

قانون الإدارة المحلية بعد ثورة فبراير في ليبيا

د. خالد عمر مادي*

مقدمة

للمناخ السياسي العام في ليبيا دور أساسي في تكوين تصور للإدارة والحكم المحلي وتوفير الظروف الموضوعية اللازمة لنشوئه واستمراره، كما أن زخم الإرادة والدعم السياسي كفيل برفع مستوى دور الإدارة المحلية بكونها إحدى ركائز الإستراتيجية الليبية الوطنية للتطوير والتقدم بعد ثورة فبراير، وتبرز أهمية الإدارة المحلية بقدرتها في الاتصال المباشر بالمواطنين والتعرف على مشاكلهم واحتياجاتهم، فضلاً عن دور الإدارة المحلية خاصة في مجال التنمية أصبح العامل الأهم ليس فقط لأنه المسئول عن تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع الإنمائية ولكن أيضاً لأنها أقدر من يملك المعلومات والبيانات التي يعتمد عليها في وضع الخطط والسياسات (هلال، 2011).

ولكي يكون ذلك يتطلب توافر في الإدارة المحلية اشتراطات محددة حتى يمكن تسميتها إدارة محلية وهي اعتراف قانونياً بشخصيتها المعنوية والاعتبارية وأن يتوافر لها مجلساً محلياً يتم انتخابه مباشرة من قبل سكان تلك الوحدات المحلية وأن يتوافر لهذه الوحدات المحلية المختارة شعبياً اختصاصات أصيلة في إدارة شئونها المحلية (عبد الوهاب، 2010، 61)، وأن يتوافر لهذه الوحدات المحلية موارد مالية خاصة، تكون حرة في التعامل والتصرف بها وأن يتوافر أخيراً نوع من الرقابة التي تمارسه السلطة المركزية على تصرفات وأعمال الوحدات المحلية بصورة تتناغم مع السياسات العامة للدولة (عريم، 1969، 234)، وهو الأمر الذي نحاول تلمسه في قانون الإدارة المحلية الجديد الصادر في أواخر أيام المجلس الوطني الانتقالي. لقد تأثر قانون الإدارة المحلية بالعوامل السياسية والوضع السياسي الذي تمر به ليبيا بعد ثورة فبراير، مما يتطلب ضرورة أن يكون مواكباً ومعبراً عن كل التطلعات والشعارات التي يرفعها مجمل الداعمين لسياسة اللامركزية، ودون الخوض في الإشكالات المفاهيمية بين مصطلح الحكم المحلي والإدارة المحلية وعلاقتهم باللامركزية فإن القانون الجديد عالج هذه المسألة بصورة واحدة ودونما تفريق مما يستدعي عدم الخوض في الجدالات النظرية واللغوية. فقد سبق ظهور وتبني نظام الإدارة المحلية لللائحة أعدها المجلس الوطني الانتقالي حاول من خلالها معالجة الشأن المحلي بعد سقوط النظام السابق فظهور

* أستاذ العلوم السياسية جامعة طرابلس، -، E-mail: khalidali-72@yahoo.com

المجالس المحلية التسييرية التي تشكلت في جلها من الثوار جاءت بغية سد الفراغ الحاصل من جراء سقوط النظام الإداري المحلي، عمل المجلس الوطني الانتقالي على الإشراف المباشر على هذه المجالس المحلية وسعى إلى تفعيلها وتسييرها والاعتراف بها طيلة فترة قيادته للمرحلة الانتقالية. ذلك أنه حتى بعد قيام الحكومة الانتقالية المؤقتة بقيادة الكيب وظهور وزارة خاصة بالحكم المحلي ظلت السيطرة والإشراف الكامل من قبل المجلس الانتقالي وليست وزارة الحكم المحلي التي ظل دورها شكلياً إلى حد كبير (اللائحة الداخلية للمجالس المحلية، 2011).

لم تكن طبيعة لائحة تنظيم المجالس المحلية في جميع الحالات متطابقاً مع مبدأ اللامركزية، بل تباينت الاستجابة لضوابطها، كما حملت بعض الهنات ولم تلبّي وتراعي وتلامس كل ما يحتاجه المواطن وما يرنو إليه. الأمر الذي استدعى ضرورة إصدار قانون للإدارة المحلية يعالج كل القضايا المحلية والمستويات المحلية وعددها والمجالس المحلية واختصاصاتها وموارده المالية وعلاقتها مع السلطة المركزية وكذلك كل المسائل المتعلقة بشؤونها ووظائفها وإدارتها ووحداتها المحلية (المفتى، 2012). كل ذلك في ظل غيبة المساندة الدستورية التي لازلت بحاجة إلى كتابة من قبل الجمعية التأسيسية التي لم يتم تشكيلها بعد، ذلك إن وجود الضمانة الدستورية للإدارة المحلية والحكم المحلي تعد رافداً مهماً وصمام أمام ضد أي تغول للسلطات على حساب الأخرى وكذا تثبيت دور ومجالات وصلاحيات الوحدات المحلية (لجنة الخبراء المعنية بالإدارة المحلية، 2004، 15-23).

أولاً: الاعتراف بالشخصية القانونية

اعترف قانون الإدارة المحلية الجديد للوحدات المحلية المحافظات والبلديات بالشخصية الاعتبارية، (قانون الإدارة المحلية، 2012، 3) وهي بذلك تعد أولى الخطوات نحو تحقيق مطلب اللامركزية وتفعيلها (الجريوعي، 2012).

أ- المستويات المحلية

قسم القانون ليبيا إلى وحدات إدارية هي المحافظات والبلديات ومضيفاً لها المحلات وفروع البلديات التي تنشأ بالمحافظات، إلا أنه لم يصدر قرار يحدد ويحصر عدد ومسمى لهذه الوحدات المحلية وترك ذلك للسلطة التنفيذية. وحتى تضمن الوحدات المحلية الاستقرار والديمومة يتطلب ضرورة الاعتراف بها والتعاطي معها مشورةً ومشاركةً (شعراوي، 2001). نص القانون على أن يتم إنشاء وتحديد نطاق وإلغاء وحدات بالمحلات والفروع المحافظات بقانون، أما الوحدات المحلية البلديات يتعين إنشاؤها باقتراح وزير الحكم المحلي والذي يصدر بناءً عليه قرار من مجلس الوزراء، أما وحدات الإدارة المحلية الأخرى المحلات فيتم إنشاؤها وتحديد نطاقها وإلغاؤها بقرار

من وزير الحكم المحلي بعد اقتراح من رئيس الوحدة المحلية المحافظ، ويشترط لصدور قرار من المحافظ بإنشاء المحلات إن يتم ذلك بناء على اقتراح المجلس البلدي وموافقة مجلس المحافظة عليه وبذا حددت المستويات بثلاث بعد إضافة المحلات. وكما أعطى سلطة إنشاء وتحديد نطاق وإلغاء الوحدات المحلية بالمحلات والفروع البلدية بيد المحافظ.

ب- الأقاليم الاقتصادية

وهي التي تضم محافظة أو أكثر وهذه الأقاليم لا تمثل وحدات محلية حيث لم يعترف لها القانون بالشخصية القانونية كما تضمن أنه لكل إقليم مجلس خاص للتخطيط الإقليمي (قانون الإدارة المحلية، 2012، 21). تبنى القانون قيام المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي، ويتكون من مجموع مجالس الأقاليم الاقتصادية، ويتناوب رئاسته سنوياً محافظي الوحدات المحلية المكونة للإقليم ويضم إضافة للمحافظين عمداء المجالس البلدية المنضوية تحته والخبراء الذين ترى الوزارات ضمهم إليها. نموذج الوحدات المحلية الاقتصادية لم تعرفها ليبيا في تجاربها للإدارة المحلية وهو شكل مطبق في مصر بعد ظهور المدن الاقتصادية، وهو يلبي مطالب بعض القوى الوطنية في قيام مدن اقتصادية كبنغازي ومصراتة.

ج- أن تكون للوحدة المحلية موازنة مالية مستقلة

يستتبع تمتع الوحدة المحلية بالشخصية الاعتبارية، بأن يجب أن يكون لها موازنة مستقلة خاصة بها تبين آليات مواردها ومشارب إنفاقها (عبد الوهاب، 2010، 54). وقد نص قانون الإدارة المحلية على أن تضع كل وحدة محلية مشروع موازنة شاملة لإيراداتها ومصروفاتها، وفقاً للقواعد المعمول بها في وضع الموازنة العامة للدولة (قانون الإدارة المحلية، 2012، 25). وتخضع عمليات موازنة الإدارة المحلية إلى ما يلي:-

1- مرحلة إعداد الموازنة المحلية

حيث نص قانون الإدارة المحلية على أن تضع كل وحدة محلية محافظة أو بلدية من خلال مجلسها تصوراً شاملاً لميزانياتها التسييرية، وبعد ذلك تحال للمجلس الأعلى للإدارة المحلية لفحصها ودراستها ومن ثم تضمينها في ميزانية وزارة الحكم المحلي. أما فيما يخص إعداد الميزانية التتموية فهي تعد من قبل مجالس الوحدات المحلية من واقع مشروعاتها، ومن ثم تحال إلى مجلس التخطيط الإقليمي لدراستها ووضعها بعد ذلك في الميزانية العامة لوزارة الحكم المحلي (قانون الإدارة المحلية، 2012، 26).

2- مرحلة اعتماد الموازنة المحلية

وفقاً لقانون الإدارة المحلية أصبح يتعين على كل وحدة محلية محافظة أو بلدية إرسال مشروع موازنتها التسييرية والتنموية مشتملاً لكل البرامج والأنشطة المحلية حتى يتم إدراجها في موازنة وزارة الحكم المحلي بعد دراسة وموافقة من قبل المجلس الأعلى للإدارة المحلية ومجلس التخطيط الإقليمي.

3- مرحلة تنفيذ الموازنة المحلية

لم يسمح القانون إمكانية تجاوز الاعتماد السنوي لمخصصات الوحدات المحلية، وإنما ربط كل ذلك بمعية مراقب مالي يشرف على حسابات وأوجه الصرف للوحدات المحلية، ويتولى إعداد الحسابات الختامية لكل محافظة وبلدية. إلا أن القانون أجاز عقد قروض محلية تبرمها الوحدات المحلية بما لا يتجاوز ربع دخلها السنوي المتوقع دون قيام ترتيبات والتزامات على السنوات المالية المقبلة بمعنى أن يتم تسديدها قبل نهاية السنة المالية. أما بالنسبة لعقود الاستخدام والإيجار والتصرف بالمجان في الأموال الثابتة والمنقولة فلم يسمح به القانون لمجالس الوحدات المحلية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء في الحالات التي يترتب عليها تحقيق نفع عام من قبل إحدى القطاعات أو الأشخاص الاعتبارية العامة (قانون الإدارة المحلية، 2012، 27).

4- مرحلة مراقبة تنفيذ الموازنات المحلية

نص القانون على أن يعين في كل وحدة محلية مراقب مالي يختص بالإشراف وتدقيق عمليات الدفع والقبض، ويكون مسئولاً على أن تكون متطابقة للوائح والتعليمات وفقاً للقانون المالي للدولة. وقد أكد القانون على ضرورة أن تخضع كل الإجراءات المالية للوحدة المحلية لرقابة ديوان المحاسبة وإلى ما سماه جميع أجهزة الشفافية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 27). غير أن الملاحظ في مسألة الموازنات المحلية بالرغم من إنها أي الوحدات المحلية من يقوم بإعدادها بعد المصادقة عليها من قبل مجلس المحافظة فهي تحال إلى جهات مركزية من قبيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية ومجلس التخطيط الإقليمي اللذان هما يحق لهما تعديلها واعتمادها و ثم يتم إلحاقها بميزانية وزارة الحكم المحلي ليتم اعتمادها من مجلس الوزراء وبذلك لا تملك في تلك الحالة الوحدات المحلية حق تعديلها (عبد الوهاب، 2000، 9-27).

د- أن يكون للوحدة المحلية من يمثلها أمام القضاء

اعتبر القانون أن من يمثل المحافظة أمام القضاء وفي صلاتها بالغير هو المحافظ (قانون الإدارة المحلية، 2012، 8)، في وقت لم يكن هناك إشارة واضحة للجهة التي تمثل كيانات الوحدات الإدارية المحلية الأخرى البلدية والمحلة في حالة قيام دعوى قضائية ضدها، واتبع هذا النهج في العديد من قوانين الإدارة المحلية.

ثانياً: وجود مجلس محلي منتخب

يعد ذلك هو المبدأ الذي لا يتحقق إلا به شكل وأنموذج الإدارة المحلية بكونه وسيلة تمثيل لأبناء الوحدة الإدارية المحلية، عبر اختيار ممثلين منتخبين يسيرون عمل هذه الوحدات المحلية وبما يلبي رغبات وطموحات تلك الفئات الاجتماعية المحلية التي اختارتهم ووافقت عليهم (الطعا منة، عبد الوهاب، 2005). لقد نص القانون على أن آلية انتخاب مجالس الوحدات المحلية تتم عبر الاقتراع السري العام المباشر من قبل سكان الوحدة المحلية دون تدخل من السلطة المركزية في الاختيار. وعلى أن يتم اختيار المحافظ والعميد من قبل أعضاء المجالس المحلية في وقت ترك فيه القانون لللائحة التنفيذية تفعيل تلك الإجراءات والتي من ضمنها تحديد المعيار والمعاملة وإجراءات الانتخابات. ذلك الأمر يعبر عن إفساح المجال بصورة لامركزية لحرية الناس في الاختيار بالرغم من إن المحافظ في ذات الوقت حمل صفة المركزية بكونه يعد ممثلاً للسلطة التنفيذية في المحافظة ويتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ومرافق الخدمات والإنتاج في نطاق الوحدة المحلية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 5)، ولقد اشتمل القانون بالإضافة إلى ما سبق على ما يلي:

- أن يكون من بين المختارين عضو على الأقل من النساء، وهذا الحضور لم يظهر فيه التزام بذلك مما يحمل اللائحة التنفيذية مسؤولية بيانه - واشترط أن يكون من بين المختارين عضو من ذوي الاحتياجات الخاصة بالثوار، وكان من المفترض اشتراط العناصر الشابة وكذلك مشاركة ممثل عن الأعيان والمشايخ والحكماء في الوحدات المحلية بصورة صريحة .

1- مجلس شورى الوحدات المحلية

وهي مجموعة يتم اختيارها من قبل أعضاء المجالس الوحدات المحلية في المحافظات والبلديات من الخبراء والمستشارين الذين لهم دراية وخبرة بالشأن المحلي وعددهم يساوي نصف أعضاء مجلس المحافظة والبلدية وأعطاهم القانون الحق والمشاركة في مناقشة قضايا المجالس المحلية دون أن يكون لهم حق التصويت عليها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 15).

2- المجالس المحلية

يوجد في كل وحدة من الوحدات المحلية المحافظة والبلدية ومجالس محلية يتم تشكيله بالانتخاب المباشر بين المواطنين المحليين.

أ- تشكيل مجلس المحافظة

يتم تشكيل مجلس المحافظة وانتخابهم بالاقتراع السري المباشر ويشترط فيمن يرشح عضواً بالمجلس المحافظة أن يكون: متمتعاً بالجنسية الليبية وإلا يقل عن عمر خمس وعشرون سنة

ومحمود السيرة وألا يجمع بين عضوية المجلس وعمل آخر وأن يقدم إقرار الذمة المالية، وإلا يكون فصل بقرار تأديبي أثناء عمله، أو محكوماً بجنحة مخلة بالشرف والأخلاق، أو اكتسب أموال بطريقة غير مشروعة. وهناك فئات لا يجوز لها الترشح لعضوية المجالس المحلية وهي ممن انتسبوا إلى الأجهزة الأمنية واللجان الثورية في النظام السابق ما لم يكن قد قام بالاشتراك في ثورة فبراير والتحق لصفوفها بعد قيامها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 6).

ولم يتضمن القانون حجم وعدد أعضاء مجلس المحافظة ولا المعيار في ذلك سواء الإحالة إلى اللائحة التنفيذية التي سوف تنظر بذلك بناء على معيار عدد السكان، الأمر الذي يفتح نقاش مجتمعي حول ضرورة تضمين معايير أخرى كالجغرافي والاقتصادي (التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2002، 49-78). مدة عمل المجلس أربع سنوات ما لم تحل قبل ذلك (قانون الإدارة المحلية، 2012، 5). والمحافظ هو رئيس مجلس المحافظة وهو الذي يمثل أمام القضاء ويعد ممثل السلطة التنفيذية بالمحافظة وهو الذي يعلن ما يتخذه المجلس من قرارات ويجوز له أن يفوض بعض من اختصاصاته إلى أي من أعضاء المجلس أو رؤساء الهيئات والمصالح العامة في نطاق الوحدة المحلية.

ب- نظام عمل مجلس المحافظة

ينعقد المجلس بحضور الأغلبية البسيطة المكونة من نصف الأعضاء وعضو (قانون الإدارة المحلية، 2012، 11)، دورياً كل شهر ويجوز له الانعقاد في جلسات غير عادية بدعوة من وزير الحكم المحلي أو المحافظ أو ثلثي الأعضاء. وله أن يدعو خبراء ومستشارين أو ممثلين عن المجتمع المدني دون أن يكون لهم حق التصويت. وبالنسبة للجان المتخصصة فيتم اختيارها بالاقتراع المباشر، وتتخذ القرارات بالتصويت المباشر بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعضو، وله أن يتخذ قراراته بصورة تمرير بموافقة الأعضاء في حالة تعذر اجتماع المجلس (قانون الإدارة المحلية، 2012، 10).

ج- تركيبة أعضاء مجلس المحافظة

اشتراط القانون على أن يكون من بين الأعضاء على الأقل امرأة وعضو من ذوي الاحتياجات الخاصة من الثوار (قانون الإدارة المحلية، 2012، 6)، غير أنه من الممكن زيادة نصيب المرأة في عضوية مجالس المحافظات وهو أمر يتأثر به طبيعة النظام الانتخابي والذي ترك للجهات المختصة البث فيه وتقريره كما ينبغي الإشارة لضرورة التأكيد على تضمين التواجد الحزبي حتى يبعد النزعات الجهوية والقبلية التي كثيرا ما تبرز في حالات الاختيار والمفاضلة (المفتى، 2012).

3- تشكيل مجلس البلدية

يتم تشكل المجلس البلدي بالانتخاب المباشر من المواطنين وينطبق عليهم من حيث الشروط نفس ما يجري على انتخاب مجلس المحافظة. وينتخب المجلس البلدي في أول اجتماعه عميد البلدية بالانتخاب السري من قبل أعضائه والذي لم يحدد القانون عددهم. ويختار المجلس البلدي من أعضائه أعضاء اللجان المتخصصة (قانون الإدارة المحلية، 2012، 17)، والعميد هو المشرف المسؤول على مباشرة وتنفيذ خطط العمل، ويحل محل العميد في حال غيابة أكبر الأعضاء سنأ وإذا خلا مكانه انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته (قانون الإدارة المحلية، 2012، 1).

أ- نظام عمل المجلس البلدي

يصح انعقاد المجلس البلدي بحضور الأغلبية البسيطة، وقراراته تتخذ بالتصويت السري المباشر بالأغلبية المطلقة للحاضرين ويجوز اتخاذ القرارات بالتوافق. نص القانون وبطريقة مفصلة كيفية تناول وإقرار محاضر الاجتماعات وجداول أعمال المجلس البلدي مع إمكانية إضافة بند جديد لمداولات أعمال المجلس في الحالات التي أوضحها وهي تقديم بعريضة من قبل منظمات المجتمع المدني تتضمن مطالب محلية، وإذا تقدم 2 بالمائة من سكان الوحدة المحلية أو إذا تقدم خمسمائة مواطن بعريضة حيال مسألة ما ذات طابع المحلي، أو إذا تظاهر 200 مواطن لحاجة مطلبية محلية. وقد ترتب على أن يكون في المحضر الاجتماع: إقرار جدول الأعمال، والتصديق أو التحفظ على المحاضر السابقة، المداولات والتوصيات عن الموضوعات المؤجلة سابقاً، القرارات والمداولات فيما يخص البنود الدائمة، والموضوعات الجديدة، والمداولات والقرارات الأخرى (قانون الإدارة المحلية، 2012، 16). كما أنه يتبع الفرع البلدي ديوان البلدية الذي بدوره يأخذ تعليماته من العميد والمجلس البلدي تنفيذاً للسياسات المحلية المتفق عليها (الحراري، 2012). ومن أجل شفافية القرارات تنتشر قرارات المجلس البلدي في كافة وسائل الإعلام خلال شهر من تاريخ إصدارها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 17).

ب- تركيبة أعضاء المجلس البلدي

ترك لللائحة التنفيذية تحديد حجم أعضاء المجلس البلدي، ومعاملتهم المالية وآلية إجراء انتخابهم، وترك القانون للمجلس حرية اختيار مجلس الشورى من ذوي الخبرة والكفاءة ومن لهم دراية بالشأن المحلي وهم لهم حق المشاركة في مداولات واجتماعات المجلس البلدي دون التصويت على قراراته وحدد عددهم بنصف أعضاء المجلس البلدي (قانون الإدارة المحلية، 2012، 15). وعليه جاء قانون الإدارة المحلية بمسعى أن تكون المجالس المحلية مجالس منتخبة انتخاباً مباشراً وليست معينة من جهة مركزية، مع أنه ترك اللائحة التنفيذية تحديد آليات أي نظام انتخابي يتم العمل به هل عبر نظام القوائم الحزبية أو بالانتخاب الفردي مما يعني ترك الأمر دون بيان وتحديد

حول أيهما يتم العمل في وقت يجب أن يتوافق مع السماح بإعطاء كل مواطن حق المشاركة والمساهمة واختيار الشخص الذي يريد.

ج- استقلال الوحدة المحلية بشؤون موظفيها

لم يعط القانون لوائح خاصة تميز الموظفين العاملين في الوحدات المحلية حيث تطبق عليهم تشريعات وأحكام الوظائف الخدمية المدنية وفقاً للتشريعات الموضوعية ولا توجد اختلافات في قانون الإدارة المحلية فيما يتعلق بنقل العاملين وترقيتهم وحتى توقيع الجزاء التأديبي عليهم. حيث أشار القانون لتمتع ملاك الوظائف في الوحدات المحلية بنفس أوضاعهم الوظيفية وبمخصصاتهم المالية، وذلك بالتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 28). أما بالنسبة لحق النقل والترقية فقد أعطى القانون للمحافظ في اقتراح نقل أي موظف من محافظته إذا ما اتضح له أن وجوده لا يتلاءم مع المصلحة العامة وله حق في إبداء رأى في ترقية العاملين، وطلب التحقيق مع العاملين حتى للوزارات والجهات التي لم تنقل اختصاصاتها للوحدات المحلية. ونص القانون على حق المحافظ والعميد توقيع الجزاءات التأديبية على جميع العاملين في الوحدات المحلية في حدود اختصاص وزير المالية والإدارية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 29).

ثالثاً: اختصاصات المجالس المحلية

حدد قانون الإدارة المحلية بوجه عام الاختصاصات للوحدات المحلية في حدود السياسة العامة والخطط والسياسات والبرامج الموضوعية في دائرتها وتحت نظر وبصر وزارة الحكم المحلي على أن تتولى الوحدات المحلية جميع الاختصاصات التي تتولها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح. وقد تنوعت هذه الاختصاصات من اختصاصات خاصة بالمجالس المحافظات وأخرى بصلاحيات واختصاصات المحافظ، وبالمجالس البلديات والعميد ووكيل البلدية ومن ما سماه تسهيلات قيام أنشطة في مجالات التنمية البشرية والدفاع.

أ- اختصاصات مجلس المحافظة

يختص مجلس المحافظة باتخاذ الإجراءات المتعلقة بالإشراف والتوجيه والرقابة والقيام بالأعمال الإدارية والمالية اللازمة على مستوى المحافظة وعلى أعمال البلديات والمحلات وكل الأنشطة والمرافق والأعمال في نطاق الوحدة المحلية ويتولى بوجه خاص القيام بما يلي (قانون الإدارة المحلية، 2012، 7):

- 1- المصادقة على ميزانية المحافظة بعد اعتمادها من قبل مجلس الوزراء.
- 2- إصدار التوصيات والمقترحات المتعلقة بالنظام العام والأمن المحلي.

3- القيام بمشروعات مشتركة مع الوحدات المحلية الأخرى.

4- الإشراف على النشاط الثقافي والأهلي.

5- اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي.

قد يبدو من ظاهر الصلاحيات فسحة للوحدات المحلية إمكانية القيام بالمشاريع الاقتصادية والإنتاجية وفرص استقبال الاستثمار الأجنبي عبر التعاقد ولكن ذلك يظل رهن بحجم وقوة التفويضات والتعليمات الصادرة من مجلس الوزراء والتنسيق مع وزارة الحكم المحلي ومع تناسبه مع سياسة الدولة وقوانينها الاستثمارية.

ب- اختصاصات المحافظ

يمكن إجمالها بكونه المشرف على تنفيذ السياسة العامة وعلى كل المرافق الخدمية والإنتاجية في النطاق المحلي، وهو اختصاص عهد به بصورة شمولية لمجلس المحافظة والذي يعد هو رئيسه، ونص القانون على أن يتولى المحافظ إقرار القواعد العامة لنظام عمل المحافظة، وأعطى القانون للمحافظ تنظيم الشؤون الوظيفية الإدارية على مستوى المحافظة والإشراف عليها، ومسئوليته حيال كفالة الأمن الاجتماعي والغذائي، ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي في المحافظة، الحفاظ على الأمن والأخلاق والقيم العامة في إطار الخطط المرسومة (قانون الإدارة المحلية، 2012، 8). وأعطى المحافظ صلاحيات خاصة يستخدمها في الحالات الطارئة والمستعجلة كالكوارث والأوبئة والمساعدات العاجلة، وأيضاً لحماية أملاك الدولة والأملاك الخاصة من حالات التعدي وإيقافها وإغائها ورد المظالم التي يطلع عليها مباشرة.

ج- اختصاصات مجالس البلدية

حدد القانون الصلاحيات المخولة للبلديات وعلى الأخص القيام بما يلي:

شؤون السجل المدني - إنشاء وإدارة الطرق والجسور المحلية - تنظيم الحرس البلدي والأسواق المحلية - إصدار الرخص المحلية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 13).

إضافة إلى ذلك رأى المشرع إضافة فقرة حول اختصاصات المجلس البلدي تمثلت فيما يلي :

1- الإشراف على إدارة البلدية وتنفيذ ومتابعة المشروعات داخلها وفي الفروع والمحلات.

2- اقتراح اللوائح وتنفيذ الميزانية وتحديد أولويات الصرف وإقرار الحساب الختامي.

3- اقتراح فرض رسوم ذات الطابع المحلي وإلغاؤها وتحديد طرق تحصيلها.

4- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية وتقييم مستوى الأداء.

5- استثمار الموارد الذاتية للبلدية وتنميتها وتطويرها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 15). وقد

اعتبر وزير الحكم المحلي أن القانون عد البلدية هي الأكثر ملامساً لحال المواطنين بكونها

الأقرب لهم أما دور المحافظة فهو مكمل لهذا الدور بكون أن المحافظة قد تتسع لأكثر من بلدية.

د- اختصاصات المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي

التنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي يقترحها مجلس التخطيط الإقليمي، مما يعني أن هناك اختراقاً لصلاحيات الوحدات المحلية من قبل مجلس التخطيط الإقليمي الذي يعد أساساً جهة مركزية في التخطيط والدراسات وبعيدة عن رغبة السكان وحاجاتهم، عرض ما يصدره المجلس من توصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 22).

هـ- اختصاصات مجلس التخطيط الإقليمي

يعد جهة مركزية حيث أن تشكله يتم بقرار من وزير الحكم المحلي والتخطيط، وهما لهم وضع وتحديد تصور العلاقة بينه والوحدات المحلية. ويختص بالقيام بالبحوث والدراسات وفقاً لمراد البشرية والاقتصادية وإمكانيات كل إقليم وسبل تطويرها، وإعداد الخطط والبرامج التنفيذية لها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 22). ظهر في القانون التباس وتشابه في التركيبة والصلاحيات بين المجلس الأعلى للإدارة المحلية والمجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي ومجلس التخطيط الإقليمي وهما يعبران عن نفس الاختصاصات والتركيبة ويختلف عنهم مجلس التخطيط الإقليمي من أن جهة التكوين والصلاحيات هي مباشرة من الحكومة والسلطة المركزية كما أنه ليس له علاقة واضحة بينها وبين المؤسسات في الوحدات المحلية على مستوى المحافظة والبلدية والمحلة.

غير أن نظرة تقييمية لتلك الاختصاصات تظهر لنا أنه ترك المجال مفتوحاً للمحافظ في حرية التصرف في الحالات التي تستوجب العمل السريع ودون الرجوع إلى مجلس المحافظة أو الاتصال بالجهات المختصة، وعليه فإن التوسع في الاختصاصات الذي جاء به قانون الإدارة المحلية كان من نصيب المحافظ والدليل على ذلك إن اختصاصات المجالس البلدية يغلب عليها الطابع الاقتراحي غير الملزم، وكذا والمتابعة والإشراف وهذا يعني أن المجالس البلدية المحلية ليس لها قرار نهائي ملزم بقدر ما هي إثارة للمواضيع والمسائل دون أن يكون مطلق اليد في حلها والبت فيها (العلواني، 2001). عدم بروز الدور الدقيق والواضح في مجلس الشورى المحلية في المحافظة والبلدية ولم يبرز دورهم في إظهار قضاياهم واعتراضاتهم ورؤيتهم في المجالس المحلية فقد ذكر حضورهم دون أن يكون لهم حق التصويت الأمر الذي يتطلب ضرورة بيانه وتوضيحه.

يوجد تعدد وتنوع في مهام وصلاحيات ديوان البلدية والفروع البلدية ومكاتب الخدمات المحلية وكذا الحال بين العميد والمجلس البلدي ووكيل ديوان البلدية مما تتطلب الكشف والإيضاح في اللائحة التنفيذية للقانون. وقد أشار وزير الحكم المحلي أن البلدية هي التي تعتمد خطط التنمية والأصوب إنها تقرر خطط التنمية وتضع لها موازنتها ولكن ليست صاحبة الحق الأصيل في

اعتمادها وتصريفها فرؤيتها ليست نهائية وإنما تراجع وتدرس من قبل المحافظة ثم من المجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي بدوره يحيلها إلى مجلس الوزراء ليتم اعتمادها ضمن ميزانية وزارة الحكم المحلي، هذه الآلية مارستها الوحدات المحلية في السابق ولكن تم اختطاف الدور الكبير من الصلاحيات المعطاء لها بقنوات وآليات عديدة.

لم يشر القانون لاختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية وكونه المشرف الأساس على الوحدات المحلية إلا بمجرد الإشارة لدور الأمانة العامة والتي اقتصرتها مهمتها على الإشراف على الشؤون المشتركة للوحدات المحلية بعكس تصريحات الصحفية لوزير الحكم المحلي عن الدور المحوري للمجلس الأعلى للإدارة المحلية في المحافظات والبلديات. ضالة دور المحلات بناء على الاختصاصات المخولة لها والتي لا تزيد عن منح العلم والخبر وأن توسعت فض المنازعات المدنية والأحوال الشخصية اجتماعياً.

تحتاج الاختصاصات لتحديد دقيق بدلاً من الصياغات العامة والتي تحمل العديد من التفسيرات والتأويلات ولذا يتطلب أن تكون اللائحة التنفيذية شافية ووافية لكل معنى واصطلاح وضع في القانون وحتى لا تستأثر جهة تنفيذية أو تشريعية وحدها بالسلطات، وبصورة تظهر حدود ومجالات كل من المحافظ ومجلس المحافظة والعميد ومجلس البلدية حتى لا تتضارب جهات الإشراف والرقابة والمتابعة على المرافق الخدمية والإنتاجية داخل الوحدات المحلية (عبد الوهاب، 2008).

لم يبرز القانون تنظيم للعلاقة بين مجالس التخطيط الإقليمي والمجالس المحلية وهل أن الخطط والمشروعات والبحوث المزمع القيام بها وأنها تتلاءم مع حاجات ومتطلبات الوحدات المحلية أم هي سياسة مركزية تدار وتسير من قبل وزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط وعلى مستوى مجلس الوزراء ككل وبالتالي فهي سياسات ورؤى مركزية وليست لامركزية مما يعني إنها لا تعود بالنفع والتأثير على المجتمع المحلي.

رابعاً: الرقابة على الوحدات المحلية

في إطار سياسة كون الوحدات الإدارية المحلية جزءاً فاعلاً في تنفيذ السياسة العامة للدولة ومكماً له الأمر الذي يعطي السلطة المركزية صفة المتابعة والإشراف والرقابة على الوحدات المحلية، وأشار القانون من خلال:

التصديق والاعتراض على القرارات، أشار القانون لضرورة اعتماد أو رفض أي اقتراح من مجالس الوحدات المحلية حيال إنشاء وإلغاء أو دمج المحلات أو تغيير اسمها من الجهات أعلى في السلم المحلي بشكل تصاعدي (قانون الإدارة المحلية، 2012، 12).

الإبلاغ عن القرارات، ألزم القانون المحافظ بتقديم تقارير عن كل الأعمال والأنشطة المزولة في نطاق صلاحيات الوزير والذي بدوره يحيلها لمجلس الوزراء.

لم ينص القانون على حق السلطة المركزية في تعيين أو عزل موظفين وكذلك حق حل المجالس المحلية أو إيقافها عن العمل غير أنه كان من الواجب أن يوضح القانون هذا الموقف خاصة مع حجم الظروف والإشكالات الموجودة في الوقت الحاضر.

الرقابة الاقتصادية والمالية، وذلك من خلال وجوب عرض قضايا وخطط الوحدات المحلية بعد إقرارها من المجالس المحلية على وزير الحكم المحلي، الرقابة على الموازنات المحلية، الرقابة على الموارد المحلية في فرض الضرائب، تقديم تقارير دورية عن أجهزة الوحدات المحلية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 10)، مراجعة حسابات الوحدات المحلية عن طريق المراقب المالي وديوان المحاسبة .

العلاقة بين الوحدات المحلية بعضها البعض، للمجالس المحلية في المستويات الأعلى المحافظة حق الإشراف على أعمال وأنشطة المجالس المحلية البلدية أجاز القانون للمحافظ الاعتراض على القرارات التي تصدر من مجالس البلدية وله كذلك حق إصدار القرارات والتعليمات والتصديق عليها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 12)، وضرورة الموافقة على دمج وإلغاء المحلات بعد اقتراح من مجالس البلدية، كما يخضع العميد للتوجيهات العامة من المحافظ، كما يتولى المجلس البلدي الإشراف والمراقبة على أعمال وأنشطة الوحدات المحلية الواقعة في دائرته.

العلاقة بين الوحدات المحلية ووزارة الحكم المحلي، لوزير الحكم المحلي اعتماد ورفض مقترحات وتصورات دمج وإلغاء المحلات (الحراري، 2012). والمحافظ يعد مسئولاً عن مباشرة اختصاصاته أمام وزير الحكم المحلي، ويلتزم بتقديم تقارير دورية إليه، يحق للوزير دعوة مجالس المحافظة للانعقاد، وضرورة تبليغ قرارات المجلس واقتراحاته إليه في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً.

العلاقة بين الوحدات المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحلية، بالنص على ضرورة أن يبلغ رئيس الوحدة المحلية قرارات مجلس الوحدة المحلية وتوصياته واقتراحاته إلى المجلس الأعلى خلال خمسة عشر يوماً من صدورها (قانون الإدارة المحلية، 2012، 8).

خامساً: الموارد المالية للوحدات المحلية

خصص القانون جزء من الموارد المالية للوحدات المحلية لما يلي:

الضرائب: فقد أعطى القانون ما نسبته عشرة بالمائة من الضرائب المركزية المحصلة في الوحدة المحلية، وبنفس النسبة من كافة الرسوم الجمركية والعبور في المواني والمطارات في نطاق الوحدة المحلية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 23).

الرسوم: حدد ضرورة أن تكون للوحدات المحلية البلدية حصة من الرسوم التي تعطى للمحافظات سواء إعانات أو نظير حصيلة الجمارك ورسوم العبور إضافة لما تجنيه من رسوم من تسيير وتنظيم الأسواق العامة والحمامات والمرافق العامة.

الائتمان والإيرادات الاستغلالية: يتمثل ذلك في ما تحصل عليه الوحدات المحلية من بيع ما ينتج من استثمارها ومن إيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها وتمثلت في نصف ثمن بيع المباني والعقارات والأراضي المعدة للبناء والمملوكة للدولة، وثمان بيعة البضائع المصادرة من قبل الحرس البلدي في الوحدة المحلية، وإيرادات أموال الوحدات المحلية والمرافق التي يقوم بإدارتها منها صندوق الخدمات الخيرية.

القروض: أجاز القانون للوحدات المحلية حق عقد قروض في حدود بأن لا يتجاوز ربع الدخل المتوقع خلال السنة المالية ويشترط تسويته قبل نهاية السنة المالية دون بيان حالات والظروف لزيادة ذلك الغرض واشترطات موافقة الجهات المركزية (قانون الإدارة المحلية، 2012، 27).

التبرعات والهبات والوصايا: نص القانون على أن التبرعات والهبات تعد أحد مكونات الموارد المالية للوحدة المحلية ولم يفرق ويحدد بين التبرعات من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ولكنه أشار لضرورة موافقة مجلس الوزراء فيما يخص التبرع من الجهات الأجنبية.

الصناديق الخاصة المستقلة: جاء في القانون ميزة لم تكن معهودة في نظم الإدارة المحلية التي عرفتها ليبيا من خلال صندوق يخصص للخدمات الخيرية ولغرض تمويل خدمات محلية محدودة، يتم تحصيل موارده من رسوم معينة يحددها مجلس المحافظة بعد موافقة وزير الحكم المحلي، ومن التبرعات والهبات المقدمة للصندوق وفائض الموارد المحلية السنوية، ونسبة من الأرباح التي تمولها المحافظة (قانون الإدارة المحلية، 2012، 23).

الإعانات الحكومية: حيث تقرر لكل وحدة محلية إعانة سنوية يقدرها مجلس الوزراء يفترض أن تقدر بحسب طبيعة كل وحدة محلية جغرافياً واقتصادياً وسكانياً.

التصرف بالمجان في الأموال العامة، فيما يخص مدى حرية الوحدة المحلية في التصرف في مواردها فلم يسمح القانون بحق التصرف في أموالها الثابتة والمنقولة أو تأجيله بقصد تحقيق غرض عام إلا للجهات والمصالح والهيئات الحكومية العامة. أما إذا كان التصرف لأحد الأشخاص

الخاصة أو جهات أجنبية فهذا رهن بموافقة مجلس الوزراء وفي ذات السياق لم يرد ذكر في القانون بحدود وسقف مالي للتصرف وإنما قيد الأمر بتحقيق الصالح والنفع العام.

وعليه أعطى القانون للوحدات المحلية الحق في تحصيل الرسوم المحلية بصورة عامة دون تحديد بشكل واضح حجم هذه الرسوم ومن الجهة صاحبة الحق الأصيل مجلس البلدية أم مجلس المحافظة. وكذلك فإن تقدير حجم الإيرادات المالية المراد تحصيلها غير معروفة ومن هي الجهة المخولة بتحديدتها وعلى أي معيار ومقياس تتم وهل هي متساوية بين الوحدات المحلية أم إن لكل وحدة محلية خصوصية معينة، ولم يشر القانون لإمكانية قيام مجلس الوحدة المحلية تقرير أو تعديل رسم معين مما قد يعود بالنفع عليه.

الخاتمة

حاولنا في هذه الدراسة استكشاف أهم الملامح والاتجاهات لأول قانون للإدارة المحلية لا من منطلق حيوية معرفة القانون ودوره في تثبيت وإدامة السياسات الليبية العامة، وإنما بهدف إلقاء الضوء على إحدى أهم اهتمامات الشارع السياسي الليبي والأقرب إليه في مجمل حياته اليومية. غير أننا لا نستطيع أن ندعى بأي حال من الأحوال أننا تمكنا من رصد كل خصائص واتجاهات القانون بجوانبه الاقتصادية والإدارية والقانونية مما يتطلب أن يحظى هذا الموضوع بقدر أكبر من العمق والتحليل والدراسة من قبل أبناء الوحدات المحلية. غير أننا نستطيع الخروج بمجموعة من الرؤى أهمها:

ضرورة الحصول على استحقاق الاستقلالية عن الجسم المركزي إلى المقدار الذي تتمتع فيه الوحدات المحلية بلا مركزية موسعة. السعي إلى تجميع المجالس المحلية في مجالس خدمات مشتركة وتجميع مجالس الخدمات المشتركة في مجلس واحد مشترك أعلى وأوسع. العمل على نشر ثقافة تنظيمية موازية لمفاهيم الانتقال التدريجي إلى اللامركزية والاستقلالية. ضرورة تصميم مخطط هيكلي جديد بما يحقق استقلالية الوحدات المحلية أو التمثيل الإداري للتغلب على كافة المعوقات والصعوبات المتمثلة في نقص القدرة على تلبية خدمات الأساسية المتعلقة بالبنية التحتية للوحدات المحلية أو تشكيل مجلس أعلى لمجالس الخدمات المشتركة، تتمثل مهمته بكونه حلقة الوصل للانتقال إلى وضع أكثر عمقاً في اللامركزية، والتوازن بين صلاحيات ومسؤوليات الهيئات المحلية أو مجالس الخدمات المشتركة، وقرارات المستوى المركزي في وزارة الحكم المحلي. ضرورة تعميق التفاعل الثنائي بين المواطنين والهيئات المحلية، حيث أن تقديم أي خدمات متميزة يتطلب وعياً بالحقوق والواجبات، من خلال تسديد مستحقات الوحدات المحلية، وتلبية الهيئات المحلية لحاجات المواطنين بنوعية عالية. العمل على إنشاء صندوق مشترك للوحدات المحلية بحيث أنه يكون قادرة على إنجاز أي مشروع في أي هيئة محلية، دون الاعتماد فقط على إيرادات الوحدات المحلية. تدريب الكادر المحلي على أداء المهام الجديدة، حيث أن إدارة منطقة جغرافية واسعة، تتطلب فكراً إدارياً راقياً ومختلفاً عن إدارة الوحدات المحلية الصغرى.

المراجع

- 1- اللائحة الداخلية للمجالس المحلية، قرار، رقم 175-2011، المجلس الوطني الانتقالي لليبيا.
- 2- المفتي، محمد، تطور بنية السلطة في زمن الثورة، صحيفة برنيق، العدد 75، 13 أغسطس 2012.
- 3- العلواني، حسن عبد المطلب، اللامركزية في السياق المعاصر: الأبعاد والمحددات وأشكاليات التطبيق، (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2001).
- 4- الجربوعي، خالد، ليبيا بين الفيدرالية و اللامركزية، صحيفة فبراير، العدد 137، 24 مارس 2012.
- 5- الطعامة، محمد محمود وسمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005).
- 6- الحراري، محمد، صحيفة المسار، العدد 100، 10 سبتمبر 2012.
- 7- تقرير الوطني للتنمية البشرية، ليبيا، 2002 (طرابلس: الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق 2002).
- 8- خالد عبد العزيز عريم، قانون الإدارة الليبي (بنغازي: منشورات الجامعة الليبية، ج 1، 1969).
- 9- شعراوي، سلوى (محرر)، إدارة شؤون الدولة والمجتمع (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، ط2، 2001).
- 10- عبد الوهاب، سمير محمد، اللامركزية والحكم المحلي: دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2010).
- 11- عبد الوهاب، سمير محمد، التقسيم الإداري للوحدات المحلية الاعتبارات والأساليب والمستويات، (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2008).
- 12- عبد الوهاب، سمير محمد، العلاقات المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية (القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2000).
- 13- قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012، المجلس الوطني الانتقالي-ليبيا.
- 14- قانون الإدارة المحلية رقم 8 لسنة 1964، قانون رقم 1 لسنة 1967، قانون الإدارة المحلية رقم 62 لسنة 1970.
- 15- كاموكة، محمد حسن، التنظيم الإداري المحلي في ليبيا الجديدة، www.libyaalmostakball.net/14803pdf.
- 16- لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، تطوير مؤسسات الحكم والإدارة العامة في إفريقيا (نيويورك: الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2004).
- 17- هلال، علي الدين وسمير محمد عبد الوهاب، اللامركزية وتمكين المجتمعات المحلية خبرات دولية ومصرية (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2011).