

العلاوة السنوية للموظف العام في القانون الليبي  
دراسة في أحكام القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل

د. محفوظ علي عمران تواتي\*

الأكاديمية الليبية / مصراتة

*mahfodtwati@yahoo.com*

Annual increment of the public officer in Libyan law  
Study on the provisions of Law No. 12 of 2010 in  
labor relations

**Abstract**

From the basic consequences of employee's hiring into a job is the right to receive a salary in return for the work assigned to him  
Getting a salary in return for the work assigned by an employee is the basic right of employee's entry into a job. In addition to the gross salary , enter in account several increments set by the laws and regulations governing the public office, notably the annual increment, which represents a periodic increase in the salary of the public employee corresponding to number of years spent in his work . This annual increment is accounted with special provisions and estimated among them as established by the legislator in Law No. 12/2010 about labor relations.

It is therefore a periodic right that recognize the public employee through the law and automatically attributed to the salary of the employee. He can not be deprived of it , except in certain cases determined by the Libyan legislator such as obtaining a poor degree in the annual efficiency report or by the event of the penalty of deprivation of the annual allowance through a disciplinary board.

From this point of view, it is important to study this subject in order to understand the concept of the annual increment and its role in determining the salary of the public employee once he joins the public office or in the case when he is graduating in the ladder of public office through promotion until the retirement .

Therefore, it is required to distinguish this increment from other similarities and notify the mechanism of its account.

**Key Words:** increment, public, public, Law, Libya

## المقدمة

تعد العلاوة السنوية إحدى أهم المزايا المالية للموظف العام الذي أمضى مدةً من عمله في الإدارة العامة؛ فهي ميزة مالية تلحق بالمرتب الذي يتقاضاه الموظف العام وتخضع لأحكام خاصة في حسابها وتقديرها.

ونظراً لما لها من أهمية في حياة الموظف الشخصية والعملية؛ ذلك أن فيها زيادة في مرتبه وفي معاشه التقاعدي نظراً لأنه يتم مراعاتها وحسابها عند ربطه، وبالتالي فإن فهم النصوص القانونية في حساب العلاوة السنوية ضروري جداً بالنسبة للموظف، إضافة إلى أن للتدقيق في حسابها حماية أصيلة للأموال العامة من الهدر من جهة؛ باعتبارها تمثل زيادة سنوية في مرتب الموظف بمقدار معين وهو ما يزيد من قيمة إنفاق الدولة على بند المرتبات في الميزانية، ومن جهة أخرى فإن في

فهم الموظف لكيفية حساب العلاوة السنوية حماية لحقوقه المالية التي قد ينتج عن الخطأ في حساب العلاوة ضياع جزء منها.

وتمتاز العلاوة السنوية عن غيرها من الحقوق المالية للموظف بالعديد من المميزات الذاتية من عدة وجوه، وهنا تبرز أهمية دراستها لتبصرة الموظفين العاملين في الدولة الليبية بحقوقهم المتعلقة بها، خاصة مع قلة الكتابات القانونية ذات العلاقة بهذا الموضوع؛ حيث لا توجد دراسات سابقة برغم أهميته سوى في بعض الكتابات التي تعرج عليه باعتباره جزءاً من موضوع عام وهو المرتب.

ومن هنا فإن هذا البحث المبسط سيتطرق إلى موضوع العلاوة السنوية مبيناً مفهومها والهدف منها والكيفية في حسابها وذلك وفقاً للخطة الآتية:

### المطلب الأول: ماهية العلاوة السنوية

#### المطلب الثاني: العلاوة السنوية وعلاقتها بالحقوق المالية للموظف العام

### المطلب الأول: ماهية العلاوة السنوية

العلاوة السنوية هي مزية مالية تضاف إلى المرتب الأساسي للموظف العام بقيمة ثابتة ودورية كل عام طيلة مدة خدمته في الوظيفة العامة.

وتعد جزءاً من المرتب الكامل للموظف، ومن المرتب الذي يتم على أساسه إجراءات الخصم الضماني وعملية ربط المعاش التقاعدي؛ ذلك أنها تتصف بالثبات والاستقرار، وهو ما أكدته المحكمة العليا في حكمها في الطعن الإداري رقم 43/56 ق الصادر بتاريخ 2000/01/2 حيث أكدت على "أما بالنسبة للعلاوات التي تدخل في حساب المرتب أو الأجر الذي يسوى على أساسه المعاش الضماني فلا يشترط فيها سوى الثبات والاستقرار والانتظام"<sup>1</sup> ونظراً لأنها تمنح للموظف المستحق لها سنوياً فإن بعض الفقه يطلق عليها العلاوة الدورية، ويضيف هذا الفقه بأن

<sup>1</sup> الطعن الإداري رقم 43/56 ق الصادر بتاريخ 2000/01/2، الباحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية، الموسوعة الإلكترونية، إصدار وزارة العدل الليبية.

الموظف يستحق حقه فيها من القانون مباشرة وهو ما يرتب التزام الإدارة بصرفها للموظف عند موعد استحقاقها، ولا يجوز لها حرمانه منها إلا لأسباب حددها القانون (الحراري، 2010، ص427).

ونظراً لأهمية هذه العلاوة - باعتبارها تمثل حقاً للموظف في مواجهة الإدارة تُستحق سنوياً بقوة القانون- فإنه وجب التمييز بينها وبين غيرها من المتشابهات.

### الفرع الأول: العلاوة السنوية والعلاوة التشجيعية

لو أردنا فعلاً التمييز بين العلاوة السنوية والعلاوة التشجيعية يمكننا بيان ذلك من جانبين:

أولاً: من حيث مفهومها: العلاوة السنوية هي علاوة دورية تمنح للموظفين دورياً بعد مرور سنة من التحاقهم بالوظيفة العامة أو حصولهم على العلاوة السنوية السابقة، ومن ثمَّ فإنها-وكما سبق البيان- علاوة تمنح لكل الموظفين، واختصاص الإدارة فيما يتعلق بمنحها هو اختصاص مقيد؛ لأنها لا تستطيع حرمان الموظف منها لأي سبب إلا في حالتين اثنتين هما: الحصول على درجة (ضعيف) في تقرير الكفاءة وصدور قرار تأديبي بحرمان الموظف من العلاوة السنوية (الحراري، 2010، ص427)، وعليه فهي تمنح للموظفين بمجرد ورود موعد استحقاقها السنوي وإذا امتنعت الإدارة فإن امتناعها يعد قراراً سلبياً بالرفض ويكتسب صفة القرار الإداري، فيجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري لإلزام جهة الإدارة بصرفها، كما يجوز للموظف أو لورثته الذين تحضّم حقوقهم المالية بما فيها العلاوة السنوية نتيجة خطأ أو إهمال المطالبة بتسوية الوضع الوظيفي، ولا يتحصن هذا الحق في التسوية بمرور المدة باعتباره حقاً ثابتاً بنص القانون وما دور الإدارة إلا كشفُ هذه الحقوق<sup>2</sup>.

أما العلاوة التشجيعية فهي مزية مالية تمنح للموظف من أجل تشجيعه على بذل الجهود عند أداء العمل المنوط به؛ فهي إذاً علاوة تمنح نظير جهد بذله الموظف، تهدف إلى مكافأته على ما قدمه، وتزرع الحماسة لدى غيره من الموظفين، ومن ثمَّ فإن الاختصاص بمنح هذه العلاوة يعد تقديرياً، فالإدارة تستقل بتحديد ركن السبب في العلاوة التشجيعية المتمثل في العمل الذي قام به الموظف

<sup>2</sup> ينظر في ذلك نص المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري.

الذي يستحقها عليه، وفي تحديد المحل فهي حرة في منحه هذه العلاوة، أو أن تقر له مكافأة مالية مقطوعة بدلاً عنها.

وقد حدد القانون شروط منح العلاوة التشجيعية التي تختلف جذرياً عن العلاوة السنوية، فهي لا تستحق تلقائياً بمجرد مرور مدة زمنية معينة محددة من قبل المشرع، ولكن لا بد من شروط موضوعية تعد من وجهة نظرنا هي الفيصل في منحها من عدمه، وهذه الشروط هي:

1- أن تكون كفاية الموظف قد قدرت بدرجة (ممتاز) في السنتين الأخيرتين إذا كان من غير موظفي الإدارة العليا.

2- أن يبذل الموظف جهداً غير عادي (وهو من وجهة نظرنا شرط مترتب على الشرط الأول، خاصة أن هذا الشرط فضفاض لا يمكن حصره في أعمال معينة)

3- ألا يمنح هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين، وهو شرط يجعلها تختلف اختلافاً جذرياً عن العلاوة السنوية، إذ إنَّ هذه الأخيرة تستحق للموظف بعد مرور سنة من تعيينه أو حصوله على العلاوة السنوية السابقة.

4- ألا يزيد عدد الموظفين في الوحدة الإدارية الواحدة الممنوحين هذه العلاوة عن 5% في السنة المالية الواحدة، وهو أيضاً شرط يجعل هذه العلاوة تختلف كلياً عن العلاوة السنوية إذ إنَّ هذه الأخيرة تستحق لكل موظف بلغ سنة على شغله للوظيفة العامة أو حصوله على العلاوة السنوية الماضية. (مادة 129 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل).

**الفرع الثاني: العلاوة السنوية وعلاوة العائلة<sup>3</sup>:** جاء النص على علاوة العائلة في القانون رقم 2010/12 في المادة 145 منه التي ورد في فقرتها الأولى: "علاوة العائلة وتشمل الزوج والأطفال

<sup>3</sup> وجب البيان هنا أن علاوة العائلة تم إعادة تنظيم منحها بالقانون رقم 6 لسنة 2013 بشأن تقرير علاوة العائلة، وهو لم يقصرها على الموظفين، بل شمل بها كل الليبيين الذين لم يكملوا سن 18 سنة وكذلك النساء اللاتي لم يتزوجن وليس هن مرتب، وهو تنظيم نرى انه أصاب = حقاً من حقوق الموظفين؛ خاصة أن هذا القانون لم يطبق إلا لمرات قليلة، ومن ثمَّ فقد الموظف حقاً من حقوقه، ونحن بدورنا نبينه هنا لتبصرة الموظفين بحقوقهم، مع العلم أنه بالقانون رقم 6 لسنة 2013 سقطت كل الأحكام الواردة بشأن الموظفين، وهو ما أكدته المادة السابعة التي جاء فيها: "تلغي جميع التشريعات المنظمة لعلاوة العائلة كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون"، القانون رقم 6 لسنة 2013 بشأن علاوة العائلة، الجريدة الرسمية، السنة الثانية، العدد 2، بتاريخ 2013/05/28.

على النحو الذي تبينه اللوائح التنفيذية" وبالنظر إلى اللائحة التنفيذية للقانون رقم 2010/12 الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم 595 لسنة 2010 نجد أن النص عليها جاء مفصلاً في الفصل التاسع عشر (المواد 132-139) وقد كان تنظيمها مسهباً بحيث حددت كل دقائقها وجزيئاتها، وذلك بالتوافق مع الأحكام التي قضت بها المحكمة العليا الليبية، والذي يلاحظ من خلال استقراء هذه النصوص أن المشرع قد حرص على الحفاظ على الأموال العامة من خلال ضمان عدة ضوابط، نبينها في النقاط الآتية:

#### أولاً: الفئات المستحقة للعلاوة:

ورد في اللائحة التنفيذية لقانون العمل النص على الزوج والزوجة كفئة مستحقة لهذه العلاوة، وهنا وجب التنبيه إلى أن الشرط اللازم هو استمرار رباط الزوجية بينهما، فإذا انقطعت هذه العلاقة لأي سبب من الأسباب الشرعية كالوفاة أو الطلاق، فإن علاوة العائلة توقف استناداً على نص المادة (3-4/137).

ولنا أن نتساءل هنا عن مدى إمكانية أن تبقى علاوة العائلة للزوجة في الحالة التي يلزم فيها الزوج بالنفقة عليها بعد الطلاق طيلة مدة العدة، والواضح أن النص جاء خالياً من هذه الفرضية، ومن ثمّ فلا يمكن إسقاط الحكم على هذه الحالة، ولكننا نرى أن العلة التي من ورائها منح الزوج هذه العلاوة -وهي القدرة على تغطية النفقات الأسرية- تبرر القول بوجود أن يستمر صرف العلاوة حتى بعد الطلاق وذلك في المدة التي يلزم فيها الزوج بالنفقة إلا في الحالة التي تكون فيها الزوجة موظفة فتمنح علاوة العائلة إذا كانت هي المسؤولة عن الإنفاق على الأبناء، وإلا فتمنح للمسؤول عن النفقة عليها بعد الفرقة الزوجية.

إضافة إلى ما سبق فإن اللائحة أقرت بوجود منح علاوة العائلة للزوجة الموظفة بشرط ألا يكون زوجها موظفاً في جهة عامة يطبق فيها نظام علاوة العائلة، والعلة في ذلك وفقاً لما جاء في حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 26/15 الصادر بتاريخ 1982/12/22: "منعاً من المشرع لازدواجية العلاوة في إطار الأسرة الواحدة"<sup>4</sup>، وبالتأمل في النص القانوني وفي العلة

<sup>4</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 26/15 الصادر بتاريخ 1982/12/22، م.م.ع، س19، ع4، ص15.

المعلنة بالخصوص من قبل المحكمة العليا الليبية يمكن التأكيد بأن المشرع الليبي الذي نظم هذه المسألة كان دقيقاً في النص على "الموظفة الليبية المتزوجة"<sup>5</sup>، فالنص واضح في اشتراط المشرع لاستحقاق الزوجة علاوة العائلة أمرين: **الأول**: أن تكون ليبية **والثاني**: ألا يكون زوجها من الذين يسري عليهم نظام علاوة العائلة، ومن ثمّ ففي هذا النص استبعاد للموظفات غير الليبيات من اكتساب حق الحصول على علاوة العائلة، ولو كن متزوجات بليبيين، وهو تأكيد من المشرع على أن زواج الأجنبية بالليبي لا يمنحها حقوق الليبية.

وفي هذا الإطار فإننا نؤكد على أن هذا النص يخالف المبادئ الحقوقية، فالموظفة الأجنبية المتزوجة بليبي يبقى أبنائها بليبيين، ومن ثمّ فحق الأبناء في العلاوة وارد خاصة في الحالة التي لا يكون فيها والدهم الليبي موظفاً أو مشمولاً بالعلاوة، وتبرز هذه الإشكالية في حال وفاة الأب وبقاء الأم وتكفلها بمصاريف الأبناء، سيما أن السبب في منح علاوة الأسرة لا يرجع إلى حق الموظف فيها، فهي إن كانت تمنح للموظف إلا أنه يتعلق بها حق الأفراد الذين يستحق الموظف بشأهم علاوة العائلة، وهذا يبرز جلياً من نص المادة 135 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل التي جاء فيها "يشترط لمنح العلاوة- علاوة العائلة- المذكورة ما يأتي:

1. ألا يكون أي من الأبناء الذكور من ذوي الدخل الناتج من العمل أو ممن يتقاضون أجراً أو مرتباً أو معاشاً أو نفقةً أو ما شابه ذلك.
  2. ألا يكون أي من الأولاد أو البنات تحت رعاية أي شخص أو جهة غير الموظف تنفق على إعاشتهم أو دراستهم"
- وعلى هذا الأساس فإننا نرى أن المشرع الليبي لم يكن موفقاً في إطلاق هذا النص، وكان المأمول منه أن يقيد المطلق بأن ينص على (الموظفات الليبيات وغير الليبيات المتزوجات بليبيين). ولكننا نرى أن ما تم اتخاذه من إقرار علاوة الأبناء وصرفها لكل الأبناء الليبيين من خلال منظومة الرقم الوطني قد حلت هذه الإشكالية وجعلت حقوق الأبناء الليبيين تصلهم دون تقييد بالقيود الواردة في هذه اللائحة.

<sup>5</sup> مادة 132 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل.

ومن جانب آخر يلاحظ على النص أن المشرع الليبي قد حرص على عدم هدر الأموال العامة من خلال الحرص على عدم تكرار دفع العلاوة السنوية لذات المستحقين.

ثانياً: أسباب توافر الحق في علاوة العائلة:

إذا كان السبب في استحقاق العلاوة السنوية يرجع إلى قضاء الموظف فترة زمنية في العمل؛ فإن هذه العلاوة تستحق لأسباب خارجة عن الوظيفة العامة ومرتبطة بالحالة الاجتماعية للموظف أو الموظفة المستحق لهذه العلاوة، ومن هنا فإن المشرع اللاتحي من خلال اللائحة التنفيذية لقانون العمل نص على أسباب منح هذه العلاوة في نص المادة 134 وحدد الفئات التي يستحق عنها الموظف علاوة العائلة:

1. الزوج أو الزوجة.
  2. الأولاد الذكور الذين لم يتموا الثامنة عشرة من أعمارهم، والأولاد الذكور المقعدين لعاهة دائمة تمنعهم من الكسب مهما كانت أعمارهم، والأولاد الذكور المتابعين لدراساتهم في أي مؤسسة تعليمية معترف بها لحين إتمام دراستهم أو إكمالهم سن الرابعة والعشرين من العمر أيهما أسبق.
  3. البنات اللاتي لم يتزوجن والبنات الأرامل والمطلقات اللاتي تجب نفقتهن على الموظف)).
- ولا يوقف هذا الحق إلا إذا فُقد شرط من هذه الشروط المبينة في المادة السابقة، وفقاً لما هو مبين في نص المادة 135 من اللائحة السالف الإشارة إليه.
- والذي يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه الشروط هو الآتي:

1- أن البنات اللاتي لم يتزوجن وبقين في بيت الأب الموظف يبقى سبب استحقاق الأب للعلاوة عنهن حتى إن كن ذوات دخل، وهو ما يفهم صراحة من النص "ألا يكون أي من الأبناء الذكور من ذوي الدخل....." فلفظ الأبناء هنا قيده المشرع بالذكور فقط، ولعل هذا راجع إلى مراعاة الجوانب الشرعية والاجتماعية والعرفية، وذلك للحفاظ على البنات وحماية حقوقهن في مواجهة الأب ومراعاة القدرة على الكسب والعمل، ولهذا نجد أن القيود الواردة على الذكور من الأبناء دون الإناث سواء في السن أم الدراسة، في حين لم يرد على الإناث قيد سوى الزواج وبقاء الرابطة الزوجية، ولهذا نجد أن الفقرة 3 من المادة 134 قد نصت على "المطلقات اللاتي تجب نفقتهن على الموظف".



2- وجوب كون الموظف الذي تصرف له هذه العلاوة مسؤولاً عن الإنفاق على الأبناء من حيث الإعاشة والدراسة، وهو أمر أكدت عليه المحكمة العليا أيضاً في حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 26/15 ق بتاريخ 1982/12/22 الذي جاء فيه: "إن المشرع حينما اشترط لاستحقاق الموظف أو العامل لعلاوة العائلة ألا يكون أي من الأبناء تحت رعاية شخص أو جهة غير الموظف تنفق على إعاشته أو دراسته إنما قصد من ذلك حرمان الموظف أو العامل من العلاوة المقررة عن الابن إذا كان هذا الابن يعيش بعيداً عنه ويوجد تحت رعاية غيره بحيث يتولى هذا الغير الإنفاق عليه أما إذا كان الابن يعيش مع الموظف ويوجد تحت رعايته فإن العلاوة عنه تصبح مستحقة لأن الأصل في هذه الحالة أنه هو الذي يتولى الإنفاق عليه وذلك بغض النظر عما إذا كان المستحق للعلاوة هو الأب أو الأم إذ أي منهما لا يعتبر من الغير بالنسبة للآخر...".<sup>6</sup>

### ثالثاً: حساب علاوة العائلة

يلاحظ على اللائحة التنفيذية رقم 595 لسنة 2010 في مادتها رقم 136 أنها قد نصت على أن منح العلاوة يتم بالنسبة لفئتين:

الأولى: بالنسبة للموظفين المعيّنين ولهم أزواج وأبناء: فاستحقاق العلاوة يكون من تاريخ اليوم الأول من الشهر التالي لتاريخ صدور قرار بتحديد قيمتها، أو تاريخ مباشرتهم للعمل، ويلاحظ هنا أنه بالنسبة إلى الحالة الأخيرة فإن تاريخ الاستحقاق مرتبط بتاريخ المباشرة، عكس العلاوة السنوية المرتبطة باستحقاقها بتاريخ شغل الوظيفة العامة، وهذا راجع برأينا إلى أن هذه العلاوة مرتبطة بالقدرة على إعالة الأسرة؛ فالمدّة التي لا يباشر فيها الموظف لا يستحق عنها مرتباً وبالتبعية لا يستحق عليها علاوة عائلة، أما العلاوة السنوية فهي مرتبطة بخبرة عملية.

الثانية: الموظفين الذين يتغير وضعهم الاجتماعي أثناء العمل: فهم أيضاً تصرف لهم العلاوة من أول الشهر التالي لتاريخ تغير الوضع الاجتماعي بالزواج أو الولادة.

<sup>6</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 26/15 ق الصادر بتاريخ 1982/12/22، سبقت الإشارة إليه.

الفرع الثالث: العلاوة السنوية و علاوة التمييز: يقصد بعلاوة التمييز العلاوة التي تمنح للموظفين بالاستناد على أسس قطاعية<sup>7</sup> أو مهنية أو دواعٍ تتعلق ببيئة العمل أو المحيط الذي يؤدي فيه.

ومن هنا يمكن القول بأن هذه العلاوة تستحق للموظفين الذين تستوجب طبيعة عملهم ذلك كالأطباء والمهندسين وعمال الحقول النفطية وغيرهم من ذوي الوظائف التي يلزم تمييزهم عن غيرهم من الموظفين الآخرين، ولكن وجب التنبيه في هذا المجال إلى أن العبرة في استحقاق هذه العلاوة هي طبيعة الوظيفة التي يؤديها الموظف، وليست العبرة بالتخصص، ومن ثمّ فهي علاوة قد تمنح لمهندس أو طبيب دون آخر، وذلك لأن الممنوح له علاوة التمييز يمارس عملاً يقتضي هذه العلاوة، في حين أن الموظف الآخر المعادل له في التخصص لا يمنح هذه العلاوة؛ لأن وظيفته لا تقتضي التمييز، وهذا يفهم من عجز المادة 131 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل التي جاء فيها النص على "كما يشترط للاستفادة من حكم الفقرة الأولى من هذه المادة أداء العمل أو الوظيفة بالفعل في المجال الذي تم تمييزه".

من جانب آخر، فإنه بخلاف العلاوة السنوية فإن علاوة التمييز لا تمنح تلقائياً بمرور المدة، وإنما وجب أن يصدر قرار من مجلس الوزراء يحدد فيه الوظائف المستفيدة من العلاوة التمييزية، ويحدد نسبة مئوية من المرتب الأساسي تضاف إلى مرتب الموظف المستحق للعلاوة، ومن ثمّ فإن قيمة علاوة التمييز غير ثابتة؛ فهي تتبع قيمة المرتب الأساسي عكس العلاوة السنوية التي تكون قيمتها ثابتة ومحددة في جداول المرتبات.

من جانب آخر فإن على مجلس الوزراء - عند تحديده للعلاوة التمييز - أن يستند على ضابطين هما:

- 1- حالة الاقتضاء والضرورة
- 2- أن يكون التمييز مبنياً على أسباب موضوعية، ويلاحظ هنا أن مسألة تحديد الوظائف التي تستحق علاوة التمييز قد تركه المشرع للسلطة التنفيذية من خلال ضوابط موضوعية تراها سبباً في

<sup>7</sup> نصت المادة 131 من اللائحة التنفيذية في إطار تحديدها للتمييز على الأسس القطاعية على "يقصد بالتمييز القطاعي في تطبيق أحكام هذه المادة التمييز لأية مجموعة من العاملين يكون لها جدول مرتبات مستمر خاص بها".

إقرارها لها، ومن وجهة نظرنا فإن هذا راجع إلى أن مجلس الوزراء باعتباره أعلى جهة إدارية أقدر من غيره على إقرار علاوة التمييز بالنسبة للوظائف المتعددة.

#### الفرع الرابع: علاوة السكن والعلاوة السنوية:

علاوة السكن تمنح للموظف الذي يتم تعيينه أو نقله للعمل بوظيفة في منطقة ليس له فيها سكن، ولكن بقرارة القانون رقم 12 لسنة 2010 ولائحته التنفيذية نجد نصوصه عامة؛ فلم يقيد الحصول على هذه العلاوة بعدم توفر سكن للموظف، ومن هنا فقد يفهم البعض أن جميع الموظفين في الدولة مستحقون لهذه العلاوة دون تمييز بينهم، وهو أمر لا يمكن- من الناحية المنطقية- القول به، وعليه كان الأجدر بالمشروع الليبي أن يكون أكثر تفصيلاً بالخصوص.

ولكن في المقابل فإنه باستقراء أحكام المحكمة العليا الليبية- نجد فيها سداً للثغرة التي خلفها القانون، ففي حكم سابق صدر عام 1971 فصلت المحكمة العليا شروط استحقاق هذه العلاوة، وقضت بـ "إن تفسير النصوص على الوجه الصحيح يكون في نطاق الحكمة والغاية المبتغاة منه ومن الواضح أن غرض المشروع من تقرير علاوة السكن لموظفي الحكومة هو مد يد المساعدة لهم وتمكينهم من الاستقرار بأسرهم في مسكن لائق يشرف عملهم وكرامة الحكومة التي يعملون في خدمتها سواء بإعطاء مبالغ نقدية تمكنهم من استئجار سكن لائق أو إسكانهم في مساكن مملوكة للدولة أو تملكها لهم بأثمان مخفضة وعلى أقساط مناسبة بغير فوائد"<sup>8</sup>، ولكن وجب القول هنا بأن هذه العلاوة ليست مساعدة تمنح من الدولة لموظف دون آخر، وإنما هي مقررة لكل الموظفين الذين يتحدون في المركز القانوني؛ وإلا غدَّت الإدارة مخالفة لمبدأ المساواة بين موظفي المرافق العامة المتساوين في الأوضاع القانونية، وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 5/10 الصادر بتاريخ 1960/02/27 الذي جاء فيه التأكيد على أن "ما ورد بقرار مجلس الوزراء والمنشور الدوري رقم 44-55 من أن هذه العلاوة من قبيل المساعدة وليست حقاً من حقوق الموظف تمنحها الحكومة لمن تشاء وتمنعها عن تشاء- هذا الرأي لا يتماشى مع مبدأ المساواة الواجب تطبيقه بين جميع الموظفين دون أن يكون لطائفة منهم ميزة على الأخرى إلا

<sup>8</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 17/14 الصادر بتاريخ 1971/03/21، م.م.ع، ص7، ع4، ص18.

في حدود ما يرسمه القانون، ومن ثم فإن مساعدة بعض الموظفين دون البعض الآخر الذي يساويه في الحالة ليست قانونية ويجب أن تعم المساعدة جميع الموظفين الذين تتوافر فيهم الشروط التي تتطلبها تلك المساعدة وإلا فإنها لا تعدو أن تكون ضرباً من الامتيازات الشخصية المجردة من الأساس القانوني"<sup>9</sup>.

عليه فإن علاوة السكن تصرف لكل من توافرت فيه الشروط القانونية لاستحقاقها التي حددتها اللائحة التنفيذية للقانون رقم 2010/12 بالآتي<sup>10</sup>:

1- أن يتم صرف العلاوة لأحد الزوجين، وهنا تراعى قيمة العلاوة بحيث تصرف العلاوة الأكبر قيمة، وهو شرط أكدت عليه أحكام المحكمة العليا، منها الحكم الصادر في 1971/03/21 "إن علاوة السكن حق مقرر لكل موظف ذكراً أم أنثى ولكن إذا تزوجت الموظفة دخلت في أسرة زوجها وانتقل حقها في العلاوة إلى تلك الأسرة فإذا كان الزوج موظفاً اكتفي له بالحق بأكبر العلاوتين مساعدة للأسرة وتحقيقاً للغرض النبيل الذي تسعى إليه الدولة"<sup>11</sup>، ذلك أن الغرض من علاوة السكن كما حددته المحكمة العليا في الحكم السابق بيانه سالفاً "مد يد المساعدة لهم - للموظفين- وتمكينهم من الاستقرار بأسرهم في سكن لائق يشرف عملهم وكرامة الحكومة التي يعملون في خدمتها"<sup>12</sup>.

2- إذا كان الموظف أعزب خفضت العلاوة المستحقة إلى النصف طبقاً للدرجة الوظيفية التي يشغلها، ولعل هذا من وجهة نظرنا راجع إلى قلة الالتزامات المالية بالنسبة لغير المتزوج وصغر السكن المطلوب بالنسبة له، هذا بالنسبة للموظفين الذكور، ولكن- للأسف- فإننا نلاحظ أن المشرع لم يراعِ الوضع الاجتماعي للمجتمع الليبي خاصة أن الموظفين غير المتزوجات اللاتي يستلزم عملهن الإقامة خارج منطقة سكناهن لا يمكن أن يقمن لوحدهن بل لا بد من إقامة محرم معهن،

<sup>9</sup> حكم المحكمة العليا الليبية الوارد في البحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية، الإصدار الأول، وزارة العدل الليبية(اللجنة الشعبية للعدل سابقاً).

<sup>10</sup> مادة 140 من اللائحة التنفيذية لقانون العمل.

<sup>11</sup> حكم المحكمة العليا الليبية الصادر في الطعن الإداري رقم 17/14 ق الصادر بتاريخ 1972/03/21، م.م.ع، س7، ع4، ص18.

<sup>12</sup> الطعن الإداري رقم 17/14 ق، نفس المرجع السابق.

ومن هنا وجب على المشرع أن يراعي ذلك من الناحيتين: الشرعية والاجتماعية، وهنا دعوة للمشرع لمراعاة الموضوع كما هو الحال بالنسبة لعلاوة العائلة<sup>13</sup>.

3- (الأرمل أو الأرملة والمطلق أو المطلقة الذين لديهم أبناء قصر يقيمون معهم ويعولونهم فهؤلاء أيضاً يعاملون معاملة المتزوجين).

ومن كل مما سبق بيانه- ولما كانت علاوة السكن تمثل حقاً من الحقوق المكفولة قانوناً للموظف العام باعتبارها قيمة مالية تضاف إلى مرتبه الذي يتقاضاه ولا يسقط الحق فيها إلا في ثلاث حالات حددتها اللائحة في مادتها 141 وهي:

- أ- إذا حُصص له سكن وظيفي ولو لم يقم فيه
- ب- إذا تغيب في الخارج في مهمة رسمية أو بعثة أو إجازة دراسية لمدة تزيد على السنة وكان مصحوباً بعائلته، ولا تستحق العلاوة في هذه الحالة طول مدة الغياب.
- ت- إذا كان يتقاضى علاوة سكن أو حُصص له مسكن بمقتضى تشريع آخر- يمكن تلخيص الفرق بين علاوة السكن والعلاوة السنوية في الآتي:

1- من حيث سبب الاستحقاق: علة استحقاق العلاوة السنوية هي مضي مدة سنة من تاريخ شغل الموظف للوظيفة العامة أو الحصول على العلاوة السنوية السابقة، ومن ثم فهي زيادة سنوية مستمرة مدى استمرار الموظف في عمله، أما علاوة السكن فهي علاوة تستحق للموظف متى انتقل للعمل في وظيفته خارج منطقتة وغرضها توفير سكن له أو مساعدته في الحصول على سكن لائق.

2- من حيث مستحقيها: فكما سبق القول من أن العلاوة السنوية حق يستحقه كل الموظفين دون استثناء، ولا يشترط في استحقاقها سوى مرور سنة من تاريخ شغل الوظيفة العامة أو الحصول على العلاوة السنوية السابقة، أما بالنسبة لعلاوة السكن فلا تستحق إلا لطوائف محددة بشروط حددتها اللائحة أهمها عدم توفر سكن للموظف، وهو يعني أن هذه العلاوة تسقط عن مستحقيها في الحالة التي توفر فيها الدولة سكناً لائقاً لموظفيها.

3- من حيث إمكانية سقوط حق الموظف: لا يسقط حق الموظف في العلاوة السنوية إلا بعقوبة مقررّة بقرار من مجلس التأديب وبإجراءاته المحددة قانوناً، أو بحصوله على درجة (ضعيف) في تقرير

<sup>13</sup> انظر فيما سبق.

الكفاءة السنوي، أما علاوة السكن فتسقط في الحالات التي حددها اللائحة في المادة(141) السالف الإشارة إليها.

### - المطلب الثاني: العلاوة السنوية وعلاقتها بالحقوق المالية للموظف العام

تعد العلاوة السنوية مهمة جداً بالنسبة للموظف العام؛ ذلك أنها تمثل وسيلة غير مباشرة لزيادة سنوية لمرتبه الذي يتقاضاه، بالإضافة إلى ذلك فهي تدخل في عملية حساب المعاش التقاعدي.

#### الفرع الأول: العلاوة السنوية والمرتب:

إن الموظف يتقاضى مبلغاً مالياً نظير العمل الذي يقوم به يُعرف بالمرتب الأساسي استناداً على قاعدة قانونية أرسنها المحكمة العليا في أحكامها باعتبار أن (المرتب مقابل العمل) (الحراري، 2010، ص430)، ومع استمرار الموظف في الحياة الوظيفية تُقرر له عدة مزايا أخرى تضاف إلى المرتب الأساسي متمثلة في العلاوات والمكافآت التي يتقاضاها، وأهم هذه العلاوات هي العلاوة السنوية، وبإضافة هذه المزايا المالية يزداد مرتب الموظف، ويبدأ استحقاقه للعلاوة السنوية في أول الشهر التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة العامة أو استحقاق العلاوة السنوية الماضية.

وعلى هذا الأساس وفقاً للنص القانوني الوارد في المادة (143) من قانون العمل يمكننا القول بأن عملية حساب العلاوة السنوية يتم كما يرد في المثال الآتي:

لو فرضنا أن محمداً قد التحق بالوظيفة العامة، فكان تاريخ شغله للوظيفة هو 3 يناير 2012، فكيف يتم حساب العلاوة السنوية بالنسبة له؟

للإجابة على هذا التساؤل لا بد من تفسير النص الخاص بالعلاوة السنوية كما يأتي:

تنص المادة 143 من قانون العمل رقم 2010/12 على "يمنح الموظف علاوة سنوية من علاوات الوظيفة التي يشغلها اعتباراً من أول الشهر التالي لانقضاء سنة من تاريخ شغل الوظيفة لأول مرة أو منح العلاوة السنوية السابقة"

أولاً: يلاحظ أن النص هو ذات النص الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 1976 المتعلق بالعلاوة السنوية، في حين يختلف لفظاً ويتفق مضموناً مع النصوص السابقة فمثلاً نجد أن القانون رقم 36 لسنة 1956 بشأن الخدمة المدنية نص في مادته 33 ((تحسب مدة استحقاق العلاوة السنوية ابتداء من اليوم الأول من الشهر التالي لتاريخ استحقاق المرتب أو منح العلاوة

السنوية السابقة، على أنه إذا كان استحقاق المرتب أو العلاوة السابقة قد وقع في اليوم الأول من الشهر حسب الاستحقاق من اليوم المذكور). والذي يلاحظ على هذا النص الأخير أنه كان أكثر وضوحاً من النصوص التي تلتها والتي سبقت الإشارة إليها، إذ يختلف اختلافاً جذرياً عن القانون الحالي من جانبين:

أ- ربط استحقاق أول علاوة سنوية للموظف باستحقاق المرتب (المباشرة) وليس شغل الوظيفة العامة كما هو الحال في القانون رقم 2010/12.

ب- وهو اعتبار الموظف الذي استحق مرتبه بداية الشهر مستحقاً للعلاوة من بداية ذات الشهر بعد مرور سنة ذلك أن الشرط هو مرور سنة والتي تعادل اثنا عشر شهراً كاملة، فلو فرضنا أن أحد الموظفين باشر عمله بتاريخ 2015/1/1 فإن السنة ستمضي بتاريخ 2015/12/31، وبالتالي يكون أول الشهر التالي هو 2016/01/01. ومن وجهة نظرنا فإن هذا النص كان أكثر وضوحاً من نص القانون رقم 12 لسنة 2010 بالرغم من اتفاقهما من حيث المعنى والأثر المترتب.

ثانياً: أن المشرع اعتمد في حساب استحقاق العلاوة السنوية تاريخ شغل الوظيفة العامة وليس تاريخ المباشرة، والعللة حسب وجهة نظرنا أن العلاوة السنوية مقررة ومرتبطة بسنوات الخبرة، ومما يدل على ذلك احتساب سنوات الخبرة السابقة كسبب لاستحقاق العلاوة السنوية للموظف، وهو ما نص عليه في المادة 136 من قانون العمل رقم 2010/12 التي ورد فيها: "..... وإذا كانت للموظف خدمة سابقة حسب له أقدمية اعتبارية في الوظيفة ويستحق الموظف مرتبه من تاريخ مباشرته للعمل، ويحدد بأول مربوط الوظيفة التي شغلها، على أنه إذا حسبت له أقدمية اعتبارية يزداد في مرتبه بما يعادل علاوة عن كل سنة"، وهو ما نُص عليه أيضاً في اللائحة التنفيذية للقانون رقم 2010/12، إذ ورد في المادة 84 منها: "يمنح من تحسب له مدة خبرة أقدمية عند التعيين بواقع علاوة من علاوات درجة الوظيفة التي يتم تعيينه عليها عن كل سنة من مدة الخبرة أو التدريب المحسوبة وفقاً لهذه اللائحة، بشرط ألا يسبق نظراءه في الدرجة ممن يتساوون معه في المؤهل والخبرة من العاملين في الوحدة الإدارية المعين بها".

و بناءً على ما سبق فإن حساب العلاوة السنوية وفقاً للقانون رقم 12 لسنة 2010 بالنسبة لمحمد الذي شغل الوظيفة العامة بتاريخ 3 يناير فإن أول الشهر التالي لانقضاء سنة من شغله

للووظيفة العامة هو الأول من شهر فبراير باعتبار انتهاء السنة على شغل محمد للوظيفة هو 2 يناير 2013، ومن ثم يبدأ صرفها له مع صرف مرتب شهر فبراير، ذلك أن أول الشهر التالي لانقضاء سنة هو الأول من فبراير، فلو فرض أحد أن قرار شغل محمد الوظيفة كان يوم 17 يناير فإن بداية الشهر التالي هو الأول من شهر فبراير أيضاً، وبالنسبة للعلاوات المقبلة فإنها تستحق في أول الشهر التالي لانقضاء سنة من تاريخ استحقاق العلاوة السابقة، وفي ذات المثال السابق فالعلاوة السنوية الثانية لمحمد تستحق في الأول من شهر فبراير بحيث يستمر بهذا النسق.

### الفرع الثاني: العلاوة السنوية باعتبارها عاملاً مساعداً في حماية الحقوق المالية للموظف العام

كما سبق القول في بداية كتابة هذه السطور من البحث بأن العلاوة السنوية تعد واحدة من أهم الوسائل القانونية التي تحفظ بها حقوق الموظف العام، ومن هنا ونظراً لهذه الأهمية فقد استخدمت العلاوة السنوية من قبل المشرع ليس فقط في زيادة مرتب الموظف العام، وإنما أيضاً في احتساب مرتبات الموظفين عند الترقية وفي احتساب مرتباتهم بعد الإحالة على التقاعد، وهو ما سنبينه في الآتي:

#### أولاً: العلاوة السنوية والترقية:

يمكن القول بأن الترقية تعد حقاً ذا طبيعة مزدوجة بالنسبة للموظف العام، فهي تعد مهمة- معنوياً- له باعتبارها تمثل زيادة في درجته الوظيفية وزيادة أيضاً في مرتبه بالتبعية لذلك، عليه فمن وجهة نظرنا أنه لا يمكن تصنيفها في جانب معين من الحقوق الخاصة بالموظف العام كما درجت العادة عند فقهاء القانون العام (الحراري، 2010، ص 433).

ونظراً لأهمية الترقية بالنسبة للموظف فقد أحاطها المشرع بعدة أحكام وضوابط قانونية؛ حتى يصبح التمتع بها وفق المأمول وبحقق الغاية التشريعية من إقرارها، ومن أهم الضوابط بالنسبة للترقية هي أن للإدارة في مجال منحها حرية واسعة، بمعنى أن الموظف لا يستحق الترقية بمجرد مضي المدة



القانونية، ومن ثمّ فلا تلزم الإدارة بترقّيته إلا بتوافر كافة شروطها المحددة قانوناً وذلك باعتبارها وسيلة من وسائل شغل الوظيفة العامة<sup>14</sup>.

وتأسيساً على ما سبق يمكن القول بأن الترقية تتشابه أيضاً مع العلاوة في ارتباطها بمدة قانونية كحد أدنى للاستحقاق، وكذا العلاوة السنوية التي يقتضي التمتع بها مرور فترة زمنية، ويرتبطان من جانب آخر في أن مرتب الموظف المرقى يرتبط بالعلاوة السنوية في جزء منه، ذلك أن المادة 136 من القانون رقم 2010/12 نصت على أنه " وفي حالة الترقية يمنح الموظف عند ترقّيته أول مربوط الوظيفة المرقى إليها أو آخر مرتب تقاضاه في وظيفته السابقة مضافاً إليه علاوة من علاوات الوظيفة المرقى إليها أيهما أكبر" فلو فرضنا موظفاً رقي من الدرجة العاشرة + 5 علاوات إلى الدرجة الحادية عشرة فإن حساب مرتبه يتم كالآتي:

فإذا كان المرتب الأساسي للدرجة العاشرة هو ألف دينار وقيمة العلاوة السنوية هي خمسون ديناراً، يكون مرتبه في الوظيفة السابقة هو  $(1000 + (5 \times 5))$  أي ما يعادل 1250 ديناراً، وعلى فرض أن مرتب الدرجة الحادية عشرة هو 1350 وقيمة علاواتها هي 55 ديناراً، فإن آخر مرتب تقاضاه وهو 1250 ونضيف إليه قيمة العلاوة السنوية للوظيفة المرقى إليها وهي 55 ديناراً، بحيث تكون النتيجة هي  $(1250 + 55) = 1305$ ، ولما كانت هذه القيمة حسابياً أقل من أول مربوط الدرجة الحادية عشر وهي 1350، عليه فإن المرتب الذي يتقاضاه هو 1350، بحيث تكون درجته الوظيفية والمالية هي الحادية عشرة على أن يستحق علاواته دورياً بعد مرور سنة من تاريخ ترقّيته باعتبار الترقية هي إحدى وسائل شغل الوظيفة العامة كما هو منصوص عليه في المادة 126 من القانون رقم 12 لسنة 2010 التي جاء فيها " يكون شغل الوظائف الشاغرة بملاكات الوحدات الإدارية بطريق التعيين أو التعاقد أو الترقية أو الندب أو الإعارة أو النقل" ولكن متى يستحق الموظف المرقى مرتبه؟

<sup>14</sup> قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 42/86ق، الصادر بتاريخ 1999/01/10 بأنه "من المقرر أن الترقية ليست حقاً ولا فرضاً لازماً على جهة الإدارة أن تجريها لمجرد قضاء الحد الأدنى للترقية، وإنما هي سلطة تستعملها عندما ترى موجباً لذلك وليس للقضاء الإداري غير الرقابة على ما تصدره السلطة الإدارية من قرارات في هذا الخصوص عندما يطلب صاحب الشأن إلغائها للانحراف في استعمال السلطة أو مخالفة القانون"، الباحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية، المرجع السابق ذكره.

باستقراء نصوص قانون العمل بالخصوص نجد أن المشرع الليبي لم يكن موفقاً في تحديد تاريخ استحقاق المرقى لمرتب الوظيفة التي رقي إليها؛ ذلك أن المشرع جاء في نص المادة 141 من ذات القانون ونص على أن "ويستحق الموظف من تاريخ استحقاق الترقية...." وهو نص يتضارب تماماً مع ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 136 التي نصت على "ويستحق المرتب الجديد من أول الشهر التالي لصدور قرار الترقية، فإذا وقعت الترقية في اليوم الأول من الشهر استحق المرتب من اليوم المذكور".

هذا التضارب الواضح بين النصين يجعلنا نطرح التساؤل بأي النصين ستلتزم الجهات الإدارية؟

للإجابة على هذا التساؤل وجب القول بأن القاعدة العامة هي أن المرتب مقابل العمل، ومن هنا نرى أن النص الواجب إعماله هو الوارد في المادة 141 من القانون، على أن يقيد بقيد المباشرة، ذلك أن الترقية تعد وسيلة من وسائل شغل الوظائف العامة كما سبق البيان، ومن ثمَّ وجب التعامل مع حق الموظف في استحقاق مرتب الترقية بذات الوسيلة التي يستحق فيها المرتب فيما لو عين لأول مرة، بمعنى يتم الاعتماد بمباشرة للعمل في وظيفته الجديدة إن أمكن تحديده وإلا فيتم التعامل معه بتاريخ استحقاق الترقية، وعليه فإن تطبيق أي من النصين الحاليين سيؤدي إما إلى هضم حق الموظف؛ ذلك إنه في حالة ترقيته في منتصف الشهر سيضيع حقه في النصف الذي سيشتغل فيه بعد الترقية، أو إعطاء الموظف ما لا حق له فيه؛ ذلك أن الموظف قد يرقى ولا يباشر الوظيفة التي رقي إليها إلا بعد فترة من الزمن وهو ما سيؤدي إلى منحه مرتباً لا حق له فيه باعتبار ما استقر عليه القضاء الليبي بأن المرتب مقابل العمل.

من كل ما سبق يتبين لنا أن العلاوة السنوية لها دور بارز في حماية حق الموظف العام عند ترقيته باعتبارها تمثل البوصلة في تحديد المرتب الذي يستحق الموظف تقاضيه بعد ترقيته، ولكن هذا الدور للعلاوة السنوية لا يتوقف على اعتبارها زيادة سنوية لمرتب الموظف، بل هي أيضاً تؤثر في الموظف حتى بعد انفصاله عن الوظيفة العامة من خلال دورها الذي تؤديه في تحديد معاشه التقاعدي.

**ثانياً: العلاوة السنوية والمعاش التقاعدي:** بعد مرور فترة من الزمن على شغل الموظف لوظيفته فإنه في النهاية يترك هذه الوظيفة من خلال ما اصطلح على تسميته بالتقاعد، والأصل في التقاعد

هو بلوغ السن القانونية المقررة لانتهاء خدمة الموظف، ولكن - استثناء من هذا الأصل العام- فإن هناك حالات أخرى يحال الموظف على المعاش استناداً عليها، وهذه الحالات يمكن إجمالها في:

- 1- عدم اللياقة الصحية
- 2- طلب التقاعد الاختياري المقدم من الموظف متى ما بلغت مدة خدمته 20 عاماً
- 3- الوفاة ويستحق المرتب في هذه الحالة لورثة الموظف. (أ.الزليطني، 2016، ص115 وما بعدها)

استناداً على هذه الحالات فإنه يمكن بيان المعاشات التي يتقاضاها الموظف إذا انتهت علاقته الوظيفية لأي سبب من الأسباب السابق ذكرها وفقاً لما نص عليه في المادة 11 من القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي التي جاء فيها:

".... أ- المعاشات وهي:

- 1- معاش الشيخوخة
- 2- معاش العجز لإصابة العمل
- 3- معاش العجز الكلي لغير إصابة العمل
- 4- معاش المستحقين عن المضمون...."

وفي جميع الحالات التي على أساسها يحسب المعاش التقاعدي فإن العلاوة السنوية تعد ذات أهمية عند احتساب الاشتراكات الضمانية للموظف، وعاملاً مساعداً في تقدير مرتبه بعد التقاعد؛ ذلك أن احتساب الاشتراكات الضمانية وحساب المعاش التقاعدي يتم على أساس المرتب الكامل (د.الجبزاني، 2012، ص15)، فالموظف أثناء قيامه بوظيفته يتم استقطاع نسبة مئوية من مرتبه لصالح الاشتراكات الضمانية، وقد بينت القوانين واللوائح المنظمة للضمان الاجتماعي المرتب الذي يحسب على أساسه اشتراك المضمون، وهو ما أجملته المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر بخصوص الطعن الإداري رقم 46/78 ق الذي جاء فيه: "المقصود بالمرتب الفعلي "بأنه المرتب الأساسي للموظف المشترك أي أول مربوط درجته وما استحقه من علاوات سنوية

وتشجيعية وعلاوة ترقية مضافاً إلى ذلك ما يستحق له من علاوات العائلة وسائر العلاوات والبدلات والمزايا المالية الأخرى ذات الصفة المستقرة الثابتة المنتظمة التي يحددها قرار اللجنة الشعبية لصندوق الضمان الاجتماعي<sup>15</sup>.

وعليه فإن العلاوة السنوية تدخل في نسبة الاشتراك الضماني التي تخصم من مرتب الموظف كل شهر مقابل اشتراكه في الضمان الاجتماعي، وذات الأمر بالنسبة لربط المعاش التقاعدي الذي يتم حسابه على أساس آخر مرتب تقاضاه الموظف خلال الثلاث السنوات الأخيرة له في العمل، وهو ما أكدته المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 49/88ق الذي قضت فيه بأنه "من المقرر أن ربط المعاش الضماني يجب أن يتم وفقاً لأحكام المادتين 14، 18 من قانون الضمان الاجتماعي رقم 13 لسنة 1980 اللتين تنصان على أن المرتب الذي يحسب على أساسه المعاش هو متوسط مرتب المضمون أو أجره أو دخله الفعلي خلال الثلاث سنوات الأخيرة من مدة خدمته أو عمله وليس آخر مرتب أو أجر كان يتقاضاه أو دخل كان يحققه"<sup>16</sup>

والواقع فإنه من خلال استقراء أحكام المحكمة العليا الليبية يمكن القول بأن العلاوة السنوية دائماً ما تكون ضمن المرتب الذي على أساسه يتم ربط المعاش التقاعدي وذلك باعتبارها تمثل زيادة دورية لمرتب الموظف العام تتميز بالثبات والاستقرار، ومن ثم فإن أية زيادة في مرتب الموظف عن طريق هذه العلاوة تؤثر بالضرورة إيجاباً على قيمة المعاش التقاعدي للموظف، على عكس غيرها من المزايا المالية الأخرى للموظف العام التي لا تتصف بهذه الميزة من الثبات، فهذه المزايا غير الثابتة الأصل فيها خروجها عن احتساب المعاش الضماني لخروجها أصلاً عن المرتب الذي يتم على أساسه استقطاع الاشتراكات الضمانية، وهو ما يمكن استجلاؤه بوضوح من حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/42ق الذي جاء فيه: "عرفت المادة 52 من البند 6 من القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي والمادة الأولى من لائحة معاشات الضمان الاجتماعي والمادة 35/ب من لائحة التسجيل والاشتراكات وقرار اللجنة الشعبية العامة

<sup>15</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 46/78ق، الصادر بتاريخ 2002/03/31، م.م.ع، السنة 35، ص81.

<sup>16</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 49/88ق الصادر بتاريخ 2005/05/29، م.م.ع، السنة 40، ع4-3، ص44.

للضمان الاجتماعي رقم 1981/20 بشأن تحدي المزايا المالية التي تدخل في حساب المرتب الفعلي - عرفت المرتب أو الأجر وأضافت إليه العلامات والبدلات والمزايا المالية الأخرى التي يستحقها المشترك بشرط أن تتسم بصفة الاستقرار والثبات والانتظام.

ولما كان مقطع النزاع في الدعوى محل الطعن هو مدى خضوع المكافأة التي تمنح للجان الجرد السنوي الوعاء الضماني وكانت هذه المكافأة مقررة لأعضاء هذه اللجان نظير قيامهم بأعمال الجرد السنوي وهي أعمال وقتية تجزي في أوقات محددة كل سنة - وقد يتغير أعضاء اللجان بحيث يكون قد تم صرفها لغيرهم في السابق وقد تصرف لغيرهم في سنوات مقبلة تبعاً لتشكيل اللجان منهم أو من غيرهم ولا تمنح لكافة العاملين بذات الجهة ولا تتحقق بما المنفعة المتوخاة من نظام الضمان الاجتماعي باحتساب ذلك في تقدير المعاش الضماني نظير دفع الاشتراك الأمر الذي ينفي عن مثل هذه المكافأة كونها ثابتة ومستقرة ومنظمة وهو المناط الذي اشترطت التشريعات المشار إليها توافره حتى يمكن احتساب الميزة المالية ضمن المرتب أو الأجر وبالتالي لا تدخل ضمن عناصر الوعاء الضماني<sup>17</sup>.

وهي بذات المعنى ونظراً لاعتبار العلاوة السنوية تتميز عن غيرها بالثبات والاستقرار وبأنها زيادة سنوية مستقرة، فهي ترتبط دائماً بالمعاش التقاعدي عكس العلاوات الأخرى التي ترتبط بطبيعة العمل ومن ثمَّ فارتباطها بالمعاش التقاعدي رهين باستمرار الموظف في العمل الذي يستحق عنه العلاوة حتى تقاعده، وهو ما يفهم من حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/89 ق الذي جاء في منطوقه: "لما كان الثابت من الأوراق أن الطاعن كان ضابطاً بالقوات المسلحة ثم انتهت خدمته وأحيل للعمل بأمانة اللجنة الشعبية العامة للصناعة ثم أحيل إلى التقاعد الاختياري بناء على طلبه وعند تسوية معاشه التقاعدي لم تحسب له علاوات التمييز والتشجيعية اللتان يتقاضاهما عند عمله بالقوات المسلحة وكان القانون رقم 43 لسنة 1974م بشأن تقاعد العسكريين قد نص في مادته الأولى من الباب الأول على وقف سريان القانون المذكور على العسكريين الذين ينقلون إلى خارج العمل بالقوات المسلحة فإن الحكم المطعون فيه قد استبعد

<sup>17</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري 48/42 ق الصادر بتاريخ 2004/12/12، م.م.ع، الباحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية، المرجع السابق ذكره.

علاوتي التمييز والتشجيعية عند التسوية التقاعدية لارتباطهما بالعمل بالقوات المسلحة فإنه لا يكون قد خالف القانون<sup>18</sup>.

### الخاتمة

في ختام هذا البحث الذي خصص لدراسة تفصيلية للعلاوة السنوية وتمييزها عن غيرها من العلاوات، يمكننا القول بأن:

1- هذه العلاوة تعد من أهم الحقوق المالية الدورية بالنسبة للموظف العام، فهي حق ثابت له يُستحق كل عام بحكم النصوص القانونية مرتبطة بشغل الموظف للوظيفة ولا ترتبط بطبيعة الوظيفة إلا من حيث القيمة المقررة لبعض الوظائف، ومن ثمَّ فهي تُستحق لكل الموظفين دون تمييز بينهم.

2- لا تملك الإدارة إزاءها أي سلطة تقديرية، ومن ثمَّ إذا أخطأت الإدارة في حسابها تكون ملزمة بتسوية الوضع الوظيفي على أساس استحقاق هذا الحق، ولا يسقط حق الموظف في التسوية باعتبار العلاوة حقاً مستمداً مباشرة من القانون، وأي خطأ في تسويتها يلجأ الموظف لطلب التسوية عن طريق دعوى التسوية المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري.

3- اذا صدر قرار بحرمان الموظف من العلاوة يتم الطعن فيه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري وفقاً لما ورد في نص المادة 2 من القانون رقم 88 لسنة 1979.

4- العلاوة السنوية تمثل أهمية في حساب مرتب الموظف وحساب معاشه التقاعدي.

وأخيراً، نأمل من المشرع الليبي إعادة النظر في قانون العمل وإرجاع الحال على ما كان عليه بفصل أحكام قانون الخدمة المدنية عن قانون علاقات العمل الفردية، إضافة إلى إزالة النصوص المتعارضة ومراعاة الأحكام الشرعية في إعطاء الموظفين حقوقهم.

<sup>18</sup> حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/89 ق الصادر بتاريخ 2005/02/72، م.م.ع، س 40، ع2، ص65.

## قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- 1- د. خليفة على الجبراني، فبراير 2012، الوجيز في شرح أساسيات قانون الضمان الاجتماعي الليبي (التقاعد) رقم 13 لسنة 1980، مطابع شهداء الزاوية.
- 2- أ. علي محمد الزليطني، 2016، المبسط في قانون الضمان الاجتماعي، صندوق الضمان الاجتماعي، ليبيا، طرابلس.
- 3- د. محمد عبدالله الحراري، 2010، أصول القانون الإداري الليبي، الزاوية، منشورات المكتبة الجامعة، الطبعة السادسة، ص427.

ثانياً: الأحكام القضائية:

- 4- الطعن الإداري رقم 43/56 الصادر بتاريخ 2000/01/2، الباحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية، الموسوعة الإلكترونية، إصدار وزارة العدل الليبية، الإصدار الأول.
- 5- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 26/15 الصادر بتاريخ 1982/12/22، م.م.ع، س19، ع4، ص15.
- 6- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 17/14 الصادر بتاريخ 1971/03/21، م.م.ع، س7، ع4، ص18.
- 7- حكم المحكمة العليا الليبية الصادر في الطعن الإداري رقم 17/14 الصادر بتاريخ 1972/03/21، م.م.ع، س7، ع4، ص18.
- 8- قضت المحكمة العليا الليبية في حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 42/86، الصادر بتاريخ 1999/01/10، الباحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية.
- 9- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 46/78، الصادر بتاريخ 2002/03/31، م.م.ع، السنة 35، ص81.
- 10- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 49/88 الصادر بتاريخ 2005/05/29، م.م.ع، السنة 40، ع4-3، ص44.

- 11- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري 48/42 ق الصادر بتاريخ 2004/12/12، م.م.ع، الباحث في مبادئ المحكمة العليا الليبية.
- 12- حكم المحكمة العليا الليبية في الطعن الإداري رقم 48/89 ق الصادر بتاريخ 2005/02/72، م.م.ع، س 40، ع2، ص65.

### ثالثا: القوانين واللوائح:

- 1- القانون رقم 12 لسنة 2010 بشأن علاقات العمل، مدونة التشريعات، مؤتمر الشعب العام (سابقا)، السنة العاشرة، العدد 7، بتاريخ 2010/05/18.
  - 2- اللائحة التنفيذية للقانون رقم 12 لسنة 2010، الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 595 لسنة 2010.
  - 3- القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي.
  - 4- القانون رقم 55 لسنة 1976 بشأن الخدمة المدنية
  - 5- القانون رقم 36 لسنة 1956 بشأن الخدمة المدنية
- \* استاذ مساعد في القانون العام - الأكاديمية الليبية - مصراته.

### المستخلص

من الآثار التي تترتب على التحاق الموظف بوظيفته حقه في الحصول على مرتب مقابل ما يوكل إليه من أعمال، مرتب يدخل في حسابه عدة علاوات تحددها القوانين واللوائح المنظمة للوظيفة العامة، من أبرزها العلاوة السنوية والتي تمثل زيادة دورية في مرتب الموظف العام كلما أمضى سنة في عمله، وتخضع لأحكام خاصة في حسابها وتقديرها بينها المشرع في القانون رقم 2010/12 بشأن علاقات العمل. ومن ثم فهي حق يتصف بالدورية يقر للموظف العام من خلال القانون ويلحق تلقائيا بمرتب الموظف ولا يجوز حرمانه منه إلا في حالات معينة حددها المشرع الليبي بالحصول على درجة ضعيف في تقرير الكفاءة السنوي أو في حال توقيع عقوبة الحرمان من العلاوة السنوية عن طريق مجلس تأديبي.



من هذا المنطلق تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع وذلك للوقوف على مفهوم العلاوة السنوية ودورها في تحديد مرتب الموظف العام عند التحاقه بالوظيفة العامة أو تدرجه في سلم الوظيفة العامة عن طريق الترقية وصولاً إلى إحالته على التقاعد، وهو ما يتطلب التمييز بينها وبين غيرها من المتشابهات وبيان آلية حسابها.

**الكلمات المفتاحية:** العلاوة، الموظف، الضمان، القانون، ليبيا.