

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة سرت

كلية القانون

قسم القانون العام

التنظيم الإداري في ليبيا بين المركزية و الحكم المحلي

(دراسة تحليلية مقارنة)

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الإجازة العالية (الماجستير) يوم الخميس بتاريخ 12-7-2018م بقسم القانون العام كلية القانون / جامعة سرت

إعداد الطالبة:

حواء سليمان عبد السلام درياق

إشراف:

أ. د. خليفة صالح أحواس

أستاذ القانون العام

كلية القانون / جامعة سرت

العام الجامعي 2017-2018 م.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مَكِّيٌّ حَيْثُ أُمِّهِ أُنزِلَتْ لِلنَّاسِ لِيُذَكَّرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَيُنْهَوُوا عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ

الْمُتَّقُونَ

سورة آل عمران الآية 110

سورة آل عمران الآية 110

الإهداء

يا من أحمل اسمك بكل فخر ... يا من أفقدك منذ الصغر ... يا من
أودعتني لله

أبي

يا من رحلت إلى السماء وتركت شوقاً لا تطفئه السنين وذكراً لا تمحوها
أشغال الحياة لك الجنة ولي الصبر من بعدك

أخي

أهديك هذه الرسالة

الشكر و التقدير

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي و على والدي و أن أعمل صالحاً ترضاه و أدخلني

برحمتك في عبادك الصالحين ﴾

صدق الله العظيم¹

و بعد،،،

يطيب للباحث بعد شكر الله عز وجل أن يتقدم بخالص الشكر العظيم والامتنان والتقدير والعرفان بالجميل إلى:

الأستاذ الدكتور: خليفة صالح أحواس (أستاذ القانون العام بالكلية).

الذي تفضل بالإشراف على هذه الرسالة، وعلى شموله للباحث بالرعاية والتوجيه وعلى ما قدمه من دعم ومساندة عند تسجيل هذه الرسالة، وعلى ما بذله من جهد في القراءة و إبداء الملاحظات السديدة والنصائح القيمة والغالية طوال فترة الرسالة، والتي كان لها أعظم الأثر في أتمام هذه الرسالة، فكان نعم الوالد والمعلم، جزاه الله خيراً وبارك له في صحته وعلمه وأسرته.

كما يتوجه الباحث بالشكر والتقدير لكل من ساعده أو أبدى له توجيهها أو أسدى له نصحاً أو قدم له عوناً، بالأخص أساتذة و موظفي كلية القانون وموظفي المكتبة المركزية ومكتبة القانون جامعة سرت، داعياً المولى عز وجل أن يجزيهم خير جزاء وأن يجعل ذلك في ميزان حسناتهم.

والحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات،،،

¹ - سورة النمل - الآية رقم (10).

ملخص الدراسة

تتناول هذه الدراسة موضوع التنظيم الإداري في ليبيا بين المركزية و الحكم المحلي، وهي دراسة تحليلية مقارنة، أي أنها تتضمن تحليل دقيق لمعنى التنظيم الإداري بشقيه المركزي و اللامركزي، بالإضافة إلى دراسة التنظيم الإداري في القوانين المقارنة و القانون الليبي.

فمن المعروف إن لكل مجتمع أهداف و حاجات سياسية واقتصادية و اجتماعية معينة، يحاول قدر استطاعته بلوغها و تحقيقها، وهي أهداف عادة ما يتولى المجتمع تحقيقها في شكل سياسة عامة أو خطط اقتصادية و اجتماعية، أو تشريعات وضعية (القوانين و اللوائح)، وبما أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب قدرًا من الدراية و الخبرة والتخصص، كان لابد من إنشاء أجهزة إدارية متخصصة، و تزويدها بجملة من الوسائل المادية و القانونية و البشرية، بما يمكنها من أداء دورها على الوجه المطلوب، ولهذه الاعتبارات يأتي التنظيم الإداري لأي دولة من الدول، كأثر مباشر و انعكاس طبيعي للأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

فالجبهة أو السلطة المسؤولة عن الوظيفة الإدارية داخل الدولة هي السلطة التنفيذية، فهي قد تتولى هذه الوظيفة وحدها، وتكون بذلك الدولة قد أخذت بالنظام المركزي، أو تتولها بالاشتراك مع هيئات أخرى مستقلة - إقليمية(البلديات أو المحافظات) أو مرفقية(مثال الشركة العامة للكهرباء) - وهو ما يعرف بالنظام اللامركزي.

وبما أن موضوع الدراسة (التنظيم الإداري في ليبيا بين المركزية و الحكم المحلي)، فكان من الضروري بدايةً الحديث عن أساليب التنظيم الإداري من خلال مدخل نظري، فالتعرض لموضوع التنظيم الإداري يقتضي أن نتناول الأسس التي يقوم عليها هذا التنظيم، المركزية واللامركزية الإدارية فهما أسلوبان معروفان في مجال التنظيم الإداري للدولة، وأخذ الدولة بأحد الأسلوبين أو كلاهما معاً يتوقف على اختلاف الظروف الاجتماعية والسياسية ومدى الوعي والنضج الذي يبلغه أفراد المجتمع من حيث اهتمامه بالشؤون العامة، وعلى هذا النحو سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: في المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: في اللامركزية الإدارية.

وبليه تحليل لنظام الإدارة المحلية في القانون المقارن¹ من خلال الفصل الثاني، فنظم الإدارة المحلية تختلف من دولة لأخرى، بفعل عوامل متعددة تاريخية واجتماعية وسياسية وثقافية، فيلاحظ بوضوح إن الدول التي تمر بظروف تاريخية متقاربة غالباً ما تتشابه في نظم الإدارة المحلية، كما إن نظام الإدارة المحلية يتأثر في أي بلد بالسياسة العامة للدولة و بالقواعد السياسية للحكم التي تطبع نظام الدولة كله بطابعها، فمن خلال هذا الفصل قد قمنا بدراسة الإدارة المحلية دراسة تحليلية لبعض نظم الإدارة المحلية العربية من خلال مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام المحلي المصري.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية في النظام المحلي الأردني.

أما الفصل الثالث و الأخير فقد تمت من خلاله دراسة الإدارة المحلية و تطوراتها المختلفة وتشكيلها و تخصصاتها و التشريعات المنظمة للإدارة المحلية في ليبيا من سنة 1951م وحتى وقتنا الحالي، وذلك من خلال ثلاث محاور رئيسية:

أولاً: أسلوب تشكيل الإدارة المحلية و مواكبة التطور الفكري و التشريعي الذي طرأ عليها.

ثانياً: حجم الاختصاصات و الأسلوب الذي أعتمده المشرع في تحديدها و الرقابة على تنفيذها.

ثالثاً: الموارد المالية للإدارة المحلية.

لقد مرت ليبيا منذ استقلالها عام 1951م، بالعديد من أشكال النظم السياسية، و التي تبعها بدورها العديد من الأنظمة الإدارية، حيث كان لكل مرحلة أسلوباً سياسياً و إدارياً معيناً، فمنذ الاستقلال الوطني عام 1951م أخذت ليبيا بالنظام الاتحادي حيث قُسمت البلاد إلى ثلاث ولايات وهي - ولاية برقة - ولاية طرابلس - ولاية فزان، استمر هذا النظام إلى حين صدور المرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1963م بشأن تعديل بعض أحكام دستور سنة 1951م، والذي تم

¹ - القانون المصري و الأردني.

بموجبه إلغاء النظام الاتحادي، وتبنى نظام الدولة الموحدة - الدولة البسيطة - وبعد هذه المرحلة بدأت ليبيا مرحلة جديدة سنة 1969م، حيث سلكت ليبيا مسلكاً جديداً في نظام الحكم و الإدارة المحلية¹، و بدأت بذلك حلقة جديدة من التطور التنظيمي للإدارة المحلية، وبإعلان قيام سلطة الشعب في الثاني من شهر مارس 1977م، شهد التنظيم الإداري في ليبيا بداية مرحلة جديدة وهي الإدارة الشعبية، حيث أصبح الشعب يمارس السلطة بجانبها السياسي و الإداري من خلال المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية، وأخر هذه التغيرات صدور القانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012م، وبذلك فقد تناولت التنظيم الإداري في ليبيا خلال هذه الفترة من خلال مبحثين:

المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام الليبي من سنة 1951م - 2011م.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية وفق قانون الحكم المحلي رقم (59) لسنة 2012م.

¹ - د. محمد عبد الله عمر الفلاح - الإدارة الذاتية بين النظرية والتطبيق في القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 73.

المقدمة

الحمد لله خلق الإنسان وعلمه البيان، وهداه إلى أقوم سبيل للبحث ويسر له أسباب الفكر والنظر في ملكوت السموات والأرض، وصولاً إلى المعرفة وإصابة كبد الحقيقة، وصلاة وسلاماً دائماً دائمين على خاتم رسله ومصطفاه محمد ﷺ، وبعد...

من المعروف إن لكل مجتمع أهدافاً سياسية واقتصادية واجتماعية معينة يحاول قدر استطاعته بلوغها وتحقيقها، وهي أهداف عادةً ما يتولها المشرع نفسه تحديدها في شكل سياسة عامة أو خطط اقتصادية واجتماعية أو تشريعات وضعية، وبما أن تحقيق الأهداف يتطلب قدراً من الدراية والخبرة والتخصص، كان لابد من إنشاء أجهزة إدارية متخصصة، وتزويدها بجملة من الوسائل البشرية والمادية والقانونية، بما يمكنها من أداء دورها على الوجه المطلوب، ولهذه الاعتبارات يأتي التنظيم الإداري، كأثر مباشر وانعكاس طبيعي للأوضاع السياسية والاقتصادية لأي دولة من الدول، ومن هنا فإن الإدارة العامة ليست خياراً متروكاً لتقدير المجتمع بقدر ما هي ضرورة حتمية بدونها لا يمكن بلوغ الأهداف المنشودة، وباعتبار أن الإدارة هي العمود الفقري للدولة، لأنها أدواتها الوحيدة لتنفيذ سياستها وتحقيق أهدافها، لذلك تجد أنها تتفاعل مع الظروف السائدة في الدولة وتؤثر فيها وتتأثر بها، فالإدارة ليست غاية في حد ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق هدف معين، ألا وهو المصلحة العامة.

إن السلطة التنفيذية في الدولة هي التي تتطلع بالوظيفة الإدارية، غير إن هذه السلطة قد تقوم بهذه الوظيفة وحدها، وعندئذ تكون قد أخذت بالنظام المركزي، أو أن تتولاها بالاشتراك مع هيئات مستقلة إقليمية أو مرفقية طبقاً لنظام اللامركزي، وعليه فإن المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هما أسلوبان لتنظيم الإدارة في الدولة، واختيار الدولة لأحد هذين الأسلوبين أو كلاهما معاً ينبع من أوضاعها الخاصة بها في وقت معين، كما أن لكل من الأسلوبين صورته ونطاقه الذي قد يضيق أو يتسع حسب ظروف الدولة.

إن المركزية الإدارية تعني حصر ممارسة النشاط الإداري في هيئات متدرجة خاضعة للسلطة المركزية في العاصمة، وهذا الأسلوب في تنظيم الإدارة يعتمد على دعامتين أساسيتين هما حصر الوظيفة الإدارية في يد الهيئات المركزية الموجودة في العاصمة، وهو ما يطلق عليه

مبدأ وحدة السلطة، والدعامة الثانية هي خضوع العاملين في الجهاز الإداري لفكرة التدرج الإداري وهو ما يعرف بالتبعية أو السلطة الرئاسية، كما إن النظام المركزي قد يتخذ أحد صورتين وهما التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري، الأولى وهي الصورة المتطرفة للمركزية والتي يعني حصر السلطة الإدارية في يد الهيئات الموجودة في العاصمة فقط، فليس لموظفي الحكومة في الأقاليم سلطة البت في الأمور التي تعرض عليهم، إنما عليهم عرضها على الهيئات التابعين لها في العاصمة، أما الصورة الثانية تعني منح موظفي الأقاليم سلطة البت في بعض الأمور بشكل نهائي ودون الرجوع إلى الهيئات الحكومية عن طريق التفويض، غير إن هذا التفويض لا يعني استقلال الموظف عن الهيئة المركزية في العاصمة.

في حين إن الأسلوب الثاني للإدارة وهو اللامركزية الإدارية يقوم على أساس تفويت السلطة الإدارية في الدولة وتوزيعها ما بين الحكومة المركزية في العاصمة من جهة وبين هيئات أو وحدات إدارية مصلحيه أو إقليمية منتخبة تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة، واللامركزية صورتان أو نوعين أحدهما اللامركزية المرفقية وهي تقوم على وجود هيئات مستقلة تمارس صلاحيات واختصاصات نوعية على مستوى الدولة ككل، أو في نطاق إقليم أو أكثر من إقليمها وهي تعرف بالمؤسسات العامة، أما النوع الثاني فهو اللامركزية الإقليمية بمقتضى هذا الأسلوب يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محدودة تقوم على إدارة الشؤون الإقليمية، في حدود الصلاحيات المخولة لها على أن ترتبط هذه الهيئات بالسلطة المركزية بالقدر الذي يكفل وحدة الدولة السياسية والإدارية.

إن المركزية واللامركزية الإدارية وإن كانا أسلوبين مختلفين ومتعارضين من جهة الأهداف والنتائج المترتبة على الأخذ بأي منهما، لكن هذا التعارض لا يمنع من الجمع بينهما، بل إن الجمع بينهما قد يكون لازمة وضرورة لتطبيق أحد الأسلوبين بشكل مثالي وبناء كما في حالة الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، فاللامركزية كما سبق وأشرنا هي توزيع السلطة الإدارية تحت رقابة وإشراف الهيئات المركزية، فالاستقلال الذي تتمتع به الوحدات المرفقية أو الإقليمية ليس مطلق بل هو مقيد بحدود معينة تكفل عدم تفكك الدولة، وهو معروف بالرقابة الإدارية، المتمثلة في التعيين والحل والتعطيل والإيقاف وكذلك التفويض والتصديق والإلغاء والحلول وهو ما يعرف بالرقابة الإدارية الوظيفية.

- أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة على المستوى الليبي، في مواكبتها للتغيرات الجذرية والسريعة التي شهدتها ليبيا في الأونة الأخيرة، وما صدر عنها من قوانين وتشريعات كان من بينها قانون نظام الإدارة المحلية رقم (59) الذي صدر في 18-07-2012م، وما يحتاجه هذا القانون من دراسة وتحليل، للتأكد من مدى ملائمة ونجاح هذه القانون في تحقيق الديمقراطية والمساواة والتنمية الإدارية في ليبيا، وكذلك ملامسة اللامركزية بحسب مفهومها السائد في القانون المقارن.

- إشكالية الدراسة

تكمن إشكالية الدراسة في معرفة مدى تحقيق القانونين الليبي للامركزية الإدارية، ومدى رقابة السلطة المركزية على الوحدات الإدارية، وهل تحقق هذه القانونين الأهداف المرجوة أم أنها لا تتماشى مع الواقع الليبي؟.

- منهج الدراسة

وفقاً لمتطلبات هذه الدراسة اتبعت خطوات المنهج التحليلي لتحليل مضمون قانون الإدارة المحلية، كما استعنت بالمنهج المقارن لأنه كان من الضروري الاستعانة بالقانون المقارن لنتمكن من تحليل قانون الإدارة المحلية.

- نطاق الدراسة

تدور هذه الدراسة حول موضوع المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية التي هي أساليب التنظيم الإداري، وكذلك دراسة الإدارة المحلية في ليبيا والقانون المقارن- المصري و الأردني - من خلال دراسة الإدارة المحلية وتطوراتها المختلفة وتشكيل هذه الإدارات واختصاصاتها، والتشريعات المنظمة للإدارة المحلية في ليبيا من سنة 1951م وحتى الآن، وذلك من خلال ثلاثة محاور رئيسية وهي أسلوب تشكيل الإدارة المحلية ومواكبة التطور الفكري والتشريعي الذي طرأ عليها وحجم الاختصاصات والأسلوب الذي اعتمده المشرع في تحديدها والرقابة على تنفيذها والموارد المالية للإدارة المحلية، وعلى

هذا النحو سوف نقسم الدراسة إلى فصل تمهيدي يعد مدخل نظري للدراسة، و فصلين رئيسيين هما:

الفصل الأول: الإدارة المحلية في الأنظمة المقاربة.

المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام المحلي المصري.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية في النظام المحلي الأردني.

الفصل الثاني: الإدارة المحلية ظل القانون الليبي.

المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام الليبي من سنة 1951م حتى سنة 2011م.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية وفق قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (59) لسنة 2012م.

فصل تمهيدي

النظرية العامة للمركزية الإدارية

الفصل التمهيدي

النظرية العامة للامركزية الإدارية

مدخل نظري :

يقتضي التعرض لموضوع التنظيم الإداري أن نتناول الأسس التي يقوم عليها هذا التنظيم، المركزية واللامركزية الإدارية كما سبق القول هما أسلوبان معروفان في مجال التنظيم الإداري للدولة، وأخذ الدولة بأحد الأسلوبين أو كلاهما معاً يتوقف على اختلاف الظروف الاجتماعية والسياسية ومدى الوعي والنضج الذي يبلغه أفراد المجتمع من حيث اهتمامه بالشؤون العامة، فنعرض بذلك من خلال مبحثين لنظام المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

وعلى هذا النحو سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: في المركزية الإدارية.

المبحث الثاني: في اللامركزية الإدارية.

المبحث الأول:

المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية باعتبارها أحد أساليب التنظيم الإداري، وهو الأسلوب الأسبق حيث كانت غالبية الدول تلجأ لهذا الأسلوب لبسط سلطتها و سيطرتها على كامل إقليم الدولة، لذلك سندرس هذا الأسلوب من خلال ثلاثة مطالب كالآتي:

المطلب الأول: ماهية المركزية الإدارية و عناصرها.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية.

المطلب الثالث: تقييم المركزية الإدارية.

المطلب الأول:

تعريف المركزية الإدارية وعناصرها

أولاً: التعريف بالمركزية الإدارية.

إن نظام المركزية الإدارية ليس وليد اليوم، بل إنه ظهر أبان ظهور الدولة الحديثة، فجل الأنظمة السياسية إن لم نقل أغلبها انتهجت هذا النظام لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة.

يعود ظهور مصطلح المركزية الإدارية إلى عام 1794م، حينما استعمله ساسة ورجال الثورة الفرنسية، حيث كان شائعاً قبل ذلك لفظ تمركز أو تركيز، ولم يدخل اصطلاح المركزية في عالم اللغة إلا في عام 1798م حينما أشارت إليه بعض القواميس اللغوية، وبعد ذلك بدأ في الانتشار مع كثرة استعماله في المناقشات والخلافات التي ظهرت بين فقهاء الثورة الفرنسية حول الفيدرالية والمركزية.¹

فقد كانت الدولة تعتمد على هذا الأسلوب لتسيير وتدبير المرافق العامة، وبواسطة هذا النظام استطاعت الدولة بسط نفوذها وهيمنتها على جميع المناطق التابعة لها، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الاقتصادية، وتظل هذه الأخيرة خاضعة للرقابة من طرفها وتحت تصرفها.

من خلال ذلك يتضح أن المركزية الإدارية تعني قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى.²

حيث يتم حصر ممارسة النشاط الإداري في الدولة في هيئات واحدة متدرجة خاضعة كلياً للسلطة التنفيذية، ضماناً لتحقيق الاتساق والتجانس والوحدة بين فروع الإدارة الموجودة في العاصمة، وبين تلك الموجودة خارجها في الإقليم.³

¹ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة- منشورات جامعة قارونس - بنغازي - الطبعة الأولى - 1998م-ص 30-29 .

² - د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - دار الفكر العربي القاهرة- سنة 1973م- دون طبعة - ص 104 .

³ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - المكتبة الوطنية - بنغازي ليبيا - دون طبعة -

تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيهه وتخطيط ورقابة وتنسيق، كما تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا، ويساعد على هذه الخاصية الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية والموظفين، رؤساء ومرؤوسين إلى درجات تعلق بعضها في سلم إداري منظم، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته.¹

إن هذا التعدد في وحدات الجهاز الإداري المتمثلة في الفروع المنتشرة في إقليم الدولة لا يؤدي إلى تهديد المفهوم العام للمركزية، طالما بقيت هذه الوحدات مرتبطة فيما بينها برباط التبعية العضوية، وخاضعة خضوعاً تاماً لرئاسة عليا واحدة وقواعد وإجراءات وأحكام واحدة.²

ووفقاً لما سبق يمكننا القول إن المركزية الإدارية، هي ذلك النمط من التنظيم الإداري الذي تستأثر فيه الجهات الإدارية العليا في الدولة (السلطة التنفيذية) بمباشرة جميع ألوان النشاط الإداري وتسيير جميع المرافق العامة سواء القومية منها أو المحلية، وذلك عن طريق عدد من الموظفين المعيّنين من قبلها، والذين يشكلون في مجموعهم وحدة إدارية واحدة يسودها مبدأ التدرج الهرمي والتسلسل الرئاسي.

ثانياً: عناصر المركزية الإدارية.

تقوم المركزية الإدارية على عنصرين أساسيين وهما، التركيز أو حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، والسلطة الرئاسية التي تقوم على علاقة التبعية والتدرج بين أعضاء السلطة المركزية، لذا فإن المركزية تنبثق من خلال اعتمادها على الوحدة والتبعية.

أ: تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية.

يتمثل ذلك في استئثار الحكومة المركزية في العاصمة - السلطة المركزية - بكل الاختصاصات التي تخولها الوظيفة الإدارية لها، ويكون ذلك بصورة عامة على جميع أقاليم الدولة، وذلك يعني أن يكون لها وحدها حق إصدار القرارات اللازمة، كسلطة التعيين في

ص 158 .

¹ - د. ثروت بدوي - تدرج القرارات الإدارية و مبدأ المشروعية ، موسوعة القضاء و الفقه - العدد 11- سنة 1982م - ص 103- مشار إليه عند د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية -2005م - ص67.

² - عمرو فؤاد أحمد بركات - مبادئ القانون الإداري - كلية الحقوق جامعة طنطا - سنة 1985م - ص 56.

الوظائف العامة، كما تشرف على جميع المرافق العامة في الدولة سواء كانت مرافق قومية تهتم الدولة بأسرها أو محلية تهتم إقليمياً محلياً معيناً.¹

بذلك لا يوجد في هذا النظام أشخاص إدارية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عامة تدير المرافق العامة، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد الوزراء وممثلهم التابعين لهم والمعينين منهم تحت رقابتهم وإشرافهم.²

أما الموظفون المتواجدون على مستوى الأقاليم فليس لهم سوى اقتراح القرارات على الوزير المختص، فهم مجرد أدوات وقنوات لتنفيذ إرادة الجهة المركزية وتحت إشرافها ورقابتها المباشرة، بحيث يستأثر المركز بسلطة صنع القرارات، وتقتصر مهمة الوحدات والوظائف المرؤوسة على تنفيذ ما يتخذه المركز من قرارات وما يضعه من قواعد، فهي تعني مجرد الوحدات من صلاحيات التصرف المستقل وصنع القرار، ولا تمنع المركزية من وجود إدارات و هيئات مساعدة للوزراء فكل وزارة تتكون في الواقع من إدارات في العاصمة وفروع في الأقاليم، وغالباً ما يعهد إليها الوزير المختص لممارسة بعض الاختصاصات و التقدير بشأنها، ولكن القرارات الصادرة منها تصدر باسم الوزير الذي خولها الاختصاص، فهي تعمل تحت رئاسة الوزير و تبعيته المباشرة.³

وبذلك يتضح لنا أنه في نظام المركزية الإدارية، وحدة الشخصية الاعتبارية العامة، أي إن الدولة المتمثلة في الوزارات هي الشخص الاعتباري الوحيد في كافة الدولة، وهي وحدها التي تتولى إدارة الوظيفة الإدارية عن طريق موظفيها ومواردها المالية.

¹ - د. هاني علي الطهراوي - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع - دون طبعة - سنة 2013 م - ص 132.

² - د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق ص 68.

³ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - دار الجامعة الجديدة - جامعة الإسكندرية - سنة 2009 م - ص 132.

ب: السلطة الرئاسية والتدرج الهرمي.

تعني السلطة الرئاسية - كعنصر من عناصر المركزية الإدارية - مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين برابطة التبعية والخضوع.¹

حيث ينتظم الموظفون في رابطة ذات تدرج تصاعدي، تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى، وهو الوزير الذي يتولى شؤون وزارته، وهذه الرابطة الإدارية تقتضي خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة، وهذا ما يطلق عليه السلطة الرئاسية،² وبهذا تكون قمة هذا التدرج الهرمي السلطة المركزية في العاصمة (الوزير) وقاعدته صغار الموظفين المنتشرين حسب مراكزهم الوظيفية في المدن والقرى وفي مختلف المؤسسات الدولة.³

تعتبر السلطة الرئاسية ضماناً معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراره، كما تعتبر الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تنقرر بدون نص وبشكل طبيعي، غير إنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه وبالتالي عدم إمكانية التهرب من المسؤولية.⁴

وبذلك فإن هذه السلطة - السلطة الرئاسية - تخول للرئيس على مرؤوسيه صلاحيات عديدة، يمارس بعضها على تصرفات وأعمال مرؤوسيه، ويمارس بعضها الآخر على أشخاصهم، وتجمل هذه الاختصاصات في سلطة توجيه مرؤوسيه وسلطة التعقيب على تصرفاتهم كما تشمل سلطة تعيينهم ونقلهم وتأديبهم:

1- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه.

تتضمن هذه السلطة الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين و الاختيار، وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة، كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقيته

¹ - د. نواف كنعان - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع - عمان الأردن - الطبعة الأولى - سنة 2002م - ص 146.

² - د. عمرو فؤاد أحمد بركات - مرجع سابق - ص 57.

³ - د. عدنان طه الدوري - القانون الدستوري والنظم السياسية - الجامعة المفتوحة - طرابلس - الطبعة الأولى - سنة 2002م - ص 140.

⁴ - د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - دار الجامعة الجديدة الإسكندرية - سنة 2011م - ص 170.

وإيقاع العقوبات التأديبية عليه والتي تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوق الوظيفة،¹ ولكن سلطة الرئيس هنا ليست مطلقة، بل هي مقيدة بالقيود والشروط الواردة في القانون أو تلك التي أُنقِر عليها القضاء الإداري في أحكامه.²

2- الرئيس على أعمال مرؤوسيه.

تتضمن هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم، وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، بذلك فإن هذه السلطة قد تكون سابقة وقد تكون لاحقة.

الفرع الأول: السلطة السابقة.

تمثل هذه السلطة عنصر التوجيه و سلطة الأمر حيث يملك الرئيس سلطة إصدار الأوامر والتعليمات ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية، ذلك إن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية، إلا إنه يشترط أن تكون أوامر الرئيس وتعليماته مشروعة.³

في حالة كانت هذه الأوامر غير مشروعة، فالأصل أن لا يلتزم المرؤوس بتنفيذها، إلا إذا أصر الرئيس الإداري عليها، وهنا لكي يتجنب المرؤوس المسؤولية عنها عليه أن يطلب من الرئيس أن يوجه الأمر غير المشروع كتابة، ثم ينبه المرؤوس رئيسه كتابةً موضحاً أوجه عدم مشروعية هذا الأمر، فإذا أصر الرئيس على موقفه فعلى المرؤوس التنفيذ ويتحمل الرئيس عبء المسؤولية وحده.⁴

الفرع الثاني: السلطة اللاحقة.

وهي سلطة الرقابة والتعقيب، حيث يكون للرئيس سلطة الرقابة على أعمال مرؤوسيه وتتمثل بحقه في إجازة أعمالهم أو تعديل قراراتهم وإلغائها وسحبها، كما يملك أيضاً الحلول

¹ - د. حسام مرسي- أصول القانون الإداري - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - الطبعة الأولى - سنة 2012م- ص 103.

² - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 133.

³ - د. حسام مرسي - أصول القانون الإداري - مرجع سابق- ص 103.

⁴ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - مرجع سابق - ص 134.

محلهم إذا اقتضى العمل ذلك وتمتد رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف ومقتضيات حسن سير المرفق العام.¹

تتمثل وسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه في التقارير التي يقدمها الموظفون عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها، وقد يمارسها الرئيس عن طريق الشكاوي التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه.²

من خلال اطلعنا على عناصر المركزية الإدارية، والصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري، فإنه بالإضافة إلى تركيز السلطة وما يتبعه من زيادة الروتين والبطء في انجاز الأعمال الإدارية وفي اتخاذ القرارات، فإنه وإن كان يحقق وحدة النظم والإجراءات الإدارية، فإنها تشكل عبئاً وظيفياً على الوزراء والرؤساء الإداريين في العاصمة، مما قد ينتج عنه اتخاذ قرارات إدارية غير رشيدة، والذي قد يكون سببه البعد عن مكان المشكلات وعدم الاحتكاك بها.

¹ - د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 70.

² - د. حسام مرسي - أصول القانون الإداري - مرجع سابق - ص 104.

المطلب الثاني:

صور المركزية الإدارية

لقد ذكرنا سابقاً أن المركزية الإدارية كأسلوب لمزاولة النشاط الإداري في الدولة، يعني حصر وتجميع كافة الوظائف الإدارية في يد سلطة واحدة وهي السلطة المركزية، ونضيف إن هذه السلطة إما أن تقوم بنفسها بممارسة جميع مظاهر الوظيفة الإدارية ويكون لها وحدها سلطة البت النهائي فيما يتعلق بها من أمور، وإما أن تقوم هذه السلطة بتوزيع الوظائف الإدارية بينها وبين الفروع التابعة لها في الأقاليم المختلفة فيكون لممثليها في هذه الأقاليم سلطة البت في بعض الأمور.

تبعاً لذلك يكون للمركزية الإدارية من الناحية التطبيقية صورتان:

المركزية المطلقة والمركزية النسبية، الأولى يطلق عليها اصطلاحاً "التركيز الإداري" و الثانية يطلق عليها "عدم التركيز الإداري" ولدراسة هاتين الصورتين للمركزية الإدارية سوف نقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التركيز الإداري.

وهي الصورة المتطرفة للمركزية الإدارية وتتحقق متى ما حُصرت السلطات الإدارية في يد الهيئات الموجودة في العاصمة، أي في يد دواوين الوزراء وعلى رأسها الوزير، بحيث لا تكون لأية سلطة أخرى اختصاص البت في المسائل الإدارية، وبذلك لا يكون لممثلي الوزراء في العاصمة أو الأقاليم أي سلطة في اتخاذ أي قرار ولو صغر شأنه، بل حتى المدراء في الأقاليم كالمحافظين ومأموري المراكز ليس لهم سلطة التقرير في أي أمر من الأمور، بل يتعين عليهم الرجوع للوزير المختص في العاصمة لإصدار القرار،¹ وهذه الصورة البدائية من المركزية الإدارية أخذت بها الدول قديماً ولم تعد موجودة في الدول الحديثة.

¹ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 135، 136.

فالتكرير الإداري وإن كان ميزة تحقق تجانس النظم الإدارية بالدولة، إلا أن هذه الصورة المتطرفة من المركزية الإدارية تعكس في الواقع إرادة دكتاتورية من قبل أداة الحكم في الدولة ورغبتها في الهيمنة على كافة المرافق الإدارية القومية منها والمحلية.

ولكن بعد تشعب النشاط الإداري وتعدد الحياة الإدارية في الدول المعاصرة أصبح من الصعب، بل من المستحيل أن يضطلع الوزراء وحدهم بمهمة تسيير النشاط الإداري انطلاقاً من العاصمة.¹

ومن ثم أصبح من الضروري التفكير في تخفيف الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتق الوزراء، وذلك بتحويل بعض الموظفين المتواجدين في الأقاليم سلطة البت في بعض المسائل التي تعرض عليهم في محل عملهم دون الحاجة إلى عرضها على الوزير المختص، وهو ما يعرف بعدم التركيز الإداري.

الفرع الثاني : عدم التركيز الإداري.

يطلق على هذه الصورة من المركزية الإدارية المركزية المعتدلة أو اللاوزارية، ومعناها منح سلطة البت النهائي في اتخاذ القرارات إلى ممثلي السلطة المركزية سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم، دون الرجوع إلى الرئيس.

فالغرض من هذه الصورة هو تخفيف العبء على كاهل الوزراء خصوصاً بعد نمو النشاط الإداري وتعدد الحاجات التي يقوم بإشباعها، كما أنها تؤدي - من خلال توزيع جانب من اختصاصات الوظيفة الإدارية بين فروع الجهاز المركزي في الأقاليم - إلى أن تكون الإدارة قريبة من مصدر الحاجات المطلوب إشباعها، هذا فضلاً عن الحد من التعقيد و البطء وتوفير الوقت والجهد، الذي يضيع عند الرجوع إلى الوزراء في الأمور التفصيلية.²

برغم من استقلالية ممثلي الإدارة المركزية في بعض الأمور، إلا أن هذا الاستقلالية لا تعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر

¹ - أ. فيصل خليفة الصويحي السائح - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - رسالة ماجستير غير منشورة - جامعة الإسكندرية - سنة 2012 - ص 40.

² - د. نواف كنعان - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 154.

إليه القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها،¹ ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظراً لتعدد الأشخاص المعنية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث يتم توزيع الاختصاصات على هذا الأساس.²

لذلك فنحن نرى إن هذه الصورة من المركزية الإدارية أفضل من التركيز الإداري، فهي تعد مرحلة انتقالية نحو اللامركزية الإدارية، وهي الصورة الباقية للمركزية الإدارية، حيث يتم نقل الاختصاص إلى المرؤوسين بإحدى طريقتين أو بالاثنتين معاً :

- نقل الاختصاص، والمقصود به توزيع بعض الاختصاصات الإدارية بمقتضى نصوص قانونية صريحة على أعضاء السلطة الإدارية.
- تفويض الاختصاص، والمقصود به أن يعهد الرئيس الإداري ببعض اختصاصاته للموظفين التابعين له في الأقاليم.

نظراً لأن تفويض الاختصاص هو الوسيلة للتخفيف من حدة التركيز الإداري في الأجهزة الإدارية الحديثة، فإننا سنتناوله بشكل مختصر .

ماهية التفويض:

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القانون واللوائح إلى شخص آخر أدنى منه درجة - في السلم الوظيفي - ويكون مباشرة الاختصاص بواسطة الشخص أو الجهة المفوضة مستمداً مباشرة من القانون.³

وبذلك فإن التفويض يخفف عبء العمل الإداري من الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي، ونقل بعض مهامه إلى شخص غيره - الموظفين التابعين له - وغالباً ما يكون التفويض من الرئيس في المسائل متوسطة أو قليلة الأهمية، مثل الأعمال اليومية.

¹ - د. حسام مرسي - أصول القانون الإداري - مرجع سابق - ص 105.

² - د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 72.

³ - د. عمرو فؤاد أحمد بركات - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 60.

أ: أساس التفويض في الاختصاص:

الأصل في القانون الإداري أن صاحب الاختصاص (الرئيس الإداري) يلتزم بأن يمارس اختصاصاته الوظيفية بنفسه، ولا يستطيع أن يفوض غيره من مرؤوسيه في القيام بمهامه إلا إذا أجاز ذلك القانون صراحة، وأساس ذلك أن الموظف لا يباشر حقاً، وإنما يمارس اختصاصاً يتضمن واجباً يكون عليه بمقتضى القانون واللوائح أن يقوم به، وترتيباً على ما سبق تكون القاعدة هي عدم التفويض والاستثناء هو التفويض.¹

ب: شروط التفويض:

1- الشروط الموضوعية:

- وجوب وجود نص قانوني يجيز التفويض، وذلك بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين العادية أو المراسيم التنظيمية، من ذات المستوى الذي منح الاختصاص أو أعلى منه.
- أن يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض، لأنه بموجب ذلك القرار يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في التفويض على غيره حتى يلتزم هذا الغير - المرؤوسين - بعمل أو الامتناع عن عمل، فيحقق ذلك القرار أثره القانوني اتجاه الطرفين.
- التفويض يجب أن يكون جزئياً، فلا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته لأن ذلك يعد تنازل عن مزاولة جميع أعماله التي أسندها إليه القانون.
- لا يجوز للمفوض إليه تفويض غيره، فلا يجوز التفويض في المسائل المفوض فيها.
- التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من قبل الرئيس.

2 - الشروط الشكلية: وهي تتكون من عنصرين:

- شكل قرار التفويض في حد ذاته، فشكل قرار التفويض يقصد به الصورة الخارجية للقرار، التي تحتم القوانين و اللوائح أن يفرغ فيها القرار.

¹ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الوسيط في مبادئ القانون و أحكام القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - دون طبعة - 1999م - ص 161.

- العلم بقرار التفويض عن طريق نشره، والمسلم به أنه إذا نص القانون على طريقة معينة في النشر وجب على الإدارة إتباع هذه الطريقة.¹
- أن يكون مكتوباً لا شفوياً.
- أن يكون صريحاً لا ضمناً.

¹ - نقلاً عن - [www.bahrin](http://www.bahrin.gov.bh) .

المطلب الثالث:

تقدير المركزية الإدارية

درج بعض الفقهاء على إبراز مزايا النظام المركزي بينما ذهب البعض الآخر نحو إبراز عيوبه، ونعرض فيما يلي أهم المزايا والعيوب.

أولاً: مزايا المركزية الإدارية:

- 1- النظام المركزي يقوي سلطة الدولة ويساعدها في، تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة، ولا شك أن هذا النظام له ما يبرره في الدول الناشئة حديثاً، و التي تحتاج لتقوية وتدعيم وحدتها.¹
- 2- المركزية هي النظام الضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي تهتم عموم المواطنين وليس سكان بقعة معينة، مثل مرافق البريد و الأمن والدفاع.
- 3- يقال عادةً أن المركزية تؤدي إلى تقليل النفقات العامة و الحد من الإسراف، نظراً لخبرة وحنكة موظفي السلطة المركزية.
- 4- المركزية من شأنها أن تؤدي إلى توحيد النظم والإجراءات الإدارية، لأنها تنبعث من مصدر واحد وهو الحكومة المركزية كما إنها تؤدي إلى العدالة في معاملة الموظفين إزاء المرافق العامة، لأن التنظيم موحد ومصدره موحد.²

ثانياً: عيوب المركزية الإدارية:

- 1- إن المبالغة في المركزية عادة ما يؤدي إلي تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد تؤدي بالعمل الإداري إلى الروتين.
- 2- إن المركزية المتشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري و خططه التنفيذية.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في القانون الإداري - دار الفكر العربي - سنة 1979م - ص 11- مشار إليه عند د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 78.

² - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - 142.

- 3- نظراً لبعدها عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الأخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية.
- 4- إن استنثار العاصمة و المدن الكبرى بمعظم المرافق العامة يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة.
- 5- نظام المركزية الإدارية لا يتلاءم مع الروح الديمقراطية التي يقتضي تطبيقها إعطاء سكان الوحدات الإدارية المحلية حق إدارة شئونهم بأنفسهم بواسطة مجالس منتخبة من بينهم.¹

¹ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - المرجع السابق - ص 142.

المبحث الثاني:

اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي الأسلوب الثاني لتنظيم الإداري، وهو الأسلوب الديمقراطي المتبع حالياً لدى غالبية دول العالم، والذي يقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين كافة أقاليم الدولة لمشاركة كافة الشعب في اتخاذ ما يراه، ومشاركته في الحياة الإدارية، وبذلك سنتناول هذا الموضوع من خلال ثلاث مطالب كالآتي:

المطلب الأول: ماهية اللامركزية الإدارية و أركانها.

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المقاربية لها.

المطلب الثالث: تقييم اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول:

ماهية اللامركزية الإدارية وأركانها

أولاً: ماهية اللامركزية الإدارية:

سجلت اللامركزية حضورها بعد قيام الثورة الفرنسية، حيث ظهرت الأبحاث العلمية و المؤلفات عقب ذلك، و التي أنصبت على بحث مشاكل الإدارة المحلية والبلديات،¹ وبعد الحرب العالمية الثانية ، ظهر الحكم المحلي بدرجة متزايدة في بعض الدول، وكانت بداية ذلك في جمهورية ألمانيا 1949م، و في البرازيل حيث يتمتع الحكم الذاتي المحلي بمزيد من الحماية في ظل دستور 1988م، و في الهند كان ترسيخ الحكم المحلي في البندين 73 و 74 للدستور في عام 1992م، مدفوعاً باهتمامات ألمانية.²

فاللامركزية تعتبر من أهم المجالات التي تتناولها دساتير الدول المختلفة، سواء الفيدرالية أو الموحدة، فوجود إطار دستوري وقانوني واضح و محدد للامركزية يعتبر من أهم ضمانات التطبيق الناجح لها.³

إن اللامركزية الإدارية تمثل الحالة النقيضة للمركزية الإدارية، فالفقه يعرفها بأنها " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات مرفقية أو مصلحة مستقلة"، أو أنها " تفتتت السلطة الإدارية في الدولة وتوزيعها ما بين الحكومة المركزية في العاصمة من جهة و بين هيئات إقليمية أو مصلحة منتخبة تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة".⁴

من خلال ما سبق يتضح لنا أن أسلوب اللامركزية الإدارية يقوم على أساس توزيع السلطة الإدارية في الدولة ، وبذلك فإن اللامركزية الإدارية تعمل بطبيعتها على خلق عدد من الأشخاص الإدارية العامة بجانب الدولة، تخصص في إدارتها مجالس تتألف أحياناً في مجموعها و أحياناً أخرى في الغالب، من أعضاء منتخبين بواسطة الشعب إذا كانت أشخاص

¹ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 55.

² - د. سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلي في الدساتير - وحدة دعم سياسات اللامركزية - دون طبعة - سنة 2012 - ص 7.

³ - د. سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلي في الدساتير - نفس المرجع - ص 55.

⁴ - د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي ، تنظيم الإدارة الشعبية و وظائفها وسائل مباشرة الإدارة الشعبية لوظائفها- الطبعة السادسة - منشورات المكتبة الجامعية الزاوية ليبيا - 2010م - ص 133، 134.

إقليمية، أما إذا كانت أشخاص مصلحة فقد يقوم العاملون فيها بانتخاب المجالس الإدارية، أو أن يترك ذلك للدولة لتتولاه بنفسها.

كما نلاحظ أيضاً إن الهدف من اللامركزية الإدارية هو تقريب الخدمات للمواطنين و إشراكهم في إدارة المرافق المحلية التي تتعلق بأحوالهم المعيشية في إطار محلي تقوم فيه الأجهزة المحلية بالتنفيذ والأجهزة المركزية بالتخطيط والمتابعة و الإشراف عليه، وكذلك تقوية الصفة التمثيلية الشعبية و المحلية لمجالس المحافظات و البلديات.

وعلى ذلك تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية، أشخاص مصلحة أو مرفقية يطلق عليها السلطات الإدارية اللامركزية

ثانياً: أركان اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أو أركان، فتعتبر وحدة محلية أو مصلحة قائمة على النظام اللامركزي متى ما توافرت فيها الشروط التالية، التي مقتضاها وجود مصالح ذاتية، تستقل بإدارتها هيئاتها منتخبة، تحت إشراف الدولة.

1- المصالح الذاتية:

إن نقطة البداية في اللامركزية الإدارية المحلية هي الاعتراف بأن هناك مصالح إقليمية هي الأجدر في أن تتولى الإشراف عليها، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها،¹ كما أنه لا يكفي الاعتراف بالمصالح المحلية المتميزة لقيام اللامركزية الإدارية، وإنما لا بد من نشوء مجالس أو هيئات تختص بإدارة هذه المصالح الذاتية، وتكون بمثابة الإرادة المعبرة عن الشخص المعنوي العام و الإقليمي.²

ولا يخفى أن سكان الوحدة المحلية هم المدركون أكثر من غيرهم بهذه الحاجات والمصالح المشتركة التي تجمع بينهم محلياً، و التي هي أضيق من مصالح سكان الدولة، ومن ثم فإن الذين يعيشون مشكلة هم أقدر الناس على حلها، فالأصل أن يترك لهؤلاء إدارة هذه الخدمات من

¹ د. حسام مرسي - أصول القانون الإداري - مرجع سابق - ص 115.

² د. عمرو فؤاد أحمد بركات - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 97، 98.

أن يعهد للدولة بها، وهي التي عليها إدارة المرافق العامة الأساسية، والتي تهم مجموع الشعب كالدفاع و الأمن والقضاء مثلاً.¹

إن تحديد المصالح المحلية التي تديرها الهيئات اللامركزية المحلية، لا يترك لهذه الهيئات نفسها، ولا إلى السلطة المركزية بقرار منها، بل يتولى تحديدها المشرع بالقانون، وينتج عن ذلك أنه لا يجوز الانتقال من اختصاصات الهيئات المحلية إلا بقانون آخر مماثل،² غير أن الصعوبة تكمن في وضع معيار للتمييز بين المهام ذات الطابع المحلي التي تتولى الهيئات المحلية القيام بها، والمهام ذات الطابع الوطني التي تتولى الهيئات المركزية القيام بها، ذلك انه - بالمقابل لهاذين النوعين من المصالح - يوجد مصالح أو مهام يصعب التمييز بينها هل هي مصالح محلية أم وطنية، بسبب الطابع الشمولي لهذه المصالح لكونها تتصل بإقليم معين كما تتصل بإقليم الدولة ككل، مثل المدارس والجامعات وكل الخدمات التي تقدم للمواطن، بل إن بعض المرافق تهدف إلى معالجة الشؤون المحلية بنفس المستوى الذي تعالج فيه شؤوناً وطنية، فتأخذ في آن واحد طابعاً محلياً ووطنياً، مثل إنشاء مرفأ في ميناء، وهكذا فالمعيار الغالب للتمييز بين المصالح هو الهدف الذي أنشئ من أجله المرفق الذي يتولى القيام بهذه المصالح، وليس مكان وجود هذا المرفق.³

2- السلطات الذاتية:

أي قيام هيئات إدارية مستقلة برعاية المصالح الذاتية، فإذا كانت المصالح الذاتية هي العنصر المادي في اللامركزية الإدارية، فإن السلطات الذاتية هي العنصر الشخصي أو العضوي لها. يعني ذلك أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة بشأنها، كما يعني الاستقلال في الوقت ذاته أن يكون للهيئة المحلية الحق في حرية اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية،⁴ ولكي تعد هذه الهيئات - حقاً - " هيئات محلية " فإنه يجب أن يتم اختيارها بواسطة الإقليم ذاته، كما يجب أن يكون

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - مرجع سابق - ص 164.

² - د محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 149.

³ - د. نواف كنعان - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 158 وما بعدها.

⁴ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية الإدارية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 87.

أعضائها من أبناء الإقليم، أي من القاطنين فيه المدركين لمشاكله، كما يجب أن يتوافر لها الاستقلال عن الإدارة المركزية.¹

إن هذه الهيئات المحلية يجب أن تكون مرتبطة عضويًا ارتباطاً وثيقاً بالوسط الاجتماعي الذي تعمل بداخله، ولكي يتحقق هذا الارتباط العضوي على الوجه الأكمل فإنه يجب تطبيق أسلوب الديمقراطية السياسية على الصعيد الإداري، أي أن يتم اختيار هذه الهيئات من قبل المواطنين الذين يعيشون داخل حدود تلك الوحدة الإدارية.²

أم بالنسبة للهيئات أو الوحدات اللامركزية المصلحية، فإنه يتم اختيارها من قبل العاملين بها، حيث يتم انتخاب مجلس إدارة الوحدات المذكورة.

خلاصة القول هو أنه يجب أن تتمتع الهيئات اللامركزية، بالاستقلال الكافي في إدارة مصالح الوحدة الإدارية اللامركزية عن السلطة المركزية، ولكن هذا الاستقلال ليس مطلق وإنما نسبي إذ يمارس تحت رقابة الإدارة المركزية.

3- الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية):

لقد عرف الدكتور محمد الشافعي أبو رأس الوصاية الإدارية بأنها " رقابة مشروعية أو رقابة ملائمة، تمارسها السلطات المركزية بصفة أصيلة، وأحياناً هيئات لا مركزية، على عمال هيئات لا مركزية، من خلال سلطات التصريح أو التصديق أو الإلغاء بالنسبة لبعض أعمال الجهات المفروض عليها هذه الرقابة، إلى جانب حق السلطات الرقابة في الحلول في بعض الأعمال محل هذه الجهات، ومراقبتها في التنفيذ وحسب ما يجري به نص القانون الذي ينظمها.³

وبذلك فإن الهيئات اللامركزية تخضع لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه السلطة المركزية عليها، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة الوطنية من ناحية، وحماية المصالح التي تتولى إدارتها الهيئات المحلية و المرفقية من ناحية أخرى.

فالرقابة الإدارية تشتمل على :

1- الرقابة العضوية .

¹ - د. مصطفى أبو زيد فهمي - الوسيط في القانون الإداري- دار المطبوعات الجامعية - الجزء الأول - دون تاريخ - ص 94.

² - د. محمد عبد الله الحراري- أصول القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 139.

³ - د. أنظر مؤلفة - الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية - عالم الكتب ، القاهرة - دون طبعة - سنة 1986.

فتتخذ الرقابة على عضوية الهيئات المحلية الأشكال التالية:

- حق التعيين:

قد يعترف المشرع لاعتبارات مختلفة للجهات المركزية، بحق تعيين بعض أعضاء المجالس المحلية أو لتعيين رؤساء هذه المجالس، ويتم تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء أي من السلطة المركزية.

- حق التأديب:

إن الجهات المركزية تكون هي المسؤولة على حسن سير المرافق العامة القومية منها والمحلية، وذلك بما يكفل انسجام ووحدة وتناسق السياسة العامة للدولة، وتحقيق المصلحة العامة، وعلى ذلك كان من حق الهيئات المركزية تأديب جميع الموظفين العاملين في الدولة سواء كانوا يتبعون الإدارة المركزية، أو الوحدات المحلية، إلا أن هذا الحق ليس مطلق كما هو الحال في السلطة الرئاسية، إنما هو مقيد وذلك حماية أو ضمان لحرية واستقلال الهيئات المحلية.

- حق الوقف أو العزل أو الحل:

الأصل إن الهيئات اللامركزية المحلية لا يجوز وقفها أو عزلها أو حلها، إلا من قبل القاعدة الشعبية التي انتخبته، لأن ذلك يتعارض مع طبيعة اللامركزية الإدارية.

إلا أن المشرع قد يرى في بعض الأحيان أن المصلحة العامة تقتضي منح هذه الهيئات المركزية مثل هذه الصلاحيات على الهيئات المحلية.¹

تتخذ الرقابة الوظيفية الأشكال الآتية:

- الموافقة المسبقة أو الأذن المسبق قبل اتخاذ قرارات المجالس المحلية.

- إلغاء قرارات المجالس المحلية، وذلك من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم مقدم من أحد الأفراد.

- التصديق أو اعتماد قرارات المجالس المحلية من السلطة المركزية.²

¹ - فيصل خليفة الصويحي السائح - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 79.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية الإدارية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 110.

بذلك لا يكون للإدارة أو السلطة المركزية سوى رقابة وصائية مقيدة ومحصورة في نطاق معين لا يجوز لها تجاوزه وإلا تعرض عملها للطعن، فهي إما أن تصدق على العمل كما هو في جملته وإما أن ترفض العمل برمته مع احتمال الطعن على هذا الرفض، ومعنى ذلك أنها لا تملك سلطة التوجيه أو إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة لهذه الهيئات، كما لا تملك أن تلغي أعمالها أو تسحبها أو تعدلها أو تعدل آثارها¹

¹ - د. سامي جمال الدين - القضاء الإداري، الكتاب الأول، الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - تنظيم القضاء الإداري - دون ناش - الطبعة الثالثة - 2002م - ص 301، 302.

المطلب الثاني:

صور اللامركزية الإدارية وتميزها عن النظم المقاربة لها

أولاً: صور اللامركزية الإدارية:

إن اللامركزية الإدارية تنظم إداري لهيئات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و تخضع لمبدأ التخصص، واختصاص هذه الهيئات يتحدد بإحدى طريقتين، الأولى على أساس إقليمي، بمعنى أن يكون لها أن تمارس اختصاصاتها بالنسبة لإقليم معين، والثانية على أساس مصلي أو مرفقي، بمعنى أن يتقرر لها إدارة مرفق معين أو بعض المرافق المحددة، دون أن يكون هذا التخصص مقيد بإقليم معين من أقاليم الدولة.

وبذلك فإنه يوجد صورتان للامركزية الإدارية وهي اللامركزية المرفقية (المصلحية)، واللامركزية الإقليمية (المحلية):

أ: اللامركزية المصلحية.

تتحقق اللامركزية المرفقية أو المصلحية عندما يعترف المشرع لمرفق عام معين بالشخصية الاعتبارية وينظمه في إطار مؤسسة أو هيئة عامة يمنح لها قدرًا من الاستقلال في إدارة شؤونها وتصريف أمورها تحت رقابة وإشراف الدولة،¹ وتؤدي هذه الهيئة نشاطها دون التقيد بحدود إقليمية معينة، و يتحدد هذا النشاط بطبيعة الحال بالغرض الذي من أجله قامت الهيئة، وهو إدارة النشاط المرفقي الذي أضفى عليه المشرع الشخصية القانونية مثال ذلك المؤسسة العامة للكهرباء ومؤسسة السلع التموينية والجامعات وشركة الخطوط الجوية.

إن اللامركزية المرفقية ترجع في نشأتها إلى عوامل واعتبارات فنية تتمثل في تحرر المرافق العامة من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي والروتين الحكومي، وتمكين الكفاءات الفنية وأهل الخبرة من إدارة هذه المرافق بقدر كبير من الحرية والاستقلال بجانبه الإداري و المالي.²

¹ - د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 154.

² - د. نواف كنعان - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 175.

الجدير بالذكر في هذا الصدد إن موظفي المرافق العامة - اللامركزية المرفقية - لا يتم اختيارهم - أعضاء ورؤساء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة - بأسلوب الانتخابات.

كما أنهم يتبعونها مباشرة دون سواها، ويشملهم نظام خاص يختلف عن نظام الموظفين الحكوميين وإن كان من الجائز تطبيق هذا النظام عليهم عملاً بالقوانين التي تنص صراحة على ذلك.¹

ب: اللامركزية المحلية.

تتحقق اللامركزية الإقليمية أو المحلية عندما يعترف المشرع بالشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية كأجزاء من إقليم الدولة، مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق والشؤون المحلية بقدر كبير من الاستقلال... وهو ما يعرف بنظام الإدارة المحلية أو اللامركزية المحلية، وهذه الصورة من اللامركزية المحلية تستند إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي بإعطاء سكان كل وحدة محلية الحق في إدارة شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم، ومن ثم يقرر المشرع بأن المجالس التي تمثل إدارة الأشخاص المعنوية المحلية يجب أن تكون منتخبة من بين سكان الوحدات المحلية.²

بما أن اللامركزية الإقليمية تقتضي توزيع الصلاحيات والسلطات بين المناطق المختلفة في الدولة الواحدة أو الإقليم الواحد، فإن ذلك يستلزم تقسيم الدولة إلى مناطق وإيجاد مؤسسات إدارية في تلك المناطق لتأخذ على عاتقها تسيير الأمور المحلية فيها، إلا أن هذه الكيانات وإن كانت مستقلة إدارياً إلا أن هذا الاستقلال يبقى على المستوى الإقليمي ويقتصر اهتمامها على الأمور أو الشؤون المحلية فقط.

وبذلك فأساس اللامركزية الإدارية الإقليمية هو توزيع الوظيفة الإدارية على أساس إقليمي، حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية وهيئات مستقلة تعمل في وحدات إقليمية، وتقوم على إدارة كل وحدة منها هيئة عن الحكومة المركزية في نطاق رقعتها الإقليمية، وفي حدود ما يخول لها من سلطات واختصاصات على أن ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بقدر من العلاقات التي تكفل وحدة الدولة السياسية والإدارية.

¹ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 60.

² - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 144.

ثانياً: تمييز اللامركزية الإدارية عن غيرها من النظم المقاربة لها.

الفرع الأول: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية.

هناك قسمان من الدول في العالم دول موحدة وأخرى اتحادية، فالدولة الموحدة، تعرف بوحدة السلطة والقوانين والإقليم وسكانها يخضعون لنظام وفانون واحد، ومن أمثالها مصر وأسبانيا وفرنسا... إلخ، أما الدول الاتحادية و التي يعنينا منها دول الاتحاد المركزي فهي دول تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقاً... إلخ، فهذه الدول لا تتركز مظاهر السيادة في الحكومة المركزية وحدها، إنما تتوزع بين الحكومة الاتحادية وبين الولايات.

إن اللامركزية السياسية لا وجود لها إلا في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً، إلا إنها تنعدم في الدول البسيطة، أما اللامركزية ظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة، لأن الدول المتحدة اتحاداً مركزياً قد تأخذ في ذات الوقت بأسلوب اللامركزية الإدارية.¹

فاللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة الإدارية المركزية وبين هيئات مستقلة، إقليمية أو مرفقية ، تباشر اختصاصاتها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، أما اللامركزية السياسية فهي تعني توزيع الوظيفة السياسية في الدولة على سلطات عامة اتحادية وأخرى محلية خاصة بكل ولاية على حدة.²

من خلال ما سبق إننا نلخص للآتي:-

- اللامركزية الإدارية ليست نظاماً سياسياً كما يروج البعض، وإنما نظاماً إدارياً يتم بموجبه إعادة توزيع الوظائف الإدارية بين المركز وإدارات الناطق والأقاليم المحلية.
- اللامركزية الإدارية في حقيقتها، تخضع للسلطة المركزية ولنظامها السياسي والقانوني شكلاً ومضموناً - استبدادي، جمهوري، ملكي، عسكري، حزبي، ديمقراطي - لذلك تكون في أحسن حالاتها عندما يربعاها نظاماً ديمقراطياً.
- اللامركزية السياسية تمتد لتشمل الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية مع ما يترتب على ذلك من تمتع كل ولاية من الولايات الاتحاد باستقلال ذاتي في كيفية

¹ - د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 136.

² - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري - مرجع سابق - ص 236.

ممارسة تلك الوظائف، أما في ظل اللامركزية الإدارية، فتخول بعض الهيئات المحلية أو المرفقية صلاحيات في مباشرة هذه الوظيفة الإدارية، وكما قلنا سابقاً يتم هذا تحت إشراف ووصاية السلطة المركزية.¹

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

كلا النظامين - اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري - ينتمي إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية، فعدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية، حيث تخول السلطة المركزية سلطات عدم التركيز الإداري - ممثلي السلطة المركزية - بعض الاختصاصات وسلطة البت النهائي في بعض الأمور دون الرجوع الرئيس، إلا إن هذا الاستقلال كما أوضحنا سابقاً هو استقلال مؤقت (عارض) فالمرؤوس يمارسه في نطاق السلطة الرئاسية.

أما الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية الإدارية فهو استقلال أصيل مستمد من إرادة المشرع، بالتالي فهو مفروض على السلطة المركزية، وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة وحدها عن أعمالها، على عكس ذلك فإن الأعمال التي تقوم بها سلطات عدم التركيز - ممثلي السلطة المركزية - تكون السلطات المركزية هي المسؤولة عنها، لأنها تمارس كامل رقابتها على هذه السلطات، طبقاً لفكرة التدرج الوظيفي الإداري.

إن عدم التركيز الإداري قد يكون الخطوة الأولى في سبيل اللامركزية الإدارية، لأن نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثلي الإدارة المركزية إلى ممثلي الهيئات اللامركزية أيسر من نقل تلك السلطة من يد الوزير مباشرة إلى الهيئات اللامركزية.

¹ - أ فيصل خليفة الصويغي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 65.

المطلب الثالث:

تقدير اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية نظام يتضمن العديد من المزايا، التي تحسب له على الصعيد الإداري والسياسي والاجتماعي و لا يمكن إنكارها أو تجاوزها، إلا أنه قد وجهت له العديد من الانتقادات، فلا يوجد إي نظام في العالم يسلم من الانتقادات، فكما يوجد مزايا فإنه يوجد أيضاً عيوب، لذلك فإننا سنتناول هذه المزايا والعيوب كآآتي:

الفرع الأول : مزايا اللامركزية الإدارية.

يمكن تصنيف المزايا التي تتحقق من تطبيق الأسلوب اللامركزي في التنظيمات الحكومية إلى ثلاث مجموعات:

- المزايا الإدارية:

- 1- إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها، وهو المتمثل في طلبات الشعب و رغباته، وبالتالي فإنه إحالة مصالح الشعب ومشكلاته إلى المناطق التابعة لها يخفف من الأعباء الملقاة على الحكومة المركزية.
- 2- السرعة والمرونة في البت في الأعمال وحل المشكلات وتلافي الأخطاء وتداركها.
- 3- سهولة عملية الاتصال وفعاليتها، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية.
- 4- إمكانية التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية في إطار اللامركزية على مستوى المدينة أو المحافظة أو الإقليم.
- 5- إعفاء القيادات المركزية من القلق المستمر على طرق وأساليب العمل وجعل اهتمامها منصب على النتائج، وبالتالي يتم التقييم على أساس الانجازات التي يحققونها وليس الأسلوب الذي يتبعونه في العمل،
- 6- تنمية القدرات والمهارات القيادية، وذلك بإتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسؤولية والإعداد لتولي المناصب القيادية.

- المزايا السياسية:

- 1- تمكن اللامركزية من توسع نطاق الممارسة الديمقراطية، حيث يشترك الأهالي في دراسة مشكلاتهم وإيجاد الحلول لها أي أنهم يشتركون في حكم أنفسهم بأنفسهم.
- 2- صدور القرارات محلياً وفقاً لمصالح الإقليم.

- المزايا الاجتماعية:

- اللامركزية الإدارية تساعد على تنمية الشعور بالمسؤولية الاجتماعية وذلك عن طريق:-
- 1- إدراك المواطن لمسؤولياته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الأعباء في هذا الصدد.
 - 2- إسهام المواطن في تنفيذ المشروعات المحلية أو ما يصاحب ذلك من تنمية رغبته في المحافظة عليها وصيانتها إحساساً منه بأنها من صنعه ولمصلحته.

بالإضافة إلى هذه المزايا فإن الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب¹ يرى إن اللامركزية الإدارية أقوى من غيرها من الأنظمة ، على مواجهة الأزمات، ففي الأزمات العصبية تستطيع الأقاليم أن تواجه الأزمة، دون معارضة سريعة من الحكومة المركزية أو انتظاراً لتلك النجدة، لان تلك الأقاليم سبق وقد تدرت على إدارة شئونها المحلية في إطار اللامركزية المحلية.

الفرع الثاني: عيوب اللامركزية الإدارية

تعرض نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب لتنظيم السلطة الإدارية في الدولة لبعض الانتقادات، وفي الواقع لا تعد هذه الانتقادات عيوب جوهرية أو خطيرة، إنما مجرد مساوئ ترجع لسوء تطبيق النظام، أو اختيار وقت غير ملائم لتطبيقه، كما أن هذه الانتقادات لا تخل بجدوى و صلاحية النظام لما يحققه من مزايا لا يمكن التغاضي عنها، وأهم هذه الانتقادات هي ما يلي:-

- 1- أخذ بعضهم على اللامركزية الإدارية أنها تؤدي إلى إضعاف تماسك الجهاز الإداري في الدولة، وبالتالي تعرض وحدتها السياسية للخطر، فاللامركزية الإدارية تقوم -

¹ د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 151.

حسب وجهة نظرهم - على تفتيت الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية في الأقاليم، وهذا يؤدي إلى التنافر والصراع بينهم، حيث لوحظ أن الهيئات اللامركزية تفضل مصالحها المحلية على حساب الصالح القومي العام للدولة، وهذا الرأي يمكن الرد عليه، بأن نظام اللامركزية الإدارية لا يقوم أساساً إلا في ظل وجود سلطة مركزية تباشر الرقابة الوصائية على هذه الهيئات اللامركزية، وهذا في حد ذاته يحول دون إضعاف الوحدة السياسية للدولة.

2- يرى البعض أن العاملين في الهيئات اللامركزية عادة يفتقرون للخبرة و الكفاءة اللازمة لمباشرة وظائفهم، بالإضافة إلى اتجاه الهيئات إلى الإسراف في إنفاق الأموال العامة، في هذا الصدد يكن التغلب على هذه العيوب بقيام التعاون المثمر

بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية عن طريق تزويدها بأعضاء ذوي كفاءة عالية وعلم وخبرة لمعاونة الأعضاء المنتخبين في مباشرة أعمالهم، وذلك "كما فعل قانون الإدارة المحلية رقم 130 لسنة 1972م، أو اشتراط مؤهلات معينة في المنتخب"¹.

أما الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فيمكن الحد منه عن طريق الرقابة المالية من جانب السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، بشرط أن لا تخل هذه الرقابة بتنفيذها لمشروعاتها وتقديم خدماتها.

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي - الشركة العامة للنشر والتوزيع والإعلان بنغازي - ليبيا- الطبعة الثانية - سنة 1978.

الفصل الأول:

الإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة

الفصل الأول:

الإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة

تمهيد،،

شهدت بداية القرن العشرين اتساع نطاق العمل الحكومي، فشمّل الصناعة والتجارة والزراعة وغيرها، وأخذت هذه المظاهر تسود معظم مجتمعات العالم على اختلاف أيديولوجياتها، باعتبارها تدخلاً إيجابياً غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

فأصبحت الدول المعاصرة تعاني من أمرين، هما زيادة العبء عليها في تقديم الخدمات العامة التي يحتاجها المواطنون، وزيادة رغبة الناس في مشاركتها في إدارة تلك الخدمات، فترتب على هذه الدول أن تأخذ بنظم الإدارة المحلية لتتجاوز تلك العقبات و ذلك لإعطاء الإدارة المحلية مسؤولية تقديم بعض الخدمات إلى الجمهور باستقلال نسبي عن السلطة المركزية و إشراك المواطنين عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية في وضع السياسات العامة لدولة.¹

يتميز النظام اللامركزي - الإدارة المحلية - بالتطور الدائم تبعاً للحاجة في أي بلد، فقد يكون هذا التطور بسيطاً في بعض الأحيان إلا أنه قد يتبدل جذرياً في أحيان أخرى إذا اقتضت ذلك ظروف جديدة هامة.

فنظم الإدارة المحلية تختلف من دولة لأخرى، بفعل عوامل متعددة تاريخية واجتماعية وسياسية وثقافية، فيلاحظ بوضوح إن الدول التي تمر بظروف تاريخية مقاربة غالباً ما تتشابه في نظم الإدارة المحلية، كما إن نظام الإدارة المحلية يتأثر في أي بلد بالسياسة العامة للدولة و بالقواعد السياسية للحكم التي تطبع نظام الدولة كله بطابعها.

فنظام الإدارة المحلية نظام سياسي أيضاً، وذلك لما يعطيه للهيئات المحلية المنتخبة من مكينات أو قدرات على توزيع السلطات في نطاق الإقليم المحلي، بل إن مؤشرات السياسة العامة للدولة واتجاهات الرأي العام، أصبحت تستقى من اتجاهات الرأي العام في الانتخابات المحلية،

¹ - د. محمود عودة أبو فارس - د. أيمن عودة المعاني - أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية و المالية- مجلة دراسات العلوم الإدارية - كلية إدارة الأعمال، الجامعة الأردنية - المجلد 33، العدد 1 - سنة 2006م- ص 34.

فيقول في هذا الصدد الأستاذ جون ستيوارت " إن الهيئات المحلية ما هي إلا نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة، فهي هيئات منتخبة لديها السلطة والقدرة على الاختيار بين البدائل المتاحة، ضمن حدود تفرضها الصلاحيات المخولة لها، وضمن قيود تفرضها البيئة المحيطة بها.¹

و إذا كانت هذه الدراسة تحكم علينا أن نلتزم بعرض نظم الإدارة المحلية للعواصم والدول الكبرى، فالجدير بالذكر في هذا السياق أن المجتمعات العربية الأولى قد سبقت العالم في إتباع الحكم المحلي و اللامركزية والديمقراطية في المجتمع القبلي الذي آمن بوجود مصلحة مشتركة بين أفراد القبيلة وكانت هناك إدارة الأفراد، فالقبيلة لم تعرف نظام المركزية أو الدكتاتورية المطلقة إلا في عصورها الأولى ولكن سرعان ما كان مجلس القبيلة هو الذي يقرر القرارات بدافع من المصلحة العامة بقوة تأييد الرأي العام القبلي.

هذا في الوقت الذي يسود المجتمعات الأخرى في أوروبا أبان العصور الوسطى نظام الحكم الاوليجاركي أي حكم الأقلية وساعد نظام الإقطاع كثيراً على سيطرة الطبقات الرأسمالية على الحكم والفضاء نهائياً على سلطة الشعب.

سنقوم من خلال هذا الفصل بدراسة الإدارة المحلية دراسة تحليلية لبعض نظم الإدارة المحلية العربية من خلال مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام المحلي المصري.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية في النظام المحلي الأردني.

¹ - د. محمد محمد بدران - الإدارة المحلية دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية - دار النهضة العربية - دون تاريخ - دون طبعة - ص 4.

المبحث الأول:

الإدارة المحلية في النظام المحلي المصري

حدد الدستور المصري الدائم سنة 1971م، الأسس العامة التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية في مصر في المواد من 161،162،163 وذلك في الفرع الثالث من الفصل الثالث تحت عنوان الإدارة المحلية، فقد نص على تقسيم الجمهورية المصرية إلى وحدات محلية ومنح الشخصية الاعتبارية المستقلة لكل منها، ونص كذلك على كيفية تشكيل مجالس هذه الوحدات الإدارية.

أما بالنسبة للقوانين المنظمة للإدارة المحلية في مصر فهي متعددة، والتي منها القانون رقم 124 لسنة 1960 والذي تم تعديله بالقانون رقم 57 لسنة 1971، ثم صدر القانون رقم 52 لسنة 1975 ملغياً القانون السابق وتعديلاته التي أُجريت عليه، ثم صدر القانون الأخير للحكم المحلي المطبق في الوقت الحالي، وهو قانون الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979، وقد جرى عليه العديد من التعديلات منها التعديل بالقانون رقم 50 لسنة 1981، والتعديل بالقانون رقم 145 لسنة 1988م حيث استبدل عبارة " الحكم المحلي" و " الوزير المختص بالحكم المحلي بعبارة " الإدارة المحلية " و " الوزير المختص بالإدارة المحلية"، ثم صدر القانون رقم 84 لسنة 1996م، والذي تم تعديله بالقانون رقم 196 لسنة 2008م.¹

سوف نعرض فيما يلي لنظام الإدارة المحلية في مصر ومدى اعتمادها للمبادئ العامة للمركزية المحلية السابق ذكرها.

- وتبعاً لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تكوين واختصاصات المجالس المحلية في النظام المصري.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

¹ - لتفصيل أكثر أنظر:

- د. سمير عبد الوهاب - تاريخ نظام الإدارة المحلية في مصر - سنة 2012م - نقلاً عن :
- www.shabab-bermbal.com .

المطلب الأول:

تكوين واختصاصات المجالس المحلية في النظام المصري.

يعتبر أول ميلاد حقيقي للإدارة المحلية في مصر هو سنة 1909م، حيث صدر قانون رقم (22) الذي اعترف بالشخصية المعنوية لمجالس المديرية وتصريف أموالها بنفسها، و حدد اختصاصاتها وحققها في فرض رسوم مؤقتة بل وحققها في إبداء الرأي في كل الأمور التي تهم المديرية و سكانها.¹

ومع صدور دستور 1923 أخذت المجالس البلدية مكانها الدستوري، فيعتبر بذلك أنه أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي، يظهر ذلك جلي في نص المادتين (132 و 133):

- المادة 132: " تعتبر المديرية والمن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي قررها القانون، وتمثلها مجالس المديرية و المجالس البلدية المختلفة، و يعين القانون حدود اختصاصها".
- المادة 133: " ترتيب مجالس المديرية و المجالس البلدية على اختلاف أنواعها و اختصاصاتها و علاقاتها بجهات الحكومة تبينها القوانين...".²

تلك الفترة كانت من أهم المراحل في مصر فيما يتعلق بالنظام المحلي، حيث صدر بعدها قانون رقم 124 لسنة 1960 و الذي نص صراحة على مسمى الإدارة المحلية كنظام قانوني لإدارة المجتمعات المحلية، فبمقتضى هذا القانون نقلت إدارة المديرية من وزارة الداخلية وكذلك الإدارة العامة للبلديات من الشؤون الاجتماعية ليكونا نواة الهيكل الوظيفي لوزارة الإدارة المحلية.³

تم جاء الدستور الدائم سنة 1971 ليؤكد على نظام الإدارة المحلية، فقد وضع نظام الإدارة المحلية بين يدي السلطة التنفيذية، فقد نص في المادة 161 منه على أن:

¹ - م. محمد رضا رجب، خبير الإدارة المحلية - نظام الإدارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل - بحث تطبيقي - ص 5 - نقلًا عن:

[www.Bahrain.law.Net\bost745.html](http://www.Bahrain.law.Net/bost745.html).

² - د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 310.

³ - م. محمد رضا رجب - نظام الإدارة المحلية في مصر الواقع وآفاق المستقبل - مرجع سابق - ص 6.

" تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات و المدن والقرى، و يجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك"¹

وفي ظللة صدر قانون الإدارة المحلية رقم 57 لسنة 1971م وكان بداية الفصل بين التكوين التنفيذي و الشعبي، تم صدر القانون الحالي رقم 43 لسنة 1979 م وما تلاه من تعديلات، حيث ستبدل تسمية المجالس المحلية بالمجالس الشعبية المحلية و كذلك استبدل تسمية اللجان التنفيذية بالمجالس التنفيذية، فقد حدد في المادة الأولى منه "وحدات الإدارة المحلي وهي المحافظة و المراكز والمدن و الأحياء و القرى"،²

و مؤخرًا صدر الدستور جديد سنة 2014م حيث سار على نهج سابقه، فقد نصت المادة 157 من على أن : " تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، و المدن و القرى، و يجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، و يراعى عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها، الظروف الاقتصادية و الاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون "، كما أكدت المادة 178 على هذه الاستقلالية حيث نصت على أن " يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة...".

من خلال ذلك يتضح لنا أن الوحدات الإدارية في النظام المصري هي خمس وحدات إدارية، مع إعطاء الحق في تكوين وحدات إدارية أخرى إذا اقتضت الحاجة لذلك.

فقد حددت المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (43) لسنة 1979م بإصدار قانون نظام الحكم المحلي الذي عدل بموجب قانون رقم 145 لسنة 1988م و أصبحت التسمية قانون الإدارة المحلية، حيث حددت الفقرة الثانية منه، القواعد التي تحكم إنشاء وحدات الإدارة المحلية و تحديد نطاقها و تغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالي:

¹ - د. محمد رفعت عبد الوهاب – النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق – ص 162.
² - المادة رقم (1) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل.

1- المحافظات: يتم إنشائها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها بقرار من رئيس الجمهورية و يجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.

2- المراكز والمدن و الأحياء: يتم إنشائها وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها، بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

3- القرى: يتم إنشائها و تحديد نطاقها و تغيير أسمائها وإلغائها، بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبي للمحافظة، كما يجوز أن يشتمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة، ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة.

ويباشر المركز أو الحي بحسب الأحوال اختصاصات الوحدة المحلية بالقرية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية.¹

كما أعطى المشرع المصري لوحدات الإدارة المحلية الحق في أن تتولى في حدود السياسة العامة و الخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.²

بناء على ما سبق فإننا سنتناول تكوين واختصاصات المجالس المحلية من خلال الفصل بين المجالس الشعبية المحلية والمجالس التنفيذية المحلية كالاتي:

الفرع الأول: المجالس الشعبية المحلية.

الفرع الثاني: المجالس التنفيذية.

¹ - المادة رقم (1) الفقرات أ،ب،ج -قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- نفس المرجع.
² - المادة رقم (2) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م - نفس المرجع.

الفرع الأول: المجالس الشعبية المحلية.

إن المجالس الشعبية المحلية وفقاً لقوانين الإدارة المحلية في مصر هي أجهزة مناقشة وتقرير ومراقبة و ليست أجهزة تنفيذ، فهي تختص بإقرار وإنشاء المرافق المحلية وتقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة إلى المحافظين ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة فيما يتعلق بالأمور المحلية.¹

نعرض على التوالي تنظيم المجالس الشعبية المحلية من حيث التشكيل والنظام القانوني للعضوية، والوسائل والصلاحيات المخولة لها سواء في مجال الاختصاصات أو في مجال الموارد المالية، كالاتي:

أولاً: تنظيم المجالس الشعبية المحلية.

أ- تشكيل المجالس الشعبية المحلية.

تنص المادة 162 من الدستور الدائم لسنة 1971م على أن " تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر، على أن تكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين، ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً، و يكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس من بين الأعضاء"²، وهذا ما أكد عليه نص المادة (29) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، إلا إنه أضاف على ذلك " في حالة خلو مكان أحد أعضاء المجلس قبل انتهاء مدة عضويته يحل محله عضو من ذات الصفة من المرشحين الذين لم يعلن فوزهم..."³.

كقاعدة عامة فإن المجالس الشعبية المحلية على مختلف مستوياتها، يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب، فقد نصت المادة (75) مكرر من قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979م، على أنه " يكون انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الانتخاب المباشر السري، ويحدد لكل مرشح رمز يصدر به قرار من المحافظ..."⁴

¹ - د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - مرجع سابق - ص 232.

² - د. عمرو فؤاد بركات - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - 106.

³ - د. عبد الفتاح مراد- التعليق على قانون الإدارة المحلية و اللائحة التنفيذية - جميع الحقوق محفوظة للمؤلف - دون طبعة - دون تاريخ - ص 137.

⁴ - المادة رقم (85) مكرر الفقرة الأولى- قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.

لقد حرص المشرع على أن يكون في كل وحدة إدارية مجلس شعبي منتخب، غير أننا نلاحظ أنه لم يجعل للعاصمة أو غيرها من المدن الأخرى تنظيم خاص كما فعل المشرع الأردني بالنسبة لأمانة عمان، إلا أنه قد أعطى الحق في أن يكون للمدينة ذات الطابع الخاص التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية مجلس شعبي محلي عال يشكل طبقاً لنص الفقرة الأولى من هذه المادة تكون له كافة الصلاحيات المقررة للمجلس الشعبي المحلية للمحافظة المنصوص عليها في هذا القانون"¹، وهذا كما هو الحال في المجلس الشعبي المحلي الأعلى للأقصر لذلك سنعرض لهذه المجالس على مستوى المحافظة وغيرها من الوحدات الأخرى :

1- تشكيل المجلس الشعبي للمحافظة:

تشكيل المجلس: يشكل في كل محافظة مجلس شعبي محلي من عشرة أعضاء عن كل مركز أو قسم إداري، ويكون تمثيل كل مركز أو قسم إداري في كل من محافظات القناة ومطروح والوادي الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بأربعة عشر عضواً.²

وقد نصت المادة الثالثة من قانون رقم 145 لسنة 1988م على أن يكون الانتخاب على أساس الجمع بين الانتخاب بالقائمة الحزبية، و المقعد الواحد للانتخاب الفردي، وفي حالتين أساس الأغلبية المطلقة وليس التمثيل النسبي، فالقائمة الحزبية التي تحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التي اشتركت في الانتخاب تفوز بكل المقاعد وليس بنسبة معينة منها.³

وذلك بالرغم من حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 19 مايو 1990م قضية رقم (37) لسنة 9 قضائية المحكمة الدستورية العليا، بعدم دستورية نظام انتخاب أعضاء مجلس الشعب الذي يجمع بين نظامي القوائم الحزبية و الانتخاب الفردي، و على الرغم من ذلك فإن المشرع المصري حتى اليوم لم يعدل عن إتباع هذا النظام المحكوم بعدم الدستورية.⁴

4- المادة رقم (10) الفقرة الثانية - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 - المرجع السابق..

2- المادة رقم (10) الفقرة الأولى- قانون نظام الإدارة المحلية المصري - نفس المرجع.

3- د. محمد باهي أبو يونس - أحكام القانون الإداري القسم العام- دار الجامعة الجديدة للنشر - دون طبعة - سنة 1996 - ص 378.

4- د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري- تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية و التنظيم القانوني للوظيفة العامة و نظرية العقد الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الجزء الأول - سنة 1996 - ص 233.

رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة: ينتخب المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد العادي و لمدة هذا الدور رئيساً له و وكيلين، على الأقل من العمال أو الفلاحين، و يحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين بالتناوب بينهما و تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنأ إذا غاب الرئيس والوكيلان وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.¹

2- تشكيل المجلس الشعبي للمركز:

تشكيل المجلس: يشكل في كل مركز مجلس شعبي محلي تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بإثنى عشر عضواً، وتمثل المدينة التي تضم أكثر من قسم إداري بأربعة عشر عضواً، مع مراعاة تمثيل جميع الأقسام الإدارية المكونة للمدينة، وتمثل باقي الوحدات المحلية في المركز بعشرة أعضاء عن كل وحدة.²

إن هذه المادة لازالت سارية المفعول و مطبقة على الرغم من أن المحكمة الدستورية العليا قضت في الدعوى رقم 2 لسنة 16 ق دستورية بجلسة 3 / 2 / 1996 بعدم دستورية هذه المادة فيما تضمنته من انتخاب عضو واحد في كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية بطريق الفردي و انتخاب باقي أعضائه عن طريق القوائم الحزبية.³

ويكون الانتخاب هنا كالانتخاب على سائر مستويات الإدارة المحلية يكون بالانتخاب بالقائمة و الأغلبية المطلقة، على أن يكون هناك مقعد واحد للانتخاب الفردي يجري الانتخابات فيه بالأغلبية المطلقة أيضاً.⁴

رئيس المجلس الشعبي المحلي للمركز: ينتخب المجلس الشعبي المحلي للمركز من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال و الفلاحين، و يحل محل الرئيس عند غيابه، وإذا غاب الرئيس

¹ - المادة رقم(11) – قانون نظام الإدارة المحلية المصري - مرجع السابق.

² - المادة رقم (39) الفقرات الأولى والثانية - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم (43) – نفس المرجع.

6- المحامي . أحمد حمدي رشوان- قانون الإدارة المالية واللائحة التنفيذية – سلسلة الدليل العلمي - العدد(16) – مركز الأبحاث والدراسات القانونية و دار العربي لخدمات النشر والتوزيع – طبعة 2010 – ص 33.

⁴ - د. محمد باهي أبو يونس – أحكام القانون الإداري - مرجع سابق – ص 397.

والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنًا، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.¹

3- المجلس الشعبي المحلي للمدينة:

تشكيل المجلس: تبعاً للمادة 47 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 و المعدلة بالقانون رقم 84 لسنة 1996م، يشكل في كل مدينة مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري بأربعة عشر عضواً، ويكون تمثيل المدينة ذات القسم الواحد بأربعة وعشرين عضواً²، على أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي في الحالتين³، أما بالنسبة لقواعد الانتخاب فإنه يتبع فيها نفس القواعد سابقة الذكر في الوحدات الإدارية السابقة.

رئيس المجلس الشعبي المحلي للمدينة: ينتخب المجلس الشعبي المحلي للمدينة من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، ويحل محل الرئيس عند غيابه، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنًا، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.⁴

4- تشكيل المجلس الشعبي المحلي للحي:

لقد أجاز المشرع المصري تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى إلى أحياء.

تشكيل المجلس: يشكل في كل حي مجلس شعبي محلي يمثل فيه كل قسم إداري باثني عشر عضواً، و يشكل المجلس الشعبي المحلي للحي الذي يضم قسمًا إدارياً واحداً من ثمانية عشر عضواً.⁵

رئيس المجلس: ينتخب المجلس الشعبي المحلي للحي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال

¹ - المادة رقم (40) الفقرات (1، 2، 3) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.

² - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري - مرجع سابق - ص 280.

³ - د. محمد باهي أبو يونس - أحكام القانون الإداري - مرجع سابق - ص 405.

⁴ - المادة رقم (48) الفقرات (1، 2)- قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

⁵ - المادة رقم (59) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979م - مرجع السابق.

والفلاحين، ويحل محل الرئيس عند غيابه، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.¹

5- تشكيل المجلس الشعبي المحلي للقرية:

تشكيل المجلس: يشكل في كل قرية تمثل وحدة محلية مجلس شعبي محلي من أربعة و عشرون عضواً، فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة، تمثل القرية التي فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل وباقي القرى بعضو واحد لكل منها على الأقل، ولا يجوز في جميع الأحوال أن يزيد عدد أعضاء المجلس عن أربعة وعشرون عضواً²، وقد أضافت المادة (35) من اللائحة التنفيذية إلى المبدأ السابق حكماً احتياطياً بمقتضاه يتعين ألا يزيد عدد أعضاء المجلس القروي عن الرقم المشار إليه" إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار إليه".³

رئيس المجلس: ينتخب المجلس الشعبي المحلي للقرية من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال و الفلاحين، ويحل محل الرئيس عند غيابه، وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سناً، وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته.⁴

ب: النظام القانوني للعضوية في المجالس الشعبية المحلية.

1- اكتساب العضوية:

إن المشرع المصري قد وضع العديد من الشروط الواجب توافرها في من يرغب بترشيح نفسه لاكتساب العضوي في المجالس الشعبية المحلية يمكن إجمال هذه الشروط في الآتي:⁵

1- أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية المصرية العربية.

2- أن يكون بالغ من العمر 25 سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب.

¹ - المادة رقم (60) الفقرات (2،1) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري - نفس المرجع.

² - المادة رقم (66) الفقرات (3،2،1) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري - نفس المرجع.

³ - د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 345 وما بعدها.

⁴ - المادة رقم (67) الفقرات الأولى والثانية- قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

⁵ - المادة (75) الفقرة الأولى البنود(5،4،3،2،1) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري - نفس المرجع.

3- أن يكون مقيداً في جدول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة في نطاقها.

4- أن يجيد القراءة و الكتابة.

5- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفي من أدائها طبقاً للقانون.

إن المشرع المصري في الفقرة الثانية من نفس المادة المشار إليها قد منع بعض الأشخاص من الترشح للعضوية في المجالس الشعبية المحلية، إلا إذا قاموا بتقديم استقالاتهم من الوظائف التي يشغلونها، وهم:

1- أفراد القوات المسلحة والشرطة.

2- أعضاء الهيئات القضائية .

3- العمدة والمشايخ .

4- رؤساء الوحدات الإدارية.

5- مديري المصالح أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات الإدارية المحلية التي تدخل في اختصاص وظائفهم.

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة، تعتبر الاستقالات المشار إليها مقبولة بمجرد تقديمها.

كما إنه لا يجوز لأحد أن يرشح نفسه في أكثر من وحدة محلية، وإلا اعتبر مرشحاً في الوحدة التي قيد ترشيحه فيها أولاً.

بالإضافة لشروط السابقة التي نص عليها قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م المعدل، قد أضافت اللائحة التنفيذية عدة شروط وهي:

- أن يكون من المواطنين المشهود لهم بالغيرة على الصالح العام و النزاهة.
- أن يكون مقيم بدائرة الوحدة المحلية التي يوجد بها مقر الجهة.
- أن لا يكون من العاملين في تلك الجهة أو من أعضاء مجلس الشعب أو المجالس المحلية.

2- مدة العضوية:

لقد حدد المشرع المصري مدة العضوية بنفس مدة المجلس الشعبي المحلي وهي أربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له و تنتهي مدة المجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف و رقابة مجالس شعبية محلية أخرى بانقضاء المدة القانونية لهذه المجالس، و يجري الانتخاب لتجديد المجالس الشعبية ، خلال الستين يوم السابقة على انتهاء مدته.¹

إن مدة العضوية في المجالس المحلية تختلف من بلد لآخر، فهي عادة تتراوح من سنة حتى 6 سنوات، فجدد المشرع المصري قد حددها بأربع سنوات وهي تعد مدة مثالية وكافية حتى تسمح للمواطنين بأن يكون في وسعهم الحكم على آثار القرارات المتخذة في إطار برامج متماسكة، وذلك يساهم بدون شك في توضيح الاختيارات، لحظة تجديد العضوية أمام الناخبين الذين سيكونون في وضع أفضل للبحث في آثار الأعمال المنجزة من قبل ممثليهم خلال ممارستهم الفعلية لعضويتهم.²

3- مقابل العضوية:

لقد نصت المادة (90) من قانون الإدارة المحلية الحالي على أن " لا يتقاضى عضو المجالس الشعبية المحلية أية رواتب أو مكافآت مقابل عمله، ويجوز منح المجالس المحلية والمجالس التنفيذية مقابل ما يتكبونه من أعباء طبقاً لما تحدده اللائحة".

نستنتج من خلال نص المادة سالفة الذكر، أن العضوية في المجالس المحلية مجانية دون مقابل، وذلك لاعتباره فريضة وطنية يؤديها العضو متطوعاً بغير أجر، إلا أن المشرع المصري قد أجاز أن يصرف لأعضاء المجالس الشعبية للمحافظة و أعضاء المجلس التنفيذي بها مقابل ما يتكبونه من أعباء، وقد ترك أمر تفصيل ذلك لللائحة التنفيذية التي أوضحتها من خلال نص المادة (35):³

¹ - المادة رقم (89) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.
² - د. محمد أحمد محمود إسماعيل - مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية (دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية) - المكتب الجامعي الحديث - دار الكتب و الوثائق القومية - دون طبعة - سنة 2012م - ص 767 وما بعدها.
³ - المادة رقم(35)- اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل.

- يصرف مبلغ خمس جنيهاً عن كل جلسة من جلسات المجلس الشعبي المحلي للمحافظة و لجانه أو كل جلسة من جلسات المجلس التنفيذي حسب الأحوال على ألا يتجاوز مجموع ما يتم صرفه للعضو مبلغ عشرين جنيهاً في الشهر.
 - أما المجالس الشعبية المحلية لكل من - المدن و الأحياء والمراكز - والمجالس التنفيذية بها، يكون المقابل ثلاثة جنيهاً عن كل جلسة وبحد أقصى قدره اثني عشر جنيهاً شهرياً لكل عضو.
 - أما المجالس الشعبية المحلية للقرى والمجالس التنفيذية بها، يكون المقابل جنيهاً للجلسة الواحدة وبحد أقصى قدره ثمانية جنيهاً شهرياً.
- وفي حال اشتراك أي من أعضاء المجالس التنفيذية في عضوية أكثر من مجلس تنفيذي فلا يزيد المقبل عن الحد الأقصى للمقابل المقرر لحضور المجلس التنفيذي الأعلى.
- كما يصرف لرئيس المجلس الشعبي للمحافظة بدل تمثيل قدره 40 جنيه شهرياً، و لرئيس كل من المركز والمدينة والحي 20 جنيه شهرياً، أما رئيس المجلس المحلي للقرية يصرف له بدل طبعة عمل قدره 15 جنيه شهرياً.

4- فقدان العضوية

- إن العضوية في المجالس المحلية يمكن أن تبلغ نهايتها، إما في حالة انتهاء المدة المحددة للعضوية وهي أربعة سنوات، أو قبل انتهاء هذه المدة بأحد الأسباب الآتية:¹
- تقديم الاستقالة من عضوية المجلس الشعبي المحلي إلي رئيسه.
 - إذا غاب العضو عن جلسات المجلس الشعبي المحلي أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متتالية أو عن ربع عدد الجلسات في الدور الواحد بدون عذر مقبول، فإنه يصدر قرار باعتبار العضو مستقياً بأغلبية ثلثي أعضائه.
 - تسقط العضوية عن من تزول عنه صفة العامل أو الفلاح، أو من يفقد شرطاً من شروط اللازمة للترشيح، أو تثبت عليه مخالفته لأحكام المادة 92، أو من يفقد الثقة أو الاعتبار، أو في حالة إخلاله بواجبات العضوية.

¹ - المادة رقم (94 ، 95) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

- في حالة وفاة العضو.
- في حالة حل المجلس الشعبي المحلي¹، فقد أعطى المشرع المصري الحق لمجلس الوزراء في أن يصدر قرار بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو لغيرها من الوحدات الإدارية الأخرى، بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء، ولا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل، كما لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي مرتين لسبب واحد.²

ويجب في جميع الأحوال السابقة صدور قرار من المجلس بإعلان سقوط العضوية أو بإسقاطها وذلك بعد دعوة العضو لسماع أقواله في المواعيد وطبقاً للقواعد وبالأغلبية المنصوص عليها في نفس القانون.

ثانياً: الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس الشعبية المحلية.

أ: في مجال الاختصاصات الإدارية والمالية:

تتولى وحدات الإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين في اللائحة التنفيذية، إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية، وكذلك ما يصدر قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة، كما تتولى جميع الاختصاصات التي تتولى الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها.³

إن المجالس الشعبية المحلية هي الأداة الرئيسية المعبرة عن وحدات الحكم المحلي⁴، فهي لا يتعلق بها مهمة أن تحدد بنفسها و بحرية قائمة الشؤون المحلية، بدعوى أنها تكون حاجات

¹ - المادة رقم (101) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.

² - د. عبد الفتاح مراد - التعليق على قانون الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 95.

³ - المادة رقم (3) اللائحة التنفيذية - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

⁴ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 176.

محلية محضة ستتولى إشباعها من خلال ما تشيده من مرافق عامة محلية، ذلك لأن الدولة هي وحدها المختصة بتحديد الاحتياجات العامة، لأنها مشتركة لكل سكان الإقليم الوطني.¹

نلاحظ مما سبق، أن اختصاصات المجالس الشعبية المحلية تتناول كل ما له طابع محلي، كما أن قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979 المعدل قد تناول هذه الاختصاصات إجمالاً، بينما ترك أمر تفصيلها للائحة التنفيذية لهذا القانون، فقد أورد المشرع المصري عدة نصوص تبين اختصاصات المجالس الشعبية على كافة المستويات الخمسة للوحدات الإدارية، وذلك على النحو التالي:

1- اختصاصات المجالس الشعبية للمحافظة:

قد نصت المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية المصري على أن تباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التي لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى.

كما أعطى المشرع المصري للمجالس الشعبية المحلية للمحافظة في حدود السياسة العامة للدولة الحق في أن تتولى الرقابة على مختلف المرافق و الأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً لنص المادة (2) من هذا القانون، و له أن يطلب - عن طريق المحافظ - أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية و الاقتصادية وغيرها دائرة المحافظة، كما تتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية و متابعتها.²

يتبين من هذا النص ما يلي:

- أن المشرع قد أعطى المحافظة سلطة عامة في الإشراف والرقابة على مختلف المرافق العامة ذات الطابع المحلي، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل هي محددة على النحو المبين في القانون و اللائحة التنفيذية.
- إن المشرع قد منح المجلس المحلي للمحافظة سلطة إشراف على جميع العاملين في نطاق المحافظة بطبيعة الحال.

¹ - د. محمد أحمد إسماعيل - مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية - مرجع سابق - 189 وما بعدها.
² - المادة رقم (12) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

- إن من حقه الحصول على البيانات التي يريدها فيما يتعلق بنشاط الوحدات الإنتاجية والاقتصادية، ولكن يجب أن يتم ذلك عن طريق المحافظ، حتى لا يتأثر نشاط تلك الوحدات بتدخل أعضاء مجالس المحافظات لسبب أو لآخر.¹

و يختص المجلس المحلي للمحافظة في إطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يلي:²

- أ. إقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامي.
- ب. تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.
- ج. الموافقة على المشروعات العامة بما يفي بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير.
- د. الموافقة على إنشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
- هـ. إقرار المشروعات الإنتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائي.
- و. اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي.
- ز. فرض لرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها بعد موافقة مجلس الوزراء.

- ح. دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة وتوفيراً للاحتياجات اللازمة و متابعة تنفيذها.
- ط. إصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
- ي. إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات.
- ك. اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية

¹ - د. سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 353.

² - المادة رقم (12) البنود من (1 - 13) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العبي و الأجنبي.

ل. مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس المحلية في نطاق المحافظة و التي لا تتمكن هذا المجلس من القيام بها.

م. الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشترك في الندوات والمناسبات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية.

وللمجلس الشعبي المحلي إصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة، على أن يبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها.

- ويجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام و ذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام و الجمعيات و المؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

أما فيما يخص العقارات المملوكة للأجانب، فإنه يجوز للمجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء أن يطبق عليها نفس الحكم السابق في حدود خمسين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة ولغرض ذي نفع عام، ويجب موافقة مجلس الوزراء فيما يجاوز ذلك.

- كما يجوز للمجلس الشعبي للمحافظة أن يقتض للقيام بمشروعات إنتاجية أو استثمارية.

- للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حدود الميزانية المعتمدة أن يقرر تقديم المعونة المالية والفنية والإدارية للجهات ذات الأغراض الاجتماعية والخيرية والعلمية في دائرة اختصاصه والموافقة على إقراض الجمعيات التعاونية ومساعدتها فنياً وإدارتها بما يمكنها من القيام باختصاصاتها.

- يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالاتفاق مع المحافظ أن يقرر تمثيل المنتفعين في الإدارة و الإشراف على المشروعات والأجهزة والوحدات التي تقوم على إدارة و تسيير المشروعات و الخدمات العامة في المحافظة في المجالات وطبقاً للأوضاع والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية.
- يبدي المجلس الشعبي المحلي للمحافظة رأيه في الموضوعات التي يرى المحافظ أو الوزراء المختصين استشارته فيها، وعلى المحافظ أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبي المحلي المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة و التي لا يمكن تنفيذها محلياً.¹

2- اختصاصات المجلس الشعبي المحلي للمركز:

- أعطى المشرع المصري للمجلس الشعبي المحلي للمركز الحق في أن "يتولى - في نطاق السياسة العامة للمحافظة - الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة في نطاق المركز والتصديق على قراراتها في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية".²
- كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي التي تخدم أكثر من وحدة محلية في نطاق المركز ويختص في حدود القوانين و اللوائح بما يلي:
- أ. إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامي.
 - ب. تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.
 - ج. اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز.
 - د. تحديد و إقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.

¹ - أنظر كل من:

- المواد - 14، 15، 16، 17، 18 - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.
- د.سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية- مرجع سابق - 236 وما بعدها.
- د.مصطفى فهمي أبو زيد- الوسيط في القانون الإداري - مرجع سابق - 140 وما بعدها.
- د. سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - 355 و ما بعدها.
- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا - الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري - مرجع سابق - 264 وما بعدها.
² - المادة رقم(41)- قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل مرجع سابق.

هـ. الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.

و. الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها.

ز. اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية.

يتبين لنا من خلال ما سبق أن المجلس الشعبي المحلي للمركز يملك سلطة نهائية في خصوص ما ورد في الفقرات - 1، 2، 3، 4 - أما ما عدا ذلك فإن سلطة المجلس تقف عند حد الاقتراح على السلطات المختصة بإصدار القرارات.

- كما يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمركز - بعد موافقة المحافظ - التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام و ذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

وبمراعاة الفقرة الثالثة من نص المادة (14) قانون نظم الإدارة المحلية المصري الحالي، ومع عدم الإخلال بأحكام القوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات، لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو تأجير بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام و بموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك في حدود عشرين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة و بموافقة رئيس الوزراء فيما زاد على ذلك وبما لا يتجاوز خمسين ألف جنيه، وتجب موافقة مجلس الوزراء ذلك.¹

¹ - المادة رقم (42) الفقرات (2،1) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.

3- اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمدن:¹

يتولى المجلس الشعبي المحلي للمدينة - في حدود السياسة العامة للمركز - الإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها، والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي - في نطاق المدينة .

ويختص في حدود القوانين واللوائح على مستوى المدينة بما يلي:

أ. إقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها وإقرار مشروع الحساب الختامي.

ب. تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية على مستوى المركز في المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها.

ج. اقتراح إنشاء مختلف المرافق التي تعود بالنفع العام على المركز.

د. تحديد وإقرار القواعد العامة لإدارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها.

هـ. الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير في كافة المجالات.

و. الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية ورفع كفاءة العمل بها.

ز. اقتراح خطط رفع الكفاية الإنتاجية.

كما يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمدينة - بعد موافقة المحافظ - التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار أسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام و ذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام و الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.

ومراعاة حكم الفقرة الثالثة من المادة (14) من هذا القانون، ومع عدم الإخلال بأحكام القوانين الخاصة بتملك الأجانب للعقارات، لا يجوز للمجلس التصرف بالمجان أو تأجير بإيجار أسمي أو بأقل من أجر المثل لأحد الأشخاص الاعتبارية الخاصة أو لجهة أجنبية إلا لغرض ذي نفع عام

¹ - المادة رقم (50،49) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري - نفس المرجع.

وبموافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية إذا كان ذلك في حدود عشرين ألف جنيه في السنة المالية الواحدة وبموافقة رئيس الوزراء فيما زاد على ذلك وبما لا يتجاوز خمسين ألف جنيه، وتجب موافقة مجلس الوزراء ذلك.

4- اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للأحياء:¹

يتولى المجلس الشعبي المحلي للحي - في نطاق السياسة العامة للمدينة - الرقابة والإشراف على مختلف المرافق العامة ذات الطابع المحلي في نطاق الحي ويختص في حدود القوانين واللوائح بالمسائل النصوص عليها في البنود من (1- 7) من المادة (41) سالف الذكر على مستوى الحي.

كما يتولى كل حي من أحياء المدينة في نطاق تحصيل الموارد المالية² لحساب المدينة، وذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها مباشرة بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة ويقوم المجلس الشعبي بتقرير الإعتمادات تغطي مصروفات كل حي.

5- اختصاصات المجالس المحلية للقرى:

تنص المادة 68 من قانون الإدارة المحلية المصري، على أن يتولى المجلس الشعبي المحلي للقرية في نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلي في نطاقه ويختص في حدود القوانين واللوائح بما يلي:

- أ. اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً و اجتماعياً و عمرانياً.
- ب. اقتراح مشروع الموازنة وإقرار مشروع الحساب الختامي.
- ج. اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها.
- د. العمل على نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي.
- هـ. اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية.

¹ - المادة رقم (61، 62) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم المعدل - مرجع السابق.
² - لتفصيل أكثر أنظر نص المادة رقم(51) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري - نفس المرجع.

و. العمل على محو الأمية و تنظيم الأسرة ورعاية الشباب و تعميق القيم الدينية و الخلقية.

نلحظ من خلال ما سبق عرضة عن اختصاصات المجالس الشعبية المحلية، أن المشرع المصري قد أعطى كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية سلطة عامة وإن كانت غير مطلقة، في الرقابة والإشراف على مختلف المرافق العامة ذات الطابع المحلي في حدود نطاق الوحدة وبما لا يتعدى حدود غيرها من الوحدات الإدارية سواء كانت أعلى منها أو أدنى في التدرج الإداري، وكذلك في حدود القوانين واللوائح المنظمة للإدارة المحلية في مصر.

فالمجالس الشعبية المحلية بمستوياته الخمسة (المحافظة - المركز - المدينة - الحي - القرية) تختص بالرقابة والإشراف على المرافق العامة والأعمال التي تدخل في اختصاص الوحدات المحلية (المذكورة أعلاه)، فضلاً عما تمارسه المستويات العليا لهذه المجالس من صلاحيات رقابية على المستويات الأقل، كما تحظى تلك المجالس بصلاحيات قانونية تخولها سلطة الإشراف والمتابعة والإقرار على نشاط الجهات الخاضعة للرقابة، بهدف الوقوف على حُسن قيام الأجهزة بالمهام الموكلة إليها، ومدى التزامها بالخطة الموضوعية وذلك من خلال آليات معينة.

هذا بالإضافة إلى:¹

- 1- المشاركة في صنع السياسة العامة.
- 2- توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة.
- 3- إتاحة الفرصة لمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم بأنفسهم.
- 4- تحقيق كفاءة لأداء السلع والخدمات المحلية.
- 5- تطوير الموارد البشرية.

من خلال ما سبق نلخص إلى أن المجلس الشعبي المحلي هو الأداة الرقابية الأهم والأسرع والأقرب للمواطن في عملية مراقبة أداء الأجهزة التنفيذية للدولة - مياه شرب - النظافة..إلخ، هي مهمة الدولة ولا يتحتم على المواطن أن يتحمل أي تكاليف إضافية على الضرائب المدفوعة،

¹ - أ. سمير غريب - مدير وحدة إدارة بوزارة التنمية المحلية - الإدارة المحلية و التنمية - نقلاً عن: www.st-talks-org.com.

حيث لزمًا على الدولة أن تقدم هذه الخدمات ولزمًا على المواطن الرقابة عليها ضمن الحدود التي وضعها المشرع المصري.

ب: في مجال الموارد المالية:

يعتبر التمويل المحلي أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية، فبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم بوظيفتها، ولقد أثبتت تجارب الدول أيضاً أن هناك ارتباط طردي بين استقلال الوحدات المحلية وبين قدرتها على الحصول على إيرادات ذاتية.¹

فلقد أكتفت المادة 163 من دستور لسنة 1971م - كما رأينا سابقاً - بالنص على " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية... ومواردها المالية" فلم يتضمن توجيهاً ملزماً في هذا الصدد كما فعلت الدساتير التي سبقته، والتي منها دستور سنة 1956، الذي نص في المادة 161 منه على أن " تدخل في موارد الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي، أصيلة كانت أو إضافية، وذلك كله في حدود التي يقرها القانون.² وفيما يلي نعرض لدراسة الموارد المالية للمجلس الشعبية المحلية كما وردت في قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل.

1- الموارد المالية للمحافظات:

قد ميز المشرع المصري بين نوعين من الموارد المالية للمجالس الشعبية للمحافظات:³

- الموارد المشتركة مع سائر المحافظات و تتضمن ما يلي:

أ- نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على الصادرات و الواردات التي تقع في دائرتها، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة و تختص المحافظة بنصف حصيلتها و يودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.

¹ - د. محمد محمد بدران - أسس تمويل الحكم المحلي و مصادره - دراسة مقارنة في النظامين الإنجليزي و المصري - دار النهضة العربية - القاهرة 1973 - ص 14.

² - د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 426 وما بعدها.

³ المواد (35-38) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

ب- نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية و الصناعية، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة.

وإذا اختلف المركز الرئيسي لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلي أختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة الكائن في دائرته مركز النشاط الفعلي بفرض الضريبة الإضافية، وتحفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة، ويصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة.

- الموارد الخاصة بالمحافظة و تتضمن ما يلي:

- أ- ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة و كذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان في المحافظة.
- ب- ضرائب و رسوم السيارات و الموتوسيكلات و العربات و الدرجات و وسائل النقل المرخص بها في المحافظة.
- ت- حصيلة استثمار أموال المحافظة و إيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.
- ث- الضرائب و الرسوم الأخرى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة.
- ج- الإعانات الحكومية.
- ح- التبرعات و الهبات و الوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هبات أو أشخاص أجنبية.¹

2- الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية للمركز:

نصت المادة 43 من قانون الإدارة المحلي المصري رقم 43 لسنة 1979، على الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية للمراكز، وهي تشمل ما يلي:

- 1- ما يخصصه المجلس الشعبي للمحافظة من موارده لصالح المركز.

¹ - لتوضيح أكثر أنظر:

- المواد (36- 37- 38) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- نفس المرجع.
- د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري- مرجع سابق - ص 428 وما بعدها.

2- حصيدة استثمار أموال المركز و إيرادات المرافق التي يديرها.

3- الإعانات الحكومية.

4- التبرعات و الهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها

من هيئات أو أشخاص أجنبية.

5- القروض العامة التي يعقدها المجلس.

و ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمركز حساباً للخدمات و التنمية للمركز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموال عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزنة العامة.

3- الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية للمدن و الأحياء:

تشتمل الموارد المالية للمدينة على الأتي¹:

- حصيدة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية.

- حصيدة ضريبتى الملاهي والمراهنات المفروضة في دائرة المدينة.

- 75% من حصيدة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة و 75% من حصيدة الضريبة الإضافية المقررة على الأطيان.

- ما يخصه المجلس الشعبي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة.

- حصيدة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة.

¹ - المواد (51- 52 - 53 - 54 - 62) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.

- الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح على ما يلي:
- أ. مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية.
 - ب. رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد.
 - ج. أعمال التنظيم والمجاري وأشغال الطرق والحدائق العامة.
 - د. المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية.
 - هـ. حيوانات الجر والكلاب والدواب وما مثل ذلك.
 - و. المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادي النيل والعائمات على اختلاف أنواعها.
 - ز. ما يذبح في المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك.
 - ح. الأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة.
 - ط. استهلاك المياه والتيار الكهربائي والغاز في حدود 1% من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه.
 - ي. الانتفاع بالشواطئ والسواحل.
 - ك. الإيجارات التي يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المباني لغية 4% على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية والمنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه في مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية.
- 1- المقابل الذي يفرضه المجلس الشعبي المحلي على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التي تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استغلال واستعمال الأملاك العامة التي تديرها المدينة.
- 2- حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وأراضي البناء الفضاء الداخلة في أملاكها الخاصة.
- 3- إيرادات استثمار أموال المدينة و المرافق التي تتولها و إيرادات الأسواق العامة في نطاقها.
- 4- الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

5- القروض التي يعقدها المجلس.

يتولى كل حي من أحياء المدينة في نطاق تحصيل الموارد المنصوص عليها لحساب المدينة، وذلك فيما عدا الموارد التي يقرر المجلس الشعبي المحلي للمدينة تحصيلها بواسطة أجهزة المدينة الأخرى أو بواسطة الأجهزة الحكومية المختصة ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بتقرير الإعتمادات التي تغطي مصروفات كل حي.

4- الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية للقرى:

يمكن إجمال الموارد المالية للقرى في ما يلي:¹

أ- 75% من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة في نطاق القرية،
75% من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان.

1- حصيلة ضريبة الملاهي المفروضة في نطاق القرية.

2- موارد القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها.

3- ما يخصصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

4- الإعانات الحكومية.

5- التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

6- القروض التي يعقدها المجلس.

ينشئ بكل قرية حساب، للخدمات و التنمية المحلية بها ، على أن تستخدم موارد هذا الحساب وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للقرية.

نلاحظ مما سبق أن الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية يمكن إجمالها في الآتي:

- الضرائب: وهي أسلوب قانوني لتوزيع الأعباء العامة سنوياً فيما بين أعضاء الوحدة المحلية، كل حسب طاقته، وبغض النظر عن المنافع التي تعود عليه، فهي "مبلغ

¹ - المواد (69 - 74) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

من المال تتقاضاه الوحدة المحلية من مواطنيها دون أي مقابل خاص على أن تخصص حصيلته هذه المبالغ لأداء خدمات عامة¹.

- الرسوم: فهو مبلغ نقدي تقتضيه الوحدات المحلية جبراً من بعض الأشخاص مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص²، حيث تقوم الدولة بتوفير بعض الخدمات التي يمكن تقسيمها إلى وحدات مختلفة و التي يعود من أدائها نفع عام غالب للمجتمع ككل، وفي نفس الوقت نفع خاص مباشر على بعض الأفراد الذين يمكن تحديدهم و تقدير قيمة المنفعة الخاصة التي عادت على كل منهم من جراء هذه الخدمة، فمن أمثلة هذه الخدمات الشهر العقاري والتراخيص والتعليم³... إلخ.
- الإتاوات: حيث تقوم الدولة بتنفيذ الكثير من الأعمال ذات النفع العام مثل شق الطرق وإقامة الكباري وإنشاء الميادين، وما يترتب على ذلك من نفع عام يعود على جميع الأفراد المجتمع، إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على أصحاب الأراضي المجاورة لهذه المشاريع، فالإتاوة تكون مقابل هذا النفع الخاص.
- القروض العامة: وهذا النوع من الموارد المالية تلجأ له الدولة في حالة عجز الميزانية وعدم كفاية عائدات الموارد المالية الأخرى، فيرى الكثير من الكتاب القروض على أنها مصدر تمويلي مؤقت و أن الأموال المقترضة لا بد وأن تسدد عاجلاً أو آجلاً من مصادر الإيرادات الأخرى، ولكن الدكتور حامد عبد المجيد دراز يرى أن هذا الرأي غير صحيح على إطلاقه، فقد تلجأ الدولة إلى إلغاء بعض ديونها القائمة، كما قد تلجأ إلى تسديد ديونها عن طريق الإصدار النقدي، وإننا نوافق هذا الرأي.
- الهبات و الهدايا، الغرامات، المنح و الإعانات الأجنبية.

الفرع الثاني: المجالس التنفيذية.

عمل قانون الإدارة المحلية على أن تكون بكل وحدة إدارية محلية مجلس تنفيذي، فهناك مجالس تنفيذية للمحافظات والمراكز والمدن والقرى والأحياء، وهذه المجالس لا تتمتع أي منها بالشخصية

¹ د. محمد محمد بدران - الإدارة المحلية - دار النهضة العربية - القاهرة - دون طبعة - دون تاريخ - ص 72.

² - لتوضيح أكثر أنظر:

- د. محمد بدران - أسس تمويل الحكم المحلي - مرجع سابق - ص 198 وما بعدها.

³ - د. حامد عبد المجيد دراز - د. سمير إبراهيم أيوب - مبادئ المالية العامة - دار الجامعة - الإسكندرية 2003 - ص 248 وما بعدها.

المعنوية، بل تدخل هذه المجالس في إطار الإدارة المركزية في النطاق المحلي، وإن الشخصية المعنوية تثبت فقد للوحدات المحلية ذاتها.¹

فالمجالس التنفيذية بطبيعتها أجهزة بحث وإعداد و تنفيذ، وهي تقوم بتقديم المعونة لرؤساء الوحدات المحلية بصدد وضع الخطط المالية والإدارية اللازمة لشؤون الوحدة المحلية ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي الذي تكون مسؤولة أمامه، كما تتولى بحث ودراسة ما قد يحال إليها من موضوعات²، وبذلك فإنه ليس من المنطقي أن يتم تشكيلها بالانتخاب أسوة بالمجالس الشعبية المحلية، وذلك على اعتبار أنها تتطلب كفاءات فنية وعلمية، و لهذا فقد قصر المشرع المصري مهام المجالس الشعبية المحلية على المداولة والتقرير بإنشاء المرافق والإشراف والرقابة على إدارتها، أما الإجراءات التنفيذية والإدارة اليومية فأوكلها للمجالس التنفيذية³، ولذلك حرص المشرع المصري عندما أصدر قانون نظام الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979م المعدل، على أن تكون عضوية هذه المجالس لطائفة من الموظفين بحكم وظائفهم وذلك على النحو التالي:

أولاً: تشكيل المجالس التنفيذية:

1- المجلس التنفيذي للمحافظة:

يتشكل المجلس التنفيذي للمحافظة برئاسة المحافظ و عضوية كل من:⁴

أ- مساعدي المحافظ.

ب- رؤساء المراكز والمدن والأحياء، ورؤساء المصالح الحكومية والأجهزة والهيئات العامة في نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية.

ت- سكرتير عام المحافظة ويكون أميناً للمجلس.

و يجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر في المكان الذي يحدده.

¹ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا - الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري - مرجع سابق - ص 202.

² - د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 232.

³ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 170.

⁴ - المادة رقم (32) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

2- المجلس التنفيذي للمركز:

يشكل بكل مركز مجلس تنفيذي برئاسة رئيس وعضوية كل من¹:

- أ- مدري إدارات الخدمات والإنتاج بالمركز الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ورؤساء المدن والقرى الواقعة في نطاقه.
- ب-سكرتير المركز ويكون أميناً للجنة.

و يجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده.

3- تشكيل المجلس التنفيذي للمدينة:

يشكل المجلس التنفيذي للمدينة طبقاً لنص المادة (56) من قانون الإدارة المحلية،² برئاسة رئيس المدينة و عضوية كل من:

- أ- مديري إدارات الخدمات و الإنتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية.
- ب-سكرتير المدينة و يكون أميناً للمجلس.

و يجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله مأمور المركز.

4- تشكيل المجلس التنفيذي للحي:

يشكل المجلس التنفيذي للحي برئاسة رئيس الحي وعضوية كل من:³

- أ- رؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق الحي الذين تحددهم اللائحة التنفيذية.
- ب-سكرتير الحي و يكون أميناً للجنة.

و يجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية.

¹ - المادة رقم (45) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.

² - المادة رقم(56)- قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

³ - المادة رقم(64)- قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.

5- تشكيل المجلس التنفيذي للقرية:

يتم تشكيل المجلس التنفيذي للقرية برئاسة رئيس القرية وعضوية كل من¹:

- أ- رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية الذين تحددهم اللائحة التنفيذية.
- ب- سكرتير القرية و يكون أميناً للجنة.

و يجتمع هذا المجلس بدعوة من رئيسه مرة على الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده، في حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية.

نلخص مما سبق أن الجهاز التنفيذي للوحدة الإدارية يتكون من رئيس ومسؤولي الأجهزة التنفيذية في نفس المستوى و جميعهم معينون بما في ذلك المحافظون ورؤساء المراكز والأحياء والمدن ورؤساء القرى.

ثانياً: اختصاصات المجالس التنفيذية:

1- اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة:

لقد أعطى المشرع المصري للمجلس التنفيذي للمحافظة وفقاً لنص المادة(33) من قانون الإدارة المحلية المصري، الصلاحيات والاختصاصات الآتية:²

- أ- متابعة الأعمال التي تتولها الأجهزة التنفيذية للمحافظة وتقييم مستوى الأداء وحُسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة.
- ب- إعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الإعتمادات المتخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات المحلية.
- ت- معاونة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبي المحلي موضع التنفيذ.
- ث- وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها.
- ج- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الإسكان والتخطيط العمراني.

¹ - المادة رقم(73) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.

² - المادة رقم (33) قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.

ح- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي تعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من النواحي الفنية والإدارية و القانونية.

خ- دراسة وإبداء الرأي في الموضوعات الاستشارية التي تتولاها المحافظة.

د- دراسة وبحث ما يحيله إليه المحافظ أو المجلس الشعبي المحلي من موضوعات.

كما يجوز للمحافظ دعوة أعضاء مجلس الشعب والشورى بالمحافظة لاجتماع يشترك فيه أعضاء المجلس التنفيذي أو بعضهم وذلك لمناقشة أسلوب تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمحافظة، وتنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بهذا الشأن ولتبادل الرأي فيما يطرح من موضوعات.

2- اختصاصات المجلس التنفيذي للمركز:

يختص المجلس التنفيذي للمركز بمعاونة رئيس المركز في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المركز ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي المحلي للمركز كما يتولى القيام بما يلي:¹

- أ. تزويد المدن و القرى بما يلزمها من أجهزة إدارية و فنية لمباشرة اختصاصاتها.
- ب. تقديم العون المالي للمدن والقرى التي تقصر مواردها الذاتية عن الوفاء باحتياجاتها وفي حدود ما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمركز.
- ج. تنفيذ المشروعات التي تعجز المدن والقرى عن القيام بها.
- د. دراسة واقتراح القيام بالمشروعات المشتركة التي تخدم أكثر من وحدة محلية بدائرة المركز.
- هـ. التنسيق بين مشروعات المدن والقرى طبقاً لتوجيهات المجلس الشعبي المحلي للمركز.
- و. متابعة الأعمال التي تتولها الأجهزة التنفيذية للمركز وتقييم مستوى الأداء وحُسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المركز.
- ز. إعداد مشروع موازنة المركز واقتراح توزيع الإعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على الوحدات الإدارية المحلية المختلفة.

¹ - المادة رقم (46) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

كما يتولى هذا المجلس مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (33) فقرات - د، ز، ح، ط - و ذلك على مستوى المركز .

3- اختصاصات المجلس التنفيذي للمدينة:

حددت المادة (57) من قانون الإدارة المحلية رقم 43،¹ اختصاصات المجلس التنفيذي للمدينة، بأن يتولى معاونة رئيس المدينة في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبي للمدينة.

كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبي المحلي أو رئيس المدينة من الموضوعات و يتولى المجلس بوجه خاص في حدود القوانين واللوائح ما يلي:

- أ. متابعة الأعمال التي تتولها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم مستوى الأداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة.
- ب. إعداد مشروع موازنة المدينة و اقتراح توزيع الإعتمادات المخصصة للاستثمارات - بعد اعتمادها - على مشروعات الأحياء المختلفة.
- ج. مراقبة تحصيل موارد المدينة أياً كان نوعها.
- د. مساعدة المرافق و المنشآت والأجهزة المحلية.
- هـ. الاشتراك مع وحدة محلية أخرى في إنشاء أو إدارة أعمال أو مرافق لحساب الوحداتين و ذلك بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمدينة.
- و. وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية و التنفيذية بالمدينة.
- ز. مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (33) الفقرات (ز، ح، ط) و ذلك على مستوى المدينة.

4- اختصاصات المجلس التنفيذي للحي:

¹ - المادة رقم (57) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

لقد أعطى المشرع المصري المجلس التنفيذي للحي ذات الاختصاصات المقررة (أ)،
ب)التنفيذي للمدينة في الفقرات (أ،ب) و اختصاصات شبيهة إلى حد كبير بما ورد في الفقرة
ج)1، إذ يدخل في اختصاص المجلس التنفيذي للحي: 2

- أ. مراقبة تحصيل الموارد المنصوص عليها في المادة (51).
 - ب. وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالحي.
 - ج. مباشرة الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (33) الفقرات (ز،ح،ط) وذلك على مستوى الحي.
 - د. متابعة الأعمال التي تتولها الأجهزة التنفيذية للحي وتقييم مستوى أداء وحسن إنجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحي.
 - هـ. اقتراح الإعتمادات التي تخصص للاستثمارات على مستوى الحي.
- 5- اختصاصات المجلس التنفيذي للقرية:**

حددت المادة (74) اختصاصات المجلس التنفيذي للقرية على النحو التالي³:

- أ. معاونة رئيس القرية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون القرية، و لتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي للقرية.
- ب. كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبي المحلي أو رئيس القرية من موضوعات.
- ج. ويتولى المجلس بوجه خاص في حدود القوانين واللوائح ما يلي:
 - 1- مراقبة تحصيل موارد القرية أياً كان نوعها.
 - 2- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
 - 3- وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية التنفيذية بالقرية.
 - 4- بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية.

¹ - د. سليمان محمد الطماوي - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 386.

² - المادة رقم (65) - قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل.

³ - المادة رقم(74)- قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

المطلب الثاني:

الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

تمهيد،،

إن الوصاية الإدارية من السلطة المركزية على المجالس المحلية المعبرة عن إرادة الوحدات المحلية اللامركزية، هي من الأركان العامة لكل تنظيم لا مركزي،¹ وذلك حتى نضمن احترام السياسة العامة والخطة العامة للدولة، و لضمان عدم خروج الهيئات المحلية عن القوانين واللوائح، مع مراعاة استقلالية الهيئات اللامركزية.

فالمجالس المحلية ليست سوى أجهزة تنفيذية حتى وإن كان اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب، ولذلك تخضع لرقابة الإدارة المركزية التي تعتبر صاحبة الاختصاص في الوظيفة التنفيذية، وتهدف سلطات الإدارة المركزية في رقابتها على الوحدات المحلية تحقيق عدة أهداف رئيسية:²

- الهدف السياسي: وهو ضمان وحدة الدولة.
- الهدف الإداري: وهو ضمان إدارة المرافق العامة بطريقة حسنة وضمان وحدة الاتجاه الإداري في الدولة.
- ضمان التزام الوحدات المحلية بالقوانين والمراسيم والسياسة العامة للدولة.

فيعرف بعض الشراح الوصاية الإدارية بأنها مجموعة من السلطات تمنحها التشريعات لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعنت وإساءة استعمال السلطات المحلية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم معارضتها مع المصلحة العامة³، كما تُعرف بأنها النشاط الذي تمارسه الإدارة في الوحدة الإدارية للتأكد من أن العمل فيها يسير وفقاً للسياسات والخطط الموضوعة لتحقيق أهداف الوحدة الإدارية و الكشف عن الانحرافات و العمل على إصلاحها.⁴

¹ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري- مرجع سابق - ص 187.

² - أ. مبارك ماجد الشريدة - الإدارة المحلية- متخصص بالإدارة الصحية - مدير مستشفى و طالب دراسات عليا - ص 35- نقلًا عن: www.bahrainlaw.net.

³ - د. كامل بربر - نظم الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 137.

⁴ - د. علي الحبيبي - الإدارة العامة و التنظيم الإداري - دار النهضة - بيروت - سنة 1991 م - ص 231.

كما تعرف أيضاً بأنها قياس الأداء وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطرق الصحيحة¹، أما - ماكس فيبر - فقد عرفها بأنها "العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية" فهذا التعريف يبين الأساس في عملية الرقابة وهو استخدام السلطة والنفوذ التي تمثل قوة الأوامر النافذة في الوحدة الإدارية المحلية.²

يتضح لنا من خلال هذه التعريفات التي قدمها العديد من الإداريين، أن أغلب هذه التعريفات تنطوي على مدلول واحد وغاية واحدة تتمثل في الحفاظ على موارد الوحدة المحلية والتأكد من حسن سير النشاط، وتحقيق الأهداف بأفضل الطرق والحد من الانحرافات.

فالوصاية الإدارية من أهم وظائف الإدارة، فهي مطلوبة في كل المستويات الإدارية، وليست مقصورة على الإدارة العليا فقط، وإن كانت تختلف من موقع لآخر، فالوصاية الإدارية لها أهمية عملية ونظرية، ذلك لعدة أسباب:

- كبر حجم الدور الذي تقوم به أجهزة الإدارة العامة، مما يتطلب إخضاع أعمالها لرقابة فعالية لضمان توافق أدائها وفق التشريعات و تحقيق المصلحة العامة.
- التأكد من حسن استخدام الموارد وضمان صدور قرارات سليمة على مختلف المستويات.
- التأكد من تنفيذ هذه القرارات وأنها موضع احترام والتزام الجميع، وبالتالي رفع مستوى فعالية و كفاءة أداء أجهزة الإدارة العامة.³

وعلى ضوء ما سبق يرى الباحث أن الهدف الرئيسي من الوصاية الإدارية، هو منع وقوع الأخطاء والانحرافات في العمل والقيام بعلاجها، والعمل على عدم تكرارها، وذلك بهدف رفع مستوى الأداء وتحقيق هذه الأهداف بأعلى جودة ممكنة وبأقل التكاليف، فإن استطاعت الوصاية تحقيق هذه الأهداف فإن ذلك يعمل على حماية الصالح العام، بالإضافة إلى توجيه المسؤولين لاتخاذ القرارات الصحيحة ومراقبة الخطط الموضوعة لرفع مستوى الأداء وتحقيق الأهداف.

¹ - د. محمود عساف و عبد المنعم سلامة - أصول الإدارة و التنظيم - مكتبة عين شمس - القاهرة - سنة 1987م - ص 382.

² - أ. أحمد بن صالح بن هليل الحربي - الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء - رسالة ماجستير غير منشورة - جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية - كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية - الرياض - سنة 2003م - ص 34.

³ - د. فؤاد الشيخ سالم - المفاهيم الإدارية الحديثة - دار زهران، عمان - سنة 1985م - ص 220.

تتعدد أنواع الوصاية الإدارية، وذلك عائد إلى طبيعة الجهة القائمة بالرقابة، ومجال الرقابة والتوقيت الخاص بالنشاط الرقابي، فقد نظم قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979، صور متعددة للوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية المعبرة عن وحدات الإدارة المحلية، فقوى هذه الصور هو الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية، إما من العاصمة، أو عن طريق ممثليها في الوحدات الإدارية (الرقابة الخارجية)، كما يوجد أيضاً رقابة داخلية بين المجالس المحلية نفسها حيث يتولى المجلس الأعلى الرقابة على المجلس الأدنى.

يرى الباحث أن الرقابة الداخلية لكي تكون فعالة و تقوم بدورها بكفاءة، من الضروري توافر التصميم الملائم للنظام الرقابي بما يتلاءم مع طبيعة النشاط في الوحدة الإدارية.

فأن مظاهر الوصاية الإدارية في النظام اللامركزي مبسطة أو منصفة إما على هيئات و مجالس الإدارة اللامركزية في حد ذاتها مثل إيقاف أو حل¹ الوحدة الإدارية، أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات مثل توقيف عضو بالدائرة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام، أو على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية وهي تتمثل في سلطة التوجيه و التعقيب والتعديل والتصديق والإلغاء والحلول.²

من خلال ما تقدم يمكن القول أن الرقبة الإدارية مجموعة من العمليات التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- تحديد الأهداف ووضع المعايير: حيث تقوم الجهة المختصة بالرقابة بوضع الأهداف التي يوجه الأداء لتحقيقها، وترجمتها إلى معايير عملية يمكن قياس الأداء عليها.
- متابعة وقياس الأداء الفعلي وفق المعايير الموضوعية: تتضمن هذه العملية قياس درجة الاختلاف أو الانحراف بين الأداء الفعلي والمعايير الموضوعية.
- تحديد الانحراف وتقصي أسبابه.

¹ - الحل: يقصد به الإعدام القانوني للمجلس و تجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين).
² - التصديق: أي إصدار الإدارة المركزية قرار تفصح فيه عن تزكيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها، أو أن تلتزم الصمت اتجاه هذا القرار لمدة حددها القانون.
- الإلغاء: أي إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة من الهيئات المحلية.
- الحلول: أي مراقبة الأعمال السلبية للهيئات المحلية المستقلة، و الحلول محلها في مباشرة الاختصاص في حالة عدم قدرتها على القيام بالمشروعات الموكل لها القيام بها.

- التقويم و التصحيح.¹

سنعرض فيما يلي صور الوصاية الإدارية على المجالس المحلية من خلال الآتي:

الفرع الأول: الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية في العاصمة.

الفرع الثاني: الوصاية التي يمارسها رؤساء الوحدات المحلية.

الفرع الثالث: الوصاية التي تمارسها المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى.

الفرع الأول: الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية في العاصمة.

تتمثل الجهات المركزية التي تمارس هذه الوصاية في الآتي:

أولاً: مجلس الوزراء:²

يتولى مجلس الوزراء الرقابة على أعمال المحافظات وتقييم أدائها وأعمالها طبقاً لأحكام قانون الإدارة المحلية المصري رقم(43) و اللائحة التنفيذية، حيث تستهدف هذه الرقابة ما يلي:

- 1- مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة.
- 2- تحقيق المحافظات للأهداف المقرر لها، وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات.
- 3- يجوز حل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة أو غيرها من الوحدات الإدارية بقرار من مجلس الوزراء بناء على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء.³

¹ - د. أحمد صقر عاشور - الإدارة العامة - مدخل بيئي مقارن - دار النهضة العربية لطباعة والنشر - بيروت - د ون طبعة - سنة 1979 م - 378 وما بعدها.

² - المادة رقم (133) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979 المعدل - مرجع سابق.

³ - المادة رقم (144) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.

ثانياً: الوزراء:

لقد أعطى المشرع المصري الوزراء عدة الصلاحيات من خلال نص المادة 134 من قانون الإدارة المحلية رقم 43:1¹

- 1- إبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، وكذلك إبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى حسن سير الخدمات في المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولي وشؤون التموين وتسعير السلع.
 - 2- وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجات وتبليغ هذه الخطة إلى المحافظين لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها.
 - 3- المساهمة مع الوحدات المحلية في الأعمال والمشروعات الداخلية في اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها.
 - 4- إصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
- وللوزير في سبيل ذلك إبلاغ الوحدات الإدارية المحلية ما يراه من إرشادات وتوجيهات تؤدي إلى حسن سير الخدمات في الوحدات الإدارية.²
- فدور الوزراء هنا توجيهي فني ويغلب عليه طابع المساعدة ولا يتضمن فكرة التعليمات والأوامر التي تتعارض مع اللامركزية.³
- د. تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات طبقاً لقانون الموازنة العامة، وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإراداتها ومصروفاتها.⁴

¹ - المادة رقم (134) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.
² - د. منير إبراهيم شلبي - المرفق المحلي - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - الطبعة الأولى - سنة 1988 م - ص 386.
³ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 190.
⁴ - المادة رقم (135) قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979م المعدل- مرجع سابق.

ثالثاً: المجلس الأعلى للإدارة المحلية:

لقد نصت المادة (5) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 المعدل، على أن المجلس الأعلى يتشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه، وعضوية كل من الوزير المختص بالحكم المحلي، والمحافظين، ورؤساء المجالس الشعبية للمحافظات.¹

إلا أن المجلس الأعلى للإدارة المحلية لم يعد له الاختصاصات الواسعة الرقابية التي كانت لمجلس المحافظين، الذي حل محله، فهذه الاختصاصات قد آلت إلى مجلس الوزراء²، وأصبح دور هذا المجلس الأعلى محصوراً في اختصاصات استشارية تتعلق بدعم نظام الحكم و تطوره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي.³

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية التي يمارسها رؤساء الوحدات المحلية.

تتضح السلطة الوصائية لرؤساء الوحدات المحلية من خلال حق الاعتراض الذي أعطاه لها المشرع المصري على قرارات المجالس الشعبية المحلية وهي متمثلة في الآتي:⁴

- يجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس الشعبي المحلي وذلك في حالتين:

1- مخالفة الخطة العامة أو الموازنة المعتمدة.

2- مخالفة أحكام القوانين و اللوائح أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحدد في هذا القانون.

- وله في هذه الحالة إعادة القرار إلى المجلس الشعبي المحلي الذي أصدره، على أن يذكر أسباب الاعتراض، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه القرار. فإذا أصر المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على قراره، عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به،

¹ - المادة رقم (5) - قانون نظم الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م المعدل - نفس المرجع.

² - أ. فيصل خليفة - السلطة المركزية و اللامركزية بين النظرية و التطبيق - مرجع سابق- ص 136.

³ - د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - مرجع سابق - ص 191.

⁴ - المادة رقم (132) - قانون الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979م المعدل - مرجع سابق.

ويقوم مجلس الوزراء بالبحث في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوم من تاريخ عرض الأمر عليه، ويكون قرار المجلس في هذا الشأن نهائياً.

- وفي حالة إصرار أي من المجالس الشعبية للوحدات المحلية الأخرى على قراره، يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة و يعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية، و يقوم الوزير بالبحث في القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوم من تاريخ عرضها عليه، و يكون قراره في ذلك نهائياً.

فالمحافظ يمارس صلاحية الاعتراض بوصفه ممثلاً لسلطة المركزية و ليس بوصفته الرئيس الإداري للوحدة المحلية المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلسها.¹

الفرع الثالث: الوصاية الإدارية التي تمارسها المجالس المحلية الأعلى على المجالس المحلية الأدنى:

هذه الصورة من الرقابة تتمثل في الرقابة الداخلية، بين المجالس المحلية ذاتها، حيث يراقب ويشرف كل مجلس محلي على المجلس المحلي الأدنى منه درجة وهو ما يعرف بالتدرج الهرمي الإداري، وذلك وفقاً لما نص عليه المشرع المصري في قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979، حيث أعطى كل مجلس شعبي محلية اختصاص الرقابة والإشراف على المجالس المحلية الأدنى و الداخلة ضمن دائرة اختصاصها، وفق الحدود التي وضعها القانون و اللائحة التنفيذية، من خلال نصوص المواد (13، 61، 68، 49، 41) سابقة الذكر.

وقد أوضحت المادة (48) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979م ، أنه يجب على المجلس الشعبي المحلي المختص إبلاغ قراراته التي تتطلب اللائحة التنفيذية التصديق عليها، خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها ويتم التصديق أو الاعتراض على هذه القرارات خلال خمسة عشر يوم من تاريخ الإخطار، وإذا مضت هذه المدة دون اعتراض اعتبر القرار نافذاً.²

¹ - د. منير إبراهيم شلبي - المرفق المحلي - مرجع سابق - ص 382.

² - لمزيد من التوضيح أنظر المادة رقم (48) - اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية - قرار رقم 707 لسنة 1979.

من خلال ما سبق نلخص إلى أن الوصاية الإدارية و إن تعددت وجهاتها على الهيئات المحلية¹، كما تعددت صورها من مركزية و لا مركزية²، فإن الاستقلال يعتبر من دعائم النظام اللامركزي، ولكن هذا الاستقلال تشوبه الرقابة، وإن كانت ركن جوهري في هذا النظام، ولكن يجب أن تكون في حدود معينة ودون التطرف، فإذا تجاوزت الرقابة حدودها فقدت اللامركزية صفتها، وأصبحت أقرب المركزية منها إلى النظام اللامركزي.

فالرقابة الإدارية وإن كانت ضرورية إلا أنها يجب أن لا تبلغ من الشدة حيث تهدر استقلال الهيئات المحلية، وتقضي على الغرض من النظام اللامركزي، مما يؤدي إلى سحق حرية هذه المجالس وقدرتها على الابتكار وتلبية مطالب وحداتها المحلية.

ومن ناحية أخرى يجب أن لا تكون هذه الرقابة من الضعف بحيث لا تحقق الغرض منها، وهو حماية المصلحة العامة، بمعنى أن تكون هذه الرقابة معتدلة، لا هي شديدة و لا هي ضعيفة، فالغرض منها هو حماية المصالح العليا لدولة مع ، حماية واحترام المصالح المحلية في نطاق السياسة العامة لدولة، أخيراً إن الأصل هو أن تعمل الهيئات المحلية في استقلال، والاستثناء هو الوصاية عليها، والوصاية لا تمارس عليها إلا بنص.

¹ - كرقابة رئيس الجمهورية و مجلس الشعب، و مجلس الوزراء، و رئيس مجلس الوزراء...إلخ.
² - من صور الوصاية المركزية (الوصاية الإدارية، و السياسية، و الشعبية)، و من صور الوصاية اللامركزية الوصاية التي يمارسها مجلس المحافظة و المحافظ على الهيئات الأدنى درجة الواقعة في نطاق المحافظة.

المبحث الثاني:

الإدارة المحلية في النظام المحلي الأردني

خضع التنظيم الإداري في الأردن للعديد من التغييرات المرحلية امتدت من العهد العثماني حيث كانت الدولة هي المسيطرة على جميع المرافق الإدارية، وحتى مرحلة عهد إمارة شرق الأردن، حيث قسمت الإمارة إلى ألوية و أقضية و نواح كوحدات إدارية لإقليم الدولة، وقد أجريت أول انتخابات بلدية عام 1925م، وفق أول قانون بلديات صدر في نفس العام بعد تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921م¹، الذي يعد أول قانون يتعلق بالإدارة المحلية، فقد صدر هذا القانون عن مجلس الشورى في الرابع من آذار (مارس) وقد تضمن التعريف بالبلديات و اختصاصاتها وتكوينها و إدارتها و وظائف المجلس، ثم صدر قانون البلديات لسنة 1938م، والذي ألغى القانون السابق وحل محله.²

وصولاً لمرحلة الاستقلال التي بدأت بقرار من المجلس التشريعي - الذي كان يعد بمثابة برلمان - في 15 أيار (مايو) عام 1946م، أعلن فيه قيام المملكة الأردنية الهاشمية دولة مستقلة استقلال تام على أساس النظام الملكي النيابي، أثر هذه التطورات كان لابد من وضع دستور جديد، وقد صدر ذلك الدستور في 1-2-1948م، فقد جاء في المادة (80) من " إن الشؤون البلدية في مدن المملكة وبلدياتها تديرها مجالس بلدية طبقاً لقانون خاص".³

إلا أن التغييرات السياسية المتسارعة، والتي بلغت ذروتها بالنكبة الفلسطينية عام 1948م، حيث تم ضم الجزء المتبقي من فلسطين للمملكة الأردنية الهاشمية عام 1950م، وصدر الدستور 1952م وهو الدستور الحالي للأردن، ولأن جناحي الديمقراطية " سياسي و إداري" فقد أرسى دستور 1952م الأردني أسس الديمقراطية و اقترب كثيراً من تحقيق الديمقراطية الإدارية، فقد وردت الأسس العامة خاصة بالمجالس المحلية في المادة (121) من الدستور الحالي لسنة 1952م " الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس محلية وفقاً لقانون خاص" وبناء على

¹ - د. محمود عواد الدباس - البلديات في الأردن النشأة و التاريخ - جريدة الدستور (سياسية عربية مستقلة يومية) - سنة 2013م .

² - د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع - دون طبعة - سنة 1995 ص 22، 23.

³ - د. خالد سمارة الزعبي - تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية - مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع - الطبعة الثالثة - سنة 1993م - ص 259.

أحكام هذه المادة من الدستور صدر قانون البلديات الأردني رقم(29) لسنة 1955م، وقانون إدارة القرى رقم 5 لسنة 1954م،¹و من ثم بدأت الجهات المعنية تلحظ عدم قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، فبدأت الحكومة بموضع خطة وطنية شاملة لإصلاح نظام الإدارة المحلية في الأردن و تطويره بهدف تمكين المجالس المحلية من القيام بدورها، فبدأت عملية الإصلاح هذه بتعديل قانون البلديات لسنة 1994م حيث تم دمج المجالس المحلية مع بعضها البعض لخلق مجالس قوية قادرة على تقديم الخدمات للمواطنين، وفي عام 1996م تم ضم المجالس القروية للبلديات على اعتبار أنه ليس هناك ما يبرر وجود هذا الكم الهائل من المجالس المحلية، و في عام 2001م رأت الحكومة أنه لا مبرر حتى لوجود عدد كبير من البلديات (328بلدية)، فقررت دمج هذه البلديات مع بعضها البعض في إطار بلديات كبرى عددها (99 بلدية) فقط، وتوالت التشريعات والتي كان آخرها القانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل بموجب القانون البلديات رقم 14 لسنة 2017، وتنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م والذي صدر سندا على نص المادة 67 من نظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم 136 لسنة 2016م والذي عدل بموجب قرار رقم 3 لسنة 2017م.

فيما يلي سنعرض لدراسة الإدارة المحلية في النظام المحلي الأردني من خلال فرعين رئيسيين هما:

المطلب الأول: تكوين واختصاصات المجالس المحلية في الأردن.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

¹ - د. خالد سمارة الزعبي - القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية - مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع - الطبعة الثانية - سنة 1993 - ص 149.

المطلب الأول:

تكوين واختصاصات المجالس المحلية في الأردن

بالنظر للتنظيم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية فإننا لا نجد سوى نوعين من المجالس المحلية هما المجالس البلدية و المجالس القروية، أما تبقى من وحدات إدارية ابتداء من المحافظة وهي أكبر وحدة إدارية بعد الوزارة، ومروراً بالمتصرفية والقضاء وانتهاءً بالناحية والقرية التي على رأسها مختار¹، فإنها تعتبر وحدة إدارية مركزية تنشأ لخدمة أغراض الحكومة المركزية في الوحدات الإدارية، من حيث المحافظة على الأمن والنظام و الضرائب... إلخ.²

فمن خلال دراستنا لدستور الأردني الحالي 1952، نجد إن المادة (121) من هذا الدستور تنص على أن " الشؤون البلدية و المجالس القروية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة" ومن خلال هذه المادة الواردة في صلب الدستور الأردني، نستنتج أن المشرع الأردني فرق بين المجالس البلدية والمجالس المحلية الأخرى، الأمر الذي يمكننا من خلاله القول انه اعتبر المجالس البلدية أعلى منزلة من المجالس المحلية (القروية)، كما نلاحظ إن المشرع لم يضع مبادئ تفصيلية لتنظيم هذه الوحدات الإدارية، بل اكتف بالقول " وفقاً لقوانين خاصة " الأمر الذي يعطي المشرع حرية واسعة في تقنين هذه المجالس الإدارية، تطبيقاً لذلك قم المشرع بإصدار القانون رقم (5) لسنة 1954م بشأن القرى، وكذلك القانون رقم (29) لسنة 1955م بشأن البلديات، والذي على أساسه تم إنشاء البلديات، إلا أن هذه القوانين قد جرى عليها العديد من التعديلات ، وذلك كما ذكرنا سابقاً.

فيما يلي فإننا نعرض من خلال هذه الجزئية لدراسة المجالس البلدية على اعتبار أن المجالس القروية قد تم دمجها مؤخراً مع البلديات، كما سنتحدث وبشكل موجز عن تنظيم المدن والقرى و المباني لما له من أهمية بالنسبة للتنظيم الإداري في الأردن.

الفرع الأول : المجالس البلدية.

¹ - يقصد بالقرية التي على رأسها مختار - تلك القرية التي لا يوجد بها مجلس محلي يتولى إدارة شؤونها فتدار مباشرة من الحاكم الإداري (ممثل السلطة التنفيذية في المنطقة الإدارية يرئسها).

² - د. خالد سمارة الزعبي - تشكيل المجالس المحلية - مرجع سابق - ص 265.

الفرع الثاني: تنظيم المدن و القرى و الأبنية.

الفرع الأول: المجالس البلدية.

استناداً لنص المادة (121) السابق ذكرها من الدستور الأردني، صدر قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م، والذي أُدخلت عليه العديد من التعديلات منذ صدوره، ثم صدر قانون البلديات رقم (13) لسنة 2011م، المعدل بالقانون رقم (7) لسنة 2012م و الذي تم إلغاؤه بموجب القانون رقم (41) لسنة 2015م الصادر في 28-9-2015م بشأن البلديات، حيث تم تعديله بموجب القانون رقم (14) لسنة 2017م، فقد حددت هذه التشريعات تنظيم البلديات من حيث تكوين مجالسها، وكيفية اختيار أعضاء هذه المجالس، وصلاحياتها وإجراءات سير عملها وتمويلها.

وقد حدد قانون البلديات (41) لسنة 2015م الطبيعة القانونية للبلدية، حيث نص في المادة الثالثة منه على أن " البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بالشخصية المعنوية ذات استقلال مالي و إداري تحدث و تلغى و تعين حدود منطقتها ووظائفها و سلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون "¹ وستولى دراسة المجالس البلدية وفقاً لأحكام قانون البلديات الحالي وتعديلاته ببيان: كيفية تكوين المجالس البلدية واختيار أعضائها، واختصاصاتها، ومواردها المالية...

أولاً: تنظيم المجالس البلدية.

ثانياً: الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس البلدية.

أولاً: تنظيم المجالس البلدية.

المشرع الأردني قد نص صراحة من خلال نص المادة الثالثة من قانون البلديات رقم 41 على تمتع مجلس البلدية بالشخصية المعنوية المستقلة، بذلك يكون له أن يقاضي و أن يُقاضي، وأن ينيب عنه أو يُوكّل من يشاء في الإجراءات القضائية وتنتقل إليه الحقوق و الالتزامات.

وعلى هذا الأساس سيقسم هذا الجزء من الدراسة إلى قسمين:

¹ - المادة رقم (3) الفقرة أ - قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015 المعدل.

أ- تشكيل المجالس البلدية.

ب- النظام القانوني للعضوية في المجالس البلدية.

أ- تشكيل المجالس البلدية.

تقتضي عملية تشكيل المجالس البلدية التطرق إلى طريقة هذا التشكيل من ناحية، والإجراءات التنظيمية لعملية الانتخاب من ناحية أخرى.

1- طريقة الانتخاب المباشر و التعيين

أن الطريقة التي يتم بها حك مقاعد العضوية، مشابهة في مختلف المجالس البلدية في الأردن، ماعدا مجلس أمانة عمان الكبرى التي أعطاهها المشرع وضعاً مختلفاً (خاصاً) ومميز عن باقي المجالس البلدية الأخرى.

أ- أمانة عمان الكبرى.

يختلف وضع مجلس أمانة عمان الكبرى، عن باقي أوضاع المجالس البلدية الأخرى في المملكة الأردنية الهاشمية، فقد نص قانون البلديات رقم (1) لسنة 1987م المعدل لقانون البلديات رقم (29) لسنة 1955م على "إنشاء ما يسمى (أمانة عمان الكبرى)¹ حيث تضم أمانة العاصمة و البلديات والقرى الأخرى المجاورة لها، وتشمل حدودها ومنطقة اختصاصها المناطق البلدية لأمانة العاصمة والبلديات والقرى الأخرى التي تضم لها"².

من خلال الاطلاع على القانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م و تعديله نجد إن المشرع الأردني قد ميز مجلس أمانة عمان الكبرى بأسلوب خاص في ملء مقاعد عضويته، حيث جمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين والذي يتم على الشكل الآتي:

- الانتخاب المباشر ل (75%) من الأعضاء.

¹ - المادة رقم (3) الفقرة(2)- قانون البلديات رقم (1) لسنة 1987م المعدل.

² - لقد أُلغى هذا التعديل (14) بلدية و (11) مجلس قروي و ضمها لأمانة عمان الكبرى، وهذه البلديات التي تم إلغاؤها هي : أمانة العاصمة، وادي السير، تلاع العلي، أم السماق، خلدا، صويلح، الجبيهة، طارق، القويسمة، والجديدة، أبو علندا، خريبة السوق، جاوا، الياودة، أم قصير والمقابلين، الحسينية، شفا بدران.
أما المجالس القروية فهي: الرقيم، البنيات، الدير، أبو السوس، النعير، الرباحية، دابوق، مرج الفرس، ياجوز و الكوم، صالحية العائد، العلية.

- يعين العدد الباقي من أعضاء المجلس بموجب قرار من مجلس الوزراء، بناء على
تنسيب الوزير.¹

أما بالنسبة لرئيس مجلس أمانة عمان الكبرى فيعين بقرار من مجلس الوزراء من بين أعضاء
المجلس بناء على تنسيب الوزير.²

في هذا الصدد يمكن القول إن هذا الأسلوب الذي خص به المشرع الأردني أمانة عمان
الكبرى هو تطبيق لمبدأ الكفاية الإدارية والسياسية في آن واحد، فالأخذ بأسلوب التعيين بالإضافة
لأسلوب الانتخاب يعد رداً صريحاً على من يوجه النقد لنظام اللامركزية الإدارية في أن العاملين
في هذه الهيئات عادة يفتقرون للخبرة والكفاءة اللازمة لمباشرة وظائفهم، نظراً لأنهم منتخبين من
نفس النطاق الإقليمي للمجلس المحلي.

ب- المجالس البلدية الأخرى.

إن القاعدة المعمول بها في باقي المجالس البلدية الأخرى، هي قاعدة الانتخاب السري
المباشر لكل أعضاء المجالس البلدية و أعضاء المجالس المحلية.³

يختلف عدد أعضاء المجلس البلدي بين بلدية وأخرى بحسب عدد السكان في كل منها، فوفقاً
لأحكام قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل يتكون مجلس البلدية من الرئيس ورؤساء
المجالس المحلية و عدد من أعضاء هذه المجالس المحلية الحاصلين على أعلى الأصوات و
يحدد عدد أعضاء المجلس البلدي بقرار من الوزير، شريطة أن لا يقل عدد الأعضاء عن سبعة
بمن فيهم الرئيس.⁴

أما بالنسبة لرئيس المجلس البلدي فإنه يتم انتخابه انتخاب مباشر مثل أعضاء المجلس
نفسه، بناء على قرار من مجلس الوزراء.⁵

¹ - المادة رقم (3) - قانون البلديات رقم (14) لسنة 2017م المعدل لقانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م.

² - المادة رقم (3) الفقرة ج البند (3) - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

³ - المادة رقم (37) الفقرة أ البند (1) - قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015م - نفس المرجع.

⁴ - المادة رقم (3) الفقرة ب البند (2-1) - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - نفس المرجع.

⁵ - المادة رقم (34) الفقرة (أ) البند 1- قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل نفس المرجع.

2: الإجراءات التنظيمية لعملية الانتخاب.

إن الإجراءات التنظيمية لعملية الانتخاب تمر بمرحلتين هما:

أ- إجراءات سابقة على عملية الانتخاب.

ب- إجراءات مصاحبة ولاحقة للعملية الانتخابية.

أ- الإجراءات السابقة لعملية الانتخاب.

هي الإجراءات واجب القيام بها قبل البدء في العملية الانتخابية من أجل انتخاب المجلس البلدي...

1- منطقة الانتخاب

أعتبر المشرع الأردني أن البلدية دائرة انتخابية واحدة، إلا أنه يجوز لمجلس الوزراء أن يقسم المنطقة الواحدة إلى دوائر انتخابية يحددها و يحدد عدد الأعضاء الذي ينتخبون في كل دائرة منهم¹.

2- الهيئة المستقلة للانتخاب

تقوم الهيئة المستقلة للانتخاب بإصدار قرار بتشكيل لجنة الانتخاب² وتحديد تاريخ الانتخاب و ذلك بناء على قرار يصدر عن مجلس الوزراء بإجراء انتخابات رؤساء و أعضاء المجالس البلدية و أعضاء المجالس المحلية، على أن تشرع الهيئة باتخاذ الإجراءات اللازمة للانتخابات قبل أربعة أشهر من تاريخ المحدد للانتخاب³، كما تتولى بالتنسيق مع دائرة الأحوال المدنية والجوازات إعداد الجداول الأولية للناخبين، وتقوم بعرض هذه الجداول الأولية للناخبين بأي وسيلة تراها الهيئة مناسبة لاطلاع عموم الناخبين عليها⁴.

¹ - د. عبد المهدي مساعدة- مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها - منشورات وزارة الثقافة - دمشق - سنة 1980م - ص 104 وما بعدها.

² - المادة رقم (36) فقرة أ - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

³ - المادة رقم (34) الفقرة أ البند (2-1) - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - نفس المرجع.

⁴ - المادة رقم (38) الفقرة أ البند (1) - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل- نفس المرجع.

3- لجان الانتخاب

تشكل لجان الانتخاب بقرار من الهيئة المستقلة للانتخاب، حيث تشكل لجنة في كل بلدية ويعين رئيسها وأعضاؤها في قرار تشكيلها، كما أوجب المشرع الأردني على رؤساء و أعضاء لجان الانتخاب أداء القسم قبل مباشرتهم العمل أمام رئيس مجلس مفوضي الهيئة أو أحد المفوضين فيها.

و تتولى لجنة الانتخاب المهام والصلاحيات التالية:

- تسلم جداول الناخبين من الهيئة المستقلة للانتخابات و عرضها.
- فتح غرفة عمليات لإدارة العملية الانتخابية.
- استقبال طلبات المرشحين و إحالتها للهيئة المستقلة للانتخاب.
- تزويد لجان الاقتراع و الفرز بمستلزمات العملية الانتخابية.

وأي مهام أخرى تكلفها بها الهيئة المستقلة للانتخابات.¹

ب- الإجراءات المصاحبة واللاحقة لعملية الانتخاب.

وهذه الإجراءات تتلخص في الآتي:

1- لجنة الاقتراع:

تحدد مراكز الاقتراع والفرز وعدد صناديق الاقتراع في كل مجلس بلدي بقرار من مجلس المفوضين، كما تقوم الهيئة المستقلة للانتخاب بإصدار تعليمات تنفيذية تحدد بها إجراءات تعيين رؤساء لجان الاقتراع و الفرز و أعضائها و إجراءات عملية الاقتراع و اقتراع الأميين و المعاقين و فرز الصناديق و الأوراق و المحاضر و نقلها و غيرها من الأحكام و الإجراءات المتعلقة بهذه العمليات.²

يقوم رئيس لجنة الانتخاب بتعيين لجنة للمركز اقتراع يكون بين أعضائه أحد موظفي السلطة المركزية و ثلاثة على الأقل من الناخبين، ويعين من بين أعضائها رئيساً، ويعهد إليه بالإشراف

¹المادة رقم (36) – قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل- مرجع سابق.
²المادة رقم (46) الفقرة أ ب – قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل – نفس المرجع.

على الاقتراع، كما أعطى المشرع الأردني الحق لكل مرشح في أن يعترض على تعيين رئيس لجنة الاقتراع.¹

وبعد إتمام هذه الإجراءات السابق ذكرها يزود رئيس لجنة الاقتراع بصندوق اقتراع واحد أو أكثر من طراز تقرره الهيئة المستقلة للانتخاب وينسختين من جدول الناخبين ويعدد كافٍ من أوراق الاقتراع التي تعين شكلها الهيئة.²

2- عملية الاقتراع:

نظم المشرع الأردني العملية الانتخابية في قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل، من خلال المواد (48 - 49 - 50 - 51)، حيث يبدأ الاقتراع في الساعة السابعة صباحاً وينتهي في الساعة السابعة مساءً، ويجوز للجنة الاقتراع اقتراح تمديد مدة الاقتراع مدة لا تتجاوز ساعتين يكون التمديد بقرار من مجلس المفوضين أو أي مجلس محلي و ذلك في حالة توافر عدد من الناخبين لم يتح لهم الإدلاء بأصواتهم أو توقفت العملية الانتخابية لأي سبب من الأسباب، على أن يكون الاقتراع على أوراق مطبوعة مسبقاً يعتمدها مجلس المفوضين، وتكون موقعة من قبل رئيس لجنة الاقتراع و الفرز و مختومة بختم انتخاب المجلس البلدي أو المحلي.

كما يمنع دخول مراكز الاقتراع و الفرز من غير المصرح لهم بدخولها، وأعطى رئيس لجنة الاقتراع و الفرز صلاحية طلب إخراج المخالف من المركز.³

أجاز المشرع الأردني للهيئة المستقلة للانتخابات إذا تبين وقوع خلل في العملية الانتخابية أو الفرز في أي مركز من مراكز الاقتراع من شأنه التأثير في النتائج الأولية للانتخابات، أن يقوم بإلغاء نتائج الانتخابات و يعيد الاقتراع أو الفرز، وفي هذه الحالة يعين الوزير لجنة مؤقتة تدير المجلس البلدي أو المحلي.⁴

¹ - د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق المرجع - ص 42.

² - المادة رقم (35) الفقرة ز، و - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

³ المادة رقم (47) الفقرة ز - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

⁴ - المادة رقم (55) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - نفس المرجع.

3- إعلان نتيجة الانتخاب:

بعد أن تتم عملية الاقتراع و فرز الأصوات وإحصاءها، تقوم لجنة الانتخاب بإعلان النتائج الأولية في منطقة البلدية و رفع ثلاث نسخ من محضر الفرز النهائي للهيئة المستقلة للانتخابات¹، ويتم الإعلان عن نتيجة الاقتراع كالاتي:

- تعلن لجنة الانتخاب أسماء الذين فازو بعضوية المجلس لنيلهم أصواتاً أعلى مما نال غيرهم و يبلغ ذلك للوزير، مع تقرير يبين فيه عدد الناخبين الذين اشتركوا في الاقتراع، وعدد الأصوات التي نالها كل واحد من المرشحين.

1- عند تساوي الأصوات تجري لجنة الانتخاب القرعة بين المرشحين بحضورهم أو بحضور وكلائهم و بالطريقة التي يتم الاتفاق عليها مع الهيئة المستقلة للانتخابات.²

2- لكل ناخب خلال خمسة عشر يوم من تاريخ نشر نتائج الانتخابات الحب بالطعن في صحة انتخاب رئيس البلدية أو انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس - البلدي أو المحلي - أو الطعن في نتيجة الانتخاب كله أو بعضه.³

3- وأخيراً تُرزم أوراق الاقتراع وتقارير اللجان، وجداول الناخبين المؤشر عليها، وتختتم بصورة يتعذر معها فتح الرزمة دون كسر الختم وتحفظ في دائرة الحاكم الإداري المتصرف إلى أن تنتهي المدة المخصصة للطعون.

4- جرائم الانتخاب.

لقد حدد المشرع الأردني عقوبة المرتكبين لجرائم الانتخابات وذلك في نص المواد (56-57) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015م المعدل، تقوم النيابة العامة أو الهيئة المستقلة بملاحقة الجرائم المنصوص عليها بقانون البلديات الحالي بناء على شكوى أحد الناخبين أو المرشحين،⁴ كما أنه لا يحق لمن أدين بجريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أدارج اسمه في جداول الناخبين لمدة تحددها المحكمة على أن لا تقل عن أربع

¹ - المادة رقم (36) الفقرة ج البند (6) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - نفس المرجع.

² - المادة رقم (54) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - نفس المرجع.

³ - المادة رقم (61) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - نفس المرجع.

⁴ - المادة رقم (58) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - نفس المرجع.

سنوات ولا تزيد عن ثمان سنوات، و إذا كان رئيس مجلس بلدي أو محلي أو عضو في أي منهما تبطل رئاسته أو عضويته.

ب: النظام القانوني للعضوية في المجالس البلدية.

إن النظام القانوني للعضوية في المجالس البلدية يتمثل في اكتساب العضوية ومدتها ومقابلها وفقدانها، والتي سنعرض لها في أربع فروع كالاتي:

1- اكتساب العضوية.

تتفق معظم الدول في العالم التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية كدول المقارنة، بضرورة توافر شروط معينة تتعلق بكفاءة ومؤهلات المتقدمين لعضوية المجالس المحلية، كما ذكرنا سابقاً إن تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب السري المباشر على أساس الأغلبية المطلقة، والمعلوم أن الانتخاب المباشر يقوم على دعامتين أساسيتين هما الناخبين والأعضاء (المنتخبين) :

أولاً: الناخبون

إن الأشخاص الذين يحق لهم الانتخاب يشترط أن تتوافر فيهم الشروط الآتي ذكرها:

- 1- أن يكون أردنياً ذكراً أم أنثى، بلغ (18) سنة ميلادية من عمرة.
- 2- أن يكون مقيماً عادة ضمن منطقة البلدية خلال الإثني عشر شهراً السابقة مباشرة لتاريخ البدء في إعداد جداول الناخبين أ تنقيحها مباشرة.
- 3- أن لا يكون فاقداً قواه العقلية أو محجور عليه لأي سبب من الأسباب و لم يرفع الحجر عليه.
- 4- أن لا يكون محكوم عليه بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً.¹

من خلال اطلاعنا على هذه الشروط التي وضعها المشرع الأردني، فإننا نرى أنه قد أحسن صنعاً بتخفيف سن الانتخاب من (21) إلى (18) حيث فتح المجال بشكل أكبر للمشاركة في الانتخاب عندما قلل سن الانتخاب، ففتح المجال أمام عدد كبير من الشباب للمشاركة في

¹ - المادة رقم (39) الفقرة أ ب - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

الانتخاب، كما سمح للمرأة بالمشاركة في الانتخاب فهذا إن دل على شيء فهو مقدار التطور الذي وصل إليه المجتمع الأردني.

ثانياً: أعضاء المجالس البلدية (المنتخبين).

إن المشرع الأردني قد حدد العديد من الشروط الواجب توافرها في كل شخص يرغب في أن يصبح عضواً في المجلس البلدي، وهذه الشروط قد نظمتها المادة (40) قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل، والتي يمكن إيجازها في الآتي:

1- أن يكون قد بلغ من العمر خمساً وعشرين سنة ميلادية، في اليوم الأول الذي تحدد لتقديم طلبات الترشح.

2- أن تكون استقالته قد قدمت قبل شهر من موعد الترشح إذا كان موظفاً أو مستخدماً في أي دائرة أو وزارة أو مؤسسة رسمية عامة أو بلدية.

3- أن لا يكون منتم لأي حزب سياسي غير أردني.

4- أن لا يكون محكوم عليه بالإفلاس، إلا إذا رد له اعتباره.

5- أن لا يكون محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف و الأخلاق العامة.

6- أن لا يكون عضواً في مجلس الأمة.

7- أن يكون حاصلاً على براءة ذمة من البلدية عند تقدمه لترشح.

8- أن يكون قد دفع لمحاسب البلدية مبلغاً مقداره مائتا دينار للفئتين الأولى والثانية، و مائة دينار للفئة الثالثة.¹

نلاحظ أن بعض هذه الشروط الخاصة بعضوية المجالس البلدية قد وضعت لضمان إبعاد الأشخاص المشكوك في أخلاقهم مع تأمين حد أدنى من الكفاءة و الرشد نظراً لأهمية الدور المنتظر من هؤلاء الأعضاء و وحداتهم المحلية.

إن شروط العضوية في المجالس المحلية قد ثار حولها جدل طويل بين أنصار الكفاية السياسية والكفاية الإدارية، إذ يرى أنصار الكفاية السياسية أن عضو المجلس المحلي منتخب

¹ - الفئة الأولى: بلديات مراكز المحافظات و أي بلدية أخرى يزيد عدد سكانها على مائة ألف نسمة.
- الفئة الثانية: بلديات مراكز الالوية و البلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة عشر ألف نسمة ولا يتجاوز مائة ألف.
- الفئة الثالثة: البلديات الأخرى غير الواردة ضمن الفئات الأولى والثانية.

لتمثيل وجهات النظر المحلية، بمعنى أنه لا يوجد بالمجلس بوصفه خبيراً في الشؤون المحلية و لكن بصفته ممثلاً لأهل الوحدة المحلية.¹

أما أنصار الكفاية الإدارية فأنهم يرون إن الأهمية تكمن في توافر الكفاية الإدارية في عضوية المجالس البلدية المحلية، بعد أن أصبحت كافة الخدمات تدار على أسس فنية تتطلب خبرة وكفاية فيمن يشرفون على تنفيذها.²

في حين إن الدكتور نادر أبو شيخة³ يرى أن الأخذ بأحد الرأيين فيه شيء من التطرف، ويلخص إلى أن عملية تشكيل المجلس البلدي ينبغي أن توفق ما أمكن بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الإدارية، دون المساس بعامل على حساب عامل آخر و نحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي.

2- مدة العضوية

لقد حدد قانون البلديات الأردني الحالي رقم (41) لسنة 2015م في المادة (32)، مدة العضوية للمجالس البلدية أربع سنوات كدورة كاملة، وتبدأ مدة دورة المجلس اعتباراً من تاريخ تسلم المجلس الجديد مهامه و انتهاء دورة المجلس البلدي السابق مباشرة.

أما العضو الجديد الذي يحل محل عضو شاغر مركزه لسبب من الأسباب فيباشر عضويته اعتباراً من تلقي رئيس البلدية إشعاراً بذلك من الوزير، لحين انتهاء مدة دورة المجلس البلدي.⁴

بالإضافة إلى ذلك فقد أجاز المشرع الأردني في نص الفقرة (أ) من المادة 32 من قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته، وتعيين لجنة تقوم مقامه إلى حين انتهاء مدته و انتخاب مجلس جديد، وذلك بقرار يصدره مجلس الوزراء، بناء على تنسيب الوزير مع بيان الأسباب الموجبة، ولا يكون قرار الحل خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن.

¹ - د. ظريف بطرس - مبادئ الإدارة المحلية و قضاياها في النظرية والتطبيق - مكتبة الأنجلو المصرية - الطبعة الأولى - سنة 1982م - ص 154.

² - أنظر:

- د. عبد المعطي عساف و د. نادر أبو شيخة- تنظيم الإدارة المحلية في الأردن - مرجع سابق- ص 42 وما بعدها.

³ - أنظر مؤلفه - الإصلاح الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية - دراسة ميدانية - رسالة ماجستير - جامعة القاهرة - سنة 1983م - ص 190 وما بعدها.

⁴ - د. خالد سمارة الزعبي - القانون الإداري و تطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية - مرجع سابق - ص 156.

ويعتبر حل المجلس البلدي المنتخب عن طريق إنهاء وجوده قبل النهاية الطبيعية لمدته، أخطر مظاهر الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، الأمر الذي اقتضى أن يحيطه المشرع الأردني بالعديد من الضمانات تقادي لإساءة استخدامه، ومن أهم هذه الضمانات، أن يكون هناك إخلال جسيم بالواجبات أو مخالفة جسيمة للقانون، على أن يذكر في قرار الحل الأسباب الموجبة لذلك، وستتناول هذا الموضوع باستفاضة أكبر عن دراستنا لموضوع الوصاية الإدارية.¹

3- مقابل العضوية.

الأصل أن العضوية في المجالس البلدية مجانية دون مقابل - تطوعية - إلا أن المشرع الأردني قد منح رؤساء و أعضاء المجالس البلدية والمجالس المحلية، رواتب شهرية بالإضافة إلى علاوات و مكافآت على أن تدفع من صندوق البلدية، وذلك بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية.² وسنداً لأحكام المادتين (64 و 75) قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م، صدر نظام رؤساء و أعضاء المجالس البلدية و المحلية لسنة 2016م، وحدد النظام الرواتب التي يتقاضاها رؤساء البلديات و رؤساء المجالس المحلية، حيث حدد 900 دينار أردني لرؤساء الفئة الأولى و 800 دينار أردني للفئة الثانية و 700 دينار أردني للفئة الثالثة، أما رؤساء المجالس المحلية فقد حدد 600 دينار للفئة الأولى و 500 دينار للفئة الثانية و 400 دينار للفئة الثالثة.

كما أجاز المشرع الأردني بموجب قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م أن يتقاضى نائب الرئيس مكافأة تعادل راتب الرئيس وعلاواته عن كامل مدة إشغاله للمنصب، وذلك في حالة شغل مركز الرئيس لأي سبب من الأسباب³، كما نصت المادة التاسعة الفقرة (ب) على أن يتضمن قرار تعيين المدير التنفيذي للبلدية تحديد راتبه الشهري و العلاوات و سائر حقوقه المالية على أن يتقاضى ذلك من صندوق البلدية بموجب الأنظمة المعمول بها.

ومما تجدر ملاحظته عند الحديث عن مقابل العضوية، نجد أن القاعدة الغالبة في أكثر الدول التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية، هي عدم تقرير أجر أ مقابل للعضو المنتخب في المجلس

¹ - د. نواف كنعان - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 235.

² - المادة رقم (64) الفقرة د - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

³ - المادة رقم (64) الفقرة ج - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

البلدي باعتباره فريضة وطنية يؤديها متطوعاً بغير أجر، اكتفاء بشعوره بأن مساهمته فعالة في رفع شأن مدينته أو قريته.¹

كما أن الاتجاه العام للفقهاء الإداري يتجه إلى الأخذ بمبدأ مجانية العضوية، ويبرر ذلك بعدة أسباب:

- أ. إن عدم اشتراط مؤهلات فنية للعضو يعني أن العضوية لن تكون متخصصة بالقدر المطلوب، وإن جاءت نتيجة الانتخابات بأعضاء متخصصين، فالأصل هو التمثيل الشعبي الذي يجب أن لا يكون مقابل منافع على هيئة رواتب و خلافها.
- ب. إن منح مقابل العضوية يكلف الدولة نفقات كبيرة بالقدر الذي يشكل عبئاً على المجالس المحلية في الدول النامية.
- ج. صعوبة تقدير الأجر المناسب للعضوية.

إلا أنه هناك اتجاهاً آخر يرفض هذه المبررات و الحجج، ويذهب إلى أن التغيرات التي فرضتها طبيعة التطورات الاجتماعية والاقتصادية و السياسية التي ساعدت على تعدد وظائف الدولة، الأمر الذي أصبح يحتم وجود خبرات و تخصصات فنية في المجالس المحلية، بالإضافة إلى ضرورة تفرغ الأعضاء لعضويتهم مما يفرض إلغاء نظام المجانية، وإلا فإن ذلك سيزيد من حالات عدم الاهتمام و كثرة التغيب الأعضاء²، ونحن أيضاً نؤيد هذا الاتجاه إذ أن نظام المجانية لم يعد صالحاً لمواجهة الظروف الجديدة والمتجددة، ففي أيامنا هذه أبحث الحياة صعبة من الناحية الاقتصادية، ولكي يتفرغ العضو لعضوية المجلس البلدي فإنه يجب أن يحصل على مقابل مادي لقاء مجهوداته المبذولة، وإلا فإنه سيولي جل اهتمامه لما سيرد عليه عوائد مادية، وستكون عضويته مجرد مكانة اجتماعية أو سياسية في المجتمع.

أما بالنسبة لمجانبة العضوية في الأردن فنجد أن الدكتور نادر أبو شيخة و الدكتور محمد وليد العبادي يؤيدان نظام المجانية، كما يرفضان فكرة الأجر من أساسها، لأنها تحمل البلدية

¹ - د. محمد وليد العبادي - نفس المرجع - ص 55.

² - د. ظريف بطرس - مبادئ الإدارة المحلية في النظام الأردني - مرجع سابق - ص 147 وما بعدها.

أعباء مالية كثيرة، كما أنها تغير طبيعة العضوية من عضوية في المجلس البلدي إلى وظيفة يسعى لها الأشخاص كوسيلة لتحقيق دخل أكثر.¹

كما يذهب الدكتور خالد الزعبي إلى رفض مبدأ مجانية العضوية، لأنها برأيه تساعد على الإبقاء على النزاعات والميول الشخصية و المصلحية كما إنها تشوه التمثيل الشعبي.²

4- فقدان العضوية

لقد نظم قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م موضوع فقدان العضوية في المجالس البلدية من خلال نص المواد (65-66-67-68)، حيث يفقد العضو عضويته ويعتبر مركزه شاعراً في الحالات التالية:³

1- في حالة الاستقالة من عضوية المجلس البلدي، وقد نظمت المادة 65 كيفية هذه الاستقالة.

2- في حالة فقدانه أحد المؤهلات المتطلبية في المادة (40) من قانون البلديات.

3- إذا تغيب عن حضور جلسات المجلس العادية ثلاث جلسات متتالية دون عذر مشروع، أو عن ثلث عدد الجلسات في سنة واحدة.

4- إذا عمل محامياً أو خبيراً أو مستشاراً في قضية ضد المجلس، أو أصبحت له منفعة في أي من مشاريع التنمية أو الاستثمارية أو الخدمية التي يتولى المجلس البلدي أو المحلي إقرارها.

5- إذا عقد اتفاق مع المجلس البلدي أو المحلي أو أصبح ذا منفعة في أي اتفاق تم مع هذين المجلسين، ويستثنى من ذلك العقود و الفوائد الناجمة عن كونه عضو في شركة مساهمة عامة شريطة أن لا يكون مديراً لها أو عضو في مجلس إدارتها أو موظفاً فيها أو وكيلاً أو مستشاراً عنها.

¹ - أنظر مؤلفه:

- د. نادر أبو شيخة- الإصلاح الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية - مرجع سابق - ص 149.

- د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق - ص 56.

² - لتفصيل أكثر أنظر مؤلفه - تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 392.

³ - المادة رقم (35، 36) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

6- إذا امتنع عن التوقيع على قرارات المجلس لثلاث مرات متتالية دون بيان أسباب مقنعة و قانونية.

7- في حالة وفاة العضو.

يتولى المجلس - البلدي و المحلي - تبليغ الهيئة المستقلة للانتخابات والوزير والحاكم الإداري بفقد الرئيس أو العضو مقعده في المجلس خلال سبعة أيام من تاريخ وقوعه، فقدان العضوية قد يكون مستمر وقد يكون طارئاً يزول بزوال السبب، لذلك نجد المشرع الأردني قد أجاز للشخص الذي فقد عضويته حق التظلم.

ثانياً: الوسائل والصلاحيات المخولة للمجالس البلدية.

بعد أن عرضنا في الجزء الأول من هذا الفرع، تنظيم المجالس البلدية من حيث تشكيل المجالس البلدية والنظام القانوني لعضويتها.

فإننا سنتطرق الآن للوسائل و الصلاحيات المخولة لهذه المجالس، وذلك من خلال:

أ- في مجال الاختصاصات .

ب- في مجال الموارد المالية.

أ- اختصاصات المجالس البلدية و رؤسائها

إن مسألة تحديد اختصاصات المجالس البلدية من المشكلات التي عانى التشريع والفقهاء الإداريين في معالجتها وحلها، وسبب ذلك يرجع إلى صعوبة التمييز بين اختصاصات السلطات المركزية واختصاصات السلطات المحلية، وتحديد المعيار الفاصل بين ما يعتبر من المرافق المحلية و ما يعتبر من المرافق العامة الوطنية ... فهذه المهمة تقع على عاتق المشرع الذي يتولى وضع الضوابط للتمييز بين نوعي المرافق وأسلوب تحديد اختصاصات كل منها، سواء في الدستور أو في قانون مستقل¹.

¹ - د. نواف كنعان - القانون الإداري - مرجع سابق - 237 وما بعدها.

أن التجارب العلمية المقارنة في أغلب النظم الإدارية المعاصرة من ناحية والاتجاهات الفقيه من ناحية أخرى تؤكد على وجود ثلاثة أساليب لتوزيع الاختصاصات بين المجالس المحلية والسلطات المركزية تتحدد فيما يلي:¹

- توزيع الاختصاصات بشكل عام: وذلك بأن يعطي المجالس المحلية جميع التخصصات التي تتعلق بالشؤون المحلية، ويترك لسلطة المركزية ما هو ذا طابع مركزي فقط من ميزات هذا الأسلوب إنه يحقق قدر كبير من المرونة.

- تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر: وذلك بأن يلجأ المشرع إلى تحديد هذه الاختصاصات وحصرها بدقة، فمن ميزات هذا الأسلوب إنه يحقق الوضوح في اختصاصات المجالس المحلية، ولكنه في المقابل لا يحقق المرونة والحرية لهذه المجالس.

- الجمع بين الأسلوبين: وذلك بالتوفيق بين مزايا الأسلوبين السابقين، حيث يعطي المجالس المحلية الحرية في ممارسة كل ما هو ذا طابع محلي، وفي نفس الوقت يحدد المشرع بعض الاختصاصات على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها.

أما فيما يتعلق بالأسلوب المتبع في تحديد اختصاصات المجالس المحلية الأردنية، فقد مال إلى الالتزام النسبي بالأسلوب المتبع في النظام الإنجليزي وهو أسلوب تحديد الاختصاصات ووظائف المجالس المحلية على سبيل الحصر.²

وبعد هذا التمهيد الموجز سوف نتطرق إلى اختصاصات المجالس البلدية الأردنية واختصاص رؤساءها في فرعين:

1- اختصاصات المجالس البلدية.

حدد نص المادة (5) الفقرة أ قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م المعدل، اختصاصات وصلاحيات المجالس البلدية في حدود منطقتها، وبالرغم من أن المشرع لم يحدد

¹- لتفصيل أكثر أنظر:

د. عبد المعطي عساف و د. نادر أبو شبيخة - تنظيم الإدارة المحلية في الأردن - مرجع سابق - ص 46.

د. محمد ولي العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق - ص 67 وما بعدها.

²- د. خالد سمارة الزعبي - تشكيل المجالس المحلية و أثرها على كفايتها على نظم الإدارة المحلية - دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة - الطبعة الأولى -1998م - ص 317.

في الكثير من الأحيان وبدرجة قطعية ما هي الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية و تلك التي تمارسها السلطة المركزية، إلا أنه يمكن القول بأن الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية واسعة تكاد تشمل كافة الخدمات ذات الطابع المحلي، وتباشر المجالس المحلية صلاحياتها إما مباشرة على يد موظفيها أو عن طريق متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو عن طريق الامتياز لأشخاص أو الشركات،¹ ويمكن تلخيص أهم هذه الاختصاصات على النحو التالي:

أ: اختصاصات تنظيمية في مجال البلدية:

تشمل تخطيط البلدية وفتح الشوارع فيها والغائها وتعديلها و تعيين عرضها و استقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيمها وإنارتها وتسميتها، وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها، ومنح رخص الأبنية، وهدم الأبنية الآيلة لسقوط، وتنظيم الأسواق ومواقف السيارات، وتنظيم الحرف والصناعات، وتعيين أحياء خاصة بها.

ب: اختصاصات رقابية في مجال البلدية:

تشمل مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وتغيير أشكالها، ومراقبة المجاري والفنادق والمطاعم والمقاهي والنوادي ودور السينما والملاهي وغيرها من المحلات العامة، ومراقبة اللوحات والإعلانات، ومراقبة المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها، ومراقبة وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح، ومراقبة الأوزان والمكاييل و المقاييس ودمغتها، ومراقبة مكاتب الاستخدام، ومراقبة اليانصيب والقمار، ومراقبة الباعة والمصورين والمتجولين والباسطات، ومراقبة المحلات المقلقة لراحة أو المضرة بالصحة العامة.

ج: اختصاصات تشريعية:

تشمل سلطة المجلس البلدي بوضع الأنظمة بموافقة الوزير لتمكينه من القيام بأية وظيفة من الوظائف أو ممارسة أية صلاحيات من الصلاحيات المناطة به.

¹ - المادة رقم (5) الفقرة ب - قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

كما أعطى المشرع للمجلس البلدي الحق في أن يستوفي رسوماً عن الخضار و الفواكه التي تعرض في الأسواق العامة، وكذلك الأعمال والأمر المبينة في مختلف اختصاصات المجلس تعين مقاديره أونسبها و كيفية استيفائها بموجب أنظمة تصدر لهذه الغاية .

د: اختصاصات مالية:

تشمل إقرار الميزانية السنوية و الحساب الختامي، و بيع فضلات الطرق، و التصرف بأموال البلدية كإدارة أملاك البلدية وأموالها، وقبول الهبات والوصايا والتبرعات، وتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المعطى حق تحصيلها وجبايتها للمجالس البلدية، وعقد المقاولات بالمناقصة لأجل القيام بأية أشغال.

ه: اختصاصات استشارية:

تشمل استطلاع رأي المجلس البلدي في جميع التشريعات والنظم والترتيبات المتعلقة بشؤونها لتنظيم ومراقبة ذلك العمل، فعند قيام إحدى الجهات الحكومية بأي عمل من أعمال التي أناط القانون اختصاصها بالبلدية وجب عليها استطلاع رأي المجلس البلدي المعني حولها..

و: اختصاصات عامة:

تشمل المحافظة على الأخلاق والآداب العامة، ومنع البغاء والدعارة ومراقبتها، ومنع التسول، وإغاثة منكوبي الكوارث الطبيعية، وإنشاء ملاجئ للعجزة، وإنشاء الحدائق والمستشفيات والساحات والمؤسسات الثقافية والرياضية كالمدارس والنوادي على اختلاف أنشطتها، وإنشاء المقابر وتزويد السكان بالماء والكهرباء والغاز.

من خلال اطلاعنا على قانون البلديات الأردني الحالي وآراء فقهاء القانون الأردني، في اختصاصات المجالس البلدية، وكيفية تنظيم قانون البلديات لها، نلاحظ أن أغلب الفقهاء ذهبوا للقول بأن المشرع الأردني قد حدد في نص المادة (5) اختصاصات المجالس البلدية على سبيل الحصر. حيث يرى بعضهم إن هذا الأسلوب يحقق قدر كبير من الوضوح، ويحول دون النزاعات بين السلطة المركزية و المجالس البلدية، بينما ذهب بعضهم الآخر إلى نقد هذا الأسلوب لأنه لا يراعي شرط المرونة الذي يجب أن يرتبط بشرط الوضوح، وذلك لتحقيق نظام فعال

للاختصاصات - بينما يذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن المشرع الأردني لم يحدد بصورة حصرية اختصاصات المجالس البلدية، بل اعتبر كل الأمور التي لها طابع محلي في المجالات الإدارية و المالية والصحية والاجتماعية والاقتصادية والتربوية والأمنية من اختصاصات المجالس البلدية .. وهو وإن نص على بعض الاختصاصات والصلاحيات التي تناط بالمجالس البلدية، فإن ذلك جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، لأن هذه الاختصاصات الواسعة والشاملة لجميع الخدمات المحلية التي يصعب حصرها بسبب تطورها المستمر، ونحن أيضاً نؤيد هذا الرأي ونجد له دليل في نص المادة (5) من قانون البيات الأردني رقم 41 لسنة 2015م المعدل، حيث نصت على أنه " مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة تناط بالمجالس ضمن حدود منطقة البلدية الوظائف و السلطات و الصلاحيات ..."، معنى ذلك أنه يجوز للمجالس البلدية القيام بأي عمل آخر يقضي به هذا القانون أو أي تشريع آخر معمول به في المملكة الأردنية الهاشمية.

2- اختصاصات رؤساء المجالس البلدية

لقد نظمت المادة (7) من قانون البلديات الأردني الحالي اختصاصات المخولة لرؤساء المجالس البلدية، فهذه الاختصاصات وإن كانت ذات طابع تنفيذي، ولكنها مكمله لسلطة التقرير التي يمارسها المجلس البلدي، وتشمل هذه الاختصاصات ما يلي:

- دعوة المجلس البلدي للانعقاد في مواعيد يحددها ويعلن عنها ويرأس جلساتها المجلس ويتولى إدارتها و المحافظة عليها، وينفذ مقرراته.
- تمثيل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات التي تشارك فيها وكذلك لدى الجهات الرسمية، مع ضرورة الحصول على موافقة الوزير إذا كانت المشاركة خارج المملكة.
- النيابة عن المجلس البلدي في توقيع العقود المختلفة، وذلك وفق الأنظمة سارية المفعول.
- المحافظة علي حقوق البلدية والدفاع على مصالحها بالطرق القانونية.
- التوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والبروتوكولات والتوأمة مع الجهات ذات العلاقة التي يوافق عليها المجلس داخل المملكة، أما خارج المملكة فيشترط لذلك موافقة الوزير.

- عرض مشروع موازنة البلدية و خطتها الإستراتيجية و مشروع دليل الاحتياجات المحلية على المجلس لإقرارها.
- عرض المراسلات المرفوعة له من المدير التنفيذي للبلدية التي يتطلب عرضها على المجلس لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

كما يتولى أي مهام أخرى تناط به بمقتضى أحكام هذا القانون و الأنظمة الصادرة بمقتضاه.

ثانياً: في مجال الموارد المالية

يعتبر تمويل المجالس المحلية من أهم العناصر الواجب توافرها، لتحقيق استقلال هذه المجالس لأنه كلما توفر لهذه المجالس مصادر تمويل ذاتية، كلما تمتعت بقدر أكبر من الاستقلال و الفعالية، والعكس فإن نقص هذه الموارد يعني بضرورة اعتمادها على ما تقدمه لها السلطة المركزية من مساعدات وهبات ومنح، مما يعطي السلطة المركزية الحق في التدخل ومراقبة نشاطات وفعاليات المجالس المحلية.¹

فتصبح بذلك المجالس المحلية أكثر قابلية لتنازل عن استقلالها والتدخل الواسع في شؤونها، وتكثيف الرقابة عليها، مادامت لا تعتمد على نفسها في تمويل احتياجاتها، لتحقيق أهدافها وتسيير مشاريعها العممة، لتقديم الخدمات و تحقيق المصلحة العامة.

إن الموارد المالية للمجالس البلدية تتكون من موارد محلية، تتمثل في مجموع ما تستوفيه البلدية مباشرة من رسوم عن بعض الأعمال والنشاطات والمنشآت الواقعة ضمن حدود البلدية، وموارد حكومية تتمثل فيما تجبیه الحكومة من رسوم وضرائب وعائدات حكومية توزعها على البلديات بحسب حاجتها...

لقد حدد المشرع الأردني الموارد المالية للمجالس البلدية في قانون البلديات الأردني رقم 41 لسنة 2015م المعدل، حيث فرق بين موارد خارجية وهي ما تفرضه السلطة المركزية من ضرائب ورسوم وما تفرضه من قروض، وموارد داخلية التي يقوم موظفي البلدية بجبايتها، مثل رسوم المهن والحرف والصناعات والعائدات وما تفرضه البلدية من أنظمة...

¹ - د. عبد المهدي مساعدة - دراسات في الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الأردن - منشورات معهد الإدارة العامة - عمان - سنة 1975م - ص 91 وما بعدها.

وعليه يمكن إيجاز هذه الموارد كالآتي:

أولاً: الرسوم

وهي مبالغ نقدية يلتزم سكان المدينة أو البلدة بدفعها جبراً مقابل انتفاعهم بخدمات المرافق المحلية التي تعمل البلدية على توفيرها لهم.

فالمشرع الأردني قد أبقى على تحصيل الرسوم المتحققة بمقتضى القوانين والأنظمة التي كان معمولاً بها قبل نفاذ هذا القانون كما لو كانت متحققة بموجبه.¹

وتشمل هذه الرسوم ما يلي:

- الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة: تستوفي السلطات الجمركية رسوماً لمنفعة البلديات، وذلك استناداً إلى نص المادة (49) من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل،² وكذلك تمنح البلديات (2%) من قيمة جميع البضائع الخاضعة لرسوم الجمركية بموجب قانون الجمارك الأردني المعمول به.³
- رسوم المكوس على المنتجات النفطية: تفرض هذه الرسوم على المنتجات النفطية التي تنتجها مصفاة البترول الأردنية، وذلك استناداً على أحكام المادة الثالثة من نظام رسوم المكوس على المنتجات النفطية رقم 36 لسنة 1960م، ويُعفى من هذه الرسوم الكميات التي تشتري للقوات المسلحة والأمن العام، والكميات التي تصدرها المصفاة إلى الخارج، والأشخاص والهيئات المعفاة بموجب قانون الجمارك،⁴ وقد حددها المشرع وفقاً لقانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل بنسبة (50%) من الرسوم المستوفاة عن المشتقات النفطية المستوردة أو المنتجة في المملكة.
- الرسوم الإضافية الموحدة: على البضائع المستوردة، وهي وفقاً لنص المادة (2) من النظام رقم (80) لسنة 1966م، عدا المواد المنصوص عليها في الفقرة الخامسة من المادة 49 من قانون البلديات الأردني الحالي، على أن تمنح (2%) كدخل

¹ - المادة رقم (16) الفقرة ب - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

² - المادة رقم (49) الفقرة الرابعة - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

³ - د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 170.

⁴ - د. محمد وليد العبادي - الإدارة المركزية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق - ص 77.

للبلديات من قيمة جميع البضائع الخاضعة للرسم الجمركي بموجب قانون الجمارك و تجري تسويتها من قبل وزارة المالية في نهاية كل شهر.¹

- رسوم النقل على الطريق:² يخصص للبلديات (35%) من الرسوم التي تستوفى بمقتضى قانون النقل على الطرقات عن رخصة اقتناء المركبات، وقد عدلت هذه المادة بموجب قانون النقل على الطريق حيث خصص للبلديات (40%) من مجموع الرسوم.

- رسوم الترخيص: وقد خصص للمجالس البلدية نسبة (40%) من هذه الرسوم.
- غرامات المخالفات: وهي نوعين، الأول تستوفى من مخالفات قانون النقل على الطرق، و الثانية تستوفى من المخالفات الصحية و الأبنية.³
- رسوم الحرف والصناعات: وهذه الرسوم تستوفى من خارج منطقة البلدية و تحول للبلدية مباشرة.⁴

بالإضافة إلى الرسوم التي تقوم البلدية بتحصيلها مباشرة، وذلك عن طريق جبايتها ضمن حدودها البلدية و تتكون هذه الرسوم ممايلي:

1: رسوم رخص المهن.

يتم تحصيل هذه الرسوم من قبل رئيس البلدية، ويستثنى من ذلك المحلات الواقعة خارج نطاق البلديات، حيث يتولى المحاسب المالي لوزارة المالية تحصيلها و دفعها إلى خزينة الدولة.⁵

2: رسوم الحرف و الصناعات.

وهي تستوفى بموجب قانون الحرف و الصناعات رقم (16) لسنة 1952م، حيث تتراوح ما بين 500 فلس و 24 دينار عن كل حرفة أو صناعة حسب درجة تصنيفها،⁶ فهذه الرسوم محصلة من المحلات التجارية و الصناعية الواقعة خارج نطاق البلدية.

¹ - د. محمد سليم محمد غزوي - نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية - مرجع سابق - ص 94.

² المادة رقم (50) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

³ - خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 171.

⁴ - المادة رقم (51) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

⁵ - المادة رقم (41) الفقرة (ب) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.

⁶ - د. محمد سليم محمد غزوي - مرجع سابق - ص 94.

- رسوم خدمات المكاتب المهنية الواقعة ضمن حدود المناطق البلدية، المحصلة بموجب القانون رقم (3) لسنة 1979م.¹
- رسوم الدلالة وهي تستوفى من مشتري الأموال المنقولة، التي تباع في المزاد العلني ضمن منطقة البلدية بنسبة (3%) من بدل المزايدة الأخيرة، وتجرى جميع البيوع بالمزاد العلني بواسطة دلالين يعينهم رئيس البلدية.²
- رسوم النفايات بموجب قانون رقم (1) لسنة 1978م " نظام منع المكاراة ورسوم جمع النفايات داخل المناطق البلدية "، وهذه الرسوم تحصلها البلدية من المواطنين مقابل قيامها بعمليات إزالة المكاراة الصحية وجمع النفايات والقمامة.³
- أعطى المشرع الأردني الحق للبلديات باستخلاص رسوماً معينة حددها بموجب أنظمة و قوانين وهي:

- 1- رسوم عن مواقف المركبات داخل البلدية.
- 2- رسوم عن الخضار و الفواكه التي تباع بالجملة.
- 3- رسوم الذبيحة و تفرض على المواشي التي تذبح في المسالخ البلدية.
- 4- رسوم عن بيع فضلات الأراضي المباعة داخل المناطق البلدية.
- 5- رسوم عن مخامر الموز الموجودة ضمن مناطق البلدية.
- 6- رسوم المياه الموزعة على المواطنين ضمن المناطق البلدية.

ثانياً: الضرائب

الضريبة هي " استقطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على الأشخاص الطبيعيين و الاعتباريين وفقاً لقدراتهم التكاليفية، بطريقة نهائية، و بلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة و لتحقيق تدخل الدولة".⁴

¹ - خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 174.
² - المادة رقم (48) - قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م المعدل - مرجع سابق.
³ - محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق - ص 81.
⁴ - د. خالد شحادة الخطيب و د. أحمد زهير شامية - أسس المالية العامة - دار وائل للنشر و التوزيع - الطبعة الأولى - سنة 2003م - ص 146.

فالضرائب التي تستوفيها البلدية تشكل مورد رئيسي للمجالس البلدية، وهي تتمثل في ضريبة المسققات - الأراضي والأبنية - ويتم جباية هذه الضرائب من قبل موظفي وزارة المالية لحساب المجالس البلدية بعد أن تتقاضى نسبة من هذه الضرائب.¹

ثالثاً: القروض

فالقروض هي " عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أول المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين، في التاريخ المحدد وفقاً لشروط العقد".²

أجازالمشرع الأردني للمجلس أن يقترض أموالاً من أي جهة شريطة موافقة الوزير على الجهة المقرضة و الغاية التي سينفق من أجلها و مقدار الفائدة و كيفية السداد، وإذا كانت معاملة القرض تستلزم كفالة الحكومة فيجب الحصول على موافقة مجلس الوزراء على ذلك.³

رابعاً: المزاد العلني

للمجلس المحلي أن يستوفي من مشتري الأموال المنقولة التي تباع في المزاد العلني ضمن حدود منطقتة رسماً بنسبة خمسة بالمائة من بدل المزايدة الأخيرة.⁴

الفرع الثاني: تنظيم المدن و القرى و الأبنية.

كانت القرية تمثل المستوي الثاني بعد البلديات في التقسيم الإداري للامركزية الإقليمية في الأردن، والتي نظمها بموجب قانون مستقل عن قانون البلديات وهو قانون القرى رقم 5 لسنة 1954م، إلا أن هذا التقسيم قد تم إلغاؤه بعد أن تم دمج المجالس القروية للبلديات وذلك كما أسلفنا الذكر سنة 1996م، ثم صدر نظام الأبنية و تنظيم المدن والقرى رقم 79 لسنة 1966م، ثم صدر سناً على نص المادة 67 منه، نظام الأبنية و التنظيم المدن و القرى رقم 136 لسنة 2016م و الذي تم تعديله مؤخراً بموجب القرار رقم 3 لسنة 2017م.

¹ - د. نواف كنعان - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 245 وما بعدها.

² - د. خالد شحادة الخطيب و د. أحمد زهير شامية - أسس المالية العامة - مرجع سابق - 236.

³ - المادة رقم (17) - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م - مرجع سابق.

⁴ - المادة رقم (19) - قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015م - نفس المرجع.

سنتناول خلال هذه الجزئية تشكيل سلطات تنظيم المدن و القرى و الأبنية و الصلاحيات الممنوحة لها من قبل السلطة المركزية.

أولاً : تشكيل سلطات تنظيم المدن و القرى و الأبنية.

إن المشرع الأردني وفقاً لقانون تنظيم المدن و القرى و الأبنية رقم 79 لسنة 1966م قد أعطى الوزير صلاحية إعلان مناطق تنظيم المدن و القرى، وتوسيعها وإلغاؤها وذلك بناء على توصية من مجلس التنظيم الأعلى، كما نصت المادة الثالثة منه على وجوب تطبيق هذا القانون على جميع أنواع الاستعمال للأراضي و الأبنية و على أي أعمار تجريه أية دائرة حكومية أو سلطة محلية أو مؤسسة عامة أو خاصة أو أي شخص، عندما تكون تلك الأراضي و الأبنية داخلة ضمن مناطق التنظيم بمقتضى هذا القانون.

أ: مجلس التنظيم الأعلى

يتكون مجلس التنظيم الأعلى من رئيس و تسعة أعضاء، يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية، و يكون النصاب القانوني لهذا المجلس من خمسة أعضاء و إذا تساوت الأصوات يكون لرئيس صوت ثانٍ، و عن غياب الرئيس لأي سبب من الأسباب يتولى ينتخب أعضاء المجلس أحدهم ليتولى رئاسة المجلس.

يشكل مجلس التنظيم الأعلى على النحو التالي:

- 1- الوزير و يكون رئيساً للمجلس.
- 2- أمين العاصمة ممثلاً عن البلديات.
- 3- وكيل وزارة الأشغال العامة.
- 4- الأمين العام لمجلس الأعمار الأردني.
- 5- مدير مؤسسة الإسكان.
- 6- مدير تنظيم المدن و القرى.
- 7- رئيس النيابة العامة.
- 8- نقيب المهندسين.

9- وكيل وزارة الصحة.

كما أعطى المشرع للمجلس الحق في تعيين أمين سر له يكون مسؤول عن تسجيل وقائع و قرارات المجلس و حفظها.

أن المشرع الأردني قد حدد أعضاء مجلس التنظيم الأعلى بقانون و لم يأخذ بأسلوب الانتخاب تحقيقاً لمبدأ الكفاية الإدارية، بالإضافة إلي أن العضوية في هذه الوحدات الإدارية تتطلب قدر من الخبرة و الدراية والتخصص حتى تتمكن من تحقيق الغايات أو الأهداف المرجوة.¹

ب: دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية.

تشكل دائرة تسمى دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية للشؤون البلدية و القروية بوزارة الداخلية، يترأسها شخص ذي تخصص وخبرة ودراية في مجال مشاكل تنظيم المدن، يُعرف بالمدير حيث يعمل كمستشار فني للوزارة في شؤون التنظيم.

يتولى الوزير تعيين باقي أعضاء الدائرة وهم خبراء التنظيم أو المؤسسات الاستشارية للدائرة بناء على تنسيب من المدير.²

ج: لجنة تنظيم المدن و القرى و الأبنية اللوائية.

أوجب المشرع الأردني أن تُشكل لجنة تعرف بلجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية في كل محافظة لواء، تتألف من عدد من الأعضاء تم تحديدهم بموجب قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 76 لسنة 1966م، ويكون النصاب القانوني لهذه اللجنة من أربعة أعضاء وفي حالة تساوي الأصوات يكون لرئيس اللجنة صوت ثانٍ أو صوت مرجح.

وقد حددت المادة الثامنة من هذا القانون أعضاء هذه اللجنة على النحو التالي:

1- المحافظ أو المتصرف ويكون رئيس اللجنة.

2- النائب العام في عمان والقدس و المدعي العام في مراكز الألوية.

¹ - المادة رقم (5) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م المعدل - الجريدة الرسمية - العدد 1952 - بتاريخ 1966-9-25م.

² - المادة رقم (7) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 76 لسنة 1966م المعدل - مرجع سابق.

- 3- ممثل وزارة الأشغال العامة في اللواء أو المحافظة.
- 4- ممثل دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية.
- 5- مدير الصحة في اللواء أو المحافظة.
- 6- ممثل لجنة التنظيم المحلية في حالة النظر بأمر تتعلق بها.

د: لجنة تنظيم المدن المحلية.

أجاز المشرع الأردني بموجب قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م للوزير بناء على توصية من مجلس التنظيم الأعلى وبتنسيب من المدير، أن يصدر قراراً باعتبار أي منطقة سواء كانت مركز محافظة أو لواء أو عادهما منطقة تنظيم، و يكون بذلك مجلس البلدية هو اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية.

كما أجاز للوزير بموجب توصية من مجلس التنظيم الأعلى وبتنسيب من المدير أن يصدر قرار، باعتبار أي منطقة تنظيم تشمل على منطقة مجلس قروي أو قسم من مجلس قروي منطقة تنظيم، و يكون المجلس القروي هو لجنة التنظيم المحلية.

و يكون النصاب القانوني للجنة نص الأعضاء زائد واحد و في حالة تساوي الأصوات يكون لرئيس صوت ثاني أو صوت مرجح.

أما في حالة عدم اعتبار المجلس - البلدي أو القروي - لجنة التنظيم المحلية للمنطقة التنظيم، فإنه يتم تأليف لجنة تنظيم محلية كالاتي:

- 1- الحاكم الإداري للمنطقة و يكون رئيساً للجنة.
- 2- رئيس المجلس (البلدي أو المحلي).
- 3- شخص يسميه المجلس (البلدي أو المحلي).
- 4- شخص تسميه لجنة اللواء بالنسبة للبلدية و شخص يسميه المجلس المحلي بالنسبة للقرية.
- 5- ممثل وزارة الصحة.

6- مهندس المجلس (البلدي أو المحلي) إذا كان للمجلس مهندس أو مهندس دائرة التنظيم.

كما يعين أحد مهندسي البلدية أو مهندسي دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية سكرتيراً للجنة يكون مسؤولاً عن حفظ و تدوين وقائع و قرارات اللجنة.¹

هـ : لجان التنظيم المشتركة.

قد أعطى المشرع الأردني للوزير سلطة إصدار قرار بتشكيل لجنة مشتركة للتنظيم و الأبنية، لأي منطقة تشتمل على منطقتين أو أكثر من مناطق التنظيم المحلية أو الإقليمية، بتتسيب من مدير دائرة تنظيم المدن والقرى والأبنية.

حدد المشرع الأردني بموجب نص المادة العاشرة من قانون تنظيم المدن والقرى و الأبنية، تشكيل اللجنة المشتركة وذلك على النحو التالي:

1- اللجنة المحلية المشتركة:

تتشكل اللجنة المحلية المشتركة من عضو واحد على الأقل من أعضاء اللجنة المحلية الواقعة في تلك المنطقة لكل منطقة من مناطق التنظيم، بالإضافة إلى أعضاء آخرين قد يعينهم الوزير من ذوي الخبرة والتخصص تحقيقاً للكفاية الإدارية.

2- اللجنة اللوائية المشتركة:

وهي تتشكل من عضو واحد على الأقل من أعضاء اللجنة اللوائية الواقعة في تلك المنطقة لكل منطقة من مناطق التنظيم إلى أي أعضاء آخرين قد يعينهم الوزير من ذوي الخبرة والتخصص.

كما يتولى الوزير تعيين رئيس اللجنة المشتركة في كلتا الحالتين.

¹ - المادة رقم (9)- قانون تنظيم المدن و القرى والأبنية رقم 79 لسنة1966م - مرجع سابق.

ثانياً: الوسائل و الصلاحيات المخولة لسلطات تنظيم المدن و القرى و الأبنية.

بعد أن تعرضنا في الجزئية السابقة إلى سلطات تنظيم المدن والقرى والأبنية من حيث التكوين وتشكيل هذه الوحدات الإدارية، فإننا سنتطرق فيما يلي للوسائل و الصلاحيات المخولة لهذه الوحدات.

فالمشرع الأردني عند تحديده لاختصاصات هذه الوحدات الإدارية، قد حددها على سبيل الحصر، حيث خصص بعض المسائل التي تباشرها هذه الوحدات في إطار القانون و الخطة العامة و الميزانية المعتمدة.

أ: مجلس التنظيم الأعلى.

أعطى المشرع الأردني للمجلس الاختصاصات و صلاحيات الآتية:¹

- 1- إعلان مناطق تنظيم المدن و توسيعها و تعديلها.
- 2- إقرار مخططات التنظيم الإقليمية و مخططات التنظيم الهيكلية، أعطى المشرع الأردني المجلس الحق في نظر توصي لجنة التنظيم اللوائية و الموافقة على مخطط التنظيم - إقليمي، هيكلي - ووضعه موضع التنفيذ بتعديل أو بدون تعديل و يكون قراره في ذلك نهائياً، كما أجاز له المشرع في حالة التعديل إعادة نشر المشروع لمدة شهر للاعتراض، ويعتبر مخطط التنظيم نافذاً بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر الإعلان بالجريدة الرسمية.²
- 3- إصدار قرار بإلغاء أو تعديل أي رخصة صدرت بمقتضى هذا القانون إذا تبين للمجلس أنها قد صدرت بوجه غير مشروع و أنها مخالفة لمخططات الأعمار و الأنظمة و الأوامر و التعليمات.
- 4- للمجلس إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل أي رخصة صدرت لتعمير أرض، وذلك في حالة تعلق الترخيص بعملية إنشاء أبنية أو بتغيير استعمال أرض.

¹ - المادة رقم (6) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م - مرجع سابق
² - المادة رقم (18 - 21) الفقرة 4 - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م - نفس المرجع.

5- للمجلس النظر في أي استئناف ضد قرار لجنة اللواء بمقتضى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79.

6- إقرار مشاريع الأنظمة والقوانين التي تضعها دائرة التنظيم و المتعلقة بشؤون التنظيم.

كما أجاز المشرع الأردني للمجلس استعمال المنطقة السكنية للغايات التالية بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية و بعد موافقة اللجنة المختصة:-

- إقامة المستشفيات والفنادق والنزل والأجنحة الفندقية والمدارس ودورالعبادة شريطة توفر ضعف الارتدادات الجانبية والخلفية.
- توفير الخدمات المحلية المتمثلة في الصيدلية والبقالة للخضار والفواكه والمكتبة وحلاق الرجالي وحلاق السيدات وخدمات صيانة المنازل ورياض الأطفال والحضانات.
- ممارسة أعمال من المنزل كالترجمة و الطباعة و تصميم الأزياءإلخ شريطة أن تمارس هذه الأعمال بشكل فردي.

كما أجاز المشرع للمجلس إصدار تعليمات خاصة يحدد فيها الحد الأدنى لعدد المواقف - مواقف السيارات - المطلوبة لأي استعمال لم يرد ذكره ضمن الاستعمالات المذكور بالمادة 41 من نظام الأبنية وتنظيم المدن و القرى رقم 136 لسنة 2016م الفقرة (ج).¹

ب: دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية.

أعطى المشرع الأردني دائرة تنظيم المدنوالقرى الصلاحيات التالية:²

- 1- إجراء المسح الطبيعي و المسح الاجتماعي اللازمين لتحقيق أهداف تنظيم المدن والقرى، حيث تقوم الدائرة بجميع أعمال المسح وكافة الدراسات المطلوبة على أن تقدم لجان التنظيم اللوائية و المحلية جميع المساعدات الممكنة، بتقديم ما يطلب منها من معلومات ومساحين و أي مساعدة أخرى، كما يجب شمول المسح على ما يلي:

¹ - المادة رقم (41) الفقرة د - نظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم 136 لسنة 2016م المعدل.
² - المادة رقم (7) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م المعدل - مرجع سابق.

- وصف الموقع والمناخ وتاريخ التطور العمراني للمنطقة واستعمال الأرض وملكية الأراضي و قيمة الأراضي وخدمات المصالح العامة والنقل و المواصلات و المرافق العامة و السكان والثروات الموجودة.¹
- 2- تحضير مخططات التنظيم الإقليمية لجميع ألوية المملكة.
- 3- تحضير مخططات التنظيم الهيكلية للمدن.
- 4- المساعدة وتقديم النصح لسلطات تنظيم المدن المحلية لإحداث تغيير في مخططات تنظيمها الهيكلية تقتضيها ظروف المدينة أو إدخال تعديلات جذرية عليها و في إجراء المسح الطبيعي و الاجتماعي اللازمة لها.
- 5- تزويد لجان تنظيم المدن اللوائية المشتركة بالخبرة الفنية فيما يتعلق بمراقبة التنظيم و الأعمار.
- 6- تحضير أنظمة نموذجية تتناول مختلف شؤون تنظيم المدن والقرى والأبنية.

ج: لجنة تنظيم المدن والقرى والأبنية اللوائية.²

- 1- الموافقة على مخططات التنظيم التفصيلية.
- 2- النظر في الاعتراضات التي تقدم على مخططات التنظيم الإقليمية و الهيكلية و التفصيلية في منطقتها ورفع توصياتها بذلك إلى مجلس التنظيم الأعلى، حيث لأي شخص أو سلطة أو مؤسسة رسمية أو أهلية ممن لهم مصلحة في ذلك، تقديم اعتراضاتهم على مخطط التنظيم الإقليمي، معنونة إلى رئيس لجنة تنظيم المدن اللوائية خلال شهرين من إيداع مخطط التنظيم الإقليمي، أو خلال أي مدة تذكر في إعلان الإيداع - إيداع الاعتراض - كما تنظر اللجنة في كل اعتراض ولها دعوة من ترى من مقدمي الاعتراض لبيان نظرهم، وترفع لجنة تنظيم المدن باللواء تواسيها بشأن هذه الاعتراضات على مجلس التنظيم الأعلى.

¹ - المادة رقم (14) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م المعدل- نفس المرجع.
² - المواد رقم (8 - 17) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م المعدل- نفس المرجع.

3- النظر في أي استئناف يقدم إليها ضد قرار لجان تنظيم المدن المحلية في منطقتها ويكون قرارها بذلك نهائياً، غير أنه في حالة اختلفت اللجنتان فيحق للجنة المحلية أن ترفع هذا الاختلاف إلى مجلس التنظيم الأعلى ويكون قراره بذلك نهائياً.

4- إصدار أوامر وإخطارات التنفيذ.

كما تمارس جميع مهام و صلاحيات اللجنة المحلية بشأن منطقة التنظيم الإقليمي و القروي الواقعة ضمن اللواء المؤلفة فيه لجنة اللواء.

د: لجنة تنظيم المدن المحلية.

ألزم المشرع الأردني بموجب نص المادة (9) الفقرة 2 لجنة تنظيم المحلية باتخاذ جميع التدابير الضرورية لتأمين تنفيذ و مراعاة أحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 و أي مشروع مقرر وأحكام أي نظام صدر بمقتضاه، ويكون من واجباتها كذلك ما يلي:

1- تحضير مخططات التنظيم الهيكلية والتفصيلية ولها أن تطلب المساعدة الفنية من دائرة التنظيم.

2- التصديق على مخططات التقسيم حسب مخططات التنظيم المقررة.

3- إصدار رخص الأعمار والأبنية وفقاً للقانون.

4- مراقبة أعمال الأعمار و الإنشاءات ضمن منطقتها و التأكد من مطابقتها للشروط المرخصة وأحكام هذا القانون.

5- إصدار إخطارات التنفيذ وتأمين تنفيذها.

6- تنظيم إنشاء الأبنية وهدمها وتوسيع الطرق أو تسميتها وسائر الأمور المنصوص عليها في أحكام هذا القانون.

أما في حال كانت اللجنة المحلية في أي منطقة تنظيم هي مجلس بلدي أو مجلس قروي يمارس هذا المجلس جميع صلاحيات المخولة للجنة، وإذا لم تكن اللجنة مجلس بلدي أو قروي أجاز المشرع للوزير أن يصدر تعليمات يبسط فيها الطرق التي يجب على اللجنة المحلية أن تتبعها في ممارسة صلاحياتها، كما يجوز للوزير بتوصية من مجلس التنظيم الأعلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم القرى التي لا يوجد بها مجلس قروي أمين ذلك.

هـ: لجان التنظيم المشتركة: وهي كما ذكرنا سابقاً لجنة يؤلفها الوزير في المناطق التي تشمل على منطقتين أو أكثر من مناطق تنظيم المحلية أو الإقليمية، وبناء على ذلك فإنها تتولى جميع الصلاحيات والاختصاصات والمسؤوليات التي تمارسها اللجنة المحلية واللوائية بمقتضى هذا القانون.¹

¹ - المادة رقم (10) -قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم79 لسنة 1966م المعدل- مرجع سابق.

المطلب الثاني :

الرقابة الإدارية على المجالس المحلية.

عرفنا أن السلطات المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية في حدود صلاحياتها واختصاصاتها، وفي نطاق رقتها الإقليمية، ولكن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً وإنما هو استقلال نسبي، حيث تخضع هذه السلطات لرقابة الحكومة المركزية بالقدر الذي يحدده القانون، ويعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة الإدارية، وهي أكثر أنواع الرقابة فعالية.

وترجع الحكمة من وجودها إلى تأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، وصيانة وحدة الدولة السياسية والإدارية، وتتخذ الرقابة الإدارية صورتين هي:

الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال.

سندرس كل صورة من هذه الصور على حده، وذلك في ظل قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م وتعديلاته و قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966م و تعديلاته.

الفرع الأول : الرقابة على الأشخاص.

هي الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على المجالس المحلية أو على أعضاء المجالس المحلية، بمعنى أن تمارس الرقابة على المجلس في مجموعه، أو على عضو أو أكثر من أعضاء المجلس.

أولاً: الرقابة على شخص المجلس المحلي:

تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه الحكومة من صلاحيات حل المجالس المحلية من جهة، وصلاحيات إحداث البلدية وتغيير حدودها من جهة أخرى.

أ- سلطة الحل

أعطى المشرع الأردني الحق لمجلس الوزراء وبناء على توصية من الوزير صلاحية حل المجلس البلدي، قبل انتهاء مدة دورته وتعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل إلى حين انتهاء مدة و انتخاب مجلس جديد، كما يشترط المشرع الأردني ضرورة بيان الأسباب الموجبة للحل، وفي الوقت نفسه قد حصن قرار الحل هذا ولم يجعله خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن، وإذا حل مجلس بلدي أو محلي وفق أحكام القانون قبل اكتمال مدته للوزير تعيين لجنة مؤقتة للبلدية أو لمنطقة المجلس المحلي على أن تجرى الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ الحل، وإذا لم يتم انتخاب مجلس جيد خلال هذه المدة يعود المجلس المنحل لممارسة أعماله إلى حين انتهاء دورته السابقة.¹

كما أجاز المشرع الأردني في حالة حُلَّت جميع المجالس البلدية والمجالس المحلية لأي سبب من الأسباب و لم يجر الانتخابات خلال ستة أشهر من تاريخ حلها، تعود المجالس المنحلة إلى ممارسة أعمالها إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد.

ب- صلاحية إنشاء البلديات و إلغائها و تغيير حدودها:

إن المشرع الأردني قد أترف بالشخصية المعنوية المستقلة مالية و إدارياً للبلدية ، كما نصت المادة الثالثة من قانون البلديات الأردني رقم 41 على أن البلدية " تحدث وتلغى وتعين حدودها ووظائفها و سلطاتها بمقتضى أحكام هذا القانون"، ولم يعطيها لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية كما فعل بموجب قانون البلديات رقم 29 لسنة 1979م الملغى.

كما أجاز للوزير تقسيم منطقة البلدية إلى مجالس محلية بقرار يحدد فيه حدود المجلي المحلي و عدد الأعضاء على أن لا يقل عنهم عن خمسة أعضاء.

وقد استثنى المشرع كل من مجلس أمانة عمان و سلطة منطقة العقبة وسلطة إقليم البترا، فقد جعلها بقرار من الوزير على أن لا يقل عدد الأعضاء عن سبعة بمن فيهم الرئيس، بقرار ينشر في الجريدة الرسمية. إلا أن المشرع الأردني قد أجاز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير و

¹ - المادة رقم (32) الفقرة أ - قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق.

بتوصية من الحاكم الإداري أن يصدر قرار بتوسيع حدود أي بلدية أو تضييقها أو تعديلها أو ضم أي بلديات مجاورة لها، كما يحدد الوزير فئة البلدية المحدثة و تسميتها.¹

من خلال تحليلنا للنصوص السابقة نجد أن المشرع الأردني قد لمجلس الوزراء صلاحيات واسعة في حل المجلس البلدي وتعيين اللجنة التي تقوم مقامه، وذلك في حالة لم يرغب في حل المجلس أو ملء المقاعد الشاغرة - كما ذكرنا سابقاً - فهذا برأينا اتجاه فيه نوع من التشدد و الهيمنة، وذلك بالإضافة إلى أن المشرع الأردني لم يحدد طبيعة اللجنة وصلاحياتها ولا تشكيلها، بمعنى هل تشكل هذه اللجنة من أعضاء المجلس المنحل أو من السلطة المركزية.

ثانياً: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية:

يقصد بأعضاء المجالس المحلية الأشخاص المناط بهم سلطة تقرير الخدمات المحلية اللازمة للمجلس المحلي، ضمن إطار الاختصاصات المحدد لتلك المجالس، والتي يتم تشكيلها أصلاً بطريق الانتخاب السري المباشر، إلا أن المشرع قد استثنى من هذه القاعدة مجلس أمانة عمان الكبرى، حيث جعل ملء المقاعد بالمجلس بالأسلوب المشترك بين الانتخاب و التعيين، حيث أعطى لمجلس الوزراء الحق في تعيين 25% من أعضاء المجلس و أمين عمان بالتنسيب من الوزير.²

إذا شغل مركز أي عضو من أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب وفقد المرشحون الذين نالوا أكثرية الأصوات بعض مؤهلات العضوية، يحق للوزير تعيين أحد الناخبين ممن تتوافر فيهم مؤهلات العضوية، عضواً في المركز الشاغر في المجلس.³

يحدد الوزير عدد أعضاء المجلس البلدي، مع الأخذ بعين الاعتبار الحد الأدنى بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية بشرط أن لا يقل هذا الحد عن سبعة أشخاص بمن فيهم الرئيس.

أم بالنسبة لسلطات تنظيم المدن والقرى و الأبنية فإن الأعضاء فيها يتم تعيينهم من قبل السلطة المركزية، كما أعطى المشرع للمجلس الأعلى حق تعيين أمين سر اللجنة، كما يتولى الوزير تعيين رئيس اللجنة المشتركة المحلية واللوائية.¹

¹ - المادة رقم (11) - قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م المعدل - مرجع السابق.

² - المادة رقم (3) - قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م المعدل - نفس المرجع.

³ - المادة رقم (32) - قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م المعدل - مرجع سابق .

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

إن هذه الرقابة من بين الحقوق التي يمنحها القانون للسلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية، وتتخذ الرقابة على أعمال المجالس المحلية في الأردن صور مختلفة، وهي تتمثل في الآتي:

أولاً: رقابة التصديق:

و تتخذ هذه الرقابة الصور التالية:

- 1- موافقة مجلس الوزراء - السلطة المركزية - على الأنظمة التي تضعها المجالس المحلية، من أجل تنظيم أعمالها، كما أن لسلطة المركزية إصدار الأنظمة التي تراها ضرورية لغايات المجلس.²
- 2- تصديق على ميزانيات المجالس البلدي من قبل الوزير.³
- 3- موافقة الوزير على قرارات المجالس المحلية المتعلقة ببيع أموال البلدية غير المنقولة أو رهنها أو إيجارها، وكذلك المتعلقة بالمقاولات على مختلف أنواعها، وكذلك الموافقة على القروض من بنك التنمية، أما إذا كان القرض يحتاج إلى كفالة من الحكومة فيجب موافقة مجلس الوزراء.⁴
- 4- تصديق مجلس التنظيم الأعلى على مخططات الأعمار الإقليمي و مخططات التنظيم الهيكلي.
- 5- تصديق لجنة تنظيم المدن المحلية على مخططات تقسيم الأراضي.⁵

ثانياً: رقابة التفتيش و إصدار التوجيهات و الأوامر:

تمارس وزارة الشؤون البلدية والقروية و البيئية رقابة التفتيش من قبل - مفتش عام - في الوزارة، للإطلاع على مدى تنفيذ القوانين و اللوائح المنظمة لشؤون هذه المجالس.

¹ - المواد (5 - 10) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م - مرجع سابق.

² - د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 187.

³ - المادة رقم (5) - قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م المعدل - مرجع السابق.

⁴ - د. خالد سمارة الزعبي - القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية - مرجع سابق - ص 173.

⁵ - المواد (18، 22) - قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966م - مرجع سابق.

كما تمارس الوزارة إصدار الأوامر والتوجيهات اللازمة لحسن سير العمل في هذه المجالس من خلال إصدار الكتب والنشرات الدورية، والتعليمات التي توجه المجالس في إتباع السياسة العامة التي تقرها وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية.

1- رقابة التفتيش:

لقد أعطى المشرع الأردني الحق للوزير أو أي موظف مفوض من طرفه، بأن يقوم في أي وقت بتفتيش أية بلدية وبأجراء فحص مفاجئ على صندوقها والإطلاع على جميع معاملاتها المالية والإدارية، وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات والمكاتب وأماكن العمل، والاتصال المباشر بأي موظف ومستخدم واستجوابه، وعلى الرئيس والأعضاء وموظفي البلدية ومستخدميها أن ينفذ طلباته ويجيبوا على أسئلته ويسهلوا مهمته.

وتنفيذاً لهذه الغاية فقد أحدثت وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية دائرة مستقلة للتفتيش والمتابعة في الوزارة يتولى إدارتها مفتش عام، ويعاقب كل شخص يرفض أو يعوق أو يعارض الإجراءات التي تقوم بها هذه الدائرة بمقتضى قانون العقوبات.¹

2- رقابة إصدار التوجيهات و الأوامر:

من أهم الواجبات التي تتولها وزارة الشؤون البلدية والقروية و البيئية هي الإشراف الإداري والمالي والتنظيمي على جميع المجالس المحلية في المملكة الأردنية، وإصدار التوجيهات والأوامر اللازمة لها لضمان حسن سير العمل فيها - وذلك باستثناء أمانة عمان الكبرى التي ترتبط مباشرة برئاسة الوزراء - ومن أهم هذه التوجيهات التي تمارسها الوزارة هي:

- توجيه ميزانيات المجالس المحلية، بحيث تحقق التطور المنشود في مختلف الناطق.

كما تتولى دائرة تنظيم المدن والقرى القيام بالعديد من الخدمات المتعلقة بمجالات التنظيم، كإجراء المسح الطبيعي والاجتماعي للزمين لتحقيق أهداف تنظيم المدن والقرى، وتزويد لجان التنظيم المدن اللوائية المشتركة بالخبرة الفنية فيما يتعلق بمراقبة التنظيم الأعمار.

ثالثاً: الرقابة المالية:

¹ - لتفصيل أكثر أنظر: د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق - ص 159.

وهي الممارسات التي تتولاها أجهزة مستقلة، بهدف المحافظة على الأموال العامة والتأكد من حسن استخدامها ورفع كفاءة استخدامها بما يضمن حقوق الخزينة ويحقق المصلحة العامة وخلق وزيادة الشعور بالمسؤولية لدى العاملين والمراقبين.¹

وتشمل المراقبة المالية على المجالس المحلية الأردنية على الآتي:

- 1- تقرير النسب التي يتم بموجبها عملية توزيع الإيرادات المحصلة بواسطة السلطة المركزية، من أثمان المحروقات التي توزع نهاية كل سنة على المجالس المحلية.
- 2- فحص حسابات المجالس المحلية.
- 3- تقرير العوائد التي يجوز للمجالس أن تفرضها وتقرير الحد الأعلى لمقدارها وطرق الطعن فيها.²

¹ - د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - مرجع سابق - ص 187.

² - د. خالد سمارة الزعبي - القانون الإداري و تطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية - مرجع سابق - ص 174.

الفصل الثاني :

الإدارة المحلية في ظل القانون الليبي

الفصل الثاني:

الإدارة المحلية في ظل القانون الليبي

تمهيد،،،

لقد مرت ليبيا منذ استقلالها عام 1951م، بالعديد من أشكال النظم السياسية، و التي تبعتها بدورها العديد من الأنظمة الإدارية، حيث كان لكل مرحلة أسلوباً سياسياً و إدارياً معيناً، فمنذ الاستقلال الوطني عام 1951م أخذت ليبيا بالنظام الاتحادي حيث قُسمت البلاد إلى ثلاث ولايات وهي - ولاية برقة - ولاية طرابلس - ولاية فزان، و تمتعت كل ولاية من الولايات الثلاثة بالحكم الذاتي من خلال حكومة إقليمية، إضافة إلى مجلس نيابي محلي، فولاية طرابلس هي الولاية الأكثر سكاناً و الأقل مساحة من بين ولايات المملكة الليبية، أما ولاية برقة فهي الأكثر مساحة بين الولايات، أما ولاية فزان فقد كانت الأقل سكاناً.¹

ويعتمد الأسلوب الإداري في ظل هذا النظام الاتحادي على أساس بيروقراطي مع توزيع السلطة بين الحكومة المركزية و الولايات²، فقد حدد دستور ليبيا الصادر في 7 أكتوبر عام 1951م بنغازي، أهم الاختصاصات التي تتولاها السلطات الاتحادية وكذلك الاختصاصات المشتركة بينها وبين السلطات المحلية في الولايات، فقد كانت كل ولاية وحدة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية.³

كان النظام الاتحادي في هذه الفترة يقوم على أن يتولى الوالي رئاسة السلطات التشريعية والتنفيذية و يباشر مع المجالس التنفيذية الشؤون الإدارية على المستوى المحلي، إلا أن الواقع الفعلي لم يجري على هذا المنوال، حيث أبدى الملك والحكومة ميولاً لبسط نفوذهم و هيمنتهم على المجالس التنفيذية للولايات، فقد كان الولاة مجرد ممثلي الإدارة الملكية و ينحصر دورهم في ضمان تنفيذ القوانين الاتحادية الصادرة إليهم من العاصمة، كما أن المجالس التنفيذية للولايات لم تكن هي الأخرى أحسن حالاً، فقد كان يتم تعيين أعضائها و عزلهم من السلطة الاتحادية - أي

¹ - المملكة الليبية 1951 - 1969 - الموسوعة الحرة - ويكيبيديا - نقلاً عن :

www.wikipedia.org

² - د. محمد عبد الله عمر الفلاح - الإدارة الذاتية بين النظرية و التطبيق في القانون الإداري الليبي - الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع و الإعلان - دون طبعة - سنة 1992م - ص 71.

³ - د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 87.

الحكومة الاتحادية - في العاصمة، في حين كان من المفترض توزيع الأعمال الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية.¹

استمر هذا النظام إلى حين صدور المرسوم بقانون رقم (1) لسنة 1963م بشأن تعديل بعض أحكام دستور سنة 1951م، والذي تم بموجبه إلغاء النظام الاتحادي²، وتبنى نظام الدولة الموحدة - الدولة البسيطة - كما ألغيت المجالس التشريعية والتنفيذية والإدارية للولايات وانتقلت اختصاصات المجالس الإدارية إلى مجلس الوزراء، بذلك أصبح التنظيم الإداري في ليبيا يقوم على المبدأين اللذين جاءت بهما المادة (176)³ من دستور 1951م و هما :

- تقسيم الدولة إلى وحدات إدارية.

- و جواز إنشاء مجالس محلية و مجالس بلدية فيها.⁴

و بصور القانون رقم (1) لسنة 1963م أصبحت الدولة، دولة موحدة وليست دولة مركبة، وأصبحت السلطة مركزية في يد الحكومة مع الاتجاه نحو تطبيق أسلوب عدم التركيز الإداري والأسلوب اللامركزي غير إن هذا الاتجاه لم يصل بالتنظيم الإداري للأقاليم إلى الحد الذي يمكن اعتباره تطبيقاً كاملاً للنظام الإداري اللامركزي، وهذا رأي فقهاء القانون الليبي، حيث يذهب البعض إلى أن القوانين الصادرة خلال هذه الفترة - ق (8) لسنة 1968 و غيرها - قد زادت من حدة تركيز الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية في العاصمة، فالوحدات التي أنشأت بمقتضى القوانين المشار إليها ليست بوحدات إدارية لا مركزية محلية، إنما هي مجرد وحدات عدم تركيز إداري تنتمي إلى نظام المركزية الإدارية، خير دليل على ذلك مثلاً:

¹- لتفصيل أكثر أنظر كل من :

- د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 189 وما بعدها.

- د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 88.

²- يمكن إرجاع ذلك للعديد من المبررات والتي من بينها:

- كون هذا النظام هو الأقدر على صهر الفوارق التي تظهر في المجتمع السياسي، فوحدة القانون والإدارة تدفعان الاعتبارات الأخرى إلى تكوين وحدة شعور لا يمكن معها قيام نزاعات انفصالية أو إقليمية ضيقة.

- كما أن عدد سكان ليبيا في ذلك الوقت لم يتجاوز المليون ونصف نسمة وهو عدد لا يلائمه نظام فدرالي. =

= - بالإضافة إلى عدم تماثل الظروف بين الأقاليم الليبية، سواء من حيث عدد السكان أو من حيث درجة التحضر ووفرت الإيرادات و التطور الاقتصادي.

³- تنص المادة 176 من الفصل العاشر المتعلق بالإدارة المحلية على أن "تقسم المملكة الليبية إلى وحدات إدارية وفقاً للقانون الذي يصدر في هذا الشأن، و يجوز أن تشكل فيها مجالس محلية و مجالس بلدية، و يحدد القانون نطاق هذه الوحدات كما ينظم هذه

المجالس" فنص هذه المادة هو النص الوحيد الذي لم يتم إلغاءه بالقانون رقم (1) لسنة 1963، وهذا فيما يتعلق بالإدارة المحلية فقط وليس جميع نصوص الدستور

⁴- د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - مرجع سابق - ص 185.

- عدم اعتراف المشرع للمحافظات بالشخصية الاعتبارية، أما البلديات بالرغم من الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية إلا أنه أخضعها لرقابة عضوية ووظيفية شديدة الوطأة من قبل الجهات المركزية في العاصمة.

وبعد هذه المرحلة بدأت ليبيا مرحلة جديدة سنة 1969م، حيث سلكت ليبيا مسلكاً جديداً في نظام الحكم و الإدارة المحلية¹، و بدأت بذلك حلقة جديدة من التطور التنظيمي للإدارة المحلية في ليبيا بصدور قانون رقم (62) لسنة 1970م بشأن الإدارة المحلية بتاريخ 21 ربيع الأول 1390 الموافق 27 مايو سنة 1970م وتعديلاته والذي أريد به السير في اتجاه النظام اللامركزي، حيث قسم هذا القانون ليبيا إلى محافظات وقسم هذه المحافظات إلى وحدات إدارية أخرى وهي المتصرفيات²، ثم صدر القانون رقم (130) لسنة 1972م الذي ألغى التقسيم السابق وأبقى على المحافظات والبلديات³، وفي شهر فبراير سنة 1975م صدر القانون رقم (16) الذي تم بموجبه إلغاء نظام المحافظات كوحدة إدارية محلية، وفي السادس من أبريل سنة 1975م صدر قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م، الذي أعاد تنظيم البلديات وتحديد مجالات اختصاصاتها بما ينسجم مع فلسفة اللجان الشعبية، حيث حل هذا القانون محل القانون السابق وتعديلاته، والذي تلاها العديد من القوانين المنظمة للمؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية، فقد صدر القانون رقم (15) لسنة 1977م بشأن اختصاصات اللجان الشعبية للمراقبات والخدمات، و الذي وسع المشرع بمقتضاه من صلاحيات من صلاحيات اللجان الشعبية للمراقبات البلدية، وحدد طبيعة العلاقة فيما بينها وبين المؤتمرات الشعبية و للاتحاد الاشتراكي العربي.

وبإعلان قيام سلطة الشعب في الثاني من شهر مارس 1977م، شهد التنظيم الإداري في ليبيا بداية مرحلة جديدة وهي الإدارة الشعبية، حيث أصبح الشعب يمارس السلطة بجانبها السياسي و الإداري من خلال المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية، ثم صدر القانون رقم (13) لسنة 1981م بشأن اللجان الشعبية والذي يعد أول محاولة جادة من قبل المشرع الليبي من أجل إيجاد تشريع أساسي للإدارة الشعبية، والذي تلتته العديد من التشريعات اللاحقة المنظمة للجان الشعبية، ثم صدر القانون رقم (9) لسنة 1984م بشأن لائحة تنظيم المؤتمرات الشعبية، فقد تناول المؤتمرات الشعبية بكافة أنواعها من حيث تشكيلها و طبيعة اختصاصاتها ومدى علاقتها

¹ - د. محمد عبد الله عمر الفلاح - الإدارة الذاتية بين النظرية والتطبيق في القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 73.

² - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 125.

³ - د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 92.

باللجان الشعبية، و استناداً على ما جاء به إعلان قيام سلطة الشعب قد صدر في الأول من مارس سنة 2000م القانون رقم (1) بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية والذي يعد الترجمة العملية للأصول الفكرية و الوثائق الدستورية التي أصدرتها أداة الحكم - الشعب - وفق إعلان سلطة الشعب، ولكن هذا القانون لم يدم طويلاً حتى صدر القانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية.

من خلال ما تقدم سنتناول الإدارة المحلية وفقاً للقانون الليبي من خلال مبحثين وهما:

المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام الليبي من سنة 1951م - 2011م.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية وفق قانون الحكم المحلي رقم (59) لسنة 2012م.

المبحث الأول:

الإدارة المحلية في النظام الليبي من سنة 1951م حتى سنة 2011م.

سنتناول من خلال هذا المبحث تشكيل و اختصاصات المجالس المحلية ومواردها المالية خلال هذه الفترة من سنة 1951 حتى سنة 2011م:

المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية.

المطلب الثاني: الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية.

المطلب الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية.

المطلب الأول:

تشكيل المجالس المحلية خلال الفترة من 1951م إلى 1963م.

الفرع الأول: قانون بلديات ولاية كل من طرابلس و برقة و فزان:

ذكرنا أن الدستور الليبي لسنة 1951م أخذ بالنظام الاتحادي كشكل للدولة، وذلك على الطريقة الأمريكية، حيث قسمت ليبيا إلى ثلاث ولايات وهي ولاية طرابلس وولاية برقة وولاية فزان، فالسلطة التنفيذية خلال هذه المرحلة كانت تتولاها أربع جهات - حكومات - حكومة الاتحاد وعلى رأسها الملك¹، وحكومة الولاية والمجلس التنفيذي وعلى رأسه الوالي على مستوى كل ولاية من الولايات الثلاثة.²

سنستعرض التنظيمات الإدارية في كل ولاية من الولايات الثلاثة على النحو الآتي:

أولاً: ولاية طرابلس

- تشكيل المجالس البلدية

كان التنظيم الإداري في تلك الفترة يتسم بالطابع المركزي، إلا أن هذا التركيز لم يكن متطرفاً، بل كان هناك مظهر لعدم التركيز الإداري، يتمثل في الحفاظ على التقسيمات الإدارية في ولاية طرابلس، فقد قسمت إلى عدد من المناطق الإدارية " مقاطعات " وكل مقاطعة إلى متصرفية، والمتصرفية إلى عدد من المديريات، تضم عدداً من القبائل أحياناً، وكانت كل مقاطعة يرئسها " كبير المتصرفين " و يرئس المتصرفية المتصرف، و المديرية تحت إدارة المدير، ويتولى مشايخ القبائل إدارة القرى.³

نصت المادة الثانية من قانون رقم (8) لسنة 1959م على أن " يتم تعيين وعزل جميع أعضاء المجلس البلدي من قبل السلطة المركزية"⁴، وهذا في حد ذاته يعد دليل واضح على المركزية

¹ - نص المادة (41) من دستور ليبيا لسنة 1951م " السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور".

² - د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 200.

³ - أ: فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 98.

⁴ - المادة رقم (2) - قانون بلديات ولاية طرابلس رقم (8) لسنة 1959م - جريدة طرابلس الغرب - عدد خاص - أشار إليها الدكتور خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 51.

الإداري، فبدل أن يقوم المشرع بالتوجه نحو اللامركزية الإدارية، وذلك بالسماح للشعب بالمشاركة في اختيار أعضاء مجالسهم المحلية عن طريق الانتخاب المباشر لجميع أعضاء المجالس البلدية المحلية أو على الأقل لثلاثي أو نصف الأعضاء، فقد قام بتكريس المركزية في أسلوب التعيين بما يشكله ذلك من مخالفة واضحة لنظام اللامركزية الإدارية " الإدارة المحلية.

ثانياً: ولاية برقة

- تشكيل المجالس البلدية:

أن النظام الإداري في ولاية برقة كان يضم العديد من المناطق الإدارية " المتصرفيات " وهي: المرج ، درنة، طبرق، أجدابيا، الكفرة، بنغازي، البيضاء، يرأس كل متصرفية موظف يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية أو المتصرف، وتقسّم المتصرفية إلى عدد من المديريات وعلى رأس كل مديرية مدير يعين هو أيضاً من قبل السلطة المركزية، فهذه المتصرفيات لم تكن سوى تقسيمات تحدد النطاق الإقليمي لنشاط الموظفين اللذين تبعث بهم السلطة المركزية لهذه المناطق¹.

قد نصت المادة الثانية من قانون رقم 5 لسنة 1961م بشأن البلديات ولاية برقة على أن " يقوم المجلس التنفيذي بتعيين أعضاء المجالس البلدية بناء على عرض ناظر الداخلية "، كما حدد القانون مدة المجلس البلدي بأربع سنوات تبدأ من تاريخ عقد اجتماعه الأول ما لم يحل المجلس قبل ذلك².

ثالثاً: ولاية فزان

- تشكيل المجالس البلدية :

قد قسمت ولاية فزان إلى مناطق إدارية " متصرفيات " وهي: سبها، غات، براك، تراغن، هون، وكانت كل متصرفية مقسمة هي الأخرى إلى مديريات، وعلى رأس كل متصرفية متصرف، كما يرأس المديرية مدير وهو موظف تابع للسلطة المركزية.

¹ - أ. فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 99.
² - المادة رقم (2) - قانون ولاية برقة رقم (5) لسنة 1961م - جريدة برقة الرسمية - العدد 25-72 - أشار إليه الدكتور خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 44.

لقد اتبع المشرع الليبي سياسة التعيين لجميع أعضاء المجلس البلدي، فقد نص في قانون بلديات ولاية فزان رقم (1) لسنة 1960م على أن يتولى " ناظر الداخلية " مهمة تعيين جميع أعضاء المجلس البلدي، باستثناء المجلس البلدي لمدينة سبها الذي خصها بأن يُنتخب نصف أعضائه في حين يُعين النصف الآخر من قبل "ناظر الداخلية" و بموافقة " المجلس التنفيذي"¹ .

الفرع الثاني: قانون التنظيم الإداري الصادر في الأول من سبتمبر سنة 1967م:

لقد ذكرنا سابقاً أن دستور سنة 1951م نص في المادة (176) منه على أن يصدر قانون ينظم الوحدات الإدارية و المجالس البلدية في ليبيا، كما تنص المادة (201) على أنه " إلى حين صدور قانون الإدارة المحلية تقسم المملكة الليبية إلى عشر وحدات إدارية رئيسية ، ويرأس كل منها موظف يعين بمرسوم ملكي"، وعلى ضوء هاتين المادتين صدر قرار من مجلس الوزراء في 25 أبريل 1963م يقضي بتقسيم البلاد إلى عشر مقاطعات، وكل مقاطعة تقسم إلى عدد من المتصرفيات وكل متصرفية تقسم بدورها إلى مديريات.

وبعد ذلك صدر قانون الإدارة المحلية رقم (8) لسنة 1964م الذي لم يعدل في التقسيم الإداري للدولة شيء، غير أنه غير أسم المقاطعة إلى محافظة، فأصبحت الوحدات الإدارية الأساسية وفقاً لهذا القانون هي : المحافظة، المتصرفية، المديرية.

وقد صدر قانون الأول من سبتمبر سنة 1967م والذي أُلغي بموجب القانون رقم (8) سابق الذكر ولكنه أبقى على نفس التقسيمات السابقة، وأخيراً صدر القانون رقم (9) لسنة 1968 بشأن البلديات.

نستعرض لهذه التقسيمات بشيء من التفصيل:-

أولاً: المحافظة

نص المشرع الليبي في هذا القانون على أن تقسم ليبيا إلى عشر محافظات هي: طرابلس، بنغازي، سبها، مصراتة، البيضاء، غريان، الزاوية، درنة، الخمس، أوباري، كما نص على أن تقسم هذه المحافظات إلى متصرفيات وتقسّم المتصرفيات بدورها إلى مديريات، فيتولى رئاسة كل

¹ - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري والنظم السياسية والإدارية - نفس المرجع - ص 53.

محافظة المحافظ، حيث يعين على رأس كل محافظة محافظ بقرار من مجلس الوزراء، كما أجاز هذا القانون تعيين نواب عن المحافظين في كل من طرابلس وبنغازي دون غيرها من المحافظات، حيث يقوم النائب بمعاونة المحافظ في القيام بواجباته، ويحل محله في حالة غيابه.¹

- تشكيل مجلس المحافظة:

يشكل في كل محافظة مجلس استشاري، يعين جميع أعضائه من قبل السلطة المركزية على أن يكون عددهم اثني عشر عضواً، ومدة العضوية سنتين، أما وظيفة هذا المجلس فهي وظيفة استشارية بحتة، حيث يقوم المجلس بمجرد إصدار توصيات بعض الأمور التي تهم المحافظة وعلى المحافظ أن يقدم هذه التوصيات إلى الوزير المختص لكي يتقرر مصيرها من حيث التنفيذ.²

ثانياً: المتصرفية

إن المشرع الليبي كما ذكرنا سابقاً قد نص في هذا القانون على تقسيم كل محافظة إلى متصرفيات، حيث يرئس كل متصرفية " المتصرف " ، فالمتصرفية لا تتمتع باستقلال خاص كما هو الحال بالنسبة للمحافظة، فالمتصرف يرأس وظيفته الإدارية في نطاق المتصرفية بمساعدة عدد من المستشارين.

كما أن المشرع الليبي قد أجاز تقسيم المتصرفية إلى نيابات المتصرفيات، حيث أعطى هذا الحق إلى وزير الداخلية، كما إنه هو الذي يعين نائب المتصرف،³ أما بالنسبة لشروط العضوية فإنه يجب أن تتوافر فيهم الشروط العامة المنصوص عليها بقانون الخدمة المدنية رقم (36) لسنة 1956م الصادر بتاريخ 23 نيسان/ أبريل سنة 1956م وهي:

- التمتع بالجنسية الليبية.
- حسن السيرة و السلوك.
- أن لا يكون قد صدر ضده حكم جنائي أو قرار تأديبي.

¹ - المادة رقم (1) - قانون التنظيم الإداري 1967م - الجريدة الرسمية - العدد 39 - السنة الخامسة - 3/سبتمبر / 1967م.

² - أ. فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 103.

³ - د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 189.

- أن لا يقل عمره عن 21 سنة، وغيرها من الشروط الروتينية.¹

ثالثاً: المديرية

طبقاً لنص المادة الأولى من قانون 1967م، تقسم المتصرفية إلى عدد من المديريات، وهي من التقسيمات الإدارية الداخلية في الحدود الإقليمية للمتصرفية،² حيث يعين على رأس كل مديرية مدير بقرار من وزير الداخلية³، ويساعد المدير عدد من مشايخ القبائل في حال ضمت المديرية عدد من القرى، أو عدداً من مختاري المحلات في حال اشتملت على عدد من المدن، ويتم تعيين والفصل بقرار من وزير الداخلية.⁴

الفرع الثالث: قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م

إن البلديات في ليبيا أنشئت منذ العهد العثماني، بفترة تسبق نشوء الدولة الليبية بقرن من الزمن تقريباً، ومن ذلك فإن البلديات لها كيان اجتماعي وتاريخي قديم، ومن ثم بدأ الاهتمام بنظام البلديات (المجالس البلدية) وفق الأحكام الخاصة بها الواردة في المرسوم الملكي بقانون رقم (8) لسنة 1964م، كما تم استحداث وزارة الشؤون البلدية بموجب المرسوم الملكي الصادر في 4 ابريل 1967م بإعادة تشكيل مجلس الوزراء، حيث أصبحت وزارة الشؤون البلدية هي الهيئة المركزية التي تشرف على شؤون البلديات في المملكة،⁵ ثم صدر القانون رقم (19) لسنة 1968م بشأن البلديات⁶، الذي قسم المحافظات إلى بلديات، فقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على جواز إنشاء المجالس البلدية بقرار من مجلس الوزراء في المدن التي تسمح ظروفها العمرانية والمعيشية بذلك، كما يجوز أن تشمل دائرة اختصاص البلدية أكثر من بلدة، في دائرة المحافظة أو المتصرفية أو المديرية، كما أن المشرع الليبي قد اعترف للبلديات بالشخصية المعنوية و ذلك في نص المادة الثانية من هذا القانون.

¹ د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 61.

² المادة رقم (1) - قانون التنظيم الإداري لسنة 1967م - مرجع سابق.

³ أ فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 104.

⁴ المادة (13) - قانون التنظيم الإداري لسنة 1967م - مرجع سابق.

⁵ د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 62، 63.

⁶ د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 88.

- تشكيل المجالس البلدية:

أولاً: رئيس المجلس البلدي " العميد":

تنص المادة الثالثة من القانون رقم (19) لسنة 1968م على أن " يكون للمجلس البلدي رئيس يسمى عميد البلدية ويعين في كل من طرابلس وبنغازي ومرسوم ملكي، ويكون تعيينه في البلديات الأخرى بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية"¹، نلاحظ من خلال نص المادة السابقة أن المشرع قد حرم المواطنين من حقهم في اختيار عمداء البلديات، حيث قصر حق تعيينهم على ملك و مجلس الوزراء، في حين أنه من المفروض والطبيعي وفقاً لنظام اللامركزية الإدارية أن يتم انتخابهم بشكل مباشر من قبل المواطنين، بذلك يمكننا القول أن هذه المجالس لم تكن أبداً مجالس بلدية محلية إنما كانت مجرد امتداد للسلطة المركزية في العاصمة.

ثانياً: أعضاء المجالس البلدية:

تشكل المجالس البلدية وفقاً للقانون رقم (19) لسنة 1968م من فئتين من الأعضاء:

1- أعضاء معينين بحكم وظائفهم و يمثلون بعض الوزارات في المجالس البلدية، حيث يتم تعيينهم من قبل وزارة الشؤون البلدية بناء على ترشيح الوزير المختص،² ولم ينص المشرع على تحديد الوزارات التي يجب أن يكون لها أعضاء في المجالس البلدية، بل إنه اكتفى بالنص على الوزارات التي يكون لها اتصال مباشر بالمجلس البلدي وأعضاء فيه.

2- أعضاء يعينون من سكان المدينة، أو مجموعة المدن التي تقع في دائرة اختصاص البلدية، و يكون تعيينهم بقرار من مجلس الوزراء، أما بالنسبة لتحديد عدد هؤلاء الأعضاء، فقد صدر قرار من مجلس الوزراء نص في المادة الأولى منه على أن يكون عدد هؤلاء الأعضاء تسعة بكل بلدية لا يتجاوز عدد سكانها أربعين ألف نسمة، وفي حالة تجاوز السكان هذا العدد يضاف عضو عن كل عشرة آلاف نسمة.³

¹-د. المادة رقم (3) - قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م - الجريد الرسمية العدد 31، السنة السادسة - بتاريخ 1968/4/18.

²- المادة (3) - قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م - نفس المرجع.

³- أ. فيصل خليفة الصويغي - السلطة المركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع السابق - ص 107.

3- عضو يمثل المحافظة التي تقع بدائرتها البلدية، يعين بقرار من وزير الشؤون البلدية.¹

- شروط العضوية في المجالس البلدية المحلية:

يشترط المشرع الليبي ضرورة توافر عدة شروط في من يرغب بالترشح للعضوية في المجلس البلدي، وهي كما يلي:

- 1- أن يكون ليبي الجنسية وبالغاً إحدى وعشرين سنة كاملة على الأقل.
- 2- أن يكون مقيم في دائرة البلدية إقامة عادية.
- 3- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة.
- 4- ألا يكون قد حكم عليه في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رُد إليه اعتباره.
- 5- ألا يكون قد عُزل من وظيفة عامة بقرار تأديبي ما لم يكن قد صدر قرار بمحو هذه العقوبة.
- 6- ألا يكون من المحجور عليهم أو المصابين بأمراض عقلية، وذلك مدة الحجر أو الإصابة.
- 7- ألا يكون ممن أشهر إفلاسهم و لم يُرد إليهم اعتبارهم.

الفرع الرابع: قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م :

بصدور هذا القانون بدأت ليبيا تتجه نحو إرساء دعائم النظام اللامركزي في الإدارة والذي وضع قواعد نظام الإدارة المحلية، فنظم السلطات اللامركزية ومجالسها واختصاصاتها التي أطلق عليها وحدات الحكم المحلي، فقد قسم القانون رقم (62) لسنة 1970م المحافظات وبلديات² التي تم استحداثها بموجب القانون رقم (19) لسنة 1968م كما أوضحنا سابقاً، إلى وحدات إدارية أخرى وهي المتصرفيات، كما أجاز تقسيم كل متصرفية إلى عدد من المديريات.

- تشكيل المجالس المحلية:

يتم تشكيل المحافظات و البلديات وفقاً لهذا القانون بثلاثة أساليب " الانتخاب، الاختيار، التعيين "

¹ - أ. حميدة مصباح مفتاح غانم - الإدارة المحلية في ليبيا الواقع و آفاق المستقبل. الأكاديمية الليبية -مصراتة- دون طبعة - سنة 2017م - ص 73.

² - المادة رقم (1) - قانون الحكم المحلي رقم (62) - الجريدة الرسمية - العدد 35- السنة الثامنة - بتاريخ 30/يونيو / 1970م.

- عدد من الأعضاء يتم انتخابهم بشكل مباشر من قبل المواطنين في حدود المحافظة، ويحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء، ويصدر بقرار من وزير الداخلية والحكم المحلي بناء على اقتراح الإتحاد العربي الاشتراكي.
- عدد من الأعضاء يتم اختيارهم من ذوي الكفاءة من العاملين بالاتحاد العربي الاشتراكي، بقرار من وزير الداخلية والحكم المحلي، وبناء على اقتراح الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي بعد أخذ رأي المحافظ المختص ولا يزيد عددهم عن عشرة أعضاء في المحافظة، أما البلدية فلا يقل عددهم عن اثنين ولا يزيد عن أربعة .
- بينما يتم تعيين باقي الأعضاء بحكم وظائفهم، وهم مديرو المديرية في المحافظات أو من الذين يمثلون الجهات العامة التي يتصل عملها باختصاصات المجلس البلدي للبلديات.¹

و تحقيقاً للانسجام في تحقيق مستهدفات السياسة العامة للدولة روعي أن يكون أعضاء المجالس المحلية من العاملين في لجان الاتحاد الاشتراكي باعتباره في ذلك الوقت تنظيمًا شعبيًا جماهيريًا يعمل على تحقيق وإنجاز البرامج العامة والسياسية التي ترسمها الدولة.²

أن الانتخاب الذي أستحدثه المشرع الليبي في تكوين المجالس المحلية لم يكن كلياً، إذ أن أعضاء هذه المجالس لم يكونوا جميعاً منتخبيين من قبل المواطنين، فقد نص المشرع على أن يكون أغلبية أعضاء المجالس المحلية - المحافظات، البلديات - من الأعضاء المنتخبين، أما البقية بالاختيار و التعيين، حيث يذهب الدكتور محمد عبد الله الحراري³ إلى أن المشرع الليبي قد تبني نظاماً هجيناً في تشكيل تلك المجالس يدمج بين نظام التمثيل ونظام التعيين، وذلك حرصاً منه على تواجد عناصر فنية متخصصة داخل تلك المجالس، في حين يرى الباحث أن ما ذهب إليه المشرع في المزج بين الانتخاب والاختيار والتعيين وإن كان مسلكاً هجيناً كما يراه البعض إلا أنه يعد أفضل أسلوب في تشكيل المجالس المحلية بالنسبة إلى دولة يعد نظام الإدارة المحلية جديداً عليها كما هو حال ليبيا في ذلك الوقت، وهي ما تعرف باللامركزية النسبية وليست المطلقة، لأنه كما ذكرنا لم يتم انتخاب

¹ - المادة رقم (5) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970 - المرجع السابق.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 274.

³ - أنظر مؤلفه - أصول القانون الإداري الليبي - الجزء الأول - ص 211.

جميع أعضاء المجالس المحلية بل أن بعضهم يتم تعيينه أو اختياره من قبل السلطة المركزية...

- اكتساب وفقد العضوية في المجالس المحلية:

أن المشرع الليبي قد أوجد بعض الشروط لاكتساب العضوية في المجالس المحلية بالنسبة للأعضاء المنتخبين و المختارين وهي:

- 1- أن يكون لبيبي الجنسية ولا يقل عمره عن 25 سنة.
- 2- أن يكون مقيماً إقامة اعتيادية في دائرة المجلس.
- 3- أن يحمل الشهادة الابتدائية أو ما يعادلها على الأقل.
- 4- أن يكون محمود السيرة و حسن السمعة.
- 5- ألا يكون محكوماً عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

- 6- أن لا يكون محروماً من مباشرة الحقوق السياسية، أو موقوفاً حقه في مباشرتها.
- 7- أن لا يكون قد عزل من وظيفة عامة بقرار تأديبي لأسباب مخلة بالشرف ما لم تتقضي خمس سنوات من تاريخ العزل.

تنص المادة (58) من القانون رقم (62) لسنة 1970م على أن تكون مدة العضوية بالمجالس المحلية أربع سنوات و يتجدد اختيار نصف الأعضاء المنتخبين والمختارين كل سنتين وعند انتهاء السنتين يخرج بطريق القرعة نصف الأعضاء المنتخبين والمختارين أما النصف الآخر فتنتهي عضويته بانقضاء الأربع سنوات.¹

والعضوية تنتهي بحل المجلس ، أو بسبب طبيعي كوفاة العضو أو بسبب قانوني كالاستقالة أو الإسقاط، وذلك لعدة أسباب أهمها فقد شرط أو أكثر من شروط العضوية، أو في حالة الجمع بين العضوية في مجلس محلي و العضوية في مجلس أو هيئة أو وظيفة عامة.

¹ - المادة رقم (58) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - مرجع سابق.

الفرع الخامس: قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م:

أخذ المشرع الليبي بالخطوط العريضة لنظام الإدارة اللامركزية عندما أصدر كل من القانون رقم(62) لسنة 1970م والقانون رقم (130) لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية، إذ ينص القانون الأخير على إنشاء المحافظات وتحديد نطاقها وتعيين مقارها بقانون، أما البلديات فيتم إنشاؤها و إلغاؤها وتحديد نطاقها وتعيين مقارها بقرار من مجلس الوزراء، كما ألغى هذا القانون تقسيم المحافظات إلى متصرفيات، بعد أن كان ذلك جائز بموجب القانون رقم (62) لسنة 1970م بشأن الحكم المحلي وجواز تقسيم البلديات إلى مديريات و يجوز تقسيم المديريات إلى محلات، كما يجوز إنشاء فروع للبلديات¹.

وعليه فالوحدة الإدارية الإقليمية التي يلتزم هذا القانون بإنشائها هي المحافظة وحدها وبجانبيها البلدية.

- تشكيل المجالس المحلية

تنص المادة الخامسة من القانون رقم (130) لسنة 1972م على أن يكون لكل محافظة مجلس يطلق عليه أسمها و يكون مقره عاصمتها و يتألف من المحافظ و تكون له الرئاسة، كما تنص المادة الخامسة عشر من هذا القانون على أن يشكل في مقر كل بلدية مجلس بلدي يُطلق عليه أسمها و يتألف من العميد الذي تكون له رئاسته²، أما باقي الأعضاء فهم كآلاتي:

- عدد من الأعضاء من بين أعضاء الاتحاد الاشتراكي العربي بالمحافظة أو البلدية ينتخبون انتخاب مباشر، و يحدد عددهم بقرار من مجلس الوزراء، على أن تتولى أمانة الاتحاد الاشتراكي العربي إجراء هذه الانتخابات وهي مهمة سياسية أراد المشرع أن يوكلها إلى تنظيم الاتحاد الاشتراكي كوعاء يضم قوى الشعب العاملة في ذلك الوقت.

¹ - المواد (2،1) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م - الجريد الرسمية - العدد 53 - السنة 13 - بتاريخ 15/ نوفمبر/ 1972م.

² - المادة (3) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) - المرجع السابق.

- عدد من الأعضاء العاملين في الاتحاد الاشتراكي، يختارون من ذوي الكفاءة و يصدر تعيينهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء، بناء على اقتراح الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكي العربي و بعد أخذ رأي المحافظ المختص.
- عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم ، يمثلون الجهات التي يتصل عملها باختصاصات المجلس البلدي و التي تُحدد بقرار من مجلس الوزراء.
- شروط العضوية

أن الشروط الواجب توافرها فيمن يكون عضواً في المجالس المحلية سواء كان المجلس المحلي للمحافظة أو البلدية، هي نفس الشروط التي نص عليها المشرع في الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م¹، فيما عدا شرط السن فقد خفضها المشرع حتى سن (21) سنة ميلادية بعد أن كانت السن في القانون رقم (62) خمس وعشرون سنة ميلادية، حيث يرى بعض فقهاء القانون الليبي أن هناك حكمة من تخفيض السن، وهي رغبة المشرع في إفراح المجال أمام عدد أكبر من المواطنين للمشاركة في عضوية المجالس المحلية، كما أن هناك من يذهب إلى ابعده من ذلك ويرى تخفيض سن العضوية إلى ثمانية عشر سنة لسبب المذكور أعلاه²، كما أن المشرع لم يشترط ضرورة أن يكون العضو في الاتحاد الاشتراكي.

- مدة العضوية

كما هو الحال في شروط العضوية فإن المشرع الليبي سلك نفس المسلك المتبع في القانون رقم (62) بالنسبة لمدة العضوية في المجالس المحلية، حيث يذهب بعض الفقهاء إلى أن هذا الأسلوب يعد أسلوباً عشوائياً ينبغي تجنبه لما له من آثار سلبية ، إذ قد يؤدي إلى إفراز عناصر غير ذات كفاءة بسبب عدم المبالاة أو عدم وجود قدرة مالية للدخول في معارك انتخابية، وكل هذا يؤدي إلى نتائج سلبية على تشكيل المجالس المحلية، إذ أن هذا الأسلوب قد يذهب بالعناصر ذات الكفاءة فيما تبقى العناصر غير ذات الكفاءة.

¹ تم الإشارة لها عند الحديث عن القانون المحلي رقم (62) لسنة 1970م.
² د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 248.

- مقابل العضوية

انتهج المشرع الليبي في هذا الخصوص ما سار عليه المشرع المصري في عدم جعل العضوية المجالس المحلية مجانية، حيث قرر لغير المعينين بحكم وظائفهم مكافأة شهرية تُحدد بقرار من مجلس الوزراء، على أن يراعى في تقريرها حجم العمل، كما أجاز المشرع الجمع بينها وبين المعاش.

- انتهاء العضوية

تنتهي العضوية في المجالس المحلية بانتهاء مدة الأربع سنوات وهذا بالنسبة لنصف الأعضاء اللذين لا يتم إخراجهم بطريق القرعة - أوضحنا ذلك سابقاً - كما تنتهي العضوية بحل المجلس قبل انقضاء المدة المحدد، أو بوفاة العضو، كذلك إذا فقد العضو أحد شروط العضوية، أو إذا تخلف العضو عن حضور جلسات المجلس لأكثر من ثلاث جلسات، أو في حالة استقالة العضو وهي الاستقالة الإرادية.

الفرع السادس: قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م

أن المشرع الليبي قد انتهج أسلوب التنظيم الأحادي - بعد أن كان يأخذ بالتنظيم الثنائي - للتنظيم الإداري، فقد اعتمد على البلديات فقط كوحدات إدارية محلية، حيث نص القانون في المادة الأولى منه على أن تقسم ليبيا إلى بلديات وكل بلدية إلى محلات، كما أجاز إنشاء فروع للبلديات يضم كل منها محله أو أكثر.¹

- تشكيل البلديات:

تنص المادة الأولى من القانون رقم (39) لسنة 1975م على أن يتم إنشاء البلديات، وتعيين مقارها والغاؤها بقرار من اللجنة الشعبية العامة، بناء عرض من أمين البلديات، ويكون لكل بلدية شخصية الاعتبارية، كما تنص المادة الثانية على أن يكون تقسيم البلدية إلى محلات و إنشاء

¹ - المادة الأولى - قانون البلديات رقم (39) - الجريدة الرسمية - العدد 9 - السنة 13 - بتاريخ 25/ نوفمبر/1975م.

فروعها، وتحديد نطاقها وتعيين مقارها والغاؤها بقرار من أمين البلديات بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية.¹

يتضح لنا من خلال نص المواد سابقة الذكر، أن اللجنة الشعبية (سابقاً) مجلس الوزراء (حالياً) هي الأداء القانونية التي يتم بموجب قرار يصدر منها تقسيم ليبيا إلى وحدات إدارية محلية (البلديات)، حيث يرى الدكتور صبيح بشير مسكوني² أنها الأداء المناسبة لخلق البلديات، باعتبار أن الوحدات الإدارية المحلية هي جزء من هيكل البناء الإداري للدولة، ومن تم فالسلطة التنفيذية هي التي يجب أن تكون مسؤولة عن خلق التنظيمات المحلية التي تقوم بجانب التنظيمات المركزية.

أما فيما يتعلق بتقسيم البلديات إلى محلات فهو أمر وجوبي فرضه المشرع الليبي على أمين البلديات، إلا أنه أجاز تقسيم هذه المحلات إلى فروع، ولكن وإن كان قرار تقسيم البلديات إلى محلات وتقسيم الأخيرة إلى فروع في يد أمين البلدية إلا أنه لا بد أن يكون بناء على اقتراح اللجنة الشعبية للبلدية.

أ- إدارة المحلات:

يتم اختيارها من قبل المقيمين في كل محلة تنقسم عليها البلدية، وتتكون من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم من أعضاء المؤتمر الشعبي الأساسي، بحيث يكون هناك عضو لكل قطاع من قطاعات الخدمات.³

ب- إدارة القطاع بالمحلة:

تتكون إدارة القطاع بالمحلة من خمسة أشخاص يتم اختيارهم من قبل المقيمين في القطاع السكني للمؤتمر الشعبي الأساسي، وذلك بأسلوب الاختيار المباشر.

ويتم اختيار رئيس إدارة القطاع من بين أعضاء اللجنة أو من خارجها، كما يختارون أميناً من بينهم (أعضاء اللجنة الشعبية للمحلة).

¹ - المادة (2،1) - قانون البلديات رقم (39) - المرجع السابق.

² - انظر مؤلفه - مبادئ القانون الإداري - مرجع سابق - ص 154.

³ - أ فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية و التطبيق - مرجع سابق - ص 118.

أ. إدارة البلدية:

تتألف إدارة البلدية من عشرة أشخاص على الأكثر يتم اختيارهم بالطريقة التالية:

يقوم المقيمون بكل فرع بلدي يدخل في نطاق البلدية باختيار عضوين اختياراً مباشراً، فإذا زاد عدد المختارين عن عشرة أعضاء، أجمع هؤلاء واختاروا من بينهم العدد المذكور، وبعدها يتولى أعضاء الإدارة المحلية للبلدية اختيار رئيس لها من بينهم أو من خارجهم وكذلك يختارون أميناً للجنة.¹

- شروط العضوية

يشترط في من يُختار عضواً أو رئيساً في إحدى الإدارات أو المجالس المحلية الشروط التالية:

- 1- أن يكون لبيبي الجنسية ومقيماً في دائرة البلدية إقامة عادية.
- 2- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
- 3- أن يجيد القراءة والكتابة أو أنهى الدراسة بمدارس محو الأمية على الأقل.
- 4- ألا يكون محروماً من مباشرة حقوقه السياسية، أو موقوف الحق في مباشرتها.
- 5- أن يكون كامل الأهلية، وألا يكون قد حكم عليه في عقوبة جنائية أو في جنحة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.
- 6- أن لا يكون قد عزل من وظيفة عامة بقرار تأديبي و لم تنقضي خمس سنوات من تاريخ العزل.

أما بالنسبة لرئيس إدارة البلدية فإنه بالإضافة للشروط السابقة فإنه يجب أن تتوافر فيه الشروط التالية:

- ألا تقل سنه عن خمس وعشرين سنة ميلادية.
- أن يكون حاصلاً على شهادة التعليم الثانوي أو ما يعادلها على الأقل، أو أن تكون له خبرة لا تقل عن خمس سنوات في الشؤون الإدارية و المالية.

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري - المرجع سابق.

نلاحظ مما سبق أن المشرع الليبي يضع نفس الشروط بالنسبة للعضوية في الوحدات الإدارية المحلية إلا إنه في قانون رقم 62 لسنة 1970م قد خفض سن العضوية إلى ثمانية عشر سنة ميلادية، ذلك يفهم من اشتراطه أن يكون العضو كامل الأهلية¹، كما أن المشرع قد خص رئيس اللجنة الشعبية للبلدية ببعض الشروط بالإضافة إلى الشروط العامة الواجب توافرها في العضو، حيث رفع السن إلى خمس وعشرين سنة ميلادية، و أن يكون حاصلاً على الشهادة الثانوية أو ما يعادلها أو أن يكون له خبرة خمس سنوات، فكل ذلك يعد حرصاً من المشرع على أن يتقلد هذا المنصب كل ذي كفاءة و خبرة.

- مدة العضوية و انتهائها:

إن مدة العضوية في المجالس المحلية أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ، كما أن أعضاء اللجان الشعبية و أمنائها معرضون للتغيير كلما حصلت القناعة لدى المؤتمرات الشعبية بعدم قيام أي منهم بمهامه بالشكل الذي تجاوب مع الإرادة الشعبية، و في هذه الحالة يتم اختيار خلف له للمدة الباقية، وهذا وفقاً لتعديل بموجب اللائحة التنفيذية للقانون رقم (1) لسنة 2001م بشأن المؤتمرات الشعبية و اللجان الشعبية و ذلك في نص المادة (112).²

أما بالنسبة لانتهاء العضوية فهي تنتهي بانتهاء المدة المحدد في القانون – وهي الأربع سنوات – كما تنتهي إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها في القانون، أو بالاستقالة أو الوفاة أو حل المجلس أو الجمع بين عضوية أكثر من مجلس و كذلك فقد الثقة والاعتبار، وفي حالة انتهاء العضوية لأي سبب من الأسباب المذكورة غير انتهاء المدة المحدد، تكلف الإدارة الأعلى من يحل محله مؤقتاً على أن تخطر المؤتمر المختص ذلك لاختيار خلف له في أول جلسة أو دورة انعقاد له.

¹ - الأهلية المقصودة في هذا الصدد هي أهلية التصرف و هي ثمانية عشر سنة ميلادية.

² - د. عدنان طه الدوري – القانون الدستوري و النظم السياسية - الجامعة المفتوحة، طرابلس – الطبعة الأولى – لسنة 2002م – ص 370.

- وقف العضوية:

أجازت اللائحة التنفيذية لقانون البلديات إيقاف عضوية أحد أعضاء المجالس أو رئيسها، فبالنسبة لأعضاء الإدارة، يجوز إيقاف عضوية أحدهم بناء على قرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء الذين تتألف منهم الإدارة أو المجلس وذلك لأسباب عديدة منها : إفشاء أسرار و مداولات اللجنة الشعبية، أو الحط من كرامة رئيس المجلس وأعضائه أثناء الجلسات، وكذلك بث الإشاعات المغرضة التي من شأنها الإضرار بأعمال البلدية.¹

الفرع السابع: تشكيل الوحدات الإدارية خلال الفترة من 1977م حتى سنة 2011.

1- القانون رقم (15) لسنة 1977م بشأن اختصاصات اللجان الشعبية لمراقبات

الخدمات:

وفقاً لمبدأ الديمقراطية المباشرة الذي أكد عليه إعلان قيام سلطة الشعب و خطاب زوارة التاريخي و الذي يؤكد أن الشعب هو أداة الحكم الوحيدة، فإن الشعب هو الذي يكون الشعبية لمراقبات الخدمات و يشكل لجانها.

إن المشرع لم يفصح صراحة عن الشروط الواجب توافرها في المختارين شعبياً للمراقبات، إنما اكتفى في نص المادة (21) الإشارة إلى أنه تسري أحكام القانون رقم (78) لسنة 1973م فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القانون رقم 15 لسنة 1977م، وكذلك الرجوع للقانون 39 لسنة 1975م كشرط عامة²، أما فيما يتعلق بمدة العضوية فقد حددها المشرع بثلاث سنوات ما لم يقرر مجلس قيادة الثورة إذا رأى ضرورة لذلك أن يحل إحدى اللجان أو يسقط العضوية عن عضو أو أكثر من أعضائها³، كما أجاز المشرع للجنة مراقبة الخدمات إنهاء العضوية إذا اتضح أن أحد الأعضاء فقد الثقة أو الاعتبار وذلك بأغلبية ثلثي عدد أعضاء اللجنة، كما يجوز لأسباب قوية أنت تقرر وقف أحد أعضائها بناء على قرار يصدر بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء الحاضرين إلى أن تتخذ اللجنة قرار بشأنه⁴، ويترتب على إسقاط العضوية حرمان الشخص من

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 164.

² - نحيل القارئ لشروط العضوية السابق ذكرها عند الحديث عن القانون رقم 39 لسنة 1975م - ص 106.

³ - المادة رقم (17) - قانون رقم (15) لسنة 1977م بشأن اختصاصات اللجان الشعبية بمراقبات الخدمات.

⁴ - المادة رقم (18) - القانون رقم (15) لسنة 1977م - نفس المرجع.

الترشح لعضوية أية لجنة شعبية أو لجنة قيادية مدة خمس سنوات¹، وفي حال تم حل اللجنة أو خلو محل أحد الأعضاء يتم تشكيل اللجنة الجديدة أو شغل المحل خلال ثلاثين يوم من تاريخ الحل أو الخلو، و تكمل اللجنة الجديدة أو العضو الجديد مدة سلفه.

2- القانون رقم (13) لسنة 1981م بشأن اللجنة الشعبية:

يعد هذا القانون أول قانون بعد إعلان سلطة الشعب 1977م ينظم اللجان الشعبية ويفصلها، فتصبح كل المرافق في الدولة تدار بواسطة لجان شعبية، وتصير اللجان الشعبية التي تدير المرافق مسؤولة أمام المؤتمرات الشعبية الأساسية التي تملّي عليها السياسة و تراقبها في تنفيذ تلك السياسة.²

وبذلك يكون المشرع الليبي قد وضع تشريع أساسي للإدارة الشعبية جامعاً لكافة التشريعات الفرعية الصادرة بشأن اللجان الشعبية على مختلف المستويات، ابتداءً من اللجنة الشعبية للمحلة مروراً باللجان الشعبية للبلديات، و انتهاء باللجنة الشعبية العامة للبلديات، بالإضافة إلى اللجان الشعبية للشركات و المنشآت العامة المملوكة للمجتمع.³

وعليه سنعرض لمستويات اللجان الشعبية بحسب ما أبان عنها القانون رقم 13 لسنة 1981م.

1- اللجنة الشعبية للمحلة، يتم اختيار أعضائها من السكان الفعليين للمحلة.

2- اللجنة الشعبية للبلديات، تشكل اللجنة الشعبية للبلدية من أمين اللجنة الشعبية للبلدية

ومن أمناء اللجان الشعبية النوعية بها، ويكون للجنة الشعبية للبلدية الشخصية الاعتبارية

و تعتبر وحدة إدارية واحدة لأغراض تطبيق أحكام القوانين و اللوائح.⁴

3- اللجنة الشعبية العامة للبلديات، تشكل اللجنة الشعبية العامة للبلديات من أمين و

عضوية أمناء اللجان الشعبية للبلديات، و تزاول هذه اللجنة اختصاصاتها المبينة بهذا

القانون تحت إشراف اللجنة الشعبية العامة.⁵

¹ - المادة (22) - نفس المرجع

² - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 342.

³ - د. محمد عبدالله الحراري - مرجع سابق - ص 207.

⁴ - المادة رقم (12) - القانون رقم (13) لسنة 1981م بشأن اللجان الشعبية.

⁵ - المادة رقم (2) - نفس المرجع.

4- اللجنة الشعبية العامة النوعية، تشكل اللجنة الشعبية العامة النوعية من أمين و عضوية أمناء اللجان الشعبية النوعية في البلديات.¹

5- اللجنة الشعبية للشركة أو المنشأة المملوكة للمجتمع، يكون لكل شركة أو منشأة من الشركات أو المنشآت العامة لجنة، وذلك باستثناء الشركات و المنشآت ذات الطبيعة الخاصة التي تحدد بقرار من اللجنة الشعبية العامة، وتتكون اللجنة الشعبية من عدد من الأعضاء يتم تصعيدهم مباشرة من قبل المنتخبين بالشركة أو المنشأة، ويتم اختيار أمين اللجنة من بين المصعدين للعضوية من قبل اللجنة الشعبية العامة النوعية أو اللجنة الشعبية للبلدية التي تتبعها الشركة أو المنشأة بحسب الأحوال.²

لم يذكر المشرع الشروط الواجب توافرها فيمن يختار رئيساً أو عضواً في اللجان الشعبية ومدة عضويتها، بل أحال أمر تحديدها للاتحة التنفيذية، أما فيما يتعلق بانتهاء العضوية فقد اعتبر المشرع أن العضوية منتهية بقوة القانون إذا فقد العضو الثقة أو الاعتبار، كما يجوز للجنة الشعبية أن تقرر وقف أحد أعضائها بأغلبية ثلثي عدد أعضاء اللجنة وذلك إلى أن تخذ قرارها بشأنه، كما أجاز للعضو تقديم استقالته إلى أمين اللجنة وفي حال قبول الاستقالة تعلن اللجنة خلو المحل ليتم تصعيد عضو جديد يحل محله.³

3- القانون رقم (9) لسنة 1984م بشأن تنظيم المؤتمرات:

نص المشرع في هذا القانون⁴ على أن ينظم الشعب العربي الليبي في مؤتمر شعبي أساسي أن يكون عدد السكان به يتراوح بين الحدين الأدنى و الأعلى المقررين، وذلك باستثناء المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في المناطق النائية التي تحددها اللائحة التنفيذية، و يصدر المؤتمرات الشعبية الأساسية قرار بتحديد النطاق الجغرافي لكل مؤتمر شعبي أساسي بناء على دراسة سكانية و جغرافية تقدمها الجهات المختصة بالإحصاء وتعداد السكان.

فيما يلي بيان لتقسيمات المؤتمرات وفقاً لما جاء به هذا القانون:

¹ المادة رقم (5) - نفس المرجع.

² المادة رقم (33) - نفس المرجع.

³ المواد (39،40) - نفس المرجع.

⁴ المادة رقم (1) - القانون رقم (9) لسنة 1984م بشأن تنظيم المؤتمرات.

أ- المؤتمرات الشعبية الأساسية:

المؤتمرات الشعبية الأساسية هي الأداة الوحيدة لممارسة السلطة الإدارية والسياسية، وهي تتكون من كافة أفراد الشعب ذكوراً و إناثاً فهي حق وواجب لكل مواطن أتم السادسة عشر سنة، وذلك باستثناء المريض عقلياً حتى يشفى و من فقد الثقة والاعتبار حتى يرد له اعتباره، ويكون لكل مؤتمر شعبي أساسي أمانة إدارية تتكون من خمس أعضاء أو أكثر، يتم اختيارهم بالتصعيد المباشر من قبل أعضاء المؤتمر الشعبي الأساسي، وتكون مدة العضوية ثلاث سنوات ولا يجوز الجمع بينها وبين عضوية اللجان الشعبية في المستويات كافة.

ب- المؤتمرات الشعبية غير الأساسية:

المؤتمرات الشعبية غير الأساسية عبارة عن حلقات وسطى بين المؤتمرات الشعبية الأساسية ومؤتمر الشعب العام، وهي صورة مصغرة لمؤتمر الشعب العام تتشكل على غرارها وتقوم بنفس مهامه على المستوى المحلي، وقد نظم هذا القانون واللائحة العامة للمؤتمرات الشعبية المؤتمرات الشعبية غير الأساسية على النحو التالي:

1- المؤتمرات الشعبية للبلديات:

المؤتمر الشعبي للبلدية أو ما في حكمها هو ملتقى المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاق البلدية أو ما في حكمها من التقسيمات و التسميات الإدارية، وهويتكون من مجموع أعضاء أمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وهذه الأمانات هي:

- أ. أمناء المؤتمرات الشعبية الأساسية للبلدية.
- ب. أمناء المؤتمرات الشعبية للفروع البلدية.
- ج. أمناء المؤتمرات الشعبية المهنية بالبلدية.
- د. أمناء اللجان الشعبية للفروع بالبلدية.
- هـ. اللجنة الشعبية للبلدية.

ويكون للمؤتمر الشعبي للبلدية أمانة تتكون من أمناء المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاق البلدية أو ما في حكمها و من أمين و أمين مساعد يتم اختياره بطريق التصعيد المباشر من بين أعضائه.¹

2- المؤتمرات الشعبية المهنية:

المؤتمرات الشعبية المهنية هي منظمات مهنية وإنتاجية تعمل على الارتقاء بأوضاع أعضائها والدفع بهم بشكل منظم نحو تأكيد وترسيخ سلطة الشعب، ورفع مستواهم العلمي والإنتاجي والمهني وتعبئة قواهم لتحقيق أهداف المجتمع، ولا تحول عضوية الفرد في المؤتمرات الشعبية المهنية دون ممارسته السلطة من خلال عضوية في المؤتمر الشعبي الأساسي التابع له.²

يتكون بكل منشأة أو مؤسسة اشتراكية أو وحدة إنتاجية مؤتمر شعبي مهني، وأجاز المشرع أن يتكون أكثر من مؤتمر شعبي مهني بكل منشأة أو مؤسسة اشتراكية إذا كانت تتكون من أكثر من فرع.

ج - مؤتمر الشعب العام:

مؤتمر الشعب العام هو ملتقى أمناء المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والاتحادات والنقابات والروابط المهنية،³ ومؤتمر الشعب العام هو ليس بهيئة تشريعية ولا يمارس أي قسط من السيادة، فهو مجرد لجنة صياغة عليا تنحصر مهمتها في تنسيق وبلورة قرارات الجماهير في المؤتمرات الشعبية الأساسية، وصياغتها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة لكل الشعب بصرف النظر عن قطاع جغرافي أو اقتصادي معين.⁴

4- القانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية:

نص المشرع⁵ على "أن ينتظم الشعب في الجماهيرية العربية الليبية الاشتراكية العظمى في مؤتمرات شعبية أساسية تتولى ممارسة السلطة وتسير شؤون الدولة والمجتمع، واتخاذ جميع

¹ - المادة رقم (10) - المرجع السابق.

² - المادة رقم (13) - المرجع السابق.

³ - المادة رقم (22) - نفس المرجع.

⁴ - د. محمد عبالله الحراري - مرجع سابق - ص 227.

⁵ - المادة رقم (2،1) - قانون رقم (1) لسنة 2000م - بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

القرارات المنظمة لشؤون حياتها، والمؤتمرات الشعبية هي المكون الأساسي للإدارة الشعبية القائمة على السلطة الشعبية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة".

وانطلاقاً من ذلك، فقد انقسمت ليبيا إلى عدد كبير من المؤتمرات الشعبية الأساسية، وتكون العضوية فيها لكل مواطن أتم سن الثامنة عشر عاماً.

وعليه فقد جاء القانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية ولائحته العامة خالين من أي استثناء بشأن ممارسة السلطة الشعبية واكتفيا بالنص على أنها حق لكل مواطن أتم 18 سنة شمسية، والهدف من ذلك إتاحة الفرصة أمام كل فئات الشعب لممارسة السلطة دون استثناء.

وبذلك يقسم الشعب إلى مؤتمرات شعبية أساسية ويختار لكل مؤتمر أمانة له، ثم يختار جماهير المؤتمرات الشعبية الأساسية لجان شعبية إدارية لتحل محل الإدارة الحكومية.

وتشكل أمانة المؤتمر الشعبي الأساسي من خمسة أعضاء يتم اختيارهم عن طريق التصعيد المباشر وهم:

- أ. أمين المؤتمر.
- ب. الأمين المساعد للمؤتمر الشعبي الأساسي.
- ج. أمين الشؤون الاجتماعية، ويتم اختياره من بين الأعضاء النساء في المؤتمر الشعبي الأساسي.
- د. أمين شؤون اللجان الشعبية.
- هـ. أمين الشؤون الثقافية والتعبئة الجماهيرية.

أما اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية، فهي لجان مكونة من أفراد يتم تصعيدهم بالأسلوب المباشر من قبل المؤتمرات الشعبية، فهي جهة فنية مختصة بتنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية، وهي تتكون على النحو التالي:

- أمين اللجنة الشعبية.
- عضو اللجنة الشعبية للاتصال الخارجي والتعاون الدولي.

- عضو اللجنة الشعبية للوحدة الأفريقية.
- عضو اللجنة الشعبية للعدل والأمن العام.
- عضو اللجنة الشعبية للتخطيط والمالية.
- عضو اللجنة الشعبية للتعليم والتكوين المهني والشباب والرياضة الجماهيرية.
- عضو اللجنة الشعبية للإعلام والثقافة والسياحة.
- عضو اللجنة الشعبية للصحة والضمان الاجتماعي.
- عضو اللجنة الشعبية للإسكان والمرافق.
- عضو اللجنة الشعبية للزراعة والثروة الحيوانية والبحرية.
- عضو اللجنة الشعبية للصناعة والمعادن والطاقة.
- عضو اللجنة الشعبية للمواصلات والنقل و المواصلات.
- عضو اللجنة الشعبية للاقتصاد والتجارة.

5- القانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية:

أعطى المشرع الليبي من خلال هذا القانون الحق في ممارسة السلطة و السيادة بشكل مباشر من خلال المؤتمرات الشعبية الأساسية لجميع الليبيين رجالاً ونساءً ممن أتموا سن الثمانية عشر عاماً شمسياً¹.

إن المشرع قد سار على نهج التشريعات السابقة المتعلقة بتنظيم المؤتمرات الشعبية بمستوياتها الثلاث - المؤتمرات الشعبية الأساسية، أما فيما يتعلق باللجان الشعبية، فقد قلصها على مستوى الشعبيات حيث قصرها على اللجان الشعبية العامة للقطاعات واللجنة الشعبية العامة، وهو بذلك قد ألغى اللجان الشعبية للمؤتمرات الشعبية الأساسية واللجان الشعبية للقطاعات بالمؤتمرات الشعبية الأساسية واللجنة الشعبية للشعبية.

¹ - المادة رقم (1) - القانون رقم (1) لسنة 2007م - بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

المطلب الثاني:

الوسائل والصلاحيات المخولة للمجالس المحلية

الفرع الأول: قانون بلديات ولاية كل من طرابلس، فزان، بركة:

يمكن القول أن الاختصاصات التي منحها المشرع الليبي للمجالس البلدية تتمثل في الإشراف على تنظيم الأمور المتعلقة بالأحوال المدنية ومراقبة المحلات العامة، والمحافظة على الأمور الصحية وتنظيم المهن التجارية والصناعية وغيرها، ومنح رخص البناء وتنظيم الإنارة العامة¹، كما أنه يوجد بعض الاختصاصات المشتركة مع السلطة المركزية، مثال ذلك ما تقوم به البلدية بالتعاون مع نظارة الصحة ونظارة الداخلية في الاختصاصات المسند لكل منهما، وذلك بالتنسيق بينهما، فقد قيد المشرع الليبي ممارسة هذا الاختصاص بوجود تنظيم قواعده وإجراءاته بقرارات يصدرها المجلس التنفيذي، ومن أمثلة هذا الاختصاص الخدمات الصحية والشرطة البلدية.²

على الرغم من أن اللامركزية ينبغي أن تتوفر فيها قدر كبير من الحرية والاستقلال في ممارسة الاختصاصات المنوطة بها، إلا أن المشرع الليبي قد خالف هذه القاعدة، حيث أفسح المجال للسلطة المركزية في ممارسة رقابة شديدة على المجالس البلدية المحلية، فقد جعل القرارات و اللوائح الصادرة عنها وكذلك ميزانية البلدية تخضع لتصديق من ناظر الداخلية وإلا لا يتم العمل بها، كما أفقدها عملياً حق المبادرة في اتخاذ بعض التصرفات الإدارية بصورة نهائية، وهو ما يتناقض مع التطبيق السليم لأسلوب اللامركزية المحلية، إذ لا يوجد علاقة عضوية بين الولاية والمجلس التنفيذي فيها إذ أن جميع أعضاء هذا المجلس يتم تعيينهم وعزلهم من قبل الحكومة في العاصمة، و لم يعترف للمواطنين داخل الولاية بحق المشاركة في اختيار أعضاء هذا المجلس، ومن هنا فإن المجالس التنفيذية لم تكن ممثلة للولايات التي تعمل بداخلها وإنما هي مجرد أدوات في يد السلطة المركزية بالعاصمة.

¹ - أ. فيصل خليفة الصويعي السلطة المركزية و اللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 99.

² - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية- مرجع سابق - ص 52.

الفرع الثاني: قانون التنظيم الإداري الصادر في الأول من سبتمبر سنة 1967م:

أولاً: اختصاصات المجالس المحلية:

أ- اختصاصات المحافظ:

- 1- تمثيل الحكومة في المحافظة : فالمحافظ هو الذي يمثل الحكومة في نطاق الحدود الإقليمية للمحافظة، فعليه أن يعمل على تنفيذ سياستها العامة، وأن يقوم بتنفيذ القوانين التي تصدرها الحكومة، وأن يصون الحقوق والحريات.
- 2- رئاسة الموظفين في المحافظة : حيث يخضع جميع الموظفين في المحافظة لرئاسته، كما أن سلطة المحافظ تتضمن رقابة التصرفات الصادرة عن المرؤوسين، وله جميع الصلاحيات المقررة للرئيس الإداري في ظل العلاقة الرئاسية.
- 3- وضع النظام الداخلي للمحافظة: للمحافظ تنسيق العمل الإداري داخل المحافظة والقواعد العامة لكيفية سير العمل على مستوى المحافظات.
- 4- القيام بالاتصالات : فهو همزة الوصل بين مجلس المحافظة والسلطة المركزية، كما يُعهد له برفع التوصيات التي يراها المجلس إلى الوزير المختص.
- 5- المحافظة على الأمن : وهي من أهم الواجبات الموكلة للمحافظ، فالمحافظ هو المسؤول عن استتباب الأمن داخل المحافظة وله الاستعانة برجال الأمن في سبيل ذلك.¹

ب - المتصرفية و نيابة المتصرفية:

تحدد اختصاصات المتصرف على النحو الذي تتحدد على أساسه اختصاصات المحافظ، أي أن المتصرف يتمتع في نطاق الحدود الجغرافية للمتصرفية بنفس الاختصاصات التي يتمتع بها المحافظ في نطاق المحافظة.

أما اختصاصات نائب المتصرف فقد ترك المشرع الليبي أمر تحديدها لوزير الداخلية، وذلك لأنه يتم تعيينه من قبل وزير الداخلة ويعد من موظفي السلطة المركزية، بالإضافة إلى كونها وظيفة متغيرة وليست ثابتة.

¹ - أنظر كل من:

- د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية والإدارية - مرجع سابق - ص 59 وما بعدها.
- أ. فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية واللامركزية بين النظرية والتطبيق - مرجع سابق - ص 103.

ج - اختصاصات المديرية:

إن اختصاصات المدير في هذا القانون لم تحدد بنص صريح، بل نص على أن يعتبر المدير ممثلاً للحكومة في حدود المديرية، ويباشر اختصاصاته في حدود المديرية تحت إشراف المتصرف و نائب المتصرف، بحسب الحال وتحدد هذه الاختصاصات بقرار من وزير الداخلية¹، حيث يذهب بعض الفقه الليبي إلى أن تحديد اختصاصات المدير من قبل وزير الداخلية قد ينجم عنه بعض الفوضى و الاضطراب في سير العمل، إذ قد يتمتع أحد المديرين باختصاصات أوسع من غيره لعدم وجود ضابط تحدد على أساسه الاختصاصات في هذا الشأن، إذ كان يجب تحديد هذه الاختصاصات بموجب نص صريح، حتى لا يكون هناك مجال للاختلاف في تحديد هذه الاختصاصات بين المديرين لتساويهم من حيث المركز الوظيفي.

ثانياً: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية:

نلاحظ مما تقدم أن المجالس المحلية وفقاً لقانون التنظيم الإداري لسنة 1967م لا تتمتع بالاستقلال ولا تعد وحدات إدارية لا مركزية، فهي وإن أعتُرف لها بالشخصية الاعتبارية إلا أنها خاضعة للسلطة المركزية، فممثلي الوحدات الإدارية في المجالس المحلية هم مجرد موظفين كسائر موظفي الدولة فهذا ما أكدته المواد (17، 18) من قانون التنظيم الإداري لسنة 1967م.²

الفرع الثالث: قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م:

أولاً: اختصاصات المجالس المحلية:

أ- اختصاصات العميد (رئيس المجلس البلدي)

يمكن حصر اختصاصات عميد البلدية - رئيس المجلس البلدي - في الأمور التالية:

- 1- دعوة المجلس للاجتماع سواء في دورات الاجتماع العادية أو غير العادية.
- 2- رئاسة جميع اللجان المنبثقة من المجلس البلدي.
- 3- رفع كل القرارات الصادرة من المجلس إلى الوزارة المختصة للتصديق عليها.

¹ - د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 202.
² - نصت المادة 17 على " أن الإداريين في الوحدات الإدارية موظفون يمثلون الحكومة و ليسوا سلطات لا مركزية" كما نصت المادة 18 على أن " تعتبر الوظائف بالإدارة المركزية بوزارة الداخلية و الوحدات الإدارية وحدة واحدة"

4- الإشراف على تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس البلدي بعد التصديق عليها من السلطة المركزية.

5- تولى التنسيق الداخلي لأعمال المجلس، فعليه أن يدير المناقشات التي تدور بين أعضاء المجلس البلدي، كما عليه تنظيم و ضبط الجلسات و تحقيق الانسجام في العمل الإداري بالبلدية، عن طرق توزيع الاختصاصات بين الأقسام المختلفة، كما يتولى تمثيل المجلس البلدي قانونياً في علاقته مع الآخرين، حيث يقوم بالتصرفات القانونية بالنيابة عن المجلس البلدي كالتوقيع على العقود التي يبرمها المجلس.¹

ب- اختصاصات المجالس البلدية:

إن المشرع أورد اختصاصات المجالس البلدية على سبيل الحصر ولم يمنحها اختصاصاً عاماً و شاملاً لشؤون البلدية، إنما أتبع طريق الحصر والتعداد لهذه الاختصاصات.²

يمكن إيجاز أهم اختصاصات المجالس البلدية في الأحوال المدنية و الشؤون التجارية و الإشراف على المحلات العامة كالأسواق و الحدائق العامة و الشؤون الصحية، و تنظيم و إدارة المواصلات المحلية و وضع الرسوم المحلية و وضع ميزانية البلدية و تراخيص بإبرام العقود و أملاك البلدية، بما يتطلبه من إصدار اللوائح البلدية الخاصة بذلك و تكوين حرس بلدي لتنفيذ اللوائح و القرارات و الأوامر الصادرة في هذا الخصوص.³

ثانياً: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية:

وفقاً لما جاء به قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م فإن المشرع لميفصل المجالس البلدية عن السلطة المركزية، فقد أعطى الوصاية الإدارية لوزير الشؤون البلدية حيث لا تقبل القرارات الصادرة عن المجالس البلدية ما لم يصدق عليها من قبل وزير الشؤون البلدية.

أما فيما يتعلق ببلديتي طرابلس و بنغازي فإن المشرع قد منحها وضعاً خاصاً، و ذلك من خلال نص الفقرة الثانية من المادة (31) و نص المادة (21)، التي أخضعت البلديات لرقابة وزارة البلديات و الوزارات الأخرى و هو ما يمكن معه القول بأن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية

¹ - أ فيصل خليفة الصويحي - السلطة المركزية و اللامركزية بين النظرية و التطبيق - مرجع سابق - ص 106.

² - أ. حميدة مصباح مفتاح غانم - الإدارة المحلية في ليبيا بين الواقع و آفاق المستقبل - مرجع سابق - ص 74.

³ - المواد (3، 12، 13، 17، 40) - قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م - مرجع سابق.

على أعضاء و تصرفات البلديات كان كاملاً بما ينفي أي حديث عن وجود استقلال لهذه البلديات.¹

الفرع الرابع: قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م:

أولاً: اختصاصات المجالس المحلية

أ- اختصاصات مجلس المحافظة:

- يتولى مجلس المحافظة إنشاء و إدارة المرافق العامة المحلية بالمحافظة - المشار إليها في نص المادة(77) - كما يتولى رسم الخطط المحلية التي تكفل تقديم أفضل خدمات لمواطني المحافظة.²
- إن المشرع الليبي بعد أن عدد بعض المرافق التي تكون ضمن اختصاصات مجلس المحافظة عم اختصاص هذا المجلس في كل المسائل التي تهم المحافظة، وبذلك فإن المرافق التي حددها المشرع في ديباجة النص لم ترد على سبيل الحصر، وهو بذلك حقق قاعدة جوهرية في أسلوب اللامركزية المحلية.³

ب- اختصاصات مجلس البلدية:

- تباشر البلدية بوجه عام في دائرة اختصاصها إنشاء و إدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التخطيط والمباني والشؤون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة و البنية التحتية، والطرق والوسائل المحلية للنقل العام على النحو الذي أوضحته اللائحة التنفيذية لهذا القانون.
- للبلدية أن تنشئ وتدير بالذات أو بواسطة الأعمال والمؤسسات التي تراها البلدية لازمة لتنفيذ واجباتها.⁴

¹ - أ. حميدة مصباح مفتاح غانم - الإدارة المحلية في ليبيا بين الواقع وآفاق المستقبل - مرجع سابق - ص 76.

² - المادة رقم (77) - قانون الحكم المحلي (62) لسنة 1970م- مرجع سابق.
" وضع خطة المرافق المحلية في مجالات التعليم و الثقافة و الشؤون الصحية والاجتماعية و الإسكان و النقل و المواصلات المحلية و التعاون و الزراعة و الري و الصناعات المحلية و التموين و العمل و رعاية الشباب و كافة المرافق و الخدمات المحلية في نطاق الخطة العامة للدولة "

³ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 328.

⁴ - المادة رقم (25) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م- مرجع سابق.

ثانياً: الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

أ- الرقابة على أعضاء المجالس المحلية:

1- التعيين و التأديب:

لقد ذكرنا سابقاً أنه يتم تعيين رئيس المجلس المحلي للمحافظة (المحافظ) وعدد من أعضاء المجالس المحلية للمحافظة والبلدية، من قبل السلطة المركزية (مجلس قيادة الثورة)¹، وذلك بحجة دعم هذه المجالس فنياً وإدارياً، الأمر الذي يترتب عليه مخالفة قواعد اللامركزية الإدارية من حيث عدم استقلال هذه الهيئات المحلية.

أما بالنسبة للتأديب فإن المحافظ باعتباره من أعضاء السلطة المركزية وممثل للسلطة التنفيذية في نطاقه، فإنه يخضع للقواعد العامة في تأديب الموظفين العموميين و المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية.²

أما عميد البلدية فقد قام المشرع الليبي باستثناء عمداء البلديات من القواعد العامة للتأديب، وذلك بإخضاعهم لقواعد خاصة، وهذا ما نصت عليه المادة (32) من قانون الحكم المحلي " تبين بقرار من مجلس الوزراء القواعد و الأحكام الخاصة بمحاسبة رؤساء البلدية و تأديبهم و التحقيق معهم ".

إن حكمة المشرع الليبي من اتخاذ هذا الموقف يكتنفها الغموض، وذلك لأن عميد البلدية كان يجب أن يعامل معاملة العضو المنتخب بقدر ما أسند إليه واجب آخر هو القيام بأعمال الرئاسة، لذلك لا يعني تغير مركزه القانوني حيث يظل محتفظاً بالعضوية المنتخب لها، و يسري عليه ما يسري على باقي الأعضاء المنتخبين من أحكام في مجال التأديب و لا مبرر لمعاملته معاملة خاصة و انفراده بنظام تأديبي مستقل، والأعضاء المعينون بحسب وظائفهم يخضعون لقواعد الخدمة المدنية المتعلقة بالإجراءات التأديبية ضدهم و التي تتولى الوزارة المختصة ممارستها بحسب درجة الوظيفة لكل عضو، أما الأعضاء المنتخبون أو المختارون فإن عقوبتهم التأديبية هي الحرمان من العضوية.

¹ - المادة رقم (5) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - نفس المرجع.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 344.

2- الحل: ¹

لقد أجاز المشرع الليبي عند الضرورة حل مجلس المحافظة أو مجلس البلدية بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الداخلية و الحكم المحلي.

نظراً لخطورة هذا القرار فقد أحاطه المشرع الليبي بالعديد من الضمانات المتمثلة في الشرطين التاليين:

- أن يكون قرار الحل مسبباً، وهذا يفهم من نص المادة (93) " لا يمكن حل المجلس مرتين لسبب واحد " فعلى الرغم من أن نص هذه المادة يدل دلالة واضحة على أن يكون قرار الحل مسبب، إلا أن الدكتور خليفة صالح أحواس² يرى أن المشرع الليبي كان عليه مراعاة كافة الآثار المترتبة على قرار الحل، وأن ينص صراحة على ضرورة أن يكون قرار الحل مسبباً، وذلك كحد أدنى من الضمانات يمكن أن يوفرها للهيئات المحلية.

- إن المشرع الليبي قد حظر على السلطة المركزية أن تقوم بحل شامل لجميع المجالس المحلية في وقت واحد لما ينتج عن ذلك من إرباك شديد في سير العمل الإداري على المستوى المحلي، كما أنه في حالة الحل الفرد قد ألزم المشرع الليبي السلطة المركزية بإصدار قرار فوري لتشكيل مجلس مؤقت يتولى القيام بالنشاط الإداري حتى انتهاء المدة القانونية للمجلس المنحل، أو يشكل مجلس جديد.³

ب- الرقابة على الأعمال:

إن الرقابة على أعمال المجالس المحلية هي الجانب العملي والهام في العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية المحلية - اللامركزية - والأصل أن تصدر قرارات المجالس المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها بمقتضى القانون ولائحته التنفيذية⁴، ومع ذلك فقد أجاز قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م الرقابة على أعمال المجالس المحلية - الهيئات اللامركزية - في حال مخالفة هذه الهيئات للقانون أو كانت أعمالها غير ملائمة، ومؤدى هذه

¹ - المادة (93) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - المشار إليه.

² - انظر مؤلفه - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق

³ - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية والإدارية - مرجع سابق - ص 196.

⁴ - منير إبراهيم شبلي - المرفق المحلي - دار الفكر العربي - الطبعة الأولى - سنة 1977 - ص 383.

الرقابة أن يكون للسلطة التنفيذية حق إقرارها أو إلغائها لأعمال الوحدات المحلية واستثناء الحلول محل هذه الهيئات في بعض الأحوال، إلا أنها ليست لها - السلطة المركزية - سلطة تعديل قرارات المجالس المحلية.¹

1- رقابة التصديق

لقد أعطى المشرع الليبي السلطة المركزية سلطة التصديق على بعض قرارات المجالس المحلية - التي لا تستطيع هذه الهيئات اتخاذ بشأنها قرارات نهائية - وذلك ضمن الحالات التي حددتها اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي، حيث يكون هذا التصديق إما من وزير الداخلية والحكم المحلي أو من المحافظة.

فقد نصت المادة (27) من اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م على إعطاء المحافظ صلاحيات التصديق على قرارات المجالس البلدية الواقعة في دائرة اختصاصه، الأمر الذي يعني عدم وجود مركزية أحادية جامدة في ممارسة الرقابة على الوحدات المحلية اللامركزية.²

2- رقابة التفتيش و إصدار التوجيهات والأوامر

أن المشرع الليبي كغيره قد أعطى كل وزارة سلطة التفتيش وإصدار الأوامر والتوجيهات اللازمة لضمان حسن سير العمل في المرافق العامة التابعة لها والتي تدخل في دائرة اختصاصها، كما يكون لها الحق في متابعة تنفيذ أعمال المحافظات والبلديات ذات العلاقة بها وذلك من خلال إصدار الكتب و النشرات الدورية والتعليمات التي توجه المجالس في السياسة العامة للدولة، بل أن المشرع الليبي ذهب إلى أبعد من ذلك حيث أعطى كل وزارة بناء على اتفاق مسبق المساهمة في الأعمال و المشروعات الداخلية في اختصاص هذه المجالس.³

نظراً لحرص المشرع الليبي على حسن سير العمل في المجالس فقد أنشاء الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة بمقتضى القانون رقم (116) لسنة 1970م حيث أناط بهذا الجهاز في المادة الرابعة منه تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة و متابعة الأجهزة التنفيذية في الوزارات و

¹ - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية والإدارية - مرجع سابق - ص 196.

² - المادة رقم (27) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - مرجع سابق .

³ - المادة رقم (89) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - مرجع سابق.

المصالح و المؤسسات و الهيئات العامة و المحلية للتأكد من مدى تحقيقها لمسئولياتها و أدائها لواجباتها في مجالات اختصاصاتها.¹

الفرع الخامس: القانون رقم (130) لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية:

أولاً: اختصاصات المجالس المحلية

أورد المشرع الليبي في القانون رقم (130) لسنة 1972م عدة نصوص تبين اختصاصات المجالس المحلية على كافة المستويات للوحدات الإدارية، وذلك على النحو التالي:

أ- اختصاصات مجلس المحافظة:

1- المحافظ

حدد المشرع الليبي اختصاصات المحافظ من خلال قانون الإدارة المحلية رقم 130 لسنة 1972م و اللائحة التنفيذية لهذا القانون، وهي كما يلي:

- يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية، و يتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهذا نص صريح من المشرع على أن المحافظ ممثل للسلطة التنفيذية بالإضافة إلى كونه ممثل للدولة، الأمر الذي يجعله خاضعاً لأعضاء مجلس الوزراء حيث يحق لهم تفويضه و مباشرة ما يسندون له من سلطات تتعلق بوزارتهم و عليه أن ينقل لهم ما يهم تنفيذ أهداف وزاراتهم ضمن نطاق المحافظة.
- الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية و يشرف على موظفيها، وعلى موظفي فروع الهيئات و المؤسسات العمدة بالمحافظة، و يعد الرئيس المحلي لهم باستثناء رجال القضاء و النيابة.
- يتولى اختصاصات الوزير، ووكيل الوزارة المختص المنصوص عليها في قانون النظام المالي للدولة و لائحة الميزانية و الحسابات المخازن.
- يتولى تنفيذ ما يصدره مجلس المحافظة من قرارات خاصة بإنشاء و تنظيم و إدارة المرافق و الأعمال ذات الطابع المحلي.

¹ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 351.

- اتخاذ ما يلزم من إجراءات في مجال حدوث وباء أو كوارث طبيعية وغيرها من الأمور التي تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة أن يبادر إلى اتخاذ ما يلزم لمواجهة ذلك، و عليه أن يخطر فوراً رئيس الوزراء المختص بذلك، ويبلغ المجلس في أول انعقاد له بالأسباب التي بني عليها قراره، وللمجلس بعد ذلك جواز الإقرار أو التعديل أو الإلغاء الإجراء دون أن يكون لقرار المجلس أثر رجعي.¹
- يختص المحافظ بإصدار الأوامر التنظيمية تنفيذاً للقوانين وقرارات مجلس الوزراء واللوائح الصادرة عن السلطة المركزية.

2- مجلس المحافظة

إن المشرع الليبي لم يحدد اختصاصات مجلس المحافظة على سبيل الحصر إنما ذكرها بشكل عام، حيث نصت المادة (7) من قانون الإدارة المحلية على أن يقوم مجلس المحافظة باقتراح خطة المرافق المحلية في مجالات التعليم والشؤون الصحية والاجتماعية والإسكان والنقل والمواصلات المحلية والتعاون والزراعة والصناعات ذات الطابع المحلي والتمويل والعمل ورعاية الشباب، وبوجه عام كافة المرافق والخدمات المحلية في نظام خطة العامة لدولة²، كما تصدر القرارات الخاصة بإنشاء وتنظيم وإدارة هذه المرافق في نطاق الإطار العام الذي يرسمه مجلس الوزراء وفي حدود السياسة العامة للدولة.

إلا انه سرعان ما تدارك ذلك بأن قيد هذا الاختصاص العام بضرورة الحصول على موافقة السلطة التنفيذية على بعض المسائل، حيث استطردت نفس المادة - المادة رقم (7) - بقولها: "و يتولى بوجه خاص مجلس المحافظة في حدود القوانين واللوائح الأمور الآتية...". ومن ضمن هذه الأمور وردت مسائل أوجب المشرع تصديقها من قبل جهات إدارية عليا لكي يكون لها قوة التنفيذ.³

¹ - المواد (10،12،13،14) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م - المادة (18) - اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية - مرجع سابق.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 357.

³ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - مرجع سابق - ص 232.

من ضمن الأمور أو المسائل التي يشترط فيها لنفاذ قرارات المجالس المحلية للمحافظات تصديقها من قبل سلطة مركزية معينة، فإذا لم يتم هذا التصديق أو الاعتماد كان القرار بصددها غير نهائي، ومن ثم لا يمكن تطبيقه، وهي:

- قرارات عقد القروض أو قبول الهبات أو الإعانات من جهة أجنبية، فالتصديق عليها يكون بقرار من مجلس الوزراء.¹
- فرض الرسوم ذات الطابع المحلي أو تعديلها أو تغيير أجل سريانها أو الإعفاء منها أو إلغائها.²
- اعتماد الحساب الختامي للميزانية من وزير الخزانة.³
- اعتماد اللائحة الداخلية لكل مجلس محلي إذا تضمن أحكام خاصة لم ترد في اللوائح النموذجية.⁴
- تفويض مجلس المحافظة سلطة اقتراح القوانين واللوائح و اقتراح تعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامها.⁵

ويذهب الدكتور خليفة أحواس⁶ إلى القول أن هذا التفويض يعد تحولاً نوعياً في ممارسة السلطة إثر الانتقال إلى مرحلة اللامركزية الكلية حيث كان هذا الحق في ذلك مقصوراً في ظل الإعلان الدستوري على مجلس الوزراء فقط.

ومما يجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن سلطة الإدارة المركزية التي تختص بالتصديق، لا تملك إلا الموافقة على القرارات الصادرة عن المجلس المحلي للمحافظة أو رفضه، فليس لها سلطة تعديله أو تبديله، لأن السلطة المركزية ليست سوى سلطة وصاية وليست سلطة رئاسية.

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - نفس المرجع - ص 235.

² - المادة رقم (7) الفقرة (5) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م مرجع سابق.

³ - المادة رقم (29) - نفس المرجع.

⁴ - المادة رقم (45) - نفس المرجع.

⁵ - المادة رقم (82) - نفس المرجع.

⁶ - أنظر مؤلفه:

- اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - المرجع سابق - ص 358.

ب- اختصاصات المجلس البلدية:

1- عميد البلدية

- يكون له اختصاصات الوزير في المسائل الإدارية والمالية، كما يكون له الاختصاصات الممنوحة للوزير في قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بالنسبة لموظفي البلدية.
- يتولى الدعوة لانعقاد جلسات المجلس البلدي العادية وغير العادية.
- يمثل عميد البلدية المجلس البلدي أمام المحاكم وغيرها من الهيئات وفي صلته مع الغير.
- لعميد البلدية سلطة إزالة المخالفات التي تُرتكب ضد القوانين واللوائح التي يختص بتنفيذها، وذلك بالطريق الإداري وعلى نفقة المخالف.
- يمارس ما يفوض له من اختصاصات من قبل هيئات إدارية أخرى، وخصوصاً ما يعهد به إليه المجلس البلدي من اختصاصاتها.¹

2- المجلس البلدي:

أن المشرع الليبي قد أعطي المجلس البلدي اختصاص صلاحية إنشاء المرافق العامة في نطاق البلدية، حيث نصت المادة (18) من هذا القانون على أن تباشر البلدية بوجه عام إنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التنظيم والتخطيط والمباني والشؤون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة والمجاري والطرق والوسائل المحلية للنقل العام، وللبلدية أن تنشئ وتدير في دائرة اختصاصها بالذات أو الوساطة الأعمال والمؤسسات التي تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها.

على الرغم من أن نص المادة السابق جاء مبيناً بوجه عام صلاحية إنشاء المرافق العامة في نطاق البلدية، إلا أنه جاء في نفس الوقت محدداً لاختصاصات البلديات في هذا المجال، إذ لا تستطيع إلا إنشاء مرافق محلية ليس لها طابع قومي، كما أنها لا تستطيع إلا إنشاء المرافق المحلية الضرورية لممارسة اختصاصاتها، فليس لها إنشاء مرافق يراد بها إشباع خدمات لا تملك أدائها، فعلى هذا الأساس نصت المادة 25 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقولها " للبلدية.

ثانياً: رقابة الإدارية على المجالس المحلية

1- الرقابة على الأعضاء:

أ- حق التعيين:

وفقاً للقانون رقم 130 لسنة 1972م بشأن الإدارة المحلية أن المحافظ يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، في حين يتم تعيين العمداء - عمداء البلديات - بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس المجلس، إلا أن المشرع الليبي قد عدل عن ذلك، بصدور القانون رقم (78) لسنة 1973م بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمهامها، حيث نصت المادة الأولى منه على أن " تقوم اللجان الشعبية بممارسة الإدارة الثورية في الجهات و المرافق المشككة فيها على الوجه المبين في هذا القانون، دون الإخلال بالمهام و المسؤوليات الأخرى المنوطة بها و يكون لكل لجنة رئيس تختاره من بين أعضائها أو من غيرهم يتولى ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها في هذا القانون"¹، فبصدور هذا القانون أصبح تشكيل المجالس المحلية تشكياً شعبياً كاملاً.

وبذلك يكون المشرع الليبي قد ألغى أحد أوجه رقابة السلطة المركزية و هو التعيين، و قد انسحب ذلك على العمداء و المعينين في مجالس المحافظات و البلديات بحكم وظائفهم كون وضعيتهم لا تتسجم مع المبدأ الذي أرساه هذا القانون.²

ب- التأديب:

قد نصت المادة (69،70) من قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م فيما يتعلق بموظفي المحافظات و البلديات على أن تكون المحاكمة التأديبية لهم أمام مجلس تأديبي يشكل فيها بقرار من المحافظ أو العميد و برئاسة الأمين العام و بعضوية أحد أعضاء مجلس المحافظة أو المجلس البلدي بحسب الأحوال، يختاره المجلس و مستشار قانوني و ذلك عدا موظفي الفئة الأولى الذي تكون محاكمتهم أمام مجلس التأديب الأعلى.

¹ - د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 93.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 360.

وتنفيذاً لنص المادة (61) من قانون الإدارة المحلية صد بتاريخ 2 إبريل 1973م قرار من مجلس الوزراء، بتنظيم قواعد مساءلة المحافظين وعمداء البلديات والتحقيق معهم، على أن يكون التحقيق معهم بناء على قرار من مجلس الوزراء ويتولى التحقيق في ذلك وكيل الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة لشؤون التحقيق.¹

هـ - الحل:

إن المشرع الليبي لم يذكر جديد بالنسبة لحل المجالس المحلية في قانون الإدارة المحلية رقم (130)، فقد جاءت المادة (79، 80) منه بنفس الأحكام التي نص عليها قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م المادة (93)، إلا أن حل المجلس يكون بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، في حين كان القرار بناء على عرض وزير الداخلية والحكم المحلي في القانون رقم (62)، وبالنسبة لباقي الأحكام نحيل القارئ إلى الحل في قانون الحكم المحلي رقم (62) منعاً لتكرار.

2- الرقابة على الأعمال:

أ- التصديق:

أن المجالس المحلية وإن كانت تتمتع بكامل الحرية في اتخاذ القرارات في بعض المسائل إلا أن المشرع الليبي قد قيدها بلزوم عرض بعض القرارات على جهات معينة لتصديق عليها، لقد ذكرنا سابقاً عند الحديث عن اختصاصات مجالس المحافظات القرارات التي تتطلب التصديق عليها من السلطة المركزية فمنعاً لتكرار نحيل القارئ إليها.

أما بالنسبة لمجالس البلدية فإن الجهات التي تملك التصديق على قرارات مجلس البلدية لكي تعتبر هذه القرارات نهائية، مجلس الوزراء ورئيس المجلس الوزراء والمحافظ، فالمسائل التي يجب التصديق عليها من مجلس الوزراء هي: عقد القروض أو قبول الهبات أو الإعانات من جهة أجنبية، والمسائل التي يجب تصديق رئيس مجلس الوزراء عليها هي: عقد القروض وقبول الهبات والوصايا المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة مجلس البلدية، وفرض الرسوم والعوائد أو الإتاوات مقابل استغلال المرافق العامة أو مقابل استعمال الأملاك العامة التي آلت إليها مباشرة

¹ - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 225.

شؤونها، وأخيراً المسائل التي تتطلب تصديق المحافظ عليها هي : اعتماد ميزانية البلدية و الحساب الختامي لها وإصدار اللوائح البلدية.¹

أن المشرع الليبي قد أفرد بنوع آخر من التصديق وإن كان جزئياً، وهو القرارات التي الصادرة عن رئيس اللجنة الشعبية يتوقف نفاذها على قرار من مجلس المحافظة وهي التي نصت عليها المادة (13) من قانون ممارسة اللجان الشعبية لمهامها الإدارية والتي تطلبت لنفاذ القرارات التي يتخذها المحافظ - رئيس اللجنة الشعبية للمحافظة - في حالة حدوث وباء أو كوارث طبيعية أو غيرها من الأمور الطارئة.²

ب-الإشراف و التفتيش:

أن المشرع الليبي قد أعطى الحق لكل وزارة بالنسبة إلى شؤون المرفق الذي تعنى بإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، كما تتولى في هذه الشؤون متابعة أعمال المحافظة والبلدية ولها في ذلك أن تبلغ ما تراه من تعليمات و توجيهات تؤدي إلى حسن قيامها بنصيبها من هذا المرفق، كما أن لكل وزارة بناء على اتفاق مسبق مع المجلس في الأعمال و المشروعات الداخلة في اختصاص هذه المجالس، ولرئيس مجلس الوزراء الإشراف العام على أعمال المجالس المحلية و أجهزتها وعلى نشاط المرافق العامة التي تتولها، وكما أن المشرع حولها سلطة التفتيش على أعمال المجالس المحلية، كما أنيط بديوان المحاسبة سلطة التفتيش على حسابات المجالس المحلية - المحافظة، البلدية .

نلاحظ من ذلك أن المشرع الليبي قد سار على نفس النهج الذي سار عليه عند وضعه لقانون الحكم المحلي رقم (62)، فقد أعطى الوزارات نفس السلطة الرقابية التي أعطاها القانون السابق - تم توضيح ذلك سابقاً عند الحديث عن الرقابة الإدارية في ظل قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - وذلك لضمان حسن سير العمل الإداري في المرافق العامة وقيام المجالس المحلية بواجبها على أكمل وجه.

¹ - المواد (29، 30، 33، 39) - قانون الإدارة المحلية رقم 130 لسنة 1972م - مرجع سابق.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 366.

الفرع السادس: القانون رقم (39) لسنة 1975م بشأن البلديات

أولاً: اختصاصات المجالس البلدية:

إن المشرع الليبي قد أتبع ذات الأسلوب الذي أتبعه في قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م، سواء في طريقة عرض اختصاصات البلديات، أو في تعيين المرافق التي يوكل إلى البلديات مباشرتها، فهو جاء بدايتاً بتحديد اختصاصات البلديات بوجه عام مع الإحالة بالنسبة للأحكام التفصيلية للاتحة التنفيذية، إلا أن المشرع في حالات أخرى يحيل إلى اللائحة التنفيذية، وذلك ليس فيما يتعلق بذكر تفصيلات الاختصاصات فحسب، وإنما في تكملة اختصاصات المجالس البلدية بذكر مسائل أخرى تدخل ولايتها و لم يتم ذكرها في نص التشريعي صراحة، فهذا ما جاءت به نص المادة الثامنة من القانون رقم (39) وذلك في فقرتها الأولى و الثانية " تباشر البلدية بوجه عام إنشاء و إدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التنظيم والتخطيط و المباني و الشؤون الاجتماعية و الصحية و مرافق المياه و الإنارة و المجاري و الوسائل المحلية للنقل العام " وذلك على النحو الذي توضحه اللائحة التنفيذية، الفقرة الثانية - كما تبين اللائحة المسائل الأخرى التي تباشرها البلدية - " و للبلدية أن تنشئ و تدير في دائرة اختصاصاتها بالذات أو بالواسطة الأعمال و المؤسسات التي تراها كفيلة لتنفيذ اختصاصاتها".¹

نتفق مع الدكتور صبيح مسكوني² حيث يلحظ من نص المادة الثامنة أنه على الرغم من كونها جاءت مبينه بوجه عام صلاحية إنشاء وإدارة المرافق العامة الداخلة في اختصاصها الإقليمي، إلا أنها جاءت في نفس الوقت محدد لاختصاصات البلديات في هذا المجال، إذ لا تستطيع إلا إنشاء مرافق يراد بها إشباع خدمات لا تملك أدائها وعلى هذا الأساس نصت المادة (20) من اللائحة التنفيذية للقانون على أنه " للبلدية إنشاء و تنظيم و إدارة المرافق العامة اللازمة لممارسة اختصاصاتها".

فيما يذهب جانب كبير من شراح القانون الليبي بمن فيهم الدكتور صبيح مسكوني إلى أن نص المادتين السابقتين ليس فيهما ما يمنع من إنشاء وإدارة المرافق المحلية ذات

¹ - المادة رقم (8) - قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م - مرجع سابق.
² - أنظر مولفه - مبادئ القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 183.

الطابع التجاري والصناعي، متى كانت هذه المرافق ضرورية للقيام بمهامها، وطالما أن هذا الأمر لا يتعارض مع اختصاصات الوزارات أو المؤسسات العامة أو البلديات الأخرى وغيرها من الوحدات العامة المركزية أو المحلية في الدولة، بل يعتبر قيام البلديات بمثل هذه المرافق يتفق مع التوجه الاقتصادي الذي تسير عليه ليبيا من سياسة التدخل و التحول في المجالات الاقتصادية.

كما تختص البلديات بتنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بتخطيط المدن والقرى وتنظيم المباني وتقسيم الأراضي وتخصيص الناطق والإشراف والرقابة على حركة العمران والبناء، وتحديد وتخطيط ممرات الكهرباء والهواتف والغاز بدائرة البلدية حسب المواصفات التي تضعها الجهات المختصة وعلى النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.¹

كما تتولى المجالس البلدية القيام بأعمال المحافظة على الصحة العامة، وتتولى سلطة الترخيص في مزاولة المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى، ويكون الترخيص بموافقة الجهة المختصة بأمانة الداخلية، وتراقب البلدية تنفيذ شروط التراخيص التي تصدرها ومواعيد فتح المحال وإغلاقها، وفقاً للأوضاع التي تنظمها القوانين و اللوائح وعلى النحو الذي توضحه اللائحة التنفيذية، كما تتولى إنشاء الأسواق العامة والمحلات المزاد العلني وتنظيمها وتديرها وترخص استعمالها وذلك وفقاً لأحكام القوانين و اللوائح و مقابل الرسوم و الإجراءات التي تحدد ذلك.²

بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة فإن البلديات تتولى ضبط وقائع الميلاد والإقامة و الزواج والطلاق والوفاة وغيرها من الأحوال المدنية، وفقاً لنظام سجلات النفوس ونظم المواليد والوفيات وإصدار الشهادات واستخراج الإحصاءات وتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بذلك، وهذا بالإضافة إلى العديد من الاختصاصات الأخرى ذات الطابع المحلي.³

إن كل ما جئنا على ذكره سابقاً تعد اختصاصات إدارية للمجالس البلدية وذلك وفقاً لما حدده المشرع من خلال نص المادة الثانية من قانون البلديات رقم (39)، فبالإضافة إلى هذه

¹ - المادة رقم (9) - قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م - مرجع سابق.

² - المواد (10،11،12،13) - قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م - نفس المرجع.

³ - المادة رقم (14) - قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م - نفس المرجع .

الاختصاصات التي تعد ذات طابع إداري خدمي، فإنها تتمتع باختصاصات ذات طابع تشريعي، فقد أعطى المشرع الليبي للمجالس المحلية و المتمثلة في البلديات سلطة اقتراح القوانين و اللوائح ، و اقتراح أو حذف حكم أو أكثر من أحكامها أو إضافة أحكام أخرى.

كما أن المشرع الليبي قد أعطى البلديات سلطة إصدار اللوائح في الشؤون البلدية التي تدخل في اختصاصها، وذلك في حدود القوانين واللوائح العامة، ولا تعد هذه اللوائح نافذة إلا بتصديق عليها من أمين البلدية، و للأمين أن يعترض عليها خلال ثلاثين يوم على أن يكون هذا الاعتراض مسبباً و كتابياً، فإذا تمسك المجلس البلدي بقراره عرض الأمين الأمر على اللجنة الشعبية العامة لتقرر ما تراه، ولأمين البلدية إصدار لائحة نموذجية موحدة يهتدى بأحكامها.¹

ثانياً: الرقابة الإدارية على المجالس البلدية:

1- الرقابة على الأشخاص:

أ- انتفاء التعيين:

بصدور قانون ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية رقم 78 لسنة 1973م، أُعيد تشكيل مجالس الإدارة في الهيئات المحلية والمرفقية ليكون تشكيلاً شعبياً كاملاً، وبذلك أنتقل المشرع الليبي إلى الأسلوب اللامركزي في تشكيل المجالس المحلية، وإلغاء أسلوب التعيين بعد أن كانت المجالس المحلية في ليبيا تشكل بثلاث أساليب وهي: "التعيين، الاختيار، الانتخاب".

ب- التأديب:

تتمثل سلطة التأديب الوصائي في عزل أو وقف بعض أعضاء الهيئات اللامركزية من جانب جهة الوصاية الإدارية، وذلك في حالة إخلال أحد الأعضاء بالواجبات المقررة قانوناً، فالمشرع الليبي نص على أن يكون التحقيق مع رئيس و أعضاء المجلس البلدي بناء على قرار من وزير البلديات، ويتولى التحقيق وكيل الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة لقسم التحقيق طبقاً لأحكام القانون.

¹ - المادة رقم (20) - قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م - نفس المرجع .

كما أجاز المشرع في المخالفات التي لا تتطلب تحريماً أو مراقبة أو تفتيشاً أن يندب وزير البلديات للتحقيق فيها أحد الموظفين لا تقل درجته عن مدير عام و يجرى التحقيق في هذه الحالة وفقاً للأحكام المعمول بها بالنسبة للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، ذلك كله على صعيد التحقيق الإداري، أما إذا ترتب على ذلك مساءلة تأديبية، فإن مجلس التأديب الأعلى المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية، فهو المختص بذلك فيما يتعلق برؤساء المجالس البلدية.¹

2- الرقابة على الأعمال:

لقد ذكرنا سابقاً أن هذا النوع من الرقابة الإدارية لاحق على اتخاذ الهيئات الإدارية لقراراتها و إجراءاتها لتصرفاتها الإدارية، وهو يُمارس من قبل السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية - البلديات - و لعل أهم مظاهر هذه الرقابة تتمثل في التصديق على ما تتخذه البلديات من قرارات حتى تصبح نافذة، فعلى الرغم من أن هذه القرارات تدخل في اختصاصات وصلاحيات البلديات، إلا أن نفاذها متوقف على تصديق أو موافقة السلطة المركزية، ومن هذه التصرفات التي يجب التصديق عليها من وزير البلدية: عقد القروض أو قبول الهبات أو الوصايا، وفي حالة كانت هذه القروض أو الهبات أو الوصايا من جهة أجنبية فإن يجب أن يكون بقرار من مجلس الوزراء، وكذلك قرارات اللوائح البلدية التي تدخل في نطاق اختصاصها، وقرارات فرض الرسوم والعوائد والإتاوات ذات الطابع المحلي، الترخيص في مزاوله المهن التجارية والصناعية والحرف والأعمال الأخرى على أن يكون الترخيص بموافقة الجهة المختصة بوزارة الداخلية.

بالإضافة إلى ما تقدم فإن الوزارة البلدية تتولى الإشراف على البلديات و متابعة تنفيذ القوانين واللوائح، والتفتيش على سير العمل بها، و الذي له إصدار القرارات و التعليمات إليها في سبيل تنفيذها لاختصاصها، و للوزير في هذا الشأن وقف أي قرار من قرارات البلديات الذي يرى فيه إضراراً بالأموال المالية والإدارية والفنية للبلديات، وذلك مع مراعاة أحكام المواد (20، 25، 59) من هذا القانون.

¹ - لتفصيل أكثر أنظر:

- د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 384، 385، 386.
- القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 332، 333.

الفرع السابع: اختصاصات وصلاحيات الوحدات الإدارية خلال الفترة من 1975م حتى 2011م:

أصدر المشرع الليبي جملة من القوانين المتعاقبة، نظم من خلالها ممارسة الشعب لسلطته من خلال المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، وباستقراء هذه القوانين فإن المشرع قد قسم المؤتمرات الشعبية إلى مؤتمرات شعبية أساسية ومؤتمرات شعبية غير أساسية ومؤتمر الشعب العام. فيما يلي عرض للبناء التنظيمي للمؤتمرات الشعبية أولاً، ومكونات المؤتمرات الشعبية ثانياً.

أولاً: البناء التنظيمي للمؤتمرات الشعبية:

تنقسم المؤتمرات الشعبية الأساسية لثلاث مستويات كالآتي:

1- المؤتمرات الشعبية الأساسية:

إن طبيعة اختصاصات وصلاحيات المؤتمرات الشعبية الأساسية، تكمن في ممارسة مظاهر السيادة والسلطة في المجتمع، أي أنها تتولى الوظيفة السياسية والتشريعية، كما تتولى اختيار اللجان الشعبية ومحاسبتها، وهو الأمر الذي أفصحت عنه جميع القوانين المنظمة للمؤتمرات الشعبية، والتي من بينها القانون رقم 9 لسنة 1984م و القانون رقم 1 لسنة 2007م، يمكن إجمال اختصاصات و صلاحيات المؤتمرات الشعبية الأساسية في الآتي:

- إصدار القوانين في مختلف المجالات في ليبيا.
- وضع وإقرار الخطط الاقتصادية والميزانيات العامة.
- رسم السياسة الخارجية، والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الخارجية بين ليبيا والدول الأخرى.
- وضع السياسة العامة في مختلف المجالات.
- البث في شؤون السلم والحرب.
- تشكيل ومحاسبة اللجان الشعبية والأمانات الشعبية.

وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات فإن المؤتمرات الشعبية الأساسية تختص باتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية داخل نطاقها الجغرافي، حيث تعقد المؤتمرات الشعبية الأساسية عدة

اجتماعات في السنة، لمناقشة القضايا والمسائل المحلية، وتتخذ قراراتها بصورة جماعية على أساس توافق الآراء، بحيث تؤخذ في الاعتبار آراء الأغلبية و الأقلية على حد سواء، وهذا ما أشارت إليه المادة 40 من القانون رقم 1 لسنة 2001م حيث نصت على أن "الجماعية هي أساس اتخاذ القرار في السلطة الشعبية، وفقاً للديمقراطية الشعبية المباشرة وتتخذ قرارات المؤتمر الشعبي باتفاق جميع الآراء فإن لم يتم الاتفاق على رأي واحد، جمعت الآراء المتعددة إلى بعضها وبصاغ منها بالتوافق قرار المؤتمر الشعبي الأساسي"¹

2- المؤتمرات الشعبية غير الأساسية:

إن المؤتمرات الشعبية غير الأساسية هي ملتقى المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاق البلدية أو ما في حكمها من التقسيمات والتسميات الإدارية.

يمكن إجمال اختصاصات وصلاحيات المؤتمرات الشعبية غير الأساسية في الآتي:

- اختيار أمانة المؤتمر الشعبي غير الأساسي.
- تجميع وصياغة قرارات وتوصيات وملاحظات المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نظامه.
- دعوة المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاقه لاجتماع على المستوى المحلي بالتنسيق مع أمانة مؤتمر الشعب العام.
- اختيار أمانة اللجان الشعبية وفقاً لما تحدده التنفيذية لهذا القانون.
- مساعدة المختارين منه، وقبول استقالاتهم وإعفائهم من مهامهم المختارين لها.

3- مؤتمر الشعب العام:

مؤتمر الشعب العام هو ملتقى أمناء المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والاتحادات والروابط المهنية والنقابات، فهو ليس بهيئة تشريعية إنما مجرد أداة صياغة لقرارات المؤتمرات الشعبية.

وقد جاءت جميع القوانين والتشريعات المنظمة للمؤتمرات الشعبية ابتداءً من القرارين (1،3) لسنة 1979م بشأن الاختصاصات المسندة للأمانة العامة لمؤتمر الشعب العام، مروراً بالقانون رقم

¹ - د. محمد عبدالله الحراري - مرجع سابق - ص 224.

(9) لسنة 1984م و القانون رقم (1) لسنة 2001م، وانتهاء بالقانون رقم (1) لسنة 2007م لتؤكد على دور مؤتمر الشعب العام، حيث انحصرت اختصاصات وصلاحيات مؤتمر الشعب العام في الآتي:

- صياغة القوانين وقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية.
- تحديد القطاعات التي تدار بلجان شعبية عامة.
- تشكيل واختيار أمانة مؤتمر الشعب العام، ومساءلتها، وقبول استقالة أمينها أو أي من أعضائها وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.
- اختيار أمين مجلس التخطيط الوطني، واللجنة الشعبية العامة، ومساءلتهم وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.
- اختيار مستشار الأمين الوطني، ورئيس ومستشاري المحكمة العليا، والنائب العام وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.
- اختيار أمناء الأجهزة الرقابية ومساعدتهم، ومحافظ مصرف ليبيا المركزي ونائبه ومساءلتهم وقبول استقالاتهم وإعفاؤهم من مهامهم المختارين لها.
- إصدار اللوائح والقرارات المنظمة لعمله.

ثانياً: مكونات المؤتمرات الشعبية:

أ- أمانات المؤتمرات الشعبية.

1- أمانة المؤتمر الشعبي الأساسي.

إن أمانة المؤتمر الشعبي الأساسي لا تتمتع بسلطة التقرير بشكل منفصل ومستقل عن سلطة المؤتمر الشعبي الأساسي ذاته، فهي مجرد لجنة قيادية للمؤتمر وتتمثل اختصاصاتها وصلاحياتها في الآتي:

- متابعة تنفيذ قرارات المؤتمر الشعبي الأساسي.
- إدارة وتنظيم جلسات المؤتمر الشعبي الأساسي وصياغة قراراته.
- التنسيق مع أمانة مؤتمر الشعب العام في المسائل التنظيمية.
- عقد الاجتماعات التقابلية مع اللجنة الشعبية للمؤتمر.

- إيقاف اللجنة الشعبية للمؤتمر أو أي عضو من أعضائها في حالة مخالفة التشريعات النافذة.

- متابعة أعضاء القطاعات بالمؤتمر الشعبي الأساسي.

2- أمانة المؤتمر الشعبي غير الأساسي.

- متابعة تنفيذ قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاقه.

- الدعوة لاجتماعات المؤتمر الشعبي غير الأساسية - للشعبية - وإدارة جلساته.

- تحديد مواعيد اجتماعات المؤتمرات الشعبية الأساسية الواقعة في نطاقه في دورتها العادية وغي العادية أمانة مؤتمر الشعبي العام.

- متابعة أعمال اللجان الشعبية بالمؤتمر الشعبي غي الأساسي، وفروع المؤسسات و الهيئات والأجهزة والمصالح وما في حكمها الواقعة في نطاق المؤتمر الشعبي غي الأساسي وتقييم أدائها، وعقد الاجتماعات المشتركة والتقابلية معها.

- الإشراف والمتابعة والضبط الإداري على أمانات المؤتمرات الشعبية الأساسية، واتخاذ الإجراءات المناسبة حيالهم وتوقيع العقوبات التأديبية وفقاً للتشريعات النافذة.

- تشكيل لجان للتحقيق في المخالفات التي ترتكب من أمانة اللجان الشعبية للقطاعات بالشعبية وما في حكمها ، تحت إشراف أمانة المؤتمر الشعبي للشعبية، وعرض الأمر على المؤتمر الشعبي للشعبية أو الإحالة على الجهات القضائية أو الرقابية بحسب الأحوال.

- إصدار قرارات النقل والندب والإعارة لموظفي أمانات المؤتمرات الشعبية وفقاً للملاك المعتمد.

تتمثل صلاحيات واختصاصات أمانة المؤتمرات الشعبية غير الأساسية في الآتي:

- متابعة تنفيذ القوانين وقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المصاغة في مؤتمر الشعب العام.

- تجميع وصياغة قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المتعلقة بوضع جدول أعمالها وعرضه على المؤتمرات الشعبية الأساسية.

- إعداد مقترح صياغة قرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية تمهيداً لصياغة النهائية في مؤتمر الشعب العام.
 - متابعة أعمال اللجان الشعبية .
 - إصدار اللوائح والقرارات المالية و التنظيمية اللازمة لتسيير عمل أمانة مؤتمر الشعب العام، وتحديد صلاحيات أمين وأعضاء أمانة مؤتمر الشعب العام.
 - إصدار اللوائح والقرارات المالية و التنظيمية اللازمة لتسيير عمل أمانات المؤتمرات الشعبية في حدود الميزانية المعتمدة.
- 3-أمانة مؤتمر الشعب العام.**

تتولى أمانة مؤتمر الشعب العام الاختصاصات التالية:

- متابعة تنفيذ القوانين وقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المصاغة في مؤتمر الشعب العام.
- متابعة أعمال اللجنة الشعبية وعقد الاجتماعات المشتركة والتقابلية معها.
- تحديد مواعيد اجتماعات المؤتمرات الشعبية في دورتها المختلفة، وعرض ما يستوجب العرض عليها.
- الدعوة لاجتماعات مؤتمر الشعب العام في دوراته المختلفة وإدارة جلساته.
- مراجعة مشروعات القوانين والمذكرات والتقارير والوثائق المراد عرضها على المؤتمرات الشعبية الأساسية، وذلك وفقاً للألية التي ترد في اللائحة التنفيذية.
- متابعة الجهات التابعة لمؤتمر الشعب العام.
- الدعوة للاختيار الشعبي والإشراف عليه وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية.
- متابعة العلاقات مع المجالس النيابية وكذلك المنظمات والاتحادات البرلمانية.
- متابعة الإجراءات التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المتعلقة بالتعاون الدولي.
- إحالة الموضوعات التي تستوجب الإحالة إلى الجهات الرقابية والقضائية.

- إصدار قرارات التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة بالنسبة للعاملين بها، ولها سلطة البت في طلبات الاستقالة و الإحالة لتقاعد وإنهاء الخدمة، وتوقيع العقوبات التأديبية طبقاً للتشريعات النافذة.
- الإشراف والمتابعة والضبط الإداري على أمانات المؤتمرات الشعبية و الجهات التابعة لها.
- لها عند وقوع المخالفات التحقيق مع أي من المختارين من مؤتمر الشعب العام، وأي من أمانات المؤتمرات الشعبية، أو أي من أعضائها و أن توقف أي من هؤلاء الأشخاص عن العمل ، على أن تخطر المؤتمر الشعبي المختص بذلك.
- توقيع عقوبة الإنذار و اللوم والخصم من المرتب بما لا يتجاوز سبعة أيام في المرة الواحدة بالنسبة للمختارين من مؤتمر الشعب العام و أمناء المؤتمرات الشعبية، وأعضاء أمانات المؤتمرات الشعبية.¹

ب- اللجان الشعبية.

إن اللجنة الشعبية العامة هي أداة المؤتمرات الشعبية في تنفيذ قراراتها، وتكون مسؤلة أمامها عن تنفيذ ما يوكل إليها من اختصاصات ، ذكرنا سابقاً أن المشرع الليبي وفقاً لأخر التشريعات الصادرة قد قصر اللجان الشعبية على مستوى الشعبيات على اللجان الشعبية العامة للقطاعات، وبذلك فإننا سنتناول اختصاصات اللجان الشعبية للقطاعات و اختصاصات اللجنة الشعبية العامة.

1- اللجان الشعبية للمقاطعات.

- اقتراح الخطط ووضع البرامج والإجراءات التنفيذية لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية، وإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بنشاطات القطاع.
- اقتراح وتنفيذ ميزانية القطاع.
- متابعة الهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة والشركات التابعة لها والإشراف عليها.

¹ - المواد (8،15،16،17،18) - القانون رقم 1 لسنة 2007م - مرجع سابق.

- اقتراح ما يلزم من تشريعات تتعلق بعمل القطاع و إحالتها إلى اللجنة الشعبية العامة.
- إعداد التقارير السنوية عن أنشطة القطاع و عرضها على الجهات ذات العلاقة.
- إصدار القرارات التنظيمية الداخلية المتعلقة بالقطاع.¹

2- اللجنة الشعبية العامة.

- تنفيذ القوانين وقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية المصاغة في المؤتمر الشعب العام.
- اقتراح مشروعات خطة التحول والمشروعات العامة والموازنة العامة للدولة.
- اقتراح مشروعات القوانين وكذلك الموضوعات الأخرى التي تريد عرضها على المؤتمرات الشعبية الأساسية.
- متابعة أعمال اللجان الشعبية للقطاعات والأشرف عليها لضمان حسن سير عملها وفقاً لقرارات المؤتمرات الشعبية الأساسية.
- متابعة الهيئات والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة التي تتبعها.
- إصدار القرارات المتعلقة بالهيكل التنظيمية للجان الشعبية العامة للقطاعات.
- وضع الضوابط المتعلقة بالإيفاد للعمل أو الدراسة أو للتدريب أو للعلاج أو للمهام في الخارج.
- إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين.
- إصدار اللوائح المنظمة للتعاقد على تنفيذ الأعمال وتقديم الخدمات بالنسبة للعقود التي تمول من الميزانية العامة.
- إنشاء وحل ودمج وتنظيم وإعادة تنظيم الهيئات والمؤسسات والأجهزة والمصالح والشركات العامة، وتحديد اختصاصاتها.
- مراجعة المعاهدات والاتفاقيات والقروض الدولية والموافقة عليها، واتخاذ إجراءات عرض ما يستوجب العرض منها على المؤتمرات الشعبية الأساسية للمصادقة عليها.
- تحديد صلاحيات أمين اللجنة الشعبية العامة وأمنائها المساعدين.
- الموافقة على منح حق اللجوء و تحديد معاملة اللاجئين.

¹ - المادة رقم (11) - القانون رقم 1 لسنة 2007م - نفس المرجع.

- توقيع عقوبات الإنذار واللوم والخصم من المرتب بما لا يتجاوز سبعة أيام في المرة الواحدة، على أمناء وأعضاء اللجان الشعبية التي تتبعها.¹

¹ - المادة رقم (12) - قانون رقم 1 لسنة 2007م - نفس المرجع.

المطلب الثالث:

الموارد المالية للمجالس المحلية

يعتبر التمويل المحلي أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية، فبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم بوظائفها، كما أن تجارب الدول قد أثبتت أن هناك ارتباط طردي موجب بين استقلال الوحدات المحلية وبين قدرتها على الحصول على إيرادات ذاتية، ولكي يكون هذا التمويل ناجحاً يجب توافر عدة متطلبات في الموارد المالية المحلية:¹

- كفاية الموارد المحلية ومرونتها.
- توافر القدرة الإدارية لجهاز الحكم المحلي على إدارة هذه الموارد.
- العدالة في توزيع الأعباء المالية المحلية على المواطنين الإقليميين.
- الملائمة السياسية، أي أن يكون لدى جهاز الحكم المحلي القدرة السياسية على فرض الأعباء.
- أن تكون الموارد المالية المحلية بقدر الإمكان، أي داخلية في نطاق الإقليم، وخاضعة في ربطها وتحصيلها وإنفاقها للسلطة المحلية المختصة.

فيما يلي سنتناول الموارد المالية للمجالس المحلية في ليبيا بالقوانين المختلفة.

الفرع الأول: المواد المالية للمجالس المحلية خلال الفترة من 1951م - 1968م:

يمكن حصر الموارد المالية للمجالس المحلية خلال هذه الفترة في خمس مصادر رئيسية، و

هي:

الضرائب، والرسوم، والإيرادات الاستغلالية، والقروض، والإعانات، فبعض هذه المصادر تعتبر إيرادات ذاتية للوحدات المحلية، كالضرائب والرسوم والإيرادات الناشئة عن استثمار المرافق المحلية، بينما يعد بعضها الآخر موارد خارجية كالقروض والإعانات التي تحصل عليها الوحدات المحلية من السلطة المركزية - الحكومة - والهبات والوصايا التي تتلقاها من الأفراد أو الهيئات الأجنبية.

¹ - د. محمد محمد بدران - دراسات في المفاهيم و المبادئ العلمية - مرجع سابق - ص 68.

وبذلك تكون الموارد المالية للمجالس المحلية خلال الفترة من 1951م حتى سنة 1968م كالتالي:

- 1- الضرائب و الرسوم التي تفرضها السلطة المركزية لحساب البلديات.
- 2- الرسوم و العوائد التي تنزل لها الحكومة عنها بمقتضى القوانين واللوائح، أو التي يفرضها المجلس المحلي وفقاً للقانون و اللوائح الصادرة بمقتضاه أو غيرة من القوانين و اللوائح الأخرى.
- 3- إيرادات أموال أملاك الوحدات المحلية و المبالغ المتحصلة من بيعها.
- 4- الإيرادات و الإتاوات و الأرباح الناجمة من استغلال المرافق العامة التي تديرها بنفسها أو بطريق الالتزام أو بأي طريق آخر.
- 5- الهبات التي تمنح من السلطة المركزية (الحكومة).
- 6- المبالغ المتحصلة من تطبيق القانون، و الرسوم بمستخرجات قيد المواليد و الوفيات و الرسوم و العوائد الخاصة بالإجراءات الصحية و المحال العامة، و جميع الموارد الأخرى المرخص بها.
- 7- القروض التي تعقدها المجالس المحلية مع الحكومة.

كل هذه الموارد المالية مضافة إلى الميزانية السنوية، وفق القواعد التي يقرها القانون و هي في مجملها تخضع لمراجعة ديوان المحاسبة وفق القواعد والأسس المعمول بها.¹

الفرع الثاني: قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970:

- ميزانيات المجالس المحلية

أن المشرع الليبي قد نص صراحة على أن يكون لكل من المحافظات و البلديات ميزانيات مستقلة، وقرر لها تبعاً لذلك موارد مالية، حيث نص على أنه " يُعد كل مجلس بلدي مشروع ميزانية البلدية و مصروفاتها و يقدم المشروع إلى مجلس المحافظة قبل بدء السنة المالية للدولة بستة أشهر"²، بعد ذلك يتولى مجلس المحافظة دراستها و إعداد مشروع ميزانية المحافظة في

¹ - لتفصيل أكثر أنظر :

- د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 49 وما بعدها.

² - المادة (42) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - مرجع سابق.

ضوء احتياجات المحافظة بمراعاة الخطة المعتمدة، وبعد اعتماد الميزانية العامة للدولة تقوم اللجنة العليا للحكم المحلي¹ بتوزيع الإنفاق العام على المحافظات و البلديات وذلك بناء على عرض وزير الداخلية و الحكم المحلي، وبعد انتهائها من التوزيع تقوم المحافظات و البلديات بتحضير ميزانيتها الخاصة، و عند الانتهاء من إقرار هذه الميزانيات الخاصة من قبل المحافظات و البلديات تعرض على وزير الداخلية و الحكم المحلي بقصد اعتمادها، بقرار يصدره في هذا الشأن²، وذلك إعمالاً بنص المادة (46) من هذا القانون حيث نصت على أن " تعتمد ميزانيات المحافظات و البلديات بقرار من وزير الداخلية و الحكم المحلي بعد الاتفاق مع وزير الخزانة".

بالإضافة الميزانية كمصدر لتمويل المحلي للوحدات المحلية، فإن المشرع الليبي كغيره قد حدد العديد من الموارد المالية للوحدات المحلية، حتى تتمكن من أداء مهامها الإدارية و إشباع حاجات المواطنين القاطنين في دائرة اختصاصها الإقليمي، وهذه الموارد المالية يمكن إجمالها في الآتي:

1- الضريبة:

أن المشرع الليبي قد أجاز لمجلس المحافظة فرض ضرائب محلية في حدود ما تتنازل عنه الحكومة بمقتضى القوانين واللوائح، أما المجالس البلدية فإن حصيلتها من الضريبة قد حددها المشرع كما يلي:

- نصف حصيلة كل من ضريبة المباني وضريبة الملاهي التي تجبى في دائرة اختصاص كل بلدية.
- 30 % من ضريبة دخل التجارة والصناعة والحرف والمهن الحرة التي تجبى في دائرة اختصاص البلدية ويدخل في ذلك الضريبة المباشرة على الشركات.³

¹ - وهي اللجنة المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون الحكم المحلي، برئاسة وزير الداخلية و الحكم المحلي و عضوية الوزراء الذين تتصل أعمال وزاراتهم باختصاصات المجالس المحلية - المرجع السابق.

² - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 200.

³ - المادة رقم (40) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - مرجع سابق.

2- الرسوم :

أجاز المشرع الليبي لمجالس المحافظات و البلديات كل في دائرة اختصاصه أن يفرض رسوماً أو إتاوات مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التي تملكها أو المعهود إليها بإدارتها، أو مقابل استغلال المرافق العامة أو مقابل استعمال الأملاك العامة التي آلت إليها مباشرة شؤونها أو غير ذلك من الرسوم التي لها صفة محلية.¹

3- القروض:

فقد أجاز المشرع للمجالس المحافظات و البلديات، عقد القروض وأوجب تصديق القرارات بشأنها من السلطة المركزية.²

4- التبرعات والهبات والوصايا:

أجاز المشرع قبول الهبات والوصايا والتبرعات لمجالس المحافظات والبلديات، وذلك وفق شرطين أساسيين هما:

- التبرعات والهبات والوصايا ذات المصدر المحلي، يشترط عدم قبولها إذا كانت مقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة تلك المجالس ولا يكون ذلك إلا بموافقة وزير الداخلية والحكم المحلي.
- التبرعات والهبات والوصايا ذات المصدر الأجنبي لم تترخص المجالس بقبولها ويلزم لذلك موافقة مجلس الوزراء.³

5- المبالغ المتحصلة:

وهي المبالغ التي تحصل عليها البلدية من توقيع العقوبات على المخالفين للوائح البلدية وغيرها من القرارات التنظيمية المتعلقة بالمرافق البلدية، أو من الصلح في الجرائم التي ترتكب ضد أحكام القوانين واللوائح التي تختص البلديات بتنفيذها.

¹ - المادة رقم (41) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م - نفس المرجع.

² - المادة رقم (38،7) - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م نفس المرجع.

³ - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - مرجع سابق - ص 406.

الفرع الثالث: قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م.

- ميزانيات الوحدات المحلية:

إن المشرع الليبي قد أدخل تطوراً هاماً على الأحكام المتعلقة بإعداد وإصدار الميزانيات الخاصة بالوحدات المحلية، كما قرر المشرع إنشاء ميزانية لتنمية خاصة بكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية بجانب ميزانيتها الإدارية.¹

يقوم مجلس المحافظة بإعداد مشروع الميزانية الإدارية للمحافظة، ويقدم إلى وزير الخزانة وذلك قبل ستة أشهر من بدء السنة المالية، كما يعد في نفس الموعد مشروع ميزانية التنمية في شكل مشروعات وتقدم إلى الوزراء كل في دائرة اختصاصه، كما يعد مجلس البلدية مشروع ميزانية البلدية في نفس الموعد وتقدم إلى مجلس المحافظة ليتولى دراستها وإحالتها إلى وزير الخزانة مشفوعاً بالملاحظات.²

أن قانون الإدارة المحلية قد أرسى قاعدة عامة فيما يتعلق باعتماد ميزانيات الوحدات المحلية وهذه القاعدة هي :

إن ميزانيات الوحدات المحلية لا تحتاج إلى اعتماد من السلطة التشريعية، فميزانيات التنمية لكل مجلس من مجالس المحافظات أو البلديات تعتمد بقرار من رئيس مجلس الوزراء أما الميزانيات الإدارية تصدر بقرار من وزير الخزانة و ذلك باعتماد مبالغها في الميزانية الإدارية للدولة.³

- الموارد المالية للوحدات المحلية:

1- الضرائب التي تفرض لحساب مجالس المحافظات والبلديات أو تنزل الحكومة عنها للمجالس بمقتضى القوانين واللوائح.⁴

إن المشرع الليبي في هذا النص لم يحدد ما هي الضرائب التي تفرض أو التي تنزل عنها الحكومة¹، ومن ثم يجب فإنه يجب إصدار قرارات خاصة من مجلس الوزراء لتنفيذ هذا النص

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - مرجع سابق - ص 265.

² - المواد (34، 36، 37، 38) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م - مرجع سابق.

³ - المادة رقم (35) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م - نفس المرجع.

⁴ - المادة (33، ف 1) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م - نفس المرجع السابق.

العام، فالمشعر الليبي قد فصل الموارد البلدية الضريبية في نص المادة (40) الفقرة الثانية، بأنها تشمل:

- نصف حصيلة كل من ضريبة المباني وضريبة الملاهي التي تجبى في دائرة الاختصاص للبلدية.

- 30% من ضريبة دخل التجارة والصناعة والحرف والمهن الحرة، التي تجبى في دائرة اختصاص البلدية، كما يدخل فيها الضريبة على الشركات بما في ذلك شركات التضامن.¹

2- الرسوم والعوائد سواء ذات الطابع المحلي أو التي تنزل لمجالس المحافظات والبلديات، بمقتضى القوانين واللوائح. (م31)

3- إيرادات أموال أو مرافق مجالس المحافظات والبلديات التي تقوم بإدارتها. (م32)

4- التبرعات و الهبات و الوصايا التي تتلقاها مجالس المحافظات و البلديات من الهيئات والأفراد، على أنه لا يجوز لأي مجلس قبول أي منها إذا كانت مقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس، إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء. (م32)

نلاحظ من نص المادة السابقة، أن المشعر الليبي لم يفرق في قبول الهيئات والتبرعات والوصايا، بين التي تكون ذات مصدر محلي أو التي يكون مصدرها أجنبي، وهو على عكس ما فعله المشعر في قانون الحكم المحلي رقم (62)، حيث فرق بين ذات المصدر الأجنبي والمحلي، فقد أوضحنا ذلك سابقاً، نحيل القارئ إلية منعاً لتكرار.

5- القروض التي تعقدها المجالس طبقاً لأحكام القانون.

6- الدعم و الإعانات التي تمنحها الحكومة.

7- الغرامات، وهي المبالغ المتحصلة من توقيع العقوبات على مخالفين القانون، أو من الصلح في الجرائم التي ترتكب ضد أحكام القوانين واللوائح التي تختص بتنفيذها البلديات، ومن ثم فإن هذا المورد خاص بالبلديات وحدها.²

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية - مرجع سابق - ص 263.

² - المواد (31، 32) - قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م - مرجع سابق.

الفرع الرابع: قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م

- الميزانية:

أن المشرع الليبي عند إصداره لقانون البلديات رقم 39، قد أبقى على الإصلاحات التي جاء بها قانون الإدارة المحلية رقم 130، بل بسط إصدار الميزانيات الخاصة أكثر، حيث جعل إقرارها بقرار من أمين البلدية،¹ فقد جعل لكل بلدية ميزانية مستقلة يعدها مجلس البلدية قبل بدء السنة المالية بسبعة أشهر على الأقل، ويقدم مشروع الميزانية إلى أمين الخزانة ليتولى دراسة المشروعات المقدمة إليه واتخاذ إجراءات اعتماد المبالغ اللازمة لكل بلدية في الميزانية الإدارية للدولة، وبعد إبلاغ البلديات بالمبالغ التي اعتمدت لها كنفق عام، تقوم مجالس البلديات بوضع ميزانية إدارية تتضمن توزيعها لهذه المبالغ.²

أما بالنسبة لميزانيات التنمية فإنها تسري عليها نفس الأحكام السابقة، فمشاريع التنمية المدرجة في ميزانيات البلديات هي جزء من خطة التنمية الاقتصادية التي يتعين تنفيذها خلال مدة قد تزيد عن سنة ليتراخى تطبيقها لعدة سنوات، لذلك نجد أن المشرع الليبي في قانون البلديات رقم (39) قد أجاز للبلديات إبرام عقود من شأنها ترتيب التزامات على السنوات المالية المقبلة في حالة عقود المشروعات القابلة لتجزئة و التي يمتد تنفيذها إلى ما بعد انتهاء السنة المالية، بشرط أن لا تزيد قيمة تلك العقود على جملة التكاليف النهائية الواردة في الخطة المعتمدة لهذه المشروعات.³

- الموارد المالية:

1- الضريبة:

وهي نصف حصيلة كل من الضريبة على دخل العقارات وضريبة الملاهي التي تجبى في دائرة اختصاص البلدية، بالإضافة إلى 35% من الضريبة على دخل التجارة والصناعة والحرف والمهن والضريبة على الشركات باستثناء الشركات الخاضعة لقوانين النفط والتي تجبى في دائرة اختصاص البلدية، وإذا كان النشاط الذي تجبى عنه الضريبة يشمل أكثر من دائرة اختصاص

¹ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 193.

² - المواد (30، 31) - قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م - مرجع سابق.

³ - د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي - مرجع سابق - ص 194.

بلدية واحدة توزع حصيلة الضريبة على البلديات المختصة بقرار من أمين البلديات، كما أن المشرع الليبي قد أجاز أن تفرض ضرائب لحساب البلديات أو تنزل عنها الحكومة لها بمقتضى القوانين أو اللوائح، وذلك لمواجهة احتمالات المستقبل.¹

2- الرسوم والعوائد التي حددها المشرع الليبي مقابل خدمات البلديات وذلك بمقتضى القانون رقم (12) لسنة 1985 و الذي ألغى المادة (24) من قانون البلديات، وهي:

* الرسوم والغرامات التي يحصلها قطاع العدل والتي منها بطبيعة الحال المبالغ المتحصلة من توقيع العقوبة أو من الصلح من الجرائم التي ترتكب ضد أحكام القوانين واللوائح، وكذلك الرسوم المتحصلة من أماكن وقوف السيارات وغيرها.

* رسوم خدمات النقل البري والمواصلات بمختلف أنواعها.

* رسوم خدمات المرافق البلدية.

* رسوم خدمات الصحة.

* رسوم خدمات الزراعة والغابات والبيطرة.

* عوائد الاستثمارات التي تقوم بها البلدية.²

3- الهبات والوصايا التي تتلقاها البلديات سواء من الأفراد أو من الحكومة.

4- عقد القروض عند الحاجة، فقد أجاز المشرع الليبي لمجالس البلديات أن تقترض عند الحاجة.

الفرع الخامس: الموارد المالية للجان الشعبية خلال الفترة من 1975م حتى 2011م.

باستقراء القوانين الصادرة عن المشرع الليبي خلال هذه الفترة، نجد أن المشرع قد سكت عن الموارد المالية للجان الشعبية باعتبارها هي الأداء التي تتولى تنفيذ القوانين، وكتفا في القانون رقم (13) لسنة 1981م بشأن اللجان الشعبية بالنص على أن " تعتبر الموارد المالية الواردة بالقانون

¹ - المادة رقم (1) - القانون رقم (27) لسنة 1977م - بشأن تعديل أحكام قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م.

² - د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - ص 430، 431.

رقم (39) لسنة 1975م في شأن البلديات موارد مالية للجنة الشعبية للبلدية في دائرة اختصاصها، كما تحدد الموارد المالية الأخرى بقرار من اللجنة الشعبية العامة".¹

¹ - المادة رقم (53) – القانون رقم 13 لسنة 1981م - مرجع سابق.

المبحث الثاني:

الإدارة المحلية وفق القانون رقم (59) لسنة 2012م

تمهيد،،،

من المتفق عليه لكي يكون النظام الإداري تنظيمياً لا مركزياً، يجب أن تتوفر أربعة أسس، وهذه الأسس قد أوردها قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م، حيث نصت المادة الخامسة من هذا القانون على أن " تتمتع المحافظات والبلديات بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة¹، أما الإعلان الدستوري الليبي 2012م لم يتطرق لموضوع الإدارة المحلية، وهذه الأسس هي:

- الاعتراف بالشخصية القانونية المستقلة للوحدة الإدارية المحلية، مما يترتب عليه الاستقلال المالي والإداري لهذه الوحدات في شؤونها، مما يعني الاعتراف بوجود مصالح محلية خاصة بالوحدات الإدارية غير مصالح العامة للدولة.
- استقلال السلطات المحلية عن السلطة المركزية، حيث تشكل عن طريق الانتخاب المباشر من المواطنين القاطنين في نطاق الوحدة الإدارية المحلية، وبالتالي لا تملك السلطة المركزية في العاصمة استبدالها، ولكن يمكن لها حلها على أن تدعوا لانتخابات جديدة من أجل انتخاب سلطة محلية جديدة.
- أن يكون للوحدات الإدارية المحلية اختصاصات عامة وأن يكون لها سلطة اتخاذ القرارات حيالها دون الرجوع إلى أي جهة إدارية ثانية.
- الوصاية الإدارية، على الرغم من تمتع الوحدات الإدارية المحلية بالاستقلالية، إلا أنها ليست مطلقة إنما هو استقلال نسبي، حيث تخضع هذه الوحدات لرقابة السلطة المركزية بالقدر الذي يحدده القانون، فالهدف من هذه الرقابة تقييم أداء الوحدات الإدارية المحلية، والتأكد من تنفيذها للمهام المقررة لها وفقاً لسياسة العامة لدولة.

¹ - المادة رقم (5) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م- الجريدة الرسمية - السنة الأولى - العدد (15) - بتاريخ 2012/8/23م - ليبيا - وزارة العدل.

بالنظر إلى مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م ، نجد أنه قد تضمن هذه الأسس بنص صريح من خلال المواد من (144-150)¹، في حين إن الإعلان الدستوري لسنة 2011م لم يتطرق لنظام الإدارة المحلية، وبذلك يكون مشروع الدستور الليبي قد توافق مع الدستور المصري لسنة 2014م²، الذي نص صراحة على تمتع هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية، من خلال نص المادة (175) وترك للقانون تحديد اختصاصاتها وترتيب المجالس وعلاقتها بجهات الحكومة أو السلطة المركزية، أما الدستور الأردني لسنة 1952م فقد أورد الأسس العامة في المادة (121) حيث نصت على أن " الشؤون البلدية والمحلية تديرها مجالس محلية وفقاً لقانون خاص" الأمر الذي يعطي المشرع حرية واسعة في تقنين هذه المجالس الإدارية، بناء على ذلك حدد المشرع الطبيعة القانونية للبلديات، حيث نص في المادة الثالثة الفقرة الأولى من قانون البلديات الأردني رقم 29 لسنة 1955م على أن " البلدية مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي، ويتم إنشاؤها وإلغاؤها وتعيين حدودها ووظائفها بمقتضى أحكام هذا القانون" وبذلك يكون المشرع الأردني وإن لم ينص في الدستور على الاعتراف بالشخصية القانونية المستقلة للمجالس المحلية - إدارياً، ومالياً - إلا أن المشرع قد أعطاها هذه الاستقلالية كما فعل المشرع الليبي.

من خلال هذا المبحث سنعرض لقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م بالدراسة والتحليل، للوقوف على مدى تحقيقه للمركزية الإدارية، ومدى ملائمة التقسيمات الإدارية التي جاء بها للمصالح والأوضاع والحاجات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لسكان الوحدات الإدارية، وذلك من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب لأول: تكوين وتنظيم المجالس المحلية.

المطلب الثاني: الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية.

المطلب الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية.

¹ - مسودة مشروع الدستور الليبي الجديد - 29 يوليو- سنة 2017م.

² - الدستور المصري لسنة 2012 م الملغى و المعدل سنة 2014م - الصادر عن الموقع الرسمي للجنة الخمسين لتعديل الدستور:

<http://egelections-2011.appspot.com.> -

المطلب الأول:

تكوين وتنظيم المجالس المحلية

يتكون نظام الإدارة المحلية في ليبيا بموجب القانون رقم 59 لسنة 2012م من المحافظات والبلديات والمحلات وهي كالاتي:

الفرع الأول: تنظيم المجالس المحلية:

إن الطريقة التي يتم بها ملء مقاعد العضوية في المجالس المحلية، هي الانتخاب المباشر من قبل المواطنين القاطنين ضمن النطاق الإقليمي للوحدات الإدارية المحلية، وبذلك يكون المشرع قد أتبع أول خطوه على طريق اللامركزية الإدارية، فهو بذلك خالف المبادئ التي كانت تحكم تشكيل المجالس المحلية، حيث جاء على خلاف من قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م، الذي اعتمد مبدأ التعيين في عضوية المجالس، كما أنه خالف قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م و قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م، الذي اعتمد أسلوب الجمع بين الانتخاب و الاختيار و التعيين.

أولاً: تكوين وتشكيل المجالس المحلية:

سنتناول خلال هذه الجزئية كيفية تكوين وتشكيل المجالس المحلية وفقاً للقانون رقم 59 بشأن الإدارة المحلية.

أ: مجالس المحافظات:

تنشأ المحافظات ويحدد نطاقها الجغرافي، وتعيين مقارها، ويتم تسميتها، ودمجها، وإلغائها بقانون¹، على أن يشكل في كل محافظة مجلس محلي وفقاً لأحكام هذا القانون - قانون الإدارة المحلية رقم (59) - يحمل أسم المنطقة و يكون مقره عاصمتها²، حيث يشكل مجلس المحافظة على النحو التالي:

¹ - المادة رقم (4) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.
² - المادة رقم (7) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - نفس المرجع.

1- عدد من الأعضاء عن البلديات الواقعة في نطاق المحافظة، يجرى انتخابهم بالاقتراع السري العام المباشر، وهم خمس أعضاء على الأقل للمحافظات التي يقل عدد سكانها عن خمسمائة ألف مواطن، وعضو عن كل مائة ألف نسمة بعد ذلك، على أن يكون من بينهم عضو من النساء، وعضو من ذوي الخاصة من الثوار إن أمكن.

2- عمداء البلديات الواقعة في نطاق المحافظة.

3- المحافظ و تكون له رئاسة المجلس، و يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل أعضاء المجلس، يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات.¹

أما المشرع المصري فقد نص على أن إنشاء المحافظات و تحديد نطاقها و تغيير أسمائها و إلغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك خلافاً لمسلك المشرع الليبي الذي يكون بقانون.

يرى الباحث أن إنشاء المحافظات بقانون هو أداة للاستقرار و لخدمة أغراض التنمية خلاف منح ذلك لسلطة التنفيذية بقرار، أما أسلوب ملء المقاعد وإن كان في كلا القانونين هو الانتخاب، إلا أن المشرع المصري قد أشرط أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من الفلاحين ذلك بالنسبة للمجالس الشعبية، أما المجالس التنفيذية إنه يتم ملء مقاعد المجالس بالتعيين أي موظفين بحكم وظائفهم بحجة أنها تتطلب كفاءة و خبرة علمية و فنية، بذلك يكون المشرع المصري قد أخذ بأسلوب الانتخاب و التعيين لملء مقاعد المجالس المحلية.

بالنظر إلى الواقع نجد هناك خلل جوهري في تطبيق أحكام قانون الإدارة المحلية رقم (59)، و الذي نص على إنشاء المحافظات و تحديد نطاقها.... إلخ بقانون، إلا أنه لم يصدر القانون و لم تسمى المحافظات، و هو ما ينال من البلديات التي يجب أن تكون المحافظات أساس لها و تابعه لها، كما يعد هذا تعدي و سلب لصلاحيات السلطة التشريعية في إنشاء المحافظات و تسميتها، إلا أن المشرع الليبي قد أجاز من خلال قانون رقم (9) لسنة 2013م بشأن تعديل القانون رقم (59) لسنة 2012م إنشاء البلديات قبل المحافظات و أن تؤول مؤقتاً اختصاصات و الصلاحيات مجلس المحافظة إلى مجلس البلدية و عميد البلدية، و يستثنى من هذه الاختصاصات

¹ - المواد (7، 11) - نفس المرجع - والمادة رقم (31) - اللائحة التنفيذية لهذا القانون - قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013- الجريدة الرسمية - العدد 15- السنة الثانية - بتاريخ 15 / 12 / 2013م.

والصلاحيات المصادقة على ميزانية، وكذلك تقديم التسهيلات لإنشاء الجامعات والمعاهد العليا، ويكون الاختصاص بها لمجلس الوزراء.

أ. مجلس البلدية:

يكون إنشاء البلديات و فروعها و تحديد نطاقها الجغرافي و تعيين مقارها، وتسميتها، ودمجها، وإلغائها، بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير، بحيث يشكل بكل بلدية مجلس وفقاً للأحكام المبينة في هذا القانون يحمل أسماها و يكون مقرها عاصمتها¹، فالبلدية هي وحدة نظام الإدارة المحلية التنفيذي، حيث تضم البلدية في نطاقها عددا من المحلات، كما أجاز المشرع أن تضم عدداً من فروع البلدية، أما بالنسبة للحدود الإدارية للبلدية، أجاز المشرع إعادة النظر فيها، كلما دعت الحاجة وتكون بنفس أداة إنشائها.²

يرى الباحث أنه كان يجب على المشرع أن ينص على أن يكون إنشاء البلديات وبيان حدودها الإدارية وما إن كانت تتضمن فروعاً بلدية أو لا، بتشريع برلماني أي بقانون وليس بقرار، كما فعل المشرع الليبي في نص المادة الرابعة من قانون الإدارة المحلية رقم (59) سابقة الذكر، حيث أسنده إلى مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الحكم المحلي.

فالتسليم لجهة تنفيذية بسلطة إنشاء البلديات أو دمجها و تحديد نطاقها... إلخ، يقتضي أن يكون لهذه الجهة ميزانية مفتوحة تتصرف بها كما تشاء، وذلك خلافاً للمبادئ الحديثة المستقرة التي تقيد نفقات الحكومة بميزانية واضحة يقرها البرلمان، وذلك لأن إنشاء بلدية جديدة أو فرع بلدي يتطلب الكثير من النفقات لإيجاد مقار لإدارتها و تعيين موظفين بها و تخصيص ميزانية لها، و غيرها من النفقات اللازمة، و كل ذلك لا يكون إلا بقانون.

فإنشاء البلديات وبيان حدودها الإدارية و دمجها... إلخ بقانون أمر يمنح التنظيم الإداري المحلي استقراراً أكبر، فلا يطاله التعديل إلا للضرورات القصوى وبعد مناقشات برلمانية مستفيضة تقرر ما إذا كانت هناك حاجة إليه أو لا.

¹ - المواد (7،4) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - المرجع سابق.

² - المادة رقم (24) الفقرات (أ، ج، د) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - نفس المرجع.

تشكيل المجلس البلدي كالاتي:

1- عدد من الأعضاء يجرى انتخابهم بالاقتراع السري العام المباشر في النطاق الإداري للبلدية، عددهم خمسة أعضاء للبلديات التي يكون عدد سكانها مائتان وخمسون ألف فأقل وسبعة أعضاء إذا زاد العدد عن ذلك، على أن يكون من بينهم عضو على الأقل من النساء وعضو من ذوي الاحتياجات الخاصة من الثوار أن وجد.

2- عميد البلدية وتكون له رئاسة المجلس، ويتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل أعضاء المجلس.

بذلك يكون المشرع الليبي قد وحد أسلوب شغل المقاعد في المجالس المحلية وهو الانتخاب المباشر، أما المشرع الأردني فإنه يميز بين المجالس البلدية، حيث خص أمانة عمان الكبرى بأسلوب منفرد في ملء مقاعد العضوية في المجلس، وهو أسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين، حيث يتم الانتخاب المباشر لنصف أعضاء المجلس بموجب قرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير، ويتم تعيين النصف الآخر بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء.

ب. المحلات:

إن المحلة أحد مكونات نظام الإدارة المحلية، فقد ذكرنا سابقاً، أن المشرع الليبي قد أجاز أن تضم البلدية عدد من المحلات، وهذا يرجع إلى حجم البلدية من حيث المساحة الجغرافية وعدد سكانها، فإذا كانت البلدية صغيرة الحجم أو كان عدد سكانها قليل فإنه لا يجب تقسيمها إلى محلات، حيث يراعى في إنشائها الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية والأمنية للوحدة المحلية، فالمشرع قد نص على أن إنشاء المحلات وتحديد نطاقها وتسميتها، ودمجها، وإلغائها، يكون بقرار من الوزير المختص بناء على عرض المحافظ¹، وهو ما يؤكد تبعيتها وجوداً وطبقاً لرؤية المحافظة وليس البلدية ممثلاً في عميدها حتى وأن تقع في نطاق الأخيرة.²

¹ - المادة رقم (4) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.

² - د. خليفة صالح أحواس - الإدارة المحلية في ليبيا 1951، 2014 م - دار النهضة العربية- دون طبعة - القاهرة - لسنة 2014م - ص 172.

يكون لكل محلة مختار يتم تعيينه بقرار من المحافظ بناء على عرض من عميد البلدية، وقد أشرط المشرع الليبي في من يتم تعيينه مختاراً للمحلة أن يراعى فيه الكفاءة و الجدارة، وأن يكون مواطناً ليبياً مقيماً داخل نطاق المحلة، وأن يكون قد أتم الأربعين سنة من عمره.¹

ج. مجلس الشورى:

إن مجلس الشورى من الأجهزة الإدارية المبتكرة في قانون الإدارة المحلية، حيث لم يسبق وجود مثل هذا المجلس في أنظمة الإدارة المحلية السابقة له، كما أن الأنظمة المقارنة لم تضع تنظيم مشابه له.

تشكيل مجلس الشورى:

قد نظم المشرع الليبي هذا المجلس من خلال نص المادة (21) من قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م على النحو التالي:

يختار المجلس المحلي مجلساً للشورى - مجلس شورى المحافظة، مجلس شورى البلدية - يضم عدداً يساوي نصف عدد أعضاء المجلس المحلي - مجلس المحافظة، مجلس البلدية - من الخبراء و المستشارين و العلماء غير المتفرغين ممن المشهود لهم بالكفاءة و الخبرة و الاهتمام بالشؤون المحلية ، للمشاركة في الاجتماعات التي يديرها المجلس المحلي دون أن يكون لهم حق التصويت.

ثانياً: الإجراءات التنظيمية لعملية الانتخاب:

يمكن التمييز بين مرحلتين من هذه الإجراءات التنظيمية، وهي إجراءات تنظيمية سابقة على عملية الانتخاب، وإجراءات لاحقة لها، إلا أن المشرع الليبي عند تناوله للإجراءات التنظيمية للعملية الانتخابية في اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الحالي لم يضع سوى ضوابط الإجراءات السابقة للعملية الانتخابية، أما الإجراءات اللاحقة على العملية الانتخابية اكتفى بالقول " تحدد بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من وزير الحكم المحلي الضوابط اللازمة

¹ - المادة (39) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.

لعمل اللجان الانتخابية و الإجراءات الخاصة بالطعون الانتخابية وفقاً للتشريعات¹، كما أنه حدد النصاب في الانتخابات بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات، وذلك على خلاف ما قام به المشرع الأردني الذي قام بتحديد هذه الإجراءات التنظيمية اللاحقة في قانون البلديات رقم (41) لسنة 2015م ولم يترك أمر تنظيمها للائحة التنفيذية لهذا القانون أو لمجلس الوزراء كما فعل المشرع الليبي، أما المشرع المصري فقد سكت عن هذه الإجراءات واكتفى بتحديد الجهة التي تتولى إنشاء وتحديد نطاق و تغيير أسم و إلغاء الوحدة الإدارية المحلية، لتفصيل أكثر نحيل القارئ للفصل الأول من الدراسة منعاً لتكرار.

1- الإجراءات السابقة على العملية الانتخابية هي كالاتي:

أ. **منطقة الانتخاب:** اعتبر المشرع الليبي أن كل محافظة دائرة انتخابية واحدة، كما أعتبر كل بلدية دائرة انتخابية واحدة²، ولم يعط لمجلس الوزراء أو لوزير الحكم المحلي السلطة أو الحق في تقسيم المنطقة الواحدة سواء كانت محافظة أو بلدية إلى دوائر انتخابية يحددها و يحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبون في كل دائرة منها، وهذا على خلاف ما ذهب إليه المشرع الأردني، حيث أجاز أن تقسم الدائرة الانتخابية الواحدة إلى دوائر انتخابية يحددها ويحدد عدد الأعضاء الذين ينتخبون في كل دائرة منها.

ب. اللجان الانتخابية:

إن المشرع الليبي قد حدد كيفية تشكيل لجان الانتخابات المحلية وفقاً للآتي³:

1- اللجنة المركزية للانتخابات المحلية، تشكل بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير، من رئيس وستة أعضاء تتولى الإشراف على الانتخابات المحلية.

¹ - المادة رقم (38) – اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الليبي رقم (59) لسنة 2012م- قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013م – مرجع سابق.

² - عدد البلديات التي تم إنشائها بموجب قرارات اللجنة المركزية للانتخابات المجالس البلدية لسنة 2013م، هي 90 بلدية لتحل محل الشعبيات، ففي البداية كان قرار مجلس الوزراء رقم (180) لسنة 2013م، في مادته الأولى يتضمن 99 بلدية إلا أنه تم تقليصها إلى 90 بلدية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (540) لسنة 2013م، وهي:

(إمساع، بئر الأشهب، طبرق، درنة، أم الرزم، القبة، الأبرق، القيقب، شحات، البيضاء، ساحل الجبل، المرج، جردس العبيد، توكرة، الأبيار، بنغازي، سلوق، قمينس، إجدابيا، الكفرة، تازربو، جالو، إجخرة، مرادة، البرقة، خليج السدرة، هراوة، سرت، أبو = قرين، الجفرة، براك الشاطي، القرصة الشاطي، أدري الشاطي، سبها، وادي البوانيس، بنت بية، الغريفة، أوباري، غات، مرزق، القطرون، تراغن، وادي عتية، زليتن، الخمس، مسلاتة، ترهونة، بني وليد، قصر خيار، القره بوللي، تاجوراء، طرابلس، قصر بن غشير، السواني، جنزور، العزيزية، الزهراء، الماية، الزاوية، صرمان، صبراتة، العجيلات، الجميل، زوارة، غريان، الأصابعة، ككلة، القلعة، يفرن، الرحيبات، الريانية، الزنتان، الشقيقة، نسمة، الشويرف، الرجبان، ظاهر الجبل، الحرابة، كاباو، نالوت، وازن، الحوامد، باطن الجبل، غدامس.

³ - المادة رقم (37) – قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.

2- لجان فرعية، تشكل بقرار من الوزير بناء على عرض اللجنة المركزية للانتخابات المحلية، وتتولى الإشراف على الانتخابات المحلية و تتكون من رئيس و أربعة أعضاء، وتعمل هذه اللجان وفق منظومة متكاملة بالتنسيق والتعامل المستمر فيما بينها وبين اللجنة المركزية للانتخابات.

كما أجاز المشرع الليبي أن تشارك في مراقبة الانتخابات مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني الوطنية ومراقبون دوليون معتمدون، وتخضع الانتخابات المحلية لمعايير النزاهة والوطنية.

- اللجنة المركزية للانتخابات المجالس المحلية:

إن المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012م اكتفى بالنص على كيفية تشكيل اللجنة المركزية للانتخابات، وترك أمر تحديد الأسس والضوابط الخاصة بالانتخابات والتي يجب أن يسير عليها عمل اللجنة المركزية، لمجلس الوزراء بناء على عرض الوزير يصدرها في لائحة تنظيمية تحدد الضوابط اللازمة لعمل اللجان الانتخابية والإجراءات الخاصة بالطعون الانتخابية وفقاً للتشريعات.

بناء على ذلك قرر مجلس الوزراء تشكيل لجنة مركزية للإعداد و الإشراف على انتخابات المجالس المحلية، تعمل تحت إشراف وزير الحكم المحلي، وبذلك تم إصدار لائحة الأسس والضوابط الخاصة بانتخابات المجالس المحلية المرفقة بقرار مجلس الوزراء رقم (161) لسنة 2013م، حيث بينت هذه اللائحة اختصاصات اللجنة المركزية للانتخابات، وهي كالاتي:¹

- اتخاذ الإجراءات اللازمة للانتخابات و التحضير لها بما يضمن نزاهتها و حرمتها، بحيث يحق لها إصدار اللوائح التنظيمية للانتخابات.
- تتولى تحديد موعد الانتخابات في الدوائر الانتخابية، كما يجوز لها وفقاً لظروف أن تقرر تقديم أو تأجيل موعد الانتخابات في مجلس بلدي واحد أو أكثر إذا اقتضت ذلك الضرورات.

¹- المواد (2، 3، 7، 8، 13، 21، 24، 27، 30، 32) لائحة الأسس و الضوابط الخاصة بانتخابات المجالس البلدية المرفقة بقرار مجلس الوزراء رقم (161) لسنة 2013م- الجريدة الرسمية - العدد 15- السنة الثانية - 2013م.

- إعداد و تنظيم سجل الناخبين كما تحدد شروط وضوابط القيد ومراجعة بياناته.
- إعداد جدول الناخبين الابتدائي قبل موعد العملية الانتخابية، وذلك بتدقيق الجداول وفتح باب التسجيل للناخبين الجدد وإعلان الجداول للاعتراض عليها.
- إعداد السجل العام للناخبين استناداً إلى جداول الناخبين النهائية المسلمة إليها من اللجان الفرعية.
- تقوم اللجنة بنشر قائمة نهائية بأسماء المرشحين قبل اليوم المحدد لإجراء الاقتراع، وتتضمن هذه القائمة أسماء المرشحينالرابعة، والدوائر الانتخابية التي سيتنافسون على مقاعد مجلسها البلدي.
- تحدد اللجنة سقف قيمة الإنفاق على أنشطة الدعاية الانتخابية لكل مرشح على أن يحدد مصادر تمويل دعايته الانتخابية.
- تحدد اللجنة المركزية فترة الدعاية الانتخابية على أن تنتهي قبل أربع وعشرين ساعة من موعد الاقتراع، كما تحظر أي نشاط أو فعاليات دعائية في يوم السابق ليوم الاقتراع.
- تقوم بوضع الضوابط الخاصة بالتوعية الانتخابية وإصدار النشرات التعريفية والإعلانات التي تشجع الناخبين على المشاركة في الانتخابات، وعلى المشاركة الانتخابية.

ج. الانتخابات التكميلية:

إذا خلا مكان أحد أعضاء المجلس المحلي قبل انتهاء مدة عضويته، حل محله الشخص الذي حصل على عدد الأصوات الصحيحة التالية له مباشرة، فإذا لم يوجد يجرى انتخاب تكميلي بالطريقة ذاتها التي أجريت بها الانتخابات المحلية، فتجرى الانتخابات التكميلية لاستكمال تشكيل المجالس أو لشغل المقاعد الخالية، وفي جميع الأحوال تكون مدة العضو الجديد مكتملة لمدة عضوية سلفه.

د. مخصصات الانتخابات المحلية:

تدرج في ميزانية الوزارة المبالغ المالية اللازمة لتغطية تكاليف الانتخابات المحلية مرة لكل دورة انتخابية، على أن تتحمل الوزارة من مخصصاتها التسييرية تكاليف الانتخابات التكميلية.

2 - العملية الانتخابية و الإجراءات اللاحقة لها:

أ. عملية الاقتراع و الفرز: لقد حددت لائحة الأسس و الضوابط الخاصة بانتخابات المجالس البلدية المحلية، الكيفية التي تسير عليها عملية الاقتراع والفرز، حيث أعطت اللجنة المركزية للانتخابات الحق في تحديد إجراءات عملية الاقتراع و الفرز وعدد مراكز ومحطات الاقتراع، وذلك على النحو التالي:

- يتم الاقتراع بدخول الناخب إلى مركز الاقتراع، وأن يدلي بصوته بسرية تامة.
- إذا كان الناخب أُمي أو من ذوي الاحتياجات الخاصة الذين لا يستطيعون أن يثبتوا أصواتهم على أوراق الاقتراع أو أن يدلوا بها شفاهة يجوز له أن يصطحب مرافق لمساعدته بعد موافقة رئيس مركز الاقتراع، يرى الباحث أنه من الأمن في مثل هذه الحالات أن يختار الناخب أحد أعضاء لجنة الاقتراع ليكتب له الأسماء التي يملئها عليه و يساعده في الانتخاب، وذلك كما فعل المشرع الأردني.
- يجب أن تتم عملة الاقتراع بشكل شخصي ومباشر، فالمشرع نص على عدم جواز الاقتراع بالإنابة أو المراسلة.¹

ب. إعلان نتائج الانتخابات:

بعد أن تتم عملية الاقتراع وفرز الأصوات وإحصاءها يقوم رؤساء لجان مراكز الاقتراع شخصياً بتسليم جميع المحاضر مرفقة بتقرير عن الإجراءات التي قامت بها، والنتائج التي توصلت إليها إلى اللجان الفرعية، التي ستقوم بدورها بتسليمها إلى اللجنة المركزية للانتخابات، وعلى اللجنة المركزية أن تتحقق من صحة الفرز في مراكز الاقتراع والدوائر الانتخابية وإعلان نتائج الفرز النهائي للأصوات.

حيث يتم إعلان النتائج بشكل علني، حيث يحق للأشخاص المذكورين في محاضر الاقتراع حضور إعلان النتائج، ويجب أن يتضمن إعلان النتائج الآتي:

- عدد الناخبين المسجلين في جداول الناخبين النهائية.
- عدد الناخبين الذين شاركوا في الاقتراع وأدلو بأصواتهم حسب سجل الناخبين.
- عدد أوراق الاقتراع التي وجدت في صناديق الاقتراع.

¹ - المادة رقم (34) الفقرة الثانية - لائحة الأسس و الضوابط الخاصة بانتخابات المجالس البلدية - المرجع سابق.

- عدد الأوراق الصحيحة وعدد الأوراق الباطلة وعدد الأوراق البيضاء.
- أسماء المرشحين وعدد الأصوات الحائز عليها كل منهم، مرتبة بتسلسل تنازلي.
- تاريخ ووقت إجراء الفرز النهائي.
- توقيع رئيس وأعضاء اللجنة المركزية.¹

كما يجب على اللجنة المركزية للانتخابات بعد الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، أن تقوم بنشرها في الجريدة الرسمية، والصحف المحلية اليومية وإحدى وسائل الإعلام الرسمية.

ج. جرائم الاقتراع:

أن المشرع الليبي لم ينص على العقوبات واجبة التطبيق على مرتكبي جرائم الانتخابات، كما لم ينص على الأفعال التي تعد جرائم انتخابية، إنما أعطى هذا الحق لمجلس الوزراء الذي قام بتنظيمها ضمن لائحة الأسس والضوابط الخاصة بانتخابات المجالس البلدية، من خلال المادة (48) وذلك على النحو التالي:

يعاقب بالعقوبات المقررة قانوناً كل من: أدلى بصوته منتحلاً أسم غيره.

- أدلى بصوته أكثر من مرة.
- أدلى بصوته في الانتخابات وهو على علم بعدم أحقيته في ذلك.
- استعمل الإكراه أو التهديد لمنع ناخب من الإدلاء بصوته أو بالتأثير على الناخبين.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن المشرع الليبي لم يحدد العقوبات التي يتم تطبيقها على مرتكبي جرائم الانتخابات، إنما اكتفى بالقول يعاقب بالعقوبات المقررة قانوناً، وبذلك يكون المشرع قد أعطى السلطة التنفيذية صلاحية تحديد العقوبات واجبة التنفيذ في مثل هذه الحالات، أما المشرع الأردني فقد حدد العقوبة مرتكبي الجرائم الانتخابية من خلال قانون البلديات الأردني رقم (7) لسنة 2012م، ولم يترك أمر تحديدها لسلطة التنفيذية كما فعل المشرع الليبي.

¹ - المادة رقم (44) - نفس المرجع.

ثالثاً: النظام القانوني للعضوية في المجالس المحلية:

إن النظام القانوني للعضوية في التشريع الليبي يتمثل في اكتساب العضوية ومدتها وفقدانها.

أ. اكتساب العضوية:

- المجالس المحلية (البلدية، المحافظة)

أن المشرع الليبي قد وضع عدة شروط يجب توافرها في من يتقدم لترشيح نفسه لاكتساب العضوية في المجالس المحلية، وهي:¹

1- أن يكون مواطناً ليبياياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية، ما لم يكن الحرمان بسبب قضية سياسية ضد النظام السابق.

2- أن يكون كامل الأهلية، وأن لا يقل عمره عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

3- ألا يجمع بين عضوية المجلس و أي عمل أو منصب رسمي آخر.

4- أن يقدم قبل مباشرة عضويته بالمجلس إقرار بما في ذمته المالية و ذمة زوجته و أولاده، يتضمن بياناً وافياً بممتلكاتهم الثابتة و المنقولة.

5- ألا يكون قد فصل من الدولة بقرار تاديبى نهائي، ما لم يكن الفصل بسبب قضية سياسية ضد النظام السابق.

6- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، مؤمناً بمبادئ و أهداف ثورة السابع عشر من فبراير.

7- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جناية أو في جنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق، ما لم يرد إليه اعتباره.

8- أن لا يكون ممن انتسب في السابق لتشكيلات الحرس الثوري أو اللجان الثورية أو جهاز الأمن الداخلي أو جهاز الأمن الخارجي أو قام بتعذيب أو قتل أو إيذاء المعارضين لنظام السابق، أو شغل إحدى الوظائف القيادية العليا في ذلك الوقت، ما لم يكن قد قام بالاشتراك في ثورة السابع عشر من فبراير أو التحق بصفوفها بعد قيامها.

¹ - المادة رقم (8) - قانون الإدارة المحلية - مرجع سابق ، المادة (34، 35) - اللائحة التنفيذية لهذا القانون - مرجع سابق.

9- ألا يكون قد حصل على أية أموال مملوكة للدولة بالأساليب غير المشروعة، أو تحصل على أموال من أي شخص بواسطة الرشوة أو بمناسبة مزاولته لمهامه الوظيفية التي كانت قد أوكلت إليه ضمن مؤسسات النظام السابق.

كما أضافت اللائحة التنفيذية عدة شروط، يجب أن تتوافر في من يترشح لعضوية مجالس المحافظات أو البلديات:

- أن يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالمحافظة والبلدية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل إقامة قانوني في نطاقها.
- لا يجوز لمنسوبي الجيش الوطني والهيئات المدنية النظامية وأعضاء الهيئات القضائية الترشح لعضوية المجالس المحلية.
- لا يجوز لمن تم انتخابهم لدورتين سواء كانت متتالية أو متفرقة أن يرشحوا أنفسهم للانتخابات.

كما أن لائحة الأسس والضوابط الخاصة بانتخابات المجالس البلدية، التي أصدرتها اللجنة المركزية للانتخابات البلدية، قد أضافت بعض الشروط وهي:

- أن لا يكون المرشح عضو في اللجنة المركزية للانتخابات أو إحدى لجانها الفرعية.
- أن تتطبق عليه معايير وضوابط النزاهة والوطنية وفقاً للتشريعات النافذة.

نلاحظ من خلال ما تقدم أن التشريعات المقارنة والتشريع الليبي قد حددت نفس السن بالنسبة لشرط العمر وهو خمس وعشرين سنة ميلادية، إلا بالنسبة للمجالس القروية في التشريع الأردني فقد حددها بإحدى وعشرين سنة ميلادية.

من خلال النظر للشروط الواجب توافرها في من يرشح نفسه للعضوية في المجالس المحلية، لفت انتباه الباحث أحد الشروط، وهو أن لا يكون ممن انتسبوا في السابق لتشكيلات وأجهزة تابعة للدولة الليبية في ظل النظام السابق أو تقلدوا مناصب قيادية عليا، فهو شرط ذو طابع سياسي، فكان حري بالمشرع تفادي ذلك بالإحالة بشأنها للقوانين الصادرة بالخصوص ذات العلاقة بمعايير و شروط تولي الوظائف العامة - قانون رقم 13 لسنة 2013م بشأن العزل السياسي و

الإداري مثلاً - و الذي ألغي بموجب القانون رقم 2 لسنة 2015م الصادر عن مجلس النواب، وهو الأمر الذي سار عليه المشرع الليبي في قوانينه المحلية السابقة منذ استقلال ليبيا 1951م.¹

يرى الباحث أن وضع المشرع لمثل هذا الشرط يعد مصادرة للحقوق و الحريات، مما يؤدي لحرمان المواطن من حق في المشاركة بالحياة السياسية، فوفقاً للإعلان الدستوري الليبي لسنة 2012م أن الليبيون سواء أمام القانون في الحقوق السياسية و المدنية، كما ألتزم بالانضمام للمعاهدات و المواثيق الدولية لحقوق الإنسان و التي تناشد باحترام الحقوق و الحريات، فلا يجوز حرمان شخص من حق المشاركة في الحياة السياسية لمجرد كونه قد شارك في الحياة السياسية في فترة زمنية سابقة. كما نتفق مع الدكتور خليفة صالح أحواس² في أن هذا القانون يتخلله عيب جوهري فيما يتعلق بشروط تشكيل المجالس المحلية (المحافظات، البلديات) و اختيار المحافظين و العمداء وهو عدم النص على ضرورة الحصول على مؤهل علمي عالي.

أما الشروط الواجب توافرها في الناخبين، فإن المشرع الليبي اكتفى بالقول " يشترك في الانتخابات المحلية الناخبون المقيدة، أسمائهم في جداول الانتخاب بالدائرة الانتخابية التي يجرى فيها الانتخاب.

حيث قامت اللجنة المركزية للانتخابات بوضع بعض الشروط الواجب توافرها في من يتقدم للإدلاء بصوته في الانتخابات، من خلال القرار رقم (161) لسنة 2013م في نص المادة 14 من لائحة الأسس والضوابط الخاصة بالانتخابات البلدية، وهي:

1. أن يكون ليبي الجنسية متمتعاً بكامل حقوقه المدنية ما لم يكن الحرمان بسبب قضية سياسية ضد النظام البائد.
2. أن يكون كامل الأهلية و قد أتم (18) سنة من عمره يوم الاقتراع.
3. أن يكون مقيداً في سجل الناخبين النهائي للدائرة التي يمارس حق الانتخاب فيها.

¹ - د. خليفة صالح أحواس - الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 173.

² - أنظر مؤلفه - الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 179.

كما أن المشرع الليبي قد وضع بعض الشروط الخاصة للعضوية في مجلس الشورى
بالاتحة التنفيذية، حيث يشترط في عضو مجلس الشورى ما يلي:

- 1- أن يكون مواطناً ليبياياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية.
- 2- أن يكون كامل الأهلية و ألا يقل عمره عن أربعين سنة ميلادية.
- 3- أن يكون محمود السيرة والسلوك ومن المشهود لهم بالكفاءة والخبرة والاهتمام
بالشؤون المحلية.
- 4- ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق ما لم
يرد إليه اعتباره.
- 5- ألا يكون ممن تعاون مع النظام السابق أو قام بتعذيب أو قتل أو قمع الليبيين أو
الاعتداء على أموالهم أو أعراضهم أو ساعد على ذلك ويثبت ذلك من خلال
الجهات المختصة.¹

- مجلس الشورى

أن المشرع الليبي من خلال نص المادة (28) من الاتحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم
(59) لسنة 2012م ، قد وضع عدة شروط يجب توافرها في أعضاء مجلس الشورى وهي:

- 1- أن يكون مواطن ليبياي متمتع بكامل حقوقه المدنية.
- 2- أن يكون كامل الأهلية ولا يقل عمره عن 40 سنة ميلادية.
- 3- أن يكون محمود السيرة والسلوك ومن المشهود لهم بالكفاية الخبرة والاهتمام بالشؤون
المحلية.
- 4- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بجناية أو جنحة.
- 5- ألا يكون ممن تعاون مع النظام السابق.

ب. مدة العضوية:

إن العضوية في مجالس المحافظات و البلديات قد حددها المشرع الليبي بأربع سنوات كاملة،
ما لم يُحل المجلس قبل ذلك²، وتكون الانتخابات لتجديد المجالس المحلية خلال الستين يوم

¹ - المادة رقم (28) - الاتحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية (95) لسنة 2012م - مرجع سابق.
² - المادة رقم (9) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

السابقة على انتهاء المدة - مدة دورة المجلس المحلي - أما العضو الجديد الذي يحل محل عضو ترك مركزه لأي سبب، فإن مدة العضوية بالنسبة له تنتهي بانتهاء مدة دورة المجلس المحلي.

أما حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته، فإن المشرع قد أحال تنظيم هذه المسألة لللائحة التنفيذية، حيث بينت المادة (74) من قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م مشتتات اللائحة التنفيذية و التي كان من بينها حل المجالس و انتهاء العضوية فيها، و يرجوع إلى التشريعات الليبية السابقة نجد أن المشرع في قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م و قانون الحكم المحلي رقم (62) قد نظم حل المجالس المحلية، وجعله بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس المجلس أو وزير الخارجية أو وزير الحكم المحلي، كما أن التشريعات المقارنة نظمتها بذات الكيفية.

يرى الباحث أنه على المشرع أن يضع تنظيم لهذه المسألة، حيث يتم تعيين لجنة تقوم مقام المجلس المنحل إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد، و يكون هذا التشكيل بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء، كما يجب أن يضع مجموعة من الضمانات لتفادي سوء استعماله، ومن أهم هذه الضمانات أن يكون قرار الحل مسيباً، وذلك ما فعله المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية رقم 130 لسنة 1972م وقانون الحكم المحلي رقم 62 لسنة 1970م، بالإضافة إلى أن المشرع حظر على السلطة المركزية أن تقوم بحل شامل لجميع المجالس المحلية في وقت واحد.

ج. مقابل العضوية:

لم يتطرق المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م إلى تنظيم موضوع مقابل العضوية، في حين أقرت اللائحة التنفيذية في المادة (107) للقانون (59)، بأن تكون المعاملة المالية للمحافظ والعميد و أعضاء مجلس الشورى للمحليات بقرار يصدر عن مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير بالتنسيق مع وزير المالية، على عكس المشرع المصري والأردني اللذان جعلوا العضوية بمقابل وإن كانت عبارة عن مبلغ رمزي.

فالمشرع و إن كان قد أغفل ذكر مقابل العضوية في القانون إلا أنه تدارك هذا الخطأ في اللائحة التنفيذية لهذا القانون، فمقابل العضوية من القضايا المهمة المتصلة بالعضوية في الأنظمة المقارنة، فالمشرع المصري قد نص على مجانية العضوية صراحة في قانون الإدارة المحلية رقم (43) لسنة 1979م والذي عدل بقانون رقم (196) لسنة 2008م، حيث نصت المادة (90) على أن " لا يتقاضى عضو المجالس الشعبية المحلية أية راتب أو مكافآت مقابل عمله، و يجوز منح المجالس المحلية والمجالس التنفيذية مقابل ما يتكبدونه من أعباء طبقاً لما تحدده اللائحة" فالمشرع المصري على رغم من أنه نص صراحة على مجانية العضوية إلا أنه تدارك ذلك بأن أجاز منح الأعضاء في المجالس المحلية مقابل ما يتكبدونه من أتعاب، وقد ترك أمر تفصيل هذه المبالغ لللائحة التنفيذية التي أوضحها في نص المادة (35) منها، نحيل القارئ إليها في الفصل الأول منعاً لتكرار¹.

أما المشرع الأردني فقد منح رؤساء المجالس البلدية راتب شهرية بالإضافة إلى علاوات بدل السفر والانتقال وذلك بناء على توصيات من وزير الشؤون البلدية والقروية، أما رئيس المجلس فإنه يتقاضى راتب يحدد حسب قيمة الواردات السنوية أو العادية، أما نائبه فإنه يتقاضى نصف راتب رئيسه، كما أن المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م وقانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م قد قرر لغير المعينين بحكم وظائفهم مكافأة شهرية، وبذلك يكون المشرع الليبي انتهج نفس نهج المشرع المصري في مجانية العضوية، مع إيجاز صرف مكافأة نظير الأعباء.

مما يجدر ملاحظته عند الحديث عن مقابل العضوية، نجد أن القاعدة الغالبة في أكثر الدول التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية هي عدم تقرير أجر أو مقابل للعضو المنتخب في المجلس باعتباره فريضة وطنية يؤديها متطوعاً بغير مقابل، اكتفاءً بشعوره بأنه ساهم مساهمة فعالة في رفع شأن الوحدة المحلية التي ينتمي لها.

¹- راجع الصفحة رقم 38.

كما أن الاتجاه الغالب في الفقه الإداري يذهب إلى الأخذ بمبدأ مجانية العضوية ويبرر ذلك بعدة أسباب:¹

- إن عدم اشتراط مؤهلات فنية للعضو يعني أن العضوية لن تكون متخصصة بالقدر المطلوب، و إن حصل وجاءت نتيجة الانتخابات بأعضاء متخصصين، إلا أن الأصل هو التمثيل الشعبي الذي يجب أن لا يكون مقابل منافع مادية على هيئة رواتب و خلافه.
- إن منح مقابل العضوية يكلف نفقات كبيرة بالقدر الذي يشكل عبء على الهيئات المحلية و خاصة في الدول النامية.
- صعوبة تقدير قيمة مادية مناسبة للعضوية.

ولكننا نجد في المقابل اتجاه آخر يرفض هذه الحجج و المبررات لمجانبة العضوية بالمجالس المحلية، فهو ينطلق من واقع الذي فرضته طبيعة التطورات الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية ساهمت في تعقيد وظائف الدولة، الأمر الذي أصبح يحتم وجود خبرات و تخصصات فنية في المجالس المحلية، بالإضافة إلى ضرورة تفرغ الأعضاء لعضويتهم مما يفرض إلغاء نظام المجانية، على الرغم من أننا مع عدم مجانية العضوية في المجالس المحلية، إلا أننا لا نتفق مع أنصار هذا الاتجاه في ضرورة تفرغ الأعضاء لعضويتهم، الأمر الذي يجعل العضوية كوظيفة وليست واجب يُحتمه الشعور بالوطنية و ضرورة تحسين أوضاع الوحدات المحلية التي ينتمون لها.

سقوط العضوية:

تسقط العضوية وفقاً لما جاءت به المادة (48) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون في حالتين هما:

- إذا فقد العضو أحد شروط العضوية المنصوص عليها في هذا القانون أو اللائحة التنفيذية، كأن يفقد شرط الأهلية مثلاً.

¹ - لتفصيل أكثر أنظر كل من:

- د. نادر أبو شيخة - الإصلاح الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية - مرجع سابق - ص 193 وما بعدها.
- د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالقانون الإداري - مرجع سابق - ص 56.

- إخلال العضو بواجبات العضوية أو مقتضياتها.

وفي جميع الأحوال فإنه يجب صدور قرار إسقاط العضوية عن العضو من المجلس المحلي - مجلس المحافظة أو مجلس البلدية بحسب الحال - وذلك بعد دعوة العضو وسماع أقواله في المواعيد، وطبقاً للقواعد و بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت، وهذا ذات ما نص عليه المشرع المصري.

هـ. الاستقالة من عضوية المجلس:

الاستقالة تعد أحد الأسباب المؤدية لإنهاء العضوية، وهي قد تكون صريحة أي برغبة من العضو و مقدمة منه، وإما تكون حكمية أي يصدر قرار باعتبار العضو مستقياً من الجهة التي تملك ذلك.

فالمشرع الليبي قد نظم الاستقالة على هذا الأساس، حيث اشترط أن تقدم الاستقالة من عضوية المجالس المحلية إلى العميد أو المحافظ بحسب الحال، ويتوجب عرضها على المجلس - مجلس المحافظة أو البلدية - في أول جلسة تالية لتقديمها و تعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها، على أن يخطر الوزير المختص بذلك.

أما الاستقالة الحكمية إذا تغيب العضو بدون عذر مقبول عن حضور جلسات المجلس أو لجانته أكثر من ثلاث مرات متتالية أو عن ربع جلسات المجلس في الدورة الواحدة، على أن يصدر قرار بدعوة العضو من المجلس لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً من إخطاره بموعدها، بعد الاستماع لأقوال العضو إذا لم يقتنع أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بما لديه من دفاع عن نفسه أو إذا غاب العضو عن حضور جلسة الاستماع التي حددها المجلس، يصدر قرار من المجلس باعتبار العضو مستقياً¹.

¹ - المادة رقم (46) الفقرة الأولى و الثانية - اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية (95) لسنة 2012م - مرجع سابق.

الفرع الثاني: الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية

لقد حدد المشرع الليبي الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية في قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م، والتي تتعلق بجلسات المجالس المحلية و لجانها ونظام العاملين في هذه المجالس.

أولاً: جلسات المجالس المحلية:

أن المشرع الليبي قد أوجب على المجالس المحلية المنتخبة أن تعقد اجتماعها الأول خلال 30 يوم من إعلان النتيجة - نتيجة الانتخابات - حيث أصدرت اللجنة المركزية للانتخابات المجالس البلدية القرار رقم (91) بشأن آلية تشكيل المجالس البلدية وانتخاب عميد البلدية، وقد نص القرار على أن تتولى اللجنة المركزية إصدار شهادات للمرشحين بعضوية المجالس البلدية بعد صدور قرار هيئة تطبيق معايير تولي المناصب العامة، وبحسب القرار تكلف اللجنة المركزية بدعوة أعضاء المجلس البلدي المنتخب حديثاً إلى أول انعقاد له لانتخاب عميد البلدية من بين أعضائه خلال ثلاثين يوم كحد أقصى من إعلان نتائج الانتخابات البلدية، أما اجتماعاته العادية تعقد بدعوة من رئيس المجلس المحلي - البلدية أو المحافظة - مرة كل شهر على الأقل، كما أجاز للمجالس عقد اجتماعات غير عادية إذا اقتضت الضرورة ذلك بناء على دعوة من الوزير الحكم المحلي أو رئيس المجلس المحلي أو من يقوم مقامه أو ثلث الأعضاء، وفي حالة تعذر اجتماع المجلس لظروف قاهرة يجوز أن يتخذ المجلس قرارات ترميرية بموافقة جميع الأعضاء، كما أجاز المشرع الليبي لمجلس المحافظة أن يدعو إلى بعض جلساته خبراء أو مستشارين، أو ممثلين عن منظمات المجتمع المدني، إذا دعت الحاجة لذلك، وإشراكهم في مداورات الجلسات دون أن يكون لهم حق التصويت.

في حين أن المشرع الأردني أوجب أن يعقد المجلس جلسة عادية واحدة على الأقل كل أسبوع، بقرار من المجلس¹ وليس جلسة كل شهر كما فعل المشرع الليبي، كما أنه أجاز عقد جلسات غير عادية بصورة استثنائية بموافقة عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلث الأعضاء.

¹د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية و علاقتها بالقانون الإداري - مرجع سابق - ص 59.

كما لا يجوز لأي عضو من الأعضاء التخلف عن حضور اجتماعات المجلس إلا بعذر مقبول، حيث يجب عليه أن يبلغ أمين سر الجلسة بذلك العذر و إلا اعتبر تخلفه بدون عذر وقد سبق أن ذكرنا النتيجة المترتبة على ذلك، وفي جميع الأحوال لا يجوز التغيب عن حضور الجلسات لأكثر من ثلاث جلسات متتالية إلا بأذن المجلس، كما لا يجوز لأي عضو أن ينصرف أثناء انعقاد الجلسة إلا بأذن من الرئيس.

كما إن المشرع الليبي قد وضع ترتيب محدد لجدول أعمال الجلسات العادية للمجلس و أزم أعضاء المجالس بمراعاة هذا الترتيب في إعداد و مناقشة هذا الجدول، وهذا الترتيب كالآتي:

1-مراجعة واعتماد محضر الجلسة السابقة.

2- المسائل المستعجلة والبت فيها حسب أهميتها.

3- المسائل المؤجلة في الاجتماعات السابقة بترتيبها حسب تاريخ تأجيلها.

4- متابعة قرارات وتوصيات المجلس السابقة.

5- البنود الدائمة.

6- المسائل العادية المعدة والمعروضة للاجتماع.

7- ما يستجد من أعمال.

هذا الترتيب يجب التقيد به من قبل الأعضاء وعدم الانتقال إلى مسائل أخرى إلا بعد الانتهاء كلياً من سابقتها، أما إذا تعذر إتمام النقاش حولها - المسألة التي بصدد مناقشتها - أجاز المشرع الليبي لرئيس الجلسة تأجيل النظر فيها إلى جلسة أخرى وتعد محاضر الاجتماعات وفقاً لأحكام القانون¹، أما الأمور المستعجلة فإن المشرع لم يشر إليها بشكل صريح بل اكتفى بالقول ما ستجد من أعمال، في حين كان يجب على المشرع أن يجيز ويشكل صريح بحث أي موضوع خارج عن جدول الأعمال في حالة كان الأمر مستعجلاً.

كما أن المشرع لم يشر إلى ما إذا كانت جلسات المجلس البلدي علنية أو سرية، فالباحث يرى أنه يجب أن تكون جلسات المجلس لبلدي علنية، حيث يحق لكل مواطن ذو مصلحة مباشرة في

¹- لتفصيل أكثر أنظر:

- المواد من (50) حتى المادة (68) من اللائحة التنفيذية لقانون 59 لسنة 2012م - مرجع سابق.
- المواد (18،19،29،30) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

أي موضوع على جدول الأعمال، أن يشترك في المناقشة ذلك الموضوع ولكن تأخذ القرارات في اجتماع سري، أما إذا تعلق موضوع الجلسة بالآداب العامة، أو الأمور المتعلقة بشؤون الموظفين والجهاز الإداري للبلدية فإنه يجب أن تكون الجلسة سرية.

أما النصاب القانوني للجلسة والتصويت، يكون بحضور الأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس المحلي وهي نصف الأعضاء زائد واحد، كما تتخذ القرارات بالتصويت المباشر وذلك بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعضو بالنسبة لمجلس المحافظة، أما مجلس البلدية فيكون اتخاذ القرارات بالتصويت السري المباشر وذلك بأغلبية الحاضرين المطلقة، كما يجوز اتخاذ القرارات بالتوافق ما لم يعترض أي عضو على ذلك، أما المشرع الأردني فقد جعل النصاب القانوني لجلسات المجلس البلدي بأكثرية أعضاء المجلس، وإذا لم يتوافر هذا النصاب القانوني في جلستين متتاليتين تعتبر الجلسة الثالثة قانونية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين فيها، وتتخذ القرارات بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين فيها.

- محاضر الاجتماعات

يقوم أمين سر الجلسة أو الاجتماع بأعداد محضر الاجتماع من واقع المداولات، متضمناً بيانات الاجتماع وتشمل رقم الاجتماع، وزمان ومكان انعقاده، وتدرج به - محضر الاجتماع - وقائع الاجتماع وفق الترتيب التالي:

- 1- إقرار جدول الأعمال.
- 2- التصديق على محضر الاجتماع السابق، والتحفظات عليه.
- 3- المداولات والقرارات والتوصيات التي تختص الموضوعات المؤجلة من الاجتماع السابق.
- 4- المداولات والقرارات والتوصيات التي تخص البنود الدائمة.
- 5- المداولات والقرارات والتوصيات التي تختص الموضوعات الجديدة.
- 6- المداولات والقرارات الأخرى.

كما أجاز المشرع الليبي إضافة أي بند لجدول أعمال المجلس في الحالات التالية:

- إذا تقدمت مجموعة من منظمات المجتمع المدني بعريضة تحتوي على مطالب محلية.
- إذا تقدم ما لا يقل عن 2% أو (500) مواطن من سكان الليبيين بعريضة موقعة يطالبون فيها بأمر معين ذا طابع محلي.
- إذا تظاهر ما لا يقل عن 1% أو (200) مواطن مطالبين بأمر معين ذا طابع محلي.

على أن يتولى المقرر تجهيز المحضر للتوقيع في الاجتماع التالي ويوقع المحضر من قبل العميد والمقرر.

ثانياً: نظام العاملين بالمحافظات و البلديات:

تحتاج الوحدات المحلية إلى كوادرن فنية ذات كفاءة لتنفيذ ما يسعى نظام الحكم المحلي لتحقيقه، فبدون جهاز تنفيذي على مستوى من الكفاءة والفاعلية سوف يعجز نظام الحكم المحلي عن الاستجابة لرغبات المواطنين أو تحقيق التنمية البشرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية بالمحليات، بل أنه سوف يفقد ثقة أبناء الإقليم به كنظام يسعى إلى خدمتهم.

هناك ثلاث أنواع من نظم العاملين في الإدارة المحلية:

- نظام الخدمة المحلية المنفصل: ومضمونه أن تكون سلطات الندب و النقل و التعيين و الفصل وسائر شؤون الموظفين بيد كل وحدة محلية على حدة، دون تدخل من الحكومة المركزية في هذه الأمور.
- نظام الخدمة المحلية الموحد: حيث تسري في هذا النظام على جميع العاملين بالوحدات المحلية نظام خدمة موحد، يكون مختلف عن نظام الخدمة المدنية على المستوى الدولة.
- نظام الخدمة المتكاملة: حيث يعتبر العاملون في الوحدات المحلية وفي الحكومة المركزية أجزاء في نظام واحد، فيسري على العاملين بالوحدات المحلية نفس القوانين

المنظمة للوظيفة العامة في الدولة، أي نفس الأحكام التي تسري على موظفي الدولة.¹

أن المشرع الليبي قد أخذ بنظام الخدمة المتكاملة، حيث يسري على العاملين بالمجالس المحلية أحكام التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العامة و الضمان الاجتماعي و التأمين الصحي النافذة.

فقد أوجب المشرع الليبي أن يتم نقل كافة الموظفين المدنيين الذين يقدمون خدمات محلية، إلى ملاكوظائف المحافظة، كما ينقل كافة شاغلي الوظائف المساندة بعقود بنفس أوضاعهم الوظيفية، وذلك بعد أخذ رأي الوزارات المعنية والجهة المختصة بشؤون الخدمة المدنية، بمخصصاتهم المالية، ولا يسري هذا الحكم على موظفي الهيئات المدنية النظامية ولا على موظفي الشركات أو الهيئات أو المصالح أو المؤسسات أو المشروعات العامة أو الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها القائمة في دائرة اختصاص المحافظة.

يكون للمحافظ في نطاق المحافظة رئيساً لجميع العاملين، حيث يمارس عليهم جميع اختصاصات الوزير المالية والإدارية، كما يكون العميد - عميد البلدية - رئيساً أعلى لجميع العاملين المدنيين في نطاق البلدية ويمارس بالنسبة لهم اختصاصات الوزير المالية و الإدارية ويكون للوكيل - وكيل العميد - بالنسبة لهم سلطات وكيل الوزارة، وفقاً لتشريعات النافذة.²

أما العاملين بفروع الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية، يكون للمحافظ بالنسبة لهم الاختصاصات التالية:

- اقتراح نقل إي موظف من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة.
- إبداء الرأي في ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة.

¹ - د. محمد محمد بدران - الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 121.
² - المواد (67، 68، 70، 72) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - مرجع سابق - المادة (128) - اللائحة التنفيذية لهذا القانون - مرجع سابق.

- طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة، واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة، ويخطر المحافظ السلطة المختصة بما أتخذه من إجراء أو اصدر من قرارات في الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ إصداره لها.¹

¹ - المادة رقم (71) الفقرات (أ، ب، ج) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق).

المطلب الثاني:

الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية

الفرع الأول: اختصاصات المجالس المحلية

إن التجارب العملية المقارنة في أغلب النظم الإدارية المعاصرة من ناحية، والاتجاهات الفقهية من ناحية أخرى تؤكد على وجود ثلاثة أساليب لتوزيع الاختصاصات بين المجالس المحلية والسلطات المركزية، وهي تتحدد فيما يلي:

1- توزيع الاختصاصات بشكل عام: وذلك بأن تعطى المجالس المحلية جميع

الاختصاصات التي تتعلق بشؤونها المحلية، ويترك للسلطة المركزية ما هو ذا طابع مركزي فقط، وهو ما أتبعه المشرع المصري حيث أعطى المجالس المحلية سلطة عامة في الإشراف والرقابة على جميع المرافق العامة ذات الطابع المحلي، وسلطة الإشراف على جميع العاملين بها، وكذلك المشرع الليبي في ظل قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م وقانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م و قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م، فهو لم يحددها على سبيل الحصر وإن كان في البداية قد حددها بإنشاء و إدارة المرافق العامة المحلية ثم عم اختصاصاتها في جميع المسائل التي تهم المحافظة أو البلدية و المتعلقة بالمرافق العامة ذات الطابع المحلي.

2- تحديد الاختصاصات على سبيل الحصر: وذلك بأن يلجأ المشرع إلى تحديد هذه

الاختصاصات و حصرها بدقة، وهو أسلوب يحقق الوضوح في اختصاصات المجالس المحلية، وإن كان في المقابل لا يحقق المرونة والحرية لهذه المجالس، وهذا ما أتبعه المشرع الأردني، حيث حدد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر سواء كانت المجالس البلدية أو القروية، فقد حددت المادة (5) من قانون البلديات رقم (41) لسنة 1955م اختصاصات المجالس البلدية على سبيل الحصر وقد أوضحنا ذلك سابقاً.

3- الجمع بين الأسلوبين: وذلك بأن يعطي المشرع المجالس المحلية حرية الجمع بين

الأسلوبين السابقين، حيث يعطي المشرع للمجالس المحلية الحرية في ممارسة كل ما هو ذا طابع محلي، وفي نفس الوقت يحدد لهذه المجالس مجموعة من الاختصاصات

على سبيل المثال بهدف توضيح الأمور لها، وهو ما فعله المشرع الليبي في ظل القانون الحالي - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م حيث أعطى - في حدود السياسة العامة و الخطط العامة للدولة - وحدات الإدارة المحلية حرية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، والإشراف على موظفيها تحت توجيه العام لوزارة الحكم المحلي، كما تتولى هذه الوحدات كلاً في نطاق اختصاصها، جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق الوطنية أو ذات الطبيعة الخاصة، التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء.

كما إن المشرع الليبي قد ترك للائحة التنفيذية مهمة تحديد المرافق التي تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها و المرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها وحدات الإدارة المحلية الأخرى، كما تبين اللائحة التنفيذية ما تباشره كل من المحافظات والبلديات و باقي الوحدات الإدارية الأخرى من الاختصاصات.¹

ولهذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات عدة مزايا كما أن له عيوب وهي كالآتي:

- ما يميز هذا الأسلوب أنه يخفف العبء عن السلطة المركزية - السلطة التشريعية - فلا تضطر إلى إصدار قوانين عديدة، لكي تستطيع تغطية كل المسائل المتعلقة بالإدارة المحلية، بل تكفي بإصدار قانون شامل للإدارة المحلية، كما أن هذا الأسلوب يشجع الهيئات الإدارية على الابتكار و المبادرة في القيام باختصاصاتها المرنة.
- إلا أن ما يعيب هذا الأسلوب، أنه قد يؤدي إلى زيادة التنازع على الاختصاص بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية، فما يعتبر مرفق محلي من وجهة النظر المحلية، قد لا يكون كذلك من وجهة النظر القومية، ولهذا تكثر حالات تنازع الاختصاص بينها، بالإضافة إلى أنه قد لا تتواءم الاختصاصات العامة الممنوحة للوحدات المحلية مع قدراتها المادية والبشرية، الأمر الذي يدفع المشرع لتدخل.

¹ - المادة رقم (6) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

يرى الباحث أنه على الرغم من عيوب هذا الأسلوب إلا أنه يعد من أفضل أساليب تنظيم أو توزيع اختصاصات الوحدات الإدارية المحلية، فهو يتيح الفرصة للوحدات المحلية لتنظيم شؤونها المحلية على أحسن وجه و بما يتماشى مع متطلباتها و إمكانياتها سواء البيئية أو البشرية أو الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية.

أولاً: المحافظات:

أ- المحافظ:¹

أعتبر المشرع الليبي في القانون 59 لسنة 2012م المحافظ ممثلاً لسلطة التنفيذية بالمحافظة، حيث يشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة، كما يتولى رئاسة مجلس المحافظة والإشراف على أعماله وإصدار القرارات التنفيذية باسمه، وتمثيل المحافظة أمام القضاء والغير وفي اجتماعات المجلس الأعلى للإدارة المحلية واجتماعات مجالس الإقليم الاقتصادية وفي المؤتمرات الداخلية والاشترك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها الحكومة، بالإضافة إلى أنه يتولى الآتي:

- إقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع المواطنين في كافة المجالات و تنفيذ أدلة إجراءات المحافظة.
- إحالة التقارير والميزانيات، والحسابات الختامية للمحافظة ومكوناتها.
- تنظيم الشؤون الوظيفية والإدارية على مستوى المحافظة والإشراف عليها.
- المسؤولية العامة عن كفاءة الأمن الاجتماعي والغذائي لمواطني المحافظة ورفع كفاءة الإنتاج الزراعي والصناعي والنهوض به، وله أن يتخذ عن طريق أجهزة المحافظة كافة الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك في حدود القوانين و اللوائح.
- المحافظة على الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، واعتماد الخطط الخاصة بالحافظ على أمن المحافظة.
- الإشراف العام على المرافق الوطنية بدائرة المحافظة وكذلك جميع أعمال الوزارات التي لم تنتقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية قيما عدا الهيئات القضائية

¹ - المادة رقم (14، 15، 16) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - نفس المرجع.

والجهات المعاونة لها وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء.

- ممارسة أعمال الرقابة على البلديات الواقعة في نطاق المحافظة، وذلك بالتصديق أو الاعتراض على القرارات البلدية الصادرة في الخصوص.
- البت في مقترحات المجالس البلدية بشأن إنشاء أو إلغاء أو دمج المحلات في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها وتبليغها إلى وزير الحكم المحلي لاعتمادها أو إلغائها.
- الاختصاصات الأخرى التي تسندها القوانين أو اللوائح، أو التفويضات أو التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء أو الوزير.

كما أوجب المشرع الليبي على المحافظ أن يبلغ قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور هذه القرارات أو التوجيهات أو التوصيات أو الاقتراحات.

كما أجاز المشرع للمحافظ أن ينفذ بالطريق الإداري التدابير اللازمة لمعالجة المواقف الخطيرة والمفاجئة التي أطلع عليها رسمياً أو شخصياً و على الأخص في الأحوال الآتية:

- 1- الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة، والأملاك الخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.
- 2- المبادرة بفرض الحجر الصحي وتنفيذه، والبدء بمكافحة الأوبئة إلى حين تولي الجهات المختصة الأخرى لمسئولياتها.
- 3- إدارة الأزمات والكوارث الطبيعية إلى حين تولي الجهات المختصة الأخرى لمسئولياتها.
- 4- صرف المساعدة العاجلة والإيواء الفوري من صندوق الخدمات الاجتماعية إلى حين تولي الجهات المختصة الأخرى لمسئولياتها.
- 5- إيقاف الاعتداءات وإلغاء إجراءاتها، ورد المظالم التي يطلع عليها مباشرة أو تقع أمامه، وذلك قبل إبلاغ الجهات المختصة عنها.

كما أوجب المشرع على المحافظ أن يبلغ الوزير فوراً بالمواقف الخطيرة والإجراءات المتخذة بشأنها لاعتمادها.

- تفويض الاختصاص:

أجاز المشرع الليبي للمحافظ أن يفوض اختصاصاته إلى أي من أعضاء مجلس المحافظة، أو رؤساء الهيئات أو المصالح العاملة في نطاق المحافظة حسب الاختصاصات، كما أجاز لكل وزير - ممن لم تنقل اختصاصات وزارتهم إلى الوحدات الإدارية المحلية - أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته.¹

ويكون المحافظ مسئولاً أمام الوزير عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها بموجب هذا القانون، إذ يجب على المحافظ أن يقدم تقارير دورية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزولها المحافظة، على أن يعرض الوزير تقارير دورية عن نتائج الأعمال في المحافظات.

عند النظر إلى تسمية هذا القانون - الإدارة المحلية - أول ما يتبادر للذهن أنه تجسيد للامركزية الإدارية، في حين أن هناك بعض العبارات و المواد التي تدل على المركزية، حيث نجد في نص المادة (14) من هذا القانون أن المشرع يعتبر المحافظ ممثل للسلطة التنفيذية - الوزارات - الأمر الذي يجعل المحافظ تابع للسلطة المركزية تبعية مباشرة، و هذا يتنافى مع مبادئ اللامركزية الإدارية في نظام المجالس المحلية، كما أن المحافظ في التشريع الليبي يتم انتخابه من قبل أعضاء المجلس، وبذلك يكون ممثلاً لسكان الإقليم أو المنطقة التي ينتمي إليها، لأنه منتخب من قبلهم وليس معين بقرار من السلطة التنفيذية حتى يكون ممثلاً لها كمل ينص المشرع.

فالمشرع الليبي بذلك يكون قد أخذ بنظام مختلط بين نظامين - نظام المحافظات و نظام المجالس المحلية - حيث نص على تبعية المحافظ للسلطة المركزية، وفي نفس الوقت جعل أسلوب اختياره هو الانتخاب وليس التعيين.

يذهب الأستاذ محمد حسن كاموكة² إلى أنه يمكن فهم هذا النص بشكل أكثر وضوحاً عند الرجوع إلى مصدره التاريخي، فقد أخذ واضعوه مصطلح التمثيل هذا من القانون رقم (8) لسنة 1964م في شأن الإدارة المحلية الذي نص في المادة (8) منه على أن " يعتبر المحافظ ممثلاً للحكومة في نطاق المحافظة....." و نص في المادة (10) على أن " يعتبر المتصرف ممثلاً للحكومة

¹ - المادة رقم (17) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.

² - أ. محمد حسن كاموكة- التنظيم الداخلي لوحدات الإدارة المحلية في ليبيا - صحيفة الوطن الليبية - ص 6 - نقلاً عن:

في نطاق المتصرفية....." و نص في المادة (11) منه على أن " يعتبر المدير ممثلاً للحكومة في حدود المديرية....."، فقد كانت الحكومة هي التي تعين المحافظين و المتصرفين والمديرين وفقاً للقانون رقم 8 لسنة 1964م، فالظاهر أن واضعي هذا القانون لم ينتبهوا إلى الاختلاف الكبير بين النظامين، فوجود هذه الأحكام في قانون مثل قانون رقم 8 ليس أمراً غريباً، فهو قانون أسس في ظل نظام المركزية الإدارية، وهذا على خلاف نظام اللامركزية الإدارية الذي يتم فيه انتخاب المسؤولين المحليين من قبل سكان الوحدات الإدارية المحلية، وبذلك يكون المسؤول ممثلاً لهم لا لسلطة المركزية.

كما أن إعطاء المحافظ حق البت في مقترحات المجالس البلدية بشأن إنشاء أو إلغاء أو دمج المحلات في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها و تبليغها إلى وزير الحكم المحلي لاعتمادها أو إلغائها، وهو ما يعكس ارتباط المجالس (المحافظات، البلديات) بعجلة السلطة المركزية و عدم منحها اختصاصات نهائية بالنسبة للنطاق المكاني لها، وهو ما يعيب القانون، خاصة فيها يتعلق بما تحقق من تطور في هذا المجال بالقانون المقارن.¹

ب- مجلس المحافظة:

إن المشرع الليبي عند تحديده لاختصاصات مجلس المحافظة، قد أعطاه اختصاص عام في الإشراف والتوجيه، والرقابة والمتابعة على الشؤون الإدارية والمالية على مستوى المحافظة، والإشراف العام على أعمال البلديات ومختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وفقاً للقانون، كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها.

كما تتولى إنشاء وإدارة وحدات إدارية في المرافق المختلفة كالصحة والتعليم والاقتصاد والإسكان والمرافق والتخطيط العمراني والزراعة والثروة الحيوانية والبحرية والعدل والداخلية والثقافة والإعلام والرياضة والشؤون الاجتماعية والعمل والتأهيل والمواصلات الصناعة والمالية والاتصالات

¹ - د. خليفة صالح أحواس - الإدارة المحلية في ليبيا 1952م، 2014م - مرجع سابق - ص 174.

والسياحة والطاقة والكهرباء وغيرها من المرافق، حيث يكون لها اختصاصات الوزارات ذات العلاقة المباشرة بالمواطنين، على أن تتولى تنفيذ ما تكلف به من سياسات في نطاق المحافظة.¹ على الرغم من أن المشرع الليبي قد أعطى مجلس المحافظة اختصاصات عامة - أي قام بذكرها بوجه عام - إلا أنه في الفقرة الثالثة من هذه المادة قد خصص بعض المسائل التي تباشرها مجالس المحافظات في إطار القانون والخطة العامة والميزانية المعتمدة، وهذه المسائل هي كالاتي:

- 1- انتخاب رئيس المجلس واستجوابه وطلب عزلة.
 - 2- انتخاب رؤساء لجان المجلس، واستجوابهم وسحب الثقة منهم.
 - 3- المصادقة على ميزانية المحافظة بعد اعتماد مجلس الوزراء لمخصصات وزارة الحكم المحلي.
 - 4- إصدار توصيات في شأن المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلي.
 - 5- اقتراح إنشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي أو أجنبي.
 - 6- القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبرعاية أحكام القوانين النافذة بالخصوص.
 - 7- الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس البلدية داخل نطاق المحافظة والتي لا تتمكن تلك المجالس من القيام بها.
 - 8- دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية، وتنظيم الأسرة في نطاق المحافظة، وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.
 - 9- الإشراف على النشاط الثقافي الأهلي والاحتفالات والمهرجانات.
- وأي اختصاصات أخرى، كالتى تسنها القوانين واللوائح النافذة، أو التفويضات أو التعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء أو الوزير.²

¹ المادة رقم (8) الفقرة أ - اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية (95) لسنة 2012م - مرجع سابق.
² المادة رقم (12) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

بالإضافة إلى هذه الاختصاصات، فإن المشرع قد أعطى مجلس المحافظة سلطة تقديم التسهيلات اللازمة لإنشاء أو تسيير المرافق العامة داخل نطاق المحافظة، وهذه المرافق قد حددها المشرع بالآتي:

- مرافق الصحة العامة.
- إنشاء الجامعات والكليات والمعاهد العليا داخل المحافظة، بالاتفاق بين مجلس المحافظة ومجلس الجامعة والوزير المختص، على أن يكون المحافظ ورئيس الجامعة مسئولين عن الأمن بالجامعات.¹
- الأراضي التي تطلبها وزارة الدفاع و وزارة المواصلات.
- المرافق المركزية التي تقع بدائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.
- التسهيلات القانونية والإدارية لمشروعات القطاع الخاص والاستثمار التي تؤدي إلى خلق فرص عمل بالمحافظة.

كما تتولى المحافظة دعم الجمعيات التعاونية للإسكان المسجلة بسجل المحافظة، وذلك بتقديم التسهيلات المالية اللازمة لتنفيذ المشروعات الخاصة بمنتسبيها من خلال الدعم من حسابات مشروعات الإسكان الاقتصادي أو بضمان من الاقتراض من المصارف.

من خلال ما تقدم يمكننا القول أن المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية رقم 59، قد سار على نفس نهج القوانين السابقة له، حيث أعطى مجلس المحافظة اختصاص عام بكل ما يهم لمحافظة ضمن نطاقها الإقليمي، ولم يحددها على سبيل الحصر، إلا أن المشرع في قانون الإدارة المحلية رقم 130 لسنة 1972م قد قيد هذا الاختصاص العام بضرورة الحصول على موافقة السلطة التنفيذية على بعض المسائل، مثال ذلك قرارات عقد القروض أو قبول الهبات أو الإعانات من جهة أجنبية، يكون التصديق عليها بقرار من مجلس الوزراء.

¹ - تتولى المحافظات تقديم التسهيلات للجامعات و المعاهد العليا و المراكز البحثية، بصورة مباشرة أو من خلال البلديات، وفقاً لما يلي:

- التسهيلات القانونية و الفنية.
- التسهيلات اللازمة لتوفير المواقع التي تكفي للمرافق الأساسية المطلوبة.
- التسهيلات الأمنية من خلال الجهات المختصة وبما يتماشى و طبيعتها.

كما أن المشرع المصري أيضاً جعل لها اختصاص عام بكل ما يتعلق بالمرافق العامة التي لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى، والحق في تولي الرقابة في حدود السياسة العامة للدولة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة.

ثانياً: البلديات:

إن المشرع الليبي قد نص في قانون الإدارة المحلية الحالي على أن البلدية تختص بوجه عام بتنفيذ اللوائح البلدية، وإنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التخطيط العمراني، والمباني والشؤون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة، والصرف الصحي والطرق والميادين والجسور والوسائل المحلية للنقل العام، والنظافة العامة والحدايق وأماكن الترفيه العام، والملاجئ والمقابر والساحات والأسواق العامة، والموافقة على الترخيص بإنشاء المشروعات السياحية والاستثمارية داخل حدودها، كما لها أن تنشئ وتدير في دائرة اختصاصها، بالذات أو بالواسطة، المؤسسات التي تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها¹.

وما يمكن ملاحظته أن المشرع ومع جعله للبلديات وحدة لا مركزية تابعة للمحافظات، إلا أنه منحها اختصاص إنشاء المرافق البلدية والعامة داخل دائرتها، وهو ما لم يمنح للمحافظات في دائرتها، ولعل ذلك ما نراه مسلكاً حميداً من شأنه تدعيم البلديات في ممارسة اختصاصاتها المحلية بما لا يخل بالرقابة المركزية على أعمالها².

أ- عميد البلدية:

اعتبر المشرع العميد المسؤول التنفيذي الأول للبلدية، ويشرف مباشرة على تنفيذ خطة العمل المعتمدة وفقاً للميزانية المخصصة لها حسب التشريعات النافذة، حيث يكون له اختصاصات الوزير المالية والإدارية في التشريعات النافذة بالنسبة للبلدية وميزانيتها والمرافق التابعة لها.

فعميد البلدية يتولى تنفيذ الاختصاصات الموكلة له بموجب القانون ولوائح البلدية، تحت إشراف المجلس البلدي والتوجيه العام للمحافظ³.

¹ - المادة رقم (25) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

² - د. خليفة صالح أحواس - الإدارة المحلية في ليبيا 1951، 2014م - مرجع سابق - ص 177.

³ - المادة رقم (33، 34) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.

ب- مجلس البلدية:

اتباع المشرع ذات الأسلوب المتبع في تحديد اختصاصات المحافظة، حيث نص على اختصاصات بوجه عام - وهي إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة ضمن دائرة اختصاصها¹ والإشراف على موظفيها - ثم عاد وخص المجلس البلدي بعدة اختصاصات يمكن اعتبارها على سبيل المثال وليس حصر لاختصاصات المجلس البلدي، حيث يختص المجلس البلدي بتنظيم و تطوير خدمات البلدية، على وجه الخصوص فيما يلي:

- الإشراف على تنفيذ التشريعات والتعليمات المتعلقة بشؤون البلدية، ومتابعة سير العمل بها وفقاً للتشريعات النافذة.
- الإشراف على إدارة البلدية وأعمال ديوانها ومتابعة تنفيذ قراراتها والإشراف على سير العمل بفروع البلدية والمحلات الواقعة في نطاقها.
- اقتراح اللوائح البلدية.
- اقتراح وتنفيذ الميزانية وتحديد أولوية الصرف داخل البلدية ومتابعة تنفيذ وتطبيق الصرف مع التشريعات النافذة وإقرار الحساب الختامي للبلدية.
- استثمار الموارد الذاتية للبلدية وتمييتها وتطويرها بما يكفل تحسن مستوى الخدمات المحلية والموافقة المبدئية على منح الرخص الاستثمارية والخيرية.
- اقتراح توزيع الإعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها.
- اقتراح فرض الرسوم ذات الطابع البلدي وتعديلها والإعفاء منها والغاؤها و تحديد طرق تحصيلها والعمل على جبايتها.

¹ - قد حددت اللائحة التنفيذية لهذا القانون المرافق البلدية المملوكة لدولة و التي تخصص البلدية لها وفق المخطط المعتمد جزء من إجمالي مساحتها، كما لا يجوز لها التصرف فيها بالنقل أو فرض حق ارتفاق عليها لأي جهة، و هي:
- مبنى البلدية متضمناً قاعة للمؤتمرات و الندوات.

- | | |
|--|-------------------------------------|
| - الميدان البلدي. | - الفندق البلدي. |
| - المسجد البلدي. | - الملعب البلدي. |
| - المسرح البلدي. | - حديقة البلدية. |
| - مستوصفات و مستشفى البلدية. | - مراكز الحرس البلدي و الشرطة. |
| - مؤسسات الإصلاح و التأهيل. | - الملاهي. |
| = - المقابر. | - الحضانات. |
| - السكن الاقتصادي المؤقت للفقراء. | - الأسواق العامة. |
| - السلخانات. | - المناطق الصناعية. |
| - المناطق الخاصة بوزارتي الدفاع و المواصلات. | - المتاحف. |
| - مواقف السيارات. | - الآثار الواقعة داخل حدود البلدية. |
| - المكتبات المركزية. | |
| - الساحات العامة. | |

- متابعة مشروعات التنمية في نطاق البلدية وتقديم التقارير عنها إلى مجلس المحافظة، والاهتمام بالمشروعات الصغرى والمتوسطة في نطاق البلدية ودراسة حدودها الاقتصادية.
- متابعة الأعمال التي تتولها الأجهزة التنفيذية وتقييم مستوى أدائها وحسن انجاز الأعمال على مستوى البلدية.
- تزويد المحلات بما يلزمها من أجهزة إدارية وفنية لمباشرة اختصاصها، وتقديم العون والدعم المالي للمحلات التي لا تفي مواردها عن سداد احتياجاتها وفي حدود ما يقرره المجلس.
- اقتراح الاشتراك مع بلديات أخرى في نطاق المحافظة - أي البلديات التي تدخل في دائرة اختصاص محافظة واحدة - في إنشاء أو إدارة أعمال أو أية مرافق أخرى.¹

كما أن المشرع قد أعطى البلديات صلاحية إنشاء وحدات إدارية محلية تختص بمهام ومسؤوليات محلية ذات علاقة مباشرة بالإشراف على الأعمال المتعلقة بتقديم الخدمات للمواطنين والمقيمين داخل دائرتها وذلك وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون:²

1- التنمية البشرية:

قد يعهد إلى وحدات الإدارة المحلية القيام ببعض برامج التنمية البشرية عن طريق تعليم الكبار ومحو الأمية، ومشروعات التنمية الذاتية ورعاية المسنين والمعوقين، وغيرها من برامج التنمية البشرية التي تتولها الوحدات المحلية من أجل الرقي بالعنصر البشري إلى أعلى درجات التحضر والمعرفة، مما يعكس أثره بشكل إيجابي على مستوى البلدية وبالتالي على مستوى الدولة ككل.

فالمشرع الليبي قد أعطى الحق لكل بلدية في أن تنشئ تقسيم تنظيمي يهتم بالتنمية البشرية يعمل على تفعيل أدوات البلدية لتحقيق الارتقاء بأداء العنصر البشري في وحدات الخدمات المحلية وتقديمها للمواطنين في أفضل مستوى، ويقوم بجميع الإجراءات والتصرفات التي تحقق السياسات والخطط لتنمية الموارد البشرية داخل نطاق البلدية، ويتولى على وجه الخصوص الآتي:

¹ - المادة رقم (27) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.
² - المواد رقم (77 - 92) - اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

- أ- متابعة تنفيذ القرارات التي يصدرها المجلس ذات العلاقة بالتنمية البشرية.
- ب- التأكد من تنفيذ التشريعات والسياسات المقررة في مجال التنمية البشرية.
- ت- تنفيذ الخطط المتوسطة وقصيرة المدى للتنمية البشرية على مستوى البلدية.
- ث- القيام بالدراسات والبحوث ذات العلاقة بأنشطة التنمية البشرية والاستثمار في العنصر البشري داخل النطاق الإداري للبلدية.
- ج- مراقبة تفعيل أسس بناء القدرات وبرامج التدريب وإعادة التأهيل وتوفير الإمكانيات اللازمة لذلك.
- ح- متابعة نشاطات الرعاية الصحية الأساسية.
- خ- مراقبة نشاطات تطور القطاع الخاص وتحفيزه لارتياح آفاق التنمية البشرية التي تستهدف الرقي المعرفي.
- د- عقد جلسات استماع بين الوحدة و نشاطات وحدات القطاع الخاص في مجال التنمية البشرية.
- ذ- دراسة المقترحات التي ترد إليها فليات وحدات ومراكز التنمية البشرية وتقديم المشورة الفنية لجهاز
- ر- إعداد التقارير الدورية عن نتائج أعمال الوحدة و إحالتها إلى عمداء البلديات و المحافظ.

2- الحرس البلدي:

نص المشرع الليبي على أن " ينشأ في كل بلدية حرس بلدي يمارس اختصاصاته، و يعمل على حماية المستهلك وأصحاب الأنشطة الاقتصادية، ولرجال الحرس البلدي السلطات و الصلاحيات المقررة قانوناً عند مباشرتهم اختصاصاتهم"¹.

بذلك يكون المشرع الليبي قد أعطى البلديات الحق في أن تنشئ مكاتب الحرس البلدي، وبمقتضى ذلك يخضع أفراد الحرس البلدي كجهاز ضبطي لمتابعة تطبيق القانون في مجالات النظافة والتسعيرة وغيرها للإشراف المباشر من المجالس البلدية التابعة لها.

¹ - المادة رقم (78) – اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م – مرجع سابق.

ويعد المسلك الذي اتخذه المشرع في هذا الاختصاص، متفقاً مع ما ينبغي أن تسير عليه الأمور في عدم تركيز الصلاحيات و توزيعها بشكل قاعدي بما يتفق مع الإدارة المحلية.¹

3- تنظيم النشاط الترفيهي:

من بين الوظائف الرئيسية للوحدات المحلية في الدول المختلفة، تقديم الخدمات الترفيهية و الثقافية للمواطنين، عن طريق المكتبات العامة والمسارح ودور السينما والإذاعات المرئية والمسموعة وتنظيم المهرجانات الثقافية، وتنمية السياحة الداخلية والإشراف على الحدائق العامة والمنتزهات، من أجل ملء وقت فراغ المواطنين بأشياء مفيدة.

لذلك نجد المشرع الليبي قد سمح لكل بلدية بأن تنشئ تقسيم تنظيمي يعمل من خلاله على تقديم الخدمات المتعلقة بالنشاط الترفيهي والنهوض به في المستوى الذي يقدم أفضل وأرقى الخدمات بما يحقق الاستفادة القصوى من وقت الفراغ ويعود على المواطنين المقيمين بالبلدية بالفائدة المرجوة والاستفادة الصحية والاجتماعية، وتجديد نشاطهم بما يمكنهم من بذل أرقى الجهود، وبالأخص فيما يلي:

- أ. اعتماد الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ السياسات المتعلقة بشؤون الترفيه الذي يستهدف ملء الفراغ للمواطنين المقيمين داخل نطاق البلدية.
- ب. اقتراح المواقع والمقار التي تُفعل تقديم الخدمات الترفيهية وخاصة التي تساعد على إقامة مهرجانات الألعاب الترفيهية سواء منها الفكرية أو الحركية لمختلف المراحل العمرية.
- ج. إقامة مجمعات الألعاب الترفيهية وألعاب الأطفال في الحدائق والمنتزهات العامة.
- د. العمل على إنشاء صالات الألعاب الترفيهية ذات المضمون الثقافي والاجتماعي وخاصة للشباب.
- هـ. العمل على إقامة المهرجانات الترفيهية والفنية الموسمية على المستوى المحلي للبلدية.
- و. تشجيع الأفراد من القطاع الخاص على إنشاء صالات الألعاب الترفيهية وإقامة ألعاب السيرك، والاستعراضات البهلوانية داخل نطاق البلدية.

¹ - د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - مرجع سابق - ص 427

ز. تشجيع إقامة المراكز والأندية الترفيهية والاجتماعية ونوادي العجزة وذوي الاحتياجات الخاصة بالبلدية.

ح. متابعة الخدمات المتعلقة بالترفيه لضمان تحقيق أهدافها الثقافية والاجتماعية على مستوى البلدية.

4- السجل المدني:

من الضروري أن يكون هناك في كل وحدة إدارية محلية سجل مدني، يتولى ضبط وقائع الميلاد والإقامة والزواج والطلاق والوفاة، وغيرها من الأحوال المدنية، كما يتولى إصدار الشهادات واستخراج الإحصاءات الحيوية من السجلات، وتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بذلك، وهذا ما سار عليه المشرع الليبي حيث أعطى كل بلدية الحق في أن تنشئ مكتب للسجل المدني تسجل فيه كل الأحوال السابقة.

5- الصحة العامة و الإصلاح البيئي: " الصحة و البيئة المحلية"

نص المشرع الليبي في المادة (81) من هذا القانون، على ضرورة توفير بيئة صحية سليمة خالية من التلوث سواء على مستوى الرقابة الموجودة على الأغذية ومياه الشرب، أو على مستوى النظافة العامة وإتباع الأسس السليمة لتجميع النفايات و التخلص منها، ومن أجل تحقيق ذلك قد أوجب المشرع الليبي على الوحدات الإدارية أن تقوم بالتنسيق مع الجهات المختصة بالأعمال والإجراءات الآتية:

- أ. اقتراح القرارات والتشريعات واللوائح الصحية والبيئية التي تنظم سير العمل بالبلدية.
- ب. إجراء العطاءات اللازمة لأعمال النظافة العامة ونقل القمامة من الطرق والمنازل والمتاجر والمصنع وغيرها.
- ج. مراقبة و فحص المواد الغذائية من أطعمة ومشروبات وألبان ومشتقاتها، وتنظيم صناعة هذه المواد وتعبئتها وحفظها للبيع وفقاً للأسس العلمية.
- د. التأكد من قيام المصنعين و الموردين و التجار باتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع تلوث المواد الغذائية أو غشها أو إساءة صنعها وضمان نظافتها ونقاوتها واحتوائها على المواد والعناصر المكونة لها بالنسب المحددة قانوناً أو المعلن عنها.

هـ. حظر بيع المواد الغذائية أو تداولها أو طرحها للبيع أو حيازتها أو نقلها، إذا كانت مغشوشة أو فاسدة أو ملوثة أو غير نظيفة أو ضارة أو غير صالحة للاستهلاك، وإعدام تلك المواد لتفادي ضررها على الصحة العامة.

و. تنظيم ومراقبة المطاعم والفنادق وبيوت الإقامة والنزل والمقاهي والمخابز ومحلات التي تصنع فيها أصناف المواد الغذائية من أطعمة ومشروبات وألبان وغيرها، أو تعبأ أو تخزن أو تعرض للبيع أو للاستهلاك.

ز. تنظيم ومراقبة المصانع والورش التي تكون مصدراً للخطر أو قلق أو الإزعاج للجيران، وذلك بسبب ما ينبعث منها من دخان أو أبخرة أو غازات أو أتربة أو روائح أو ما يصدر عنها من اهتزاز وغير ذلك، ووضع الشروط التي يجب أن تخضع لها هذه الأعمال أو المصانع أو الورش.

ح. تنظيم ومراقبة الأعمال التي قد تكون مضرّة بالصحة العامة، أو التي تقتضي المحافظة على الصحة العامة أو تنظيمها بما في ذلك محلات الحلاقة والتجميل، وصلالات الرياضة العامة.

ط. إنشاء وإدارة المسالخ البلدية والمستودعات للإشراف على اللحوم ومنع ذبح الحيوانات والطيور لأغراض تجارية أو سلخ جلودها في غير هذه الأماكن والرقابة، والترخيص للمسالخ الخاصة بذبح الحيوانات والطيور وفحصها قبل الذبح وبعده وختم لحومها لدلالة على ذلك.

ي. الإشراف على تنظيم الشواطئ والمصايف والمرافق العامة الملحقة بها واللازمة لخدماتها ز إدارة الشواطئ ز المصايف والمرافق التي تنشئها البلدية، ومتابعتها من النواحي الصحية.

ك. مراقبة حمامات السباحة والحمامات البخارية ومنشآتها المفتوحة للجمهور، وغير ذلك من الحمامات وحظر وتنظيم الاستحمام في الأماكن المكشوفة ومراقبة المغاسل ودورات المياه العامة.

ل. متابعة وتنظيم وإدارة الحدائق العامة وحدائق الحيوانات والنباتات.

م. التنظيم والرقابة على المقابر ونقل الموتى والتصريح بالدفن فيها.

ن. اتخاذ الاحتياطات ضد أمراض الحيوانات التي قد تنتقل إلى الإنسان و ذلك بإعدام الحيوانات الخطيرة أو المهملة أو الضالة بالتعاون مع الجهات المختصة.

س. مكافحة القوارض والحشرات والذباب وغيرها من الهوام الضارة داخل التجمعات السكانية بالتنسيق مع الجهات المختصة.

ع. متابعة التطعيمات و إصدار شهادات التطعيم.

ف. التنسيق مع الجهات المختصة بإصدار مواصفات وتراخيص الإنشاءات السكنية و الصناعية والتجارية والمرفقية داخل المخططات ومراقبة تنفيذها.

6- التخطيط العمراني:

تتشارك العديد من الوحدات الإدارية المحلية في التخطيط العمراني، عن طريق إدارتها أو رقابتها على استخدام الأراضي الفضاء، وتحفيز الأفراد على بناء و التعمير عن طريق مد مشروعات البنية الأساسية إلى بعض المناطق الخالية¹، كمشروعات الطرق والإنارة والمياه والصرف الصحي والإسكان وغيرها من مشروعات التنمية والأعمار لرفع المستوى المعيشي والثقافي والاجتماعي لمثل هذه المناطق.

فالمشرع الليبي أتبع ما سار عليه العمل في الأنظمة المقارنة في ترك هذه الوظائف بيد الوحدات المحلية، فهي التي تشرف على تقسيم الأراضي وعمليات التعمير داخل المدن أو ضواحيها، حيث أكد نص المادة (82) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الحالي على أن " تختص البلديات بتنفيذ أحكام القانون واللوائح الخاصة بالتخطيط العمراني للمدن والقرى وتنظيم المباني وتقسيم الأراضي وتصنيف المناطق والإشراف والرقابة على حركة البناء والعمران.

7- تشجيع مؤسسات المجتمع المدني:

يضم المجتمع مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غي الحكومية و المنظمات غير الربحية، و التي لها وجود في الحياة العامة و تنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها والآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية.

¹ - د. محمد محمد بدران - الإدارة المحلية - مرجع سابق - ص 96.

فمؤسسات المجتمع المدني جمعيات ينشئها أشخاص تعمل لنصرة قضية مشتركة، وهي تشمل المنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية، ومؤسسات العمل الخيري، فالميزة المشتركة التي تجمع بين منظمات المجتمع المدني كافة على الرغم من شدة تنوعها، أنها تتمتع باستقلال عن الحكومة والقطاع الخاص - أقله من حيث المبدأ - لعل هذا الطابع الاستقلالي هو ما يسمح لهذه المنظمات بأن تعمل على الأرض و تضطلع بدور هام في أي نظام ديمقراطي.¹

ألزم المشرع الليبي البلديات بتفعيل عمل مؤسسات المجتمع المدني و تسهيل إجراءات حصولها على التراخيص اللازمة لمزاولة اختصاصاتها، ومساعدتها على القيام برسالتها على الوجه المطلوب دون التدخل في شؤونها، وتوفير الظروف الملائمة لمشاركة المواطن مع مؤسسات المجتمع المدني بما يحقق تفعيل العمل المحلي، و بالأخص فيما يلي:

- أ. اقتراح و تنفيذ الخطط و البرامج التي من شأنها تفعيل مؤسسات المجتمع المدني.
- ب. اتخاذ ما يلزم من إجراءات لإشهار مؤسسات المجتمع المدني بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وفق التشريعات النافذة.
- ج. تسجيل مؤسسات المجتمع المدني وتوثيقها ومتابعة بياناتها وأنظمتها وفق آلية تُعد بالخصوص.
- د. المشاركة مع مؤسسات المجتمع المدني ومساعدتها في تنفيذ البرامج التوعوية والمؤتمرات والندوات وورش العمل.
- هـ. توفير الظروف الملائمة لتحقيق مشاركة المواطن مع مؤسسات المجتمع المدني لتفعيل أداء و خدمات الوحدات المحلية.
- و. المساهمة مع مؤسسات المجتمع المدني في إعداد النشرات والصحف وغيرها من برامج التوعية.
- ز. إعداد التقارير الدورية عن مؤسسات المجتمع المدني ومدى فاعليتها بما يضمن تحقيق أهدافها.

¹ - الهدف من مؤسسات المجتمع المدني - ويكيبيديا ، الموسوعة الحرة - نقلاً عن : www.ar.wikipedia.org -

ح. تقديم الدعم والمشورة لمساعدتها في تحقيق أغراضها وفق معايير الشفافية.

ط. تخصيص بند بالميزانية العامة لصالح مؤسسات المجتمع المدني العاملة بنظافة البلدية.¹

بذلك يكون المشرع الليبي لم يأتي بجديد فهو أعطى البلدية صلاحية إنشاء وإدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي أي جميع المرافق الداخلة في نطاق البلدية، وهو ذات ما نص عليه قانون الإدارة المحلية رقم 130 لسنة 1972م و قانون البلديات رقم 39 لسنة 1975م.

أما المشرع الأردني على الرغم من أنه لم يحدد بصورة قطعية اختصاصات المجالس البلدية، إلا أنه يمكننا القول أن الاختصاصات الممنوحة للمجالس البلدية واسعة تكاد تشمل كافة الخدمات ذات الطابع المحلي، بذلك تكون القوانين الليبية والمقارنته سارت على نفس النهج، وهو ذكر اختصاصات المجالس المحلية على سبيل المثال وليس الحصر، مع تقيدها بكونها ذات طابع محلي وليس قومي.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على المجالس المحلية

إن المجالس المحلية حتى و إن كان اختيار أعضائها عن طرق الانتخاب، فهي ليست سوى أجهزة تنفيذية، وعلى الرغم من اعتراف المشرع لها بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، إلا أن هذا لا يعني الحرية المطلقة فهي تخضع لرقابة السلطة المركزية، حيث نصت المادة (76) من هذا القانون على أن " تخضع الأعمال الإدارية للمحافظات والبلديات لرقابة ديوان المحاسبة وكافة أجهزة الشفافية".

فالرقابة الإدارية مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية من أجل منع انحراف وإساءة استعمال الهيئات الإدارية المحلية لسلطاتها، ولتحقيق مشروعيتها أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

¹ - على أن يتم توزيعها حسب المعايير التالية:

- عدد سكان البلدية.
- عدد أعضاء المؤسسة.
- أهداف المؤسسة المقترحة و قيمة التغطية المالية المستهدفة.
- الأنشطة المنفذة في السنة الماضية.
- تقييم أداء المؤسسة من طرف المؤسسات الأخرى، و تكون المخصصات وفق نسبة مئوية من المصروفات الفعلية على أن تخضع لنظام المراجعة المالية المعمول بها بالدولة.

أولاً: الرقابة على الأشخاص: والمقصود بها الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها كما تمارس على المجالس المحلية نفسها - أي شخص المجلس المحلي- باعتبارها تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة .

أ. التأديب:

يتمثل التأديب في سلطة العزل والوقف والتحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية الذين يخالفون القواعد والقوانين الواجب إتباعها من قبل الجهة الإدارية التي تملك السلطة الوصائية.

بالنسبة لتأديب المحافظ فإنه عند النظر لقانون الإدارة المحلية رقم 59 نجد أن هناك تضارب بين المواد بالنسبة لتأديب المحافظ، فقد نصت المادة 12 في فقرتها (أ) على أن يكون لمجلس المحافظة سلطة استجواب رئيس المجلس - والذي هو المحافظ - و عزله، فنص هذه المادة هو أمر صريح بإعطاء مجلس المحافظة سلطة تأديب المحافظ وذلك يعد أمر طبيعي، لان مجلس المحافظة هو من يختار المحافظ أو ينتخبه أو يعينه، ويكون له سلطة الرقابة عليه وحق التأديب، في حين نجد نص المادة 14 الفقرة (أ) تنص على اعتبار المحافظ ممثلاً لسلطة التنفيذية، أي أنه ممثل لسلطة المركزية الأمر الذي ترتب عليه خضوع المحافظ لقواعد العامة في تأديب الموظفين العموميين المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، فهذا ما تبعه المشرع في قانون الحكم المحلي رقم (62)، كما يجب أن يكون التحقيق بقرار من مجلس الوزراء، وهو المتبع في قانون الإدارة المحلية رقم (130).

أما بالنسبة لعمداء البلديات فإن المشرع في هذا القانون قد أغفل أمر تأديبهم و لم يذكر الجهة المختصة باستجوابهم، إلا أنه قد صدر قرار عن وزير الحكم المحلي رقم 441 لسنة 2014م بتأديب أعضاء المجالس المحلية ، وذلك تنفيذاً لنص المادة (131) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 59 حيث منحت الوزير حق في إصدار مجموعة من اللوائح مكملة لهذه اللائحة، و بالرجوع للقوانين السابقة نجد أن المشرع الليبي في قانون الحكم المحلي رقم 62 قد استثنى عمداء البلديات من القواعد العامة للتأديب، حيث نصت المادة 32 من قانون الحكم المحلي رقم 62 على أن " تبين بقرار من الوزراء القواعد و الأحكام الخاصة بمحاسبة رؤساء

البلدية و تأديبهم و التحقيق معهم"، كما أن المشرع في قانون الإدارة المحلية رقم 130 اتبع نفس الأسلوب وذلك في نص المادة 61 منه حيث صدر بناءً عليها، قرار من مجلس الوزراء بشأن تنظيم قواعد مساءلة المحافظين و العمداء و التحقيق معهم، على أن يكون التحقيق معهم بناء على قرار من مجلس الوزراء، و يتولى التحقيق في ذلك وكيل الجهاز المركزي للرقابة الإدارية العامة لشؤون التحقيق، كما أن قانون البلديات نص على ذات الشيء بحيث يكون التحقيق بقرار من وزير البلديات، كما يتولى التحقيق ذات الجهة طبقاً لأحكام القانون.

أما الموظفين فالمشرع الليبي قد أعطى المحافظ سلطة طلب التحقيق مع الموظفين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة، كما يكون له الحق في اقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة، ويكون له سلطة اقتراح نقل أي موظف إذا تبين أن وجوده لا يتلاءم مع المصلحة العامة.¹

ب. الحل:

إن المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية رقم 59 قد أحال مسألة تنظيم حل المجالس المحلية لللائحة التنفيذية، و جاءت خلواً منه، وهذا يعد مخالفة صريحة من قبل مجلس الوزراء لأحكام القانون، حيث لم تتناول اللائحة التنفيذية تنظيم حل المجالس المحلية.

إذا رجعنا للقوانين السابقة نجد أن المشرع في قانون الحكم المحلي رقم 62 وقانون الإدارة رقم 130، قد أجاز حل المجالس المحلية - مجلس المحافظة ، مجلس البلدية - بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء أو وزير الحكم المحلي.

وبما أن قرار حل المجالس المحلية من القرارات بالغة الخطورة، فإنه يجب إحاطته بالعديد من الضمانات، حتى لا تسيء السلطة المختصة استعماله، فمن هذه الضمانات :

- أن يكون قرار الحل مسبباً، أي يجب على الجهة المختصة ضرورة بيان الأسباب الموجبة للحل.

¹ - المادة رقم (71) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - مرجع سابق.

- أن يكون قرار الحل محصناً من الطعن، أي لا يكون خاضعاً لأي طريق من طرق الطعن.
- عدم جواز الحل الشامل لجميع المجالس المحلية في وقت واحد، لما في ذلك من إرباك شديد في سير العمل الإداري، وهذا ما نص عليه المشرع الليبي في قانون الحكم المحلي رقم 62.

وعند حل المجلس المحلي قبل انتهاء مدة دورته، يجب على مجلس الوزراء تعيين لجنة مؤقتة تقوم مقام المجلس المنحل، إلى حين انتخاب مجلس جديد.

أما في القانون المقارن فإن المشرع المصري والأردني قد أجاز حل المجالس المحلية بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص.

ثانياً: الرقابة على الأعمال:

أ. التصديق:

ذكرنا سابقاً أنه على الرغم من تمتع المجالس المحلية بالشخصية القانونية المستقلة والحرية في اتخاذ القرارات في بعض المسائل، إلا أن المشرع الليبي قد قيدها بلزوم عرض القرارات على جهات معينة لتصديق عليها، على أن يكون هذا التصديق على قرارات مجالس المحافظات أو مجالس البلديات أو رفضها جملة واحدة، ومن هذه القرارات:

- موافقة مجلس المحافظة على اقتراحات المجالس البلدية بإنشاء أو إلغاء أو دمج المحلات في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.
- تصديق أو اعتراض مجلس المحافظة على ما تصدره المجالس البلدية من قرارات في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية.
- تصديق مجلس المحافظة على ميزانية المحافظة بعد اعتماد مجلس الوزراء لمخصصات وزارة الحكم المحلي.
- موافقة مجلس الوزراء على التصرف بالمجان في مال من أموال الثابتة أو المنقولة أو تأجيله سواء من قبل مجلس المحافظة أو مجلس البلدية.

- موافقة مجلس التخطيط الإقليمي على إنشاء مشروعات مشتركة بين المحليات في المجالات المختلفة، ويكون ذلك بالتنسيق مع وزير التخطيط.

نلاحظ مما سبق أن المشرع الليبي في هذا القانون قد أعطى العديد من الجهات المختلفة، صلاحية التصديق و الموافقة على بعض قرارات الوحدات الإدارية المحلية، الأمر الذي يعكس وجود لامركزية إدارية في ممارسة الرقابة على الوحدات الإدارية، كما أن المشرع قد أعطى المجلس المحافظة سلطة التصديق أو الاعتراض دون التعديل .

ب. إصدار الأوامر و التوجيهات و الإشراف و المتابعة.

إن المشرع الليبي قد أعطى للمحافظ صلاحيات الإشراف والتوجيه على جميع العاملين، بالمحافظات و البلديات وفقاً للقانون.

فقد ذكرنا سابقاً أنه يتم إنشاء تقسيم تنظيمي بكل بلدية يهتم بالتنمية البشرية، حيث يتولى متابعة تنفيذ القرارات التي يصدرها المجلس ذات العلاقة بالتنمية البشرية، كما يتولى متابعة نشاطات الرعاية الصحية، بالإضافة إلى التأكد من تنفيذ التشريعات و السياسات المقررة في مجال التنمية البشرية، كما يقوم بمراقبة نشاطات تطوير القطاع الخاص وتحفيزه لارتياح آفاق التنمية البشرية التي تستهدف الرقي المعرفي، وكذلك مراقبة تفعيل أسس بناء القدرات وبرامج التدريب و إعادة التأهيل و توفير الإمكانات اللازمة لذلك، حيث تقوم بإعداد تقارير دورية عن نتائج أعمال الوحدات و إحالتها إلى عمداء البلديات والمحافظ، كما أن هناك تقسيم تنظيمي آخر يهتم بالنشاط الترفيهي يتولى متابعة الخدمات المتعلقة بالترفيه لضمان تحقيق أهدافها الثقافية والاجتماعية على مستوى البلدية، كما تتولى البلدية الرقابة والمتابعة على مستوى الصحة العامة من جودة الأغذية ومياه الشرب أو على مستوى النظافة العامة، وذلك بالإشراف ومتابعة ومراقبة كافة الأعمال المتعلقة بالصحة العامة للمواطن داخل نطاق البلدية كما تتولى البلدية الإشراف والرقابة على عمليات البناء والعمران وكل ما يتعلق بالتخطيط العمراني للمدن والقرى الداخلة في نطاق البلدية.

ثالثاً: الرقابة المالية:

تمثل الرقابة المالية مفهوماً مهماً ووظيفة أساسية في النشاط الاقتصادي لمنظمات الأعمال كافة، إذ أنها الوسيلة التي يعتمد عليها في تحديد نسب الانحراف ما بين المخطط والمحقق فعلاً، فالهدف من الرقابة التحقق من أن التنفيذ قد تم وفقاً للأهداف و الخطط.¹

تعرف الرقابة المالية بأنها منهج شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية و المحاسبية والإدارية، ويهدف إلى المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها، وتحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل يؤدي إلى خلق الشعور بالمسؤولية المحاسبية لدى المراقبة لممارسة أعماله بكفاءة وإخلاص.²

فقد نظم المشرع الليبي الرقابة المالية من خلال نص المادة (64) من هذا القانون، حيث أوجب أن يكون هناك مراقب مالي في كل مجلس محلي (القانون المالي للدولة) - محافظة، بلدية - يشرف على حساباتها و على عمليات الدفع و القبض الخاصة بها و إعداد حساباتها الختامية، على أن تخضع كل هذه الإجراءات المالية لرقابة ديوان المحاسبة و أجهزة الشفافية وفقاً للقانون المالي للدولة.

نقول أخيراً أنه يجب أن تكون الرقابة على المجالس المحلية غايتها التحقق من مشروعية أعمالها و القيام بواجباتها و ليس القصد فرض إرادة السلطة المركزية عليها، وإلا انتفى وجودها كوحدات إدارية محلية ضمن مناطقها، كما يجب تفعيل هذه الرقابة و تطوير آلياتها وأساليبها و تكثيف عمليات العمل بمبدأ المحاسبة، وكشف أي فساد ومماريته، مع ضرورة تصميم نظم رقابية حديثة أو نظم لتعليم الأداء الفردي والتنظيمي بما يساعد على تنفيذ الرقابة بطريقة منظمة.

كما يرى الباحث ضرورة تفعيل الدور الرقابي الإعلامي، من خلال إصدار مطبوع دوري شهري يضع كل القائمين على الإدارة المالية موضع الدراسة والمتابعة والتقييم والتقويم لمعرفة مدى صلاحية إدارات المجالس المحلية من جهة، ومن جهة أخرى اطلاع الرأي العام ، فهذه الأموال هي أموال كل الشعب و حمايتها مسؤولية كل الشعب، والاستفادة من الممارسات الأفضل

¹ - أ. علي عبد الحسين الشمري- أثر الرقابة المالية في تطوير دور المجالس المحلية - رسالة ماجستير غير منشورة - المعهد العالي للدراسات و البحوث العربية - بغداد - 2013م.

² - د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية - مرجع سابق - ص 161.

والتركيز على القيم لتحقيق الأرباح المالية وترسيخ المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية في المجتمع، لأنها أساس نجاح ورقي المجتمعات.

المطلب الثالث:

الموارد المالية للمجالس المحلية

يعتبر التمويل المحلي من أهم العناصر الواجب توافرها، لتحقيق استقلال المجالس المحلية لأنه كلما توفر لهذه المجالس مصادر التمويل الذاتية، كلما تمتعت بقدر أكبر من الاستقلال والفعالية، والعكس فإن نقص هذه الموارد يعني بالضرورة اعتمادها على ما تقدمه لها السلطة المركزية من مساعدات وهبات ومنح، مما يعطي الحق لسلطة المركزية في أن تتدخل وتراقب نشاطات وفعاليات المجالس المحلية، لأن السلطة المركزية في هذه الحالة يكون لها الحق في الرقابة على إنفاق هذه الأموال.

وحتى تتأكد استقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية، يجب أن يسهم المواطن بقدر معين من الأموال في ميزانية المجلس المحلي الذي ينتمي إليه، حتى يتمكن هذا المجلس من تقديم الخدمات لمواطنيه بشكل لائق من ناحية، ويجنب المجلس المحلي الخضوع لرقابة الصارمة التي تفرضها السلطة المركزية عند تقديمها المعونات للمجلس للقيام بواجباته المختلفة تجاه مواطنيه من ناحية أخرى.¹

إن المشرع الليبي قد نظم الموارد المالية للمجالس المحلية في ليبيا، بأن جعل لكل مجلسي محلي ميزانية تسييرية خاصة به و ميزانية تنموية، بالإضافة إلى الموارد المالية الأخرى من ضرائب ورسوم وعوائد وتبرعات وهبات ووصايا، والتي سنأتي على تفصيلها فيما يلي:

الفرع الأول: الميزانية:

¹ - د. محمد وليد العبادي - مرجع سابق - ص 75.

قد اتبع المشرع الليبي في قانون الإدارة المحلية الحالي، بالنسبة للميزانيات الخاصة بالوحدات الإدارية المحلية- الميزانية التسييرية - ما سار عليه المشرع من أحكام خاصة بالميزانية في القوانين السابقة له و التي جننا على ذكرها في المبحث الأول من هذا الفصل، حيث أعطى الحق لكل مجلس محلي في أن يضع مشروع للميزانية الخاصة به، شاملة للإيرادات و المصروفات، وفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة، و تقدم هذه المشروعات إلى مجلس المحافظة، ليتولى مجلس المحافظة دراستها و إعداد ميزانية تقديرية للمحافظة و إحالتها إلى المجلس الأعلى للإدارة المحلي¹، لدراستها وتضمينها في ميزانية وزارة الحكم المحلي في المواعيد المقررة وبالطرق المحددة لذلك²، نلحظ من خلال ذلك أنالمشرع لم يحدد الفترة الزمنية التي يجب فيها تقديم مشاريع الميزانيات سواء التابعة للمجالس المحافظة أو البلدية، وكتفي بالقول وفقاً للقواعد المعمول بها في الدولة، بينما المشرع في قوانين السابقة له³ وضع مدة محدد لتقديم تلك المشروعات و هي ستة أشهر قبل بدأ السنة المالية للدولة، أما قانون البلديات رقم 39 لسنة 1975م فقد أضاف إليها شهر حيث أصبحت سبعة أشهر قبل بدأ السنة المالية لدولة.

أما بالنسبة للميزانية التنموية فقد نظمها المشرع الليبي بنفس الأحكام الخاصة بالميزانية التسييرية، إلا أن المشروعات التقديرية للمحافظات تقدم إلى مجلس التخطيط الإقليمي⁴، وليس للمجلس الأعلى للإدارة المحلية كما هو الحال في الميزانية التسييرية⁵.

¹ المجلس الأعلى للإدارة المحلية هو مجلس يشكل برئاسة الوزير أو من ينيبه و عضوية المحافظين و عمداء البلديات، يختص بالنظر في كل ما يتعلق بشؤون مكونات نظام الإدارة المحلية من حيث دعمها و تطويرها، وذلك بدراسة و بحث الموضوعات الواردة من الوحدات المحلية، كما ينظم الاشتراك في المؤتمرات الدولية و المحلية المتعلقة بالإدارة المحلية و شؤون التدريب للعاملين لأجهزة المحلية، و تقديم المشورة لوحدات الإدارة المحلية و العمل على توحيد الرأي القانوني الصادر في المسائل المتعلقة بشؤون الإدارة و تعميم التجارب الرائدة في بعض المحافظات.

² - المادة (55) الفقرات أ، ب - قانون الإدارة المحلية رقم (59) - مرجع سابق.

³ - قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م، قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م، قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م.

⁴ - يكون لكل محافظة مجلس تخطيط إقليمي، ينشأ بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير و وزير التخطيط، و التي يتكون من مجموعها المجلس الأعلى لتخطيط الإقليمي، حيث يتكون هذا المجلس من رئيس تكون رئاسته سنوية - بالتناوب بين محافظي المحافظات- و محافظو المحافظات المكونة للإقليم، و عمداء البلديات التابعة لها، و الخبراء الذين ترى الوزارات التابعين لها ضمهم إلى المجلس و يوافق عليهم الوزير، ويتولى المجلس المهام التالية:

- القيام بالبحوث و الدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات و موارد الإقليم الطبيعية و البشرية و وسائل تطويرها و استخداماتها المثلى، و اقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية للإقليم.

- إعداد و إحالة مشروعات الخطط و البرامج التنفيذية.

- القيام بإعداد تصور بالملاكات الفنية اللازمة للقيام بالدراسات و البحوث و أعمال التخطيط على مستوى الإقليم.

⁵ - المادة رقم (56) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - المرجع السابق.

وعند تأخر اعتماد الميزانية، يتم العمل بميزانية السنة المالية السابقة، حيث تفتح تلقائياً اعتمادات مالية شهرية، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير.¹

الفرع الثاني: الموارد المالية:

أولاً: الموارد المالية للمحافظات:²

حدد المشرع الليبي الموارد المالية للمحافظة في الآتي:

1- الضريبة:

أعطى المشرع نسبة مئوية (10%) من إجمالي حصيللة الضرائب المركزية، المحصلة في نطاق المحافظة.

2- الرسوم:

يكون للمحافظة نسبة (10%) من كافة الرسوم الجمركية ورسوم الخدمات والعبور ورسوم المواني والمطارات المحصلة في دائرة المحافظة، بالإضافة إلى الرسوم والأداءات ذات الطابع المحلي.

3- القروض:

أعطى المشرع الليبي الحق لمجلس المحافظة في أن يعقد قروض محلية بما لا يتجاوز ربع (25%) من دخلها المتوقع خلال السنة المالية، كما اشترط المشرع أن يتم سدادها قبل نهاية السنة المالية.³

¹ - المادة رقم (58) - قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - نفس المرجع.

² - المادة (49، 50) - قانون الإدارة المحلية (59) - نفس المرجع.

³ - المادة رقم (62) - قانون الإدارة المحلية (59) - نفس المرجع.

4- إيرادات أموال المحافظة ومرافقها.

5- دعم الحكومة المركزية: وهو في حالة تأخر اعتماد الميزانية حيث يعمل بميزانية السنة المنقضية.

6- التبرعات والهبات والوصايا التي يقبلها المجلس المحلي - المحافظة، البلدية - على أن يكون قبول الهبات والتبرعات والوصايا ذات الطابع الأجنبي بموافقة مجلس الوزراء.

بالإضافة إلى هذه الموارد أجاز المشرع الليبي للمحافظة، بأن تنشئ صندوق للخدمات الخيرية بالمحافظة، وتكون موارد هذا الصندوق كالاتي :

- الرسوم التي يفرضها مجلس المحافظة لصالح الصندوق في الحدود التي يصدر بها قرار من الوزير.
- نسبة من أرباح المشروعات التي تمويلها المحافظة ، ويخصص ربعها للصندوق.
- التبرعات و الهبات و الوصايا المقدمة للصندوق التي يوافق عليها مجلس المحافظة.
- فائض الموارد المحلية السنوي.
- الموارد الأخرى التي تخصص للصندوق بقرار من مجلس المحافظة.

أما فيما يتعلق بإجراءات تنظيم الصندوق وإلغائه وتصفية أمواله، اوجب المشرع أن يصدر بها قرار من وزير الحكم المحلي بناء على عرض مجلس المحافظة.

ثانياً: الموارد المالية للبلديات:

تشتمل الموارد المالية للمجالس البلدية على الآتي:¹

1- حصيلة الرسوم المحصلة لقاء الخدمات البلدية، حيث أوجب المشرع صدور لائحة بقرار من وزير الحكم المحلي بالتنسيق مع وزير المالية، يوضع فيها القواعد الخاصة بأنواع الرسوم والعوائد و الإتاوات ذات الطابع البلدي، وأسس فرضها وقواعد التظلم منها وأحوال تخفيضها.²

2- عوائد المتاحف والمعارض والحدائق والملاهي وما إليها.

¹ - المادة رقم (51) - قانون الإدارة المحلية (59) لسنة 2012م - مرجع السابق.

² - المادة رقم (103) - اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية (59) - نفس المرجع.

- 3- ريع العقارات التي تأجرها البلدية.
- 4- دخل المعارض والمكتبات والملاعب التي تملكها البلدية.
- 5- حصيلة البلدية من الضرائب المركزية المخصصة للمحافظة.
- 6- حصيلة البلدية من الجمارك ورسوم العبور والمطارات والمواني الموجودة داخل نطاق المحافظة.
- 7- حصيلة الاستثمارات البلدية.
- أ. (50%) من أثمان المباني والعقارات التي تتبعها البلدية.
- ب. الغرامات والتسويات التي يتم تحصيلها لقاء الصلح.
- ج. القروض والهبات والوصايا التي يجيزها مجلس المحافظة.
- د. حصيلة بيع المنتجات السياحية والإعلانية والمطبوعات التي تصدرها البلدية.
- هـ. ريع الأسواق العامة المفتوحة والسلخانات والحمامات ووسائل المواصلات العامة التي تديرها البلدية.
- و. نسبة (10%) من قيمة الركاز¹ الذي يعثر عليه داخل حدود البلدية وفي أراضي غير مملوكة للدولة، وكذلك في الشواطئ داخل نطاق البلدية، بما يتوافق مع التشريعات النافذة.
- ز. قيمة مبيعات البضائع المصادرة من قبل الحرس البلدي.
- ح. الدعم والإعانات التي تمنحها الحكومة.
- ط. الموارد الأخرى التي يصدر بها قرار من المجلس البلدي.
- يُتبع في تحصيل الرسوم والعوائد والإتاوات والإيجارات التي تعود للبلديات وفي حفظها، وصرفها والإعفاء منها، القواعد المقررة في شأن أموال الدولة.
- نلاحظ أن المشرع الليبي عند حديثه عن الموارد المالية للمجالس المحلية، لم يشر في إلى أهم مورد في ليبيا و الذي عليه يعتمد الاقتصاد الليبي وهو النفط.

¹ - الركاز: مفردا ركيزة وهو ما ركزه الله - أي أوجده - في باطن الأرض من معادن في حالتها الطبيعية وهو في الغالب ذو قيمة اقتصادية لاحتوائه على مواد نافعة.

الخاتمة و التوصيات

تعتبر الإدارة المحلية من الموضوعات ذات الأهمية، فهي أسلوب إداري يسعى إلى تحقيق تنمية الدولة، و حفظ النظام فيها، و تصريف شؤون سكانها، حيث تتجح الإدارة المحلية في تحقيق جملة أهداف منها: تقسيم العمل لتخفيف العبء الإداري على الحكومة المركزية، وعدالة توزيع الخدمات على المقطعات والمناطق، ومساهمة المواطنين في الإدارة المحلية ومراعاة الاختلافات الطبيعية بين المقطعات، وترسيخ البناء الاجتماعي و السياسي والاقتصادي للدولة.

وقد تناولنا هذا الموضوع بالدراسة و البحث، و ذلك للوصول إلى مفاهيم الإدارة المحلية، و أسسها و الصعوبات التي تواجه تطبيقها، و طرح الحلول المناسبة للوصول إلى الأسلوب الصحيح و السليم، بحيث يحقق كافة الأهداف المرجوة في إطار هذا التغيير الإداري الجذري والشامل.

فمن خلال دراستنا للإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة و النظام الليبي، نلخص إلى أن أنظمة الإدارة المحلية تكاد تكون واحدة في جميع القوانين المقارنة، فالاختلاف يكون في التوزيع الإداري و ظروف كل دولة - التاريخية، الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية - فقد ذكرنا سابقاً أن التطور الذي تمر به الدول هو وليد هذه الظروف، فالعبرة الحقيقية ليست بمدى جودة التشريعات إنما بكيفية تطبيق هذه التشريعات وفقاً لظروف الموضوعية التي تحكمه، ليس من الضروري أن تؤدي أفضل التشريعات إلى أحسن النتائج، كما أن التشريع الواحد قد يؤدي إلى نتائج متباعدة إذا ما طبق في مكانين مختلفين، بل أن التشريع الواحد يتغير مدلوله من وقت لآخر بتغير الظروف و الأحوال، حتى لو بقيت نصوصه بدون تبديل.

وبدراستنا لموضوع الإدارة المحلية في ليبيا على وجه الخصوص، توصلنا إلى عدة نتائج وملاحظات يمكن إجمالها فيما يلي:

- إن التنظيم الإداري في ليبيا قد مر بالعديد من المراحل، والتذبذب في تطبيق الإدارة المحلية، حيث تدرج من المركزية إلى اللامركزية الإدارية، وذلك من خلال القوانين سائلة الذكر التي تم إصدارها.
- على مدى عقود من الزمن كانت القبيلة تلعب دوراً أساسياً و بديلاً عن الأحزاب و المؤسسات في النظام السياسي الليبي، الأمر الذي يفتح الباب واسعاً أمام تساؤلات حول دور القبيلة في المرحلة القادمة من تاريخ ليبيا، و مدى قيامها بدعم أو عرقلة سير ثورة السابع عشر من فبراير نحو تكريس الديمقراطية و اللامركزية الإدارية في ليبيا، عقب ثورة فبراير نجد أن العديد من فقهاء القانون متخوفون من دور القبيلة وتأثيرها على الحياة السياسية والإدارية.

وبالنظر لواقع الانتخابات البلدية نجد أن الانتماء للقبيلة لدى أبناء الشعب الليبي أكبر من الانتماء للدولة الليبية، فقد كان واضحاً منذ بداية الانتخابات في ليبيا أن القبيلة لاتزال المحور الرئيس في تحريك اتجاهات الناخبين، فهذا الدور للقبيلة كان بارزاً من أول انتخابات في ليبيا وهي انتخابات المؤتمر الوطني العام حيث اعترضت بعض القبائل على القانون الانتخابي من منطق ما تراه ضعفاً في حصصها الخاصة بتوزيع مقاعد المؤتمر الوطني، بعد أن تم تحديدها بحسب النطاق الجغرافي، فيرجع كل ذلك لعدم توافر الوعي السياسي والخبرة الكافية لدى الناخبين الليبيين في التعامل مع الدولة دون وسيط من العائلة أو القبيلة، وهي خبرة يكتسبها المواطنون في الدول الديمقراطية من خلال عملية شاملة ومتكاملة بواسطة مؤسسات المجتمع المدني والإعلام الحر حيث يذيب الفروق بين المواطنين و يغلب الانتماء للدولة على الانتماء للقبيلة، وهو ما تنتظره ليبيا فيما إذا نجحت تجربتها للتحول الديمقراطي على المدى الطويل .

إما فيما يتعلق بقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م و تعديلاته، هناك العديد من الملاحظات يمكن إدراجها في النقاط التالية:

- 1- قد أحال القانون العديد من الأمور الهامة إلى اللائحة التنفيذية، والتي كان من المفترض أن يقوم بمعالجتها ضمن نصوص القانون نفسه، من هذه الأمور التأديب.
- 2- لم ينظم القانون أمور الندب والنقل والإعارة ومقابل العضوية و حل المجالس المحلية، على الرغم من أهمية هذه المسائل، فقد ترك أمر تنظيمها لللائحة التنفيذية، التي جاءت خلواً منها.
- 3- القانون مقتضب ومحدد، الأمر الذي يجعل من اللائحة التنفيذية أكثر أهمية من القانون نفسه.
- 4- هناك بعض المسائل التي أحال القانون أمر تنظيمها لللائحة التنفيذية، والتي لم تقم بدورها في تنظيمها، من هذه الأمور مسألة حل المجالس المحلية على الرغم من أهميته.
- 5- سمح المشرع من خلال قانون رقم (9) لسنة 2013م، لمجلس الوزراء بإنشاء البلديات قبل المحافظات، إلى حين صدور قانون بإنشاء المحافظات و تحديد نطاقها... إلخ، وقد أحال بشكل مؤقت اختصاصات مجلس المحافظة إلى مجلس البلدية وعميد البلدية، في حين استثنى منها المصادقة على ميزانية المحافظة، وتقديم التسهيلات لإنشاء الجامعات و الكليات و المعاهد العليا داخل المحافظة يكون الاختصاص فيها لمجلس الوزراء.¹

التوصيات

- نرى وجوب تضمين الدستور للمبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة المحلية و هي:
 - 1- تقسيم الدولة إلى محافظات و المحافظات إلى بلديات على أن يكون إنشاء البلديات و فروعها وبيان حدودها الإدارية بقانون.
 - 2- كما يجب أن ينص على تمتع كل بلدية بالشخصية المعنوية مع ما تقتضيه من ميزانية مستقلة و الحق في النقاضي وغيرها من الحقوق بما يضمن سير التنظيم الإداري المحلي على أساس لا مركزي، و الابتعاد عن تركيز السلطة الإدارية بيد الوزارات.

¹ - المادة (80) مكرر - قانون رقم (9) لسنة 2013م بتعديل قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م - الجريدة الرسمية - السنة الثانية - العدد (7) - ليبيا ، طرابلس - 2013/03/28م - ص 433.

3- يجب أن يبين الدستور الأسس التي يستند إليها مجلس الوزراء عند إنشائه للبلديات وفروعها و بيان حدودها الإدارية، فهي تكون بمثابة ضوابط يجب إتباعها عند مباشرة المجلس لهذا الاختصاصات.

4- أما المسائل الأخرى مثل تسمية البلديات وفروعها وبيان هيكلتها الإدارية وتقسيم العمل بينها، وتنظيم الشؤون الوظيفية لموظفيها (تعيين، ترقية، نقل، مرتبات، التأديب...إلخ) والاختصاصات البلدية فيترك الدستور أمر تنظيمها لقانون الإدارة المحلية، لأنها مسائل تحتاج إلى مراجعة وإعادة النظر بين فترة وأخرى حتى يسهل تعديلها وضبطها عند الحاجة لذلك.

- ضرورة إصدار قانون إنشاء وتسمية المحافظات و تحديد مقارها، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة الرابعة من قانون الإدارة المحلية، على أن يكون تشكيل مجالس المحافظات وفقاً لما جاء به هذا القانون، فتعديل قانون الإدارة المحلية الذي يعطي لمجلس الوزراء اختصاص إنشاء البلديات قبل المحافظات، لا يعد إيقافاً لنظام المحافظات.

- على المشرع أن يتدارك النقص الذي يعتري قانون الإدارة المحلية، بإصدار قوانين مكملة له.

- تنمية الوعي عند المواطن بالمصالحة وإيقاظ الحس الوطني عنده، لتقوية الانتماء الوطني بدل الانتماء القبلي.

- بناء قضاء إداري عادل و تفعيل القضاء، الذي بموجبه تتم محاكمة كل مسؤول مقصر، بالإضافة إلى بناء أجهزة أمنية قوية و فعالة و مراقبتها، و بناء جيش تهمة مصلحة البلد و المواطن، لا ينتمي إلى حزب أو قبيلة أو أي تيار فكري أو سياسي.

- أن يكون إنشاء البلديات و بيان حدودها الإدارية وما أن كانت تتضمن فروعاً بقانون وليس بقرار من مجلس الوزراء.

- تحديد موعد أقصى ينبغي على المدن انتخاب مجالسها البلدية فيه، مع النص على عقوبات محددة لعدم تنفيذ ذلك، و أهمها عدم اعتراف الحكومة بأي مجلس منتخب بعد هذه المهلة، على أن يكون هذا الموعد كافي لدخول كل المدن في الانتخابات.

- يجب أن يكون عميد البلدية منتخباً وليس مختاراً من قبل أعضاء المجلس البلدي المنتخبين من قبل المواطنين، فمنصب عميد البلدية من أهم المراكز في نظام الإدارة المحلية، لذلك فإنه يحق للمواطنين انتخاب من يمثلهم في هذا المنصب بكل حرية وبشكل مباشر.

- ضرورة أن يكون من ضمن الموارد المالية للمجالس البلدية على السواء، نسبة محددة من عائدات النفط، الأمر الذي تغاضى عنه المشرع في هذا القانون.

وفي ختام رسالتنا هذه نؤكد على القول بأن نظرتنا إلى الإدارة المحلية في جوانبها النظرية و التطبيقية و استخلاص المشكلات و المعوقات والحلول التي نراها مناسبة تمثل الخطوة الأساسية نحو التطبيق السليم و الفعال للامركزية الإدارية.

قائمة المراجع

- القرآن الكريم.

أولاً: الكتب

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري - دار

المطبوعات الجامعية - بدون طبعة - 1999م.

2- أحمد بن هليل الحربي - الرقابة الإدارية و علاقتها بكفاءة الأداء - رسالة ماجستير

غير منشورة - جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية - كلية الدراسات العليا - قسم

العلوم الإدارية - الرياض - 2003م.

3- د. أحمد صقر عاشور - الإدارة العامة مغل بيئي - دار النهضة العربية للطباعة و

النشر - بيروت ص ت 719 - بدون طبعة - 1979م.

4- د. حامد الشريف - مبادئ الفتاوى الإدارية - دار الفكر العربي - الجزء الأول -

بدون طبعة - 2011م.

5- د. حسام مرسي - أصول القانون الإداري - الحقوق محفوظة للمؤلف - دون ناشر

- بدون طبعة - 2013م.

- 6- د. خالد خليل الظاهر - القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار المسرة للنشر و التوزيع و الطباعة - الكتاب الأول - الطبعة الأولى - 1998م.
- 7- د. خالد سمارة الزعبي - تشكيل المجالس المحلية أثره على كفايتها - في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة (المملكة المتحدة - فرنسا - يوغسلافيا - مصر - الأردن) - مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع - الطبعة الثالثة - 1993م.
- 8- د. خالد سمارة الزعبي - القانون الإداري وتطبيقه في المملكة الأردنية الهاشمية - مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - الطبعة الثانية - 1993م.
- 9- د. خالد شحادة الخطيب ، د. أحمد زهير شامية - أسس المالية العامة - دار وائل للنشر و التوزيع - الطبعة الأولى - عمان - 2003م .
- 10- د. خليفة صالح أحواس - اللامركزية في ليبيا بعد الثورة - دراسة تحليلية مقارنة - جامعة قاريونس - بدون طبعة - 1998م.
- 11- د. خليفة صالح أحواس - القانون الدستوري الليبي و النظم السياسية و الإدارية - جامعة التحدي - بدون طبعة - سرت - 2004م.
- 12- د. خليفة صالح أحواس - الإدارة المحلية في ليبيا (1951-2014) - دار النهضة العربية - بدون طبعة - القاهرة - 2014م.
- 13- د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية و الإدارة المحلية و التنظيم القانوني للوظيفة العامة و نظرية العقد الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الجزء الأول - بدون طبعة - 1996م.
- 14- د. سامي جمال الدين - أصول القانون الإداري - دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية - بدون طبعة - 2011م.

- 15- د. سليمان محمد الطماوي- مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - الكتاب الأول - بدون طبعة- القاهرة - 1973م.
- 16- د. سليمان محمد الطماوي - النظم السياسية و القانون الدستوري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - بدون طبعة - القاهرة - 1988م.
- 17- د. سليمان محمد الطماوي - القضاء الإداري - دار الفكر العربي - الكتاب الأول - 1996م.
- 18- د.سمير محمد عبد الوهاب - اللامركزية والحكم المحلي في الدساتير - دراسة مقارنة - وحدة دعم السياسات اللامركزية - بدون ناشر - بدون طبعة - 2012م.
- 19- د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري في الجمهورية الليبية - المكتبة الوطنية - بدون ناشر - بدون طبعة - بنغازي ، ليبيا- بدون تاريخ.
- 20- د. صبيح بشير مسكوني - مبادئ القانون الإداري الليبي - دراسة مقارنة - الشركة العامة للنشر و التوزيع و الإعلام - الطبعة الثانية - طرابلس - 1978م.
- 21- د. ظريف بطرس - مبادئ الإدارة المحلية و قضاياها في النظرية و التطبيق - مكتبة الأنجلو المصرية - الطبعة الأولى - 1982م
- 22- د.عبد الفتاح مراد - التعليق على قانون الإدارة المحلية - جميع الحقوق محفوظة للمؤلف - بدون طبعة - بدون تاريخ.
- 23- د. عبد القادر الشخلي - الإدارة المحلية في النظام الأردني - بدون ناشر - الطبعة الأولى - عمان - 1981م.

- 24- د. عبد المعطي عساف، د. نادر أبو شيخة - تنظيم الإدارة المحلية في الأردن - منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية - مطابع الدستور- دون طبعة - 1985م.
- 25- د. عبد المهدي مساعدة - دراسات في الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الأردن - منشورات معهد الإدارة العامة ، عمان- بدون طبعة - 1975م.
- 26- د. عبد المهدي مساعدة - مبادئ الإدارة المحلية و تطبيقاتها - منشورات وزارة الثقافة - دمشق- بدون طبعة - 1980م.
- 27- د. علي الحبيب - الإدارة العامة و التنظيم الإداري - دار النهضة العربية- بدون طبعة - بيروت - 1991م.
- 28- د. عمر فؤاد أحمد بركات - مبادئ القانون الإداري - بدون ناشر - بدون طبعة - 1985م.
- 29- د. فؤاد الشيخ سالم - المفاهيم الإدارية الحديثة - دار زهراء - عمان ، الأردن - بدون طبعة - 1985م.
- 30- د. كمال بربر - نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع - الطبعة الأولى - 1996م.
- 31- د. مازن ليلو راضي - القانون الإداري الليبي - دار المطبوعات الجامعية - بدون طبعة - 2005م.
- 32- د. محمد أحمد محمود إسماعيل - مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية - دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية - دار الكتب و الوثائق القومية، المكتب الجامعي الحديث - بدون طبعة - بدون تاريخ.

- 33-د. محمد الشافعي أبو راس - الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية - عالم الكتب - القاهرة - بدون طبعة - 1986م.
- 34-د. محمد باهي أبو يونس - أحكام القانون الإداري - القسم العام - دار الجامعة الجديدة للنشر - بدون طبعة - 1996م.
- 35-د. محمد عبد الله الحراري - أصول القانون الإداري الليبي - المركز القومي للبحوث و الدراسات العلمية - الجزء الأول - الطبعة الخامسة - 2003م.
- 36-د. محمد عبد الله عمر الفلاح - الإدارة الذاتية بين النظرية و التطبيق في القانون الإداري الليبي - الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع و الإعلان - بدون طبعة - بدون تاريخ.
- 37-د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري - دار الجامعة الجديدة - جامعة الإسكندرية - بدون طبعة - 2009م.
- 38-د. محمد سليم محمد غزوي - نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية - بدون ناشر - الطبعة الأولى - 1994م.
- 39-د. محمد محمد بدران - أسس تمويل الحكم المحلي و مصادره - دراسة مقارنة في النظامين الإنجليزي و المصري - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون طبعة - 1973م.
- 40-د. محمد محمد بدران - الإدارة المحلية - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون طبعة - بدون تاريخ.
- 41-د. محمد مختار عثمان - مبادئ الإدارة العامة - جامعة قاريونس - بنغازي - الطبعة الأولى - 1990م، 1991م.

- 42-د. محمد وليد العبادي - الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية - دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن - مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع - بدون طبعة - 1995م.
- 43-د.محمود عساف، د. عبد المنعم سلامة - أصول الإدارة و التنظيم - مكتبة عين شمس - القاهرة- بون طبعة - 1987م.
- 44-د.محي الدين القيسي - القانون الإداري العام - منشورات الحلبي الحقوقية - الطبعة الأولى - 2007م.
- 45-د.مصطفى أبو زيد فهمي - الوسيط في القانون الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الجزء الأول- بدون تاريخ.
- 46-د.منير إبراهيم شبلي - المرفق المحلي - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - الطبعة الأولى - 1988م.
- 47-د. نواف كنعان - القانون الإداري - دار الثقافة للنشر و التوزيع و الدار العلمية للنشر و التوزيع، عمان الأردن - الكتاب الأول - الطبعة الأولى - 2002م.

ثانياً: الرسائل العلمية:

- 1- أ . حميدة مصباح مفتاح غانم - الإدارة المحلية في ليبيا الواقع و آفاق المستقبل - رسالة ماجستير غير منشورة - الأكاديمية الليبية - مصراتة - ليبيا - 1018م.
- 2- أ. علي عبد الحسين الشمري - أثر الرقابة المالية في تطوير دور المجالس المحلية - المعهد العالي للدراسات و البحوث العربية - رسالة ماجستير غير منشورة - بغداد - 2013م.

3-أ. فيصل خليفة الصويحي السائح - السلطة المركزية و اللامركزية بين النظرية و التطبيق - رسالة ماجستير غير منشورة - 2012م.

4-أ. نادر أبو شيخة - الإصلاح الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية - دراسة ميدانية - رسالة ماجستير غير منشورة - جامعة القاهرة - 1983م.

ثالثاً: المجالات و الدوريات العلمية:

1-المحامي. أحمد حمدي رشوان - سلسلة الدليل العلمي (16) قانون الإدارة المالية و اللائحة التنفيذية - مركز الأبحاث و الدراسات القانونية و دار العربي لخدمات النشر و التوزيع - طبعة 2010م.

2-د. محمود عواد الدباس- البلديات في الأردن النشأة والتاريخ - جريدة الدستور- سياسية عربية مستقلة يومية- سنة 2013م.

3-أ. محمد حسن كاموكة - التنظيم الداخلي لوحدات الإدارة المحلية في ليبيا - صحيفة الوطن الليبية .

4-د. عبد القادر عبد السلام قدورة - اللامركزية ودولة المحافظات - ندوة دولة القانون - تنظيم كلية القانون، جامعة سرت - سنة 2013م.

5- جريدة طرابلس الغرب - عدد خاص - 27-9-1952م.

6- الجريدة الرسمية لولاية فزان - عدد 8- 9- 11- 1960م.

7- جريد برقة الرسمية - العدد 25،72- أول أكتوبر 1961م.

8- الجريدة الرسمية - ليبيا - العدد 39- السنة الخامسة - بتاريخ 3/9/1967م.

9- الجريدة الرسمية - ليبيا - العدد 31 - السنة السادسة - بتاريخ
1968/4/18م.

10- الجريدة الرسمية - ليبيا - العدد 35 - السنة الثامنة - بتاريخ -
30/يونيو/1970م.

11- الجريدة الرسمية - ليبيا - العدد 53 - السنة 13 - بتاريخ
1972/11/15م.

12- الجريدة الرسمية - ليبيا - السنة 13 - بتاريخ 1975/11/25م.

13- الجريدة الرسمية - ليبيا - وزارة العدل - العدد 15- السنة الأولى -
بتاريخ 2012/8/23م.

14- الجريدة الرسمية - ليبيا - العدد 7 - السنة الثانية - بتاريخ
2013/3/28م.

15- الجريدة الرسمية - ليبيا - العدد 15- السنة الثانية - بتاريخ
2013/12/15م.

رابعاً: التشريعات:

أ- القوانين:

- قوانين التشريعات المقارنة:

1- الدستور المصري لسنة 2012 م المعطل، و المعدل سنة 2014م، الصادر عن الموقع
الرسمي للجنة الخمسين لتعديل الدستور.

2- قانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم (43) لسنة 1979م المعدل.

- 3- قانون البلديات الأردني رقم (29) لسنة 1955 م المعدل.
- 4- قانون البلديات الأردني رقم (1) لسنة 1987م المعدل.
- 5- قانون البلديات الأردني رقم (7) لسنة 2012م.
- 6- قانون البلديات الأردني رقم (41) لسنة 2015م.
- 7- قانون رقم (14) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون البلديات رقم 41 لسنة 2015.
- 8- قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (79) لسنة 1966م.
- 9- نظام الأبنية و تنظيم المدن و القرى رقم (136) لسنة 2016م.
- 10- نظام رقم (3) لسنة 2017م نظام معدل لنظام الأبنية وتنظيم المدن والقرى رقم 136.

- القوانين المحلية:

- 1- دستور ليبيا لسنة 1951م الصادر عن الجمعية الوطنية الليبية 7 أكتوبر 1951.
- 2- الإعلان الدستوري الليبي لسنة 2012م والمعدل سنة 2014م.
- 3- قانون البلديات ولاية طرابلس رقم (8) لسنة 1959م..
- 4- قانون البلديات ولاية فزان رقم (1) لسنة 1960م.
- 5- قانون البلديات ولاية برقة رقم (5) لسنة 1961م.
- 6- قانون التنظيم الإداري الصادر في الأول من سبتمبر لسنة 1967م.
- 7- قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م.
- 8- قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م.
- 9- قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م.
- 10- قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م.

11- قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م.

12- القانون رقم (9) لسنة 2013م بتعديل قانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012م .

ب -- اللوائح:

1- اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية المصري رقم (43).

2- اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م.

3- قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013م.

4- قرار مجلس الوزراء رقم (161) بشأن لائحة الأسس و الضوابط الخاصة بانتخابات

المجالس البلدية- لسنة 2013م.

خامساً : المواقع الإلكترونية:

1- د. سمير عبد الوهاب - تاريخ نظام الإدارة المحلية في مصر - سنة 2012م،

نقلًا عن :

[www. Shabab-bermbal.com](http://www.Shabab-bermbal.com).

2- م. محمد رضى رجب - نظام الإدارة المحلية في مصر الواقع و آفاق المستقبل -

بحث تطبيقي - خبير الإدارة المحلية- نقلًا عن:

law.net/bost745.www.Bahrain

3- أ . سمير غريب - الإدارة المحلية و التنمية- مدير وحدة إدارة بوزارة التنمية

المحلية - نقلًا عن:

4- أ . مبارك ماجد الرشيد - الإدارة المحلية - متخصص بالإدارة الصحية- مدير

مستشفى و طالب دراسات عليا - نقلاً عن:

5- المملكة الليبية 1951م - 1969م - الموسوعة الحرة - ويكيبيديا، نقلاً عن:

6- الهدف من مؤسسات المجتمع المدني- الموسوعة الحرة ويكيبيديا، نقلاً عن:

7- د. صالح السنوسي - القبيلة هل تعوق أم تدعم توجه ليبيا نحو الديمقراطية -

جامعة قاريونس - أستاذ العلوم السياسية، نقلاً عن :

8- تأثير القبيلة على العملية السياسية في ليبيا - دراسة للحالة السياسية لليبيا قبل و

بعد ثورة 17 فبراير 2011م، نقلاً عن:

الفهرس

الرقم الصفحة	الموضوع
1	المقدمة
الفصل التمهيدي النظرية العامة للامركزية الإدارية	
6	المبحث الأول: المركزية الإدارية
7	المطلب الأول : ماهية المركزية الإدارية
12	المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية
15	المطلب الثالث: تقدير المركزية الإدارية
16	المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية
17	المطلب الأول: ماهية اللامركزية الإدارية
21	المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية و تميزها عن النظم المقارنة لها
24	المطلب الثالث: تقدير اللامركزية الإدارية
28	الفصل الأول: الإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة
30	المبحث الأول: الإدارة المحلية في النظام المحلي المصري
31	المطلب الأول: تكوين واختصاصات المجالس المحلية في النظام المصري
33	الفرع الأول: المجالس الشعبية

49	الفرع الثاني:المجالس التنفيذية
55	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية
57	الفرع الأول: الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية عي العاصمة
59	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية التي يمارسها رؤساء الوحدات الإدارية المحلية
59	الفرع الثالث: الوصاية الإدارية التي تمارسها المجالس الأعلى على المجالس الأدنى
61	المبحث الثاني:الإدارة المحلية في النظام المحلي الأردني
62	المطلب الأول: تكوين واختصاصات المجالس المحلية
62	الفرع الأول: المجالس البلدية
81	الفرع الثاني: المجالس القروية
87	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على المجالس المحلية
78	الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص
89	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
92 الفصل الثاني: الإدارة المحلية في ظل القانون الليبي	
93	تمهيد
96	المبحث الأول:الإدارة المحلية في النظام الليبي من سنة 1951م حتى سنة 2011م
97	المطلب الأول: تشكيل المجالس المحلية بالقوانين المختلفة
97	الفرع الأول: قانون بلديات ولاية كل من - طرابلس، برقة، فزان
98	الفرع الثاني: قانون التنظيم الإداري الصادر في الأول من سبتمبر سنة 1967م
100	الفرع الثالث: قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م

102	الفرع الرابع: قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م
103	الفرع الخامس: قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م
105	الفرع السادس: قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م
108	الفرع السابع: تشكيل الوحدات الإدارية خلال 1977م حتى سنة 2011م
114	المطلب الثاني: الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية بالقوانين المختلفة
114	الفرع الأول: قانون بلديات ولاية كل من - طرابلس، برقة، فزان
114	الفرع الثاني: قانون التنظيم الإداري الصادر في الأول من سبتمبر سنة 1967م
116	الفرع الثالث: قانون البلديات رقم (19) لسنة 1968م
117	الفرع الرابع: قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م
120	الفرع الخامس: قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م
125	الفرع السادس: قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م
128	الفرع السابع: اختصاصات وصلاحيات و الوحدات الإدارية خلال الفترة حتى 1975م حتى سنة 2011م
134	المطلب الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية
134	الفرع الأول: الموارد المالية للمجالس المحلية خلال الفترة 1951م - 1968م
135	الفرع الثاني: قانون الحكم المحلي رقم (62) لسنة 1970م
137	الفرع الثالث: قانون الإدارة المحلية رقم (130) لسنة 1972م
138	الفرع الرابع: قانون البلديات رقم (39) لسنة 1975م
138	الفرع الخامس: الموارد المالية للجان الشعبية خلال الفترة من 1975م حتى 2011م

المبحث الثاني : الإدارة المحلية وفق قانون الإدارة المحلية الجديد رقم (59) لسنة 2012م

140	تمهيد
142	المطلب الأول: تكوين و تنظيم المجالس المحلية
142	الفرع الأول: تنظيم المجالس المحلية
154	الفرع الثاني: الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية
159	المطلب الثاني: الوسائل و الصلاحيات المخولة للمجالس المحلية
159	الفرع الأول: اختصاصات المجالس المحلية
172	الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على المجالس المحلية
176	المطلب الثالث: الموارد المالية للمجالس المحلية
176	الفرع الأول: الميزانيات
177	الفرع الثاني: الموارد المالية للمجالس
180	الخاتمة
181	التوصيات
183	قائمة المراجع