

## النظام القانوني للبلديات ومعوقات العمل البلدي في ليبيا

د. إيناس عبد الوهاب الزنكولي\*

### المقدمة

إن التطور الذي مرت به البلديات في ليبيا يمثل خطوة هامة في تطور الإدارة المحلية في ليبيا، وأن تطوير الإدارة المحلية يشكل خطوة هامة نحو الإصلاح الإداري القريب والبعيد، ورغم ذلك أن البلديات اليوم لازالت تعاني العديد من الإشكاليات مثل التلوث البيئي وإشكاليات تتعلق بأداء الخدمات، هذه الإشكاليات تعد مشكلات محلية نابعة من معاناة المواطنين تحتاج إلى معالجة على المستوى المحلي بمنأى عن القرارات المركزية الصادرة عن الحكومة المركزية، ولكي تواجه البلديات ذلك، وجب البحث عن آلية توفير الموارد المالية ووضع القواعد في كيفية جبايتها، وفي هذا البحث يتم التعرف على الأسس القانونية للبلدية وطبيعة عملها، من خلال القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية.

### أهداف البحث

يهدف البحث إلى التركيز على المواد القانونية التي تتيح لمجالس البلديات المنتخبة الاعتماد على مواردها كمصدر للإنفاق، وتقديم خدمات للمواطنين الحاضرة والمستقبلية، وهذا ترسيخاً للنظام اللامركزي، كما يهدف البحث إلى التركيز على المعوقات التي تواجه العمل البلدي في جباية الضرائب والرسوم وذلك بعد إصدار القانون.

وقد أستخدم الباحث المنهج التحليلي للوصول إلى هدف هذه الدراسة، ويود الباحث الإشارة إلى أن حداثة القانون، جعلت الدراسات فيه ضئيلة، والمراجع فيه قليلة، وهي صعوبات تعترى كل باحث يطرق موضوعاً جديد ليس العون فيه سوى القوانين التي تنظمه، لذلك هذه الدراسة تعد محاولة في الإسهام في إلقاء الضوء على هذا القانون لعلها تكون إحدى البدايات لدراسات عميقة أخرى.

### إشكالية البحث

الإدارة المحلية تعد أسلوباً تنظيمياً من أساليب إدارة الخدمات العامة المحلية والذي يعرف باسم اللامركزية الإدارية الإقليمية، وهي تقوم على مشاركة المجتمع المحلي من خلال ممثليه المنتخبين في إدارة وصنع السياسات والقرارات العامة المحلية، ومن منطلق أهمية هذا الأسلوب، أخذت ليبيا بنظام الإدارة المحلية ليقضى بتشكيل مجالس بلديات منتخبة لكل وحدة محلية ينقل لها الاختصاصات تدريجياً، لتقوم بتقديم الخدمات مباشرة إلى منتخبها بعيداً عن المركزية التي عان منها الليبيون لسنوات طويلة، وقد

حمل قانون الإدارة المحلية المجالس الشعبية المحلية عدد من المسؤوليات الهامة، ورغم ذلك يلاحظ ضعف دور هذه المجالس في المشاركة بإدارة الخدمات العامة المنوطة بها، الأمر الذي يقود إلى ما هو سبب ضعف الأداء هل بسبب عدم وجود نظام فعال للمساءلة في الإدارة المحلية؟ أم بسبب حداثة العمل البلدي والفهم الخاطئ في تطبيق نصوص القانون؟ أم يرجع إلى أن هناك قصور في صياغة النصوص القانونية لقانون 59 لسنة 2012م، أم بسبب الحقبة الطويلة التي عاشها النظام الإداري تحت نظام مركزي تغلغل في كل الإدارات الوسطى والصغرى للبلاد.

وتأسيساً على ذلك يتم تقسيم الدراسة وفقاً للخطة التالية:-

المبحث الأول: النظام القانوني للبلديات في القانون رقم 59 لسنة 2012م.

المبحث الثاني: المعوقات التي تواجه العمل البلدي.

وفيما يلي شرح لذلك:

### المبحث الأول: النظام القانوني للبلديات في القانون الليبي

إن معرفة النظم القانونية الذي بلور عمل البلديات يقتضي الوقوف على سند إنشاء البلديات والأسس القانونية لها وطبيعة عملها ومدى الرقابة المركزية المفروضة عليها، وفي ليبيا حدد القانون رقم 59 لسنة 2010م\*، كيفية عمل البلديات من خلال مجالس البلديات وحدد الأسس القانونية لها في ثلاث عناصر أساسية وهي الاختصاص والاستقلال والرقابة، وهي ذات التطبيقات المنظمة لعمل البلديات في الدول الأخرى، وفيما يلي تفصيل لذلك من خلال المطلبين التاليين:

### المطلب الأول الهيكل التنظيمي للبلديات

تندرج البلدية تحت المحافظة، وتعتبر في التقسيم الإداري المستوى الثاني، حيث تنشأ البلديات ويحدد نطاقها الجغرافي وتسميتها بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الحكم المحلي\*، ويكون للمجلس البلدي رئيس يسمى بعميد البلدية\*، والبلدية تختص بالمهام والمسؤوليات المحلية ذات علاقة مباشرة بالإشراف على الأعمال المتعلقة بتقديم الخدمات للمواطنين والمقيمين داخل دائرتها\*.

ويلاحظ أن القانون فوض مجلس الوزراء بإنشاء البلديات، وفروعها، وتحديد مقرها، ودمجها، وإلغاءها، وجعله اختصاص أصيل له بناء على اقتراح وزير الحكم المحلي، أما مجالس البلديات وفقاً لما نص عليه القانون فإنها تنتخب من الأفراد القاطنة بالبلدية\*، وبالتالي السلطة المركزية في العاصمة لا تملك أي سلطة

\* الجريدة الرسمية، العدد (15)، صدر بتاريخ 2013.8.23، مطابع العدل، ص 882.

\* المادة (4) فقرة (ب) القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية.

\* المادة (33) من القانون السابق ذكره.

\* المادة (26) فقرة (أ) من القانون السابق ذكره.

\* المادة (26) فقرة (ب) من القانون السابق ذكره.

في استبدال أو حل البلدية، وهذا يجسد تطبيق نظام اللامركزية الإدارية بشكل فعلي، ذلك أن مفهوم الإدارة المحلية يقتضي بأن يتولى إدارة الشؤون المحلية مجالس محلية منتخبة ومختارة من سكان الوحدة المحلية (شبحا، 1999، ص 196)، يحددها القانون (عساف، 1986، ع 277، ص 13) (الطوي، 1989، ص 72)، وهذا تجسيدا لفكرة اللامركزية الإقليمية التي تقتضي إبعاد الوحدات المحلية عن أوامر السلطة المركزية (شطناوي، 2002، ص 102)، وقد جسد القانون، هذا المفهوم بخلق مجالس بلدية وعميد لها تتولى إدارة شؤون البلدية، وفقاً لما يلي:

### أولاً: تشكيل مجالس البلديات

أنشأ القانون الليبي مجلس البلدية من خلاله تباشر البلدية مهامها المسندة إليها\*، حيث شكلت مجالس البلديات من ثلاث فئات وهي العامة والنساء وذوي الاحتياجات الخاصة، وقد حددت اللائحة التنفيذية للقانون، بيان عدد أعضاء المجلس البلدي وفقاً إلى نسبة عدد السكان، وهم خمسة أعضاء في البلديات التي يكون سكانها مئتان وخمسون ألف مواطن فأقل، أما إذا زاد عدد السكان البلدية عن ذلك فإنه يرتفع لتمثيل المواطنين إلى سبعة أعضاء على أن تشمل العضوية عضو من النساء وعضو من ذوي الاحتياجات الخاصة\*.

ويبدو أن المشرع تبنى النظام اللامركزي الإقليمي بخلقه فئات محلية مستقلة منتخبة من سكان البلدية تقوم بإدارة شؤون البلدية، وقد أعتمد التوازن السكاني كأساس لعدد عضوية المجالس، وأعتبر التمثيل عن طريق الانتخاب قاعدة لعضوية هذه المجالس، يتولى العضو مهامه لمدة أربعة سنوات قابلة للتجديد ولمرة واحدة، يتم اختيار الأعضاء عن طريق الاقتراع السري حيث يتم انتخابهم من قبل سكان المنطقة\*، أما الشروط الواجب توافرها في الناخب فقد حددت في القانون واللائحة التنفيذية له، حيث اشتركت المادة (8) من القانون رقم 59 لسنة 2012م والمادة (34) من اللائحة التنفيذية له، على أنه يحق لكل ليبي أتم الخامسة والعشرون من عمره أن يشارك في الانتخابات إذا كان مسجلاً في الجدول النهائي للناخبين، أما جملة الشروط الأخرى انفردت المادة (7) من القانون بإيرادها أهمها:-

- 1- أن يكون مواطناً ليبياياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية كامل الأهلية وألا يقل عمره عن خمس وعشرين.
- 2- أن ألا يجمع بين عضوية المجلس وأي عمل أو منصب رسمي آخر.
- 3- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة مؤمناً بمبادئ وأهداف ثورة 17 فبراير.

\* تقتصر من مجالس البلدية لجان تعمل ضمن النظام الداخلي الذي يقره أعضاء المجلس في أول جلساته الاعتيادية، وتتمثل في:- لجان المجلس البلدي وهي عبارة عن لجان متخصصة يختارها المجلس في أول اجتماع يعقده، وديوان البلدية الذي يتولى تنفيذ قرارات وتعليمات المجلس البلدي والعميد. أنظر المادتين (32)، (35) من القانون رقم 59 لسنة 2012م.  
\* المادة (32) من اللائحة التنفيذية رقم 130 لسنة 2013 للقانون رقم 59 لسنة 2012م.  
\* المادة (26) فقرة (أ) من القانون.

4- ألا يكون ممن أنتسب في السابق لتشكيلات الحرس الثوري أو اللجان الثورية أو جهاز الأمن الداخلي أو الخارجي أو شغل إحدى الوظائف القيادية العليا في ذلك النظام ما لم يكن قد قام بالاشتراك في ثورة 17 فبراير أو التحق بصفوفها بعد قيامها".

مما سبق يلاحظ أن المشرع اعتمد شرط توافر الوطنية والنزاهة في اختيار الناخب، حيث أشترط أن يكون الناخب ليبي يتمتع بحسن السيرة والسلوك وخالي من السوابق الجنائية أو ارتكاب الجرائم الجنائية أو التأديبية أو المضرة بأمن الدولة، وضماناً لحيدة العضو حرم عليه الجمع بين كونه ممثل في المجلس وبين تولي منصب وظيفي بالدولة، إلا أنه يلاحظ فيما يتعلق بالشرط الوارد بالفقرة الرابعة المذكورة أعلاه إن المشرع بعد وضع قاعدة مفادها تحريم ومنع حق الانتخاب في مجالس البلدية أو المحافظة لأولئك الذين تقلدوا مناصب سيادية في النظام السابق أو كانوا من المناصرين له والعاملين في الحرس أو إنهم ساهموا في القتل أو التعذيب، وقد وضع استثناء مفاده حق هؤلاء في الانتخاب إذا قاموا بالاشتراك في ثورة 17 فبراير أو التحقوا بصفوفها، هذا الاستثناء يبدو غير واضح في كيفية تطبيقه إذ أن القانون ولائحته التنفيذية لم يبينوا صور المشاركة ولم يورد أمثلة لنوع المشاركة، وهو ما قد يؤدي إلى أن يمنح حق الانتخاب سواء إلى الذين ساهموا بشكل فعلي أو صوري في هذه الثورة، لذلك كان على المشرع أن يبين كيفية المشاركة في ثورة 17 فبراير.

كما يلاحظ أن القانون لم ينص على شرط الكفاءة والمستوى العلمي سواء لعضوية مجالس البلدية أو لعضوية مجالس المحافظة، وهو ما قد سيؤدي إلى التأثير السلبي على العمل البلدي، ذلك إن اعتماد المشرع الانتخابات كأساس لعضوية المجالس دون النص على الشرط التعليمي قد يؤدي إلى تولي العدد الأكبر لأعضاء المجالس أعضاء ليس لهم شهادات علمية، صحيح قد تكون لهم خبرة في مجال العمل البلدي إلا أنهم ينقصهم المستوى التعليمي.

من هنا كان يفترض على المشرع أن ينص على هذا الشرط ضمن شروط عضوية المجالس المحلية أو يقضي بتشكيل المجلس البلدي من أغلبية لها مستوى تعليمي، ذلك أن توافر شرط الخبرة في إدارة البلديات مع شرط المستوى التعليمي له أثره في الارتقاء بالعمل البلدي وتقديم الخدمات، كما له سبيل أفضل في تنفيذه وفقاً للسياسة التي رسمها المشرع.

### ثانياً: العميد

عميد مجلس البلدية هو المسؤول المدني الأعلى في البلدية، ولمجلس البلدية بموجب القانون صلاحية اختيار العميد من بين أعضائه عن طريق الاقتراع السري\*، يمارس العميد بالنسبة لأجهزة البلدية

\* المادة (26) فقرة (ب) من القانون.

اختصاصات الوزير المالية والإدارية\* ، ويعمل العميد تحت الأشراف المباشر للمحافظ وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية (مسؤول أمام المحافظ) \* ، يكمن دوره في التنسيق والتوجيه ومراقبة النشاطات عند تنفيذ قرارات مجلس البلدية، وفي حالة تغيب العميد غياب مؤقت (كالسفر للعمل) بعذر مع علم الأعضاء به فإنه يحل محله العضو الأكبر سناً في المجلس\* ، أما إذا تغيب العميد بدون عذر أو علم الأعضاء به (كانقطاع أخباره بشكل مفاجئ) يكون للمجلس البلدي الحق في اختيار عميد من بين أعضاؤه ويستمر عمله إلى أن تنتهي المدة المقررة لعمل المجلس وهي الأربع سنوات\* .

### ثالثاً: مجلس الشورى

نص القانون في المادة (28) على إنشاء مجلس للشورى في البلدية يختاره مجلس البلدية وفق للضوابط المحددة في اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وتكمن أهمية المجلس في مشاركته للاجتماعات الذي يعقدها مجلس البلدية دون أن يكون له حق التصويت، وتكمن وظيفته في مساهمته في صدور القرارات الجديدة بما يقدمه من ملاحظات حول تنفيذ المشاريع الخدمية التي تقوم بها البلدية، كذلك يشارك مجلس الشورى في ممارسة تقديم الخدمات وإبداء المشورة وذلك من خلال ما نصت عليه الفقرات (1)،(2)،(3)،(4)،(5) من المادة (29) من اللائحة التنفيذية للقانون على حق مجلس البلدية بدعوة أي موظف من موظفي مجلس الشورى لاستيضاح منه أو لمناقشته أو الاستئناس برأيه في الأمور المعروضة.

ويقوم مجلس البلدية كذلك بإحالة الموضوعات المشوبة بخلل إلى مجلس الشورى لدراستها وإبداء الرأي والتوصيات بشأنها، أيضاً لمجلس الشورى الحق في إبداء الرأي بشأن الخلافات المحلية أو المحال إليه من مجلس البلدية، ودراسة وتقديم المقترحات المحالة إليه من مجلس البلدية وله في ذلك الاستئناس برأي الخبراء من غير أعضائه، وكذلك دعوة الموظف الإداري الذي يملك الدراية الكاملة بكل ما يتعلق باختصاصه الوظيفي والاستيضاح منه عن جوانب هذا العمل إذ يوفر للمجلس المعرفة اللازمة حول الموضوع المطروح للنقاش\* .

مما سبق يتبين أن مشاركة مجلس الشورى في الرأي الإداري للبلدية له أثره الإيجابي على قرارات البلدية كونها نتجت عن مداوات المجلس المتعلقة بالشؤون الإدارية مما يجعلها تتسم بالموضوعية، وتستند إلى وقائع ملموسة وبالتالي تتمكن معه البلدية من الوصول إلى التصور والقرار الصحيح المستند على الوقائع والمعلومات المؤكدة، وهذا من شأنه أن يساهم في جعل قرار مجلس البلدية سليماً وقابل للتنفيذ لاقترب

\* المادة (33) من القانون السابق ذكره.

\* المادة (11) من اللائحة التنفيذية للقانون.

\* المادة (33) فقرة (ب) من القانون

\* المادة (33) فقرة (ج) من القانون ذكره.

\* المادة (30) فقرة (1)، (2) من اللائحة التنفيذية للقانون.

المجلس من صورة العمل الإداري، وخلق أجواء التعاون والتنسيق في النشاط الإداري بين المجلس البلدية ومجلس الشورى، ومن ثم يعتبر مجلس الشورى إحدى الأدوات الرئيسية التي تساعد البلديات في تنفيذ اختصاصاتها المسندة إليها قانوناً، حيث يساهم مع البلدية في الوصول إلى رأي صائب وتقديم الخدمات على أكمل وجه، وذلك من خلال إبداء آراءه وتوصياته حول المواضيع المحالة إليه من مجلس البلدية.

### المطلب الثاني الأسس القانونية للبلديات

تتمثل الأسس القانونية الذي تقوم عليها البلديات في قانون الإدارة المحلية في ثلاث عناصر أساسية، وهي الاختصاص والاستقلال والرقابة، وفقاً لما يلي:

#### الفرع الأول: الاستقلالية

اعترف المشرع الليبي بالبلدية ومجالس البلدية، وأقر شخصيتها المعنوية، أي صلاحياتها لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، وهذا وفقاً لما ورد في المادة (5) من القانون من أنه " تتمتع المحافظات والبلديات بالذمة المالية المستقلة"، فالبلدية بموجب قانون الإدارة المحلية مؤسسة أهلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، يتم إنشاؤها وتحديد وظائفها بمقتضى أحكام القانون.

ويترتب على منح الشخصية المعنوية للبلديات أن أساس النظام التي تقوم عليه مجالس البلدية هو الاستقلال الإداري والمالي في أداء مهامها، وأن هذه الاختصاصات والمهام الممنوحة لها ليست منحة أو أوامر مصدرها السلطة المركزية، بل هو اختصاص أصيل مصدره القانون، ومن ثم يتحتم على السلطة المركزية احترام هذا الاستقلال وعدم المساس به، أو الانتقاص منه، وهذا يقتضي أن تمارس مجالس البلدية سلطاتها التقريرية بعيداً عن نفوذ السلطة المركزية دون أن تؤثر في إرادتها، إذ أن هذا التأثير من شأنه أن يفقد عمل المجالس المبادأة في اتخاذ القرار الذي يعد جوهر الاستقلال المحلي ومضمونه.

كما إن منح الشخصية الاعتبارية للبلديات تعتبر إحدى الوسائل القانونية لتحقيق فكرة اللامركزية الإدارية في اتخاذ القرار (شيجا، 1999، ص237)، وهذه الوسيلة لن تحقق أهدافها المرجوة منها إلا بتوافر الوسائل القانونية الأخرى التي تدعم استقلالية اتخاذ القرار، كما أن الموظفين العاملين في مجالس البلدية يجب أن يتم انتخابهم من القاعدة الشعبية بعيداً عن تحكم السلطة المركزية، وأن يكون للبلدية الموارد المالية اللازمة لتحقيق أهدافها ويلاحظ بأن هذه ضمانات الاستقلال قد منحها القانون رقم 59 لسنة 2012م، ذلك بدون وجودها يكون استقلال البلديات نظرياً لا فائدة فعلية منه، وبهذا يمكن القول أن القانون وضع أساس نظام اللامركزية الإدارية، إذ أنه وضع إطار قانونياً تستطيع بموجبه البلديات تسيير شؤونها بذاتها، ولكن من الناحية العملية مازال المخاض عسيراً نحو التطبيق الفعلي للإدارة المحلية بسبب الفراغ السياسي التي تمر

به البلاد، فالحكومات المتعاقبة لم تولي اهتماماً ملحوظاً بحل المؤسسات المركزية ونقل اختصاصها للبلديات وتوزيعها حسب الإيرادات العامة للدولة.

### الفرع الثاني: الرقابة

أشار القانون إلى الجهات التي لها حق الرقابة على مجالس البلديات أثناء أدائها لصلاحياتها الإدارية، وهي تمثل في نوعان من الرقابة، رقابة داخلية تمارسها المحافظات، وأخرى خارجية يمارسها ديوان المحاسبة وجهاز الرقابة الإدارية وأجهزة الشفافية يحددها القانون المالي للدولة\* ومن أمثلة أجهزة الشفافية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وهي عبارة عن هيئة حكومية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولها سلطات واسعة في التحري والكشف عن جرائم الفساد والتحقيق مع المفسدين في أجهزة الدولة ومؤسساتها\*. والحقيقة أن الأصل هو استقلال مجالس البلديات في ممارسة اختصاصاتها الذي حددها لها القانون، إلا أن هذا الاستقلال لا يعني أن مجالس البلديات لها الحق في أن تخالف واجباتها أو ترتكب مخالفات إدارية أو مالية تضر بالسكان، فهي إن فعلت ذلك ستكون عرضة للمسائلة القانونية أو الشعبية، كما إن هذا النوع من الرقابة لا يعني الخضوع والتبعية بل تتمتع الهيئات المحلية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها إزاء الإدارة المركزية (شبحا، 1999، ص196) (جمال الدين، 1996، ص195-196).

وإن هذه الرقابة وضعت لتحقيق التنسيق بين مختلف أعمال الهيئات المحلية بما يحقق ويحمي المصلحة العامة للدولة (برير، 1996، ص28)، كذلك إن رقابة الجهات الرقابية على مجالس البلدية تهدف إلى احترام هذه المجالس لمبدأ المشروعية ولحدود اختصاصاتها، مما يتعين أن لا تصل تلك الرقابة إلى حد المساس باستقلالية تلك المجالس لأن هنالك ضوابط وحدود للرقابة يجب مراعاتها من أهمها:

#### 1- الأصل هو استقلال مجالس البلدية لذلك لا تفرض الرقابة إلا بنص قانوني.

إن تصديق مجلس المحافظة على قرارات مجالس البلدية، لا يعني إحلال إرادته محل إرادة مجالس البلدية\*، وإنما ينحصر أثر التصديق في نفاذ القرار الذي يكون منسوباً إلى مجالس البلدية وحدها (مسكوني، 1982، ص217)، وينتج عن ذلك استمرار حق مجالس البلدية في العدول عن قرارها رغم التصديق عليه، وذلك إذا رأت المصلحة العامة تتطلب ذلك.

2- من حق مجالس البلدية الطعن القضائي على قرار التصديق الصادر عن مجلس المحافظة، في حالة تجاوز مجلس المحافظة حدود الرقابة الذي يمارسها على تلك المجالس، ويعد هذا الحق ضماناً

\* المواد (12)، (23)، (64)، (76) من القانون.

\* أنشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وقد حددت اختصاصاته في المادة الثالثة في سبع فقرات، حيث حددت الفقرة (7) اختصاص الهيئة في التحري ومحاسبة

المفسرين ومرتكبي جرائم الأموال العامة وعلى الأخص مكافحة غسل الأموال و الجرائم الملمسة بالأموال العامة والمخلة بالثقة العامة المنصوص عليها ومحاسبة المفسرين والجرائم الاقتصادية.

\* نصت المادة (23) من القانون رقم 59 لسنة 2012م على أن :- "في نطاق المحافظة تكون العلاقة بين المحافظ والبلديات طبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية وعلى الأخص ما يأتي: أ- حق إصدار القرارات والتعليمات والمشورات واجبة التنفيذ. ب- الإشراف العام على العمل والرقابة على المشروعات. ج- التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من المجالس البلدية في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية".

مهمة لاستقلالها، على أن الدعوى القضائية لن تقبل إلا بعد اعتماد وتصديق القرار الإداري، لأنه قبل ذلك لا يعد قراراً نهائياً قابلاً للطعن عليه بالإلغاء، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم (46/13) ق من أنه "من المقرر أن القرار الإداري الذي يقبل الطعن عليه بالإلغاء هو ذلك القرار النهائي الذي تصدره جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة بقصد إحداث أثر قانوني" \*  
 3- ان رقابة ديوان المحاسبة ينبغي أن يكون الهدف منها التثبت من إتباع مجالس البلديات النظم المحاسبية المعتمدة والذي أوجبها المشرع، فضلاً عن مهمته في التأكد من صحة الحسابات لضمان عدم وجود أي تلاعب أو فساد مالي بها.  
 4- إنشاء أجهزة الشفافية لا يوحي بحالة إيجابية للعمل الإداري بمجالس البلدية، إذ سببها الفساد الإداري وعجز ديوان المحاسبة أو الرقابة الإدارية عن كشفه أو ملاحظته، لذلك وجود هذه الهيئة أمر ضروري لمواجهة الفساد الإداري، عليه ينبغي أن تمنح لها صلاحيات واسعة لتمكينها من أداء مهامها.

### الفرع الثالث: اختصاصات البلديات

حددت مسؤوليات البلديات في الاختصاصات التنفيذية التي تتعلق بالجوانب العمرانية والثقافية والصحية والاجتماعية، فهي بوجه عام لها الحق في إنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التخطيط والتنظيم والمباني والشؤون الصحية والاجتماعية، ومرافق المياه والإنارة والصرف الصحي، والطرق، والميادين والجسور، والوسائل المحلية للنقل العام والنظافة العامة، والحدائق، وأماكن الترفيه العام والملاجئ والمقابر، والساحات، والأسواق العامة\*، كما تتولى البلدية على وجه الخصوص وفقاً لما تضمنته اثني عشر فقرة نصت عليها المادة (27) من القانون 59 لسنة 2012م، الإشراف على تنفيذ التشريعات والتعليمات المتعلقة بالبلدية ومتابعة سير العمل بها، والإشراف على إدارة البلدية ومتابعة تنفيذ قراراتها، واقتراح لوائح البلدية، واقتراح وتنفيذ الميزانية وتحذير أولويات الصرف داخل البلدية ومتابعة تنفيذ وتطابق الصرف مع التشريعات النافذة، وإقرار الحساب الختامي للبلدية، الموافقة على التراخيص المحلية، ومراقبة البيئة والصحة العامة، وإنشاء دائرة حاضنات المشاريع، وتنظيم الحرس البلدي والسجل المدني، وإنشاء المشروعات السياحية والاستثمارية داخل حدودها، كذلك للبلدية أن تقترح مع البلديات الأخرى إنشاء إدارة أو المرافق التي تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها.

مما سبق يتبين أن المشرع قد قسم العمل والنشاطات بين كلاً من الحكومة المركزية والمحليات من خلال الاختصاصات الذي أسندها إلى الوحدات المحلية على المستوى المحلي، وأن البلديات وحدات محلية تتولى

\* المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 46/13ق، مجلة المحكمة العليا، جلسة (2003.1.19) السنة (38.37) - العدد (1)، ص58. وأيضاً ما هذا ما ذهبت إليه محكمة استئناف بنغازي في حكمها الصادر في الطعن الإداري رقم 14/19ق "من شروط القرار الإداري الذي يجوز الطعن عليه بالإلغاء أن يكون نهائي أي قابل للتنفيذ، فلما لم يوجد قرار إداري نهائي لا يجوز الطعن فيه... ولما كان وزير الزراعة لم يعتمد هذا القرار بعد، فإنه لم يصح نهائياً واجب التنفيذ، وبالتالي لا يوجد قرار إداري يمكن الطعن عليه". محكمة استئناف بنغازي، الطعن الإداري رقم 14/19 ق، جلسة (1980.6.6) غير منشور..  
 \* المادة (25) من القانون.



في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية، وتمارس البلديات الاختصاصات الممنوحة لها من القانون\*، ويتشعب اختصاص البلديات من القيام بالأعمال التنظيمية والنقريبية المرتبطة باحتياجات السكان مباشرة، والمرتبطة بالتخطيط المستقبلي والتنمية، حيث تختص البلديات لتشمل الإنشاء، والتجهيز في شؤون التعليم، الشؤون الصحية، شؤون الإسكان، الشؤون العمرانية والمرافق البلدية، وفرض الضرائب والرسوم المحلية، ومهام التنفيذ والإشراف والاقتراح لتشمل الإشراف على تنفيذ التشريعات والتعليمات المتعلقة بالبلدية، واقتراح فرض الرسوم ذات الطابع المحلي البلدي، واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها.

### الفرع الرابع: الموارد المالية للمجالس البلدية

نصت المادة (51) من القانون على أن " تشمل موارد البلدية الآتي:

- أ- حصيله الرسوم المحصلة لقاء الخدمات البلدية.
- ب- عوائد المتاحف والمعارض والحدايق والملاهي .
- ج- ريع العقارات التي تؤجرها البلدية.
- د - دخل المعارض والمكتبات والملاعب التي تملكها البلدية.
- هـ - حصة البلدية من حصيله الضرائب المركزية المخصصة للمحافظة.
- و- حصة البلدية من حصيله الجمارك ورسوم العبور والمطارات والموانئ الموجودة داخل نطاق المحافظة.
- ز - حصيله الاستثمارات البلدية.
- ح - (50 %) من أثمان المباني والعقارات التي تبيعها البلدية.
- ط - الغرامات والتسويات التي يتم تحصيلها لقاء الصلح.
- ي- القروض والهبات والوصايا التي يجيزها مجلس المحافظة.
- ك- حصيله بيع المنتجات السياحية والإعلانية والمطبوعات التي تصدرها البلدية.
- ل- ريع الأسواق العامة المفتوحة والسلخانات والحمامات ووسائل المواصلات العامة التي تديرها البلدية.
- م- نسبة 10 % من قيمة الركام الذي يعثر عليه داخل حدود البلدية وفي أراضي غير مملوكة للدولة وكذلك في الشواطئ داخل نطاق البلدية، بما يتوافق مع التشريعات النافذة\* (الكاساني، 1997، ص190).
- ن- قيمة مبيعات البضائع المصادرة من قبل الحرس البلدي.

\* المادة (25) من القانون.

\* يقصد بالركام "ما ركزه الله أي دفته من المعادن في باطن الأرض"، وقد ذهب الفقه إلى أن "المستخرج من الأرض نوعان أحدهما يسمى كنزاً وهو المال الذي دفته بني آدم في الأرض، والثاني يسمى معدناً وهو المال الذي خلقه الله تعالى في الأرض يوم خلق الأرض، والركام أسم يقع على كل واحد منهما".

س - الدعم والإعانة التي تمنحها الحكومة.

ع- الموارد الأخرى الذي يصدر بها قرار من المجلس."

يلاحظ مما سبق أن المشرع حدد الموارد الأساسية للبلديات في القانون رقم 59 لسنة 2012 م، وما يلاحظ أن صلاحيات البلديات في جباية الموارد وإيرادات البلدية الناشئة عن الرسوم والغرامات تعد صلاحيات واسعة، ولكنها في ذات الوقت مقيدة في حدود الإيرادات الذي حددها القانون، عليه إذا شرع مجلس البلدية وأصدر قرارات بفرض رسوم غير محددة قانوناً يعد قراره باطلاً قابلاً للطعن عليه بالإلغاء أمام دوائر القضاء الإداري، لتجاوز البلدية صلاحياتها المحددة لها قانوناً.

مما سبق يتبين أن المشرع قد وضع الأساس القانوني للبلديات ونظم كيفية عملها من خلال مجالس البلديات التي منحها الاستقلال الإداري والمالي في أداء مهامها، وهذا يعني أنه على السلطة المركزية احترام هذا الاستقلال وعدم المساس به، أو الانتقاص منه، ولكن يلاحظ أن القانون لم يجعل الاستقلالية مطلقة بدون قيود، بل جعل جهات رقابية تمارس حق الاشراف والرقابة على العمل البلدي بحيث إذا خالف المجلس واجباته وارتكب مخالفات تضر بسكان المنطقة يكون عرضة للمساءلة القانونية.

كما نستنتج أن المشرع قد حدد اختصاصات البلديات والتي تتمثل في إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة في دائرتها وفي نطاق الجغرافي المحدد لها، وقد حدد موارد وإيرادات البلدية الناشئة عن الرسوم والغرامات، ولكنه في ذات الوقت لم يحدد كيفية الحصول على هذه الإيرادات، هذا من شأنه أدى إلى وجود معوقات تعرقل المجلس في تحقيق أهدافه، إذ بدون تذليل هذه الصعوبات لن يصل العمل البلدي إلى تحقيق أهدافه المرجوة منه، كما إن تذليل العراقيل يمثل دعم واقعي وفعلي للبلدية لتنفيذ سياسة المشرع في النطاق الجغرافي المحدد لها، وهذا ما سنناقشه في المبحث الثاني من هذا المبحث.

### المبحث الثاني المعوقات التي تواجه العمل البلدي في القانون

منح المشرع البلديات عدة اختصاصات جوهرية لها دور كبير في رسم السياسة العامة للدولة والتي تمس حياة المواطنين والدولة، وهذا يقود إلى تساؤلاً مفاده هل ستجج البلدية في القيام بالمهام المشار إليها في القانون بشكل يرضى المواطن بتوفير وتسهيل الخدمات له مما يساهم في الارتقاء بالدولة والمساعدة في رسم السياسة العامة؟

لاشك أن لكل قانون معوقات لتنفيذه خاصة في مرحلة صدور القوانين الجديدة مثل قانون رقم 59 لسنة 2012م، والذي ينقل الليبيين من النظام المركزي إلى النظام اللامركزي، وهذا يحتاج لوقت يساعد على تطبيقه على أرض الواقع، إلا أن تطبيق القانون تواجهه عدة معوقات أهمها المعوقات التشريعية والمعوقات العملية، وذلك وفقاً لما يلي:

## المطلب الأول المعوقات القانونية

يتناول هذا المطلب المعوقات التشريعية بسبب صياغة النصوص القانونية، وكذلك المعوقات بسبب التشريعات اللاحقة والمعدلة لبعض نصوص القانون رقم 59 لسنة 2012م والتي أثقلت عمل البلديات، وذلك وفقاً لما يلي:

### الفرع الأول: المعوقات التشريعية

رغم أن جوهر اللامركزية الإدارية وضعه القانون بنصه على أهم مزايا الإدارة المحلية وهي منح الاختصاصات التي كانت تباشرها الحكومة المركزية في العاصمة للبلديات، إلا أنه هناك بعض الإخفاقات اعترت تطبيق اللامركزية الإدارية، وأهمها: -

تجميد عمل المحافظات بموجب المادة (1) من القانون رقم 9 لسنة 2013م، ونقل اختصاصاتها مؤقتاً لمجالس البلدية وعمداء البلدية، الأمر الذي أثقل كاهل البلديات في مباشرة اختصاصها الأصيل الممنوح لها قانوناً، وعليه كان الأجدر على المشرع حسب وجهة نظري بدلاً من ذلك العودة إلى نص المادة (2) من القانون رقم 8 لسنة 1964م بشأن الإدارة المحلية (<https://security-legislation.ly/ar/node/33887>)، التي تنص على أن "تتكون المملكة الليبية من عشر محافظات هي طرابلس - بنغازي - سبها - مصراته - البيضاء - غريان - الزاوية - درنة - الخمس - أوباري" مع منح الشخصية الاعتبارية لها، ذلك أن المحافظة من المشرع على التقسيم الثلاثي (المحافظات، البلديات، المحلات) في الإدارة المحلية بشأن الاختصاصات فيه تجسيد فعلي للإدارة المحلية بتمكين الدولة من إدارة شؤونها بشكل أسهل وأكثر تنظيماً، إذ أنه بدون هذا التقسيم ستتداخل الاختصاصات بين الاختصاص المحلي والاختصاص القومي، وهو ما قد يؤدي إلى ارباك البلديات في العمل والخلط في الاختصاصات، وتدني تقديم الخدمات على المستوى المحلي.

إضافة إلى أن نقل الاختصاص للبلدية يتعارض مع قواعد الاختصاص المكاني لأن هذه القواعد تفرض ممارسة الاختصاص في نطاق مكاني محدد بحيث لا يتجاوز الحيز الجغرافي الذي يرأسه (الحراري، 2010، ص399). (السيوي، 2013، ص249)، وينقل الاختصاص للبلدية يعني لم تعد محددة في مباشرة اختصاصاتها وجبي مواردها بإطار جغرافي معين بل يتجاوز بحكم أنها أصبحت تمارس وظيفة ذات سيادة إقليمية بدلاً من المحلية.

1- إن توسيع الاختصاصات للبلدية أمر يتعارض مع طبيعة الإدارة المحلية لاختلاط الأدوار ودمجها بين المصالح المحلية والمصالح القومية، وما قد يؤدي إلى تغليب مصلحة على الأخرى أو إلى إلغاء المصالح القومية والمحلية معاً وبالتالي الإضرار بالدولة، حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة (4) فقرة

\* القانون رقم 9 لسنة 2013م بتعديل القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية، صدر في طرابلس بتاريخ 2013.3.28، العدد (7)، ص66.

(ب) من القانون رقم 59 لسنة 2012م، يتبين أن المشرع جعل إنشاء البلدية عند أعلى جهة إدارية بالدولة (مجلس الوزراء) بناء على اقتراح وزير الحكم المحلي، مما يعني أنها بيد السلطة المركزية في العاصمة، كما إن هذه السلطة والصلاحيات الواسعة للسلطة المركزية قد لا تستخدم وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وإنما قد تستغل بشكل يسيء إلى المصالح المحلية والقومية، بإصدار قرار بإلغاء أو دمج بلدية أو فرع بلدي في بلدية أو في فرع بلدي آخر (ليس للمصلحة العامة والدولة بل لمصالح شخصية كالانتقام من المجلس البلدي أو من بعض أعضاءه)، وهو ما يؤدي إلى نقصان عدد المحافظات وبالتالي إلغاء المصالح القومية في هذه المحافظة، أو أن تصدر قرار بزيادة عدد البلديات مما يؤدي إلى زيادة عبئ عمل المحافظات ما ينتج عنه زيادة ميزانية الدولة بزيادة عدد الموظفين ومقر للمحافظات والبلديات وتخصيص الموارد وزيادة تقديم الخدمات على المستوى المحلي والقومي.

مما سبق يبدو من وجهة نظري أن فكرة نقل الاختصاصات غير ناجحة لأنه كان على المشرع قبل أن يمنح اختصاصات المحافظة للبلدية أن يغير مصدر إنشاء البلدية بحيث يجعله في أيدي مستقرة أمانة وهي السلطة التشريعية ذاتها بدلاً من السلطة التنفيذية، وترك هذا الأمر بيد المشرع يعطي للتنظيم الإداري المحلي أكثر استقراراً فلا يطاله التعديل والتغيير إلا للضرورات القصوى، ولا يكون ذلك إلا بعد مناقشات عميقة يتقرر بموجبها فيما إذا كانت هناك حاجة حقيقية لإنشاء أو إلغاء البلدية، كما يمكن إخضاع السلطة التشريعية للرقابة من الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا، وذلك في حالة تجاوز السلطة التشريعية المصالح المحلية والقومية بإنشائه بلدية لم يكن هناك حاجة لإنشاءها.

2- إن طبيعة العمل القومي مثل المحافظات لا يحتاج إلى عناصر مختارة من القاعدة الشعبية فقط وإنما يحتاج الخبرة الكافية والمؤهل العلمي، هذا العامل قد لا يتوفر في جميع أعضاء المجلس البلدي، ذلك أن أسلوب تولي عضو المجلس البلدي يعتمد على الاختيار المباشر من القاعدة الشعبية، مما قد يكون معه أساس الاختيار مرتكز على العنصر القبلي أكثر من عنصر الكفاءة، وهو ما قد يصيب المصالح القومية بضرر، فضلاً عن نقل اختصاصات المحافظة إلى البلدية يؤدي إلى الخلط في الجباية بين الموارد المحلية والموارد القومية.

### الفرع الثاني: معوقات بسبب الصياغة

يتبين من خلال الفارق بين كيفية صياغة المادة (27) وبين طبيعة عمل البلديات قصور القانون من حيث صياغته، إذ من خلال ما نصت عليه هذه المادة والمتعلقة باختصاصات المجلس البلدي والمتكونة من اثني عشرة فقرة، أن المشرع في معظم هذه الفقرات قد استهل المشرع بعبارات وهي (الإشراف، اقتراح، متابعة، إقرار، تزويد)، ويبدو من وجهة نظري هي عبارات توحى أن عمل البلديات ذات طبيعة استشارية إجرائية (مقترحات، توصيات) ليست لها الصلاحيات الإدارية والمالية المستقلة، وهو يتنافى مع حقيقة

عمل البلديات كونها جهة إدارية محلية تدير شؤونها بنفسها، هذا أمر يبدو أنه قد أدى إلى ضعف صلاحيات ودور البلدية في القيام بمسؤولياتها، فضلاً عن عجز البلدية في جباية الرسوم بالوجه المطلوب جعل منها عاملاً مهماً في التقصير في أداء الخدمات.

من هنا يقتضي على المشرع أن يعيد صياغة النص بما يتلاءم عمل البلديات، ذلك أن التعبير بصيغة واضحة ومحددة عن التزام ومسؤولية ومهام البلديات تجعل التشريع أكثر وضوحاً ودقة، ويحقق الغاية المقصودة من وجود البلديات، ذلك أن تحديد التزامات وواجبات الفاعل القانوني في الصياغة أمر يجب مراعاته لتحديد المسؤوليات ولمعرفة الغاية من وضع هذا القانون (صبرة، 2004، ص241)، وفي رأينا للوصول إلى هدف الصياغة الدقيقة يقتضي على المشرع أن يستعين بأهل الخبرة والمتخصصين في مجال الإدارة المحلية والأشخاص المهتمين بتشريعات الإدارة المحلية لاسيما مؤسسات المجتمع المدني، وكذلك اخصائيين اللغة في التشريع، وكذلك الاستئناس بالتشريعات المقارنة للإدارة المحلية، حيث أن كل ذلك له الأثر الإيجابي في ضمان صياغة اختصاصات البلديات بالفعالية المطلوبة، وتحقيق الغاية من صدور قانون الإدارة المحلية، وتضييق الاختلاف بين صياغة النص وبين طبيعة عمل البلديات مقتضيات.

### المطلب الثاني معوقات التنفيذ العملية

يتناول هذا المطلب المعوقات العملية للعمل البلدي والتي أدت إلى عدم مساعدة البلدية في القيام بالمهام المسندة إليها، بسبب غياب النص التشريعي الذي يحدد كيفية جباية الموارد المتاحة للبلدية بجبايتها، وكذلك عدم نص المشرع على بعض الموارد المهمة من ضمن موارد البلدية، وذلك وفقاً لما يلي:

#### الفرع الأول: الموارد المالية وجباية الإيرادات المحلية

حدد المشرع الموارد الأساسية للبلديات في القانون، وما يلاحظ من الناحية النظرية أن إيرادات البلديات متنوعة وغير معتمدة على ميزانية الدولة، فالمشرع أعطى البلديات الحق في جباية الضرائب واعتبرها من الموارد الرئيسية لها، وهو ما يعطي إمكانية نجاح الإدارة المحلية بقدر كبير ويخلق نوع من التنافس المستقبلي بين البلديات في النهوض بالبلدية ومن ثم الدولة، ولكن من الناحية العملية مازال المخاض عسير نحو التطبيق الفعلي للإدارة المحلية لعل يرجع ذلك لأسباب أهمها:-

1- نقص موارد مهمة للبلديات لم يتضمنها القانون، حيث إنه رغم سعة موارد البلدية إلا أن القانون لم ينص على أن تكون الموارد الطبيعية مثل النفط والغاز ضمن موارد البلدية، وكأنه اعتبر هذه الموارد ملكاً للحكومة المركزية وليست ملكاً للشعب، وحقه في أن توزع عليه في المناطق المختلفة من الدولة (<http://archive2.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/14803>).

2- هناك خلط في أداء المهام بين الحكومة المركزية والبلديات بشأن جباية الرسوم والضرائب في البلدية، والسبب في ذلك يرجع إلى غياب النص القانوني الذي يحدد كيفية جباية الإيرادات ذات الطابع المحلي، حيث إن القانون أحال إلى اللائحة التنفيذية له بشأن تحديد وبيان أنواع الرسوم ذات الطابع المحلي، وهذا ما جاءت به المادة (52) من القانون رقم 59 لسنة 2012م من أنه " تبين اللائحة التنفيذية لمبدأ القانون القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد والأتاوى ذات الطابع البلدي والأحوال التي تفرض فيها وأسس فرضها وقواعد النظام منها وأحوال تخفيضها"

### الفرع الثاني: التأخر في إصدار القرارات

أحال القانون إلى اللائحة التنفيذية له مسألة تحديد وبيان أنواع الرسوم ذات الطابع المحلي، وبالعودة إلى اللائحة التنفيذية يتبين أنها لم تحدد أنواع الرسوم ذات الطابع المحلي، بل أنها أحالت إلى الوزير المختص سلطة تحديد هذه الرسوم، حيث نصت في المادة (32) منها بأنه " تصدر بقرار من الوزير بالتنسيق مع وزير المالية لائحة تبين القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد ذات الطابع البلدي، وأسس فرضها، وقواعد التظلم منها، وأحوال تخفيضها".

يلاحظ مما سبق أن القانون قد فوض اللائحة التنفيذية له بتحديد القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد، وأن اللائحة التنفيذية للقانون قد فوضت الوزير المختص (وزير الحكم المحلي) بتحديدتها، إلا أن الوزير لم يصدر قرارات تبين كيفية جباية الرسوم المحلية وأنواعها رغم أنه مضى على صدور اللائحة سبع سنوات تقريباً وهي مدة كافية لأن ينفذ فيها ما فوض به من اللائحة، هذا الأمر يقود إلى سؤالين:

1- ما هو الأثر القانوني المترتب على عدم تنفيذ الوزير المختص للنص اللائحي بإصدار قرار يبين فيه

القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد ذات الطابع البلدي؟

2- هل التفويض الذي منحه اللائحة للوزير المختص يعد تفويضاً قانونياً مشروعاً؟

للإجابة على التساؤل الأول: من الناحية العملية إن عدم صدور الوزير للقرار التنفيذي قد يؤدي إلى الخطأ في تطبيق القانون واللبس بين حق منحه القانون في الجباية وبين الغموض في تطبيقه، لعدم وجود قاعدة واضحة تبين للبلديات كيفية جباية العوائد المالية، وهذا أمر بالغ الخطورة كونه يعرقل العمل التنفيذي للبلدية، حيث إنها تعتمد في أداء خدماتها على مواردها الرئيسية وهي الجباية والرسوم، وفي غياب النص قد يؤدي إلى تجاوز البلدية لاختصاصها بجبي رسوم ذات طابع قومي أو أن تتجاوز البلدية اختصاصها بالاعتداء على موارد لبلدية أخرى، أو أن تقف البلدية منتظرة النص القانوني حتى تعلم كيف يمكن لها الحصول على مواردها، وهذا أمر غير مقبول، لأن في الحالة الأولى تعم حالة من الفوضى تضر بالدولة وكذلك يؤدي إلى المساءلة القانونية للبلدية، وفي الحالة الثانية تؤدي إلى تدني أو انعدام تقديم الخدمات للمواطنين

المسؤولة عن تلبية احتياجاتهم في نطاق البلدية، لذلك يبدو أن الحاجة العملية تقتضي ضرورة إصدار قرار يبين فيه تفصيلاً القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد ذات الطابع البلدي وكيفية جبايتها وفقاً للنطاق الجغرافي المخصص لها.

أما إجابة السؤال الثاني: لمعرفة مشروعية التفويض الذي منحه اللائحة للوزير المختص ينبغي معرفة أساسه القانوني، بالرجوع إلى المصدر التشريعي، وبالعودة إلى القانون رقم 59 لسنة 2012م، يتبين أن القانون قد فوض اللائحة التنفيذية بإصدار القواعد الخاصة بالرسوم، ومن بعد فوضت اللائحة الوزير المختص بنفس الاختصاص.

والواقع أنه وفقاً للضوابط المقررة إن على صاحب الاختصاص أن يمارس اختصاصاته بنفسه والمنطق أنه لا يجوز للمفوض أن يعيد التفويض من جديد لجهة أخرى لنفس الاختصاص إلا إذا وجد نص تشريعي صريح يبيحه إذ المبدأ "لا تفويض بدون نص" (الحراري، 2010، ص563)، والقول بغير ذلك يؤدي إلى شيوع الفوضى وتشتت المسؤولية وإهدار للحقوق والمصالح، بالإضافة إلى انعدام القرار لعدم وجود إذن مسبق من المشرع، ومن ثم ينبغي ممارسة الاختصاص من ذات الجهة الملزمة به قانوناً (عبدالله، 2006، ص597) (عبدالهادي، 1979، ص143 و 217)، لأن بتحديد هذه الجهة يكون المشرع قد وجد خصائص في هذه الجهة قد لا تتوفر في غيرها، وهذا ما أكدته المحكمة العليا من أن "... التفويض غير جائز من سلطة عامة.. إلى أخرى إلا بنص صريح في الدستور ذاته كما هو الحال في المادتين (64)، (70) اللتين تجيزان للسلطة التنفيذية حق التشريع في التنفيذ داخل نطاق السلطة الواحدة، ويعيد غاية البعد عن تدخل سلطة في أخرى\*..". (عكاشة، 2018، ص621).

إن هذه القاعدة في تفويض الاختصاص تقود إلى التساؤل حول مدى مشروعية المادة (131) من اللائحة بشأن تفويض الوزير المختص بصدور قرار ينظم فيه قواعد الرسوم والجباية للبلدية؟

بالعودة إلى طبيعة اللوائح التنفيذية يتبين أنها تشترك مع القاعدة القانونية كونها تضع قواعد عامة مجردة، إلا أنها تختلف عنها كونها صادرة من أعلى سلطة تنفيذية في الدولة (مجلس الوزراء) بينما القانون يصدر عن السلطة التشريعية (ليلو، 2008، ص178-179)، وإن طبيعة اللوائح إما تكون شارحة للقانون أو مفسرة له أو مكملة له في حالة سكوت القانون عن تنظيم مسألة معينة، ويبدو أن مجلس الوزراء فيما يتعلق بالمادة (131) من اللائحة التنفيذية للقانون 59 لسنة 2012م، أنها قد جاءت بنص جديد وتتاست أن القانون قد وضع نص قانوني خص به صراحة اللائحة التنفيذية بمسؤولية تحديد قواعد الرسوم المحلية، وحيث أنه قد

\* المحكمة العليا، الطعن الإداري رقم 49/2، جلسة (1955.12.7) مجلة المحكمة العليا، السنة (1ج)، العدد (ج)، ص187. وهو أيضاً ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر من أنه "لا يجوز النزول أو التفويض في الاختصاص إلا إذا تضمن القانون نصاً يأن بذلك، إذ فوض وزير الأوقاف بعض اختصاصه بموجب قانون المناقصات والمزايدات إلى المحافظ فليس للأخير أن يفوض مديرية الأوقاف فيما فوض فيه". المحكمة الإدارية العليا، الطعن الإداري رقم 7988 لسنة 45، جلسة (1995.1.22).

خلى القانون من وجود نص تشريعي يجوز للمفوض أن يعيد التفويض من جديد لجهة أخرى لنفس الاختصاص مما يترتب عليه أن النص اللائحي في المادة (131) مخالف للقانون، ذلك أن اللوائح تصدر عن جهة إدارية يسري عليها ما يسري على القرارات الإدارية من أحكام وعليه التفويض اللائحي يعد مخالف للقانون، لذلك يفترض أنه على مجلس الوزراء إصدار ملحق لللائحة التنفيذية للقانون يبين فيه قواعد تحديد الرسوم، ويترك لوزارة الحكم المحلي المهام المسندة إليها قانوناً في حق الإشراف لضمان تنفيذ وحدة الخدمات في البلديات بما يحقق المصلحة العامة، ذلك أنه ترك هذه المهمة لوزارة الحكم المحلي من شأنه الإخلال باستقلالية الوحدات المحلية التي يتمتع بها النظام اللامركزي، إذ أن من المعلوم إصدار الأوامر والتعليمات من السلطة المركزية ومتابعتها هو إحدى سمات النظام المركزي.

### الخاتمة

تعتبر دراسة أنظمة الإدارة المحلية من أهم الدراسات الحديثة التي تساهم في خلق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتطوير الإداري، وقد هدفت هذه الدراسة إلى دراسة البلديات باعتبارها إحدى أسس تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية ولدورها الهام في توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية وفي تحقيق أكبر قدر من كفاءة أداء الخدمات العامة المقدمة إلى الأفراد، ورغم هذه الأهمية للبلديات إلا أنه لاحظنا هناك ثغرات في القانون الليبي، وهو ما يجعل أحكامه قاصرة في تحقيق الأهداف المتوخاة من وجود البلديات، وقد خلصت هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات التي يعتقد الباحث أن الأخذ بها ستساعد البلديات في القيام بالعمل البلدي على أكمل وجه، إلا أنه لا يمنع ذلك من استنتاج بعض المميزات للنظام القانوني للبلديات.

### أولاً: النتائج

1- قانون الإدارة المحلية الحالي تجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية، حيث أعتمد المشرع على البلدية، في تقديم الخدمات المحلية من خلال مجلس البلدية، وقد عد المشرع مبدأ الانتخاب أساسي لاختيار أعضاءه من الأفراد المقيمين بالبلدية بعيداً عن سلطة التعيين من الوزارة، ويبدو اتجاه إيجابي، لأنه يجسد فكرة اللامركزية الإدارية في جعل مجالس البلدية أثناء ممارستها لوظيفتها الإدارية المحلية بشكل مستقل عن السلطة المركزية، إذ منح المشرع البلدية الشخصية المعنوية لتمارس اختصاصات واسعة على المستوى المحلي، غير أنه هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل تمارس مهامها تحت رقابة المحافظات وديوان المحاسبة وجهاز الرقابة الإدارية، وهذا ليس انتقاصاً لصلاحياتها بل لضمان احترام مبدأ المشروعية الإدارية، وتجسيد لفكرة اللامركزية الإدارية التي تحتم فرض رقابة لضمان تنفيذ مهام العمل البلدي وفقاً للقانون، كما أنه خلق أدوات أهمها مجلس الشورى يساعد مجلس البلدية في أداء مهامه، وهو أمر جيد، لما له من الأثر الإيجابي



على قرارات البلدية، بما يساهم به من تقديم المشورة والرأي والملاحظات حول تنفيذ المشاريع وأداء الخدمات في البلدية.

كما خلصت الدراسة إلى ان القانون وضع مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الناخب إلا أنه لم ينص المشرع على شرط الكفاءة والمستوى العلمي لعضوية مجالس البلدية، وهذا يبدو غير مقبول، ذلك أن فقدان هذا الشرط ضمن شروط العضوية قد يكون له التأثير السلبي على أداء العمل البلدي، لأنه قد يؤدي إلى تولي العدد الأكبر من الأعضاء ليسوا من ذوي الشهادات العلمية.

3- وسع قانون الإدارة المحلية من مهام العمل البلدي، وهذا يبدو موقف سليم، لأنه ينسجم مع التطور الذي شاهده الإدارة المحلية في قيام البلدية بالمساهمة في البنية التحتية والقيام بالأشغال العامة والمشاريع التي تحتاجها البلدية وتميزها عن المصالح القومية التي تهتم إقليم الدولة.

4- نجح القانون في وضع الإطار النظري للامركزية الإدارية في جوانب معينة، إلا أنه أخفق في وضع آلية التطبيق العملي لتمكين البلديات من أداء مهامها وهو ما يمثل قصور في القانون و يحتاج إلى معالجة تشريعية بما يمكن معها تحقيق أهداف الإدارة المحلية في جوانب أخرى، حيث لم تمنح البلديات الصلاحيات التي تمكنها من إعداد خطط وبرامج التنمية المختلفة، ذلك إن رغم تحديد القانون لاختصاصات وموارد البلدية إلا أنه أخفق في وضع نظام قانوني يمنحها السلطات في كيفية الحصول على هذه الموارد، حيث أعطى القانون الإيرادات للبلدية، وهي منحة يسعى المشرع من خلالها إلى هدف تمكين البلدية من تحقيق المسؤوليات المنوطة بها، إلا أن القانون قد أخفق في وضع هذه الإيرادات موضع التنفيذ، لأنه لم يضع القواعد التي تبين كيفية جباية الرسوم، بسبب أن القانون أحال إلى اللائحة التنفيذية له لوضعها، وإن هذه اللائحة بدورها أحالت الأمر إلى وزير الحكم المحلي لوضعها والذي بدوره أيضاً لم يرق بإصدار قرارات تنظمها حتى اليوم، واستنتاج الباحث في تفويض اللائحة التنفيذية إلى الوزير المختص لإصدار القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد ذات الطابع البلدي يعد أمر غير جائز قانوناً، ذلك أن القانون قد خص اللائحة وحدها بنص صريح دون أن يتضمن نص قانوني يشير إلى أحقية اللائحة في تفويض الاختصاص الممنوح لها الى جهة أخرى.

5- أعطى القانون للبلديات وظيفة مهمة في تحقيق الخدمات المحلية من خلال الاختصاصات التنفيذية التي تتعلق بالجوانب العمرانية والثقافية والصحية والاجتماعية في النطاق الجغرافي المحدد لها، هذه الالتزامات تتطلب توفير الموارد المالية الملائمة مع بيان كيفية الحصول عليها. والذي يستنتج أنه رغم وجود الموارد المالية إلا أن المشرع في القانون رقم 59 لسنة 2012م، قد خلى من تنظيم موارد البلدية حيث أنه لم يبين الآلية في جباية رسوم البلدية، وهذا ما يعد إعاقة في تنفيذ مسؤولياتها القانونية، إذ أنه

بدون وضع جدول تفصيلي لإمكانية جباية موارد البلدية ستبقى القرارات الإدارية للبلدية في صفوف الأرفف، ذلك أن من يملك المورد المالي يملك اتخاذ القرار وفقاً لاختصاصه.

6- أعطى القانون للبلديات صلاحيات واسعة في النطاق الجغرافي المحدد لها وفي ذات الوقت نقل اختصاصات المحافظات إلى البلديات، وهذا أدى إلى أن يكون للبلدية عمل مزدوج يجمع بين وظيفتين (وظائف البلدية، ووظائف المحافظة)، ويبدو هذا غير مقبول، لما فيه من آثار سلبية على كفاية أداء العمل البلدي بتقديم الخدمات المحلية بشكل سيء لتقل العمل عليها.

### ثانياً: التوصيات

1- يوصي الباحث المشرع على أن ينص صراحة على شرط الكفاءة والمستوى العلمي لعضوية مجالس البلدية ضمن شروط عضوية المجالس المحلية أو ينص على أن يتشكل المجلس البلدي من أغلبية لها مستوى تعليمي، ذلك أن توافر شرط الخبرة في إدارة البلديات مع شرط الشهادة العلمية له أثره في الارتقاء بالعمل البلدي.

2- يوصي الباحث اللائحة التنفيذية للقانون 59 لسنة 2012م، إلى ضرورة إصدار ملحق التنفيذية للقانون 59 لسنة 2012م، يتضمن تحديد القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد ذات الطابع البلدي حتى تتمكن البلديات من النهوض بمهامها والمساهمة في النهوض بالدولة.

3- يوصي الباحث أن يتدخل المشرع لمساعدة البلدية بوضع نص يبين فيه القواعد الخاصة لرسوم موارد البلدية وكيفية جبايتها، ذلك أن فكرة البلدية بلغت مرحلة النضج في العمر الزمني في وجودها والمفترض معه وجود قواعد قانونية متكاملة.

4- يوصي الباحث المشرع إما أن يلغي القانون رقم 9 لسنة 2013م بشأن نقل اختصاصات المحافظات إلى البلديات، ويعتمد بدلاً عنه العامل التاريخي بتقسيم ليبيا إلى محافظات، بلديات، محلات، مع منح المحافظات والبلديات الشخصية الاعتبارية، والمحافظة على مزاولتها كلاً منها اختصاصاتها المحددة لها قانوناً على حدة، أو أن يقوم بتغيير مصدر إنشاء البلدية، بحيث يكون بيد السلطة التشريعية بدلاً من مجلس الوزراء، للحفاظ على وجود البلدية بشكل أكثر استقراراً وإبعادها عن الاستقرار النسبي.

3- يوصي الباحث المشرع أن يستعين بأهل الخبرة والمتخصصين في مجال الإدارة المحلية والأشخاص المهتمين بتشريعات الإدارة المحلية لاسيما مؤسسات المجتمع المدني، وكذلك اخصائيين اللغة في التشريع، وكذلك الاستئناس بالتشريعات المقارنة للإدارة المحلية، حيث أن كل ذلك له الأثر الإيجابي في ضمان صياغة دقيقة لاختصاصات البلديات، وتحقيق الغاية من صدور قانون الإدارة المحلية، وتضييق الاختلاف بين صياغة النص وبين طبيعة عمل البلديات.

## قائمة المراجع

- 1- أبوبكر بن مسعود الكاساني (1997) بدائع الصنائع، ج2. - بيروت: دار إحياء التراث العربي.
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا (1999) الوسيط في مبادئ القانون الإداري. - ط2. - الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- 3- حمدي ياسين عكاشة (2018) موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة. - ط3. - القاهرة: دار النهضة العربية.
- 4- سامي جمال الدين (1996) أصول القانون الإداري، ج1. - الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- 5- سليمان محمد الطماوي (1989) الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة. - ط4. - القاهرة: مطبعة عين شمس.
- 6- صبيح بشير مسكوني (1982) مبادئ القانون الإداري الليبي، دراسة مقارنة. - بنغازي: الناشر الكتاب والتوزيع والإعلان والمطابع.
- 7- عبد الغني بسيوني عبد الله (2006) القضاء الإداري. - ط3. - الإسكندرية: منشأة المعارف.
- 8- علي خطار شطناوي (2002) الإدارة المحلية. - عمان: دار وائل للطباعة والنشر.
- 9- عمر محمد السيوي (2013) الوجيز في القضاء الإداري. - بنغازي: الفضيل للطباعة والنشر والتوزيع.
- 10- كامل برير (1996) نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة. - بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- 11- مازن راضي ليلو (2008) الوجيز في القانون الإداري. - الدنمارك: منشورات الأكاديمية العربية.
- 12- محمد عبدالله الحراري (2010) أصول القانون الإداري الليبي، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها. - ط6. - الزاوية: منشورات المكتبة الجامعة.
- 13- محمد عبد الله الحراري (2010) الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي. - ط5. - الزاوية: منشورات المكتبة الجامعة.
- 14- محمود محمد صبرة (2004) أصول الصياغة التشريعية. - مصر: دار الكتب القانونية.
- 15- بشار جميل يوسف عبد الهادي (1979) التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس.
- 16- عبد القادر قدورة. اللامركزية الإدارية الموسعة في ليبيا وسيلة لتحقيق العدالة وبناء الديمقراطية. - تاريخ الاطلاع: 2020.7.18. - متاح على الرابط:

<http://archive2.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/14803>

- 17- عبد المعطي عساف (1986). "محددات عملية التنظيم وتكيفاتها على مستوى التنظيم المحلي". - مجلة المنظمة العربية للعلوم، ع 277.
- 18- معجم المعاني الجامع، معجم عربي. - متاح على الرابط: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>
- 19- محكمة استئناف بنغازي، الطعن الإداري رقم 19/14 ق، جلسة (6.6.1980) غير منشور.
- 20- الجريدة الرسمية، طرابلس، مطابع العدل.
- 21- القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية.
- 22- القانون رقم 9 لسنة 2013م بتعديل القانون رقم 59 لسنة 2012م في شأن الإدارة المحلية.
- 23- القانون رقم 11 لسنة 2014م بشأن الهيئة الوطنية لمكافحة. - تاريخ الاطلاع: 2020.9.14
- متاح على الرابط: <https://security-legislation.ly/ar/node/31993>
- 24- مرسوم ملكي بقانون صادر في (27.أغسطس.1964). - تاريخ الاطلاع 2020.7.18. - متاح على الرابط :- <https://security-legislation.ly/ar/node/33887>
- 25- اللائحة التنفيذية رقم 130 لسنة 2013 للقانون رقم 59 لسنة 2012م. - تاريخ الاطلاع : 2020.7.22. - متاح على الرابط: <https://security-legislation.ly/ar/node/32090>