

Pillars and Foundations of Administrative Decentralization and Their Suitability for the Administrative Organization in Libya

Saeed Mohammed Abu Shanaf *

Public Law Department, Faculty of Law, Gulf of Sidra University, Libya

*Corresponding: abushanaf@gsu.edu.ly

دعائم وأسس اللامركزية الإدارية ومدى ملاءمتها للتنظيم الإداري في ليبيا

سعيد محمد أبو شناف *

قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة خليج السدرة، ليبيا

Received: 10-12-2025; Accepted: 06-01-2026; Published: 20-01-2026

Abstract:

This research paper addresses the topic of administrative decentralization as a modern and effective approach to administrative organization in Libya, aimed at overcoming the traditional challenges associated with centralism. The study explores the fundamental pillars and foundations that support decentralization, emphasizing its role in achieving a balance between the authority of the central government and the independence of local administrative units. The researcher analyzes the legal and administrative framework of decentralization, highlighting that its primary objective is to manage the diverse interests and varying needs of different regions within the state more efficiently. A significant portion of the paper is dedicated to discussing the concept of administrative guardianship, which serves as a crucial mechanism for ensuring that local authorities operate within the legal boundaries set by the state without infringing upon their necessary autonomy. Furthermore, the study distinguishes administrative decentralization from other similar administrative systems, such as administrative deconcentration and political federalism, to provide a clear conceptual framework. By examining the current legislative landscape in Libya, particularly the Local Government Law No. 59 of 2012 and constitutional proposals, the research evaluates the extent to which these laws align with the requirements of a functional decentralized system. The findings suggest that while Libya has taken steps toward decentralization, there remains a pressing need for comprehensive legislative reforms and the development of clear administrative policies that reflect the country's unique social and geographical realities. The paper concludes that achieving high-quality administrative performance requires empowering local units with real financial and administrative independence, supported by a modern legal system capable of adapting to global and local developments.

Keywords: Administrative Decentralization, Administrative Guardianship, Local Government, Administrative Organization, Libya.

المخلص

ملخص الدراسة تتناول هذه الورقة البحثية موضوع اللامركزية الإدارية كنهج حديث وفعال للتنظيم الإداري في ليبيا، يهدف إلى التغلب على التحديات التقليدية المرتبطة بالمركزية المقيّنة. تستكشف الدراسة الركائز والأسس الجوهرية التي تدعم اللامركزية، مع التركيز على دورها في تحقيق التوازن بين سلطة الحكومة

المركزية واستقلال الوحدات الإدارية المحلية. يحلل الباحث الإطار القانوني والإداري للامركزية، موضحاً أن هدفها الأساسي يكمن في إدارة المصالح المتنوعة والاحتياجات المتباينة لمختلف أقاليم الدولة بكفاءة عالية. وقد خصص جزء كبير من البحث لمناقشة مفهوم الوصاية الإدارية، والتي تعمل كآلية حاسمة لضمان عمل السلطات المحلية ضمن الحدود القانونية التي وضعتها الدولة دون المساس باستقلالها الضروري. علاوة على ذلك، تميز الدراسة بين اللامركزية الإدارية والنظم الإدارية المشابهة الأخرى، مثل عدم التركيز الإداري والفيدرالية السياسية، لتوفير إطار مفاهيمي واضح. ومن خلال فحص المشهد التشريعي الحالي في ليبيا، ولا سيما قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 ومقترحات الدستور، يقيم البحث مدى توافق هذه القوانين مع متطلبات نظام لامركزي وظيفي. وتشير النتائج إلى أنه على الرغم من اتخاذ ليبيا خطوات نحو اللامركزية، إلا أنه لا تزال هناك حاجة ملحة لإصلاحات تشريعية شاملة وتطوير سياسات إدارية واضحة تعكس الواقع الاجتماعي والجغرافي الفريد للبلاد. وتخلص الورقة إلى أن تحقيق أداء إداري عالي الجودة يتطلب تمكين الوحدات المحلية باستقلال مالي وإداري حقيقي، مدعوماً بنظام قانوني حديث قادر على التكيف مع التطورات العالمية والمحلية المتسارعة.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية، الوصاية الإدارية، الإدارة المحلية، التنظيم الإداري، ليبيا.

المقدمة

تتباين الدول في وضع الحلول لمواجهة مسألة التنظيم الإداري، وتنقسم تلك الحلول ما بين أنظمة المركزية واللامركزية الإدارية، وما بين أنظمة مختلفة تجمع ما بين هذا وذلك في مواجهة المهام الإدارية (النهري، 2001). وقد اتجهت أغلب الدول في بداية نشوئها إلى اتباع نظام المركزية الإدارية، حيث تقوم الدول بحصر الوظائف الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة؛ وذلك للحفاظ على وحدة الدولة وتثبيت أركانها وتقوية نفوذها (العبيدي، 2022).

ثم انحسر نظام المركزية الإدارية الذي كانت تطبقه الدول، بعدما ظهر فشل الخطط الوطنية التي اعتمدت هذا الأسلوب من التنظيم الإداري، فاتجهت دول العالم إلى تغيير أسلوبها في التنظيم الإداري من الأسلوب المركزي إلى الأسلوب اللامركزي، وأصبح هناك اهتمام عالمي متزايد بنظام اللامركزية الإدارية، وتبنته معظم الدساتير والتشريعات الحديثة.

وسوف نتناول من خلال هذا البحث موضوع اللامركزية الإدارية وما يميزها عن باقي التنظيمات الإدارية الأخرى، وما يشوبها من عيوب لتلافيها ووضع مقترحات لعلاجها، وسنقسم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، لكل مبحث مطلبان. يتناول المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية ودعائمه أو الأسس التي تقوم عليها، والمبحث الثاني: يتناول مفهوم الوصاية الإدارية، وفي المبحث الثالث: نتناول تمييز اللامركزية الإدارية عن غيرها من النظم المشابهة لها وتقديرها. وبالله التوفيق والحمد لله رب العالمين.

أهمية الدراسة: يعد موضوع التنظيم الإداري اللامركزي وبحث الأسس التي يقوم عليها في الدولة غاية في الأهمية، فهو يشكل مسألة دقيقة عرضت بشأنها العديد من الآراء؛ ذلك أن هذا الموضوع يتعلق بالتنظيم الإداري للدول وهو جزء من النظام العام الذي يرتبط بمصالح المواطنين، وبالتالي سوف نرى هل حقق هذا التنظيم الغاية المرجوة من حيث التنظيم أو من حيث التطبيق أم لا؟ والإجابة عن هذا التساؤل تمثل جوهر البحث، كما أن الإجابة عليه هي محور هذه الدراسة.

صعوبة الدراسة: دائماً وأبداً تبقى المعضلة الأولى لأي باحث هي المادة العلمية وتوفرها، فمشكلة النقص في بعض المراجع العلمية الداعمة للبحث والباحث هي من الصعوبات التي واجهتنا، كما أن خصوصية الموضوع باعتباره يتعلق بالتنظيم الإداري للجهاز الإداري للدولة ككل، يجعله من الموضوعات الهامة التي يجب الوصول فيها للتنظيم الإداري الأمثل، وبما يتماشى مع الواقع الإداري للدولة بكل ما له وما عليه.

منهج الدراسة: المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي والمقارن؛ حيث إن المنهج الوصفي يعتبر الأنسب في الدراسات البحثية القانونية والإدارية، والمنهج المقارن هو الأمثل للاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال.

خطة الدراسة: سيتم تقسيم هذا البحث إلى مقدمة وثلاثة مباحث، يتضمن كل مبحث مطلبان؛ حيث سنتناول في المبحث الأول مفهوم اللامركزية والأسس التي تقوم عليها، وفي المبحث الثاني مفهوم الوصاية الإدارية، وفي المبحث الثالث تمييز اللامركزية الإدارية وتقديرها.

دعائم وأسس اللامركزية الإدارية ومدى ملاءمتها للتنظيم الإداري في ليبيا

تمهيد وتقسيم: إن نظام المركزية الإدارية هو الأصل، ولا يمكن تصور دولة بدون هذا النظام، ولكن نظراً للتطور في مختلف مجالات الحياة من حيث دور الدولة ومن حيث تطور الفكر الديمقراطي، ظهر النظام اللامركزي، ثم تطور إلى أكثر من ذلك حتى ظهر مصطلح "اللامركزية الموسعة" والذي تنتقده بعض الآراء بأنه لا يستند إلى أي مفهوم إداري أو قانوني بقدر ما يشكل عبارة سياسية بامتياز يستحيل فهمها وبلورتها إلا ضمن إطار علم السياسة (عبد الله، 2001).

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة المحلية والتنظيم الإداري في ليبيا يقومان على أساس نظام اللامركزية بناءً على قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 المعدل بالقانون رقم 9 لسنة 2013. وعلى هذا الأساس سوف نقسم دراستنا إلى ثلاثة مباحث، في كل مبحث مطلبان؛ المبحث الأول يتناول مفهوم اللامركزية والأسس التي تقوم عليها، والمبحث الثاني يتناول مفهوم الوصاية الإدارية وأركانها، والمبحث الثالث يتناول تمييز اللامركزية عن النظم المشابهة لها (النهري، 2001).

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية ودعائمها التي تقوم عليها نتناول في هذا المبحث موضوع اللامركزية على مدار مطلبين؛ حيث نتناول في المطلب الأول مفهوم اللامركزية وصورها، ونتناول في المطلب الثاني دعائم وأسس اللامركزية.

المطلب الأول:

مفهوم اللامركزية وصورها

أولاً: مفهوم اللامركزية الإدارية: اللامركزية الإدارية" مصطلح يعني توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، وخاضعة لإشراف ورقابة الحكومة المركزية (الطماوي، 1979، ص 65). فاللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوباً تميل إلى حصر الوظيفة الإدارية بخصائصها المختلفة في أيدي السلطة المركزية وحدها، تباشرها بواسطة الموظفين التابعين لها سواء في العاصمة أو في الأقاليم، بينما اللامركزية هيئات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها (سيد، 2003، ص 222). فنظام اللامركزية الإدارية يرمي إلى تعدد الوحدات الإدارية وإنشاء أشخاص عامة لها موارد مالية مستقلة وكيان قانوني مستقل وتديرها هيئاتها المختصة بها وتحدد لها اختصاصاتها وتباشر سلطاتها في حدودها بأساليب قد تتميز – في بعض الأحيان – بتميز وحداتها وهيئاتها، وكل هذا لا ينفي عن هذه الوحدات خضوعها لرقابة الدولة خضوعاً يختلف مداه وإن لم تستقل أي منها عن الدولة استقلالاً تاماً (سليمان، 1982، ص 87). فاللامركزية الإدارية أسلوب إداري يضع في اعتباره تمييز المصالح الإقليمية والمحلية وضرورة استقلال الهيئات المحلية تجاه السلطة المركزية، وذلك على اعتبار أن القائمين على أمر هذه المصالح أدري بها (نصار، 2004، ص 73). ولقد سجلت اللامركزية حضورها بعد قيام الثورة الفرنسية عام 1789 حيث ظهرت الأبحاث العلمية والمؤلفات التي انصبت على بحث مشاكل الإدارة المحلية والبلديات، وفي سنة 1895 ظهر مؤلف للكونت "دي ليكي" في اللامركزية وجاء فيه أن مشكلة اللامركزية الإدارية أصبحت من المسائل اليومية التي اهتمت بها الصحافة والرأي العام وليس البرلمان وحده، وما زال الاهتمام في فرنسا باللامركزية الإدارية يزداد حدة حتى يومنا هذا، ومرجع ذلك هو غموض هذه الفكرة سواء من الناحية اللغوية أو السياسية (فتح الباب، 1993، ص 67). ويرجع غموض فكرة اللامركزية إلى غموض فكرة المركزية نفسها، وبالتالي يبدو أمراً غريباً أن تجد اللامركزية في جميع الدول مهما كان نظامها السياسي وأياً كانت قوة المركزية فيها؛ فقد أطلق الفرنسيون

اصطلاح اللامركزية على جملة الإجراءات التي اتخذت بمقتضى القانونين الصادرين عامي 1852، 1861 رغم أنها في الحقيقة لا تعبران إلا عن مركزية بحتة، كذلك الأمر في الدول التي تأخذ بالمركزية المتشددة كثيراً ما تستعمل اصطلاح اللامركزية في التعبير عن إجراءات تعد إحدى صور المركزية وإن كانت مخففة في بعض الأحيان (مسكوني، ص208). كما أن جانباً من الفقه يعرف اللامركزية بأنها: تقتيت السلطة الإدارية في الدولة وتوزيعها ما بين الحكومة المركزية وبين هيئات أخرى إقليمية أو مصلحة منتخبة تباشر سلطاتها تحت رقابة الدولة (نصار، 2004، ص73). أو أنها تنظيم بعض الوحدات الإدارية بصورة تجعلها تدبر نفسها مع بقائها مندمجة في الدولة وداخله ضمنها، أو بأنها إدارة المسائل ذات الطابع المحلي من قبل سلطات محلية مستقلة تعمل داخل وحدات محلية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وخاضعة في تصرفاتها لرقابة السلطة المركزية (حمودة، 1977، ص66). ويتبين من هذه التعريفات أنها جميعاً تدور حول الفكرة القائلة بأن اللامركزية الإدارية هي ذلك النمط من التنظيم الإداري الذي يتم بموجبه إسناد الأنشطة الإدارية ذات الطابع المحلي لهيئة أو مجموعة من الهيئات المستقلة والمختارة من قبل المواطنين أنفسهم الذين تتعلق هذه الأنشطة بحياتهم اليومية (الحراري، 1998، ص96). وهناك رأي للفقيه "أيزنمان" – وهو عالم قانون واجتماع- يرى أن اللامركزية هي صيغة من صيغ الدولة، أي تتعلق بشكل الدولة ككل، فقد يكون النظام في دولة ما مركزياً بحتاً، وفي دولة أخرى لا مركزياً (فتح الباب، 1993، ص67). وأن اللامركزية تسبق فكرة السلطة التشريعية نفسها، أو تجبها؛ أي أنها تأتي قبل صدور القانون وتقوم على أساس التعدد في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، بينما يوجد رأي معاكس لهذا الرأي يرى أن اللامركزية الإدارية تعد إحدى طرق الإدارة وليست شكلاً من أشكال الدولة (سيد، 2003، ص221).

ثانياً: صور اللامركزية :

وعلى ذلك فاللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة عنها قانوناً، ومن ذلك يتوجب أن نفرق بين الصور المختلفة للامركزية؛ فاللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية (بطرس، ص5).

أ/ **اللامركزية السياسية** : هي وضع دستوري يقوم على توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وباقي أقاليم الدولة (السيد، 1996، ص6)، أو الكانتونات أو غيرها من الوحدات السياسية، ويوجد هذا النوع من التنظيم في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة وسويسرا أو الاتحاد السوفيتي سابقاً، ومثل هذا النوع من اللامركزية السياسية يناسب الدول كبيرة الحجم أو تلك التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات (فهيم، 1997، ص83)؛ حيث تنصرف إلى توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبهذا المعنى يصدق عليه مسمى "الحكم المحلي" باعتبار أن مضمونه ينصرف إلى السلطات الثلاث، وهذا هو ما حاول المشرع الليبي أن يقوم به من خلال مشروع الدستور الليبي في المادتين 144 و147، حيث جاء في المادة 147 النص على إعطاء صلاحيات للوحدات المحلية بعد فصلها من النظام المركزي (عمر، 2019، ص222).

ب/ **اللامركزية الإدارية** : يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة؛ بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (عثمان، 1989، ص243). فهي أسلوب إداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات أخرى مستقلة على أساس إقليمي وموضوعي، وهي بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية في كونها تقتصر على الوظيفة الإدارية فقط، وفي إمكان قيامها في الدول المركبة والدول البسيطة على السواء، وبذلك فاللامركزية الإدارية نوعان هما: اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية واللامركزية الإدارية الإقليمية (الطماوي، 1979، ص130).

اللامركزية الإدارية المرفقية : وتسمى أيضاً "باللامركزية المصلحية" وهي تتحقق بمنح مرفق عام قومي أو محلي الشخصية المعنوية قدرأ من الاستقلال عند ممارسة نشاطه المرفقي أو المصلحي، فالقانون عندما يخلع الشخصية الاعتبارية على أحد المرافق العامة القومية أو المحلية ويجعل على رأسه هيئة عامة تدبره بشيء من الاستقلال، ينشأ عندنا ما يسمى بالأشخاص العامة المرفقية كالمؤسسات العامة (السيد، ص7؛ بطرس، ص7؛ فتح الباب، ص77). ففي أغلب الدول المتطورة ترى الحكومة المركزية أنه من المفيد أن

يمنح أعضاء مرفق إداري بعينه استقلالاً في إدارته ويمنح المرفق الشخصية المعنوية المستقلة، وذلك على أساس أن توزيع العمل الإداري يقوم في هذه الصورة على قاعدة تخصيص الشخص المعنوي في نشاط إداري بعينه، وللسبب ذاته يطلق عليها اصطلاح اللامركزية المصلحية أي اللامركزية التي يقوم توزيع الوظيفة الإدارية في ظلها على أساس استقلال كل شخص معنوي بمصلحة بعينها يقوم عليها ويتولى إدارتها، ويطلق عليها في فرنسا اسم اللامركزية الفنية (نضر، 2002، ص286). فهي أسلوب حديث يستهدف استقلال إدارة المؤسسات الأمر الذي يقتضي إبعادها عن المؤامرات السياسية لعلاقتها بالمرفق العام ويستوجب تحرير أسلوب إدارتها من بعض الإجراءات المتبعة في الجهاز الحكومي، ويعود انتشار هذا الأسلوب إلى تغير دور الدولة الحديثة وتدخلها في النشاط الاقتصادي؛ حيث أدى ذلك إلى ضرورة خلق شخص معنوي لإدارة مرفق من المرافق تحت إشراف السلطة المركزية، ومن ذلك تولدت اللامركزية المرفقية جراء إنشاء مرافق بعينها بنطاق مستقل لإشباع حاجات عامة (شليبي، 1977، ص337). وتتولى اللامركزية المرفقية باعتبارها أحد أنواع اللامركزية الإدارية مباشرة الأعمال والقيام بوظائف ضمن الاختصاصات المسندة لها قانوناً وعرفاً على مسؤوليتها الخاصة وبمعزل عن مسؤولية الشخص المعنوي الأكبر وهو الدولة، كما أن موظفي اللامركزية المصلحية يتبعون لها 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 (مساعدة، 1977، ص25؛ حافظ، ص35). وهناك جانب من الفقه الإداري يرفض أن يكون كل شخص عام من قبيل اللامركزية المرفقية، فإنه ليس بالشرط الكافي، ويجب أن يتوافر معه أمر آخر وهو أن يتم اختيار مجلس الإدارة بالانتخاب فلا يجيء بتعيين من الإدارة المركزية. فهذا الاتجاه الفقهي يرى أن العنصر الأساسي في اللامركزية المرفقية إنما يكمن في انتخاب هيئة الإدارة، أما إذا جاءت هذه الهيئة عن طريق التعيين فإن ذلك قد يعد خطوة نحو اللامركزية المرفقية ولكن لا تتحقق معه هذه اللامركزية المرفقية، بينما هناك رأي يرى أن اللامركزية المرفقية لا تقوم إلا إذا وجد ممثلون للشخص الاعتباري مستقلون عن السلطة المركزية، والوسيلة الطبيعية التي يتحقق بها هذا الاستقلال هي أن يأتي هؤلاء عن طريق الانتخاب، غير أن الاستقلال عن السلطة المركزية يمكن أن يتحقق للشخص الاعتباري في حالة غياب الانتخاب والاعتماد على التعيين؛ بشرط ألا تستطيع الإدارة عزلهم وأن يعطي القانون للسلطة المركزية هذه الاستطاعة كذلك، مع غل يد هذه السلطة – وهذا هو الحد الأدنى- في تعيين بدلاء عن قامت بعزلهم (فهيم، 1997، ص94، 96). فالاستقلال عن السلطة المركزية أمر ضروري ليكون الشخص الاعتباري العام دليلاً على وجود اللامركزية المرفقية، والحد الأدنى لهذا الاستقلال ألا تستطيع السلطة المركزية أن تعزل أعضاء مجلس الإدارة ثم تعين من يحل محلهم. ورغم حداثة هذا الأسلوب – أسلوب اللامركزية المرفقية- في إدارة النشاطات العامة للدولة فإن ذلك لا يعني إلغاء أسلوب المركزية الإدارية كلية، حيث تظل المركزية قائمة بقيام مبرراتها ذلك أن الدولة مازالت تحتفظ ببسط رقابتها المركزية على عدد من النشاطات الحيوية.

اللامركزية الإدارية الإقليمية: وهي تتضمن حلول هيئات إدارية محلية محل السلطة المركزية في تصريف شؤون جزء من أقاليم الدولة مع منح هذا الجزء الشخصية المعنوية، وبمقتضى هذا النظام يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إقليمية محدودة تقوم على إدارة شؤون كل وحدة منها هيئة مستقلة عن الحكومة المركزية ومنخبة من الأهالي في نطاق رقعتها الإقليمية وفي حدود ما يخول لها من صلاحيات واختصاصات، على أن ترتبط هذه الهيئات بالحكومة المركزية بقدر من علاقات الإشراف والرقابة لكفالة وحدة الدولة السياسية والإدارية (سليمان، ص89؛ السيد، ص8). وجدير بالذكر أن اللامركزية الإقليمية هي التي عُرف بها النظام اللامركزي في بادئ الأمر، فقد قامت على أساس قيام أشخاص إقليمية تعترف لها الدولة بسلطة البت واتخاذ القرارات النهائية في عدد من الأمور والشؤون الخاصة بها والتي يطلق عليها عادة تسمية الشؤون المحلية؛ ففي ظل أسلوب اللامركزية الإقليمية تسند الدولة جزءاً من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية أي إلى هيئات يتحدد اختصاصها بنطاق إقليمي محدد (أبوزيد، 2003، ص294). فأسلوب اللامركزية الإقليمية يعني ممارسة الوظيفة الإدارية المحددة لها في حدودها ونطاقها الإقليمي فقط، ورغم أن اختصاصات هذه الهيئات الإدارية محددة بعدد معين من الوظائف الإدارية فإنه ليس لهذه الهيئات أن تمارس هذه الوظائف

إلا داخل حدودها الإقليمية الأمر الذي غلب صبغة الإقليمية عليها (نضر، ص286). واللامركزية الإدارية الإقليمية تسمى في عدد غير قليل من الأنظمة المقارنة "الإدارة المحلية" وأحياناً "الحكومة المحلية"، وقد أورد الفقه تعريفات كثيرة للإدارة المحلية وهي جميعاً تدور حول كونها ذلك النمط من التنظيم الإداري الذي بموجبه تسند الأنشطة الإدارية ذات الطابع المحلي لهيئة أو مجموعة من الهيئات المستقلة والمختارة من قبل المواطنين أنفسهم الذين تتعلق هذه الأنشطة بحياتهم العمومية، وهي بهذا المعنى تعد تطبيقاً لنظام الديمقراطية على المستوى الإداري؛ إذ إنها تؤكد مبدأ المشاركة الشعبية في إدارة دفة الأمور العامة وتسييرها دون قصرها على أجهزة حكومية مركزية معينة من قبل السلطة التنفيذية في العاصمة (السيد، ص8؛ الحراري، ص96). من خلال ما تقدم يمكن القول بأن اللامركزية الإدارية تعني الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية العامة، وأن يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية، وعلى ذلك يمكن القول بأن للامركزية الإدارية دعائم وأسساً تقوم عليها وهو موضوع المطلب الثاني (حمودة، ص63).

المطلب الثاني: أسس ودعائم اللامركزية الإدارية: إذاً اتضح لنا أن اللامركزية الإدارية في الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب الإدارة بمقتضاه تقسم أقاليم الدول إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها، وعلى الرغم من اختلاف صور وأشكال التطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحلية في دول العالم المختلفة فإن اللامركزية الإدارية تقوم على ضرورة توافر ثلاثة أركان رئيسية هي: (السيد، ص41)

أ/ **الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية:** يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي بعينه في إقليم الدولة، على أن تكون هذه الوحدات – ومن أمثلتها المحافظات والمدن مستقلة عن أشخاص منشئها وممثلها، وتقوم هذه الوحدات الإدارية بالإشراف على المرافق المحلية ومباشرتها بدلاً من الحكومة المركزية، فمعيار التفرقة الأساسي بين المركزية واللامركزية والفصل القانوني الذي لا يمكن أن تقوم اللامركزية بغيره، هو أن هناك أشخاص عامة اعتبارية غير الدولة، فهذا هو المبدأ الأساسي الذي يتحقق به استقلال الوحدات لشؤونها المحلية في الدولة، فتمتع كل وحدة من الوحدات المحلية بالشخصية الاعتبارية، هو الذي يحق لها التمتع بموازنة مستقلة، ويوفر لها أموالها التي تغذي مرافقها وعمالها الذين يقومون على رعاية هذه المرافق، إضافة إلى المزايا الأخرى التي تعد نتائج منطقية وقانونية مترتبة على وجود الشخصية القانونية، فيجب لتوافر النظام اللامركزي وجود جملة مصالح ترتبط ببعضها ارتباطاً يكفي لها مكان تركيزها لمستفيد واحد، بشرط أن تكون هذه المصالح مشروعة لأنه في الوقت الحاضر قد اتسع نطاق الأسلوب اللامركزي تبعاً لاتساع الدولة نزولاً على ضرورات مذهب التدخل، وبذلك أصبحت الدولة منافساً خطراً للأفراد الأمر الذي أدى إلى كثرة المرافق العامة التي تديرها الدولة تحقيقاً للتنمية الاقتصادية ودفع عجلة التقدم إلى الأمام في شتى الميادين. (السيد، ص43؛ فهمي، ص82؛ أبوزيد، ص296)

وتعتبر التفرقة بين المصالح والحاجات التي تهم الجماعة المحلية والمصالح القومية تفرقة مهمة وأساسية لأنه في ضوء هذه التفرقة يترك أمر الإشراف على المصالح المحلية لمن يهمهم الأمر أي: الأشخاص الإدارية المحلية وذلك تحت طائلة الحرص على إنجازها باليسر وتمكين السلطة المركزية من التفرغ لتحقيق المصالح القومية، كما أن لها أهميتها على صعيد تنظيم الإدارة العامة للدولة والجمع فيها بين الأسلوب المركزي، والأسلوب اللامركزي بحسب ما يناسب كل نوع من المصالح ويؤدي إلى تحقيق المستهدفات منها. (الطماوي، ص63)

ومن المسلم به: أن تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية يمثل اختصاصاً أصيلاً للمشرع، ليس من اختصاص جهة أخرى سواء، سواء كانت هذه الجهة هي الهيئات المحلية أو الحكومة المركزية ذاتها، بل إن الدستور نفسه قد بين للمشرع توجيهات عامة يتعين عليه احترامها في هذا المجال. (فتح الباب، ص78؛ أبوزيد، ص297)

وهذا ما تبناه المشرع الليبي من خلال المواد رقم (143)، (144)، (147) من مشروع الدستور الليبي والذي ينص على منح الشخصية الاعتبارية للوحدات المركزية.

وبمقتضى هذه الشخصية الاعتبارية تتمكن الوحدة الإدارية من تسيير أمورها والتصرف في شئونها بشكل مستقل عن السلطة المركزية، فالشخصية القانونية للهيئات المحلية هي من أهم الخصائص المميزة للنظام اللامركزي، إذ إن الوحدات الإدارية التي تتمتع بمثل هذه الشخصية لا يمكن اعتبارها في عداد الوحدات اللامركزية، وإنما هي مجرد وحدات تعمل داخل إطار عدم التركيز الإداري الذي يمثل أحد صور المركزية الإدارية، وعادة ما يتبع المشرع في تحديده للمصالح المحلية أحد أسلوبين هما: (الحراري، ص99؛ غزوي، 1994، ص11)

- الأسلوب الأنجلوسكسوني/ وهو الأسلوب الذي يحدد الاختصاصات المنوطة بالسلطات الإدارية المحلية وفق نصوص تشريعية على سبيل الحصر وهو أسلوب متبع في إنجلترا وأمريكا: ففي إنجلترا لا يجوز أن تزاوّل الهيئات المحلية أي اختصاص إلا طبقاً لمبدأ سيادة القانون وإلا كان عملها باطلاً.
- الأسلوب اللاتيني/ وهو متبع في فرنسا وبلجيكا وهولندا، وهو على خلاف أساليب أخرى، حيث تكتفي بعض الدساتير بالنص على قاعدة عامة يرجع لها في تحديد الاختصاصات: فمجالس المديريات في فرنسا مثلاً: تختص بكل ما يتعلق بمصالح المديرية، وبصفة عامة بكل الأمور ذات النفع الإقليمي، والمجالس البلدية تختص بكل شئون القرية أو المدينة، أما موقف الفقه من هذا التقسيم فإنه يعتبرها مسألة اعتبارية نسبية، أي تختلف باختلاف الظروف السياسية والأوضاع الإدارية والأحوال الاقتصادية والاجتماعية وتختلف طبقاً لتطور تلك الظروف من عصر لآخر. (غزوي، ص12؛ قباني، 1970، ص120)

إذاً فقد يتدخل المشرع ويتصدى لمشكلة تحديد اختصاصات الوحدات الإقليمية وصلاحياتها في رسم التوزيع أو كفيته، وقد يغيب الحل التشريعي فيتدخل الفقه بنظرياته وأفكاره في محاولات لتحديد الاختصاصات وتوزيعها، وكلما تم تحديد اختصاصات الوحدات اللامركزية الإقليمية من خلال تشريع كلما كان ذلك أدعى إلى تأكيد استقلالها، لأن التحديد عن طريق التشريع يحول بين السلطات المركزية وبين الاعتداء على هذه الاختصاصات، أما إذا غاب الحل التشريعي فإن اختصاصات الوحدة اللامركزية تظل في يد السلطة المركزية تحدها بقرارات إدارية من جانبها وحسب هواها، وبالتالي فقد تضيق أو توسع في هذه الاختصاصات ولا يوجد ما يمنعها من ذلك. (نضر، ص289-290)

إذاً فالترابط بين الهيئة المحلية وتحقيق المصالح الذاتية يمنحها الشخصية المعنوية العامة، خاصة فيما يتعلق بالأشخاص الإدارية التي تصبح بمجرد منحها الشخصية الاعتبارية متمتعة بحقوق تشترك فيها مع أشخاص القانون الخاص في كافة الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان. (الزغبى، 1984، ص222؛ الحراري، ص53)

فإذا كان الركن الأول من أركان اللامركزية الإقليمية هو ظهور شخص قانوني فإن هذا الشخص القانوني لابد أن يتميز بما يأتي:

- هو شخص اعتباري جديد يتمتع – مثله في ذلك مثل الشخص الطبيعي- بكل المظاهر المترتبة على هذه الشخصية القانونية وهي:
 - 1- أنه يكون أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وله ذمته المالية الخاصة بجانبها الإيجابي والسلبي المستقلة عن الذمة المالية.
 - 2- له حق التعاقد لحسابه وليس لحساب الدولة. (نضر، ص290)
 - 3- له الحق في التقاضي باعتباره مدعياً أو مدعي عليه في كل ما يتعلق بشؤونه سواء تجاه أشخاص القانون الخاص أو اتجاه أشخاص القانون العام الأخرى.
 - 4- له هيئة تعبر عن إرادته، هذه الهيئة قد تكون فرداً أو مجلساً. (الحراري، ص54)
- وهذا الشخص الاعتباري هو يعتبر من أشخاص القانون العام وليس من أشخاص القانون الخاص ويترتب على ذلك النتائج الآتية:
 - 1- التصرفات القانونية التي تتم من جانب واحد والتي تصدر من هيئاته تعتبر قرارات إدارية باعتبارها صادرة من جانب واحد، فيجوز –إذاً- الطعن فيها بالإلغاء، كما يجوز تنفيذها في مواجهة الأفراد جبراً

دون حاجة إلى حكم قضائي، وهي ميزة التنفيذ الجبري المباشر التي تتمتع بها كافة القرارات الإدارية فيما عدا القرارات المنعقدة.

2- تعتبر أمواله المخصصة للمنفعة العامة أموالاً عامة.

3- يعتبر النشاط الذي يقوم به مرفقاً عاماً يخضع للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة. (حسن، 1979، ص58؛ غزوي، ص12)

نستخلص من هذا القول: أن هذا العنصر المكون للإدارة المحلية – المتمثلة في أن المصالح الذاتية لأعضاء الإدارة المحلية يجب الاضطلاع بإنجازها – هو اعتراف من المشرع بالشخصية المعنوية للوحدة المحلية بما يترتب على ذلك من نتائج ومسؤوليات قانونية ومن ثم فإنها تعد لبنة أساسية في البناء الهيكلي لأي إدارة محلية.

ب- أن يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات محلية مستقلة ذلك أن الاعتراف بقيام شخص قانوني عام يقوم على مصالح ذاتية للوحدة اللامركزية لا يكفي لقيام اللامركزية، بل يجب أن يكون هذا الشخص الاعتباري العام مستقلاً اتجاه الإدارة المركزية دون أن يقع تحت سيطرة هذه الإدارة المركزية. (نصر، ص292)

وواقع الأمر أن هذا الركن يمثل جوهر الإدارة المحلية، ويمكن القول: إنه يعتبر بالنسبة لها بمثابة العمود الفقري للإنسان؛ فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح متميزة عن المصالح القومية على النحو السابق بيانه، وإنما يجب أن يقوم بإدارة هذه المصالح من يهتمهم الأمر وهم السكان المحليون أنفسهم وذلك عن طريق اختيار من ينوب عنهم في إدارة هذه المصالح، فالاستقلال يعني أن يكون للهيئة المحلية اختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة بشأنها ويكون للهيئة المحلية الحق في اختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية. (فتح الباب، ص232؛ حمدي، 1973، ص103).

وإذا كان الفقه متفقاً على ضرورة تحقيق استقلال الشخص الاعتباري العام، فإنه اختلف وانقسم رأيه حول وسائل تحقيق هذا الاستقلال، فقد ركز على الاختيار بين وسيلتي الانتخاب والتعيين، ومن ثم: دار البحث حول ما إذا كان إسناد السلطة بالانتخاب أم إسنادها بالتعيين هو الذي يحقق استقلال الوحدات اللامركزية، وقد اتجه جانب من الفقه للدفاع عن طريق التعيين وسيلة لاختيار أعضاء السلطات المحلية انطلاقاً من أن المجتمع المحلي لا زال غير مهياً لتطبيق نظام الانتخاب بسبب طبيعته القبلية، وهذا حقيقة ما ينطبق على الوضع في ليبيا، بالإضافة إلى ضعف المستوى التعليمي فيما يتعلق بالتطور في مجال التنظيم الإداري الحديث. (سيد، 2003، ص232-33)

كما أن التعيين يؤدي إلى انتقاء الأكفأ فنياً وإدارياً، خلافاً لوسيلة الانتخاب الذي يسمح بوصول من ليس له خبرة إلى كرسي المجالس المحلية كما أن التعيين – من جهة ثالثة – يعد وسيلة لرقابة السلطة المركزية على أعضاء الهيئات المحلية وتصرفاتهم. (السيد، ص51)

كما أنه يمكن أن يحقق استقلال السلطات المحلية حتى مع قيام السلطات المركزية بتعيين أعضائها، كما هو الشأن مع أعضاء السلطة القضائية الذين يختارون بواسطة السلطة التنفيذية عن طريق التعيين كذلك، ولم يقل أحد إن هذا التعيين اعتداء على اختصاص السلطة القضائية أو يمثل حداً من حريتها، ما دام القضاء غير قابِلين للعزل. (القطار، 1976، ص178)

كما ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن اللامركزية الإقليمية لا تقوم دون انتخاب نواب الشخص اللامركزي الإقليمي كلهم أو على الأقل معظمهم: بحيث تكون الغلبة للعنصر المنتخب، فالشخص اللامركزي يجب أن يدير نفسه لا أن يدار من الخارج.

ولا يكفي لذلك أن تعين الإدارة المركزية أشخاصاً من الإقليم لإدارته، بل يلزم أن يدار هذا الإقليم بأشخاص يختارهم قاطنوه بأنفسهم عن طريق الانتخاب؛ فالانتخاب يعد من مقومات الإدارة اللامركزية الإقليمية. (حسين، ص74)

وثمة اتجاه آخر مغاير لا يجعل الانتخاب شرطاً لازماً لقيام اللامركزية بل يجعله جهوداً لوحدة الدولة السياسية عندما يتعلق بإسهامه في تشكيل الهيئات المحلية الكبرى ويضيف عليه عدم قدرته على الإتيان

بأحسن الأشخاص، وهو مجرد أداة شكلية لا تظهر الإرادة الحقيقية للناخبين بقدر ما تؤدي إلى تزييف المناهج الديمقراطية وتكريس النيابة والتزييف.

والراجح في الفقه أن نظام اللامركزية يجب أن يقوم أساساً على قاعدة الانتخاب سيراً مع مقتضيات ممارسة الوظيفة الإدارية والتطورات المعاصرة للمبدأ الديمقراطي من حيث وجوب أداء الوظيفة الإدارية في الأقاليم بواسطة الأهالي أنفسهم، وهذا ما أخذت به أغلب التشريعات المعاصرة ومنها التشريع المصري والتشريع الليبي. (أبو زيد، ص298)

ج - خضوع الهيئات المحلية في مباشرة اختصاصاتها لرقابة السلطة المركزية وإشرافها.

إذا كان استقلال الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية يعتبر استقلالاً أصيلاً مصدره القانون فإن هذا الاستقلال ليس مطلقاً وإنما ينبغي أن تقوم الهيئات المحلية بممارسة اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعرف باسم الوصاية المركزية. (الطماوي، ص73)

وذلك كله بهدف حماية المصلحة العامة للدولة؛ فالمجالس المحلية تمارس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، فنظام الإدارة المحلية لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة التي تبقى مسؤولة عن مباشرة النشاطات الحيوية، والخطيرة ذاتها التي يتعدى أثرها إقليمياً إلى سائر أنحاء الدولة وتبقى أيضاً ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة وشعبها، وتبعاً لذلك : فإن من حقها أن تتأكد أن هذه الإدارات المحلية تسير نحو اتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة وفي نطاق السياسة العامة للدولة من جهة أخرى، ولحماية المصلحة العامة للدولة، ولتناسق ممارسة السلطات المحلية مع السلطة المركزية، وجد ما يسمى بالوصاية كأسلوب لمراقبة السلطات المحلية، وهو موضوع المبحث القادم.(البنا، 1992، ص122؛ الطماوي، 127؛ سماره، 1984، ص83)

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية وصورها

المطلب الأول: مفهوم الوصايا الإدارية:

وواقع الأمر: أن وصاية السلطة المركزية على السلطات المحلية لا غنى عنه، لأن إطلاق الحرية لهذه السلطات المحلية قد يكون من شأنه أن يؤدي إلى عواقب وخيمة يصعب تداركها؛ فقد يؤدي إلى مبالغة تلك السلطات في حماية مصالحها المحلية على حساب المصلحة القومية العامة التي ينبغي أن يكون لها الأولوية عند مقارنتها بأية مصلحة أخرى. (فتح الباب، ص79)

ويعرف بعض الشراح "الوصاية الإدارية" بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة، وأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية وتخاذلها وتعتنتها وإساءة استعمالها لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة. (حمدي، ص118)

ويلاحظ على هذا التعريف توسعه في تحديد الأغراض من الوصاية، ويذهب جانب من الفقه - في تسويغه الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية - إلى أن استقلالها نسبي، وهو يبرر ذلك في وجوب محافظة الدولة على وحدتها السياسية وسياساتها الإدارية العليا. (قباني، ص95)

وفضلاً عن هذه الاعتبارات: فإن الرقابة تجد سندها في تصرف الهيئات المحلية في جزء من الأموال العامة، وهو الأمر الذي يستوجب من الدولة مطابقة هذه التصرفات المالية للقواعد القانونية، إضافة إلى أن الرقابة على درجة من الأهمية بالنسبة للهيئة المحلية ذاتها، ذلك أن خروجها عن اختصاصاتها أو إساءة استعمالها لها سيؤدي لها بالدرجة الأولى وهذه الرقابة في صالح الأفراد نظراً لما توفره لهم من حماية تجاه الوحدة اللامركزية، لأن غرضها الأساسي تحقيق مبدأ المشروعية وصيانتها إضافة إلى ما توفره من ضمانات أهمها: ألا تتحول هذه الهيئات إلى دول داخل دولة واحدة. (مسكوني، ص113؛ الجرف، ص125) ومما تجدر الإشارة إليه: أنه إذا كان استقلال الهيئات اللامركزية هو استقلال نسبي وليس استقلالاً مطلقاً، فيجب أن تكون الوصاية على هذه الهيئات من قبل السلطة المركزية في حدود معينة وبقدر الضرورة التي استلزمته فرضها، بحيث لا تصل هذه الوصاية إلى حد إهدار استقلال الوحدات اللامركزية. (نضر، ص298)

ولتحقيق التوازن بين استقلال الهيئات اللامركزية - باعتبارها عنصراً لقيام النظام اللامركزي - من ناحية -، وباعتبار ضرورة خضوع هذه الهيئات لرقابة السلطة المركزية حفاظاً على وحدة الدولة - من ناحية أخرى -، كان لا بد من وجود سلطة وصائية تمارسها الحكومة على الهيئات المحلية وتستطيع من خلالها أن تحافظ على استقلالها، فهذا القدر من الرقابة لا غنى عن أن تخضع له الهيئة المحلية، فهي رقابة أقل كثيراً من السلطة الرئاسية التي تمارس في ظل النظام المركزي. (سيد، ص243)

ورغم أن الفقه قد درج على إطلاق اصطلاح "الوصاية الإدارية" على الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية فإن هناك من يرى أن الوصاية تستعمل في هذا المقام بمعناها الإداري ولا مجال لحملها على مضمونها في القانون المدني وهي بذلك تبدو أكثر دلالة على المعنى، سيما وأن اعتراف المشرع باستقلال الهيئة المحلية يتم بموجبه استبعاد أي قصور قد يحيل إلى معنى الوصاية بل هو تأكيد على تفرغها من محتواها في القانون المدني، ولا يرى حيال استعمال المفهومين في تكوين اللامركزية مسميين لمعنى واحد وهذا يستوجب عدم التوسع في الاجتهاد فيهما.

وخلاصة القول: أن الوصاية الإدارية تعتبر ركناً أساسياً في تكوين الإدارة المحلية في الأنظمة المقارنة انطلاقاً من إرادة المشرع التي خلقت ومنحت الشخصية الاعتبارية، وأن ذلك يعطي للسلطة المركزية شرعية الوصاية الإدارية على الهيئة المحلية بما لا يلغي استقلالها بل ويؤكد.

ويختلف أسلوب الوصاية الإدارية من بلد لآخر فهو - طبقاً للتشريع الذي يبيحه - يعد النظرة السياسية التي ينتهجها كل بلد، كما أن الرقابة المحلية تتميز عن الرقابة الرئاسية أو التسلسلية وذلك يؤدي حتماً إلى الفصل حتماً بين الأسلوبين المركزي واللامركزي في التنظيم الإداري ذلك أن العنصر الأساسي في تحديد مستوى العلاقة مركزية أو لامركزية هو النظر إلى مستوى الرابطة بينها فإذا كانت الرابطة تبعية كان النظام مركزياً يعتمد في نهجه على علاقة التدرج الرئاسي. (عواضة، ص31)

كما يمكن تمييز الرقابة المحلية عن الرقابة الرئاسية بالشمول الذي تمثله هذه الأخيرة فإن الرقابة المحلية تقتصر على الحالات والشروط التي يحددها المشرع بينما تمتد الرقابة الرئاسية للموظف في جميع مراحل حياته من تعيين وتأديب وعزل من الخدمة كما أنها تمتد عبر الأعمال الوظيفية فتلغى وتعطل قرارات الرؤوس، على أن سلطة الوصاية التي تباشرها الإدارة المركزية إزاء الإدارة المحلية لا يمكن أن تكون سلطة تعديل. (حمدي، ص145)

وبعبارة أخرى يمكن القول: إن نطاق الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ليس في حقيقته إلا انعكاساً طبيعياً لأسلوب تحديد الاختصاصات الموكولة إليها، فعندما تكون هذه الاختصاصات محددة على سبيل الحصر فإن نطاق الوصاية يضيق ويتقلص خلافاً لما إذا كانت هذه الاختصاصات طبقاً لقاعدة عامة. (فتح الباب، ص90)

كما أن للوصاية الإدارية أسلوبان، وبذلك سوف نتناول أسلوب الوصاية الإدارية كالتالي وهما: الأول: هو أسلوب الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي، والثاني: هو أسلوب الوصاية الإدارية في النظام الفرنسي.

أولاً: الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي:

يضيق نطاق الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي، وذلك نظراً لأن اختصاص الهيئات اللامركزية يتحدد فيها على سبيل الحصر حيث يقتصر على التفتيش على أعمال الهيئات المحلية وإسداء النصائح إليها وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها يتوقف عليها مبلغ الإعانات والمنح التي يقررها البرلمان لهذه الهيئات لتفانيها في أداء واجبها، حيث تعتبر الإعانات والمنح وسيلة ضغط على الهيئات المحلية لقبول توصياتها وآرائها. (فتح الباب، ص91؛ غدوي، ص17)

كما تتمثل رقابة السلطة المركزية على السلطة المحلية في التعقيب على ما تتخذه السلطات المحلية من قرارات تتصل ببعض المسائل التي تؤثر في حقوق المواطنين وتدخل ضمن اختصاص السلطات المحلية لاتخاذ قرارات بالبيت فيها، ويكون للمواطنين حق التظلم إلى الوزير المختص من هذه القرارات. (عبدالعال، 1992، ص67)

كما أن للحكومة المركزية - أحياناً - سلطة إصدار بعض اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية وذلك بناء على تصريح من البرلمان، كما أن هذه الرقابة قد تتمثل في صورة أكثر شدة: حيث إن للسلطة المركزية أن تحل محل السلطة المحلية إذا ما قصرت هذه الأخيرة في أداء واجبها، وفي حالة ما إذا

تعذر على أي جهة أخرى ممارسة هذا الاختصاص، فإن للوزير المختص أن يلجأ للمحكمة العليا في القضاء الفرنسي لاستصدار أمر قضائي يلزم السلطة المحلية بأداء واجبها. (الطماوي، ص74؛ عبدالعال، ص68) **ثانياً: الوصاية الإدارية في النظام الفرنسي:**

وفيه تطغى رقابة السلطة المركزية على الرقابة التشريعية والقضائية، وذلك لأن اختصاص الهيئات المحلية فيها غير محدد على سبيل الحصر، فالسلطة المركزية تعين رئيس المجلس المحلي أو بعض أعضائه ولها الحق في حل بعض المجالس المحلية ووقفها في ظروف بعينها كما أن لها الحق في إسقاط العضوية عن أعضاء الهيئات المحلية في حالات خاصة، هذا بالإضافة إلى رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية في الحصول على إذن التصديق والإلغاء وغيرها، وكذلك في أن تحل محل الهيئات المحلية في مباشرة ما امتنعت عنه من واجبات قانونية في الحالات التي يسمح بها القانون بعد إنذارها بضرورة التصرف. (حمودة، ص130؛ حمدي، ص278)

وإذا كانت هذه هي أساليب الوصاية الإدارية، فما هي أنواع هذه الوصاية، أو صورها؟
المطلب الثاني: صور الوصاية الإدارية:

للوصاية الإدارية صورتان، فهي إما أن تنصب على الهيئات اللامركزية نفسها وإما أن تتناول أعمال الهيئات اللامركزية.

أ - الوصاية على الهيئات المحلية نفسها:
وتتمثل هذه الوصاية فيما يلي:

1- حق التعيين: فقد يعطي القانون للسلطة المركزية حق تعيين أعضاء المجالس المحلية أو بعض

منهم، وعلى الرغم من أن الانتخاب قد يعد شرطاً أساسياً لتكوين المجالس المحلية المختلفة في ظل الأنظمة النيابية فإن ذلك لا يسلب حق السلطة المركزية في تعيين بعض الأعضاء في تلك المجالس بالإضافة إلى حقها في تعيين رؤساء الوحدات المحلية، (نضر، ص299)

2- حق التأديب: تمتلك الجهة الإدارية صاحبة الوصاية (الرقابة) بعض السلطات التأديبية مثل الوقف

والعزل أو الفصل على بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وخاصة هؤلاء الذين تم تعيينهم من قبل الحكومة. ولكن سلطة التأديب الإدارية المركزية التي تباشرها لا تقوم إلا في حدود النصوص التي تقررها، وهذا يفرض على المشرع، أن يحدد بدقة ما للإدارة المركزية من اختصاص في مجال تأديب العضو اللامركزي، كما أنه يحدد الأسباب الموجبة لاستعمال هذه السلطة تحقيقاً للمصلحة العامة، وكذلك تحديد الآثار المترتبة على هذا الاستعمال. فضلاً عن توفير الضمانات الإجرائية اللازمة كحماية استقلال أعضاء الهيئات اللامركزية. (سيد، ص246؛ قباني، ص178)

كما أن الفقه الإداري يرى بأن سلطة التأديب تمارس في مواجهة السلطات اللامركزية كما تمارس في مواجهة الموظفين العموميين: ذلك أنه من اللازم اتخاذ الإجراءات ضد كل سلطة، مهما كان نوعها التي يكون تصرفها معارضاً لمصلحة المرفق العام، ولكن يجب أن يلاحظ أن سلطة التأديب في ظل الرقابة الوصائية تختلف عن سلطة التأديب في الرقابة الرئاسية؛ فحق التأديب الذي يملكه الرئيس الإداري تجاه رؤوسه في أسلوب المركزية الإدارية هو حق مطلق مقترن بواجب الطاعة العمياء الذي يقع على الرؤوس إزاء رئيسه، في حين أن حق التأديب الذي تملكه السلطة المركزية تجاه أعضاء الوحدات اللامركزية هو حق مقيد وتخضع في ممارسته لشروط محددة وذلك بما يكفل حرية الوحدات اللامركزية واستقلالها عند مباشرتها لأوجه اختصاصاتها المحلية.

(حمودة، ص138-140؛ الحراري، ص102)

ومن هنا فإن سلطة التأديب في نظام الوصاية الإدارية التي تميز أسلوب اللامركزية الإدارية تجد مبررها وسندها لا في إخلال الهيئات المحلية بواجب الطاعة المطلقة تجاه السلطة المركزية، وإنما في عدم التزامها باحترام القوانين واللوائح أو بانحرافها عن مقتضيات المصلحة العامة. (الحراري، ص103)

فمراعاة احترام استقلال الوحدات اللامركزية، والاعتراف بحق السلطة المركزية في تأديب كل عضو في الجهاز الإداري للدولة بكافة مستوياتها، هذان الاعتباران تطلبا من المشرع وهو ما تتم مراعاته في الغالب أن يحدد بنصوص واضحة، أي الأعمال تعد مستوجبة لإنزال العقوبات التأديبية بها وبيان نوعها وتقرير ضمانات مختلفة تمكن الموظف من بيان جميع أنواع الدفاع فيما ينسب إليه.

3- سلطة الحلول: إن من مظاهر استقلال الهيئات المحلية قدرتها القانونية على الامتناع عن القيام بما ترى عدم ضرورة أدائه من الأعمال، وهذا الاستقلال يبقى حبراً على ورق إذا ما تدخلت الإدارة المركزية بصورة تلزم معها الهيئات المحلية بالسير في أعمال لا ترى هي محلاً للسير فيها. (سيد، ص252)

فقد يؤدي امتناع الهيئات المحلية عن القيام بما يناط بها من اختصاصات إلى تعريض المرافق الجوهرية لخطر ما أو تقصير في تلك الهيئة، ولهذا يزود المشرع سلطة الوصاية بوسائل تمكنها من التغلب على تعنت الهيئة وتقصيرها، ومن هذه الوسائل: وسيلة الحلول، فالمشرع وفقاً لهذه الوسيلة يعترف للسلطة المركزية بحقها في الحلول محل الإدارة المحلية ومن ثم تقوم بالعمل الذي امتنعت عنه الأخيرة أو أهملت في أدائه، ويأخذ الحلول في التشريعات المقارنة صوراً متعددة أهمها: الإجراء المباشر، والحلول عن طريق إرسال مندوب خاص. (سيد، ص252؛ حمدي، ص182-183)

أ- الإجراء المباشر :

ونظراً لكونه مهدداً بطبيعته - لاستقلال الهيئة المحلية - لما فيه من خروج على توزيع الاختصاصات في صورته المعتادة - فإن القانون يحيط ممارسته بضمانات أهمها أن يبقى استثناءً وفي حدود ما ورد فيه نص وأنه يتقرر للمراقبة المشروعة وليس الملائمة أي: عندما يكون امتناع الهيئة المحلية عن ممارسة اختصاصاتها مخالفاً للقانون. (سيد، ص73)

بينما لا يجوز اللجوء إليه إذا كان ممارسة الاختصاصات أو عدم ممارستها من إطلاقات الإدارة المحلية وامتنتعت عن إجرائه تقديراً لملاءمات العمل الإداري، كما يشترط لممارسة حق الحلول إعدار الهيئة المحلية: أي توجيه دعوة صريحة إليها للقيام بالعمل بدءاً قبل أن تحل سلطة الوصاية محلها في إجرائه، ويتعين لمباشرة هذا الحق أن ترفض الهيئة اللامركزية إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع، فلا يلجأ إليه إلا لحمل الهيئة المحلية على تنفيذ التزام واجب الأداء - قانوناً - كدين مستحق الأداء أو واجب دفعه بمقتضى حكم قضائي. (البناء، ص41؛ شكري، ص30)

وبصفة عامة لا يلجأ المشرع للحلول إلا لإجبار الهيئات على أداء التزاماتها، كما أنه وسيلة وصائية تخول سلطة الوصاية اتخاذ الإجراء المباشر عند امتناع الهيئة اللامركزية - عن تنفيذ التزام قانوني بعينه، لذا فهو جزاء لعدم المشروعية لا لعدم الملائمة. (حمدي، ص14)

ب- إرسال مندوب خاص :

وهو أن ترسل السلطة المركزية مندوباً خاصاً مفوضاً من قبلها يتولى إدارة مرفق بأكمله، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية ويملك المندوب الخاص في إدارة المرفق كل ما كانت تملكه الهيئة المحلية وتخضع قراراته للشروط والقواعد نفسها التي تخضع لهما قراراتها بما في ذلك رقابة السلطة الوصائية عليها في الحالات التي ينص عليها المشرع، وتكون القرارات الصادرة عن المندوب الخاص ملزمة للهيئة المحلية كما لو كانت صادرة عنها ابتداءً، وتلتزم بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها، وتحمل الهيئة المحلية جميع المصروفات الخاصة بإدارة المرفق، ويمتنع عليها اتخاذ أي إجراء له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة. (الزغبى، ص277)

وفي العادة يضع المشرع قيوداً لاستعمال هذه الوسيلة، من بينها: ضرورة إنذار الهيئة المحلية الممتنعة إنذاراً صريحاً ولا يعمل بهذا الحق إلا بعد التثبت من الامتناع عن أداء الخدمة واجبة الأداء قانوناً أو السكوت المتعمد بعد إنذارها، والرأي الراجح أن إدارة المرفق - قبل المندوب الخاص من السلطة المركزية - لا تؤثر في طبيعته حيث يظل مرفقاً محلياً لا يتعدى دور السلطة المركزية في إدارته دور الممثل الإجباري من واقع ضرورة استمرار المرفق في أداء خدماته بانتظام واضطراب. (محرم، ص44)

4- سلطة الوقف أو الحل: الأصل هو أن الهيئات المحلية واللامركزية - نظراً لتشكيلها عن طريق الاختيار الديمقراطي في أغلب الأحيان - لا يجوز وقفها عن أداء وظائفها أو عزل بعض أعضائها أو حلها كلية إلا بقرار يصدر من القاعدة الشعبية التي تولت اختيارها، وممارسة مثل هذه الاختصاصات والصلاحيات من خارج الوحدة المحلية ذاتها أمر يتعارض مع طبيعة النظام اللامركزي ذاته، ذلك إن استعمال سلطة الحل أو الوقف المحلية اللامركزية - بصورة عامة -

لعلقاتها بالتصرفات الإدارية، والسلطة المركزية في ممارستها لهذه الوصاية تهدف إلى ضمان سير العمل الإداري في إطار السياسة العامة للدولة، من غير ترجيح المصلحة المحلية على مصلحة الدولة كلها بما يتطلبه ذلك من ضرورة تحقيق وحدة العمل الإداري وانسجامه. (الحراري، ص102، مسكوني، ص132)

ولهذه للرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على تصرفات الوحدات اللامركزية مظاهر أساسية أهمها ما يلي:

1- **الإذن والتصديق:** قد يشترط القانون لقيام الهيئات اللامركزية بممارسة بعض أنشطتها ضرورة الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية، لا سيما إذا كان هذا النشاط من شأنه أن يعرض المصلحة العامة للخطر، فالإذن أو التصريح الذي تصدره الحكومة يتضمن جواز مرور لمشروع القرار المزمع صدوره من الهيئة المحلية مع الإشارة إلى أن هذا القرار لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يخل بالمصلحة العامة. (سيد، ص249)

وتتمتع الوحدة المحلية بالاستقلال لا يمنع من ضرورة أخذها للإذن في بعض المسائل الهامة من السلطة المركزية إذا ما قدر المشرع أن منح الحرية الكاملة فيها للسلطات المحلية قد يترتب عليه نتائج بالغة الخطورة، وفي حالات الإذن لا تبدي السلطة المحلية أي تصرف إيجابي حيال الموضوع من جانبها، فكل ما تفعله هو إبداء رغبتها في القيام بالتصرف للسلطة المركزية لتأذن لها به، بيد أن بعض المسائل وإن منح المشرع للهيئة المحلية سلطة التقرير فيها – فإنه أوجب لنفاذها ضرورة تصديق السلطة المركزية عليها. (حمودة، ص146)

فقد تمارس السلطة المركزية رقابة لاحقة على التصرف الصادر من الهيئات المحلية، وذلك بإلزام الوحدات المحلية في بعض المسائل بعرض التصرفات الصادرة منها على السلطات المركزية بغية التصديق عليها أو اعتمادها لكي يمكن لها أن تخرج إلى حيز التنفيذ، ويحدد المشرع في هذه الحالة – عادة – مدة زمنية يجب على السلطة المركزية أن توضح خلالها موقفها من القرار إما: بالتصديق عليه وإما: برفض هذا التصديق. (سيد، ص250)

ومن ذلك يتعين وببين أن وصاية السلطة المركزية على الهيئات المحلية – بحسب ما يقتضيه المشرع – قد تكون لاحقة أو سابقة على قيام الإدارة المحلية بالتصرفات الإدارية. (حمودة، ص146)

2- **الإلغاء:** ويقصد به قيام السلطة المركزية بإبطال العمل الذي قامت به الهيئة المحلية أصلاً بناءً على مخالفة هذا العمل للقانون أو تعارضه مع المصلحة العامة. (السيد، ص72)

فالوصاية الإدارية هنا من خلال سلطة – الإلغاء – تتساوي في ذلك مع الرقابة الرئاسية، فهي أيضاً تخول للرئيس أن يلغي قرارات مرسوميه، فإذا كانت الوحدات الإدارية اللامركزية تتمتع – كمبدأ عام – بصلاحيات اتخاذ القرارات النهائية في المسائل المحلية الداخلة في اختصاصها، فإن السلطة المركزية يجب أن تتمتع في المقابل بسلطة إلغاء مثل هذه القرارات عندما تكون مخالفة للقوانين واللوائح النافذة. (فهيم، ص87؛ الحراري، ص107)

على أنه يلاحظ أن السلطة المركزية لا يجوز لها إلغاء جزء من القرار حتى لا يؤدي إلى تشويه القرار الأصلي ومن ثم ظهور قرار جديد لم تتجه إليه إرادة الهيئة المحلية صاحبة الاختصاص، فليس لها أن تعدل القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية، وكل ما لها هو رفضه بالجملة أو قبوله بالجملة. (فهيم، ص87؛ حمودة، ص151)

فسلطة الإلغاء هي من أهم أوجه الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية، فمن خلالها تقوم السلطة المركزية بإلغاء قرار ما اتخذته السلطة المحلية من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم مقدم من أحد الأفراد وذلك لابتغاء المصلحة العامة، باعتبار أن السلطة المركزية هي الحارس الطبيعي للمصلحة العامة. (سيد، ص151-250)

ولكن: نظراً لما ينطوي عليه هذا الإجراء من مساس باستقلال الهيئات المحلية، فإن المشرع يحيطه بضمانات عديدة مثل: ضرورة أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً وصريحاً ومسبباً، وأن يتم خلال فترة محدودة من صدور قرار الهيئة المحلية. (السيد، ص81)

وهكذا يبدو واضحاً أن مرد ممارسة السلطة المركزية للإلغاء هو الحفاظ على متطلبات المصلحة العامة ومبدأ الشرعية.

3- **الوصاية على إجراءات التنفيذ:** هذا الحق يتضمن في الواقع رقابة شديدة على الهيئات اللامركزية التي تخرج قرارات هذه الهيئات إلى حيز الوجود، لأن قرارات الجهات اللامركزية – قبل تنفيذها – ما هي إلا حبر على ورق، لذلك نجد أن الدولة تعتمد على هذا النوع من الرقابة وتمارسه بكل دقة إضافة إلى صور الرقابة السابقة، فلا بد لتنفيذ القرارات من تدخل جديد من الدولة. (أبو زيد، ص302) فالوصاية الإدارية على إجراءات التنفيذ تمارس حين تكون قرارات الهيئات المحلية واجبة النفاذ – دونما رقابة لاحقة أو سابقة – لكن المشرع ينص على ضرورة تدخل السلطة المركزية حين البدء في إجراءات التنفيذ. (حمودة، ص151)

ولمعرفة مدى خطورة هذا النوع من الرقابة يمكن تصور أن قرارات الهيئة اللامركزية تحتاج من أجل تنفيذها إلى نزع ملكية عقارات المنفعة العامة. وهذا ما لا تستطيع الهيئات المحلية القيام به، وإنما ينعقد الاختصاص بشأن ذلك إلى الدولة ممثلة في السلطة المركزية: كأن يكون نزع الملكية بواسطة قرار جمهوري، فعجز السلطة المحلية في مرحلة التنفيذ يعني أن استقلالها لا يبدو أن يكون استقلالاً صورياً، الأمر الذي ينزل بالقرارات المحلية إلى مدارج المشروعات فحسب، ويتضح من ذلك أن الحكومة المركزية قد تترك المجالس المحلية المنتخبة حرة في التشكيل وفي اتخاذ قراراتها وتنسيق العمل داخلها، ولكنها تتعرض لهذه القرارات في المرحلة الأخيرة وهي مرحلة التنفيذ. (أبو زيد، ص302؛ حمودة، ص155) ولكن يجب أن نشير إلى أن علاقة التعاون هي التي يجب أن تسود بين السلطة العامة لضمان حسن سير المرافق العامة، الأمر الذي يلزمه كثير من التدابير الإدارية التي تدخل في إطار المشورة والنصح والحرص المضاعف على تحقيق مستهدفات الأداء على الصعيدين المحلي والقومي. وبعد أن تناولنا موضوع مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها فإننا سنقوم بدراسة موضوع "التمييز بين نظام اللامركزية الإدارية وبين النظم التي قد تختلط بها أو تتشابه معها" وهو موضوع المبحث الثالث.

المبحث الثالث: تمييز اللامركزية عن النظم المشابهة لها

قد تختلط اللامركزية الإدارية ببعض النظم الأخرى أو تتشابه معها من حيث الظاهر وهو أمر يستلزم إبراز وجه تميزها وجعلها بمنجاة من هذا الخلط أو التشابه مع تلك النظم. ويمكن القول: إن هذا التشابه هو أقرب ما يكون إلى كل من اللامركزية السياسية وعدم التركيز الإداري.

المطلب الأول: عدم التركيز الإداري واللامركزية السياسية:

يمكن القول إنه يوجد تشابه بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، كما أنه يوجد تشابه بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، وسوف نتناولها تباعاً كالتالي:

أولاً: اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

إن الصفة المشتركة التي تجمع الأسلوبين هي: أنهما يؤديان إلى سحب جزء من سلطات اتخاذ القرارات من الحكومة المركزية وتخويلها للهيئات الموجودة في الأقاليم، ومع ذلك فإنهما مختلفان تماماً – سياسياً وإدارياً وعملياً – ذلك أن عدم التركيز الإداري ليس إلا أسلوباً من أساليب القيادة الإدارية الأمر وليس له أي قيمة إدارية؛ لأنه يترك سلطة اتخاذ القرار والبت النهائي في الشؤون الوظيفية للإدارة المركزية أو في يد أعوانها المحليين ومن ذلك يحتفظ بأسسه البيروقراطية باعتباره يعتمد التدرج الإداري مراتب درجات هرمية. (عريم، 1969، ص223؛ عثمان، 1989، ص91)

أما اللامركزية الإدارية فهي تدعم الأسلوب الديمقراطي في الحياة السياسية لذا فإنها تحتفظ بقيمتها النوعية على نحو يؤدي إلى تسليم إدارة كثير من الشؤون المحلية للسكان المحليين أنفسهم أو جعلها بيد ممثلهم، والمعيار المتفق عليه في التمييز بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري هو استقلال الهيئة أو الوحدة المحلية عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال هو الذي يجعل الوحدة الإدارية تظفر بصفة اللامركزية لتكتسب بذلك خصيصتها الديمقراطية.

في حين أن فقدانها الاستقلال واحتفاظها بعلاقة التبعية العضوية يجعلها مظهراً من مظاهر عدم التركيز الإداري مهما أعطيت من سلطات واسعة في اتخاذ القرارات والبت في الشؤون المحلية، ولعل حجم

الاختصاصات الممنوحة للوحدة الإدارية وفاعليتها - في الواقع - هو الذي يشير بالدليل إلى كون السلطة لامركزية أو مركزية، فالسلطة اللامركزية تتميز عن سلطات عدم التركيز الإداري بكونها غير خاضعة للسلطة الرئاسية: أي أن هذه الأخيرة لا تستطيع إصدار الأوامر لها، وإن كانت تراقب مدى احترامها للقانون والتزامها بأحكامه، وذلك يفصح عن محدودية رقابة السلطة التنفيذية على السلطات اللامركزية: حيث تحصرها في إلغاء القرارات غير المشروعة وكذلك القرارات غير الملائمة في الحالات التي يبينها القانون. (عريم، ص 226-227)

فصورة عدم التركيز الإداري، حيث يتم توزيع الاختصاصات فيما بين السلطة المركزية في العاصمة وفروعها في الأقاليم، تكون في إطار سلطة واحدة هي السلطة المركزية، ومن ثم فإن صاحب هذه السلطة لا يعدم وسيلة في تحديد الصلاحيات المخولة منه إلى مرؤوسيه وفقاً لتقديره الخاص فيستطيع أن يلغي هذه الصلاحيات أو يحد منها، أما في نظام اللامركزية الإدارية فإن تحديد الاختصاصات والصلاحيات يكون مرجعه إلى إرادة المشرع الذي منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية لتأكيد استقلالها عن السلطة المركزية، لذلك فإنه لا توجد علاقة حتمية أو ضرورية بين كل من نظام التركيز الإداري واللامركزية الإدارية، وكل ما في الأمر أن نظام عدم التركيز الإداري هو إحدى الوسائل القانونية التي تساعد على التخفيف من المركزية الإدارية التي تعتمد بصفة رئيسية على فكرة التركيز الإداري. (الهراش، 1987، ص 69؛ مهنا، 1978، ص 358)

ثانياً: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية:

اللامركزية الإدارية تعني تحويل هيئات تمثل وحدات إقليمية أو مرفقية اختصاصات إدارية مستقلة تتعلق بكل أو بعض ما يخص المنطقة الإقليمية أو المرفقية. فهي أسلوب لا يخرج عن كونه أسلوباً لتنظيم العمل الإداري يجرى على أساس توزيع الوظيفة الإدارية أو هو - بالأدق - جزء من الوظيفة الإدارية بين السلطة التنفيذية المركزية وبين وحدات لا مركزية. (نضر، ص 306)

أما اللامركزية السياسية فإنها نوع من أساليب التنظيم الدستوري. وترتبط فكرة اللامركزية السياسية بفكرة الدولة الفيدرالية أو الاتحادية، فالوحدات اللامركزية في نظام اللامركزية السياسية تباشر اختصاصات تشريعية وقضائية وتنفيذية، فكل دولة عضو أو ولاية من ولايات الاتحاد الفيدرالي برلمانها، وحكومتها، ومحاكمها بل ودستورها الخاص بها. (النهري، 2001، ص 29؛ نضر، ص 306)

ويقصد بالاتحاد الفيدرالي ذلك الاتحاد الذي يضم مجموعة من الدول أو الولايات أو الأقاليم، ينشأ بمقتضاه دولة فيدرالية جديدة تكون لها الشخصية القانونية المعنوية الدولية وتفقد هذه الدول أو الولايات أو الأقاليم مظاهر السيادة الخارجية ولا يتمتع بها إلا الدولة الفيدرالية الجديدة. وذلك مع السماح بتمتع الأعضاء الداخلة في هذه الدولة الفيدرالية الجديدة بالحقوق في ممارسة نوع من الاستقلال الداخلي عن طريق ممارسة بعض مظاهر السيادة الداخلية ويتم تحديد هذه المظاهر في صلب الدستور الفيدرالي المنشئ للدولة الفيدرالية الجديدة. (النهري، ص 157)

فاللامركزية السياسية لا تقتصر على تحويل هذه الهيئات اللامركزية اختصاصات إدارية فقط، بل تشمل أيضاً تحويلها اختصاصات تشريعية وقضائية بينما اللامركزية الإدارية تقتصر على تحويل هذه الهيئات اختصاصات إدارية فقط. (سيد، ص 224)

ونخلص من هذه المتابعة إلى أن اللامركزية الإدارية تعد صورة من صور التنظيم الإداري يترتب عليها تعدد الأشخاص المعنوية، بينما تعد اللامركزية السياسية صورة من صور التنظيم السياسي تظهر ملامحها في الدول ذات الشكل الفيدرالي، بمعنى آخر: فإن اللامركزية السياسية لا تظهر إلا في الدول الاتحادية، أما اللامركزية الإدارية فهي توجد وتقوم دعائمها في الدولة الموحدة والدول الاتحادية.

المطلب الثاني: تقدير اللامركزية الإدارية:

يتضح مما سبق: أن اللامركزية الإدارية هي السبيل الفعال للتخفيف من أعباء الحكومة المركزية والوسيلة الناجحة لتوزيع الأعباء بينها وبين الأفراد أنفسهم، فهي تعتبر - إذاً - نظام مكمل للمركزية الإدارية وهي ضرورة في العصر الحديث، فاللامركزية الإدارية في حقيقتها نظام مكمل للمركزية الإدارية، ومن أجل الحكم على مدى فائدة نظام اللامركزية الإدارية ونجاحه في تحقيق الأهداف المرجوة منه، فإن الأمر يقتضي

إبراز مزايا هذا النظام وعيوبه، لذلك فإننا سوف نتناول مزايا نظام اللامركزية الإدارية ثم نتناول عيوب هذا النظام. (الطماوي، ص80)
أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية:

تتعدد مزايا أسلوب اللامركزية الإدارية وفوائده وتتركز هذه المزايا في المبررات الآتية:
1- أن نظام اللامركزية الإدارية يعد استجابة لمتطلبات الدولة الحديثة التي أصبحت - بقدر أو بأخر - دولة متدخلة وتعددت وتنوعت واجبات الإدارة فيها بحيث يصعب قيام الإدارة المركزية بممارسة كافة واجبات الإدارة على مستوى الدولة بالكفاءة العالية ذاتها، ومن ثم أصبحت اللامركزية الإدارية إحدى أساليب عدم تركيز السلطة، وأصبحت ضرورة توزيع الوظائف بطريقة تحقق أهداف الإدارة على أكمل وجه، من ضرورات المجتمع الحديث، فإدارة المرافق عن طريق الهيئات المحلية من شأنه تجنب الإبطاء والتعقيد الناشئين عن تدخل السلطة المركزية. (النهري، ص47؛ سليمان، ص96)

2- يؤدي تطبيق اللامركزية الإدارية في الدولة إلى قيام المواطنين بممارسة حقهم الطبيعي في إدارة شئونهم وإشباع حاجاتهم بأنفسهم وهذا من شأنه تأكيد مبدأ السيادة الشعبية وترسيخه، أي مبدأ الديمقراطية، فالعمل بنظام اللامركزية الإدارية يعد ضرورة ديمقراطية، بل أن هناك بعض الآراء الفقهية، تعتبر الديمقراطية السياسية نظاماً أجوف إن لم يصاحبها لامركزية إدارية؛ لأن اهتمام المواطن بالشئون العامة هو فرع من اهتمامه بشئون إقليمية ولهذا فإن الدساتير الديمقراطية تنص عادة على اللامركزية الإدارية، ومن ثم يمكن اعتبار اللامركزية الإدارية ربيبة النظم الديمقراطية، فإذا كان الشعب يشرف على الأمور العامة عن طريق البرلمان، فإنه يشرف على مصالحه المحلية بنفسه، ولهذا فإن اللامركزية الإدارية هي بمثابة مدرسة عامة للناخبين والأعضاء يمارسون فيها المسائل المحلية، ثم يستمدون من ذلك خبرة لمعالجة الشئون العامة ومن ثم تصبح الإدارة اللامركزية مدرسة نموذجية للديمقراطية، إذ تصبح مدرسة لتدريب الكوادر المحلية والقيادات عن طريق تدريبهم في النطاق المحلي الإقليمي وتصبح الفرصة مهيأة أمامهم للنهوض بأعباء أكبر على المستوى القومي. (الحراري، ص110؛ الطماوي، ص132)

3- تكفل اللامركزية الإدارية حسن سير المرافق العامة المحلية؛ فإدارة هذه المرافق عن طريق الهيئات المحلية من شأنه أن يؤدي إلى تجنب الروتين والبطء في صدور القرارات من الهيئات المحلية التي تعتبر أسرع استجابة لقربها إلى تحقيق ما يستلزمه سير المرافق المحلية - بخلاف ما لو صدرت تلك القرارات من السلطات في العاصمة. (سليمان، ص96؛ السيد، ص80)

4- تثبت التجربة أن اللامركزية الإدارية أقوى على مواجهة الأزمات في القطاع المركزي، وذلك لقدرة كل وحدة لامركزية على الدفاع عن نفسها ودرء الخطر عنها بحكم تجربتها في إدارة شئونها بنفسها، إضافة إلى أن اختلال النظام في العاصمة قد يؤدي إلى انفراط عقده في الدولة كلها. (نضر، ص309؛ الحراري، ص111؛ فتح الباب، ص106)

أما في ظل اللامركزية الإدارية فإنه يتمكن من الوقوف على قدميه نظراً لما يعتاده من استقلال في ممارسة شئونه الخاصة.

5- اللامركزية الإدارية من شأنها التقليل من أعباء السلطة المركزية وإتاحة الفرصة لها لتوجيه كافة إمكانياتها وعنايتها إلى المسائل القومية الهامة، دون أي إخلال بوحدة الدولة أو إهدار للمصلحة العامة، إذ تظل للحكومة رقابتها على ما تضطلع به الهيئات المحلية. (سليمان، ص96؛ البناء، ص174)

6- إن العمل بنظام اللامركزية الإدارية سيؤدي إلى السماح بتجربة الأساليب الإدارية الجديدة دونما خطر كبير، فإذا ما ثبت نجاح التجربة أمكن تعميمها، أما إذا فشلت كان الضرر محدوداً لاقتصاره على إقليم أو بلدة معينة. (حمودة، ص155)

7- تحقق اللامركزية الإدارية اعتبارات العدالة بين مواطني أقاليم الدولة المختلفة وذلك لأن كل إقليم في الدولة يستطيع - عن طريق اللامركزية الإدارية - أن يحقق احتياجاته ومتطلباته، وبذلك يستفيد كل إقليم في الدولة من موارد الدولة بقدر تحمله لأعبائها الضريبية، ومن ثم : فإن العمل بنظام اللامركزية الإدارية يقيم نوعاً من التقدم والنمو في مختلف أقاليم الدولة وهو ما يساعد بدوره على إفادة مواطني الدولة بقدر متقارب من الموارد العامة، وهذا من شأنه تحقيق العدالة في توزيع الضرائب العامة، بخلاف نظام المركزية الإدارية الذي يهمل بعض أقاليم الدولة لصالح العاصمة والمدن الكبرى بها. (النهري، ص51)

8- تعمل اللامركزية الإدارية من الناحية الاجتماعية على تقوية جذور الولاء للمجتمعات المحلية وتدعيم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي بإتاحة الفرصة لأفراد المجتمع بالإشراف على المصالح المحلية، فضلاً عن تقوية العلاقات الإنسانية بين أفراد المجتمع من خلال عقد الاجتماعات والمناقشات محل المشكلات القائمة. (الشاعر، 1994، ص39)

وعلى الرغم مما حققته اللامركزية الإدارية من إنجازات في كثير من الدول بل وعلى الرغم من المزايا العديدة التي يحققها هذا النظام فإنه لم يسلم من النقد حيث وجه إليه دعاة المركزية العديد من الانتقادات التي يمكن مع ذلك الرد عليها. ومن أهم هذه الانتقادات الموجهة للامركزية الإدارية ما يلي:

ب - عيوب اللامركزية الإدارية:

رغم هذه المزايا العديدة للامركزية الإدارية فإن خصومها يأخذون عليها بعض العيوب ومنها ما يلي:

1- القول بأن اللامركزية الإدارية تمس الوحدة السياسية والإدارية للدولة بما يمنح استقلال للهيئات المحلية. (نضر، ص310)

2- يؤخذ على الهيئات اللامركزية الإدارية قلة خبرتها ومهارتها، وذلك لأن عدد أعضاء هذه الهيئات غالباً ما يكون قليلاً لا يسمح بإقامة معهد لتدريبهم وتأهيلهم. (أبوزيد، ص304)

وهذا قد يؤدي بدوره إلى الإسراف في أداء الوظائف الإدارية عن طريق الهيئات الإدارية. (النهري، ص54)

3- وقد انتقد البعض نظام اللامركزية الإدارية بأنه قد يؤدي إلى كثرة النزاعات على الاختصاصات بين الهيئات المحلية بعضها مع البعض الآخر، أو بينها وبين السلطات المركزية.

4- ويؤخذ على اللامركزية الإدارية أن نظامها يؤدي إلى تغليب الهيئات المحلية للمصالح المحلية على المصالح القومية. (عفيفي، 1988، ص177؛ سليمان، ص96)

ويرى بعض فقهاء القانون الإداري أن هذه الانتقادات مغالى فيها - إلى حد كبير - فضلاً عن كونها تنصب أساساً على الإسراف أو السبب في تطبيق اللامركزية الإدارية، فاللامركزية الإدارية لا تستغرق كافة الوظائف الإدارية للدولة، وإنما تقتصر على المصالح المحلية في اللامركزية الإقليمية أو على مرفق بعينه في اللامركزية المصلحية، ولا مساس - إذاً - بوحدة الدولة الإدارية، وإضافة إلى ما تقدم فإن هذه الآثار السلبية المحتملة للامركزية الإدارية يجب ألا تتسبب تلك النتائج السيئة وبالغة الخطورة التي تنجم عن تبني النظام المركزي والمتمثلة خصوصاً في طابعه التحكيمي التسلطي الدكتاتوري، ثم إن مثل هذه الآثار السلبية يمكن تلافيها عن طريق أحكام الرقابة الوصائية على الوحدات الإدارية واللامركزية.

الخاتمة:

بعد استعراضنا المعمق لموضوع اللامركزية الإدارية في هذه الدراسة، والوقوف على أركانها النظرية وتطبيقاتها التشريعية في النظام القانوني الليبي، اتضح لنا أن هذا النظام ليس مجرد ترف إداري، بل هو ضرورة حتمية لإدارة التنوع وضمان كفاءة الخدمات العامة. وقد سعت الدراسة إلى تبيان الإطار العام لهذا المفهوم والوقوف على إشكالياته الرئيسية في الواقع العملي. وبناءً على ما تقدم، نخلص إلى تدوين أهم النتائج والتوصيات التي تمثل ثمرة هذا البحث على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1. كشف التحليل القانوني لقانون الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012 أن التقسيم الإداري للدولة (محافظات، بلديات، محلات) قد افتقر إلى الاستقلال الحقيقي؛ إذ تبين من بنود القانون ترسيخ التبعية للمركز، لا سيما المادة (16) التي جعلت المحافظات تابعة مباشرة لوزير الحكم المحلي، مما أفرغ اللامركزية من مضمونها السيادي الإداري.
2. أظهرت النصوص القانونية المنظمة لمركز المحافظ أن صلاحياته ومكانته القانونية لا تتعدى كونه موظفاً عاماً يأتّم بأوامر وزير الحكم المحلي، وهو ما يتنافى مع فلسفة اللامركزية التي تقتضي تمتع رؤوس الوحدات المحلية بصلاحيات ذاتية أصيلة تعبر عن إرادة الوحدة الإدارية.
3. أدى التعديل الوارد بموجب القانون رقم (9) لسنة 2013 إلى انتكاسة إدارية بإلغاء المحافظات التي كان من المفترض أن تعمل كمجالس وزارية مصغرة تقرب الخدمات من المواطن، مما ساهم في

تعميق المركزية المقيّنة ووضع البلاد في حالة من الانقسام الإداري والفوضى في توزيع الاختصاصات.

4. رغم تأكيد المادة (26) من القانون رقم (59) لسنة 2012 على المبدأ الديمقراطي في اختيار المجالس البلدية عبر الاقتراع السري العام المباشر، إلا أن الممارسة الفعلية والقرارات اللاحقة - ومنها قرار مجلس الوزراء رقم (396) لسنة 2015- عصفت بهذا المبدأ؛ حيث سُمح لوزير الحكم المحلي بتعيين "مجالس تسييرية" بدلاً من المنتخبة، وهو ما أدى إلى:

أ. تجاوز حدود التفويض القانوني الممنوح للسلطة التنفيذية والاعتداء على حق المواطن في انتخاب ممثليه.

ب. تغليب الطابع الاجتماعي والقبلي على المعايير الكفوة من خلال إعطاء صلاحية اقتراح المجالس للمشايخ والأعيان، مما أضعف الطابع المؤسسي للإدارة.

ج. إصابة الإدارة المحلية بالشلل التام نتيجة عدم تزويد البلديات بالميزانيات اللازمة، مما جعل الاستقلال المالي مجرد نص نظري لا أثر له في الواقع.

ثانياً: التوصيات:

1. نوصي بضرورة إعادة صياغة إستراتيجية إصلاح الإدارة المحلية في ليبيا بناءً على أسس علمية رصينة، تضمن الانتقال الفعلي من "المركزية الصارمة" إلى "اللامركزية الحقيقية"؛ للاستفادة من مزاياها في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة في كافة ربوع البلاد.

2. يتعين على المشرع الليبي إعادة توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات المحلية بشكل واضح وصريح، بما يضمن عدم تداخل الاختصاصات ويمنع تغول المركز على صلاحيات الأطراف.

3. ضرورة تمكين الوحدات الإدارية المحلية واقعياً من إدارة مصالحها الذاتية، ومنحها سلطة اتخاذ القرارات النهائية في شؤونها الداخلية دون الحاجة للرجوع الدائم للمركز، مع ضمان استقلالها المالي عبر تخصيص موارد مستقرة ومباشرة.

4. الدعوة إلى تفعيل تجربة الإدارة المحلية من خلال تبني "نظام لامركزي حقيقي" يتجاوز عيوب التعديلات التشريعية المتلاحقة التي جعلت من البلديات هياكل عاجزة، والعمل على حماية المسار الانتخابي للمجالس المحلية كضمانة وحيدة للمشروعية.

5. الإسراع في إجراء تعديلات تشريعية جذرية على قانون الإدارة المحلية بما يخدم مصلحة المواطن أولاً، ويضمن كسر قيود التسلط المركزي، مع تعزيز آليات "الوصاية الإدارية" بمعناها الفني الرقابي لا بمعناها التسلطي، لضمان وحدة الدولة مع احترام خصوصية أقاليمها.

المراجع

- [1] أبو زيد، محمد عبد الحميد. (2003). توازن السلطات ورقابتها. دار النهضة العربية.
- [2] البنا، محمود عاطف. (1992). الوسيط في القانون الإداري (ط. 2). دار الفكر العربي.
- [3] بطرس، ظريف. (د.ت.). الإدارة المحلية: مفهومها وإيكولوجيتها. موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- [4] الحراري، محمد عبد الله. (1998). القانون الإداري الليبي، الجزء الأول: تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها (ط. 2). المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية.
- [5] حسن، عبد الفتاح. (1979). مذكرات في مبادئ القانون الإداري. [د.ن.].
- [6] حمدي، عادل محمود. (1973). الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية. دار الفكر العربي.
- [7] حمودة، صبري توفيق. (1977). اللامركزية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا. دار المعارف.
- [8] حافظ، عزت. (د.ت.). مبادئ نظم الإدارة المحلية. دار الطلبة العرب.
- [9] الزغبي، خالد سمارة. (1984). تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها. منشأة المعارف.
- [10] سليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ. (1982). مبادئ القانون الإداري المصري. مطبوعات جامعة القاهرة (فرع بني سويف).

- [11] السيد، محمد صلاح عبد البديع. (1996). نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق. دار النهضة العربية.
- [12] سيد، رفعت عيد. (2003). مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول: التنظيم الإداري. دار النهضة العربية.
- [13] الشاعر، رمزي طه، وعبد السلام، عبد العظيم. (1994). القانون الإداري، الكتاب الأول. الوكلاء للطبع والتوزيع.
- [14] شلبي، منير إبراهيم. (1977). المرفق المحلي. دار الفكر العربي.
- [15] شكري، عبد الوهاب السيد. (د.ت.). العلاقات بين السلطات المحلية. منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- [16] الطماوي، سليمان محمد. (1979). الوجيز في القانون الإداري. دار الفكر العربي.
- [17] عبد العال، محمد حسنين. (1992). مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية.
- [18] عثمان، محمد مختار. (1989). المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية. جامعة قاريونس.
- [19] العطار، فؤاد. (1976). مبادئ القانون الإداري (ط. 3). دار النهضة العربية.
- [20] عفيفي، مصطفى. (1988). مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول (ط. 2). [د.ن.].
- [21] عمر، عمر عبد الله. (2019). اللامركزية الموسعة وفقاً لمشروع الدستور الليبي كدستور محلي. أبحاث قانونية، جامعة سرت.
- [22] عريم، خالد عبد العزيز. (1969). القانون الإداري الليبي، الجزء الأول. دار صادر.
- [23] غزوي، محمد سليم محمد. (1994). نظرات حول الإدارة المحلية في الأردن. [د.ن.].
- [24] فتح الباب، ربيع أنور. (1993). الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية. دار النهضة العربية.
- [25] فهمي، مصطفى أبو زيد. (1997). الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول. دار المطبوعات الجامعية.
- [26] قباني، بكر. (د.ت.). الرقابة الإدارية. دار النهضة العربية.
- [27] محرم، صبيح. (د.ت.). الخدمات المركزية للسلطات المحلية. منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- [28] مساعدة، عبد المهدي عبد الله. (1977). مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقها في الأردن. المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- [29] مسكوني، صبيح بشير. (د.ت.). القانون الإداري. [د.ن.].
- [30] مهنا، محمد فؤاد. (1978). سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها. دار المعارف.
- [31] نضر، ماهر جبر. (2002). أصول القانون الإداري، الكتاب الأول: التنظيم الإداري (ط. 2). مكتبة الجلاء الجديدة.
- [32] نصار، جابر. (2004). الوجيز في القانون الإداري. دار النهضة العربية.
- [33] النهري، مجدي مدحت. (2001). الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية. مكتبة الجلاء الحديثة.
- [34] الهراس، أشرف عبد الغني. (1987). أسلوب إدارة الشرطة في ضوء نظام المحليات: دراسة مقارنة. [د.ن.].

Disclaimer/Publisher's Note: The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of AJHAS and/or the editor(s). AJHAS and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.