مجـلـة الحـق

تصدر عن كلية القانون – جامعة بني وليد – ليبيا

Website: https://www.al-haqjournal.ly/index.php/alhaq/index

العدد الثالث عشر ، يونيو 2024، عدد خاص بالمؤتمر الدولي الأول لكلية القانون

أثر الفساد الوظيفي على عمل وأداء الوحدات المحلية في ليبيا

أ. مسعود محمد عبيـــــد الـــزلافـــــــي

قسم الشريعة والقانون ، كلية الدراسات الاسلامية ، الجامعة الأسمرية الاسلامية ، سبها، ليبيا.

m.iabd@asmarya.edu.ly

Effect Corruption career local units in Libya.

Masoud mohammed iabed azlafi

Department of Sharia and Law, College of Islamic Studies, Asmariya Islamic University, Sebha, Libya.

تاريخ الاستلام: 2024-04-22 تاريخ القبول: 2024-05-13 تاريخ النشر: 2024-06-01

الملخص

استشرى الفساد في الإدارات الحكومية في كل الدول، لا فرق في ذلك بين مجتمعات متقدمة أو متخلفة ولا فقيرة أو غنية ولا قوية أو ضعيفة، عم المؤسسات العامة منها والخاصة، من بين تلك الإدارات الادارة المحلية انتشر فيها الفساد سواء من حيث عدم توافق التشريعات مع الواقع أو من حيث عدم امتثال الموظفين للقوانين ولجوئهم للرشوة والابتزاز لأسباب مختلفة كتدني أجورهم أو عدم وجود الإرادة الفاعلة لتطبيق القانون، كل ذلك له أثر على مختلف المجالات والمستويات في الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، بالرغم من أن المشرع نص في قانون الادارة المحلية على الرقابة من أوجه مختلفة، الحد من ظاهرة الفساد ليس مستعصياً فهو بحاجة لإرادة وادارة فاعلة .

الكلمات الدالة: مكافحة الفساد، الفساد الوظيفي، الإدارة ، الوحدات المحلية.

Abstract

Corruption has spread in government administrations in all countries. There is no difference in this between advanced or backward societies, poor or rich, strong or weak societies, whether public or private institutions. Among those administrations, the local administration has spread corruption, whether in terms of the incompatibility of legislation with reality. Or in terms of employees' non-compliance with the laws and their resorting to bribery and extortion for various reasons, such as their low wages or the lack of an effective will to implement the law, all of this has an impact on various fields and levels in the economic, social and political state, despite the fact that the legislator stipulated in the Local Administration Law for oversight in various aspects. Reducing the phenomenon of corruption is not impossible. It requires will and effective management.

Keywords: Anti-corruption, employee corruption, administration, local units.

مقدمة:

استشرى الفساد في الادارات الحكومية في كل الدول، لا فرق في ذلك بين مجتمعات متقدمة أو متخلفة ولا فقيرة أو غنية ولا قوية أو ضعيفة، عم المؤسسات العامة منها والخاصة ويتفاوت من دولة لأخرى وله صور متعددة فهو موجود في كل تنظيم يكون فيه للشخص قوة، أو له سلطة في اتخاذ قرار على سلعة ما أو تقديم خدمة للناس يحتكرها فحينها يصبح مفسداً، أيضاً عندما يمتلك الفاسد الحرية في تحديد الأشخاص الذين يستلمون السلعة أو الخدمة، أو تمرير قرار لصالح فئة دون الأخرى، الفساد يعد أحد المعوقات الأساسية لعملية التنمية تمويلاً وادارة وانتاجاً، ويعتبر عثرة في وجه التنمية المحلية والبشرية والإصلاح الاداري، بما أننا سنقتصر في دراستنا على الفساد في الادارة المحلية اقتصرت الذي يقع من الموظفين المحليين في نطاق جغرافي من الحدود الادارية الجغرافية للدولة. نجد أنه ازداد شيوعاً في ادارتنا المحلية الليبية منذ سنة 1980 بعد ما أن أسند للجهة التنفيذية اختصاصاً شبه تشريعي، أسهبت بدورها في تغيير نظم الادارة بين الحين والآخر ترتب على ذلك عدم استقرار النظام المحلي لعدم تكريس ذلك في نص دستوري يكسبه الثبات والاستقرار.

أهمية الموضوع : تكمن أهمية هذا الموضوع في ايجاد الحلول التي تساهم من الحد في الفساد في الادارة المحلية كونه يعيق تحقيق التنمية المحلية والبشرية بالوحدات المحلية، ولما للحديث عن الفساد من أهمية في الشأن الليبي باعتباره أحد أهم أسباب اندلاع ثورة السابع عشر من فبراير وهو ما تم ملاحظته بداية الحراك الثوري الذي يعكس حجم المعاناة من تغول الفساد في الدولة. أيضاً ما تبوأته الدولة الليبية من مراكز متقدمة لمؤشر الدول الأكثر فساداً في العالم.

اشكالية الموضوع : التعرف على طبيعة الفساد في الادارة المحلية وماهي صوره ؟ وما طبيعة القواعد القانونية والوسائل الرقابية التي تحد من الفساد في الادارة المحلية؟

منهجية البحث : اتبعت في هذ البحث المنهج الاستقرائي متتبعاً كنهة القواعد القانونية للحد من الفساد الوظيفي في الادارة المحلية الليبية، والمنهج الوصفي للتعريف بالفساد وأشكاله وطرق معالجته.

لذا سنتناول هذا الموضوع وفق الخطة الآتية :

المبحث الأول : مفهوم الفساد في الادارة المحلية

المطلب الأول : تعريف الفساد الوظيفي

المطلب الثاني : صور الفساد الوظيفي في الادارة المحلية

المبحث الثاني : آثار الفساد الوظيفي وطرق مكافحته في الادارة المحلية

المطلب الأول : آثار الفساد الوظيفي على الادارة المحلية

المطلب الثاني : طرق مكافحة الفساد الوظيفي في الادارة المحلية

المبحث الأول : ماهية الفساد الوظيفي في الادارة المحلية

يبدو أن الفساد سلوك ملازم للإنسان منذ خلقته إلا أنه يزيد تارة ويقل تارة أخرى، ذاع الفساد وانتشر في مختلف الادارات الحكومية وغير الحكومية، اقتصرت دراستنا للتعرف على طبيعة الفساد في الادارة المحلية سنقوم بتعريف الفساد لغة واصطلاحاً في المطلب الأول وأشكاله في المطلب الثاني .

المطلب الأول: تعريف الفساد الوظيفي:

لمعرفة ماهية الفساد نتطرق لمعناه من الناحية اللغوية أولاً ثم نبين معناه في الاصطلاح في اللغة: الفساد من الفعل فسد، أي فسد الشيء يفسد فسادا، فهو فاسد، وقوم فسدى، كما قالوا: ساقط وسقطى. وكذلك فسد الشيء بالضم، فهو فسيد. ولا يقال انْفَسَدَ. وأفْسَدْتُهُ أنا. والاسْتِفْسادُ: خلاف الاستصلاح. والمَفْسَدَةُ: خلاف المصلحة[1] والفَسَادُ : أَخْذُ المالِ ظُلْماً بغير حَقٍّ هكذا فَسَّر مُسْلِمٌ البطينُ قوله تعالى : " لِلَّذِينَ لا يُرِدُونَ عُلُوّاً في الأَرضِ ولا فَساداً " . ويقال : أَفْسَدَ المالَ يُفْسِدُه إِفْساداً وفَسَاداً . " واللهُ لا يُحِبُّ الفَسادَ " . وقوله عز و جل : " ظَهَرَ الفَسَادُ في البَرِّ والبَحْرِ " الفسادُ هنا : الجَدْبُ في البرِّ والقَحْطُ في البَحْرِ أَي في المُدُنِ التي على الأَنَهارِ وهذا قولُ الزَّجّاج . والمَفْسَدةُ ضِدُّ المَصْلَحَةِ وقالوا : هذا الأَمْرُ مَفْسَدةٌ لِكَذا أَي فيه فَسادٌ قال الشاعر : " إِنَّ الشَّبَابَ والفَرَاغَ والجِدَهْ " مَفْسَدةٌ للعَقْلِ أَيُّ مَفْسَدهْ.[2]

جاءت كلمة فساد في القرءان الكريم قوله تعالى (وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ)[3] هنا تخصيص بعد تعميم لبيان شدة مفسدة القتل وقوله تعالى (الَّذِينَ طَغَوْا فِي الْبِلَاد فَأَكْثَرُوا فِيهَا الْفَسَاد)[4] وورد في السنة النبوية عن معاوية بن أبي سفيان أنه قال سمعت رسول الله ﷺ أنه قال (إنما الأعمال كالوعاء إذا طاب أسفله طاب أعلاه وإذا فسد أسفله فسد أعلاه)[5] .

ذكر الله ﷻ الفساد في كتابه العزيز بصور ومعاني مختلفة نهى وحذر منه رسوله الكريم أيضاً بأحاديث متعددة لماله من آثار وعواقب وخيمة على الفرد والمجتمع.

أما من حيث الاصطلاح: وجدنا أن المشرع لم يضع تعريفاً محدداً لمعنى الفساد بل اقتصر على الوصف بأن يصف هذا الفعل بأنه مخالف أو مجرّم، وجاء الفقه القانوني معرفاً للفساد الوظيفي: بأنه استعمال الوظيفة العامة بكل ما يترتب عليها من هيبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية مالية أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية[6] من خلال هذ التعريف يتضح جلياً أن الفساد متمثل في تجاوز الصلاحيات التي حددها القانون أي الغلو في استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتسخيرها لمصالح شخصية سواء عن طريق الرشوة أو الغش أو بأي وسيلة

---

[1] أبو نصر إسماعيل بن حماد الجواهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، باب فصد ج2 ص 519 .

[2] محمد بن محمد عبدالرزاق الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، باب فصد ج1 ص 2173.

[3] سورة البقرة الآية 30

[4] سورة الفجر الآية 12

[5] أبو عبدالله محمد القزويني سنن ابن ماجه باب التوقي على العمل تحقيق شعيب الأرناؤوط ج12 ص 394

[6] محمد عبدالمحسن محمد بن طريف، ماهية الفساد في الوظيفة العامة وطرق مواجهته، ص 1742

كانت. الفساد صار ظاهرة متفشية لم يقتصر على المستوى المحلي فقط بل على النطاق الدولي فعرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه (كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام، لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته)

كما عرفه البنك الدولي بأنه (إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة)[1] . مرتكب الفساد إذا كان مسؤول بالدولة أو موظف بالحكومة من رئيس الدولة أو من هم بأعلى القمة في السلطة يسمى بالفساد السياسي ووقوعه من باقي الموظفين العاملين في المحليات يسمى بالفساد الاداري أو الوظيفي[2].

المطلب الثاني: أشكال الفساد الوظيفي في الادارة المحلية

تتنوع صور الفساد في الادارة المحلية بصور متعددة ومختلفة وأول ما نقف عليه مخالفة نص صريح القانون، قانون الادارة المحلية الليبية 59 لسنة 2012م ولائحته التنفيذية 130 لسنة 2013 نصا على ضابطين لإنشاء الوحدة المحلية الأول منها يتعلق بعدد السكان والثاني يتعلق بالمساحة الجغرافية، تم مخالفة القانون وأنشئت الوحدات المحلية على معيار المناطقية والجهوية ما يزيد عن المائة بلدية، من هذا المنطلق استشرى الفساد واتسعت أفقه، ترتب عليه الزيادة في الأعباء المالية أي التوسع في الإنفاق العام.

منها ما يتعلق أيضاً بعضو المجلس البلدي ذاته، ومما لاشك فيه أنه يعتبر حجر الأساس في الادارة المحلية، لذا اشترط القانون لتولي عضوية المجلس البلدي بحصر المرشح ما في ذمته من أموال ثابتة ومنقولة تفادياً لعدم خلطها بأمواله الخاصة مما يترتب عليه اهداراً للمال العام فنصت المادة (8) ف 4 (أن يقدم قبل مباشرة عضويته بالمجلس إقراراً بما في ذمته المالية وذمة زوجته وأولاده، يتضمن بياناً وافياً بممتلكاتهم الثابتة والمنقولة)[3] مما يفترض أيضاً في العضو السلوك الإيجابي اللائق بوظيفته لأنه كما هو معروف يحكم على الادارات من خلال موظفيها، لأنه مما يشاع في بعض أعضاء المجالس البلدية من سوء للسمعة بالرغم من أن قانون الادارة المحلية اشترط في العضو م 8 ف 6 (أن يكون محمود السيرة حسن السمعة...)[4] واشترط المشرع في م 8 ف 7 لتولي عضوية المجلس البلدي ألا يكون مرتكباً لجريمة جنائية أو جنحة مخلة بالشرف مالم يكن قد رد إليه اعتباره، ومن الحالات التي تسقط فيها عضوية العضو المعين بالمجلس المحلي أسباباً تعود إلى إرادة العضو نفسه بارتكابه أعمالاً مخلة لوظيفته الإدارية حسب نص المادة (8) إذا ثبت عدم أمانته أو إخلاصه[5]. وبينت اللائحة التنفيذية 130 لسنة 2013 من قانون الادارة المحلية المادة 76(يكون المواطنون جميعاً متساوون في الاستفادة من الخدمات المحلية التي تقدم مجاناً...) أصاب المشرع الليبي في بسط هذه الفقرة منوهاً إلى عدم انتشار الفساد المؤدي لانحلال القيم الأخلاقية كالأمانة والصدق والمساواة

[1] محمد عبد المحسن محمد بن طريف مرجع سابق ص 1743

[2] منى رمضان بطيخ، الادارة العامة والفساد الاداري(الواقع والمأمول) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، العدد الثاني 2017 المجلد الخامس ص 145

[3] المادة 8 ف4 من قانون الادارة المحلية 59 لسنة 2012

[4] المادة 8 من قانون الادارة المحلية 59 لسنة 2012

[5] المادة8 من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية 130لسنة 2013

وتكافؤ الفرص وهذه أو تلك أصبحت راسخة في الأذهان واقتنع بها أفراد المجتمع[1]، عند خلو الموظف من الإخلاص سيحل محله التحيز والمحسوبية، وحينها ينفذ الأعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب أو عائلة أو منطقة....الخ، دون أن يكونوا مستحقين لها، أو المحاباة والواسطة بأن يتدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة كتعيين شخص في منصب معين لقرابته أو لانتمائه الحزبي رغم كونه غير كفؤ أو غير مستحق[2] لذلك جاء في عجز المادة 45 من اللائحة التنفيذية 130 لسنة 2013 على أنه (... على أنه يحظر على رؤساء وأعضاء المجالس المجلس أو لجانه إذا كانت لهم أو لأحد أقاربهم أو أصهارهم لغاية الدرجة الرابعة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية في المسائل المعروضة، أو إذا كان وصياً أو قيماً أو وكيلاً لمن له فيها مثل هذه المصلحة) ومن صور الفساد أيضاً الرشوة لكونها متصلة بالوظيفة العامة وتعني اتجار الموظف العام في أعمال وظيفته بقبوله أو طلبه مقابلاً نظير قيامه بعمل من أعمال وظيفته، وقد عمدت أغلب الدول على تجريمها والتشديد على معاقبة مرتكبيها[3]، كدفع الرشوة عند ابرام العقود الادارية للفوز بالمشاريع الخدمية والتنموية من خلال المناقصات والأمر المباشر حيث يتدخل الموظفون من أجل احتراق اللوائح القانونية لمحاباة بعض المقاولين أو الموردين الذين تتعاقد معهم الوحدات المحلية نصت المادة 45 من اللائحة التنفيذية لقانون الادارة المحلية (يحظر على المحليات التعاقد بالواسطة مع رؤساء وأعضاء المجالس المحلية).

إساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ لبعض الموظفين حيث يستغلون أداء وظائفهم بالتشدد مع البعض لحرمانهم من الحصول على حقوقهم والتساهل مع آخرين بحكم علاقتهم الشخصية بهم، مما تضيع معه الموضوعية والأمانة وتحل الشخصنة في العمل الاداري. لا شك بأن الانحراف الاداري يسود نتيجة ضعف الخلق الاداري لذا فإن رجال السلطة العامة ينظرون إلى أنفسهم كقوة تحتمي بالقانون بدلاً من أن تكون هدفها احترام وتنفيذ القانون[4].

المبحث الثاني: آثار الفساد الوظيفي وطرق مكافحته

للفساد بشكل عام أثر بالغ الخطورة علي الدولة بمختلف مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية كونه يحجب إيصال الحقوق للمواطنين، أما أثر الفساد المحلي يحجب تقريب الخدمات المحلية لأفراد الوحدة المحلية ويعيق أو يعدم النشاط التنموي المحلي داخلها، لذا تسعى الدول جاهدة لاتخاذ طرق متعددة لمكافحة الفساد بشكل عام والفساد المحلي بشكل خاص. سنتناول في المطلب الأول آثار الفساد الوظيفي على الوحدات المحلية وطرق مكافحته في المطلب الثاني .

---

[1] عريشة محمد ومحمد حمزة، الفساد في الادارة المحلية وطرق معالجته، رسالة ماجستير جامعة زيان عاشور كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر2016، ص35

[2] بركنو قوسام، الفساد الاداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، بحث منشور مجلة الاقتصاد الجديدة العدد05- 2012 ص 242.

[3] خالد محمد أحمد بزيم وعلي محمد حامد عمر، السياسة القانونية لمكافحة الفساد الاداري في دولتي ليبيا والمغرب، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية 2021، ص5

[4] منى رمضان بطيخ مرجع سابق ص 105

المطلب الأول: آثار الفساد الوظيفي على الادارة المحلية

يرجع قصد المشرع من إنشاء ادارة محلية لأجل قيامها بتقريب الخدمات للمواطنين وتحقيق تنمية محلية كما نصت م 12 (... يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية)[1] وتنمية بشرية كما في م 13(يعمل مجلس المحافظة تقديم كل ما يمكن للمحافظة تقديمه من تسهيلات لإنشاء أو تسيير المرافق الآتية: أ مرافق الصحة العامة والتعليم ...)[2]. إلا أن الادارة المحلية كغيرها من الادارات الأخرى تأثرت بالفساد بآثار وخيمة كونه يعطل نشاطها التنموي، ويعد سداً منيعاً أمام تحقيق أهدافها، غالباً ما يستنزف إيراداتها عن طريق الرشوة، أيضاً العمولات التي تدفع من أجل الحصول على الصفقات تقضي بدورها على المنافسة العادلة عند إبرام العقود الادارية في المناقصات العامة والخاصة وغيرها، مما يترتب عليه ابرام العقد مع غير ذي الكفاءة أو مع من لا يستحق، وهذا بدوره يكون سبباً رئيسياً في عدم إنشاء المشاريع التنموية داخل الوحدة المحلية أو يتم إنشاؤها بخلاف المواصفات القانونية لها كعدم جودتها مثلاً باستعمال أدوات رديئة في البنية التحتية مثلاً والطرق وبناء الجسور وقنوات الصرف الصحي، مما لاشك فيه أن له أثر على الدولة بدفعها أموالاً باهظة على مشاريع لم تنشأ إلا على الورق أو أنشئت بطرق محتالة بغش أو تدليس المنفذ لها، مما يستدعي إعادتها بعد فترة وفق ضوابط قانونية، ويكلفها تخصيص مبالغ مالية أخرى بتشكيل لجان وأجهزة تفتيش ومراقبة، عرقلة المشاريع التنموية بمختلف الوجوه يزعزع ثقة الأفراد في الادارة ولنظام الدولة بشكل عام مما يولد لديهم الاحتقان عليها عند استمرارها ربما يؤول إلى مطالبتهم بتغيير أدوات الحكم إما بطرق مشروعة (الثورة) أو غير مشروعة (انقلاب) ويقودها لصراعات داخلية هي في غنى عنها.

من ذلك يتبين لنا أن الفساد له أثر على الدولة بشكل عام وعلى الوحدة المحلية بشكل خاص في ضعف أو انعدام إيراداتها في الرسوم والضرائب بالتهرب منهما مما يعني تعطيل الإيرادات المحلية والاعتماد على الإيرادات الحكومية، مما لاشك فيه أن الاعتماد على الإيراد الحكومي وحده غير كافي لتحقيق المشاريع التنموية، الضرائب العصب الأساسي للإيرادات في كل الدول وتعتبر العامل الأكبر للدول في الاعتماد عليها.

وله أثر على المواطنين المحليين وغيرهم بزيادة معاناتهم وعسر حياتهم من عدم استفادته من الخدمات المحلية المكفولة لهم في القوانين واللوائح. له أثر على المستوى الخارجي يتمثل في نظرة المجتمع الدولي إلى الدولة بوصفها حكومة تتسم بالفساد والترهل، وحينها تتجنب الدول التعامل معها لعدم جديتها وفقدان الثقة فيها، وربما تتعامل معها الدول بحذر[3]، من الجدير بالذكر أن الدولة الليبية من دول الأطراف السامية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث وقعت على هذه الاتفاقية 23-12-2003 وصدقت عليها بموجب قانون رقم 10 لسنة 2005م فوفقاً لهذه المصادقة يعد هذا الاتفاق جزءاً من قانونها الداخلي[4]، ليبيا ليس بمنأى عن دول العالم في الفساد منذ القدم ولم تسلم

---

[1] المادة 12 من قانون الادارة المحلية 59لسنة 2012.

[2] المادة 13 من قانون الادارة المحلية 59 لسنة 2012 .

[3] منى رمضان بطيخ، مرجع سابق ص186

[4] عبدالله محمد الناظوري ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري والمالي في ليبيا ،بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون الجامعة الأسمرية2021 ع1 ص5

انعكاساته السلبية على جميع نواحيها السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال ذيوعه في الماضي والحاضر واستفحل انتشاره في السنوات الأخيرة جراء الانقسام السياسي في مختلف المؤسسات والمستويات مما أصبح ثقافة منتشرة بين أفراد الشعب مع غياب الرادع الحقيقي وتنفيذ القانون على المخالف[1].

المطلب الثاني: طرق مكافحة الفساد الوظيفي في الادارة المحلية

تعددت الأوجه الرقابية التي نص عليها قانون الادارة المحلية للحد من الفساد الوظيفي من رقابة ادارية ومالية تمارس من جهات مختلفة لذا سنوضح في هذا المطلب أنواع تلك الرقابة الممارسة على هذه الادارة على النحو الآتي.

رقابة مجلس الوزراء على الإدارة المحلية.

إذا كان الأصل في اختصاص مجلس الوزراء هو رسم السياسة العامة للدولة، وأنه لا يتدخل في إصدار القرارات الإدارية إلا في قليل من المسائل الجوهرية المخولة إليه من المشرع والمتعلقة بالإدارة المحلية، وهذه القرارات قد تتعلق بالنواحي المالية أو الإدارية.

الرقابة المالية: الهدف من جعل الرقابة المالية على الإدارة المحلية هو عدم تعرض أموالها للإهمال أو الإسراف أو السرقة أو الاختلاس، لأن طبيعة المال العام سواء في حالة الإنفاق أو التحصيل يمتد لجميع أرجاء الدولة، ويدار بواسطة أشخاص مختلفين وعلى مستويات متعددة. وهناك من يرى أن الرقابة المالية تكون من اختصاص وزير الإدارة المحلية حتى يتفرغ مجلس الوزراء للنواحي السياسية، إلا إن أغلب القوانين تلزم الوزير بتقديم تقرير سنوي لمجلس الوزراء عن النشاط الإداري والمالي، ويكون لهما مناقشة أوجه الإنفاق والإيراد للإدارة المحلية ويختص مجلس الوزراء بممارسة الرقابة المالية في الشأن المحلي بما يلي:

1-يوجب المشرع موافقة مجلس الوزراء في حالة قيام مجلس المحافظة أو المجلس البلدي بالتصرف بالمجان في أموال الدولة، وهذا ما أوضحته المادة 63 من قانون الإدارة المحلية رقم (59)لسنة 2012م (لا يجوز لمجلس المحافظة، أو المجلس البلدي دون موافقة مجلس الوزراء التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام إلا إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية، أو الهيئات المحلية، أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام)[(2)].

2- يتعين موافقة مجلس الوزراء في حالة فرض الرسوم ذات الطابع المحلي والتي يقررها مجلس المحافظة، أو يعدلها أو يقوم بالإعفاء عنها إذا رأى أن الرسم بوصفه القائم لا يتفق مع السياسة المالية للدولة.

3- لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية إبرام أي قرض أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة أو الموازنة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ في فترة إلا بعد إحالته لمجلس الوزراء للحصول على موافقته (م 105 من اللائحة التنفيذية رقم (130) لسنة2013م لقانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012م) [(3)].

---

[1] عادل الكاسح انبيه، مكافحة الفساد المالي والاداري في ليبيا (الواقع والتحديات مع الاشارة إلى تجارب بعض الدول) بحث منشور مجلة جامعة المرقب 2017 ص10

([2]) المادة (63) من قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012م.

([3]) المادة (107) من اللائحة التنفيذية بشأن نظام الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 2013 م ص33.

4- قبول مجلس المحافظة للتبرعات والهبات والوصايا من الجهات الأجنبية مرهون بموافقة مجلس الوزراء (المادة 49 ف ز).

5- يشترط المشرع موافقة مجلس الوزراء عند تأخر اعتماد ميزانية السنة الحالية، وأن العمل بميزانية السنة المنقضية للمجالس المحلية، بأن تفتح اعتمادات مالية شهرية مؤقتة تلقائياً على أساس جزء من اثني عشر جزءاً من تلك الميزانية (المادة 58 من القانون 59 لسنة 2012م).

6- تكون المعاملة المالية والوظيفية للمحافظ والعميد وأعضاء المجالس ومجالس شورى المحليات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير بالتنسيق مع وزير المالية (م 107 من اللائحة التنفيذية رقم (130) لسنة 2013م).

الرقابة الإدارية: يمارس مجلس الوزراء رقابته الإدارية بفحص أنظمة العمل الإداري وتنظيمه ومدى فاعلية القوانين والقرارات واللوائح التي تحكمها، هذه الرقابة تمتاز بالكشف عن الثغرات التي تعتري تلك القوانين والقرارات واللوائح التي تحكم عمل الإدارة المحلية، والنتائج التي يمكن أن تترتب على مخالفة هذه القوانين وكيفية علاجها أو الرقابة عليها، والرقابة الإدارية التي يمارسها مجلس الوزراء تتمثل في الآتي:

1-يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها لأعمالها ومدى مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة، وتحقيق المحافظات للأهداف المقررة لها وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات.

2- يختص مجلس الوزراء بإنشاء البلديات وتحديد فروعها [1]وهذا ما نصت عليه المادة 4 ف ب (تنشأ البلديات وفروعها وتحدد نطاقها الجغرافي وتعين مقارها، وتسميتها ودمجها، وإلغاؤها بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير).

رقابة المجلس الأعلى للإدارة المحلية.

عندما صدر قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م نص في المادة (42) منه على أن (يشكل مجلس أعلى للإدارة المحلية برئاسة الوزير أومن ينيبه وعضوية المحافظين وعمداء البلديات) [2] من خلال النص السابق يتبين لنا أن المشرع الليبي سلك مسلكاً جديداً خلافاً للقوانين السابقة للإدارة المحلية، وذلك بإنشاء مجلس أعلى للإدارة المحلية، رغبة من المشرع في مراعاة تنفيذ السياسة العامة للدولة والعمل على تحقيق المحافظات للأهداف المحددة لها وتقييم أدائها، ويمارس المجلس الأعلى للإدارة المحلية رقابة إدارية ومالية [3].

الرقابة الإدارية:

1-للمجلس الأعلى للإدارة المحلية النظر في جميع ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية سواء من حيث دعمه أو تطويره وهذا ما أوضحته المادة 42 من القانون (يختص المجلس بالنظر في كل ما يتعلق بشؤون مكونات نظام الإدارة

([1]) عدنان عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 1850 إلى سنة2009. (منشأة المعارف الإسكندرية. ب ط .ص 687 وما بعدها.

([2]) المادة 42 من قانون الإدارة المحلية السابق ذكره.

([3]) صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية. دار النهضة العربية للنشر. القاهرة. ب ط سنة 2012.. ص 281.

المحلية من حيث دعمها وتطويرها) لم ينص القانون صراحة على حق المجلس الأعلى للإدارة المحلية في اقتراح القوانين واللوائح والقرارات المتعلقة بالإدارة المحلية وما يتعلق بالتنمية لوحدات الإدارة المحلية.

2- (يتدخل المجلس الأعلى للإدارة المحلية في فض النزاعات وحل المشاكل الإدارية والقانونية التي تقع بين وحدات الإدارة المحلية (المحافظات والبلديات) لتحل بالطرق الودية، فإذ تعذر حلها أحيل الأمر على الجهات المختصة)[1] اللائحة التنفيذية رقم (130) لسنة2013 م.

3- ينظم المجلس الأعلى للإدارة المحلية اللائحة الداخلية لوحدات الإدارة المحلية عند عدم وجود لائحة داخلية خاصة به، ويعمل على تقديم المشورة لها وتوحيد الرأي القانوني في مسائل الإدارة المحلية وتعميم التجارب الرائدة في بعض المحافظات.

4- (يتولى المجلس إبداء الرأي في الخطط والبرامج الخاصة بالأقاليم الاقتصادية والمحالة إليه من مجلس التخطيط الإقليمي وإعداد رأيه فيها واعتمادها قبل إحالتها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها ووضعها في خطة الدولة)[2].

الرقابة المالية: كما أن المجلس الأعلى للإدارة المحلية له الإشراف والمتابعة على الأعمال الإدارية للمحافظات والبلديات يتولى أيضاً الإشراف على الأعمال المالية والتي تتمثل في الآتي:

1-يختص المجلس الأعلى للإدارة المحلية بدراسة الميزانيات التقديرية المحالة إليه من مجلس المحافظة قبل إدراجها في ميزانية الحكم المحلي وهذا ما نصت عليه المادة (55) من هذا القانون بقولها (يضع مجلس المحافظة ميزانيته التقديرية من واقع مشروعات الميزانيات التقديرية للمجالس البلدية، ويحيلها إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلية لدراسته وتضمينها في ميزانية الحكم المحلي في المواعيد المقررة وبالطرق المحددة لذلك) [3].

2- يتولى المجلس الأعلى للإدارة المحلية توزيع دعم الإنفاق العام على مجالس المحافظات والمجالس البلدية ويصدر بذلك قراراً من الوزير (المادة 57 من القانون رقم (59) لسنة 2012 م).

رقابة وزير الإدارة المحلية*.

يعتبر وزير الإدارة المحلية هو المسؤول عن كيفية أداء سير الوحدات الإدارية المحلية داخل الدولة وهو المفوض بممارسة الاختصاصات المحلية، أما المحافظون فهم نواب عنه داخل المحافظة. وإذا ما نظرنا إلى النظام الإداري المحلي الليبي وفقاً للقانون الحالي نجد أنه يعطي للإدارة المحلية استقلالية معينة، وذلك بممارسة بعض الاختصاصات دون الرجوع إلى الإدارة المركزية، وتارة يفرض عليها قيوداً تحد من استقلاليتها والتي من المفترض أن تتمتع بها لمزاولة عملها، ويمارس الوزير رقابة إدارية ومالية على المجلس الأعلى للإدارة المحلية وعلى المحافظات.

الرقابة المالية: تتمثل مظاهر الرقابة المالية لوزير الإدارة المحلية في الآتي:

1-يتعين موافقة الوزير في حالة تخصيص مجلس المحافظة رسوماً ذات طابع محلي لصالح الصندوق وهذا ما نصت عليه المادة (50) ف أ (الرسوم التي يفرضها مجلس المحافظة لصالح الصندوق في الحدود التي يصدر بها قراراً من

([1]) المادة (71) من اللائحة التنفيذية لسنة 2013م.

([2]) المادة (72) من اللائحة التنفيذية ص 20.

([3]) المادة (57) من القانون رقم 59 لسنة 2012م ص 26.

الوزير)[1] كما يختص الوزير بوضع القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد والإتاوات ذات الطابع البلدي وأسس فرضها وقواعد التظلم منها وأحوال تخفيضها(103) من اللائحة التنفيذية.

2-يجوز لمجلس المحافظة أن ينشئ صندوقاً للخدمات الخيرية إلا أن آلية تنظيمه وإلغائه تكون بإقرار الوزير وهذا ما نصت عليه المادة (50) ف هـ من هذا القانون (ويصدر بتنظيم الصندوق وإلغائه وتصفية أمواله قراراً من الوزير بناء على عرض المجلس ويجوز للجنة التصفية أن تخصص بعض أموال الصندوق للجمعيات الخيرية المحلية) [2].

3- يتولى الوزير أيضاً الإشراف والمتابعة على تقدير ميزانية المحافظة وعلى آلية صرفها لأن المحافظ يعتبر ممثلاً للوزير في المحافظة ومسئول أمامه.

الرقابة الإدارية:

1-ألزم المشرع وزير الإدارة المحلية برفع تقرير دوري كل عام إلى مجلس الوزراء، يوضح فيه جميع أنشطة وإنجازات الإدارة المحلية في كل محافظة وما حققته من نجاح تنموي في المجالات الاقتصادية والصحية وغيرها من المجالات وهذا ما نصت عليه المادة 16 من القانون رقم (59) لسنة 2012م (يكون المحافظ مسئولاً أمام الوزير عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، ويلتزم بتقديم تقارير دورية إليه عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة، وأية موضوعات تحتاج إلى تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية، على أن يعرض الوزير على رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال في المحافظات)[3].

2- قد يلجأ مجلس المحافظة لانعقاد جلسة غير عادية في حالة الظروف الطارئة كالكوارث الطبيعية بناء على دعوة من الوزير. [4]

3- قرارات مجلس المحافظة لا تعتبر نافذة ما لم يصدر الوزير قراراً بالموافقة بالخصوص أو ما لم يعترض عليها خلال شهر وهذا ما نصت عليه المادة (20) ف هـ (يبلغ المحافظ قرارات المجلس إلى الوزير خلال خمسة عشر يوما من إصدارها، فإذا لم يعترض عليها خلال شهر اعتبرت نافذة) [5].

4- يختص الوزير بإصدار تقسيمات وحدات الإدارة المحلية والاختصاصات المحددة لها وتؤول إليه اقتراحات المجالس البلدية فيما يتعلق بإنشاء المحلات أو دمجها وهذا ما نصت عليه المادة (22) (يتكون الجهاز الإداري للمحافظة من المحافظ والمكاتب واللجان والأجهزة التابعة له وديوان المحافظة، ويصدر الوزير قراراً بالتقسيمات التنظيمية والاختصاصات النمطية لوحدات نظام الإدارة المحلية)[6] والمادة (23) ف هـ (الموافقة على اقتراحات

([1]) المادة (50) من اللائحة التنفيذية السابق ذكرها ص 15.

* هناك فريق من الفقه يفرق بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي فالأولى تطلق على الدول الاتحادية والحكم المحلي يطلق على الدول التي تأخذ بالنظام الفيدرالي لتطبيق اللامركزية السياسية والإدارية.

([2]) المادة (50) من نفس القانون ص 24.

([3]) المادة (16) من قانون الإدارة المحلية السابق ذكره ص10.

([4]) المادة (18) من نفس القانون ص 10.

([5]) المادة (20) من القانون رقم(59) المادة 20.

([6]) المادة (22) من القانون السابق الذكر.

المجالس البلدية بإنشاء أو إلغاء أو دمج المحلات في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها، وتبلغها إلى الوزير لاعتمادها أور فضها) والمادة (75) (يصدر الوزير قراراً بالتنظيم الموحد للمحافظات والبلديات ومكوناتهما) [1].

الخاتمة

بعد دراسة هذا الموضوع توصلت للنتائج الآتية:

1-تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، فهي تنشأ وتلغى وتحدد اختصاصاتها بقانون، والواجب أن تمارس أعمالها وفقاً للقانون وأن لا تسيء استعمال سلطاتها أو تتجاوز حدودها وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة.

2- تأثر جميع القطاعات بالدولة بالفساد ولاسيما الادارة المحلية منذ فترة طويلة وتفشى في السنين الأخيرة وفق تقارير ديوان المحاسبة الليبي نتيجة الفوضى والانفلات الأمني وعدم الاستقرار.

3- بالرغم من تعدد الأجهزة الرقابية ووجود القوانين واللوائح إلا أنها لم تحد من ظاهرة الفساد لعدم الإرادة الفاعلة منها.

4- الانقسام السياسي وما ترتب عنه من ازدواجية السلطات في الدولة تولد عنه ثنائية التشريعات واللوائح في الدولة الواحدة مما أدى إلى عدم استقرار الأوضاع القانونية.

التوصيات :-

1-يرجع السبب الجوهري لتفشي الفساد في ليبيا تدني مرتبات الموظفين مما يدفعهم إلى الرشوة والوساطة والمحسوبية لذا ينبغي معالجتها للتقليل من حد الاحتياج، وتوفير فرص العمل للقضاء على البطالة.

2-لمكافحة الفساد يتطلب اجراء اصلاحات جوهرية سياسية واقتصادية واجتماعية.

3- الفساد ليس بالظاهرة المستعصية مرت بها العديد من الدول وحاربتها كتركيا وماليزيا وصربيا اتخذت هذه الدول اجراءات فاعلة لمحاربته والقضاء عليه.

المصادر والمراجع :

أولاً: الكتب:

1- أبو نصر إسماعيل بن حماد الجواهري الفارابي، الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، باب فصد ج 2

2- محمد بن محمد عبدالرزاق الحسيني، تاج العروس من جواهر القاموس، باب فصد ج1

3- أبو عبدالله محمد القزويني، سنن ابن ماجه، باب التوقي على العمل تحقيق شعيب الأرناؤوط ج12 ص 394

4-عدنان عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، من 1850 إلى سنة2009. (منشأة المعارف الإسكندرية. ب ط .

5-صلاح الدين فوزي، الإدارة المحلية. دار النهضة العربية للنشر. القاهرة. ب ط سنة 2012.

ثانياً: الرسائل والبحوث العلمية:

1- بركنو قوسام، الفساد الاداري في الجماعات المحلية وتداعياته السلبية على تحقيق التنمية المحلية، بحث منشور مجلة الاقتصاد الجديدة العدد05- 2012 .

([1]) المادة(75) من القانون السابق الذكر.

2-خالد محمد أحمد بزيم وعلي محمد حامد عمر، السياسة القانونية لمكافحة الفساد الاداري في دولتي ليبيا والمغرب، بحث منشور في مجلة كلية الشريعة والقانون بالجامعة الأسمرية الإسلامية 2021.
3- عادل الكاسح انبيه، مكافحة الفساد المالي والاداري في ليبيا (الواقع والتحديات مع الاشارة إلى تجارب بعض الدول) بحث منشور مجلة جامعة المرقب 2017
4-عبدالله محمد الناظوري ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري والمالي في ليبيا، بحث منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون الجامعة الأسمرية2021 ع1
5- عريشة محمد ومحمد حمزة، الفساد في الادارة المحلية وطرق معالجته، رسالة ماجستير جامعة زيان عاشور كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائر2016.
6-محمد عبدالمحسن محمد بن طريف، ماهية الفساد في الوظيفة العامة وطرق مواجهته، المملكة الأردنية الهاشمية ص 1742- سنة 2013
7-منى رمضان بطيخ، الادارة العامة والفساد الاداري(الواقع والمأمول) مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الاسكندرية، العدد الثاني 2017 م ج 5