



جامعة المنصورة

كلية الحقوق

إدارة الدراسات العليا

قسم القانون العام

حوكمة الإدارة المحليّة

دراسة مقارنة في النظام الليبي

إشراف

أ.د/ وليد محمد الشناوي
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
عميد كلية الحقوق جامعة المنصورة

الباحثة

سليمة علي حامد ضو

١٤٤٦هـ / ٢٠٢٥م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



المُقَدِّمَةُ

أولاً - أهمية الدراسة:

تتضمن الدساتير الحديثة - في الغالب - توطئة أو تصديراً يعتبر بمثابة مقدمة للدستور، ويضمن المشرع الدستوري هذه المقدمات بعض المبادئ والقيم والتوجهات والأهداف الأساسية التي تعد - في تقديره - بمثابة الدعام والمركزات الأساسية التي تحكم وتضبط الخط السياسي العام للدولة، سواء على مستوى سياستها الداخلية أو الخارجية^(١).

وفي سبيل ذلك، فإنه يجب أن يُمكن النظام القانوني كل شخص من العيش في مجتمع منظم *ordered community*، حيث يكون بمقدور الأشخاص تنفيذ خطتهم الخاصة في إطار الحدود التي يبينها القانون الذي ينظم العلاقات بين هؤلاء الأشخاص بطريقة واضحة ومنطقية^(٢).

ولقد برز الاهتمام بالحوكمة بعد رواج الاستثمارات الضخمة، القائمة على عقود الأشغال العامة، وهو ما يتطلب الفصل - عند التنازع - بين المتعاقدين أصحاب المصالح الاستثمارية وبين الجهات الإدارية، فكان من الضروري وجود قواعد ومعايير تنظم العلاقة بين هذه الأطراف، فبدأ الاهتمام بالحوكمة باعتبارها ضابطاً لأعمال الإدارة، وموزعاً للأدوار والحقوق والواجبات بين مختلف الأطراف؛ إذ تعتبر الحوكمة من أهم الآليات الضرورية اللازمة لحسن عمل الإدارة وتأكيد نزاهتها والقضاء على مظاهر الفساد بها، والوفاء بكافة الالتزامات والتعهدات، مع ضمان تحقيق أهدافها بصورة قانونية سليمة وتنمية اقتصادية عالية، كما أن الحوكمة أداة فاعلة، تمكن المجتمع من التأكد من حسن إدارة المرافق العامة بأساليب علمية وعملية تؤدي إلى توفير أطر عامة لحمايتها وضمان تسييرها بانتظام واضطراد، مع تحقيق أنظمة بيانية ومعلوماتية تتسم بالنزاهة والشفافية والعدالة، بما يحقق توافر هذه البيانات والمعلومات على قدم المساواة، وفي الوقت ذاته توفر أداة جيدة للرقابة على سلطة الإدارة.

إن التطور السياسي والاقتصادي الحاصل في ليبيا، والذي يرتبط نجاحه أو فشله بحدوث أو عدم حدوث تطور مشابه على مستوى هياكل الدولة، وانطلاقاً من هذه الاعتبارات صدر قانون نظام الإدارة المحلية في ليبيا رقم

(١) وليد محمد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد ٥٠، العدد ٥٣، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ٥١٤.

(٢) وليد محمد الشناوي، الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥٦، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ٢٨٧.



(٥٩) لسنة ٢٠١٢، ليوأكب التحولات الدُولِيَّة وتأثيراتها على وظائف الدُولَة، وبما يتماشى والإصلاحات الاقْتِصادِيَّة في لِيبيَا، وَحَيْثُ إِنَّ الإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة تَسْعَى جَاهِدَةً لَتَلْعَبُ دورًا مهمًّا في تحقيق التنمية المستدامة^(٣).

وتعد المجالس البلدية الوحدة الأساسية للحُكْم والإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة في لِيبيَا، وتشكل حلقة الوصل أو الوسيط بين المواطن والإِدَارَةَ المَرْكَزِيَّة، وعلى وجه الخصوص إذا ما تعلق الأمرُ بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، والخطط التنموية وَمِنْ هَذَا المنطلق، فإن الهدف الأساسي لهذه الدراسة، هُوَ التعرفُ على النظام القانوني للإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة والعلاقة القانونية والإدارية التي تربط البلديات مع وزارة الحُكْم المَحَلِّي، وتزايدت معها مطالب ملحة في تطبيق اللامَرْكَزِيَّة الإدارية كحل مرجو للتعبيل بالخدمات والتنمية للمجتمعات المَحَلِّيَّة^(٤).

ولقد أصدر المجلس الوطني الانتقالي بموجب ذَلِكَ القانون (٥٩) للإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة كخطوة نحو معالجة المثالب المرتبطة بتطبيق المَرْكَزِيَّة وتفشي ثقافتها، ألحقه مجلس الوزراء في الحُكُومَة الانتقالية فيما بعد باللائحة التَّنْظِيْمِيَّة المنظمة في ظل وجود كيانات مَحَلِّيَّة ينقصها الوحدة في طريقة التأسيس والإجراءات المؤسسية، الأمر الذي يفرض تساؤلات جديرة بالتركيز والبحث، مِنْ أهمها مدى تجسيد القانون رقم (٥٩) للامَرْكَزِيَّة الإدارية مِنْ خِلَالِ موادّه المختلفة، ولاسيما المتعلقة بالاستقلالية الإدارية والمالية للوحدات المَحَلِّيَّة، كما يروج له كحل للقضاء على المَرْكَزِيَّة؟ وَكَذَلِكَ مدى استجابة مواد القانون (٥٩) للإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة في لِيبيَا لمقومات الحُكْم الرشيد، بمعنى هل يضمن القانون المذكور تحقيق المشاركة المجتمعية المساءلة والمحاسبة واستيفاء متطلبات الكفاءة ضمن موادّه؟

ثانيًا - إشكالية الدراسة:

تبدو إشكالية هَذِهِ الدراسة في تناولها للتساؤلات المطروحة، وَذَلِكَ مِنْ خِلَالِ تعرضها لمواد القانون (٥٩) لنظام الإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة في لِيبيَا ولائحته التَّنْظِيْمِيَّة، هَذَا فضلًا عَن القانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٣ القاضي بتعديل القانون (٥٩) المشار إليه آنفاً، وَمَا قَدْ يبدو بينهما مِنْ تعارض في تطبيق أحكامهما؛ من حيث تطبيق مبادئ الحوكمة.

ثالثًا - أهداف الدراسة:

تَسْعَى هَذِهِ الدراسة إلى تحقيق عدة أهداف، مِنْ أهمها:

(١) إلقاء الضوء على القانون رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢ لنظام الإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة في القانون الليبي.

(٢) بيان أهمية حوكمة الإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة في ظل اللامَرْكَزِيَّة الإدارية القائمة على الاستقلال المالي والإداري.

رابعًا - منهجية الدراسة:

(٣) حسام الدين قبي، الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة بلدية المقارين ٢٠٠٢ / ٢٠١٤، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، ٢٠١٥، ص ٣٧.

(٤) هبة سليمان فنيخر الجبور، اللامَرْكَزِيَّة الإدارية في الإِدَارَةَ المَحَلِّيَّة، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد ٤٧، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية - رماح، ٢٠٢٢، ص ٢٨٤.



اتبعت في دراستي الأسلوب العلمي في توثيق المعلومات بشكل دقيق، وإثبات الأمانة العلمية، وإظهار شخصية الباحث، وقد رجعت في ذلك إلى المصادر الرئيسية المعتمدة في هذه الدراسة، لجمع المادة العلمية ذات الصلة به، وتحليلها ومقارنتها ما بين القانون الليبي، وذلك من خلال اتباع المنهج التحليلي المقارن بين ليبيا ومصر والأردن.

خامساً - خطة الدراسة:

في ضوء ما تقدم، فقد قسمت دراستي إلى مبحثين وخاتمة، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: الحوكمة المحلية: مقارنة في تحديد المفهوم والدلالة.

المبحث الثاني: حوكمة الإدارة المحلية في القانون الليبي والمقارن.

المبحث الأول

الحوكمة المحلية مقارنة في تحديد المفهوم والدلالة

تمهيد وتقسيم:

طرح مفهوم الحوكمة (Gouvernance) إشكالاً سواء من حيث معناه اللغوي أو من حيث جذوره التاريخية، أو عند محاولات تعريفه التي لم تكن ذات مرجعية أو أهداف موحدة، إذ على المستوى اللغوي فإن المصطلح له أصول يونانية قديمة قبل أن يأخذ صيغته الإنجليزية Gouvernance على الرغم من شيوع استخدامه إلا أنه ليس هناك إجماع على المعنى المقصود به.

ففيما يتعلق بترجمته فلا تعكس الترجمة الحرفية باللغة العربية نفس الدلالات والمعنى الذي تعكسه اللغتان الانجليزية أو الفرنسية، خاصة مع تعدد المفاهيم المعتمدة في ترجمته من قبيل: الحكامة، الحكم، الحكمانية، أسلوب الحكم الصالح، الإدارة الرشيدة، الحاكمية، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الحوكمة.

واكتسب مفهوم الحوكمة أهميته البالغة في الكتابات الحديثة في ثمانينات القرن الماضي، وارتبط بمؤسسات أهمية مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وكان نتاج الحاجة إلى إخضاع العملية السياسية والقرار السياسي إلى ضوابط أخلاقية، تقلل إلى حد ما من الفساد الإداري والمالي الموجود كسمة بارزة في الدول المتخلفة، وتحول



دون استخدام السلطة السياسية لخدمة المصالح الخاصة للنخب الحاكمة، وبصورة خاصة الحيلولة دون استخدام المال العام لإثراء السياسيين والإداريين المؤتمنين عليه^(٥).

وفي سبيل ذلك، أمل الكثيرون بعد نجاح ما أطلق عليه ثورات الربيع العربي أن يعم الأمن وتسد الديمقراطية ويحل الرخاء الاقتصادي، لا سيما بعد التخلص من الأنظمة التي وُصمت بالفساد والاستبداد، إذا سقطت العديد من الدول التي قامت فيها هذه الثورات في فخ الفوضى، فغاب الأمن وزادت الصراعات السياسية، بل والطائفية في بعض الأحيان، وقد تفاقمت هذه الأوضاع السيئة لتواجه هذه الدول موجات متتالية من الإرهاب، وهنا يظهر السؤال الصعب: كيف يمكن لهذه الدول أن توفق بين ضرورة مواجهة الإرهاب وحماية أمنها الوطني من ناحية، وعدم التغول على الحقوق والحريات التي قامت هذه الثورات لتعزيزها من ناحية أخرى، وتظهر الحاجة إلى حكم القانون أو سيادة القانون، لاسيما في الأوقات التي تتعرض فيها المبادئ والقيم المستقرة للمساس بها، ذلك أن اعتبارات الأمن ليست تعويذة سحرية يؤدي استخدامها إلى اختفاء كل القيود القانونية^(٦).

وذلك نظراً لأهمية الحوكمة في تحقيق الرقابة على الإدارة، وحماية المصالح من الفساد الإداري والمالي والاقتصادي، والمضاعفات المترتبة على ذلك^(٧).

ووفقاً لما تقدم سوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة المحلية

المطلب الثاني: سمات ومرتكزات الحوكمة المحلية

المطلب الأول

مفهوم الحوكمة المحلية

(٥) صافي لوي، الرشد السياسي وأسس المعيارية: من الحكم الراشد إلى الحوكمة الرشيدة بحث في : جدلية القيم والمؤسسات والسياسيات الشبكة العربية للأبحاث والنشر، ٢٠١٥م، ص ٢١ - ٢٢

(٦) وليد محمد الشناوي، دور مبدأ التناسب في مجال إجراءات مواجهة الإرهاب: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥٧، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص ٣١٩.

(٧) هيا بنت دخيل الله المبيض، مسؤولية أعضاء مجلس إدارى شركات المساهمة في إطار حوكمة الشركات وفقاً للنظام السعودي، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة - مصر، ٢٠١٦م، ص ٢٠.



الحوكمة المحلية (Local Governance) تُشير إلى مجموعة الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يتم تنظيم وإدارة شؤون الوحدات المحلية (مثل المحافظات أو البلديات أو المجالس القروية)، على نحو يضمن مشاركة المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع القرار، وتقديم الخدمات العامة بكفاءة وشفافية ومساءلة. ظهر مفهوم الحوكمة على المستوى العالمي مع نهاية حقبة الثمانينات، وتبلور بصورة واضحة في فترة التسعينات، وفرض نفسه على المجتمع بقوة مع بداية القرن الواحد والعشرين، وربما لا يستطيع الكثير من المُستثمرين ورجال الأعمال استيعاب معنى الحوكمة بمفهومها الشامل^(١).

(١) انظر:

Origin of the word Like government the word governance derives ultimately from the Greek verb kupepv[ō] [kubern[ō] (meaning to steer the metaphorical sense first being attested in Plato). In above-described sense .however the term governance was re-minted as recently as the 1990s by economists and political scientists and disseminated by institutions such as the UN IMF and World Bank.[3] Its use in English can be traced to Charles Plummer's 'The Governance of England' (published in 1885 as a translation from the original 15th-century Latin of John Fortescue's "The Difference between an Absolute and a Limited Monarchy.") This usage of governance to refer to the arrangements of governing became orthodox including in Sidney Low's seminal text of the same title in 1904 and among some later British constitutional historians.

A variety of entities (known generically as governing bodies) can govern. The most formal is a government a body whose sole responsibility and authority is to make binding decisions in a given geopolitical system (such as a state) by establishing laws. Other types of governing bodies are possible. These include an organization (such as a corporation recognized as a legal entity by a government) a socio-political group (chiefdom tribe family. religious denomination etc.) or another informal group of people. Whatever form the entity takes its governance is the way the rules. norms and actions are produced «sustained regulated and held accountable. The degree of formality depends on the internal rules of a given organization. As such governance may take many forms driven by many different motivations and with many different results. For instance a government may operate as a democracy where citizens vote on who should govern and the public good is= the goal while a non-profit organization may be governed by a small board of directors and pursue more specific aims. In addition a variety of external actors without decision-making power can influence the process of governing.



أثار مفهوم الحوكمة المحليّة local Governance منذ ظهوره أبرزها تعدد ترجماته واختلاف دلالاته، ما بيّن الحوكمة (مجمع البحوث العربية، وإدارة شئون الدولة والمجتمع) (مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة)، والحاكمية (الأمم المتحدة)، والحكم الموسع (بعض الكتاب والباحثين)، وغير ذلك من الترجمات، إلى أن استقرت الترجمة في الكتابات العربية تحت مصطلح الحوكمة كما جاء في ترجمة مجمع البحوث العربية للمفهوم.

ثم انتقل الغموض من مرحلة الغموض في الترجمة إلى مرحلة الغموض حول استخدامات المفهوم ومضمونه، ومن هنا ظهرت الإشكالية الثانية للمفهوم مرتبطة بمجالات انطباقه، حيث نجد أن المفهوم يستخدم في مجالات متعددة؛ حيث يستخدم في إطار دراسات الإدارة العامة والمحلية، تحت مصطلح الحوكمة الإدارية والحوكمة المحلية؛ كما يستخدم في إطار دراسات العلوم السياسية تحت مصطلح الحكم الصالح أو الجيد؛ ويستخدم في إطار الدراسات الاقتصادية ودراسات الأعمال تحت مسمى حوكمة الاقتصاد وحوكمة الشركات^(١) كما يمتد إلى العديد من المجالات والتخصصات الأخرى كالنوع والبيئة والتنمية وغيرها من التخصصات والدراسة هنا تتبنى استخدامات المفهوم على مستوى المحليّات تحت مسمى الحوكمة المحليّة^(٢).

وعلى الرغم من تعدد استخدامات المفهوم، إلا أن الدراسات اتفقت حول توسعة جوانب الحكم والإدارة من الاقتصاد على الجانب الرسمي إلى إضافة العديد من الأبعاد والجوانب الأخرى المجتمعية وغير الرسمية سواء على المستوى القومي أو المحليّ. ومع التوصل إلى شبه اتفاق مفاهيمي حول جوهر الحوكمة، انتقل الخلاف حول إشكاليات تطبيق المفهوم، وازدادت صعوبة تطبيقه على المستوى المحليّ منها على المستوى القومي، حيث تتضمن الحوكمة المحليّة المحددات والجوانب الرسمية المحليّة إلى جانب المحددات والجوانب غير الرسمية على مستوى

These include lobbies political parties and the media). See at, <https://en.wikipedia.org/wiki/Governance>

(١) Claessens, Stijn (2006), Corporate Governance and Development, The World Bank Research Observer, Vol. 21, N. 1, pp91-122.

(٢) منور روايح، الحوكمة المحليّة. رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدوليّة، جامعة الجزائر، ٢٠١٨، الجزائر، ص ١٥٣.



المَحَلِّيَّاتِ، إِلَى جَانِبِ مَا يَتَضَمَّنُهُ الْمَفْهُومُ أبعاد مؤسسية وأبعاد أخرى بالمفاهيم التي يتضمنها مفهوم الحوكمة؛ كالمساءلة والمشاركة والشفافية، والاستجابة، والكفاءة والفعالية، وغيرها^(١).

وبالنظر في الصعوبات السابقة حول مفهوم الحوكمة المَحَلِّيَّة، نجد أن مفهوم الحوكمة بصفة عامة، والحوكمة المَحَلِّيَّة بصفة خاصة، من المفاهيم شديدة الاتساع، والتعدد، حيث نجد البعض يعرف المفهوم بأنه ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشئون المجتمع وموارده، وتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي ويشمل ذلك مؤسسات الدولة الدستورية من سلطات تشريعية وتنفيذية بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص. ويتضح من التعريف السابق أنه شديد الاتساع، ويفتقر لعناصر محددة المفهوم^(٢).

ولذلك ظهرت تعريفات أخرى توضح عناصر المفهوم كتعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، الذي يعتبر الحوكمة ممارسة السلطة السياسية لأعمالها ضمن معايير محددة لتحقيق التنمية المستدامة، وتنمية وتطوير موارد الدولة القصيرة والطويلة الأمد بما يوفر النزاهة والمساءلة، ويحترم المصلحة العامة، ويخدمها، وتتضح أهم عناصرها وفق ذلك التعريف في: المشاركة، والمساءلة والشفافية، والاستجابة، والكفاءة، والفعالية والعدالة، والشمول، وحكم القانون وترتبط هذه العناصر ببعضها البعض وجوداً وهدماً، والفعالية لن تتحقق بدون الاستجابية العالية والمساءلة والشفافية، والأمر نفسه فيما يخص المشاركة الفعالة وسيادة حكم القانون، وبما يحقق العدالة والشمول^(٣).

كما يعرف البنك الدولي الحوكمة بصفة عامة بأنها : الطريقة التي تمارس بها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية. ويضيف البنك الدولي^(٤).

(1) Beshi, Taye Demissie; Kaur, Ranvinderjit. Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices. *Public Organization Review*, 2020, 20.2: 337-350. p.342.

(2) Cawley, Mary (2016). Relationships between local governance and local government and the role of the State: evidence from the LEADER Program in Ireland, NOROIS, Vol. 241, pp 33-47.

UNDP :Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation (٣) for Peace and Development, UNDP, 2016, P. 3.

(4) Korosteleva, Elena A.; Flockhart, Trine. Resilience in EU and international institutions: Redefining local ownership in a new global governance agenda. *Contemporary Security Policy*, 2020, 41.2: 153-175. P.161.



البعد المحلي للحكومة منذ عام ١٩٩٢، ويعرف الحكومة المحلية بأنها استخدام السلطة السياسية، وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أو الإدارة الفعالة للشئون العامة المحلية من خلال مجموعة القواعد المقبولة كقواعد مشروعة من أجل دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي^(١).

كما عرفت الحكومة بأنها: العملية التي يتم من خلالها وضع سياسات ورقابة مستمرة، لتطبيقات معينة أو محددة من جانب أعضاء الهيئة الحاكمة في المنظمة المعنية، وهي تتضمن آليات تتطلب توازن في سلطات الأعضاء مع نوع من المحاسبة، وأن واجبات الأعضاء الأساسية، تكمن في تدعيم الرفاهية واستمرارية المنظمة^(٢).

وبالقياس على حوكمة الشركات، فإن حوكمة الإدارة المحلية: هي الإطار الذي تمارس فيه الجهة الإدارية وجودها، وتركز على العلاقة بينها وبين المتفاعلين وأصحاب المصالح وواضعي التنظيمات الحكومية، وكيفية التفاعل بين كل هذه الأطراف في الإشراف على تنفيذ الإدارة المحلية لالتزاماتها^(٣).

كما عرفت الحكومة بأنها: مجموعة القوانين والتشريعات واللوائح والقرارات والأوامر الإدارية، والتعليمات والتوجيهات الحاكمة والمتحكم في الأعمال، سواء من حيث الحصول على تراخيص ممارسة الأعمال، أو وضع ضوابط تنظيم هذه الأعمال، وجزاء مخالفة هذه القوانين والقواعد^(٤).

(1) Anwar Shah: The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments in Shah, Anwar (ed.), Local Governance In Developing Countries, (The World Bank: Washington, D.C) , 2006, P. 2

(٢) د. صفاء فتوح جمعة، مبادئ الحوكمة في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م - الكتاب الأول - دراسة قانونية تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م في ضوء مبادئ الحوكمة ومدى تطبيق قانون الخدمة المدنية لمبادئ الحوكمة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٨م، ص ١٦ وما بعدها.

(٣) د. أحمد السيد عطا الله، المسؤولية القانونية المترتبة على إدخال الشركة التجارية واعضاء مجلس إدارتها وتابعيها بالالتزام القانوني بالإفصاح عن تعارض المصالح بالشركات التجارية في ضوء مبادئ حوكمة الشركات - دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الكويتي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٧م، ص ١٠.

(٤) أ. عبد الرحمن حسين الميرسيدي، مرجع سابق، ص ٢١



كما يقصد بالحوكمة، النظام العام، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء الإداري، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة الإدارية على المدى البعيد، وتحديد المسؤول عن التصرفات الإدارية والمالية غير الصحيحة، مع تحميل المسؤولية الإدارية، لأي طرف من أطراف التعاقد ألحق ضرراً بالمصلحة العامة^(١).

وعرفت كذلك بأنها: القدرة التنظيمية التي يقوم بها مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية لرقابة صياغة وتطبيق استراتيجية العقد الإداري، والتأكيد على اندماج العمل الإداري مع تكنولوجيا المعلومات^(٢).

ويلحظ الباحث: أن هذا التعريف يركز فقط على مسؤولية مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، وهو ما يجعله غير جامع ولا شامل لما ينبغي أن يكون عليه تعريف المصطلح العلمي.

وعرفت الحوكمة بأنها: النشاط الذي تقوم به الإدارة، وهي تتعلق بالقرارات التي تحدد التوقعات أو التحقق من الأداء، وهي تتألف إما من عملية منفصلة أو من جزء محدد من عمليات الإدارة أو القيادة، وفي بعض الأحيان مجموعة من الناس تشكل حكومة لإدارة هذه العمليات والنظم^(٣).

كما عرفت بأنها: "مجموعة الإجراءات الحاكمة، سواء اتخذت من الحكومة أو السوق، أو منظمة رسمية أو غير رسمية من خلال القانون أو العقد، وهي مرتبطة بعمليات التفاعل وصناعة القرار بين ممثلين الجهة الحاكمة والقائمين على حل المشاكل الجماعية، والتي تقود إلى الإبداع والتدعيم وإعادة إنتاج معايير اجتماعية في المؤسسات الإدارية"^(٤).

(١) محمد غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، جامعة الجنان - مركز البحث العلمي، العدد ٣، ٢٠١٢م، ص ١٧٤.

(٢) د. نادر شعبان إبراهيم السواح، حوكمة تكنولوجيا المعلومات، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، ٢٠١٦م، ص ٢٦.

(٣) د. حمدان محمد سيف الغفلي، مرجع سابق، ص ٢٠.

(٤) راجع في ذلك:

H. Marc. "Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann U. Hurni H. et al. editors. Research for Sustainable Development: Foundations Experiences and Perspectives." Bern: Geographica Bemensia: 403-424 (2011)

مشار إليه لدى: د. صفاء فتوح جمعة، مرجع سابق، ص ١٧ وما بعدها.



وعرفت كذلك بأنها: قدرة الحُكومة على صنع وتنفيذ القانون، وتسليم الخدمات بغض النظر إذا كانت هذه الحُكومة ديمقراطية أم لا^(١).

كما عرفت الحوكمة بأنها: مجموعة من القوانين والنظم واللوائح والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، من خلال اتباع واختيار بعض الأساليب العلمية المناسبة والفعالة، فهي تنظم إداري يهدف إلى الشفافية الكاملة للمتفاعدين، وكيفية التعامل مع القروض التي تستعين بها الإدارة في مشاريعها لضمان نجاح أهدافها^(٢).

ومما تقدم يتبين لنا أن الحوكمة مجموعة من القوانين التي تسعى بصورة منظمة إلى تحقيق أعلى درجات التميز في الأداء والتنفيذ، فيما يتعلق بنظام عمل الإدارة المحلية، من خلال ترسيخ القيم السامية، كالنزاهة والشفافية في تعامل الإدارة مع المتفاعدين معها، ومع جميع أفراد المجتمع المنتفعين من خدماتها بشكل مباشر، ومن خلال التعريفات السابقة للحوكمة، فإنه يمكننا وضع تعريف لحوكمة الإدارة المحلية، يجمع بين التعريفات السابقة، وهو أن حوكمة الإدارة المحلية: نظام من خلاله يتم إخضاع أنشطة الإدارة المحلية لمجموعة من القوانين والقرارات واللوائح، بغية ضمان تنفيذ العقد الإداري، وضبط العلاقات بين أطرافه لتحقيق خطط وأهداف الإدارة من إبرامه، وعلى وجه يضمن الشفافية وتطبيق القانون.

ويتضح من التعريفات السابقة أنها تعريفات شديدة الإنساع، وتفتقر للتحديد الدقيق كما تفتقر لآليات محددة للتطبيق، وإن كان يتميز التعريف الثاني بوضعه محددات وعناصر لقياس المفهوم، بينما لا يضع التعريف الأول تلك المحددات أو العناصر في الحساب، ويتميز التعريف الثالث (تعريف البنك الدولي)، بأنه أضاف أول التعريفات التي تناولت البعد المحلي للحوكمة، وتناولته بالتحليل والتحديد، وإن غلب عليه أيضاً سمة الاتساع والعمومية.

(١) انظر في هذا المعنى:

M.Mann. The autonomous power of the state; its origins mechanisms and results «European Journal of sociology 25(2) 1984. p. 185

مشار إليه لدى: د. صفاء فتوح جمعة، مرجع سابق، ص ١٩.

(٢) د. أشرف سلىمان بوبكر، وآخرين، الحوكمة والمسؤولية الاجتماعية، مجلة العلوم والدراسات الإنسانية، جامعة بنغازي - كلية الآداب والعلوم بالمرج، العدد ٥٩ - ديسمبر ٢٠١٨م، ص ٣.



ومن هنا جاء البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، ليقوم بالاقتراب بصورة أكثر دقة من مفهوم الحوكمة المحليّة (Local Governance)، حيثُ ينظر للحوكمة المحليّة على اعتبارها المؤسسات والنظم والعمليات المحليّة التي تقوم بتقديم الخدمات للمواطنين، و التي من خلالها يعبر المواطنون عن اهتماماتهم واحتياجاتهم ويتوسطوا في خلافاتهم ويمارسوا حقوقهم والتزاماتهم ويتضح من التعريف السابق أنه يرى أن الحوكمة المحليّة تعد بديلاً عن مجمل المفاهيم السابقة لإدارة العمل المحليّ، وأنها هي الإطار الأوسع لعمليات التنمية المحليّة وتلبية مصالح المواطنين المحليّين^(١).

ولقد خلطت بعض التعريفات بين مفهوم الحوكمة المحليّة واللامركزيّة، مثل تعريف المؤتمر الدوليّ لإدارة المدن للحوكمة المحليّة (ديسمبر ١٩٩٦)، و الذي تضمن مجموعة من العناصر التي يمكن اجمالها فيما يلي: نقل مسؤولية الأنشطة العامة إلى المستويات المحليّة بموجب القانون، لامركزيّة مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحليّ، ومشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحليّ، وتهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحليّ.

كما يتضح من تعريفات أخرى قيامها بتوسعة مفهوم الحوكمة المحليّة ليشمل صياغة وتنفيذ العمل الجماعي على المستوى المحليّ^(٢)، ومن ثمّ، تتعلق الحوكمة بالعمليات التي يتم من خلالها اتخاذ قرارات السياسة العامة وتنفيذها.

وفي هذا الإطار نجد بعض التعريفات تربط بين الحوكمة المحليّة وجودة تقديم الخدمات المحليّة، ومن ثمّ، تتجه لتعريف مفهوم "الحوكمة الرشيدة" على المستويات المحليّة بجودة وفعالية وكفاءة الإدارة المحليّة في تقديم

(١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العالمي لسنة ٢٠١٥، التنمية في كل عمل، ٢٠١٦، ص ١٨.

(2) Wilde, A. et.al: A Users' Guide To Measuring Local Governance. UNDP, Oslo Governance Centre, ([http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf)

[users-guide-to-measuring-local-governance-/LG\) Guide.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf), 2009, P. 5-15



الخدمات العامة، وجودة السياسة العامة المحليّة وإجراءات اتخاذ القرار من حيث شموليتها وشفافيتها ومساءلتها والطريقة التي تمارس بها السلطة على المستوى المحليّ. (١)

وأخيراً نجد البعض الآخر يربط بين مفهوم الحوكمة المحليّة وتحقيق التنمية، في إطار التأكيد على أن مفهوم الحوكمة المحليّة يتضمن التفاعل المستمر بين السلطات والمؤسسات والمواطنين بالصورة التي تعزز من عمليات التنمية المحليّة، وتعمل على تشكيل المجتمعات المحليّة الحديثة. (٢)

ولقد ازداد مفهوم الحوكمة أهمية بالغة بعد أن أصبح له علاقة بمشكلات وأفاق التنمية المحليّة، وبهذا المعنى ارتبط هذا المفهوم بالشأن المحليّ. وذلك نظراً لمقوماته التي أصبحت تساهم بشكل كبير في إصلاح الدولة والمجتمع، وكذلك في ترشيد وتبدير الموارد المالية والبشرية، فالحوكمة المحليّة منهج يركز على دور الجماعات السكانية والقوى الاجتماعيّة في تطوير السياسات التي تنظم الحياة العامة في المجتمع السياسي وتبحث في تشابك هذه القوى بصورة متوازنة مع المؤسسات الأساسية الثلاث التي تحتل مكانة في تنظيم المجتمع الحديث، وبالتحديد مؤسسات الدولة ومؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني (٣).

ويحيل مفهوم الحوكمة المحليّة على مختلف الإمكانيات والآليات التي يمكن من خلالها لأعضاء المجالس المحليّة ترشيد وعقلنة تدبيرهم للشأن العام المحليّ بشكل عام، وكذلك مؤسسة الفعل والقرار الإداريين، وتبدير الموارد البشرية المحليّة بشكل خاص.

والحوكمة المحليّة من المفاهيم التي تؤكد على ضرورة الانتقال بفكرة الإدارة الحكوميّة المحليّة من الحالة التقليدية إلى الحالة الأكثر تفاعلاً وتكاملاً من أجل تحقيق الجودة المحليّة المطلوبة، وضمان أكبر قدر ممكن من

(1) Wilde, A. et.al, IBID

(2) Banks, Nicola & Hulme, David: New development alternatives or business as usual with a new face? The transformative potential of new actors and alliances in development, Third World Quarterly, 35:1, 2014 pp181-195.

(3) MORITA, Kanako; OKITASARI, Mahesti; MASUDA, Hiromi. Analysis of national and local governance systems to achieve the sustainable development goals: case studies of Japan and Indonesia. *Sustainability Science*, 2020, 15: 179-202, p.187.



الاستجابة لطموحات المواطنين بشكل مناسب، خاصة أمام الأزمات الاقتصادية حين يقل فيها حجم المخصصات والموارد المالية الكافية لدعم الجهود والبرامج التنموية للدولة والشركاء الآخرين على المستويات المحلية^(١).

وتأسيساً على ما سبق ذكره، يمكن تعريف الحوكمة المحلية على أنها "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة، بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد في المجتمع المحلي". وتعني أيضاً أنها "عملية لصنع القرار في ساحة الشؤون العامة المحلية، تخضع للتدقيق والإشراف على المواطنين، وهي مفتوحة وشفافة متجهة إلى الحكم والمشاركة، فالحكومات المحلية بهذا المعنى في البعد الواحد في الحكم المحلي^(٢).

ويوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن، الذي عقد في صوفيا عام ١٩٩٦م عناصر الحوكمة المحلية على النحو الآتي:

- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.
- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

ومن العوامل التي تدفع إلى الانتقال إلى الحوكمة المحلية، هو ما تفرضه من زيادة لفرص الارتقاء بالمستوى المعيشي من خلال توسيع خيارات الفرد والجماعة في المجتمع المحلي، لأن الإدارة المحلية تكون قادرة أكثر من نظيرتها المركزية على التحكم لتوفير البيئة والآليات اللازمة لاستخدام أمثل الموارد المحلية المتاحة، والابتعاد عن التبذير، حيث إن تخطيط الإدارة المحلية يمكن أن يقوم بتقديرات حقيقية لحجم ونوعية الطلب بصورة أدق مما تقوم به الإدارة المركزية، ومن ثم، فالنتيجة الحتمية أن التدبير المحلي يوفر خدمات مطابقة لخيارات السكان وأوضاعهم^(٣).

(١) مسعود البلي، حوكمة السياسات العامة الاجتماعية: دراسة تحليلية من منظور الشبكية والشاركة للخكم الجيد مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية لجامعة باتنة ١- الجزائر العدد الثامن ٢٠١٦م، ص ٢١١

(٢) إسماعيل صاري ورشيد سعيداني، الحوكمة المحلية الرشيدة كمدخل لرفع أداء الإدارة المحلية - دراسة حالة بلدية دبي، مجلة البحوث والبحوث والدراسات التجارية العدد الرابع ٢٠١٨م، ص ١٩٥

(3) TSENKOVA, Sasha. Reinventing strategic planning in post-socialist cities: Experiences from Sofia. *European Planning Studies*, 2007, 15.3: 295-317, p.298.



وأخيراً يمكن الإقرار بأن الحوكمة المحليّة ليست مظهرًا بقدر ما هي مقارنة ورؤية وفلسفة جديدة للتغيير، لها مضمون سياسي واجتماعي واقتصادي ومالي وذلك من خلال إعادة صياغة العلاقة بين الجماعات المحليّة والقطاع الخاص والمجتمع المدني وكل من له علاقة بالخيارات والقرارات التي تتخذ على المستوى المحليّ، وذلك على أساس التوافق والتشارك، كما يؤكد مفهوم الحوكمة المحليّة على ضرورة رشادة القيادات المحليّة في إعداد السياسات التنموية، وتوفير مناخ يأخذ بعين الاعتبار جميع الخصوصيات المحليّة.^(١)

المطلب الثاني

مبادئ ومرتكزات حوكمة الإدارة المحليّة

ترتبط الحوكمة المحليّة بمحددات تؤثر عن مدى الأخذ بها فنجاحها "يتطلب وجود نوع من الفهم والافتتاح والتزام بمبادئها والتطبيق السليم لها مع مراعاة عوامل نجاحها إلى جانب وجود آلية لتصحيح الأخطاء... والنزاهة والشفافية والمساءلة والمحاسبية"^(٢).

وهو ما نبينه بنوع من التفصيل في أربعة فروع، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

مبدأ الشفافية

أولاً - مفهوم مبدأ الشفافية في الإدارة المحليّة:

يقصد بالشفافية في المجال الإداري تحرير الإدارة من غموضها وانغلاقها، عن طريق وضوح وفهم القواعد التشريعية والتنظيمية، وسهولة الاطلاع على الممارسات الفعلية، تماماً كمن ينظر من خلال نافذة ذات لوح زجاجي شفاف غاية في النظافة^(٣)، كما يذهب البعض إلى أن مبدأ الشفافية في أعمال الإدارة العامة يقصد به كشف الاهتمامات

(١) مرزوق عنتره وحمدى وعبد المؤمنسي، الانتقال إلى الحوكمة المحليّة في الجزائر دراسة في التحديات والآليات مجلة التراث المجلد السابع العدد ٥، ٢٠١٨م، ص ٢١٥

(٢) مدحت محمد محمود أبو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، دب ن: ٢٠١٥ ص ١٥

(٣) انظر:



والأهداف واللوائح والموارد، والإعلان عن المبادئ، وهي تتضمن حقوق المنظمات الحكومية وغير الحكومية والمواطنين في الاطلاع على كافة الحقائق المتعلقة بالعمل والأنشطة والبرامج والتمويل والتعاقدات، وما شابه ذلك^(١).

والشفافية، عبارة عن تعهد مأخوذ على الجهات الإدارية بضرورة توفير المعلومات والبيانات الحقيقية الكاملة وغير المضللة، عن نشاطاتها وأعمالها، ووضع كل ذلك تحت تصرف المستثمرين والمتعاقدين والجهات الرقابية والمشفرة على نشاطات الإدارة، بالطرق التي تتفق والمعايير المحاسبية الدولية، وعدم حجب المعلومات عن تلك الجهات وتمكينهم من الاطلاع عليها، فيما عدا المعلومات التي يكون من شأن بيانها المساس بمصالح جهة الإدارة، فإنه يجوز بل يجب الاحتفاظ بسريتها^(٢).

ثانياً - أهمية الشفافية في الإدارة المحلية:

ينبغي أن يكفل نظام الحوكمة الإفصاح (Disclosure) الدقيق في الوقت المناسب عن جميع المسائل الجوهرية المتعلقة بالعقد، بما في ذلك الوضع المالي والأداء والملكية والإدارة^(٣).

والالتزام بالإفصاح والشفافية في العقود بصفة عامة، هو إخطار أو إعلام أو تحذير أحد المتعاقدين الذي يكون في مركز أقوى من المتعاقد الآخر بإخطار الطرف الأخير في العقد بكافة البيانات عند إبرامه للعقد، والتي تساهم في تكوين الرضا الحر المستنير، والتي تمكن الطرف الضعيف من الإقدام على العقد، ثم إيجاد نوع من التعاون بين الطرفين لتنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه، وبطريقة تتفق مع موجبات حسن النية في التعامل وحماية الثقة المشروعة في العقد^(٤).

C.Zoelner: Transparency: An analysis of an Evolving Fundamental Principle in national Economic Law, (2006) 27 Michigan Journal of International Law P.583.

مشار إليه لدى: د. محمد أحمد سلامة محمد مشعل، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(١) المرجع السابق، ص ٢٧٧.

(٢) د. ندى صالح هادي، جرائم الأوراق المالية - دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية - مصر، ٢٠٢٠م، ص ١٣٥ وما بعدها.

(٣) د. أحمد السيد عطا الله، مرجع سابق، ص ١٩.

(٤) د. مروة محمد العيسوي، مدى توافق الإفصاح في العقود التجارية مع مبدأ السرية، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٦م، ص ٢٠.



وتبدو أهمية الشفافية في الإدارة المحليّة في توفير أكبر قدر من المعلومات والبيانات وإتاحتها للعميل، أو أي جهة أو شركة ترغب في الاستثمار، وذلك لإعطائهم حرية اختيار ما يناسبهم بطريقة صحيحة، مع جواز الاحتفاظ بسرية المعلومات التي من شأنها الإضرار بمصالح العمل، وعلى ذلك فإن الشفافية نقيض الغموض والسرية في العمل، وتهدف الشفافية إلى توفير المعلومات والبيانات الكاملة، بخلاف المعلومات والبيانات التي يجوز الاحتفاظ بسريتها، حفاظاً على مصالح العمل^(١).

ومن ثم فإن مبدأ الإفصاح والشفافية في عمل الإدارة المحليّة، هو التزام يقع على عاتق أحد المتعاقدين بأن يقدم للمتعاقد الآخر عند تكوين العقد كافة البيانات والمعلومات اللازمة؛ لإيجاد رضا سليم كامل مستتير على علم بكافة تفاصيل هذا العقد؛ وذلك بسبب ظروف واعتبارات معينة قد ترجع إلى طبيعة هذا العقد، أو صفة أحد طرفيه أو طبيعة محله، أو أي اعتبار آخر يجعل من المستحيل على أحدهما أن يلم ببيانات معينة، أو يحتم عليه منح ثقة مشروعة للطرف الآخر، الذي يلتزم بناء على جميع هذه الاعتبارات بالإفصاح والإدلاء بتلك البيانات^(٢).

ويجد الإفصاح أساسه القانوني في مبدأ حسن النية في المعاملات، في الأصل القانوني لمبدأ الإفصاح، والذي يقتضي من كافة الأطراف ضرورة الوفاء بما يترتب عليهم من التزامات، ومن ثم، توفير الثقة في العلاقات بين المتعاقدين، والذي يتمثل في الإدلاء بكافة المعلومات بكل صدق وأمانة، والعمل على تحقيق المساواة بين الجميع دون تفرقة لحصوهم على المعلومات في آن واحد، وعليه فإن الإفصاح عن المعلومات يعد من الالتزامات الجبرية، التي تنفذ بقوة القانون لجميع المتعاقدين في مجال حوكمة الإدارة المحليّة، وهو ما جاء التأكيد عليه في كافة التشريعات واللوائح المنظمة للعقود الإدارية، ومنها التشريع العراقي والتشريع المصري، والتشريع الفرنسي^(٣).

وعلى ما تقدم فإن أهمية تقرير وتفعيل الشفافية كمبدأ عام في إدارة الشؤون العامة، لا يمكن بأي حال

حصر فوائده في شتى مجالات حياة الإنسان

والشعوب عموماً، ذلك أن للحكم الديموقراطي أموراً لا يمكن تحقيقها إلا مع وجود مبدأ عام للشفافية يحكم

(١) دعاء عماد مشهور، المالك المسجل والملك المستفيد في سوق الأوراق المالية، ط١، رسالة ماجستير، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٦م، ص ١٨.

(٢) د. مروة محمد العيسوي، مرجع سابق، ص ١٩ وما بعدها.

(٣) د. ندى صالح هادي، مرجع سابق، ص ١٣٨.



إدارة كافة الشؤون العامة للدولة بصفة عامة، وأنشطة وأعمال الإدارة بصفة خاصة، كما تكمن أهمية الشفافية في أنها توجد قناة مفتوحة للاتصال بين المواطنين وأصحاب المصالح والمسؤولين، وذلك لمحاربة الفساد الذي يستشري، وخاصة في الدول النامية؛ حيث تتطلب الكشف عن مختلف الأنظمة والقوانين والتعليمات والإجراءات والمعايير والآليات بشكل عام، للإقرار عملياً بالمساءلة والمحاسبة في حال عدم احترام أو مراعاة تلك الأنظمة والقوانين، وإذا ما نظرنا إلى الإدارة المحلية، نجد أن تحقيق الشفافية يحتل قدراً كبيراً من الأهمية؛ إذ تعد الشفافية أداة لحماية المال العام من الهدر والضياع، كما أنها تعمل على تعزيز الثقة في سوق المشتريات الحكومية لدى الموردين والمقاولين، وكذلك تؤدي الشفافية إلى خلق بيئة من الثقة للمشتريات الحكومية تجعل فرص التمويل من قبل المؤسسات المالية لمشروعات الدولة وتأمين احتياجاتها أكبر وأوسع، مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والمؤسسة الدولية للتنمية^(١).

فالشفافية: تمثل درجة كبيرة من إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي من شأنه توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية^(٢)، كما يتطلب مبدأ الشفافية التعريف بأسباب ودواعي اتخاذ القرار المحلي كأساس لقبوله ولضمان ذلك لابد من تشريع الأطر القانونية التي تسمح بالوصول إلى المعلومة وتعاقب على التعطيم.

خلاصة القول: من خلال ما تقدم، يتضح لنا أهمية الشفافية في أعمال الإدارة المحلية باعتبارها أداة فعالة في مكافحة الفساد، والحفاظ على المال العام، وتعزيز الثقة في سوق المشتريات الحكومية^(٣).

(١) د. محمد أحمد سلامة محمد مشعل، مرجع سابق، ص ٢٨١ وما بعدها؛ وانظر المراجع التي أشار إليها:

–J. Linarelli, "The WTO Agreement on Government Procurement and the UNCITRAL Procurement Model Law: A View from Outside the Region, (2006) I Asian Journal of WTO and Health Law and Policy 11 A. Beviglia-Zampetti A. , " The UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services " in B. Hoekman and P. Mavroidis (ed.), Law and Policy in Public Purchasing – The WTO Agreement on Government Procurement , (The University of Michigan Press) , 1997. p. 274.

–S. Evenett, "Is there a Case for New Multilateral Rules on Transparency in Government Procurement" Chapter III of the Singapore Issue and the World Trading System, available at:

<http://www.wto.org/>

(٢) اسماعيل صاري، رشيد سعيداني مرجع سابق ص: ١٩٥.

(٣) د. محمد أحمد سلامة محمد مشعل، مرجع سابق، ص ٢٨٣.



وتتمثل الشفافية في مجملها في سهولة فهم الإجراءات التعاقدية ووضوحها، و التي من شأنها تعزيز أداء الرقابة الإدارية، والعمل على رفع كفاءتها، من خلال توضيح وتدقيق إجراءات التعاقد وتبسيطها وسرعة إنجازها، وتعزيز مفاهيم الثقة والولاء بين الإدارة والمتعاقدين^(١).

الفرع الثاني

مبدأ النزاهة

يفيد تقرير منظمة الشفافية العالمية الذي صدر مؤخراً، بأن الفساد الإداري والمالي أصبح مشكلة دولية تضرب أغلب دول العالم، غير أنه يتباين من دولة لأخرى حسب قوانين وثقافات تلك الدول، والطبيعة السياسية للحكم فيها، وكما هو معتاد تنصدر دول العالم الثالث باقي دول العالم بتلك الظاهرة لعدة أسباب، أهمها طبيعة الأنظمة الشمولية التي تسيطر على مقاليد السلطة، وغياب استقلالية القضاء والرقابة، ومبدأ الفصل بين السلطات، وتكثيف دور السلطة الرابعة، ومن المعلوم لدى الكافة، أن الفساد مفهوم مركب له أبعاده المتعددة، وتعريفه باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها إليه، فيعد فساداً كل سلوك من شأنه أن ينتهك أيّاً من القواعد والضوابط التي يفرضها النظام، كما يعد فساداً كل سلوك يهدد المصلحة العامة، وكذلك أي إساءة لاستخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وكل ما هو ضد الصلاح، وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: سوء استعمال الوظيفة في القطاع العام لتحقيق مكاسب شخصية، ولا تميز المنظمة بين الفساد الإداري والفساد السياسي، أو بين الفساد الصغير والفساد الكبير، وترى أن عمليات الفساد تسلب من البلدان طاقاتها، وتمثل عقبة كؤود في طريق التنمية المستدامة^(٢).

وللفساد آثار سلبية متعددة، لعل من أهمها التأثير السلبي على عملية التنمية، فينحرف بأهدافها ويبدد الموارد والإمكانات، ويسبب توجيهاً ويعوق مسيرتها، كما يضعف فاعلية وكفاءة الأجهزة، ويتسبب في خلق حالة من التذمر

(١) خروفي بلال، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) د. صفاء فتوح جمعة، مرجع سابق، ص ١٠٧؛ وانظر كذلك:

S.Thomsen "Business Ethics as Corporate Governance" European Journal of Law and Economics" vol 11 «no 2 (2001) pp 153-164.

نقلًا عن: المرجع السابق، ص ١٠٧.



والقلق^(١).

ومن أجل القضاء على الفساد علينا أن نؤسس لمفهوم النزاهة عبر برامج إصلاح شاملة تحظى بدعم سياسي قوي، وتكتسب مضموناً استراتيجياً يقوم بتشخيص المشكلة ومعالجة أسبابها، وتعاون الأجهزة الحكومية ومشاركة المجتمع ومؤسساته وإرساء المبادئ والقيم الأخلاقية للإدارة والمجتمع، وتعزيزه والاستفادة من الخبرات الدولية في مكافحة الفساد، وتعزيز مفهوم النزاهة كقيمة ديمقراطية خاصة^(٢).

وعلى ذلك، يمكن أن تصف سلوك مجتمع، أو جماعة، أو مؤسسة، أو تنظيم، كما أنها يمكن أن تصف سلوك شخصي، وتتجلى صور النزاهة بوضوح في سياقات الحياة المختلفة، فالنزاهة في مجال المهنة، هي إتقان العمل والولاء والإخلاص في العمل، والدقة في أداء ما يطلب الفرد، ومحاسبة النفس عند التقصير في الأداء أو الانشغال بأي شيء أثناء أداء العمل، مثل المحادثات التليفونية، وأداء مهام أخرى^(٣).

الفرع الثالث

مبدأ المساءلة

يعد مبدأ المساءلة، من أهم المبادئ، التي تقوم عليها الحوكمة بوجه عام؛ حيث إن المساءلة تترجم جميع الآليات الميدانية، أي أن الإدارة بالشفافية ومشاركة القوى المجتمعية في تسيير الشؤون الإدارية، من غير الممكن أن تأتي إلّا في ظل قدرتها على محاسبة الجهات الإدارية، على نوعية الخدمات التي تقدمها، ومدى التزامها بالقيام بواجباتها^(٤)، وفيما يلي نشير إلى مفهوم المساءلة كمبدأ من مبادئ الحوكمة، ثم نبين أنواعها، بإيجاز على النحو الآتي:

(١) انظر:

LS Paine "Is Ethies Good Business!" Challenge vol 46.no 2. Marsh-pril (2003) pp 6 – 21

(٢) د. صفاء فتوح جمعة، مرجع سابق، ص ١٠٨.

(٣) د. صفاء فتوح جمعة، مرجع سابق، ص ١٠٩ وما بعدها.

(٤) خروفي بلال، مرجع سابق، ص ٥١.



أولاً - تعريف المساءلة:

يقصد بمبدأ المساءلة خضوع صانعي القرار على المستوى الإداري لمساءلة المتعاقدين والأطراف الأخرى ذات الصلة دون تمييز، ومعناه أنهم يخضعون لما يسمى "المساءلة المزدوجة"، التي تتضمن الموازنة بين مساءلتهم أمام المتعاقدين من جهة، والمساءلة أمام المستويات الحكومية من جهة أخرى، أي وجود نوعين من العلاقات، أحدهما أفقية والأخرى رأسية، ويلعب أطراف العقد الإداري دوراً بارزاً في تفعيل مبدأ المساءلة^(١).

والمساءلة مسؤولية متراكمة؛ حيث إن كل فرد داخل الوحدة الإدارية يسأل عن أفعاله، كما يسأل المستوى الأعلى في الإدارة عن الأفعال التي تصدر منه، وكذلك عن ما يصدر عن المستوى الأدنى من أفعال وسلوكيات، وهو ما يعني أن المسؤول الإداري، من الممكن مساءلته عن جميع أفعاله الشخصية، كموظف، كما يسأل عن أفعال الموظفين الخاضعين لسلطته، أي أنه يتحمل مسؤولية متراكمة من أسفل إلى أعلى، كما يقصد أيضاً بالمساءلة بأنها الالتزام بتقديم تقرير عن مسؤولية موكله، وهو ما يعني أن الأفراد والإدارات المكلفون، بأداء أفعال أو نشاطات معينة يتم مساءلتهم، ومن ثم، استجوابهم وتحملهم لمسؤولية إنجاز هذه الأفعال، ويتم الحكم على هذه المسؤولية أو قياسها من خلال معايير واضحة ومعلنة^(٢).

ثانياً - أنواع المساءلة:

صنف المجلس الاقتصادي والاجتماعي^(٣) التابع للأمم المتحدة المساءلة إلى أربعة أنواع، وهي ما نبينه على

(١) د. زرار العياشي، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٢) خروفي بلال، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٣) يعد المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهو واحد من ستة أجهزة رئيسية تابعة للأمم المتحدة، المنبر الرئيسي لها في ما يتعلق بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية الدولية، ويتولى المجلس تنسيق العمل الاقتصادي والاجتماعي لمنظومة الأمم المتحدة الذي يستحوذ على ٧٠% من الموارد البشرية والمالية للمنظومة. وتجدر الإشارة إلى أن الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة (مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة) بالإضافة إلى جميع برامج وصناديق الأمم المتحدة (مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي) تعتبر مسؤولة أمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة، وقد تأسس المجلس بموجب الفصل العاشر من ميثاق الأمم المتحدة، وهو الجهاز الأساسي المسؤول عن تحسين مستويات المعيشة، والتوظيف الكامل والتقدم الاجتماعي والاقتصادي، وتوفير الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والصحية والمشاكل ذات الصلة على المستوى الدولي، والتعاون الثقافي والتعليمي على المستوى الدولي، والاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.



النحو الآتي:

(١) المساءلة التي ترتبط بفكرة المحاسبة: وتنطلق من فرضية مفادها، أن الهوية الفردية تحدد بحسب موقع الفرد من علاقة مهيكلة.

(٢) المساءلة بمعنى المسؤولية: وتنظر إلى الهوية الفردية بصفاتها متجذرة في توقعات أكثر شكلية تنشأ من خلال القواعد والعقود والتشريعات، وغير ذلك من العلاقات المشابهة القائمة على موقف قانوني صرف.

(٣) المساءلة التي ترتبط بالتوقعات القائمة على أساس الأدوار: وتبرز هذه الأدوار للشعور بالذنب كأساس لتشكيل وتوجيه المرء.

(٤) المساءلة التي تستمد من المكانة المتصورة للفرد: ويكون في مجتمع تتداخل فيه الألقاب الوظيفية.

الفرع الرابع

مرتكزات قيام الإدارة المحلية

تقوم الإدارة المحلية على عدة مبادئ أخرى تمثل مرتكزات أساسية لتحقيق أهدافها، ونذكر من هذه المبادئ - بإيجاز - ما يلي.

أولاً - مبدأ المشاركة: التي تقتضي فتح المجال لكل الفواعل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية من منظمات المجتمع المدني القطاع الخاص، المواطنون للمساهمة في تقرير السياسات التنموية المحلية بما يحقق حشداً أمثلاً للموارد المتوفرة واستغلالاً فعالاً لها والتعبير الحقيقي عن الاحتياجات المحلية فالحكومة، هي القدرة على خلق إطار جماعي للعمل التضامني والتفكير الاستراتيجي يربط الفواعل الرئيسية حول القرار السياسي.

ويرتبط التسيير الرشيد الإدارة الجماعات المحلية بمشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وفي ظل غياب ذلك لن تستطيع الوحدات المحلية هيكلية أو إدارة الخدمات العامة بشكل دقيق باعتبار أن المشاركة الشعبية

طالع الموقع الإلكتروني القاموس العملي للقانون الإنساني، عبر الرابط:

<https://ar.guide-humanitarian-law.org/content/article/5/lmjls-lqtsdyw-wljtm-yw-ltb-llmm-lmthd/>

تمت زياره يوم الخميس الموافق: ٢٠٢١/١/٤م، في تمام الساعة ٨:٤٥ مساءً



ضرورة لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المَحَلِّيَّة^(١) ويتحقق ذلك بتوفير قنوات الاتصال وآليات تدخل كل الفاعلين وحمايتهم لتمكينهم من أداء أدوارهم الاستشارية والرقابية إذ لابد أن تكون كل سلطة سياسية منبثقة عن سلطة تواصلية للمواطنين وترتبط بإجراءات ديمقراطية توفر شروطا خاصة للحوار والتواصل^(٢)

ثانياً - مبدأ الاستجابة: ضرورة مسايرة انشغالات سكان الإقليم وتلبية احتياجاتهم بما يوافق تطلعاتهم أي "القدرة على قراءة وفهم البيئة وسرعة التحويل للتمكن من الاستجابة السريعة"^(٣). يعني ذلك استشعار الحاجات المَحَلِّيَّة قبل التعبير عنها من طرف المواطن بما يضمن سبق المعالجة ويزيد مستويات الرضى ويجنب الاختلالات التي قد تنجم عن التوزيع غير المتوازن للاستثمارات والبرامج التنموية المَحَلِّيَّة.

ثالثاً - مبدأ الرقابة: منح سلطة التقرير لصانعي القرار المَحَلِّي يرتبط بمسؤوليتهم أمام المواطن وخضوعهم للهيئات الرقابية بغرض مطابقة مسارها مع النصوص القانونية وتحميلهم مسؤولية تحقيق حاجيات المواطن.

رابعاً - مبدأ الكفاءة والفعالية: قدرة الأجهزة الإدارية المَحَلِّيَّة على التنفيذ الفعال لمختلف البرامج التنموية وتحقيق أهدافها والاهتمام ببناء علاقات الثقة بين المواطن والإدارة وبين الموظف والإدارة بجعل الخدمة العامة الهدف الأسمى.

خامساً - مبدأ الرؤية الاستراتيجية: التخطيط المَحَلِّي المبني على الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة في الإقليم واستشراف التحديات المستقبلية.

سادساً - مبدأ الشرعية:

يجب على السلطة التَّفْذِيَّة وهي تقوم بوظيفتها الدُسُورِيَّة في مجال الضبط الإداري أن تتقيد بمبدأ المشروعية الذي يعني احترامها للقواعد القانونية الأعلى منها مرتبة، فهي لا تستطيع المس بحقوق وحريات الأفراد إلا في حدود هذا المبدأ، إلا أن التزام السلطة التَّفْذِيَّة بالقواعد القانونية عند قيامها بهذه الوظيفة، قد يكون ممكناً في

(١) حمزة برايج، شوقي برايج "الحوكمة المَحَلِّيَّة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المَحَلِّي في الجزائر" دب ن مجلة تنوير، العدد ٦ جوان ٢٠١٨

(٢) قدورة نورة، الديمقراطية التشاورية التشاركية عند يورغن هابرماس، مجلة تاريخ العلوم، د بن. العدد، ٥، د ت ن، د، ص: ١٢١

(٣) Linda Cardinal. Caroline Andrew, op cit ,p:23



الظروف العادية، لكن ما العمل إذا استجدت ظروف تجعل هذه السلطة غير قادرة على القيام بوظيفتها إذا التزمت بالقواعد القانونية العادية؟^(١).

ومن قم، فإن شرعية السلطة بما يحقق رضى وقبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وإجراءات وعمليات مقبولة حيث تعكس درجة الرضى مدى قبول القرارات الصادرة عن السلطات المحلية والتجاوب مع تنفيذها.

تعدد مصادر القوة والسلطة لضمان التوازن بين الفواعل المحلية في اتخاذ القرار وتفعيل أدائها.

سابعاً - مبدأ سلطة القانون: بما يوفر الحماية اللازمة للجماعة المحلية من تعسف السلطة المركزية ويضمن أيضاً حماية المصلحة العامة للدولة والمواطن من حياد صانعي القرار المحليين عن الأهداف الحقيقية للسياسات العامة فالحوكمة تستدعي فكرة الدولة القوية القادرة على توفير الإطار التشريعي والتنظيمي للعملية التنموية، حيث تمكن الحوكمة الدولة من التغلغل في بنية المجتمع ... والتفاعلات الاجتماعية والمعاملات الاقتصادية والعمليات السياسية عن طريق الاحتكام للقانون^(٢)

المبحث الثاني

حوكمة الإدارة المحلية في القانون الليبي والمقارن

تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه، أن حوكمة الإدارة المحلية في القانون الليبي والمقارن تلعب دوراً كبيراً في سير المرافق العامة بانتظام، مما يحقق أداء الخدمات المقدمة من الدولة لمواطنيها على أكمل وجه، وهو ما يساهم بدوره في نجاح السياسات التي تتبعها الدولة في إدارة شئونها الداخلية.

في ضوء ما تقدم، سوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: حوكمة الإدارة المحلية في القانون الليبي

(١) وليد محمد الشناوي، سلطات الطوارئ الاقتصادية: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد ٥٠، العدد ٥٤، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ٧٠٣.

(٢) أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مصر: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٦، ص ٢٧٣.



المطلب الثاني: حوكمة الإدارة المحلية في القانون المقارن

المطلب الأول

حوكمة الإدارة المحلية في القانون الليبي

سوف نتناول هذا المطلب من خلال فرعين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: واقع الإدارة المحلية في ليبيا

الفرع الثاني: متطلبات حوكمة الإدارة المحلية الليبية

الفرع الأول

واقع الإدارة المحلية في ليبيا

تختلف نظم الإدارة المحلية من دولة لأخرى بفعل عوامل متعددة تاريخية وإجتماعية وسياسية وجغرافية وثقافية. ويلاحظ بوضوح أن الدول التي تمر بظروف تاريخية متقاربة غالباً ما تتشابه في نظم الإدارة المحلية، كما أن نظام الإدارة المحلية يتأثر في أي بلد دون شك بالسياسة العامة للدولة، وبالمرتكزات القانونية والدستورية للحكم التي تطبع نظام الدولة كله بطابعها.

وبناء على ما تقدم انتهجت ليبيا نظم إدارية محلية مختلفة منذ الاستقلال الوطني حتى وقتنا الحاضر، تمثلت في (المحافظات والمديريات والمتصرفيات والبلديات المؤتمرات الشعبية والشعبيات والكمونات)، وقد اتسمت هذه الأنظمة بكثير من الخصوصية والتعقيد أملت فيها الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجغرافية وحتى الأمنية. إذ إن ليبيا اليوم تشهد تحولات داخلية على جميع الأصعدة، وبالتالي تواجه مخاضاً عسيراً نحو توجيهها لبناء دولة ديمقراطية حديثة، ومن هنا؛ يعتبر فيها القانون رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م^(١) الصادر من المجلس الوطني الانتقالي الأساس المنظم للإدارة المحلية في البلاد، حيث نصت مادته الثالثة على أن يتكون نظام الإدارة المحلية في ليبيا من (محافظات وبلديات ومحلات).

(١) قانون الإدارة المحلية رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م بشأن الإدارة المحلية، نشر في الجريدة الرسمية، العدد ١٥ لسنة ٢٠١٢م.



وبحسب المادة الخامسة من قانون الإدارة المحليّة تتمتع المحافظات والبلديات فقط بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، أما المحلات المنصوص عليها في القانون، فهي مجرد وحدات خدمية تسييرية تعمل على تقديم الأعمال لقاطنيها وليست مستقلة عن البلديات التي تقع في إطارها. (١)

ونظراً لاعتبارات سياسية وأمنية عرفتها البلاد عقب أحداث فبراير عام ٢٠١١م، صدر القانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٣م بشأن تعديل قانون الإدارة المحليّة رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م، والذي نص على تعليق العمل بنظام المحافظات إلى حين صدور قانون بإنشائها، وإسناد اختصاصاتها مؤقتاً إلى المجالس البلدية وعمداء البلديات.

وتأسيساً على ما تقدم، تم إنشاء العديد من البلديات والذي تجاوز عددها أكثر من (١٠٠) بلدية، أسندت لها اختصاصات ذات طابع محلي، لتكون بذلك أداة لتقديم الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين، ومن ثم، يمكن القول أن عملية انتخاب المجالس البلدية التي أجريت في مطلع نهاية عام ٢٠١٣م. تعد الخطوة الأولى نحو تطبيق أحد مرتكزات الحوكمة المحليّة. وذلك بإشراك المواطنين في اختيار ممثلين عنهم يتولون تسيير شؤونهم المحليّة، وحل جميع مشاكلهم وقضاياهم المرتبطة بحياتهم المعيشية. (٢)

إلا أن الواقع العملي أثبت فشل هذه البلديات في القيام بمهامها، حيث تعالت أصوات المواطنين بتدني مستوى الخدمات وسوء الأوضاع المعيشية، ويرجع هذا الفشل إلى عدة أسباب منها قانونية بالدرجة الأولى، وسياسية وتنظيمية وأمنية. ومن هنا أصبح الحديث عن مطلب التنمية المحليّة أمراً يصعب تحقيقه، حيث انعكست الأزمة التي شهدتها البلاد طيلة السنوات الماضية على أداء البلديات وأثقلت كاهلها مما جعلتها مشلولة تماماً، وغير قادرة على تلبية احتياجات للمواطنين. وبالتالي ظلت هذه الإشكاليات تشكل تحدياً وعائقاً أمام قيام المجالس المحليّة بأدوارها التنموية.

وفي إطار ما يهمننا في هذا المبحث، وهو تسليط الضوء على واقع الإدارة المحليّة من خلال الوقوف على أبرز الإشكاليات التي تعترضها نصوص قانون رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م بشأن الإدارة المحليّة ولوائحته التنفيذية ومعرفة إلى أي مدى كانت مقتضياته تتطابق مع مبادئ ومعايير الحوكمة المحليّة، بالإضافة إلى الحديث عن الأسباب الأخرى

(١) خليفة أحواس، تنظيم الإدارة المحليّة الليبي دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع - بنغازي ٢٠٢٠م، ص ١٦٣

(٢) خليفة أحواس، تنظيم الإدارة المحليّة الليبي، المرجع السابق، ص ١٦٣



التي ساهمت بشكل كبير في عرقلة عملية انتقال الإدارة المحلية الليبية من الحالة التقليدية على مستوى التسيير والتدبير إلى حالة أكثر تفاعلاً وتكاملاً من أجل تحقيق الجودة المحلية المطلوبة.

أولاً: التحديات القانونية والتنظيمية

من أبرز الإشكاليات القانونية التي عرفها نظام الإدارة المحلية في ليبيا هو استمرار العمل بقانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٣م المعدل لقانون الإدارة المحلية، والذي جمد صلاحيات المحافظات ونقلها مؤقتاً إلى البلديات^(١)، فبعد مرور أكثر من ٨ سنوات على صدور قانون الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية، وإلى يومنا هذا لم يتم إقرار العمل بنظام المحافظات، ومن الإشكاليات التي أثارها هذا القانون أيضاً هو منحه للمجالس البلدية وعمداء البلديات اختصاصات مجلس المحافظة، ومن ثم، فليس من الصحيح والمنطوق أن يشترك كل منهما في ممارسة ذات الاختصاص. بل أنه كيف يمنح للعميد اختصاصات مجلس المحافظة، فكان من الأولى النص على منح اختصاصات مجلس المحافظة لمجلس البلدية.^(٢)

كما أن النصوص المستثناة من اختصاص مجلس البلدية والعمداء وفقاً لما قرره المادة الأولى من قانون رقم (٩) لسنة ٢٠١٣م والواردة في المادة ١٢ و ١٣ من قانون الإدارة المحلية، نجد أنها تعزز وتدعم المركزية، خاصة فيما يتعلق بنص الفقرة (ج) من المادة ١٢ الخاصة باعتماد الميزانية، إذ يعد ذلك انتهاكاً لصلاحيات المجالس المحلية من طرف السلطة المركزية، وتتناقض مع مقومات اللامركزية الإدارية، حيث كان من الأجدر أن يعطى حق اعتماد الميزانيات للمجالس البلدية، ومن ثم، نضمن أن لا تتعرض هذه الأخيرة لأي تأثير أو ضغوطات قد تمارس عليها من السلطات المركزية.^(٣)

(١) نصت المادة الأولى من القانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٣ المعدل لقانون الإدارة المحلية: (إلى حين صدور قانون بإنشاء المحافظات وتحديد نطاقها الجغرافي وتعيين مقارها وتسميتها لمجلس الوزراء الشروع في إنشاء البلديات قبل المحافظات، (تؤول مؤقتاً الاختصاصات والصلاحيات المسندة لمجلس المحافظة المبينة المشار إليه إلى مجلس البلدية وعميد البلدية، ويستثنى من ذلك ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة ١٢ والفقرة (ب) من المادة ١٣ فتكون الاختصاصات الواردة بهما إلى مجلس الوزراء).

(٢) محفوظ تواني، إشكالية تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا " دراسة تحليلية نقدية للقانون رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية"، بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي الأول، تحت شعار تحديات بناء الدولة الليبية بين الواقع والافاق كلية الاقتصاد والتجارة زليتن الجامعة الأسمرية الإسلامية، ٢٥ / ٢٦ / ٢٠٢٠م، ص ٥٩٧

(٣) محفوظ تواني، نفس المرجع أعلاه، ص ٥٩٧



و من خِلالِ استقراءنا لأحكام قانون رقم (٥٩) بشأن الإدارة نلاحظ بأنه تعتريه الكثير من العيوب، حيثُ إنَّه لا يدعم مبدأ استقلالية واستقرار المجالس المنتخبة (المحافظات والبلديات)، حيثُ يظهر ذلك جلياً في اختصاصات المجالس المحليّة المنتخبة، التي تهيمن عليها السلطات المركزيّة الممثلة في مجلس الوزراء ووزير الحكم المحليّ. حيثُ إن قرارات المجالس المحليّة لا تكون نافذة إلا بموافقة الوزير المختص، إذ على سبيل المثال نجد أن اختصاصات مجالس المحافظات الواردة في المادة (١٢) من قانون الإدارة المحليّة هي اختصاصات محدودة تقتصر على أبداء التوصيات والمقترحات فالمحافظ مسئول بشكل مباشر أمام الوزير المختص عند مباشرته لاختصاصاته الواردة في القانون، رغم أنه مختار من قبل أعضاء مجلس المحافظة، فالحقيقة أن الوزير دوره إشرافي وليس رئيساً للمحافظ، فهذا الأخير مسئول تجاه المجلس والناخبين إدارياً، وعلاقته بالوزير لا تصل إلى درجة التبعية.^(١)

وفي إطار التناول على استقلالية الوحدات المحليّة، حرمت المادة (٦٣) من قانون الإدارة المحليّة المجالس المحليّة من التصرف بالمجان دون موافقة الحكومة في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار أسمى أو بأقل من أجر المثل. بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام، إلا إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح أو الهيئات العامة، أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة، أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام.^(٢)

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد، أن الجمعيات، وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي، تُعد من أهم وجوه منظمات المجتمع المدني، تلك المنظمات التي تمثل واسطة العقد بين الفرد والدولة، بما تلعبه من دور في تلبية حاجة اجتماعية، ونظراً لذلك الموقع الذي تحتله، بات من اليقين أهمية الدور الذي يمكن أن تشارك به مع أجهزة ومؤسسات الدولة والقطاع الخاص في تحقيق ما تتبناه الدولة من تنمية مستدامة، ونظراً لأن من أهم المحددات المؤثرة في القيام بهذا الدور، إنما هو المناخ القانوني الذي يحكم تأسيس هذه الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي، وتنظيم آلية عملها، وما يفرض عليها من قيود ورقابة، وما يحكم علاقة

(١) محفوظ توالي، نفس المرجع أعلاه، ص ٥٨٨

(٢) عبير امينية، اللامركزية الإدارية ومقومات الحكم الرشيد في ليبيا: قراءة في قانون رقم (٥٩) لنظام الإدارة المحليّة. الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية ٢٠١٩م، ص ٢١



هذه الجمعيات بجهة الإدارة، جاءت أهمية هذا البحث للوقوف على ملامح هذا التنظيم القانوني وما مر به من تطور^(١).

وبعد طول انتظار أصدرت حكومة الوفاق الوطني لائحة نظام الإيرادات المحلية رقم (٥٧٦) لسنة ٢٠٢٠م، التي جاءت مخيبة للآمال، حيث شابها الكثير من الغموض والقصور، فهذه اللائحة فرضت واقعاً جديداً بوجود وصاية مفرطة على مالية المجالس البلدية، إذ على سبيل المثال نجد أن البلديات وفق مقتضيات المادة الثانية من اللائحة، لا تملك سلطة إحداث وفرض ضرائب ورسوم محلية؛ لأن هذه المهمة موكولة للسلطات المركزية، حيث يقتصر دور البلديات على وضع تقديرات سنوية عن إيراداتها المحلية، وبذلك يصبح دور البلديات هامشياً، حيث تخضع تقديراتها للإلغاء والتعديل من طرف السلطات المركزية، ممثلة في المجلس الأعلى للإدارة المحلية، الذي يقع على عاتقه مسؤولية إبلاغ البلديات بما تم اعتماده من هذه التوقعات المشروعة والتقديرات السنوية للإيرادات المحلية.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أنه مع قدوم دولة الرفاه الاجتماعي، تنامت السلطات المخولة للجهات الإدارية تنامياً ملحوظاً، وذلك نتيجة تزايد الحاجة لأجهزة إدارية تتمتع بسلطات واسعة لتقديم خدمات الرفاه الاجتماعي للجمهور، ويذهب الفقيه الإنجليزي Wade إلى أن السلطات المخولة للجهات الإدارية تتسم بسمتين أساسيتين لصيقتين بهذه السلطة:

أولاً: الخضوع لقيود قانونية، فليس هناك سلطة إدارية مطلقة أو متحررة من الضوابط بصورة كاملة.

ثانياً: من الممكن دائماً إساءة استعمال أي سلطة، ذلك أن السلطة نفسها مفسدة، والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة.

ومؤدى ما تقدم أن المحاكم لا تقبل، ولا ينبغي لها أن تقبل، فكرة وجود سلطات مطلقة، وذلك لأن كل سلطة يجب أن تخضع لقيود قانونية. ويدخل في سلطة المحاكم تحديد هذه القيود القانونية وفقاً لمتطلبات كل موقف^(٢).

(١) وليد محمد الشناوي، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد خاص، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠٢٢، ص ٣٢٠.

(٢) وليد محمد الشناوي، حماية التوقعات المشروعة في القانون الإداري: دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٦، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٨، ص ٤٥٦.



وَمِنْ أَجْلِ ذَلِكَ، تَمْنَحُ الدَّسَاتِيرُ المحاكم سلطة مباشرة الرقابة القضائية، الَّتِي تَعُدُّ مُتَطَلِبًا دُسْتُورِيًّا، فِي مُعْظَمِ دُولِ الْعَالَمِ فِي الْوَقْتِ الْحَاضِرِ.

وَيَنْتَمِي مَبْدَأُ التَّوَقُّعَاتِ الْمَشْرُوعَةِ لِمَجَالِ الْقَانُونِ الْعَامِ، حَيْثُ يُسْتَهْدَفُ إِنْصَافٌ أَوْ تَعْوِضٌ هَؤُلَاءِ الْأَفْرَادِ الَّذِينَ لَا يُسْتَطِيعُونَ تَأْسِيسَ دَعْوَاهُمْ عَلَى أَسْبَابٍ قَانُونِيَّةٍ بِالْمَعْنَى الدَّقِيقِ لِلْكَلِمَةِ أَوْ الْإِسْتِنَادِ إِلَى أَسْوَاقِ الرِّقَابَةِ الْقَضَائِيَّةِ التَّقْلِيدِيَّةِ، وَذَلِكَ عَلَى الرَّغْمِ مِنْ تَعَرُّضِهِمْ أَوْ إِمْكَانِ تَعَرُّضِهِمْ لِخَسَارَةٍ مَدْنِيَّةٍ نَتِيجَةً لِحَبَاطٍ أَوْ إِمْكَانِ إِحْبَاطِ تَوَقُّعَاتِهِمْ أَوْ الْإِخْلَالِ بِثِقَتِهِمُ الْمَشْرُوعَةِ^(١). وَهَنَاقَ قَوْلُ مَآثُورٍ مُؤَدَّاهُ أَنَّهُ عِنْدَمَا يَكُونُ هُنَاكَ حَقٌّ، فَيَجِبُ أَنْ تَكُونَ هُنَاكَ وَسِيلَةٌ لِحِمَايَةِ هَذَا الْحَقِّ. وَبِعِبَارَةٍ أُخْرَى، فَإِنَّ الْحَقَّ فِي وَجُودِ وَسِيلَةٍ إِنْصَافٍ هُوَ أَحَدُ الْحَقُوقِ الَّتِي يَحْمِيهَا الْقَانُونُ.

وَمِنَ الْمَبَادِئِ الْمُسْتَقَرَّةِ فِي الدُّوَلِ الَّتِي تَأْخُذُ بِتَقَالِيدِ الْقَانُونِ الْعَامِ الْإِنْجِلِيزِيِّ أَنْ كُلَّ حَقٍّ يَجِبُ أَنْ تَكُونَ هُنَاكَ وَسِيلَةٌ لِحِمَايَتِهِ، وَأَنْ كُلُّ ضَرَرٍ يَجِبُ أَنْ يُعَوَّضَ التَّعْوِضُ الْمَلَائِمُ. وَيُمْكِنُ الْقَوْلُ إِنَّ الْحُضُورَ التَّارِيخِيَّ لِلْحَقِّ فِي وَسِيلَةٍ إِنْصَافٍ مُوجُودَةٍ فِي دَسَاتِيرٍ مَا يَقْرُبُ مِنْ ثَلَاثَةِ أَرْبَاعِ دُولِ الْعَالَمِ فِي الْوَقْتِ الْحَاضِرِ، حَيْثُ تُتَضَمَّنُ هَذِهِ الدَّسَاتِيرُ نَصُوصًا صَرِيحًا تَكْرُسُ الْحَقَّ فِي الْإِنْصَافِ (أَوْ اللُّجُوءِ إِلَى الْقَضَاءِ). وَفَوْقَ ذَلِكَ، حَتَّى إِذَا كَانَ الْحَقُّ فِي الْإِنْصَافِ لَيْسَ مُعْتَرَفًا بِهِ تَارِيخِيًّا، فَإِنَّهُ يَعدُّ أَحَدَ الْحَقُوقِ الْأَسَاسِيَّةِ الَّتِي يَجِبُ الْإِعْتِرَافُ بِهَا فِي الْوَقْتِ الْحَاضِرِ. وَيُمْكِنُ الْقَوْلُ إِنَّ وَسَائِلَ الْإِنْصَافِ تُؤَدِّي وَظِيفَتَيْنِ أُسَاسِيَّتَيْنِ فِي الْمَجَالِ الْقَانُونِيِّ: ذَلِكَ أَنَّ هَذِهِ الْوَسَائِلَ تُحَدِّدُ الْحَقَّ الْمَجْرَدَ، وَتُسَهِّمُ فِي إِنْفَاقِ الْحَقُوقِ غَيْرِ الْمَلْمُوسَةِ، لِأَنَّ الْحَقُوقَ الْمَجْرَدَةَ غَيْرَ الْمُقْتَرَنَةَ بِوَسَائِلَ إِنْصَافٍ لِحِمَايَتِهَا لَا تَعْدُو أَنْ تَكُونَ مُجَرَّدَ تَعْبِيرٍ عَنِ الْقِيَمِ الْجَامِعَةِ. وَمَعْنَى ذَلِكَ أَنَّ وَسِيلَةَ الْإِنْصَافِ هِيَ الَّتِي تُحَدِّدُ الْحَقَّ مِنْ حِلَالٍ جَعَلَ هَذِهِ الْقِيَمَ حَقِيقَةً مَلْمُوسَةً مِنْ خِلَالِ تَزْوِيدِهَا بِسَبِيلِ الْإِنْصَافِ الَّتِي تُسَهِّمُ فِي حِمَايَتِهَا. وَمِنْ ثَمَّ، فَإِنَّ غِيَابَ سَبِيلِ الْإِنْصَافِ يَجْعَلُ الْحَقُوقَ مُجَرَّدَ مِثْلِ Ideals أَوْ وَعُودٍ يُمْكِنُ إِتِّبَاعُهَا أَوْ عَدَمُ إِتِّبَاعِهَا، وَمُؤَدَى مَا تَقْدَمُ أَنْ وَسِيلَةَ الْإِنْصَافِ هِيَ جُزْءٌ لَا يَتَجَزَأُ مِنْ كُلِّ حَقٍّ، وَهَذَا الْجُزْءُ ضَرُورِيٌّ فِي نِهَآيَةِ الْأَمْرِ لِإِنْفَاقِ الْقَاعِدَةِ الْقَانُونِيَّةِ.

وَمِنَ الْمَسْلَمِ بِهِ أَنَّ الشَّخْصَ لَيْسَ بِمَقْدُورِهِ أَنْ يَطْلُبَ تَعْوِضًا مِنَ الْمُحْكَمَةِ إِلَّا إِذَا أُثْبِتَ أَنَّهُ قَدْ أَصَابَهُ ضَرَرٌ قَانُونِيٌّ. وَيَكُونُ الضَّرَرُ قَانُونِيًّا عِنْدَمَا يَكُونُ هُنَاكَ إِنْتِهَاقٌ لِأَحَدِ الْحَقُوقِ الْقَانُونِيَّةِ. وَلَكِنْ تَوَجَّدَ بِعُضِّ الظُّرُوفِ الَّتِي يَعرَانِي فِيهَا الشَّخْصَ مَظَالِمَ مَدْنِيَّةٍ، وَلَكِنْ لَا يُسْتَطِيعُ تَأْسِيسَ دَعْوَاهُ عَلَى أَحَدِ الْأَسَاسِ الْقَانُونِيَّةِ الْمَحْدَدَةِ. وَفِي مِثْلِ هَذِهِ الظُّرُوفِ، يُمْكِنُ إِثَارَةُ مَبْدَأِ التَّوَقُّعَاتِ الْمَشْرُوعَةِ لِلْحَصُولِ عَلَى تَعْوِضٍ مِنَ الْمُحْكَمَةِ.

(١) وَلَيْدُ مُحَمَّدُ الشَّنَاوِي، حِمَايَةُ التَّوَقُّعَاتِ الْمَشْرُوعَةِ فِي الْقَانُونِ الْإِدَارِيِّ: دَرَاةٌ تَأْصِيلِيَّةٌ تَحْلِيلِيَّةٌ مُقَارَنَةً، الْمَرْجِعُ السَّابِقُ، ص ٤٥٦.



وَمِنْ الْمَعْلُومِ، بِصِفَةِ عَامَةٍ، أَنَّهُ يُمْكِنُ مَبَاشَرَةَ الرِّقَابَةِ الْقَضَائِيَّةِ عَلَى أَيِّ نَشَاطٍ إِدَارِيٍّ، فِي الْقَانُونِ الْإِنْجِلِيزِيِّ، اسْتِنَادًا إِلَى أَسَسٍ أَرْبَعَةٍ: عَدَمُ الْمَشْرُوعِيَّةِ، عَدَمُ الْمَعْقُولِيَّةِ، عَدَمُ السَّلَامَةِ الْإِجْرَائِيَّةِ، التَّنَاسُبِ. وَهَنَا يَأْتِي مَبْدَأُ التَّوَقُّعَاتِ الْمَشْرُوعَةِ لِيُضَافَ إِلَى هَذِهِ التَّرْسَانَةِ مِنَ الْأَسَاسِ التَّقْلِيدِيَّةِ لِلرِّقَابَةِ الْقَضَائِيَّةِ. وَيَرْجِعُ الْفَضْلُ لِلْقَضَاءِ فِي إِرْسَاءِ هَذَا الْمَبْدَأِ الْجَدِيدِ^(١).

وَمِنْ مَظَاهِرِ الْوَصَايَةِ الْمَفْرُطَةِ الَّتِي جَاءَتْ بِهَا هَذِهِ اللَّائِحَةُ هُوَ ضَعْفُ وَمَحْدُودِيَّةُ مَسَاهِمَةِ مَجَالِسِ الْبَلَدِيَّةِ فِي إِقْرَارِ مِيزَانِيَّاتِهَا، حَيْثُ نَلَاخِظُ وَفْقَ اللَّائِحَةِ تَعَدُّدَ الْجِهَاتِ الْمَتَدَخِّلَةِ فِي مَرَاجَعَةِ مِيزَانِيَّةِ الْبَلَدِيَّاتِ وَتَقْيِيمِهَا، وَمِنْ ثَمَّ، الْمَصَادَقَةُ عَلَيْهَا. بَدَأَ بِالْمَجْلِسِ الْأَعْلَى لِلْإِدَارَةِ الْمَحَلِّيَّةِ، وَصَوْلًا إِلَى وَزَارَةِ الْحُكْمِ الْمَحَلِّيِّ، وَانْتِهَاءً بِمَجْلِسِ الْوُزَرَاءِ الَّذِي يَقُومُ بِفَحْصِهَا مِنْ جَدِيدٍ وَاعْتِمَادِهَا هَذِهِ الْإِجْرَاءَاتِ الْمَعْقَدَةِ لَا شَكَّ أَنَّهَا تَعْيِيقُ عَمَلِ الْبَلَدِيَّاتِ وَتَشُلُّ مِنْ قُدْرَتِهَا، وَمِنْ ثَمَّ، تَجْعَلُهَا غَيْرَ قَادِرَةٍ عَلَى تَوْفِيرِ احْتِيَاجَاتِ الْمَوَاطِنِينَ، وَتَلْبِيَةِ الْمَتَطَلِّبَاتِ التَّنْمُوِيَّةِ الْمَلْحَةِ.

وَمَا يَزِيدُ مِنْ هَيْمَنَةِ السُّلْطَاتِ الْمَرْكَزِيَّةِ عَلَى الْوَحَدَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ هُوَ إِنْشَاءُ أَجْهَزَةٍ إِدَارِيَّةٍ مُوَازِيَةٍ لِلْهَيْئَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ^(٢)، وَهَذَا حَسَبَ مَا جَاءَ فِي الْمَادَتَيْنِ (٤٢) وَ (٤٨) مِنْ قَانُونِ الْإِدَارَةِ الْمَحَلِّيَّةِ، بِتَأْسِيسِ مَجَالِسٍ عَلَيْهَا إِحْدَاهَا لِلْإِدَارَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ، وَالْآخَرُ لِلتَّخْطِيطِ الْإِقْلِيمِيِّ، فَهَذِهِ الْأَجْهَزَةُ حَسَبَ الْقَانُونِ يَتْرَأْسُهَا الْوَزِيرُ الْمُخْتَصَّ وَمِنْ ثَمَّ، لَا جَدْوَى لَهَا إِنْ كَانَ الْهَدَفُ مِنْهَا زِيَادَةُ تَدَخُّلِ السُّلْطَاتِ الْمَرْكَزِيَّةِ فِي اخْتِصَاصَاتِ الْوَحَدَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ، فَضْلًا عَنْ أَنْ وَجُودُهَا سَيَسَاهِمُ فِي تَضَخُّمِ الْجِهَازِ الْإِدَارِيِّ. وَيَزِيدُ فِي عَدَدِ الْجِهَاتِ الْإِدَارِيَّةِ الْمَتَدَخِّلَةِ فِي صِنَاعَةِ الْقَرَارِ الْمَحَلِّيِّ.

وَمَا يَشْكَلُ أَيْضًا تَهْدِيدًا لاسْتِقْرَارِ وَاسْتِمْرَارِ عَمَلِ الْبَلَدِيَّاتِ، هُوَ مَا نَصَّتْ عَلَيْهِ الْمَادَّةُ (٤) الَّتِي أَعْطَتْ الصَّلَاحِيَّةَ لِمَجْلِسِ الْوُزَرَاءِ فِي إِنْشَاءِ وَدَمَجِ وَإِلْغَاءِ الْبَلَدِيَّاتِ^(٣)، فَهَذِهِ الْأَخِيرَةُ تَعُدُّ مَوْسَّاتٍ إِدَارِيَّةٍ مَحَلِّيَّةٍ تَمَّ اخْتِيَابُهَا مِنَ الْمَوَاطِنِينَ، خَاصَّةً وَأَنَّهُ فِي بَعْضِ الْأَحْيَانِ تَحْدُثُ عَمَلِيَّةُ الدَّمَجِ وَالْإِلْغَاءِ لِلْبَلَدِيَّاتِ، لَيْسَ اسْتِنَادًا عَلَى أَسَسٍ عِلْمِيَّةٍ صَحِيحَةٍ تَقْتَضِيهَا الْمَصْلَحَةُ الْعَامَّةُ، بَلْ تَحْدُثُ بِنَاءً عَلَى رَغَبَاتٍ وَأَهْوَاءِ بَعْضِ الْأَفْرَادِ.

وَلِتَحْقِيقِ أَكْبَرَ قَدَرٍ مِنَ الْاسْتِقْرَارِ لِلْإِدَارَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ، يَنْبَغِي أَنْ تَنْشَأَ الْبَلَدِيَّاتُ أَسْوَةً بِالْمَحَافِظَاتِ بِنَاءً عَلَى قَانُونٍ، وَلَيْسَ بِقَرَارٍ يَصْدُرُ مِنَ السُّلْطَاتِ الْمَرْكَزِيَّةِ الْإِدَارِيَّةِ حَتَّى نَضْمَنَ أَنْ لَا يَتِمَّ إِجْرَاءُ تَعْدِيلَاتٍ عَلَى التَّنْظِيمِ

(١) لِمَزِيدٍ مِنَ التَّفَاصِيلِ حَوْلَ مَبْدَأِ التَّوَقُّعَاتِ الْمَشْرُوعَةِ رَاجِعْ مُؤَلَّفَ اسْتَاذِنَا الدُّكْتُور: وَلِيدِ مُحَمَّدٍ الشَّنَاوِيِّ، حِمَايَةُ التَّوَقُّعَاتِ الْمَشْرُوعَةِ فِي الْقَانُونِ الْإِدَارِيِّ: دَرَاةٌ تَأْصِيلِيَّةٌ حَلِيلِيَّةٌ مُقَارِنَةٌ، الْمَرْجِعُ السَّابِقُ، ص ٤٥٦.

(٢) رَاجِعْ نَصَّ الْمَادَتَيْنِ ٤٢، ٤٨ مِنْ قَانُونِ الْإِدَارَةِ الْمَحَلِّيَّةِ.

(٣) رَاجِعْ نَصَّ الْمَادَةِ ٤ مِنْ قَانُونِ الْإِدَارَةِ الْمَحَلِّيَّةِ.



الإداري المحليّ إلّا للضرورة القصوى، وبعد مناقشات برلمانية مستفيضة، أما إسناد هذا الاختصاص لمجلس الوزراء، قد يؤدي إلى نتائج غير ايجابية: لأن مسألة التسليم لجهة تنفيذية سلطة إنشاء البلديات أو دمجها أو تحديد اختصاصها، يقتضي أن يكون لهذه الجهة ميزانية مفتوحة، من ثم يخشى أن يتم إنفاقها خلافاً للمبادئ المالية والقانونية التي عادة ما تفرض قيود على طريقة إنفاق وصرف الحكومة للميزانية، ولا يخفى أن هذه القيود واضحة تقررها السلطات التشريعية، ومن ثم، فإن تفرد الحكومة بهذا الاختصاص، قد يدفعها إلى إساءة استخدامه، مما يعرقل عمل واستقرار المجالس البلدية. (١)

ولا يخفى ما تعانيه المجالس البلدية في ضعف مستوى التأهيل لأعضائها وكوادرها الإدارية، وعدم قدرتها على القيام بالمهام المناطة بهم، ومرد هذا الوضع المتردي أن المشرع الليبي في القانون الحالي للإدارة المحلية، أخذ بأسلوب الانتخاب المباشر في اختيار أعضاء مجالس المحافظات والبلديات في المواد ١١ / ٢٦ من القانون، (٢) في حين أنه كان من الأولى على المشرع أن يعتمد النظام المختلط الذي يجمع بين الانتخاب والتعيين فهذا النظام يضمن لنا إلى حد بعيد مساهمة الكفاءات والخبرات في تسيير عمل الإدارات المحلية في شتى المجالات، أما في ظل النظام الانتخابي المباشر، الذي تلغ في ه الحسابات الحزبية والقبلية دوراً كبيراً في نتائجها، فيتم إقصاء الكفاءات والخبرات ولا يتم الاستفادة منها، خصوصاً وأن تجربة الديمقراطية كانت غائبة عن ليبيا لأكثر من أربعة عقود، وإلى حيث تمام نضجها ما من سبيل إلّا الاعتماد على نظام الانتخاب المباشر في اختيار أعضاء المجالس البلدية. (٣)

ولعل الهدف الرئيسي الذي يدعو لتبني الأسلوب المختلط حسب رأي الباحثة هو أن الواقع أثبت بأن الأشخاص المعيّنين لعبوا دوراً مهماً، وعملوا بكفاءة في جميع الميادين القانونية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية المحلية شرط أن تكون أغلبية أعضاء المجلس من المنتخبين، وذلك عن طريق وضع مجموعة من الشروط للمترشحين في الانتخابات المحلية.

(١) عبير أمينية، المركزية الإدارية ومقومات الحكم الرشيد في ليبيا، مرجع سابق، ص ١٩

(٢) محمد الكبتي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية مجلة البحوث القانونية السنة الخامسة، العدد الأول، ٢٠١٧م، ص ٢٢

(٣) ياسين الناجح، النظام القانوني للحكم المحلي في ليبيا " دراسة تحلوية نقدية لقانون الإدارة المحلية رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م"، مجلة الجبل للعلوم التطبيقية والإنسانية العدد الأول، يونيو ٢٠١٨م، ص ١٣٦.



وارتباطاً بما سبق، يجب إعادة النظر في الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية المجلس البلدي بأن يتمتع بالمؤهل العلمي أو الأكاديمي، إضافة إلى امتلاكه الخبرة في مجال الإدارة، حتى تضمن قدرة وكفاءة المجلس البلدي على تقديم خدماته، ولا يكون أشبه بالجسم الميت.

وبعد مرور أكثر من ٨ سنوات على الانتخابات المحلية الأولى عام ٢٠١٣م، وما أبانت عنه تلك التجربة من إخفاقات كبيرة على مستوى تدبير الشأن العام المحلي، مما أحدث خيبة أمل كبيرة لدى المواطنين. وفي هذا السياق تعتقد الباحثة أن الفشل والإخفاق لن ينتهي، بل سيظل مستمراً حتى بعد الانتخابات المحلية الثانية التي أُجريت مع بداية عام ٢٠١٩م. ما لم يتم إجراء تعديلات على قانون الإدارة المحلية الحالي، حيث إنه لا يمكن التعويل كثيراً على المجالس التمثيلية المنتخبة في إرساء دعائم التنمية المحلية ما لم يتم إشراك جميع شرائح المجتمع المحلي في صناعة واتخاذ القرارات المحلية، والمشاركة في جميع مراحل العملية (التشخيص، التخطيط التنفيذي، التقييم).

وفي هذا السياق، وعلى الرغم أن قانون الإدارة المحلية نص على أن ننشأ هيئة استشارية. (١) (مجالس الشوري) داخل المجالس المحلية، تتكون من خبراء ومستشارين، يكون لهم الحق في المشاركة في اجتماعاتها وإبداء الرأي حول بعض القضايا المحلية، وذلك حسب ما تراه تلك المجالس دون أن يكون لهم حق التصويت، لكن في حقيقة الأمر أن هذه الهيئات الاستشارية غير فاعلة، بدليل أن أغلب المجالس البلدية أهملتها ولم تعتمد على إنشائها، فضلاً على أن آراءها تبقى استشارية غير ملزمة ومؤثرة على صانعي القرار المحلي.

كما لم يولي المشرع الليبي أهمية كبيرة لمنظمات المجتمع المدني، وبالتالي فهي ليست شريكاً حقيقياً للهيئات المحلية في عملية وضع مخططات التنمية المحلية حيث أوكل قانون الإدارة المحلية المجالس البلدية مهمة تقديم التسهيلات الإجرائية الكفيلة بتأسيسها وإنشائها لمزاولة مهامها، حسب ما جاء في المادة (٩٢) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، مع السماح أيضاً للمواطن ومنظمات المجتمع المدني على حد سواء بتقديم عرائض تحتوي على مطالب محلية، يتم إدراجها في جدول أعمال اجتماعات المجلس البلدي، دون أن يوضح القانون ولوائحه التنفيذية شروط تقديم العرائض وكيفية إيداعها، وما مدى أهميتها وجدواها في عملية صناعة القرار المحلي من طرف المجالس البلدية.

(١) المادة (٢٨) من قانون الإدارة المحلية رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢م.



وعلى ذلك، يمكن القول إن منظمات المجتمع المدني أو الجمعيات الأهلية تعد- سواء على المستوى الوطني أو الدولي- مكوناً ضرورياً لا غنى عنه لعمل الدولة الديمقراطية، وتعزيز الفعال لحقوق الإنسان

والترويج لمبدأي حكم القانون والحوكمة الجيدة^(١)

لا ينبغي أن يبقى دور المواطن منحصراً فقط في التصويت أو الترشح والولوج إلى المجالس المنتخبة محلياً ووطنياً، بل ينبغي أن يمتد ليشمل الحق في الإخبار والاستشارة وفي التتبع والتقويم أي أن تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل استحقاق انتخابي، وتنتهي بانتهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة ومباشرة، تُمارس بشكل يومي وعن قرب، وهي بهذا المعنى تتميز عن الديمقراطية التمثيلية التي تُمارس عبر واسطة المنتخبين الذين قد يتخلون عن دور الاقتراب من المواطن وإشراكه في صنع وإنتاج القرار والتخلي عنه بمجرد انتهاء الاستحقاق الانتخابي.

ولا يخفى ما يعكسه حجم الفساد المستشري في كافة الأجهزة الإدارية في الدولة من ضعف وغياب آليات المساءلة والمحاسبة، وكذلك هشاشة الأطر القانونية المكافحة لجميع أشكال الفساد، فعلى الصعيد المحلي تلاحظ أن قانون الإدارة المحلية رقم (٥٩) لم يشر مطلقاً إلى آليات المساءلة المجتمعية، التي يمكن من خلالها محاسبة الهيئات المحلية في حالة نقصانها أو تهاونها في تدبير الشأن المحلي.

وبما أن جميع الأعمال الإدارية للمحافظات والبلديات تخضع لرقابة ديوان المحاسبة ولأجهزة الشفافية، ووجود مراقب مالي داخل مجالسها يشرف على كافة حساباتها المالية وفقاً للقانون المالي للدولة، إلا أن نسبة الفساد داخل الهيئات المحلية في تزايد مستمر، حيث أشارت تقارير ديوان المحاسبة إلى وجود الكثير من المخالفات المالية ارتكبتها المجالس البلدية^(٢)، وهذا ما يؤكد غياب آليات المساءلة للمسؤولين عن تدبير الشأن المحلي، وإلى ضبابية النصوص القانونية المنظمة لعمل الإدارة المحلية التي لم تحدد نوعية الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية فيما لو كانت سابقة أو مصاحبة أو لاحقة. كما أن قانون الإدارة المحلية كان غامضاً في عدم تحديده هوية أجهزة الشفافية التي نصت عليها المادة (٧٦)، ومن ثم، نتساءل إن كانت منظمات المجتمع المدني العاملة في مجال النزاهة والشفافية، من ضمن هذه الأجهزة التي يمكن لها تقييم ومراقبة أعمال وتصرفات الهيئات المحلية؟

(١) وليد محمد الشناوي، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤١٤.

(٢) انظر تقرير ديوان المحاسبة لسنة ٢٠١٧م، ص ٧٨٧-٧٥٦



وترى الباحثة أن عملية توسيع دائرة مساءلة ومحاسبة المسؤولين المحليين، لا تتم بمعزل عن مطلب الشفافية الذي يتم من خلاله إلزام الهيئات المحلية بإتاحة وتوفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة التي تقوم بها لجميع المواطنين. وعلى هذا الأساس فعلى الرغم أن المشرع الليبي ألزم المجالس المحلية على نشر قراراتها بانتظام من تاريخ إصدارها في كافة وسائل الإعلام، علاوة على إلزام إدارة المشاريع والشركاء بالإفصاح عن أي معلومات أو وثائق أو مستندات أو كشوف حسابات أو تقارير قد تطلبها وحدات الإدارة المحلية في أي وقت لأغراض متابعة التنفيذ، كما يتوجب على إدارة المشاريع أن تقوم أيضاً بالتبليغ عن حساباتها الختامية وبميزانياتها العمومية فور الانتهاء من إعدادها، إلا أن الواقع أثبت خلاف ذلك حيث نلاحظ بجلاء أن أغلب الهيئات المحلية تمارس جميع أشكال السرية وعدم الوضوح، ابتداء من التسيير اليومي مروراً بالتسيير المالي وإبرام العقود الإدارية وانتهاءً بنشر مداولاتها وقراراتها، فكل هذه المعطيات تدل على أن الإدارات المحلية في ليبيا مازالت منغلقة على نفسها وغير ملتزمة بالمقتضيات القانونية، ومن ثم، فهي محتاجة إلى مراجعة آليات عملها؛ لأن قوة أي وحدة محلية ليس بانغلاقها على نفسها بقدر ما تقاس بمدى انفتاحها.

وأخيراً، يمكن القول بأن مقتضيات قانون الإدارة المحلية رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م، لا تتماشى كثيراً مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية الحديثة والتي تعتمد على مرتكزات وخصائص الحوكمة المحلية الرشيدة، في مسألة تدبير الشأن العام المحلي، فهذا القانون يتعين إعادة النظر فيه، وإجراء تعديلات عليه بما يتوافق مع متطلبات المرحلة الحالية للبلاد، ولناشك في أن القيام بإصلاحات على هذا القانون من شأنه يعزز من دور البلديات في تقديم خدماتها للسكان في داخل نطاقها الجغرافي والإداري.

ثانياً- التحديات السياسية:

مما لناشك فيه أن الانقسام السياسي الذي أصبح يطغى على المشهد الليبي، عقب الانتخابات التشريعية عام ٢٠١٤م ما بين القوى السياسية، ألقى بظلاله على عمل وأداء المجالس البلدية المنتخبة، ومن ثم، أصبحت في كثير من الأحيان غير قادرة على تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين، وهذا ما كان واضحاً في تدني مستوى الخدمات، وفي خضم الفشل السياسي الذي بدأت ملامحه تظهر بعد الانتخابات التشريعية الأولى عام ٢٠١٢م، نتيجة الصراعات الحزبية والقبلية والجهوية، حاولت الكثير من المناطق التأثير والضغط على الحكومة لإنشاء لها بلديات مستقلة رغم



افتقارها للمقومات الموضوعية لتأسيس البلديات وبالفعل انصاعت الحكومة لهذه المطالب، فأنشئت أكثر من ١٠٠ بلدية دون أي اعتبار للمعايير الجغرافية والسكانية والاقتصادية والعمرانية^(١).

وقد أفرز هذا الصراع على الشرعية في ليبيا وجود حكومتين، وبالتالي أصبحت المجالس البلدية تتبع رأسياً لوزارتين للحكم المحلي، إحداهما في شرق البلاد تابعة للحكومة المؤقتة المشكلة من قبل مجلس النواب والأخرى في غرب البلاد تتبع للمجلس الرئاسي المشكل وفقاً لاتفاق الصخيرات وليس بخاف على أحد أن هذا الانقسام السياسي نتج عنه تعدد في السلطات المركزية، ومن ثم، كان له تأثير سلبي فادح على أداء الإدارة المحلية وصعوبة انسجامها مع معايير الحوكمة المحلية ومما يتضح لنا في هذا السياق، أن المجالس البلدية المنتخبة ليس لها الخيار إلا أن تتصاع لهذا الواقع المرير ومن ثم، أصبح لزاماً عليها أن تقدم الولاء والطاعة لأحدى هذه الحكومات، حتى تفي بالتزاماتها تجاه المواطنين، وأن تتحصل وبشكل سريع على مخصصاتها المالية من ميزانية الدولة، رغم قلتها وبالتالي اتفاقها على احتياجاتها المحلية^(٢).

علاوة على ذلك، ساهمت حالة عدم الاستقرار السياسي، في عدم تطبيق بعض مقتضيات قانون الإدارة المحلية رقم (٥٩) خاصة المتعلقة بالاختصاصات التي إلى حد الآن لم تنقل إليها من السلطات المركزية، فرغم مرور أكثر من ١٠ سنوات على صدور هذا القانون، مازالت الحكومات المتعاقبة تماطل في نقل اختصاصات المؤسسات المركزية إلى البلديات؛ حيث إنَّها

لم تولى اهتماماً كبيراً بهذا الموضوع، إذ على الرغم من مناشدات المجالس البلدية المتكررة لوزارة الحكم المحلي، بالإسراع والتعجيل في القيام بهذا الإجراء، إلا أن الوزارة المعنية لم تستجب لهذه المطالبات، وهذا الأمر يجعلنا أمام تساؤل ملح عن: كيف يمكن للوحدات المحلية أن تفي بالتزاماتها تجاه المواطنين وهي لا تملك كافة الاختصاصات المتعلقة ببعض المرافق ذات الطابع المحلي مثل (الحرس البلدي، النظافة، الأملاك العامة...) ^(٣).

ثالثاً- التحديات الأمنية:

(١) محفوظ على تواتي. إشكاليات تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا" دراسة تحليلية نقدية للقانون رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢" بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية". المؤتمر العلمي الأول لكلية الاقتصاد والتجارة، ٢٠٢٠، ١: ٦٢٨-٥٩١، ص ٥٩٩.

(٢) المرجع السابق، ص ٦٠٧.

(٣) ملاك عز الدين صالح الصاري؛ طه محمد والي. واقع التنمية المحلية في ليبيا في ظل الإدارة المركزية. المؤتمر العلمي الأول لطلاب المرحلة الجامعية والدراسات العليا بالجامعة. 2023، 1: 3.1-25، ص ١٢.



تشكل النزاعات الداخلية بين الجماعات المسلحة تحد كبير أمام جميع المجالس البلدية، فهي تصعب وتعرقل مهامها في تقديم الخدمات الأساسية للسكان، وفي تنفيذ ومتابعة المشاريع التنموية، وقد نجم عن هذه الصراعات المسلحة الكثير من الدمار والخراب داخل الأحياء والمدن، فضلاً عن حالة النزوح التي خلفتها الحروب الأهلية، مما زاد العبء على المجالس البلدية المستقبلية للنازحين، ومن ثم، حاولت هذه الأخيرة أن لا تدخر جهداً في تقديم كافة المساعدات الإنسانية لهم. ولا ريب أن هذا الوضع كان على حساب تمويل مشاريعها التنموية المرجو منها استكمالها وانجازها ومن ثم، تهيئتها للنفع العام فضلاً عن أن المجالس المحلية وأعضائها هم دائماً عرضة لتهديد ولتدخل الميليشيات المسلحة والأطراف المتصارعة، التي تحرص على تأكيد سيطرتها على المستوى المحلي، حتى تتمكن من فرض أجنداتها وتوجهاتها داخل الوسط السياسي والاجتماعي⁽⁴⁾.

الفرع الثاني

متطلبات حوكمة الإدارة المحلية الليبية

بعد استعراضنا للصعوبات والعراقيل التي وقفت أمام الوحدات المحلية عند قيامها بمهامها، أصبح لزاماً التفكير في إجراء إصلاحات جوهرية تتماشى مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية الرشيدة، على الرغم من أنه لا يمكن الجزم بنجاح أي عملية إصلاح تمس الجهاز الإداري، ما لم يتوفر الاستقرار السياسي والأمني في ليبيا، إلا أنه يمكن التركيز على الأقل في الوقت الحالي على الجوانب الإجرائية والتنظيمية والتشريعية. ولتجاوز واقع الأزمة الذي تعرفها الإدارة المحلية الليبية، يستوجب الانتقال نحو الحوكمة المحلية كخيار استراتيجي لا محيد عنه، وأن يتم ذلك عبر اتخاذ مجموعة من الإصلاحات الواسعة بداية بإجراء تعديلات على قانون الإدارة المحلية الحالي، أو إصدار قانون يحمل تصوراً جديداً لكيفية تسيير الوحدات المحلية، يستجيب للتحديات التي تواجهها المجالس البلدية ويتأقلم مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد ويتكيف مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، ومن هنا يمكن القول بأنه لا يمكن الحديث عن إصلاح للإدارة المحلية في ليبيا سعياً لتحقيق التنمية المحلية إلا من خلال ترسيخ مبادئ الحوكمة المحلية الرشيدة التي تتضمن العديد من

(4) TALAL, Mustafa Karim, et al. Basic and Administrative Institutions in the Legal System in Libya. Journal of Comparative Legal Studies, 2023, 1.1: 169-204, p.173.



الآليات والميكانيزمات التي تمكن المواطن من المشاركة في العملية التنموية من منطلق البحث عن الجودة في إدارة الحكم المحلي^(٥).

وفي هذا الإطار، يجب أن تهدف التعديلات القانونية، إلى دعم استقرار واستقلالية المجالس المحلية المنتخبة مالياً وإدارياً. وذلك بالنص على توسيع وتوضيح اختصاصاتها، ومنحها اختصاصات ذاتية ومنقولة وأخرى استشارية، كما هو الحال في بعض الدول - المغرب مثلاً، كما ينبغي تحديد وتوسيع اختصاصات عمداء البلديات وتقنين وبيان علاقتهم بالسلطات المركزية، علاوة على ضرورة النص على تصنيف البلديات في مجموعات متجانسة، وذلك من خلال مراجعة النصوص المنشئة لها، وعلى أن يتم ذلك وفق معايير أكثر موضوعية، تأخذ بعين الاعتبار الجانب الاقتصادي والجغرافي والسكاني والعمراني.

وفي إطار تعزيز مبدأ اللامركزية، ينبغي على المشرع الليبي أن يمنح اختصاصات إضافية إلى الوحدات المحلية في ميدان التنمية المحلية، وذلك استجابة إلى ثلاث أسباب موضوعية:-^(٦)

السبب الأول: الشروع في مرحلة جديدة من اللامركزية، عن طريق الارتقاء بالوحدات المحلية نحو أعلى مستويات المسؤولية.

والثاني التخفيف التدريجي من الأعباء ذات الصبغة المحلية، والملقاة على كاهل الدولة والتي يمكن للوحدات المحلية أن تتكفل بها.

والثالث: ضمان أجود الخدمات بأقل تكلفة مع مراعاة المصلحة العامة.

إن توسيع الاختصاصات للوحدات المحلية في ميدان التنمية المحلية، ينبغي أن يأخذ طابعاً مؤسسياً ومالياً، ولأجل ذلك يستوجب الأمر توسيع الاختصاصات كلما تحسنت الإمكانيات المالية للمجالس البلدية، بتخصيص حصص الإيرادات والضرائب لصالح الوحدات المحلية، وتدعيم إمكانية الحصول على قروض، بالإضافة إلى تحسين الموارد

(٥) د. خالد أحمد محمد إبراهيم، دور الحوكمة في تأهيل الإدارة المحلية في ليبيا وإصلاحها، مجلة اتجاهات سياسية، العدد السادس عشر، سبتمبر، ٢٠٢١، ص ٣٢.

(٦) د. خالد أحمد محمد إبراهيم، المرجع ذاته، ص ٣٣.



الذاتية لتلك المساهمات المالية التي ينبغي أن تقدمها الدولة بموازاة تخلصها عن بعض المسؤوليات لفائدة هذه الجماعات. (٧)

كما ينبغي على المشرع أن يراعي مصالح المواطنين عند اختياره لطرق تسمير شؤون البلدية منعاً لحدوث حالات الانسداد من خلال وضع آليات قانونية جديدة، وأن يضع البلدية في مكانة خاصة تؤهلها بأن تكون النواة لتمثيل الدولة على المستوى المحلي، وعليه أن يحيط هذا الأمر بعناية كبيرة من خلال إلزام المسؤولين على أن يقوموا بتسيير الشأن المحلي بشفافية واضحة، عبر السماح لكل مواطن الاطلاع على مداونات وقرارات المجالس البلدية، وتمكين كل شخص ذي مصلحة من الحصول على نسخة كاملة من هذه القرارات والمحاضر.

وفي سياق إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام المحلي بات من المؤكد أن فشل العديد من المشاريع والمخططات التنموية، تأتي نتيجة استبعاد المواطنين من المشاركة في صياغة هذه الخطط، وبالتالي فإن المشاريع التي يشارك فيها المواطنون تكلفتها أقل من الناحية المالية، وفي ذات السياق أيضاً يلزم على المشرع المحلي أن يولي اهتماماً أكبر بضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية، وذلك على اعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية. وبالتالي يتم إلزام المجالس البلدية باتخاذ التدابير اللازمة لإبلاغ المواطنين بشؤونهم، بل واستشارهم عبر ممثلينهم في منظمات المجتمع المدني في كل الخيارات ذات الأولوية لا سيما في مجال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية. (٨)

كما ينبغي إعطاء أهمية كبيرة للمجتمع المدني، وإشراكه في برامج وخطط التنمية المحلية، خاصة بعد أن ثبت فشل المبادرات الفوقية والقطاعية من طرف الدولة، إذ تصاغ المخططات والبرامج في المركز. وتطبق على المستوى المحلي دون معرفة مسبقة بحاجيات ومتطلبات السكان المحليين، أضف إلى ذلك احتكاك المجتمع المدني بالواقع، الأمر الذي يؤهله أكثر للقيام بأدوار تنموية تتلاءم وحاجات المواطنين. (٩)

ولا يقل القطاع الخاص أهمية عن المجتمع المدني في ترسيخ التنمية المحلية ومساهمته في التسيير المحلي، وهذا على اعتبار أن آليات الشراكة مع القطاع الخاص، تمنح إمكانات وفرصاً حقيقية من أجل تدبير وتسيير المرافق

(٧) د. خالد أحمد محمد إيزيم، المرجع نفسه، ص ٣٣.

(٨) د. خالد أحمد محمد إيزيم، المرجع نفسه، ص ٣٣.

(٩) المرجع السابق، ص ٣٦.



العامّة المحليّة، وذلك عن طريق عقد اتفاقيات التّعاون والشراكة وهذا بدوره يتيح أليات جّدة لتدبير وإدارة المرافق العامّة المحليّة. وعلى نحو يتجاوز الطرق التقليديّة في ذلك، إضافة إلى أن تنفيذ السياسات التنمويّة المحليّة من طرف القطاع الخاص. بعد أكثر فعالية من الناحية الاقتصاديّة، مما يدعو إلى البحث المستمر عن ملاءمة وفعالية السياسات التنمويّة المحليّة. وضرورة توضيح التزامات الفاعلين وعقلنة التدبير^(١٠).

وفي ظل الاختصاصات الممنوحة للوحدات المحليّة، ولضمان رفع التحديات التي تتطلبها التنمية، فإن الأمر يبقى رهيناً بمستوى الأعضاء المنتخبين الذين يملكون المبادرة ويحددون السياسة العامّة لإداراتهم المحليّة ويخططون برامجها. ولذلك كلما كان مستواهم عال كلما كان عطاء الهيئات المحليّة أكثر مردودية وإنتاجية، زد على ذلك الموظفون العاملون في الوحدات المحليّة، فهم يعدون الأداة التّفيذيّة التي تسهر على تحضير وتنفيذ المقررات البلديّة في مجال التسيير الإداري ومن ثم، فإن ما يساعد على تأهيل هؤلاء هي سياسة التكوين والتدريب المستمر، التي تتم عبر عقد عدة دورات تدريبيّة سواء في داخل الوطن أو خارجها، خصوصاً وأن الأعضاء المنتخبين في حاجة ماسة للتكوين والتأهيل، بسبب عدم الخبرة في مجال التدبير الإداري بالنسبة لأغلبهم^(١١).

ومع ازدياد الأعباء والمهام الملقاة على عاتق الهيئات المحليّة المنتخبة، ينبغي أن يصاحبها إنشاء نظام قانوني خاص بالوظيفة العامّة للإدارات المحليّة، يكون مميزاً عن قانون الوظيفة العامّة (علاقات العمل)، ويشمل أفاقاً وظيفية للعاملين بالمجالس المحليّة، خصوصاً وأن هذه الفئة يتوقف على كاهلها تنفيذ جميع القرارات التي تصدرها الوحدات المحليّة، وقيامها بجميع الأشغال ذات الطابع المحلي^(١٢).

وتأسياً على ما سبق فإن مسألة تجسيد معايير الحكم الرشيد في الإدارة المحليّة الليبيّة ينبغي أن يتم من خلال مراعاة مجموعة من الآليات التي تهدف إلى الارتقاء والتحسين من أداء جميع الوحدات الإدارية المحليّة، ويمكن إجمال هذه الآليات في الآتي:

(10) AL-SIFAO, Al-Sifao, et al. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) PROJECTS IN LIBYA-AN OVERVIEW. In: 8th International conference on Industrial engineering-SIE 2022, 29-30. September. University of Belgrade-Faculty of Mechanical Engineering, 2022. p. 279-283, p. 280.

11 Opt.cite, p.281.

(12) LAMIN, Anas. Corruption in Developing Countries: Case Study of Libya. *The International School of Management*. <https://www.ism.edu/images/ismdocs/dissertations/lamin-phd-dissertation-2020.pdf>, 2020.

تمت زياره يوم الخميس الموافق: ٢٤/٦/٢٠٢٥م، في تمام الساعة ٨:٤٥ مساءً



١- التخفيف من البيروقراطية وإضفاء الشفافية في التعامل مع الجمهور، وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية وبالرد على شكاوي المواطنين، وكذلك مشاركة المجتمع المدني من خلال اعتماد الشفافية في اتخاذ القرار. (١٣)

٢- وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة، يواكب التطورات الحديثة في مجال الرقابة المالية، ويعتمد على محاسبة ومساءلة الموظفين عما يرتكبونه من مخالفات مالية وإدارية وإحالتهم إلى الجهات التأديبية لإصدار الأحكام المناسبة بحقهم، فضلاً على توحيد القوانين والأنظمة الخاصة بالرقابة المالية على الأموال العامة بحيث يتم تطبيقها في كافة الدوائر الحكومية.

٤- وضع مدونة أخلاقية تضبط الالتزام بالعمل الإداري، وتجبر المؤسسات الإدارية المحلية على الاحترام والتقيد بالقوانين واللوائح الإدارية، وتحسين علاقتها بالمتعاملين معها من الجمهور.

٥- ترشيد الإدارة وتكييفها من التطورات التكنولوجية، حيث إن أغلب الإدارات المحلية تجدها متخلفة وغير قادرة على مواكبة التغيرات العالمية، والتي تكون في مقدمتها استخدام التكنولوجيا الحديثة التي تعد الية كفيلة لتحسين أداء الإدارة، ورفع مستوى فعاليتها ونجاعتها.

٦- التقليل من عدد الموظفين داخل الإدارة وإصلاح نظام الوظيفة العامة، حيث أن تطوير الإدارة المحلية يتطلب مراجعة وإصلاح نظام الوظيفة العامة، لضمان الأعداد الهائلة من الموظفين الذين ليس لهم مهام واضحة في العمل، ومن ثم، يجب الاعتماد على معايير منطقية وموضوعية (المؤهلات، الكفاءة، الجدارة، الخبرة، الأمانة) يتم من خلالها سد حاجات الإدارة من الموظفين.

المطلب الثاني

حوكمة الإدارة المحلية في القانون المقارن

سوف نتناول هذا المطلب من خلال فرعين، وذلك على النحو التالي:

(١٣) مرزوق عنتره وحمدى عبد المؤمنسي، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر دراسة في التحديات والآليات، مرجع سابق، ص ٢٢٧



الفرع الأول: حوكمة الإدارة المحلية في القانون المصري

الفرع الأول: حوكمة الإدارة المحلية في القانون الأردني

الفرع الأول

حوكمة الإدارة المحلية في القانون المصري

أولاً- إشكاليات الإدارة المحلية في مصر:

تكمن أولى إشكاليات الإدارة المحلية في مصر في الفلسفة التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية ذاته، حيث يتم بناء النظام هرمياً وعلاقاته في الاتجاه من أعلى إلى أسفل مما يعنى سيطرة السلطة التنفيذية سواء من المجالس المعينة الموازية لتلك المنتخبة في الوحدات الإدارية المحلية أو التي تمثل الجناح الآخر للإدارة المحلية في مصر، أو من خلال القيود على عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتزام بحدود السياسة والموازنة العامتين للدولة، وتعمل الوحدات المحلية وفقاً، هذا وبالأساس تعتبر الإدارة المحلية بجناحيها المعين والمنتخب فرع من فروع السلطة التنفيذية وفق الدستور في مصر. (١٤)

وفيما يتعلق بالدور الفعلي للإدارة المحلية في مصر، يمكن القول أنه الخبرة العملية قد بينت مشكلة الفجوة بين التشريع والممارسات ويتجلى كمثال لذلك مشكلة ضعف المجالس المحلية المنتخبة في أن تحوز صلاحيات مفعلة وممارسة أدوات الرقابة ووسائل اتصال فعالة وإعمال التخطيط بالمشاركة، وقد عزز ذلك من مشكلة غياب الثقة بين المواطنين والمجالس المحلية، فضلاً عن عدم وجود مجالس محلية منذ حلها في ٢٠١١ وحتى الآن. وأيضاً فجوة التفاوت وغياب العدالة في توزيع الموارد المالية والخدمات الحكومية بين المحافظات وبعضها البعض، وكذلك بين المستويات المحلية ونظائرها داخل المحافظة الواحدة، وغالباً تلعب الخبرة والنفوذ المحليين دوراً في التعامل مع هذه الفجوة في ظل علاقات تداخل بين مكونات المجتمعات القبلية والعصبية ووحدات الإدارة المحلية. (١٥)

كما تواجه الإدارة المحلية مشكلة ضعف الموارد ومحدودية الإيرادات التي تساعد على تنفيذ خطط التنمية المحلية، وضعف كفاءة الموارد البشرية المؤهلة لتنمية الموارد المحلية وإدارة التنمية، ويذكر أنه قد أدى سوء

(١٤) محمد عبد الهادي، إسراء سامي، إصلاح الإدارة المحلية في مصر، الافاق والتحديات، مجلة روافد، المجلد ٤ (١)، يناير ٢٠٢٠، ص ١٨٩.

(١٥) محمد عبد الهادي، إسراء سامي، إصلاح الإدارة المحلية في مصر، مرجع سابق، ص ١٨٩.



استخدام وتوجيه موارد صندوق الخدمات والتنمية المحليّة في بعض المحافظات في غير أغراضه وبناء على تقارير صادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات وتوصيته بالرقابة على أوجه صرف مخصصات صندوق الخدمات والتنمية المحليّة إلى وضعه تحت رقابة الوزير المختص بالإدارة المحليّة طبقاً للقرار الوزاري رقم (١٢٥١) لعام ١٩٨٨، وتشهد كذلك غياب الحوكمة، وقد عمق ذلك من مشكلة إخفاق الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة للوفاء باحتياجات المواطنين ومحدودية التوظيف الفعال لتكنولوجيا المعلومات في الإدارة المحليّة. وفيما يلي إلقاء للضوء على أهم القضايا التي تمثل تحديات أمام تطوير الإدارة المحليّة في مصر، وذلك كما يلي: (١٦)

١- تحدى فض الاشتباك المفاهيمي بين الإدارة المحليّة والحكم المحلي وتحديد الشكل الملائم لمصر حيث نجد الدستور يذكر الإدارة المحليّة والخطاب الرسمي لا يزال يغلب عليه نظام الإدارة المحليّة حتى الآن، وليست هناك إشارة من قريب أو من بعيد عن الحكم المحليّ في مصر إلا لدى المنادين بهذا النظام من أحزاب أو منظمات مجتمع مدني وحركات اجتماعية أو باحثين وأكاديميين.

٢- تحدى التوازن بين اللامركزية والمركزية بين صلاحيات الإدارة المحليّة في اللامركزية الإدارية والمالية، وحدود السياسات والموازنة العامين للدولة.

٣- تحدى الإبقاء على عدد مستويات الوحدات المحليّة، فتوجد في مصر خمس مستويات للوحدات المحليّة هي: المحافظات والمراكز والمدن والأحياء، والقرى، أم تقلص العدد الحالي، ويلاحظ أنه قبل ذلك لم يكن هناك سوى ثلاث وحدات محليّة هي: المحافظات والمدن والقرى، ثم أضيف كل من المراكز والأحياء، كما أن الدستور الحالي لم يذكر مستوى "المركز"، فضلا عن أن تبعا لكونها حضرية أو ريفية تختلف وتتفاوت المحافظات فيما بينها في عدد الوحدات الإدارية المحليّة، وخاصة بالنسبة لمستوى المراكز والأحياء والقرى.

٤- تحدى التوازن بين المجلس المعين وهو المجلس التنفيذي والمجلس المنتخب وهو المجلس المحلي داخل كل وحدة محليّة، حيث تتبع مصر نظام المجلسين.

(١٦) محمد عبد الهادي، إسراء سامي، إصلاح الإدارة المحليّة في مصر، المرجع السابق، ص ١٩٠، ١٩١.



٥- تحدى علاج الخلل في الموارد التي تحصلها الوحدات المحليّة من صناديق التنمية والخدمات المحليّة وتوجيهها في نفقات تتعلق بمشروعات إنتاجية تزيد من إيرادات الوحدة المحليّة أو أوجه إنفاق قصيرة الأجل وعاجلة.

٦- تحدى تطوير نظام انتخابي للمجالس المحليّة من ناحية يترجم ما جاء في الدُستور يضمن التمثيل العادل والمتكافئ للفئات المذكورة في الدُستور وهي المرأة والشباب والعمال والفلاحين والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة ومن ناحية أخرى يراعى التطورات الحديثة في الديمقراطية الإجرائية والانتخابية التي تتمثل في نظام انتخابي حر و عادل ونزيه بحيث يتاح لكل الأحزاب والقوى السياسية وحتى الأفراد المستقلين ممن يرغبوا في خوض الانتخابات المحليّة، بتشكيل قوائم تنافسية أو الانتخاب الفردي. ينبغي عند إقرار قانون الإدارة المحليّة الجديد مراعاة التحديات السابق الإشارة إليها وغيرها من مشكلات الإدارة المحليّة، وتحويل ما جاء من تطورات دُستورية غير مسبقة حول نظام الإدارة المحليّة إلى واقع، وإلزام الدولة بدعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وتمكين الوحدات الإدارية من توفير المرافق والخدمات المحليّة والنهوض بها وحسن إدارتها^(١٧).

ثانياً- الحوكمة المحليّة بين التشريع والممارسة في مصر:

تعاني الحالة المصرية في تطبيقها لفكر الحوكمة المحليّة من فجوة ثنائية بين التشريع والممارسة (الفرق بين القوانين المصاغة والكيفية التي تنفذ بها)، تتجسد الفجوة الأولى، في الفجوة بين النصوص الدُستورية الحاكمة للإدارة المحليّة في دُستور ٢٠١٤، والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، والمعمول به حالياً. أما الفجوة الثانية فتتجسد في الفجوة بين نصوص القانون الأخير، والممارسة الفعلية لتلك النصوص. حيث أكدت المواد الدُستورية من (١٧٥ - ١٨٣) على أهمية أن تكفل الدولة دعم التحول نحو اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية، وكذلك توفير ما تحتاجه الوحدات المحليّة من معونة علمية وفنية وإدارية ومالية أما القانون المعمول به حالياً لا يوجد به أى مواد تخص الآليات التي يمكن من خلالها للدولة أن تكفل دعم اللامركزية. وبالإضافة إلى ما سبق نجد أن الدُستور قد ترك للقانون الذي لم يصدر بعد تنظيم الأمر برمته فيما يخص الآليات والضمانات من (تنظيم لآليات التنفيذ لتمكين الوحدات الإدارية وتحديد الجدول الزمني لنقل السلطات والموازنات بحيث يكون لها موازنات مالية مستقلة، ضمان

(١٧) محمد عبد الهادي، إسراء سامي، إصلاح الإدارة المحليّة في مصر، المرجع السابق، ص ١٩٤.



التوزيع العادل للمرافق والخدمات وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الوحدات وتحديد آلية اختيار المحافظين (انتخاب - تعيين)، واختصاصات المجالس المحلية وموازناتها وحساباتها الختامية). وفيما يلي يمكن توضيح مجموعة من الأمثلة التي تدل على الفجوة بين التشريع والممارسة، والتي يمكن الاستناد عليها لتوضيح مدى اقتراب الحالة المصرية أو ابتعادها عن فكر الحوكمة المحلية^(١٨).

ومن المسلم به في فقه القانون الدستوري أن النصوص الدستورية يقع بعضها على خط التماس بين دائرة القانون ودائرة السياسة، ولذلك، كان من البدهي أن تقوم الهيئة القضائية التي ناط بها الدستور مهمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح بممارسة دورها هذا باعتبارها محكمة قانون وسياسة معاً، ومن ثم، فإن القاضي الدستوري يمارس سلطة تقديرية واسعة حين يستخدم سلطته المقررة في الرقابة على دستورية القوانين، ويرجع اتساع هذه السلطة التقديرية إلى أن نصوص الدساتير نصوص لها طبيعة خاصة تميزها عن سائر النصوص القانونية، إذ يقع بعضها على الحدود الفاصلة بين عالم السياسة وعالم القانون، فالنصوص الدستورية التي تعالج أمر سلطات الحكم ورسم الحدود الفاصلة بينهما تحمل بسبب عموميتها تفسيرات متعددة، ومثلها في ذلك النصوص التي ترسم الحدود بين سلطات الدولة المختلفة وحقوق الأفراد والجماعات، فإذا أضفنا إلى ذلك أن النصوص الدستورية العديدة التي تحدد للمشرع ولسائر سلطات الحكم في الدولة تشتمل على توجهات موضوعية عامة في العديد من الشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية^(١٩). المثال الأول: يتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية:

التشريع: يعطى للمجالس المحلية اختصاصات واسعة في مجالات عدة تتعلق بإقرار خطط ومشروعات وقواعد عامة والموافقة على المشروعات والاقتراض بنسب محددة وتقديم الاقتراحات بالاضافة للاشراف والرقابة على أعمال التنفيذ (المادة ١٢ من قانون ٤٣ لعام ٧٩) أما الممارسة فتفيد بأن المجالس الشعبية المحلية منزوعة الصلاحيات في الواقع فهي لا تملك سلطة إصدار قرارات ملزمة للأجهزة التنفيذية، وما تملكه في هذا الشأن هو إصدار توصيات أو تقديم اقتراحات للأجهزة التنفيذية التي تتحكم في هذه المجالس المحلية وفي قراراتها، إذ يعد

(١٨) د. أيمن الباجوري، د. نهلة محمود، الحوكمة المحلية كمدخل لإدارة العمل التنموي المحلي: دراسة نظرية بالإشارة إلى الحالة المصرية، دراسات، المجلد ٢٣، العدد ٢، إبريل، ٢٠٢٢، ص ٢٥٣ وما بعدها
(١٩) وليد محمد الشناوي، دور المحاكم الدستورية كمشرع إيجابي: دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٢، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٧، ص ٣٠٩.



المحافظ حلقة الصلة بين جميع المجالس الشعبية المحلية في كل المستويات في نطاق المحافظة وبين الأجهزة التنفيذية، ومن ثم، يتحكم عملياً في مدى تنفيذ قرارات المجالس الشعبية المحلية من عدمه.

المثال الثاني: يتعلق بآليات الرقابة الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية:

التشريع: يقر القانون بآليات للامشرف والرقابة من قبل المجالس الشعبية على التنفيذ بين وذلك حيث من حق كل أعضاء المجلس الشعبي المحلي أن يوجه للتنفيذيين على مستوى الوحدة المحلية أسئلة أو طلب إحاطة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ويجب أن يكون السؤال أو طلب الإحاطة في أمر من الأمور المحلية^(٢٠).

أما الممارسة : لم تكن لتلك الأدوات أى فعالية تذكر في مواجهة التنفيذيين، إذ لا يوجد آليات للعقاب، لذا نادراً ما كانت تستخدم في بعض المحافظات، وفي البعض الآخر لم تستخدم على الإطلاق، بل والأكثر من هذا التدخل المستمر من قبل السلطة التنفيذية في حل المجالس الشعبية المنتخبة، وهذا ما يجعل المجالس المنتخبة تحت وصاية السلطة التنفيذية^(٢١).

المثال الثالث: يتعلق بفعالية تقسيم الأقاليم الاقتصادية وهيئاتها:

التشريع: تنص المادة ٧ من القانون على تقسيم الجمهورية إلى أقاليم اقتصادية ولكل إقليم لجنة للتخطيط الإقليمي تختص بالتنسيق بين خطط المحافظات والنظر في التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة، وهيئة للتخطيط الإقليمي تختص بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد إمكانيات وموارد الإقليم الطبيعية والقيام بإعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الإقليم وترفع كل منهما تقاريرها للمجلس الأعلى للإدارة المحلية (مجلس المحافظين)^(٢٢).

أما الممارسة : نفيدها بعدم فعالية فكرة الأقاليم الاقتصادية أو تلك اللجان أو الهيئات الخاصة بالتخطيط الإقليمي، إذ نادراً ما تقوم بعقد اجتماعات بسبب انشغال أعضائه بحكم مناصبهم وكذا عدم قدرتها حتى حال اجتماعها

(20) ABDELAAL, Amr, et al. Centralised urban governance in the Greater Cairo City Region: A critical understanding of key challenges and responses. *Refractions of the National, the Popular and the Global in African Cities*, 2021, 41.

(21) ALI, Mohammed S. Towards Good Governance in Upgrading Deprived Areas: An Approach to Empower Participatory Management in Egypt. *Architecture and Planning Journal (APJ)*, 2020, 26.2: 8.

(22) AKSOY, Cevat Giray; TUMEN, Semih. Local governance quality and the environmental cost of forced migration. *Journal of Development Economics*, 2021, 149: 102603.



على التنسيق بين خطط المحافظات لذا تقوم الوزارات عادة بالاهتمام بالمشروعات العابرة للمحافظة كذلك فإن هيئات التخطيط الإقليمي لم تقدم دراسات تذكر حول تحديد امكانيات وموارد الأقاليم الاقتصادية المختلفة والحال نفسه بالنسبة للمجلس الأعلى للإدارة المحلية الذي نادراً ما يعقد إجتماعات تهدف للتخطيط أو المشاركة في صنع السياسات^(٢٣).

المثال الرابع: يتعلق بعمل المحافظ واختصاصاته:

التشريع: أسه في توضيح وضعية المحافظ واختصاصاته وعلاقته بالمجلس المحلي وبأفرع الوزارات المركزية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة^(٢٤). أما الممارسة: أثبتت أن سلطات المحافظ محدودة للغاية في مواجهة السلطة المركزية، إذ إن الإدارة المحلية في مصر أقرب لإدارة فروع، فالمحافظ على سبيل المثال لا يمكنه إعادة توزيع بنود الموازنة بشكل مختلف عما تمت الموافقة عليه من قبل وزارة المالية حتى لو كان هناك فائض في إحدى المشروعات وعجز في آخر، لإعادة التخصيص تتطلب موافقة وزارة المالية بل ومجلس النواب. كما أن هناك ازدواجية في المسؤوليات بين المحافظ والوزارة، فبعض القرارات التي يأخذها الأول قد يلغها الوزير وكذلك أكد بعض المحافظين في أكثر من سياق أنه لا يبدو واضحاً لهم كيف يقوموا بدورهم واختصاصاتهم في نطاق المحافظة كما جاءت في القانون، وأن هناك معظم المشكلات التي تواجههم لا يستطيعون معها إلا الانتظار لتتدخل الوزارة المسؤولة بما يؤدي إلى بطء الاستجابة فينتج عن ذلك عدم رضاء المواطنين وشعور القيادات المحلية بعجزها عن حل المشكلات بما يؤثر سلباً على أدائها العام^(٢٥).

المثال الخامس: يتعلق بالانتخابات المحلية:

(23) DJOUNDOURIAN, Salpie S. Response of the Arab world to climate change challenges and the Paris agreement. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2021, 21.3: 469-491, p.472.

(24) opt.cite, p.482.

(25) HILSON, Abigail Efua; OVADIA, Jesse Salah. Local content in developing and middle-income countries: towards a more holistic strategy. *The Extractive Industries and Society*, 2020, 7.2: 253-262, p.256.



التشريع: يقضى بأن يكون انتخاب أعضاء المجالس الشَّعْبِيَّةِ المَحَلِّيَّةِ عَلَى اختلاف مستوياتها عن طريق الاقتراع العام السري المباشر. ويحق لجميع من تطبق عليهم الشروط الترشح^(٢٦).

أما الممارسة : تفيد حسم ما يزيد عن ٥٠% من المقاعد قبل الاستحقاق الانتخابي أصلاً، فعلى سبيل في انتخابات ٢٠٠٢ فاز ما يزيد عن ٥٢% من الأعضاء بالتركية حيثُ حصد حزب الأغلبية في ذلك الحزب الوطني) على ما يزيد عن ٩٥% من المقاعد وتكرر السيناريو نفسه عام ٢٠٠٨، إذ حصد الحزب على ٩٧% من المقاعد معظمها بالتركية في ظل غياب الاشراف القضائي وبدون الاعلان عن نسب المشاركة التي لم تتجاوز في أكثر السيناريوهات تفاؤلاً^(٢٧).

ثالثاً- اختبار عناصر الحوكمة المَحَلِّيَّةِ فِي إدارة العمل التنموي المَحَلِّي فِي مصر:

يتضح من الإطار المفاهيمي للدراسة أن الحوكمة المَحَلِّيَّةِ تتضمن جملة عناصر أو خصائص محددة، و التي تتمثل في المشاركة، والمساءلة والشفافية والاستجابية، والكفاءة والفعالية والعدالة والشمول، وحُكم القانون وترتبط الخصائص السابقة ببعضها البعض وجوداً، وعدماءً، فالكفاءة والفعالية لن تتحقق بدون الاستجابة العالية والمساءلة والشفافية، والأمر نفسه فيما يخص المشاركة الفعالة وسيادة حُكم القانون بما يحقق في النهاية العدالة والشمول، وفيما يلي يمكن اختبار تلك العناصر في الحالة المصرية:

- **مبدأ العدالة والشمول:** تؤثر عدم فعالية فكرة الأقاليم الاقتصادية ولجانها وهيئاتها على المساواة في توزيع الموارد بينها بما يؤثر على مبادئ العدالة والشمولية بين المركز والأقاليم وكذا توزيع الموارد المالية والخدمات الحكومية. وينعكس ذلك على المواطنين في تلك الوحدات المَحَلِّيَّةِ وشعورهم بدورهم وكونهم مستثنون من الفرص المتاحة لتحسين وتطوير أوضاعهم، وذلك في ظل عدم استغلال الموارد بفعل ضعف خطط التنسيق بين تلك الأقاليم. وفي الوقت نفسه تؤثر الممارسة فيما يخص عمل المحافظين ودراياتهم باختصاصاتهم وسيطرة الحكومة التنفيذية. وفي هذا السياق فبعض المحافظين قد يمتلكون من الخبرة والنفوذ ما يجعلهم يتعاملون أكثر من غيرهم مع تلك الفجوة ومن ثم، يكونون أكثر قدرة على الوفاء باحتياجات المحافظة واتخاذ القرارات فيما يخص

(26) ALANEZI, Abdullah, et al. Substituting expats with locals: TNCs and the indigenization policies of Saudi Arabia. *Transnational Corporations Journal*, 2020, 27.1.

(27) BOGAERT, Koenraad. Contextualizing the Arab revolts: The politics behind three decades of neoliberalism in the Arab world. *Middle East Critique*, 2013, 22.3: 213-234, p.222.



المشاكل اليومية التي تواجه المواطنين داخل المحافظة بما يعمق الفجوة بين المحافظات ويؤثر على مبادئ العدالة والشمولية. (٢٨)

فوفقاً لتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٥، والصادر عن وزارة التنمية المحلية ومعهد التخطيط القومي التابع لوزارة التخطيط أن معظم الخدمات المقدمة على المستوى المحلي من وجهة نظر معظم المواطنين ليست بالمستوى المطلوب لتحسين حياتهم، ويؤكدون أن هناك حرمان لعدد من القرى من خدمات النظافة والصرف الصحي والغاز الطبيعي والتعليم وانقطاع الكهرباء ووسائل المواصلات في ظل ارتفاع الأسعار. وكذا أكد ٨٠% من رؤساء الوحدات المحلية أنهم غير راضين عن نصيب محافظاتهم من الاستثمارات، ويرون غير عادل مقارنة بالمحافظات الأخرى، و ٦٤% من المسؤولين يرون أن نصيب مراكزهم غير عادل بالنسبة للمراكز الأخرى في المحافظة، و ٨٨% يرون أنه توجد فجوة في الموارد بين الخطة وبين المخصصات للمراكز ومن ثم، يؤدي ذلك إلى غياب العدالة في توزيع الاعتمادات المالية بين المحافظات إلى تأثير سلبي على مبادئ العدالة والشمولية باعتبارهم من أهم خصائص الحكم الرشيد. (٢٩)

- **حكم القانون:** بشكل عام، تكشف الأمثلة الخمسة السابقة عن الفجوة بين التشريع والممارسة، تضعف من تواجد أحد عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة، والمتجسد في حكم القانون، وذلك لتواجد نصوص تقترب من فكر الحوكمة، ولا نجد تطبيق حقيقي لتلك النصوص.

- **المشاركة:** تعد المشاركة أحد المبادئ الرئيسية للحوكمة المحلية، وهذه المشاركة لا تنطوي فحسب على المشاركة المباشرة في الانتخابات من جانب الرجال والنساء سواء بالترشح أو التصويت في الانتخابات، ولكن أيضا فيما يخص المشاركة غير المباشرة (المواطن - القطاع الخاص - منظمات المجتمع المدني) في عملية صنع السياسات. وفيما يخص الانتخابات المحلية في مصر فإن نسبة المشاركة ضعيفة جداً على المستوى المحلي تكاد تقترب من اللامشاركة كما سبق الإشارة فيما يخص المثال الخامس المتعلق بالانتخابات المحلية. وذلك إذ تحسم ما

(٢٨) د. نهلة محمود، الإدارة المحلية في مصر أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد، في أيمن عبد المعطى (مراجعاً) المجالس المحلية وتمكين المشاركة المجتمعية نماذج عربية الجيزة منتدى البدائل العربي للدراسات والمعهد السويدي بالإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٠.

(٢٩) د. نهلة محمود، الإدارة المحلية في مصر أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد، المرجع السابق، ص ١٠ وما بعدها.



يزيد عن ٥٠% من مقاعد المجالس المحلية بالتركية كما هو الحال في انتخابات ٢٠٠٢ و ٢٠٠٨ وكذا نسبة المشاركة من قبل المواطنين لم تتعد ٥% والحال نفسه بالنسبة للأحزاب فلم تقدم مرشحين لهذه الانتخابات ظناً منها أن النتائج محسومة سلفاً ولا توجد جدوى من مشاركتها وبشكل عام فإن مشاركتهم مطلوبة في عملية صنع السياسات على المستوى المحلي، خاصة وأن الديمقراطية التمثيلية لا تعنى بالضرورة ان اهتمامات المجتمع ستؤخذ في الاعتبار عند صنع القرار. (٣٠)

-**الاستجابية:** أساس تطبيق الحوكمة المحلية هو رضاء المواطنين وذلك لأن يتحقق إلا بسرعة الاستجابة لمطالبهم للوصول إلى إجماع واسع في المجتمع لتحقيق الأفضل ومع الأمثلة السابق الإشارة إليها . وخاصة فيما يتعلق بالمثل الرابع حول اختصاصات المحافظ و عدم قدرته في بعض الأحيان على الوفاء باحتياجات المواطنين أو مطالبهم وانتظار الاستجابة لتأتي من الحكومة المركزية بما يؤثر على مشاركتهم في الشؤون المحلية . ويرجع البطء في الاستجابة في الحالة المصرية إلى المركزية الشديدة ولقد أوضح تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٥ الصادر عن وزارة التنمية المحلية أن عدم تطبيق اللامركزية ي فقد المحليات ٨٨% من ميزانياتها كما أشار أن موازنة الإدارة المحلية الجارية والاستثمارية لا تمثل في المتوسط سوى ١٢% من إجمالي الموازنة العامة للدولة أي أن نحو ٨٨% من الإنفاق العام يتم توجيهه مركزياً من خلال دواوين الوزارات وهيئاتها الخدمية بعيداً عن المستوى المحلي إذ تسيطر حكومة العاصمة على شئون وموازنات الوحدات المحلية. (٣١)

- **المساءلة:** عدم وضوح الاختصاصات والصلاحيات فيما يخص عمل المجالس الشعبية المحلية والمحافظين وعدم فعالية آليات الرقابة الخاصة بالمجالس يؤدي إلى ارتفاع معدلات الفساد في ظل ضعف نظم المساءلة والعقاب و التي تتطلب لتفعيلها القدرة على المحاسبة والتنفيذ على حد سواء. فلكي يخضع السياسيون والموظفون الحكوميون ومقدمو الخدمات للمساءلة، فلا بد من محاسبتهم على أفعالهم وينبغي أيضاً أن يكون من الممكن معاقبة واضعي القرارات أو مكافأتهم على آدائهم فلا توجد مساءلة بدون شفافية. وأن تكون لديهم الرغبة

(٣٠) د. أيمن الباجوري، د. نهلة محمود، الحوكمة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٥٦، ٢٥٧

(٣١) د. نهلة محمود، الإدارة المحلية في مصر أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد، مرجع سابق.



في تغيير أفعالهم والقدرة على ذلك وفقاً لها. فالمساءلة لا تكون من قبل المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية فقط ولكنها تكون كذلك إجتماعية من جانب منظمات المجتمع المدني (٣٢).

- **الكفاءة والفعالية:** بينما يعنى الحكم الرشيد تلك العمليات والمؤسسات التي تقدم نتائج تقابل احتياجات المجتمع في ظل الاستغلال الأمثل للموارد ومفهوم الكفاءة في سياق الحكم الرشيد ترتبط بحماية البيئة والتأكيد على الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية. وتبرز المثال الثالث الخاصة بالاقاليم الاقتصادية عدم استغلال موارد المحافظات بالشكل الأمثل وعدم الوفاء من ثم بمطالب المواطنين بسبب ضعف القدرات المالية لهذه الوحدات المحلية.

الفرع الثاني

حوكمة الإدارة المحلية في القانون الأردني

أولاً: العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الرئيسية التي تحدد شكل اللامركزية في الأردن:

يمكن تحسين فهم إصلاح المركزية في الأردن من خلال تقييمه على أساس سلسلة من العوامل التي تحدد شكل تنفيذه لاسيما تلك الاقتصادية والديمقراطية والاجتماعية والسياسية.

بالرغم من الإصلاحات المتعددة، لا يزال الأردن يواجه ركوداً اقتصادياً ومستويات متزايدة من عدم المساواة في الدخل ومعدلات بطالة عالية، لا تسلط الضوء على حسن توقيت دورات التخطيط للتنمية المحلية وأهميتها من أجل ترسيخ مشاركة أصحاب المصلحة في جوهرها وحسب، بل أيضاً من أجل ضمان إدراج كافة المناطق وجميع المواطنين في الحياة الاقتصادية والديمقراطية. وبالنظر إلى أن نسبة كبيرة من الشعب هم من فئة الشباب ويتوزعون على مختلف المناطق، سيعتمد نجاح إصلاح اللامركزية على قدرة الحكومة على تعزيز مشاركتهم في جميع أنحاء البلاد في وضع سياسات التنمية المحلية واستجابة لتدهور مستويات الثقة وتنامي مدركات الفساد، يجب على الحكومة أيضاً أن تواصل العمل على تعزيز أنظمة النزاهة داخل المؤسسات دون الوطنية، كجزء من الجهود المبذولة حالياً في إطار ميثاق النزاهة الوطنية وخطته التنفيذية. وبشكل عام، يجب أن يستجيب تنفيذ إصلاحات اللامركزية والحكومة المفتوحة على المستوى المحلي للمشهد السياسي ومشهد الحوكمة المتطورين في الأردن، إذ إنهما ينتقلان

(٣٢) د. نهلة محمود، الإدارة المحلية في مصر أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد، مرجع سابق



تدرجياً من نظام شديد المَركَزيَّة إلى نظام غير مركز مع منح المزيد من الصلاحيات على مستوى المحافظات والبلديات. (٣٣)

كما هي الحال في غالبية البلدان الأعضاء في المنظمة، وضع الأردن آليات تنسيق رسمية وغير رسمية على المستوى الوطني في إطار إصلاح اللامركزية. ومع ذلك، يجب وضع الآليات الأفقية والعمودية على المستوى دون الوطني. وتتيح الطبيعة الشاملة لعملية تقييم الاحتياجات فرصاً جديدة لتوطيد علاقات العمل بين الجهات الفاعلة المحليَّة ووضع إجراءات رسمية ومواءمة القدرات لتبادل المعلومات. وسيكون لهذا الأمر أهمية خاصة لتعزيز المواءمة بين المحافظات من حيث عمل المجالس المنتخبة وغير المنتخبة. ولهذه الغاية، يمكن للحكومة أن تنظر في إنشاء شبكات مواضيعية غير رسمية من أجل مواءمة مشاريع التنمية وتبادل الدروس المستفادة ودعم تبادل الممارسات الجيدة (٣٤).

وضع الأردن تدرجياً إطار عمل قوي للتخطيط الاستراتيجي متعدد المستويات. وعلى المستوى الوطني، توجه رؤية الأردن ٢٠٢٠، ومشروع النهضة الوطني عملية إصلاح السياسات. وقد اعتمد نهجاً تصاعدياً للتخطيط دون الوطني في إطار إصلاح اللامركزية إذ إنَّ تصميم استراتيجية كل محافظة وخططها التنفيذية يستند إلى أدلة عن احتياجات المحافظات والبلديات. وفي العام ٢٠٢٠، أطلقت أداة تنمية " لدعم الإدارة الاستراتيجية لعملية تقييم الاحتياجات على مستوى كل محافظة (٣٥).

وعلى مدى العقد الماضي، انطلق الأردن في مسار إصلاح طموح لدعم الحوكمة الرشيدة وتعزيز الديمقراطية. ويعتبر قانونا اللامركزية (رقم ٤٩) والبلديات (رقم ٤١) اللذان أقرهما عام ٢٠١٥ تجسيدا مهماً للالتزام الحكومة في جعل المواطن في قلب السياسات والخدمات المحليَّة. والجدير بالذكر أن القانونين نصاً على إطار

(٣٣) منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، إشراف المواطنين في الحوكمة المحليَّة الأردنية عملية تقييم الاحتياجات، وثيقة العالم الرئيسية، ٢٠٢٠، ص ٢.

(34) TAAMNEH, Mohammad; ABU-HUMMOUR, Anan M.; AL-QUROAN, Nour A. Local decision-making within the concept of governance in Jordan. Middle East Journal of Management, 2020, 7.2: 109-131, p.117.

(35) ESSOH, Layal Fayez. Jordanian Municipalities Between The Reality Of Local Administration And The Aspirations Of Local Governance In Light Of The Local Administration Law Of 2021. Journal of Namibian Studies: History Politics Culture, 2023, 33: 783-805, p.791.



حوكمة جديد على المستوى دون الوطني مؤلف من مجالس منتخبة وغير منتخبة ونهج تصاعدي لتصميم الخطط والميزانيات المحليّة من خلال تحديد احتياجات المواطنين وتقييمها على أساس سنوي⁽³⁶⁾.

ومنذ إقرار هذين القانونين حققت الحكومة الأردنية إنجازات مهمة في إضفاء اللامركزية على السلطة تدريجياً على المستوى المحلي. وقد كان تشكيل اللجنة المشتركة بين الوزارات المعنية باللامركزية واللجنة التنفيذية كهيئتين رقابيتين عنصراً رئيسياً لضمان تنفيذ هذا الإصلاح. وبعد الانتخابات المحليّة عام ٢٠١٧، نظمت جلستان من دورة تحديد الاحتياجات قدمتا رؤى ودروس مستفادة قيمة. وبالنظر إلى الطبيعة التكرارية لهذا الإصلاح واستجابة للمخاوف التي أثّرت في الحوارات الوطنية، قدم مشروع قانون الإدارة المحليّة إلى البرلمان في أوائل العام ٢٠٢٠ الذي صدر برقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١، ويقدم هذا الزخم الجديد للإصلاح فرصةً لتجديد عملية اللامركزية من خلال تعزيز آليات الحوكمة وإقامة حوار ثنائي الاتجاه مع المواطنين وتعزيز منح الفرص لأصحاب المصلحة للمشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية.⁽³⁷⁾

ثانياً: التحديات المرتبطة بالحوكمة:

أجرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي مسحاً عام ٢٠١٩ لفهم الثغرات الرئيسية في تقييم الاحتياجات وعملية التخطيط للتنمية من منظور السلطات دون الوطنية والمجتمع المدني.

تشير نتائج المسح الذي أُجري بالتنسيق مع السلطات دون الوطنية إلى سلسلة من التحديات المرتبطة بالحوكمة ومشاركة أصحاب المصلحة والناجمة عن تنفيذ إصلاح اللامركزية. من جهة، كافحت الحكومات المحليّة للتأقلم مع إعادة التنظيم المتعمق والسريع الذي خضعت له المؤسسات نتيجة قانوني العام ٢٠١٥. وفي الواقع، أشارت السلطات المحليّة إلى أن عدم كفاية الحوافز (٧٠%) والموارد المالية (٧٠%) والبشرية (٥٧%) هي أهم ثلاثة معوقات أمام الفعالية التشغيلية لعملية تقييم الاحتياجات. ومن جهة أخرى، غيرت العملية التصاعدية لتصميم خطط التنمية المحليّة الطريقة التي تتفاعل من خلالها السلطات دون الوطنية مع المواطنين بشكل جذري. وقد واجه

(36) ALHAMMAD, Othman Khalaf Lafee. THE LOCAL ADMINISTRATION SYSTEM IN THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN. *World Bulletin of Management and Law*, 2021, 3: 69-82, p.74.

(37) منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص ٣.



ضمان المشاركة الهادفة لأصحاب المصلحة في هذه العملية عقبات رئيسية بما في ذلك ارتفاع مستويات عدم الثقة (٦٥%) وتدني مستويات الوعي وقدرة أصحاب المصلحة على المشاركة (٦٣%).^(٣٨)

وتكشف النتائج سلسلة من التحديات المرتبطة بالتأكد من الفعالية التشغيلية لهذه الهيكليات. أولاً، تعتبر الأدوار والمسؤوليات المحددة بين الجهات الفاعلة على المستويين المحلي والبلدي وعلى مستوى المحافظات غير واضحة إذ إنها تفتقر إلى التفاصيل وغير مصنفة. ثانياً، من الضروري توضيح العلاقة بين أعضاء المجالس التنفيذية ومجالس المحافظات لوضع الخطط والميزانيات المحلية. وثالثاً، يمكن استكمال المبادئ الإرشادات المتبعة حالياً للأعداد قوائم الاحتياجات بالتدريبات والموارد التي تسمح من أجل: لأصحاب المصلحة بتنفيذ المهام الفنية في سياق عملية تقييم الاحتياجات (أي المشاورات وتحليل المنافع مقارنة بالتكاليف والتقويم)^(٣٩).

ولكي تحقق عملية التخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي أفضل نتائج ممكنة، يمكن أن تنتقل الحكومة من التشاور بشأن الاحتياجات إلى المشاركة في وضع أصحاب المصلحة المحليين. وهذا أمر بالغ الأهمية إذ كشفت بيانات أحد مسوحات المنظمة أن حوالي ثلث الحكومات دون الوطنية ترى أنه لا تتم مراعاة مساهمات أصحاب المصلحة بالكامل في خطط المحافظات. وإلى جانب وضع الاستراتيجيات، يمكن أن تركز الجهود أيضاً على تحسين الرابط بين مشاريع التنمية المحلية وتمويلها وتنفيذها وتقييمها لدعم دورات التخطيط اللاحقة وتحسين مراعاة الاحتياجات المحلية في السياسات الوطنية^(٤٠).

ثالثاً: اختبار عناصر الحوكمة المحلية في إدارة العمل التنموي المحلي في الأردن:

قام الأردن بالعديد من المبادرات وأنشأ مؤسسات، وسن تشريعات لتعزيز الحكم الرشيد. ومن أهم هذه المبادرات مبادرة تنمية المحافظات عام ٢٠٠٢ التي ركزت على تعزيز اللامركزية وإشراك جميع فئات المجتمع في تنفيذ المشروعات والخطط التنموية^(٤١). وكذلك تمت صياغة الأجندة الوطنية ومن أبرز أهدافها: زيادة المشاركة

(٣٨) منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص ٤.

(39) TAAMNEH, Mohammad; RAWABDEH, Mohammad A.; ABU-HUMMOUR, Anan M. Evaluation of decentralization experience through political, administrative, and fiscal indicators: The case of Jordan. Journal of Public Affairs, 2020, 20.2: e2026.

(40) GORDON, Jennifer. The international governance of refugee work: reflections on the Jordan compact. Global Public Policy and Governance, 2021, 1.3: 239-255, p.242.

(٤١) زهير عبد الكريم الكايد، الحُكْمَانِيَّة Governance قضايا وتطبيقات. المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة جمهورية مصر العربية، ٢٠٠٣، ص ١٩.



الشَّعْبِيَّةُ فِي صنع القرار، وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، وتأكيد مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء، واعتماد مبدأ الشفافية، والحوكمة الرشيدة، والمساءلة^(٤٢).

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد، أن نشير إلى أن الحاجة إلى وجود مرفق القضاء، نشأت بعد تطور المجتمعات الإنسانية؛ حيث تولدت الرغبة في تنظيم أسلوب اقتضاء الحقوق وحمايتها ضد أي اعتداء قد يقع عليها من الغير، فبعد أن كان مبدأ القوة تنشئ الحق وتحميه هو السائد في المجتمعات البدائية، استشعر الإنسان ضرورة وجود تنظيم فعال يمكن عن طريقه حماية الحقوق والمراكز القانونية للمواطن في ظل مجتمع حديث ومنظم، يضع مبدأ سيادة القانون والمساواة أمامه في مرتبة عليا^(٤٣).

وعليه، فإن وقواعد التنظيم القضائي، التي تحتويها النصوص الدستورية فضلاً عن نصوص قوانين الإجراءات المدنية والتجارية والسلطة القضائية والمحاماة وغيرها من القوانين ذات الصلة، هي تلك الأداة التي يتدخل عن طريقها المشرع لتنظيم القضاء في المجتمع الحديث؛ حيث يعالج من خلالها موضوعات مهمة تتصل بتحديد شكل التنظيم القضائي وأطراف العمل القضائي من قضاة وأعوانهم وادعاء عام ومحامين وغيرهم، فضلاً عن تحديد قواعد اختصاص المحاكم المدنية، ويأتي في مقدمة هذه القواعد مجموعة من المبادئ أو الضمانات الرئيسية التي تكفل التنظيم الأمثل لعملية التقاضي سعياً نحو تحقيق العدالة النسبية التي يصبو إليها أي نظام قضائي، فإذا كان العدل هو أساس الملك، فإن استقلال القضاء هو أساس العدل، ومن بين الضمانات الأساسية للتقاضي مبدأ استقلال القضاء، والذي أكدت على أهميته ديباجة ميثاق الأمم المتحدة^(٤٤)؛ حيث جاء فيها "تصميم شعوب العالم على أن تبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة، وأن تؤكد من جديد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان، فهي جزء لا يتجزأ من مفهوم العدل الذي يتخلل الميثاق، فالحق في الحياة والحرية، والحق في محاكمة عادلة، والحق في نظام قضائي نزيه ومستقل، هي جميعها شروط أساسية لتحقيق العدل واحترام حقوق الإنسان، وفي ذلك ينص النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن هيئة المحكمة تتكون من قضاة مستقلين، كما تنص الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أنه: "لكل فرد لدى الفصل في حقوقه والتزاماته المدنية حق في محاكمة عادلة من قبل محكمة

(٤٢) الأجندة الوطنية، ٢٠٠٦، ص ٤

(٤٣) أسامة الروبي، وليد محمد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء: دراسة مقارنة بين الأنظمة القانونية في مصر والإمارات وعمان وألمانيا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة - كلية الحقوق العدد ٨٥، أكتوبر ٢٠١٥، ص ٢٧٨.

(٤٤) أسامة الروبي، وليد محمد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء: دراسة مقارنة بين الأنظمة القانونية في مصر والإمارات وعمان وألمانيا، مرجع سابق، ص ٢٧٨.



مستقلة، ومحايدة تقرر حقوق الفرد وواجباته، وتفصل في أية تهمة توجه إليه، كما توالى دساتير العالم في النص على مبدأ استقلال القضاء وإحاطته بمظاهر الاحترام والتقدير^(٤٥).

كما تمت صياغة منظومة النزاهة الوطنية عام ٢٠١٣ التي أكدت على مجموعة من المرتكزات من أبرزها سيادة القانون والفصل المرن بين السلطات وحرية الرأي والتعبير والمشاركة في صنع القرار والمساواة وتكافؤ الفرص والعدالة والمساءلة لجميع المسؤولين وتم إنشاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن عام ٢٠٠٥ بهدف الكشف عن الفساد بجميع أنواعه وتوفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة. وتم تشكيل الهيئة المستقلة للانتخاب عام ٢٠١١ باعتبارها جهة مستقلة الإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها، وتم إصدار قانون اللامركزية رقم (٤٩) لعام ٢٠١٥ بهدف زيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتطبيق مبدأ اللامركزية الإدارية على مستوى محافظات المملكة، من خلال منح الإدارات المحلية صلاحيات أكبر في إدارة المشروعات التنموية.^(٤٦)

تأسيساً على ما تقدم، فإن من أهم المبادئ التي يستند إليها التنظيم القضائي في أي مجتمع قانوني مبدأ استقلال السلطة القضائية، والذي يهدف إلى تحقيق التوازن بين سلطات الدولة الحديثة، بما يشكل ضماناً هامة للقضاة والمتقاضين على حد سواء، وصولاً بذلك إلى المساواة والعدالة في أحكام القضاء من أجل ضمان حماية الحقوق والمراكز القانونية للمواطن في ظل مجتمع يضع مبدأ سيادة القانون والمساواة نصب عينيه، فمبدأ "استقلال القضاء يمثل مجموعة القواعد الكلية والجوهرية التي تحمي وتضمن القضاة والعمل القضائي من التدخل فيه أو التأثير عليه للانحراف به عن أهدافه وغاياته، فمع تحول العديد من الدول خلال العقود الثلاثة الأخيرة من أنظمة الحكم السلطوية إلى أنظمة ديمقراطية، أضحت مفهوم ترسيخ الديمقراطية يحظى باهتمام كبير بين فقهاء العلوم السياسية^(٤٧).

(٤٥) أسامة الروبي، وليد محمد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء: دراسة مقارنة بين الأنظمة القانونية في مصر والإمارات وعمان وألمانيا، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(٤٦) منظومة النزاهة الوطنية: الميثاق والخطة التنفيذية، المملكة الأردنية الهاشمية، ٢٠١٣، ص ٧.

(٤٧) أسامة الروبي، وليد محمد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء: دراسة مقارنة بين الأنظمة القانونية في مصر والإمارات وعمان وألمانيا، مرجع سابق، ص ٢٨٩.



وتعود أسباب هذا التراجع إلى الوضع الإقليمي والتوتر المحيط بالأردن، وارتفاع معدل النمو السكاني، نتيجة لاستقبال الأردن لعدد كبير من اللاجئين السوريين (٤٨)

كما تم البدء بتنفيذ الحكومة الإلكترونية^(٤٩) في عام ٢٠٠٣، ومن أهم أهدافها تحسين مستوى تقديم الخدمات ورفع إنتاجية وكفاءة القطاع العام، وتقديم خدمات أفضل للأفراد وقطاع الأعمال، وتطوير البنية التحتية والتكنولوجية اللازمة لتقديم الخدمات إلكترونياً.

ولكن يلاحظ إخفاق التحول نحو الحكومة الإلكترونية في الأردن، ويرجع الخبراء ذلك إلى وجود بيروقراطية حكومية، ونقص الكفاءات المشرفة على البرنامج، وعدم جاهزية المؤسسات الحكومية، ومقاومة التغيير نحو الأتمتة، فضلاً عن نقص التشريعات، وعدم وجود منظومة دفع إلكتروني تسمح للمواطن بالحصول على خدمة إلكترونية متكاملة. (٥٠)

ويعتبر موضوع سيادة القانون إحدى الركائز التي استندت إليها منظومة النزاهة الوطنية، بالإضافة إلى اهتمام القيادة الأردنية بموضوع سيادة القانون فقد جاء في ورقة نقاشية حديثة للملك عبد الله الثاني أن سيادة القانون هو خضوع الجميع - أفراداً ومؤسسات وسلطات لحكم القانون، وبأن التواني في تطبيق القانون يؤدي إلى ضياع

(٤٨) وزارة تطوير القطاع العام، ٢٠١٥، ص ٧

(٤٩) ظهر مفهوم الحكومة الإلكترونية على الساحة العالمية منذ عهد قريب، ولكن هذا المفهوم قد فرض نفسه وتطور تطوراً سريعاً، ويرجع ذلك إلى التطور الهائل الذي حققته ثورة المعلومات الآلية وجذبها لقلوب الملايين من البشر. انظر في ذلك: د. عبد الرحمن مشرف عبد الرحمن، الإدارة العامة والموظف العام في ظل الحكومة الإلكترونية، رسالة دكتوراه، حقوق أسبوط، ٢٠١٧، ص ١٥

ولذلك فإن ظهور قيم جديدة ومعايير حديثة للعمل الإداري يعد من أبرز سمات العالم المعاصر والتي تعد نتاجاً للثورة التقنية، إذ إنها تعد مدخلاً لتطوير وتحديث المنظمات ومواجهة مشكلات الإدارة التقليدية لديها، وتضمن تحقيق العدالة والدقة والشفافية عند تنفيذ الأعمال والمعاملات المختلفة. انظر في ذلك: د. دينا أحمد على أحمد حسن، دراسة الإدارة التقنية الإلكترونية، المرافق العامة وتأثيرها في تنمية المجتمع، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢.

(٥٠) هنادي سلامة، جودة الخدمة في الأجهزة الحكومية، ٢٠١٤، ص ١ موقع الأفق

<http://www.allofjo.net/index.php2page=article&id=63986>

تمت زيارته يوم الخميس الموافق: ٢٤/٦/٢٠٢٥م، في تمام الساعة ٨:٤٥ مساءً.

وانظر أيضاً: صحيفة المقر، الأردن يخفق في التحول للحكومة الإلكترونية، ٢٠١٤، ص ٢، الرابط الإلكتروني:

<http://www.maqar.com/2id=72302>, 2014

تمت زيارته يوم الخميس الموافق: ٢٤/٦/٢٠٢٥م، في تمام الساعة ٨:٤٥ مساءً



الحقوق ويضعف الثقة بأجهزة الدولة ومؤسساتها، وكما إن تساهل بعض المسؤولين في تطبيق القانون يشجع البعض على الاستمرار بانتهاك القانون، ويترك مجالاً للتساهل الذي يقود لفساد أكبر، بل إلى إضعاف أهم ركائز الدولة، وهي قيم المواطنة^(٥١). وفي المقابل هناك بعض الانتهاكات لسيادة القانون، منها التوسع في استخدام السلطة التقديرية لموظفي الدولة والمسائل المتعلقة بحرية الأفراد والتوقيف الإداري، و الذي يمنح للحاكم الإداري سلطات تنفيذية وقضائية في آن واحد، وكذلك المسائل المتعلقة باستخدام الصلاحيات الإدارية في منع الاجتماعات العامة من دون وجه حق الفريق^(٥٢)

أما عن مؤشر المشاركة والمساءلة: هناك العديد من المبادرات الإيجابية التي قامت بها الحكومة لتعزيز المشاركة منها:

- (١) تعزيز مشاركة المرأة الأردنية في الانتخابات النيابية والبلدية، فقد زاد قانون الانتخاب لعام ٢٠١٢ مقاعد الكوتا النسائية إلى (١٥) مقعداً نيابياً، وفي عام ٢٠١١ عدل قانون البلديات لتصبح نسبة الكوتا ٢٥% بدلاً من ٢٠%.
- (٢) إصدار قانون اللامركزية رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٥ يهدف التوسع في تبني الانتخابات الديمقراطية نهجاً لعمل الدولة، ولزيادة المشاركة الشعبية في صنع القرار التنموي في المحافظات.
- (٣) إصدار قانون الإدارة المحلية رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢١ والذي خصص للنساء في مجلس المحافظة نسبة ٢٥% من عدد أعضاء المجلس المنتخبين (م ٣/ج/١)، كما خصص أيضاً للنساء في عضوية المجلس البلدي نسبة ٢٥% من عدد أعضاء المجلس البلدي (م ١٣/د/١).

(٥١) عبد الله الثاني ابن الحسين، سيادة القانون أساس الدولة المدنية، الديوان الملكي الهاشمي عمان الأردن ٢٠١٦، ص ٢-٣.

(٥٢) الفريق الوطني لحقوق الإنسان، تقرير على الرابط الإلكتروني: <https://rightscable.com/٢٤/١٠/٢٠١٦>

تمت زياره يوم الخميس الموافق: ٢٤/٦/٢٠٢٥م، في تمام الساعة ٨:٤٥ مساءً



الخاتمة

جاءت هذه الدراسة الموجزة في مبحثين، وخاتمة تتضمن العديد من النتائج والتوصيات، من أهمها ما يلي: أولاً -
النتائج:

(١) يصعب وضع تعريف واضح ومحدد لمصطلح للإدارة المحليّة، على الرغم من انتشار هذا المصطلح وتداوله في أوساط الدراسات القانونية، وتكمن هذه الصعوبة في العديد من الأسباب من أبرزها صعوبة تأطير هذا المصطلح بنصوص قانونية، ولذلك لجأ المشرع في الكثير من البلدان الى ادماج مظاهر الإدارة المحليّة في التشريعات المنظمة للأعمال الإدارية.

(٢) ان النصوص القانونية التي تخضع لها للإدارة المحليّة، يجب أن تجسد مبادئ النزاهة والشفافية في كافة أعمالها الإدارية، وقد اختلفت تشريعات الدول المقارنة في الآلية المتبعة لتجسيد مظاهر هذه المبادئ، منها ما جمعتها كوحدة واحدة كتشريعات الدول الأوربية، ومنها ما نظمت تلك المبادئ بصورة متفرقة في أكثر من تشريع.

(٣) تتميز الإدارة المحليّة بكونها من الإدارات المهمة لخلق الممارسات السليمة والجيدة للجهات الإدارية، نظراً لتسامها بالعديد من الخصائص، كالانضباط والشفافية والنزاهة والمساءلة والعدالة والاستقلال.

(٤) إن حوكمة الإدارة المحليّة يجب أن تتم في اطار من الشفافية التي تحقق المصادقية لكل المتعاملين مع الإدارة، حتى لا يحصل أي من المتقدمين للعقد الإداري على وضع يخل بمبدأ تكافؤ الفرص الذي يجب أن يسود مجال الحكم المحليّ، على أن لا تكون هذه الاجراءات من الصرامة بحيث تعوق اجراءات الحوكمة بدلا من أن تسهلها.

(٥) تهدف مبادئ وقواعد الحوكمة بصفة عامة إلى تحقيق العدالة والشفافية، من خلال الإدارة الرشيدة والأداء الأفضل، ومنح الإدارة سلطات الإشراف والتوجيه والرقابة، بما يضمن تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

(٦) تتطلب حوكمة الإدارة المحليّة وتطبيق معاييرها ضرورة توافر جملة من القواعد القانونية، منها ما يتعلق بمرحلة إبرام العقد الإداري، ومنها ما يتعلق بمرحلة التنفيذ، وأخرى تتعلق بمرحلة إنهاء العقد الإداري.

(٧) من أهم المبادئ التي تساهم في حوكمة الإدارة المحليّة هو ضرورة الحفاظ على شفافية أعمال الإدارة، وهذا يشمل جانبين، الجانب الأول يتمثل بحظر موظفي الحكومة قبول اية عطايا من مقدمي العطاءات، ومن جانب ثان،



حظر بعض الأفعال على مقدمي العطاءات لضمان نزاهة وشفافية إجراءات الأعمال الإدارية، منها وعد بشأن
توظيف الموظف الحكومي لدى مقدم العطاء بعد تقاعده من الوظيفة.

(٨) يوجد ترابط وثيق بين تطبيق معايير الحوكمة، والأداء الاستراتيجي للإدارة المحلية، بما يحقق الأهداف بعيدة
المدى.

ثانياً - التوصيات:

(١) إن غياب التشريع الجامع لمبادئ الإدارة المحلية، من شأنه التقليل من جهود بناء مشروع الإدارة العامة
الإلكترونية طبقاً لمعايير الحوكمة، ومن ثم نوصي بضرورة الإسراع لاستصدار عدد من التشريعات المرتبطة
بتطبيق نظام الحوكمة في الإدارة المحلية، مما يؤدي إلى نشر الثقة لدى المتعاملين مع الإدارة من جهة ولدى
المواطنين بصورة عامة من جهة أخرى.

(٢) نوصي بضرورة استخدام تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصالات بهدف تحديث أعمال الإدارة المحلية، لا
أن يقتصر الأمر على تزيين المكاتب بالأجهزة الإلكترونية وقصر استخدامها على الكتابة فقط، مع الإبقاء على
الإجراءات الإدارية التقليدية، فإن ذلك يقوض مفهوم الإدارة المحلية، الذي نسعى إلى تطبيقه.

(٣) نوصي بنشر مبادئ الإدارة المحلية الرشيدة في مجلات دورية، يتم توزيعها على الجهات الإدارية، تتضمن
القوانين واللوائح المنظمة، وأهم مصطلحاتها المتداولة، مع تناول الدراسات الخاصة باحتياجات جهات الإدارة،
وتدريبهم لممارسة الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية وفقاً لمعايير الحوكمة.

(٤) نوصي المشرع الليبي، أن يتبنى مفهوم الحوكمة، حتى يضيف على قواعد وإجراءات الحوكمة الصفة القانونية،
سواء كانت استرشادية أم ملزمة، فيجب على الدولة الإعلان وبشكل صريح وشفاف عن خطواتها المتخذة في مجال
الحوكمة، وأن تصدر دليلاً للإدارة المحلية تلزم به القطاع العام، لتحسين أدائه، ولإعطاء قواعد الحوكمة في نطاق
الإدارة المحلية، القوة القانونية للتنفيذ.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً - المراجع العربية:



١. أحمد السيد عطا الله، المسؤولية القانونية المترتبة على إدخال الشركة التجارية واعضاء مجلس إدارتها وتابعيها بالالتزام القانوني بالإفصاح عن تعارض المصالح بالشركات التجارية في ضوء مبادئ حوكمة الشركات - دراسة مقارنة بين القانون المصري والقانون الكويتي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة - مصر، ٢٠١٧.
٢. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مصر: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٦.
٣. أسامة الروبي، وليد محمد الشناوي، ضمانات استقلال القضاء: دراسة مقارنة بين الأنظمة القانونية في مصر والإمارات وعمان وألمانيا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة - كلية الحقوق العدد ٨٥، أكتوبر ٢٠١٥.
٤. إسماعيل صاري ورشيد سعيداني، الحوكمة المحليّة الرشيدة كمدخل لرفع أداء الإدارة المحليّة - دراسة حالة بلدية دبي، مجلة البحوث والدراسات التجارية العدد الرابع ٢٠١٨.
٥. أشرف سلى مان بوبكر، وآخرين، الحوكمة والمسؤولية الاجتماعيّة، مجلة العلوم والدراسات الإنسانيّة، جامعة بنغازي - كلية الآداب والعلوم بالمرج، العدد ٥٩ - ديسمبر ٢٠١٨.
٦. أيمن الباجوري، د. نهلة محمود، الحوكمة المحليّة كمدخل لإدارة العمل التنموي المحلي: دراسة نظرية بالإشارة إلى الحالة المصرية، دراسات، المجلد ٢٣، العدد ٢، إبريل، ٢٠٢٢.
٧. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية العالمي لسنة ٢٠١٥، التنمية في كل عمل، ٢٠١٦.
٨. حسام الدين قبي، الإدارة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية: دراسة حالة بلدية المقارين ٢٠٠٢/٢٠١٤، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، ٢٠١٥.
٩. حمزة براج، شوقي براج "الحوكمة المحليّة ودورها في تحسين التسيير للجهاز الإداري المحليّ في الجزائر" "دب ن مجلة تنوير، العدد ٦ ٢٠١٨.
١٠. خالد أحمد محمد إيزيم، دور الحوكمة في تأهيل الإدارة المحليّة في ليبيا وإصلاحها، مجلة اتجاهات سياسية، العدد السادس عشر، سبتمبر، ٢٠٢١.
١١. خليفة أحواس، تنظيم الإدارة المحليّة الليبيّ دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع - بنغازي ٢٠٢٠.
١٢. دعاء عماد مشهور، المالك المسجل والمالك المستفيد في سوق الأوراق المالية، ط١، رسالة ماجستير، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٦.
١٣. دينا أحمد على أحمد حسن، دراسة الإدارة التقنية الإلكترونية، المرافق العامة وتأثيرها في تنمية المجتمع، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ٢٠١٩.
١٤. صافي لؤي، الرشد السياسي وأساسه المعيارية: من الحكم الراشد إلى الحوكمة الرشيدة بحث في : جدلية القيم والمؤسسات والسياسيات الشبكة العربية للأبحاث والنشر، ٢٠١٥.
١٥. صفاء فتوح جمعة، مبادئ الحوكمة في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م - الكتاب الأول - دراسة قانونية تحليلية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م في ضوء



- مبادئ الحوكمة ومدى تطبيق قانون الخدمة المدنية لمبادئ الحوكمة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٨.
١٦. عبد الرحمن مشرف عبد الرحمن، الإدارة العامة والموظف العام في ظل الحوكمة الإلكترونية، رسالة دكتوراه، حقوق أسبوط، ٢٠١٧.
١٧. عبد الله الثاني ابن الحسين، سيادة القانون أساس الدولة المدنية، الديوان الملكي الهاشمي عمان الأردن ٢٠١٦.
١٨. عبير امنينة، اللامركزية الإدارية ومقومات الحكم الرشيد في ليبيا: قراءة في قانون رقم (٥٩) لنظام الإدارة المحلية. الموسوعة الجزائرية للدراسات السياسية والاستراتيجية ٢٠١٩.
١٩. قدورة نورة، الديمقراطية التشاورية التشاركية عند يورغن هابرماس، مجلة تاريخ العلوم، د بن. العدد، ٥.
٢٠. محفوظ تواني، إشكالية تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا " دراسة تحليلية نقدية للقانون رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية"، بحث منشور في المؤتمر العلمي السنوي الأول، تحت شعار تحديات بناء الدولة الليبية بين الواقع والأفاق كلية الاقتصاد والتجارة زليتن الجامعة الأسمرية الإسلامية، ٢٥ / ٢٦ / ٢٠٢٠.
٢١. محفوظ على تواتي. إشكاليات تطبيق الإدارة المحلية في ليبيا" دراسة تحليلية نقدية للقانون رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٢م بشأن الإدارة المحلية ولوائحه التنفيذية". المؤتمر العلمي الأول لكلية الاقتصاد والتجارة، ٢٠٢٠.
٢٢. محمد الكتبي، اللامركزية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية مجلة البحوث القانونية السنة الخامسة، العدد الأول، ٢٠١٧.
٢٣. محمد عبد الهادي، إسراء سامي، إصلاح الإدارة المحلية في مصر، الأفاق والتحديات، مجلة روافد، المجلد ٤ (١)، يناير ٢٠٢٠.
٢٤. محمد غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، جامعة الجنان - مركز البحث العلمي، العدد ٣، ٢٠١٢م.
٢٥. مدحت محمد محمود ابو النصر، الحوكمة الرشيدة فن إدارة المؤسسات عالية الجودة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، دب ن: ٢٠١٥.
٢٦. مرزوق عنزة وحدي وعبد المؤمنسي، الانتقال إلى الحوكمة المحلية في الجزائر دراسة في التحديات والآليات مجلة التراث المجلد السابع العدد ٥، ٢٠١٨.
٢٧. مروة محمد العيسوي، مدى توافق الإفصاح في العقود التجارية مع مبدأ السرية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة - مصر، ٢٠١٦.
٢٨. مسعود البلي، حوكمة السياسات العامة الاجتماعية: دراسة تحليلية من منظور الشبكية والشاركة للحكم الجيد مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية لجامعة باتنة - الجزائر العدد الثامن ٢٠١٦.
٢٩. ملاك عز الدين صالح الصاري؛ طه محمد والي. واقع التنمية المحلية في ليبيا في ظل الإدارة المركزية. المؤتمر العلمي الأول لطلاب المرحلة الجامعية والدراسات العليا بالجامعة. 1: 2023.
٣٠. منور روايح، الحوكمة المحلية. رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، ٢٠١٨.



٣١. نادر شعبان إبراهيم السواح، حوكمة تكنولوجيا المعلومات، الدار الجامعية، الإسكندرية - مصر، ٢٠١٦.
٣٢. ندى صالح هادي، جرائم الأوراق المالية - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية - مصر، ٢٠٢٠.
٣٣. نهلة محمود، الإدارة المحليّة في مصر أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على مبادئ الحكم الرشيد، في أيمن عبد المعطى (مراجعاً) المجالس المحليّة وتمكين المشاركة المجتمعية نماذج عربية الجيزة منتدى البدائل العربي للدراسات والمعهد السويدي بالإسكندرية، ٢٠١٦.
٣٤. هبة سليمان فينخر الجبور، اللامركزية الإدارية في الإدارة المحليّة، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد ٤٧، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية - رماح، ٢٠٢٢.
٣٥. هيا بنت دخيل الله المريبض، مسؤولية أعضاء مجلس إدارى شركات المساهمة في إطار حوكمة الشركات وفقاً للنظام السعودي، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة - مصر، ٢٠١٦.
٣٦. وليد محمد الشناوي، الأمن القانوني ومبادئ سن القانون الجيد، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥٦، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٤.
٣٧. وليد محمد الشناوي، التنظيم القانوني لممارسة العمل الأهلي: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد خاص، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠٢٢.
٣٨. وليد محمد الشناوي، حماية التوقعات المشروعة في القانون الإداري: دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٦، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٨.
٣٩. وليد محمد الشناوي، دور المحاكم الدستورية كمشرع إيجابي: دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٢، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٧.
٤٠. وليد محمد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد ٥٠، العدد ٥٣، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٣.
٤١. وليد محمد الشناوي، سلطات الطوارئ الاقتصادية: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد ٥٠، العدد ٥٤، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٣.
٤٢. وليد محمد الشناوي، دور مبدأ التناسب في مجال إجراءات مواجهة الإرهاب: دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٥٧، جامعة المنصورة - كلية الحقوق، ٢٠١٥.
٤٣. ياسين الناجح، النظام القانوني للحكم المحلي في ليبيا " دراسة تحلوية نقدية لقانون الإدارة المحليّة رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٢م"، مجلة الجبل للعلوم التطبيقية والإنسانية العدد الأول، يونيو ٢٠١٨.
- ثانياً - المراجع الأجنبية:

44.ABDELAAL, Amr, et al. Centralised urban governance in the Greater Cairo City Region: A critical understanding of key challenges and responses. *Refractions of the National, the Popular and the Global in African Cities*, 2021.



45. AKSOY, Cevat Giray; TUMEN, Semih. Local governance quality and the environmental cost of forced migration. *Journal of Development Economics*, 2021.
46. ALANEZI, Abdullah, et al. Substituting expats with locals: TNCs and the indigenization policies of Saudi Arabia. *Transnational Corporations Journal*, 2020,
47. ALHAMMAD, Othman Khalaf Lafee. THE LOCAL ADMINISTRATION SYSTEM IN THE HASHEMITE KINGDOM OF JORDAN. *World Bulletin of Management and Law*, 2021,
48. ALI, Mohammed S. Towards Good Governance in Upgrading Deprived Areas: An Approach to Empower Participatory Management in Egypt. *Architecture and Planning Journal (APJ)*, 2020,.
49. AL-SIFAO, Al-Sifao, et al. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) PROJECTS IN LIBYA- AN OVERVIEW. In: 8th International conference on Industrial engineering-SIE 2022
50. Anwar Shah: The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments in Shah, Anwar (ed.), Local Governance In Developing Countries, (The World Bank: Washington, D.C) , 2006.
51. Banks, Nicola & Hulme, David: New development alternatives or business as usual with a new face? The transformative potential of new actors and alliances in development, *Third World Quarterly*, 35:1, 2014 pp181-195.
52. BESHI, Taye Demissie; KAUR, Ranvinderjit. Public trust in local government: Explaining the role of good governance practices. *Public Organization Review*, 2020,
53. BOGAERT, Koenraad. Contextualizing the Arab revolts: The politics behind three decades of neoliberalism in the Arab world. *Middle East Critique*, 2013.
54. C.Zoelner: Transparency: An analysis of an Evolving Fundamental Principle in national Economic Law, (2006) 27 Michigan Journal of International Law.
55. Cawley, Mary (2016). Relationships between local governance and local government and the role of the State: evidence from the LEADER Program in Ireland, *NOROIS*, Vol. 241,
56. Claessens, Stijn (2006), Corporate Governance and Development, *The World Bank Research Observer*, Vol. 21,N. 1.



- 57.DJOUNDOURIAN, Salpie S. Response of the Arab world to climate change challenges and the Paris agreement. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2021,
- 58.ESSOH, Layal Fayez. Jordanian Municipalities Between The Reality Of Local Administration And The Aspirations Of Local Governance In Light Of The Local Administration Law Of 2021. Journal of Namibian Studies: History Politics Culture, 2023.
- 59.GORDON, Jennifer. The international governance of refugee work: reflections on the Jordan compact. Global Public Policy and Governance, 2021,
60. H. Marc. "Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). In: Wiesmann U. Hurni H. et al. editors. Research for Sustainable Development: Foundations Experiences and Perspectives." Bern: Geographica Bemensia: 403–424 (2011)
- 61.HILSON, Abigail Efua; OVADIA, Jesse Salah. Local content in developing and middle-income countries: towards a more holistic strategy. *The Extractive Industries and Society*, 2020,
62. <http://www.wto.org/>
63. J. Linarelli, "The WTO Agreement on Government Procurement and the UNCITRAL Procurement Model Law: A View from Outside the Region, (2006) | Asian Journal of WTO and Health Law and Policy 11 A. Beviglia–Zampetti A. , " The UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services " in B. Hoekman and P. Mavroidis (ed.), Law and Policy in Public Purchasing – The WTO Agreement on Government Procurement , (The University of Michigan Press) , 1997
- 64.KOROSTELEVA, Elena A.; FLOCKHART, Trine. Resilience in EU and international institutions: Redefining local ownership in a new global governance agenda. *Contemporary Security Policy*, 2020.
- 65.LAMIN, Anas. Corruption in Developing Countries: Case Study of Libya. *The International School of Management*. <https://www.ism.edu/images/ismdocs/dissertations/lamin-phd-dissertation-2020.pdf>, 2020.
66. LS Paine"Is Ethies Good Business!" Challenge vol 46.no 2. Marsh–pril (2003.



67. M.Mann. The autonomous power of the state; its origins mechanisms and results «European Journal of sociology 25(2) 1984
68. MORITA, Kanako; OKITASARI, Mahesti; MASUDA, Hiromi. Analysis of national and local governance systems to achieve the sustainable development goals: case studies of Japan and Indonesia. *Sustainability Science*, 2020.
69. publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-
70. S. Evenett, "Is there a Case for New Multilateral Rules on Transparency in Government Procurement" Chapter III of the Singapore Issue and the World Trading System, available at:
71. S.Thomsen "Business Ethics as Corporate Governance" *European Journal of Law and Economics* .vol 11 «no 2 (2001) pp
72. TAAMNEH, Mohammad; ABU-HUMMOUR, Anan M.; AL-QUROAN, Nour A. Local decision-making within the concept of governance in Jordan. *Middle East Journal of Management*, 2020,.
73. TAAMNEH, Mohammad; RAWABDEH, Mohammad A.; ABU-HUMMOUR, Anan M. Evaluation of decentralization experience through political, administrative, and fiscal indicators: The case of Jordan. *Journal of Public Affairs*, 2020
74. TALAL, Mustafa Karim, et al. Basic and Administrative Institutions in the Legal System in Libya. *Journal of Comparative Legal Studies*, 2023,
75. TSENKOVA, Sasha. Reinventing strategic planning in post-socialist cities: Experiences from Sofia. *European Planning Studies*, 2007.
76. UNDP :Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, UNDP, 2016.
77. users-guide-to-measuring-local-governance-/LG) Guide.pdf, 2009,
78. Wilde, A. et.al: A Users' Guide To Measuring Local Governance. UNDP, Oslo Governance Centre, (<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/>

