

Evaluation of Employee's Performance in the Jordanian and Emirati Laws: A Comparative Study

Mohammad Njim Ibrahim Elyat

College of Law, Al-Falah University, U.A.E

Received: 24/8/2018
Revised: 14/11/2018
Accepted: 13/5/2019
Published: 1/3/2020

Citation: Elyat, M. N. I. . (2020). Evaluation of Employee's Performance in the Jordanian and Emirati Laws: A Comparative Study. *Dirasat: Shari'a and Law Sciences*, 47(1), 109–123. Retrieved from <https://dsr.ju.edu.jo/djournals/index.php/Law/article/view/2653>

Abstract

The public administration resorts to evaluating the performance of public employees periodically, through performance evaluation reports, whether annual, semi-annual, or quarterly, and these reports, after gaining the categorical degree, have important implications, both for the public administration and for the public employee alike, and the legislator has resorted to briefing these reports with many guarantees to achieve their goals. To have a complete and clear picture of performance evaluation in the Jordanian and Emirati legal system, the study followed the comparative legal approach, using the descriptive and analytical research method for the relevant legal texts. After highlighting the evaluation of job performance in both Jordanian and Emirati law, the study reached a set of the following conclusions and recommendations. The Jordanian legislator did not authorize the grievance from the performance reports except when the estimate is (weak), and the Emirati legislator did not authorize the grievance from the performance reports only when the estimate is (needs to be improved). this means that an employee who receives a (very good), (good), or (average) rating in Jordanian law and(exceeds expectations) or (meets expectations) cannot complain about it. The researcher recommended the need to call on the legislator in both Jordan and the UAE to provide for the need to grant the employee a guarantee in complaining about job performance evaluation reports.

Keywords Evaluation of performance of employee, the administrative complaint, the judicial defamation.

تقويم أداء الموظف العام في القانونين الأردني والإماراتي: دراسة مقارنة

محمد نجم عليات

كلية القانون، جامعة الفلاح، الإمارات العربية المتحدة، دبي، الإمارات العربية المتحدة

ملخص

تلجأ الإدارة العامة إلى تقويم أداء الموظفين العموميين بشكل دوري، من خلال تقارير تقويم الأداء سواء أسنوية كانت أم نصف سنوية أم ربع سنوية، ويترتب على هذه التقارير بعد اكتسابها الدرجة القطعية آثار مهمة، سواء بالنسبة إلى الإدارة العامة أم بالنسبة إلى الموظف العام على حد سواء، وقد لجأ المشرع إلى إحاطة هذه التقارير بالعديد من الضمانات لتحقيق أهدافها. ولكي تكون الصورة وافية وواضحة عن تقويم الأداء في النظام القانوني الأردني والإماراتي اتبعت الدراسة المنهج القانوني المقارن، مع استخدام منهج البحث الوصفي التحليلي للنصوص القانونية ذوات العلاقة. ويعد تسليط الضوء على تقويم الأداء الوظيفي في كلاً من القانونين الأردني والإماراتي توصلت الدراسة لمجموعة من النتائج والتوصيات التالية. لم يجز المشرع الأردني التظلم من تقارير الأداء إلا عندما يكون التقدير (ضعيفاً)، وكذلك المشرع الإماراتي فلم يجز التظلم من تقارير الأداء إلا عندما يكون التقدير (بحاجة إلى تحسين) وهذا يعني أن الموظف الذي يحصل على تقدير (جيد جداً) أو (جيد) أو (متوسط) في القانون الأردني و(يفوق التوقعات) أو (يلبي التوقعات) لا يستطيع التظلم منه. أوصى الباحث بضرورة دعوة المشرع في كلاً من الأردن والإمارات إلى ضرورة النص على منح الموظف ضمانة في التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي..

الكلمات الدالة: تقويم أداء الموظف العام، التظلم الإداري، الطعن القضائي.



© 2020 DSR Publishers/ The University of Jordan.

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-NC) license <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

المقدمة

عملية تحقيق أهداف الدولة لا يكون إلا بوساطة موظفين أكفاء قادرين على تأدية واجباتهم الوظيفية والمهام الموكولة إليهم على أحسن وجه؛ لأنهم الدعامة الأساسية لتحقيق أي عملية إصلاح، ومن هنا نشأ اهتمام الدولة بموظفيها، واختيارهم وفقاً لأسس سليمة، وضمان احتفاظهم بالكفاية المطلوبة طوال خدمتهم الوظيفية عن طريق تقويم أدائهم بشكل مستمر ودائم في أثناء إشغالهم لوظائفهم.

لذلك تقوم تقارير تقويم الأداء بقياس كفاية الأداء لدى الموظفين العموميين مع الإعتداد بمضمون ونتائج هذه التقارير لدى النظر في شؤون الموظفين المختلفة، وبعبارة أخرى تؤثر هذه التقارير تأثيراً جوهرياً في الحياة الوظيفية للموظف العام وقد يكون هذا التأثير إيجابياً يدفعه إلى تقلد مناصب قيادية رفيعة وقد يكون سلبياً يسارع في إنهاء خدمة الموظف العام.

ويجب أن يحكم تقارير تقويم الأداء الموضوعية والأمانة والتزاهة بعيداً عن روح الشخصية والكيد والتأثر والانتقام والمحسوبية والواسطة والشللية والمحاباة، ولذلك أحاط المشرع في كلٍّ من الأردن والإمارات الموظف العام بالضمانات التي تكفل تحقيق تقارير الأداء لإهدافها التي وجدت من أجلها، حيث يملك الموظف العام حق الاطلاع على هذه التقارير وحق التظلم والاعتراض عليها إذا ما توافرت لديه الأسباب الموجبة لذلك.

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة بشكل أساسي في توضيح وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بضمانات الموظف العام إتجاه الإدارة العامة عند قيامها بتقويم أداء الموظف العام ومدى فعاليتها من الناحية القانونية في حماية الموظف العام من تعسف الرئيس الإداري ومدى تحقيقها للأمان الوظيفي للموظف العام، كما تتمثل مشكلة الدراسة أيضاً في توضيحها لأفضل الاتجاهات القانونية والفقهية لتحقيق ضمانات للموظف عند تقويم أدائه الوظيفي.

تساؤلات الدراسة:

تتمثل أهم تساؤلات الدراسة في الأجابة عما يلي:

1. ما المقصود بتقويم أداء الموظف العام وأهميته؟
2. ما هي ضمانات تقويم أداء الموظف العام؟ وهل يوجد قصور تعاني منه أنظمتنا القانونية المختلفة – المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة – في مجال ضمانات تقويم أداء الموظف العام، أم هي كافية؟ وإذا كان يوجد قصور فما هو المقترح لسد هذا القصور؟
3. هل يمكن للموظف العام الاطلاع على تقويم أدائه الوظيفي ومن ثم التظلم من تقويم أدائه الوظيفي؟
4. هل للقضاء دور في الرقابة على تقويم أداء الموظفين العموميين؟

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة في كونها تعالج موضوعاً غاية في الأهمية وهو تقويم أداء الموظف العام حيث يؤثر تأثيراً جوهرياً بالنسبة للموظف العام حيث يعتبر أساساً يعتمد عليه في كثير من الجوانب الوظيفية عند الترقية أو الابتعاث، ووسيلة إصلاح تمكن المسؤولين من التعرف على الموظفين الذين يحتاجون لمزيد من التدريب أو التوجيه واختيار الكفاءات المناسبة والمقتدرة لملء الوظائف الأعلى، كما أن له تأثير على العديد من القرارات ذات العلاقة بوضع الموظف حاضراً أو مستقبلاً، فهو إذن يحقق غرضين في آن واحد، حيث يضمن للموظف الجدير الحصول على المكافأة إما عن طريق الترقية أو شموله بالمكافآت والحوافز هذا من ناحية، وكذلك يحقق تقويم الأداء نفعاً للإدارة بأن تضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من ناحية أخرى، فهو إذن يحقق النفع العام للموظف العام وللإدارة معاً، لذلك جاءت هذه الدراسة لتوضح ماهية تقويم أداء الموظف العام وضمانات الموظف العام لمنع تعسف الإدارة عند إعدادها لهذه التقارير.

أهداف الدراسة:

وتهدف هذه الدراسة إلى إبراز موضوع تقويم أداء الموظف العام في كلاً من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته وقانون الموارد البشرية الاتحادي في الحكومة الاتحادية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 وتعديلاته وضمانات تحقيق نظام تقويم الأداء لإهدافه بشكل عام وللوظائف العام بشكل خاص، وذلك بدراسة مستقلة ومباشرة عن الدراسات السابقة التي تعالج الموضوع.

خطة الدراسة:

وقد ارتأى الباحث لتكون هذه الدراسة محققة لغاياتها تقسيمها إلى مبحثين وخاتمة وتناولنا في المبحث الأول ماهية تقويم أداء الموظف العام وعالجنا فيه التعريف بتقويم كفاءة الموظف العام، وأهمية تقويم أداء الموظف العام وخرجنا بتعريف لتقويم أداء الموظف العام بأنه تحديد مستوى كفاءة الموظف العام وفقاً لمعايير محددة ومعدة مسبقاً ضمن مدة زمنية محددة بحيث يجري في نهاية الملاحظة تقدير جهد ونشاط وسلوك الموظف العام، وبالتالي كفاءة كل فرد على حده وذلك بشكل موضوعي دون تحيز، لتجري في النهاية مكافأة الفرد بقدر ما يعمل وينتج، ولتحديد نقاط الضعف في أدائه وللعمل على تلافها مستقبلاً، وتمكينه من أداء عمله بفاعلية أكبر.

بينما عالج الباحث في المبحث الثاني ضمانات تقويم أداء الموظف العام، والتي تتمثل في علانية تقارير تقويم الأداء الوظيفي، والظعن في تقارير تقويم الأداء الوظيفي وكل ضمانات قمت بمعالجتها في مطلب مستقل.

وفي الخاتمة خرج الباحث بجملته من النتائج -غاية في الأهمية- فضلاً عن التوصيات المقترحة لتنظيم تقويم الأداء الوظيفي، وكان من بين أهم التوصيات التي توصل اليها والمعلقة بهذه الدراسة ما يلي:

1. أن الأخذ بنظام علانية تقارير تقويم الأداء يحقق ضمانات أكبر للموظف العام عند تقويمه من قبل رئيسه الإداري، كما أنه يجعل هذه التقارير أكثر موضوعية، ويحقق العديد من المزايا، لذلك يرى الباحث دعوة المشرع الأردني إلى الأخذ بمبدأ علانية تقارير التقويم باعتبارها ضمانات مهمة للموظف العام اسوة بما ذهب إليه المشرع الإماراتي.
2. يرى الباحث أن الأفضل أن يكون من شروط قبول الطعن أمام القضاء بقرار تقويم الأداء رفع تظلم للإدارة بتقرير الأداء الوظيفي للمزايا التي يحققها وإمكانية إنصاف الموظف دون اللجوء للقضاء، أي أن يجعل المشرع التظلم من تقارير تقويم الأداء وجوبي وليس جوازي.
3. يدعو الباحث المشرع في كلٍّ من الأردن والإمارات إلى ضرورة النص على منح الموظف ضمانات في التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي وفي جميع الحالات مهما كان نتيجة الموظف في تقرير تقويمه طالما لديه الدواعي والمبررات وما يثبت أحقيته لتقدير أعلى مما حصل عليه ورغب في التظلم من ذلك، وبالتالي يجب ان يكون جوائز لجميع الموظفين دون تمييز بينهم.
4. يرى الباحث أن موقف نظام الخدمة المدنية الأردني من مسألة مدة الاعتراض على تقارير الأداء الوظيفي بالنسبة للموظف الحاصل على تقدير (ضعيف)، محل انتقاد لأن المدة قصيرة جداً، خاصة إذا ما قورنت بمدى التظلم بشكل عام والمحددة (بعشرة أيام) والواردة في المادة (165/أ)، لذلك يدعو الباحث المشرع الأردني إلى جعل مدة الاعتراض بتقرير أداء الموظف (الضعيف) عشرة أيام أسوة بمدى التظلم.
5. يدعو الباحث المشرع الأردني أن ينص صراحة في قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 بشكل واضح وصريح على أن تكون تقارير تقويم أداء الموظف من بين القرارات التي تقبل الطعن أمام المحكمة.

الدراسات السابقة:

ومن أهم الدراسات السابقة التي حاول الباحث البناء عليها ما يلي:
المطيري، تربي (2013)، تقويم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العدد الثالث والخمسون، صفر 1434، يناير 2013.

منهجية الدراسة:

ولكي تكون الصورة وافية وواضحة عن تقويم الأداء في النظام القانوني الأردني والإماراتي سنتبع في هذه الدراسة المنهج القانوني المقارن، مع استخدام منهج البحث الوصفي التحليلي للنصوص القانونية ذوات العلاقة.

المبحث الأول

ماهية تقويم كفاءة الموظف العام

ثار خلاف في الفقه حول أي المصطلحات اصح تقويم الأداء أم تقييم الأداء ويرى جانب من الفقه وبحق أن الصحيح لغوياً هو تقويم الأداء وليس تقييم الأداء، لأن تقييم الشيء إنما يعني تحديد ثمنه وليس هذا هو المقصود في هذا المجال، بل المقصود هو قياس أداء الموظف، ومعرفة مدى كفايته فيما يقوم به من أعمال، فضلاً عن الإلمام بسلوكه وعلاقاته الوظيفية، وقدرته على تولي وظيفة ذات مستوى أعلى (رسلان، 1998).

وفي هذا المبحث سنوضح المقصود بتقويم أداء الموظف العام في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فنخصه لتحديد أهمية تقويم الأداء، وذلك كما يلي:

المطلب الأول

تعريف تقويم الأداء

الكفاية مصطلح مرادف لعدة مصطلحات، أو تسميات منها تقويم الموظف وتقويم الكفاية، تقارير الكفاية، قياس الأداء، قياس الكفاءة، تقويم الأداء، تقرير الأداء، والتقارير السنوي وما إلى ذلك من تسميات (القاضي، 2012).

ورد في قاموس (المختار من صحاح اللغة) تعريف التقويم (قيَم الشيء) أي أعطاه القيمة التي يستحقها و(قَوَم الشيء) أي جعله مستقيماً (عبد الحميد والسبيكي، 1934)، والكُفُّ لغة وهو القوى القادر على تصريف العمل وكذلك الكفاءة للعمل هي القدرة عليه وحسن تصريفه، وهما يختلفان تماماً عن معنى الكفاية من كفا الشيء فلان، أي استغنى به عن غيره فهو كافٍ (ابن منظور، 1991):

وقد قيل الكثير حول تعريف تقويم الأداء والتي تدور في معظمها حول التحليل والقياس المستمر والدائم لأداء الموظف العام لواجباته الوظيفية وتقدير صلاحيته في القيام بمتطلبات الوظيفة التي يشغلها.

والأصل أن يقال في اللغة العربية "قَوْمٌ" بمعنى حدد القيمة، وذلك بإعادة الياء في كلمة قيمة إلى أصلها وهو الواو، غير أن المجمع اللغوي جوز أن يقال "قيمت الشيء تقويماً" بمعنى حددت قيمته، وذلك للتفرقة بين هذا المعنى وقولنا "قومت الشيء" بمعنى عدلته أو جعلته قوياً، كما أن من الخطأ استخدام كلمة الكفاية للتعبير عن الكفاءة، وهو ما درج على استخدامه جانب من الفقه وأحكام القضاء، فثم فارق كبير بينهما، فالصفة المشتقة من الكفاية هي كافي، وتتصل بالمقدار أو الكم، أما الصفة المشتقة من الكفاءة فهي كفو، ويتصل بال نوعية أو الكيف، وقد تكون هناك كفاية في الأداء، بمعنى أن الأداء كافٍ من حيث مقداره وكميته لوفرة عدد الموظفين، ولكن تنقصه الكفاءة من حيث جودته ونوعيته، فخدمات الموظفين قد تؤدي بمجرد الطلب لكل مستحقيها، ولكنها تكون في نفس الوقت خدمات رديئة (الحلو، 1999).

وقد قيل في تعريف تقويم الأداء بأنه تحليل أداء الموظف لواجبات الوظيفة ومسؤولياتها، ثم تقويم هذا الأداء تقويماً موضوعياً وفقاً لنظام يكفل رصد عمل الموظف ووزنه بمقياس دقيق وعادل، بحيث يكون التقويم في النهاية ممثلاً لكفاءة الموظف الحقيقية خلال فترة زمنية معينة (القاضي، 2012).

لذا يجب أن يُراعى في البيانات التي تتضمنها تقارير تقويم الكفاية أن تتناول تقويم الموظف من جانبيين، وهما الأول: الأداء السابق للموظف، واحتمالات أدائه، وطاقاته في المستقبل، وقدرات الموظف على هذا الأداء بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، والثاني: مدى صلاحية الموظف لشغل وظائف أعلى ذات مسؤوليات وواجبات أكبر (الرشيد، 2009).

وقد عرف كذلك بأنه "تحليل وتقويم أداء العاملين أو الموظفين لأعمالهم، ومسلكهم وتقدير مدى صلاحيتهم، وكفاءتهم في النهوض بأعباء وظيفتهم وتحملهم لمسؤولياتهم، وإمكانية تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى" (هاشم، 1972).

ويعرف كذلك بأنه "قياس مدى توافر الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شاغلها" (عبد الهادي، 1966)، كما ورد تعريف آخر لقياس كفاءة الموظف، وهو "محاولة الوصول إلى تقويم مدى مساهمة العامل أو الموظف في إنجاز الأعمال الموكلة إليه، وكذلك سلوكه وعلاقته بزملائه ورؤسائه والمتعاملين معه، وتقويم قدراته وإمكانياته الشخصية في خلال فترة زمنية محددة (هاشم، 1981).

ويرى الباحث إن تقويم أداء الموظف العام هو قياس مستوى كفاءة الموظف وفقاً لمنهج تقدير معين، وتشمل جوانب محل القياس الأداء الفعلي، وسلوك وتصرفات الموظف، وقدرات وإمكانيات الموظف النمطية أو المتعلقة بالابتكار، واهتمامه بالاعتناء مع المتعاملين مع الموظف من مراجعين ونحوهم ممن لهم معاملات أو مصالح لديه، وكل ذلك خلال فترة زمنية محددة، ويترتب عليها آثار غاية في الأهمية.

وقد نظم المشرع الأردني موضوع إدارة الأداء وتقويمه في المواد (70-76) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ونص في المادة (70) منه على (أ. تهدف عملية إدارة الأداء وتقويمه إلى ما يلي:

1. الحصول على مستوى أداء أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية للدائرة من خلال تقويم دور الموظف في إنجاز مهامه وتحقيق الأهداف المحددة له وفقاً لمؤشرات الأداء المتفق عليها بين الرئيس المباشر والموظف في بداية سنة التقويم ووفقاً لسجل الأداء وتحفيز الموظفين وتشجيعهم ودعمهم؛ لتحسين أدائهم وتنمية مهاراتهم وقدراتهم وتطويرها وتفعيل مبدأ التنافسية.

2. تحديد الاحتياجات التدريبية وتطويرها وفق منهجية علمية وموضوعية.

ب. باستثناء موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا يخضع أداء جميع الموظفين للمراجعة المنتظمة وتقويم الأداء.

ج. يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتومًا غير أنه يجب اطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه وفقاً لأحكام المادة (74) والفقرة (ج) من المادة (165) من هذا النظام.

بينما نظم المشرع الإماراتي تقويم أداء الموظف العام في المواد (30) و (31) من قانون الموارد البشرية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتية وتنص المادة (30) منه على أنه "1. يتم قياس أداء الموظف وفقاً لنظام إدارة الأداء الذي يصدره مجلس الوزراء

بناء على اقتراح الهيئة، ويحدد النظام على وجه الخصوص الآتي:

- أ- أسس ومعايير ومستويات قياس أداء الموظف، ب- مستويات الأداء التي تستحق عنها العلاوة الدورية السنوية للموظف، ج- مستويات الأداء المطلوبة للترقية، د- إجراءات التظلم من نتائج تقويم الأداء السنوي.
 2. يهدف نظام إدارة الأداء إلى تحقيق ما يلي: أ. ترسيخ منهج علمي لمكافأة الانجازات والنتائج المتميزة، ب. تطوير أداء الموظفين وقدراتهم ومهاراتهم من خلال تقويم دوري ينسجم وأهداف الجهة الاتحادية، ج. توفيق الأهداف الفردية للموظفين مع أهداف الجهة الاتحادية، د. تشجيع الانجاز الفردي وروح الفريق الواحد، هـ. تشجيع التعلم والتطور المستمرين".
- بينما نصت المادة (31) من ذات القانون على أنه "1. يقيم أداء الموظفين بشكل سنوي من قبل المسؤول المباشر على أن يتم إشراك الموظفين في عملية مراجعة الأداء المتعلقة بهم. 2. يعتبر التقويم السنوي للموظف الذي يتم وفق نظام إدارة الأداء هو المعيار الاساس الذي تحتسب بموجبه استحقاقات الموظف المتعلقة بالعلاوة الدورية والترقية والمكافآت السنوية. 3. يحدد نظام إدارة الأداء شروط ومتطلبات منح المكافآت المنصوص عليها في هذا المرسوم بقانون".

وقد صدر نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية الإماراتي وبأني هذا النظام الذي أعدته الهيئة الاتحادية للموارد البشرية الحكومية انسجاماً مع المفاهيم الإدارية الحديثة التي تسعى الحكومة الإماراتية إلى تطبيقها، وتنفيذاً لما نص عليه المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية.

وقد عرف النظام تقويم الأداء بأنه عملية يجري بوساطتها تقويم أداء الموظف بالمقارنة مع الأهداف والمؤشرات الرئيسية للأداء، والتي يتم وضعها بالشراكة بين الموظف ورئيسه المباشر عن الفترة التي يتم خلالها التقويم، بحيث تكون محددة في بداية فترة التقويم، وتخضع لتحديث مستمر خلال فترة الأداء، وعلى هذا الاساس فإن تقويم الأداء لا يعتبر هدفاً في حد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية وهي (النتائج) ولهذا ينظر إلى تقويم الأداء على أنه الترجمة العملية لكافة مراحل التخطيط في الجهة الحكومية، كما نص النظام على تطبيقه على كافة الوزارات والجهات الاتحادية بغض النظر عن نوع ومدة العقد أو الدرجة الوظيفية، ويستثنى منه فئة الوظائف الخدمية.

المطلب الثاني

أهمية تقويم الأداء

يكتسب نظام تقويم أداء الموظف العام أهمية كبيرة في مجال الوظيفة العامة، وذلك باعتباره أحد الوسائل الهامة التي تكفل الكشف عن كفاءة الموظفين وقدرتهم على القيام بواجبات الوظيفة وأعبائها ودورهم في تحقيق أهداف الجهة الإدارية في إدارة المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة. كما يهدف نظام تقويم الأداء إلى تحقيق العديد من الأهداف، لعل من أهمها النهوض بمستوى الخدمة التي يقدمها المرفق العام، وتقويم برامج وأساليب تعيين الموظفين وتدريبهم، والكشف عن عيوب الإدارة ومشكلاتها، وتحسين كفاءة الموظفين وإشعارهم بمسؤولياتهم، وضمان قيام الرؤساء الإداريين بواجبهم في الرقابة على أعمال مرؤوسهم وتوجيه هؤلاء المرؤوسين (المطيري، 2013).

وبعبارة أخرى يرى الباحث ان تقويم الأداء يهدف بوجه عام إلى تحسين الخدمات التي يقدمها المرفق العام للمواطنين والنهوض بها؛ لذلك عُنى المشرع الأردني والإماراتي بتنظيمه لتحقيق أهدافه التي يسعى لتحقيقها.

وتبرز أهمية تقارير الكفاية من حيث كونها أداة مهمة من الأدوات الرئيسية لقياس كفاءة الموظفين فهو المعين الذي يحتوي على المعلومات الوفيرة والدورية لأداء الموظف (الفاضي، 2012).

وقد أوضحت محكمة العدل العليا الأردنية ذلك في أحد أحكامها بالقول (من شأن تقدير أداء المستدعي في التقرير السنوي أن يؤثر في المركز القانوني للمستدعي وذلك لتأثير التقارير السنوية في ترقية الموظف إذ تدخل هذا التقارير ضمن معايير الكفاءة، وعليه فإن القرار المطعون فيه وهو تقويم أداء المستدعي بموجب التقرير السنوي هو قرار إداري بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 لغايات اختصاص هذه المحكمة بنظر الطعن ويكون الدفع مردوداً) (محكمة العدل العليا الأردنية، 2006).

وتتمثل أهمية تقويم الأداء في الحصول على مستوى أداء أفضل يسهم في تحقيق أهداف الإدارة من خلال تقويم عمل الموظف، متيحة المجال أمام وضع الخطط المتعلقة بالعمل والمتابعة والقياس، والعمل على تشجيع وتعزيز التواصل بين الرئيس المباشر وبين موظفيه من خلال إتاحة الفرصة للموظفين بالاطلاع على مستوى أداءهم الوظيفي لتعزيز جوانب القوة، وتجنب نقاط الضعف، والعمل على الاستجابة لمجالات التحسين المطلوبة من خلال النصح والإرشاد الذي يقدمه الرؤساء، وتحديد الاحتياجات التدريبية والتطويرية للموظفين بناء على تقرير الأداء وفقاً لمنهجية علمية تتسم بالموضوعية، ويحظى تقويم الأداء بأهمية خاصة في نطاق الترقيات والعلاوات الدورية والاستمرار بالخدمة الوظيفية في الأجهزة الإدارية بالدولة (الفاضي، 2012).

ويرى الباحث ان تقويم الأداء يُمكن الإدارة بطريقة قانونية من التخلص من الموظف الضعيف غير القابل لتحسين أداءه الوظيفي بإنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءته بشروط معينة، حيث نصت المادة (75/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 على أنه (إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنتين متتاليتين يحال على الاستيداع او التقاعد المبكر اذا كان مستوفياً لشروط الإحالة وبخلاف ذلك تنهى خدمته بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام)، بينما نص المشرع الإماراتي في المادة (108) من قانون الموارد البشرية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 على أنه (يجوز بقرار من الوزير إنهاء خدمة الموظف بسبب عدم كفاءته الوظيفية في حال حصوله على تقييم سنوي وفقاً للمستوى الذي يحدده نظام إدارة الأداء لهذا الغرض، وذلك بعد إعطائه إشعاراً خطياً مدته ثلاثة أشهر لتحسين أدائه وثبوت استمرار ضعف أدائه خلال تلك المدة، ويشترط في جميع الأحوال إعطاء الموظف فترة إشعار لمدة شهرين وأن تُصرف له جميع مستحقاته).

وتقويم الأداء يعمل من جهة أخرى إلى دفع الموظفين إلى بذل أقصى جهد ممكن في العمل، وتدفع الرؤساء الإداريين إلى متابعة نشاط وأداء موظفيهم بطريقة مستمرة فيبقى الرئيس على اتصال دائم بالمرؤوس، ويعمل كذلك على تشجيع الموظفين وتفعيل مبدأ التنافس بينهم، ودعمهم؛ لتطوير أدائهم وتنمية وتطوير مهاراتهم وقدراتهم، وتساعد على تنمية قدرات الموظفين الابتكارية؛ مما يؤدي إلى تطوير وتنمية العملية الإدارية والإعلاء من شأن العمل الإداري في المجتمع، وكذلك تساعد في الكشف عن المخالفات المالية والإدارية التي يرتكبها الموظفون؛ مما يساعد على منع الفساد في الأجهزة الإدارية، وتعد مؤشراً حقيقياً وواقعياً لنجاح أو فشل الطرق المتبعة في اختيار الموظفين، فعن طريقها يتم الحكم على فاعلية أو عدم فاعلية تلك الطرق، ولتقويم الأداء دور بارز وفعال فيما يتعلق بتدريب الموظفين، حيث يستطيع القائمون على شؤون الموظفين معرفة مواطن الضعف لديهم، وبناء عليه يتم إعداد البرامج والدورات التدريبية لمعالجة هذا الضعف، كما أنه يعد كذلك وسيلة مهمة لتقويم نظم الحوافز المتبعة في الوظيفة العامة كالعلاوات الدورية أو التشجيعية والمكافآت وغيرها، وبيان مدى كفايتها أو قصورها في حث الموظفين وترغيبهم في وظائفهم وممارستهم لاختصاصاتهم كما يجب أو كما ينبغي (القاضي، 2012).

ويرى الباحث إن نظام تقويم الأداء إذا ما أحسن وضعه على أسس موضوعية، من شأنه ان يمد الإدارة بمعلومات تمكنها من الاسترشاد بها في تسيير الشؤون الوظيفية، كذلك يرى الباحث ان لنظام تقويم أداء الموظف العام أهمية بالغة ، لأنه يحقق فوائد عديدة ، أهمها:

1- الاسهام في رفع مستوى الموظف والوظيفة، مما يفسح المجال امام ترفيعهم ، او نقلهم الى وظائف أخرى، أو تدريبهم على الوظيفة التي يشغلونها.

2- ممارسة رقابة فعالة ومستمرة على الموظفين، لان الوصول إلى تقويم كفاءة الموظف تقويماً صحيحاً وواقعياً ، يوجب على رئيسه ضرورة متابعته ومراقبته بصورة مستمرة.

3. تقوية حس المسؤولية عند الموظفين، ذلك ان الموظف الذي يعلم ان أدائه لعمله سيُقيّم ويُقدّر ، وبالتالي سيبدل قصارى جهده لكي يكون موضع تقدير رؤسائه (المجذوب، 2005).

وبالإضافة إلى ما سبق فلقد حدد المشرع الأردني في المادة (70) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 أهداف عملية تقويم الأداء بالحصول على مستوى أداء أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية من خلال تقويم دور الموظف في إنجاز مهامه، ووضع خطط العمل والمتابعة والقياس، وتعزيز وتشجيع التواصل والحوار بين الرئيس المباشر والمرؤوس وإتاحة الفرصة له للاطلاع على مستوى أدائه الوظيفي والمسلكي، وتعزيز نقاط الضعف لديه، وتشجيع الموظفين وتطوير مهاراتهم وقدراتهم وتفعيل مبدأ التنافسية وتحديد الاحتياجات التدريبية والتطويرية وفق منهجية علمية وموضوعية (عجارمة، بطيخ، 2012).

بينما حدد المشرع الإماراتي أهمية نظام تقويم أداء الموظف العام في المادة (2/30) من قانون الموارد البشرية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية بما يلي (2). يهدف نظام إدارة الأداء إلى تحقيق ما يلي: أ. ترسيخ منهج علمي لمكافأة الانجازات والنتائج المتميزة، ب. تطوير أداء الموظفين وقدراتهم ومهاراتهم من خلال تقويم دوري ينسجم وأهداف الجهة الاتحادية، ج. توفيق الأهداف الفردية للموظفين مع أهداف الجهة الاتحادية، د. تشجيع الانجاز الفردي وروح الفريق الواحد، هـ. تشجيع التعلم والتطور المستمرين)، كما أنه واستناداً لاحكام المرسوم بقانون المشار اليه فقد صدر نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية والذي أشار إلى أنه يهدف إلى تحقيق التالي 1. إرساء قواعد الأداء ومعايير التقويم السنوي للموظفين 2. تحديد مستويات الأداء التي تستحق عنها العلاوة الدورية 3. اعتماد مستويات الأداء المطلوبة للترقية 4. رسم مسار التطلعات من نتائج تقويم الأداء السنوي.

ولما لتقارير الكفاية من آثار مهمة في حياة الموظفين، فإن المشرع الأردني والإماراتي قد أحاط بإعدادها بإجراءات عديدة، وهي:

ففي الأردن فإن إجراءات إعدادها تتمثل في أنه على الرئيس المباشر أن يقوم بشكل دوري بإجراء مراجعة مع مرؤوسيه لنتائج سجل الأداء بما يحقق رصد نقاط القوة في أداء سلوك الموظف لتعزيزها ونقاط الضعف وكيفية معالجتها، أو إجراء أي تعديلات ضرورية ومبررة على الأهداف أو المؤشرات أو كليهما، ويقوم المدير المعني بمتابعة نموذج سجل الأداء للموظف في المديرية للتحقق من أن المراجعة تمت وفقاً للتعليمات المعتمدة

لذلك، واتخاذ الإجراءات المناسبة إذا تبين أن في البيانات والملاحظات والوقائع المدرجة في السجل ما يقتضي اتخاذ تلك الإجراءات، وتتخذ بالحسبان جميع العقوبات التي يتم إيقاعها بحق الموظف خلال سنة التقويم ولا يجوز أن يزيد تقدير الموظف على جيد إذا اتخذت بحقه أي من العقوبات التأديبية باستثناء عقوبة التنبيه، ويقوم الرئيس المباشر بتعبئة نموذج تقرير الأداء السنوي معتمداً على نموذج سجل الأداء ورفعها إلى الرئيس الأعلى المباشر الذي يقوم بدوره برفع تقارير أداء الموظفين السنوية وملاحظاته عليها إلى الأمين العام أو من يفوضه لاعتماد التقدير النهائي للموظف، ويتم إرسال نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف، وللموظف حق الاعتراض عليه خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتسلمه له، وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال تلك المدة يعتبر التقدير معتمداً، وفي حال اعتراض الموظف على التقدير يقوم المرجع المختص بالمصادقة على التقرير أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض على اللجنة المختصة بنظر التظلمات (المادة 73 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد نصت المادة (1/31) من قانون الموارد البشرية المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية على أن تقويم أداء الموظفين يتم بشكل سنوي من قبل المسؤول المباشر على أن يتم إشراك الموظفين في عملية مراجعة الأداء المتعلقة بهم، كما إن دورة إدارة أداء الموظفين في الحكومة الاتحادية الإماراتية تمر عبر ثلاث مراحل وهي تخطيط الأداء والمراجعة المرحلية والتقييم النهائي للأداء السنوي.

وقد تواجه تقويم الأداء بعضاً من الصعوبات التي تعترض تحقيق أهدافها، فعلى سبيل المثال، تأثر تقويم الأداء بالاعتبارات الشخصية، فغالباً ما يقوم الرؤساء بتقويم الموظفين من خلال نظرهم الشخصية البحتة، لا من وجهة نظر الجهاز الحكومي، واستخدام تقويم الأداء بشكل أو بآخر كأداة للتنكيل والتعسف في مواجهة الموظفين لأسباب شخصية لا علاقة لها بالوظيفة، أو تحيز الرئيس مع موظف دون بقية الموظفين بسبب العلاقات الاجتماعية، وما يلحقها من اعتبارات للمعاملة والمحابة في وضع التقارير، متنافياً بذلك مع الموضوعية مما يفقدها فاعليتها، واعتماد الرئيس على أحد عناصر التقويم دون بقية العناصر الأخرى، فقد يحصل الموظف على مرتبة ممتازة في تقويم الأداء كونه ممتازاً في ذلك العنصر الذي يتأثر به الرئيس، بالرغم من ضعف العناصر الأخرى، والعكس صحيح، ووضع التقدير بناءً على الأداء الحديث للموظف دون النظر للفترات السابقة، وخصوصاً إذا ما كان التقدير يتم وضعه في آخر السنة ولمرة واحدة، فقد يميل الرؤساء إلى الموظفين القداماء فيمنحهم التقديرات الممتازة دون الالتفات للموظفين الجدد، وقد يلجأ الرئيس إلى التشدد أو التساهل أو اللجوء إلى الحلول الوسط مع الموظفين كافة لعدة أسباب منها ضعف شخصية الرئيس، أو عدم اكتراث الرئيس بأعمال تقارير الكفاية وعدم وجود المعلومات والبيانات الكافية للتقدير (القاضي، 2012)، لذلك اتجه المشرع إلى أحاطة تقويم الأداء بضمانات مختلفة لتحقيق أهدافها التي وجددت من أجلها.

المبحث الثاني

ضمانات تقويم أداء الموظف العام

والمقصود بضمانات تقويم أداء الموظف العام هي مجموعة من الإجراءات التي تضمن صدور تقويم موضوعي للموظف العام بعيداً عن التحيز والشخصية في إعداد التقويم، وتتمثل هذه الضمانات في ضرورة إعلان تقويم الأداء لأصحابها ومن ثم تمكينهم من التظلم أو الطعن في تقويم الأداء الوظيفي، إذا كان هناك وجه لذلك.

واتناول هذا المبحث في مطلبين نعالج في المطلب الأول: الضمانة الأولى وهي علانية تقويم الأداء الوظيفي، أما المطلب الثاني فنتناول فيه الضمانة الثانية وهي الطعن في تقارير تقويم الأداء الوظيفي، كما يلي:

المطلب الأول

علانية تقويم الأداء الوظيفي

يجب ان نشير بداية أنه ليس هنالك اتفاق على عدد محدد لمستويات أو مراتب أو مسميات تقويم أداء الموظفين العموميين فالمشرع الأردني نص في المادة (71/هـ) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2013 على أنه (تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية:- (ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف)، بينما نظم المشرع الإماراتي هذه المستويات في نظام إدارة الأداء لموظفي الحكومة الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة بما يلي (يفوق التوقعات بشكل ملحوظ، يفوق التوقعات، يلي التوقعات، بحاجة إلى تحسين)، وأرى أنه لا عبء أو افضلية بتسمية على أخرى وإنما العبء تكون بمدى تحقق ضمانات للموظف العام عند تقويم أدائه.

وتوجد ثلاثة اتجاهات تنازع علانية تقويم الأداء الوظيفي، اتجه يرى بأن التقويم الوظيفي يجب أن يتم إعلانها جزئياً، واتجاه آخر يرى أن

التقويم يجب أن يحاط بالسرية المطلقة، أما الاتجاه الثالث والأخير فإنه يؤيد العلنية المطلقة، وسوف نعالجها في ثلاثة فروع كما يلي:

الفرع الأول: الإعلان الجزئي

يعد إعلان التقرير الذي حصل عليه الموظف حول قياس كفايته، هو أحد المتطلبات الضرورية لنجاح عملية القياس، ويعني الإعلان تزويد الموظف بصورة عن تقرير أدائه (رسلان، 1998)، وهو ما يعرف (بمبدأ علنية التقويم)، وهو مبدأ حديث في مجال قياس كفاءة الموظف، بعد أن كان التقرير يحاط بالسرية التامة، حيث تبين أن سرية تقرير الكفاية لا تتماشى مع أهداف التقرير، وهو قيام الجهة الإدارية بالإصلاح والتطوير في أداء الموظف، وقيام الموظف بالتظلم منه إذا تبين له وجود إجحاف في التقديرات التي حددت له أو بعضها، فالموظف عندما يطلع على تقرير أدائه ويجد أنه يتناسب مع مستوى أدائه، فإنه يقتنع بما ورد به حتى ولو كان تقديره ضعيفاً أو متوسطاً، حيث سيبدل جهده لتطوير أدائه، وبالتالي الحصول على تقدير أفضل في التقرير اللاحق، أما إذا لاحظ الموظف أن تقديره أقل مما يتناسب مع أدائه فإنه من حقه التظلم منه والمطالبة بالحصول على تقدير أفضل.

والإعلان الجزئي يسمح بإطلاع الموظفين الذين نالوا درجة (متوسط أو ضعيف) على تقرير تقويم الأداء وبهذا أخذ المشرع الأردني في المادة (74) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 والتي نصت على أنه (ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف، وللموظف حق الاعتراض عليه خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسلمه له، وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال تلك المدة يعتبر التقدير معتمداً، وفي حال اعتراض الموظف على التقدير يقوم المرجع المختص بالمصادقة على التقرير أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض على اللجنة المختصة المنصوص عليها في المادة (74) من هذا النظام). ويبرر هذا الاتجاه بما يلي:

أ- حتى يعلم الموظفون بنواحي قصورهم ومواطن ضعفهم وبالتالي يعملون على تلافياها والنهوض بمستواهم (زكي، 1936).

ب- حتى لا يتخذ الرؤساء من مبدأ السرية المطلقة وسيلة للبطش والإضرار بالموظفين.

ت- حتى لا يتم أرهاق الإدارة باعتراضات الموظفين الذين نالوا درجة (جيد، وجيد جداً) كونها تقديرات مرتفعة من وجهة نظر المشرع.

ويرى الباحث أن هذه المبررات لا تحقق ضمانات للموظف العام الحاصل على تقدير أداء (جيد، وجيد جداً) في التشريع الأردني، وتجعله دائم الشك في تقويم أدائه، لذلك حاول المشرع الأردني التخفيف من سلبيات هذا الاتجاه بنصه في المادة (70/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2014 بنصه (يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتوماً غير أنه يجب اطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه وفقاً لأحكام المادة (74) والفقرة (ج) من المادة (165) من هذا النظام، ويحق لجميع الموظفين الاطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير السنوية في الديوان).

الفرع الثاني: السرية المطلقة

ويعني بها ألا يسمح لصاحب الشأن بمعرفة تقرير كفايته، إذ يظل التقرير الذي وضع عنه سرّياً ومودعاً في ملف خدمته لا يعلم عنه شيئاً، مبررين ذلك بما يلي (العجامة، بطيخ 2012).

أ- إن السرية تؤدي إلى تجنب الإدارة ضياع وقت الموظفين نتيجة انشغالهم بالتظلم أو الطعن في تقديرات الكفاية إذا أعلنت إليهم.

ب- تحول بين المرؤوسين ومهاجمتهم لرؤسائهم الأمر الذي قد يؤدي إلى فقد الثقة بينهما مما ينعكس سلباً على حسن سير العمل الإداري.

ج- إن السرية التامة لتقارير الكفاية قد يشجع الرؤساء على إجراء تقويم موضوعي وصحيح لكفاية مرؤوسهم؛ وذلك لعدم خشيتهم من غضب أو عدم إرضاء مرؤوسهم كما يحدث في حالة علمهم بتقارير كفايتهم.

ويؤخذ على سرية التقويم - ويحق - أنه يسمح للمختص بالتقويم بإمكانية التحيز لبعض الموظفين دون البعض الآخر، كما تؤدي هذه السرية إلى إثارة الشكوك بين الموظفين ورؤسائهم، وإحاطة الموظف بمستوى كفاءته، الأمر الذي قد يحول بينه وبين التغلب على جوانب القصور في أدائه (رسلان، 1998)، وأرى ان سلبيات نظام السرية المطلقة تفوق ايجابياتها بكثير، لذلك فان معظم التشريعات اتجهت إلى هجر هذا النظام.

الفرع الثالث: العلنية المطلقة

تعني إطلاع وإعلام الموظف بتقرير كفايته، بل وإعطاءه صورة عنه حتى يعلم بمستوى كفايته بشكل لا يدع معه مجالاً للشك. وأصبح من الثابت علمياً بأن علنية النتائج أفضل من سريتها، ويتم إخبار العاملين بالنتائج، إما بواسطة إدارة الموارد البشرية بكتاب رسمي أو بواسطة الرئيس المباشر، وللعلنية المطلقة فوائد عديدة يمكن إجمالها فيما يلي: (رسلان، 1998).

1. إلزام الرؤساء بإتباع الموضوعية والجديّة في التقدير وذلك حرصاً منهم على تجنب التظلم والطعن في تقديراتهم من قبل المرؤوسين.

2. إن العلنية المطلقة تمكن المرؤوسين من معرفة مواطن ضعفهم والعمل على تلافياها مما يعود بآثار إيجابية على العمل الإداري.

3. إن إعلان تقارير الكفاية قد يخلق جوّاً من المنافسة بين الموظفين مما يحثهم على الإجداد في العمل للحصول على أعلى التقديرات.

4. إعطاء فرصة لأصحاب الشأن بالتظلم والطعن في تقارير كفايتهم ولن يتم ذلك إلا في حال إبلاغهم بهذه التقارير. وبالمقابل، يؤخذ على علانية التقييم أنها قد تفسد العلاقة بين الرئيس الإداري والمرؤوس، بالنظر إلى أن ذلك قد يؤدي إلى مهاجمة الموظف لرئيسه الذي قام بتقييمه تقويماً متدنياً أو أقل من طموح الموظف وشحن النفوس وفتور العلاقة بينهما، فضلاً عن أن علانية التقييم قد تؤدي إلى شيوع النفاق والتملق بين الموظفين لرؤسائهم الذين يقومون بتقييم كفاءتهم (أمين، 2004).

إلا أن علانية التقييم أيًا كان تقدير أداء الموظف لا تخلو من مزايا لعل من أهمها تعرف الموظف على جوانب القصور والقوة في أدائه والعمل على تحسين هذا الأداء وتنمية قدراته ومهاراته، فضلاً عن تمكين الموظف من تحديد موقفه إزاء هذا التقييم إما بالرضا أو بالتظلم منه أو الطعن فيه قضائياً (عبد الباسط، 2003)، كما تؤدي إلى التزام القائمين بالتقييم بالموضوعية وتحري الدقة في التقييم؛ وذلك لعلمهم المسبق بإطلاع الخاضعين للتقييم عليه، وتحقيق الثقة والإحساس بالعدالة بين الموظفين مما يؤثر في أداء العمل بشكل إيجابي (رسلان، 1998)، ولعل ذلك ما دعا البعض إلى التأكيد على أنه إذا أُريد لنظام تقييم الكفاءة أن يتخذ أداه لرفع كفاية الموظفين، والأخذ بيدهم للوصول إلى الكمال، فإن من اللازم أن يكون التقييم علنياً (الطماوي، 1987).

ولقد نص المشرع الإماراتي في نظام تقييم الأداء الوظيفي في الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة على أنه (بعد الانتهاء من عملية تقييم الموظف وفقاً للمسايرين أعلاه. يجب التوقيع على نتيجة التقييم من قبل الموظف، علماً بأن هذا التوقيع يعتبر إشعاراً بالاطلاع على النتيجة وليس قبولاً بها). كما أشار أنه (ويتولى مدير إدارة الموارد البشرية إدارة عملية الضبط وموازنة النسب وبعد ذلك تتخذ إجراءات التبليغ حيث يقوم الرئيس المباشر بإبلاغ كل موظف تابع له بنتيجة التقييم النهائي)، ويرى الباحث أن اتجاه المشرع الإماراتي يحقق ضماناً مهمة للموظف العام كما أنه يتيح للموظف العام معرفة جوانب القصور ومحاولة علاجها.

أما بالنسبة للمشرع الأردني وكما اشرنا سابقاً فقد أخذ بمبدأ العلنية النسبية (الإعلان الجزئي)، وذلك في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (82) لسنة 2013، حيث أوجب إعلان الموظف الذي قدرت كفايته بمرتبة ضعيف أو متوسط بأسباب ضعفه وبمواطن هذا الضعف. وتؤيد الدراسة نظام علانية تقارير تقييم الأداء كونه يحقق ضماناً أكبر للموظف العام عند تقييمه من قبل رئيسه الإداري، كما أنه يجعل هذه التقارير أكثر موضوعية، ويحقق جميع المزايا التي اشرنا لها سابقاً، لذلك يرى الباحث دعوة المشرع الأردني إلى الأخذ بمبدأ علانية تقارير التقييم باعتبارها ضماناً مهمة للموظف العام أسوة بما ذهب إليه المشرع الإماراتي.

المطلب الثاني

الطعن في تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يعتبر فتح باب التظلم أو الطعن في تقارير تقييم الأداء الوظيفي من أهم الضمانات التي تمنح للموظفين في هذا الشأن، فمن الطرق الودية لتظلم الموظف العام من تقارير تقييم الأداء الوظيفي الذي صدر بحقه ويرى أنه غير منصف، طريقة التظلم الإداري (البظم، 2003)، وتوجد طريقة أخرى للتظلم من تقارير تقييم الأداء الوظيفي تكون بالطعن لدى القضاء المختص، وسوف نعالج في هذا المطلب التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي باعتباره ضماناً من ضمانات تقارير تقييم الأداء الوظيفي، كما سنعالج الطعن القضائي باعتباره ضماناً من ضمانات تقارير تقييم الأداء وذلك من خلال فرعين، وذلك كما يلي:

الفرع الأول

التظلم الإداري من تقارير تقييم الأداء الوظيفي

يعرف التظلم بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يُدعى مخالفته للقانون أو هو كل ما يقدمه الموظفون من طلبات إلى جهاتهم الرئاسية المباشرة أو العليا، بهدف سحب أو تعديل أو إلغاء القرارات التأديبية الصادرة في مواجهتهم (المولى، 2012) أو هو وسيلة إدارية للمتضرر من القرار الإداري يقدمه الطاعن إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل قرارها فتسحبه وتكفي الطاعن مؤونة الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار الإداري (عبود، 2010)، كما عُرف بأنه التماس صاحب العلاقة من الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار أو الرئيس الأعلى يطلب فيه إعادة النظر بالقرار الصادر بفرض العقوبة من خلال سحبه أو إلغاءه أو تعديله (الطماوي، 1971):

ويرى الباحث أن المقصود بالتظلم الإداري هو طلب يقدمه الموظف المعاقب للسلطة التي أوقعت العقوبة عليه يلتمس فيه إلغاء قرارها بالعقوبة أو سحبه أو تعديله، فهو بمعنى آخر عرض الموظف مظلّمته على السلطة الإدارية متخذة القرار طلباً منها إنصافه عن طريق إعادة النظر في القرار الإداري الذي أصدرته.

وتتجلى أهمية التظلم في كونه يمثل فرصة للإدارة لإصلاح أخطائها بنفسها؛ مما يُزيد من هيبة الإدارة وثقة الأفراد بها، كما أنه يخفف الأعباء عن

كاهل القضاء في حل الكثير من المنازعات (المولى، 2012) فضلاً عن أنه يُجنب الموظفين الكثير من الإجراءات القضائية الطويلة والمكلفة، وهو من جهة أخرى يفسح المجال للإدارة في إعادة النظر بقرارها وتقويمه مجدداً في ضوء المعلومات والأسباب التي تقدم بها الموظف في تظلمه، والتظلم في كثير من الأحيان يعد شرطاً لقبول دعوى إلغاء العقوبات الانضباطية أمام القضاء المختص.

والتظلم نوعان، فهو من حيث إلزاميته يقسم إلى تظلم وجوبي وتظلم جوازي، ويقصد بالأول وجوب تقديم التظلم أمام الجهة مصدرة القرار قبل الطعن به أمام القضاء المختص، بمعنى أن يكون تقديم هذا التظلم شرطاً أساسياً لا بد منه قبل الطعن بقرار فرض العقوبة أمام ذلك القضاء، أما التظلم الجوازي فعلى خلاف ذلك حيث يترك تقديمه إلى اختيار الموظف ورغبته متى أراد ذلك، مثلما له عدم تقديم التظلم واللجوء مباشرة إلى الطعن أمام القضاء المختص، أما من حيث الجهة التي يقدم أمامها فيقسم من هذه الزاوية إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، ويقصد بالأول الطعن الذي يقدمه الموظف المعاقب أمام الجهة التي أصدرت قرار العقوبة التأديبية طالباً فيها سحب القرار أو تعديله أو إلغائه، أما التظلم الرئاسي فهو الطعن الذي يقدم أمام الجهة التي تعلقها التي أصدرت قرار فرض العقوبة التأديبية إستناداً إلى ما تتمتع به الأخير من سلطات إدارية تفوق سلطات الجهة مُصدرة القرار (الطماوي، 1971).

إذن التظلم هو ببساطة عدم رضی صاحب الشأن بالقرار الذي علم به بواسطة النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، فبادر بكتابة هذا على شكل تظلم وأرسله للإدارة مصدرة القرار أو لرئيسها طالباً إعادة النظر فيه وسحبه أو إلغائه.

والتظلم هنا يكون بالنسبة للقرار التأديبي الصادر عن السلطة التأديبية الرئاسية، هذا ويعتبر التظلم الإداري حقاً من حقوق الموظف المعاقب، فالقاعدة العامة للتظلم الإداري هي أنه جوازي، أي إن لصاحب الشأن مطلق الحرية في اللجوء أو عدم اللجوء إليه، فله من حيث المبدأ أن يتظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل رفع دعواه تجنباً لمشقة التقاضي وطول مدته، وله أن يرفع دعواه للقضاء بدعوى إلغاء القرار.

والتظلم سواء أكان اختيارياً أم إجبارياً يجب أن تتوافر فيه عدد من الشروط لعل أهمها (عبد العزيز):
أولاً- يجب أن يتقدم التظلم في مواجهة قرار إداري نهائي يفرض العقوبة التأديبية قابلاً للتنفيذ دون الحاجة إلى تصديق سلطة أخرى عليه أو لإجراء لاحق مكمل له، بحيث يضع هذا القرار الكلمة الفصل في الموضوع الصادر بشأنه (عبود، 2010).

ثانياً- أن يقدم التظلم من صاحب المصلحة الذي أثار القرار في مركزه القانوني أو مس مصلحة له، ألا وهو الموظف الذي صدر بحقه القرار.
ثالثاً- يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة المختصة بالنظر فيه، وغالباً ما تكون الجهة الإدارية التي أصدرته (حينما يكون التظلم ولائياً) أو أمام الجهة الإدارية الرئاسية التي تعلقها مصدرة القرار (حينما يكون التظلم رئاسياً)، ويجب أن يقدم التظلم خلال المدة التي حددها القانون إذا كان القانون حدد مدة للتظلم، وأن يكون التظلم واضحاً في عباراته، فمع عدم اشتراط شكلية معينة يفرغ فيها التظلم، إلا أن عباراته ومفرداته يجب أن تأتي بما يفيد رفض الموظف القرار المتخذ ضده.

ومن المسائل الشكلية في التظلم، هي وجوب تقديمه خلال مدة معينة حددها القانون، والحقيقة أن هذه المدة هي مدة سقوط، فإذا لم يتظلم الموظف من القرار الإداري في غضون هذا، فلا يقبل منه الاعتراض أمام القضاء المختص - إذا نص المشرع على ذلك - لان اللجوء إلى القضاء هو أبسط حق من حقوق الانسان، وقد حدد المشرع هذه المدة (بعشرة أيام عمل) حيث نصت المادة (165/أ) من نظام الخدمة المدنية على أنه (مع مراعاة ما ورد في المادة (162) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبليغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه).

والتظلم لا يشترط فيه شكلاً معيناً فقد يكون شفهيّاً وقد يكون مكتوباً، كما لا يشترط فيه ذكر رقم القرار الإداري وتاريخه، كما أن ليس هنالك طريق مُحدد لعرض محتويات القرار، إنما يتم عرضه بأية طريقة تفيد إشعار الإدارة من قبل الموظف بتظلمه من قرارها الصادر، والمهم بهذا الشأن أن يقدم الموظف تظلمه في المدة المحددة، كما أنه ليس هنالك طريقة محددة لتسليم الموظف لهذا التظلم، فقد يقوم بتسليمه إلى الإدارة باليد أو برسالة بريدية أو عن طريق مُبلغ إلا إذا قيد المشرع تقديم التظلم بشكلية معينة (عبود، 2010) ويجب أن لا يكون طلب التظلم متضمن عبارات عامة لا تشير إلى طعن أو اعتراض على قرار معين (المحكمة الإدارية العليا (طعن 1543 لسنة 37 ق/1995)).

ومع عدم تطلب شكلية معينة للتظلم، إلا أن الباحث يرى أن هنالك عدداً من البيانات الأساسية والجوهرية التي لا بد من ذكرها في الطلب وإن لم يتطلبها القانون أو يشترطها القضاء، ومنها ضرورة ذكر اسم الموظف مقدم التظلم مع ذكر وجه الاعتراض على القرار الصادر والتاريخ والتوقيع، لأن من شأن هذه البيانات التسهيل على الإدارة - ومن ثم القضاء في إحالة الاعتراض أمام الجهات القضائية - حسم موضوع التظلم، ونشر بعد ذلك إلى أن مسألة كتابة التظلم تضمن إثباته، وإن لم يبطل التظلم فيما لو جاء بغيرها، مع أن بعض التشريعات قد تطلبت صراحة أن يكون التظلم خطياً (المادة 165/هـ من نظام الخدمة المدنية الأردني).

أما التظلم الإداري من تقارير تقويم الأداء فيقصد به أبعاد الموظف اعتراضه على نتيجة تقدير ادائه السنوي خلال المدة المحددة قانوناً، أمام الجهة المختصة بإعادة النظر بهذه التقارير، وفقاً لأحكام القانون في الحالات التي يجيز فيها المشرع ذلك (القبيلات، 2010).

وقد نظم المشرع الأردني الاعتراض على تقويم الأداء الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني هذه المدة بـ(ثلاثة أيام عمل) ، وتنص المادة (74) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على أنه (ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة ضعيف، وللموظف حق الاعتراض على تقدير أدائه السنوي خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسلمه له وفق احكام الفقرة (ج) من المادة (165) من هذا النظام وعلى نموذج الاعتراض الذي يعده الديوان لهذه الغاية)، بينما تنص المادة (165/ج) من ذات النظام على أنه (ج- تنظر لجنة التظلمات في الاعتراضات المقدمة وفقاً لاحكام المادة (74) من هذا النظام وتبت فيها خلال عشرة أيام عمل من اليوم التالي لاستلامها).

ويرى الباحث أن موقف نظام الخدمة المدنية الأردني من مسألة المدة، محل انتقاد لأن المدة قصيرة جداً وخاصة إذا ما قورنت بمدة التظلم بشكل عام والمحددة (بعشرة أيام) والواردة في المادة (165/أ)، لذلك يدعو الباحث المشرع الأردني إلى جعل مدة الاعتراض بتقرير أداء الموظف (الضعيف) عشرة أيام أسوة بمدة التظلم.

ولقد ضمن المشرع الإماراتي التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي للموظفين في نظام تقويم الأداء الوظيفي لموظفي الحكومة الاتحادية لدولة الإمارات العربية المتحدة فقد نص على أنه (يجوز للموظف الذي حقق مستوى أداء (بحاجة إلى تحسين) فقط أن يتظلم من نتيجة التقييم وفقاً لآلية التظلم التالية¹. يقدم طلب التظلم خطياً إلى الرئيس المباشر خلال خمسة أيام عمل من تبلغه نتيجة التقييم (وفقاً للنموذج الخاص بالشكاوى والتظلمات المرفق بهذا النظام)². يتعين على الرئيس المباشر مناقشة الامر مع الموظف للوصول إلى حل لموضوع الاعتراض فإذا اقتنع الموظف بنتيجة تقييمه تم التوقيع على الاعتراض من قبل الطرفين وحفظه أما إذا تم الاتفاق على تعديل نتيجة التقييم عندئذ يتم التوقيع على النموذج من قبل الطرفين إضافة لمدير الإدارة مع بيان الأسباب وإرساله إلى إدارة الموارد البشرية لاتخاذ الإجراءات اللازمة نحو تعديل نتيجة التقييم والاثار المترتبة عليها³. إذا لم يتم التوصل لاتفاق يجوز للموظف خلال خمسة أيام عمل رفع التظلم لمدير المستوى الإداري التالي التابع له والذي بدوره عليه أن يرد على التظلم خطياً في مدة أقصاها عشرة أيام عمل شريطة مناقشة ذلك مع مدير إدارة الموارد البشرية⁴. أخيراً يجوز للموظف بعد تلقيه رد مدير المستوى الإداري التالي أن يتظلم خلال خمسة أيام عمل للوزير أو من يمثله، الذي ينبغي أن يرد خلال شهر من رفع التظلم إليه ويكون قراره قطعياً بهذا الشأن).

وباستعراض موقف كلاً من المشرع الأردني والإماراتي يرى الباحث أن هذا التظلم الذي نظمته المشرع الأردني والإماراتي للاعتراض على تقارير الأداء إنما هو تظلم جوازي، فيستطيع صاحب الشأن أن يلجأ إليه، أو أن يقوم مباشرة بالطعن بقرار تقويم الأداء أمام القضاء حتى لو لم يتم بالتظلم الإداري أمام مصدره، كما يرى الباحث أن الأفضل أن يكون من شروط قبول الطعن أمام القضاء بقرار تقويم الأداء رفع تظلم للإدارة بتقرير الأداء الوظيفي للمزايا التي يحققها وإمكانية إنصاف الموظف دون اللجوء للقضاء.

وكذلك توصلت الدراسة أن المشرع الأردني لم يجز التظلم من تقارير الأداء إلا عندما يكون التقدير (ضعيفاً)، وذلك حسب ما نصت عليه المادة (74) من نظام الخدمة المدنية، وكذلك المشرع الإماراتي فلم يجز التظلم من تقارير الأداء إلا عندما يكون التقدير (بحاجة إلى تحسين) وهذا يعني أن الموظف الذي يحصل على تقدير (جيد جداً) أو (جيد) أو (متوسط) في القانون الأردني و(يفوق التوقعات) أو (يلبي التوقعات) لا يستطيع التظلم منه، وعليه فإن حق التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي ليس مهيباً لكافة الموظفين في الأردن والإمارات، حيث يقتصر على الموظف الحاصل على تقدير بمرتبة ضعيف في التشريع الأردني أو بحاجة إلى تحسين في التشريع الإماراتي، وبالتالي فقد حرم المشرع الأردني والإماراتي الأغلبية العظمى من الموظفين من هذه الضمانة إن لم نقل جميعهم لكون من سيحصل على مرتبة ضعيف، أو بحاجة إلى تحسين سيكون عددًا بسيطاً من الموظفين لا يمكن مقارنتهم بمن سيحصلون على مرتبة جيد أو جيد جداً أو متوسط أو يفوق التوقعات أو يلبى التوقعات لذلك يرى الباحث عدم صواب هذا التوجه وادعو المشرع في كلاً من الأردن والإمارات إلى ضرورة النص على منح الموظف ضمانة في التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي وفي جميع الحالات طالما لديه الدواعي والمبررات وما يثبت أحقيته لتقدير أعلى مما حصل عليه وورغب في التظلم من ذلك، وبالتالي يجب ان يكون جائز لكافة الموظفين دون تمييز بينهم وإذا كان كلام المشرع يعد مقبولاً بالنسبة لتقدير الممتاز و يفوق التوقعات بشكل ملحوظ، فإنه لا يعد مقبولاً بالنسبة للتقديرين الآخرين فقد يرى أحد الموظفين أنه مظلوم في تقديره ويريد أن يتظلم فلماذا يتم حرمانه.

ومع ذلك فقد يقول البعض أنه يمكن الاستناد إلى النص العام للتظلم الوارد في الاحكام العامة في قوانين وانظمة الخدمة المدنية في التشريعين الأردني والإماراتي، إلا ان الباحث يرى بعدم إمكانية تطبيق هذا النص لوجود نص خاص نظم التظلم من تقارير الأداء الوظيفي وذلك اعتماداً على قاعدة (الخاص يقيد العام).

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على تقارير تقويم الأداء الوظيفي

إذا لم تنصف الجهات الادارية الموظف اذا تظلم من تقويم الادارة له، ولم تجدي آراء اللجان الادارية نفعاً، فللموظف أن يلجأ الى القضاء المختص، لأنه من الاهمية بمكان توفير السبل الكفيلة لحماية العاملين الخاضعين لنظام تقويم الأداء الوظيفي للحد من أي شطط، واطاحة الفرصة المناسبة امام الموظفين لمخاصمة قرار التقويم، ولا يتحقق ذلك الا باللاجوء الى القضاء كحكم منصف وملزم، سواء للإدارة او للعاملين (رسلان، 1998).

والرقابة القضائية على القرارات الإدارية تمثل ضمانه مهمة من ضمانات حقوق الأفراد وحريةهم لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون، والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد بالمجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته لحقوق الإنسان.

ولنتمكن من تحديد هل يمكن إعتبار قرار تقويم الأداء قراراً إدارياً أم لا، يتعين علينا بدايةً معرفة المقصود بالقرار الإداري فيُعرف العميد هوريو القرار الإداري بأنه "تصريحٌ وحيد الطرف عن الإرادة صادرٌ عن سلطة إدارية مختصة بصيغة النفاذ بقصد إحداث أثر قانوني"، بينما يُعرفه الأستاذ فالين بأنه "كل عمل حقوقي وحيد الطرف صادر عن رجل الإدارة المختص، وقابلٌ بحد ذاته أن يُحدث آثاراً قانونية" (ليلو، 2004).

أما في الفقه العربي فيُعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "كل عمل صادر من فرد أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها" (الطماوي، 1971). أما القضاء الإداري، فقد استقر لفترةٍ طويلة على اعتماد تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون، عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة في المجتمع" (الطماوي، 1971)، وهذا ما ذهب إليه القضاء الإماراتي والأردني.

ولقد كانت المحاكم الإدارية في الأنظمة القانونية المقارنة ولسنوات طويلة لا تختص بالنظر بالطعون المتعلقة بتقارير تقويم أداء الموظف العام كونها لا تعتبر قرارات إدارية يختص القضاء الإداري بالنظر فيها، فكان ينظر إلى هذه التقارير أنها من قبيل الإجراءات الداخلية لتنظيم عمل المرفق العام، وأحياناً على أنها من قبيل الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القرار النهائي، وفي الحالتين لم تكن تقبل الطعن بها أمام المحاكم الإدارية (الخلايلة، 2012).

ففي القانون الأردني ليس من بين اختصاصات المحكمة الإدارية المحددة اختصاصاتها حصراً في المادة (5) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014 إشارة واضحة إلى الطعون المتعلقة بتقرير تقويم أداء الموظفين، إلا أن محكمة العدل العليا - سابقاً - اعترفت صراحةً أن التقرير السنوي قرار إداري خاضع للطعن أمامها بالقول (من شأن تقدير أداء المستدعي في التقرير السنوي أن يؤثر في المركز القانوني للمستدعي، وذلك لتأثير التقارير السنوية في ترقية الموظف إذ تدخل هذا التقارير ضمن معايير الكفاءة، وعليه فإن القرار المطعون فيه، وهو تقويم أداء المستدعي بموجب التقرير السنوي هو قرار إداري بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 لغايات اختصاص هذه المحكمة بنظر الطعن ويكون الدفع مردوداً) (محكمة العدل العليا الأردنية، 2006).

وأرى صواب اتجاه محكمة العدل العليا في إعتبار تقارير تقويم الأداء الوظيفي قرارات إدارية نهائية خاضعة لرقابة القضاء الإداري وذلك لما يترتب عليها من آثار بالغة الأهمية بالنسبة للموظف العام، ولما تمثله من ضمانة تحول دون تعسف الإدارة في تقويم أدائه، ويدعو الباحث المشرع الأردني أن ينص صراحة في قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 بشكل واضح وصريح على أن تكون تقارير تقويم أداء الموظف من بين القرارات التي تقبل الطعن أمام المحكمة.

ولا يثير موضوع الرقابة القضائية على تقارير الأداء الوظيفي في دولة الإمارات العربية أية اشكاليات كون القضاء فيها قضاء منفرد فلا يوجد محاكم إدارية مختصة للنظر في القضايا الإدارية، وإنما ينظر القضاء العادي بجميع القضايا لذلك يمكن للموظف العام الطعن في تقرير تقويم ادائه الوظيفي.

وقد ورد في إحدى أحكام المحكمة الاتحادية العليا الطعن رقم (311) لسنة 2017 اداري ما نصه (تقدير كفاية العامل عن كل عنصر من العناصر الواردة بوثيقة الأداء السنوي أمر تترخص فيه الإدارة طالما خلا تقييمها من إساءة استخدام السلطة، وارتكاب العامل لمخالفات عن أعوام سابقة لا يجوز استصحابها في تقييم الأداء لأعوام تالية).

ولقد أخضع القضاء الإداري الأردني تقارير تقويم الأداء الوظيفي لرقابته بوصفها قرارات إدارية نهائية كما اشرنا سابقاً بحيث قام بالغاء قرارات تقويم الأداء إذا كانت غير موافقة للقانون، ولقد اجازت محكمة العدل العليا الطعن بتقارير تقويم الأداء الوظيفي وذلك لأنها تؤثر في المركز القانوني للموظف العام، واعتبرت أن تقويم أداء الموظف العام بموجب التقرير السنوي هو قرار إداري، وبالتالي يدخل ضمن اختصاصاتها ويجوز الطعن به. فقد جاء في أحد أحكام محكمة العدل العليا بأنه (1. من شأن التقارير السنوية لأداء الموظف التأثير في المركز القانوني له إذ تؤثر في ترقبته

وتدخل ضمن معايير الكفاءة، وأن قرار لجنة الاعتراض المؤلفة بموجب أحكام المادة (74/أ) من نظام الخدمة المدنية هو قرار إداري نهائي يؤثر في مركز المستدعية الوظيفي والقانوني وهو قابل للطعن بالإلغاء، وإن محكمة العدل العليا مختصة للنظر به، 2. إذا ورد القرار على نموذج تقرير الأداء السنوي بالصيغة التالية: (قررت اللجنة اعتماد تقويم الأداء كما ورد في التقرير)، ولم تبين اللجنة ما هي الأسس التي اعتمدها في قرارها هذا ولم تطبق نص الفقرة (ب) من المادة (74) من نظام الخدمة المدنية رقم (30 لسنة 2007)، والتي نصت على ما يلي (على اللجنة إصدار قرارها خلال مدة لا تزيد على (14) يومًا اعتبارًا من اليوم التالي لاستلامها الاعتراض وتبني قرارها على ما ورد عن الموظف في نموذج سجل الأداء، وفي أي وثائق أخرى أو سجلات أو ملفات في الدائرة تتعلق بالموظف وعلى المبررات المقدمة من الموظف وبلغ بقرار اللجنة): مما يعني أن قرار المستدعي ضدها الثانية قد جاء مخالفًا لأحكام نظام الخدمة المدنية وبالتالي باطلاً، ويتعين إلغاؤه، وحيث أن القرار المطعون فيه الأول قد صدر بناء على هذا القرار الباطل فيكون باطلاً أيضًا لأن ما بني على باطل فهو باطل ويتعين إلغاؤه أيضًا) (محكمة العدل العليا الأردنية، 2008).

وأشارت محكمة العدل العليا كذلك إلى أنه (أوضحت المادة العاشرة من تعليمات شؤون الموظفين رقم 2 لسنة 1992 لجامعة اليرموك أنه للموظف الحاصل على تقدير أقل من جيد التظلم إلى رئيس الجامعة خلال أسبوعين من تاريخ تسلمه نموذج تقويم أدائه الوظيفي وعلى الرئيس إحالة التظلم إلى لجنة مختصة التي عليها أن تبت فيه في مدة أقصاها ثلاثون يومًا، وعليه فإن عدم إرسال نموذج التقويم للمستدعية لتحديد موقفها منه فإن تقويم أدائها هذا لا يكون نهائيًا، ولا يجوز الاستناد إليه في إنهاء عقدها قبل انقضاء المهل المنصوص عليها في التعليمات المشار إليها) (محكمة العدل العليا الأردنية، 1995).

الخاتمة

يحتل نظام تقويم الأداء الوظيفي مكانة كبيرة في العملية الوظيفية، فيعتمد عليه في كثير من الجوانب الوظيفية عند الترقية أو الابتعاث، كما أنه يعتبر وسيلة إصلاح تمكن المسؤولين من التعرف إلى الموظفين الذين يحتاجون لمزيد من التدريب أو التوجيه واختيار الكفاءات المناسبة والمقتدرة لملء الوظائف الأعلى، لذلك يجب ان يحاط تقويم الأداء الوظيفي بالضمانات التي تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها وغاياتها التي وجدت لاجلها، ويعد تسليط الضوء على تقويم الأداء الوظيفي في كلاً من القانونين الأردني والإماراتي فقد توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات التي تتمثل بما يأتي:

أولاً: النتائج:

1. تُعد تقارير تقويم الأداء الوظيفي من أهم الموضوعات وأدقها في نطاق الوظيفة العامة، نظرًا لكون هذه التقارير يترتب عليها العديد من الآثار القانونية التي قد تصل لفصل الموظف العام، وهي التي تحث الموظف على إتقان عمله وإظهار قدراته الإبداعية، كما أنها تسهم بشكل فعال في الارتقاء بمستوى الجهاز الإداري في الدولة وتمده بأفضل العناصر البشرية بطريقة تضمن المحافظة على مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فهي إذن مرادة لغيرها لا لذاتها على أساس أنها وسيلة تقضي إلى تحقيق أغراض أخرى، تتمثل بالنهوض بالجهاز الإداري لكي يحقق غاياته وأهدافه ويتطور بشكل مرض.
2. يُعرف تقويم الأداء بأنه "قياس مستوى كفاءة الموظف وفقاً لمنهج تقدير معين، وتشمل جوانب محل القياس الأداء الفعلي، وسلوك وتصرفات الموظف، وقدرات وإمكانات الموظف النمطية أو المتعلقة بالابتكار، واهتمامه بالعناية مع المتعاملين مع الموظف من مراجعين ونحوهم ممن لهم معاملات أو مصالح لديه، وكل ذلك خلال فترة زمنية محددة، ويترتب عليها آثار غاية في الأهمية".
3. يجب ان يحاط تقويم الأداء بمجموعة من الضمانات التي تضمن صدور تقويم موضوعي للموظف العام بعيداً عن التحيز والشخصية في إعداد التقويم، وتتمثل هذه الضمانات في ضرورة إعلان تقويم الأداء لأصحابها ومن ثم تمكينهم من التظلم أو الطعن في تقويم الأداء الوظيفي، إذا كان هناك وجه لذلك.
4. توجد ثلاثة اتجاهات تنازع تقويم الأداء الوظيفي، اتجه يرى بأن التقويم الوظيفي يجب أن يتم إعلانها جزئياً، واتجاه آخر يرى أن التقويم يجب أن يحاط بالسرية المطلقة، أما الاتجاه الثالث والأخير فإنه يؤيد العلنية المطلقة.
5. نظم كلاً من المشرع الأردني والإماراتي الاعتراض على تقارير تقويم الأداء عن طريق تظلم يرفع إلى جهة الإدارة، وهو تظلم جوازي، فيستطيع صاحب الشأن أن يلجأ إليه، أو أن يقوم مباشرة بالطعن بقرار تقويم الأداء أمام القضاء حتى لو لم يقم بالتظلم الإداري أمام مصدره.
6. لم يجز المشرع الأردني التظلم من تقارير الأداء إلا عندما يكون التقدير (ضعيفاً)، وكذلك المشرع الإماراتي فلم يجز التظلم من تقارير الأداء إلا عندما يكون التقدير (بحاجة إلى تحسين) وهذا يعني أن الموظف الذي يحصل على تقدير (جيد جداً) أو (جيد) أو (متوسط) في القانون الأردني (وفوق التوقعات) أو (يلبي التوقعات) لا يستطيع التظلم منه.
7. اتجه القضاء الإداري في الأردن لإعتبار تقارير تقويم الأداء الوظيفي من قبيل القرارات الإدارية النهائية الخاضعة لرقابة القضاء الإداري وذلك لما يترتب عليها من آثار بالغة الأهمية بالنسبة للموظف العام، ولما تمثله من ضمانات تحول دون تعسف الإدارة في تقويم أدائه.

ثانيًا: التوصيات:

1. أن الأخذ بنظام علانية تقارير تقويم الأداء يحقق ضماناً أكبر للموظف العام عند تقويمه من قبل رئيسه الإداري، كما أنه يجعل هذه التقارير أكثر موضوعية، ويحقق العديد من المزايا، لذلك يرى الباحث دعوة المشرع الأردني إلى أخذه بمبدأ علانية تقارير التقويم باعتبارها ضماناً مهمة للموظف العام اسوة بما ذهب إليه المشرع الإماراتي.
2. يرى البحث أن الأفضل أن يكون من شروط قبول الطعن أمام القضاء بقرار تقويم الأداء رفع تظلم للإدارة بتقرير الأداء الوظيفي للمزايا التي يحققها وإمكانية إنصاف الموظف دون اللجوء للقضاء، أي أن يجعل المشرع التظلم من تقارير تقويم الأداء وجوبي وليس جوازي.
3. دعوة المشرع في كلاً من الأردن والإمارات إلى ضرورة النص على منح الموظف ضماناً في التظلم من تقارير تقويم الأداء الوظيفي وفي جميع الحالات مهما كان نتيجة الموظف في تقرير تقويمه طالما لديه الدواعي والمبررات وما يثبت أحقيته لتقدير أعلى مما حصل عليه ورغب في التظلم من ذلك، وبالتالي يجب ان يكون جوائز لكافة الموظفين دون تمييز بينهم.
4. يرى الباحث أن موقف نظام الخدمة المدنية الأردني من مسألة مدة الاعتراض على تقارير الأداء الوظيفي بالنسبة للموظف الحاصل على تقدير (ضعيف) ، محل انتقاد لأن المدة قصيرة جداً وخاصة إذا ما قورنت بمدة التظلم بشكل عام والمحددة (بعشرة أيام) والواردة في المادة (165/أ)، لذلك يدعو الباحث المشرع الأردني إلى جعل مدة الاعتراض بتقرير أداء الموظف (الضعيف) عشرة أيام أسوة بمدة التظلم.
5. يدعو الباحث المشرع الأردني أن ينص صراحة في قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 بشكل واضح وصريح على أن تكون تقارير تقويم أداء الموظف من بين القرارات التي تقبل الطعن أمام المحكمة.

المصادر والمراجع

- ابن منظور، م. (1991). *لسان العرب*. بيروت: دار صادر.
- أمين، م. (2004). *تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الظلم، م. (2003). *النظام القانوني للتظلم الإداري*. جامعة بغداد، كلية القانون.
- الخلو، م. (1999). *القانون الإداري الكويتي*. الاسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- الخلايلة، م. (2012). *القانون الإداري – الكتاب الثاني*. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- رسلان، أ. (1998). *تقارير الكفاية*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الرشيد، م. (2009). *حقوق الموظف العام في المملكة العربية السعودية*. (ط1). الرياض: مطبعة سفير.
- زكي، إ. (1936). *ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه*، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- الطماوي، س. (1971). *دروس في القضاء الإداري*. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الطماوي، س. (1987). *مبادئ علم الإدارة العامة*. (ط7). مطبعة عين شمس.
- عبد الباسط، م. (2003). *قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة*. منشأة المعارف بالإسكندرية.
- عبد الحميد، م. و السبكي م. (1934). *المختار من صحاح اللغة*. مصر.
- عبد الهادي، ح. (1966). *نظرية الكفاية في الوظيفة العامة*. دار الفكر العربي.
- عبود، ن. (2010). *الدفع الشككية أمام القضاء الإداري*. بغداد: مكتبة السهوري.
- القاضي، و. (2012). *ترقية الموظف العام – دراسة مقارنة*. (ط1). عمان، الأردن: دار الثقافة للنشر.
- القبيلات، ح. (2010). *القانون الإداري، الجزء الثاني (القرارات الإدارية – العقود الإدارية - الأموال العامة – الوظيفة العامة)*. (ط1). عمان: دار وائل للنشر.
- ليلو، م. (2004). *الوجيز في القانون الإداري*. (ط5). مصر: دار المطبوعات.
- المجنوب، ط. (2005). *الإغدارة العامة العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري*. (ط1). بيروت: الحلبي الحقوقية، ص328.
- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.
- مركز عدالة للمعلومات القانونية.
- المطيري، ت. (2013). *تقويم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي*. مجلة *الشرعية والقانون*، 27(53).
- المولى، خ. (2012). *السلطة المختصة بفرض العقوبة الانضباطية على الموظف العام*. مصر: دار الكتب القانونية و الامارات: دار شتات للنشر والبرمجيات.
- هاشم، ز. (1972). *دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الاجهزة الإدارية بالدول العربية*. مطبعة دليك.
- هاشم، ع. (1981). *قياس كفاءة العاملين*. مجلة *الإدارة بالقاهرة*، 14.

References:

- Abdelbaset, M. (2003). *Measure the adequacy of performance of civil servants in the state*. Knowledge facility in Alexandria.
- Abdelhamid, M., & Alsubki, M. (1934). *Chosen from the correctness of the language*. Egypt.
- Abdulhadi, H. (1966). *Theory of adequacy in public function*. House of Arab Thought.
- Aboud, N. (2010). *Formal objections before the Administrative Court*. Baghdad: Sanhoury library.
- Adalah Center for legal information.
- Albazem, M. (2003). Legal system of administrative grievance. *University of Baghdad, Faculty of law*.
- Alhello, M. (1999). *Kuwaiti administrative law*. Alexandria: University publications House.
- Al-Khalilah, M. (2012). *Administrative law-Book II*. Amman: House of culture for publishing and distribution.
- Almajthoub, I. (2005). *Public administration administrative process, public function and administrative reform*. (1st ed.). Beirut: Halabi human rights, p. 328.
- Almawlah, G. (2012). *The competent authority to impose disciplinary punishment on a public official*. Egypt: legal books House and UAE: Shatat publishing house and software.
- Al-Mutairi, T. (2013). Evaluation of the efficiency of the public employee in the Kuwaiti civil service law. *Journal Sharia and Law*, 27 (53).
- Alqadi, W. (2012). *Public employee promotion-a comparative study*. (1st ed.). Amman, Jordan: culture publishing house.
- Alqbalat, H. (2010). *Administrative law, Part II (administrative decisions - administrative contracts – public funds-public office)*. (1st ed.). Amman: Wael publishing house.
- Al-Rasheed, M. (2009). *Public employee rights in Saudi Arabia*. (1st ed.). Riyadh: Safir press.
- Al-Tamawi, S. (1971). *Lessons in administrative justice*. Cairo: Arab renaissance House.
- Al-Tamawi, S. (1987). *Principles of Public Administration Science*. (7th ed.). Ain Shams press.
- Amin, M. (2004). *Adequacy reports in the field of public function*. Cairo: Arab renaissance House.
- Hashim, A. (1981). Measure the efficiency of employees. *Journal of Management in Cairo*, 14.
- Hashim, Z. (1972). *Study the different ways to measure the efficiency of employees, users and workers in the administrative bodies in the Arab countries*. Dalek press.
- Ibn Manzour, M. (1991). *Tongue of Arabs*. Beirut: Dar Sader.
- Journal of the Jordanian Bar Association.
- Lilo, M. (2004). *Brief in administrative law*. (5th ed.). Egypt: Press house.
- Ruslan, A. (1998). *Enough reports*. Cairo: Arab renaissance House.
- Zaki, E. (1936). Guarantees of employees in recruitment, promotion and discipline, [PhD thesis, Faculty of law, Cairo University].