

النظام القانوني للترقية الإدارية -دراسة تحليلية مقارنة-

م. أسماء نوري إبراهيم

كلية الإمام الكاظم عليه السلام للعلوم الإسلامية الجامعة

Search title

(Legal system for administrative promotion)

-A comparative analytical study-

Lect. Asma Nuri Ibrahim

Imam Al-Kadhim University College of Islamic Sciences

asmaaibrahem4@gmail.com

DOI 10.58564/MABDAA.66.2.2024.1019

المخلص:

يحتاج الموظف من فترة الى اخرى لما يحفزه نحو الاستمرار في الإنتاجية والعمل المستمر ولعل أهم ما يصبو اليه الموظف هو تقدير الجهة التي يعمل بها لكفاءته، عبر قنوات قانونية توسع من صلاحياته للتقديم اكثر وما يزيد من مسؤولياته الإدارية، وبطبيعة الحال ذلك يعود على الموظف بالفائدة المادية والمعنوية فضلا الفائدة العائدة للجهاز الإداري عامة والمتعاملين مع الجهاز الإداري ايضاً، الامر الذي يزيد من فرص تحقيق الاستراتيجيات الإدارية التي تسطرها الدولة، فالحوافز المعنوية والمادية كالمرتبات والتعويضات والمكافآت عناصر ذات أهمية كبيرة للموظف وهي حقوق ثابتة قانوناً له، لكن الدولة دائماً تهدف الى التطور والتقدم مع الأخذ بعين الاعتبار وضعية موظفيها خلال مساهمهم المهني وإعطائهم جرعاً، أكثر تتمثل في الترقية من درجة الى أعلى منها أو من رتبة الى رتبة أعلى منها. **الكلمات المفتاحية:** الترقية، الوظيفة العامة، الموظف العام، حقوق الموظف العام، أهمية الترقية، أهمية الترقية للجهاز الإداري، أهمية الترقية للموظف العام.

Abstract: ☐

The employee needs from time to time what motivates him to continue productivity and continuous work. Perhaps the most important aspiration of the employee is to appreciate the competence of the employer. through legal channels that expand its powers to submit more and increase its administrative responsibilities, Of course, this is due to the material and moral benefit as well as the benefit of the administrative organ in general and the dealers with the administrative organ as well which increases the chances of achieving State-led management strategies, Moral and material incentives such as salaries, compensation and emoluments are of great importance to the staff member and are legally established rights of the staff member. But the State always aims to develop and progress taking into account the situation of its employees during their careers and giving them doses, More than promotion from grade to grade above or grade to grade above. **Keywords:** Promotion, General Service, General Officer, General Officer's Rights, Importance of Promotion, Importance of Promotion to Administrative Organ, Importance of Promotion to General Staff.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

بطبيعة الحال يستدعي العمل الوظيفي أن لا يستمر الموظف في وظيفة محددة طوال مشواره الوظيفي، بل يطمح باستمرار في الترقى لممارسة وظائف أعلى، كما أنه لسبب أو لآخر قد ينقل أو يحول من وظيفة إلى أخرى، مثلما أنه في حالات نادرة قد يخفض إلى وظائف دنيا، وليس من السهل سن قواعد محددة أو آليات تحكم هذه المتغيرات، إذ أن الفرد في أية مؤسسة قد ينتقل من وظيفة إلى أخرى وفقاً لاتجاهات ثلاثة تصاعدياً

تتأزليا أو أفقيا، وما يهمننا هو التتقل الصاعد أما التتازلي أو التتزيل إلى الوظائف أدنى، فهو في غالب الأحيان يكون عقابيا، أما الأفقي فيتمثل في النقل أو الندب أو الإعارة وهنا يغير الفرد موقعه بين أعمال على نفس المستوى الوظيفي بحيث لا ينتج عن ذلك أية زيادة في الراتب أو زيادة في السلطة أو أي تغيير في الأهمية الوظيفية، في حين يعرف التصاعدي أو الرأسي باسم الترقية أو الترفيع أو الندب لشغل وظيفة أعلى، وهنا ينتقل الفرد إلى مستوى أعلى في السلم الوظيفي، وينتج عن ذلك زيادة في الراتب، زيادة في السلطة وتغير في الأهمية الوظيفية.

ثانياً: أهمية البحث:

تتجلى أهمية البحث في كونها تناقش أهمية إدارة شؤون ترقية الموظفين وبيان أهميتها التي تمكن اختيار افضل الموظفين للقيام بالعمل مما يخلق الظروف التي تساعد على تقليل نفقة أو تكاليف العمل وتحسين نوعيته، وعودة الفائدة للإدارة عموماً، من ثم يجب أن يستند نظام الترقية الي أساس سليم من الناحية الفنية لتحقيق الرضا الوظيفي والشعور بعدالة النظام وموضوعيته، ولضمان عدم التأثير في تطبيقه بأي ميول أو اتجاهات شخصية تعكس المحاباة أو التمييز غير المنطقي أو غير العادل.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في الموازنة التي يتطلبها نظام الترقية من اختيار المستحق لها حقيقة بناء على كفاءة وجدارة على المستوى الإداري، فضلاً عن المستوى الشخصي، لما لذلك من أهمية عظمى تُجنى للجهاز الإداري عامة والموظف نفسه، فضلاً عن الفائدة التي يجنيها المتعاملين مع الجهاز الإداري، ومن جانب اخر محاولة دراسة مشكلة اختيار الاسلم ضمن الدرجة الوظيفية الواحدة والمستوى الوظيفي الواحد.

رابعاً: أهداف البحث:

لعل من اهم اهداف البحث:

١. بيان مفهوم الترقية ضمن النظام الوظيفية العامة.
٢. دراسة اهداف وشروط الترقية، فضلاً عن شروطها وأشكالها.
٣. دراسة تقييم أو تحديد مدي أهمية نظام الترقية في الوظيفة العامة بشكل عام فضلاً عن أهميتها بالنسبة للموظف وبالنسبة للمتعاملين مع الجهاز الإداري.
٤. دراسة امكانية توفير ظروف افضل لتحفيز الموظفين من خلال ربط الترقية بمستوى الأداء الوظيفي.

خامساً: منهجية البحث:

في سبيل دراسة موضوع البحث حول الترقية الإدارية ونظامها القانوني ارتأينا اعتماد عدة مناهج لتغطية الموضوع، يتجلى أولها في المنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص ودراستها، ثم المنهج الاستنباطي القائم على استنباط الاحكام القانونية من روح النص، ثم المنهج المقارن القائم على المقارنة مع تحارب قوانين الدول الأخرى وصولاً لتحقيق الهدف المرجو منه.

سادساً: خطة البحث:

انطلاقاً من أهمية البحث وأهدافه تتجلى خطة البحث، والمكونة من مقدمة ثم بحثين، نناقش في الأول مفهوم ترقية الموظف العام في الوظيفة العامة وشروطها وصورها، أما الثاني فسيكون في الترقية في الوظيفة العامة من حيث دورها سواء بالنسبة للجهاز الإداري ام بالنسبة للموظف نفسه، فضلاً عن المتعاملين مع الجهاز الإداري، ثم نختم البحث بخاتمة تبين اهم ما توصلنا اليه من استنتاجات حول موضوع البحث، ثم نطرح جملة مقترحات تبين اهم ما نراه ضروريا لإثراء موضوع البحث.

المبحث الأول مفهوم الترقية في الوظيفة العامة

قد تطورت الوظيفة العامة كثيراً، فبعد أن كانت ملكاً لشاغليها تباع وتشتري بالمال، وتمارس كسلطة عامة، وامتيازاً في مواجهة الشعب فأصبحت خدمة عامة وتكليفاً يضم طائفة من اختصاصات ومسؤوليات يمارسها شاغلها لصالح العام ولهذا نجد بأن الوظيفة العامة شغلت أفكار وأذهان الكثير من الفقهاء وشرحا للقانون في العصر الحديث، بحيث لم تعد أمراً استثنائياً في حياة الموظفين، ولم يعد في وسع أي شخص أن يتجنب مع الموظف العمومي فقد أصبحت جزء لا يتجزأ في حياة كل مواطن، فتعتبر الوظيفة العامة الخلية الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي وتتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة والمتجانسة التي تسند إلى شخص تتوفر فيه الشروط التأهيل المحددة من: تعليم، خبرة، ومعارف...الخ وفي مقابل هذه الواجبات يحصل هذا الشخص على مجموعة من الحقوق تتناسب وحجم الواجبات التي قام بتأديتها، ولعل من بين اهم هذه الحقوق

حق الموظف في الترقية بناء على ما اثبتته من جدارة في مجال عمله سواء على مستوى الأداء الوظيفي او الأمانة والنزاهة، وسنحت الجهود هنا لبيان ماهية الترقية وأهدافها في مطلب أول، أما المطلب الثاني فسيكون في شروط الترقية وصورها.

المطلب الأول ماهية الترقية

من الضروري أن تصهر إدارة الموارد البشرية داخل المؤسسة على وضع نظام جيد معروف لترقية الموظفين بالمؤسسة، وهذا نظرا للأهمية التي تحتلها الترقية سواء بالنسبة للمؤسسة أو الموظف لذا يجب إعطاؤها حقها من الاهتمام من خلال التزام الجدية والدقة في وضع معايير وأسس سليمة تتم على أساسها، لذلك سنحت الجهود لتعريف الترقية وأهدافها فضلا عن شروطها وصورها.

الفرع الأول تعريف الترقية تُعرّف الترقية لغة بأنها: اسم من فعل رقى، يرقى، ترقية، ويقصد بها رفع شخص أو عدة أشخاص من مرتبة إلى مرتبة أعلى، وقد يمس هذا الرفع عدة جوانب كالجانب الاجتماعي، والجانب الاقتصادي، فترقية شخص أو عدة أشخاص في مكانة أعيان البلدة أو المدينة يدخل في إطار الترقية الاجتماعية او اعتبار الشخص ثريا فهنا تكيف ثروته كرافد من روافد الترقية الاقتصادية. وتعرف اصطلاحاً: بأنها "انتقال الموظف من وضعية إلى وضعية أخرى ذات مستوى أعلى ومرتب أعلى حالياً ومستقبلاً، كما قد تصاحب هذه الترقية زيادة في الامتيازات الوظيفية كالتغيير في طبيعة الأعمال، ودرجة المسؤولية في مجال السلطة..." فالموظف يبدأ حياته المهنية في أدنى درجات السلم الوظيفي، ثم يعلو مركزه ويزداد دخله، والترقية هي أمر مرغوب فيه بالنسبة للفرد داخل المجتمع (الصواف، ١٩٨٧)، وتعتبر جزءاً من ثقافة المجتمعات، كذلك هناك من عرفها على أنها:

-وسيلة لتخطيط وتنمية المسار الوظيفي للموظف.

-الترقية هي تحريك الموظف من مستوى إداري أقل على مستوى أعلى، فهي تنطوي على زيادة في المستوى الوظيفي والدرجة المالية (عباس، ١٩٩٩، ص ٣٥٩)

-الترقية هي شغل الموظف لوظيفة أخرى ذات مستوى أعلى من مستوى وظيفته الحالية من حيث السلطة، المسؤولية والمركز -الترقية هي انتقال الموظف من وظيفة إلى أخرى ذات مستوى أعلى مصحوب بزيادة مالية بالدرجة الأولى وزيادة في المستوى الأدنى والسلطة الممنوحة تساعد الموظف على تنمية وتطوير مساره الوظيفي (خاطر، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٥٤٢) من التعاريف السابقة نستنتج أن كل الفقهاء قد أجمعوا على تعريف واحد شامل وهو أن "الترقية تتمثل في انتقال الشخص من وظيفته الحالية إلى أخرى".

الفرع الثاني أهداف الترقية

لذلك نجد ان هدف سياسة الترقية في ميدان الوظيفة العامة هو تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

١. تلبية احتياجات المؤسسة من الأفراد العاملين من حيث العدد والنوع إذ أن وجود نظام مخطط ومعروف للترقيات في المؤسسة يعتمد على أسس ومعايير موضوعية يمكن إدارة المؤسسة من تحقيق خطة العمالة المطلوبة واللازمة لها بسبب إقبال الأفراد الراغبين في العمل على الالتحاق بهذه المنشأة للاستفادة من الميزات الجاذبة للعمل فيها والذي يشكل نظام الترقية فيها أحد عوامل الجذب هذه (فوزي، ٢٠٠١، ص ١٨٧).
٢. ضمان بقاء الأفراد الأكفاء في خدمة المؤسسة لشغل الوظائف العليا فالترقية تجبره على بقاء وصرف النظر في فرص ترقية مؤسسات أخرى. ف باعتبار المؤسسة هي من أكسبتهم المهارات الفنية والإدارية في مجال أداء المهام والأعمال وبالتالي تقوم باختيار من بينهم من يصلح لشغل الوظائف الشاغرة وذلك عن طريق الترقية
٣. خلق حافز قوي لدى العاملين وشعورهم بالطمأنينة نتيجة التقدم المستمر في وظائفهم وبالتالي مستوى معيشتهم دون الحاجة إلى تغيير مكان العمل، توسيع وتنويع مجالات الخبرة والمعرفة من خلال الحركة الأفقية إضافة إلى التوصل إلى مستوى عال من الرضا بين الأفراد العاملين (بدير و البرزنجي و السلامي، ١٩٩٣، ص ٤٨٩)
٤. تحقيق المواءمة الحقيقية المنشودة بين أهداف الأفراد العاملين وأهداف المؤسسة: إذ أن المؤسسة الاقتصادية الناجحة التي تستطيع أن تحقق أهدافها بفاعلية وكفاءة، وهذا لن يتم إلا من خلال إشباع حاجات الأفراد العاملين فيها، ولا شك أن برنامج الترقية يمثل أحد الركائز لاهتمامات العاملين الأمر الذي يتطلب ضرورة العناية ببرامج الترقية هذه لتكون على درجة كبيرة من الموضوعية تتحقق من خلالها مصلحة وأهداف كل من المنشأة والأفراد على حد سواء (علاوي، ٢٠١٠، ص ٧٩).
٥. إن وجود وتطبيق برامج ترقية واضح وجيد بعيدا عن المحسوبية والتحيز يؤدي إلى إفساح فرص الترقية والتقدم أمام العاملين المجددين يؤدي إلى زيادة معنوياتهم، ويؤدي إلى إخلاصهم وشعورهم بالانتماء للمؤسسة التي يعملون فيها.

٦. يتمثل هدف الفرد في تطلعه وزيادة على المزايا المادية والمعنوية الممنوحة رغبة منه في تحقيق النمو والترقي داخل المؤسسة وفي مستويات أدبية أعلى إن تشير الدراسات إلى وجود علاقة بين الترقية ورضا الموظف عن أدائه.

المطلب الثاني شروط الترقية وصورها

بطبيعة الحال ان نظام الترقية لايتحقق اعتباطاً بل لابد من توافر جملة شروط تستلزم توافرها كي تؤتي أكلها، وإذا ما توافرت تلك الشروط ستجلى الترقية في صور معينة محددة وفق ضوابط معينة، سنبينها تباعاً في هذا المطلب.

الفرع الأول شروط الترقية

إن الترقية ليست حقاً من حقوق الموظف يستحقه بمجرد استفادته الشروط المحددة قانوناً بل هي جوازية، بمعنى أن الإدارة تملك سلطة استثنائية في ترقية الموظف اوعدم ترقيته بشرط ألا يكون في الأمر في الأمر تعيق وتجاوز لحد السلطة أما الشروط التي يجب أن تتوفر في الموظف لكي يصبح أهلاً للترقية فتختلف من دول إلى أخرى إلا أن معظم هذه الشروط تدور حول النقاط التالية:

١. وجود وظيفة شاغرة لترقية الموظف إليها ومرصود لها اعتماد خاص في والموازنة فلا يمكن ترقية الموظف إلى وظيفة شاغرة إن يصبح على رأس الوظيفة الواحدة وموظفان وهذا الأمر مخالف لأبسط القواعد القانونية والتنظيمي ومما يلفت الانتباه أن بعض الدول تلجأ إلى إحداث وظائف أو درجات جديدة في كل موازنة سنوية لها، بغرض ترقية موظفين معينين إليها وإن لم تكن بحاجة إلى هذه الوظائف وغالباً ما يبقى هؤلاء الموظفون في وظائفهم بمعنى أن واجباتهم ومسؤولياتهم تبقى كما هي بدون تغيير.

٢. توفر المؤهلات العملية والعلمية المطلوبة قانوناً في الموظف المرشح للترقية وهذه المؤهلات عديدة ومتنوعة ومختلفة باختلاف الأنظمة ونذكر منها:

- اجتياز امتحان الترقى بنجاح

- النجاح في برنامج تدريبي يعد خصيصاً لهذه الغاية.

توفر شهادات عملية معينة او خبرات عدة في المرشح للترقية إلى الوظيفة المعنية.

٣. حصول الموظف المرشح للترقية على تقدير لا يقل عن درجة معينة في تقارير كفاءة التي توضع عنه: وذلك خلال سنة أو سنتين متتاليتين وتختلف درجة التقدير المطلوبة باختلاف الأنظمة فقد تكون درجة وسط أو جيد جداً.... إلخ (مهدي، ٢٠١٠، ص ٨٨).

٤. توفير الأقدمية المطلوبة في وظيفة وفي مستوى وظيفي معين لكي يصبح الموظف مؤهلاً للترقية إلى وظيفة أعلى وتختلف هذه المدة باختلاف الأنظمة ويمكن أن تتراوح بين سنتين وثمان سنوات وأكثر وأقل بحسب كل نظام.

٥. تتم الترقية إلى الوظيفة الأعلى مباشرة ويتقاضى الموظف راتب أول مربوط هذه الوظيفة وأوراتبه أيهما أكبر، ولا يجوز ترقية الموظف إلى وظيفة أو مستوى وظيفي يفوق مستوى وظيفي الذي يعملوا وظيفته مباشرة وإلا اعتبرت الترقية باطلة ما لم يد نص يجيز ذلك في القوانين والأنظمة النافذة.

٦. تكون الترقية إلى الوظيفة الأعلى: فتكون إما المحصورة بالموظفين العاملين في الوحدة الإدارية التي تعود إليها الوظيفة الشاغرة، وإما مفتوحة لجميع الموظفين العاملين في أجهزة الدولة، وهذا الأمر يختلف باختلاف الأنظمة فبعض الدول تحصر حق الترقية إلى الوظائف التي تشعر في إدارة الموظفين العاملين في هذه الإدارة دون أن يكون لغيرهم من الموظفين حق وبالتالي فإن الوظيفة التي تشغل في أية جهة إدارة من إدارات الدولة يكون لجميع الموظفين الحق في الترقية. ومهما يكن الأمر نجد أن الطريقة الثانية من الأفضل لأنها تعبير للإدارة العامة وحدة متداخلة وموحدة، بحيث يحق لجميع الموظفين العاملين في الدولة الدخول في منافسة مع بعضهم للحصول على ترقية إلى وظيفة أعلى، أينما وجدت فالوظيفة العامة خدمة، والتنافس على الخدمة والمصلحة العامة فضيلة وواجبة (مهدي و عبيد ، ٢٠١٣، ص ٤٤).

الفرع الثاني صور الترقية تأخذ الترقيات تبعاً لمصادرها شكلين متميزين فهي إما داخلية أو خارجية:

أولاً: الترقية الداخلية: هي التي تتم داخل المؤسسة حيث تحدد المؤسسة الوظائف التي يمكن أن تشغل بالترقي من داخلها وتلك التي تملك من الخارج (المعاصيدي، ٢٠١٦، ص ١٦٤)، ومن مميزات الترقية من الداخل أنها وسيلة داخلية في المؤسسة تساعد على تأقلم العاملين وانسجامهم من حيث أن الافراد الذين يتم اختيارهم لتوفر الشروط المطلوبة للترقية يتأقلمون أكثر مع التنظيم ويشعرون بسهولة. إن الترقية من الداخل تحفز أكثر على العمل وتدفع العاملين إلى زيادة إنتاجهم ورفع روحهم المعنوية تحفز أكثر على العمل وتدفع العاملين إلى زيادة إنتاجهم ورفع روحهم المعنوية ويتفانون في بذل جهود أكثر إذا عملوا فإن ذلك سيؤدي إلى ترقيةهم.، كما تساهم في تحقيق الرضا عن العمل والوظيفة، حيث أن إمكانية الترقى

والتردد في الوظائف والمسؤوليات ومن ثم التقدير المادي المقرون بالتقدير المعنوي والتقدير المعنوي والأدبي يتردد في نفوسهم إحساس بالرضا، زيادة على ذلك فإن العاملين يترقون دائما بالصعود والتردد للوظائف العليا في نفس مؤسستهم أين يوجد زملائهم (الياس، ١٩٨٤، ص ١٠٨).
ثانيا: الترقية من الخارج: تميل بعض المؤسسات إلى تفضيل الترقيات من الخارج وذلك حتى بحجة تنظيم الكفاءة العامة داخلها بكفاءات جديدة ذلك تجنباً للجمود كما أن ملا الوظائف من الخارج قد تقلل من تكاليف التدريب (الربيعي و بشير ، ص ٢٣٣). لما تقدم تعتبر الترقية غاية يطمح لحل الموظفين في الوصول إليها لأنها تقسح المجال أمامهم للوصول إلى المناصب العليا، فتغرس فيها الحافز لبذل أقصى قدر من الجهد للظفر بالترقية والتمتع بمزاياها المادية والمعنوية فهي تلعب دوراً كبيراً في الحياة المهنية للفرد وللمؤسسة خصوصاً في ظل الظروف الحالية وتتافس المؤسسات في السوق العالمية على اليد العاملة المؤهلة، باعتبارها العامل المحفز وجالب لعدد أكبر من الموظفين ذوي الخبرة وكفاءة لمنح الموظف الدرجة التي يستحقها.

المبحث الثاني ضرورة الترقية في الوظيفة العامة

للترقية في مجال الوظيفة العامة دور فعال ويحمل في طياته أهداف سامية، وأهمية كبرى تفرضها عدة أسس ومبررات نفسية وقانونية ومالية، تحتم وجود مثل هذا النظام القانوني ومن أهم هذه المبررات ان الترقية تحقق فكرة الصالح العام (عبدالله، ٢٠١٢، ص ٧٥) ، وهو صلب عمل الجهاز الإداري وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، الامر الذي ينعكس بطبيعة الحال على تحقيق مصلحة الموظف العام المادية والمعنوية، مما يساعد على تحقيق مصلحة اكبر للمتعاملين مع الجهاز الإداري (راضي، ٢٠٠٤، ص ٦١) ، لذلك سنسعى لبيان تلك الأهمية الأساسية بالنسبة للجهاز الإداري عامة، ثم بالنسبة للموظف العام، فضلاً عن أهميتها بالنسبة للمتعاملين مع الجهاز الإداري.

المطلب الأول ضرورة الترقية بالنسبة للجهاز الإداري

يحتل الجهاز الإداري في المجتمعات الحديثة مركز الصدارة، فهو بالغ الأهمية ويحقق مزايا عملية فتحدد هذه الأهمية هو الذي يبين تحديد نشاط الإدارة (محارب، ٢٠٠٤ ص ٥٢٦) ، وهذا ما أدركته جميع دول العالم الحديثة بأنه لا سبيل لتحقيق الازدهار إلا من خلال إنشاء جهاز إداري دائم التحديث فقد أصبح من الثابت أن الجهاز الإداري الذي تحسن الدولة إدارته يمكن أن يؤدي إلى نتائج هائلة تثرى الدولة والمجتمع حتى ولو كانت إمكانيات هذه الدولة المادية متواضعة، فالإدارة الحسنة مع الإمكانيات المتواضعة يمكن أن تكون في كثير من الأحيان أفضل من الإدارة السيئة مع إمكانيات مادية هائلة " ومن هذا المنطق اهتمت الدولة الحديثة بالجهاز الإداري وخاصة العنصر البشري الذي يعد المحور الاساسي والمحرك لهذا الجهاز وتحقيق غايته، فبدأت تفكر في نظام إداري يحقق المصلحة العامة (حلمي خاطر المرجع السابق ، ص ٥١١-٥) ، التي تتغير مع تغير الأزمان والظروف وتتطور مع الأفكار إضافة إلى مصلحة الموظف ومن هذا وصلت إلى النظام القانوني للترقية (علي، ٢٠١٥، ص ١٥٦) ، وبناءاً على ما سلف يتضح بأن للترقية أهمية كبيرة وأهداف واضحة ضمن إطار الجهاز الإداري في الدولة يمكن إيجازها فيما يل:

١. إن نظام الترقية يعد من أهم الحوافز للتنمية الذاتية، ويثري الجهاز الإداري بما يحقق الصالح العام، فهذا النظام يقوم على أساس إدراك حاجات الموظف لتطلعاته نحو التقدم والرقي، الأمر الذي يجعل الموظف يبذل أقصى جهد للفوز بالترقية والوصول إلى أعلى درجات السلم الإداري فيضاعف من عمله الوظيفي ويسعى إلى رفع إنتاجيته عن طريق جهازها الإداري وذلك عن طريق رفع كفاءاته وزيادة فاعليته (علي، المرجع نفسه، ص ١٥٧).
٢. يساهم نظام الترقية في احتفاظ الجهاز الإداري بالعقول والخبرات التي ساهمت الدولة في تأهيلها في منعها بالتسرب إلى القطاع -الخاص أو خارج الدولة بحثاً عن الحوافز الوظيفية التي تقدر الإبداع. إضافة إلى ذلك إن هذا النظام يعمل على تغطية احتياجات الجهاز الإداري من داخله بعناصر بشرية تشغل وظائف أعلى بمن هم اعلم بظروف العمل وطبيعته، الأمر الذي يقلل ميزانية الدولة في نفقات إعداد وإعادة تأهيل العناصر البشرية وتشغيل عناصر جديدة ويشجع الموظفين في البقاء في وظائفهم وعدم التسرب منها (الزعبي، ١٩٩٥، ص ٦٠)
٣. ومن أهداف الترقية أيضاً أنها تعمل على إعداد الكوادر من الرؤساء من داخل الجهاز الإداري نفسه، وتعمل أيضاً على - اجتذاب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية كما أنها وسيلة طبيعية لإعداد القادة الإداريين من بين الموظفين (أبو جابر، ٢٠١٣ ص ٤٦) ، القادرين على تحمل المسؤوليات مع ادراكهم لمصاعب ومشكلات الجهاز الإداري وذلك بالتطبيق العادل والموضوعي لنظام الترقية للوصول إلى المسؤولين، لأن الرئيس الإداري عايش جميع مراحل الوظيفة العامة وحسن سيرها، والذي سيعمل على تقليل من المصاعب التي تقف في طريق تطوير الجهاز الإداري، بالإضافة إلى تحمل الموظف مسؤولية المنصب الذي يشغله مما يكون له الأثر الإيجابي من استفادة الجهاز من خبرة هؤلاء الرؤساء وتقهمهم لاحتياجات الوظيفة والموظفين

٤. دما يكون تطبيق الترقية بشكل موضوعي وعادل وسليم فإنه يخلق نوعا من الاحترام بين المسؤول والموظفين، وبالتالي يقبلوا - قراراته وتعليماته الإدارية مما ينتج بيئة وظيفية صحيحة، إن مثل هذه البيئة تساعد الموظف على أداء عمله والتزامه بتنفيذ مختلف القرارات الإدارية

٥. الترقية تساهم في وضع الموظف المناسب حسب كفاءاته ومؤهلاته العلمية، وذلك لان الترقية تقوم على التدرج الإداري - للوظائف بحيث تحدد في كل وظيفة درجة وفئة تتغير بتغير اختصاصات كل موظف وفقا للسلم الإداري ومثل هذا التحديد يمنع من تداخل الاختصاصات بين الموظفين (تيشات ، ٢٠١٢، ص ١٠٢).

المطلب الثاني ضرورة الترقية للموظف العام

يعد العنصر البشري الركيزة الأساسية في الجهاز الإداري، ومن المحرك لدواليب التنمية في الدولة لهذا تهتم الدولة بالموظف العام لأن العنصر الوظيفي الكفء يحسن من مردودية الإدارة، ولهذا لاحظت العديد من الدول في إرساء نظام الترقية يحقق الكثير من المزايا المادية والمعنوية للموظف مما يحقق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة وهذا سيتبين من خلال ما يلي:

١. مما لا شك فيه أن الترقية تعد وسيلة مشروعة لتحقيق المكاسب المادية للموظف على أساس ما يتوقعه من زيادة في الدخل - نتيجة حصوله على ترقية (السباح ، ٢٠٠٨، ص ٥٠-٥٣) ، مما يساعده على تحسين مستواه المعيشي والاجتماعي والراتب أحد المكاسب التي ترفع من معنوياته، والترقية تعد سببا جوهريا في ابعاد الموظف على استغلال وظيفته لتحقيق مآرب شخصية لأن العمل في ظروف صعبة وفي غياب تطبيق الترقية يؤدي إلى العمل على ما يخالف أخلاقيات الوظيفة العامة (أبو جابر، ٢٠١٣، ص ٥٦).

٢. تستمد الترقية أهميتها كونها حافز أساسي يشجع على العمل (الزغبى، ١٩٩٨، ص ٦٥٠) ، وتؤمن للموظف الاستقرار والاطمئنان، حيث تساهم الترقية في إشعاره بأهميته في العمل لما تحمله من تقدير وتكريم، وهذا كله يوصله إلى الرضا الذاتي في عمله ويزيد من ثقته في نفسه وثقة رؤسائه فيه (أبو جابر، المرجع السابق ص ٤٠) ، كما أنها تعمل على غرس الحافز في نفوس كافة الموظفين لبذل أقصى ما يستطيعون من جهة أملا في الفوز بالترقية (الجوهري، ص ٦٥٠).

٣. تهدف الترقية لتحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف، وبالعكس إذا ما أحسن بعدم تقدمه في الوظيفة فإنه سيبضطر إلى تغيير - عمله بحثا عن بديل أفضل يحقق له مكاسب مادية وهذا ما يترتب عليه مضي وهدر الوقت.

٤. يعمل نظام الترقية على تنمية قدرات ومعارف الموظف، إذا يقتضي هذا النظام توافر الشروط في المرشح للترقية (أبو يونس، ٢٠١٢، ص ٦٠) ، حتى يتدرج في ممارسة مهم الوظائف واكتساب الخبرات وتحمل المسؤوليات ولكي لا تحابي الإدارة بعض الموظفين فتتخطى بهم الغير دون تدرج أو استحقاق (خاطر، المرجع السابق، ص ٥٤٢) ، اذا تعتقد الإدارات دورات تدريبية لتحديث وتعميق المعارف النظرية والتطبيقية للموظف، الأمر الذي يحسن من قدراته الذهنية والمعرفية مما يعود عليه بالفائدة في مجال وظيفته وحياته الشخصية (القيسي، ٢٠٠٣، ص ٦٥٠).

٥. إن الترقية تخلق نوعا ما من التعاون بين موظفي الجهاز الإداري، الأمر الذي سيبعدهم عن الشحاء والتوتر ويؤدي بإقناع كل موظف بموقعه الوظيفي الذي يشغله أو الذي رُقي إليه، والعمل في الجو الذي يسوده التعاون ويضاعف من اتجاهه.

المطلب الثالث ضرورة الترقية للمتعاملين مع الجهاز الإداري

ينصب نشاط الجهاز الإداري على تقديم معاملاتهم بسرعة ويسر، والترقية كنظام وظيفي يكفل للمواطنين العاديين أهمية وأهداف يمكن ايجازها فيما يلي:

١. اذا كانت الترقية تعمل على تحفيز الموظفين لتطوير كفاءاتهم فبالمقابل فعن هذا الأمر سيوفر للموظف المتعامل مع الإدارة - بالحصول على خدمات في يسر وبسهولة وبسرعة، وهذا سيؤدي إلى تطوير الخدمات العامة في مختلف الميادين سعيا إلى تطوير المجتمع وتحقيق آماله في الكفاية والعدل والوفاء بالحقوق الاجتماعية (محارب، ص ٥٢٦ الى ٥٢٠).

٢. عندما يقدم الجهاز الإداري خدماته في سهولة ويسر للمواطن فإنه سيقبل من شكاوي المواطن التي غالبا ما تكون في تخاذل - الإدارة وتماطلها في القيام بالمعاملات، وهذا الانخفاض في الشكاوي سيوفر على المواطن الكثير من الجهد والوقت والمال خاصة الراغب في اللجوء إلى القضاء.

٣. اذا كان نظام الترقية يقتضي زيادة راتب الموظف فإن هذا سيرفع من معيشته واستهلاكه للسلع والخدمات مما ينشط الاقتصاد - الوطني وتنميته وازدهار المجتمع (الزغبى، المرجع السابق، ص ٦٥٠).

الخاتمة

ختاماً ينتهي بحثنا لخاتمة تشتمل على جملة استنتاجات تمثل اهم ما خلّص له البحث، فضلاً عن اهم المقترحات التي نراها ضرورية لاثراء الموضوع، ومن الله التوفيق.

اولاً: الاستنتاجات:

١. لم يعرف المشرع العراقي الترقية، من ثم نرى انها من سطات الإدارة التقديرية التي تعمل على ادخال التغييرات على مركز الموظف مما يترتب عليه صلاحيات أوسع ومسؤوليات اكبر.
٢. الترقية وسيلة فاعلة لمعالجة دوران الموظفين في الخدمة العامة، ومن ثم تحقيق اكبر قدر من الاستفادة من خبرات الموظف التي اكتسبها مما ينعكس بالفائدة على المرفق العام ومن ثم المتعاملين معه ايضاً.
٣. تساعد الترقية على تحديد وتقييم وتقويم الموظفين المستحقين للترقية من ثم هي من المحفزات التي تساعد المؤسسة لتطبيق أسس تحقيق النفع العام.
٤. سعى المشرع العراقي لتحكيم نظام الترقية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨٠ لعام ١٩٨٧، فضلاً عن بيان شروطها وأشكالها وميزها عن الترفيع.
٥. على الرغم من سعي المشرع العراقي لبيان أهمية الترقية في الوظيفة العامة إلا انه لم يشملها بأية ضمانات تكفل للموظف استيفاءها، بل ترك ذلك من صلاحيات الإدارة التقديرية.
٦. ان ترك المشرع تقدير إمكانية ترقية الموظف العام لسلطة الإدارة التقديرية بأينا فيه قدر كبير من الحيف، كونه لم يحطها بالضمانات الكفيلة بتحقيق التوازن والعدالة بين الموظفين، لاسيما المستحقين لها.
٧. ان ترقية الموظف العام من الحقوق الأساسية للموظف العام، وهي التغيير الأساس الذي يمكن ان يحصل ليزيد ويطور من الإنتاجية.
٨. في الوقت الذي تحقق فيه الترقية للموظف العام فهي تحقق فائدة للجهاز الإداري عامة، والمتعاملين معه ايضاً، كونها تجدد الدماء والطاقات والكفاءات على نحو مستمر.

ثانياً: المقترحات:

١. نوصي المشرع العراقي لاعتماد نظام الترقية بحسب الفئات وليس فقط بحسب الدرجة.
٢. نرى ضرورة إعادة تحديث الوصف الوظيفي، سواء بالنسبة للوظائف ام بالنسبة للموظفين، لضرورة ذلك في نظام الترقية الوظيفية، وتوضيح متطلباتها وشروطها واشكالها لجميع الموظفين.
٣. نرى ضرورة بيان تولي الأنظمة الداخلية لوزارة الدولة بيان آليات وإجراءات الترقية الوظيفية تُراعي تفاصيل الترقية بحسب خصوصية كل مفصل من مفاصل الجهاز الإداري.
٤. نرى على المشرع العراقي إعادة النظر بطريقة ترقية الموظفين المتساوين في الدرجة والاستحقاق والكفاءة، على نحو يتم التعويل فيه على عوامل كثيرة يراعى فيها الجانب الشخصي بشكل كبير.
٥. نرى أيضاً على المشرع استبعاد حالة تأجيل الترقية باستخدامها نوعاً من العقوبة على الموظف، لاسيما الكفاء المستحق.

قائمة المصادر والمراجع

اولاً: الكتب:

١. خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط٣، ١٩٩٥.
٢. خميس عثمان خليفة المعاضيدي، المنهل العملي لموظفي الدولة الخاص بقرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة وقرارات المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠١٥، ط١، مكتب زكي، بغداد، ٢٠١٦.
٣. د. خالد الزعبي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨.
٤. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، جامعة بغداد، ١٩٩٨٠.
٥. د. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
٦. د. صلاح الدين فوزي، المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٧. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، ط١، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٨. د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط١، بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣.
٩. د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ١٩٩٣.
١٠. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٣.
١١. د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، ٢٠٠٤.
١٢. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الإداري، دار الكتب للطباعة، ١٩٩٦.
١٣. د. ماهر صالح علاوي، الوسيط في القانون الإداري، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٠.
١٤. د. محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصالحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الاسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ط١، ٢٠١٢.
١٥. د. يوسف الياس، المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد الوظيفي، دار التقني للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤.
١٦. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد، ١٩٧٦.
١٧. سلوى تيشات، التوظيف العمومي وأثره على كفاءة الموظفين، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمجد بوقرة بومرداس، الجزائر، ٢٠١٢.
١٨. سهيلة محمد عباس، علي حسن علي إدارة الموارد البشرية دار وائل للطباعة، نشر عمان، طبعة أولى، سنة ١٩٩٩.
١٩. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٥.
٢٠. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط٥، الاصدار الاول ٢٠٠٤.
٢١. محمد أحمد عبدالله، الوظيفة العامة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
٢٢. محمد حامد الجمل، القانون الإداري، دار التراث العربي، بيروت، ١٩٩٨.
٢٣. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠٣.
٢٤. مصطفى نجيب شوايش، إدارة الموارد البشرية، إدارة الأفراد، الاصدار الثالث، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، ط٢، ٢٠٠٤.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

١. أسماء عبدالكاظم مهدي، حرية الموظف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.
٢. جلوريا منري أبو جابر، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية كلية الدراسات العليا، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٣.
٣. محمد يوسف أحمد السباح، مدى الالتزام بمعايير الترقية لمدراء مكاتب البريد وأثرها على مستوى الخدمات البريدية في قطاع غزة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير إدارة أعمال، الجامعة الاسلامية، فلسطين، ٢٠٠٨.

ثالثاً: البحوث العلمية:

١. انسام علي عبدالله، حماية حق الموظف العام في الترقية، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (١٢)، العدد (٥٤) السنة ٢٠١٢.
٢. د. خالد رشيد علي، واجب الموظف العام الحضور في اوقات الدوام الرسمي واثار مخالفته ذلك، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، المجلد ٤، الاصدار ١، ٢٠١٥.
٣. د. احمد محمود احمد الربيعي وسوزان مروان بشير، موانع ترفيع الموظف العام، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (١٨)، العدد (٦٣)، السنة (٢٠).
٤. محمد ماهر الصواف، الترقية في نظام الخدمة المدنية بالمملكة العربية السعودية، مجلة الادارة العامة الرياض العدد ٥٦ سنة ١٩٨٧.

رابعاً: الاحكام والقرارات:

١. حكم محكمة التمييز الكويتية في ١٧/ ٣/ ١٩٩٧ منشور في المجلة العربية للفقه والقضاء التي تصدرها ادارة الشؤون القانونية في جامعة الدول العربية، العدد ٢٥، نيسان ٢٠٠١.

خامساً: القوانين والأنظمة:

١. قانون العقوبات المصري، رقم ٥٨، لعام ١٩٣٧.

٢. قانون انضباط موظفي الدولة رقم ٦٩ لسنة ١٩٣٦.

٣. نظام الخدمة في المشاريع الصناعية الحكومية رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٥.

٤. نظام الخدمة في المصالح النفطية رقم ٤ لسنة ١٩٦٢.

List of sources and references

First: Books:

1. Khaled Al-Zoubi, Administrative Law, Dar Al-Thaqafa Publishing and Distribution Library, Amman, 3rd edition, 1995.
2. Khamis Othman Khalifa Al-Maadidi, The practical source for state employees regarding the decisions and fatwas of the State Shura Council and the decisions of the Supreme Administrative Court for the year 2015, 1st edition, Zaki Office, Baghdad, 2016.
3. D. Khaled Al-Zoghbi, Administrative Law, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, 1998.
4. D. Young Touma Mansour, Administrative Law, Book Two, 1st edition, University of Baghdad, 19980.
5. D. Sherif Youssef Helmy Khater, The Public Service, a comparative study, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo 2006-2007.
6. D. Salah El-Din Fawzi, Al-Mabsoot in Administrative Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2001.
7. D. Abdel Azim Abdel Salam Abdel Hamid, Disciplining the Public Employee in Egypt, 1st edition, vol. 1, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2000.
8. D. Ali Muhammad Badir and Dr. Issam Al-Barzanji and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, 1st edition, Baghdad, Dar Al-Kutub Directorate for Printing and Publishing, 1993.
9. D. Ali Muhammad Badir Dr. Issam Abdul Wahab Al-Barzanji and Dr. Mahdi Yassin Al-Salami, Principles and Provisions of Administrative Law, Baghdad, Ministry of Higher Education and Scientific Research, 1993.
10. D. Ghazi Faisal Mahdi Dr. Adnan Ajel Obaid, Administrative Judiciary, 2nd edition, Al-Nibras Foundation for Printing, Publishing and Distribution, 2013.
11. D. Mazen Lilo Radi, Administrative Law, Alexandria University Press, 2004.
12. D. Maher Saleh Allawi Al-Jubouri, Principles of Administrative Law, Dar Al Kutub Printing, 1996.
13. D. Maher Saleh Allawi, Mediator in Administrative Law, Dar Ibn al-Atheer for Printing and Publishing, Baghdad, 2010,
14. D. Muhammad Bahi Abu Younis, Selection based on suitability for public office in the Islamic administrative system, New University Publishing House, Alexandria, 1st edition, 2012.
15. D. Youssef Elias, The Practical Reference in Explaining the Laws of Civil Service, Discipline, and Career Retirement, Dar Al-Takni for Printing and Publishing, Baghdad, 1984.
16. Dr. Young Touma Mansour, Administrative Law, Salman Al-Azami Press, Baghdad, 1976.
17. Salwa Tishat, Public Employment and its Impact on Employee Efficiency, Faculty of Economic, Commercial and Management Sciences, Amhand Bougara University Boumerdes, Algeria, 2012.
18. Suhaila Muhammad Abbas, Ali Hassan Ali, Human Resources Management, Wael Printing House, Amman Publishing, first edition, 1999.
19. Abdel Aziz Al-Sayyid Al-Gohary, The Public Service, Office of University Publications, Algeria, 1995.
20. Ali Jumaa Muhareb, Administrative Discipline in the Public Service, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, 5th edition, first edition 2004.
21. Muhammad Ahmed Abdullah, Public Service, Modern University Office, Alexandria, 2007.
22. Muhammad Hamid Al-Jamal, Administrative Law, Arab Heritage House, Beirut, 1998.
23. Mohieddin Al-Qaisi, Principles of Public Administrative Law, Al-Halabi Legal Publications, Beirut, Lebanon, 2003.
24. Mustafa Najib Shawish, Human Resources Management, Personnel Management, third edition, Dar Al-Shorouk for Publishing and Distribution, Amman, 2nd edition, 2004.

Second: Letters and theses:

1. Asma Abdel-Kadhim Mahdi, The freedom of the public employee to stop working, Master's thesis, College of Law, University of Babylon, 2010.

2. Gloria Munri Abu Jaber, The Legal Systems for Promotion in Public Service, College of Graduate Studies, Master's thesis, University of Jordan, Amman, 2013.

3. Muhammad Youssef Ahmed Al-Sabbah, The extent of compliance with promotion standards for post office managers and their impact on the level of postal services in the Gaza Strip, a memorandum for obtaining a master's degree in business administration, Islamic University, Palestine, 2008.

Third: Scientific research:

1. Ansam Ali Abdullah, Protecting the Public Employee's Right to Promotion, Al-Rafidain Law Journal, Volume (12), Issue (54), 2012.

2. D. Khaled Rashid Ali, the public employee's duty to attend during official working hours and the consequences of violating that, Journal of Legal and Political Sciences, University of Diyala, Volume 4, Issue 1, 2015.

3. Dr. Ahmed Mahmoud Ahmed Al-Rubaie and Suzanne Marwan Bashir, Obstacles to the Promotion of a Public Employee, Al-Rafidain Law Journal, Volume (18), Issue (63), Year (20).

4. Muhammad Maher Al-Sawaf, Promotion in the Civil Service System in the Kingdom of Saudi Arabia, Public Administration Journal, Riyadh, No. 56, 1987.

Fourth: Rulings and Decisions:

1. The ruling of the Kuwaiti Court of Cassation on 3/17/1997 published in the Arab Journal of Jurisprudence and Judiciary issued by the Legal Affairs Department of the League of Arab States, Issue 25, April 2001.

Fifth: Laws and regulations:

1. Egyptian Penal Code, No. 58, 1937.

2. State Employees Discipline Law No. 69 of 1936.

3. Service System in Governmental Industrial Projects No. 47 of 1985.

4. Service Regulations in Oil Departments No. 4 of 1962