



Volume 7, Issue 7, July 2020, p. 1-10

İstanbul / Türkiye

Article Information

Article Type: Research Article

This article was checked by iThenticate.

Article History:

Received

07/05/2020

Received in revised form

10/06/2020

Available online

15/07/2020

**CENTRALIZATION OF ADMINISTRATIVE
DECENTRALIZATION IN LOCAL MANAGEMENT SYSTEMS:
(THE LIBYAN CASE IS A MODEL)**

Mohammed Abdulslame ERIGHIB¹

Abstract

Administrative decentralization raises many problematic most notably these issues regarding the extent to which payment laws of local management requirements of administrative decentralization and the relationship that connect between these departments central authority and local administration laws they are often linked to the political mindset and ideology prevailing in society they are chosen according to those concepts and multidisciplinary so research this study which was taken from the Libyan case of conceptual framework model administrative and distinguish them from others for similar and similar terms and the reasons for the trend toward decentralized management in addition to trying to evaluate the Libyan experience through pure evolution local governance to the law 59 for year 2012 on local governance and amendment law N9 for year 2013 and the study was based on a method self-review which is methodological building as analysis for based on national legislation therefore concluded through it a necessity on units decentralized local administration from the exercise it is competence in practice with the role of central authorities must be limited typicality the ministry of local government this has adversely affected the in dependence of decentralized administrations.

Keywords: Local Government, Decentralization of Administration.

¹ Dr. , AL-Marqab University, Libya, moh85mohmoh@gmail.com

محورية اللامركزية الإدارية في أنظمة الإدارة المحلية (الحالة الليبية أنموذجاً)

محمد عبد السلام عريقيب²

الملخص

تثير اللامركزية الإدارية إشكاليات كثيرة علّ أبرزها تلك المسائل المتعلقة بمدى إيفاء قوانين الإدارة المحلية باشتراطات اللامركزية الإدارية والعلاقة التي تربط هذه الإدارات بالسلطة المركزية فقوانين الإدارة المحلية ترتبط في الغالب بالعقلية السياسية والأيدولوجية السائدة في المجتمع فتتأثر تبعاً لذلك المفاهيم والاختصاصات لذا بحثت هذه الدراسة التي اتخذت من الحالة الليبية أنموذجاً الإطار المفاهيمي للامركزية الإدارية وتميزها عن غيرها من المصطلحات المشابهة والمتقاربة والأسباب الدافعة للاتجاه للإدارة اللامركزية بالإضافة لمحاولة تقييم التجربة الليبية من خلال بحث تطور نظم الإدارة المحلية فيها وصولاً للقانون 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية والقانون المعدل له رقم 9 لسنة 2013م واعتمدت هذه الدراسة على الأسلوب النقدي المبني على المنهجية وصفية تحليلية انطلاقاً من جملة التشريعات الوطنية خلصت من خلالها على ضرورة تمكين وحدات الإدارة المحلية اللامركزية من ممارسة اختصاصاتها على الصعيد العملي مع ضرورة الحد من دور السلطات المركزية الممثلة بوزارة الحكم المحلي والذي يؤثر سلباً على استقلال الإدارات اللامركزية.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، الإدارة المحلية، الحكم المحلي.

مدخل:

تعد وحدات الإدارة المحلية المكون العضوي الرئيسي الذي تستند عليه اللامركزية الإدارية وتحتل فيه مركزاً محورياً فالمشروع الذي يلجأ لأسلوب اللامركزية الإدارية كنظام إداري يبتغي تعزيز ديمقراطية القرب وتوفير قدر من المشاركة المجتمعية للسكان المحليين في الأقاليم عن طريق تمكينهم من إدارة شؤونهم ومنح هذه الوحدات كافة الصلاحيات اللازمة لتسهيل وانسيابية العمل الإداري بعيداً عن الروتين الإداري الذي يصم في الغالب الأنظمة المركزية.

وانطلاق هذه الدراسة من اللامركزية الإدارية كمدخل لدراسة أنظمة الإدارة المحلية مرده الترابط والتلازم الجوهرية بين المفهومين وإن كان هذا الترابط يبدو بديهياً للوهلة الأولى بحكم أن تمكين اللامركزية الإدارية هي الهدف من وراء استحداث الوحدات المحلية حيث تمثل هذه الأخيرة المكون العضوي للامركزية وأداة إنفاذها إلا أن هذا التلازم قد يكون محل شك إذا قيدت التشريعات المركزية عمل ونطاق هذه الوحدات لذلك فإن مقدار ودرجة اللامركزية الإدارية في أنظمة الإدارة المحلية هي التي تحدد غالباً مدى نجاحها في تحقيق أهدافها وبما أن أنظمة الإدارة المحلية تتخذ أشكالاً متعددة على

² د.، جامعة المرقب، ليبيا، MOH85MOHMOH@GMAIL.COM

الصعيد المقارن فإننا في هذه الدراسة سنقتصر على الحالة الليبية كأنموذج نرصد من خلاله محورية اللامركزية الإدارية في سياق التجربة الإدارية المحلية.

أولاً: أهمية البحث: يكتسي موضوع البحث أهمية بالغة، باعتبار اللامركزية الإدارية من الدعائم الرئيسية لتوسيع المشاركة المجتمعية في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ووسيلة لتقريب مؤسسات صنع القرار من المواطنين، وزيادة كفاءة الرقابة والمساءلة الشعبية، وهي من المسائل الأكثر إلحاحاً في المجتمعات الإنسانية التي تشهد تحولات جذرية وعلى رأسها ليبيا.

ثانياً: أهداف البحث: يسعى البحث لتحقيق جملة من الأهداف منها إزالة التشابك المفاهيمي الناتج عن تقاطع المصطلحات القانونية والسياسية وكذلك توصيف وتحليل موجز للوضع الإداري القائم في ليبيا وأبرز الإشكاليات التي تواجهها المرافق الإدارية في سبيل التحول نحو اللامركزية الإدارية لتحسين مستوى الخدمات على المستوى المحلي وتحقيق رضاء المواطنين، وإبراز دورها في تعزيز من التحول الديمقراطي.

المبحث الأول: التشابك المفاهيمي بين اللامركزية الإدارية والمفاهيم المقاربة

يعد الترابط العضوي أو التقارب المفاهيمي بين اللامركزية الإدارية ومصطلحات مجاورة ك الإدارة المحلية والحكم المحلي أحد أبرز الإشكاليات التي تعترض البحث في الإطار المفاهيمي نتيجة التداخل والتقارب الدلالي في بعض الأحيان باختصاصات ومهام ومسؤوليات وحدات الإدارة المحلية ترتبط بشكل رئيسي بدرجة اللامركزية الإدارية وكذلك الحكم المحلي الذي يحمل في طياته توسعاً في الأخذ باللامركزية الإدارية والسياسية فتقترب المصطلحات لدرجة التلازم أحياناً الأمر الذي ينتج معه تداخل وتشابك يدفعنا لتعريف كل مصطلح على حدة مع بيان أوجه التقارب والتباعد على النحو الآتي بيانه:

أولاً: ماهية اللامركزية الإدارية

تمثل اللامركزية الإدارية الحالة النقيضة للمركزية الإدارية، فهي تعني تفويت الخدمة الإدارية، وإشراك الوحدات المحلية والجهوية، في صياغة احتياجاتها التنموية بشكل مستقل عن السلطة المركزية، التي تكتفي في الغالب بدور رقابي محدود أو واسع، بحسب مجال ودرجة اللامركزية المتبعة، وما إذا كانت مجرد تخفيف للتركيز الإداري الواقع في العاصمة، أو تفويض للاختصاصات، حيث تبلغ اللامركزية ذروتها بنقل الاختصاصات، وهنا جوهر التباين؛ فإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على حصر اختصاص ممارسة الوظيفة الإدارية في المركز الإداري والسياسي للدولة؛ فإن اللامركزية تنطوي على سحب جانب من هذه الاختصاصات، وإشراك الوحدات الإقليمية المحلية في ممارسة العملية الإدارية (الحراري، محمد 1998: 50) وهذه الاختصاصات توكل للوحدات المحلية عبر قانون خاص، ينظم عملية ممارسة الصلاحيات، والعلاقة مع الإدارة المركزية، فهي إذا تتمتع بإطار واسع في صناعة القرارات الإدارية، وإجراء التصرفات المتعلقة بالمسائل ذات الطابع المحلي، وإشراك القاعدة المحلية الشعبية في السياسات التنموية للدولة، وهو ما يتطلب منطقياً وجود كوادرن من ذات المحيط المحلي، تتولى قيادة، وإدارة المرافق الإدارية، وكذلك تحديد آلية انتخابية تضمن الشفافية، والمشاركة المجتمعية، وتعزز في إطارها العام مفهوم ديمقراطية القرب التي عدها جانب من الفقه المجال الأرحب للتربية والتنشئة الديمقراطية. ففكرة الاستقلال، وإدارة الشؤون المحلية الخاصة، بواسطة إدارات منتخبة، ومن خلال مجالس محلية، هي الأساس الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية، بوصفها نمط من التنظيم الإداري، يجعل المجالس المحلية تدير نفسها بنفسها، مع بقائها مندمجة في الدولة، وداخلة ضمنها (حمودة، صبري 1972: 66) وتمنح الدولة الشخصية الاعتبارية للوحدات المحلية؛ لضمان استقلالها، وحماية مصالحها، فيكون لها ذمة مالية مستقلة، وموارد مالية ذاتية تحدد طرق استغلالها، وتضع موازنتها الخاصة التي لا ترتبط بالموازنة العامة للدولة، كما يمكنها الاقتراض من البنوك التجارية، لتمويل مشاريعها، ولها هيكلية وظيفية، وأهلية قانونية، في حدود اختصاصها، وبذلك يستند أسلوب اللامركزية الإدارية، من حيث مبررات وجوده بشكل رئيسي؛ على المصالح

المشتركة الذاتية للأقاليم المحلية، أو لقطاع جغرافي من السكان والتي تتمايز عن المصالح والحاجات القومية، وهي بمثابة الركن المادي للامركزية الإدارية (أبو شيخة، نادر: 34: 2011)، بينما تمثل الهيئات المنبثقة عن هذا الأسلوب الإداري، الركن الشخصي أو العنصر الموضوعي في هذا النظام، والمشرع عند اعتماده لهذا الأسلوب، فإنه يعترف بحق أقاليم الدولة في إدارة نفسها، وتنظيم شؤونها بشكل مستقل عن العاصمة، التي تتفرغ سلطتها المركزية بإدارة المرافق ذات الطابع الوطني، وتجدر الإشارة أن الاستقلال الذي تتمتع به هيئات اللامركزية الإدارية ليس مطلقاً في جميع الأحوال بل يمارس تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية فهي عملياً وإن كانت تنفذ تطلعات واختيارات السكان المحليين فهي في الوقت نفسه تنفذ رؤية وتوجهات المركز في إطارها العام فالهيئات المحلية من بلديات ومحافظات تعد نائبة عن الحكومة المركزية تمارس عليها الرقابة عن طريق تصحيح الانحرافات والممارسات الخاطئة التي قد ترتكبها الوحدات المحلية وتتأى بها عن تحقيق المصالح الذاتية التي وجدت.

ثانياً: ماهية الإدارة المحلية

تحتاج اللامركزية الإدارية بوصفها أسلوب إداري إلى منظومات عملية تتمثل في وحدات محلية تتمتع بدرجة من الاستقلالية على الصعيدين المالي والإداري لتتمكن من ممارسة واجباتها وهذه الوحدات المحلية تعد جزءاً من منظومة ورؤية الإدارة المركزية التي تبتغي الشراكة المجتمعية عن طريق هذه الوحدات التي تظل تحت رقابة وإشراف المركز. والإدارة المحلية تعد من أنظمة الإدارة العامة التي يتم بمقتضاها إنشاء وحدات إدارية ذات نطاق جغرافي محلي محدد الاختصاص تتمتع بقدر من الاستقلالية ويتم اختيار قياداتها عن طريق الانتخاب بحيث تضمن كفاءة في تسيير الشأن المحلي وهذه الوحدات الإدارية رغم استقلالها إلا أنها تكون مسؤولة أمام الإدارة المركزية الذي ترتبط معها هذه الوحدات في مُبتغى تحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة فاختصاصات المركز تتحول من استئثار مطلق بالقرار إلى علاقة تشاركية تنقل بموجبها بعض الصلاحيات والمهام إلى الوحدات الإدارية المحلية التي تعد اللبنة الأساسية في منظومة الإدارة المحلية (جمال الدين، سامي 2004: 222) تتحمل العبء الأكبر في انجاز المهام وحماية المصالح ذات الطابع المحلي أو المرفقي لذلك وجب تمتعها بالشخصية القانونية التي تضمن ترتيب آثار قانونية كوجود الذمة المالية المستقلة وسلطة التقرير في الشؤون الإدارية ومن هنا يتضح عمق وعضوية العلاقة بين الإدارة المحلية والمجتمع المحلي حيث يستمد منها الأول شرعيته ومبررات وجوده، بينما يقتصر دور المركز على خلق نوع من التوازن والتناغم بين الوحدات الإدارية التي يوكل لها إشباع الحاجات المحلية في إطار من التوازن أي أن الإدارة المحلية هي لامركزية ذات طابع إداري تهدف إلى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها (رشيد، أحمد 1999: 35) ففكرة توزيع الاختصاصات والنشاطات الوظيفية في نطاق التنظيم الإداري للدولة بين المستويين الإداريين المركزي والمحلي تخلق فاعلية وكفاءة في إنفاذ السياسة العامة للدولة بحيث تتفرغ الحكومة لرسم الخطوط العريضة لهذه السياسة وتبني محدداتها التنموية وإدارة المرافق القومية بين تتولى الإدارات المحلية إدارة شؤونها المحلية ومرافقها الإقليمية وتحقيق مصالحها الداخلية في إطار المصالح القومية والرؤية الكلية للحكومة المركزية التي أخذت بتبنيها الإدارة المحلية اتجاه المشاركة المجتمعية في صنع القرار والاعتراف بوجود مصالح محلية في الأقاليم والمناطق تتولى ادارتها وحدات محلية لامركزية فحيثما وجدت المصالح ذات الطابع المحلي أو المرفقي وجدت السلطة الإدارية المحلية مجالها الأرحب ويتولى المشرع تحديد اختصاصات الوحدات المحلية على سبيل الحصر وبالتالي لا يجوز لها ممارسة اختصاص لم ينص عليه القانون أو تحديد اختصاصاتها بشكل عام بمقتضى قواعد تشريعية عامة تسري على جميع الوحدات الإدارية المحلية باعتبار أن هذه الوحدات ممثلة لسكان الاقليم وبالتالي فهي صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الاقليم إلا ما استثني بنص خاص.

ويمكننا هنا أن نستجلي درجة التلازم وكذلك الارتباط العضوي بين مفهومي الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية ف الإدارة المحلية هي مستوعب اللامركزية الإدارية ويشار إليها في الكثير من

المراجع بشكل مترادف فالدولة باستحداثها لوحدات الإدارة المحلية تبتغي انتهاج الأسلوب اللامركزي في الإدارة.

ثالثاً: ماهية الحكم المحلي

يعد الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية من أساليب إدارة الحكم في الدولة وتنتهجه عادة الدول ذات الطبيعة المركبة القائمة على النظام الفدرالي وينظمها ويضع إطارها العام الدستور الذي ينظم اختصاصاتها وعلاقتها مع السلطة المركزية وكانت ليبيا في حقبة الاستقلال من الدول التي اتخذت هذا النهج لإدارة الحكم حيث ترك للأقاليم سلطة الاستفراد بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية قبل أن تعدل عليه وتتحول لدولة بسيطة بسلطة مركزية وتستند مؤسسات الحكم المحلي على أقاليم تقسم وفق اعتبارات جغرافية أو سكانية أو اقتصادية تستقل احداها عن الأخرى وهذا الأسلوب وإن كان متبعاً في الدول التعددية والغير متجانسة سكانياً واجتماعياً إلا أنه يعتبر من الحلول التي تساهم بفاعلية في إدارة شؤون المجتمعات المحلية (مرزة، اسماعيل 1969: 85) والبلاد بشكل عام وتقديم الخدمات والمشاركة الفاعلة للمواطنين فالحكم المحلي يقوم أساساً على أساس ازدواجية السلطة بين الحكومة المركزية والأقاليم أو الولايات المحلية التي تكون مستقلة استقلالاً ذاتياً عن الحكومة المركزية، مما يؤشر أن الحكم المحلي ينطوي على أبعاد سياسية، ويعتبر من أشكال التنظيم السياسي للدولة .

ويجدر في هذا الصدد التمييز بين الإدارة المحلية بوصفها أسلوب إداري يهدف لمعاونة وموازرة الحكومة المركزية على أداء واجبها ورسالتها بفاعلية وكفاءة وبين مفهوم الحكم المحلي الذي ينصرف إلى أبعاد سياسية تتداخل مع مفاهيم إدارية فالحكم المحلي يقترن بالإضافة للامركزية الإدارية مع الاستقلالية السياسية التي تستمد في الغالب من نصوص الدستور وتدفع بها ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية معينة وعلى ذلك يمكن تعريف الحكم المحلي بأنه خيار سياسي تعتمد عليه الدولة وتبتغي من ورائه إشراك الأقاليم الجغرافية والجماعات السكانية في العملية السياسية عن طريق منحها صلاحيات واسعة على الصعد التشريعية والتنفيذية والقضائية فعماد هذا النظام قيامه على ازدواجية السلطة بين الحكومة المركزية والأقاليم أو الولايات المحلية (حواس، خليفة 1998: 105) التي تكون مستقلة استقلالاً ذاتياً عن الحكومة المركزية فتصبح المجالس المحلية بموجب هذا النظام شريكة فعلية في إدارة الشأن السياسي إلى جانب استقلاليتها الإدارية فالحكم المحلي إذا أوسع مدى من الإدارة المحلية كما يصعب إلغاؤها أو الحد من سلطاتها إلا عن طريق اتباع إجراءات محددة دستورياً على خلاف الإدارة المحلية التي تكون خياراً حكومياً يمكن تحجيمه أو تحديد نطاقه ومداه متى ارتأت الحكومة ذلك دون معقب عليها فالأمر تحكمه نصوص القانون الإداري لا الدستوري أن إلا أن القاسم المشترك بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي يتمثل في اعتماد كلاهما على اللامركزية بوجهيها الإداري والسياسي (الحلو، ماجد 2004: 34) كما أن النظامين يعتمدان على التمثيل الانتخابي والمجتمع المحلي.

المبحث الثاني

تطبيقات اللامركزية الإدارية في ليبيا

الحديث عن اللامركزية الإدارية في ليبيا يقودنا حتماً لبحث مراحل تطور الإدارة العامة في ليبيا التي تتناغم وتتبدل مع تغير الأنظمة السياسية والعقلية الحاكمة حيث تعكس الإدارة العامة وأجهزتها فلسفة النظام السائد وفي الحالة الليبية تفاعلت الإدارة العامة مع هذه التغيرات وأنتجت نظم إدارية تراوحت في طبيعة تركيبها بين المركزية واللامركزية الإدارية وما يهمننا في سياق هذه الدراسة هو التطور التشريعي للامركزية الإدارية ومدى مساهمتها في إنجاح عمل الإدارات المحلية ويمكننا رصد نشأة اللامركزية في ليبيا من خلال مطلبين نناقش في المطلب الأول السياق التاريخي للامركزية الإدارية وفي المطلب الثاني نسلط الضوء على اللامركزية الإدارية في ظل الإدارة الراهنة.

أولاً: التطور التاريخي للامركزية الإدارية

نشأت دولة الاستقلال في ليبيا بصيغة اتحادية نظمها دستور عام 1951م والذي قسم البلاد لثلاث ولايات رئيسية هي ولاية طرابلس وولاية برقة وولاية فزان تتوزع خلالها السلطة التنفيذية على أربع حكومات حكومة الاتحاد ويتزعمها الملك ومجلس تنفيذي يرأسه الوالي في كل ولاية على حدة من الولايات الثلاث ورغم نجاح هذا النظام على الصعيد المرحلي في تحقيق توازن فعلى بين الولايات ونوع من الاستقرار السياسي إلا أنه يعاب عليه غياب آلية ديمقراطية لانتخاب الولاة ومديري الإدارات المحلية المنبثقة عن المجالس التنفيذية حيث يخضعون في اختيارهم للملك الذي يعزل الولاة متى شاء وتتحصر مهمة الإدارة المحلية في تنفيذ الأوامر الاتحادية الصادرة من الملك مما يجعل هذا النظام من الناحية العملية صورة من صور المركزية المبطنة رغم نجاحه في تحقيق قدر من اللامركزية السياسية التي حجت بصدور القانون رقم 1 لسنة 1963م الذي حول البلاد من النظام الفيدرالي إلى نظام الدولة الموحدة وأتبعه صدور القانون رقم 8 لسنة 1964م بشأن الإدارة المحلية الذي قسم البلاد إلى محافظات ومصرفيات ومديريات واستمرت عملية تطوير هذا النظام بصدور عدد من القوانين المتتالية انتهت بصدور القانون رقم 9 لسنة 1968م والذي مُنح بموجبه الشخصية الاعتبارية للبلديات دون المحافظات التي يعين رئيسها من الحكومة المركزية ويعد ممثلاً للحكومة في نطاق المحافظة بموجب القانون وكذلك عمداء البلديات الذي نصت المادة 3 من القانون رقم 19 لسنة 1969م على أنه (يكون للمجلس البلدي رئيس يسمى عميد بلدية ويعين في كل من طرابلس وبنغازي بمرسوم ملكي ويكون تعيينه في البلديات الأخرى بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية) وهنا يتضح جليا التبعية الالزامية للمركز حيث يقتصر دور الوحدات المحلية على اختلاف اختصاصاتها على ابداء الآراء ورفع التوصيات وتنفيذ قرارات الحكومة دون أن يكون للمواطنين دور في المشاركة الفعلية في صنع القرار أو اختيار الممثلين وأعضاء مجالس المحافظات والبلديات وتمثل هذه المرحلة رغبة واضحة على بسط سلطة المركز على البلاد وهو توجه قادت إليه محددات سياسية وظروف وقتية دفعت للأخذ به في حينه.

في عام 1969م شهدت البلاد تغيرا جذريا مع الاطاحة بالنظام الملكي حيث تغيرت الطبيعة السياسية والأيدولوجية للنظام السياسي الأمر الذي صار لزاما معه تغير وظائف الإدارة حيث صدرت تشريعات تنظيمية تتعلق ب الإدارة بدأت بالقانون رقم 62 لسنة 1970م والمعدل بالقانون رقم 130 لسنة 1972م والتي قسمت البلاد إلى محافظات وبلديات تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة إلى جانب وحدات إدارية صغرى من فروع بلدية ومحلات كما تم تطعيم هذا النظام بألية انتخابية محدودة تتمثل في قيام المواطنين بانتخاب أغلبية أعضاء المجالس المحلية فيم تختار بقيتهم السلطة المركزية والاتحاد الاشتراكي العربي في محاولة لإدماج الخبرات والكفاءات في تشكيلة هذه المجالس لضمان عملها بكفاءة ورغم التحسن الجزئي في نظرة الحكومة للوحدات الإدارية المحلية ومنحها مجالا نسبيا للعمل إلا أنها ظلت عمليا تابعة للمركز حيث تخضع هذه المجالس المحلية لرقابة مركزية تصل لحد توقف نفاذ قراراتها على تصديق واعتماد الحكومة في العاصمة التي تحوز أيضا حق تعيين وعزل المحافظ والعميد مما يجعلها لامركزية نسبية استمرت حتى صدور القانون رقم 16 لسنة 1975م الذي تم بموجبه إلغاء المحافظات ونقل اختصاصاتها إلى ما يسمى المراقبات التي باتت تتبع الوزارة المركزية من حيث الاشراف والتنسيق وأردفها بالقانون رقم 39 لسنة 1975م بشأن البلديات واتسمت هذه المرحلة بالضبابية وعدم الوضوح والتخبط كما أن الكلمة العليا في إطار التنظيم الإداري كانت محجوزة للسلطة المركزية وإن غلفت بإدارات محلية شكلية (الحراري، مرجع سابق: 53) ومع إلغاء مجلس قيادة الثورة والذي يمثل السلطة التشريعية في الدولة توالت القوانين والتشريعات المنظمة للإدارة المحلية وهي في مجملها تشريعات غير تقليدية حاولت مسايرة النظام السياسي وفشلت في صياغة تصور حقيقي للامركزية إدارية أو انتاج منظومة إدارة محلية تستوعب الاحتياجات الجهوية الاقليمية انتهت بصدور القانون رقم 1 لسنة 2007م والذي رسخ المركزية الإدارية في أشد صورها

قتامة حيث سحب الشخصية الاعتبارية من الوحدات الإدارية المحلية التي لم تعد تتمتع بأي استقلالية على الصعيد الإدارية والمالية وأصبح العمل الإداري برمته وبوجب القانون من مهام السلطة المركزية التي تفرض رقابتها على الوحدات المحلية التي تلتزم بالتطبيق الصارم لقرارات وأوامر المركز دون أن يكون لها حق التعديل أو الاعتراض وتمتد هذه الرقابة إلى حد وقف هذه الإدارة عن العمل واحالتها على التحقيق.

ثانياً: اللامركزية الإدارية في الوقت الراهن

رغم الوضع الاستثنائي غير المستقر الذي تمر به ليبيا في الوقت الراهن إلا أن المشرع قد أيقن أهمية وجوهية اللامركزية الإدارية في عملية البناء الإداري والسياسي في الدولة فأصدر القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية الذي ضمنه وحدات إدارية تعمل في إطار من اللامركزية الإدارية حيث أعاد القانون ذات النهج الذي سلكه في قوانين الإدارة المحلية السابقة رقم 62 لسنة 1970م والقانون رقم 130 لسنة 1972م وذلك باعتماده مسميات المحافظات والبلديات ومنحهما الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة إلا أن الأوضاع الاجتماعية والسياسية المرحلية التي تمر بها البلاد دفع المشرع إلى إصدار القانون رقم 9 لسنة 2013م والذي عدل بموجبه قانون الإدارة المحلية وذلك بتعليق العمل بالمحافظات ونقل اختصاصاتها لمجلس الوزراء ومجالس البلديات بشكل مؤقت حتى يصدر قانون خاص ينظمها ليكون عماد الإدارة المحلية قائماً على البلديات كوحدات إدارية مستقلة والفروع البلدية والمحلات كوحدات خدمية غير مستقلة وتستأثر السلطة التشريعية ببيان المحافظات وتوزيعها بينما تتولى السلطة التنفيذية إنشاء وتسمية البلديات وفق المعايير التي تضمن المصلحة العامة وخدمة السكان.

وبما أن قياس مدى توفر اللامركزية الإدارية في أنظمة الإدارة المحلية وتقييم نجاحها يقتضي توافر أركانها واشتراطاتها فإن قانون الإدارة المحلية قد سعى لمنح أقصى الضمانات لإنجاح عمل الوحدات الإدارية كوحدات لامركزية وذلك باتباع أسلوب الاقتراع السري العام المباشر كوسيلة لانتخاب أعضاء مجالس البلديات والمحافظات والذين يختارون بدورهم في اقتراع سري المحافظ والعميد ويؤخذ على هذا القانون استبعاده لبعض الشرائح المرتبطة بالنظام السابق من الترشيح للمجالس المحلية وهو ما قد يعد انتقاصاً من مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية إلا أن القانون قد ضمن بموجب المادة 31 - 32 من لائحته التنفيذية مقعداً للمرأة ولذوي الإعاقة في خطوة إيجابية تضمن مشاركة واسعة لأطياف المجتمع في العملية السياسية والإدارية ويتم الانتخاب بتنظيم وإشراف اللجنة المركزية للانتخابات المحلية التي يشكلها مجلس الوزراء حيث تتم عملية الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أدلى بها في الانتخابات.

وقد استحدث قانون الإدارة المحلية عدد من المجالس والاطارات التي تدعم العملية الإدارية والتنموية داخل المجتمع المحلي ومنها مجلس شورى البلدية والذي يتم اختياره من مجلس البلدية حيث يعد مجلس ذي طبيعة استشارية يقدم الخبرة والرأي والمشورة وهو يعد رافد مهم للبلدية خاصة أن القانون لم يشترط توفر مؤهل علمي لعضوية المجالس المحلية الأمر الذي يدعم أهمية الدور الذي تطلع به مجالس الشورى الذي يكون في عضويتها الخبراء من أهل الكفاءة والاختصاص وهي تختلف عن اللجان المتخصصة التي استحدثها القانون وهي ذات طبيعة فنية يختار رئاساتها من أعضاء المجلس عن طريق الاقتراع السري المباشر بحيث لا يتجاوز أعضائها الثلاثة أعضاء بما فيها الرئيس كما تضمن القانون تشكيل المجلس الأعلى للإدارة المحلية والذي يرأسه وزير الكم المحلي وهذا المجلس لا يتدخل عملياً في صناعة القرار المحلي بقدر إشرافه على دعم وتطوير آليات عمل وحدات الإدارة المحلية وصقل وتدريب الكوادر القائمة عليها وتقديم المشورة وتنظيم المشاركة في الملتقيات الدولية والاستفادة من التجارب المختلفة في إطار الإدارة المحلية واللافت في القانون استحداث مفهوم الأقاليم الاقتصادية وهو تجمع من محافظة أو ائتلاف محافظات يختص بالتنسيق بين المحافظات فيما يخص

الخطط الاقتصادية والتنموية ويضم في عضويته محافظي المحافظات وعمداء مجالس البلديات المنظمين لمحافظة الأقاليم.

وتعد اختصاصات الوحدات المحلية معياراً آخر يمكن من خلاله قياس اللامركزية الإدارية وأداء مؤسساتها ونص قانون الإدارة المحلية 59 لسنة 2012م على اختصاصات الوحدات المحلية بشكل حصري تتولى الإدارة المركزية ما عداها وتتوزع الاختصاصات على مناحي متعددة منها ما هو إداري تنظيمي أو خدمي أو اقتصادي تنموي ومن ذلك الشؤون المدنية وتنظيم الحرس البلدي والأسواق المحلية والتخطيط العمراني وإصدار الرخص المحلية للأنشطة التجارية والحرفية والمهنية وتقديم الخدمات الصحية والمرفقية كما يدخل في اختصاصات الإدارات المحلية إنشاء الطرق والجسور داخل حدودها الإقليمية كما لها تنظيم الأنشطة النوعية والأنشطة الترفيهية وإقامة المشروعات المحلية الاقتصادية وتشجيع المبادرات الفردية ومؤسسات المجتمع المدني.

كما أن الاستقلالية المالية المتمثلة في الذمة المالية تعد أحد انتاجات الشخصية المعنوية وترتبط ارتباطاً وثيقاً باستقلالية القرار الإداري للوحدة المحلية (حواس، خليفة 2019: 76) وقد حدد القانون ولائحته التنفيذية موارد ذاتية للبلدية بالإضافة للمخصصات التي توجهها وزارة الحكم المحلي من الموازنة العامة والموارد الذاتية للبلدية محددة حصراً وتجبى من رسوم الخدمات التي تقدمها البلدية وريع عوائد العقارات المؤجرة وحصّة البلدية من حصيلة الضرائب المركزية وحصيلة الاستثمارات البلدية وكذلك حصّة البلدية من عوائد الجمارك ورسوم العبور والمطارات والمباني الواقعة في نطاق الوحدة المحلية ومن دخل المعارض والمكتبات والملاعب والمتاحف والحدائق العامة وعواندها بالإضافة لـ 50% من أثمان المباني والعقارات التي تبيعها البلديات والغرامات والعقوبات التي يتم تحصيلها لقاء الصلح والقروض والهبات والوصايا غير المشروطة التي تجيزها المجالس البلدية وكذلك ريع الأسواق والساحات ووسائل المواصلات البلدية والمنتجات القافية والإعلانية والسياحية والمطبوعات البلدية وأي موارد أخرى تقرها التشريعات ويصدر بها قرار من المجلس إلا أنه يعاب على قانون الإدارة المحلية الراهن ما يلي:

1. تغول سلطات وزارة الحكم المحلي في مواجهة المحليات وحيازته لاختصاصات واسعة كان الأولى أن تكون ضمن صلاحيات وحدات الإدارة المحلية.
2. رغم الصلاحيات الواسعة الممنوحة للإدارات المحلية والتي فصلتها المادة 6 من القانون إلا أن الواقع العملي يثبت استمرار تمسك السلطة المركزية ووزاراتها باختصاصاتها بل إن المرافق العامة المحلية ظلت تحت إدارة المركز في ظل غياب فعلي لوحدات الإدارة المحلية.
3. أن المشرع رضخ للواقع السياسي والمؤثرات الجهوية السلبية وعطل المحافظات وحيدها بإصدار القانون رقم 9 لسنة 2013 والذي نقل اختصاصاتها الى البلديات.

الخاتمة

تطرقت هذه الدراسة لمسألة اللامركزية الإدارية التي تعد اللبنة الأساسية التي تشكل معالم التنظيم الإداري المحلي، وتلجأ إليها الدول لتحقيق أكبر قدر من المشاركة الشعبية في عملية إدارة المرافق المحلية، وتحقيق نوع من الرضى للمجتمع المحلي الذي يُمكن من اختيار وتمكين الكوادر والطاقات التي تنتجها انتخابات تفرز قيادات من ذات الوسط المحلي، إلا أن هذه المحورية التي تتمتع بها اللامركزية قد تتأثر سلباً بدرجة الرقابة و سطوة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية، ومفهوم اللامركزية يشهد تقارباً وتشابكاً مع مفاهيم مجاورة، لذا وجب على هذه الدراسة التأميل الدلالي والمصطلحي للمفهوم ابتداءً، وتميزه عن غيره من المفاهيم، ثم بحث مدى نجاح المشرع في صياغة قانون للإدارة المحلية يستوعب التطلعات الشعبية، ويحترم الاشتراطات والأركان التي تضمن نجاح أداء المؤسسات اللامركزية، وبما أن هذه الدراسة اختارت الحالة الليبية كنموذج؛ كان لزاماً علينا تسليط الضوء على السياق التاريخي لتطور مفهوم اللامركزية في تشريعات الإدارة المحلية الوطنية،

والتي كانت في مجملها للامركزية إسمية فقط، أو نسبية في بعض الحالات، حيث ظلت السلطة المركزية صاحبة الكلمة العليا في إدارة شؤون هذه الوحدات المحلية بدرجات متفاوتة، وحتى صدور القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية حديثاً والذي يعد قفزة نوعية نظرياً رغم العثرات التي تعترض تطبيق القانون على الصعيد العملي، والتي دفعت المشرع لإصدار القانون رقم 9 لسنة 2013م والذي عدل بموجبه قانون الإدارة المحلية سالف الذكر. ويمكننا في ختام هذه الدراسة أن نورد بعض النتائج والتوصيات التي تشكل خلاصة دراستنا هذه على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

ركزت هذه الدراسة الموجزة على بيان محورية اللامركزية الإدارية في قوانين الإدارة المحلية الليبية وتوصلت إلى جملة من النتائج الآتية

- 1 – أن صدور قانون الإدارة المحلية حديثاً في ليبيا كان استجابة لمطالب شعبية دعت لهجر النظام المركزي الذي وسم التنظيم الإداري في الدولة لعقود، إلا أن هذا القانون اصطدم بالواقع الاجتماعي والسياسي في البلاد وغياب الأرضية المهيئة لنجاح التجربة اللامركزية حيث ظل القانون ومنذ صدوره عام 2012م حبراً على ورق ولم يطبق إلا بشكل جزئي.
- 2 – أن نجاح النظام اللامركزي يعتمد بالإضافة لتوازن السلطات الممنوحة للإدارة المحلية وشكل العلاقة مع الإدارة المركزية على درجة الوعي السائد في المجتمع ونضج السكان المحليين ومدى قدرتهم على إدارة واختيار الكفاءات التي تفقد الوحدات المحلية.
- 3 – أن اللامركزية الإدارية باعتبارها عماد التنظيم المحلي ترتبط بشكل مباشر بالديمقراطية التشاركية، التي تعني إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم، والمشاركة في صنع القرار، وهو ما يشكل أحد ملامح النظام السياسي في الدولة التي تتبنى هذا النهج، الأمر الذي يفرض إحاطتها بضمانات دستورية لا تتوفر في الحالة الليبية التي تفتقد لوثيقة دستورية دائمة في ظل واقع يعيش صراع سلطات وشرعيات الأمر الذي أثر سلباً على الواقع الإداري المتخبط رغم صدور قانون الإدارة المحلية.
- 4 – أن الحسابات الجهوية والحساسيات المناطقية قد عطلت التقسيم الإداري القائم على محافظات تتربع على سلم الوحدات الإدارية المحلية، حيث رضخ المشرع لهذه التأثيرات وأصدر القانون رقم 9 لسنة 2013م المعدل للقانون رقم 59 لسنة 2012م وذلك بتعليق تقسيم المحافظات ونقل اختصاصاتها للبلديات دون أن يكون هذا التعديل مؤسس على أسباب علمية أو فنية.
- 5 – أن التوسع في إنشاء واستحداث وحدات الإدارة المحلية بدون ضوابط ومعايير سكانية وجغرافية أو اقتصادية تخدم أهداف اللامركزية الإدارية تترتب عليه نتائج عكسية وهو ما جرى بصور قرارى مجلس الوزراء رقم 180 والقرار رقم 540 لسنة 2013م والذي توسع في إنشاء البلديات التي نالت اختصاصات المحافظات.

ثانياً: التوصيات

في ضوء الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة نورد التوصيات الآتية التي نرى ضرورة العمل بها للوصول لمبتغى النظام اللامركزي وتحسين أداء وحدات الإدارة المحلية:

1. يوصي الباحث برفع كفاءة العاملين في دوائر الإدارة المحلية وتكثيف الدورات التدريبية بشكل يتناسب مع المهام الموكلة لهم خاصة أن قانون الإدارة المحلية المعمول به حالياً لا يشترط مؤهلات علمية أو مهارات إدارية للمنتخبين في مجالس وإدارات هذه الوحدات.
2. ضرورة الإسراع في معالجة أزمة الأزواج المؤسساتي والتشريعي الذي تشهده البلاد والذي يؤثر سلباً على عمل الإدارات المحلية ويقيد من سلطاتها.

3. التخفيف من حدة المركزية الإدارية عن طريق منح الإدارات المحلية مجالاً أوسع لإدارة الشؤون المحلية وتمكينها من توسيع دائرة الجباية وتوفير المدخلات المالية اللازمة لإنجاز مشاريعها التنموية بعيداً عن سلطة وتمويل المركز.

المراجع

- أصول القانون الإداري - سامي جمال الدين- منشأة المعارف - الاسكندرية 2004م.
 أصول القانون الإداري الليبي - محمد عبد الله الحراري، المركز القومي للدراسات والبحوث العلمية، طرابلس - ط 3 - 1998.
 الإدارة المحلية المفاهيم العلمية ونماذج التطبيق - احمد رشيد - دار المعارف- الاسكندرية 1999.
 التنظيم وأساليب العمل- نادر أحمد أبو شيحة - دار الصفاء للنشر والتوزيع - عمان 20011.
 القانون الدستوري - اسماعيل مرزة - بيروت 1969.
 القانون الإداري - ماجد راغب الحلو - دار الجامعة الجديدة للنشر - الاسكندرية 2004.
 اللامركزية في ليبيا - خليفة صالح حواس- منشورات جامعة قاريونس- بنغازي 1998.
 مبادئ الإدارة المحلية - حمدي سليمان القليبات- دار وائل للنشر والتوزيع- عمان.
 اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا - صبري توفيق حمودة- مؤسسة المعارف للطباعة والنشر - الإسكندرية 1972.
 القانون الإداري الليبي الحديث - خليفة حواس - مكتبة طرابلس العلمية العالمية - طرابلس 2019.