

اللامركزية الموسعة وفق مشروع الدستور (الليبي) (1)

د. عمر عبدالله عمر أمبارك
كلية القانون - جامعة سرت

مقدمة ..

تعتقد كل دولة من الدول أسلوباً معيناً في تنظيم إدارتها يتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومدى ترسخ فكرة النظام الديمقراطي فيها. هذا الأسلوب يعرف بالتنظيم الإداري، وهو يعنى بتصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان كيفية إنشائها وتوزيع الاختصاصات بينها قصد تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما إنه وسيلة لتوزيع الاختصاص بين الوحدات التابعة للدولة مباشرة وبين تلك الوحدات التي تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية. وتأخذ الدول في هذا الإطار بأحد أسلوبين: الأول أسلوب المركزية الإدارية حيث تتركز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري في الدولة في يد هيئة واحدة هي السلطة المركزية. والثاني أسلوب اللامركزية الإدارية حيث يتم توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية أو النشاط الإداري بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة محلية كانت أو مرفقية. إن أساليب التنظيم الإداري لا تعتبر أهدافاً بقدر ما هي وسائل لتحقيق الأهداف الإيجابية للدولة وفي المجالين السياسي والاقتصادي فالنشاط الإداري يستهدف وضع اتجاهات السياسة الكلية للدولة موضع التنفيذ.

هذا الأمر يبين العلاقة الوثيقة بين الإدارة والسياسة وقد اتجهت كثير من الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والاختصاصات داخل الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وتوسعت الدول في هذا الاتجاه إلى الحد الذي أصبحت معه مشكلة اليوم اختيار أفضل أساليب التنظيم الإداري التي تؤدي بها الدولة ووظائفها هل هي بالأسلوب المركزي، أو أن يوكل الأمر للهيئات المحلية عن طريق أسلوب اللامركزية؟ هذه المعادلة التي تحاول الدول حلها بطريقة التوازن بين اختصاصات الحكومة واختصاصات الهيئات المحلية بشكل لا يخل بوحدة البناء الإداري للدولة، وخاصة بعد التقدم العلمي والتكنولوجي وما رافقه من تغيير في العلاقات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية وأدى في بعض الأحيان إلى اعتماد الهيئات المحلية على الحكومة المركزية.⁽²⁾

إن تطور مفهوم التنمية في عالم اليوم لم يعد يقتصر على تنمية الموارد والنمو الاقتصادي فحسب، بل أصبح يشمل الموارد البشرية والتنمية المستدامة لهذه الموارد. وغدت التنمية تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وتربوية، فتعددت أبعادها واتجاهاتها، ورتب ذلك مسؤوليات

(1) تم اعتماد وثيقة مشروع الدستور الليبي بالجلسة العامة للهيئة التأسيسية بمقر الهيئة بمدينة البيضاء بتاريخ 29 يوليو 2017م.
(2) د. خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة، 1998، ص 106.

ليس على السلطة المركزية وحسب وإنما على السلطات المحلية أيضا، وعلى المجتمع المدني في إطار توزيع المهام والأعباء، ومن أجل إفراح المجال أمام المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرار على نطاقٍ واسعٍ، وفي المساءلة والمحاسبة، بحيث لا تتركز عملية التنمية في مجالات محددة دون غيرها، ولا تقتصر على مناطق أو فئاتٍ دون المناطق والفئات الأخرى، إنما تشمل المجتمع بكامل مناطقه وفئاته بشكلٍ متوازنٍ. هذا بالتأكيد يتطلب تحديد المؤسسات والهيئات وكذلك الآليات الواجب اعتمادها من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة، وضرورة هيكلة السلطة في الدولة، وتوزيع الصلاحيات والمهام بين سلطةٍ مركزيةٍ وأجهزةٍ تابعةٍ لها في المناطق الإدارية، وسلطةٍ محليةٍ قائمةٍ في إطار لامركزيةٍ إداريةٍ في دولةٍ موحدة.

إن تحقيق ذلك يتطلب أن تتبنى الدولة نظام اللامركزية الإدارية، فهي الوسيلة القادرة على تحقيق التنمية، وتطبيق النظام الديمقراطي على المستوى المحلي، وهذا أيضا يندرج في إطار التنمية السياسية التي هي وجبةٌ من وجوه التنمية الشاملة.

إن نظام المركزية الإدارية الذي كانت الدول تطبقه في الستينات والسبعينات من القرن الماضي انحسر ولم يعد بالإمكان الاستمرار في تطبيقه بصورةٍ مطلقةٍ، بعدما فشلت الكثير من الخطط والبرامج الوطنية التي اعتمدت هذا الأسلوب، رغم أنه ما زال هناك من يعتقد بأن التنمية المحلية لا يمكن أن تحدث بمعزلٍ عن إسهامات النظام المركزي في تحقيقها.

إلا أن اللامركزية تفوقت على المركزية وأصبح لها اتجاه عالمي كإجراءٍ تصحيحيٍّ للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة من القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، وبدأت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزيةٍ واحدة.

فأصبح هناك اهتمام عالمي متزايد بنظام اللامركزية الإدارية، وتبنته معظم الدساتير والتشريعات الحديثة، ونحاول في هذا البحث معالجة موضوع اللامركزية الإدارية في ليبيا من خلال طرح إشكاليات تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة، مع التركيز على الإشكالية المتعلقة بالعوائق التي تواجهها اللامركزية الإدارية على صعيد التنمية المنطقية في ظل طبيعة النظام الاقتصادي الذي يعتمد على مصدرٍ وحيدٍ ألا وهو النفط، وانخفاض الإنتاج بسبب المشاكل والصعوبات الأمنية التي تمر بها البلاد، والاعتداء على الحقول النفطية وإقفالها من فترةٍ لأخرى. بالإضافة إلى العوائق التي يطرحها موضوع التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المناطق، وعدم قدرة الدولة حالياً بالالتزام بتحقيق موارد مالية كافية للوحدات الإدارية لممارسة صلاحياتها.

حيث تقوم هذه الدراسة على تسليط الضوء على موضوع اللامركزية الموسعة الوارد في مشروع الدستور من خلال مبحثين نخصص الأول لمفهوم اللامركزية الإدارية وأنواعها، والمبحث الثاني لمتطلبات تطبيق اللامركزية الموسعة في ليبيا والتحديات والمعوقات التي تعترض ذلك.

المبحث الأول

اللامركزية الإدارية والقواعد التي تقوم عليها

ظهر نظام اللامركزية الإدارية بمفهومه الحديث بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789، وإنشاء مجلس الدولة في 12 ديسمبر 1797، الذي يعتبر اللبنة الأولى للقضاء الإداري الفرنسي، وأنشئت بعد ذلك مجالس الأقاليم، ويتولى المجلس الفصل في المنازعات المتعلقة بها. أما من ناحية التنظيم الدستوري والقانوني لنظام اللامركزية الإدارية في فرنسا، فقد بدأ بصور دستور الجمهورية الخامسة 1958 وفقاً للمادتين (72،74) من الدستور فإن الوحدات المحلية للجمهورية الفرنسية هي البلديات، والمحافظات، والأقاليم، بالإضافة إلى مناطق أعالي البحار.⁽³⁾ وتبنت كثير من الدول نظام اللامركزية بهدف تحقيق جملة من الأهداف تتمثل في المشاركة الشعبية الواسعة وتمكين الشعب من تسيير شؤونه عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة، بالإضافة إلى تقريب الإدارة من المواطن، وإشراكه في عملية التنمية المحلية، وتحقيق التوازن بين المطالب الشعبية والسياسات الحكومية.

ونتناول في هذا المبحث مفهوم اللامركزية وأنواعها في (المطلب الأول)، وقواعد اللامركزية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية وأنواعها

سيتركز الحديث في هذا المطلب عن مفهوم اللامركزية الإدارية (أولاً)، ثم عن أنواع أو صور اللامركزية الإدارية (ثانياً).

أولاً : مفهوم اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية نوع من التنظيم الإداري للدولة فقد أشرنا في المقدمة إلى أن الدول تأخذ إما بنظام المركزية وإما بنظام اللامركزية، تبعاً للنظام السياسي الذي تنتهجه والأهداف التي تطمح إلى تحقيقها، وتبعاً للمسؤوليات الملقاة على عاتقها.

وقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم اللامركزية، تبعاً لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية والسياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها. ولاشك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعو إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام اللامركزية الإدارية. حيث يعرفها الباحث البريطاني مودي جرام Grame Modei بأنها "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية

(3) د. يحي الجمل، دساتير العالم، المجلد الأول، المركز القومي للترجمة، الطبعة الأولى 2007، ص 85.

السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية، وتعتبر مكملاً لأجهزة الدولة ". بينما نجد أن عدداً من الباحثين العرب يعرف اللامركزية الإدارية بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها ". وعرفها آخر بأنها " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، فحين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة".⁽⁴⁾

من هذه التعريفات نستنتج بأن اللامركزية الإدارية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مختلفة منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس وظائفها الإدارية، على المستوى المحلي، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، غير أنها تحتفظ لنفسها باستقلال إداري، بحيث لا تكون خاضعة مباشرة للحكومة المركزية في ممارسة وظائفها الإدارية، وإن كانت هذه الحكومة تمارس عليها الإشراف والرقابة.

وبهذا المعنى فإن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية، ففي حين تقوم الأولى على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليمي أو موضوعي، أما الثانية فتعتبر نظاماً دستورياً وسياسياً يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، وتوزيع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الجمهوريات أو الولايات التي تشكل الاتحاد، ولذا فهي من موضوعات القانون الدستوري. فاللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية وفي أماكن قيامها بالدولة البسيطة والمركبة على السواء.⁽⁵⁾

إن مبرر اعتماد اللامركزية الإدارية هو وجود مصالح متميزة للوحدات المحلية عن المصالح الوطنية، واعتراف الحكومة المركزية بهذه المصالح، ومن أجل تحقيق هذه المصالح على أكمل وجه تترك الحكومة المركزية مسألة إدارة الشؤون المحلية لهيئات منبثقة من الشعب في وحدات الإدارة المحلية. ومما لا شك فيه أن للمناطق حاجات تختلف من منطقة إلى أخرى، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية والذين يرتبطون بها مباشرة، بتسلسل إداري هرمي، والذين يخضعون في ممارسة وظائفهم للروتين الإداري، والتميز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية هو من المرتكزات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية.

(4) أنظر كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح الجزائر، 2010-2011، ص 29، 30.

(5) د. خالد الزعبي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 112، 113.

ثانياً- أنواع اللامركزية الإدارية

يوجد نوعان من اللامركزية الإدارية هما: اللامركزية الإقليمية أو المحلية، واللامركزية المرفقية أو المصلحية.

1- اللامركزية الإقليمية يعني هذا النوع من اللامركزية وجود أشخاص إقليمية محلية مستقلة تقوم هيئاتها بإدارة سكان الإقليم وإشباع حاجاتهم داخل الحدود الإقليمية للوحدة المحلية، فيكون لها اختصاصاً عاماً بالنسبة لجميع المرافق داخل النطاق الإقليمي المحلي.⁽⁶⁾

فهي تقوم على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني الشخصية المعنوية، أي منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها، ويدير شؤونها أفراداً منتخبون.

2- اللامركزية المرفقية وتعني توزيع العمل طبقاً لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المرفقية هي ما يسمى بالمؤسسات العامة التي تتولى إدارة نشاط معين يسند إليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح مرفق عام سواء أكان وطنياً أو محلياً الشخصية المعنوية، وهو ما يترتب عنه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة. وقد فرض اتساع وظائف الدولة وتعددتها وجود مرافق عامة ذات أهدافٍ متنوعةٍ (إنمائية، اقتصادية، تجارية، ثقافية، عمرانية، إلخ)، ومن أجل أن تؤدي هذه المرافق الوظائف التي وجدت من أجلها، اعتمدت بعض الدول أسلوب اللامركزية المرفقية، فأنشأت هيئات عامة، منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، على أساس أن هذه الطريق تساعد المرافق العامة على تحقيق الأهداف المطلوبة منها على أكمل وجهٍ ومن دون تباطؤ، كونها تنخلص إلى حدٍ ما من الروتين الإداري.

ويعتبر الفارق كبيراً بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، فالأولى تقوم على أقاليم من الدولة تتولى إدارتها هيئات محلية تتمتع ببعض الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، وتشمل سلطاتها الإقليم الذي تقوم فيه كل هيئة من الهيئات المحلية والأفراد الذين يقومون فيه، في حين أن الثانية لا تشمل أقاليم الدولة، إنما تنحصر في إدارة نشاطات محددة، وسلطات الهيئات التي تدير هذه النشاطات محصورة فيها ولا تتعداها إلى الإقليم الذي تقوم عليه، فهي سلطة محدودة وليست عامة وشاملة كسلطة الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية.

(6) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص196.

فنظام اللامركزية الإدارية على هذا النحو لا يتعلق بنظام الحكم السياسي في الدولة وإنما يتعلق دائماً بكيفية مباشرة الوظيفة الإدارية فهو نظام إداري وليس نظاماً سياسياً. وعلى هذا النحو درج فقه القانون العام على معالجة نظام اللامركزية السياسية ضمن موضوعات الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، بينما درج على معالجة نظام اللامركزية الإدارية ضمن موضوعات القانون الإداري.⁽⁷⁾

المطلب الثاني: قواعد اللامركزية

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركانٍ أو قواعدٍ أساسيةٍ هي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، واستقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، إشراف ورقابة السلطة المركزية.

أولاً- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

يتركز نظام اللامركزية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين من إقليم الدولة، إن قيام المشرع بالاعتراف للوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية العامة الهدف منه قيام هذه الأشخاص بإشباع حاجات عامة متميزة أي لها ذاتية خاصة عن الحاجات التي تقوم الدولة بإشباعها، فاللامركزية الإدارية تعني أول ما تعني خلق أشخاص معنوية عامة داخل الدولة تقوم على إشباع حاجات متميزة أو بأنشطة لها ذاتية خاصة.⁽⁸⁾

إن من أهم سلبيات النظام المركزية عدم فعاليته في تسيير الشؤون المحلية، فإذا كان إشراف الدولة ممثلةً في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الإستراتيجية ذات الطابع الوطني حتمي ولا يمكن تجزئته (نظراً لاشتراكها مع جميع المواطنين)، فإنه من الأنسب أن تترك بعض الأعمال والوظائف الخاصة لتسيير محلياً نظراً لتمييزها من منطقة إلى أخرى حسب احتياجاتها وإمكاناتها المحلية.

وعليه فإن اعتراف المشرع بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لقيام اللامركزية الإدارية، وتطبيقاً لهذه الفكرة تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والاقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام للأجهزة المحلية لتسييرها وتديرها لكونها أقدر على معرفة احتياجاتها المحلية.

وقد ثار خلافٌ وجدلٌ فقهي حول تحديد المصالح والاحتياجات المحلية من جهة تعيين الجهة المختصة بهذا التحديد والكيفية التي يتم فيها تحديد المصالح المحلية.

(7) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 237.

(8) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 199.

فبخصوص جهة تحديد اختصاص المصالح المحلية، وجد الفقه صعوبةً كبيرةً في تحديد معيار فاصل بين ما يدخل في مجال المهام الوطنية وبين ما يعتبر من المهام المحلية. فقيل أنه متى اتصلت المهام بإقليمٍ واحدٍ نكون أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأنٌ من شؤون السلطة المركزية. ونتيجة لهذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية.

أما بخصوص الهيئة المكلفة بتحديد وتوزيع اختصاص كل جهة فهو يرجع عادة إلى السلطة التشريعية التي تضع قوانين تنظم بها إنشاء الوحدات المحلية وتحديد اختصاصاتها، والمجالات التي تبقى من اختصاص السلطة المركزية. حيث نصت المادة 144 من مشروع الدستور الليبي على اختصاص السلطة التشريعية بإصدار قانون ينظم إنشاء الوحدات الإدارية، ونصت المادة 147 منه على الصلاحيات الذاتية لهذه الوحدات، وأيضاً على الصلاحيات المنقولة من السلطة المركزية والصلاحيات المشتركة معها. إن منح سلطة تحديد اختصاصات الوحدات المحلية لهيئة منتخبة يمثل ضماناً حقيقياً لدعم الطابع اللامركزي، ويشكل حمايةً للوحدات المحلية من تدخل السلطة المركزية في تفويض صلاحياتها عن طريق قرارات إدارية غير أن فعالية تدخل البرلمان في تحديد اختصاصات الوحدات يتوقف على كيفية تحديد هذه الاختصاصات.

إن موقف المشرعين من تحديد اختصاصات الوحدات المحلية واختصاصات السلطة المركزية هو موقف متباين، وفي هذا الشأن يوجد نظامان هما النظام الانجليزي والنظام الفرنسي.

ففي النظام الانجليزي يقوم المشرع بتحديد اختصاصات السلطات اللامركزية المحلية على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاص السلطة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية. أما النظام الفرنسي فهو عكس الانجليزي حيث يتم تحديد الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن يترك مجالات واختصاصات الوحدات اللامركزية المحلية واسعةً دون تقييد.

ثانياً - استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية

إن مشاركة الهيئات اللامركزية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية، ومنها سلطة التقرير والبت النهائي في بعض الأمور، وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية، فوجود المصالح الذاتية وتمييزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات اللامركزية لا يكفي لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتعها بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة والسلطة المركزية واستقلالها من النواحي الإدارية والمالية عن السلطات المركزية.⁽⁹⁾

(9) د.علي الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 100.

ويتحقق الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية من خلال ما يخوله لها القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية، والبت النهائي في الأمور دون حاجة للرجوع إلى السلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية، ومن مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنظمة المعمول بها لدى السلطات المركزية كأنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات لتمكينها من استقطاب الموارد البشرية الكفؤة والقادرة على القيام بمهام مسؤوليات هذه الهيئات بفعالية وكفاءة.⁽¹⁰⁾

وإذا كان الاستقلال الإداري ذو أهمية، فإنه لا يمكن أن يكون بمعزلٍ عن أهمية الاستقلال المالي، لأن اعتماد الهيئات اللامركزية في تمويلها على الإدارة المركزية ينتقص من استقلالها، ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابةً مشددةً على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب ما تراه مناسباً، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية مالياً يمكنها من تنفيذ مشاريعها التنموية واتخاذ قراراتها دون حاجة لموافقة السلطات المركزية.

ثالثاً- إشراف ورقابة السلطة المركزية

يعتبر استقلال الهيئات المحلية وعدم تبعيتها للسلطة المركزية من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، ولكن الاستقلال التام أمرٌ غير قائمٍ، لأنه يسبب للدولة العديد من المشاكل كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها، فصحیح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها، حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولهذا فكما لا يمكن تصور وجود المركزية المطلقة لا يمكن أيضاً تصور وجود اللامركزية المطلقة، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون.

وتعني الرقابة الخاصة "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها حمايةً للمصلحة العامة".⁽¹¹⁾

إن قيام الوحدات المحلية وتمتعها بالاستقلالية في النظام اللامركزي لا يعني أن تمارس هذه الأجهزة صلاحياتها بعيداً عن أعين ورقابة السلطة المركزية فهذا الاستقلال لا يصل إلى حد

(10) د. سلمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992 ص 51.

(11) د. كامل بربير، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 28.

الانفصال المطلق أو إلى انعدام كل علاقة بين هذه الوحدات والدولة وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية، فتحقيق اللامركزية الإدارية يتطلب وجود علاقة قانونية بين الإدارة المركزية واللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف في مفهومها وأدواتها عن رقابة السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في نظام المركزي.

ويقصد بالرقابة أو الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة. وتتميز الوصاية بأنها رقابة مشروعية لاحقة وليست رقابة سابقة (رقابة الشرعية) فالإدارة المركزية تمارس الرقابة على أعمال الإدارة المحلية بعد صدورها بقصد مراقبة مدى التزامها بالقانون، فالقانون هو الذي يقر حدودها ومجال الرقابة الممارسة من طرف الإدارة المركزية فلا وصاية إلا بنص، كما أنها ليست مفترضة أو تمارس آليا مثل الرقابة الرئاسية، كما لا يمكن التوسع فيها أو استخدام وسائل غير تلك التي نص عليها القانون.

وتبرز مظاهر الوصاية في ثلاثة مجالات هي:

- رقابة على الأشخاص حيث تملك السلطة الوصائية صلاحية تعيينهم ونقلهم وتأديبهم كالولاية والمديرين التنفيذيين على مستوى الولايات. أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات التي حددها القانون.

- ورقابة على الهيئة رغم أن القانون هو الذي أنشأ الهيئة المحلية فإن القانون ذاته يمكن إنهاء وجود الهيئة اللامركزية بالإضافة إلى ذلك فإن جهة الوصاية يمكنها حل الهيئة المحلية وإنهاء وجودها بحل المجلس المنتخب وفق الحالات التي يحددها القانون.

- ورقابة على الأعمال وهي تتعلق برقابة المشروعية أو الرقابة اللاحقة فقط دون الرقابة السابقة نظراً للاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية وتظهر هذه الرقابة في المصادقة والتعديل والإلغاء والحلول.

والمصادقة يقصد بها إخضاع قرارات الهيئات اللامركزية لإجازة سلطة الوصاية سواء بصفة صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.

والإلغاء حيث يجيز القانون لسلطة الوصاية في حالات معينة أن تلغي قرارات الهيئات المحلية متى كانت مشوبةً بعيب في المشروعية أي أنها مخالفة للقانون.

والحلول ويعني حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة، ونظراً لخطورته فإن القانون ينص على إجراءاته وحالاته بدقة تجنباً لإهدار مبدأ استقلالية الهيئة اللامركزية.

ولا تعتبر الوصاية الإدارية قيماً على حرية الهيئات المحلية أو معوقاً لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون، وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة فقيماً قال "جون ستيوارت ميل" أن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة.
فالوصاية الإدارية تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها فلا يتصور قيامها بدونها، فلا مركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.⁽¹²⁾

المبحث الثاني

متطلبات تطبيق اللامركزية الموسعة في ليبيا والمعوقات التي تعترضها

ونتناول من خلال هذا المبحث مفهوم اللامركزية الموسعة ومزاياها كمطلب أول، ثم متطلبات تطبيقها في المطلب الثاني، وأخيراً المعوقات والتحديات التي تعترض التطبيق في المطلب الثالث.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الموسعة ومزاياها

نحدد من خلال هذا المطلب مفهوم اللامركزية الموسعة (أولاً)، ثم نعرض على أهم المزايا التي تتميز بها اللامركزية الموسعة (ثانياً).

أولاً - مفهوم اللامركزية الموسعة

أصبحت اللامركزية الموسعة باعتبارها أرقى صور اللامركزية من أبرز السمات التي تتميز الأنظمة السياسية والإدارية الديمقراطية المعاصرة، وتعتبر شكلاً متطوراً لنظام اللامركزية الإدارية، فهي وسيلة مثلى لإشراك المواطنين في تدبير شؤونهم من خلال مؤسسات محلية تحظى بصلاحيات وإمكانات مادية دون المساس بسيادة الدولة ووحدة ترابها، وهي وإن كانت لها مجموعة من المقومات والشروط المتعارف عليها عالمياً، فإن تطبيقاتها تتخذ أشكالاً متباينة تبعاً لخصوصيات الدول كما أنها تنطوي أيضاً على خلفيات متعددة.⁽¹³⁾

إن مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة يتضمن ثلاثة جوانب رئيسية تتمثل في الجانب التنظيمي الإداري، والجانب السياسي الديمقراطي، والجانب الاقتصادي الإنمائي. ففي الجانب التنظيمي الإداري لا توجد دولة في العصر الحاضر إلا وتعتمد نظاماً لا مركزياً على الصعيد الإداري، إلى جانب النظام المركزي، وتقوم اللامركزية على تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، ومؤداها استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لهذا

(12) د. خالد الزعبي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 129.

(13) يشير البعض إلى أن عبارة "اللامركزية الإدارية الموسعة" لا تستند إلى أي مفهوم إداري وقانوني علمي بقدر ما تشكل عبارة سياسية بامتياز، يستحيل فهمها وبلورتها إلا ضمن إطار علم السياسة.

الجزء المحدد من أرض الدولة. ويفترض التنظيم الإداري تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المتمثلة بالمجالس المحلية، من خلال توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية من جهة، والسلطات المحلية من جهة ثانية، بما يحقق الاستقلال الذاتي للهيئات المحلية بإدارة نفسها بنفسها، دون المساس بوحدة الدولة، ذلك أن اللامركزية الإدارية وإن كانت تؤمن استقلالاً ذاتياً للجماعات المحلية، إلا أنها تعيش في حضانة السلطة المركزية، وهنا يجب فهم اللامركزية الموسعة على أنها ليست تبعية كما أنها ليست استقلالاً.

أما بالنسبة إلى الجانب السياسي (الديمقراطي) للامركزية الموسعة، فهو يقوم على مشاركة المواطن في إدارة الشأن العام، أي مشاركة المواطنين (الأهالي) في صنع القرار، وفي إدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم من خلال الانتخابات، ويقع على الدولة واجب القيام بتعزيز المناخ الديمقراطي في البلاد وتوفير مناخ الحرية الذي يكفل التعبير عن إرادة المواطن وإطلاق قدراته وإمكاناته وملكاته الفكرية والإنتاجية. فالانتخاب على الصعيد المحلي هو شرط أساسي لتحقيق اللامركزية الموسعة لأنها امتداد للفكرة الديمقراطية على المستوى المحلي، هذا الانتخاب هو الذي ينمي مستوى معين من الثقافة الديمقراطية ويحقق قدراً من المشاركة الشعبية، ويقوي الولاء الوطني، ويدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتحمل المسؤولية.

أما بالنسبة إلى الجانب الاقتصادي فإن اللامركزية الموسعة تساعد على الإنماء المتوازن للمناطق وأهميته في بناء الوطن اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، إلى الحد الذي يمكن اعتباره ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

إن الإنماء المتوازن للمناطق يفترض أمرين، دور أساسي للدولة في القيام بعملية الإنماء المتوازن يؤكد على وحدة الدولة والمجتمع ويؤمن التوازن بين المناطق والفئات الاجتماعية، ودور للمناطق في عملية الإنماء يؤكد على مشاركة المناطق من جهة، وتكتمل بها الخطة الإنمائية الموحدة الشاملة للبلاد من جهة ثانية، وينطوي هذا البعد الاقتصادي والإنمائي للامركزية الموسعة على فكرة التضامن الاجتماعي وعلى فكرة العدالة اللتان تعتبران ركيزتان هامتان من ركائز بناء الدولة ووحدها والسلام الاجتماعي، فضلاً عما تنطويان عليه من تعزيز وتحسين للعيش المشترك واستقرار النظام.

والإنماء الاقتصادي يتطلب أن تقوم الدولة بعملية البناء والأعمار والإنماء، ولكن هذه العملية لا تكتمل إلا بمشاركة المواطنين جميعاً ومختلف القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في تحمل هذه المسؤولية، ولا يجوز إهمال البعد الاقتصادي في اللامركزية لأن هذا الإهمال يؤدي إلى التفاوت بين المناطق في حال عدم قيام السلطة المركزية بضبط عملية التنمية على المستوى الوطني.

ومن خلال ما تقدم يمكن تعريف اللامركزية الإدارية الموسعة بأنها أداة تساعد على التقريب بين الدولة ومواطنيها، حيث تسمح المحافظات والبلديات والوحدات المحلية الصغرى من خلال تطبيق مبدأ الديمقراطية للمواطنين بالتعبير عن احتياجاتهم وتطلعاتهم، ووضع استراتيجيات فاعلة لمواجهة المشكلات التي تواجههم وتؤثر عليهم، إلى جانب إدارة موارد الدولة. كما يسهم القرار السياسي المحلي القائم على أساس من الديمقراطية والمشاركة في زيادة ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة، ومن ثم تساعد في بناء شرعيتها، وهو ما يعتبر أمراً حاسماً في المراحل الانتقالية.

إن موضوع اللامركزية الموسعة يحظى بإجماع واتفق الليبيين انطلاقاً من أنه مشروعاً يعطي صلاحيات واسعة للمناطق والمدن، ويبقيها ضمن الدولة الواحدة الموحدة بعيداً من أي منحي تقسيمي.

وقد تبنى مشروع الدستور الليبي في المادة (143) منه نظام اللامركزية الموسعة حيث نصت على أنه " يقوم الحكم المحلي على أساس اللامركزية الموسعة، وتلتزم الدولة دعمها في إطار وحدة البلاد".

وبمناسبة تناول مصطلح الحكم المحلي الوارد في النص المشار إليه لا بد من الإشارة إلى الجدل الفقهي حول مفهوم الإدارة المحلية (Local Administration) والحكم المحلي (Local Government) والحكم الذاتي (Self Government).

حيث يعترف البعض بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين، فالإدارة المحلية تتعلق باللامركزية الإدارية، أما الحكم المحلي فهو يتعلق باللامركزية السياسية التي تطبق في الدول المركبة (الفدرالية أو الاتحادية)، ويعتقد أصحاب هذا الرأي بأن السبب الأساسي لهذا التفسير هو وجود كلمة الإدارة في الأول وكلمة الحكم في المصطلح الثاني، وإذا كان هناك اختلاف بين كلمة إدارة والحكم هو أن الأولى تتعلق بتنفيذ العمليات الإدارية بينما الثانية تتعلق بالسياسة وهنا بطبيعة الحال يوجد اختلاف وفرق بين المصطلحين.⁽¹⁴⁾

بينما يرى جانب آخر أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، إذ تبدأ بعض الدول عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية (الجغرافية) بتقويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك بإصدار قانون خاص بذلك، ثم في حالة النجاح تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، ويعني هذا التطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى إدارة أفضل للمناطق الجغرافية. فهم يعتقدون إذا تم اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخاب فإن ذلك يعتبر حكماً محلياً، بينما إذا تم الاختيار

(14) د. سليمان محمد الطماوي، القانون رقم 145 لسنة 1988 بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1988، ص 8.

عن طريق التعيين فإن ذلك لا يخرج عن دائرة الإدارة المحلية، وفي هذا الشأن فإن تعريف الأمم المتحدة للحكم المحلي لم يشترط الانتخاب لأعضاء المجلس المحلي لكي يكون شرطاً لتعريف الحكم المحلي، ويؤكد مارشال على ذلك. حيث يمكن أن يكون جل أو بعض أعضاء وحدة الحكم المحلي من المعينين كما هو الحال في كثير من الدول العربية.⁽¹⁵⁾

أما الرأي الثالث الذي يميل إليه أكثرية الباحثين، فإنه يدعو إلى عدم التفرقة بين المصطلحين. إذ أنه بالرغم من الإقرار بوجود اختلاف بين الحكم والإدارة بصورة مجردة في المصطلحين (الإدارة المحلية والحكم المحلي)، إلا أنهما (المصطلحان) اللذان أصبح لهما مفهوم خاص ومستقر وبعيد عن مفهوم الكلمات المجردة. كما ولا بد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح الإدارة المحلية Administration Local بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديرية والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنجليزي يستعمل مصطلح الحكم المحلي Government Local بالرغم من وجود الرجال الحكماء (Aldermen) في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974.

إن مفهوم الإدارة المحلية من وجهة نظري هي شكل من أشكال التنظيم المحلي يتم توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة ومستقلة تقوم بعملها تحت إشراف الحكومة المركزية، وهي تهدف إلى تقسيم العمل بين الحكومة المركزية وبين المجالس المحلية، وضمان عدالة التوزيع في الخدمات، والتخلص من البيروقراطية، ومشاركة المواطنين في إدارة شؤون مدينتهم أو منطقتهم.

أما مفهوم الحكم المحلي فهو نظام شامل تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية للمجالس المحلية التي تمارس مهامها على إقليم جغرافي معين، ومن هنا يبرز الفرق بين المفهومين، خصوصاً وأن مشروع الدستور لم ينص على منح أي سلطات أو اختصاصات تشريعية أو قضائية للوحدات المحلية، وكان على الهيئة التأسيسية أن تبتعد عن استعمال هذا المصطلح الذي يثور بشأنه الشك وقد يسبب في نشوء خلاف في حالة ما تم الاستفتاء على الدستور والموافقة عليه، خصوصاً وأن هناك من يدعو إلى الأخذ بنظام الفيدرالية بدلاً من نظام الدولة الموحدة، وكان يمكن استعمال مصطلح النظام المحلي أو التنظيم المحلي أو الإدارة المحلية بدلاً من الحكم المحلي.

⁽¹⁵⁾ مختار الأصم، تجارب متميزة في الإصلاح الإداري في الحكم المحلي في الوطن العربي (مصر والسودان)، دراسة تحليلية مقارنة، ص 901.

إن اللامركزية الإدارية الموسعة تفترض الاعتراف بممارسة الصلاحيات المحلية في إطار من الحيز الجغرافي الذي يجب أن يكرس دستورياً بحيث يصبح للجماعات المحلية صفة الجماعات الإقليمية، أيضاً يجب أن تكون الدولة مستعدة لإعطاء مجالس المحافظات أو البلديات صلاحيات ذات بعد اقتصادي، وبالتالي تكريس اللامركزية الموسعة كأداة للتطوير والتنمية المكانية، وهو ما سوف نتحدث عنه في المطلب الثاني.

ثانياً - مزايا تطبيق نظام اللامركزية الموسعة

إن الدول التي نجحت في هذا النظام وجدت فيه جدوى ومزايا كبيرة نتجت عن ذلك جملة من الانجازات التي تتمثل في الآتي:-

1- دعم الديمقراطية وحقوق سكان الوحدات الإدارية الصغيرة، وزيادة دورهم في المساهمة في إدارة مناطقهم، وإيصال صوتهم ورغباتهم وحاجاتهم إلى الحكومات المحلية والتي تحولها بموجب النظام الديمقراطي المتبع إلى سياسات وإجراءات عملية بموجب خطة مناسبة تؤدي إلى خلق التوازن والتوافق بين المصلحة العامة ومصصلحة المجموعات المحلية، إن نظام اللامركزية الموسعة المطبق في الأنظمة الديمقراطية يهيئ الفرصة لسكان مختلف الوحدات الإدارية الكبيرة والصغيرة في التعبير عن رغباتها في اختيار ممثليهم الذين يتم اختيارهم من خلال انتخابات ديمقراطية، ولا بد للفائزين في الانتخابات من العمل على تلبية الحاجات الأساسية للسكان وتقديم أفضل الخدمات لهم، وبالتالي دعم السكان لهم ولإداراتهم وتعزيزها.

2- تطبيق نظام اللامركزية الموسعة يؤدي إلى زيادة الأمن والاستقرار في الدولة، وتعزيز وحدتها، كذلك يؤدي إلى تحقيق التوازن بين مصلحة الدولة ومصصلحة الوحدات الإدارية الدنيا، فهذا النظام قائم على أساس دستوري وقانوني، ينظم العلاقات بين المستويات الإدارية المختلفة، ويقسم الحقوق والواجبات فيما بينها، وكذلك الصلاحيات ونمط العلاقة بين الأعلى والأدنى وبالعكس. وضمن الإطار اللامركزي يحدث نوع من التنسيق والتكامل والتعاون بين المستويات الإدارية المختلفة بصورة طوعية دون إكراه أو فرض أو تشدد على عكس الأنظمة المركزية.

3- يقود تطبيق نظام اللامركزية الموسعة نحو الاستغلال الأمثل للموارد المحلية (البشرية والطبيعية والمالية) لصالح عملية التنمية المتوازنة بين المناطق المختلفة، كما أنه يخلق فرصة الاستغلال الأمثل لهذه الموارد لغرض تلبية حاجات السكان المحليين، وخلق تنمية حقيقية تزيد من زيادة أهمية الوحدة الإدارية المحلية، ومساهماتها في الدخل المحلي وتحقيق مستوى معيشي لائق لسكانها تكون موازيةً للمستوى العام في البلد، كما يساعد على إعادة التوازن في تنمية المنطقة، وزيادة القدرة والسرعة والمرونة في اتخاذ القرارات ومتابعة نتائجها، فممنح السلطة والصلاحيات إلى الإدارات والهيئات الأدنى فإن ذلك يساعدها على زيادة قدرتها ومرونتها في اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب لتحقيق أهداف وإجراءات تخدم زيادة وتحسين نوع

الخدمات المقدمة إلى سكان تلك المناطق دون تأخير، أو الانتظار للموافقات من الجهات المركزية، واستغلال ما لديها من صلاحيات قانونية وإدارية ومالية لتحقيق ذلك.

4- يؤدي تطبيق هذا النظام أيضاً إلى تخفيض حدة النزاعات والتوتر بين المناطق والأقاليم المختلفة لأسباب قد تنشأ في كثير من الأحيان داخل الإدارة الإقليمية أو المحلية الواحدة، أو نزاعات أو توترات أو صراعات بين سكانها تتعلق بمشاكل تخص استغلال وملكية الأراضي، أو على الموارد الطبيعية الأخرى، أو قد تحدث تلك المشاكل والصراعات بين المناطق المحلية المتجاورة لنفس الأسباب أو لأسباب عرقية أو أثنية، فالسلطة ضمن أسلوب الإدارة اللامركزية تكون عادةً أكثر فعالية في حل تلك النزاعات والمشاكل والقضاء على أسبابها بوقتٍ قياسيٍ أكثر مما هو الحال في دول الأنظمة المركزية بسبب ابتعاد مراكز القرار عن الإدارات الصغيرة والمحلية وتعدد إجراءاتها الروتينية، وصعوبة تفهمها وإمامها بتلك المشاكل، وانشغالها بأمور أكبر تخص الدولة.

5- الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، مما يساهم في إيجاد توزيعٍ عادلٍ نسبياً لسلطة صنع القرار والاستثمارات والموارد داخل الدولة.

6- تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزءٍ من صلاحيتها لصالح هيئات حكم محلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة والمتناقضة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورةٍ فاعلةٍ وإيجابيةٍ.

7- إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقةً حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة.

8- إيجاد توزيعٍ عادلٍ لمكاسب التنمية، وتحسين المستوى التنموي والخدمي في جميع مناطق البلد، من خلال وصول الموارد والاستثمارات إلى جميع مناطق وأقاليم الدولة، وهذا يقلل من حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

9- تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية، حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكلٍ فعليٍّ وعمليٍّ على متابعة خطط التنمية المختلفة.

10- ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التتموي على المستوى المحلي، وذلك على اعتبار أن اللامركزية هي شكلٌ من أشكال وأسس العملية الديمقراطية.

المطلب الثاني : متطلبات تطبيق اللامركزية الموسعة

لقد اتجهت معظم الدول وخاصةً المتقدمة والديمقراطية منها إلى تبني تطبيق نظام اللامركزية الموسعة في إطار الدولة الموحدة كفرنسا مثلاً. إن تطبيق اللامركزية على هذا النحو الواسع، لم يأت إلا على أساس مبرراتٍ ضروريةٍ وموضوعيةٍ فرضها واقع الدول والشعوب، والتي تتمثل في حل المعضلات والمشاكل التي تواجهها، فالنظام اللامركزي الموسع هو أكثر الأنظمة فاعلية في حل المعضلات والمشاكل الداخلية التي تواجه البلدان أو بعض أقاليمها أو مناطقها بدءاً من المشاكل الأثنية أو العراقية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، فاللامركزية الموسعة تعطي القدرة والفعالية للإدارات المحلية بمختلف مستوياتها في مواجهة تلك المشاكل واتخاذ الخطط والإجراءات، وإشراك السكان وأخذ آرائهم كسبل ضامنة لحل تلك المشاكل، كما أن هذه الإدارات أقدر من غيرها إماماً بالواقع ومعايشتها الميدانية له، وبالتالي أهليتها على إيجاد الحلول والوسائل دون تأخيرٍ أو تعقيدٍ لتلبية حاجات الأقاليم والمحافظات والبلديات والوحدات الإدارية الصغيرة الأخرى، حيث لا شك أن كل منطقةٍ مهما كانت صغيرةً أو نائيةً لديها حاجات وضرورات تتطلب توفيرها وتقديمها لسكان تلك المناطق، وأن الإدارة النابعة من المنطقة بأسلوب الانتخابات الديمقراطية والمتمتع بالصلاحيات والسلطة المختلفة ضمن أسلوب الإدارة اللامركزية للدولة أنجع طريقةً لتلبية حاجات الأقاليم والمحافظات والبلديات والوحدات الإدارية الصغيرة مقارنةً بغيرها من الإدارات، إن عملية تنمية المناطق هي عملية مستمرة ومستديمة ضمن البعدين الزمني والمكاني وبموجب استراتيجيات مدروسة قائمة على وضع أهداف وأولويات يحددها سكان المنطقة أنفسهم من خلال ما هو متاح من الموارد والإمكانات، ولتحقيق ذلك وإعداد الكوادر والكفاءات والطاقات المحلية لإنجاز هذه المهام وضمان توفير سبل تنفيذها، فإن اللامركزية الموسعة تخلق أفضل الضمانات لتحقيق التنمية والتطور المستدام في الإدارات المحلية والمناطق، وإحياء المناطق المهمشة وتنشيطها واستثمار مواردها، لقد عانت العديد من الدول ومنها ليبيا من مشكلة تفاوت درجة التطور والتنمية من منطقة أو مدينة إلى أخرى في إطار البلد الواحد، وما يسببه ذلك من مشاكل اقتصادية وسياسية واجتماعية وحتى أمنية أحياناً، مما تتطلب الحاجة الفعلية في تنشيط اقتصاديات هذه المناطق ورفع كفاءة سكانها في الأداء الاقتصادي، وتحسين المستوى المعيشي واللاحق بوضع السكان في الأقاليم والمناطق الأكثر تطوراً، وخلق العدالة والمحافظة على حقوق الإنسان في هذه المناطق. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إدارة ذاتية يساهم سكان الإقليم أو المحافظة أو البلدية في اختيارهم، ووضع الموارد المتاحة تحت

سيطرتهم والتعاون معهم لتحقيق التنمية والتطور في مناطقهم، بالإضافة لمشاركة سكان المناطق والأقاليم في وضع السياسات واتخاذ القرارات، وتساهم اللامركزية الموسعة كنظام في تعزيز دور الإدارات الفرعية للمناطق الصغيرة صعوداً إلى الأعلى، ومن ثم زيادة إلمام الناس في مناطقهم بأمر الإدارة والسلطة والسياسات والاستراتيجيات، وإتاحة الفرصة لهم للاطلاع وإبداء الرأي، والمشاركة في الأنشطة الخاصة بتحديد الأهداف النابعة من ضرورات الحاجة لتلك المناطق، ولعب الدور الاستشاري للهيئات القائمة بالتخطيط والتنفيذ للأنشطة المختلفة، والقيام بمتابعة مجريات التنفيذ والنتائج المتحققة ورفد الإدارات في مناطقهم المحلية أو في المستويات الأعلى بالمعلومات التي تفيد في المتابعة، وتحديد الانحرافات أو الإيجابيات للاستفادة منها في الإدارة وخطتها المستقبلية. بالإضافة إلى أن اللامركزية الموسعة تخلق الثقة لدى السكان وتضعهم أمام الشعور بالمسئولية وأداء الواجب والالتزام.

إن اللامركزية هي نظامٌ نابعٌ من الأنظمة الديمقراطية التي تخضع لحكم المؤسسات الدستورية والقانونية، وعدم حصر السلطة والصلاحيات في جهة مركزية واحدة وإنما توزيعها على الإدارات المحلية، وزيادة دور مساهمة السكان في الأقاليم والمناطق ليس فقط في تحديد الاستراتيجيات والأهداف، وإنما لعب دور المساهم والمراقب على سياسات الدولة وإجراءاتها بما في ذلك علاقاتها الدولية وضمان إيجاد موقع طبيعي ضمن المجتمع الدولي، واغتنام الفرصة للاستفادة من فوائد التعاون الدولي والانفتاح على الغير، وتحقيق المنافع المتبادلة في التجارة والاقتصاد والسياسية الدولية، والابتعاد عن التعصب والتطرف ونكران الآخرين وحقوقهم ومصالحهم. وانطلاقاً من ذلك فإن تطبيق نظام اللامركزية الموسعة كأسلوب من أساليب التنظيم يتطلب توافر مجموعة من الشروط أو المتطلبات. نعرض لها فيما يلي:-

إن نجاح تطبيق اللامركزية الموسعة يتطلب توافر مجموعة من الشروط والمتطلبات الموضوعية لضمان نجاح وانسيابية تطبيق النظام اللامركزي الموسع في إدارة الوحدات الإدارية بمختلف مستوياتها، وتتمثل هذه الشروط في الآتي:-

1- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي والإداري للدولة والبلديات والفروع والمحلات بما يتوافق مع خصوصياتها الديموغرافية والطبيعية وحاجاتها، ووفقاً لإمكاناتها ومقوماتها وحل مشاكلها البشرية والاقتصادية بما يسهل تطبيق نظام اللامركزية الموسعة ودون أي عوائق تعترض التطبيق.

2- إعادة النظر في الأسس القانونية لبناء الدولة وبهذا الصدد لا يمكن إتباع النظام اللامركزي كخيار استراتيجي والنص عليه في الدستور فقط، بل أن ذلك يتطلب الاستناد على أسس قانونية متينة في مقدماتها القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية التي يجب أن تكون صادرة عن برلمانٍ منتخبٍ بصورة ديمقراطية شفافة تعطي الفرصة فيه للكفاءات والخبرات، وكذلك إصدار لوائح من

قبل الإدارات المحلية المنتخبة أيضا من قبل سكان تلك المناطق، وبما يضمن تحقيق مصالح تلك المناطق وسكانها المشروعة في إطار دستوري وقانوني.

3- العمل على تفويض الصلاحيات من الأعلى إلى الأدنى، وتقوية الهيئات المحلية الأدنى، فالنظام اللامركزي قائم أساساً على مبدأ تفويض الصلاحيات من الهيئات العليا إلى الهيئات الدنيا ودعمها، وتوفير كافة مستلزمات نجاحها في أداء واجباتها المطلوبة، حيث تختلف درجة تفويض الصلاحيات والجوانب التي تشملها حسب طبيعة الإدارة المحلية وطبيعة المنطقة والسكان والمهام الملقاة على عاتقها، والتي تشمل صلاحيات مالية وإدارية وتخطيطية وأمنية.

4- إعداد العناصر والمهارات الإدارية القادرة على فهم اللامركزية الموسعة، وتلبية الاحتياجات منها الفنية والقانونية والمالية المتخصصة لقيامها بالمهام المطلوبة وتدريبها لرفع كفاءتها بما يمكنها من تنفيذ الإجراءات اللازمة بالشكل المناسب على كافة مستويات الإدارة المحلية (المحافظة والبلدية والفرع والمحطة)، لأنه مهما كان النظام الإداري ذا كفاءة لا بد من اعتماد أسلوب التطوير المستمر للعناصر العاملة في الحلقات المختلفة التي تستوعب وتفهم نظام اللامركزية الموسعة، ولديها القدرة على تطبيقه بكفاءة عالية وتحقيق الأهداف المرجوة بأعلى فاعلية وبأقل الخسائر. فنجاح النظام اللامركزي الموسع يحتاج إلى عدد كبير من العناصر المتخصصة ذات الكفاءة الإدارية المؤهلة مقارنة بعدد العناصر التي يحتاجها النظام المركزي، لأن الحاجة إلى هذه العناصر تبدأ من المحافظات والبلديات والإدارات المحلية صعوداً إلى الإدارات الأعلى ضمن الهيكل التنظيمي للإدارة اللامركزية. فيتطلب الأمر منها قدرات ذاتية وكفاءات تتعلق بكيفية خلق العلاقة العضوية مع السكان والاطلاع على اهتماماتهم وحاجاتهم، بالإضافة إلى الإلمام بالقضايا الإجرائية والفنية المتعلقة بالتخطيط والمتابعة والمحاسبة والأمور المالية والرقابية... الخ، لضمان قدرة هذه العناصر على المساعدة في اتخاذ القرارات ونجاح تطبيق النظام اللامركزي الموسع.

5- يحتاج تطبيق نظام اللامركزية الموسعة توفير قاعدة بيانات ومعلومات واسعة وعلى مستويات مختلفة لغرض إلمام المسؤولين الإداريين في المحافظات والبلديات والإدارات المحلية الأخرى بواقع مناطقهم في مختلف المجالات، وكذلك الموارد المتاحة والكامنة التي يمكن استغلالها لزيادة حجم الخدمات المقدمة إلى السكان وتحسين نوعيتها وزيادة كفاءة الإدارات وتلبية حاجاتها من المستلزمات الحديثة.

6- يتطلب نجاح تطبيق هذا النظام أيضاً ضرورة النص في التشريعات ذات العلاقة على شروط خاصة للترشح لعضوية مجالس المحافظات أو البلديات بما يضمن إفرار أفضل العناصر مع مراعاة ضرورة أن يتوافق العدد مع عدد سكان الوحدة المحلية على مختلف مستوياتها لضمان عدالة التمثيل للوحدات المحلية.

7- إن تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة يستدعي تحصين استقلالية السلطات اللامركزية المالي وتعزيز هذه الاستقلالية، من خلال منح السلطات المحلية اللامركزية صلاحيات مالية تمكنها من إدارة شؤونها بقدرتها الذاتية في الدرجة الأولى، من دون الاتكال على تحويلات السلطة المركزية الناتجة من الضرائب والرسوم التي تحصلها السلطة المركزية لحساب السلطات اللامركزية. إن فعالية السلطة المحلية تكمن في قدرتها على التمويل لتقوم بمسؤولياتها في تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين ولتسيير المرافق العامة، فالسلطة المحلية بدون قدرات مالية تحت تصرفها يصبح وجودها دون جدوى، فالاعتماد على المنح المركزية والمساعدات غير مضمون، هذا بالإضافة إلى أن التمويل المركزي عرضة للتخفيض مما يلحق الضرر بالخطط والبرامج المحلية في تقديم الخدمات وتسيير المرافق العامة القائمة. ولذا فقد دعا البعض إلى المطالبة بمنح السلطات المحلية مصادر للتمويل تحت إشرافها، وكذلك منحها الحق في فرض الضرائب والرسوم.

وتقتضي الاستقلالية المالية للوحدات المحلية تزويدها بآليات تسمح لها بالاستعانة بمصادر الإقراض المختلفة من أجل مساعدتها على تجاوز قيود الموازنة العامة، ومنحها قدر أكبر من الاستقلالية في تحديد أولويات الإنفاق، وتمويل نفسها بموارد محلية من خلال البحث عن مصادر جديدة للإيرادات عن طريق التمويل الذاتي، أو استرداد التكلفة، أو التمويل المشترك، أو زيادة الإيرادات العامة عبر تزويدها بالقدرة على فرض ضرائب محلية من أجل ضمان حسن أدائها لمهامها.

8- يتعين إتباع نظام وظيفي مستقل للإدارات المحلية المختلفة يراعى تلافي ازدواج تبعية الموظف وولائه بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية، بحيث تكون تبعيته بالكامل للسلطة المحلية، وإصلاح هياكل المرتبات لمكافحة الفساد، والمرونة في نظام الحوافز لجذب الكفاءات للعمل بالوحدات المحلية، خاصة في الوحدات النائية والريفية التي يحجم الكثيرون عن العمل فيها، والأخذ بسياسة التدوير الوظيفي خاصة في الجهات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد كلما كان ذلك ممكناً، وضرورة وضع مواثيق أخلاقية وسلوكية لمعالجة المشاكل واتخاذ القرارات الفعالة.

المطلب الثالث: المعوقات والتحديات التي تعترض التطبيق

تزايد الاهتمام بقضية تطوير الإدارة المحلية في ليبيا، ودعم اللامركزية الموسعة، والحرص على تضمينها في مشروع الدستور باعتبارها أولوية من أولويات الإصلاح لتحقيق التنمية الشاملة، لاسيما في ظل عجز الحكومة المركزية في السابق والآن عن الوفاء بكافة احتياجات المجتمع من ناحية، وندرة وسوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية من ناحية أخرى. وأصبح يشكل نظام الإدارة المحلية القائم على اللامركزية مطلباً مهماً في منظومة التنمية، بما يلعبه من

أدوارٍ في إحداث التواصل بين الإدارة المركزية على مستوى الدولة وكافة قطاعات المجتمع في البلديات والمدن والقرى.

وقد يعتقد البعض أن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية الموسعة سهل وبسيط، لكنه في الحقيقة لا يخلو من مخاطر وحواجز بالإضافة إلى مجموعة من التحديات، إن اللامركزية الإدارية الموسعة على عكس ما يتمنى الكثيرون، ليست سهلة التطبيق، والطريق ليس مفروشاً بالورود، ولا يوجد دليل موحد يمكن إتباع إرشاداته للوصول إلى تطبيق سليم لها، فالوعي السياسي والوطني لا يزالان دون المستوى المطلوب، وهذا يحتاج إلى تأهيل، بالإضافة إلى الانقسامات السياسية والمناطقية والقبلية والحزبية، والكثير من المشاكل الأخرى التي يمكن أن تعترض التطبيق.

إن من بين أهداف اللامركزية الموسعة تثبيت الديمقراطية المحلية إضافة إلى تدعيم التنمية المحلية، والقضاء على الفوارق الجهوية والاجتماعية خاصة في المناطق النائية، إلا أن هناك سؤال يطرح بكل إلحاح وهو هل بالإمكان تطبيق لامركزية موسعة حقيقية يتشارك فيها الجميع في ظل غياب نخبة سياسية محلية متشعبة بمبادئ الديمقراطية والمواطنة الصادقة؟ سؤال مشروع يتطلب كثيراً من الشجاعة السياسية والنزاهة الفكرية أمام فشل الانتخابات السابقة في إفران كفاءات وقيادات قادرة على قيادة المرحلة الانتقالية، بالإضافة إلى سيطرة المال السياسي والتعصب القبلي عليها، وتغول الميلشيات المسلحة وخروجها عن سيطرة الدولة، وضعف السيطرة الأمنية نتيجة لعدم تفعيل المؤسسة العسكرية والأمنية.

إن أهم العوائق والتحديات التي تعترض تطبيق نظام اللامركزي الموسع يتمثل في الآتي:-

1- عدم وجود عناصر إدارية في البلديات والمناطق يعتمد عليها للاضطلاع بمهامها ضمن النظام اللامركزي الموسع لأن تطبيق هذا النظام يتطلب عناصر متخصصة ومؤهلة في مختلف مستويات الإدارة المحلية الصغرى والكبرى تكون قادرة على القيام به، مما يتطلب ضرورة وضع خطة مدروسة لتوفيرها.

2- التداخل والتعارض بين الصلاحيات والإجراءات، إن تطبيق نظام اللامركزية الموسعة قد تصادفه مشاكل متعلقة بعدم وضوح حدود الصلاحيات والواجبات للإدارات في المستويات المختلفة ضمن الوحدات الإدارية، وبالتالي حدوث نوعٍ من التضارب والتعارض في الإجراءات.

3- المشاكل المالية قد تصادف الإدارات المحلية بمختلف مستوياتها مشاكل مالية، لا تتناسب مع حاجاتها بسبب عدم كفاية التمويل المحدد لها من الحكومة المركزية .

4- مركزية المحافظات والبلديات قد يتبع النظام اللامركزي على صعيد الدولة بمنح المحافظات والبلديات صلاحيات واسعة، إلا إن بعض هذه المحافظات والبلديات تتبع أسلوب المركزية المفرطة في علاقتها مع الإدارات المحلية الصغيرة (الفروع والمحلات)، وذلك بعدم تفويضهم

السلطات والصلاحيات الضرورية لهم لزيادة كفاءتهم في اتخاذ القرارات الضرورية لخدمة سكان مناطقهم أو تفعيل دور سكان تلك المناطق في المساهمة في الإدارة واتخاذ القرارات.

5- عدم وجود إستراتيجية شاملة حتى الآن تتضمن خطط عمل وبرامج تنفيذية من الحكومات المتعاقبة لتنفيذ الإجراءات المطلوبة حسب الأولويات والإمكانات المتاحة، وتعدد الجهات التي تقوم بالعمل على تنفيذ اللامركزية بأشكالها المختلفة بدون وجود جهة واحدة تعمل على التنسيق فيما بينها بالشكل المطلوب.

6- إن اللامركزية الموسعة بحد ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، ففي الواقع تخلق اللامركزية غير الفاعلة أو غير الملائمة من المشكلات أكثر مما تحل، ولذا يتحتم تطبيق اللامركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية للمؤسسات المحلية فقد تكون اللامركزية غير ملائمة أحياناً، وبالتالي تقود إلى تدني نوعية إدارة الحكم، ففي الدول الصغيرة جداً قد يحقق الحكم المركزي فاعلية أكبر عبر تنسيق عمل الحكومة المركزية، بدلاً من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتياً.

7- قد تقود اللامركزية إلى خسائر وإلى عدم الاستقرار الاقتصادي، كما يمكن للامركزية الضريبية أن تستنزف الإيرادات المركزية حين تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الإنفاق العام. وقد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة والخبرة الموجودتين لدى المؤسسات الوطنية، لكن في المقابل قد يؤدي تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق للامركزية الضريبية إلى انتكاس جهود الإصلاح، فمن دون سيطرة أجهزة الإدارة المحلية على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن إعادة توزيعها على البنية التحتية العامة وعلى الاقتصاد العام، إن تنفيذ خطط ضريبية وخطط فاعلة للإيرادات تفترض مسبقاً عملية تاريخية طويلة في مجال بناء الدولة، مما يعزز أهمية وفاعلية التخطيط والتصميم عند تطبيق اللامركزية.

8- على الرغم من أهمية الدور المفترض الذي يمكن أن تلعبه البلديات في ليبيا إلا أن المنتبع لهذا الدور يرى أنها فقدت قدرتها على إدارة المرافق والخدمات، حيث وصلت إلى مستوى من التدهور والفساد وعجزت عن معالجة قضايا المواطنين، بالإضافة إلى تدهور مستوى أداء وكفاءة معظم الموظفين المحليين في الإدارات المحلية.

9- يتخوف البعض من تأثير اللامركزية على وحدة الدولة؛ إذ يذهب الكثيرون إلى أن اللامركزية الموسعة تشكل خطراً على الوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية، بينما يرى آخرون أن اللامركزية تزيد الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل أفضل على المستوى المحلي.

10- في حال عدم وجود أنظمة مؤسساتية وسياسة قوية على المستوى المحلي، وغياب آليات المشاركة والمساءلة التي يستطيع المواطنون من خلالها مراقبة الهيئات المحلية، فإن تطبيق اللامركزية الموسعة سيؤدي إلى تفشي الفساد وتهميش الأقليات والفقراء .

والحق أن معظم الدول العربية، إن لم تكن جميعها، لم تتجح في اللحاق بركب اللامركزية الموسعة التي حدثت في العديد من الدول ذات الدخل المتوسط والمحدود خلال العقود الأخيرة من القرن العشرين، وذلك بسبب اقتصادياتها الريعية والطابع الاستبدادي لهذه الدول. حيث أن الحكومات المحلية في المنطقة العربية لا يتم النظر إليها ككيانٍ مستقلٍ عن الحكومة، ولذلك فإنها غير واضحة المعالم وغير محميةٍ سواء في الدستور أو في التشريعات ذات الصلة، وغالباً ما تعمل في معزلٍ عن باقي الهيئات الحكومية، وتعتبر معظم الأنظمة الحاكمة البلديات ووحدات الإدارة المحلية مجرد وسيلة لبسط سلطتها على المواطنين بدلاً من كونها وسيلة لتطوير المشاركة الديمقراطية ولتنشيط التنمية المحلية.

إن بعض الدول تعتقد بأن الخطوة الوحيدة التي يجب أن يتم اتخاذها تجاه تطبيق اللامركزية في بعض دول المنطقة تتمثل في مجرد وجود مجلس محلي منتخب دون وضع شروط لضمان وصول العناصر الكفؤة القادرة على العمل والتطوير، أو أن هذه الانتخابات غالباً ما يتم إجراؤها تحت قيودٍ مشددة، ولذلك غالباً ما تكون نتائج هذه الانتخابات محددة مسبقاً، فقد تكون الانتخابات مجرد إجراءاتٍ شكليةٍ للاختيار يلعب فيها العامل القبلي ومراكز القوى السياسية وشبكات النفوذ دوراً كبيراً وحاسماً في تحديد نتيجتها. إن السياسة الإقصائية التي تتبناها بعض الدول تجاه المرأة والشباب وتجاه الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على المستوى المحلي هي مسألة تندر بالخطر. حيث أن عدد المرشحات عن المرأة في الانتخابات المحلية ضئيل للغاية في جميع الدول العربية، وكنتيجة لذلك فإن الانتخابات لا تحقق فعلياً إلا القليل في مسألة تطبيق لامركزية السلطة، وعلى النقيض فإن هذه الدول تحاول إضفاء الشرعية على الآليات التي تسمح بخلق كيانات مستقلة على المستوى المحلي حتى يمكنها من نقل مهام إدارية معينة إلى هذه الكيانات، وفي المحصلة تبقى هذه السلطات المحلية ممنوعةً من التمتع بأي نوعٍ من الاستقلالية. إن اللامركزية الإدارية الموسعة تهدف إلى تحقيق الإنماء المتوازن بين جميع المناطق، وهناك إجماع على أنها تصلح تطبيقياً في البلدان ذات الأنظمة البرلمانية، ونجحت في البلدان النامية والبلدان التي خرجت من مسار حروب أهلية طويلة، بحسب ما يرى البعض، وهناك من يؤكد بأن تطبيقها سيخفف من حدة الفقر، وسيساهم في ارتفاع نسبة المحاسبة والتطوير والإنماء الاقتصادي والوطني المتوازن، ولا تنتهي الأقاويل عند أهل السياسة، لكنها في الحقيقة لا تتعدى التنظير. إن موضوع اللامركزية هو موضوع تقني صرف. إن صياغة مشروع لبيي للامركزية الإدارية الموسعة يحتاج إلى بناء أساسات قوية يقوم عليها من خلال عمل علمي ومنهجي

ودراسة جدوى تطبيقها إدارياً ومالياً، ومدى قابليتها للتنفيذ في ظل الظروف التي تعيشها البلد الآن. والاطلاع على تجارب الدول التي قامت بتطبيقها خصوصاً تلك النامية التي يتشابه وضعها مع وضعنا.

الخاتمة

إن نجاح تطبيق نظام اللامركزية الموسعة في ليبيا يعتمد على توفر الإرادة السياسية الجادة التي تعمل على تحقيق الإصلاح والنهوض والاهتمام بالتنمية المحلية، إن النصوص القوانين وحتى الدستورية مهما اتصفت بالجودة، فإنها لن تستطيع أن تؤسس لقيام لامركزية إدارية موسعة ناجحة إلا من خلال تضافر جهود مختلف الهيئات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمواطنين مع ضرورة توفر الدعم السياسي اللازم لهذا المشروع. فمسؤولية النهوض بليبيا هي مسؤولية مشتركة للجميع، وينبغي على الجهات الرسمية توفير متطلبات النجاح لمشروع اللامركزية الموسعة، كما أن القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني مطالبة بمزيد من الجهود الإصلاحية، والانخراط بالمشاركة الفاعلة لكسب مساحاتٍ أوفر في التنافس السياسي لتحديد قوى الشد العكسي. وعلى الجميع أن يستحضر الوضع الراهن الدقيق الذي تمر به ليبيا سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وأمنياً.

ونورد فيما يلي أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة.

أولاً- النتائج

يمكن إجمال أهم النتائج التي ظهرت من خلال الدراسة في الآتي:-

1- إن نظام المركزية الإدارية الذي كانت الدول تطبقه في الستينات والسبعينات من القرن الماضي انحسر ولم يعد بالإمكان الاستمرار في تطبيقه بصورة مطلقة، بعدما فشلت الكثير من الخطط والبرامج الوطنية التي اعتمدت على هذا الأسلوب، وأصبح نظام اللامركزية الإدارية هو النظام المطبق في أغلب الدول، والذي تطور بشكل كبير ولعل بروز مفهوم اللامركزية الموسعة هو دليل على هذا التطور.

2- إن مفهوم الحكم المحلي -الوارد في مشروع الدستور الليبي- هو نظام شامل يعني أن تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية للمجالس المحلية التي تمارس مهامها على إقليم جغرافي معين، وبالتالي يعتبر مصطلحاً سياسياً، ومن هنا يبرز الفرق بينه وبين مفهوم الإدارة المحلية، خصوصاً وأن مشروع الدستور لم ينص على منح أي سلطات أو اختصاصات تشريعية أو قضائية للوحدات المحلية، وكان على الهيئة التأسيسية أن تتعد عن استعمال هذا المصطلح الذي يثور بشأنه خلاف حول تحديد مفهومه، وفي حالة ما تم الاستفتاء على الدستور والموافقة عليه قد يظهر هذا الخلاف ويطفو على السطح، خصوصاً

وأن هناك من يدعو إلى الأخذ بنظام الفيدرالية بدلاً من نظام الدولة الموحدة، وكان يمكن استعمال مصطلح النظام المحلي أو التنظيم المحلي أو الإدارة المحلية أفضل من الحكم المحلي.

3- تمثل اللامركزية الإدارية الموسعة - بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية - إطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تساهم في نشر مبادئ الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية، والتي أصبح المجال المحلي خلال العقود الثلاثة الأخيرة إطارها الأنسب في معظم الدول بهدف تحقيق استغلال أمثل للموارد الطبيعية المحلية المتاحة، وتشغيل الأيدي العاملة المحلية للمساهمة في تحقيق التنمية المحلية.

4- إن مشروع اللامركزية الإدارية الموسعة يعتبر مشروعاً وطنياً يتطلب وجود سلطة مركزية قوية قادرة على تطبيقه وتوفير له سبل نجاحه. حيث لا يمكن تصور لامركزية إدارية موسعة قوية من دون سلطة مركزية قوية، قادرة على الوقوف على مسافة واحدة من الجميع، وهو الحد الأدنى من المتطلبات ومن الأساسات اللازمة لنجاح المشروع.

5- من أجل تحقيق لامركزية فعالة وإعادة توزيع السلطات والواجبات والمسئوليات، تحتاج ليبيا إلى مصالحة وطنية وحل سياسي شامل ينهي الصراع والانقسام القائم حالياً، مع ضرورة وجود حكومة مركزية قوية قادرة على ممارسة سلطاتها وأن تكون مستعدة لنقلها إلى الهيئات الأدنى.

6- إن الانتقال إلى الاستقلالية وعدم المشاركة في صنع القرار السياسي، يجعل البلديات والهيئات المحلية في موقع هامشي وملحق بالحكومة المركزية، كما يجعلها عاجزة عن تلبية احتياجات المواطنين، حتى فيما يخص الخدمات والمهام المحدودة المنوطة بها، لأنها ستكون خاضعة للوزارات ومحكومة بالسياسات والتوجيهات القومية لا بالأولويات والمتطلبات المحلية حتى تصبح المحليات وكأنها في معزل عن المواطنين.

7- إن الفترات الانتقالية التي تمر بها الدول تطرح فرصاً وتحديات جديدة لدعم وتعزيز البلديات والحوكمة المحلية التي تعزز الديمقراطية، وتمكن البلديات من أن تلعب دوراً هاماً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

8- تعمل اللامركزية الموسعة على حل مشكلة الخصوصيات الثقافية والاجتماعية، حيث أن الخصوصية الثقافية والاجتماعية، إذا تمت مراعاتها من شأنها أن ترسخ التماسك الاجتماعي، مما يجعل المحليات مجالاً للتنمية المحلية، وهو مجال أمثل لتوظيف التراث واستثماره في التنمية المستدامة. وهذا يتطلب منح موارد بشرية ومالية للهيئات المحلية، لتمكينها من وسائل العمل والقدرة على القيام بالاختصاصات الممنوحة لها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

9- تلعب اللامركزية الإدارية الموسعة دوراً أساسياً في عملية التنمية، وهي قامت في الأساس من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي، فالسلطة المركزية بعد التحول الحاصل في مفهوم الدولة أصبحت عاجزة عن القيام بما تطلبه التنمية المحلية، فالتجأت إلى الاستعانة بهيئات محلية منتخبة لتحقيق التنمية المحلية، وتطوير أوضاعها العمرانية والاجتماعية والثقافية.

10- إذا كانت اللامركزية الموسعة نظاماً حديثاً يتلاءم مع مصالح الشعوب والدول وقومياتها ومستوياتها الإدارية المختلفة، وكونها منهجاً تتجاوب معه مصالح مختلف الأطياف القومية والعرقية والدينية في أي بلد في العالم، إلا أن تطبيق هذا النظام لا يتم بصورة آلية أو بنقل تجربة ناجحة جاهزة لإحدى الدول وتطبيقها، وضمان نفس النتائج المتحققة في الحالة الأولى، ولكن لا بد من مراعاة خصوصية كل بلد.

11- ضرورة إعداد العناصر اللازمة لتنفيذ هذا المشروع، وتهيئتها من الناحية الإدارية والفنية والقانونية.

ثانياً - التوصيات

تبرز أهم التوصيات المتعلقة بالدراسة في الآتي:-

- 1- العمل على تقليص وحدات الإدارة المحلية والاقتصار على البلديات والفروع فقط، وجعلها وحدات لامركزية حقيقية قادرة على تحقيق التنمية المحلية المكانية، وتعديل التشريعات ذات العلاقة بما يضمن إعطاء الصلاحيات لها لتحقيق هذا الهدف.
- 2- يجب أن يكون إنشاء البلديات والفروع التابعة لها، وبيان حدودها الإدارية بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية تجنباً لإنشاء كيانات محلية مية تفنق للمقومات والإمكانات المادية والبشرية اللازمة لنجاحها، وأن لا يترك ذلك للحكومة وهو الأمر الذي قد يدفعها إلى إساءة استخدامه.
- 3- ضرورة الابتعاد عن الحسابات القبلية والمناطقية والجهوية الضيقة عند اعتماد البلديات وتقليص عددها بقدر الإمكان، وأن يكون ذلك مبنياً على دراسات فنية دقيقة تراعي كافة الجوانب، وبما يساعد على توطين التنمية ويحقق المصلحة العليا للدولة.
- 4- ضرورة توفر الإرادة السياسية الصادقة لإطلاق مشروع اللامركزية الإدارية الموسعة، والعمل على إنشاء وزارة للامركزية والتنمية المحلية تختص بتنفيذ هذا المشروع وتضع الآليات المناسبة لتطبيقه.
- 5- لابد من الاعتراف باستقلالية السلطات المحلية المنتخبة في مقابل خضوعها للرقابة حفاظاً على ارتباطها بالسلطة المركزية وتكاملها معها، وإقرار الرقابة اللاحقة عليها بواسطة القضاء والأجهزة الرقابية المختصة، وإرسائها على أسس سليمة تتيح لها احترام استقلاليتها وفاعلية عملها ضمن إطار السلطة المركزية.

6- العمل على توعية المواطن بأهمية هذا المشروع، وحثه على اختيار المرشح المناسب لعضوية مجلس البلدية، وخطورة وصول أعضاء تنقصهم الكفاءة والقدرة والتخصص، لأن ذلك سينعكس سلباً على المشروع.

7- العمل على تطوير كافة التشريعات والقوانين والهيكل التنظيمية الحكومية لاستيعاب اللامركزية الإدارية الموسعة، وتدريب الموظفين وإعداد العناصر المؤهلة لتنفيذ مشروع اللامركزية الموسعة، وتكثيف الندوات والملتقيات وورش العمل للتعريف بها.

8- ضرورة استقلالية السلطات اللامركزية مالياً، ويكون ذلك من خلال منح السلطات المحلية اللامركزية صلاحيات مالية تمكنها من إدارة شؤونها بقدراتها الذاتية، لتتمكن من الحصول على مصادر التمويل اللازمة، وكذلك منحها الحق في فرض الضرائب والرسوم.

9- باعتبار النفط ملكاً لجميع المواطنين يجب توزيع عائداته بعد تجميعها على البلديات وفقاً لتعداد السكان، حتى تتمكن السلطات المحلية من خلق موارد أخرى بديلة، واستثمار العائد في تحقيق التنمية وتوفير مستوى معيشي يليق بالمواطن المحلي.

وختاماً القول إن نجاح مشروع اللامركزية الإدارية الموسعة يتطلب وجود هيئة تشريعية وتنفيذية قادرة على استيعاب أهدافه ودراسة أبعاده وفهم إشكالاته، ثم الشروع في وضع الخطط اللازمة لتنفيذه، وإلا فإن المشروع لن يكتب له النجاح.

المراجع

- 1- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1999.
- 2- د. خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة، 1998.
- 3- د. سلمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 4- د. سليمان محمد الطماوي، القانون رقم 145 لسنة 1988 بتعديل بعض أحكام القرار بقانون رقم 43 لسنة 1979 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر 1988.
- 5- د. علي الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
- 6- مختار الأصم، تجارب متميزة في الإصلاح الإداري في الحكم المحلي في الوطن العربي (مصر والسودان)، دراسة تحليلية مقارنة.

- 7- د. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
- 8- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح الجزائر، 2010-2011.
- 9- د. يحيى الجمل، دساتير العالم، المجلد الأول، المركز القومي للترجمة، الطبعة الأولى 2007.
- 10- مشروع الدستور الليبي 29 يوليو 2017.