

11-2017

Gurantees of the Performance Measurement Process For Federal Government Employees in United Arab Emirates

منار كريم عبد

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses

Part of the [Law Commons](#)

Recommended Citation

منار كريم عبد, "Gurantees of the Performance Measurement Process For Federal Government Employees in United Arab Emirates" (2017). *Theses*. 711.

https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses/711

This Thesis is brought to you for free and open access by the Electronic Theses and Dissertations at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact fadl.musa@uaeu.ac.ae.

جامعة الإمارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

ضمانات عملية قياس الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية
في دولة الإمارات العربية المتحدة

منار كريم عبد

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف د. طارق فتحي أبو الوفا

نوفمبر 2017

إقرار أصالة الأطروحة

أنا منار كريم عبد، الموقع أدناه، طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدم الأطروحة الجامعية بعنوان "ضمانات عملية قياس الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، أقر رسمياً بأن هذه الأطروحة هو العمل البحثي الأصلي الذي قمت بإعداده تحت إشراف د. طارق فتحي أبو الوفا، أستاذ مساعد في كلية القانون. وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها. وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل بها فيما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالب:  التاريخ: 13.12.2017

إجازة الأطروحة

أجيزت رسالة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

(1) المشرف (رئيس اللجنة) - طاهره فائق أبو لولوا

الدرجة - أستاذ مساعد

قسم : القانون العام

كلية : القانون

التوقيع: طاهره فائق أبو لولوا التاريخ: ٢٠١٧/١١/٢٢

(2) عضو : وليد عبد التناك

الدرجة : أستاذ مساعد

قسم : القانون العام

كلية : ألكاريم شرطي

التوقيع: وليد التناك التاريخ: ٢٠١٧/١١/٢٢

(3) عضو : أحمد شوقي محمد

الدرجة : أستاذ

قسم : القانون العام

كلية : القانون

التوقيع: أحمد شوقي محمد التاريخ: ٢٠١٧/١١/٢٢

اعتمدت الأطروحة من قبل:

(1) عميد كلية القانون : أ.د. محمد بن عبد الله

التوقيع: محمد بن عبد الله التاريخ: ١٧/١٧/٢٠١٦

(2) عميد كلية الدراسات العليا: أستاذ دكتور / عبد الله بن عبد الله

التوقيع: عبد الله بن عبد الله التاريخ: ١٣/١٢/٢٠١٧

النسخة رقم ٩ من ١١

المخلص

تناولت هذه الدراسة بيان ضمانات عملية قياس أداء موظفي الحكومة الاتحادية، وما يتخللها من تعريف واجراءات عمل، ومستويات قياس والآثار التي ترتبها للموظف الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة وفق قانون الموارد البشرية للحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية، ثم تحديد أهم الضمانات الإدارية والقضائية التي أقرها القانون للموظف الاتحادي فيما يتعلق بقياس أدائه بكل عدالة وموضوعية.

وخلصت الدراسة لعدة نتائج من أهمها اخضاع جميع العاملين في الحكومة الاتحادية لنظام قياس الأداء بصرف النظر عن درجاتهم وطرق تعيينهم بما يحقق العدالة والمساواة، وأن المسؤول عن التقييم هو الرئيس المباشر للموظف باعتباره الأكثر قرباً منه والأكثر دراية بالمهام والمسؤوليات الموكلة له، وأخيراً ضمانة التظلم الإداري والقضائي.

وقد خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات كان من أهمها ضرورة أن يشمل حق التظلم الإداري جميع مستويات قياس الأداء بحيث يشمل الموظفين الحاصلين على تقدير يفوق التوقعات ويلبي التوقعات، وعدم قصر هذا الحق للموظف الحاصل على نتيجة يحتاج إلى تحسين تطبيقاً للقواعد العامة والمساواة في العمل.

كلمات البحث الرئيسية: عملية قياس الأداء، قانون الموارد البشرية للحكومة الاتحادية، الموظف الاتحادي الجهة الاتحادية (وزارات، هيئات)، المشرع الاتحادي الاماراتي.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

Guarantees Of The Performance Measurement Process For Federal Government Employees In United Arab Emirates

Abstract

This study deals with the importance of performance measurement process, including the definition and procedures of work and levels of measurement and the implications of the federal public employee in the United Arab Emirates in accordance with the Human Resources Law of the Federal Government and its executive regulations. The main administrative and judicial guarantees approved by the law for the public His performance is fair and objective.

The study concluded several results, the most important of which is to subject all employees in the federal government to the system of measuring performance regardless of their grades and methods of appointment to achieve justice and equality, and that the person responsible for the evaluation is the direct president of the employee as the closest and most familiar with the tasks and responsibilities entrusted to him, finally the guarantee of administrative and judicial grievance.

The study came out a set of recommendations among which was the need to include the right of administrative appeal of all performance measurement levels so as to include staff on estimate exceeds expectations and meets expectations, and not limiting this right to an employee who has a result of needs to improve the application of the general rules and equality at work.

Keywords: performance measurement, federal government human resources law, federal public, Federal authority (ministries, authorities), UAE federal legislator.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي بعث فينا محمداً صل الله عليه وسلم هادياً وبشيراً، والحمد لله على ما أسبغ علينا من نعم ظاهرة وباطنة، فلك الحمد والشكر كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك. وأتقدم بجزيل الشكر ووافر الاحترام والتقدير إلى الدكتور طارق فتحي أبو الوفا لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، ولما بذله معي جهد مضمّن، فقد كان لصبره وسعة صدره وإبداء ملاحظاته السديدة الأثر الواضح في اعداد أطروحتي ، فجزاه الله عني وعن كل من تتلمذ على يديه خير الجزاء.

وكما أتوجه بالشكر والتقدير إلى عضوي اللجنة لتفضلهما بمناقشة الرسالة، وإبداء ملاحظاتهم القيمة وما تعكسه من أثر طيب في إثرائها وإخراجها بالصورة المثلى. وأخيراً، كفى بالعلم شرفاً يدعيه من لا يحسنه ، ويفرح إذا نسب إليه وكفى بالجهل ذمماً أن يتبرأ منه من هو فيه.

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الروح التي سكنت روحي (والذي رحمه الله)
وإلى التي صبرت علي وتحملتني وأخذت بيدي " والدتي الحبيبة"
وإلى القلوب الطاهرة الرقيقة إلى الذين هم ملاذي وملجأني بعد الله " عبدالله ومسار"
وإلى قرنتا عيني " مريم وحمدان"
وإلى أخوات دربي " صديقاتي"
وإلى كل من منحني القوة لكي أحقق ما أصبو له

قائمة المحتويات

i	العنوان
ii	إقرار أصالة الأطروحة
iii	حقوق الملكية والنشر
iv	إجازة أطروحة الماجستير
vi	الملخص
vii	العنوان والملخص باللغة الإنجليزية
viii	شكر وتقدير
ix	الإهداء
x	قائمة المحتويات
1	المقدمة
6	الفصل الأول: عملية قياس الأداء
6	المبحث الأول: تحديد المقصود بعملية قياس الأداء
16	المبحث الثاني: إجراءات عملية قياس الأداء والآثار المترتبة عليها
37	الفصل الثاني: الرقابة على قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي
37	المبحث الأول: الطبيعة القانونية لوثيقة الأداء السنوي (تقرير قياس الأداء)
49	المبحث الثاني: التظلم الإداري من قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي
57	المبحث الثالث: الرقابة القضائية على قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي
73	الخاتمة
77	قائمة المراجع

المقدمة

تعتبر عملية قياس الأداء¹ من أهم الركائز التي تستند عليها جهة الإدارة للوقوف على أداء موظفيها، ومنها يظهر مدى حاجة الموظف للتحسين، وأيضاً تعتبر أداة قياس للجهة الحكومية نفسها، فمن غير المنطقي أن تتميز جهة ما دون تميز موظفيها في أدائهم.

وتطبيقاً للمفاهيم الإدارية الحديثة فقد سعت دولة الإمارات العربية المتحدة إلى تنظيم وتقنين هذه العملية، حيث عمل المشرع الاتحادي على إصدار مرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016م، في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م، وذلك بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية. وبذلك أصبح للجهات الاتحادية نظام إدارة أداء يتم تطبيقه على موظفيها. ومن هذا السياق يُفهم أن المشرع الاتحادي الإماراتي قد أخضع جميع العاملين في الجهات الحكومية الاتحادية بصرف النظر عن طرق تعيينهم، أو درجاتهم الوظيفية أو مدد خدمتهم لعملية قياس الأداء. وقد استثنى المشرع بعض الفئات من هذا القانون، وهم فئة الوظائف الخدمية، وفئة العاملين في المجال القضائي، حيث يطبق على هؤلاء الآخرين نظام التفتيش القضائي، على أن يتوافق نظام تقييمهم مع المبادئ العامة والإطار العام لنظام الأداء الاتحادي المعمول به².

وتقوم عملية قياس أداء الموظف الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة وفق إجراءات، وسياسات محددة رسمها القانون، ووضوحها في الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، والصادر عن الهيئة الاتحادية للموارد البشرية.

1- يوجد جدل حول التسمية ولكن الفقهاء الإداريين اعتادوا استخدام كلمة تقييم لأنها أكثر شيوعاً واستخداماً. أنظر أيضاً نادر أحمد أبو شيخة، ادارة الموارد البشرية (إطار نظري وحالات عملية)، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، سنة 2013، ص 331.

2- الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية الصادر من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، سنة 201، ص 9.

والجدير بالذكر أن عملية قياس الأداء تكون سنوية، أي يتم قياسها كل سنة تبدأ من تاريخ تعيين الموظف في وظيفته، حيث "يكون تقييم الأداء للموظف في بداية كل سنة ، فمثلاً إذا تم تعيينه في شهر فبراير يكون تقييم أدائه في شهر فبراير للسنة اللاحقة"³.

وحسناً فعل المشرع الإماراتي، حيث إن أداء الموظف يتغير من فترة إلى أخرى، فالأداء يتغير بصورة مستمرة، وعليه يتم قياس أداء الموظف الاتحادي كل سنة تطبيقاً لمبدأ العدالة والموضوعية، وفي هذا السياق يقول الدكتور نادر أحمد "وعملية التقويم عملية حركية مستمرة، وإن كانت نتائجها النهائية لا تظهر في التو واللحظة"⁴.

وينقسم قياس الأداء في الجهات الحكومية إلى قسمين: الأول قياس الأداء الوظيفي، والذي يكون مبنياً على الإنجاز الوظيفي للمهام الموكلة للموظف العام، عن طريق التقييم المتواصل لأدائه الوظيفي وفق الأسس الموضوعية من قبل الإدارة العليا، حيث يحصل بعد إنجاز كل مهمة أو عمل يُكافئ به على عدد من النقاط حسب نتيجة أدائه. أما القسم الثاني: فيعتمد على التقييم العام للموظف من ناحية الأداء والمشاركة وتحمل المسؤولية⁵. وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجال هذه الدراسة سينصب على قياس الأداء الفردي للموظفين العموميين وليس قياس الأداء المؤسسي الخاص بالجهات الحكومية أو الخاصة.

وتم استعراض عدة مواضيع في هذه الرسالة التي قُسمت إلى فصلين أساسيين، حيث ركز الفصل الأول على مبحثين رئيسيين هما: تحديد المقصود بعملية قياس الأداء وتطرقنا للحديث فيه عن تعريف عملية قياس الأداء وأهميتها، سواءً للجهة الحكومية أو الموظف العام، وقد تم الانتهاء منه بالحديث عن موضوع علنية عملية قياس الأداء، يليها التعرض لموضوع تحديد مراحل عملية قياس الأداء والآثار القانونية المترتبة عليها.

Typically these assessments are done at year end or on the employee's service anniversary. That is, -3 if you were hired in February, your evaluation is in February and so on by Susan M Heathfield on 29/08/2016 <https://www.thebalance.com/employee-evaluation-1918117>

4- نادر أحمد أبو شيخة، إدارة الموارد البشرية (إطار نظري وحالات عملية)، مرجع سابق، ص 332.

5- يوسف عبد بحر ومؤمن خلف عبد الواحد، معوقات عملية تقييم الأداء في الوزارات الحكومية بقطاع غزة من وجهة نظر المقيمين، أبريل 2009، ص 3-4.

أما الفصل الثاني فهو الفصل التطبيقي لهذه الرسالة، والذي قُسم إلى ثلاثة مباحث رئيسية، حيث عملت على إسقاط كل ما في الفصل الأول بكامل جوانبه النظرية على هذا الفصل، متطرفة في هذا الشأن إلى الحديث عن الطبيعة القانونية في القضاء المقارن لكلٍ من مجلسي الدولة المصري والفرنسي لقرار قياس الأداء، أو كما أسماها المشرع الإماراتي الاتحادي (وثيقة الأداء السنوي)، ثم تحديد الضمانة الإدارية (التظلم الإداري) من عدة جوانب وهي تعريف التظلم الإداري شروطه، وممن يقدم، والسلطة المختصة بنظره. وأخيراً، تحديد الضمانة القضائية (دعوى الإلغاء) على قرار قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي، والتي بينها من خلال شروط قبولها ونقصد هنا الشروط الشكلية، وأوجه الرقابة عليها. وأخيراً تم استعراض السلطة التقديرية للقاضي الإداري في إثبات دعوى إلغاء القرار الإداري المتعلق بإلغاء قرار قياس الأداء. هذا وقد توصلت في خاتمة هذه الرسالة إلى مجموعة من الضمانات والتوصيات فيما يتعلق بعملية قياس الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة.

أسباب اختيار الموضوع

يعد قياس الأداء من أهم الوسائل التي تتبعها الجهة الحكومية، لضمان التزام الموظف الاتحادي بعمله من جهة، وقدرته على القيام بمهامه وواجباته، بما يحقق أهداف جهته الحكومية من جهة أخرى. ولضمان تحقيق هاتين الغايتين، رتب المشرع نتائج عديدة متعلقة باستمرار الموظف في وظيفته، أو ترقيته، أو حتى إنهاء خدماته الوظيفية. ولخطورة نتائج هذا القياس على حياة الموظف الاتحادي، كان لا بد أن يحاط بالضمانات الكفيلة لتحقيق مبادئ الموضوعية والمساواة. ويرجع سبب اختياري للموضوع أولاً: لما لعملية قياس أداء الموظف الاتحادي من أهمية، وثانياً: صدور النظام الجديد الخاص بقياس الأداء في الحكومة الاتحادية، وثالثاً: قلة البحوث التي تناولت مسألة قياس الأداء في دولة الإمارات العربية المتحدة، ورابعاً وأخيراً: الحداثة النسبية لموضوع قياس الأداء في العالم العربي عامةً ودولة الإمارات العربية المتحدة خاصةً.

اشكالية الدراسة

يسعى الباحث من خلال هذه الدراسة إلى معالجة إشكالية بيان مدى نجاح المشرع الإماراتي الاتحادي في قانون الموارد البشرية الاتحادي في توفير الضمانات الكافية لتحقيق عدالة وموضوعية عملية قياس أداء الموظف الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة.

وللإجابة على هذه الإشكالية وجب تقسيم خطة الدراسة إلى فصلين أساسيين، أما الفصل الأول: فيناقش موضوع (عملية قياس الأداء)، في حين يبحث الفصل الثاني مسألة (الرقابة على قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي)، وتُنهي الرسالة في الخاتمة التي تتضمن (أهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث) التي تُسهم في تطوير عملية قياس الأداء في دولة الإمارات العربية المتحدة.

منهج الدراسة

لقد استخدمت عند إعداد هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن، حيث عملت على تحليل موضوع عملية قياس أداء الموظف الاتحادي من عدة جوانب، سواءً العناصر الداخلية أو الخارجية، أو رصد الطبيعة القانونية لتقارير قياس الأداء السنوي، وكيفية التظلم عليها إدارياً وقضائياً، بالإضافة إلى أن اتباع هذا المنهج أسهل من الناحية التطبيقية، خاصة إذا كان الباحث جديداً أو مبتدئاً. وقد تم عمل مقارنة بين مجلسي الدولة المصري والفرنسي بالإضافة إلى المقارنة مع القوانين والتشريعات المحلية.

الصعوبات التي واجهت الباحث

لقد واجهتني عدة صعوبات عند كتابة وإعداد هذه الدراسة، ومما لا شك فيه أنني حاولت تغطية الموضوع من جميع جوانبه، ولكنه يبقى مجهوداً شخصياً قابلاً للخطأ ويمكن تلخيص على تلك الصعوبات في النقاط التالية:

1- عدم تعاون بعض الجهات الحكومية المحلية في الحصول على المعلومات المتعلقة بموضوع قياس الأداء.

2- صعوبة إسقاط أو تطبيق موضوع الرسالة من الناحية القانونية، حيث إن الموضوع مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالجانب الإداري، ولا أقصد هنا الجانب الإداري القانون، بل المقصود عمل الجهات الإدارية أو علم الإدارة العامة، فكنت أواجه صعوبة في تكييف الرسالة على الشق القانوني، بسبب قلة المصادر العلمية المحلية والتي تتعلق بموضوع الدراسة، حيث إن جميع المصادر المذكورة عامة وغير مُسقطه على دولة الإمارات العربية المتحدة بشكل مباشر.

3- ندرة الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا، أو المحاكم المحلية، فجميع التظلمات التي تتعلق بتقارير قياس الأداء السنوي يتم حلها داخلياً في الجهة الحكومية، سواءً اتحادية كانت أم محلية، مما أدى إلى شح الدراسة من ناحية الأحكام، والسوابق القضائية المحلية التي تتصل بالموضوع.

خطة البحث

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين أساسيين، وخاتمة تشتمل على أهم النتائج (الضمانات)

والتوصيات التي توصل إليها الباحث، وذلك وفق التفصيل الآتي:

الفصل الأول: (عملية قياس الأداء) ، وتم تقسيمه إلى:

المبحث الأول: تحديد المقصود بعملية قياس الأداء.

المبحث الثاني: مراحل قياس الأداء والآثار المترتبة عليها.

الفصل الثاني: (الرقابة على قرارات قياس الأداء للموظف الاتحادي)، وتم تقسيمه إلى:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لقرارات قياس الأداء.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية (التظلم الإداري) من قرارات قياس الأداء للموظف الاتحادي.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية (دعوى الإلغاء) على قرارات قياس الأداء للموظف الاتحادي.

الخاتمة: وتشمل أهم النتائج والتوصيات

الفصل الأول: عملية قياس الأداء

تمهيد

يتم اختيار الموظف الحكومي وفق أساليب وطرق، يتوقع معها أن يكون على أعلى درجة من الكفاءة، التي تؤهله للقيام بأعماله على أتم درجة وأفضل صورة، ورغم ذلك فإن مؤهلات هذا الموظف العملية والعلمية قد لا تعطي مؤشراً حقيقياً لمدى قدرته على القيام بواجباته الوظيفية، ولذلك تُخضع التشريعات الوظيفية عموماً الموظف لفترة اختبار عند بداية تعيينه للحكم على مدى صلاحيته للتعاطي مع واجبات الوظيفة وأعبائها.

وبعد انتهاء فترة الاختبار وتثبيت الموظف العام في الخدمة الدائمة، ولضمان استمرار متابعة أداء الموظف ومراقبة أعماله، وربط نتائج هذه المتابعة باستمراره في الوظيفة العامة وحصوله على امتيازاتها، فإن تشريعات الوظيفة العامة تُخضع أداء الموظف الاتحادي للمراقبة والتقويم، أو كما يطلق عليها المشرع الإماراتي قياس أداء الموظف الاتحادي.

وسيتيم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين: (المبحث الأول) تحديد المقصود بعملية قياس الأداء، يليها (المبحث الثاني) وهو تحديد مراحل عملية قياس الأداء، والآثار القانونية المترتبة عليها.

المبحث الأول: تحديد المقصود بعملية قياس الأداء

تتميز عملية قياس الأداء بأنها عملية ذات أبعاد متداخلة ومعقدة، وكثيراً ما تغيب هذه الأبعاد عن أذهان الممارسين لها، وقد وُجدت تعاريف متعددة لها، وذلك تبعاً للتطور الذي شهدته خلال القرن الجاري.

هذا وقد تعددت المفاهيم التي تطرقت للحديث عن المقصود بعملية قياس الأداء، حيث اختلف الشُّراح المختصون بعلوم الإدارة العامة، وإدارة الأداء الفردي أو المؤسسي في ذلك، وجاءت هذه الاختلافات نتيجة لاختلاف المدارس التي ينتمون إليها، أو نتيجة للتطور الذي شهده علم الإدارة عامةً، وعملية قياس الكفاءة الوظيفية للموظفين خاصةً.

وعليه، سنتطرق للحديث - في هذا المبحث - عن توضيح تعريف عملية قياس الأداء (المطلب الأول)، وتحديد الأهمية التي تُشكلها هذه العملية بالنسبة للموظف الاتحادي، أو للجهة الحكومية (المطلب الثاني)، يليها العننية في عملية قياس الأداء (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف قياس الأداء

تعتبر الموضوعات التي تتعلق بعملية قياس الأداء من المواضيع التي تطلع بها جهة الإدارة، حيث لها من الأهمية التي تنعكس على أدائها وأداء موظفيها الكثير. وقد حاولت في هذا المطلب تغطية موضوع التعريف بها من خلال الاطلاع، ودراسة آراء الشُّرَّاح الإداريين في ذلك، حيث إن لهم باعاً طويلاً في هذا المجال.

وقد عرفها الدكتور أنور رسلان بأنها "تحليل وتقييم أداء الموظفين لعملهم ومسلكهم فيه، وقياس مدى صلاحيتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها، وتحملهم لمسؤولياتهم، وإمكانية تقلدهم لوظائف ذات مستوى أعلى". ويعتبر الدكتور أنور رسلان من السباقين الذين بحثوا مسألة قياس الأداء في الشرق الأوسط في القرن العشرين. وقد ركز في تعريفه لها على ذكر أهمية قياس الأداء من ناحية الآثار القانونية التي ترتبها، حيث إنها تعتبر وسيلة الموظف العام لتوليه وظيفة تعلو وظيفته، بكل ما تشمله الأخيرة من امتيازات مما ينعكس إيجابياً عليه.

ويرى الدكتور محمد عبدالنبي بأنها "العملية الإدارية والفنية التي يتم من خلالها جمع البيانات، واستنباط المعلومات الوصفية والكمية التي تدل على مستويات الأداء المتحقق فعلاً للعاملين، لمقارنته بأدائهم السابق وبأداء أقرانهم، أو بالمعدلات والمعايير التي توضح ما ينبغي أن يتحقق".

ويعرفها الدكتور محمد سعيد بأنها "تحليل أداء الموظف لواجبات الوظيفة ومسؤولياتها ثم تقييم هذا الأداء تقييماً موضوعياً وفقاً لنظام يكفل رصد عمل الموظف، ووزنه بمقياس دقيق وعادل بحيث يكون التقييم في النهاية ممثلاً لكفاءة الموظف الحقيقية خلال فترة زمنية معينة". ونلاحظ من التعريف السابق أن عملية قياس الأداء بدأت تأخذ مفهوماً متطوراً، يتماشى مع فكر

ونهضة العصر الحديث فيما يتعلق بعلم الإدارة العامة، والوظيفة العامة، وأنها تقوم وفق أسس علمية وموزونة بمقاييس دقيقة، وهذا يدل على تقنين عملية قياس الأداء، وعدم جعلها فكرة مجردة خالية من الأساس العلمي والعملية.

هذا وقد عرف نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية لسنة 2012م، عملية قياس الأداء السنوي بأنها "عملية يجري خلالها تقييم أداء الموظف بالمقارنة مع الأهداف والمؤشرات الرئيسية للأداء، التي يتم وضعها بصورة مشتركة بين كل من الموظف والرئيس المباشر عن الفترة التي يتم خلالها التقييم، علماً بأن هذه الأهداف والمؤشرات محددة أصلاً في بداية فترة التقييم، وتخضع للمراجعة خلال فترة الأداء، وذلك لمراعاة حدوث أي تغييرات كبيرة في المهام أو المسؤوليات".

وقد شمل هذا التعريف عملية قياس الأداء من حيث خطواتها إجراءاتها طبقاً لما هو معمول به في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة.

وقد عرفها الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء في الحكومة الاتحادية بأنها "النتائج التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها عن طريق موظفيها من خلال الالتزام بالأهداف والوسائل المتفق عليها، وعلى هذا الأساس فإن الأداء لا يعتبر هدفاً في حد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق غاية ألا وهي النتائج"، ولهذا ينظر إلى الأداء بأنه الترجمة العملية لكافة مراحل التخطيط في الجهة الحكومية.

وأضافت إدارة تقييم أداء العاملين في القيادة العامة لشرطة أبوظبي تعريفاً آخر وهو "ما تقوم به القيادة العامة لشرطة أبوظبي من إجراءات لقياس مستوى أداء الموظف لواجبات وظيفته وإنجاز الأهداف المتفق عليها وفقاً لعناصر ومعايير معينة خلال فترة زمنية محددة بما يمكنها من اتخاذ القرارات المناسبة المتعلقة بالموظف أثناء الخدمة".

وقد عرفت محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية بأنها "عملية يجري بواسطتها تقييم أداء الموظف بالمقارنة مع الأهداف والمؤشرات الرئيسية للأداء، والتي يتم وضعها بالشراكة بين الموظف

ورئيسه المباشر عن الفترة التي يتم خلالها التقييم، بحيث تكون محددة في بداية فترة التقييم، وتخضع لتحديث مستمر خلال فترة الأداء".

وعليه يمكن أن نستنتج من التعاريف السابقة أن: عملية قياس الأداء ما هي إلا خطوات عمل تقوم وفق مبدأ المراقبة الدورية من قبل الرئيس المباشر على أعمال مرؤوسيه، من خلال إجراءات وخطوات محددة رسمها القانون، تمكن بواسطتها الجهة الحكومية من التعرف على قدرة أداء موظفيها، بما يضمن سير المرفق العام بكل عدالة وموضوعية عن طريق استخدام نظام محدد الإجراءات. خاصةً أن عملية قياس الأداء يقوم بها المدير المباشر بصورة دورية وسنوية بما يمكنه من الوقوف على مستوى أداء موظفيه بصورة مستمرة.

وتطبيقاً لذلك فقد أقر المرسوم بقانون الموارد البشرية رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته قياس أداء الموظف الاتحادي ، وأوجب إصدار نظام خاص بهذا الشأن، وصدر بمسمى "نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية رقم (12) لسنة 2012 بشأن اعتماد نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية"⁶.

المطلب الثاني: أهمية عملية قياس الأداء بالنسبة للجهة الحكومية والموظف العام

تنطوي عملية قياس الأداء على أهمية كبيرة بالنسبة للموظفين العموميين أو للجهة الحكومية، حيث تعتبر الوسيلة التي تدفع الأجهزة الإدارية بالعمل للمراقبة الدورية للرؤساء لأداء مرؤوسيه، بما يحفزهم للعمل بفاعلية أكبر.

وتعود جذور عملية قياس الأداء إلى حركة الإدارة العلمية وجهود (فردريك تيلور وهنري فيول وجل برت).

حيث يعتبر هؤلاء من أوائل الذين بحثوا في دراسة الوقت والجهد للوصول إلى إنتاجية أعلى، وبعدها جاءت مدرسة العلاقات الإنسانية ، ومن ثم حركة الإدارة السلوكية⁷.

6- قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2012 بشأن اعتماد إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية الصادر بتاريخ 2012/05/09، ص 1.

7- محمد أحمد عبدالنبي، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 189-190.

وفي هذا السياق يذكر الدكتور أنور رسلان "أن نظام تقدير الكفاية يجب ألا يهدف إلى الكشف عن الإنسان في ذاته، بل يجب أن يكشف عن الموظف باعتباره موظفاً"⁸.
وسيناقش هذا المطلب أهمية عملية قياس الأداء السنوي بالنسبة للجهة الاتحادية (الفرع الأول) ثم أهميتها بالنسبة للموظف الاتحادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية عملية قياس الأداء السنوي بالنسبة للجهة الحكومية

تعتبر عملية قياس الأداء وسيلة لتحقيق غاية، وهي السعي نحو تحقيق أداء أفضل لموظفي الجهة الحكومية الاتحادية، وتحديد أساليب تعيينهم وتدريبهم كما أنها تساعد في النهوض بمستوى أفضل للخدمات التي تقدمها وتطوير عملها، والسعي نحو أداء متميز بما يتوافق مع رؤية وتوجهات القيادة العليا، وتساعد كذلك في عملية الاختيار والتعيين⁹.

وفي هذا السياق يذكر الدكتور سيد جاد الرب "أن القياس يساعد على تنمية أداء العاملين، مما يؤدي إلى زيادة إنتاجية الجهة، ودعم قدرتها التنافسية"¹⁰. حيث يؤدي قياس الأداء إلى ضمان سير عمل المرفق العام بشكل منظم وفعال. كما إن الجهات العليا تعمل كجهة رقابية على الجهات الحكومية التابعة لها، وإذا ما تميزت إحدى الجهات أو المؤسسات سينعكس ذلك بصورة إيجابية عليها من عدة نواحي كإعطائها امتيازات مثل رفع ميزانيتها السنوية. ولا ننسى أهمية عملية القياس في تحقيق مبدأ العدالة والموضوعية، لأنها عملية دورية ومستمرة فمن غير المنطقي أن يتم مساواة من حصل على تقدير يفوق التوقعات بشكل ملحوظ مع من يحصل على تقدير يحتاج إلى تحسين.

8- أنور أحمد رسلان، تقويم الأداء الوظيفي بدول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1991، ص 30.

9- عبدالعزيز الندوي، عولمة إدارة الموارد البشرية (نظرة استراتيجية)، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، الأردن الطبعة الأولى، سنة 2009م، ص 50.

10- سيد محمد جاد الرب، مؤشرات ومعايير قياس وتقييم الأداء (مدخل استراتيجي للتحسين المستمر والتميز التنافسي)، سنة 2009م، ص 162.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الغرض من تقييم الموظف هو قياس الأداء الوظيفي، وتوفير بيئة عمل موجهة نحو الإنتاج، وتوفير لأصحاب العمل المقاييس المتعلقة بجودة عمل موظفيهم وتحديد إذا كانت مهارات الموظف تتناسب مع وظيفته¹¹.

ومن ناحية أخرى، فإن عملية قياس الأداء تساعد في الكشف عن الاحتياجات التدريبية للعاملين، وذلك بما يتم توفيره من بيانات تساعد الجهة الحكومية في وضع سياسات التدريب لعاملها، وتساهم في عملية الدوران الوظيفي للموظفين. فمن يحصل على نتيجة تقييم أداء يحتاج إلى تحسين يتم نقله إلى إدارة أو وظيفة أخرى تتناسب مع قدراته الوظيفية. ولا ننسى أن قياس الأداء يؤدي إلى استغلال أفضل للموارد البشرية، عن طريق تحفيز الموظفين وإعادة توزيعهم أو الاستغناء عنهم، بالإضافة إلى ضبط تكاليف الموارد البشرية¹².

كما وتبرز أهمية عملية قياس الأداء فيما تولده من طمأنينة وثقة لدى الموظف، مما ينعكس على رفع روحه المعنوية ومحاولة بذله المزيد من الجهد للمحافظة على مستوى أدائه المرتفع. وأخيراً، تساهم عملية قياس الأداء في أغراض البحث العلمي كالتحقق من صحة إجراءات تعيين الموظفين الجدد عن طريق استخدام المعلومات التي تم جمعها بواسطته¹³.

كل هذه الأمور تنعكس أهميتها على الجهة الحكومية التي يعمل بها الموظف تحسيننا وجودة

وريادة.

11- The purpose of an employee evaluation is to measure job performance. Many evaluations provide quantitative measurements essential for a production-oriented work environment. Other employee evaluations provide employers with metrics regarding the quality of employees work. The importance of an employee evaluation is that it's instrumental in determining whether an employee's skill set is appropriately matched to the employee's job <http://smallbusiness.chron.com/importance-employee-evaluation>.

12- رولا نايف المعاينة وصالح سليم الحموري، إدارة الموارد البشرية، كنوز المعرفة للطباعة والنشر، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2013م، ص 117.

13- أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة الناشر للطباعة والنشر، الاسكندرية، سنة 2004، ص 33.

الفرع الثاني: أهمية عملية قياس الأداء السنوي بالنسبة للموظف العام

تنطوي عملية قياس الأداء على أهمية كبيرة بالنسبة للموظفين فهي تعتبر إحدى الركائز التي تحدد المسار الوظيفي لحياة الموظف الاتحادي من عدة نواحي كترقيته ونقله، وإعارته أو حتى إنهاء خدماته الوظيفية، ومدى انسجامه وتفاعله مع العمل.

كما أنها تؤدي إلى رفع مستوى الوعي الوظيفي لدى الموظفين، وزيادة إحساسهم بالمسؤولية لتحقيق الفاعلية التنظيمية المرجوة منهم، وهي أيضاً تؤدي إلى الموضوعية في اتخاذ القرارات فيما يخص الموظفين والجهة الحكومية على حد سواء، وتتيح الكشف عن القدرات الحقيقية للموظفين، حيث إن الموظف المُدرك لأهمية عملية القياس، سيؤدي عمله على أكمل وجه، ويُخرج الطاقات والخبرات الكامنة داخله للحصول على منافعها والتي يكون من ضمنها ربط زيادة الأجور والحوافز التشجيعية المترتبة عليها. وقد ذكر الدكتور زهير ثابت في الحديث عن أهمية عملية قياس الأداء أنها تساعد على:

- 1- توفير ملاحظات عن أداء الموظفين وتجنب تأثير الآراء الشخصية في تقييمهم.
 - 2- التعرف على احتياجات الموظف للتدريب، وإتاحة الفرصة للتشخيص والتطوير المهني.
 - 3- تشكل أساس للقرارات الشخصية كزيادة الرواتب، والحصول على الترقيات¹⁴.
- وحيث إن كافة النظم تؤكد على أهمية دورية عملية قياس الأداء، بما يحقق الموضوعية والعدالة بالنسبة للموظف الحاصل على نتيجة غير مرضية، مما يسهل على الجهة الحكومية اتخاذ الاجراءات المناسبة بحقه، و يمكّنه من تحسين أدائه بشكل سريع وملحوظ.
- ولعملية قياس أداء الموظف العام أهمية كبيرة، فهي تحدد مصيره وظيفياً، فقد تكون سبباً رئيسياً لإنهاء خدماته الوظيفية، وحتى أن المشرع في قانون قوة الشرطة والأمن وضع نظامين لمواجهة سلوك منتسب القوة، والمخالفات التي تصدر عنه أولهما: النظام التأديبي لعقاب منتسب القوة ومجازاته تأديبياً عن المخالفات التي تثبت في حقه، سواء أكان ذلك عن طريق الجهة

14- زهير ثابت، كيفية تقييم أداء الشركات والعاملين، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 2011، ص 89.

الإدارية، أو من خلال المحاكمة التأديبية عن طريق مجالس التأديب، وثانيهما إنهاء خدمة منتسب القوة لعدم الكفاءة"¹⁵.

المطلب الثالث: علنية عملية قياس الأداء

أثارت علنية تقارير قياس الأداء جدلاً واسعاً، فبينما تفضل بعض المؤسسات سرية نتائج تقييم قياس الأداء السنوية باعتبارها تقلل من الشكاوى والتظلمات عليها، وعدم خلق الخلافات بين الموظفين ترى جهات ومنظمات أخرى اعتماد مبدأ السرية، وذلك تبعاً لطبيعة عملها كالجهاز العسكرية والأمنية¹⁶.

وقد ذكر الدكتور مصطفى كامل بأن "النقابات المهنية في المملكة المتحدة تقدمت فعلاً بطلبات توضح فيها ضرورة إطلاع أعضائها على تقارير قياس الأداء التي تعد عنهم بواسطة الإدارة".

وفى هذا الإطار يرى دكتور حمدي القبيلات أن العلنية تشيع جواً من التفاهم والتعاون والارتقاء بمستوى الأداء الموظفين داخل الجهة التي يعمل بها¹⁷.

وكانت القاعدة التقليدية تقوم تحت مسمى "التقارير السرية"، حتى أن قانون موظفي الدولة المصري رقم (210) لسنة 1951م كان يطلق عليه مصطلح "التقارير السرية"، وتعني السرية التامة ولا يعلم بها حتى الموظف المعني، وكانت حجتهم في ذلك أنها تقلل من الخلافات وتمنع الطعون بنتيجتها، مما يسهم في حسن سير العمل وانتظامه¹⁸، حيث كانت تأخذ بعض الوزارات بنظام التقديرات وإن كانت سرية وغير ملزمة، وأشبه بالتوصيات المتعلقة بالترقية، ولم يعول عليها كثيراً في تحقيق هذا الغرض¹⁹.

15- حكم صادر من المحكمة الاتحادية العليا ولكنه غير منشور.

16- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مركز التنمية الإدارية للطباعة والنشر، الإسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 1995، ص 305.

17- مصطفى مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية (دراسات في الاتجاهات الحديثة في الإدارة)، كلية التجارة، جامعة القاهرة، سنة 1994، ص 295.

18- أنور أحمد رسلان، تقييم الأداء الوظيفي بدول مجلس التعاون الخليجي، المرجع السابق، ص 151-152.

19- حمدي أمين عبدالهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة 1966، ص 621.

وقد ظهر اتجاه ينادي بالعلنية النسبية لعملية قياس الأداء، حيث إن الأصل هو السرية بالنسبة لجميع الموظفين، ولكن يتم تطبيق مبدأ العلنية بالنسبة للموظفين الذين تكون درجة تقييمهم ضعيفة لكي يتم إعطائهم فرصة لتطوير أدائهم. وقد انتقد هذا الاتجاه، لأنه يتنافى مع مبدأ العدالة، ولأن الموظفين سواسية. وفي نهاية المطاف، تم اعتماد مبدأ العلنية لما تحققه من مزايا ومنها:

- 1- التزام الرؤساء بالموضوعية وتحري الدقة عند وضع تقادير قياس الأداء وإمكانية التظلم منها إدارياً أو الطعن عليها قضائياً.
- 2- ضمان فعالية وإيجابية عملية قياس الأداء، مما يساهم في رفع كفاءة وتطوير أداء الموظفين.
- 3- خلق المنافسة الشريفة بين الموظفين وتقديم المزيد من الجهد والعطاء مما يعمل على رفع مستوى الأداء بالجهة الإدارية.

4- تحقيق الثقة والإحساس بالعدالة بين الموظفين، مما يؤدي إلى الطمأنينة والاستقرار الوظيفي²⁰. وقد أقر المشرع الإماراتي مبدأ علنية عملية قياس الأداء من خلال توقيع الموظف الاتحادي على كل مرحلة من مراحل إعداد وثيقة الأداء السنوي وإمكانية مناقشة رئيسه المباشر بها في حالة اعتراضه عليها. وقد أكدت هذا الاتجاه محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية بقولها: أكدت لجنة الضبط وموازنة النسب بأن إلزام الموظف بالتوقيع على نتيجة التقييم من قبله ضرورياً وإشعاراً بالاطلاع على النتيجة وليس قبولاً لها²¹.

وفي هذا السياق يقول عادل زايد "العديد من المؤشرات تشير إلى أن هناك علاقة مباشرة بين عدالة نظم تقييم الأداء وإحساس العاملين بالعدالة التنظيمية، مما يؤثر بشكل إيجابي على سلوكهم وأدائهم²²."

ويلاحظ أن عملية إعداد وثيقة الأداء بين الموظف الاتحادي ورئيسه المباشر تتم وفق مبدأ العلنية، بما يضمن العدالة والمساواة، ذلك أن وضع الأهداف والاتفاق عليها هي عملية مشتركة،

20- أنور أحمد رسلان، ، تقويم الأداء الوظيفي بدول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق ،ص 153.

21- محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية، الدائرة الكلية الإدارية، الجلسة المنعقدة بتاريخ 2015/03/30، الحكم السابق، ص 6.

22- عادل محمد زايد، العدالة التنظيمية " المهمة القادمة لإدارة الموارد البشرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 174.

ومفتوحة أمام الموظفين الذين سيتم تقييمهم عليها، ويتم إخبارهم بالنتيجة النهائية عن طريق لجنة الضبط وموازنة النسب²³.

حيث تشكل في كل جهة اتحادية برئاسة وكيل الوزارة، المدير العام والوكلاء المساعدين، المدراء التنفيذيين ومدير إدارة الموارد البشرية، وغرضها ضمان عملية قياس الأداء والتقييم العادل، وتعتبر قراراتها نهائية. ثم يتم عقد اجتماع بين السادة أعضاء اللجنة، لاعتماد النتائج قبل إبلاغ الموظفين بها، وذلك بخطاب رسمي، وبحضور كل من الموظف المعني ورئيسه المباشر.

ويضيف أحمد ماهر "لقد أصبح من الثابت علمياً من خلال بحوث الإدارة والسلوك التنظيمي أن علانية نتائج التقييم أفضل من سريتها، ويتم ذلك إما بواسطة إدارة الموارد البشرية من خلال خطاب رسمي يوضح نتيجة التقييم، أو بواسطة الرئيس المباشر للموظف المعني"²⁴.

ومما لاشك في تبني المشرع الإماراتي الاتحادي لمبدأ العلنية أمر محمود، ما دام الغرض الأساسي منه توجيه الموظفين، وحثهم على تحسين أدائهم، هذا فضلاً عن أن شعور الرئيس بأن تقييمه سيكون تحت ناظري مرؤوسيه سيؤدي إلى محاولة التزامه بالعدالة والموضوعية، ويبعده عن التسلط والترهيب، مما يقيم جسراً من الثقة المتبادلة بينه وبين موظفيه.

هذا وقد سلك المشرع الكويتي مسلكاً وسطاً بين السرية والعلنية، فجعل الأصل سرية التقييم واستثنى من ذلك الموظف الحاصل على تقدير ضعيف، فأوجب إخباره بنتيجة تقييمه، لكي يعمل على رفع كفاءته الوظيفية وتحسين أدائه، وذلك لخطورة الآثار المترتبة على عملية القياس²⁵. ونحن نعيب ما ذهب إليه المشرع الكويتي، فالأصل العلنية، وذلك لتحقيق العدل والمساواة، وبذلك فقد هضم حق الموظفين الحاصلين على تقدير جيد وجيد جداً.

23- الدليل الاسترشادي لنظام إدارة الأداء في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 12.

24- أحمد ماهر، مركز التنمية الإدارية، الإسكندرية، مرجع سابق، ص 306.

25- تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، رسالة ماجستير، منشورة في مجلة الشريعة والقانون في جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، للسنة 27 في العدد 53، الموافق يناير 2013، ص 438.

المبحث الثاني: إجراءات عملية قياس الأداء والآثار المترتبة عليها

ثمة طرق متعددة لقياس كفاءة أداء الموظفين العموميين في الجهات والهيئات الحكومية تختلف باختلاف الوظائف التي يشغلها الموظفين، وتتنوع إلى طرق تقليدية، وطرق حديثة، بالإضافة إلى التطور الذي شهده موضوع قياس أداء الموظف في العالم لما له من أهمية.

ويتم قياس أداء الموظف الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بواسطة ما أسماه المشرع الاتحادي الإماراتي بوثيقة الأداء السنوي وهي "خطة عمل مدونة على نموذج خاص ومعتمد تتضمن الأهداف والكفاءات مع بيان وزن كل هدف وكيفية تقييم الإنجاز، والمهام والمسؤوليات، وآليات التقييم لكل هدف وكفاءة، ومستوى المهارة المطلوب للكفاءات، كما تحتوي الوثيقة على جزء خاص بالمراجعة المرحلية وآخر خاص بالتقييم النهائي للأداء"²⁶.

هذا وسيتم تقسيم المبحث الثاني إلى مطلبين أساسيين حيث سيتم التعريف بالمراحل التي يتم من خلالها قياس أداء الموظف الاتحادي الإماراتي وذلك وفق نظام إدارة الأداء الصادر في سنة 2012 (المطلب الأول) ثم سننتقل للحديث عن تحديد الآثار القانونية المترتبة على عملية القياس وما لها من دور خطير على الحياة الوظيفية للموظف الاتحادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات عملية قياس الأداء

تمر عملية قياس الأداء في الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة بخطوات وإجراءات عديدة لحين اعتماد النتائج النهائية من قبل لجنة الضبط، وموازنة النسب، وإبلاغ الموظفين بها. وبمقارنة ما كان معمولاً به في جمهورية مصر العربية، فإن عملية قياس الأداء كانت تجري دون نصوص قانونية تنظم تقادير الكفاية، حيث كانت وزارة المالية تتبع تعليمات تحبذ بها مراعاة الجدارة في تقدير العلاوات أو الترقيات، مما حدا بكل جهة حكومية أن تختار الطريقة التي تراها لقياس أداء موظفيها مما يسمح لها بترقيتهم²⁷. هذا وسنبداً بالحديث هنا

26- الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 8.
27- اسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين، الترقيّة، التأديب، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة 1936، ص 79.

عن نطاق تطبيق عملية قياس الأداء والسلطة المختصة بقياسها (الفرع الأول) ثم تحديد السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في القيام بقياسها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : نطاق تطبيق عملية قياس الأداء والسلطة المختصة بقياسها

تفاوتت وجهات نظر الإداريين حول إخضاع جميع العاملين لنظام قياس الأداء من عدمه، فقد ذهب البعض إلى إعفاء أصحاب الوظائف القيادية أو الدرجات العليا منه، مع العلم بأن هذا النهج منتقد من قبل الكثير، لتعارضه مع مبادئ العدل والمساواة، إلا أنه يُعمل به في بعض الجهات الحكومية كما سنوضحه لاحقاً.

ويرى آخرون بوجوب إخضاع جميع الموظفين التابعين للجهة الحكومية لنظام قياس الأداء بصرف النظر عن درجاتهم وطريقة تعيينهم تطبيقاً لمبدأ المساواة والحيادية في العمل، وهذا ما اعتنقه المشرع الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة. وبناءً عليه سيتم تقسيم هذه الفروع إلى: النطاق الشخصي لعملية قياس الأداء (أولاً)، ثم تحديد من هي السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في قياسه (ثانياً).

أولاً: النطاق الشخصي لعملية قياس الأداء

تعتبر العلاقة بين قياس الأداء والاستمرار في العمل طردية يترتب عليها نتائج عديدة تصل إلى حد الإعفاء من الخدمات الوظيفية، في حين يرى آخرون أن كبار الموظفين أو أصحاب الوظائف القيادية يتحفظون على ذلك، ويجدون غضاظة في قيام الإدارة بإخضاعهم لنظام التقييم، ويعتبرون أنه لولا ثقة الإدارة العليا بمهاراتهم وخبراتهم لما وصلوا لهذه المناصب، بالإضافة أنهم يقومون بالإشراف والتوجيه ولا رقيب عليهم سوى ضميرهم²⁸.

أما فيما يتعلق بقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ونظام إدارة الأداء الاتحادي، فقد أخضع النظام جميع العاملين في الدوائر الحكومية الاتحادية لمعاييرها، بصرف النظر عن طرق تعيينهم أو درجاتهم الوظيفية أو مدد خدمتهم، ساعياً بهذا النهج الحسن نحو تحقيق المساواة

28- تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مرجع سابق، ص 404-405.

والعدالة، فالجميع تحت الرقابة يحافظون على أداء أعمالهم، ويقومون بواجباتهم على خير وجه. وقد استثنى المشرع بعض الفئات من هذا القانون وهم فئة الوظائف الخدمية وهي تلك الوظائف ذات العلاقة بتشغيل المرافق العامة في الجهة الاتحادية كالفراش أو السائق أو من في حكمهم والعاملين في المجال القضائي على أن يتوافق نظام تقييمهم مع المبادئ العامة والإطار العام لنظام الأداء الاتحادي المعمول به²⁹.

في حين نص القانون الملغي رقم (8) لسنة 1973م في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية في المادة (22) على أنه "يقدم عن كل موظف من موظفي الحلقتين الثانية والثالثة في شهر يناير من كل عام تقرير عن عمله وسلوكه خلال العام الميلادي السابق".

وبذلك فقد أخضع القانون القديم جميع الموظفين واستثنى موظفي الحلقة الأولى وشاغلي وظيفة وكيل وزارة³⁰. إلا أن المشرع الاتحادي عمل على إصدار مرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016م في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، وقد أخضع جميع العاملين لقياس الأداء تطبيقاً لمبادئ العدل والمساواة.

وقد وافق المشرع المحلي لإمارة أبوظبي مشرعنا الاتحادي، حيث أخضع القانون رقم (6) لسنة 2016م بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي جميع الموظفين العاملين بالإمارة لقياس الأداء، حيث نصت المادة (22) من الفصل الثاني على أنه "يقدم عن كل موظف تقرير سنوي عن سلوكه وأدائه في العمل وفقاً للأحوال والإجراءات والمواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية"³¹.

أما فيما يتعلق بحكومة رأس الخيمة فإن قانون الموارد البشرية قد أخضع كافة الموظفين لقياس الأداء بصرف النظر عن درجاتهم الوظيفية أو نظام تعيينهم، ولكنه استثنى المدراء التنفيذيين

29- بالنسبة إلى أعضاء السلطة القضائية يتم قياس أدائهم عن طريق ما يسمى نظام التفتيش القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

30- أنور أحمد رسلان، تقييم الأداء الوظيفي بدول مجلس التعاون الخليجي، مرجع سابق، ص 73.

31- القانون رقم 6 لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي الصادر بتاريخ 2016/09/25م، ص 9.

وأصحاب الدرجات الخاصة والعاملين في السلك القضائي وموظفي الخدمة الوطنية والموظفين الذين لم يكملوا ستة أشهر في العمل³².

ولا نرى سبباً لعدم إخضاع المدراء التنفيذيين وأصحاب الدرجات الخاصة لنظام التقييم حيث أن الأصل في التقييم هو المساواة والحياد في العمل، وهذا الاستثناء يخالف القواعد العامة والأصل العام في وجوب إخضاع جميع العاملين في المؤسسات والجهات الحكومية لنظام قياس الأداء، ناهيك عن أن إخضاع أصحاب الدرجات العليا للتقييم يأتي لمواكبة التطور في الأساليب الحديثة بالنسبة لمجال التميز في العمل وتطويره.

وبالنسبة إلى الموظف المعار فقد أعطى حق تقييم أدائه للجهة المعار إليها حيث نصت المادة (33/12) على أنه "يتم تقييم أداء الموظف المعار بالتنسيق مع الجهة المعار إليها ووفقاً لنظام إدارة أداء موظفي الحكومة الاتحادية"³³.

ثانياً: السلطة المختصة بالقيام بعملية قياس الأداء

لكي يكون التقييم موثقاً يجب أن يتم عن طريق أشخاص موثوقين ومؤهلين له، وعلى دراية وخبرة بأداء الموظفين، وعليه تفاوتت وجهات النظر حول من له الصلاحية وصاحب الاختصاص الأصيل في قياس الأداء الموظف الحكومي مما نتج عنه وجود أربع اتجاهات في هذا المجال وهي:

- 1- الرئيس المباشر: وهي الطريقة الأكثر شيوعاً.
- 2- قيام المرؤوسين بتقييم الرؤساء: حيث تكون للمرؤوسين سلطة تقييم الرؤساء وتكون في المؤسسات التعليمية وغيرها، ويعيب هذه الطريقة أنها تخالف مبادئ الإدارة من ناحية تسلسل الهرم الإداري من الأعلى للأسفل.
- 3- تقييم زملاء: قيام زملاء الرئيس بتقييمه ويعيب هذه الطريقة أنها تفتح باباً للمحاباة والمجاملة على حساب العمل.

32- نظام إدارة أداء الموارد البشرية الصادر من دائرة الموارد البشرية في حكومة رأس الخيمة لعام 2015.
33- المادة 33/12 من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته، ص28.

4- قيام لجنة من الرؤساء بوضع تقييم مشترك لكل مرؤوس على حدة : تكون عن طريق تعبئة نماذج محددة من كل رئيس يتم جمعها بعد ذلك وهي طريقة تقليدية وتحتاج إلى وقت³⁴.

وقد ذكر الدكتور مازن فارس أنه يجوز للموظفين أن يقومون بقياس مدى كفاءتهم الوظيفية³⁵. إلا أنه يوجد أجماع من قبل أغلبية التشريعات على أن السلطة المختصة في القيام بعملية قياس أداء الموظف تتمثل في رئيسه المباشر وهو "القائم بالعمل فعلاً وقت إعداد التقرير بغض النظر عن طول أو قصر المدة التي قضاها في وظيفته، باعتباره الأعلّم بالمسؤوليات والواجبات المنوطة بالموظفين الخاضعين له"³⁶. وقد أخذ المشرع الاتحادي بهذا الاتجاه حيث نصت المادة 31/1 من قانون الموارد البشرية الاتحادي على أنه: "يقيم أداء الموظفين بشكل سنوي من قبل المسؤول المباشر على أن يتم إشراك الموظفين في عملية مراجعة الأداء المتعلقة بهم".

وفي ذلك يتفق المشرع المحلي مع المشرع الاتحادي في كلاً من حكومة أبوظبي ودبي ورأس الخيمة، حيث أعطى المشرع المحلي لإمارة دبي صلاحية التقييم ووضع الأهداف ومناقشتها للرئيس المباشر للموظف، وتكون إدارة الموارد البشرية في الجهات المحلية حينئذ هي المسؤولة عن تنفيذ ومراقبة نظام الأداء³⁷.

والباحثة تميل إلى ما ذهب إليه المشرع الاتحادي الإماراتي وأغلب التشريعات في أن الرئيس المباشر هو صاحب الاختصاص الأصيل في قياس أداء الموظف الاتحادي، ذلك لأنه الأعلّم بالمهام والمسؤوليات الموكلة له، وفي هذا السياق يذكر الدكتور أحمد سيد: "وبين الإدارة والفرد موضع التقييم هناك الرئيس المباشر الذي يقيم مرؤوسيه ويتعين أن يرى في تقييم أداء مرؤوسيه سبيلاً إلى تحسين أدائهم وإنتاجيتهم"³⁸. وتوجد أسانيد متعددة تدعم هذا الرأي وهي:

34- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 291-292.
 35- مازن فارس رشيد، إدارة الموارد البشرية، مكتبة العبيكات، الرياض، الطبعة الأولى، سنة 2001، ص 768.
 36- أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، مرجع سابق، ص 40.
 37- المادة 4/80 من قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006 وتعديلاته والصادر بتاريخ 1 نوفمبر 2009، ص 36 والمادة 58 من قانون الموارد البشرية لحكومة رأس الخيمة رقم 1 لسنة 2013م.
 38- طاهر محمود الكلالده، الاتجاهات الحديثة في الموارد البشرية، اليازوري للطباعة والنشر، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص 82.

1- أن الرئيس المباشر هو الشخص الأكثر قرباً من الموظف وبالتالي تكون ملاحظته له دقيقة.

2- يكون الرئيس المباشر أكثر قدرة على تحليل وتفسير أداء مرؤوسيه لأنه أعلم به.

3- قدرة الرئيس المباشر على تقييم العوائد التي يستحقها الموظف عن أدائه المتميز.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قيام الرئيس المباشر بالتقييم أو من ينوب عنه وفق الأحوال التي حددها القانون، يعد إجراءً جوهرياً (قواعد الاختصاص) أي أنه إذا قام به شخص غير مخول قانوناً يعتبر التقييم باطلاً كأن لم يكن ولا يرتب أية آثار قانونية، مع العلم أن المشرع الاتحادي لم يعمل على بحث مسألة التفويض في قياس الأداء، مما يثير التساؤل حول مدى صلاحية تفويض الرئيس المباشر في تفويض من ينوب عنه وهل قيامه بذلك يتفق مع صحيح القانون أم لا؟

والحقيقة أن المشرع الإماراتي، وكضمانة أخرى للموظف الاتحادي لم يجعل عملية قياس أدائه بيد الرئيس المباشر وحده، وإنما أوجب إشراك سلطة ثانية معه، حيث عمل على تشكيل لجنة الضبط وموازنة النسب وذلك برئاسة وكيل الوزارة المدير العام وعضوية الوكلاء المساعدين والمدراء التنفيذيين ومدير إدارة الموارد البشرية، وهدف هذه اللجنة هو تسوية وموازنة عمليات تصنيف أداء جميع الموظفين وضمان أعمال مبدأ العدل والمساواة، حيث يتم عقد اجتماع لهذه اللجنة بعد اعتماد نتائج التقييم النهائية وذلك قبل ابلاغ الموظفين بها، ويعتبر قرار هذه اللجنة بمثابة التقييم النهائي للموظف³⁹.

ويجوز الطعن على نتيجة قياس الأداء من قبل الموظف الاتحادي، إما إدارياً أو قضائياً (وهذا ما سيتم شرحه بالتفصيل في الفصل الثاني)، وقد أقر القانون مجموعة من الضوابط لهذه اللجنة وهي:

1- جواز قيام اللجنة بوضع التقرير عند تخلي الرؤساء عند وضعه: الأصل في ذلك أن يقوم الرئيس المباشر بإعداد تقرير القياس السنوي بالموظف، وفي حال عدم تمكنه من ذلك تقوم هذه اللجنة مقامه عبر وضع تقرير القياس نيابة عنه.

39- الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 12.

2- عدم العرض على لجنة شؤون الموظفين "لجنة الضبط وموازنة النسب" يترتب عليه بطلان التقرير حيث إن هذه اللجنة هي المخولة قانونياً باعتماد نتائج تقارير تقييم الأداء السنوي.

3- لا يجوز للجنة تعديل التقرير النهائي عند النظر في ترقية الموظف: وهذا بديهي، حيث يعتبر التقرير الصادر من اللجنة نهائياً، وعليه لا يجوز النظر فيه مرة أخرى وتعديله حيث تفقد اللجنة بذلك مصداقيتها وحياديتها.

4- سلطة اللجنة واسعة في التعقيب بشرط عدم الانحراف بها: لهذه اللجنة دور كبير في اعتماد تقارير قياس الأداء السنوي ولكن قرارها مقيد بوثيقة الأداء السنوي، وأيضا يجوز أن تعقب على تقديرات وقرارات الرئيس المباشر إذا كانت لديها مسوغات منطقية بشرط عدم الانحراف بالسلطة، حيث أن تقدير اللجنة ليس تحكيمياً بل مقيداً.

5- وجوب تسبيب في قرار اللجنة: يجب على اللجنة أن تسبب قرارها، ويشكل ذلك ضماناً للموظف الاتحادي في حال تظلمه على نتيجة تقييم قرار قياس الأداء "حيث أوجب المشرع بضرورة أن تكون نتائج الأداء مسببة من حيث ذكر المبررات والملاحظات والأسباب لبيان نقاط القوة والضعف ومجالات التحسين الضرورية لمعالجة نقاط التطوير الفنية والسلوكية التي يحتاجها الموظف"⁴⁰.

6- نهائية قرار لجنة شؤون الموظفين: يكون قرار اللجنة نهائياً وقد حددت محكمة القضاء الإداري المقصود بنهائية القرار، حيث قالت "ونهاية القرار الصادر منها بتقدير كفاية العامل لا تعني أكثر من أن القرار الصادر منها بتقدير كفاية العامل قد استنفذ جميع مراحل التظلم اللازمة لإصداره دون الحاجة الى تصديق سلطة أعلى"⁴¹. ومعنى ذلك أن قرار لجنة شؤون الموظفين قد أصبح نهائياً، وعلى الموظف الاتحادي الذي يتقدم بشكوى ضد قرار هذه اللجنة إلى القضاء، لأن طريق التظلم من الناحية الإدارية قد تم استنفاذه، ولم يبقى أمامه طريق آخر سوى اللجوء للقضاء.

40- كتاب نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، المرجع السابق، ص 25.

41- أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين، مرجع سابق، ص 122.

وفي هذا السياق يذكر الدكتور السيد محمد ابراهيم أنه إذا كان الرؤساء المباثرون أقدر الناس على معرفة قدرات مرؤوسيهام الموضوعه عنهم التقديرات، فإن ذلك لا يلغي دور لجنة شؤون الأفراد في ضرورة إشرافها أو تعقيها على تقديرات الرؤساء⁴².

وبمقارنة ما هو معمول به في دولة الكويت نجد أن القانون قد أعطى سلطة قياس الأداء لرئيس الموظف المباشر والرئيس الذي يليه دون غيرهم، وفي حالة تعذر قيام الرئيس التالي للرئيس المباشر بذلك تقوم لجنة شؤون الموظفين بدور الرقابة على عملية قياس الأداء⁴³.

الفرع الثاني: مراحل عملية قياس الأداء

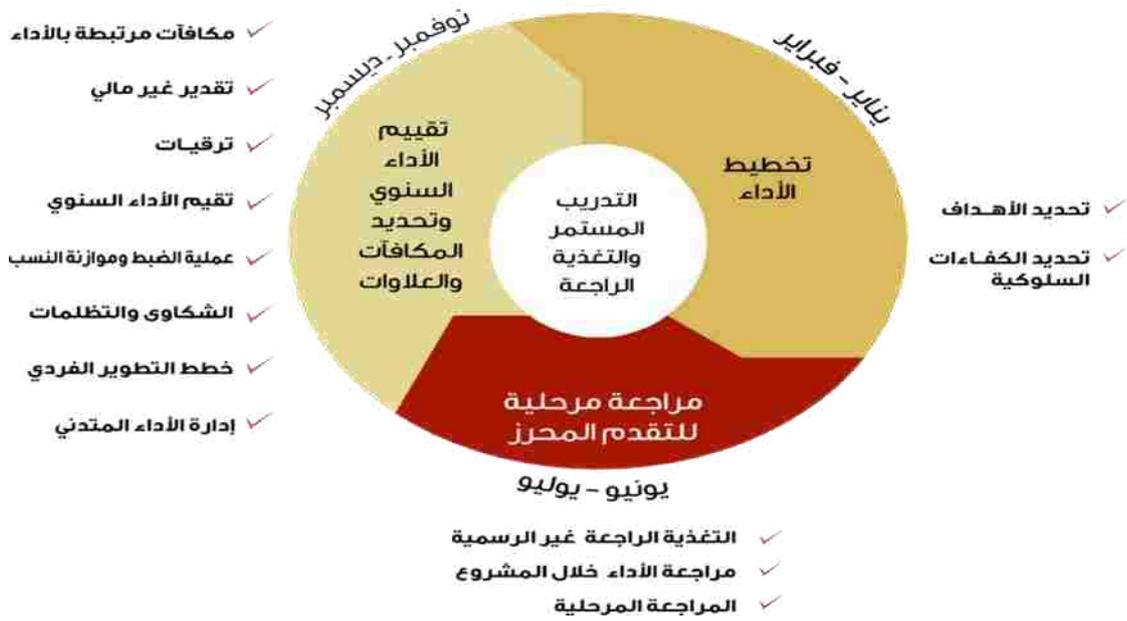
حدد نظام إدارة الأداء الدورة السنوية لعملية القياس والتي تبدأ بشهر يناير، وتنتهي بشهر ديسمبر من كل عام، ويخضع الجميع لعملية القياس، ما عدا الفئات التي استثناهام القانون، وتمر عملية قياس الأداء للموظفين في الحكومة الاتحادية بإجراءات ومراحل قبل اعتماد النتيجة النهائية والتي سيحصل عليها الموظف الاتحادي.

هذا ويتوجب عقد دورات تدريبية عند انطلاق دورة إدارة الأداء لأول مرة من قبل إدارة الموارد البشرية، ويصدر تعميم منها لضمان معرفة الموظفين والرؤساء بانطلاقها، وتشتمل العملية على ثلاث مراحل وهي: تخطيط الأداء (أولاً) المراجعة المرحلية (ثانياً) وأخيراً مرحلة التقييم النهائي للأداء السنوي (ثالثاً)⁴⁴. ويوضح الرسم التالي الدورة السنوية لنظام إدارة الأداء.

42- أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، مرجع سابق، ص 210- 213. وأنظر أيضاً أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، المرجع السابق، ص 111- 122.

43- السيد محمد ابراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964، الاسكندرية، سنة 1966، ص 353.

44- الدليل الاسترشادي لنظام إدارة الأداء في الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 11.



وبمقارنة مراحل قياس الأداء في دولة الإمارات العربية المتحدة مع جمهورية مصر العربية، حيث تنقسم عملية قياس الأداء إلى ثلاث مراحل رئيسية وردت في نص المادتين (28 و29) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (48) لسنة 1978م، وأكدت عليها المحكمة الإدارية العليا بقولها: "على السلطة المختصة أن تضع نظاماً لقياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه وأن تقوم بقياس أداء العاملين بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية وتعلن معايير قياس الكفاءة للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير في شأنهم"⁴⁵. ونبين فيما يلي مراحل عملية قياس الأداء في الجهة الاتحادية وذلك وفق النحو التالي:

أولاً: مرحلة تخطيط الأداء

تنقسم هذه المرحلة إلى خطوتين أساسيتين هما: أولاً (إسقاط الأهداف)، وهدفها عمل توافق بين الخطط التشغيلية والاستراتيجية للجهة الاتحادية من جهة، وإدارة الأداء من جهة أخرى وتبدأ بعقد اجتماع بين وكيل الوزارة والوكلاء المساعدين، لاعتماد الخطط التشغيلية للجهة الاتحادية، ثم

45- حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 1297 لسنة 28 قضائية عليا بجلسة 13/5/1984، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 29، صفحة 1114 القاعدة رقم 178.

يتم إبلاغ المدراء التابعين للوكلاء المساعدين بها، ومناقشتها والاطلاع على مؤشرات الأداء الرئيسية بهدف الاتفاق على تحديد الأهداف السنوية بما يتوافق مع الخطة الاستراتيجية. ويقوم مدراء الإدارات بمناقشة الموظفين وتحديد أهدافهم الفردية، ويقصد بالأهداف (كل ما يتوقع من الموظف إنجازه خلال السنة)، مع الأخذ بعين الاعتبار أن يتم ربط الأهداف الفردية مع الخطط التشغيلية والاستراتيجية للإدارات التابعة للجهة الاتحادية⁴⁶.

أما الخطوة الثانية فهي (إعداد وثيقة الأداء السنوي) وتتم هذه العملية باتباع الخطوات التالية:

1- تحديد الأهداف وأوزانها: لغاية البدء في إعداد وثيقة الأداء السنوي، يعقد اجتماع بين كلٍ من الموظف والرئيس المباشر في شهري يناير وفبراير من كل عام، للتأكد من جاهزية الأخير، ومن ثم يتم إعداد وثيقة الأداء السنوي واعتمادها وتوقيعها من قبلهما، شريطة أن تكون هذه الأهداف متفقة مع معايير (SMART) الأهداف الذكية، وفي حالة إجراء أي تعديل يجب إخطار الموظف بها، ويتم الاحتفاظ بنسخة من وثيقة الأداء لدى الموظف والمدير المباشر. وأخيراً يتم متابعة الرئيس المباشر من قبل الموظف المختص في إدارة الموارد البشرية لاستلام النسخ الأصلية الموقعة ويتم الاحتفاظ بنسخة منها في إدارة الموارد البشرية.

وقد أكد الدكتور مصطفى كامل ذلك بقوله ولقد اثبتت كثير من الدراسات أن أسباب فشل كثير من أنظمة قياس الأداء يرجع لعدم تحديد أهدافها مسبقاً بوضوح وبدقة⁴⁷. والجدير بالذكر أنه يجب أن تتمتع الأهداف بمجموعة من الصفات وهي:

- محددة: يجب أن تكون الأهداف محددة وواضحة ولا تترك مجالاً للغموض أو الالتباس وفي هذا السياق يقول فرنسواز جيرو: "يجب أن تكون أهداف المنظمة واضحة وسهلة الفهم"⁴⁸.

- قابلة للقياس: حيث يسهل ذلك من عملية رصدها، بما يعنى "ضرورة وجود معادلات أداء معيارية يقاس الأداء عليها"⁴⁹.

46- نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 20- 22.

47- مصطفى مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 282.

48- فرنسواز جيرو وآخرون، المراقبة الإدارية وقيادة الأداء، ص 134.

- متفق عليها: يجب الاتفاق عليها بين الموظف والرئيس المباشر له.
 - واقعية: ويقصد بذلك قابلية الأهداف للتحقيق والتطبيق، حيث ذكر الدكتور مازن رشيد بأنه
 "يجب ألا تكون مستويات الأداء عالية للغاية بحيث لا يستطيع تحقيقها إلا الموظفون المميزون أو
 متدنية للغاية بحيث يمكن أن يحققها متدني الأداء"⁵⁰.

- محددة زمنياً: وهذا يتطلب وضع جدول زمني يحدد فترة الإنجاز لكل هدف وذلك بالاتفاق بين
 الموظف والرئيس المباشر⁵¹.

2- تحديد أوزان الأهداف: ينبغي على كل رئيس مباشر خلال اجتماع وضع الأهداف أن يخصص
 وزناً لأهمية كل هدف على حدة، علماً بأنه يجب تحديد أربعة أهداف على الأقل كحد أدنى، وفي
 جميع الأحوال يجب أن تكون جميع الأوزان مساوية لنسبة 100%. علماً بأنها قابلة للتعديل قبل
 وخلال مرحلة المراجعة المرحلية فقط.

3- تحديد الكفاءات السلوكية: ويقصد بها "الإطار العام الذي يتضمن الكفاءات القيادية أو الأساسية
 الخاضعة للتقييم، والتي يتعين توفرها لدى موظفي الجهات الاتحادية"، وقد اشترط نظام إدارة
 الأداء أن تتوفر الكفاءات الأساسية والكفاءات القيادية في الوظائف القيادية، وأكتفى بتوفر الكفاءات
 السلوكية للوظائف ذات الطابع التنفيذي، وفي جميع الأحوال يجب أن يكون مجموع وزن الكفاءات
 100%، كما هو الحال في وزن الأهداف.

وتنقسم الكفاءات السلوكية إلى مجموعتين، وهي الكفاءات القيادية وتشمل:
 (التفكير الاستراتيجي وقيادة التغيير)، أما الكفاءات الأساسية فتضم (المساءلة - إدارة الموارد
 بفاعلية - التركيز على النتائج - التركيز على خدمة العملاء - التواصل ومهارات الاتصال -
 وأخيراً العمل بروح الفريق الواحد).

49- جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية " المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن 21" الدار الجامعية
 للطباعة والنشر، الإبراهيمية، سنة 2003، ص 457.
 50- مازن فارس رشيد، إدارة لموارد البشرية، مرجع سابق، ص 756.
 51- نظام تقييم الاداء الخاص بحكومة دبي، ص 7.

ثانياً: مرحلة المراجعة المرحلية

هذا ويتعين على جميع موظفي الجهة الاتحادية الخضوع لهذه المرحلة من خلال عقد اجتماع مع رؤسائهم المباشرين، إذ تعتبر هذه المرحلة مرحلة تحفيز وفرصة للتواصل والتصحيح وتضمن لهم أن تكون نتيجة المراجعة النهائية للتقييم غير مفاجئة، وتكون في شهري يونيو ويوليو، وتسعى هذه المرحلة للوقوف على عدة أهداف نذكر منها:

1- بيان ومناقشة الكفاءات السلوكية المنشودة، وتعديل الأهداف للأشهر الستة المتبقية إذا كان مطلوباً.

2- كيفية تغيير أو تعديل أي هدف إذا كان غير واقعي أو غير ذي صلة شريطة، ألا يستغل هذا البند في التغطية على أداء الموظف المتدني.

3- إعادة النظر في وزن الأهداف كفرصة أخيرة قبل تثبيتها، وتحديد أهم المشاكل بحيث يتم العمل على تصحيحها في أقرب وقت ممكن.

4- تزويد إدارة الموارد البشرية بنسخة من الجزء الخاص بالمراجعة المرحلية لوثيقة الأداء السنوي.

ثالثاً: مرحلة التقييم النهائي للأداء السنوي

وتكون في شهري نوفمبر وديسمبر، وتعتبر هذه المرحلة نهائية، ويتم إعداد بيانات توزيع النسب على مستوى إدارات الجهة، وعقد اجتماعات واحتساب نتيجة الأداء النهائية والتوقيع عليها من قبل الموظف ورئيسه المباشر.

والجدير بالذكر هنا أنه يجب أن تكون نتائج تقييم الأداء مسببة من حيث ذكر المبررات والملاحظات والأسباب. إضافة إلى بيان نقاط القوة والضعف، ومعرفة مجالات التحسين الضرورية لمعالجة نقاط التطوير الفنية والسلوكية التي يحتاجها الموظف وتجاوز أية سلبيات دون

اغفال تدوين وتوثيق ذلك على وثيقة الأداء وفقاً للدرجة الوظيفية للموظف على أن يتم تقييم الأهداف أو المهام الفردية الخاصة بالموظف وفقاً لسلم تقييم يتألف من أربع نقاط⁵².

ويذكر الدكتور سامي الطوخي في مقال له أن المشرع المصري في المادة 28 من قانون العاملين المدنيين بالدولة يستهدف تسبب قرار قياس الكفاية في حالة التقدير بمرتبة ضعيف كضمانة للموظف حتى يمكنه أن يتبين أوجه الضعف فيعمل ذاتياً على تحسين أدائه مستقبلاً من ناحية، وأن يتبين من ناحية أخرى حقيقة الأسباب وراء هذا التقدير، فيستطيع التظلم منها والطعن عليها بالإلغاء في حالة تبينه عدم صحتها، أما اشتراط التسبب في حالة التقدير بمرتبة امتياز فيبدو أن المشرع استهدف ضمان موضوعية هذا التقدير بما يرتبه من آثار مالية منها: جواز استحقاق الموظف لعلاوة تشجيعية نتيجة حصوله على مرتبه امتياز على مدار سنتين متتاليتين، أو إمكانية ترقية بالاختيار، كما أن التسبب في هذه الحالة يبين لباقي الموظفين المعايير التي على أساسها يمكن للباقيين تحسين أدائهم، وباعتبار أن الموظف الحاصل على تقدير امتياز سوف يشكل قدوة لباقي زملائه⁵³.

والضمانة التي أقرها المشرع هي أنه يتوجب إبلاغ الرئيس المباشر التالي خطأً بنتيجة قياس أدائه، وبعد ذلك يتم التدقيق على الوثائق من قبل موظف إدارة الموارد البشرية متنوعاً بإعداد إحصائيات عن الجهة. وأخيراً، يتم عقد اجتماع مع لجنة الضبط وموازنة النسب، واعتماد النتيجة النهائية وإعداد التقارير وإبلاغ الموظفين بنتائج قياس الأداء النهائية.

الفرع الثالث: مستويات قياس الأداء

المتفق عليه أنه لا يوجد عدد معين من المستويات التي يجب اتباعها فيما يتعلق بمستويات تقديرات قياس أداء الموظف الاتحادي، فهي تتراوح بين ثلاث مستويات أو أربع، وقد تصل إلى خمس مستويات، ويُعتقد أن تقسيم عملية قياس الأداء إلى خمسة مستويات يظهرها بشكل أدق أكثر

52- نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 25.

53- سامي الطوخي، تقييم أداء الموظفين، مقال منشور بتاريخ 2001/03/07 بموقع الإدارة العامة والمحلية.

مما لو كان ثلاثياً أو رباعياً⁵⁴. ويؤيد الدكتور سعد العنزي الأخذ بالترتيب الخماسي حيث يقول "يعطي الترتيب الخماسي الرئيس الإداري مساحة أرحب عند الاختيار حتى يستطيع قياس كفاءة موظفيه على الوجه الأكمل"⁵⁵.

وقد وافق المشرع المحلي لإمارة أبوظبي ودبي المشرع الاتحادي في تقسيم تقديرات قياس أداء الموظفين الحكوميين إلى أربع مستويات، ولكن فيما يتعلق بالمشرع في إمارة رأس الخيمة فقد تم تقسيم مستويات الأداء إلى خمس مستويات. وسنبين في هذا الفرع هذه المستويات، والتي تشمل تقدير يفوق التوقعات بشكل ملحوظ (أولاً)، و تقدير يفوق التوقعات (ثانياً)، و تقدير يلبي التوقعات (ثالثاً)، وأخيراً تقدير يحتاج إلى تحسين (رابعاً)⁵⁶.

أولاً: تقدير يفوق التوقعات بشكل ملحوظ

حيث يكون الموظف قد حقق (4) نقاط من أهدافه الفردية وتجاوز نسبة القياس لمؤشرات الأداء المحددة للأهداف بشكل ملحوظ (أكثر من 100%) وأكثر من تلك المتفق عليها في وثيقة الأداء السنوي، وكان لهذه الأهداف الأثر الإيجابي والواضح على جهة عمله، وقام بتقديم اقتراحات ومبادرات مبتكرة وتم تطبيقها في جهة عمله "يجوز بقرار من الوزير منح الموظف المتميز مكافأة نقدية خاصة على أي من اقتراحاته التي قد تسهم في تطوير الأداء في الجهة..."⁵⁷. أما بالنسبة للكفاءات فقد تمتع بها وفقاً لمستوى المهارات المطلوبة لدرجته، وتجاوزها إلى سلوكيات أعلى مما كان متفقاً عليه ولم يُتخذ في حقه أية جزاءات إدارية، كما أنه أبدى التزاماً واضحاً في العمل واتباع التعليمات، ونسبة الموظفين في هذا المستوى عادة تكون (0-5%).

54- نادر أحمد أبو شيخة إدارة الموارد البشرية (إطار نظري وحالات عملية)، مرجع سابق، ص 349.

55- سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية للنشر والطباعة، الإسكندرية، سنة 2007، ص 186-187.

56- لمزيد من المعلومات التفصيلية حول مستويات أداء الموظفين الاتحاديين يرجى الرجوع إلى كتاب نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها.

57- المادة (41) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية، ص 39.

ثانياً: تقدير يفوق التوقعات

يكون الموظف الحاصل على هذا التقدير قد حقق (3) نقاط من أهدافه الفردية، وتكون نسبة القياس لمؤشرات الأداء المحددة للأهداف (80%-100%)، وكان لهذه الأهداف الأثر الإيجابي على جهة العمل، وعمل على تقديم مبادرات إيجابية. أما بالنسبة للكفاءات فيعتبر أنه تمتع بجميع المؤشرات السلوكية، التي تلي مستوى المهارة في كل الكفاءات المطلوبة لدرجته، ولم يُتخذ في حقه جزاءات إدارية، وغالباً ما تكون نسبة الموظفين في هذا المستوى (0-10%).

ثالثاً: تقدير يلبي التوقعات

يعطى هذا التقييم للموظف الذي حقق نقطتين من أهدافه الفردية، وتكون نسبة القياس لمؤشرات الأداء المحددة للأهداف لديه (60%-80%)، وعمل على تأدية المطلوب منه وفقاً للأصول. أما فيما يتعلق بالكفاءات ، فقد برهن على أنه تمتع بمعظم المؤشرات السلوكية المطلوبة لدرجته الحالية وتكون عادةً نسبة الموظفين في هذا المستوى من (80-100%).

رابعاً: يحتاج إلى تحسين

وهو أقل مستوى للتقييم وكان مستوى تحقيق أهداف الموظف الاتحادي أقل من (60%) بمعدل نقطة واحدة فقط من أهدافه الفردية ، ويحتاج إلى تطوير وتحسين أدائه ليصل إلى المستوى المطلوب. أما بالنسبة للكفاءات فيعد أنه يفتقد إلى معظم المؤشرات السلوكية في (4) كفاءات أو أكثر، مما يؤدي إلى حدوث عيوب ونواقص كبيرة تؤثر سلباً على العمل أو فريق العمل، لذلك يكون التحسين مطلوباً في السلوكيات الأكثر أهمية وتبلغ تقريباً نسبة الموظفين في هذا المستوى من (0-5%).

وقد أوجد المشرع للموظف الحاصل على تقدير يحتاج إلى تحسين خطة تدريب وتطوير خلال سنة أشهر ويجوز تمديدها لسنة أشهر أخرى من أجل رفع مستوى كفاءته الوظيفية، وفي حالة عدم تحسنه يقوم مديره المباشر بتقديم اقتراحات بشأنه (وهذا ما سيتم ذكره بالتفصيل في المطلب الثاني).

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على عملية قياس الأداء

تسعى الجهات الحكومية للاستثمار في تدريب وقياس أداء موظفيها، باعتباره وسيلة للارتقاء بقدرات الموظفين مما يعود بالنفع عليها وبالتالي رفع قدراتها التنافسية. لذا أصبح نشاط القياس يتميز بالاستمرارية والأهمية بسبب المتغيرات المتسارعة وانتشار التنافس العالمي، وبالتالي حاجة هذه الجهات إلى التكيف مع تلك المتغيرات.

ولما لعملية قياس الأداء من أهمية فقد أولتها القيادة الرشيدة في دولة الإمارات العربية المتحدة الرعاية اللازمة، حيث إن كفاءة الأداء الحكومي وتميزه هو ثمرة جهود الموظفين والعاملين المخلصين، الذين هم دعامة الحكومة وأساسها المتين، فقد قام صاحب السمو الشيخ (محمد بن راشد آل مكتوم) نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، رعاه الله، بتكريم (650) موظفاً وموظفة من منتسبي الحكومة الاتحادية المتميزين، وفق نتائج نظام تقييم الأداء 2012م، وقد نوه سموه بأن التكريم سيكون سنوياً، لأنه حق للمتفوقين الذين يصنعون الفرق، ويطورون في أدائهم، ويبدعون في عملهم⁵⁸.

وبناءً على نتائج اجتماع لجنة الضبط وموازنة النسب يتم اعتماد النتائج النهائية للموظفين وإبلاغ رؤسائهم بها، ويكافئ الموظفين الحاصلين على تقدير عالٍ عن طريق علاوات أو ترقية يتم صرفها من الميزانية الخاصة لكل جهة اتحادية، أما الموظفين الحاصلين على تقدير يحتاج إلى تحسين فقد وضع لهم القانون خطة تدريبية لمدة ستة شهور ويجوز تمديدتها لستة شهور أخرى للعمل على تحسين وتطوير أدائهم.

هذا وقد نصت المادة (2/30) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أنه "يعتبر التقييم السنوي الذي يتم وفق نظام إدارة الأداء هو المعيار الأساسي الذي تحتسب بموجبه استحقاقات الموظف المتعلقة بالعلاوة الدورية والترقية والمكافآت

السنوية". وقد ذكر الدكتور أحمد منصور "إن عملية الإشراف تلك ينبغي أن تكون من المسؤوليات التي يحاسب عنها المشرف، ويدخل في نجاحه وكفاءته في أدائها (مقيساً بدرجة نجاح وكفاءة من يشرف عليهم)"⁵⁹.

وقد نصت المادة (32) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية على أنه "يستحق الموظف علاوة دورية سنوية تضاف إلى راتبه الأساسي وذلك بناءً على مستوى تقييم أدائه السنوي وفقاً لنظام إدارة الأداء".

ولتقييم تقارير الأداء آثار عديدة، فهي إما ترتبط في منح بعض الحقوق الوظيفية للموظف الاتحادي، أو الحرمان من هذه الحقوق، أو قد تكون نتائجها سبباً للحصول على بعض مزايا الوظيفة العامة، وهذا وترتبط هذه الآثار بالنتيجة التي حصل عليها الموظف الاتحادي وذلك وفق التفصيل التالي:

أولاً: قصر المشرع حق الترقية الاستثنائية للموظفين الحاصلين على تقدير يفوق التوقعات بشكل ملحوظ، أما الترقية الوظيفية والمالية تُستحق للموظفين الحاصلين على تقدير يفوق التوقعات⁶⁰. هذا وقد تم ترقية (890) موظفاً في بلدية دبي بناء على مستوى على تقييم الأداء الفردي لعام 2016م⁶¹.

ثانياً: نظراً لما تتمتع به عملية تقييم الأداء السنوي من أهمية على حياة الموظف الوظيفية فقد أعطى المشرع لها وبناء على نتيجة التقييم صلاحية للجهة الحكومية بحرمان الموظف الاتحادي من بعض الحقوق الوظيفية، فمثلاً لا يستحق الموظف الحاصل على درجة تقييم يحتاج إلى تحسين أي نوع من أنواع الترقية كما أنه لا يستحق علاوة دورية.

59- منصور أحمد منصور، قراءات في تنمية الموارد البشرية، جامعة اوهابو، الولايات المتحدة الأمريكية، سنة 1976، ص 186.
60- قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2013 م بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة، الفصل السادس، ص 32-34 المواد رقم (41/40/39/38)
61- الخبر منشور بتاريخ 2017/08/30 في شبكة أبوظبي الاخبارية الالكترونية.

وكذلك هو الحال بالنسبة للموظف المنتسب لقوة الشرطة والأمن في وزارة الداخلية، حيث أقر وزير الداخلية بحرمان منتسب القوة (الموظف المدني) إذا حصل على تقدير مقبول في تقرير الكفاءة السنوي من العلاوة الدورية⁶².

فضلاً عن ذلك فإن الموظف الحاصل على تقدير يحتاج إلى تحسين أقر له القانون خطة تطوير وتدريب لمدة ستة شهور، ويجوز تمديدها لستة شهور أخرى وبعد انتهاء فترة التدريب وإذا لم يُبد الموظف أي تحسن في أدائه يتعين على الرئيس المباشر أن يعقد اجتماعاً معه لمعالجة هذه المشكلة وتطوير خطة تحسين بحيث تعكس ما يلي:

- تبيين وتعكس فهم توقعات الأداء والمهام التي يجب إنجازها خلال فترة محددة من الزمن.

- توضيح المهام والمسؤوليات الخاصة بالموظف المعني.

- تتضمن تحديد مهلة زمنية لتحسين الأداء.

- تشتمل على الاستراتيجيات الخاصة بالتدريب والتطوير المهني.

- تدعم وتؤكد على أهمية الأعمال التي يتم أدائها وتنفيذها⁶³.

عند نهاية المرحلة الأولى والتي تمتد لفترة ستة أشهر، يتعين تحديد جدول زمني لعقد اجتماع تقييم الأداء، وذلك بغرض مراجعة ومناقشة أداء الموظف، مما يسمح للطرفين بالتأكد من أن المشكلة قد تم علاجها، وفي حال عدم تحسن أداء الموظف، يتم توجيه إنذار خطي له لمدة لستة أشهر أخرى، وإذا لم يُبد الموظف أي تحسن في أدائه يوصي رئيسه المباشر باتخاذ إحدى الإجراءات التالية:

1- نقله لوظيفة أخرى تتناسب مع قدراته وإمكاناته الوظيفية.

2- إنهاء خدماته الوظيفية وقد تم ذكر ذلك صراحة في المادة (1/143) "يجوز للسلطة المختصة بالتعيين إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم كفاءته الوظيفية في حال حصوله على تقييم سنوي وفقاً للمستوى والإطار الزمني الذي يحدده نظام إدارة الأداء لهذا الغرض"⁶⁴.

62- المادة (10) من القرار الوزاري رقم (76) لسنة 2009م في شأن تقييم الأداء واستحقاق العلاوة الدورية السنوية لمنتسبي قوة الشرطة والأمن والموظفين المدنيين بوزارة الداخلية الصادر بتاريخ 2009/02/09
63- كتاب نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 34.

هذا وقد سلك المشرع الكويتي مسلكاً مغايراً فقد وقع بعض العقوبات التأديبية بحق الموظف الحاصل على تقدير ضعيف وفقاً لنظام الخدمة المدنية الكويتي إلا أن هذا الاتجاه واجه العديد من النقد حيث لا يجوز الخلط بين النظام التأديبي ونظام تقييم الكفاءة حيث أن الحرمان من بعض المزايا الوظيفية بسبب ضعف الأداء يشكل رادعاً كافياً له، ولا يحتاج للجوء إلى العقوبة التأديبية كخفض درجته الوظيفية أو تخفيض راتبه حيث أنها توقع في حالة اخلال الموظف بمخالفة جسيمة⁶⁵.

ثالثاً: يحق للجهة الحكومية منح الموظفين الذين يسهمون في تطوير العمل، أو الذين يقدمون مبادرات ومقترحات من شأنها تطوير بيئة العمل بعض الحوافز المعنوية مثل شهادات التقدير والشكر، وضع اسم الموظف على لوحة الشرف، أو منحه موقف خاص لسيارته لمدة من الزمن... الخ.

كما أن المادة (2/76) من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية قصرت حق الحصول على الإجازة الدراسية للموظفين الحاصلين على تقدير يلبي التوقعات فما فوق، أما الموظفين الحاصلين على تقييم يحتاج إلى تحسين فهم محرومون من هذه المزية. وكذلك هو الحال في حالة الندب حيث أن الموظف الحاصل على تقدير يحتاج إلى تحسين لا يجوز ندبه للوظيفة التي تعلو وظيفته.

وذكر الدكتور محمود شحادة أن "لتقارير تقييم الأداء السنوية أثراً إيجابية وأخرى سلبية وذلك على النحو التالي:

1- تربط بعض التشريعات نتيجة تقييم الأداء بترقية الموظف الحكومي حيث أكدت المادة 3/40 من اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم 11 لسنة 2008م "تحدد اللائحة التنفيذية مستويات الأداء المطلوبة للترقية".

64- المادة 1/ 143 من قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2013 م بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة الفصل الثالث عشر، المرجع السابق، ص 94.

65- تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي ، مرجع سابق، ص 143-145.

2- تربط بعض التشريعات نتيجة تقارير تقييم الأداء بالعلاوات الدورية حيث نصت المادة 40/2 من ذات اللائحة "مستويات الأداء التي تستحق عنها العلاوة الدورية السنوية للموظف".

3- تربط بعض التشريعات نتيجة تقارير تقييم الأداء بإنهاء خدمات الموظف الحكومي، حيث أصدر القضاء الإداري العديد من القرارات من مثل: إنهاء الخدمة لعدم الكفاءة المهنية⁶⁶.

وكمثال على ذلك، فقد حكم قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشرعية القرار الصادر من أحد المستشفيات بإنهاء خدمات طبيب، لأنه لا يتمتع بالمهارات الكافية، وفي المملكة العربية السعودية يتم إسقاط الحصانة عن الموظفين غير المنتجين، وفصلهم من العمل وذلك تبعاً لللائحة الأداء الوظيفي الجديدة⁶⁷.

تجدر الإشارة هنا إلى أن آثار نتيجة التقييم النهائي تترتب من اليوم التالي لبداية سنة التقييم فيما عدا نتيجة التقييم للموظف الحاصل على درجة يحتاج إلى تحسين حيث أقر له القانون خطة تحسين لأدائه خلال ستة شهور ويجوز تمديدتها لستة شهور أخرى.

ومن هنا يتضح لنا ما لعميلة قياس الأداء من أهمية وما ترتبه من آثار قانونية على الحالة الوظيفية للموظف بشكل عام، والاتحادي بشكل خاص، خصوصاً فيما يتعلق بمجال الترقيات والمميزات المادية.

خلصنا في هذا الفصل إلى التعريف بعملية قياس الأداء وأهميتها حيث لها الدور الخطير والمهم في حياة الموظف الاتحادي، ثم بحثت موضوع علنية عملية قياس الأداء، وما هي التطورات التاريخية التي مرت بها، بالإضافة إلى تحديد مستويات عملية قياس الأداء والآثار التي تترتبها.

وتقوم عملية قياس أداء الموظف الاتحادي في دولة الامارات العربية المتحدة وفق إجراءات وسياسات محددة رسمها القانون، ووضحها في الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية والصادر عن الهيئة الاتحادية للموارد البشرية.

66- موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 157-160.

67- مجلة اربيان بيزنس الالكترونية خير منشور يوم الأحد الموافق 2016/10/02م.

وأخيراً، يتضح لنا من خلال هذا الفصل أن المشرع الإماراتي الاتحادي بصفة خاصة قد سلك مسلكاً صحيحاً نسبياً في تحقيق عدة ضمانات للموظف الاتحادي، وأهمها: إخضاع جميع العاملين في الحكومة الاتحادية لنظام التقييم بصرف النظر عن درجاتهم أو طرق تعيينهم بما يحقق العدالة والمساواة وقد استثنى بعض الفئات ذلك بسبب طبيعة عملهم ووجوب التبليغ الخطي للموظف الاتحادي، على وثيقة قياس الأداء.

وختاماً يجب التأكيد من أن عملية قياس الأداء هي عملية يهدف من وراءها المشرع تحقيق أهدافاً تتعلق بجهة الإدارة وأهداف ترتبط بالحياة الوظيفية للموظف الاتحادي.

الفصل الثاني: الرقابة على قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي

بعد أن انتهينا في الفصل الأول من التعرض للجانب الفني لعملية قياس الأداء من عدة نواحي كتعريفها وتحديد أهميتها بالنسبة للموظف العام أو للجهة الحكومية التابع لها، وتفصيل مراحلها والآثار المترتبة عليها، وتوصلنا إلى مجموعة من الضمانات والتي بياناها بشيء من الإيجاز في خاتمة الفصل الأول.

يتوجب علينا البحث في جانب الرقابة العملية، حيث تعتبر الرقابة من أهم الضمانات التي أقرها القانون لحفظ الحقوق الوظيفية للموظف فيما يتعلق بالتظلم من قرار قياس الأداء. وعلى ذلك تبرز أهمية هذا الفصل في تكييف وإسقاط الجانب التطبيقي والعملية للرسالة، على الجانب الفني أو النظري والتي بياناها في الفصل الأول، وهو ما سنتناوله بشيء من التفصيل في هذا الفصل، متطرقين في هذا الشأن إلى الحديث عن الطبيعة القانونية لقرار قياس الأداء، أو كما أسماها المشرع الإماراتي الاتحادي وثيقة الأداء السنوي (المبحث الأول)، ثم التظلم الإداري من قرار قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي (المبحث الثاني) وأخيراً، الرقابة القضائية على قرار قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لوثيقة الأداء السنوي (تقرير قياس الأداء)

نناقش في هذا المبحث الطبيعة القانونية لتقارير قياس الأداء (وثيقة قياس الأداء السنوي)، حيث لم يكن هذا الموضوع منظماً تنظيمياً قانونياً عاماً، مما أدى إلى وجود خلاف بدءاً من تحديد المقصود بماهية وثيقة قياس الأداء، وانتهاءً بمدى جواز التظلم منها إدارياً أو قضائياً عن طريق دعوى الإلغاء والتي تتعلق بالقرارات الإدارية.

وتبرز أهمية هذا المبحث في التمهيد للمبحثين الثاني والثالث واللذان يتناولان موضوع الرقابة الإدارية والرقابة القضائية، حيث لا يجوز التظلم من قرار قياس الأداء إلا عند اعتبار محله قراراً إدارياً محضاً.

هذا وقد مرت عملية تكييف طبيعة تقارير قياس الأداء بمراحل متعددة ، بدءاً من اعتبارها إجراءً من إجراءات التنظيم الداخلي (المطلب الأول)، ثم إجراءً من الإجراءات التحضيرية للقرار الإداري (المطلب الثاني)، ثم اعتباره أخيراً قراراً إدارياً محضاً (المطلب الثالث).

المطلب الأول: قرار قياس الأداء إجراءً من إجراءات التنظيم الداخلي

يقصد بإجراءات التنظيم الداخلي هي تلك "الإجراءات التفصيلية التي تمس الحياة الداخلية للمرفق العام وهي إما أن تكون إجراءات لائحية كالتعليمات أو إجراءات فردية كتحديد ساعات العمل أو تحديد مسؤوليات كل موظف"⁶⁸.

وقد أثارت الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي في ذاتها موجه من الخلاف من قبل الفقهاء الإداريين من ناحية جواز الطعن عليها أم لا، حيث ينكر الفكر القديم وجود أية قيمة قانونية لها. إلا أن هذا الفكر قد تغير لاحقاً بالقول بوجود طائفتين من إجراءات التنظيم الداخلي: طائفة لا تعدو أن تكون مجرد توجيهات، وطائفة أخرى تعتبر في حقيقتها قرارات إدارية⁶⁹.

وخلاصة القول إن المبدأ العام ينص على عدم قبول الطعن ضد إجراءات التنظيم الداخلي باعتبار أنها لا تولد أية آثار قانونية، ولا تحدث أي تغيير في المراكز القانونية، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد انتهى إلى اعتبار إجراءات التنظيم الداخلي قرارات إدارية في حالتين هما:

1- إذا كان الإجراء ذا طابع لائحي، حيث يمكن في هذه الحالة أن يحدث تغييراً في المراكز القانونية لأن هذا الإجراء يولد قواعد قانونية جديدة، وهناك استقرار في مجلس الدولة الفرنسي على هذه الحالة⁷⁰.

68- Lavaille (christain) L'evolution de la conception de la decision exécutoire en droit administratif français, these dactylographiée Toulouse 1973, pp. 54-55.

69- طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1956، ص 196.

70- C.E , 29 mai 1964, boyreau C / laboille moresmau J.C. P 1964 no 13863;long (M.) weil (P.) -70 braibant (G.) les grands arrest da la juris prudence administrative no 90,P398 La note sous C.E 29 janvier 1954 institution notre-dame du Kreisker

2- عندما يتضمن الإجراء اعتداءً على الحقوق أو الامتيازات المستمدة من مركز الطاعن مع ملاحظة أن كل حالة يتم إبداء الرأي فيها بصورة مستقلة عن الأخرى⁷¹.

والسؤال المهم الآن، هل تعتبر تقارير قياس الأداء من قبيل الإجراءات الداخلية، وبالتالي لا يترتب عليها أي آثار قانونية، ولا يجوز الطعن عليها بدعوى الإلغاء؟ أم أن لها كياناً قانونياً آخر؟ اعتنق مجلس الدولة الفرنسي التكييف القانوني لتقارير قياس الأداء على أنها إجراءً من إجراءات التنظيم الداخلي في مرحلة مبكرة من قضاائه، حيث لم تكن هذه التقارير منظمة تنظيمياً قانونياً عاماً. وبعد صدور قانون الموظفين في فرنسا عام 1946/10/19م، الذي عالج نظام تقدير الكفاية لأول مرة بطريقة شاملة، وتحديداً في عام 1948م تحول قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى منحى آخر، حيث صدر حكم في قضية *Jauffred* والذي قضى بأن "الدرجات التي تمنح للموظفين قابلة للطعن عليها، بعكس التقارير المتضمنة لتقديرات الرؤساء عن مرؤوسيهام فإنه لا يقبل الطعن عليها"⁷²، مما أعطى الانطباع بأن مجلس الدولة الفرنسي مقبل على تحول كامل في موقفه من تقارير قياس الأداء.

ولكن كانت المفاجأة بعودة مجلس الدولة الفرنسي لقضاائه القديم مرة أخرى، والذي يعتبر أن درجات الكفاية من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي، وذلك بصدد حكم (*De mayer*) عام 1950م حيث نص على أن "الدرجات المعترض عليها وكذلك القرار الوزاري برفض إلغائها فإنها تعتبر من إجراءات التنظيم الداخلي وليست من عداد القرارات القابلة للطعن عليها بالإلغاء"⁷³.

ويتضح لنا أن مجلس الدولة الفرنسي قد رجع خطوة للوراء، وعاد إلى قضاائه التقليدي مما يثير التساؤل عن السبب الذي جعله ينتهج هذا المسلك؟ وقد رجح البعض بأن يكون السبب

71- Charles (Hubert) Actes rattachables et actes detach- ables n droit administrative francais ,these Nice 1965. P 193

72- G. R . 30 Avril 1948 , Jauffred. R.P. 622

73- C.E . 1er decembre 1950 , De mayer R.P . 593

الرئيسي هو احترام السلطة الرئاسية، وضمان حسن سير القضاء⁷⁴. وقد أجاب الفقهاء الإداريين على هذا المبرر وفقاً للآتي:

أجاب (Waline) على مبرر تغليب السلطة الرئاسية على ضمانات الموظفين، بقوله: "إن مجلس الدولة حابي مصلحة السلطة على مصلحة الفرد، وهو أمر مرفوض نهائياً حيث إن الأصل هو التوفيق بين المصلحتين إلا في الأحوال التي تضطر جهة الإدارة فيها إلى تغليب مصلحتها لضمان عمل المرفق العام مع إمكانية تعويض المتضرر"⁷⁵.

كما أجاب (Hauriou) على مبرر تغليب حسن سير القضاء الإداري، بقوله إن رفض مجلس الدولة لقبول الطعن ضد إجراءات التنظيم الداخلي الفردية مستمدٌ من عدم رغبته في تراكم الطعون أمامه فيكون بذلك قد غلب اعتبارات سير القضاء على حقوق الموظفين⁷⁶.

وقد يفسر موقف مجلس الدولة الفرنسي على أنه لا يحدب تغيير اتجاهاته القضائية دفعة واحدة، حيث اعتبر درجات الكفاية من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي لحين صدور حكم (Jaufferd) ثم عدل عن رأيه في حكم (De mayer)، ثم سلك مسلكاً وسطاً حين اعتبر أن درجات الكفاية تقع بين إجراءات التنظيم الداخلي وبين القرارات الإدارية، ثم اعتبرها بعد ذلك من الإجراءات التحضيرية للقرار الإداري⁷⁷.

وعلى ذلك فإن قضاء مجلس الدولة الفرنسي وفي محاولة منه للتوفيق بين الأسباب السابقة فيما يتعلق بتقارير قياس الأداء قد خطى خطوة هامةً عندما اعتبرها من قبيل الإجراءات التحضيرية للقرار الإداري، وهذا ما سنناقشه في المطلب الثاني.

74- فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، عالم الكتب للنشر القاهرة، سنة 1983، ص 251.

75- waline (Marcel) Etendue et limites du control du juge administrative sur les actes de l'administration., E.D.C.E. 1956, P25

76- Hauriou (Maurice) Precis droit administrative et de droit public general, 12 ed., paris, 1933, P414

77- فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 250-255.

المطلب الثاني: قرار قياس الأداء من الاجراءات التحضيرية للقرار الإداري

عند إصدار أي قرار يسبقه مجموعة من التحضيرات والتجهيزات، وهي ما تعرف بالأعمال التحضيرية، ونقصد بها "الإجراءات الإدارية السابقة لصدور القرار الإداري، مثل جمع الأدلة، وإعداد دراسة جدوى... الخ"⁷⁸.

وتكون هذه التحضيرات سابقة لإصدار القرار الإداري، أي أنها تتم بمناسبة التجهيز والإصدار النهائي للقرار الإداري، فهي أقرب ما تكون إلى التصرفات الإدارية التحضيرية. ويتفق الفقهاء الإداريين الفرنسيون على أن الإجراءات التحضيرية لا يمكن اعتبارها قرارات إدارية، لأنها لا تحدث تعديلاً في المراكز القانونية للأفراد، وإذا شاب الإجراء عيب ما يتم الطعن على القرار الإداري الذي تعلق به الإجراء بالاستناد إلى مبدأ أن ما بني على باطل فهو باطل⁷⁹.

غير إن هذا المبدأ العام وردت عليه استثناءات، حيث قبل قضاء مجلس الدولة الفرنسي الطعون في بعض الإجراءات التحضيرية استقلاً، كالطعن ضد الأمر بفتح تحقيق أو رفض ارسال ملف، على الرغم من أنها إجراءات تحضيرية، وقد فُسر هذا الاستثناء بأن قضاء مجلس الدولة يجزئ العملية القانونية، وهو اتجاه عام وتحليلي في القضاء الإداري⁸⁰.

وعلى ذلك، فقد أخذ قضاء مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز الطعن بالأعمال التحضيرية السابقة للقرار الإداري كمبدأ عام. إلا ما ورد به استثناء وبمناسبة قرار إداري، وبالتالي لا يجوز إثارة مشروعيته إلا عن طريق قرار إداري لاحق يستند إليه كقرار ترقية أو فصل من الخدمة⁸¹.

78- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، النشر على حساب المؤلف، سنة 1985، ص 930.
79- مصطفى أبوزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة الاسكندرية، طبعة 1966، ص 80 نقلا من فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 258.
80- Nature juridique de L'inscription d'un officier au tableau d'avancement R.D.P.1906,P 64
81- عبد الحميد كمال حشيش، القرارات القابلة للانفصال و عقود الإدارة ((دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي)) دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ص 57.

وإذا كان هذا هو موقف مجلس الدولة الفرنسي من نظرية الاعمال التحضيرية بشكل عام، إلا أن السؤال المحدد هنا والذي يهمنا دراسته هو ما إذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر أن درجات قياس الأداء من هذه الإجراءات التحضيرية أم لا؟ لأن الهدف من بحث هذه المسألة هو إتاحة الفرصة للموظف العام لأن يطعن بعدم مشروعية قرار قياس الأداء الخاص به بمناسبة الطعن بقرار إداري لاحق يستند إليه.

وترجع أصول اعتبار درجات الكفاية من قبيل الإجراءات التحضيرية لعام 1953م، بحكم (Martin) والذي نص على أنه "إذا كان مقبولاً من الموظف أن يثير تأييداً لطعن مقدم ضد قرار متعلق بمستقبله الوظيف، والعيوب التي شابت الدرجات التي منحت له، نظراً إلى أن هذا القرار قد اتخذ بعد الاطلاع على الملف المتضمن هذه الدرجات، فإن تقدير الكفاية ذاته لا يخوله مصلحة في أن يطعن مباشرة بالإلغاء فيه"⁸².

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسية لاحقاً إلى ما انتهى إليه حكم (Martin) والتي اتفقت جميعها على أن درجات الكفاية ليست قابلة للطعن فيها مباشرة، وإنما يجب الانتظار لحين إثارتها، استناداً لعدم مشروعيتها عند الطعن في قرار إداري لاحق يستند إليها. ومن هذه الأحكام نذكر حكم (Biage) وحكم (Fradet)⁸³.

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد اعتبر هنا أن درجات الكفاية هي مجرد إجراءات تحضيرية، فتحت أي مسمى يمكن أن تندرج هذه الإجراءات؟
أجاب (Waline) على هذا التساؤل بقوله أن "درجات الكفاية هي آراء غير ملزمة للسلطة المختصة بإجراء الترقيات"⁸⁴. ومع التسليم بأنها مجرد آراء فإننا نتساءل مرة أخرى هل يجوز الطعن في هذه الآراء بالإلغاء على وجه الاستقلال؟

C.E ., 20 mars 1953.sieur Martin R.P. 140 -82

.C.E 6 mai 1960 Biage R.P 287 & C.E. 22 juin 1962 Fradet, D ouv ., 1962., P. 394 -83

Waline, les notes donnees a un fonctionnaire constituent ells des decisions faisant grief, R.D.p -84
1961,p313

في الحقيقة إن تتبع الكثير من أحكام مجلس الدولة الفرنسي يؤدي بنا إلى القول بأن المجلس قد رفض قبول الطعن ضد هذه الآراء على اعتبار أنها مجرد آراء لا تنتج أي أثر قانوني ولا تحدث تغييراً في المركز القانوني⁸⁵. إلا أن البعض يرى بأنه عندما يكون في القانون نصاً يلزم متخذ القرار بإتباع هذه الآراء، فإنه يمكن القول بأن هذه الآراء لم تعد مجرد آراء غير ملزمة، وإنما لها أثر على مستقبل ومصلحة الموظف العام، وبالتالي يمكن قبول الطعن عليها بالإلغاء⁸⁶.

وبتطبيق هذا الرأي على مجال بحثنا، فإنه يمكننا القول بأنه إذا كانت هناك رابطة محددة بنص القانون بين درجات الكفاية وقرار الترقية.

فيمكن الطعن عليها بالإلغاء. وتأكيداً لهذا الكلام فقد كان مجلس الدولة الفرنسي يرفض الطعون الموجه ضد الآراء الصادرة من مجالس البلدية، على اعتبار أنها إجراءات تحضيرية للقرارات الإدارية، إلا أنه عدل عن ذلك في بعض أحكامه.

ومنها الحكم الصادر في تاريخ 1974/02/04م حيث ذكر بأنه: "إذا كان المجلس البلدي قد اقتصر في هذه المداولة على أن يصدر وفقاً لنصوص قانون 15 يونيو 1907م،... وحيث أن الطاعن يتمسك بطلب إلغاء القرار المطعون فيه للعيوب المتعلقة بالمداولة، فإن الطعن الذي تقدم به السيد (Vidal) يكون مقبولاً، ويكون محقاً في ادعائه خطأ المحافظ رفض إعلان بطلان مداولة المجلس البلدي"⁸⁷.

وبالعودة إلى المشرع الاتحادي الإماراتي نستطيع القول بأنه: أخذ بالزامية الرأي في حالة ترقية الموظف الاتحادي، حيث تلعب وثيقة الأداء السنوي دوراً مهماً فيها، ففي حالة استحقاق الموظف للموظف للعلاوة الدورية، يجب أن يستند قرار الصادر بإصدارها على مستوى تقييم أداء الموظف.

85- مثال ذلك حكم A.J.D.A. , le regime Juridique des avis dans la procedure administrative , Auby (J.M), September 1956,p.46

86- Stassinopoulos (Miche) , traite des actes administrative , 1954, pp.76-77

87- Vidal, R. P 22 , 9 janvier 1952, C. E .,

وقد تقرر أخيراً في عام 1962م اعتبار تقارير قياس الأداء قرارات إدارية محضة يجوز الطعن عليها بالإلغاء وهذا هو موضوع المطلب الثالث.

المطلب الثالث: قرار قياس الأداء الإداري

ذكرنا في المطلبين السابقين أن موقف مجلس الدولة الفرنسي قد انتقل من اعتبار درجات الكفاية من قبيل إجراءات التنظيم الداخلية، إلى اعتبارها من قبيل الأعمال التحضيرية، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد خطى خطوة مهمة عندما قام باعتبار تقارير الكفاية قرارات إدارية (الفرع الأول)، وقد نحى مجلس الدولة المصري منحى اتفق فيه أحياناً مع مجلس الدولة الفرنسي واختلف معه أحياناً أخرى (الفرع الثاني). ونظراً إلى أن مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري لم يسلكا نفس النهج، لذا يتوجب ذكر موقف كلٍ منهما على حدة كما يلي:

الفرع الأول: موقف مجلس الدولة الفرنسي

ظل قضاء مجلس الدولة الفرنسي متذبذباً، وغير واضح فيما يتعلق بتكييف درجات الكفاية، ومدى اعتبارها قرارات إدارية من عدمه، وبالتالي مدى جواز الطعن عليها بالإلغاء، وظل هذا الوضع قائماً إلى عام 1962م. وفي الحقيقة يمكن القول وبشكل عام أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي مال إلى رفض اعتبار درجات الكفاية من قبيل القرارات الإدارية، إلى أن حدث التحول القضائي الحقيقي في موقفه بصدور حكم هام في هذا الموضوع وهو حكم (Camara).

حيث أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكماً بشأن السيد (Camara)، وقد جاء فيه أنه: "من حيث أن السيد (Camara) يطلب إلغاء القرار المؤرخ في 30 ديسمبر لعام 1958م، الذي قيد به وزير فرنسا لما وراء البحار عدداً معيناً من موظفي هيئة تربية وتصنيع الحيوانات لفرنسا لما وراء البحار في جدول الترقيّة عن سنة 1958م، لوظيفة المفتشين البيطريين الرؤساء، وكذلك القرار الصادر في ذات اليوم بتعيين هؤلاء الموظفين في هذه الوظيفة. ولأن السيد (Camara) الذي كان مؤهلاً لهذه الترقيّة يدعي بأن هذه القرارات معيبة بتجاوز السلطة بسبب عدم مشروعية الدرجات التي منحت له عن عامي 1951 و1952، ومن حيث إنه من جهة، لم

تحدد الإدارة التاريخ الذي أعلنت فيه درجات عامي 51 و 52 للسيد (Camara)، فإنه يكون مقبولاً من الأخير أن يثير عدم مشروعية هذه الدرجات للاعتراض على جدول الترقية المذكور وعلى الترقيات اللاحقة،....وحيث إنه إذا كان ذلك كذلك فإن الطاعن يكون محقاً فيما يدعيه من أن الدرجات الممنوحة له معيبة بالانحراف بالسلطة،....ويستخلص من الملف أن الدرجات التي منحت للسيد (Camara) عن عامي 51 و 52، قد أثرت في وضع جدول الترقية لوظيفة المفتش البيطري الرئيسي، فإن الطاعن يكون محقاً فيما يدعيه من أن القرار الصادر في (30 ديسمبر 1958) فيما تضمنه من القيد في جدول المقيدين لهذه الوظيفة، وبالتبعية قرار الوزير الصادر بتعيين الموظفين المقيدين في هذا الجدول في هذه الوظيفة. هذان القراران يكونان قد اتخذا بناءً على إجراء غير مشروع، ويكونان بذلك مشوبين بتجاوز السلطة⁸⁸.

ومما يلاحظ من حكم (Camara) أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد سلك مسلكاً مغايراً لنهجه القديم، مع العلم بأنه كان يمكن أن يتوصل لذات النتيجة دون أن يغير من قضائه القديم الذي ينظر إلى مدى تأثير درجات الكفاية في وضع جدول الترقية، ولكنه بدلاً من ذلك أثر أن يضيف في حكمه حيثية تنص على: "فالإدارة بعدم تحديدها التاريخ الذي أبلغت فيه السيد (Camara) بدرجاته عن عامي (51 و 52) ، فإنه يكون مقبولاً منه أن يثير عدم مشروعية هذه الدرجات"⁸⁹. وبهذا انتهى مجلس الدولة الفرنسي في الكثير من أحكامه الصادرة بعد حكم الكفاية من قبيل القرارات الإدارية التي يجوز الطعن مباشرة عليها بالإلغاء⁹⁰.

أما فيما يتعلق بقضاء مجلس الدولة المصري فقد كان أسبق في الوصول لهذه النتيجة وهذا

ما سنوضحه في الفرع الثاني.

88- C.E., R.P. 627.

89- أنظر فاروق عبدالبر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، مرجع سابق، ص 275.

90- C.E., 22 November 1963, Vanesse, R.P.577.

الفرع الثاني: موقف مجلس الدولة المصري

تواترت أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية بأن تقدير الكفاية أمر متروك لجهة الإدارة بالاعتماد على ما توفر لديها من معلومات وعناصر عن موظفيها ، مالم تكن هذه السلطة مشوبة بعيب مخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة ، وكان هذا المسلك منطقياً حيث لم يكن يوجد نصوص تشريعية تقنن هذه العملية.

ثم تبنت المحكمة الإدارية العليا اتجاه محكمة القضاء الإداري في حكم لها ، والذي ينص على : "إن مناط المفاضلة عند الترقية بالاختيار هو رجحان الكفاية ، وتقدير ذلك ملائمة تقديرية ترجع إلى مطلق اختصاص الإدارة بحسب ما تراه محققاً لصالح العمل ، ولا يحدها إلا عيب إساءة استعمال السلطة إذا ما قام الدليل عليه...."⁹¹. وعلى الرغم من صدور القانون رقم (210) لسنة 1951 ولائحته التنفيذية فإن القضاء الإداري ظل محافظاً على موقفه فترة قصيرة مع العلم بأنه كان يتعين عليه إعادة النظر فيه.

وعدلت محكمة القضاء الإداري عن موقفها السابق في حكمها الصادر بتاريخ 24 نوفمبر 1955 من اعتبار تقدير الكفاية مجرد أمر تقديري متروك لسلطة الإدارة، وقالت فيه "1- تطبيقاً للمادة الثانية من المرسوم بقانون رقم 160 لسنة 1952 تختص اللجنة القضائية بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العادية أو بالترقية أو بمنح العلاوات.

2- أن التقرير السنوي لكفاية الموظف هو قرار إداري، يرتب مركزاً قانونياً خاصاً للموظف، ويصبح نهائياً بعد عرضه على لجنة شؤون الموظفين..."⁹².

حيث اعتبرت محكمة القضاء الإداري صراحة أن تقارير الكفاية ماهي الإقرارات إدارية محضة وترتب آثار قانونية هامة وخطيرة. ثم عادت وعدلت عن رأيها ورأت أن تقادير الكفاية أمر متروك تقديره لسلطة الإدارة العاملة⁹³.

91- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 10/11/1956 ق 1443 ، س 2 مجموعة الاحكام للسنة الثانية، مبدأ 7، ص 69.

92- حكم محكمة القضاء الإداري، ق 5963، س 8 ، مجموعة الاحكام للسنة 10 ، مبدأ 54، ص 46.

ثم عادت مرة أخرى وأقرت أن تقارير الكفاية هي قرارات إدارية محضة، وذلك من خلال حكمها في جلستها المنعقدة بتاريخ 1957/04/25م، والذي نصت فيه على أنه "ما كان يطلبه المدعي في تظلمه الذي تقدم به إلى اللجنة القضائية، ومؤداه إلغاء القرار الصادر من لجنة شؤون الموظفين، بقيد درجة كفايته (متوسط) بدلاً من (جيد)، إنما يدخل في اختصاص اللجنة القضائية، باعتبار أن تقدير لجنة شؤون الموظفين لكفاية الموظف إنما هو قرار إداري نهائي...."94.

إلا أن هذا الاتجاه لمحكمة القضاء الإداري لم يكن اتجاهًا عامًا، حيث إن تياراً آخر من قضاة هذه المحكمة كانوا يرون عكس ذلك، وفي ذات اليوم صدر حكماً آخر على خلاف حكمها السابق والذي نص على أنه: "ان تقدير درجة كفاية الموظف من الملائمات التقديرية، التي ترجع إلى مطلق اختصاص الإدارة بحسب ما تراه محققاً لصالح العمل، ولا يحدها إلا عيب إساءة استعمال السلطة، ومتى برئ من هذا العيب، فلا سلطان للقضاء على تقدير الإدارة في هذا الشأن"95.

ثم تواترت أحكام محكمة القضاء الإداري على اعتبار أن تقارير القياس هي أمر تقديري للجهة الإدارية لا يصل في طبيعته إلى مرحلة القرار الإداري96.

وصدرت لاحقاً فتوى من قبل إدارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم مفادها: "إن قرار لجنة شؤون الموظفين بوضع تقرير أو باعتماده عن موظف لا يدعو أن يكون قراراً إدارياً، فيجب أن يستند إلى سبب صحيح، وإذا تبين فيما بعد أن الواقعة التي بني عليها تقدير درجة الكفاية غير صحيحة،... فإنه يحق للجنة شؤون الموظفين بهذه المناسبة سحب هذا القرار الباطل لمخالفته للقانون، ويترتب على سحب قرار لجنة شؤون الموظفين سحب القرار الصادر بحرمان

93- حكم محكمة القضاء الإداري في 1957/04/25، ق 7813، س 8، مجموعة الأحكام الصادرة للسنة 11، بند 258، ص 378.

94- حكم محكمة القضاء الإداري في 1957/04/25، ق 2005، س 8، مجموعة الأحكام الصادرة للسنة 11، بند 257، ص 377.

95- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1957/04/25، ق 7813، س 8، مجموعة الأحكام للسنة 11، مبدأ 258، ص 378.

96- حكم محكمة القضاء الإداري في 1957/11/13، ق 1244، س 11، مجموعة الأحكام للسنة 12، مبدأ 12، ص 16.

الموظف من علاوته الاعتيادية"⁹⁷. إلا أن هذه الفتوى ظلت حالة فريدة وليس لها وقع قانوني في فتاوى القسم الاستشاري.

أما فيما يتعلق بموقف المحكمة الإدارية العليا فقد سلكت بدايةً نفس مسلك محكمة القضاء الإداري (كما ذكرنا سابقاً)، على اعتبار أن قرار الكفاية أنه أمر متروك للسلطة الإدارية ولكنها حادت عن موقفها وعبرت صراحةً بأن تقارير الكفاية هي قرارات إدارية في حكمها الصادر بتاريخ 1960/04/09م، والذي ورد فيه أن: "التقرير السنوي المقدم عن الموظف بعد استيفاء مراحل المنصوص عليها في المادة (3) من القانون رقم (21) لسنة 1951م، هو بمثابة قرار إداري نهائي يؤثر في الترقية، العلاوة، أو الفصل..."⁹⁸. وقد أصدرت المحكمة بعد ذلك أحكاماً تالية تؤكد فيه موقفها على اعتبار تقرير الكفاية هو قرار إداري بحت.

وأكدت المحكمة ذلك الاتجاه بما لا يدع مجالاً للشك في حكمها الصادر في 1965/5/30م، والذي جاء فيه أنه: "يجوز الطعن بالإلغاء في تقدير الكفاية،... شأنه شأن أي قرار إداري استقلالاً، لكن هذا لا يمنع من أن ينصب عليه الطعن بمناسبة الدعوى التي يقيمها الموظف بالطعن في القرار الصادر بتخبطه في الترقية استناداً لذلك التقدير، طالما أن تقدير الكفاية المشار إليه لم يكتسب حصانة تعصمه من أي إلغاء بفوات ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية من تاريخ علم المدعي به"⁹⁹.

وبناءً على ما سبق، انتهى كلاً من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري إلى أن تقارير قياس الأداء قرارات إدارية وبهذا يجوز التظلم منها إدارياً وقضائياً.

تجدر الإشارة هنا إلى أن القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة لم يتناول مسألة تكييف طبيعة تقارير قياس الأداء (وثيقة الأداء السنوي، حيث تبنى موقف القضاء الإداري

97- فتوى إدارة التشريع رقم 1373 الصادرة بتاريخ 1958/06/24 ، مجموعة مبادئ القسم الاستشاري ، السنة 12 ، مبدأ 131 ، ص 154.

98- حكم المحكمة الادارية العليا في 1960/04/09 ، ق 732 ، س 4 ، مجموعة الاحكام الصادرة في السنة الخامسة، مبدأ 68 ، ص 635.

99- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1965/05/30 ، ق 124 ، س 8 ، مجموعة الاحكام الصادرة للسنة العاشرة، مبدأ 137 ، ص 1505 ، وأيضاً صدر حكم آخر في جلستها المنعقدة بتاريخ 1973/05/27 ، ق 369 ، س 15 ، مجموعة الاحكام للسنة 18 ، مبدأ 65 ، ص 18.

المقارن في مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري على اعتبار أن تقارير قياس الأداء هي قرارات إدارية نهائية محضة، يجوز التظلم منها إدارياً أو قضائياً عن طريق دعوى الإلغاء، وتسري عليها ما يسري على القرارات الإدارية الأخرى، وتخضع لقواعد وأحكام القانون رقم (11) لسنة 1992 بشأن الإجراءات المدنية والمعدل بقانون اتحادي رقم (30) لسنة 2005م.

وفي ختام هذا المبحث نوجز لكم أن عملية تكيف قرارات قياس الأداء قد مرت بمراحل لحين اعتبارها تقارير إدارية محضة،...، سواء من قبل مجلس الدولة الفرنسي أو مجلس الدولة المصري بسبب عدم وجود تفتين تشريعي لها من ناحية، وحادثة موضوع القياس من ناحية أخرى، حيث لزم التطرق لهذه الإشكالية، لأنه لا يجوز التظلم سواء إدارياً أو قضائياً إلا عندما يكون محل أو موضوع التظلم قراراً إدارياً، وهذا ما سنبحثه في المبحثين التاليين.

المبحث الثاني: التظلم الإداري من قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي

بعد أن انتهينا في المبحث السابق إلى القول بأن القضاء الإداري لكل من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري قد توصلنا إلى نتيجة نهائية مفادها أن قرار قياس الأداء هو قرار إداري، يمكن القول أن الموظف الاتحادي يستطيع التظلم إدارياً في الجهة التابع لها استناداً إلى أن محل التظلم هو (وثيقة الأداء السنوي)، حيث تكاد تتفق جميع قوانين الخدمة المدنية الحديثة على حق الموظف العام في التظلم من نتيجة تقارير قياس الأداء السنوية إدارياً أي في الجهة التابع لها أو الطعن عليه قضائياً في حالة عدم التوصل إلى حل ودي مع جهة الإدارة.

وعليه، يتضح لنا أن المشرع الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة قد رسم الطريقة التي يحق بها للموظف التظلم إدارياً من قرارات جهة الإدارة خاصة تلك التي تتعلق بقرارات وثيقة الأداء السنوي، وهي موضوع دراستنا. ولقد حاولت إيجاز ماهية التظلم الإداري والجهة التي يقدم إليها (المطلب الأول)، ثم تحديد مراحل وإجراءات التظلم الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية التظلم الإداري والجهة التي يقدم إليها

نستهل حديثنا بتعريف التظلم الإداري وهو "أن يتقدم صاحب الشأن بالتماس لجهة الإدارة مُصدرة القرار الإداري بغرض إعادة النظر فيه،...، إما بالسحب أو التعديل أو الاستبدال بآخر، وذلك بحسب ما تملكه من صلاحيات في هذا الشأن"¹⁰⁰. ولا يجوز بأي حال من الأحوال إنزال جزء أقوى من ذلك الذي نُص عليه في القرار السابق تطبيقاً للقاعدة القانونية التي تنص على أنه لا يضر الطاعن بطعنه.

وقد بينت المذكرة الإيضاحية رقم (10) للقانون رقم (165) لسنة 1955م لمجلس الدولة المصري أن: "الحكمة من التظلم الإداري هو تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريق أيسر بواسطة إنهاء المنازعات في مراحلها الأولى إن رأت جهة الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجئ إلى طريق التقاضي"¹⁰¹.

وتطبيقاً لما هو معمول به في دولة الإمارات العربية المتحدة، فإنه يتم تقديم التظلم الإداري المتعلق بقياس الأداء للجهة الاتحادية التابع لها الموظف الاتحادي، وهي نفس الجهة التي أصدرت نتيجة قرار قياس الأداء النهائي سواءً أكانت وزارة أو هيئة اتحادية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القانون قيد حق الموظف الاتحادي في تقديم التظلم إلى جهته فقط، وعليه لا يجوز رفع التظلم إلى الهيئة الاتحادية للموارد البشرية، لأن صدور القرار من الوزير المختص أو من يفوضه يعتبر نهائياً، وحائزاً على قوة الشيء المقضي فيه إدارياً، ولا يملك الموظف العام الاتحادي بشأن ذلك سوى اللجوء إلى القضاء للحصول على حقه¹⁰².

100- نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، سنة 2010 ص 295.

101- عبد المنعم أحمد عبد المنعم خليفة، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعاوى الإلغاء، لا يوجد سنة نشر، ولا يوجد دار نشر، ص22.

102- الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، مرجع سابق، ص 13.

وقد أسند المشرع الاتحادي مهمة النظر في الاعتراضات الإدارية المتعلقة بقياس الأداء إلى لجنة التظلمات في الجهة الاتحادية التابع لها الموظف العام الاتحادي - على ألا يكون في أعضائها أي عضو من لجنة المخالفات التي أصدرت قرار التأديب، وأيضاً تشكل من قبل الوزير أو المدير العام المعني "تشكل بقرار من الرئيس لجنة يناط بها النظر في التظلمات من الجزاءات الإدارية تتكون من عدد من الأعضاء، بشرط ألا يكون من بينهم عضو في لجنة المخالفات المتظلم من قرارها وألا تقل درجة العضو فيها عن درجة الموظف المتظلم"¹⁰³.

هذا ولم يُعط المشرع الاتحادي الحق في اللجوء إلى التظلم بالطريق الإداري لجميع الموظفين، بل استثنى فقط فئة من يحتاج إلى تحسين. وفي الحقيقة لا نرى مبرراً قانونياً لمثل هذا الاستثناء، حيث إن الأصل هو إعمال مبدأَي الحيادية والمساواة،...، خاصةً أن نظام إدارة الأداء يطبق على جميع العاملين في الحكومة الاتحادية ما عدا العاملين في السلك القضائي والموظفين ذوو الوظائف الخدمية، لذا كان حرياً بالمشرع الاتحادي أن ينتهج نفس النهج الذي سلكه في الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، من ناحية إخضاع جميع العاملين لنظام إدارة الأداء.

وعليه، فإن الباحث يقترح على المشرع الاتحادي تعديل هذا النص حتى يشمل نظام التظلم الإداري فئة الموظفين الحاصلين على نتيجة يلبّي التوقعات ويفوق التوقعات، وذلك لتحقيق مبدأَي العدالة والمساواة، وذلك لما لهما من نتائج إيجابية على الحياة الوظيفية للموظف العام الاتحادي.

هذا ويقدم طلب التظلم إلى لجنة التظلمات عن طريق نموذج الشكاوى والتظلمات الحكومية الاتحادية للموظفين الحاصلين على مستوى تقييم أداء يحتاج إلى تحسين. وبالعودة إلى التطبيق العملي وبما أن القانون لم يُجز التظلم إلى الهيئة الاتحادية للموارد البشرية فلا تتوافر لدينا إحصائيات منشورة عن التظلم، حيث تحتفظ كل وزارة أو هيئة اتحادية لنفسها بعدد التظلمات المقدمة ضدها فيما يتعلق بنتائج قرار قياس الأداء السنوي. وعليه حاولنا القياس على الجهات

103- المادة 126 من اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية الاتحادي لسنة 2012، ص 87.

المحلية للحكومات المحلية في دولة الامارات العربية المتحدة، فقد نظرت لجنة التظلمات المركزية لموظفي دوائر حكومة دبي منذ بداية عام 2015 حتى نهايته في (34) تظلاً 60% منها كان عن نتائج تقييم الأداء الوظيفي السنوي.

وصرح رئيس اللجنة أنه "تم البت في (30) تظلاً حيث جاءت نتائج (4) منها لصالح الموظف و(23) أخرى لصالح الدائرة التي يعمل بها المتظلم"، وأوضح أن التظلمات المقدمة تتعلق بالفصل من الخدمة بقرار تأديبي، وإنهاء الخدمة لعدم تجديد العقد أو فسخه قبل انتهاء مدته، والنقل المكاني والنوعي إلى جانب تعديل الدرجة الوظيفية (تقييم الأداء الوظيفي السنوي) للموظف في مكان عمله¹⁰⁴.

المطلب الثاني: إجراءات التظلم الإداري

بدايةً ينبغي التفريق بين أنواع التظلم الإداري، حيث إن التظلم الوجوبي هو الذي يفرضه المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري الذي تم بحقه، ويتم تقديمه إلى ذات الإدارة قبل المضي بإجراءات دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل الولوج إلى طريق الدعوى القضائية ويترتب على عدم تقديمه الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم أسبقية تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية.

أما التظلم الجوازي أو الاختياري فهو الذي يرجع إلى تقدير الموظف العام نفسه، حيث يتقدم به اختياراً إلى الجهة الإدارية إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل الولوج إلى الدعوى القضائية لاعتقاده بوجود مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء القرار الإداري قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء في ذات القرار المتظلم منه¹⁰⁵.

وحيث أنه يوجد أكثر من نظام لتظلم الموظف العام الاتحادي وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008م، بشأن الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة، وحيث أن قانون

104- جريدة البيان، الخبر المنشور بتاريخ 2015/12/23.

105- رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 1998م، ص 170.

الموارد البشرية في المادة 97 قد نصت على أنه "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي،...، ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء..."، ويستفاد من المادة سالفة الذكر أن القانون قد أحال التظلم إلى نظام إدارة الأداء فيما يتعلق بوثيقة الأداء السنوي، وقد جعله القانون حقاً خالصاً للموظف الحاصل على تقدير يحتاج إلى تحسين فقط، وقد نص قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2012م في الفصل الرابع الخاص بعملية الضبط وموازنة النسب والشكاوى والتظلمات¹⁰⁶، حيث يجيز التظلم من نتيجة تقييم قياس الأداء للموظف الحاصل فقط على تقدير يحتاج إلى تحسين وفقاً لآلية معينة من خلال اتباع مجموعة من الخطوات وذلك على النحو التالي:

1- تعبئة نموذج الشكاوى والتظلمات خطياً وتقديمه للرئيس المباشر خلال (5) أيام عمل من إعلان النتيجة النهائية لقياس الأداء.

2- تحديد موعد لعقد اجتماع لمناقشة التظلم مع الموظف المتظلم ورئيسه المباشر وفي حال اقتناع الموظف يتم التوقيع من قبل الطرفين وحفظ الوثيقة، وفي حالة لم يتم التوصل إلى حل يتم التوقيع على نتيجة التقييم من قبل الطرفين إضافة إلى مدير الإدارة مع بيان الأسباب ومن ثم إرساله إلى إدارة الموارد البشرية لاتخاذ الإجراءات اللازمة.

3- في حال عدم التوصل لنتيجة مرضية يتم رفع التظلم إلى المستوى التالي في الإدارة وذلك خلال (5) أيام عمل، ويجب الرد على الموظف المتظلم خلال (10) أيام عمل من رفع التظلم وذلك بعقد اجتماع بحضور الموظف ومدير إدارته ومدير إدارة الموارد البشرية، ويتم بعد ذلك إبلاغ الموظف بالنتيجة النهائية وحفظ النسخ الأصلية في إدارة الموارد البشرية وإرسال صورة منها إلى الرئيس المباشر للموظف المعني.

4- وأخيراً، يجوز رفع التظلم إلى الوزير المختص أو من يفوضه لاتخاذ القرار النهائي الذي يجب الرد عليه خلال (5) أيام عمل، ويجب الرد على الموظف خلال شهر من رفع التظلم ويكون

106- أحمد زايد الزيودي، تقييم تقارير الأداء في الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشارقة، دولة الامارات العربية المتحدة، سنة 2013م، ص 96-97.

القرار نهائياً بهذا الشأن. في حين يتوجب على إدارة الموارد البشرية القيام بمجموعة من الإجراءات كتشجيع ثقافة الحوار والشفافية بين الرؤساء المباشرين وموظفيهم، ومتابعة رفع التظلم الذي يقدمه الموظف للوزير أو من يمثله وإبلاغ الموظف بنتيجة قرار الوزير أو من يمثله حيث يعتبر قراره نهائياً¹⁰⁷.

وفي هذا الإطار عبر المشرع الاتحادي الإماراتي في قانون الموارد البشرية الاتحادي المادة (97) والتي تنص على أن "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة التظلمات بتظلم خطي من الجزاءات الإدارية التي قررت لجنة المخالفات فرضها عليه، أو أية قرارات أو إجراءات إدارية أخرى ويستثنى من ذلك تظلمات تقييم الأداء والتي تنظم وفق أحكام نظام إدارة الأداء، وتكون قرارات اللجنة قطعية في التظلمات المرفوعة إليها بشأن جزاءات لفت النظر والإنذار الكتابيين". أما فيما يتعلق بآلية التظلم المعمول بها في حكومة دبي، فقد أنشأ القانون رقم 27 لسنة 2006م وتعديلاته - لجنة التظلمات والشكاوى - ونصت المادة (206/1) منه على أنه: "يجوز للموظف أن يتقدم إلى لجنة الشكاوى والتظلمات بتظلم خطي يتعلق بتقرير قياس الأداء السنوي..."¹⁰⁸.

ويمكننا هنا ملاحظة أن التظلم الإداري يعد حقاً خالصاً، للموظفين الحاصلين على نتيجة قرار قياس أداء يحتاج إلى تحسين. هذا ويجب أن يتمتع التظلم بمجموعة من الشروط وهي:

- 1- أن يقدم التظلم بعد صدور القرار الإداري النهائي وقبل رفع الدعوى لكي يكون التظلم صحيحاً يجب أن يقدم بعد اعتماده بصورة نهائية من الجهة المختصة، وتكييفه على قرار قياس الأداء السنوي يجب أن يقدم التظلم بعد اعتماد النتيجة النهائية من قبل لجنة الضبط وموازنة النسب، وذلك حتى يتسنى للجهة الاتحادية مُصدرة القرار إعادة النظر فيه مرة أخرى. وخلاصة القول أنه يجب أن يتم التظلم على قرار إداري نهائي وقبل المضي في إجراءات الدعوى القضائية (دعوى الإلغاء).

107- الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء ، مرجع سابق، ص 13.

108- قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006 والمعدل بقانون رقم 14 لسنة 2010 في بعض أحكامه، فصل التظلمات والشكاوى، ص 76.

2- أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة: يجب أن يقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة أي الجهة التي أصدرت القرار الإداري وهذا شرط بديهي حتى يتم إعادة النظر في القرار الذي أصدرته لكي يتم تعديله أو سحبه أو حتى إلغائه من قبلها.

3- أن يقدم التظلم باسم صاحب الشأن كامل الأهلية: أي يجب أن يقدمه صاحب القرار المتظلم منه وهو ما يسمى (شرط المصلحة) أي أنه يجب أن يقدمه من له مصلحة في ذلك، وعليه ترفض الشكاوى الجماعية المجهولة، لأنه لم يتم تقديم التظلم باسم صاحبها.

4- أن يكون التظلم محدداً وغير مجهول: في حالة اكتتاف قرار التظلم بالغموض لا يتم قبوله، حيث يجب تحديد التظلم بشكل واضح ومحدد.

5- العبرة بالتظلم الأول: في حالة تقديم الموظف أكثر عن تظلم، لا يعتد إلا بالتظلم الأول وبمعنى آخر يتم إهمال جميع طلبات التظلم اللاحقة ويتم النظر فقط في التظلم الأول¹⁰⁹.

وبالعودة إلى المشرع الاتحادي الإماراتي، ومن خلال استقراء المادة (163) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والتي نصت على أنه: "تتولى لجنة التظلمات النظر في التظلمات المقدمة إليها بشأن الجزاءات الإدارية من خلال الاطلاع على ملف التحقيق، وسماع من ترى سماع أقواله عن الواقعة محل التحقيق، كما لها أن تعيد الموضوع إلى لجنة المخالفات لاستيفاء أي جوانب أو نقص في التحقيق، وإعادته إليها، واستكمال بحث التظلم وإصدار قرارها بشأنه بما يلي (رفض التظلم - قبول التظلم وتعديل الجزاء - قبول التظلم وإلغاء الجزاء)". ونستنتج من خلال المادة السابقة بأنه يجب ألا تخرج قرار لجنة التظلمات عن ثلاثة خيارات وهي:

أ- رفض التظلم.

ب- قبول التظلم وتعديل الجزاء.

ج- قبول التظلم وإلغاء الجزاء.

109- محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008، ص 111-156.

من جهة أخرى، يتوجب ألا يضر المتظلم من تظلمه، فلا يجوز للجنة التظلمات تعديل الجزاء بتوقيع جزاء أشد من الجزاء المتظلم منه، هذا ويخطر الموظف كتابة بقرار اللجنة مع بيان الأسباب، وذلك خلال عشرة أيام عمل من تاريخ صدور القرار مع ضرورة توقيعه على الاستلام¹¹⁰.

تجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الاتحادي الإماراتي لم يحدد نصاب انعقاد لجنة التظلمات ومكان انعقادها في حالة وجود فروع للجهة الاتحادية، وكم عدد الأعضاء، مما يجعلنا نطالبه بضرورة تدخله السريع لتنظيم هذه المسألة من الناحية الاجرائية. وبمقارنة ما هو مطبق في حكومة دبي، فقد أنشأ القانون لجنة التظلمات والشكاوى ونصت المادة (204) على أنه: "تنشأ في كل دائرة لجنة تسمى «لجنة التظلمات والشكاوى» تتألف من ثلاثة إلى خمسة أعضاء، يكون من ضمنهم ممثلين عن إدارة الموارد البشرية والشؤون القانونية وذلك بهدف مناقشة التظلمات التي يتقدم بها موظفو الدائرة،...، على أن تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالإجماع أو بالأغلبية". وقد نظمت المادة السابقة هذه المسألة الاجرائية، مما يجعلنا نوصي المشرع الاتحادي بأن يحذو حذو المشرع الدبوي.

والجدير بالذكر أن المشرع الإماراتي الاتحادي قد سكت عن تنظيم المسألة الاجرائية فيما يتعلق بأن التظلم وجوبي أو جوازي قبل اللجوء للقضاء، وعليه يوصي الباحث بتنظيم هذه المسألة إجرائياً من ناحية الجواز أو الوجوب، بذكر ذلك صراحةً في النظام أو القانون.

وأخيراً، إن الهدف من ضمانات التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن المحاكم من جهة، ومحاولة الوصول إلى تسوية ودية للنزاع بعيداً عن القضاء، واجراءاته الطويلة من جهة أخرى. فلا يوجد ما يمنع من أن تكون جهة الإدارة على خطأ، وتعمل على إصلاح أو تعديل أو استبدال القرار الصادر من قبلها وفق الإجراءات التي حددها القانون¹¹¹.

110- المادة 163 من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، ص 90.
111- أحمد سلامة بدر، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، سنة 2008، ص 157.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على قرارات قياس الأداء السنوي للموظف الاتحادي

تتفرد دعوى إلغاء القرارات الإدارية بإجراءات خاصة تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية الأخرى، فيلزم في بعضها رفع تظلم إداري في الجهة الحكومية قبل مضي السير في إجراءاتها، كما يجب تقديمها ضمن المواعيد القانونية المحددة لذلك. وخلصنا فيما سبق إلى أن تقارير قياس الأداء تحدد كفاءة الموظف الاتحادي مما ترتب آثار إيجابية وأخرى سلبية خطيرة قد تصل في بعض الأحيان إلى إنهاء خدمته الوظيفية. وعلى ذلك فقد وجد من العدل أن يُمنح هذا الموظف الحق في اللجوء إلى القضاء في حال وجد أن التظلم الإداري في الجهة التابع لها لم يحقق هدفه.

هذا وقد رسم المشرع الإماراتي الاتحادي طريقاً للتظلم الإداري، والذي قد أوضحناه في المبحث السابق، إلا أنه لا يشكل ضماناً لكل الموظفين الاتحاديين، وذلك لأن التظلم الإداري حق قصري للموظف العام الاتحادي الحاصل على نتيجة قياس أداء يحتاج إلى تحسين، أما الموظفين الحاصلين على نتيجة يلبي التوقعات ويفوق التوقعات فلا يملكون طريقاً آخر سوى اللجوء إلى القضاء. ولتفصيل الحديث عن الرقابة القضائية على قرارات قياس الأداء، فسنبداً بالحديث عن الشروط الشكلية لقبول الدعوى القضائية المتعلقة بقرار قياس الأداء (المطلب الأول) ثم أوجه الرقابة القضائية على عناصر قرار قياس الأداء (المطلب الثاني) وأخيراً التعرض لمسألة السلطة التقديرية للقاضي الإداري في الإثبات في دعوى الإلغاء (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الشروط الشكلية لقبول الدعوى القضائية المتعلقة بقرار قياس الأداء

ينبغي وكأصل عام البحث في الشروط الشكلية لقبول أي دعوى، وذلك قبل البحث في الشروط الموضوعية، حيث أنه إذا وجد أي مانع من الموانع الشكلية يتم الحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً. وتعتبر الشروط الشكلية من المسائل المتعلقة بالنظام العام، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية

العليا حين قالت بأن "اعتبار وجوب البحث في شكل الدعوى قبل التصدي للموضوع من المسائل المتعلقة بالنظام العام"¹¹².

وعليه يجب البحث في شروط قبول الدعوى المتعلقة بقرار قياس الأداء، وهي وجوب تقديم الدعوى القضائية ضمن الميعاد القانوني المحدد (الفرع الأول) وجوب تقديم الدعوى للمحكمة المختصة ابتداءً (الفرع الثاني).

الفرع الأول: وجوب تقديم الدعوى القضائية ضمن الميعاد القانوني

تمر الدعوى القضائية الخاصة بإلغاء قرار قياس الأداء بخطوات محددة، ويجب أن تقوم هذه الدعوى خلال مدة معينة حددها القانون في المرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011م، في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، حيث نصت المادة 116 على أنه. وقد حددت تلك المادة أيضاً وقت بدء احتساب هذه المدة -وهي ستون يوماً- بقولها "لا تسمع الدعوى المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة بالتطبيق لأحكام هذا المرسوم بقانون بعد انقضاء مدة ستون يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار".

ويتضح من تلك المادة أن المشرع قد أخذ بالعلم اليقيني بقرار قياس الأداء أساساً لبدء احتساب مدة الستين يوماً المنصوص عليها للطعن في القرار الإداري المتعلق بهذا القانون، وهو ما أخذت به كذلك المحكمة الاتحادية العليا في احتساب بدء المدد في هذا الشأن وفي غيره، حيث ذكرت في أحد أحكامها الصادرة في تاريخ 2007/1/28م "بدء سريان ميعاد الطعن نقضاً بالحكم من تاريخ اليوم التالي لإعلان للخصم أو من تاريخ العلم اليقيني به أسباباً ومنطوقاً"¹¹³.

112- المحكمة الاتحادية العليا، مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية من يناير حتى ديسمبر 2009 الطعن رقم 87 لسنة 2009 إداري الصادر بتاريخ 2009/10/14.
113- المحكمة الاتحادية العليا، مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في الأحوال الشخصية والإدارية والتجارية والمدنية من يناير حتى ديسمبر 2007 الطعن رقم 113 لسنة 26 القضائية صادر بتاريخ 2007/01/28 إداري.

ونستنتج مما سبق أن مدة الطعن هي ستون يوماً من تاريخ العلم اليقيني بنتيجة القرار، وبعد انقضاء هذه المدة، يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى شكلاً.

الفرع الثاني: وجوب تقديم الدعوى للمحكمة المختصة ابتداءً

بما أن النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة يعتبر قضاءً موحداً وليس مزدوجاً، فإن النزاع هنا يكون بين محاكم القضاء الاتحادي والمحلي. ولكل جهة من جهتي التقاضي اختصاصها الذي لا يمكن أن تتنازل عنه، كما لا يمكن أن تتنازل لاختصاصها لجهة أخرى. وعلى ذلك المعنى أكدت المحكمة الاتحادية في حكماً لها بقولها "لما كان قضاء هذه المحكمة استقر على أن الولاية القضائية في دولة الإمارات العربية المتحدة تقوم عليها جهران قضائيتان مستقلتان عن بعضهما هما: القضاء الاتحادي والقضاء المحلي، وأن لكل جهة منهما اختصاصها الذي يتعين عليها أن تلتزم به، ولا تخالفه سلباً أو إيجاباً، فلا تتنازل عن اختصاص مقرر لها ولا تنتزع اختصاصاً ليس لها، وأن مغزى هذه الثنائية أن يكون توزيع الاختصاص القضائي بينهما ولائياً يتصل بالنظام العام"¹¹⁴.

وبالرغم من أنه لم يصدر حتى الآن قراراً بإنشاء محاكم اتحادية إدارية متخصصة بالمعنى الاصطلاحي، لكن تم إنشاء دوائر متخصصة بقرارات وزارية أصدرها وزير العدل بصفته رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء الاتحادي، وهذه الدوائر تابعة وملحقة بالمحاكم الاتحادية الابتدائية أو المحاكم الاتحادية الاستئنافية، كما أن قضاة هذه الدوائر مؤهلون تأهيلاً مناسباً في مجال التخصص، إما بحكم حصولهم على مؤهلات علمية عالية في موضوع التخصص، أو بحكم خبرتهم القضائية الطويلة في ذات المجال¹¹⁵.

114- المحكمة الاتحادية العليا، مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية من يناير حتى ديسمبر 2009 الطعن رقم 4 لسنة 2009 صادر بتاريخ 2010/02/24 إداري .

115- عبدالوهاب عبدول، المحاكم المتخصصة كوسيلة للارتقاء والعدالة (نموذج المحاكم الاتحادية المتخصصة في الإمارات العربية المتحدة) ورقة مقدمة إلى المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم لعليا والتميز والنقض والتعقيب في الدول العربية المنعقد في الفترة من 24-26 سبتمبر 2013 الدوحة- دولة قطر، ص 25.

وقد نصت المادة (25) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي على أنه "تختص المحاكم الاتحادية بنظر جميع المنازعات المدنية والتجارية والإدارية". وعلى ذلك تختص المحكمة الابتدائية الاتحادية في المنازعات التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها، وبما أن قرار قياس الأداء صادر من قبل جهة إدارية، وهي خصم أصيل في هذه الدعوى، فتختص المحكمة الابتدائية الاتحادية بنظرها والحكم فيها.

وعلى ذلك فلا يمكن رفع الدعوى ابتداءً أمام المحكمة الاستئنافية، ولا أمام المحكمة الاتحادية العليا من باب أولى، لأنها محاكم طعون وفي ذلك، أصدرت المحكمة الاتحادية حكماً مفاده أنه "تختص المحاكم الاتحادية الاستئنافية بالنظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية الإدارية، كما تختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر فيما يقدم من طعون بالنقض في الأحكام الصادرة عن المحاكم الاتحادية الاستئنافية في هذه المواد والنزاعات"¹¹⁶.

وحيث إن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا النوعي بنظر المنازعات الإدارية، يقتصر كأصل عام على الفصل في طعون النقض المرفوعة عن الأحكام الصادرة من المحاكم الاتحادية الاستئنافية في المنازعات الإدارية، وأنها لا تنظر في موضوع المنازعة كمحكمة ابتداءً أو محكمة موضوع بعد التصدي إلا استثناءً. وفي أحوال خاصة لا يدخل تحتها النزاع الإداري المائل، الأمر الذي يتعين على هذه المحكمة إحالتها إلى محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية عملاً بالمادة (85) من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي باعتبارها المحكمة المختصة نوعياً بنظرها والفصل فيها¹¹⁷.

ومن ناحية أخرى، فإن ضمانات مبدأ التقاضي على درجتين من أهم الضمانات القضائية التي أقرها القانون، حيث تستوجب مرور الدعوى القضائية على جميع درجات السلم القضائي قبل

116- مصطفى محمود عفيفي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية" دراسة نظرية وتطبيقية للرقابة في كلاً من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة" مطابع البيدان، دبي، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، سنة 1990، ص 555-556.

117- المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 4 لسنة 2009 صادر بتاريخ 2010/02/24 (إداري)، غير منشور.

عرضها أمام المحكمة الاتحادية العليا، وفي حالة عرضها عليها ابتداءً يحكم بعدم القبول وبإحالتها للمحكمة المختصة. بل أن مجرد ابداء طعن موضوعي جديد أمام المحكمة الاتحادية العليا لم يسبق طرحه أمام محكمة الموضوع، أمر لا يقبل به من هذه المحكمة، وفي هذا الشأن تقول هذه المحكمة في أحد أحكامها أنه "لما كان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه متى كان وجه النعي قد تضمن دفاعاً قانونياً جديداً لم يسبق طرحه على محكمة الموضوع لتقول كلمتها فيه، فإنه لا يجوز إثارته والتصدي به لأول مرة أمام المحكمة الاتحادية العليا، لأنه يعد من قبيل السبب الجديد. ولما كان الثابت من الأوراق أن الطاعنة لم تطرح على محكمة الاستئناف دفاعها الوارد بسبب النعي والمتضمن وجوب عدم الخلط بين مسألة تقييم الموظف وإعطائه الدرجة التي يستحقها وإخطاره، وبين الفصل لعدم الكفاية التي يعود تقديرها للإدارة بموجب القانون، وإنما حصرت نطاق استئنافها حول مدى سلطتها في إنهاء خدمة الموظف دون إنذاره بسبب عدم الكفاءة طبقاً للمادة (30) من اللائحة سالفة الذكر، ولما كان النعي بهاذين السببين يعد دفاعاً قانونياً جديداً لم يسبق طرحه على محكمة الموضوع، ومن ثم فإنه يغدو غير مقبول من جراء ذلك"¹¹⁸.

ومن هنا يتضح أنه يجب رفع دعوى الإلغاء المتعلقة بقرارات قياس الأداء إلى المحكمة الابتدائية الاتحادية في خلال ستون يوماً من تاريخ العلم اليقيني بالقرار.

المطلب الثاني: أوجه الرقابة القضائية على عناصر قرار قياس الأداء

بعد الاعتراف لقرار قياس الأداء السنوي بأنه قرار إداري محض تُفصح فيه جهة الإدارة عن إرادتها المنفردة بقصد إحداث آثار قانونية معينة، أصبح من الممكن الطعن عليه بالإلغاء أمام القاضي الإداري المختص، لذا وجب عند الطعن في القرار التأكد من مشروعية أركانه.

وسيتيم مناقشة هذه المسألة من خلال الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار قياس الأداء (الفرع الأول) الرقابة القضائية على ركن الشكل في قرار قياس الأداء (الفرع الثاني)

118- مجموعة الاحكام الصادرة من الدوائر في الأحوال الشخصية والإدارية والتجارية والمدنية من يناير حتى ديسمبر 2007 الطعن رقم 434 لسنة 29 القضائية صادر بتاريخ 2007/11/04، ص 166.

الرقابة القضائية على ركن المحل في قرار قياس الأداء (الفرع الثالث) الرقابة القضائية على ركن السبب في قرار قياس الأداء (الفرع الرابع).

وجب التنويه هنا إلى أن الباحث قد عمد إلى بحث مسألة الرقابة من خلال دراسة الأركان الأربعة المذكورة أعلاه، لأن الأركان السابقة أكثر حدوثاً وأسهل تطبيقاً من ناحية اسقاطها وتكييفها على تقارير قياس الأداء من جهة أخرى.

الفرع الأول: الرقابة القضائية على ركن الاختصاص في قرار قياس الأداء

يعتبر عيب عدم الاختصاص هو أول وأقدم سبب من أسباب الحكم بالإلغاء، وهو العيب الذي يصيب القرار الإداري في جانب انعدام القدرة أو الصفة القانونية على اتخاذ قرار إداري معين، فإذا قام موظف ما بإصدار قرار وهو ليس من اختصاصه، يكون قراره باطل لعيب عدم الاختصاص.

وعلى ذلك فيكون المقصود بذلك العيب "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص سلطة أو فرد آخر"¹¹⁹. ويعتبر أهم العيوب التي تشوب القرار الإداري بل يعتبر العيب الوحيد الذي يتصل بالنظام العام"، كما أوضح ذلك (الطماوي) بقوله "إن من المقرر في فقه القانون الإداري أن عيب عدم الاختصاص في جميع صورته يتصل بالنظام العام باعتباره أحد مقومات الإرادة، التي هي ركن من أركان صدور القرار الإداري"¹²⁰.

وعند الطعن بالإلغاء قرار قياس الأداء استناداً إلى ذلك العيب، فإنه يكون في حالة إصدار قرار من قبل شخص غير مختص قانونياً بذلك، أو في حالة عدم اعتماد نتيجة قرار قياس الأداء من قبل لجنة الضبط وموازنة النسب. وسيتم تقسم هذا الفرع إلى نقطتين هامتين وذلك على النحو التالي:

119- سرى صاحب العامري، موقف القضاء الإداري في العراق من عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة واسط، العراق، سنة 2001، ص 17.
120- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، الطبعة السادسة، سنة 1991، ص 215.

أولاً: صورة عدم الاختصاص

1- عيب عدم الاختصاص البسيط

"ويقصد به مخالفة قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة غير جسيمة"¹²¹، وهو أقل خطورة، وينقسم لنوعين سلبي وإيجابي، أما النوع الأول: فهو "امتناع الموظف عن إصدار قرار يختص به ظناً منه أنه يخرج عن دائرة اختصاصه"¹²²، في حين أن النوع الثاني يقصد به "قيام احد الموظفين بإصدار قرار إداري معين جعله القانون من اختصاص موظف آخر"¹²³.

2- عيب عدم الاختصاص الجسيم

"هو ذلك الخطأ الجسيم الذي يؤدي إلى انعدام القرار الإداري"¹²⁴، وبمفهوم المخالفة لعيب عدم الاختصاص البسيط فهو مخالفة قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة جسيمة، ويطلق عليه اصطلاح اغتصاب السلطة، وهو الأكثر حدوثاً في الواقع العملي¹²⁵.
ثانياً: جزاء مخالفة قواعد الاختصاص في تقارير قياس الأداء

ذكرنا فيما سبق أن قواعد الاختصاص مرتبطة بالنظام العام ولا يجوز تعديلها أو الاتفاق على مخالفتها، وعليه في حالة شاب قرار قياس الأداء أي عيب يتعلق بركن الاختصاص يعتبر القرار الصادر باطل بطلاناً مطلقاً.

والأصل كما أشرنا سابقاً في الفصل الأول من هذه الرسالة أن الرئيس المباشر بنفسه يتولى القيام بعملية قياس الأداء، وحتى أن المشرع الكويتي ذهب إلى عدم جواز التفويض في هذه

121- ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الاسكندرية، سنة 2000، ص 361.

122- محمد كامل ليلة، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 1965 ، ص 19.

123- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الحسين للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 2003، ص 48.

124- نعيم عطية وعبد المنعم بيومي، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة الجزء 45، الدار العربية للموسوعات ، القاهرة 1998، القاعدة 331 رقم للطعن رقم 1295 لسنة 25 ق جلسة 1982/12/25، ص 525.

125- محمد كامل ليلة، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 25.

المسألة واستند على أن الرئيس المباشر هو الأعم والأكثر دراية بالمهام المنوط بها الموظفين التابعين له¹²⁶.

وقد سكت المشرع الاتحادي الإماراتي بشأن مسألة التفويض في القيام بعملية قياس الأداء في حالة غيابه عن أداء واجباته الوظيفية لأي سبب كان مما يثير التساؤل حول امكانية التفويض من عدمه فيما يتعلق بتقييم أداء الموظف الاتحادي، وبمقارنة ما هو معمول به في دولة الكويت، فإننا نرى أن المشرع الكويتي قد سلك قانون الخدمة المدنية الكويتي مسلكاً صريحاً بشأن عدم جواز تفويض غيره في عملية قياس أداء الموظفين، وذلك لأن التفويض استثناءً من الأصل، والقاعدة تنص على عدم التوسع في تفسير الاستثناء ويتبع في شأنه التفسير الضيق، وحيث أن شخصية الرئيس المباشر محل اعتبار ولا يتصور معه التنازل عنه فهو حق تكليف وليس تشريف¹²⁷.

وعلى ذلك فإننا نرى عدم جواز التفويض في ذلك الاختصاص، وإن لم ينص المشرع الإماراتي الاتحادي على ذلك صراحةً، وذلك استناداً إلى الاعتبارات التي ساقها المشرع الكويتي. كما نتمنى من المشرع الاتحادي الإماراتي التدخل بإضافة نص صريح يمنع صراحةً من التفويض في القيام بعملية تقييم الموظف العام أسوةً بالمشرع الكويتي.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل في قرار قياس الأداء

قد يشترط القانون على جهة الإدارة اتخاذ شكل معين أو إجراءات معينة، وعند إغفالها لهذه الشكلية أو هذه الإجراءات كلياً أو جزئياً يصبح القرار الصادر باطلاً، لعدم استيفاء لها حيث تعتبر الشكلية في هذه الحالة عيباً جوهرياً.

وتعتبر وثيقة الأداء السنوي الصادرة والمعتمدة من قبل نظام إدارة الأداء في الهيئة الاتحادية للموارد البشرية هي المستند الرسمي لإسقاط أهداف وكفاءات الموظف الاتحادي، وإذا

126- سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، مرجع سابق، ص 198-199.

127- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص515.

ما تم إجراء أي تعديل عليها يعرضها للبطان. ويعد عدم مراعاة الشكل في وثيقة الأداء السنوي من قبيل العيوب الجوهرية التي تصيب قرار قياس الأداء، مما يعرضه للطعن عليه بالإلغاء. أما بالنسبة لحالة إهمال أحد الإجراءات فإنها لا تجعل قرار قياس الأداء باطلاً، كحالة عدم توقيعه من الرئيس المباشر¹²⁸. هذا ولم يحدد القضاء الإداري في مصر أو فرنسا معياراً واضحاً للشكل الجوهري، حيث حدد الفقهاء ثلاثة اتجاهات لتحديد معيار الشكل الجوهري وفق النحو التالي:

1- الشكليات المقررة لصالح الأفراد:

فرق الفقهاء بين الشكليات المقررة لصالح الافراد فاعتبروها جوهرية، أما تلك الإجراءات المقررة لصالح جهة الإدارة فقد اعتبروها ثانوية لا تؤدي مخالفتها إلى بطلان القرار الإداري، ويُرد على هذا الرأي أن جميع الإجراءات التي أرساها القانون تستهدف تحقيق المصلحة العامة والخاصة على حد سواء¹²⁹.

2- إسقاط الإجراءات الشكلية:

يرى هذا الرأي إلى أن إسقاط الإجراءات بشكل كلي يعتبر مخالفة جسيمة، أما في حالة كون المخالفة جزئية فإن ذلك لا يؤثر في صحة القرار الإداري، ويعيب هذا الرأي أن القانون قد فرض على جهة الإدارة هذه الإجراءات وقرر عليها بطلان القرار مهما كان نوع المخالفة سواء أكانت كلية أو جزئية¹³⁰.

3- جسامه عيب الشكل:

يرجع أساس هذا الرأي إلى أنه إذا كان عيب الشكل جسيماً ويؤثر على مضمون و صلب القرار الإداري فإن العيب في هذه الحالة يكون جوهرياً. أما إذا لم يؤثر الشكل في صلب القرار الإداري فإن العيب لا يكون جوهرياً، فإغفال دور الرئيس المباشر في اعتماد مهام الموظف في وثيقة الأداء السنوي، واعتماده من قبل لجنة شؤون الموارد البشرية على سبيل المثال يعد عيباً

128- محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، سنة 1995، ص 201-203.

129- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 380.

130- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 200.

جوهرياً، في حين لا يعد تجاوز ميعاد إعلان نتيجة التقارير النهائية أو خلو وثيقة الأداء السنوي من تاريخ التحرير عيباً جوهرياً.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية على عنصر المحل في قرار قياس الأداء

محل القرار الإداري المتعلق بتقرير قياس الأداء هو الدرجة أو التقدير الذي يحصل عليه الموظف، وعليه يجب أن يكون هذا التقدير قانونياً. فإذا ما خالف أي من القواعد والشروط يصبح معيباً بعبء مخالفة القانون بمعناه الضيق، أما عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع فيشمل عيوب القرار الإداري كافة. وقد ذكر (فالين) صوراً عديدة لمخالفة القانون ومنها¹³¹:

1- المخالفة الصارخة والمؤكدة للقانون، والتي لا تحتاج بيان.

2- مخالفة القانون بتفسيره تفسيراً خاطئاً.

3- تطلب شروط لا يتطلبها القانون.

وفي هذا الصدد أصدرت المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية حكماً نص على أنه "لما كانت لجنة شؤون الموظفين قد هبطت بتقدير كفاية المدعي إلى درجة ضعيف، وكانت أسباب الهبوط التي أبدتها تنحصر في عنصري الصفات الشخصية والقدرات، اللذين حصل فيهما المدعى على عشرين من ثلاثين، فإنه لو ساغ للجنة أن تمحو محوً كاملاً ما حصل عليه المدعي من درجات في العنصرين سالف الذكر، لما استقام لها أن تستعبد من درجات التقدير أكثر من العشرين درجة التي حصل عليها المدعي. ومن ثم ما كان ينبغي لها أن تهبط بمجموعه البالغ ستاً وسبعين درجة إلى أقل من ست وخمسين درجة، وهي تعادل مرتبة مرض، أما وأن اللجنة قد نزلت بتقديره العام إلى أقل من خمس وأربعين درجة، وهي تعادل مرتبة ضعيف، فإن قرار اللجنة بتقدير كفاية المدعي بدرجة ضعيف يصبح مشوباً بعيب مخالفة القانون"¹³².

131- Waline (Marcei); droit administrative,9 ed ,Paris, Sirey, 1963 ,P 471 -131

132- حكم المحكم الإدارية العليا في 1964/5/31 ، ق . 179 ، س 6 ، مجموعة السنة التاسعة، مبدأ 102، ص 1120.

ولكي يكون قرار قياس الأداء صحيحاً ومنتجاً لآثاره يجب أن يكون محله ممكناً، حيث يستطيع الموظف العادي القيام بالواجبات الموكلة له¹³³، كما يجب أن محل القرار جائزاً أي أن يكون قرار قياس الأداء متوافقاً مع الخطط التشغيلية والاستراتيجية¹³⁴. وفي حالة عدم توفر هذه الشروط يكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون¹³⁵.

الفرع الرابع: الرقابة القضائية على عنصر السبب في قرار قياس الأداء

يجب أن نفرق بين مسألتين وهما: سبب القرار وتسبب القرار، أما الأول فيقصد به "السابقة التي تتقدم العمل أو حالة واقعية غالباً وقانونية أحياناً تعرض الإدارة للتدخل على أساسها واتخاذ قرارها". وهو ركن من أركان القرار الإداري. أما تسبب القرار فهو ينصب إلى نتائج تقييم الأداء، حيث يجب أن تكون مسببة من حيث ذكر المبررات والملاحظات والأسباب. إضافة لبيان نقاط القوة والضعف، وماهي مجالات التحسين الضرورية لمعالجة نقاط التطوير الفنية والسلوكية التي يحتاجها الموظف وتجاوز أية سلبيات، وكل هذا يجب أن يكون مدوناً وموثقاً في وثيقة الأداء السنوي وفقاً للدرجة الوظيفية للموظف الاتحادي¹³⁶.

وتمارس الرقابة على عنصر السبب من خلال الرقابة على الأسباب القانونية التي أدت إلى إصدار القرار، فإذا ما كانت هذه الأسباب غير قانونية، أصبحت بالتالي أسباباً غير مشروعة مما يؤدي إلى بطلان قرار قياس الأداء. وتتخذ عدم مشروعية الأسباب القانونية في قرارات تقدير الكفاية عدة صور، فقد تتمثل في تخلف الأساس القانوني، أو الخطأ في القانون، كما قد تمارس الرقابة على عنصر السبب من خلال الرقابة على الأسباب الواقعية والتي تنقسم إلى الرقابة على الوجود المادي للوقائع والرقابة على التكيف القانوني للوقائع والرقابة على الملائمة¹³⁷.

133- عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، النظريات القضائية وأوجه الطعن في القرار الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، ص 70.

134- محمد كامل ليلة، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 130.

135- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، ص 64.

136- سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، رسالة دكتوراه، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1966، ص 61.

137- فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 370-403.

وفي النهاية، إذا أردنا استخلاص موقف القضاء من تغليب أحد هذه الأركان على الآخر فيما يتعلق بتقارير الكفاية، وبمعنى آخر مدى أهمية العيب الذي أصاب قرار قياس الأداء، وبالتالي الأثر المترتب على هذا العيب، فقد وضع مجلس الدولة المصري تفرقة تقوم على أساس مراحل تقدير الكفاية نفسه. حيث فرق القضاء بين ما إذا كان العيب قد أصاب قرار قياس الأداء في مرحلته الأولى أم شابه العيب في مرحلة تالية للمرحلة الأولى، ففي الحالة الأولى، وهي التي توضع بواسطة الرئيس المباشر، فإن القرار يعتبر باطلاً ويجب على جهة الإدارة إعادة إصداره على الوجه الصحيح، أما إذا كانت المرحلة الأولى سليمة، ولكن العيب حدث لاحقاً فإن المحكمة الإدارية العليا حكمت بالوقوف عند المرحلة السليمة السابقة مباشرة على المرحلة المدانة، ويحكم بأن التقدير سليم لكفاية الموظف وهو التقدير الذي وضع في هذه المرحلة¹³⁸.

وفي هذا أرى أنه لا يوجد ما يبرر هذه التفرقة، حيث إن أركان القرار الإداري هي الأساسات التي يبنى عليها، وفي حالة حدث أي شرخ في هذه الأركان يصبح القرار ضعيفاً وأيلاً للانهيار تطبيقاً للقاعدة القانونية ما بني على باطل فهو باطل. لذلك يتوجب إعادة إصداره مرة أخرى من قبل ذات الإدارة التي أصدرته تحقيقاً لاستقرار المراكز القانونية وحفاظاً على الحقوق الوظيفية للموظف الاتحادي.

المطلب الثالث: السلطة التقديرية للقاضي الإداري في الإثبات في دعوى الإلغاء

يقع على عاتق القاضي الإداري مسؤولية كبيرة، حيث يلتزم بأداء واجباته في الرقابة على أعمال الإدارة بأقصى درجات الدقة والمهارة المهنية من خلال خلق توازن بين مصلحة جهة الإدارة ومصلحة الموظف العام، وفي النهاية تحقيق الصالح العام لجميع أطراف النزاع، ولذلك فإن القاضي الإداري ليس مطلوباً منه العلم بالقاعدة القانونية الواجبة التطبيق على الواقعة المعروضة بل عليه أن يبادر إلى تطبيق صحيح القانون وفق مبدأ المشروعية.

138- لمزيد من الاستزادة في هذا الموضوع يرجى النظر في فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 424-426 حيث ذكر عدة أحكام صادرة من قبل المحكمة الإدارية العليا لكل ركن على حدة.

ونستطيع القول بأن للقاضي الإداري دور إيجابي في دعوى القرارات التي تتعلق بقرارات قياس الأداء، على خلاف القاضي المدني، فالمنازعة الإدارية المتعلقة بقرار قياس الأداء أمانة في يد القاضي، حيث يقوم بدور إيجابي كبير بشأنها، وذلك لأن الجهة الإدارية هي الخصم الأقوى في دعوى إلغاء قرار قياس الأداء لأنها تملك جميع المستندات التي تشرح طبيعة وحقيقة تطورات المنازعة المعروضة أو أسباب القرار المطعون فيه وما دار بشأنها، وأيضاً تملك كل ما يرتبط بوثيقة قياس الأداء السنوي، حيث يتعامل الموظف العام مع سلطة إدارية ذات امتيازات عالية¹³⁹.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القاضي الإداري يعود له الفضل الكبير في إرساء العديد من القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة، وعليه فقد فضله المشرع بالعديد من الصلاحيات، وأبرز هذه الصلاحيات هي السلطة التقديرية، حيث تعتبر أهم الأدوات القضائية في هذا المجال بوصفها وسيلة ذات طبيعة مرنة يتمكن القاضي الإداري بواسطتها من مراعاة الاعتبارات المختلفة للمنازعات الإدارية المتعلقة بالقرار الإداري، بما يُعينه على تحقيق مبدأ المشروعية دون المساس بقيم العدالة¹⁴⁰.

وتبرز ملامح السلطة التقديرية للقاضي الإداري في موضوع الإثبات، حيث إن الأصل أن يقع عبئه على عاتق المدعي، إلا أن هذه القاعدة لا يستقيم العمل بها في المنازعات الإدارية، ذلك أن النظام الإداري يقوم على مبدأ التنظيم اللائحي المسبق لإجراءات معينة، ولأن الجهة الإدارية تحتفظ بجميع الوثائق المتعلقة بعملها وخاصة تلك المرتبطة بوثيقة قياس الأداء. وعليه يجوز للقاضي الإداري - ووفقاً لما يتمتع به من سلطة - في إلزام جهة الإدارة بتقديم كل ما يتعلق بدعوى إلغاء قرار قياس الأداء وتقاعسها عن ذلك يقيم قرينة لصالح الموظف الاتحادي.

هذا وقد وضع القضاء المقارن بعض الأسس فيما يتعلق بعبء الإثبات في قضاء الإلغاء

نذكر منها على سبيل المثال:

139- <https://www.google.ae/search?q=> وهبي محمد مختار، بحث بعنوان قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، السودان، ص

2.

140- خالد الزاهري، مقال بعنوان الدور التدخل للقاضي الإداري في التشريع، كلية الحقوق، المملكة المغربية، تاريخ النشر 2016/11/07 في موقع الجامعة القانونية المغربية الافتراضية، ص 1.

1- إثبات وجود القرار الإداري يقع على عاتق الطاعن، وعلى الجهة الإدارية تقديم كل ما يلزم من مستندات تتعلق بالدعوى.

2- إثبات الشكليات الإدارية يقع على عاتق الإدارة المدعي عليها.

3- إثبات سبب القرار التأديبي يقع على عاتق الإدارة المدعي عليها.

4- إثبات عدم مشروعية القرارات الخاصة بالتعيين أو الترقية يقع على عاتق الطاعن.

5- إثبات عيب الانحراف بالسلطة يقع على عاتق الطاعن¹⁴¹.

وقد استقر القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة على مبدأ الإثبات الحر تبعاً لقواعد القانون المدني، وكما ذكرنا لا يوجد تقنين خاص للقانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، ويرجع اعتناق مبدأ الإثبات الحر لأمرين هما:
أولاً- الطبيعة الخاصة لتلك الدعاوى والتي يختل التوازن بين طرفيها حيث تكون لجهة الإدارة الكفة الراجحة في الإثبات وعليه، كان لا بد من تدخل القاضي لممارسة دوره الإيجابي حماية للطرف الأضعف وهو الموظف الحكومي.

ثانياً- عدم وجود تقنين خاص بالإجراءات المتعلقة بالدعوى الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة حيث تطبق القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية الاتحادي¹⁴².

وبعد اعتبار قرار قياس الأداء قراراً إدارياً محضاً مما يعطي الحق للموظف الاتحادي للطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة المختصة فيتم تطبيق الإجراءات المدنية على المنازعات الإدارية وذكرنا سابقاً إلى عدم وجود تقنين لإجراءات الدعوى الإدارية، فنُسند جميع الإجراءات والقواعد والمنازعات الإدارية إلى قانون الإجراءات المدنية الاتحادي، وفي ذلك تقول المحكمة الاتحادية العليا "وجوب تطبيق الإجراءات المدنية وقواعد الإثبات المدني والتجاري على المنازعات

141- <https://www.google.ae/search?q>، المرجع السابق، ص 10.

142- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 269-270.

الإدارية لخلو التشريع الإماراتي من قانون خاص بالإثبات والإجراءات الإدارية. بشرط عدم تعارضها مع طبيعة الدعاوى الإدارية المتمتعة بذاتية خاصة¹⁴³.

وهنا يتضح لنا هنا مدى السلطة الواسعة التي يملكها القاضي الإداري في مجال الدعوى المتعلقة بإلغاء قرار قياس الأداء وأيضاً أعمال مبدأ الإثبات الحر فيما يتعلق بدعاوى إلغاء قرارات قياس الأداء. وعليه يتوجب التوفيق وإعمال مبدأ ملائمة الأدلة والتوفيق بين مصلحة الجهة الحكومية الاتحادية والموظف الاتحادي. هذا ولا يفرق القانون الإداري بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية في مجال الإثبات، حيث يجوز إثبات كليهما بكافة طرق الإثبات، وذلك بعكس القانون المدني الذي يشترط الكتابة لإثبات التصرفات القانونية من حيث إعمال مبدأ الإثبات الحر مع الأعمال المادية¹⁴⁴.

استعرضنا في هذا الفصل الجانب التطبيقي من الناحية القانونية لموضوع تقارير قياس الأداء من عدة جوانب، فبدأنا بالحديث عن الطبيعة القانونية لهذه التقارير، والتطورات التي مرت بها إلى أن وصلنا إلى اعتبارها قرارات إدارية، مما يسهل على الموظف العام الاتحادي التظلم منها سواءً إدارياً في ذات الجهة التابع لها أو قضائياً عن طريق دعوى الإلغاء في حالة عدم التوصل لحل ودي للنزاع.

هذا وقد حاولت قدر المستطاع تدعيم المعلومات المذكورة في المباحث السابقة بالأحكام والسوابق القضائية الصادرة من قبل المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة، أو الأحكام الصادرة من قبل مجلسي الدولة المصري أو الفرنسي. ولكن وكما ذكرنا سابقاً فإنه ونظراً إلى أن هذه النزاعات يتم حلها داخل الجهة الإدارية، ولا تصل إلى القضاء، فإننا نواجه في هذا السبيل ندرة وشح في الأحكام القضائية المتعلقة بهذا الخصوص.

143- مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية من يناير حتى ديسمبر 2009. طعن رقم 204 لسنة 2009 إداري صادر بتاريخ 2009/06/24.

144- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 272.

أما فيما يتعلق بالرقابة القضائية على قرار قياس الأداء ، فيتم معاملته كقرار إداري محض، ويتم البحث في صحته من خلال البحث في أركانه، وقد ذكرنا أربعة أركان فقط لقرار قياس الأداء، ذلك لصعوبة تكيف جميع أركان القرار الإداري على قرار قياس الأداء.

الخاتمة

تلعب عملية قياس الأداء دوراً خطيراً ومهماً في حياة الموظف، فهي تعتبر سلاحاً ذا حدين، حيث تصل في بعض الأحيان إلى إنهاء خدماته الوظيفية. وهي عملية إيجابية تسعى إلى تحسين أداء الموظفين وتطويرهم والكشف عن احتياجاتهم التدريبية.

وتناولنا في هذه الدراسة موضوع ضمانات عملية قياس الأداء السنوي لموظفي الحكومة الاتحادية وفقاً لنظام إدارة الأداء في للموظفين في الحكومة الاتحادية للموارد البشرية، ووصلنا إلى أن لعملية قياس الأداء دور خطير فهي تؤثر على الحية الوظيفية للموظف الاتحادي، وتم عمل خاتمة لكل فصل على حدة وذلك بهدف الاستيضاح وإيجاز ما ذكر في كل فصل.

وقد توصلت إلى أن المشرع الإماراتي الاتحادي قد سلك مسلكاً صحيحاً نسبياً في تحقيق عدة ضمانات للموظف الاتحادي وأهم هذه الضمانات حق التظلم الإداري "الرقابة الإدارية"، وحق التظلم القضائي (دعوى الإلغاء) عند عدم اقتناع الموظف بنتيجة تقييم قياس أدائه.

وقد تبين لنا نجاح المشرع الإماراتي نجاحاً نسبياً في إيجاد مجموعة من الضمانات لعملية قياس الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية، وذلك وفق النحو الآتي:

1- إخضاع جميع العاملين في الحكومة الاتحادية لنظام قياس الأداء بصرف النظر عن درجاتهم وطرق تعيينهم بما يحقق العدالة والمساواة.

2- المسؤول عن التقييم هو الرئيس المباشر للموظف باعتباره الأكثر قرباً منه، والأكثر دراية بالمهام والمسؤوليات الموكلة له، وربط نتيجة القياس باعتماد لجنة الضبط وموازنة النسب.

3- اعتماد مبدأ علانية تقارير تقييم الأداء السنوية، حيث إنها توضع وتعتمد من قبل الموظف ورئيسه المباشر، ويصدر بشأنها تعميم من قبل إدارة الموارد البشرية حول بدء مراحل قياس الأداء.

4- وجوب التبليغ الخطي للموظف الاتحادي، حيث يقوم بالتوقيع على وثيقة الأداء السنوي في كل مرحلة، وهذا دليل على أن الموظف قد اطلع على الوثيقة وأصبح منوطاً بالأعمال المطلوبة منه.

5- اشتراط منح الموظف الحاصل على نتيجة تقييم أداء يحتاج إلى تحسين فترة اشعار مقررته لدرجته، أو صرف ما يعادل الراتب الاجمالي لفترة الأشعار، وذلك دون المساس بمسئقاته الأخرى.

6- عدم ربط عملية قياس الأداء بالرئيس المباشر فقط، وإنما جعلها حقاً مشتركاً بينه وبين لجنة الضبط وموازنة النسب.

7- وجود لجنة الموازنة وضبط النسب التي تعتمد نتائج التقييم النهائية قبل إبلاغ الموظفين بها، وذلك لضمان العدل والمساواة، ويعتبر قرار هذه اللجنة بمثابة التقييم النهائي للموظف الاتحادي، ويجوز التظلم من نتيجة قرار قياس الأداء إدارياً والطعن عليها قضائياً.

8- وجوب تسبب قرار قياس الأداء، حيث يجب أن تكون نتائج تقييم الأداء مسببة من حيث ذكر المبررات والملاحظات والأسباب. إضافة لبيان نقاط القوة والضعف، وماهي مجالات التحسين الضرورية لمعالجة نقاط التطوير الفنية والسلوكية التي يحتاجها الموظف وتجاوز أية سلبيات، وكل هذا يجب أن يكون مدوناً وموثقاً في وثيقة الأداء السنوي وفقاً للدرجة الوظيفية للموظف الاتحادي.

9- حق الموظف الحاصل على تقدير يحتاج إلى تحسين بالتظلم إدارياً في الجهة التابع لها، ومن ثم اللجوء إلى القضاء، مع ملاحظة أن الموظف الحاصل على هذا التقدير فقط منحه القانون حق التظلم، أما فيما يتعلق بالموظف الحاصل على تقدير يفوق التوقعات ويلبي التوقعات فليس له حق التظلم الإداري، وعليه اللجوء للقضاء مباشرةً.

10- أقر المشرع حق التظلم الإداري "الرقابة الإدارية" عند عدم اقتناع الموظف بنتيجة تقييم قياس أدائه، وذلك عن طريق التظلم لذات الجهة التابع لها من أجل إعطائها فرصة للنظر في القرار المتظلم بشأنه، قبل اللجوء إلى القضاء.

11- حق اللجوء إلى القضاء عن طريق دعوى إلغاء قرار قياس الأداء عند استحالة الوصول إلى حل ودي مع الجهة الاتحادية مصدرة نتيجة قياس الأداء.

12- ضمانة مبدأ التقاضي على درجتين: وهي تعتبر من أهم الضمانات القضائية حيث تمر الدعوى المتعلقة بإلغاء قرار قياس الأداء بدرجات التقاضي المختلفة قبل وصولها إلى محكمة القانون "المحكمة الاتحادية العليا".

13- السلطة التقديرية للقاضي الإداري من خلال ما له من صلاحيات في إثبات دعوى إلغاء قرار قياس الأداء .

14- إعمال مبدأ الإثبات الحر فيما يتعلق بدعوى إلغاء قرار قياس الأداء تأسيساً بالقانون المدني وما يجري على القرارات الإدارية العادية بشكل عام.

15- عدم وجود آلية تضمن مناقشة الرئيس لمهام وأهداف مرؤوسيه، فعلى الرغم من أن المشرع الاتحادي أقر مبدأ علانية تقارير قياس الأداء، إلا أنه لا توجد آلية تضمن مدى التزام المديرين المباشرين في مناقشة الموظفين التابعين لهم بشأن تقارير قياس الأداء.

16- عدم ملائمة تقييم الأداء السنوي لفئة الموظفين القائمين بمهام موظف آخر بالتكليف، وعليه يتم تقييم أدائهم تبعاً لدرجتهم الوظيفية، وليس تبعاً للمهام الموكلة لهم، مما يتسبب في إهدار مجهود هذه الفئة وإعطائهم نسباً وأوزاناً مخالفة للواقع.

التوصيات

لكي يتم تحقيق نجاح المشرع الإماراتي الاتحادي بشكل أكبر، فإننا نوصي بمجموعة من التوصيات، وذلك على النحو التالي:

1- ضرورة أن يشمل حق التظلم الإداري جميع مستويات قياس الأداء بحيث يشمل الموظفين الحاصلين على تقدير يفوق التوقعات ويلبي التوقعات، وعدم قصر هذا الحق للموظف الحاصل على نتيجة يحتاج إلى تحسين تطبيقاً لمبدأي العدل والمساواة.

2- أهمية التنظيم الإجرائي لمسألة التفويض في حالة غياب الرئيس المباشر صاحب الاختصاص الأصلي في عملية قياس الأداء، فمن له الحق في القيام بها، وهل يجوز تفويض غيره بها، وما هو السند القانوني في حالة النفي أو القبول.

3- ضرورة تدخل المشرع الاتحادي لتنظيم الناحية الاجرائية للجنة الضبط، وموازنة النسب من ناحية عدد الاعضاء ومكان الانعقاد.

4- أهمية اعتماد نسب تتسم بالواقعية، وتضع في اعتبارها طبيعة عمل الجهة الاتحادية، حيث إن النسب المقررة في الجهات الاتحادية عالمية. مع ملاحظة أن وزارة الداخلية تعتمد نظام إدارة الأداء تكريماً للموظفين المجتهدين داخلياً في الوزارة ، بهدف تحفيزهم وتشجيعهم على العمل.

5- الاستعانة بخبراء في مجال إدارة الموارد البشرية للعمل على تبسيط هذه الكفاءات القيادية والأساسية، حيث لا توجد آلية محددة لقياسها، مما يؤدي إلى ثقل عاتق الجهة الاتحادية من ناحية الصرف على الشركات الاستشارية في هذا المجال.

6- ضرورة إسقاط الأهداف الفردية في وثيقة الأداء السنوي مع الأهداف، والخطط التشغيلية والاستراتيجية للجهة الحكومية الاتحادية.

وأخيراً، وبعد الشكر لله تعالى على العناية والهداية إلى سلوك طريق العلم والجد، نقول إننا بذلنا كل ما في وسعنا من جهد في سبيل إنجاز هذه الدراسة؛ فإن وفقنا فهو فضل من الله تعالى، وإن تخللته بعض الهفوات، فغُذِرنا أن الكمال لله وحده، وأننا بذلنا فيه قصارى جهدنا. فإن أصبنا فذلك مرادنا، وإن أخطأنا فيكفينا شرف الاجتهاد والمحاولة.

نأمل من الله أن تنال رسالتي هذه قبولكم واستحسانكم، وصل اللهم وسلم على سيدنا أشرف

خلق الله محمد بن عبدالله وعلى آله وصحبه أجمعين.

قائمة المراجع

أولاً: الموسوعات

نعيم عطية وعبدالمنعم بيومي، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة الجزء 45، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، سنة 1998.

ثانياً: الرسائل (الدكتوراه والماجستير)

1- أحمد زايد الزيودي، تقييم تقارير الأداء في الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الشارقة، دولة الامارات العربية المتحدة، سنة 2013م.

2- اسماعيل زكي، ضمانات الموظفين في التعيين، الترقية، التأديب، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة 1936م.

3- حمدي أمين عبدالهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، دراسة الأصول العامة للتنمية الادارية وتطبيقاتها المقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، سنة 1966م.

4- تركي سطاتر المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، رسالة ماجستير، منشورة في مجلة الشريعة والقانون في جامعة الامارات العربية المتحدة، كلية الشريعة والقانون، للسنة 27 في العدد 53، الموافق يناير 2013م.

5- سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، رسالة دكتوراه، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1966م.

6- سري صاحب العامري، موقف القضاء الإداري في العراق من عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، جامعة واسط، العراق، سنة 2001م.

7- فاروق عبد البر، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية في علم الإدارة العامة والقانون الإداري، رسالة دكتوراه، عالم الكتب للنشر القاهرة، سنة 1983م.

ثالثاً: المؤلفات العامة

- 1- أحمد أبو السعود محمد، الاتجاهات الحديثة لقياس وتقييم أداء الموظفين، منشأة الناشر للطباعة والنشر، الاسكندرية، سنة 2004م.
- 2- أحمد سلامة بدر، الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، سنة 2008م.
- 3- أحمد سيد مصطفى، إدارة الموارد البشرية " الادارة العصرية لرأس المال الفكري" المكتبة الاكاديمية للطباعة والنشر، بنها.
- 4- أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية، مركز التنمية الإدارية للطباعة والنشر، الاسكندرية، الطبعة الثانية، سنة 1995م.
- 5- السيد محمد ابراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964، الاسكندرية، بدون طبعة، سنة 1966م.
- 6- أنور أحمد رسلان، تقارير الكفاية (دراسة مقارنة لنظام تقارير أداء الموظفين العموميين)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 1983م.
- 7- أنور أحمد رسلان، تقويم الأداء الوظيفي بدول مجلس التعاون الخليجي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1991م.
- 8- جمال الدين محمد المرسي، الادارة الاستراتيجية للموارد البشرية " المدخل لتحقيق ميزة تنافسية لمنظمة القرن 21" الدار الجامعية للطباعة والنشر، الابراهيمية، سنة 2003م.
- 9- رأفت فودة، النظام القانوني للميعاد في دعوى الالغاء، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 1998م.
- 10- رولا نايف المعايطه وصالح سليم الحموري، ادارة الموارد البشرية (دليل عملي)، كنوز المعرفة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2013م.

- 11- زاهد محمد ديري، الرقابة الإدارية، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن سنة 2011م.
- 12- زهير ثابت، كيفية تقييم أداء الشركات والعاملين، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 2001م.
- 13- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، الطبعة السادسة، سنة 1991م.
- 14- سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية للنشر والطباعة، الاسكندرية، سنة 2007.
- 15- سيد محمد جاد الرب، مؤشرات ومعايير قياس وتقييم الأداء (مدخل استراتيجي للتحسين المستمر والتميز التنافسي) ، سنة 2009م.
- 16- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، دار الجامعة الجديدة، القاهرة الطبعة الأولى، سنة 2009م.
- 17- طاهر محمود الكلالده، الاتجاهات الحديثة في الموارد البشرية، اليازوري للطباعة والنشر، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2011م.
- 18- طعيمة الجرف، شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، بدون طبعة، سنة 1956م.
- 19- عادل محمد زايد، العدالة التنظيمية "المهمة القادمة لإدارة الموارد البشرية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- 20- عبد الحميد كمال حشيش، القرارات القابلة للانفصال وعقود الإدارة (دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي) دار النهضة العربية للطباعة والنشر.
- 21- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الحسين للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 2003م.

- 22- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، المرافعات الإدارية والاثبات أمام القضاء الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2008م.
- 23- عبدالفتاح عبدالحليم عبد البر، النظريات القضائية وأوجه الطعن في القرار الإداري، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة.
- 24- عبد المنعم أحمد عبد المنعم خليفة، التظلم الإداري كسبب لانقطاع الميعاد في دعاوى الإلغاء، لا يوجد سنة نشر ولا دار نشر.
- 25- فرنسواز جيرو وآخرون، المراقبة الإدارية وقيادة الأداء.
- 26- مازن فارس رشيد، إدارة الموارد البشرية، مكتبة العبيكات، الرياض، الطبعة الأولى، سنة 2001م.
- 27- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الاسكندرية، سنة 2000م.
- 28- محمد أحمد عبدالنبي، إدارة الموارد البشرية، زمزم للطباعة والنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2010م.
- 29- محمد سعيد حسين أمين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للنشر والطباعة، القاهرة، سنة 2004م.
- 30- محمد كامل ليلة، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 1965م.
- 31- محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية)، النشر على حساب المؤلف، سنة 1985م.
- 32- محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008م.

- 33- محمود صالح، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، منشأة المعارف للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، سنة 1995م.
- 34- مصطفى مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية (دراسات في الاتجاهات الحديثة في الإدارة)، كلية التجارة، جامعة القاهرة، سنة 1994م.
- 35- مصطفى محمود عفيفي، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية "دراسة نظرية وتطبيقية للرقابة في كلاً من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة"، مطابع اليبندان، دبي، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، سنة 1990م.
- 36- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة الاسكندرية، طبعة 1966م.
- 37- منصور أحمد منصور، قراءات في تنمية الموارد البشرية، جامعة اوهايو، الولايات المتحدة الأمريكية، سنة 1976م.
- 38- موسى مصطفى شحادة، القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2012م.
- 39- نادر أحمد أبو شيخة، إدارة الموارد البشرية (أطار نظري وحالات عملية)، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، سنة 2013م.
- 40- نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، سنة 2010م.
- 41- يوسف عبد بحر ومؤمن خلف عبد الواحد، معوقات عملية تقييم الأداء في الوزارات الحكومية بقطاع غزة من وجهة نظر المُقيمين، أبريل 2009م.

رابعاً: البحوث والوثائق

- 1- أحمد هنية، عيوب القرار الإداري، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس.
- 2- سامي الطوخي، مقال منشور بتاريخ 2001/03/07 في موقع الإدارة العامة والمحلية تحت عنوان تقييم أداء الموظفين.
- 3- خالد الزاهري، مقال بعنوان الدور التدخلي للقاضي الإداري في التشريع، كلية الحقوق، المملكة المغربية، تاريخ النشر 2016/11/07 في موقع الجامعة القانونية المغربية الافتراضية.
- 4- عبدالوهاب عبدول، المحاكم المتخصصة كوسيلة للارتقاء والعدالة (نموذج المحاكم الاتحادية المتخصصة في الإمارات العربية المتحدة) ورقة مقدمة إلى المؤتمر الرابع لرؤساء المحاكم لعليا والتميز والنقض والتعقيب في الدول العربية المنعقد في الفترة من 24-26 سبتمبر 2013 الدوحة- دولة قطر.
- 5- حمدي القبيلات، الطبيعة القانونية لتقرير أداء الموظف العام والطعن به إدارياً وقضائياً، مؤتمراً للبحوث والدراسات، المجلد 21، العدد الثاني، سنة 2006م.
- 6- كتاب نظام تقييم الأداء الوظيفي في القيادة العامة لشرطة أبوظبي، الإدارة العامة للموارد البشرية، إدارة تقييم أداء العامل (OPAS).
- 7- الدليل الاسترشادي لإجراءات نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية الصادر من الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية، 2011م.
- 8- القانون رقم 6 لسنة 2016 بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي الصادر بتاريخ 2016/09/25م.
- 9- قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م وتعديلاته.
- 10- قانون الموارد البشرية لحكومة دبي رقم 27 لسنة 2006م والمعدل بقانون رقم 14 لسنة 2010م في بعض أحكامه.

- 11- قانون الموارد البشرية لحكومة رأس الخيمة رقم 1 لسنة 2013م.
- 12- نظام إدارة أداء الموارد البشرية الصادر من دائرة الموارد البشرية في حكومة رأس الخيمة لعام 2015.
- 13- كتاب الإطار العام للكفاءات السلوكية في الحكومة الاتحادية والصادر عن الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية ، الطبعة الثانية، سنة 2014.
- 14- مرسوم بقانون اتحادي رقم 17 لسنة 2016 في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.
- 15- مرسوم بقانون اتحادي رقم 9 لسنة 2011م في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم 11 لسنة 2008م بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.
- 16- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2012م في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته.
- 17- القرار الوزاري رقم (76) لسنة 2009م في شأن تقييم الأداء واستحقاق العلاوة الدورية السنوية لمنتسبي قوة الشرطة والأمن والموظفين المدنيين بوزارة الداخلية، الصادر بتاريخ 2009/02/09.
- 18- قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2012م بشأن اعتماد إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية الصادر بتاريخ 2012/05/09، الطبعة الرابعة، سنة 2012م.
- 19- قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2013م بشأن لائحة الموارد البشرية في الجهات الاتحادية المستقلة.

خامساً: مجموعات الأحكام القضائية

- 1- حكم المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 1297 لسنة 28 قضائية عليا بجلسة 5/13/1984، منشور بالمجموعة الرسمية للمكتب الفني، السنة 29، صفحة 1114 القاعدة رقم 178.

2- مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في الأحوال الشخصية والإدارية والتجارية والمدنية من يناير حتى ديسمبر 2007م.

3- مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية من يناير حتى ديسمبر 2009م.

4- مجموعة الأحكام الصادرة من الدوائر في تظلمات أعضاء السلطة القضائية والأحوال الشخصية والإدارية من يناير حتى ديسمبر 2011م.

5- حكم صادر من محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية، الدائرة الكلية الإدارية، الجلسة المنعقدة بتاريخ 2015/03/30م.

6- المحكمة الاتحادية العليا، طعن رقم 4 لسنة 2009 صادر بتاريخ 2010/02/24م (إداري)، غير منشور.

7- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 1956/11/10م، ق 1443، س 2 مجموعة الأحكام للسنة الثانية، مبدأ 7.

8- حكم المحكم الإدارية العليا في 1964/5/31م، ق 179، س 6، مجموعة السنة التاسعة، مبدأ 102.

9- حكم محكمة القضاء الإداري، ق 5963، س 8، مجموعة الأحكام للسنة 10، مبدأ 54.

10- حكم محكمة القضاء الإداري في 1957/04/25م، ق 7813، س 8، مجموعة الأحكام الصادرة للسنة 11، بند 258.

11- حكم محكمة القضاء الإداري في 1957/04/25م، ق 2005، س 8، مجموعة الأحكام الصادرة للسنة 11، بند 257.

12- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 195/04/25، ق 7813، س 8، مجموعة الأحكام للسنة 11، مبدأ 258.

13- حكم محكمة القضاء الاداري في 13/11/1957، ق 1244، س11، مجموعة الاحكام للسنة 12، مبدأ 12.

14- حكم المحكمة الادارية العليا في 09/04/1960، ق 732، س 4، مجموعة الاحكام الصادرة في السنة الخامسة، مبدأ 68.

15- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 30/05/1965، ق124، س 8، مجموعة الاحكام الصادرة للسنة العاشرة، مبدأ 137.

16- حكم المحكمة الإدارية العليا في جلستها المنعقدة بتاريخ 27/05/1973م، ق 369، س 15، مجموعة الاحكام للسنة 18، مبدأ 65.

17- فتوى إدارة التشريع رقم 1373 الصادرة بتاريخ 24/06/1958م، مجموعة مبادئ القسم الاستشاري، السنة 12، مبدأ 131.

سادساً: المواقع الالكترونية

1- <http://mawdoo3.com>

2- <https://www.fahr.gov.ae>

3- <http://smallbusiness.chron.com/importance-employee-evaluation>

HTTP://SMALLBUSINESS.CHRON.COM/IMPORTANCE-EVALUATION- 4EMPLOYEE-

5- WWW.THEBALANCE.COM/EMPLOYEE-EVALUATION-1918117

6- <https://www.google.ae/search?q=محمد مختار، بحث بعنوان قواعد الاثبات في الدعوى الإدارية، السودان>

7- جريدة البيان الالكترونية الخبر المنشور بتاريخ 2015/12/23.

8- شبكة أبوظبي الاخبارية الالكترونية، الخبر المنشور بتاريخ 2017/08/30.

9- مجلة اربان بيزنس الالكترونية الخبر المنشور بتاريخ 2016/10/02م.

FIRST: GENERAL RESOURCES

1-uby (J.M), le regime Juridique des avis dans la procedure administrative, A.J.D.A. September 1956.

-2Charles (Hubert) Actes rattachables et actes detach- ables n droit administrative francais ,these Nice 1965

3-executoire en droit administratif francais, these dactvlogra phiee Toulouse 1973.

4-Hauriou (Maurice) Precis droit administrative et de droit public general ,12 ed, paris ,1933.

5-Lavaille (christain) L'evolution de la conception de la decision .

6-Nature juridique de L'inscription d'un officer au tableau d'avancement, R.D.P.1906.

7-Stassinopoulos(Miche), traite des actes administrative ,1954.

8-waline (Marcel) Etendue et limites du control du juge administrative sur les actes de l'administration ., E.D.C.E. 1956.

9-Waline, les notes donnees a un fonctionnaire constituent ells des decisions faisant grief, R.D.p 1961.

10-Waline(Marcel); droit administrative,9 ed ,Paris, Sirey, 1963.

SECOND: Judicial decisions

- 11- C.E, 29 mai 1964, boyreau C / laboille moresmau J.C. P 1964
no 13863;long (M.) weil (P.) braibant (G.) les grands arrest da
lajuris prudence administrative no 90,P398 La note sous C.E 29
janvier 1954 institution notre-dame du Kreisker.
- 12- C.E . 1er decembre 1950 , De mayer .
- 13- C.E . 20 mars 1953.sieur Martin.
- 14- C.E 6 mai 1960 Biage R.P 287 .
- 15- C.E. 22 juin 1962 Fradet, D ouv, 1962.
- 16- C. E . 9 janvier 1952,Vidal.
- 17- C.E. 22 November 1963, Vanesse.
- 18- C.E. 22 juin 1962 Fradet, D ouv,1962.
- 19- G. R . 30 Avril 1948 , Jauffred .