



## إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية

### "تحو دور فعال للآليات المحلية لصناعة القرار المرتبط بالتخطيط المكاني في ليبيا"

\*أحمد محمد الحضيرى<sup>1</sup> وعبدالرحمن محمد الفهد<sup>2</sup>

<sup>1</sup> قسم الهندسة المدنية - كلية العلوم الهندسية والتقنية - جامعة سبها، ليبيا

<sup>2</sup> مصلحة التخطيط العمراني - طرابلس، ليبيا

\*للمراسلة: [ahm.alhodiri@sebhau.edu.ly](mailto:ahm.alhodiri@sebhau.edu.ly)

المخلص تسعى النظم الإدارية الحديثة إلى تعزيز الإدارة المحلية وتمكينها من القيام بدورها في التعامل مع المهام والقضايا المحلية بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية. ويأتي التخطيط العمراني ضمن الأدوار التي أسندت لهذه الإدارة باعتباره ذو صلة مباشرة بالمواطن الذي يتأثر ويؤثر في الأوضاع العمرانية للمنطقة التي يقطنها، والتي تقع ضمن دائرة اختصاص هذه الإدارة. ولكي تقوم الإدارة المحلية بدورها في إعداد المخططات العمرانية وتنفيذها بالشكل المناسب، لا بد لها من توافر مقومات واشتراطات الإدارة الرشيدة.

تتلخص مشكلة البحث في وجود خلل واضح في أداء الإدارة المحلية لدورها المنوط بها في مجال إدارة العمران والنمو العمراني، فضلاً عن مسألة إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية. ويعنى البحث بدراسة واستكشاف وتقييم عملية صناعة القرار، وذلك من خلال دراسة الأطراف والمؤسسات الفاعلة في عملية صناعة القرارات المحلية والأدوار والمسؤوليات المنوطة بها. ويهدف البحث إلى تحديد أسباب انخفاض كفاءة وفعالية الآليات المحلية في صناعة قرارات التنمية العمرانية والتي تؤدي إلى تدهور البيئة العمرانية المحلية ثم اقتراح حزمة من السياسات والإجراءات التي تساعد على رفع كفاءة وفعالية هذه الآليات.

الكلمات المفتاحية: الإدارة المحلية، المجلس البلدي، التخطيط العمراني، المشاركة المجتمعية.

## Preparing and Implementing Urban Plans "Towards Effective Role of Local Decision Making Mechanisms Related to Spatial Planning in Libya"

\*Ahmed Mohamed Alhodairi<sup>1</sup>, Abdulrahman Mohamed Elfahd<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Department of Civil Engineering, University of Sebha, Libya

<sup>2</sup> Urban Planning Agency, Tripoli, Libya

\*Corresponding author: [ahm.alhodiri@sebhau.edu.ly](mailto:ahm.alhodiri@sebhau.edu.ly)

**Abstract** The modern administrative systems tend to enforce the local government and enable it to take its role in dealing with the local tasks and problems, in a high degree of quality and efficiency. Urban planning is considered one of the roles of the local government, since it is directly related to the citizen who is affected and affect the local urban situations in the area where he lives. For the local government to perform its role in preparing and implementing urban plans, it has to have good governance conditions such as public participation, legitimacy, quality and efficiency, transparency, equity, responsiveness to the needs and aspirations.

The research problem is concerned with the existence of an obvious deficiency with the performance of the local government related to the management of urban growth and development, and the preparation and implementation of urban plans. The research aims to study, investigate and evaluate the decision-making process through studying the acting parties in the local decision-making, roles and responsibilities. The main objective is to find out the causes of shortage in the quality and efficiency of the local mechanisms in the decision-making for the urban development, which in turn lead to the deterioration of the urban environment. The research proposes some policies and procedures that help improve the quality and efficiency of these mechanisms.

**Keywords:** local government, municipality council, urban planning, public participation.

### 1. المقدمة

والتركيب العضوي لها، كما يحدد الشكل والتوزيع الهيكلي العام للعناصر المكونة للمدينة أو القرية [1].

من أهم واجبات التخطيط العمراني التنسيق بين العناصر الانتفاعية للمدينة أو القرية والربط بينها. وتطوير العمران في المدينة أو القرية عن طريق تحديد: استعمالات الأراضي،

يرتكز التخطيط العمراني على معالجة الحيز العمراني كوحدة عمرانية واحدة، ويرمي إلى السيطرة على كيانها على نحو متوافق مع الاتجاهات الاجتماعية والاقتصادية والطبيعية والسياسية. ويوضح التخطيط العمراني اتجاهات ومراحل نمو المدينة أو القرية، وأحجام السكان لكل مرحلة من هذه المراحل

ويقصد بالإدارة المحلية أيضاً الوظيفة الإدارية التي من خلالها يتم تمكين الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها بصورة مستقلة عن الأجهزة المركزية وفي إطار تنظيم قانوني، يسمح لها بمباشرة ما يعهد به إليها من مسائل تخص مصالح السكان المحليين تحت رقابة السلطة المركزية [7].

### 3. الحاجة إلى نظم الإدارة المحلية

من المعلوم أن الدولة بمختلف كياناتها الإدارية تهتم بشئون البلاد سواء منها الأمنية أو الدفاعية، وكذلك تأمين حاجات ومتطلبات مواطنيها في سبيل العيش القويم، وتبذل في ذلك ما في وسعها، وسخرت له أجهزة وإدارات. غير أن النمو السكاني وانتشار العمران واتساع الرقعة الجغرافية للبلاد، وتعدد الوظائف وزيادة الأعباء والمتطلبات، كل ذلك وكثير غيره أثقل كاهل الدولة وحال دون قيامها بدورها كما يجب. الأمر الذي جعلها تنظر في إمكانية إسناد بعض من مهامها لإدارات محلية ترعى شئون ومصالح الأفراد والجماعات على المستوى المحلي، في حين تحتفظ هي بالسلطات المركزية والسياسة العامة للبلاد والأمن والدفاع وإدارة المرافق القومية للبلاد.

يمكن إيجاز أهم العوامل التي شجعت وتشجع الدولة على الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية في النقاط التالية [8]:

- تنوع واختلاف الطلب على الخدمات العامة من مكان لآخر ومن بلدية إلى أخرى.
- سهولة التعامل مع المجتمع المحلي بمؤسساته الخاصة منها والعامة، وإمكانية خفض تكلفة الخدمات المقدمة وتحقيق مستوى أعلى من الكفاءة.
- ارتباط الوحدات والمؤسسات المحلية بفروعها بشكل أفضل وبما يكفل توفر إمكانية الوصول المباشر إلى موردي الخدمات وتقديمها على المستوى الأدنى مقارنة بالمستويات المركزي.
- إمكانية خفض تكاليف تزويد الخدمات خصوصاً في المناطق الصغيرة، وذلك عن طريق التنسيق المباشر بين الجهات المحلية، وبينها وبين الجهات والهيئات المركزية.

### 4. عوامل نجاح الإدارة المحلية

يبين شكل 1 أهم العوامل التي تساعد على نجاح مفهوم الحكم المحلي والإدارة المحلية [5]:

- المشاركة المجتمعية: مساهمة المواطنين في عمليات صنع القرار سواء بطريقة مباشرة أو من خلال مجالس بلدية منتخبة.

الكثافات السكانية، ارتفاعات المباني، نسبة تغطية الأراضي بالمباني، تخطيط المواقع، تصميم مشروعات البنية الأساسية، تصميم مشروعات الخدمة العامة، تصميم مشروعات الإسكان، شبكات الطرق وغيرها [2].

هذا وتعتبر المخططات العمرانية الشاملة والتفصيلية والمخططات العامة إحدى أهم أدوات ووسائل التخطيط العمراني [3]. ويشترك في إعداد المخططات العمرانية بالإضافة إلى المخططين جميع الكفاءات والتخصصات العلمية والخبرات العملية الذين يكون لهم دور في دراسة وإعداد وتجهيز المخطط العام في مراحله المختلفة [4].

يأتي دور الإدارة المحلية في التنسيق ما بين العناصر والكفاءات والقوى المساهمة في عملية إعداد المخططات العمرانية، وترسيخ المشاركة المجتمعية في صياغة القرار المحلي فيما يتعلق بالتخطيط العمراني والتنمية العمرانية، وبما يحقق الرضى التام لدى المواطنين وبالتالي تأييدهم لكل الخطط والبرامج التي تقوم بها الإدارة المحلية في الخصوص [5].

تحاول هذه الورقة تسليط الضوء على أهمية ودور الإدارة المحلية في تهيئة المناخ المناسب والمشاركة الفاعلة في إعداد المخططات العمرانية والالتزام بتنفيذها بالشكل المطلوب، وتسخير كافة الإمكانيات لذلك. إضافة إلى محاولة إبراز الدور الذي ينبغي أن يقوم به المجتمع المحلي بمؤسساته المختلفة، وبيان عوامل نجاح الإدارة المحلية، ومن ثم تقييم تجربة الإدارة المحلية في ليبيا وكيفية تناولها لموضوع التخطيط العمراني من حيث الإعداد والتنفيذ.

### 2. مفهوم الإدارة المحلية

اتفقت كثير من النظم والداستير والمراجع العلمية على أن مفهوم الإدارة المحلية يندرج تحت فكرة تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم وطابع محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة محلية تمثل الإدارة العامة على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون [5]، [6].

يكون للهيئة المحلية اختصاصات ذاتية ومشتركة مع الأجهزة المركزية فيما يتعلق بالشأن المحلي، وبما يساعد الحكومة المركزية ويمكنها من التفرغ للشئون العامة للبلاد، ويؤدي كذلك إلى تمكين الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وفاعلية. على أنه يجب أن تحدد هذه الاختصاصات بشكل دقيق وملزم يمنع تداخل المهام والمسؤوليات مع ضرورة وجود آلية تسمح بالتدرج والتمايز في الصلاحيات وفقاً لمعايير القدرة على التنفيذ.

العمل بشكل مستقل. لذلك فإنه رغم قيام كثير من الإدارات المحلية بأداء مهامها وواجباتها في تقديم الخدمات للمواطن، إلا أن فرص تأثير المواطن في هذه الإدارات وقراراتها وخطتها وبرامجها محدودة ولا تفي بتحقيق الغرض من مفهوم الإدارة المحلية والمشاركة المجتمعية [10].

### 5. إعداد المخططات العمرانية

يشارك في إعداد المخططات العمرانية المخططين وجميع الكفاءات والتخصصات العلمية والخبرات العملية الذين يكون لهم دور في دراسة وتحليل الوضع القائم واستخراج النتائج، ومن ثم إعداد الأهداف والمعايير التخطيطية، ووضع البدائل والتصورات التخطيطية وصولاً إلى رسم صورة مدينة المستقبل وإعداد التصاميم اللازمة لها، ووضع برامج التنفيذ الزمنية والمالية. وتتم عملية إعداد المخططات العمرانية بالمرحل المبينة في الشكل التالي [4].



شكل 2: منهجية إعداد المخططات العمرانية

ولكي تقوم الإدارة المحلية بإعداد وتنفيذ المخططات العمرانية يجب توفر الآتي:

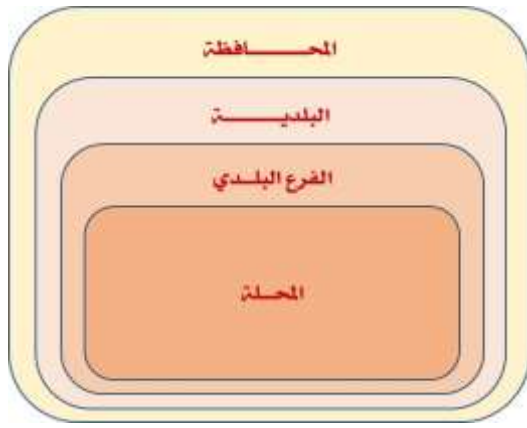
- البناء المؤسسي الجيد وفصل السلطات والاختصاصات.
- الكوادر المؤهلة والمدربة سواء في مجال إعداد المخططات أو في مجال تنفيذها، والفصل بين الاختصاصين.
- استخدام التقنيات الحديثة مع ضرورة توفر قاعدة بيانات جيدة.
- المشاركة الشعبية خصوصاً في مراحل إعداد المخططات لتسهيل فيما بعد عملية تنفيذها.
- تحديد المخصصات اللازمة من الميزانية المحلية للإنفاق منها على عملية إعداد المخططات وإجراءات تنفيذها.
- التنسيق بين الحكومة والإدارة المحلية فيما يتعلق بالاتجاهات والتوجهات التخطيطية، وعملية اعتماد المخططات ومتطلبات تنفيذها.

- المساءلة: اخضاع صناع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف ذات العلاقة.
- الشرعية: قبول المواطن لقرارات السلطة المحلية وفق أطر وضوابط تستند إلى حكم قانون.
- الكفاءة والفعالية: قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى خطط وبرامج تلبي حاجات المواطن وتعبير عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتنظيم الاستفادة من الموارد.
- الشفافية: إتاحة تدفق المعلومات وسهولة النفاذ إليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي.
- العدالة: تحقيق المساواة بين مختلف المواطنين وإزالة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين أفراد المجتمع.
- الاستجابة لحاجات وتطلعات المواطن: أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المحليين والاستجابة لطلباتهم.



شكل 1: عوامل نجاح الإدارة المحلية [5]

- لكي تتجح الإدارة المحلية في تحقيق أغراضها ينبغي أن يتوفر لها المناخ المناسب لتأدية مهامها وواجباتها، وذلك من خلال تحقيق العناصر التالية [9]:
- نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب قانون ينظم تلك العلاقة.
  - لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.
  - مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.
  - تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.
- هذا وقد بينت بعض الدراسات الميدانية أن كثير من السلطات المركزية، وبما لديها من قدرات وإمكانيات، تستخدم سلطتها في التدخل المباشر في السلطات المحلية وفي قراراتها، حتى وإن كانت هذه الأخيرة تمتلك من الكفاءات والقدرات ما يمكنها من



شكل 3: وحدات الإدارة المحلية في ليبيا

## 2.6 العلاقة بين البلدية والمواطن

البلدية تمثل أقرب أجهزة الخدمات للمواطنين وأكثرها احتكاكاً بهم في معاملاتهم اليومية واحتياجاتهم المحلية، بما تقدمه من خدمات ومرافق من أجل راحتهم وسلامتهم ورفاهيتهم. تقوم البلديات بممارسة الصلاحيات التي يخولها القانون، وتبدو أهميتها جلية خلال المرحلة الحالية، بما يخدم تحقيق معنى اللامركزية الإدارية، ومصالح وطموحات المواطنين في خدمات أفضل.

المجلس البلدي قناة من قنوات التواصل بين المسؤولين والمواطنين والوقوف على حاجاتهم والتطلع لآرائهم واهتماماتهم وتعزيز المشاركة بهذه الأفكار التي تهم المواطنين وترجمتها لأفعال تساهم في الصالح العام للفرد والمجتمع.

العلاقة بين البلدية والمواطن تمثل مجموع التفاعل بين الطرفين لإيجاد المصلحة العامة من قبل البلدية واستثمارها من قبل المواطن. والمواطن له حقوق كما عليه واجبات، وعليه أداء واجباته كما عليه أن يكون حريصاً على نيل حقوقه.

## 3.6 مهام المجلس البلدي

من بين المهام المنوط بالمجلس البلدي تأديتها في سبيل ترسيخ مفهوم الإدارة المحلية والوفاء بحاجات ومتطلبات مواطني البلدية ما يلي [11]، [12]:

- اقتراح وتنفيذ الميزانية وتحديد أولويات الصرف داخل البلدية، ومتابعة تنفيذ وتطابق الصرف مع التشريعات النافذة.
- استثمار الموارد الذاتية للبلدية وتنميتها وتطويرها بما يكفل تحسين مستوى الخدمات المحلية.
- اقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها.

- المراقبة والمتابعة الدائمة سواء من أجهزة الدولة أو من مؤسسات المجتمع المدني، وبما لا يؤدي إلى التدخل في الاختصاصات.

وعلى ذلك فإن مخطوط المدن يحتاجون إلى اتفاق المجتمع المحلي على الأهداف والوسائل المرغوبة لتحقيق تطبيق الخطة، ولتحقيق الإجماع يستلزم المخططين التحاور والنقاش مع الأطراف المعنية بالتخطيط وعلى وجهه الخصوص [4]:

- مستثمري التطوير العقاري،
- أصحاب المصالح الاجتماعية،
- القيادات الحكومية.

يتضمن التحاور تبادل المعلومات والاقتراحات من أجل الوصول إلى حلول للمشاكل واحتياجات التنمية.

إن الهدف الرئيسي من التحاور والنقاش بين الشركاء هو الخروج بخطة وسياسات عامة وعمل تطبيقات لتنمية توازن بين ثلاثة قيم رئيسية هي: القيم الاجتماعية، القيم الاقتصادية، القيم البيئية. لذا يقترح تحاور الأطراف المعنية بالتخطيط العمراني لجعل التخطيط أكثر واقعية ووسيلة لتنقيف مجتمع المدينة وحشد التأييد للخطة.

## 6. تجربة الإدارة المحلية في ليبيا

### 1.6 وحدات الإدارة المحلية

تشمل وحدات الإدارة المحلية المعمول بها في ليبيا أربع مستويات إدارية كما مبين في شكل 3 [11]:

- **المحافظة:** أعلى وحدات الإدارة المحلية وتحتوي بلدية أو أكثر، ويمكن لأكثر من محافظة تكوين إقليم اقتصادي.
- **البلدية:** وحدة نظام الإدارة المحلية التنفيذية. تهدف إلى تقديم الخدمات مباشرة للمواطنين. تضم البلدية في نطاقها عدد من المحلات، ويجوز أن تضم عدد من الفروع البلدية.
- **الفرع البلدي:** ينشأ الفرع البلدي بحسب الحاجة، وهو يتبع ديوان البلدية ويخضع لسلطته في التوجيه والإشراف المباشر، ويقدم خدماته للمحلات الواقعة في نطاقه الإداري.
- **المحلة:** أدنى مكونات نظام الإدارة المحلية. يكون لكل محلة مختار يتولى مختار المحلة منح العلم والخبر وفض المنازعات المحلية والقيام بأعمال الصلح في المنازعات المدنية والأحوال الشخصية.

## 5.6 التنمية المحلية والتخطيط العمراني في قوانين ولوائح الإدارة المحلية

اهتمت النظم والقوانين الليبية بإعطاء دور مهم للمحليات فيما يتعلق بالتخطيط العمراني والتنمية العمرانية المحلية المستدامة، حيث نصت على ما يلي [11]، [12]:

- تعمل المحليات على تشجيع إنشاء المشروعات التي تساهم في التنمية وتزويد دخلها أو تخلق مواطن شغل داخل حدودها.
- تقوم البلدية بالتنسيق مع الجهات المختصة بإنشاء حاضنات للمشروعات الصغرى ومتابعة تنفيذها لتوفير مواطن شغل.
- تختص البلديات بتنفيذ أحكام القوانين واللوائح الخاصة بالتخطيط العمراني للمدن والقرى، وتنظيم المباني، وتقسيم الأراضي، وتصنيف المناطق، والإشراف والرقابة على حركة البناء والعمران.

لذلك يجب أن يكون هناك دوراً تنموياً للبلديات لجذب الاستثمار ليعكس رؤية واضحة ترتكز على رسالة محددة المعالم وأهداف شاملة ومجموعة من السياسات والإجراءات التي تهدف في مجموعها إلى الوصول إلى بلديات كفؤة وقادرة على إدارة العمل البلدي بنجاح وتقديم أفضل الخدمات للمواطن.

كما يجب قيام البلديات بواجباتها ومسئولياتها بكفاءة وتميز في خدمة وتنمية المجتمعات المحلية وتفعيل دورها في مكافحة البطالة من خلال إقامة مشروعات استثمارية بمشاركة المؤسسات الأهلية والقطاع الخاص لتكون نواة حقيقية للتنمية المحلية وتعمل بإدارة مؤسسية.

## 7. ممارسة التخطيط العمراني في ليبيا

### 1.7 الإطار القانوني

تضمنت اللائحة التنفيذية للقانون رقم 3 لسنة 1369 و.ر.

(2001م) بشأن التخطيط العمراني، مواد تناول ما يلي [13]:

- تعد مصلحة التخطيط العمراني المخططات الحضرية طبقاً لقانون التخطيط العمراني ولها الاستعانة بمكاتب متخصصة تعمل تحت إشرافها وفق الخطط المعتمدة وأحكام هذه اللائحة.
- لا يجوز لأي جهة الشروع في المخططات الحضرية إلا بعد الحصول على إذن مسبق من مصلحة التخطيط العمراني، ويكون الإذن طبقاً لمؤشرات المخططات الإقليمية والمحلية.
- تتولى مصلحة التخطيط العمراني عرض المخططات الحضرية على اللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء

- متابعة مشروعات التنمية في نطاق البلدية، والاهتمام بالمشروعات الصغرى والمتوسطة ودراسة جدواها الاقتصادية.
- متابعة الأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية، وتقييم مستوى أدائها وحسن إنجاز الأعمال.

## 4.6 تجربة المشاركة المجتمعية في ليبيا

لم تكن هناك في السابق تجربة حقيقية فيما يتعلق بإعداد المخططات على المستوى المحلي (سواء المخططات العامة والمخططات الشاملة أو مخططات التطبيق).

جل المخططات تعد على مستوى السلطة المركزية عن طريق مصلحة التخطيط العمراني، وبواسطة مكاتب استشارية يتم التعاقد معها لهذا الغرض، ثم تعتمد ويؤذن في تطبيقها من قبل السلطة المركزية ووفق توجيهاتها.

يقتصر دور الإدارة المحلية على تنفيذ المخططات وفق توجيهات السلطة المركزية، بل وتتدخل السلطة المركزية أحياناً كثيرة في تنفيذ مشروعات على حساب المخططات العامة كما حدث في كثير من المشروعات الإسكانية التي شهدتها مدن ومناطق ليبيا في العقد الماضي والتي لا تزال لم تستكمل حتى هذه اللحظة.

يتيح القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية تقليل تغول السلطة المركزية، ويسمح بالانتقال التدريجي نحو الإدارة المحلية وتوسيع صلاحياتها بحيث تصبح هذه الإدارة صاحبة القرار في شأن إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية [11]، [12].

أيضاً يتيح القانون توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية في صناعة القرار البلدي، وذلك يشمل المشاركة الفاعلة في إعداد المخططات العمرانية، بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات المجتمع المدني.

يتطلب تطبيق القانون ولائحته التنفيذية إدارة محلية فاعلة مؤسسة تأسيساً جيداً ومدربة بحيث تستوعب المشاركة المجتمعية. وهذا قد يستغرق زمناً طويلاً، الأمر الذي قد ينشأ عنه تشوه في إعداد المخططات وحيادها عن الأصول والمنهجية السليمة، وبالتالي ظهور مناطق أشبه ما تكون بالمناطق العشوائية الموجودة على أطراف المدن حالياً منها بالمخططات المتوائمة والمتجانسة مع النسيج العمراني القائم.

لها من دور فهو هامشي يتعلق بالمساعدة في تجميع المعلومات والبيانات إذا اقتضت الحاجة. وقد تم قصر دور الإدارة المحلية في تنفيذ المخططات وفق تعليمات السلطة المركزية، وما يتعلق بتعديل جزئيات في المخططات العمرانية بسبب الظروف المكانية أو التغيرات المرورية فهو كذلك يتم عن طريق السلطة المركزية وبموافقتها عليه.

### 3.7 تنفيذ المخططات العمرانية

مر تنفيذ المخططات العمرانية بالمدن والقرى الليبية بظروف متعددة، منها ما يتعلق بدرجة الانضباط والتقييد بالاشتراطات واللوائح والقوانين، ومنها ما يتعلق بتأثير القرارات والتغيرات والتحولات السياسية والاقتصادية في البلاد. كذلك الحال يتأثر تنفيذ المخططات بثقافة المجتمع ومدى كفاءة وكفاية وقدرة الأجهزة التنفيذية والرقابية على القيام بالدور المنوط بها كما ينبغي.

من خلال الاطلاع المباشر والزيارات الميدانية لبعض فروع ومكاتب مصلحة التخطيط العمراني لوحظ وجود نقص في الكفاءات والخبرات المتخصصة في مجال إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية، وكذلك تجهيزات وأدوات ولوازم الشغل الأمر الذي ساهم بشكل كبير في انحدار وتدني كفاءة العمل الميداني في مجال تنفيذ المخططات العمرانية بكثير من القرى والمدن الليبية، وساعد على ظهور كثير من المخالفات للمعايير والاشتراطات العمرانية، وانتشار ظاهرة البناء العشوائي والتجمعات السكنية العشوائية في جل التجمعات العمرانية على كامل الأرض الليبية.

### 8. المناقشة والاستنتاجات

من الواضح أن الإدارة المحلية في ليبيا لا تضطلع بدور أساسي في عملية التخطيط العمراني، خصوصاً ما يتعلق منها بإعداد المخططات العمرانية، رغم كل تلك المحاولات الرامية لجعل الإدارة المحلية الأساس في كل ما يتعلق بالشأن المحلي. حيث كانت الإدارة المركزية هي من يسيطر على مسألة إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية وإعداد واعتماد الميزانيات اللازمة لذلك. وتساعد الأطر القانونية خصوصاً تلك المتعلقة بالتخطيط العمراني على الإمعان في المركزية وإهمال أي دور ممكن للإدارة المحلية.

وقد تبين من خلال ما طرح في الفقرات السابقة أن المخططات العمرانية عادة ما يتم التوجيه في شأن المباشرة في إعدادها من قبل أعلى سلطة في البلاد والمتمثلة في اللجنة الشعبية العامة

حالياً) للاعتماد مشفوعة بتوصيات مجالس التخطيط في الشيعيات (البلديات حالياً)

### 2.7 الأجيال التخطيطية

منذ ظهور النفط وتسويقه مرت ليبيا بثلاثة أجيال من المخططات العمرانية [14]:

أ. **الجيل الأول:** يمتد في الفترة ما بين سنة 1968م وسنة 1988م. وقد استخدمت عائدات النفط عام 1964م في الاهتمام بالتنمية العمرانية وتحسين البنى التحتية. وبذلك قامت وزارة البلديات آنذاك بالمباشرة في دراسة وتقييم الأوضاع القائمة وإعداد المخططات الإقليمية والحضرية للعام 1988م، وذلك بواسطة مكاتب استشارية أجنبية تم التعاقد معها لهذا الغرض.

ب. **الجيل الثاني:** يمتد في الفترة من سنة 1980 وحتى سنة 2000م. وقد شهدت ليبيا منذ العام 1969م تحولات إدارية جذرية ساهمت في تسارع وتيرة التنمية وحدثت تغيرات هيكلية في كثير من المدن والقرى، الأمر الذي جعل الحكومة (للجنة الشعبية العامة) في عام 1978م تتعاقد عن طريق عن طريق أمانة التخطيط مع عدد من المكاتب الاستشارية الأجنبية لإعداد المخططات الإقليمية والحضرية (الشاملة والعامة) للعام 2000م. إضافة إلى المخطط الوطني الطبيعي طويل الأمد 1980 - 2000، الذي تم بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (هبيئات) [15].

ج. **الجيل الثالث:** يمتد في الفترة منذ سنة 2005 إلى عام 2025م. حيث إنه بعد عام 1983م شهدت البلاد تباطؤاً في عجلة التنمية ما أدى إلى ظهور بعض الأحياء العشوائية خصوصاً على أطراف المدن الكبيرة مثل طرابلس وبنغازي، إضافة إلى حدوث تشوهات داخل حدود المخططات العمرانية، ما أدى إلى قيام مصلحة التخطيط العمراني بالتعاقد مع مكاتب استشارية محلية للقيام بدراسة وتحليل الأوضاع القائمة وإعداد المخططات الإقليمية والحضرية للعام 2025م. هذا بالإضافة إلى السياسة الوطنية للتنمية المكانية التي أعدتها المصلحة بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (هبيئات) [16].

الجدير بالذكر أن هذه الأجيال الثلاثة من المخططات العمرانية قد تم تناولها على مستوى السلطة المركزية للدولة (سواء من حيث المبادرة أو من حيث الإعداد بل والإن في التنفيذ)، ولم يكن للسلطات والإدارات المحلية أي دور في إعدادها، وإن كان

- يشمل نظام الإدارة المحلية في ليبيا أربع مستويات: المحافظة - البلدية - الفرع البلدي - المحلة. ويمكن أن تتفق أكثر من محافظة على تكوين إقليم اقتصادي.
- لا تزال تجربة الإدارة المحلية في ليبيا حديثة عهد، وقد تظهر بعض المظاهر السلبية لعدم توفر الكوادر الكفؤة المدربة تدريباً جيداً في مجال إعداد وتنفيذ المخططات، فضلاً عن عدم العمل بأساليب الإدارة المحلية الحديثة وفق ما نصت عليه القوانين واللوائح وبما يضمن المشاركة المجتمعية المناسبة.
- هناك حاجة إلى تعزيز دور الإدارة المحلية من أجل تحقيق اللامركزية في العمليات التنفيذية. ولكي تقوم الإدارة المحلية بإعداد وتنفيذ المخططات لابد أن تتوفر فيها بعض الشروط والمواصفات المتعلقة بالبناء المؤسسي والإطار القانوني وفصل السلطات والاختصاصات.
- يحتاج مخطوطو المدن إلى اتفاق المجتمع المحلي على الأهداف والوسائل المرغوبة لتحقيق تطبيق الخطة ولتحقيق الإجماع يستلزم المخططين التفاوض والنقاش مع الأطراف المعنية بالتخطيط.
- هناك حاجة ماسة إلى تنمية وترسيخ مفاهيم التخطيط العمراني والإدارة المحلية والمشاركة المجتمعية سواء لدى الأفراد والجماعات أو لدى المسؤولين والعاملين بالمؤسسات المعنية بالشأن المحلي والتنمية والتطوير العمراني.

## 2.9 التوصيات

- تعزيز آليات الإدارة المحلية في عملية إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية. وهذا يتطلب التركيز على تدريب العناصر والكوادر العاملة في الإدارة المحلية وتزويدها بالمعارف والأدوات والتجهيزات اللازمة للاضطلاع بدورها بكل مهنية.
- إعادة النظر في قوانين ولوائح التخطيط العمراني بما يسمح بإعطاء دور أكبر للإدارة المحلية في إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية، على أن يبقى دور مصلحة التخطيط العمراني استشاري وإشرافي ورقابي لضمان انضباط المخططات العمرانية وفق الأصول الفنية المتعارف عليها.
- إعداد برامج توعوية عن طريق وسائل الإعلام المختلفة، ومن خلال تكثيف المحاضرات والندوات واللقاءات وورش العمل لتوضيح أهمية مشاركة المواطن في إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية.

- (سابقاً). أما في الفترة الراهنة فلا يتم تناول هذا الموضوع بسبب الظروف السياسية التي تمر بها البلاد.
- أيضاً يبدو أن الإدارة المركزية لم تكن راغبة في إعطاء دور فاعل للإدارات المحلية وإشراك المجتمع في إدارة الشأن المحلي وفي إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية، وقد اتضح ذلك جلياً من خلال سيطرتها على الموارد والمخصصات المالية اللازمة وتغولها في الشأن المحلي.
- هذا ولا ينبغي إغفال وجود إجراءات ترمي إلى تعديل القوانين واللوائح بغية إعطاء دور أكبر وأساسي للإدارة المحلية في كل ما يتعلق بالشأن المحلي، بما في ذلك إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية الشاملة والتفصيلية. كما هو الحال في القانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، الذي كفل في طياته الحد الأدنى من اللامركزية الإدارية وإعطاء الصلاحيات للإدارة المحلية في إدارة الشؤون المحلية وإعداد الخطط والبرامج والسياسات على المستوى المحلي، والقيام باستثمار الموارد المحلية، إضافة إلى إشراك المجتمع المدني بمؤسساته المختلفة في صناعة القرار المحلي[11].

غير أنه لا تزال مسألة سيطرة السلطة المركزية تلقي بظلالها على قرارات وتصرفات الإدارة المحلية، خصوصاً في ظل الضعف الظاهر في مؤسسات الإدارة المحلية بما فيها المجالس البلدية، وقصورها دون إمكانية الاضطلاع بالدور المنوط بها، وذلك إما لقلة الكوادر الفنية والإدارية أو لعدم درابتهما بما أوكل إليها من مهام، أو لعدم قدرتها على القيام بهذه المهام.

هذا ومما لاحظته الباحثان أن مشاركة المجتمع المحلي بمؤسساته المختلفة لا تزال غائبة، وإن وجدت فهي غير مؤثرة ولا تفي بالغرض المطلوب، حيث يفتقر جلها إلى التخصصية والمنهجية وأساليب تناول الموضوعات المطروحة. كما أن ارتباطها بالمؤسسات والهيئات العامة، التي على رأسها المجالس البلدي، ضعيف جداً، وقد يقتصر حول إمكانية الحصول على المساعدة للقيام بنشاط ما اجتماعي.

## 9. الخلاصة والتوصيات

### 1.9 الخلاصة

- نظراً لزيادة الأعباء على الإدارة المركزية ظهرت الحاجة إلى نوع من التنظيم المحلي، لتخفيف الضغط على الإدارة المركزية وبما يكفل تحقيق سرعة البت في المسائل والقضايا المحلية المطروحة.

## المراجع

- ، المجلد Revista de Administração de Empresas ،  
June 2000 ، 40pp. 51-63 ، رقم 2 ،
- [11]- ا. ا. ا. ا. - ليبيا، قانون رقم (59) بشأن نظام الإدارة  
لمحلية، طرابلس: المجلس الوطني الانتقالي المؤقت -  
ليبيا، 2012.
- [12]- م. الوزراء، قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة  
2013 ميلادي بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم  
(59) لسنة 2012 ميلادي بشأن نظام الإدارة المحلية،  
طرابلس: مجلس الوزراء، 2013.
- [13]- اللجنة الشعبية العامة، قرار اللجنة الشعبية العامة رقم  
(460) لسنة 1377 و.ر. (2009 م) بإصدار اللائحة  
التنفيذية للقانون رقم (3) لسنة 1369 و.ز. بشأن  
التخطيط العمراني، طرابلس: اللجنة الشعبية العامة سابقا  
(مجلس الوزراء حالياً)، 2001.
- [14]- مركز البحوث والاستشارات العلمية بجامعة سبها، تقييم  
تنفيذ المخططات العمرانية بشعبية سبها، سبها: مركز  
البحوث والاستشارات العلمية - جامعة سبها، 2006.
- [15]- أمانة اللجنة الشعبية العامة للتخطيط بالتعاون مع منظمة  
الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المخطط الوطني  
الطبيعي طويل الأمد 2000، طرابلس: أمانة اللجنة  
الشعبية العامة للتخطيط، 1980.
- [16]- مصلحة التخطيط العمراني بالتعاون مع برنامج الأمم  
المتحدة للمستوطنات البشرية (هبيتات)، السياسة الوطنية  
المكانية 2006 - 2030، طرابلس: مصلحة التخطيط  
العمراني، 2008.
- [1]- خ. ح. ع. الدليمي، التخطيط الحضري أسس ومفاهيم،  
المجلد الأول، عمان: الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع  
ودار الثقافة للنشر والتوزيع، 2002.
- [2]- ف. ع. حيدر، تخطيط المدن والقرى، المجلد الأول،  
الإسكندرية: منشأة المعارف، 1994.
- [3]- ع. م. غنيم، المخططات الإقليمية والعمرانية: دراسة في  
منهجية إعدادها من منظور التخطيط العمراني، المجلد  
الأول، عمان: دار الصفاء للنشر والتوزيع، 2012.
- [4]- ع. ح. حسن، تخطيط المدن أسلوب ومراحل، الدوحة:  
جامعة قطر، 1992.
- [5]- ب. طائشة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة  
المحلية في الجزائر"، مجلة التواصل، المجلد 26، pp.  
29-52، يونيو 2010.
- [6]- الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، مسودة الدستور الليبي،  
البيضاء: الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، 2017.
- [7]- ع. ب. ع. الشيحة، "دور الحكومة الإلكترونية في رفع  
كفاءة الإدارة المحلية وتفعيل المشاركة الشعبية في ظل  
النتظيمات البيروقراطية في الدول النامية: الفرص  
 والتحديات"، 2007.
- [8]- Habitat ، "An Urbanizing World, Global Report  
on Human Settlements"، Habitat ، 1996.
- [9]- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تقرير التنمية الإنسانية  
العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة"،  
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2002.
- [10]- R. H. Wilson ، "Understanding Local  
Governance: an international perspective"