

## التوجهات الجديدة للحكم المحلي والبلديات في ليبيا (2012- 2025) د . منصور محمد ونيس – أستاذ العلوم السياسية المساعد بجامعة بني وليد

**New Directions for Local Governance and Municipalities in Libya 2012-2025**  
**Dr. Mansoor Mohamed Wanis**  
**Assistant Professor of Political Science at Bani Walid University**

### **Abstract**

This study discusses the topic of new trends in local government and municipalities in Libya during the period from 2012 to 2025. This study is divided into three axes: The first axis: the conceptual framework of local government and municipalities, in which the researcher presented the concepts of centralization, decentralization, local government, and the concept of the municipality as a local unit, and clarifies the relationship between local government and democratic transformation. As for the second axis, the researcher presented the new trends in local government and the state of municipalities, revealing the nature of the transition from centralization to decentralization through the transformation to the local administration system and municipalities. Here, the researcher presented a historical overview of the development of local government in Libya through three historical stages. As for the third axis: municipalities and the need for governance of internal work in Libya.

**Keywords:** Local government, centralization, decentralization, local administration, municipalities, governance

### **المخلص:**

**تناقش** هذه الدراسة موضوع التوجهات الجديدة للحكم المحلي والبلديات في ليبيا وذلك في الفترة من 2012 حتى 2025 وتنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة محاور: وهي المحور الأول: الإطار المفاهيمي للحكم المحلي والبلديات الذي تعرض فيه الباحث لمفاهيم المركزية واللامركزية والحكم المحلي ومفهوم البلدية كوحدة محلية وتوضح العلاقة بين الحكم المحلي والتحول الديمقراطي ، أما المحور الثاني فتعرض فيه الباحث للتوجهات الجديدة للحكم المحلي وحالة البلديات والكشف عن طبيعة الانتقال من حالة المركزية إلى اللامركزية عبر التحول لنظام الإدارة المحلية والبلديات وهنا عرض الباحث لمحة تاريخية لتطور الحكم المحلي في ليبيا عبر ثلاث مراحل تاريخية ، أما المحور الثالث: البلديات والحاجة لحكومة العمل البلدي في ليبيا.

**الكلمات المفتاحية:** الحكم المحلي، المركزية، اللامركزية، الإدارة المحلية، البلديات،

الحكومة

## المقدمة:

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع الحكم المحلي. وقد جاء هذا الاهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين ودورهم في عملية صنع السياسات المحلية وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية المحلية وقد عبرت عن ذلك الاهتمام تقارير بعض المؤسسات الدولية كالبنك الدولي عن التنمية المحلية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "جعل الدولة أكثر قربا من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، و"تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير". لذا فإن الحكم المحلي والإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب.

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها. فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي تركز عليه، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة أن على الإدارة أن تلعب دورا أساسيا في عملية التنمية المحلية الشاملة التي لا توجد دولة إلا ويدفعها الطموح أن تقطع أشواطا ملموسة على طريقها.

وليبيا تعتبر دولة حديثة نسبيا ولكنها قياسا لدول أخرى في المنطقة مرت بتجارب سياسية وإدارية عميقة وحيادياً يجب القول إن هذه التجارب أنتت استجابة لأسباب موضوعية بحتة وليس نتيجة لأمزجة شخصية أو اعتبارات فردية. هذه الأسباب الموضوعية تتلخص في عوامل الجغرافيا، توزيع السكان، توزيع الموارد الطبيعية، والتأثيرات الدولية ومما لا يخفى أن نظام الإدارة المحلية في ليبيا قد واجه منذ مطلع القرن العشرين تحديات تتصل بالتحولات التي شهدتها العالم، وهي تحولات سريعة وكبيرة استطاعت بالفعل أن تغير وتحول مجرى التاريخ، وأن تتحكم في مصير العالم ولمرحلة تاريخية قادمة لم تحدد معالم أبعادها.

## مشكلة الدراسة وتساؤلاتها:

يتحدد التساؤل الرئيس لهذه الدراسة في محاولة الإجابة على التساؤل التالي: وهو أنه في ظل التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية تشهدها ليبيا خصوصا فترة ما

بعد 2011 كيف يمكن فهم وتفسير التوجهات الجديدة للحكم المحلي وتطور نظام العمل بالبلديات في ليبيا.

غير أن هذا التساؤل الرئيسي له عدد من التساؤلات الفرعية يمكن تحديدها كالتالي :

- ما المقصود بالحكم المحلي وما هو الفرق بينه وبين الإدارة المحلية؟
- ما المقصود بالمركزية واللامركزية وكيف يمكن التفريق بينهما؟
- ما المقصود بالبلدية والعمل البلدي وعلاقته بحوكمة البلديات؟

### الهدف من الدراسة:

- شرح المقصود بالحكم المحلي وما هو الفرق بينه وبين الإدارة المحلية .
- معرفة المقصود بالمركزية واللامركزية وكيف يمكن التفريق بينهما .
- بيان المقصود بالبلدية والعمل البلدي وعلاقته بحوكمة البلديات؟

### أهمية الدراسة:

تتجسد أهمية الدراسة من الناحية العلمية كونها تسلط الضوء على بعض المفاهيم والأفكار التي تقع في صلب عمل الإدارة العامة للدولة في ليبيا كالمركزية واللامركزية والبلديات مما يمكن اعتبارها نقطة انطلاق لفتح العديد من النقاشات النظرية حول النظريات المعاصرة في الإدارة المحلية. أما من الناحية العملية فأهمية هذه الدراسة تنصب مباشرة على الوسائل الكفيلة لترشيد وتفعيل الإدارة المحلية. والبحث عن الآليات الكفيلة لحشد جهود المجتمع المحلية لرفع مستوى أداء وقدرات الإدارة المحلي والبلديات في ليبيا طبقا لتوجهاتها الجديدة.

### منهجية الدراسة:

تحدد منهجية الدراسة بناء على مقتضيات ومادة الدراسة لذا فقد تطلبت هذه الدراسة استخدام المنهج الوصفي التحليلي وذلك للاستعانة به في وصف وتوصيف أبرز مظاهر التحولات والتوجهات الجديدة للحكم المحلي في ليبيا وتحليل أداء أنظمة العمل البلدي، كما تم الاستعانة بالمدخل القانوني عند الحديث عند الإطار التشريعي لنشأة البلديات وهو قانون 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية في ليبيا.

### الحدود المكانية والزمنية للدراسة:

تنحصر حدود الدراسة المكانية لهذه الدراسة في نطاق التوزيع الجغرافي للمحليات والبلديات في ليبيا. أما الحدود الزمانية فقد ركز الباحث البداية الزمنية للدراسة من تاريخ 2012 لما له من رمزية حيث هذا التاريخ يمثل صدور قانون الادارة المحلية في ليبيا. الذي ينظم ويحدد طرق إنشاء وقيام البلديات في ليبيا.

## هيكلية الدراسة:

لتحقيق الهدف المنشود من هذه الدراسة، وهو الإجابة عن السؤال الرئيسي، والأسئلة الفرعية، واستخلاص نتائجها فقد قسمها الباحث على النحو التالي المقدمة: وتحتوي على تحديد موضوع الدراسة، وهدفها، وأهميتها، ومشكلة الدراسة، والمنهجية المتبعة، وتقسيمات الدراسة.

المحور الأول: ويدور حول الإطار المفاهيمي للحكم المحلي والبلديات، والمحور الثاني: وهو بعنوان الحكم المحلي والبلديات في ليبيا: وهو عبارة عن لمحة تاريخية عن تطور الحكم المحلي في ليبيا مقسم لثلاثة مراحل زمنية، والمحور الثالث: البلديات والحاجة لحوكمة العمل البدي في ليبيا، والخاتمة والمصادر والمراجع

## المحور الأول - الإطار المفاهيمي للحكم المحلي والبلديات:

تتطلب هذه الدراسة مناقشة القضايا المفاهيمية التي مازالت تثير الكثير من الجدل والنقاش الهام بين الباحثين والمفكرين في مجال العلوم السياسية والإدارة العامة والاقتصاد خاصة مفاهيم الحكم المحلي والإدارة المحلية والبلديات.

ولذلك فإننا سوف نتعرض في هذا المحور إلى مفاهيم المركزية واللامركزية وأبعادها ومفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي والحوكمة المحلية وغير ذلك من المفاهيم، على أن يتبع ذلك تحليل للأهداف وضرورات ظهور الحكم المحلي في هذا التوقيت.

**مفاهيم المركزية وأبعادها:** هناك أسلوبان تنظيميان رئيسيان لتنظيم عملية الإدارة في القطاعات الحكومية وهما:

المركزية (Decentralization) وتعني المركزية تركيز الإدارة في جهة رسمية معينة بينما تعني اللامركزية توزيع الصلاحيات على جهات متعددة. وفق هذا السياق تعني المركزية جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة التي تمارسه في جميع أنحاء الدولة وعلى جهاز الحكومة المركزية في العاصمة وفروعه في مختلف المناطق القيام بإنجاز كافة الوظائف. (المعاني: 2010 ص47)

وعليه فإن المركزية الإدارية تقوم على أمرين هما:

- حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية. إذ تتولى الحكومة المركزية مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع الداخلة ضمن اختصاصها ولا تشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى.

- قيام التنظيم الإداري على أساس السلطة الرئاسية وعلى التبعية الإدارية. وتشير السلطة الرئاسية إلى ما يتمتع به الرئيس في الاختصاصات التي يواجه بها

الرئيس مرؤوسيه الذين يرتبطون به برباط الخضوع والتبعية. فتنعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ولكنها تظل دائما في إطار واجد. وتتجلى المركزية الإدارية في الصور التالية:(المعاني 2010،ص48)

**التركيز الإداري: ( Concentration )** : وهي الصورة الإدارية البدائية والأقدم ظهوراً التي تضمن للدولة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة، حيث يكون النشاط الإداري محصوراً بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع في الأقاليم الانفراد باتخاذ القرارات فيه. وتهدف الدول التي تطبيق نظام المركزية المطلقة إلى ما يلي:

- 1- وحدة الإدارة وتجانس الأساليب التي تتبعها في جميع أرجاء الدولة.
  - 2- توجيه مواردها بشكل أمثل.
  - 3- بسط نفوذ الدولة وتوحيد أركانها.
  - 4- إقامة المرافق العامة التي تتطلب إمكانات بشرية عالية الكفاءة وإمكانات مادية عالية.
  - 5- تحقيق المساواة بين سكان الدولة في الحصول على الخدمات وتحمل تكاليفها. غير أن هذا النمط من النظام يصاحبه كثير من السلبيات ومنها ما يلي:
- 1- تعقيد إجراءات إنجاز العمل بسبب ما يصاحبها من الروتين.
  - 2- إقبال كاهل جهاز الدولة المركزي بأعباء المهام وانشغاله في أمور فرعية تضعف من قدرته على التخطيط والتنسيق.
  - 3- اضعاف روح المبادرة والإبداع لدى المواطنين سياسياً واجتماعياً مما يجعلهم يركنون إلى الاتكالية والاعتماد على الدولة في توفير الخدمات وفرص العمل مما يتعارض مع ضرورات التنمية السريعة.
  - 4- إن بعد متخذي القرار عن المناطق المحلية وعدم وقوفهم على حاجات سكانها يجعل تلك القرارات غير متفقة مع تطلعاتهم.
  - 5- تقليص مساهمة المواطنين للمسؤولين وعدم قدرتهم على تحديد مسؤولياتهم ومحاسبتهم الضرورية.
  - 6- تحميل المواطنين عناء الانتقال من أماكن سكنهم إلى العاصمة للحصول على الخدمات الضرورية.

ونظراً لتزايد النشاط الإداري للدولة وتعددتها واتساع نطاق واجباتها أصبح من الصعوبة تطبيق هذا النظام المركزي المتشدد الذي لم يعرف إلا في فترات زمنية

بعيدة وفي اضيق نطاق.

2- **اللامركزية مفهومها وأبعادها** : يتجسد مفهوم اللامركزية بكل بساطة في نقل جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي أو من الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة أو الى القطاع الخاص.

وتعرف اللامركزية هنا بأنها: عملية (نقل) وليست تفويضاً؛ لأن التفويض لا يعطي سلطة أصلية. كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء. واللامركزية لها أنماط وأبعاد مختلفة فهناك اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية اللامركزية المالية، يمكن عرضها على النحو التالي. عبد الوهاب 2008 ص 65

- **اللامركزية السياسية:**

وتتمثل في إعطاء المواطنين أو من ينوب منهم المزيد من السلطات فيما يخص صنع السياسات العامة والمشاركة في صنع القرارات بالأخص تلك التي تؤثر على حياتهم اليومية وبمعنى آخر يتم بموجب ترسيخ فكرة اللامركزية السياسية توسع دائرة الحكم لتشمل قطاعات كبيرة من الشعب.

- **اللامركزية الإدارية:**

تتجسد اللامركزية الإدارية في فكرة إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة. وتتضمن نقل مسئولية التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها فروع الهيئات المحلية أو البلديات.

**التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي:** تعددت الآراء بخصوص تحديد مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي ويمكن القول أن هناك ثلاثة اتجاهات فيما يتعلق بمفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي. (عبد الوهاب 2009 ص 9)

1- الاتجاه الأول الذي يرى أصحابه أن هناك فرقاً بين الإدارة المحلية والحكم المحلي في هذا السياق تتعدد الآراء بين أصحاب هذا الاتجاه، فمنهم من يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، انطلاقاً من الفرق بين لفظي الإدارة والحكم – كما سبقت التفرقة بينهما ومن ثم فإن الإدارة المحلية تضطلع بالجوانب التنفيذية في حيث يضطلع الحكم المحلي بالجوانب السياسية.

وفي هذا المجال نفسه يتصور آخرون أن الإدارة المحلية ماهي الا أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية في حين أن الحكم المحلي هو أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية وبالتالي لا يوجد إلا في الدول المركبة (الاتحادية) وهذا الرأي

كما نرى يخلط بين الحكم المحلي كأسلوب إداري والحكم المحلي على مستوى الولايات.

2-الاتجاه الذي يرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان: ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية مترادفان بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً يشير إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة. كما أن نظام الإدارة المحلية أو الحكم المحلي لا يتضمن الإطار التشريعي حتى في الدول الفدرالية، وأن وجدت اختصاصات فهي ليست أصلية ولكنها تكون بموجب تفويض ومحدودة.

وفي ذات السياق يمكن عرض بعض من التعريفات للحكم المحلي التي يتم تداولها بين بعض الباحثين. على سبيل المثال عرق المتخصصون البريطانيون نظام الحكم المحلي بأنه (حكومة ذاتية محلية فيما تتعلق بنطاق الإدارة فقط دون التشريع) وهذا التعريف يستهدف النطاق والمجال ولكنه ليس تعريفاً وافياً، ويعرف قاموس أكسفورد الحكم المحلي بأنها مكونة من مجموعة أشخاص لمكان حيث انتخبوا من قبل السكان المحليين ويعرف الكاتب الفرنسي ( اندريه ديلوبادير) الحكم المحلي هو (اصلاح وحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها) ، ويعرف الكاتب البريطاني اكرام فوزي مؤسسه الحكم المحلي بأنها (مجلس منتخب تركّز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين وسكان الوحدة المحلية ويعد حكماً لأجهزة الدولة ) (العبيدي 2018 ص 21)

ويعرف فؤاد العطار الحكم المحلي بأنه (توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية).

### **الحكم المحلي والإدارة المحلية وعلاقتها باللامركزية:**

من المفاهيم المرتبطة باللامركزية : هي الحكم المحلي والإدارة المحلية والحكومة المحلية.

-**الحكم المحلي والإدارة المحلية:** عندما تطبق الدولة اللامركزية ، فإنها تنشئ أجهزة وهيئات محلية في التقسيمات الجغرافية أو الوحدات الإدارية بالدولة، تتولى إدارة الشؤون المحلية في حدود السلطات التي تخولها الأجهزة المحلية وتحت رقابتها، وفي إطار ما ينص عليه الدستور والقانون وبعبارة أخرى فإن الحكم المحلي يوجد في أية دولة، عندما تقوم هذه الدولة ينقسم إقليمها الجغرافي إلى وحدات محلية تديرها هيئات محلية مستقلة (مجالس محلية) لهما شخصيتها الاعتبارية، ونقوم على تمثيل المواطنين

وأشراكهم ومباشرتهم السلطات والاختصاصات التي خولها القانون لتلك الهيئات المحلية.

وحدات الحكم المحلي مهما كانت صورها، وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة فهي في مستوى ادنى من الحكومة المركزية في الدولة الموحدة، وفي مستوى أدنى من مستوى حكومة الولاية في الدولة الفيدرالية أو الاتحادية.

وفي هذا السياق تؤكد عديد الدراسات على الاختلاف بين كلاً من الحكم المحلي ( Local Administration ) والإدارة المحلية ( Local Government ) والتي تشير إلى دورها في صنع القرارات ووضع السياسات، ولكنها لا تكون إلا على المستوى القطاعي - الوزارات والهيئات العامة - حيث يتم توزيع السلطات والاختصاصات بين الوزارة في العاصمة وفروعها في المناطق المختلفة.

اما الحكم المحلي فهو يركز على دور المواطنين في حكم وإدارة شؤونهم بأنفسهم، سواء بطريقة مباشرة (اجتماعات المواطنين) أو غير مباشرة من خلال مجالس.

#### **البلدية المفهوم و الوظيفة:**

تمثل البلديات في معظم دول العالم السلطة المحلية المسؤولة عن تنظيم وإدارة الأعمال وشؤون الناس في المنطقة الجغرافية الواقعة في حدودها وتعرف البلدية بأنها جهاز تخطيطي وتنفيذي يهدف إلى تنفيذ السياسات العامة المحلية وتقديم الخدمات العامة للسكان المحليين.

فالبلدية هي الدائرة الحكومية المصغرة التي تقوم عبر ديوانها الإداري بمهمة تطوير المناطق المختصة بها مثل أعمال الإنارة وتجميل الشوارع وتنفيذ المخططات العمرانية للسكان المحلية وتنظيم الأسواق والمحافظة على البيئة حيث تقوم الحكومة المركزية بتخصيص ميزانية لهذا الغرض ( العبيدي 2018 ص 80 )

**المجلس البلدي:** يعد المجلس البلدي الركيزة الأساسية للحكم المحلي إذ يعهد إلى السكان المحليين انتخاب مجلسهم المحلي البلدي من خلال هيئة مختارة من أبناء المنطقة هنا تصبح مهمة السلطات العليا في البلاد السلطة التشريعية إصدار القوانين الانتخابية وقوانين الحكم المحلي ويناط بالسلطة التنفيذية بالإشراف على العملية الانتخابية وتوفير الدعم اللازم لتسيير الانتخابات المحلية وتشكيل البلديات والتي تكون تبعيتها الاشرافية لوزارة الحكم المحلي في الدولة.

**الحكم المحلي والتحول الديمقراطي:** يرتبط الحكم المحلي بصورة واضحة بعملية التحول الديمقراطي والتغيرات السياسية بشكل عام حيث يوفر الحكم المحلي للمواطنين والسكان المحليين فرصة كبيرة في أن يكون لهم رأي وقرار يتعلق بكيفية إدارة مجتمعاتهم فبناء الديمقراطية يكمن في أساسها الحكم المحلي وبعبارة أخرى يعتبر الحكم المحلي واحد من الآليات التي تتيح للمواطنين إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم والمشاركة في السلطة وتقاسم الموارد حيث لا يقوم الحكم المحلي دون هذه المشاركة.

**الديمقراطية المحلية والحكم المحلي:** تُعرف الديمقراطية المحلية بأنها الحكم الذاتي للمدن والبلديات والقرى ولأحياء بوسائل ديمقراطية بمعنى تفويض السلطة والمسؤولية إلى مؤسسات ديمقراطية محلية (قرى، بلديات مدن أو مقاطعات وغيرها من المستويات المحلية) (المؤسسة الدولية للانتخابات 2015)، وتنتقل المجتمعات إلى تطبيق الحكم المحلي عندما نمر بعمليات سياسية وتغيرات جوهرية في طبقة النظام السياسي حيث يدل الانتقال الديمقراطي على مرحلة وسيطة يقع خلالها تفكيك النظام غير الديمقراطي القديم ثم انهياره وبناء نظام جديد وعادة ما يشمل عملية الانتقال مختلف عناصر النظام السياسي مثل البنية الدستورية والقانونية والعمليات السياسية وانماط مشاركة المواطنين في العملية السياسية (الوحيشي 2015 ص 53).

### **المحور الثاني - الحكم المحلي والبلديات في ليبيا:**

**لمحة تاريخية:** يتجسد في كل دولة نظاماً أو أسلوباً معيناً في نظامها الإداري يكون له علاقة مباشرة بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومدى تبينها الفكر والنظام الديمقراطي هذا النظام يعرف بالتنظيم الإداري للدولة وهو المسؤول عن تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة وبيان كيفية انشائها وتوزيع الاختصاصات بينها بغية تنفيذ السياسات العامة للدولة وللحديث عن التنظيم الإداري للدولة في ليبيا لابد لنا من التطرق اليه وفق المحطات التاريخية التالية:

**الحكم المحلي في ليبيا من 1951 الى 1969:** لقد عانت ليبيا لفترات طويلة من الأنظمة السياسية شديدة المركزية لهذا يعتقد العديد من المواطنين والمهتمين في ليبيا بأن اللامركزية من شأنها أن تقدم فرصة جيدة وجديدة للإصلاحات الهيكلية لسبيل معالجة ذلك الإرث الثقيل في الإدارة المركزية.

**الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا للفترة من 1951/ 1969:** تدل الدراسات التاريخية أن الحقب التاريخية في ليبيا من الأتراك إلى الإيطاليين إلى الإدارة

البريطانية كان النظام الإداري الليبي يقوم على اللامركزية الإدارية كانت المناطق تتمتع بسلطة محلية واسعة بل أنه في بعض الفترات من العصر التركي كان شرق البلاد يخضع مباشرة إلى الحكومة التركية. وجاء الاستقلال بعد حرب التحرير الأولى وشكلت لجنة لوضع الدستور والتي قامت بعملها وضعت دستور عام 1951 والذي نتيجة للظروف القاسية التي كانت تمر فيها البلاد حيث كان الفقر الشديد وقلة الموارد وتشردم القيادات واختلاف خياراتهم خاصة في المنطقة الغربية دفع الجميع إلى اختيار النظام الفيدرالي وظهرت ليبيا الجديدة بثلاث ولايات (برقة – طرابلس – فزان) واستمر هذا النظام حتى عام 1963. (قدورة 2013)

هناك الكثير من الناس يتساءلون حول دور الفيدرالية في توحيد البلاد خاصة كما قلنا بعد الاستقلال وذهاب الإيطاليين و تحرير البلاد من قبل القوات البريطانية و غيرها مع وجود جيش لليبيين معهم يسمى جيش التحرير ، وكانت البلاد في ذلك الوقت تعاني من اصطفاق قبلي وإقليمي شديد نتيجة للاختلاف الذي حصل في فترة وجود الليبيين في المنافي خارج الوطن، و لم يكن هناك أفضل من النظام الاتحادي الذي يعطي لكل ولاية الحق في إدارة شؤونها بنفسها و كانت الإمكانيات كما قلنا قليلة و شحيحة و هناك تفاوت كبير في هذه الإمكانيات رغم قلتها بين أقاليم الدولة الثلاث. (قدورة 2013)

بعد أكثر من 12 سنة، اعتقد ودون أي مشاورات تم الإعلان عن الانتقال من النظام الفيدرالي إلى النظام الموحد حيث تم تعديل دستور 1951 كما نص على ذلك الدستور نفسه ، وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 197 منه و يخضع هذا التعديل لنص المادة 198 التي تنص على شرط تصديق الملك على هذا القانون المعدل للدستور و الذي صدر عن مجلس الأمة (النواب و الشيوخ ) مجتمعاً بصفة جمعية تأسيسية اشترطت المادة 199 من الدستور زيادة عن الأحكام السابقة موافقة جميع مجالس الولايات التشريعية على تعديل أحكام الدستور الخاصة بشكل الحكم الاتحادي. وهذا الانتقال أمر آخر لا أستطيع أن أتحدث عن أسبابه و لا عن دوافعه لأنه يأخذ الوقت و في حاجة إلى بحث عميق فيه و لكن يبقى الواقع أن الأمر صدر بتعديل الدستور و إلغاء النظام الفيدرالي و إعلان النظام الموحد في ليبيا. (قدورة 2013)

وفي الواقع لم تتم الأمور بهذا الشكل السريع وإنما كانت هناك تمهيدات سابقة لتحقيق ذلك وانتهى الأمر بصدور قانون تعديل الدستور في 1963 و تكليف مجلس الوزراء بإصدار قرار تقسيم البلاد إلى محافظات الذي صدر في سنة 1963، ثم في عام

1964 صدر المرسوم الملكي بقانون الذي يبدو أنه اعتمد نظام المحافظات كتقسيم جديد للدولة الليبية.

وبدأت عملية إعادة بناء الدولة من جديد، حيث كان في الدستور مادة انتقالية هي المادة 201 التي تنص على تقسيم المملكة الليبية في ذلك الوقت إلى عشر وحدات إدارية يصدر مجلس الوزراء قراراً بتسميتها على أن يتولى رئاسة كل وحدة موظف يعين بمرسوم ملكي، و تطبيقاً لهذه المادة فقد صدر القرار بشأن التنظيم الإداري للمملكة بتاريخ 25 ابريل 1963 (جريدة رسمية العدد الأول 27 ابريل 1963 و قد تضم قرار مجلس الوزراء هذا القواعد التالية:

- 1- تقسيم المملكة إلى عشر محافظات وتقسيم كل محافظة إلى متصرفيات وكل متصرفية إلى مديريات ويبين الحدود الإدارية لكل منها.
- 2- جعل على رأس كل محافظة محافظ يتبع وزير الداخلية ويكون مسئول أمامه عن القيام بواجباته واختصاصاته و يعتبر ممثلاً للحكومة في حدود المحافظة.
- 3- أوجب تشكيل مجلس استشاري في كل محافظة يعين أعضائه بقرار مجلس الوزراء ويتولى المحافظ رئاسته واختصاصاته تقديم التوصيات والمشورة دون أي التزام للإدارة بها.

وفي سياق هذا التطور الإداري بعد إلغاء النظام الاتحادي وتنفيذاً للمادة 176 من الدستور صدر المرسوم الملكي بقانون رقم 8 لسنة 1964 بشأن الإدارة المحلية و قد وضع هذا المرسوم أسس تنظيم سلطات عدم التركيز الإداري وتنظيم سلطات البلديات و حدد العلاقات بينها و بين السلطات المركزية في العاصمة.

ورغم تقسيم هذا القانون البلاد إلى عشر محافظات إلا أنه لم يمنح الشخصية المعنوية القانونية لأي منها (الجريدة الرسمية عدد خاص 31 أغسطس 1964)، ويجب الإشارة إلى أن هذا النظام الإداري الليبي قبل عام 1969 شهد الكثير من التطورات عن طريق إصدار قوانين جديدة أخرى كان القانون الصادر بشأن الإدارة المحلية الصادر بتاريخ 1967/9/1 وقانون البلديات رقم 19 لسنة 1968، و لكن كل هذه القوانين لم تخرج النظام الإداري الليبي عن طبيعته بكونه نظام إداري قائم على عدم التركيز الإداري.

**الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا للفترة من 1969 / 2011 :** لقد مرت الإدارة المحلية في ليبيا إبان العهد السابق 1969-2011 بمراحل مختلفة اتسمت في مجملها بالإرباك وساهمت في تعزيز الفوضى وترسيخ الفساد ثقافة وبنى، وغابت مقومات الحكم الرشيد عن أدائها. ولقد أدت هذه المظاهر إلى زيادة احتقان المواطنين

المستهدفين بأهداف التنمية المحلية نتيجة تطبيق المركزية الإدارية في تسيير الوحدات الإدارية المختلفة و تقشي البيروقراطية والعجز في الأداء، فضلا عن إهدار الموارد وانتشار الفساد. لقد تضافرت هذه المظاهر في النهاية لتهدد شرعية النظام السياسي قبل أن يسقط بالكامل في أكتوبر 2011. (امنية 2019)

ولقد ورث النظام الحالي تركة ثقيلة تمثلت في نظام إداري مركزي وإن بدأ عكس ذلك وتقسيمات إدارية مشوهة لم تخدم سوى هواجس النظام السابق الأمنية وعززت النعرات القبلية، وتزايدت معها مطالب ملحة في تطبيق اللامركزية الإدارية كحل مرجو للتعجيل بالخدمات والتنمية للمجتمعات المحلية. (امنية 2019)

مرت الإدارة المحلية بهيئاتها الإدارية المختلفة في ليبيا بمراحل مختلفة نظمت أحيانا بقوانين وأحيان كثيرة بمجرد توجهات تضمنها الخطاب السياسي للذافي الذي كان بمثابة توجيهات ملزمة وذلك وفقا لقرار خرج به المؤتمر الشعب العام، وحتى لا نقع في شرك السرد التاريخي المجرد من اي تحليل لهذه الفترة

لعل من نافلة القول إن إعلان ما اسماه النظام السابق بالثورة الثقافية في خطاب زوارة 15 أبريل 1973، كان نقطة البدء في سلسلة من انهيارات على المستوى المؤسسي والأداء الإداري، ألفت بظلال قاتمة على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية. تضمن الخطاب نقاط خمس رسمت شكل الدولة وأطرت لأيديولوجيتها و اعتبرت مرحلة مفصلية للإدارة في ليبيا، حيث أرخت لبداية عصر ما سمي “بالإدارة الشعبية” التي تغلغت في النظام الإداري بكل مستوياته، لتلغي كل الأطر القانونية والبيروقراطية وتستبدلها بإدارة الوحدات الإدارية المختلفة وفقا للآلية الشعبية الثورية. ولقد توج هذا التغيير الجذري بإعلان 1977 لما أطلق عليه النظام “سلطة الشعب، التي أفضت إلى تشكيل اللجان الشعبية في كل أركان الدولة ومؤسساتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في أعلى وأسفل الهرم التنفيذي، واختفت الدولة بمعناها التقليدي لتحل المؤتمرات واللجان الشعبية البنى والمؤسسات المختلفة الإنتاجية والخدمية والسياسية وأوجد ما يسمى بالإدارة الذاتية وبعدها جمهرة المواقع، لتطبع الإدارة بسمة الارتجالية والعشوائية والفوضى؛ فاللجنة الشعبية العامة حلت محل (رئاسة مجلس الوزراء في النظم التقليدية)، واللجان الشعبية العامة للقطاعات هي (الوزارات المختلفة)، ثم اللجان الشعبية النوعية، أما على المستوى المحلي فهناك اللجنة الشعبية على مستوى الشعبية (البلدية أو المحافظة والمحلة. ولقد تولت قيادات

اللجان الثورية قيادة الجهاز الإداري عبر التصعيد الشعبي وتبوت جميع المراكز القيادية التنفيذية للمؤسسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية. (امنيه 2019) لم تكف هذه التغييرات كما سوف نوضح لاحقا بتعديل الوحدات الإدارية المختلفة فحسب. إنما ألغت عدد من الوظائف السياسية والإدارية، وتم اعتقال مئات من الإداريين والموظفين من خريجي الجامعات والمؤهلين من ذوي الخبرات الإدارية المتميزة برفقة مئات الكتاب والمفكرين والإعلاميين والمتقنين وإيداعهم السجون لمناهضتهم أطروحات القذافي، الأمر الذي أحدث فراغا في الإدارة وكادها الذي أصبح جاهزا لاستيعاب اللجان الثورية وكل من يجد في الفوضى الإدارية مدخلا للإثراء والفساد والحصول على الغنيمة.

ولقد تميزت الوحدات الإدارية المكونة لنظام الإدارة المحلية بعدم الاستقرار لكثرة التعديلات التي لمست جميع مستوياتها الإدارية وعرقلت ولا شك أداء هذه الهيئات المختلفة كما توضحه لنا كثير من الدراسات، وأثرت بالضرورة على عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى تقديم خدمات للأفراد، الذي يعد صميم عمل الإدارة المحلية. هذه التغييرات لم تلحق فقط في عدد وتقسيمات الحدود الإدارية، إنما أربكت كذلك علاقات التبعية بين المستويات التنفيذية المختلفة والتي من الممكن أن نتصورها إذ تتبعنا هذه التغييرات التي بدأت عقب حركة 1969 بتحول المقاطعات التي تم وراثتها عن النظام الملكي إلى عشر محافظات ملحقة بـ(46) بلدية وأربع مستويات فرعية " الجدول 1" ، وذلك بموجب القانون رقم (62) لسنة 1970 بشأن إصدار نظام الحكم المحلي ، الذي وضع النظام الأساسي للإدارة المحلية في ليبيا، وتالت بعدها مرات الدمج والإلغاء حتى أواخر عمر النظام وهنا نوضح التقسيمات الفرعية عدد التقسيمات الرئيسية في الفترة من 1970-2011 (بعيره 2007)

مديريات ومحلات متصرفيات وبلديات 10 محافظات 1970

محلات فروع بلدية 46 بلديات 1975

محلات فروع بلدية 44 بلديات 1979

محلات فروع بلدية 25 بلديات 1980

محلات فروع بلدية 24 بلديات 1984

محلات فروع بلدية 13 بلديات 1986

محلات فروع بلدية 7 بلديات 1990

محلات - 1455 مؤتمرات 1992

محلات مؤتمرات 13 مناطق 1995

محلات مؤتمرات 27 شعبيات 1998

محلات مؤتمرات 31 شعبيات 2000

محلات مؤتمرات 33 شعبيات 2005

محلات مؤتمرات 22 شعبيات 2010

أن هذه التغيرات المستمرة للتنظيم الإداري للدولة أثر أيضا على هيكله وكفاءة وأداء اللجان الشعبية النوعية للصحة، التعليم، الاقتصاد، والإسكان الخ الوزارات لارتباط عدد أعضاء هذه اللجان بالوحدات الادارية المعتمدة في كل فترة زمنية. وباستعمال اللجنة الشعبية العامة للصحة والضمان الاجتماعي ” الوزارة ” كمثال يعكس لنا “الجدول 2” مدى تأثير حجم اللجنة الشعبية العامة للصحة بهذه التغيرات وما صاحب ذلك من إعادة توزيع للحدود والاختصاصات الإدارية والصلاحيات التنفيذية، الأمر الذي انعكس على أداء وكفاءة اللجان الشعبية النوعية ” الوزارات في نفس الإطار لحق حجم اللجنة الشعبية العامة ” مجلس الوزراء ” العديد من التعديلات ، فقد تغير حجمها من (26) كحد أقصى إلى ثمان أمانات كحد أدنى وذلك خلال الفترة 1977-2000 ، وفي الفترة ذاتها عدلت على الأقل (18) مرة وليس من الصعوبة إدراك تأثير ذلك على تخطيط ومتابعة تنفيذ وإدارة السياسات العامة ، فضلا عن وضع الاستراتيجيات وتخصيص الميزانيات لقد خلقت التقسيمات الإدارية المتكررة صعوبة في إيجاد العناصر الإدارية الكفوة في كثير من الوحدات الإدارية، ولوحظ التغليب الواضح للاعتبارات السياسية والاجتماعية على اعتبارات المقدرة والكفاءة في اختيار القيادات الإدارية الرئيسية. وفي هذا السياق أوضحت دراسة ميدانية محدودة في صيف عام 2007، أن 12.5 % فقط من العينة التي كانت منصبة على أعضاء هيأة التدريس بجامعة بنغازي ترى أن المؤهل العلمي المناسب هو من تجري مراعاته عند اختيار القيادات، بينما يرى 55 % من عينة البحث ان عنصر الولاء السياسي هو من يتم التركيز عليه عند اختيار القيادات بينما يعتقد 35 % من العينة ان معايير الاختيار منصبة حول الانتماء القبلي زد على ذلك مشكلة سوء التخطيط التي تتركز حسب احدى الدراسات على الأسباب التالية: (السايح 2013ص 111)

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 البناء عليها صياغة أهداف الخطة المحلية على مستوى الشعبية
- 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

### الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا للفترة من 2011/2024

تميزت هذه الحقبة من تاريخ ليبيا أبان سقوط نظام الجماهيرية بتفاقم المشكلات بسبب الخلاف حول النظام المحلي الذي يعالج توزيع الثروة والسلطة، ظلت المبادرات السياسية والتوجهات الدولية أكثر اهتماماً بالجدل بشأن شروط الحكم المركزي. ويثير تطلع المطالب في برقة والمكونات الثقافية نحو الفيدرالية أو الحكم الذاتي التساؤل حول العلاقة بين النظام المحلي والاستقرار السياسي، من خلال مناقشة التركيبة الاجتماعية ومدى الاستجابة لتطلعاتها في قضايا المشاركة في السلطة والثروة. (خيرى عمر 2019)

وفي ظل تصاعد الصراع المسلح، تمكن ملاحظة وجود نمط من الصراع المتداخل بين ثلاثة مستويات، الحكومات والجماعات المسلحة، التدخل الدولي والكيانات المحلية، ظهرت تعقيدات ميراث ما بعد الاستقلال، عندما وقفت ثورة فبراير عاجزة عن المضي باتجاه حل معضلة الجهوية والتكامل القومي، ولم تمثل مركزية طرابلس مشكلةً في المراحل الأولى للثورة، ولكن غياب تصوّر لحدوث انتقال سياسي يعالج المشكلات الديمغرافية وتوزيع الثروة كان عاملاً رئيسياً في طول الفترة الانتقالية، وظهور المطالب الفيدرالية والحكم الذاتي.

وبعد العام 2011، برز فراغ إداري في الهيكل المحلي لم يتضح فيه شكل الصلاحيات الممنوحة. استدعى ذلك ضرورة إصدار قانون ينظم عمل الإدارة المحلية، ويوضح شكل العلاقة مع المركز. وهكذا، أُصدر القانون 59 للإدارة المحلية، للعام 2012 الذي أعطى المحافظ صلاحية اعتبارية مستقلة، واختصاصَ تحصيل الضرائب، ووصولاً إلى موارد الدولة، إلا أن غياب تصميم الحدود الإدارية وعدم تعيين المحافظ أدّى إلى

تجميد الجانب المتعلق بنقل الصلاحيات إلى المحليات، فجمّدت بذلك المواد المتعلقة بإنشاء المحافظات. وقد شرعت الحكومة أيضاً في عملية انتخاب البلديات، لكن التحديّات الأمنية أدت إلى توقّف العملية الانتخابية للمجالس البلدية، ما نتج عنه عدم استكمال الهيكل الإداري، وتنفيذ جزئي للقانون. في العام 2021، أُصدر القرار 330 بشأن لائحة تنظّم آلية تحصيل الرسوم ذات الطابع المحلي، وكيفية التعامل مع تلك الإيرادات تفعيلاً للإدارة المحلية، ومنح الاختصاصات للبلديات للقيام بدورها، غير أن هذا القرار لم يُعمل به إلا في عدد بسيط من البلديات. فضلاً عن ذلك، تميّزت هذه الفترة بالتدخلات العديدة في ملفّ الإدارة المحلية، كما تعدّدت الحكومات والقرارات، ولم تُمنح الاستقلالية للمجالس البلدية. (الشيبياني 2024)

بعد سنوات من فشل تطبيق قانون الإدارة المحلية، وتأخّر إنشاء المحافظات، حاولت حكومة الوحدة الوطنية معالجة مسألة عدم إمكانيتها تسليم المخصّصات المالية للبلديات، فأصدرت قراراً في العام 2022 يقضي باعتماد تقسيمات إدارية جديدة تُسمّى المقاطعات. بيد أن هذا القرار يتضارب مع القانون 59 في تطبيق هيكلية نظام الإدارة المحلية، حيث يستبدل القرار وحدة المحافظات بوحدة المقاطعات التي ليس لها مرجع في القانون. هذا وشكّلت المقاطعات بتكليف رئيس لكلّ مقاطعة من قبل وزارة الحكم المحلي، في حين أن قانون الإدارة المحلية يشكّل المحافظات عن طريق الانتخابات المباشرة. وعليه، يتعارض قرار المقاطعات مع مبدأ التداول الديمقراطي للسلطة.

**مشروع نقل الاختصاصات من الحكومة المركزية للبلديات :** تعتبر مبادرة نقل الاختصاصات من الحكومة المركزية إلى البلديات خطوة إيجابية نحو اللامركزية وتقريب الخدمات من المواطنين. هذه الخطوة تهدف إلى تمكين البلديات من اتخاذ القرارات التي تتناسب مع احتياجات مجتمعاتها المحلية، وتعزيز مشاركة المواطنين وفي إطار تعزيز مشروع تمكين البلديات صدر عن حكومة الوحدة الوطنية بعض القرارات التي واجت عبات تنفيذية أهمها: قرار رقم 320 لسنة 2021 م بشأن نقل اختصاصات مكاتب المواصلات والتخطيط بالمناطق للبلديات و قرار رقم 856 لسنة 2022 م بتمكين البلديات من اختصاصاتها المحلية المتعلقة بالإسكان والتعمير والمواصلات والاقتصاد والتجارة والتخطيط والشؤون المحلية والصناعة والسياحة والرعاية الصحية الأولية والصحة العامة والشباب والثقافة والإذاعات المحلية المسندة إليها بالقانون المشار إليه (المجمع القانوني الليبي)

وبالرغم من كل تلك المحاولات في سياق تمكين البلديات التي يعتبرها البعض مجرد مساكنات لا يزال هناك افراط كبير في المركزية وقلة جودة تقديم الخدمات تعتبر قضية جوهريّة ومحوراً أساسياً في النقاشات الحالية حول مستقبل الإدارة المحلية في البلاد. كما إن الأوضاع الحالية تُظهر اختلافاً واضحاً بين صانعي القرار بشأن النموذج المثالي للحكم المحلي الذي يتلاءم مع تحديات البلاد واحتياجاتها. ولا يقتصر هذا الاختلاف على الرؤى والتطلّعات المستقبلية فحسب، بل يشمل أيضاً في الخلافات بين بين السلطات المركزية والمحلية والمفاهيم المتعلقة بالنماذج المحتملة.

### المحور الثالث - البلديات والحاجة لحوكمة العمل البلدي في ليبيا:

الحكومة المحلية نوعان في ليبيا، وذلك وفق القانون رقم 59: البلديات والمحافظات. لكن على الرغم من أن القانون ينص بوضوح على أنه سيتم إحداث هذه المحافظات، دائما ما يتم تأجيل الأمر بسبب الظروف الاستثنائية في البلد. وفي الوقت الراهن ليس ثمة سوى البلديات كوحدات حكومية محلية في البلد بحكم الواقع. لكن رغم كونها لا تعتبر إدارات محلية بحكم وضعها، تضطلع الأجهزة التنفيذية التابعة للوزارات المعنية والوكالات الحكومية بتنفيذ مجموعة من الخدمات العامة المحلية. وزيادة على ذلك، بحكم أن ليبيا مجتمع تقليدي في معظمه، فإن بعض الهياكل الاجتماعية التقليدية توظف في الواقع بعض سلطات الحكومات المحلية وحتى الحكومة المركزية، لا سيما في المناطق الريفية، وتساعد في توفير بعض الخدمات المحلية للبلديات

بعد اعتماد القانون رقم 59 لعام 2012، أسس مجلس الوزراء لعملية إحداث 997 بلدية بموجب المرسوم رقم 180 لعام 2013، و23 منها تتطابق مع عواصم الشعبيات سابقا. وخلال عامي 2013 و 2014، تم انتخاب 85 مجلسا بلديا تحت إشراف اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية ولأن الانتخابات لم تجرى بعد، ظلت المجالس المحلية الطرفية قائمة، هذه المجالس التي أنشأت خلال فترة ثورة 2011 والتي تم اختيارها بناء على التزكية الشعبية أو من (.، خلال عمليات انتخابية أخرى غير رسمية) (طلّيش والفيتوري 2021 ص 30)

وفي بعض البلديات الكبيرة، تنضوي تحت إدارة البلديات فروع بمستويات أقل لتقريب الخدمات البلدية من السكان. كما أن البلديات تنقسم إلى عدد من الدوائر أو المحلات، لكن ليس ثمة هيكل حكومي محلي تمثيلي على هذا المستوى على الرغم من أن بعض البلديات قد اتخذت زمام المبادرة لتشجيع تشكيل لجان المحلات مع المواطنين. لكل محلة مختار، أو رئيس، على رأسها. لا يتمتع المختار بالسلطة التنفيذية، هو فقط جزء

من الإدارة البلدية ويساعد كذلك في حل النزاعات على المستوى المحلي. ووفقا للقانون رقم 59 يتم تعيين المختار حسب الكفاءة والجدارة من قبل ونظرا لعدم دخول نظام المحافظات المحافظ، بناء على اقتراح العميد ( ورؤسائها بعد حيز التنفيذ في ليبيا، يسهر العميد بالتعاون مع وزارة الحكم المحلي على تعيين المختار. وتتكون مجالس الشورى من خبراء وشخصيات محلية. ويتمثل دورها الأساس ي في تقديم المشورة للمجلس البلدي ) لكن ليس التصويت( بشأن القضايا ذات الأهمية للحكم المحلي والتنمية. 2012/ ويفترض من البلديات أن تعمل ضمن إطار المعايير المحددة في قانون الإدارة المحلية المتعلق بقانونها الداخلي. وهذا الإطار القانوني / ومرسوم مجلس الوز راء اللاحق رقم 130 يخول لها مجموعة من الاختصاصات والوظائف التي تقع بشكل عام ضمن نطاق المجالات التالية:

- التخطيط والإدارة الحضرية، بما في ذلك تراخيص البناء
- تشكيل وتنظيم مرافق محلية تقدم خدمات اجتماعية وإدارية عامة.
- إصدار تراخيص الأعمال التجارية وغيرها من التراخيص المحلية .
- السجل المدني
- الحرس البلدي
- التنمية الاقتصادية المحلية
- مراقبة الصحة العامة والبيئة

لكن تبقى معظم الخدمات والوظائف ضمن اختصاص الأجهزة والفروع التنفيذية التابعة للوكالات أو المؤسسات الحكومية، بينما لا تتمتع البلديات بأي وظائف، لا سيما في مجالات تخطيط التنمية المحلية ووضع الميزانية أو تعزيز الاقتصادات المحلية. وذلك راجع إلى حد كبير إلى كون الإطار القانوني لا يزال غير مكتمل وغير واضح المعالم ويفتقر إلى الأدوات التنظيمية لدعم تنفيذه بالكامل. وفي ظل الظروف الراهنة، لا تتمتع البلديات بصلاحيات تولى زمام الأمور على مستوى المجالات الموكلة إليها. والمهام الموكلة للبلديات بموجب القانون 59 تتداخل مع بعض الأدوار الموكلة للأجهزة التنفيذية. فعلى سبيل المثال، لا ينص القانون بشكل صريح على أي مؤسسة، سواء على الصعيد المركزي أو المحلي، تعنى بمهمة وضع السياسات وحل أبرز القضايا المتعلقة بالسياسات. وحالة الغموض القانوني هذه تتجلى عمليا في ضعف التنسيق والتكامل بين الأجهزة التابعة للبلدية والأجهزة التنفيذية( الوزارات المعنية والوضع الحالي لا يرتبط بتداعيات الصراع، على الرغم من أن هذا الأخير أدى بلا

شك إلى تفاقم القضايا التي كانت قائمة بالأساس، نظرا لكونه ناتج عن محاولة إضفاء طابع اللامركزية التي بدأت قبل الثورة لكنها لم تكمل بالنجاح. ومع مرور الأعوام، خضعت مختلف المؤسسات الحاكمة لتعديلات على مستوى مهامها وصلاحياتها وهيكلها والموارد المخصصة لها. وعززت حالة عدم الاستقرار المؤسس ي هذه شلل بنية الحوكمة، كما أنها باتت تعيق عملية بناء القدرات التنظيمية وتقف عقبة أمام الابتكار والتغيير (طليش والفيثوري 2021 ص 31-32)

**البلديات وحالة الحوكمة المحلية في ليبيا :** تعاني ليبيا تاريخياً من غياب الحوكمة ومبادئها، أبرزها المساءلة والشفافية، إذ تشير معظم التقارير الدولية إلى تدني عدد كبير من مؤشراتها في ليبيا مقارنة بدول أخرى. وشهدت السنوات الأخيرة من حكم القذافي، تحديداً بين عامي 2004 و 2010 ، تنفيذ بعض المبادرات الإصلاحية، ركز معظمها على الاقتصاد، بينما تم تجاهل الجانب السياسي والتطرق إليه فقط من خلال بعض المبادئ العامة التي لا تمس بشكل مباشر طبيعة النظام السياسي الليبي وأيديولوجيته. (الاسكوا الأمم المتحدة 2020 ص 54)

وبعد عام 2011، وعلى رغم تغيير النظام السياسي، إلا أن الحكومات المتعاقبة والجهات والمؤسسات المستحدثة، مثل مركز دعم القرار في ديوان رئاسة الحكومة، وإدارة البناء المؤسسي في وزارة التخطيط، وإدارة الحوكمة في مجلس رئاسة حكومة الوفاق الوطني، لم تصدر تقارير دورية عن الحوكمة وتطبيقاتها. ويعكس ذلك عدم التزام الإدارة العامة الليبية بالحوكمة، وغياب الاهتمام بتطبيقها، وتجاهل اقتراحات قدمتها مؤسسات دولية وبعض الفاعلين الدوليين. وقدم مستشارون من الحكومة البريطانية لديوان رئاسة الوزراء مطلع 2014، اقتراحات تتمحور حول إعادة هيكلة الديوان ورسم السياسات العامة، إلا أنها لم تُترجم إلى برامج عمل قابلة للتطبيق. ونتيجة غياب الاستقرار السياسي والرؤية الواضحة في بناء المؤسسات السياسية والاقتصادية، غاب عدد كبير من مؤشرات الحوكمة، منها ما يتعلق بالمساءلة والشفافية، إذ تسبب الصراع والانقسام السياسي بعد عام 2014 بانقسام حكومي ومؤسساتي، وتضخم التشريعات التي تصدر عن الاجسام التشريعية التي انبثقت وتناقضها، لتمثل حالة من الفوضى التشريعية، إضافة إلى استئثار الفساد بمستوياته كافة. وأكدت ذلك التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة عام 2017 ، وهيئة الرقابة الإدارية عام 2016 ، والتي أشارت إلى هيمنة الولاءات القبلية، وشيوع المحاباة والمحسوبية، خصوصاً في المؤسسات العامة، وغياب نظام الجدارة والكفاءة. ولفنت

أيضاً إلى غياب الهياكل التنظيمية والملاك الوظيفي، واستمرار ظاهرة التسبب الإداري، وظواهر أخرى سلبية أخرى تشير إلى ضعف وقصور في المؤسسات العامة. (الاسكوا الأمم المتحدة 2020 ص 55)

وتعتبر بعض الشركات نموذجاً في تطبيق الحوكمة، مثل "المؤسسة الليبية للاستثمار"، والشركات النفطية. وقد يعود التزام هذه الشركات بتطبيق معايير الحوكمة إلى ارتباطها بمؤسسات دولية، سواء مالية أو اقتصادية أو نفطية، والتي تعتبر تطبيق معايير الحوكمة شرطاً أساسياً في التعامل مع المؤسسات النظيرة وفي ما يتعلق بالقطاع المصرفي، أصدر المصرف المركزي عام 2010 دليلاً إرشادياً عن الحوكمة للقطاع. وركز الدليل على تعزيز الإدارة السليمة والبيئة الرقابية الفاعلة لتطوير الأداء والحفاظ على مصالح الأطراف المعنية بالمصرف، من مساهمين ومودعين وأصحاب الحقوق الأخرى. ويُعتبر الدليل مكماً للتشريعات الرقابية والتعليمات الصادرة عن مصرف ليبيا المركزي، إضافة إلى التشريعات المصرفية والرقابية 87. ويُعتبر المصرف المركزي من أكثر المصارف التزاماً بتطبيق معايير الحوكمة، منها تعزيز القواعد الرقابية، والالتزام بمعايير الشفافية والافصاح عن المعلومات، وتطبيق المعايير المالية الدولية وتوصيات لجنة "بازل" بشأن كفاية رأس المال والنهوض بمستوى أداء العاملين في المصرف 88. أما دور المجتمع المدني في الاهتمام بالحوكمة، فلا يتعدى التوعية بالحوكمة وأهميتها، من خلال المحاضرات وورش العمل، كما الحال مع الجامعات ومراكز البحوث، التي تعقد ندوات علمية ومؤتمرات وتعمل على أنشطة بحثية لا تجد طريقها إلى صانع القرار وتشير تقارير البنك الدولي السنوية إلى تدني مؤشرات الحوكمة وتطبيقاتها في ليبيا، وإلى تواضع الأداء الذي لم يتجاوز 20 نقطة في أفضل الأحوال. ولكن تؤكد التقارير أن ليبيا احتلت منتصف العقد الماضي مراكز جيدة في ما خص الاستقرار السياسي، وهي الفترة التي شهدت تسوية القضايا العالقة مع المجتمع الدولي، وعودة العلاقات مع كثير من الدول الغربية، وتسليم الأسلحة الكيماوية. ويلاحظ تدني هذا المؤشر في ليبيا بعد عام 2014 بسبب الحرب الأهلية والنزاعات المسلحة وحدة الانقسامات السياسية. كذلك، يُعتبر معيار الفعالية متدنياً، كما مؤشر الجودة التنظيمية، ومؤشر تطبيق القانون، الذي سجّل أدنى مستوياته بعد عام 2014، إضافة إلى مؤشر التحكم في الفساد. ومن أبرز مظاهر فشل الحوكمة في ليبيا: (الاسكوا الأمم المتحدة 2020 ص 56)

• عجز السلطة المركزية عن التحكم في الحيز الجغرافي.

- فشل الإدارة العامة في إدارة المؤسسات العامة.
  - الاخفاق في تطبيق اللامركزية
  - تفشي الفساد المالي والإداري في معظم القطاعات العامة والخاصة
  - ومن التدابير التي تعزز تبني الحوكمة في ليبيا:
  - وضع استراتيجية وطنية شاملة لتطبيق الحوكمة.
  - إنشاء مؤسسة تأخذ على عاتقها تنفيذ الاستراتيجية
  - وترجمتها إلى برامج عملية قابلة للتطبيق؛
  - مراجعة التشريعات لتكون الحوكمة من ضمن أولوياتها؛
  - نشر الوعي المجتمعي في ما يتعلق بمعايير الحوكمة وتطبيقاتها من خلال تعزيز دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام والمناهج الدراسية
- الخاتمة:**

لقد عرفنا أن الحكم المحلي أسلوب إداري من أساليب الحكم الديمقراطي، وهو اتجاه بدأ منذ أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، ويعد بمثابة حقيقة إدارية وسياسية برزت ضمن كيان الدولة العاصرة نتيجة تعقد العالقات الاجتماعية وسيادة الأفكار الديمقراطية وتطورت وظائف الدولة العاصرة. ودللت هذه الدراسة على أن الحكم المحلي ظهر نتيجة للتوسع الكمي في وظائف الدولة الحديثة وواجباتها، والتوسع الكيفي في حقوق المواطنين من ناحية أخرى، كما ساعد على ذلك التباين في الحاجات والمطالب المحلية، وعدم استطاعة الحكومة المركزية أو عجزها لوحدها على الاستجابة لملا تريده المجتمعات المحلية وتبحث عنه، ولذلك فإن إشراك المحلية في إدارة شؤونهم قد استلزم ضرورة وجود الحكم المحلي.

وواقع أن رغبة الدولة المركزية وتوجهاتها الجديدة في ليبيا في توثيق التعاون بين الجهود الحكومية والجهود الشعبية في أداء الخدمات التي يفتقر إليها الشعب قد تكون الباعث الأساسي في توزيع الدولة للخدمات العامة بين هيئات مركزية وهيئات محلية، والذي يحفز الدولة إلى الاستجابة لهذا الباعث هو مدى ثقتها بشعبها واطمئنانها إليه وقد تكون الاهداف التي يسعى نظام الحكم المحلي إلى تحقيقها هي في أكثر الأحيان الدوافع إلى تبني نظام الحكم المحلي.

ومن خلال التتبع النقدي لمسيرة تعزيز الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا تظل الإشكالية الأساسية هو غياب الفهم الكافي لدى صانعي القرار في ليبيا للهدف من النظام المحلي أو الرؤية حوله، وهشاشة البنية التحتية، انعكاساً على صياغة النظام

وتطبيقه، حيث كانت المحاولات السابقة لتأسيس الأنظمة المحلية بدائيةً في معظمها، وارتكز جلُّها على العدد والشكل من دون التفكير في الغرض الأساسي من تشكيل هذه الأنظمة. وحتى إن استُكمل الشكل الإداري (المقاطعات أو المحافظات)، لا تزال مشكلة التضارب في الاختصاصات والصلاحيات قائمةً بين الوزارات والوحدة الإدارية المشكَّلة. يتضح إذاً أن جزءاً كبيراً من قوانين الدولة لا يزال يدعم المركزية، ويحتاج أشدَّ الحاجة إلى التعديل والتحديث وذلك يمكن الرجاءه للأسباب التالية:

- الانقسام السياسي الذي بدوره تسبب بانقسام في معظم المؤسسات، بما فيها وزارة الحكم المحلي.

-تشكيل عدد كبير من البلديات تلبية لرغبات قبلية و جهوية ومناطقية ، من دون الخضوع للمعايير الموضوعية، سواء اقتصادية أو جغرافية أو إدارية.

- غياب الهياكل التنظيمية لمعظم البلديات وافتقارها للموارد البشرية.

- تعامل كثير من البلديات مع الأطراف الدولية بشكل مباشر كوحدات مستقلة، حيث وُقِع بعضها اتفاقات بعيداً عن السلطة المركزية.

ولمعالجة العديد من هذه الإشكاليات والتحديات يوصي الباحث بالخطوات التالية:

- التمسك بالمعايير الموضوعية لتأسيس البلديات وتحديد حدودها ونطاقها الجغرافي.

- وجود منظومة قانونية كاملة لتطبيق اللامركزية، ووعي شعبي لتعزيز فكرة الديمقراطية والمشاركة المحلية كأساس للتنمية المستدامة.

- ربط اللامركزية بالتنمية المكانية لضمان نجاحها، وذلك من خلال تخطيط وتنسيق متكامل بين مختلف القطاعات

- التأكيد على ضرورة التمسك بحوكمة العمل البلدي وتعزيز ثقافة المشاركة والشفافية والنزاهة وسيادة حكم القانون والمساءلة

## المصادر والمراجع:

### أولاً - الوثائق:

- الإعلان الدستوري الليبي الصادر في سنة 2011
- القانون 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية تانيا
- قرار رقم 320 لسنة 2021 م بشأن نقل اختصاصات مكاتب المواصلات والتخطيط بالمناطق للبلديات
- قرار رقم 856 لسنة 2022 م بتمكين البلديات من اختصاصاتها المحلية وتقرير حكم

## ثانياً - الكتب:

- سمير عبد الوهاب (2009) الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية،
- أيمن عودة المعاني (2010) الإدارة العامة الحديثة، عمان الأردن، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى 2010
- مثنى فائق مرعى العبيدي،(2018) الحكم المحلي : المفاهيم والأسس والتجارب، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الأولى.
- أمال العبيدي (2020)، دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا الواقع والأفاق والتحديات. الاسكوا الأمم المتحدة، الطبعة الأولى.
- الأمم المتحدة منظمة الاسكوا (2020) دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والأفاق.

## ثالثاً - الدوريات العلمية:

- عماد الشاذلي السايح (2013) اللامركزية والتخطيط على المستوى المحلي (تجربة التخطيط المحلي في ليبيا ) مجلة العلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة المرقب لليبيا، العدد الأول 2013.
- الوحيشي، على مصباح (2015) "دراسة نظرية في التحول الديمقراطي" مجلة كلية الاقتصاد للبحوث العلمية، جامعة الزاوية، المجلد الأول، العدد الثاني

## رابعاً - المواقع الإلكترونية:

- عبير ابراهيم امينيه 2019 (اللامركزية الإدارية ومقومات الحكم الرشيد في ليبيا قراءة في القانون" 59" لنظام الإدارة المحلية) منصة السياسة العالمية متاح على الرابط التالي <https://worldpolicyhub.com/ar/> تاريخ الاطلاع 2024/09/22
- حمزة طليلش، أنور الفيثوري (2021) اصلاح الإدارة العامة في ليبيا، اسطنبول منشورات (مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية (سيسرك. )
- مروه الشيباني (2024) النظام المحلي في ليبيا: ضبابية الرؤى وتداخل المفاهيم، منشورات ،مدرسة المنصة المتوسطة للحكم متاح على الرابط التالي /<https://mp.luiss.it/> تاريخ الاطلاع 2024/9/24
- أبوبكر بعيرة، (2007) السياسات العامة للتنمية الإدارية: منظور كلي" ، السياسات العامة ، بنغازي جامعة بنغازي ، مركز البحوث والاستشارات .
- عبد القادر عبد الله قنورة (2019) اللامركزية الإدارية الموسعة في ليبيا وسيلة لتحقيق العدالة و بناء الديمقراطية
- ديمر سيلا (2015) الديمقراطية المحلية، ترجمة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات متاح على الرابط التالي [www.ided.int/publi/cation](http://www.ided.int/publi/cation)
- المجمع القانوني الليبي ( The Law Society of Libya ) هو متاح على الرابط التالي [/https://lawsociety.ly/about/](https://lawsociety.ly/about/)