



الإصلاح المؤسسي و التنمية الوطنية والمحلية : الأركان- المؤشرات والقضايا العاجلة في ليبيا

د.أنس أبوبكر مصطفى بعيرة

مدير مركز الإدارة العامة والتطوير المؤسسي - CPAID بجامعة بنغازي

مقدمة :

ظهرت الحاجة إلى تحليل الإصلاح المؤسسي في مجال إدارة الدولة وذلك من أجل تقييم أي تغيير يؤدي إلى رفع جودة أداء الإدارة الحكومية للدولة في مختلف مستوياتها التخطيطية و التشريعية والتنفيذية سعياً نحو تقديم تفسيرات كافية حول كيفية التحول من المخرجات السلبية إلى مخرجات الأداء المؤسسي الإيجابي لمؤسسات و سياسات الإدارة العامة وأيضاً من خلال السعي لفهم التغييرات المقبلة في الإدارة العامة للدولة خلال مراحل الانتقال السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

في مجال التحليل المؤسسي Institutional Analysis ، فقد قدمت المؤسسات الدولية وفي مقدمتها البنك الدولي The World Bank-WB مؤشرات الحكم الرشيد الأساسية في إدارة الدولة سعياً نحو تقديم تحليل شامل ومقارن للتغيير المؤسسي في مختلف بلدان العالم . لكن تلك المؤشرات تم انتقادها لكونها لم تكن قادرة على تقديم تحليل كافي لواقع وسياق الإدارة العامة في بلدان العالم الثالث ومنها ليبيا ، فتم اعتبار ذلك الاتجاه التقليدي في التحليل المؤسسي قاصراً وغير قادر على تقديم تفسيرات وافية للتغيير المؤسسي في هذه البلدان . من هنا تعالت الأصوات بضرورة الحاجة إلى إجراء "التحليل المؤسسي الجديد" New Institutional Analysis في الإدارة العامة الليبية . ونحن هنا نريد أن نقدم تحليل يتعلق بالإصلاح المؤسسي في ليبيا دون غيره وأهم القضايا العاجلة فيها وفهم أركانه ومؤثراته.

أولاً- ما هو الإصلاح المؤسسي ؟

وما هي أهم أركانه ومؤثراته الدولية ؟

1.1- أسئلة أساسية

لا توجد تفسيرات للتغيير والإصلاح المؤسسي للنظام السياسي والإداري في ليبيا تكون نابعة من واقع المشكلات والأزمات الحقيقية القائمة. ومن أجل تقديم توصيات تتعلق بنظرية الإصلاح المؤسسي الجديد و الواقع القائم في ليبيا -وتنفتح في ذات الوقت - سياق الإدارة الحكومية العامة في ليبيا ، فإن أسئلتنا الأساسية في هذه الورقة هي الآتي :-

- 1- ما هي مفاهيم الإصلاح المؤسسي المتفق عليها ؟ وما هو المفهوم الذي يجب تبنيه في السياق المؤسسي للإدارة الحكومية الليبية ؟ ما هو التغيير المؤسسي المطلوب في ليبيا ؟
- 2- ما هي آليات ومؤشرات التحليل المؤسسي لإدارة الدولة المعتمدة دولياً لتقديم تحليل معمق يفسر الواقع الحقيقي للتغيير والإصلاح المؤسسي في ليبيا واللازم لإحداث تقدم في التنمية وطنياً ومحلياً ؟
- 3- ما هي الترتيبات المؤسسية المطلوبة بشكل دائم ومستقر في الإدارة الحكومية الليبية تخطيطاً وتشريعاً وتنفيذاً ورقابة وقضاء لإحداث تقدم في التنمية الوطنية والمحلية ؟
- 4- ما هو واقع أدوات الإصلاح المؤسسي في ليبيا ؟ ما هي أبرز مظاهر القدرات المؤسسية الوطنية المترتبة عنها والتي يجب تحسينها لأغراض التنمية الوطنية والمحلية ؟
- 5- ما هي قضايا الإصلاح والتغيير المؤسسي العاجلة في ليبيا على الصعيدين الوطني والمحلي والتي تبرزها خصوصية السياق المؤسسي الليبي ؟

2.1- ماهية الإصلاح المؤسسي : ماذا يعني الإصلاح والتغيير المؤسسي ؟

إنه من الصعب ضبط مفهوم متكامل حول الإصلاح المؤسسي لكل المجتمعات وذلك نظراً لارتباط هذه العملية المعقدة بخصوصية المجتمعات والسياق الوطني المؤسسي في كل دولة. لكن من ناحية الهدف النهائي فإن المفهوم يشير إلى السعي نحو هدف إحداث (تغيير مؤسسي Institutional Change) يؤدي إلى إحداث عملية مراجعة وإعادة هيكلة مؤسسات الدولة والتبديل الإيجابي في الأبنية والهياكل والسياسات لنظام سياسي واقتصادي ما . في هذا الصدد وفي إشاره واضحة للسعي نحو توطين إتفاق جامع داخل النظام السياسي حول الهوية المؤسسية ، بالتالي يُعرّف كلٌّ من (Streeck & Thelen 2005) التغيير المؤسسي بأنه ذلك " التحول في علاقات القوة الحكومية والعلاقات والترتيبات الاقتصادية وإعادة التفاوض بشأنها في الدولة والمجتمع " . كما عرفه (Compbell 2004) بأنه التطور التدريجي الذي يُفضي إلى "التوازن المؤسسي" وإنهاء حالة الخلل في مكونات النظام المؤسسي الوطني. كما يعرفه آخرون كذلك بأنه أنماط التبدل والتحول في مكونات النظام السياسي التي قد تأخذ الشكل التدريجي الناعم في المؤسسات والسياسات (Meyer et al. 1990) أو قد تأخذ شكل العشوائية وعدم الانتظام والتسرع (Sztompka 1993) بما يُفضي إلى مزيد من الخلل في مكونات النظام السياسي ، وبالتالي يتم تشويه الإصلاحات المؤسسية.

وعلى المستوى المهني الاقتصادي، يُعرّف البنك الدولي الإصلاح المؤسسي بشكل إجرائي Operational من الناحية الاقتصادية على أنه ذلك التغيير الذي يشمل 4 أوجه اقتصادية أساسية في مكونات نظام الإدارة العامة حيال الاقتصاد وهي : تبسيط الأعمال ، منح الائتمان وتسهيل اجراءات الأعمال ، والتجارة عبر الحدود (Hvidt 2011) . إن التعريف الأخير الذي ربط الإصلاح المؤسسي بركائز فتح الاقتصاد ومناخ الأعمال في الجانب الاقتصادي قاد أيضاً لربط التغيير والإصلاح المؤسسي

بمفهوم أشمل من النواحي السياسية والاقتصادية والإدارية وهو مفهوم الحكم الرشيد Good Governance أو الجودة الحكومية Quality of Governance نظراً لتشابك الاعتبارات السياسية والمؤسسية والاقتصادية. وقد تبنت ليبيا هذا الاتجاه نسبياً خلال محاولة تفكيك القطاع العام وإحداث نوع من الإصلاح الاقتصادي النسبي من عام 2003- إلى عام 2010 م.

3.1- علاقة الإصلاح المؤسسي بتحليل الحكم الرشيد : ظهور مؤشرات الإصلاح والاستقرار المؤسسي للإدارة الحكومية

طرأت تطورات كبيرة في تعريف الحوكمة الرشيدة على مستوى الدولة من خلال سعي الباحثين الحديث للبحث عن "تعريفات إجرائية" تساعد في الفهم والتحليل باعتبارها قضية مهمة في البحث عن تدابير عملية و مهنية واقعية لإحداث إصلاح مؤسسي حقيقي. لقد استندت هذه الجهود إلى وضع منهجية منظمة واضحة للقياس من أجل توفير محددات إجرائية واضحة للتغيير المؤسسي في الدولة (Kaufmann et al. 2000). ففي محاولاتٍ متزايدةٍ من أجل تحسين قياس مؤشرات قدرات إدارة الحكم المؤسسية عبر دراسة ما يقارب عن 215 نظاماً في العالم (World Bank 2013) ، تم تطوير ستة (6) مؤشرات مؤسسية أساسية ترتبط بشكل مباشر بقدرة الإدارة العامة على إحداث التغيير المؤسسي في الدولة هذه المؤشرات المؤسسية هي:-

أولاً- مؤشر المساءلة العامة (Voice and Accountability (VA) . وهو مؤشر معني بالمشاركة في اختيار السلطات التشريعية والتنفيذية ومحاسبتها ومتابعتها إلى جانب مدى وجود إطار واضح لحرية الإعلام والانضواء في التجمعات المدنية الضاغطة على الإدارة الحكومية فيما يخص إدارة المال العام والسياسات الاقتصادية (Kaufmann et al 2010). وقد أظهرت الدراسات وجود تفاوتٍ بين الأنظمة فيما يخص تأثير مثل هذا المؤشر على خفض معدلات الفساد من خلال عناصر مؤثرة مثل: الثقة بالنظام القائم، المشاركة الفعلية في التأثير، حضور المجتمع المدني القوي ، كفاءة الحقوق السياسية داخل المجتمع (World Bank 2013). أما المؤشر المؤسسي الثاني المرتبط بالإصلاح المؤسسي في العلاقة التأثيرية مع السياسات العامة فهو: مؤشر حُكم أو سيادة القانون (Rule of Law (RL الذي يرمي لتحليل ودراسة الثقة والانقياد لقواعد القانون في المجتمع. أيضاً يلتفت المؤشر إلى قواعد انفاذ الشفافية المالية ومدى الالتزام بالقانون في إدارة المال العام، واحترام حقوق الملكية للمواطنين والدولة، وإنفاذ المحاكم فيما يتعلق بقضايا الفساد (Kaufmann et al. 2010) ينظر هذا المؤشر أيضاً إلى مدى تدخل السلطة التشريعية في مهام السلطة التنفيذية من خلال مراقبة ما يعرف "بفصل السلطات" (World Bank 2013). المؤشر الثالث هو مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف وتفكك الحكومة ومواجهة أية انقسامات سياسية محتملة بها (Political Stability of Government and Absence of Violence (AV) في هذا الصدد يرى Kaufmann (2010) أن غياب الانضباط الدستوري ينتج عنه حكومات لا

تحتزم النزاهة في المجتمع فيزداد عدم الاستقرار المؤسسي. رغم ذلك يعتبر هذا المؤشر مُفضلاً لدى كثير من الأنظمة غير الديمقراطية السلطوية لكونه يوفر استقرار الأمن على حساب الإصلاحات المؤسسية الجذرية (Kaufmann et al. 2010). أما **المؤشر التفاعلي الرابع للإصلاحات والتغييرات المؤسسية** فهو مؤشر الفاعلية المؤسسية الحكومة **Governance Effectiveness (GE)** الذي يشير-وفق موضوع البحث المحدد -إلى جودة تقديم الخدمات المالية وشفافية تقديمها في داخل المجتمع والتزام الحكومة بشفافية ونزاهة في تقديم ذلك (Kaufmann et al. 2004; World Bank 2013).

المؤشر التفاعلي التأثيري الخامس مع التغيير المؤسسي هو مؤشر الجودة التنظيمية و التشريعية . Regulatory Quality -RQ وهو مؤشر يلتفت لقدرة الدولة على صنع وتنفيذ وتنظيم السياسات العامة تشريعاً وتنفيذاً ورقابةً عبر تدابير واضحة ومتسقة. يتم من خلال هذا المؤشر النظر لجودة التدابير والتشريعات المتعلقة بالإصلاح المؤسسي الإداري و والاقتصادي ومدى ملائمة تشريعات الاستثمار والتجارة لمعايير الفساد والشفافية والنزاهة المؤسسية. يتوقع في هذا الصدد وجود تفاوتات لافتة بين الأنظمة الديمقراطية والأنظمة السلطوية (World Bank 2013).

يركز **المؤشر السادس و الأخير** لأبعاد الحوكمة والسيطرة المؤسسية **على السيطرة على الفساد (CC-Control of Corruption) والشفافية Transparency** الذي يعرف بأنه "إدراك لمدى الممارسة المؤسسية من قبل السلطة العامة لأفعال ونشاطات تهدف إلى تحقيق مكاسب خاصة ، بما في ذلك أشكال الفساد الصغيرة والقصيرة ، بالإضافة إلى السيطرة على مقدرات الدولة عبر عددٍ من النخب والمصالح الخاصة في الدولة (World Bank 2013).

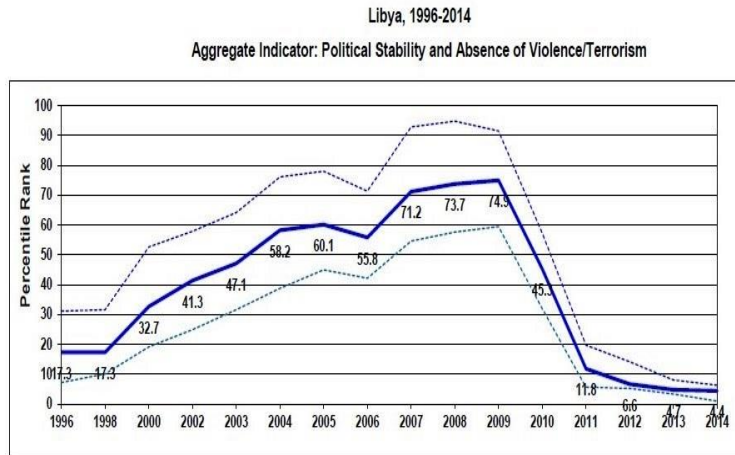
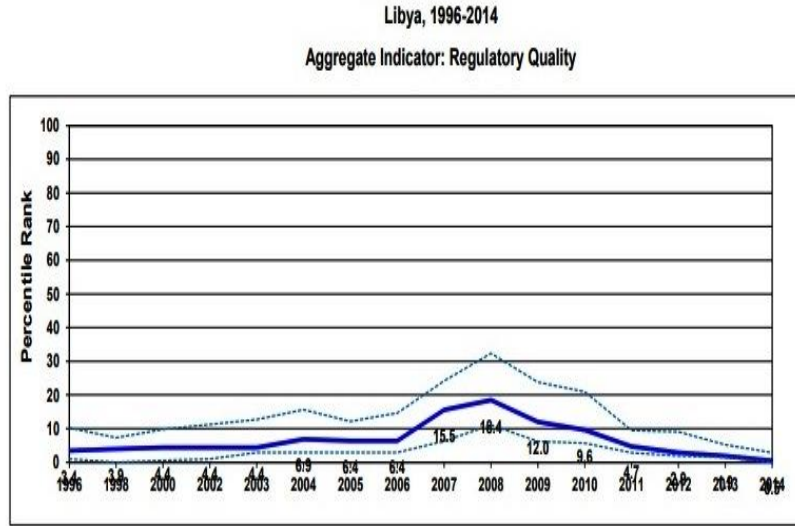
من خلال التحري السابق لأدب الحكم الرشيد سابق الذكر وعلاقته بأدب الإصلاحات المؤسسية الجديد نورد الملاحظات التالية حول أدوات التغيير والإصلاح المؤسسي (مؤشرات التغيير والإصلاح المؤسسي) التي يوفرها تحليل للحكم الرشيد حول ليبيا ، نستخلص الملاحظات التالية :-

1- رتبة ليبيا على المؤشرات السابقة في **التقييم المؤسسي الكلي** لإدارة الدولة مؤسسياً **منخفضة كثيراً** فيما عدا مؤشر منع العنف والاستقرار السياسي سابقاً خلال فترة لدولة السابقة (1996-2020) ، فيما انخفضت القدرات المؤسسية لهذا المؤشر بشكل متتابع خلال الفترة الانتقالية (2011-2020 م) .

2- لوحظ وجود **تحسن طفيف** سابق على **المؤشر التفاعلي الخامس** حول القدرات المؤسسية للجودة التشريعية والتنظيمية خلال فترة الإصلاحات المعلنة لبرنامج ليبيا الغد في ليبيا وإعلان البرنامج التنموي للجنة الشعبية العامة (تحديدأ خلال الأعوام 2003-2010) .

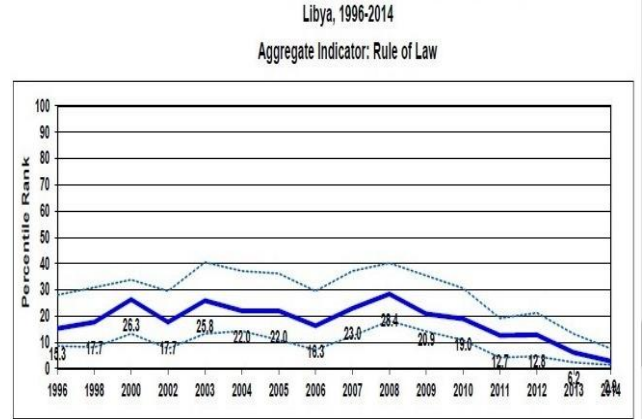
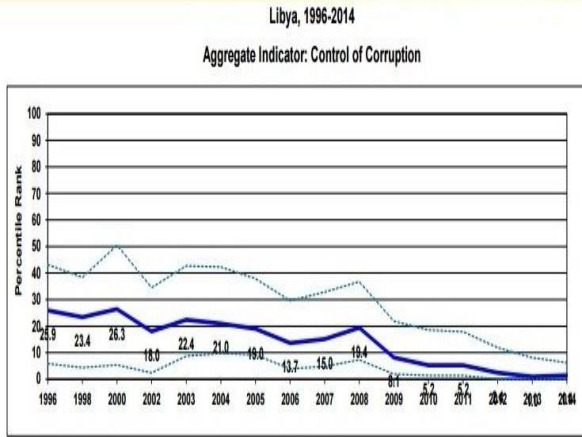
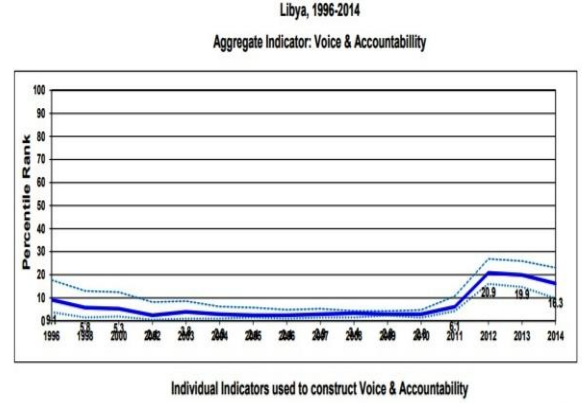
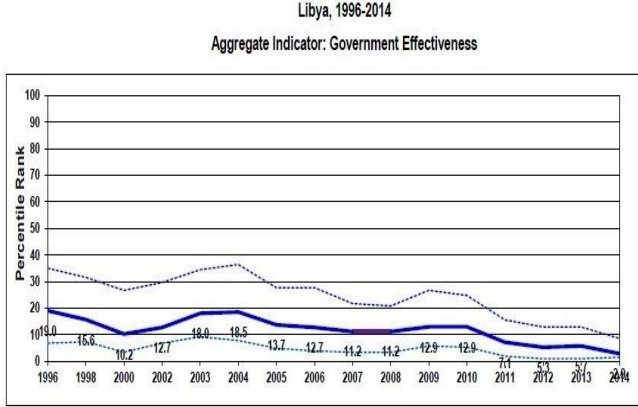
الشكلان رقم (1) و (2) مؤشرات أدوات التغيير والإصلاح المؤسسي في ليبيا التي حققت تقدماً في السابق خلال الفترة 1996-2014

كل من :- مؤشر الاستقرار السياسي ومنع العنف (AV)Violence في الشكل الأسفل وكذلك مؤشر الجودة المؤسسية التشريعية والتنظيمية Regulatory Quality-RQ (الشكل الأول الأعلى) للمدى الزمني (1996-2014م).



3- إن مؤشرات تقييم الإصلاح والتغيير المؤسسي الأربعة الأخرى (حكم وسيادة القانون - المساءلة العامة- فاعلية الحكومة - ضبط الفساد وتعزيز الشفافية الحكومية) ظلت منخفضة على امتداد جميع الفترات في عمر الدولة الليبية .

الأشكال (3) و (4) و (5) و (6) حول مؤشرات التغيير والإصلاح المؤسسي المتعلقة بحكم القانون Rule of Law-RL وضبط الفساد Control of Corruption-CC و فاعلية الحكومة Government Effectiveness-GE والمساءلة العامة Public Accountability PA



4. ما يعيب مؤشرات البنك الدولي عن أبعاد الإصلاح المؤسسي في ليبيا أنها لا تقدم تفسيرات محلية كافية لهذه المؤشرات المنخفضة والمتذبذبة حول إدارة الدولة الليبية و الديناميكيات التي تقف ورائها ، وأين تقف مفاتيح حلول الإصلاح المؤسسي والتنظيمي بناء عليها .

5. طرح هذا القصور الدولي في فهم الإصلاح المؤسسي والتغيير ضرورة تكوين فهم محلي أعمق عن الإعدادات والترتيبات المؤسسية للدولة الليبية وموقعها من إعدادات وترتيبات النظم السياسية والاقتصادية بصفة عامة .

4.1- تصنيفات النظم السياسية المحددة لطبيعة ونمط الإصلاح المؤسسي

إن التجارب الإنسانية والسياسية المتعددة السياقات قد أنتجت تباينات بين المجتمعات في أدوات التغيير والإصلاح المؤسسي ومخرجات السياسات العامة وأفضت بالتالي إلى وجود تصنيفات مختلفة للنظم والإدارية والاقتصادية . إن هذه التصنيفات مفيدة جداً حتى نفهم الترتيبات المؤسسية الوطنية The National

Institutional Settings داخل كل نظامٍ سياسيٍ في العالم وأين يقع نظامنا السياسي والاقتصادي

المؤسسي الليبي في هذا العالم سابقاً وحالياً وفي المستقبل القادم؟

1.4.1- تصنيف النظم السياسية والاقتصادية وأين تصنف المؤسسات الليبية من ذلك؟ وماهي ترتيباتها المؤسسية والتنظيمية؟

تاريخياً وحتى القرن التاسع عشر ، كان تصنيفُ المؤسسات في الأنظمة السياسية يعتمد كثيراً على تصور (أرسطو) الذي يقوم على معيار عدد المشاركين في إدارة الحكم والسياسات العامة داخل النظام السياسي في هذا الصدد تطرح تساؤلات مثل : هل تُحكم الدولة مؤسسياً وفقاً لنظام حكم الفرد (ملكي أو حسب الزعامة الثورية مثلاً) ؟ ، أم نظام الأقلية الحاكمة (أرستقراطي) ؟ ، أم نظام حكم الكثرة (الأغلبية الديمقراطية) ؟ . ونظراً لمحدودية تفسير هذا التصنيف في تفسير المؤسسات التي تدير السياسات العامة ، ظهر بعده التصنيف الذي يتناول مؤسسات إدارة الحكم في الدولة على أساس طبيعة الهيئة الحاكمة والمسؤولية العليا في المؤسسات داخل الدولة . فهل تسند هذه المسؤولية لفردٍ واحدٍ فنكون أمام (النظام الرئاسي)؟ في إدارة مؤسسات السياسات العامة ، أم تُسند لحكومةٍ برلمانيةٍ منتخبة من برلمان ؟ فنكون إذن أمام مؤسسات (النظام البرلماني) . وإذا ما أسندت إدارة الدولة ومؤسسات سياساتها العامة إلى هيئة جماعية عليا مختلطة تبرز لنا هنا مؤسسات (النظام المجلسي) كما في مؤسسات النظام السياسي الفرنسي الذي يتوازن تشكيل وتكوين مؤسسات السياسات العامة وإدارتها في شكلٍ مختلطٍ بين رئيسٍ دولةٍ وبرلمان . يبرزُ أيضاً معيار النظام الحزبي القائم في تصنيف المؤسسات التي تدير دفة السياسة العامة في داخل الدولة . فإذا كان هنالك تداولٌ بين الأحزاب السياسية المتعددة (فرنسا ودول غربية أخرى) ، يسمى (النظام التعددي التنافسي) وتتجذب ترتيبات المؤسسات الحكومية خلف هذا النوع . أما إذا كان التداول بين حزبين رئيسيين داخل النظام السياسي (أمريكا وبريطانيا) يسمى (النظام الثنائي التنافسي) وتتشكل المؤسسات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية وفق هذا السياق . وفي بلدان العالم الثالث التي تحكمها أنظمة حكمٍ شمولية ، يكون هناك نظام الحزب الواحد أو مؤسسات الجماعة السياسية الواحدة ويسمى مثل هذا النظام بـ (نظام إدارة الحكم المطلق) و هو الذي تتشكل فيه المؤسسات تحت نمط الشمولية أو السلطوية شديدة المركزية في إدارة الدولة (الخرجي 2002) .

مع تطور التجارب الحكومية ومخرجاتها الاقتصادية ، ظهرَ في تصنيفِ النظم السياسية كذلك معيار طبيعة النظام الاقتصادي (أو نمط الإنتاج في الدولة) في الترتيبات المؤسسية لإدارة السياسات العامة لأن ذلك يحدد "الهوية المؤسسية الاقتصادية للدولة" ، حيث ميز (كارل ماركس) بين أربعة أنماط من أنظمة السياسات العامة في العالم وهي : الشيوعي الذي لا يعرف الملكية الخاصة ، نظام العبودية ، النظام الإقطاعي ، النظام الرأسمالي الذي يقوم على هيمنة أصحاب رؤس الأموال في مواجهة الطبقة العمالية في المجتمع (الخرجي 2002) .

أما **معايير توزيع السلطة** في الترتيبات المؤسسية لحكم وإدارة الدولة ؛ فيتم التمييز فيه بين **النظام الإتحادي (الفيدرالي)** الذي تتوزع فيه إدارة مؤسسات السياسات العامة بين المستوى الوطني (حكومة) والوحدات الفرعية (الولايات أو المناطق) بصلاحيات مؤسسية مُنضبطة دستورية تتحدد بدقة وباستدامة فيها مؤسسات السياسات العامة المركزية الوطنية، والسياسات العامة الفرعية المحلية (التي تعني وجود الاختصاص المشترك في إدارة مؤسسات السياسات العامة بين الولاية أو الإقليم أو المنطقة الكبرى أو المقاطعة مع اختصاصات السياسة العامة لدى الحكومة المركزية) . ثم **الدولة المركزية البسيطة** التي تتكون فيها الأطر والهياكل المؤسسية من خلال أمر السلطة المركزية التنفيذي للمستوى الوطني ويتم تفويض بعض صلاحيات إدارة السياسة العامة التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية التي تعتبر وحدات تنفيذية فقط تابعة لمؤسسات الإدارة الحكومية المركزية في هذا النوع (الخرجي 2002).

2.4.1- تطور التصنيفات الحديثة أو المعاصرة للنظم السياسية

وفقاً لتصنيف عددٍ من علماء السياسة ، يمكن التمييز بين خمسة أنواعٍ من النظم السياسية لإدارة مؤسسات الدولة والمجتمع وهي (الخرجي 2002) :-1- النظم الأنجلو-أمريكية الديمقراطية الغربية: - التي تتميز بتجانس الثقافة والمعتقدات وسيادة الطابع العلماني وتوزيع السلطات بين هياكل متعددة في داخل النظام . كما تتميز بوجود مؤسسات ديمقراطية سياسية قائمة على مؤسسات تمثيلية وحرية عامة وجهاز تشريعي منتخب (برلمان) وجهاز تنفيذي فني محترف (حكومة تنفيذية) ومؤسسات رقابة فنية مؤثرة.

2- النظم ما قبل الصناعية والانتقالية: وهي النظم التي تشهد وجود **ثقافتين سياسيتين متباينتين** إحداهما متركزة لدى الصفوة الحاكمة وأخرى لدى المحكومين يكون بينهما حالة تقطع وتباعد . تكون مثل هذه الأنظمة هشة وقابلة للتغيير السريع وتتميز بالتقلب المستمر وضعف الأحزاب السياسية وهشاشة جماعات المصالح . إن الأنظمة الانتقالية **Transitional Regimes** في الدول غير الصناعية وغير الإنتاجية أكبر مثال على هذا النوع. ويمثل النظام الانتقالي الليبي الحالي من عام 2011 وحتى عام 2020 م صورة تطبيقية شبيهة جداً لمثل هذا النوع من الأنظمة .

3- النظم الشمولية: وهي النظم التي يلعب العامل الأمني وهيمنة الحزب الواحد الفردي دوراً كبيراً في تأمين المحافظة على مركز مؤسسي واحد للقوة السياسية والحيلولة دون ظهور مراكز قوة أخرى تسيطر على إدارة هياكل ومؤسسات الإدارة الحكومية .

4- النظم الاوليغارشية التحديثية: وهي الأنظمة التي تتسم بوجود برلمان شكلي فاقده للصلاحيات ويستخدم كأداة سياسية للموافقة وإضفاء الشرعية. تكون القوى المعارضة للسياسات العامة مستهدفة في مثل هذا النوع من الأنظمة السياسية ويكون هناك سيطرة للقوات العسكرية والقضاء العسكري حتى لو لم تكن هذه القوى هي صاحب الشرعية.

1.4.3- لماذا العرض السابق لتصنيف الأنظمة السياسية والاقتصادية والإصلاح المؤسسي ؟

إن هدفنا من خلال العرض السابق يسهم في تحديد ملامح الترتيبات المؤسسية بين الماضي والحاضر في ليبيا ، فعند الحديث عن السياق الوطني المؤسسي في ليبيا ، يجب التذكير دائماً بأن البناء المؤسسي في ليبيا الذي بدأ مع دستور استقلالها في عام 1951م إلى حقبة امتدت لما يناهز السبعين عاماً تقف في مقدمتها فترة الإثنتين وأربعين عاماً للنظام السياسي والإداري السابق (1969- 2011) ، حيث كانت " فترة الجماهيرية الليبية هي " أطول ترتيبات مؤسسية استثنائية تم إعدادها خلال فترة الحكم المذكورة في ليبيا. وفقاً لذلك فهي أكثر الترتيبات المؤسسية المؤثرة في تاريخ دولة ليبيا منذ نشوئها في بداية الخمسينيات . بالتالي فإن البحث يفتح مساراً مستقبلياً لنقاش شكل المؤسسات الحكومية للإدارة العامة في ليبيا على نحوٍ مستقرٍ وثابت. فالطبيعة المؤسسية كانت طبيعة مركزية بامتياز في الإدارة المؤسسية للحكم وإتخاذ القرار Central Rule . فوفق معيار عدد المشاركين سابق الذكر في التصنيفات -سابقة الذكر -في إدارة الحكم المؤسسي في ليبيا . يظهر لنا أن أكثر إدارة المؤسسات في البلاد هي مركزية شديدة في القرار (أكثر من 42 عاماً) . ووفق معيار التوزيع المؤسسي للسلطة ، فقد شهد التاريخ المؤسسي للبيبا فترة النظام المؤسسي الفيدرالي (13 عاماً) ثم الدولة البسيطة مؤسسياً (50 عام) كأكثر فترة في هذا المعيار المؤسسي وهي شاملة للفترة الإنتقالية الحالية أيضاً.

وحسب معيار النظام الحزبي القائم يتضح أن تجربة الأحزاب في دعم العمل الحكومي ببرامج ومقترحات الإصلاح المؤسسي لا تمتلك رصيماً تاريخياً ومجتمعياً ومؤسسياً عميقاً حيث أنها بدأت منذ عام 2011 م. كما يفيد معيار النظام الاقتصادي القائم ونمط الإنتاج في الدولة بأن أطول فترات المؤسسات الاقتصادية قد شهدت وجود هيمنة لمؤسسات القطاع العام و طغيان أفكار الفلسفة الاشتراكية على تسيير مؤسسات إدارة السياسات العامة والتخطيط الوطني في البلاد وكانت السيطرة المؤسسية المركزية على أوجه النشاط الاقتصادي والمالي ، وملكية الدولة لوسائل ومؤسسات الإنتاج بالتوازي مع التخطيط المركزي الشمولي للسياسات العامة كلها كانت هي الخصائص الأكثر امتداداً وفق الزمن في إدارة مؤسسات الاقتصاد الليبي .

وفيما يخص تصنيف النظام المؤسسي الليبي في المرحلة الانتقالية، ونتيجة لعدم وجود اتفاق نهائي على دستور يُجسد ملامح البناء المؤسسي للدولة من نواحي الأطر والسبل والأفكار والسلطات المؤسسية ، يقترب تصنيف النظام المؤسسي الانتقالي في ليبيا خلال الفترة (2011-2020م) من تصنيف النظم غير الإنتاجية وما قبل الصناعية الإنتقالية التي تم ذكرها سابقاً ، هذا النوع من النظم يشهد "هشاشة مؤسسية" واضحة وتقلبات حادة في المؤسسات التشريعية والتنفيذية مع ضعف في المؤسسات الحزبية وتقلبات مستمرة في مواقف المؤثرين غير الرسميين (جماعات المصالح) في المؤسسات (الخرجي 2002) .

4.4.1- واقع الترتيبات المؤسسية لمؤسسات الإدارة العامة الليبية بين الماضي والحاضر :

أ- ترتيبات مؤسسات التخطيط والتشريع والسياسات العامة

تأسست عملية صنع السياسات العامة التنموية والمحلي في ليبيا بشقيها التخطيطي والتشريعي على طبيعته الشمولية شديدة المركزية للنظام السياسي والإداري السابق (أي تركيز القرار بشدة في المستوى الأعلى لمنظومة الحكم) حيث خضعت وظيفة التخطيط -السابقة للتشريع- لما يعرف بمجالس تخطيط السياسات العامة المركزية Juntas والتي يقول أدب المؤسسية في ظل الأنظمة السلطوية أن قيادة النظام المؤسسي الحكومي تستحدثها (كخندق مؤسسي استشاري Institutional Trench) من أجل مواجهة أية ضغوطات خارجية قد تُفرض من أجل تنفيذ أدوات التغيير المؤسسي أو فرض محددات الحكم الرشيد الستة سابقه الذكر من المجتمع الدولي (Gandhi 2008). فقد تم استحداث مجلس التخطيط العام الليبي في عام 2000م وتغيرت تسميته لمجلس التخطيط الوطني في عام 2007 ليعلن عملية إصلاح مؤسسي جزئي لمؤسسات الإدارة العامة في ليبيا خصوصاً في " ميدان الإصلاحات الاقتصادية في الفترة 2000-2010 " ويبقى في ذات الوقت مُسيطرًا بشكل مؤسسي مركزي على معلومات وتصورات السياسات العامة المستقبلية. رغم بعض الرؤى الاقتصادية الإصلاحية التي تبناها هذا الإطار المؤسسي مع اقتراب عمر نهاية النظام السياسي والمؤسسي الليبي في أواخر عقد الألفية الأولى كمبادرة مشروع ليبيا الغد 2002-2006م ، واستراتيجية التنافسية في الاقتصاد الليبي للبروفسور مايكل بورتر أستاذ إدارة الأعمال بجامعة Harvard الأمريكية ، إلى تبني المجلس للمؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا الذي عقده مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي في عام 2007 وانبثقت عنه رؤية ليبيا 2025 وما أعقبها من رؤى تنموية . رغم كل ذلك ، بقي هذا الإطار المؤسسي لمستوى التخطيط خاضعاً للمركزية العليا في الأوامر المؤسسية وتجلي ذلك بشكل واضح عبر محاولة بحثية معمقة قامت بتحليل خطاب المؤسسية الجديدة في تلك الفترة وذلك الجانب (أنظر Buera 2015). أما الحقبة الانتقالية من عام 2011 وحتى عام 2018م ، فقد شهدت وظيفة التخطيط العام المؤسسي للسياسات العامة شبه تشتت وغياب بسبب انهيار سلطة الدولة المركزية بعد 17 فبراير حتى أعيد إحياء دور المجلس من جديد بتصورات مستقبلية وإصلاحية. لكن الدور الجديد كان في مواجهة انقسامات مؤسسية قائمة و في ظل قيام المطالبات الإقليمية والإقليمية الواسعة بتفويض صلاحيات واختصاصات إدارة الحكم و السياسات العامة وطنياً ومحلياً ، وأيضاً في ظل تبعثر وتعدد القوانين والقرارات واللوائح العشوائية في بعض القطاعات والاستراتيجيات مثل عدم وضوح نظرة التخطيط لاستراتيجية المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد الليبي (بعيرة وآخرون 2017) عندما أجريت دراسة متخصصة حول ذلك. وبحكم أن مستوى التخطيط الوطني على درجة كبيرة من الأهمية و سابق للتشريع ومرتبطة به ، فظهر في تحليلنا أنه قد اتسم بالأنماط التالية وفق تحليل اتجاهات الإصلاح المؤسسي الجديد :-

1- التشريع في ليبيا في أحيان كثيرة كان يتجاوز مرحلة التخطيط الوطني التتموي الذي يفترض أن يكون سابقاً وملزماً رغم وجود قانون بذلك (قانون 13 لعام 2000 بشأن التخطيط) ، و كان قائماً على ظاهرة ما يعرف "بالمؤسسات التشريعية غير الملزمة في القرار Non-Binding Institutions " أي المؤسسات التي يتم اختيارها من أجل إسباغ الشرعية وسنّ تشريعات مختارة Selective للإدارة العامة في أوضاع استثنائية حيث يتم فرض وسن تشريعات خارج المراحل التقليدية والمهنية المتعارف عليها في التشريع الاعتيادي للإدارة العامة ، و تقوم غالباً بغرض تجنب أية أزمات مؤسسية وسياسية داخلية أو خارجية (Gandhi 2007).

2- التخطيط والتشريع كلاهما اتسم بغلبة وهيمنة نمط الإدارة الحكومية شديد المركزية المؤثر على مؤسسات الإدارة العامة فانعكس ذلك أيضاً على طبيعة الأدوات المؤسسية التشريعية حيث سيطرت تشريعات القطاع العام المهيمن ، والنظام المالي المركزي المقيد للإجراءات ، وتشتتت قوانين الخدمة المدنية التي لا تخدم أغراض هذه السيطرة المؤسسية المركزية الشديدة (القوانين والتدابير الاشتراكية للحد من نشاط القطاع الخاص).

ب-ترتيبات مؤسسات التنفيذ الحكومي

إن عملية التنفيذ المؤسسي الحكومي خلال فتره الأربعة عقود الطويلة والأكثر تأثيراً من عمر المؤسسات الحكومية الليبية قد انجذبت تماماً خلف الترتيبات المؤسسية للتخطيط والتشريع. بالتالي وجدنا أن مستوى التنفيذ المؤسسي قد خضع للأنماط التالية :

1-سيطرة وغلبة النمط المركزي الشديد لمؤسسات القطاع العام على إدارة السياسات العامة في ليبيا، فموجب التشريع الشكلي والموجه في كثير من مكوناته (مؤسسة مؤتمر الشعب العام) فقد انجذب الجهاز المؤسسي التنفيذي خلف هذا النمط ، فغدا التنفيذ المؤسسي "موجهاً وشكلياً" في كثير من الأحيان وخاضعاً لمؤسسة التشريع حسب ما أفاد الخطاب المؤسسي لقيادات الحكومة التنفيذية (اللجنة الشعبية العامة آنذاك)¹.

2- اتسمت الميزانية العامة باعتبارها الأداة المالية التنفيذية بوجود الهيمنة والسيطرة من قبل مركز مؤسسي واحد يحدد (خطابياً) وفي كثير من الأحيان تعليمات وأوجه صرف الإنفاقين التتموي والتسييري².

3- خلال المرحلة الإنتقالية القائمة، غاب عن عملية التنفيذ في الحكومات الإنتقالية والمؤقتة والوفاق الوطني توفر الفهم الكافي لأهمية التنفيذ الفاعل للسياسات العامة القطاعية في حياة المجتمع ودور

¹ صرح د.شكري غانم في 15 يناير من عام 2005 بأن مؤسسة اللجنة الشعبية العامة (إسم الحكومة السابقة) قد أصبحت مجرد أداة تابعة لمؤتمر الشعب العام الذي يسلب سلطات الإدارة ويغل يد المؤسسة التنفيذية عن تنفيذ برنامجها الإداري والاقتصادي . المصدر : تسجيل لدى الباحث لدور انعقاد مؤتمر الشعب العام العادي لعام 2005م : استعراض برنامج اللجنة الشعبية العامة أمام مؤتمر الشعب العام ، قناة الجماهيرية الفضائية ، يناير 2005م.

² يمكن مراجعة الكثير من الخطابات للقيادة السياسية للنظام السياسي السابق (1969-2011 م) أمام مؤتمر الشعب العام حول أوجه صرف وإنفاق وإدارة بنود الميزانية العامة .

أدوات التنفيذ الفاعلة الحاسمة في هذا الأمر. ينعكس ذلك كثيراً في تدهور القدرات المؤسسية التنفيذية والتنظيمية في كثير من القطاعات (المصارف ، المرور ، الصحة والنظافة العامة ، الأمن ، المحافظة على الغطاء النباتي ... الخ)

ج-ترتيبات مؤسسات التقييم والتقويم الحكومي والرقابة الإدارية والمالية

تأثر هذا المستوى المؤسسي كثيراً بطبيعة السياق الليبي للإدارة العامة عبر الحقب السياسية المختلفة . ورغم الاستقرار النسبي لأجهزة تقويم السياسات العامة التي تجسدت في هياكل المراجعة المالية والرقابة والمحاسبة خلال كافة حقب الإدارة العامة الليبية - وحتى رغم تقديمها لتقارير فنية تحوي معلومات هامة عن الانحرافات المؤسسية للمستويات المؤسسية التنفيذية-³ . إلا أن النمط المشترك الأكثر بروزاً بينها هو غياب تقييم الأثر المؤسسي للسياسة العامة Institutional Policy Impact الذي يهتم بالآثار الفعلية التي تنجم عن تنفيذ السياسة العامة في الواقع .

ثانياً-قضايا ومشكلات عاجلة في الإصلاح المؤسسي

من أجل التنمية الوطنية والمحلية

طرح مجلس التخطيط الوطني في يناير 2020 م البرنامج الوطني الليبي لإعادة الاستقرار والإعمار : **أجندة استقرار ليبيا 2020- 2030 م** ، ولوحظ أنه البرنامج الأول من نوعه الذي يُدرج استحقاق الإصلاح المؤسسي والإداري والتنظيمي بشكلٍ صريح ضمن مرحلته الثانية وعنوانها " مرحلة الإصلاح الشامل 2020 -2023) . وقد لوحظ أن مفهوم الإصلاح المؤسسي في هذه الوثيقة قد ورد **بشكل جزئي** ويقترن بالإصلاح الإداري والتنظيمي. وقد يكون التفكير في هذا السياق نابغاً بشكل أساسي مما أسلفنا الحديث فيه في الصفحة (2) حول ماهية الإصلاح ، حيث أنه من أن الصعب ضبط مفهوم متكاملٍ حول الإصلاح المؤسسي لكل المجتمعات. لكن التعريفات الأكاديمية المنضبطة نوعاً ما وعلى رأسها ما طرحه كل من كلُّ من الباحثان (Streeck & Thelen 2005) بأن التغيير المؤسسي هو ذلك " **التحول في علاقات القوة الحكومية والعلاقات والترتيبات الاقتصادية وإعادة التفاوض بشأنها في الدولة والمجتمع** " . وأيضاً ما طرح عالم السياسة والإدارة الحكومية (Compbell 2004) بأن الإصلاح المؤسسي يعبر عن " **التطور التدريجي الذي يُفضي إلى "التوازن المؤسسي" وإنهاء حاله الخلل في مكونات النظام** المؤسسي للدولة " ، وهو الأمر الذي يجعلنا نوصي مبكراً بتعديل تسمية مرحلة الإصلاح الشامل في الوثيقة لتصبح التسمية هي (**مرحلة الإصلاح المؤسسي الشامل (2020م - 2023م) بكافة محاورها التي تتضمن الإصلاحات الاقتصادية والتشريعية والإدارية والتنظيمية**) باعتبارها مكونات فرعية قطاعية للنظام الحكومي وتتماشى مع انضباط تعريف الإصلاح المؤسسي الشامل سابق الذكر .

³ أنظر : تقارير ديوان المحاسبة والرقابة الشعبية في ليبيا 1996-2017م.

لقد برزت قضايا ومشكلات داخل الدولة الليبية دفعت كثيراً لقيام تفكيرٍ متسارعٍ في الإصلاح المؤسسي اللازم لبدایات التأسيس لتنمية مستدامة على المستويين الوطني والمحلي من هذه القضايا هي :-

1.2- قضية الإصلاح الاقتصادي والمالي الجديد وإعادة ترتيب العلاقة بين القطاعين العام والخاص
إن قضية الإصلاح المؤسسي المالي أثّرت بمؤتمر الإصلاح المؤسسي الذي انعقد مؤخراً بجامعة بنغازي حيث تُعدّ قضية هامة جداً على المستويات الوطنية والمحلية . وهنا يفيد الباحث الذي تصدى لهذه القضية د.أكرم زوبي بأن القيادات المسؤولة الجديدة يجب أن ترتقي لفكرٍ عميق يناقش هذا الإصلاح المنشود في المنظومة المالية للدولة الليبية التي كانت تعد على أساس القطاع العام الواسع . حيث تعد الميزانية العامة على أساس البنود وتهتم بضبط الصرف في القطاع العام لكنها لم تتجح ولم تظهر آثارها بسبب انتشار الفساد و دون الالتفات إلى تحقيق برامج السياسات العامة . إن هذا يقتضي أهمية التحول من استخدام الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق لما له من فوائد - بغض النظر عن التكاليف المصاحبة - والتي ستعود بالنفع العام والمحافظة على المال العام من آفة الفساد المالي والإداري المستشري في البلاد في الوقت الحاضر (بحسب تقارير منظمة الشفافية العالمية) ، فقد تحصلت ليبيا على الترتيب السادس من البلدان الأكثر فساداً (زوبي 2020) . كما إن ذلك يعتبر تخطي العتبة الأولى في سلم الإصلاحات المؤسسية للنظام المالي للدولة الليبية ، والتي من الممكن أن تتبعها خطوات آخر مثل موازنة البرامج أو الأداء والامتثال لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام. لكن عملية التحول إلى أساس الاستحقاق في النظام المالي للدولة تحتاج إلى وقت طويل . فعلى سبيل المثال لا الحصر استغرقت المملكة المتحدة من التخطيط إلى الاعتماد سبع سنوات في حين استمرت في نيوزيلندا عشر سنوات كاملة لأن الأمر سيكون متعلقاً بكافة الوزارات والقطاعات العامة لأنها سوف تتبنى القواعد والإجراءات الجديدة (زوبي 2020) . وحتى يسهل عمل الحكومة الليبية الجديدة في المضي قدماً نحو تبني أساس الاستحقاق في العمل المالي الحكومي، يقترح باحثون متخصصون في المجال مجموعة من التوصيات التي من شأنها المساعدة في البدء في إجراء مجموعة متكاملة من الإصلاحات لمنظومة المالية والنظام المحاسبي الحكومي الليبي وصولاً إلى الامتثال التام لمعايير المحاسبة الدولية في القطاع العام. هذه الإصلاحات من شأنها أن تحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري المستشري في ليبيا . وهناك توصيات ومقترحات يمكن عرض في النقاط التالية: (زوبي 2020) .

- الاستئناس والاسترشاد بالمنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي مجلس معايير المحاسبة الدولية في القطاع العام وطلب المساعدة والإسناد الفني لتطبيق أساس الاستحقاق.

- طلب الاستشارات الفنية والمحاسبية من بيوت الخبرة المحلية والدولية لمساعدة الحكومة الليبية في الاستمرار في إجراء الإصلاحات المؤسسية.
 - التوسع في تدريس مقررات المحاسبة الحكومية بحيث تشمل شتى المواضيع ذات الصلة، والتي من الممكن أن تأتي من خلال إنشاء قسم خاص بالمحاسبة الحكومية وخروجها من قسم المحاسبة على غرار خروج قسم الإدارة العامة من قسم العلوم السياسية في الجامعات .
 - اصدار تعديل قانون النظام المالي للدولة ولائحة الميزانية والحسابات والمخازن، بحث تضمن التعديلات الأخذ في الاعتبار تطبيق أساس الاستحقاق.
 - محاولة اقتباس الأنظمة المطبقة بنجاح من خلال تجارب الدول الرائدة في مجال تطبيق أساس الاستحقاق والتي من أهمها تجارب كلا من المملكة المتحدة ونيوزلندا وأستراليا، وهذا قد يتأتى باتباع إحدى طريقتين:- الأولى- استقبال مستشارين ومختصين من تلك الدول عن طريق تقديم دورات تدريبية للموظفين الماليين في القطاعات المختلفة، والثانية بإيفاد الأطراف الفاعلة المهمة بالمحاسبة الحكومية لتلك الدول وتلقيهم دورات تدريبية، ومن ثم تكليفهم بتدريب الموظفين بالإدارات المالية في الوزارات والقطاعات الليبية المختلفة.
- وجدير بالإشارة كذلك أن إحدى المنظمات الدولية الأساسية الفاعلة وهي منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي OECD ، لديها قسم كامل خاص بالإصلاحات المؤسسية تجسده وثقتها الشهيرة حول دليل الإصلاح المؤسسي والتنظيمي عبر تقييم الأثر Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis-RIA (OECD 2008) ، وهي ما قد تساعد في إعادة تقييم القانون المالي للدولة الليبية من جديد بالطريقة التي تؤدي لتنفيذ توصيات الباحثين الليبيين وتعديل نظام الميزانية المؤسسي المالي في ضوء المعايير الدولية .
- كما يفيد كثيراً في تقديم حلول الإصلاح المؤسسي متابعة تقرير البنك الدولي الدوري Doing Business in Libya والذي خصص تقريره بل وعنوان كاملاً في عام 2016 للإصلاح المؤسسي لضرورة إدخال عناصر الإصلاح التنظيمي لإدارة الاقتصاد الليبي في ضوء مشكلاته وكان عنوان التقرير عن قياس الجودة التنظيمية والفاعلية (إحدى مؤشرات البنك الدولي التي عرضت سابقاً في هذه الورقة في الصفحة رقم 15) . لقد بات من الضروري أن يتم تطوير مؤشر ضبط الجودة التنظيمي المحلي الليبي Libyan National Indicator for Regulatory Quality ليعكس تقدم الإصلاحات المؤسسية في النظام المالي وإعادة هيكلة الميزانية والاقتصاد. وتطوير مثل هذا المؤشر عبر مجلس التخطيط الوطني سوف يحدث صدًى كبيراً جداً "وطنياً ودولياً" إذا ما تم الاهتمام به.

يوجد كذلك الإصلاح المؤسسي المتعلق بالعلاقة بين القطاعين العام والخاص ففي بحث أُعدَّ مؤخراً حول سياسات تسيير القطاع الخاص في ليبيا عبر فحص كفي لتدابير التشريع والتنظيم من عام 1977 وحتى عام 2020 م ، تبين أن أفكار إدارة القطاع الخاص في البلاد قد تعرضت حسب تحليل التشريعات إلى " نمط سيطرة لغرض التحكم السياسي Political Dominance Intentions " ، والذي تبعه فرض التحكم التام بالنشاط الاقتصادي ، ثم انتقلت هذه الأفكار التي سادت في عهد الجماهيرية الليبية إلى أفكارٍ مشتتة -بدون هوية مؤسسية محددة في المرحلة الانتقالية (بعيرة والأوجلي 2020) . ويبيّن البحث أيضاً أن مسببات تشتت الرؤية التنظيمية التي تحد من وجود دور واضح ومنضبط للقطاع الخاص في العملية الاقتصادية الكلية هي مسببات متعددة ومتشعبة تبدأ من المؤثر السياسي المتجسد في أفكار إدارة السياسات الاقتصادية التي تجسدها تشريعات وتدابير ميراث الاشتراكية خلال فترة عهد الجماهيرية الليبية ، ثم قيام عدة عوامل متضاربة خلال الفترة الانتقالية حدثت من إمكانية نقاش هوية مؤسسية جديدة لإدارة الاقتصاد الوطني الليبي ، فتوالي الأحداث السياسية وعدم الاستقرار على مدار سنوات متتالية، في ظل غياب دور الدولة، والنزاعات التي شهدتها البلاد طوال السبع سنوات الماضية، والعنف الدموي كان لها كلها تأثير سلبي كبير جداً على الاقتصاد. في ضوء هذه النتيجة يوصي البحث بضرورة أن تبادر الدولة إلى عقد منتدى واسع لنقاش توطين هوية مؤسسية جامعة يرتكز عليها برنامج وطني شامل للإصلاح المؤسسي بشقيه التنظيمي الإداري والاقتصادي.

وفيما يخص عقود التمويل الاستثماري بالبناء والتشييد B.O.T. في الواقع القانوني الليبي ، و نظراً لوجود بعض الإشارات التشريعية من الأهمية بمكان أن يضع المشرع الليبي نصب عينيه معالجة الفراغ التشريعي المتعلق بأعمال الصيانة التي تسمح باستمرار هذه العقود بالحالة المطلوبة، وتدريب العاملين، ونقل التكنولوجيا الحديثة، حيث يتم تسليم مشروع الشراكة في نهاية المدة للإدارة بحالة جيدة تسمح له بالاستمرار (بعيرة والأوجلي 2020) .

وفي استحقاق الإصلاح المؤسسي الاقتصادي نرى أن القطاع المصرفي يجب أن يمثل القاطرة الأساسية التي ستقود إصلاح العلاقة بين القطاعين العام والخاص وفي الدفع بإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتنويع مصادر الدخل والإنتاج . لكن الإصلاح المؤسسي للمصارف بات يمثل حاجة ماسة عبر إقرار الاحتياجات الإدارية والتنظيمية والقانونية اللازمة لإعادة هيكلة وإصلاح النظام المؤسسي المصرفي في ليبيا في ضوء التحليل الكيفي ومناقشة الإستنتاجات المتعلقة بالقواعد التنظيمية السابقة للعمل المصرفي الذي كشف عنه بحث الإصلاح المؤسسي لقطاع المصارف في ليبيا ضمن فعاليات مؤتمر الإصلاح المؤسسي (بوفرنة وآخرون 2019) وهو بحث كفي تطرق -وللمرة الأولى- لتحليل التفاعل بين الأفكار المصرفية والقيادات والمؤسسات المالية وأوصى البحث بضرورة العمل على تنمية الخطاب والفكر المؤسسي التنسيقي Coordinative Institutional Discourse & Ideas للقيادات المصرفية الليبية على أن يقوم على

وضوح الرؤية المؤسسية والتنسيق الخطابي والتماسك الفكري في مواقف وقضايا الإصلاح والتطوير المؤسسي المصرفي مثل: كفاية الخدمات المصرفية المسموح بها للمصارف الجديدة، لحماية هذه الصناعة، وقضية كفاية متطلبات رأس المال للمصارف الجديدة لحماية أموال المودعين ومواجهة المخاطر أيضاً قضية وجود حاجة مستقبلية لمناقشة مسألة دفع المصرف المركزي للفوائد على الاحتياطي الإلزامي كجزء من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية القادمة. وكذلك قضية وضوح موقف القيادات المصرفية في ليبيا حول كفاية قانون المصارف لشروط الحصول على الترخيص ومدى كفايتها لحماية الصناعة المصرفية، وبقية القضايا التي وردت في القواعد التنظيمية السبع والتي تم عرضها في هذا البحث (بوفرنه وآخرون 2019). وأوصى البحث أيضاً بضرورة تنمية ثقافة الإهتمام بالاتجاه السائد عالمياً حول ملكية المصارف عن طريق شركات مصرفية قابضة **Bank Holding Companies**. أيضاً الإهتمام بممارسات وأسس الحوكمة الرشيدة في العمل المؤسسي المصرفي في ليبيا. كذلك إجراء دراسات حقيقية تجريبية حول مسألة الإرتباط بين الإقتصاد الحقيقي والإقتصاد المالي، ومدى ضرورة وجود سوق مالي يعكس الإرتباط بين هذين الإقتصادين وهو يمثل أساساً لإعادة هيكلة اقتصاد وطني ليبي جديد. من توصيات الإصلاح المؤسسي المصرفي أيضاً العمل على تحديث بحوث التطوير المؤسسي المصرفي في قضايا مثل تنوع محفظة الأصول من حيث، الإقراض والإستثمار والسيولة، وتعزيز مستوى مساهمة المالك في تمويل عمليات المصرف كقاعدة سلامة وأمان حديثة.

في جهود الإصلاح المؤسسي المصرفي الحقيقي ، يجب أيضاً فتح نقاش مؤسسي ومهني متخصص من أجل بناء هوية ورؤية مؤسسية واضحة حول توفير رقابة فعالة على المصارف من قبل الجهات الرقابية تكون مقترنة بوجود تصور محدد للعلاقة بين الثقة والقواعد التنظيمية المصرفية **Trust & Regulation** والتي تقتضي وجود متابعة مستمرة للتأكد من عدم وجود تعارض بين قاعدة الأمان والسلامة المصرفية والقواعد التنظيمية الأخرى. والأمر عالي الأهمية في الإصلاح المؤسسي المصرفي هو إعادة تقييم الآثار التشريعية والتنظيمية **Regulatory Impact Assessment (RIA)** للقانون رقم (1) لسنة 2013 م من أجل تفعيل الحركة الإئتمانية في الإقتصاد الليبي وتقرير مدى إستمرار هذا القانون من عدمه مستقبلاً بناء على تحليل ميزان التكلفة والعائد **Cost & Benefit Analysis** الذي يمكنه أن يقدم فائدة كبيرة لقواعد تنظيم السياسة النقدية وللاقتصاد المؤسسي الليبي الجديد بشكل عام.

2.2- معالجة قضية تدهور القدرات المؤسسية في ليبيا **Institutional Capacities**

تبرز قضية تحليل القدرات المؤسسية في تحليل تنفيذ السياسات العامة كقضية أساسية حاسمة لمتابعة مؤشرات الواقع التنفيذي في علاقتها بالأهداف التشريعية. يتضمن تحليل القدرات المؤسسية في تنفيذ السياسات العامة القدرات المؤسسية الثلاثة التالية بالإضافة للقدرات الرمزية المتعارف عليها :-

- قدرات الاستخراج والإنفاذ المؤسسي Extractive Capacities

تعرف هذه القدرات بأنها قدرة الدولة على رفع الدخل من خلال تعبئة الموارد المالية من خلال الضرائب وإنفاذ العقود في وجود حماية وتنظيم لحقوق الملكية (Ricciuti et al. 2018) المادية والبشرية والمالية واستخراجها مثل: النقود ، السع ، الأشخاص ، الخدمات ، الأشخاص. هنا تلعب فاعلية الحكومة وحسن إدارة وتوظيف هذه الموارد والأموال دوراً كبيراً في مدى كفاءة تنفيذ السياسات العامة في قطاعاتٍ مختلفة في المجتمع (سياسات الضرائب ، سياسات الخدمة العسكرية ، سياسات الجباية المختلفة كالنظافة وخدمات المدن مثلاً). في هذا الميدان تُظهر الأدوات المؤسسية للحكم الرشيد لفاعلية الحكومة وجود تدهورٍ دائمٍ في هذا المؤشر منذ العام 1996 (أنظر الأشكال البيانية السابقة من 1 إلى 6) .

- ترشيد القدرات المؤسسية التوزيعية Distributive Capacities

هي قدرات التنفيذ الهادفة إلى توزيع المنافع والقيم في المجتمع وفقاً لفكرة التوازن بين النظام السياسية والبيئة المحيطة به. في هذا الصدد تبرز الأنشطة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في سبيل توفير الفرص أمام الأفراد والجماعات في المجتمع مثل / برنامج توزيع الثروة ، المنح الزراعية للفلاحين ، المبالغ التي تصرف للمحافظين لمواجهة الطوارئ البيئية .. الخ . يلعب ميزان (المنافع مقابل التكلفة) دوراً كبيراً في تحديد ثم تحليل وتقييم هذه القدرات. في هذا الميدان توضح الأدوات المؤسسية للحكم الرشيد لفاعلية الحكومة Government Effectiveness وجود تدهورٍ دائمٍ في هذا المؤشر منذ العام 1996م .

- قدرات الإصلاح والتطوير التشريعي والتنظيمي والإداري Regulative Capacities

وتجسدها جميع التعليمات الحكومية التي تتعلق بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات الخاصة بالأفراد والجماعات في المجتمع من أجل توكي المصلحة العامة وتطبيق القانون في أرجاء الدولة. وفقاً لهذه القدرات المؤسسية التنظيمية ، توظف الدولة الأدوات القانونية الجبرية الملزمة، إلى جانب التوعية المجتمعية عبر النصح والإرشاد وتسمى السياسات العامة التي تتوفر لها القدرات المؤسسية التنظيمية بالسياسة العامة التنظيمية . ولكي يتم تصميمها وإقرارها ، لابد من معرفة مساحة السلوك الإنساني والنشاطات الخاضعة للتنظيم والتشريع في المجتمع من أجل تحديد نطاق وحدود السياسات التنظيمية المتعلقة بكل قطاع من قطاعات الحياة العامة مثل تنظيم الأحوال الشخصية ، وضبط وتنظيم الشؤون الأمنية ، كذلك ضبط وتنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية ، والشؤون الاتصالية والمواصلات والمرور ، أيضاً ضبط وتنظيم شؤون التوظيف والوظائف الإدارية ، و شؤون العمل السياسي والتقني.

3.2- قضية الإذعان المؤسسي Institutional Compliance

إن الإذعان يعني ببساطةٍ شديدة التزام الناس بالقواعد النافذة للمؤسسات وأن لا يتصرفوا بالطريقة غير المرغوب بها بل بما تصوغه الدولة من تدابيرٍ مؤسسيةٍ في داخل المجتمع من خلال ما يعرف بأدوات

السياسة العامة⁴ والتي تسهم في تنشيط عنصر الإذعان ولعل من أبرز هذه الأدوات التدابير التنظيمية والتشريعية Regulations التي يتم تصميمها من أجل توفير سياسة تنظيمية عليا.

يعتبر تحليل عنصر الإذعان Compliance من المجتمع و المواطنين حيال المؤسسات من الموضوعات الشائكة والملحة في وقتنا الراهن نظراً لأن جميع المؤسسات في المجتمع تهدف إلى السيطرة على السلوك البشري بشكلٍ أو بآخر أو من أجل توجيه الشعب لأن يتصرف وفقاً لرؤية الحكومة المؤسسية نحو الأهداف العامة التي صنعتها التشريعات . من الأمثلة الحية على تنظيم الإذعان المؤسسي والامتثال في السياسات العامة ما يعرف ببراءة الاختراع ، التنظيم الإسكاني ، محاربة جرائم السطو المسلح ، الامتثال لسياسات الدولة في الإنتاج الزراعي ، تنظيم المرور ، تنظيم الانترنت .. الخ.

4.2- قضية حسم العلاقة بين المستويات الوطنية والمحلية في إدارة الحكم

إن العلاقة بين المستويات الوطنية والمحلية في ليبيا هي علاقة غير واضحة ومعقدة منذ زمن طويل . لكنها فاصلة في أية إصلاحات مؤسسية قادمة . فبالنظر إلى أطول تجارب الإدارة الحكومية الليبية (أي الجمهورية والجمهورية) ، فقد مثل القانون رقم (1) لسنة 2001م السابق والملغي بموجب القانون رقم (1) لسنة 2007 م المعدل بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية -التشريع الذي صمم لتحديد أساس عمل السلطين التشريعية والتنفيذية الذي تنطلق منه الترتيبات المؤسسية نحو نوع من "اللامركزية الموجهة" في إدارة الحكم . كما لوحظ أن هذا القانون كان متوازياً مع استمرار العمل بالقانون المالي للدولة (شديد المركزية) في مواده والذي يعامل الدولة الليبي كإقليم واحد وتم تقديم اختصاصات كل من مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة واللجان القطاعية الحقيقية دون أن تتحدث هذه التشريعات عن وجود نمط تنظيمي واضح للحكم المحلي واللامركزية المنضبطة . فتحليل هذا القانون الأخير باعتباره أكثر الترتيبات المؤسسية المؤثرة في شكل إدارة الحكم المحلي يوضح بجلاء وجود العيوب التالية به : (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005 : 5 و 6) :-

1- وجود تداخل وتضارب وعدم وضوح في الاختصاصات بين المستويات السياسية والإدارية المختلفة وداخل المستوى الواحد .

2- عدم وجود توازن بين المسؤوليات والاختصاصات المسندة إلى المستويات التشريعية والإدارية

المختلفة وبين السلطة الممنوحة لها لضمان أدائها لضمان أدائها لمسؤولياتها وفرض وتنفيذ قراراتها .

3- عدم وضوح وشفافية وفعالية مستويات المحاسبة والمساءلة نظراً لتعدد سلطة الأمر والتنفيذ بين المستويات والإدارات وداخل المستوى الواحد والإدارة الواحدة ، مما جعل من الصعب تحديد المسؤولية والسلطة والإخضاع للمحاسبة.

⁴ مثل الوثائق التشريعية (القوانين والقرارات واللوائح) ، تقارير الرقابة الإدارية والمراجعة المالية ، وثائق تقييم الأثر التنظيمي والمؤسسي .

كما إن تعدد الهويات المؤسسية للعلاقة بين المستويين بدءاً من التضارب والتصادم في الاختصاصات والمسؤوليات جاءت به فلسفة سلطة الشعب "كهوية مؤسسية رابعة" للحكمين الوطني والمحلي بعد الهوية الاتحادية (الفيدرالية 1951-1963) ، مروراً "بهوية الإدارة المحلية"، ثم "هوية اللامركزية في النظام الجمهوري" ضمن حقب التطور المؤسسي الحكومي الليبي كلها قد ترتبت عن المظاهر التالية المؤثرة في العمل المؤسسي للحكمين الوطني والمحلي :-

1- قيام الإزدواجية في البناء المؤسسي التنظيمي للحكم الوطني حيث قام ازدواج في الاختصاصات بين المستوى التنفيذي الوطني المتمثل في اللجنة الشعبية العامة (مسمى الحكومة خلال تلك الفترة) ، والمستوى التنفيذي المحلي الذي تمثل في الشعبيات (مسمى البلديات آنذاك) . كما قام تصادم آخر واضح في الصلاحيات التشريعية بين كل من أمانة مؤتمر الشعب العام (السلطة التشريعية) وأمانة المؤتمرات الشعبية الأساسية (بعض مجالس الأحياء حالياً) وأمانة المؤتمرات الشعبية للشعبيات (مجالس البلديات) .

2- عدم مراعاة "وحدة الأمر الحكومي التنفيذي" للجنة الشعبية العامة (للحكومة) وتدخل مؤتمر الشعب العام كثيراً في عملها (ظاهرة الإفتتات المؤسسي) .

3- كان لعدم ثبات واستقرار البنى والهياكل والمؤسسات المختصة في القطاع الاقتصادي دور رئيس في تفاقم المشاكل التي تواجه الاقتصاد الليبي. وبصورة أكثر تحديداً فإن التغيرات المختلفة في هيكلية البلديات واللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية النوعية ذات الصلة المباشرة بالقطاع الاقتصادي أدت إلى عدم الاستقرار الإداري الذي يعد عاملاً ضرورياً لاستقرار السياسات الاقتصادية على المستويين التشريعي والتنفيذي ، حيث تعددت القوانين والقرارات المنظمة للوحدات الإدارية المحلية واللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة النوعية المتعلقة بالقطاع الاقتصادي. كما أدى عدم الاستقرار في الأجهزة التنفيذية للأمانات المتصلة بالقطاع الاقتصادي ، وتكرار حالات الدمج والفصل والإلغاء إلى عدم وجود قدرة تنظيمية تنفيذية لهذه الأجهزة على تنفيذ السياسات الاقتصادية المقررة بكفاءة وفعالية ، بسبب اختلاف الرؤى التنفيذية للقائمين عليها ، وتشتت المسؤولية وعدم فاعلية المتابعة والرقابة ، كما أدت هذه التغيرات إلى تدني مستوى الكفاءة الإدارية ، وذلك بسبب تكرار حالات الدمج والفصل والإلغاء وأثرت هذه التغيرات بصورة مباشرة على القدرات المؤسسية لهذه الأمانات (الوزارات حالياً) على جمع وتوفير البيانات الاقتصادية الأساسية اللازمة لاتخاذ سياسات اقتصادية واضحة وسليمة. فمن الملاحظ عدم توفر بيانات دقيقة ومنظمة حول مستوى التضخم ومؤشرات التجارة الداخلية والخارجية وأنماط الاستهلاك ومستويات الدخل وغيرها من المؤشرات ، مما أدى في بعض الأحيان إلى تخبط وتضارب السياسات الاقتصادية المختلفة ، وإلى سوء تخصيص واستغلال الموارد الاقتصادية للدولة.

كذلك ظهر عدم وجود قدرات مؤسسية للتشريع الحقيقي لدى المؤتمرات الشعبية الأساسية بسبب السيطرة المركزية المطلقة للحكم الوطني ووجود تفويض شكلي للمؤتمرات الشعبية بالإقصاد وإعلان القرارات فقط . أخيراً ، وفي علاقة الحكيم الوطني بالمحلي خلال المرحلة الانتقالية ، يجسد صدور القانون رقم 59 لسنة 2012 م بشأن الإدارة المحلية في ليبيا ولأحتته التنفيذية التشريع الأبرز والوحيد المنظم للحكم المحلي واللامركزية في ليبيا ، و قد كشف هذا التشريع المتسرع عن وجود معضلتين مؤسستين جوهريتين تعيقان الخدمات والتنمية بين الماضي الحاضر في ليبيا هما :- أولاً- معضلة النصوص القانونية المتعلقة بالأحكام المالية لوحدات الإدارة المحلية . أما الثانية - فهي معضلة المركز القانوني المالي لوحدات الإدارة المحلية من واقع القانون ولأحتته التنفيذية (بعية 2019) .

في المعضلة المؤسسية الأولى المتعلقة "بالنصوص القانونية التي تتعلق بالأحكام المالية للحكم المحلي " نجد أن المادة (5) نصت على تمتع البلديات بالذمة المالية المستقلة في حين أن المادة (12) تناقض ذلك بنصها أن ميزانية المحافظة تتم بعد اعتماد مجلس الوزراء لمخصصات وزارة الحكم المحلي (حسب ميزانية البنود) . أيضاً لوحظ تضارب اختصاصات البلديات المالية الواردة في المواد (5 و 27) مع عدة مؤسسات مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية (مادة 42) والمجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي (مادة 46) والموارد البلدية للبلديات (مادة 51 و 52 و 53) . كما استمرت ترتيبات القانون المالي (السابقة في فترة الشعبيات) بنفس التعامل القانوني مع البلديات في الميزانيات التنموية والتسييرية والرقابة المالية وذلك وفق المواد (55 و 56 و 61 و 64) . (الكاديكي 2016) . أما المعضلة المؤسسية الثانية ، فتتجسد في "تحديد المركز القانوني" لوحدات الإدارة المحلية وموقعها كذلك "كمراكز تكلفة" في الميزانية العامة للدولة الليبية .فوق التصنيفين الإداري (سلطات تشريعية وتنفيذية وقطاعات) والاقتصادي (إنفاق تسييري واستثماني) نجد أنه لا يوجد "مركز قانوني واضح" للوحدات المحلية في ليبيا وورودها في أدنى مستويات التصنيف الإداري للميزانية ، كما لم يتبين وجود علاقة لإدارة الحكم المحلي بكافة التقسيمات الإدارية الأخرى سواء على المستوى التنفيذي (قطاعات سيادية او غير سيادية) أو على المستوى التشريعي (الكاديكي 2016)

وبما أن المراحل المؤسسية للميزانية العامة في ليبيا تمر بثلاثة مراحل هي :- الإعداد (من وزارة المالية والتخطيط) و اعتماد الميزانية (من السلطة التشريعية) و التنفيذ والرقابة (من وزارة المالية والتخطيط) بناء عليه ؛ لا يتبين وجود أي دور لوحدات الإدارة المحلية في مراحل الإعداد حيث اقتصر الأمر على ممارسة إعداد التقديرات فيما يتعلق بمخصصات الإدارات المحلية (الكاديكي 2016). ومن ناحية التصنيف الاقتصادي (تسيير وتنمية) لم تبين لنا صلاحيات إدارة الوحدات المحلية بالإفاق الاستثماري على مستوى الدولة ، وإنما اقتصر دور وحدات إدارة الحكم المحلي على التخطيط والاستثمار المحلي غير الملزم . أخيراً ، لم يتبين دور وحدات الإدارة المحلي في إدارة الأموال العامة على مستوى الدولة وضمان

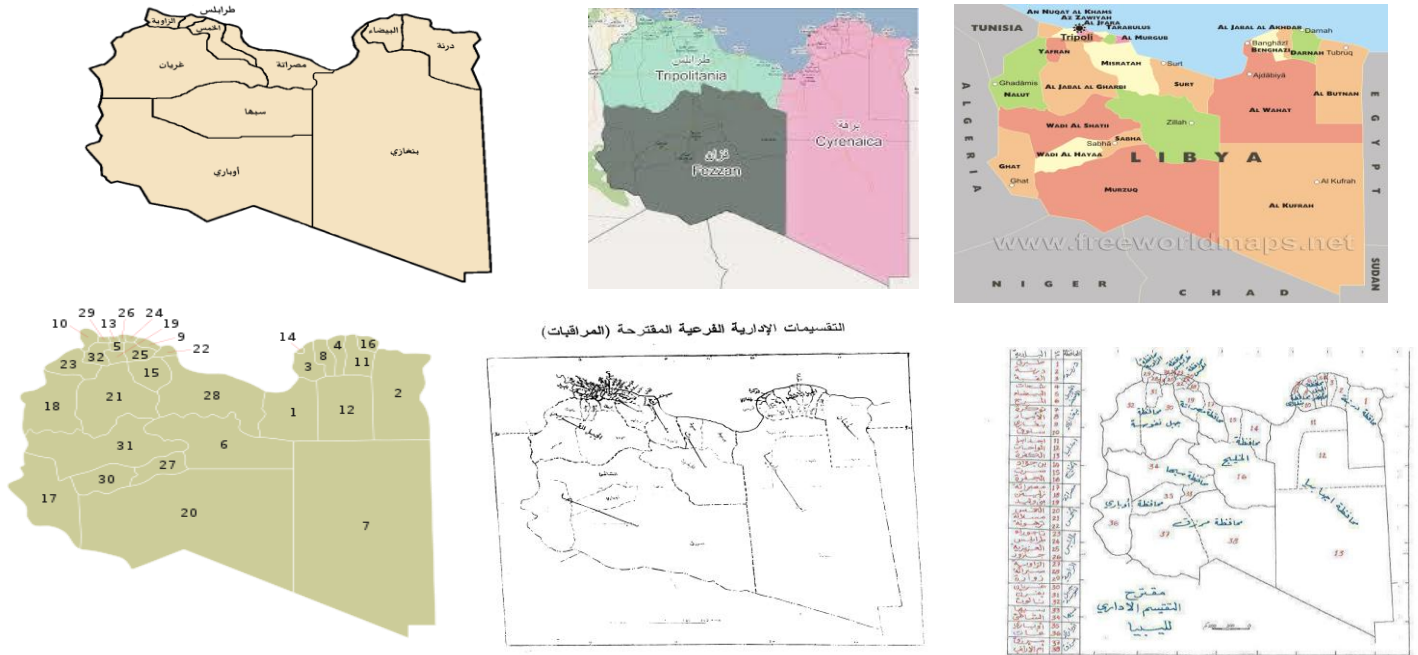
التوزيع العادل للميزانية العامة على مستوى الأقاليم سواء المشروعات والبرامج المحلية أو على مستوى المشروعات والبرامج الوظيفية. أي أن صلاحيات وحدات الإدارة المحلي سوف تعتمد على ما يخصص لها من مخصصات من المركز (الكاديكي 2016).

5.2- حسم إشكالية "الارتباط المؤسسي المفقود" بين كل من التخطيط الحضري والحكم المحلي في ليبيا

يحظى البناء المؤسسي باهتمام كبير في الدراسات المتعلقة بالخدمات الحضرية بل تعدى هذا الاهتمام المؤسسة المقدمة للخدمة الحضرية إلى البيئة الخارجية المحيطة والتي قد تخلق حالة من الإيجابية بحيث تكون عاملاً مشجعاً على تحسين الخدمة و تقديمها و قد تكون من السلبية بما يقلل من جودة الخدمة و يضعفها و قد يؤدي إلى اندثارها و توقفها (الحاج 2019) ، وهنا يثور سؤال أساسي : هل لتخطيط الخدمات الحضرية ارتباط في بنائها المؤسسي بالإدارة المحلية في ليبيا ؟

إن الخريطة الإدارية والسياسية لليبيا بمستوياتها الوطنية والمحلية قد تغيرت عبر التاريخ أكثر من مرة مما جعل مساحتها غير مستقرة طوال الفترات السابقة بل كانت تتسع أحياناً و تنقلص في أحيان أخرى (انظر الشكل رقم 7) و ظلت متخبطة في تغيرات إدارية من حين إلى آخر⁵.

الشكل رقم 7- خرائط متعددة توضح عدم ثبات نظم الإدارة المحلية والحكم المحلي ما دون الوطني في ليبيا



⁵ - بتصريف نقلاً عن الباحث المشار إليه.

فمع بداية الدولة الحديثة ظهرت الدولة الليبية على هيئة دولة فيدرالية تضم ثلاث ولايات هي طرابلس و برقة و فزان ، و كل ولاية تضم وحدات إدارية أقل كالمقاطعة و القائمية و المتصرفية و المديرية و البلدية ، و كانت لكل ولاية ظروفها الخاصة بها من حيث المساحة و عدد السكان و الحياة الاجتماعية فقد كانت تتكون ولاية طرابلس من 5 مقاطعات و 20 قائمية في حين لم تكن هذه المسميات موجودة في برقة و فزان ، و وُزعت المديرية على أساس اجتماعي محض فكل مكون اجتماعي كان ينضوي تحت مديرية ، أما المتصرفيات و البلديات فقد كانت إدارية خدمية . جدول رقم (1) .

جدول رقم (1) التوزيع العددي للأقسام و الوحدات الإدارية بالولايات الليبية (1951 - 1963)

الولاية	المقاطعة	القائمية	البلدية	المتصرفية	المديرية
طرابلس	5	20	21	16	79
برقة	-	-	6	7	7
فزان	-	-	1	6	28
المجموع	5	20	28	29	114

المصدر : الهيئة الوطنية للمعلومات و التوثيق ، التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002 م ، ص 80
 نقلاً عن : عبد السلام محمد الحاج (2019) ، الضوابط الجغرافية لأداء المؤسسات الخدمية في ليبيا، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر وروية المستقبل، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) .

يفيد الباحث (الحاج 2019) أنه و بالنظر إلى التوزيع العددي بالجدول رقم (1) يلاحظ أن الدولة قُسمت إلى وحدات إدارية خدمية على أساس اجتماعي إلى مديريات و على أساس إداري خدمي إلى متصرفيات تتبع بلديات ، و بالتالي كانت المتصرفيات و المديرية هي الوحدات الخدمية الأصغر و التي يتعامل معها المواطن بشكل مباشر في حين كانت سلطات البلدية و الولاية تقدم خدماتها بشكل غير مباشر ، و في العام 1963 م توحدت الدولة الليبية (بنمط الدولة البسيطة) لتضم 13 محافظة هي (طرابلس ، بنغازي ، سبها ، مصراتة ، الخمس ، البيضاء ، غريان ، الزاوية ، درنة ، أوباري) وأبقت على توزيع المديرية و المتصرفيات ، و استمرّ هذا التقسيم إلى بعد قيام الجمهورية في العام 1969 ليقلص العدد إلى عشر محافظات هي (طرابلس ، بنغازي ، غريان ، الزاوية ، الخمس ، مصراتة ، الجبل الأخضر ، درنة ، الخليج ، سبها) ، و في العام 1975 م ألغي نظام المحافظات ليحل محله نظام البلديات التي تتبعها فروع بلدية و محلات تدار بلجان محلية و ذلك بغية التقليل من المركزية و تقريب دائرة الخدمة للمواطن و القليل من حلقاتها و مستوياتها و بعد هذا التقسيم لم تستقر الدولة على تقسيم إداري واحد مما خلق بعض التخبط و الفوضى في انسيابية الكثير من الخدمات الحضرية وبدأت فجوة عدم الترابط المؤسسي بين الإدارة المحلية والخدمات التي تقدمها أو تشرف عليها الدولة و تعقدت الكثير من الإجراءات الخدمية و التي انعكست على المراكز و المؤسسات الخدمية التي تعرضت للإهمال مما أدى إلى تدني

أداءها الخدمي (الحضري) ، وهذا يمكن ملاحظته من خلال النظر في توزيع الأقسام الإدارية الذي تحوّل من 10 محافظات إلى 13 منطقة جغرافية تضم 340 مؤتمراً شعبياً في العام 1993 م ليتغيّر مرة أخرى في العام 1998 م ليتحول إلى 31 شعبية تضم 415 مؤتمراً شعبياً (الحاج 2019) ، و استمرت التغيرات إلى حين صدور قرار المؤتمر الوطني في 2013 م القاضي بتسمية البلديات و كان عدد البلديات 90 بلدية إرتفع عددها إلى 99 ثم 103 بلدية ، و هذه التغيّر في أعداد الوحدات الإدارية كان نتاجاً لعدد من العوامل الاجتماعية و السياسية و الأمنية و يظهر بشكل واضح إشكالية الارتباط المؤسسي المفقود بين الحكم المحلي والتخطيط والخدمات الحضرية⁶ ، و انعكس سلباً على الخدمات و خطط التطوير العمواني والحضري طيلة الفترات السابقة ، بل يمكن القول أنه زاد تفاقماً واتسعت الفجوة بشكل معيق للتنمية المحلية منذ توقف العمل بالمخططات الحضرية في مطلع التسعينيات⁷ ، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة إعتماد معايير واضحة ومستقرة مستقبلاً لتحديد الوحدات الإدارية بمختلف مستوياتها مع مراعاة الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية و الأمنية في هذا التحديد ، مع ضرورة إجراء دراسات مستفيضة على الهيكل العام للدولة و رسم خارطة للتقسيم الإداري تراعي كل العوامل و الظروف الحضرية .

1.5.2- الارتباط المؤسسي بين التخطيط الحضري والحكم المحلي : الإطار الجغرافي لقانون الإدارة المحلية :

يفترض أن تقدم تشريعات الإدارة المحلية صورة الارتباط الوثيق بين المكان والإدارة المحلية ، لأنها لا تعدو كونها تنظيمياً لاستغلال المكان و التعامل الإيجابي معه. فالتشريع يقدم التحديد الدقيق للعلاقة بين هذا المكان لشاغليه (الحاج 2019) ، و بالتالي يتحدد شكل تأثير كل منهما في الآخر ، مما جعل لهذه الحالة التشريعية إطاراً جغرافياً تحكمه عدد من الضوابط التي ترسم ملامح هذه العلاقة التبادلية ، ونطرح في هذه الورقة تساؤلاتنا المهمة للإصلاح المؤسسي المحلي النابعة من جهد الباحث السابق :-
فهل قدم التطبيق الواقعي لقانون الإدارة المحلية في ليبيا رسداً للعلاقة بين المكان و شاغله ؟ ، وهل رسم تدفقات الخدمة الحضرية بما يكفل انسيابية وصولها لمستحقيها ؟ وهل راعى القانون الظروف الطبيعية و البشرية و الاقتصادية و الاجتماعية و الأمنية بما يحقق تدفقات الخدمة و الانتاج ؟ .
بالتالي تبرز الظروف المؤثرة في تحديد مستويات الخدمة و اتحاضاتها و تنتوع الضوابط الجغرافية في هذا الإطار ، و أورد القانون من خلال لوائحه التنفيذية المجال الخدمي والسياحي مثل المصائف و المناطق الترفيهية و الفضاء العام و مجالات حركة النقل داخل الوحدات الإدارية و خارجها ، و المرافق العامة ، و كل ذلك بغية تيسير تدفق الخدمات داخل الوحدات الإدارية و فيما بينها (الحاج 2019) .

⁶ -بتصرف نقلاً عن الباحث المشار إليه .

⁷ - بتصرف نقلاً عن الباحث المشار إليه.

إدراك ماهية الخدمات الحضرية في الإصلاح المؤسسي للحكم المحلي

إن الإصلاح المؤسسي للحكم المحلي الحضري مرتبطين يتطلب كذلك على قضية ارتباط المؤسسة الخدمية بدائرة الخدمة الحضرية . فالضوابط المؤسسية للخدمات الحضرية (الصناعية والتعليمية والصحية والترفيهية) ترسم الشكل العام لنطاق الخدمة الحضرية وهي الحدود المكانية التي تقوم عليها خدمة ما بتغطية السكان الواقعين فيها من حيث الحصول على الخدمة وهو الأمر الذي أربكته التغييرات الهيكلية والتنظيمية لنظم الإدارة المحلية وجعلته في معزل عن استقرار الخدمات الحضرية .

يضيف الحاج كذلك في مساهمته عن قضية الارتباط المؤسسي بين المكان والإدارية المحلية أنه وورغم أن ليبيا كغيرها من الدول اعتمدت معايير تخطيطية خاصة بها و إن كانت لا تختلف كثيراً عن المعايير الدولية المتعارف عليها ، إلا أن خصوصية المجتمع الليبي و أعرافه كانت لها بصمة واضحة في إرساء بعض المعايير و الإشتراطات و الضوابط فظهرت المعايير المكانية في التخطيط العمراني الحضري التي يعبر عنها الجدول رقم (8) التالي والذي نلاحظ فيه الارتباط المكاني لبعض المعايير . فمثلاً وفي تحديد المسافة المقطوعة من قبل المستفيد للوصول إلى المؤسسة الخدمية الحضرية - في كثير من دول العالم - غالباً ما تقرن المسافة المقطوعة بزمن الوصول و الوسيلة المستخدمة في الوصول ، و مع أن دليل معايير تخطيط هذه الخدمات أغفلها إلا أنه من المتعارف عليه بأن المسافات التي تقل عن الكيلومتر و النصف يتراوح زمن الوصول فيها ما بين 5 - 7 دقائق و في الغالب يكون السير على الأقدام هو الوسيلة المستخدمة ، و هذا ما ينطبق على المرافق التعليمية و الصحية الأولية و الأساسية ، أما العيادات و المستشفيات العامة و المتخصصة فزمن الوصول إليها يكون أطول و يحتاج المستفيد إلى استخدام وسيلة للنقل ، و يبيّن الجدول رقم (2) أعداد السكان المستفيدين مما تقدمه هذه المؤسسات من خدمات ، مع ملاحظة العلاقة الطردية بين عدد المؤسسات المقدمة للخدمة مع عدد السكان ، كذلك العلاقة الطردية بين نصف قطر دائرة التخدم و عدد السكان المستفيدين من خدمة المؤسسة الواحدة ، فعلى سبيل المثال يلاحظ أن المستفيدين من خدمة المستشفى العام أكثر من 30 ألف نسمة أي ما يقارب عدد سكان مدينة متوسطة و بالتالي تتسع دائرة التخدم لتشمل كل رقعة المدينة ، في حين تخدم الوحدة الصحية الأولية عدد لا يتجاوز الخمسة آلاف نسمة ، و هو ما يساوي عدد سكان قرية أو مجاورة سكنية صغيرة ، و هذا الأمر ينطبق على كل أنواع الخدمات تقريباً (الحاج 2019) . لكن يبقى السؤال الكبير المطروح منا في هذه القضية تعقياً على طرح الباحث الجغرافي :- هل وجد تناغم بين قوانين الإدارة وترتيبات الإدارة المحلية المتعاقبة في ليبيا مع مثل هذه المعايير الخاصة بالارتباط المكاني ؟ وهل اقترن هذا الارتباط المكاني بوجود ارتباط مؤسسي بين التخطيط الحضري و تخطيط وتنظيم الحكم المحلي ؟

تسهم قضية العلاقة بين الموقع الجغرافي ودائرة التخدم الحضري أكثر هنا في تسليط الضوء على ضرورة استقرار التصميم المؤسسي الحضري في ليبيا ، حيث يلاحظ التباعد فيما بين المؤسسات الخدمية ذات

الطبيعة الواحدة داخل المركز الحضري مما يعطي دوائر التخدم الحضري شكلاً غير منتظم ، وهذا التشوه في "دائرة التخدم الحضري " له انعكاس سلبي على المؤسسة الخدمية الحضرية ، فقد يؤدي في بعض الأحيان إلى إجهاد المؤسسة الخدمية (كما يحدث الآن في المدن الكبرى) و ذلك لتقدمها خدمات لأكثر من طاقتها الاستيعابية وهذا أفضى إلى سوء استخدامات الأراضي وتشوه دوائر التخدم والفوضى في المدن الليبية الكبرى (بنغازي وطرابلس مثلاً)⁸.

بناء عليه يقترح الباحث في مساهمته بمؤتمر الإصلاح المؤسسي في هذه القضية أن "الضوابط الجغرافية للإصلاح المؤسسي " يجب أن تكون حاضرة ومستقرة في تشريعات وتدابير الحكم المحلي القادمة ، بالتالي تركز برامج الإصلاح المؤسسي على تحليل البيئة الداخلية في المقام الأول ، وهي التي تتمثل في نقاط القوة و نقاط الضعف الخاصة بالمؤسسة الخدمية ، و فلسفة الإصلاح المؤسسي تتلخص في التقليل من نقاط الضعف و دعم و تقوية نقاط القوة ، و هنا قد لا تحتاج برامج الإصلاح أي تحليل لعلاقتها بالمحيط الجغرافي ، وهذا في حد ذاته قصور كبير لأن الإصلاح يكون عملية شاملة تشمل البيئتين الداخلية و الخارجية ، و لذلك ينبغي اتباع الشمولية في هذا الإصلاح ، و لإصلاح البيئة الخارجية للمؤسسة الخدمية التي تؤثر بشكل مباشر و غير مباشر في أنشطة و قرارات المؤسسة و تخرج عن نطاق سيطرتها يجب الأخذ بعين الاعتبار الأثر الذي تسببه الظروف الجغرافية في إعداد برامج الإصلاح المؤسسي و تنفيذها و التي تحدد قدرة المؤسسة على المنافسة من جهة وعلى قدرتها على مواجهة المخاطر و التهديدات من جهة أخرى ، فالظروف الجغرافية عوامل قوة أحياناً و عوامل ضعف أحياناً أخرى فالتوزيع المكاني للمؤسسات يمكن أن يكون عامل قوة مؤسسي إذا ما أختير بعناية و يمكن أن يضعف من أداء المؤسسة و أن يقلل من قدرتها التنافسية و بالتالي فالإصلاح المؤسسي هنا يجب أن يكون متعلق بالموقع لا بهيكلية المؤسسة ، و في ليبيا ذات المساحة الشاسعة و الندرة السكانية تبدو الحاجة ملحة لإصلاح المؤسسات و بقدر هذا الإلحاح تفرض الظروف الجغرافية نفسها كعناصر مهمة في هذا الإصلاح المؤسسي ، خاصة و أن الظروف الجغرافية لها أثر بالغ في أداء المؤسسات الخدمية بمختلف أنواعها التعليمية و الصحية و الثقافية و الترفيهية و الإدارية ، فتؤثر في أداءها و حركة المستفيدين منها و المسافات المقطوعة و زمن الوصول إليها و في جودة ما تقدمه من خدمات (الحاج 2019) .

جدول رقم (2) المعايير المكانية للخدمات التعليمية و الصحية في ليبيا

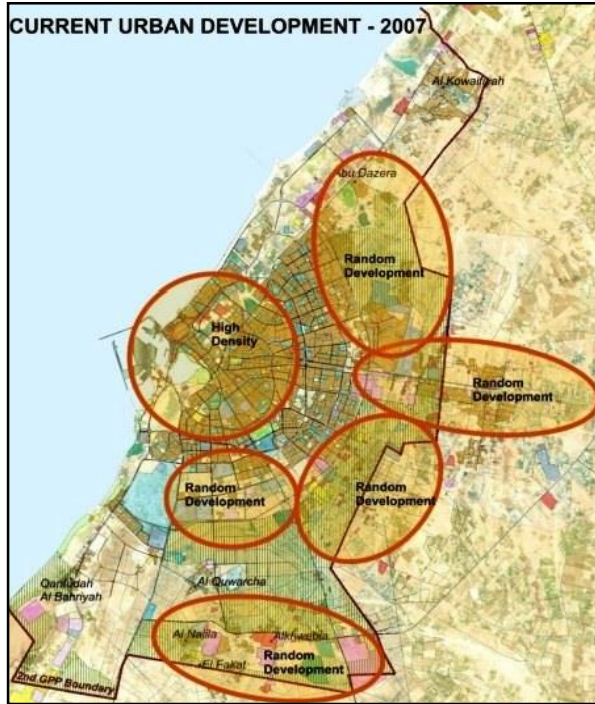
المؤسسة	عدد السكان	نصف قطر دائرة التخدم
روضة	4000	500 متر
مدرسة ابتدائية	1000 - 4000	500 متر
مدرسة إعدادية	5000 - 15000	500 متر
مدرسة ثانوية	7000 - 18000	1500 متر
وحدة صحية أساسية	2000 - 5000	القرى و المجاورات السكنية

⁸ - بتصريف نقلاً عن الباحث المشار إليه.

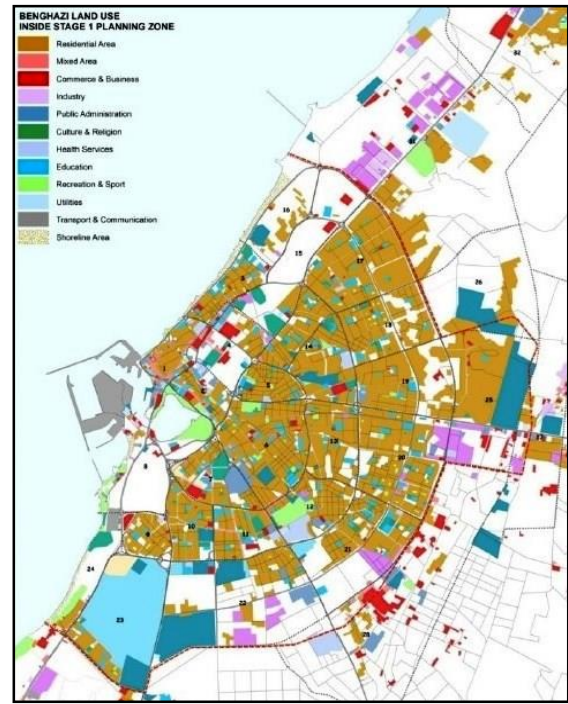
القرى الكبيرة	30000 - 15000	مركز صحي أساسي
الأحياء بالمدن الكبرى	60000 - 40000	عيادة مجمعة
المدن المتوسطة	أكثر من 30000	مستشفى عام
المدن الكبرى	أكثر من 150000	مستشفى متخصص
ملحقة بكل الوحدات الصحية	15000 - 8000	صيدلية

المصدر : عبد السلام محمد الحاج (2019) ، الضوابط الجغرافية لأداء المؤسسات الخدمية في ليبيا، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) . يذكر الباحث استناده في هذه إلى لجنة تقييم الدراسات الخاصة بالمخططات المحلية و الإقليمية ، التقرير رقم 2 ، دليل معايير التخطيط العمراني ، غير منشور ، ص ص 10 - 12 .

الشكل رقم (9) و تشوه استخدامات نمو الاستخدامات والأحياء العشوائية في بنغازي



الشكل رقم (8) فوضى وانفلات الأراضي ودوائر الترخيم الحضري في مدينة بنغازي



المصدر : خيرية الهادي باله (2008) ، مستقبل مدينة بنغازي بين تحديات الواقع وأحلام التطلع، المؤتمر الإقليمي الثاني/ المبادرات والإبداع التنموي بالمدن العربية.

6.2- حسم قضية الإصلاح المؤسسي كآلية من آليات العدالة الانتقالية (القانون ودوره في المصالحة الوطنية الشاملة ومنع الفساد) .

تبرز لنا في هذه القضية تحديات جمة تحتاج بالدرجة الأولى إلى إصلاح مؤسسي مبني على العدالة الانتقالية وأبرز هذه التحديات ما يلي (ابحج 2019) : تعدد وانقسام السلطات الشرعية في البلاد ، كذلك غياب الدور الفاعل للمؤسسات الرقابية سواء في الجانب المالي أو الإداري، فديوان المحاسبة والرقابة الإدارية بحسب التقارير الصادرة عنهما يوضحان حجم التجاوزات التي تصل إلى حد الفساد في مؤسسات الدولة. أيضاً المعاناة الاقتصادية للمواطن والمتاجرة بقوته دون محاسبة من هو مسئول. برزت خلال السنوات الأخيرة تحديات الاقتتال بين أبناء الوطن الواحد وفتح الحدود أمام المتطرفين من الخارج. كما

ظهر للعيان الإحباط الذي أصاب المجتمع المدني خاصة بعد استهداف أكثر قاداته فاعلية والمنتسبين إليه فمن لم يقتل أرغم على الخروج خارج ليبيا نتيجة لتعقبهم، ناهيك عن نقص موارده. أخيراً ظهور تشكيلات عسكرية غير شرعية بمسميات مختلفة تتلقى الدعم المالي من ميزانية الدولة دون أن تخضع في أعمالها للرقابة والمحاسبة بحسب ما ينص عليه القانون المالي للدولة (ابحیح 2019) .

ومن خلال استقراء القوانين الصادرة في ليبيا والمتعلقة بالعدالة الانتقالية نلاحظ أن هذه القوانين جاءت ناقصة من حيث معالجة كافة الآليات التي تستوجبها التجربة الليبية بدءاً من القانون رقم 4 لسنة 2011 الصادر عن المجلس الوطني الانتقالي بشأن إرساء قواعد المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية مروراً بالقانون رقم 17 لسنة 2012 الصادر أيضاً عن المجلس الوطني الانتقالي وبنفس الشأن ذاته، وانتهاءً بالقانون رقم 29 لسنة 2013 الصادر عن المؤتمر الوطني العام بشأن العدالة الانتقالية. فهل كانت هذه القوانين ضامنة لتطبيقها أم كل منها كان مجرد ترف فكري ووهم بأن في ليبيا قوانين تسعى إلى تكريس العدالة الانتقالية وتهدف إلى إصلاح ذات البين التي شابت العلاقات بين أبناء الوطن الواحد؟ (ابحیح 2019) . وبشأن ما ورد في مسودة مشروع الدستور بخصوص الإصلاح المؤسسي كذلك الأعمال ، فإن التراكمية التي قامت بها الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور وضعت ركائز لما ينبغي أن تكون عليه إدارة المرافق العامة إذ تنص المادة الحادية والعشرون على أنه "تؤسس المرافق العامة، وتدار، وفق معايير الحوكمة الرشيدة، واحترام حقوق الإنسان، وتضمن حق المنتفعين بها في تلقي خدماتها بانتظام، واطراد، وبشكل متكافئ، وفي معالجة شؤونهم بنزاهة وفي تقديم التماساتهم وشكاويهم، والرد عليها، وتلتزم بتسيب قراراتها، وتبسيط إجراءاتها، والتقييم الدوري لأدائها وفق ما يحدده القانون". أما المادة 181 المتعلقة بالعدالة الانتقالية فقد نص المشروع في الفقرة الأولى من هذه المادة على ما يلي "تلتزم الدولة بتطبيق تدابير العدالة الانتقالية؛ ويصدر قانون ينظم كشف الحقيقة، وتعويض الأضرار، والمساءلة، والمحاسبة، وفحص المؤسسات" (ابحیح 2019) . ومما يجدر ملاحظته أن مسألة العدالة الانتقالية بصفة عامة والإصلاح المؤسسي بصفة خاصة كان محل اعتبار بشكل أكبر في الأعمال التراكمية للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور بدءاً من أعمال لجنة الحقوق والحريات والتدابير الانتقالية كذلك مخرجات لجنة العمل الأولى والثانية وحتى المشروع الذي تم التصويت عليه بتاريخ 2016/4/19 والذي تم إلغائه بمقتضى حكم قضائي كان أكثر دقة وأكثر تحديداً لهذه المسائل إذ في إطار توافقات الأعضاء المؤيدين للمشروع لم يتم إلغاء عمل اللجان السابقة بل تم الإبقاء عليها وكان مسارها بخصوص الإصلاح المؤسسي تحديداً كالتالي إذ نظمت المادة 198 من المسودة التي تم التصويت عليها يوم 2016/4/19 مسألة فحص المؤسسات وهي بعنوان ضمانات عدم التكرار وذلك بالنص على أنه "تلتزم الدولة باتخاذ التدابير الآتية في الإصلاح المؤسسي :

1- فحص المؤسسات العامة لإصلاحها بنيوياً واستبعاد المساهمين في انتهاكات حقوق الإنسان وجرائم الفساد منها، ومراجعة مدى استحقاق الرتب والدرجات والمراكز الوظيفية بها وفق القانون. مع وجوب حل ما يتعارض منها مع الدستور.

2- تفكيك التنظيمات المسلحة كافة ونزع أسلحتها ، وإعادة التأهيل النفسي والمهني لأفرادها.

3- الكشف عن حقيقة المنازعات المجتمعية وبيان أسبابها ومعالجتها بشكل جذري لتحقيق المصالحة الوطنية".

4- وهذه المعالجة لمسألة العدالة الانتقالية وفحص المؤسسات لا نجده في المشروع الأخير الذي قدم مجلس النواب والذي تم التصويت عليه بتاريخ 2017/7/29 إذ في إطار المقايضات التي تمت بين بعض أعضاء الهيئة للحصول على نصاب التصويت تمت التضحية بالعديد من المسائل التي تعتبر جوهرية لمستقبل البلاد ولتعزيز الديمقراطية ومكافحة الفساد وتعزيز مبدأ الشراكة. وبناء عليه جاء هذا المشروع الأخير خالياً من هذه المعالجة، كما تمت التضحية ببعض المسائل الأخرى التي تتصل بشكل مباشر مع مسألة الإصلاح المؤسسي وهي متمثلة في المادة 201 من المسودة التي تم التصويت عليها يوم 2016/4/19 بعنوان استرداد أموال الوقف والتي تنص على "تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة لتعقب واسترداد أموال الوقف وإعادة تقويم استغلالها واستثمارها بما يضمن تحقيق أغراض الوقف". كذلك ما تنص عليه المادة 207 من المسودة التي تم التصويت عليها يوم 2016/4/19 بخصوص الاستثمار والتي تنص على ما يلي "على الجهات المختصة بالدولة مراجعة عقود الاستثمار التي تتوافر بشأنها فساد مالي أو إداري، والتي تم إبرامها خلال الفترة من 1980م إلى نفاذ هذا الدستور، واتخاذ الإجراءات اللازمة دون اعتداد بآثار التقادم بشأنها".

5- لذلك لا بد من البحث في مسألة الإصلاح المؤسسي كحاجة ملحة للمرحلة القادمة وفق آلية تراعي مسألة الشفافية ومكافحة الفساد من جانب وتراعي مسألة عدم إمكانية الإفلات من العقاب كجانب آخر لكي يتحقق مفهوم ضمان عدم التكرار مستقبلاً ولبناء دولة القانون والمؤسسات وفق أسس سليمة.

وتقترح الباحثة د. ابتسام ابحيح كيفية الوصول للإصلاح المؤسسي في قضية العدالة الانتقالية في ليبيا وفق الحلول الآتية :-

أولاً- لا بد من اعتبار الإصلاح المؤسسي للعدالة يمثل المصلحة الوطنية العليا كونه كونها عنصر أساسي

لأي إستراتيجية تسعى لاستقرار ليبيا أهمها الإستراتيجية القائمة على تطبيق العدالة الانتقالية.

ثانياً- التركيز على المؤسسات العامة الأخرى التي لا بد من تخضع للإصلاح المؤسسي وفحص السجلات وأهمها قطاع العدالة المتمثل في القضاء والأمن والشرطة وكذلك المؤسسة العسكرية التي يجب أن تحتكرها الدولة وأن تكون قائمة على الحياد التام ومهمتها حماية الوطن والدستور.

ثالثاً- يأتي بعد ذلك دور المؤسسات الرقابية في عملية الإصلاح المؤسسي وفحص السجلات وهي متمثلة لدينا في ديوان المحاسبة وجهاز الرقابة الإدارية والهيئة الوطنية للشفافية ومكافحة الفساد إلى أن تتم عملية الإصلاح المؤسسي في كافة مؤسسات الدولة الأخرى.

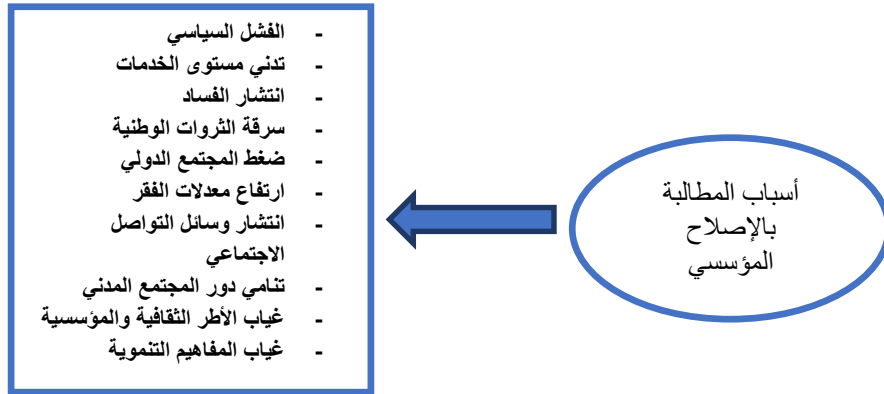
7.2- قضية دعم المجتمع المدني للإصلاح المؤسسي

للمجتمع المدني دور مهم ومفصلي في دعم جهود الإصلاح المؤسسي في ليبيا وتذكر الباحثة د. انتصار العقبي في مشاركتها البحثية ضمن مؤتمر الإصلاح المؤسسي أنه يتطلب أكثر من مدخل ، فلا يظل قاصراً على مدخل أو منظور واحد ضيق سواء أكان هذا المنظور إدارياً ضيقاً أم مدخلاً سياسياً محدود الأفق؟ أم مدخلاً يتعلق بأسس الديمقراطية والشفافية والنزاهة وفق مدخل الحوكمة؟ (العقبي 2019).

وسردت الباحثة الأسباب وراء المطالبة بالإصلاح المؤسسي والتي من أهمها : -

- 1- الفشل السياسي الذي يعانيه المجتمع الليبي اليوم، والذي يبدو في العديد من المظاهر لعل أهمها فقدان الشرعية واتساع الهوة بين الأنظمة السياسية والشارع الليبي، وفقدان الثقة في كل من تقدم لممارسة السياسة وتراجع الثقة في الدولة ومؤسساتها.
 - 2- تدني مستوى الخدمات العامة في مؤسسات المجتمع كافة، مثل التعليم والصحة والبنية التحتية.
 - 3- انتشار الفساد وبكل أنواعه، حتى بات ظاهرة عامة في المجتمع الليبي وأصبحت العديد من الدراسات تروج لفكرة مفادها أن دول العالم الثالث (ومن بينها ليبيا) تمتلك- ولأسباب تاريخية وثقافية- كل عناصر القابلية للفساد الإداري والسياسي.
 - 4- الضغط الذي يمارسه المجتمع الدولي في مطالبته المجتمع الليبي الوصول إلى حلول سياسية وسريعة للأزمة الليبية.
 - 5- ارتفاع معدلات الفقر وزيادة عدد العاطلين عن العمل مما رفع معدلات البطالة.
 - 6- تنامي دور بعض منظمات المجتمع المدني العالمي، التي وفرت بالتالي أشكالاً من الدعم المباشر وغير المباشر للقوى والتيارات الإصلاحية في داخل ليبيا منها: على سبيل المثال المنظمات المهتمة بحقوق الإنسان حيث أخذت تتبع الأحداث في داخل المجتمعات وتعمل على نشرها في التقارير.
- غياب العديد من المفاهيم التنموية كمفاهيم " أخلاقيات العمل " مثلا الذي يعد من أكثر المفاهيم أهمية في عملية الإصلاح المؤسسي وهو مفهوم يعمل على تطبيق المبادئ الأخلاقية على سلوك الأفراد في المنظمات" الذي يعمل على الحد من الروتين ويعمق قيم العمل، والذي أدى بدوره يؤدي إلى ظهور نظم عمل جديدة كالتسليبية والمحاباة ، إن هذه السلوكيات إذا ما وجدت تربة خصبة في المجتمع تصبح تقاليد راسخة وقيماً لا يستغني عنها الموظف في ظل عدم توفر أطر مانعة لظهورها.

الشكل رقم (9) أسباب المطالبة من المجتمع الليبي بالإصلاح المؤسسي



المصدر: انتصار مسعود العقيلي (2019)، دور منظمات المجتمع المدني في تنمية ثقافة الإصلاح المؤسسي وتعزيزها لدى المواطن الليبي، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي: الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي: مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي).

وتواصل العقيلي (2019) عرضها لأهم العوائق التي تقدمها الحالة الراهنة للمجتمع في ليبيا فكلبت بالتالي قيام الإصلاح المؤسسي الحقيقي فأهم عوائق الإصلاح المؤسسي في ليبيا الماثلة للعيان هي :-

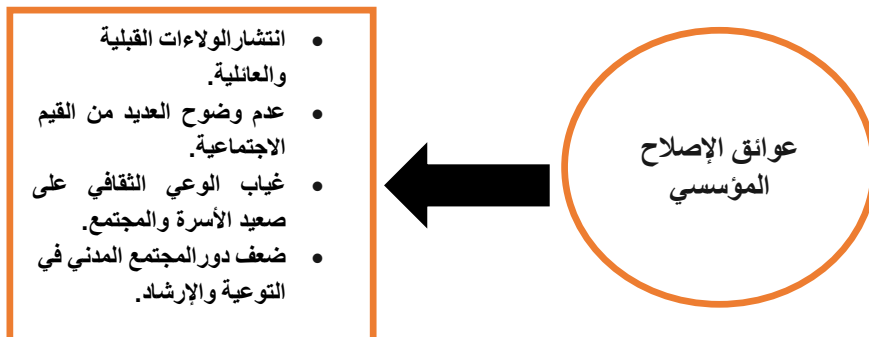
1- انتشار الولاءات القبلية والعائلية التي في بعض الأحيان قد تفوق الولاء للدولة واستمرار اعتبار القبيلة الوحدة الأولى في التنظيم الاجتماعي فيتمركز ولاء الشخص الأول حول قبيلته، مما يعيق عملية الإصلاح المؤسسي الشامل.

2- عدم وضوح العديد من القيم الاجتماعية لدى المواطن الليبي كمفهوم المواطنة والانتماء... إلخ من القيم الإيجابية الداعمة للإصلاح وعدم تبلورها كأساس للعلاقة بين المواطن والدولة.

3- غياب الوعي الثقافي على صعيد الأسرة والمجتمع بالعديد من المفاهيم التنموية التي يتطلبها الإصلاح المؤسسي في المجتمع الليبي.

4- ضعف دور المجتمع المدني في التوعية والإرشاد، مما يجعل دوره في الإصلاح المؤسسي سطحياً ومحدوداً بحيث لا يخوض في قضايا الإصلاح بشكل عميق من أجل إيجاد حلول جذرية للأزمات.

الشكل رقم (10) أسباب المطالبة من المجتمع الليبي بالإصلاح المؤسسي



المصدر: انتصار مسعود العقيلي (2019)، دور منظمات المجتمع المدني في تنمية ثقافة الإصلاح المؤسسي وتعزيزها لدى المواطن الليبي، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي: الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي: مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي).

وتختتم العقبيي (2019) مساهمتها بمؤتمر الإصلاح المؤسسي بالحديث عن آليات عمل المجتمع المدني في نشر ثقافة الإصلاح ،حيث يمكن القول أننا إذا أردنا إصلاحاً مؤسسياً حقيقياً فإن المجتمع المدني يمكن أن يؤدي دوراً هاماً وحساساً في تحقيق ذلك، ويندرج هذا الدور عبر آليات متعددة يمكن عرضها فيما يأتي:- (العقبيي 2019).

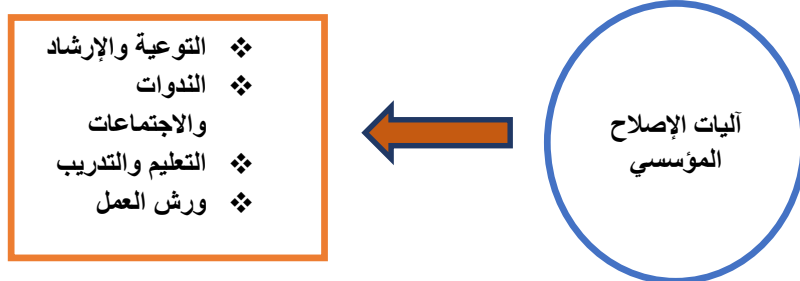
1- التوعية والإرشاد/ يقوم المجتمع المدني بدور فاعل في التواصل مع الأفراد والمؤسسات ، وذلك بالعمل على التوعية بأهمية الإصلاح ومتطلباته، وقد يتخذ من الدعم والشركة مبدأً أولياً، ويحقق المجتمع المدني هذه الوظيفة في الدعم والشراكة بحكم استقلاليتته، وقربه من الناس، والقدرة على التعرف على حاجاتهم بسهولة ويسر. وغالباً ما يطلق على المنظمات المدنية وما تؤديه من دور كبير في عملية الشراكة من أجل تنفيذ السياسات العامة وتحقيق التنمية المستدامة مصطلح "الفاعل المشارك من خارج الدولة" non - state actor وهو مفهوم يشير إلى كل التجمعات المنظمة المشاركة في عمليات التنمية من خارج المؤسسات الرسمية للدولة كالتنقابات المهنية والجمعيات الأهلية والمبادرات المجتمعية المنظمة .

2- الندوات والاجتماعات / التي من خلالها يستطيع المجتمع المدني أن يوصل أفكاره ويوجه رسائله إلى المسؤولين من أجل العمل على تصحيح أخطائهم.

3- التعليم والتدريب/ يؤدي المجتمع المدني دوراً هاماً في التعريف بأهمية الإصلاح ورفع الوعي به وذلك عبر برامج متنوعة تقدم في دورات تدريبية تعليمية، تستهدف العمل على نشر ثقافة الإصلاح في مؤسسات المجتمع المختلفة، ذلك أن تنمية قدرات الأفراد بالتدريب داخل أو خارج المؤسسة يعظم الشعور بالولاء وبالرضا هو من أهم أسباب نجاح المؤسسة أو فشلها .

4- عقد ورش العمل/ التي من شأنها أن تعلم الأفراد القدرة على النقاش والعمل على نشر ثقافة الإصلاح بالطرق السليمة والشكل التالي يوضح ذلك.

الشكل رقم (11) آليات عمل المجتمع المدني لإحداث الإصلاح المؤسسي في الدولة الليبية والمجتمع



المصدر : انتصار مسعود العقبيي (2019) ، دور منظمات المجتمع المدني في تنمية ثقافة الإصلاح المؤسسي وتعزيزها لدى المواطن الليبي، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي).

8.2- ما هي الحلول التي يحتاجها السياق المؤسسي الليبي الآن ؟

إن طرح أية حلول تلزمها وجود شروط محددة واجباً توفرها لدى قيادات الإصلاح المؤسسي الجديد في الدولة الليبية .

8.2- شروط مطلوبة لتحقيق الإصلاح المؤسسي اللازمة للتنمية الوطنية والمحلية

إن تحري واستكشاف التغيير والإصلاح المؤسسي في ليبيا حسب اتجاهات المؤسسة الجديدة يتطلب توفر مرتكزات أساسية مثل: (Buera 2015)

- 1-وجود مواقف ونشاطات واضحة للقادة السياسيين وقادة الإدارة العامة Actionable Attitudes
- 2- إعلان نية واضح بشأن الإصلاح المؤسسي A Declared Will for Institutional Reform
- 3- وجو شروط قانونية وتنظيمية متوفرة لإجراء التغيير في السياسات العامة .
- 4- تحديد دور الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في الإصلاح المؤسسي Formal & Informal Actors/ Authorities
- 5-الفهم العميق للأفكار والمقترحات التي تؤثر في الإصلاح المؤسسي.
- 6-فهم أنماط التفاعل حول الإصلاحات المؤسسية بين النظام السياسي ونظام الإدارة العامة فيه مع كافة الأطراف الرسمية وغير الرسمية وشبه الرسمية وحتى الإقليمية والدولية.

ثالثاً-ملاح مستقبليّة هامة في تحليل الإصلاح المؤسسي في ليبيا وتقديم الحلول العملية

إعادة البناء

لاشك أن قضية إعادة تصميم البناء المؤسسي للدولة الليبية أصبحت تشكل ضرورةً قصوى في ليبيا لعدة أسباب واعتبارات يقف في مقدمتها "الأسباب التشريعية والقانونية" سابقة الذكر نظراً لوجود العديد من قوانين القطاع العام وحقوق الملكية وتبعثر تشريعات العمل و الخدمة المدنية وتنظيم النشاطات العامة لا تزال مصبوغة بالنمط الشمولي للإدارة المؤسسية للدولة ثم تأتي الأسباب الاقتصادية والمالية حيث أن الاعتبارات الاقتصادية توضح عدم وجود تأطير مؤسسي حتى الآن للعلاقة بين القطاعين العام والخاص وأطر التبادل في السوق. كذلك عدم وجود تحديد واضح لهوية مستقرة للاقتصاد المستقبلي في البلاد. أما الاعتبارات المالية في البلاد فتتعلق بعدم قدرة قانون النظام المالي للدولة على مواكبة مطالبات المناطق والجهات وضغوطات الحكم المحلي الواردة إليه وهو ما يثير أيضاً أسباب تحديد العلاقة المؤسسية بين كل المركز والوحدات المحلية في ليبيا وربط الإعدادات المؤسسية الجديدة بشؤون المدن والمحليات حيث تعاني المرحلة الانتقالية في ليبيا من جدل مؤسسي محتدم في هذا الجانب. بموجب ما سبق ذكره ، تقف آلية تقييم الأثر التنظيمي **Regulatory Impact Assessment** على رأس الآليات المستقبلية في التحليل المستقبلي الجديد المصاحب للمؤسسية الجديدة نظراً لكونها قد تم اقرارها والاعتراف بدورها من المؤسسات الدولية المتخصصة مثل منظمة (OECD) للتنمية والتعاون الاقتصادي . إن هذه الآلية

المؤسسية الجديدة تعني ضروره مناقشة وترتيب كافة التفاصيل التنظيمية والتشريعية في البناء المؤسسي الجديد تأسيساً على معيار التكلفة والعائد **Cost Benefit & Analysis** فلا يظهر أي تشريع أو هيكل جديد (أو يراجع قديم) دون إخضاعه لهذه الآلية. فأين سينفذ التشريع الجديد؟ وأي مسؤولية سوف يرتب؟ ومن سيمثل ويُدعن له مؤسسياً من الموظفين أو المواطنين أو المؤسسات الفرعية؟ وأي أعباء أو تكاليف سيسبب؟ (OECD 2008) . لقد حفلت التشريعات الليبية في فترة ما قبل وما بعد 17 فبراير بكثير من التشريعات المتسارعة وغير الناضجة التي كانت تتطلب وجود آلية تقييم الأثر التنظيمي قبل ظهورها لحيز التطبيق المؤسسي (قانون المعاملات المصرفية 2013م ، قانون العفو العام ، المراجعة ، قانون الأحزاب ، قانون 59 لسنة 2012م بشأن الإدارة المحلية) . نأمل أن يكون هذا البحث النظري التمهيدي مقدمةً لبدية تقييمها وتحليلها وإصلاحها وفق تحليل المؤسسية الجديدة حسب الاتجاهين الأكاديمي والمهني .

1.3 - إجابة أسئلة البحث النظري الأساسية، والنتائج والتوصيات

1.1.3 - إجابات الأسئلة:-

إنطلقت هذه الورقة من كل من الأدب الأكاديمي المتعارف عليه حول الإصلاح المؤسسي وتصنيفات النظم السياسية والاقتصادي واستعراض القضايا العاجلة التي يفرضها الواقع في ليبيا وطرحنا الأسئلة التالية:-

س1- ما هي مفاهيم الإصلاح المؤسسي المنفق عليها؟ وما هو المفهوم الذي يجب تبنيه في السياق المؤسسي لإدارة الحكومية الليبية حيال التنمية الوطنية والمحلية؟ ما هو التغيير المؤسسي المطلوب في ليبيا؟

طرح مجلس التخطيط الوطني في يناير 2020 م البرنامج الوطني الليبي لإعادة الاستقرار والإعمار : أجندة استقرار ليبيا 2020- 2030 ، ولوحظ أنه البرنامج الأول من نوعه الذي يدرج استحقاق الإصلاح المؤسسي والإداري والتنظيمي بشكلٍ صريح ضمن مرحلته الثانية وعنوانها " مرحلة الإصلاح الشامل 2020- 2023) . وقد لوحظ أن مفهوم الإصلاح المؤسسي في هذه الوثيقة قد ورد بشكل جزئي ويقترن بالإصلاح الإداري والتنظيمي. وقد يكون التفكير في هذا السياق نابعاً بشكل أساسي مما أسلفنا الحديث فيه في الصفحة (2) حول ماهية الإصلاح ، حيث أنه من أن الصعب ضبط مفهوم متكامل حول الإصلاح المؤسسي لكل المجتمعات. لكن التعريفات الأكاديمية المنضبطة نوعاً ما وعلى رأسها ما طرحه كل من كل من الباحثان (Streeck & Thelen 2005) بأن التغيير المؤسسي هو ذلك " التحول في علاقات القوة الحكومية والعلاقات والترتيبات الاقتصادية وإعادة التفاوض بشأنها في الدولة والمجتمع " . وأيضاً ما طرح عالم السياسة والإدارة الحكومية (Compbell 2004) بأن الإصلاح المؤسسي يعبر عن "التطور التدريجي الذي يُفضي إلى "التوازن المؤسسي في الدولة" وإنهاء حالة الخلل في مكونات النظام

المؤسسي لهذه الدولة " ، وهو الأمر الذي يجعلنا نوصي مبكراً بتعديل تسمية مرحلة الإصلاح الشامل في الوثيقة لتصبح التسمية هي (مرحلة الإصلاح المؤسسي الشامل (2020م - 2023م) بكافة محاورها التي تتضمن الإصلاحات الاقتصادية والتشريعية والإدارية والتنظيمية) باعتبارها مكونات فرعية قطاعية وقضايا عاجلة للنظام الحكومي وتتماشى مع انضباط تعريف الإصلاح المؤسسي الشامل سابق الذكر . التغيير المؤسسي المطلوب يتطلب النظر في هذه الاعتبارات من منظور الإصلاح المؤسسي الشامل عبر مجلس التخطيط وإنشاء فرق حكومية بملفات متخصصة تعتبرها أولويات في الإصلاح بمساعدة ما تقدمه الخبرة الدولية .

س2- ما هي آليات ومؤشرات التحليل المؤسسي لإدارة الدولة المعتمدة دولياً لتقديم تحليل معمق يفسر الواقع الحقيقي للتغيير والإصلاح المؤسسي في ليبيا واللازم لإحداث تقدم في التنمي وطنياً ومحلياً ؟

تبدو آلية الإصلاح التنظيمي **Regulatory Reform** خصوصاً في جانبي الإصلاح الاقتصادي الأكثر أولوية في قضايا الإصلاح المؤسسي في ليبيا. فهي الآلية التي شهدت "التحسن النسبي السريع" وفق الشكل رقم (1) السابق في فترة الإصلاحات المؤسسية المعلنة للنظام السياسي السابق (2003-2010). وهي ذاتها الآلية التي تنادي المؤسسات الدولية (كالبنك الدولي وصندوق النقد ومنظمة OECD) بسرعة تبنيها لأنها تقدم إصلاحات عاجلة وملموسة تتقدم على الإصلاحات المؤسسية المتدرجة الأخرى والتي تتطلب شروط التفاوض التوافق السياسي وإرادة صناع القرار وفهمهم العميق لأهميتها مع الوقت.

س3- ما هي الترتيبات المؤسسية المطلوبة بشكل دائم ومستقر في الإدارة الحكومية الليبية تخطيطاً وتشريعاً وتنفيذاً ورقابة وقضاء لإحداث تقدم في التنمية الوطنية والمحلية ؟

يجب أن تتغير أنماط التخطيط الوطني والتشريع والتنفيذ في الإدارة الحكومية الليبية. فالتخطيط يجب أن يسبق التشريع في الإصلاح المؤسسي القادم لدولة ليبيا . أما التشريع ، فيجب سن تشريعات داخل المراحل التقليدية والمهنية المتعارف عليها في التشريع الاعتيادي للإدارة العامة في التجارب الناجحة تقوم على توسيع دائرة التداول والتحضير ومناقش بدائل القرار خصوصاً في قضايا السياسات العامة التنموية والمحلية وإن تطلب ذلك قيام التفويض التشريعي **Devolution of Powers** وحتى في بعض وظائف التخطيط والرقابة والقضاء للمحافظات والبلديات الذي نادي به تقرير التنمية البشرية لعام 2002 م عندما نادي باللامركزية السياسية التشريعية أولاً للشعبيات في ذلك الوقت لما لذلك من أثر في التشريع بإحداث تحسينات في التنمية والخدمات العامة وطنياً ومحلياً.

س4- ما هو واقع أدوات الإصلاح المؤسسي في ليبيا ؟ ما هي أبرز مظاهر القدرات المؤسسية الوطنية المترتبة عنها والتي يجب تحسينها لأغراض التنمية الوطنية والمحلية ؟

تتضمن إجابة هذا السؤال مع إجابة السؤال الثاني جزئياً في الحديث عن ضرورة الإصلاح التشريعي والتنظيمي العاجل وأنها القدرات التي من ممكن إحداث سيطرة عاجلة عليها على المدى القصير عبر مؤشر قدرات جودة التحسين التشريعي للاقتصاد الليبي ، فيما تحتاج بقية المؤشرات الأخرى (ضبط الفساد وحكم القانون والمساءلة وفاعلية الحكومة والاستقرار ومنع العنف التي وردت في الأشكال (1+3+4+5 + 6) إلى شروط الحلول العاجلة المطلوبة لتحقيق الإصلاح المؤسسي اللازمة للتنمية الوطنية والمحلية الواردة سابقاً وهي شروط : الإرادة السياسية للتنمية ، وإعلان النية الواضح ، والتحسين التشريعي ، وتحديد دور التدخلات الرسمية وغير الرسمية في العمل الحكومي وأخيراً شرط الفهم العميق للأفكار والمقترحات التي تؤثر في الإصلاح المؤسسي . بتحقيقها كلها ؛ سوف تبدأ مؤشرات الخدمة والتنمية بتقديم تحسنات تدريجية ملحوظة على المستويين الوطني والمحلي .

س5- ما هي قضايا الإصلاح والتغيير المؤسسي العاجلة في ليبيا على الصعيدين الوطني والمحلي والتي تبرزها خصوصية السياق المؤسسي الليبي.

هي بالتحديد القضايا ذات الأولوية في الحل وعلى رأسها : قضية الإصلاح الاقتصادي والمالي الجديد وإعادة ترتيب العلاقة بين القطاعين العام والخاص ودور المصارف الجديد ، وقضية المعالجة العاجلة لتدهور القدرات المؤسسية في ليبيا للمؤشرات الحكومية الواردة في الأشكال من 1 إلى 6 . ثم تأتي أيضاً قضية الإذعان المؤسسي من المجتمع لمساعدة الدولة في إحداث الإصلاحات تدعمها في نفس المسار قضية دعم المجتمع المدني المتنور للإصلاح المؤسسي باعتباره ملكية خالصة للمجتمع الليبي قبل الدولة وأجهزتها التخطيطية والتنفيذية والتشريعية . تبرز كذلك القضية الوطنية العادلة المتعلقة بحسم استحقاق الإصلاح المؤسسي كآلية من آليات العدالة الانتقالية (القانون ودوره في المصالحة الوطنية الشاملة ومنع الفساد) لما لها من دور في إقرار أسس الانصاف والعدل وتخفيف الاحتقان المجتمعي .

أخيراً يتجسد القلب النابض لعملية الإصلاح المؤسسي الشامل من أجل إحداث التنمية وطنياً ومحلياً في الاهتمام بمعالجة قضيتي حسم العلاقة بين المستويات الوطنية والمحلية في إدارة الحكم ، ومعضلة إعاقاة النظام المالي للقديم لعمل الحكم المحلي وقضية الارتباط المؤسسي المفقود بين التخطيط الحضري والعمراني مع شكل الحكم المحلي وشرط الاستقرار والرسوخ الدائم به حتى تتناغم الاعتبارات الحضرية وتنمية المدن والأقاليم مع الإطار المؤسسي الحاكم لها (الحكم المحلي) .

2.1.3- توصيات البحث بشأن البناء المؤسسي المستقبلي:

1- يتوجب العمل دون تأخير أو إبطاء (وبمساعدة خبراء ومؤسسات دولية) على إعادة تصميم البناء (المعمار) المؤسسي للإدارة العامة للدولة الليبية بطريقة علمية سليمة تركز على تحليل الأثر التنظيمي Regulatory Impact Analysis من أجل تحديد التكاليف والعائدات وراء استحداث أو إنشاء أية تشريعات ، هياكل ، أعباء تكاليف أو قيادات مؤسسية جديدة. كما يجب أن يحدد المعمار الجديد بدقة

شكل العلاقة بين المستوى الوطني National Level والمستوى المحلي ما دون الوطني Subnational- Level في نواحي نقل الوظائف والمسؤوليات الحكومية والتفويض وتحديد المشترك بينها .

2- إنشاء وزارة أو هيئة عليا متخصصة ضمن الحكومة المستقرة الدائمة تحت إسم (وزارة الإصلاح والتطوير المؤسسي والمتابعة التنظيمية العليا) تتولى ضبط وتقييم أداء مؤسسات الدولة والإشراف على إعادة الهيكلة المؤسسية لأجهزتها واقتراح حلول علمية ومهنية للتغيير المؤسسي الحقيقي في ليبيا .

3- "توصية تعديل دستوري" الأساسية والتي تفيد بضرورة تعديل المادة رقم (8) من مسودة الدستور حول علاقة النظام السياسي في الدولة بالحكم الرشيد بحيث يكون نصها : " يقوم النظام السياسي على مبادئ التعددية السياسية ، والتداول السلمي على السلطة ، والفصل بين السلطات ، والتوازن ، والرقابة بينها في وجود أسس الحكم الرشيد القائمة على "الشفافية ، فاعلية الحكومة ، الجودة التنظيمية ، المساءلة العامة ، حكم القانون ، والاستقرار السياسي والمؤسسي" .

4- يجب العمل على حل المعضلات المؤسسية للنظام المالي للدولة نظراً لإعاقتها للتمكين التنموي والخدمي لوحدات الحكم المحلي. حل المعضلات يتأتى من خلال إعادة تقييم الآثار التنظيمية للقانون المالي للدولة والذي يعود لعام 1967 م .

5- أن يحيل مجلس التخطيط الوطني القضايا العاجلة إلى ملفات متخصصة تجسد أبعاد الإصلاح المؤسسي الشامل ويطور مؤشرات وطنية National Indicators من أجل إظهار تحسين أداء إدارة الدولة الليبية والإصلاح المؤسسي في مكوناتها .

المراجع

-Buera, Anas A. (2015), **Why and How Authoritarian Regimes Produce Narratives of Governance: Discourse and Policy Narratives in Libya (2003–2010)**, The British Library–ETHOS, London, UK.

-Campbell, John L. and Pederson, Ove eds. (2001), **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**, Princeton University Press.

-Campbell, John. (2004), **Institutional Change and Globalization**, Princeton University Press.

-Gandhi, Jennifer and Przeworski, Adam (2007), 'Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats', **Comparative Political Studies**, 40 (11), 1279–301.

-Hvidt, Martin (2011), 'Economic and Institutional Reforms in the Arab Gulf Countries', **The Middle East Journal**, 65(1), pp.85–102.

-Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Zoido–Lobatón, Pablo (1999), "**Aggregating Governance Indicators**", (2195: World Bank Publications).

-Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Zoido–Lobatón, Pablo (1999), '**Governance Matters**', World Bank Policy Research Working Paper, (2 196).

-Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo (2004), 'Governance Matters III: Governance indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002', **The World Bank Economic Review**, 18 (2), 253–87.

–Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo (2010), "**The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues** ", World Bank Policy Research Working Paper, (5430)., The World Bank, Washington D.C, USA.

–Meyer, John. W and Rowan, Brian (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremon" , **American Journal of Sociology**.83, pp: 340–363

–Meyer, Alan, D., Geoffery R. Brooks, and James B. Goes (1990), Environmental Jolts and Industry Revolutions: Organizational Responses to Discontinuous change, **Strategic Management Journal**,11, pp.93–110.

–OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2008), **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers**, Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development.

–Peters, Guy B. (1999), **Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism**, Pinter, London & New York.

–Ricciuti, Roberto, Sovia, Antonio and Sen, Kunal (2018), **What Determines Administrative Capacity in Developing Countries?** United Nations University–UNU–WIDER.

–Streeck, Wolfgang and Thelen, Kathleen (2005), "Institutional Change in Advanced Political Economies," In: Streeck, Wolfgang and Thelen, Kathleen (eds.), **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**, Oxford University Press.

–Sztompka, Piotr (1993), **The Sociology of Change**, Cambridge: Blackwell.

-Thelen, Kathleen (1999), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", In: **Annual Review of Political Science**. Palo Alto: Annual Reviews, Inc.

-World Bank, WB (2013), *'Worldwide Governance Indicators (WGI) Country Data Reports 1996-2012* :<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>, (Washington: The World Bank Institute).

-ابحیح، ابتسام (2019) ، العدالة الانتقالية وحق الشعوب في الإصلاح المؤسسي ومجابهة ظاهرة الإفلات من العقاب، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل ، (بنغازي ، مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي)

-بالة، خيرية الهادي (2008) ، مستقبل مدينة بنغازي بين تحديات الواقع وأحلام التطلع، المؤتمر الإقليمي الثاني/ المبادرات والإبداع التنموي بالمدن العربية.

-بعيرة ، أنس ، و الأوجلي ، لجين (2020) ، سياسات تنظيم وإدارة القطاع الخاص في ليبيا بين الماضي والحاضر: تحليل كفي في تدابير التشريع والتنظيم 1977-2019 م ، مجلة البحوث الاقتصادية ، المجلد الأول ، 2020 -2021م ، ISSN: 9959-8065 .

-بعيرة ، أنس ، بوراس ، علي ، وبوكر ، رندة (2017) ، حضور المشروعات الصغيرة في خطاب التخطيط الاستراتيجي لسياسات التنمية الاقتصادية : دراسة حالة مؤسسة مجلس التخطيط الوطني في ليبيا 2000-2016 -تحليل كفي - ، بحث مقدم لمؤتمر المشروعات الصغيرة في ليبيا : رؤية جديدة لتنمية مصادر الدخل ، البيضاء . جامعه عمر المختار .

-بعيرة ، أنس ابوبكر (2019) ، فهم وتحليل الإصلاح والتغيير المؤسسي: " المؤسسة الجديدة وتفسير واقع وسياق مؤسسات الإدارة العامة في ليبيا " ، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل ، (بنغازي ، مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) .

-بعيرة ، أنس ابوبكر (2019) ، اللامركزية في ليبيا : مدى وضوح الرؤية المؤسسية للحكم المحلي في حقب الإدارة العامة الليبية 1951-2019 ، بحث مقدم لمؤتمر دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا : محور الحكم المحلي في ليبيا ، (تونس ، مركز دراسات القانون والمجتمع في ليبيا ، ومركز القانون والإدارة الحكومية بجامعة لايدن الهولندية) .

-بوفرنه ، فاخر مفتاح ، و بعيرة ، أنس ابوبكر ، والكزة ، عبد السلام أحمد ، ولحيمر ، ادريس (2019) ، الإصلاح المؤسسي للنظام المصرفي في ليبيا: تحليل كفي في واقع القواعد التنظيمية لإدارة المصارف ، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل ، (بنغازي ، مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) .

- الجماهيرية الليبية ، مركز بحوث العلوم الاقتصادية (2005) ، مشروع دراسة التقسيمات الإدارية في الجماهيرية.
- الحاج ، عبد السلام محمد (2019) ، الضوابط الجغرافية لأداء المؤسسات الخدمية في ليبيا، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) .
- العقبيي ، انتصار مسعود (2019) ، دور منظمات المجتمع المدني في تنمية ثقافة الإصلاح المؤسسي وتعزيزها لدي المواطن الليبي، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) .
- الحسين ، أحمد مصطفى (2002) ، مدخل لتحليل السياسات العامة ، (عمان : المركز العلمي للدراسات السياسية) .
- الخرجي ، ثامر كامل (2004) ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة : دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة ، (عمان : دار مجدلاوي للنشر والتوزيع) .
- الكاديكي ، سميرة عمر (2016) ، تحليل في الأحكام المالية للقانون رقم (59) لسنة 2012م، بشأن الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ، بحث مقدم لورشة عمل تقييم نصوص الحكم المحلي في الدستور الليبي ، المنظمة الليبية لدعم المدن والبلديات ، بنغازي.
- زويي، أكرم علي (2019) ، التحول إلى استخدام أساس الاستحقاق كإصلاح مؤسسي على قواعد وإجراءات العمل المالي الحكومي في ليبيا: النظرية المؤسساتية نموذجاً ، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح المؤسسي : الماضي والحاضر ورؤية المستقبل، (بنغازي : مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي) .