

الاستقرار المؤسسي واللامركزية الإدارية (مقاربة قانونية) (بين القانونين 130 / 1972م - 59 / 2012م بشأن الإدارة المحلية)

الراقي عبد الشفيع رشيد سالم*

كلية القانون ، جامعة عمر المختار ، البيضاء ، ليبيا

alraqi625571@gmail.com

0009-0004-9575-7340

تاريخ الارسال 2026/7/2م تاريخ القبول 2026/8/11م

Institutional Stability and Administrative Decentralization (A Legal Approach)

A Comparative Study Between Laws No. 130 of 1972 and) (No. 59 of 2012 Concerning Local Administration

:Prepared by

Al-Raqi Abdul-Shafi Rasheed Salem

Faculty Member, Faculty of Law – Omar Al-Mukhtar University.

alraqi625571@gmail.com

Research Abstract

This study presents a legislative evaluation of the legal framework governing local administration in Libya, by conducting a comparative legal analysis between Law No. 130 of 1972 and Law No. 59 of 2012, in order to assess the adequacy of statutory provisions in establishing institutional stability for local units.

The research problem stems from questioning the extent to which Law No. 59 of 2012 has succeeded in providing guarantees of financial and administrative autonomy and preventing administrative overlaps, as well as the feasibility of drawing upon the legislative legacy of Law No. 130 of 1972 as a model for enacting sustainable legal amendments. The study relied on the foundational analytical approach to the text of both statutes, comparing manifestations of autonomy with centralized supervision.

The study concluded that Law No. 59 of 2012 was flawed by shortcomings and ambiguities in the allocation of competencies and the separation of local public utilities from national ones, in addition to the deepening of centralization resulting from the enactment of Law No. 9 of 2013, which froze the governorate tier. Practical application also revealed that institutional stability was adversely affected by political division and the reliance on temporary steering councils. The study recommends amending the current law by merging local administration tiers, simplifying tax collection mechanisms, and establishing strict controls to limit the replacement of elected councils with appointed ones.

Keywords

Keywords: Governorates, Institutional Stability, Administrative Decentralization, Tutelary Control (Administrative Supervision), Legislative Legacy, Municipalities

ملخص البحث:

تتناول هذه الدراسة تقييماً تشريعياً للنظام القانوني للإدارة المحلية في ليبيا، من خلال إجراء مقارنة قانونية بين القانون رقم 130 لسنة 1972م والقانون رقم 59 لسنة 2012م، للوقوف على مدى كفاية النصوص التشريعية في ترسيخ الاستقرار المؤسسي للوحدات المحلية.

تنتقل الإشكالية من التساؤل حول مدى نجاح القانون رقم 59 لسنة 2012م في توفير ضمانات الاستقلال المالي والإداري وتجنب التداخل الإداري، ومدى إمكانية الاستعانة بالإرث التشريعي للقانون رقم 130 لسنة 1972م كأ نموذج لإجراء تعديلات قانونية مستدامة. واعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي التأصيلي لنصوص التشريعين ومقاربة مظاهر الاستقلال والرقابة المركزية.

وقد خلص البحث إلى أن القانون رقم 59 لسنة 2012م شابه القصور والغموض في توزيع الاختصاصات وفصل المرافق المحلية عن الوطنية، فضلاً عن تعميق المركزية جراء صدور القانون رقم 9 لسنة 2013م الذي جمد مستوى المحافظات. كما كشف التطبيق العملي عن تأثير الاستقرار المؤسسي سلباً بالانقسام السياسي واللجوء للمجالس التسييرية المؤقتة. وتوصي الدراسة بضرورة تعديل القانون الحالي عبر دمج مستويات الإدارة المحلية، وتبسيط آليات الجباية المالية، ووضع ضوابط صارمة تحد من استبدال المجالس المنتخبة بأخرى معينة.

الكلمات المفتاحية

المحافظات، الاستقرار المؤسسي، اللامركزية الإدارية، الرقابة الوصائية، الإرث التشريعي، البلديات

مقدمة:

تتأسس فلسفة اللامركزية الإدارية باعتبارها استراتيجية تنموية وقانونية لتوزيع الصلاحيات والموارد، تحقيقاً للصالح العام وتعزيزاً للاستقرار المؤسسي، إذ تُعد اللامركزية خصوصاً في فترات التحول الانتقالي (الجدار الأول لحماية الأمن القومي)¹، نظراً لقدرتها على مجابهة مخاطر تشطي السلطة وتشتتها. وإذا كان هذا التوزيع المتوازن للمهام الذي تقوم على أساسه اللامركزية يُمثل دعامة جوهرية لتقريب الإدارة المحلية من المواطن وتلبية احتياجاته، فإن قيمته الحقيقية تظل رهينة بقدرة المشرع على تأطيره بأطر تشريعية حازمة تمنع أي تدخل في الاختصاصات مع السلطة المركزية وتحقق الغاية المرجوة. وبذلك تتحول اللامركزية من مجرد أسلوب تنظيمي عارض، إلى ركيزة جوهرية لإرساء الاستقرار المؤسسي الضامن لوحدة الدولة وتماسكها.

● أهمية الدراسة : تكتسي هذه الدراسة أهمية بالغة من الناحيتين العلمية والعملية :-

الناحية العلمية :- تظهر أهميتها جلياً في إثراء المكتبة القانونية بتحليل معمق إلى حد ما، لبيان آليات الموازنة التشريعية من متطلبات الاستقلال المحلي وضوابط الرقابة المركزية خاصة في المراحل الانتقالية التي تشهد إعادة بناء وهيكل مؤسسات الدولة.

- الناحية العملية :- تكمن في تحليل النصوص القانونية للقانونين القانون رقم (59) لسنة 2012 م بشأن الإدارة المحلية، والقانون رقم (130) لسنة 1972م وذلك للوقوف على مدى كفاية الضمانات و المقومات كالاختصاصات والاستقلال التي تم منحها

للوحدات المحلية ومدى نجاحها وقدرتها في حمايتها من العثرات الإدارية والمالية لضمان الاستقرار المؤسسي.

● إشكالية البحث:-

تتجسد الإشكالية التي يثيرها هذا البحث في التساؤل الآتي :-

ما مدى كفاية النصوص الواردة بالقانون رقم (59) لسنة 2012م في ترسيخ الاستقرار المؤسسي لوحدات الإدارة المحلية ؟ وفي حال عدم كفايته هل يمكن الاستعانة بالإرث التشريعي في الإدارة المحلية تحديداً القانون رقم (130) لسنة 1972م كنموذج لرفد المشرع بالخيارات القانونية اللازمة لإجراء التعديلات عليه ؟

● نطاق الدراسة :

تقتصر الدراسة على إجراء مقارنة قانونية محددة بين تشريعين رئيسيين في تاريخ الإدارة المحلية في ليبيا هما القانون رقم (130) لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية (إرثاً تشريعياً متميزاً) وباعتباره المرجعية للاستفادة منه في أي تعديل تشريعي لغرض تحقيق الاستقرار المؤسسي من خلال التطبيق الفاعل للامركزية الإدارية.

● منهج الدراسة:

تحقيقاً لأهداف الدراسة واستجابة لمعالجة إشكالياتها تم اعتماد المقاربة القانونية كمنهجية أساسية لهذا البحث، وتقوم هذه المقاربة على توظيف المنهج التحليلي التأصيلي لنصوص التشريعات محل المقاربة من خلال تحليل دلالاتها ومقاصدها سواء من حيث الاختصاصات الممنوحة للوحدة المحلية ومظاهر استقلالها ومواءمتها مع مقتضيات التبعية والرقابة الإدارية المفروضة عليها من السلطة المركزية ، وصولاً إلى مدى كفاية هذه النصوص التشريعية وانسجامها لتحقيق التوازن القانوني لضمان الاستقرار المؤسسي داخل الوحدات المحلية.

الإطار النظري للبحث

المبحث الأول

التنظيم التشريعي للامركزية في ظل القانون رقم (130) لسنة 1972م وأثره على استقرار الوحدات المحلية

يشكل التنظيم التشريعي للإدارة المحلية الأساس القانوني الذي تستند عليه الدولة في توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية وفي سياق دراستنا للقانون رقم 130 لسنة 1972م بشأن نظام الإدارة المحلية والذي يعد مرحلة تشريعية هامة إذ جاء محاولاً صياغة توازن موضوعي بين مقتضيات التوجيه المركزي، وبين متطلبات الإدارة المحلية، الأمر الذي من شأنه الوصول إلى استقرار الوحدات المحلية، وللوقوف على أبعاد هذا التنظيم التشريعي تتطلب الأمر دراسة ذلك في مطلب أول، وبعد ذلك نتطرق لدراسة ما رتبته هذا القانون من آثار على استقرار الوحدات المحلية في مطلب ثانٍ، وذلك على النحو الآتي:-

المطلب الأول -

مظاهر اللامركزية في ظل القانون رقم 130 لسنة 1972 م²

من خلال دراستنا لهذا المطلب نتطرق لتبيان الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية³ في الفرع الأول، بينما نخصص الفرع الثاني للضوابط التي تحكم علاقة هذه الوحدات بالسلطة المركزية توجيهاً ورقابة، وذلك على النحو الآتي :-

الفرع الأول

الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية:

تمثل الصلاحيات المقررة للوحدات المحلية المعيار الموضوعي لقياس مدى فاعلية هذا التنظيم التشريعي بخصوص التوجه الحقيقي نحو التطبيق اللامركزية الإدارية .

وقد استهدف المشرع من خلال هذا القانون إعادة تنظيم اختصاصات الوحدات المحلية ونقل الخدمات إليها نقلاً كلياً بغية إنهاء الازدواجية الإدارية وتوسيع صلاحيات الوحدات المحلية ، ولذا سأقوم بتقسيم هذا الفرع إلى قسمين هما :-

أولاً / المحافظات:

يقوم البناء القانوني للمحافظات في ظل القانون رقم 130 لسنة 1972 م على ثنائية إدارية تجمع بين الإدارة الفردية والعمل الجماعي (المجلسي) وتبيناً لذلك نقسم هذه الفقرة إلى قسمين:-

• المحافظ :

تكون له الرئاسة ويصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من مجلس قيادة الثورة بناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء، وتحدد معاملته المالية بقرار من مجلس الوزراء ويعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية في المحافظة، وكذلك له اختصاصات الوزير في المسائل الإدارية والمالية بالإضافة لما يُفوض له أعضاء من اختصاصات ويحل محل المحافظ في حال غيابه أحد أعضاء مجلس المحافظة يختار من قبله⁴

وقد نصت المادة التاسعة من القانون رقم 130 لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية على (تكون للمحافظ بالنسبة لأجهزة المحافظة وللمرافق التابعة له اختصاصات الوزير في المسائل الإدارية والمالية).

يكشف هذا النص عن رغبة المشرع في جعل المحافظ في أعلى هرم السلطة التنفيذية داخل النطاق الجغرافي للمحافظة كما أنه يمثل ترسيخاً للامركزية بمنحه للمحافظ صلاحيات وزارية كاملة للقضاء على الدورة المستندية المطولة وتضمن سرعة الانجاز واتخاذ القرار وإدارة الأزمات محلياً دون انتظار الموافقات من العاصمة .

وقد نصت المادة الحادية عشر من هذا القانون على أنه (يكون للمحافظ الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية ويشرف على موظفيها وعلى موظفي فروع الهيئات والمؤسسات العامة بالمحافظة ويعتبر الرئيس المحلي لهم عدا رجال القضاء والنيابة وغيرهم ممن تحددهم اللائحة التنفيذية). ويتولى المحافظ بالنسبة لهؤلاء الموظفين ما يأتي:

1- التفقّيش على سير العمل ووضع تقارير عن هذا التفقّيش تبلغ إلى الوزير أو رئيس الهيئة أو المؤسسة وتكون هذه التقارير موضع الاعتبار الأغراض الترقية.

2 - توقيع الجزاءات التأديبية في حدود اختصاص الوزير.

وبتحليل هذا النص يتضح أنه قد منح المحافظ سلطات واسعة، وكأنه الرئيس المحلي الأعلى لجميع موظفي الوزارات والهيئات داخل المحافظة ولم يستثن سواء رجال القضاء النيابة، فقد خلق نوعاً من توازن الاستقرار المؤسسي، بأن جعل المحافظ ممثلاً للهيئة المركزية وفي ذات الوقت مسؤولاً عن العمل المحلي لضمان وحدة القرار داخل الوحدة الإدارية، كما يظهر من خلاله أنه طبق مبدأ استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية التي يمثلها المحافظ.

كما نصت المادة الثالثة عشر منه أنه (للمحافظ في حالة حدوث وباء أو كوارث طبيعية وغير ذلك من الأمور التي لا تحتل التأخير أن يبادر إلى اتخاذ ما يلزم لمواجهة ذلك. وعليه في هذه الحالة أن يخطر فوراً رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص وأن يبلغ مجلس المحافظة في أول انعقاد له بالأسباب التي دعت لذلك وبجوز للمجلس في هذه الحالة إقرار تصرفات المحافظ أو تعديلها أو إلغائها دون أن يكون لقرار المجلس بالتعديل أو الإلغاء أثر رجعي)

يمثل هذا النص تطبيقاً تشريعياً (نظرية الظروف الاستثنائية) في القانون الإداري، فقد وضعها المشرع هنا في قالب تشريعي بناءً على القاعدة الفقهية (الضرورات تبيح المحظورات).

ونقف عند عبارة (...أن يبادر إلى اتخاذ ما يلزم ...) بهذا فقد منح المحافظ الضوء الأخضر والفوري للتحرك دون انتظار تعليمات أو موافقات مسبقة من جهات عليا، والعلة في ذلك ترجع لحالة الاستعجال لإنقاذ الأرواح والممتلكات أثناء الكوارث والأوبئة حيث تمنح المحافظ سلطة اتخاذ تدابير ضببية عاجلة وضرورية لحماية النظام العام متحرراً من قيود المشروعية العادية. غير أن هذا الانفراد بالسلطة مقيد بالإخطار الفوري اللاحق للسلطة المركزية، والرقابة اللاحقة لمجلس المحافظة المختص بالتعديل أو الإلغاء، مع تحصين الآثار الماضية لتلك القرارات عبر (إقرار مبدأ عدم الأثر الرجعي) لضمان استقرار المراكز القانونية. وتتجلى كذلك مزايا هذا النص في كونه خلق نوعاً آخر من الاستقرار في حماية الغير حسن النية مثل المقاولين أو الموردين أو غيرهم ممن تم التعاقد معهم من قبل المحافظ مباشرة استناداً لحالة الضرورة، وذلك بحماية الالتزامات السابقة بحيث تكون قائمة وقانونية .

وعلى الرغم من الدقة في الصياغة إلا أن استخدام عبارة (...وغير ذلك من الأمور التي لا تحتل التأخير وما يلزم لمواجهة ذلك) وهي مصطلحات فضفاضة تعد توسعاً في منح المحافظ سلطة تقديرية واسعة في تحديد ما يشكل أمراً لا يحتل التأخير مما قد يفتح الباب لإساءة استعمال هذه السلطة الاستثنائية في غير أحوالها المبررة.

كما يؤخذ عليه ضعف الدور الرقابي بحيث يقتصر دور مجلس الوزراء والوزير على مجرد الإخطار الفوري. والإخطار هنا مجرد إجراء لاحق وليس سابق على سلطته في تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.

كما يلاحظ على هذا النص أنه لم يحدد سقف زمني للانعقاد عند قوله (... وأن يبلغ مجلس المحافظة في أول انعقاد له بالأسباب التي دعت لذلك...) ففي حال تراخي المجلس عن الانعقاد أو تعذر ذلك لأي سبب تظل قرارات المحافظ التي اتخذها طبقاً لنظرية الظروف الطارئة نافذة وسارية لفترة طويلة دون إقرار أو تعديل أو إلغاء مما قد يترتب عليه تحويل هذه الحالة الاستثنائية إلى أصل عام يؤدي إلى إهدار المال العام من جهة، والتعسف في استعمال السلطة من جهة أخرى.

• مجلس المحافظة:

نصت المادة الخامسة من القانون⁵ على أن يكون لكل محافظة مجلس يطلق عليه اسمها. ويكون مقره عاصمتها ويؤلف المجلس من:-
(أ) المحافظ وتكون له الرئاسة.

(ب) عدد من الأعضاء من بين أعضاء الاتحاد الاشتراكي العربي بالمحافظة ينتخبون انتخاباً مباشراً لعضوية مجلس المحافظة ويحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء، على أن تتولى الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي العربي إجراء هذه الانتخابات.

(ج) عدد من الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي العربي لا يزيد عددهم على عشرة يختارون من ذوي الكفاءة، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي العربي وبعد أخذ رأي المحافظ المختص.

(د) أعضاء بحكم وظائفهم وهم مديرو المديريات بالمحافظات ويصدر بتحديد هذه المديريات وتعيين مديريها قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص. يراعى دائماً أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين.

ويجوز دعوة عمداء البلديات الواقعة في نطاق المحافظة لحضور جلسات المجلس دون أن يكون لهم صوت في القرارات.

قد اتضح من خلال تحليل هذا النص رغبة المشرع في احترام الإرادة الشعبية المحلية من خلال تبنيه نظاماً مختلطاً يدمج بين آليتي الانتخاب المباشر والتعيين، وهو توجه تشريعي يهدف إلى إحداث توازن موضوعي بين السيادة الشعبية المتمثلة في العناصر المنتخبة من جهة، وبين معايير الكفاءة والخبرة الفنية المتمثلة في المعينين وذوي الاختصاص من جهة أخرى.

كما نصت المادة الثانية عشر منه على اختصاص مشترك للمحافظ والأعضاء بحكم وظائفهم على أنه (يتولى المحافظ والأعضاء بحكم وظائفهم بمجلس المحافظة القيام بالأعمال والإجراءات اللازمة لتنفيذ ما يصدره المجلس من قرارات كما يقوم في نطاق السياسة العامة للدولة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإعداد وتنفيذ قرارات وتوجيهات المجلس والخاصة بإنشاء وتنظيم وإدارة المرافق والأعمال ذات الطابع المحلي).

يؤكد هذا النص على وعي تشريعي متقدم يسعى إلى دمج سلطة التقرير بسلطة التنفيذ تلافياً للفجوة التقليدية التي تدع القرار الإداري حبيس الأدرج (وهو ما يحدث كثيراً في الواقع العملي). والعلة الأساسية في حصر مهمة وضع قرارات المجلس موضع التنفيذ في المحافظ والأعضاء بحكم وظائفهم (وهم في الغالب مديري الإدارات التنفيذية) تكمن في صفتهم المزدوجة، فهم من جهة صناع القرار داخل قاعة المجلس، وهم من جهة أخرى أصحاب الصلاحيات المادية والميزانيات وهذا يسهل عملية التنفيذ الأمر الذي يعكس إيجاباً على سرعة تقديم الخدمات ومن ثم تحقيق الاستقرار المؤسسي.

ثانياً / البلديات:-

انتهج المشرع تنظيمياً يشابه تنظيم المحافظات فالتشكيل الأساسي للبلدية يتكون من عميد البلدية، ومجلس البلدية وقبل الخوض في اختصاصاتها نعرض بإيجاز بسيط لمسألة العضوية

- **العميد** :- يصدر بتعيينه وتحديد معاملته المالية قرار يصدر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس المجلس وله بالنسبة لأجهزة البلدية وميزانياتها والمرافق التابعة كلها اختصاصات الوزير في المسائل الإدارية والمالية ويحل محله في حال غيابه أحد أعضاء المجلس البلدي فيختاره المجلس ويختص بالآتي :-

يُمارس صلاحياته التي منحها له المشرع كما سبقت الإشارة اختصاصات الوزير فيما يتعلق بالمسائل الإدارية والمالية المادة 16 - وكذلك الاختصاصات الممنوحة للوزير في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بالنسبة لموظفي البلدية (م 64) وكذلك يتولى الدعوة لاجتماع اللجنة الشعبية (المجلس سابقاً) ويمثلها أمام المحاكم والهيئات وغيرها، وفي صلاتها مع الغير (م 41، 42، 43)، وكذلك يختص بإزالة أسباب المخالفات التي ترتكب ضد القوانين واللوائح التي يختص بتنفيذها، وذلك بالطرق الإدارية على نفقة المخالف على أنه إذا كانت الإزالة تقتضي هدم مبان أو

منشآت تمت بالمخالفة للقوانين واللوائح فلا يجوز إجراء ذلك في غير حالات الاعتداء على الطريق العام إلا بناء على أمر قاضي الأمور الوقفية بالمحكمة الابتدائية المختصة، وكذلك ما يُعهد إليه جزئياً من صلاحيات يفوض بها من اللجنة الشعبية طبقاً للمادة السابقة من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمهامها الإدارية.⁶

- المجلس البلدي

نصت المادة (15) من القانون على (يشكل في مقر كل بلدية مجلس بلدي يطلق عليه اسمها ويؤلف من:-

أ) العميد وتكون له الرئاسة.

ب) عدد من الأعضاء من بين أعضاء الاتحاد الاشتراكي العربي بدائرة البلدية ينتخبون انتخاباً مباشراً لعضوية المجلس البلدي ويحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء، على أن تتولى الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي العربي إجراء هذه الانتخابات.

ج) عدد من الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي العربي لا يزيد على ستة يختارون من ذوي الكفاءة، ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي العربي وبعد أخذ رأي المحافظ المختص.

د) عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم يمثلون الجهات العامة التي يتصل عملها باختصاصات المجلس البلدي والتي تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ويراعى دائماً أن تكون الأغلبية للأعضاء المنتخبين.

هـ) ويصدر بتعيين العميد وتحديد معاملته المالية قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

ويتضح من خلال استقرار المادة (15) أن تشكيل المجلس البلدي في ظل من القانون رقم 130 لسنة 1972، هو نفس تشكيل (مجلس المحافظة) والتي سبق بيانها تفصيلاً وتقديماً للتكرار، نحيل إلى ذلك التنظيم المختلط الذي يوازن بين التعيين الإداري والتمثيل الشعبي و التكنوقراطي مع كفالة الأغلبية للعنصر المنتخب.

كما نصت المادة (29) من القانون رقم (130) لسنة 1972م على مسألة غاية في الأهمية وهي ترتبط بشكل مباشر بالاستقرار المؤسسي كونه تمنح البلديات اختصاص إصدار ما يعرف باللوائح البلدية⁷ إذ جاء نصها على النحو التالي (للمجالس البلدية أن تصدر لوائح في الشؤون البلدية في حدود القوانين واللوائح العامة، على أن يصدر بها قرار من المحافظ المختص، وللحافظ أن يعترض عليها

خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها إليه إلا اعتبرت نافذة، ويكون الاعتراض مسبباً وكتابياً فإذا تمسك المجلس البلدي بقراره عرض المحافظ الأمر على رئيس مجلس الوزراء ليقرر ما يراه).

وبتحليل هذا النص يتضح أن العلة من منح المجالس البلدية سلطة (إصدار اللوائح البلدية) تكمن في الخصوصية المحلية. فالبلديات داخل الدولة الواحدة وإن تشابهت في إطارها العام إلا أنها تختلف اختلافاً كبيراً في طبيعتها الجغرافية، ومناخها، وإمكانياتها واقتصادها المحلي.

ولاشك أن ذلك ينعكس إيجاباً على الاستقرار المؤسسي من خلال الآتي:

تؤدي اللوائح البلدية إلى الملائمة والواقعية: تعتبر البلدية هي الأقرب للميدان والأدنى باحتياجات سكانها. فما تحتاجه بلدية مثل بلدية البيضاء وشحات من توفير كميات كبيرة من الوقود الخاصة بالتدفئة كالكيروسين والغاز نظراً لمناخها شديد البرودة قد لا تحتاجه بلدية بنغازي نظراً لمناخها المعتدل وما تحتاجها بلدية ساحلية مثل بنغازي من لوائح تنظم الصيد، أو السياحة الشاطئية) يختلف تماماً عما تحتاجه بلدية صحراوية مثل الكفرة من تنظم الرعي، أو الآبار، أو بلدية جبلية مثل بلدية درنة من إصدار لوائح خاصة بصيانة السدود أو مواجهة السيول، وأخيراً ما تتطلبه بلدية ذات كثافة سكانية وحضرية يختلف عن بلدية ريفية زراعية.

تؤدي إلى تخفيف التوتر الاجتماعي: عندما تصدر اللائحة من مجلس بلدي منتخب يعيش أفرادها ذات الظروف المحيطة، تأتي اللائحة متوافقة مع العرف المحلي والطبيعة الجغرافية للمنطقة هذا التوافق يرفع من مستوى الامتثال الطوعي للمواطنين، ويقلل من حالات الرفض أو المقاومة المجتمعية للقرارات، مما يضمن استقرار الإدارة المحلية وهدوء العلاقة بين الحاكم والمحكوم.

إذا كان القانون رقم 130 لسنة 1972م قد وضع الإطار العام للاختصاصات، فإن لائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء لسنة 1973م قد بينت التفاصيل باعتبارها عملاً لائحة⁸.

الفرع الثاني

طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية واللامركزية:

إن تبني المشرع الليبي لأسلوب الإدارة المحلية بموجب القانون رقم 130 لسنة 1972م ولائحته التنفيذية، لم يكن يعني بحال من الأحوال منح الوحدات المحلية استقلالاً مطلقاً ينفصل بها عن كيان الدولة الموحد، فاللامركزية الإدارية بطبيعتها

وقواعدها المستقرة فقهاً وقضاءً ليست لامركزية سياسية (الفيدرالية)، بل هي توزيع للوظيفة الإدارية تحت سقف السياسة العامة للدولة.

عرف البعض الرقابة الإدارية على أنها وظيفة من وظائف الإدارة تعنى بقياس وتصحيح أداء المسؤولين بغرض التأكد من أن الأهداف والخطط الموضوعة قد تم تحقيقها، وعرفها (هنري فايول) بأنها التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة وهذا من أجل احترام مبدأ المشروعات الذي يعني خضوع الإدارة للقانون في جميع تصرفاته ويعرفه البعض وهي إشراف الحكومة المركزية على الهيئات المحلية⁹.

ويمكن تعريفها بأنها (عملية منظمة لتقييم ومراقبة أداء عمل الوحدات المحلية) وتأسيساً على ذلك نجد أن المشرع قد صاغ العلاقة بينهما بما يعرف بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية¹⁰ وفق ميزان دقيق يعرف بالرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، وهي

علاقة تنظيمية بين اعتبارين أولهما استقلال الوحدات الإدارية مالياً وإدارياً لتمكينها من تلبية احتياجات المجتمع

بمرونة وسرعة وثانيهما فرض رقابة وتوجيه من السلطة المركزية لضمان عدم خروج تلك الوحدات عن السياسة العامة للدولة ولتوضيح ذلك يتطلب الأمر منا تقسيم هذا الفرع إلى أولاً الرقابة على الأشخاص وثانياً الرقابة على الأعمال على النحو الآتي :-

أولاً / الرقابة على الأعضاء :-

تتجلى رقابة السلطة المركزية على الأشخاص في ثلاثة مسائل تمس العنصر وهي حق التعيين - حق التأديب - حق الحل وسنتولى دراستها تباعاً:-

1- حق التعيين :- بالرغم من تبني المشرع لأسلوب الانتخاب المباشر لتكوين المجالس المحلية إلا أن ذلك لا يعني منح الوحدات المحلية سلطة مطلقة لا رقيب عليها بل يبقى للسلطة المركزية الحق في تعيين بعض الأعضاء في تلك المجالس وتعيين رؤساء الوحدات المحلية (المحافظات والبلديات) وتعيين بعض الأعضاء بحكم وظائفهم وذلك من قبل مجلس قيادة الثورة وفق القانون 130 لسنة 1972م .

ويرى جانب من الفقه أن العبرة ليست في أسلوب تشكيل الهيئات المحلية بل في استقلالها في ممارسة اختصاصاتها ووجود الضمانات الكافية لهذا الاستقلال¹¹

2- حق التأديب:- تمارسه السلطة المركزية في إطار مراقبتها للنشاط الإداري وضمان سيره في اتجاه المصلحة العامة، حيث يناف بها المساءلة التأديبية لأي عضو يشارك في النشاط حين إخلاله بقواعد العمل الإداري، وفي هذا الشأن يقرر الفقيهان (ماسيت وكولاروك) إن سلطة التأديب تمارس في مواجهة السلطات اللامركزية كما تمارس في مواجهة الموظفين العموميين، وذلك أنه من اللازم اتخاذ الإجراءات ضد كل سلطة - مهما كان نوعها - يكون تصرفها معارضاً لما تقتضيه مصلحة المرفق العام، وتجب الإشارة أن قيام السلطة المركزية بتأديب موظفي السلطات المحلية بما لها من سلطة الوصاية (الرقابة) يختلف عن حقها في التأديب بموجب السلطة الرئاسية على الموظفين المركزيين، حيث تعتمد المسألة التأديبية الرئاسية لمجرد عدم الإطاعة وتتسم بالإطلاق، في حين الأمر يختلف تماماً في اللامركزية المحلية فليس كل خلاف في الرأي يستوجب التأديب لكون ذلك يتناقض مع الاستقلال الذي تتمتع به السلطات المحلية، ويؤدي إذا ما حصل إلى انعدام روح المبادرة في اتخاذ القرارات الإدارية من جانب السلطات المحلية، ذلك مؤداه انهيار ركن مهم من أركان التنظيم اللامركزية إلا وهو استقلال الوحدات المحلية.¹²

تتطلب الموازنة بين متطلبات اللامركزية وبين سلطة التأديب بما يمنع تحولها لسلطة ضغط أو سيف مسلط ينقص قوة المبادرة الإدارية لدى رؤساء وأعضاء الوحدات المحلية ولكفالة قدر من الاستقلال، وبين ضمان عدم الانحراف عن الصالح العام، مما دفع المشرع الليبي بالمادة (61) من القانون والتي نصت على (تبيين بقرار من مجلس الوزراء القواعد والأحكام الخاصة بمساءلة المحافظين وعمداء البلديات وتأديبهم والتحقيق معهم)¹³

ويري جانب من الفقه¹⁴ أن صلاحية التأديب في ظل الرقابة الوصائية تختلف عن سلطة التأديب في ظل الرقابة الرئاسية. فحق التأديب الذي يملكه الرئيس الإداري تجاه مرؤوسيه في أسلوب المركزية الإدارية هو حق مطلق مقترن بواجب الطاعة العمياء الذي يقع على المرؤوس إزاء رئيسه، في حين أن حق التأديب الذي تملكه الجهات المركزية تجاه أعضاء الوحدات اللامركزية هو حق مقيد ويخضع في ممارسته لشروط محددة، وذلك بما يكفل حرية واستقلال الوحدات اللامركزية عند مباشرتها لأوجه اختصاصاتها المحلية. ومن هنا فإن صلاحية التأديب في نظام الوصاية الإدارية، التي تميز أسلوب اللامركزية الإدارية، تجد مبررها وسندها لا في

إخلال الهيئات المحلية بواجب الطاعة المطلقة تجاه الجهات المركزية، وإنما في عدم التزامها باحترام القوانين واللوائح أو بانحرافها عن مقتضيات المصلحة العامة.

2- **الحلّ** :- يعد هذا النوع من الرقابة من أفكك الأسلحة جسامة وخطورة في يد السلطة المركزية تجاه وحدات اللامركزية الإدارية، إذ ينصرف أثره مباشرة إلى إنهاء الوجود القانوني للمجالس المحلية (سواء مجلس المحافظة أو المجلس البلدي) قبل انتهاء مدته القانونية. وما لم يُحط بضمانات تشريعية واضحة تُؤطره سيؤدي إلى عدم الاستقرار والمشرع الليبي في تنظيم الإدارة المحلية جعله تفويضاً استثنائياً محصوراً بقرار من مجلس الوزراء بناءً على عرض رئيسه، مع حظر الحلّ الشامل أو المتكرر لذات السبب، وتدارك الفراغ المؤسسي اللاحق بالحلّ عبر آلية المجالس المؤقتة لضمان استمرارية المرفق العام لحين إعادة التشكيل الانتخابي.¹⁵

ثانياً / الرقابة على الأعمال:-

سنتناول من خلالها التصديق -الإشراف والتفتيش- الرقابة القضائية على التوالي

1- **التصديق** :- يعتبر أحد أبرز مظاهر الرقابة الوصائية المقيدة التي تباشرها السلطة المركزية على التصرفات والقرارات القانونية الصادرة عن المجالس المحلية المنتخبة، وتتجلى الخصوصية القانونية لهذه الأداة في كونها شرطاً وافقاً لإنفاذ القرار، فالوحدات المحلية تتمتع بالحرية التامة في مرحلة المبادرة واتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونها، إلا أن هذه القرارات تظل رهينة وموقوفة الأثر ولا تدخل حيز التنفيذ الفعلي إلا بعد اقترانها بموافقة السلطة المركزية الصريحة.

وقد سائر المشرع الليبي هذا النهج في قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م، حيث أخضع جملة من المسائل الحيوية ذات الأثر المالي والتنظيمي لتصديق السلطة المركزية (ممثلة في مجلس الوزراء أو الوزراء المختصين)، ومن أبرز هذه المسائل:

-المجال المالي والضريبي: إقرار الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو الإعفاء منها، وعقد القروض الداخلية، وقبول التبرعات والهبات المقترنة بشروط تخرج عن صلاحيات المجلس المحلي، فضلاً عن وجوب اعتماد الحساب الختامي للميزانية من وزير الخزانة، واعتماد ميزانية البلدية والحساب الختامي وإصدار اللوائح البلدية.

-المجال التنظيمي والإداري: تفويض اللجان الشعبية لبعض اختصاصاتها في غير مجالات الرقابة والإشراف، واعتماد اللوائح الداخلية للمجالس إذا تضمنت أحكاماً خاصة تخالف اللوائح النموذجية العامة.

-المجال التشريعي والمقترحات: المقترحات المتعلقة بتعديل أو حذف أو إضافة أحكام للقوانين واللوائح القائمة، والتي ترفع للجهات المختصة لدراستها.

ومما تقدم، يُستبان أن المشرع الليبي قد انتهج أسلوب تتالي المستويات الرقابية؛ مقتفياً في ذلك أثر المشرعين المصري والأردني في تنظيمهما للعمل الإداري المحلي. وتنهض هذه الآلية التنظيمية على بسط السلطة المركزية العليا رقابتها المباشرة على المحافظ والذي يعقد له بدوره تفعيل ذات السلطة على الوحدات المحلية الأدنى مرتبة، مستمداً هذه الصلاحية من مركزه القانوني بوصفه ممثلاً للسلطة المركزية في المحافظة.¹⁶

2- الإشراف والتفتيش:-

تمثل سلطة الإشراف والتوجيه حجر الأساس في منظومة الرقابة الإدارية (الوصائية) المقررة على الوحدات المحلية، وهي تعكس توازناً دقيقاً أراده المشرع بين منح الاستقلال لهذه الوحدات من جهة، وبين الحفاظ على وحدة السياسة العامة للدولة وتطبيق صحيح القانون من جهة أخرى .

حيث جاء بالقانون على أن تتولى كل وزارة بالنسبة لشؤون المرفق الذي تديره وتعنى به إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، كما تتولى في هذه الشؤون متابعة تنفيذ أعمال المحافظة والبلدية، ولها في ذلك أن تبلغ ما تراه من إرشادات وتوجيهات تؤدي إلى حسن قيامها بنصيبتها من هذه المرافق، كما أنه لكل وزارة بناء على اتفاق سابق مع المجلس أن تساهم في الأعمال والمشروعات الداخلة في اختصاص هذه المجالس، ولرئيس مجلس الوزراء الإشراف العام على أعمال المجالس المحلية وأجهزتها وعلى نشاط المرافق العامة التي تتولاها، وكذلك قد خول المشرع الوزارات سلطة التفتيش على أعمال المحافظة والبلدية فيما يتعلق بشؤون المرفق الذي تعنى به وعن مدى تطبيقها للقوانين، وقد جعل التقارير التي تعد بخصوص ذلك محل اعتبار عند تقدير المخصصات المالية للمحافظات والبلديات وأنيط بديوان المحاسبة سلطة التفتيش على حسابات المحافظات والبلديات، وكما سبقت الإشارة، فقد سار المشرع الليبي وفق النهج الانجليزي في ربطه بين نتائج التقارير المتعلقة بالتفتيش على أعمال الوحدات المحلية وبين الدعم المالي لها، ذلك

بأن جعل ارتفاع درجة الكفاءة ومعدلات الأداء ذات أهمية قصوى في تحديد نسب الدعم للوحدات المحلية.¹⁷

3 - الرقابة القضائية.

نصت المادة (81) من القانون على أنه (يختص القضاء الإداري دون غيره بالفصل في الطعون الخاصة بانتخابات المجلس المحلية ويختص القضاء الإداري أيضاً بنظر الطعون في القرارات المنصوص عليها في المواد 52 و 53 و 54 من هذا القانون وذلك بدون رسوم)

وبتحليل هذا النص يتضح وبجلاء أن المشرع قد جعل مسألة الفصل في كل ما يتعلق بالطعون الانتخابية للمجالس المحلية داخلية في الاختصاص المانع للقضاء الإداري باستخدامه لعبارة دون غيره، وبذلك يكون القانون 130 لسنة 1972م قد حسم تنازع الاختصاص القضائي.

المطلب الثاني

آثار التنظيم التشريعي للقانون على استقرار الوحدة المحلية

إن دراسة التنظيم التشريعي للإدارة المحلية في ظل القانون رقم 130 لسنة 1972 لا تقف عند مجرد تحليل النصوص القانونية، بل تقتضي بالضرورة تتبع أثر هذه النصوص على واقع الاستقرار المؤسسي والوظيفي للوحدات المحلية، باعتبار أن الاستقرار هو الغاية الأسمى التي تضمن للامركزية الإدارية تحقيق أهدافها التنموية والمرفقية.

وتأسيساً على ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الفرع الأول لمقاربة الآثار الإيجابية التي ساهمت في ترسيخ دعائم الاستقرار المؤسسي للوحدات المحلية، لننتقل بعد ذلك في الفرع الثاني لرصد وتحليل التحديات القانونية والقيود التشريعية التي أثرت سلباً في هذا الاستقرار، وذلك وفقاً للآتي :-

الفرع الأول

الآثار الإيجابية لترسيخ الاستقرار المؤسسي

شكل صدور القانون رقم (130) لسنة 1972 م طفرة تشريعية مهمة اتجهت نحو تثبيت دعائم الاستقرار المؤسسي لوحدات الإدارة المحلية في ليبيا (المحافظات والبلديات). وتتجلى الآثار الإيجابية التي كرسها هذا التنظيم في الاستقرار المؤسسي من خلال المرتكزات الآتية:

1. منح الشخصية المعنوية وتحديد قنوات الإنشاء والإلغاء:

أقر المشرع في المادة (1) من القانون صراحة بالشخصية المعنوية¹⁸ لكل من المحافظة والبلدية، وهو اعتراف قانوني يمنح هذه الوحدات الاستقلال القانوني والمالي والإداري اللازم لأداء مهامها لضمان سير المرافق العام بانتظام واطراد، وحرصاً على الاستقرار المؤسسي ومنع التخطي أو التعديل العشوائي للحدود الجغرافية، اشترط المشرع أن يكون إنشاء المحافظات أو إلغاؤها أو تحديد مقارها بموجب بقانون في حين جعل إنشاء البلديات وتحديد نطاقها بقرار من مجلس الوزراء، مما يضيف ثباتاً جغرافياً وإدارياً يحمي المؤسسة المحلية من التغيرات المفاجئة، والتي قد تؤسس على اعتبارات قبلية أو أية اعتبارات أخرى.

2. التنظيم الهيكلي وتحديد الاختصاصات بوضوح:

ساهم القانون في استقرار المعاملات عبر فض التداخل بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، حيث رسمت المادة (4) دور مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة ونقل الاختصاصات والأجهزة والموظفين و الاعتمادات من الوزارات إلى مجالس المحافظات. كما حددت المادة (7) والمادة (18) والمادة (21) الاختصاصات النوعية لكل من مجلس المحافظة والمجلس البلدي بشكل تفصيلي (الصحة، التعليم- الإسكان، التمويل- المرافق العامة) مما خلق استقراراً وظيفياً وواجبات محددة تمنع تنازع الاختصاص الإداري.

3. تعزيز الذمة المالية المستقلة:

لا يمكن لأي وحدة محلية ترسيخ الاستقرار دون موارد مالية ثابتة، وهذا ما حققته المادة (32) والمادة (33) من القانون، حيث تم إيجاد قنوات تمويل ذاتية ومستقرة لوحدات الإدارة المحلية (رسوم محلية، إيرادات أموالها، قروض، دعم حكومي)، بالإضافة إلى تخصيص نسب مئوية ثابتة ومستقرة للبلديات من الضرائب السيادية (مثل 5% من الرسوم الجمركية على الاستيراد والتصدير، و30% من ضريبة دخل التجارة والصناعة والحرف والمهن الحرة). هذا التحديد الدقيق يضمن للمجالس المحلية تدفقات مالية دورية تمكنها من التخطيط الائتماني والمالي المستقر.

4. تبسيط إجراءات الميزانيات واعتماد الحسابات الختامية:

وفقاً لما جاء في المذكرة الإيضاحية وأحكام المواد (34، 35، 37، 38)، تم تبسيط العلاقة بين الأجهزة المركزية (وزارة الخزانة) والأجهزة المحلية في إعداد الميزانيات الإدارية وميزانيات التنمية. والأهم من ذلك لضمان استمرار المرفق

وتجنب الشلل المؤسسي، نصت المادة (36) على أنه تقضي بالعمل بالميزانية السابقة في حال تأخر اعتماد الميزانية الجديدة، عبر فتح اعتمادات شهرية مؤقتة (بنسبة 12/1 من ميزانية السنة المنقضية)¹⁹، وهو ما يحمي الاستقرار المؤسسي من أي فراغ مالي.

5. إلزامية التحديث الإداري ومنع الترهل الازدواجي:

أوجبت المادة (98) من القانون إعادة تنظيم الأجهزة الإدارية بالمجالس المحلية بالتعاون مع وزارة الخدمة المدنية، واشتمل هذا التوجيه على توحيد الأجهزة التي تزاوّل نشاطاً متشابهاً ومنع تركيز الاختصاصات لدى الرؤساء وتوزيع المسؤوليات، مما أدى تاريخياً إلى إرساء قواعد تنظيمية مستقرة ورشيدة تحكم الوظيفة العامة المحلية.

الفرع الثاني

التحديات القانونية المؤثرة في الاستقرار المؤسسي

رغم المزايا والإيجابيات السابقة، إلا أن المتأمل في نصوص القانون يكشف عن بعض القيود والتحديات القانونية التي حدّت من استقلال هذه الوحدات، وشكلت في بعض جوانبها تهديداً للاستقرار المؤسسي نتيجة تغليب كفة المركزية الإدارية والرقابة المشددة، وتتمثل هذه التحديات في الآتي :-

1. هيمنة التعيين في طبيعة الوظيفة المحلية:

نصت المادة (5) والمادة (15) على إدخال أعضاء بحكم وظائفهم (مديرو المديرية، وممثلو الجهات العامة) في تشكيل مجالس المحافظات والبلديات. والأبرز من ذلك هو ما قرره المادة (8) والمادة (15/هـ) من أن تعيين المحافظ يكون بقرار من مجلس قيادة الثورة، وتعيين عميد البلدية بقرار من مجلس الوزراء. هذا التداخل بين التعيين المركزي والانتخاب المحلي يخلق تحدياً يتعلق بالولاء الوظيفي، حيث يغدو المحافظ والعميد ممثلين للسلطة المركزية (المادة 10) أكثر من كونهما ممثلين حقيقيين للإرادة المحلية المستقلة، مما يهز استقرار المؤسسة عند أي تغيير حكومي مركزي.

2. الرقابة الوصائية المشددة وسلطة الاعتراض والإلغاء:

أخضع المشرع قرارات المجالس المحلية لرقابة وصائية صارمة من السلطة المركزية، مما يفرغ الاستقلال المؤسسي من مضمونه. فيموجب المادة (29) يحق للمحافظ الاعتراض على اللوائح الصادرة عن المجلس البلدي. وبموجب المادة (78) فإن محاضر الاجتماعات والقرارات تبلغ لرئيس مجلس الوزراء والوزراء

المختصين، ولهم الحق في الاعتراض عليها خلال أسبوعين، وإذا تمسك المجلس بقراره يُرفع الأمر لمجلس الوزراء للفصل فيه. ولاشك في أن هذه الدورة المستندية والرقابية الطويلة تعرقل سير عمل الوحدات المحلية وتجعل قراراتها غير مستقرة ومعرضة للإبطال بشكل دائم.

3. الحل كمهدد وجودي:

يعتبر النص الوارد في المادة (79) من أخطر التحديات القانونية المؤثرة في الاستقرار المؤسسي، حيث أجاز لمجلس الوزراء حل مجلس المحافظة أو المجلس البلدي بناءً على عرض رئيس مجلس الوزراء عند الضرورة. ورغم أن المادة اشترطت عدم إجازة الحل بإجراء شامل وعدم جواز الحل مرتين لسبب واحد، إلا أن مصطلح (عند الضرورة) جاء مرناً وفضفاضاً، مما يجعل بقاء المجالس المحلية مهدداً بالحل من قبل الحكومة المركزية وفقاً لسلطتها التقديرية، لاسيما وأن المادة (80) تمنح رئيس الوزراء عند الحل سلطة تشكيل (مجلس مؤقت) يحل محل المجلس المنحل، وهو ما يقطع تسلسل واستقرار الإدارة المحلية المنتخبة.

المبحث الثاني:- التنظيم التشريعي للإدارة المحلية في القانون 2012/59م²⁰ وضمانات الاستقرار المؤسسي

يشكل التنظيم التشريعي للإدارة المحلية بصفة عامة أحد أهم الركائز التي تُبنى عليها الدولة القانونية المعاصرة، إذ لم يعد نظام الإدارة المحلية مجرد أسلوب لتوزيع الوظائف الإدارية بين العاصمة والوحدات المحلية، بل أصبحت تسعى إلى تمكين المجتمعات المحلية من إدارة شؤونها الذاتية وفقاً لخصوصيتها، وتحت مظلة السيادة للدولة. وسنقوم بدراسة هذا المبحث في مطلبين نخصص الأول منهما لمظاهر الاستقرار المحلي وفق الملائمة بين الاختصاص والتبعية، أم المطلب الثاني سيتم تخصيصه لدراسة ومدى كفاية القانون رقم 59 لسنة 2012م. لترسيخ للاستقرار المؤسسي وذلك على النحو الآتي :-

المطلب الأول

مظاهر الاستقرار المحلي وأفق الملائمة بين الاختصاص والرقابة

وسنتناول في هذا المطلب معرفة كيف حاول المشرع تحقيق الاستقرار، في فرع أول وإيجاد التوازن بين الاختصاص والرقابة في فرع ثان. وذلك على النحو الآتي:-

الفرع الأول

مظاهر استقرار الوحدات المحلية

يتجلى الاستقرار في البناء التنظيمي للوحدات المحلية من خلال منحها وجوداً قانونياً ثابتاً يحمي كيائها الإداري، وذلك وفق المظاهر الآتية :-

أولاً / التنظيم المؤسسي كركيزة للاستقرار المحلي:

- منح الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة²¹: قررت المادة (5) صراحة تمتع المحافظات والبلديات بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وهو ما يمنحها استقلالاً قانونياً ثابتاً في مواجهة السلطة المركزية، ويحمي كيائها من التبعية المطلقة.
- عملية الإنشاء والإلغاء بأدوات قانونية فالمحافظات لا تنشأ ولا تدمج ولا تلغى إلا بقانون (المادة 4/أ)، والبلديات بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير (المادة 4/ب) مما يعطي ثباتاً جغرافياً وإدارياً لهذه الوحدات. ولكن ما حدث من الناحية العملية غير ذلك فقد رأينا توسعا كبيرا في قرارات إنشاء البلديات لعدة اعتبارات لعل أهم الاعتبار الاجتماعي (القبلي) الأمر الذي أثر على سلبا على سير العمل بشكل ملحوظ.
- تحديد مدة ولاية المجالس المحلية: نصت المادة (9) على أن مدة مجالس المحافظات والبلديات هي أربع سنوات، وهو مظهر زمني هام يكفل استقرار المجالس المنتخبة طوال مدتها القانونية لمتابعة وتنفيذ خططها التنموية دون خوف من العزل الفجائي.
- نقل الموظفين وتثبيت الملاك الوظيفي: ألزمت المادة (68/أ) بنقل كافة الموظفين المدنيين القائمين بخدمات محلية (بما في ذلك شاغلي الوظائف المساندة بعقود) إلى ملاك وظائف المحافظة بمخصصاتهم المالية، مما يحقق استقراراً وظيفياً كبيراً للجهاز الإداري المحلي.
- منح رؤساء الوحدات المحلية صلاحيات الوزير: منحت المادتان (70 و 72) كلاً من المحافظ وعميد البلدية صلاحيات الوزير المالية والإدارية النافذة بالنسبة للعاملين في نطاق اختصاصهم، مما يمنع تشتت الولاء الوظيفي ويحقق استقرار القرار الإداري المحلي.
- ضمان استمرارية التمويل المالي عند الأزمات: يُعد نص المادة (58) من أبرز مظاهر الاستقرار المالي حيث قرر أنه في حال تأخر اعتماد الميزانية

العامّة للدولة، يعمل بميزانية السنة المنقضية وتفتح تلقائياً اعتمادات مالية شهرية مؤقتة بنسبة (12/1)²² من الميزانية السابقة، مما يضمن عدم توقف المرافق المحلية عن تقديم خدماتها.

- تحديد موارد مالية ذاتية مستقرة: حددت المادتان (49 و 51) حصصاً ونسباً مئوية ثابتة للوحدات المحلية من الضرائب المركزية والرسوم الجمركية وعوائد المرافق، مما يوفر أرضية مالية مستقرة تدعم استقلاليتها.

ثالثاً: الاستقرار الإجرائي وضمانات حماية القرارات

أوجد القانون آليات تنظيمية تحمي قرارات المجالس المحلية وتضمن نفاذها بشكل مستقر:

- قاعدة النفاذ التلقائي للقرارات بمضي المدة: نصت المادة (18) على أن المحافظ يبلغ قرارات المجلس إلى الوزير، فإذا لم يعترض عليها الأخير خلال شهر اعتبرت نافذة تلقائياً، مما يمنع السلطة المركزية من تعطيل القرارات المحلية عبر سلاح الصمت أو المماطلة.

- قاعدة التصديق أو الرفض جملة واحدة: قررت المادة (77) مظهر حماية هام جداً، حيث اشترطت أن يكون التصديق على قرارات مجالس المحافظات أو المجالس البلدية أو رفضها جملة واحدة وهذا يمنع الجهات المركزية من تشويه قرارات الإدارة المحلية أو تجزئتها أو تعديل مضامينها، فإما أن تقبل كما تمت صياغتها أو ترفض بالكامل.

- تنظيم التفرغ الكامل للعمل المحلي: اشترطت المادتان (9 و 41) أن يعمل أعضاء المجالس ورؤساء الفروع و مختارو المحلات على سبيل التفرغ التام بموجب معاملة مالية ووظيفية محددة، وهو مظهر يضمن تفرغ المسؤول المحلي لأداء واجباته واستقرار عمل المرفق الإداري.

الفرع الثاني

الموازنة بين الاختصاصات ومقتضيات الرقابة

لابد من إيجاد نقطة توازن مرنة تمنع تحول اللامركزية إلى استقلال تام يهدد وحدة الدولة، وتمنع في الوقت ذاته تحول التبعية إلى مركزية جامدة تعطل الخدمات. وقد سعى المشرع الليبي في القانون رقم (59) لسنة 2012م إلى ضبط هذه المعادلة من خلال إيجاد متوازن بين الصلاحية التنفيذية والرقابة الوصائية، وسنتناول ذلك على النحو الآتي :-

أولاً: تقييد الصلاحيات الخدمية بإطار السياسة العامة للدولة²³

منح المشرع الوحدات المحلية في المادتين (6) و(25) صلاحيات واسعة لإدارة المرافق الخدمية اليومية كالتهيئة العمراني، والمياه، والطرق، وإصدار الرخص. ومع ذلك، لم يترك هذا الاختصاص مطلقاً دون قيد أو شرط، حيث اشترطت المادة (6) أن تمارس هذه الاختصاصات في حدود السياسة العامة والخطط العامة للدولة، هذا القيد التشريعي يضمن أن مجالس البلديات والمحافظات، وهي تباشر دورها الخدمي المستقل، تظل ملتزمة بالتوجهات الإستراتيجية العليا للحكومة المركزية، فلا تنفرد بوضع سياسات مستقلة قد تتعارض مع المصلحة الوطنية العليا أو تؤثر على الاستقرار المؤسسي العام.

ثانياً: التبعية الإدارية والمسؤولية الإدارية للمحافظ أمام السلطة المركزية

فالقانون جعل المحافظ رغم انتخابه من المجلس مسؤولاً مباشراً أمام وزير الحكم المحلي بموجب المادة (16)، والزمه بتقديم تقارير دورية عن نتائج الأعمال. وتظهر هذه الرقابة عندما اشترطت المادة (18) إبلاغ الوزير بقرارات مجلس المحافظة خلال خمسة عشر يوماً من صدورها، وجعل للوزير حق الاعتراض عليها خلال شهر، هذا المسار التشريعي يوازن بين سلطة الوحدة المحلية في اتخاذ القرار الابتدائي، وسلطة الوزارة المركزية في الرقابة والمتابعة، مما يحمي النظام الإداري من أي إساءة في استعمال السلطة.

ثالثاً: التوازن بين مرونة الصرف والرقابة المالية اللاحقة:

في الشأن المالي، منح القانون المجالس المحلية مرونة في إعداد مقترحات ميزانياتها وتحديد أولويات الصرف داخل حدودها وفقاً للمادة (4/27). ولكن لضمان عدم الانحراف بهذه الصلاحيات، نجد أن المادة (64) نصت على وجوب إخضاع كافة الإجراءات المالية للمحافظات والبلديات لرقابة ديوان المحاسبة وأجهزة الشفافية وفقاً للقانون المالي للدولة، كما اشترطت المادة (63) موافقة مجلس الوزراء المسبقة لأي تصرف بالمجان في الأموال الثابتة أو المنقولة للبلدية أو المحافظة. هذه التناحية تخلق توازناً بين الاحتياجات المحلية العاجلة، وبين الحفاظ على المال العام.

المطلب الثاني

مدى كفاية القانون لتحقيق الاستقرار المؤسسي:

إن القيمة الحقيقية لأي تنظيم تشريعي لا تقاس فقط بمدى حداثة الأفكار القانونية التي يتبناها، بل تكمن بالدرجة الأولى في مدى كفاية نصوصه وقدرتها الإجرائية على

الصمود وتحقيق الاستقرار المؤسسي على أرض الواقع المعاش. وإذا كان المشرع الليبي قد استهدف من خلال إصدار القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية، التأسيس لعهد جديد من اللامركزية المتوازنة، فإن المحك العملي كشف عن قصور في الأداء بشكل واضح مما أثر سلباً على تماسك هذا البناء واستقراره. فالكفاية التشريعية المطلوبة لتحقيق استقرار مؤسسات الإدارة المحلية واجهت تحديين رئيسيين، تمثل الأول في وجود أوجه قصور تشريعي وصياغات شابهة الغموض والتداخل في توزيع الاختصاصات بين مستويات الإدارة المحلية ذاتها، أو بينها وبين السلطة المركزية. بينما تمثل التحدي الثاني في وجود عوائق موضوعية وسياسية حالت دون تفعيل الهيكل الإداري الكامل الذي رسمه القانون، مما أحدث فراغاً مؤسسياً أخل بالغاية من التشريع.

وبناءً على ذلك وحتى نقف على حقيقة مدى كفاية هذا القانون في تحقيق الاستقرار المؤسسي المنشود، فإننا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين على النحو الآتي:-

الفرع الأول -

أوجه القصور التشريعي والغموض في توزيع الاختصاصات

إن تحقيق الاستقرار المؤسسي لأجهزة الإدارة المحلية يرتكز بالدرجة الأولى على وضوح النصوص القانونية وقدرتها على تحقيق الصالح العام . وبعد الاطلاع على القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية، يتضح أن الصياغة التشريعية قد شابهت جملة من الثغرات والصياغات الغامضة التي شكلت عائقاً حقيقياً أمام استقرار هذا النظام، وسنتناول هذه المآخذ التشريعية على النحو التالي :-

أولاً: تعدد مستويات الإدارة المحلية وتنازع الاختصاص

أفرط المشرع الليبي في تعدد مستويات الإدارة المحلية بشكل يثقل كاهل الوظيفة الإدارية ويهدد استقرارها، حيث نصت المادة (3) على ثلاثة مستويات رئيسية (المحافظات، البلديات، المحلات²⁴)، فضلاً عما أضافته المواد اللاحقة من مستويات فرعية مثل الفروع البلدية (المادة 36)، والأقاليم الاقتصادية (المادة 44). هذا التضخم الهيكلي شابهته عيوب واضحة في الصياغة وسيتم بينهاها على النحو الآتي :

ازدواجية الرقابة والوصاية الإدارية:- أوجدت النصوص مركزين للوصاية الإدارية على البلديات , فالعميد يخضع للتوجيه العام المحافظ بموجب المادة (34)، وفي ذات الوقت تملك وزارة الحكم المحلي حق الإشراف والتوجيه بموجب المادة

(6 / 1)، بل إن المادة (18 / 5) جعلت سلطة الاعتراض النهائي على القرارات في يد الوزير مركزياً. هذه الازدواجية تفقد المجالس البلدية استقرارها في اتخاذ القرار وتجعلها مشتتة بين توجيهات المحافظ محلياً واعتراضات الوزير مركزياً.

- **غياب الشخصية الاعتبارية لمستوى المحلات:-** وذلك من خلال غياب الاستقلال المالي والإداري الأمر الذي أفرغ هذا المستوى من مضمونه التنفيذي ليتحول إلى عبء إداري ثقيل يستنزف الكوادر الوظيفية دون مخرجات تنموية حقيقية على أرض الواقع. مما دفع جانب من الفقه الإداري إلى القول بأن المشرع هنا قد تبنى النظام الثنائي والذي قد هجر ردحا من الزمن²⁵

الأقاليم الاقتصادية:- نصت المادة 44 منه على (تكون الإقليم الاقتصادي من محافظة أو أكثر ويكون لكل إقليم مجلس خاص للتخطيط الإقليمي وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير، ووزير التخطيط. يكون مجموع مجالس الأقاليم الاقتصادية المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي، الذي يختص بتنسيق خطتها طبقاً للتعليمات والطرق والمواعيد الصادرة عن وزارة التخطيط ووزارة الحكم المحلي، وإحالتها إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلية).

وبتحليل هذا النص يتضح أنه قد خلق هياكل متداخلة ومتعددة الطبقات (مجالس الأقاليم، المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي، والمجلس الأعلى للإدارة المحلية) مما يؤدي إلى تشابك وتضارب في الاختصاصات والرقابة من جهة كما أن اشتراط أن يكون التشكيل من محافظة أو أكثر قد جمد هذا النص بصور القانون رقم (9) لسنة 2013م بشأن تعديل قانون نظام الإدارة المحلية والذي جمد مستوى المحافظات.²⁶

ثانياً: الغموض في تحديد طبيعة المرافق

يعتبر الغموض المحيط بالمادة (6 / 2) من أبرز العيوب التشريعية التي نسفت استقرار الكوادر والمرافق المحلية، حيث نصت على نقل اختصاصات الوزارات إلى الوحدات المحلية باستثناء المرافق الوطنية أو ذات الطبيعة الخاصة، التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء

فالمشرع هنا تهرب من وضع معيار موضوعي واضح يفصل بين ما هو مرفق محلي وما هو مرفق وطني، وترك المسألة برمتها معلقة بصلاحيات تقديرية مطلقة لمجلس الوزراء. هذا الغموض التشريعي جعل عملية نقل الموظفين و الملاكات الوظيفية الواردة في المادة (68) عملية حبر على ورق، و عرضة للمماطلة من قبل

السلطة المركزية، مما حرم البلديات من استقرار هيكلها البشري و المرفقي لسنوات طويلة.

ثالثاً - القصور التشريعي في صياغة الصلاحيات الاستثنائية :

منحت المادة (15) المحافظ صلاحيات واسعة وخطيرة تمكنه من التنفيذ بالطريق الإداري المباشر لمعالجة المواقف المفاجئة، مثل إزالة التعديات على أملاك الدولة، وفرض الحجر الصحي، ورد المظالم.

نجد أن الصياغة هنا جاءت مطلقة وفضفاضة وتحتل التوسع في التفسير، إذ لم يضع المشرع ضوابط لتقييد سلطة المحافظ عند استخدام الطريق الإداري المباشر، كما أن عجز المادة الأخير الذي ألزم المحافظ بإبلاغ الوزير فوراً بالمواقف الخطيرة والإجراءات المتخذة بشأنها لاعتمادها جاء غامضاً، إذ لم تبين المادة الأثر القانوني المترتب على عدم اعتماد الوزير لتلك الإجراءات الخطيرة بعد تنفيذها ومساسها بمراكز الأفراد القانونية، مما يهدد الاستقرار القانوني والمؤسسي داخل المحافظة.

رابعاً - عجز الصياغة التشريعية عن تحقيق الاستقلال المالي الفعلي:

فالاستقرار المؤسسي لا يستقيم دون استقلال مالي حقيقي، ورغم سخاء المشرع نظرياً في تعداد الموارد الذاتية للمحافظات والبلديات في المادتين (49) و(51)، إلا أن النصوص شابتها عيوب صياغية عطلت في الحقيقة قيمتها عند التطبيق العملي، ولم تمنح النصوص الوحدات المحلية سلطة إنفاذ وجباية مباشرة، بل جعلتها مجرد منتظر لما تحيله السلطة المركزية، كذلك المادة (62) فرضت شروط صعبة للوحدات المحلية عند منحها قروض يتم تسديدها قبل نهاية السنة المالية وهو قيد زمني تعجيزي يفرغ أداة الاقتراض الاستثماري من مضمونها التنموي، كما أن المادة (63) قيدت حرية الوحدات في التصرف بالمجان أو التأجير الاسمي لأغراض النفع العام باشتراط موافقة مجلس الوزراء، مما يغلّ أيدي المجالس البلدية عن تشجيع الاستثمار الأهلي بمرونة، ويعيد إنتاج المركزية المالية المقيتة²⁷ التي تعطل استقرار التمويل المحلي وتجعله معتمداً كلياً على مخصصات الدعم من السلطة المركزية وفقاً للمادة (57).

الفرع الثاني

العوائق التشريعية والسياسية وأثرها على الاستقرار المؤسسي

إذا كان القصور التشريعي في صياغة نصوص القانون رقم (59) لسنة 2012م يمثل مشكلة حقيقة في تحقيق الغاية المنشودة ، فإن العوائق التي ظهرت عند محاولة

تطبيق هذا القانون إلى أرض الواقع شكلت العقبة الكبرى التي أخلت بالاستقرار المؤسسي للإدارة المحلية في ليبيا. ولم يكن تعثر التطبيق مجرد تقاعس إداري، بل كان نتيجة مباشرة لتدخلات تشريعية من ناحية ، ولضغوط سياسية وأمنية فرضتها طبيعة المرحلة الانتقالية التي مرت بها البلاد. وسنقوم بتوضيح ذلك على النحو التالي

أولاً - العائق التشريعي (التدخل التشريعي بتجميد المحافظات بموجب القانون رقم 9 لسنة 2013م)

وضع المشرع في القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية تنظيم هيكلي من ثلاثة مستويات، وجعل المحافظة هي الركيزة الأساسية وحلقة الوصل الإلزامية بين المركز والبلديات. إلا أن هذا البناء لم ير النور حتى تعرض لبتنر تشريعي مفاجئ بموجب صدور القانون رقم (9) لسنة 2013م بشأن تعديل قانون نظام الإدارة المحلية. وترتب على هذا القانون الإخلال بالاستقرار الهيكلي الذي خطه القانون الأصلي، وقد في مادته الأولى على :-

(يضاف إلى القانون رقم (59) لسنة 2012م، في شأن الإدارة المحلية مادة جديدة تحت رقم (80) مكررا يكون نصها على النحو الآتي:

إلى حين صدور قانون بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها الجغرافي وتعيين مقارها وتسميتها لمجلس الوزراء الشروع في إنشاء البلديات قبل المحافظات. وتؤول مؤقتا الاختصاصات والصلاحيات المسندة لمجلس المحافظة المبنية بالقانون المشار إليه إلى مجلس البلدية وعميد البلدية.

ويستثنى من ذلك ما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (12) والفقرة (ب) من المادة (13) فتكون الاختصاصات الواردة بهما إلى مجلس الوزراء.

تنتهي المجالس المحلية القائمة حالية بمجرد انتخاب المجالس البلدية بصورة نهائية طبقاً للأسس والضوابط المقررة لانتخابها في التشريعات ذات العلاقة.

ويتضح من ذلك أنه تم تعليق العمل بنظام المحافظات المقررة بموجب أحكام القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية، وذلك إلى حين صدور قانون يحدد عددها ونطاقها الجغرافي وكيفية إنشائها .

ولاشك إن هذا التعديل التشريعي أحدث إرباكاً وفراغاً في الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية فالقانون رقم (59) جعل المحافظة هي الكيان القيادي الذي يتولى التنسيق والرقابة المحلية والمصادقة على الميزانيات التنموية للبلديات (المادتان 12

و23). وبتعلق هذا المستوى بموجب القانون رقم (9) لسنة 2013م وإحالة الاختصاصات للمركز، وجدنا أنفسنا أمام وضعية غريبة تمثلت في :

- إعادة إنتاج المركزية²⁸ / عادت الوزارات المركزية في العاصمة لتستحوذ على سلطة القرار والمال، وأصبحت البلديات مرغمة على مراجعة الوزير في كل صغيرة وكبيرة، مما أفقد الإدارة المحلية استقلاليتها وجعل قرارها مهدداً بالتعطيل والمماطلة .

- غياب التمثيل الحقيقي / فقدت حلقة الاتصال الإقليمية التي تملك الرؤية الشاملة للمنطقة (المحافظة)، مما أدى إلى تشتت البلديات وتنافسها الفردي أمام السلطة المركزية للحصول على مخصصاتها المالي،²⁹ وهو ما يناقض تماماً مبدأ الاستقرار المؤسسي القائم على الوضوح والانتظام الإداري.

ويقول في ذلك أستاذنا الدكتور خليفة صالح أحواس (ولعله مما ألحق الضرر بتطبيق الإدارة المحلية حقاً ، هو الاستسلام لواقع المماحكات والمحاصصات القبلية والجهوية والمكونات غير الشرعية بإصدار القانون رقم (9) لسنة 2013م سالف الذكر بتعديل القانون رقم (59) لسنة 2012م في شأن الإدارة المحلية والذي بمقتضاه تم تعليق العمل بنظام المحافظات وإرجائه إلى حين إصدار القانون الخاص بذلك كما سبق و أسلفنا ، وأناطه اختصاصات المحافظات المنصوص عليها في القانون (مؤقتاً) إلى مجلس الوزراء ومجالس البلديات وعمدائها ، ولقد ترتب على هذا الوضع إنشاء البلديات بقرار من مجلس الوزراء في غياب المحافظات ورؤاها الفنية والموضوعية وفق معايير الكثافة السكانية والمساحة الجغرافية ، وهو ما جعل البلديات تتكاثر دونما تحقق من المعايير الموضوعية بإنشائها في القانون المقارن ، أو في التجربة الليبية التي مرت بأكثر من خمسين عاما في هذا المضمار ، فقد تضمن قرار مجلس الوزراء رقم (180) لسنة 2013 وقراره رقم (540) لسنة 2013 إنشاء أكثر من 165 بلدية غير قرارات الإنشاء التالية لذلك ، وهو عدد لا سابق له ولا يخدم أغراض الإدارة المحلية بقدر ما هو استجابة لمطالب غير رشيدة كان الأنسب دراستها وتمحيصها أخذاً في الاعتبار أسس الإدارة المحلية ومعاييرها).³⁰

ثانياً - العائق السياسي والأمني (الانقسام المؤسسي والجوء للمجالس التسييرية)

لم تكن البيئة السياسية والأمنية في ليبيا عقب عام 2011م بيئة مستقرة تتيح تطبيق نظام لا مركزي متوازن. فقد أُلقت بظلالها على الإدارة المحلية عوائق سياسية بالغة التعقيد، تمثلت في الانقسام الحكومي والتشريعي، وتدهور الوضع الأمني في العديد من المناطق الجغرافية.

وظهر انعكاس هذا العائق السياسي على الاستقرار المؤسسي في الواقع التطبيقي من خلال مظهرين هما :-

• الاضطراب إلى تعيين المجالس التسييرية:

أكد القانون رقم (59) لسنة 2012م في مادته (26) على أن الأصل والضمانة الأساسية لاستقرار المجالس البلدية وتعبيرها عن إرادة مواطنيها هو الانتخاب العام الحر المباشر ولكن بسبب الانقسامات السياسية والظروف الأمنية، تعذر في كثير من الأحيان إجراء الانتخابات البلدية في مواعيدها المقررة. ولسد هذا الفراغ ومواجهة الواقع، توسعت السلطة التنفيذية (وزارة الحكم المحلي) في استخدام رخصة استثنائية تتمثل في إصدار قرارات بتعيين مجالس تسييرية مؤقتة لإدارة شؤون البلديات بدلاً من المجالس المنتخبة، وبطبيعة الحال أثر ذلك على :-

الاستقرار المؤسسي هذا الإجراء أفرغ الإدارة المحلية من فلسفتها، فالمجلس التسييري المعين يفتقر إلى الشرعية الشعبية التي تمنحه القوة، ويظل كياناً قلقاً ومهدداً بالحل أو الإقالة أو التعديل في أي لحظة بقرار فوقي من الوزير. هذا التهديد الدائم جعل البلديات تعيش حالة من التذبذب وعدم اليقين، حيث يتغير المسؤولون المحليون بتغير التوازنات السياسية أو تبدل الحكومات المركزية، مما يحرم المرفق المحلي من استمرار خططه التنموية المتوسطة والبعيدة المدى. كما تجعل عمداء البلديات ومجالسها يسعون لإرضاء الوزير ومجلس الوزراء لضمان بقائهم أكثر من سعيهم لتقديم الخدمات لبلديتهم.

تشظي التبعية الإدارية والمالية :- أدى الانقسام السياسي ووجود أكثر من سلطة تنفيذية في البلاد إلى انقسام مواز داخل وزارة الحكم المحلي ذاتها. وظهر ما يعرف بالإنفاق الموازي وما ترتب عليه من فساد مالي لا يمكن تصوره

الخاتمة:

بعد الانتهاء من هذا البحث ، استطعت الخروج بجملته من النتائج والتوصيات (التعديلات المقترحة) التي نوجزها على النحو الآتي:

أولاً - نتائج البحث:

- أهمية الإرث التشريعي: أثبتت المقاربة أن القانون رقم (130) لسنة 1972م كان قفزة نوعية ونقطة تحول حقيقة فليبيا لم تشهد إدارة محلية حقيقة إلا من خلال هذه القانون الذي لم يدم طويلاً حيث تم إلغائه بعد عامين من صدوره لأسباب يكتنفها الغموض ، وهو إرث تشريعي غني كان يمكن الاستفادة منه لتقادي عيوب القوانين اللاحقة، من خلال تحديد مستويات الإدارة المحلية أو من حيث وضوح الاختصاصات وعلاقات الوحدات المحلية بالسلطة المركزية. أو من حيث منح سلطة اللوائح البلدية للمجالس المادة 29 والذي يحقق الملائمة التشريعية التي تعجز القوانين أو اللوائح المركزية عن استيعابها.

- إن القانون رقم (59) لسنة 2012م شابه غموض كبير في صياغة بعض المواد، وخاصة المادة (6) التي عجزت عن وضع معيار موضوعي حاسم للفصل بين المرافق المحلية والمرافق الوطنية، مما فتح الباب للمماطلة المركزية في نقل الاختصاصات.

- صدور القانون رقم (9) لسنة 2013م الذي جمّد مستوى المحافظات تماماً، مما إحداث خلل واضح في الهيكل الإداري وأعاد إنتاج المركزية بشكل أكثر شدة وتعقيداً. فإذا كانت البلديات تقدم الخدمات للمواطنين داخل نطاقها الجغرافي، فإن المحافظة تمثل الدولة في الإقليم.

- اختفاء اللوائح البلدية في القانون رقم (59) لسنة 2012م مما يعد (نكوص تشريعياً)³¹ كان الأجدى بالمشروع منح هذه السلطة للبلديات فهي تحقق الملائمة وكذلك الواقعية فالبلدية هي الأقرب للميدان والأدرى باحتياجات سكانها. فما تحتاجه بلدية قد لا تحتاجه بلدية أخرى، كما إن المناخ الجغرافي المختلف قد يفرض أزمات طارئة كالأوبئة المحلية أو زحف الرمال، أو التلوث البيئي المرتبط بمصانع معينة في الإقليم، إن امتلاك البلدية لسلطة إصدار لوائح ضبطين عاجلة وخاصة بطبيعتها، يمنحها المرونة المؤسسية للاحتواء السريع للأزمات، بدلاً من انتظار دورة تشريعية مركزية طويلة قد تؤدي لتفاقم الأزمات وزعزعة الاستقرار المؤسسي.

- أثبت الواقع العملي أن غياب الاستقرار الأمني والانقسام السياسي شكل عائقاً تطبيقياً كبيراً أثر بشكل مباشر على استقرار المجالس البلدية وأجبر السلطة على اللجوء للمجالس التسييرية المؤقتة والمفتقدة للشرعية الشعبية والنبات القانوني.

- غياب الشخصية الاعتبارية لمستوى المحلات وذلك من خلال غياب الاستقلال المالي والإداري الأمر الذي أفرغ هذا المستوى من مضمونه التنفيذي ليتحول إلى عبء إداري ثقل يستنزف الكوادر الوظيفية دون مخرجات تنموية حقيقية على أرض الواقع .

ثانياً - التوصيات (التعديلات المقترحة على القانون رقم 59 لسنة 2012م):

بناءً على ما تقدم، ومن أجل استثمار الإرث القانوني الليبي وتوجيهه لتحقيق الاستقرار المؤسسي المنشود، فإن الباحث يوصي بإجراء التعديلات التشريعية اللازمة على النحو الآتي :-

1-إلغاء التجميد المفروض بالقانون رقم (9) لسنة 2013م، وبدلاً من تعليق المحافظات، يجب تعديل القانون رقم (59) لتبني نظام المستويين فقط (المحافظة والبلدية) مع دمج الفروع والمحلات ضمن البلدية بشكل واضح، من المقاربة التي كان يتبعها القانون رقم (130) لسنة 1972م، لمنع التضخم الإداري وتسهيل الرقابة على الوحدات المحلية.

2- تعديل نص المادة (6) بحيث لا يترك تحديد المرافق الوطنية بقرار تقديري لاحق من مجلس الوزراء، بل يتم تضمين جدول ملحق بالقانون يسمي صراحة وبشكل حصري المرافق الوطنية (كالسيادية والدفاعية)، وتعتبر ما دونها مرافق محلية تنتقل بقوة القانون وبشكل فوري للبلديات.

3-تعديل نص المادة (8) بإضافة فقرة خاصة بالمؤهل (الجامعي أو ما يعادله) لعضوية الوحدات المحلية.

3-إعادة اختصاص اللوائح البلدية التي كانت موجودة بالمادة (29) من القانون رقم (130) لسنة 1972م واختفت في قانون (59) لسنة 2012م، مما يعد نكوصاً تشريعياً يتطلب تدخلاً تشريعياً عاجلاً. ذلك أن الاستقرار المؤسسي لا يعني فرض حلول موحدة لبيئات متباينة، بل يعني قدرة النظام القانوني على استيعاب الاختلاف والتنوع فإن منح البلديات اختصاص إصدار لوائحها يمثل ضماناً للاستقرار، كونه ينقل سلطة القرار إلى الجهة الأكثر دراية بالملائمت الجغرافية والاجتماعية، مما يحول دون

صدور قرارات مركزية فورية قد تجافي واقع الحال وتؤدي إلى تعثر التطبيق وفشل المؤسسة المحلية.

4- تعديل النصوص المالية لتمكين البلديات من جباية رسومها وضرائبها المحلية بطرق إنفاذ مباشرة دون انتظار الإحالات المركزية، مع تعديل المادة (62) لإلغاء القيد التعجيزي الذي يوجب سداد القروض المحلية خلال سنة مالية واحدة، لفتح المجال للاستثمار المحلي المستقر.

4- تعديل النصوص المتعلقة بانتهاء مدة المجالس البلدية، بحيث يحظر اللجوء لخيار المجالس التسييرية المعينة إلا في حالات القوة القاهرة المطلقة وبضوابط واضحة، مع وضع سقف زمني لا يتجاوز ستة أشهر كحد أقصى تلتزم الدولة خلاله بإجراء الانتخابات، وذلك تحصيناً للشرعية الشعبية وضماناً لاستقرار المؤسسي.

5- وأخيراً شهدت الساحة المحلية تضخماً وتكاثراً غير عادي في عدد البلديات، في أعقاب صدور القانون رقم 59 / 2012م مما جعل من خيار التقليل والدمج ضرورة حتمية لإعادة التوازن.

ومن هنا اقترح أستاذنا الدكتور/ خليفة صالح أحواس (من خلال محاضرات ألقاها علينا في برنامج الدكتوراه) نظام الإقراض كأداة لتقليل البلديات عن طريق دمجها إذ إن ربط قيمة القروض بالمساحة الجغرافية الأكبر سيشكل حافزاً أساسياً للبلديات الصغيرة للانضمام والاندماج، وهو ما سيؤدي بفعالية إلى إيقاف ذلك التكاثر العشوائي وتخفيض عدد البلديات. مما يحقق الصالح العام.

بيان تضارب المصالح:

يُقر المؤلف بعدم وجود أي تضارب مالي أو علاقات شخصية معروفة قد تؤثر على العمل المذكور في هذه الورقة

الهوامش :

¹ أشار إلى ذلك أستاذنا الدكتور خليفة صالح أحواس -محاضرة ألقاها علينا - برنامج الدكتوراه -السبت -الموافق 2026/04/25م -بقاعة المحكمة السورية بكلية القانون -جامعة عمر المختار .

² - صدر عن طريق خبراء من المنظمة العربية للتنمية الإدارية في عام 1972م ويرى جانب من الفقه أن اللامركزية لا تتعارض مع المركزية فهي من نتائجها وتطورت معها، وكما يقول هوريو أن اللامركزية هي طريقة من طرق وجود الدولة وقيامها بوظائفها، فالدولة تتحلل إلى مجموعة من الأشخاص الإدارية، والتي تتمتع بالحقوق والسلطات العامة، وكذلك تشغيل وتسيير المرافق العامة . وتضمن استمرار أدائها عن طريق ما تتخذه من أعمال إدارية، ويضيف أنه يجب التفرقة بين المركزية السياسية والمركزية الإدارية،

وأن الأولى تنصب على وحدة الحكومة ، وأما الثانية فهي تمس الوحدة الإدارية للدولة. راجع في ذلك أ.د. مفتاح خليفة عبد الحميد -الوجيز في القانون الإداري-الفضيل- للطباعة والنشر الطبعة الأولى 2020م ص88

³ يعرفها جانب من الفقه بأنها أسلوب تفتتبت السلطة الإدارية في الدولة وتوزيعها ما بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات أخرى إقليمية أو مصلحة منتخبة ومستقلة إدارياً تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة. راجع في ذلك د. صبيح بشير مسكوني -مبادئ القانون الإداري الليبي- الشركة العامة للنشر والتوزيع-بنغازي- الطبعة الثانية ص-108

⁴ - أ. د. خليفة صالح أحواس ، تنظيم الإدارة المحلية الليبي الفضيل للطباعة والنشر- بنغازي -الطبعة الثانية - 2024م ص 137

⁵ القانون 130/1972م بشأن الإدارة المحلية

⁶ أ.د خليفة صالح أحواس تنظيم الإدارة المحلية الليبي -مرجع سابق ص- 146

⁷ أشار أستاذنا الدكتور خليفة صالح أحواس في محاضرة ألقاها علينا ببرنامج الدكتوراه- عبر غرفة الواتساب -الأربعاء - 2026/06/03م إلى أهمية اللوائح البلدية وهي تشريعات فرعية تنظم الشؤون المحلية داخل حدود البلدية .

⁸ قرار مجلس الوزراء لسنة 1973 م باعتماد اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية صدر في 02-04-1973م قد تولت في موادها (من 20 إلى 38) تفصيل الصلاحيات التشغيلية للمجالس البلدية:-

- سلطة الضبط الإداري المحلي (الحفاظ على النظام العام): الحماية السكنية والصحة العامة والجمال العمراني (المواد 20، 26، 27، 28، 29) وتشمل رقابة عمليات البناء والهدم بالطريق الإداري، وتنظيم التراخيص للمحال التجارية والمهن والحرف، ومراقبة تداول الأغذية وصلاحياتها، فضلاً عن ضبط وقائع الأحوال المدنية (المادة 32)، وتنظيم الإعلانات التجارية (المادة 33). ولضمان فاعلية هذه السلطة، منحت المادة (36) البلدية الحق في إزالة المخالفات بالطريق الإداري وعلى نفقة المخالف.

- سلطة إدارة المرافق والخدمات المحلية تتجسد فيها الطبيعة الخدمية للامركزية عبر إشراف البلدية المباشر على المرافق للصيفة بالحياة اليومية للمواطن (المواد 21، 22، 23، 27، 30)، ومنها: إنشاء ورصف وتسمية الطرق المحلية والميادين، وإدارة مشروعات مياه الشرب وشبكات المجاري العامة، وتطوير الأسواق العامة والمذابح، فضلاً عن إنشاء الحدائق والمقابر وإدارتها، والإشراف على الشواطئ و المصانف.

- الاختصاصات المالية والتشريعية الذاتية:تفعيلاً للشخصية الاعتبارية، منحت اللائحة المجالس البلدية سلطة التشريع المحلي عبر إصدار لوائح بلدية تفرض عقوبات جنائية (حبس وغرامة) في حدود القانون (المادة 35)، مع مكنة فرض الرسوم والأجور مقابل الخدمات المرفقية (المادة 37)، مضافاً إليها صلاحية تسعير وسائل النقل العام كالتاكسي (المادة 34)، مع مرونة اجتماعية أجازتها المادة (38) بتقديم خدمات مجانية أو مخفضة للمنشآت الدينية والخيرية والرياضية شريطة تصديق المحافظ

⁹ دلهوم نصر الدين -خمري صليحة - التنظيم القانوني للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة في الجزائر - مذكرة ماستر-جامعة محمد خيصر بسكرة-كلية الحقوق والعلوم السياسية-قسم الحقوق لسنة 2022م ص 79

¹⁰ شُيِّهت بالوصاية المدنية (وصاية الصغير)؛ لأن البلدية شخص قانوني مستقل، لكن المشرع وضع فوقها وصياً (الوزير أو المحافظ) لحماية المصلحة العامة وضمان عدم انحرافها ويرى البعض تفضيل استخدام الوصاية الإدارية لمنع الالتباس بينها وبين عمل جهاز الرقابة الإدارية كما أن إضافة كلمة إدارية لها يميزها عن الوصاية المدنية و

لمزيداً من ذلك راجع د.حسن كيرة -المدخل إلى علم القانون- منشأة المعارف -الإسكندرية- ص 555 وما بعدها وكذلك د.عبد القادر محمد شهاب -أساسيات القانون والحق- منشورات جامعة قاريونس-بنغازي الطبعة الثالثة-1997 ص 291 وما بعدها وكذلك ياسر رشيد مهنه -رسالة ماجستير في القانون العام -جامعة الشرق الأوسط 2018م غير منشورة ص 37

¹¹ أ.د.عبد الغني بسيوني عبد الله -النظرية العامة في القانون الإداري-دراسة مقارنة-دار المعارف -الإسكندرية-ص 51

¹² أ.د.خليفة صالح أحواس - تنظيم الإدارة المحلية الليبي - مرجع سبق ذكره - ص 148 وما بعدها

¹³ وقد صدر في 1973/04/02م قرار مجلس الوزراء بشأن تنظيم قواعد مساءلة المحافظين وعمداء البلديات والتحقيق معهم ويمكن تلخيص ما جاء فيه على النحو الآتي:-
أولاً: النطاق والجزاءات (المادتان 1 و 2)

المضمون: يخضع المحافظون وعمداء البلديات للمساءلة التأديبية عن أي إخلال بواجباتهم الوظيفية أو مساس بكرامتها، دون أن يمنع ذلك من تحريك الدعاوى المدنية أو الجنائية ضدهم عند الاقتضاء. وتقتصر الجزاءات المقررة بحقهم على عقوبتين حصرتين هما: (الإنذار، أو العزل من الوظيفة) تميز هذا النظام الجزاءات الاستثنائية؛ حيث راعى المشرع الطبيعة السياسية والتنفيذية الرفيعة لهذه الوظائف، فاكتمل بعقوبتين فقط (معنوية وجسدية) لضمان هيبة المنصب مع كفاءة الردع.

ثانياً: جهة التحقيق وضماناته (المواد 3 و 4 و 5)

ينعقد الاختصاص بتحريك التحقيق بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويتولى إجراءه وكيل الجهاز المركزي للرقابة الإدارية، مع جواز نوب موظف لا تقل درجته عن المحقق معه في المخالفات الإدارية البسيطة. وتشمل الضمانات:

- جواز الوقف الاحتياطي للمصلحة لمدة لا تتجاوز شهرين إلا بقرار لجنة التأديب، مع استمرار صرف المكافأة والمرتب كأصل عام.
- إلزام المحقق بإعداد مذكرة قانونية شاملة ومسببة تتضمن الوقائع، والأدلة، وتكييف المخالفة، وأوجه دفاع المتهم، ثم رفعها لرئيس الحكومة.

ثالثاً: التصرف والإحالة وتشكيل اللجان (المادتان 6 و 7)

لرئيس مجلس الوزراء سلطة حفظ التحقيق، أو توقيع عقوبة الإنذار مباشرة، أو الإحالة إلى لجنة المساءلة التأديبية (التي تشكل من وزراء: العدل، والخدمة المدنية، والخزانة). وترفع هذه اللجنة قراراتها لرئيس مجلس الوزراء لاتخاذ القرار النهائي بشأنها، مع وجوب إخطار المتهم بقرار الإحالة وموعد الجلسة بوقت كافٍ، يتسم النظام بتعدد مستويات القرار وضمانة التشكيل الوزاري؛ فالجهة التي تنتظر في المخالفات المالية والإدارية هي لجنة وزارية ثلاثية رفيعة المستوى، مما يضفي حيادية وموضوعية تامة على التوصيات المرفوعة لرئاسة الحكومة.

رابعاً: انقضاء وسقوط الدعوى التأديبية (المادتان 8 و 9)

تنقضي الدعوى التأديبية بقبول استقالة المخالف قبل الفصل في موضوعها (دون أثر لذلك على المسؤولية الجنائية أو المدنية). كما تسقط الدعوى بالتقادم بمضي ثلاث سنوات للمخالفات الإدارية، وخمس سنوات للمخالفات المالية، مع إمكانية انقطاع هذه المدد بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة. ولا شك أن في ذلك تكريس مبدأ لاستقرار القانوني والجرأة الإدارية، حيث يحمي التقادم القيادات المحلية من سيف الملاحقة التأديبية الأبدية، ويسمح بالاستقالة لإنهاء الخصومة التأديبية تماشياً مع طبيعة الوظائف القيادية، دون المساس بحقوق الدولة المدنية والجنائية. راجع أ.د.خليفة أحواس المرجع السابق ص 150

¹⁴ أ.د.محمد عبد الله الحارثي-أصول القانون الإداري-الليبي-منشورات المكتبة الجامعة-الزاوية-الطبعة السادسة 2010م ص 143

¹⁵ لمزيداً من ذلك راجع أ.د.خليفة صالح أحواس تنظيم الإدارة المحلية الليبي -مرجع سبق ذكره ص 151

¹⁶ أ.د.خليفة صالح أحواس تنظيم الإدارة المحلية الليبي المرجع السابق ص 151 وما بعدها

¹⁷ أ.د.خليفة صالح أحواس المرجع نفسه.ص.153

¹⁸ لمزيداً من ذلك راجع أ.د.خليفة صالح أحواس-تنظيم الإدارة المحلية الليبي مرجع سابق ص 136 وما بعدها

- 19 بالرغم من أن قانون النظام المالي للدولة قد نص في مادته الثامنة على ذلك بقوله (إذا لم يتم إقرار الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية تفتح بقرار من مجلس قيادة الثورة اعتمادات شهرية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة). إلا النص عليها في قانون الإدارة المحلية يكشف عن رغبة المشرع على التأكيد على استقرار المؤسسات من خلال حرصه لعدم تعريضها لفراغ مالي
- 20 صدر هذا القانون بتاريخ 2012/07/18م عن المجلس الانتقالي المؤقت ولا يخفى على أحد أن المرحلة الانتقالية عانت ولا تزال من تضخم تشريعي متسرع (دون دراسة وتدقيق وافي) مما أثر سلباً على فاعليتها وناجعتها وتحويلها إلى أدوات لتوازنات سياسية مؤقتة بدلاً من أن تكون قواعد قانونية مستقرة وقابلة للتطبيق المستدام.
- 21 لمزيداً من ذلك راجع أ.د. خليفة صالح أحواس تنظيم الإدارة المحلية الليبي-المرجع السابق-ص 52 وما بعدها.
- 22 وهذا النص يقابله نص المادة الثامنة من القانون المالي للدولة والتي تنص على (إذا لم يتم إقرار الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية تفتح بقرار من مجلس الثورة اعتمادات مالية مؤقتة على أساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة) ولعل إعادة ترديد هذا النص ترجع إلى التسرع وعدم التروي وغياب التنسيق وليس رغبة في التأكيد فالمادة (8) من قانون النظام المالي للدولة تعد قاعدة عامة ومستقرة تغني تماماً عن هذا التكرار الزائد بغير مبرر.
- 23 راجع في ذلك أ.د. خليفة صالح أحواس تنظيم الإدارة المحلية الليبي مرجع سابق ص 63
- 24 أن المحلات كأحد تقسيمات البلديات مجرد وحدات خدمية لم يعترف لها المشرع بالاستقلال الإداري والمالي عن البلديات لمزيد راجع في ذلك أ.د. خليفة صالح أحواس -القانون الإداري الليبي الحديث -مكتبة طرابلس العالمية - طرابلس -الطبعة الخامسة -2025م ص 76
- 25 لمزيداً من ذلك راجع أ.د. خليفة صالح أحواس القانون الإداري الليبي الحديث مرجع سابق ص 76 وما بعدها
- 26 بتاريخ 2026/06/08م أعلنت 9 بلديات عن إنشاء أو تأسيس إقليم الوسطى وفي الحقيقة أن هذا إعلان يمثل غصباً لاختصاص مجلس الوزراء بموجب المادة (44)، وخرقاً لشرط تشكيله من محافظات جُمِدت أصلاً بالقانون رقم (9) لسنة 2013؛ وهو انحراف يوظف النصوص كأداة ضغط لانتزاع مركز تفاوضي في الاتفاق السياسي بالمرحلة الراهنة، مما يُعمق التشطي المؤسسي في وحدات الإدارة المحلية.
- 27 تنسب المركزية المقيّنة في تقييض الاستقرار المؤسسي من خلال تجميد صناعة القرار وخنق المبادرات المحلية، مما يكرس التهميش ويُضعف الثقة بين السلطة والمواطن، لينتهي الأمر بعجز المؤسسات عن تحقيق التنمية والاستجابة للأزمات وإشباع الحاجات وللأسف هذا ما نشهد على أرض الواقع حالياً.
- 28 فكرة أشار إليه أ.د. خليفة صالح أحواس في محاضرة ألقاها علينا ببرنامج الدكتوراه
- 29 وليس أدل على ذلك مما نشهد في الواقع المعاش .
- 30 أ.د. خليفة صالح أحواس -القانون الإداري الليبي الحديث -مرجع سبق ذكره-ص 77
- 3131 استخدم هذا المصطلح أستاذنا الدكتور خليفة أحواس للدلالة على التراجع في ما قد حققه المشرع من تطور تشريعي سابق