

## اللامركزية والتخطيط على المستوى المحلي

### ( تجربة التخطيط المحلي في ليبيا )

د. عماد الشاذلي السايح\*

ملخص:

اللامركزية كإحدى أهم أشكال الإدارة العامة الحديثة دوراً بارزاً في تقدم العديد من المجتمعات، إلا أن الإدارات المحلية في الدول النامية كانت وما تزال بعيدة كل البعد عن انعكاساتها الإيجابية، ويمكن إرجاع السبب في ذلك إلى ضعف القدرات الذاتية للمحليات، الأمر الذي نتج عنه قصور في أدائها الإداري، فرض على الإدارة المركزية ضرورة إعادة النظر في تبني نهج اللامركزية في العديد من تلك الدول.

وقد خلصت هذه الورقة إلى أنه قد يكون من الأفضل في حالة الكثير من تلك المجتمعات الأخذ بمبدأ التدرج في اللامركزية، على أن يتزامن هذا التدرج مع تطور مستوى القدرات الذاتية للإدارات المحلية، ولن يكون التأثير المركزي بعيد عن هذا التوجه إذ إن استقرار الإدارة المركزية، ووضوح القوانين والتشريعات التي تنظم علاقتها بالإدارات المحلية، ومستوى الشفافية القائم بينهما، تعد من العوامل المؤثرة على فعالية اللامركزية كنظام إداري يعتمد عليه في النهوض بمستوى الخدمات التي تقدم لأفراد تلك المجتمعات.

وللتخطيط المحلي دور محوري في تفعيل نظم اللامركزية، فهذه الأداة يجب أن توجه أولاً لبناء القدرات الذاتية للمحليات، ولعل التجربة الليبية في هذا المجال خير دليل على أن بناء القدرات الذاتية للمحليات القائم على مبدأ التخطيط يعد المسار الصحيح نحو تحقيق أهداف التنمية الإدارية في المجتمعات النامية.

## مقدمة:

تشير التقارير الدولية إلى أن 80% من بلدان العالم الثالث قد بدأت تتبنى نماذج التخطيط اللامركزية، وتمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في صنع القرار، وذلك في محاولة منها لتحسين إدارة المصالح والمرافق العامة وآلياته، وتحقيق مبدأ الاستقلالية المحلية القائم على تعزيز الكفاءة في توظيف الموارد، والعدالة في توزيع عوائد التنمية.

ويأتي هذا التوجه في إطار المراجعة الشاملة التي تقوم بها الدول النامية لاستراتيجياتها التنموية، وإعادة النظر في دورها المهيمن على حركة النشاط الاقتصادي، بعد أن أحست بعدم جدوى منهجية التخطيط القائم على مركزية اتخاذ القرار، وتدني عوائده، ومن ثم ضرورة اعتماد منهج التخطيط المحلي (اللامركزي) القائم على المشاركة الفاعلة للمجتمع بشرائحه المختلفة، والتأكيد على دورها في تحديد الأهداف والغايات الاقتصادية والاجتماعية، وبرامج التنمية البشرية المحلية.

إلا أن هذا التوجه لم يحقق المستهدف منه في العديد من تلك الدول، فالبينة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طبقت فيها اللامركزية عموماً، والتخطيط اللامركزي على وجه الخصوص، لم تكن بالبيئة الجاذبة لمثل هذه النظم الإدارية، فانعكس ذلك سلباً على قدرة الهيئات المحلية على النهوض بخدمات المجتمع المحلي وإشباع حاجات أفراد من جهة، وعدم اتفاق المصالح المحلية مع المصالح العامة للدولة من جهة أخرى، وخلق هذا الواقع يمكن إرجاعه إلى مجموعة من العوامل، أبرزها: قصور خطط المحليات، وانقادهما للتنسيق بشكل عام، وعدم إدراك مسؤوليها لأهمية التخطيط في بناء القدرات الذاتية لمحلياتهم، الأمر الذي وضع فاعلية عملية التخطيط في موضع المسؤولية المباشرة عما آلت إليه أوضاع الإدارة المحلية في الكثير من الدول النامية.

وتعد ليبيا إحدى الدول التي أخذت بمنهج التخطيط كأسلوب لإدارة عجلة النشاط الاقتصادي، فمنذ العام 1973 وحتى العام 1999 استحوذ منهج التخطيط المركزي الشامل على كافة سياسات وبرامج التنمية في ليبيا، ورافق ذلك التوجه الأخذ بمبدأ (التنمية بواسطة الدولة)، حيث أخذت الدولة على عاتقها الالتزام بتنفيذ مشروعات التنمية في ظل ما يعرف آنذاك بـ(الاشتراكية الشعبية)، وفي ذات الوقت سعت إلى إيجاد صيغ للحكم المحلي، وجرت عدة محاولات من التقسيم والتقييم؛ استقر آخرها على ما يعرف بـ(الشعبيات)، إلا أن مركزية التخطيط واللامركزية الحكم المحلي بأشكالها المختلفة خلال الفترة (1977-1999) وما بعدها، خلق بيئة من التناقض كانت لها انعكاسات سلبية على كافة مستويات التنمية وعلى وجه الخصوص التنمية الإدارية، فأدى ذلك إلى تدني القدرات الذاتية للمحليات، وعدم تمكنها من إدارة خدمات النفع العام، الأمر الذي دفع بالفائمين على اتخاذ القرار في ذلك الوقت إلى التراجع عن اللامركزية في إدارة الكثير من القطاعات ذات الأهمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبناء على ما تقدم، فإن هذه الورقة تهدف إلى تسليط الضوء على العلاقة القائمة بين التخطيط (كأحد أهم وظائف الإدارة)، واللامركزية الإدارية (إحدى أشكال الإدارة العامة الحديثة)، والتعرف على انعكاسات هذه العلاقة على تحسين فاعلية وكفاءة الحكومات المحلية في مجال استحداث الخدمات وتقديمها عبر الربط بين المتطلبات والمعطيات المحلية، وتحقيق الأهداف الإقليمية والقطرية في آن معاً.

كما أن هذه الورقة تبحث في الأسباب الكامنة وراء تعثر منهج التخطيط على المستوى المحلي القائم على اللامركزية الإدارية في ظل السياسات الرامية لدعم الديمقراطية، واقتراح السياسات المثلى التي من شأنها أن تعمل على الملائمة بين كل من متطلبات التخطيط واللامركزية الإدارية في إطار نظرة اقتصادية تنموية، وذلك

من خلال تناول التجربة الليبية في هذا المجال خلال العقود الأربعة الماضية، والوقوف على ما واجه هذه التجربة من صعوبات، واستخلاص بعض النتائج التي يمكن الاسترشاد بها في وضع تصور أفضل لشكل العلاقة التي يجب أن تكون بين التخطيط واللامركزية الإدارية في بناء ليبيا الجديدة.

وتستمد هذه الورقة أهميتها من تناولها لموضوع اللامركزية (من جانبها الإداري)، الذي بات محل أنظار جميع المهتمين بمستقبل ليبيا الجديدة، وشكل النظام السياسي والتقسيم الإداري الذي يمكن أن تخضع له أقاليم الدولة الليبية، فاللامركزية الإدارية هي المسؤول الأول عن الارتقاء بمستوى الخدمات العامة إذا ما طبقت بفاعلية وخطوات متوازنة في إطار ما يشهده الاقتصاد الليبي على وجه الخصوص من برامج إصلاحية، وسياسات انفتاحية، تعد بمستقبل أفضل لأفراد المجتمع الليبي.

وبالتالي فإن تفعيل اللامركزية الإدارية في الهيكل التنظيمي للدولة الليبية يتطلب من متخذي القرار إعادة النظر في السياسات السابقة، وانتهاج سياسات رشيدة تتسم بالواقعية والنظرة الإستراتيجية، وتضع في اعتبارها بناء القدرات ضمن أولويات التنمية الإدارية من خلال الاستعانة بمنهج التخطيط الأقدر على تحقيق أهداف هذه المرحلة.

والباحث في تناوله لهذا الموضوع سوف يعتمد على المنهج الاستقرائي من حيث منهجية التفكير، في محاولة لفهم وتوضيح طبيعة العلاقة القائمة بين كل من التخطيط باللامركزية الإدارية في ظل التوجهات التنموية الحديثة، واستخلاص النتائج التي من شأنها أن تعطي صورة واضحة عن السياسات الإدارية التي يجب أن يتم تبنيها مستقبلاً.

والمنهج الوصفي من حيث الأسس والقواعد والإجراءات التي سوف يسلكها الباحث عند تناوله لهذا الموضوع من جانبه التطبيقي (التجربة الليبية)، والذي يقوم

على وصف واقع العلاقة التي كانت قائمة بين كل من التخطيط واللامركزية خلال العقود الأربعة الماضية، وإبراز أهم عوامل التأثير على مسار تلك العلاقة، وتبيان بعض آثارها على مسيرة التنمية الإدارية في ليبيا، وذلك من خلال المحاور التالية:

- أثر التخطيط على نظم اللامركزية والإدارة المحلية.

- دور التخطيط في بناء القدرات الذاتية للمحليات.

- تجربة التخطيط على مستوى المحليات في ليبيا.

أولاً: أثر التخطيط على نظم اللامركزية والإدارة المحلية:

للتخطيط مكانة بارزة في أحد أهم نظم الإدارة العامة حديثاً، تلك التي تقوم على تفعيل اللامركزية كأداة لتحقيق الكثير من أهداف التنمية الإدارية التي تسعى إليها معظم المجتمعات النامية، بل إن بعض الكتاب جعل من التخطيط عنصراً أساسياً لكسب رهان اللامركزية في تلك المجتمعات.

ويتناول هذا المحور الأثر الذي يمكن أن يتركه التخطيط على أداء الإدارات المحلية في إطار التوجه نحو المزيد من اللامركزية؛ إستراتيجية المجتمعات النامية نحو تحقيق مستويات عالية من التنمية الإدارية، ويبحث في مدى نجاح تطبيق اللامركزية في إدارة محليات وأقاليم الدول النامية من خلال الاستعانة بالتخطيط كوسيلة لدعم القدرات الذاتية للمحليات، القاعدة التي تنطلق منها لتحقيق أهدافها الرامية إلى توفير الخدمات والسلع ذات النفع العام وتحسين نوعيتها، وتخفيض تكاليفها، والارتقاء بمستويات الرفاه لأفرادها.

وللوقوف على علاقة التخطيط بنظم اللامركزية، سوف يتعرض الباحث بشكل مختصر لمفهوم اللامركزية ومضمونها، كخطوة نحو بلورة شكل تلك العلاقة، والأثر الذي يمكن أن تتركه على هيكل بناء القدرات الذاتية للمحليات.

فقد تناول العديد من الكتاب في هذا المجال مفهوم اللامركزية ومضمونها من عدة زوايا، ومختلف الاتجاهات، وعلى سبيل المثال يرى "وايت" إن اللامركزية هي: (نقل السلطة، تشريعية كانت أم قضائية أم تنفيذية من المستويات الحكومية العامة إلى المستويات الدنيا)<sup>(1)</sup>، بينما يرى "كيثل" في كتابه "ثورة الإدارة العامة العالمية" بأن اللامركزية هي (نقل مسؤوليات تقديم الخدمات إلى الحكومات المحلية كأسلوب إضافي لجعل الحكومة أكثر تجاوباً)<sup>(2)</sup>، وهناك من يرى بأن اللامركزية هي: (الموقف الذي يتسع فيه نطاق التفويض في السلطات، أو تمنح فيه سلطات أصلية لمستويات إدارية أدنى)<sup>(3)</sup>، عموماً لا يوجد خلاف من حيث المضمون على مفهوم اللامركزية، وإن اختلف الباحثون في تعريفهم لها من حيث الهدف والوظيفة، إلا أنهم يتفقون جميعاً على الآتي:

- 1- إنها نظام إداري يهدف إلى نقل سلطة اتخاذ القرار إلى مستويات إدارية أدنى.
- 2- التفويض بالصلاحيات ذات العلاقة المباشرة بالرفع من مستوى الخدمات التي تقدم لأفراد المجتمع المحلي.
- 3- تغطي الأعمال والقرارات التقليدية الأكثر خصوصيةً وتفصيلاً.

وعملياً، فإن كلاً من المركزية واللامركزية هما مفهومان نسبيان من حيث التطبيق والممارسة في مختلف نظم الإدارة الحكومية، فلا توجد مركزية مطلقة أو لا

1- مركز أضواء، "الفيدرالية"، أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، مركز أضواء، بغداد، العدد الثالث، شباط 2009، ص19.

2- دونالد ف. كيثل، ثورة الإدارة العامة العالمية، (تر) محمد الطرح، (الرياض: مكتبة العبيكان، 2003)، ص15.

3- محمد شوقي أحمد وآخرون، الإدارة الحكومية الجديدة، (الزقازيق: مكتبة الجامعة الحديثة، 2007)، ص207.

مركزية مطلقة<sup>(1)</sup>، وهذه النسبية تتحدد على ضوء فاعلية كل منها في تحقيق الأهداف المتوخاة من وراء تطبيقها.

لماذا اللامركزية الإدارية؟ هناك العديد من الأسباب التي تدعو الدولة الحديثة إلى التوجه نحو اللامركزية الإدارية، والتي يمكن حصر أهمها في ما يلي:

1- دور الدولة الجديد الذي أصبح يتوجه نحو دعم ومساندة القطاع الخاص في العديد من المجالات والأنشطة الاقتصادية عموماً، والخدمات الحيوية على وجه الخصوص، بهدف تحسين تقديم القطاع العام للخدمات، والرفع من مستوى معيشة السكان. ولضمان العدالة وعدم الانسياق ضد مصالح الطبقات الدنيا التي تشكل الشريحة الأوسع في معظم مجتمعات دول العالم، فإن اللامركزية تعد الوسيلة المثلى لخلق التوازن بين أولويات التنمية ومصالح الفئات المختلفة من المجتمع.

2- البحث عن وسيلة تواصل تكون أكثر فاعلية في نقل متطلبات واحتياجات أفراد المحلية (في شكل معلومات دقيقة) إلى الحكومة المركزية القائمة على وضع وتنفيذ خطط المشروعات ذات النفع العام، وهذه الوسيلة تكمن في الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية؛ لما لهذا النظام من مزايا تتلخص في قدرته على فهم احتياجات أفراد المحليات، والتميز بين سلع وخدمات النفع العام (كما يحددها بيان وظائف الحكومة المحلية الوارد بالملحق)، ومواجهة الطلب المتزايد على الخدمات العامة.

3- إن البحث في متطلبات بناء القدرات المؤسسية الذاتية للدولة وأقاليمها، يجعل من اللامركزية إحدى القنوات المثلى التي تدعم بناء تلك القدرات بما يرفع من كفاءة أداء الإدارات المحلية، ويوسع من قاعدة المشاركة الفاعلة للمجتمع بشرائحه المختلفة.

1- فيصل عبد العزيز المبارك، "التخطيط واستراتيجيات التنمية الإقليمية"-عرض عالمي مقارنة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، 33، عدد 1 (2005)، ص118.

والتخطيط منهج علمي تنتهجه الدول لإدارة وتنفيذ برامج التنمية بهدف تحقيق مكاسب اقتصادية وأخرى اجتماعية، وفي نفس الوقت هو أسلوب عملي لاستخدام الموارد المتاحة (المادية والبشرية) استخداماً أمثل بما يؤدي إلى الرفع من مستوى رفاهية أفراد المجتمع.

وعلى الرغم من الجدل القائم حول مدى جدوى التخطيط كمنهج لإدارة حركة النشاط الاقتصادي، إلا أن معظم الدول باتت تأخذ بهذا النهج لاعتبارات عدة، أهمها: تعدد الأهداف، وتداخل السياسات وتنوعها في ظل ما يعرف بالعمولة، هذا الواقع فرض على متخذي القرار ورسمي السياسات ضرورة الاستعانة بمنهج يعمل على التنسيق بين الأهداف والسياسات، فكان التخطيط هو الأسلوب الأمثل الذي ارتأته تلك الدول، فعملت على تطوير الأساليب والأدوات المستخدمة في بناء الخطط بما يتلاءم مع تطورات العصر، فما كان من ذلك إلا زيادة ورفعة لمكانة نهج التخطيط من بين مختلف الأيدلوجيات والنظريات الاقتصادية، وبغض النظر عن درجة التعقيد التي تحيط بالأساليب والأدوات المستخدمة في عملية التخطيط، وكمية المعلومات والبيانات الهائلة التي يتطلبها، وارتباطه وانجذابه نحو المركزية في الكثير من الحالات والأوضاع التي يمكن أن تمر بها الإدارة المحلية، إلا أنه يبقى الطريق الأفضل لتخصيص الموارد وتوظيفها بشكل يرقى إلى طموحات المواطنين المحليين ويحقق مردوداً اجتماعياً وفردياً مجزياً.

وهناك من يرى أن المركزية تسهل عمليات التخطيط والرقابة، وهذا الرأي مؤسس على ما يعرف بالتخطيط المركزي أو التخطيط الشامل، حيث تقوم الأجهزة المركزية للدولة بوضع الخطط وتنفيذها، وتتولى أجهزة أخرى المتابعة والرقابة، وهذا الرأي قد تجاوزه تطور عدة مفاهيم تتعلق بالعلمية التخطيطية والرقابية، فالتخطيط بالمشاركة، والرقابة الشعبية، كلها مفاهيم جديدة، وتوجهات بديلة، جاءت نتيجة

لارتفاع نسبة مشاركة القطاع الخاص في اتخاذ القرار إلى جانب تعدد مؤسسات المجتمع المدني وتوسعها في ممارسة الرقابة على أداء أجهزة الدولة المركزية، وهذه التغييرات ساهمت بتعزيز الاتجاه نحو اللامركزية في الإدارة العامة.

ومن ثم يمكن القول أن اللامركزية سوف تدعم وظيفتي التخطيط والرقابة على كافة مستويات الإدارة؛ العامة والمحلية على حد سواء، فمبادرات التنمية الإقليمية يجب أن تنطلق من المحليات أو أن يكون لها دور بارز في إعدادها ووضعها موضع التنفيذ، بدلاً من تهميشها وفرض خطط ومشاريع تنموية من قبل جهات التخطيط المركزي التي تفتقر للكثير من المعطيات التي تقوم عليها عملية تقديم الخدمات في تلك المحليات، فاللامركزية تعد من أهم المسارات لتحقيق التنمية العادلة والمستدامة لمختلف أنشطة الدولة وفي جميع المحليات<sup>(1)</sup>.

ويتوقف نجاح اللامركزية الإدارية على مجموعة من العوامل بحيث يعد التخطيط أحداها إن لم يكن أهمها، وذلك لقدرة هذا النهج على لعب دور حيوي في التأثير على بقية العوامل الأخرى التي لها علاقة مباشرة بنجاح التوجه نحو اللامركزية الإدارية في المجتمعات النامية على وجه الخصوص، ونستطيع الوقوف على هذا الدور من خلال قدرة التخطيط على تحقيق ما يلي:

1- التنسيق بين القرارات المتعلقة باستخدام الإمكانيات والموارد المتاحة للمحليات والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من جهة، وأهداف التنمية للمجتمع ككل من جهة أخرى، فقد تتداخل الأهداف والخطط أو تتعارض لكل من المحليات والحكومة المركزية إذا لم يكن هناك تنسيق بينهما، ومن هنا جاءت أهمية وجود خطة تتولى

1- أسامة شهبان، إدارة الدولة المفاهيم- والتطور، (عمان: دار الشروق، 2001)، ص 121.

التنسيق فيما بين أهداف ومسارات المحليات والإدارة المركزية على الآجال الزمنية المختلفة بما يحقق الأهداف القومية للمجتمع ككل.

2- بناء القدرات الذاتية للمحليات، فكثير من المحليات في المجتمعات النامية لا يمكنها استيعاب النظم الإدارية الحديثة بسبب ضعف قدراتها البشرية والمادية، الأمر الذي انعكس سلباً على كفاءة أدائها الإداري، ومن ثم قدرتها على تقديم خدمات أفضل إلى أفراد مجتمعاتها، وهذا الوضع يبرز أهمية التخطيط ودوره في دعم عملية بناء تلك القدرات وتحديد مساراتها نحو تحقيق أهداف اللامركزية.

3- دعم سياسات وبرامج الإصلاح التي تسعى الحكومات المركزية إلى تطبيقها في المجتمعات النامية، وهي برامج غاية في التعقيد وذات أهداف متنوعة لا قدرة لتلك الحكومات على استيعابها ووضعها موضع التنفيذ دون أن يكون لها استراتيجيات واضحة المعالم والأهداف، تنفذ من خلال خطط يشترك فيها جميع أفراد المجتمع، إذ إن مسؤولية الإصلاح لا تقع على عاتق الحكومة المركزية فقط، وإنما على مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني أيضاً.

4- تمكين أفراد المحلية من مراقبة وتقييم أداء مسؤولي الإدارة المحلية، وذلك من خلال مقارنة المنجز من مشروعات التنمية بالمخطط له، والمدى الذي وصلت إليه تلك الإدارات في تلبية رغبات واحتياجات سكان المحلية، الذين أصبحوا على وعي كامل بكيفية توظيف الموارد واستخدام المال العام نتيجةً لمشاركتهم المسبقة في إعداد خطط المحلية.

ومما تقدم يتضح لنا أن نجاح اللامركزية الإدارية في تحقيق أهداف الإدارة العامة يتوقف إلى حد بعيد على امتلاك قدرة التأثير في العوامل التي لها علاقة مباشرة بفاعلية اللامركزية في الإدارات المحلية، وذلك لن يتأتى إلا عن طريق انتهاج أسلوب التخطيط كوسيلة لبناء القدرات الذاتية للمحليات.

## ثانياً: دور التخطيط في بناء القدرات الذاتية للمحليات:

إن الأخذ بنموذج اللامركزية والفضاءات المحلية يفرض بطبيعته تحديات ومسؤوليات ضخمة على الإدارات المحلية والمركزية في آن واحد، ويتطلب منهما الاستعداد التنظيمي الملائم والقدرة التسييرية اللازمة لكسب رهان التوجه نحو التنمية المحلية، والاستقلالية في استخدام الموارد، والابتعاد التدريجي عن التمويل المركزي، وتطوير القدرات والإمكانات المحلية، وتوفير البنية التحتية اللازمة للنهوض بالاستثمار المالي والبشري، وبالخصوص يرى البعض أن التوجه نحو أنظمة إدارية حديثة ومتطورة مهمة غاية في الصعوبة لدول نالت استقلالها حديثاً<sup>(5)</sup>، وذلك لعدم قدرتها على تحمل الأعباء المالية المترتبة على هذا التوجه من جهة، وافتقارها إلى الكوادر البشرية المؤهلة في مجال إدارة ومتابعة تنفيذ مشروعات وبرامج التنمية من جهة أخرى، فإذا كانت هذه القدرات تفتقدها الإدارات المركزية فما بالك بالإدارات المحلية التي في ظاهرها مستقلة عن الإدارة المركزية، وفي حقيقة الأمر هي امتداد لتدني قدرات الدولة عموماً، وتعكس صورة من صور التخلف، ألا وهو التخلف الإداري الذي يحد من قدرة الإدارة المحلية من تحمل مسؤولياتها.

ومن ثم يجب أن تكون للإدارات المحلية رؤية مستقبلية لما ستؤول إليه أوضاع مجتمعاتها في المستقبل، وتتطلق هذه الرؤية من الواقع الذي تعيشه، وتصاغ في شكل خطط وسياسات وبرامج تعطيها الأسبقية في التعامل مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ويرى الباحث أن تبني أسلوب التخطيط بكافة مستوياته واتجاهاته يجب أن يوجه في مراحل الأولى نحو بناء القدرات الذاتية لتلك المحليات (كإدارات وأجهزة تنفيذية) قبل أن يستخدم كأداة لتنفيذ ومتابعة مشروعات التنمية، فمشكلة الإدارات المحلية في المجتمعات النامية تتمثل بالدرجة الأولى في عدم قدرتها على بناء ذاتها، فما بالك وهي تتجه نحو بناء مجتمعاتها، فإذا قبلنا بهذا الرأي فإن

منهج التخطيط يستطيع أن يسهم في بناء القدرات الذاتية للمحليات من خلال تأثيره المباشر على العناصر المكونة لتلك القدرات؛ والتي تتمثل في الآتي:

### 1- القدرات البشرية Human capacity:

تفتقر معظم الإدارات المحلية في المجتمعات النامية إلى الخبرات والكفاءات الإدارية والفنية بشكل عام، حيث يغلب على موظفي تلك الإدارات طابع (التخصص العام) فعلى سبيل المثال يستطيع الموظف إنجاز أية مهمة (اعتيادية) توكل إليه، إلا أنه يعجز عن إزاحة أي معوقات قد تقف أمام تنفيذه لتلك المهام. لكون عمله لا يتوافق ومجال تخصصه، أضف إلى ذلك عدم تلقية لدورات تدريبية قد تؤهله لبعض تلك الأعمال، فتزيد من خبراته وترفع من كفاءته، مما يؤثر سلباً على جودة الخدمات التي تقدمها المحلية لأفرادها، ويمكن إرجاع هذا الوضع الذي تعاني منه معظم المحليات في الدول النامية إلى عدم احتواء خطط التنمية المركزية في مراحل سابقة على برامج جادة للتنمية الإدارية في الأقاليم المختلفة.

والكثير من الإدارات المحلية أجبرت على البحث في خيارات خلق جيل جديد من العاملين بها، يكون على درجة عالية من الوعي، ويتمتع بمستوى عالٍ من التعليم والتدريب، غير أن الخيارات المتاحة في هذا الشأن هي الأخرى محدودة، نظراً لمحدودية تمويل مثل هذه البرامج، وصعوبة وضع استراتيجية لبناء القدرات البشرية بمعزل عن استراتيجيات الدولة بشكل عام، ومن فإن التخطيط لبناء القدرات البشرية على مستوى المحلية يجب أن يتبنى الأهداف التالية:

أ- إعادة هيكلة وتوزيع الموارد البشرية بالإدارة المحلية ومؤسساتها، وضم الكفاءات البشرية المتوفرة في سوق العمل وفق التخصصات المطلوبة.

ب- رفع مستوى التأهيل للعاملين بوحدات الإدارة المحلية، وخلق مهارات جديدة لديهم بما يمكنهم من التعامل مع كافة المستجدات ذات العلاقة بالخدمات المقدمة لأفراد المجتمع.

ج- التنسيق بين المؤسسات ذات العلاقة بالاستثمار في الموارد البشرية، وتحديد مخرجاتها كماً ونوعاً بما يتلاءم وتوجهات المحلية، ووفق الإمكانيات والموارد المتاحة في الإقليم الواقعة في نطاقه المحلية.

ولكي يصل التخطيط على مستوى المحلية إلى تحقيق تلك الأهداف، فإنه يجب أن يضمن السياسات والبرامج التالية:

أ- السياسات الواجب تطبيقها في هذا الشأن يجب أن تكون شاملة لمختلف المستويات الإدارية والفنية، وتضع مبدأ التخصص كقاعدة لبناء تلك القدرات.

ب- برامج تدريبية قصيرة المدة، تأخذ طابع الاستمرارية في إعداد الكوادر الإدارية والفنية وفق متطلبات الإدارة المحلية.

ج- تمويل مثل هذه البرامج يجب أن يتم من خلال ما يتحقق من الإيرادات السيادية للمحلية.

غير أن واقع هذا التوجه في المحليات لا يحظى بالاهتمام من قبل متخذي القرار وقيادات الإدارات المحلية في المجتمعات النامية، فالبرامج التدريبية عادةً ما تكون برامج محلية تقتصر إلى المدربين الأكفاء، وتركز على الكم وليس النوع في إعداد العاملين بها، إضافةً إلى تدني جودة تلك البرامج وعدم توافقها مع متطلبات الإدارة المحلية، وغالباً ما تكون برامج محاكاة لمؤسسات أخرى، أو نسخة مكررة لما تتبناه الإدارات المركزية من برامج تدريب وتأهيل.

## 2- القدرات الإدارية Administrative capacity:

ساهم تدني القدرات الإدارية للعديد من المجتمعات النامية في الحد من التوجه نحو اللامركزية الإدارية، أو التراجع عن هذا الخيار في العديد من المناسبات، وذلك من خلال تقليص وتقييد عديد الخدمات والمهام التي تضطلع بها الإدارات المحلية.

وكما هو معروف فإن البناء الإداري في المجتمعات النامية مرتبط في واقع الأمر بالقدرات البشرية المؤهلة لإدارة وحدات وأقسام محلية، غير أن هذه المحليات لا تستقطب الفئات المؤهلة القادرة على القيام بأعباء الوظيفة، لأسباب عديدة، أهمها: تدني الأجور وانعدام الحوافز، وقلة الفرص المتاحة لتطوير قدرات الموظف أو المستخدم، كما أنها لا تتبنى الأساليب الإدارية الحديثة القائمة على استخدام نظم المعلومات وتقنياتها.

وإذا كانت اللامركزية تساعد في بناء القدرات الإدارية، فإن مسعاها في ذلك لن يكون إلا عبر سلوكها نهج التخطيط، والذي يسهم في بناء القدرات الإدارية للمحلية من خلال قدرته على تحقيق ما يلي:

أ- خلق هياكل إدارية جديدة ومتقدمة تعمل وفق الأساليب الإدارية الحديثة ونظم المعلومات المتطورة.

ب- تحديد البرامج التنظيمية المتعلقة بطرق سير العمل والاتصال بين أقسام المحلية ووحداتها.

ج- وضع السياسات المتعلقة بالتغيير الهادف، وإدخال التحسينات على كفاءة أداء الأجهزة ذات العلاقة المباشرة بتقديم الخدمة.

د- اتخاذ الإجراءات الكفيلة للحد من مظاهر التسبب، والفساد الإداري المتأتي من انعدام الرقابة والمساءلة.

إن تصحيح انحراف الإدارات المحلية عن مسارها لا يتأتى إلا بتفعيل منظومة رقابية على درجة عالية من الشمولية، فالرقابة تعد حلقة الوصل بين التخطيط وتحقيق الأهداف، فهي تبدأ مباشرة بعد وضع الخطط موضع التنفيذ، فتكاد تكون الرقابة والتخطيط عنصرين للوظيفة الإدارية نفسها، لولا اختلاف الهدف في كليهما، فمن المستحيل إتمام عملية الرقابة في غياب التخطيط، ذلك أن مقارنة الأداء الفعلي بما هو مخطط يؤشر بشكل واضح عن مواطن الخلل والتقصير، ومن ثم تحديد المسؤوليات واتخاذ ما يتناسب، وذلك القصور من إجراءات تحد من الإهمال والتسيب، وتمنع تفشي كل صور الفساد.

### 3- القدرات التقنية Technical capacity:

إن تدني القدرات التقنية للإدارات المحلية في المجتمعات النامية يعد من أهم مسببات عدم بلوغ أهداف التنمية عموماً، والتنمية الإدارية على وجه الخصوص. ذلك أن تنفيذ الكثير من البرامج الطموحة لتلك الإدارات يتطلب مستويات تقنية متقدمة قد لا تتوفر لها، أو أنها غير قادرة على التعامل معها في حالة توفرها، مما يجعلها أشد بيروقراطيةً وتعقيداً من الإدارات المركزية، فينعكس ذلك سلباً على مستوى الخدمة وسرعة إنجازها للأفراد المحلية.

وبناء القدرات التقنية يتطلب وجود قاعدة عريضة من القدرات البشرية والإدارية والمالية التي تضمن صلابه تلك القدرات وتميبتها بما يجعلها قادرة على مواكبة التطور التقني الذي يتسم في هذا العصر بالتسارع والتنوع، الأمر الذي يفرض معه ضرورة التيقن مما يطبق منها، والابتعاد عن استعمال التقنيات التي لا تتلاءم مع طبيعة الخدمات التي تقدم داخل المحلية، وهي بهذا البناء تستطيع تخطي الكثير من العقبات التي تقف أمام قدرتها على تقديم خدمات أفضل لأفراد المحلية.

ويمكن إرجاع تدني القدرات التقنية على مستوى المحليات في المجتمعات النامية إلى العديد من الأسباب منها ما هو داخلي، أي: يرجع إلى عوامل تخلف تحتضنها المحلية؛ تشكل ضغطاً على إمكانية الاستعانة ببعض التقنيات واستخداماتها في المجالات والخدمات التي تستقطب اهتمامات واحتياجات أكبر عدد من أفراد المحلية، ومنها ما هو خارجي، أي: يقع خارج نطاق المحلية وحدودها الإقليمية، ويرتبط بعوامل تخلف لصيقة بالهيكل الإداري للدولة عموماً، إلا أنه يمكن إجمال تلك الأسباب في الآتي:

أ- عدم توفر البنية التحتية في نطاق المحلية، والتي تخدم مختلف الأنواع والمستويات التقنية، مثل شبكات الاتصال ومراكز المعلومات، والمؤسسات التي تعنى بالتدريب والتأهيل التقني.

ب- عدم إدراك متخذي القرار حقيقة أن للتقدم التقني أولويات يجب استيفؤها قبل الشروع في تطبيق برامج يؤسس نجاحها على فاعلية التقنيات المستخدمة.

ج- لا تتوفر لدى القائمين على تطبيق التقنية (من خبراء وفنيين ومشغلين) في مجال الخدمات العامة المعلومات اللازمة لتغذية المنظومات الإلكترونية التي تشكل عصب التقنية المستخدمة لتلك الأغراض.

د- افتقار مواطني المحليات إلى ما يعرف بالوعي التقني بسبب تدني تحصيلهم العلمي والثقافي، وتمسكهم ببعض العادات والسلوكيات الاجتماعية التي لا تتفق مع إمكانية تطبيق بعض تلك التقنيات.

ويمكن تناول دور التخطيط في بناء القدرات التقنية للمحليات من خلال استهدافه للآتي:

أ- التخصيص الأمثل للموارد البشرية والمادية المتاحة، وخلق الهياكل المؤسسية والمعلوماتية التي يمكن لها أن تتفاعل مع تلك الموارد، سوف يعمل على تلبية جزء

كبير من متطلبات بناء القدرات التقنية، ويرشد استخدام الموارد المتاحة لهذه المحلية بما يمكنها من تقديم خدمات أكثر حداثة واستدامة لأفراد المحلية.

ب- اختيار التقنيات الأكثر ملاءمة لبرامج التنمية المحلية، والتي تتسجم مع إمكانياتها المادية والبشرية، وتخدم في الوقت نفسه توجهات أفرادها الاستهلاكية والانتاجية والخدمية، حيث يعمل اختيار مثل هذه التقنيات على توفير قدر كبير من الجهد والوقت التي تبذلها الإدارة المحلية في تقديمها للخدمات العامة.

#### 4- القدرات المالية Financial capacity:

تعد القدرات المالية الحجر الأساس في بناء القدرات الذاتية للمحليات، ويرجع ذلك إلى أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه الموارد المحلية الذاتية في استقلال الوحدات المحلية وحريتها في العمل والتخطيط لمشروعاتها التنموية، إلا أنه في الوقت ذاته يتسم بناء هذه القدرات بالتعقيد والصعوبة لأسباب عدة، لعل أبرزها هو: أن هيكل ذلك البناء يخضع للعديد من المؤثرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تفرض على الإدارة المركزية أن تكون طرفاً أساسياً في تحديد وتوجيه موارد المحليات من خلال قيود الرقابة المركزية المتنوعة فنياً وإدارياً على أوجه الإنفاق ومصادر التمويل، واعتبار الموازنات المحلية جزءاً لا يتجزأ من الموازنة العامة للدولة، أضف إلى ذلك أن التقدم في بناء تلك القدرات هو رهن بالتطور الحاصل في بناء القدرات البشرية والإدارية والتقنية السالفة الذكر، والتي تعكس عدة صور من الكفاءة التي يمكن أن تكتسبها وحدات وأجهزة الإدارة المحلية، فيعمل ذلك على ترشيد إنفاق تلك الموارد واستخدامها الاستخدام الأمثل، بما يمكنها من الوصول إلى مستويات عالية من ما يعرف بـ(الكفاءة المالية).

وفي ظل النظرة الجديدة للمالية العامة التي تقوم على الشراكة بين القطاع العام والخاص، وإعطاء حيز أوسع من الاستقلالية المالية للمحليات، تحقيقاً لأهداف

السياسة العامة على نحو أكثر كفاءة، وبتكلفة أقل ومستوى أعلى من الرفاهية<sup>(1)</sup>، فإن هذه النظرة تتطلب الاستعانة بمنهج التخطيط، الذي يمكن بواسطته وضع تلك النظرة موضع التنفيذ، والتأثير على العديد من العوامل التي لها علاقة مباشرة بتنمية الموارد المالية للمحلية، فيعمل (أي التخطيط) على ترشيد ما يتوفر منها، ويبحث في مصادر تكون أكثر ملاءمة لتمويل مشروعات التنمية المحلية.

وإذا علمنا أن الموارد المالية المتاحة للمحليات تتساقب من ثلاثة مصادر

تقليدية هي كالتالي:

- الأولى: التمويل المحلي (الذاتي) المتمثل في الضرائب السيادية للمحلية.
- الثانية: المخصصات والتحويلات المالية من الموازنة العامة للدولة.
- الثالثة: القروض والتسهيلات التي تحصل عليها من المصارف التجارية والمؤسسات المالية.

ولهذا فإن التخطيط المالي بالإضافة إلى ما تقدم، يسعى إلى تنمية مصادر التمويل المحلية، والحد من التبعية لما يخصص من الموازنات العامة، وتمكين الإدارة المحلية من الحصول على مصادر التمويل الأقل كلفةً، والأكثر ملاءمةً لطبيعة برامج ومشروعات التنمية التي تتطلع إلى تنفيذها، على أن يكون الهدف الرئيس الذي يجب أن يتبناه التخطيط على مستوى الإدارة المحلية بهذا الصدد، هو ضرورة الربط الكمي والنوعي بين حجم ومصادر التمويل من جهة، والتحسينات في توفير الخدمات العامة والارتقاء بمستواها من جهةٍ أخرى، فهذا الربط من شأنه أن يؤدي إلى زيادة كفاءة الإنفاق المحلي، وضمان عنصر النوعية في تقديم الخدمات، وتفعيل معايير الشفافية والمساءلة.

1- إنغي كول، بيدرو كونسيكاو، المالية العامة الجديدة-التصدي للتحديات العالمية، (نيويورك: جامعة أكسفورد، 2006)، صxii.

### ثالثاً: تجربة التخطيط على مستوى المحليات في ليبيا:

شهدت ليبيا في ظل نظام حكمها السابق عدة محاولات لإرساء نموذج اللامركزية في الهياكل الإدارية للدولة، إلا أن تلك المحاولات لم يكتب لها النجاح بسبب طبيعة النظام السياسي والاقتصادي القائم، وحالة عدم الاستقرار الإداري التي سادت الإدارة العامة للدولة، وغياب التخطيط والرؤية الاستراتيجية للتنمية المحلية التي تسمح بمشاركة شعبية أوسع تعكس حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، وتضمن التنسيق والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية. وسيتم تناول اللامركزية الإدارية في ليبيا من خلال دراسة وتحليل تجربة التخطيط على مستوى المحليات، أحد العوامل الذي كان له تأثير مباشر على تدني كفاءة الإدارات المحلية، وعدم فاعليتها في تحقيق أهداف التنمية المحلية، وذلك للوقوف على الدور الذي لعبه منهج التخطيط في بلورة شكل العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارات المحلية، والأثر الذي تركه على التنمية الإدارية عموماً، وبناء القدرات الذاتية للمحليات على وجه الخصوص، وذلك من خلال المحاور التالية:

#### 1- نشأة اللامركزية الإدارية وتطورها في ليبيا:

مرت التجربة الليبية بعدة مراحل أخذت فيها اللامركزية الإدارية أشكالاً مختلفة، وتسميات متعددة، عبرت في مجملها عن غياب الرؤية الاستراتيجية للتنمية المحلية في هذه الدولة، فمن حيث الشكل كان الهيكل الإداري قبل العام 1975 يقوم على أساس نظام المحافظات البالغ عددها (10 محافظات)، يتبعها عدد من المتصرفيات والمديريات، وفي العام نفسه أعيد تشكيل ذلك الهيكل وفق نظام البلديات، فبلغ عددها (46 بلدية)، ويتبعها في ذلك عدد من الفروع بلغت (173 فرعاً)، انبثق عنها عدد من المحلات.

وفي العام 1993 تم النظر مجدداً في إعادة هيكلة التقسيم الإداري للدولة، فقسم على أساس ما يعرف في ذلك الوقت بـ(المؤتمرات الشعبية الأساسية) التي بلغ عددها في ذلك الوقت (340 مؤتمراً أساسياً)، وبهذا التقسيم تكون اللامركزية الإدارية قد وصلت من حيث الكم إلى أعلى مستوياتها طوال فترة التجربة الليبية في هذا المجال.

إلا أن العام 1998 شهد ضم تلك المؤتمرات تحت ما يسمى بـ(نظام الشعبيات)، حيث قسم الجهاز الإداري للدولة إلى (31 شعبية) ضمت حوالي (415 مؤتمراً أساسياً) حسب بيانات العام 2001، وتكون لكل شعبية بموجب هذا التقسيم الشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة<sup>(1)</sup>، وقد استمر هذا التقسيم قائماً إلى غاية العام 2005 حيث تم تقليص عدد تلك الشعبيات إلى (22 شعبية).

ويمكن أن نخلص من خلال هذه المحطات الزمنية إلى ملاحظة هامة جداً تتمثل في عدم استقرار شكل ونظم الإدارة المحلية وتقسيماتها خلال أربعة عقود من التنمية الإدارية، الأمر الذي ستكون له انعكاسات ذات أثر كبير على مسار بناء القدرات الذاتية للمحليات عموماً، والقدرات التخطيطية على وجه الخصوص، كما سيوضح لاحقاً.

## 2- رصد القدرات الذاتية للمحليات (الشعبيات):

إن الوقوف على القدرات الذاتية للمحليات من شأنه أن يعكس مستويات التنمية البشرية والمكاسب المادية التي تحققت من وراء انتهاز اللامركزية كخيار استراتيجي لإدارة موارد وثروات هذا المجتمع، ويعطي في الوقت نفسه صورة واضحة حول مدى قدرة تلك المحليات على تحقيق مستويات عالية من الرفاه الاجتماعي انطلاقاً من فلسفة اللامركزية القائمة على المشاركة المباشرة لأفراد المجتمع.

1- الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، "تقرير التنمية البشرية 2002"، طرابلس، 2003، ص53.

وبالخصوص فقد تم تقسيم القدرات الذاتية للمحليات وفق النموذج الليبي إلى

قسمين هما كالتالي:

أ- القدرات المالية:

يشير التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002<sup>(1)</sup> إلى أن نسبة الموارد المالية المنفذة لا مركزياً كنسبة من الموازنة العامة للدولة تعد من بين أعلى المعدلات العالمية، حيث وصلت في العام 2000 إلى حوالي 60% من نسبة الإنفاق الفعلي على مستوى المحليات من إجمالي الميزانية العامة، ومن جهة أخرى تعتبر المحليات في ليبيا من أكثر المحليات اتكالياً على الميزانية المركزية، حيث تصل نسبة التحويلات من الميزانية العامة إلى إجمالي الإنفاق المحلي على مستوى المحليات إلى ما يقرب من 71% عام 2000.

وتعكس هذه المؤشرات ضعف القدرات التمويلية الذاتية للمحليات، وعدم قدرتها على تغطية أوجه الإنفاق المتعددة نتيجة غياب الخطط المالية (المحلية) الموجهة بالأساس نحو الأنشطة الانتاجية والخدمية، والتي تأخذ في اعتبارها القواعد المتعلقة بحسابات العائد والتكلفة.

وقد أدى إلى هذا الضعف مجموعة من العوامل نمت وتفاعلت في بيئة تسودها حالة من (اللاتخطيط)، والتي من أهمها:

- 1- لم تتح للمحليات فرصة إعادة الهيكلة الإدارية والمؤسسية، وحساب متطلباتها من الموارد البشرية والمالية عند إنشائها عام 1999.
- 2- عدم توفر الخبرات والكفاءات المالية القادرة على برمجة الميزانيات، وتوجيه الإنفاق نحو المصادر المختلفة حسب ما تمليه أولويات التنمية.

1- الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، "تقرير التنمية البشرية 2002"، طرابلس، 2003، ص 29.

3- السياسات المالية التي تمارس من قبل الإدارة المركزية لم تسهم في بناء القدرات المالية للمحليات، بل إن بعضها كان يعمل في عكس ذلك المسار .

#### ب- القدرات التنظيمية والخدمية:

لا خلاف على أن ضعف القدرات المالية للمحليات في المجتمعات النامية على وجه الخصوص، كان له الأثر السالب على طبيعة القدرات التنظيمية والخدمية، خاصة في ظل غياب التخطيط السليم والهادف لإمكانية توظيف الموارد المتاحة وتنظيمها وفق مبدأ العائد والتكلفة، ولا شك في أن مستوى الخدمات التي سنقدم لأفراد المحلية سيظل متدنياً ما لم يتم العمل بذلك المبدأ، وإعمال آليات جديدة تبتعد كل البعد عن أي اعتبارات أخرى، سواء كانت سياسية أو اجتماعية.

وتعكس التجربة الليبية في هذا المجال تحميل اللامركزية مسؤولية تنفيذ أهداف سياسية واجتماعية تخرج عن قاعدة العائد والتكلفة، فتسبب ذلك في هدر موارد المحليات، وعدم توظيفها توظيفاً أمثل بما انعكس سلباً على مستوى الخدمات التي تقدم لأفراد المحلية، فقد طال ذلك الهدر قطاعات أساسية لها علاقة مباشرة بالتنمية البشرية، مثل قطاعي التعليم والصحة، اللذين استخدمنا في تنفيذ سياسات لا علاقة لهما بها، منها على سبيل المثال استيعابهما لأعداد هائلة من العمالة كمحاولة لعلاج مشكلة البطالة، والإصرار على زيادة التوظف الاجتماعي، فأدت تلك السياسات إلى رفع الانفاق الإداري مقابل الإنفاق الاستثماري في ظل وجود عدة معوقات تواجه بها تلك الشعبيات، لعل أبرزها:

1- محدودية الموارد المتاحة لدى العديد من المحليات اللازمة لتسيير وتطوير البنية التحتية والخدمية.

2- ضعف الخبرة اللازمة لتوظيف الموارد وفق حسابات العائد والتكلفة، ومعايير الكفاءة والفاعلية لتحقيق أفضل النتائج.

3- غياب التخطيط السليم الذي يتبنى مطالبات أفراد المجتمع، ويحدد مسؤوليات المحليات أمام مواطنيها.

وتحت هذه الضغوط تراجعت قدرة المحليات التنظيمية والخدمية، وأصبحت غير قادرة على تلبية احتياجات مواطنيها، مما دفع بالدولة إلى إعادة النظر في الكثير من السياسات المتعلقة بالتحول نحو اللامركزية.

### 3- واقع التخطيط المحلي في المحليات ومشكلاته:

حظي منهج التخطيط في ليبيا خلال العقود الأربعة الماضية بمكانة بارزة مكنته من أن يتبوأ مقدمة قطار التنمية على مختلف الأصعدة والميادين، وقد كان هذا النهج مسؤولاً إلى حد بعيد عن الكثير من النجاحات والإخفاقات التي مني بها المجتمع الليبي عبر تلك العقود، فكان أدائه متبايناً للمجالات التنموية المختلفة، فحقق بعض النجاحات على صعيد التنمية الاقتصادية، وتعثر فيما يتعلق بالتنمية الإدارية على وجه الخصوص، وهذا التباين مرده أوجه القصور التي شابت عملية التخطيط، وتعلقت تحديداً بشمولية خطط التنمية، حيث كان التركيز على المتغيرات ذات الطابع الاقتصادي البحت، خاصةً خلال العقدين الأخيرين اللذين شهدا جملة من الأحداث الاقتصادية والسياسية كان لها بالغ الأثر على أولويات التنمية خلال تلك الفترة.

ويعود تدني كفاءة أداء المحليات في التجربة الليبية إلى حالة تعرف بـ(اللاتخطيط) تم العمل بها في توظيف الموارد المالية والبشرية، أثرت سلباً على تقديم الخدمات، وتوفير السلع ذات النفع العام لأفراد المحلية، ويمكن إرجاع هذه الحالة إلى جملة من العوامل الموضوعية، والتي منها ما هو داخلي يتعلق بمدى توفر متطلبات العملية التخطيطية وممارسة نهج التخطيط على المستوى المحلي، وبعضها الآخر خارجي يتحدد بإشكاليات التخطيط على المستوى الكلي، فمن العوامل الداخلية نذكر ما يلي:

- 1- عدم وضوح الأطر التشريعية والتنفيذية التي تحدد المهام، وتوزع المسؤوليات وفق المستويات الإدارية المختلفة بالشعبيات.
  - 2- ضعف إدراك القائمين على إدارة تلك المحليات لأهمية وجود استراتيجية يتم بناءً عليها صياغة أهداف الخطة المحلية على مستوى الشعبوية.
  - 3- غياب نظم المعلومات، وعدم تكاملها مع الدراسات والتقارير التي من خلالها يمكن الوقوف على احتياجات ومتطلبات أفراد المحلية، واختيار المشروعات، وتحديد الإمكانيات.
  - 4- الافتقار للخبرات والكفاءات العاملة في مجال التخطيط، وعدم وجود أدلة أو آليات تدريبية وتأهيلية لتكوين الأطر اللازمة في قواعد العمل للتخطيط اللامركزي.
  - 5- سيطرة حالة من عدم اليقين من التحويلات المركزية، وعدم استقرار سياسات ومعايير توازن الاقتصاد الكلي.
- أما بالنسبة للعوامل الخارجية فهي تتمحور حول بعض الإشكاليات التي يعاني منها التخطيط المركزي، والتي منها:
- 1- إن منهجية التخطيط على المستوى الكلي كان جل تركيزها على التعامل مع المتغيرات الكلية بدلاً من التوجه نحو الاهتمام بالمستويات القاعدية المتمثلة في الخطط المحلية والتي تعد أساساً لنجاح التخطيط بمعناه الحديث والمتطور، أضف إلى ذلك أن التخطيط المركزي ما زال مسيطراً على ذهنية راسمي السياسات وواضعي الخطط حتى في ظل تبني نظام اللامركزية.
  - 2- إن التخطيط الإقليمي يشكو التباين الحاد الذي تتسم به الخارطة الديموغرافية لليبيا من حيث المساحة وحجم السكان، وطبيعة التشتت والتركز في التجمعات السكانية والتوزيع الديموغرافي بين الشعبيات، فأن هذه الصورة زادت من صعوبة التخطيط الإقليمي، وإمكانية وضع خطته موضع التنفيذ من قبل الإدارة المركزية.

3- إن تجربة التخطيط على المستوى الكلي في ليبيا لم تكن بالتجربة الناجحة لأسباب عدة، كان أهمها تأثر نهج التخطيط بعوامل سياسية واقتصادية أبعده عن أن يكون الوسيلة العلمية والعملية التي يتوخى منها تحقيق أهداف التنمية.

لقد أدت تلك العوامل إلى خلق فجوة تخطيطية بين المستويين الوطني والمحلي، فالأخير لا يمكن أن يرتبط بالتخطيط المركزي إلا عن طريق وجود خطط إقليمية تكمل حلقة التخطيط بين ما هو محلي وما هو قومي، وفي الوقت نفسه أدت إلى تراجع المحليات فيما يتعلق ببناء قدراتها الذاتية من جهة، وتدني مستوى الخدمات المقدمة لمواطنيها من جهة أخرى.

## الخلاصة:

يعكس النموذج الليبي صورة خاصة لما يمكن أن تكون عليه اللامركزية في مجتمعات نامية تطمح إلى تحقيق أعلى مستويات المشاركة الشعبية كخطوة نحو تحقيق الرفاه الاجتماعي، إلا أن هذا الطموح يرتبط بمجموعة من المحددات التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند الأخذ باللامركزية كوسيلة للنهوض بالتنمية البشرية وتعزيز مكاسبها، فبالإضافة إلى الموارد والإمكانات المتاحة، ومستويات التنمية الإدارية التي تحققت، تلعب القدرات التخطيطية دوراً بارزاً في كسب رهان اللامركزية، فهذا النوع من القدرات مسؤولاً عن معظم النجاحات والإخفاقات التي تمر بها الإدارات المحلية في أغلب المجتمعات النامية.

كذلك تعكس التجربة الليبية في هذا السياق، مسؤولية القدرات التخطيطية عما ما آلت إليه نظم اللامركزية في المحليات من ضعف، وعدم قدرتها على إدارة خدمات النفع العام، وقد عزز هذا الوضع مجموعة أخرى من العوامل كان لها الأثر السالب على مكاسب اللامركزية في النموذج الليبي، من أبرزها:

1- إن استراتيجية التحول نحو لامركزية الإدارة في النموذج الليبي لم تكن واضحة الغايات، إذ أن الأخذ باللامركزية جاء في ظل تطبيق نظام سياسي غير ديمقراطي، وهذا يتناقض مع أبسط متطلبات اللامركزية الإدارية، كما أن ذلك النظام كان يعاني من تداخل سلطتيه التشريعية والتنفيذية، انعكس سلباً على أداء المحليات بشكل عام، وعلى إمكانية وضع خطط رشيدة تقودها إلى تحقيق أهدافها بشكل خاص.

2- إن الدرجات العالية من اللامركزية التي منحت للمحليات لم تكن في مستوى التنمية الإدارية الذي تحقق للجهاز الإداري للدولة، أضف إلى ذلك أن التحول نحو اللامركزية لم تسبقه سياسات تمهيدية، فدفع بالمحليات إلى أن تظهر عجزها، وعدم

قدرتها على تنفيذ المسؤوليات الإنفاقية الجديدة، وتوفير الخدمات العامة والاجتماعية المطلوبة.

وحيث إن النظام السياسي في ليبيا يشهد تحولاً جذرياً نحو الديمقراطية القائمة على أساس المشاركة والعدالة الاجتماعية، وظهور العديد من المطالبات التي تقودها قوى سياسية واجتماعية تنادي بإلغاء تركيز السلطات وتفويضها، وضرورة الأخذ باللامركزية الإدارية، فإن الباحث يؤيد هذا التوجه، ويوصي بضرورة الأخذ باللامركزية الإدارية في إطار استراتيجية، غايتها الرفع من مستويات التنمية الإدارية في ليبيا، على أن تتضمن تلك الاستراتيجية الملاحظات التالية:

1- إن مستويات اللامركزية الإدارية التي تمنح للمحليات يجب أن تتوافق مع مستويات التنمية الإدارية... أولاً، والقدرات الذاتية للمحليات... ثانياً، أي: أن يتم تفويض السلطات وإيصال المسؤوليات العامة بشكل تدريجي وفق تطور أداء المحلية، وقدرتها على تحمل مسؤوليتها.

2- تقديم الدعم (المادي والفني والمعنوي) للمحليات فيما يتعلق ببناء قدراتها الذاتية، على أن يكون ذلك الدعم مرحلياً ومتنوعاً، ولا يقتصر على الجوانب المادية فقط.

3- إعمال مبدأ العائد والتكلفة فيما يتعلق بتحديد ما يمكن اعتباره من مسؤوليات (المحلية) وما ينبغي أن يبقى (مركزياً)، والأخذ بمعيار وفورات الحجم فيما يتعلق بالتقسيم الإقليمي للمحليات من جهة، وتوزيع المشروعات التنموية ذات الطبيعة الاستراتيجية من جهةٍ أخرى.

## المراجع

- 1- أسامة شهوان، إدارة الدولة المفاهيم- والتطور، (عمان: دار الشروق، 2001).
- 2- إنغي كول، بيدرو كونسيكاو، المالية العامة الجديدة-التصدي للتحديات العالمية، (نيويورك: جامعة أكسفورد، 2006).
- 3- دونالد ف. كيتل، ثورة الإدارة العامة العالمية، (تر) محمد الطرح، (الرياض: مكتبة العبيكان، 2003).
- 4- فيصل عبد العزيز المبارك، "التخطيط واستراتيجيات التنمية الإقليمية"-عرض عالمي مقارن، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، 33، عدد 1 (2005).
- 5- مركز أضواء، "الفيدرالية"، أضواء للبحوث والدراسات الإستراتيجية، مركز أضواء، بغداد، العدد الثالث، شباط 2009.
- 6- محمد شوقي أحمد وآخرون، الإدارة الحكومية الجديدة، (الزقازيق: مكتبة الجامعة الحديثة، 2007).
- 7- الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، "تقرير التنمية البشرية 2002"، طرابلس، 2003.
- 8- الأمم المتحدة، "اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية"، منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، روما، 2004.

## الملحق

٦- الأثر كندا

٨

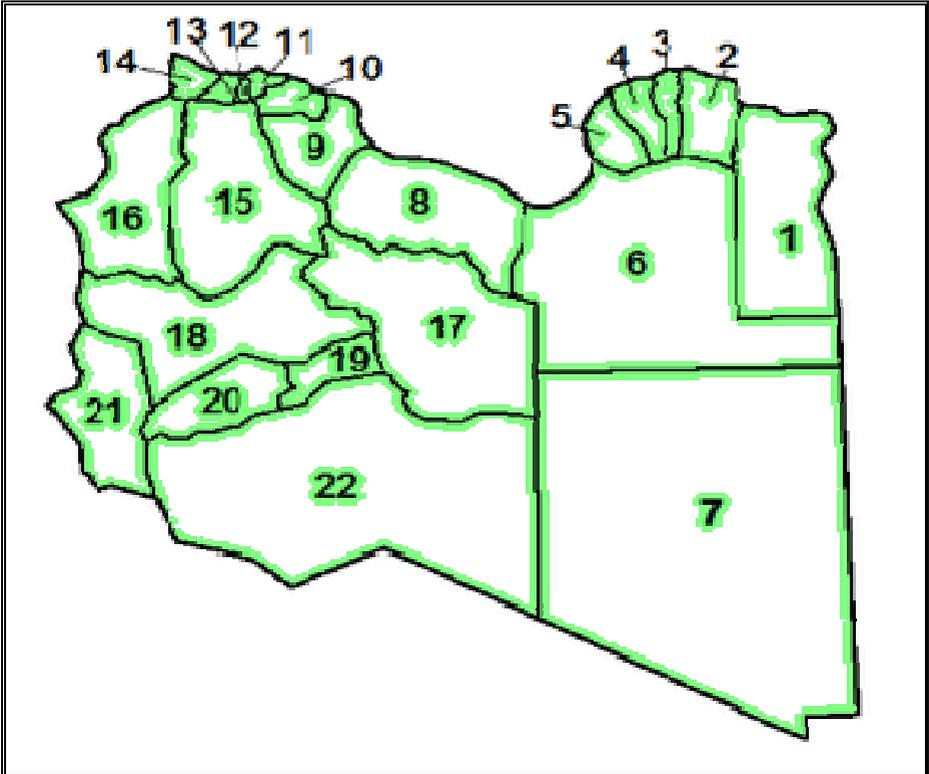
### الإطار ٢ وظائف الحكومة المحلية

- + التنمية المحلية
- + التخطيط استخدام الأراضي
- + حماية البيئة الطبيعية والمتنزهات
- + السكن
- + الإمداد بالمياه
- + نظام الصرف الصحي
- + تخطيط سداد الأخطار



- المصدر: الأمم المتحدة، "اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية"، منظمة الأغذية والزراعة (FAO)، روما: 2004، ص8.

شكل توضيحي للتقسيمات الإدارية المحلية (الشعبيات سابقاً) في ليبيا



## إحصائيات بعدد سكان الشيعيات

الرقم على الخارطة	عدد السكان	الشعبية	الرقم على الخارطة	عدد السكان	الشعبية
12	453.198	الجفارة	1	159.536	البطنان
13	290.993	الزاوية	2	163.351	درنة
14	287.662	النقاط الخمس	3	203.156	الجبل الأخضر
15	304.159	غريان	4	185.848	المرج
16	93.224	نالوت	5	670.797	بنغازي
17	52.342	الجفرة	6	177.047	الواحات
18	78.532	وادي الشاطئ	7	50.104	الكفرة
19	134.162	سبها	8	141.378	سرت
20	76.858	وادي الحياة	9	550.938	مصراته
21	23.518	غات	10	432.202	المرقب
22	78.621	مرزق	11	1.065.405	طرابلس