

منظومة تقييم الأداء الفردي للموظف العام في ظل أحكام القانون الكويتي والعماني دراسة تحليلية مقارنة

*The Individual Performance Evaluation System for Public Employees Under the Provisions
of Kuwaiti and Omani Law: A Comparative Analytical Study*

أ. فجر علي القصار

مساعد علمي، كلية القانون الكويتية العالمية

(الكويت)

a.almaamari@squ.edu.om

ORCID ID: 0009-0008-7300-7138

DOI: <https://doi.org/10.70411/MJLS.3.2.2025203>

تاريخ القبول: 2025-04-08

تاريخ المراجعة: 2025-02-11

تاريخ الاستلام: 2025-02-10

الملخص:

نظام تقييم كفاءة الموظف العام من الأنظمة المهمة التي تُحقّق التقدّم والتطور والارتقاء بالعمل في الجهات الحكومية بالدولة عن طريق تطبيق عملية تقييم وفق أنظمة قياس دقيقة؛ لتحقيق أهداف الإدارة العامة في النهوض بمستوى الخدمة التي يُقدّمها المرفق العام من الخدمات الإدارية عبر تقييم موظفيها، وتحديد نقاط الضعف والقوة لمستوى الموظف العام، والكشف عن عيوب الإدارة ومشكلاتها لتحسينها وتطوير أساليبها؛ لذلك حرص المشرّع الكويتي على تنظيم تقييم كفاءة وأداء الموظف العام تشريعياً عن طريق وضع نظام قانوني ومعياري مُوحّد من عناصر تقييمية مرنة تُطبّق في كل الجهات الحكومية للنهوض بمنظومة الوظيفة العامة كلها، غير أن الأنظمة القانونية المقارنة دأبت أيضاً على تنظيم مسألة تقييم الأداء الفردي للموظف العام بالجهات والوحدات الحكومية، ولعل أبرزها النظام القانوني لتقييم أداء الموظف العام في سلطنة عُمان وتطورها في وضع منظومة متكاملة تُسمّى منظومة إجابة لتقييم الأداء الفردي.

الكلمات المفتاحية: تقييم الأداء الفردي، العدالة الإدارية، الكفاءة والفعالية، معايير الأداء، نظام الخدمة المدنية الكويتي، منظومة إجابة بسلطنة عُمان.

Abstract:

The performance evaluation system of public employees is a vital mechanism that fosters progress, development, and enhancement of governmental operations by applying precise measurement tools to achieve the objectives of public administration. This system aims to improve the quality of services provided by public institutions through evaluating employees, identifying their strengths and weaknesses, and uncovering administrative deficiencies and challenges for improvement and development. The Kuwaiti legislator has emphasized the regulation of public employee performance evaluation by establishing a legal framework and a unified, flexible evaluative standard applied across all government entities to enhance the public employment system as a whole. Comparative legal systems have also regulated the evaluation of individual performance in government agencies, with the Omani legal system standing out for its development of a comprehensive system known as the "Ijada" framework for individual performance assessment.

Keywords: Individual performance evaluation, administrative justice, efficiency and effectiveness, performance standards, Kuwaiti Civil Service System , Ijada Framework Oman.

المقدمة

نظام تقييم كفاية الموظف العام من الموضوعات التي تستحق تسليط الضوء عليها، فالموظف العام هو أساس نجاح منظومة الوظيفة العامة بالدولة لتحقيق أهدافها العامة، وهو عصب قوانين الوظيفة العامة، فيجب أن يكون على مستوى معين من الأداء الوظيفي لِيُسهم في تحقيق المصلحة العامة للدولة، وهذا الأداء يحتاج إلى نظام تقييم دوري يرتبط بمُحَقَّزَات، ويخضع في الوقت ذاته لرقابة القضاء الإداري كونها ضماناً للموظف العام، وحماية له لكي لا يفقد الموظف الشَّغف من ناحية، واستمرار الجهات الحكومية وهيئاتها ومؤسساتها بالتقدُّم ومواكبة طرق الإدارة الحديثة عن طريق وَضْع نظام يَصِف التقييم الفعلي للموظف وتحسينه عبر مؤشرات قياس دقيقة لأدائه الوظيفي، ومن ثَمَّ التركيز في هذا الطرح على مدى تأثير نظام تقييم كفاية الموظف في التحسين الفعلي لمستوى الوظيفة العامة والنهوض به وَفْقاً للقانون الكويتي مع المقارنة بأنظمة مُستحدثة لتقييم الأداء الوظيفي، وهي منظومة إجابة لتقييم الأداء الفردي في سلطنة عُمان في جميع الجهات الحكومية، وتَسْلِيط الضوء على مدى فاعلية هذه المنظومة وأثرها في الوظيفة العامة، ومن هنا انطلقت هذه الدراسة المقارنة بين التشريع الكويتي والتشريع العُماني في تنظيم تقييم الأداء الفردي للموظف العام في الجهات الحكومية للدولة. وسنتناول في هذا البحث التنظيم القانوني لتقييم كفاءة الموظفين في قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (1979/17) وتعديلاته ومدى خضوع نظام تقييم الكفاءة للرقابة القضائية وأثره في منظومة الوظيفة العامة، وعَرَضُ أُسُس منظومة إجابة في التشريع العُماني رقم (2023/36) المتعلِّق بنظام قياس الأداء الوظيفي وآليات تطبيق نظام تقييم الأداء الفردي المستحدث للموظف العام وَفْقاً للتنظيم التشريعي للقانون العُماني لعَرَض المعيار الأساسي الذي تبناه المُشرِّع العُماني في عملية تقييم الأداء الوظيفي.

أهمية البحث:

تَكْمُن أهمية هذه الدراسة في كونها تُعالج موضوعاً متعلِّقاً بمنظومة الوظيفة العامة، وطرق النهوض بها من جانب الإدارة لرفع جودة الأعمال الإدارية وتحسينها؛ لتحقيق أهداف المرفق العام، ومن ثَمَّ تحقيق مصالح الدولة، ومن جانب الموظف العام بربط تقييم كفاءته السنوية بحقوقه؛ ونَقْل تجارب الأنظمة القانونية المقارنة في ذات المسألة وبيان آلية التطبيق.

أهداف البحث:

1. تسعى هذه الدراسة لتحقيق جملة من الأهداف:
2. بيان النظام التشريعي لتقييم الكفاءة في القانون الكويتي وأُسُس التقييم المتبعة.

3. معرفة آليات تطبيق هذا النظام من الناحية العملية في الهيئات والمؤسسات العامة بالكويت.

4. بيان صلاحية القاضي الإداري في رقابته على تقييمات الكفاءة.

5. تسليط الضوء على تجربة منظومة إجادة في سلطنة عُمان وآلية التقييم المتبعة في تقييم الأداء

الفردي الوظيفي المستحدث في العام 2023.

مشكلة البحث وتساؤلاته:

تثار إشكالية هذا البحث حول مدى كفاءة وفعالية نظام تقييم الكفاءة في منظومة الوظيفة العامة بدولة الكويت في ضوء التجارب المقارنة وتحديدًا تجربة سلطنة عُمان في تطبيق منظومة إجادة، ومدى مساهمة هذه الأنظمة في تحقيق العدالة الإدارية ورفع كفاءة الموظف العام. وتتمثل أهم تساؤلات الدراسة في الإجابة عن الآتي:

1. ما مدى أثر نظام تقييم الكفاءة في منظومة الوظيفة العامة في دولة الكويت؟

2. ما معايير وعناصر التقييم لتقييم أداء الموظف العام في التشريع الكويتي؟

3. هل لرقابة القضاء الإداري دور في تقييم كفاءة الموظف العام؟

4. هل يحق للموظف العام الاطلاع على تقييم الأداء الوظيفي؟

5. ما المعايير المتبعة في منظومة إجادة لتقييم الأداء الفردي للموظف في سلطنة عُمان؟

6. ما دور لجنة تقييم الأداء الفردي الفائق والأداء الفردي المتدني في عملية تقييم الأداء الوظيفي؟

ما النظام المتبع في منظومة إجادة نظام سري لتقييم الأداء الفردي، وعلانية تقييم الأداء الفردي؟

خطة البحث ومنهجيته:

سنناول هذا الموضوع في أربعة مباحث، نُخصّص الأول منها لبيان التنظيم التشريعي لتقييم كفاءة الموظف العام وفقًا لقانون الخدمة المدنية الكويتي، كما نُخصّص المبحث الثاني في عرض آليات الهيئات والمؤسسات العامة الحكومية في دولة الكويت في تطبيق نظام تقييم كفاءة الموظف وفقًا لنماذج خاصة لكل جهة، أما موقف القضاء الكويتي ومحكمة التمييز الكويتية من فرض الرقابة القضائية على تقييم الكفاءة وحدود صلاحية القاضي الإداري فسنناولها في المبحث الثالث، أما المبحث الرابع والأخير فسنعرض فيه نظام تقييم الأداء الفردي في سلطنة عُمان منظومة إجادة المستحدث في العام 2023، والمعيار المتبع من المُشرّع العُماني في تطوير مسألة تقييم الأداء الفردي الوظيفي.

وسننّبع في تناول موضوع الدراسة المنهج الوصفي؛ حيث سنعرض التنظيم التشريعي لتقييم الكفاءة وفقًا لنصوص قانون الخدمة المدنية الكويتي وما يرتبط بها من لوائح وقرارات، وموقف القضاء الإداري

من هذا التنظيم، والمنهج التحليلي لبيان مزايا وأوجه قصور هذا النظام، كما سننتج المنهج المقارن بعرض التنظيم القانوني لمنظومة إجابة وفقاً للتشريع العُماني والقرارات الإدارية واللوائح المتبعة في تنظيم تقييم الأداء الفردي، وآليات تطبيق هذه المنظومة في الوحدات الحكومية في سلطنة عُمان.

المبحث الأول

النهج التشريعي للمُشرع الكويتي في تقييم كفاءة الموظف العام

القانون الكويتي أخضع الموظف العام لتقييم كفاية أدائه الوظيفي كونه يُعدُّ أساس قيام الجهات والقطاعات، لذلك نظم المُشرع الكويتي تقييم كفاءة الموظف العام عن طريق قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي وهو مرسوم رقم (15) لسنة 1979، لتحقيق العدالة بين الموظفين¹

المطلب الأول

الإطار القانوني لنظام تقييم الكفاءة وفقاً لنظام الخدمة المدنية الكويتي

وفقاً لنظام الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979، وقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 2006، حُدِّدَت الأسس والقواعد العامة لتقييم الكفاية والإجراءات المتبعة لتقييم كفاءة الموظف العام في الجهات والوحدات الحكومية في دولة الكويت.

أولاً: نطاق تقرير كفاية الموظف العام وفقاً للقانون الكويتي

وفقاً لنظام الخدمة المدنية في دولة الكويت الذي يُنظم العمل في الجهات الحكومية ذاتها، وكل ما يتعلّق بالموظف العام من حيث واجباته الوظيفية وحقوقه في الجهات الحكومية، وهي الوزارات والإدارات والوحدات الإدارية التي ميزانياتها مُلحقة بالميزانية العامة للدولة، ومن ثمَّ هذا النظام يُخضع المدنيين وليس العسكريين؛ فلا تسري أحكام هذا القانون عليهم؛ نظراً لاختلاف طبيعة عملهم².

¹ محمد المقاطع وأحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، التنظيم الإداري - الأموال العامة - الوظيفة العامة، دولة الكويت، كلية القانون الكويتية العالمية، 2016، ص325.

² عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، دولة الكويت، كلية الحقوق، جامعة الكويت، 1998، ص25 - ص28.

والوظائف المدنية التي تخضع لنظام الخدمة المدنية الكويتي هي الوظائف القيادية، والوظائف العامة، والوظائف الفنية المساندة، والوظائف المعاونة¹، وأوضح القانون طريقة تقييم الموظفين من تلك المجموعات، بأحوال مختلفة؛ كالموظف الذي يكون تحت التجربة المتعينة حديثاً والمنقول والمنتدب². وحددت المادة (14) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، وكذلك قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 2006، الموظفين الخاضعين لتقييم الكفاية؛ حيث يخضع لهذا التقييم جميع الموظفين عدا شاغلي الوظائف القيادية، فيخضع كل كويتي وغير كويتي لقواعد وأسس وإجراءات ومواعيد تقييم الأداء والتظلم منه³، ومن ثم فلا يخضع الموظف القيادي للتقييم ذاته الذي يخضع له بقية الموظفين من بقية المجموعات؛ إذ صدر نظام خاص بتقييم الموظف القيادي بواسطة قرار رقم (21) لسنة 2015. ولا شك أن استثناء القيادي من نظام تقييم الكفاية بشكل مطلق ليس له مبرر يُخل بالهدف الأساسي من نظام تقييم كفاية الموظف، والحكمة منه التي تتمثل في ضمان حفاظ الموظف على الكفاءة المطلوبة في عمله، ومن ثم يمكن إخضاعهم لنظام خاص في تقييم الكفاءة؛ لاختلاف طبيعة عمله عن طبيعة عمل الموظف العام؛ حيث إن الموظف القيادي وصل لهذا المنصب من بعد اكتسابه خبرة عمل خلال سنوات طويلة وجهد مستمر⁴.

أما الأنظمة القانونية المقارنة؛ كقوانين دول مجلس التعاون الخليجي، فنجد أن دولة قطر عن طريق قانون رقم (2016/81) بشأن قانون الموارد البشرية، والمملكة العربية السعودية عن طريق القرار المتعلق بلائحة الأداء الوظيفي رقم (401/7)، وكذلك مملكة البحرين بقرار رقم (2017/6) نظام إدارة الأداء الوظيفي - حذت حذو المشرع الكويتي في تمييز المراكز القيادية بطريقة تقييم الأداء الوظيفي، ولم تُعف من التقييم.

¹ نظام الخدمة المدنية هو لائحة تنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (15/لسنة 1979)، صدر النظام بمرسوم بتاريخ 1979/4/4، نشر في الجريدة الرسمية (كويت اليوم)، العدد (1241)، السنة 25، بتاريخ 1979/4/9.

² قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (36 لسنة 2006)، جريدة الرسمية (كويت اليوم)، العدد 792، السنة 52، الصادر بتاريخ 2006/11/5، موقع بلدية الكويت: <https://www.baladia.gov.kw/sites/ar/Pages/rule-ev.aspx> (تاريخ الزيارة: 22 / 8 / 2024م).

³ بكر قباني، القانون الإداري الكويتي، دولة الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، 1970، ص162.

⁴ ليلي آل عباس، تقييم كفاية الموظف العام ورقابة القضاء الإداري عليه في القانون الكويتي، رسالة ماجستير - كلية القانون الكويتية العالمية، دولة الكويت، 2024، ص8 - 9.

ثانيًا: أسلوب التقييم المتبع

تتعدد أساليب وطرق تقييم كفاية الموظف العام كأسلوب المراجعة عن طريق قوائم تصف سلوك الموظف الخاضع للتقييم، أو أسلوب المقارنة، فيُقاس أداء الموظف وكفاءته بالمقارنة مع غيره من الموظفين، أو أسلوب التقدير البياني الذي يُقيم الموظف العام عن طريق معيار عام ومطلق، وأخيرًا أسلوب تقارير الكفاءة؛ حيث يُوضع تقرير دوري يتضمن تقدير مستوى أداء الموظف وكفاءته وفقًا لأُسس وقواعد عامة محددة سلفًا¹، إذ حدّد قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم (36) لسنة 2006، في المادة الثانية أن تقييم أداء الموظف يكون بأسلوب تقارير كفاءة سنوية، عن طريق مراقبة أداء الموظف سنويًا خلال مدة بين كانون الثاني/يناير وكانون الأول/ديسمبر، وأيضًا القرار الخاص بتقييم كفاية الموظف القيادي أخذ بنظام سنوية تقرير كفاية الموظف القيادي².. فكلُّ الجهات الحكومية التي تتبّع نظام الخدمة المدنيّة الكويتي تطبّق نظامَ تقارير الكفاية السنوي، عن طريق تقييمين خلال سنة التقييم، وهي سنة ميلادية عن طريق تقييم نصف سنوي لئليدي المسؤول رأيّه على أداء الموظف العام لواجباته الوظيفية في أول ستة شهور حتى موعد التقييم النهائي في كانون الأول/ديسمبر³.

ثالثًا: عناصر التقييم ومراتب التقييم

وفقًا لقرار (36) لسنة 2006، يُقيم الموظف العام بناءً على عناصر تقييم من أربع مجموعات، وكلمجموعة منها تتضمن بعض العناصر:

المجموعة الأولى: عوامل كفاءة الأداء الفردي

تحتوي على تسعة عناصر، منها: مدى الالتزام بالدوام الرسمي، وحجم ودقّة وإنجاز العمل، والعمل تحت الضغوط، والالتزام بالتعليمات الإدارية والأنظمة، وتحمل المسؤولية والقدرة على التصرف، والتعامل

¹ أنور رسلان، تقارير الكفاية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 29 - 51.

تفاصيل حول أساليب وطرق تقييم الكفاءة أكثر، علي بن صالح الضلعان، آراء حول اتجاهات الرؤساء والمرؤوسين في نظام تقويم الأداء الوظيفي في المملكة العربية السعودية الواقع، المشكلات، الحلول، الكتاب التوثيقي بندوق تقويم الأداء الوظيفي في المملكة العربية السعودية للعاملين في الأجهزة الحكومية التي عقدت بمعهد الإدارة العامة في الرياض بتاريخ 8 كانون الثاني/يناير 1995، مطبوعات معهد الإدارة العامة في الرياض، 1995، ص 36 - 41.

² سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 198 - 199.

³ علي سعود الظفيري، النظام القانوني لتقارير الكفاءة في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية في مملكة البحرين، 2008، ص 13 - 25.

مع المراجعين، والحرص على الممتلكات العامة، والالتزام بشروط الأمن والسلامة، وتقديم اقتراحات ودراسات لتطوير العمل.

المجموعة الثانية: عوامل كفاءة الأداء الجماعي

تحتوي على عناصر أربعة، وهي: التعاون مع الزملاء، والتعامل مع الرؤساء، والعمل على نقل الخبرات إلى الآخرين، ومدى فاعلية الاتصال الشفوي والتحريري.

المجموعة الثالثة: عوامل القدرات الداخلية

تحتوي على أربعة عناصر، منها: المظهر العام ومدى الالتزام بالسلوك الوظيفي، ومدى تقبل النقد والاقتراحات، والطموح والعمل على تنمية الذات، والقدرات اللغوية الخاصة واستخدام الكمبيوتر.

المجموعة الرابعة: عوامل تقييم كفاءة شاغلي الوظائف الإشرافية فقط

تتضمن أربعة عناصر، وهي: القدرة على قيادة المرؤوسين، وتقسيم وتوزيع العمل، وتطوير وتدريب المرؤوسين، والدقة في تقييم كفاءة المرؤوسين¹. وأُضيفت مجموعة خاصة، وهي عوامل قياس مدى الالتزام بالدوام الرسمي، وكل جهة حكومية مُلزَمة بأن تختار من هذه العناصر ما يتناسب مع طبيعة العمل في الجهة الحكومية²، تبنى المُشرّع الكويتي الأسلوب الرباعي في مراتب التقييم للموظف العام في قرار رقم (36) لسنة 2006، يكون تقدير تقييم كفاءة الأداء الوظيفي بمرتبة (ممتاز - جيد جدًا - جيد - ضعيف)³.

فكلما زادت مراتب تقييم الموظف العام اقتربنا أكثر من التقييم الدقيق لكفاءة الموظف، ويكون أكثر عدلاً وإنصافاً للأداء الفعلي للموظف العام، وتجدر الإشارة إلى أن المادة (14) من نظام الخدمة المدنية قبل تعديلها تُوجب تقديم تقرير عن الموظف الذي يحصل على تقييم كفاءة ممتاز أو ضعيف دون الموظف الذي يحصل على تقدير جيد، وصدر حُكم للمحكمة الدستورية بعدم دستورية هذه المادة؛ بسبب

¹ تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون - كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص421.

² انظر في قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 2017، بشأن تعديل قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 2006، بشأن قواعد وأسس تقييم أداء الموظفين وتعديل عناصر التقييم، موقع بلدية الكويت: <https://www.baladia.gov.kw/sites/ar/Pages/rule-ev.aspx>، (تاريخ الزيارة: 7 / 8 / 2024م).

³ تركي سطات المطيري، مرجع سابق، 2003م، ص183.

أن الالتزام اقتصَرَ على تقييم الموظفين الحاصلين على التقديرين ممتاز وضعيف بلا نصٍّ يُلزم الجهات الإدارية بتقييم الحاصلين على هاتين المرتبتين، وعُدلت وأضيفت مراتب أخرى؛ حيث أصبحت المراتب (ممتاز - جيد جداً - جيد - ضعيف)¹. أما الموظف القيادي فتبَنَّى المُشرع الكويتي الأسلوب الثلاثي في مراتب التقييم (كُفء - متوسط - أقل من متوسط)، نلاحظ أنَّ عناصر تقييم الموظف العادي تختلف عن عناصر تقييم الموظف القيادي؛ حيث إنَّ الموظف العام عناصره مُحدَّدة، وكل عنصر له رقم ونسبة وناتج تقييم، أما الموظف القيادي فالعناصر بلا نسب أو تقديرات؛ لاختلاف طبيعة عمله عن عمل الموظف العام².

رابعاً: الجهة المختصة في إعداد واعتماد تقييم الكفاية

حدَّد المُشرع الكويتي في المادة (14) من نظام الخدمة المدنية الكويتي الجهة المختصة في إجراء تقييم الكفاية، وحصرها بين الرئيس المباشر والرئيس التالي للرئيس المباشر، ولجنة شؤون الموظفين؛ حيث يُعَدُّ الرئيس المباشر أولاً سنوياً النماذج المرفقة في القرار رقم (36) لسنة 2006، من مجلس الخدمة المدنية، ويُقيَّم الموظف وفقاً للعناصر والمجموعات المحدَّدة سلفاً، ويحسب النسبة المئوية والتقدير اللفظي، ثم يُحال هذا النموذج المُعبأ إلى الشخص المختص الثاني، وهو الرئيس التالي الذي حدَّد له نظام الخدمة المدنية مدَّة قانونية محددة لإبداء رأيه، وهي سبعة أيام، ثم يُحيل النموذج للجنة شؤون الموظفين، وفي حال غياب الرئيس التالي تؤدي لجنة شؤون الموظفين دور هذا الرئيس في التعقيب، وفي حال غياب الرئيس المباشر يحلُّ محلُّه الرئيس التالي، وفي غياب الأخير يقوم بهذا الدور لجنة شؤون الموظفين، بالإضافة إلى أنه في حال اختلاف الرئيسين على التقييم تختص لجنة شؤون الموظفين بالاختصاص³.

أما الموظف القيادي فالوزير هو الشخص المختص لتقييمه فقط؛ تُشكِّل لجنة شؤون الموظفين بقرار من الوزير من أربعة أعضاء على الأقل من كبار موظفي الخدمة المدنية ورئيس وحدة شؤون الموظفين،

¹ انظر في المحكمة الدستورية الكويتية، الدعوى رقم (6) لسنة 2010 دستوري - جلسة 28 نيسان/أبريل 2010، الجريدة الرسمية (كويت اليوم) العدد 973، السنة 56، الصادر في 2010/5/2م.

² قرار رقم (21) لسنة 2015، بشأن تقييم شاغلي الوظائف القيادية، دولة الكويت، موقع شبكة قوانين الشرق: <http://site.eastlaws.com/GeneralSearch/Home/ArticlesTDDetails?MasterID=1795372> (تاريخ

الزيارة: 12 / 8 / 2024م).

³ سظام تركي المطيري، مرجع سابق، ص 407 - 409.

وتختص هذه اللجنة بتقدير درجة الكفاءة في الأحوال المنصوص عليها من نظام الخدمة المدنية¹ بالإضافة إلى البت في التظلمات المُقدّمة من الموظفين، واعتماد تقييم الكفاءة الذي وُضع من الرئيس المباشر والرئيس التالي²، ولبيان الحكمة من اختصاص الرئيس المباشر والرئيس التالي ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى أن: "الرئيس هو أكثر من غيره معرفةً بالموظف، وأكثر قرباً منه ودرايةً بعمله، وتمكّناً من قياس كفاءته، ويأتي من بعده الرئيس التالي"³.

خامساً: علانية وسريّة تقييم الكفاءة

نظام الخدمة المدنية الكويتي، وكذلك قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2006/36) لم يُلزم الإدارة بعلنية تقييم الكفاءة للموظف العام إلا من حصل على تقدير "ضعيف"، ومن ثمّ النظام المُطبّق في دولة الكويت هو سريّة التقييم لجميع الموظفين ما عدا الحاصل على درجة ضعيف فإنه يُبلّغ بالتقدير الذي حصل عليه عن طريق وحدة شؤون الموظفين، فالمُشرّع الكويتي أخذ بنظام التقييم العلني بالنسبة للموظف الحاصل على تقدير ضعيف، أما التقييم السريّ بالنسبة لباقي التقديرات الأخرى، وسريّة التقييم فتسري على التقييم النهائي السنوي للموظف العام، وكذلك بالنسبة للتقييم الأولي، وهذا لا شك يحرم الموظف من فرصة الاطلاع على أدائه، وتجنّب السلبات، ولكن هذه السريّة مؤقتة، فيمكنه الاطلاع على التقييم كلّه وعناصره بعد رفع الدعوى على قرار تقييم الكفاءة، وبعد صدور قانون حق الاطلاع على المعلومات رقم (12) لسنة 2020، أصبح بإمكان الموظف العام تقديم طلب الاطلاع على تقييم كفاءته عن طريق جهة عمله أو موقع ديوان الخدمة المدنية أو طلب شهادة السيرة الذاتية عن طريق تطبيق سهل؛ حيث يطّلع الموظف الحاصل على تقرير ضعيف بعد الاعتماد مباشرة، أما فيما يخص باقي الموظفين فبإمكانهم الاطلاع عليه بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات التقارير في الديوان⁴، فسريّة التقييم قد تسمح للمختصّ بالتقييم بإمكانية التحيز لبعض الموظفين؛ مما يُثير بعض الشكوك بين الموظف ورئيسه، أي تمنح المجال للمسؤول في التعسف بالتقييم بأن يمنح الموظف درجة لا يستحقها مستغلاً بذلك السريّة،

¹ المواد (27، 28، 29، 30) من نظام الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 2006، بشأن تنظيم لجنة شؤون الموظفين، دولة الكويت.

² سعد نواف العنزي، مرجع سابق، 1980م، ص227.

³ الطعن رقم (301/1999) إداري، جلسة 2000/6/5، موسوعة صلاح الجاسم الإلكترونية للسوابق القضائية.

⁴ حسين سامي، تقدير كفاءة الموظفين العموميين بين السرية والعلانية في التشريع الكويتي والمصري، مجلة الفتوى والتشريع، العدد عشرون، نوفمبر، 2020، ص45.

فعلائية التقييم من الأمور الضرورية لتعزيز مبدأ الشفافية وتحقيق الهدف الأساسي من تقييم الكفاءة؛ وهو تحسين أداء الموظف العام لسير العمل بالشكل المطلوب، وتعرفه على نقاط ضعفه لتحسينها وتطويرها¹. بالرغم من أن المشرع الكويتي لم يُنص صراحة على علانية التقييم؛ فإنه في حالة تقدير ضعيف إلا أنه لم يمنع الإدارة من اتباع العلانية في تقييم الكفاءة بشكل صريح²، وندعو المشرع الكويتي لتجنب سلبيات السرية والنص صراحةً على علانية تقييم كفاءة الموظفين.

سادساً: آثار تقييم كفاية وحق الموظف في التنظيم منه

يترتب على قرار تقييم كفاءة الموظف بعض الآثار القانونية التي تؤثر في حقوقه الوظيفية؛ فبعض الحقوق الوظيفية مرتبطة بمرتبة التقييم التي يحصل عليها الموظف العام في سنة التقييم، فحصول الموظف على تقدير امتياز يؤهله لنيل الترقية بالاختيار، بالإضافة إلى شروط أخرى كحصول الموظف على تقريرين بدرجة امتياز، وحصول الموظف على تقدير جيد جداً يؤهله للحصول على علاوة تشجيعية إذا توافرت بقية الشروط المادة (21) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

وكذلك حصول الموظف على تقدير جيد يُعدُّ حدًا أدنى للحصول على العلاوة الدورية والترقية الحتمية، أما في حال حصول الموظف العام على تقييم كفاءة بتقدير ضعيف فيترتب عليه آثار سلبية؛ إما بحرمان الموظف العام من بعض حقوقه والمزايا المالية، أو توقيع بعض العقوبات التأديبية؛ ففي حال حصول الموظف على تقدير كفاءة بمرتبة "ضعيف" يُحرم من العلاوة الدورية أو الترقية، وفي حال حصول تقريرين نهائيين مماثلين بدرجة ضعيف يُعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر في توقيع عقوبات المادة (60) من نظام الخدمة المدنية ما عدا عقوبة الفصل من الخدمة، وإذا حصل الموظف في السنة التالية لحصوله على تقريرين بدرجة ضعيف وعلى تقرير نهائي بدرجة ضعيف اعتُبر مفصولاً من الخدمة وفقاً للمادة (17) من نظام الخدمة المدنية الكويتي³، العبرة في ترتيب آثار ترتبط بالتقييم اللفظي، وليس الرقمي؛ حيث تنص المادة (18) من قرار مجلس الخدمة المدنية على أن: "العبرة في الآثار المترتبة على

¹ حسين سامي، تقدير كفاءة الموظفين العموميين بين السرية والعلانية في التشريعين الكويتي والمصري، مرجع سابق.

² أنور رسلان، مرجع سابق، ص 26-30.

³ تركي سطات المطيري، تقييم كفاية الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون - كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص 438 - 439.

تقييم الأداء بالتقدير اللفظي (ممتاز - جيد جدًا - جيد - ضعيف) بعَضُ النظر عن النسبة المئوية الحاصل عليها الموظف¹.

وَمَنَحَ المُشْرِعَ الكويتي الموظفَ العامَ حقَّ التظلم على قرارات تقييم الكفاية، لكن وفق شروط وضوابط نظّمها أو نصَّ عليها، ومنها: يجب أن يُقدّم التظلم من قبل المتظلم نفسه أو مَنْ يَنُوب عنه بناءً على توكيل، وله مصلحة مباشرة ومشروعة، ويجب أن يحتوي التظلم على عدة بيانات؛ كاسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ القرار المتظلم منه، وتاريخ نشره بالجريدة الرسمية، وتاريخ إعلان المتظلم به، وموضوع القرار وأسباب التظلم، ويرفق معه المستندات المطلوبة².

فالمشرع الكويتي حدّد شكل وبيانات شكلية محدّدة لا بُدّ من توافرها في التظلم من الموظف العام بالإضافة إلى شروط معينة للتظلم، بل يجب عليه اتباع الشكليات والشروط التي فرضها المُشرع الكويتي لقبول التظلم؛ وذلك لتسهيل عملية النظر بالتظلمات من قِبَل الجهة الإدارية وتخفيف العبء عنها³. وحدّد المُشرع الكويتي شرطًا مُتعلّقًا بوقت التظلم، أي حدّد مواعيد محدّدة لتقديم التظلم، وهي ستون يومًا من تنفيذ القرار المتظلم منه، أما بالنسبة لمواعيد التظلم للموظف الذي تقيّمه ضعيف فله أن يتظلم خلال خمسة عشر يومًا من إبلاغه، ومن ثم فرق في مدة تقديم التظلم بين الموظف الحاصل على تقدير ضعيف عن باقي التقديرات؛ حيث كان من الأجدر تحقيق المساواة بين الموظفين في ميعاد تقديم التظلم؛ فالحاصل على تقييم كفاءة بدرجة ضعيف هو أكثر حاجة للتظلم من غيره وأولى بالرعاية ممّن يعلوه في درجة التقييم بالنظر إلى الآثار السلبية التي ممكن أن تترتب في حقه⁴ ويقدم التظلم للجهة الإدارية التي أصدرت قرار تقييم الكفاية للموظف العام. ويُعدّ التظلم وجوبًا يسبق رفع الدعوى؛ بحيث إذا لم يتظلم الموظف الخاضع للتقييم من تقرير كفاءته؛ فإن مآل دعواه التي يرفعها طعنًا على قرار التقييم هو حكم عدم القبول، وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الكويتية "لأن كانت تقارير الكفاية بعد استيفائها مراحلها القانونية هي قرارات إدارية نهائية تؤثر مآلاً في الترقية والفصل؛ فإنه بذلك تختص الدائرة الإدارية

¹. أنور رسلان، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي، 2006، ص355.

². مرسوم بشأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيها، 5 أكتوبر 1981، دولة الكويت.

³. تركي سطات المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون، العدد 27، ع53، يناير 2013، مجموعة دار المنظومة، ص449.

⁴. حسين سامي، مرجع سابق، ص330.

بالمحكمة الكلية بالفصل فيها مع وجوب شرط سبق التظلم من القرار النهائي الصادر بتقدير الكفاية؛ بحيث إذا رفعت الدعوى قبل تقديمه؛ فإنها تكون غير مقبولة¹، وفي حال فوات مواعيد الطعن على قرارات تقييم الكفاءة تتحصن قرارات التقييم من الطعن، ويسقط حق الموظف بالطعن القضائي.

المطلب الثاني

السلطة التقديرية للجهة الإدارية في تقييم الكفاية

الجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في تقييم الموظف وفقاً للعناصر التي حددها المشرع الكويتي في نظام الخدمة المدنية، وقرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي، لكن سلطة الإدارة التقديرية ليست سلطة مطلقة، بل سلطة مقيدة بأن يكون قائماً على أسباب صحيحة ثابتة وغير مشوبة بالانحراف في استعمال السلطة، وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الكويتية: "أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بتقدير الكفاية هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر والرئيس الأعلى ولجنة شؤون الموظفين، كل في حدود اختصاصه، طالما كانت هذه التقديرات غير مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة، فلا يؤثر في سلامة وصحة التقرير أن يختلف في مرتبة الكفاية عن التقارير السالفة أو اللاحقة عليه، والتي حصل فيها الموظف على تقدير امتياز، فلا يترتب البطلان لمجرد اختلاف درجة الكفاية المقيم بها الموظف في أحد الأعوام عن الأعوام السابقة، كما أن المشرع لم يقيد الإدارة بأن تستقي قياسها بمصدر معين، إنما أجاز لها أن تستقي قياسها من أية معلومات أو بيانات يمكن الاسترشاد به".

المبحث الثاني

آلية تطبيق نظام تقييم كفاءة الموظف العام بالجهات الحكومية في الكويت

تتبع الجهات الحكومية في دولة الكويت نظام الخدمة المدنية وقرارات مجلس الخدمة المدنية في إعداد واعتماد تقرير الكفاءة للموظف العام، وعن طريق القرار واللوائح الداخلية تُنظم مسألة تقارير الكفاية في حدود الأسس العامة المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية، وسأتناول في المطلب الأول آلية تقييم الكفاية في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وذلك على النحو الآتي:

¹ انظر الطعن رقم 301/1999 (إداري) جلسة 5 يوليو 2000، أنظمة صلاح عبد الوهاب الجاسم.

المطلب الأول

آلية تطبيق تقييم كفاية الموظف العام في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية

تملك المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية قانوناً خاصاً صادراً بالأمر الأميري رقم (61) لسنة 1976 الذي نص: (تتشأ مؤسسة عامة ذات ميزانية مستقلة تسمى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وتكون لها الشخصية المعنوية، وتخضع لإشراف الوزير، وتحمل الدولة المصاريف التأسيسية لهذه المؤسسة)، كما أن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لها نظام خاص للعاملين بها هو النظام الصادر بالقرار رقم (1) لسنة 1977، الذي ينص في المادة (4) منه على أن يضع المدير العام النظم والإجراءات الخاصة بكيفية وطرق تقدير كفاءة الموظفين وسلوكهم ومدى صلاحيتهم للقيام بأعباء الوظائف التي يشغلونها أو قدرتهم على تحمل مسؤوليات أكبر، وحالات منح العلاوة الاستثنائية وحالات الحرمان منها¹.

ووفقاً لقرار نظام العاملين لا يُمكن تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية أو قرارات الخدمة المدنية على موظفي المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، فيما لم يرد بشأنه نص في نظام العاملين بها أو القرارات الإدارية المتعلقة بتطبيقه، لا سيما وأن هذه القرارات وذلك النظام لم يتضمن أية إحالة صريحة إلى أحكام قانون الخدمة المدنية؛ وذلك بهدف تحقيق المرونة في سير العمل بالمؤسسة وإبعادها عن الروتين الجامد الذي تخضع له الجهات الحكومية؛ لأنها تهدف إلى الربح بجانب توفير الخدمة العامة².

حيث إن تقرير كفاءة الموظفين في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية يُنظمه قرار رقم (4) لسنة 1985، والذي لا يخرج عن الوضع العام لتقارير الكفاءة رغم اختلاف النموذج المُعد لذلك، وفقاً لنظام العاملين في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية وقرار تنظيم وتقدير كفاية الموظفين حصر اختصاص إعداد واعتماد تقرير الكفاية للموظفين في المؤسسة يكون من اختصاص الرئيس المباشر المُتمثل في مديري الإدارات في المؤسسة وفقاً للنماذج المُعدة والمعتمدة في المؤسسة، ثم يُعرض التقدير على الرئيس

¹ مرسوم أميري رقم (61) لسنة 1976، بإنشاء المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، كويت اليوم، العدد 1098، السنة الثانية والعشرون.

² انظر: قرار رقم (1) لسنة 1977، بشأن نظام العاملين بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، دولة الكويت.

التالي، ثم يُعرض على الرئيس الأعلى، وهو المدير العام للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لاعتماده وكتابة الملاحظات مع ذكر التسبب في تقرير كفاية الموظف في المؤسسة¹.

هذا ما جاءت به محكمة التمييز الكويتية: "تقدير الكفاية هو أمرٌ يترخص فيه الرئيس المباشر والرئيس التالي والرئيس الأعلى، ولجنة شؤون العاملين في المؤسسة، كل في حدود اختصاصه"². ومن ثمَّ المختص في إعداد تقييم كفاءة الموظف في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية هم الرئيس المباشر، والرئيس التالي، والرئيس يُعتمد من لجنة شؤون العاملين في المؤسسة، على خلاف نظام الخدمة المدنية الذي حصر الاختصاص على الرئيس المباشر والرئيس التالي ولجنة شؤون الموظفين.

تُعرض التقارير على لجنة شؤون العاملين في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بعد انتهاء الرئيس المباشر والرئيس التالي والرئيس الأعلى من اعتمادها، ولها صلاحية رفع درجة الكفاءة إلى درجة أعلى إذا استدعت الحاجة إلى ذلك، فلها سلطة تغيير تقييم الكفاءة بعد إعداده من المختصين في المؤسسة، ولها دور آخر كذلك يكون في حال اختلاف مدير الإدارة، أي: الرئيس المباشر والرئيس التالي والرئيس الأعلى، تتولى اللجنة سماع أقوال الرؤساء جميعاً، ومن ثمَّ تحديد مرتبة الكفاءة التي يُعتمد بها، وكذلك تختص اللجنة بسماع أقوال الموظف الذي حصل على تقدير بدرجة ضعيف قبل اعتماده من اللجنة، ويُعتبر التقرير نهائياً بعد اعتماد لجنة شؤون العاملين في المؤسسة³.

اتبعت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية أسلوب التقييم الخماسي على خلاف نظام مجلس الخدمة المدنية الذي أخذ بنظام التقييم الرباعي (ممتاز، جيد جداً، جيد، ضعيف)، وهو توجه محمود لزيادة دقة تقييم الموظف في المؤسسة وبيان مستواه الفعلي لأدائه واجباته وكفاءته الفعلية⁴.

أما العناصر المتبعة في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية فتتضمن نموذج متابعة أداء الموظف بصفة دورية؛ لاستظهار كفاءة الموظف، وإنجازاته، ومدى التزامه، وجوانب القصور في عمله؛ وفقاً لعناصر تقييم مُحَدَّدة، وهو ما يُعد تقريراً نصف سنوي يتضمن عدة عناصر للتقييم، ومنها الإلمام

¹ انظر: قرار رقم (4) لسنة 1985، بشأن تقدير كفاءة الموظفين، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، دولة الكويت.

² حكم محكمة التمييز الكويتية، رقم (144) لسنة 2016، إداري 3، جلسة 2020/12/28، حكم غير منشور.

³ انظر: قرار رقم (17) لسنة 1977، بشأن تشكيل لجنة شؤون العاملين، المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، دولة الكويت.

⁴ محكمة التمييز الكويتية، حكم رقم (144) لسنة 2016، إداري 3، جلسة 2020/12/28، حكم غير منشور.

بالعمل ودقة التنفيذ والإنتاجية والالتزام بلوائح العمل، القدرات الشخصية¹، أما نموذج تقييم كفاءة الموظف للمؤسسة أيضًا فيحتوي على العناصر ذاتها للتقييم مع إضافة مرتبة الكفاءة حسب مجموع الدرجات لعناصر التقييم النهائي، فإما أن يكون بمرتبة كفاءة حسب درجاته وفقًا للمراتب إلخ (ممتاز، جيد جدًا، جيد، مقبول، ضعيف)، ويجب الذكر بأن عناصر التقييم تختلف في كل قطاع عن القطاع الآخر حسب طبيعة العمل في كل قطاع من قطاعات المؤسسة². وهذا جاءت به محكمة التمييز الكويتية: "تقييم الكفاءة هو مرآة لسلوك الموظف خلال العام، في حين أن المؤسسة العامة للتأمينات تمسكت بدافع جوهري، وهو امتناع الموظفة عن أداء العمل المكلفة به؛ ولأن العمل هو محل تقييم الكفاءة وجوهره، وتقدير الكفاءة يُقاس فيه جهد الموظف الذي بذله، وهي أحد أهم عناصر التقييم في المؤسسة، وهو السبب الذي استندت له لخفض تقدير كفاءة الموظفة"³. أما الموظف الحاصل على تقدير مقبول فأقل يكون الإجراء المتبع هو خضوعه لتقييم من قبل الرئيس المباشر بشكل متتابع ومُكثَّف، وتقديم تقارير عن أدائه على ثلاثة تقارير خلال السنة، مع عرض هذه التقارير على الرئيس التالي والرئيس الأعلى لإبداء ملاحظاتهم، فإذا حصل الموظف خلال هذه الفترة على تقريرين بمستوى غير مقبول خلال سنة المتابعة يُعرض أمره على لجنة شؤون العاملين لتقدير اقتراح للمدير العام للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية إما بإنهاء خدماته، أو توصية بما تراه للجنة مناسبًا⁴.

المبحث الثالث

الرقابة القضائية على تقرير كفاية الموظف العام

المُشرع الكويتي لم يُنص صراحة في قانون إنشاء الدائرة الإدارية على اختصاص الدائرة الإدارية بالقرارات المتعلقة بتقييم كفاية الموظف العام، أي: ليست من القرارات الإدارية التي يجوز الطعن عليها، إلا أن القضاء الإداري الكويتي أدخل قرارات تقييم الكفاءة ضمن اختصاصاته بالنظر إلى تأثيرها في

¹ انظر: مادة (4) من قرار رقم (4) بشأن تقدير كفاءة الموظفين، مؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، دولة الكويت.

² صلاح الإبراهيم، مدير قطاع الشؤون القانونية في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، مقابلة شخصية، دولة الكويت، الأحد 2024/6/30.

³ محكمة التمييز الكويتية، حكم رقم (144)، لسنة 2016، إداري 3، جلسة 2020/12/28، حكم غير منشور.

⁴ صلاح الإبراهيم، مدير قطاع الشؤون القانونية في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، مقابلة شخصية، دولة الكويت، الأحد 2024/6/30.

بعض القرارات التي يختص بها القضاء صراحة؛ كقرارات الترقية بالاختيار، وانتهاء الخدمة لعدم الكفاءة، أو بعض العقوبات التأديبية لعدم الكفاءة، كون تقييم الكفاءة يُشكّل أحد الأسباب التي تستند إليها القرارات الإدارية، وهذا ما جاءت به محكمة التمييز الكويتية: "لأن كانت تقارير الكفاية التي تُوضع عن الموظفين العموميين لم تَرِد نصًّا ضمن اختصاصات الدائرة الإدارية التي عدّتها المادة، إلا أنه كانت تقارير الكفاية بعد استيفائها مراحلها القانونية هي قرارات إدارية نهائية تؤثر في الترقية والفصل من الخدمة؛ فإنه بذلك تختص تلك الدائرة دون غيرها بالفصل فيها مع وجوب شرط مُسبق بالتظلم على القرار النهائي الصادر بتقرير الكفاية"¹. وهذا الاجتهاد من القضاء الكويتي يوفّر حماية للموظف العام عن طُرُق منحه الحق في الطعن القضائي في قرارات تقييم الكفاءة؛ كونها تؤثر مباشرة في حقوقه الوظيفية، وكون تقييم الكفاءة قرارًا إداريًا؛ لذلك تمتد الرقابة القضائية على تقرير الكفاءة من حيث مشروعية تقارير الكفاءة²، وهي من القرارات التي تؤثر حتميًا ومباشرة في ترقية الموظف وحصوله على المميزات؛ فموضوع تقرير الكفاءة يقترن اقترانًا وثيقًا بالوظيفة العامة وما تنطوي عليه من حقوق وواجبات؛ لذلك وجب إيجاد حماية تشريعية وقانونية للموظف العام؛ بإخضاع القرارات المتعلقة بالترقيات للرقابة القضائية؛ لذلك سوف نُسلط الضوء في هذا المبحث في مطلبه الأول على الرقابة القضائية على تقرير كفاءة الموظف العام، أما المطلب الثاني فسيكون حوّل حدود صلاحية القاضي الإداري؛ وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

نطاق الرقابة القضائية على تقرير كفاءة الموظف العام

يُعدُّ تقييم الكفاءة قرارًا إداريًا يُخضع رقابة القضاء من عدة جوانب يتحقق منها القاضي الإداري، ومنها مشروعية أركان قرار تقييم الكفاءة، وأول هذه الأركان هو ركن الاختصاص، فيجب أن يصدر تقرير الكفاءة من الشخص المختص وفقًا للتشريعات واللوائح، وفي حال صدور التقييم من شخص غير مُختص؛ فإنه يكون باطلًا، فالمُشرّع الكويتي حدّد في نظام الخدمة المدنية الكويتي الاختصاص، وقصر ذلك الاختصاص على الرئيس المباشر والرئيس التالي له، ولجنة شؤون الموظفين، وإلا كان القرار باطلًا

¹ الطعن رقم (210) لسنة 1990 إداري، جلسة 1992/6/22، جلسة 2000/12/25، موسوعة صلاح الجاسم الإلكترونية للسوابق القضائية.

² أمل عبد الصمد الكوت، تقييمات الكفاءة تحت مظلة الرقابة القضائية في دولة الكويت، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، العدد 3، مجلد 42، أيلول/سبتمبر 2022.

لعيب عدم الاختصاص، ذكرت محكمة التمييز الكويتية ذلك في حكمها: "وتضيف إليها أن مدير منطقة الفروانية التعليمية ليس هو الرئيس الذي يلي الرئيس المباشر في المسؤولية، والذي استلزمت المادة (14) من نظام الخدمة المدنية عرض التقرير عليه لإبداء رأيه وملاحظاته على رأي الرئيس المباشر، وتم الاستدلال بذلك على تقرير الكفاية عن عام 1994، الذي لم يُعرض على مدير المنطقة التعليمية، وإنما اعتمدت اللجنة فيه رأي الرئيس المباشر والرئيس الذي يليه مدير الشؤون التعليمية وهو ليس مدير المنطقة التعليمية"¹؛ حيث إن الإبطال كان بسبب عدم الاختصاص؛ إذ إن نظام الخدمة المدنية واضح وصريح في تحديد من المختص في تقييم الموظف العام، كما يُراقب القاضي الإداري توافر رُكن الشكل والإجراءات المتمثلة في مخالفة الجهة الإدارية للشكل والإجراءات التي فرضها القانون على القرارات الإدارية، وفيما يتعلق بإجراءات تقييم الكفاية يجب أن يكون سنوياً ووفقاً للعناصر المحددة بشكل سري أو علني، ومن قبل الجهة المختصة وفقاً لقانون ونظام الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 2006، أما تحديد الشكل فقرار تقييم الكفاية يجب أن يصدر مكتوباً وفقاً للنماذج المرفقة بقرار مجلس الخدمة المدنية مع توقيع المسؤولين؛ حيث أصبح التوقيع حالياً إلكترونياً².

لا شك أيضاً أن من الشكليات الجوهرية تسبب تقرير الكفاءة، ويترتب على عدم مراعاته أن يشوب قرار تقييم الكفاءة بعبء عدم المشروعية لعبء الشكل، وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الكويتية؛ حيث قالت: "إذ أوجب القانون تسبب الرئيس المباشر لتقرير كفاءة الموظف الذي يصفه بالامتياز أو بالضعف، فقد استهدف بذلك تحقيق ضمانات جوهرية لصالح الموظف، ويُوفر للقضاء رقابة مشروعية تصرف الإدارة؛ لما لتلك التقارير من آثار قانونية فاعليتها بعيدة المدى، ومن ثمَّ وجب أن تكون أسباب التقرير على هذا الوجه واردة في صلبه، وكان من المقرر أن القرار الإداري يبطل لعبء في الشكل إذا نصَّ القانون على البطلان عند إغفال الإجراء، أو كان الإجراء جوهرياً في ذاته يترتب على إغفاله تقويت مصلحة على المشرع، وكان إغفال تسبب تقرير كفاية الموظف بأنه ضعيف تقويت مصلحة جوهرية استهدفها المشرع أساسياً يترتب على إهماله بطلان تقرير الكفاية"³.

¹ حكم محكمة التمييز الكويتية، طعن رقم (612/1998، 615) تجاري 1، جلسة 1999/12/13، موسوعة صلاح عبد الوهاب الجاسم الإلكترونية للسوابق القضائية.

² المادة (1) قرار رقم (20) لسنة 2014، بشأن المعاملات الإلكترونية واللائحة التنفيذية، دولة الكويت.

³ حكم محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم (129) لسنة 1986 تجاري، جلسة 1987/2/4، موسوعة مبادئ القضاء

فيجب التفرقة بين السبب والتسبب، فتسبب القرار الإداري؛ كإجراء شكلي يتطلبه القانون، والسبب كوجوب قيام القرار على سبب يُبرره؛ كركن من أركان انعقاده، ومن ثَمَّ التسبب يُعدُّ من العناصر الخارجية للقرار تحت ظل ركن الشكل، أما سبب القرار الإداري فيُعدُّ من العناصر الداخلية للقرار الإداري¹.

ويراقبُ أيضًا القاضي الإداري توافر محلِّ قرار تقييم الكفاءة المتمثل بالأثر الذي يترتب على القرار الإداري؛ مما يؤدي إلى إحداث أثر قانوني مباشر في تعديل أو إلغاء أو إنشاء مركز قانوني، بشرط أن يكون ممكنًا وجائزًا وقانونيًا، فيتحقق عيب المحل في حال مخالفة القواعد القانونية الموضوعية، فإن مخالفة القوانين والقرارات التي تنظم قرار تقييم الكفاءة تُعدُّ مخالفة لركن المحل، فلا سلطة تقديرية لجهة فيما يخصُّ الأثر المترتب على رُكن المحل في قرار تقييم الكفاءة؛ فنُصوص القانون واضحة، والمُنْتَزِع من قرار تقييم الكفاءة له أن يستند إلى قوانين وقرارات الخدمة المدنية الواجب على الجهة الإدارية اتباعها، وهذا ما نصت عليه محكمة التمييز الكويتية: "يكون ذلك من المحل الذي لم يترك فيه المُشرِّع لها حرية التقدير من حيث المُنَح أو الحرمان، فيفرض عليها بطريقة أمرة التصرف الذي يجب عليها اتخاذه متى ما توافرت الضوابط الموضوعية"².

كما يتحقَّق القاضي الإداري من استهداف المسؤولين إصدار تقييم الكفاءة المصلحة العامة بعيدًا عن إساءة استعمال السلطة، كأن يكون الهدف من التقييم الانتقام الشخصي والمصالح الشخصية والمحاباة، وإلا كان مشوبًا بعيب إساءة استعمال سلطة، ويُعدُّ باطلًا لعيب في رُكن الغاية، وهذا ما ذهب إليه محكمة التمييز الكويتية: "من المُقرَّر أن تقييم الكفاءة هو من الأمور التي تترخص فيها جهة الإدارة بلا رقابة للقضاء عليها في ذلك، طالما لم يثبت أن تقييما كان مشوبًا بالانحراف أو بإساءة استعمال السلطة"³.

الإداري، ص 429 - 430.

¹ أمل عبد الصمد الكوت، مرجع سابق، ص 174.

² ليلي آل عباس، تقييم كفاية الموظف العام ورقابة القضاء الإداري عليه في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، كلية القانون الكويتية العالمية، 2024، ص 55.

³ محكمة التمييز الكويتية تاريخ 1993/5/24، الطعن (206/92) تجاري 2، مجلة القضاء والقانون، عدد 1، ص 37.

المطلب الثاني

حدود سلطة القاضي الإداري على تقرير الكفاية

يسعى القاضي الإداري عن طريق فرض رقابته على تقرير كفاية الموظف للتحقق من مطابقة تصرفات الإدارة للقانون في إعدادها لتقارير الكفاءة، فلا يملك القاضي الإداري سوى رفض الدعوى، وإلغاء القرار الإداري، ووقف تنفيذ القرار المطعون فيه قضائياً؛ لذلك فالأصل العام لا يملك القاضي الإداري أن يحل نفسه محلَّ الجهة الإدارية في تعديل تقارير الكفاءة أو توجيهه أمراً الإدارة بتعديل تقدير كفاءة الموظف، وهذا الأمر نتيجة منطقية من هدف المُشرِّع الكويتي في تحديد المختص على سبيل الحصر، وهم الرئيس المباشر، والرئيس الأعلى، وقسم شؤون الموظفين؛ لأنهم الأقدر والأجدر على تقييم عمل الموظف؛ لتعاملهم المباشر والمستمر مع الموظف نفسه، وهذا لا يملكه القاضي الإداري، فمحكمة القضاء الإداري ليس لها أن تُعَدِّل أو تُصَحِّح القرار الإداري، بل يُترك الأمر للجهات مُصدِّرة القرار، وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز الكويتية: "إعداد تقرير الكفاءة للموظف هو من صميم اختصاص جهة الإدارة، وإنه إذا تصدَّى القضاء لهذا التقرير بإلغاء؛ فإن ذلك يُعيد لجهة الإدارة الاختصاص في إعداد التقرير بشأن كفاءة الموظف عن ذات السَّنة دون تدخُّل القضاء في تعديله، وتقدير كفاية الموظف في عنصر من عناصر التقدير هو من الأمور التي تترخَّص بها الجهة الإدارية بشرط أن يكون مستنداً إلى عناصر ثابتة، وما تُبدِّيه جهة الإدارة في هذا الشأن يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري الذي يحق له بحث الوقائع وتقدير تلك العناصر التقدير الصحيح"¹، أيضاً ذهبت محكمة التمييز الكويتية في الاتجاه ذاته إلى أن: "إلغاء قرار التقييم مؤداه أن تسترد الجهة الإدارية سلطاتها الكاملة في إعادة تقييم الموظف تقييماً موضوعياً طبقاً لصحيح القانون، فإذا ما أُلغي قرار التقييم عادت السُّلطة لجهة الإدارة في إعادة التقييم؛ لأنه لا يجوز أن يحل القضاء محل الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص الأصيل في التقييم"².

ودور القاضي الإداري وصلاحياته تنحصر في رفض الدعوى، وإلغاء القرار، ووقف تنفيذ القرار المطعون ضده قضائياً، فيستطيع القاضي الإداري حينما تُرفع الدعوى من المتضرر، وتقديم طلب إيقاف تنفيذ القرار أن يُحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون ضده، ويُعَدُّ الأمر مؤقتاً حتى يُفصل في الدعوى، لحماية

¹ حكم محكمة التمييز الكويتية، رقم (622، 716، 2071) لسنة 2018، إداري 2، جلسة 2021/3/1، أنظمة صلاح عبد الوهاب الجاسم.

² حكم محكمة التمييز الكويتية، رقم (966) لسنة 2020، إداري 2، جلسة منعقدة 8 مارس 2022، غير منشور.

الموظف من الآثار الضارة له وحماية حقوقه يجوز طلب وقف تنفيذ قرار التقييم حتى يُفصل بالدعوى¹، أما الصلاحية الثانية الممنوحة للقاضي الإداري هي الحُكم برفض الدعوى بالإلغاء في حال عدم توافر أحد شروط قبول الدعوى كأن يُقدّر القاضي أن أوجه الطعن للقرار غير مُحَقَّقة أو غير كافية فيصدر القاضي حكمه برفض الدعوى²، فلا يملك القاضي أن يُوجّه الإدارة لتقييم مُعيّن للموظف، ولا يحل محلها، ويصدر قرارًا بالترقية بعد تعديله لتقرير الكفاءة، وهذا ما ذهب إليه محكمة التمييز الكويتية في حكمها: "الحكم بالإلغاء قرار التقييم ليس مؤداه مَنح المطعون ضده تقييم بدرجة معينة تصلح سندًا لترقيته، أو توجه الإدارة لذلك، وإنما تعود للجهة الإدارية سلطتها الكاملة في إعادة تقييمه تقييمًا موضوعيًا، ومنحه التقدير الذي يستحقه طبقًا لصحيح القانون"³.

المبحث الرابع

منظومة تقييم الأداء الفردي للموظف العام في سلطنة عمان

حرص المشرع العُماني على تطوير آليات تقييم الأداء الفردي للموظف العام عن طريق إنشاء منظومات كاملة مطوّرة لتقييم الأداء الوظيفي، ووضع معايير للكشف عن مدى قدرة الموظف العام لأداء واجباته الوظيفية تقارير الكفاية الصادرة من منظومة إجابة.

المطلب الأول

التطور التشريعي لنظام تقييم الأداء الوظيفي في سلطنة عُمان

حرص المشرع العُماني على تنظيم عملية تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام في الجهات الحكومية في الدولة عن طريق نظامين؛ نظام تقييم أداء الموظف في قانون الخدمة المدنية بالمرسوم السلطاني رقم (2004/120) ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رقم (2010/9) وتعديلاتها لسنة 2017، وكذلك نظام منظومة إجابة لتقييم الأداء الفردي المنظم بقرار وزاري رقم (36) لسنة 2023.

¹ عادل الطببائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، وحدة التأليف والترجمة والنشر بمجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، 1998، ص186.

² يسري العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة، ص209.

³ حكم محكمة التمييز الكويتية، رقم (622، 716، 2071) لسنة 2018، إداري 2، جلسة منعقدة 1 مارس 2021.

الفرع الأول

نظام تقييم الكفاية في قانون الخدمة المدنية العماني رقم 2004/120

نظّم المُشرّع العُماني مسألة تقييم كفاية الموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004، في الفصل الخامس المُتعلّق بتقارير تقييم الأداء الوظيفي، ولائحته الداخلية لقانون الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2010؛ حيث تُعدّ تقارير تقييم الأداء الوظيفي سنوياً وفقاً لنظام قياس كفاية الأداء في وزارة الخدمة المدنية العُمانية بما يتفق مع طبيعة العمل بالجهات الحكومية¹، ويخضع لنظام تقييم الكفاية كل الموظفين العاملين في القطاع الحكومي مع استبعاد فئة معينة من عملية التقييم الوظيفي، وهي وظائف الدرجة الخاصة والخبراء والمستشارين، وهم الخاضعون للقانون الخاص بنظام الموظفين في ديوان البلاط السلطاني لتقييم الكفاية عن طريق إعداد تقارير تقييم سنوية لجميع الموظفين في الديوان ما عدا شاغلي الوظائف التي يُصدر بهم الوزير قراراً، ويُقيّم أدائهم عن طريق إصدار لائحة داخلية من الوزير المختص لتنظيم مسألة تقييم الأداء، ومن ثمّ يخضعون لنظام خاص لتقييم الأداء.

المُشرّع العُماني اتجه لتبني الأسلوب الخماسي في مراتب التقييم وفقاً لقانون (120) لسنة 2004، ولائحته الداخلية؛ بحيث يُقيم الموظف العام على خمس درجات: ممتاز، وجيد جداً، وجيد، ومتوسط، وضعيف، هذا توجه محمود من المُشرّع العماني لترك مساحة أكبر للرئيس الإداري في تقييم كفاية الموظف العام؛ إذ كلما زاد عدد مراتب التقييم؛ اقتربنا أكثر من التقييم الدقيق لكفاية الموظف وأدائه في العمل، وهو يُقرب الجهة الإدارية للعدالة في التقييم؛ حيث إن المُشرّع العُماني تبني هذا الأسلوب السائد في التشريعات الإدارية الحديثة، وحتى يكون هنالك جدوى من هذا التنوع في مراتب التقييم لا بُدّ من وجود فارق في الأثر لكل مرتبة بالتقييم، فيؤثر في تقييم الموظف بطريقة إيجابية². وحددت اللائحة الداخلية في المادة (22) درجات كل مرتبة من المراتب الخمس، وتبني المُشرّع العماني في المادة (21) معيار الأداء العادي للموظف العام في تقييم كفاية الموظف في الجهات الحكومية بحيث تُحدّد الكفاءة الحقيقية للموظف في أدائه لواجباته الوظيفية عن طريق تحديد عناصر موضوعية لازمة للمتطلبات الضرورية للعمل المنوط

¹ انظر: قانون الخدمة المدنية رقم (120) لسنة 2004، سلطنة عُمان، الجريدة الرسمية، العدد (1347)، تاريخ 2004/12/28.

² انظر: قانون الموظفين بديوان البلاط السلطاني رقم (80/47)، سلطنة عُمان، الجريدة الرسمية، العدد (1443)، تاريخ 2022/5/29، موقع قانون: <https://qanoon.om/p/1980/rd1980047>، (تاريخ الزيارة: 2024/7/4).

بالموظف والقدرات والصفات اللازمة لأداء ذلك العمل، وغالبًا هذا المعيار مُتَّصَلٌ بالقدرات الذاتية والإمكانات العملية وأهليته لتولي والاستمرار في الوظيفة العامة¹.

بالنظر إلى المادة (19) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية نلاحظ أن كل جهة إدارية تعد سجل الأداء الوظيفي وعن طريق هذا السجل يُدَوَّنُ الرئيسُ المباشرُ الملاحظات التي تعكسُ العناصرَ الإيجابية والسلبية للموظف الذي يخضع للإشراف المباشر في حدود الأعمال التي تدخل في مهامه الوظيفية، وتدوين كذلك المخالفات المُرتكبة، وما تم اتخاذه من إجراءات في حقّه مع الاستعانة في ما يثبت هذا السجل؛ لما له من أثر في تقييم كفاءته السنوية النهائية، ووفقًا لقانون الخدمة المدنية يجب على الرئيس المباشر أن يُخَطِّرَ الموظف كتابةً أولاً بأول بما يُؤخذ عليه من إهمال وتقصير وأوجه ضعف؛ ليعمل على إزالة أسباب ذلك؛ حيث إن معيار الأداء العادي معيار فضفاض ومَرِنٌ يمكن تطبيقه حسب طبيعة العمل في كل وحدة إدارية وجهة حكومية².

حيث إن المادة (22) من قانون الخدمة المدنية العُماني التي حدّدت مراحل تقييم الكفاية ومُدّد تقييم الكفاية والجهة المختصة بإجراء تقييم الكفاية، تبين أن تقييم الكفاءة يكون سنوياً، ومن ثمَّ يُقيم الموظف مرتين في السنة الميلادية، فيكون وضع تقارير تقييم الأداء الوظيفي خلال النصف الأول من شهر تشرين الأول/أكتوبر، ويُعتَمَدُ خلال شهر كانون الأول/ديسمبر من كل عام، ومن ثمَّ تقوم وحدة شؤون الموظفين خلال الأسبوع الأخير من شهر كانون الأول/ديسمبر من كل عام بتوزيع نماذج تقييم الأداء الوظيفي على جميع أقسام الوحدة، وتؤدي دورها بوضع التقارير وإعادتها للوحدة آخر تشرين الثاني/نوفمبر، ثم تُوضع التقارير من الرئيس المباشر كالمدير العام أو مدير الدائرة ورئيس القسم وفقاً للتدرُّج الوظيفي، ثم اعتمادها من الرئيس الأعلى لهم في كل وحدة حكومية، ومن ثمَّ الجهة المختصة في تقييم الكفاية الرئيس المباشر للموظف العام والرئيس الأعلى وللجنة شؤون الموظفين؛ بحيث يضع الرئيس المباشر تقارير كفاية الموظف؛ لأنه الأقدر على تقييم أدائه الوظيفي لإشرافه مباشرة على عمله في الجهة

¹ اللائحة التنفيذية رقم (9) لسنة 2010، لقانون الخدمة المدنية، سلطنة عُمان، الجريدة الرسمية، العدد (922)، تاريخ 25 أكتوبر 2010، موقع قانون: <https://qanoon.om/p/2010/csc20100009>، (تاريخ الزيارة: 2024/8/5).

² انظر: المادة (19) لائحة التنفيذية رقم (9) لسنة 2010، لقانون الخدمة المدنية، سلطنة عُمان، الجريدة الرسمية، العدد (922)، تاريخ 25 أكتوبر 2010.

الحكومية، ويجب أن يتمتع الرئيس المباشر والرئيس الأعلى بالحياد والابتعاد عن الاعتبارات الشخصية والمحاباة في إعداد واعتماد تقييم الكفاية¹.

وهذا ما ذهب إليه أحكام المجلس الأعلى للقضاء في سلطنة عُمان: "ينبغي على كل من الرئيس المباشر والرئيس الأعلى في معرض إعدادهما التقرير، واعتماده الالتزام بالحيادة والنزاهة مع توجّي معيار الموظف العادي منهجاً وطريقاً في حال تقديره لدرجات وعناصر التقويم المستحقة للموظف"². ومن ثمّ يضع الرئيس المباشر للموظف تقارير تقييم الأداء الوظيفي عن الموظفين الخاضعين لإشرافه، ثم يعرضها على الرئيس الأعلى لاعتمادها، ثم ترد لوحدة شؤون الموظفين التي تقوم بدورها وفقاً للمادة (23) فور اعتماد التقييم، وكان التقييم بدرجة "ضعيف" أن تُخطر الموظف كتابةً، ومن ثم القانون العُماني ألزم الإدارة في علنية تقييم الكفاية للموظف الحاصل على تقرير كفاية بدرجة ضعيف؛ ليتعرف الموظف على نقاط ضعفه فيعمل على تلافيها، وكذلك لخطورة الآثار التي تترتب على هذا التقييم؛ حيث إن المشرع العُماني تبنّى علنية تقييم الكفاءة في حال تقرير ضعيف فقط، وفي الوقت نفسه لم يُنص صراحةً على حظر علنية باقي التقديرات للموظف العام³.

أما لو حصل الموظف على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف ففي هذه الحال تُشكّل لجنة لشؤون الموظفين للنظر في حالة هذا الموظف، فإذا تبين لها أنه كُفء لشغل وظيفة أخرى في درجته ذاتها أصدرت توصية بنقله إليها، أما إذا تبين عدم كفاءته تُصدر اقتراحاً بإنهاء خدماته، ويرفع هذا التقرير في كل الأحوال لرئيس الجهة الحكومية لاتخاذ القرار، والهدف من إخطار الموظف العام بالتقرير الذي درجته ضعيف ممارسة حقه في التظلم.

نُظمت جميع القواعد الخاصة بتظلم الموظف على تقييم الكفاية في المادة (23) والمادة (24) من قانون الخدمة المدنية، فيكون التظلم من التقارير أمام لجنة التظلمات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ العلم بالتقرير، ويجب على لجنة البتّ في التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه عن طريق تقييد التظلمات

¹ الموقع الرسمي لوزارة العمل العُمانية www.moi.gov.om، (تاريخ الزيارة: 2024/7/2).

² حكم المحكمة الابتدائية، سلطنة عُمان، الدائرة الإدارية الثانية، إداري، رقم حكم (أ ب - 282 - 24)، 12 مارس 2024م.

³ محمد بن عيسى بن طرشوم، تقييم كفاية الأداء الوظيفي في التشريع العُماني، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان، ص45.

التي تُقدّم بشأن تقارير تقييم الأداء الوظيفي في السجل الخاص بذلك، وحددت اللائحة التنفيذية البيانات اللازمة التي يجب أن تُثبت في هذا السجل اسم المتظلم ووظيفته، ودرجته المالية، وتاريخ التظلم، ويتلقى أمين سر لجنة التظلمات هذه التظلمات، ويعرضها على رئيس لجنة التظلمات خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمها ليُحدد تاريخ الاجتماع للنظر الذي تكون مداولاتها سرّية، ولها مدة ثلاثين يومًا للبت، إما أن تعدل تقرير الكفاية أو ترفض تظلمه ويكون القرار في جميع الأحوال مسبباً¹.

ومن ثمّ المُشرّع العُماني لم يتطرق لعناصر تقييم محدّدة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية مُكتفياً بوضع معيار الموظف العادي وكل جهة حكومية تُحدّد هذه العناصر وفقاً لطبيعة العمل في الجهة الحكومية، وأخذ بعلانية التقارير نصف السنوية لبيان الإيجابيات والسلبيات للموظف العام عن طريق تقارير متابعة؛ وذلك تمهيداً لوضع التقييم السنوي النهائي للموظف في كل وحدة حكومية، وجميع الوحدات الحكومية تتبع نظام الخدمة المدنية ما عدا الجهات التي تملك نظاماً وقانوناً خاصاً يُنظّم مسألة تقييم الأداء الوظيفي².

الفرع الثاني

منظومة إجادة لتقييم الأداء الفردي للموظف العام

نظراً لأهمية نظام تقييم الكفاية للموظف العام وارتباطه بحقوقه الوظيفية وتحقيق أهداف الجهات الحكومية في تطوير الأعمال الإدارية والخدمات الإدارية وُضعت منظومة متكاملة لتقييم الأداء الوظيفي في سلطنة عُمان بقرار وزاري من وزير العمل رقم (36) لسنة 2023، لإصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي الذي يعتمد على منهجية موحّدة لتقييم الأداء الفردي للموظف العام في الجهات الحكومية، وهي منظومة إلكترونية مطوّرة تعتمد على معايير مُعينة، هدفها الحفاظ على حقوق الموظف العام والارتقاء بمستوى الوظيفة الحكومية عن طريق تطويرها وتحسينها، تسمى منظومة إجادة لتقييم الأداء الفردي الوظيفي.

دور منظومة إجادة الأساسي هو حوكمة الأداء الوظيفي عن طريق تنظيم عملية تقييم الأداء الفردي للموظف، وهذه المنظومة تُطبّق في كل الجهات الحكومية الإدارية في الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، وفقاً للقرار الوزاري رقم (36) لسنة 2023، كلّفت وزارة العمل في سلطنة عُمان

¹ محمد بن عيسى بن طرشوم، مرجع سابق، ص 48 - ص 55.

² الموقع الرسمي لوزارة العمل العُمانية www.moi.gov.om، (تاريخ الزيارة: 2024/7/2).

باستحداث هذه المنظومة والإشراف على تطبيقها، ووضع إستراتيجية وخُطّة تنفيذية وتشغيلية بالتعاون مع الجهات الحكومية في الدولة لتسهيل تطبيق هذه المنظومة عن طريق نظام آلي مُوحّد لكل الوحدات والجهات الحكومية التي تحتوي على استمارة الأداء، وهي نموذج إلكتروني مُعتمد تُوضَع فيه الأهداف والنتائج الرئيسية في دورة قياس الأداء، وهي الدورة المُعتمدة من الجهة الإدارية لقياس أداء تحقيق الأهداف والنتائج الرئيسية للموظف العام.

1- نطاق تطبيق منظومة إجادة من حيث الأشخاص

ووفقاً لنص المادة (2) من القرار الوزاري رقم (36) لسنة 2023، تُسري أحكام هذا النظام على جميع موظفي وحدات الجهاز الإداري في السلطنة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة؛ كالوزارات، والهيئات العامة، والمؤسسات العامة في السلطنة، ووفقاً لهذا النص فكلُّ موظف في الوحدات الحكومية في الدولة يخضع لنظام تقييم الكفاءة في منظومة إجادة دون استثناء فئة منهم؛ كالموظف العام، والموظف في الوظائف الإشرافية، والمستشارين، وغيرهم من الموظفين في الجهاز الإداري في السلطنة، فقد حقّق المُشرّع العُماني الهدف من تقييم الكفاءة؛ وهو تحسين كفاءة الموظف، سواء كان موظفاً عاماً أو قيادياً أو وظيفة إشرافية.

2 - أسلوب التقييم في منظومة إجادة

استناداً إلى طبيعة العمل في كل وحدة إدارية تُحدّد دورية تقييم الأداء الفردي للموظف وفقاً لطبيعة العمل في كل وحدة حكومية في السلطنة، فإما أن يكون التقييم سنوياً فمن ثَمَّ يُقيّم الموظف مرتين في السنة كالتقييم الأولي نصف السنوي كل ستة شهور، ثم يُعدّ التقييم السنوي النهائي، وإما أن يكون ثلث سنوي، ويُقيّم أداء الموظف العام على ثلاث مرات كل أربعة شهور من قِبَل الرئيس الأعلى مع حساب نقاط كل تقييم لاحتساب التقييم النهائي للموظف العام¹. أو دورية التقييم رُبع السنوي، ويُقيّم الموظف في هذا التقييم أربع مرات في السنة، كل ثلاثة شهور يصدر تقييم الموظف عمّا حقّق من أهداف، ويُعتمد أسلوب التقييم ودورية التقييم من رئيس الجهة الحكومية ويُعتمد الأسلوب قبل بداية العام².

¹ الموقع الرسمي لمنظومة قياس الأداء الفردي للموظف العام (إجادة): www.ejada.gov.om، (تاريخ الزيارة: 2024/8/15).

² المادة (3) القرار الوزاري رقم (2023/36)، بشأن إصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي (منظومة إجادة)، سلطنة عُمان.

3 - عناصر التقييم ومراتب التقييم

الأنظمة القانونية تضع عدة معايير لتقييم أداء الموظف العام؛ كجودة أداء المهام الوظيفية، ومستوى الإنجاز، وقدرته على التكيف مع بيئة العمل، وتوافر مهارات التواصل، والقدرة على التخطيط وإنجاز العمل، أما منظومة إجابة فحرص المشرع العُماني على تقييم الأداء الوظيفي وفقاً لمعايير موضوعية؛ حيث إن هذه المنظومة مرتبطة بمدى إنجاز الموظف العام لأهدافه في كل سنة، والمعتمدة من قبل المسؤول المباشر، ويتابع الرئيس المباشر الأهداف طوال السنة مع تقديم كل ما يُفيد الإنجاز، وعن طريق هذا النظام كل موظف يُحدّد أهدافه ومقترحاته والإنجازات المتعلقة باختصاصاته ومهامه الوظيفية، وتُعتمد من الرئيس الإداري، أي أن هذا التقييم مرتبط بالدرجة الأولى بمدى إنجاز الموظف لأهدافه، اتّبع المشرع العُماني الأسلوب الخماسي في مراتب التقييم في منظومة إجابة وفقاً للمادة (5) يكون "كون تقدير تقييم كفاية الأداء الوظيفي بمرتبة (ممتاز/ جيد /كفاء) أو (جيد جداً / فوق المتوسط) أو (جيد) أو (مقبول/ متوسط /مُرض) أو (ضعيف /غير مُرض)¹.

4 - الجهة المختصة في إعداد واعتماد التقييم

وفقاً للقرار الوزاري رقم (36) لسنة 2023، فإن المختص في إعداد التقارير السنوية لتقييم الأداء الوظيفي هو المسؤول المباشر للموظف الذي يقع تحت إشرافه؛ حيث يتابع المسؤول المباشر أداء الموظف باستخدام استمارة الأداء، ويُقيّم جميع دورات قياس الأداء؛ حيث يُقيّم أداء الموظف وفقاً لاستمارة الأداء في نهاية كل مدة زمنية محددة في دورة قياس الأداء، وترجع الحكمة من ذلك إلى كون الرئيس المباشر أكثر تعاملًا مع الموظف، وهو الأقدر على تقييم أدائه الوظيفي لتعامله اليومي والمستمر مع الموظف الذي يكون تحت إشرافه، وبعد إعداد هذه التقارير وكتابة رأيه في أداء الموظف مع إرفاق كل ما يُثبت صحة التقييم تُحال تقارير قياس كفاية الأداء الوظيفي إلى الرئيس الأعلى في الجهة الإدارية لاعتماده وكتابة ملاحظاته، ثم يُحيله إلى وحدة شؤون الموظفين في جهة العمل التي بدورها تتأكد من سلامة التقييم لكل موظف ووجود كل الأوراق والمستندات والمرفقات الخاصة بالتقييم، ثم تُخطر الموظف بنتيجة التقييم. هذا ما جاءت به المحكمة الإدارية "الجهة المختصة في تقييم الأداء الفردي للموظف العام

¹ مادة (5، 6) القرار الوزاري رقم (2023/36)، بشأن إصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي (منظومة إجابته)، سلطنة عُمان.

هي جهة عمله في الوحدة الإدارية التي يتبع لها من رئيس مباشر، ورئيس أعلى، وقسم شؤون الموظفين¹.

5 - علانية وسرية التقييم في منظومة إجابة

منظومة إجابة لقياس الأداء الوظيفي تبنت علانية تقييم الأداء الوظيفي؛ فوفقاً للقرار الوزاري رقم (2023/36) يُخطر الموظف بمرتبة الكفاية الحاصل عليها "ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، ضعيف" بعد اعتمادها بالطريقة التي يُحددها الرئيس الأعلى، ومن ثمَّ يُخطر كلُّ الموظفين بتقييمهم السنوي من دون استثناء وفقاً لهذه المنظومة، وهذا التوجه يُحقق الهدف من تقييم الكفاية في معرفة كل موظف لسلبيات وإيجابيات أدائه الوظيفي عن طريق الإخطار، واستخدام المُشرع النشر لكل موظف حاصل على مرتبة أداء ممتاز داخل الوحدة الإدارية كونه نوعاً من أنواع التقدير والتحفيز لجميع الموظفين في الوحدة الإدارية، وتطرق المُشرع العُماني لمسألة إمكانية تفويض الرئيس الأعلى والرئيس المباشر لاعتماد التقييم السنوي الوظيفي عن طريق تفويض أحد الموظفين في الوظائف الإشرافية الذي يُشرف مباشرة على أداء الموظف في الوحدة الإدارية².

6 - إجراءات الأداء الوظيفي في منظومة إجابة

عن طريق منظومة إجابة يُقيم أداء الموظف وفقاً لإنجازه الأهداف الفردية السنوية وفقاً لاختصاصه الوظيفي فتكون من خلال كلِّ وحدة حكومية معنية بوضع خطة سنوية، وتحديد أهداف سنوية لكل جهة حكومية في بداية كل عام، وتُعتمد هذه الخطة من رئيس الوحدة الأعلى وبعد اعتماد هذه الخطة للوحدات الحكومية لشرح هذه الأهداف³، والمرحلة الثانية تكمن في المتابعة من قِبل الرئيس الأعلى وفقاً لنظام التقييم المُتبع عن طريق احتساب نسبة الإنجاز الفعلي لهذه الأهداف في نهاية كل دورة أداء⁴، المرحلة

¹ حكم المحكمة الابتدائية، سلطنة عُمان، الدائرة الإدارية الأولى، إداري، رقم حكم (أ ب - 4854 - 23)، 4 فبراير 2024م.

² مادة (10) القرار الوزاري رقم (2023/36)، بشأن إصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي (منظومة إجابة)، سلطنة عُمان. انظر: في دليل الموارد البشرية الإدارة تطبيق منظومة إجابة لقياس الأداء الفردي، النسخة الأولى، يناير 2023، ص32.

³ المادة (8) القرار الوزاري رقم (2023/36)، بشأن إصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي (منظومة إجابة)، سلطنة عُمان.

⁴ المادة (9) القرار الوزاري رقم (2023/36)، بشأن إصدار نظام قياس كفاية الأداء الوظيفي (منظومة إجابة)، سلطنة

الثالثة تكون عن طريق احتساب نتائج كل تقارير المتابعة السنوية عن طريق النظام الإلكتروني المُعد سلفاً كنموذج الأهداف الخاص بالموظف في كل وحدة من خلال لجنة يترأسها رئيس شؤون الموظفين في نهاية كل عام لإصدار التقارير السنوية النهائية للموظف¹، بالإضافة إلى إنشاء لجنة تُسمى لجنة الأداء المتدني، ويتمثل دورها في معرفة أسباب تدني أداء الموظف وإمكانية تقويم وتطوير سلوكه في حال حصوله على درجة ضعيف، ويحق للموظف التظلم وفقاً للأنظمة الوظيفية والمُدد القانونية لكل وحدة حكومية؛ حيث مَنَح المُشرع العُماني كل جهة إدارية حق تنظيم مسألة التظلم، وهذا ما نصّت عليه أحكام المحكمة الإدارية العمانية: "نظام قياس كفاءة الأداء الوظيفي رَسَم سبيلاً للتظلم؛ وذلك وفقاً للأنظمة الوظيفية في كل وحدة"².

الخاتمة

يُعد تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام ركيزة أساسية لرفع كفاءة العمل الحكومي وتحقيق الأهداف المؤسسية بكفاءة وفعالية، حيث يلعب هذا النظام دوراً محورياً في تحسين الأداء الفردي والجماعي، وتعزيز مفاهيم الحوكمة، وربط الأداء الوظيفي بالأهداف الاستراتيجية للدولة، وخلصت هذه الدراسة إلى عدة نتائج وتوصيات:

أولاً: النتائج

1. تمييز المُشرع الكويتي بين الموظف العام والقيادي فإن التمييز من خلال معايير وعناصر التقييم له مبرراته، حيث إنه يعكس مرونة النظام في التعامل مع طبيعة الوظائف المختلفة وظروفها، مما يتيح تحقيق أهداف الجهات الوظيفية.
2. اتباع أسلوب التقارير السنوية في التقييم إذ اعتمد المُشرع الكويتي أربع مراتب للتقييم، إلا أن الأسلوب الخماسي يُعد أكثر دقة في وصف الأداء الفعلي للموظف، مما يمنح الرئيس الإداري سلطة تقييم أكثر دقة.

عُمان، موقع قانون: <https://qanoon.om/p/2023/mol20230036>، (تاريخ الزيارة: 2024/7/6).

¹ حكم المحكمة الابتدائية، سلطنة عُمان، الدائرة الإدارية الرابعة، إداري، رقم حكم (أ ب - 8 - 24)، 12 مارس 2024م.

² 2024/7/05، سلطنة عُمان www.ejada.gov.com، (تاريخ الزيارة: 2024/7/05).

انظر: في الدليل الإرشادي لتطبيق منظومة قياس الأداء الفردي في وحدات الجهاز الإداري للدولة المدنية، النسخة الأولى، ديسمبر 2021 ص 26 - 34.

3. علانية التقييم وغياب النصوص التي تُلزم الجهات الإدارية بإبلاغ الموظف بنتيجة التقييم يجعل من الصعب على الموظف ترتيب أوضاعه المهنية بناءً على نتائج التقييم ونوصي بإبلاغ الموظفين.

4. غياب النصوص الصريحة حول اختصاص القضاء الإداري فلم يُنصّ المُشرع الكويتي صراحةً على اختصاص القضاء الإداري بالنظر في قرارات تقييم الكفاءة، مما يضعف الضمانات القانونية للموظف العام.

5. القاضي الإداري يقتصر دوره على رفض الدعوى أو إلغاء القرار ولا يحل نفسه محل الجهة الإدارية في تعديل قرار تقييم الكفاءة.

6. المشرع العُماني في قانون الخدمة المدنية استخدم معيار الأداء العادي ليحقق المرونة حسب طبيعة العمل في كل جهة حكومية دون وضع معايير محددة سلفاً.

7. ساوى المُشرع العُماني بين جميع الموظفين في الخضوع لنظام إجادة لتقييم الأداء الوظيفي، ولم يميز بين الوظائف العامة والإشرافية والقيادية واتباع الأسلوب الخماسي بالتقييم وأخذ بعلانية التقييم.

8. وفقاً للقانون العُماني في منظومة إجادة فإن كل جهة إدارية تختار ما يناسبها من أسلوب التقييم ودوريته، سواء أكان نصف سنوي أم ربع سنوي أم ثلث سنوي، وهذا يحقق المرونة وفقاً لاختلاف طبيعة العمل في كل جهة حكومية.

ثانياً: التوصيات

1. نوصي المُشرع الكويتي بأن يحدو حدو المُشرع العُماني في تطوير آلية تقييم كفاية الموظف العام تعزيزاً للشفافية وتحقيقاً للنزاهة من خلال إقرار علانية تقييم الكفاية في الجهات الحكومية.

2. نوصي المُشرع الكويتي بالنص صراحةً على اختصاص القضاء الإداري الكويتي بقرارات تقييم كفاءة الموظف.

3. معيار الأداء العادي معيار واسع وفضفاض؛ لذلك نوصي المُشرع العُماني بوضع حدود واضحة لهذا المعيار.

4. نوصي المُشرع الكويتي باتباع ما أخذ به المُشرع العُماني من اتباع الأسلوب الخماسي للتقييم.

بيان تضارب المصالح

يقر جميع المؤلفين أنه ليس لديهم أي تضارب في المصالح.

قائمة المراجع :

أولاً: الكتب

1. أنور رسلان، تقارير الكفاية دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي، 2006م.
2. أمل عبد الصمد الكوت، تقييمات الكفاءة تحت مظلة الرقابة القضائية في دولة الكويت، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، العدد 3، مجلد 42، سبتمبر 2022م.
3. تركي سطاتر المطيري، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مجلة الشريعة والقانون، العدد 27، ع53، مجموعة دار المنظومة، يناير 2013.
4. حسين سامي، تقدير كفاءة الموظفين العموميين بين السرية والعلانية في التشريع الكويتي والمصري، مجلة الفتوى والتشريع، العدد عشرون، نوفمبر، 2020م.
5. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007م.
6. عادل الطبطبائي، الوسيط في قانون الخدمة المدنية، وحدة التأليف والترجمة والنشر بمجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، 1998م.
7. محمد المقاطع وأحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الأموال العامة، الوظيفة العامة، دولة الكويت، كلية القانون الكويتية العالمية، 2016م.
8. يسري العصار، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري، الإدارة وحظر حلوله محلها وتطوراته الحديثة، دراسة مقارنة.

ثانياً: الرسائل العلمية

1. علي سعود الظفيري، النظام القانوني لتقارير الكفاية في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية في مملكة البحرين، 2008م.
2. ليلى آل عباس، تقييم كفاية الموظف العام ورقابة القضاء الإداري عليه في القانون الكويتي، رسالة ماجستير، كلية القانون الكويتية العالمية، 2024م.
3. محمد بن عيسى بن طرشوم، تقييم كفاية الأداء الوظيفي في التشريع العُماني، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس، كلية الحقوق، سلطنة عُمان.

ثالثاً: الأحكام القضائية

1. أحكام المحكمة الابتدائية، سلطنة عُمان، الدائرة الإدارية الأولى.
2. أحكام محكمة التمييز الكويتية، الدائرة الإدارية.

رابعاً: المقابلات الشخصية

1. صلاح الإبراهيم، مدير قطاع الشؤون القانونية في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، مقابلة شخصية، دولة الكويت، الأحد 2024/6/30.

خامساً: المواقع الإلكترونية

1. الموقع الرسمي لوزارة العمل، سلطنة عُمان www.moi.gov.om
2. الموقع الرسمي لمنظومة إجادة، سلطنة عُمان www.ejada.gov.com
3. الموقع الرسمي لموسوعة صلاح الجاسم، دولة الكويت
4. الموقع الرسمي لقانون، سلطنة عمان <https://qanoon.om/p/2023/mol20230036>