



تقييم القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية في ليبيا باستخدام تحليل خصائص التشريع الجيد

*Evaluation of "Law No. (59) of 2012 on the Local Administration System" in Libya Using
an Analysis of the Characteristics of a Good Legislation*

د. أنس أبوبكر مصطفى بعيرة

أستاذ مشارك بكلية الاقتصاد / جامعة بنغازي
anas.buera@uob.edu.ly

 <https://www.doi.org/10.58987/dujhss.v3i5.35>

تاريخ الاستلام: 2025/01/12 ؛ تاريخ القبول: 2025/2/28 ؛ تاريخ النشر: 2025/03/02

المستخلص:

إن الهدف الأساسي من تقديم هذا البحث هو عرض تقييم ناقد لتطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية من خلال تحليل بعض خصائص التشريع الجيد التي توفرها آلية تقييم الأثر التنظيمي. تم في هذا البحث تبني تحليل الإيجابيات والسلبيات في واقع تطبيق الحكم المحلي بما يمكننا من إصدار نتائج أصيلة مبدئية لتقييم مدى "قوة القاعدة التشريعية" لهذا القانون ودورها في تقديم مؤشرات أداء جيدة للحكم المحلي. تم توظيف منهج دراسة الحالة، وتبني أسلوب التحليل والتجميع الكيفي من خلال المقابلات شبه المنظمة حيث تم الوصول إلى مجموعة من النتائج حول حضور خصائص ومعايير التشريع الجيد ضمن القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية في ليبيا. الكلمات المفتاحية: خصائص التشريع الجيد - الإدارة المحلية - الحكم المحلي - اللامركزية - الشؤون الحضرية - مؤشرات الحكم المحلي الحضري.

Abstract:

The primary goal of this research is to provide a critical assessment of the implementation of Law No. (59) of 2012 on the Local Administration System in Libya by analyzing some of 'the characteristics of a good legislation' provided by the 'Regulatory Impact Assessment-RIA' mechanism. We adopt an analysis of both the negative and positive aspects of implementing the local administration law, which enables us to issue original preliminary results in order to assess the extent of the "Strength of the Legislative Base" for this law and its role in providing good local Governance. The case study approach was employed, and the method of 'qualitative analysis' was adopted through semi-structured interviews, where a set of findings were reached on 'the presence of the characteristics and standards of a good legislation within Law No. (59) Of 2012 on the Local Administration System in Libya.

Keywords: Characteristics of a good legislation - Local governance – Local Administration- Decentralization -Urban Affairs- Urban Governance Index/UGI.



تقديم عام

تلعب إدارة الحكم المحلي حالياً دوراً كبيراً مكملاً لإدارة الحكم الوطني ضمن نظام الإدارة العامة في بلدان العالم كافة. ولما كانت الدساتير والتشريعات والأنظمة القانونية تشكل جميعاً أطراً وقواعد حاكمة لنشاطات الإدارة العامة، كان لزاماً أن تتال إدارة الحكم المحلي والتشريعات الحاكمة نصيبتها من الاهتمام البحثي بغية إخضاعها لآليات ومعايير حديثة في الإصلاح والتطوير المؤسسي لإدراك وفهم مدى مواكبتها للإتجاهات الحديثة في هذا المجال والمؤشرات المصاحبة لها.

القسم الأول – إشكالية البحث والأسئلة والفرضية الرئيسية والإطار المنهجي المتبع

أ-مشكلة وأسئلة البحث :

يثير تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية في ليبيا مؤخراً جدلاً واسعاً هذا البحث في مدى وضوح علاقته بالسلطة الوطنية المركزية من جهة، وأيضاً من خلال مدى توفر صلاحيات مالية حقيقية في نمط اللامركزية به . وقد بدأت تعلق أصوات جديدة تطالب بتحديد مدى تواجد السياسات والشؤون الحضريّة بهذا القانون وفقاً للمعايير والمواصفات العالمية. بالتالي فقد استوجبت إشكالية العلاقة المؤسسية غير الواضحة بين المركز الوطني والمستوى المحلي أن ينطلق هذا البحث من الأسئلة الأساسية التالية:

س1-هل يقدم القانون رقم 59 لسنة 2012م تحديداً وتنسيقاً مؤسسياً واضحاً للعلاقة بين المستوى الوطني في الإدارة الحكومية مع المستوى المحلي؟ وما هو نمط اللامركزية الذي يقدمه هذا القانون في إدارة الحكم المحلي؟

س2-لماذا لا يحقق قانون 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية خصائص ومعايير التشريع الجيد وعلى رأسها خاصية التواصل مع الواقع التنفيذي بفعالية؟

س3-كيف يقدم القانون رقم 59 لسنة 2012م سياسات الشؤون الحضريّة بداخله؟ وهل هي متطابقة مع مكونات المعيار الدولي لإدارة الحكم الحضري Urban Governance Index-UGI؟

ب-الفرضيات الكيفية :

الفرضية الأولى - "إن عدم ثبات رؤى واضحة ومستقرة ومتكاملة مؤسسياً بين أنظمة وتشريعات الحكم المحلي قد أفقد قوانينها وقراراتها ولوائحها خصائص ومعايير التشريع الجيد ، ويولد الحاجة المستقبلية لإخضاع كل من النص الدستوري والقانون رقم 59 لسنة 2012 لآلية تقييم الأثر التنظيمي".



الفرضية الثانية- إن افتقاد القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية لتحديد أسس وركائز الحكم المحلي الجيد وعلى رأسها التحديد الواضح لطبيعة وظيفية ونوع وفعالية اللامركزية حيال الشؤون الحضرية وأمور المدن. كل ذلك قد كان نتاجاً وانعكاساً لعدم استقرار وثبات وتكامل رؤى وأنظمة وتشريعات إدارة الحكم المحلي السابقة لهذا القانون.

ج-المنهج والتحليل المستخدم في الدراسة وحدودها:
تعتمد هذه الدراسة على المناهج والمداخل الآتية: -

1-منهج دراسة الحالة: إن المنهج المستخدم هو منهج دراسة الحالة Case Study الذي ينصب تركيزه على التعمق والتتبع المؤسسي لحالة أو حالاتٍ كيفية معمقة والتقصي التحليلي لخصائصها (Gerring,2004) وهي هنا "حالة حضور اللامركزية والشؤون الحضرية وخصائص التشريعات الجيدة ضمن نصوص ومظاهر تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية في ليبيا لحالة هذا التشريع النافذ فقط ولائحته.

2-المدخل التنظيمي التشريعي:

تمثل تشريعات وتدابير السياسات عناصر مهمة لكونها تلعب دوراً كبيراً في قيادة وتوجيه آليات التغيير المؤسسي لدى صانعي السياسات (Pierre 2000). إن تحليل التدابير التشريعية مهم لفهم تأثير الترتيبات المؤسسية في مستويات الحكم بحسب خصوصية المجتمع والنظرة إلى توزيع القوى في البناء المؤسسي لإدارة السياسات العامة (Radaelli and De Francesco 2007). وسيكون هذا التحليل ظاهراً في تحليل القانون رقم 59 لسنة 2012م .

وسوف تتبنى الدراسة التحليل الكيفي القائم على "المقابلات شبه المنظمة" مع عددٍ من الشخصيات القيادية في مدينة بنغازي كحالة تجسد إحدى أكبر المدن الليبية في المستوى المحلي، ومقابلات مع وزراء ووكلاء في وزارات الحكم المحلي والمالية على مستوى دولة ليبيا.

القسم الثاني - ماهية " إدارة الحكم المحلي "

أ- مفهوم "إدارة الحكم المحلي" ومفهوم "الإدارة المحلية" الأساسي المناظر له

إن وضع تعريف جامع مانع لإدارة الحكم المحلي يتطلب التمييز بين كل من مفهومي "إدارة الحكم المحلي" و"الإدارة المحلية". ومن هنا فقد عرفت الإدارة المحلية" بأنها "المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية")



الشيخلي، 2001 : 20). أما من يخالفون هذا الاتجاه فهم المدافعون عن مفهوم بدأ ينال قبولاً واسعاً في أدبيات إدارة الحكم المحلي الحضري حالياً هو " الحكم المحلي الذي يشير إلى وجود " تنازل من الحكومة المركزية بحكم القانون عن سلطة وصلاحيات معينة لمنطقة جغرافية تتمثل في مجلس محلي يمثل أبناء المنطقة " (المعاني ، 2000 : 98). وفي البيئة التشريعية الليبية فإن أنسب تمييز وإدراك لمفهوم إدارة الحكم المحلي هو ذلك للذي أحدثه للقانون الإداري الليبي بين اللامركزية الإدارية (الإدارة المحلية) التي تقتصر على وظيفة الدولة الإدارية التنفيذية ، أما الحكم المحلي؛ فيشير إلى التنازل وتوزيع الاختصاصات بين المركز والوحدات المحلية (المنصوري ، 2024)¹.

ب- أهمية التطوير القانوني لعوامل تشكيل الحكم المحلي

هنالك عوامل أساسية ساهمت في تكوين الحكم المحلي في الإدارة العامة كالعوامل السياسية المتعلقة بالديمقراطية والمشاركة ، و العوامل الاجتماعية التي تلتفت لتنظيم التجانس وخلق روح التعاون بين سكان الوحدة المحلية ، والعوامل الاقتصادية التي تبحث في مواجهة احتياجات السكان المحليين والتنمية الاقتصادية في مجتمعهم وتحسين معيشتهم (القبيلات ، 2010)² ، لكن يبقى القاسم المشترك بين العوامل السابقة هو توفر "الأساس القانوني والدستوري" الذي يُمكن الوحدات المحلية من تأطير التأثيرات سابقة الذكر من خلال تشريعات و مؤسسات ضمن المستوى المحلي عبر المجالس والحكومات المحلية إلى جانب وجود السلطة التشريعية في المستوى الوطني (الشيخلي 2001).

القسم الثالث - أهمية الاستقرار التشريعي في مراحل تطور الحكم المحلي الحضري

أ- التطور التشريعي السابق لصدور القانون 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية

يلعب القانون دوراً كبيراً في تحديد الحكم المحلي ، حيث أن الهوية في الدستور تحدد الخصائص والسمات التي تترجم روح الانتماء لدى الوحدات المحلية والمصير المشترك لهم (المنصوري 2024). إن التحليل التشريعي هو هام للغاية في محاولة رصد عملية الانتقال التي مرت بها الإدارة المحلية الحضرية في ليبيا وهل كان التحول وفق نموذج الانتقال من نمط الحكومة المحلية إلى نمط الحوكمة المحلية؟ (2000

¹ لمزيد من التفصيل بشأن تأطير العلاقة بين هذه المفاهيم أنظر في هذا الصدد : أنس أبوبكر بعيرة (2024) ، " العلاقة بين تكامل وتتابع أنظمة الحكم المحلي والاستقرار المؤسسي في ليبيا" ، في : المنصوري (تحرير) : أوراق علمية ومقالات فكرية في شكل الدولة الليبية ، بنغازي : مركز بناء السلام وإدارة الأزمات . وكذلك العودة للمصدر الأساسي لرسم العلاقة وهو : السيد محمد مندي (1964)، القانون الإداري الليبي، (القاهرة: دار النهضة العربية) .

² في تفصيل هذه العوامل ، أنظر :- حمدي سليمان القبيلات (2010) ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية ، (عمان : دار وائل) ، ص ص: 25-28.



(Miller et.al). إن تتبع تطور القوانين والقرارات واللوائح المرتبطة بإدارة الحكم المحلي يُعد مفيداً من أجل تقديم صورة أوضح عن تأثير التشريع النافذ القائم في فعالية سياسات الحكم المحلي الحضري. لقد مرَّ الحكم المحلي في ليبيا بعددٍ لافتٍ من التحولات التنظيمية والتي برزت منذ تغيير النظام الملكي في ليبيا ، فبعد أن كانت إدارة الحكم المحلي للمدن تستمد صلاحياتها من القانون الأساسي للولايات الثلاثة الليبية خلال الفترة 1951-1963م ، فقد تبدل هذا المسار في عام 1963م واتخذ منعطفاً جديداً في حكم التقسيمات الإدارية وإدارة المدن الرئيسية من خلال صدور القانون رقم (8) لسنة 1964م في شأن الإدارة المحلية ، حيث تم إلغاء تعميق وظيفة الإدارة الحكومية تخطيطاً وتشريعاً وتنفيذاً في المستوى المحلي بالولايات الليبية الثلاثة في دستور التأسيس (1951م). هذا التحول أحدث ظاهرة عدم استقرار تنظيمي في تشريعات " نمط الإدارة المحلية الحضرية" من خلال الصدور المستمر للقانون وتعديلاته عبر أربع تشريعات وتعديلات خلال فترة أربع سنوات بعد هذا التعديل .

وبعد أن حدث التغيير السياسي من العهد الملكي إلى الحكم الجمهوري ثم الجماهيري في سبتمبر من عام 1969م، ظهرت تحولات جديدة في شكل إدارة الحكم المحلي الحضري في البلاد حيث انجذبت التقسيمات الإدارية وراء "فلسفة أفكار الحكم الشعبي" لتنتقل من تقسيمات "المحافظات والبلديات" إلى "المؤتمرات واللجان الشعبية" مروراً بالشعبيات حتى نهاية فترة الجماهيرية السياسية خلال العقد الثاني من الألفية الجديدة. وقد كانت أهم التشريعات الممثلة للإدارة المحلية في تلك الفترة - ولأطول فترة زمنية في عمر الدولة الليبية - ممثلة في القانون رقم (1) لسنة 2001م السابق والملغي بموجب القانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية في ليبيا وسبقتهما بعض تشريعات الإدارة المحلية التي لم تستقر طويلاً مثل القانون رقم (130) لسنة 1972م بشأن نظام الإدارة المحلية. بعد ذلك شهدت المرحلة الانتقالية صدور "القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة العامة"، حيث تضمن عودة المحافظات والبلديات بداخله، لكنه بعد ذلك شهد "سحب تقسيم المحافظات" منه بتعديل تشريعي سريع تمثل في صدور القانون رقم (9) لسنة 2013م (المؤتمر الوطني العام العام ، القانون رقم 9 لسنة 2013 بتعديل القانون رقم 59 لسنة 2012م في شأن الإدارة المحلية ، 2013: 2). وقد ترتب عن هذا السحب بروز العديد من التقسيمات الإدارية بدءاً من عام 2013 الذي زاد عدد البلديات فيه إلى 99 بلدية ثم زاد العدد بعد ذلك أكثر في سنوات المرحلة الانتقالية إلى 143. إن أفكار إدارة الحكم المحلي هي إحدى أسس تثبيت الترتيبات المؤسسية لإدارة الدولة وهي كذلك من ركائز توطين أي رؤية مؤسسية جامعة بما



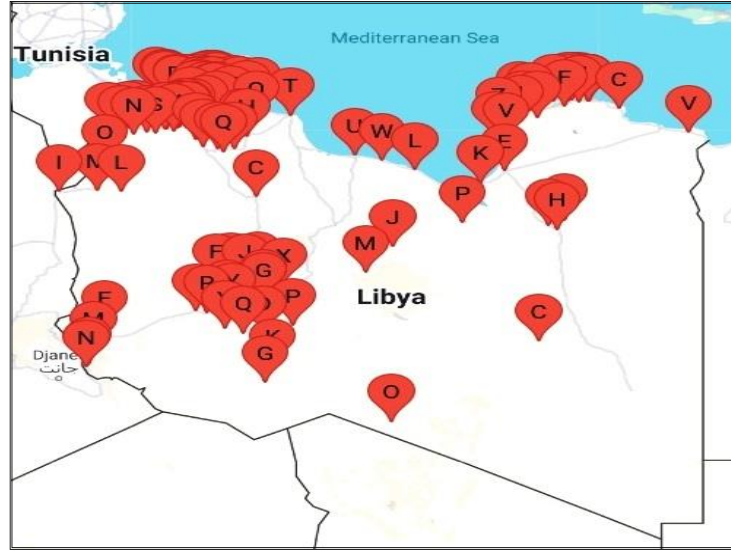
يساعد في استمرارها مع الأنظمة السابقة واللاحقة ؛ فقد لاحظنا عدم وجود انضباط مؤسسي بنصوص دستورية منذ عام 1963م ، فنظام الإدارة المحلية في عام 1964م قد تم إقراره بقانون وجرى تغييره عدة مرات قبل التغيير السياسي التالي في عام 1969 فتبعثرت "أفكار إدارة الحكم المحلي" بين عدة أنظمة وتقسيمات³.

الجدول رقم (1) تبعثر وعدم انتظام التقسيمات الإدارية المحيطة
بإدارة الحكم المحلي الحضري للمدن في ليبيا (1951-2025م)

السنوات	نمط التقسيمات الإدارية لإدارة الحكم المحلي الحضري	عددتها
1951	ولايات	3
1963	مقاطعات	10
1970	محافظات	10
1975	بلديات	46
1979	بلديات	44
1980	بلديات	25
1984	بلديات	24
1986	بلديات	13
1990	بلديات	7
1992	مؤتمرات	1455
1995	مناطق	13
1998	شعبيات	26
2000	شعبيات	27
2005	شعبيات	33
2011-2006	شعبيات	22
2012-2011	المجالس المحلية في ليبيا	57
2013-2012	البلديات	99
2021-2013	البلديات	102
2025-2021	البلديات	143

* **المصادر:** - الباحث اعتماداً على أعداد مختلفة من الجريدة الرسمية ، قانون رقم 13 لسنة 2014 بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة للعام 2014م ، - مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005 ، وكذلك موقع وزارة الحكم المحلي <https://www.lgm.gov.ly/>.

³ أنظر الجدول رقم 2 ضمن المناقشة التحليلية لهذا البحث.



المصدر : موقع وزارة الحكم المحلي <https://www.lgm.gov.ly/municipalities>

الشكل رقم (1) الخريطة الرسمية لتوزيع البلديات في ليبيا وفقاً للقانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية بعدد (143) بلدية

ب- البحث عن مؤشرات ومعايير إدارة الحكم المحلي الحضري للمدن لاختبار حضورها في نصوص القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية في ليبيا.

يتم ذلك عبر إدخال ما يعرف بمؤشر الحكم الحضري Urban Governance Index-UGI وتقديم مؤشرات الفرعية لمحاولة إيجاد ما يعرف بدليل الخدمات الحضرية : المرشد الأساسي للحكومة المحلية (Coe 2009)⁴ ، ومدى إمكانية تطبيقه في جهود تقييم ثم تطوير - تنفيذ القانون رقم 59 لسنة 2012م. ففي ليبيا الآن، ينادي المهتمون بهذا الشأن بضرورة مراجعة الفكر التخطيطي بشكل عام في الحكم المحلي للمدن لكي يكون متجهاً صوب الاهتمام بالإدارة المحلية الحضرية الرشيدة الجديدة التي تركز على حاجات المواطن وتطوير القطاعات الحيوية اليومية التي تمس حياته كالصحة والتعليم والإسكان

⁴ في إطار الأدب الحديث للمجال، يميز الباحثون فيه بين ثلاثة مجموعات أساسية من الخدمات الحضرية الجديدة التي نهدف إلى استكشاف مدى توفرها في تطوير الإدارة المحلية والتجديد الحضري لمدينة بنغازي. هذه المجموعات هي: (Coe 2009)
أولاً-مجموعة سياسات الأمان العام والصحة العامة بالمدينة Public Safety & Health والتي تشمل كلاً من: خدمات الشرطة، الحماية من الحرائق Fire Protection، خدمات الطوارئ الصحية، خدمات التحكم بالحيوانات Animal Control، خدمات الصحة العمومية.
ثانياً-خدمات التشغيل والأشغال العامة وتشمل التخطيط والكشف المبكر، معالجة المياه وتوزيعها، خدمات المرور وصيانة الشوارع والطرق، الغابات، وخدمات المخلفات الصلبة Solid Wastes. إن تطوير هذه الاستراتيجيات يعتمد على قيام نقاش واضح حول الحاجة لتطوير الوضع الراهن لشؤون المدن في ليبيا .
ثالثاً-خدمات إدارة الرفاه Leisure Services: والتي تشمل توفير المكتبات العامة، الحدائق العامة والنوادي الرياضية، توفير وصيانة المباني والتسهيلات العمومية، توفير المعدات العامة بالمدينة.



والنظافة ومظاهر الاستدامة. إن هذا المجال هو من المجالات التي أصرَّ باحثو الحكم المحلي على ضرورة تحديدها بدقة والدعوة لنشوء مجال جديد تحت اسم "إدارة الحكم الحضري الرشيد" (Stoker 2000⁵ ; Pierre 2005). بناء على ذلك قدم الباحثون التعريف المعاصر للحكم الحضري للمدن على أنه :- "الترتيبات المؤسسية التي تشكل قدرات إنتاجية و تصحيحية تتعامل مع الشؤون الحضرية ووفقاً لتنسيق مركزي وفرعي" (Hendriks 2014 :555).

لقد أفضى هذا التعريف المعاصر لفتح مناقشات حول " نوع حديث للامركزية " عبر ظهور أنماط جديدة في التعامل مع قضايا شؤون المدن المتشعبة وفقاً لركائز مؤسسية يوفرها مجال الإدارة العامة. أما في الجانب (العملي) فيقدم برنامج الأمم المتحدة للمجتمعات الحضرية تعريفاً عملياً لإدارة الحكم الحضري Urban Governance بأنه محصلة أنشطة الأفراد والمؤسسات خاصة وعامة تخطيطاً وإدارة من أجل إدارة شؤون المدن City Matters (UN-Habitat 2017) حيث أفضى هذا التعريف إلى صدور ما يعرف "بمؤشر الحكم الحضري الرشيد UGI" الذي انبثقت منه مؤشرات تقدم إرشاداً للحكم المحلي الحضري للمدن. إن هذا المؤشر يقدم فوائد كبيرة لشؤون المدن من نواحي تجديدها وتطويرها من خلال أمور أساسية في كل من الإدارة الحكومية والشؤون الحضرية معاً ومدى توفر مظاهر "لامركزية فعلية" مثل: السياسات المحلية الفاعلة في استخدامات الأراضي وشؤون المدن المختلفة. بالتالي؛ فقد أفرزت الخبرة الأكاديمية والمهنية المبنية على الممارسات الجيدة المقارنة مجموعة المؤشرات التي وضعتها منظمة الـ UN-Habitat⁶ من أجل مراقبة الممارسات الجيدة للحكم الحضري المحلي الرشيد وإدارتها ضمن التشريعات والتدابير التنفيذية وهي (بعيرة والعريبي، 2017)⁷:- أ- "مؤشرات الفاعلية الخمسة لإدارة الحكم المحلي الحضري"، وتشمل: 1-المورد الأساسي للدخل (مثل فعالية التحصيل الضريبي وما يرد من الميزانية العامة) ، 2- التنبؤ بنقل مخصصات الميزانية إلى المدينة (مبدأ التفرغ المالي)⁸، 3-

⁵ أنظر : Stoker, G. (2000) Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In, Pierre, J. (ed.) Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy. Oxford, UK. Oxford University Press

⁶ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية UN-Habitat: United Nations Human Settlements Programme

⁷ قدم الباحثان هذه المؤشرات المرتبطة بمؤشر الحكم المحلي الحضري نقلاً عن ما تقدمه خبرة UN-Habitat وإضافة ما عمل عليه عدد من المخططين الحضريين في ليبيا. أنظر في هذا الشأن :- أنس أبو بكر بعيرة و خالد عبدالله العريبي (2018) ، الإدارة المحلية الرشيدة للإعمار الحضري: "نظرة استكشافية في تطبيق معايير الإصلاح التنظيمي والتشريعي لشؤون المدن" : حالة مدينة بنغازي ، ورشة عمل القوانين المساندة للإعمار ، (بنغازي : قاعة شركة الخليج العربي) ، ص : 5-8.

⁸ العلاقة المالية بين المركز الوطني والوحدات المحلية .



نشر مستويات أداء الخدمات داخل المدينة ، 4-استطلاعات رضا المستهلكين والمتلقين للخدمة ، 5-وجود رؤية واضحة للتقدم الحضري للمدينة.

ب- مؤشرات الإنصاف وتشمل: 1-وجود ميثاق للمواطنين مع الحكم المحلي Citizen's Charter ، 2-نسبة مشاركة المرأة في القيادة المحلية ، 3-مؤشر وجود أسعار داعمة للفقراء في الخدمات. ج- مؤشرات المشاركة في الإدارة المحلية الحضرية وتشمل: 1-وجود مجلس منتخب لإدارة الوحدة المحلية (البلدية حالياً) ، 2-وجود محافظ منتخب حسب السياق القانوني القائم ، 3-مراعاة النوع (رجال ونساء) في المشاركة الانتخابية ، 4-وجود مننديات عامة من أجل عقد لقاءات بين المسؤولين والمجتمع حول شؤون المدن ، 5-وجود روابط مدنية تعنى بمشكلات الحكم الحضري لكل 10000 نسمة من السكان. د- مؤشرات المحاسبة والشفافية في الإدارة المحلية وتشمل: - 1-وجود منشورات رسمية (عقود، ميزانية، مناقصات) ، 2-وجود إجراءات رقابية وضبطية تكفل عدم انحراف المسؤولين عن أسس الحكم المحلي ، 3-وجود مدونة للسلوك والتأديب، 4-وجود آلية لتسهيل تقديم الشكاوى. 5-وجود لجنة لمكافحة الفساد تنشأ بشكل مستقل ، 6-وجود مراجع عام مستقل بالمدينة يختص بالمراقبة على الحكم المحلي. هـ- مؤشرات إدارة الأمن بوحدة الحكم المحلي الحضري وتشمل: - 1-سياسة منع الجرائم. 2-خدمات الشرطة (وحدة بوليس لكل 100 ألف مواطن). 3-حلول الصراع (الحلول الاجتماعية مثلاً في بنغازي). 4-تدابير حماية المرأة من العنف. 5-تدابير صحية احترازية ضد الأمراض السارية الخطيرة.

القسم الرابع - الحاجة لإدخال تحليل خصائص ومعايير التشريع الجيد في تقييم أثر تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية في ليبيا:

إن تحليل وتقييم الأثر التنظيمي القائم على تقييم جودة خصائص ومعايير التشريعات هو أداة منهجية تستخدم في دراسة المزايا والعيوب والآثار المترتبة عن إصدار أية تدابير تنظيمية وتقييمها بحيث تعتبر أداة للتخطيط المسبق والتقييم المستمر لها من خلال مجموعة واسعة من الأساليب والمناهج التي تساعد في تطوير صنع السياسات (العزاوي 2022). وبما أن التشريعات والقوانين تلعب دوراً هاماً في رسم السياسات العامة، فينبغي أن تتمتع بمجموعة من الخصائص والمعايير التي تمكنها من تحسين جودة التشريع وفق معايير معينة ، للوصول إلى حالة التشريع الجيد الذي يقوم على "الحرفية والفن" في تشكيل



صياغة تتضمن إدراكاً كبيراً للواقع التشريعي المحيط به. إن التشريع الجيد يتمتع بعدة خصائص يمكن توضيحها في الخصائص الآتية المرتبطة بحالة هذا البحث :
(Radaelli & De Francesco 2007: 32-36):

1-خاصية تحقيق الأهداف العامة واستهداف الإنجاز 2-التكامل والتماسك التنظيمي والتشريعي للمؤسسة أو الأطر المؤسسية المحيطة بها وعدم التغير والتقطع والانقسام 3- إمكانية وصول المواد والنصوص التشريعية للأطراف المرتبطة 4-القدرة على إنفاذ التشريعات داخل المؤسسة أو القطاع 5-التواصل مع الواقع ومستجدات عمل ونشاط إدارة الحكم المحلي والتحديث فيه بفعالية وكفاءة 6-مدى الانسجام التشريعي لتشريعات القطاع مع تشريعات الدولة الأخرى والمبادئ الدستورية .

ولا يكفي بأن يكون التشريع بسيطاً ومنطقياً بل ينبغي أن يمتلك المرونة الكافية لضمان تطبيقه، كذلك فإن فاعلية التشريع تعني قناعة المجتمع بتطبيق هذا التشريع والامتثال والإذعان له (رمضان 2022). إن مصطلح "التشريع الجيد" يقودنا إلى ضرورة الخوض في مسألة "جودة التشريعات" التي تقوم على معايير أساسية من أهمها الآتي: (ديوان الفتوى والتشريع بدولة فلسطين 2020).

أ-معيار استقرار التشريع: ويعني أن يكون التشريع صالحاً لأقصى فترة زمنية ممكنة وأن لا تحدث به تغييرات تشتت استقراره ، وهذا بعكس "مفهوم الثبات التشريعي" والذي يعني جمود التشريعات وعدم قدرته على التطور مع تغير الظروف المحيطة به. وحتى يتحقق هذا الاستقرار التشريعي يجب التوقف عن إصدار العديد من التشريعات لتجنب التعديلات المتكررة والإرباك.

ب-معيار فعالية التشريع: يرتكز هذا المعيار على تطبيق التشريع ليكون فعالاً للأثار المترتبة عليه، فلا تتوقف جودة التشريع عند إصدار تشريع جيد المضمون فقط ، بل بتحقيق هذا المضمون فعلياً على أرض الواقع. يستفاد من هذا المعيار في حالة هذا البحث لإدراك جزئية ما إذا كان القانون رقم 59 لسنة 2012م "يغطي كافة الأمور المحلية والحضرية بشكل متكامل شامل أم لا.

ج-معيار وضوح التشريع: ويقصد به أن تكون النصوص التشريعية سهلة الفهم باستخدام مصطلحات غير معقدة وسهلة الوصول إلى جميع أذهان المخاطبين به.

القسم الخامس- الدليل الميداني الكيفي باستخدام المقابلات شبه المنظمة حول تقييم تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية :

قام الباحث بإجراء عددٍ من المقابلات شبه المنظمة مع عدد من الشخصيات المرتبطة بالإدارة المحلية الحضرية اعتماداً على "نموذج منظم للمقابلة" ، وتم تجهيز دليل تجريبي كيفي بناء على تصنيف وترميز



استجابات المبحوثين حيال القانون رقم 59 لسنة 2012م واختيار الرمز LGL.1.2.3.4.5.6 Local (Governance Law- LGL) لكي تتم الإشارة إليهم كمصادر أولية ضمن محتوى التحليل ثم تم إجراء المقابلة مع عدد 20 مستجيباً من ذوي العلاقة والارتباط بإدارة الحكم المحلي الحضري في مدينة بنغازي ووزراء الحكم المحلي والمالية والمجتمع المدني والأكاديميين، وشمل ذلك صناع القرار من عمداء ووزراء وكلاء، والمهندسون المتخصصون في الشؤون الحضرية وكذلك الأكاديميون بشكل مُصنف بالرمز المشار إليه أعلاه كالآتي⁹: - LGL.1 : رئيس المنظمة الليبية لدعم اللامركزية في المدن والبلديات الليبية ، LGL.2 : خبير في الحكم المحلي بالمعهد الوطني للإدارة ، LGL.3 : وزير الحكم المحلي ووكيل الوزارة السابق في ليبيا 2012-2014م ، LGL.4 : عميد بلدية بنغازي الأسبق ، LGL.5 : وكيل بلدية بنغازي الحالي (المجلس التسييري) ، LGL.6 : عضوة المجلس التسييري لبلدية بنغازي عن مقعد المرأة ، LGL.7 : مدير أمن بنغازي الأسبق 2011-2014م ، LGL.8 : مدير إدارة أساسية بوزارة المالية الليبية ، LGL.9 : مراقب عام الخدمات المالية في بنغازي السابق ، LGL.10 : خبير في مجال علاقة القانون المالي للدولة بالقانون 59 ومستشار سابق لمجلس الوزراء الليبي ، LGL.11 : عضو ورئيس المجلس التسييري في بنغازي الأسبق ، LGL.12 : خبير بمجال الحكم المحلي وتتبع مصادر العدالة التوزيعية والتساوي في الفرص بين الليبيين ، LGL.13 : أكاديمي بمجال الحكم المحلي ، LGL.14 : عضو سابق بمجلس بلدية بنغازي المنتخب LGL.15 : متخصص في مجال الشؤون الحضرية للمدن ، LGL.16 : أكاديمي بتشريعات الحكم المحلي ، LGL.17 : متخصص في الشؤون الحضرية وأمور المدن الليبية ، LGL.18 : وكيل سابق (ثاني) لوزارة المالية الليبية، LGL.19 : أكاديمي بمجال الحكم المحلي والشؤون الحضرية الليبية ، LGL.20 : أكاديمي بمجال الحكم المحلي والشؤون الحضرية الليبية.

-تحليل الأسئلة الأساسية وفرضيات البحث ميدانياً عبر المقابلات شبه المنظمة :
تم تطبيق التحليل الكيفي للموضوعات باستخدام المقابلات كالآتي : -

⁹ تمت بشكل كامل - وبحسب نموذج المقابلة - ووفقاً لأخلاقيات البحث العلمي كفاءة اعتبارات الخصوصية وحفظ وتنظيم المعلومات من المرحلة الصوتية الشفهية إلى مرحلة الكتابة والتفريغ بنماذج منظمة وموحدة.



أ- تحليل استجابات الأسئلة الأساسية للبحث :

س1- هل يقدم القانون رقم 59 لسنة 2012م تحديداً وتنسيقاً مؤسسياً واضحاً للعلاقة بين المستوى الوطني في الإدارة الحكومية مع المستوى المحلي؟ وما هو نمط اللامركزية الذي يقدمه هذا القانون في إدارة الحكم المحلي؟

وجدنا أغلبية المبحوثين يرون بأن " العلاقة المالية" المركزية بين الدولة والمحليات هي من نقف عائقاً أمام وضوح هذه العلاقة (LGL.2 و LGL.3 و LGL.6 و LGL.5 و LGL.7 و LGL.9 و LGL.8 و LGL.9 و LGL.11 و LGL.16 و LGL.18) وأن هنالك مشكلة في عدم فهم أهمية ذلك وأنه ينبغي مواجهة هذا التحدي والقيام بمبادرات إصلاح مؤسسي تعالج ذلك (LGL.17 و LGL.20 و LGL.11) ، بالتالي فقد أصبح إصلاح العلاقة المؤسسية بين المستويات الوطنية والمحلية ضمن القانون ضرورياً بين من رأى أن بأن البلديات وفقاً لهذا القانون تعاني كثيراً من "تمط الوصاية والتبعية" بسبب سيطرة وهيمنة المركز المشرع من القوانين المركزية (LGL.10 و LGL.5 و LGL.3 و LGL.1) التي تحيط بهذا القانون. أما نمط اللامركزية المطلوب لمعالجة ذلك ؛ فقد يكون ذلك المتدرج من اللامركزية الإدارية إلى الاقتصادية إلى السياسية إلى لامركزية الشؤون الحضرية (LGL.17 و LGL.13 و LGL.1 و LGL.1) . وعززت الرأي السابق آراءً لافتة في هذا السؤال والتي أفادت بأن اللامركزية يجب أن تتطور بشكل جديد وحقيقي وحديث عبر تقديم الخدمات الحضرية التي تتعمق من التقسيم المحلي الأعلى إلى الأحياء شاملة حتى وظائف عليا كالأمن ، وذلك بأن يكون هنالك ترتيباً نابع من إجراءات النظام المالي الحالي ولائحته يكفل تعميق هذه اللامركزية (LGL.20 و LGL.17 و LGL.8) فهذه الشؤون يجب أن تتعمق بالأحياء الحضرية بشكل عاجلٍ عبر ما يعرف باستخدام نظام السلف المستديمة وهي الإنفاق العاجل على خدمات حضرية محددة في الأحياء من المجلس البلدي أي بمبلغ محدد دقيق متاح وفق نظم وإجراءات القانون المالي الذي يستمد منه القانون رقم 59 لسنة 2012م أحكامه المالية لتوفير النفقات الحضرية بواسطة اللامركزية في إدارة الحكم المحلي الحضري (صيانة المدارس - النظافة العامة - الكهرباء - خدمات حضرية أخرى) ، مع وجود إطار رقابة فعال مصاحب لها (LGL.8).

س2- لماذا لا يحقق قانون 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية خصائص ومعايير التشريع الجيد وعلى رأسها خاصية التواصل مع الواقع التنفيذي بفعالية؟



هنالك خصائص متعارف عليها للتشريع الجيد تمت الإشارة لها ضمن محتوى الإطار النظري لهذا البحث¹⁰ وبناء على العمل الميداني الكيفي للمقابلات شبه المنظمة ، ورغم أن الدولة قد شهدت في بدايات فترة ما بعد 2011م نوعاً من الاستقرار والذي كان مؤطراً بموجب قانون 59 لسنة 2012م وأفضى لإجراء الانتخابات وبدأ عمل البلديات يستقر نسبياً مع هذا القانون بدون تقطعات كبيرة أي أنه نسبياً يحقق "معيار استقرار التشريع الناقص للجودة" لكنه أيضاً لا يحقق خصائص أخرى في جودته فهو محاط بعدم استقرار سياسي (LGL.16 و LGL.3 و LGL.2 و LGL.1) ، فسرعان ما بدأت الدولة تشهد الانقسامات والحروب وعدم الاستقرار السياسي ففقد القانون 59 "خاصية التواصل مع الواقع بفعالية" بسبب افتقاد الإرادة السياسية لتقييم أثره ومحاولة تعديل أية سلبيات بداخله (LGL.7 و LGL.3). إن هذا الأمر قد أفضى لعدم وجود استقرار مؤسسي محلي وبدأت السياسات الحضرية تتخبط بشكل مستمر هي الأخرى (LGL.17 و LGL.5 و LGL.1) مما أضعف "معيار جودة الاستقرار" به أكثر. وفي جوهر ظاهرة عدم الاستقرار المؤسسي هذه ؛ يظهر مستجيبان آخران مسألة تضارب القرارات الإدارية الحكومية التي تتجذب وراء عدم الاستقرار ولا يكون المناخ مهيئاً لأي استقرار في السياسات الحضرية لمدينة بنغازي (LGL.18 و LGL.1) وينعكس على عدم استقرار النظم والاجراءات والعملية التخطيطية فلا تتحقق خاصيتنا "تحقيق الأهداف العامة واستهداف الإنجاز"، و"خاصية القدرة على إنفاذ التشريعات داخل المؤسسة أو القطاع"، وجوانب واضحة من "خاصية التواصل مع الواقع ومستجدات عمل ونشاط إدارة الحكم المحلي والتحديث فيه بفعالية وكفاءة" خاصة ما يتعلق بمواكبة وتحقيق أهداف الشؤون الحضرية داخل الإدارة المحلية لمدينة بنغازي والمدن الليبية. وفي ما يخص مدى الانسجام التشريعي مع الدستور، فقد أفاد مستجيبون أن أحد أهم عيوب القانون رقم 59 لسنة 2012م هو أنه "غير معزز ومدعم بنص دستوري" يسنده (LGL.12 و LGL.3) بالتالي يوضح العمل الميداني وجود خصوصية وتفرد محلي لهذه الخاصية التي تقدم دليلاً يعزز أهمية ضرورة خضوع القانون 59 لآلية تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات باتجاه رفع

10-1-خاصية تحقيق الأهداف العامة واستهداف الإنجاز في تشريعات المؤسسة.

2-التكامل والتناسك التنظيمي والتشريعي للمؤسسة أو الأطر المؤسسية المحيطة بها وعدم التغير والتقطع والانقسام.

3- إمكانية وصول المواد والنصوص التشريعية للأطراف المرتبطة بالمؤسسة.

4-القدرة على إنفاذ التشريعات داخل المؤسسة أو القطاع.

5-التواصل مع الواقع ومستجدات عمل ونشاط إدارة الحكم المحلي والتحديث فيه بفعالية وكفاءة-6-مدى الانسجام التشريعي لتشريعات القطاع مع تشريعات الدولة الأخرى والمبادئ الدستورية.



الجودة التشريعية له، لأن فقدان أو نقص الخصائص سألفة الذكر تؤثر على كل من معياري فعالية ووضوح هذا التشريع.

س3-كيف يقدم القانون رقم 59 لسنة 2012م سياسات الشؤون الحضرية بداخله؟ وهل هي متطابقة مع مكونات المعيار الدولي لإدارة الحكم الحضري Urban Governance Index-UGI؟

بدا واضحاً من المقابلات شبه المنظمة وجود الربط الواضح لحضور الشؤون الحضرية Urban Affairs ضمن التصورات حيال إدارة الحكم المحلي الحضري رغم أن الشؤون الحضرية كاستخدامات الأراضي والمؤشرات الحضرية كانت حاضرة فنياً لدى أفكار المتخصصين في ذلك من ضمن المقابلات والذين زودوا الباحث بمؤشرات وتقارير قيمة عن المؤشرات الحضرية لمدينة بنغازي كحالة في إدارة المدن (LGL.20 و LGL.19 و LGL.17 و LGL.15). لكن -وبصفة عامة- فقد كان هنالك تشتت حيال سرد الأولويات التي يجب على إدارة الحكم المحلي تطبيقها في الشؤون الحضرية عندما سألناهم عن ماهية الخدمات الحضرية التي يعتقدون أنها ستستفيد أكثر من غيرها من اللامركزية، فهل هي الرعاية الصحية؟ أم خدمات المياه والصرف الصحي بالمدينة؟، أم الكهرباء؟، أم صيانة الهياكل الأساسية للبنية التحتية؟ أم الأمن؟ أم إزالة النفايات والنظافة العامة؟ أم غيرها من الخدمات الحضرية؟ حيث بدا جلياً في بعض الإجابات أن مركزية بعض القطاع الحضرية وانفصالها عن إدارة الحكم المحلي للبلدية قد أدت إلى عدم السيطرة على هذه الخدمات محلياً (LGL.20 و LGL.11 و LGL.8 و LGL.5).

لقد كشفت الاستجابات بصورة أكبر عن وجود الحاجة لتحليل خصائص التشريعات الجيدة وتحسين معايير جودة القانون رقم 59 لسنة 2012م، فهو قانون يحتاج أكثر لتوضيح العلاقة بين المستويات الوطنية والمحلية من خلال إعادة دراسة وتصميم هذه العلاقة داخل نصوصه (LGL.2 و LGL.3 و LGL.5 و LGL.7 و LGL.9 و LGL.8 و LGL.10 و LGL.11 و LGL.16 و LGL.18) كما برزت الحاجة لضرورة وجود نص دستوري يعزز فعالية القانون، فالنص الدستوري المقترح المعروض حالياً يحتاج لإعادة مراجعة، بسبب ورود مسمى "اللامركزية الموسعة" ضمن المادة رقم 143 من مشروع الدستور الليبي (الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، 2017: 27). بالتالي يبدو واضحاً وجود دعوات لمواجهة تحدي ضعف تطبيق هذا القانون.

ب-تحليل استجابات فرضيات البحث الكيفية:

بعد تفرغ ملاحظاتهم، أفاد المبحوثون الكيفية بالآتي حيال فرضيتي البحث:



ف1- الأفكار والمواقف حول أن عدم ثبات رؤى واضحة ومستقرة ومتكاملة مؤسسياً بين أنظمة وتشريعات الحكم المحلي قد أفقد قوانينها وقراراتها ولوائحها خصائص ومعايير التشريعات الجديدة. يفيد المستجيبون بأن الرؤى بشأن التكامل المؤسسي بين المستويين الوطني والمحلي متأثرة بسيادة النمط المركزي لإدارة الدولة الليبية، بالتالي فإن الإصلاح المؤسسي التشريعي والتنظيمي يتطلب وجود "إرادة سياسية داعمة ومنفهمة وراغبة" فيه وتتولى نشره بين الأطراف ذات الصلة بالدولة والمجتمع (LGL.20 و LGL.5 و LGL.2 و LGL.3). إن الحاجة لتزايد لقيادات إدارية مدركة لذلك بسبب غياب الرؤى التي أنتجها الانقسام السياسي واستمرار وجود المركزية في ظل غياب حضور الدولة القوية (LGL.7 و LGL.6) الأمر الذي قاد لغياب مسألة تحديد الطيف الأنسب من اللامركزية¹¹ والذي يمكن أن ندرج في تحديده حسب الحاجة في التصميم بين المستويات المختلفة (LGL.2 و LGL.1).

ف2- الأفكار والمواقف حيال افتقاد القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظم عمل الإدارة المحلية لفعالية وظيفته اللامركزية وكذلك افتقاده التحديد الدقيق للشؤون الحضرية كنتاج لعدم الاستقرار. يرى بعض المبحوثين أن "النمط المركزي الشديد للدولة الليبية" يجعل من اللامركزية "غير حقيقية وفعالية" في الواقع بسبب الهيمنة المطلقة لوزارة الحكم المحلي بعد صدوره (LGL.3 و LGL.2) وعندما سألنا المبحوثين عن ظاهرة "عدم انضباط شكل اللامركزية" في أنظمة الحكم المحلي المتعاقبة وغير المتكاملة ، فقد أفاد عددٌ منهم بأنها تغيرت من "اللامركزية المطلقة" ، إلى "المركزية المطلقة" إلى "نظام هجين" يمثل خليطاً بين "اللامركزية و المركزية معاً" ، فكل ماسبق كان واضحاً في عددٍ من القرارات و القوانين التي تنظم العمل المحلي في ليبيا خلال سنوات الفترة من عام 1977م وحتى ما بعد ثورة فبراير 2011م (LGL.16 و LGL.13 و LGL.1). لقد برزت لدينا سيطرة مركزية سابقة عبر كيانات المؤتمرات واللجان والشعبيات تسببت في إضاعة الشؤون الحضرية وتبعثرها بين عدة مؤتمرات وتقسيمات ، فامتد ذلك بحكم الوراثة لمحتوى القانون رقم 59 لسنة 2012م (LGL.20 و LGL.17 و LGL.15).

لقد كان هنالك إجماع كامل بين المبحوثين على غياب التابع والتكامل المؤسسي سواء في مستوى الحكم الوطني نفسه¹² ، أم كان ذلك في مستوى الإدارة المحلية وهذا الغياب مُعيق لفاعلية تطبيق التشريعات

¹¹ هل هي اللامركزية السياسية أم الإدارية أم الاقتصادية أم المالية أم الحضرية؟

¹² أفاد وكيل بلدية بنغازي بأن ظاهرة عدم التابع والتكامل المؤسسي ليست ظاهرة جديدة في الحكم المحلي في ليبيا ، وهي متعارف عليها منذ عقود ، فمثلاً؛ يمكن العودة إلى تأسيس الشعبيات في عام 1998م التي تمت بهيكلية إدارية جديدة بعد أن تم حل البلديات قبل ذلك التاريخ ونظام المؤتمرات واللجان الشعبية حيث شرعت الشعبيات في إنشاء قاعدة بيانات ودراسة احتياجات القطاعات وإعداد هيكلية جديدة . لكنها عمرها كان قصيراً حيث استمر هذا التقسيم المحلي من 1998



والهيكل المؤسسية ، فأى إدارة محلية تسلم عملاً جديداً لا تعترف في الغالب بسياسات الإدارة التي قبلها وهذا يشمل مظاهر متعددة كعدم الاعتراف بأفعال القيادة السابقة وإلغاء الأرشيف فتغيب تبعاً لذلك مرجعية الأعمال السابقة واللاحقة ويتم إلحاق الضرر الجسيم بالشؤون المحلية والحضرية (LGL.17 و LGL.4 و LGL.14 و LGL.19 و LGL.18).

القسم السادس- المناقشة التحليلية وعرض النتائج النهائية للبحث

بحسب المدخل التشريعي ، تتبنى المناقشة هنا تحليل القانون 59 لسنة 2012م الذي يتكون من 81 مادة. بالتالي فقد مثلت النتائج الأولية للمقابلات "دليلاً إرشادياً" يساعد في تقديم النتائج النهائية لهذا البحث وبحسب النتيجة الأولية لسؤال الدراسة الأول¹³؛ فإن "العلاقة المالية المركزية" بين مستوى المركز والأطراف المحلية هي من يقف عائقاً أمام تكوين أي شكل حقيقي للامركزية في الحكم المحلي الحضري. في هذا الصدد نقول بأن فهم هذه العلاقة المالية يتطلب فهم "المعضلات المؤسسية البارزة" التي يعاني منها القانون رقم 59 لسنة 2012م والتي تعيق وجود رؤية مؤسسية واضحة لتنسيق العلاقة بين المركز والأطراف (المنصوري ، 2024) وهي :- أولاً- "معضلة النصوص القانونية المتعلقة بالنظام المالي لوحدات الإدارة المحلية". أما الثانية - فهي "معضلة المركز القانوني المالي لوحدات الإدارة المحلية من واقع القانون ولائحته التنفيذية". إن المعضلة المؤسسية الأولى تتعلق "بالنصوص القانونية التي تتعلق بالنظام المالي للدولة الليبية" فنجد أن المادة (5) نصت على تمتع البلديات "بالذمة المالية المستقلة" في حين أن المادة (12) تناقض ذلك بنصها أن ميزانية المحافظة تتم بعد اعتماد مجلس الوزراء لمخصصات وزارة الحكم المحلي (حسب ميزانية البنود). أيضاً لوحظ تضارب اختصاصات البلديات المالية الواردة في المواد (5 و 27) مع عدة مؤسسات مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية (المادة 42) والمجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي (المادة 46) والموارد البلدية للبلديات وفق المواد (51 و 52 و 53). كما استمرت ترتيبات القانون المالي (السابقة في فترة الشعبيات) بنفس التعامل القانوني مع البلديات في الميزانيات التنموية والتسييرية والرقابة المالية وذلك وفق المواد (55 و 56 و 61 و 64) من القانون (الكاديكي 2016).

وينصرف تحليل المعضلة المؤسسية الثانية إلى إشكالية "تحديد المركز القانوني" لوحدات الإدارة المحلية وموقعها "كمراكز تكلفة" في الميزانية العامة. فوفقاً للتصنيفين الإداري للميزانية العامة (سلطات تشريعية

إلى سنة 2006م . من ثم تم حل الشعبيات واسناد اختصاصاتها لمراقبات خاصة بقطاعات كالمرافق و الصحة والتعليم وغيرها (LGL.5) ثم عادت مرة أخرى بعد ذلك بنمط جديد بعد صدور القانون رقم 1 لسنة 2007م بشأن نظام عمل المؤتمرات واللجان الشعبية .
13 س-1 هل يقدم القانون رقم 59 لسنة 2012م تحديداً وتنسيقاً مؤسسياً واضحاً للعلاقة بين المستوى الوطني في الإدارة الحكومية مع المستوى المحلي؟ وما هو نمط اللامركزية الذي يقدمه هذا القانون في إدارة الحكم المحلي؟



وتنفيذية وقطاعات) و التصنيف الاقتصادي لها (إنفاق تسييري وتنموي) فإنه لا يوجد مركز قانوني واضح للوحدات المحلية في ليبيا من خلال ورودها في أدنى مستويات التصنيف الإداري للميزانية". كما لم يتبين وجود علاقة لإدارة الحكم المحلي بكافة التقسيمات الإدارية الأخرى ، سواء على المستوى التنفيذي (قطاعات سيادية أو غير سيادية) أو على المستوى التشريعي (2016: 28).

وبحسب القانون 59 ، تستمر نفس المراحل المؤسسية للميزانية العامة في ليبيا كما هو مرسوم لها في النظام المركزي السابق ، وهذه المراحل هي: "مرحلة إعداد الميزانية" من وزارة المالية والتخطيط و"مرحلة اعتماد الميزانية" من السلطة التشريعية وأخيراً مرحلة تنفيذ الميزانية والرقابة من وزارة المالية والتخطيط ثم دور الأجهزة الرقابية العليا. وعليه ؛ لا يتبين وجود أي دور لوحدات الإدارة المحلية في مراحل الإعداد، حيث اقتصر الأمر على ممارسة إعداد التقديرات فيما يتعلق بمخصصات الإدارات المحلية (الكاديكي 2016: 30). ومن ناحية التصنيف الاقتصادي (تسيير وتنمية) ، لا يظهر وجود صلاحيات للحكم المحلي بالإنفاق التنموي على مستوى الدولة، وإنما اقتصر دور وحدات إدارة الحكم المحلي على التخطيط والاستثمار المحلي غير الملزم للمركز. أخيراً، لا يظهر دور وحدات الإدارة المحلي في إدارة الأموال العامة على مستوى الدولة، وضمان التوزيع العادل للميزانية العامة على مستوى الأقاليم (الكاديكي 2016).

بناء على ما سبق وإجابة لسؤال الدراسة الأول ؛ فإن القانون رقم 59 لسنة 2012م "لا يقدم لامركزية حقيقية للحكم المحلي الحضري" بسبب استمرار السيطرة المركزية على العلاقة بين المستوى الوطني والمستوى المحلي للإدارة العامة المحلية، فنظام إدارة الحكم المحلي الحضري الحالي هو عبارة عن "نظام هجين غير فعال يمثل خليطاً بين "اللامركزية و المركزية معاً" ولا يمتلك صلاحيات واضحة في المستوى المحلي.

أما النتيجة الأولية لسؤال الدراسة الثاني¹⁴؛ فهي واضحة في العجز الذي يشوب نصوص القانون في العلاقة المالية مع المركز، فهو لا يحقق الأهداف العامة والإنجاز لوظيفة اللامركزية وصلاحياتها المالية ، كما لا يحقق التكامل والتماسك التنظيمي والتشريعي للقطاع الذي ينظمه كما في علاقته مع القانون المالي للدولة والقوانين الاقتصادية والتشريعات الضريبية ويظهر عجز اللامركزية فيه "مالياً" في عدم

¹⁴س2- لماذا لا يحقق قانون 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية خصائص ومعايير التشريع الجيد وعلى رأسها خاصية التواصل مع الواقع التنفيذي بفعالية؟



توفر إمكانية وصول المواد والنصوص التشريعية للأطراف المرتبطة بالمؤسسة والإنفاذ. كذلك يعاني هذا القانون من عدم توفر نص دستوري مساند له¹⁵ بسبب التأخير في إتمام الاستحقاق الدستوري وتظل السمة الأبرز في القانون هو عدم تمتعه بخاصية التواصل مع الواقع ونشاط إدارة الحكم المحلي والتحديث فيه بفعالية وكفاءة. ولعل النتيجة الأولية المتعلقة بسؤال البحث الثالث سوف تركز على مدى حضور الشؤون الحضرية في نصوص هذا القانون.

النتيجة الأولية المتعلقة بسؤال الدراسة الثالث¹⁶ تفيد بأن وظيفة اللامركزية في الحكم المحلي يجب أن تفعّل ويتم تمكينها بشكل جديد وحقيقي عبر خدمات حضرية فعلية تكون داخل أي تشريع أساسي لكي يمتد تنفيذها ليشمل خدمات المدن وأحيائها. نقول في هذا الصدد بأنه -والى جانب أن السياق المؤسسي للامركزية في ليبيا لم يكن ثابتاً طول فترات الحكيم الوطني والمحلي لكي يتسنى تقديم نمط ثابت من اللامركزية في الحكم المحلي الحضري- ، فقد كان هنالك أيضاً عدم استقرار لتطبيق اللامركزية وعدم تتابعها ضمن الأنظمة في مقابل "استقرار مركزي نسبي" في نظام التخطيط العمراني من خلال قانونه النافذ (مؤتمر الشعب العام ، قانون رقم 3 لسنة 2001م بشأن التخطيط العمراني) . وبالمرور على نصوص القانون رقم 59 لسنة 2012م ولائحته التنفيذية ومقارنة مضمون هذه النصوص بمعايير الحكم الحضري UGI التي استعرضناها، نجد أنه من بين (30) مكوناً للمؤشرات الحضرية التي تتطلب وجود لامركزية إدارة الحكم المحلي الحضري¹⁷، فإن القانون يتضمن ستة مكونات أساسية أو أكثر بقليل من ثلاثين مؤشراً حيث وجدنا نسبة محدودة 20 % حاضرة للامركزية الحكم الحضري وترتبط بمؤشرات مؤسسية شكلية ، منها ما تعلق جزئياً بمؤشرات الإنصاف لمشاركة المرأة وفق المادة (26) وارتفاع نسبي لمؤشرات أسس المشاركة في وجود المجلس المنتخب والعميد وفق المادة (26) كذلك الحضور الجزئي لبعض متطلبات الشفافية وفق المادة (31) وأسس الإفصاح وفق المادة (66) في القانون مع غياب بقية المؤشرات الحضرية الحديثة التي كان جزء كبير من غيابها أو حضورها الشكلي في القانون يتعلق بسيطرة القوانين العامة والخاصة المركزية على نصوص القانون.

¹⁵ فقدان خاصية " الانسجام التشريعي " للقانون مع دستور قائم .

¹⁶ كيف يقدم القانون رقم 59 لسنة 2012م سياسات الشؤون الحضرية بداخله؟ وهل هي متطابقة مع مكونات المعيار الدولي لإدارة الحكم الحضري Urban Governance Index-UGI؟

¹⁷ أنظر القسم الثالث - فقرة . ب: البحث عن مؤشرات ومعايير إدارة الحكم المحلي الحضري للمدن لاختبار حضورها في نصوص القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية في ليبيا.



وفيما يتعلق بتقييم الفرضيات الكيفية؛ فإن الفرضية الأولى¹⁸ للبحث؛ قد تم قبولها بشكل كلي وكامل لأن عدم الاستقرار والتكامل بين الأنظمة (الجدول رقم 2) قد أنتج قانوناً نصوصه تتناقض وتتصادم مع القوانين العامة والخاصة المحيطة به" ، بالتالي لم يتمتع هذا القانون بمعظم خصائص التشريع الجيد من خلال عدم تحقيقه الأهداف العامة واستهداف الإنجاز وعدم إمكانية الوصول للأطراف المرتبطة بالقانون (كالشؤون الحضرية) ، إلى جانب عدم التماسك التنظيمي مع التشريعات السابقة له، وحتى خاصية استقرار القانون، فهي لا تعد استقراراً بالمعنى الكلي نظراً لأن معيار استقرار التشريع يتطلب أن لا يتلوه إصدار العديد من القوانين والقرارات واللوائح المربكة والمشتتة لعمله. إن تقييم الفرضية يؤكد أن القانون لم يتأسس على "قاعدة تشريعية صلبة Solid and Strength Legislative Base".

وفي تقييم الفرضية الثانية للبحث¹⁹؛ فتم قبولها بشكل جزئي لأن عدم الإدراج المتكامل للشؤون الحضرية سببه استمرار نمط المركزية المتولد من الترتيبات المؤسسية لنظام الجماهيرية الليبية الذي ساد لـ 31 عاماً²⁰ وأفضى لوجود قوانين مركزية بالتخطيط العمراني استقرت لفترات طويلة ومعززة بسيطرة القانون المالي للدولة المستقر لأكثر من 50 عاماً ، بالتالي تشريعات الحكم المحلي غير مستقرة بشكل حقيقي و غير متكاملة ومعززة بتنازلات من المركز لكي تواكب مركزية القوانين العامة والخاصة المحيطة بها وتنسق معها في الشؤون المحلية والحضرية.

¹⁸ الفرضية الأولى - إن عدم ثبات روى واضحة ومستقرة ومتكاملة مؤسسياً بين أنظمة وتشريعات الحكم المحلي قد أفقد قوانينها وقراراتها ولوائحها خصائص ومعايير التشريع الجيد، ويولد الحاجة المستقبلية لإخضاع كل من النص الدستوري والقانون رقم 59 لسنة 2012 لآلية تقييم الأثر التنظيمي".

¹⁹ الفرضية الثانية-إن افتقاد القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية لتحديد أسس وركائز الحكم المحلي الجيد وعلى رأسها التحديد الواضح لطبيعة وظيفة ونوع وفعالية اللامركزية حيال الشؤون الحضرية وأمور المدن Urban Affairs & City Matters . كل ذلك قد كان نتاجاً وانعكاساً لعدم استقرار وثبات وتكامل روى وأنظمة وتشريعات إدارة الحكم المحلي السابقة لهذا القانون.

²⁰ ترتيبات الإدارة المحلية الشعبية التي امتدت لمدة 31 سنة من 42 في نظام الجماهيرية ، و 31 سنة من 74 في عمر الدولة الليبية.



الجدول رقم (2) - أفكار تسيير وإدارة الحكم المحلي الحضري للمدن في ليبيا 1951-2025م

فكرة إدارة الحكم المحلي الحضري	الإدارة السياسية السائدة	مدة الاستقرار أو التغيير	التكامل والتتابع المؤسسي بين الأنظمة
فكر القواعد المتعددة Pluralistic Rules بين المركز والولايات عبر اللامركزية السياسية	النظام الإتحادي (الفيدرالي) بالمملكة الليبية المتحدة	13 سنة من 74 مع ثبات في الحكمين الوطني والمحلي	يلاحظ عدم وجود استقرار حقيقي و تكامل وتتابع وتضامن مؤسسي بين أنظمة الحكم المحلي الحضري في فترات الإدارة السياسية في ليبيا مع وجود استقرار في النظام المركزي للتخطيط العمراني الحضري والتشريعات المركزية العامة والخاصة المحيطة بإدارة الحكم المحلي الحضري دون تنسيق العلاقات المؤسسية والمالية معها .
فكر اللامركزية الإدارية الخاضعة لتعليمات الإدارة الحكومية	نظام المحافظات بالمملكة الليبية	12 سنة من 74 عاماً في وجود تبدلات في مستوى الحكم الوطني والمحلي و"ثبات" نسبي في شكل الإدارة المحلية	
فكر الإدارة المحلية الشعبية من خلال آلية المؤتمرات واللجان الشعبية والشعبية	الجمهورية الليبية	31 سنة من 74 عاماً في وجود تبدلات داخلية مستمرة في مستوى الحكم الوطني وشكل الإدارة المحلية	
نظام هجين وخليط من اللامركزية والمركزية خلال الفترة الانتقالية	دولة ليبيا	14 سنة من 74 سنة	

المصدر: إعداد الباحث اعتماداً على تتبع تطور سياق إدارة الحكم المحلي الحضري في ليبيا

بالتالي لم تكن هنالك صلاحيات مستمرة لوظيفة اللامركزية لكي تتكامل مع نصوص القانون رقم 3 لسنة 2001م بشأن التخطيط العمراني والتشريعات المركزية ، حيث يدعم التحليل ذلك بوضوح ، فنجد أن بعضاً من لامركزية الشؤون الحضريّة قد أدرجها القانون ضمن نص المادة 25²¹ من الفصل الرابع (البلديات) بشكل عام دون إشارة إلى تفرد هذا الاختصاص أو باختصاصات مشتركة مع المركز، بل إن نفس المادة نصّت على أن هذه الشؤون قاصرة على أمور هي من اختصاص أجهزة مركزية كشركة الخدمات والنظافة ووزارة الاقتصاد ومصحة الأحوال المدنية²² مما يضع هذه المادة تحت خاصيتي "عدم التواصل مع الواقع بالفعالية المطلوبة" و"عدم استهداف الإنجاز".

²¹ تنص المادة (25) من الفصل الرابع المتعلق بالبلديات على:-

"تختص البلدية بوجه عام بتنفيذ اللوائح البلدية، وإنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بشؤون التخطيط العمراني والتنظيم والمباني والشؤون الصحية، والاجتماعية، ومرافق المياه، والإنارة، والصرف الصحي والطرق والميادين والجسور والوسائل المحلية للنقل العام والنظافة العامة والحدائق وأماكن الترفيه العام والملاجئ والعقار والمساحات والأسواق العامة والموافقة على الترخيص بإنشاء المشروعات السياحية والاستثمارية داخل حدودها، وللبلدية أن تنشئ وتدير في دائرة اختصاصاتها بالذات أو بالواسطة المؤسسات التي تراها كفيلة بتنفيذ اختصاصاتها وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون".

²² كما تتولى البلدية على الأخص المهام الآتية: -

- شؤون السجل المدني.
- تنظيم الحرس البلدي والأسواق المحلية والسلخانات.
- إنشاء وإدارة الطرق والجسور المحلية.
- إصدار الرخص المحلية.
- مراقبة البيئة والصحة العامة.
- إنشاء وإدارة حاضنات المشاريع الصغرى بالتعاون مع الجهات المختصة.



نتائج وتوصيات البحث :

- 1- يظهر تحليل خصائص ومعايير التشريعات الجيدة على محتوى القانون رقم 59 لسنة 2012م فقدانه " لصلابة وقوة القاعدة التشريعية " اللازمة لتنفيذ سياسات إدارة الحكم المحلي بالفعالية المطلوبة، وهو ما يتطلب خضوعه لآلية تقييم الأثر لتحديد حاجته إما للتعديل أو التطوير أو الاستبدال.
- 2- إن استمرارية هيمنة النظام المركزي من خلال قوانين عامة وخاصة تحيط بالقانون رقم 59 هو ما يؤدي لعدم وضوح وتأجيل حسم العلاقة المؤسسية بين المستويين الوطني المحلي في الإدارة العامة الليبية. يتطلب ذلك ضرورة توسيع مناقشات الإصلاح المؤسسي للعلاقة بين الحكامين الوطني والمحلي.
- 3- تسبب عدم التكامل والتتابع والتواصل بين أنظمة الحكم المحلي في بعثرة وتنوع أفكار إدارة الحكم المحلي ، وهو الأمر الذي انعكس في عدم وجود قانون متماسك معزز بنص دستوري.
- 4- نظراً لافتقار القانون 59 لسنة 2012م لحضور "لامركزية الشؤون الحضرية" به ، فالأمر يتطلب إفساح المجال لمزيد من البحوث المعمقة لقياس الارتباط والانفصال بين تشريعات الحكم المحلي والتشريعات المركزية للتخطيط العمراني والحضري وغيرها. كما تتولد الحاجة لحلول عاجلة تتماشى مع قانون النظام المالي القائم في الدولة الليبية ولأئحته ، حيث يمكن نقل مظاهر من اللامركزية لمجالس الأحياء الحضرية للمدن الليبية من خلال تقديم خدمات حضرية تتماشى مع المؤشرات والمعايير الدولية عبر "نظام السلف المستديمة" كآلية سريعة يكفلها النظام المالي الحالي للدولة.



المراجع

أولاً-المصادر الأولية :

أ-المقالات شبه المنظمة:

- رئيس المنظمة الليبية لدعم اللامركزية في المدن والبلديات، بنغازي، رمز المقابلة: LGL.1
- خبير بمجال الحكم المحلي - المعهد الوطني للإدارة ، رمز المقابلة: LGL.2
- وزير الحكم المحلي بالحكومة الليبية المؤقتة السابقة 2013م ، رمز المقابلة: LGL.3
- عميد بلدية بنغازي الأسبق 2012-2014م ، رمز المقابلة: LGL.4
- وكيل بلدية بنغازي الحالي ، رمز المقابلة: LGL.5
- عضو المجلس التسييري ببلدية بنغازي ، رمز المقابلة: LGL.6
- مدير أمن بنغازي الأسبق 2012-2014م ، رمز المقابلة : LGL.7
- مدير إدارة أساسية بوزارة المالية الليبية، رمز المقابلة : LGL.8
- مراقب عام الخدمات المالية في بنغازي السابق، رمز المقابلة: LGL.9
- خبير في مجال علاقة القانون المالي للدولة بالقانون 59 لسنة 2012م، رمز المقابلة:LGL.10
- عضو ورئيس المجلس التسييري بنغازي الأسبق، رمز المقابلة : LGL.11
- خبير بمجال الحكم المحلي وتتبع مصادر العدالة التوزيعية والتساوي في الفرص ، رمز المقابلة :LGL.12
- أكاديمي بمجال الحكم المحلي: رمز المقابلة: LGL.13
- عضو سابق بمجلس بلدية بنغازي المنتخب : رمز المقابلة: LGL.14
- متخصص في مجال الشؤون الحضرية للمدن : رمز المقابلة: LGL.15
- أكاديمي بتشريعات الحكم المحلي: رمز المقابلة: LGL.16
- متخصص في الشؤون الحضرية وأمور المدن : رمز المقابلة: LGL.17
- وكيل سابق (ثاني) لوزارة المالية الليبية : رمز المقابلة : LGL.18
- أكاديمي بمجال الحكم المحلي والشؤون الحضرية: رمز المقابلة: LGL.19
- أكاديمي بمجال الحكم المحلي والشؤون الحضرية : رمز المقابلة: LGL.20

ب-الوثائق الدستورية والتشريعية

- المملكة الليبية المتحدة ، الجمعية الوطنية الليبية (1951) ، نص دستور المملكة الليبية المتحدة.
- دولة ليبيا ، مؤتمر الشعب العام ، قانون رقم 3 لسنة 2001م ، بشأن التخطيط العمراني.
- الجمهورية الليبية ، مؤتمر الشعب العام (2007) ، قانون رقم 1 لسنة 2007م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.
- المملكة الليبية ، مرسوم ملكي بقانون رقم 8 لسنة 1964 في شأن الإدارة المحلية.
- دولة ليبيا ، المجلس الوطني الانتقالي (2012) ، القانون رقم 59 لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية .
- دولة ليبيا ، المؤتمر الوطني العام العام (2013) ، القانون رقم 9 لسنة 2013 بتعديل القانون رقم 59 لسنة 2012م في شأن الإدارة المحلية.
- دولة ليبيا ، المؤتمر الوطني العام (2014) ، قانون رقم 13 لسنة 2014 بشأن اعتماد الميزانية العامة للدولة في ليبيا للعام 2014م.
- دولة ليبيا، الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور (2017)، مشروع الدستور الليبي: باب الحكم المحلي، البيضاء.



ثانياً-المصادر الثانوية العربية :

أ-الكتب:-

- الشيخلي ، عبدالرازق (2001) ، الإدارة المحلية : دراسة مقارنة ، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة) .
-القبيلات ، حمدي سليمان (2010) ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية ، (عمان : داروائل للنشر).
-المنصوري ، عبد الجليل آدم (تحرير) (2024) : أوراق علمية ومقالات فكرية عن شكل الدولة الليبية ، (بنغازي : مركز بناء السلام وإدارة الأزمات).
ب- الدوريات :-
- العزاوي، محمد (2022)، تحسين أداء وتشريعات الجهات الحكومية باستخدام تحليل الأثر التنظيمي، الإدارة والاقتصاد، ع (7340).
-المعاني، أيمن عودة (2000) ، دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي ، مجلة الإداري ، السنة 22 ، العدد 81 ، ص ص : 97-120 .
- رمضان، جديدي ضياء الدين (2022) ، ضوابط جودة الصياغة التشريعية، الجزائر: مجلة الحقوق والحريات، العدد الثاني .

ج-الدراسات والبحوث والتقارير :-

- الكاديكي، سميرة عمر (2016)، تحليل في الأحكام المالية للقانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، بحث مقدم لورشة عمل تقييم نصوص الحكم المحلي في الدستور الليبي، بنغازي : المنظمة الليبية لدعم المدن والبلديات.
- بعيرة، أنس أبوبكر، و العربيي ،خالد عبدالله (2018) ، الإدارة المحلية الرشيدة للإعمار الحضري:"نظرة استكشافية في تطبيق معايير الإصلاح التنظيمي والتشريعي لشؤون المدن" : حالة مدينة بنغازي ، (بنغازي : ورشة عمل القوانين المساندة للإعمار).
- جودة التشريعات "الرقابة والاختصاص" (2020) ، (منتشورات ديوان الفتوى والتشريع بدولة فلسطين).
ثالثاً-المصادر باللغة الإنجليزية :

- Coe,Cahrles K. (2009), **Handbook of Urban Services: A Basic Guide for Local Governments**, Routledge: Taylor & Francis Group, London and New York.
-Gerring, John (2004), 'What Is a Case Study and What Is It Good for?' , American Political Science Review, Vol. 98, No.2, May, pp. 341-354.
-Hendriks, Frank (2014) , Understanding Good Urban Governance Essentials, Shifts and Values, **Urban Affairs Review**, Vol 50 (4), 553-576.
-Miller, William L., Dickson, Malcom, and Stoker, Gerry (2000), **Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain**, London, Palgrave Macmillan.
- Pierre, Jon (2000), **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press.
- Pierre, J., (2005), Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities, **Urban Affairs Review**, Vol 40 (40), 446-462.
-Radaelli, Claudio M & De Francesco, Fabrizio (2007), **Regulatory Quality in Europe: Concepts, measures and policy processes**, Manchester University press.
- UN-Habitat (2017), **Global Campaign on Urban Governance, Urban Governance Index-UGI: A tool to Measure Progress in Achieving Good Urban Governance**, United Nations Human Settlements Programme.