مقدمة

من المسلم به أن التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يسيطر عليه أسلوبين : أحدهما يطلق عليه اصطلاح المركزية الإدارية ، بينما يسمى الثاني باللامركزية الإدارية[1] ، واختصاراً يطلق عليهما " المركزية واللامركزية "[2] والأخذ بالأسلوب الأول يعني حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية بحيث لا تشاركها فيه هيئات أخرى ، أما الأسلوب الثاني فإنه يعني توزيع أعباء هذه الوظيفة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية ، والأخذ بهذا الأسلوب أو ذاك أو الجمع بينهما مع ترجيح أيهما على الآخر – إنما هي أمور تخضع بالدرجة الأولى لما وصل إليه الأفراد من وعي واهتمام بشؤنهم العامة ، فضلاً عن ذلك الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسود الدولة في وقت ما[3] .

على أنه بانتشار الفكر الديمقراطي في الدولة المعاصرة وانعكاساً لظاهرة الحياة الحديثة وتعقدها وتطورها ، ونتيجة لاختلاف وظائف الدولة في العصر الحديث واتساع نشاطها ، أصبح من العسير الأخذ بأسلوب المركزية فقط ، حيث كانت هي الأسبق تاريخاً من حيث الظهور – كل ذلك ساعد على انتشار أسلوب اللامركزية كأسلوب قادر على مواجهة التنوع والتعدد بين الأقاليم المختلفة ، ويحقق تركيز على السلطات في الأمهات من الأمور[4] .

1– د. جابر جاد نصار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، 2004 ، ص 57.

2– د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية، 2000 ، ص55 .

3– د. عبد الحميد عبد الحفيظ سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف ، الطبعة الثانية ، 1982، ص78.

4– د. مجدي مدحت النهري ، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية ، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة ، الطبعة الأولى ، 2001، ص19.

1 . اهمية الدراسة :

إن أهمية موضوع البحث تتمثل في ضرورة مواكبة التغيرات الهامة ، التي تتعلق بموضوع التنظيم الإداري المركزي من جهة ، ومن جهة أخرى سرعة تتبع حركة التشريع في ليبيا فيما يتعلق بمسألة التنظيم الاداري ، ومنها القانون رقم 59 لسنة 2012 .

إشكالية الدراسة :

تتمثل إشكالية الدراسة في صعوبة الحصول على المراجع التي يتطلبها البحث بالإضافة إلى معرفة ما تحقق من نتائج بناء على ما صدر من تشريعات حديثه ، فيما يتعلق بموضوع التنظيم الإداري في ليبيا .

منهج الدراسة :

نظراً لما يتطلبه إيجاز البحث فقد اتبعنا المنهج التحليلي لمقارنة ببعض القوانين الأخرى لإمكانية معرفة مدى ملائمة ما صدر من قوانين مع الواقع الملموس فيما يتعلق بالتنظيم الإداري في ليبيا .

خطة الدراسة :

عليه سوف نتناول التنظيم الإداري المركزي في هذا البحث من خلال مبحثين ، نتناول من خلال المبحث الأول مفهوم المركزية الإدارية وعناصرها، بينما نتناول في المبحث الثاني صور المركزية الإدارية وتقييم المركزية الإدارية كأحد أنواع التنظيم الإداري .

المبحث الأول

أسس المركزية الإدارية وعناصرها

نتناول في هذا المبحث – على مدار مطلبين – موضوع المركزية ، وذلك من خلال دراسة موضوع مفهوم المركزية وعناصرها في المطلب الأول ، ثم دراسة موضوع عناصر المركزية الإدارية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم المركزية الإدارية وعناصرها

في هذا المطلب نتناول مفهوم المركزية بحسب ما تعرض لها الفقه المقارن من الجانبين اللغوي والتاريخي ، ثم نتناول صور المركزية.

أولاً: مفهوم المركزية تاريخيا و لغة :

تمثل المركزية أحد الأسلوبين الثابتين في ممارسة مهام السلطة الإدارية ، التي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة للدولة[1].

وتقوم المركزية على تجميع السلطة في يد هيئة رئاسية واحدة في جميع أنحاء الدولة، بمعنى: أن لا توجد في الدولة إلا سلطة واحدة تتولى الوظائف بنفسها أو بواسطة اختصاصاتهما في السلطة الرئيسية في العاصمة التي وكل إليها الدستور مهمة الاضطلاع بالوظيفة التي تختص بها[2]،

1– د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، الطبعة الثانية ، 2002، ص 161.

2– د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، 1996م ، ص 2.

فالدولة التي تأخذ بنظام المركزية الإدارية لا تعرف إلا سلطة إدارية واحدة ، حتى ولو تعددت الأجهزة الإدارية فيها[1].

وتعتبر المركزية هي الأقدم في الظهور تاريخياً[2]، وتتكون – أول ما تتكون – في صورة مركزية سياسية ، تتمثل في تركز الاختصاصات السياسية – مدنية كانت أو عسكرية– في يد سلطة واحدة داخل الدولة، وهذه ظاهرة طبيعية في بدء نشأة الدولة بصفة خاصة ، ثم تأتي بعد ذلك مرحلة أخرى هي: مرحلة التركيز الاقتصادي: ويعني أن تشرف الدولة على كافة أوجه نشاط الاقتصاد القومي ، وتقدم له العون بما تملكه من مختلف الوسائل والمرافق ، وفي مقابل ذلك يكون لها حق جباية الضرائب ، ثم في النهاية يأتي الأخذ بنظام المركزية الإدارية[3].

المطلب الثاني : مفهوم المركزية لغة

ويرجع ظهور اصطلاح "المركزية الإدارية"[4]، إلى رجال الثورة الفرنسية وساستها الذين استعملوه سنة 1794 ، وقد كان الشائع في الاستعمال قبل ذلك هو لفظ تمركز أو تركيز، والذي يشير إلى معنى تجمع الخدمات ، والوحدات الإدارية في العاصمة ، أو في مركز واحد ، وعدم توزيعها في مراكز أخرى مختلفة ومتفرقة ، فقد دخل هذا الاصطلاح في عالم اللغة سنة 1798

1– د.جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2004م ، ص 59.

2– د. أنور أحمد رسلان، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، 1993م، ص 41.

3– د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف، الطبعة الثانية ، 1982م ، ص 80.

4– المركزية: الركز: غرز له شيئاً منتصباً كالرمح ونحوه، والمركز موضع الركز والراكز منابت الأسنان، والمرتكز: الساق يسابق النبات الذي طار عنه الورق، وما رأيت له ركزة عقل أي ثبات عقل، والمركزية– استناداً إلى هذا المفهوم اللغوي– تعني الجمع في دائرة واحدة، والامركزية تعني عكس ذلك، عدم الاستقرار في مكان أو أن المكان لا ترتكز فيه الأشياء بصفة مستمرة، لسان العرب ، "دار صادر ، بيروت، بدون طبعة، المجلس الخامس، ص 355–356، مادة "ر.ك.ز".

وذلك من خلال الإشارة إليه في بعض القواميس اللغوية بعد كثرة استعماله في المناقشات والخلافات ، التي حدثت بين فقهاء الثورة الفرنسية حول الفيدرالية والمركزية[1].

فقد كان هناك اتجاه – تؤيده الأغلبية– يرى أن الأفكار الفيدرالية تشكل تهديداً للثورة الفرنسية وإنجازاتها، نتيجة لذلك: ظهرت أراء وسط تهدف إلى معالجة المركزية المتشددة والمتمركزة حينئذ في المركز أو في باريس العاصمة، وكان اليعاقبة من أكثر مؤيدي المركزية الإدارية باعتبارها سلاحاً في أيديهم لحماية الثورة والأمة في مواجهة الجيروندا الذين أيدوا اللامركزية، وأصبحت كلمة المركزية تستعمل في الأوساط المختلفة للدلالة على تركيز السلطة التي تفرض على الجميع من مكان واحد ، أو من مركز واحد دون أن يشاركها أي مركز آخر.

وفي مواجهة هؤلاء اليعاقبة المؤيدين للمركزية المتشددة ظهرت أفكار الجيروندا وأنصارهم، الذين عارضوا الثورة من واقع تضاربها مع مصالحهم ، وبسبب ذلك دافعوا عن اللامركزية في مواجهة المركزية ، حيث رأوا في هذه الأخيرة أفول نجمهم ومكانتهم ومراكزهم في المدن والقرى التي كانوا يقطنونها ويتمتعون فيها بسلطات واسعة، إنهم كانوا يعتقدون أن المركزية ستجعل باريس متميزة عن سائر الأقاليم، في حين أنهم يرون ضرورة أن تتساوى المحافظات كافة في السلطات والصلاحيات، وقد كان عدد هذه المحافظات في ذلك الوقت أربعاً وثمانين فيما صارت بعد ذلك خمساً وتسعين محافظة[2].

من خلال ذلك يتضح أن أصل اصطلاح "المركزية واللامركزية" يعود – في جذوره الأولى– إلى مثل هذه الاختلافات السياسية، فأعداء الصورة حرصوا على تحقيق لامركزية تحقق تعدداً في مراكز السلطة في الأقاليم والمدن، وهو الأمر الذي يمكن معه إضعاف السلطة

1– د.ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1993م، ص 42.

المركزية أو الاستيلاء عليها من خلال الصلاحيات الممنوحة لهم والتي تتيح لهم المشاركة في اتخاذ القرار ، أما أنصار المركزية فقد كان مقصدهم جعلها وسيلة لإلغاء الامتيازات والفوارق بين الأقاليم من أجل حماية أفضل لوحدة الدولة والتحكم في السلطة المركزية في العاصمة.

وقد انتشر استعمال هذين الاصطلاحين في الدولة وشاعا في البرامج السياسية المختلفة، حيث أصبحا شعارين يستعملان بين الفينة والأخرى من قبل الاتجاهات المتعارضة: فاصطلاح اللامركزية نقمة المعارضة ورجال السياسة، وكما يقول "بول دشانل": إننا نهاجم المركزية عندما تكون في المعارضة[1]، ولكننا نحرص على استخدامها عندما نتولى السلطة أو يوكل إلينا القيام بعمل ما، وهذا الفعل يجد تبريره في علاقة الإنسان والسلطة، فالسلطة المركزية تتكون من عدة مزايا أو اختصاصات تمارس بواسطة بعض الأفراد ، وتركيز السلطة هو تركيز للامتيازات في أيديهم وقليل من ينجح عن هذا الاتجاه.

ثانيا المطلب الثاني :

أما المعنى القانوني للمركزية فهو : توحيد مظاهر النشاط الإداري في الدولة، وتجميعها في يد السلطة التنفيذية في العاصمة وفروعها في الأقاليم بحيث يتجانس النشاط الإداري وتتوحد نظمه وأشكاله في العاصمة والأقاليم[2]، فالمركزية – في عبارة مركزة – تعني توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد، هي السلطة المركزية المتمثلة في الحكومة ومقرها العاصمة[3]، والمركزية بهذا المعنى تحقق الوحدة المطلوبة للسلطة الإدارية في الدولة وتؤدي إلى عدم تجزئتها مما يحقق التجانس المطلوب، وهي تمثل – بالتالي – عصب التنظيم الإداري للدولة، فلا غناء

1– مشار إليه في ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ، 1993م، ص 42.

2– د. سليمان الطماوي، الوحيد في القانون الإداري ، 1979م، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى، ص 53.

3– د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، الطبعة الأولى، 2001م، ص 13 وما بعدها.

عنها ولا بديل لها، فمن المتصور ألا تعرف الدولة أية وحدة لامركزية إقليمية أو مرفقية ، لكن لابد أن يكون لها جهاز إداري مركزي[1]، فالمركزية بهذا المعنى تكون إما بواسطة السلطات المركزية العليا نفسها، وإما بصورة غير مباشرة: من خلال السلطات الممثلة لها والموجودة في قمة الإدارية والمرافق في مختلف أقاليم الدولة الخاضعة لها سواء في تعيينها أو الرقابة الرئاسية عليها أو في كافة أوضاعها الوظيفية[2].

فتطبيق الأسلوب المركزي في الإدارة لا يمنع من وجود تقسيمات إدارية على مستوى الأقاليم، غير أن هذه التقسيمات الإدارية والمرافق الإقليمية لها تعتبر في ظل هذا الأسلوب من قبيل الأشخاص الإدارية المتمتعة بالشخصية القانونية المستقلة، وأن كل ما تتمتع به من بعض مظاهر الاستقلال أو الإدارة الذاتية في مواجهة السلطات المركزية ينحصر في أضيق الحدود، فيما يتعلق بتنفيذ أوامر هذه السلطات وتعليماتها – وبالتالي – فإن هذه التقسيمات الإدارية لا تعدوا أن تكون مجرد قنوات للاتصال الداخلية المتدرجة في إطار الدولة التي هي وحدها الشخص القانوني المعنوي المستقل الوحيد في المجتمع[3].

فالمركزية ى تمنع من قيام السلطة المركزية بالمواءمة بين نشاطها وظروف كل جزء من أجزاء الإقليم، كما أنها لا تمنع من وجود موظفين يقيمون في أجزاء الإقليم المختلفة ، ولكن

1– د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة الجلاء، المنصورة، 1984م، ص 45.
2– د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، الطبعة الثانية، 2002م، ص 161.
3– د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى ، 1986م، ص159.

هؤلاء الموظفين يبقون خاضعين للسلطة الرئاسية للهيئات المركزية دون أن يكون لهم أي سلطة خاصة[1].

ونتيجة للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي ظهرت في ظل مذهب التدخل، تعقدت الحياة الإدارية في الدولة ، مما استحال معه أن تمتد يد الحكومة المركزية إلى كل كبيرة وصغيرة من شئون الوظيفة الإدارية في الأقاليم والمصالح المختلفة علاوة على أن التجربة أثبتت أنه لم يعد في استطاعة حكومة مركزية ذات أساليب موحدة أن ترضي جميع الرغبات والحاجات المتعددة في أقاليم الدولة المختلفة[2].

ولكي يتحقق الإصلاح الإداري ، يجب التخفيف عن الحكومة المركزية، من ناحية حتى تتفرغ لأمهات لمسائل القومية المشتركة التي تهم جميع أقاليم الدولة، كما يجب من ناحية أخرى، أن تتنوع أساليب النشاط الإداري حتى تتلاءم مع تنوع الحاجات في أقاليم الدولة[3]، ونزولاً على حكم هذه الضرورة، بدأ الفقه الإداري يشعر بالحاجة إلى أن تكون الهيئات التي تتولى أمر النشاط الإداري قريبة، قد المستطاع – من منبع الحاجة إليه، وأنه من الخير – تحقيقاً لذلك – أن يترك أمر البت في بعض الأمور الخاصة، بالأقاليم بعيداً عن العاصمة ومستقلاً عن الوزارات ومكاتب الوزراء[4]، ولكي يتحقق ذلك: يجب أن توجد بعض الوحدات الإدارية في أقاليم الدولة بحيث تتعامل مع الجمهور وتلبي رغباته، بيد أن تعدد الوحدات الإدارية في أقاليم الدولة لا يمس

1– د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، الطبعة الثانية، 2002م، ص 162.

2– د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003م، ص 148.

3– د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003م، ص 148.

4– د. طعيمة الجرف، مبادئ نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1961م، ص 14.

الإطار العام للمركزية طالما كانت سلطة اتخاذ القرار النهائي في يد الحكومة المركزية، لأن الوحدات الإدارية الموجودة في الأقاليم تظل تابعة للحكومة المركزية وخاضعة في مباشرتها لوظائفها لإشراف الحكومة ورقابتها المباشرة.

فإتباع نظام المركزية الإدارية يعني أن الدولة ممثلة بجهازها الإداري في المركز وفروعه ارج المركز تقوم بمباشرة نشاطها وتقديم خدماتها إلى المواطنين كافة دون استثناء في بقاع الدولة كافة عن طريق موظفيها الذين يتم تعيينهم من قبلها للقيام بمختلف أوجه النشاطات وهم – في ممارستهم لتلك الوظائف – يخضعون لرقابة الجهة الأعلى وتوجيهها في السلم الإداري ، وذلك أن الجهاز الإداري في النظام المركزي يستلزم وجود وظائف ذات درجات متفاوتة في الأهمية حيث يتربع على رأس الجهاز رئيس الدولة أو الوزير بحسب ما إذا كان النظام رئاسياً أو برلمانياً، يليهم مباشرة وكلاء الوزراء ومدراء لجهاز الأعلى ، وتفاوت قيمة القرارات الإدارية الصادرة عن كل منهم[1].

وفي ظل هذه الهرمية الإدارية نجد أن للموظف ذي المرتبة الأعلى في السلم الإداري له صلاحيات واسعة يستطيع من خلالها أن يكون صاحب الرأي النهائي والكلمة الأخيرة بالنسبة للمرفق الذي يدير شؤونه ، حيث يمتلك صلاحيات التعيين والنقل وأحياناً الفصل في إطار السلطة التأديبية التي يستطيع ممارستها على الموظفين وعلى أعمالهم أيضاً، حيث تصل إلى حق تعديل قراراتهم أو الحول محلهم في اتخاذها – بغض النظر عن مشروعية تلك القرارات أو عدم مشروعيتها – لاعتبارات تتعلق بالملائمة[2].

ومن ذلك يتبين أن المركزية خط من التنظيم الإداري تستأثر فيه الجهات الإدارية العليا في الدولة (السلطة التنفيذية) بمباشرة جميع ألوان النشاط الإداري وتسييره، وذلك عن طريق عدد

1– د. عبد الهادي عبدالله مساعدة، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الطبعة الأولى، 1977م، ص20.

2– د. ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربي، الطبعة الأولى، 1969م، ص118.

من الموظفين المعينين من قبلها والذين يشكلون – في مجموعهم – وحدة إدارية واحدة، يسودها مبدأ التدرج الهرمي والتسلسل الرئاسي[1].

نخلص من ذلك إلى أن المركزية أسلوب في تنظيم الإدارة يفيد تجميع أو تركيز الوظائف الإدارية في يد سلطة مركزية موجودة في العاصمة، من ناحية: وفي يد ممثلي هذه السلطة الموجودين في الأقاليم، من ناحية أخرى – لها أن تفرغ الضوابط والأسس الواجبة لتحقيق أغراضها في الصورة التي تراها مناسبة ومتفقة مع الرؤى السياسية والفكرية التي تعتمدها ركيزة في نشاطها على مختلف المستويات.

وفي المطلب الثاني سوف نتعرض بالدراسة لعناصر المركزية.

المطلب الثاني: عناصر المركزية الإدارية

من خلال تحديد مضمون " المركزية الإدارية " التي تعني تجميع الوظائف الإدارية أو تركيزها في يد السلطة المركزية الموجود في العاصمة من ناحية، وفي يد ممثليها في الأقاليم الذين يحكمهم مبدأ التدرج في العلاقة فيما بينهم[2]، من ناحية أخرى: نستطيع القول: أن للمركزية الإدارية ركنين تقوم عليهما هما، الوحدة والتبعية[3].

أولا: تركيز السلطة في يد الإدارة المركزية

في نظام المركزية الإدارية تنفرد الحكومة المركزية بممارسة السلطة الإدارية بكافة جوانبها دون مشاركة من سلطة أخرى: فهي التي تباشر الاختصاصات الفنية وتنفرد بسلطة

---

1 د. محمد عبدالله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الكتاب الأول، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، الطبعة الثالثة ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، 1998م، ص87.

2– د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م، ص 149.

3– د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الإداري، المكتبة الوطنية ، بنغازي، الطبعة الأولى، 1974م ، ص 459.

إصدار القرارات الإدارية في شئون الوظيفة الإدارية للدولة كلها وفي جميع أجزائها[1].

ومفاد ذلك أن سلطة الإدارة المركزية واختصاصاتها لا تكون مقصورة على جزء أو أجزاء معنية من إقليم الدولة، وإنما يشمل كافة أرجائها فتكون للحكومة المركزية سلطة التنظيم والإشراف على كافة مرافق الدولة قومية كانت أو محلية أي تدخل من السلطات المحلية[2].

ويشكل هذا الركن جوهر الأسلوب، فهو الركن الأساسي، ومنه اشتق النظام تسميته[3]، فالمركزية تقوم فيما يتم تركيز وحصر النشاط الإداري في جميع مظاهره ومستوياته في يد السلطة المركزية ممثلة في القيادات العليا الذين ينبسط إشرافهم ليشمل المناشط الإدارية كافة، سواء ذات الطابع القومي أو المحلي فإليهم تعود جميع السلطات والصلاحيات التي تتعلق بالوظيفة الإدارية، وفي ذلك حد من صلاحيات الموظفين الإقليميين الذين لا ترى قراراتهم النور إلا بعد عرضها واعتمادها من الوزير المخول[4]، الأمر الذي ينسحب بطبيعة الحال على الموظفين التابعين في الدواوين الوزارية حيث تنعدم لديهم سلطة البت النهائي في أمر يتعلق بالوظيفة العامة الإدارية، ولا يؤثر على سلطة البت النهائي في الشئون الإدارية وجود موظفين منتشرين في مختلف أقاليم الدولة ويباشرون اختصاصاتهم في إطار الحدود الجغرافية ما دام هؤلاء الموظفون لا يتمتعون بأية سلطة خاصة، ولا يملكون سلطة البت النهائي في الشئون الإدارية،

1- د.جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2004م ، ص 60.

2- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000م، ص58.

3- د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، الطبعة الثانية ، 2002، ص 164.

4- د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري ، الكتاب الأول، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، الطبعة الثانية، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، 1998م، ص 87.

وإنما هم يتبعون تبعية مباشرة للسلطة المركزية ويخضعون لأوامرها ويتصرفون بحسب إرشاداتها[1].

وتعد سلطة التعيين في الوظائف العامة من أهم مظاهر تركيز السلطة، ومؤدى هذا المظهر: أن أمر اختيار الموظفين المحليين لا يترك للهيئات المحلية أو إلى سكان هذه المناطق أن ينتخبونهم وإنما يتم عن طريق الإدارة المركزية باعتبارها المهيمنة وصاحبة سلطة التقرير النهائي في جميع المسائل[2].

ومن أهم النتائج التي تنجم عن وحدة السلطة الإدارية وحدة الشخصية الاعتبارية العامة، فالدولة هي الشخص الاعتباري الوحيد[3]، في أنحاء البلاد كافة، وهي وحدها التي تتولى أداء الوظيفة عن طريق موظفيها ومواردها المالية، فوحدة السلطة هي تركزها لدى السلطة الأساسية: حيث لا يعترف بمشاركتها في ممارسة هذا الاختصاص لأي جهة أخرى، فهي القناة التي تحتكر صناعة القرار وتهيمن على وسائل تنفيذه.

ثانيا: التدرج والتبعية

يقتضي هذا المبدأ ضرورة التزام جميع الموظفين العاملين في الدولة بالخضوع للسلطة الرئاسية التي تمثلها الحكومة المركزية، فجميع الهيئات الإدارية المركزية خاضعة وتابعة لهذه السلطة المركزية[4].

1- د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م، ص 150.

2- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف، الطبعة الثانية ، 1982م ، ص 83.

3- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000م، ص85.

4- د.جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2004م ، ص 61.

ومفاد ذلك قيام ارتباط عضوي بين الحكومة المركزية ومرافقها المختلفة، وذلك من خلال خضوع كافة الموظفين لنظام السلم الإداري الذي يتضمن تكوين الجهاز الإداري للدولة في شكل هرمي يخضع فيه الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة حتى تنتهي للرئيس الأعلى[1]، لكن عندما اتسعت رقعة النشاط الإداري ومجالاته، وتعذر على السلطة المركزية بمفردها القيام بهذا النشاط، عهدت إلى بعض موظفيها في الأقاليم ببعض سلطات التقرير، وكان مؤدي هذا الاتجاه أن ينفرط التركيز وأن تذهب معه أهم سمات النظام المركزي، ومن هنا وجد مبدأ التدرج للإدارات وموظفيها في سلم إداري يتدرج هبوطاً إلى أدنى الدرجات وصعوداً إلى أعلى الدرجات بحيث يرتبط الجميع برباط التبعية[2].

وهذا هو ما يعرف باسم السلطة الرئاسية[3]، وقصد بها أن الرئيس الأعلى في الوحدة أو المصلحة الإدارية يرأس كل ما فيها[4]، وله سلطة توزيع العمل والنشاط على الذين يعملون تحت سلطته بما في ذلك ممارسة سلطات التعيين والنقل والترقية وتوقيع الجزاء عليهم، وذلك في حدود التشريعات التي تسمح برسم معالم هذه الرابطة ذات المدارج التصاعدية التي تنتهي إلى الرئيس الأعلى[5].

1- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000م، ص 59 وما بعدها.

2- د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، الطبعة الثانية ، 2002، ص 165.

3- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف، الطبعة الثانية ، 1982م ، ص 83.

4- د.ربيع أنور فتح الباب، الظروف البيئية وحدود المركزية واللامركزية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1993م، ص 42.

5- د. فؤاد العطار، القانون الإداري ، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، 1976، ص116.

ومما تقدم يمكن النظر إلى التدرج الهرمي في التنظيم الوظيفي من زاويتين:

الأولى: من القمة إلى القاعدة، أي من الموظفين الذين يشغلون قمة الهرم إلى الموظفين الذين يشغلون الدرجات الدنيا، حيث يتمتع الرئيس بعدة سلطات يمارسها تجاه أشخاص وتصرفات مرؤوسيه.

الثانية: تبدأ من القاعدة التي يمثلها موظفو الدرجات الدنيا إلى القمة التي يمثلها موظفو الدرجات العليا، حيث يخضع المرؤوس لرئيسه الذي يعلوه في الهرم، وهذا الخضوع يجد أساسه في التبعية التي يدين بها المرؤوس لرئيسه الإداري[1]، فمبدأ التبعية يعد شرطاً أساسياً لانتظام سير العمل الإداري واطراده، لأنه من غير المتصور أن يحقق شيئاً من ذلك إذا ما شعر كل موظف بأنه هو الرئيس الذي لا معقب عليه، ولا رادع له في كل ما يقوم به من تصرفات[2]، فالرئيس الأعلى له سلطة التوجيه والإشراف على المرؤوس[3]، وعلى ما يقوم به من نشاط في أي وقت وفقاً للقواعد والإجراءات المتبعة، فالرئيس له سلطة إقرار أعمال مرؤوسيه أو تعديلها أو إلغائها أو الحول محلهم في القيام بها، وإن كان الموظف يمكنه أن ينظم لا أن يعترض.

وإزاء ذلك أوضح غالبية الفقه أن للرئيس سلطة رئاسية نتيجة تبعية الموظف للسلطة الرئاسية، وهذه السلطة تتمثل في سلطات الرئيس على شخص المرؤوس وعلى أعماله.

1- د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م، ص 172.

2- د. صبري توفيق حموده، اللامركزية المحلية ورقابة السلطة المركزية في ليبيا، دار المعارف، مصر ، الطبعة الأولى، 1977م، ص 21.

3- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000م، ص 59.

1- سلطات الرئيس على شخص المرؤوس:

من المبادئ التي يقوم عليها النظام المركزي وثبت عليها: أن سلطة الرئيس الإداري تمتد إلى شخص المرؤوس منذ بدء التحاقه بالوظيفة وحتى نهايتها[1]، فيكون للرئيس الإداري الحق في أن يخصص المرؤوس لعمل بعينه مثلاً، أو أن ينقله أو يرقيه أو يوقع عليه الجزاء في حدود معينة[2]، فإذا كانت هذه هي سلطات الرئيس الإداري على أشخاص مرؤوسيه، فما هي حدود سلطته على أعمالهم.

2- سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس:

يقصد بها هيمنة الرئيس الإداري الأعلى على أعمال مرؤوسيه[3]، وحتى تتضح معالم سلطات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه، ينبغي التفرقة بين السلطات التي يباشرها الرئيس قبل اتخاذ المرؤوس لأي تصرف، وهي سلة التوجيه والإرشاد، والسلطات التي يزاولها بعد أن يكون المرؤوس قد قام بإجراء التصرف، وهي سلطة للتعقيب والرقابة[4].

أ- التوجيه والإرشاد:

1- د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م، ص 174.

2- د. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأول، دار النهضة العربية، 1996م، ص 4.

3- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، مبادئ القانون الإداري المصري، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف، الطبعة الثانية ، 1982م ، ص 84.

4- د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م، ص 181.

من المسلم به أن يهتم الرئيس الإداري بأن تصدر أعمال مرؤوسيه متفقة مع القاونين ومحققة للصالح العام، ومن أجل تحقيق هذه الأغراض، يحرص كل رئيس على إصدار أوامر وتعليمات ومنشورات توضح مفهوم هذه القوانين واللوائح[1]، فهذه السلطة سابقة على أعمال المرؤوس، وهي تنبع من واجب الرئيس الإداري في مراقبة سير العمل داخل جهازه الإداري.

ب- التعقيب والرقابة:

للرئيس الإداري حق مراقبة أعمال مرؤوسيه وذلك للتأكد من أنها صدرت مشروعة وملائمة كذلك[2]، فللرئيس حق إقرار هذا التصرف وله حق التعقيب عليه، وله حق الحلول محل المرؤوس ولكنها سلطات تجد أساسها في السلطة الرئاسية[3].

فللرئيس حق إقرار تصرف مرؤوسيه سواء كان هذا الإقرار صريحاً أو ضمنياً وحقه أيضاً في تعديل قرارات مرؤوسيه أو إلغائها أو سحبها أو الحلول محلهم في القيام بها، وهذا الحق يمارسه الرئيس الإداري بالنسبة لقرارات مرؤوسيه المشروعة منها وغير المشروعة، أي أن ممارسة هذا الحق لا تتوقف على مخالفة هذه القرارات واللوائح فحسب ولكن الرئيس قد يلغي أو يسحب أو يعدل قرار مرؤوسيه استناداً إلى عدم الملائمة لا إلى عدم المشروعية، ومع ذلك فإن هذا الحق ليس مطلقاً على الدوام وإنما قد ينص المشرع فقط على حق سحب أو إلغاء أو تعديل القرارات غير المشروعة فقط أي المخالفة للقوانين واللوائح[4]، وتجدر الإشارة إلى هنا أنه ليس للمرؤوس في هذه الحالة أن

1- د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، الطبعة الثانية ، 2002، ص 167.

2- وتجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية في ليبيا رقم 55 لسنة 1976 في م 76 ينص على أنه "يجب على الموظف تنفيذ جميع أحكام القوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لقيامه بمهام وظيفته أو تتصل بها وعليه بوجه خاص 1- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر، وذلك في حدود القوانين(=) واللوائح المعمول بها، 2- أن يحول أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع مخالفة القوانين واللوائح والنظم السارية أو إهمال تطبيقاتها".

القوانين والقرارات ذات العلاقة بالموظف والوظيفة، رابطة الموظفين، الجزء الأول، ص 47 وما بعدها.

3- د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، الطبعة الثانية ، 2002، ص 168.

4- د. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1976م، ص 358.

يعترض – إدارياً أو قضائياً – على هذه الرقابة التي يمارسها الرئيس على أعماله، فالرئيس في هذا المقام له هيمنة تامة على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس[1]، ورغم هذا الإطلاق والشمول فقد يخول المشرع للمرؤوس سلطة اتخاذ قرارات دون معقب من رئيسه ، وعليه لا يكون للرئيس أن يحل محله، وهذا هو المبدأ الذي أقرته محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 14 يونيه 1960 فنصت على أنه "إنه طبقاً للمادة 23 من قانون كلية الشرطة رقم 125 لسنة 1958، يختص مدير الكلية بقبول الاستقالة المقدمة من الطلبة ... أما سلطة وزير الداخلية في هذا الخصوص فهي مجرد تصديق على قرار مدير الكلية بقبول الاستقالة، وهذه المصادقة لا تنشئ بذاتها مركزياً قانونياً جديداً بل تؤيد المركز القانوني الذي أنشأه مدير الكلية"[2].

أما بالنسبة للحلول : فإنه لا يجوز للرئيس أن يحل محل المرؤوس في أداء وظيفته الإدارية إلا بوجود نص قانوني يتقرر للرئيس – استثناء – ، ذلك لأن الحلول يتعارض مع مقتضيات التدرج الوظيفي، الذي يقوم عليه النظام المركزي، القائم قانوناً على تقسيم المهام والاختصاصات الإدارية بين المستويات الوظيفية المختلفة[3]، فمنطق النظام المركزي يقضي بإتاحة الفرصة للموظفين في السلم الإداري لدراسة الأعمال المناطة بهم – كل حسب اختصاصه – في مراحل تتعدد مع تدرج الموظفين في الهرم الإداري، فإذا أجاز الرئيس الأعلى لنفسه أن يتولى أعمال مرؤوسيه بنفسه مباشرة فإنه يكون قد نقض أسس النظام المركزي[4]، إضافة إلى ذلك فإن التسليم للرئيس بالحلول في العمل محل المرؤوس يعد في الواقع تعدياً على

1– د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1973م، ص92.
2– مجموعة أحكام القضاء الإداري في مصر، سنة 14، ص 354.
3– د. بكر قباني، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، 1985م ، ص 14.
4– د. صبيح بشير مسكوني ، مبادئ القانون الإداري في الجمهورية العربية الليبية، المكتبة الوطنية ، بنغازي، الطبعة الأولى، 1974م ، ص 161.

الاختصاصات ، وبالتالي تجاوزاً للسلطة بسبب عدم الاختصاص[1]، مما يؤدي إلى إحداث فوضى ، ويضر بالمنفعة العامة التي يقوم على أساسها المرفق العام في مكوناته الأساسية[2].

وبعد هذا العرض عن سلطة الرئيس الإداري التي يمارسها على أعمال مرؤوسيه سنقوم بدراسة الصور التي من الممكن أن تتخذها المركزية الإدارية، وهذا ما سيتضح في المبحث الثاني.

1– د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2003م، ص 206.

2– د. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، الجزء الأول، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها، الطبعة الثالثة، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، 1998م، ص91.

المبحث الثاني

صور المركزية الإدارية وتقييمها

المطلب الاول : صور المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على أساس جوهري مضمونة تركيز الوظائف الإدارية في يد الحكومة المركزية[1] ، على أنه من الناحية العملية لا يتم هذا التركيز بصورة واحدة أو بشكل واحد فالمركزية الإدارية قد تأخذ في العمل إحدى صورتين[2] ، حيث أن الدول تتفاوت في الدرجة التي تأخذ بها بأسلوب التركيز الإداري أو المركزية المطلقة ، حيث تتركز السلطة الإدارية بكلياتها وجزيئاتها في يد السلطة المركزية دون أن تفوض ممثليها أية صلاحيات ، وتبرز هذه الصورة في بعض الدول النامية حديثة الاستقلال وذلك بغرض تحقيق الوحدة القومية أو التغلب على مشكلات عدك توافر الموظفين ، في حين تأخذ بعض الدول بأسلوب عدم التركيز الإداري الذي يقوم على تفويض الموظفين لاتخاذ القرارات الإدارية ومنحهم سلطة البت النهائي تحت إشراف الرئيس الإداري[3] .

وهذا ما اصطلح على تسميته بالمركزية المعتدلة أو اللاوزارية[4] ، ويعتبر وجود السلطة المركزية هو القاسم المشترك بين هاتين الصورتين ، إضافة إلى وجود موظفين خاضعين لهذه السلطة ، وعليه فإن الموظف لا يكون خاضعاً للقانون واللوائح فقط ولكنه يكون خاضعاً –أيضاً–

1– د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، بمكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 173.

2– د. جابر جاد نصار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص69.

3– د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص4.

4– د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف ، الطبعة الثانية ، 1982 ، ص 81.

لكل ما يصدره رؤساؤه من أوامر وتعليمات ملزمة ، وإذا خالفها تعرض للمسئولية الإدارية[1] ، لذلك فالأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية[2]، على النحو التالي :

بناء على ما سبق : سوف نعالج صورتي المركزية الإدارية :

الفرع الاول : المركزية المطلقة : أو أسلوب التركيز الإداري ، ويتحقق عندما تحتفظ الإدارة العليا في السلم الرئاسي لنفسها بسلطة البت واتخاذ القرار النهائي في جميع الأمور كبيرها وصغيرها ،بحيث يتعين على سائر مستويات التنظيم الإداري الرجوع دائماً إليها للحصول على قرارها[3] ، ففي هذه الحالة فإن الإدارات الموجودة والمنتشرة في أرجاء الدولة ما هي إلا إدارات تنفيذية يقتصر عملها على التنفيذ فقط دون أن يكون لها أمر في اتخاذ القرار أو مراجعته[4].

وتعتبر هذه الصورة هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية[5] ، وهذه الصورة تعني : تجميع الأعمال الإدارية برمتها في أيدي الإدارة المركزية وانعدام سلطة ممثليهـــم وحرمانهـــم – بالتالي من مكنة البت في أي أمر – ولو كان من الأمور اليسيرة ، على أساس حصر أعمال الإدارة في أيدي الوزراء وحدهم.

1– د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2003 ، ص210.

2– د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، نظام الإدارة المحلية في مصر ، بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 1996 ، ص5.

3– د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، الطبعة الثانية ، 1984، ص52.

4– د. جابر جاد نصار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص69.

5– د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف ، الطبعة الثانية ، 1982 ، ص 80.

وقد وجدت هذه الصورة المتطرفة من المركزية الإدارية بعض التطبيقات لها في النظم القديمة والنظم الدكتاتورية الحديثة ، وكان مثالها الأشهر في فرنسا في عهد نابليون : حيث كان المحافظ أو قائد الإقليم يعين من قبل الإمبراطور ، ولا يملك تقرير أي أمر إلا بالرجوع إليه، وهو في ذلك يشبه الأنظمة العسكرية القائمة – حينئذ – وقد أشار إلى ذلك " شاتيال" المتحدث الرسمي لحكومة نابليون عند مناقشة قانون 28 بليفيور للسنة الثامنة للجمهور والخاص بالمحافظين فقد جاء فيه أن مشروع القانون يقترح تعيين محافظ على رأس المحافظة ويكلف وحده بالتنفيذ والاتصال مباشرة – دون وساطة– مع الوزراء في العاصمة ، فالوزير لا يعرف إلا المحافظ وهذا الأخير لا يملك مناقشة الأوامر والتوجيهات المرسلة له ويقوم المحافظ بنقل هذه الأوامر إلى معاونيه ومساعديه ، وهؤلاء بدورهم ينقلونها إلى العمد ورؤساء البلديات دون تحريف أو تعديل ، وهذه الصورة الأكثر تطرفاً تعكس في الواقع إدارة دكتاتورية من قبل أداة الحكم ورغباتها في الهيمنة على المرافق الإدارية والمحلية كافة[1] ، مثلها نابليون بونابرت بمقتضى دستور السنة الثامنة ، فالتركيز الإداري يتجلى في انصراف النظام برمته إلى الإمعان في تطبيق المركزية الإدارية التي تعد هذه الصورة أكثرها إسرافاً بما يقضي تماماً على أي مشاركة في مراحل اتخاذ القرار كافة .

ولعل الصعوبات التي واجهت هذا الاختيار صنعت جداراً صلداً اصطدمت به سبل تنفيذه ، وهو الأمر الذي جعل الدول الحديثة تسمح بقدر محدد من المشاركة أسهم في التخفيف من وطأة التركيز الإداري سيما أن المركزية المطلقة كان يساعد على نجاحها فيما مضى ثلة عدد السكان وضآلة أهمية الإدارات العامة وانكماش دائرة الشئون الإدارية[2] ، بالإضافة إلى ندرة

1– د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الجزء الأول، تنظيم الإدارية الشعبية ووظائفها ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الثالثة ، 1998، ص 92.

2– د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، بمكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 174.

الموارد المالية اللازمة لقيام مركزية محققة فقد كانت نشاطات الدولة تنحصر في صيانة الأمن ورد الغزو الخارجي وإقامة العدل بين المواطنين ورغبة الدول التي نشأت في أعقاب انهيار نظام الإقطاع في المحافظة على سيادة الدولة ووحدتها وعدم إفساح المجال لقيام أي سلطات مستقلة أخرى داخل نطاق الدولة ، وذلك رداً على مساوئ عهد الإقطاع الذي أضعف سيادة الدولة ووحدتها ، فلما ازدادت واجبات الدولة ودخلت في مناشط كانت محرمة عليها فيما مضى وأصبحت مثقلة بأعباء تفوق طاقتها لم يعد بوسعها التفرغ لإنجاز الواجبات وفق تسلسل الأهمية التي كانت قد درجت على اعتماد سلمها ومن خلال ذلك ظهرت مساوئ المركزية المطلقة وعيوبها التي منها تعطيل المعاملات من خلال تأخر إنجازها وهو الأمر الذي يرد إلى تعقد العمل الإداري .

إضافة إلى ما تقدم : فإن عدم إعطاء الأهمية الكافية للمشاكل المحلية جعل الحلول التي تقترح بشأنها من قبل السلطة المركزية غير متفقة مع الواقع علاوة على أن التركيز الإداري – بما فيه من إفراط في التطرف– يؤدي إلى إرهاق الإدارة في العاصمة بسبب اضطرارها إلى النظر في المشاكل كافة : صغيرها وكبيرها ، كل هذا أدى إلى إصابة نشاطات الإدارة المركزية بنوع من الشلل يصعب الشفاء منه بسهولة ، وهذا ما انتج مساوئ المركزية المطلقة والتي منها :

1– تعقد الإجراءات وتجاهل الظروف المحلية .

2– تيه المسئولية .

3– ضيق روح المبادرة والابتكار.

4– التبذير [1] .

1– د. عبد المهدي عبد الله مساعدة ، مبادئ في الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الأردن ، منشورات العربية للعلوم الإدارية ، الطبعة الأولى ، 1977، ص 20.

وإزاء هذه الانتقادات التي وجهت للمركزية المطلقة ونتيجة لتعدد مظاهر نشاط الدولة واتساع نطاق الإدارة العامة فيها إلى حد كبير تطورت المركزية الإدارية إلى صورة أخرى لا يختفي فيها مبدأ تركيز السلطة وتجميعها وإنما تخفف من حدته وتلطف من جموده[1] ، كل ذلك أظهر صورة جديدة لجأت إليها الدول وهي : صورة مرونة رغم أنها تدور في فلك المركزية الإدارية وهذه الثورة هي : صورة عدم التركيز الإداري[2] ، أو المركزية النسبية .

الفرع الثاني : المركزية المعتدلة : وهذه هي الصورة الثانية للمركزية وتعني : عدم اقتصار دور موظفي السلطة المركزية على التنفيذ المادي لقرارات رؤسائهم ، فإذا كان لهؤلاء سلطة البت أو التقرير النهائي في بعض الاختصاصات كنا بصدد مركزية محققة[3] ، فالسلطة المعتدلة أو السلطة اللاوزارية هي صورة مخففة عن الأولى : إذ بمقتضاها تمنح بعض الاختصاصات الإدارية لهيئات إقليمية يكون لها تبعاً لذلك حق الانفراد بسلطة البت في بعض الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية وفي حدود ما منحته تلك السلطة من اختصاصات محددة[4] ، كل ذلك لتخفيف العبء عن السلطة المركزية في تصريف المسائل التي لا تحتاج إلى مقدرة خاصة لإنجازها وبالتالي : تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية لا سيما في الأقاليم[5] ، فالمركزية المعتدلة تعني : تمنع العاملين الإقليمين في الفروع الإدارية والمرفقية

1- د. جابر جاد نصار ، الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص71.

2- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000، ص 61.

3- د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2003 ، ص61.

4- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف ، الطبعة الثانية ، 1982 ، ص 52.

5- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، 1984،ص52.

المختلفة للسلطات المركزية بالاستقلال الذاتي وبحرية التصرف وإصدار القرارات النهائية في بعض المسائل الخاصة بإدارتهم ومرافقهم المحلية دون الرجوع في ذلك إلى السلطة المركزية بعد أن كانوا مجرد أدوات تنفيذية آلية لوضع قرارات هذه السلطة موضع التنفيذ[1]، على أن سلطة البت هذه التي يتمتع بها هؤلاء الموظفون لا تعني استقلالهم عن السلطة المركزية بل تعني ممارستهم لسلطتهم تحت إشراف السلطة المركزية في نطاق السلطة الرئاسية دون الخروج عنها، فهي لا تعني الاستقلال الكامل عن السلطة المركزية.

فهذه السلطات تضيق وتتسع بحسب ما تمنحه السلطة المركزية لهذه الوحدات من حرية التصرف في المسائل التي تواجهها.

ويتم تطبيق فكرة المركزية المعتدلة عبر وسائل قانونية يجب أن ينص عليها القانون صراحة، وذلك لأن الأصل – عند الأخذ بنظام المركزية الإدارية أن يمارس الشخص السلطات التي حددها له القانون ولا يجوز له تركها إلى غيره إلا حين ينص القانون على ذلك، ومن آليات تطبيق هذه الفكرة التي تعمل القوانين على النص عليها وتنظيمها[2]:

التفويض في الاختصاص[3]، فإن عدم التركيز الإداري أساسه التفويض في بعض الاختصاصات، وعناصره: مفوض ومفوض إليه، والاختصاصات: موضوع التفويض، فالرئيس يستطيع أن يعهد بممارسة بعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه إذا سمح القانون له بذلك[4]، وهو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها بتاريخ 1955/3/14م، حيث جاء بالحكم النص التالي: " إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ

1- د. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري المصري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى ، 1986، ص 169.

2- د. جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص70.

3- د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، 1979م، ص 5 وما بعدها.

4- د. جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص70.

الدستورية أو القوانين واللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها[1].

الفرع الثالث التفويض : وفي واقع الأمر فإن صورة المركزية المعتدلة أو عدم التركيز الإداري يتجسد أساساً في ظاهرة التفويض الإداري أو تفويض السلطة الذي تتعاظم أهميته إلى حد بعيد في الوقت الحاضر، ولكنه يثير عدداً من التساؤلات حول تعريفه، وأهميته ونظرة علماء الادارة إليه، وشروط صحته قانوناً، والتمييز بينه وبين غيره من المصطلحات التي تختلط أو تتشابه به: كتفويض التوقيع والحلول[2].

والتفويض لغة هو: أن يجعل شخص لآخر التصرف في أمر معين ، ويقال فوض الأمر إليه أي جعل له التصرف فيه[3]، وفي نظر الفقهاء المسلمين فإن التفويض هو أن يولي أو يستوزر ولي الأمر من يفوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضائها على اجتهاده[4].

أما تفويض السلطة أو التفويض الإداري أو تفويض الاختصاص فيقصد به قانوناً أن يعهد الرئيس الإداري بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه بناء على نص قانوني يجيز ذلك[5]، وقد تم اللجوء إلى طريق التفويض للتخفيف من غلو التركيز الإداري، وذلك لأن لكل إنسان طاقة وحدوداً وكان من المتعين توجيه جهود رؤساء

1- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر، السنة التاسعة، ص 367.

2- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000، ص 62.

3- المعجم الوجيز مجمع اللغة العربية، القاهرة، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، 1995م، ص484.

4- ابن منظور ، لسان العرب، مادة ف.و.ض، الطبعة الحديثة، دار المعارف، المجلد الخامس ، ص3485.

5- د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ، 1984م، ص 53.

المنظمات والهيئات للأهداف الرئيسية الكبرى للهيئة، لأن مطالبة هؤلاء الرؤساء بالهيمنة على كافة الأمور، الهام منها وغير الهام، هو تكليف فوق الطاقة، لذا فقد أصبح من المحتم توزيع السلطة بين عدد أكث ممن بحوزتها فعلاً، لا بقصد التخفيف عن هؤلاء الرؤساء للاضطلاع بمسئولياتهم القيادية وتكوين صف ثان من مرؤوسيهم وتدريبهم على تحمل أعباء القيادة في المستقبل[1].

وبذلك يمكن القول: إن التفويض أصبح أحد الوسائل الرئيسية الممكنة والعملية لتوزيع الوظائف والاختصاصات الإدارية[2]، وتأخذ بتفويض الاختصاصات جل الدول الحديثة لعدم قدرة السلطة المركزية على إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين في الأقاليم كافة بالسرعة والكفاءة المطلوبتين.

ومن الأسس الهامة التي يقوم عليها التفويض أنه لا يعد جائزاً إلا بإرادة المشرع صراحة[3]، وهو ما سجلته محكمة القضاء الإداري المصرية منذ تاريخ متقدم في حكمها الصادر في 14 مارس 1955[4].

وقد تفرع عن هذه القاعدة: أن تفويض السلطة يجب أن يكون جزئياً، وأن التفويض الكلي مخالف للقواعد العامة إلا باستثناء من المشرع وفي الحدود التي يرسمها ، ولذا فإنه – دائماً –

1- د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، دراسة مقارنة، 1979م، ص 5 وما بعدها.
2- د. محمود عبد الحميد أبو زيد، أثر التفويض في الإصلاح الإداري، دار النهضة العربية، 1977م، ص15.
3- د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ، الكتاب الأول، 1977م، ص 97.
4- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة 9 ، ص 357، حيث جاء بالحكم "أن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز أن تتنازل عنه أو تفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ واجب قانوني ولا يجوز أن تعهد به لسواها إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص حيث تكون مباشرته في هذه الحالة الجهة المفوض إليها مستمدة من القانون".

نسبي[1]، وبذلك يعتبر التفويض من الوسائل الهامة لتفادي مساوئ تركيز الوظائف والاختصاصات ويحقق الإفادة الكاملة من كافة الطاقات البشرية الكامنة في داخل المنظومة، ومن ثم فإن الأخذ به بقدر، وبالطريقة الصحيحة، وممارسته في ضوء القواعد السليمة من شأنه قيادة المنظمة الإدارية إلى تحقيق أهدافها على الوجه الأكمل، والعكس صحيح[2].

المطلب الثاني : تقييم المركزية الإدارية:

إذا كانت المركزية الإدارية تعتبر ظاهرة طبيعية في بدء نشأة الدولة وتكوينها، باعتبارها مؤدية إلى التوحيد بين السلطات التي قد تكون مشتقة ومبعثرة فإن بعض الدول التي قطعت شوطاً كبيراً في التقدم والحضارة قد تأخذ بهذا النظام تقديراً منها لما يتميز به[3]، فالمركزية الإدارية – تتمتع إذا أحسن تطبيقها– بمزايا عديدة، كما يؤخذ عليها بعض العيوب التي دعت أغلب الأنظمة إلى الاستعانة بنظم أخرى للتخفيف من آثارها أو لمحاولة تفادي هذه العيوب والمآخذ[4]، وسنقوم بالتعرض – في نقطتين مستقلتين – للمزايا والعيوب التي يمكن ان تنتج عن طريق المركزية الإدارية على النحو التالي:

1– د. عبد الهادي عبدالله مساعده، مبادئ الإدارية المحلية وتطبيقاتها في الأردن، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الطبعة الأولى، 1977م، ص 21.

2– د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، الطبعة الأولى، 2001م، ص 26.

3– د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف ، الطبعة الثانية ، 1982 ، ص 85.

4– د. مجدي مدحت النهري، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، الطبعة الأولى، 2001م، ص 35.

الفرع الاول: مزايا المركزية الإدارية:

النظام المركزي إذ يتضمن توحيد الإدارة في الدولة وجعلها متسقة متجانسة يترتب عليه بعض المزايا التي تعتبر من حسنات هذا النظام، وذلك على الوجه التالي:

1- إن النظام المركزي يعمل على تثبيت أكان الدولة والحكومة المركزية وتقوية سلطاتها وتدعيم نفوذها.

2- أداء الخدمات العامة على نحو أفضل، فالمركزية هي الوسيلة الهامة لتقديم الخدمات العامة لجمهور المواطنين، تلك الخدمات التي لا يقتصر نفعها على شخص بعينه أو على إقليم محدود، وإنما تشمل الدولة وأقاليمها المختلفة[1].

3- يكفل تطبيق النظام المركزي توحيد أساليب النشاط الإداري وأنماطه في مختلف مرافق الدولة، ومن ثم وحدة النظم الإدارية وتجانس قواعدها في مختلف أجزاء الإقليم، وذلك بما تصوره السلطة المركزية من تعليمات وأوامر موحدة، وهذا يؤدي – بطبيعة الحال – إلى تمكين الموظفين في الدولة من الإلمام بتلك النظم والقواعد إلماماً جيداً فيحسنون تنفيذها واحترامها.

4- من شأن النظام المركزي، الاقتصاد في النفقات العامة لبساطة التنظيم الإداري في الدولة ولميل الموظفين المركزيين إلى المحافظة على المال العام[2].

1- د. محمد عبد الحميد أبوزيد، توازن السلطات ورقابتها، جامعة القاهرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2003، ص 29.

2- د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الجزء الأول، تنظيم الإدارية الشعبية ووظائفها ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الثالثة ، 1998، ص 94.

5- تحقيق المفهوم الدقيق للسلطة الرئاسية للوظيفة العامة، مما يترتب عليه تحقيق الدقة والنظام في العمل الإداري – بوجه عام – نتيجة خضوع المرؤوسين لرؤسائهم وتوجيهاتهم ومراقبة أعمالهم[1].

ومن خلال المزايا السابقة يتجه جانب من الفقه إلى أن المركزية الإدارية تمثل ضرورة لكل دولة عصرية[2]، بحيث لا يمكن تخيل دولة ما لا تستند إلى مركزية إدارية، مما حدا بالبعض إلى أن يقرر أن المركزية الإدارية بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة.

ومع أن للمركزية الإدارية مثل هذه المزايا الهامة – إذا ما أحسن تنظيمها وتنفيذها – فإن هذا النظام – مع ذلك – لم يسلم من نقد شديد هو موضوع المطلب الثاني:

الفرع الثاني : عيوب المركزية الإدارية:

غم ما ذكرناه من مميزات للمركزية الإدارية، فإن لها عيوباً كفيلة بأن تجعل الاعتماد عليها بمفردها أو الإمعان فيها أمراً مرفوضاً، ويمكن إجمال هذه العيوب في مجموعة من النقاط هي:

1- المركزية الإدارية تتنافى مع المبدأ الديمقراطي، لأن الأخذ بها يؤدي إلى انفراد السطلة المركزية بسلطة البت والتقرير النهائي للأمور، حيث تتخذ القرارات المتعلقة بالأقاليم دون معرفة حقيقية بالمشاكل والصعوبات التي تواجه الأقاليم، وما ينتج عن ذلك من حرمان

1- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000، ص 102.
2- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000، ص 103.

سكانها من المشاركة في إدارة وتطوير أقاليمهم[1]، ويمكن القول إن هذا الأسلوب لا يتفق إلا مع نظام الحكم الفردي الذي كان سائداً في الدولة القديمة[2].

2- من شأن المركزية الإدارية أن تؤدي إلى إغراق الرئيس الإداري بكم كمي من القرارات المتعلقة بإدارته، ومن ثم لا يتمكن الرئيس من التفرغ لصنع السياسة العامة أو التخطيط[3].

3- من مقتضى التبعية المطلقة التي تسود التنظيم الوظيفي في ظل أسلوب المركزية الإدارية ، خضوع الموظفين غب الدولة خضوعاً كلياً لإدارة السلطة الرئاسية في الجهاز الإداري[4]، إذ أن مهمتهم تنحصر في تنفيذ ما يملي عليهم من أوامر وتعليمات من السلطة المركزية دون أن يكون لهم الحق في مناقشتها أو الاعتراض عليها، كما أنهم لا يملكون أية سلطات ذاتية في المسائل المحلية التي تعرض لهم في الأقاليم.

4- لا يتناسب أسلوب المركزية الإدارية مع الدولة ذات المساحات الشاسعة، خاصة الدول التي قطعت شوطاً كبيراً في الوعي الإداري والتقدم الاقتصادي، إذ تمثل المركزية بالنسبة

1- د. ماهر جبر نضر ، الأصول العامة للقانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، بمكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 183.

2- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000، ص 103.

3- د. رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، 2003 ، ص220.

4- د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الجزء الأول، تنظيم الإدارية الشعبية ووظائفها ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، الطبعة الثالثة ، 1998، ص 94.

لهذه الدول عبئاً ثقيلاً على حكوماتها وأمراً صعب التحقيق ويترتب عليه في النهاية تناقض الخدمات التي تقدمها هذه الدول لمواطنيها[1].

5- إن ابتعاد النظام المركزي عن الطابع الديمقراطي – بل تناقضه الصارخ معه – من شأنه أن يشد التيه للخلف من خلال مجافاته القواعد الطبيعية التي هي المرجع والمقياس في العلاقات الأساسية[2].

6- إن تطبيق المركزية الإدارية قد يؤدي إلى تبديد الوقت والجهد والمال، كما يؤدي إلى إضعاف الشعور بالمسئولية خاصة لدى ممثلي الإدارة المركزية داخل الأقاليم[3]، ويعود عدم مراعاة هذه الجوانب ذات التأثير المباشر على التنمية المجتمعية إلى انصراف النظام المركزي إلى تقوية سلطته وهيمنته فحسب دون تقدير للنتائج المترتبة على أثر ذلك على صعيد المواطن والشارع.

وتجدر الاشارة إلي أن النظام الإداري في ليبيا يحكمه القانون رقم 59 لسنة 2012 المعدل بالقانون رقم 9 لسنة 2013 وقد تم بناء التنظيم الاداري في ليبيا وفقا لهذا القانون على أربعة أسس تتمثل في الأهداف الشخصية القانونية للوحدات الإدارية المحلية و استقلال السلطات المحلية عن السلطة المركزية ، وسلطة اتخاذ القرارات حيال الاختصاصات العامة من قبل الادارات المحلية ، وعلى الرغم من كل هذا فقد نص هذا القانون على عدم استقلال هذه الوحدات الإدارية المحلية استقلالاً تاما بل جعلها خاضعة لرقابة السلطة المركزية مما يجعل هذا الاستقلال نسبي وليس مطلق .

1- د. محمد أحمد فتح الباب، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2000، ص 103.

2- معمر القذافي ، الكتاب الأخضر ، الفصل الأول، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتب الأخضر، الطبعة الثامنة عشر ، ص 82.

3- د. بكر قباني ، القانون الإداري، دار النهضة العبية، الطبعة الأولى، 1985م، ص 149.

ويعتبر التنظيم الإداري في ليبيا وفقا لهذا القانون هو تنظيم إداري لامركزي يستند على توزيع السلطات التي تتولاها السلطة المركزية في العاصمة على الإدارات المحلية في كافة ربوع الوطن بهدف تحقيق أقصى حد من التنمية وتقريب تقديم الخدمات للموطنين

وخلاصة القول، فإن النظام المركزي يعد في مطافه الأخير وفي الأساس الذي يقوم عليه – رؤية سياسية لا تتيح مبدأ المشاركة وتعتمد على آلتها الوحيدة في تحقيق أغراضها السياسية والإدارية، ولعل كل مسوغاته التي يعتمد عليها المدافعون عنه هي مجرد تبريرات لا ترقى إلى مستوى الدفاع عنها حيال الانهيارات التي تشهدها بناءاته كل يوم، وإزاء هذا بدأ الفقه الإداري يشع بضرورة منح الوحدات المحلية – نظراً لقربها من منبع الحاجة – سلطة البت أو التقرير النهائي في الأمور الخاصة بالأقاليم بعيداً عن سطلة الحكومة وتدخلها، وذلك من خلال تبني اللامركزية لما فيها من مزايا وإن لم ترق إلى مستوى الممارسة الحقيقية في بعض الأحيان.

والحمد لله رب العالمين

وبالله التوفيق والسداد

الخاتمة

تناولنا من خلال هذا البحث المصغر مسألة التنظيم الإداري المركزي ، وقد اتضح أنه عندما نتصدى لمعظم الدساتير والقوانين الإدارية في معظم الدول ، إنما تقيم على أحد أمرين جوهريين هما :

المركزية الإدارية : وفيها تسيطر الحكومة في عاصمة البلاد على الوظيفة الإدارية بشتى نواحيها لا تشاركها سلطات أخرى، وبذلك تصبح سلطة البث في الأمور بين الحكومة المركزية ، ولا توجد سلطات خاصة لممثلي الإدارة في الأقاليم .

واللامركزية الإدارية: وهنا يتم توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية أو مصلحة ، على أن تباشر هذه الهيئات سلطتها في النطاق المحدد لها من قبل القانون ، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها دون أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً .

ولا ريب أن وظائف الإدارة قد تزايدت في الكم والكيف ، وهذا يرجع إلى التغير التكنولوجي والعلوم التطبيقية التي أحدثت مفعولها في قيمة المسافات الشاسعة التي تفصل بين الشعوب الفكرية والمادية والإعلام وازدادت مطالب الأفراد المعيشية والتمتع بالخدمات العامة والحاجات الأساسية ، وتحول كثير من أوضاع الترف في العقود الماضية إلى ضرورات للعيش الكريم في الوقت الحالي .

وهذه الزيادة المطردة في وظائف الدولة وعمالها أظهرت لنا ضرورات اجتماعية واتجاهات عامة نلمحها في كل تنظيم إداري معاصر ، وفي مقدمة هذه الضرورات اتخاذ أوضاع

المركزية واللامركزية الإدارية في وظائف معينة ،السلطة الإدارية باعتبارها من الضرورات العملية التي يقتضيها التنظيم الحديث للأجهزة الإدارية .

فمشكلة الجهاز الإداري في الدولة الحديثة ليست مجرد مشكلة تميز بين المرافق العامة والهيئات العامة ، وليست مشكلة تخطيط مشروع مقترح ، وليست مشكلة تعيين موظفين ، إنها أبعد تحوراً من ذلك ، إنها مشكلة الأساس الفكري والعقائدي الذي يشيد عليه الجهاز الإداري تشييداً سليماً يصبوا إلى تحقيق الأهداف التي أنشيء من أجلها ، إنها باستمرار مشكلة صناعة الإنسان أكثر من كونها صناعة التقدم المادي .

من أجل ذلك فقد هجرت معظم دول العالم – وليس بصفة مطلقة – النظام المركزي للإدارة ، الذي نشأ ترفيه الحكومة المركزية بالوظيفة الإدارية ودلت وجهها شطر الأسلوب اللامركزي الذي يعمل على توزيع تلك الوظيفة بين الحكومة المركزية وهيئات أخرى محلية أو مصلحية .

وبذلك يكون الطابع المميز حالياً في معظم دول العالم هو التوسع في تطبيق النظام اللامركزي للإدارة بهدف توزيع السلطة الإدارية بين جهات متعددة في الدولة ، حيث كان للزيادة المطردة في وظائف الدولة ، أثرها المباشر على السلطات العامة ، فيما يتعلق بوظائفها وكيفية أدائها على نحو يستجيب للتطورات الحديثة التي خيمت على سماء الدولة .

لذلك لم تعد مهمة الإدارة مقتصرة على التنفيذ بل أصبحت هي التي ترسم السياسة العامة على ضوء ما لديها من وسائل فنية وما يتجمع لديها من معلومات .

يترتب على كل ذلك أن الدولة تحتاج في سبيل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلى مزيد من ذوي الخبرة والاختصاص والمهارات الفنية ، بغية تسيير الأمور ومسايرة التطور في الطريق المرسوم، مما حدا بالدول إلى اعتناق النظام اللامركزي للإدارة .

و نورد فيما يلي أهم النتائج التوصيات التي توصلنا إليها من خلال الدارسة

النتائج :

1 . إن نظام المركزية الإدارية الذى كان معمولا به في الستينات والتسعينات من القرن الماضي انحسر ولم يعد بالإمكان الاستمرار في تطبيقه .

2 . إن التنظيم الإداري في ليبيا قد مر بالعديد من مراحل التذبذب في تطبيق المركزية واللامركزية الإدارية .

3 . للموروث التقافي القبلي دور أساسي وبارز جعل القبيلة بديلا عن المؤسسات الفاعلة في الدولة .

4 . صدور قانون للتنظيم الإداري مقتضب ومحدد وهذ القانون رقم 59 لسنة 2012 جعل اللائحة التنفيذية أكتر أهمية من القانون نفسه .

التوصيات :

1 . العمل على إصدار تشريع يتولى تنظيم الإدارة في ليبيا على نحو يجعل من الوحدات الإدارية التي يشملها هذا التنظيم قادرة على تحقيق أكبر قدر من التنمية و زيادة الصلاحيات الممنوحة لها .

2 . على المشروع أن يتضمن في الدستور الأسس التي يستند إليها في إنشاء الكيانات الإدارية في ليبيا لضمان وحدات إدارية فاعلة .

3 . العمل بمختلف الوسائل وعلى كافة المستويات لزيادة الوعي لدى المواطنين بأهمية وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تقرب لهم كافة الخدمات .

4 . بإعتبار النفط ملكا لجميع المواطنين يجب توزيع عائداته بعد تجميعها على مختلف التنظيمات الادارية وفقا لتعداد السكان واستغلال هذا العائد في تحقيق التنمية

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

وبالله التوفيق

قائمة المراجع

1- د. جابر جاد نصار . الوجيز في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، 2004 ، ص 57.

2- محمد أحمد فتح الباب ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، التنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية ، 2000، ص55 .

3- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان ، مبادئ القانون الإداري المصري ، مطبوعات جامعة القاهرة ، فرع بني سويف ، الطبعة الثانية ، 1982، ص87 .

4- د. مجدي مدحت النهري ، الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية ، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة ، الطبعة الأولى ، 2001، ص19.

5- د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، 1970 ، ص 70، د. فؤاد العطار : القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، 1970 ، ص191.

6- د. صبري توفيق حمودة ، اللامركزية المحلية وقابة السلطة الإدارية في ليبيا، دار المعارف ، مصر ، الطبعة الأولى ، 1977، ص 2.

7- رفعت عيد سيد ، مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى، 2003 ، ص 223 وما بعدها.

8- د. عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، دار الفكر العربي ، رسالة دكتوراه ، 1972، ص17.

9- د. ماهر جبر نصر ، الأصول العامة للقانون الإداري الكتاب الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ، الطبعة الثانية ، 2002 ، ص 161.

10- د. محمد صلاح عبد البديع السيد ، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، 1996، ص2.

11- د. محمد عبد الله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، الكتاب الأول ، تنظيم الإدارة الشعبية ووظائفها ، الطبعة الثالثة ، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية ، 1998، ص87.

12- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الإدارة المحلية مركز الدراسات القانونية العلمية ، جامعة القاهرة ، 1999، ص293.

13- عمر عبدالله عمر امبارك بحث قانوني، بعنوان اللامركزية الموسعة وفق مشروع الدستور الليبي ، منشور عملية ابحات قانونية صادرة عن كلية القانون جامعة التحدي السنة الرابعة ، العدد السادس يناير 2019

14- حواء سليمان عبدالسلام درياق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون جامعة سرت