

**الرؤية التشريعية للوظائف القيادية في "قانون الخدمة
المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" بين الواقع والمأمول
(دراسة تحليلية)**

د. سميه عبده هديهد

مدرس القانون بالمعهد العالي للإدارة والحاسب الآلي برأس البر

الرؤية التشريعية للوظائف القيادية في "قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" بين الواقع والمأمول (دراسة تحليلية)

د. سميه عبده هديهد

المستخلص:

تناول البحث بين جوانبه، دراسة لأهم ملامح النظام القانوني للوظائف القيادية في قانون الخدمة المدنية "رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" وذلك لاستخلاص الرؤية التي ارتأها المشرع لهذه الفئة الوظيفية وما أولاه من أهمية وتنظيم بكل ما من شأنه خلق قيادات احترافية تتمتع بقدر من السمات الشخصية والمؤهلات العملية التي تؤهلها لقيادة التغيير المأمول في الجهاز الإداري وإعادة هيكلته وتنظيمه بالقضاء على الفساد الذي أصاب أركانه وتمكن منها على مدار عقود- مما تسبب في إهدار للطاقات المنتجة وتقويض لقدرة الحكومات المتعاقبة على تلبية احتياجات المجتمع، ولتمكين تلك القيادات بما أناطه لها المشرع من اختصاصات وسلطات، أن تلحق بركب التطور والحداثة في سبيل إنجاز الأهداف الموضوعية لتحقيق التنمية والإصلاح المنشود.

وقد اعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي لمواد ونصوص القانون محل الدراسة ولأئحته التنفيذية وتطبيقاته القضائية من أحكام وفتاوى مجلس الدولة، لبيان جوانب النظام القانوني الحاكم لهذه الفئة الوظيفية، وتقييمه من حيث الإيجابيات والسلبيات، وبيان مدى توافقه مع الرؤية التشريعية المتوسمة لشاغلها وقدرته على تحقيقها، وذلك من خلال ثلاثة محاور رئيسية تبين الأطر المنظمة لها تناولنا في أولها الإطار التنظيمي للوظائف القيادية: ويشمل التعريف بالوظيفة القيادية- ضوابط وشروط التعيين، معايير تقييم المتقدمين لشغل الوظيفة القيادية- مدة شغلها، ثم بيان لأحكام النقل والحلول والإعارة.

إنقلنا بعدها في المحور الثاني للإطار الموضوعي والإداري لشاغلي الوظائف القيادية والذي يوضح: الاختصاص الوظيفي- معايير تقويم الأداء- السلوك الوظيفي بما يتضمنه من الواجبات والمحظورات المتعلقة بشاغلي الوظائف القيادية، وما يتخلل جميع ذلك من نقاط مرتبطة كان لابد من التعرض لها بشيء من التفصيل الموجز.

وأخيراً تعرضنا في المحور الثالث للإطار التأديبي من حيث: الاختصاص بالتأديب لشاغلي الوظائف القيادية، ونطاق الجزاءات المقررة بشأنهم- محو الجزاء- الفصل

"بغير الطريق التأديبي" وحالاته المتعلقة بشاغلي الوظائف القيادية، حتى انتهينا في ختام الدراسة لبعض النتائج والتوصيات المستخلصة، لبلوغ الغاية التشريعية وتقليل الفجوة الكائنة بين الواقع والمأمول.

الكلمات الدالة: قانون الخدمة المدنية-الوظائف القيادية- شروط وضوابط التعيين- معايير الاختيار وتقويم الأداء- الاختصاصات الوظيفية- التأديب والجزاءات التأديبية المقررة- محو الجزاء- الفصل بغير الطريق التأديبي.

Dr. Sumaia Abdo Hedahed
Lecturer of Law, Higher Institute of Management
and Computer Science, Ras El Bar

Abstract:

This research examines the key features of the legal framework governing leadership positions under the Civil Service Law No. 81 of 2016, with the aim of identifying the legislative vision adopted by the legislator for this category of public office. The study highlights the importance and attention given to developing professional leaders who possess the personal attributes and practical qualifications necessary to lead the anticipated transformation and restructuring of the administrative apparatus, eliminate long-standing corruption that has deeply permeated its structure over decades — resulting in wasted productive capacities and undermining successive governments' ability to meet societal needs— and enable these leaders, through the powers and authorities granted to them by the legislator, to keep pace with development and modernization to achieve the set objectives of development and reform.

The study adopts a descriptive analytical methodology, analyzing the provisions of the Law under study, its Executive Regulations, and its judicial applications, including rulings and opinions of the State Council. This approach aims to present the aspects of the legal system governing this category of employment, evaluate its strengths and weaknesses, and assess its compatibility with the legislative vision for these positions and its effectiveness

in realizing such vision. The study is structured around three main axes that outline the regulatory frameworks:

The **first axis** addresses the organizational framework for leadership positions, including: the definition of leadership positions, the conditions and requirements for appointment, the criteria for evaluating candidates, the duration of appointment, and provisions relating to transfer, delegation, and secondment.

The **second axis** focuses on the substantive and administrative framework for leadership position holders, covering: job responsibilities, performance evaluation standards, professional conduct (including duties and prohibitions applicable to leadership positions), and other related matters that required concise elaboration.

The **third axis** examines the disciplinary framework, including: jurisdiction over disciplinary matters for leadership positions, the scope of prescribed sanctions, expungement of sanctions, dismissal through non-disciplinary means, and the applicable cases for leadership positions.

The study concludes with a set of findings and recommendations aimed at achieving the legislative intent and narrowing the gap between current reality and the desired objectives.

Keywords: Civil Service Law– Leadership Positions– Appointment Conditions and Requirements– Selection and Performance Evaluation Standards– Job Responsibilities– Disciplinary Measures and Sanctions– Sanction Expungement– Dismissal by Non-Disciplinary Means.

تقديم:

تعد القيادة في القطاعات المختلفة من أهم الركائز التي يقوم عليها العمل، ويقاس بها مدى نجاحه وإنجازه للأهداف التي يسعى لتحقيقها وفق الخطط الموضوعة. وبشيء من التخصيص للقطاع الحكومي والجهاز الإداري للدولة، تحتل الوظائف القيادية موقعاً يتوسط الهرم الوظيفي الذي يقوم في أساسه الدستوري والتشريعي لغاية إدارة المرافق العامة وأداء المهام الخدمية للأفراد، بغية تحقيق المصلحة العامة، بحيث كلما تميزت القيادة بالكفاءة والنزاهة كلما ارتقت وتميزت الخدمة المقدمة.

وفي ظل ما شهدته الجمهورية الجديدة التي أعلن عن ميلادها ووضع أسسها دستور ٢٠١٤- من حراك تشريعي شمل العديد من النواحي والمستويات التي كانت تعاني من مثالب وفراغ تشريعي عاجز عن مواجهة الظواهر الدخيلة والسلبيات، والتي أدت إلى انتشار الفساد بصوره وأشكاله المتعددة حتى طالت الجهاز الإداري، مما كان لها عظيم الأثر في عرقلة التنمية وهجرة الكفاءات وتقويض كل محاولة للنهوض بدولاب العمل، لغياب وعزوف القيادة الحكيمة القادرة على اتخاذ القرار الصائب دون ارتعاش أو تردد. ولاشك بأن أي خطوة أو خطة- تخطوها الدولة أو تخطها- لتحقيق الإصلاح الإداري، ورأب الصدع الذي أصاب أركان جهازها الإداري لإعادة هيكليته وتنظيمه، لا بد أن تأتي على رأسها ما يتعلق بدعم القيادات باعتبارها أحد المحاور الرئيسية للإصلاح المنشود، ولما يقع على عاتقها تقدم الصفوف الأولى لأجهزة الخدمة المدنية، في إحداث التغيير المأمول ومواءمة التطورات المتلاحقة مع متطلبات وتوقعات الأفراد المتزايدة. فكان لا بد من الاهتمام بشكل أكبر وأعمق بالعنصر البشري ممن تتوافر فيه "السمات الشخصية والوظيفية" التي تؤهله لقيادة المسيرة نحو تنفيذ تلك الرؤية وتحقيق هذا الإصلاح.

لذا فقد أولى "قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦"- تمشياً مع متطلبات الإصلاح الإداري وتطوير الإدارة العامة- وسعياً نحو تعزيز الحوكمة والشفافية، اهتماماً واضحاً بالنظام القانوني للوظائف القيادية، لما لها من أهمية ودور لشاغلها في تنفيذ السياسات العامة، كما أفردت "اللائحة التنفيذية لهذا القانون" مواداً خاصة لبيان الأطر الرئيسية لهذا النظام من حيث التعريف بتلك الوظائف، ضوابط ومعايير شغلها، الاختصاصات الوظيفية، التقييم، والتأديب، وكل ما رأى المشرع من شأنه التأسيس لقيادات احترافية وابتكارية، لديها القدرة والاستعداد لإدارة التغيير وتقديم خدمة عامة تنافسية^(١)، بما يتفق نظرياً مع سياسة الدولة في مكافحة الفساد الإداري، والارتقاء بالجهاز الحكومي لأداء الدور المنوط به دستورياً وتشريعياً.

(١) د. ممدوح مصطفى إسماعيل: شغل الوظائف القيادية في مصر المسار والمآل المجلة العربية

للإدارة- مجلد ٣٥ العدد ١ يونيو ٢٠١٥ ص ٦٧

وبالنظر للمكانة والأهمية التي رأيناها لهذه الفئة الوظيفية، والتي تشغل حيزاً كبيراً في جميع الجهات والإدارات المكونة للجهاز الإداري، ولخطورة العمل الذي يقوم به كل من يتقلد وظيفة قيادية، وما يترتب عنها من قرارات.

جاء اختيارنا لموضوع البحث- بتوجيه هذا النظر نحو النظام القانوني للوظائف القيادية، وما اشتمل عليه من ضوابط وأحكام في "قانون الخدمة المدنية الجديد"، مع عقد المقارنة الموضوعية بينه وبين مثيله في القوانين السابقة، للوقوف على الرؤية التشريعية المستحدثة لهذه الفئة الوظيفية وكيف تعاملت معها النصوص القانونية لتنفيذها على أرض الواقع، وذلك من خلال ثلاثة أطر رئيسية ستقوم عليها محاور البحث بالشرح والتوضيح والتعليق عليها سلباً وإيجاباً، مما تم استخلاصه من نصوص "قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية" والقوانين المرتبطة، وأيضاً التطبيقات القضائية من أحكام وفتاوى مجلس الدولة بشأنها، للوقوف على أوجه الاختلاف والحدثة التي تفرد بها هذا القانون، وإلى أي مدى استطاع تحقيق هذه الرؤية في محاربة الفساد والقضاء على المعتقدات والثوابت الراسخة في الأذهان، عن تضارب المصالح وتغليب المحسوبية وسيادة الوساطة في التوظيف، مستلهماً فيها رؤية أكبر وأعمق هي رؤية مصر للتنمية المستدامة- انتهاءً بالنتائج والمقترحات اللازمة للوصول لتحقيق الإصلاح المنشود.

وتشتمل محاور البحث تناول الأطر التالية: الإطار التنظيمي للوظائف القيادية- الإطار الموضوعي والإداري لاختصاصات شاغلي الوظائف القيادية- وأخيراً الإطار التأديبي من حيث الاختصاص بالتأديب، نطاق الجزاءات المقررة، محو الجزاء وأخيراً "الفصل بغير الطريق التأديبي" وحالاته بشأن شاغلي الوظائف القيادية.

أهمية الدراسة:

إن المتأمل والمتابع للتطورات والتغييرات التي لحقت بالمجتمع المصري، لا بد أن يلاحظ أنه في أعقاب ثورة ٣٠ يونيو ٢٠١٣ وبعد أن هدأت فورة الحماس وبدأت طوائف المجتمع على اختلاف اتجاهاتها الفكرية والسياسية، تتطلع لجني ثمار تلك الثورة المباركة، واتجه الأمل إلى تحقيق الاستقرار والرخاء الاقتصادي والاجتماعي، من خلال نظم أكثر ديمقراطية وعدالة تلوح من جديد في سماء الدولة القانونية الحديثة التي ثارت على الأوضاع السابقة، والقوانين البالية المعينة على الفساد بدلاً من أن تكون أداة لمحاربته، ولم تعد تحتل محاولات الإصلاح الظاهري التي كانت تتم لها بين الحين

والآخر دون أن تتغلغل لداخلها لتقضي على العطب والخلل الجسيم الذي أصابها وتمكن من أركانها، فجعلها مجرد عبارات رنانة ومواد تحفظ وتردد على ألسنة الموظفين دون فهم أو تطبيق حقيقي.

وكان لابد تبعاً لذلك - أن يقابل تلك الثورة الشعبية - "ثورة تشريعية" تشمل جميع تلك القوانين التي عفا عليها الزمن ولم تعد صالحة لمواكبة الرغبة الحقيقية لدى القيادة الجديدة في إحداث تغيير جذري لنظرة المجتمع للجهاز الإداري للدولة، والذي على الرغم من أهميته ودوره الحيوي القائم على تقديم الخدمات وإدارة المرافق العامة، والتعامل مع السواد الأعظم من المواطنين، بجانب دوره في العمل على جذب الاستثمارات الخارجية من خلال تذليل العقبات وتبسيط الإجراءات، فقد ظل لعقود طويلة يقترن اسمه بمصطلحات البيروقراطية والروتين وديكتاتورية المنصب والانفراد بالقرار وعدم تداول السلطة نتيجة تورث الوظائف واستغلال النفوذ وتغشي الفساد.

فأصبح لزاماً على الدولة من جانب - التخلي عن المفهوم التقليدي للإدارة داخل جهازها، وأن تعد عدتها لإدارة جديدة تكون أوسع نطاقاً وعمقاً، سهلة التشكيل لفهم مقتضيات العصر ومفاهيمه كالرقمنة والحوكمة، باعتبارهما من أهم الوسائل الهادفة لتحقيق التنمية المستدامة وتعزيز سيادة القانون، والحيلولة دون استغلال النفوذ والمناصب.

وعلى الجانب الآخر - ضرورة الاهتمام بكيفية رفع كفاءة العاملين بهذا الجهاز، وبناء قدراتهم وتطوير أدواتهم لمواكبة التكنولوجيا المعرفية التي شملت جميع وسائل التواصل والاتصال، وخلق عناصر شبابية خلاقة - فجاءت البداية بتغيير مسمى القانون ذاته ليكون أكثر تعبيراً عن أهدافه وغاياته - حيث يرتبط مصطلح الخدمة المدنية بالحكم الرشيد ارتباطاً راسخاً باعتبارها تمثل وجه الحكومة أمام الجمهور، واعتبار موظفيها بمثابة منفذين للعديد من سياسات الدولة، وهي في هذا الدور تعمل كوسيط بين أولئك الذين يحكمون وأولئك الذين يحكمون^(٢). فصدر "قانون الخدمة المدنية رقم ١٨ لسنة

(٢) د. نيفين زكريا محمد أمين: الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصري المعاش - دراسة تحليلية مقارنة في ظل قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ - مجلة كلية التربية جامعة عين شمس العدد السابع والعشرون الجزء الثالث ٢٠٢١ ص ٣٥٤

٢٠١٥" الذي لم يدم طويلاً، وإن كان سيظل شاهداً رغم إلغائه وما صاحب صدوره من لغط وعوار أصابه، بأنه كان أولى الخطوات التي حاولت التعبير عن رؤية المشرع الجادة للإصلاح الإداري والتغيير الجذري لمفهوم الوظيفة والموظف العام، ووضعها موضع التنفيذ.

وقد قيل عن هذا القانون: "....."، وعندما صدر القرار بقانون رقم ٢٠١٥/١٨ لم يكن في مجمله شيئاً أو مرفوضاً لكن كان به الكثير من المآخذ والعيوب، ومن هذا المنطلق أخذنا في عين الاعتبار أثناء الإعداد لهذا المشروع الذي بين أيديكم أن ينطلق من القرار بقانون سالف الذكر الذي ألغى بقرار مجلس النواب بعد طرح المثالب التي كانت به "فصدر بناءً عليه القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" من رحم هذا القانون - ليحل بشكل نهائي محل "قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢" بعد أن دام تنفيذه لقرابة سبعة وثلاثون عاماً^(٣).

وقد استحدث "قانون الخدمة المدنية الحالي" كثيراً من المواد الجديدة، والتعديلات الملحوظة لمواد القانون الملغى في جميع جوانب الحياة الوظيفية للموظف العام، من بداية رابطة بالوظيفة وحتى انتهائها، مروراً بما يطرأ عليه فيها من إيجابيات كالترقيات والمكافآت، أو سلبيات كالأحوال للتحقيق أو المحاكمة، وتوقيع الجزاء التأديبي والمدني وحتى الجنائي.

وبمزيد من التخصيص - يأتي اختيارنا لموضوع البحث وسببه، بإلقاء الضوء على فئة الوظائف القيادية، نظراً لما أولاها المشرع من تنظيم رأى أنه يتناسب مع دورها المحوري في مجريات العملية الإدارية، والحركة اليومية لدولاب العمل الإداري، وعدم تصور خلو أي جهة من الجهات الخاضعة "لأحكام قانون الخدمة" من تلك الشريحة، بحكم موقعها الوسطي في السلم الوظيفي، فهي تمثل حلقة الوصل بين السلطة المختصة التي تضم "الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة" بحسب الأحوال، وشاغلي الوظائف الإدارية الإشرافية والموظفين العاديين، وما يمكن أن يكون لشاغل الوظيفة القيادية من دور إيجابي هام في وضع أهداف وظيفته ومساها موضع التنفيذ، بقيادة المنظومة الوظيفية التي يترأسها نحو تحقيق التنمية، والكشف عن مكامن الفساد الذي يعرقل كل محاولات النهوض بالجهاز الإداري للدولة.

(٣) من مقدمة المذكرة التفسيرية لقانون الخدمة المدنية الحالي

"فالقيادة الإدارية المنضبطة التي لديها القدرة على التجديد والابتكار تتصل بالحوكمة اتصالاً وثيقاً بل هي مفتاح الحوكمة ومقياس تطورها"^(٤).

وعلى العكس من ذلك، يظهر الوجه الآخر لشاغل الوظيفة القيادية والأثر السلبي له إذا كان فاسداً أو على أقل تقدير لم يكن كفاءً أو قديراً بتولي هذه الوظيفة، لعدم توافر اشتراطاتها مبدئياً أو فقدانها صلاحية الاستمرار فيها.

ولربما تنبعت الدولة من وقت بعيد لهذه الأهمية للوظائف القيادية في التدرج الهرمي لوظائف الجهاز الإداري وخطورة الدور المنوط بها، فأفردت لها قانوناً خاصاً يعد أول قانون يختص بالتنظيم القانوني لتلك الوظائف، بإصدار القانون "رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية والقيادية في الجهاز الإداري والقطاع العام"، والذي عبر المشرع عن عقيدته الراسخة بشأنه فيما جاء عن "المحكمة الإدارية العليا" بقولها: "حساسية تلك الوظائف ومدى تأثيرها على سير العمل في الوحدات الإدارية، ودورها الفعال في تطوير نظم العمل الإداري ورغبته الواضحة في تطوير الخدمات الإدارية ومسايرة لأساليب الإدارة الحديثة"^(٥).

كما نجده فيما قرره في عدد من مواد هذا القانون عن تعريف الوظيفة القيادية ونظام ومعايير ومدة شغلها - تكاد تتطابق مع نظيراتها في "قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" - مع بعض الاختلافات التي تحسب للأخير في تناول الجوانب التنظيمية للوظائف القيادية، والذي يصدره ألغى القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ضمناً بالنسبة للمخاطبين بأحكامه، بينما اقتصر تطبيقه على القطاع العام فقط.

لذا فسوف تفرض علينا طبيعة الدراسة وموضوعها عقد المقارنة بين القانون الملغى والقانون الحالي في تناول التنظيم القانوني للوظائف القيادية، وأوجه الاختلاف والاتفاق وأيهما أفضل في هذا التناول، وهل أحسن المشرع عندما ألغى القانون القديم لتضمين محتواه في "قانون الخدمة المدنية" ورأينا في ذلك.

^(٤) د. محمد سعيد ظفران: حق الموظف في مناقشة رئيسه في ضوء نمط القيادة الإدارية الرشيدة - جامعة

الازهر - مجلة كلية أصول الدين بالمنوفية - العدد الثاني والاربعين ص ٣٣٥

^(٥) الطعان رقمي ١٦٧٨ و٦٥٧٤ لسنة ٤٥ ق.ع جلسة ٢٠٠٨/٣/١

أهداف البحث:

١. التعريف بماهية الوظائف القيادية وموضعها من النصوص في "قانون الخدمة المدنية".

٢. الوقوف على جوانب النظام القانوني للوظائف القيادية، من خلال الأطر التي يقوم عليها البحث لاستخلاص الرؤية التشريعية لأهمية ومكانة هذه الفئة في السلم الوظيفي، بما ينعكس على فاعلية الاختصاصات المنوطة بهم ودورها في تحقيق أهداف التنمية والإصلاح الإداري، والعمل على وضعها موضع التنفيذ، يكون من بين أدواتها كوادِر وقيادات وإدارة تكنولوجية رقمية رشيدة، خالية ومتحررة من الفساد الإداري بمختلف صوره وأشكاله.

٣. مدى تحقيق هذا النظام بما تضمنه من نصوص وأحكام، للتوازن المتوجب بين استقلالية شاغل الوظيفة القيادية، وضرورة الرقابة والمحاسبة، حتى يتم تقييم الأداء بحيادية تامة، للتقرير بالإبقاء أو الإقصاء.

إشكالية البحث:

تتمثل تلك الإشكالية في الإجابة على التساؤل بشأن مدى كفاية النصوص القانونية التي شملها "قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية" فيما يتعلق بالوظائف القيادية، والطبيعة الخاصة لشاغليها تنفيذاً للرؤية التشريعية التي تستهدف تفعيل دورهم القيادي وتمكينهم من القيام به بكفاءة وفاعلية لتأتي بالنتائج المرجوة في تنفيذ السياسات والخطط العامة، والقضاء على الفكر التقليدي الذي ساد لعقود عن التوظيف الحكومي لمدى الحياة، ووجوبية الترقى في الوظيفة دون اعتبار لمستوى الأداء وجودته، حيث لازالت تجارب التعامل اليومي مع الإدارات الحكومية تثبت غياب كثير من ملامح القيادة الرشيدة من سرعة في الإنجاز أو قدرة على اتخاذ القرار وتحمل تبعاته، في دلالة واضحة على أن الأقدمية لاتزال هي الحاكم الأول في شغل الوظائف القيادية، رغم تطبيق الآليات والمعايير الحديثة لشغلها.

منهجية البحث:

اعتمد البحث المنهج "الوصفي التحليلي للنصوص القانونية" التي تتناول النظام القانوني للوظائف القيادية الخاضعة "لأحكام قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة

٢٠١٦- والذي ينطبق كأصل عام على "الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة" مع الرجوع لقوانين التوظيف السابقة والقوانين والقرارات الوزارية المرتبطة، وأحكام القضاء الإداري للوقوف على أهم ملامح وجوانب الرؤية التي تبناها المشرع العادي، مستلهماً فيها رؤية المشرع الدستوري، لما يجب أن تكون عليه المنظومة القانونية للوظائف القيادية في الجهاز الإداري للدولة من حداثة وفاعلية مستمدة من كفاءة وجدارة شاغلي هذه الوظائف، بما يتوافر لديهم من المؤهلات العلمية والتدريب على المستجدات العملية في مجال التكنولوجيا الحديثة وإدارة الأعمال، للعمل على تحقيق أهداف التنمية المستدامة، مع الأخذ في الاعتبار للمبادئ الراسخة التي أرساها مجلس الدولة على مدار حقبة من الزمان في مجال الوظيفة والموظف العام.

محاوِر البحث:

المحور الأول: الإطار التنظيمي لشغل الوظائف القيادية: ويشمل التعريف تلك الوظائف - ضوابط وشروط التعيين - معايير تقييم المتقدمين - مدة شغل الوظائف القيادية، ثم بيان لأحكام النقل والحلول والإعارة.

المحور الثاني: الإطار الموضوعي والإداري لاختصاصات شاغلي الوظائف القيادية من حيث: الاختصاص الوظيفي تقويم الأداء - السلوك الوظيفي (الواجبات والمحظورات).

المحور الثالث: الإطار التأديبي لشاغلي الوظائف القيادية: من حيث الاختصاص بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية الجزاءات المقررة لهم - محو الجزاء - "الفصل بغير الطريق التأديبي".

المحور الأول

الإطار التنظيمي لشغل الوظائف القيادية

ونتناول بيان جوانب هذا التنظيم في عدة مطالب على ما يلي:

المطلب الأول

التعريف بالوظائف القيادية

القيادة في اللغة تأتي من الفعل قاد- يقود، واسم الفاعل منها قائد: وهو "الشخص الذي يستعمل نفوذه وقوته للتأثير على سلوك المحيطين وتوجيههم لإنجاز أهداف محددة، وكلما اكتملت عناصر قوته، كلما اكتملت عناصر قيادته للفريق الذي يعمل معه".

وفي علم الإدارة الحديثة تعد القيادة "جوهر العملية الإدارية"، وسبباً رئيسياً في نجاحها وفعاليتها في تحقيق الأهداف التي تسعى لها جميع المؤسسات والإدارات على اختلاف مستوياتها، وعليها تقاس مدى كفاءة الإدارة في إدراك حاجات الأفراد وحجمها وتوجيه الموارد المتاحة لإشباعها برضاء تام منهم، ولذلك تعرف "القيادة" بأنها: "عملية التأثير في سلوك الآخرين وتوجيه جهودهم نحو تحقيق أهداف وغايات المنظمة"^(١).

والقيادة الإدارية الناجحة ضمانة أساسية لتحقيق مبدأ الاحترام المتبادل بين منسوبي الإدارة العامة وأداة فاعلة لتحقيق الحوار الهادف، فهي: "النشاط الإيجابي الذي يباشره شخص معين في مجال الإشراف الإداري على الآخرين لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والاستمالة، أو باستعمال السلطة الرسمية عند الاقتضاء والضرورة"^(٢).

ونرى أن القيادة الإدارية في أبسط معانيها لا بد أن تعرف مقترنة بتعريف الشخصية القيادية لاعتمادها في المقام الأول على السمات الشخصية للمرشح لمنصب قيادي، والذي يجب أن يتوافر فيه الحد الأدنى من تلك السمات سنعرض لبعضها في موضع آخر من هذا البحث، كالقدرة على التخطيط والتوجيه والرقابة، حل الأزمات بحلول تتصل بواقع الحال وإمكانيات المكان.

(١) خليل خلف ضيف الله الحربي: واقع ممارسة الأكاديمين للقيادة الموزعة بجامعة طيبة دراسة ميدانية-

مجلة كلية التربية جامعة الأزهر العدد ١٧٠ الجزء الثاني أكتوبر ٢٠١٦ - ص ٦٨٠

(٢) د. محمد سعيد ظفران- المرجع السابق ص ٣٤٠

ويمكن تعريف القيادة الإدارية بأنها: "القدرة على التوفيق والتنسيق مع أكثر من شخص ونبذ الأنانية وتوجيه جهودهم، لتحقيق هدف يتعلق بمصلحة المؤسسة أو الجهة التي يعملون بها بروح الفريق الواحد".

أما من الناحية القانونية، فلم يتم وضع تعريف لفظي للقيادة كالتعريف اللغوي، وإنما اكتفى ببيان الدرجات الوظيفية التي تشملها، حتى صدور القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ - وقد جاء في "أحكام المحكمة الإدارية العليا": "... اعتنق قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة معياراً موضوعياً في ترتيب وتقييم الوظائف، وقسم الوظائف إلى مجموعات نوعية من بينها وظائف الإدارة العليا التي تبدأ بدرجة مدير عام وتنتهي بالدرجة الممتازة، وهي وظائف قيادية توجد على قمة وظائف المجموعات النوعية المختلفة، ومن ثم يتزاحم على شغل درجاتها سائر العاملين من شاعلي الدرجة الأولى - الوظائف القيادية يتولى شاغلها الإدارة القيادية من درجة مدير عام وما يعلوها، وقد تضمن القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ طرق شغل الوظائف القيادية"^(٨).

وفي القانون المشار إليه "برقم ٥ لسنة ١٩٩١" والخاص بالوظائف القيادية، جاء تعريفها في المادة "الأولى منه" بأنها: "تلك الوظائف التي يتولى شاغلها الإدارة القيادية بأنشطة الإنتاج والخدمات أو تصريف شئون الجهات التي يعملون فيها من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى أو ما يعادلها".

وفي "قانون الخدمة المدنية الحالي"، والذي يظل الشريعة العامة لكل قوانين التوظيف الخاصة لجميع العاملين بالدولة "بالوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة" فيما لم يرد فيه نص في تلك القوانين فقد جاء على أن "الوظائف القيادية" هي: "وظائف المستويات الثلاثة التالية للسلطة المختصة، والتي يرأس شاغلها وحدات تقسيمية تنظيمية بالوحدة، من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات، وما يعادلها من تقسيمات"^(٩).

(٨) الطعن رقم ٧١٢ لسنة ٥٠ ق.ع جلسة ٢٠١١/٧/٢ - دائرة توحيد المبادئ

(٩) المادة الثانية من القانون، ومن الباب الأول من اللائحة التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ - والمادة الأولى/ ٧ من القرار رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٩ الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن معايير توصيف وتقييم الوظائف.

ومما استظهرته "الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة": "أن المشرع في القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية ولائحته، قد عرف الوظائف القيادية بأنها هي تلك الواقعة في المستويات الوظيفية التالية للسلطة المختصة ويرأس كل من يشغلها تقسيمات تنظيمية بالوحدة التي يعمل بها سواء من مستوى إدارة عامة أو إدارة مركزية أو قطاعات وما يعادلها من تقسيمات"^(١٠).

وقد أضيف إلى المستويات الثلاث المذكورة للوظائف القيادية، وظيفة "وكيل دائم للوزارة" لمعاونة الوزير في مباشرة اختصاصاته، تتولى اختياره اللجنة المشكلة لاختيار القيادات، ويخضع لذات القواعد والضوابط التي يخضع لها شاغلي "الوظائف القيادية والإشرافية" من حيث التعيين والتقييم يكلف شاغلها بضمان "الاستقرار التنظيمي والمؤسسي للوزارة والهيئات والأجهزة التابعة لها"، ورفع مستوى كفاءة تنفيذ سياساتها، واستمرارية البرامج والمشروعات والخطط ومتابعتها تحت إشراف الوزير"^(١١).

ومن الملاحظ هنا الاختلاف الواضح بين القانون السابق للوظائف القيادية "رقم ٥ لسنة ١٩٩١" وبين "قانون الخدمة المدنية"، في أن الأول قد أدخل الوظائف الإشرافية في نطاق الوظائف القيادية حتى وإن كانت بدرجة أدنى من درجات الوظائف العليا كتلك الأدنى من درجة مدير عام، في حين أن "قانون الخدمة المدنية" قد فرق وبنص صريح بين الوظائف القيادية التي تقع بالمستوى الوظيفي مدير عام والمستوى الوظيفي العالية والمستوى الوظيفي الممتازة، وبين الوظائف الإشرافية التي تلي الوظائف القيادية ويرأس شاغلها إدارات بالوحدة.

(١٠) الفتوى رقم ٤٢٢ - ملف رقم ٥٨/١/٥٧٠ - جلسة ٢٠٢١/٢/١٠

(١١) وقد جاء النص على وظيفة وكيل دائم للوزارة في المادة ١٨ من القانون، والمواد ٦٠/٦١/٦٢/٦٣ من اللائحة التنفيذية، حيث يبدو وجه الاختلاف بينها وبين الوظائف القيادية والإشرافية، في المدة القانونية لشغل هذه الوظيفة بأن جعلها المشرع لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة واحدة بدلاً من ثلاث سنوات لشاغلي الوظائف القيادية والإشرافية.

المطلب الثاني ضوابط وشروط التعيين

والحديث عن ضوابط وشروط التعيين في الوظائف القيادية بحسب ما نصت عليه "المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية والمواد من ٥١ حتى ٥٩ من اللائحة التنفيذية للقانون"، يتطلب أولاً بيان الشروط العامة التي يجب مراعاتها للتعين في الوظيفة بشكل عام، ثم ننقل بعدها لبيان الشروط الخاصة بشغل الوظيفة المعلن عنها من بين الوظائف القيادية طبقاً لبطاقة الوصف الخاصة بها وأخيراً بيان المعايير الأساسية لتقييم المتقدمين والاختيار من بينهم.

الفرع الأول

الشروط العامة للتعين في الوظيفة العامة

وهي عبارة عن مبادئ يلزم توافرها فيمن يرشح لشغل الوظيفة العامة دون أن تترك لجهة الإدارة سلطة تحديدها حتى لا تخضع للتغيير والتعديل حسبما يترأى لها^(١٢) ويمكن تقسيمها إلى مبادئ ثابتة بنصوص دستورية، ومبادئ أخرى يتم النص عليها في قوانين التوظيف، وإن كانت كلاهما تنسم بالعمومية لأنها لا تتعلق بوظيفة أو جهة بعينها، وإنما تنطبق على جميع الوظائف بالجهاز الإداري - تفصيل ذلك:

١. **المبادئ الثابتة بنصوص دستورية:** وتتمثل في مبدئين رئيسيين يجب التقيد بهما عند الإعلان عن الوظائف الشاغرة والاختيار من بين المتقدمين للتعين، والتي تنص عليها أغلب الدساتير في كافة الأنظمة الديمقراطية المختلفة، ومنها قوانين التوظيف المصرية، وسوف نعرض لها بشكل موجز للتأكيد على أنها تأتي في مقدمة المبادئ التي يجب مراعاتها عند التعيين في الوظائف القيادية، بجانب مبادئ وضوابط أخرى تختص بها هذه الوظائف، ومن هذه المبادئ العامة:

أولاً: مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص:

والمساواة فكرة قانونية بمقتضاها أن يكون القانون واحداً بالنسبة للأفراد الذين ينتمون إلى مركز قانوني واحد، وعدالة الحصول على الفرص دون تفرقة بينهم لأسباب تتعلق

^(١٢) د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة - دراسة مقارنة ٢٠١١ الطبعة الأولى دار الفكر والقانون

بأشخاصهم أو ذواتهم ما يعني أن المساواة كفكرة ليست مطلقة، وإنما نسبية تجد محدداتها في المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون وفق شروط موضوعية يضعها القانون^(١٣).

لذا فهو مبدأ عام يسود في كافة المجالات وليس مجال تولي الوظائف العامة فحسب، ويتوافق تماماً مع الأسس التي تقوم عليها جميع النظم القانونية والشرائع الدستورية، طالما كان الحديث عن الديمقراطية الإدارية ودولة القانون - لذا نجد صداه الصريح في "نصوص دستور الجمهورية الجديدة ٢٠١٤" والذي يعد من أكثر الدساتير المتعاقبة تعرضاً للحق في المساواة وجعله من أهم القيم العليا التي تحكم فلسفته، باعتباره حقاً طبيعياً لكل إنسان - فجاء في ديباجته: "نكتب دستوراً يحقق المساواة بيننا في الحقوق والواجبات دون تمييز"، كما جاء في نص المادة ٩ منه: "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز".

وفي مجال تقلد الوظيفة تنص "المادة ١٤" منه على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون محاباة أو وساطة"، وعلى ذلك يكون تطبيق هذا المبدأ بعدم التمييز بين المتقدمين لشغل الوظيفة لأي سبب لا يقوم على أسس موضوعية لا يبتغي المصلحة العامة، وأن تتكافأ الفرص أمام الجميع للمنافسة في شغل الوظائف العامة بوجود معيار واضح تقاس به كفاءة المتقدمين لشغل الوظائف^(١٤).

وهو ما يعني بمفهوم المخالفة، أنه ليس ثمة ما يمنع من وجود شروط خاصة للتعيين في بعض الوظائف بما يتفق مع طبيعتها ووضعها عن باقي الوظائف الأخرى، كالتعيين في الهيئات القضائية والكادرات الخاصة التي تحكمها قوانين بذاتها تحدد شروط وضوابط التعيين بها، ومع ذلك تظل خاضعة لرقابة القضاء في التحقق من قيامها على ضوابط وأسس موضوعية بعيداً عن المحاباة والمحسوبية في المراكز القانونية المتماثلة، لصالح فئات بعينها دون غيرها، وفي "هذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا":

(١٣) د. أشرف محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة - دراسة مقارنة ص ٤٩

(١٤) د. أشرف محمد أنس جعفر - المرجع السابق ص ٩٩

"وحيث أنه قد تواترت الدساتير المصرية المتعاقبة على إنزال مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات العامة بين المواطنين دون تمييز بينهم في ذلك، ومبدأ حق العمل ووجوبه وكفالة الدولة له على أساس مبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص والجدارة، دون محاباة أو وساطة، إذ يجد هذان المبدأان ريئهما في التعيين في الوظائف جميعاً وفق الشروط العامة التي تضعها قوانين الخدمة المدنية والشروط الخاصة التي تُقرها تشريعات الكادرات الخاصة على سبيل الحصر والتحديد، دون إدراج اشتراطات أو قواعد خارج نطاق تلك الشروط العامة أو الخاصة، لتحرم طائفة أو تختزل فئة من شغل الوظيفة بشكل يتنافى مع الحق الدستوري الأصيل في العمل والتعيين في الوظائف المختلفة، والتي يعتلي قمتها تحديد حد خاص لسن المتقدمين يحرم من يتجاوزونه، أو مخالفة الترتيب التي أرستها الشريعة العامة في التوظيف بشأن قواعد الأفضلية لشغل الوظائف، وحيث إن الأصل أن يكون لكل وظيفة حقوقها وواجباتها، فلا تقابل مزاياها بغير مسؤولياتها، ولا يكون وصفها وترتيبها منفصلاً عن متطلباتها التي تكفل للمرافق التي يديرها عمال الوحدة الاقتصادية، حيويتها واطراد تقدمها، وقابلية تنظيماتها للتعديل وفق أسس علمية قوامها التخطيط المرن وحرية التقدير فلا تتعثر أعمال هذه الوحدة أو تقعد اتصالها ببعض أو تدرجها فيما بينها، بل يكون اتساقها وتقسيمها وتخصصها لازماً لضمان إنجازها بصورة ملائمة مع خفض نفقاتها وشرط ذلك إعداد عمال كل وحدة اقتصادية علمياً وفنياً، فلا يلي شئونها غير القادرين حقاً على تصريفها، سواء أكان عملهم ذهنياً أم مهنياً أم يدوياً"^(١٥).

وتقول "المحكمة الدستورية العليا": "وحيث إن ما تقدم مؤده، أن لكل وظيفة تبعاتها، فلا يشغلها إلا من يستحقها على ضوء طبيعة الأعمال التي تدخل فيها، وغاياتها، والمهارة المطلوبة فيها، والخبرة اللازمة لها ولا يجوز بالتالي أن يكون التعيين في وظيفة بذاتها أو الترقية منها إلى ما يعلوها عملاً ألياً يفتقر إلى الأسس الموضوعية، أو منفصلاً عن التقدير المتوازن لعوامل الجدارة وعناصر التمايز التي تتم على ضوءها المفاضلة بين المتزاحمين على توليها، ولا مجرد تطبيق جامد لمقاييس صماء لا تأخذ في اعتبارها خصائص كل وظيفة ومكانتها، والحد الأدنى للتأهيل لها، وغير ذلك من

(١٥) الطعن رقم ٣٠٨٩ لسنة ٥٨ ق.ع- جلسة ٢٠١٥/٦/١٤

مقوماتها الموضوعية المحددة تحديدا دقيقا، وعلى تقدير أن تقييم الوظيفة إنما يرتبط بأهميتها الحقيقية^(١٦).

ثانياً: مبدأ الصلاحية لشغل الوظيفة:

وهو ما يعرف أيضاً بمبدأ الجدارة، والذي يعني أن يكون المتقدم لشغل الوظيفة كفاءً لها، بتوافر اشتراطاتها والمؤهلات المطلوبة لشغلها- وهو مما لا يتعارض مع مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، بل على العكس فإنه يشير إلى مدى الشفافية والنزاهة في اختيار أصلح المتقدمين على أساس الاستحقاق والتفوق العلمي أو العملي بحسب طبيعة الوظيفة محل الترشيح.

فالمقصود بهذا المبدأ هو: "اختيار الموظفين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية والكفاءة وليس على أساس المحاباة السياسية أو الاجتماعية أو الشخصية أو العرقية"^(١٧). وبصدد "قانون الخدمة المدنية الحالي" أصبح مبدأ الجدارة من المبادئ المعلنة والأساسية لشغل الوظائف المدنية، وجاء ذكره صراحة في "المادة الأولى منه"، سابقاً بذلك النص على مبدأ المساواة، حيث نصت على أن: "الوظائف المدنية حق للمواطنين على أساس الكفاءة والجدارة، وهي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حقوقهم وواجباتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب، ويحظر التمييز بين الموظفين في تطبيق أحكام هذا القانون بسبب الدين أو الجنس أو لأي سبب آخر".

٢. المبادئ التي تنص عليها قوانين التوظيف:

وقد جاءت هذه المبادئ مجملة بنص المادة ١٤ من قانون الخدمة المدنية، يصنفها بعض الفقه^(١٨) إلى ثلاث طوائف رئيسية يندرج تحت كل طائفة منها شرط أو أكثر، هي:

(١٦) الدعوى رقم ٦٢ لسنة ١٨ ق دستورية عليا جلسة ١٥/٣/١٩٩٧

(١٧) د. هانم أحمد سالم- محمد شكري أبورحيل: المشكلات العملية في تعيين وإنهاء خدمة الموظف العام في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- دار النهضة العربية ص ٣٤- نقلاً عن د. محمد بدران: الوظيفة العامة ١٩٩٠ دار النهضة العربية.

(١٨) م.د. ماهر أبو العنين: العاملون المدنيون بالدولة والكوادر الخاصة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا ودائرة توحيد المبادئ وفتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع- الجزء الأول ص ٩٢ وما بعده.

الطائفة الأولى: الشروط المتعلقة بالانتماء الوطني:

"بأن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية، أو جنسية إحدى الدول العربية التي تعامل المصريين بالمثل في تولي الوظائف العامة".

الطائفة الثانية: الشروط الأخلاقية:

"بأن يكون محمود السيرة حسن السمعة، وألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره".

الطائفة الثالثة: وتعلق بالوظيفة العامة ذاتها ومدى كفاءته في استحقاق توليها:

وتتمثل في شرط السن واللياقة الجسدية والبدنية، وشرط خاص بمن سبق لهم تولي وظيفة عامة وهو "ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة، أو قرار تاديب نهائي ما لم يمض على صدوره أربع سنوات على الأقل".

وتعد جميع الشروط السابقة إلزامية التوافر إعمالاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص لاستحقاق تولي الوظيفة العامة، ولذلك تعتبر سلطة الإدارة مقيدة الاختصاص في بداية تولي الوظيفة من حيث الشروط وطريقة الاختيار وترتيب الأقدمية ولا تستطيع إزاء تلك الشروط إلا أن تنزل حكم القانون.

الفرع الثاني

الشروط الخاصة بالوظائف القيادية

وفي ضوء الأهمية الخاصة التي سبق إيضاحها للوظائف القيادية، فلا يجوز عند النظر في شغلها الاكتفاء بالمبادئ والشروط العامة سالفة الذكر، إنما يجب بجانبها توافر بعض الشروط الخاصة التي تتناسب مع طبيعة الوظائف القيادية، وتشارك معها فيها الوظائف الإشرافية، وهي التي أوضحتها "المادة ٥٥ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية"، يمكن تلخيصها فيما يلي:

١. أن يستوفي المتقدم شروط شغل الوظيفة طبقاً للوصف المعلن عنه في ذات الإعلان عن الوظيفة القيادية أو الإشرافية الشاغرة، والشروط والقدرات اللازمة لشغلها، ومنها التأهيل العلمي بما يتواءم مع نوع وطبيعة الوظيفة المعلن عنها، المدة البيئية المتطلبة لها لتحقيق الخبرة الكافية طبقاً لبطاقة الوصف الخاصة بالوظيفة المذكورة.
٢. أن يرفق بطلبه المستندات الدالة على استيفائه لما سبق من المهارات والقدرات المتطلبة.

٣. أن يقدم ما يفيد حصوله على الدورات التدريبية التي تتناسب مع طبيعة ومهام الوظيفة المعلن عنها.
٤. أن يقدم خطة لمقترحاته في تطوير الوحدة التي سيقود إدارتها لتحسين الأداء، وتبسيط الإجراءات لتقليل شكاوى المواطنين بما يحقق رضاهم عن الخدمة المقدمة، ويراعى في المقترح التطويري أن يتضمن أهدافاً محددة زمنياً وقابلة للقياس والتطبيق، ومشملة على وسائل التحقيق في حدود الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، وتوفير الأمانة الفنية كافة البيانات والمعلومات لكل المتقدمين لشغل "الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية" بما يسمح لهم بإعداد مقترحاتهم التطويرية بجودة عالية.

المطلب الثالث

معايير تقييم المتقدمين لشغل الوظيفة القيادية

إن الموظف العام في جميع الأحوال لا تنتهي بداخله الرغبة الدائمة للتقدم لوظيفة أعلى والحصول على منصب إداري تتوافر له مزايا مادية ومعنوية خاصة، مما يجعله لا يترك أي فرصة لبلوغ غايته والوصول إلى أعلى السلم الوظيفي الذي تشكل فيه وظيفته التي يشغلها درجة من درجاته بما يتناسب مع مؤهلاته العلمية وخبراته العملية التي اكتسبها طيلة فترة توليه الوظيفة الأدنى، وبما يتوافر لديه من كفاءة وجدارة لاستيفاء الشروط التي يتطلبها القانون لشغل الوظيفة التي يطمح إليها خاصة القيادية منها، وحيث وضع المشرع في القانون الحالي لشغل الوظائف العامة إجراءات وشروط محددة تضمن تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص، فلا يجوز مخالفتها وإلا اعتبر قرار التعيين باطلاً، فهذا يعني أن التعيين بالنسبة للعاملين من داخل الجهاز وفي ذات المستوى التنظيمي والإداري الذي يتبع الموظف، هو في حقيقته بمثابة ترقية للوظيفة الأعلى من وظيفته التي يشغلها الأمر الذي نراه متسقاً مع بعض التعريفات المستقرة لجانب من الفقه عن مفهوم الترقية بأنها: "اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات سمات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي أن شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر، على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة"^(١٩).

(١٩) د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ٢٣.

فيما يعتبر شغله للوظيفة القيادية، تعييناً مبتدأً إذا كانت في مستوى إداري وتنظيمي مغاير خاضع لنظام قانوني مختلف ويترتب عليه حتماً وبقوة القانون إلزام جهة عمله الأصلية بإصدار قرار بإنهاء خدمته من وظيفته التي كان يشغلها.

وهو ما استظهرته "الجمعية العمومية للفتوى التشريعية" وجرى عليه إفتاؤها - بأن: "التعيين في الوظائف المدنية القيادية قد يكون تعييناً مبتدأً تفتح به علاقة وظيفية جديدة، وقد يكون متضمناً ترقية، ولا يجوز تقديم الموظف لشغل الوظائف المدنية القيادية من العاملين المدنيين بالدولة إلا إذا كان شاغلاً لوظيفة مدير عام أو ما يعلوها"^(٢٠).

ومع ذلك فقد أجاز المشرع في الترشح لشغل الوظيفة القيادية للعاملين من داخل الجهاز أو من خارجه وترك لجهة الإدارة حرية الاختيار المنضبط للأجدر والأصلح، فهو لم يسلب السلطة المختصة الحق في اختيار الأكفأ لكونه حق خالص لها دون رقابة، طالما توخت فيه الحياد والشفافية دون تعسف.

وهو ما قالت فيه "المحكمة الإدارية العليا": "لإدارة كامل الحق في اختيار كبار موظفيها من شاغلي الوظائف القيادية العليا الذين تأنس فيهم القدرة على القيام بما تتطلبه منهم للنهوض بها وتنفيذ السياسة التي ترسمها، باعتبارها المهيمنة على مصالح الدولة المختلفة، والمسؤولة عن حسن تصريف أمورها وتسيير المرافق العامة بها على وجه يحقق الصالح العام - فلازم ذلك أن يترك لها قدر واسع من الحرية في اختيار من ترى فيهم الصلاحية لشغل تلك الوظائف تحقيقاً لذلك الغرض، وبغير ذلك يصاب الجهاز الحكومي بالشلل وتقف السلطة التنفيذية مغلولة الأيدي بالنسبة لمن ترى فيهم الصلاحية والقدرة على تنفيذ سياستها وتسيير المرافق العامة على أحسن وجه الأمر الذي يوجب أن يترك لها حرية اختيار كبار موظفيها من شاغلي الوظائف القيادية وتقديرها في ذلك مطلق من كل قيد طالما خلا من إساءة استعمال السلطة، وهو أمر لا يكفي في إثباته في هذا المجال مجرد خلو ملف الموظف من الشوائب أو كونه كفءاً في أداء عمله من عدمه"^(٢١).

ويحسب لقانون الخدمة المدنية - وإن كان قد سبقه لذلك "القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١" بشأن الوظائف القيادية، بسماعه للأفراد سواءً من العاملين بالوحدة والذي أشرنا

^(٢٠) الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: الفتوى رقم ٧٥ لسنة ٢٠١٩ بتاريخ ٢٠١٩/١/١٩ رقم

الملف ٥٠٨/١/٥٨

^(٢١) الطعن رقم ٣١٩٢ لسنة ٤٤ ق.ع - جلسة ٢٠٠٢/١١/٢٤

له سلفاً^(٢٢) أو لغيرهم من خارج الوحدة أن يتقدموا بطلب شغل الوظائف القيادية، لمن يرى في نفسه تحقق الكفاءة المطلوبة والاشتراطات الخاصة لهذه الوظائف، بحيث يستدل من تلك الأخيرة على توافر الأولى وهي الكفاءة المطلوبة فيه، دليله في ذلك أن يرفق بطلبه موقفه من المهارات والقدرات المطلوبة لشغل الوظيفة مدعماً بالمستندات الدالة على إنجازاته السابقة التي تؤهله للنهوض بأعبائها، وهو ما يتيح فرصة أوسع للانتقاء ودخول دماء جديدة للوحدة الإدارية مما يساعد على التطوير والتغيير^(٢٣).

ويتم تقييم واختيار المتقدمين لشغل الوظائف القيادية عن طريق اتباع الخطوات التالية:

أولاً: طبقاً لنص المادة "٥٢ من اللائحة التنفيذية"، تتولى إدارة الموارد البشرية في كل وحدة إدارية إعداد بيان شهري بمسميات ومستويات وشروط شغل "الوظائف القيادية والإشرافية" التي خلت خلال ستة أشهر، وذلك لعرضه على السلطة المختصة لاتخاذ إجراءات الإعلان اللازم لشغلها.

ثانياً: الإعلان: وقد تحدد هذا الإعلان بموجب نص "المادة ١٧" من القانون بطريقتين، إما أن يتم على "موقع بوابة الحكومة المصرية، أو عن طريق النشر في جريدتين واسعتي الانتشار - على أن يتضمن الإعلان بيانات كافية عن الوظيفة الشاغرة".

ثالثاً: تشكل بقرار من "السلطة المختصة" لجنة برئاسة أو برئاسة من تحدده وستة أعضاء خبراء متخصصين، على أن يكون نصفهم من خارج الوحدة^(٢٤) ويكون لتلك

(٢٢) حيث يرى البعض ان المشرع المصري قد استعمل معنى موسعاً في بعض التشريعات لمسمى التعيين على أوضاع وظيفية مثل ترقية الموظف العام في وظيفته ولم يقصرها على التعيين لأول مرة، ومن أمثلة ذلك المادة ١٤ من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر برقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن التعيين في وظائف الإدارات القانونية في درجة محام ثالث فما يعلوها بطريق الترقية، وأيضاً ما جاء بالمادة ٣٤/ج باللائحة الموحدة للشركات التابعة للهيئة العامة للبتترول: إذا كان التعيين متضمناً ترقية فتحدد الأقدمية على أساس الأقدمية في الوظيفة السابقة- محمد عواد خضير الحديثي: مفهوم ترقية الموظف العام وتمييزها عن التعيين- جامعة المنصورة- كلية الحقوق- مجلة الدراسات العليا ٢٠٢٢ ص ٣١.

(٢٣) د. ممدوح مصطفى اسماعيل- المرجع السابق ص ٧١.

(٢٤) جدير بالذكر أن تشكيل اللجنة على هذا النحو ربما يأتي لتقادي الانتقادات التي سبق وأن وجهت للقانون السابق رقم ٥ لسنة ١٩٩١ والذي كان ينص على أن تشكل اللجنة من داخل الوحدة

اللجنة أمانة فنية يصدر بتشكيلها قرار من السلطة المختصة، وقد أجاز القانون للسلطة المختصة أن تشكل لجنة للوظائف القيادية وأخرى للوظائف الإشرافية إذا ارتأت الحاجة لذلك.

رابعاً: تتولى الأمانة الفنية للجنة تلقي طلبات المتقدمين لشغل الوظائف القيادية والإشرافية المعلن عنها، وإعداد كشوف مقارنة بالبيانات الخاصة بهم لعرضها على اللجنة للاختيار والتقييم من بين المتقدمين لشغل الوظيفة القيادية أو للتجديد بعد انتهاء المدة لشاغلها، وفق تقارير الأداء بالنسبة للمتقدمين من داخل الوحدة، وما يرفقه كل مقدم مع طلبه يفيد إنجازاته السابقة ومقترحاته بما عساه أن يحقق تحسن في تطوير أنظمة العمل وتبسيط الإجراءات للوصول لرضا المواطنين، من خلال أهداف محددة زمنية قابلة للقياس والتطبيق، بما يتلائم وإمكانيات الوحدة البشرية والمالية وفقاً للنموذج المعد لذلك^(٢٥).

خامساً: تقوم اللجنة بتقييم المتقدمين المستوفين لشروط شغل الوظيفة وفقاً للأربعة معايير خاصة يتعين توافرها في المتقدم يتم بحثها بدقة وعناية، بحيث تُقِيم في مجموعها بمئة درجة مقسمة بالتساوي على المعايير الأربعة التي أوردتها "المادة ٥٦ من اللائحة التنفيذية" وأوردت لكل معيار منها بعض المؤشرات الدالة عليه، والتي نرى أنها قد جاءت على سبيل الاسترشاد والاستهداء، مما يفيد بإمكانية الإضافة إليها للمفاضلة بين المتقدمين، طالما جاء متناسباً طبيعة الوظيفة المعلن عنها، بحيث يحدد لكل معيار خمسة وعشرون درجة، يجب "ألا تقل درجة المرشح في كل معيار عن ٧٠% من إجمالي درجة المعيار"، وفي حال التساوي يتم اختيار الأصغر سناً.

ويلاحظ هنا اختلافاً بيناً في معايير تقييم المتقدمين لشغل الوظائف القيادية والإشرافية وأسلوب المفاضلة والاختيار بينهم في "القانون السابق رقم ٥ لسنة ١٩٩١" تحسب لصالحه وافترق إلى ذكرها أو التعرض لها في القانون الحالي على الرغم من

الإدارية وبقرار من السلطة المختصة مما يفتح المجال لأن يجعل أعضاء اللجنة خاضعين لرأي هذه السلطة، وهو ما يؤدي إلى افتقاد الموضوعية في الاختيار حيث تظهر الاعتبارات الشخصية عند المفاضلة بين المتقدمين، مما جعل الكثير من الباحثين والخبراء يطالبون بضرورة جعل اللجان مستقلة ضمناً للحيدة والموضوعية، د ممدوح اسماعيل: المرجع السابق ص ٧٣.

^(٢٥) محمد عواد خضير الحديثي: مفهوم ترقية الموظف العام وتمييزها عن التعيين - دراسة مقارنة جامعة المنصورة كلية الحقوق - قسم الدراسات العليا - ص ٣٠

- أهميتها-على حسب ما نرى- وكان ينبغي إبقاء النص عليها صراحة لما لها من أثر كبير في تحقيق نتائج أفضل وأكثر شفافية ونزاهة لعملية التقييم والاختيار، ومن ذلك:
١. كان التعيين يتم بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي للمتقدمين الذين اجتازوا التدريب بنجاح وفقاً للدرجات التي حصل عليها كل منهم في العنصرين اللذين اعتمداهم القانون للتعرف على قدراتهم.
 ٢. سقوط حق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي سنة من تاريخ اعتماد قائمة الترشيح من السلطة المختصة بالنسبة للوظائف من "درجة مدير عام أو الدرجة العالية وما يعادلها"، ومن الوزير والمحافظ المختص بالنسبة لباقي الوظائف.
 ٣. جواز التعيين من القائمة التي مضى عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قائمة أخرى صالحة للترشيح منها خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة، وهو ما كان يشكل قيداً على سلطة الإدارة بعدم وجود تلك القائمة الأخرى، حيث أكدت "المحكمة الإدارية العليا" على ذلك، بحيث إذا وجدت قائمة جديدة صالحة للترشيح منها سقطت القائمة السابقة وأصبحت عديمة الأثر ولا يجوز التعيين منها^(٢٦).
 ٤. جواز قيام لجنة الوظائف القيادية عند فحص طلبات المتقدمين من واقع الكشف التي تعرضها الأمانة الفنية، بإجراء المقابلات والاختبارات التي تراها لازمة للتعرف على قدراتهم.
- ومع ذلك فقد القانون السابق ينص على أن يتم ترتيب المتقدمين وفقاً لمجموع درجات كل منهم في عنصرين فقط هما:
- أولاً: تاريخ المتقدم في النجاح وتحقيق الإنجازات أثناء حياته الوظيفية وتقدير درجات هذا العنصر بخمسين درجة.

^(٢٦) جاء ذلك بنص المادة ١١ من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ والتي نصت على: "تقوم اللجنة المشار إليها بترشيح عدد من المتقدمين يتناسب مع عدد الوظائف المطلوب شغلها لإيفادهم للتدريب لشغل هذه الوظائف طبقاً لترتيبهم وتعد اللجنة الترتيب النهائي للمتقدمين الذين اجتازوا التدريب بنجاح وفقاً للدرجات التي حصل عليها كل منهم في العنصرين المنصوص عليهما في المادة السابقة، ويستثنى من شرط التدريب الوظائف القيادية التي تعلو الدرجة الممتازة وما يعادلها كما يجوز لرئيس مجلس الوزراء تأجيل تدريب المرشح لشغل الوظيفة القيادية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل الملحة، أو إذا لم توجد وقت الترشيح دورات تدريبية متاحة، وبشرط أن يتم إيفاده في أول دورة تدريبية لاحقة لتعيينه".

ثانياً: "المقترحات التي تقدم بها لتطوير أنظمة العمل في الجهة التي تقدم لشغل وظيفة قيادته بها والإنجازات التي يرى أنه قادر على تحقيقها خاصة في مجالات تطوير أنظمة العمل ولوائحه وتحقيق المرونة في تفسير القوائم منها والتدريب المستمر للمرؤوسين، وإنشاء وتحديث قواعد المعلومات، والقضاء على شكاوى المتعاملين مع الأجهزة التي سيشرف عليها، وتحسين الخدمات التي تقدم لهؤلاء المتعاملين، وزيادة موارد الدولة، وتقدير النهاية العظمى لدرجات هذا العنصر بخمسين درجة".

أما في القانون الحالي فقد تم تفصيل تلك العناصر وتوزيع مجموع العنصرين السابقين بمائة درجة لأربعة معايير يقدر كل معيار بخمس وعشرون درجة على نحو ما أسلفنا، وتتمثل هذه المعايير فيما يلي:

١. القدرات العلمية والتكنولوجية:

ومن ذلك، التميز العلمي بالحصول على درجات علمية عليا بما يستتبعه ذلك من الاشتراك في المؤتمرات وإعداد البحوث والمذكرات الفنية، وإجادة لغة أو أكثر من اللغات الأجنبية، القدرة على التعامل مع الحاسب الآلي، ومن ذلك أيضاً القدرة على التعامل مع وسائل الاتصال والتواصل التكنولوجية الحديثة والتحول الرقمي إعداد الآراء القانونية المتوافقة مع المستقر في مبادئ القضاء الإداري.

٢. التاريخ الوظيفي:

وقد تحدد هذا المعيار بمؤشرين:

- أ. تقارير الأداء للمتقدم والإنجازات التي حققها أثناء حياته الوظيفية، والذي نرى أنه خاص بالمتقدم من العاملين داخل الجهاز الإداري.
- ب. سابقة الأعمال في مهام مماثلة أو متقاربة مع الوظيفة المتقدم لها: وهو ما نرى أنه يتعلق بالمتقدم من خارج الجهاز الإداري.

٣. المقترح التطويري:

ويتوقف هذا المعيار على المتقدم ذاته، لأنه يعتمد على ما تقدم به مستندات تدل على مؤهلاته وتميزه عن باقي المتقدمين والتي يبرز من خلالها رؤيته التطويرية والنافذة وفق خطة زمنية ممكنة التنفيذ، تتناسب مع الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة للوحدة المعلنة.

٤. السمات الشخصية:

ومن هنا مهارات القيادة، واتخاذ القرارات والإبداع في حل المشكلات وإدارة الأزمات، ومهارات الاتصال والإقناع والعرض.

وكلها مؤشرات جاءت في عبارات عامة تعتمد على النواحي الشخصية للمتقدم أكثر من الخبرة وسوابق الأعمال، وهو مما نراه محموداً من ناحية، أنها تتسع لتقدم العديد ممن يرون في أنفسهم القدرة على القيادة وتولي زمام الأمور مما يسمح للجنة بالمفاضلة الحقيقية والموضوعية لاختيار الأكفأ من بينهم.

ومن ناحية أخرى، وهو ما قد نراه مأخذاً على أنها تفتقر للتحديد على سبيل القطع كيفية التي قياس تلك المهارات المطلوبة ومدى موضوعية الاختبارات والأسئلة، والتي سيتم بناءً عليها اختيار الأكفأ والأجدر بتولي الوظيفة من بين جموع المتقدمين خاصة في حالة التقارب الشديد في السمات والقدرات الشخصية، ولعل ذلك ما جعل المشرع يجيز للجنة أن تستعين بمن تراه لإنجاز أعمالها من ذوي الخبرة والكفاءة، شريطة ألا يكون لهم صوت محدود، حتى تتم عملية الاختيار وفق قواعد النزاهة والشفافية ومنطقية التعيين.

سادساً: يتم إعداد القائمة النهائية بالمرشحين لاعتمادها من السلطة المختصة، ثم ترسل لرئيس الجمهورية أو من يفوضه لإصدار قرارات التعيين.

جدير بالذكر، أن من بين مسارات التطوير والاهتمام التي تؤكد حرص المشرع على تحقيق رؤيته للوصول للجودة المطلوبة وتحفيز الموظفين، وبث الطموح في نفوسهم للترقي وتقلد المناصب القيادية، إيماناً بأثرها البالغ على التطوير وقدرتها على قيادة عجلة التنمية والإصلاح، سواء ما تعلق بالدقة في اختيار شاغليها، وضمان تولي الأكفأ للنهوض بأعبائها، وفق المعايير السابقة، أو ما تعلق بضمان استمرار العطاء بذات الكفاءة والجدارة، وقد أفرد لها مواداً خاصة ما يلي:

المسار الأول: اشتراط تأدية من تم اختياره لشغل الوظيفة القيادية قبل أن يباشر عمله لليمين الدستورية أمام "السلطة المختصة"، لما لهذا القسم من قدسية واستحضار لهيبة ومكانة الوظيفة القيادية التي اختصها المشرع به، وما تلقى عليه على شاغلها من مسؤولية وأمانة يجب توخيها وتحريها حيث تلخص عباراته الدستور الذي يتوجب عليه السير على نهجه ووضع نصب عينيه، للعمل على تحقيق الأهداف التي سعى المشرع إليها عندما شرع في وضع القانون.

وفي تعريف أسلوب القسم ذكر بعض الفقه^(٢٧) بأنه: "أسلوب يراد به تأكيد شيء لدى السامع من أجل محو أي شك في ذهنه، أو هو أسلوب يراد به تأكيد المعنى باستخدام ألفاظ دالة على القسم أو اليمين، أو هو أسلوب نحوي لتأكيد المقسم عليه من جهة وبيان عظمة القسم به من جهة أخرى".

وقد جاءت صيغة القسم في "المادة ١٩ من القانون" على النحو التالي: "أقسم بالله العظيم، أن أحترم الدستور والقانون، وأن أخدم الدولة، وأن أحافظ على المال العام، وأن أؤدي واجباتي الوظيفية بنزاهة وشفافية، وبروح فريق العمل وعلى الوجه الأكمل لخدمة الشعب".

المسار الثاني: وجوب أن يتقدم شاغل الوظيفة القيادية بتقرير سنوي عن إنجازاته ومقترحاته التي سبق له التقدم بها عند الإعلان لشغلها، وذلك لعقد المقارنة الموضوعية بين ما اقترحه وما تم تنفيذه بالفعل، والتحقق من جدية وجودة العمل الذي أنجزه.

المسار الثالث: وضع برامج لتنمية خبرات ومهارات شاغلي الوظائف القيادية، وذلك من خلال البرامج المتكاملة التي يضعها "الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة" بالتطبيق لنص المادة "٥٩ من اللائحة التنفيذية"، ومما تميز القانون الحالي عن سابقه رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بأن أخضع جميع المستويات القيادية للتدريب بعد أن كان يستثنى منه الوظائف القيادية التي تعلو درجتها الدرجة الممتازة وما يعادلها، وأيضاً جواز تأجيل تدريب المرشح لشغل الوظيفة القيادية لأسباب محددة^(٢٨).

وحقيقة الأمر أن التزام الإدارة بوضع خطة تدريبية وتنفيذها وفق جداول زمنية مقرر ومحددة سلفاً هو من الأمور التي أكد عليها "قانون الخدمة المدنية" لجميع الدرجات الوظيفية، وليست فقط الوظائف القيادية - فعملية التدريب في جوهرها هي "عملية نظامية تستهدف تغيير سلوك العاملين باتجاه تنمية وتطوير أهداف الإدارة في الوقت الحالي والمستقبلي، وصقل خبرات الموظفين وإكسابهم مهارات ومفاهيم وقواعد لزيادة وتحسين أداء الفرد، باكتشاف الأسباب والعوامل النفسية التي تؤثر على سلوك المتدرب من جانب، وكيفية تأثير التدريب على الجوانب الشخصية للمتدرب من جانب آخر"^(٢٩).

(٢٧) م. حمدي ياسين عكاشة: موسوعة الخدمة المدنية في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية ٢٠٢٠ - دار النهضة العربية - ص ١٩٩

(٢٨) الطعن رقم ٣١١٨ لسنة ٤٥ ق - جلسة ٢٠٠٠/١٢/١٩

(٢٩) د.حمدي علي عمر: أحكام الوظيفة العامة في ظل قانون الخدمة العامة رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية - دار النهضة العربية - الطبعة الأولى ٢٠٢٥ ص ٣٢٠

وقد أصبح التدريب الإداري أمر مكمل للاختيار والتعيين في الوظائف العامة، لإكساب من تم تعيينهم المعلومات والمعارف بالأساليب الحديثة التي تعينهم على أداء واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية، وأصبحت توجد إدارات عليا تقوم على أمر التدريب باعتباره أحد روافد الرؤية التشريعية لتنمية الموارد البشرية، لما يحققه التدريب الإداري كما قلنا من انضباط وتأثير في سلوك الموظف وشعوره بالرضا وبأهمية العمل الذي يؤديه فتتوحد بذلك الجهود نحو "تحقيق الهدف الأساسي من قيام المنظمة وهو تقديم حاجات الجمهور العامة بعد ن أصبح هذا الأخير يركن إلى تلك الخدمات ويرتب أموره على أساس وجودها بصفة دائمة ومنظمة، وراحت الدولة أيضاً تعتمد عليه في أدائها"^(٣٠).

لذلك اشترطت المادة "١١ من اللائحة التنفيذية"، أن تقوم كل وحدة إدارية بوضع خطة سنوية لتدريب موظفيها بكافة مستوياتهم الوظيفية، بما يتلاءم مع طبيعة واختصاصات كل مستوى وظيفي على أن تتولى لجنة الموارد البشرية اقتراح البرامج التدريبية واعتمادها من السلطة المختصة^(٣١).

وإذا كان للجوانب السابقة لعملية التدريب أهمية واضحة في تحسين أداء عموم الموظفين وزيادة إنتاجيتهم، فهي بلاشك تبدو على قدر أكبر من الأهمية لشاغلي الوظائف القيادية، وهو ما جعل المشرع يوكل مهمة وضع برامجه للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

المسار الرابع: الإعلان عن أسماء الموظفين الحاصلين على "مرتبة ممتاز" في تقارير تقويم الأداء على الموقع الإلكتروني للوحدة وفي لوحة الاعلانات، في دلالة من المشرع على الاهتمام بالكفاءات وإظهار تميزهم وتقديمهم كقدوة ونموذج يحتذى به، مما يكون محفزاً لهم على تحقيق مزيد من التقدم والنجاح.

(٣٠) د. أنس جعفر، أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة- مرجع سابق دراسة الأصول العامة والتحليلية

لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ص ١٤٧

(٣١) ولاء عبدالستار بكري محمد: أثر التدريب كأحد ممارسات إدارة الموارد البشرية في قانون الخدمة

المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- المجلة العلمية للدراسات التجارية والبيئية جامعة قناة السويس المجلد

الثاني عشر العدد ٣- ٢٠٢١ ص ٥٥١ وما بعدها.

المسار الخامس: وقد اتفق فيه القانون الجديد مع القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في اشتراط قيام شاغل الوظيفة القيادية أو الإشرافية بتقديم تقرير سنوي عن إنجازاته مرفقاً به صورة من الاقتراحات التي تقدم بها عند شغل الوظيفة للأمانة الفنية للجنة الوظائف القيادية والإشرافية، لتتولى توزيعه على أعضاء اللجنة لدراسته وإبداء ملاحظاتهم في ضوء الإنجازات التي حققها، وما سبق أن تقدم به من اقتراحات وما تم تنفيذه منها فعلاً، وترفع اللجنة التقرير وملاحظاتها عليه للسلطة المختصة بالتعيين، ليكون تحت نظرها عند انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية أو الإشرافية للبت في أمر تجديد مدة شغل الوظيفة أو نقله لوظيفة أخرى.

المطلب الرابع

مدة شغل الوظيفة القيادية

وفقاً لنص "المادة ١٧" من القانون، تكون مدة شغل الوظيفة القيادية ثلاث سنوات بعد أقصى - مع جواز تجديدها لمرة واحدة فقط بذات المدة، بخلاف مع ما كان مقرراً في القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ الذي كان يجيز التجديد لمدد أخرى، وذلك كله مع عدم الإخلال "بأحكام القوانين واللوائح" فيما يتعلق بباقي الشروط اللازمة لشغل تلك الوظائف، وبتطبيق هذا النص نكون أمام أحد أمرين، أن يترأى للسلطة المختصة التجديد لشاغل الوظيفة لمدة أخرى، أو أنها ترى عدم التجديد اكتفاءً بالمدة التي قضاها، ولكل حالة تنظيمها التشريعي سنعرض لها، ثم نعرض للحالة الاستثنائية التي قررها القانون لشاغل الوظيفة القيادية ممن بلغ سن الستين، على التوضيح التالي:

١. **حالة التجديد:** إذا تقرر تجديد المدة لشاغل الوظيفة القيادية أو الإشرافية، تصدر السلطة المختصة بالتعيين قرار التجديد قبل انتهاء المدة المحددة لشغل الوظيفة بخمسة عشر يوماً على الأقل، ويكون له الاستفادة من الميزة الاستثنائية المقررة بموجب القانون، وهي مد الخدمة في حالة بلوغ السن القانوني.
٢. **حالة عدم التجديد:** إذا رأت "السلطة المختصة" عدم التجديد لشاغل الوظيفة القيادية أو الإشرافية للأسباب التي تقدرها:

ومن هذا التطبيق - ما تبينته "الجمعية العمومية للفتوى والتشريع" من أن: "إحالة شاغل الوظيفة القيادية للمحاكمة التأديبية أو الجنائية هو مما يجب النظر إليه بعين الاعتبار عند تجديد شغل الوظيفة القيادية، ذلك أن الإحالة إلى المحاكمة في حد ذاتها

قد تلقي ظلالاً من الشك على الصلاحية لتجديد شغل الوظيفة القيادية، خاصة حين تكون هذه الإحالة بسبب أو بمناسبة مباشرة أعمال الوظيفة القيادية، إذ يحمل ذلك في طياته عدم نجاح شاغل الوظيفة في تحقيق الإنجازات المطلوبة في الوظيفة القيادية التي يشغلها في ضوء ما سبق وأن أوردته في اقتراحاته عند تقدمه لشغل هذه الوظيفة لأول مرة، أو يشتمل على مخالفته لواجباتها المنوطة، مقتضى ذلك ولازمه أن تصبح مسألة الإحالة للمحاكمة في هذه الحالة عنصراً فاصلاً في المفاضلة بين تجديد شغله للوظيفة القيادية من عدمه، وانتهت "الجمعية العمومية" في هذا الشأن إلى أن التجديد لشاغل الوظيفة القيادية المحال للمحاكمة التأديبية أو الجنائية هو مسألة موضوعية خضع لتقدير جهة الإدارة بحسب ظروف كل حالة على حدة، للوقوف على مدى الصلاحية للتجديد من عدمه في ضوء أسباب هذه الإحالة^(٣٢).

ترتيباً على ذلك، يتم إخطار شاغل الوظيفة القيادية في نهاية مدة شغلها بعدم التجديد له، وهنا أيضاً نكون أمام أحد أمرين تولت تنظيم أحكامهما المادة ٦٤ من اللائحة:

الأمر الأول:

وهو مما نراه من الأمور المحسومة لصالح المشرع، والتي راعى فيها الجانب المعنوي والأدبي لشاغل تلك الوظيفة والذي تقرر عدم التجديد له لمدة أخرى، بأن أجاز له وفقاً "نص المادة ٦٥ من اللائحة" في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطاره أن يتقدم لإدارة الموارد البشرية بطلب لإنهاء خدمته، والتي تقوم بإثبات تاريخ التقدم وإخطار السلطة المختصة به فوراً التي يتعين عليها إجابته لطلبه ما لم يوجد مانع قانوني يحول دون ذلك.

وبناءً عليه تقوم الإدارة المذكورة بإعداد بيان تفصيلي بحالة المتقدم، يحتوي على قيمة الأجر الذي يتقاضاه ومدة خدمته وتاريخ بلوغه السن القانونية، تمهيداً "لتسوية حقوقه التأمينية على أساس مدة اشتراكه في التأمين الاجتماعي مضافاً إليها مدة خمس سنوات، أو المدة المتبقية لبلوغه السن المقررة قانوناً لترك الخدمة أيهما أقل، وفيما يتعلق

(٣٢) فتوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع رقم ٣١٠ في ٢٠٠٩/٦/٧ - ملف رقم ٨٦ - ٤ - ١٦٤١ -

جلسة ٢٠٠٩/٥/٦

بالمعاش فيقرر بحسب ما كان يستحقه في وظيفته السابقة لمن تنتهي خدمته ببلوغ هذا السن^(٣٣).

الأمر الثاني:

إذا لم يتقدم شاغل الوظيفة التي تقرر عدم التجديد له بطلب لإنهاء خدمته بعد صدور القرار بعدم التجديد، وكان من موظفي الدولة، فينقل لوظيفة أخرى لا تقل في مستواها عن مستوى الوظيفة القيادية أو الإشرافية التي كان يشغلها، وإذا لم توجد وظيفة شاغرة من ذات المستوى تتخذ إجراءات استحداثها وتمويلها بحسب الأحوال^(٣٤)، ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها أما إذا كان شاغل الوظيفة من غير موظفي الدولة، فتنتهي خدمته بانتهاء مدة شغله للوظيفة.

تعقيب:

ولنا على التنظيم التشريعي في شأن التجديد لشاغل الوظيفة القيادية رأي نوضحه، في أن تقرير الإنجازات الذي يقدمه الموظف القيادي عن كل سنة من سنوات شغله للوظيفة، لتقوم اللجنة بإعداد ملاحظاتها ورفعها للسلطة المختصة للنظر في أمر التجديد له من عدمه وإصدار قرارها قبل انتهاء مدة شغله لها بستين يوماً على الأقل، هو ما يعني واقعياً وعملياً إمكانية أن تزيد تلك المدة لأكثر من ستة أشهر، كما يعني أيضاً أن تقييم اللجنة لأداء شاغل الوظيفة القيادية سينحصر فعلياً على سنتين فقط، دون الثالثة التي لم تكتمل بعد حتى كتابة التقرير ورفعها واتخاذ القرار ابتناءً عليه وهو أمر نراه منتقد لعدة أسباب:

أولها: عدم كفاية المدة الحقيقية المذكورة والتي سيقدم عنها التقرير، في تقييم الموظف القيادي تقيماً حقيقياً من واقع ما أنجزه في تلك المدة القصيرة نسبياً، والتي

^(٣٣) وهو ما نصت عليه المادة ٢٠ من القانون.

^(٣٤) وقد حددت المادة رقم ٢١ في الفصل الرابع من القرار رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٩ الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن معايير ووصف وتقييم الوظائف الوظيفية المعادلة التي ينقل إليها شاغل الوظيفة القيادية ووظيفة الإدارة الإشرافية عند انتهاء شغلها بتقسيمها على النحو التالي: وظيفة قيادية من المستوى الممتاز إلى استشاري قطاع - وظيفة قيادية من المستوى العالي إلى استشاري إدارة مركزية - وظيفة قيادية من مستوى مدير عام إلى استشاري إدارة عامة - وظيفة من وظائف الإدارة الإشرافية إلى وظيفة تكرارية من المستوى الوظيفي الأول (أ).

لا يمكن من خلالها قياس مدى كفاءته وجدارته لشغل هذه الوظيفة، ولكونها أيضاً غير كافية في الحصول على نتائج ملموسة للخطة الموضوعية منه للتطوير والإنجاز، مهما كانت خطة قصيرة المدى لعدم استيفاء المدة المقررة قانوناً لهذا المستهدف، بجانب ما قد يعتري تحقيقه من عوائق وعقبات ترجع لأسباب خارجة عن إرادته، وهو بلاشك أبعد ما يكون عما تغياه المشرع الذي أراد أن يصل كل ذي كفاءة وخطط جادة ورؤى واضحة للموقع الذي يمكنه من تنفيذها وتحقيق الأهداف المرجوة منها.

ثانيها: أن هذا النظام لم يقض تماماً على السلبات والمآخذ التي رصدت عن اللجان بأشكالها وأنواعها المختلفة، فطالما ظل الرأي مرفوعاً لذات اللجنة متخذة القرار السابق، فسيكون أمراً بديهياً أن تسير على ذات النهج في قرارها الثاني.

توضيح ذلك، أنه طالما أن التقرير الذي يعده شاغل الوظيفة القيادية سيقدم لذات اللجنة التي سبق وأن قامت باختياره لتلك الوظيفة، فاحتمالية أن توافق على التجديد له أمر قائم وبقوة، لعدم الطعن في صحة وحيادية اختيارها، حيث لا يخلو الأمر من تدخل الجانب الشخصي في التقييم - وإن كنا لا نستطيع التعميم - ولكن لا بد أن يؤخذ هذا الاحتمال في الاعتبار وإمكانية تحققه في الواقع، حتى ولو كان اعتماد قرار التجديد مرهون بموافقة "السلطة المختصة"، ذلك أنها سلطة اعتماد لما أوكله المشرع للجنة من أمر التقصي والبحث في تقييم شاغل الوظيفة، للتأكد من مدى صلاحيته للاستمرار في وظيفته أو انتهائها بانتهاء مدة شغله لها.

ثالثها: فيما قرره المشرع بشأن من تنتهي مدة شغله للوظيفة وكان من داخل الوحدة - بأن ينقل إلى وظيفة أخرى شاغرة وممولة لا يقل مستواها عن "مستوى الوظيفة القيادية أو الإشرافية" التي كان يشغلها، فإذا لم توجد وظيفة شاغرة من ذات المستوى تتخذ إجراءات استحداثها وتمويلها بحسب الأحوال ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها، وهو أمر منتقد وبشدة من ناحيتين:

الأولى: في حالة وجود وظيفة شاغرة بالفعل ينقل لها، فيكون هذا النقل بمثابة مكافأة غير مستحقة لمن ثبتت عدم صلاحيته لشغل الوظيفة القيادية، دون مراجعة أو محاسبة على تقصيره في أداء مهام وظيفته التي تولّاها وكلف بأعبائها فلم يحقق فيها إنجازاً أو أهدافاً مما كان قد تقدم به.

الثانية: في حالة عدم وجود وظيفة شاغرة، فتكون المكافأة أكبر باستحداثها وتمويلها، مع ما في ذلك من تحميل لخزينة الدولة وإهدار للمال العام تبلغ ذروته عند إلغاء تلك الوظيفة بخلوها من شاغلها، وهو مالا نجد له مبرراً أو تفسيراً مقبولاً. لذا فإننا نهيب بالمشروع إعادة النظر في هذا الأمر، وإعادة صياغة نص المادة "٦٤ من اللائحة" والمرتبطة بتطبيق وتنفيذ المادة "٢٠ من القانون" بشأن بمدة شغل الوظيفة القيادية وقواعد تجديدها.

٣. حالة بلوغ سن الستين:

واستثناءً من الأصل بشأن انتهاء خدمة الموظف العام ببلوغ سن الستين، أجازت المادة "٦٩ من القانون بقرار من رئيس الجمهورية بوصفه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية لاعتبارات يقدرها"، مد الخدمة لشاغل الوظائف القيادية بعد بلوغه سن الستين، لما يتوافر لدي هذه الفئة من صفات وخبرات خاصة قد لا تتوافر لدى غيرهم من الموظفين، ويلزم الاستفادة منهم قدر الإمكان للنهوض بأعباء الوظيفة العامة ودفع عجلة التقدم والتنمية في البلاد، ويكون المد "لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، مما يستتبع قانوناً استمرار صفته كموظف عام وخضوعه للقوانين واللوائح التي تحكم وضعه بهذه الصفة، بما تقرضه من واجبات أو تقرره من مزايا"^(٣٥).

المطلب الخامس

أحكام النقل والحلول والإعارة

- أ- **النقل:** وقد تحدد بنص المادة ٣٢ من القانون، بأن يكون: "نقل شاغلي الوظائف القيادية إلى خارج الوحدة بقرار من رئيس مجلس الوزراء".
- ب- **الحلول:** حيث قرر القانون في المادة رقم ٣٤: "أن يحل محل شاغل الوظيفة القيادية والإدارة الإشرافية عند غيابه عن العمل في مباشرة واجبات ومسؤوليات وظيفته، من يليه مباشرة في ترتيب الأقدمية، ما لم تحدد السلطة المختصة من يحل محله، على أن يكون من ذات مستواه أو من المستوى الأدنى مباشرة".
- ج- **الإعارة:** وفقاً لنص المادة ٣٥: "يترتب على إعارة شاغل وظيفة من الوظيفة القيادية أو الإدارة الإشرافية انتهاء مدة شغله لها".

(٣٥) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٦٢١ لسنة ٤ ق.ع- جلسة ١٩٦٠/٥/٧

المحور الثاني

الإطار الموضوعي والإداري لإختصاصات شاغلي الوظائف القيادية

يتحدد هذا الإطار بالنظر للطبيعة الخاصة للموقع الوظيفي الذي يتمتع به شاغل الوظيفة القيادية في السلم الوظيفي، ذلك أنه لا يعد من أعضاء "السلطة المختصة" باتخاذ القرار وتتصل اتصالاً مباشراً برأس السلطة التنفيذية والتي تضم "وظيفة الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة"، بما تتميز به هذه الوظائف من طبيعة خاصة يتداخل فيها الجانب السياسي مع الجانب الإداري، وتختص بمهام محددة وقاصرة عليها، إلا ما يجوز التفويض فيه بنص القانون، من ذلك التفويض في طلب الرأي من مجلس الدولة^(٣٦).

كما أنها تعلو على الوظائف التخصصية والنوعية، فالوظيفة القيادية تتوسط حلقات البنيان التنظيمي للجهاز الإداري، ويعتبر شاغلها بمثابة حلقة وصل رئيسية بين السلطة المختصة والموظفين العاديين في جميع الوحدات الإدارية، لذلك فقد كان من المتوجب في ظل الرؤية التشريعية والحداثة التي أرادها المشرع بإصداره "لقانون الخدمة المدنية"، التنبيه لأهمية الوظيفة القيادية وأهمية اتصاف شاغلها بقدر كبير من الصفات والقدرات المهنية والعلمية التي تؤهله لتحمل أعباء الوظيفة التي يترأسها على النحو الذي أورناه سلفاً، لذلك فسوف نتطرق لأهم اختصاصات شاغل الوظيفة القيادية، ثم عن نظام تقويم الأداء التي تضمنته مواد القانون الحالي، وأخيراً بيان لركني السلوك الوظيفي من واجبات ومحظورات تقع على عاتقه.

المطلب الأول

الاختصاص الوظيفي

وقد تحدد هذا الاختصاص الوظيفي على نحو تفصيلي بالقرار "رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٩" الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن معايير توصيف وتقييم

^(٣٦) حيث لم يشأ المشرع أن يجعل مسألة طلب الرأي من مجلس الدولة بدون ضوابط لضمان فاعلية النص في خدمة الوظيفة العامة ومن تلك الضوابط أن يوجه طلب إبداء الرأي من الوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو من ينوب عنهم ولا يجوز توجيه الطلب بمعرفة شاغلي الوظائف القيادية أو التنفيذية إلا إذا كان مفوضاً من السلطة المختصة- د. هانم أحمد سالم- محمد شكري أبورحيل: المرجع السابق- ص ٨٠

الوظائف، حيث جاء التعريف بالخصائص الرئيسية للوظائف القيادية بأنها: "جميع الوظائف التي تقتضي واجباتها ومسؤولياتها القيام بأعمال عالية المستوى في التوجيه، وتقديم الخبرة في مجال أو أكثر من مجالات العمل وتحديد أو اقتراح الأهداف والسياسات والخطط العامة للوحدة، ومشروعات اللوائح والقرارات المنظمة للعمل أو المنفذة للاختصاصات".

ومن أمثلة مجالات العمل المذكورة:- المشاركة في عملية التخطيط الاستراتيجي للوحدة والعمل على تحقيق الخطة من خلال وضع البرامج والسياسات التشغيلية للتقسيمات التنظيمية الخاضعة لها ومتابعة تنفيذها.

- تنظيم العمل بالتقسيمات التنظيمية الخاضعة لها، وتوزيع العمل فيما بينها بما يضمن كفاءة العمل وفاعليته، وفقاً للخطط الموضوعية، وتحديد العلاقات وأشكال الاتصال بين هذه التقسيمات.
- متابعة سير الخطط والبرامج التشغيلية للتقسيمات التنظيمية الخاضعة لها، والتأكد من تنفيذها وفقاً للاستراتيجية العامة للوحدة، بما يضمن أفضل المخرجات ويحقق أعلى مستويات الكفاءة والإنتاجية.
- توجيه أداء موظفي التقسيمات التنظيمية الخاضعة لها وتقييم أدائهم وتطويرهم وتحفيزهم وتشجيعهم.
- الإشراف العام على سير الإجراءات في التقسيمات التنظيمية الخاضعة لها من حيث الجودة والدقة والفاعلية والاحترافية وضمان الالتزام بكافة الأنظمة واللوائح والسياسات المعتمدة في الوحدة، وتقديم المقترحات المتعلقة بالتنوير.
- تقديم التوصيات للمستويات الأعلى في الوحدة فيما يتعلق باحتياجات التقسيمات الخاضعة لها من الموارد البشرية والمستلزمات الإدارية اللازمة لتنفيذ الأعمال والأنشطة المختلفة، وضمان الاستخدام الأمثل لهذه الموارد.
- تقديم التوصيات للمستويات الأعلى في الوحدة فيما يتعلق بأنشطة الموارد البشرية بما يشمل التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة والتدريب والمكافآت وغيرها بالتقسيمات الخاضعة لها.
- رفع التقارير الدورية والمتعلقة بسير العمل للمستويات الأعلى في الوحدة بناءً على التوجيهات الصادرة أو على أساس مدة زمنية محددة، وغير ذلك من الأعمال المتصلة بطبيعة عمل الوظيفة.

وقد أعطى المشرع لشاغلي الوظيفة القيادية اختصاصاً جامعاً ينعقد تحت لوائه غالبية المهام السابقة، ليضعها موضع التنفيذ ويستطيع بواسطته تحقيق الرؤية التشريعية في مجال كل مهمة منها، وذلك من خلال ترأس لجان الموارد البشرية التي حلت كبديل للجان شئون العاملين في "قانون العاملين المدنيين السابق".

ولاستقامة الحديث في هذا الشأن، وما أفرد القانون الحالي لإدارة الموارد البشرية من اختصاصات باعتبارها أحد ضرورات الإصلاح الإداري فيما تعمل عليه من توفير أكبر قدر من الحيادية والموضوعية بكل شأن من شئون الموظفين، ولكونها معنية في المقام الأول بوضع العاملين في المكان الذي يتناسب ويتلاءم مع توظيف خبراتهم بالشكل السليم مما يؤثر إيجابياً على أداء الوحدة فسنعرض في السطور القادمة للتنظيم القانوني لتلك اللجان والتي سيتبدى من خلالها دور واختصاصات رئيسها الذي يتم اختياره من أحد شاغلي الوظائف القيادية في كل وحدة تنشأ فيها لجنة للموارد البشرية.

رغم ذلك فإن مما تجدر الإشارة إليه، أن لجان الموارد البشرية ولو بمسماها الجديد، كانت ولازالت عبارة عن هيئة استشارية إدارية لإبداء الرأي والمشورة، بعد أن تقوم بدراسة وبحث كل ما يتعلق بالشئون الإدارية المتعلقة بالعاملين بالوحدة التي تنشأ فيها.

يستفاد منه احتفاظ المشرع بذات النسق الإجرائي للتوصيات الصادرة عن اللجنة في الأمور الداخلة في اختصاصها على غرار "قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨"، وذلك بغية توفير أكبر قدر من الفاعلية للتوصيات الصادرة عن لجنة الموارد البشرية، بما "يجعل تلك التوصيات أقرب في طبيعتها إلى قرارات إدارية معلقة على شرط فاسخ، وهو ما يهدف في النهاية إلى تعزيز سلطة اللجنة في مواجهة السلطة المختصة"^(٣٧).

ومفاده أيضاً، أن ما تتخذه اللجنة من أعمال هي في حقيقتها لا تحمل صفة الإلزام، لذا فلا تعد قرارات إدارية بالمعنى القانوني للقرار الإداري، وتبقى مجرد آراء لا يجوز

(٣٧) د. أيمن فتحي محمد عفيفي: نظام تقويم الأداء - دراسة تحليلية لسياسات وآليات حوكمة الجهاز الإداري للدولة في ضوء الاتجاهات الحديثة في القانون العام المقارن - مجلة الاسكندرية - المجلد ٢٠٢٠ العدد ١ - مرجع سابق ص ٦٢٩ وما بعدها.

تنفيذها إلا بعد اعتماد السلطة المختصة من وزير أو محافظ أو رئيس هيئة وفق ما رسمه القانون في هذا الخصوص^(٣٨).

ومع كل ذلك تظل لجنة الموارد البشرية فيما اختصها به القانون من الأهمية بمكان، يؤكد وجود ارتباط واضح بين ممارساتها وتعزيز قدرات موظفي الوحدة بشكل ينعكس إيجاباً على نجاح الخطط والاستراتيجيات الموضوعة، حيث تقوم عليها ركائز وجوانب الحياة الوظيفية للموظف منذ بداية تعيينه وحتى انتهاء الخدمة، سنوجزها في عدة نقاط، تبرز الدور الذي يمارسه شاغل الوظيفة القيادية وأهميته:

أولاً: تشكيل لجنة الموارد البشرية:

وهو ما تحدد بالفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون، "والمادة الأولى من اللائحة التنفيذية" بأن: "تشكل في كل وحدة إدارية بقرار من السلطة المختصة لجنة أو أكثر للموارد البشرية، برئاسة أحد موظفي الوحدة من شاغلي الوظائف القيادية وعضوية كل من: أحد المتخصصين في الموارد البشرية من داخل الوحدة أو خارجها تختاره السلطة المختصة - المسؤول الأول عن الشؤون القانونية أو من تفوضه - المسؤول الأول عن الموارد البشرية بالوحدة أو من يفوضه - أحد أعضاء اللجنة النقابية إن وجدت ويختاره مجلس إدارة اللجنة النقابية".

ثم استكملت "المادة الخامسة من اللائحة أن ينشأ سجل إلكتروني أو ورقي أو كليهما بحسب الأحوال، بأرقام سلسلة تدون به محاضر اجتماعات اللجنة"، على أن تشتمل هذه المحاضر على الأخص على تاريخ الانعقاد وأسماء الحاضرين والموضوعات المعروضة وما دار من نقاشات والقرارات التي اتخذتها اللجنة والأسباب التي بنيت عليها، ويوقع الرئيس والأعضاء الحاضرون وأمين اللجنة على محاضر الجلسات، ولا تعتبر اقتراحات اللجنة صحيحة إلا إذا صدرت بناءً على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء اللجنة الحاضرين، فإذا تساوت الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس". وهنا يظهر الدور الهام لرئيس اللجنة من شاغلي الوظائف القيادية، حيث يتم ترجيح الجانب الذي منه في حالة تساوي الأصوات.

(٣٨) د. هانم سالم - محمد شكري أبورحيل - المرجع السابق ص ٥٦

ثانياً: اختصاصات اللجنة:

وبتمتع الاختصاصات الموكلة للجنة الموارد البشرية، التي تحددت في الفقرة الثانية بنص المادة الرابعة سالفه الذكر من القانون، يمكن لنا تقسيمها بحسب حداتها على أربعة اختصاصات، يمثل الاختصاص الأول والثاني منها اختصاصات أصلية تقليدية، كونها هي ذات اختصاصات لجنة شئون العاملين في القوانين السابقة، ويمثل الاختصاص الثالث اختصاصات أخرى جديدة أضيفت لها، تمشياً مع الفلسفة الحديثة للوظيفة العامة، وتنفيذاً لمعطياتها، في القضاء على الفكر العقيم المتوارث عنها أجيالاً طويلة عن سلطة الفرد وانفراده باتخاذ القرار، إذ أن جعل هذه الاختصاصات للجنة واشتراط العرض عليها يعد بمثابة القيد على السلطة الرئاسية، امعاناً من المشرع في كفالة شئون الموظفين وإحاطتها بما يضمن توفير البحث الوافية والدراسة الجادة لكل حالة تعرض عليها حيث استكملت المادة الرابعة ببيان تلك الاختصاصات في:

١. النظر في التعيين في الوظائف من المستوى الأول (ب) فما دونها.
 ٢. منح العلاوات لشاغل هذه الفئة ونقلهم خارج الوحدة^(٣٩) واعتماد تقارير الاداء الخاصة بهم.
 ٣. اقتراح البرامج التدريبية اللازمة لتنمية الموارد البشرية.
 ٤. تغيير مفاهيم الوظيفة وثقافتها وتطوير أساليب العمل ورفع معدلات الأداء.
- وتعد هذه الاختصاصات السابقة جميعاً وجوبية لاقتصرها على اللجنة دون غيرها بنص القانون وتأتي تلك الوجوبية متسقة مع الغرض الأساسي الذي سعى المشرع لتحقيقه من خلال عمل تلك اللجان على الاستغلال الأفضل للمورد البشري وتطوير الموظفين كي يكونوا مؤثرين وفاعلين في دعم الوحدة للوصول إلى الأهداف الملاسومة بكفاءة وفاعلية.

أما الاختصاص الأخير المنصوص عليه بعبارة: "وغير ذلك مما يحال إليها من السلطة المختصة" فهو وكما يرى البعض اختصاص جوازي وغير ملزم "للجنة"^(٤٠)، أو

^(٣٩) ويلاحظ هنا أن النقل قد اقتصر صراحة على النقل خارج الوحدة وليس النقل الداخلي من إدارة لإدارة على خلاف القنون الملغي والذي أورد كلمة النقل عامة فكانت تشمل نوعيه الداخلي والخارجي.

للسلطة المختصة" التي يظل لها وحدها سلطة البت دون التزام بعرضها على لجنة الموارد البشرية، وقد استقر الرأي في قضاء "مجلس الدولة" على أن القيام بأي عمل من الأعمال واجبة العرض على اللجنة دون لعرض عليها ينحدر به إلى مدارك العدم أحياناً^(٤١).

ويبين أثر التفرقة بين الاختصاص الوجوبي والاختصاص الملزم للجنة، في أن المشرع فرض عليها ضرورة اتباع الاجراءات القانونية لاتخاذ قرار بشأن مسألة مما يدخل في الاختصاص الوجوبي تمهيداً لعرضه على السلطة المختصة لاعتماده أو إعادته للجنة، وإلا اعتبر القرار باطلاً، على خلاف الاختصاص الجوازي الذي يعود الأمر فيه للسلطة المختصة فلا يكون لعدم عرضه أثراً مبطلاً، وإنما تكون الإحالة بغرض الاستئناس برأيها فقط وليس قيداً على سلطتها الأصلية.

تظل اختصاصات أخرى لشاغلي الوظائف القيادية مستقلة عن الاختصاصات السابقة ولا تقل عنها أهمية، تنقرر لهم بموجب المادتين ٦٢/ ٢٦ من القانون:

تتعلق الأولى: ببيان سلطة شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية كل في حدود اختصاصه في توقيع الجزاء التأديبي بحفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز أربعين يوماً في السنة ولا يزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة.

وأما الثانية: فتتمثل باختصاص الاشتراك في عضوية اللجنة التي تشكل "بقرار من السلطة المختصة بثلاثة أعضاء منهم وعضو رابع تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت، تكون مهمتها فحص التظلمات المقدمة من الموظفين في تقارير الأداء المقدمة عنهم، خلال المدة المقررة قانوناً بخمسة عشر يوماً من تاريخ الإعلان به بمعرفة إدارة الموارد البشرية في مداولات سرية، ويبت في التظلمات خلال ستين يوماً من تاريخ

(٤٠) د. هانم سالم- محمد شكري أبورحيل: المرجع السابق ص ٥٩ نقلاً عن المستشار رجب عبدالحكيم

سليم موسوعة الخدمة المدنية الجزء الأول طبعة ٢٠٢١ ص ١٠٤.

(٤١) ومن ذلك القضاء: ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٣١٤ لسنة ٥٦ ق.ع-

جلسة ٢٠١٦/٢/٢٠ في مسألة النقل بدون العرض على لجنة الموارد البشرية بأن: "يجب عرض أمر نقل العامل على لجنة شئون العاملين المنصوص عليها في المادة ٤٣ المشار إليها، فإذا صدر قرار نقل العامل دون العرض على تلك اللجنة فإنه يكون قد صدر بالمخالفة للقانون".

تقديمه، بقرار نهائي منها أو من السلطة المختصة ويعلن المتظلم بنتيجة تظلمه والأسباب التي بني عليها"، دون إخلال بحقه في التقاضي. أما فيما يتعلق بتقويم الأداء الخاص بشاغلي الوظائف القيادية والتظلم منه، نخصص له المطلب الثاني على ما يلي:

المطلب الثاني

تقويم الأداء

إن قياس أداء الموظفين وتقييمه عن طريق تقارير تعد بمعرفة رؤسائهم، هي من الأساليب التقليدية المتبعة في أغلب الأنظمة القانونية الخاصة بالوظيفة العامة، وهو من الأمور الشائعة في قوانين التوظيف في البلدان العربية^(٤٢). والتعريف المتداول لتقويم الأداء أنه: "عملية تقدير أداء كل فرد من العاملين خلال فترة زمنية لتقدير مستوى ونوعية أدائه"^(٤٣).

ولاشك أن لتقدير كفاية الأداء وتقييم كفاية الموظف في أداء وظيفته، أهمية كبيرة بالنسبة للموظف والوظيفة العامة، ولطالما "أحاطه المشرع بالعديد من الضمانات التي تكفل حسن استخدامه بعيداً عن الأهواء الشخصية للرؤساء"^(٤٤) في كل النظم الوظيفية، لاسيما في القانون الحالي، والذي بنصوده امتدت إليه أيدي التغيير والتطوير تنفيذاً لرؤية المشرع في تبني الدولة لمفهوم الحداثة وتحقيق التنمية المستدامة، بدايةً من تغيير المسمى، ليصبح تقويم الأداء بدلاً من تقرير الكفاية في القانون السابق الذي كان يعتمد على قياس مستوى أداء الموظف بأحد المراتب المحددة قانوناً فكان يغلب عليها نظام الثواب والعقاب، وبمثابة العصا في يد الرؤساء في أحيان، وفي أحيان أخرى بمثابة عمل روتيني يتمخض في النهاية عن ملئ الرؤساء الإداريين لمجموعة من التقارير تنتهي غالبها الأعم إلى تقدير مستوى المرؤوسين بأعلى مراتب الكفاية على نحو يتناقض مع واقع الجهاز الإداري للدولة^(٤٥).

(٤٢) د. أنور رسلان: تقارير الكفاية- دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وفي قوانين مجلس

التعاون الخليجي دار النهضة العربية ١٩٨٨- ص ٧

(٤٣) د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة- طبعة ١٩٨٩- ص ٥٨٣

(٤٤) د شريف خاطر: الوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ٦٨

(٤٥) د. أيمن محمد محمد عفيفي: مرجع سابق ص ٥٥٠

وإجابةً على السؤال الذي يطرح نفسه، عن ماهية الارتباط بين تلك الرؤية والمسمى الجديد لتقارير الكفاية- نجد أن النظام القديم، وبالصورة والكيفية التي كان عليها، لم يكن يعبر عن الواقع، أو حتى كافياً في تحديد إجابة الموظف في أداء مهامه الوظيفية، فكان لابد من تغيير المسمى حتى يتوافق ويتفق تماماً مع آليته والنقاط التي يتكون منها لإبراز العناصر الأساسية التي تقوم عليها عملية قياس الأداء، وتقدير مدى صلاحية الموظف وكفاءته في أداء مهام الوظيفة التي يشغلها، ومدى قدراته وإمكاناته التي تؤهله للتقدم أو تكليفه بمهام خاصة^(٤٦).

لذلك كان لابد للقانون الجديد أن يركز على الجوانب التي يمكن من خلالها القيام بعملية القياس بشكل دقيق، وتمكن القائمين على عملية التقويم وإعداد الرأي، من تقصي حركة الموظف العملية داخل إدارته للوقوف على مواطن الضعف لإصلاحها وبناءها، ومواطن القوة للعمل على تشجيعها وتنميتها لديه، لتحقيق أكبر استفادة منها في تحقيق أهداف المصلحة العامة.

وقد عمل المشرع على وضع ضوابط وعناصر هذا التقييم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس وصولاً للمنحنى الطبيعي للأداء والتي تناولتها "تصوص القانون الحالي من المادة ٦٧ وحتى ٨٧".

ثم حددت "المادة ٦٧ من اللائحة التنفيذية" المعايير الموضوعية التي يتم على أساسها تقويم الأداء منها السلوك والالتزام والجودة والتميز والإبداع والإنجاز والقدرة على تحمل المسؤولية".

ومن المفترض أن تكون هذه المعايير قد حققت رغبة المشرع في خلق نوعية متميزة من العاملين على قدر من المهارات العلمية والعملية تتسم بالجودة والكفاءة في أداء أعباء الوظيفة العامة خاصة في الإدارات الخدمية والمرافق العامة، لتحسين مستوى أداء عمل هذه المرافق، وتكون قادرة على الابتكار وابتداع الحلول ومواجهة الأزمات وحل

^(٤٦) وفي هذا المعنى نقرب من التعريف الذي تبناه د. أنور رسلان عن تقرير الكفاية، وهو: تحليل وتقويم أداء الموظفين العموميين لعملهم وسلوكهم وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم، في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحمله لمسؤولياتهم، وإمكانات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى، تقارير الكفاية- مرجع سابق- ص ٢٠.

المشكلات، خاصة تلك الفئة التي يقع على عاتقها مهمة التوجيه والإشراف وقيادة سفينة العمل الإداري لمواكبة المتغيرات العالمية والمحلية التي لم تستطع التشريعات القديمة على مسايرتها واللاحق بركبها- ومنهم شاغلي الوظائف القيادية في محاولة جادة ونية حقيقية من كل قيادات الدولة لإعادة بناء الثقة المفقودة بينها وبين المواطن.

الفرع الأول

أهم ملامح الاختلاف والحدثة في نظام تقييم الأداء

أولاً: استبدال نظام تقييم الموظف في القانون السابق - بنظام قياس الأداء على النحو الوارد في المادة ٢٥ والمادة ٢٦ من القانون.

ثانياً: استبدال لجنة شئون العاملين التي كانت قائمة بعملية التقويم وإعداد تقارير الكفاءة، بلجنة إدارة الموارد البشرية والتي تعرضنا لها بشيء من التفصيل في المطلب السابق.

ثالثاً: ثم ومن الناحية الأهم: أن النظام الجديد في قياس كفاءة الموظفين الذي استحدثت ضوابطه وعناصره- استحدث معه أيضاً تطبيقه على شاغلي الوظائف القيادية، مع اختلاف معايير التقييم لضمان توحيد نظام قياس الكفاءة في الأداء بالشمول والعمومية، حيث كان قانون العاملون المدنيين السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ "ينص على إخضاع الموظفين لنظام التقارير السنوية فيما عدا شاغلي وظائف الإدارة العليا و شاغلي الفئة التي يبدأ مرتبطها بمبلغ ٨٧٦ ج سنوياً"^(٤٧).

وقد كان لهذا الاستثناء ما يبرره، لقيامه على أساس أن "السلطة المختصة" تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تعيينهم واستبقائهم في وظائفهم^(٤٨).

لذلك كان من الضروري أن يختلف الأمر في القانون الجديد باختلاف أسلوب ونظام التعيين في الوظائف القيادية، الذي لم يعد مرتبطاً بإرادة شخص، أو متوقفاً على موافقة سلطة بعينها على ما سبق ذكره.

وحقيقة الأمر - أن نظام تقييم شاغلي الوظائف القيادية لم يكن جديداً تماماً، ولم يكن وليد يوم أو ليلة، فقد كانت هناك الكثير من المطالبات من جانب الفقه على مدار

^(٤٧) المادة ٥٨ من قانون العاملين المدنيين السابق رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

^(٤٨) أيمن محمد عفيفي: مرجع سابق ص ٦٧٣

سنوات من التطبيق لتشريعات التوظيف السابقة، بضرورة إخضاع "شاغلي الوظائف القيادية أو وظائف الإدارة العليا" لنظام قياس كفاية الأداء، بما يتلاءم مع طبيعة تلك الوظائف.^(٤٩) لأسباب كثيرة كان من بينها، الحرص على استمرار عطائهم وعدم ركونهم عن المتابعة الإدارية الواجبة، وما قد يكون في تلك التقارير المعدة عنهم من ضمان كافٍ لهم لمواجهة أي محاولة للإضرار بهم، أو النيل من مراكزهم، فجاءت استجابة المشرع لذلك على مراحل متتابعة، نوضحها على النحو التالي:

أولها: وكبداية متواضعة- عند صدور "اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين" نصت المادة ٣٠ منها على أن: "يقدم الرؤساء شاغلي وظائف الإدارة العليا بيانات تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية في مباشرة أعمالهم، وذلك مرتين في السنة للاهتمام بها عند ترشيحهم إلى الوظيفة الأعلى وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وتقرير إيداعها بملف العامل"- فكان أن ذهب البعض لاعتبار ما جاءت به اللائحة على هذا النحو، "لا يعدو أن يكون مجرد بيان لأحد الأسس لترقيتهم للوظيفة الأعلى وليست تقارير كفاية، ولا تخضع لنظامها القانوني"^(٥٠).

ثانيها: وفي مرحلة تالية- صدر القانون "١١٥ لسنة ١٩٨٣" المعدل لبعض أحكام قانون العاملين المدنيين المذكور فأخضع شاغلي الوظائف القيادية لنظام فيما يتعلق بقياس كفاية الأداء، يغير النظام الذي يخضع له الموظفين العاديين بجميع الدرجات حتى الدرجة الأولى كما ورد بنص "المادة ٢٨" منه: "يكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا على أساس ما يبيده الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم".

وقد أوضحت "اللائحة التنفيذية" للقانون آلية تنفيذ ما جاء بالمادة السابقة، "بأن يقدم الرؤساء عن شاغلي الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحي الفنية والإدارية

^(٤٩) ومن ذلك الرأي ما أبداه أيضاً د. أنور رسلان في بحث بعنوان تقارير الكفاية- مجلة القانون والاقتصاد السنة-٥٢- ١٩٨٢ ص ٢٠٠ وم بعدها نقلا عن د. أيمن محمد عفيفي المرجع السابق- ص ٦٧٤.

^(٥٠) د. أنور رسلان: المرجع السابق- ص ٧٧

والقيادية في مباشرتهم لأعمالهم، وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وإيداعها بملف العامل".

ولاشك أن ما كان قد تم استحداثه بشأن قياس أداء شاغلي الوظائف القيادية على النحو السابق يمثل تطوراً في شأن نظام التقييم، بإدخال هذه الفئة له بعد أن كان قاصراً على الدرجات الوظيفية المختلفة عدا الوظائف القيادية، وإن لم يكن يضمن موضوعية التقييم.

ثالثها: أتى بعد ذلك القانون "رقم ٥ لسنة ١٩٩١" في شأن الوظائف القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام ولائحته التنفيذية رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ والتي نصت في المادة ١٨ منها على أن: "يقدم شاغلي الوظيفة القيادية تقريراً سنوياً عن إنجازاته، ويسلم التقرير ومعه صورة من المقترحات التي تقدم بها عند شغل الوظيفة إلى الأمانة الفنية للجنة الدائمة للوظائف القيادية المختصة، والتي تتولى توزيعه على أعضاء اللجنة لدراسته وإبداء ملاحظاتهم، في ضوء الإنجازات التي حققها، وما سبق أن تقدم به من اقتراحات، وما تم تنفيذه فعلاً منها".

وهو تطور آخر وخطوة جديدة تم تخطيطها صعوداً نحو خلق نظام خاص لتقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية، يتسم بقدر ملحوظ من الموضوعية والشفافية، وإن كان لازال مختلفاً عن نظام تقييم الموظفين العاديين شكلاً وموضوعاً، مع تميزه عنه باعتباره يتم بناءً على تقرير يعده الموظف القيادي نفسه، مرفقاً به المقترحات التي تقدم بها لشغل الوظيفة، لعقد المقارنة بين ما تقدم به وما تم انجازه فعلياً على الواقع، لتحديد مدى كفاءته وصلاحيته في الاستمرار في شغل الوظيفة أو استبعاده، وإن كانت لاتزال المطالبات من جانب الفقه بوجوب تعميم إخضاع جميع الموظفين المدنيين على اختلاف درجاتهم لنظام تقارير الكفاية قائمة ومعلنة^(٥١).

رابعها: في القانون الجديد: وهي المرحلة الأخيرة لما سبقها من مراحل، بشأن نظام تقويم الأداء بشكل عام، وهو ما جاء به "قانون الخدمة المدنية" الحالي، وحسناً فعل المشرع إذ ساوى بين جميع الدرجات الوظيفية بما في ذلك الوظائف القيادية في شأن نظام تقويم الأداء، مع إضافة المعايير المتناسبة مع أداء هذه الفئة الأخيرة، بالنظر لخصوصية أعمالهم والوظائف التي يتقلدونها.

(٥١) د. أيمن محمد عفيفي: المرجع السابق - ص ٦٧٧

وانطلاقاً من تلك الطبيعة والخصوصية- فقد زيد على المعايير العامة التي يتم على أساسها تقييم الأداء الواردة في "المادة ٦٧ من اللائحة التنفيذية"- معايير أخرى تتعلق بشاغلي الوظائف القيادية والإشرافية، وهي "القدرة على التخطيط والتنظيم والقدرة على الإشراف، والرقابة والتوجيه، وإدارة الأزمات، والقدرة على اتخاذ القرار، والنتائج المحققة".

ووفقاً للقرار رقم "٦٣ لسنة ٢٠١٩ الصادر عن وزارة التخطيط والمتابعة للإصلاح الإداري، بشأن الدليل الإرشادي لنظام تقويم أداء الموظف"، تعرض فيه تفصيلاً لمؤشرات تقييم الكفاءات السلوكية لشاغلي "الوظائف القيادية والإشرافية"، وحددها بعشر مؤشرات هي: أن يتحمل المسؤولية في مواجهة الأزمات والمشكلات- لديه القدرة على القيادة وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق النتائج المطلوبة- لديه القدرة على تنسيق علاقات العمل وإدارة الاجتماعات والمناقشات بشكل فعال يتمتع بمهارات التفاوض الفعال- يبني جميع القرارات على أساس مصلحة العمل، كما يتخذها بالسرعة المناسبة يطور من ذاته ويرتقي بقدراته ويبحث باستمرار عن فرص التعلم- لديه القدرة على استئثار حماس العاملين معه وافساح المجال لقدراتهم الإبداعية- يسعى بشكل فعال لحل الخلافات داخل فريق العمل ويهتم بصحة وسلامة العاملين معه- مستمع جيد، ويعمل على خلق كوادر صف ثان، ويتسم بالمرونة وسعة التكيف مع المتغيرات- يلتزم بالقسم الوظيفي ومدونة السلوك الوظيفي.

يتبقى أن نشير إلى اختلاف آخر جاء به "قانون الخدمة المدنية"، فيما يتعلق بتوحيد الجهة المنوط بها اعتماد تقارير الكفاية والذي عهد به للسلطة المختصة، وذلك لجميع الدرجات الوظيفية بما فيهم شاغلي الوظائف القيادية والوظائف الإشرافية.

الفرع الثاني

التظلم من تقرير تقويم الأداء

أما عن التظلم من تقرير الأداء بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية، فقد جعله المشرع للسلطة المختصة مباشرة، وهو أمر يمليه المنطق، إذ أن لجنة التظلمات الموكلة طبقاً لنص المادة ٢٦ من القانون بنظر التظلمات المقدمة من باقي الموظفين يتم تشكيلها من شاغلي الوظائف القيادية على نحو ما سبق شرحه، فلا يجوز لهم والحال كذلك النظر في التظلمات المقدمة عن أي منهم وإن ظل التظلم خاضعاً لذات الإجراءات الشكلية بأن يتم تقديمه على النموذج المعد لهذا الغرض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان به.

الفرع الثالث

الآثار القانونية المتعلقة بتقرير الأداء لشاغل الوظيفة القيادية

وتتمثل هذه الآثار لتقرير الأداء على وجهين:

أولاً: حالة حصول شاغلي الوظيفة القيادية على تقريرين متتاليين بمرتبة أقل من فوق المتوسط:

ونظراً لأهمية هذه الوظائف ويلزم أن تكون مثلاً يحتذى به في مجال العمل والقيادة، فقد تشدد المشرع بشأنها ورتب في هذه الحالة^(٥٢)، بموجب "المادة ٢٨" منه انتهاء خدمته لعدم الصلاحية من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي، مع حفظ حقه في المعاش.

ثانياً: حالة توقيع الجزاء التأديبي على شاغل الوظيفة القيادية:

حيث يترتب على توقيع الجزاء التأديبي على شاغل إحدى الوظائف القيادية أو وظائف الإدارة الإشرافية، أثر بالغ يتحقق بعدم جواز تقويم أدائه بمرتبة ممتاز خلال السنة التي يوضع عنها التقرير، وهو ما سينعكس سلباً على تقرير مدى صلاحيته للاستمرار في شغله الوظيفة القيادية أو النظر في مسألة التجديد عند انتهاء مدته.

المطلب الثالث

السلوك الوظيفي (الواجبات والمحظورات)

أدرج المشرع الواجبات والمحظورات الواجب على الموظف الالتزام بها، ومراعاتها أثناء تأدية مهام وظيفته تحت مسمى السلوك الوظيفي، وهو ما نراه بالإضافة الجيدة لاشتمال لفظ السلوك على الجانبين الإيجابي والسلبي:

فالجانب الإيجابي يتمثل في الالتزام بأحكام القوانين واللوائح والقرارات المعمول بها بشكل عام والقيام ببعض الواجبات خصص لتعديدها المادة ١٤٩ من اللائحة التنفيذية، أما الجانب السلبي فيتمثل في حظر مخالفة القوانين واللوائح والقرارات والنظم المعمول بها، تخصص لبيان صورها المادة التالية ١٥٠ وقد شملت تلك الواجبات والمحظورات عموم الموظفين بالجهاز الإداري دون النظر لطبيعة الوظيفة أو مكانة شاغلها.

(٥٢) د. أنس جعفر، أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة- مرجع سابق ص ٢٣٥

وهو أمر محل نظر، إذ ترى الباحثة أنه كان يجب على المشرع وهو في سبيله لصياغة مواد القانون، التي يتوسم فيها أن تعمل على وضع رؤيته الجديدة في تحقيق الإصلاح الإداري، وتطبيق مبادئ الحوكمة والانطلاق نحو الإدارة الرشيدة- أن يقسم تلك الواجبات والمحظورات بحسب الدرجة الوظيفية، من حيث تدرجها في الأهمية والأثر المترتب عليها سلباً أو إيجاباً، مما سيكون له أثر أيضاً على المسؤولية التأديبية، ومن ذلك الوظائف القيادية لمكانتها وأهميتها بين الدرجات الوظيفية المختلفة في الجهاز الإداري^(٥٣).

ومثالاً لذلك، نجد أن من بين المحظورات التي خصتها المادة ١٥٠ ما قد ينطبق على تلك الفئة بشكل أكبر، ونجدها أقرب للواقع وإمكانية الحدوث دون عامة الموظفين، وذلك بحكم موقعهم ومكانتهم الوظيفية وقربهم من الإدارة العليا ومتخذي القرار، وتصور لمدى الخطر المحقق وجسامة الجرم، إذا تم استدراج أحد شاغلي تلك الوظائف، لتسهيل عمل غير مشروع أو تحقيق مصلحة خاصة لمن لا تتقرر له قانوناً على حساب المستحق لها، والوقوع في براثن أحد تلك المحظورات والتي لا تسغرقها أياً من العقوبات المقررة لشاغلي الوظائف القيادية والتي سنعرض لها لاحقاً، كفاية في تحقيق الردع، والأخذ على يد المخالف لإعادة تقويمه وتأهيله كما يرتجي القانون من توقيع العقاب التأديبي، منها ما جاء بالفقرة الثانية:

"إششاء أية معلومات يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، دون إذن كتابي من الرئيس المختص، ويظل هذا الإلتزام قائماً بعد ترك الخدمة".

^(٥٣) ومن التطبيقات الحديثة في ذلك القرار الصادر عن وزيرة التنمية المحلية بإقالة سكرتير عام محافظة سوهاج، وذلك بناءً على التحقيقات التي أجرتها الوزارة بعد تلقيها مذكرة من محافظ سوهاج في واقعة المشادة التي حدثت بين نائب المحافظ والسكرتير العام للمحافظة خلال افتتاح محافظ سوهاج لأحد المساجد، حيث أكدت الوزيرة على أنه لم يتم مراعاة حرمة بيوت الله والتواجد في أحة المسجد عقب الافتتاح، مؤكدة على ضرورة التزام جميع العاملين في أجهزة الإدارة المحلية بمختلف المحافظات بمقتضيات الواجب الوظيفي والالتزام بمدونة السلوك الوظيفي واللوائح والتعليمات المنظمة خلال أداء العمل في الوظيفة العامة)، وهو ما يؤكد رأينا من أن التزام الواجب الوظيفي والمهني يكون أوجب في جانب شاغلي الوظائف القيادية عن غيرهم من باقي الموظفين.

ورأينا أنه من أقرب المحظورات تصوراً في توقع تحققها من جانب شاغل الوظيفة القيادية، حيث يطلع بحكم عمله على أسرار ما كان من المتيسر له الاطلاع عليها لولا منصبه، علاوة على أن الإخلال بهذا الواجب قد يؤدي إلى مسؤوليته الجنائية، وإلى مسؤولية الموظف والإدارة معاً من الناحية المدنية، وقد يجعل القرار الإداري الصادر على أساسه غير مشروع^(٥٤).

- أيضاً في الفقرة الثامنة: "بأن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق وسائل الإعلام والاتصال، إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص".
- الفقرة ١١: "ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي أو جمع تبرعات أو مساهمات، لصالح أحزاب أو جماعات أو نشر الدعاية أو الترويج لها، إذا كان ذلك داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته".
- الفقرة ١٣: "إستغلال نفوذه الوظيفي: ويكون ذلك بما له من سلطات واسعة ورخصة في اتخاذ الإجراءات للحصول على مصلحة أو منفعة خاصة بقصد الإثراء".
- الفقرة ١٦: "أن يقبل أي هدايا أو عمولة أو خدمة أو قرض، بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته" وهي مما نرى من أخطر المحظورات التي يمكن للموظف القيادي على وجه الخصوص أن يقع فريسة لها، حيث عادة لا يتم تقديم هذه الهدايا بشكل مباشر، وإنما تأتي في صور غير مباشرة كعروض أو تسهيل لإجراءات أو خدمات تحمل في طياتها وسيلة للحصول على مصلحة خاصة لهذا فقد عاقب القانون على الرشوة بجميع صورها وأشكالها بعقوبات جنائية سالبة للحرية بجانب العقوبة التأديبية، التي نراها غير رادعة بشكل كافٍ في كثير من الأمور، وسنتعرض في المحور التالي من البحث لبيان الجوانب القانونية للمسؤولية التأديبية لشاغلي الوظائف القيادية.

(٥٤) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - الكتاب الثاني: نظرية المرفق العام

وعمال الإدارة العامة ١٩٧٣ - ص ٤٣٤.

المحور الثالث

الإطار التأديبي لشاغلي الوظائف القيادية

يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، فالموظف العام دائماً في حاجة إلى سيف المعز وذهب المعز^(٥٥)، ومناطق المسؤولية التأديبية للموظف العام، وفقاً لما استقرت عليه أحكام مجلس الدولة هو: (إخلاله بواجب من الواجبات الوظيفية المنصوص عليها قانوناً إيجاباً وسلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة.....، ومن المستقر عليه أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجاباً وسلباً، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكاً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة)^(٥٦).

ومن التعريفات الفقهية المستقرة للمخالفة التأديبية أنها: "كل فعل يرتكبه العامل ويجافي واجب منصبه"^(٥٧) وأيضاً هي: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة"^(٥٨).

لذلك نجد أن الأفعال المكونة للذنب الإداري لا تقع تحت حصر، ومردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها، والتي يمكن إرجاعها في كل مخالفة لطبيعة الوظيفة التي تفرضها ودرجة شاغلها.

ولما كانت الغاية من أي نظام تأديبي، هو تنبيه وتقويم وردع الموظف الذي يقع في المحظورات حتى لا يعود لما وقع فيه فقد راعى المشرع تدرج العقوبات التأديبية تدرجاً يتناسب مع جسامة المخالفة وخطورة الذنب الإداري، حيث ترك للسلطات التأديبية تقديره بحسب ظروف وملابسات كل واقعة على حدة، مع الأخذ في الاعتبار أيضاً مكانة

(٥٥) د. أنس جعفر، أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة- مرجع سابق ص ٣٢٧

(٥٦) المحكمة الإدارية العليا: الطعن رقم ١٩٠٨ لسنة ٣٨ق- جلسة ١٥/٤/١٩٩٧

(٥٧) د. سليمان الطماوي: القضاء الإداري- الكتاب الثالث: قضاء التأديب- الطبعة الثالثة ١٩٨٧

(٥٨) د. عبدالفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية ١٩٦٤ ص ٧٩

المخالف ودرجته الوظيفية وما يستأهله من جزاء، في حدود النصاب القانوني المقرر، مع خضوع هذا التقدير لرقابة قضاء الملائمة، لعدم التعسف والغلو في التقدير. ترتباً على ذلك، فقد درجت قوانين التوظيف المتعاقبة على أفراد نظام خاص بتأديب شاغلي الوظائف القيادية، يتضمن تحديد الجهة المختصة بالتحقيق معهم، والعقوبات التأديبية المقررة بشأنهم، للمكانة التي يتمتعون بها في السلم الوظيفي وخصوصية الواجبات الوظيفية المنوطة بهم والتي تزايدت أهمية ومضموناً في القانون الحالي. وفيما يلي نتناول المسؤولية التأديبية لشاغلي الوظائف القيادية، من حيث الجهة المختصة بالتأديب، والجزاء المقررة تشريعياً في شأنهم، وكيفية محو الجزاء، ثم نختم بالتعرض لنظام الفصل بغير الطريق التأديبي وما يترتب عليه من آثار.

المطلب الأول

الاختصاص بالتأديب لشاغلي الوظائف القيادية

ويشمل تحديد السلطة المختصة بالتأديب، ثم حصر الجزاءات التي تنقرر بشأنهم.

أولاً: السلطة المختصة بالتحقيق:

وقد تحددت تلك السلطة بموجب " المادة ٦٠ من قانون الخدمة المدنية"، وإن لم تختلف في القانون الحالي عنه في القانون السابق، وحصرها في النيابة الإدارية التي لها الحق دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية، ولعل في عقد الاختصاص للنيابة الإدارية يعد من أهم الضمانات التي كفلها المشرع لتلك الفئة، لما يوفره ذلك من حيادية وشفافية تامة تحميها من أي تعسف من جانب الإدارة لمجرد الإحالة للتحقيق في أمر قد يتضح عدم صحته بعد ذلك^(٥٩).

(٥٩) بجانب ذلك: "تختص النيابة الإدارية بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو الماساس بها، وأيضاً الاختصاص بالتحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها، وقد أعطى المشرع في القانون الحالي للنيابة الإدارية بشأن هذه المخالفات ذات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات أو الحفظ على خلاف القانون السابق الذي لم يكن يقرر لها هذه السلطة اكتفاءً بقيامها بالتحقيق مع إصدار التوصية بالرأي الذي تراه للسلطة المختصة، وألزم الجهة الإدارية بأن توقف ما تجريه من تحقيقات في الواقعة وما يرتبط بها، إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلاً كل إجراء أو تصرف يخالف ذلك".

ويرى البعض^(٦٠) "أن إغفال التشريع في "قانون الخدمة المدنية" لاختصاص محامي الإدارات القانونية قد شابه خطأ تشريعي تمثل في أن صياغة المادة ٦٠ المشار إليها على النحو السالف، أدى إلى إغفال حق محامي الهيئات والشخصيات الاعتبارية العامة وغيرها في التحقيق في تلك المخالفات، باعتبارهم أقدر الجهات القانونية معرفة بمشاكل وأسرار هذه الهيئات، ومن الطبيعي امتداد الولاية المقررة لأعضاء النيابة الإدارية إلى محامي هذه الهيئات، وإلا فإن المشرع بهذه المادة سوف يستر كثيراً من هذه المخالفات عن النيابة الإدارية التي لا تعرف أسرار هذه الهيئات".

ثانياً: الجزاءات المقررة لشاغلي الوظائف القيادية:

واتباعاً لذات النهج الذي كان عليه قانون العاملين المدنيين السابق في شأن الجزاءات المقررة للتوقيع على شاغلي الوظائف القيادية، نصت عليها المادة ٦١ من القانون الحالي على قصرها في أربعة جزاءات هي: "التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة".

وقد يرى البعض أن أفراد طائفة من الجزاءات لطبقة معينة من الموظفين، يأتي مناقضاً ومخالفاً لمبدأ المساواة في العقوبة التأديبية، الذي يوجب أن يتساوى جميع الموظفين الخاضعين لنظام قانوني واحد، في خضوعهم لذات الجزاءات المقررة عليهم،

والحقيقة أننا نرى فيما استحدثه المشرع على هذا النحو بالمسلك المحمود، ولم نكن نرى فيما كان معمولاً به في السابق جدوى عملية، إذ ما جدوى أن تقوم الجهة الإدارية بإحالة مخالفات إدارية هي المختصة أصلياً بالتحقيق فيها، للنيابة الإدارية لأي سبب من الأسباب دون تكون تلك الإحالة وجوبية، فتقوم النيابة بإصدار توصية غير ملزمة أيضاً للجهة الإدارية التي قد تغض النظر عنها بحفظ التحقيق أو الاكتفاء بجزاء أقل مما أوصت به النيابة، مع ما يكون في ذلك كله من إهدار لوقت جهات التحقيق، أضف إلى طول المدة التي تورث عدم الاكتراث من جانب المخالف، وما يترتب من نتائج باتت معلومة للجميع،- نظن أنها كانت من بين الأسباب القوية التي دفعت المشرع للتقرير للنيابة الإدارية بما للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات بشأن تلك المخالفات.

^(٦٠) د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو: ضمانات المساءلة الأدبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق جامعة المنصورة العدد ٦٨ ٢٠١٩ المجلد ٩ ص ٦٠٩

بغض النظر عن فئاتهم ودرجاتهم الوظيفية وطالما تساوت مراكزهم القانونية، فلا يجوز التمييز بينهم في العقوبة.

إلا أن ذلك مردود عليه بالنظر لفلسفة العقاب التأديبي - بلوغاً للغاية من تقريره بتحقيق الردع - ما يفرض على المشرع ضرورة مراعاة أن يتلاءم الجزاء التأديبي مع قدر الوظيفة المقرر عن مخالفتها ومكانة شاغلها، فكلما ارتفع شأن الوظيفة - كلما كان للجزاء التأديبي أثر معنوي كبير على شاغلها مهما كان هذا الجزاء بسيطاً، بجانب أن جزاء الإحالة للمعاش يعد في ذاته جزاءً مناسباً للتخلص من بعض القادة في حال مخالفتهم لقواعد وواجبات العمل، وأخلاقيات الوظيفة العامة، فعادة ما يتم استبعاد "السلطة المختصة" والمحاكم التأديبية توقيع عقوبة الفصل لتأثيرها السلبي على السمعة وعلى تحديد المعاش المستحق^(٦١).

واستكملت "المادة ٦١ من القانون المشار إليها"، النص على أنه في حالة إذا تم توقيع الجزاء على "شاغل الوظيفة القيادية أو الإشرافية"، يكون للسلطة المختصة تقدير مدى استمراره في شغل تلك الوظيفة، وبالمنطق القانوني فإن هذا التقدير لا يكون إلا في شأن توقع عليه أحد جزاءي التنبيه أو اللوم، حيث لا يتصور قيامه فيمن تم فصله أو إحالته للمعاش.

وهذا الأمر لم يكن موجوداً في القانون السابق، وقد انتقده جانب من الفقه^(٦٢) "إذ اعتبره بمثابة عقوبة أخرى خلاف العقوبة التي وقعت عليه، بل هي عقوبة أقسى من أي عقوبة أخرى وهذا يتعارض مع "مبدأ شرعية العقوبة التأديبية" والذي يحول دون عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين، فإذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه فلا وجه لتكرار الجزاء عليه عن الخطأ ذاته، لأن ذلك من القواعد الأساسية التي تقتضيها مبادئ العدالة والمنطق ولا تحتاج إلى نص يقررها".

وفي ذات السياق - واستناداً لما نراه من صحة هذا الرأي وما تأسس عليه - فإن هناك تساؤلاً هاماً يطرحه الباحث - في حالة إذا قدرت السلطة المختصة عدم استمرار شاغل الوظيفة القيادية في شغلها بغير مخالفة أو جزاء تأديبي يوقع عليه، يكمن فيما إذا كان يمكن اعتبار هذا القرار من قبيل العقوبة التأديبية المقنعة أم لا؟

(٦١) د. نيفين زكريا محمد أمين: مرجع سابق - ص ٣٩٨

(٦٢) د. أنس جعفر، أشرف أنس جعفر: الوظيفة العامة - مرجع سابق ص ٣٥٨

وللإجابة على هذا التساؤل، نوضح أولاً تعريف العقوبة المقنعة بأنها: "تلك التدابير الداخلية التي تتخذها الإدارة في حق الموظف خارج نطاق العقوبات المقررة حصراً بنص القانون، ودون أن يكون هناك ثمة مخالفة واضحة وصريحة تصدر عنه وتستوجب العقاب، فتلجأ بذلك الإدارة لإجراء بديل تستهدف في ظاهره المصلحة العامة ويحمل في باطنه عقاب مقنع للموظف المقصود مستخدمة في سبيل ذلك إجراءات غير منصوص عليها قانوناً، وفي بعض الأحيان إجراءات منصوص عليها، ولكن تستخدمها في غير الأغراض التي تقررت من أجلها"^(٦٣).

ومن أشهر مجالات العقوبة المقنعة لمجازاة الموظف دون مساءلة أو إجراء تأديبي، أن يتم نقل الموظف من إدارة لإدارة أو ندبه لجهة أخرى، وقد حسمت المحكمة الإدارية العليا منذ زمن بعيد مدى اعتبار تصرف الإدارة من قبيل الجزاء المقنع بقولها: "لكي يعد القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع، يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب العامل، كأن يصدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال العامل بواجباته الوظيفية"^(٦٤).

وفي الغالب فإن القرار الصادر عن الإدارة ويحمل في طياته عقاباً مقنعاً، يكون معيباً في ركن الغاية التي تعبر عن النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة لتحقيقها، والتي من المفترض أن تكون دائماً هي المصلحة العامة، بحيث إذا انحرفت عن هذه الغاية لتحقيق غرض آخر، أعتبر ذلك من قبيل العقاب المقنع، خاصة وأن معيار وجود المصلحة العامة واسعة وفضفاضة تستغلها جهة الإدارة عند توقيع العقاب المقنع"^(٦٥).

وبالرجوع لأحكام النقل في مجال الوظائف القيادية في موضعها من هذا البحث، والذي تقرر بالمادة "٣٢ من القانون والمادة ٩٨ من اللائحة" بأن يكون الاختصاص به

^(٦٣) مصطفى عفيفي: العقوبة التأديبية رسالة دكتوراه عين شمس ١٩٧٦ ص ١٢١ نقلاً عن د. بوادي

مصطفى: تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي - كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة

تلمسان مجلة القانون والمجتمع ديسمبر ٢٠١٤ ص ٨٨

^(٦٤) الطعن رقم ٥٠٩ لسنة ١٩٧٦/٥/٢٩ اق جلسة

^(٦٥) د. محمد أنس جعفر، عبدالعزيز سعد ربيع، مرقس عبدالملاك حنا رميس: الطعن في الجزاءات

التأديبية المقنعة مجلة أسوان للعلوم الإنسانية المجلد الرابع العدد الثاني يونيو ٢٠٢٤ ص ١٦٨

لرئيس مجلس الوزراء، وليس للسلطة المختصة، ما يستبعد شبهة التعسف أو الخطأ في تقدير الملابسات والوقائع المحيطة بهذا القرار، أضف إلى ذلك ما ضمنه المشرع لهم من وضع وظيفي لائق بعد انتهاء مدة شغل الوظيفة ففي رأينا أنه ليس من المتصور أن يكون في قرار عدم التجديد لشاغل الوظيفة القيادية ما من شأنه أن يوصف بالعقوبة المقنعة بالمفهوم السابق.

المطلب الثاني

محو الجزاء المقرر لشاغلي الوظائف القيادية

يمثل نظام المحو في مجال العقوبات التأديبية للموظف العام، نظام رد الاعتبار في مجال العقوبات الجنائية التي تدرج تحت لواء القانون الخاص، ومحو الجزاء يعبر في مضمونه عن حق الموظف الذي ثبتت إدانته بارتكاب جرم تأديبي وعوقب تأديبياً، أن يتم محو تلك العقوبة بعد انقضاء المدة القانونية المقررة للمحو، بحسبها وبحسب درجتها من البساطة أو الجسامة، تناسباً مع الذنب الإداري المرتكب، مع ملاحظة أن المحو تنصرف آثاره على المستقبل فقط، دون الآثار التي ترتبت في الماضي، ودون أن يؤثر على الحقوق والتعويضات التي تترتب نتيجة له، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة له من ملف خدمة الموظف^(٦٦).

لذلك فهو يختلف تماماً عما يعرف بسحب الجزاء، إذ تمتد آثار السحب للماضي وكأنه لم يصدر في حق الموظف، لذا فلا مجال للحديث عن تعويض أو حق قد يكون محل للمطالبة.

ويتجلى الغرض الذي شرع من أجله محو الجزاء في: "عدم صد العامل عن دخول باب الخلاص من الجزاء الموقع عليه حتى لا يكون سيفاً مسلطاً عليه حال حياته الوظيفية"^(٦٧)، خاصة في الحالات التي يتعرض فيها الموظف لظلم حقيقي فيما توقع عليه من جزاء، لأسباب قد تخرج عن إرادته ولا تمكنه من إثبات براءته، أو عدم صحة الثابت أمام جهة التحقيق من أوراق ومستندات - إلى جانب ما يترتب على هذا الجزاء من آثار تتوقف بمحو الجزاء المتسبب فيها كوقف الترقية أو تأخير العلاوة الدورية وغيرها، وهو ما تأبى العدالة أن تظل ملازمة للموظف طوال حياته الوظيفية.

(٦٦) د. حمدي علي عمر: المرجع السابق - ص ٤٢٨

(٦٧) د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو: المرجع السابق - ص ٧١٣

بجانب أيضاً ما لمحو الجزاء من دور كبير في تشجيع الموظف على مراجعة سلوكه الوظيفي الذي تسبب في مجازاته وتدارك خطأه، فيجب أن يكون جديراً بالرعاية وفتح باب الأمل أمامه^(٦٨)، بمحو الأثر الذي رتبته الجزاء الموقع عليه. لذلك فقد حرص المشرع على محو آثار العقوبة التأديبية بمضي مدة زمنية معينة، قدر أنها تتناسب مع تلك العقوبة وجسامتها المخالفة المرتكبة، وعدم ارتكاب مخالفة أخرى خلالها تستوجب المساءلة.

ومن بين التعريفات الفقهية لنظام محو الجزاءات التأديبية من عرفه بأنه: "إزالة كافة آثار هذه الجزاءات واعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل، وذلك وفقاً لشروط وأوضاع معينة تحددها القوانين الخاصة بالموظفين"^(٦٩).

وفي شأن القواعد المنظمة لمحو الجزاءات التأديبية المقررة لعموم الدرجات الوظيفية، بما في ذلك "شاغلي الوظائف القيادية" فقد قررت المادة "٦٧ من القانون": "أن يكون المحو بموجب قرار من السلطة المختصة بناءً على عرض إدارة الموارد البشرية، دون الحاجة لتقديم طلب من الموظف" ودون وجود لأي سلطة تقديرية للجهة الإدارية في قبوله أو رفضه، إذ تكون ملزمة بإجابة الطلب طالما توافرت شروطه، وإلا اعتبر امتناعها عن محو العقوبة التأديبية قراراً سلبياً موصوماً بعدم المشروعية ومستحقاً للإلغاء، تختص بنظره محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية حسب المستوى الوظيفي للموظف، وليس للمحكمة التأديبية اختصاص بشأنه.

وهو من الأمور التي تحسب للمشرع فيما استحدثه في القانون الحالي، إذ أن في جعل المحو أمراً وجوبياً تطبيقاً لقواعد العدالة والشفافية في النظام التأديبي، بعيداً عن تعسف وتعنت الرؤساء، كما يشكل في ذاته دافعاً ومحفزاً له على عدم معاودة المخالفة، بما يصب في مصلحته ومصلحة المرفق الذي يعمل فيه.

^(٦٨) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري - نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة - مرجع

سابق - ص ٤٧٣

^(٦٩) د. رمضان محمد بطيخ: شرعية العقوبات التأديبية وانقضاؤها - المنظمة العربية للتنمية الإدارية ٢٠٠٨

ص ١١٦ نقلاً عن د. عادل السيد محمد علي: محو الجزاءات التأديبية كطريق لانقضاء العقوبة

التأديبية - دراسة تحليلية مقارنة - ص ٢٨٥٤

ومن القضاء الحديث للمحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن: "ومن حيث أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ومن بعده قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - يمثل الشريعة العامة في مجال الوظائف العامة، وتسرى أحكامه على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو لوائح، فيما لم يرد فيه نص خاص في هذه القوانين أو اللوائح، ومن حيث أن الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية وإن تمايزتا حسب طبيعة كل جريمة ونوع الحق الواقع عليه الاعتداء، والعقوبة وجهة الاختصاص بتوقيعها وأهدافها ووسيلة تنفيذها، فإن المشرع المصرى لم يترك من ارتكب إحدى الجريمتين أسير جرمه مدى الحياة، ولم يجعل العقوبة الجنائية أو التأديبية وصمة أبدية تصم مرتكبها وتحرمه من حقه في الحياة في المجتمع، أو في ممارسة عمله في أمن متحرراً من عاقبة وآثار جريمته الجنائية أو التأديبية، وسن المشرع المصرى الوسائل القانونية التى تكفل الحياة الآمنة والاندماج فى المجتمع وفى الحياة الوظيفية إذا استقام سلوك الفرد، وذلك قبل التطور المعاصر فى حقوق الإنسان، وإقرار ما صار يعرف بالحق فى النسيان، وقبل أن ينص الدستور الحالى فى المادة (٥٩) على الحياة الآمنة كحق من حقوق الإنسان، ومن حيث إن محو الجزاء التأديبي مشروط باستقامة سلوك العامل الذى وقع عليه الجزاء، وهو شرط ورد فى القوانين المنظمة للوظيفة العامة المشار إليها السابقة على قانون الخدمة المدنية الحالى، وإذا كان هذا الشرط لم يرد فى قانون الخدمة المدنية أو لائحته التنفيذية إلا أنه شرط مفترض ولو لم ينص عليه صراحة، لأنه لا محل لمحو الجزاء إذا كان العامل الذى سبق أن وقع عليه الجزاء غير منضبط فى سلوكه وتكرر توقيع الجزاءات التأديبية عليه، إذ لا تتحقق الغاية من محو الجزاء فى هذه الحالة وينتفى سبب ومبرر المحو، ومن حيث أنه لا يترتب على محو الجزاء المساس بالآثار المالية، أو غيرها من الأوضاع الوظيفية التى ترتبت قانوناً على توقيع الجزاء، أو الإخلال بالحقوق أو التعويضات التى كان الجزاء سبباً لها، وإنما يقتصر أثر محو الجزاء على المستقبل من تاريخ صدور القرار بمحو الجزاء، فلا يكون للجزاء أثر فى تاريخ الحياة الوظيفية للموظف، ولا يجوز أن يترتب عليه حرمان الموظف من حق استجماع شروط اكتسابه طبقاً للقوانين واللوائح. ومن حيث أن امتناع السلطة المختصة بالجامعة المطعون ضدها عن اتخاذ إجراءات البت فى الطلب المقدم من الطاعن بتاريخ ٢٤/٧/٢٠١٦ لمحو الجزاء الموقع

عليه بتاريخ ٢٠١١/٦/٣٠ يعد امتناعاً عن القيام بواجب قانوني يفرضه القانون على جهة الإدارة المطعون ضدها، ويستجمع مسلكها في هذا الشأن أركان القرار الإداري السلبي، وفقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢- وتكون دعوى الطاعن التي أقيمت لإلغائه مقبولة شكلاً ويكون قرار جهة الإدارة المطعون فيه غير مشروع ويخالف أحكام القانون ويستحق الإلغاء^(٧٠).

أما فيما يتعلق بمحو العقوبات المقررة "لشاغلي الوظائف القيادية"، فقد اكتفى المشرع بمحو عقوبتي التنبيه واللوم، وذلك لإمكانية محوهما، أما عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش فلم يخضعا للمحو لجسامتهما إنعطافاً على جسامته الذنب المرتكب، ولما يترتب عليهما من انفصام العرى بين الوظيفة وشاغلها، فلا يجدي معها المحو نفعاً ولا ضرراً، وقد جاء محو عقوبتي التنبيه واللوم على الترتيب التالي:

١. المدة المقررة لمحو عقوبة التنبيه: سنة من تاريخ توقيعها.

٢. المدة المقررة لمحو عقوبة اللوم: سنتان من تاريخ توقيعها.

المطلب الثالث

الفصل بغير الطريق التأديبي لشاغلي الوظائف القيادية

يعتبر الفصل بصفة عامة سبباً من أسباب انتهاء الخدمة التي وردت في الباب الثامن من قانون الخدمة المدنية، وقد يكون الفصل عقوبة تأديبية توقع على الموظف بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، وثبوت ارتكابه لمخالفات جسيمة تستوجب هذا الجزاء، وفق الإجراءات الواردة في "الباب السابع من القانون في المواد من ٥٧ وحتى ٦٦".

ويعد الفصل من الخدمة أشد أنواع الجزاءات التأديبية المقررة، لما يترتب عليه من انتهاء للعلاقة الوظيفية، وعدم جواز إعادة تعيين الموظف المفصول في أية وظيفة حكومية أخرى، لفقده للشروط الأساسية للتعيين الواردة في المادة ١٤ من القانون، "كشروط السمعة الحسنة والسيره المحموده وشرط ألا يكون قد سبق فصله تأديبياً مالم يمض على صدوره أربع سنوات على الأقل".

(٧٠) الطعن رقم ٥٣١٤٤ لسنة ٦٥ ق- جلسة ٢٠٢١/١/١٨

إلا أن هناك حالات أخرى قد يقع فيها الفصل، لأسباب رأى المشرع أنها تستوجب إنهاء خدمة الموظف دون اتباع الطريق التأديبي، بما يسمى بالفصل بغير الطريق التأديبي، وهو استثناء من الأصل العام فلا يجوز إلا في الحالات المحددة على سبيل الحصر في القانون^(٧١).

وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا هذا الفارق الواضح بين الفصل التأديبي والفصل بغير الطريق التأديبي بأن: (فصل الموظف العام يتم بإحدى طريقتين، إما عن طريق التأديب أو بغير طريق التأديب، والفصل التأديبي يدخل في باب الجزاءات المنصوص عليها قانوناً، أما الفصل غير التأديبي فمرده إلى هيمنة الإدارة على المرافق العامة على وجه يحقق الصالح العام، فلزم أن يكون لها الحرية في اختيار من ترى فيهم الصلاحية لهذا الغرض من الموظفين وفصل من تراه غير صالح وذلك من الملائمات المتروكة لتقديرها بلا معقب عليها، مادام قرارها قد خلا من عيب إساءة استعمال السلطة، وإذا كان الفصل التأديبي قوامه مخالفات محددة تثبت في حق الموظف، فذلك مالا يتطلبه الفصل بغير الطريق التأديبي الذي يكفي فيه قيام السبب المبرر له)^(٧٢).

وبصدور القانون "رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢" الذي حدد نطاق وأسباب الفصل "بغير الطريق التأديبي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة"، كان قد اشتمل من بين حالاته على حالتين تتعلقان بشاغلي الوظائف القيادية، ويقتصر تطبيقهما على تلك الفئة دون غيرهم من الموظفين، حيث أرجع المشرع حكمة هذه التفرقة إلى قوله: "والتفرقة بين وظائف الإدارة العليا وسائر الوظائف الأخرى تفرقة سائغة، لأن وظائف الإدارة العليا هي من وظائف التوجيه والقيادة التي تقتضي ثقة في القائمين بها، واطمئناناً كاملاً إلى كفاءتهم الإدارية"^(٧٣). وتتمثل هاتين الحالتين في:

١. إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها بغير الأسباب الصحية.

٢. إذا فقد الثقة والاعتبار.

(٧١) د. أشرف محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة- مرجع سابق- ص ٣١٦

(٧٢) الطعن رقم ٤٠٧ لسنة ١١ ق-ع- جلسة ١٦/١٢/١٩٦٧ د. هانم سالم- محمد شكري أبورحيل:

المرجع السابق ص ٥٣٦

(٧٣) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي

ورأى جانب من الفقه^(٧٤) أن ثمة تماثل بين هذين الشرطين من حيث عدم التحديد الدقيق والمنضبط، فكلاهما لفظ مرن فضفاض ويفتح الباب على مصراعيه للتعسف والانحراف في استعمال السلطة.

ثم وبصدر القانون رقم ١٣٨ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض مواد القانون المشار إليه بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي أعلن المشرع بموجبه عن رغبته في توسيع قاعدة الموظفين الذين يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، فكان من أبرز سماته في ذلك، أن جعل حالتي الفصل لفقد الصلاحية والثقة لعموم الموظفين دون اقتصار على شاغلي الوظائف القيادية.

ونرجح أن صياغة التعديل بهذه الصورة كان مقصوداً من المشرع، لذات الأسباب والدوافع التي كانت وراء إصدار القانون رقم ١٣٨ لسنة ٢٠٢١ ذاته، في ظل الظروف السائدة وقتها والرغبة في ملاحقة واستبعاد من فقدوا صلاحيتهم لشغل الوظيفة نتيجة اعتناقهم للفكر الإرهابي، ومحاولتهم بث الأفكار المسمومة ضد النظام والاستقرار، مما يندرج تحت حالتي فقد أسباب الصلاحية وفقد الثقة، ويجيز للسلطة المختصة فصلهم بغير الطريق التأديبي، فكان لا بد ألا تقتصر تلك الحالات على شاغلي الوظائف القيادية دون غيرهم، وأن تأتي عباراتها بهذه الصيغة، لتشمل كل من تنطبق عليه بصرف النظر عن الدرجة الوظيفية التي يشغلها، وإن كنا نتفق مع وجه النقد السابق الذي وجه لهاتين الحالتين من حيث عدم التحديد الدقيق والمنضبط وما يترتب عليه من آثار.

مع بقاء النص في كلاهما على أنه: "يجوز للمحكمة بالنسبة لقرارات الفصل الصادرة بشأن شاغلي وظائف الإدارة العليا، أو الصادرة أثناء قيام حالة الطوارئ، ولأسباب التي ترى أن المصلحة العامة تقتضيها، أن تحكم بالتعويض إذا كان له مقتضى، بدلاً من الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه".

(٧٤) د. محمد أنس جعفر - أشرف محمد أنس جعفر: الوظيفة العامة - ص ٣٨٦

الخاتمة

إنتهينا في أوراق البحث السابقة من دراسة النظام القانوني للوظائف القيادية الذي أرسى المشرع جوانبه وملامحه فيما تضمنته مواد "قانون الخدمة المدنية" سواء المستحدثة منها، أو تلك التي أبقي عليها من القوانين السابقة، وقد حاولنا من خلال تلك الدراسة الوقوف على الأطر التي تكون أركان هذا النظام ويعمل شاغلي تلك الوظائف في حدودها وضوابطها.

وذلك بهدف إدراك الرؤية التي تبناها المشرع لتعزيز مكانة وخصوصية هذه الوظائف وشاغلها في السلم الوظيفي، ودورها البارز في تنفيذ سياسات التنمية ومحوار الاستراتيجيات التي وضعتها الدولة "لمكافحة الفساد وتحقيق التنمية المستدامة"، من خلال المقارنة بين ما سطرته مواد القانون محل الدراسة فعلياً، وما أغفلته وكان يجب عليها أن تتضمنه وعقد المقارنة بينها وبين مثيلاتها في القوانين السابقة تحقيقاً لتلك الرؤية، وهو ما أدى إلى الوصول لبعض النتائج والتوصيات نذكرها في النقاط التالية:

النتائج:

١- أن ما تم استحداثه في "قانون الخدمة المدنية" الحالي لنظام "شغل الوظائف القيادية" خاصة في جعل الاختيار عن طريق لجنة وليس قراراً فردياً، هو بلاشك يعد خطوة جيدة تنم عن نية حقيقية للدولة في إرساء قواعد الشفافية والعدالة والجدارة، بتمكين الكفاءات من تولي القيادة والنهوض بأعباء الوظيفة القيادية، بدلاً من المعايير السابقة التي سادت زمناً طويلاً وجعلت الوظيفة العامة أشبه بالإرث الذي ينتقل تلقائياً من شخص لآخر بناءً على أقدمية مدة قد تقتصر للخبرة والحنكة الكافية لقيادة المرفق العام.

٢- أنه على الرغم مما شهدته أغلب مواد التشريع الحالي للوظيفة العامة، والتشريعات المرتبطة به، من تحديث وتغيير شمل جميع النواحي الإدارية والمالية، لتتوافق مع المستجدات والتطورات المتلاحقة في المجالات التكنولوجية والمعرفية، والطفرة المحققة في الاتصالات وغيرها من مجالات التنمية البشرية، ومحاولات الشارع المصري في تبني رؤية جديدة لنظم التوظيف في الجهاز الإداري، لخلق كوادر بشرية وقيادات قادرة على مواجهة التحديات وإحداث تنمية حقيقية، إلا أنه لا يمكن

إنكار أو تجاهل أنه لازالت النظرة المتوارثة عن العمل الحكومي قائمة لدى شريحة كبيرة من الأفراد يساعدهم في تعزيز بقائها، عدم وجود الرغبة الحقيقية لعدد غير قليل من الموظفين وعمال الإدارة العامة في هذا التطور والاستفادة من الخبرات والنجاحات التي حققتها أنظمة مشابهة في قطاعات أخرى داخل الدولة وخارجها.

٣- إن أغلب التعديلات التي طالت معايير الاختيار والتقييم التي يقوم عليها نظام شغل الوظائف القيادية في الجهاز الإداري- سواءً عند بداية التعيين أو للنظر في صلاحية الاستمرار- وأيضاً برامج التدريب الإداري للقيادات لاتزال ينقصها مزيد من العمل الجاد والمخلص الذي يضمن تطبيقها بفاعلية واستقلال، حتى تؤدي ثمارها في وصول من يستحق- ومن يستطيع أن يحمل لواء التغيير الحقيقي نحو إقامة الإدارة الرشيدة، وتحقيق الاستفادة العظمى من الكفاءات المنتجة في ظل الإمكانيات المتاحة.

لذا فإن الباحثة تقترح في سبيل التنفيذ الفعلي للرؤية التي ارتأها المشرع للوظائف القيادية بتعزيز دورها ومكانها الوسطي المتوازن في السلم الوظيفي، ولتقادي الانتقادات التي وجهت لبعض المواد الحاكمة للنظام القانوني لشغل الوظائف القيادية- **تعرضنا لبعضها خلال البحث التوصيات التالية:**

- ١- النظر في المدة القانونية المقررة لشغل الوظيفة القيادية، من حيث عدم كفايتها وملاءمتها في تمكين شاغل الوظيفة من تنفيذ برنامجه ومقترحاته التي تقدم بها عند تعيينه، والتي بناءً عليها يتم تقييم أدائه، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم كفايتها في الحكم على جودته وكفاءته الحقيقية.
- ٢- تطوير عملية التدريب الإداري لشاغلي "الوظائف القيادية"، والعمل من خلال البرامج التدريبية المكثفة والمتخصصة في خلق كوادر بشرية من القيادات، للتعريف بمفهوم أكثر عمقا وفاعلية لمفهوم القيادة الحديث- بما يسمى بالقيادة الابتكارية- التي لا تتوقف عند تنفيذ الخطط والسياسات المرسومة لها، بل تتعدى ذلك لتشجيع الابتكار والقدرة على التكيف مع التغيير، وأيضاً القدرة على تحقيق الرؤى وتحديد الفرص والتعامل مع المخاطر، بما يتطلبه ذلك من القدرة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية

في الوقت المناسب، وتشجيع المرؤوسين وتكوين فرق للعمل، والابتكار وتطوير الأفكار الجديدة.

٣- إدخال التعديلات التشريعية اللازمة بإعادة المواد التي كانت واردة في القانون الملغي "رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف القيادية"، والتي تتعلق بضوابط التعيين والاختيار من بين المتقدمين، لآتسامها بالحيدة والوضوح في تحقيق نتائج أفضل وأكثر شفافية ونزاهة لعملية التقييم- من ذلك: "أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي للمتقدمين الذين يجتازون التدريب المعد لذلك بنجاح"- جواز قيام لجنة فحص طلبات المتقدمين بإجراء المقابلات والاختبارات التي تراها لازمة للتعرف على قدراتهم وهو ما نرى ضرورة أن يكون وجوباً لا جوازياً للجنة.

٤- إعادة النظر فيما يقرره المشرع بشأن من تنتهي مدة شغله للوظيفة وكان من داخل الوحدة- بأن ينقل إلى وظيفة أخرى شاغرة وممولة لا يقل مستواها عن مستوى "الوظيفة القيادية أو الإشرافية" التي كان يشغلها، فإذا لم توجد وظيفة شاغرة من ذات المستوى تتخذ إجراءات استحداثها وتمويلها بحسب الأحوال ويلغى هذا التمويل بخلوها من شاغلها، لما لذلك من آثار سلبية تعرضنا لها في موضعها من البحث، والبحث في بدائل أخرى، كتنقيح عودة من تنتهي مدته لوظيفته الأصلية مع الحفاظ على المزايا المالية التي كان يحصل عليها في وظيفته القيادية.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب العلمية والمؤلفات:

١. د. أشرف محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة دراسة مقارنة ٢٠١١
دار الجامعة الجديدة الإسكندرية
٢. د. أنور رسلان: تقارير الكفاية- دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن
وفي قوانين مجلس التعاون الخليجي دار النهضة العربية ١٩٨٨
٣. د. حمدي علي عمر: أحكام الوظيفة العامة في ظل قانون الخدمة العامة رقم ٨١
لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية- دار النهضة العربية- الطبعة الأولى ٢٠٢٥
٤. م. حمدي ياسين عكاشة: موسوعة الخدمة المدنية في ضوء أحكام قانون الخدمة
المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية ٢٠٢٠- دار
النهضة العربية
٥. د. سليمان الطماوي: القضاء الاداري- الكتاب الثالث: قضاء التأديب- الطبعة
الثالثة ١٩٨٧
٦. د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة- طبعة ١٩٨٩
٧. د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة- دراسة مقارنة- الطبعة الأولى- ٢٠١١-
دار الفكر والقانون
٨. د. عبدالفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة- دار النهضة العربية ١٩٦٤
٩. م.د. ماهر أبو العنين: العاملون المدنيون بالدولة والكوادر الخاصة في قضاء وإفتاء
مجلس الدولة وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا ودائرة توحيد المبادئ وفتاوي
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع- الجزء الأول.

١٠. د. محمد أنس جعفر- أشرف محمد أنس جعفر: الوظيفة العامة- دراسة الأصول العامة والتحليلية لقانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
١١. د. محمد أنس قاسم جعفر: نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة دار النهضة العربية ١٩٧٣.

ثانياً: الأبحاث والمقالات والرسائل العلمية:

١. د. أيمن فتحي محمد محمد عفيفي: نظام تقويم الأداء وأثره على الترقية دراسة تحليلية لسياسات وآليات حوكمة الجهاز الإداري للدولة في ضوء الاتجاهات الحديثة في القانون العام المقارن- مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية- جامعة الاسكندرية المجلد ٢٠٢٠ العدد ١ يناير ٢٠٢٠.
٢. د. خالد وحيد اسماعيل: مدى مشروعية طلب الوظائف القيادية في الفقه الاسلامي والقانون المصري مجلة الشريعة والقانون- العدد السادس والثلاثون ٢٠٢٠.
٣. خليل خلف ضيف الله الحربي: واقع ممارسة الأكاديمين للقيادة الموزعة بجامعة طيبة- دراسة ميدانية- مجلة كلية التربية- جامعة الازهر العدد ١٧٠ الجزء الثاني اكتوبر ٢٠١٦.
٤. د. عادل السيد محمد علي: محو الجزاءات التأديبية كطريق لانقضاء العقوبة التأديبية دراسة تحليلية مقارنة مجلة البحوث الفقهية والقانونية العدد السابع والاربعين اكتوبر ٢٠٢٤.
٥. د. عبدالعزيز محمد إبراهيم قطاطو: ضمانات المساءلة الأدبية للموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولأئحته التنفيذية مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق- جامعة المنصورة- العدد ٦٨ / ٢٠١٩ المجلد ٩

الرؤية التشريعية للوظائف القيادية في "قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" بين الواقع والمأمول
(دراسة تحليلية)

د. سميه عبده هديهد

٦. د. محمد أنس جعفر، عبدالعزيز سعد ربيع، مرقس عبدالملاك حنا رميس: الطعن في
الجزاءات التأديبية المقنعة مجلة أسوان للعلوم الإنسانية- المجلد الرابع- العدد الثاني
يونيو ٢٠٢٤.

٧. د. محمد سعيد ظفران: حق الموظف في مناقشة رئيسه في ضوء نمط القيادة الإدارية
الرشيدة جامعة الأزهر - مجلة كلية أصول الدين بالمنوفية- العدد الثاني والأربعين.

٨. محمد عواد خضير الحديثي: مفهوم ترقية الموظف العام وتمييزها عن التعيين- دراسة
مقارنة- جامعة المنصورة كلية الحقوق- قسم الدراسات العليا.

٩. مصطفى عفيفي: العقوبة التأديبية رسالة دكتوراه عين شمس ١٩٧٦ ص ١٢١ نقلا
عن د. بوادي مصطفى: تطبيقات العقوبة المقنعة في المجال التأديبي- كلية
الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان مجلة القانون والمجتمع ديسمبر ٢٠١٤.

١٠. د. ممدوح مصطفى إسماعيل: شغل الوظائف القيادية في مصر المسار والمآل-
المجلة العربية للإدارة- مجلد ٣٥ العدد ١ يونيو ٢٠١٥.

١١. د. نيفين زكريا محمد امين: الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصري
المعاش- دراسة تحليلية مقارنة في ظل قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦- مجلة كلية
التربية- جامعة عين شمس- العدد السابع والعشرون- الجزء الثالث ٢٠٢١.

١٢. ولاء عبدالستار بكري محمد: أثر التدريب كأحد ممارسات إدارة الموارد البشرية في
قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- المجلة العلمية للدراسات التجارية
والبيئية- جامعة قناة السويس- المجلد الثاني عشر العدد ٣- ٢٠٢١.

ثالثا: المنشورات والكتب الدورية:

١. الدستور المصري ٢٠١٤

٢. قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية رقم ١٢١٦ لسنة
٢٠١٧

٣. قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولائحته التنفيذية
٤. قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في شأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام ولائحته التنفيذية رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١.
٥. القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن الفصل بغير الطريق التأديبي والمعدل بالقانون رقم ١٣٨ لسنة ٢٠٢١.
٦. القرار رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٩ الصادر عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بشأن معايير توصيف وتقييم الوظائف.
٧. القرار رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٩ الصادر عن وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري بشأن الدليل الإرشادي لنظام تقويم أداء الموظف.
٨. بنك المعرفة المصري: <https://www.ekb.eg/ar>