تـمهـيد

يعتبر الموظفون العموميون بالإدارة من أهم المصادر التي تعتمد عليها هذه الأخيرة في شغل المناصب الشاغرة لديها ، مما يعني أنه إذا شغرت وظيفة معينة، فإنه يجب الإعلان عنها للتوظيف الخارجي أو داخل الادارة ، حتى يمكن لمن تتوافر فيه إمكانات شغلها من الموظفين أن يتقدم لها، وعمليا يتم الحصول على المورد البشري المناسب من داخل الإدارة العمومية عن طريق الترقية ، حيث تشكل الترقية دعامة أساسية في كل المسار المهني للموظف وحدثا هاما في حياته المهنية ، ويتجسد ذلك من خلال آلياتها التي تسمح بضمان تساوي حظوظ الموظفين في ترقي و صعود درجات السلم الوظيفي أو بتغيير الرتبة داخل نفس السلك أو من سلك إلى آخر ، فالترقية فضلا عن أنها حق من حقوق الموظفين، فهي تشكل حافزا لتقديم الأحسن من قبلهم والإخلاص في عملهم وتطوير آدائهم الوظيفي ، وعليه يتم التطرق في هذا الفصل إلى :

المبحث الاول : مفهوم ترقية الموظف العمومي.

المبحث الثاني : معايير الترقية وتكييفها.

المبحث الاول : مفهوم ترقية الموظف العمومي

تعتبر الترقية من أهم المزايا الوظيفية التي يسعى إليها الموظف العام و يقصد بها أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية.

كما أن مفهوم الترقية بالمعنى الواسع لا يقتصر علي مجرد رفع الدرجة المالية للموظف فقط ، بل يمتد الى ما يطرأ علي الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شانه تقديمه علي غيره في مدارج السلم الوظيفي و الاداري ، ويتحقق ذلك ايضا بتقلد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص وان لم يصاحب ذلك نفع مادي وهو ما يعرف بالترقية الادبية [1]

وتظهر أهمية الترقية في نظام السلك الوظيفي الدائم إذ ان وجود نظام سليم للترقية يعتبر امرا حيويا لاستقطاب أفضل الكفاءات في ميدان الوظيفة العامة، كما يصعب على أي نظام للسلك الوظيفي النجاح بدون نظام سليم للترقية.

ونظرا لما يكتسبه مفهوم الترقية من اهمية بالغة في دراستنا هذه، سنتطرق في هذا المبحث الي تحديد مدلول ترقية الموظف العمومي في المطلب الاول والى أهمية الترقية والمبادئ التي تحكمها في المطلب الثاني .

[1] سعد نواف العنزي ،النظام القانوني للموظف العام ،دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية.مصر 2007 ،ص 90

المطلب الاول : تحديد مدلول ترقية الموظف العمومي

إن نظام الترقي من أهم الدعامات التي تقوم عليها النظم القانونية التي تعتبر الوظيفة العامة بمثابة مهنة ينقطع لها الموظف ، فالذي يقبل أن يعين في أول درجات السلم الإداري لا شك أنه يرغب في الترقي الوظيفي ،ولتحديد وضبط مدلول الترقية بدقة وموضوعية يجب التطرق الي مختلف التعريفات الفقهية والتشريعية والقضائية التي حاولت تعريف نظام الترقية في الفرع الاول ، وتمييز هذا النظام عما يشابهه من مفاهيم في الفرع الثاني .

الفرع الاول :تعريف الترقية

سوف نحاول التطرق الي أهم التعريفات الفقهية والتشريعية والقضائية التي حاولت تقديم تعريف لنظام الترقية، ولكن قبل ذلك وحتي يكون التعريف جامعا مانعا يجب ضبط التعريف اللغوي والاصطلاحي

لغة :الترقية هي اسم من فعل رقى ، يرقى، ترقية ويقصد بها رفع شخص أو عدة اشخاص من مرتبة ادنى الى مرتبة اعلى ، وقد يمس هذا الرفع عدة جوانب ، كالجانب الاجتماعي ، والجانب الاقتصادي ،[1]

اصطلاحا : ينصرف مفهوم الترقية الى كل ما يطرا علي الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون من شانه تقديمه وتمييزه عن اقرانه حتي ولو لم يصاحب هذا التقلد تحقيق اي نفع مادي

[1] تيشات سلوي ،أثر التوظيف العمومي علي كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية،مذكرة ماجيستير ،تخصص تسيير المنظمات كلية العلوم الاقتصادية،جامعة امحمد بوقرة، بومرداس،2010، ص 87.

للموظف المرقي ، ولسياسة الترقية اهمية خاصة لدي الموظفين والعاملين فهي تستحوذ على تفكيرهم ، لما تعنيه من تحسين اوضاعهم الوظيفية من ناحية المستوى الوظيفي والسلطة الموكل اليهم وما تحمله من زيادة في مرتباتهم و مداخيلهم [1]

اولا : التعريف التشريعي للترقية

القاعدة العامة أن المشرع لايعرف المفاهيم والمصطلحات القانونية وانما ترك ذلك الأمر للفقه بدرجة أولى والقضاء بدرجة ثانية فما هو الوضع مع الترقية ؟

جاء في نص في المادة 38 من الباب الثاني المرسوم بالضمانات و حقوق الموظف و واجباته في الفصل الأول منه تحت عنوان الضمانات و حقوق الموظف من الأمر رقم 03-06 والتي نصت على أنه " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية"[2]

ولقد نص المشرع الجزائري على الترقية في الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية في الباب الرابع منه تحت عنوان "التنقيط والترقية " حيث نصت المادة 34 من الفصل الثاني على ما يأتي :" تتم ترقية الموظفين من درجة إلى درجة بصفة مستمرة مع زيادة في المرتب وهي مرتبطة في آن واحد بالأقدمية والنقط المرقمة والتقدير العام"[3]

[1] جغيدل مصطفي ، نظم الترقية في الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة، محمد خيضر، بسكرة، 2012 ، ص 5

[2] أنظر المادة 38 من الأمر رقم 06-03 مرجع سابق.ص06

[3] أنظر المادة 34 من الامر 66-133،مرجع سابق ، ص 553

نلاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع تحدث عن الترقية في الدرجات فقط دون أن يعطي تعريفا لها وربطها بالأقدمية والتنقيط والتقدير العام دون الكفاءة والمؤهلات، كما أن المرسوم رقم 85 –59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية نظم الترقية في الفصل الثاني من الباب الرابع وبالتحديد في المادة 54 حيث نصت على أنه " تتمثل الترقية في الالتحاق بمنصب عمل أعلى حسب التسلسل السلمي ، وتترجم إما بتغيير الرتبة في السلك ذاته أو بتغيير السلك"[1]

ويلاحظ من خلال نص هذه المادة تطرقها للترقية في الرتبةدون الدرجة ،كما لم تبين الآثار المترتبة عنها.

وقد فرق المشرع الجزائري في الأمر رقم 06–03 بين الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة ، حيث عرفت المادة 106 من الأمر 06–03 الترقية في الرتبة كما يلي :" تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة الى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة بحسب الوتائر والكيفيات التى تحدد عن طريق التنظيم .

كما عرفت المادة 107 من الأمر 06–03 الترقية في الرتبة كما يلي" تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة الى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة "[2].

[1] أنظر المرسوم 85–59 ،المؤرخ في 23 مارس 1985،المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ج. ر، رقم 13، الصادر في 24 مارس 1985.

[2] أنظر المادتين 106 و 107 من الامر 06–03 مرجع سابق .ص 10

وما يستخلص من كل هاته التعاريف أن المشرع الجزائري ظل وفيا لتقاليده بعدم إعطاء تعاريف محددة و جامعة للمفاهيم والمصطلحات القانونية ،وهذا ما جسده في الأمر رقم 06-03 حيث اعتبر الترقية حقا من حقوق الموظف وعالجها في المادة 38 من الفصل الأول المتعلق بحقوق الموظف ،ثم قام بتفصيل أنواعها في الفصل السادس من الباب الرابع المتعلق بتنظيم المسار المهني للموظف وأحال مسألة كيفيات تنظيمها الى القوانين الأساسية الخاصة والتنظيم .

ثانيا : التعريف الفقهي للترقية

لقد ساهم العديد من الفقهاء والباحثين القانونيين في اعطاء تعريفات لمفهوم الترقية من بينها:

1-"الترقية هي الجزاء المعنوي والمادي علي ابراز الكفاءة والقدرة علي اتقان العمل والتفاني فيه ، وهي الاعتراف الصريح علي جدارة ومهارة العامل في قيامه بعمله؛والتشجيع المستمر له على مواصلة بذل الجهد والرفع من المستوي التقني والمردودية المرتفعة، وهي بذالك تشكل الحافز المعنوي للعامل للرفع من مستواه المهني والاجتماعي.[1]

2- ويعرفها اخر بأنها شغل الموظف المرقي لوظيفة اخري ذات مستوي اعلي من حيث المسؤولية والمركز والسلطة يفوق وظيفته التي يمارسها حاليا.[2]

[1] أحمية سليمان ،التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري،ج2،ط6،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 2012 ص 89.

[2] زعيمي مراد ،دراسات في تسيير الموارد البشرية،ط الاولى، دار قرطبة 2008 ،ص 156.

كما ان هناك من يعرفها علي انها :الترقية هي انتقال الفرد من من وظيفة الي وظيفة اعلي وتكون عادة مصحوبة بزيادة في الأجر .[1]

3- وفي نظر اخر :انها تحريك الموظف من مستوي ادري اقل الي مستوي اداري اعلي فهي تنطوي علي زيادة في المستوي الوظيفي والدرجة المالية .[2]

4- والتعريف الراجح هو : أن الترقية هي إسناد وظيفة جديدة إلى العامل تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من وضعيته الحالية من حيث المسؤوليات و الواجبات و الصلاحيات فالترقية هي تدرج العامل في سلم التنظيم الإداري و تشغله لمنصب ذي مستوى أعلى مصحوبة بالزيادة في المسؤولية التي تنتج عنها آثار مادية و معنوية.[3]

ونلاحظ من خلال هذه التعاريف أنها ركزت على الترقية في الرتبة والآثار المادية لا على المسار المهني للموظف.

ثالثا :التعريف القضائي للترقية

ان القضاء الاداري ساهم بشكل كبير في اعطاء تعريفات شاملة ووافية لمفهوم الترقية فمن بين هذه الاجتهادات نجد حكم محكمة التمييز المصرية رقم1996/407 "الترقية هي تعيين

[1] بوخمخم عبد الفتاح ،تسيير الموارد البشرية ،دار الهدى ،عين مليلة،الجزائر 2011 ، ص 161.

[2] الحجازي محمد حافظ ،ادارة الموارد البشرية ،الطبعة الاولي ،دار الوفاء 2006 ،مصر 2006 ،ص 138

[3] جبلي فاتح،الترقية الوظيفية و الإستقرار المهني،مذكرة ماجستير في علم الاجتماع تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية،كلية العلوم الانسانية،جامعة منتوري قسنطينة 2006، ص 19.

الموظف في درجة أعلى من درجته، كما يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعة الوظيفة التي يشغلها في مدارج السلم الاداري [1]

كما يعرفها القضاء الكويتي في حكم المحكمة الادارية رقم 1989/187 بانها "تتصرف الترقية اساسا اى تعيين الموظف في درجة حالية أعلى من درجته ،الا انه لا شك في أنه يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في السلم الاداري ، اذ ان الترقية في معناها العام هي ما يطرأ على الموظفين تغيير في مركزه القانوني .[2]

ومن خلال ما سبق نخلص الى أن هناك نقاط مشتركة بين كل هاته التعاريف "الفقهية والتشريعية و القضائية " فكلها أشارت الى أن الترقية تعني نقل الموظف من درجة الى درجة أعلى ومن رتبة الى رتبة أعلى تختلف هذه الرتب عن بعضها البعض في كون لصاحب الرتبة الأعلى فيها تحمل تبعات الترقية، والمتمثلة في تعاظم المسؤولية وزيادة في الأجر أو الدخل وزيادة في الاختصاصات والصلاحيات ، بشكل يتماشى مع تلك الأعباء الجديدة الملقاة على عاتق الموظف العمومي داخل المرفق العام .

[1] العنزي سعد نواف ،مرجع سابق ، ص 90

[2] العنزي خالد حماد محمد ،النظام القانوني لترقية الموظف العام ،رسالة ماجستير تخصص قانون عام ،جامعة الشرق الاوسط ،2012 ،ص 43

الفرع الثاني :تمييز الترقيةعن المفاهيم القانونية المشابهة

حتي يتم ضبط وتحديد المعنى الدقيق للترقية ينبغي تمييزها عن النظم القانونية المشابهة لها فكثيرا ما تتداخل بعض المفاهيم مع بعضها البعض داخل نظام الوظيفة العمومية مثل ما يحصل بين الترقية والتعيين أو بين الترقية والنقل، وهذا ما سنتناوله في هذا الفرع.

اولا : التمييز بين الترقية والتعيين

يعتبر التعيين من أهم مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص المرؤوس ، إذ ينبغي على الرئيس الإداري أن يختار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة هذا من جهة ،ومن جهة أخرى ينبغي تحقيق وتطبيق مبدأي العدالة والمساواة ومن ثم ينبغي الحرص على تنظيم سلطة التعيين عن طريق تحديد الهيئة المخولة للقيام بهذا الاجراء.

إذ تنص المادة 95 من الأمر رقم 06-03 علي أنه":تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها[1].

إذا فالقاعدة العامة أن الرئيس الإداري يتمتع بسلطة تقديرية في مجال التعيين في الوظائف العمومية واختيار الشخص الذي يناسبها، اذ يترك لها حرية تعيين الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات اللازمة التي تجعل هذا الأخير يستحق المنصب بجدارة

فسلامة قرار التعيين مقترنة بصدوره من الهيئة المخولة لها قانونا صلاحية ذلك، ولعل هذا الذي يميزها عن الترقية.

[1] أنظر المادة 95 من الامر 06-03 مرجع سابق،ص10

وأيضا لا يمكن ترقية موظف غير معين في منصبه فإجراء التعيين شرط ضروري لترقية الموظف العام بصورة سليمة، تكون الترقية وفقا للكيفيات المحددة في نص المادة 107 من الامر رقم 06-03 وباستقراء نص المادة 107 نجد أغلب الشروط الموضوعة فيها تتعلق بالموظف المعين في وظيفته بصورة دائمة.[1]

ومن ناحية أخرى يجب عدم الخلط بين الترقية و التعيين ، فالترقية تصدق على تقلد العامل لوظيفة أعلي في مدارج السلم الوظيفي الذي ينخرط فيه اما التعيين فهو دخول الموظف الخدمة لأول مرة[2]،وبعبارة أخرى التعيين يكون مرة واحدة طيلة المسار المهني للموظف أما الترقية فتتكرر حسب توفر الشروط المطلوبة،وبذلك يعفى من الترقية الشخص غير المعين في الوظيفة بصورة دائمة ومستمرة.

ثانيا :التمييز بين الترقية والنقل

المقصود بالنقل هو نقل الموظفين من إدارة الى أخرى أو من قسم إلى آخر دون ترقية والهدف منه خلق التوازن في عدد الموظفين في الادارات العمومية المختلفة[3]، ومن حيث المبدأ أن اجراء حركة في الموظفين لنقلهم من إدارة الى أخرى مركزية أو محلية في قطاع الوظيفة العمومية وفي اطار عام أو دوري لمقتضيات المصلحة أمر جائز حسب نص

[1] أنظر المادة 107 من الامر 06-03 مرجع سابق، ص 10

[2] العنزي سعد نواف ،مرجع سابق ،ص91

[3] مصطفى جغيدل، مرجع سابق، ص11 .

المادة 156[1] من الأمر 06-03 وغالبا ما يؤخذ برغبات الموظفين المعنيين ووضعيتهم العائلية و أقدميتهم وكفاءتهم المهنية والعبر في ذلك احتياجات الإدارة ومراعاة ضرورة المصلحة[2].

ومن خلال نص المادة 157 من الامر 06-03 يتضح أن عملية النقل قد يطلبها المرؤوس بصفة إرادية وفي هذه الحالة تبقى للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب النقل من عدم قبوله في إطار ضرورة المصلحة.

وفي هذا الإطار يمكن التطرق لنوع ثاني من النقل الذي يكون بموجب قرار صادر من السلطة الرئاسية في شكل عقوبة تأدبية بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهذا ما يسمى بالنقل الإجباري.

ومن هنا نتطرق إلى التمييز بين الترقية والنقل التلقائي:

إن حركة نقل الموظفين قد تكون ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي .أما الترقية في الدرجة فهي مرتبطة بمدة زمنية معينة أقصاها 3 سنوات ونصف حيث يستفيد منها الموظف بقوة القانون،كما أن الترقية تكون في الرتبة أو الدرجة في الإدارة ذاتها عكس النقل الذي يكون من إدارة إلى أخرى سواء كانت مركزية أو محلية.

إضافة إلى ذلك فالترقية يصحبها زيادة الراتب،بينما النقل فيحافظ فيه الموظف عن مركزه الوظيفي والمالي.

[1]أنظر المادة 56 من الامر 06-03 ، مرجع سابق، ص 07

[2]مقدم سعيد ،الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 2010، ص 293

وعليه فلكل من الترقية و النقل فروق من حيث الإجراءات و من حيث المدة القانونية و من حيث المسؤولية و الحقوق، ولا يمكن تمييزهما الا من خلال الرجوع الى النصوص القانونية ، المطبقة داخل تلك الادارة العامة[1] .

المطلب الثاني :أهمية الترقية والمبادئ التي تحكمها

تعتبر الترقية عملية حيوية ومهمة لكل من الإدارة والموظفين فيها، وهذا نظرا لما تحققه من منفعة تعود على كلا الطرفين ضمن مجموعة من المبادئ التي تحكم ترقية الموظف العام ، وسنتطرق ضمن هذا المطلب الي أهمية الترقية واهدافها في الفرع الاول، وفي الفرع الثاني الى مبادئ الترقية والمشاكل التي تواجهها.

الفرع الاول : أهمية الترقية وأهدافها

تستمد الترقية أهميتها في كونها الحافز الاساسي لتشجيع الموظف علي العمل من خلال تقديم الافضل لبلوغها،كما تسعي لتحقيق عدة أهداف حتى تكون فعالة.

أولا :أهمية الترقية

تعتبر الترقية من أهم الوسائل المساهمة في تطوير الأداء وتحفيز الموظف على بذل مجهود أكبر في أداء المهام والمسؤوليات المنوطة به ، فالموظف وفي أي إدارة لا يسعى فقط للحصول على مقابل مادي ، وإنما أيضا يطمح إلى الوصول إلى أعلى المناصب التي تمكنه

[1] جغيدل مصطفي ،مرجع سابق،ص 12

من تحقيق مكانة أفضل داخل البناء الوظيفي للإدارة وتضمن له الاستقرار والأمن الوظيفي واستمرار الخبرة ، كما تمكنه من إشباع رغباته نحو التقدم والارتقاء إلى مستويات مادية واجتماعية أفضل ، وبالتالي تقديم الأفضل[1].

يمكن برنامج الترقية الواضح والجيد من التوصل إلى مستوى عال من الرضا بين الموظفين من الجوانب التالية :[2]

1-الرضا عن الوظيفة.

2-الرضا عن الراتب.

3-الرضا عن فرص النمو والارتقاء الوظيفي.

4-الرضا عن أسلوب الإشراف والقيادة.

5-الرضا عن مجموعة العمل.

6-الرضا عن النواحي الاجتماعية.

كما تعتبر الترقية من أهم الأنشطة والعمليات التي تعود بالنفع على الإدارة والموظف في آن واحد، وهذا نظرا لما تحققه من نفع لكلا الطرفين ، وفيما يلي سنذكر بعض النقاط التي توضح أهمية هذه العملية :

[1]شعبي أمينة ،نظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية ،مذكرة ماستر في الحقوق ،تخصص ادارة اعمال ،كلية الحقوق جامعة خميس مليانة ،سنة 2014،ص 53

[2]تيشات سلوي ، مرجع سابق ، ص91

1-الترقية من أهم الدعائم المساهمة في تطوير الأداء وتحفيز الموظف على بذل مجهود أكبر في أداء المهام والمسؤوليات الموكلة اليه .

2-الترقية هي مصدر من مصادر اختيار الموظفين لشغل الوظائف العمومية، فهي تساهم في تغطية احتياجات الإدارة العمومية من الطاقات البشرية من حيث النوع والكم وبالتالى تفعيل أدائها.[1]

وتجدر الإشارة إلى أن مختلف التشريعات ومنها التشريع الجزائري لم تتطرق إلى أهمية الترقية بل تركت المجال للفقهاء ومنظري علم الإدارة العامة ليقوموا باستخلاصها وتحليلها.

ثانيا : أهداف الترقية

تهدف سياسة الترقية في ميدان الوظيفة العامة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها :

1-العمل علي اعداد كادر من الرؤساء الاداريين من داخل نفس الجهاز ، قادرين على تحمل مسؤوليات الوظيفة العامة ، مدركين لأهم مصاعب هذا الجهاز ومشكلاتها ، وذلك عن طريق التطبيق العادل لنظام الترقية ، ووصول الموظف العام الكفء لمنصب المسؤولية.[2]

2-ضمان بقاء العدد الكافي من المستخدمين الحاليين الذين اكتسبوا المهارات الفنية و الإدارية في مجال أداء المهام والأعمال الملقاة على عاتقها، ومن ثم الاختيار من بينهم من يصلح لشغل الوظائف الشاغرة وذلك عن طريق الترقية.

[1] العنزي خالد حماد محمد ، مرجع سابق ص 48

[2] مرجع نفسه ، ص 49

3-تلبية احتياجات الادارة من الموظفين من حيث العدد والنوع؛ إذ أن وجود نظام مخطط ومعروف للترقيات في المؤسسة يعتمد على أسس ومعايير موضوعية يمكن الإدارة من استقطاب الموظفين اللازمين لها بسبب إقبال الأفراد الراغبين في العمل على الالتحاق بهذه الادارة للاستفادة من المميزات المحفزة للعمل فيها، والتي يشكل نظام الترقية فيها احد عوامل الاستقطاب هذه.[1]

4-خلق حافز قوي لدى الموظفين لبذل المزيد من الجهود وشعورهم بالطمأنينة نتيجة تحقيق تقدم مستمر في وظائفهم، وبالتالي في معيشتهم دون حاجة إلى تغيير مكان العمل.

5-تحقيق المواءمة الحقيقة المنشودة بين أهداف الموظفين وأهداف الادارة إذ أن الادارة العمومية الفعالة والناجحة هي التي تستطيع أن تحقق أهدافها بفعالية وكفاءة ،وهذا لن يتم إلا من خلال إشباع حاجات مستخدميها ولهذا فان برنامج الترقية يمثل احد الركائز لاهتمامات العاملين الآمر الذي يتطلب ضرورة العناية ببرامج الترقية هذه لتكون على درجة عالية من الموضوعية تتحقق من خلالها مصلحة وأهداف كل من الادارة والموظفين على حد سواء[2]

[1] زاوي فاطمة الزهراء ،الترقية في جهاز الامن الوطني،مذكرة ماجيستير في علم الاجتماع،تخصص تنظيم وعمل،كلية العلوم الانسانية والاجتماعية ،جامعة الجزائر2 2010 ،ص 62

[2] زاوي فاطمة الزهراء ، مرجع سابق ،ص 62

6-المساعدة على سيادة روح الطاعة والنظام ،باعتبار أن الترقية هي وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب، وان التأديب هو وسيلة الضغط والترهيب[1].

الفرع الثاني :مبادئ الترقية والمشاكل التي تواجهها

هناك مجموعة من المبادئ التي تحكم ترقية الموظف العام ، هذا فضلا عن وجود مشاكل وعراقيل تواجهها وهو ما سيتم التطرق له بنوع من التفصيل .

أولا :مبادئ الترقية

هناك مجموعة من المبادئ التي تحكم ترقية الموظفين ، والتي لا بد للإدارة الأخذ بها عند اتخاذ القرارات الخاصة بالترقية وهذين المبدأين الاساسيان هما : مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة .

1-مبدأ المساواة

وتتحقق المساواة عند إجراء الترقية بين الموظفين الذين تنطبق عليهم الشروط المقررة بنص القانون،ولقد حرص المشرع الجزائري على تحقيق هذا المبدأ من خلال الأمر 66-133 المؤرخ في 13 جوان 1966 والمتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية في بيان الأسباب تحت عنوان" مبدأ الدخول المتساوي في الوظيفة العمومية بنصه "يسود النظام الحقوقي للوظيفة العمومية مبدأ هام وهو مساواة دخول جميع الجزائريين إليها" وهذا ما تؤكده

[1] جبلي فاتح،الترقية الوظيفية و الإستقرار المهني،مرجع سابق ،ص33

المادة 5 منه حيث تنص على انه " ليس هناك أي تمييز بين الجنسين في تطبيق هذا القانون الأساسي ...." [1]وهذا تأكيدا على مبدأ المساواة.

ثم بعد ذلك صدر القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل ، باعتباره قانون يطبق على كل القطاعات بما فيها قطاع الوظيفة العمومية حيث نصت المادة 7 الفقرة 2 على أنه "... العمال سواسية في الحقوق والواجبات يتقاضون عن العمل الواحد أجور متماثلة وينتفعون بمزايا واحدة، وإذا تساووا في التأهيل والمردود.[2]

أخيرا صدر الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نص في المادة 74 منه على أنه " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة بالإلتحاق بالوظائف العمومية" ،كما أن المادة 80 منه تحدد كيفية الإلتحاق بالوظيفة العمومية، مما يعكس العمل بمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية" [3].

بحيث لا يتم تجاوز موظف لحساب موظف آخر يتساويان في شروط الترقي للوظيفة الأعلى، وبغض النظر عن الأسلوب المتبع في منح الترقية سواء كان بالأقدمية أم بالاختيار تلتزم الإدارة بإتباع ما يقرره القانون تحت طائلة المسؤولية[4].

---

[1]أنظر المادة 05 من الامر رقم 66-133 ، مرجع سابق ،ص 03

[2]أنظر المادة 07 من القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 والمتضمن القانون الاساسي العام للعامل،ج ر،العدد 32،الصادرة في 8 أوت 1978،ص 04

[3]أنظر المادة 74 من الامر رقم 06-03 مرجع سابق،ص 08

[4]السباح محمد يوسف احمد ، مدي الالتزام بمعايير ترقية مدراء مكاتب البريد وأثره على مستوى الخدمات البريدية في قطاع غزة،رسالة ماجيستير في ادارة الاعمال، كلية التجارة،قسم ادارة الاعمال، الجامعة الاسلامية،غزة 2008،ص 38

فمن الطبيعي أن تهتم الإدارة انطلاقا من تحقيق مبدأ العدالة بالتعرف على مستوى أداء موظفيها، وبالتالي مكافأة الموظف المجتهد بأن تتيح له فرص الترقية وبالمقابل حرمان الموظف ضعيف الأداء من الترقية للوظيفة الأعلى حرصًا على تحقيق الهدف المنشود من الوظيفة العامة وبهذا المعني فإن المساواة في الترقية لا تتحقق بصفة مطلقه، فالترقية ليست حقًا مكتسبًا للموظف، لأن تحقيقها مرتبطًا ارتباطًا وثيقا بمدى التزام الموظف بواجبات الوظيفة الموكلة اليه.

2- مبدأ تكافؤ الفرص عند الترقية والجدارة والاستحقاق

يرتبط مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص باعتباره من المبادئ الأساسية التي تحكم الترقية ارتباطا مباشرًا بمفهوم المساواة، فإذا كانت القاعدة هي المساواة القانونية بين جميع الموظفين عند إجراء الترقيات، فإن مفهوم تكافؤ الفرص يقضي بإتاحة فرص متكافئة للموظفين دون تمييز للتنافس على الترقية للوظيفة الأعلى الشاغرة، وباعتبار أن الجدارة والكفاءة أحد الشروط الهامة لترقية ألموظف فإن القانون يلزم الإدارة بتهيئة الفرص أمام الموظفين كي يثبتوا جدارتهم وزيادة فاعليتهم، بما يؤهلهم لنيل مرتبة الأداء التي تؤهلهم للحصول على الترقية[1].

[1] السباح محمد يوسف احمد ،مرجع سابق ص 39

ثانيا :مشاكل نظام الترقية

لاشك أن هناك مشاكل كثيرة تبرز عند القيام بإجراء الترقيات إلى وظائف اعلي منها مشاكل إدارية، وأخرى تتعلق بالعلاقات الإنسانية التي ترغب الإدارة أن تجعلها حسنة بين المستخدمين فيها ومن هذه المشاكل نذكر ما يأتي:

1- خيبة أمل بعض المرشحين للترقية ويتم في العادة اختيار عدد محدود من المرشحين للترقية إلى وظائف أعلى بسب قلة الوظائف الشاغرة والمتاحة للترقية إليها، فان عددا من هؤلاء الذين يطمحون للترقية ولم يحصلوا عليها سوف يصابون بخيبة أمل، وهذا سوف يؤثر على روحهم المعنوية بالإحباط، وبالتالي تنخفض مردوديتهم خاصة وأن كل موظف يعتقد بأنه يستحق هذه الترقية، ولتجنب هذه المشكلة يجب على الإدارة العليا أن تضع برنامجا واضحا للترقية على أن يتم تطبيقه بدقة، وحتى لا يمكن أن يتم تجاوز احد من الموظفين عند استحقاقه للترقية إذ أن تجاوز الموظف المستحق للترقية يخلق عنده شعور سلبي نحو رؤسائه ونحو الادارة وهذا لاشك انه يؤثر على روحه المعنوية، وبالتالي على أدائه مما يجعله غير صالح للترقية في الفرص القادمة مما يعيق تقدمه .[1]

وقد يستطيع المسؤول تجنب مواجهة مثل هذه المشاكل عن طريق الحوار ، كمناقشة الموظف في هذا الموضوع ،بحيث يشرح له أسس وقواعد الترقية في الادارة كما يناقش معه

[1]شاويش مصطفي نجيب ، إدارة الموارد البشرية،إدارة الأفراد، دار الشروق، فلسطين 1996،ص 277

نواحي الضعف في أدائه، والتي أدت إلى عدم ترقيته كي يعمل على تفاديها حتى يستفيد من الترقية لاحقا

2- رفض بعض الموظفين للترقية، على الرغم من أن معظم الموظفين يرغبون في التقدم في وظائفهم عن طريق ترقيتهم إلى وظائف أعلي، وذلك للحصول على راتب أو أجر أعلى وكذلك للحصول على مركز أعلى في الادارة إلا أن هناك بعض الموظفين الذين قد لا يرغبون في الترقية، بسبب إدراكهم لحدود إمكانياتهم وقدراتهم وبذلك يخشون إحتمال الفشل في الوظيفة الجديدة التي يمكن ترقيتهم إليها،في حين أن البعض الآخر لا يرغب في تغيير محيطه الاجتماعي الذي اعتاد على العمل فيه،إذ عند ترقيته قد يجد نفسه يعمل في مجموعة جديدة من الموظفين، كما أن بعض الموظفين قد يرفضون الترقية بسبب تفضيلهم للراحة في وظائفهم الحالية مقابل الجهد الكبير الذي سيبذلونه في الوظائف الجديدة التي سيتم ترقيتهم إليها، ومضحين بذلك بالأجر الأعلى الذي يصاحب عادة هذه الوظائف الأعلى

3- عدم رغبة بعض الموظفين ذوي الأعمال الفنية الذين اكتسبوا مهارات معينة في تغيير أعمالهم هذه إلى أعمال إدارية حتى وإن كانت ترقية لهم[1].

[1] الحبيشي سمير عبد الله قاسم ،الدوران الداخلي للموظفين وأثره في أداءهم،بحث لنيل درجة البكالوريوس،كلية العلوم الادارية والانسانية،تخصص ادارة اعمال،الجمهورية اليمنية 2008، ص 19

4- عدم موافقة المشرف التخلي عن الموظف بحيث يرى بعض المشرفين أنه لا يمكن التخلي عن مرؤوسيهم بسبب الحاجة الماسة إلى أعمالهم مما لا يمكنهم الموافقة على التنازل عنهم بترقيتهم إلى وظائف أفضل.

5- عدم التكافؤ في فرص الترقية ،لأنه ليس من السهل دائما أن توفر الادارة فرصا متكافئة لجميع الموظفين فيما يتعلق بترقيتهم.

6- فإذا كان أساس الترقية هو الكفاءة، وذلك بالاسترشاد بالتقارير التي يقدمها الرؤساء عن مرؤوسيهم ،فإننا نجد أن بعض المشرفين يعطون تقديرات عالية بينما رؤساء آخرون يعطون تقديرات منخفضة مما يحرم مرؤوسيهم من فرص الترقية[1]

المبحث الثاني:معايير الترقية وتكييف طبيعتها القانونية

للترقية حسب الأنظمة الوظيفية معايير وأسس تتم على ضوئها، فهناك معيار الأقدمية الذي ربما يكون ملائماً للترقية في الوظائف السهلة أو النمطية التي لا يتطلب عملها مجهوداً ذهنياً ،ومعيار الكفاءة وبموجبه تتم ترقية الموظف ليس على أساس طول المدة التي قضاها في رتبته، بل على أساس مدى قدرته وكفاءته .

[1] شاويش مصطفي نجيب ، مرجع سابق، ص 277

وتجدر الاشارة انه هناك معيار أخر للترقية يجمع ما بين الاقدمية والكفاءة معا ،وكل هذا سنتطرق له في المطلب الأول ،وفي المطلب الثاني سنحاول بقليل من التفصيل بيان تكييف نظام الترقية وموانعها .

المطلب الأول : معايير الترقية وأسسها

تساهم الترقية في توسيع دائرة التنافس الداخلية على المناصب، فهي تسمح للإدارة بتحسين مستوى أدائهم ،كما تسمح للموظف بتحسين مستواه المهني وعدم الجمود في مستوى واحد. ويأتي هذا عن طريق مراعاة جملة من المعايير التي تحكم الترقية ،لأن وجود تطبيق برنامج واضح وجيد للترقية والابتعاد عن المحسوبية التحيز والمحاباة، سيفسح فرص التقدم أمام الموظفين المجدين، وبالتالي يؤدي إلى رفع معنوياتهم وتقوية روح الولاء والإخلاص للإدارة العمومية التي ينتمون لها.[1]

كما أن هاته المعايير المتبعة في ميدان الترقية والوظيفة لا تتماثل بينها وبين الإدارات الأخرى بل تختلف من وظيفة إلى أخرى ومن سلك وظيفي إلى سلك وظيفي آخر، بحسب نظرة كل إدارة عامة.

وهذه المعايير تطبقها الإدارة العمومية عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء التي تقوم أثناء اجراء الترقية بمراعاة هاته المعايير ، لأنها تعتبر كأساس توجيه لاختيار أكثر العناصر

[1] تيشات سلوي ،مرجع سابق ص91

كفاءة من بين جملة من الموظفين الذين هم محل الترقية ، والاختيار الأنسب والأمثل لشغل تلك الوظيفة العليا داخل المرفق العام.[1]

كما أن هذه المعايير ليست محددة قانونا وإنما للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء السلطة التقديرية في توقيعها على الموظف العام داخل المرفق العام ، أما إذا تخلف إحداها في جملة من الموظفين محل الترقية في الوظيفة العامة فلا يعد خللا في الترقية، بل تطبيق هاته الأخيرة عليهم بباقي المعايير الأخرى ،لأنها ليست محددة قانونا لا على سبيل الحصر ولا على سبيل المثال ، بل للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء النظر فيها وفقا لمتطلبات الوظيفة الجديدة المرقى لها[2]،

وسنتناول في الفرع الأول : معيار الأقدمية

وفي الفرع الثاني :الترقية على أساس الكفاءة والجدارة

الفرع الأول : معيار الأقدمية

يقصد بها الفترة التي قضاها الموظف في وظيفته الحالية بصفة خاصة ، والفترة التي قضاها في خدمة الادارة بصفة عامة ،وبموجب الأقدمية تقوم الادارة بترقية الموظفين الذين يكتسبون سنوات عمل أكثر في الادارة.[3]

[1] جبلي فاتح ،مرجع سابق ، ص 91.

[2] سالم محمد زكرياء ،ترقية الموظفين في القطاع العمومي،مذكرة ماستر تخصص قانون اداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015 ، ص 28.

[3] ذبيح عادل ، تقييم الموظف العمومي، مذكرة ماجيستير في القانون العام ،فرع الدولة والمؤسسات العمومية،كلية الحقوق ،بن عكنون ، الجزائر،2011 ، ص 111.

يقوم معيار الترقية بالأقدمية وبشكل أساسي على التراكم الكمي لعدد سنوات العمل، أي أنها عبارة عن تراكم في الزمن ، وهذا يعني أن هناك علاقة افتراضية تقوم على أنه كلما زادت مدة خدمة الموظف في منصبه زادت كفاءته وخبرته؛ أي أن الفترة التي قضاها الموظف تعد قرينة على اكتسابه للخبرة، وبالتالي أصبح جديرا بالترقية، وذلك ما نستخلصه من نص المادة 106 من الامر 06-03 والتي نصت علي أن الترقية في الدرجات "..... تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر وكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم "[1] ويقصد بالوتائر والكيفيات عدد السنوات المطلوبة كأقدمية وكشرط أساسي لترقية الموظف و انتقاله من درجة إلى درجة أعلى.

وهذا ما أكده كذلك المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ضمن المادة 11 من الفصل الثاني منه تحت عنوان " الخبرة المهنية" والتي تنص على أنه " تحدد الأقدمية المطلوبة للترقية في كل درجة بثلاث مدد ترقية على الأكثر، دنيا ومتوسطة وقصوى..."[2]

ومن أبرز شروط الترقية بالأقدمية ان تكون ترقية الموظف الى الدرجة التي تلي الدرجة التي يشغلها وقت الترقية، فهذا مبدأ أساسي وقاعدة تنظيمية تثبتها كافة التشريعات حرصا علي تجنيب موظفي عمال المرافق العامة مفاجأت تغيير مراكزهم القانونية على نحو يهز الجهاز الاداري للمرافق العامة ويطيح بحسن تسييرها بانتظام واطراد ، اذ يترتب على هذا

[1] أنظر المادة 06 من الامر رقم06-03 مرجع سابق ، ص 04

[2] المرسوم رقم 07-304،المؤرخ في 29 سبتمبر 2007،يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم،ج،ر عدد 61،الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 2009 ،ص12

الخروج وعدم الالتزام بتلك القاعدة الأساسية أن يتخطي المرؤوس عدة رؤساء له ،وبالتالي يصبحوا هم من مرؤوسيه الأمر الذي يذهب بالاستقرار المطلوب للموظفين بما ينعكس أثره ولا شك ، سلبيا علي سير المرافق العامة.[1]

ومن مزايا هذا الأساس في الترقيات نذكر ما يلي :

1-وجود ارتباط وثيق بين طول مدة الخدمة وبين الخبرة والكفاءة التي يكتسبها فيصبح أكثر استعدادا للترقية الي الوظيفة الأعلى [2].

2-يلقي أساس الأقدمية قبولا عاما من من النقابات العمالية ، حيث تشعر النقابات بعدالة هذا الأساس ، حيث لا تتهم الادارة بالتحيز .

3-ينظر اليها على أساس مكافأة من جانب الادارة مقابل السنين التي قضاها في خدمتها .

4-كما أن هذا الأساس قد يكون موضوعيا أكثر من غيره، خاصة إذا وجد مجال لتحيز الرؤساء أو عدم عدالتهم في التقييم، و يقلل ذلك من وجود خلافات بين الإدارة و الموظفين، و ذلك يخلق الولاء و الانتماء للمؤسسة حيث تعتبر الترقية على أساس الأقدمية بمثابة حافز، من جانب الادارة العامة للسنوات التي قضاها الموظف بها. و اتباع هذا الأسلوب يجعل الإدارة حريصة على مهمتها بتدريب و تنمية كفاءة الموظفين

[1] العنزي سعد نواف ، مرجع سابق ص 93

[2] زعيمي مراد ، مرجع سابق ص 159

و نظرا" لمزاياها نجدهم و نقاباتهم يعتمدون عليه في شغل الوظائف الإشرافية خاصة فيما يتعلق بتأمينهم.[1]

و يمكن القول أن حق الترقية بالأقدمية لا يستمد من القانون مباشرة ،و إنما هو يتعلق بالجهة الإدارية التي يدخل في مجال تقديرها التحقق من مدى إستحقاق الموظف للترقية وصلاحيته للوظيفة المرقى إليها.

لكن بالرغم من هذه المزايا هناك عيوب و مساوئ لهذه الطريقة نوجزها فيما يلي :

حيث تثير الترقية مشاكل كبيرة في التطبيق أي انها لا تتميز بالبساطة و السهولة في تطبيقها مثال ذلك تاريخ إحتساب الأقدمية هل هو من تاريخ التعيين أم من تاريخ الترسيم بالإضافة إلى كل ما سبق فإن الأقدمية يترتب على تطبيقها و إتخاذها كمعيار يؤدي إلى:

1-تؤدي الى الإضرار بحسن سير العمل، و ذلك بإسناد الوظائف لغير الجديرين بها حيث لا يوجد معيار يوضح الكفاءة للوظائف العليا من غيره.

2-تتجاهل الأقدمية الاستعدادات و الفروق الشخصية بين الموظفين.

3- إتباع هذا المبدأ يجعل الترقية آلية محضة و ليس على الموظف إلا أن ينتظر دوره في الترقية و هذا ما يؤدي إلى إشاعة روح اليأس بين الموظفين.

4-تؤدي الأقدمية إلى غلق الطريق أمام الكفاءات الممتازة التي يمكن أن تؤدي أجل الخدمات لو أسرعت الخطى قليلا في السلم الإداري.

[1] جبلي فاتح ، مرجع سابق، ص 45

5-يؤدي اتباع الأقدمية الي الشعور بعدم الرضا من صغار الموظفين ذوي الخبرات، مما يؤدي الى يأسهم وفشلهم منذ البداية ،الأمر الذي ينعكس علي مردوديتهم [1].

لا تحقق عدالة للموظفين الأكفاء المجدين ولا تدفعهم لبذل جهد لتحسين كفاءتهم فهي عملية الية محضة ولا يصلح هذا الاساس في المستويات الوظيفية الكبيرة التي تتطلب مواصفات وأبعاد تتعلق بالشخصية والقدرة الادارية.[2]

هذه العيوب جعلت من المشرعين و القانونين يفكرون في إيجاد سبيل أخر للترقية، و هو الأمر الذي يستدعي إيجاد الترقية علي أساس الكفاءة ، لأن نظام الأقدمية و كما يرى أغلب الباحثين و يجمعون عليه أنه نظام تقليدي يقتل روح المنافسة و المبادرة لدى الموظفين، و هو ما سأتناوله بشيء من التفصيل الفرع الثاني.

الفرع الثاني :الترقية على أساس الكفاءة والجدارة

أكدت الدراسات الحديثة في مجال الادارة العامة أن معيار الكفاءة الأكثر صحة وعدالة للأخذ به في ترقية الموظفين على أساس انها مكافأة للموظف الذي يظهر اهتماما بعمله وسلوكه الحسن ويتمتع بمؤهلات عالية ، وتستطيع الادارة الكشف عن كفاءة وتأهيل

[1] قاسم محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ،الجزائر 1989، ص 175 .

[2] زعيمي مراد ، مرجع سابق ص 159

الموظف واستعداده لأداء وظائف أعلى عن طريق التقييم العادل والموضوعي لأدائه وسلوكه وصفاته الشخصية في العمل.[1]

والهدف من هذا الأساس هو تحديد مواصفات الشخص المناسب لشغل هذه الوظيفة و النهوض بأعبائها على أحسن مايرام ، سواء تعلق الأمر بالمؤهل الدراسي او نوع وعمق ومدة الخبرة اللازمة والتدريب والكفاءة في أداء العمل والهدف ان تشغل الوظيفة الشاغرة بأصلح الموظفين القادرين على أداء أعمالها بكفاءة وفعالية[2]

ومن مزايا هذا الأساس في الترقيات نذكر ما يلي :

1-تتيح للإطارات النشيطة المجدة في الإدارة فرصة الترقية

2-تتيح للكفاءات الممتازة فرصة الترقية حتى و لو لم تكن لها الأقدمية.

3-هذه الطريقة تحقق فرصة التنافس الشريف ما بين الموظفين ذوي الكفاءة و تتيح لهم الفرصة لإبراز قدراتهم و كفاءاتهم.

4-إيجاد الحافز لدى الموظفين لزيادة كفاءتهم و تحسين أدائهم للمهام الموكلة لهم.

5-الحد من سلطات الإدارة المطلقة و وضع ضوابط و شروط للترقية في الوظيفة العامة.

[1] ذبيح عادل ،مرجع سابق ص 112

[2] زعيمي مراد ، مرجع سابق ص 160

6-استقطاب أفضل العناصر لشغل الوظائف الشاغرة في الادارة والاحتفاظ بها في هذه الإدارة.[1]

الا ان هذا النظام لا يخلو من السلبيات ، ونذكر منها :

1-ان هذا النظام يؤدي إلى عدم اطمئنان الموظف العام وعدم استقراره النفسي.

2-انه يفتح الباب للموظف في أن يسلك طريق الانحراف لإداري.

3-ان هذا النظام يسمح بتدخل الاعتبارات والضغوطات السياسية.

4-كما أن هذا المعيار يتميز بالتعقيد ويتطلب وجود قيادة إدارية قادرة على استخدام معايير موضوعية.[2]

المقصود مما سبق التطرق له أن الترقية بالاختيار وكأنما الإدارة تختار بنفسها من تشاء للترقية ، وهو الذي يؤدي الى البيروقراطية الادارية ويخلق مشاكل داخل المرفق العام او الادارة العمومية بين الموظفين، وهو ما يؤثر على الخدمة الادارية في ذلك المرفق ،ويبعث هذا النظام في نفوس الموظفين عدم الاطمئنان ويزيل الثقة أو الرابطة التي تجمعه برئيسه الاداري من جهة أو بالمرفق العام ككل من جهة أخرى

كما ان نظام الاختيار يسمح لذوي النفوذ من اصحاب السلطة التحكم في مجريات الترقية داخل الادارة العمومية وترقية أقربائه من الموظفين الذين يعملون في ذبك المرفق العام،الامر الذي

[1] بن ثامر هاجر ، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري والتشريع المقارن في ظل الأمر 06-03 ،مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق ،جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010 ، ص 85

[2] المرجع نفسه، ص 86

يزيد من كره الموظف لإدارته التي يعمل بها.[1] من جهة اخرى فإن معايير هذا النظام صعبة التطبيق ويجب ان يكون الرئيس الاداري كفؤ لتطبيقها على الموظفين الذين قضوا الفترات المحددة قانونا ، ذلك أن الموظفين فيما بينهم يشكون في نزاهة تلك الترقية هذا إذا كان الرئيس الاداري ليست لديه أدنى علاقة بالموظفين أما لو كان العكس فلن تكون هنالك مشاكل.

الفرع الثالث : الترقية على أساس الكفاءة والأقدمية معا

ان المزج بين هذين الأساسين يكون هو الأساس السليم الذي تقوم عليه الترقيات ، لكن يجب أخذ بعض الاعتبارات فمثلا في الوظائف العليا يجب أن ترتكز الترقيات على أساس الكفاءة وحدها لتطلبها المهارات الادرية ،أما في المستويات الوظيفية الأدني يفضل المزج بين عاملي الكفاءة والأقدمية ،وذلك بتخصيص نسبة معينة للترقية على أساس الأقدمية .[2]

ومن مزايا هذه الأساس أنه يكفل إتاحة الفرصة للكفاءات لكي تنطلق دون أن يحدها إطار جامد يتمثل في اعتبارات زمنية مطلقة كالأقدمية .

ولنجاح نظام الترقية يجب مراعاة النواحي التالية :[3]

1-ضرورة وجود توصيف دقيق للوظائف يوضح مسؤوليات الوظائف و الشروط الواجب توفرها فيمن سيشغلها .

2-ضرورة وضع قواعد واضحة للترقية من وظيفة الى أخرى ، وأن تكون هذه القواعد معروفة لكل الموظفين بالإدارة .

[1] عوابدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ،1984 ،ص 320

[2] زعيمي مراد ، مرجع سابق ص 160

[3] تيشات سلوي ،مرجع سابق ،ص 90

3-ضرورة وجود برنامج لتدريب وتنمية الموظفين الذين يصلحون للترقية الى وظائف أخرى.

4-ضرورة تعريف الموظقين بمجالات الترقية المتاحة في المستقبل في المنظمة .

تعتمد أغلبية الدول في أنظمتها الخاصة بالوظيفة الجمع بين الأقدمية و الجدارة كمعيار في ترقية الموظفين، و ذلك لتلافي العيوب الناجمة عن الأخذ بأحد الأسلوبين و يتم الجمع بين الأسلوبين بإحدى الصور التالية: [1]

1- تتم الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا، و بالجدارة بالنسبة للوظائف القيادية.

2- تقسم الوظائف الشاغرة إلى قسمين: يشغل القسم الأول منها بالترقية عن طريق الأقدمية، بينما يشغل القسم الثاني منها بالترقية على أساس الجدارة.

3- تتم الترقية على أساس الجدارة، على أن يكون المترشح قد أمضى فترة زمنية معينة.

4- كفاءة الشخص او نجاحه في الفترة الماضية ثم قدرته على القيام بأعباء و مسؤوليات الوظيفة الجديدة.

5- أقدمية الشخص أو عدد السنوات التي قضاها في وظيفته الحالية أو التي قضاها في خدمة المؤسسة.

[1] جغيدل مصطفي ،مرجع سابق،ص 34

المطلب الثاني : تكييف نظام الترقية وموانعها

من خلال تعريف الترقية يتبين لنا ان مدلولها ينصرف الى كل مايطرأ على الموظف العام من تغيير في مركزه القانوني ،وذلك من خلال شغله وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها حاليا ، الامر الذي يترتب عليه نفع معنوى ومادي له في أغلب الاحوال .

ومن خلال ماسبق ذكره ،هل تعتبر الترقية حق للموظف ؟ وما مدى إعمال الإدارة لسلطتها التقديرية في تقريرها ؟ وماهي الموانع التي تحول دون تحقيقها ؟

الفرع الأول : الترقية حق من حقوق الموظف

ان أغلب فقهاء القانون الاداري نجدهم أدرجوا موضوع الترقية تحت عنوان حقوق الموظف العام،وأعتبروها كأحد أهم الحقوق المعنوية والمالية.

فالترقية هي حق لكل موظف يتوفر على شروط الارتقاء داخل سلم التأهيل ،وتكون حسب المناصب المتوفرة وتبعا لأهليته واستحقاقه.[1]

كما تعتبر الترقية اجازة العامل عن تنمية معارفه،ومؤهلاته المهنية ،بتعيينه في منصب عمل جديد يخوله رتبة اعلى من رتبته السابقة،ومن هنا فأن هذا الحق هو عبارة عن تشجيع العامل على التقدم والتطور في حياته المهنية،وتحسين ظروف معيشته،وحياته المهنية عن طريق رفع المستوي الوظيفي والمادي.[2]

[1] ا عجة لجيلالي،الوجيز في قانون العمل والحماية الاجتماعية،ب،ط،دار الخلدونية،الجزائر 2005 ،ص 163

[2] أحمية سليمان ،مرجع سابق ، ص 165

لقد حث المشرع الجزائري على ضرورة خضوع الموظفين إلى دورات تكوينية من أجل تحسين مستواهم وبالتالي تحسين أداء الإدارة العمومية، كما أقر حق الموظف في الترقية، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من الأمر رقم 06-03 بنصها " للموظف الحق في تكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية " ، دون أن ننسى حق الموظف في الترقية في الدرجة أو ما يعرف بالتدرج الوظيفي.[1]

ومنه فالأمر 06-03 اعتبر التكوين حق من حقوق الموظف حيث الزم على الادارة السهر على القيام بالدورات التكوينية وتحسين المستوي بصفة دائمة ومستمرة من أجل ضمان تأهيل موظفيها وترقيتهم من جهة،ومن جهة أخرى لم يجعل التكوين واجبا وفرض على الموظف بحيث لا يمكن جبر الموظف على القيام بالدورات التكوينية التي تبرمجها الادارة.

الفرع الثاني :ضوابط السلطة التقديرية للادارة في ترقية الموظف

الحق في الترقية يعتبر من أهم الدعائم التي تقوم عليها الوظيفة ، و لا يمكن وصف أي نظام وظيفي بالكفاءة إن لم تتوفر فيه فرص الترقية أمام الموظفين .

و لكن التساؤل الذي يثور هنا هو : هل أن للموظف الحق المطلق في الترقية أم أن للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية في إتخاذ القرار بهذا الخصوص ؟

تكون للإدارة السلطة التقديرية عندما يترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الإختيار بين إتخاذ القرار من عدمه ، رغم توافر شروطه ، مراعاة للظروف و المعطيات و المقتضيات

[1] أنظر المادة 38 من الأمر 06-03 ،مرجع سابق، ص 06

السائدة بالإدارة ، إن السلطة التقديرية ، لا تعني تخويل الإدارة الحرية المطلقة في إتخاذ قراراتها ، إذ أنها تبقى ملزمة بأن تقيم تلك القرارات على أركان سليمة و صحيحة[1]

فسلطة الادارة في الترقية بالأقدمية مثلا، سلطة مقيدة و ليست تقديرية : ذلك أن الإدارة و إن إختارت الوقت الذي تجري فيه الترقية، فإنها في النسبة التي حددها القانون للترقية بالأقدمية لا تستطيع أن تستبعد الأقدم لأي أسباب تراها ،أما في أسلوب الترقية على أساس الكفاءة والتي يرقي فيها الأكفأ حتي ولو كان الأحدث ،يتيح للإدارة اعمال سلطتها التقديرية لمكافأة المجتهدين في عملهم بهذا الطريق ووفق الشروط والضوابط المقررة لهذا الغرض .[2]

وفيما يخص الترقية في الدرجة فلقد نص الأمر 06-03 في المادة 106 منه على الترقية في الدرجة بقوله:

"تتمثل الترقية في الدرجات في الإنتقال من درجة الى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم"[3]

مما يعني ان النص قيد من حرية اعمال الادارة لسلطتها التقديرية من خلال الاحالة على التنظيم .

1بعلي محمد الصغير ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2009،ص18-19

[2]بهلالي نادية ،فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة،مذكرة ماستر في الحقوق،تخصص قانون اداري،جامعة محمد خيضر بسكرة،،2013 ص 38

[3]أنظر المادة 106 من الامر 06-03، مرجع سابق، ص 10

وتتم الترقية في الرتبة بقرار تتخذه الإدارة المستخدمة بمقتضى سلطتها التقديرية ، وذلك بعد التأكد من الأسباب التي تسمح بترقية الموظف ، وذلك بالإرتكاز على معايير موضوعية محددة كالكفاءة والفعالية والمردودية وكيفية الخدمة ، وليس على أساس البيروقراطية ، مثل : المحاباة والمحسوبية والجهوية والربح غير المشروع .[1]

الفرع الثالث : موانع الترقية

إذا كان الأصل العام هو أن الترقية تعتبر نافذة ومنتجة لآثارها القانونية متى استوفى الموظف شروطها، وصدر بها قرار من الجهة المختصة، فإن هناك استثناء على هذا الأصل، وهو وجود موانع تمنع صدور مثل هذا القرار.

وموانع الترقية متعددة، لكنها لا تخرج عن نوعين، الأول يتعلق بالإجراءات التأديبية التي تتخذ بحق الموظف، أما النوع الثاني فيتعلق ببعض الوضعيات القانونية التي قد يمر بها الموظف خلال مساره المهني.

اولا : الموانع المتعلقة بالنظام التأديبي

إن الجهة الإدارية المختصة بالتأديب وإن كانت لها سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأخطاء التأديبية، إلا أنها مقيدة بخصوص العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، والتي حددها المشرع على سبيل الحصر.

[1] بهلالي نادية ، مرجع سابق ص 42.

وقد تطرق المشرع الجزائري إلى النظام التأديبي ضمن الباب السابع من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نص في المادة 160 منه على" يشكل كل تخل عن الوجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ،دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".

كما صنف المشرع الجزائري العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المهنية التي قد يرتكبها الموظف إلى أربعة درجات ،وهذا ما تضمنته المادة 163 من نفس الأمر، وقد بينت هذه المادة الجزاءات التي تتعلق بالترقية والمتمثلة في[1]:

1. العقوبة من الدرجة الثانية، الشطب من قائمة التأهيل،
2. العقوبة من الدرجة الثالثة، التنزيل من درجة إلى درجتين،
3. العقوبة من الدرجة الرابعة، التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة وبالرجوع إلى نص المادة 163السالفة الذكر نلاحظ أن المشرع الجزائري اعتبر هذه العقوبات عقوبات أصلية متى ارتكب الموظف خطأ من الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 الى 185من الأمر 06-03.

ولقد أخذنا على سبيل المثال عقوبة الشطب من قوائم التأهيل التي تمثل مانعا لترقية الموظف في الرتبة حسب ما نصت عليه المادة 107 من الأمر 06-03 ، بحيث يعد التسجيل في

[1]أنظر المادة 160 و 163 من الامر 06-03 مرجع سابق، ص 14-15

قائمة التأهيل شرط قانوني جوهري للترقية حسب هذه الكيفية، وعدم توفره يحرم الموظف من الترقية في الرتبة خلال تلك السنة[1].

وكذلك أيضا الموظف الذي يقوم بالتسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين لا يستفيد من الترقية، وهذا ما نصت عليه المادة 107 من الامر 06 – 03 "...لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين "[2]

وتجدر الإشارة إلى أن المنع من الترقية نتيجة توقيع تلك الجزاءات هو منع وقتي فلا يمكن أن يكون الحرمان من الترقية إلا وقتيا، وذلك لعدة اعتبارات منها مقتضيات المصلحة العامة.

كما نصت المادة 173 من الامر 06-03 على ان المشرع أعطى للسلطة التي لها صلاحية التعيين الحق في توقيف الموظف عن مهامه فورا في حالة ارتكابه خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، وهذا بدوره يعد مانعا للترقية إلى حين البت في قضيته من قبل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي و هذا ما أكدته المادة 171 من الأمر 06-03 حيث نصت:

" يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة االمجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة[3].

[1] أنظر المادة 107 من الامر 06-03، مرجع سابق، ص 10

[2] المرجع نفسه ، ص 10

[3] المرجع نفسه المواد من 171 الى 173 ، ص 15

كذلك المتابعات الجزائية التي قد يتعرض لها الموظف تؤدي إلى توقيفه الفوري، الامر الذي يؤدي إلى توقيف النظر في ترقية الموظف إلى حين صدور الحكم النهائي حيث نصت على ذلك المادة 174 من الأمر 06-03 :" يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه"[1]

ثانيا : الموانع المتعلقة بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف

يقصد بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، الحالات أو الوضعيات التي يتواجد فيها الموظف خلال حياته المهنية، وهي الحالات التي نص عليها المشرع الجزائري في المادة 127 ضمن الباب السادس من الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يتمثل في :

1- وضعية خارج الإطار

تطرق المشرع الجزائري هذه الوضعية في المادة 140 من الأمر 06-03 والتي نصت على " : وضعية خارج الإطار هي الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه، بعد استنفاذ حقوقه في الانتداب، في إطار أحكام المادة 135 أعلاه، في وظيفة لا يحكمها هذا القانون الأساسي."[2]

ومن أهم الآثار المترتبة على إقرار هذه الوضعية ما نصت عليه المادة 3/141 من الامر 06-03 حيث جاء فيها: " لا يستفيد الموظفون الذين يوضعون في حالة خارج الإطار من

[1] أنظر المادة 174 من الامر 06- 03 ،مرجع سابق، ص 16

[2] مرجع نفسه، المادة 140 ،ص 13

الترقية في الدرجات "، الا ان هذا المانع مؤقتا ينتهي بعد 05 سنوات حسب ما جاء في الفقرة 2 من المادة 141 من الامر 06-03 والتي جاء فيها" :...تكرس وضعية خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المخولة، لمدة لا تتجاوز خمس 05 سنوات.[1]

2- وضعية الإحالة على الاستيداع

تعد الإحالة على الاستيداع الوضعية القانونية التي يتم من خلالها الإيقاف المؤقت لعلاقة العمل بين الموظف و المؤسسة أو الإدارة العمومية المستخدمة، بحيث تؤدي هذه الوضعية إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد، غير أن الموظف يحتفظ في هذه الوضعية بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية ، عند تاريخ إحالته على الاستيداع ولا يمكنه أن يتقاضى خلال هذه الفترة أي راتب ولا يمكنه أن يمارس أي نشاط مربح.[2]

وقد نصت على هذه الوضعية التي تحول دون ترقية الموظف العام المادة 145 من الأمر 06 -03 حيث جاء فيها"...إيقاف مؤقت لعلاقة العمل وتؤدي هذه الوضعية إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد..."[3]

[1] أنظر المادة 141 من الامر 06-03 مرجع سابق ص13

[2] سواكر عبد الحكيم ، الوظيفة العمومية في الجزائر، دارسة تحليلية على ضوء آراء الفقه واجتهاد القضاء الإداريين مطبعة مزوار، طبعة أولى ، الوادي ، 2011 ،ص262

[3] أنظر المادة 145 من الامر 06-03 ،مرجع سابق، ص 13

خلاصة الفصل الأول

حاولنا في المبحث الاول من هذا الفصل أن نستهله بالتطرق الى الاطار النظري لنظام الترقية كمفهوم إداري ،من خلال تعريف الترقية كما تضمنها الفقه ،والقضاء ،والتشريع الجزائري كما حاولنا ترجيح تعريف لها من خلال استعراض بعض التعاريف الفقهية ، وحتي يتم ضبط وتحديد المعنى الدقيق للترقية ينبغي تمييزها عن النظم القانونية المشابهة لها كالنقل والتعيين فكثيرا ما تتداخل بعض المفاهيم مع بعضها البعض ثم أبرزنا الأهداف التي تسعى من خلالها الادارة الى ترقية الموظف العمومي ضمن المبادئ العامة التى تضبط الاطار القانوني للوظيفة العامة ،وكذالك المشاكل التى تواجهها ، أما في المبحث الثاني ولبسط التوازن بين ما تقتضيه مصلحة الإدارة مع مصلحة الموظف العمومي فإن النظم القانونية في مجال الترقية أفرزت معيارين أساسيين ألا وهما نظام الترقية بالأقدمية ونظام الترقية عن طريق الكفاءة والجدارة، حيث قمنا بالتطرق لكلا المعياريين الذين يستند اليهما نظام الترقية وإظهار ايجابيات وسلبيات كل نوع وصولا للمعيار المعتمد من طرف المشرع الجزائري،وكذلك التطرق الى التكييف القانوني للترقية ومدي اعتبارها كحق من حقوق الموظف وما هي الموانع التى تحول دون استفادة الموظف من حقه في الترقية ،هذا فيما يخص الإطار المفاهيمي لنظام الترقية من المنظور الفقهى والتشريعي.

أما ما في الفصل الثاني فسيخصص للإطار التطبيقي والعملي لنظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري.