



Ministry of Foreign Affairs

Libya Local Governance and Stabilisation Programme ■ برنامج دعم الحكم المحلي والاستقرار في ليبيا

اللامركزية والحوكمة المحلية في ليبيا





Ministry of Foreign Affairs

Libya Local Governance and Stabilisation Programme ■ برنامج دعم الحكم المحلي والاستقرار في ليبيا

اللامركزية والحوكمة المحلية في ليبيا

الفهرس

1. موجز تنفيذي	6
2. مقدمة	7
3. تطور الإطار التشريعي والترتيبي منذ سنة 2012	8
1.3. الوحدات المحلية	8
2.3. هياكل التأطير والمساندة	9
3.3. التنظيم الداخلي لمكونات الإدارة المحلية	11
4.3. تنظيم الاختصاصات وتوزيعها بين مختلف أصناف الإدارات المحلية	13
1.4.3. غياب التنوع في أساليب التصرف في المرافق العمومية	13
2.4.3. غموض الاختصاص الضبطي	14
3.4.3. ضبابية صلاحيات الهياكل اللامركزية في مجال التعمير	15
4.4.3. الموارد	15
5.4.3. العلاقات بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية	16
6.4.3. خلط بين الرقابة الرئاسية ورقابة الإشراف	17
7.4.3. العلاقة بالسلط المركزية	17
4. المسودة الجديدة للدستور: آفاق مهمة	19
1.4. هيكلية الإدارة اللامركزية	19
1.1.4. تنظيم الوظائف	20
2.4. الموارد	20
3.4. العلاقات بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية	21
5. توصيات	22
1.5. بخصوص مشروع الدستور	22
2.5. بخصوص القانون رقم 59 لسنة 2012 واللائحة التطبيقية والقرارات اللاحقة	22

1. موجز تنفيذي

رغم مرور ست سنوات ما زالت ليبيا تعيش مرحلة انتقالية دقيقة صعبة ومتعثرة تشقها خلافات عميقة وصراعات حادة. وفي مجال اللامركزية والحوكمة المحلية ورغم صدور عدد من النصوص ما زال الجدل حادا والخيارات لم تحسم. ومن خلال النصوص الجاري بها العمل وخاصة القانون رقم 59 لسنة 2012 والقرارات اللاحقة له ومسودة المشروع الأخير للدستور المؤرخة في 19 ابريل 2016 يبدو التوجه نحو خيار الدولة الموحدة القائمة على لامركزية وصفت في مشروع الدستور المذكور بـ "الموسعة" تكون في منزلة وسطى بين المركزية والفيدرالية.

وفي إطار السعي لإعادة بناء التنظيم الإداري في أفق جديد قائم على الديمقراطية والتوازن بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية يندرج القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية وكذلك كم هائل من القرارات الحكومية والوزارية التي صدرت في السنوات الأخيرة. وينص القانون رقم 59 لسنة 2012 على صنفين من الحكومات المحلية هي المحافظات والبلديات التي «تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة». ويضيف أنه يمكن للمشرع إنشاء أصناف أخرى من الحكومات المحلية ما لم ينص دستور البلاد على خلاف ذلك. إلا أنه وقع ارجاء إرساء المحافظات لفترة لاحقة.

وصدرت خلال سنتي 2014 و2015 قرارات عديدة تشمل عدة مجالات ومسائل ويتعلق أهمها بالتنظيم الموحد للبلديات وكذلك بالهيكل التنظيمي وبالتنظيم الداخلي للبلديات والذي يتميز من خلال هذه القرارات بكثرة الأجهزة الإدارية وتعدد تركيبها وثقلها.

بصورة عامة، هناك بطئ في استكمال البناء المؤسساتي للوحدات المحلية نتيجة لضعف الاستقرار الإداري والسياسي، وعدم وجود رؤية استراتيجية. ومن حيث الاختصاصات يلاحظ تداخل بين مختلف وحدات الإدارة المحلية من جهة وبينها وبين السلطة المركزية من جهة أخرى. كما يلاحظ غياب التنوع في اساليب التصرف في المرافق العمومية وغموض في مجالات الضبط الإداري والتعمير والأملاك العقارية.

ومن ناحية الموارد فرغم افتقار البلديات والمحافظات لسلطة جبائية واحتكار هذه السلطة من قبل السلطة المركزية، تبدو الموارد الذاتية للبلديات مهمة نسبيا تكمله اموارد محولة من الدولة ولكن ذلك لا يمنع من أن العلاقات بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية تتميز بتبعية قوية من الأولى لهذه الأخيرة وبالاختلاط بين ادارة الدولة المركزية والوحدات المحلية مما انعكس على تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والإدارات المحلية التي تتميز بمحدودية استقلالية الثانية عن الأولى وممارسة السلطة المركزية لرقابة قوية تغلب عليها مميزات السلطة الرئاسية وتفتقد لخصائص رقابة الإشراف سواء من حيث مجالها أو من حيث آلياتها.

وعموما تتميز هذه العلاقة بالخلط بين اللامركزية واللامحورية وتبعاً لذلك بين الإشراف والرقابة الرئاسية.

وتمثل مسودة الدستور تقدما مهما وتبرز وضوحاً أفضل في الخيارات وتتضمن أحكاماً ترتقي إلى مستوى الدساتير المتقدمة والمعايير الدولية للامركزية في الدول الديمقراطية وذلك على مستويات:

- توزيع الاختصاصات بين مختلف أصناف الإدارات المحلية (مبدأ التفريع)
- الموارد المالي والبشرية للإدارة المحلية
- العلاقات بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية (مبدأ التدبير الحرة والرقابة اللاحقة)
- الديمقراطية المحلية

ويتضمن التقرير مجموعة من المقترحات والتوصيات متعلقة بمختلف المحاور والمسائل التي تعرض لها جزء منها يتعلق بالمدى القصير وجزء آخر على المستوى المتوسط المدى.

2. مقدمة

رغم مرور ست سنوات ما زالت ليبيا تعيش مرحلة انتقالية دقيقة صعبة ومتعثرة تشقها خلافات عميقة وصراعات حادة وما زالت تنتظر المصادقة على دستور جديد و تنظيم انتخابات يفترض أن تفضي إلى إرساء نظام سياسي و إداري ديمقراطي وتعددي. وفي مجال اللامركزية و الحوكمة المحلية موضوع هذه الورقة ورغم صدور عدد من النصوص ما زال الجدال قائماً بين أنصار النظام الفدرالي وأنصار النظام اللامركزي في إطار دولة موحدة. و من خلال النصوص الجاري بها العمل و خاصة القانون عدد 59 لسنة 2012 و مسودة المشروع الأخير للدستور المؤرخة في 29 يوليو 2017 يبدو التوجه نحو خيار الدولة الموحدة القائمة على لامركزية وصفت في مشروع الدستور الأخير بـ«الموسعة» تكون في منزلة وسطى بين المركزية و الفيدرالية.

و يجدر التذكير و التأكيد في هذا السياق على أن بناء تنظيم الإدارة و الحوكمة المحلية القائمة على توازن بين اللامركزية و المركزية المعدلة في إطار المحافظة على وحدة الدولة يمثل إحدى الدعائم الكبرى لبناء نظام ديمقراطي متوازن. فالعلاقة بين اللامركزية و الديمقراطية وثيقة جدا ذلك أن عمق اللامركزية وصلابتها يعد محرار حيوية ديمقراطية الأنظمة السياسية و الإدارية و صلابتها.

فاللامركزية وما تفتضيه من سلطات محلية ديمقراطية تدعم عملية الانتقال الديمقراطي و تبرز نتائجها بشكل يشعر به المواطنون بشكل ملموس في إطار عيشهم المباشر و يدعم إحساسهم بالمواطنة و يساهم بقوة في إرساء مشروعية البناء الديمقراطي و في ضمان القطع مع منظومة الاستبداد و التسلط.

و تجدر الإشارة إلى أن ليبيا لديها تجربة تاريخية مهمة في مجال تنظيم الإدارة المحلية تعود إرهاباتها الى النصف الثاني من القرن التاسع عشر مع بروز التنظيمات التي أصدرها الباب العالي سنة 1867 قبل أن تعيش منذ أواسط السبعينات مرحلة تركيز مفرط للسلطة.

وقد مثل غياب الحريات و التنمية العادلة و المركزية المفرطة و تعمق ظواهر القمع و الظلم أحد أهم مطالب القوى التي انتفضت ضد نظام الحكم الشمولي في ليبيا سنة 2011 . و تعتبر اللامركزية أحد الأطر المثلى لتكريس ملموس للديمقراطية باعتبارها تجسد مبدأ ديمقراطية القرب و المواطنة والمشاركة و هذه نقيض الإقصاء و التفرد بالحكم. و هي أيضا إطار أمثل لسياسات تنمية عادلة و مرتبطة بالحاجيات الحقيقية للمواطنين و هذا نقيض التهميش.

و في إطار السعي لإعادة بناء التنظيم الإداري في أفق جديد قائم على الديمقراطية و الجودة و التوازن بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية، يندرج القانون عدد 59 لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية و كذلك كم هائل من القرارات الحكومية و الوزارية التي صدرت في السنوات الأخيرة.

و يتكون القانون رقم 59 لسنة 2012 من 82 مادة موزعة على ثمانية فصول و كملته لائحة تنفيذية صدرت بقرار لمجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2013 تتضمن 133 مادة موزعة على تسعة أبواب.

و قد تم تعديل هذا القانون بمقتضى قانون رقم 9 لسنة 2013.

و على أساس هذا القانون و لائحته التنفيذية و رغم نقائصهما صدر بالخصوص ما يزيد عن 20 قرارا تنظيميا تتعلق بمسائل جزئية كتنظيم المقابر و الأسواق و المسالخ و الدعاية و الإعلان و الشواطئ و المسابح و النقل العام و سيارات الأجرة و الفضاء العام و المياه و الصرف الصحي و تراخيص البناء.

وتتعلق أهم هذه القرارات بالهيكل التنظيمي و بالتنظيم الداخلي للبلدية و تنفيذه.

و رغم أن هذه القرارات التي صدرت أساسا سنوات 2013 و 2014 و 2015 لا تمثل تقدما جوهريا ولا تغييرا عميقا فإنها تعاني من هشاشة و ضعف كبيرين ناتجين عن عدم الاستقرار السياسي و تغير الحكومات حيث تم إلغاء الغالبية الساحقة منها بقرار رقم 111 صادر عن وزير الحكم المحلي سنة 2015 و لكن هذا الإلغاء لم يطبق في عديد المناطق و يتواصل العمل بالنصوص الملغاة إلى اليوم.

وانطلاقا من مختلف هذه النصوص، يركز هذا التقرير على تحليل وضع اللامركزية و الحوكمة المحلية في ليبيا و تطورها منذ 2012 في جزء أول. و في جزء ثان سيتم التركيز على المسودة الأخيرة لمشروع الدستور لما تضمنه من تطور مهم و إضافات جوهريّة. و يختتم التقرير بتقديم مجموعة من التوصيات.

3. تطور الإطار التشريعي و الترتيبي منذ سنة 2012

من الضروري أولا التذكير بأهم إضافات و نقاط ضعف القانون رقم 59 لسنة 2012 و لائحته التنفيذية¹ ثم إلى أهم جوانب القرارات التي صدرت على أساسهما منذ سنة 2013.

1.3 الوحدات المحلية

ينص القانون رقم 59 لسنة 2012 على صنفين من الوحدات المحلية هي المحافظات والبلديات التي «تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الذمة المالية المستقلة». و يضيف أنه يمكن للمشرع إنشاء أصناف أخرى من الوحدات المحلية ما لم ينص دستور البلاد على خلاف ذلك.

هذه الوحدات تتمتع بالشخصية القانونية التي تميزها فيما بينها كما تميزها عن الدولة، و تتمتع أيضا بنظام اللامركزية أي باستقلالية التصرف الإداري و المالي.

و لأنها تشكل وحدات إدارية لها الشخصية القانونية و استقلالية التصرف، فإنّ القائمين على شؤون هذه الوحدات المحلية هم ممثلوها المنتخبون (أعضاء مجالس المحافظات و مجالس البلديات و كذلك المحافظ و عميد البلدية) الذين يفترض خضوعهم لإشراف الدولة (رقابة الإشراف تهتم العلاقة بين ممثلي الدولة و السلطات الإدارية اللامركزية عكس السلطة الرئاسية التي تمارس من رئيس على رؤوس في نطاق نفس الذات العمومية). لكن يلاحظ في هذا المجال خلط خطير على استقلالية الوحدات المحلية بين رقابة الإشراف المرتبطة باللامركزية و بين السلطة الرئاسية التي تمثل أحد أهم أركان المركزية الإدارية. و يكفي الإشارة مثلا إلى أنّ المادة 23 من قانون نظام الإدارة المحلية تنص على أنّ المحافظ في علاقته بالبلديات له «حق إصدار... التعليمات... واجبة التنفيذ». إنّ حق توجيه التعليمات هو من صلب ممارسة السلطة الرئاسية و من شأنه إفراغ استقلالية الوحدات المحلية من كلّ محتوى. كما أنّ لهذه الوحدات المحلية أعوانها و أجهزتها الإدارية و أموالها الخاصة بها. كما لها ميزانية خاصة. و كلّ جماعة لها تسمية و نطاق جغرافي محدد يقيم فيه متساكنوها. و في هذا الصدد تنص المادة 4 من القانون على ما يلي: «

¹ لمزيد من التفاصيل يمكن الإطلاع على التقرير المتعلق بتحليل النصين والذي أعده المركز الدولي للتنمية المحلية والحكم الرشيد Cilg-VNG International في 2014

أ) تنشأ المحافظات و يحدّد نطاقها الجغرافي، و تعيّن مقارّها و يتمّ تسميتها و دمجهاو إلغاؤها بقانون. ب) تنشأ البلديات و فروعها و يحدّد نطاقها الجغرافي، و تعيّن مقارّها، و تسميتها، و دمجها و إلغاؤها بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير».

يمكن الملاحظة أنّ تعيين مقرّ المحافظة أو تسميتها مثلاً لا يحتاج إلى تدخّل المشرّع بقانون، بل يكفي فيه صدور قرار وزاري.

رغم أنّ المحافظات و البلديات وحدامحليّة تتمتع بالشخصيّة القانونيّة و استقلالية التصرف، فهي تبقى مؤسسات إداريّة : فهي على عكس الدّول المتحدّة في إطار الدّولة الاتحادية أو الفدراليّة، ليس لها دستور و لا سلطة تشريعيّة و لا محاكم تبتّ في النزاعات باسمها. الوحداتالمحليّة لها فقط جهاز إداري تتولّى بواسطته إدارة الشؤون المحليّة. كما أنّ إدارة الوحدات المحليّة تخضع في تنظيمها إلى دستور الدّولة وقوانينها ولوائحها التنفيذية، فاللامركزيّة هي شكل من أشكال التنظيم الإداري و التراي في إطار الدّولة الموحدّة.

لكنّ الصّبغة الإداريّة للوحدات الادارية المحليّة لا تنفي البعد السّياسي للامركزيّة المحليّة الذي يتجسّد من خلال الانتخابات التي تنظّم لإفراز ممثلي هذه الوحدات. فانتخاب مجالس المحافظات و البلديات يكرس للديمقراطيّة المحليّة و يمكن متساكني هذه الوحدات من إدارة شؤونهم المحليّة عن طريق ممثليهم المنتخبين.

2.3 هياكل التأطير والمساندة

ووفق القانون المذكور، يدعم الوحدات المحليّة و يساعدها على تحسين آداءها هيكلان خصوصيان هماالمجلس الأعلى للإدارة المحليّة و المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي.

والمجلس الأعلى للإدارة المحليّة هو هيئة استشارية يقتصر دوره على إبداء الرأي و رفع التوصيات إلى الجهات المختصّة (المادّة 73 من اللائحة التنفيذية). و يتّأسر المجلس وزير الحكم المحليّ و أعضاؤه المحافظون و عمداء البلديات (المادّة 42 من القانون).و يمكن أن يدعى إلى اجتماعات المجلس كلّ من يرى رئيس المجلس فائدة في حضوره كالوزراء مثلاً، لكن دون أن يكون لهم حقّ التصويت(المادّة 68 من اللائحة التنفيذية).

وحسب المادّة 42 المذكورة آنفاً في فقرتها 2، «يختصّ المجلس بالنظر في كلّ ما يتعلّق بشؤون مكوّنات نظام الإدارة المحليّة من حيث دعمها وتطويرها». لكن من أهمّ هذه الاختصاصات إبداء الرّأي في الخطط و البرامج المتعلّقة بالأقاليم الاقتصادية و المحالة عليه من المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي(المادّة 72من اللائحة التنفيذية)، و كذلك التدخّل بالطّرق الودّيّة لفضّ النزاعات التي قد تقع بين المحافظات و البلديات (المادّة 71من اللائحة التنفيذية).

وتصدر آراء المجلس و توصياته بأغليّةية الحاضرين، لكن عند تساوي الأصوات يرجّح صوت الرّئيس أي وزير الحكم المحليّ (المادّة 73من اللائحة التنفيذية). تتحدث هذه المادّة و التيتليها عن «قرارات» تصدر عن المجلس. لكن يتبيّن من قراءة جميع الأحكام المتعلّقة بالمجلس أنّ هذا الأخير هيئة استشارية تصدر عنه مجرد آراء). وهو ما يسمح للوزير بالتأثير في بعض الشؤون المحليّة التي قد تكون حسّاسة ولها علاقة باستقلالية الوحدات المحليّة، كمسألة توزيع الاختصاصات بين المحافظات و البلديات وتحديد نطاقها الجغرافي و تعيين مقارها و تسميتها لمجلس الوزراء الشروع في إنشاء البلديات قبل المحافظات».

غير أن هذه الإشكاليات ستظل مؤجلة. فهذا المجلس لم يقع إرساؤه لحد الآن. حيث تجدر الملاحظة في هذا الإطار إلى أن القانون رقم 9 لسنة 2013 أخذ بواقع عدم وجود محافظات و أضاف مادة جديدة للقانون رقم 59 لسنة 2012 تحت رقم 80 مكرر تنص على أنه «إلى حين صدور قانون بشأن المحافظات تؤول مؤقتا الاختصاصات و الصلاحيات المسندة لمجلس المحافظة إلى مجلس البلدية و عميد البلدية». و استثنى النص التعديلي الفقرة (ج) من المادة 12 والتي تخص المصادقة على ميزانية المحافظة، الفقرة (ب) من المادة 13 والتي تخص إنشاء الجامعات والكليات والمعاهد العليا، حيث تم اسناد تلك الاختصاصات الواردة بالقانون رقم (59) الى رئاسة مجلس الوزراء.

و من الواضح أن هذا التعديل جاء أخذا بعين الاعتبار للصعوبات و الجدل و النزعات القبلية و الإقليمية التي تعرقل إنشاء المحافظات و اختيار مقراتها و تأجيل إرساء المحافظات لأجل غير معلوم.

و من جهة أخرى تجدر الملاحظة أن المسودة الأخيرة من الدستور تحذف العمداء من عضوية المجلس الأعلى للإدارة المحلية و هو ما يعني أنه في غياب إرساء المحافظات و إبعاد العمداء فإن هذا المجلس لن يتكون و لن يعمل على المدى القريب. و يبقى مرهونا بتوحيد كامل تراب البلاد تحت سلطة حكومة واحدة و برلمان موحد.

أما المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي فيتكون من مجموع مجالس التخطيط الإقليمي لدى الأقاليم الإقتصادية. و يبدو أن مفهوم الإقليم الاقتصادي الذي يشمل محافظة أو أكثر يرتبط بفكرة ايجاد اطار جغرافي يمكن من وضع و تنفيذ سياسات اقتصادية لها المساحة و عدد السكان و الحجم و الإمكانيات الكافية حتى تكون ذات فعالية و قدرة كافية على تحقيق التنمية و رفع تحديات المنافسة. و بهأىضا إلى جانب المحافظين و عمداء البلديات المعنّين، خبراء. و تكون رئاسة المجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي بالتناوب سنوياً بين محافظي المحافظات المكوّنة للأقاليم (المادة 45 من قانون نظام الإدارة المحلية). و يختصّ المجلس أساسا بالتنسيق بين خطط المحافظات و متابعة تنفيذ الخطط و عرض ما يصدر عنه من توصيات على المجلس الأعلى للإدارة المحلية (المادة 46 من قانون نظام الإدارة المحلية).

هذا المجلس أيضا ظل هيكلا هلاميا دون تكريس على أرض الواقع. و هو يحتاج الى دراسات معمقة و متعددة الاختصاصات تشمل الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حتى يتم ارساؤها على أسس صلبة و تكون ملائمة لسياسات تنمية لها ما يكفي من الانسجام و الفعالية و الاستدامة. و يمكن لوزارة الحكم المحلي بالتنسيق مع عدد من الوزارات الأخرى المعنية كالوزارات المكلفة بالاقتصاد و المالية و الشؤون الاجتماعية القيام بطلبات عروض (عطاءات) لإطلاق مثل هذه الدراسات من قبل مكاتب دراسات و خبرة مختصة تتوفر على كفاءات عالية في الاقتصاد و التخطيط و التهيئة المكانية و التخطيط العمراني و علم الاجتماع و العلوم الإدارية و القانونية لمحاولة تحديد المجال الجغرافي النسيج الاقتصادي والاجتماعي و الثقافي الملائم.

هذين الهيكلين، بقدر ما يمثلان هياكل مساعدة، يمثلان أيضا إطارا خصباً لتدخل السلطة المركزية وتحكمها في الخيارات الإستراتيجية للجماعات المحلية و لذلك يستحسن مراجعة تركيبتهما و جعل رئيسيهما منتخبان من أعضائهما بما يضمن لهما استقلالية كافية.

و في نفس هذا السياق أصدر مجلس الوزراء سنة 2014 قرار رقم 133 يتعلق بتحديد اختصاصات وزارة الحكم المحلي يتبين من خلاله مواصلة تدخل السلطة المركزية في الشأن المحلي و الخلط بين السلطة الرئاسية و رقابة الإشراف.

3.3 التنظيم الداخلي لمكونات الإدارة المحلية

يمكن القول أن من أهم التطورات التي عرفها التنظيم اللامركزي منذ 2012 هو صدور قرارات تتعلق بالتنظيم الداخلي للبلديات.

من خلال القانون رقم 59 ولائحته التنفيذية، يتميز التنظيم الداخلي للبلدية و المحافظة ببساطته. فعلى المستوى الترابي، لا يحتوي إقليم المحافظة على تقسيمات داخلية. كذلك الشأن مبدئياً بالنسبة للبلديات. لكن مبدئياً فقط، لأن البلديات «يجوز أن تضم عددا من الفروع البلدية» (المادة 24.ج من قانون نظام الإدارة المحلية). و الفرع البلدي هو عبارة عن مصلحة من المصالح التابعة للبلدية يسيّره رئيس فرع بلدي معين بقرار من المجلس البلدي (المادة 38 من قانون نظام الإدارة المحلية). و تنص المادة 36 من نفس القانون على أنه: «يتبع الفرع البلدي ديوان البلدية و يخضع الفرع البلدي لسلطته في التوجيه والإشراف المباشر». و يتولى الفرع البلدي تقديم الخدمات البلدية التي يكلف بها «إلى المحلات الواقعة في نطاقه الإداري» (المادة 36 من قانون نظام الإدارة المحلية)، و ذلك عن طريق إنشاء مكاتب خدمات محلية في نطاق الفرع البلدي (المادة 37 من قانون نظام الإدارة المحلية). و تبدو هذه الصيغة ملائمة خاصة للبلديات الكبرى و شبيهة بالدوائر البلدية في التنظيم البلدي التونسي كما نظمها القانون الأساسي للبلديات الحالي وينص على مشروع مجلة الوحدات المقبلة.

في القانون رقم 59 و لائحته التنفيذية، يتميز التنظيم المؤسسي للبلدية و المحافظة بسمات عامة جدا و يقوم على مبدأ مفاده أن التداول في الشؤون المحلية عمل جماعي في حين أن تنفيذ القرارات الناتجة عن المداولات يجب أن يرجع إلى شخص واحد. وعلى هذا الأساس، فانهيالك الرئيسية للبلدية و للمحافظة هي من ناحية هيكل التداول: المجلس البلدي أو مجلس المحافظة، و من ناحية أخرى السلطة التنفيذية الفردية: عميد البلدية أو المحافظ.

في هذا الإطار، نصت المادة 7 من قانون نظام الإدارة المحلية على أنه «يكون لكل محافظة و بلدية مجلس يشكّل وفقا للأحكام المبيّنة في هذا القانون و يحمل اسم منطقتها و يكون مقرّه عاصمتها». و يتكوّن كل من مجلس المحافظة و المجلس البلدي من أعضاء منتخبين بالاقتراع السري العام المباشر بما في ذلك أعضاء البلديات بمجلس المحافظة حيث جاء بالمادة 11 من القانون رقم 59 لسنة 2012 على أن مجلس المحافظة يشكل من « عدد من الأعضاء عن البلديات الواقعة في نطاق المحافظة يجري انتخابهم بالاقتراع السري العام المباشر». و يمكن ملاحظة تناقض بين صيغة هذه المادة و المادة 31 من اللائحة التنفيذية التي على أن تركيبة المجلس تضم عمداء البلديات بالمحافظة. و في كل الحالات فإن العمداء أيضا وقع انتخابهم بالاقتراع السري العام المباشر كأعضاء مجالس بلدية. و لكن صياغة النصين تحتاج الى التوحيد و تجنب الغموض أو التضارب. أما من حيث عدد أعضاء المجالس فالأفضل أن يرتفع أو ينخفض على أساس عدد من المعايير وأن يكون متلائما مع عدد من المعطيات بالإضافة إلى عدد متساكنيها و في طليعتها حجم الوحدة مع عدد أدنى لا يقل عن 7.

و ينص قانون نظام الإدارة المحلية و كذلك اللائحة التنفيذية على ضرورة «أن يكون من بينهم عضوا على الأقل من النساء وعضو من ذوي الإحتياجات الخاصة من الثّوار» (المادة 11.أ في خصوص مجالس المحافظات و المادة 26.أ في خصوص المجالس البلدية من قانون نظام الإدارة المحلية). أنظر أيضا المادتين 30 و 31 من اللائحة التنفيذية).

هذا الحكم قد يطرح مسألة مدى توافقه مع مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام القانون. وهو مبدأ مكرّس في دساتير كل الدول بما في ذلك ليبيا. لكنّ فقه قضاء المحاكم الدستورية اليوم أصبح يقبل مثل هذا النوع من «التمييز الإيجابي» الذي يهدف إلى الأخذ بيد النساء أو فئات قدّمت تضحيات جسيمة من أجل الوطن، لتمكينهم من المشاركة الفعّالة في الحياة السياسية.

و تنتخب مجالس المحافظات و المجالس البلدية لمدة أربع سنوات (المادة 9 من قانون نظام الإدارة المحلية و المادة 41 من اللائحة التنفيذية)، وهي مدة معقولة تمكن المجلس المنتخب من تنفيذ برنامجه الذي خاض على أساسه الحملة الانتخابية. لكن مجلس المحافظة أو المجلس البلدي يمكن حله قبل انتهاء مدته العادية (المادة 9 من قانون نظام الإدارة المحلية). لكن ما يلاحظ هو أن القانون لا ينص على الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى حل المجلس و لا على الإجراءات أو الضمانات التي يجب أن ترافق قرار الحل، كالتنصيب على وجوبية تحليل هذا القرار مثلا. لذا فإن نظام حل المجالس المحلية في القانون الليبي لا يضمن الحريات المحلية و لا يحترم صفة البلديات و المحافظات كوحدات محلية لامركزية.

و يمارس أعضاء المجالس المحلية مهامهم على سبيل التفريغ (المادة 9 من قانون نظام الإدارة المحلية). و هذا خيار يبدو صائبا على الأقل مرحليا في سياق يتميز بغياب التقاليد و بالتأسيس في مناخ من التأزم و عدم الاستقرار. و انسجاما مع مبدأ التفريغ، نصت اللائحة التنفيذية في المادة 107 على صرف معاملات مالية لفائدتهم. وهو أمر ضروري حتى لا تصبح عضوية المجالس البلدية و مجالس المحافظات حكرا على أصحاب الثروة. كما نصت المادة 107 على أن المعاملة المالية لأعضاء المجالس المذكورة تضبط بقرار من مجلس الوزراء. لكن بما أن المعاملة المالية تعتبر من ضمانات استقلالية العضو المعني فمن المستحسن أن يعود ضبطها إلى القانون.

و امتدادا لنصي 2012 و 2013، صدرت قرارات تتعلق بالهيكل التنظيمي و بالتنظيم الداخلي للبلدية تتمثل في :

- قرارات وزير الحكم المحلي رقم 165 و رقم 233 لسنة 2014 المؤرخ في 15 / 4 / 2014 و رقم 448 لسنة 2014 المؤرخ في 26 أغسطس 2014 بشأن الهيكل التنظيمي للبلدية.

- قرار رقم 116 لسنة 2015 بشأن التنظيم الموحد للبلديات المعدل في نفس السنة في مناسبتين بالقرارين رقم 201 و 202 و هو ما يبرز تمشيا يفتقد لرؤيا و تصورات واضحة.

و على عكس ما ورد بالقانون، يتميز الهيكل التنظيمي للبلدية من خلال هذه القرارات بكثرة الأجهزة الإدارية و تعقد تركيبتها و ثقلها و ما يعنيه ذلك من بيروقراطية ثقيلة و إجراءات و مسارات معقدة.

و وفقا للقرار رقم 448 لسنة 2014، يلحق بعميد البلدية مباشرة 24 مكتبا، ويشرف العميد بشكل غير مباشر على مجلس الشورى ويتولى وكيل الديوان الاشراف على ستة (6) إدارات.

هذا العدد الهائل من الأجهزة يمثل مصدر ثقل و تعقيدا إجرائية و بطئ في اتخاذ القرارات يحتاج الى التخفيف و الدمج و تخفيف عدد المكاتب الملحقة بالعميد و إلحاقها بالوكيل حتى يتسنى له الاهتمام بالمسائل الكبرى و الاستراتيجية.

و من جهته، يتميز القرار رقم 116 لسنة 2015 المؤرخ في 27 ماي 2015 بشأن التنظيم الموحد للبلديات و تعديلاته بعدم وحدة التنظيم و تقسيمه إلى أربعة نماذج اعتمادا على معيار ديموغرافي كمي يتمثل في عدد السكان. هذا المعيار مهم و لكنه غير كاف و يتطلب معايير إضافية ترتبط بالجوانب الاقتصادية و الثقافية و غيرها، و بالتالي تصنيفا متعدد المعايير هو ما يقتضي انجاز دراسات دقيقة و متعددة الاختصاصات حتى يكون البناء منذ البداية على أسس واقعية و مدروسة.

بصورة عامة، يلاحظ البطء في استكمال البناء المؤسسي للمجمعات المحلية نتيجة لضعف الاستقرار الإداري بوزارة الحكم المحلي وتشتت الجهود بين عدة حكومات في ظرف وجيز، وعدم وجود رؤية استراتيجية ناتجة في جانب كبير منها عن واقع يتميز بأزمات سياسية و أمنية عميقة، وكذلك عدم استكمال مكونات الإطار العام للإدارة المحلية مثل تأخر بناء المحافظات، وعدم تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية و مجلس التخطيط الإقليمي.

4.3. تنظيم الاختصاصات و توزيعها بين مختلف أصناف الإدارات المحلية

المبادئ العامة التي تحكم توزيع الاختصاص على المستوى المحلي نصت عليها أساسا المواد 6 و 12 و 17 من قانون نظام الإدارة المحلية. و يتعلق المبدأ الأول بعدم وجود اختصاص عام لوحدة الإدارة المحلية. و يبدو هذا الخيار واقعا في السياق الليبي الحالي و صعوبات ومحدودية إمكانيات و موارد البلديات و المحافظات المالية و البشرية. كما أنه ينسجم مع التوجه الدولي و المقارن في السنوات الأخيرة للتخلي عن ما يعرف ببند الإختصاص العام للوحدات اللامركزية.

أما المبدأ الثاني فيتعلق بشمولية اختصاص وحدات الإدارة المحلية، فهي تمارس حسب الفقرة 1 من المادة 6 المذكورة أعلاه «إنشاء و إدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها» بما في ذلك «جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات» باستثناء «المرافق الوطنية أو ذات الطبيعة الخاصة». ولا شك أن المقصود بالمرافق الأخيرة هي مرافق السيادة كال دفاع و الأمن و القضاء، التي لا يجوز ممارستها إلا باسم الدولة في دولة موحدة كليبيا. في خصوص المبدأ الثاني، مبدأ شمولية الاختصاص، يلاحظ إمكانية تداخل اختصاصات مختلف وحدات الإدارة المحلية، وهو ما قد ينجر عنه وضعيّة تبعيّة جماعة محلية لامركزية لجماعة محلية لامركزية أخرى، وهو ما قد يمس من استقلالية الجماعة التي ستصبح تابعة، مما يخالف منطق و مبادئ اللامركزية المحلية. كما أن هذا الخيار يبدو طموحا جدا و من شأنه أن يرسى استقلالية قوية للبلديات و لكنه غير واقعي على المدى القريب في سياق يتميز خاصة بضعف موارد البلديات البشرية و المالية.

1.4.3 غياب التنوع في أساليب التصرف في المرافق العمومية

لم يتعرض القانون لطرق التصرف في المرافق العمومية اللامركزية و سكت عن امكانية التسيير المفوض و التعاقدية. و من جهتها لم توضح النصوص اللاحقة هذه المسألة. فالقرار رقم 437 لسنة 2014 المتعلق بتنظيم الأسواق العامة مثلا تعرض فقط للتسيير المباشر للأسواق في مواد 2 و 6 و 7.

غير أن هذا السكوت يمكن تأويله على أنه مجرد سهو و تسرع في صياغة النصوص أدي إلى نوع من الفراغ القانوني.

ففي سياق تعرضها للمرافق العمومية البلدية، نصت المادة 25 من قانون نظام الإدارة المحلية على أنه «للبلدية أن تنشئ و تدير في دائرة اختصاصها، بالذات أو بالواسطة، المؤسسات التي تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها...». هذه المادة تحيل إلى طرق التصرف في المرافق العمومية التي تحدثها البلديات أو المحافظات أيضا. فالوحدات المحلية، مثلها مثل الدولة، يمكنها أولا أن تسيّر مرافقها العمومية بنفسها أي بالإعتماد على مواردها البشرية و المالية الذاتية. و لكن هذه الوحدات قد لا تتوفر لديها الموارد الكافية لتسيير جميع مرافقها العمومية تسييرا ذاتيا، لذا تلتجئ إلى التسيير المفوض للمرافق العمومية. والتفويض يمكن أن يكون أحاديا أي بواسطة قرارات أحادية الجانب صادرة عن البلدية أو المحافظة، أو تعاقديا أي بواسطة إبرام عقود لزمة² مع جهات ترغب في استغلال المرافق العمومية المحلية. بحيث تقوم البلدية أو المحافظة بصفتها مانحة اللزمة بتفويض تسيير المرفق العام الذي أنشأته، لمدة معينة، إلى الغير، صاحب اللزمة، و ذلك بمقابل يستخلصه هذا الأخير من مستعملي المرفق. أي أن الوحدات المحلية ليس عليها مبدئيا دفع أي مبالغ لصاحب اللزمة (عكس ما يتم في العطاءات أو الشراءات العمومية). لكن هذا المبدأ لا يمنع ما يسمى «بالتضامن المالي» بين الوحدات المحلية و صاحب اللزمة، إذا رغبت مثلا البلدية أو المحافظة في الضّغط على

² اللزمة اوعقد الالتزام هو العقد الذي يفوض بمقتضاه شخص عمومي لمدة محددة، إلى شخص عمومي أو خاص لإدارة مرفق عمومي أو استعمال واستغلال أملاك أو معدات عمومية وذلك بمقابل مالي من المستعملين له حسب الشروط التي يضبطها العقد ومثال ذلك عقود التزام أو امتياز النقل العمومي أو توزيع الماء أو سوق بلدي

قيمة المقابل الذي سيدفعه المستعمل. ففي هذه الصورة، على الوحدة المحلية المعنية أن تتحمل الفارق بين الكلفة الحقيقية للخدمة و المقابل الفعلي الذي يدفعه المستعمل حتى يتحقق التوازن المالي لعقد اللزمة و يتمكن صاحب اللزمة من مواصلة التصرف في المرفق العام المحلي في ظروف مقبولة. و إن كان صاحب اللزمة في أغلب الأحيان من الخواص (شركة تجارية مثلا)، فلا شيء يمنع مبدئياً أن يكون ذاتا عمومية، مؤسسة عمومية مثلا أو حتى وحدة محلية أخرى. مع العلم أن الشركة أو المؤسسة العمومية صاحبة اللزمة يمكن أن تحدثها الوحدة المحلية المعنية، وهو ما يسمح به قانون نظام الإدارة المحلية (نصت المادة 12. هـ من هذا القانون على اختصاص مجلس المحافظة في إنشاء شركات الاستثمار) أو على الأقل ما لا يمنعه. و في إطار عقد اللزمة، فإن إحداث البناءات والتجهيزات الأولى اللازمة لاستغلال المرفق العام المحلي يكون محمولا على صاحب اللزمة الذي يتحمل عبء المصاريف المترتبة عن هذه الأشغال. على أن تعود ملكية التجهيزات الضرورية لسير المرفق العام، في نهاية العقد، إلى الوحدة المحلية مانحة اللزمة. و هذه ميزة هامة من مميزات التصرف المفوض في المرافق العمومية. لكن في المقابل تلتزم الوحدة المحلية، مانحة اللزمة، بأن تكون مدة العقد من شأنها أن تمكن صاحب اللزمة من استرجاع مصاريفه مع تحقيق هامش معقول من الربح. مع العلم أن تفويض المرفق العام لا يعني التخلي عنه لأن الوحدة المحلية مانحة اللزمة من حقها بل من واجبها متابعة تنفيذ صاحب اللزمة لالتزاماته الناتجة عن العقد، و خاصة مدى احترامه للمبادئ الكبرى التي تحكم تسيير المرافق العامة من استمرارية و مساواة خاصة، و ذلك في إطار ما يتمتع به مانح اللزمة من سلطة رقابة.

إلى جانب عقد اللزمة، يمكن للوحدات المحلية أن تسيّر المرافق العمومية المحلية في إطار عقود شراكة (المادتان 92 و 93 من اللائحة التنفيذية)، إما مع مستثمرين خواص أو حتى مع وحدات محلية أخرى. و في هذا الإطار، يشجع قانون نظام الإدارة المحلية على الشراكة بين الوحدات المحلية حيث نصت المادة 12 من هذا القانون على أن مجلس المحافظة يمكنه أن يقرر «القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة»، كما نصت المادة 27 نقطة 11 من نفس القانون على أن المجلس البلدي يمكنه «اقتراح الاشتراك مع بلديات أخرى في نطاق المحافظة في إنشاء أو إدارة أعمال أو أية مرافق أخرى». مع العلم أن الشراكة بين الوحدات المحلية أو بين هذه الأخيرة و الخواص ليست تعاقدية فحسب، بل يمكن أن تكون كذلك شراكة مؤسساتية تتجسد في إنشاء مؤسسات عمومية أو شركات مشتركة.

2.4.3 غموض الاختصاص الضبطي

من المرافق العمومية التقليدية التي تختص بممارستها المجالس المحلية نجد الضبط الإداري، وهو النشاط الذي يهدف إلى الحفاظ على النظام العام. فبالنسبة لمجالس المحافظات، نصت المادة 12. د من قانون نظام الإدارة المحلية على أن المجلس يتولى «إصدار التوصيات في شأن المقترحات و الخطط المتعلقة بصيانة النظام و الأمن المحلي». أما بالنسبة للمجالس البلدية، فلا يوجد هناك تنصيص صريح على اختصاصها في مجال الضبط الإداري البلدي. لكن اللائحة التنفيذية تعرضت إلى الحرس البلدي (المادة 77) و إلى تدخلات تهم الصحة و النظافة العامة في البلدية (المادة 80)، وهي كلها مسائل تتعلق بالضبط الإداري. و يؤكد ذلك بشكل ضمني العديد من قرارات مختلف وزراء الحكم المحلي المتعاقبين كالقرار رقم 448 لسنة 2014 بشأن الهيكل التنظيمي للبلدية الذي تسند مادته 34 لمكتب الحرس البلدي صلاحيات ضبطية واسعة إدارية و عدلية و كذلك القرارات رقم 446 لسنة 2014 بشأن تراخيص البناء (مادتين 25 و 36) و القرار رقم 437 لسنة 2014 المتعلق

بالأسواق (مواد 8 و 10 و 11) ولكن النصوص ظلت غامضة و القانون رقم 59 لم يوكل هذا الاختصاص إلى عميد البلدية، فهل يعود منطقيًا إلى المجلس البلدي الذي يمارسه عن طريق «اقتراح اللوائح البلدية» (المادة 27 نقطة 3 من قانون نظام الإدارة المحلية) أم أنه من اختصاص السلط المركزية؟.

3.4.3 ضبابية صلاحيات الهياكل اللامركزية في مجال التعمير

في المادة العمرانية، تنص المادة 82 من اللائحة التنفيذية الصادرة سنة 2013 على اختصاص البلديات «بتنفيذ أحكام القوانين و اللوائح الخاصة بالتخطيط العمراني للمدن و القرى و تنظيم المباني وتقسيم الأراضي و تصنيف المناطق و الإشراف و الرقابة على حركة البناء و العمران». و هذا في حد ذاته تطور مهم بالمقارنة مع أحكام القانون رقم 3 لعام 2001 بشأن التخطيط العمراني الذي كان يكرس مركزية قوية في المجال و هو قانون تعتبر مختلف أحكامه المتناقضة مع النصوص الجديدة ملغاة على أساس مبدأ ان القانون اللاحق يغلب على القانون السابق و يلغي أحكامه المتناقضة للقانون الجديد.

و رغم ذلك، فإن مسألة توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية في مجال التخطيط العمراني و الحوكمة العمرانية عمومًا ليست واضحة لا في قانون نظام الإدارة المحلية و لا في لائحته التنفيذية. لكن من خلال قراءة المادة 83 من اللائحة التنفيذية، يبدو أن وضع مخطط المدينة اختصاص يرجع للبلدية و لمجلسها البلدي، حيث نصت هذه المادة على أنه في إطار إنجاز مشاريع الإسكان الاقتصادي، «تتولى الوحدة الإدارية بالمحافظة مخاطبة البلدية الواقع في نطاقها المشروع بإدراج الموقع العام للمشروع ضمن مخطط المدينة و استكمال إجراءات حجز الأراضي للموقع بعد إقرارها من التخطيط العمراني».

و هذا في تناقض مع أحكام القرار الوزاري رقم 446 لعام 2014 المتعلق بتراخيص البناء و الذي تنفرد من خلاله البلدية بصلاحيات اسناد التراخيص أو رفضها.

4.4.3 الموارد

رغم افتقار البلديات و المحافظات لسلطة جبائية واحتكار هذه السلطة من قبل السلطة المركزية، تبدو الموارد الذاتية للبلديات مهمة نسبيًا. فبالإضافة إلى تعددها، كما نصت على ذلك المادة 51 من قانون نظام الإدارة المحلية (الرّسوم المحصّلة لقاء الخدمات البلدية، ريع العقارات التي تؤجرها البلدية، ريع الأسواق العامة و المسالخ و الحمامات و المواصلات العامة التي تسيّرها البلدية، قيمة مبيعات البضائع المصادرة من قبل الحرس البلدي...)، فإن المجلس البلدي بإمكانه «فرض الرّسوم ذات الطابع البلدي و تعديلها و الإعفاء منها و إلغاؤها و تحديد طرق تحصيلها و العمل على جبايتها» (المادة 27 نقطة 7 من قانون نظام الإدارة المحلية). وهو اختصاص هام جدًا من شأنه تكريس استقلالية البلديات. وقد نصت المادة 52 من القانون على أن اللائحة التنفيذية «تبين...القواعد الخاصة بأنواع الرّسوم والعوائد و الإتاوات ذات الطابع البلدي والأحوال التي تفرض فيها وأسس فرضها وقواعد التظلم منها وأحوال تخفيضها». و بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية، فإنها لا تبين شيئًا مما نصت عليه المادة 52 من القانون بل اكتفت بالتنصيص على أنه «تصدر بقرار من الوزير، بالتنسيق مع وزير المالية، لائحة تبين القواعد الخاصة بأنواع

الرّسوم و العوائد و الإتاوات ذات الطابع البلدي و أسس فرضها و قواعد التظلم منها و أحوال تخفيضها». (المادة 103 من اللائحة التنفيذية). و تؤكد هذه الموارد الذاتية عدة قرارات وزارية لاحقة كالقرار رقم 437 لسنة 2014 المتعلقة بتنظيم الأسواق و القرارات المتعلقة بالسُلخانات البلدية و المقابر و مرافق المياه والصرف الصحي الصادرة سنة 2014.

إلى جانب الموارد الذاتية، تتكوّن ميزانيّة الوحدات المحليّة من موارد محوّلّة لها من الدولة. فحسب المادة 49.أ و 49.ب من قانون نظام الإدارة المحليّة، تحصل المحافظة على نسبة مئوية من الضرائب و الرّسوم المركزيّة المحصّلة في دائرة المحافظة، إلى جانب نسبة من ثمن بيع العقارات الدوليّة الواقعة في المحافظة. و للبلديّة حصّة من حصيلة الضرائب و الرّسوم المركزيّة المخصّصة للمحافظة، حيث «يتولّى مجلس المحافظة توزيع جزء [منها]... على المجالس البلديّة الدّاخلية في دائرة اختصاصه بالنسبة التي يقرّها، مع مراعاة ظروف كلّ بلديّة و احتياجاتها» (المادة 49 فقرة أخيرة من قانون نظام الإدارة المحليّة). من ناحية أخرى، تتحصّل المحافظات و البلديات على دعم الحكومة المركزيّة (المادّتان 49 هـ و 51.س من قانون نظام الإدارة المحليّة) الذي يتولّى توزيعه حسب المادة 57 من قانون نظام الإدارة المحليّة، المجلس الأعلى للإدارة المحليّة.

و فيما يتعلق بالموارد العقاريّة لم يخصّص قانون نظام الإدارة المحليّة و لا لائحته التنفيذية مواد واضحة تتعلّق بهذا الصّنف من الموارد. و لكن قد توجد تلميحات و إشارات تتعلّق بها هنا و هناك. فمثلا تنصّ المادة 49.د من قانون نظام الإدارة المحليّة على «إيرادات أموال المحافظة...». و في خصوص البلديات، نصّت المادة 16 من اللائحة التنفيذية على ما يلي: «تخصّص كلّ بلديّة وفق المخطط المعتمد جزء من إجماليّ مساحتها لإنشاء المرافق البلديّة التي لا يجوز التصرف فيها بنقل الملكية أو فرض حقّ ارتفاق عليها لأيّ جهة...».

5.4.3 العلاقات بين الإدارة المحلية و السلطة المركزيّة

تقتضي عملية إعادة بناء الدولة الليبية على أسس ديمقراطية ضرورة إرساء نظام إداري يقوم على علاقة يسودها التوازن بين السلطة المركزيّة و هياكل و سلطات الحكم المحلي بما يرسى توفيقا بين ضرورة احترام التنوع و الخصوصيات المحليّة و الجهوية من جهة و المحافظة على وحدة الدولة و حماية المصلحة الوطنيّة و هو ما يمثل جوهر التعايش و التكامل بين المركزيّة و اللامركزيّة الإدارة في اطار الدولة الموحدة اللامركزيّة.

و يفترض ذلك توازيا واضحا في التنظيم الإداري بين الإدارات اللامحورية أو المركزيّة المخففة التي تمثّل امتداد للسلطة المركزيّة من جهة و الإدارات اللامركزيّة المتمتعة بالشخصية القانونيّة و مبدأ حرية التدبير من جهة أخرى دون الخلط بين هذين الصنفين من الإدارات. كما يفترض علاقات تقوم على الرقابة الرئاسيّة بين الإدارة المركزيّة و امتداداتها الجغرافيّة و مصالحها الخارجيّة من جهة و علاقات رقابة إشراف لاحقة تنحصر في جوانب احترام الشرعيّة القانونيّة بما يرسى التوازن بين الاستقلاليّة والوحدة. و يساعد على بناء تنظيم ترابي متوازن منسجم و متكامل.

و يتبين من خلال دراسة النصوص التشريعيّة و الترتيبية الصادرة منذ 2012 المتعلقة بنظام الإدارة المحليّة في ليبيا دمج و خلط بين إدارة الدولة اللامحورية (تمثيلية الدولة المحليّة) و الوحدات اللامركزيّة مما انعكس على تنظيم العلاقة بين السلطة المركزيّة و الإدارات المحليّة التي تتميز بمحدودية استقلاليّة الثانية عن الأولى و ممارسة السلطة المركزيّة لرقابة قوية تغلب عليها مميزات السلطة الرئاسيّة و تفتقد لخصائص لرقابة الإشراف سواء من حيث مجالها أو من حيث آلياتها

6.4.3 خلط بين الرقابة الرئاسية و رقابة الإشراف

رغم عدم التنصيص على عدم التركيز الإداري وعلى اللامركزية صراحة، يكرس الإطار القانوني الليبي الجديد مجسدا في قانون نظام الإدارة المحلية و لائحته التنفيذية الصادرين سنة 2012 مبدئيا كما بينا أعلاه هذين الخيارين: إرساء دولة موحدة قائمة على اللامركزية و الترابط بين الإدارة اللامركزية و الإدارة المركزية. و يبرز ذلك ضمنا و لكن بوضوح من خلال تسمية القانون نفسها التي جاءت عامة تتعلق بتنظيم الإدارة المحلية ككل و تشمل بالتالي كل مكونات الإدارة المحلية سواء كانت لامركزية أو لامركزية.

كما يبرز خيار ارساء دولة موحدة قائمة على اللامركزية و الترابط بين الإدارة اللامركزية و الإدارة المركزية من خلال المادة الأولى من القانون الذي جاء فيه أن أحكام هذا القانون «تسري على كافة وحدات الإدارة المحلية في كافة أرجاء الدولة».

و لكن عدم التنصيص الصريح على اعتماد اسلوبي التنظيم اللامركزي و اللامركزي يؤدي الى ضبابية و نوع من الخلط تحت مسمى الإدارة المحلية العام و غير الدقيق. و يقتضي هذا الوضع اصدار مناشير توضيحية تحدد المفاهيم و توضح الاختصاصات التي تنزل في كلا الإطارين. و يمكن التوصية بإعداد دليل مفصل و مبسط في الغرض.

7.4.3 العلاقة بالسلط المركزية

تتميز هذه العلاقة بمحدودية الاستقلالية و الخلط بين اللامركزية و اللامركزية و تبعا لذلك بين الإشراف و الرقابة الرئاسية. مع بعض التناقضات. فحسب المادة 76 لا تخضع الهياكل الإدارية المحلية الا لرقابة ديوان المحاسبة و أجهزة الشفافية الا أن قراءة شاملة للقانون رقم 59 و لائحته التنفيذية تبرز أنها تخضع لسلطة رئاسية من الوزارة بالنسبة للمحافظات و للمحافظ بالنسبة للبلديات. و من ذلك ما ورد بالمادة السادسة من القانون الذي جاء فيه دون تمييز بين الإدارة اللامركزية و الإدارة المركزية أن وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة و الخطط العامة للدولة تحت التوجيه العام لوزارة الحكم المحلي»

كما تتولى هذه الوحدات، كلافينطا اختصاصها، جميع اختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق الوطنية أو ذات الطبيعة الخاصة، التي صُدر بها قرار من مجلس الوزراء

و هو ما تؤكد اللائحة التنفيذية في المادتين 4 و 5 حيث نصت هذه الأخيرة على أنه « تقتصر اختصاصات وحدات الإدارة المحلية على تنفيذ السياسة العامة ذات الطابع المحلي وبما يتماشى مع الخطة العامة للدولة»

فالمحافظ مثلا يتميز بازدياد واجبه الوظيفية. فهو كممثل للدولة بالمحافظة، «يشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة» (المادة 14 نقطة أ من قانون نظام الإدارة المحلية). و من مظاهر ذلك اختصاصه «بالإشراف العام على المرافق الوطنية بدائرة المحافظة و كذلك جميع أعمال الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية... و ذلك بإبداء الملاحظات و اقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج و حسن الأداء». و لأن المحافظ يمثل الدولة في المحافظة، «يجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته».

و من أهم اختصاصات المحافظ بوصفه ممثلاً للدولة توليه رقابة الإشراف على البلديات حيث أقر له القانون سلطة «التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من المجالس البلدية...» (المادة 23 نقطة ج من قانون نظام الإدارة المحلية). كما يمارس المحافظ بصفته ممثلاً للدولة اختصاصاً آخر لا يقل أهمية عن رقابة الإشراف، ألا وهو اختصاص الضبط الإداري. ففي هذا المجال، نصت المادة 14 نقطة ي من قانون نظام الإدارة المحلية على أن من اختصاصات المحافظ «المحافظة على الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية...».

و نصت المادة 15 من القانون المذكور على «الصلاحيات الخاصة للمحافظ»، وهي اختصاصات أقرها المشرع للمحافظ بصفته ممثلاً للدولة، و عبارة «الخاصة» ربما تفيد أن لا دخل لمجلس المحافظة فيها. مع الإشارة إلى أن القانون لم يكن دائماً واضحاً عند التعرض للمحافظ، في تحديد صفته كممثل للدولة أو للمحافظة. مع أن هذه المسألة هامة باعتبارها تحدد مسؤوليات المحافظ و وضعه القانوني في علاقته بمجلس المحافظة الذي يمكنه حجب الثقة عنه، أو في علاقته بالوزراء و خاصة وزير الحكم المحلي (المادة 16 من قانون نظام الإدارة المحلية).

و يبرز الغموض كذلك فيما يتعلق بالبلديات و علاقتها بالسلط المركزية حيث عرفها القانون بأنها «وحدة نظام الإدارة المحلية التنفيذي» (مادة 24). سلطة المجلس البلدي كذلك تنحصر في عديد المجالات في تنفيذ التشريعات و التعليمات و ليس إصدارها و الاقتراح تم التنفيذ وليس المصادقة أو اتخاذ القرار بنفسه (مثلا المادة 27 من القانون و المواد 81 و 82 و 83 من اللائحة في مجال التعمير)

أما على المستوى المالي فرغم اقرار النصين لعددمن الموارد الذاتية والمحولة للمحافظات (مادة 49 من القانون) وكذلك للبلديات (مواد 51 وما بعدها من القانون) إلا أنا لاستقلالية ظلت محدودة على المستوى الجبائي (المادة 51 فقرة أ من القانون بالنسبة للمحافظات والمادة 103 من اللائحة بالنسبة للبلديات. وعلى مستوى الميزانيات التسييرية والتنموية التي تدرج ضمن وزارة الحكم المحلي (المواد 55 و 56 و 66 من القانون) وكذلك بالنسبة للبلديات التي لاتحدد بنفسها ميزانيتها وإنما تدرج ضمن ميزانيات المحافظات. هذا التنظيم المالي أقر بتمويل الهياكل اللامحورية منها لميزانيات الحكومات اللامركزية.

كذلك، فإن البلديات لا تحدد بنفسها ميزانيتها و إنما تدرج ضمن ميزانيات المحافظات. هذا التنظيم المالي أقرب إلى تمويل الهياكل اللامحورية منه إلى ميزانيات الوحدات اللامركزية.

و يقتضي التمييز الضروري بين اللامحورية او المركزية المعدلة و اللامركزية تنظيم العلاقات بين السلطة المركزية و إدارات الحكم المحلي بشكل يختلف حسب الطبيعة اللامحورية أو اللامركزية للإدارات المحلية.

و فيما يتعلق بالموارد البشرية تبدو الاستقلالية أفضل و ترسي مبدئاً لبنة وظيفة عمومية ترابية (مادة 68 من القانون) و لو أنها تبدو حالياً متكونة من مجرد موظفين و أعوان محليين للسلطة المركزية يعملون تحت رئاسة المحافظ أو العميد أو الوكيل حسب الحالة (المواد 71 و 72 و 73 من القانون).

جملة هذه المعطيات يوحي بعلاقة بالسلطة المركزية قائمة على الخضوع و التبعية القوية و ليس على الاستقلالية و على تغليب منطق اللامحورية و تحكم المركز على منطق اللامركزية و ما تقتضيه من حرية التسيير والتصرف. و يمكن التخفيف من هذا الخلط في الطرف الحالي و دعم استقلالية البلديات باعتماد قرارات تفويض للاختصاصات من المركز لفائدة البلديات باعتبار تفويض الاختصاص استثناء معمول به عادة في العلاقة بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية و يمكن من نقل الاختصاص مؤقتاً و يخفف العبء عن المركز و يهيئ الأرضية للامركزية حقيقية في انتظار تطوير القانون و صدور الدستور.

4. المسودة الجديدة للدستور: آفاق مهمة

سعى مشروع الدستور الليبي الصادر في 29 يوليو 2017 إلى دسرة اللامركزية الإدارية في إطار وحدة الدولة، باعتبارها أحد أهم مبادئ الحوكمة الديمقراطية الرشيدة. فاللامركزية هي الإطار الأمثل للديمقراطية المحلية والتنمية الشاملة والمتوازنة. ومن خلالها تتم بلورة استراتيجيات للتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتقنين الموارد والطاقت المحلية وتحقيق الاستقرار وترسيخ الديمقراطية، بالنظر إلى ما تهدف إليه من رفع في مستوى الخدمات، وتعزيز مكانة الوحدات المحلية في الاقتصاد. وقد قام نظام اللامركزية، الذي صمم بناء عليه نظام الحكم المحلي في مشروع الدستور، على صيغة تتضمن كافة عناصرها حيث خصصت مسودة المشروع المذكورة الباب السادس من المشروع للحكم المحلي. ويتضمن هذا الباب 11 مادة هي المواد من 143 إلى 153

و تبرز دراسة مسودة مشروع الدستور الليبي المؤرخة في 29 يوليو 2017 تطوراً مهماً في الرؤيا ووضوحاً في الخيارات و تتضمن أحكاماً ترتقي إلى مستوى أرقى الدساتير المعاصرة.

و يبرز ذلك على أربعة مستويات رئيسية و هي على التوالي :

- تحديد مستويات اللامركزية و أصناف الوحدات الإدارية اللامركزية
- توزيع الاختصاصات بين مختلف أصناف الإدارات المحلية
- الموارد المالية و البشرية للإدارة المحلية
- العلاقات بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية
- الديمقراطية المحلية

1.4. هيكلية الإدارة اللامركزية

تنص المادة 143 التي تمت عنوانها «اللامركزية» على إرساء لامركزية موسعة في إطار وحدة الدولة حيث جاء فيها «يقوم الحكم المحلي على أساس اللامركزية الموسعة، و تلتزم الدولة بدعمها في إطار وحدة البلاد »

و هو خيار يبدو جيد اذ يجنب مخاطر التفكك التي يمكن أن يؤدي إليها خيار الفيدرالية و يغلق الباب أمام مخاطر عودة المركزية و اللامركزية الصورية و تأكيده على الصبغة الموسعة للامركزية التي يراى إرساؤها.

و تنص المادة 144 على مستويين من الوحدات اللامركزية تتمثل في المحافظات و البلديات مع وضع معايير متنوعة للتقسيم (منها الديمغرافي و الجيوغرافي و الاجتماعي و الأمني و الاقتصادي و التاريخي و التنموي ...) و تركت الباب مفتوحاً لإمكانية إحداث وحدات أخرى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك و هو ما يمثل عامل مرونة ايجابي.

كما ينص المشروع على إحداث المجلس الاستشاري للحكم المحلي يتكون من المحافظين و تتوزع مهامه على ثلاثة أصناف : استشارية و تنسيقية و صليحية (مادة 153). هذا وقد أقر مشروع الدستور في مادته 145 تمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية. الأمر الذي يعتبر من

أهم مميزات النظام اللامركزي. ذلك أن هناك تلازما بين الإقرار بوجود مصالح ذاتية محلية تدار محليا ومنح الوحدات المحلية الشخصية الاعتبارية، لكي تتمكن من تسيير أمورها والتصرف في شؤونها بشكل مستقل عن الجهات المركزية، لأنه بذلك يكون لها ذمة مالية وتنظيم وظيفي وأهلية قانونية في حدود اختصاصها.

1.1.4 تنظيم الوظائف

من الناحية الوظيفية، تكرر المادة 145 مبدئي الاستقلالية والتدبير الحر و هما من صميم اللامركزية و يعتبران من أسسها و معاييرها المتعارف عليها دوليا في الأنظمة الديمقراطية. و يعتبر خبراء القانون العام، أن مجرد الاعتراف بدستورية هذا المبدأ الكوني يعتبر نجاحا كبيرا و خطوة جريئة في اتجاه ارساء ديمقراطية محلية صلبة الركائز. فالوحدات المحلية اللامركزية كونها الإطار الجد الملائم للتعبير عن الاستقلالية المحلية والنواة الصلبة للتمرين الديمقراطي على المستوى المحلي وكذا تمثيلها للمصالح الحيوية للمتساكنين بما يرسى ديمقراطية القرب.

و على مستوى الصلاحيات يكرس مشروع المسودة ثلاثة أصناف من الصلاحيات هي صلاحيات الذاتية و صلاحيات منقولة من السلطة المركزية و صلاحيات مشتركة معها. و لتوزيع هذه الصلاحيات و خاصة الصلاحيات المشتركة يرسى المشروع مبدأ التفريع و يمكن المحافظات من السلطة اللاتحقة.

و يقصد **بالصلاحيات الذاتية** الصلاحيات الموكلة للحكومات المحلية في مجال معين والتي تستطيع القيام بها في حدود ما تسمح به مواردها و داخل نطاقها الجغرافي ولا سيما التخطيط، والبرمجة، والإنجاز، والتدبير، والصيانة خاصة إحداث المرافق والتجهيزات الضرورية لتقديم خدمات القرب كتوزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، النقل العمومي، الإنارة العمومية، النقل الحضري، و الصرف الصحي، وتنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية، و حفظ الصحة، وإحداث وصيانة الاسواق العامة، إحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية داخل المجال الجغرافي للجماعة.

أما **الصلاحيات المنقولة** فهي الصلاحيات المسندة أصلا بالقانون للسلطة المركزية و التي يمكن أن تقرر هذه السلطة التخلي عن ممارستها و نقلها لجماعة محلية أي للسلطة التي تكون الأقرب و الأقدر على ممارستها وفقا لمبدأ التفريع على أن يصاحب نقل تلك الصلاحيات نقل الموارد الضرورية المالية و البشرية و المادية لممارستها. و يمكن أن تشمل الصلاحيات المنقولة من الدولة مثلا مجالات حماية وترميم المعالم التاريخية و الأثرية والحفاظ على المواقع الطبيعية وإحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.

و المعروف أن **الصلاحيات المشتركة** تشمل الصلاحيات التي يتبين أن نجاعتها لا تتحقق إلا إذا تمت بشكل مشترك كتنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة ولا سيما إنجاز البنى التحتية والتجهيزات والمساهمة في إقامة المناطق للأنشطة الاقتصادية والمركبات الثقافية والمكتبات الجماعية والمتاحف والمسارح والمعاهد الفنية والموسيقية والمعاهد والمركبات والميادين والملاعب الرياضية

أما مبدأ **التفريع** فيعني أن يتولى ممارسة الاختصاص مبدئيا من طرف المستوى الأدنى و الأقرب للمواطن على اعتبار أن المستوى الأعلى لا يتدخل إلا عند الضرورة، و هنا يطرح مبدأ التناسب الذي من خلاله تتحدد درجة التدخل عند الحاجة. فكلما المبدأين يرتبطان بتنفيذ الاختصاصات.

2.4. الموارد

و لضمان لامركزية فعلية و راسخة سعى المشروع الى تدعيم موارد الوحدات اللامركزية و نص على صنفين من الموارد مركزية و ذاتية، و في هذا الاتجاه جاء في المادة 148 من المسودة أن "للمحافظات والبلديات موارد مركزية تتفق مع القدر اللازم لقيامها باختصاصاتها و موارد ذاتية"

كالرسوم و الضرائب المحلية و عوائد استثماراتها و ما تتلقاه من هبات و وصايا و غيرها. وربط مشروع مسودة الدستور نقل الاختصاصات بنقل الموارد المالية اللازمة و الكافية حيث نصت المادة 148 أن كل اختصاص منقول لوحدات الحكم المحلي من السلطة المركزية يكون مقترضا بما يناسبه من موارد مالية.

3.4. العلاقات بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية

يقتضي مبدأ التدبير الحر استقلالية وحدات الحكم المحلي عن السلطة المركزية هيكليا و وظيفيا و ذلك من خلال أهلية المبادرة باتخاذ القرار. و في هذا السياق، اقصى مشروع الدستور الليبي المؤرخ في 29 يوليو 2017 في مادته 149 الرقابة المسبقة أو الموازية و اكتفى بإقرار رقابة مشروعية لاحقة على أعمال الوحدات اللامركزية. و لكنه في المادة 150 يكرس تدخلا خطيرا و ثقيلًا من السلطة المركزية على وحدات الحكم المحلي اللامركزية. فلئن ركز على أن تدخل السلطة التنفيذية المركزية في الشؤون المحلية يهدف لضمان الاستمرارية في أداء الخدمات، وضمان جودتها، ومراعاتها للمعايير الوطنية، إلا أن ذلك لا ينفي أنه يمثل تقنيًا غير دقيق و خطير في كنف صياغة ضبابية لتدخل السلطة المركزية في الشؤون المحلية.

- الديمقراطية المحلية

يكرس المشروع بشكل واضح الديمقراطية المحلية في صيغتها التمثيلية من خلال التنصيب على انتخاب مجالس المحافظات و البلديات حيث جاء في المادة 146 أنه «يتم اختيار مجالس المحافظات و البلديات بالانتخاب العام الحر السري المباشر» ولكنه يبدو أكثر احتشاما في تكريس الديمقراطية التشاركية غير أنه يمكن اعتبار أن المادة 152 المعنونة بالمشاركة المحلية تكرر ضمنا حدا أدنى من الديمقراطية التشاركية حيث جاء فيها «تعتمد وحدات الحكم المحلي التدابير اللازمة لضمان مساهمة المواطنين و منظمات المجتمع المدني في اعداد برامج التنمية المحلية و متابعة تنفيذها». و لكن هذه المساهمة تظل مقيدة ب«الضوابط التي يحددها القانون».

5. توصيات

1.5. بخصوص مشروع الدستور

إجمالاً يمكن القول بأن المشروع الأخير يمثل صيغة جيدة تحتاج ربما لتدقيق بعض الأحكام و المفاهيم ومراجعة عنوان البابالذي يتجاوز اللامركزية، فعبرة الحكم المحلي واسعة جدا تشمل مبدئياً الوحدات اللامركزية و لكن أيضاً المصالح الخارجية لإدارة المركزية كما أن عنوان المادة 150 المتعلقة بتدخل السلطة المركزية يبدو نشازاً لا يتماشى مع باب مخصص للامركزية و يكرس مبدأ التدبير الحر. و يوصى بمراجعة هذه النقاط ومراجعة صياغة الفصل 150 لحد من الضبابية و إضفاء مزيد الدقة. كما يوصى بالسعي التدريجي للعمل بالمبادئ و التصور الذي جاء في مشروع الدستور المؤرخ في 29 يوليو 2017 في اطار نشاط وزارة الحكم المحلي و تنظيم ورشات و ندوات للتعريف بهذه المبادئ و تبسيطها و نشرها في حدود ما يسمح به الإطار القانوني و المؤسساتي الحالي.

2.5 بخصوص القانون رقم 59 لسنة 2012 واللائحة التطبيقية والقرارات اللاحقة

تبرز دراسة مختلف النصوص التشريعية و الترتيبية السارية نقائص عدة تعتري الإطار القانوني للامركزية و الحوكمة المحلية تجعله لا يرتقي إلى مستوى المعايير الدولية للنظم الديمقراطية في هذا المجال.

ومن أهم نقاط الضعف يمكن ذكر الضبابية و عدم التمييز بوضوح بين أسلوبي المركزية المعدلة و اللامركزية و تبعاً لذلك بين الإدارة التي تمثل امتداداً للسلطة المركزية و الإدارة اللامركزية و نزعة لإرساء ازدواج وظيفي على مستوى المحافظات و البلديات سيكون بالضرورة مدعماً للمركزية على حساب اللامركزية و الديمقراطية المحلية. هذه الضبابية في الرؤيا و التصور يعمقها عدم تكريس أهم مبادئ اللامركزية كمبدأ حرية التسيير و التصرف و الاستقلال المالي و التمييز بين الرقابة الرئاسية التسلسلية و رقابة الإشراف و تحديد آليات كل منهما و ينعكس كذلك على توزيع الاختصاصات.

و لذلك، فإنه من الضروري:

- العمل على مراجعة القانون بشكل يميز بوضوح بين الإدارة اللامركزية و الإدارة المركزية وامتداداتها على المستوي المحلي
- إصدار قرارات و مناشير توضيحية لكل من اللامركزية و مقتضياتها و الهياكل التي تمثل امتداد للسلطة المركزية و خصائص كل منها و وظائفها و علاقاتها ببعضها و يمكن القيام بذلك فوراً في انتظار مراجعة أو تعويض القانون عدد 59 لعام 2012.

- كما يمكن اتخاذ قرارات تفويض للصلاحيات من الوزراء كل في مجال اختصاصه لفائدة وحدات الحكم المحلي اللامركزية و هي اليوم البلديات و ذلك للتخفيف من المركزية و غرس جذور ثقافة اللامركزية و تقاسم الصلاحيات.

و تعطي النصوص انطباعاً قوياً بالخلط و تواصل رقابة و تحكم في الشأن المحلي من قبل السلطة المركزية.

فإرساء تنظيم قائم على التعايش و التوازن بين المركزية و اللامركزية والتكامل بين هياكل الحكم المحلي اللامركزية و اللامحورية هو أفضل الحلول و هو الكفيل بإضعاف دعوات الفيدرالية و إفقادها لمبرراتها و بالمقابل إرساء ديمقراطية معتدلة توفق بين الحفاظ على وحدة الدولة و تدعيمها و احترام الخصوصية و التنوع الذي يميز المجتمع. و هو التوجه الذي يميز المسودة الأخيرة لمشروع الدستور التي تبرز كتقدم مهم في اتجاه إرساء لامركزية حقيقية صلبة الركائز.

انطلاقاً مما سبق بيانه في خصوص النظام القانوني المتعلق بالإدارة المحلية في ليبيا، يمكن الخروج بالتوصيات و المقترحات العامة التالية:

- تأييد و دعم الدستور في مسودته الأخيرة بعد بعض التدقيقات لما تتضمنه من أحكام متقدمة وتعديل النصوص السارية الحالية بما من شأنه :
- التكريس الصريح لمبدأ اللامركزية في إطار وحدة الدولة.
- رفع بعض الغموض و الخلط في المفاهيم و وضع تعريف دقيق لمفاهيم أساسية مثل اللامركزية و المركزية المعدلة أو النسبية و الرقابة الرئاسية و رقابة الإشراف و آليات ممارسة كل منهما و ذلك بإصدار مناشير توضيحية و أدلة مفصلة و مبسطة للإجراءات.
- توضيح العلاقة و التمييز بين الإدارية المركزية المعدلة و الإدارة اللامركزية تجنباً للتداخل والضبابية و إرساء هياكل إدارة الدولة بالتوازي مع هياكل الإدارة اللامركزية لضمان حسن التنسيق و التكامل بينهما و ذلك بإصدار مناشير توضيحية و أدلة مفصلة و مبسطة للإجراءات.
- ضرورة التخلي عن الازدواج الوظيفي للمحافظ لأنه لا يخدم استقلالية المحافظة، و يكون ذلك بإحداث سلطتين منفصلتين إحداهما ممثل الدولة في المحافظة والأخرى ممثل المحافظة كجماعة محلية.
- إدخال تدريجي لمبدأ التفريع لتفادي التنافس في الاختصاصات بين البلديات و المحافظات. و يقضي هذا المبدأ برجع الاختصاص إلى الجماعة المحلية الأقدر و الأقرب من المواطن وهي مبدئياً الجماعة المحلية، فلا تتدخل السلطة المركزية إلا إذا كان تدخلها أكثر نجاعة و فائدة بالنسبة للمواطنين. و يمكن القيام بذلك بإصدار الوزراء لقرارات تفويض لعدد من الاختصاصات لفائدة البلديات. فالتفويض آلية قانونية شائعة و شرعية لإعادة توزيع مؤقت و جزئي للاختصاصات.
- توضيح و إضفاء مزيد من الدقة على شروط و إجراءات حل المجالس المحلية و إحاطتها بالضمانات اللازمة كتعليق قرار الحل و تحديد الحالات التي يمكن أن تبرر اللجوء إلى الحل. و هذا ممكن بمقتضى قرارات و مناشير تفسيرية. فمثل هذه النصوص تكمل القانون و لا تتعارض معه.
- ضرورة التخلي عن سرية المداولات لأنه مخالف لمقتضيات الديمقراطية المحلية و لما تنص عليه معظم التشريعات المقارنة اليوم حول الديمقراطية التشاركية والشفافية و الحوكمة المفتوحة.
- هناك اقتضاب و تشتت و عدم وضوح في ما يتعلق بأحكام وحدات الحكم المحلي و من الممكن تجاوز هذا النقص بقرار حكومي.
- إصدار قرار و توجيه منشور من شأنه مزيد ضبط و تنويع طرق التصرف في المرافق العمومية البلدية و ذلك خاصة

- بالتنصيب صراحة على إمكانية التصرف المفوض التعاقد في هذه المرافق عن طريق إبرام عقود لزمة المرفق العام أو عقود شراكة مع القطاع الخاص و هذا لا يتعارض مع القانون 59 و يمكن توضيحه و تشجيعه بقرار وزاري.
- إصدار قرار وزاري يوضح اختصاص البلديات في المادة العمرانية لأن مسألة توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية، في مجال التخطيط العمراني خاصة، غير واضحة لا في قانون نظام الإدارة المحلية ولا في لائحته التنفيذية و لا في بقية القرارات اللاحقة ذات الصلة حيث يبدو المركز متحكما فيها. و بالتالي إصدار قرار في الغرض يأتي لسد فراغ دون لأن يتعارض مع النصوص الجاري العمل بها.
 - تدعيم الموارد الذاتية للجماعات المحلية بإصدار قرارات وزارية تتعلق بالموارد المحلية الجبائية و غير الجبائية و مناشير تشجع البلديات على تحسين مواردها الذاتية.
 - مراجعة العلاقة بين الإدارة المركزية و المحافظات و البلديات في اتجاه التخفيف من الرقابة و توضيح آلياتها و ذلك ممكن بواسطة قرارات وزارية لا تتعارض مع روح القانون و مناشير تفسيرية في نفس الاتجاه.
 - اعتبار أحكام القوانين السابقة المتضاربة مع القانون رقم 59 كتلك المتعلقة بالتعمير والحرس البلدي ملغاة بهذا القانون باعتبارها سابقة له. فوق القاعدة القانونية الأصولية المتعارف عليها، فإن القانون اللاحق يلغي بالضرورة صراحة أو ضمنا كليا أوجزيا القوانين والتراتيب السابقة له و المتضاربة معه. مما يعني إلغاء ما يتناقض مع التشريع الجديد من أحكام سابقة و مواصلة العمل ببقية مواد التشريعات السابقة التي لا تتناقض مع القانون الجديد.
- كما يوصى في إعداد صياغة أو مراجعة مختلف النصوص المشار إليها أعلاه باعتماد تمشي تشاركي و التشاور مع أعضاء البلديات و مجالسها و موظفيها المعنيين كل في مجال اختصاصه.

تم انجاز هذا التقرير في إطار برنامج "دعم الحكم المحلي والاستقرار في ليبيا" الذي يشرف على تنفيذه المركز الدولي للتنمية المحلية والحكم الرشيد - وكالة التعاون الدولي لجمعية البلديات الهولندية بتمويل من الاتحاد الأوروبي ووزارة الشؤون الخارجية الهولندية.



Ministry of Foreign Affairs

برنامج دعم الحكم المحلي والاستقرار في ليبيا ▪ Libya Local Governance and Stabilisation Programme

