



حوليات آداب عين شمس المجلد ٤٧ (عدد يناير – مارس ٢٠١٩)

<http://www.aafu.journals.ekb.eg>

(دورية علمية محكمة)



كلية الآداب

جامعة عين شمس

قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

دراسة تحليلية من وجهة نظر علم الاجتماع

مرودة حمدي رياض *

مدرس علم الاجتماع- المعهد العالي للخدمة الاجتماعية بالمنصورة.

المستخلص

شهد النصف الثاني من القرن العشرين اهتماماً متزايداً – من جانب علماء الاجتماع بدراسة وتحليل مختلف عناصر النسق القانوني باعتباره ظاهرة اجتماعية، ووفقاً لنص المادة رقم ٨٦ من الدستور المصري فإن مجلس الشعب يمارس سلطة تشريعية، كما أن له وظيفة رقابية على التنفيذيين، وكذلك الموافقة على السياسة العامة للدولة، وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والموازنة العامة، فانطلقت الدراسة الراهنة من مجال هام من مجالات الدراسة في علم الاجتماع القانوني، وهو مجال "تحليل القانون"، وتحددت مشكلة الدراسة في تحليل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ من وجهة نظر علم الاجتماع.. معنى ذلك أن مدخل علم الاجتماع القانوني ومنهجه في الدراسة وهو دراسة القانون كظاهرة اجتماعية، من حيث فلسفته وأهدافه والسياق الاجتماعي لصدوره، والمصالح التي يربحها، والجماعات المستفيدة من هذا القانون، واستشراف الآثار التي ستترتب على تطبيقه، وأسانيده الدستورية، وقدرته على الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد الإداري كل ذلك حاولت الدراسة أن تبحث فيه.

تمهيد:

شهد النصف الثاني من القرن العشرين اهتماماً متزايداً - من جانب علماء الاجتماع - بدراسة وتحليل مختلف عناصر النسق القانوني باعتباره ظاهرة اجتماعية ترتبط بغيرها من الظواهر ارتباطاً وثيقاً وتتأثر بها وتؤثر فيها، كما شهد تعاوناً إيجابياً بين العلوم الاجتماعية والقانونية يهدف إلى مواجهة المشكلات القانونية مواجهة فعالة تعتمد على الفهم العلمي السليم^(١).

وتظهر مهمة العلم، ومهمة علم الاجتماع القانوني على وجه الخصوص إبلاغ المشرعين بحدود القانون المقترح، ودرجة التأييد التي سيلاقونها من المجتمع، ومدى التناقضات المحتملة التي يمكن أن تظهر بين القانون الجديد وبين الاتجاهات السائدة في مسألة معينة. وهنا يحسب تكاليف التشريع للأهداف المخطط لها والمرجوة والقيم المرغوبة، فليست وظيفة العلم أن يخلق قرارات المشرعين لهم، بل إن مهمته هي إمداد هذه القرارات بالحقائق^(٢).

مشكلة الدراسة :

ووفقاً لنص المادة رقم ٨٦ من الدستور المصري فإن مجلس الشعب People's Assembly يمارس سلطة تشريعية، كما أن له وظيفة رقابية على التنفيذيين، وكذلك الموافقة على السياسة العامة للدولة، وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والموازنة العامة.

ومن قراءة الدستور المصري يلاحظ أن المشرع الدستوري قرر في الدستور أولوية رئيس الجمهورية في طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، على مجلس الشعب، ولقد شكل قانون الخدمة المدنية منذ الإعلان عنه مع بداية دور الانعقاد الأول للبرلمان وحتى صدوره صداً للبرلمان والحكومة والمواطن على السواء، فهو القانون الذي اختلف عليه العديد من النواب كونه قانوناً تنظيمياً للجهاز الإداري للدولة من جهة، وكونه قانوناً من المفترض أن يضمن الكفاءة الأدائية والملائمة الوظيفية والمالية للموظف الحكومي من جهة أخرى، كما أن القانون سيرتب تبعاته تجاه المواطن العادي حال التطبيق من عدمه بصورة مباشرة وغير مباشرة.

كما قرر مجلس النواب في جلسة عاصفة رفض قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية، في جلسته العامة في العشرين من شهر يناير من العام الحالي، وصوت بالموافقة على رفض القرار بقانون ٣٣٢ نائباً، بينما وافق ٥٢، وامتنع ٧ نواب، وجاء قرار المجلس بعد مناقشات حادة تحت القبة حول القانون. ولتجاوز أي تبعات سلبية لهذا الرفض على واقع العاملين بالجهاز الإداري للدولة مالياً ووظيفياً؛ فقد وافق المجلس على تسوية ونفاذ آثار قانون الخدمة المدنية خلال الفترة الماضية، حيث وافق على تسوية تلك الآثار المترتبة على القانون ٤٦٨ عضواً، واعترض ٩ نواب، وامتنع ٧ آخرون.

ولقد أسدل البرلمان الستار عن قانون الخدمة المدنية الجديد بعد ٥ أشهر من مناقشة مشروع القانون داخل لجنة القوى العاملة وفي الجلسات العامة للمجلس، ومراجعته بمجلس الدولة وعودته للبرلمان مرة أخرى، وعقد جلسات استماع للمعنيين بالقانون والنقابات المهنية والعمالية وجلسات موسعة بين الحكومة والنواب ومفاوضات للاتفاق على مواد العلاوة الدورية والتسوية وغيرها من المواد الخلافية.

كما ظهر مشروع قانون الخدمة المدنية مجدداً تحت قبة البرلمان عندما تقدم النائب "بهاء الدين أبو شقة" و ٦٣ نائباً بمشروع القانون في نفس وقت إرسال الحكومة لمشروع

قانون الخدمة المدنية مرة أخرى للبرلمان، واستمرت جلسات مناقشة البرلمان للقانون إلى أكثر من ٧ جلسات إلى أن وافق البرلمان في جلسته بتاريخ السادس من شهر يولييه من العام الحالي برئاسة الدكتور "علي عبد العال" على المشروع، وقرر إحالته إلى مجلس الدولة للمراجعة وضبط صياغته. وفي المقابل انطلقت العديد من الدعاوى تطالب بإلغائه لوجود العديد من المواد التي قد تظلم الموظف في الوحدة الحكومية.

ووافق مجلس النواب خلال الجلسة الافتتاحية لدور الانعقاد الثاني، على مشروع قانون الخدمة المدنية بشكل نهائي، بعد أن وافق عليه في مجموعة بدور الانعقاد الأول ولم يتمكن من أخذ الرأي النهائي بسبب غياب الأعضاء وعدم توفر نصاب ثلثي أعضاء المجلس، وتم إرساله لرئيس الجمهورية للتصديق عليه ونشره بالجريدة الرسمية، وبدأ تطبيق العمل به.

وقد حاولت الباحثة أن تنطلق من تخصص علم الاجتماع القانوني وتستند للمنهج الكيفي التحليلي لدرس قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وتحدت مشكلة الدراسة في تحليل اجتماعي لمواد قانون الخدمة المدنية المذكور، من أجل فهم أسانيده الدستورية ومبررات صدوره، وأهدافه، والسياق الاجتماعي الذي صدر فيه، والغايات الكبرى منه فيما يتعلق بالإصلاح الإداري ومكافحة الفساد الإداري.

أهداف الدراسة :

- وانيثق عن مشكلة الدراسة مجموعة من الأهداف وهي:
- ١- التعرف على السياق الاجتماعي الذي صدر فيه القانون.
- ٢- التعرف على فلسفة القانون ومبررات صدوره وأهدافه.
- ٣- تحليل مواد القانون وفهم مضمونه.
- ٤- استشراف قدرة هذا القانون على تحقيق أهدافه.

تساؤلات الدراسة :

وارتبط بهذه الأهداف مجموعة من التساؤلات التي تحاول الدراسة أن تجيب عنها مثل:

- ١- ما طبيعة السياق الاجتماعي لصدور هذا القانون؟
- ٢- وما فلسفته ومبررات صدوره وأهم أهدافه؟ وأهم القضايا التي يتضمنها؟
- ٣- وما كفاءته في مكافحة الفساد الإداري؟

المقولات النظرية المستخدمة :

وانطلقت الدراسة في مناقشاتها لمشكلتها من بعض المقولات النظرية المستمدة من تطبيق نظرية الصراع على قضايا علم الاجتماع القانوني، ومن أبرز هذه القضايا هي^(٣):
 أ - يقدم النظام الاجتماعي من خلال مؤسساته التشريعية آلية لإصدار القوانين التي تحافظ عليه وتعمل على استدامته، وتضبط حركة الفعل الاجتماعي.
 ب - القانون يعطي الاعتراف السياسي للمصالح الاجتماعية والاقتصادية القوية.
 ج - عندما يتهدد النظام الاجتماعي يستخدم القانون بشكل متزايد لتدعيم الأوضاع القائمة.
 د - تعكس القرارات والتشريعات التي تصدرها المؤسسات التشريعية بناء القوة في المجتمع وأيديولوجية النظام.

مفاهيم الدراسة:

وأهم المفاهيم التي ستستخدمها الدراسة هي: الأيديولوجيا - قانون الخدمة المدنية.

١ - مفهوم الأيديولوجيا :

فُدم مصطلح الأيديولوجيا في بدايته الأولى على أنه علم الأفكار، ويعتبر الفيلسوف الفرنسي دستوت دي تراسي Antoine destote de tracy أول من أرسى مصطلح الأيديولوجيا المعروفة ideologie وذلك في كتابه الشهير (تخطيط لعناصر الأيديولوجيا) عام ١٨٠١. وهو ما يقودنا إلى استخلاص دي تراسي لفكرة ضرورة إتباع المنهج العلمي التجريبي في دراسة الفكر وقابلية الأخير للخضوع لمخبر التجارب العلمية^(٤).

كما أن الدعوة إلى التحرر التي دعت إليها الأيديولوجيا كمفهوم جديد يقابل علم الأفكار، كانت بمثابة قطيعة على الفكر التقليدي الذي تسيطر عليه الكنيسة، الأمر الذي جعل علم الأفكار يهدف إلى تحقيق برنامج اصطلاحي، يقوم بمهمة تحرير الفرد والمجتمع من تسلط الموروث، وقيود الكنيسة، ولقد عرف هذا البرنامج الإصلاحي أهمية كبيرة أثناء الثورة الفرنسية، فعرف مواجهة صارمة من طرف السلطة، ولقد كان لهذا التحول أثره الكبير في صيرورة المصطلح؛ فاقترنت الأيديولوجيا بالنفعية وصار من المؤلف أن الأفكار بإظهار المقاصد الخفية التي تنطوي عليها آراء الآخرين.

وقد انطلق كارل ماركس Karl Marx الذي يعد أول من استعمل مصطلح الأيديولوجيا في علم الاجتماع في بناء الأساس الفكري لفلسفته المادية التاريخية، بنقد الفكر الألماني، وبخاصة اليسار الناقد للوضع الفكري والسياسي القائم، فقد اعتبر ماركس أن فكر اليساريين (المعارضين) الذي يؤسس لديمقراطية تلغى التسلط والاستبداد وتبشر بحرية فردية حقيقية، بالاعتماد على فرضيات العقل البديهي، فكرا أيديولوجيا وهميا لأنه لا يعتمد على التاريخ كتطور واقعي، كما ركزت الماركسية على اعتبار الأيديولوجيا وعيا زائفا وعملية ذهنية يقوم بها المفكر وهو واع ولكنه يجهل القوى الحقيقية التي تحركه^(٥).

كما قدم الفيلسوف الفرنسي ألتوسير Althusser الأيديولوجيا في مقاله (الأيديولوجيا وأجهزة الدولة الأيديولوجية) على أنها تهيكّل من خلال حضورها الاجتماعي عبر مختلف الأجهزة لتؤدي وظيفتها في حفظ مكانتها وبقاء سيطرتها^(٦).

وتتجسد الأيديولوجيا عبر ماديّات لغوية بأشكال مختلفة وصور متعددة، ويستدعي البحث في تحييناتها تحديد مجالات النوع المعرفي والشكل، إذ تقوم على العبارة وتحقق التواصل من خلال انتقالها عبر اتجاهات المخاطبة - تُعبّر عن وجهة نظر تستلزم التأثير والتأثر بالاعتماد على مبدأ التعارض، الأمر الذي يفسّر تماما اختلاف الخطابات عبر المؤسسات الاجتماعية^(٧).

ونتساءل عن حقيقة العلاقة التي بين الأيديولوجيا والخطاب عبر مقارنة مقالة الفيلسوف الفرنسي ألتوسير التي أحدثت ثورة فكرية عندما قدّمت أجهزة الدولة على أنها أجهزة أيديولوجية، وقدّمت الأيديولوجيا على أنها شاملة لكل مظاهر الحياة والفكر بحيث لا يمكن تخيل وجود ظاهرة - مهما كان نوعها - غير أيديولوجية^(٨).

من هنا فإن الأيديولوجيا هي مجموعة المعتقدات والأفكار التي تحدد انحيازات النظام في مجتمع معين ومرحلة محددة، وتترجم هذه الانحيازات في العديد من الوقائع مثل القانون والإعلام وخلافه. ومن هنا فإن الدراسة الراهنة ترى في القانون ترجمة حقيقية لإرادة النظام السياسي وأهدافه بل وطموحاته.

٢ - قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ :

صدر قانون الخدمة المدنية ضمن خطة الإصلاح الإداري، التي تبنتها الحكومة منذ أغسطس الماضي، واشتملت على ٧ محاور من بينها مراجعة الإطار التشريعي المنظم لأعمال الجهاز الإداري للدولة، لتقرر الحكومة إلغاء قانون العاملين المدنيين بالحكومة رقم

٤٧ لسنة ١٩٧٢، الذي استمر لنحو ٤٣ عاماً خضع خلالها لأكثر من ٢٠٠ تعديل ليتم استبداله بقانون الخدمة المدنية الجديد. ويتضمن القانون مجموعة من الفعاليات التخطيطية والتنظيمية والرقابية المتعلقة بتهيئة العاملين للجهاز الحكومي للدولة واستخدامهم ورفع كفاءتهم وتحديد حقوقهم وواجباتهم وفقاً للنظم والتشريعات واللوائح المعدة باقتراح منها لهذا الغرض.

المنهج المستخدم :

ثبت أن المقاربة السوسيولوجية – الخارجية للقانون – لا تحقق التحليل البنيوي للنص القانوني وكذا المؤسسات الفاعلة فيه، ولقد أدت هذه النظرة – المقيدة في بعض جوانبها – إلى تكوين قناعة خاطئة لدى بعض الباحثين المتخصصين في القانون الحرفي والتقني، بحيث يعتقدون أن السوسيولوجيا مبحث تأصيلي، أي تبحث في السياقات التاريخية للتصرف أو الفعل أو المؤسسة القانونية المدروسة من قبل رجل القانون، لأجل التوصل إلى جذور الظاهرة، وربطها بسياقات نشأتها، بحيث لا يستطيع رجل القانون الخروج من المفاهيم في ارتباطها التاريخي أو الأنثروبولوجي مع القانون، ولكن من خلال القاعدة القانونية تجاه علم الاجتماع، يتم التحليل المباشر للنص في إطار المقاربة الشمولية لعلم الاجتماع، أي تجاوز النظرة الفوقية والخارجية للقانون، التي تحول دون فحص النصوص والمؤسسات القانونية، فحسباً داخلياً، هذا الأمر هو ما يمكن أن نطلق عليه بـ: "تقريب السوسيولوجيا من مجال القانون"، أي العمل بوسائل علم الاجتماع داخل المجال القانوني، أو داخل الدائرة التداولية لعلم القانون^(٩).

وينتج عن المرحلة السابقة، محاولة استحضار علم الاجتماع أثناء صياغة النصوص القانونية، من أجل تفادي النظرة الأحادية في صياغة القانون، أي طغيان الجانب الشكلي والمكتبي في صياغة القوانين، وصياغة القوانين داخل مكاتب مغلقة غير مفتوحة على المجتمع، فمن المفترض أن يكون القانون نابعا من المجتمع، كمنخرج لتطلعاته، وليس قانونا فوقيا، لهذا يجب على التشريع أن يحقق في الحدود الدنيا نقاشا عموميا يتقدمه المجتمع^(١٠).

ويتجه علماء الاجتماع المعاصرون إلى دراسة القانون من خلال مجموعة منتقاة من الأفكار الكلاسيكية، المستقاة من القرنين التاسع عشر والعشرين، حيث يوظف هؤلاء العلماء النماذج بعد إدخال بعض التنقيح والتعديل عليها، إلى جانب منهجيات متباينة وبيانات جديدة واهتمامات جديدة كذلك. وعلاوة على ذلك، يتم تطبيق المناهج النوعية إلى جانب المناهج الكمية في الدراسات المتعلقة بالمحاكم والمحامين والسجون والشرطة^(١١).

كما يشتمل الفقه الغربي على عدد من المدارس في دراسة القانون، وتعود جميع هذه المدارس في جذورها إلى الفكر الذي كان سائداً في القرن التاسع عشر، وهذه المدارس هي: نظرية القانون الطبيعي، ونظرية القانون الوضعي، ونظرية نشوء القانون والفقه السوسيولوجي (أو علم اجتماع القانون)^(١٢).

وينحو علم اجتماع القانون إلى النظر إلى المجتمع باعتباره ساحة من المصالح المتنافسة، كما يعتبر القانون أداة للوساطة بين هذه المصالح، وهنا، نجد هذه التعريفات تتمحور حول المجتمع وليس حول الحكم.

وعلى المستوى المنهجي، يتم إيلاء قدر أكبر من الأهمية للتعددية المنهجية التي باتت تشكل معلما من معالم الدراسات الاجتماعية القانونية. وقد تشكلت هذه التعددية خلال العقود الأخيرة نتيجة للاهتمام بالأشكال التفسيرية للاستقصاء في العلوم الاجتماعية. وتعمل مناهج التفسير بالتوافق مع الفكرة التي تفيد بأنه لا يمكن فهم القانون وحده بحسب النصوص

والظواهر المادية التي يتسم بها. ولذلك، يجرى تأويل الاهتمام بالمعاني والظواهر الموضوعية والسياقات التاريخية. ومن ثم تتحول المهمة التي يضطلع بها الباحث الاجتماعي القانوني إلى دراسة نطاق المعاني التي يختزنها القانون، بالإضافة إلى التبعات التي تخلفها تلك المعاني على المواضيع التي يتناولها هذا القانون^(١٣).

كما أنه لا يجوز فهم المنظور السوسيولوجي باعتباره يشكل تمسكا بمنهج علم الاجتماع أو نظرياته، وإنما بصفته فهماً يتخطى الحدود المعرفية للأفكار القانونية التي تهدف إلى تفسير القانون كظاهرة اجتماعية، حيث يجب النظر إلى القانون باعتباره ظاهرة اجتماعية؛ كما يتعين فهم القانون كحقل من حقول المعرفة بصفته جانباً من جوانب العلاقات الاجتماعية بشكل عام وباعتباره يعني بصورة كلية يتعايش الأفراد ضمن جماعات اجتماعية ووضع النصوص القانونية ضمن سياق تاريخي نظري أوسع من التفسيرات التي يتيحها علم القانون^(١٤).

إن المحاولة اليوم، منهجية، ذات بعد معرفي بالأساس، من أجل الابتعاد عن الربط "التخريجي" أو بلغة الفقه الإسلامي، المنهج "النوازلي" في القانون، والوصول إلى مرحلة متقدمة من خلال البحث عن المقاصد الخفيفة للقانون، أو البحث الدلالي للنص القانوني (كخطاب)، ويحتاج علم القانون لاكتساب هذه الممارسات العلمية الدقيقة، اتصالاً معرفياً مع علوم أخرى، ولو من خلال البعد المنهجي. لكن يجب أن ننبه إلى مسألة مهمة، حول تأثير الدراسة السوسيولوجية المراقبة للقانون، في ابتعاد الباحثين في العلوم القانونية من المقاربة السوسيولوجية، هذا قيد مؤثر في التعامل بأدوات الاشتغال السوسيولوجية عند دراسة القانون، ولا ينفك هذا القيد إلا بتقريب السوسيولوجيا من علم القانون.

وفي ضوء ذلك فإن هناك منهجان لدراسة القانون، منهج الشرح على المتن، في الدراسات القانونية بكليات الحقوق والقانون، والمنهج الظاهراتي أي رؤية القانون كظاهرة اجتماعية وذلك في إطار علم الاجتماع القانوني، وهو ما تم استعراض أبرز قضاياها في الفقرات السابقة.

وقد استخدمت الباحثة منهج علم الاجتماع القانوني أي رؤية القانون كظاهرة اجتماعية من خلال التعرف على الجوانب الكيفية في إطار تحليل القانون وفق رؤيته من الخارج كشكل قانوني، ورؤيته من الداخل كقضايا وقضايا وموضوعات ومواد قانونية.

تقسيم الدراسة:

وفي ضوء ذلك تم تقسيم الدراسة كما يلي:

أولاً: قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦: السياق والمبررات والفلسفة والأهداف، والأسس الدستورية.

ثانياً: موضوعات ومواد قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - رؤية تحليلية.

ثالثاً: استشراف كفاءة القانون في مكافحة الفساد الإداري.

رابعاً: النتائج والتوصيات.

وذلك على النحو التالي...

أولاً: قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦: وستتطرق الباحثة هنا للسياق الاجتماعي الذي صدر فيه القانون، ثم أهدافه ومبرراته ومبادئه وملامحه ومرجعياته الدستورية، تكاثرت المشاكل والشكاوى والقضايا من جانب الموظفين مما أكد الحاجة الملحة لوضع إطار قانوني جديد ينظم شؤون الخدمة المدنية لمواجهة التحديات لاسيما وقد رفعت بشأن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ملايين الدعاوى القضائية وأصدرت المحكمة الدستورية العليا أكثر من حكم بعدم دستورية بعض أحكامه وصدرت بشأنه آلاف الفتاوى من مجلس الدولة في محاولة لإصلاح ما في

هذا القانون من ثغرات أدت في ظل غياب الشفافية خاصة في مجال التعيينات وغياب نظام موضوعي لتقييم أداء الموظفين^(١٥).

وتحددت السلطة الجديدة لإصدار قانون في حصول المواطن على الخدمة الحكومية بأعلى جودة وشفافية مطلقة ونزاهة تامة فالرؤية الأساسية للإصلاح الإداري هي إيجاد جهاز إداري ذات كفاءة وفعالية يتسم بالشفافية والعدالة ويخضع للمساءلة ويعني برضاء المواطن ويحقق الأهداف التنموية للبلاد مستندا إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة.

أهداف القانون:

وقد صدر بتاريخ ٢٠١٥/٣/١٢ قانون الخدمة المدنية بموجب قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ متوخيا تحقيق أهداف عدة، منها^(١٦):

- أ - وضع المبادئ الدستورية الخاصة بالخدمة المدنية موضع التنفيذ.
- ب - سريان أحكام القانون على نفس نسق تطبيق قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، باعتباره الشريعة العامة في الخدمة المدنية.
- ج - وضع منظومة جديدة للتعيينات، على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في شغل الوظائف العامة وذلك عن طريق إعلان مركزي على بوابة الحكومة المصرية يتضمن البيانات المتعلقة بالوظائف وشروط شغلها.
- د - العناية بالتنمية المهنية، والتدريب، والأخذ بالاتجاهات الحديثة فيها، وصولا لرفع كفاءة العاملين.

هـ - علاج التشوهات الحاصلة في نظام الأجور، وذلك من خلال تقريب التفاوت غير المبرر في الأجور بين العاملين في وحدات الجهاز الإداري.

و - زيادة مستويات السلم الوظيفي لتصبح عشرة مستويات بدلا من ستة مستويات، حتى يشعر الموظف بحالة الترقى المستمر.

ز - فتح المجال لترقية الكفاءات بالاختيار دون التقييد بالأقدميات، بنسبة ٢٠% من وظائف المستوى العاشر، ثم ٢٥% من وظائف المستوى التاسع، ثم ٣٠% من وظائف المستوى السابع، ثم ٥٠% من وظائف المستوى السادس، ثم ١٠٠% لباقي المستويات.

ح - رفع قيمة العلاوات الدولية والتي تتراوح من ١.٥ جنيه شهريا للدرجات السادسة والخامسة و ٢ جنيه للدرجة الرابعة، و ٣ جنيهات للدرجة الثالثة، و ٤ جنيهات للدرجة الثانية و ٥ جنيهات للدرجة الأولى، و ٦ جنيهات لدرجة مدير عام، و ٦.٢٥ جنيهات شهريا للدرجة العالية، لتكون بنسبة ٥% من الأجر الوظيفي لكل المستويات الوظيفية.

ط - تضمين القانون كافة القواعد الأساسية والضمانات الجوهرية، وترك التفضيلات لللائحة تنفيذية وصولا للحفاظ على استقرار القانون.

ي - استحداث لجنة الموارد البشرية بدلا من لجنة شئون العاملين، بهدف تحويل إدارات شئون العاملين إلى إدارات للموارد البشرية بالمفهوم الحديث الذي يعني بتخطيط وتنظيم وتنمية الموارد البشرية.

ك - إنشاء وظيفة واحدة لوكيل دائم للوزارة بالدرجة الممتازة بما يكفل تحقيق الاستقرار المؤسسي نفاذا لأحكام الدستور.

وقد تحدد الهدف الأكبر لقانون الخدمة المدنية الراهنة في الوقاية من الفساد، ذلك أنه تعد عملية الوقاية من الفساد ومنع ارتكابه هرم القاعدة في أية إستراتيجية وطنية ساعية إلى مواجهة الفساد ومكافحته، إذ تتعدد انعكاسات جرائم الفساد حال ارتكابها على بنية الدولة

والمجتمع معاً، وهو ما يرفع كلفة المواجهة والإصلاح، ولذا، فالإستراتيجية الناجحة هي تلك التي ترفع شعار الوقاية خير من العلاج^(١٧).

مبشرات التقدم بمشروع القانون: وثمة ظروف موضوعة خاصة بالمجتمع المصري، وأخرى خاصة بالمرحلة الراهنة من بناء الوطن ونهضته، وأهمها ما يلي:

أ - تضخم الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة بما لا يتناسب مع مواردها الاقتصادية مما أدى على ضعف الأداء وتدني القدرات الإدارية.

ب - كثرة التشريعات واللوائح والقرارات والكتب الدورية وقدمها وتضاربها، مما انعكس بدوره على تدني جودة الخدمات العامة وعدم رضاء المواطنين عنها.

ج - ضرورة إعادة النظر في الإطار القانوني الراهن.

د - ضرورة تطوير منظومة المتابعة والتقييم.

هـ - ضرورة توفير ضمانات تكافؤ الفرص.

ملاح القانون :

- أ - يتكون قانون الخدمة المدنية المقدم من الحكومة، من عناصره الآتية:
- أربع مواد إصدار شاملة مادة النشر.
- عدد (٧٤) مادة موزعة على تسعة أبواب، كالتالي:
- الباب الأول: الأحكام العامة.
- الباب الثاني: الوظائف والعلاقة الوظيفية.
- الباب الثالث: تقويم الأداء.
- الباب الرابع: الترقية، والنقل، والندب، والإعارة والحلول.
- الباب الخامس: الأجور والعلاوات.
- الباب السادس: الإجازات.
- الباب السابع: السلوك الوظيفي والتأديب.
- الباب الثامن: انتهاء الخدمة.
- الباب التاسع: أحكام عامة وانتقالية.

الأسس الدستورية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦:

انطلاقاً من الدستور المصري، وتوافقاً مع مواده والمبادئ فوق الدستورية ومبادئ القانون الدستوري الدولي التي تنظم الشرعية الدستورية والإجرائية في قانون الخدمة المدنية وقوانين الكادرات الخاصة وتشريعات العمل، فإنه يعتبر قانون الخدمة المدنية من خلال نصوصه هو الشريعة العامة التي توفر الحماية القانونية والواقعية لحقوق العاملين بالخدمة المدنية، وهي تتمثل في ضمانات يتعين على المشرع الإداري الالتزام بها^(١٨).

ومن خلال نظرة سريعة لأبرز تطبيقات الأسس الدستورية للخدمة المدنية فإن أهمها مايلي^(١٩):

١ - كفالة الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمساواة في الخدمة المدنية وفقاً لأحكام الدستور:

حيث أكدت المادة ١١ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على كفالة الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً للدستور. مع اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية.

- وتلتزم الدولة بمقتضى الدستور بحماية المرأة ضد كل أشكال العنف، وتكفل تمكين المرأة خاصة والنساء الأشد احتياجاً.
- ٢ - اعتبار أن العمل حق، وواجب، وشرف تكفله الدولة وفقاً للمادة ١٢ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- ٣ - التزام الدولة بالحفاظ على حقوق العمال حيث أكدت المادة ١٣ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على ضرورة التزام الدولة بالحفاظ على حقوق العمال، وعملها على بناء علاقات عمل متوازنة بين طرفي العملية الإنتاجية.
- ٤ - الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، إذ تضمنت المادة ١٤ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ أن حق تولي المواطنين الوظائف العامة على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها القانون.
- ٥ - حق الإضراب السلمي وتنظيمه وفقاً للمادة ١٥ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- ٦ - التزام الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة حيث تضمنت المادة ١٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ التزام الدولة بتكريم شهداء الوطن، ورعاية مصابي الثورة، والمحاربين القدامى والمصابين، واسر المفقودين في الحرب وما في حكمها، ومصابي العمليات الأمنية، وأزواجهم وأولادهم ووالديهم.
- ٧ - كفالة الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي وذلك وفقاً للمادة ١٧ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- ٨ - حق كل مواطن في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وذلك وفقاً للمادة ١٨ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، كما يُجزم الامتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة. وتشجيع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون^(٢٠).
- ثانياً : موضوعات ومواد قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ (رؤية تحليلية):**
- وستحاول الباحثة فيما يلي التطرق للمضمون الاجتماعي (نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وسيتم ذلك من خلال عرض القضايا ثم تحليل هذه النصوص والقضايا).

المادة الأولى

يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك.

المادة الثانية

يلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق.

المادة الثالثة

يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية وفقاً للقانون المرافق، خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به، وإلى أن تصدر هذه اللائحة، يستمر العمل اللوائح والقرارات القائمة حالياً، فيما لا يتعارض وأحكام القانون المرافق.

المادة الرابعة

ينقل الموظفون المعينون الموجودون بالخدمة قبل العمل بأحكام هذا القانون إلى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية على النحو الموضح بالجدول أرقام (١، ٢، ٣) المرفقة بالقانون، ويكون ترتيب الأقدمية بين المنقولين لوظيفة واحدة بحسب أوضاعهم السابقة. ويحتفظ كل منهم بالأجر المقرر له قانوناً والذي كان يتقاضاه إذا زاد على الأجر الوظيفي المقرر لمستوى وظيفته في الجداول الملحقه بالقانون المرافق، أما إذا قل الأجر المحتفظ به عن الأجر الوظيفي المقرر لمستوى وظيفته بصرف له الأجر الوظيفي المقرر في الجداول المشار إليها. وذلك كله مع عدم الإخلال بالقوانين والقرارات المنظمة للحددين الأدنى والأقصى للدخول."

المادة الخامسة

يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره، ويصم هذا القانون بخاتم الدولة، وينفذ كقانون من قوانينها. صدر برئاسة الجمهورية في غرة صفر سنة ١٤٣٨ هـ. (الموافق أول نوفمبر سنة ٢٠١٦ م).

عبد الفتاح السيسي

وبنظرة تحليلية للنصوص السابقة يمكن ملاحظة ما يلي:

- ١ - حقيقة تخفيض قانون الخدمة المدنية لعدد الموظفين في الجهاز الإداري بالدولة رغم أن حكومتنا تستهدف بعد تطبيق قانون الخدمة المدنية أن يكون هناك موظف لكل ٥٠ مواطناً في عام ٢٠٣٠ بدلاً من وجود موظف حالياً لكل ١٣ مواطناً، إلا أن الحكومة أكدت على عدم تسريح العمالة.
- ٢ - القيمة القانونية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعد صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وبالرغم من صراحة النص على إلغاء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بمقتضى المادة الثانية من مواد الإصدار من القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ إلا أن هذا القانون الملغى لا يفقد قيمته القانونية إذ تظل تخضع له زمانياً وموضوعياً المراكز القانونية.
- ٣ - مدى سريان اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث تسرى القوانين والقرارات المبينة في هذا الكتاب فيما لا يتعارض وأحكام القانون ٢٠١٥/١٨ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠١٥/٢٩١٢٢. ومفاد هذا أن تسري القوانين والقرارات المبينة في هذا الكتاب فيما لا يتعارض وأحكام القانون ٢٠١٥/١٨ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠١٥/٢٩١٢.
- ٤ - الأثر المترتب على تجاوز إصدار اللائحة لمدة الثلاثة أشهر المنصوص عليها في المادة الثالثة من مواد إصدار القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والواقع أنه لا يترتب على ذلك بطلان اللائحة لأنه ميعاد تنظيمي لحث الحكومة على سرعة إصدار تلك اللائحة، لأن هذا الميعاد ميعاد تنظيمي وقد أوقف هذا القانون ولائحته بقرار من رئيس الجمهورية بعد رفض مجلس النواب التصديق عليه.
- ٥ - القاعدة العامة في إلغاء التشريعات المصرية ووفقاً للمادة الثانية من القانون المدني أنه: (لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبقت أن قرر قواعده ذلك التشريع).

- ٦ - مدى جواز مخالفة اللائحة التنفيذية لنصوص القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ حيث يجوز من الناحية النظرية والواقعية أن تخالف اللائحة القانون ولكنها تكون معرضة للطعن عليها بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا حيث ستضمن اللائحة أحكام تفصيلية متعددة قد تخالف نصوص القانون وقد يطعن عليها بعدم الدستورية مستقبلاً.
- ٧ - تفسير تأخير صدور القانون من السيد رئيس الجمهورية على الرغم من انتهاء مجلس النواب منه في ٢٠١٦/١٠/٤ وغالباً يُرد هذا التأخير بسعي الحكومة إلى إصدار اللائحة التنفيذية مع القانون، وتدبير الاعتمادات المالية اللازمة لتطبيق القانون، ثم إعادة دراسة المشكلات التي سوف تترتب على تطبيق القانون وإقبال بعض العاملين المدنيين بالدولة على تسوية المعاش المبكر.
- ٨ - مدى اعتبار تأخير صدور القانون مخالفة دستورية نظراً لتأخيره عما يزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ موافقة مجلس النواب عليه لأن ذلك يتضمن وقف فعلي لإصدار قانون وافقت عليه السلطة التشريعية ويدخل إصداره في الاختصاصات القانونية لرئيس الدولة في إصدار القوانين والتي يجب عدم تأخيرها عن الصدور تنفيذاً لإرادة الشعب.
- ٩ - النطاق الموضوعي لتطبيق قانون الخدمة المدنية حيث تناولت المادة الأولى من مواد إصدار قانون الخدمة المدنية الجديد الجهات التي سوف يطبق عليها وهي الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، كما أن أحكامه لا تطبق على الوظائف في قطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص، وذلك وفقاً للمادة الأولى التي تنص على: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك.
- ١٠ - مدى تطبيق القانون على الهيئات العامة التي لها لوائح خاصة تنظم شئون العاملين بها، فوفقاً للمادة الأولى منه فلن يطبق القانون إلا فيما لم يرد بشأنه نص في اللوائح الخاصة بهذه الهيئات ومثال ذلك هيئة الشرطة والخاضعين لقانون السلطة القضائية والخاضعين لقانون مجلس الدولة والنيابة الإدارية.
- ١١ - مدى تطبيق قانون الخدمة المدنية على القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص حيث أوضحت المادة الأولى أنه لن يطبق قانون الخدمة المدنية على القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص.
- ١٢ - ميعاد صدور اللائحة التنفيذية للقانون، وقد حددتها المادة الثالثة منه أن اللائحة التنفيذية للقانون سوف تصدر خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بالقانون.
- ١٣ - مدى تأثير تنفيذ القانون في خفض أجور العاملين المدنيين الحاليين بالدولة وذلك وفقاً للمادة الرابعة من مواد الإصدار.
- ١٤ - كيفية تنفيذ قانون الخدمة المدنية قبل إصدار اللائحة التنفيذية وفقاً للمادة الثالثة أوضحت أن يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة فيما لا يتعارض مع قانون الخدمة المدنية، وذلك لحين صدور اللائحة التنفيذية للقانون.
- وفي هذا المقام ستعرض الباحثة لشرح نصوص الباب الأول من قانون الخدمة المدنية المتعلق بالأحكام العامة ومشكلاته العملية، ثم مواد الباب الأول من قانون الخدمة المدنية وذلك على النحو التالي...

وقد تضمن هذا الباب **القضايا التالية**: مجلس الخدمة المدنية، لجنة الموارد البشرية، تنمية ثقافة الخدمة المدنية والموارد البشرية^(٢١).

ومن خلال تحليل مواد الباب الأول من قانون الخدمة المدنية بشأن الأحكام العامة ومشكلاته العملية: فقد جاءت أهم البنود على النحو التالي:

١ - تعريف مجلس الخدمة المدنية: وهو مجلس أنشأ بموجب المادة الثالثة من قانون الخدمة المدنية بغرض تقديم المقترحات الخاصة بتطوير الخدمة المدنية وتحسين الخدمات العامة في البلاد.

٢ - تشكيل مجلس الخدمة المدنية حيث يشكل مجلس الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز وعضوية كل من:

أ - رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

ب - رئيس قطاع الخدمة المدنية بالجهاز.

ج - رئيس قطاع الموازنة العامة للدولة بوزارة المالية.

د - عضو من المنظمات المنتخبة اختارته الإتحاد العام لنقابات عمال مصر.

هـ - أربعة خبراء في الإدارة والموارد البشرية والقانون يختارهم الوزير المختص لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ولمرة واحدة.

٣ - تعريف لجنة الموارد البشرية: وهي لجنة أنشأت بموجب قانون الخدمة المدنية للنظر في التعيين في الوظائف ومنح العلاوات لشاغليها واقتراح البرامج والدورات التدريبية اللازمة.

٤ - تشكيل لجنة الموارد البشرية: تشكل بقرار من السلطة المختصة، لجنة أو أكثر للموارد البشرية برئاسة أحد موظفي الوحدة من شاغلي الوظائف القيادية وعضوية أربعة أعضاء.

٥ - كيفية الإعلان عن القرارات التي تصدر في شأن الخدمة المدنية طبقاً للقانون الجديد:

يعلن عن هذه القرارات في نشرة رسمية تصدرها الوحدة ورقياً أو إلكترونياً ويكتفي بأن يعلن عنها ورقياً أو إلكترونياً.

٦ - الإجراءات التي سوف تتبع في التعيينات في الجهاز الإداري للدولة بعد تطبيق قانون الخدمة المدنية: حيث يتم تشكيل لجنة الموارد البشرية المختصة بالتعيينات تتشكل من وزير التخطيط برئاسة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعضوية ٣ من العاملين بالجهاز معينين بمنظومة التعيينات، إضافة إلى ٥ من الخبراء في الإحصاء والامتحان والإدارة والقانون وفي مجال الوظيفة العامة.

ويتناول القسم الثاني شرح نصوص الباب الثاني من قانون الخدمة المدنية بشأن الوظائف والعلاقات الوظيفية ومشكلاتها العملية، وسنتناول أولاً أهم القضايا وثانياً تحليل مواد الباب الثاني من قانون الخدمة المدنية بشأن الوظائف والعلاقات الوظيفية وذلك كما يلي...^(٢٢):

وكانت أهم القضايا هي: الوظائف، التقنين في الوظائف، التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، العلاقة الوظيفية.

وفيما يتعلق بتحليل المواد: أمكن ملاحظة ما يلي^(٢٣):

١ - تقسيمات المجموعات الوظيفية الرئيسية وتضم هذه المجموعات ما يلي:

أ - مجموعة الوظائف التخصصية.

ب - مجموعة الوظائف الفنية.

ج - مجموعة الوظائف الكتابية.

- د - مجموعة الوظائف الحرفية والخدمة المعاونة.
- ٢ - مدى جواز النقل أو الندب أو الإعارة بين المجموعات الوظيفية الرئيسية، حيث لا يجوز ذلك، إذ تعد كل مجموعة وظيفية وحدة متميزة في مجال التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة.
- ٣ - مدى جواز النقل بين المجموعات النوعية داخل المجموعة الوظيفية الرئيسية، حيث يجوز النقل بين المجموعات النوعية المتماثلة داخل ذات المجموعة الوظيفية الرئيسية.
- ٤ - طرق شغل الوظائف في قانون الخدمة المدنية الجديد: ويتم عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة.
- ٥ - مدى جواز شغل الوظائف عن طريق التعاقد المؤقت: حيث لا يجوز شغل الوظائف عن طريق التعاقد المؤقت كما كان يحدث من قبل لعدم ورود ذلك ضمن طرق شغل الوظائف حيث ثبت حدوث مشكلات إدارية ومالية متعددة من جراء التعاقد المؤقت الذي كان يحدث في ظل القوانين السابقة.
- ٦ - مدى مراعاة القانون لذوي الإعاقة في التعيين، حيث يتم تخصيص نسبة ٥% من مجموع الوظائف لذوي الإعاقة.
- ٧ - حقوق التعيين لمصابي العمليات الحربية ومصابي الثورة والمحاربين القدامى ومصابي العمليات الأمنية متى سمحت حالتهم بذلك.
- ٨ - حالة عدم سماح المصابين المذكورين بالعمل ووفقاً للمادة ١٣ يجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج الفئات المنصوص عليها في الفقرة السابقة أو أحد أولادهم أو أحد والديهم أو أحد إخوتهم القائمين بإعالتهم، وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم.
- ٩ - مدة فترة الاختيار بالنسبة للموظف المعين لأول مرة وهي ستة أشهر من تاريخ تسلمه العمل.
- ١٠ - مدى جواز نقل أو ندب أو إعارة الموظف أثناء فترة الاختبار، ووفقاً للمادة ١٥ من القانون لا يجوز نقل أو ندب أو إعارة الموظف أثناء فترة الاختبار.
- ١١ - مدى سريان فترة الاختبار على شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، ووفقاً للمادة ١٥ لا يسري القانون على شاغلي الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية خلال فترة الاختبار.
- ١٢ - شروط التعاقد مع الخبراء من ذوي التخصصات النادرة، ووفقاً للمادة ١٦ تحددت الشروط فيما يلي:
- أ - ألا يوجد بالوحدة والأجهزة التابعة لها من يملك خبرة مماثلة في التخصص المطلوب ويمكن التسعانة به.
- ب - ألا تقل خبرة المتعاقد معه في التخصص المطلوب عن عشرة سنوات.
- ج - عدم الإخلال بالحد الأقصى للدخول.
- د - أن يكون التعاقد لمدة أو لمدد لا تتجاوز ثلاثة سنوات.
- هـ - أن يكون التعاقد بموافقة رئيس مجلس الوزراء، بناء على عرض الوزير المختص بالخدمة المدنية.
- ١٣ - مدى إمكانية إتاحة قانون الخدمة المدنية للجهات الحكومية الاستعانة بمستشارين من خارج هيئاتها، يتاح ذلك من خلال وضع ضوابط، منها ألا يكون لدى الجهة موظفين بذات الخبرة، وأن تتقدم الجهة الطالبة للخبراء، إلى الوزير المختص بقانون الخدمة المدنية، والذي يقوم بدوره بمخاطبة مجلس الوزراء بذلك، وألا تتجاوز المدة ٣ سنوات لمن يتم

- التعاقد معه من خارج الجهة الإدارية حسبما ورد بالمادة ١٦ .
- ١٤ - كيفية التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، وفقاً للمادة ١٧ يكون التعيين عن طريق مسابقة يعلن عنها على موقع بوابة الحكومة المصرية أو النشر في جريدتين واسعتي الانتشار.
- ١٥ - مدة التعيين في الوظائف القيادية والإدارة الإشرافية، وهي مدة أقصاها ثلاث سنوات ويجوز تجديدها بحد أقصى ثلاث سنوات أخرى.
- ١٦ - موقف الموظف بعد انتهاء مدة شغل الوظيفة القيادية أو الإدارة الإشرافية دون تجديد وفقاً للمادة ٢٠، ففي هذه الحالة يشغل الموظف وظيفة أخرى لا يقل مستواها عن مستوى الوظيفة التي كان يشغلها إذا كان من موظفي الدولة قبل شغل الوظيفة القيادية أو الإدارة الإشرافية.
- ١٧ - منهج القانون لتحقيق الاستقرار المؤسسي للجهاز الإداري وفقاً للمادة ١٨ يتم إنشاء وظيفة واحدة بكل وزارة لوكيل دائم للوزارة بالمستوى الممتاز يختاره الوزير من خلال لجنة للاختيار، ويكلف بضمان الاستقرار التنظيمي والمؤسسي للوزارة والهيئات والأجهزة التابعة لها لمدة ٤ سنوات قابلة للتحديد مرة واحدة.
- القسم الثالث ويتضمن نصوص الباب الثالث من قانون الخدمة المدنية بشأن تقويم الأداء ومشكلاته العملية^(٢٤):**
- ويتم استعراض أهم القضايا ثم تحليلها، وذلك كما يلي... **فبالنسبة لأهم القضايا التي تضمنها القسم الثالث من القانون المذكور:** فهي قضية تقويم الأداء في المواد من ٢٥ - ٢٨.
- أما عن تحليل مواد الباب الثالث من قانون الخدمة المدنية بخصوص تقويم الأداء:** فإنه قد تضمن الباب الثالث من هذا القانون البنود التالية:
- ١ - كيفية تقويم أداء الموظف عن السنة المالية على مرة واحدة أم أكثر ووفقاً للمادة ٢٥ يتم ذلك على مرتين سنوياً قبل وضع التقرير النهائي.
- ٢ - كيفية تقويم أداء الموظف الذي لم يقدّم بالعمل فعلياً بالوحدة لمدة ستة أشهر بسبب التجنيد أو الاستدعاء للاحتياط أو الاستبقاء أو المرض أو لأجازة رعاية طفل أو لعضوية أحد المجالس النقابية أو لعضوية مجلس النواب ويتم تقويم أداء هؤلاء بمرتبة كفاء حكماً، ويقدر بمرتبة ممتاز حكماً إذا كان تقويم أدائه في العام السابق بمرتبة ممتاز^(٢٥).
- ٣ - المدة القانونية للتظلم من تقرير تقويم الأداء وهي خمسة عشر يوم من تاريخ الإعلان بالتقرير.
- ٤ - المدة القانونية مدة البت في التظلم وتحدد في المادة ٢٦ بستون يوماً من تاريخ تقديم التظلم.
- ٥ - مدى واجب الوحدة في إعلان الموظف بأسباب نتيجة تظلمه وجبت إعلان الموظف بذلك المادة ٢٦.
- ٦ - حكم الموظف الذي يحصل على تقريرين سنويين متتاليين بمرتبة ضعف. هنا يجب أن يُعرض أمر الموظف على لجنة الموارد البشرية، لنقله لوظيفة أخرى ملائمة في ذات مستوى وظيفته لمدة سنة، فإذا تبين للجنة بعدها أنه غير صالح للعمل اقترحت خصم ٥٠% من الأجر المكمل لمدة ستة أشهر، وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل، اقترحت اللجنة إنهاء خدمته لعدم الصلاحية للوظيفة مع حفظ حقوقه التأمينية وفقاً للمادة ٢٧.
- ٧ - حكم شاغل الوظيفة القيادية الذي يقدم عنه تقريران متتاليان بمرتبة أقل من فوق المتوسط أوضحت المادة ٢٨ أنه تنتهي خدمته بالوظيفة القيادية لعدم الصلاحية من اليوم التالي لتاريخ صدور آخر تقرير نهائي.

وتضمن القسم الرابع شرح الأصول التشريعية للبواب الرابع من قانون الخدمة المدنية بشأن الترقية، والنقل، والندب، والإعارة والحلول ومشكلاتهم العملية، ومن حيث أهم القضايا فإنه قد كانت أبرز هذه القضايا في الترقية والنقل والندب والإعارة والحلول وذلك في المواد من ٢٩ - ٣٥.

كما يتضح من خلال تحليل نصوص البواب الرابع من قانون الخدمة المدنية بشأن الترقية، والنقل، والندب، والإعارة والحلول، وبالنسبة للترقيات يمكن ملاحظة ما يلي:
١ - نظام الترقيات في القانون الجديد وفقا للمادة ٢٩ تكون الترقية في الوظائف التخصصية بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول المرفق بالقانون، وتكون الترقية في باقي الوظائف بالأقدمية.

٢ - مدى إمكانية فتح المجال أمام صعود القيادات الشابة، يفتح القانون الجديد المجال خلال الترقية بالاختيار لأصحاب الكفاءات وخاصة الشباب.

٣ - شروط الترقية بالأقدمية: وأهمها الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة كفاء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية.

٤ - شروط الترقية بالاختيار، حيث الحصول على تقرير تقييم أداء بمرتبة ممتاز في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية.

٥ - معايير الترقية بالاختيار، وفقا للمادة ٣٠ يفضل عند الترقية بالاختيار الأعلى في مجموع درجات تقييم أداء السنتين السابقتين مباشرة على الترقية، وعند التساوي يفضل الأعلى في مجموع درجات تقييم أداء السنة السابقة عليهما، فالحاصل على درجة علميا أعلى متى كانت متصلة بطبيعة العمل، فالأقدم في المستوى الوظيفي المرقى منه.

٦ - مدى جواز ترقية الموظف الموقع عليه جزاء، وحددت عدم جواز ترقية الموظف قبل محو الجزاء الموقع عليه، باستثناء جزائي الإنذار والخصم من الأجر مدة لا تزيد على ١٠ أيام.

٧ - مدى جواز ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية: لا يجوز ذلك.

أما فيما يتصل بالنظام القانوني للنقل في قانون الخدمة المدنية فإنه تضمن ما يلي:

١ - ضوابط النقل في قانون الخدمة المدنية، وتحددت في المادة ٣٢ كما يلي:

أ - ألا يقل مستوى الوظيفة المنقول إليها الموظف عن مستوى وظيفته الأصلية.

ب - ألا يفوت النقل على الموظف دوره في الترقية ما لم يكن النقل بناء على طلبه.

٢ - مدى جواز نقل شاغلي الوظائف القيادية إلى خارج الوحدة: يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

٣ - مدى جواز نقل شاغلي الوظائف القيادية داخل الوحدة: يجوز نقل شاغلي الوظائف القيادية داخل الوحدة ذلك بقرار من السلطة المختصة.

وفيما يتعلق بالنظام القانوني للندب في قانون الخدمة المدنية فهناك:

١ - الضوابط القانونية للندب وفقا للمادة ٣٣ ينبغي أن يكون الندب لوظيفة في ذات المستوى الوظيفي أو المستوى الذي يعلوه مباشرة، ولا يجوز الندب خارج الوحدة إلا بناء على طلب الموظف، ألا تزيد مدة الندب على أربع سنوات.

٢ - مدى جواز ندب الموظف إلى خارج الجهاز الإداري للدولة: حظرت المادة ٣٣ من قانون الخدمة المدنية ندب الموظف إلى خارج الجهاز الإداري للدولة كقاعدة عامة، ولكن وضعت استثناء على ذلك وهو جواز ندب الموظف العام خارج الجهاز الإداري للدولة بقرار من السلطة المختصة بعد موافقته.

وبالنسبة للنظام القانوني للحلول في قانون الخدمة المدنية: أوضحت المادة ٣٤ من قانون الخدمة المدنية أنه يحل محل شاغل الوظيفة القيادية من يليه مباشرة في ترتيب الأقدمية ما لم تحدد السلطة المختصة من يحل محله على أن يكون من ذات مستواه الوظيفي أو من المستوى الأدنى مباشرة.

أما بالنسبة للنظام القانوني للإعارة في قانون الخدمة المدنية فقد حدد ما يلي:

- ١ - الجهة الملزمة بتحمل أجر الموظف المعار، وهي الجهة المستعيرة.
- ٢ - الحد الأقصى لمدة الإعارة، لا يوجد حد أقصى لمدة الإعارة.
- ٣ - مدى جواز ترقية الموظف المعار، لا يجوز ترقية الموظف المعار.
- ٤ - مدى دخول مدة الإعارة ضمن مدة الخدمة وضمن مدة الاشتراك في التأمين الاجتماعي، حيث تدخل مدة الإعارة ضمن مدة الخدمة وضمن مدة الاشتراك في التأمين الاجتماعي.

٥ - مدى دخول مدة الإعارة ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية، مدة الإعارة لا تدخل ضمن المدة البيئية اللازمة للترقية وفقا للمادة ٣٥.

٦ - مدى تأثير الإعارة على استحقاق العلاوة الدورية، حيث قررت المادة ٣٥ من قانون الخدمة المدنية الجديد عدم تأثير الإعارة على استحقاق العلاوة الدورية.

٧ - مدى جواز إعارة شاغلي الوظائف القيادية أو الإشرافية، أبانته هذه المادة جواز إعارة شاغلي الوظائف القيادية أو الإشرافية، ويترتب على ذلك انتهاء مدة شغله للوظيفة. وخصص القانون القسم الخامس للأجور والعلوات^(٢٦)، ومن حيث أهم قضايا هذا القسم فقد تحددت في الأجور والعلوات وتضمنتها المواد ٣٦ - ٤٥. وفيما يتصل بتحليل ذلك فإنه يمكن رصد ما يلي:

١ - الفارق بين الأجر الوظيفي والأجر المكمل فإن الأجر الوظيفي: هو الأجر المنصوص عليه في الجداول المرفقة بقانون الخدمة المدنية الجديد مضموماً إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون، في حين يتضمن الأجر المكمل: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفي.

٢ - العلاوات المستحقة للموظف طبقاً لقانون الخدمة المدنية هي ما يلي:

- أ - علاوة دورية سنوية في الأول من يوليو بنسبة ٧% من الأجر الوظيفي.
- ب - علاوة تشجيعية بنسبة ٥% من الأجر الوظيفي، ويجوز منحها طبقاً للشروط المقررة في القانون.

٣ - كيفية صرف العلاوة الدورية في قانون الخدمة المدنية: سيتم صرف العلاوة بأثر رجعي اعتباراً من شهر يوليو الماضي عقب تطبيق القانون.

٤ - مدى جواز زيادة نسبة العلاوة الدورية مستقبلاً، أبانته المادة ٣٧ من قانون الخدمة المدنية الجديد جواز زيادة نسبة العلاوة الدورية مستقبلاً.

٥ - مقدار حافز التميز العلمي المستحق لمن يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة: مقدار حافز التميز العلمي المتمثل في نسبة ٧% من الأجر الوظيفي.

٦ - صاحب الاختصاص بإصدار قرار بنظام الأجر المكمل: هو رئيس مجلس الوزراء، على أن يصدر هذا القرار بناء على عرض الوزير المعني بالخدمة المدنية، وموافقة وزير المالية، ودراسة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وفقاً للمادة ٤١.

٧ - مدى جواز مكافأة الموظف الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل، أو رفع كفاءة الأداء أو توفير في النفقات، أجازت المادة ٤٢ ذلك من خلال المكافآت التشجيعية.

٨ - النظام القانوني للرعاية الاجتماعية والثقافية والرياضية للموظفين بالوحدة وفقا للمادة ٤٥ ينبغي وضع نظام قانوني للرعاية الاجتماعية والثقافية والرياضية للموظفين بالوحدة^(٢٧).

كما تضمن القسم السادس نصوص الباب السادس من قانون الخدمة المدنية بشأن الأجازات: وفي إطار ذلك يتم تناول أهم القضايا والتي تحددت في الأجازات سواء بأجر أو بدون أجر وذلك في المواد من ٤٦ - ٥٦، وبمنظرة تحليلية لهذا القسم يمكن رصد ما يلي^(٢٨):

١ - تحديد القانون للحد الأدنى والحد الأقصى لعدد ساعات العمل الأسبوعية: وفقا للمادة ٤٥ من قانون الخدمة المدنية تحددت ساعات العمل الأسبوعية بـ ٣٥ ساعة والحد الأقصى لساعات العمل الأسبوعية هو ٤٢ ساعة.

٢ - الحالات الخاصة التي حددها القانون بالنسبة لعدد ساعات العمل اليومية: نص القانون على تخفيض عدد ساعات العمل اليومية بمقدار ساعة لكل من:

أ - ذوي الإعاقة.

ب - الموظفة التي ترضع طفلها حتى بلوغه عامين.

ج - الحالات الأخرى التي ستبينها اللائحة التنفيذية.

٣ - مدى دخول أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية في حساب الأجازات الاعتيادية السنوية المستحقة للموظف: وضحت المادة ٤٧ دخول أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية في حساب الأجازات الاعتيادية السنوية المستحقة للموظف.

٤ - مدى دخول العطلات الأسبوعية في حساب الأجازات الاعتيادية السنوية: حددت المادة ٤٩ من القانون عدم دخول العطلات الأسبوعية في حساب الأجازات الاعتيادية السنوية.

٥ - مدى مراعاة القانون ذوي الإعاقة فيما يتعلق بالأجازات الاعتيادية: أوجبت ضرورة استحقاق الموظف العام أجازة اعتيادية سنوية مدة ٤٥ يوم وذلك أيا ما كان عدد سنوات الخدمة.

٦ - الإجراءات العملية للحصول على الإجازة الاعتيادية السنوية: يتعين على الموظف أن يتقدم بطلب للحصول على كامل أجازته الاعتيادية المقررة عن السنة وفقا للمادة ٥٠.

٧ - حالات عدم تقدم الموظف بطلب الحصول على أجازة اعتيادية: يسقط حق الموظف العام في الحصول على الأجازة المقررة عن السنة وفي اقتضاء مقابل عنها.

٨ - حق جهة العمل لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أن ترفض طلب الموظف بالحصول على أجازته الاعتيادية، حيث ترفض طلب الموظف للحصول على إجازته الاعتيادية، ولكنها في نفس الوقت وضعت لذلك ضوابط تتمثل في وجوب أن يكون الرفض في حدود ثلث الإجازات المستحقة للموظف على أكثر.

٩ - مصير الإجازات التي رفضت الوحدة حصول الموظف عليها: يتم ترحيلها إلى العام التالي ثم الذي يليه ثم الذي يليه كحد أقصى لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وفقا للمادة ٥٠.

١٠ - كيفية صرف رصيد الإجازات في قانون الخدمة المدنية: يتم صرف مقابل نقدي لرصيد الأجازات لكافة الموظفين دون اللجوء للقضاء، وأن يكون الصرف كل ٣ سنوات، والحد الأقصى لساعات العمل لا يتجاوز ٤٢ ساعة أسبوعيا.

- ١١ - الإجازات الخاصة بأجر كامل التي يستحقها الموظف، وهي تتمثل في الآتي:
- أ - إجازة ٣٠ يوم لأداء فريضة الحج تمنح مرة واحدة طوال مدة الخدمة.
- ب - إجازة وضع لمدة ٤ أشهر بحد أقصى ٣ مرات طوال مدة الخدمة.
- ج - إجازة لمخالطة مريض بمرض معدي.
- د - إجازة للمصاب إصابة عمل.
- هـ - إجازة عن أيام الامتحان الفعلية بإحدى الكليات أو المعاهد أو المدارس.
- ١٢ - الإجازات الخاصة بدون أجر التي تمنح للموظف وهي على النحو الآتي:
- أ - إجازة لمرافقة الزوج أو الزوجة.
- ب - إجازة للأسباب التي يبديها الموظف وتقدرها السلطة المختصة.
- ج - إجازة رعاية طفل لمدة عامين على الأكثر في المرة الواحدة وبحد أقصى ٦ أعوام طوال مدة الخدمة، وقد حظرت المادة ٥٣ ترقية الموظف أثناء إجازة مرافقة الزوجة والإجازة التقديرية واشترطت لذلك عودته من الإجازة واستكمال المدة البيئية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة.
- كما تضمن القسم السابع شرح نصوص الباب السابع من قانون الخدمة المدنية بشأن السلوك الوظيفي والتأديب، ومن حيث أهم القضايا التي تناولها هذا الباب فقد تحددت في السلوك الوظيفي والتأديب وفقا للمواد من ٥٧ - ٦٨، وبنظرة تحليلية لذلك الباب أمكن رصد الملاحظات التالية^(٢٩):
- ١ - مدى حق الموظف في ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته للعمل أو القيام بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر أو الدعاية أو الترويج لها.
- حظرت المادة ٥٧ من قانون الخدمة المدنية الجديد على الموظف أن يمارس أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان العمل أو بمناسبة تأديته للعمل.
- ٢ - حالة قيام الموظف بالخروج على واجبات وظيفته: حيث يتعرض الموظف العام للإجراءات التأديبية التي قد تنتهي بإدانته في حالة قيام الموظف بالخروج على واجبات وظيفته وفقا للمادة ٥٧ من القانون.
- ٣ - الضمانات التي قررها القانون للموظف فيما يتعلق بالتأديب تتمثل في الآتي:
- أ - عدم جواز توقيع أي جزاء على الموظف دون التحقيق معه على النحو المبين بالقانون.
- ب - وجوب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا.
- ج - عدم جواز إحالة الموظف إلى المعاش أو فصله من الخدمة إلا بحكم من المحكمة التأديبية المختصة وفقا للمادة ٥٩.
- ٤ - مدى حق السلطة المختصة أو رئيس هيئة النيابة الإدارية حسب الأحوال وقف الموظف عن العمل احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك: تضمنت المادة ٦٣ جواز ذلك بشرط ألا تزيد مدة الوقف عن ٣ أشهر، ويجوز مد هذه المدة بقرار من المحكمة التأديبية المختصة.
- ٥ - الآثار القانونية التي تترتب على حبس الموظف احتياطيا أو تنفيذ حكم جنائي: حيث يوقف الموظف العام عن عمله بقوة القانون، ويحرم من نصف أجره إذا كان الحكم غير نهائي، ويحرم من كامل أجره إذا كان الحكم جنائيا نهائيا وفقا للمادة ٦٤ ولا يجوز ترقينه وفقا للمادة ٦٥ فتحجز له وظيفته وإذا بُرئ يُرقى.
- ٦ - مدى حق الموظف في محو الجزاءات التأديبية: تضمنت المادة ٦٧ جواز محو الجزاءات بعد انقضاء فترات محددة بعد تاريخ توقيع الجزاء.

- كما تضمن الباب الثامن إجراءات انتهاء الخدمة، وتحددت قضايا هذه الإجراءات في المادتين ٦٩ - ٧٠، وبنظرة تحليلية أمكن رصد ما يلي^(٣٠):
- ١ - مدى مراعاة القانون أسرة الموظف عند وفاته: تضمن القانون جواز صرف الأجر الكامل لمدة شهرين عند وفاة الموظف لمواجهة نفقات الجنائز، وذلك للأرامل أو لأرشد الأولاد أو لمن يثبت قيامه بتحمل هذه النفقات وفقا للمادة ٦٩.
 - ٢ - مدى حق الموظف الذي جاوز سن الخمسين أن يطلب إحالته على المعاش المبكر ووفقا للمادة ٧٠ يجوز طلب الموظف إحالته إلى المعاش المبكر بشرط ألا يكون قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية، وتسوى حقوقه التأمينية على النحو المبين بالقانون.
- كما تضمن الباب التاسع من هذا القانون بعض الأحكام العامة والانتقالية وتركزت في المواد من ٧١ - ٧٧، وبنظرة تحليلية أمكن رصد ما يلي:
- ١ - مصير رصيد الأجازات الاعتيادية التي تكون للموظف قبل العمل بقانون الخدمة المدنية حيث اعترفت المادة ٧١ بحق الموظف العام في صرف مقابل نقدي عند انتهاء خدمته عن المتبقي مسن هذا الرصيد محسوبا على أساس الأجر الأساسي مضافا إليه العلاوات الخاصة التي كان يتقاضاها الموظف حتى تاريخ العمل بقانون الخدمة المدنية^(٣١).
 - ٢ - المركز القانوني لشاغلي وظيفة كبير بعد العمل بقانون الخدمة المدنية وفقا للمادة ٧٢. حيث قررت باحتفاظهم بهذه الوظيفة بصفة شخصية لحين انتهاء مدة شغلهم لها أو بلوغ سن التعاقد أيهما أقرب.
 - ٣ - المركز القانوني للعاملين المؤقتين والمتعاقدين بعد العمل بقانون الخدمة المدنية وفقا للمادة ٧٣ قررت تثبيتهم بوظائف دائمة على بند (الأجور الثابتة) بالباب الأول (أجور)، وذلك بعد مضي ٣ سنوات على نقلهم على بند (أجور موسمين) بالباب الأول.
 - ٤ - المركز القانوني للموظفين الصادر بتنظيم مخصصاتهم قوانين ولوائح خاصة، تناولت المادة ٧٤ من قانون الخدمة المدنية الجديد أن يتم العمل بقواعد وأحكام هذه القوانين واللوائح الخاصة طبقا لجدول الأجور المقررة بها.
 - ٥ - مصير الحوافز والمكافآت والجهود الغير عادية والأعمال الإضافية والبدايات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها والمزايا التأمينية، والتي كانت تصرف للموظف قبل العمل بقانون الخدمة المدنية، وفقا للمادة ٧٤ أن يتم صرفها بذات القواعد والشروط، وذلك بعد تحويلها إلى فئات مالية مقطوعة في ٢٠١٥/٦/٣٠.
 - ٦ - مدى جواز تسوية حالة الموظفين الحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة بعد تطبيق قانون الخدمة المدنية، وفقا للمادة ٧٦ يجوز تسوية حالة الموظفين الحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة ذلك استثناء لمدة ثلاث سنوات من تاريخ العمل بالقانون، وبشرط أن يكون الموظف من المعينين قبل العمل بقانون الخدمة المدنية.
- ثالثاً: استشراف كفاءة القانون في مكافحة الفساد الإداري:**
- ووفقا لمضمون القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وتحليل مواده وقضاياها يمكن الزعم بأن هذا القانون سيعمل على تقليص الفساد الإداري وضبط هذا القطاع، والواقع أنه في مجمله يعتبر إصلاحا إداريا من خلال الوقاية من الفساد من خلال منظومة جديدة للتعيينات وتحديد منظومة جديدة للارتقاء بالأداء الوظيفي، ومنظومة جديدة للأجور مع ترسيخ مبدأ المحاسبة.
- وفيما يتعلق بمبررات وضع منظومة جديدة للتعيينات والترقيات، فإنه من أهم أسباب الفساد في الجهاز الإداري للدولة سابقاً، القصور في نظام التعيين والتقييم والترقية أو

استخدام الوساطة والمحسوبة^(٣٢).

لذا، فقد جاء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بحزمة منضبطة من الإجراءات المنظمة لعملية التعيين والترقية بما يضمن تحقيق المساواة وترشيده مبادئ الكفاءة كمعيار للترقية، وذلك على النحو التالي:

يكون التعيين بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، على أساس الكفاءة والجدارة، دون محاباة أو وساطة من خلال إعلان مركزي على موقع بوابة الحكومة المصرية على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين^(٣٣)، مع ضرورة وضع أسس ومعايير جديدة للترقية بالاختيار لتمكين الشباب أصحاب الكفاءات من كسر حاجز الأقدمية^(٣٤).

أما فيما يتصل بوضع منظومة للارتقاء بالأداء الوظيفي للعاملين، فمن خلال المشاهدات تبين أن من أهم مسببات الفساد وتفشي ضعف الرقابة الداخلية على الأجهزة الحكومية وعدم فاعليتها، ومن هنا فقد وضع قانون الخدمة المدنية منظومة جديدة تستهدف الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي للعامل في الدولة بما يضمن بدوره الارتقاء بالأداء العام للجهاز الإداري للدولة. وذلك من خلال حظر العمل تحت الرئاسة المباشرة لأحد الأقارب من الدرجة الأولى في ذات الوحدة وإلزام الموظف بأن يخطر السلطة المختصة بذلك متى توافر في شأنه هذا الحظر ويتم تخيير الموظف في النقل إلى وظيفة أخرى داخل الوحدة أو خارجها على ألا تقل مستوى الوظيفة المنقول إليها عن مستوى وظيفته الأصلية^(٣٥).

كما تم التأكيد على التدريب الحديث والمستمر للموظفين خاصة عند دخولهم الخدمة وعند تقويم أدائهم وعند ترفيتهم وذلك بما يضمن الجودة في الأداء وسرعة تقديم الخدمة^(٣٦)، فضلاً عن حظر ممارسة أي عمل حزبي أو سياسي داخل مكان العمل أو بجمع تبرعات أو مساهمات لصالح أحزاب سياسية أو نشر الدعاية أو الترويج لها^(٣٧).

يُتوج ذلك وجود نظام جديد وفعال لتقويم أداء الموظف يشجع على التميز، ويخلق فرصاً للتنمية المهنية والتقدم الوظيفي، ويدفع بالأداء الفردي والمؤسسي، وذلك من خلال محاور ومعايير متعددة لرصد الواقع الفعلي لأداء كل موظف، فلم يعد نظام تقويم الأداء يعتمد على محور واحد فقط وهو الرئيس المباشر^(٣٨).

وفيما يتعلق بتعديل هيكل الأجور وفق منظومة فلقد جاء قانون الخدمة المدنية بمنظومة جديدة تستهدف إصلاح ذلك الخلل الذي شاب نظم المرتبات والأجور من خلال وضع نظام جديد للأجر المكمل، بصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء، مراعيًا طبيعة عمل كل وحدة ونوعية الوظائف بها وطبيعة اختصاصاتها ومعدلات أداء موظفيها وذلك بهدف علاج التشوّهات الحاصلة في أجور موظفي الدولة، مع إلزام الوحدة بإخطار غيرها من وحدات الجهاز الإداري للدولة عند صرف أية مبالغ لأي من موظفي هذه الوحدات، وإلزام الموظف بإخطار جهة عمله بأية مبالغ يتقاضاها من غير وحدته دعماً لقيم النزاهة والشفافية^(٣٩).

ووفق ما تردد من هروب بعض الفاسدين من العقوبة أو المساءلة والمحاسبة، فلقد عمد هذا القانون لتحديث آلية للمحاسبة بهدف تحقيق الردع، فكما هو معلوم أن الهدف من القانون هو تحقيق الردع العام والخاص، وذلك مرهوناً بتطبيقه وليس بتشريعه فحسب، وعليه فقد جاء قانون الخدمة الوطنية بحزمة من الإجراءات الضامنة لتطبيق مبدأ المحاسبة والمساءلة، تضمنت حظر خروج الموظف على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو ظهوره بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة والإجوزي تأديبياً^(٤٠).

وحتى لا تستغل الجهات الإدارية بشؤونها القانونية سلطاتها التقديرية، فقد عمد القانون إلى اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي الوظائف القيادية وكذا التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو

المساس بها^(٤١)، وحتى لا يتم تلاعب الموظف بالمستندات فقد قرر القانون وكذلك لائحته التنفيذية وقف الموظف عن العمل احتياطياً لمصلحة التحقيق ضماناً لعدم تغيير الوقائع وطمس الأدلة^(٤٢)، وكذلك إنهاء خدمة الموظف إذا ثبت عدم لياقته الصحية لإدمانه المخدرات^(٤٣)، ومع ذلك لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من الأسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً إذا كان قد بدى في التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته^(٤٤).

النتائج والتوصيات :

انطلقت الدراسة الراهنة من مجال هام من مجالات الدراسة في علم الاجتماع القانوني، وهو مجال "تحليل القانون"، وتحددت مشكلة الدراسة في تحليل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ من وجهة نظر علم الاجتماع. معنى ذلك أن مدخل علم الاجتماع القانوني ومنهجه في الدراسة وهو دراسة القانون كظاهرة اجتماعية، من حيث فلسفته وأهدافه والسياق الاجتماعي لصدوره، والمصالح التي يربحها، والجماعات المستفيدة من هذا القانون، واستشراف الآثار التي ستترتب على تطبيقه، وأسانيده الدستورية، وقدرته على الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد الإداري كل ذلك حاولت الدراسة أن تبحث فيه. وفيما يتصل بمشكلة الدراسة، تزعم الباحثة أنه تم حلها، بمعنى أن النظام السياسي المصري الراهن، رأى ترهلاً في الجهاز الإداري نتيجة التعيينات غير المنضبطة، والترقيات، والانتدابات وخلافه، هذا الترهل زاد من العبء المالي على موازنة الدولة، وخلق بطالة مقنعة، وهو ما كان ضرورياً على النظام السياسي للدولة أن يضبط كل هذه العمليات من خلال هذا القانون.

أما من حيث أهداف الدراسة، فإنها قد تحققت، إذ تم التعرف على السياق الاجتماعي الذي صدر فيه القانون، وهو ترهل الجهاز الإداري للدولة، وغياب المسؤولية والمساءلة، وهو ما كان واجبا على النظام أن يضبط ذلك بالقانون. كما جاءت فلسفة القانون ومبرراته لتؤكد على ذلك، كما تم التعرف على أبرز الآثار المتوخاه من تطبيق هذا القانون وهي المحاسبة والردع ووضع الموظف المناسب في مكانه المناسب، مع ضمان ألا يزيد العاملين عن حاجة العمل.

ومن حيث تساؤلات الدراسة، فقد تمت الإجابة عنها: إذ اتضح أن سياق صدور القانون كان يستوجب ذلك، كما أن فلسفة القانون وغاياته تحددت في علاج مشكلات الترهل الإداري والبيروقراطي وغياب الشفافية في التعيينات والمساءلة، كما تم التعرف على أهم قضايا هذا القانون ومواده، بدءاً بالتعيينات والترقي والأجازات والانتدابات والأجور والمحاسبة والمساءلة، فضلا عن التعرف على أبرز الآثار المترتبة على تطبيق القانون من الردع العام لكل حالات الفساد الإداري وخلافه.

ومن حيث المقولات النظرية التي انطلقت منها الباحثة، فإن هذه المقولات قد ثبت صدقها وصحتها: ذلك أن النظام السياسي من خلال مجلس النواب، يقدم آلية لإصدار القوانين والتشريعات التي تعالج مواطن الضعف في المجتمع وتضبط حركة الفعل الاجتماعي.

ولم تثبت صحة المقولة الثانية الخاصة بـ"القانون يعطي الاعتراف السياسي للمصالح الاجتماعية والاقتصادية القوية" ذلك أن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في هذه الحالة قد سعى لتحقيق مصلحة المجتمع ومصلحة الوطن، وحارب الفاسدين سواء في مرحلة التعيينات أو المجالات في الترقيات أو المحاسبة. وحتى أثناء المداولات والمناقشات بجلسات مجلس النواب كان الصوت الغالب للحكومة وللمصلحة العامة من

خلال المشاورات والإحالة للجان المختصة ثم مناقشة تقارير هذه اللجان بشفافية. وثبتت المقولة الثالثة "عندما يتهدد النظام الاجتماعي يستخدم القانون بشكل متزايد لتدعيم الأوضاع القائمة" كما ثبتت المقولة الرابعة وهي "تعكس القرارات والتشريعات التي تصدرها المؤسسات التشريعية بناء القوة في المجتمع وأيديولوجية النظام. وعند هذا المستوى يمكن القول بأن دراسة وتحليل قانون الخدمات المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ توصلت للنتائج التالية:

١- دراسة القانون من وجهة نظر علم الاجتماع القانوني تضيف أبعاداً جديدة وتكشف عن مضمون القانون، وأهدافه وأيديولوجيته والمصالح التي يربحها، ومن ثم يمكن أن يستفيد صانع السياسة الاجتماعية في ترشيد قراراته بالمختصين بالدراسات الاجتماعية القانونية.

٢- اتضح أن قانون الخدمة المدنية المذكور كان لازماً وكانت له ضرورة اجتماعية في هذا التوقيت، نظراً للحالة التي وصل لها الجهاز الإداري من ترهل وفساد وعشوائية في الترقيات.

٣- تضمنت مواد القانون أهم القضايا التي تخص العاملين في الدولة، بدءاً بالتعيين مروراً بالأداء، والأجور والمحاسبة.

٤- يمكن القول بأن هذا القانون سيجتنب عليه العديد من الآثار الإيجابية لاستقرار دولا العمل، ورضاء العاملين، وبالتالي رضاء المستفيدين وخاصة المواطنين، وهو ما يؤكد دور القانون في تنمية المجتمع، فضلاً عن ترشيد الضغط على موازنة الدولة، وأن تحتكم الترقيات للكفاءة والإنجاز.

وتبقى التوصيات المرتبطة بهذه النتائج، وقد تحددت في ضرورة أن يلتفت المشرع لمساهمة المتخصصين في علم الاجتماع القانوني بالنظر لنتائج دراساتهم وبحوثهم، وأن يكون لهم دور في مراحل صنع القانون ويكون لهم تمثيل في لجان دراسة مشروعات هذه القوانين للكشف عن بعض الجوانب الخاصة بدراساتهم، وعمل استطلاعات رأي للشرائح التي سيتم تطبيق القانون عليهم، مع قيام أجهزة الإعلام المسموع والمرئي والمقروء بعمل التوعية الكافية واللازمة للجمهور وللمواطنين حتى يتم الإعلام به وبأهدافه، وبالتالي تقل محاولات انتهاك القانون، وتحقيق الردع العام وتقليل حالات الفساد الإداري، ومن ثم التوصل لمرحلة متقدمة من الإصلاح الإداري والشفافية والحكم الرشيد

Abstract**Civil Service Law No. 81 of 2016 Analytical study from the point of view of sociology****By Marwa Hamdi Riad**

The second half of the 20th century saw an increasing interest by sociologists to study and analyze the various elements of the legal system as a social phenomenon. According to Article 86 of the Egyptian Constitution, the People's Assembly exercises legislative power, has a supervisory function over executives, State of the State, Social and Economic Development Plans, and the Public Budget. The current study was launched from an important field of study in legal sociology, the field of "law analysis". The problem of the study was determined in the analysis of the Civil Service Law No. 81 of 2016, Meeting. . The meaning of this is that the introduction of legal sociology and its methodology in the study is the study of the law as a social phenomenon in terms of its philosophy and objectives, the social context of its publication, the interests it sponsors and the groups benefiting from this law, and the implications of its application, its constitutional principles, All this I tried to study.

الهوامش

- ١- سمير نعيم أحمد: علم الاجتماع القانوني، الطبعة الثانية، دار الوادي للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٢.
- ٢- البسيوني عبد الله جاد: قانون العلاقة بين الملاك والمستأجرين للأراضي الزراعية رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٢م: تحليل من وجهة نظر علم الاجتماع، (في) مجلة مصر المعاصرة، مجلد ٩٠، العدد ٤٥٤ يناير - أبريل ١٩٩٩م ص ص ٢٨٣ - ٣٣٥.
- ٣- البسيوني عبد الله جاد البسيوني: "صناعة القانون: مقارنة سوسيولوجية لأليات صنع القانون في الدول النامية بالتطبيق على تعديل المادة ٧٦ من الدستور المصري ٢٠٠٥، (في) مجلة كلية الآداب بجامعة الزقازيق العدد ٣٩ ص ص ٧٩ - ١٥٨، ٢٠٠٦، ص ص ٧٩ - ١٥٨.
- ٤- زكريا إبراهيم: مشكلة الفلسفة، مكتبة مصر، الفجالة، د ط، د ت، ص ١٧٩.
- ٥- سمير نعيم أحمد: النظرية في علم الاجتماع، دراسة نقدية، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٧٩م.
- ٦- عبد الله العروي: مفهوم الأيديولوجيا، المركز الثقافي العربي، بيروت - الدار البيضاء، ط ٧، ٢٠٠٣، ص ٢٣.
- ٧- عبد الباسط عبد المعطي: اتجاهات نظرية علم الاجتماع، سلطة عالم المعرفة، الكويت، رقم ٤٤ أغسطس ١٩٨١م، ص ٧٢.
- ٨- ديان مكدونيل: مقدمة في نظريات الخطاب، ترجمة عز دين إسماعيل، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، ط ١، ٢٠٠١، ص ٣٠.
- ٩- محمد نور فرحات: الفكر القانوني والواقع الاجتماعي، دار الثقافة للطباعة، القاهرة، ١٩٨١م، ص ١٣.
- ١٠- أحمد السكسيوي: الدرس القانوني- من ضيق التقنية إلى سعة العلمية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني لمؤسسة الجزيرة الإعلامية، مدونات الجزيرة، على الرابط التالي:

<http://blogs.aljazeera.net/Blogs/2017/3/13>

- 11- Steven Vago: Law and Society, Seven Edition Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 2013, p.30.

- ١٢- عادل عازر: "مفهوم المصلحة القانونية"، في المجلة الجنائية القومية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، العدد الثالث، نوفمبر ١٩٧٢م ص ٤٠٢.
- ١٣- إبراهيم أبو الغار: دراسات في علم الاجتماع القانوني، ط١، دار المعارف بمصر، القاهرة، ١٩٧٨م، ص ١٥١.
- 14- Roger Cotterrell: "Orthodoxy, Making Law Central: A View of Socio legal Studies", Journal of Law and Society, 2012, 29(4), 632-644.
- ١٥- عبد الفتاح مراد: "شرح جرائم قوانين العمل والتأمين الاجتماعي وقطاع الأعمال العام والمحال التجارية والصناعية والعامّة"، الإسكندرية، ٢٠١٧، صفحة ٦٦.
- ١٦- انظر المذكرة التفسيرية للقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، هيئة المطابع الأميرية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٣.
- ١٧- الفساد: الوقاية والمواجهة في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، منشورات الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بجمهورية مصر العربية ٢٠١٦، القاهرة، ص ٣.
- ١٨- عبد الفتاح مراد: "موسوعة شرح الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ والتشريعات المكملة له"، الإسكندرية، ٢٠١٣، ص ٦٤.
- ١٩- انظر تفصيلاً عبد الفتاح مراد: "موسوعة تشريعات العمل في الدول العربية والمستويات الدولية"، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ٨٥٧.
- ٢٠- عبد الفتاح مراد: "موسوعة شرح قانون الخدمة المدنية رقم ٧٠ لسنة ٢٠١٦ دراسة مقارنة بالتشريعات المصرية والعربية والأجنبية"، ط١، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ٦٧.
- ٢١- بالتفصيل راجع: عبد الفتاح مراد: موسوعة المشكلات العملية في قوانين الخدمة المدنية وحلولها واللائحة التنفيذية، الإسكندرية، طبعة ٢٠١٧، ص ص ٤٥ - ٦٠.
- ٢٢- المذكرة الإيضاحية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ص ١٧.
- ٢٣- نفس المرجع السابق، نفس الموضوع.
- ٢٤- نفس المرجع السابق، ص ٢٩.
- ٢٥- عبد الفتاح مراد: "موسوعة مراد لأحكام المحكمة الدستورية العليا المصرية" ويتضمن النصوص الكاملة للأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية وذلك منذ إنشاء المحكمة عام ١٩٧٩، الإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٦٧.
- ٢٦- المذكرة الإيضاحية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ص ٣٤.
- ٢٧- عبد الفتاح مراد: موسوعة شرح الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والتشريعات المكملة لها، ط١، ٢٠١٦، ص ١١٢ وما بعدها.
- ٢٨- يمكن مراجعة المذكرة الإيضاحية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ص ٢٨ وما بعدها.
- ٢٩- المذكرة الإيضاحية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ص ٣٢.
- ٣٠- يمكن التطرق للمزيد من التفاصيل في: عبد الفتاح مراد: موسوعة التعليق على قانون التأمين الاجتماعي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٦٤.
- ٣١- نفس المرجع، ص ٦٧.
- ٣٢- القسم الأول من الإستراتيجية/ الجزء رقم (٤)/ البند (ب)/ الفقرة رقم (٤)، (٦).
- ٣٣- المادة ١٢ من القانون والمواد من ٢٦ إلى ٤٥ من اللائحة التنفيذية.
- ٣٤- المادة ٢٩، ٣٠ من القانون والمادة ٨٩ من اللائحة.
- ٣٥- المادة ٢٤ من القانون والمادة ٦٦ من اللائحة.
- ٣٦- المادة ٧ من القانون والمواد من ١٠ إلى ٢١ والمادة ٧٨، ٨٩ من اللائحة.
- ٣٧- المادة ٥٧ من القانون والمادة ١٥١ من اللائحة.
- ٣٨- المادة ٢٥ من القانون والمواد من ٦٧ إلى ٨٧ من اللائحة.
- ٣٩- المادة ١٣٠ من اللائحة.
- ٤٠- المادة ٥٨ من القانون.
- ٤١- المادة ٦٠ من القانون.
- ٤٢- المادة ٦٣ من القانون والمادة ١٦٦ من اللائحة.
- ٤٣- المادة ١٧٨ من اللائحة.
- ٤٤- المادة ٦٦ من القانون.