

**التطور التاريخي الدستوري والقانوني للوظائف
القيادية في مصر
وحتى قانون الخدمة المدنية المصري ٨١ لسنة ٢٠١٦**

الباحث/ مصطفى حسن محمد سنوسي
المعيد بقسم القانون العام- كلية الحقوق جامعة أسيوط

تحت إشراف
أ.د. دويب حسين صابر
أستاذ القانون العام
عميد كلية الحقوق- جامعة أسيوط

التطور التاريخي الدستوري والقانوني للوظائف القيادية في مصر وحتى قانون الخدمة المدنية المصري ٨١ لسنة ٢٠١٦

الباحث/ مصطفى حسن محمد سنوسي

ملخص البحث باللغة العربية:

تتناول هذه الدراسة الضوابط القانونية والتنظيمية لتعيين شاغلي الوظائف القيادية في مصر، وذلك في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. وقد ركزت الدراسة على تتبع التطور التاريخي والدستوري والتشريعي الذي مرت به الوظائف القيادية، بدءًا من الدساتير المصرية المتعاقبة وحتى أحدث الأطر القانونية والتنفيذية. وتضمنت الدراسة تحليلًا لموقف الدساتير المختلفة من الوظيفة العامة، وتطور تنظيم الوظائف القيادية في قوانين الخدمة المدنية، مع إيلاء اهتمام خاص لقانون ٨١ لسنة ٢٠١٦، من حيث المبادئ التي أرسى دعائمها، والآليات التي أقرها لضمان الشفافية والعدالة في التعيين. كما تناولت الدراسة التحديات العملية والفقهية والتطبيقية التي تعترض سبيل تفعيل هذا القانون، ودرست اجتهادات الفقه القضائي والإداري في هذا الشأن.

وانتهت الدراسة إلى أن القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ مثل نقلة نوعية نحو مؤسسة التعيين في الوظائف القيادية على أساس الكفاءة، إلا أن التطبيق لا يزال بحاجة إلى إصلاحات تضمن استقلالية لجان القيادات، وتعزيز الرقابة والمساءلة. وقدمت الرسالة مجموعة من التوصيات الرامية إلى تطوير نظام التعيين بما يتماشى مع مبادئ الحوكمة والإدارة الرشيدة.

ENGLISH SUMMARY:

THIS THESIS EXAMINES THE LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK GOVERNING THE APPOINTMENT OF SENIOR LEADERSHIP POSITIONS IN EGYPT, PARTICULARLY IN LIGHT OF CIVIL SERVICE LAW No. 81 OF 2016. THE STUDY TRACES THE HISTORICAL, CONSTITUTIONAL, AND LEGISLATIVE DEVELOPMENT OF LEADERSHIP ROLES, FROM EARLY EGYPTIAN CONSTITUTIONS TO THE CURRENT LEGAL AND ADMINISTRATIVE STRUCTURES.

IT ANALYZES HOW VARIOUS EGYPTIAN CONSTITUTIONS HAVE ADDRESSED PUBLIC OFFICE, AND HOW LEADERSHIP

APPOINTMENTS EVOLVED UNDER SUCCESSIVE CIVIL SERVICE LAWS, WITH A SPECIAL FOCUS ON LAW NO. 81 OF 2016. THE LAW'S PRINCIPLES—TRANSPARENCY, MERITOCRACY, AND EQUAL OPPORTUNITY—ARE ASSESSED, ALONG WITH THE MECHANISMS IT INTRODUCED FOR FAIR AND ACCOUNTABLE SELECTION OF PUBLIC LEADERS.

THE STUDY ALSO EXPLORES THE LEGAL, ADMINISTRATIVE, AND PRACTICAL CHALLENGES IN IMPLEMENTING THE LAW, DRAWING ON RELEVANT JURISPRUDENCE AND SCHOLARLY OPINIONS. THE FINDINGS INDICATE THAT WHILE LAW NO. 81 MARKED A SIGNIFICANT STEP TOWARDS INSTITUTIONALIZING LEADERSHIP SELECTION BASED ON COMPETENCE, ITS IMPLEMENTATION STILL FACES OBSTACLES RELATED TO COMMITTEE INDEPENDENCE AND OVERSIGHT. THE THESIS CONCLUDES WITH PRACTICAL RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING THE APPOINTMENT SYSTEM IN LINE WITH PRINCIPLES OF GOOD GOVERNANCE AND ADMINISTRATIVE REFORM.

المقدمة

تُعد الوظائف القيادية أحد العناصر الأساسية في أي جهاز إداري في الدولة، حيث تسهم في تشكيل السياسات العامة واتخاذ القرارات الاستراتيجية التي تؤثر بشكل مباشر على تطور المجتمع وأداء مؤسساته المختلفة. وتعتبر عملية اختيار القيادات وتعيينهم في المناصب القيادية في المؤسسات الحكومية من العمليات الحيوية التي تحدد مدى كفاءة الجهاز الإداري وقدرته على تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وبالتالي، فإن تنظيم وتحديد معايير التعيين في هذه الوظائف يتطلب تشريعات وآليات منظمة لضمان الشفافية والمساواة في اختيار القيادات الكفؤة.

كما شهدت الوظائف القيادية في مصر تطوراً كبيراً على مر العصور، بدءاً من فترة مصر القديمة وصولاً إلى العصر الحديث، حيث مرت بمراحل تطور تنظيمية وتشريعية مختلفة تواكب التغيرات الاجتماعية والسياسية التي شهدتها البلاد. ففي العصور القديمة كان التعيين في الوظائف القيادية يعتمد بشكل أساسي على الولاء والقدرة العسكرية أو الدينية، إلا أن مع تطور الدولة المصرية، ومع دخول الدولة إلى العصر الحديث في

ظل الاحتلال البريطاني ثم بعدها الثورة المصرية، تغيرت طبيعة هذه الوظائف لتصبح أكثر تخصصًا وتنظيمًا بناءً على معايير أكثر دقة.

وفي العصر الحديث، وبعد ثورة ١٩٥٢، بدأت مصر في تبني نظام جمهوري وإصلاحات إدارية واسعة النطاق تهدف إلى تنظيم الوظائف القيادية وضمان اختيار الأفراد الأنسب لتولي المناصب الحكومية العليا. ومع مرور الوقت، ومع التحديات الاقتصادية والإدارية التي تواجهها الدولة، أصبح من الضروري إعادة النظر في كيفية تنظيم التعيين في الوظائف القيادية، مما أدى إلى إصدار قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

يُعد هذا القانون نقلة نوعية في تنظيم الوظائف القيادية في الجهاز الإداري المصري، حيث يوفر إطارًا قانونيًا منظمًا للتعين في هذه المناصب، ويهدف إلى ضمان اختيار القيادات بناءً على الكفاءة والخبرة، ويحدد آليات دقيقة للتقييم والمساءلة. كما يسعى القانون إلى الحد من المحسوبية والتدخلات السياسية في التعيينات، وهو ما يُعتبر خطوة هامة نحو تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة في الإدارة العامة.

يهدف هذا البحث إلى دراسة التطور التاريخي والتنظيمي للوظائف القيادية في مصر، مع التركيز على قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وتحليل كيف أسهم هذا القانون في إصلاح نظام التعيين في الوظائف القيادية. كما سيتناول البحث التحديات التي قد تواجه تطبيق القانون على أرض الواقع، والتوجهات المستقبلية التي قد تساهم في تحسين أداء الجهاز الإداري في مصر من خلال تعزيز الكفاءة في اختيار القيادات الحكومية.

يتناول هذا البحث بالتحليل المفصل عدة محاور رئيسية، تبدأ بمتبع التطور التاريخي للوظائف القيادية في مصر منذ العصور الفرعونية وحتى العصر الحديث، مع تسليط الضوء على العوامل السياسية والاجتماعية التي أثرت في تنظيم هذه الوظائف على مر العصور. كما يركز البحث على الإصلاحات القانونية والتنظيمية التي شهدتها هذا المجال، وبخاصة دور قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ في ضبط آليات التعيين والتقييم في الوظائف القيادية، مع تحليل الأدوات القانونية والإدارية المساعدة في تحقيق تلك الأهداف. ويمتد البحث كذلك إلى تناول التحديات التي تعوق التطبيق الفعلي للقانون، لا سيما ما يتعلق بمعوقات الشفافية والكفاءة، والقصور في آليات الرقابة والتقييم. وأخيرًا، يقدم البحث رؤية مستقبلية واقتراحات عملية لتعزيز فاعلية

النظام الإداري المصري، وتفعيل تطبيقات قانون الخدمة المدنية، بما يسهم في ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة والكفاءة المؤسسية

أولاً: سبب اختيار الموضوع وأهميته:

سبب اختيار الموضوع

جاء اختيار موضوع "ضوابط التعيين في الوظائف القيادية في ظل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦" نتيجة لتحولات جوهرية طرأت على بنية النظام الإداري في مصر، خاصة بعد صدور هذا القانون باعتباره أحد أبرز أدوات الإصلاح الإداري. وقد برزت الحاجة إلى دراسة هذا الموضوع في ظل ما تشهده الدولة من سعي نحو تعزيز الشفافية، وتكافؤ الفرص، والكفاءة المؤسسية، وتزايد التساؤلات حول مدى فاعلية هذا القانون في تحقيق أهدافه على أرض الواقع. كما تزايدت أهمية البحث مع استمرار التحديات المرتبطة بالتنفيذ العملي للقانون، ووجود فجوة بين النصوص القانونية والتطبيق المؤسسي الفعلي داخل العديد من الجهات الحكومية.

أهمية الموضوع

تتجلى أهمية هذا الموضوع في كونه يسهم في تحليل وتقييم منظومة التعيين في الوظائف القيادية من منظور قانوني وتنظيمي، ويساعد في فهم مدى تحقيق مبادئ العدالة والشفافية في شغل المناصب العليا بالدولة. كما أن دراسة الضوابط القانونية والإدارية لهذه التعيينات تمثل مدخلاً أساسياً نحو تحسين كفاءة الجهاز الإداري، والحد من المحسوبية والقرارات العشوائية في اختيار القيادات. بالإضافة إلى ذلك، يُعد هذا البحث مساهمة علمية في إثراء الأدبيات القانونية والإدارية ذات الصلة، وتقديم رؤى إصلاحية تُفيد صانع القرار في تطوير سياسات التعيين والتقييم بما يخدم أهداف الإصلاح الإداري والتنمية المستدامة.

ثانياً: منهج الباحث في الدراسة:

اعتمد الباحث في دراسته على مجموعة من المناهج المتكاملة، لتحقيق رؤية شاملة حول تطور وتنظيم الوظائف القيادية في مصر. استخدم المنهج الوصفي التحليلي لتفسير الظواهر القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتعيين، والمنهج التاريخي لتتبع تطور الوظائف القيادية منذ العصور الفرعونية حتى العصر الحديث. كما استعان بـ المنهج المقارن لمقارنة التجربة المصرية مع تجارب دول مثل فرنسا وأمريكا والإمارات، بهدف استخلاص أفضل الممارسات.

واستخدم أيضًا المنهج التحليلي القانوني لتحليل نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والمنهج الاستنباطي لاستخلاص نتائج نظرية من الوقائع والتشريعات، والمنهج الاستقرائي في جمع وتحليل البيانات من مصادر متنوعة. وقد ساعد هذا التنوع المنهجي في تقديم رؤية علمية دقيقة ومتكاملة حول إصلاح النظام الإداري وتفعيل التعيين في الوظائف القيادية.

ثالثاً: إشكالية الدراسة وكيفية التغلب عليها:

تتمثل إشكالية هذه الدراسة في التحديات التي تواجه تنظيم التعيين في الوظائف القيادية في مصر، خاصة بعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦. فرغم ما يحمله القانون من أهداف إصلاحية تتعلق بتكريس مبادئ الشفافية والكفاءة وتكافؤ الفرص، إلا أن الواقع العملي يكشف عن وجود معوقات إدارية وثقافية وتشريعية لا تزال تحد من تحقيق تلك الأهداف.

وتبرز الإشكالية في عدد من التساؤلات الجوهرية، منها: إلى أي مدى استطاع القانون أن يضبط إجراءات التعيين في الوظائف القيادية؟ وهل توجد عوائق قانونية أو إدارية أو سياسية تحول دون تنفيذه بفعالية؟ وما هي السبل الممكنة لتجاوز هذه التحديات وتحقيق العدالة في اختيار القيادات الإدارية؟

وللتغلب على هذه الإشكالية، يقترح الباحث مجموعة من الحلول العملية، في مقدمتها تعزيز آليات الرقابة والتقييم عبر هيئات مستقلة، مع ضرورة تطوير آليات واضحة وموضوعية لتقييم أداء القيادات. كما يوصي بتوسيع برامج التدريب والتأهيل للقيادات الحالية والمستقبلية، بما يتماشى مع متطلبات الإدارة الحديثة.

كذلك يشدد البحث على أهمية ضمان الشفافية في التعيين من خلال الإعلان العلني عن الوظائف القيادية، واستخدام نظم إلكترونية لمتابعة جميع مراحل التعيين. ومن المهم أيضاً مواجهة مقاومة التغيير من بعض القيادات أو الإدارات التقليدية، من خلال نشر ثقافة قانون الخدمة المدنية وإبراز فوائده للمؤسسة والدولة.

ومن بين الحلول المقترحة أيضاً، تحديد مؤشرات أداء دقيقة وقابلة للقياس لكل وظيفة قيادية، تُمكن من التقييم الموضوعي، إلى جانب إشراك خبراء مستقلين في لجان الاختيار والتقييم، لضمان المهنية والحيادية والحد من التدخلات غير الموضوعية.

وبذلك، تهدف الدراسة إلى تقديم تصور عملي قابل للتنفيذ، يساهم في تفعيل نصوص قانون الخدمة المدنية وتحقيق أهدافه، بما ينعكس إيجاباً على الأداء المؤسسي للدولة واستقرار منظومتها الإدارية.

رابعاً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم تحليل علمي متكامل لملف التعيين في الوظائف القيادية بمصر، مع التركيز على أثر قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ومدى نجاحه في تحقيق الشفافية والكفاءة وتكافؤ الفرص.

في هذا السياق، تسعى الدراسة إلى تحليل التطور التاريخي والتنظيمي للوظائف القيادية في مصر عبر مختلف العصور، ودراسة تأثير قانون الخدمة المدنية على إجراءات التعيين ومعايير الاختيار. كما تهدف إلى استكشاف أبرز التحديات التي تواجه تطبيق القانون على أرض الواقع، كالمقاومة الإدارية، وضعف آليات التنفيذ والتقييم.

وتسعى الدراسة أيضاً إلى مقارنة النظام المصري بنظم دولية في مجال تعيين القيادات، لاستخلاص أفضل الممارسات العالمية، بالإضافة إلى تحليل آليات التقييم الدوري لأداء القيادات ودورها في دعم الاستمرارية بناءً على الكفاءة.

كما تهدف إلى تحديد المعايير القانونية والمهنية لاختيار القيادات وفقاً للقانون، وتقديم رؤية إصلاحية واقعية وتوصيات عملية لتطوير نظام التعيين، بما يساهم في تعزيز الأداء المؤسسي وتحقيق الإصلاح الإداري المنشود.

خطة الدراسة:-

الفصل الأول: التطور التاريخي والتنظيمي للوظائف القيادية في مصر
المبحث الأول: الوظائف القيادية في الدساتير المصرية المتعاقبة
المبحث الثاني: تطور تنظيم التعيين القيادي في قوانين الخدمة المدنية
المبحث الثالث: ملامح قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

خاتمة الدراسة

أهم النتائج

أهم التوصيات

قائمة المراجع

ملخص الرسالة

باللغة العربية

باللغة الإنجليزية

الفصل الأول

التطور التاريخي والتنظيمي للوظائف القيادية في مصر

المبحث الأول

الوظائف القيادية في الدساتير المصرية المتعاقبة

أولاً: الوظائف القيادية في دستور ١٩٢٣:

صدر دستور ١٩٢٣ بعد ثورة ١٩١٩، وكان يُعد من أرقى الدساتير الليبرالية في تلك الحقبة. وعلى الرغم من أنه لم يضع تعريفاً مباشراً للوظائف القيادية، فقد تضمن مبادئ تتعلق بكيفية تولي الوظائف العامة عموماً، مؤكداً على مبدأ تكافؤ الفرص والجدارة. وجاءت المادة (٩) منه لتتنص على أن: "الوظائف العامة تكون متاحة لجميع المصريين، ولا يجوز فصل الموظف إلا وفقاً للقانون"^(١).

وقد كان يُفهم ضمناً أن شغل المناصب العليا (كالوكلاء والمديرين العامين) يجب أن يكون بناءً على الكفاءة لا على المحسوبية أو الطبقية، وهو ما حاول الدستور ترسيخه دون تفصيل تنظيمي دقيق^(٢).

ثانياً: الوظائف القيادية في دستور ١٩٥٦ وما تلاه:

مع قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، تغيرت الفلسفة الدستورية جذرياً. فقد نص دستور ١٩٥٦ على مبادئ الاشتراكية والعدالة الاجتماعية، مما انعكس على تنظيم الوظائف القيادية. وأكدت المادة (١٨) منه على أن: "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتها وكفالة العاملين بها".

وجاء في المادة (٢٠): "التعيين في الوظائف العامة على أساس الكفاءة، دون وساطة أو محسوبية"^(٣).

وقد تكررت هذه المبادئ في دساتير ١٩٦٤، و١٩٧١، وبرز أكثر وضوحاً في دستور ١٩٧١ من خلال المادة (١٤) التي أكدت على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة ودون وساطة أو محسوبية، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب"^(٤).

(١) دستور ١٩٢٣، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ مكرر في ١٩ أبريل ١٩٢٣.

(٢) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٢١١.

(٣) دستور ١٩٥٦، المادة ١٨ و ٢٠.

(٤) دستور ١٩٧١، المادة ١٤.

وهنا بدأ يتبلور مفهوم الوظيفة القيادية كموقع مسؤول لا يُمنح إلا وفقًا لمعايير قانونية وكفاءة مهنية واضحة، وإن ظل غائبًا التعريف الدستوري الصريح للمصطلح.

ثالثًا: الوظائف القيادية في دستور ٢٠١٢م:

رغم قصر عمره، إلا أن دستور ٢٠١٢ حاول توسيع مساحة المشاركة والشفافية، فنص في المادة (١٢) على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ولا يجوز فصل الموظف إلا في الأحوال التي يحددها القانون"^(٥). كما أكد الدستور على أهمية الحوكمة الرشيدة في تولي المناصب، لكن دون تناول صريح لفئة "الوظائف القيادية"، تاركًا هذا التفصيل للقوانين واللوائح التنفيذية.

رابعًا: الوظائف القيادية في دستور ٢٠١٤ وتعديلاته:

يُعد دستور ٢٠١٤ (الساري حاليًا) الأكثر تقدمًا في ترسيخ الشفافية والعدالة الوظيفية. فقد نصت المادة (١٤) منه على أن: "الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة، ولا وساطة فيها ولا محسوبية، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم ومساءلتهم عند الانحراف"^(٦).

وهو ما يُعد تطورًا نوعيًا نحو مؤسسة الوظائف القيادية، وفتح المجال أمام الكفاءات، مع التأكيد على خضوعهم للمساءلة القانونية والإدارية.

كما أكد الدستور في مادته (٢٧) على تحقيق الحوكمة، والشفافية، وكفاءة الأداء في كافة مؤسسات الدولة، وهو ما يمتد ليشمل الوظائف القيادية بطبيعة الحال. وقد أكدت دساتير مصر المتعاقبة على مبدأ تكافؤ الفرص وشغل الوظائف العامة على أساس الكفاءة.

ويرى الباحث أن هذا المبدأ ظل يُواجه تحديات عند التطبيق العملي، نظرًا لغياب أدوات التقييم المؤسسي والشفافية، مما جعل النصوص الدستورية مجرد إطار نظري دون انعكاس فعلي على اختيار القيادات^(٧).

يتضح من العرض السابق أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد أولت اهتمامًا كبيرًا بتنظيم الوظيفة العامة، وربطتها بمبادئ الجدارة والمساواة، إلا أن مصطلح "الوظائف

(٥) دستور ٢٠١٢، المادة ١٢.

(٦) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، المواد ١٤، ٢٧.

(٧) جابر نصار، الوظيفة العامة بين الدستور والقانون، دار الشروق، ٢٠١٥.

القيادية" لم يُذكر صراحة، بل تُرك تحديد القوانين التنفيذية مثل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وهو ما سيتم تفصيله في المباحث التالية:

خامساً: التحليل الفقهي لموقع الوظائف القيادية في البناء الدستوري

المصري:

لم تتناول الدساتير المصرية مصطلح "الوظائف القيادية" بشكل صريح، إلا أن الفقه الدستوري المصري اعتبر أن هذا النوع من الوظائف يدخل ضمن ما يُعرف بـ الوظائف العامة العليا، والتي تُمارَس من خلالها سلطة القرار الإداري، وبالتالي فإن من يشغلها يجب أن يتمتع بضمانات قانونية وأهلية مهنية جيدة.

وقد ذهب الدكتور يحيى الجمل إلى القول بأن: "الوظيفة العامة لا تُمارَس بمعزل عن الإطار السياسي والاجتماعي، وهي تعبير عن ثقة الشعب فيمن يتولى شأنًا من شؤونهم، لا سيما حين تكون الوظيفة في المستوى القيادي"^(٨).

كما أشار الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله إلى أن: "الوظائف القيادية تعد ترجمة إدارية للمسؤولية السياسية، ويجب أن تُمنح وفق معايير الكفاءة، لأن الخطأ فيها يُنتج آثارًا مضاعفة على الجهاز الإداري كله"^(٩).

ويدعم هذا الاتجاه أيضًا ما ذكره الدكتور فتحي فكري من أن: "الوظائف القيادية تُمثّل المفصل الأساسي بين التوجيه والتنفيذ، وبين السياسة والإدارة، ومن ثم فإن النصوص الدستورية التي تتحدث عن الوظيفة العامة تُفهم على نحو موسّع لتشمل وظائف القيادة باعتبارها الحامل الأساسي لفلسفة الدولة في تسيير مؤسساتها"^(١٠).

سادساً: التطورات الدستورية والمبادئ الحاكمة للتعين في المناصب

القيادية:

منذ دستور ٢٠١٤، بدأت الدولة في ربط الوظائف القيادية بشكل مباشر بمبادئ الشفافية، النزاهة، تكافؤ الفرص، الحوكمة الرشيدة، والكفاءة، وهي المبادئ التي انعكست في المادة (١٤) والمادة (٢٧) من الدستور، واللتين شكلتا المرجعية الدستورية الرئيسية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٨) يحيى الجمل، النظرية العامة للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٩٤.

(٩) عبد الغني بسيوني عبد الله، الإدارة العامة: أصولها ومبادئها، دار المعارف، ١٩٩٣، ص ٢٠٣.

(١٠) فتحي فكري، دراسات في الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٤، ص ٥٧.

كما نصت المادة (٢١٥) من الدستور على: "ينظم القانون إنشاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ويكفل استقلالها وحيادها، ويحدد اختصاصاتها وصلاحياتها وضمانات العاملين بها وطرق تعيينهم ومساءلتهم".

وهذا النص يُظهر بجلاء أن الوظائف القيادية، خصوصًا في الجهات المستقلة والرقابية، أصبحت خاضعة لمبادئ الدستور الإدارية، أي أن شروط توليها أصبحت مستمدة من نصوص دستورية وليس من قرارات إدارية فقط^(١١).

سابعاً: الدساتير كإطار تأسيسي لقوانين الخدمة المدنية

جميع الدساتير الحديثة أوجبت وجود قانون ينظم الوظائف العامة، وهو ما تمثل في: "قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (الملغى)، والذي كان يتضمن مواداً حول الترقية والتعيين في الوظائف القيادية وفقاً لسنوات الخبرة والتقارير السنوية؛ ثم قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والذي وضع إطاراً جديداً للوظائف القيادية، متأثراً بالنصوص الدستورية سالف الذكر، حيث خُصص الباب الثالث من القانون لهذه الوظائف، واشترط وجود مسابقات عامة، وتقييم موضوعي، ومقابلات أمام لجنة قيادات"^(١٢).

ومن خلال التحليل الدستوري والفقهى السابق، يمكننا التأكيد على أن الدساتير المصرية- رغم عدم ذكرها لمصطلح "الوظائف القيادية" صراحة- إلا أنها رسّخت أسسها في مواد الوظيفة العامة؛ هذه الوظائف التي أصبحت بعد دستور ٢٠١٤ محل رقابة دستورية من حيث التعيين والمساءلة؛ كما أن الاجتهادات الفقهية والإدارية توضح أن الوظائف القيادية ليست فقط جزءاً من الجهاز الإداري، بل هي أدواته في تحقيق سياسة الدولة، ولا ينبغي أن تُعامل باعتبارها جوائز سياسية أو إدارية، بل مسؤوليات ذات طبيعة مؤسسية.

(١١) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، المواد ١٤، ٢٧، ٢١٥- الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (ب)، في ١٨ يناير ٢٠١٤م.

(١٢) قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الباب الثالث- الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، بتاريخ ١ نوفمبر ٢٠١٦م.

المبحث الثاني

تطور تنظيم التعيين القيادي في قوانين الخدمة المدنية

أولاً: التعيين في الوظائف القيادية في ظل قانون العاملين المدنيين رقم

٢١٠ لسنة ١٩٥١م:

يُعد قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أول تنظيم تشريعي شامل للوظيفة العامة في مصر بعد ثورة يوليو. وقد أسس هذا القانون لمبدأ "المركزية الإدارية" في التعيين، حيث كان تعيين القيادات يتم بقرارات إدارية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، دون وجود معايير موضوعية محددة أو لجان اختيار مستقلة.

لم يكن هناك تعريف صريح للوظائف القيادية، ولكن ورد في مواد القانون أن التعيين في الدرجات العليا (مدير عام- وكيل وزارة- وكيل أول) يتم بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح الوزير المختص، دون إجراءات تنافسية واضحة^(١٣). وقد انتقد هذا النظام فقهيًا، حيث أشار الدكتور صبري العدل إلى أن: "غياب المعايير الموضوعية في تعيين القيادات في هذه المرحلة أدى إلى اتساع دائرة المحسوبية وغياب الكفاءة عن قمة الجهاز الإداري"^(١٤).

ثانياً: التعيين القيادي في ظل قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة

١٩٦٤:

جاء قانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في إطار توجهات الدولة الاشتراكية، ووسّع من صلاحيات الجهاز الإداري المركزي، إلا أنه أبقى على مركزية تعيين القيادات، بل أضفى عليها طابعًا سياسيًا أكثر من المهني.

نصت المادة (٢٠) على أن التعيين في الدرجات القيادية يتم بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه لم يُشترط الإعلان أو التنافس، مما أدى إلى طغيان الاعتبارات السياسية^(١٥).

(١٣) القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة- الجريدة الرسمية، العدد ٣٣، في ١٦ أغسطس ١٩٥١م.

(١٤) صبري العدل، الإدارة العامة في مصر، دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص ١٣٢.

(١٥) قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤، الجريدة الرسمية، العدد ١٥ مكرر، في ١٦ إبريل ١٩٦٤م.

وقد وصف الدكتور أحمد عوض هذه الفترة بأنها: "فترة تسخير الوظيفة العامة لأهداف النظام السياسي، حيث غابت مفاهيم الحوكمة الإدارية تمامًا عن إجراءات التعيين"^(١٦).

ثالثاً: مرحلة التنظيم الإداري في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ م:

يمثل هذا القانون نقطة تحول نوعية، حيث أدخل مفهوم "الوظائف القيادية" صراحة لأول مرة، من خلال الباب الرابع (الوظائف القيادية)، والذي نص في المادة (٢٧) على أن: "تشغل الوظائف القيادية بطريق التعيين من بين العاملين الذين تتوافر فيهم الشروط، أو بطريق الندب أو النقل من خارج الجهاز الإداري".

كما اشترط القانون ما يلي: "التقييم السنوي بمرتبة ممتاز لمدة سنتين؛ اجتياز برامج تدريبية؛ تقديم مقترح لتطوير الوحدة التي يعمل بها. ورغم هذه الاشتراطات، فإن القرار النهائي ظل في يد الوزير المختص، دون وجود جهة مستقلة للفصل"^(١٧).

وأشار الدكتور عبد الحميد أبو زيد إلى أن: "هذا القانون مهّد لفكرة الشفافية، لكنه ظل حبيس السلطة التقديرية للوزير، ما جعل الوظائف القيادية في كثير من الأحيان محلاً لتوازنات غير إدارية"^(١٨).

ويلاحظ أن قوانين الخدمة المدنية منذ الستينيات وحتى صدور القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، قد اتسمت بتعدد الجهات المختصة بالتعيين، وتفاوت المعايير، وغياب الرؤية الاستراتيجية لإعداد القادة.

ويرى الباحث أن هذا التراكم التشريعي أدى إلى ترسيخ ممارسات إدارية تقليدية عززت من السلطة التقديرية، وقللت من فرص الكفاءات الحقيقية في الصعود إلى المواقع القيادية.

رابعاً: التحول الجذري في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦

جاء هذا القانون كأول تشريع يُنظم الوظيفة العامة في ضوء دستور ٢٠١٤، متأثراً بمبادئ الشفافية، وتكافؤ الفرص، والمساءلة، والحوكمة. وقد أرسى قواعد جديدة في تنظيم التعيين في الوظائف القيادية، أبرزها.

^(١٦) أحمد عوض، الوظيفة العامة والبيروقراطية في مصر، دار الكتب القانونية، ١٩٨٦، ص ٢٠١.

^(١٧) قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الباب الرابع، المواد من ٢٧ إلى ٣٢ - الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، في ٢٩ يونيو ١٩٧٨ م.

^(١٨) عبد الحميد أبو زيد، الوظيفة العامة في القانون المصري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٨٥.

١ - تشكيل لجنة القادات:

نصت المادة (١٧) من القانون على: "يُشكل في كل جهة لجنة للوظائف القيادية والإشرافية، برئاسة الوزير المختص أو من يفوضه، وعضوية عدد من الخبراء، وتكون لها سلطة إجراء المقابلات والاختيار".

٢ - الإعلان العام والعلانية:

يجب الإعلان عن شغل الوظائف القيادية عبر بوابة الحكومة الإلكترونية لمدة ٣٠ يومًا "يُشترط تقديم خطة تطوير للجهة المتقدم إليها".

٣ - التقسيم الموضوعي:

يُعَيَّن المتقدم بناءً على مؤهلاته، وسيرته الذاتية، وخبرته، وخطته التطويرية، ويُعرض الأمر على اللجنة^(١٩). وقد علّق الدكتور شريف عبد العظيم على هذا التحول بقوله: "أدخل هذا القانون مفاهيم الإدارة الحديثة إلى الوظيفة العامة، لا سيما التعيين في المناصب القيادية، لكنه لا يزال يعاني من مشكلة تأثير الجهة الإدارية على تشكيل لجنة القادات"^(٢٠).

خامساً: التعديلات واللوائح التنفيذية المكملة:

صدرت اللائحة التنفيذية للقانون بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، لتفصل إجراءات التعيين، وتضمنت: "تحديد درجات الوظائف القيادية (مدير عام - وكيل وزارة - وكيل أول وزارة)؛ قصر التعيين على مدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة؛ وجوب أن يتضمن ملف التقدم: شهادة تدريب، تقرير كفاءة، خطة تطوير"^(٢١).

سادساً: قراءة نقدية للتطور التشريعي:**يتضح من التحليل السابق أن:**

١. مفهوم الوظيفة القيادية تطور من كونه سلطة تقديرية بحتة إلى مركز قانوني يخضع لمعايير موضوعية.

(١٩) قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الباب الثالث - الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، بتاريخ ١ نوفمبر ٢٠١٦م.

(٢٠) شريف عبد العظيم، قانون الخدمة المدنية: تحليل نقدي، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٤٢

(٢١) اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ مكرر، في ٥ يونيو ٢٠١٧م.

٢. هناك نقلة نوعية في قانون ٢٠١٦ نحو الشفافية، ولكن لا تزال بعض الثغرات في التطبيق، أهمها غياب الرقابة الشعبية على قرارات التعيين، وجود تدخلات سياسية أو وزارية في التقييم، ضعف استقلال لجان القيادات. إن تطور تنظيم التعيين في الوظائف القيادية يعكس في جوهره تطور مفهوم الدولة نفسها، من دولة الرعاية إلى دولة الكفاءة والحوكمة.

ورغم النقلة النوعية التي حققها قانون الخدمة المدنية الجديد، إلا أن التطبيق الفعلي لا يزال يتطلب مزيداً من الإصلاح المؤسسي، خصوصاً في جانب استقلال لجان الاختيار وضمان الرقابة القضائية على قرارات التعيين كما سيتبين في الرسالة.

سابعاً: التقييم القضائي لأحكام التعيين في الوظائف القيادية:

١. اتجاه المحكمة الإدارية العليا نحو اشتراط الشفافية والعلانية. قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "التعيين في الوظائف العامة- لا سيما الوظائف القيادية- لا يجوز أن يتم إلا وفقاً لمبدأي الشفافية وتكافؤ الفرص، باعتبار أن هذه الوظائف تمس الهيكل التنظيمي للدولة، ويجب أن يُتاح التنافس عليها من الكافة"^(٢٢).

(الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ٤٩ ق.عليا- جلسة ٢٠٠٧/٦/١٦)

وفي حكم آخر، أكدت المحكمة ذاتها أن: "الترشيح أو التعيين في الوظائف القيادية لا يكون إلا لمن يستوف الشروط القانونية، وأن تجاهل الكفاءة يُعد انحرفاً بالسلطة يستوجب إلغاء القرار الإداري"^(٢٣).

(الطعن رقم ٢٤٣٦ لسنة ٥٤ ق.عليا- جلسة ٢٠١٢/٤/٢٨)

ثامناً: الآثار القانونية المترتبة على بطلان تعيين غير مستوفي الشروط:

إذا ثبت أن التعيين في وظيفة قيادية تم دون مراعاة الشروط المقررة قانوناً، فإن القرار يكون باطلاً بعبء عدم المشروعية. وقد استقر قضاء مجلس الدولة على أن: "القرار الإداري الصادر بتعيين موظف في منصب قيادي بالمخالفة لشروط الإعلان العام أو دون إجراء مقابلات تقييم يُعد قراراً مخالفاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، ويتعين إلغاؤه".

(الطعن رقم ٦٢٥ لسنة ٥٨ ق.عليا- جلسة ٢٠١٣/٥/١٤)

^(٢٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٣، ص ١٢٢.

^(٢٣) موسوعة أحكام مجلس الدولة، هيئة مفوضي الدولة.

وأوضحت المحكمة الإدارية العليا أيضًا أن: "السكوت عن إعلان الوظائف القيادية أو قصرها على ترشيحات داخلية يُفرغ النصوص القانونية من مضمونها ويعد مساسًا بالعدالة الإدارية"^(٢٤).

تاسعا: التقييم الفقهي لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م

يُجمع الفقه الإداري الحديث على أن قانون الخدمة المدنية لسنة ٢٠١٦ م مثل:

- نقلة هيكلية في الوظائف القيادية من حيث: إقرار مفهوم الشفافية المؤسسية.
- إخضاع التعيين لاختبارات فعلية وليس لمجرد التقارير الوظيفية.
- تحديد مدة لشغل الوظائف القيادية (ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة) مما يمنع احتكار المنصب.

وقد علق الدكتور محمد عبد الوهاب أبو النور على ذلك بقوله: لقد وضع القانون أسسًا جيدة لتجديد الدماء داخل الجهاز الإداري للدولة، لكنه لا يزال يحتاج إلى أدوات رقابة مستقلة على تنفيذ نصوصه، خصوصًا في ما يتعلق بتشكيل لجان القيادات^(٢٥). إن تتبع مسار التشريع المصري في مجال التعيين في الوظائف القيادية يُبرز بوضوح أنه:

- ١- بدأ مركزيًا تمامًا وغير خاضع للمعايير.
 - ٢- ثم شهد محاولات تحسين شكلية في قوانين ١٩٧٨.
 - ٣- حتى وصل إلى مرحلة نضج تشريعي نسبي في قانون ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذي أقر مبادئ الشفافية والتقييم والمسابقة.
- لكن ورغم هذا التطور، يظل التحدي الأكبر هو التحرر من التأثير السياسي على لجان القيادات، وضمان الرقابة القضائية الفاعلة على قراراتها "فلا إصلاح إداري بلا عدالة في التعيين، ولا عدالة بلا شفافية وحق أصيل في التنافس على الوظائف العامة".

^(٢٤) حمدي ياسين، التعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٣٢٩.

^(٢٥) محمد عبد الوهاب أبو النور، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٢٠، ص ٢١٨، أنظر أيضًا: مقارنة الوظيفة العامة العربية، الشبكة العربية للمؤسسات الرقابية، ٢٠٢١م.

المبحث الثالث:

ملامح قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م

أولاً: الخلفية السياسية والتشريعية لصدور القانون:

صدر قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ليحل محل قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، في إطار رؤية الدولة لإصلاح الجهاز الإداري وفقاً لما نص عليه دستور ٢٠١٤ خاصة المواد (١٤)، (٢٧)، و(١٨٤) التي أكدت على كفاءة الجهاز الإداري، والشفافية، والتطوير المؤسسي.

جاء القانون في ضوء:

١. تضخم الجهاز الإداري للدولة (٦ ملايين موظف تقريباً).
 ٢. انتشار الترقيات بالأقدمية فقط.
 ٣. ضعف نظم التقييم والرقابة.
 ٤. تفشي غياب المحاسبة الفعلية عن أداء القيادات.
- وقد صدر القانون بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون، بعد عرضه على مجلس النواب ومراجعته من مجلس الدولة، ونُشر بالجريدة الرسمية في العدد ٤٣ مكرر (أ) بتاريخ ١ نوفمبر ٢٠١٦، ودخل حيز التنفيذ في اليوم التالي^(٢٦).

ثانياً: السمات العامة للقانون

يمكن تلخيص أبرز سمات القانون في النقاط التالية:

١ - تكريس مبدأ الجدارة والتنافسية:

أقرّ القانون مبدأ التعيين والترقية على أساس الجدارة لا الأقدمية، خصوصاً في الوظائف القيادية، وفرض التنافس عبر إعلانات رسمية وتقييمات دقيقة.

٢ - استحداث نظم تقييم موضوعية:

أدخل القانون نظاماً جديداً لتقييم الأداء السنوي للموظفين، باستخدام معايير كمية وكيفية.

٣ - مدة شغل الوظائف القيادية:

حدد القانون مدة شغل الوظيفة القيادية بثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ما يمثل قطعاً مع فكرة التعيين الأبدى في الوظائف العليا.

٤ - دور لجنة القيادات:

نص القانون على إنشاء لجنة للوظائف القيادية بكل وزارة أو هيئة، تختص بإجراء:

(٢٦) الجريدة الرسمية- العدد ٤٣ مكرر أ- ١ نوفمبر ٢٠١٦م.

- المقابلات الشخصية.

- تقييم المتقدمين وتقديم التوصيات^(٢٧).

٥- الرقابة على شاغلي الوظائف القيادية:

ألزم القانون شاغلي الوظائف القيادية بالخضوع لمعايير النزاهة والانضباط، وأوجب مساءلتهم في حال الإخلال بالمسؤوليات^(٢٨).

ثالثاً: الهيكل الوظيفي وفق القانون الجديد

قام القانون بإعادة تصنيف الوظائف العامة إلى المستويات التالية:

وقد جاء هذا القانون ليضع لأول مرة نصوصاً واضحة تخص الوظائف القيادية من حيث الإجراءات والمعايير والتقييم.

ويرى الباحث أن القانون، رغم تقدّمه النظري، لم يتضمن إلزاماً حقيقياً على الجهات الإدارية باتباع نتائج التقييم، مما سمح باستمرار التعيين وفق اعتبارات غير موضوعية في كثير من الحالات.

رابعاً: ملامح إصلاح الوظائف القيادية في القانون

يُعد الباب الثالث من القانون هو الأكثر صلة بالوظائف القيادية، ويمكن تحديد ملامحه في^(٢٩):

١- إعلان الوظائف القيادية:

يتم الإعلان عنها عبر بوابة الحكومة المصرية.

يجب أن يشمل الإعلان: المسمى الوظيفي، المؤهلات، شروط التقدم، موعد المقابلة، الجهة المختصة^(٣٠).

٢- إجراءات التقدم:

يُشترط تقديم: بيان حالة وظيفية، شهادة جدارة، خطة تطوير للقطاع المراد قيادته.

٣- تشكيل لجان القيادات:

برئاسة الوزير المختص وعضوية عدد من ذوي الخبرة.

^(٢٧) المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.

^(٢٨) المادة ٢٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م.

^(٢٩) حمدي ياسين، شرح الوظيفة العامة وأحكام القضاء الإداري المصري، دار المطبوعات الجامعية،

٢٠١٨

^(٣٠) المادة ١٩ من القانون - والمادة ٢٠ من اللائحة التنفيذية

لا تُعين القيادة إلا بناءً على توصية اللجنة^(٣١).

٤- تجديد شغل الوظيفة:

بعد انتهاء الثلاث سنوات، لا يتم التجديد إلا بناءً على تقييم شامل لأداء القيادي. لا يجوز البقاء في ذات الوظيفة القيادية لأكثر من ٦ سنوات إجمالاً^(٣٢).

خامساً: ضمانات النزاهة والشفافية لشاغلي الوظائف القيادية:

- الشفافية: فرض الإعلان والتقييم العلني للمناصب.
- المساءلة: ربط التمديد بتقرير تقييم الأداء.
- الرقابة: إمكانية الطعن على قرارات التعيين أمام القضاء الإداري، بما يكفل الرقابة القضائية على السلطة التقديرية.

أحكام المحكمة الإدارية العليا:

"تعيين الموظف في منصب قيادي دون إعلان أو تقييم يُعد انحرافاً بالسلطة".
الطعن رقم ٣٦٢٩ لسنة ٥٦ ق.عليا- جلسة ٢٠١١/٥/٧م

سادساً: انتقادات تطبيقية على القانون:

- رغم تطور نصوص القانون، فقد سُجلت الملاحظات التالية من فقهاء الإدارة:
١. سيطرة الجهة الإدارية على تشكيل اللجان (مما يضعف الاستقلالية).
 ٢. غياب التقييم الإلكتروني الشفاف في بعض الجهات.
 ٣. غياب رقابة برلمانية أو مدنية على قرارات تعيين القيادات.
 ٤. ضعف تنفيذ إلزام تقديم خطة تطوير حقيقية من المتقدمين^(٣٣).
- إن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد شكّل مرحلة فاصلة في تطوير نظم التعيين الوظيفي في مصر، لا سيما في ما يخص الوظائف القيادية. فقد سعى القانون إلى بناء نظام إداري حديث قائم على^(٣٤):
- الشفافية والتنافس.
 - الحد من بقاء القيادات لمدد طويلة دون مساءلة.

(٣١) المادة ٢١ من اللائحة التنفيذية.

(٣٢) المادة ٢٢ من القانون.

(٣٣) شريف عبد العظيم، تحليل قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٥٥.

(٣٤) محمد عبد الوهاب أبو النور، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء القانون المصري، دار الفكر الجامعي،

- ضبط معايير التعيين والتقييم.
 - مأسسة مفهوم "الإدارة بالكفاءة" بدلاً من "الإدارة بالأقدمية".
- ومع ذلك، يبقى التحدي الأكبر هو في حسن تطبيق هذه النصوص وضمان استقلالية الجهات المختصة بالاختيار والتقييم، وهو ما يجب معالجته تشريعياً وإدارياً في المستقبل القريب.

الإطار المفاهيمي لقانون الخدمة المدنية المحدد:

يشكل قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ نقلة نوعية في تاريخ التشريع الإداري المصري، ليس فقط من حيث إعادة هيكلة الجهاز الإداري، بل من حيث تأصيل فلسفة إدارية جديدة قائمة على مبادئ الجدارة، الشفافية، الكفاءة، وتكافؤ الفرص. وقد صدر هذا القانون تنفيذاً للتوجيهات الدستورية التي أوردها دستور ٢٠١٤، والذي نص في مواده (١٤) و(٢٧) و(٢١٤) على التزام الدولة بتطوير الجهاز الإداري، ومكافحة الفساد، وتحقيق الحوكمة، وضمان حسن اختيار القيادات الإدارية.

وفي هذا السياق، فإن القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ جاء ليهدم نمطاً موروثاً من المركزية الإدارية الصارمة التي طالما كرسست استدامة الوظيفة العامة على حساب الكفاءة، وذلك عبر استحداث أدوات جديدة تضبط عملية التعيين والترقي الوظيفي، خصوصاً في المستويات القيادية.

كما تُعد الوظائف القيادية من المناصب ذات الطبيعة الخاصة التي تستوجب توافر صفات مهنية وشخصية متميزة.

ويرى الباحث أن التشريعات لم تُفرد تعريفاً دقيقاً أو تصنيفاً وظيفياً واضحاً لهذه الفئة، مما أوقع الجهات الإدارية في حالة من الغموض عند التطبيق، وأتاح إمكانية الخلط بين القيادة والإدارة التنفيذية.

المبادئ الحاكمة لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ م:

أرسى فلسفة القانون عدداً من المبادئ الجوهرية التي باتت تحكم الوظيفة العامة، ولا سيما الوظائف القيادية، ومن أبرزها:

- ١- مبدأ الجدارة والتنافسية، والذي استبدل معيار الأقدمية البيروقراطي بآليات تتطلب تقييماً موضوعياً، وتقديم خطط تطويرية، وخضوعاً لمقابلات موضوعية أمام لجان مختصة.

٢- مبدأ التوقيت المحدد لشغل الوظيفة القيادية، حيث وضع القانون حدًا أقصى لمدة شغل الوظيفة القيادية بثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ما يضمن تجديد الدماء، ويحول دون "التمركز الوظيفي" غير المنتج.

٣- مبدأ الشفافية والإعلان العلني، من خلال إلزام الجهة الإدارية بنشر إعلان التوظيف عبر بوابة الحكومة الإلكترونية، مع تحديد دقيق للمواصفات المطلوبة وشروط القبول.

وقد أكد الدكتور محمد عبد الوهاب أبو النور أن هذا القانون يُعد في جوهره استجابة تشريعية حقيقية لمتطلبات الإصلاح الإداري، حيث "نقل الوظيفة القيادية من حقل المجاملة إلى حقل الكفاءة، وأرسى أساسًا قانونيًا لمحاربة الترهل المؤسسي في قمة الجهاز الإداري"^(٣٥).

تنظيم التعيين في الوظائف القيادية في ضوء القانون:

خصص قانون الخدمة المدنية بابًا كاملاً للوظائف القيادية، بدأ من المادة (١٧) حتى المادة (٢١)، كما جاءت اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ لتفصل بشكل دقيق في إجراءات شغل هذه الوظائف.

وأبرز ملامح هذا التنظيم:

- إعلان الوظيفة عبر وسائل رسمية، وتحديد مهامها، والمؤهلات المطلوبة، ومعايير الاختيار.
- اشتراط تقديم ملف شامل يتضمن بيان الحالة الوظيفية، والسيرة الذاتية، وخطة تطوير للجهة المتقدم لها.
- إجراء مقابلة شخصية أمام لجنة مشكلة برئاسة الوزير أو من يفوضه، وعضوية ممثلين عن التنظيم والإدارة وخبراء مستقلين.
- إصدار قرار التعيين بناءً على توصية اللجنة، وليس بناءً على السلطة التقديرية المنفردة للوزير.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٤٣٦ لسنة ٥٤ ق. عليا بجلسة ٢٨ أبريل ٢٠١٢، أن "تولي المناصب القيادية يجب أن يتم في

(٣٥) محمد عبد الوهاب أبو النور، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٢٠، ص ١١٤.

إطار من الشفافية، وبناءً على إعلان عام، ومقابلات شفافة، وأن مخالفة ذلك يعد إخلالاً بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، ويشكل انحرافاً بالسلطة يستوجب إلغاء القرار الإداري".
(الطعن رقم ٢٤٣٦ لسنة ٥٤ ق.عليا، جلسة ٢٨/٤/٢٠١٢، موسوعة أحكام

المحكمة الإدارية العليا)

كما أشارت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "اشتراط تقديم خطة تطويرية من المتقدمين للوظائف القيادية ليس ترفاً إدارياً بل هو تجسيد لمبدأ محاسبة القيادات على أساس الرؤية المستقبلية والقدرة التنفيذية"، وذلك في حكمها في الطعن رقم ٦٢٥ لسنة ٥٨ ق.عليا بجلسة ١٤ مايو ٢٠١٣.

(الطعن رقم ٦٢٥ لسنة ٥٨ ق.عليا، جلسة ١٤/٥/٢٠١٣، المرجع ذاته)

الرقابة على شاغلي الوظائف القيادية:

من أبرز الملامح التقدمية في القانون أنه لم يتوقف عند مرحلة التعيين، بل امتد إلى تنظيم الأداء والمساءلة، حيث نصت المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية على ضرورة تقييم أداء شاغلي الوظائف القيادية سنوياً، وربط تجديد تعيينهم بنتائج هذا التقييم. ويُعد هذا التحول بمثابة تطبيق فعلي لفكرة "الوظيفة بالعقد الزمني" التي تقوم على مدى تحقيق المستهدفات وليس على استمرار الوضع الوظيفي. وقد ذهب الدكتور شريف عبد العظيم إلى أن هذا التطور "يفرض على القيادات الخضوع لثقافة الأداء، ويمكّن الدولة من محاسبة القيادات دون الحاجة إلى إجراءات تأديبية معقدة"^(٣٦).

الانتقادات الفقهية والتطبيقية:

- رغم ما يحمله القانون من عناصر تقدمية، إلا أن التطبيق العملي كشف عن عدد من المثالب التي أثارت انتقادات قانونية وأكاديمية، ومنها:
- عدم استقلال لجان القيادات بالكامل، إذ يرأسها الوزير المختص ويعين أعضاؤها، وهو ما يُضعف الحياد ويفتح الباب للتأثير.
 - غياب معايير محكمة في تقييم الخطط التطويرية، مما يجعل عنصر التقييم عرضة للذوق الإداري أكثر من المعايير الموضوعية.
 - استمرار تدخل العوامل غير الموضوعية في التقييم النهائي رغم النصوص القانونية، ما يشير إلى قصور في الرقابة الفعلية.

(^{٣٦}) شريف عبد العظيم، تحليل قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٥٧.

وقد أكد الدكتور محمد ماهر محمود أن "المشكلة ليست في نصوص القانون، وإنما في البيئة الإدارية التي تستمر في الالتفاف على القانون، وهو ما يتطلب تعديل ثقافة المؤسسة الإدارية ذاتها"^(٣٧).

إن قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ قد أحدث تحولاً بنيوياً في فلسفة التعيين في الوظائف القيادية، حيث أعاد الاعتبار لمعايير الكفاءة والشفافية، وقَلَّص من مساحة السلطة التقديرية المطلقة في شغل المناصب الإدارية العليا، وأدخل أدوات حديثة في الإدارة العامة تقوم على التنافس والتقييم والمدة المحددة للمنصب.

لكن يبقى نجاح هذا القانون مرهوناً بمدى التزام الجهات الإدارية بروحه لا بنصه فقط، وبمدى قدرة مؤسسات الرقابة، سواء القضائية أو التنظيمية أو المجتمعية، على مراقبة هذه الإجراءات بما يضمن تحول الوظيفة القيادية من "غنيمة سياسية أو إدارية" إلى "مسؤولية مؤسسية وطنية".

الخاتمة

في ضوء ما تم عرضه وتحليله في هذه الدراسة، يمكن القول إن الوظائف القيادية تحتل موقعاً محورياً في هيكل الإدارة العامة، ويُعد تنظيم شغلها معياراً جوهرياً لمدى تقدم الجهاز الإداري وقدرته على تحقيق أهداف الدولة بكفاءة وعدالة. وقد أظهرت الدراسة أن مصر مرت بمراحل متباينة في تنظيم هذه الوظائف، بدءاً من الصيغ التقليدية التي غلب عليها الطابع المركزي، وصولاً إلى قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الذي جاء ليؤسس لمنظومة حديثة تعتمد على الشفافية، والكفاءة، والتقييم الموضوعي.

وقد تبين من خلال الدراسة أن القانون المشار إليه يمثل خطوة إيجابية نحو إصلاح منظومة التعيين في الوظائف القيادية، إلا أن التطبيق الفعلي لا يزال يعاني من تحديات قانونية وإدارية وثقافية، تتطلب معالجة جادة لضمان تفعيل الكامل لمبادئ الحوكمة الرشيدة. كما كشفت الدراسة عن قصور في بعض جوانب التنظيم مثل غياب تعريف قانوني دقيق للوظائف القيادية، وضعف استقلال لجان التقييم، واستمرار بعض أشكال التدخل الإداري أو السياسي في قرارات التعيين.

وانطلاقاً من ذلك، قدمت الدراسة عدداً من التوصيات العملية التي تهدف إلى تطوير منظومة التعيين والتقييم، وتحقيق التوازن بين السلطة التقديرية والضمانات القانونية، بما يرسخ العدالة الوظيفية ويُعزز الثقة في الجهاز الإداري للدولة.

(٣٧) محمد ماهر محمود، الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الكتب القانونية، ٢٠٢١، ص ١٩٨.

وختامًا، فإن إصلاح نظام التعيين في الوظائف القيادية لا يُعد مجرد مسألة إدارية، بل هو قضية استراتيجية تتطلب إرادة سياسية وتشريعية ومجتمعية، من أجل بناء جهاز إداري عصري وفعال، قادر على تنفيذ السياسات العامة، وتحقيق التنمية المستدامة، وخدمة المواطن بكفاءة ونزاهة.

التوصيات النهائية

توصي الدراسة بضرورة وضع تعريف قانوني واضح ومحدد للوظائف القيادية في نصوص قانون الخدمة المدنية أو لائحته التنفيذية، بما يُنهى الغموض التشريعي ويميزها عن الوظائف الإشرافية والتنفيذية. كما تؤكد على أهمية تعزيز استقلالية لجان اختيار القيادات، بحيث لا تخضع لهيمنة الوزير المختص، بل تتكون من خبراء مستقلين لضمان الحياد والموضوعية.

وتشير الدراسة إلى ضرورة تقنين السلطة التقديرية للإدارة، من خلال إلزامها بإجراءات شفاف وإعلانات علنية عند شغل الوظائف القيادية، بما يرسخ مبدأ تكافؤ الفرص. كما تُوصي باعتماد آليات تقييم موضوعية تستند إلى الكفاءة والخبرة وخطط التطوير، وربط استمرار شاغلي الوظائف القيادية بمستوى الأداء الفعلي لا بمرور المدة فقط.

كذلك تُبرز الدراسة أهمية تقنين النذب في الوظائف القيادية، للحد من إساءة استخدامه كوسيلة للتحايل على المسابقات الرسمية، وضرورة تحصين عملية التعيين من التدخلات السياسية أو المحسوبية، عبر تعزيز الرقابة القضائية على قرارات التعيين المخالفة للقانون.

وتوصي بإنشاء قاعدة بيانات وطنية للقيادات والكفاءات المؤهلة للتقدم الوظيفي، بما يُسهم في توسيع دائرة الاختيار. كما تدعو إلى نشر ثقافة القيادة بالكفاءة لا بالولاء، وترسيخ المفهوم المؤسسي للمسؤولية القيادية.

ومن جهة أخرى، تدعو الدراسة إلى دمج الرقابة البرلمانية والمجتمعية في آليات التعيين داخل المؤسسات الاستراتيجية، إلى جانب إجراء مراجعات دورية لقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية لضمان مواكبة التحديات التطبيقية. وأخيرًا، تؤكد على ضرورة الاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في نظم التعيين وتقييم الأداء القيادي، بما يُسهم في تطوير النموذج المصري وتحقيق الإصلاح الإداري المستدام.

قائمة المراجع

١. أحمد عوض، الوظيفة العامة والبيروقراطية في مصر، دار الكتب القانونية، ١٩٨٦، ص ٢٠١.
٢. الجريدة الرسمية- العدد ٤٣ مكرر (أ)، ١ نوفمبر ٢٠١٦م.
٣. الدستور المصري لسنة ١٩٢٣، الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ مكرر في ١٩ أبريل ١٩٢٣.
٤. دستور ١٩٥٦، المواد ١٨ و ٢٠.
٥. دستور ١٩٧١، المادة ١٤.
٦. دستور ٢٠١٢، المادة ١٢.
٧. دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، المواد ١٤، ٢٧- الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (ب)، في ١٨ يناير ٢٠١٤م.
٨. القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة- الجريدة الرسمية، العدد ٣٣، في ١٦ أغسطس ١٩٥١م.
٩. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، الجريدة الرسمية، العدد ٢٢ مكرر، في ٥ يونيو ٢٠١٧م.
١٠. المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م.
١١. المادة ١٩ من قانون الخدمة المدنية- والمادة ٢٠ من اللائحة التنفيذية.
١٢. المادة ٢١ من اللائحة التنفيذية.
١٣. المادة ٢٢ من قانون الخدمة المدنية.
١٤. المادة ٢٨ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م.
١٥. جابر نصار، الوظيفة العامة بين الدستور والقانون، دار الشروق، ٢٠١٥.
١٦. حمدي ياسين، التعليق على أحكام المحكمة الإدارية العليا في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٣٢٩.
١٧. حمدي ياسين، شرح الوظيفة العامة وأحكام القضاء الإداري المصري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٨.
١٨. صبري العدل، الإدارة العامة في مصر، دار الفكر العربي، ١٩٧٣، ص ١٣٢.
١٩. شريف عبد العظيم، تحليل قانون الخدمة المدنية، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٥٥.
٢٠. شريف عبد العظيم، قانون الخدمة المدنية: تحليل نقدي، دار النهضة العربية، ٢٠١٩، ص ١٤٢، ١٥٧.

٢١. عبد الغني بسيوني عبد الله، الإدارة العامة: أصولها ومبادئها، دار المعارف، ١٩٩٣، ص ٢٠٣.
٢٢. عبد الحميد أبو زيد، الوظيفة العامة في القانون المصري، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٨٥.
٢٣. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٢١١.
٢٤. فتحي فكري، دراسات في الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٤، ص ٥٧.
٢٥. قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - الجريدة الرسمية، العدد ١٥ مكرر، في ١٦ إبريل ١٩٦٤ م.
٢٦. قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الباب الثالث - الجريدة الرسمية، العدد ٤٣ مكرر (أ)، بتاريخ ١ نوفمبر ٢٠١٦ م.
٢٧. قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، الباب الرابع، المواد من ٢٧ إلى ٣٢ - الجريدة الرسمية، العدد ٢٦، في ٢٩ يونيو ١٩٧٨ م.
٢٨. محمد عبد الوهاب أبو النور، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء القانون المصري، دار الفكر الجامعي، ٢٠٢٠.
٢٩. محمد عبد الوهاب أبو النور، مبادئ الوظيفة العامة في ضوء قانون الخدمة المدنية، دار الفكر الجامعي، ٢٠٢٠، ص ١١٤، ص ٢١٨، أنظر أيضاً: مقارنة الوظيفة العامة العربية، الشبكة العربية للمؤسسات الرقابية، ٢٠٢١ م.
٣٠. محمد ماهر محمود، الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الكتب القانونية، ٢٠٢١، ص ١٩٨.
٣١. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة ٥٣، ص ١٢٢.
٣٢. موسوعة أحكام مجلس الدولة، هيئة مفوضي الدولة.
٣٣. يحيى الجمل، النظرية العامة للوظيفة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٩٤.