس الاداء ثلاث مرات في العام .

(١) يلاحظ ان المادتين ٧٨ و ١٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ، والمادة ٩٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة نصت على ان التفتيش يتم مرة على الاقل كل سنتين ، اي انه يمكن ان يتم التقدير كل سنة او كل سنتين ، او كلما طلب ذلك .

ثانيا - تقدير كفاية الموظفين في فترة الاختبار :

نصت المادة ١٩ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن « يكون التمييز .. تحت الاختبار لمدة سنة على الأقل وستين على الأكثر ، فإذا لم يتم الموظف مدة الاختبار على ما يرام فصل من وظيفته » . ونصت المادة ١١ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على أن « بدون الرئيس المباشر ملاحظاته شهريا على عمل الموظف المعين تحت الاختبار . وذلك على النموذج الذي يعده ديوان الموظفين ، وتعرض هذه الملاحظات على الرئيس الأعلى للرئيس المباشر في نهاية مدة الاختبار ليضع تقريراً على النموذج سالف الذكر موضحاً به رأيه وأسانيده » .

ثم استأنف القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٤ نهج القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فنصت المادة ١٥ منه على أنه « فيما عدا المعينين بقرار من رئيس الجمهورية يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة سنة من تاريخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم في خلال مدة الاختبار » .

وجاءت المادة ١١ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ونصت على أن يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة شهور من تاريخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار ، ويستثنى من هذا الحكم المعينون بقرار من رئيس الجمهورية وتحدد اللائحة التنفيذية الوظائف الأخرى التي لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار .

وأخيراً تضمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٢٢ حكماً شبيهاً بحكم ١١ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

وإذا كان المشرع في اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، قد نص صراحة على وضع ملاحظات شهرية عن الموظف تحت الاختبار هي بمثابة تقديرات الأمر الذي لم ينص عليه القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٤ و٥٨ لسنة ١٩٧١ ، فإن السلطة المختصة على الرغم من ذلك كان يمكنها في ظل القانونين المذكورين أن تقدم تقديرات عن العامل تحت الاختبار قد تكون بصفة شهرية ، أو في أي وقت تراه ملائماً لذلك ، دون أن تتقيد بمدة السنة المقررة لوضع تقديرات الكفاية ، إذ أن هذه المدة الأخيرة مقصورة على العاملين الذين انتهوا فترة اختبارهم بنجاح وثبتوا في وظائفهم .

ولقد عادت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والصادرة بقرار لجنة شئون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨ ونصت

في المادة ٢٦ على أن « تتقرر صلاحية العاملين الموضوعين تحت الاختبار بناء على تقارير شهرية تعد بمعرفة الرؤساء المباشرين ، وتعتمد من الرئيس الأعلى ، وذلك على النموذج الذي تعده الوحدة . وعند نهاية مدة الاختبار يوضع تقرير نهائى على ضوء التقارير السابقة موضحا به مدى صلاحية العامل للوظيفة المعين بها ، ويعرض هذا التقرير على لجنة شئون العاملين » .

ثالثا - التقديرات التشجيعية والتقديرات التحذيرية :

التقديرات التشجيعية هي تقديرات تتخذ شكل خطابات موجهة من الرئيس المباشر الى المرئوس كلما قام الاخير بجهد يحتاج الى التنويه والتشجيع . وتتخذ التقديرات التحذيرية ايضا شكل خطابات موجهة من الرئيس المباشر الى المرئوس كلما أهمل الاخير في القيام بعمله .

وللتقديرات التشجيعية فائدة كبرى ، هي اثارة حماس الموظف طمعا في الحصول على تقدير سنوى عال ، وبالتالي اماكن ترقية بالاختيار او منحه علاوات تشجيعية ، فضلا عن الكسب الادبى عندما يشتهر بين زملائه بأنه موظف كفء ، وان رئاسته تدرك هذه الكفاية فتوجه اليه من حين الى آخر خطاب شكر او تقدير . هذا فضلا عما يترتب على ذلك من ارساء علاقة وطيدة بين الرئيس والمرئوس ، الامر الذى ينعكس اثره ايجابيا على العمل ويدفع الموظف دائما الى الامام .

كما أن للتقديرات التحذيرية فائدة كبرى كذلك ، اذ انها تنبه العامل الضعيف الى نواحي ضعفه ، حتى يستطيع أن يتداركها قبل وضع تقدير الكفاية السنوى عنه ، ويتلافى الآثار المترتبة على تقدير كفايته بدرجة ضعيف . هذا فضلا عن أن في تنبيه المرئوس لضعفه ما يجعله مدركا أن رئيسه يريد أن يأخذ بيده ليجنبه الآثار الضارة بمستقبله .

ولقد نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لأول مرة على التقديرات التحذيرية ، اذ قضت المادة ٢٨ من هذا القانون على أنه في حالة ما اذا تبين للرئيس أن مستوى أداء عامل ما دون المتوسط فإنه يجب أن يلفت نظره كتابة الى ذلك مع ذكر المبررات وضم ذلك الى ملف خدمته . ولقد اضافت الارشادات المرافقة لنماذج التقارير الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ الى أنه على الرئيس المباشر ايضاح نقاط ضعف الموظف وذلك قبل ثلاثة شهور على الاقل من تاريخ وضع التقدير ، حتى يتيح له الفرصة لتحسين مستواه (١) .

ولقد كان يتعين على القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ أن يتضمن فضلا عن التقديرات التحذيرية التقديرات التشجيعية ، لتحقيق الغاية التي أشرنا إليها سلفا ، لكنه بدلا من أن يفعل ذلك ، ألفى التقديرات التحذيرية ذاتها .

ثم عاد القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الى التقديرات التحذيرية حينما نص في المادة ٢٩ على أنه يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤسائهم أن مستوى أدائهم أقل من مستوى الاداء العادى بأوجه النقص في هذا الاداء طبقا لنتيجة القياس الدورى للاداء أولا بأول .

ولقد رأى البعض في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، أنه لم يعد جائزا أن يقدم تقرير سنوى عن العامل بدرجة دون المتوسط أو ضعيف ، اللهم الا اذا كان هذا التقدير مستندا الى تقديرات تحذيرية قدمت عنه خلال العام ، فاذا لم يقدم عنه تقدير تحذيرى ، فان ذلك ينهض قرينة على أن مستوى عمله يفوق درجة دون المتوسط ، ويكون التقدير السنوى الذى قد يقدم عنه بدرجة دون المتوسط أو ضعيف غير مستند فى هذه الحالة الى أصل ثابت فى الاوراق (١) . ويصدق هذا القول بالطبع على الوضع فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذى عاد الى فكرة التقديرات التحذيرية ونص عليها . فلا يجوز وضع تقرير كفاية بدرجة ضعيف فى ظل القانون المذكور الا اذا استند الى تقديرات تحذيرية .

واذا كانت التقديرات التحذيرية قد حظيت بعناية المشرع على الوجه الذى سلف بيانه ، فانه ينبغى كذلك أن يلتفت الى التقديرات التشجيعية فيعالجها ، ووقتها يمكن القول أيضا أنه لم يعد جائزا تقديم تقرير بدرجة ممتاز الا اذا أدت اليه تقديرات تشجيعية .

المطلب الرابع

سنوية التقدير وميعاد تقديمه

تقدير الكفاية طبقا للقوانين المتعاقبة للوظيفة العامة فى مصر يكون - بالنسبة الى الموظفين الذين أمضوا فترة الاختبار - عن سنة ، كانت تبدأ فى ظل القانونين رقمى ٢١ لسنة ١٩٥١ و ٤٦ لسنة ١٩٦٤

في يناير وتنتهى في ديسمبر ، أما في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - المعدل بالقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٧٣ - ومن بعده القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فإنه يوضع عن فترة تبدأ من أول يوليو وتنتهى في ٣٠ يونيو (١) . ولا شك أن مدة السنة مدة مناسبة لقياس التغيرات التي يمكن أن تطرأ على كفاءة الموظف صعودا أو هبوطا (٢) .

أما عن ميعاد تقديم التقارير فقد كانت المادة ٣٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ تنص على أن تعد التقارير في شهر فبراير من كل عام ، أو في شهر آخر يصدر بتحديده قرار من الوزير المختص ، بعد أخذ رأى ديوان الموظفين .

ثم صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقضى في المادة ٢٩ على أن تقدم التقارير عن كل سنة ميلادية خلال شهرى يناير وفبراير من السنة التالية . ثم تضمن القرار الجمهورى رقم ٤٧٢٦ لسنة ١٩٦٦ في شأن أعداد التقارير السنوية عن العاملين المدنيين حكما الحقه بالارشادات المرافقة نماذج التقارير ومقتضاه وجوب أن يتم اعداد التقارير بصفة نهائية قبل أول مايو .

وجاء القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ونص في المادة ٣٦ على أن تقدم التقارير عن كل سنة مالية خلال شهرى اكتوبر ونوفمبر من السنة التالية .

وأخيرا نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٢٨/٥ على أن تقدم التقارير خلال شهرى سبتمبر واكتوبر .

وتحديد شهرى يناير وفبراير لوضع التقارير في ظل القانونين رقمى ٢١ لسنة ١٩٥١ و ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، يرجع الى ان الملاوات الدورية كانت تمنح في أول مايو ، كما كانت الترقية تتم في هذا التاريخ ، فكان منطقيا وضع التقارير قبل هذا الميعاد .

أما وقد أصبحت الملاوات الدورية تستحق طبقا لاحكام القانون

(١) لم يحدد نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ فترة سريان تقدير الكفاية . ونرى التوحيد بين فترة سريانه في ظل القانون المذكور ، وفترة سريانه في ظل نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . أما القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في شأن هيئة الشرطة فينص في المادة ١٣ على أن تكون التقارير عن سنة ميلادية .

(٢) محمد على شتا ، المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، طبعة ١٩٦٥ ،

رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في شهر يناير ، فكان من المنطقي أن تقدم تقارير الكفاية قبل هذا الشهر ، ولقد رأى أن أنسب ميعاد لتقديمها هو شهرى أكتوبر ونوفمبر في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وسبتمبر وأكتوبر في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

ونظرا الى أن القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ قضى في المادة الرابعة بأن يعدل موعد العلاوة الدورية للعاملين بالدولة والهيئات العامة والقطاع العام والخاضعين لكادرات خاصة بحيث يكون أول يوليو من كل عام ، فإن هذا التعديل قد يدعو الى تغيير ميعاد تقديم التقارير ليتلاءم مع الميعاد الجديد لصرف العلاوات (٨) .

المبحث الثالث

اعلان التقديرات والتظلم منها

هل يعلن تقدير الكفاية الى الموظف بعد وضعه ؟ واذا ما اعلن اليه هل له الحق في التظلم منه ؟ ذلك ما سنتناوله في مطلبين ، الاول : اعلان التقديرات ، الثانى التظلم منها .

المطلب الاول

اعلان التقديرات

صدر القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ آخذا بمبدأ العلنية المطلقة للتقدير ، فنصت المادة ٣١ على أن « يعطى الموظف صورة من التقرير السنوى المقدم عنه ، ولن قدم عنه تقرير بدرجة متوسط أو ضعيف الحق في تقديم ما يكون لديه من ملاحظات في خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه التقرير » .

(١) لم يحدد القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام تاريخا لتقديم تقرير الكفاية ، ونرى توحيد هذا التاريخ بين العاملين بالقطاع العام والعاملين المدنيين بالدولة ، ما دام المشرع قد وحد بينهما في تاريخ منح العلاوة . كما أنه ليس هناك ميعاد محدد لتقديم التقارير بالنسبة الى أعضاء السلطة القضائية ومجلس الدولة .

أما قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ فقد نص على وضع التقارير خلال شهرى يناير وفبراير من السنة التالية (م ١٣) .

غير ان العلانية المطلقة التى تبناها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ جاءت بعكس المقصود منها لتهيب الرؤساء ذكر الحقيقة خوفا اومجاملة ، فان هم ذكروا الحقيقة فان ذلك - اذا ما علمه الموظف الضعيف - سيؤدى الى الخلافات بين الرئيس والمرئوس وتثبيط همه الاخير (١) . كما رؤى ان تقرير الحق للعاملين فى الرد على تقديراتهم والتظلم منها يؤدى الى ضياع وقت هؤلاء العاملين لانشغالهم سنويا فى الرد على هذه التقديرات وفى التظلم منها ، وما قد يؤدى اليه ذلك من مهاجمة رؤسائهم خاصة وان تقديرات الكفاية لم تكن مسببة (٢) .

لذلك صدر القانون رقم ٥٧٩ لسنة ١٩٥٣ معدلا القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وأخذاً بمبدأ السرية المطلقة ، باعتبار أن هذه السرية تعمل على تحاشي الخلاف الذى ينشأ بين الرؤساء والمرئوسين فى حالة اعلانهم بصورة من التقدير ، كما أنها تقلل من طعون الافراد فى تقديراتهم ، الأمر الذى يؤدى الى حسن سير العمل وانتظامه (٣) .

غير انه تبين أن اتباع السرية المطلقة يجعل الرؤساء يتحيزون لبعض الموظفين دون غيرهم ، نظرا الى ان التقديرات تظل سرية . هذا بالإضافة الى عدم معرفة ضعيفى الكفاية أوجه ضعفهم ، وبالتالي عدم إتاحة الفرصة لهم لتحسين انفسهم . كذلك رؤى أن اتباع السرية يؤدى الى إثارة الشكوك بما يستتبع ذلك من تهامس وتجسس ، وكثرة القيل والقال مما تضعف معه الشجاعة الادبية والصراحة فى العمل (٤) .

وانطلاقا من الاعتبارات سالفة الذكر **قضى المشرع** فى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ - المعدل للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ - باعلان الموظف الذى يقدم عنه تقدير بدرجة ضعيف بصورة منه . والمشرع باصداره هذا التعديل قد أخذ بالعلانية النسبية للتقدير ، أى بالسماح فقط لضعاف الكفاية بالاطلاع على تقديراتهم .

ولقد كانت العلنية النسبية مبدأ حافظ عليه المشرع المصرى الى

(١) الدكتور سليمان الطماوى . نشاط الادارة ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٤ ،

ص ١٦٦ .

(٢) الدكتور حمدي أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص ٦٢٣ ، والدكتور عبد الفتاح حسن ، مبادئ القانون الإدارى الكويتى ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧٧ .

(٣) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

(٤) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، المرجع السابق ص ١٩٧ - ١٩٨ ، والدكتور ابراهيم درويش الديري ، الاداة الحكومية فى مصر ووسائل رفع كفاءتها الانتاجية ، ١٩٥٦ ، ص ٢٢١ والدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ص ٢٧٧ .

حين ، فقد نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فى المادة ٣٢ منه على أن « يعلن العامل الذى قدرت كفايته بدرجة ضعيف أو دون المتوسط بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ... » ثم أوردت المادة ٣٩ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ حكما مشابها للحكم سالف الذكر (١) .

فالمشرع المصرى حتى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ اعتبر أن الأصل فى تقديرات الكفاية هو السرية ، واستثناء يخطر العامل الحاصل على تقدير ضعيف أو دون المتوسط بتقدير كفايته هذا ، وعلة هذا الاستثناء هى تخويل ضعاف الكفاية فرصة للنهوض بمستوى كفايتهم ، وحتى لا يتمكن بعض واضعى التقديرات من اتخاذ السرية المطلقة سلاحا الكيد فى الخفاء تحقيقا لأغراض شخصية (٢) .

غير أن المشرع عاد وهجر هذا الاتجاه وقضى فى المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بأن يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين ، ثم جاءت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور وزادت الأمر تفصيلا حينما نصت فى المادتين ٣٢ و ٣٣ على أن تتولى إدارة شئون العاملين أخطار كل عامل من شاغلى وظائف الدرجة الأولى فما دونها بصورة من تقرير الكفاية المقدم عنه ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعتماد التقارير .

ولا شك أن مبنى المشرع لمبدأ علنية التقرير أمر محمود مادام أن الفرض الأساسى لنظام تقدير الكفاية هو توجيه الموظفين الى مواطن القوة ومواطن الضعف فيهم ، وحثهم على تحسين أدائهم . هذا فضلا عن أن إعلان تقدير الكفاية يؤدى الى نتيجة هامة أخرى ، فشعور الرئيس بأن تقديراته سوف تكون تحت نظر مرءوسيه سيؤدى به الى محاولة التزام جانب العدالة والموضوعية فيما يحرره ، مما ينأى به عن التسلط والتحكم ، وجعل التقديرات بمثابة أداة للترهيب والتخويف ، ومما يقيم جسرا للثقة بينه وبين مرءوسيه ، فيكون بذلك قادرا على التأثير فيهم ودفعهم الى الامام .

(١) توجب المادة ٧٩ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ ، والمادة ١٠٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ إعلان العضو المتميزة كفايته بدرجة متوسط أو أقل بدرجة كفايته .

كما تنص المادة ١/١٤ من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على إعلان الضابط الذى قدرت كفايته بتقدير دون المتوسط أو ضعيف بأوجه الضعف فى مستوى أدائه لعمله ، وكذلك إعلانه بما يرد فى التقرير من ملاحظات تسوء اليه .

(٢) الدكتور حميدى أمين عبد الهادى ، المرجع السابق ، ص ٥٨٩ .

بل انا لنذهب الى ابعد من ذلك فنرى وجوب عقد مقابلة تقدير بين الرئيس والمرعوس ، يعلن فيها الاول للثاني تقدير كفايته ، ويتناقشان في نقاط قوته وكيف ينميها ، ونقاط ضعفه وكيف يتخلص منها ، ويساعده على حل المشكلات التي تقف دون تطوره وتقدمه . وعلى الرغم مما قد يحيط بمقابلة التقدير من صعوبات سبق تفصيلها (١) فان هذه المقابلة - اذا ما تمت بنجاح - يمكن ان تكون أداة جيدة لاعلام الموظف بكيفية أدائه لعمله ، وحافزا على تحسين هذا الاداء ، كما يمكنها ان تنفع الموظف بدالة تقديره مما قد لا يجد معه مبررا للتظلم من هذا التقدير ، او الالتجاء في شأنه الى القضاء .

المطلب الثاني

التظلم من التفسيرات

نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في المادة ٣٢ على ان « يعلن العامل الذي قدرت كفايته بدرجة ضعيف او دون المتوسط باوجه اضعف في مستوى أدائه لعمله ويجوز له ان يتظلم من هذا التقرير الى لجنة شئون العاملين خلال شهر من اعلانه به ، ولا يعتبر التقرير نهائيا الا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه ويجب ان يتم ذلك قبل أول مايو » . ولقد تضمن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ نص المادة ٣٩ الذي لا يفرق عن نص المادة ٣٢ سالفة الذكر اللهم الا في ان المادة ٣٩ تقضى بأن تفصل اللجنة في التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه (٢) .

=

(١) انظر في تفصيل مقابلات التقدير ما ورد في الفصل الثالث من الباب الثالث من

القسم الاول .

(٢) بالنسبة الى اعضاء الهيئات القضائية فان للعضو المخطر بمحوه على تقدير

متوسط فاقل أن يتقدم بتظلم من التقدير في ميعاد خمسة عشر يوما من تاريخ الاخطار (المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ ، والمادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) . ويكون التظلم بمريضة تقدم الى ادارة التفتيش (في وزارة العدل او مجلس الدولة حسب الاحوال) ، وعلى هذه الادارة ارسال التظلم الى اللجنة المختصة عليها في الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩ الخاص بالمجلس الاعلى للهيئات القضائية خلال خمسة ايام من تاريخ تقديم التظلم (المادة ٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ ، والمادة ١٠١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) ، وتفصل اللجنة المذكورة في التظلم بعد الاطلاع على الاوراق وسماع اقوال التظلم ويصدر قرارها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ احالة الاوراق اليها وقبل اجراء الحركة القضائية (بالنسبة لوزارة العدل) او حركة الترفيات (بالنسبة لمجلس الدولة) .

وقد قصد المشرع من تخويل الموظف حق التظلم اعطاءه فرصة
عليه يستطيع ان يثبت للجنة شئون العاملين كفاءته ، كما قصد من عدم
اعتبار قرار لجنة شئون العاملين نهائيا الا بعد انقضاء التظلم منه او
البت فيه تفادى النتائج التي تترتب على تعديل هذه التقديرات بعد
التظلم منها ، ذلك ان التقديرات ترتب بذاتها آثارا قانونية ، فاذا
اعملت هذه الآثار في حق العامل وكان متظلما من التقدير ، ثم استجابت
له اللجنة وعدلت منه ، فسوف يترتب على ذلك الغاء ما ترتب على هذا
التقدير - قبل تعديله - من آثار ، ومنعا لذلك أثر المشرع عدم انفاذ
اثر تلك التقديرات بعد اعتمادها من اللجنة ، والانتظار الى ان ينتهى
ميعاد التظلم او يبت فيه (٨) .

ولقد عاب البعض على تخويل لجنة شئون العاملين نظر التظلم
قائلا انه كان يجدر بالمشرع ان يعهد بالاختصاص بالنظر في التظلم من
التقدير الى لجنة أخرى محايدة خلاف لجنة شئون العاملين ، اذ ان
منح سلطة النظر والبت بصفة نهائية في هذه التظلمات للجنة شئون
العاملين يجعل من هذه اللجنة خصما وحكما في ذات الوقت ، ذلك ان
اللجنة سبق لها ان بحثت التقدير ، ووافقت عليه او عدلته زيادة او
نقصا ، ولهذا فانه لا يجوز لها ان تختص بنظر التظلم من التقدير ، بل
يجب منح هذا الاختصاص الى لجنة تظلمات خاصة يختلف أعضاؤها
عن أعضاء لجنة شئون العاملين (٩) .

وفي صدد تظلم أعضاء مجلس الدولة من تقدير كفايتهم ، تقول المحكمة الإدارية العليا
ان اختصاص اللجنة الخماسية بمجلس الدولة بنظر التظلم من تقدير الكفاية معقود لمن
فدرت كفايتهم من أعضاء مجلس الدولة بدرجة أدنى من فوق المتوسط وهم وحدهم الذين
أوجب قانون مجلس الدولة في المادة ١٠٠ اخطارهم بتقدير الكفاية وأجاز لهم التظلم
من التقدير خلال خمسة عشر يوما من تاريخ الاخطار . ويترب على ذلك ان من فدرت
كفايته بتقدير فوق المتوسط لا يخطر بتقدير كفايته وبالتالي لا يكون له ثمة حق في التظلم
منه امام اللجنة الخماسية .

حكم المحكمة في ١٩٧٨/٢/٢٥ ، في ١١٢ ، س ١٩ ، غير منشور .
اما ضابط الشرطة فقد أجاز له القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ التظلم من التقدير
المعلن اليه الى المجلس الأعلى للشرطة خلال شهر من تاريخ اعلانه به ، على ان يفصل في
التظلم خلال شهر من تاريخ تقديمه ، ويكون قرار المجلس نهائيا (م ١/١٤) .
كما يجوز للمجلس إعادة النظر في أى تقرير سرى سنوى وتصديقه ، فاذا كان
التعديل يسوء الى الضابط وجب اعلانه به ، ويحق له التظلم من هذا التعديل
(م ٢/١٤) .

(١) الدكتور السيد محمد إبراهيم ، المرجع السابق ، ص ٣٥٨ - ٣٥٩ .

(٢) الدكتور محمد أنس قاسم جعفر ، المرجع السابق ، س ٢٨٢ .

ويزيد البعض الآخر هذا الاقتراح تفصيلا فيقول بإنشاء لجنة محايدة لنظر هذه التظلمات تشكل بقرار من السلطة المختصة وتمثل فيها الإدارة والعاملون ، ويكون اختيار ممثلي العاملين بطريقة الانتخاب، وترفع اللجنة تقريرها الى رئيس الوحدة الادارية . على أن يحدد وقت معين يمارس فيه العامل حقه في التظلم ، كما يحدد وقت آخر تفصل فيه جهة الادارة في التظلم المرفوع اليها (١) .

ولقد استجاب المشرع في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - - الى حد كبير - - للاقتراحات السابقة ، فقضت المادة ٣٠ بأن للعامل أن يتظلم من تقرير الكفاية خلال عشرين يوما من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض تشكل من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير ، وعضو تختاره اللجنة النقابية ، على أن تفصل اللجنة في هذا التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه اليها ، ويكون قرارها نهائيا ، ولا يعتبر التقرير نهائيا الا بعد انقضاء ميعاد التظلم او البت فيه .

ومن المفيد أن نشير هنا الى ما جاء بنص المادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . فقد نصت هذه المادة على اعداد سجلات تتضمن بيانات لازمة لوضع تقارير الكفاية ، وللعاملين الحق في الاطلاع على البيانات المدونة في السجلات والتظلم منها . وتحدد السلطة المختصة الجهة التي يقدم اليها التظلم وكيفية الفصل فيه .

والتظلم من البيانات سألقة الذكر لا يعدو - في تقديرنا - أن يكون تظلما اداريا ، ان استجابت له الادارة فان عليها ان تعدل هذه البيانات او تحذفها ، اما اذا لم تستجب فانه لا وجه للطعن قضائيا على هذه البيانات ، باعتبار انها لا تكون قرارات ادارية يمكن الطعن فيها . وهذا لا يخل بحق المتظلم في الطعن في تقدير الكفاية بعد وضعه مستندا الى أنه قام على بيانات غير سليمة .

(١) الدكتور ركي هاشم ، دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستضعين والعاملين في الاجهزة الادارية بالدول العربية ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

الفصل الثالث

آثار تقدير الكفاية

تمهيد وتقسيم :

لتقدير الكفاية آثار على المستقبل الوظيفي للعامل ، فإذا كان العامل متوسط الكفاءة فإنه يسير سيرا طبيعيا في وظيفته ، ويستحق ترقياته بالاقدمية ، وعلاواته في مواعيدها . أما إذا كان ممتازا في كفاءته فقد ينال مقابل هذا الامتياز ترقية بالاختيار أو علاوة تشجيعية . أما ضعيف الكفاية فقد يترتب على ضعفه هذا نتائج خطيرة تمس مستقبله الوظيفي وقد تصف به نهائيا .

ولا يهمنا في بحثنا هذا الموظف متوسط الكفاءة ، فهو في وضع ساكن لا يثير من حوله جدلا ولا نقاشا ، أما الموظف ممتاز الكفاية أو ضعيفا فهو الموظف الذي يستحق منا وقفة .

إذا فستضمن هذا الفصل مبحثين ، الاول : آثار امتياز الكفاية ، الثاني : آثار ضعف الكفاية .

المبحث الاول

آثار امتياز الكفاية

لامتياز الكفاية آثار هامة على الحياة الوظيفية للعامل ، خاصة على علاواته وترقياته (١) . وسنتناول في هذا المبحث آثار امتياز الكفاية على استحقاقه للعلاوات والترقيات في مطلبين ، الاول : آثار امتياز الكفاية على العلاوة ، والثاني : آثار امتياز الكفاية على الترقية .

(١) هناك اثر آخر نص عليه القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية هو منح العاملين الحاصلين على مرتبة ممتاز في تقارير الكفاية شهادة تقدير ، وإعلان اسمائهم في لوحة مخصصة لذلك ، وفي مكان بارز في كل ادارة يتبعها هؤلاء العاملون ، ولا يرفع الاعلان الا بعد مضي خمسة عشر يوما (م ٢١ من القانون و ٢٥ من اللائحة) . كما ان هناك آثارا اخرى لامتياز الكفاية غير منصوص عليها في قوانين الوظيفة العامة وانما في قوانين اخرى ، ومثالها ما ينص عليه القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم البعثات والاجازات الدراسية والمنح حيث ينص في المادة ١٨ على انه لكي يمنح الموظف اجازة دراسية بمرتبة فإنه يجب الا يقل تقدير كفايته في العامين الاخيرين عن ممتاز .

المطلب الاول

آثار امتياز الكفاية على العلاوة

لم يكن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يخص الموظفين الحاصلين على تقدير كفاية بدرجة ممتاز بآية ميزة فيما يتعلق بالعلوات ، ذلك ان هذا القانون قد عالج نوعا واحدا من العلاوات هو العلاوات الاعتيادية ، وقرر انه يصدر بمنح العلاوات قرار من لجنة شئون الموظفين المختصة (المادة ٤٣) ، وانها لا تمنح الا لمن يقوم بعمله بكفاية (المادة ٤٢) ، ويرتب على تقديم تقرير بدرجة ضعيف حرمان الموظف من اول علاوة دورية (المادة ٢/٣١) . اى ان الموظف الذى يقوم بعمله بكفاية في مفهوم العلاوة الدورية هو الذى يحصل على تقدير كفاية اعلى من ضعيف ، فاذا كانت مراتب الكفاية في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ هي ممتاز ، جيد ، مرضى ، ضعيف ، فان الموظف الحاصل على مرتبة ممتاز او جيد ، او مرضى يكون كفئا وبالتالي يستحق هذه العلاوة تلقائيا في الميعاد المقرر لها ما دام لم يصدر قبل ذلك قرار من لجنة شئون الموظفين بتأجيلها او الحرمان منها (١) .

واذا كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (المادة ٣٣) ، ومن بعده القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (المادة ٤٠) قد اشترطا الكفاية ايضا لمنح العلاوة الدورية فان الكفاية مقصود بها في هذا الصدد الا يحصل العامل على تقدير ضعيف في سنة او تقديرين بدرجة دون المتوسط في سنتين متتاليتين ، اى ان العامل الذى يحصل على تقدير بدرجة ممتاز او جيد او متوسط او حتى دون المتوسط في سنة واحدة يعتبر كفئا لاستحقاق هذه العلاوة .

ولقد جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ونص في المادة ١/٣٤ على ان يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ، اى ان العامل الحاصل على تقدير اعلى من ضعيف الى ممتاز وكفء ، يعتبر كفئا في مجال استحقاق العلاوة الدورية .

لكن القوانين ارقام ٤٦ لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أتت بحكم آخر بالنسبة الى العامل الذى يحصل على تقدير كفاية

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٦/٦/٩ ، ق ١٢٦ ، س ٢ ، مجموعة السنة الاولى ، مبدأ ١٠٢ ، ص ٨٤٤ .

بدرجة ممتاز (١) ، اذ نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في المادة ٣٧ والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ في المادة ٢٠ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٥٢ على جواز منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية - بالإضافة الى العلاوة الدورية طبعاً - اذا توافرت شروط معينة منها أن يكون تقدير كفايته بدرجة ممتاز في العاملين الآخرين (٢).

(١) وقريباً من هذا قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ اذ نص على منح الصابط علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة اذا حصل على تقرير ممتاز في العاملين الآخرين . وكان قد بلل جهداً خاصاً او حقق رفعة لمستوى الاداء او قام بعمل ممتاز (م ١/٢٤) .

(٢) من المفيد في هذا الصدد ان نلفت النظر الى بعض امور متعلقة بالعلاوات هي : - اذا كانت العلاوة التشجيعية توازي العلاوة الدورية في مقدارها ، الا ان هناك اختلافاً بينهما يتمثل في أن العلاوة الدورية تستحق بقوة القانون عند حلول أجلها ، ما دام لا يوجد مانع من الحصول عليها ، بعكس العلاوة التشجيعية التي تترخص الجهة الادارية في منحها ، أي ان قرار الادارة بمنح العامل العلاوة التشجيعية هو الذي ينشئ للعامل حقاً فيها . انظر : الدكتور السيد محمد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٣٧٧ - ٣٧٨ .

اذا كانت هنالك موانع لاستحقاق العلاوة الدورية كبلوغ نهاية مربوط الدرجة ، او الحكم بتأجيل العلاوة او الحرمان منها ، فهل تحول هذه الموانع دون منح العامل الحاصل على تقرير ممتاز في العاملين الآخرين علاوة تشجيعية ؟

يرى البعض - بحق - أن هذا يحول دون منح العلاوة التشجيعية لانه بوصول مرتب العامل الى نهاية مربوط الدرجة يتجمد مرتبه ، ولا يجوز له تجاوز هذا الحد سواء بالعلاوات الدورية او التشجيعية . كذلك فإن حرمان العامل من علاوته الدورية او تأجيلها يمثل عقوبة تنطوي على تأنيب للعامل وللعلة ، لا يستقيم معها منحه علاوة تشجيعية ، وان منحه علاوة في ظل حكم صادر عليه بتوقيف تلك العقوبة يعتبر انحرافاً بالسلطة في منح العلاوات التشجيعية واساءة لاستعمالها . كما ان الموانع المؤقتة للترقية كالوقوف عن العمل او الاحالة الى المعاكمة تمنع من منح العلاوة التشجيعية ؛ لانه اذا كان المشرع قد قرر عدم ملازمة الوقت لترقية العامل قبل ان يبت فيما هو منسوب اليه ، فإن الامر كذلك بالنسبة للعلاوات التشجيعية ، كذلك فإن موانع الترقية العامة كتوقيف جزاء على العامل بمنع من ترفيته فترة معينة يحول دون استحقاق العامل للمكافآت التشجيعية . على انه يلاحظ ان هذا لا ينطبق على مانع الترقية الذي يرجع الى نقل العامل من وزارة او مصلحة الى اخرى باعتبار ان حظر الترقية في هذه الحالة لا يرجع الى عدم الجدارة للترقية بل لما يحوط نقل العامل من شبهة معاناته .

انظر : الدكتور السيد محمد ابراهيم - المرجع السابق ، ص ٢٨٠ - ٢٨٢ .

- لكن من هم الذين يستحقون العلاوات التشجيعية ؟ هل هم كل الموظفين الحاصلين على تقدير كفاية بدرجة ممتاز ايا كانت مرتبتهم الوظيفية ؟

يرى البعض - بحق - عدم جواز منحها للعاملين الذين لا يخضعون لنظم التقديرات السنوية التي هي اساس منح تلك العلاوات ومن ناحية اخرى فإن النظم التي تستهدف الحث والتشجيع انما تدور اساساً في مجال الوظائف التنفيذية دون الوظائف الرئيسية

المطلب الثاني

آثار امتياز الكفاية على الترقية

جاءت القوانين المتعاقبة للوظيفة العامة في مصر وربت نتائج هامة على امتياز الكفاية في صدد الترقية بالاختيار (١) .

فالقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أجاز في مادتيه ٣٨ و ٣٩ الترقية بالاختيار للكفاية في حدود نسب معينة في الكادر العالي في الدرجات من السادسة الى الثانية ، وفي الكادر المتوسط في الدرجات من الثامنة الى الرابعة ، أما الترقيات من الدرجة الثانية وما يلوها من درجات فكلها بالاختيار دون التقيد بالاعلمية .

ويكون الاختيار للترقية من بين الحائزين على مرتبة ممتاز في العاملين الآخرين ، وفي حالة عدم توافر عددهم بالنسبة الى الدرجات الخالية يكون الاختيار في الدرجات الباقية من الحائزين على مرتبة جيد ، ويضاف الحائزون على مرتبة ممتاز في احدى السنتين الى مرتبة جيد ويسرى عليهم حكمها (المادة ٤٠) .

=

الموجهة التي تملك الاشراف والرقابة ، وتقدر مسئوليتها ومظم تبعاتها دون حاجة الى التريب والتشجيع ، ولا شك ان تقليد هذه الوظائف لشاغلها انما جاء تقييدا لامتيازهم وقدرتهم على النهوض بالمستوى الاثني المطلوب لهذه الوظائف ولهذا لا يستفيدون من نظام الصلاوات التشجيعية . انظر : الدكتور السيد محمد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٣٧٨ - ٣٧٩ .

(١) ربت النظم الخاصة كذلك تنتج هامة على امتياز الكفاية ، فالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٢ الخاص باعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي ينص على ان الترقية الى وظيفة وزير مفوض وما يلوها تكون بالاختيار بشروط منها الصلاحية والامتناع والكفاية . اما الوظائف الادنى من ذلك فتكون بالاعلمية مع جواز الترقية بالاختيار بشروط منها الامتناع في العمل وذلك في حدود ١٠٪ من الوظائف الخالية في كل درجة . (المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣١ و ٣٢) .

كذلك اجاز قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ ترقية القضاة والرؤساء بالمعالم الابتدائية للكفاية الممتازة ولو لم يحل دورهم في الترقية وذلك في حدود ربع الوظائف العالية خلال السنة ، ويعتبر من لوى الكفاية الممتازة القضاة والرؤساء بالمعالم الحاصلون في آخر تقديرين لكفايتهم على درجة كفاء احدهما على الاقل عن عملهم في القضاء وبشرط الا تقل تقديراتهم السابقة جميعا عن درجة فوق المتوسط (المادة ٩٤) . وقد تضمن قانون مجلس الدولة رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٢ - المصلد بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٢ - حكما مشابها لحكم قانون السلطة القضائية وذلك بالنسبة للمستشارين المساعدين والنواب (المادة ٨٤) .

ثم نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في المادة ٢١ على أن تكون كل الترقيات من الدرجة الثالثة وما فوقها بالاختيار للكفاية مع التقيد بالاقدمية في ذات مرتبة الكفاية . ونص التفسير التشريعي - للقانون المذكور - رقم ٥ لسنة ١٩٦٥ في المادة الخامسة على أن تكون ترقية العاملين الشاغلين للدرجة الثالثة وفقا لنظام التقديرات السرية ، واما العاملون الشاغلون للدرجات الثانية وما يعلوها فيستهدى في تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية بماورد بملف الخدمة ومايبيده الرؤساء عنهم .

وجاء القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ونص في المادة ١٥ على أن تكون الترقية الى الوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها سنويا وما يعلوها بالاختيار ، وبالاقدمية بالنسبة الى الوظائف الاخرى التي يجوز للائحة التنفيذية أن تخصص نسبة معينة منها للترقية بالاختيار . ويشترط للترقية بالاختيار أن يكون العامل من بين الحاصلين على تقدير ممتاز في السنتين الاخيرتين ، ثم من بين الحاصلين على تقدير جيد مع التقيد بالاقدمية في ذات مرتبة الكفاية . أما شاغلو الوظائف التي يبدأ ربطها بمبلغ ٨٧٦ جنيها وما يعلوها فيستهدى في تحديد مرتبة كفايتهم عند الترقية بما ورد بملف خدمتهم وما يبيده الرؤساء عنهم .

وأخيرا صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ونص في المادة ٣٧ على أن تكون الترقية الى الوظائف العليا بالاختيار ويستهدى في ذلك بما يبيده الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد في ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز .

وتكون الترقية الى الوظائف الاخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم ١ المرفق بالقانون (١٠٠ ٪ بالنسبة الى الدرجة الاولى و ٥٠ ٪ بالنسبة الى الثانية و ٢٥ ٪ بالنسبة الى الثالثة و ٢٠ ٪ بالنسبة الى الرابعة و ١٠ ٪ بالنسبة الى الخامسة) ، وذلك في كل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاقدمية .

ويشترط في الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز في تقرير الكفاية عن السنتين الاخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز في السنة السابقة عليهما مباشرة وذلك مع التقيد بالاقدمية في ذات مرتبة الكفاية (١) .

(١) هناك مبادئ ذهب اليها القضاة والفقه في صدد الترقية بالاختيار منها :
- الترقية بالاختيار التي نصت عليها القوانين سالفة الذكر مسألة جوازية بمعنى

انها امر متروك لتقدير الجهة الادارية ، وذلك على عكس الترقية بالافعية في النسبة المخصصة ذلك فهي وجوبية (حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٧/٤/٦ ، ق ١٧٢٥ ، س ٢ ، مجموعة السنة الثانية ، مبدا ٩٠ ، ص ٨٦٩) . فالترقية بالاختيار ليست حقا مكتسبا للموظف بل ان تقديرها منوط بالجهة الادارية ترخص فيه طبقا لما عليه المصلحة العامة في حدود القوانين والتعليمات وتقديرها في هذا الشأن له اعتباره ، وهي تستقل به دون معقب عليها اذا ما خلا من الانحراف ولم يفتقرن باى وجه من وجوه اساءة استعمال السلطة . (حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٧/٤/١٦ ، ق ١٥٧٧ ، س ٧ ، مجموعة السنة الثانية عشرة ، مبدا ٩٩ ، ص ٩٢٥) .

- للادارة في حدود نسبة الاختيار ان تضع من القواعد العامة ما يفسط بها اختيارها لذا كان القانون قد اطلق لها الاختيار ، ولم يفسطه بقواعد معينة في تقدير درجات الكفاية بارقام منضبطة ، او غير ذلك من المعايير ، كما فعل في القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ الخاص بموظفى الدولة ، الا يجب عند وضع القانون لهذه المعايير التزام الادارة بها . (حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩٧٠/٢/١٢ ، ق ١٥٦١ ، س ٢١ ، مجموعة السنة الرابعة والخمسين ، مبدا ٦٧ ، ص ٢٣) . فاشتراط الادارة - بجانب ما يتطلبه القانون من كفائة في العمل - شرط عدم توقيع جزاءات على العامل في السنوات الخمس السابقة على الترقية حتى يرقى بالاختيار يعتبر منها انحرافا بالسلطة واخرجا على ما يقتضيه المطلق السليم ؛ لان ذلك يخرج على مضمون القواعد العامة التي استنها القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ ، ومع مبدا سنوية التقدير (حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩٦٨/٢/١٥ ، ق ١٧٤٢ ، س ١٩ ، المجموعة في ثلاث سنوات ، مبدا ١٥١ ، ص ٢٥٢) . فالمسلطة المختصة لها الحق في اضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحدة . ولتتزم الادارة بما وضعته من ضوابط في هذا الشأن ما دلت لا تخالف القانون ، وكان الهدف منها تحقيق المصلحة العامة .

انظر : دكتور محمود عاطف الهنا ، مبادئ القانون الادارى في الاموال العامة والوظيفة العامة ، ص ٢٤٥ .

- المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار تكون على اساس الراتب لا على اساس الدرجات وذلك لان المادة ٤٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ كانت تقيد الادارة في الالتزام بترتيب درجات الكفاية الى ان عدلت بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ الذى لم يعد يوجب هذا القيد . وعلى ذلك فقد يرقى موظف حاصل على ذات مرتبة زميله على الرغم من ان درجاته اقل من درجات هذا الزميل ؛ ذلك لان ثمة عناصر اخرى خلاف الكفاية البحتة التي تناولتها التقارير السرية قد تنهض مرجعا لتفضيل مرشح على آخر ، على الرغم من تساويهما في هذه الكفاية (حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩٦٧/٣/١٩ ، ق ٢٢٨ ، س ١٧ ، المجموعة على ثلاث سنوات ، مبدا ٦٤ ، ص ٩٨) . ومن هذه المرجحات الافعية ، فالترقية بالاختيار في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تقيد بالافعية في ذات مرتبة الكفاية (حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩٦٨/٦/٢٧ ، ق ١٩٥٥ ، س ٢١ ، المجموعة في ثلاث سنوات مبدا ٢١٨ ، ص ٣٦٦) .

=

(م ١٥ - كفاية العاملين)

المبحث الثاني

آثار ضعف الكفاية

تمهيد وتقسيم :

رتبت قوانين الوظيفة العامة في مصر على ضعف كفاية الموظف آثارا خطيرة بالنسبة لعلاواته وترقياته من جهة ، وبالنسبة لصلته بوظيفته من جهة أخرى .

بل انه اذا كانت الترقية بالاختيار طبقا للمادة ٤٠ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ تخضع لتقدير لجنة شئون الموظفين دون التقيد بترتيب الاقدمية ، فان من مؤدى ذلك تخويل اللجنة سلطة المفاضلة بين الحاصلين على مرتبة الامتياز في العامين السابقين على الترقية ، وللجنة ان تعدد بناصر أخرى غير الاقدمية مثل اهمية الوظيفة والتفاوت في المؤهلات وخلو ملف الضمعة من الجزاءات التأديبية والامتياز الظاهر ولها ايضا ان تعدد بالادمية كضابط اختيار على اساس ان القانون لم يحظر عليها الالتجاء الى هذا العنصر بل هو مندوب اليه لانه العنصر الاصيل (حكم المحكمة الادارية العليا في ١٢/٥/١٩٦٨ ، في ٢٥٧ ، س ٩ ، مجموعة السنة الثالثة عشرة ، مبدأ ١٢٢ ، ص ٩١١) .

— اذا كانت قوانين الوظيفة العامة قد حددت مرتبة الكفاية التي ينبغي ان تكون متوافرة في العامل حتى يرقى بالاختيار ، فان التقرير السرى يكون مصدر التثبيت من ذلك . فقد ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان ميار الكفاية عند الترقية بالاختيار يكمن في التقارير السرية السنوية التي توضع عن الموظفين الخاصين لنظام التقارير ، باعتبار ان هذه التقارير تغطي صورة صادقة عن نشاط الموظف واتجاهه ، ومدى كفايته ومن لم يصح للجهة الادارية ان تطرح هذه التقارير جانباً عند الترشح للترقية بالاختيار (حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩/٣/١٩٧٠ في ١٢٩٧ ، س ٢٢ ، مجموعة السنة الرابعة والشرين ، مبدأ ٩٠ ، ص ٢٧٢) . اما بالنسبة الى الموظفين الذين لا تكون توقيتهم الا بالاختيار ولا يخضعون لنظام التقارير الدورية ، فان النشاط في تقدير كفايتهم ومراتب هذه الكفاية هو تقدير رؤسائهم الذين يكونون في قمة الجهاز الادارى ، ولهذا هو ما قصده المشرع ، عندما لم يخضع تقدير كفاية هؤلاء الموظفين الذين يشغلون مناصب رئاسية لذات الضوابط التي يخضع لها من هم ادنى منهم درجة ومستوى ، اذ ترك الامر لتقدير الرؤساء لكي يتمكنوا من اختيار العناصر الصالحة ، والاكثر كفاية ومقدرة على تحمل مسئوليات مثل هذه الوظائف ، دون ما انحراف او اساءة لاستعمال السلطة . (حكم محكمة القضاء الادارى في ١٩٦٩/١/٢ ، في ٢٤٤٨ ، س ١٩ ، المجموعة في ثلاث سنوات ، مبدأ ٢٦٩ ، ص ٤٧١) . وتختلف العناصر التي تتطلبها الترقية الى الوظائف الرئيسية من درجة مدير عام فئة فوقها ، من العناصر التي تتطلبها الترقية الى ما دون ذلك من وظائف ، والمفاضلة في مجال الاختيار لشغل هذه الوظائف امر متروك لتقدير الادارة ، تستهدف فيه بما يتحلى به الموظف من مزايا وصفات ، وما يتجمع لديها من عناصر تطمئن معها الى هذا الاختيار ، وهذا التقدير تستقل به الادارة بما لا مغيب عليها ، مادام قد برى قرارها من عيب الانحراف في استعمال السلطة . ولا وجه لتحدى في هذا المقام بالاتصاف عند الاختيار على ما تضمنته التقارير السنوية عن عمل الموظف خلال حياته الوظيفية . (حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٩/٤/٢٥ ، في ٨١٦ ، س ٤ ، مجموعة السنة الرابعة ، مبدأ ١٠٤ ، ص ١١٧٥) .

ويلاحظ أن آثار التقارير السنوية بالنسبة لضعاف الكفاية هي آثار متحررة من صفة التأديب ، فلا يعتبر حرمان الموظف ضعف الكفاية من علاوته أو ترقيته أو نقله الى وظيفة أخرى أو فصله جزاء تأديبيا ، لأن ضعفه قد يكون راجعا الى عجز في استعداده ومواهبه وتكوينه بالنسبة الى وظيفة معينة (١) ، فما دام العامل لم يرتكب ذنبا اداريا فاننا لا نكون بصدد جزاء تأديبي ، ويترتب على ذلك أنه ليس هناك لمة ما يمنع من تعدد آثار ضعف الكفاية كحرمان العامل من العلاوة وتخطيه في الترقية في ذات الوقت .

وسنعالج في هذا المبحث آثار ضعف الكفاية على الصلاوات والترقيات ، وعلى صلة الموظف بوظيفته وذلك في مطلبين ، الاول ويتناول آثار ضعف الكفاية على العلاوات والترقيات . الثاني ويعالج آثار ضعف الكفاية على صلة الموظف بوظيفته .

المطلب الاول

آثار ضعف الكفاية على العلاوات والترقيات

لضعف الكفاية اثر على العلاوات والترقيات في نصوص قوانين الوظيفة العامة (٢) . ويبين من هذه النصوص أن القانون رقم

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٢/٦/٢ ، ق ١٥٧٩ ، س ٦ ، مجموعة اسن السابعة ، ص ٨٨ ، ص ٩٤٧ .

(٢) رتب كذلك بعض النظم الخاصة هذه النتيجة فقد نص قانون السلك الدبلوماسي والفنصلي رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ على أن عضو السلك التقدم عنه تقرير بمرتبة ضعيف يحرم من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية للسنة التقدم عنها التقرير . (م ٢٦) .

ويترتب على تقديم تقريرين متتاليين من عضو السلك الدبلوماسي والفنصلي بمرتبة ضعيف عدم احقيقته لاول علاوة دورية . (م ٢٧) .

اما بالنسبة لامضاء الهيئات القضائية فيخطون في الترقية اذا حصلوا على تقرير كفاية بدرجة متوسط فاقبل (المادة ٨١ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ، المادة ١٠٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة) .

وقد نص القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في شأن هيئة الشرطة على أن الضابط الذي يحصل على تقرير واحد بدرجة ضعيف او تقريرين متتاليين بتقدير دون المتوسط لأجل علاوته الدورية المستحقة له في السنة التالية لتلك التقدم عنها التقرير ، ولا يجوز ترقيته خلال هذه السنة (م ١/١٥) .

فاذا حصل في السنة التالية ميانة على تقرير بدرجة جيد منحت له قيمة العلاوة المؤجلة بدون اثر رجعي ، اما اذا كان هذا التقرير بدرجة ضعيف او دون المتوسط حرم

٢١. لسنة ١٩٥١ يحرم الموظف الحاصل على تقدير كفاية بمرتبة ضعيف من أول علاوة دورية مع تخطيه في الترقية في السنة التي قدم فيها التقرير (المادة ٢/٣١) . ثم صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وسوى بين الحاصل على تقدير ضعيف والحاصل على تقديرين متتاليين بدرجة دون المتوسط فيما يتعلق بحرمانهما من أول علاوة دورية ومن الترقية في العام المقدم فيه التقرير (المادة ٣٣) . وجاء القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وحرّم الموظف الحاصل على تقدير بدرجة ضعيف أو تقديرين متتاليين بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير (المادة ٤٠) . وأخيراً نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على حرمان الموظف المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير (م ١/٣٤) . على أنه لا يترتب الاثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذي يتعين وضعه فيه (١) .

=

من العلاوة الدورية المستحقة له في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير ، كما لا يجوز ترفيته خلال تلك السنة (م ١٥) .

على أن الضابط الذي تأخرت الفتميته بسبب تخطيه في الترقية يجوز رد الفتميته الى التاريخ الذي كانت تتم فيه الترقية لو لم يحدث التخطي اذا كان التقريران المقدمان عنه مرة كل ستة اشهر عن السنة التالية لترفيته الى الرتبة التي سبق تخطيه عند الترقية اليها بدرجة لا تقل عن جيد (م ١٨) .

(١) من المفيد ان نبين بعض اتجاهات الجمعية العمومية لقسمى الفتاوى والتشريع والمحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الادارى في هذا المجال :

- ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان الحرمان من العلاوة بالتطبيق للمادة ٢/٣١ من القانون رقم ٢١. لسنة ١٩٥١ لا يتم حتما بقوة القانون ، وانما يلزم لتقريره صدور قرار خاص به من لجنة شئون الموظفين وذلك عملاً بنص المادة ٤٤ من ذات القانون والتي تنص على انه « لا يجوز تأجيل العلاوة الاعتيادية او الحرمان منها الا بقرار من لجنة شئون الموظفين .. » (حكمها في ٢٢/٢/١٩٦٠ ، ق ١٢.٢ ، س ١٢ ، مجموعة السنة الرابعة عشرة ، مبدأ ١٥٩ ، ص ٢٦١) . فبر ان المحكمة الادارية العليا ذهبت عكس لذلك وقررت ان الحرمان يقع بقوة القانون ، اذا تكشف الحال عن حصول الكسب على تقرير بدرجة ضعيف بقرار نهائي من لجنة شئون الموظفين من السنة السابقة مباشرة على حلول ميعاد استحقاق العلاوة الدورية (حكمها في ١٩٦٤/٥/٢٤ ، ق ١٧٨٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة التاسعة ، مبدأ ٩٤ ، ص ١٠٤٢) .

- اما عن ضابط الحرمان من العلاوة والترقية فقد ذهبت الجمعية العمومية في صدد تفسيرها للمادة ٢/٣١ من القانون رقم ٢١. لسنة ١٩٥١ الى ان المشرع وهو بسبيل تحديد اثر تقدير كفاية الموظف بدرجة ضعيف على حقه في الترقية وفي العلاوة اعتد بضابطين مختلفين فبالنسبة الى العلاوة اعتد بضابط الترتيب العددي حيث قضى بحرمان

الموظف من اول علاوة دورية تستحق له ، سواء في ذلك ان يكون استحقاقها في السنة ذاتها التي قدم فيها التقرير او في السنة التالية لها ، دون اعتماد بدرجة الكفاية في السنة الاخيرة . وبالنسبة الى الترقية اعتد بضابط زمني فقضى بحرمان الموظف من الترقية في السنة التي قدم فيها هذا التقرير ، اي ان الحرمان من الترقية في هذه الحالة منوط بتقديم التقرير بدرجة ضعيف في ذات السنة التي يحل خلالها دور الموظف في الترقية . (فتوى الجمعية العمومية بجلسة ١٩٦٠/٩/٢٨ ، مجموعة السنتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة ، مبدأ ١٦١ ، ص ٢١٢) . والفنسر سالف الذكر كان سليما في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ لان المادة ٢٢ من هذا القانون شبيهة بالمادة ٢/٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، اما في ظل القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد اختلف الامر اذ اصبح الحرمان من الصلاوة او من نصلها ومن الترقية في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير وبشرط ان يوضع التقرير في الميعاد المقر فوضعه . - تصدت احكام مجلس الدولة لدى جواز تخطي العامل في الترقية بناء على تقرير باطله ، ولقد ذهبت المحكمة الادارية العليا في احد احكامها الى انه اذا كان لا مندوحة من اصدار التقريرين المتقدمين عن المعنى عن سنتي ٥٢ و ١٩٥٢ الا ان هذين التقريرين مع ما شابهما من عيوب كانا كفيين باعطاء لجنة شئون الموظفين صورة بارزة عن حالة المعنى تقتضي حتما تخطيه في الترقية من الدرجة السادسة الى الدرجة الخامسة بالافقية . وهذه الصورة ولو لم تستمدا اللجنة من هذين التقريرين ، لكنت استمعتها هي بذاتها من ملف خدمة المعنى بما حواه من جزاءات وتحقيقات . وعلى اساس ان التقريرين المذكورين وان قلدا صفتها كتقارير استوفت الشرائط القانونية ، الا انهما لا يفقدان صفتها كراى بالتقرير عن حالة المعنى من رئيسه المباشر ورئيس مصلحته ، وما ثم فانه اذا كانت لجنة شئون الموظفين لم تظن الى بطلان التقريرين مما جعلها تستند اليهما في تخطي المعنى ، الا ان قرارها مع ذلك صحيح بالاستناد الى ملف خدمته ، ولا يبيح قرارها ان تكون قد استندت فيه الى تقريرين شابهما عيب شكلي ما دام في الاوراق ما يبرر قرار اللجنة اذ انها لو لم تستند الى التقريرين لاستندت الى الملف ولما اختلف قرارها في الحالتين . (حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٦١/٤/١ ، قه ٧٢٩ س ه ، مجموعة السنة السادسة ، مبدأ ١٠٦ ، ص ٨١٥) .

ولقد تابعت محكمة القضاء الاداري مسلك المحكمة الادارية العليا ، اذ قالت ان تخطي الموظف في الترقية بناء على تقريرين بدرجة ضعيف يكون صحيحا ولو كان التقريران باطلين ما دام انهما كفيان باعطاء لجنة شئون الموظفين صورة بارزة عن حالة الموظف تقتضي حتما تخطيه في الترقية ويمكن للجنة ان تستشف حالة الموظف من ملف خدمته . (حكم محكمة القضاء الاداري في ١٩٦٧/١/٢ ، ق ٩٢٩ ، س ١٧ ، المجموعة في ثلاث سنوات ، مبدأ ٤٢ ، ص ٦١) .

ولنا على اتجاه المحكمة العليا ومحكمة القضاء الاداري ملاحظة ، اذ ان هذا الاتجاه يخالف نصوص القانون التي تعول على التقارير الدورية وحدها (اي التقارير الدورية السليمة قانونا) عند التخطي في الترقية باعتبارها المصدر الطبيعي للتعرف على كفاءة العامل ، لذا فان التمويل على تقارير باطله يهدر اثر اللبطلان وما يترتب عليه من عدم قيام التقارير من الناحية القانونية .

المطلب الثاني

آثار ضعف الكفاية على صلة الموظف بالوظيفة

رتبت قوانين الوظيفة العامة اثرا خطيرا على ضعف كفاية العامل (١) ففضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بأن الموظف الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف يحال الى الهيئة المشكل منها مجلس التأديب لفحص حالته ، فاذا تبين للهيئة انه قادر على الاضطلاع بأعباء وظيفة اخرى قررت نقله اليها بذات الدرجة والمرتب ، أو مع خفض درجته أو مرتبه أو نقله الى كادر أدنى ، فاذا تبين لها انه غير قادر على العمل فصلته من وظيفته مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة ، وفى الحالة الاولى

=

- اذا حرم العامل من علاوة لمصف كفايته حرم منها نهائيا فلا تطلق ولا تؤجل حتى تحسن حالته ، وعلى ذلك فانه لا يسترد هذه العلاوة اذا حصل على تقرير كفاية طيب بعد ذلك .

وكذلك الامر بالنسبة الى الترقية فاذا حرم من الترقية نتيجة لمصف كفايته ثم حصل على تقرير كفاية طيب بعد ذلك رقى بمقتضاه فان اقدميته فى الدرجة تكون من تاريخ ترفيقه القائمة على اساس تقدير كفايته الطيب ولا ترتد الى تاريخ تغطيه فى الترقية . انظر : الدكتور السيد محمد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٣٦٢ - ٣٦٣ . (١) كذلك فان بعض النظم الخاصة ترتب نتائج مشابهة . فينص قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على ان الضابط الذى يقدم التقرير عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف ، او تقريران متتاليان بتقدير دون المتوسط وثالث بتقدير ضعيف ، او اربعة تقارير متتالية بتقدير دون المتوسط يحال الى المجلس الاعلى للشرطة لفحص حالته . فاذا تبين صلاحيته لاستناد نوع آخر من العمل اليه قرر نقله الى هذا العمل ، وله ان يمنحه فرصة اخرى او يقرر نقله الى وظيفة مدنية ، او فصله من الخدمة . وفى جميع الاحوال اذا كان التقرير التالى مباشرة عن الضابط بتقدير ضعيف او دون المتوسط فصل من الخدمة من اليوم التالى لاعتبار التقرير نهائيا (م ١٦) .

وفضى قانون السلك الدبلوماسى والفنصلى رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ بان العضو الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بمرتبة ضعيف يحال الى الهيئة التى يشكل منها مجلس التأديب لفحص حالته فاذا تبين لها انه قادر على تحسين حالته وجهت اليه تنبيها بذلك والا قررت نقله الى وظيفة اخرى خارج السلك فاذا قدم عنه تقرير ثالث بمرتبة ضعيف وتبين للهيئة التى يشكل منها مجلس التأديب لفحص حالته انه غير صالح للعمل فاية وظيفة معادلة لدرجة وظيفته بطريقة مرضية قررت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة (م ٢٧) .

كذلك فان رجال القضاء والتبائية وأعضاء مجلس الدولة الذين يحصلون على تقريرين متوالين بدرجة اقل من المتوسط يتقرر نقلهم الى وظائف غير قضائية او احاطتهم الى المعاش (المادة ١١٢ من القانون رقم ٤٦ سنة ١٩٧٢ ، والمادة ٩٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) .

إذا قدم عنه بعد ذلك مباشرة تقرير آخر بدرجة ضعيف فصل من وظيفته (المادة ٣٢) .

ثم نص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في المادة ٣٤ على أن « العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف يحال الى لجنة شئون العاملين فاذا تبين لها من فحص حالته انه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات الدرجة قررت نقله اليها بدرجته ومرتبته ، أما اذا تبين للجنة بعد تحقيقها انه غير قادر على العمل في اية وظيفة بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش او المكافاة .

وترفع اللجنة تقريرها للوزير لاعتماده ، فاذا لم يعتمد اعاده لبحثه مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل ، فاذا كان التقرير التالى مباشرة بتقدير ضعيف يفصل من الخدمة في اليوم التالى لاعتبار التقرير نهائيا مع حفظ حقه في المعاش او المكافاة » . وقد تضمن بعد ذلك القانونان رقما ٥٨ لسنة ١٩٧١ و٤٧ لسنة ١٩٧٨ نصين شبيهين بالنص المذكور هما نص المادة ٤١ والمادة ٣٥ .

وما اورده القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ومن بعده القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ثم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يشابه في الخطوط العريضة ما جاء في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وان كان يختلف عنه في عدة أمور هي : انه استبدل لجنة شئون العاملين بالهيئة المشكل منها مجلس التأديب ، وفي أن قرار الهيئة المشكل منها هيئة التأديب بالفصل لم يكن خاضعا لتصديق جهة أخرى ، بعكس اقتراح لجنة شئون الموظفين بالفصل فهو خاضع لاعتماد الوزير (القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ، او لاعتماد السلطة المختصة (القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) . كما ان الهيئة المشكل منها مجلس التأديب كانت تملك مع نقل العامل الى وظيفة أخرى تخفيض درجته او مرتبه او نقله الى كادر أدنى ، في حين أن لجنة شئون العاملين اذا رأت نقل العامل الى وظيفة أخرى فان ذلك يكون بدرجته ومرتبته (١) .

(١) هناك نقطتان جديرتان بالتفصيل هما : الهيئة المختصة بنقل او فصل العامل ، وكذا مناطق فصل العامل ضعيف الكفاية :

- في ظل احكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كانت الهيئة المختصة بنقل او فصل الموظف ضعيف الكفاية هي الهيئة المشكل منها مجلس التأديب ، وقد كان السبب في منح هذه الهيئة ولاية فحص حالة العامل انه نظرا لخطورة الاثر الذى حدهه القانون والذى يستهدف له الموظف في هذه الحالة ، ويستوى فيه مع الموظف القصر في اداء واجبه ، فقد اراد الشارع أن يكفل له ضمانته بعرض امره على هيئة قضائية هي الهيئة المشكل

منها مجلس التأديب ، لمنحه فرصة لفحص حالته امامها بوصفها هيئة فحص لتقدير صلاحية الموظف ، ولم يشأ المشرع ان تكون الاحالة الى مجلس التأديب ذاته كهئية لها ولاية التأديب والعقاب لينفى عن هذا الوضع طابع التأديب البحت . (حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٢/٦/٢ ، ق ١٥٧٩ ، س ٦ ، مجموعة السنة السابعة ، مبدأ ٨٨ ص ١٩٤٧) .

وحكم المحكمة الإدارية العليا المشار اليه وان ساير المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٩٥٣ لسنة ١٩٥٣ - الملل للقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ - في اعتباره مجلس التأديب هيئة قضائية ، الا ان ذلك منتقد لانه اذا كان مجلس التأديب يتضمن في تشكيله احد اعضاء الهيئات القضائية فانه بذلك يكون هيئة شبه قضائية لا قضائية .

واذا كانت المحكمة التأديبية قد خلفت الهيئة المشكل منها مجلس التأديب بمسند الفاء مجالس التأديب بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية ، الا ان المشرع في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد اوكل المهمة التي كان موكولا لها القيام بها في هذا الصدد الى لجنة شئون العاملين ، ولعل المحكمة في ذلك الاسناد هي الرغبة في البعد بهذه المهمة عن شبهة التأديب التي كانت تثور بسبب استنادها الى مجالس التأديب ومن بعدها المحاكم التأديبية .

واذا كانت قد أولكت للمحكمة التأديبية مهمة بحث حالة العامل ضعيف الكفاية لتقرير ما تراه في شأن نقله او فصله ، وذلك قبل صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، الا ان هذه المحكمة في ولايتها لم تكن محكمة الفاء ، ومن ثم لم يكن لها التمييز على تقدير الكفاية في التقرير السنوى ، طالما لم يبلغ التقرير من قضاء الالفاء المختص ، او يسحب اداريا بالطريق الصحيح ، الا ان يكون قد قام بالتقرير وجه من اوجه الانعدام . ولا يخفى هذا جمل مهمة المحكمة آلية محضه ، ذلك لان المشرع لم يجعل المحاكم التأديبية ذات سلطة مقيدة في حدود انزال حكم القانون على الموظف الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف ، وانما ناط بها في هذه الحدود فحص حالة الموظف ، وان تقدر بعطلك الفحص ما اذا كان قادرا على الاصطلاح باعباء وظيفة اخرى او أنه غير قادر على العمل ، كما انها - اذا ما قدرت انه قادر على الاصطلاح باعباء وظيفة اخرى - تقدر ما اذا كان ينقل الى الوظيفة الاخرى بذات الدرجة والمرتب ، ام انه ينقل مع خفض درجته او مع خفض مرتبه ، او مع نقله الى كادر ادنى . وكل اولئك واضح الدلالة في نفي وصف الآلية عن عمل المحكمة التأديبية في حدود انزال حكم المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ ، ودون ان تقوم بالتعقيب على تقدير الكفاية في التقارير السنوية ، فهو عمل لا بد في ادائه من اعمال الفكر والتقدير ، واجراء الموازنة والترجيح ، وتوخى الاملاء بين حالة الموظف والمركز الذى يقضى بوضعه فيه . (حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٢ ، ق ٢٢٣ ، س ٦ ، مجموعة السنة السابعة ، مبدأ ٤٩ ، س ٤٦٥) .

- مناط فصل العامل الحاصل على تقريرين متتاليين بدرجة ضعيف ان تكون حالة ضعف الكفاية قائمة بالموظف عند انزال هذا الحكم عليه ، ذلك ان القرار الذى يصدر وفقا للحكم المذكور ليس جزاء تاديبيا يتعين توقيعه على الموظف الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة ضعيف ، ولو زالت عنه حالة ضعف الكفاية (التى هي سبب القرار)

قبل صدوره ، بل يتعين أن يكون هذا السبب قائما من وقت طلب اصدار القرار الى ان يصدر فعلا ، فان زال هذا السبب قبل ذلك امتنع اصدار ذلك القرار على المحكمة التأديبية ، او على لجنة شئون العاملين التي آل اليها الاختصاص في هذا الشأن ، ذلك ان ما تقوم به المحكمة التأديبية او اللجنة المشار اليها هو فحص حالة الموظف لتقدير صلاحيته ، وهي اذ تقوم بهذا الفحص تجرى الموازنة وتتوخى الملائمة بين حالة الموظف عند اصدار قرارها وبين المركز الذي تقرر وضعه فيه (حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٢/١١/١٩٦٥ ، ق ١٢٨٢ ، س ٨ ، مجموعة السنة الحادية عشرة ، مبدأ ١ ص ١) .

وإذا ثبتت إصابة العامل بمرض عقلي في أحد الأعوام ، فإنه يتعين اغفائه من معقبات هذا المرض ذي الأثر الخطير على سلوكه وكفائته ، ومن بين هذه المعقبات أعمال أحكام المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ في شأنه وفصله ، تأسيسا على أنه قدمته تقريران متتاليان بدرجة ضعيف أحدهما تقرير السنة التي كان مريضا فيها ثم تقرير ثالث بذات الدرجة . ذلك أن هذه الآثار وإن لم تكن لها طبيعة التأديب إلا أنها لا تخرج عن كونها جزاءات على ضعف الكفاية لا يجوز أعمالها في حق موظف كان عند تقدير كفائته مصابا باضطراب عقلي ، إذ أن هذا المرض يعتبر سببا اجنبيا لا يد للظلم فيه حال دون قيامه بواجبات وظيفته على الوجه المطلوب فلا يسوغ مساقته من معقباته ، وليس في عدم أعمال أحكام المادة ٢٢ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ في شأن الموظف المصاب بمثل هذا المرض ما ينطوي على عدم رعاية للصالح العام ولحسن سير العمل في المرافق العامة ، إذ كفلت أحكام القانون بتنظيم مركز الموظف المريض وانهاؤه خفتمته - عند الاقتضاء - بسبب عدم اللياقة الصحية وذلك على الوجه الذي ارتآه الشرع كليا لتحقيق المصلحة العامة والموازنة بينها وبين مصلحة الموظف المريض (حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٥/٦/١٩٦٦ ، ق ٧١٠ ، س ١٠ ، مجموعة السنة الحادية عشرة ، مبدأ ٩٠ ، ص ٧٢٦) . وإذا أعطت الجهة الإدارية موظفا تقدير كفاية بدرجة ضعيف ثلثت مرة بسبب مرضه ، وفصلته بناء على هذا الأساس فإنها تكون قد تركت الوسيلة الطبيعية التي شرعها القانون لانهاية خدمة الموظف ، بسبب عدم لياقته صحيا ، واستبدلت بها وسيلة أخرى غير مقرر قانونا في هذا الصدد (حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٦/٢/١٩٦٨ ، ق ٤٩٠ ، س ١٢ ، مجموعة السنة الثالثة عشرة ، مبدأ ٨٩ ، ص ٦٨٠ ، وحكمها في ٣٠/١٢/١٩٧٨ ، ق ٣٥٢ ، س ٢٣ ، غير منشور) .

كذلك فإنه لا يجوز فصل العامل لحصوله على ثلاثة تقارير بدرجة ضعيف إلا إذا كان التقرير الثالث المقدم عنه بدرجة ضعيف قد قدم عنه في الوظيفة التي نقل اليها لا الوظيفة التي نقل منها . (حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩/١/١٩٦٢ ، ق ١٠٠٨ ، س ٨ ، مجموعة السنة الثامنة ، مبدأ ٥٠ ، ص ٥٤٢) . كما لا يجوز فصل العامل بسبب حصوله على ثلاثة تقارير بدرجة ضعيف متى ثبت أن أحدهما باطل ، وذلك لتخلف أحد الأسباب التي قام عليها قرار الفصل (حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٢/٢/١٩٦٦ ، ق ٨٤٣ ، س ٩ ، مجموعة السنة الحادية عشرة ، مبدأ ٥٢ ، ص ٤٢٧) . وبالحالان المحكمة عرفت بين الترقية والفصل في هذا الصدد ، فقد أجازت التخطي في الترقية ولو كان التقريران الحاصل عليهما العامل باطلين (حكم المحكمة في ١/٤/١٩٦١ ، ق ٧٢٩ ،

س ٥ ، مجموعة السنة السادسة ، مبدأ ١.٦ ، ص ٨١٥) . ويبدو ان خطورة الفصل هي التي دفعت المحكمة الى تبني هذه التفرقة .

واذا حصل العامل على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف ، ولم يصبح الثاني نهائيا بانقضاء ميعاد التظلم منه او البت فيه ، فانه لا يجوز الاستناد اليه لفصل العامل والا اعتبر فرار الفصل غير مشروع .

(حكم محكمة القضاء الاداري في ٢٧/١٠/١٩٧١ ، العوائق الاستثنائية ، السنة الثالثة ، مبدأ رقم ١ ، ص ٢) .

كذلك اذا حصل العامل على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف ، ولم يعلن التقرير الثاني الى العامل على النحو الذي نصت عليه المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فان هذا التقرير لا يصبح نهائيا كما تنص هذه المادة ، وبالتالي لايسوغ الاستناد اليه لانتهاء خدمة العامل .

(حكم المحكمة الادارية العليا في ١٢/٢/١٩٧٧ ، ق ٦١١ ، س ١٩ ، غير منشور) .