

## تطور النظام القانوني للوظيفة العامة في ليبيا

د. عبد القادر سالم خبيزة

قسم القانون العام – كلية القانون الزاوية  
جامعة الزاوية

### الملخص:

تعددت التسميات لشاغل الوظيفة العامة نظرا لأهمية الوظيفة ومن يشغلها ودورها في تنفيذ سياسات الدول عن طريق مرافقها العامة فأطلق على من يشغل الوظيفة في فرنسا الموظف العام وفي إنجلترا خادم التاج، أما ليبيا فقد تبنت تسميته بالموظف العام، وعلى شاغلي الوظيفة باسم الموظف العام لذلك جاء هذا البحث موضحا التطور التاريخي الذي عتري الوظيفة في بلادنا من قبل الاستقلال وحتى 2011م حيث تتبع الباحث وضع الوظيفة العامة في العهد العثماني الأول والعهد العثماني الثاني، حيث لاحظنا انتشار الفوضى وعدم الاستقرار في العهد الأول، بينما أتم العهد العثماني الثاني بنوع من الاستقرار والتنظيم الإداري، أما في العهد الإيطالي - وبالرغم من حدوث التغيير سنة 1924م - فإن الوضع بقي كما هو عليه ولم يلمس الليبيون فرقا كبيرا بين العهدين إلى أن جاء العهد البريطاني وبالرغم من انتصار الحلفاء وكثرة الوعود لليبيين فإن البلاد قُسمت فكانت طرابلس وبرقة تحت الإدارة البريطانية، أما فزان فكانت تحت الإدارة الفرنسية إلى أن جاء العهد الملكي الذي تبنى النظام الاتحادي الفيدرالي لإدارة مفاصل الدولة نظرا لما للظرف الاقتصادية السيئة والظروف الاجتماعية التي كانت أكثر سوءا، وما إن تحسنت تلك الظروف حتى تخلى النظام الملكي على النظام الإداري الفيدرالي وذلك بتعديل الدستور في 1963م وتحولت ليبيا إلى النظام الاتحادي، فصارت دولة بسيطة بعد أن كانت دولة اتحادية مركبة، وبتوحيد الأقاليم الثلاثة قُسمت البلاد إلى محافظات بالمرسوم الملكي الصادر في 1964/4م تبنت الدولة نظام الوحدات الإدارية واتجهت نحو عدم التركيز الإداري وفي سنة

1969م تحولت ليبيا إلى النظام الجمهوري الذي ظهرت ملامحه في البيان الأول، فألغى الدستور السابق وما جاء به من مؤسسات، وتصدر المشهد مجلس قيادة الثورة الذي جمع كل السلطات بيده وسلكت ليبيا في هذه الفترة إلى إرساء دعائم الاشتراكية ومحاولة الاقتراب من النظام الإداري اللامركزي تارة واعتماد الإدارة الذاتية تارة أخرى ثم الاتجاه إلى الإدارة الشعبية في فترة لاحقة، وقد تعرضت للجوانب القانونية للوظيفة العامة والتي من بينها أهمية التكليف ومناسبة المؤهل ومكانة الكفاءة وواجبات متقلد الوظيفة ومكانة مبدأ المساواة .

### Abstract

There are many designations for the occupant of the public office due to the importance of the job and who occupies it, as well as their important role in implementing the policies of states through their public facilities.

**Therefore**, this research came to explain the historical development that took place in our country from before independence until 2011, as it followed the status of the public office in the first Ottoman era and the second Ottoman era, and we noticed the spread of chaos and instability in the first era, while the second era was characterized by a kind of stability and administrative organization As for the Italian era, and despite the change in 1924, the situation remained as it was, and the Libyans did not feel a big difference between the two covenants until the British mind came, and despite the victory of the Allies and the many promises to the Libyans, Libya was divided into Tripolitania and Cyrenaica under English administration, and Fezzan. Managed by the French, Until the monarchy era came, which adopted the federal system to manage the joints of the state due to the bad economic conditions and social conditions that were worse, and as soon as those conditions improved, the monarchy abandoned the federal administrative system by amending the constitution in 1963, and Libya turned into a federal system Simple after it was a compound federal state uniting the three regions, the country was divided into governorates by the Royal Decree issued 4/1964, and the state identified the system of administrative units and tended towards lack of administrative concentration, and in the year 1969 Libya transformed into a republican system, whose features appeared in the first statement

that canceled the previous constitution and the institutions that came with it,

At the forefront of the scene was the Revolutionary Command Council, which gathered all the authorities in its hands, and Libya tended during this period to lay the foundations of socialism and try to approach the administrative system other than our times, and to adopt self-administration at other times, then the people's administration moved in a later period, and the legal aspects of public office were exposed Among which are the importance of costs, the appropriateness of the qualification, its status, competence and duties of the incumbent, and its place in the principle of equality.

### المقدمة

تتعدد التعابير التي يطلقها المشرع في الدول المختلفة على شاغل الوظيفة العامة ، ففي فرنسا وبلجيكا يطلق عليه تعبير (الموظف العام) وفي إنجلترا يطلق عليه اسم (خادم التاج) وفي مصر يطلق عليه لفظ (عامل) وفي العراق والكويت يطلق عليه اصطلاحاً (موظف) وقد أخذ المشرع الليبي بالاصطلاح الشائع في التشريع المقارن ، فأطلق على طائفة العاملين بالجهاز الإداري لفظ (موظفين) حيث نصّ الإعلان الدستوري في المادة الرابعة منه على أن (العمل في الجمهورية العربية الليبية حق وواجب وشرف لكل مواطن قادر، والوظائف العامة تكليف للقائمين بها، ويهدف موظفو الدولة في أداء أعمالهم ووظائفهم خدمة الشعب)<sup>(1)</sup>.

كما ورد الاصطلاح نفسه في قوانين الخدمة المدنية الليبية المتعاقبة أرقام (2) لسنة 1951م (36 لسنة 1956 م) ، (19 لسنة 1964 م) ، (55 لسنة 1976 م) وتضمنه كذلك القانون رقم (88 لسنة 1971 م) بشأن القضاء الإداري.

وقد أورد قانون الخدمة المدنية الحالي رقم (55/1976 م) تعريفاً للموظف والوظيفة بخصوص تطبيق أحكامها ، حيث قرر في البند (ب) من المادة الثانية أن الوظيفة هي: (مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات ، تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح العام ، ولها درجة من الدرجات المبيّنة بالجدول رقم (1) المرفق بالقانون) وعرف الموظف في البند (ج) من المادة المذكورة بأنه : (كلّ من يشغل إحدى الوظائف المشار إليها في البند السابق)

#### أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الوقوف عند مراحل التطور الإداري في ليبيا ولعقود مختلفة ومتعددة وذلك لإبراز أهميتها والاستفادة من الإيجابيات والابتعاد عن السلبيات ومواكبة التطور الذي لحق بالمؤسسات وشاغلها.

#### أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث كونه سيتتبع تطور التنظيم الإداري في ليبيا من قبل فترة الاستقلال وحتى التغيير سنة 2011 م

#### مشكلة البحث:

إن الغموض الذي يلفّ مراحل مهمة من التطور والتغير الذي شهدته الإدارة العامة في ليبيا وعدم وجود دراسات شاملة يمكن الركون إليها لمعرفة التطور التنظيمي للإدارة العامة ومؤسساتها وأساليب التعامل مع شاغلها لفترة مهمة من تاريخ بلادنا تجاوزت سبعة عقود لفت انتباهي ما جعلني أحاول أن أقدم شيئاً يخدم الموضوع ويزيل بعض الغموض لذلك سيتم تناول الموضوع من خلال المباحث التالية:

#### المبحث الأول: النظام القانوني للوظيفة العامة

في ليبيا قبل الاستقلال 1951 م

#### المبحث الثاني: الوظيفة العامة في ليبيا بعد الاستقلال

#### **المبحث الأول: النظام القانوني للوظيفة العامة في ليبيا قبل الاستقلال 1951م**

يمكن القول بصفة عامة إن القانون الإداري وجد في ليبيا بعد الاستقلال، أما قبل ذلك فلم يكن هناك قانون إداري بالمعنى الفني.

وعندما نبحت في ظهور وتطور التشريعات الوظيفية في ليبيا لابد لنا أن نرجع إلى عهود عانى فيها الليبيون ظروفًا كانت قاسية للغاية، انعدم فيها الحق والعدل، فقد عرفوا من الاضطهاد والاحتقار، ما جعلهم آلة تعمل ليلاً ونهاراً، وعند إصابتها بالعطل يقذف بها كأبي شيء لا قيمة له، عاشوا في ظلال عهود لا هدف لها سوى البطش والتكيل، وسيقوا عن طريق السخرة إلى أعمال كانت شاقة وخطيرة للغاية، مات كثير منهم من سوء التغذية وندرتهما، وأصيب آخرون بضربات الشمس وزمهرير البرد.

وقد كان محظورا عليهم استعمال تعبير (حق، أو رابطة، أو نادي، أو نقابة) فتلك معان الغرض منها التكتل، والتضامن، والقوة، وهذه لا بد أن تكون بعيدة المنال إبان الاحتلال، لكن بالرغم من سوء الأحوال الاقتصادية، والمخاطر الناجمة عن الأعمال الشاقة التي كانوا يسخرون إليها لم يعرفوا اليأس، بل تأكّدت فيهم روح التذمر والسخط، وراحوا يكدّون ويجدّون، فأسسوا الروابط والنقابات - وإن لم يعترف بها - وناقشوا حقوقهم بوعي واضح، كما أسهموا في خلق صراع اجتماعي وسياسي مؤثر حتى نهاية الاحتلال، وصدور التشريعات التي طالما حرّموا منها لسنوات طويلة<sup>(2)</sup>.

تطوّرت هذه التشريعات لتضمن العيش الكريم، وتوفر الحقّ في فرص متكافئة لبناء دولة على صرح متماسك وقاعدة صلبة اجتماعيا واقتصاديا، وازدادت إلى أن وصلت إلى الاعتراف لهم بمبدأ المشاركة في الإدارة وفي رأس المال.

#### وسأتناول في المطالب التالية :

ظهور وتطور التشريعات الوظيفية في ليبيا من خلال مراحل تاريخية متتالية، بداية من مرحلة الاستعمار التركي، إلى الاستعمار الإيطالي، ثم الاستعمار البريطاني.

#### المطلب الأول: الوظيفة العامة في ليبيا العصر العثماني

وقد تميّزت هذه الفترة بأن الإدارة في ليبيا كانت موكلة عملياً للحكام المحليين ولرؤساء القبائل وأنّ الباب العالي كان مكتفياً بما يدفع إليه من ضرائب وتعيين الولاة الذين كانوا يستعينون بمجلس الديوان الذي يرأسه - الداي - وبالحامية الانكشارية، كما تميّزت هذه الفترة بالفوضى وعدم الاستقرار في كافة الأقطار الإسلامية، وكانت لها انعكاساتها على الحكم شبه الذاتي في ليبيا، إذ كانت اختصاصات الحكام المحليين تتناسب عكسياً مع قوة الحكومة المركزية وضعفها. وقد قسم المؤرخون هذه الفترة إلى ثلاثة عهود:

#### 1. الحكم العثماني الأول:

امتدّ هذا العهد مئة وستين سنة من 1551 م إلى 1711 م - وكان هذا العهد عهد فوضى وفساد، دبّ إلى الإدارة بسبب النظام الانكشاري.

**2 - الحكم القره مانلي:**

امتدَّ هذا العهد مئة وأربعاً وعشرين سنة من 1711 م وحتى 1835 م وبالرغم من امتداد فترة حكمه، فإنَّ هذا العهد يعدُّ امتداداً للعهد السابق، إذ لم يشهد أيَّ تغيير جذري في الأوضاع الإدارية السائدة في البلاد.

ونظراً لهذه الفوضى والفساد استطاع أحمد القره مانلي وهو ضابط تركي أن يعلن نفسه حاكماً على ولاية طرابلس وأسس حكم هذه العائلة.

وكانت الولاية مقسمة إلى ثلاث مقاطعات هي: طرابلس، ومصراتة، وبنغازي، وكانت السلطة في كل مقاطعة منوطة بأحد أفراد العائلة الحاكمة، وقد عرفت هذه المقاطعات تنظيمات إدارية متشابهة إلا أنَّ السلطة الحقيقية كانت مركزة بيد الباشا.

**3 - الحكم العثماني الثاني<sup>(3)</sup>:**

امتدَّ ستاً وسبعين سنة من 1835 م وحتى 1911 م أعاد العثمانيون سلطاتهم المباشرة على طرابلس تحت ضغوط داخلية وخارجية في عهد السلطان محمود الثاني وقد كان هذا العهد الجديد أكثر تنظيماً وأحدث أسلوباً من العهد الذي قبله، سواء فيما يتعلق بالإدارات المحلية أو المركزية.

وفي عام 1864 م أصبحت طرابلس ولاية يديرها - وال - يمثل السلطان العثماني.

أما برقة فقد أصبحت سنجقاً تابعاً لولاية طرابلس، ثم أصبحت ولاية قائمة بذاتها عام 1879 م وتمتعت بنوع من الاستقلال الذاتي عام 1888 م على أن تتبع وزارة الداخلية العثمانية.

لقد عرفت ليبيا في هذه الفترة تنظيماً إدارياً هو في حقيقته صدى للتنظيمات الإدارية في تركيا، ويتلخَّص النظام الإداري لهذه الفترة في أنَّ كلاً من برقة وطرابلس قد استقلتا في إدارتها المحلية برئاسة وال يعاونه موظفون أتراك : مكتبجي، ودفتر دار... الخ . وكانت البلاد مقسمة إلى سناجق وكل سنجق مقسم إلى أقضية يشرف على كل قضاء قائم مقام وكل قضاء مقسم إلى نواح يدير كل ناحية منها مدير، كما أنشئ في كل سنجق متصرفية ومجلس إداري يظم أمين السر وناظر المال والقاضي والمفتي وأربعة أعضاء ينتخبهم سكان الحواضر، كما كان في كلِّ قائم مقامية نظام مماثل.

وكان في كل مدينة مجلس بلدي مكون من عشرة أشخاص يتم اختيارهم غالبا عن طريق الانتخاب وتتنحصر مهامه في الشؤون البلدية للمدينة.

ويلاحظ أنّ هذه التقسيمات الإدارية كان يراعى فيه الوضع الاجتماعي القبلي، وعندما صدر في تركيا دستور 1908م استندت إليه ليبيا فأرسلت مبعوثيها لتمثيلها في البرلمان التركي وقد عرف على الصعيد الداخلي بنظام المجالس النيابية، فتشكل في مدينة طرابلس مجلس يمثل اللوات الأربعة وهي: . طرابلس والجبل الغربي والخمس وفزان، أما برقة فتشكل مجلس الإدارة المؤلف من أعضاء منتخبين من قبل أهالي المناطق الشرقية.

ويضم هذا المجلس سواء في طرابلس أو برقة أربعة أعضاء من كبار موظفي ديوان الوالي بحكم مناصبهم وهم: - المفتي، وقاضي القضاة، والمكتبي، والدفتار دار، وصلاحيه هذا المجلس خليط غير متجانس من الاختصاصات، وفي مجملها كانت تخضع لإدارة الوالي لقد برزت في هذا العهد بعض الإنجازات والإصلاحات الإدارية، منها إنشاء مركز للتدريب المهني (مدرسة الفنون والصنائع) التي تأسست عام 1899 م بطرابلس، وكان ميدان العمل في ذلك الوقت ينحصر في حياكة القطن والحريير والصوف، والجلود والذهب والفخار والإسفنج والملح... الخ، وقد استطاعت هذه الصناعات التقليدية أن تحقق الاكتفاء الذاتي للسكان<sup>(4)</sup>، هذا في المدن وضواحيها، أما الأرياف فلديها نظام عمل خاص، تمثل في نظام العمل التعاوني (الرهاطة) ونظام عمل إجباري (السخرة) من دون مقابل، ونظام عمل بالحصّة (المشاركة).

#### المطلب الثاني: الوظيفة العامة بليبيا في ظل الحكم الإيطالي

جاء الاحتلال الإيطالي مصحوبا بالعنف، لا همّ له إلا الإبادة والإفناء، واغتصاب الأرض وتسليمها للمستعمرين الإيطاليين، وقد ضربت التفرقة العنصرية أطنابها، وكانت عننية، وفي هذا الجو المحاط بالإرهاب كان يصعب الكلام على أيّ تنظيم إداري .

وفي ظل هذا الاحتلال لم يكن الأمر مختلفا عن سابقه، فلم تكن الإدارة تخضع لمبدأ المشروعية، فقد كانت إدارة بوليسية، تتفق مع طبيعة النظام السياسي الفاشي، كما لم تكن هناك رقابة قضائية على الإدارة أو قضاء إداري.

لقد مهد الإيطاليون لغزو ليبيا الذي أقرّه البرلمان الإيطالي سنة 1911 م لمدّ نفوذهم الاقتصادي عن طريق مصرف روما بحجة حماية مصالح رعاياها وأنذرت إيطاليا

الحكومة العثمانية بوجوب وضع حدٍّ للفوضى والإهمال اللذين تركت عليهما طرابلس وبرقة من جانب الحكم التركي، وفي 1911/9/29 م أعلنت إيطاليا الحرب على الدولة العثمانية وغزت في الوقت نفسه الشواطئ الليبية (5).

هرعت تركيا تتشد الصلح عن طريق الدول الأوروبية، ف وقعت اتفاق لوزان في 1912/10/15م أعقبه اتفاق أوشي في 1912/10/18م وكان لهذين الاتفاقين أثر كبير على جميع الأوضاع في ليبيا، فقد نص فيهما على تنازل تركيا عن سيادتها عن ليبيا، إلا أن هذا لم يوهن من عزائم أبناء البلاد فواصلوا كفاحهم في جبهتي طرابلس وبرقة، وحينما انتهت الحرب العالمية الأولى انتهز قادة المقاومة الفرصة وأعلنوا الجمهورية الطرابلسية في 1918/11/16م في اجتماع مسلاتة.

ونتيجة لاستمرار الكفاح ضد القوات الإيطالية حتى نهاية الحرب العالمية الأولى دخلت إيطاليا في مفاوضات مع زعماء المقاومة نتج عنها صلح - بن آدم - في 1919/4/21م وتنفيذا لهذا الاتفاق صدر في 1919/5/17م مرسوم ملكي إيطالي يقضي بتحويل حكومة طرابلس من عسكرية إلى مدنية، وصدر إثر ذلك القانون الأساسي للجمهورية الطرابلسية ومن أبرز ما جاء فيه:

- 1- أنيطت السلطة التشريعية بمجلس نواب يتجدد أعضاؤه كل أربع سنوات ويقوم السكان بانتخابه.
  - 2- تمارس السلطة التنفيذية بواسطة مجلس حكومي مؤلف من 10 أعضاء ينتخب مجلس النواب ثمانية منهم وتعين الحكومة الإيطالية العضوين الآخرين.
  - 3- يرأس المجلس الحكومي حاكم عام له السلطة المدنية والعسكرية يعينه ملك إيطاليا.
  - 4- تطبيق الشريعة الإسلامية فيما يخص الأحوال الشخصية للمسلم وضمان حرية العبادة.
  - 5- حرية الصحافة وحرية الاجتماع وحق التعليم وإعفاء المواطنين من التجنيد الإجباري.
- إنّ القاريء لبنود هذا الصلح لا بد له أن يثمن جهود الأجداد، فالحصول على هذا المغنم من المحتل ليس سهلاً.
- أما برقة فقد اتفقت مع إيطاليا على إنهاء حالة الحرب بين الطرفين بهدنة، والتزم الطرفان بموجب ذلك الاتفاق بمناطق النفوذ التي كان يسيطر عليها كل طرف قبل الاتفاق.

وفي 31/10/1919م أصدرت إيطاليا قانونا منحت بموجبه برقة دستورا، وأقرت مبدأ معاملة شعب برقة بالتساوي مع الرعايا الإيطاليين الموجودين معهم، كما نص على حق ملك إيطاليا في تعيين وال يشرف على الشؤون المدنية والعسكرية في الولاية، ونص أيضا على السماح بقيام مجلس نيابي.

إلا أن هذا الوضع لم يكن ليرضي أبناء الوطن، ما دعا إلى توقيع اتفاقية الرجمة في 25/10/1920م التي منح بموجبها - محمد إدريس السنوسي - لقب أمير وأهم ما جاء فيها:

1. استقلال الأجزاء الجنوبية من برقة استقلالا ذاتيا.
2. تكون أجدابيا عاصمة القطاع الجنوبي.
3. إقامة مجلس نيابي في القطاع الجنوبي من برقة تمثل الواحات فيه المناطق الجنوبية بنسب سكانها.

وبالرغم من التغيير الذي حدث في إيطاليا سنة 1924م<sup>(6)</sup> الذي استحدث مجلس الدولة الإيطالي، فإنه بقي على ما هو عليه في ليبيا ولم يحدث أي تغيير في قانون الإدارة بها، بل سارعت إيطاليا إلى إلغاء جميع الاتفاقيات التي عقدها مع السلطات الوطنية في طرابلس وبرقة وصدرت المراسيم الإيطالية تباعا في سنوات 1927م، 1929م، 1934م، 1935م، 1939م لتقويض النظام السياسي الموحد وهدم دعائمه.

اتسم هذا العهد الفاشي بانعدام أي شكل من أشكال السلطة الليبية المتميزة، فقد قضى المرسوم الملكي الصادر في 1935م بإدارة برقة وطرابلس عن طريق حاكم إيطالي يتولى السلطات العسكرية والمدنية، تبعث ليبيا بموجبه إلى الوزارة الإيطالية لشؤون أفريقيا، وأكد هذا الأمر المرسوم الصادر في 1937م عقب استيلاء إيطاليا على الحبشة عام 1936م ثم جاء المرسوم الملكي الصادر في 9/1/1939م ليقر اندماج الإقليم الليبي بالمملكة الإيطالية ويحدد رعية خاصة لمن تحتاج السلطات الإيطالية إلى خدماتهم من الليبيين<sup>(7)</sup>.

لقد عان الليبيون ظروفًا قاسية انعدم فيها الحق والعدل ما جعلهم آلة تعمل ليلا ونهارا وعند إصابتها بالعطل يقذف بها كأي شيء لا قيمة له ليستبدل بغيره.

انساق الليبيون عن طريق السخرة إلى أعمال شاقة وخطيرة للغاية ، فقد كان محظورا عليهم استعمال حق أو رابطة أو ناد أو نقابة.

ولكن بالرغم من ذلك لم يعرفوا اليأس فأسسوا الروابط وحتى النقابات وإن لم يعترف بها، وناقشوا حقوقهم بوعي واضح، كما أسهموا في خلق صراع اجتماعي سياسي مؤثر حتى نهاية الاحتلال الإيطالي وصدرت التشريعات العمالية التي طالما حملوا بها (8).

### المطلب الثالث: الوظيفة العامة بليبيا في عهد الإدارة البريطانية والفرنسية

بالرغم من انتصار الحلفاء في الحرب العالمية الثانية وطرد الإيطاليين من ليبيا في نهاية العام 1942م إلا فإن البلاد لم تر الاستقلال، إذ نكث الحلفاء بالعهد وترتب على ذلك خضوع الأقاليم الليبية الثلاثة لحكمهم، حيث خضعت طرابلس وبرقة للإدارة البريطانية وفزان للإدارة الفرنسية تحت ما يعرف باسم المرحلة الانتقالية للاستقلال (9).

لقد قسم كل إقليم إلى عدد من المقاطعات بحيث يرأس كل إدارة منطقة ضابط يستمد سلطانه من الوالي الذي يخضع بدوره للقائد العسكري العام.

قسمت منطقة برقة إلى ثلاث مناطق إدارية هي: بنغازي والجبل الأخضر ودرنة، وأنشئت فيما بعد بلديات ومجالس تمتعت ببعض الاختصاصات الداخلية، حيث تم تكوين مجلس تنفيذي قوامه سبعة أعضاء من البريطانيين وخمسة من الليبيين مهمتهم تقديم المشورة للسلطات.

أما طرابلس فقد قسمت من الناحية الإدارية إلى ثلاث مناطق هي المنطقة الغربية ومركزها مدينة طرابلس، والمنطقة الشرقية ومركزها مدينة مصراتة، والمنطقة الوسطى ومركزها مدينة غريان.

أما المنطقة الجنوبية فقد اتبعت فرنسا بشأن إدارتها أسلوب الإدارة المتبع في الصحراء الجزائرية، أي الإدارة العسكرية المباشرة، وأقام الحاكم العسكري في سبها بينما ألحق إقليم غات بالإدارة العسكرية الفرنسية بالجزائر وإقليم غدامس بالسلطة الفرنسية في تونس.

واستمر الحال إلى أن تم صدور نظام مؤقت لإقليم فزان، كما أقيمت حكومة محلية في 12/2/1950 م مع تمتع المقيم الفرنسي بالصلاحيات الأمنية والخارجية والمالية.

أما الحكومة المحلية فقد اقتصر دورها على ممارسة بعض الشؤون الداخلية (10).

والقاسم المشترك في إدارة هذه الأقاليم الثلاثة إدارة محلية تهتم ببعض المسائل الداخلية، واحتفظت كل من السلطتين البريطانية والفرنسية بالمسائل الهامة. وباللقاء نظرة سريعة على السياسة التي اتبعت في إدارة الأقاليم الثلاث يتضح الآتي:

بالنسبة للأمور الداخلية تختص الحكومات المحلية بما يلي:

- 1- المسائل الشرعية.
  - 2- مسائل الأمن الداخلي.
  3. تعيين الموظفين في مناصبهم.
  - 4- اختيار المجلس الاستشاري على أن يكون من بينهم بريطانيون أو فرنسيون
  - 5 - الطرق والبريد والبرق والمياه داخل الإقليم فقط .
  - 6 - الصحة العامة والبيطرة والفلاحة والمواشي.
  - 7 - التعليم العام والمعارف.
- كما أن اللغة الإنجليزية في كل من طرابلس وبرقة واللغة الفرنسية في فزان أصبحتا على قدم المساواة مع اللغة العربية بوصفها لغة الولاية الرسمية.
- أما المسائل الخارجية والداخلية الأخرى المهمة فإنها من اختصاص المعتمد (الوالي) البريطاني أو المقيم (الوالي) الفرنسي حسب الأحوال وأهمها:
- 1 - الشؤون الخارجية.
  - 2 - الدفاع وحفظ الأمن.
  - 3 - الملاحة الجوية واستعمال المطارات.
  - 4 - المسائل المتعلقة بوجود القوات البرية والجوية والبحرية في كل إقليم.
  - 5 - البريد والبرق والهاتف فيما يتعلق بالاتصال الخارجي.
  - 6 - العملة وتغييرها.
  - 7 - شؤون الهجرة ودخول الأجانب للبلاد وجوازات السفر والتأشيرات.
  - 8 - تسليم المجرمين الأجانب إلى الدول الأجنبية.
  - 9 - شخص المعتمد البريطاني أو المقيم الفرنسي ومقر إقامته.
  - 10 - الأملاك والمعاهد والرعايا الإيطاليين.

- 11 - اعتماد تنفيذ أحكام الإعدام على غير السكان المحليين.  
 12 - استشارة المعتمد أو المقيم في استغلال المعادن من باطن الأرض أو فوقها  
 13 - تعيين مستشار مالي وآخر قضائي له الصلاحية المطلقة في الحكم  
 بشرعية أي قانون تصدره الحكومة المحلية أو عدم شرعيته.  
 وهكذا استمر الإنجليز والفرنسيون يتحكمون في كامل السلطة في الأقاليم الثلاثة  
 خصوصا وأنهم عمدوا مدة نفوذهم إلى إقامة كيانات محلية، وساعدوا على نمو روح إقليمية  
 ضيقة (11).

### المبحث الثاني: الوظيفة العامة في ليبيا بعد الاستقلال

بعد مجهودات وطنية ومساعدة عدد من الدول العربية المستقلة آنذاك عرضت  
 مسألة استقلال ليبيا على الأمم المتحدة التي أقرت بعد عدة مداولات الاستجابة لمطالب  
 الشعب الليبي.

ففي السابع من شهر أكتوبر صدر الدستور الملكي ونصت المواد - 2 - 3 -  
 منه على إن ليبيا دولة ملكية وراثية وشكلها اتحادي تتكون من طرابلس وبرقة وفزان، ووزع  
 هذا الدستور الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في الولايات كما  
 جعل بعض الاختصاصات مشتركة.

ونظرا لأهمية هذا المبحث سأتناوله من خلال المطالب التالية: -

المطلب الأول - الوظيفة العامة في النظام الملكي

المطلب الثاني - الوظيفة العامة بعد العهد الملكي .

المطلب الثالث - الجوانب القانونية والتنظيمية

### المطلب الأول: الوظيفة العامة بليبيا في العهد الملكي

كان الطابع الرئيس للإدارة بليبيا منذ الاستقلال 24 ديسمبر سنة 1951م وحتى  
 سبتمبر 969 م هو الطابع الحكومي البيروقراطي ، وقد أعلن على تبني النظام الاتحادي  
 الفدرالي مع إعلان الاستقلال ، وجرى تحديد الدستور فيما بعد إلى الوحدة الكاملة ، وتحولت  
 ليبيا من دولة فدرالية إلى دولة موحدة(12).

فكانت الإدارة في هذه الفترة حيث النظام الملكي الرأسمالي ، إدارة تقليدية  
 بيروقراطية فقد اقتصرت وظيفة الإدارة في إطار مفهوم الدولة الحارسية ، على إدارة المرافق

الإدارية التقليدية ، تاركة النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص ، باستثناء بعض المؤسسات المحدودة والمشروعات الحكومية ، ولم يكن متصورا في ظل هذه الظروف ، أن يكون هناك قطاع عام أو إدارة شعبية.

فكانت الحكومة هي المهيمنة على شؤون البلاد ، وهي التي تتولى إنشاء الأجهزة الإدارية وتعيين المسؤولين عن إدارتها والرقابة عليها ، وبعبارة أخرى كانت الإدارة حكومية إنشاء وإدارة ورقابة<sup>(13)</sup> ، تتحكم في تحديد الأهداف ورسم السياسات العامة واختيار وتعيين القيادات الإدارية كما تتولى الرقابة على الأنشطة الإدارية.

وسنتحدث عن هذا العهد في فترتين.

الفترة الأولى من 1951 م حتى 1953 م.

#### النظام الاتحادي الفيدرالي:

عاشت ليبيا فترة تعدد امتدادا لعهود الاحتلال السابقة ، بسبب وجود القواعد العسكرية البريطانية ، والأمريكية ، والفرنسية ، وبسبب كثرة الجاليات المسيطرة على كل شيء ، فلم يجد الليبيون سوى التوجه الزراعي ، أو العمل داخل الموانئ والقواعد العسكرية ، وقد زاد من سوء الوضع وجود النظام الفيدرالي في البلاد ، حيث خلق هذا النظام ثلاث حكومات محلية ، وهي التي كانت تسمى المجالس التنفيذية ، بالإضافة إلى ثلاثة مجالس تشريعية ، وفوق هذه القمة توجد الحكومة الاتحادية بمجلسها النيابي.

فمنذ الاستقلال الوطني عام 1951 م أخذت ليبيا بالنظام الاتحادي ، حيث قسمت البلاد إلى ثلاث ولايات : ولاية طرابلس ، وولاية برقة ، وولاية فزان ، ولقد كان لكل ولاية اختصاصاتها في جميع المجالات القضائية والتشريعية والتنفيذية في إطار الدولة المركبة<sup>(14)</sup>.

أقام دستور السابع من أكتوبر 1951 م دولة مركبة أخذت الشكل الاتحادي الفيدرالي ، أما شكل الحكومة فقد جاء ملكيا وراثيا برلمانيا ، كما تمتعت الدولة بعاصمتين هما طرابلس وبنغازي وثلاث حكومات محلية في كل من طرابلس وبرقة وفزان .

وقد يبدو غريبا اتخاذ الدولة للشكل الاتحادي الفيدرالي في هذا البلد؛ لأن عوامل الوحدة والتجانس في ليبيا أقوى من عوامل الانفصال، إلا أن المصالح الشخصية والمطامع الأجنبية هي التي أدت الدور المهم في فرض هذه الصيغة.

عمد الدستور في توزيعه لاختصاصات كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية- الولايات- إلى حل يجمع بين تعداد وحصر اختصاصات طرف واحد- المركزية- حيث تتمتع بسلطتي التشريع والتنفيذ، وبين تعداد الاختصاصات المشتركة، أي التي تمارس فيها المركزية الاختصاص التشريعي مع ترك أمر التنفيذ إلى المحليات في ظل إشراف الحكومة المركزية، ما عدا ذلك، أي الأمور التي لم يعهد بها الدستور إلى للحكومة المركزية، ولم تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة فهي من اختصاص المحليات من الناحيتين التشريعية والتنفيذية.

### الفترة الثانية من 1953 م إلى 1969 م

#### إلغاء الشكل الاتحادي للدولة:

شهدت هذه الفترة تحولات جذرية في حياة الشعب الليبي اجتماعيا، واقتصاديا، وسياسيا وذلك بفضل اكتشاف النفط.

إذ زادت أطماع الدول الاستعمارية وتعددت محاولاتها للسيطرة، وبدأت الشركات الاحتكارية تتقاطر على ليبيا للبحث عن امتيازات لها للتنقيب عن النفط، منتهزة افتقار ليبيا إلى الفنيين من العمال، بجلب أعداد كبيرة معها من المستخدمين الأجانب، وبدأ الاقتصاد ينمو باطراد، كما ارتفع متوسط دخل الفرد، وارتفع معه الدخل القومي لأربعة أضعاف ما كان عليه قبل عام 1959م ونشطت الخدمات الأخرى، وتعددت مجالات العمل، وارتفع تبعاً لذلك معدل الهجرة من المناطق الريفية وبدأت البلاد التي كانت تعاني من البطالة تستورد عشرات الآلاف من الفنيين وغير الفنيين.

وقد اتسمت هذه الفترة بالتفاوت في الدخول بين الأفراد، وصاحب هذا النمو ظهور شركات المقاوله ودخول الليبيين في التعامل معها، وأدى هذا إلى ظهور فئة من أصحاب العمل ممن حصلوا على مقاولات من الباطن مع شركات النفط تمارس المتاجرة في اليد العاملة الليبية، الأمر الذي أضر بمستوى الأجور.

واستمرت ليبيا على هذا النمط حتى سنة 1963م حيث صدر القانون رقم 1 /1963م والمتعلق بتعديل بعض أحكام الدستور والذي تم بموجبه إلغاء النظام الاتحادي للدولة، واستبدل بدولة موحدة بسيطة وبدا أقيمت حكومة واحدة لها ولاية على كافة الأمور وكافة أراضي الدولة كما قسمت الدولة إلى عشرة مقاطعات إدارية يرأس كلا منها واليا يتم

تعيينه وإعفاؤه ونقله من قبل مجلس الوزراء، إلا أن الصلاحيات التي تمتع بها الوالي في ظل الدولة الموحدة أقل من تلك التي كان يتمتع بها الولاة في ظل الدولة الاتحادية. ثم صدر المرسوم بالقانون رقم 1964/4م بشأن تنظيم الإدارة المحلية على أساس الوحدات الإدارية مع عدم التركيز الإداري، حيث أعطى صلاحيات واسعة للأقاليم، وتمّ توحيد السلطات الثلاث وجعلها في العاصمة<sup>(15)</sup>.

وبإيجاز فإنّ النظام الذي ساد قبل الثورة هو نظام الدولة المركبة ثم الدولة البسيطة وكان الأسلوب الإداري هو أسلوب الإدارة البيروقراطية الذي تميّز:

1- باتباع الأسلوب المركزي لممارسة عمل الإدارة.

2- اعتماد الأسلوب الإداري البيروقراطي.

3- تركيز السلطة وجعلها في يد جهة واحدة هي السلطة الرئاسية.

ومن أبرز ملامح هذه الفترة بداية العناية بالإحصائيات ، ودراسة وسائل تخطيط القوى العاملة ، وبرنامج التدريب .

ومن الملفت للنظر أن الأجور رفعت خلال هذه الفترة أكثر من ثلاث مرات، و أصبحت البلاد تعاني من التضخم المالي نتيجة الأجور الكبيرة التي استأثر بها العاملون الأجانب، ووقعت البلاد تحت دائرة النفوذ الأجنبي بالرغم من وضع خطة خمسية للتنمية الاقتصادية من 1963م إلى 1968م ولأول مرة.

#### المطلب الثاني: الوظيفة العامة بعد العهد الملكي

باعتبار أنّ الوظيفة العامة تكليفا للقائمين بها وهدف الموظف من أداء عمله هو خدمة الشعب فسنعلم هذه الفترة إلى ثلاث مراحل:

#### أولاً- مرحلة الإدارة الانتقالية (الجمهورية).

بدأت هذه المرحلة بتغيير سبتمبر 1969م ومررت هذه المرحلة بفترتين.

#### أ - الفترة الأولى:- من سنة 1969م إلى سنة 1973م.

عقب تغيير نظام الحكم تم إلغاء النظام الملكي وكافة المؤسسات التي استند عليها كالمجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وألغى الدستور، وأعلن قيام الجمهورية وأصبحت ليبيا دولة تقدمية، كما تم تشكيل أولى المؤسسات وهي مجلس قيادة الثورة ، الذي

تكون من اثني عشر عضوا من الضباط، وقد تركزت كافة السلطات في يد المجلس ، يمارسها عن طريق إعلانات دستورية ، أو قوانين ، أو قرارات لا تقبل الطعن أمام أي جهة<sup>(16)</sup> .

ولتوضيح نظام الحكم والأهداف الأساسية أصدر مجلس القيادة إعلانا دستوريا ، حدد فيه هذه القضايا، وقد جاء الإعلان مختصرا ، حيث تم فيه إيضاح اختصاصات مجلس قيادة الثورة، ومجلس الوزراء، واستقلال القضاء، وأهم الحريات الأساسية. أما أعمال السيادة والتشريع ، فقد تركزت بيد المجلس ، الذي يتمتع بالاختصاص التشريعي كما يقوم المجلس بتعيين رئيس الوزراء ، والوزراء وإعفائهم ، وقبول استقالتهم. وبخصوص السلطة التنفيذية فقد تكونت من قسمين هما:-

#### رئيس مجلس قيادة الثورة والحكومة

إذ لا يقوم هذا المجلس بممارسة الحكم بشكل مباشر بل عن طريق مجلس الوزراء المسؤول مباشرة أمامه.

أما مهمة مجلس الوزراء فتركز في تنفيذ السياسة العامة للدولة ، إضافة إلى قيامه بإعداد مشروعات القوانين وعرضها على مجلس قيادة الثورة للنظر فيها، وقد أقيم أول مجلس للوزراء في هذا العهد برئاسة مدني<sup>(\*)</sup> لا ينتمي إلى عضوية مجلس قيادة الثورة، إلا أن الأمر لم يستمر طويلا لطبيعة النظم العسكرية ، وتم العدول عن ذلك في يناير 1970م حيث أصبح رئيس مجلس قيادة الثورة رئيسا للوزراء أيضا وقد استمر مجلس قيادة الثورة في تشكيل الوزارات على أن يعهد بعدد من الحقائق الوزارية لمدنيين ، مع الاحتفاظ بعدد من الحقائق الوزارية ذات الطبيعة الخاصة لعدد من أعضاء المجلس.

لقد سلكت ليبيا منذ إعلان البيان الأول في 1 / 9 / 1969 م مسلكا جديدا في نظام الحكم والإدارة، كما هو واضح في البيان الأول ، الذي جاء فيه (منذ الآن تُعدُّ ليبيا جمهورية ذات سيادة...، سائرة في طريق الحرية والوحدة والعدالة، كافلة لأبنائها حق المساواة، فاتحة أمامهم أبواب العمل الشريف.

ويتضح من هذا البيان أسلوب الإدارة الذي تتبعه الثورة، لذلك اتجهت نحو إحداث

تغييرات إدارية شاملة متأثرة بالعوامل التالية:-

1- إرساء دعائم الاشتراكية الجديدة.

2- تدعيم أسس اللامركزية.

3- اتساع نطاق النشاط الإداري ليشمل الأنشطة الخدمية والإنتاجية بقصد تقديم خدمات أفضل للمواطنين.

وتحقيقاً لذلك صدرت قوانين عديدة منها:-

- القانون رقم 62/ 1970م والذي يُعد تدعيماً لنظام اللامركزية ، حيث استهدف وصول الخدمات إلى المواطنين من دون وسيط ، وإشراكهم في إدارة المرافق العامة في إطار اللامركزية.

- صدر القانون رقم 1970/79م القاضي بتقسيم الجمهورية إلى محافظات، وذلك لأجل الأخذ بنظام اللامركزية، ومنح صلاحيات واسعة لجميع القطاعات والمحافظات، وقد نصت المادة(2) من القانون المشار إليه على ما يلي:- (يحدد نطاق كل محافظة بقرار من مجلس قيادة الثورة، وتقسيمها إلى متصرفيات بقرار من مجلس الوزراء، وتقسيم المتصرفات إلى مديريات بقرار من وزير الداخلية)<sup>(17)</sup> .

- كما صدر القانون رقم 30/ 1972م الذي يوسع من اللامركزية، وذلك بنقل أغلب الاختصاصات التي تمارس من قبل الحكومة المركزية إلى المحافظات(\*) كما عمل القانون رقم 1972/30م على تطوير الإدارة المحلية، وتدعيمها وذلك باتباع أسلوب اللامركزية في الإدارة، وتقليص دور المركزية وإتاحة الفرصة أمام الأقاليم في ممارسة الكثير من الشؤون الإدارية.

#### المطلب الثالث: الجوانب القانونية والتنظيمية

أ- الخدمة العامة تكليف لا تشريف.

وبناء على ذلك لا يجوز لأي فرد رفض التكليف أو التخلص منه، إلا بعذر قاهر تقبله الجماهير الشعبية ، أوجهة الإدارة بحسب الأحوال.

ولقد أكد قانون الخدمة المدنية الليبي رقم 1976/55م على أن الوظيفة العامة تكليف لا تشريف حيث نصت المادة (75) منه على ذلك.

ولهذا كان تعريف الوظيفة العامة في المادة (2) فقرة(ب) من قانون الخدمة المدنية

المشار إليه كما يلي:-

الوظيفة العامة هي:- (مجموعة من الواجبات والمسؤوليات والاختصاصات تهدف إلى خدمة المواطن وتحقيق الصالح له).

#### ب- الكفاءة والخبرة.

لفظ الكفاءة لفظ يعتمد على ما يحقق به إشباع الحاجة أو بلوغ الغاية أو إدراك الهدف<sup>(18)</sup>.

ومع ظهور حركة الإدارة وتطورها في القرن التاسع عشر، أخذت الإدارة مفهوماً آخر وهو النسبة بين الأداء الفعلي والأداء المعياري للأعمال، ومع مطلع القرن الحالي أخذت الكفاءة مفهوماً آخر يعتمد على تطبيق أساليب البحث العلمي لمشاكل الإدارة، فاستعملت الكفاءة بمعنى الترشيح، وكانت تقدر النسبة بين ما أنجز وما ينبغي أن ينجز<sup>(19)</sup>. ومما لاشك فيه أن الممارسة العملية للإدارة تستند إلى الكفاءة، ومن الأمور الهامة للكفاءة، أن يكون الشخص مؤهلاً، أو متخصصاً، وذا خبرة، وذلك لتطبيق الأسلوب العلمي الحديث في مختلف التخصصات.

ومن هنا فالتكليف بالخدمة منوط بقدرة المكلف على ممارسة أداء تلك الخدمة، من حيث الأهلية العلمية، والقدرة على القيام بالخدمة والتدريب، وسرعة الإنجاز، والدقة، وضبط النفس، والاستجابة الواعية لمتطلبات الجماهير الشعبية، والبعد عن نوازح السيطرة والتسلط والمحاباة، والتعفف عن قبول الرشوة، أو الوساطة، أو تحقيق مصالح شخصية. وبذلك ينبغي أن يكون هذا المبدأ - الكفاءة والخبرة - هما أساس الاختيار في حالة التصعيد أو التكليف لممارسة أي عمل وفي أي موقع، كما أنهما يعدان أساساً للإدارة الذاتية حيث تنمى مواهب وقدرات القائمين بها عن طريق التدريب والتأهيل، ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وأن توزع المهام على أساس الخبرة والمؤهل.

#### ج- المساواة بين المكلفين بأداء الخدمة.

إن الأساس العام للخدمة هو المساواة بين جميع المكلفين بها، من حيث قواعد التعيين وإجراءات، الترقيّة، والعلاوة، وتقارير الكفاءة، وتوزيع الواجبات والمسؤوليات، إلا أن هذا التساوي يتفاوت بقدر ما يقدمه المكلف أكثر من غيره، ويقدر ما ينتجه أكثر من غيره، كما أن هذا التساوي أو التفاوت يتأثر بمعايير أهمها:-

**المؤهل والخبرة :**

لقد أخذ المشرع الليبي بمبدأ المساواة وإتاحة الفرص للجميع في التعيين، واعتمد أسلوب الامتحان للالتحاق بشغل الوظائف العامة، وكذلك في حالة الترقية ، والعلاوة وتوزيع الواجبات.

**د - وضع خطة لأداء الخدمة.**

من الأمور التي تسعى الخدمة العامة لتحقيقها ، وضع خطة محدودة ومستهدفة منذ البداية، حتى يمكن للإدارة تنفيذ تلك الخطة، أو على الأقل تنفيذ أكبر نسبة منها وبهذا فإن الخدمة العامة تضع أسلوب التخطيط موضع التنفيذ، وتعدده أساس الأعمال الخدمية كما هو الشأن في الأعمال الإنتاجية.

وتأكيدا على هذا المعنى فقد ربط قانون الخدمة العامة الملاك الوظيفي بخطة التنمية، وذلك كما هو واضح من نص(مادة 11) من قانون الخدمة العامة رقم (55) لسنة (1976 م)

**هـ - واجبات المكلف بأداء الخدمة العامة:-**

يتعين على المكلف بأداء خدمة عامة، الالتزام بالواجبات المنوطة به ، وتنفيذها بكل دقة بقصد تحقيق مصلحة الجماهير الشعبية.

وأهم هذه الواجبات التي يجب على المكلف مراعاتها هي تلك التي نصت عليها (المادة 76) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه وهي كما يلي:

1- أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته.

2- أن يحضر التدريب الذي توفره الوحدة الإدارية، ويتبع الواجبات المتعلقة به.

3- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر ، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.

4- أن يتعاون مع زملائه ، وأن يحسن معاملة رؤسائه ومرؤوسيه وأفراد الجمهور .

5- أن يحول في أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع مخالفة للقوانين واللوائح والنظم و ألايهمل

في

تطبيقها.

**و- التدريب:-**

انطلاقاً من كون الخدمة العامة أساسها الكفاءة، كان التدريب المستمر ضرورياً ، وهو واجب يلتزم به المكلفون بأداء الخدمة العامة، ولا يجوز التخلي عن واجب التدريب، ذلك لأنه يؤدي إلى تحسين الأداء وتطويره في مختلف مجالات الوظيفة العامة، على أنه ينبغي أن يتم التدريب وفق برنامج منظم يراعى فيه الوقت المخصص لأداء العمل حتى لا تتعطل عملية الإنتاج<sup>(20)</sup>.

ولقد أكد هذا المبدأ القانون رقم (1976/55م) في (المادة 76) الفقرة (ب) وهذا يعدُّ أساساً مهماً لتطوير الإدارة وخلق فئة متخصصة، وأن التدريب يمكن من إعداد وتأهيلهم الأفراد للمساهمة في الإدارة بشكل أفضل.

**ز- تقليص الجهاز الإداري:-**

إن الخدمة العامة في المواقع الخدمية ضرورية بحتمها للمجتمع، وهي تهدف إلى تحقيق الإنتاج بطريقة غير مباشرة، إلا أنه ينبغي أن يكون عدد المكلفين بإدارة الخدمة المدنية ليس بالعدد الكبير، بل بقدر ما تحتاج إليه الخدمة العامة، وفي أضيق نطاق وبقدر حجم العمل، وحتى يتحقق هذا ينبغي إيجاد جهاز إداري صغير ونشط وكفء، ذلك لأن التضخم الإداري يؤدي إلى التسبب وعدم الانضباطية، مما يؤدي إلى كثرة المشاكل ، وعدم تحديد المسؤولية بسهولة.

**ط - الثواب والعقاب:**

يقوم نظام الخدمة العامة على الأسس العلمية للثواب والعقاب، فيثاب المجد المخلص المتفاني في عمله عن طريق الحوافز المادية والمعنوية، كالترقية الاستثنائية والعلاوة التشجيعية أو المكافأة المعنوية.

حيث يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للموظف الذي يقدم خدمات ممتازة، أو أعمالاً أو بحوثاً ، أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل، أو رفع كفاءة الأداء، أو توفير النفقات، وقد أشارت المادة (45) من قانون الخدمة المدنية الليبي رقم (76/55م) إلى هذا المعنى بقولها:-

## 1 - يجوز منح الموظف علاوة تشجيعية تعادل العلاوة السنوية المقررة وذلك بالشروط التالية:-

أ- أن تكون كفاءته قد قدرت بدرجة ممتاز في السنتين الأخيرتين إذا كان من غير موظفي الإدارة العليا.

ب- أن يكون قد بذل خلال هاتين السنتين جهدا غير عادي ، له أثره في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية.

ج- ألا يمنح هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين.

د- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة مالية واحدة على (5%) من عدد موظفي كل وحدة إدارية.

2- وتستحق هذه العلاوة من أول الشهر التالي لتاريخ صدور القرار بمنحها، ولا يغير ذلك من استحقاق العلاوة السنوية في موعدها.

3- كما يجوز منح الموظف مكافأة تشجيعية، بحد أقصى مقدارها مرتب شهرين في السنة المالية، إذا أدى خدمات ممتازة، أو قام بعمل أو قدم بحثا حقق اقتصادا في النفقات، أو تحسينا لطرق العمل، أو رفعا لمستوى الأداء.

4- ويكون منح العلاوة أو المكافأة التشجيعية في حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية، ويعاقب المسيء والمهمل في عمله عن طريق الجزاء التأديبي، المادي أو المعنوي، وهذا ما قرره المادة رقم(79) من القانون المذكور تحت بند المبدأ العام في مسؤولية الموظف، بقولها:-

كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب، يعاقب تأديبيا بإحدى العقوبات المنصوص عليها فيه، وذلك مع عدم الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضده عند الاقتضاء.

ولا يعفى الموظف من العقوبة استنادا إلى أمر رئيسته إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب ، بذلك صادر إليه من هذا الرئيس، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على المصدر الأم.

ولا يسأل الموظف مدنيا إلا عن خطئه الشخصي، وقد وضحت المادة(83) من قانون الخدمة المدنية العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف.

### الفرع الثالث: ترتيب وتصنيفها الوظائف العامة.

أولاً:- وصف الوظائف بالمفهوم التقليدي.

#### 1- تعريف الوصف الوظيفي:

يقصد بوصف الوظائف التعرف على الوظيفة العامة من حيث أهدافها وأركانها وأهميتها أو بمعنى آخر تحديد أركان كل وظيفة.

#### 2- أهداف الوصف الوظيفي:

أ- ينطوي الوصف على الأساس المناسب لوضع نظام الموظفين في حالة التعيين وفقاً للمؤهل والخبرة.

ب- إنه أساس لوضع برنامج منظم لكل وظيفة.

ج- يعد الوصف أساساً سليماً لترقية الموظف.

د- إنه الأساس في إتمام عملية التنظيم الملائم والسليم للمؤسسة.

هـ- إنه أساس لوضع معدل الإنتاج بالمقارنة بين الإنتاج الفعلي والمتوقع.

و- يحدد بموجبه وضع نظام المرتبات بشكل يتناسب ومسؤوليات كل وظيفة.

#### ثانياً:- ترتيب الوظائف.

##### أ- المفاهيم الأساسية لترتيب الوظائف.

تتجه كثير من الدول للأخذ بنظام ترتيب الوظائف<sup>(21)</sup> على أساس أنه من الواجبات والمسؤوليات كونه وسيلة لتطوير نظم الخدمة المدنية بها، ويعرف هذا الترتيب بأنه عملية تنظيم الوظائف في مجموعات لكونه أساساً للعمل الإداري، أو هي العملية التي يتم بموجبها جمع الأشياء وتنظيمها في مجموعات، عن طريق وضع المتشابهات مع بعض<sup>(22)</sup>.

ويطلق ترتيب الوظائف على مجموعة العمليات الخاصة بتحليل الوظائف، وتصنيفها في مجموعات مهنية ونوعية، وتدريبها في فئات وفق أهمية واجباتها ومسؤولياتها، والمؤهلات اللازمة ضماناً لحسن نظام الوظيفة العامة<sup>(23)</sup>.

ويقصد بترتيب الوظائف تقسيم الوظيفة العامة إلى مجموعات مختلفة وفقاً لمسؤولية كل وظيفة وحجم واجباتها.

فعملية ترتيب الوظائف تشمل دراسة شاملة لأعمال الوظائف العامة في الدولة من حيث طبيعتها وأهميتها ، ومسؤولياتها ، كما يعتمد ترتيب الوظائف على تحديد اختصاصات الجهات الإدارية ومسؤولياتها بصورة واضحة.

ويهدف التوصيف الدقيق للوظيفة إلى ما يلي:

1- توضيح العلاقة بين الوظائف المختلفة.

2- إيجاد أساس لاختيار الموظف للوظيفة.

3 - يُعدّ التوصيف أساساً لتنظيم الوظائف.

ويستلزم توصيف الوظائف الأمور التالية:

أ- تحديد العمل الذي يمكن أن يعهد به إلى كل موظف، وذلك عن طريق وصف العمل وصفاً دقيقاً، يتناول حقيقته المادية ونوعه ، ودرجة أهميته.

ب- تحديد الأعمال الوظيفية التي تقوم فيما بينها علاقة من حيث الواجبات والمسؤولية علاقة، بحيث يسمح بجمعها في قسم واحد، وإخضاعها لنظام واحد، من حيث شروط التعيين والمرتب وغيرها.

ولعله من المهم التعرض للاتجاهات المتبعة لترتيب الوظائف وتصنيفها وهي<sup>(24)</sup>:

#### الاتجاه الأول:- الاتجاه الأوروبي.

أخذ الاتجاه الأوروبي بالمعيار الشخصي لشغل الوظيفة العامة.

بمعنى أنه ينظر إلى الشخص الذي يتولى الوظيفة العامة من حيث مؤهلاته العلمية أي أن الاهتمام يعطى للموظف وليس للوظيفة ، ويترتب على ذلك مايلي:

- 1 - مهنية الوظيفة ، بمعنى أن تكون المهنة أو الوظيفة الدائمة هي أساس الترتيب
- 2 - مراعاة الظروف الشخصية، خصوصاً المؤهلات العلمية التي يملكها الموظف ، والهدف من ذلك هو استقرار الموظف لضمان حسن القيام بواجبات وظيفته.

وبصفة عامة تقسم الوظائف في النظام الأوروبي إلى:

أ- مجموعة من الوظائف العليا.

ب- مجموعة من الوظائف التنفيذية.

ج- مجموعة من الوظائف الكتابية.

د- مجموعة من الوظائف المساعدة.

وطبقا لهذا التقسيم تحدد الوظائف داخل كل مجموعة من هذه المجموعات ، وتكون الترقية على أساس التدرج، أما الانتقال من مجموعة إلى أخرى فيكون نادرا جدا وفي أضيق نطاق

#### الاتجاه الثاني:- الاتجاه الأمريكي.

يهتم هذا الاتجاه بالوظيفة وليس بالموظف ، وطبقا لذلك يتطلب الأمر إعداد الوظيفة أولا، ثم يتم اختيار الموظف المناسب لشغل تلك الوظيفة، وهذا على عكس النظام الأوروبي، نظرا لاتساع فرص العمل، ومن هنا فإن النظام الأمريكي يقوم على ما يلي:

1- الاهتمام بالوظيفة لا بالموظف.

2- توقيت شغل الوظيفة.

بمعنى أن الاهتمام يعطى أولا للوظيفة وليس للموظف ، كما أن الوظيفة تمارس بصورة مؤقتة ، والموظف يعمل بشكل مؤقت وليس دائما ، ولا يدخل ضمن كادر وظيفي مستمر، وتنقسم الوظائف في النظام الأمريكي إلى ما يلي:

وظائف المجموعة الأولى: تتعلق بكبار الموظفين بالدولة.

وظائف المجموعة الثانية: تتعلق بالمكلفين بالأعمال التنفيذية.

وظائف المجموعة الثالثة: تتعلق بالكتابة والقائمين بالأعمال الإدارية الدنيا.

وبناء على ذلك فإن النظام الأمريكي يتميز بالآتي:

#### أ- انعدام الكادر الوظيفي:

بمعنى أن الكادر الوظيفي ليس له وجود في النظام الأمريكي، وإنما هناك وظائف تتطلبها المصلحة العامة.

#### ب- ثبات المرتب واستقراره:

نظرا لارتباط الموظف بوظيفة محددة بالذات فإن المرتب يكون محددًا لأنه مرتبط بتلك الوظيفة.

#### ج- الترتيب الموضوعي للوظائف:-

بمعنى أن النظرة طبقا لهذا الاتجاه تكون للوظيفة ومدى أهميتها ، ثم اختيار الموظف لشغلها.

## د- توقيت شغل الوظيفة.

فالوظيفة في الاتجاه الأمريكي محددة بما تقدمه من خدمة وبالتالي فالوظيفة مؤقتة ولا يمكن وضعها في كادر وظيفي.

## الاتجاه الثالث: الاتجاه الاشتراكي.

أخذ هذا الاتجاه الاشتراكي بأسلوب وسط، حيث راعى كلا من الموظف والوظيفة، فنظر إلى الوظيفة من حيث أهميتها، ونظر إلى الموظف من حيث مؤهلاته وظروفه. ويتميز هذا الاتجاه بالخصائص التالية<sup>(25)</sup>:

- 1- تعدد نظم الترتيب: بمعنى عدم تحديد نظام موحد، وإنما يختلف النظام باختلاف القطاعات داخل المجتمع<sup>(26)</sup>.
- 2- موضوعية الترتيب: وذلك بالنظر إلى كل من الموظف والوظيفة على حد سواء، أي النظرة المشتركة لكليهما من دون تمييز، أو تفضيل بينهما.
- 3- ديمقراطية الترتيب: بمعنى مشاركة أكبر عدد ممكن من الموظفين في التخطيط، ووضع السياسة العامة للوظيفة العامة.

## الخاتمة

بعون من الله وتوفيق منه نكون قد وصلنا إلى نهاية البحث الذي نتبعنا فيه تطور الوظيفة العامة في العصر العثماني، وفي ظل الاحتلال الإيطالي و في عهد الإدارة البريطانية، وفي ليبيا بعد الاستقلال وفي العهد الملكي، وماحدث من تغيير بعد سبتمبر 1969م أملين أن يتم الوقوف أمام مواطن التقصير لتجنبها وأمام مواطن القوة للأخذ بها لا حظنا من خلال بحثنا أن مرحلة العثمانيين كانت فترة شاقة على أهلنا، حيث غابت فيها كل معالم التنظيم الإداري الذي يقدم الخدمات وينصف المشتغلين، ويعطي الحق، وقد تفاعل الليبيون خيرا بيزوغ شمس الاستقلال، ووجود حكومة وطنية حيث بذلت قصارى جهدها في بناء النظم الإدارية المختلفة، وتقلبت بين النظام اللامركزي تارة، والنظام المركزي تارة أخرى متأثرة بالوضع الاقتصادي للبلاد إلى أن جاء تغيير سبتمبر 1969م الذي عمل جاهدا على تجربة كافة النظم الادارية المعروفة فمال إلى النظام المركزي تارة

والى النظام اللامركزي تارة أخرى ، بل ابتدع نظاما حديثة مثل الإدارة الشعبية للمؤسسات راجبا ، من كل ذلك تقريب الخدمات والقضاء على التسلط الذي يلتصق بالمركزيات. إن هذه المرحلة من تاريخ بلادنا الإداري حرية بالبحث والدراسة وذلك لما ترسخه من قيمة في أذهان الجيل تقديرا لما قام به الآباء من أجل هذا الوطن المعطاء.

#### هوامش البحث:

- (1) الإعلان الدستوري الليبي- منشور في الجريدة الرسمية - عدد خاص- صادر في طرابلس- ليبيا في 24. 11. 1969 م
- (2) د/ عبد الغني الرويمض - الاجتهادات القضائية الليبية في مجال العمل - منشورات منظمة العمل العربية - مطابع جامعة الدول العربية - القاهرة - مصر-1998 م - ص 13
- (3) د / محمد فرج الزائدي . مذكرات في النظم السياسية . منشورات الجامعة المفتوحة- ط 2-1997 م- ص 428
- (4) د/ أحمد صدقي الدجاني- ليبيا قبل الاحتلال الإيطالي- أو طرابلس الغرب في آخر العهد العثماني الثاني- دار الفرجاني- طرابلس - من سنة 1882-1911 م- بدون تاريخ- ص 47.
- انظر مجلة طرابلس في مائة عام - الصادرة في مدينة طرابلس- ليبيا من 1870-1970م
- (5) د/ إسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى،بيروت: دار صادر- منشورات الجامعة الليبية 1969 م ص 150
- (6) د/ محمد مختار عثمان-المباديء والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية- منشورات جامعة قار يونس - بنغازي- ليبيا- سنة 1989 م- ص 24-25
- (7) محمد يوسف العزابي- محمد عبد الله المير- الحركة العمالية في ليبيا - النشأة والتطور - منشورات مركز جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي- طرابلس- سنة 1423 م - ص 29
- (8) محمد يوسف العزابي- الحركة العمالية في ليبيا- مرجع سابق- ص 134

- (9) أحمد علي الفيتوري - سلطة الشعب - المنشأة العربية للنشر والتوزيع والإعلان - بدون مكان نشر - كتاب الشعب - رقم 3 مارس 1980 م - ص 32
- (10) انظر مجلة طرابلس الغرب- الصادرة في طرابلس 11 / 6 / 1950 م . العدد 118
- (11) د/ أبو بكر محمد الهوش- تطور الضبط الببليو غرافي للمطبوعات الرسمية في ليبيا- منشورات مركز دراسة جهاد الليبيين ضد الغزو الإيطالي- الجماهيرية- سنة 1988 م- ص 67
- (12) د/ محمد مختار عثمان- المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجماهيرية- مرجع سابق- ص 25
- (13) د/ صبيح بشير مسكوني- مبادئ القانون الإداري- المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان- طرابلس ليبيا- سنة 1978 م - ص 184 / 185.
- أنظر د/ خالد عريم- القانون الإداري الليبي- ج 1- مطابع دار صادر - بيروت- لبنان- 1971 م ص 45
- (14) محمد يوسف العزابي- الحركة العمالية في ليبيا- مرجع سابق- ص 186
- راجع- عبد الحفيظ العيار - الثورة الليبية والحركات العربية المعاصرة- القاهرة: مطابع سجل العرب- ط 2 1973 م، ص 232-233.
- (15) الإعلان الدستوري 1969 م- موسوعة التشريعات الليبية - المجلد الأول - طرابلس- دار مكتبة الفكر 1972 م المادة الأولى.
- (\*) د / محمود المغربي.
- (16) راجع الموسوعة التشريعية للجماهيرية - لقوانين الصادرة سنتي 1969 م-1970 م - والمجلد الثاني الصادر - سنة 1970 م- ص 374
- (\*) الإتحاد الاشتراكي: و النظام الذي ساد خلال المرحلة الانتقالية بعد قيام الثورة ، ولقد ألغي بموجب إعلان قيام سلطة الشعب في 2 / 3 / 1977 م عندما أعلنت السلطة الشعبية
- (17) د/ حمدي أمين عبد الهادي - نظرية الكفاءة في الوظيفة العامة - دار الفكر العربي - القاهرة - سنة 1966 م - ص 53

- (18) عمرو غانم ود وعلي الشرقاوي تنظيم وإدارة الأعمال- دار النهضة العربية- بيروت- لبنان- سنة 1980 م- ص 15
- (19) د/ عبد السلام بدوي - إدارة القطاع العام في المجتمع الاشتراكي - مكتبة الأنجلو المصرية- القاهرة- سنة 1989 م- ص 455
- انظر د/ خالد عبد الحميد فراج- الاتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية- مطبعة الإسكندرية- مصر- 1969 م- ص 246
- (20) د/ أحمد رشيد- نظرية الإدارة العامة- دار المعارف- مصر- 1977م- ص 314 - 315
- (21) د/ أحمد حافظ نجم- ترتيب الوظائف العامة- دار الفكر العربي- القاهرة- 1979 م- ص 11، 12
- (22) د/ حمدي أمين عبد الهادي- الإدارة العامة في الدول العربية- دار الفكر العربي- القاهرة- ط 2- 1970 م- ص 243
- (23) د/ ماجد راغب الحلو - علم الإدارة العامة - مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر- القاهرة - مصر 1982 م - ص 139، 140
- (24) د/ ماجد راغب الحلو- علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص 140
- (25) د/ ماجد راغب الحلو- علم الإدارة العامة - مرجع سابق- ص 140