



# مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية و التطبيقية

# BANI WALEED UNIVERSITY JOURNAL OF SCIENCES & HUMANITIES



مجلة فصلية محكمة تصدر عن جامعة بني وليد

A QUARTERLY REFEREED JOURNAL ISSUED BY BANI WALEED UNIVERSITY

## من محتويات العدد :

- معوقات الإبداع الإداري لدى رؤساء الأقسام العلمية بجامعة طبرق .
- تصور مقترح لتفعيل برامج الإرشاد الأكاديمي بجامعة بني وليد في ضوء الخبرات والتجارب والتوجهات الإقليمية والعالمية .
- التنظيم القانوني لترقية الموظف العام "دراسة مقارنة".
- التنظيم القانوني لسحب القرار الإداري غير المشروع .
- نظرية أعمال السيادة بين القانون والفلسفة.
- الروابط الأسرية وأثرها في جرائم الحدود.
- الحماية القانونية للمال العام والحد من الفساد.
- ظاهرة الهجرة غير الشرعية كأزمة إقليمية في منطقة البحر المتوسط .
- تأثير جماعات الضغط الصهيونية على توجهات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه قضايا الدول العربية.
- تقييم الأثر البيئي لمشاريع التنمية الاقتصادية أداة لتحقيق التنمية المستدامة.
- التركيب النسيجي والقياسات الميكرومترية لجلد المنطقة الجانبية للأسماك المصطادة من ساحل مدينة مصراتة *Chelon labrosus*
- Parasitic Worms: A Threat to the Global World and Economy

السنة السادسة العدد الرابع والعشرون يونيو 2022 م

مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية والتطبيقية - العدد الرابع والعشرون - يونيو 2022 م

Sixth Year – Twenty-fourth Issue – June 2022



# مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية والتطبيقية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن  
جامعة بني وليد  
بني وليد - ليبيا

السنة السادسة - العدد الرابع والعشرون - يونيو  
2022 م

التوثيق: الدار الوطنية للكتاب بنغازي 2017/ 121

مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية  
والتطبيقية  
السنة السادسة – العدد الرابع والعشرون – يونيو  
2022 م

**رئيس تحرير المجلة**

أ.د. سالم أمحمد سالم التونسي

**هيئة تحرير المجلة**

د. أسامة غيث فرج

د. الطاهر سعد علي ماضي

د. السنوسي مسعود اعبيد الله

د. جعفر الصيد عوض

د. مفتاح أغنية محمد أغنية

د. فاتح عمر زيدان

د. حمزة خليفة ضو

أ. جمال امعمر محمد الدبيب

أ. أشرف علي محمد لامة

**اللجنة الاستشارية للمجلة**

أ.د. أبو العيد الطاهر عبد الله الفقيهي

أ.د. أحمد ظافر محسن

أ.د. أنور حسين عبد الرحمن

أ.د. بلقسام السنوسي أبو حمرة

أ.د. رضا علي عبد الرحمن

أ.د. فخر الدين عبد السلام عبد المطلب

أ.د. مرتجى مصطفى أبو كريشة

## قواعد النشر بمجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية والتطبيقية

### مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية والتطبيقية

مجلة علمية فصلية محكمة تهتم بنشر البحوث والدراسات العلمية الأصيلة والمبتكرة في العلوم الإنسانية والتطبيقية.

**وإذ ترحب المجلة** بالإنتاج المعرفي والعلمي للباحثين في

المجالات المشار إليها تحيطكم علماً بقواعد النشر بها وهي كالتالي :

1- تقبل البحوث باللغتين العربية والإنجليزية على أن تعالج القضايا والموضوعات بأسلوب علمي موثق يعتمد الإجرائية المعتمدة في الأبحاث العلمية، وذلك بعرض موضوع الدراسة وأهدافها ومنهجها وتقنياتها وصولاً إلى نتائجها وتوصياتها ومقترحاتها.

2- يكون التوثيق بذكر المصادر والمراجع بأسلوب أكاديمي يتضمن:

أ- الكتب : اسم المؤلف، عنوان الكتاب، مكان وتاريخ النشر، اسم الناشر، رقم الصفحة .

ب- الدوريات : اسم الباحث، عنوان البحث، اسم المجلة، العدد وتاريخه، رقم الصفحة .

3- معيار النشر هو المستوى العلمي والموضوعية والأمانة العلمية ودرجة التوثيق وخلو البحث من الأخطاء التحريرية واللغوية وأخطاء الطباعة.

4- أن يكون النص مطبوعاً على برنامج ( Microsoft Word ) ويكون حجم الخط (14) ونوعه (Simplified Arabic)، على حجم ورق A4 .

5- أن لا يزيد حجم الدراسة أو البحث على (25) صفحة كحد أقصى وان يرفق بخلاصة للبحث أو المقالة لا تتجاوز(60)كلمة تنشر معه عند نشره .

6- ترحب المجلة بتغطية المؤتمرات والندوات عبر تقارير لا تتعدى (10) صفحات (A4) كحد أقصى، يذكر فيها مكان الندوة أو المؤتمر وزمانها وأبرز المشاركين، مع رصد أبرز ما جاء في الأوراق والتعليقات والتوصيات .

7- ترحب المجلة بنشر مراجعات الكتب بحدود (10) صفحات (A4) كحد أقصى على أن لا يكون قد مضى على صدور الكتاب أكثر من عامين. على أن تتضمن المراجعة عنوان الكتاب وأسم المؤلف ومكان النشر وتاريخه وعدد الصفحات، وتتألف المراجعة من عرض وتحليل ونقد، و أن تتضمن المراجعة خلاصة مركزة لمحتويات الكتاب، مع الاهتمام بمناقشة أطروحات المؤلف ومصداقية مصادره وصحة استنتاجاته .

8- يرفق مع كل دراسة أو بحث تعريف بالسيره الأكاديمية والدرجة العلمية والعمل الحالي للباحث .

9- لا تدفع المجلة مكافآت مالية عما تقبله للنشر فيها .

10- لا تكون المواد المرسله للنشر في المجلة قد نشرت أو أرسلت للنشر في مجلات أخرى.

11- تخضع المواد الواردة للتقييم، وتختار هيئة تحرير المجلة (سرياً) من تراه مؤهلاً لذلك، ولاتعاد المواد التي لم تنشر إلى أصحابها.

12 - يتم إعلام الباحث بقرار التحكيم خلال شهرين من تاريخ الإشعار باستلام النص، وللمجلة الحق في الطلب من الباحث أن يحذف أي جزء أو يعيد الصياغة، بما يتوافق وقواعدها.

13- تحتفظ المجلة بحقها في نشر المادة وفق خطة التحرير، وتؤول حقوق الطبع عند إخطار الباحث بقبول بحثه للنشر للمجلة دون غيرها.

14- مسؤولة مراجعة و تصحيح و تدقيق لغة البحث تقع علي الباحث، على أن يقدم ما يفيد بمراجعة البحث لغويا، ويكون ذلك قبل تقديمه للمجلة .

15- ترسل البحوث والدراسات والمقالات باسم مدير التحرير.

بخصوص البحوث والدراسات والمقالات التي تسلم إلى مقر  
المجلة، فإن البحث يسلم على قرص مدمج (CD) مرفقا بعدد 2  
نسخة ورقية .

للمزيد من المعلومات والاستفسار يمكنكم المراجعة عبر :

البريد الإلكتروني  
[jurbwu@bwu.edu.ly](mailto:jurbwu@bwu.edu.ly)

صفحة المجلة على فيسبوك  
( مجلة جامعة بني وليد للعلوم الإنسانية و التطبيقية )

مقر المجلة  
إدارة المكتبات والمطبوعات والنشر بالجامعة – المبنى الإداري  
لجامعة بني وليد  
بني وليد – ليبيا

## محتويات العدد

الصفحة	اسم الباحث	عنوان البحث
7	د. وردة رجب محمد عبدالله	معوقات الإبداع الإداري لدى رؤساء الأقسام العلمية بجامعة طبرق
32	د. سليمة صالح إحميد	تصور مقترح لتنفيذ برامج الإرشاد الأكاديمي بجامعة بني وليد في ضوء الخبرات والتجارب والتوجهات الإقليمية والعالمية
51	د. أسماء محمد السوداني	التنظيم القانوني لترقية الموظف العام "دراسة مقارنة"
78	د. علي محمد سالم عقيلة أ. المنتصر المبروك عبدالله	التنظيم القانوني لسحب القرار الإداري غير المشروع
95	أ. حمزة الزروق حبيب	نظرية أعمال السيادة بين القانون والفلسفة
109	د. رمضان معتوق رمضان أ. عيسى عقيلة علي	الروابط الأسرية وأثرها في جرائم الحدود
126	أ. عائشة عمر علي	الحماية القانونية للمال العام والحد من الفساد
141	أ. علي مفتاح عمار أ. عبدالمالك علي فرج	ظاهرة الهجرة غير الشرعية كأزمة إقليمية في منطقة البحر المتوسط
164	د. عبد النبي أحمد عبدالله د. البغدادى محمد سعد	تأثير جماعات الضغط الصهيونية على توجهات السياسة الخارجية الأمريكية تجاه قضايا الدول العربية
184	د. فائزة التواتي عبدالناصر د. فوزية المختار غنية د. أحمد محمد النقراط	تقييم الأثر البيئي لمشاريع التنمية الاقتصادية أداة لتحقيق التنمية المستدامة
199	د. إسماعيل محمد الهماي أ. عادل عمر أبو دوس أ. تهباني رحيل عبد الواحد	التركيب النسيجي والقياسات الميكرومترية لجلد المنطقة الجانبية للأسماك المصطادة من ساحل مدينة مصراتة Chelon labrosus
210	Dr. Amna Ali Alhadad	Parasitic Worms: A Threat to the Global World and Economy

## التنظيم القانوني لترقية الموظف العام "دراسة مقارنة"

د. أسماء محمد السوداني – كلية القانون – جامعة بني وليد

### مقدمة:

العنصر البشري من أهم العناصر التي يتشكل منها التنظيم الإداري في الدولة والقوة الدافعة لنجاحه، ولتنمية المورد البشري تسعى المؤسسات باختلاف أنواعها لتطوير أفضل الطرق والآليات لاستثمار طاقاته وتنميتها من خلال عدة عمليات تنظيمية منها التدريب والتكوين والاستقطاب بنوعيه الداخلي والخارجي والاختيار المهني والتعيين وتقييم أداء العاملين والتحفيز بأنواعه والترقية... إلخ. فالوظيفة العامة لم تعد أمراً استثنائياً في حياة الموظفين – كما كان الحال عليه في الماضي – ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب التعامل مع الموظف العام؛ فلقد أصبحت الوظيفة العامة جزءاً من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، يدخل الحياة بشهادة ميلاد ويخرج منها بشهادة وفاة، وكلاهما يقوم بتحريرهما موظف عام بصفة رسمية، حتى تترتب عليها الآثار القانونية. الترقية تعد من الحوافز الأساسية التي تقوم على أساس إدراك احتياجات الموظف في الجهاز الإداري، كما تعتبر وسيلة من وسائل مكافأة الموظف المجد الأمر الذي يدفعه ويدفع غيره إلى الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي للجهاز الإداري ويضمن حسن سير العمل فيه .

### مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث حول الترقية وأهميتها بالنسبة للموظف العام وأثرها على سير المرفق العام في قانون الخدمة المدنية والقوانين الأخرى في ليبيا ومصر .

### أهمية البحث:

تكتسب ترقية الموظف العام أهمية خاصة من خلال اتصاله بأهم شريحة من شرائح المجتمع، وهي الموظفين العموميين.

ويستهدف هذا البحث إلقاء الضوء على الأهمية التي تلعبها الترقية، تلك الأهمية التي تؤدي إلى استمرار الإدارة وقيامها بأعمالها من جهة وانتماء الموظفين إليها من جهة أخرى.

### أهداف البحث:

- إثراء المكتبة العلمية والتسهيل على غيري من الباحثين التعرف على ترقية الموظف العام.
- التعرف على مفهوم الموظف العام.

- تناول كيفية ترقية الموظف العام في القانون الإداري المصري والليبي.
- منهج البحث:** اعتمدت الباحثة في إعداد البحث على المنهج الوصفي التحليلي.
- خطة البحث:**

#### المبحث الأول: مفهوم الموظف العام.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام في مصر.

المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في ليبيا.

#### المبحث الثاني: ماهية ترقية الموظف العام وشروطها .

المطلب الأول: ماهية ترقية الموظف العام.

المطلب الثاني: شروط ترقية الموظف العام.

### المبحث الأول

#### مفهوم الموظف العام

سوف نتناول في هذا المبحث مفهوم الموظف العام في التشريعين المصري والليبي فيما يلي.

#### المطلب الأول- مفهوم الموظف العام في مصر:

لقد بذل الفقه الإداري جهدًا مضمّنًا في سبيل وضع تعريف جامع مانع للموظف العام<sup>(1)</sup>، إلا أن موقفه هذا لم يكن موحدًا؛ حيث اتجه فريق في بداية الأمر إلى التوسع في مدلول الموظف العام واتجه فريق آخر إلى التضييق من هذا المفهوم.

وعلى هذا الأساس سيتم تناول هذين الاتجاهين:

1- اتجاه يتوسع في مدلول الموظف العام، ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور "سليمان محمد الطماوي" الذي عرف الموظف بأنه: "الشخص الذي يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد ... القانون العام بطريقة مباشرة"<sup>(2)</sup>، ويتفق مع هذا المدلول الدكتور "ماجد راغب الحلو" إذ عرّف الموظف العام بأنه: "كل من يولّى وظيفة دائمة أو مؤقتة، في خدمة مرفق عام يدار بطريقة مباشر"<sup>(3)</sup>.

(1) د. إبراهيم عبد الصادق محمود: "الاختيار للوظيفة العامة في النظام الإسلامي - دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة"، رسالة دكتوراه في السياسة الشرعية، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1983م، ص53.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: "القضاء الإداري - قضاء التأديب - الكتاب الثالث"، دار الفكر العربي، القاهرة 1987م، ص12.

(3) د. ماجد راغب الحلو: "القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000م ص231.

2- اتجاه يُضيق من مدلول الموظف العام، ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور خميس السيد إسماعيل؛ حيث يُعرّف الموظف بأنه: "الشخص الذي يُسهم في عمل دائم، في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر، ويكون إسهامه في هذا العمل عن طريق إسناد مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة"<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ على هذا التعريف أنه وإن كان يتضمّن كل العناصر المُتفق عليها فقهاً وقضاءً لتعريف الموظف العام، إلا أنه يتفق مع مفهوم المذهب الفردي الحر، الذي ينتهي إلى فكرة الدولة الحارسة، حيث تقتصر وظائف الدولة على الدفاع والأمن وفض المنازعات بين الأفراد، ومن ثم يتقلص دور الدولة فلا تتدخل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث تقوم بالمرافق العامة التقليدية عن طريق أسلوب الإدارة المباشر. أما وقد انهارت هذه الفكرة، لتقوم الدولة المعاصرة بدور نشط وإيجابي إعمالاً لمذهب التدخل، فقد تدخلت الدولة في كافة المجالات من ناحية، ولم يعد تدخلها مقصوراً على أسلوب الإدارة المباشرة من ناحية أخرى. ومن ثم فقد لجأت الدولة إلى أساليب أخرى لإدارة مرافقها العامة بما يتفق مع التطورات المعاصرة، فظهر أسلوب المؤسسة العامة أو الهيئة العامة وهو أسلوب يعتمد على إدارة بعض المرافق العامة بعيداً عن بعض القواعد التي تحكم النشاط الإداري التقليدي، وذلك بإنشاء شخص معنوي عام يعهد إليه بإدارة هذه المرافق.

والقضاء الإداري المصري حاول وضع تعريف شامل للموظف العام، وهذا ما نجده في أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة.

فقد درجت أحكام محكمة القضاء الإداري المصري على تعريف الموظف العام؛ حيث قضت "لا يكون الشخص مُوظفاً إلا إذا توافر فيه شرطان: الأول مصلحة عمومية يعمل فيها، والثانية تعيينه على إحدى درجات الكادر العام"<sup>(2)</sup>.

كما عرفته في حكم آخر لها بأنه: "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر"<sup>(3)</sup>، وعلى المنوال نفسه عرفته المحكمة

(1) د. خميس السيد إسماعيل: "موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا والحديث في الفتاوى والأحكام وصيغ الدعاوي الإدارية والتأديبية"، الكتاب الأول، ط1، 1994م، 268.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، 1984/4/27م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في 15 سنة الجزء الثالث، ص 2705.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بالطعن رقم 1414 تاريخ 1973/2/8م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ص 26، قاعدة رقم 66، ص 141.

الإدارية العليا في حكم لها بالقول هو: "من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في هذا التنظيم الإداري لهذا المرفق" (1).

أما المحكمة الإدارية العليا في مصر، فتقرّر (2) أنه ليس في التشريعات أو اللوائح في مصر نص يُعرّف الموظف العمومي، ثم تستطرد مقررّة أنه قد تلاقى القضاء والفقهاء الإداريين على عناصر أساسية للوظيفة العامة، ولاعتبار الشخص مُوظفًا عمومياً يتعين مراعاة العناصر الآتية:

- أن يساهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر.
  - أن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً.
  - أن يشغل وظيفة دائمة وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية.
- ثم تستطرد المحكمة قائلة: "وهناك عناصر أخرى يتعين استبعادها ولم يعول عليها القضاء. فمن ذلك أن المعيار في اعتبار الموظف ليس في نوع العمل الذي لا يستقطع، أو في منحهم مرتبات نقدية أو عينية، أو في عدم منحهم مرتبات. وقد استقر قضاء هذه المحكمة على اعتبار أن العمد والمشايخ من الموظف العموميين، إذ أن الراتب الذي يجرى عليه حكم الاستقطاع ليس شرطاً أساسياً لاعتبار الشخص مُوظفًا (كان العمد والمشايخ لا يتقاضون مرتبات أو مكافآت آنذاك) وكذلك الحال فيما يتعلق بالمأذون، فلا يؤثر في هذا النظر ألا يتقاضى راتباً من خزانة الدولة، لأن الراتب ليس من الخصائص اللازمة للوظيفة العامة أو شرطاً من الشروط الواجبة في اعتبارها. ويلاحظ أن الموظف العموميين لا يقتصر على موظفي الحكومة المركزية، بل يدخل فيهم موظفو السلطات

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1959/12/19م، الطعن رقم 465، س 5 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، قاعدة رقم 16، ص 118.

(2) حكمها بتاريخ 5 مايو سنة 1962م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص 793 وما بعدها. وكانت المحكمة الإدارية العليا قد قضت في حكمها بتاريخ 1960/11/19م بأن الموظف العام هو الذي يُعهد إليه بعمل دائم في مرفق عام، تديره الدولة أو أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق ومن ثم يشترط لاعتبار الشخص مُوظفًا عامًا شرطان: أن يكون قائمًا بعمل دائم وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة ولكي يكتسب عمال المرافق العامة صفة الموظف العمومي يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات 1955 - 1965م، ص 1334-1335.

اللامركزية الاقليمية، والسلطات اللامركزية المصلحية، حتى ولو كانوا لا يخضعون لجميع أحكام قانون موظفي الدولة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: مفهوم الموظف العام في ليبيا

لقد أطلق المشرع الليبي ومن بعده الفقه والقضاء الإداريان مصطلح الموظف العام على طائفة معينة من مستخدمي الدولة والوحدات الإدارية التابعة لها والذين تنطبق عليهم مجموعة من المبادئ والأحكام القانونية تشكل في مجموعها نظاماً قانونياً خاصاً بهم؛ فالموظف العام يرتبط بجهة الإدارة التابع لها بعلاقة تنظيمية لائحية تحكمها القوانين واللوائح المعمول بها في أجهزة الدولة وعلي الأخص تلك الواردة في قوانين الخدمة المدنية، كما أن المنازعات التي تنشأ بينه وبين الجهات الإدارية التي تعمل بها تختص بالفصل فيها دوائر القضاء الإداري وحدها وتطبق بشأنها قواعد القانون الإداري .

أما العاملون لدى الجهات الإدارية الذين لا يتمتعون بصفة الموظفين العاملين فيعتبرون في مركز قانوني تعاقدى شبه بالمركز القانوني للأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص أو الذين يعملون لدى الهيئات الخاصة<sup>(2)</sup>.

ولم يهتم المشرع الليبي بوضع تعريف عام ومجرد للموظف العام، وإنما أعطى له تعريفات متعددة ومتنوعة وفقاً لكل حالة علي حده؛ فجاء في قانون العقوبات ونص في مادته (4/16) علي أن: "الموظف العمومي هو كل من أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة أو الولايات أو الهيئات الأخرى سواء كان موظفاً أو مستخدماً دائماً أو مؤقتاً براتب أو بدونه ويدخل في ذلك محررو العقود والأعضاء المساعدين في المحاكم والمحكومين والخبراء والترجمة والشهود أثناء قيامهم بواجباتهم<sup>(3)</sup>. ثم جاء في القانون رقم (77) لسنة 1975 م وسع من مفهوم الموظف العام، حيث نص في المادة الأولى منه علي الآتي: مع عدم الإخلال بتعريف الموظف العمومي الوارد في البند لرابع من المادة

(1) تقول محكمة القضاء الإداري المصرية أن الموظف العمومي هو: "كل من تناط به إحدى وظائف الدولة العامة في نطاق وظيفة إحدى السلطات الثلاث سواء كان مستخدماً حكومياً أو غير مستخدم براتب أو بغير راتب وإنما يشترط أصلاً أن تكون وظيفته في نطاق شؤون الدولة ويكون اختصاصه آيلاً إليه بطريق الإنابة أو بطريق التعيين على مقتضى أحد النصوص الدستورية أو التشريعية العامة - وإن كان من ذوي المرتبات ان يكون مقيداً على إحدى درجات الكادر العام أو ما يقوم مقامه في نطاق ميزانية الدولة". حكمها بتاريخ 1952/4/8م، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السادسة، رقم 286، ص 808.

(2) مجلة المحكمة العليا، ع3، ص7، ص27.

(3) حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنشر والتوزيع، ليبيا، ص18.

(16) من قانون العقوبات يُعد أيضًا في حكم الموظف العمومي رؤساء وأعضاء مجالس إدارة ومدير وموظفوا ومستخدموا الشركات والمؤسسات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات أو المؤسسات العامة تساهم في رأس مالها، كما أن المشرع في قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976م بعد أن عرف في المادة الثانية البند (ب) من هذا القانون الوظيفية العامة علي أنها: "مجموعة من الواجبات والمسئوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام"<sup>(1)</sup>.

وأعطى المشرع تعريفًا موسعًا للموظف العام في القانون رقم (2) لسنة 1979م بشأن الجرائم الاقتصادية الذي نص في مادته الثانية علي ما يلي: (يقصد بالموظف العام في تطبيق أحكام هذا القانون كل من أنيطت به مهمة عامة في اللجان والمؤتمرات أو الأمانات أو البلديات أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات الخاصة ذات النفع العام أو الشركات أو المنشآت التي تساهم في رأس مالها).

## المبحث الثاني

### ماهية ترقية الموظف العام وشروطها

سوف نتناول في هذا المبحث ماهية الترقية وشروطها فيما يلي.

#### المطلب الأول: ماهية ترقية الموظف العام.

##### أولاً- مفهوم الترقية:

عرّفها جانب من الفقه بأنها تعني: "أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة اختصاصاته الوظيفية"<sup>(2)</sup>.

ويرى الدكتور "ماجد راغب الحلو" أن الترقية هي: "منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى من درجته مباشرة بقرار من السلطة المختصة استنادًا إلى الأقدمية أو الاختيار أو الاختبار"<sup>(3)</sup>.

ويقول الدكتور "محمد رفعت عبد الوهاب": "أن الترقية تعني الصعود في المركز القانوني للموظف من وظيفة إلى وظيفة أعلى درجة". والأصل العام أن الترقية تشمل في نفس الوقت الصعود في أهمية

(1) حكم دائرة القضاء الإداري لمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 35 لسنة 9 ق، مجلة 9/11/92م.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في الإدارة العامة"، ص 547.

(3) د. ماجد راغب الحلو: "القانون الإداري"، ص 320.

الوظيفة، وأيضاً الصعود في الدرجة المالية، أو بمعنى آخر الترقية تشمل الترقى في الوظيفة والترقى في الدرجة، على اعتبار أن الموظف بالترقية سيشتغل وظيفة ذات درجة أعلى<sup>(1)</sup>. فالترقية تتمثل في نقل الموظف العام إلى وظيفة ذات درجة أعلى من وظيفته في سلم التدرج الإداري، فهي تنطوي على حركة رأسية للموظف العام داخل السلم الوظيفي للمجموعة الوظيفية المعين عليها، وترتبط الترقية بمزايا مادية وأدبية للموظف المرقي، إذ يتولى وظيفة جديدة أعلى من وظيفته السابقة، بما يتضمنه ذلك من سلطات واختصاصات أكثر أهمية<sup>(2)</sup>. وتُعرف الترقية بأنها: رفع الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلطة والمسؤولية، وذلك بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترفيع إليها<sup>(3)</sup>. فالترقية تعني تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته، كما يندرج في مدلولها وينطوي معناها على تعيين الموظف في وظيفة أعلى بحكم طبيعة الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الإداري<sup>(4)</sup>.

كما تعرف الترقية بأنها رفع درجة الموظف إلى الدرجة التالية لدرجة مباشرة في الوحدة الإدارية التي يتبعها وفي ذات المجموعة التي تندرج فيها وظيفته، وذلك من حصوله على درجة مالية أكبر وعلى اختصاصات وصلاحيات أوسع<sup>(5)</sup>.

ولقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية الترقية بأنها: "كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلق وظيفته في مجال الاختصاص، وإن لم يُصاحب ذلك نفع مادي"<sup>(1)</sup>.

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب: "النظرية العامة للقانون الإداري - طبيعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - الموظفون العموميين - أموال الإدارة العامة"، ص 418.

(2) د. أيمن فتحي محمد عفيفي: "الوجيز في قانون الوظيفة العامة"، ص 136.

(3) د. نواف كنعان: "القانون الإداري - الوظيفة العامة - القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة" دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2009م، ص 122.

(4) د. سعد نواف العنزى: "النظام القانوني للموظف العام"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية - مصر 2007م، ص 91.

(5) أ. محمود علي الشيباني الحكيمي، السلطة التأديبية في القانون الليبي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون - جامعة أم درمان، 2007م، ص 53.

كما عرّفته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم آخر بأنّها: "ومن حيث إنّ قضاء هذه المحكمة جرى على أنّ العبرة في تحديد طبيعة القرار الإداري ليست بألفاظه ومبانيه ولكن بمضمونه وفحواه، فلا يتعيّد بتكليف القرار بعباراته، وإنّما بالأثر القانوني المترتب عليه، وإنّ صياغة القرار بلفظ تعيين لا يُخرجه بصفة تلقائية من نطاق تطبيق أحكام الترقية، إذا ما كان في حقيقته ومضمونه لا يعدو أن يكون قرارًا بالترقية؛ فأساس ذلك أنّ قرار الترقية الذي أجاز القانون الطعن عليه إذا تضمّن تحطّي لأحد العاملين إنّما ينصرف أساسًا إلى تعيين الموظّف في درجة مألّية أعلى من درجته، وهو ما يشمل بالطبع تصعيد العامل أيضًا في سلم التدرج الوظيفي ليشغل وظيفة أعلى من وظيفته، وهو بهذا المعنى يُعتبر تعديلًا في المركز القانوني للعامل يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدارج السلم الوظيفي والإداري..."<sup>(2)</sup>.

### ثانيًا - أهداف الترقية:

تعدّ الترقية حافزًا مهمًا للموظف، بها يتحسن وضعه المادي، وتتطور مسؤولياته بما يشجعه على القيام بالمهام المنوطة به، بنوع من الحماس والجدية.

وتجمع الترقية بين عنصرَي الاستحقاق والأقدمية، وبالتالي فإنّ النصوص المنظمة للحياة الإدارية للموظف القانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية وأحكام القضاء، تعمل على أن يستفيد الموظف منهما معًا، إلا أنه يجب عدم إنكار دور الترقية عن طريق الاستحقاق في تشجيع المجدين والنشطين داخل الوظيفة، إذا لا يمكن أن يساوى بين أشخاص متقانيين ومجتهدين في العمل وآخرين جامدين متكاسلين؛ ولهذا فإنّ الترقية تبقى مطلب للموظفين يحرصون على الاستفادة منه، ويعتبر من الضمانات والحقوق الممنوحة لهم، وعلى ذلك تهتم بعض التشريعات ذات العلاقة بالوظيفة العامة إلى إشراك الموظفين في تحضير قوائم الترقية<sup>(3)</sup>.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية، في الطعن رقمي 2126، بجلسة 1986/1/26م الموسوعة الإدارية للفقهاء والقضاء، أ. محمود صالح، ص503؛ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2733 بجلسة 2002/10/23م، د. محمد ماهر أبو العينين: "موسوعة العاملين المدنيين بالدولة 1998 - 2007"،

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1100 لسنة 37ق عليا، جلسة 1992/4/18م، د. خالد عبد الفتاح محمد: "موسوعة شرح أحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة"، المجلد الثاني، دار الحقانية لتوزيع الكتب القانونية القاهرة، 2006م، ص313.

(3) د. عبد القادر باينة، الوسائل البشرية للنشاط الإداري، منشورات زاوية للفن والثقافة، الدار البيضاء، 2006م، ص41.

وبالرغم من كثرة الاحتياطات المتخذة في النصوص التشريعية والتنفيذية ليستفيد الموظف من الترقية؛ فهناك بعض الصعوبات التنفيذية، ويعزى ذلك لضعف الإمكانيات المادية والفنية ومحدودية المناصب، والمحابة أو لانعدام إمكانية الترقية المتواصل لوصول الموظف إلى أعلى مرتبة، وذلك بوصوله لأعلى الدرجات قبل نهاية حياته الوظيفية، وبالتالي لن تبقى له الحوافز ملموسة لغرض العطاء بشكل أفضل.

فالترقية عملية حيوية للموظف وجهة الإدارة، فالموافقة الصادرة من الإدارة كونها صاحبة الاختصاص الأصيل في قرار الترقية ومعبرة عن إرادتها تعبيراً صريحاً في إحداث الأثر القانوني، تعد قرا راً إدارياً منتجاً لآثاره القانونية في حق الأفراد، حتى ولو لم يفرغ في صياغة معينة، وتكون نافذة في هذه الحالة من تاريخ الموافقة<sup>(1)</sup>؛ وذلك لأن العبرة هي بمضمون القرار الإداري وفحواه وما يترتب عليه من آثار.

**أما فيما يتعلق بالهدف الذي تُحقِّقه الترقية للجهة الإدارية فيتمثل فيما يلي:**

- تُسهم الترقية في اجتذاب أفضل الكفاءات لشغل الوظائف الحكومية واحتفاظ وحدات الجهاز الإداري بأصحاب الخبرات والمؤهلات الدراسية التي كلفت الدولة الكثير من المال والجهد من أجل تدريبهم وتأهيلهم ورفع كفاءتهم الوظيفية، بدل من تركها العمل في الجهاز الحكومي وتوجُّها إلى القطاع الخاص، أو حتى خارج نطاق الدولة<sup>(2)</sup>.
- يُعد نظام الترقيات هو الوسيلة الطبيعية لإعداد القادة الإداريين من بين مُوظَّفي الصف الأول وبالتالي فهي تضمن للإدارة شغل الوظائف العليا بالعناصر الجديدة<sup>(3)</sup>.
- تُتيح الترقيات فرصاً جيدة للإشراف، والمتابعة، والتوجيه من جانب الرؤساء على مرؤوسيهم باعتبار أنهم كانوا يوماً ما يمارسون تلك المهام والمسئوليات قبل ترقيتهم، وبالتالي فهم أقدر من غيرهم على تشخيص ومعالجة الثغرات، مما يؤدي إلى الإجابة في أداء العمل.
- ومما لا شك فيه أنَّ نجاح أية إدارة متوقِّف على ما توفره من مزايا ماديَّة ومعنويَّة لمُوظَّفيها وهو ما يؤدي إلى توفُّر فرص الترقِّي والتقدُّم في العمل؛ فيشعر المُوظَّف أنَّ من واجبه المشاركة في زيادة إنتاج وأداء الجهاز الإداري.

(1) د. نواف العنزين، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007م، ص 91.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: "الأسس العامة لنظم الترقية والترفيه"، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد الثالث، السنة السابعة، ص 178.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: "نظم الترقية في الوظيفة العامة"، ص 27.

فالتَّرقية تُعتبر غاية يطمح إليها الموظفون؛ لأنَّها تُفسح المجال أمامهم للوصول إلى المناصب العليا، فتغرس فيهم الحافز لبذل أقصى قدر من الجهد للظفر بالتَّرقية والتمتُّع بمزاياها الماديَّة والمعنويَّة؛ فهي تلعب دورًا كبيرًا في الحياة المهنيَّة للفرد عمومًا والمؤسسة خصوصًا في ظل الظروف الحاليَّة، وتتنافس المؤسسات في السوق العالميَّة على اليد العاملة المؤهَّلة، باعتبارها العامل المُحفِّز وجلب عدد أكبر من الموظَّفين ذوي الخبرة والكفاءة لمنح الموظَّف الدرجة التي يستحقها<sup>(1)</sup>. كما أنَّ التَّرقية تُعتبر من أهم الوسائل مساهمة في تطوير الأداء وتحفيز الموظَّف على بذل مجهود أكبر في أداء المهام والمسؤوليات المنوط به، فالموظَّف في أي مؤسسة لا يسعى فقط للحصول على مقابل مادي، وإنَّما أيضًا يطمح إلى الوصول إلى أعلى المناصب التي تُمكنه من تحقيق مكانة أفضل داخل البناء الوظيفي للإدارة وتضمن له الاستقرار والأمن الوظيفي واستمرار الخبرة، كما تُمكنه من إشباع رغباته نحو التقدُّم والارتقاء إلى مستويات ماديَّة واجتماعيَّة أفضل وبالتالي تقديم الأفضل في سبيل تحقيق أهداف المؤسسة<sup>(2)</sup>.

### ثالثًا - أهمية الترقية:

التَّرقية هي الطريق المُوصِّل للمستقبل الوظيفي المُنتظر، وكلما كان هذا الطريق مُعبَّدًا وسالكًا أمام العاملين، زاد رضاهم، وأحسوا بالأمل والتفاؤل من نتائج السير عليه بكفاءة واجتهاد وتُحقِّق التَّرقية طموحات الموظَّفين وتُشعرهم بالأمان في المستقبل عن طريق استمرارهم في وظائفهم، بالإضافة إلى ذلك فهي تُنمِّي مهارات وخبرات الأفراد، حيث أنَّهم يتوقعون أنَّ هذه المُكتسبات سوف تساعدهم في الحصول على مركز أو وظيفة أعلى، كما تساعد على تحقيق تطلُّعات ورغبات العاملين والذين يتطلُّعون إلى تقلُّد مناصب أعلى أو أعمال أفضل خلال حياتهم الوظيفيَّة<sup>(3)</sup>.

ونظرًا لأنَّ التَّرقية يترتَّب عليها في الغالب زيادة في الراتب (الدرجة الماليَّة)؛ فإنَّها تُعتبر أكثر العلاوات، أو المكافآت تأثيرًا على وضع الموظَّف؛ لأنَّ التَّرقية يترتَّب عليها رفع الراتب من ناحية، وصعود الموظَّف أو العامل في السلم الإداري من ناحية أخرى، فتتزايد تبعاته الوظيفيَّة وسلطاته، ومسئوليَّاته، ولأهمية الوضع المُترتَّب على التَّرقية كانت أهمية التوفيق بين رغبة العامل المشروعة في التَّرقِّي، وبين حاجة الإدارة إلى قصر المناصب الهامة والرئيسية وذات النطاق الإشرافي الأكثر

(1) أ. خضير عبد الوهاب: "نظام ترقية الموظَّف في الجزائر"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسيَّة - جامعة قاصدي مرباح، ورقلة - الجزائر، 2015م، ص25.

(2) أ. أمينة شعبي: "نظام التَّرقية في قانون الوظيفة العموميَّة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسيَّة - جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014م، ص54.

(3) المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية [www.hrdiscussion.com](http://www.hrdiscussion.com)

اتساعاً على الأكَفَاء؛ وذلك لأنَّ الدرجات الدنيا تكون عادة أكثر من الدرجات العليا، وهو ما يُعرف بالترج الهرمي في هيكل الوظائف، وهو ما يستوجب وجود نظام للترقية مقبول وعادل ومُنصف، يحافظ على كون الترقية حافزاً حقيقياً للعامل على العمل والاجتهاد<sup>(1)</sup> وتحمل الترقية في طياتها أهمية كبرى تتمثل في تحقيق فكرة دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد؛ ولذلك يجب أن يُوضَّح للعاملين بالجهاز الإداري ماهية الترقيات وأنواعها والأسس والمعايير والشروط الواجب توافرها لكي يكونوا مؤهلين للترقية<sup>(2)</sup>.

### وتظهر أهمية الترقية بالنسبة للموظف من خلال تحقيق العديد من المزايا منها:

- تؤدي الترقية إلى شعور الموظف بالأمان نتيجة تحقيق تقدم مستمر في معيشتهم دون حاجة إلى تغيير مكان العمل، إذ إن الترقية تؤدي غالباً إلى زيادة في الأجر.
- يُعد نظام الترقية وسيلة مشروعة للموظف العام في تحقيق مكاسب مادية تؤدي إلى تحسين حياته المعيشية، حيث إن زيادة المردود المادي سيرفع من المستوى المعيشي والاجتماعي للموظف، ومن المعلوم أنَّ الراتب الجيد من أهم العناصر لرفع الروح المعنوية لدى الموظف في مختلف درجاتهم الوظيفية وبخاصة مع الازدياد السريع لتكاليف الحياة المعيشية اليومية.
- تشجيع الموظف على الابتكار والتجديد، إذ أنَّ الموظف إذا ما تبين له أن ترقيته على مدى تقانيه في عمله وما ابتكره من جديد، سيبدل أقصى جهده للحصول على الترقية<sup>(3)</sup>.
- تحفيز العاملين وتشجيعهم على العمل ذي الكفاءة والأداء الفعال وخلق روح التفاؤل والأمل في نفوسهم للتقدم في مستويات السلم الإداري وتولي مسؤوليات أكثر أهمية وأعلى شأنًا، وهذا يؤدي إلى بعث روح التنافس والمثابرة بين الموظفين.
- تؤدي الترقيات إلى شحذ الهمم واستنفار الطاقات الكامنة في الموظفين، وذلك عندما يتقن بعدالة نظام الترقيات، وأن ما يبذلونه من جهد وتقاني في مهام عملهم سوف يكون له مردود إيجابي عليهم شخصياً من خلال ترقيتهم إلى مناصب أعلى<sup>(4)</sup>.

(1) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص 496؛ د. محمد صلاح عبد البديع السيد: "النظام القانوني للموظف العام في مصر"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م ص: 145-146.

(2) د. عامر خضير الكبيسي: "إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2005م، ص135.

(3) د. محمد أنس قاسم جعفر: "نظم الترقية في الوظيفة العامة"، ص27.

(4) د. سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في الإدارة العامة"، ص547؛ د. محمود أبو السعود حبيب: "القانون الإداري"، ص 126 وما بعدها؛ د. عامر الكبيسي: "إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية"، ص148.

- غرس الحافز في نفوس كافة الموظفين لبذل أقصى ما يستطيعون من جهد أملاً للفوز بالترقية وخلق روح التفاؤل والأمل لديهم (1).

**المطلب الثاني: شروط ترقية الموظف العام.**

**أولاً- توافق مواصفات شغل الوظيفة المرقي لها في مصر:**

إن الإدارة بعد أن تفرغ من تحديد الوظائف وتوصيفها وترتيبها وتقييمها، تتجه إلى شغل تلك الوظائف بالتعيين أو بالترقية، وعلى هذا الأساس سعت التشريعات إلى وضع مجموعة من الشروط لا بد من توافرها لشغل الوظيفة المرقي لها، سيتم تناول تلك الشروط كما يلي:

**أ- الترقية للدرجة الشاغرة والتالية مباشرة :**

لقد تطلب القانون شرط وجود درجة أعلى شاغرة لإمكان ترقية الموظف العام، أي لا تكون مشغولة بموظف آخر (2)، إذ نص المشرع صراحة في قوانين الوظيفة العامة على ضرورة وجود وظيفة شاغرة كشرط لإجراء الترقية (3)، كما أكد هذا المبدأ أيضاً الفقه (4)، والقضاء (5)؛ لأن حقيقة تكمن في المبادئ العلمية السليمة، التي تتطلب وجود وظائف ذات فئات مالية أعلى وتستلزم وجود وظائف شاغرة مختلفة في الواجبات والمسئوليات الوظيفية عن تلك التي يشغلها الموظف قبل الترقية، حيث يتوقف هذا المبدأ على قواعد التنظيم الإداري السليم، فلا يُعقل أن تتم ترقية موظف إلى درجة مشغولة من قبل موظف آخر؛ لأن ذلك سيؤدي بطبيعة الحال إلى نتائج خطيرة، تتمثل في التضارب والازدواج الوظيفي، وهو ما يتعارض مع طبيعة الوظيفة العامة، ويؤدي إلى الإسراف الذي لا مبرر له .

(1) أ. هدى أحمد صالح محمد: "الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة"، ص 29.

(2) راجع: نص المادة (23) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م.

إذ نصت على أنه: "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (76) من هذا القانون، يجوز للموظفين الحاصلين على مؤهلات أعلى قبل الخدمة أو أثنائها، التقدم للوظائف الخالية بالوحدات التي يعملون بها، أو غيرها من الوحدات، متى كانت تلك المؤهلات مطلوبة لشغلها، وبشرط استيفائهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف".

(3) د. أنور أحمد رسلان: "الوظيفة العامة"، مرجع سابق، ص 231 .

(4) د. ماجد راغب الحلو: "القانون الإداري"، ص 265؛ ود. محمد رفعت عبد الوهاب: "القانون الإداري"، ص 280؛ د. مصطفى أبو زيد فهمي: "القضاء الإداري ومجلس الدولة"، ص 266؛ د. محمد عبد الله الحراري: "أصول القانون الإداري"، ص 434 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 5440 لسنة 41 ق، جلسة 2000/8/1م، د. محمد ماهر أبو العينين: ص 262؛ طعن 4032 لسنة 37 ق، جلسة 1995/8/25م.

كما أُلزم المُشرِّع الوحدات الإداريَّة الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنيَّة بالدولة أن تُضع هيكلًا تنظيميًّا لها يُعتمد من السلطة المُختصة بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يُراعى فيه تقسيم الوحدة إلى تقسيمات فرعية تتناسب مع أنشطتها، وحجم ومجالات العمل المتميزة بها، وتضع كل وحدة جدولًا للوظائف مرفقًا به بطاقات وصف كل وظيفة تتضمن تحديد مستوياتها الوظيفيَّة وطريقة شغلها والمجموعة الوظيفيَّة التي تنتمي إليها والشروط اللازم توافرها فيمن يشغلها والواجبات والمسئوليات والمهام المنوطة بها ومؤشرات قياس أدائها ويختص رئيس الجهاز باعتماد جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشريَّة اللازمة لها في ضوء احتياجاتها الفعلية ومن كل ذلك تُحدِّد الوظائف الشاغرة والمشغولة والمعتمدة لكل وحدة إداريَّة (1).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّ هناك حالة استثنائية وهي: "جواز إنشاء تقسيمات مُتعدِّدة في الدرجة الماليَّة الواحدة يتحرك بينها العامل قبل الترقية، بشرط أن يكون ذلك في حالة الضرورة القصوى ومقتضيات مصلحة العمل وبناء على طلب من السلطة المُختصة، يتم تقديمه إلى لجنة شؤون العاملين؛ لأنَّها هي الجهة التي أناط بها القانون إنشاء تلك التقسيمات" (2).

#### ب- استيفاء اشتراطات شغل الوظيفة المُرقى لها :

لا تتم ترقية المُوظَّف العام إلا بعد استيفائه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة المُرقى إليها (3)، سواء من حيث التأهيل العلمي، أو مدة الخبرة، أو غيرها من الاشتراطات الأخرى المُحدِّدة ببطاقة الوصف الوظيفيَّة ولم يجعل المُشرِّع لجهة الإدارة سلطة تقديرية في هذا الشأن فإذا انتفي شرط من تلك الشروط الجوهرية المُحدِّدة سلفًا في بطاقة وصفها عند الترقية، كشرط المؤهل مثلاً اللازم توافره عند المُرشِّح لشغل الوظيفة كان قراره بالترقية منعدماً ولا أثر له قانوناً (4)، كما إذا كان يُطبَّق شرط الكفاية، فحين تُطبَّق قاعدة ترقية الأقدم عند التساوي في الكفاية يجب أن يتوفر في

(1) راجع: المادة (9) من قانون الخدمة المدنيَّة رقم (81) لسنة 2016م.

ولقد تناولت اللائحة التنفيذية للقانون تفصيل كيفية تشكيل هذا الهيكل بالباب الثاني تحت عنوان "الوظائف والعلاقة الوظيفية" في المواد من (23 إلى 66).

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 3031 لسنة 39 ق، جلسة 1995/8/26م، د. محمد ماهر أبو العينين: الكتاب الثاني، ص 340 .

(3) راجع: المادة (29) من قانون الخدمة المدنيَّة رقم (81) لسنة 2016م؛ المادة (91) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنيَّة رقم (81) لسنة 2016م.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 2325 لسنة 52 ق، جلسة 2002/3/23م، مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا، المكتب الفني، ص 47 .

المُرشَّح الاشتراطات اللازمة لشغل الوظيفة، والتي نصَّ عليها القانون؛ فلا يجوز المقارنة بين من توافرت فيه اشتراطات شغل الوظيفة، وبين من افتقد أي من شروطها (1) وهذان الشرطان يتواجدان بقوة في الترقية بالاختيار (2).

#### ج- أن تتم الترقية في ذات المجموعة الوظيفية التي ينتمي إليها الموظف :

يجب أن تتم ترقية الموظف في ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج فيها وظيفته (3)، فلا يجوز الترقية في مجموعة نوعية مختلفة عن المسكن عليها الموظف (4)، فالأصل أن إجراءات الترقية سواء بالأقدمية أو بالاختيار تتم بين الموظفين الذين تجمعهم وحدة واحدة في الميزانية، إلا أن قانون العاملين بمصر وضع استثناء على هذا الأصل أجاز فيه اعتبار العاملين من مجموعة وظيفية في وحدتين أو أكثر من الوحدات التي تسري عليها أحكام هذا القانون وحدة واحدة في مجال الترقية (5)، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الترقية التي تتم للموظف من كادر إلى كادر أعلى لا تُغير في حقيقة الترقية، وإنما تُعد بمثابة تعيين جديد .

#### د- قضاء الموظف فترة زمنية معينة في وظيفته قبل الترقية :

المشرع المصري أعطى الإدارة سلطة تقديرية كاملة في تحديد المدة المبينة التي يجب أن يقضيها الموظف العام في وظيفته السابقة، إلا أن ذلك محكوم بعدم إساءة الإدارة لاستعمال هذه السلطة؛ فهذه المدة واجب قضائها في الوظيفة الأدنى مباشرة كحد أدنى للخبرة المتطلبة لشغل الوظيفة، إلا أنه يلزم لحساب هذه المدة دائماً أن تكون تالية للحصول على المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة، ولكن هذا الأمر يجب ألا يكون مربوطاً بالمدة، إلا أن المدة هنا تكون لغرض الخبرة والقول بغير ذلك مؤداه أن إفراغ شرط قضاء المدة البينية من مضمونه كأنه لا يمكن الاعتداد بأي من المدد دون

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 2324 لسنة 47 ق، جلسة 2006/11/11م؛ طعن 3702 لسنة 47 ق جلسة 2006/4/8م، د. مجدي محمود حافظ: "موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا"، مرجع سابق ص 3349 وما بعدها .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 364 لسنة 45 ق، جلسة 1996/6/29م، د. مجدي محمود حافظ: "موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا"، ص 824 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 42 - 2 لسنة 46 ق، جلسة 2003/11/16م، د. محمد ماهر أبو العينين: الجزء الثالث، ص 761 .

(4) راجع: المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م، ود. عمرو فؤاد بركات: "الترقية وأثر الحكم بإلغائها"، ص 18 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 213 لسنة 35 ق، جلسة 1990/12/23م، د. خالد عبد الفتاح: "موسوعة شرح نظام العاملين بالدولة"، ص 212 وما بعدها .

سبق الحصول على المؤهل العلمي المطلوب، واللازم لشغل الوظيفة، على نحو يُتاح معه القول بأنّ ثمة خبرة تحققت للموظف في النشاط الذي يُمارسه جنباً إلى جنب مع المؤهل الحاصل عليه<sup>(1)</sup>. فلا يجوز أنّ تتم الترقية قبل استكمال تلك المدة باستثناء الترقية التشجيعية، حيث أنّ المدة البيئية اللازمة للترقية هي شرط من شروط صحة الترقية، وإذا ما فقد القرار هذا الشرط أصبح قراراً باطلاً يتحصّن بمضي المدة .

#### هـ- اجتياز التدريب:

إن شرط اجتياز التدريب لم ينص عليه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية صراحة، إذ ترك القانون الجديد ما قرره النص السابق من اشتراط السلطة المختصة للترقية اجتياز الموظف التدريب الذي تتيحه الوحدة بنجاح، ولقد أحال القانون هذا الأمر للائحة التنفيذية، إذ نصت اللائحة التنفيذية على أن: "يجتاز بنجاح التدريب الذي تتيحه له الوحدة"<sup>(2)</sup>. حيث أنه يشترط للترقية الموظف في بعض الوظائف أن يجتاز التدريب الذي قد تتطلبه القوانين والأنظمة لهذه الوظائف<sup>(3)</sup>، وذلك لكون التدريب شرطاً أساسياً للترقية في هذه الحالة، فإذا لم تسمح الجهة الإدارية لبعض الموظفين بحضور التدريب فإن ذلك سيؤدي إلى حرمان البعض من فرصة الترقية، وبالتالي سيخل هذا الأمر بمبدأ المساواة؛ لأن هناك بعض الوظائف الفنية تشترط التدريب قبل إجراء أية ترقية<sup>(4)</sup>؛ وذلك لأن التدريب يعد من أهم الوسائل العملية الحديثة التي تتبعها الإدارة لتنمية ورفع كفاءة موظفيها، حيث يهدف التدريب إلى توعية الموظفين وتطويرهم وظيفياً، كما يساعد في إيجاد الحلول الناجعة للمشكلات التي تواجه الموظفين أثناء العمل<sup>(5)</sup>. ولقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: الموظف يجب أن يجتاز البرنامج التدريبي ولا يجوز تخطيه في الترقية إلا إذا تخلف بمحض إرادته عن حضور الدورات التي أتاحتها له الجهة الإدارية<sup>(6)</sup>.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 2622 لسنة 44 ق، جلسة 2004/11/6م، موسوعة الأحكام، مرجع سابق ص 3324، فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، ملف رقم 848/3/86، جلسة 1992/1/5م؛ د. محمد ماهر أبو العينين: ص 328؛ طعن 10305 لسنة 36 ق، جلسة 2006/6/25م، د. مجدي محمود: " ص 3375 .

(2) راجع: المادة (89/أ) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م.

(3) د. ماجد راغب الحلو: "القانون الإداري"، ص 267 .

(4) د. رمضان محمد بطيخ: "نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية الاستفادة الإدارية المصرية منها"، ص 29-30 .

(5) د. أنس قاسم محمد جعفر: "نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة"، ص 316.

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3412 لسنة 31 ق، جلسة 1988/3/26م.

ولقد اكد المشرع على ضرورة انضباط الموظف في التدريب واجتيازه نسبة النجاح المقررة، وفي حالة عدم اجتيازه لهذه النسبة تسترد منه مصروفات باقي البرنامج التدريبي إذا كان التحاقه بالتدريب بناء على طلبه، وتحملت الوحدة بتكلفة التدريب (1).

وغالبا ما تُجرى الجهة الإدارية للموظفين امتحانات للترقية بعد فترة التدريب الذي تتيحه الوحدة المالية للموظف العام الذي يعمل بها إلا أن المشرع المصري اشترط ذلك الشرط في الترقية بالاختيار فقط (2)، وهذا ما يدعو إلى الاستغراب، حيث إن الترقية سواء كانت بالأقدمية أو بالاختيار، تهدف إلى شغل وظائف أعلى في السلم الإداري، مُشملة على مسؤوليات واختصاصات أكثر أهمية، مما يُفترض بدهاءة توافر كفاءة معينة فيمن يرغب في الترقية إلى مثل هذه الوظائف فيجب ضرورياً توفر التدريب في جميع حالات الترقية، بل يجب أن تكون الإدارة مُلزمة بإجراء التدريب لرفع كفاءة الموظف العام .

### ثانياً- تقويم الأداء الوظيفي:

تبرز أهمية تقويم الأداء الوظيفي باعتباره الوعاء الحاوي لمكامن القوة والضعف في أداء الموظفين عند ممارستهم أعمال ووظائفهم ومدى صلاحيتهم للترقية، حيث يهدف إلى تحقيق العديد من المميزات والأهداف لصلاح الوظيفة العامة والموظفين على حدٍ سواء .

- فمن ناحية الإدارة فإن تقرير تقويم الأداء الوظيفي - إذا ما اتبعت شروطه وإجراءاته بشكل سليم يُعدُّ هو الوسيلة التي تستطيع الإدارة من خلالها اختيار الموظفين الملائمين لأداء مسؤوليات الإدارة المنوطة بهم بكافة أنواعها ومراحلها، كما يُعتبر تقويم الأداء أساساً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات العامة للأجور والمكافآت والحوافز، بشكل يحقق مبدأ العدالة النسبية في عوائد الموظفين، كما تُعتبر نتائج الأداء أساساً موضوعياً لسياسات شئون العاملين في الترقية والنقل والندب والإعارة، فلا يتصور تقلد أحد هؤلاء الموظفين بدون وجود كفاءة وجدارة لتلك المناصب ولو بصفة مؤقتة، وخاصة في الإعارة الخارجية أو في الندب الكلي الذي قد يتولد عليه تكليفه ببعض الأعمال ذات الأهمية البالغة في تلك الوزارة أو الهيئة، وبالتالي فإن الموظف مرآة لوظيفته فلا بد أن يُثبت جدارته في تلك الجهة (3).

(1) راجع: المادة (16) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م.

(2) قرار 3963 لسنة 1984م، وزير شئون مجلس الوزراء، ووزير المالية للتممية الإدارية وخاص بالترقية بالاختيار .

(3) د. سليمان الطماوي: "الوجيز في الإدارة العامة"، ص 565.

أما بالنسبة للموظف؛ فإن مساره الوظيفي كله يتأثر - بل ويتحدد أحياناً - بهذه التقارير فاختياره وتدريبه أو نديه، أو إعارته، وأجوره وحوافزه، وإنهاء خدمته، تتأثر جميعها بهذه التقارير بدرجة أو بأخرى، وتساعد أيضاً على تعرفه على نواحي القصور في أدائه، فيُعطي له الفرصة في المستقبل لتقويته، وبالإضافة إلى التعرف على نواحي السلوك غير المقبولة والتي تقلل من كفاءة العاملين<sup>(1)</sup>؛ ولهذا فإن تقارير تقييم الكفاءة للعاملين هي بالفعل طريقة موضوعية، حيث من الضروري أن تكون متلائمة مع طبيعة الوظائف، وأن يتم تحديدها وتصويرها لتحديث الحياة المالية، وتوعية الرؤساء الإداريين بأهميتها، وأن يُسند مراجعة هذه التقارير واعتمادها إلى لجنة محايدة، كلجنة شئون الموظفين، وإخضاعها لرقابة القضاء الإداري، وبذلك تكون تقارير الكفاءة هي الوسيلة التي يقوم من خلالها الرؤساء الإداريين بتحليل ما يؤديه رؤوسهم، بهدف تقدير جدارتهم والوقوف على حسن سير العمل في تلك المنظمة الإدارية، وتصحيح ما قد يظهر من قصور، ومكافأة المُجدين منهم، ودفعهم في طريق الترقّي لشغل الوظائف الأعلى.

فلقد أوجب المُشرع المصري على الإدارة الالتزام بإخطار الموظفين العاملين لديها بمستوى أدائهم، الذين يمكن أن يكون أداءهم ضعيفاً، وأن يُبلغهم بأوجه النقص في أدائهم لعملهم حتى يتمكنوا من رفع مستواهم الوظيفي والنهوض بالمؤسسة<sup>(2)</sup> وقد نصّ قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م على أن: "المُشرع أناط بالسلطة وضع نظام قياس كفاية الأداء للعاملين بما يتفق ونشاط الوحدة، والأهداف المنوط بها، ونوعية الوظائف، على أن يكون قياس الأداء من واقع السجلات والبيانات ونتائج التدريب المتاحة للعاملين، وأية معلومات أخرى يمكن الاسترشاد بها في هذا الشأن"<sup>(3)</sup>.

وتُعتبر عملية تقييم الأداء نشاطاً مهماً من أنشطة إدارة الموارد البشرية في المنظمات بشكل عام، فهي ليست فقط وسيلة موضوعية لاتخاذ القرارات العادلة المتعلقة بتوزيع الأجر وترقية ونقل العاملين، ولكنها أيضاً وسيلة لحثهم على بذل أقصى الجهود والتفاني في العمل، علاوة على أنها تكشف نقاط القوة والضعف لدى العاملين، ومن ثمّ تُهيئ الاستغلال الأمثل للطاقات البشرية المتاحة

(1) د. أنور أحمد رسلان: "تقارير الكفاءة"، ص 24؛ د. أس جعفر: "نظم الترقيّة في الوظيفة العامة"، ص 202.

(2) الجوجو، جهاد أحمد رفاعي، "مدى انسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية"، دراسة مقارنة مرجع سابق، 2013م، ص 143.

(3) راجع: المادة (27) قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م.

وتقدير الاحتياجات التدريبية تقديرًا واقعيًا، ويتم تقييم أداء الموظفين بناء على أحد الاتجاهات كما يلي:

#### الاتجاه الأول: يركز على تقييم سلوك وقدرات الموظف وأدائه أثناء العمل:

- تقييم الأداء هو عبارة عن: "التقييم الدوري لأداء الفرد في وظيفته وتقييم قدراته وإمكانياته للنقدم"<sup>(1)</sup>.

- تقييم الأداء هو: "محاولة الوصول إلى تقييم مدى مساهمة العامل في إنجاز الأعمال الموكولة إليه وكذلك سلوكه وتصرفاته في علاقاته بزملائه ورؤسائه والمتعاملين معه وأيضًا قدراته وإمكانياته الشخصية خلال فترة زمنية محددة"<sup>(2)</sup>.

- تقييم الأداء عبارة عن: "قياس كفاية الأداء الوظيفي لفرد ما والحكم على قدراته واستعداده للنقدم"<sup>(3)</sup>، يلاحظ على هذا الاتجاه أن تقييم الأداء يعتمد على نظرتة الموضوعية للعمل المؤدي حقيقة دون النظر في إمكانيات الموظف الذاتية أو قدراته الطبيعية المؤهلة لهذا العمل، أو ذلك وتقدير مدى صلاحيته للقيام بأعمال وظائف ذات مستوى أعلى.

#### الاتجاه الثاني: يركز على التقييم بناءً على الحكم الشخصي:

- تقييم الأداء عبارة عن: "عملية الحكم التي تنتهي بتقييم إسهامات الفرد أو المجموعة المنظمة".

- تقييم الأداء هو: "طريقة دورية يُسجَل بها المشرف حكمه على أداء موظف ما لعمله"<sup>(4)</sup>.

يلاحظ على الاتجاه السابق أنه ركز على الحكم الشخصي في تقييم الأداء وهو ما يؤخذ عليه لأن تقييم أداء الموظف العام ليس حكمًا شخصيًا، بل يجب أن يكون حكمًا موضوعيًا على عمل الموظف، فالموضوعية يجب أن تكون أساس تقييم الأداء الوظيفي للموظف العام.

(1) د. نجلاء مرتجي: "إدارة الأفراد العاملين - مدخل بيئي"، مكتبة عين شمس، القاهرة - مصر، 1985م.

(2) د. عبد الكريم محمد هاشم: "قياس كفاءة العاملين بالإدارة"، المجلد (14)، العدد (2)، أكتوبر 1981م ص96.

(3) د. حمدي أمين عبد الهادي: "إدارة شؤون موظفي الدولة: أصولها وأساليبها وإصلاحها"، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1990م، ص169.

(4) د. راشد محمد عبد الجليل، د. أحمد فؤاد سالم: "إدارة الموارد البشرية: مدخل استراتيجي متكامل"، القاهرة بدون ناشر، 2000م، ص366.

### الاتجاه الثالث: يركز على مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المخطط:

- تقييم الأداء هو: "عملية منظمة شاملة وتهدف إلى مقارنة حجم ومستوى ما تم إنجازه من عمل في فترة زمنية معينة مع حجم ومستوى العمل المراد إنجازه في نفس الفترة في ضوء معاملات أداء موضوعة"<sup>(1)</sup>.

وهناك طرق تنظم الحصول على معلومات عن تقييم الأداء الوظيفي للموظف وهي:

#### 1- نظام التقييم القائم على الصفات:

يستخدم هذا النظام لتقييم الصفات الشخصية للموظف مثل قدرته على اتخاذ القرار، والولاء للمنظمة والقدرة على تبادل الآراء، أو مستوى التقدم على الآخرين في أداء العمل. وهذا النظام يهتم بالشخص أكثر من اهتمامه بما يقوم به<sup>(2)</sup>. وعلى الرغم من سهولة تطبيق هذا النظام، إلا أن هناك عيوباً تُؤخذ عليه، وهي:<sup>(3)</sup>

أ- إن هذا الأسلوب لا يُشير غالباً إلى حقيقة سلوك الموظف تجاه العمل، وذلك يرجع إلى أن السلوك الوظيفي يحكمه عدد من العوامل التي تتأثر بالأحوال البيئية المحيطة بمجال العمل. لذلك فإن الموظف الذي يتسم بسرعة الغضب مع زملائه في العمل قد يتصرف بحذر مع عملائه.

ب- صعوبة تحديد الصفات بدقة، بسبب تعدد الإطارات المستخدمة، ومن ثم ضعف الاعتماد عليه.

ج- إعاقة عملية التغذية العكسية (المرتدة) للموظفين، ومفهوم التغذية العكسية يعد مفهوماً مهماً وأهميته نابعة من أن التغذية العكسية تساعد على فهم سلوك العاملين بشكل عام، وكذلك أسلوب الاتصال وتبادل المعلومات بينهم في الأجهزة أو الإدارات التي ينتمون إليها.

#### 2- نظام التقييم القائم على السلوك:

هذا النظام يقيم سلوك الموظف أكثر من تقييمه لسماتهم الشخصية، وهذا المقياس يكون ملائماً لمعرفة الكيفية التي يتم بها إنجاز العمل، فعلى سبيل المثال، بالنسبة للبايع عليه أن يحسن معاملة عملائه ويقدم لهم المساعدة في العمل. وهنا يتم تقييم الموظف، من خلال ما يقومون به في عملهم، وعلى الرغم من سهولة هذا النظام، فإن هناك بعض المشكلات التي تواجهه، حيث إنه لا

(1) د. منصور فهمي: "إدارة الأفراد"، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، 1988م، ص 414.

(2) د. أحمد صقر عاشور: "إدارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي"، بيروت، دار النهضة العربية، 1983م، ص 359-361.

(3) د. مؤيد سعيد سالم: "إدارة الموارد البشرية"، الأردن، عالم الكتاب الحديث، 2002م، ص 186.

يتضمن دائماً كل الأساليب التي تؤثر فعلياً في العمل ذلك أن الأساليب تختلف من عمل لآخر، وأن الأداء الفعال يمكن تحقيقه عن طريق استخدام مجموعة مختلفة من الأساليب (1).  
**مما سبق يرى الباحث أنه يجب أن يتم اختيار نوع التقييم المناسب لطبيعة العمل، ليتحقق الغرض من هذا التقييم، كما أن الأسلوبين الأخيرين عادة ما يتميزان بالعديد من المميزات والقليل من الانتقادات.**

#### - سنوية تقارير كفاءة الأداء الوظيفي:

يقصد بها المدة التي نظمها المشرع لوضع واعتماد تقارير الكفاءة، وهو ما يطلق عليه سنوية التقارير (2)، وتختلف المدة الزمنية التي يتم تقييم أداء الموظف خلالها، فقد تكون المدة دورية كل ثلاثة أشهر، وقد تكون كل ستة شهور، كما تكون دورية كل سنة، وأياً كانت المدة التي يوضع عنها التقرير فيجب أن تكون مدة معقولة تتناسب مع قدرة الموظف المتغيرة على أداء العمل، وأن يتحقق من خلالها شعور الموظف الخاضعين لها بالمتابعة والتقييم المستمر لأدائهم، مع تمكينهم من معرفة نقاط الضعف في أدائهم في وقت مناسب، فضلاً عن تحقيق الاتصال والمتابعة المستمرة من جانب الرؤساء، مما يؤدي إلى واقعية التقرير كونه تعبيراً فعلياً عن مستوى أداء الموظف العام (3).

والسؤال هنا: ما هي المدة التي حددها المشرع المصري والتي يتم خلالها تقييم كفاءة الموظف؟  
 نص المشرع على أن: "يكون تقييم أداء الموظف عن سنة مالية على مرتين على الأقل قبل وضع التقرير النهائي، ويقتصر تقييم الأداء على القائمين بالعمل فعلاً بالوحدة مدة ستة أشهر على الأقل" (4)؛ ولذلك يتم وضع تقارير كفاية سنوية عن الموظف، ولا يتم استصحاب تقرير السنة السابقة، وذلك لاستقلال كل سنة عن سابقتها، وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على ذلك بقولها: "ومن حيث أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن المشرع عندما قرر ضرورة قياس كفاية الأداء سنوياً إنما قدر أن لكل سنة ظروفها من حيث أداء العامل وسلوكياته التي يأتيها خلالها، وأنه لا يعني ضعف أداء العامل أو تراخيه خلال سنة معينة هو أمر ملازم ومصاحب له طوال حياته الوظيفية، كما أن امتياز العامل خلال سنة أو سنوات معينة لا يعني بحكم الضرورة

(1) د. عبد الباري درة، د. زهير الصباغ: "إدارة الموارد البشرية"، عمان، دار الندوة للنشر والتوزيع، 1986م ص200.

(2) د. محمد محمود: "أحكام وطرق الكفاية السنوية للموظف العام"، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، ص7.

(3) د. أنور أحمد رسلان: "تقارير الكفاية - دراسة لتقييم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي"، 2006م، ص232.

(4) راجع: المادة (25) من قانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م.

واللزوم استمرار هذا الامتياز، فالعبرة دائماً هي بأداء العامل وسلوكه خلال السنة موضوع التقرير<sup>(1)</sup>.

وقد أكدت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على أن: "القانون نصّ على أنّ تقدير كفاية العامل في كل سنة عن أدائه لعمله خلالها بمراعاة قياس الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة ونوع عمل وظيفته وواجباتها ومسؤولياتها، وتبدأ السنة من أول يناير حتى آخر ديسمبر، ويُعدّم التقرير النهائي خلال شهري يناير وفبراير، ويُعتمد خلال شهر مارس وبذلك فإنّه يجب وضعها عن كل عامل سنويًا، سواء عمل فيها فعلاً خلالها، أو عمل لمدة دونها، ما دامت المدة التي قضاها مدة معقولة تكفي لقياس مستوى أدائه وتقدير مبلغ كفايته. إذ الأصل أنّ التقرير وُضع عن كل سنة، ومتى أمكن إجراء ذلك وجب وضعه عنها، ولا يصح استصحاب تقرير السنة السابقة إلا بنصّ، لاستقلال كل سنة عن سابقتها.

وقد يختلف مستوى الأداء في كل منهما صعودًا أو هبوطًا، واستصحاب التقرير السابق قد يضر بالموظف إذا ارتفع مستوى أدائه، وقد يُقرّر له استمرار وضع لم يستمر فيه مستوى أدائه إذا انخفض مستوى الأداء، ولا معيار إلى البديل متى أمكن إجراء الأصل، ولا معنى لاستصحاب في هذا الخصوص، ويكفي لصحة تقرير الكفاءة أن يقوم العامل بعملة خلال السنة ولو قلّت مدته الفعلية عن ذلك"<sup>(2)</sup>.

والحكمة من قيام المُشرع المصري بوضع التقرير لمدة سنة، ضمان فعالية التقارير السنوية، وتحقيق الغرض منها عن طريق متابعة الرئيس لإعمال مرؤوسيه باستمرار<sup>(3)</sup>، وتختلف تقارير الكفاءة تبعًا لاختلاف نشاط كل وحدة وأهدافها ونوعية وطبيعة الوظائف بها، ورغم هذا الاختلاف إلا أن هناك مبدأً أساسيًا يحكم قياس الأداء ومدى كفاية الموظف، وهو أن يكون قياس الكفاءة والجدارة مستندًا من واقع السجلات والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض.

**وبالنسبة للمشرع الليبي فيشترط لترقية ما يلي:**

1. تكون الدرجة المراد الترقية إليها تعلوا مباشرة الدرجة التي شغلها الموظف.
2. أن تكون هناك وظيفة شاغرة يرقى إليها الموظف.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4352 لسنة 40 ق، جلسة 2001/12/3م.

(2) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم (430/16/86)، جلسة 1991/5/22م.

(3) د. أحمد بن محمد السليطي، ترقية الموظف العام بدولة قطر، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، مرجع سابق ص 219.

3. أن يتم الترقية داخل الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف وفي ذات المجموعة الوظيفية التي تندرج فيها وظيفته.

4. أن يكون الموظف مستوفياً للشروط اللازم توافرها لشغل الوظيفة المراد ترقيته إليها.

5. أن يكون الموظف قد اجتاز التدريب بنجاح في الحالات التي تشترط فيها لائحة التدريب وجوب اجتياز الترقية.

6. أن يكون الموظف المراد ترقيته قد أمضى المدة المقررة كحد أدنى للترقية وانقضاء هذه المدة لا يكسب الموظف حقاً في الترقية، إذ تظل الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في هذا الخصوص، وهذا قد أجاز المشرع في المادة (39) ترقية الموظف ترقية تشجيعية دون قضاء الحد الأدنى المقرر في الترقية بالشروط التالية :

- أن يكون قد حصل علي تقارير بدرجة امتياز في الخمس سنوات السابقة على الترقية.
- أن يكون قد أمضى من الدرجة نصف المدة المقررة كحد أدنى للترقية علي الأقل
- ألا يرفق ترقية تشجيعية أكثر من مرتين خلال مدة خدمته الوظيفية.
- ألا يزيد عدد الترقية التشجيعية عن 5% من مجموع الترقيات التي تتم خلال السنة المالية بالوحدة الادارية .

7. وأخيراً يشترط المشرع في قانون الجامعات رقم (37) لسنة 1977م في ترقية أعضاء هيئة التدريس شروط علمية تتمثل في قيامه بأعمال وأبحاث علمية في مجال تخصصه.

وذلك بالإضافة إلى الحد الأدنى من السنوات اللازمة للترقية إلى الوظيفة الأعلى والمبينة في الجدول رقم 9 من قانون (15) لسنة 1981م بشأن المرتبات.

#### الخاتمة

#### أولاً- النتائج:

1. إن الترقية تعتبر عملية مهمة للموظف والإدارة مما يعود بنفع لكلا الطرفين.
2. الترقية تكون حقاً في حالة كان أسلوب الترقية المستخدم هو الترقية بالأقدمية، بعد مرور فترة زمنية معينة حددها المشرع، وإنما يجب أن يكون مُقيِّداً بعدة اعتبارات، كتوافر وظيفة أعلى شاغرة لها اعتماد مالي في موازنة الجهة الإدارية، وأن تتوافر في الموظف المراد ترقيته الشروط اللازمة لشغلها، وألا تكون هناك موانع قانونية تحول دون ترقيته على أن يُترك تحديد وقت إجراء الترقية للسلطة التقديرية لجهة الإدارة، حيث يجب أن تتم المُفاضلة بين الموظَّفين بشكلٍ جادٍ وحقيقي، يؤدي لأن يكون الاختيار للترقية

- تُستمد من عناصر صحيحة، وثابتة في ملف خدمتهم، أو فيما يبيده الرؤساء عنهم، ويكون الاعتراف بالأقدمية عند التساوي في مرتبة الكفاية.
3. نظام الترقية هو وسيلة طبيعية لإعداد القادة، فهي تضمن للإدارة شغل الوظائف العليا بالعناصر الجديدة من بين موظفي الصف الأول.
4. الترقية تُتيح الفرصة للرؤساء للإشراف، والمتابعة، والتوجيه على مرؤوسيه، نظرًا لكونهم كانوا يمارسون تلك المهام والمسئوليات قبل ترقيتهم، وبالتالي فهم أقدر من غيرهم على تشخيص ومعالجة الثغرات، مما يؤدي إلى الإجابة في أداء العمل.

#### ثانيًا - التوصيات:

1. ضرورة العمل على اختيار أنسب المعايير كأساس للترقية والتي تعد أكثر ملائمة مع طبيعة الوظيفة المرقي إليها؛ لذا ينبغي التمييز بين معايير الأقدمية والكفاءة وفق حجم المسؤوليات والأعباء التي تتطلبها الوظيفة الجديدة.
2. وضع نظام محفز للترقيات يؤدي إلى استقرار الموظفين في وظائفهم وتطوير قدراتهم ويُسهل في تحقيق الرضا الوظيفي مما ينعكس إيجابيًا على تطوير الجهاز الإداري.
3. ضرورة أن ينتهج المشرع الليبي نهج نظيره المصري في إنشاء جهة إدارية مختصة بمتابعة ودراسة واعتماد تقارير الكفاية الوظيفية؛ وذلك لتحقيق مبادئ المساواة والعدالة بين الموظفين.
4. ضرورة خضوع كافة الموظفين حتى شاغلي وظائف الخبراء والمستشارين لنظام تقارير الكفاية؛ لأنه ليس هناك مبرر لاستثناءهم.

#### قائمة المراجع:

1. إبراهيم عبد الصادق محمود: "الاختيار للوظيفة العامة في النظام الإسلامي - دراسة مقارنة بالنظم المعاصرة"، رسالة دكتوراه في السياسة الشرعية، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1983م.
2. أحمد بن محمد حي السليطي: "ترقية الموظف العام بدولة قطر - دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، القاهرة.
3. أحمد صقر عاشور: "إدارة القوى العاملة، الأسس السلوكية وأدوات البحث التطبيقي"، بيروت، دار النهضة العربية، 1983م.
4. أمينة شعبي: "نظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة خميس مليانة، الجزائر، 2014م.

5. أنس قاسم محمد جعفر: "نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة"،
6. أنور أحمد رسلان: " وسيط القانون الإداري - الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
7. أنور أحمد رسلان: "تقارير الكفاية - دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن وقوانين دول مجلس التعاون الخليجي"، 2006م،
8. أيمن فتحي محمد عفيفي: "الوجيز في قانون الوظيفة العامة"، (دون ناشر) مصر، 2016م.
9. جهاد أحمد رفاعي، "مدى انسجام العقوبة التأديبية المقنعة مع مبدأ الشرعية- دراسة مقارنة،
10. حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، المنشأة العامة للنش والتوزيع، ليبيا.
11. حمدي أمين عبد الهادي: "إدارة شؤون موظفي الدولة: أصولها وأساليبها وإصلاحها"، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1990م.
12. خضير عبد الوهاب: "نظام ترقية الموظف في الجزائر"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة قاصدي مرياح، ورقلة - الجزائر، 2015م.
13. خميس السيد إسماعيل: "موسوعة القضاء التأديبي وطرق الطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا والحديث في الفتاوى والأحكام وصيغ الدعاوي الإدارية والتأديبية"، الكتاب الأول، ط1، 1994م.
14. راشد محمد عبد الجليل، د. أحمد فؤاد سالم: "إدارة الموارد البشرية: مدخل استراتيجي متكامل"، القاهرة بدون ناشر، 2000م.
15. رمضان محمد بطيخ: "نظم الترقية في الوظيفة العامة الفرنسية ومدى إمكانية استفادة الإدارة المصرية منها"،
16. سعد نواف العنزي: "النظام القانوني للموظف العام"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية - مصر 2007م.
17. سليمان محمد الطماوي: "القضاء الإداري - قضاء التأديب - الكتاب الثالث"، دار الفكر العربي، القاهرة 1987م.
18. سليمان محمد الطماوي: "الأسس العامة لنظم الترقية والترفيغ"، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد الثالث، السنة السابعة.
19. عامر خضير الكبيسي: "إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2005م.

20. عبد الباري درة، د. زهير الصباغ: "إدارة الموارد البشرية"، عمان، دار الندوة للنشر والتوزيع، 1986م.
21. عبد القادر باينة، الوسائل البشرية للنشاط الإداري، منشورات زاوية للفن والثقافة، الدار البيضاء، 2006م.
22. عبد الكريم محمد هاشم: "قياس كفاءة العاملين بالإدارة"، المجلد (14)، العدد (2)، أكتوبر 1981م ص96.
23. عمرو فؤاد بركات: "الترقية وأثر الحكم بالإنجاز"،
24. قانون الخدمة المدنية المصري رقم (81) لسنة 2016م.
25. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (81) لسنة 2016م.
26. ماجد راغب الحلو: "القانون الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000م.
27. مجلة المحكمة العليا، ع3، س7، ص27.
28. محمد أنس قاسم جعفر: "نظم الترقية في الوظيفة العامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973م.
29. محمد رفعت عبد الوهاب: "النظرية العامة للقانون الإداري - طبعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - الموظفون العموميون - أموال الإدارة العامة"، مرجع سابق، ص418.
30. محمد صلاح عبد البديع السيد: "النظام القانوني للموظف العام في مصر"، دار النهضة العربية، القاهرة، .
31. محمد محمود: "أحكام وطرق الكفاية السنوية للموظف العام"، دار الفكر الجامعي الإسكندرية.
32. محمود أبو السعود حبيب: "القانون الإداري"، (د - ت).
33. محمود علي الشيباني الحكيمي، السلطة التأديبية في القانون الليبي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الشريعة والقانون - جامعة أم درمان، 2007م.
34. المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية [www.hrdiscussion.com](http://www.hrdiscussion.com)
35. منصور فهمي: "إدارة الأفراد"، القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، 1988م.
36. مؤيد سعيد سالم: "إدارة الموارد البشرية"، الأردن، عالم الكتاب الحديث، 2002م.
37. نجلاء مرتجي: "إدارة الأفراد العاملين - مدخل بيئي"، مكتبة عين شمس، القاهرة - مصر، 1985م.

38. نواف العنز، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007م.
39. نواف كنعان: "القانون الإداري - الوظيفة العامة - القرارات الإدارية - العقود الإدارية - الأموال العامة" دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، 2009م.
40. هدى أحمد صالح محمد: "الترقية بالاختيار في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 2008م.

#### الأحكام:

1. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 19/12/1959م، الطعن رقم 465، س 5 ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، قاعدة رقم 16، ص 118.
2. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 1100 لسنة 37 ق، عليا، جلسة 18/4/1992م.
3. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 19/11/1960م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات 1955 - 1965م، ص 1334-1335.
4. حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 5 مايو سنة 1962م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة السابعة، ص 793 وما بعدها.
5. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2733 بجلسة 23/10/2002م.
6. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3412 لسنة 31 ق، جلسة 26/3/1988م.
7. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 4352 لسنة 40 ق، عليا، بجلسة 3/12/2001م.
8. حكم المحكمة الإدارية العليا في جمهورية مصر العربية، في الطعن رقم 2126، بجلسة 26/1/1986م.
9. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 2324 لسنة 47 ق، جلسة 11/11/2006م؛ والطعن 3702 لسنة 47 ق جلسة 8/4/2006م، د. مجدي محمود حافظ: "موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا"، ص 3349 وما بعدها .
10. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 2325 لسنة 52 ق، جلسة 23/3/2002م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، المكتب الفني، ص 47 .

11. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 2622 لسنة 44 ق، جلسة 2004/11/6م، موسوعة الأحكام، ص 3324.
12. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 3031 لسنة 39 ق، جلسة 1995/8/26م.
13. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 364 لسنة 45 ق، جلسة 1996/6/29م، "موسوعة أحكام المحكمة الإدارية العليا"، ص 824 .
14. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 42 - 2 لسنة 46 ق، جلسة 2003/11/16م.
15. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 5440 لسنة 41 ق، جلسة 2000/8/1م.
16. حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن 213 لسنة 35 ق، جلسة 1990/12/23م، "موسوعة شرح نظام العاملين بالدولة"، ص 212 وما بعدها .
17. حكم دائرة القضاء الإداري لمحكمة استئناف بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 35\_ لسنة 9 ق، 1992م.
18. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بالطعن رقم 1414 تاريخ 1973/2/8م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة س26، قاعدة رقم 66، ص 141.
19. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1952/4/8م، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري، السنة السادسة، رقم 286، ص 808.
20. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، 1984/4/27م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في 15 سنة الجزء الثالث، ص 2705.
21. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن 10305 لسنة 36 ق، جلسة 2006/6/25م، ص 3375.
22. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن 4032 لسنة 37 ق، جلسة 1995/8/25م.
23. فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم (430/16/86)، بجلطة 1991/5/22م.
24. فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، ملف رقم 848/3/86، جلسة 1992/1/5م.
25. قرار 3963 لسنة 1984م، وزير شئون مجلس الوزراء، ووزير المالية للتنمية الإدارية الخاص بالترقية بالاختيار.