

دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا اللامركزية

إعداد

زاهي المغيربي لجين الأوجلي سليمان إبراهيم



مساهمة

نجيب الحصادي هالة الأطرش

جازية شعيتير

دور القانون
في المصالحة الوطنية في ليبيا
اللامركزية

دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا

اللامركزية

تقرير عن المرحلة البحثية الثالثة حول اللامركزية (إبريل – أكتوبر 2019) من مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا

إعداد:

زاهي المغربي ولجين الأوجلي وسليمان إبراهيم

مساهمة:

نجيب الحصادي وجازية شعيتير وهالة الأطرش.

فريق البحث:

نجيب الحصادي، زاهي المغربي، الكوني اعبودة، جان ميخائيل أوتو، سليمان إبراهيم، جازية شعيتير، هالة الأطرش، لجين الأوجلي، نينكا فان هيك، منصور البابور، فتحي علي، علي أبووراس، حمدي حرويس، عيسى علي، عبير أمينية، أنس بعيرة .

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية: 643 / 2025

ردمك: 978-9959-9825-8-2

التقرير صادر عن:

مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي

مؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة المجتمع، جامعة ليدن

بتمويل من وزارة الخارجية الهولندية



مراجعة لغوية:

إبراهيم عبد التواب

الطباعة والتصميم والإخراج الداخلي:

علي الصغير

جميع الحقوق محفوظة. لا يجوز، دون الحصول على إذن خطي من مالك حقوق النشر، نشر أي جزء من هذا التقرير، أو اختزان مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله بأي وسيلة.

وجهات النظر المعبر عنها في هذا التقرير خاصة بكاتبه ولا تنسب على أي نحو لوزارة الخارجية الهولندية.

دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا اللامركزية

إعداد

سليمان إبراهيم

لجين الأوجلي

زاهي المغربي

مساهمة

جازية شعيتير

نجيب الحصادي

هالة الأطرش

الطبعة الأولى

2025

المحتويات

7	شكر وتقدير.....
9	الملخص التنفيذي.....
17	مقدمة.....
19	1 - المفاهيم الأساسية ومنهجية البحث.....
25	2 - اللامركزية في ليبيا: نظرة عامة
55	3 - قضايا اللامركزية في ليبيا.....
105	4 - خاتمة: خلاصات واستنتاجات عامة والرؤية.....
107	5 - التقويمات.....
115	خلاصات.....
123	ملحق. لامركزية الخدمات: حالات تطبيقية

شكرو تقدير

هذا التقرير، والعمل البحثي المؤسس له، ثمرة جهد جماعي، ولم يكن ليوجد لولا مساعدة مساهمين كثر. ونحن نرغب في شكرهم على ذلك. أولاً، الخبراء والباحثون في هذا المشروع: د. زاهي المغيربي، د. نجيب الحصادي، د. الكوني اعبودة، د. جان ميخائيل أوتو، د. جازية شعيتير، د. هالة الأطرش، أ. لجين الأوجلي. كذلك، نتوجه بالشكر إلى الباحثين الذي أعدوا أوراقاً بحثية تناولت موضوعات تتعلق بالحكم الوطني من وجهات نظر تخصصية مختلفة: د. منصور البابور، د. فتحي علي، د. عيسى علي، د. عيبر أمينة، د. أنس بعيرة، أ. حمدي حرويس، أ. علي أبوراس. والشكرو واجب أيضاً لكل من شارك في أنشطة المشروع المختلفة من مجموعات تركيز، ومقابلات معمقة، وورش عمل، ومؤتمرات.

والشكر موصول أيضاً إلى زملائنا في جامعة بنغازي، ومركز دراسات القانون والمجتمع، ومؤسسة فان فولينهوفين بجامعة ليدن، لما قدموه من دعم في صور مختلفة: د. عز الدين الدرسي، والسيدة فاطمة القديري، ود. جنين يوبينك، والسيدة باولين فينسينتين، والسيدة كاري فان فيرن، والسيدة مارايكا بووم، وأ. نينكا فان هيك.

ولا يفوتنا شكر الدكتور إبراهيم عبد التواب على مراجعته اللغوية لهذا التقرير

ونحن ممتنون كذلك للمؤسسات الرسمية في ليبيا وهولندا لما أظهره من اهتمام ودعم للمشروع، ونتوجه بالشكر على وجه الخصوص، إلى سفارة هولندا في ليبيا ووزارة الخارجية في لاهاي لتمويلهما المشروع البحثي.

د. سليمان إبراهيم

مدير المشروع

الملخص التنفيذي

يرصد هذا التقرير التحديات التي تواجه بناء الدولة الديمقراطية المدنية في ليبيا، والتي تتعلق بالمركزية، ودور القانون في مواجهتها، فيحدد أهم القضايا الخلافية ذات العلاقة، ثم يتعرض للاستجابات التشريعية الرئيسة، وفرص تطبيقها، وتقويمها. ويعين أبعاد هذا الموضوع وتجلياته المختلفة حتى يمكن تلمس كيفية حله وآلياته، وينتهي التقرير برؤية للحكم دون-الوطني، لمستوياته وتكوين مجالسه، وصلاحيته، فضلاً عن مقترحات وسياسات تكفل ترجمة هذه الرؤية إلى واقع عملي.

يُستهل التقرير بمجموعة من المفاهيم والتعريفات الأساسية، والأطر والمقاربات النظرية المتعلقة بشاغل الحكم دون الوطني، كما يستعرض تطور التقسيمات الإدارية في ليبيا منذ استقلال الدولة عام 1951 (السياق الإداري)، ثم يناقش السياقات الجغرافية، والسياسية-التشريعية، والثقافية-الاجتماعية، والاقتصادية، كما يتقصى هذا الشاغل الجدل حول قضايا اللامركزية المتعلقة بمستويات الحكم دون الوطني، وعدد وحداته، وتكوين مجالس هذه الوحدات، وكيفية اختيار قياداتها، وعلاقات وحدات الحكم دون الوطني مع الحكومة المركزية، ومسألة القدرات المؤسسية والبشرية لهذه الوحدات؛ فالجدال حول اللامركزية قد أثرت فيه قضايا أُخذت منها مواقف متباينة؛ مما يؤثر في عمليات بناء الدولة وتحقيق السلم المجتمعي. يتناول هذا التقرير هذه المواقف ومدى تأثيرها في تحقيق أهداف مشروع دراسة دور القانون في المصالحة الوطنية، كما يوضح التقرير حالات تطبيقية محددة بموضوع لامركزية الخدمات تتمثل في التعليم والصحة والأمن، ويُختتم بخلاصات واستنتاجات عامة، وبعرض رؤية مقترحة حول اللامركزية والحكم دون-الوطني.

فيما يتعلق بالمفاهيم، فقد أوضح التقرير طبيعة العلاقة بين السلطات

المركزية والسلطات المحلية؛ وأنواع الدول التي تنتج عن هذه العلاقة، دولة مركبة (فيدرالية / اتحادية)، دولة بسيطة (موحدة)، نظام الحكم المحلي (اللامركزية الموسعة)؛ إلى جانب مناقشة أنماط الحكم دون-الوطني (اللامركزي)، باعتبار أن اللامركزية بمعناها العام تشمل طيفاً واسعاً من أنماط الحكم دون-الوطني من أهمها عدم تركيز السلطات، والتفويض الإداري للاختصاصات، والتفويض التشريعي للاختصاصات.

وبالنسبة للتقسيمات الإدارية، فقد استعرض التقرير التحولات التي مرت بها ليبيا منذ استقلالها عام 1951، حيث كانت في بدء أمرها دولة فيدرالية مكونة من ثلاث ولايات: طرابلس، وبرقة، وفزان، مع البحث في السياق السياسي-التشريعي لنشأة الدولة الليبية وفي التفاعلات التي أدت إلى تبني النظام الفيدرالي أساساً لإدارة شؤون الدولة الوليدة ثم التخلي عنه عام 1963، حيث غُيّر الشكل الاتحادي (الفيدرالي) إلى شكل موحد بحكومة واحدة تملك صلاحيات وسلطات مركزية، ثم اعتمد نظام المحافظات تقسيمًا جديدًا للدولة الليبية عام 1964 وأُلغي عام 1975. وقد رصد التقرير حالات عدم الاستقرار الإداري في التقسيمات الإدارية، حيث أُعتمدت تسمية البلدية وفرع البلدية ثم المؤتمر الشعبي الأساسي واللجان الشعبية، ثم أُستخدمت تسمية الشعبيات، وأخيراً بعد 17 فبراير قُسمت الخارطة الليبية الإدارية إلى مجالس محلية تنفرع عنها لجان تسييرية. وباعتبار أن تأسيس لامركزية موسعة يستند إلى علاقات متبادلة بين التنمية المكانية في ليبيا وتحليل عناصر منظومة المراكز العمرانية من جهة، وارتباطهما بشكل وثيق بشروط اللامركزية الإدارية الجغرافية المنشودة، من جهة أخرى- فقد استعرض التقرير الصعوبات التي تواجه التنمية المكانية في إطار السياق الجغرافي.

ولمّا كانت اللامركزية تثير استقطاباً مجتمعياً، فقد حاول التقرير تأمين قاعدة معرفية تسهم في تنمية الوعي المجتمعي بما يمكن عموم الناس من اتخاذ مواقف وحيّة مما يعرضون له من خيارات سياسية واقتصادية واجتماعية، من خلال التعرض لمسألة التهميش بوصفه الدافع الرئيس وراء المطالبة بتطبيق النظم الأقل

مركزية، الأمر الذي يوجب تقصي طبيعة هذا الشعور، سواء أكان اقتصاديًا أم سياسيًا أم عرقيًا أم قبليًا أم مناطقيًا. وبحسبان اعتماد الاقتصاد الليبي اعتمادًا كبيرًا على موارد طبيعية ناضبة (النفط الخام والغاز الطبيعي)، وبسبب تركيز التوزيع الجغرافي لمعظم هذه الموارد في مناطق بعينها (الجنوب الشرقي والجنوب الغربي) - فقد اهتم السياق الاقتصادي بالاقتصاد السياسي للصراعات والحروب الأهلية؛ ذلك أن سيطرة الدولة على الأسعار والأسواق أدت إلى تعزيز قدرة النخب الحاكمة على تكوين الثروات، وعلى استخدام سيطرتها على الاقتصاد لتوفير منافع لحلفائها وحرمان الآخرين من الفوائد الاقتصادية. وهكذا برز اقتصاد ميسر يرتهن فيه الكسب الاقتصادي بالقرب من السلطة عوضًا عن ارتئانه بزيادة الإنتاجية والكفاءة الاقتصادية؛ وترسخت بذلك خلال العقود الخمسة الماضية «الذهنية الريعية» بين مختلف النخب والجماعات التي أصبحت تنظر إلى السيطرة على الدولة بمنطق الغلبة والغنيمة.

وقد تناول التقرير قضايا اللامركزية، فرصد مسألة عدد المستويات والوحدات الإدارية اللامركزية حيث تعددت الآراء في شأن عدد مستويات الحكم دون-الوطني ما بين منادٍ بأن تكون الولايات رأس المستويات دون الوطنية، وتدونها محافظات وبلديات، وهم المنتمون إلى التيار الفيدرالي، وإن تمايزت مواقفهم، ومنادٍ آخر بأن تكون المحافظات، على اختلاف في وصف صلاحياتها، هي المستوى الأعلى لدورها التنسيقي المهم بين البلدية والحكومة المركزية، وفي المشروعات المشتركة بين البلديات، وقد تعددت آراء المنتمين إلى هذا الفريق حول العدد المناسب للمحافظات، ومنادٍ ثالث مكثف بالبلديات بحجة أن تجربة ممارسة هذه لصلاحيات المحافظات أبانت عن عدم الحاجة إلى هذه الأخيرة. وقد تنوعت الاستجابات التشريعية لهذا الموضوع، فالإعلان الدستوري أغفل تحديد مستويات الحكم دون-الوطني وعدد وحداته، أما مشروع الدستور، فقد تباينت مواقف مسوداته، إلا أن مشروع الدستور لعام 2017 تبني ما سُمي باللامركزية الموسعة، والتي قسمت فيها المستويات دون-الوطنية إلى محافظات وبلديات، وإن أجاز

إنشاء وحدات إدارية أخرى. وفي حين سكت المشروع عن تحديد عدد وحدات هذه المستويات، لصعوبة توافق أعضاء الهيئة على ذلك، فإنه حدد معايير يتولى المشرع وفقاً لها ضبط هذا العدد، أما القانون رقم 59، فقد قسم الوحدات الإدارية إلى أربعة مستويات، هي: محافظات، وبلديات، وفروع بلدية، ومحلات، وقد أجل القانون رقم (9) لسنة 2013 إنشاء المحافظات، وأحال معظم صلاحياتها إلى مجلس البلديات وعمدائها. ولم يعن الاتفاق السياسي بقضية اللامركزية، واكتفى بتضمين «تفعيل النظام اللامركزي» ضمن مبادئه الحاكمة، وقومت تلك الاستجابات التشريعية بالتحقق من مدى تمثيلها لرأي أصحاب المصلحة، وكيفية استقبالها من قبلهم، ومدى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها، ومدى تطبيقها، وفعاليتها، وبدائلها القائمة والمقترحة.

واستعرض التقرير تكوين مجالس المستويات دون-الوطنية، حيث ذكر أن هناك أسلوبين لاختيار المجالس المحلية وقياداتها: الانتخاب أو التعيين. ينطلق الأول من فكرة سياسية قوامها أن النظام اللامركزي جزء لا يتجزأ من النظام الديمقراطي القائم على حكم الشعب بواسطة ممثليه، وحيث إنه لا يمكن لجميع أعضاء الوسط المحلي إدارة المصالح الذاتية، فإن الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتحقيق ذلك. أما الثاني فهو ينطلق من الحرص على تحقيق فعالية إدارية وتنموية قد لا يحققها أسلوب الانتخاب وحده، حيث يترك للسلطة المركزية تعيين عدد من أعضاء السلطات المحلية ممن تقدر كفاءتهم. وفي أحيان كثيرة يُجمع بين الأسلوبين. وباعتبار أن هذه المسألة من المسائل الفنية الدقيقة، فلم يبرز تيار أو حراك واضح يمكن رصده بصورة مباشرة يعبر عن موقف منها. مع ذلك، فقد استنتج التقرير المواقف عبر الاستعانة باستطلاعات الرأي العام، ومجموعات التركيز، والمقابلات المعمقة والمسوح الشاملة فضلاً عن بيانات الأحزاب والتيارات السياسية، التي بينت أن هناك من يؤيد الانتخاب بوصفه الأقرب للديمقراطية ولللامركزية، هناك رأي يفضل التعيين لأن فيه رقابة والتزاماً ويمكن من الاختيار بناء على شروط الكفاءة. وهناك فريق ثالث يميز بين المحافظات والبلديات في

طريقة الاختيار: فالتعيين عندهم هو الأفضل بالنسبة إلى المحافظات، والانتخاب بالنسبة إلى البلديات، على أساس أن للمحافظات جانبًا سياسيًا.

وقد عرض التقرير الاستجابات التشريعية المتباينة في هذا الصدد، فقد خلا الإعلان الدستوري من نص ينظم تشكيل هذه المجالس، أما مشروع الدستور لعام 2017، فقد تبني خيار الانتخاب في تشكيل مجالس المحافظات والبلديات، وأحال على القانون في تنظيم آلية اختيار المحافظين، ولم يصرح بتحديد آلية اختيار عمداء البلديات، أما القانون رقم 59، فقد قرر أن يكون الانتخاب سبيلًا لتحديد أعضاء مجالس البلديات، على أن يختار هؤلاء من بينهم من يكون عميدًا، كما أوضح التقرير أثر الانقسام السياسي منذ يوليو 2014 وما صاحبه من نزاع مسلح في تكوين المجالس البلدية في شرق البلاد وغربها. وقد ذهب التقرير في تقويمه لكل تلك الاستجابات التشريعية إلى الحاجة لتشريعات تعالج هذا التحدي بما يؤسس لبناء توافق وطني، ولم يغفل التقرير عن تناول أثر العمليات العسكرية في المنطقة الغربية التي بدأت في 4 أبريل 2019 في الآراء المختلفة حول شكل الدولة، فيدرالية أم لامركزية إدارية، حيث رصد ارتفاع الأصوات من إقليمي طرابلس وفزان التي تطالب بتطبيق شكل من أشكال الفيدرالية، وأوضح أن هناك مواقف معارضة ترى أن النظام القائم على لامركزية موسعة مضمونة دستوريًا هو النظام المناسب للحالة الليبية. وقد أمكن رصد هذا الموقف من خلال استطلاعات الرأي ومقابلات معمقة مع خبراء ومسؤولين حاليين وسابقين ومجموعات التركيز وبيانات بعض المكونات الثقافية.

وبحسبان أن معالجة كيفية توزيع إيرادات النفط والغاز أمر غاية في الأهمية؛ لأن الشفافية في إدارة عائدات الموارد الطبيعية وتخصيصها يمكن أن تكون عاملاً حاسماً في تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي؛ ولأن هذه المسألة أصبحت قضية أساسية ضمن الجدل السياسي والاقتصادي في ليبيا حول العلاقات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية - فإن التقرير استعرض المواقف المتعلقة بإدارة الموارد وكيفية تخصيص عوائد الصادرات النفطية على أقاليم الدولة،

وقضايا التهميش والإجحاف الاقتصادي وخلص إلى الحاجة الشديدة إلى تشريعات تعالج هذه المسألة وإلى نقاش وحوار وطني واسع حول العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات في مستوياتها المختلفة عبر نموذج أو مقارنة من أسفل إلى أعلى ونموذج تنموي تشاركي للتخطيط وإدارة الاقتصاد إدارة ديمقراطية.

ولتزايد النقاش حول اللامركزية المالية ومدى جدواها في تحقيق التوزيع العادل للعوائد وتحقيق التنمية المكانية المتوازنة؛ فقد عرض التقرير الأسس المختلفة للامركزية المالية، ومدى تطبيق الاستجابات التشريعية لها، وقوم الإشكاليات التي يثيرها تطبيقها، فالغاية من تطبيق اللامركزية المالية هي تحقيق الأهداف الاقتصادية الرئيسة التي يفشل في تحقيقها النظام المركزي، وهي المساواة والكفاءة والاستقرار الاقتصادي؛ لذلك اهتم التقرير بتناول المتطلبات التي يتعين توافرها لكي تحقق اللامركزية المالية المنافع المرجوة منها، كما استعرض الاستجابات التشريعية في هذا الصدد، والتي يُعدّ القانون رقم 59 من أبرزها، الذي نص على الموارد المالية للمحافظة، وفرض على مجلس المحافظة توزيع جزء من هذه الموارد، على المجالس البلدية الداخلة في دائرة اختصاصها، مما يعزز استمرارية الاعتماد على دعم الميزانية العامة، كذلك مشروع الدستور 2017 الذي نص على وجود مصدرين للموارد المالية للمحليات، أحدهما على المستوى الوطني والآخر على المستوى المحلي. وقد أظهر التقويم أن قانون 59 ولائحته التنفيذية هو التشريع الأبرز المنظم للحكم المحلي واللامركزية في ليبيا، إلا أن تطبيقه على أرض الواقع يتسبب في معضلتين مؤسستين جوهريتين تعيقان وجود رؤية مؤسسية واضحة ومستقرة: وهما معضلة النصوص القانونية المتعلقة بالنظام المالي لوحدات الإدارة المالية، ومعضلة المركز القانوني المالي لوحدات الإدارة المحلية من واقع القانون ولائحته التنفيذية؛ لذلك اهتم التقرير بتقصي القضايا والإشكاليات التي تثيرها مسألة اللامركزية المالية، وتقويم مدى جدوى هذا النظام وصلاحيته في ليبيا مع استعراض المشاكل والمخاطر المترتبة على تبني هذا الأسلوب، والتحقق من إمكانية وجود بدائل أفضل من اللامركزية المالية.

واستعرض التقرير بعض الحالات التطبيقية المتعلقة بالامركزية الخدمات كالتعليم، والصحة، والأمن، وذلك من خلال تحري واقع اللامركزية في هذه القطاعات، ورصد كيف كان تفويض المسؤوليات والصلاحيات من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية، وأثر ذلك في تنظيم، وإدارة الموارد المادية والبشرية فيها، وقد تناول التقرير مسألة المستويات في تلك القطاعات، وتوزيع الصلاحيات فيها، وقدراتها المؤسسية والبشرية.

واختتم التقرير بعرض تلخيص لتقويمات الاستجابات التشريعية المتعلقة بقضايا الحكم دون-الوطني (اللامركزية) وحالاته التطبيقية وعرض رؤية شاغل اللامركزية.

مقدمة

من أهم القضايا التي تواجه بناء الدولة الديمقراطية المدنية في ليبيا قضية المركزية وسياسات التهميش التي كانت تعاني منها مناطق عدة في ليبيا، والتي أُلقت بظلالها المعتمنة على المشهد السياسي والاقتصادي والاجتماعي في ليبيا، وأثرت سلبًا في أداء مؤسسات الدولة، وهيمنت على ممارساتها، وحدّت من قدراتها؛ ولمعالجة مشكلة المركزية بطريقة فعالة، يتعين تحديد أبعاد هذه المشكلة وتجلياتها المختلفة حتى يمكن تلمس كيفية حلها وآلياته.

وقد كانت المركزية في نظام القذافي مركزية أمنية في جوهرها، هدفها الأساسي المحافظة على أمن النظام وبقائه عبر توظيف آليات مركزية صارمة تجلت في عدة أبعاد:

البعد السياسي والإداري: كانت السلطة متركزة في القمة تركيزًا شديدًا، ولم يكن هناك أي مجال لحكم محلي حقيقي. وعلى الرغم من أن ليبيا تبنت نظام اللامركزية الإدارية في تشريعاتها، ظلت الحكومة المركزية تهيمن على السلطات التنفيذية المحلية؛ مما أفقد الإدارة المحلية فعاليتها وحال دون تحقيق أهدافها.

البعد الاقتصادي: ترسخت الدولة الريعية وهيمن القطاع العام على مفاصل الاقتصاد ومصادر الثروة الوطنية (النفط)؛ مما أدى إلى القضاء على كل مظاهر الاقتصاد الخاص، وتشكل اقتصاد ميسس تتحدد فيه ثروة الأفراد والجماعات بمدى القرب من السلطة السياسية والالتزام بأيديولوجياتها، وليس بمدى المساهمة في الإنتاج الاقتصادي ومراكمة الثروة.

وضمن الجدل الدائر في ليبيا حول اللامركزية وعلاقات وحدات الحكم دون-الوطني مع الحكومة المركزية، تثار قضايا تُتخذ منها مواقف متباينة وتؤثر تأثيرًا حاسمًا في عمليات بناء الدولة وتحقيق السلم المجتمعي. ويتقصى هذا التقرير

هذه المواقف ومدى تأثيرها في تحقيق أهداف مشروع دراسة دور القانون في المصالحة الوطنية.

يتألف هذا التقرير من خمسة أقسام. ويتألف أولها من جزأين، يتناول الجزء الأول بعض المفاهيم الأساسية حول اللامركزية والعلاقة بين الحكومة الوطنية ووحدات الحكم دون-الوطني التي تطرحها الأدبيات السياسية والإدارية والقانونية؛ فيما يستعرض الجزء الثاني أسئلة البحث ومنهجيته.

ويقدم القسم الثاني من التقرير نظرة عامة لموضوع اللامركزية في ليبيا، يبدأ باستعراض تطور التقسيمات الإدارية في ليبيا منذ استقلال الدولة عام 1951 (السياق الإداري)، ثم يناقش السياقات الجغرافية، والسياسية-التشريعية، والثقافية-الاجتماعية، والاقتصادية التي أثرت في الجدل الدائر حول اللامركزية، وأطّرت قضاياها المختلفة، وأملت الاستجابات التشريعية للمواقف المتباينة حولها.

ويركز القسم الثالث على قضايا اللامركزية، حيث يعنى بأربع قضايا: مستويات الحكم دون-الوطني وعدد وحداته؛ تكوين مجالس وحدات الحكم دون-الوطني وكيفية اختيار قياداتها؛ صلاحيات وحدات الحكم دون-الوطني؛ ومسألة القدرات المؤسسية والبشرية لهذه الوحدات. وفي كل حالة يتقصى التقرير المواقف المختلفة إزاء كل قضية، والاستجابات التشريعية حيالها، فضلاً عن تقويم هذه الاستجابات. ويختتم التقرير بخلاصات واستنتاجات عامة، وبعرض رؤية مقترحة حول اللامركزية والحكم دون-الوطني.

1- المفاهيم الأساسية ومنهجية البحث

في إطار ضبط المفاهيم وعرض المنهجية التي يتبناها المشروع في مقاربتة لدور القانون في المصالحة نعرض فيما يلي مجموعة من المفاهيم والتعريفات الأساسية، والأطر والمقاربات النظرية المتعلقة بشاغل اللامركزية، كما نعرض أسئلة البحث ومنهجيته.

1 - 1 مفاهيم أساسية حول اللامركزية

يناقش هذا القسم بشكل مختصر طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، وأنواع الدول التي تنتج عن هذه العلاقة، إلى جانب مناقشة أنماط الحكم دون-الوطني (اللامركزي).

1-1-1 أنواع الدول من حيث العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية

تقسّم الأدبيات السياسية والقانونية الدول وفقاً لطبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية (وحدات الحكم دون-الوطني) إلى:⁽¹⁾

1-1-1-1 دولة مركبة (فيدرالية / اتحادية)

وهي دولة تتوزع فيها السلطات العامة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين مستوى مركزي ومستويات أدنى أي «لامركزية سياسية»، وتعرف بالدولة الفيدرالية. ومن العوامل التي تدفع إلى تبني هذا النظام اتساع الرقعة الجغرافية

(1) زاهي المغربي وعمر العفاس ونجيب الحصادي، «مقترحات حول صياغة باب الحكم المحلي»، في جازية شعيتير وآخرين، معايرة لمشروع الدستور الليبي، جامعة بنغازي: مركز دراسات القانون والمجتمع، نوفمبر 2017، صفحات 158-159.

والتباعد بين مراكز التجمع السكاني، والانقسامات العرقية والطائفية والجهوية والقبلية الحادة، والتجربة التاريخية في إنشاء الدولة. وفي الحالة الليبية، ثمة اتساع في الرقعة الجغرافية وتشتت سكاني، وعلى الرغم من أن التنوع العرقي والقبلي والجهوي لم يقف لفترة طويلة حائلاً أمام التعايش المشترك والتناغم الاجتماعي، فإن تجربة نشأة الدولة الليبية الحديثة، ودعاوى التهميش والإقصاء، وغياب سياسات التنمية المكانية المتوازنة، فضلاً عن حالة الانفلات الأمني والصراعات المسلحة الجهوية والقبلية، أسهمت في تنامي دعوات العودة إلى النظام الفيدرالي

2-1-1-1 دولة بسيطة (موحدة)

وهي دولة تتركز فيها السلطات العامة في يد الحكومة المركزية. ومن دواعي تبني هذا النظام صغر الرقعة الجغرافية، والتجانس العرقي والطائفي والقبلي والجهوي، والرغبة في تقوية مظاهر الوحدة السياسية. وقد تتبنى الدولة البسيطة نظاماً إدارياً مركزياً، أو نظاماً إدارياً لامركزياً (الإدارة المحلية) تفوض فيه السلطة التنفيذية المركزية صلاحيات تنفيذية وإدارية للوحدات الإدارية الدنيا. ومن العوامل التي تدفع صوب تبني نظام الإدارة المحلية، تفاوت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية، وتنوع مهام الحكومة وتوسعها، والاتجاه نحو توسيع دائرة المشاركة الديمقراطية.

3-1-1-1 نظام الحكم المحلي (اللامركزية الموسعة)

استجابةً لتنامي التوجهات الديمقراطية والدعاوى لتوسيع نطاق المشاركة السياسية والنزول بعملية اتخاذ القرارات إلى الحد الإداري الأدنى الممكن، برز في العقود الأخيرة مفهوم الحكم المحلي، الذي يختلف عن الإدارة المحلية في كونه يمنح صلاحيات أوسع للوحدات الإدارية الدنيا بحيث يصبح لها دور في صنع السياسات العامة المحلية وسن التشريعات ذات العلاقة. وبقدر اتساع الصلاحيات التشريعية لهذه الوحدات ودرجة دسترتها، يقترب نظام الحكم المحلي

من النظام الفيدرالي. وفي الحالة الليبية، وبسبب التجربة المريعة مع نظام الإدارة المحلية، تبين من مجموعات التركيز والمقابلات المعمقة أن هناك تفضيلاً لمنح صلاحيات تشريعية للوحدات المحلية ودسترتها، عوضاً عن الاكتفاء بسنها في قوانين تصدر عن السلطة المركزية قد تسحب في أي وقت.⁽¹⁾

2-1-1 أنماط الحكم دون-الوطني (اللامركزي)

تعتبر اللامركزية بمعناها العام عن طيف واسع من أنماط الحكم دون-الوطني من أهمها:

1-2-1-1 عدم تركيز السلطات

وهو أسلوب إداري من أساليب الإدارة المركزية، ويعني أن تقوم السلطة المركزية بتحويل كبار موظفيها في الأقاليم أو المحافظات بعض السلطات، وهو يؤدي، من ثم، إلى توسيع سلطات ممثلي الحكومة المركزية، ولا علاقة له بإعطاء الصلاحيات للإقليم وسكانه، وهو يختلف عن نظام اللامركزية الإدارية.

2-2-1-1 التفويض الإداري للاختصاصات

وهو نظام قائم على نقل صلاحيات إدارية للأقاليم أو المحافظات، وأن تتمتع هذه الأقاليم أو المحافظات بالشخصية القانونية والذمة المالية، ويكون لها مجموعة من الاختصاصات تملك سلطة اتخاذ القرار حيالها. وتمارس هذه الوحدات سلطاتها عبر تفويض من السلطة التنفيذية المركزية قد تسحبه في أي وقت.

3-2-1-1 التفويض التشريعي للاختصاصات

وهو نظام قائم على نقل اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية واسعة

(1) انظر على سبيل المثال المقابلة المعمقة مع عبد المنعم الوحيشي، ومجموعة تركيز درنة.

إلى وحدات الحكم دون-الوطني عبر النص عليها دستوريًا (النظام الاتحادي أو الفيدرالي) أو عبر سنّها في قوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية (نظام الحكم المحلي). وتمارس الوحدات الإدارية المحلية في النظام الفيدرالي (الأقاليم أو الولايات أو المقاطعات أو المحافظات) اختصاصاتها الإقليمية عن طريق مجالسها التشريعية والتنفيذية، وتشمل هذه الاختصاصات:⁽¹⁾

- 1- اختصاصات دستورية بمعنى أن كل إقليم يقوم بوضع قواعد ذات طبيعة دستورية مثل النظام الأساسي للإقليم، ولكن بشرط ألا يخالف في مواده أيًا من أحكام الدستور الاتحادي ومواده.
- 2- اختصاصات تشريعية، حيث يمكن لكل إقليم أن يضع ما يراه من قوانين في الأمور التي لا تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية الاتحادية.
- 3- اختصاصات قضائية، فالأقاليم تملك اختصاصًا قضائيًا خاصًا بها، ولها محاكمها الخاصة التي تمارس هذا الاختصاص.
- 4- اختصاصات إدارية، فالأقاليم في النظام الاتحادي تتمتع باختصاص إداري واسع، فهي المسؤولة عن الجهاز الإداري الذي يقع ضمن نطاقها الجغرافي، وتتولى تنفيذ القوانين سواء تلك الصادرة عنها أم الصادرة عن الحكومة الاتحادية.

أسئلة البحث ومنهجيته

تندرج أسئلة البحث ضمن الإطار العام لانشغالات مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا. ويتقصى هذا التقرير مدى تأثير الجدل الدائر حول طبيعة النظام السياسي والإداري الملائم لليبيا في فرص المصالحة الوطنية، كما يتقصى الاستجابات التشريعية للمواقف المتباينة حول هذا الموضوع، ومدى تعزيزها لدور القانون في المصالحة الوطنية. وبحسبان أن كثيرًا من القضايا

(1) عبد القادر قدورة، اللامركزية الموسعة في ليبيا وسيلة لتحقيق العدالة وبناء الديمقراطية، بحث غير منشور.

الخلافية والمواقف المتباينة حول طبيعة النظام السياسي قد سبق تناولها في شاغل الحكم الوطني ضمن هذا المشروع، فإن هذا التقرير يركز على الجدل الدائر في ليبيا حول اللامركزية وعلاقات وحدات الحكم دون-الوطني مع الحكومة المركزية، وما يثيره من قضايا تُتخذ منها مواقف متباينة تؤثر تأثيراً حاسماً في عمليات بناء الدولة وتحقيق السلم المجتمعي. ويتقصى هذا التقرير هذه المواقف، وما لاقته من استجابات تشريعية، ويتناول بالتقويم هذه الاستجابات في ضوء مدى تعزيزها للمصالحة الوطنية.

ويستند هذا التقرير إلى مصادر عدة، تشمل الأدبيات النظرية والتطبيقية حول النظم اللامركزية وعلاقات وحدات الحكم دون-الوطني بالسلطة المركزية؛ والدراسات التخصصية التي كُلف بها مجموعة من الباحثين الليبيين خصيصاً لهذا المشروع؛ ومجموعات التركيز العامة والتخصصية التي نُظمت في عدة مدن ليبية؛ والمقابلات المعمقة مع عدد من المسؤولين والخبراء وأصحاب الرأي من مجالات الحوكمة الستة: الحكومة، والمجتمع السياسي، والمجتمع المدني، والقطاع الاقتصادي، والقضاء، والجهاز الإداري والأمني؛ فضلاً عن الاستفادة من الخبرة الأكاديمية والتجربة العملية للفريق البحثي القائم على مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

2- اللامركزية في ليبيا: نظرة عامة

يستعرض هذا القسم بشكل مختصر السياق الإداري عبر تناول تطور التقسيمات الإدارية في ليبيا منذ 1951، ثم يناقش السياقات الجغرافية، والسياسية-التشريعية، والثقافية-الاجتماعية، والاقتصادية لهذه التقسيمات والجدال الدائر حولها.

2-1 السياق الإداري: تطور التقسيمات الإدارية

مرت ليبيا منذ استقلالها عام 1951 بعدة تحولات على صعيد الإدارة، فكانت في بدء أمرها دولة فيدرالية، حيث تكونت المملكة من ثلاث ولايات، طرابلس، وبرقة، وفزان، وتشكلت حكومة كل ولاية من مجلس تشريعي ومجلس تنفيذي، ويتألف كل ولاية من ثلاث ولايات، وتنقسم كل ولاية إلى متصرفيات، وكل متصرفية إلى مديريات، وفي عام 1963 عدلت مواد الدستور المتعلقة بشكل الدولة، وغيّر الشكل الاتحادي (الفيدرالي) إلى شكل موحد بحكومة واحدة تملك صلاحيات وسلطات مركزية، ونصت المادة الانتقالية رقم 201 من التعديل الدستوري على تقسيم المملكة الليبية إلى عشر وحدات إدارية، يصدر مجلس الوزراء قراراً بتسميتها، على أن يتولى رئاسة كل وحدة موظف يُعين بمرسوم ملكي. وتطبيقاً لهذه المادة صدر قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 1963 بشأن التنظيم الإداري للمملكة بتاريخ 25/4/1963 الذي قسم البلاد إلى عشر مقاطعات.⁽¹⁾

وقد أُستبدل اسم (محافظة) باسم (مقاطعة)، ففي عام 1964 صدر مرسوم ملكي بقانون اعتمد نظام المحافظات كتقسيم جديد للدولة الليبية، فوفقاً للقانون رقم (8) لسنة 1964 في شأن الإدارة المحلية قُسمت المملكة الليبية

(1) الجريدة الرسمية العدد الأول 27 / 4 / 1963م.

إلى وحدات إدارية، مكونة من محافظات، ومتصرفيات، ومديريات، وحُدد عدد المحافظات بعشر، هي: البيضاء، والخمس، وأوباري، والزاوية، وبنغازي، ودرنة، وغريان، ومصراتة، وسبها، وطرابلس.⁽¹⁾

وبعد عام 1969 أُبقي على التقسيم الإداري السابق للمملكة الليبية، مع بعض التغييرات، حيث أُستحدثت محافظة الخليج، وأُدمجت محافظتا سبها وأوباري في محافظة واحدة.⁽²⁾ وفي عام 1972 أُلغيت تسمية المتصرفية والمديرية لتحل بدلاً منها البلدية والفرع البلدي على التوالي، وأُلغيت المحافظات في عام 1975. وكانت نقطة التحول في عام 1977 بعد إعلان قيام سلطة الشعب، الذي أذن بدخول البلاد في سلسلة من حالات عدم الاستقرار الإداري، ففي العام 1979 قسمت ليبيا إلى 46 بلدية، وقُسمت كل بلدية إلى مجموعة من الفروع البلدية بلغ مجموعها 174 فرعاً بلدياً، وفي عام 1980 أعيد تنظيم البلديات إلى 25 بلدية و173 فرعاً بلدياً.

وبناءً على قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (459) لسنة 1986 بشأن إعادة تقسيم الجماهيرية إلى بلديات، وعلى قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (609) لسنة 1986 بشأن تقسيم بلديات الجماهيرية إلى فروع بلدية، قُلصت البلديات إلى 13 بلدية، والفروع البلدية إلى 53 فرعاً بلدياً.⁽³⁾

وبموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 1038 لسنة 1990، قُلصت البلديات إلى 7 بلديات، يتفرع عنها 40 فرعاً بلدياً، وبموجب قرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم 75 لسنة 1992 بشأن إعادة تقسيم الجماهيرية إلى مؤتمرات

(1) مرسوم ملكي بقانون رقم 8 لسنة 1964 بشأن الإدارة المحلية. مشار إليه لدى منصور محمد الكيخيا: ليبيا المكان والزمان والإنسان، كتاب قيد النشر.

(2) القانون: قانون رقم 89 لسنة 1970 بشأن تقسيم الجمهورية العربية الليبية إلى محافظات وتعيين أسمائها وعواصمها.

(3) مشروع دراسة التقسيمات الإدارية في الجماهيرية، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، 2005م، بحث غير منشور، ص9.

شعبية أساسية، أُلغيت البلديات والفروع البلدية، وقُسمت البلاد إلى 1455 مؤتمرًا شعبيًا أساسيًا، غير أن هذا التقسيم لم يستمر طويلاً، إذ قلص العدد إلى 351 مؤتمرًا شعبيًا أساسيًا في عام 1993، ثم خُفض عدد المؤتمرات إلى 336 مؤتمرًا شعبيًا أساسيًا، كما قُسمت البلاد إلى 13 منطقة، بناءً على قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 184 لسنة 1995.⁽¹⁾

أخيراً، وافقت المؤتمرات الشعبية الأساسية في دور انعقادها العادي الأول للعام 1998 على إعادة تنظيم المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، وبناءً على ذلك سن مؤتمر الشعب العام القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تقسيم الجماهيرية إلى 27 «شعبية» حسب التسمية الجديدة للمناطق أو البلديات، وأصبح عدد المؤتمرات الشعبية 351 مؤتمرًا شعبيًا أساسيًا، وبحلول العام 2003 بلغ عدد الشعبيات أكثر من 30 شعبية، وأصبح عدد المؤتمرات الشعبية حوالي 450 مؤتمرًا شعبيًا أساسيًا، ثم وصل العدد إلى 33 شعبية في 2005، وعلى الرغم من أن القانون رقم 1 لسنة 2007 قد ألغى القانون رقم 1 لسنة 1998 بشأن تقسيم الجماهيرية إلى شعبيات والقانون رقم 1 لسنة 2001 بشأن تنظيم عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، استمر العمل بنظام الشعبيات التي أصبح عددها 22 شعبية حتى سقوط النظام عام 2011.⁽²⁾

بعد 17 / 2 / 2011 ظهر مصطلح جديد على الخارطة الليبية الإدارية وهو المجالس المحلية، حيث شكلت المدن المحررة مجالس محلية لإدارة شؤونها، وبعد تأسيس المجلس الوطني الانتقالي قُسمت الخارطة الليبية الإدارية إلى 45 مجلسًا محليًا تتفرع عنها لجان تسييرية، ونُظمت اختصاصات هذه المجالس المحلية

(1) ناصر فرج أحسونة: "تقويم الهيكلية الإدارية وسبل تطويرها"، مجلة البحوث الاقتصادية، المجلد التاسع عشر، العدد الأول، يونيو 2008، صفحة 141: محمد زاهي المغربي، «أثر التغيرات الهيكلية على وضع السياسات العامة وتنفيذها في ليبيا (م 1977-2003)، في محمد زاهي المغربي، الدولة والمجتمع المدني في ليبيا، القاهرة: إصدارات عراجين، 2006م، صفحات 119-140، التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2002، ص 38.

(2) محمد زاهي المغربي، المرجع السابق.

غير المنتخبة بناءً على القرار رقم 175 لسنة 2011 الصادر من المجلس الانتقالي والقاضي باعتماد النظام الداخلي للمجالس المحلية وتحديد اختصاصاتها، واضطلعت هذه المجالس بمهمة ملء الفراغ الناجم عن غياب الدولة المركزية، وأسهمت في تقديم الحد الأدنى من الخدمات للسكان. وبعد الإعلان عن انتهاء العمليات العسكرية في أكتوبر 2011، شرع كثير من المدن عام 2012 في انتخاب مجالسها المحلية.⁽¹⁾

وفي عام 2012 صدر قانون الإدارة المحلية رقم (59)، الذي نص على تقسيم وحدات الحكم دون-الوطني إلى محافظات وبلديات، كما أجاز استحداث مستويات أخرى يحددها القانون. وفي حين لم ينص القانون على عدد وحدات الحكم دون-الوطني، فإنه أشار في المادة (4) إلى أن يُنظم تأسيسها ونطاقها الجغرافي ومسمياتها بقانون. وصدر القانون رقم (9) للعام 2013 بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم (59) بشأن الإدارة المحلية، ونص التعديل على البدء بتكوين البلديات قبل المحافظات ومنحها معظم الاختصاصات الممنوحة للمحافظات في القانون رقم (59)، كما نص على إنهاء المجالس المحلية القائمة بمجرد انتخاب المجالس البلدية. وقد أجريت هذه الانتخابات وفقاً للتنظيم الوارد في قرار مجلس الوزراء رقم 161 لسنة 2013 باعتماد ضوابط انتخابات المجالس البلدية.

وبموجب قرار مجلس الوزراء رقم (180) لسنة 2013 قُسمت ليبيا إداريًا إلى 99 بلدية، ووصل عدد البلديات في 2019 إلى 104 بلدية تتوزع على أنحاء البلاد كافة، بعد أن قُسمت بعض البلديات إلى أكثر من بلدية، وأنشئت بلديات جديدة.⁽²⁾

(1) عبير أمينية، «البلديات في ليبيا بين العسكرية والعمل السياسي»، مجلة المفكرة القانونية، تونس: 13/12/2018. متاحة عبر الإنترنت:

<https://www.legal-agenda.com/article.php?id=5176>

(2) عاطف الحاسية، حلقة نقاش حول نظام المحافظات، واقتراح النظام الإداري الملائم لفترة الاستقرار، وإنشاء الإدارات الوسطى، والصلاحيات اللازمة للتخفيف من المركزية، الجامعة الليبية الدولية للعلوم الطبية، الخميس 2019/5/23.

2-2 السياق الجغرافي⁽¹⁾

تستند اعتبارات تأسيس لامركزية موسّعة على وجود علاقات متبادلة بين التنمية المكانية في ليبيا وتحليل عناصر منظومة المراكز العمرانية من جهة، وارتباطهما بشكل وثيق بشروط اللامركزية الإدارية الجغرافية المنشودة، من جهة أخرى. وإذا نظرنا في الصعوبات التي تواجه التنمية المكانية وجدنا:⁽²⁾

- أن التقسيم التخطيطي المتضمن في السياسة المكانية الوطنية الحالية (2006-2030) يكشف عن تباين كبير في مساحة الأقاليم التخطيطية وأعداد سكانها، ويغفل نمط التوزيع التراتبي للمراكز العمرانية الذي ينتج تلقائيًا وفقًا على أحجامها وتباعدها وأدوارها الوظيفية ضمن المنظومة الحضرية الوطنية وتفرعاتها الإقليمية والمحلية، ويسمح بتداخل مناطق نفوذ (أي مناطق خدمة) كثير من المراكز الحضرية وعزل مناطق أخرى عن مجالها الإقليمي وتبعياتها الإدارية والوظيفية الفعلية.
- استفحال ظاهرة الهيمنة الحضرية⁽³⁾ المتمثلة بالدرجة الأولى في استحواد حاضرتي طرابلس وبنغازي على النصيب الأكبر من النشاطات الاقتصادية ومؤسسات الخدمات الاجتماعية والبنى الأساسية، مقابل وجود نقص حاد في هذه القطاعات في المراكز الحضرية الأصغر حجمًا في الهرمية الحضرية والمناطق الريفية الأقل تطورًا.
- انتشار المناطق العشوائية في تخوم المدن واستفحال ظاهرة الزحف العمراني مما يؤدي إلى تجاوز المخططات الحضرية والإقليمية بصورة خطيرة.⁽⁴⁾

(1) يستند هذا القسم إلى بحث منصور البابور «دور الهرمية الحضرية الوطنية في تمكين اللامركزية الإدارية في ليبيا»، المعد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

(2) منصور البابور، «رابعاً: التحديات العاجلة وآفاق التنمية المكانية المستدامة للفضاء الوطني». في: مجلس التخطيط الوطني، الاستراتيجية الوطنية للتنمية المكانية: 2013 (غير منشور)

(3) Urban primacy.

(4) ما حصل ويحصل الآن في سهل الجفارة وسهل بنغازي من تمدّد حضري واسع غير مسبوق خير مثّلين على ذلك

3-2 السياق السياسي-التشريعي

لا يستقيم تقصي الجدال الدائر في ليبيا حول المركزية واللامركزية، والعلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم دون-الوطني، دون البحث في السياق السياسي-التشريعي لنشأة الدولة الليبية عام 1951 وفي التفاعلات التي أدت إلى تبني النظام الفيدرالي أساسًا لإدارة شؤون الدولة الوليدة ثم التخلي عنه عام 1963، وإلى التأثير في المواقف الحالية تجاه هذا الشاغل.

2-3-1 السياق السياسي

وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 21/ 11/ 1949 على قرار بأن تصبح ليبيا المؤلفة من برقة وطرابلس وفزان دولة مستقلة ذات سيادة قبل أول يناير 1952، على أن تعين الأمم المتحدة مندوبًا عنها في فترة الانتقال يساعده مجلس مكون من مندوبين عن مصر وباكستان وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة وإيطاليا، وممثل عن كل من برقة وطرابلس وفزان وممثل عن الأقليات المقيمة في ليبيا، وذلك لمساعدة الليبيين في سن الدستور وإنشاء حكومة وطنية.⁽¹⁾

وقد شرع «مجلس الأمم المتحدة في ليبيا» في معالجة التطور الدستوري نحو استقلال البلاد، وتقرر تشكيل «لجنة الواحد والعشرين» بواقع سبعة مندوبين عن كل من طرابلس وبرقة وفزان، وتعينت مهمة اللجنة في تحديد الطريقة التي تتكون بها الهيئة التأسيسية الليبية (الجمعية الوطنية) التي تضع دستور الدولة. وقد أوكل للأمير إدريس السنوسي تسمية مندوبي برقة في هذه اللجنة، وللسيد أحمد سيف النصر زعيم فزان تسمية مندوبي فزان، كما أوكل لمندوب الأمم المتحدة اقتراح أسماء مندوبي طرابلس بعد التشاور مع الأحزاب السياسية الطرابلسية على أن يكون أحدهم من الجاليات الأجنبية المقيمة بطرابلس.⁽²⁾

(1) Adrian Pelt, *Libyan Independence and the United Nations*, reprinted by Libya Institute for Advanced Studies, 2016 pp.95-92 .

(2) محمد بشير المغربي، وثائق جمعية عمر المختار، القاهرة: مؤسسة دار الهلال، 1993، صفحات 198-199.

وأصدرت لجنة الواحد والعشرين أول بيان صحفي حددت فيه المواضيع التي سوف تناقشها اللجنة وتتخذ قرارات حيالها على النحو التالي:

- 1- تحديد عدد أعضاء الجمعية الوطنية (الهيئة التأسيسية).
- 2- اختيار كيفية تمثيل الأقاليم الثلاثة في الجمعية الوطنية، على قدم المساواة أو بمراعاة النسبة العددية.
- 3- تحديد طريقة التمثيل، الانتخاب أو التعيين.
- 4- اختيار الجهة التي يحق لها التعيين في حالة اعتماد هذه الطريقة.
- 5- تحديد موعد انعقاد الجمعية الوطنية ومكان اجتماعها.

وقد قررت اللجنة أن تتألف الجمعية الوطنية من ستين عضواً يمثلون أقاليم ليبيا الثلاثة على قدم المساواة (عشرين عضواً من كل من طرابلس وبرقة وفزان).⁽¹⁾ وقررت اللجنة أن يكون تكوين الجمعية الوطنية بالاقتراع، على أن يختار السيد إدريس السنوسي أمير برقة ممثلي برقة، ويختار السيد أحمد سيف النصر زعيم فزان ممثلي فزان، ويختار الشيخ محمد أبو الأسعد العالم مفتي طرابلس ممثلي طرابلس.⁽²⁾

وقد عقدت الجمعية الوطنية أولى جلساتها في طرابلس في 25 / 11 / 1950. وفي جلستها بتاريخ 2 / 12 / 1950 اتخذت قرارها بتنصيب السيد إدريس السنوسي أمير برقة ملكاً على ليبيا، كما قررت أن يكون شكل الدولة فيدرالياً.⁽³⁾ ولقد أثار قرار الجمعية الوطنية اعتماد النظام الفيدرالي خلافات كبيرة، وكانت المعارضة لهذا النظام على أشدها في طرابلس، وخاصة من قبل حزب المؤتمر الوطني وزعيمه بشير السعداوي. واللافت أن جمعية عمر المختار في بنغازي، التي كانت تنادي باستقلال

(1) المرجع السابق، صفحة 205. لمزيد من المعلومات المفصلة حول عمل لجنة الواحد والعشرين انظر: Adrian Pelt, op. cit. Chapter Three.

(2) محمد بشير المغيربي، مرجع سابق، صفحة 218.

(3) المرجع السابق.

ليبيا ووحدتها، أيدت خطوات الجمعية الوطنية التأسيسية، واعتبرت أن قراراتها شرعية، وعبرت عن قبولها لما توصلت إليه الجمعية الوطنية التأسيسية من إقرار للشكل الفيدرالي للدولة باعتبار أنه من المهم تحقيق الاستقلال ووحدة البلاد، وأن شكل الحكم مسألة داخلية يمكن معالجتها بشرط ألا يتحول النظام الفيدرالي إلى غطاء لثلاث حكومات منفصلة.⁽¹⁾

وقد سارت البلاد في السنوات الأولى بعد الاستقلال سيرًا حسنًا، وكسبت رهان قيام الدولة وقت أن كان معظم المجتمع الدولي يعتقد أنها لن تستمر نظرًا لفقرها وقلة مواردها. وفي هذا السياق كان النظام الفيدرالي مناسبًا لدولة حديثة النشأة ذات تكوين جغرافي صعب.⁽²⁾

وبعد اكتشاف النفط حدثت تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ تحولت الدولة من النظام الفيدرالي إلى نظام الدولة الموحدة البسيطة عام 1963، وتحسن الدخل القومي وتغيرت مظاهر الحياة الاجتماعية نحو مجتمع يرنو للمدنية.⁽³⁾ ومنذ ذلك الوقت خفت الأصوات المؤيدة للفيدرالية، خاصة أثناء حكم القذافي 1969-2011.

وبعد 17 / 2 / 2011 برزت الدعوات المطالبة بالفيدرالية بشكل قوي في إقليم برقة، وعادت إلى السطح الخلافات التي سادت أثناء بناء الدولة في أوائل خمسينيات القرن العشرين، وتصادت المواقف الجديدة مع مواقف تلك الفترة ونزاعاتها.

وقد كانت خلفية تلك النزاعات حاضرة بقوة في مناقشات المجلس الوطني الانتقالي سواء فيما يتعلق بتوزيع مقاعد المؤتمر الوطني العام أم فيما يتعلق

(1) المرجع السابق، صفحات 233-245.

(2) عمر إبراهيم العفاس، ليبيا: إعلان الفيدرالية في برقة، الخلفيات والتداعيات، مركز الجزيرة للدراسات، 2013/12/.

(3) المرجع السابق.

بطريقة تكوين وتركيب الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، وخاصة توزيع مقاعد الهيئة التأسيسية، حيث نصت المادة (30) من الإعلان الدستوري المؤقت على أن تُوزع مقاعد الهيئة التأسيسية بالتساوي بين الأقاليم التاريخية الثلاثة وبواقع عشرين عضواً لكل إقليم. وقد كان الفيدراليون خلف التعديل الدستوري لبعض فقرات المادة (30) الذي غير كيفية اختيار الهيئة التأسيسية من التعيين إلى الانتخاب، تعويضاً عن عدم مشاركتهم في انتخابات المؤتمر الوطني لاعتراضهم على عدد المقاعد المخصصة لبرقة في المؤتمر الوطني العام.⁽¹⁾ والمفارقة أن فيدرالي 2012 خالفوا المسار التاريخي لتشكيل الهيئة التأسيسية (الجمعية الوطنية آنذاك) الذي أسس على مبدأ التعيين. ولعل السبب يرجع إلى عدم ثقتهم في خيارات المؤتمر الوطني العام الذي قد يتجاوزهم أو يمنحهم تمثيلاً محدوداً، أو يرجع إلى عدم وجود شخصية جامعة متفق عليها في إقليم برقة (مثلما كان السيد إدريس السنوسي أمير برقة وصاحب الكلمة النافذة والنهائية بها) يُمكن أن يُعهد إليها بمهمة اختيار أعضاء برقة.

وقد انعكس هذا الإرث السياسي التاريخي على أعمال الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، وألقى بظلاله على نقاشات أعضائها إلى حد صياغة مشروعين مختلفين حول الحكم المحلي داخل لجنة الحكم المحلي ضمن مخرجات لجان العمل عام 2014. وحين صدر مشروع الدستور عام 2017 متبنياً نظاماً لامركزياً موسعاً، وإن لم يكن فيدرالياً، فإنه واجه رفضاً كاملاً من الأعضاء ذوي التوجهات الفيدرالية داخل الهيئة، ومن أنصار التيار الفيدرالي بصفة عامة، كما سوف نلاحظ لاحقاً. وقد تردد صدى هذا الإرث في مجلس النواب الذي عدّل الإعلان الدستوري ليستلزم في الاستفتاء على مشروع الدستور، إضافة إلى موافقة ثلثي المصوتين على المستوى الوطني، موافقة 50% + 1 من سكان كل إقليم من

(1) مقابلة أحمد العبار عضو المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 25 / 6 / 2019.

الأقاليم الثلاثة،⁽¹⁾ وقد أصدر المجلس قانوناً ينظم الاستفتاء على هذا النحو.⁽²⁾ ولم يسلم الاتفاق السياسي كذلك من هذا الإرث، حيث تأسس على محاصصة فجّة بين الأقاليم الثلاثة في مناصب المجلس الرئاسي.

2-3-2 السياق التشريعي

يعكس صدور دستور استقلال ليبيا عام 1951 طبيعة التشريعات المنظمة للحكم المحلي القائم على اللامركزية السياسية، فقد حددت المادة 36 اختصاصات الحكومة الاتحادية [يستعمل الدستور تعبير الاتحاد الليبي]، بينما نصت المادة 38 على تولي الحكومة الاتحادية تنسيق السياسات وتوحيدها بين الولايات والسلطة التشريعية فيما يتعلق ببعض المسائل التي حددتها تلك المادة، وتتولى الولايات سلطة تنفيذها تحت إشراف الحكومة الاتحادية. ونصت المادة (39) على أن «تتولى الولايات جميع السلطات المتعلقة بالمسائل التي لم يعهد بها هذا الدستور للحكومة الاتحادية». وقد تعززت اللامركزية السياسية كذلك بموجب نص المادة (176) من الفصل العاشر المتعلق بالولايات عندما أكدت أن «تتولى الولايات جميع السلطات التي لم تعهد للحكومة الاتحادية وفقاً لأحكام هذا الدستور». وتلا ذلك نص المادة (177) من الفصل نفسه حول تعزيز اللامركزية السياسية التي نصت على أن «تضع كل ولاية قانونها الأساسي على ألا تتعارض أحكامه وأحكام هذا الدستور، ويتم وضع هذا القانون وإصداره في مدة لا تتجاوز سنة من إصدار هذا الدستور». وقد صدرت قوانين الولايات الثلاثة خلال الفترة 1952-1954.⁽³⁾

(1) جهان الجازوي، (2018). مجلس النواب يصادق على تعديلي الإعلان الدستوري وقانون الاستفتاء. بوابة الوسط. 2018 / 11/ 28. متاح عبر:

<http://alwasat.ly/news/libya227992/>

(2) قانون رقم 6 لسنة 2018 بشأن الاستفتاء على مشروع الدستور الدائم للبلاد. الجريدة الرسمية العدد 3 السنة السابعة. 2018/12/23.

(3) أنس بعيّة، اللامركزية في ليبيا: مدى وضوح الرؤية المؤسسية للحكم المحلي في حقبة الإدارة العامة الليبية، 1951-2019، المعد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

وتأسست ممارسات الحكم المحلي خلال هذه الفترة على المبادئ والقواعد المؤسسية التالية:⁽¹⁾

- «اللامركزية السياسية»، وهو مبدأ مؤسس للحكم المحلي وفق المواد الدستورية (30) و(39) و(176) و(177).
- وجود قانون أساسي لكل ولاية من ولايات ليبيا الثلاثة.
- وجود لامركزية تشريعية وتنفيذية للولايات بما لا يخل بوحدة إقليم الدولة الكلي

وتوضح تطورات مطلع ستينيات القرن العشرين في ليبيا أن فكر «اللامركزية الإدارية» قد بدأ يظهر جلياً بديلاً «للامركزية السياسية» وجرى التمهيد له أساساً للتنظيم الإداري للدولة بتغيير الترتيبات المؤسسية للدولة الليبية خلال الفترة 1951-1963م. فصدر القانون رقم واحد لسنة 1963 بشأن تعديل أحكام الدستور،⁽²⁾ وتحولت ليبيا إلى دولة بسيطة اسمها «المملكة الليبية» بدلاً من «المملكة الليبية المتحدة».

وفيما يتعلق بالإدارة المحلية فقد نصت المادة (176) من الدستور المعدل على أن «تقسم المملكة الليبية إلى وحدات إدارية وفقاً للقانون الذي يصدر في هذا الشأن، ويجوز أن تُشكل فيها مجالس محلية ومجالس بلدية، ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات كما ينظم هذه المجالس». وتطبيقاً لهذه المادة صدر قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 1963 بشأن التنظيم الإداري للمملكة بتاريخ 25 /4/ 1963.⁽³⁾ وقد تضمن القرار القواعد التالية:⁽⁴⁾

1. تقسيم المملكة إلى عشر مقاطعات، وتقسيم كل مقاطعة إلى متصرفيات، وكل متصرفية إلى مديريات، ورسم الحدود الإدارية لكل منها.

(1) المرجع السابق.

(2) الجريدة الرسمية، العدد الأول، 27 /4/ 1963.

(3) الجريدة الرسمية، العدد الأول، 27 /4/ 1963.

(4) عبد القادر قدورة، اللامركزية الموسعة في ليبيا وسيلة لتحقيق العدالة وبناء الديمقراطية، بحث غير منشور.

2. ترؤس محافظ لكل مقاطعة يتبع وزير الداخلية ويكون مسؤولاً أمامه عن القيام بواجباته واختصاصاته ويعتبر ممثلاً للحكومة في حدود المحافظة.
3. تشكيل مجلس استشاري في كل مقاطعة يُعين أعضاؤه بقرار من مجلس الوزراء ويتولى المحافظ رئاسته، ويختص بتقديم التوصيات والمشورة دون أي التزام للإدارة بها.

وفي سياق هذا التطور الإداري بعد إلغاء النظام الاتحادي وتنفيذاً للمادة 176 من الدستور، صدر المرسوم الملكي بقانون رقم 8 لسنة 1964 بشأن الإدارة المحلية، وقد استبدل هذا المرسوم اسم المحافظات باسم المقاطعات، ووضع أسس تنظيم سلطات عدم التركيز الإداري وسلطات وحدات الحكم الوطني من محافظات ومتصرفيات ومديريات، وإن كان قد نص أيضاً على إمكانية إنشاء مجالس بلدية في «المدن التي تسمح ظروفها المعيشية والعمرانية بإنشاء مجالس بلدية» (المادة 29) بقرار من مجلس الوزراء، وحدد اختصاصاتها وكيفية تكوينها والعلاقات بينها وبين السلطات المركزية في العاصمة (المواد 29-62).

وعلى الرغم من تقسيم هذا القانون البلاد إلى عشر محافظات فإنه لم يصرح بمنحها الشخصية القانونية مقارنة بتصريحه بتمتع المجالس البلدية بها (مادة 30)،⁽¹⁾ وتجدر الإشارة إلى أن هذا النظام الإداري الليبي قبل عام 1969 شهد الكثير من التطورات عن طريق إصدار قوانين جديدة، آخرها كان قانون الإدارة المحلية الصادر بتاريخ 1967/9/1 وقانون البلديات رقم 19 لسنة 1968، غير أن كل هذه القوانين لم تخرج النظام الإداري الليبي عن طبيعته بكونه نظاماً إدارياً قائماً على عدم التركيز الإداري.⁽²⁾

وبعد 1969 استمر العمل بنظام اللامركزية الإدارية الذي تمثلت أطره القانونية والمؤسسية الأساسية في الإعلان الدستوري المؤقت (1969م)، وإعلان قيام سلطة

(1) الجريدة الرسمية، عدد خاص، 31 / 8 / 1964

(2) المرجع السابق.

الشعب (1977م)، والقوانين المختلفة المنظمة لعمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية. وفي حين لم يتطرق الإعلان الدستوري المؤقت وإعلان قيام سلطة الشعب إلى التقسيمات الإدارية والعلاقة بين السلطة المركزية ووحدات الحكم دون-الوطني، تكفل القانون رقم (1) لسنة 2001 بتحديد العلاقة بين المستويات المختلفة للمؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية، غير أنه أُلغي بموجب القانون رقم 1 لسنة 2007.

4-2 السياق الثقافي-الاجتماعي⁽¹⁾

2-4-1 خصوصية ثقافة اللامركزية

عادة ما تشمل تحديات التحديث في الفترات الانتقالية التي تمر بها الأمم والشعوب استقطابات تهدد التعايش المشترك والسلام الاجتماعي، وغالبًا ما تتسم القضايا التي تثير مثل هذه الاستقطابات بتيسّر قدر كبير من تفاصيلها لعموم الناس. وهذا تحديدًا ما نجده على سبيل المثال في قضية الحكم الوطني، بما تثيره من نزاع حول أفضلية الحكم الجمهوري/الجماهيري والحكم الملكي على الآخر، وقضية اللغات الوطنية، بما تثيره من جدل حول وجوب ترسيمها، وقضية دور الشريعة في التشريع، بما تثيره من خلاف حول رتبته، غير أن هناك استثناءات لهذه القاعدة العامة، ومسألة اللامركزية واحدة منها، فهي تثير استقطابًا مجتمعيًا على الرغم من انطوائها على تفاصيل ليست متاحة إلا لمختصين في علوم السياسة والإدارة والاقتصاد والقانون والاجتماع.

وبطبيعة الحال فإن هذا الأمر يبين الحاجة الماسة إلى تنمية الوعي المجتمعي بهذه التفاصيل، وإلى تفريغ الشحنة العاطفية التي تكتنف الجدل حول هذه المسألة. وكما سوف نشير بعد قليل، فإن شاغل اللامركزية، و«مشروع دور القانون

(1) يستند هذا القسم على تقرير نجيب الحصادي، ثقافة اللامركزية مدخلًا لمقاربة مسألتها، المعد خصيصًا لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

في المصالحة الوطنية»، معنيان أساسًا بتأمين قاعدة معرفية تسهم في تنمية الوعي المجتمعي بما يُمكن عموم الناس من اتخاذ مواقف وجمّة مما يعرضون له من خيارات سياسية واقتصادية واجتماعية.

2-4-2 مسألة التهميش

غالبًا ما يشكّل الشعور بالتهميش الدافع الرئيس وراء المطالبة بتطبيق النظم الأقل مركزية، الأمر الذي يوجب تقصي طبيعة هذا الشعور، لمعرفة ما إذا كان مبررًا، أو موهومًا، أو مبالغًا فيه؛ وهذا مطلب مهم في سياق المصالحة الوطنية لأنه ليست هناك مناطق أو شرائح تصرّح بعدم تعرضها للتهميش، بما فيها المناطق والشرائح المتهمّة بممارسته، ولأنّ هناك من يرى أن السبب الحقيقي وراء الشعور بالتهميش لا يتمثل في النظام المركزي بل في أسباب أخرى، كالفساد المالي والسياسي، أو سوء الأداء العام، أو الصعوبات التي تلقاها السلطة المركزية في توفير السلع والخدمات في أنحاء بلاد مترامية الأطراف.

وأول إشكالية تقابلنا في هذا السياق هي إشكالية المصطلح، إذ ليس هناك معيار واضح ومتفق عليه لدلالة كلمة «التهميش»، وما إذا كان اقتصاديًا أو سياسيًا أو عرقيًا أو قبليًا أو مناطقيًا، أو أي جمع من هذه المناحي.

2-4-2-1 التهميش يطول الجميع

ومهما يكن من أمر مصطلح التهميش، فإنّ هناك من قيادات الرأي والقيادات التنفيذية والتشريعية من ينكر معاناة مناطق بعينها في البلاد من التهميش، فالبعض يرى أنه يعم جميع المدن والمناطق في مختلف أنحاء البلاد، والبعض يرى أن السبب الحقيقي وراء إحساس البعض بالظلم والإجحاف الاقتصادي ليس التهميش بل الفساد الاقتصادي والإداري، وهذا تحديدًا ما كشفت عنه سلسلة اللقاءات المعمقة التي أجراها القائمون على شاغل اللامركزية.

فها هو عميد بلدية شحات يؤكد أن المنطقة الشرقية لا تعاني من التهميش بل

تعاني من الفساد، «فهناك ميزانيات كبيرة تُرصد؛ ثم تختفي دون أثر، والسبب وراء ذلك هو الفساد؛ فإذا انتهى الفساد انتهى التهميش». وها هو سالم العوكلي، الكاتب والمحلل السياسي، يضرب مثل الميزانية الضخمة التي رُصدت لإنشاء مستشفى جديد في مدينة درنة، حيث صرفت الميزانية ولم يشاهد سكانها أي تطور يُذكر في القطاع الصحي. وها هو عثمان سالم الشيباني، مدير المصرف الزراعي بمدينة بني وليد، يعزو الإجحاف الاقتصادي إلى سياسات خاطئة وليس إلى التهميش، فثمة فروق واضحة بين البنى التحتية والمرافق العامة في كثير من المدن، والسبب عنده هو عدم اعتماد معيار موضوعي في تكوين البلديات، فبعضها لا يملك مقومات البلدية، لا البشرية ولا المادية، كما أن أغلب الميزانيات التي تقرر للشعبيات لم تكن تعتمد إلا في منتصف العام، ولا يُشرع في تنفيذها إلا في الربع الأخير منه. وها هي فوزية الفرجاني، رئيس مجلس أصحاب الأعمال الليبيين فرع بنغازي، تقول: إن التهميش قضية عامة، تعاني منه حتى مدينة طرابلس، التي أصبح كثير من رجال أعمالها يهاجرون إلى بنغازي.

وفي تأكيد صريح لدور الثقافة، يقول عبد المنعم السعيطي، رئيس مجلس إدارة غرفة التجارة والصناعة في بنغازي: إنه كان من مؤيدي النظام الفيدرالي، ثم ما لبث أن اكتشف أن «ثقافة الشعب هي سر نجاح أي نظام إداري، وأن ثقافتنا نحن الليبيين معيبة، وقد اتضح هذا خلال السنوات القليلة الماضية، حين أصبحت البيضاء مصراتة الشرق؛ فالمؤسسات موجودة بها، وما لم تكن منتمياً إلى قبيلة بعينها فإن فرصك في تولي منصب رفيع ضئيلة»، ولهذه الأسباب فإنه "لا يلوم أهل الغرب على استحواذهم على المؤسسات السيادية، لأن العقلية الليبية واحدة، ولو انتقلت الحكومة إلى بنغازي لهمّش أهلها سائر المناطق».⁽¹⁾

(1) على ذلك، يذهب السعيطي إلى أن للتهميش دواعيه الحقيقية، وشاهده على هذا أن الموافقة على أذونات الاستيراد كانت تمنح إبان النظام السابق لمن هم في جوار سلطة القرار، وكانت هذه الأذونات تباع لباقي المناطق بأرباح تقدر بملايين الدنانير. ونسبة نصيب أهل المنطقتين الشرقية والجنوبية من قيمة الاعتمادات الإجمالية لا تتجاوز 12%، وهذه معلومة يقول إنه حصل عليها من علي الحبري مدير المصرف المركزي في المنطقة الشرقية

غير أن هناك من لا ينكر حقيقة التهميش بالمطلق، لكنه يشكك في مزاعم التهميش حين تصدر عن أهالي مناطق بعينها، فالشعور بالتهميش حسب البعض راجع لأسباب متنوعة حضرية أو اقتصادية أو سياسية أو حتى مزاجية، ويطول حسب بعض آخر مدناً دون غيرها ضمن المنطقة نفسها.

وهكذا يقول منصور البابور، أستاذ علم الجغرافيا بجامعة بنغازي: إن أساس الإشكال إنما يكمن في استفحال ظاهرة الهيمنة الحضرية المتمثلة أساساً في استحواذ حاضرتي طرابلس وبنغازي على النصيب الأكبر من النشاطات الاقتصادية والخدمية والبنى الأساسية؛ وفي تغاضي التقسيمات الإدارية في العقود الأخيرة عن نمط التوزيع التراتبي للمراكز العمرانية، الذي يُنتج تلقائياً اعتماداً على أحجامها وتباعدها وأدوارها الوظيفية ضمن المنظومة الحضرية الوطنية وتفرعاتها الإقليمية والمحلية. والنظام الحضري المتوازن وظيفياً كفيل حسب البابور بالحد من ظاهرة تضخم العاصمة الوطنية والمدن الكبرى، وهو يتيح فرصاً مواتية للمراكز الحضرية الأصغر حجماً للوعي بذواتها بوصفها جزءاً من منظومة حضرية أكبر لتنمية قواعدها الاقتصادية وتطويرها؛ مما يؤدي إلى تقليل الخلخلة الوظيفية بين مكونات المنظومة العمرانية الواحدة، وقد ينجح في إلغائها بالكامل.⁽¹⁾

أما محمد عبد الجليل بوسنينة، المستشار في مصرف ليبيا المركزي، فيؤكد ضرورة إعادة هيكلة الاقتصاد، الذي يعاني من سوء توزيع وسوء إدارة وعجز عن استغلال الموارد. ويضيف بوسنينة أنه «لا سبيل لحل مشاكل البلاد الاقتصادية إلا بالاعتماد على موارد بديلة للنفط، وأن الثقافة الريعية هي المصدر الحقيقي لكل ما يعاني منه الليبيون، إذ لا يساهم في استخراج النفط سوى عدد قليل من المواطنين، لا يتجاوز 2% من السكان، ولا يُدار إلا من قبل فئة قليلة هي الحكومة،

(1) منصور البابور، دور الهرمية الحضرية الوطنية في تمكين اللامركزية الإدارية في ليبيا، بحث معد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

ولا سبيل لتوزيع إدارة النفط على المناطق، إذ محتم أن يُدار مركزيا، ولو ركزنا على التنمية المكانية، وقمنا بالاستثمار في مناطق حرة، واهتمنا بالسياحة لخلقنا فرص عمل، وتخلصنا من المركزية».

وحسب السنوسي الطاهر، النشاط المدني والمهتم بالشأن العام، تعرضت جميع مناطق البلاد إبان النظام السابق للتمييز، «ولم تكن هناك خطة مبرمجة لتمييز منطقة دون أخرى، بل كان النظام يهْمَشُ بأسلوب مزاجي مدينة ويهْمَشُ بأخرى، وهذا ما حدث مثلاً بعد مؤامرة المحيشي، حين أسهم في تعزيز شوكة بني وليد على حساب مصراته، وبعد أن غضب القذافي على ورفلة، اتجه إلى مصراته»⁽¹⁾ وحسبنا للتحقق من هذا الرأي «أن نعاين الفرق بين حي الهضبة وحي الأندلس في طرابلس وبين حي الكيش والماجوري في بنغازي، وأن نقارن بين مدن بني وليد والزنتان وجالو ومرزق. لن نجد، فيما يقول، فرقاً على مستوى التطور الاقتصادي ولا الاجتماعي ولا التعليمي، فكلها تعاني، وكلها «مضروبة بعصا واحدة»⁽²⁾.

وفي حين يرى بلعيد الطاهر البرغوثي، أستاذ علم الاجتماع بجامعة الزيتونة، أن للتمييز قدماً راسخة في مختلف الحقب التي مرت بها البلاد، فإنه يذهب إلى أن التمييز لم يكن موزعاً حسب المناطق التاريخية، برقة وطرابلس وفزان، وهو يستشهد على هذا بقائمة رؤساء الوزارات في أنظمة ديسمبر وسبتمبر وفبراير، حيث نالت المنطقة الشرقية ومصراته نصيب الأسد، فيما لم يسند لتهونة ولا

(1) وهذا أيضاً ما أكدّه عبد الله محمد بلخير، عضو مجلس الدولة، ووضحه بقوله إن النظام السابق بدأ حكمه بالاستعانة بمجموعة عرفت بـ«السجناء 106»، وهم القوميون العرب الذين حوكموا في عهد المملكة، فكان معظم الوزراء منهم، وبعد مارس 1977 اتجه النظام إلى الاختيار حسب القبائل والمدن. وهكذا نجد أن وزارة الخارجية كانت محتكرة لطرابلس والجبل الغربي، وهي الآن محتكرة لسوق الجمعة وتاجوراء. أما مصراته فقد كان لها أكثر من ثلاثين وكيلاً في حكومة الغويل، فيما ظلت أجهزة الدولة الاستثمارية حكراً على طرابلس والجنوب لوجود ممثلين لهم في المجلس الرئاسي.

(2) وهذا تعبير استخدمه أيضاً عادل الزايدي وزير الحكم المحلي في الحكومة المؤقتة، الذي يقول إن الظلم عمّ الجميع في مرحلة النظام السابق.

لزلتين أي منصب رئاسي أو وزاري طيلة تاريخ الدولة الليبية، على الرغم من أن عدد سكانهما يفوق عدد سكان مصراتة.⁽¹⁾

2-4-2-2 التهميش يطول البعض

في المقابل، هناك أصوات تؤكد أن التهميش حقيقي، وأن الشعور به مبرر، وأن الميزانية توزع بطريقة تحابي مناطق على حساب أخرى، غير أننا لا نجد اتفاقاً حول هذه المناطق، ولا حول الجهات التي تمارس فعل التهميش، فهناك أولاً أهالي المنطقة الشرقية، وكثير منهم يفضلون تسميتها ببرقة، وهم عادة الأعلى صوتاً والأكثر حديثاً عن التهميش، وأصابع اتهامهم توجه إلى أهالي الغرب بوجه عام، والعاصمة طرابلس تحديداً، وهناك ثانياً أهالي الجنوب، الذين اشتهرت منطقتهم بالجنوب المنسي، والذين وإن كانوا أخفت صوتاً، وأقل حديثاً عن التهميش، ليسوا أقل معاناة منه، وفق رأي كثيرين على أقل تقدير، وهناك ثالثاً تهميش المهزوم، الذي أصبح يطول المدن المهزومة بعد أحداث فبراير، مثل بني وليد وتاورغاء وغات، والذي تمارسه المدن المنتصرة، مثل مصراتة والزنتان والزواية، وهناك رابعاً التهميش العرقي، الذي تعاني منه المكونات الثقافية، وهناك خامساً وأخيراً تهميش المهيمش (طرابلس)، حيث المقصود من هذا الوصف معاناة أهل الغرب من ذات الجرم الذي يُتهمون بارتكابه.

2-4-2-2-1 تهميش برقة

فإذا بدأنا بالمنطقة الشرقية، أو برقة كما يحلو للبعض تسميتها، ربما حفاظاً

(1) لا يفوتنا أن نرصد رأي الهاشمي الحراري، وزير الحكم المحلي السابق و«عراب» قانون الإدارة المحلية رقم 59، فهو من اختار لجنة صياغته، على الرغم من صعوبة تصنيفه ضمن منكري التهميش. لم يكن هذا حسب الحراري رد فعل على التهميش بل استجابة لحاجة الدولة إلى تنظيم إداري يخفف من المركزية، ويضع مرتكزات للحكم المحلي، لكن حكومة زيدان. «فيدرالي النزعة»، هي التي جمدت المحافظات وفتحت الباب أمام البلديات وأنزلت اختصاصات المحافظات الإشرافية والرقابية والتنسيقية إلى البلديات التي يفترض أن تكون مهمتها خدمية صرفاً.

على تاريخها النضالي، وجدنا من يستشهد على تهميشها بالنسب العالية في الإيفاد للخارج التي يحصل عليها سكان المنطقة الغربية، سواء للعمل أم الدراسة أم العلاج، وهذا هو شاهد آمال بوقعيقيص، الحقوقية والنشطة المدنية؛ فيما يستشهد عبد الجليل المنصوري، أستاذ علم الإدارة بجامعة بنغازي، بالتفاوت الكبير بين المنطقة الشرقية وبين المنطقة الغربية في عدد السفراء، وشاغلي الوظائف العليا بالدولة، والمراكز البحثية، فضلاً عن المؤسسات والمرافق السيادية؛ ومن بين أمثلته مطار بنغازي الذي ظل على حاله لعقود، ومصنع الحديد والصلب الذي كان مقره توكرة ثم نقل إلى مصراتة، ودخل الغرفة التجارية في بنغازي الذي لا يتجاوز نصف مليون دينار، فيما يبلغ دخل الغرفة التجارية في طرابلس سبعة ملايين دينار؛ أما شاهد عيسى عبد القيوم، الصحفي والنشط المدني، فهو تقرير ديوان المحاسبة لعام 2017، الذي يتضمن بيانات تفيد بأن 85% ممن لديهم ازدواجية في المرتبات مكس في مدينة طرابلس.⁽¹⁾

وفي لقاء أجراه في قناة الحرة، بُث يوم 2/7/2012، وصف علي الريشي، وزير الهجرة السابق في آخر حكومات القذافي، موقف من يشكك في حقيقة تهميش برقة ويعارض النظام الاتحادي بأنه "يفتقد إلى الحكمة العملية أو تنقصه النوايا الحسنة".

2-2-2-2-4 تهميش فزان

غير أن التهميش الحقيقي، حسب الهادي بوحمرمة عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، إنما يحدث في الجنوب. ويستشهد سيف النصر عبد السلام، العضو السابق في المجلس الانتقالي، على حقيقة تهميش الجنوب بقرية تازربو، «التي لا يوجد بها مصرف تجاري، ولا تصلها السيولة إلا مرتين في العام، وتباع فيها المحروقات في السوق السوداء، وتنتشر فيها البطالة على قرب المنشآت

(1) لعل هذه المعلومة تفيد بمركزية الفساد بدلاً من أن تفيد بمركزية السلطة.

النفطية وشركة النهر الصناعي منها». وقد أدى كل هذا حسب رأيه إلى لجوء الشباب إلى تهريب المخدرات والمحروقات والاتجار في الهجرة اللاقانونية.

وقد استبان لنا مما أجرينا من لقاءات مع سلطات تنفيذية وأعضاء مجالس محلية وعرقية وقبلية أنه ضمن من يؤكدون حقيقة التهميش، ليس هناك من ينكر تعرض أهالي الجنوب له، ليس فقط بعد فبراير، وأثناء الحكم الجمهوري/ الجماهيري، بل حتى إبان العهد الملكي.

غير أن المفاجئ، وهذا ما كشف عنه استطلاع آراء الليبيين في الدستور الذي أجراه مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي عام 2013، أن نسبة لا بأس بها (37%) من أهل الجنوب يفضلون النظام المركزي على النظام اللامركزي،⁽¹⁾ (فيما لا تتجاوز نسبة من يفضلونه في برقة 20%). وقد اتضح من تلك اللقاءات أن السبب هو شعور كثيرين من أهالي الجنوب بأن تسلط أهل طرابلس أهون عليهم من تسلط إحدى القبائل المهيمنة في المنطقة.

2-4-2-3-2 تهميش المهزوم

وهناك من يرى أن التهميش بعد فبراير 2017 لحق المدن المهزومة، ومورس على يد المدن المنتصرة. هذا تحديداً ما يؤكدّه محمد خليل سالم، العضو السابق في المجلس المحلي لمدينة بني وليد. فحسب رأيه «احتكرت مدن مصراتة والزنتان والزاوية السلاح واستطاعت تشكيل كتائب عسكرية وأمنية تحافظ على أمنها واستقرارها، ونزعت السلاح من المدن الأخرى، وتركت المدن التي لم تحسب على فبراير تواجه الانفلات الأمني وغياب مؤسسات الدولة، مما أدى إلى سرقة مقدرات الدولة كافة، وإصابة الأجهزة الإدارية بالعطالة التامة، والاستيلاء على المباني والعقارات الحكومية وسرقها ونهبها. هذا ما حدث تحديداً في بني وليد، وتاورغاء، ومعظم مدن الجنوب وقراه. فبني وليد مثلاً دخلتها قوات الثوار مرتين، وفي كليهما

(1) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مركز البحوث والاستشارات، جامعة بنغازي، 2013. صفحة 69.

كانت القوات تنسحب فتقع المدينة فريسة للخارجين على القانون، وبوجه عام، فإن الحديث عن اللامركزية وعدالة توزيع الموارد لا معنى له في ظل غياب سلطة الدولة واحتكار السلاح من قبل مدن بعينها».

وحسب عبد الله محمد بلخير، عضو مجلس الدولة، المدن المنتصرة بعد فبراير هي المستفيد الأول لأنها أصبحت صاحبة السلطة والقرار، وحتى إذا كانت هناك مخصصات للمدن المهزومة فإنها لا تستطيع الإفادة منها بسبب هجرة كوادرها وغياب الأمن فيها. وقد أصبحت المدن المنتصرة تتحكم في عصب الحياة - الموانئ والوقود والكهرباء- وتمنعها عن المدن المهزومة بذرائع شتى. وعلى الرغم من أن الجنوب والشرق هما مصدر الماء والنفط، فإن هذا لم يغير من الأمر شيئاً.⁽¹⁾

4-2-4-2-2 التهميش العرقي

لا شك في أن هناك أقليات عرقية في ليبيا تشكو من ممارسة التهميش ضدها لأسباب تتعلق بأعراقها. وسوف نكتفي بالتمثيل على هذا بشكاوى التبو والطوارق، ففي لقاء أجري مع عبد الله مردقي، رئيس الفرع البلدي الشورى في مدينة الكفرة، أفاد بأنه بعد إصدار رئيس وزراء الحكومة المؤقتة قراراً بإنشاء منطقة إدارية تضم ثلاث محلات موازية للمجلس البلدي الكفرة، قُسم كل شيء في المدينة، بما في ذلك المقابر. ولأن الجامعة واقعة في منطقة الشورى ظلت خاضعة للتبو، ولكن قبيلة الزوية أنشأت جامعة في أحد المعسكرات. ولأن أعضاء هيئة التدريس منهم، توقفت الجامعة في منطقة التبو. وكان للزوية المستشفى العام فيما اقتصر نصيب التبو على عيادة صحية، وفي تمييز عنصري صريح، كانت هناك مدرستان ثانويتان واحدة للتبو والأخرى للعرب، كما فُصل بين المدارس الابتدائية، فيما

(1) حتى على فرض صحة كل مزاعم التهميش، فيما يرى البعض، يظل هناك السؤال عما إذا كان تبني النظام الفيدرالي هو الحل الأمثل للقضاء على التهميش. وهكذا يتساءل عبد المنعم الوحيشي، «هل ثمة ضرورة لدسترة حق الولايات في سن قوانين وتشريعات؟ أم أن صحة مزاعم التهميش تستدعي تدابير إدارية لا تذهب إلى حد استحداث مجالس تشريعية تتعدد بتعدد الولايات؟».

أقفلت المساجد الكائنة في مناطق التماس. كانت المشكلة أيضاً أن مناطق التبو ليست متصلة جغرافياً، بل تفصل بين بعضها مناطق يسكنها أزوية.

والتميش حقيقي، حسب مردقي، وله جانب إثني. فرع الشورى دخل ضمن المخطط العمراني المعتمد عام 1979 (أقدم مخططات الكفرة) وحتى الآن لا يوجد فيه متر من الإسفلت. 85٪ من شبكة المياه تقع في مناطق أزوية وقد نُفذت بالكامل، فيما لم يُنفذ شيء من النسبة الباقية (15%) الواقعة في مناطق التبو؛ أكثر من 40 محطة كهرباء أنشئت واستكملت في مناطق العرب في حين لم يُنشأ في حي الشورى سوى ست محطات لم يستكمل منها سوى اثنتين. وتفسير هذا هو أن أزوية مسيطرون على المناصب في الكفرة، ومن ثم فإن المسؤول عن المرافق والمسؤول عن الكهرباء حين يُسأل عن المناطق التي ينبغي تزويدها بالخدمة يختار منطقة قبيلته. ليس هناك حتى رئيس قسم تباوي؛ ولا يوجد سوى مدير مدرسة تباوي واحد. وفي توزيع الأمانات إبان النظام السابق، كان نصيب التبو أمانة واحدة، وفي إحدى المرات أختير وزير الثروة البحرية من التبو(!)، غير أن الحل الفيدرالي لا يناسب التبو، لأن التبو في برقة أقلية، وستقود الفيدرالية إلى فصلهم عن التبو الآخرين، كتبو مرزق الذين سيتبعون فزان، وتؤدي من ثم إلى تشتيت التبو.

وحسب مولاي قديدي، رئيس المجلس الاجتماعي الأعلى لطوارق ليبيا، الطوارق مهمشون هم الآخرون، «إذ لا توجد تنمية في مناطقهم، ولا خدمات، ولا يتولى أبناؤهم مناصب في مرافق الدولة، فلا وزراء ولا وكلاء وزراء إلا فيما ندر، وإذا وجد وزير أو وكيل فلأنه رُشح من منطقة أو حزب، ولا يمكن لمن أتى على هذا النحو أن يخدم الطوارق، لأنه يأتمر بأمر الجهة التي وضعتة». ويضيف قديدي، «ما جعلنا نحس أكثر بالتميش أننا موجودون في مناطق الجنوب على بحيرة من النفط، ولسنا مستفيدين منها، فنسبة أبنائنا من التعيينات، وهم متخصصون، خريجو معاهد النفط، محدودة جداً، في حين تأتينا قوائم بالمئات من الشرق والغرب».

2-4-2-2-5 تهميش المهيش (طرابلس)

المفاجئ أن هناك أصواتاً قادمة من المناطق المتهمّة بالتهميش، المنطقة الغربية تحديداً، تشكو هي نفسها من التهميش. فهذا هو علي ضوي أستاذ القانون بجامعة طرابلس يقول: إن سكان طرابلس يعانون اليوم أكثر من غيرهم من انقطاع الكهرباء والمياه، وإن الجبل الغربي بأسره محروم دائماً من الخدمات الأساسية، وإن كثيراً من صناعات القرار في المناطق التي يزعم أنها تمارس التهميش ينتمون أصلاً إلى مناطق مهمشة، وهذا أيضاً ما أكدّه سالم كيرير عضو المعهد العالي للقضاء في طرابلس، الذي تساءل: «كيف تكون بنغازي مهمشة وقد أخذت نصيب الأسد في الوظائف السيادية في عهد النظام السابق، وسيطرت تحديداً على أمانة العدل والداخلية، وكان هناك العديد من أمناء اللجان الشعبية العامة من أبنائها؟». وفي سياق مماثل، أشارت عزة المقهور، الحقوقية والنشطة المدنية، إلى سيطرة «الدرّانة» خلال العهد الملكي على وزارتي الخارجية والعدل.

أما عبد الرؤوف بيت المال، عميد بلدية طرابلس المركز، فيشير إلى أن هناك بلديات لها حظوة كبيرة، مثل مصراتة، والزنّتان التي لا يتجاوز سكانها 30 ألف نسمة، ومخصصات بلدية طرابلس لشؤون النازحين مثلاً تقل بكثير عن مخصصات زوارة ونالوت وجادو، على الرغم من أنه لا يكاد يكون هناك نازحون من هذه المدن، وحسب قوله، ليست هناك عدالة في توزيع المخصصات، وهناك مناطق تحظى بالنصيب الأكبر منها بسبب نفوذها وسيطرتها على مفاصل الدولة.

ومجمل القول هو أنه ليس هناك اتفاق بين من التقى بهم القائمون على «المشروع» حول حقيقة التهميش، ولا حول حجمه، ولا حول أنجع السبل للقضاء عليه، ولا على كونه نتيجة للنظام المركزي. وعوز الاتفاق هذا إنما يُلزم بإجراء أبحاث ودراسات، مشفوعة بنتائج مسوح واستطلاعات، تسهم في التحقق من صحة ما يطلق من أحكام ومزاعم، خصوصاً أن هذه المزاعم أصبحت منذ الحرب الأخيرة في طرابلس توظف في إذكاء نغرات جهوية انفصالية، وتقلل من فرص

المصالحة الوطنية، الغاية المباشرة من تبني «مشروعنا» هذا، ومن حظوظ بناء الدولة، الغاية النهائية المرجوة من تبنيه.

2-4-3 أهمية السلطة المركزية

ثمة حاجة، يغفل عنها كثيرون، إلى سلطة مركزية قوية قد تعاني النظم اللامركزية من غيابها أو ضعفها. ولعل هذه الحاجة أصبحت في الآونة الأخيرة أمراً ما تكون، بعد أن استبان أن الدعاوى إلى تطبيق هذه النظم، مهما كان قدر وجهتها، لا تجد، وقد لا تجد في المستقبل القريب، سلطة قادرة على الاستجابة لها.⁽¹⁾

وحقيقة أنه إذا رغبت جماعة كبيرة من الناس في التعايش السلمي، ينبغي أن تكون هناك قوة مشتركة توكل إليها مهمة فرض قواعد المجتمع، حقيقة كان نبّه إليها المفكرون منذ منتصف القرن السابع عشر. صحيح أن هناك اشتراطات يلزم استيفاؤها من قبل هذه القوة المشتركة، لعل الشرعية الانتخابية أحدها، لكن الأمر المهم في النهاية هو أن تكون قادرة على فرض إرادتها وبسط سيطرتها، وهذا لا يتأتى إلا إذا كانت تحتكر العنف، بما يحول دون وجود جماعات خارجة عن القانون ترفض الانصياع لما تقره الدولة من تدابير قد تتخذ شكل تقسيمات إدارية وسياسية لامركزية بعينها.

وهذا تحديداً ما أكدّه الباحث الأكاديمي زاهي المغيربي، الذي يستشهد بمثل ما حدث في العهد الجمهوري/الجماهيرى منذ سبتمبر 1969 حتى فبراير 2011، حين تغيرت أنماط التركيبة الإدارية في الدولة عديد المرات، وقُسمت الدولة إلى محافظات وإلى أقاليم وإلى كومونات وإلى بلديات بأعداد متفاوتة، وفرضت جميع هذه التدابير بقرارات من السلطة المركزية دون اعتراض من أحد. في المقابل،

(1) غير أن ضرورة وجود سلطة مركزية لا يعني افتئاتها على صلاحيات أجدران تتحمل مسؤوليتها سلطات محلية، وهذا في حقيقة الأمر، فيما أوضح الهادي بوحمرة عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، هو مفاد مبدأ التفريع الذي يعني أن ما يستطيعه الأدنى يترفع عنه الأعلى.

نص قانون 59 للإدارة المحلية الصادر عام 2012 علي وجود محافظات وبلديات، وبسبب ضعف السلطة المركزية سكت عن عدد المحافظات، وعلى الرغم من تحديده عدد البلديات، كانت تخرج علينا بين الفينة والأخرى جهات تطالب بالمزيد من البلديات، ولم يكن في وسع السلطة المركزية سوى الرضوخ لمطالبها.

وهو أيضًا ما أكدّه يونس سعيد، عضو المجلس الانتقالي السابق، حين قال بضرورة وجود سلطة مركزية قوية تسيطر على البلاد، وإن ارتأى أن هذه القوة تتمثل في الجيش، الذي يحظى وفق تقديره بقبول الجميع.

2-5-1 السياق الاقتصادي⁽¹⁾

2-5-1-1 الاقتصاد السياسي للصراعات والحروب الأهلية

أدت زيادة معدلات وقوع الحروب الأهلية منذ نهاية الحرب الباردة إلى زيادة كبيرة في الأدبيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي حاولت فهم أسباب نشوء الحروب الأهلية وسلوك ودوافع الأطراف المنخرطة فيها.⁽²⁾ وقد انتهت بعض هذه الأدبيات إلى أن تبني اللامركزية قد أسهم بالفعل في إيقاف الحروب الأهلية، بل إن تبنيها قد منع نشوء هذه الحروب في بلدان كانت مهددة بخطرهما. وقد ركزت هذه الأدبيات على ثلاث فرضيات لتفسير الصراع.⁽³⁾

2-5-1-1-1 فرضية المظالم

تنطلق فرضية المظالم من نظرية الحرمان النسبي (Deprivation Relative)

(1) يستند هذا الجزء إلى بحث فتحي علي، اللامركزية والصراع في ليبيا، المعد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

(2) Cederman, L.-E., & Vogt, M. (2017) Dynamics and Logics of Civil War. Journal of Conflict Resolution, 2016–1992, (9)61

(3) Collier, Paul and Anke Hoeffler. (2004) 'Greed and Grievance in Civil Wars', Oxford Economic Papers 59:595-563 (4)56 .

(Theory)، وهي تقرر أن المستويات العالية من عدم المساواة وضياع وفقدان الحقوق السياسية والانقسامات الإثنية والدينية تخلق حالة من الشعور بالظلم في المجتمع بما يؤدي إلى نشوء العنف المسلح والتمرد. وحسب هذه الفرضية، الصراعات والحروب الأهلية إن هي إلا رد فعل للإجحاف للظلم الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. وتستند فرضية المظالم إلى تفسير سيكولوجي لميل الأفراد للعنف حين يفشلون في تحقيق طموحاتهم في المجال السياسي والاقتصادي.⁽¹⁾

2-5-1-2 فرضية الطمع

يعتمد الاتجاه للعنف حسب هذه الفرضية على الحساب العقلاني للمكاسب والتكاليف المرتبطة بقرار القيام به، ولا يعتمد على الاستجابة العاطفية وغير المحسوبة للظلم، وهي تعتبر المظالم عاجزة عن تفسير الحروب الأهلية؛ لأنها شائعة في الكثير من البلدان التي لم تشهد أي حروب من هذا القبيل،⁽²⁾ وهي مجرد ذريعة يتوسل بها قادة التمرد الجشعون الذين لا تؤثر فيهم الأفكار السياسية بقدر ما تؤثر فيهم الحسابات الدقيقة للربح والخسارة المادية. وفق هذا، فإن الحرب الأهلية قد تقوم حين تكون بديلاً للفقير مثلاً، وتضمن المكاسب من القتال الثراء الفردي للمنخرطين فيه.⁽³⁾

2-5-1-3 فرضية التعبئة

يشير مفهوم التعبئة في إطار هذه الفرضية إلى درجة تنظيم جماعة معينة والتزامها بالعمل الجمعي لتحقيق مصالحها، وإلى قدرتها على توفير الموارد الضرورية وحشدها لاستمرارية هذا العمل. وحسب فرضية التعبئة يتحدد الحراك

(1) Gurr, T. R. (2000) Peoples versus states: Minorities at risk in the new century. US

(2) Collier and Hoeffler..2004

(3) Grossman, Herschel I. .1991 "A General Equilibrium Model of Insurrections." American Economic Review .21—912 :81 And Grossman, Herschel I. .1999 "Kleptocracy and Revolutions." Oxford Economic Papers83—267 :51 .

الاجتماعي من خلال مبدأ المخاطرة المحسوبة، فالظلم وحده ليس كافياً لنشوء العنف السياسي، بل إن ظهور العنف السياسي على نطاق واسع يعتمد على قدرة الجماعة على تعبئة نفسها للانخراط فيه، التي تعتمد بدورها على الفرص والحوافز والتكاليف التي تفرضها البيئة المحيطة بالجماعة. وجود الظلم إذاً لا يضمن بشكل تلقائي تحقق التعبئة لمواجهة، وإنما تتحقق التعبئة بعد الحساب العقلاني لاحتمالات الفوز وعواقب الفشل الناتجة عن العنف السياسي.⁽¹⁾

2-5-2 اللامركزية والصراع

شهد العقدان الماضيان اهتماماً واضحاً من قبل واضعي السياسات بتبني اللامركزية بوصفها أداة رئيسة لإنهاء وتجنب الصراعات والحروب الأهلية.⁽²⁾ غير أن هناك دراسات تشير إلى أن اللامركزية يمكن أن تؤدي إلى زيادة حدة الصراعات وتغيير طبيعتها بحيث تصبح صراعات انفصالية تهدد وحدة البلدان التي تلجأ إلى اللامركزية وسيلةً للحد من الصراعات القائمة فيها.

2-5-2-1 اللامركزية وتخفيف حدة الصراعات

يرى أنصار اللامركزية أن تبنيها يمكن أن يسهم في التخفيف من الصراعات الداخلية والحد منها وإنهاءها، ويقدمون مجموعة من الحجج أهمها:

- أن اللامركزية، من خلال ما تتضمنه من نقل لبعض الصلاحيات للأقاليم، تخلق إطاراً يمكن من خلاله التوفيق بشكل سلمي بين المصالح والتفضيلات المختلفة والمتعارضة أحياناً للوحدات المحلية والتوجهات المركزية. فعلى سبيل المثال إعطاء الصلاحيات للسلطات المحلية في مجالات التعليم واستخدام

(1) Tilly, Charles. 2003. The Politics of Collective Violence. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

(2) Mehler, Andreas. 2009 "Peace and Power Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship." African Affairs. 473-453: (432) 108

اللغة وممارسة الشعائر الدينية يُمكن الأقاليم من تبني سياسات تتوافق مع خصائصها الدينية والإثنية، ومن ثمّ يقلل من فرص شعور الجماعات والأقاليم بالظلم والإقصاء الناتج غالبًا عن تصميم السياسات العامة على المستوى الوطني (المركزي) وفرضها على الأقاليم المختلفة، بما يقود إلى تبني العنف كرد فعل.⁽¹⁾

- إن قدرة اللامركزية على التوفيق السلمي بين الجماعات والأقاليم المختلفة لا تنحصر في الاختلافات في الجوانب الثقافية والاجتماعية، وإنما تتسع لتشمل مجال الاقتصاد والثروة أيضًا خاصة في البلدان التي تعاني من انقسامات جهوية ناجمة عن الاختلافات في توزيع الموارد الطبيعية والثروات الوطنية، حيث إن اللامركزية، بما تتضمنه من نقل للصلاحيات والموارد الاقتصادية والمالية، تُمكن الأقاليم من تبني السياسات التنموية التي تناسبها وتمنحها الحرية في زيادة الموارد المتاحة لها واستخدامها بأفضل طريقة لمواجهة طلب جماعاتها المحلية.
- إن اللامركزية توفر إطارًا يسمح للنخب المحلية بالتعبير عن مطالبها والمظالم الواقعة عليها بطريقة سلمية، كما تمنحها الفرصة للمشاركة في السلطة وصناعة القرار، وتمكّنها من مراقبة ومساءلة السلطة المركزية بشكل أكثر فاعلية؛ مما يجعل السلطة المركزية أكثر استجابة للمطالب المحلية، وبهذا تسهم اللامركزية في تخفيض ميل النخب المحلية لاستخدام العنف للتعبير عن مطالبها.

2-5-2-2 اللامركزية وتغذية الصراعات الانفصالية

يجادل أصحاب هذا الرأي أن اللامركزية، بما تتضمنه من نقل للصلاحيات والموارد، يمكن أن تسهم في تعزيز الهويات الجهوية والإثنية، وقد تستخدم النخب المحلية هذه الصلاحيات والموارد لتعبئة المجتمعات المحلية وحشدّها للمطالبة

(1) فتحي علي، مرجع سابق.

بالانفصال وتشكيل دولة خاصة بها، إذا كان ذلك في مصلحتها. ويرى البعض أنه يمكن تجنب هذا الأثر السلبي للامركزية من خلال إشراك النخب المحلية في السلطة المركزية بحيث يخلق ذلك مصلحة لها في المحافظة على السلطة المركزية وعدم المطالبة بالانفصال عنها.

وتتجلى مقارنة الاقتصاد السياسي للصراعات في الحالة الليبية. ففي ليبيا، وبسبب الطبيعة الريعية التي تسم اقتصادها، أصبحت الدولة محور صراع عوضاً عن كونها أداة لتنظيم التنافس بين الفئات والجماعات المجتمعية المختلفة، فقد أدت سيطرة الدولة على الأسعار والأسواق إلى تعزيز قدرة النخب الحاكمة على تكوين الثروات، وعلى استخدام سيطرتها على الاقتصاد لتوفير منافع لحلفائها وحرمان الآخرين من الفوائد الاقتصادية، وهكذا برز اقتصاد ميسس يرتب فيه الكسب الاقتصادي بالقرب من السلطة عوضاً عن ارتبائه بزيادة الإنتاجية والكفاية الاقتصادية؛ فترسخت بذلك خلال العقود الخمسة الماضية «الذهنية الريعية» بين مختلف النخب والجماعات التي أصبحت تنظر إلى السيطرة على الدولة بمنطق الغلبة والغنيمة، وسبباً وحيداً لتحقيق أهدافها ورغباتها على حساب الأفراد والجماعات الأخرى. ولهذا أصبحت العلاقات بين مختلف النخب والجماعات تصارعية وصفيرية.⁽¹⁾

وبحسبان اعتماد الاقتصاد الليبي اعتماداً كبيراً على موارد طبيعية ناضبة (النفط الخام والغاز الطبيعي)، وبسبب تركيز التوزيع الجغرافي لمعظم هذه الموارد في مناطق بعينها (الجنوب الشرقي والجنوب الغربي)، تعد قضية توزيع إيرادات النفط والغاز قضية أساسية ضمن الجدال السياسي والاقتصادي الدائر في ليبيا حول العلاقات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وحول كيفية توزيع عوائد الصادرات النفطية على أقاليم الدولة، وحول دعاوى التهميش والإجحاف الاقتصادي.

(1) انظر: التقرير النهائي لشاغل الحكم الوطني، ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

3- قضايا اللامركزية في ليبيا

يتناول هذا القسم أهم قضايا اللامركزية في ليبيا والمتمثلة في مستويات الحكم دون-الوطني وعدد وحداتها؛ وكيفية تكوين مجالس وحدات الحكم دون-الوطني واختيار قياداتها؛ وصلاحيات هذه الوحدات.

3-1 عدد المستويات والوحدات الإدارية اللامركزية

3-1-1 مواقف

تعددت الآراء في شأن عدد مستويات الحكم دون-الوطني ما بين منادٍ بأن تكون الولايات رأس المستويات دون الوطنية، وتدعوها محافظات وبلديات، وآخر بأن تكون المحافظات، على اختلاف في وصف صلاحياتها، هي المستوى الأعلى، وثالث مكتفٍ بالبلديات. وتجدر الإشارة هنا أن النقاش لا يتعلق بالوحدات الدنيا مثل الفروع البلدية والمحليات، فالخلاف في شأنها، إن وجد، محدود. كما أن الخلاف ثار أيضاً بشأن وحدات كل مستوى.

وينتمي المنادون بمستوى الولايات إلى التيار الفيدرالي، وإن تمايزت مواقفهم، فمنهم من يلتزم النظام الفيدرالي كما كرسه دستور عام 1951، ومن ثمّ يتمسك بإنشاء ولايات في قمة المستويات دون-الوطنية، وأن يكون عددها ثلاثاً كما كرسها هذا الدستور: برقة (الشرق) وطرابلس (الغرب) وفزان (الجنوب)، ويفرض إضافة ولاية أخرى في الوسط، مصراته، بدعوى أن هذا سيفتح الباب أمام مطالبات بولايات أخرى.⁽¹⁾ في المقابل، هناك من مؤيدي الفيدرالية من لا يمانع في استحداث ولايات أخرى مراعاة لما طرأ من تطور منذ خمسينيات القرن الماضي، بل إن منهم من لا يمانع في تجاوز اسم الولايات وإبداله باسم المحافظات مع الاعتراف لهذه

(1) مجموعة تركيز بنغازي العامة بتاريخ 2019/6/29.

بما كان للولايات من صلاحيات وفقاً لدستور 1951؛ العبرة في نظر هؤلاء بما يمنح للوحدة المنشأة من صلاحيات لا بالاسم الذي يطلق عليها.⁽¹⁾ هذا ما أسماه بعضهم بفيدرالية المحافظات،⁽²⁾ والتي تحفظ عليها البعض الآخر لأنه رأى فيها اتفاقاً على التقسيم التاريخي، الثلاثي، للأقاليم.⁽³⁾

عدد آخر من الآراء يفضل أن تكون المحافظات، دون ربط لها بالفيدرالية، أعلى المستويات دون-الوطنية، على أن تحوي هذه بلديات، وربما مستويات أدنى بحسب الحاجة.⁽⁴⁾ بعض هؤلاء يرى أن استحداث مستوى آخر، ولايات، غير عملي ومعيق للإجراءات.⁽⁵⁾ المنادون بهذا الرأي يرون أن دور المحافظات تنسيقي في المشاريع الكبيرة التي لا تستطيع البلدية القيام بها بنفسها، والمشروعات المشتركة بين البلديات، كما أن المحافظة تتولى التنسيق بين البلدية والحكومة المركزية. في مقابل هذا، تتولى البلدية اختصاص الخدمات اليومية المباشرة مثل المياه والنظافة والصرف الصحي والاتصالات والطرق الداخلية والكهرباء، في نطاق حدودها البلدية، ويكون لها ميزانية تغطي برامجها، يعد المجلس البلدي تقديراتها ويقدمها للمحافظة، التي تعد الخطط العامة وتتولى المرحلة التنسيقية، والمشروعات التي تضم أكثر من بلدية، والموارد السيادية.

تعددت آراء المنتمين إلى هذا الفريق حول العدد المناسب للمحافظات، وفي تعزيز آرائهم يشير البعض إلى التجارب السابقة، وخصوصاً نظام المحافظات

(1) عبد القادر قدورة، مقابلة معمقة بتاريخ 2019/7/2.

(2) مجموعة تركيز بنغازي، مرجع سابق

(3) ابتسام بحيج، مقابلة معمقة بتاريخ 2019/7/2.

(4) حسين محمود بو درويشة عميد بلدية شحات في لقاء معمق بتاريخ 2019\7\8، عميد بلدية طرابلس المركز في لقاء معمق بتاريخ 2019\8\21، سعد السعيطي، عضو مجلس محلي سابق، ورئيس منظمة مجتمع مدني، لقاء معمق بتاريخ 2019\7\16، منصور الكيخيا في لقاء معمق بتاريخ 2019\7\14، عبد المنعم الوحيشي، عضو المؤتمر الوطني السابق، بتاريخ 2019\7\15، مولاي قديدي، رئيس المجلس الأعلى للطوارق، لقاء معمق بتاريخ 2019/8/28.

(5) مولاي قديدي، المرجع السابق.

العشرة الذي اعتمد عام 1963، فهو العدد الأمثل استناداً إلى اعتبارات جغرافية وسكانية واقتصادية وتاريخية، وإذا كانت التغيرات الديمغرافية الكبيرة من ذاك الحين قد تستلزم زيادة هذا العدد، فإن هذا ينبغي أن يكون بقدر محدود.⁽¹⁾ ويلاحظ أن بعض المنادين بهذا الرأي يقرون بصعوبة تطبيق نظام المحافظات بسبب رفض بعض المدن الانضواء بوصفها بلديات في إطار محافظات تتخذ من مدن أخرى عاصمة لها، ويتفهمون لهذا عدم تفعيل نصوص القانون رقم 59 ذات العلاقة.⁽²⁾

ولعل هذه الصعوبة هي ما دفع عميد بلدية الزنتان إلى المناداة بالاكْتفاء بمستوى البلديات بحجة أن تجربة ممارسة هذه لصلاحيات المحافظات أبانّت عن عدم الحاجة إلى هذه الأخيرة.⁽³⁾ نعم، يقر العميد، قد تكون هناك حاجة إلى المحافظات للتنسيق بين البلديات الواقعة في نطاقها، ولكن هذا محدود ببلديات متقاربة مثل تلك التي تتكون منها طرابلس، ولكن الحاجة تنتفي في حالة مدن مثل بنغازي ومصراتة، لأن كلاً منها تشكل بلدية وحدها، ولا حاجة إلى التنسيق بينها وبين بلديات أخرى ملاصقة لها. الزنتان، يمضي العميد، مثل آخر، فهي ضخمة المساحة (حوالي مئة ألف كيلومتر مربع)، ولا تحتاج إلى محافظة تتولى أمر التنسيق.⁽⁴⁾ ويبدو أن خشية الزنتان من الوقوع تحت «سيطرة» محافظة تقع عاصمتها في مدينة أخرى تبرر هذا الرأي.

(1) منصور الكيخيا في لقاء معمق بتاريخ 14\7\2019، أحمد العبار في لقاء معمق بتاريخ 25\7\2019.

(2) عميد بلدية شحات، مرجع سابق.

(3) عميد بلدية الزنتان، مقابلة معمقة بتاريخ 29/8/2019.

(4) عميد بلدية الزنتان، المرجع السابق. إلى عكس ذلك يذهب الحراري وزير الحكم المحلي الأسبق. في لقاء معمق بتاريخ 21\8\2019م، بقوله "أنا أعتبر نقل صلاحيات المحافظ للعميد بنص القانون رقم 9 لسنة 2013م عملاً كارثياً، كيف لعميد من المفترض أن يكون مسؤولاً عن بضعة آلاف أن يكون محافظاً فجأة"، كذلك عبد القادر قدورة عضو الهيئة التأسيسية الذي يرى أن المصادقة على قانون الإدارة المحلية، الذي قسم ليبيا إلى بلديات، قبل تنظيم المحافظات، أمر خطأ؛ فهو تعامل مع الفرع قبل الأصل.

2-1-3 استجابات

تنوعت (مقترحات) الاستجابات التشريعية. بالنسبة إلى الإعلان الدستوري، فقد أغفل تحديد مستويات الحكم دون-الوطني وعدد وحداتها رغم أن تشكيل المجلس الوطني الانتقالي ذاته مبني على عدد المجالس المحلية.⁽¹⁾

أما مشروع الدستور، فقد تباينت مواقف مسوداته. فقد قدمت اللجنة النوعية للحكم المحلي مقترحين، نص أولهما على ثلاث ولايات: برقة وطرابلس وفزان، تندرج تحتها محافظات أو بلديات، ونص ثانيهما على تقسيم البلاد إلى 29 محافظة. وفي حين كرس المقترح الأول للجنة العمل نظام الولايات، فإنه ميزها عن الولايات كما عرفها دستور عام 1951، فهي ولايات في دولة بسيطة لا اتحادية، وليس لها مجلس تشريعي مستقل أو مجلس تنفيذي، وليس لها أن تضع تشريعات خلا التشريعات اللائحية. وقد رفضت الهيئة التأسيسية لاحقاً نظام المحافظات العشر كما كرسه دستور الاستقلال المعدل عام 1963 بحجة تغيير المعطيات، وعدم استجابته لدواعي اللامركزية فقد ضمّن في محافظة واحدة مدناً تفصلها عن بعضها مسافات كبيرة، مثل غدامس وغريان، ومصراتة وسرت، ودرنة وطبرق.⁽²⁾

أما مشروع الدستور لعام 2017، فقد تبني ما سُمي باللامركزية الموسعة، والتي قسمت فيها المستويات دون-الوطنية إلى محافظات وبلديات، وإن أجاز إنشاء وحدات إدارية أخرى. وفي حين سكت المشروع عن تحديد عدد وحدات هذه المستويات، لصعوبة توافق أعضاء الهيئة على ذلك،⁽³⁾ فإنه حدد معايير يتولى المشرع وفقاً لها ضبط هذا العدد، وهي: (1) مقتضيات الأمن الوطني، والموازنة

(1) (وإن كان يتصور تفاوت عدد ممثلي كل مجلس في المجلس الانتقالي بحسب الكثافة السكانية والمساحة الجغرافية – مادة 18 من الإعلان الدستوري).

(2) الهادي. المسار الدستوري.. ص ص: 236، 237.

(3) المرجع السابق. صفحة 237.

بين معايير (2) السكان، (3) المساحة، (4) الوحدة الجغرافية، (5) العوامل الاقتصادية، (6) التاريخية، (7) بما يحقق العدالة الاجتماعية، (8) والوثام المجتمعي، (9) والتنمية، (10) مع مراعاة الكفاية، (11) والفاعلية (مادة 144).

ووفقاً لتفسير الهادي بوحمره، عضو الهيئة التأسيسية، فإن هذا النص يفتح الباب أمام تبني اللامركزية غير المتناظرة، والتي تسمح بالخروج عن التقسيم إلى محافظات وبلديات، واستحداث وحدات إدارية أخرى متى تطلب السلم الاجتماعي ذلك، وتكريس وضع إداري خاص لبعض المدن مثل طرابلس وبنغازي.⁽¹⁾

أما القانون رقم 59، فقد قسم الوحدات الإدارية إلى أربعة مستويات وهي: المحافظات، وتنشأ بقانون، وبلديات، وتنشأ بقرار من مجلس الوزراء، وفروع بلدية -إذا اقتضت الحاجة- ومحلات، وتنشأ بقرار من وزير الحكم المحلي (المادة 4). وفيما بعد، صدر القانون رقم (9) لسنة 2013 لتأجيل إنشاء المحافظات، وإحالة معظم صلاحياتها إلى مجلس البلديات وعمدائها.⁽²⁾

ويلاحظ أن الاتفاق السياسي لم يعن كثيراً بقضية اللامركزية، وقد تكون علة ذلك، كما ذكر بعض المشاركين في الحوار الذي قاد إليه، أنها لم تكن مطروحة.⁽³⁾ ولهذا، ليس مستغرباً أن الاتفاق قد اكتفى بتضمين «تفعيل النظام اللامركزي» ضمن مبادئه الحاكمة (المبدأ رقم 29)، وتشكيل مجلس أعلى للإدارة المحلية مهمته «تعزيز التعاون والتنسيق بين المجالس البلدية والجهات التنفيذية المختصة ذات الصلة وفقاً للقانون رقم 59 لسنة 2012 لنظام الإدارة المحلية، (...) [و] دعم تنفيذ آليات بناء الثقة الواردة بهذا الاتفاق وإرساء أسس الإدارة المحلية» (المادة 53). فالاتفاق إذا انطلق مما هو مكرس في القانون رقم 59، ولهذا ليس مستغرباً عدم تعرضه لمستويات الحكم دون-الوطني.

(1) المرجع السابق. صفحة 238.

(2) انظر القانون 59 لسنة 2012، والقانون 9 لسنة 2013.

(3) أحمد العبار، عضو المجلس الوطني الانتقالي، مقابلة معمقة بتاريخ 2019/7/25. مرجع سابق.

3-1-3 تقويمات

كما سبق البيان عند عرض أسئلة البحث، فإن تقويم الاستجابات التشريعية يتطلب التحقق من النقاط التالية: (1) مدى تمثيلها لرأي أصحاب المصلحة، (2) كيفية استقبالها من قبل أصحاب المصلحة، (3) مدى إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها، (4) مدى تطبيقها، (5) مدى فعاليتها، (6) بدائلها القائمة، و(7) بدائلها المقترحة.

وبالنسبة إلى موقف مشروع الدستور من قضية عدد مستويات الحكم دون-الوطني، وعدد وحدات كل مستوى، فيلاحظ أنه ابتداءً قد تجاوز مطالبات الفيدراليين المتعلقة باستعادة نظام الولايات كما عرفته ليبيا عند استقلالها، ونص على المحافظات بوصفها أعلى المستويات دون-الوطنية، وإن كان في الآن ذاته قد كرس أنظمة تستند إلى اعتراف بهذه الولايات، وإن لم يسمها، ومثال هذا الأبرز النص على مجلس للشيخ يمثل فيه هذه «الولايات»، أو المناطق الانتخابية كما سماها، وإن بشكل غير متساوٍ. ولأننا سنقوم بموقف المشروع، وكذلك موقف الاستجابات الأخرى من الفيدرالية، حين التعرض لقضية صلاحيات الوحدات دون-الوطنية، فإننا نحيل القارئ إلى ذلك الموضوع.⁽¹⁾

تقويمنا لموقف المشروع سيتعلق تحديداً بإغفاله النص على عدد وحدات المستويات دون-الوطنية التي كرسها: المحافظات والبلديات. قد يكون إغفال النص في الدستور على عدد البلديات مبرراً بحكم أن المعايير التي تحكم إنشاء البلديات متغيرة، وينبغي من ثم ترك تحديد عددها إلى المشرع العادي بقانون، بدلاً عن «تجميد» هذا العدد بنص دستوري يصعب تعديله.⁽²⁾ ولكن، ماذا عن

(1) انظر أدناه.

(2) ولأن هذه المعايير قد تتعارض مع بعضها، ثمة حاجة إلى وضع سلم للأولويات قد يختلف من بلد إلى آخر، ومن فترة إلى أخرى؛ لذلك يفضل عدم النص على عدد أو أسماء الوحدات الإدارية في الدستور، بحيث تتولى هذه المهمة قوانين تصدرها السلطة التشريعية وفق تراتبية يعينها من المعايير سالفة الذكر. إن أي تقسيم إداري سواء كان ولايات، أم مقاطعات، أم محافظات، أم بلديات، إنما هو نتاج لظروف وعوامل اجتماعية

المحافظات؟ أليس الأولى النص عليها دستورياً كما فعل دستور الاستقلال المعدل عام 1963؟ كما سبقت الإشارة، صرفت الهيئة التأسيسية النظر عن هذا بسبب تعذر بناء توافق بين أعضائها حوله،⁽¹⁾ واكتفت بتحديد معايير للتقسيم يتولى تطبيقها المشرع العادي، بل فتحت، وفق تفسير الهادي بوحمره، الباب أمام هذا المشرع إلى استحداث وحدات جديدة لا تندرج ضمن تقسيم المحافظات والبلديات.⁽²⁾

وفي حين تستوعب المعايير التي نص عليها المشروع الاعتبارات المهمة ذات العلاقة⁽³⁾، ويستحق موقفه لهذا الإشادة، فإنه قد سكت عن تحديد تراتبية

أو اقتصادية أو سياسية سادت في فترة معينة ودعت الدولة إلى اتباع هذا التقسيم الإداري أو ذاك. وبما أن هذه الظروف والعوامل متغيرة، كالنمو السكاني السريع لبعض المناطق الحضرية بسبب الهجرة من الريف إلى المدن، أو بسبب التغير في إستراتيجيات الدولة التخطيطية أو في فلسفتها السياسية، فإنها قد تؤدي إلى حدوث أزمات إدارية يُعاد في ضوءها النظر في تعديل التقسيم الإداري جزئياً أو بصورة شاملة لأقاليم الدولة المختلفة. وتحتاج هذه العملية إلى مراجعة كاملة للتقسيم الإداري (بما في ذلك مساحات الوحدات الإدارية المكونة للدولة وحدودها وعددها).

(1) الهادي. المسار. مرجع سابق صفحة 237.

(2) المرجع السابق.

(3) وفقاً لما خلص إليه مشروع دراسة التقسيمات الإدارية في الجماهيرية، فإن تحديد مستويات الحكم دون-الوطني وعدد وحداته ينبغي أن يستند إلى المعايير والأسس التالية:

1_ حجم السكان: يُعد معيار الكثافة السكانية مهماً في تحديد حدود الوحدات الإدارية وعددها، بحيث يكون هناك توازن نسبي في الحجم السكاني للوحدات الإدارية، ومن الضروري أن يكون حجم السكان كافياً لضمان وجود وحدة إدارية فاعلة قادرة على البقاء، ومثل ذلك، حسب الدراسة التي أعدها مركز البحوث الاقتصادية عام 2005، حُدِّد العدد الإجمالي للسكان في كل وحدة إدارية حسب آخر تعداد رسمي للسكان وعددها 13 وحدة إدارية، وقد استثنيت منها طرابلس نظراً للارتفاع الكبير في عدد سكانها، وبذلك بلغ المتوسط العام لبقية الوحدات الإدارية حوالي 360.025 ألف نسمة. وقد تُبِتت الوحدات التي قارب أو عادل عدد سكانها هذا المتوسط، أما الوحدات التي بلغ عدد سكانها أقل من 100 ألف نسمة، فقد ضمت إلى الوحدات الإدارية المتاخمة لها جغرافياً التي اتسمت بعدم الارتفاع الكبير في عدد سكانها، بحيث تكون المنطقتان معاً منطقة إدارية واحدة مقارنة للمتوسط المحدد، ونتيجة لذلك فقد ضمت في تلك الدراسة بني وليد إلى الخمس، والجفرة إلى سرت، كما كونت إجابيا والواحات والكفرة منطقة إدارية واحدة.

2_ المعالم الجغرافية والمساحة: إذا طبقنا النظرية الجغرافية التي تُقسم الأرض بمقتضاها إلى مناطق "معمورة" ومناطق "لا معمورة" على الأراضي الليبية، نجد أن دائرة عرض 30 شمالاً تمثل حداً فاصلاً تقريبياً، بحيث تقع المناطق شمال هذا الخط ضمن المعمور والمناطق الواقعة جنوبه ضمن اللامعمور،

هذه المعايير في حال تعارض مقتضياتها، كأن يدعى مثلاً بأن العوامل التاريخية تستلزم إنشاء وحدة إدارية معينة رغم قلة سكانها. في شأن هذه المسألة، كما هو الشأن في تفاصيل أخرى مهمة، أحال المشروع على المشرع العادي. وفي حين قد يتفهم المرء الرغبة في بناء توافق حول مشروع الدستور، وعدم التعرض، لهذا السبب، لتفاصيل مهمة، ولكن الإشكالية في هذه الإحالة، أولاً، أن تشكيل المجلس التشريعي، كما كان عليه الحال بالنسبة إلى المؤتمر الوطني العام وكما هو الحال الآن بالنسبة إلى امجلس النواب، مبني على اعتبارات سكانية، ومن ثمّ يتمتع فيه سكان إقليم بعينه: الغرب، بنصف مقاعد المجلس، وفي هذا الحال سيكون التهميش مآل مطالبات الأقاليم الأخرى: الشرق والجنوب، ومن ضمنها

أي النطاق الصحراوي الجاف، لذلك يمكن مراعاة عامل المساحة الجغرافية شمال دائرة 30 شمالاً دون جنوبها. وقد نتج عن ذلك اتصاف مساحة الوحدات الإدارية التي تقع ضمن النطاق الصحراوي أو تشمل حدودها جزءاً من ذلك النطاق باتساع كبير في مساحتها فاق كل الوحدات الإدارية الواقعة شمال دائرة عرض 30 شمالاً. ويقوم عامل الاتصال أو الارتباط الجغرافي بدور مهم في توزيع الوحدات الإدارية، لأن قرب المسافة بين المناطق الجغرافية المأهولة لا يعد عاملاً فعالاً مؤثراً إلا إذا اقترن بسهولة الاتصال والترابط الجغرافي، فعلى سبيل المثال نجد أن منطقة الكفرة أقرب من حيث موقعها إلى الجغبوب التي تُعد ضمن الوحدة الإدارية طبرق، غير أن عامل الارتباط الجغرافي يجعلها أكثر اتصالاً بمنطقة الواحات وإجدابيا، إذ يفصلها عن الجغبوب في الشمال وسبها في الغرب مناطق صحراوية رملية وحجرية قاحلة تشكل عوائق جغرافية يصعب اختراقها.

3_ الأوضاع الاجتماعية والثقافية: للعلاقات الاجتماعية والثقافية تأثير فعال في تحديد المناطق الإدارية، لذا ينبغي مراعاة التجانس في التركيب العشائري والتقارب في العادات والتقاليد المحلية وفي الموروث الحضاري التراثي، وعلى الرغم من أن هذا العامل لم يشكل حتى وقت قريب حاجزاً قوياً نظراً لتقارب التراث الحضاري والثقافي، وتمائل العقيدة، ونماذج التركيبة الاجتماعية والعرقية للشعب الليبي، فإن التطورات والصراعات القبلية والجهوية قد بدأت منذ 2011 تطفو على السطح.

4_ المقومات الاقتصادية: يجب مراعاة المقومات الاقتصادية لكل وحدة إدارية، بحيث تضم كل منها مجموعة من المقومات الأساسية التي يعتمد عليها الاقتصاد المحلي للمنطقة مثل النشاط الزراعي أو الصناعي أو التجاري أو الإداري أو الخدمي وغيرها، كما يجب مراعاة احتواء كل وحدة إدارية على نسبة متوازنة من السكان النشطين اقتصادياً من كل قطاع من القطاعات الاقتصادية الرئيسة (الزراعي، والصناعي والخدمي)، بحيث تبرز أهمية القوى العاملة في كل قطاع نسبة إلى الحجم الكلي للسكان.

5_ الاعتبارات الأمنية: يراعى ألا يكون التقسيم الإداري سبباً في تشتيت الجهود الأمنية وتوزيعها على عدد كبير من الوحدات الإدارية، وهكذا ينبغي توزيع المناطق الإدارية الحدودية بشكل متوازن يُسهّل عمل الأجهزة الأمنية، ويساعدها على تنظيم الحركة عبر الحدود وضمان أمن البلاد.

تكريس نظام لامركزي حقيقي يقود في المحصلة إلى تقليص امتيازات الغرب.⁽¹⁾ ردًا على هذا الاعتراض، أدرج المشروع قانون الحكم المحلي، والذي يفترض أن تعالج فيه المسائل المتعلقة بعدد الوحدات، ضمن القوانين التي يتوجب على مجلس النواب عرضها على مجلس الشيوخ لإقرارها أو تعديلها (المادة 79)، والذي تكفل تشكيلته تمثيلًا متوازنًا للأقاليم، وإن لم يكن متساويًا، واستلزم في شأن الإقرار أو التعديل الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه المنتخبين، والتي تتضمن على الأقل ثمانية من كل إقليم، أو «منطقة انتخابية» كما سمّاها (المادة 78).

ولكن قد يعترض على هذه المعالجة بأنها قد تقود إلى تعطيل وضع قانون للحكم المحلي. ينص مشروع الدستور في حال اختلاف مجلسي النواب والشيوخ حول مشروعات قوانين، من بينها قانون الحكم المحلي، على أن تشكل بالتساوي لجنة مشتركة للوصول إلى حل توافقي، وإذا تعذر هذا، يؤجل المشروع إلى دورة الانعقاد اللاحقة (المادة 81). كما سيوضح عند عرض القانون رقم 59، أبان المشرع العادي عن عجز واضح في حسم المسائل المتعلقة بالحكم المحلي، وقد تكون نتيجة الإحالة عليه في شأن مشروع قانون الحكم المحلي، وخصوصًا مع لزوم تدخل الغرفتين التشريعتين: النواب والشيوخ، تعذر سن هذا المشروع.

بالنسبة إلى القانون رقم 59، فإنه، كما سبق البيان، قد سكت عن تحديد عدد وحدات المستويات التي نص عليها، وأحال في شأن كل منها إلى أداة تشريعية أخرى: قانون في شأن المحافظات، وقرار عن مجلس الوزراء في شأن البلديات، وقرار عن وزير الحكم المحلي في شأن الفروع البلدية والمحلات، واكتفى بالنص على أن يراعى في إنشاء هذه الوحدات الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية والأمنية وتحقيق تكامل وحدات الإنتاج والخدمات (المادة 4)، ورغم أهمية النص على هذه المعايير، فإن القانون قد سكت عن تحديد تراتبيتها في حال تعارضها، وقد تكون علة هذا الإغفال الاستعجال، فقد وقّع رئيس المجلس

(1) انظر السياق السياسي-التشريعي، أعلاه.

الوطني الانتقالي القانون في آخريوم من ولاية المجلس⁽¹⁾ ولأن مهامها اقتصرت على تصريف الأعمال، لم تتمكن حكومة عبد الرحيم الكيب، التي كان وزير حكمها المحلي محمد الحراري خلف القانون رقم 59، من وضع اللائحة التنفيذية التي أحال عليها القانون، والتي كانت من الممكن أن تتضمن تحديدًا للبلديات، والتي كان عددها وفقًا لتصور الحراري 63 بلدية⁽²⁾ كانت حكومة علي زيدان هي من أصدرت هذه اللائحة بموجب القرار رقم 130 لسنة 2013، وقد خلت هي الأخرى من تحديد عدد الوحدات.

تفعيل نصوص القانون رقم 59 المتعلقة بمستويات الحكم دون-الوطني وعدد وحداتها غدا في الواقع رهناً لاعتبارات اجتماعية. من ناحية أولى، جُمد العمل بمستوى المحافظات، وفقًا لما قرره القانون رقم 9/2013، لأن بعض المدن رفضت الانضواء بوصفها بلديات تحت محافظات مقارها مدن أخرى منافسة، ولأن هناك خشية من استئثار هذه الأخيرة بما يرصد للمحافظة من موارد⁽³⁾.

ومن ناحية ثانية، تم التوسع في إنشاء البلديات، فأنشئت في البدء 99 بلدية⁽⁴⁾ قبل أن تقلص إلى 90 في ذات العام⁽⁵⁾ لاحقًا، ارتفع العدد حتى وصل وفقًا لبعض التقديرات 126 بلدية⁽⁶⁾ كأثر، غير مباشر، للانقسام السياسي واستخدام

(1) مقابلة الحراري، مرجع سابق.

(2) المرجع السابق.

(3) انظر مقابلة الهادي بوحمرة عضو الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور بتاريخ 2019/8/20؛ ومقابلة عادل الزايدي وزير الحكم المحلي بالحكومة المؤقتة، مرجع سابق. كذلك حلقة نقاش ثقافة اللامركزية بتاريخ 2019/6/30.

(4) (قرار مجلس الوزراء - رقم 180 - لسنة 2013 بشأن إنشاء البلديات. الجريدة الرسمية العدد 15 السنة الثانية - بتاريخ 2013-12-15)

(5) بلدية (قرار مجلس الوزراء - رقم 540 - لسنة 2013 بشأن تعديل حكم في القرار رقم (180) لسنة 2013م بإنشاء البلديات. الجريدة الرسمية العدد 15 السنة الثانية)

(6) Sarah Detzner and Jean-Louis Romanet Perroux, Libyan Local Governance Case Studies (European Delegation to Libya). Accessed online: <https://www.docdroid.net/ce1aKnu/00-libya-local-government-report-sept-2017.pdf> [last accessed 9 Dec..2019]

الحكومات المتنازعة صلاحية إنشاء البلديات في نيل رضا السكان.⁽¹⁾ وفقاً لوزير الحكم المحلي في الحكومة المؤقتة، عادل الزايدي، أنشئت بلديات رغم عدم توافر اشتراطات القانون فيها ترضية لنزعات اجتماعية وقبلية، وتحقيقاً للأمن والاستقرار، ووفقاً له، فإن هناك تصنيفاً غير معلن عنه لهذه البلديات: (أ)، (ب)، (ج)، والنوع الأخير هو ما أنشئ تحقيقاً للاستقرار وسيُلقى عند استقرار الدولة.⁽²⁾ ومصادق التأثير بهذه العوامل إنشاء الحكومة المؤقتة منطقة إدارية خاصة بالتبوكيان موازٍ لبلدية الكفرة التي يسيطر عليها العرب، ولم تعدل عنها إلا بعد أن طالبها التبوكيان بذلك، وإنشاء حكومة الوفاق منطقة إدارية في ربيانة، وغالب سكانها من التبوكيان، إرضاءً لمقاتلي التبوكيان لحكومة الوفاق. والمنطقة الإدارية كيان موازٍ للبلديات، وإن كانت أسهل إنشاءً.⁽³⁾

وقد انتقد البعض بحق هذا التوسع، ورأى أنه أنتج بلديات قزمية، ودعا إلى إدماجها، ومثل هذا عميد بلدية شحات الذي لا يمانع في ضم بلديته إلى بلدية البيضاء إذا توافرت صلاحيات كافية مع رقابة دقيقة، ويشاطره الرأي عميد بلدية طرابلس المركز، الذي يدعو إلى دمج بلديات طرابلس الكبرى: طرابلس المركز، وحى الأندلس، وبوسليم، وعين زارة، وسوق الجمعة في بلدية واحدة، لاشتراكها في الكثير مثل شبكات الكهرباء والصرف الصحي.⁽⁴⁾

(1) مثل هذا، قرارات الحكومة المؤقتة (مثل ذلك قرار مجلس الوزراء - رقم 97 - لسنة 2014 بشأن إنشاء بلديات. الجريدة الرسمية العدد 4 السنة الرابعة - بتاريخ 17-3-2015) وقرارها بإنشاء بلدية بن بية في الجنوب حين سيطرت عليها قوات الجيش الوطني، انظر:

<https://is.gd/xF0jSv> (قرارات لـ "المؤقتة": إنشاء بلديات.. وتشكيل مجالس تسييرية)

وحكومة الوفاق (مثال إنشاء منطقة إدارية خاصة بالتبوكيان - عبد الله عبد الرحمن مردقي، رئيس الفرع البلدي الشورى (التبوكيان)، الكفرة، مقابلة معمقة بتاريخ 28/8/2019).

(2) مقابلة معمقة مع عادل الزائدي، وزير الحكم المحلي بالحكومة المؤقتة.

(3) عبد الله عبد الرحمن مردقي، رئيس الفرع البلدي الشورى (التبوكيان)، الكفرة، مقابلة معمقة بتاريخ 28/8/2019.

(4) مقابلة معمقة مع عميد بلدية طرابلس. بتاريخ 21/8/2019.

3-2 تكوين مجالس المستويات دون-الوطنية

3-2-1 مواقف

هناك أسلوبان لاختيار المجالس المحلية وقياداتها: الانتخاب أو التعيين. ينطلق الأول من فكرة سياسية قوامها أن النظام اللامركزي جزء لا يتجزأ من النظام الديمقراطي القائم على حكم الشعب بواسطة ممثليه. وحيث إنه لا يمكن لجميع أعضاء الوسط المحلي إدارة المصالح الذاتية، فإن الانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لتحقيق ذلك، أما الثاني فهو ينطلق من الحرص على تحقيق فعالية إدارية وتنموية قد لا يحققها أسلوب الانتخاب وحده، حيث يترك للسلطة المركزية تعيين عدد من أعضاء السلطات المحلية ممن تقدر كفايتهم. وفي أحيان كثيرة يُجمع بين الأسلوبين.

وباعتبار أن هذه المسألة من المسائل الفنية الدقيقة، فلم يبرز تيار أو حراك واضح يمكن رصدده بصورة مباشرة يعبر عن موقف منها، مع ذلك، يمكن استنتاج المواقف عبر الاستعانة باستطلاعات الرأي العام، ومجموعات التركيز، والمقابلات المعمقة.

ويبين المسح الوطني الشامل حول الدستور الذي أجراه «مركز البحوث والاستشارات» عام 2013 أن 55% من الليبيين يفضلون الانتخاب، و11% منهم يفضلون التعيين، بينما يفضل 32% من الليبيين الجمع بينهما. وعلى الرغم من أن الاعتبار الإقليمي (المناطق أو الجهوي) قد يشكل أحد المؤثرات في طريقة الاختيار في ليبيا، فإنه لم يطرأ تغيير كبير على الترتيب عند تقسيم إجابات العينة وفقاً للإقليم (الشرق والغرب والجنوب).⁽¹⁾

ولأن الظروف السياسية، والأمنية، والاقتصادية في ليبيا قد تغيرت بعد المسح

(1) مركز البحوث والاستشارات، نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور «الدستور الذي نريد»، جامعة بنغازي، فبراير-مارس 2013، صفحة 73.

الشامل، فإن هذه النسب قد لا تعكس توجهات الليبيين في الوقت الحالي، ولهذا أُستعين بلقاءات معمقة أُجريت لرصد الآراء في هذا الموضوع، وقد تبين بناءً عليها أن هناك من يؤيد الانتخاب بوصفه الأقرب للديمقراطية ولللامركزية؛ تعيين السلطة المركزية للقيادات دليل على أن النظام المتبنى أقرب إلى عدم التركيز الإداري.⁽¹⁾ ولكن يلاحظ أن البعض قد اعترض على نظام الانتخابات المتبنى، والذي قام على النظام الفردي لا القوائم الحزبية، والذي أدى إلى انتخاب مجالس تفتقد إلى التجانس.⁽²⁾

في مقابل هذا، هناك رأي يفضل التعيين لأن فيه رقابة والتزامًا ويُمكن من الاختيار بناءً على شروط الكفاية.⁽³⁾ ويلاحظ أن ضمن مؤيديه من يؤكد في الوقت ذاته أهمية الانتخاب، ولكنه يرى أن التجربة قد دلت على أن القبيلة قد أدت إلى انتخاب غير الأكفاء، وأنه لا بد، لهذا السبب، من تدخل السلطة المركزية بتعيين من تراهم مناسبين.⁽⁴⁾ ومن اللافت للنظر أن البعض قد رفض التعيين بحجة أن الجماعة المحلية، القبيلة في هذه الحالة، سترفض المعين، واستدل على هذا برفض سكان تازربو للحاكم العسكري المعين، والذي كان من مدينة الزنتان.⁽⁵⁾ وقد يقال في معرض الرد على وجهة النظر هذه أن القبيلة قد رفضت الشخص المعين لأنه كان من خارجها، ولو كان من أبنائها ما رفضت. ولكن المسألة التي يثيرها هذا المثال، والتي سنتعرض لها أدناه، هي الممارسات المتمثلة في تعيين حكام عسكريين ومجالس تسييرية بدلاً عن المجالس البلدية المنتخبة.

(1) انظر المقابلات المعمقة مع اليسير، سيف النصر، ابتسام بحيج، الهادي يوحمر، عبد المنعم الوحيشي، مرجع سابق.

(2) Romanet Perroux, Jean-Louis. 2017 "Zuwara." In *Libyan Local Governance Case Studies*, eds. Sarah Detzner and Jean-Louis Romanet Perroux (European Delegation to Libya), 17. Study quotes Ben Sasi, mayor of Zuwara.

(3) مقابلات مع عادل عوض الزاوي وزير الحكم المحلي، أحمد العبار، أبو بكر بعييرة، يونس سعيد. مرجع سابق.

(4) مقابلات الزاوي، عميد طرابلس، قديدي، مجموعة تركيز درنة. مرجع سابق.

(5) مقابلة سيف النصر، مرجع سابق.

وقد أبانت المقابلات ومجموعات التركيز أن فريقاً ثالثاً يميز بين المحافظات والبلديات في طريقة الاختيار⁽¹⁾ فالتعيين عندهم هو الأفضل بالنسبة إلى المحافظات، والانتخاب بالنسبة إلى البلديات، باعتبار أن للمحافظات جانباً سياسياً، ينبغي أن تمثل فيها كيانات مثل القبائل والأحزاب السياسية، وسبيل التأكد من هذا جعل تكوين مجالسها بالتعيين من قبل السلطة المركزية، وأن تكون مسؤولة أمامها. بديل هذا أن يكون المحافظ منتخباً، والإشكالية هنا أنه سيتذرع إذا أرادت السلطة المركزية محاسبته بأنه منتخب من الشعب وممثل لإرادته ومفوض من قبله ومسؤول أمامه، ولا يسوغ، لهذا، محاسبته من قبل السلطة المركزية، أما بالنسبة إلى البلديات، فهي أكثر اتصالاً بتسيير شؤون الناس اليومية، ولذا فإن الانتخاب هو الطريقة المثلى لتشكيل مجالسها.⁽²⁾

3-2-2 استجابات

كما سبقت الإشارة، فإن مجالس محلية قد شكلت في المدن التي انضمت إلى ثورة فبراير، بتوافق من سكانها، لملء الفراغ الناشئ عن غياب مؤسسات الدولة في تلك الفترة، ولهذا فإن الإعلان الدستوري الذي سنه المجلس الوطني لاحقاً (أغسطس 2011) لم يتضمن نصاً ينظم تشكيل هذه المجالس، إذ الفرض أنها قد كانت مشكّلة بالفعل، رغم أن تشكيلة المجلس الانتقالي مبنية في معظمها على عضوية هذه المجالس (المادة 18 من الإعلان الدستوري). ويتصور من ثم أن تغيير تشكيلته إذا تغيرت تشكيلتها.⁽³⁾ ورغم تفصيل المجلس الانتقالي في اللائحة الداخلية للمجالس المحلية التي أصدرها في نوفمبر 2011 للكثير من المسائل

(1) لقاءات معمقة مع عبد القادر قدورة، منصور الكيخيا، عميد بلدية طرابلس، مولاي قديدي، مرجع سابق.

(2) عبد القادر قدورة، عضو الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور، منصور الكيخيا، لقاء معمق، مرجع سابق.

(3) ليس هذا فرضاً نظرياً بحتاً، فقد أجريت انتخابات للمجالس المحلية عام 2012 في بعض المدن مثل بنغازي ومصراته، وإن افتقدت إلى إطار تشريعي وتنظيمي، وطالبت المجالس المحلية المنتخبة باستبدال ممثلها في المجلس الانتقالي، وإن كان الأخير قد رفض بحجة أن إسقاط العضوية رهن بموافقة ثلثي أعضائه وفقاً للمادة (22) من الإعلان الدستوري، وهي حجة رأى البعض عدم وجاهتها. انظر:

<http://archive2.libya-al-mostakbal.org/news/clicked22897/>

المتعلقة بعمل هذه المجالس، فإنه لم يتطرق إلى طريقة اختيار أعضائها، عدا النص المتعلق باختيار هؤلاء رئيس المجلس المحلي (المادة 6)، ونائبًا له من بينهم (المادة 7). كما يلاحظ أن اللائحة قد نصت على أن تضم المجالس المحلية في عضويتها هيئة تنفيذية مكونة من مسؤولين عن وزارات الحكومة المؤقتة (المادة 3)، على أن يتبع هؤلاء الحكومة المؤقتة بشكل مباشر (المادة 4). ويلاحظ أن اللائحة لم تنص على كيفية اختيار هؤلاء.⁽¹⁾

أما مشروع الدستور لعام 2017، فقد تبني خيار الانتخاب في تشكيل مجالس المحافظات والبلديات، وأحال على القانون في تنظيم آلية اختيار المحافظين (المادة 146)، ولم يصح بتحديد آلية اختيار عمداء البلديات. وفي تبرير تبني خيار الانتخاب، ذكر الهادي بوحمره بأنه استجابة لعنصر أساسي في اللامركزية الإدارية وهو ديمقراطية التكوين، والذي يكفل الترابط العضوي بين المجالس والوسط الاجتماعي الذي ستعمل فيه. لم يثر هذا الاختيار خلافًا بين أعضاء الهيئة التأسيسية، ولكن الخلاف طرأ فيما يتعلق باختيار المحافظ، فمن قائل بانتخابه على نحو مباشر، إلى آخر مؤيد لأن يكون هو الفائز بأعلى الأصوات في انتخابات المجلس. ولأن هذا الرأي الأخير قد يقود إلى اختيار محافظ ينتمي إلى بلدية تتسم بالكثافة السكانية، وهو ما قد يؤدي إلى غبن البلديات الأخرى الأقل سكانًا، فقد أقترح أن يُختار المحافظ من قبل مجلس المحافظة أو رئاسة الوزراء، وبعد أن تعذر حسم هذا الخلاف، انتهت الهيئة إلى ترك تحديد آلية اختيار المحافظ إلى قانون يصدر لاحقًا.⁽²⁾ ولم يشر الهادي إلى علة سكوت المشروع عن تحديد آلية اختيار عمداء البلديات، وإن كان انتخايم يبدو أكثر اتساقًا مع موقف المشروع من تبني خيار انتخاب المجالس البلدية، ولأن علة السكوت عن آلية اختيار المحافظين لا تتحقق في شأنهم، ولكن السؤال يُثار حينها عن الانتخاب

(1) قرار المجلس الوطني الانتقالي - رقم 176 - لسنة 2011 بشأن اعتماد اللائحة الداخلية للمجالس المحلية.

(2) الهادي. المسار. 242، 243. مرجع سابق. الهادي. إشكاليات دستورية. 168.

المقصود: مباشر يحدد فيه الناخبون من يكون عميداً للبلدية أم غير مباشر يتولى فيه هذه المهمة أعضاء المجلس البلدي؟

أما القانون رقم 59، فقد قرر أن يكون الانتخاب سبيلاً لتحديد أعضاء مجالس البلديات، على أن يختار هؤلاء من بينهم من يكون عميداً (المادة 26)، ولم يشترط القانون حدًا أدنى من التحصيل العملي في عضوية مجالس البلديات والمحافظات (المادة 8). وبالنسبة إلى مجالس المحافظات، فهي مكونة من أعضاء يجري انتخابهم عن البلديات الواقعة في نطاق المحافظة، على أن يكون من بينهم امرأة واحدة على الأقل، وثنائ من ذوي الإعاقة، ويختار هؤلاء من بينهم من يتأسر المجلس، أي المحافظ (المادة 11). ويلاحظ أن النص لم يحدد آلية تكفل تمثيل كافة البلديات الواقعة في نطاق المحافظة في مجلس المحافظة، ويتصور، لهذا، في حال تفاوت البلديات في عدد السكان، وهو واقع الكثير منها، أن تمثل البلديات الأكبر حجمًا، ويتقلص، أو حتى يغيب، تمثيل الصغيرة منها. ولعل هذا ما دفع مجلس الوزراء إلى أن تنص اللائحة التنفيذية للقانون رقم 59 على أن يكون عمداء البلديات الواقعة في نطاق المحافظة أعضاء في مجلس المحافظة (المادة 31)، ومن ثمّ ضمن أن يكون لكل بلدية ممثل واحد على الأقل. وفي حين تبدو هذه المعالجة مبررة، فهي تثير السؤال عن مدى قانونيتها، إذ الفرض أن اللائحة تنفيذية، وينبغي لها من ثمّ ألا تستقل بوضع أحكام لم ينص عليها القانون.

ولأن العمل بالمحافظات قد أوجل، كما سبق البيان، فقد اقتصر الانتخابات على المجالس البلدية. أجريت هذه في 30 / 11 / 2013، ثم في 26 / 4 / 2014 بالنسبة إلى البلديات التي لم تشملها الانتخابات في المرحلة الأولى، وتم لاحقًا الانتخاب غير المباشر لعمداء البلديات.⁽¹⁾

وقد كان للانقسام السياسي منذ 7 / 7 / 2014 وما صاحبه من نزاع مسلح أثره

(1) <https://cutt.us/3la0Y>

(www.swissinfo.ch) المجالس البلدية في ليبيا.. أداة للمشاركة ومدرسة للديمقراطية

على تكوين المجالس البلدية، ففي شرق البلاد، استبدل الحاكم العسكري لمنطقة درنة-بن جواد عمداً من تعيينه بالمجالس المنتخبة، وجعل القطاعات الخدمية والإنتاجية بالبلديات تابعة لهم.⁽¹⁾ وعلى الرغم من إلغاء منصب الحاكم العسكري لاحقاً، فإن من عينهم عمداً قد استمروا في مناصبهم بموجب قرار من الحكومة المؤقتة،⁽²⁾ على الرغم من مطالبات أعضاء المجالس المنتخبة السابقة، بإعادتهم إلى مناصبهم.⁽³⁾ وحين انتهت مدد المجالس البلدية المنتخبة، قررت الحكومة المؤقتة تعيين مجالس تسييرية، ووفقاً لتبرير رئيسها، عبد الله الثني، فإن القانون رقم 59 يؤسس لهذه الممارسة، وأن هذه المجالس ستنتهي عند تنظيم الانتخابات، وإن كان قد عبّر عن عدم رضاه عن أن تكون المجالس منتخبة، وفضل أن يُعين عميد ونائب لكل بلدية لما في هذا من تحديد للمسؤولية وتمكين من المساءلة في حال التجاوز.⁽⁴⁾ وفي حين يكشف الاطلاع على نصوص القانون رقم 59 عن عدم دقة دعوى تأسيسه لتعيين مجالس تسييرية بشكل مؤقت، فإن الانتخابات التي بشر بقرب تنظيمها لم تجر بعد، إذ ما زالت المجالس التسييرية قائمة، بل منعت الحكومة المؤقتة الانتخابات حين باشرت اللجنة المركزية للانتخابات البلدية إجراءات تنظيمها بحجة أن رئيسها، سالم بن تاهية، يتبع حكومة الوفاق الوطني. وهذه حجة رفضها المعني، لأنه، حسب قوله، قد عين من قبل حكومة علي زيدان، أي قبل الانقسام، وأن اللجنة مهمتها فنية صرفة.⁽⁵⁾

أما في غرب البلاد، فقد أجريت الانتخابات البلدية تحت إشراف اللجنة

(1) عبير أمينية (2019). البلديات في ليبيا بين العسكرية والعمل السياسي. المفكرة القانونية. 2019/1. متاح عبر الإنترنت:

<https://www.legal-agenda.com/article.php?id5176>

(2) المرجع السابق.

(3) فاتح مانع (2017). عمداً 7 بلديات بالمنطقة الشرقية يطالبون بعودة المجالس المنتخبة إلى سابق عملها. الوسط. 2017/8/22. متاح عبر الإنترنت: <http://ly.alwasat.com/news/141530>

(4) مقابلة عبد الله الثني، مرجع سابق.

(5) المحرر (2019). سالم بن تاهية في حوار لـ«بوابة الوسط»: 10 صعوبات تواجه الانتخابات البلدية. الوسط. 2019/8/10. متاح عبر الإنترنت: <http://ly.alwasat.com/news/253908>

المركزية، ولكنها واجهت مشاكل من نوع آخر. في البدء، قررت حكومة الوفاق الوطني استمرار المجالس بوصفها مجالس تسييرية، وحين أجريت الانتخابات عام 2018، اتبع النظام الفردي وفق ما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم 161/2013، وأُنتخب بالفعل 95 مجلساً بلدياً. ولكن اعتراضات طرحت ضد النظام الفردي بدعوى أنه أنتج مجالس غير متجانسة، وغير مستقرة بسبب تصارع أعضائها، وتعدد فيها حالات حجب الثقة عن عمدائها، وقاد هذا المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني إلى إصدار قراره رقم 18/2019 بتبني نظام القائمة، وقد أُجريت بالفعل انتخابات بلدية في 22 بلدية وفقاً لهذا النظام.⁽¹⁾ ولكن القضاء حكم بتاريخ 24/6/2019 بإلغاء القرار رقم 18/2019، وهذا ما ألقى بظلال الشك حول مشروعية المجالس التي انتُخبت وفقاً له.⁽²⁾

3-2-3 تقويمات

يبدو من عرض المواقف المتعلقة بتكوين مجالس وحدات الحكم دون الوطني واختيار رؤسائها أن اقتران اللامركزية بالديمقراطية، وما يعنيه هذا من ربط لهذه المجالس بوسطها الاجتماعي، هو حجة القائلين بالانتخاب، وأن فعالية الأداء والمسؤولية عنه هو حجة المنادين بالتعيين. وقد كان للتجربة الانتقالية، وخصوصاً في الفترة التي أعقبت الانقسام السياسي، أثرها في زيادة تأييد الرأي القائل بالتعيين بسبب خيبة أمل البعض في الخيار الديمقراطي، من ناحية، وبسبب اعتبارات عملية تتعلق بصعوبة تنظيم الانتخابات، من ناحية أخرى. والذي يبدو هو أنه من الأولى تبني مقارنة توفق بين تبني الانتخاب كأصل والتعيين في حالات استثنائية. لتبني الانتخاب مزايا تتجاوز تعزيزه لدور الوسط الاجتماعي في اختيار ومساءلة المجالس التي تتولى شؤونه إلى التأسيس لمشروعية هذه المجالس؛ مشروعية تستمدّها من القاعدة الشعبية لا من كيانات يشكك كل منها في

(1) المرجع السابق.

(2) المحرر (2019). طرابلس | القضاء يحكم بإلغاء قرار الرئاسي بشأن الانتخابات البلدية لصدوره عن غير ذي

صفة. المرصد. 2019/7/26. متاح عبر الانترنت: <https://is.gd/7zGKkT>

مشروعية الآخر. وللتقليل مما قد يصحب الانتخاب من سلبيات قد يحسن وضع ضوابط له، مثل اشتراط حد أدنى من المؤهلات التعليمية، وتبني نظام القائمة المغلقة بالإضافة إلى النظام الفردي أو بديلاً منه. أما التعيين، فإنه ينبغي أن يُقيد، فيلتجأ إليه تلبية لاعتبارات عملية وبقدرها. السؤال الذي يطرح هنا هو عن مدى مراعاة الاستجابات سابقة الذكر لهذه المقاربة.

بالنسبة إلى الإعلان الدستوري، فإنه، كما سبق البيان، قد سكت عن تحديد ما إذا كان ينبغي انتخاب أو تعيين المجالس المحلية رغم بنائه عضوية المجلس الوطني الانتقالي على عضوية هذه المجالس. وقد وصف البعض هذا السكوت بالإهمال.⁽¹⁾ ولم يعالج المجلس الانتقالي هذا القصور في اللائحة التي وضعها لتنظيم عمل المجالس المحلية. وإزاء هذا الموقف، بادر العديد من المدن، في غياب تنظيم تشريعي وتنظيمي، إلى تنظيم انتخابات لمجالسها المحلية شهدت إقبلاً واسعاً، وهو ما دل على أن المجلس الانتقالي، بسكوته عنتنظيم انتخابات للمجالس المحلية أو بإهمال تنظيمها قد تجاهل رغبات شعبية واسعة. ولعل علة هذا ما قد يكون لهذه الانتخابات من تأثير في تشكيلة المجلس الانتقالي. وبالفعل، فإن بعض المجالس المنتخبة طالبت المجلس بأن يعتمد أعضاء منتخبين لتمثيلها بدلاً من الأعضاء القدامى، ولكن المجلس رفض بحجة أن إسقاط العضوية يستلزم موافقة ثلثي أعضائه.⁽²⁾

أما مشروع الدستور، فقد حاول التوفيق بين تبني الانتخاب أصلاً في تشكيل مجالس المحافظات والبلديات، وهذا يحمده، والإحالة على قانون في تحديد آلية اختيار المحافظ. وقد بررت هذه الإحالة بتعذر توافق أعضاء الهيئة حول الآلية، وأن تركها للمشروع العادي يفتح المجال أمامه لترك اختيار المحافظ لمجلس

(1) عزة كامل المهور (2012). مفاجأة التحول الديمقراطي في ليبيا: انتخابات المجالس المحلية. ليبيا المستقبل.

2012/5/24. متاح عبر الانترنت: <http://archive2.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/22897>

(2) المرجع السابق.

المحافظة أو إسناده إلى رئاسة الوزراء بما يترتب مع معطيات الواقع، ومقتضيات الاستقرار، والفعالية، والرضا المجتمعي.⁽¹⁾ وفي حين يبدو هذا التبرير وحيماً، فإنه يؤخذ على المشروع عدم وضوحه بشأن ما إذا كان المحافظ عضواً في مجلس المحافظة، وهو ما ينبغي أن يكون لأن الانتخاب أصل، وأن الاعتبارات العملية، وإن كانت قد تقتضي تدخل السلطة المركزية في اختيار المحافظ، فإن هذا ينبغي أن يكون مقيداً بأن يكون الاختيار من ضمن أعضاء المجلس، لا من خارجه. كذلك، يؤخذ على المشروع عدم وضوحه بشأن آلية اختيار عميد البلدية، والأولى أن يصرح بانتخابه لأن المحاذير التي قد تعوق انتخاب المحافظ لا تتحقق، كما سبق البيان، في شأنه.

وبالنسبة إلى القانون رقم 59، فإن موقفه المتمثل في تقرير انتخاب مجالس البلديات، وتحويلها اختيار رؤسائها، جدير بالتنويه من حيث المبدأ، إذ إنه يلتزم الانتخاب أصلاً، ولا يحيد عنه إلا في حالة العميد، تقديرًا للاعتبارات العملية، ولكن، حتى في هذه الحالة، يقيد الاختيار بأن يكون من بين الأعضاء المنتخبين ومن قبلهم. الإشكال الذي أبانت عنه الممارسة هو أن الانتخاب قد أفرز في حالات عدة مجالس غير متجانسة، يعوزها الاستقرار، وتتعدد حالات لجوئها إلى عزل العمداء. وقد تكون علة هذا تبني النظام الفردي في الانتخابات، وعدم اشتراط حد أدنى من المؤهلات العلمية في المترشحين لها، وقد كان يمكن لتبني نظام القائمة واشتراط هذا الحد الأدنى كفالة وجود مجالس متجانسة يشغلها أكفاء. في حين أغفل القانون هذه المتطلبات، فإنه قد كرس حصة في المجالس لذوي الإعاقة من الثوار، وفي حين قد يتفهم المرء أهمية تمثيل شريحة ذوي الإعاقة، فإنه يبدو غير مبرر اشتراط أن يكون المترشح نائراً. ويلاحظ أن هذه الحصة مكرسة أيضاً في عضوية مجالس المحافظات.

(1) الهادي. المسار. 242، 243. مرجع سابق.

وبالنسبة إلى هذه الأخيرة، أي مجالس المحافظات، فإن القانون قد نص على الانتخاب سبيلًا لها، وهو مسلك يستحق الإشادة للمبررات سابقة الذكر. وقد نص القانون أيضًا على أن يختار أعضاء المجلس المحافظ، وفي هذا محاولة للتوفيق بين التزام الانتخاب قدر الإمكان ومراعاة الاعتبارات العملية، وإن كان ينصرف إليه ما قيل من نقد لآلية اختيار عميد البلدية، ولكن الإشكال الحقيقي الذي يثيره القانون رقم 59 في شأن المحافظ إخلاله بقاعدة مهمة من قواعد تنظيم وحدات الحكم المحلي تقضي بوجود ضمان ارتباط المسؤولية والسلطة والمساءلة. يصف القانون المحافظ بأنه ممثل للسلطة التنفيذية، ومشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة (المادة 14)، وأنه مسؤول أمام الوزير عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، وملتزم بتقديم تقارير دورية إليه عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة (المادة 16). ومن ثم فإن المحافظ، وفقًا لهذا التصور، مسؤول أمام السلطة التنفيذية لا أمام القاعدة الشعبية التي انتخبته عضوًا في المجلس، ولا أمام المجلس الذي اختاره محافظًا.⁽¹⁾

وأيًا كان الموقف من معالجة القانون رقم 59 لانتخاب المجالس البلدية، فإنه يظل أولى بالتأييد من الممارسات التي جرت لاحقًا، بالمخالفة لنصوصه، من تعيين لعمداء ومجالس تسييرية بدلًا من المجالس المنتخبة. وإذا كان تعيين المجالس التسييرية قد تم بدعوى انتهاء مدة المجالس المنتخبة، فإن الإذن لهذه الأخيرة بالاستمرار، بوصفها مجالس تسييرية، إلى حين انتخاب مجالس جديدة يبدو أولى بالاتباع من تكليف مجالس تسييرية مختلفة تمامًا، فالمجالس الانتخابية التي انتهت مدتها تبدو، بحكم سبق اختيار القاعدة الشعبية المحلية لها، أوفر حظًا من المشروعية من كيانات تفرضها السلطة المركزية.

(1) زاهي المغربي، ورقة بعنوان "ملاحظات على القانون رقم (59) بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية"، ورشة العمل / بعنوان الإدارة المحلية والحكم المحلي الأربعاء والخميس الموافق 11 / 12 سبتمبر 2013 بمقر هيئة دعم مشاركة المرأة في صنع القرار برعاية مركز الموارد الديمقراطية ومنتدى بنغازي الاقتصادي، وأكد ذات الرأي سعد السعيطي عضو مجلس محلي منتخب سابقًا في لقاء معمق أجري معه.

3-3-1 لامركزية سياسية (فيدرالية) أم لامركزية إدارية (إدارة محلية)

عند الحديث في موضوع الحكم المحلي يجب التفريق بين نوعين من «المركزية»، الأولى مركزية إدارية تتعلق بتركز الصلاحيات المالية والإدارية لدى السلطات المركزية، والثانية مركزية سياسية تقصر حق ممارسة الاختصاصات التشريعية والقضائية والتنفيذية على هذه السلطات. "في النوع الأول من المركزية يعرف المشكل بأنه (مشكل إداري) ويحل عن طريق (التفويض)، ويعني منح الوحدة الإدارية المحلية صلاحيات مالية وإدارية واسعة، والنوع الثاني يعرف بأنه (مشكل سياسي) ويحل بمنح الوحدة المحلية حق التشريع في داخل حدودها الإدارية، أي باعتماد (النظام الفيدرالي) في الدولة، كما هو الحال في العديد من الدول التي تتوافر فيها شروط الحاجة إلى مؤسسات برلمانية في الوحدة الإدارية المحلية. ولمعرفة ما إذا كنا نحتاج إلى «التفويض»، وهو حل للمشكل الإداري، أو إلى «الفيدرالية»، وهي حل للمشكل السياسي، علينا أولاً أن نحدد طبيعة المشكل في ليبيا».

ويستعرض هذا القسم المواقف المختلفة التي تتراوح بين تأييد اللامركزية السياسية (الفيدرالية) والاكتفاء باللامركزية الإدارية. يلي ذلك استعراض الاستجابات التشريعية لهذه المواقف، ثم تقويم هذه الاستجابات.

3-3-1-1 مواقف

يستعرض هذا الجزء المواقف المختلفة حول شكل الدولة، فيدرالية أم لامركزية إدارية، ثم يتناول المواقف المتعلقة بإدارة الموارد وتخصيص عوائدها.

3-3-1-1-1 شكل الدولة

نبدأ هذا القسم باستعراض موقف التيار الفيدرالي، ثم مواقف المؤيدين لتطبيق نظام لامركزي إداري موسع. ثار الجدل حول النظام الفيدرالي وضرورته

لمواجهة مركزية نظام القذافي في فترة مبكرة، فقد برزت أصوات منذ شهر إبريل 2011 تطالب بالفيدرالية أساسًا للنظام الجديد، وفي شهر يوليو من العام نفسه عُقد اجتماع بمدينة بنغازي دعا فيه الحاضرون صراحة إلى تبني النظام الفيدرالي سبيلًا لحل مشاكل التهميش الذي تعرضت له مناطق واسعة من ليبيا. وفي 6/3/2012 عُقد اجتماع آخر أُعلن فيه تأسيس التكتل الاتحادي الوطني "الفيدرالي" بوصفه أول كيان سياسي يطالب بالنظام الاتحادي، وتوالت بعد ذلك الاجتماعات والمؤتمرات الداعية إلى تطبيق الفيدرالية والعودة إلى دستور 1951 غير المعدل.⁽¹⁾

ويصرح التكتل في أدبياته المنشورة في صفحته الرسمية بأن "الحل في ليبيا هو في شكل الدولة وهو إما بسيط أو مركب، أما التلاعب بمصطلحات اللامركزية فهو محاولة للالتفاف".⁽²⁾ وقد لخص في بيان أصدره في الأول من يوليو 2019 ثوابت الفيدراليين في الاتفاق على أن تكون الدولة مركبة (اتحادية) وليست بسيطة (موحدة)؛ وأن يستند تقاسم عوائد الثروات الطبيعية إلى معايير السكان والمساحة وموطن الثروة؛ وأن ينص الدستور على النظام الاتحادي (الفيدرالي)؛ وأن أي تلاعب بالحدود الإدارية للأقاليم التاريخية، جغرافيًا أو ديمغرافيًا، يعد دعوة مفتوحة لشعب برقة للمطالبة بحق تقرير المصير؛ وأن المصالحة الوطنية بمفهومها الشامل والعادل لن تتحقق بعودة الدولة المركزية تحت أي مسمى لأن في ذلك عودة للمظالم التاريخية.⁽³⁾

وفي بيان أصدره يوم الثلاثاء 22/5/2018، أعلن التكتل عن رفضه مسودة الدستور المعلن عنها في يوليو 2017 ما لم تُعدل بحيث تتبنى النظام الفيدرالي، ورفض الاستفتاء عليها ما لم يكن هذا الاستفتاء في كل إقليم على حدة.⁽⁴⁾

(1) انظر: رسالة رئيس التكتل الاتحادي الفيدرالي المفتوحة إلى السيد غسان سلامة بتاريخ 23 نوفمبر 2018.

منشورة في صفحة التكتل الرسمية بتاريخ 25 نوفمبر 2018.

(2) المرجع السابق.

(3) المرجع السابق.

(4) سالم العبيدي، بوابة الوسط، 22/5/2018.

وفي الآونة الأخيرة، وخاصة بعد العمليات العسكرية في المنطقة الغربية التي بدأت في 4/4/2019، ارتفعت بعض الأصوات من إقليمي طرابلس وفزان تطالب بتطبيق شكل من أشكال الفيدرالية، ومن بين هذه الأصوات على سبيل المثال عبد الرحمن السويحلي الرئيس السابق للمجلس الأعلى للدولة، فضلاً عن بعض الأكاديميين ومنهم إبراهيم هيبه النشط السياسي من منطقة فزان، الذي دعا إلى تطبيق نظام فيدرالي أو شبه فيدرالي وتوزيع عادل لعوائد الموارد الطبيعية، وقد حذوه بعض الصحفيين منهم محمد عمر بعيو من مدينة مصراتة.

وفي مقابل المواقف المتمسكة بالنظام الفيدرالي، رصد التقرير مواقف معارضة له ترى أن النظام القائم على لامركزية موسعة مضمونة دستورياً هو النظام المناسب للحالة الليبية. وقد أمكن رصد هذا الموقف من خلال استطلاعات الرأي ومقابلات معمقة مع خبراء ومسؤولين حاليين وسابقين ومجموعات التركيز وبيانات بعض المكونات الثقافية.

وهكذا يبين الاستطلاع الذي أجراه مركز البحوث والدراسات بجامعة بنغازي عام 2013 أن 57% من الليبيين يفضلون النظام اللامركزي، و31% يفضلون النظام المركزي، بينما فضل 8% النظام الفيدرالي. وعند تحليل الإجابات وفقاً للأقاليم التاريخية، نجد أن النظام الفيدرالي يؤيده 15% من مستطلي إقليم برقة (المنطقة الشرقية) و13% من مستطلي إقليم فزان (المنطقة الجنوبية) و4% فقط من مستطلي إقليم طرابلس (المنطقة الغربية). وفي حين يؤيد 62% في إقليم برقة و56% في إقليم طرابلس و48% في إقليم فزان النظام اللامركزي، فمن اللافت أن 48% من عينة فزان تؤيد النظام المركزي مقابل 35% في طرابلس و20% فقط في برقة.⁽¹⁾

ونظراً لأن هذا الاستطلاع قد أُجري منذ عدة سنوات، وأن تطور الأحداث منذ

(1) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور: مرجع سابق، صفحة 69.

ذلك التاريخ ربما غير توجهات الرأي العام حول هذه القضية، فضلاً عن صعوبة إجراء استطلاع حديث يرصد التغيرات المحتملة في توجهات المستطلعين بسبب الأوضاع الأمنية، فقد استند التقرير إلى المقابلات المعمقة ومجموعات التركيز بشكل أساسي للتعرف إلى المواقف بشأن اللامركزية.

وكان تأييد النظام الفيدرالي واضحاً في مجموعة تركيز بنغازي العامة، حيث عبر معظم الحاضرين عن تأييدهم لهذا النظام باعتباره السبيل لإخراج البلاد من أزمتها الراهنة، وكذا شأن عديد المسؤولين والخبراء الذين أُجريت معهم لقاءات معمقة من قبل باحثي هذا المشروع.⁽¹⁾

وفي لقاء معمق مع عبد المنعم الوحيشي المتخصص في الإدارة عبر بوضوح عن رأيه في أن المشكلة إدارية تتطلب لامركزية إدارية وأنها ليست مشكلة سياسية تستلزم نظاماً فيدرالياً، فقد قال:

“بعد أن تركزت الصلاحيات المالية والإدارية في العاصمة السياسية وما حولها واختزل القذافي، ولدوافع أمنية صرف، ليبيا المترامية الأطراف في أقل من 1% من مساحتها طال التهميش الجميع وعانى الكل ... واضح أن المشكلة سببها تركيز الإنفاق العام والصلاحيات المالية والإدارية في طرابلس وهذا معناه أن*المركزية الإدارية* أصبحت سيدة الموقف، وحيث إن المركزية الإدارية، ومن اسمها، مشكلة إدارية فإنني أرى اعتماد نظام المحافظات بمحافظ ومجلس محافظة منتخبين وبصلاحيات مالية وإدارية واسعة وتضمن ذلك في الدستور».⁽²⁾ ويؤكد الوحيشي أن المشكلة ليست تشريعية بل إدارية، «فنحن لسنا بحاجة لتشريعات على مستوى الوحدات ويكفي أن يكون لدينا برلمان بغرفتين على المستوى الوطني، فلا توجد خصوصية دينية أو عرقية لجهات معينة، [بل مشكلتنا] مشكلة صلاحيات

(1) مجموعة تركيز بنغازي العامة بتاريخ 29 /6/ 2019، واللقاءات المعمقة مع عبد الله الثني، وأبي بكر بوعيرة بتاريخ 16 /7/ 2019، وعبد الجليل المنصوري، وأبي القاسم النمر، وعميد بلدية بنغازي بتاريخ 2/9/2019.

(2) عبد المنعم الوحيشي، الصفحة الشخصية. 2019 /7/ 8.

فقط. ... الصلاحيات يجب أن تدستر حتى لا تتعرض للسحب. باختصار، يجب أن ننتهج الدسترة إلى أن تنتهي عقدة التخوين»⁽¹⁾

ويرى فوزي العقاب عضو المجلس الأعلى للدولة أن مسألة المركزية هي محور الصراع الذي يدور في ليبيا بمختلف مستوياته ومسمياته، وهو يؤكد أن المركزية والديمقراطية نقيضان، فالنظام اللامركزي سواء كان موسعاً لدرجة الفيدرالية أو أقل مستوى كالحكم المحلي أو الإدارة اللامركزية، هي سمات رئيسة من سمات النظام الديمقراطي ولا يصح قيام نظام ديمقراطي بدونها، وعلى عكس ذلك فالمركية ركيزة أساسية من ركائز النظام الاستبدادي أو الدكتاتوري وهي أحد مكوناته.⁽²⁾

ويرى العقاب أنه ليس هناك ظروف موضوعية لتطبيق الفيدرالية أو بيئة ملحة لقيامها، فالفيدرالية، من وجهة نظره، ليست جواباً على التهميش ولا التنمية بصفة عامة؛ فالفيدرالية استجابة لاختلاف خصائص مجتمع في دولة واحدة، وهذا غائب في الحالة الليبية، على الرغم من وجود قلة من الفيدراليين تتبنى الفيدرالية بسبب اختلاف خصائص المجتمع الليبي.⁽³⁾

وعلى نحو مماثل يرى عبد المنعم اليسير عضو المؤتمر الوطني العام السابق أن العودة إلى فيدرالية الولايات الثلاثة لن تقدم حلاً للمشاكل التي يعاني منها المواطن في المدن الصغيرة والقرى في جميع أنحاء ليبيا، كما أن تقسيم البلاد إلى ثلاثة كيانات في ظل الظروف الجيو-سياسية الحالية يُعرض أمن ليبيا القومي إلى تهديد خطير جداً. وهو يرى أن النظام المناسب هو نظام حكم لامركزي يعتمد على الحكومات المحلية المنتخبة في إدارة الخدمات الأساسية للمواطن، على أن تقوم الحكومة الوطنية المركزية بإدارة الشؤون السيادية للدولة، وبهذا ينتهي الصراع على العاصمة والحكومة المركزية.⁽⁴⁾

(1) المقابلة المعمقة مع عبد المنعم الوحيشي بتاريخ 15 / 7 / 2019.

(2) المقابلة المعمقة مع فوزي العقاب (أرسلها بالبريد الإلكتروني).

(3) المرجع السابق.

(4) المقابلة المعمقة مع عبد المنعم اليسير (أرسلها بالبريد الإلكتروني).

ويعتقد منصور الكيخيا أستاذ الجغرافيا بجامعة بنغازي أن الدعوة إلى الفيدرالية سببها مالي فقط، وأنه إذا كان هناك نظام جيد لتوزيع الثروة سوف تنتهي الدعوة إلى الفيدرالية. وفيما يقول «كانت الفكرة عند قيام الدولة أن الفيدرالية أمر مؤقت، إلى أن تعلن بعد ذلك دولة موحدة، فكل القوانين في الفترة الفيدرالية كانت وحدوية، وكان المنهج التعليمي واحدًا، والقوانين في تلك الفترة وضعت لدولة موحدة وليس لدولة ولايات، ... كل قوانين التعليم والقضاء والاقتصاد كانت تمثل النظام الوحدوي... لا يمكننا العودة إلى دستور 1951 أو دستور 1963. فالزمن تغير والظروف تغيرت»⁽¹⁾.

كذلك، فإن أحمد العبار العضو السابق بالمجلس الوطني الانتقالي وبلجنة حوار الصخيرات لا يفضل النظام الفيدرالي، فقد كانت دواعي تبنيه توحيد البلاد، وهي موحدة الآن. فضلاً عن أن العودة إليه قد لا تعني بالضرورة الاكتفاء بثلاث ولايات، فقد ينادي البعض بعدد أكبر". وهو يرى أن نظام المحافظات الذي تبناه دستور 1963 هو البديل الأفضل، وإن كان ذلك لا يعني بالضرورة التمسك بنفس عددها آنذاك.⁽²⁾

أما محمود جبريل رئيس المكتب التنفيذي السابق والرئيس الحالي لحزب تحالف القوى الوطنية فيرى أن «تتولى السلطة المركزية وظائف الدولة السيادية من دفاع وأمن وعدل ومال وسياسة خارجية وخطط تنموية شاملة تحقيقاً لرؤية واضحة مدعومة مجتمعياً، على أن يُترك للهياكل التنفيذية المحلية تولي كل الأمور الخدمية بصلاحيات واضحة وميزانيات معتمدة لا تملك الحكومة المركزية إلا حق الرقابة على إنفاقها للتأكد من سلامة إجراءات الإنفاق واتساقه مع خطط التنمية المكانية الموضوعية. ولن يتأتى هذا إلا بالتوافق على مشروع وطني لا يُقصي أحداً، ويكفل توزيعاً عادلاً لعوائد الموارد الطبيعية وغيرها من موارد الدخل القومي،

(1) المقابلة المعمقة مع منصور الكيخيا بتاريخ 5 / 7 / 2019.

(2) المقابلة المعمقة مع أحمد العبار. مرجع سابق

ويضمن حقوقاً سياسية متساوية لجميع الليبيين أيّاً كان موقعهم، على أن يوثق هذا دستورياً بما يكفل الحق في المشاركة المتساوية في صناعة المستقبل».⁽¹⁾

وقد عبّر المشاركون في مجموعة تركيز درنة العامة عن عدم تفضيلهم النظام الفيدرالي واعتبروا أن نظام المحافظات على شاكلة نظام دستور 1963 هو أفضل نظام لتحقيق اللامركزية، وأكد البعض أن تطبيق نظام لامركزي قوي يستلزم وجود حكومة مركزية قوية، يمكنها فرض التقسيمات الإدارية اللامركزية التي تحددها التشريعات، وهذا ما لم يتحقق بعد.⁽²⁾

وبدورهم أيد المشاركون في مجموعة تركيز طرابلس اللامركزية الإدارية، وأكدوا ضرورة تفعيل القانون رقم 59 للإدارة المحلية، وخاصة فيما يتعلق بإنشاء المحافظات، والتنسيق بين البلديات المتقاربة.⁽³⁾

وفي موقف لافت، تبنى بعض النشطاء الأمازيغ موقفاً يتعلق بالنظام الفيدرالي، فقد نشر النشط الأمازيغي إيهاب قنان في صفحته الشخصية بتاريخ 19/9/2019 نص رسالة سلمها تحالف مدينة نالوت للمؤسسات المدنية إلى السفير الألماني في ليبيا جاء فيها:⁽⁴⁾

“...يؤكد المكون الأمازيغي أن إستراتيجية بناء الدولة الليبية لا يمكن أن تنجح إلا عندما تقوم على الاعتراف بالحقوق الإدارية/المؤسسية للسكان الأصليين الأمازيغ، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال إنشاء منطقة انتخابية رابعة في الغرب «من مدينة زوارة في الشمال إلى غات جنوباً»، وهو المجال الذي يحوي أغلبية ناطقة بالأمازيغية. هذه هي الطريقة الوحيدة التي يمكن أن تضمن الاستقرار والازدهار في

(1) المراقبة المعمقة مع محمود جبريل (أرسلها بالبريد الإلكتروني).

(2) مجموعة تركيز درنة بتاريخ 9/7/2019.

(3) مجموعة تركيز طرابلس بتاريخ 20/8/2019.

(4) الصفحة الشخصية للنشط الأمازيغي إيهاب قنان (Gnan Ehab)، 19 سبتمبر 2019.

البلاد لكونها الآلية الوحيدة التي تضمن للساكنة [هكذا وردت] الأصلية الأمازيغية الحق في التمثيل العادل وكذلك تمنحهم القدرة على التحكم في الوضع اللغوي في المؤسسات العامة داخل المجال. بهذه الطريقة، وبالإضافة إلى الحفاظ على حقوقهم السياسية، ستعود الصلاحيات إلى يد الساكنة الأصلية الأمازيغية في المسائل المتعلقة بحماية هويتهم».

وخلاصة القول هي أن الموقف الأول يقدم النظام الفيدرالي على أنه الحل الوحيد لمشكلة التهميش والإقصاء، بينما يرى الموقف الثاني أن المشكلة إدارية في الأساس تتطلب حلولاً تتعلق بهيكلية النظام الإداري وليس بهيكلية النظام السياسي.⁽¹⁾

2-3-1-3 إدارة الموارد وتخصيص إيراداتها

أثارت مسألة كيفية تخصيص إيرادات الموارد نزاعاً اقتصادياً وسياسياً، حيث تعلق الأمر بالصراع على حيازة إيرادات الموارد التي يجري التحكم فيها مركزياً. وتكتسب هذه المسألة أهمية محلية نظراً لأن اقتصادها يعتمد اعتماداً كبيراً على موارد طبيعية ناضبة (النفط الخام والغاز الطبيعي)، فضلاً عن تباين التوزيع الجغرافي لهذه الموارد الطبيعية فيما بين المناطق. وقد خلق هذا الجدل تحديات واسعة للسلم المجتمعي، وطرح تساؤلات عدة حول إمكانية الوصول إلى نموذج لإدارة الدولة وآلية توزيع الموارد فيها، يكون ضامناً للتوافق والاستقرار، خاصة أن الدولة تتسم بطابع الاقتصاد الريعي القائم على المركزية.

ويعود الإطار القانوني الحاكم لإدارة الموارد المالية إلى بدايات تكون الدولة الليبية الحديثة عقب اكتشاف النفط وتصديره، خاصة بعد التعديل الدستوري الصادر في 1963 منهياً فترة من الفيدرالية، والتدابير المعززة للمركزية أثناء عهد

(1) انظر على سبيل المثال، مقابلة سيف النصر عضو المجلس الوطني الانتقالي السابق.

القذافي. وعلى الرغم من إلحاح الحاجة إليه، لم يُفتح حوار مجتمعي بعد حول كيفية إدارة هذه الموارد ولا حول كيفية إدارة عوائدها.⁽¹⁾

وتعد معالجة كيفية توزيع إيرادات النفط والغاز أمراً غاية في الأهمية، لأن الشفافية في إدارة عائدات الموارد الطبيعية وتخصيصها يمكن أن يكونا عاملاً حاسماً في تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي، وقد أصبحت هذه المسألة قضية أساسية ضمن الجدل السياسي والاقتصادي في ليبيا حول العلاقات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، وكيفية تخصيص عوائد الصادرات النفطية على أقاليم الدولة، وقضايا التهميش والإجحاف الاقتصادي.⁽²⁾ وعندما سُئل المستطلعون في المسح الوطني الشامل حول الدستور، الذي أجراه مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي خلال شهري فبراير ومارس 2013، عن كيفية التصرف في إيرادات الموارد الطبيعية (مثل النفط والغاز والمعادن)، أفاد 60% منهم بأنهم يفضلون أيلولتها بالكامل للسلطة المركزية التي توزعها على المناطق، بينما رأى 36% أن يُستقطع جزء للسلطات المحلية في المناطق التي توجد بها هذه الموارد. ولكن عند توزيع الإجابات وفقاً للأقاليم التاريخية (الشرق والغرب والجنوب)، برزت درجة من الاستقطاب بين الشرق والجنوب من جانب، وبين الغرب من جانب آخر، ففي حين فضل 48% من مستطلي الجنوب و49% من مستطلي الشرق أيلولت إيرادات الموارد الطبيعية بالكامل للسلطة المركزية، اتخذ هذا الموقف 66% من مستطلي المنطقة الغربية، بينما فضل 50% في الجنوب و48% في الشرق و29% في الغرب استقطاع جزء للسلطات المحلية.⁽³⁾ ولعل هذه البيانات تعكس شعور أهالي المنطقتين الشرقية والجنوبية بالتميش والحرمان. وفي صياغة مختلفة للموضوع نفسه، بيّن استطلاع آخر، أُجري في مايو ويونيو 2014، أن 80.4% من الليبيين يرون وجوب توزيع عوائد النفط بالتساوي على

(1) وهذه هي وجهة نظر خالد الغويل. انظر تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، طرابلس، 7 / 1 / 2019.

(2) انظر: تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، بنغازي، 13 ديسمبر 2018.

(3) نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مرجع سابق، صفحة 105.

أقاليم البلاد كافة، ورأى %2.3 أن تظل إيرادات النفط بالكامل في أقاليم إنتاجه، بينما فضل %17.4 منهم احتفاظ أقاليم الإنتاج بنسبة من هذه الإيرادات.⁽¹⁾ كما بيّن أن %93.8 من الليبيين يرون أن يكون موضوع توزيع الثروة ضمن مواضيع الحوار الوطني.⁽²⁾

وقد حدد التكتل الاتحادي موقفه من تخصيص عوائد الموارد الطبيعية في بيان أصدره في 18 / 7 / 2018 حول ما أطلق عليه "تقاسم الليبيين لعائدات الموارد الطبيعية" حيث اشترط أن يستند معيار تقاسم عوائد الموارد على موطن الثروة والسكان والمساحة، مع التعويض عن حقوق برقة المنهوبة خلال العقود المنصرمة؛ وإذا تعذر تطبيق هذه المعايير يكون البديل تطبيق قانون تقاسم عوائد البترول الصادر في يوليو 1958.⁽³⁾

وكانت اللامركزية ومطالبات العدالة والإنصاف في توزيع الموارد والدخل حاضرة في الجلسات التشاورية للمؤتمر الجامع، التي نظمتها بعثة الأمم المتحدة في ليبيا بمعية مركز الحوار الإنساني طوال عام 2018، حيث خلصت الجلسات إلى الدعوة لتبني اللامركزية والقضاء على التمييز الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي طال بعض المناطق، كما أشارت إلى أهمية التوزيع العادل للموارد، وأن لم يُسجل إجماع حول أي موقف.⁽⁴⁾

وعلى الرغم من أن قضايا اللامركزية والتوزيع العادل للموارد ظلت من أهم القضايا العالقة والشائكة في مسار استقرار الدولة وتعزيز السلم المجتمعي، وفي

(1) المسح الشامل لآراء الليبيين حول الحوار الوطني، جامعة بنغازي: مركز البحوث والاستشارات، 2015، صفحات 47-46.

(2) نفس المرجع السابق، صفحة 58.

(3) الصفحة الرسمية للتكتل الاتحادي الوطني «الفيدرالي»، 18 / 7 / 2018

(4) عبر أمينة، النظام اللامركزي وإشكالية توزيع الثروة...، مرجع سابق، انظر أيضاً مركز الحوار الإنساني (2018). التقرير النهائي عن المسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي. متاح عبر الانترنت:

https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/ncp_report_jan_2019_ar.pdf, p.39 .

الوقت الذي عبر فيه الليبيون بنسبة 57%، في الاستطلاع الذي أجراه مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي عام 2013، عن رغبتهم في تطبيق نظام لامركزي كرد فعل على سياسات النظام السابق التي حالت دون توزيع الخدمات بشكل عادل، لم يُتفق بعد على شكل النظام اللامركزي المنشود ولا على آلية إدارة وتوزيع الموارد.

2-3-1-3 استجابات

لم يتطرق الإعلان الدستوري المؤقت لقضايا الحكم المحلي وطبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية، غير أنه نص على أن الدولة تضمن «عدالة توزيع الثروة الوطنية بين المواطنين وبين مختلف مدن ومناطق الدولة». (المادة 8) أما الاتفاق السياسي فقد نص في المبادئ الحاكمة على «تفعيل النظام اللامركزي أساساً للحكم المحلي في إطار وحدة الدولة». (الفقرة 29)، كما نص على «المحافظة على الثروات الطبيعية والموارد الوطنية...، وعدم جواز التحكم أو التصرف فيها إلا من قبل السلطات الرسمية للدولة ووفق التشريعات النافذة... وعدم إقحامها في أي نزاع سياسي». (الفقرة 32)

وقد حاولت الهيئة التأسيسية التوفيق في مشروع الدستور بين مطالب أنصار النظام الموحد وأنصار النظام الفيدرالي داخل الهيئة وخارجها، فمن جانب يؤكد المشروع أن ليبيا دولة موحدة وتعتمد نظام الحكم المحلي الذي يمنح السلطات المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً دون منحها سلطات تشريعية وسياسية، ومن جانب آخر تبرز بعض مظاهر الفيدرالية في تركيبة مجلس الشيوخ المستندة على الأساس الجغرافي على الرغم من عدم اعتمادها التمثيل المتساوي للوحدات الجغرافية الثلاثة (المادة 75).

وقد عكست مخرجات اللجان النوعية للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور حجم الخلاف بين أعضائها تأثيراً بالخلفيات الجغرافية والديمقراطية

حول هذه القضية، فعلى سبيل المثال قدمت اللجنة النوعية حول باب الحكم المحلي رؤيتين مختلفتين تمامًا حول الحكم المحلي.⁽¹⁾

من ناحية أخرى، منح القانون (59) بشأن الإدارة المحلية وحدات الإدارة المحلية صلاحيات «...إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، والإشراف على موظفيها تحت التوجيه العام لوزارة الحكم المحلي». (المادة 6) كما نصت نفس المادة على تولي هذه الوحدات جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. وأجازت المادة (17) للوزراء الذين لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية تفويض المحافظين في بعض اختصاصاتهم.

وتطبيقًا لنص المادة (6) بشأن تولي وحدات الإدارة المحلية اختصاصات الوزارات، أصدر وزير الحكم المحلي بحكومة الوفاق الوطني القرارات رقم (153) بتاريخ 2019/9/10، و(159) بتاريخ 2019/9/17، و(166) بتاريخ 2019/9/26، بشأن نقل اختصاصات وزارة الاقتصاد والصناعة ووزارة المواصلات ووزارة الصحة ذات العلاقة بالإدارة المحلية، على التوالي، إلى وحدات الإدارة المحلية لتتولى تلك الوحدات كل، حسب اختصاصها المكاني، ممارسة تلك الاختصاصات والمهام وفقًا للتشريعات النافذة.⁽²⁾

وفي نفس الإطار، وقع وزير الحكم المحلي والتعليم بحكومة الوفاق الوطني محضر اتفاق لنقل اختصاصات وزارة التعليم ذات العلاقة بالإدارة المحلية من وزارة التعليم إلى المجالس البلدية.⁽³⁾

3-3-1-3 تقويمات

يستند تقويم الاستجابات التشريعية للمواقف المختلفة المتعلقة بصلاحيات وحدات الحكم دون-الوطني على المعايير والأسس التالية:

(1) المرجع السابق.

(2) صفحة وزارة الحكم المحلي بحكومة الوفاق الوطني.

(3) المرجع السابق.

-تحديد مؤسسات ووظائف النظام السياسي والإداري واختصاصات السلطات العامة والمستويات السياسية والإدارية في الدولة بشكل واضح ودقيق.

-التحديد الواضح للوظائف التشريعية والوظائف التنفيذية في كل المستويات

-تحديد وحدات الإدارة المحلية وواجباتها وحقوقها وعلاقتها بالسلطة المركزية والأجهزة الأخرى لضمان الأداء الفعال والمتناسق.

-تنظيم وحدات الإدارة المحلية بالطريقة التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة، بحيث تتوازن سلطة الوظيفة مع مسؤولياتها، وتكون المساءلة على قدر هذه السلطة والمسؤولية معاً.

-توكيد أن صلاحيات واختصاصات الوحدات الإدارية المحلية استحقاق دستوري بما يضمن عدم تغيير هذه الاختصاصات بقوانين تصدرها السلطة التشريعية أو عبر لوائح تصدرها السلطة التنفيذية.

ويبدو من ردود الأفعال السلبية تجاه مشروع الدستور، وخاصة فيما يتعلق بباب نظام الحكم وباب الحكم المحلي وباب الثروات الطبيعية، أنه لم ينجح في تبديد مخاوف المطالبين بالقضاء على التهميش السياسي والإجحاف الاقتصادي، وأنه لم يشمل، في نظرهم، ما يكفي من الضمانات التي تكفل التوزيع العادل لعوائد الموارد والخدمات، وأنه لم يدستر صلاحيات وحدات الحكم المحلي التشريعية والتنظيمية والتنفيذية بل أحال معظمها لقوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية.⁽¹⁾

وبتطبيق الأسس والمعايير المذكورة أعلاه على القانون (59) للعام 2012 بشأن الإدارة المحلية يمكن إبداء الملاحظات التاليتين:

(1) جائزة شعيتير وآخرون، معايرة لمشروع الدستور، مرجع سابق، صفحات 72-76. انظر أيضاً: المقابلات المعمقة مع عبد القادر قدورة وعبد المنعم الوحيشي، ومجموعات تركيز درنة وبنغازي.

أولاً: في الوقت الذي ينص القانون على اختيار أعضاء مجالس المحافظات ومجالس البلديات بالانتخاب الشعبي المباشر، فإنه لا يحدد آليات معينة للمساءلة والرقابة الشعبية، بل يجعل المحافظين المنتخبين مسؤولين أمام السلطة التنفيذية وممثلين لها (المادتان 14 و16). وفي هذا إخلال بقاعدة تنظيم وحدات الإدارة المحلية التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة.

ثانياً: يخالف نص المادة (4) المتعلق بكيفية إنشاء المحافظات مبدأ دسترة نظام الإدارة المحلية بحيث لا يمكن تغيير مكونات أو اختصاصات المحافظات بقوانين تسنها السلطة التشريعية أو عبر لوائح تصدرها السلطة التنفيذية.

لذلك فإن هناك حاجة لتشريعات تعالج هذه الاختلالات بما يؤسس لبناء توافق وطني يعزز آفاق نجاح بناء الدولة والأمة أيضاً، خاصة فيما يتعلق بتعزيز التنمية ودور القطاع الخاص، وبحيث ينظر إلى الجدل حول الفيدرالية والحكم المحلي كأولوية تنموية للتوصل إلى إستراتيجية أو رؤية وطنية للنظام اللامركزي والحكم المحلي. وهناك حاجة ماسة إلى نقاش وحوار وطني واسع حول العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات في مستوياتها المختلفة عبر نموذج أو مقارنة من أسفل إلى أعلى ونموذج تنموي تشاركي للتخطيط وإدارة الاقتصاد إدارة ديمقراطية. وهذا سيكون حاسماً في إنشاء نظام حوكمة متمركز على المحليات وبشكل يخدم هدف التنمية.⁽¹⁾

2-3-3 الجوانب المالية للامركزية.

أدّى الجدل الدائر حول إدارة الموارد الطبيعية وتخصيص عوائدها إلى تزايد النقاش حول اللامركزية المالية، ومدى جدواها في تحقيق التوزيع العادل للعوائد

(1) يوسف محمد الصواني، "المؤسسات والقانون والمصالحة الوطنية"، ورقة بحثية ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية. انظر أيضاً، تقرير مجموعة التركيز الاقتصادية، طرابلس، 2019 / 1/7.

وتحقيق التنمية المكانية المتوازنة. ويتقصى هذا الجزء الأسس المختلفة للامركزية المالية، ويستعرض مدى تطبيق الاستجابات التشريعية لأسس اللامركزية المالية، ويقوم، أخيراً، بالإشكاليات التي يثيرها تطبيقها.

1-2-3 عرض القضية

الغاية من تطبيق اللامركزية المالية هي تحقيق الأهداف الاقتصادية الرئيسة التي يفشل في تحقيقها النظام المركزي، وهي المساواة والكفاية والاستقرار الاقتصادي، إذ إن تحقيق هذه الأهداف الثلاثة، خاصة في البلدان ذات الأعراق المتعددة، أو التباينات الإقليمية الواسعة في الدخل أو الموارد الطبيعية، يعني الحد من مشكلة التهميش وتحقيق السلم المجتمعي، ومن ثمّ المصالحة الوطنية، كما أن تطبيق اللامركزية المالية مرتبط ارتباطاً وثيقاً باللامركزية الإدارية، إذ إن استقرار الهيكلة الإدارية وفاعلية أدائها يعتبران عاملين حاسمين في تحقيق الأهداف الاقتصادية التي يسعى إليها أي مجتمع.

وبالنظر إلى حالة ليبيا نجد أن هناك تباينات إقليمية واضحة في الموارد الطبيعية، علاوة على ذلك نجد أن الهيكلة الإدارية في ليبيا لم تتسم بالاستقرار طيلة العقود الماضية، بالإضافة إلى انتشار الفساد المالي والإداري وغياب الرؤية والقدرة على التخطيط؛ مما أسهم في انخفاض كفاية وفاعلية أداء المؤسسات القائمة على تنفيذ السياسات الاقتصادية، وسوء استخدام الموارد النفطية، ومن ثم تقويض الاستقرار الاقتصادي، وإذكاء الصراعات الاجتماعية. وتُعد معالجة مثل هذه المشكلات عنصراً محورياً في أي مجموعة من السياسات تستهدف تحقيق السلام والاستقرار الاقتصادي في ليبيا. ومن بين التدابير التي يمكن أن تساعد في معالجة الصراع الدائر في ليبيا، وتخفيف حالة التذمر والشعور بالتهميش، تعزيز الحوكمة وتقديم الخدمات على المستوى المحلي بكفاية وفاعلية وتحقيق التنمية

المكانية. وفي هذا السياق، يمكن أن تكون اللامركزية المالية عاملاً جوهرياً في حل الصراع وتحقيق الاستقرار في ليبيا إذا توافرت شروط ومتطلبات معينة⁽¹⁾.

ولكي تحقق اللامركزية بشكل عام، واللامركزية المالية بشكل خاص، المنافع المرجوة منها، وهي تقديم الخدمات الأساسية والوظائف والفرص الاقتصادية بكفاءة وفعالية، وصولاً إلى تحقيق استقرار اقتصادي وسياسي مستدام، يتعين توافر مجموعة من المتطلبات يتمثل أهمها فيما يلي⁽²⁾:

استقرار الهياكل الإدارية في النظام اللامركزي، ووجود نظام مساءلة شفاف للحدّ من الفساد المالي والإداري.

قدرة الحكومة المركزية على إدارة عملية التحول نحو اللامركزية المالية، وإدارة السياسات المالية والنقدية على المستوى الوطني لكي يتحقق استقرار الاقتصاد الكلي.

توافر القدرات والمهارات الفنية والإدارية وضمان عدم إساءة استخدام السلطة من قبل الموظفين والمسؤولين في مؤسسات الحكم المحلي كي تكون قادرة فعلاً على تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية.

وضع قواعد واضحة وشفافة للعلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة، خاصة فيما يتعلق بمسؤوليات الإنفاق وتخصيص الإيرادات والتحويلات من الحكومة المركزية إلى المستويات دون الوطنية، وذلك للحدّ من حالات عدم المساواة والصراعات الأفقية بين المناطق الغنية والفقيرة التي تختلف من حيث الموارد الطبيعية ومستوى الأنشطة الاقتصادية والحجم والسكان والقدرة على جمع الإيرادات.

(1) عيسى علي، التحول نحو اللامركزية المالية في ليبيا، بحث أعد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

(2) المرجع السابق.

ارتفاع درجة مشاركة المواطنين، ووجود مؤسسات قوية تمكّن المواطنين المحليين من المشاركة الفعالة والمساءلة.

وضع ضوابط ومعايير لعملية التوظيف العام بسبب زيادة مستويات الإدارة العامة عن الوضع المركزي بشكل يحد من تضخم الجهاز الإداري.

وتعد مسألة الضمانات القانونية مسألة في غاية الأهمية لضمان تحديد مسؤوليات المستويات الحكومية المختلفة، بما لا يسمح لأي مستوى من مستويات الحكومة أن يغيّر، من جانب واحد، من مسؤوليات وسلطة المستوى الآخر، بمعنى أنه لا يمكن للحكومة المركزية أن تسلب المستويات دون الوطنية بعض سلطاتها الخاصة بجمع الإيرادات أو الإنفاق بشكل أحادي الجانب، ولا يمكن للوحدات المحلية أن توسّع من سلطاتها، في فرض الضرائب مثلاً أو السيطرة على عائدات الموارد الطبيعية، بشكل أحادي الجانب. ويجدر تضمين مثل هذه الضمانات في الدستور وفي القوانين واللوائح المنظمة للامركزية.

وعليه كان ينبغي أن ينص مشروع الدستور على المبادئ العامة التي تنظم اللامركزية المالية، بما في ذلك حقوق ومسؤوليات جميع مستويات الحكومة، ووصف ودور المؤسسات الرئيسية على الصعيدين المركزي والمحلي، والأساس الذي قد يستند إليه إنشاء أو تغيير القواعد التفصيلية المرافقة. كما يجب أن توضع قوانين تحدد معايير للنظام المالي بين مختلف المستويات الحكومية، وكذلك التفاصيل المؤسسية لهيكل الحكومة المحلية، بما في ذلك الهياكل والإجراءات الرئيسية، ونظام المساءلة، وسبل العلاج. علاوة على ذلك، يجب وضع سلسلة من اللوائح التنظيمية المرتبطة بكل قانون، وتفصيل الممارسات والإجراءات التي يعمل بها القانون ذو الصلة. ويجب أن تتضمن القوانين التي تتناول المهام المشتركة بين الحكومة الوطنية ووحدات الحكم دون-الوطني موادّ خاصة بالعلاقات المالية بين هذين المستويين⁽¹⁾.

(1) المرجع السابق.

3-3-2-2 استجابات

أشارت المادة (49) من القانون رقم (59) لعام 2012 بشأن الإدارة المحلية إلى أن الموارد المالية للمحافظة تكون على النحو التالي:

10% من إجمالي الضرائب المركزية المحصلة في دائرة المحافظة، الأمر الذي يعني تحكم السلطة المركزية في 90% من إجمالي الضرائب، التي تعد من أهم المصادر المالية للوحدات الإدارية.

10% من كافة الرسوم الجمركية ورسوم خدمات العبور (الترانزيت) ورسوم الموانئ والمطارات المحصلة لصالح الحكومة في دائرة المحافظة.

50% من ثمن بيع المباني والأراضي المعدة للبناء والأراضي الفضاء المملوكة للدولة، الواقعة في دائرة المحافظة.

دعم الحكومة المركزية وفقاً للمادة (58).

الرسوم ذات الطابع المحلي والتبرعات والهبات والوصايا التي يقبلها مجلس المحافظة، ورهن قبولها لموافقة مجلس الوزراء.

كما فرض المشرع على مجلس المحافظة توزيع جزء من مواردها، المشار إليها في الفقرتين (1 و2) على المجالس البلدية الداخلة في دائرة اختصاصها، وبالنسبة لتي يقررها، مع مراعاة ظروف كل بلدية واحتياجاتها(م.49).

وبمجرد الاطلاع على هذه الاختصاصات يتضح أمران: أولاً، عدم تمتع الهيئات المحلية بمواردها بشكل كلي. ثانياً، استمرارية الاعتماد على دعم الميزانية العامة، ما يعني أن الاستقلالية المالية للوحدات المحلية محدودة جداً، حيث تهيمن السلطة المركزية على الموارد المالية، وتجتثم الدولة الريعية ببنائها وسياساتها، وكذلك نخبها، على توزيع هذه الموارد⁽¹⁾.

(1) غير آمنة، النظام اللامركزي وإشكالية توزيع الثروة، مرجع سابق.

كذلك منعت اللائحة التنفيذية (المادة 105) الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها، من إبرام أي قرض، أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة إذا كان يترتب عليه إنفاق مبالغ مستقبلية، إلا بعد إحالة طلب بذلك لمجلس الوزراء بغرض الحصول على موافقته. أيضاً في الإطار ذاته، نصت (المادة 103) على فرض الرسوم البلدية بقرار من الوزير بالتنسيق مع وزير المالية. وهنا نلاحظ أن كثيراً من الصلاحيات المالية أو القرارات مرتبطة للحصول على موافقة رأس السلطة، الأمر الذي يتنافى تماماً مع مبادئ النظام اللامركزي⁽¹⁾.

وإذا انتقلنا إلى مشروع الدستور نلاحظ وجود مصدرين للموارد المالية للمحليات: الأول على المستوى الوطني، وهو ما يمثل الجزء الممنوح من قبل الدولة من مخصصات الميزانية للوحدات المحلية. والمصدر الثاني على المستوى المحلي، أي الموارد الذاتية التي يقع على عاتق البلدية أو المحافظة جبايتها (المادة 148). وحيث إن البلديات في أغلبها تعاني من شح الموارد الذاتية وضعف في القدرة الجبائية، ناهيك عن افتقار الإطار القانوني من لوائح وإجراءات تمكّن الوحدات المحلية من تحصيل مواردها، فإن اعتمادها على مخصصات من ميزانية الدولة أمر لا مفر منه، ما يعني استمرارية وضع هذه الوحدات تحت هيمنة السلطة المركزية كما هي الحال في الواقع الحالي للبلديات⁽²⁾.

كما أن تمويل المحليات ذاتياً مرتين بعائقين أساسيين أولهما: أيلولة إيرادات الدولة إلى الخزنة العامة، وعدم جواز تخصيص أي جزء منها، أو الإنفاق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بناءً على قانون، وذلك وفق أحكام مشروع الدستور (المادة 165)، مما يعني أنه حتى الموارد المحلية يجب أن تورد مباشرة إلى الخزنة العامة، وأنه لا حرية حقيقية للمحليات في الانتفاع كلياً من مواردها الجبائية على ضالتها. أما العائق الثاني فيرجع إلى تواضع القدرات المؤسسية للمحليات للاضطلاع

(1) المرجع السابق.

(2) المرجع السابق.

بالاختصاصات الممنوحة لها، مما يؤدي إلى انتقال الاختصاص إلى المستوى الأعلى. ومن جهة أخرى، لم يمنح مشروع الدستور أي اختصاص للمحليات فيما يتعلق بفرض رسوم إضافية على الخدمات التي تقدمها، التي قد تكون رافداً لمواردها المشححة، وهو الأمر الذي يرى البعض أنه من اختصاص القوانين واللوائح، مع ذلك لا ضير في التفصيل أسوة ببعض الدساتير كدستور جنوب إفريقيا على سبيل المثال⁽¹⁾.

وأفردت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور باباً كاملاً (من المادة 169 إلى المادة 176)، لتنظيم موضوع الثروات الطبيعية، ما يبرز الأهمية التي تكتسبها هذه المسألة في نظر المشرع الدستوري الليبي.

ولقد أشار مشروع الدستور من خلال الباب التاسع في معرض تنظيمه للملكية الثروات الطبيعية، إلى أن حسن إدارة هذه الثروات يرجع للدولة، دون تحديد المؤسسات والكيفية (المادة 169). وأناط بمجلس الشيوخ مراجعة مشاريع القوانين والمصادقة على العقود والاتفاقيات المتعلقة بالثروات المعروضة عليه بما يتماشى مع حماية حقوق الأجيال القادمة، وجبر الضرر للمناطق، وكفالة المسؤولية الاجتماعية (المواد 170-172 من مشروع الدستور)⁽²⁾.

3-3-2-3 تقويمات

يُعتبر القانون رقم 59 لسنة 2012 م بشأن الإدارة المحلية في ليبيا ولائحته التنفيذية التشريع الأبرز المنظم للحكم المحلي واللامركزية في ليبيا، والذي يمكن تحديد أبرز ملامحه التي تسببت في أزمة في تطبيقه على أرض الواقع في معضلتين مؤسستين جوهريتين تعيقان وجود رؤية مؤسسية واضحة ومستقرة: أولاً- معضلة النصوص القانونية المتعلقة بالنظام المالي لوحدات الإدارة المالية.

(1) المرجع السابق.

(2) المرجع السابق.

أما الثانية- فهي معضلة المركز القانوني المالي لوحدات الإدارة المحلية من واقع القانون ولائحته التنفيذية.

فبالنسبة إلى المعضلة المؤسسية الأولى المتعلقة "بالنصوص القانونية التي تتعلق بالنظام المالي للدولة الليبية" نجد أن المادة (5) نصت على تمتع البلديات بالذمة المالية المستقلة في حين أن المادة (12) تناقض ذلك بنصها على أن ميزانية المحافظة توضع بعد اعتماد مجلس الوزراء لمخصصات وزارة الحكم المحلي (حسب ميزانية البنود). أيضًا لوحظ تضارب اختصاصات البلديات المالية الواردة في المادتين (5 و 27) مع عدة مؤسسات مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية (مادة 42) والمجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي (مادة 46) والموارد البلدية للبلديات (المواد 51 و 52 و 53). كما استمرت ترتيبات القانون المالي السابقة في فترة الشعبيات بالتعامل القانوني نفسه مع البلديات في الميزانيات التنموية والتسييرية والرقابة المالية، وذلك وفق المواد (55 و 56 و 61 و 64)⁽¹⁾.

أما المعضلة المؤسسية الثانية، فتتجسد في "تحديد المركز القانوني" لوحدات الإدارة المحلية وموقعها بوصفها «مراكز تكلفة» في الميزانية العامة للدولة الليبية. فوفق التصنيفين الإداري (سلطات تشريعية وتنفيذية وقطاعات) والاقتصادي (إنفاق تسييري واستثماري) 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 أو غير سيادية) أم على المستوى التشريعي⁽²⁾.

وبما أن الميزانية العامة في ليبيا تمر بثلاث مراحل، هي: الإعداد (من وزارة المالية والتخطيط) والاعتماد (من السلطة التشريعية) والتنفيذ والرقابة (من وزارة المالية والتخطيط)، فإن ذلك يعني غياب أي دور لوحدات الإدارة المحلية

(1) أنس بعيرة، اللامركزية في ليبيا. مرجع سابق.

(2) المرجع السابق.

في مراحل الإعداد، حيث اقتصر الأمر على ممارسة إعداد التقديرات فيما يتعلق بمخصصات الإدارات المحلية. ومن ناحية التصنيف الاقتصادي (تسيير واستثمار) لم تتبين صلاحيات إدارة الوحدات المحلية بالإنفاق الاستثماري على مستوى الدولة، وإنما اقتصر دور وحدات إدارة الحكم المحلي على التخطيط والاستثمار المحلي غير الملزم. أخيرًا، لم يتبين دور لوحدات الإدارة المحلية في إدارة الأموال العامة على مستوى الدولة، وضمان التوزيع العادل للميزانية العامة على مستوى وحدات الإدارة المحلية سواء على مستوى المشروعات والبرامج المحلية أم على مستوى المشروعات والبرامج الوظيفية؛ أي إن صلاحيات وحدات الإدارة المحلية سوف تعتمد على ما يخصص لها من مخصصات عبر المركز⁽¹⁾.

وينتقد كثيرون النظام المالي للدولة لوقوفه حجرَ عثرة أمام تطبيق اللامركزية المالية⁽²⁾:

النظام المالي القائم لا يؤمّن وجود تصميم متوازن وكفاء للامركزية التمويل في الوحدات المحلية، بمعنى أنه يفتقد للقدرة المؤسسية التنظيمية للتفريع المحلي لتحديد أي وظائف للإنفاق، وأي مصادر للإيرادات يمكن أن تكون بعهدة الوحدات المحلية، وماذا يتبقى للعمل به في إطار مركزية الدولة.

النظام المالي يتعامل مع الوحدات المحلية معاملة القطاعات والبنود، ولا يتعامل الوحدات المحلية بوصفها شخصيات قانونية مستقلة.

لم توجد توليفة أو مقابلة دقيقة بين نواحي الإنفاق العام التسييري في الوحدات المحلية وبين ما يوازنها من إيرادات محلية (بدليل ارتفاع نسبة المرتبات والإنفاق التسييري بالاتكال على الميزانية العامة للدولة).

إن النظام المالي للدولة، قانونًا ونظمًا وإجراءات، يحتاج إلى إعادة بناء تحسم

(1) المرجع السابق.

(2) المرجع السابق.

الجدال الأساسي حول طيف اللامركزية والقدرات المؤسسية: هل نريد اللامركزية الإدارية التسييرية التنفيذية بصلاحيات واسعة في الإنفاق؟ أم نبحث عن اللامركزية السياسية القائمة على استقلال مالي في الإيرادات وبوظائف تخطيط وتشريع منضبطة دستورياً، وتكون سابقة لعمليات التنفيذ والتسيير؟ الإجابة عن أحد السؤالين سوف تجسد الرؤية المؤسسية التنظيمية الواضحة العلاقة بين الحكمين الوطني والمحلي في القدرات المؤسسية التوزيعية والتنظيمية وحتى الاستخراجية.

ولقد تعززت هذه الملاحظات كلها بإجابات مجموعات التركيز والمقابلات المعمقة التي أجراها فريق البحث مع بعض المسؤولين الماليين⁽¹⁾. ولتحجيم الفساد وسوء الإدارة المالية، يقترح البعض تعديل قانون الميزانية والقانون المالي للدولة على النحو الآتي⁽²⁾:

1. أن يشرع قانون الميزانية السنوي من السلطة التشريعية القائمة، وتوزع ميزانية الشؤون الخدمية على المحافظات بالنسبة السكانية والمساحة الجغرافية.
2. أن يحدد قانون الميزانية نسبة الإنفاق السنوية على الشؤون الوطنية؛ بما فيها مصروفات الحكومة الوطنية والدفاع والداخلية والعدل والخارجية والهيئات والوطنية، ونسب الإنفاق على القطاعات في الحكومات المحلية؛ بما فيها خدمات البلديات والتعليم والصحة والمواصلات الداخلية وغيرها.
3. أن يُعدل القانون المالي للدولة بما ينقل الصلاحيات اللازمة لإدارة الحكومات المحلية إليها مع الإبقاء على الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة على المستوى الوطني.
4. أن يسمح للمجالس المحلية المنتخبة بفرض ضرائب محلية، وتسخير أي

(1) انظر المقابلة المعمقة مع مراجع غيث بتاريخ 20 / 6 / 2019، والمقابلة المعمقة مع أسامة السحاتي وسميرة الكاديكي بتاريخ 26 / 6 / 2019.

(2) المقابلة المعمقة مع عبد المنعم اليسير، مرجع سابق.

فوائض مشروعة من ميزانياتها السابقة لتنفيذ مشاريع تنمية محلية أو توفير حوافز للقطاع الخاص المحلي.

5. أن تخضع إدارة محافظ التنمية المحلية إلى القوانين واللوائح الإدارية الوطنية، وكذلك الرقابة البرلمانية الوطنية.

3-3-2-3-1 إشكاليات تطبيق اللامركزية المالية

تثير مسألة اللامركزية المالية العديد من القضايا والإشكاليات، الأمر الذي يتطلب تقويم مدى جدوى وصلاحيات نظام اللامركزية المالية في ليبيا، واستعراض المشاكل والمخاطر المترتبة على تبني هذا الأسلوب، والبحث عما إذا كانت هناك بدائل أفضل من اللامركزية المالية.

وقد برزت مجموعة من المشاكل والمخاطر في بعض البلدان التي تبنت اللامركزية المالية منها⁽¹⁾:

1. بصفة عامة، لا تُخصص موارد كافية وفعالة للوحدات المحلية في ظل نظام اللامركزية المالية تمكّنها من تلبية أوجه الإنفاق المختلفة. لذلك، فإنها عادة ما تلجأ إلى فرض الرسوم وإصدار اللوائح التنظيمية والتعليمات التي قد يكون لها تأثير سلبي في النمو الاقتصادي.
2. ارتبطت اللامركزية المالية بتزايد حالات ومستويات الفساد المالي والإداري، ويرجع ذلك إلى أن المؤسسات المحلية في العديد من البلدان أقل تطوراً من المؤسسات العاملة على المستوى الوطني، إلى جانب انخفاض كفاءة وقدرة المسؤولين والموظفين المحليين، مما يعني محدودية السيطرة على الإدارة المحلية والقدرة على ضمان عدم إساءة استخدام السلطة.
3. عادة ما يشكل وجود لامركزية مالية عقبة أمام الإصلاح الضريبي بسبب صعوبة التنسيق بين هذه الوحدات المحلية المستقلة.

(1) زاهي المغربي، تأملات في اللامركزية المالية، بحث غير منشور.

4. مع وجود بنية مالية لا مركزية، يصبح من الصعب التنسيق بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية. فعلى سبيل المثال قد تتبع السلطات المحلية سياسات مالية توسعية، في حين تسعى السلطة المركزية إلى تبني سياسة مالية انكماشية.

5. من الواضح أنه من الصعب توافر درجة عالية من الشفافية المالية عندما تتمتع الوحدات المحلية بسلطات مالية مستقلة عن السلطة المركزية، وذلك نظرًا لعدم إمكانية توافر المعلومات الواضحة والكافية.

6. تتطلب اللامركزية المالية زيادة التوظيف العام نظرًا لزيادة مستويات الإدارة العامة عن الوضع المركزي، وما يؤدي إليه ذلك من تضخم الجهاز الإداري

بعبارة أخرى، ترتفع فعالية وكفاءة اللامركزية المالية بتوافر اشتراطات وظروف معينة من أهمها:

وجود مؤسسات متعلقة بإدارة الضرائب ونظم الإنفاق والميزانيات وغيرها، ولكن على وجه الخصوص المؤسسات التي تسمح للسلطة المركزية بتحويل الموارد إلى السلطات المحلية بكفاءة وفعالية.

ضمان استخدام هذه الموارد بفعالية وكفاءة وشفافية في الأغراض المحددة لها

ضمان عدم قيام السلطات المحلية بفرض التزامات مالية وإدارية غير متوقعة على السلطة المركزية، على شاكلة توظيف أعداد كبيرة في الجهاز الإداري للوحدات المحلية.

وفي واقع الحال، فإن هذه الاشتراطات والظروف لا تتوافر في ليبيا، مما يعني أنه ليس من الحكمة التوسع في اللامركزية المالية. وتفرض المشاكل والمخاطر المرتبطة باللامركزية المالية ضرورة النظر في بعض البدائل الأخرى التي قد تحقق الأهداف المتوخاة دون اللجوء إلى التغييرات والسياسات الجوهرية التي تتطلبها اللامركزية المالية، ومن بين أهم هذه البدائل:

1-1-3-2-3-3 تطوير كفاية وفعالية المؤسسات والسياسات الحالية:

غالبًا ما تنشأ مطالب اللامركزية نتيجة لإدراك وتصور المواطنين في الوحدات المحلية أن مؤسسات وسياسات السلطة المركزية لا تتسم بالكفاية أو الفعالية أو العدالة، لذلك قد يكون البديل المنطقي والأقل تكلفة، سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا، هو تطوير مؤسسات وسياسات الدولة، وضمان فعالية أداء الجهاز الإداري للدولة عبر زيادة قدراته التنظيمية والبشرية وخلق درجة عالية من الحكم المحلي واللامركزية الإدارية في توفير الخدمات في المستويات المحلية بكفاية وفعالية وعدالة. بعبارة أخرى، الحفاظ على درجة من التوازن بين مركزية القرار ولا مركزية الخدمة، مع إيجاد الرقابة اللازمة، مركزيًا ومحليًا، لضمان كفاية وفعالية وعدالة الأداء. الأمر المهم هو إيجاد توازن مناسب بين ما ينبغي تركيزه في يد الدولة على المستويات الإدارية العليا، وبين ما ينبغي تفويضه إلى المستويات المحلية.

2-1-3-2-3-3 تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي.

يُعد تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتحويل بعض الأنشطة الحكومية الاقتصادية إلى القطاع الخاص بديلاً أفضل من اللامركزية المالية، بافتراض أنه كلما قل دور الدولة في القطاع الاقتصادي انتفت الحاجة للامركزية المالية. وتبيّن تجارب العديد من الدول أن خصخصة بعض أنشطة الدولة ليست ممكنة فحسب، بل قد تكون مرغوبة، باعتبار أن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة كفاية وفعالية تلك الأنشطة والخدمات، وتخفيف العبء على الخزنة العامة، إلا أنه ينبغي التنبيه هنا إلى عدم المبالغة في الأخذ بفكرة الخصخصة على أنها الخيار الأفضل المتاح أمام الدولة للرفع من مستوى تقديم الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة وما في حكمهما. فالدولة في البلدان النامية يقع عليها العبء الأكبر في توفير مثل هذه الخدمات لمختلف فئات المجتمع، وضمان تسهيل فرصة الوصول إليها، وخاصة لفئات الدخل المحدود، وينطبق ذلك على ليبيا على وجه الخصوص، نظرًا لأن الدولة تمتلك المصدر الرئيس للثروة في البلاد (النفط).

3-4 القدرات المؤسسية والبشرية

واقع الحال، أن القدرات المؤسسية للدولة في ليبيا قد تأثرت بنفس العوامل التي تواجه الدولة الريعية التوزيعية عند محاولة القيام بعمليات إصلاح جذرية، وانعكس ذلك على قدرة الدولة الليبية على السيطرة على الفساد المالي والإداري، ومن أهم العوامل التي أثرت على هذه القدرات⁽¹⁾:

تداخل الاختصاصات والمسؤوليات وتضاربها بين المستويات السياسية والإدارية المختلفة وداخل المستوى الواحد.

عدم وجود توازن بين المسؤوليات المسندة إلى المستويات السياسية والإدارية المختلفة وبين السلطة الممنوحة لها لضمان أدائها لمسؤولياتها وفرض قراراتها، حيث إن هناك مسؤوليات لا تصاحبها سلطات متكافئة معها، وهناك سلطات لا تصاحبها مسؤوليات محددة.

عدم شفافية عمليات المحاسبة والمساءلة وعدم فعاليتها، نظرًا لتعدد سلطة الأمر والتنفيذ بين المستويات والإدارات وداخل المستوى الواحد والإدارة الواحدة، مما يجعل من الصعب تحديد المسؤولية والسلطة والإخضاع للمحاسبة والمساءلة.

تعدد الجهات الرقابية وتداخل اختصاصاتها وتشتت مسؤولياتها، الأمر الذي أسهم في جعل المحاسبة والمساءلة عملية شكلية وغير فعالة.

عدم الاستقرار المؤسسي والمكاني للبنى والأجهزة السياسية والإدارية على جميع المستويات، وما صاحب ذلك من إهدار للمال العام وتشتت للمسؤوليات وعدم إمكانية المحاسبة والمساءلة.

(1) محمد زاهي المغيري، بناء الدولة والشفافية ومسألة الفساد: تأملات في الفكر التنموي وقضايا الإصلاح، ورقة غير منشورة، 2006. ولا يزال هذا التحليل صالحًا الآن، بل إن الأمور زادت سوءًا فيما يتعلق بعدم الاستقرار المؤسسي والإداري.

تدني كفاية الجهاز الإداري للدولة بسبب ضعف مستويات بعض القيادات الإدارية وعدم كفايتها نظرًا لضعف آليات الاختيار وضوابطه ومعاييرها.

إن تعزيز القدرات المؤسسية للدولة حتى تتمكن من إدارة عملية التحول الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والاقتصادية بفعالية ونجاح يقتضي معالجة هذه المشاكل وإدخال تغييرات جذرية على مؤسسات الدولة وآليات عملها وأنماط تفاعلها، كما أن ذلك سوف يؤدي بالضرورة إلى تنامي إمكانيات السيطرة على حالات الفساد المالي والإداري.

4- خاتمة:

خلاصات واستنتاجات عامة والرؤية

تقدم الخاتمة تلخيصًا لتقويمات الاستجابات التشريعية المتعلقة بقضايا الحكم دون-الوطني (اللامركزية). وفي هذا العرض، سيلتزم التقرير بالقضايا التي تناولها، وهي: مستويات الحكم دون-الوطني، وتكوين مجالسها (كيفية اختيارها)، وصلاحياتها، وقدراتها المؤسسية والبشرية، فضلاً عن استعراض بعض الحالات التطبيقية المتعلقة باللامركزية والخدمات. وبعد ذلك نعرض رؤية شاغل اللامركزية

5- التقويمات

5-1 مستويات الحكم دون-الوطني.

استند تقويم الاستجابات التشريعية لقضية مستويات الحكم دون-الوطني على مجموعة من المعايير تمثلت في: الكثافة السكانية للوحدات الإدارية المحلية، والمساحة والمعاليم الجغرافية، والأوضاع الاجتماعية والثقافية، والمقومات الاقتصادية، وأخيرًا الاعتبارات الأمنية.

وبتطبيق الأسس والمعايير المذكورة أعلاه على القانون (59) للعام 2012 بشأن الإدارة المحلية لوحظ أنه على الرغم من أن القانون ينص على مراعاة الظروف الطبيعية والسكانية والاقتصادية والعمرانية والأمنية عند إنشاء وحدات الإدارة المحلية، فإنه لم يحدد تراتبية أهمية هذه الظروف من جهة، ولم ينص من جهة أخرى على عدد وأسماء وحدات الإدارة المحلية من محافظات وبلديات ومحلات. وكذلك أغفلت اللائحة الداخلية لهذا القانون هذا الأمر، بحيث أصبح من الصعب التأكد من مدى تطبيق هذه المعايير.

ومن الملاحظ أيضًا أن القانون رقم (9) لسنة 2013 بشأن تعديل القانون رقم (59) بشأن الإدارة المحلية، أجاز تكوين البلديات قبل المحافظات، غير أن تكوين البلديات لم يتقيد بمعطيات إدارية أو اقتصادية سليمة، بل كان أحيانًا نتيجة للصراعات القبلية والجهوية. وكان ينبغي أولاً القيام بتحديد عدد المحافظات وأسمائها، وتحديد عدد البلديات الواقعة ضمن نطاق كل محافظة وأسمائها، وتحديد عدد المحلات الواقعة في نطاق كل بلدية وأسمائها.

وتميزت الوحدات الإدارية المكونة لنظام الإدارة المحلية بعدم الاستقرار لكثرة التعديلات التي طالت جميع مستوياتها الإدارية، ولم تقتصر هذه التغيرات

على عدد الوحدات الإدارية وتقسيماتها، بل أربكت أيضاً علاقات التبعية بين المستويات التنفيذية المختلفة. وأثرت كل هذه التغيرات تأثيراً سلبياً على الحياة الإدارية والاقتصادية، وعلى عمل البلديات، فكثرة حالات الدمج والفصل بالنسبة إلى التقسيمات الإدارية أدت إلى ازدياد حجم المصروفات العامة المنفقة في سبيل إجراء عملية التغيير في التقسيمات الإدارية للدولة. كما أصبح هناك تداخل في الاختصاصات بين المستويات الإدارية المختلفة وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية.

ويمكن إرجاع التغيرات المتسارعة في الهيكلية الإدارية إلى جملة من الأسباب، لعل أهمها رفض بعض المناطق الإدارية البقاء تحت سيطرة مناطق إدارية أخرى، بسبب تفشي النزعة القبلية، واستئثار بعض المناطق الإدارية بالموارد المتاحة لها وحرمان الوحدات المحلية التابعة لها من تلك الموارد؛ مما يولد نوعاً من الرفض لذلك التقسيم الإداري.

من ناحية أخرى، يُحسب لمشروع الدستور اقتصراره على تحديد مستويات الحكم دون-الوطني، وعلى وضع المعايير التي يجب مراعاتها في رسم حدود الوحدات الإدارية، والتي تشمل مقتضيات الأمن الوطني، والموازنة بين معايير السكان والمساحة، ووحدتها الجغرافية، والعوامل الاقتصادية والتاريخية، بما يحقق العدالة الاجتماعية، والوئام المجتمعي والتنمية، مع مراعاة الكفاية والفاعلية. فمن المفضل عدم النص على عدد أو أسماء الوحدات الإدارية في الدستور، بحيث تتولى هذه المهمة قوانين تصدرها السلطة التشريعية وفق تراتبية بعينها من المعايير سالفة الذكر. إن أي تقسيم إداري سواء كان ولايات، أم مقاطعات، أم محافظات، أم بلديات، إنما هو نتاج لظروف وعوامل اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية سادت في فترة معينة ودعت الدولة إلى اتباع هذا التقسيم الإداري أو ذاك. وبما أن هذه الظروف والعوامل متغيرة، كالنمو السكاني السريع لبعض المناطق الحضرية بسبب الهجرة من الريف إلى المدن، أو بسبب التغير في إستراتيجيات الدولة التخطيطية أو في فلسفتها السياسية، فإنها قد تؤدي إلى حدوث أزمات إدارية يعاد في ضوءها النظر في تعديل التقسيم الإداري جزئياً أو بصورة شاملة

لأقاليم الدولة المختلفة. وتحتاج هذه العملية إلى مراجعة كاملة للتقسيم الإداري (بما في ذلك مساحات وحدود وعدد الوحدات الإدارية المكونة للدولة).

2-5 تكوين (كيفية اختيار) مجالس وحدات الحكم دون-الوطني

بحسبان أن إحدى قواعد تنظيم وحدات الحكم المحلي تستند إلى ضمان وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة، فإن هناك إشكالاً يُطرح حول مساءلة المحافظين من قبل السلطة التنفيذية وتمثيلهم لها، فقد اعتبرت الفقرة (أ) من المادة (14) من القانون 59 بشأن الإدارة المحلية، المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة، ومشرفاً على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة، فيما اعتبرته المادة (16) مسؤولاً أمام الوزير عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون، وملتزماً بتقديم تقارير دورية إليه عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة.

وبذلك يصبح النص على أن يكون المحافظ منتخباً غير ذي معنى، فالمحافظ تنتخبه جهة وتساؤه أخرى، وكان من المنطقي أن يُعين من جهة المساءلة، وفي هذا إخلال بقاعدة تنظيم وحدات الإدارة المحلية التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة.

وكما تبين في متن التقرير، يرى البعض أنه من الأنسب أن يعدل القانون (59) بحيث يصبح اختيار عميد البلدية والمحافظ بالتعيين، وليس بالانتخاب، لأن التعيين فيه رقابة والتزام، ويمكننا من جودة الاختيار بناء على شروط الكفاية.

وفيما يتعلق بمشروع الدستور جاء في مادته (146): "يتم اختيار مجالس المحافظات، والبلديات بالانتخاب العام الحر السري المباشر، ويراعي في تأليف مجلس المحافظة تمثيل البلديات الواقعة في نطاقها، وينظم القانون آلية اختيار المحافظين". والملاحظ أن هذه المادة لم تشر للمحافظين ولا لعمداء البلديات، حيث ترك مشروع الدستور الأمر لقانون ينظم آلية الاختيار.

والمعتاد في الدساتير إما أن تتبنى خيار تعيين المحافظين والنص دستورياً على الجهة المسؤولة عن تعيينهم، رئيس الدولة أو رئيس الحكومة، أو أن تتبنى خيار انتخاب المحافظين. وكان الأجدر أن يحدد مشروع الدستور كيفية التعيين، انتخاباً أم تعييناً، ومن يتولى هذه المهمة.

5-3-3 صلاحيات وحدات المستويات دون-الوطنية

استند تقويم الاستجابات التشريعية للمواقف المختلفة المتعلقة بصلاحيات وحدات الحكم دون-الوطني على مجموعة من المعايير منها: تحديد مؤسسات ووظائف النظام السياسي والإداري واختصاصات السلطات العامة والمستويات السياسية والإدارية في الدولة بشكل واضح ودقيق، وتحديد وحدات الإدارة المحلية وواجباتها وحقوقها وعلاقتها بالسلطة المركزية والأجهزة الأخرى لضمان الأداء الفعال والمتناسق، وتنظيم وحدات الإدارة المحلية بالطريقة التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة، وتأكيد أن صلاحيات واختصاصات الوحدات الإدارية المحلية استحقاق دستوري بما يضمن عدم تغيير هذه الاختصاصات بقوانين تصدرها السلطة التشريعية أو عبر لوائح تصدرها السلطة التنفيذية.

ويبدو من ردود الأفعال السلبية تجاه مشروع الدستور، وخاصة فيما يتعلق بباب نظام الحكم وباب الحكم المحلي وباب الثروات الطبيعية، أنه لم ينجح في تبديد مخاوف المطالبين بالقضاء على التهميش السياسي والإجحاف الاقتصادي، وأنه لم يشمل، في نظرهم، ما يكفي من الضمانات التي تكفل التوزيع العادل لعوائد الموارد والخدمات، وأنه لم يُدسّر صلاحيات وحدات الحكم المحلي التشريعية والتنظيمية والتنفيذية، بل أحال معظمها لقوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية.

وبتطبيق الأسس والمعايير المذكورة أعلاه على القانون (59) للعام 2012 بشأن الإدارة المحلية يمكن إبداء الملاحظتين التاليتين:

أولاً: في الوقت الذي ينص القانون على اختيار أعضاء مجالس المحافظات ومجالس البلديات بالانتخاب الشعبي المباشر، فإنه لا يحدد آليات معينة للمساءلة والرقابة الشعبية، بل يجعل المحافظين المنتخبين مسؤولين أمام السلطة التنفيذية وممثلين لها (المادتان 14 و16). وفي هذا إخلال بقاعدة تنظيم وحدات الإدارة المحلية التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة.

ثانياً: يخالف نص المادة (4) المتعلق بكيفية إنشاء المحافظات مبدأ دَسْتَرَة نظام الإدارة المحلية، بحيث لا يمكن تغيير مكونات أو اختصاصات المحافظات بقوانين تسنها السلطة التشريعية أو عبر لوائح تصدرها السلطة التنفيذية.

لذلك، فإن هناك حاجة لتشريعات تعالج هذه الاختلالات بما يؤسس لبناء توافق وطني يعزز آفاق نجاح بناء الدولة والأمة أيضاً، وخاصة فيما يتعلق بتعزيز التنمية ودور القطاع الخاص، وبحيث ينظر إلى الجدل حول الفيدرالية والحكم المحلي بوصفه أولوية تنموية للتوصل إلى إستراتيجية أو رؤية وطنية للنظام اللامركزي والحكم المحلي. وهناك حاجة ماسة إلى نقاش وحوار وطني واعٍ حول العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات في مستوياتها المختلفة عبر نموذج أو مقارنة من أسفل إلى أعلى، ونموذج تنموي تشاركي للتخطيط وإدارة الاقتصاد وإدارة ديمقراطية. وهذا سيكون حاسماً في إنشاء نظام حوكمة متمركز على المحليات، وبشكل يخدم هدف التنمية.

لامركزية الخدمات: حالات تطبيقية. يعتبر القانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية وتعديلاته والقرارات الصادرة بمقتضاه الأساس التشريعي لمعظم القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات التي تخص النظام الإداري القائم فيما يتعلق باللامركزية الخدمات، حيث نجد أن هذا القانون يحوي في مواده المختلفة أحكاماً عامة وخاصة بتنظيم الإدارة المحلية واللامركزية في الدولة الليبية. كما ألزمت المادة (6) من القانون كل الوزارات المنوط بها تقديم الخدمات بنقل سلطاتها، لتكون تحت الإشراف المباشر للمجالس البلدية.

وتعرّض القانون للعلاقة بين الوزارة والوحدات الإدارية في ممارسة الوظائف التنفيذية، حيث يحتفظ الوزير بحق إصدار القرارات والتوجيهات للإشراف بشكل عام على العمل، وحق الوصاية على القرارات التي يتخذها المجلس البلدي وفقاً لنظمه التنفيذية.

وأكد القانون مبدأ اختيار أعضاء المجالس من قبل جميع الناخبين في نطاق البلدية بطريق الانتخاب السري المباشر المواد (12) و(13) و(14)، لكن هذه المجالس لم تتولّ بعد الاختصاصات المنوطة بها، وما زالت مهمة أداء الخدمات العامة ملقاة على عاتق السلطة التنفيذية المركزية، إما مباشرة أو من خلال فروعها ومراقباتها ومراكزها في الوحدات الإدارية المختلفة.

ولوحظ عدم وضوح العلاقة مع فروع الوزارات والهيئات والقطاعات، كذلك هناك إشكالية في عدم فهم واضح للاختصاصات وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات والمهام والسلطات لكل من المجلس البلدي، والعميد، والأعضاء، ورؤساء اللجان وغيرهم، وعدم مقدرة أعضاء المجلس البلدي على العمل في إطار المجلس بوصفهم فريقاً بمسؤولية تضامنية.

ويرى البعض أن الحل يكمن في تشكيل لجان على مستوى رئاسة الوزراء لدراسة التشريعات وإزالة التعارض والازدواج في القرارات. ويجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية بحيث يكون معروفاً ما يدخل في اختصاصاتها، وما يدخل في نطاق اختصاص المؤسسات المركزية، وهذا يسهل عملية مساءلة وتقويم القيادات المحلية، ويساعد على القضاء على تشتت المسؤولية، والحد من تدخل الحكومة المركزية، ويمكن أن يقتصر دور الوزارات أو السلطة التنفيذية على الجوانب الفنية، في حين تُترك الجوانب الإدارية والتنفيذية للوحدات المحلية.

من ناحية أخرى، منح القانون (59) بشأن الإدارة المحلية وحدات الإدارة المحلية

صلاحية "...إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، والإشراف على موظفيها تحت التوجيه العام لوزارة الحكم المحلي". (المادة 6) كما نصت المادة نفسها على تولي هذه الوحدات جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. وأجازت المادة (17) للوزراء الذين لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية تفويض المحافظين في بعض اختصاصاتهم.

وقد أسلفنا أنه، تطبيقاً لنص المادة (6) بشأن تولي وحدات الإدارة المحلية اختصاص الوزارات، أصدر وزير الحكم المحلي بحكومة الوفاق الوطني القرارات رقم (153) بتاريخ 2019/9/10، و(159) بتاريخ 2019/9/17، و(166) بتاريخ 2019/9/26، بشأن نقل اختصاصات وزارة الاقتصاد والصناعة ووزارة المواصلات ووزارة الصحة ذات العلاقة بالإدارة المحلية، على التوالي، إلى وحدات الإدارة المحلية لتتولى تلك الوحدات، كل حسب اختصاصها المكاني، ممارسة تلك الاختصاصات والمهام وفقاً للتشريعات النافذة. وفي نفس الإطار، وقع وزيراً الحكم المحلي والتعليم بحكومة الوفاق الوطني محضر اتفاق لنقل اختصاصات وزارة التعليم ذات العلاقة بالإدارة المحلية من وزارة التعليم إلى المجالس البلدية

5-4 رؤية وتدابير إجرائية

ينبغي أن يتضح ابتداءً أنه ليس هناك موقف من مسألة اللامركزية، ولا من أي مسألة دستورية أخرى، يمكن وصفه على وجه الإطلاق بالموقف الصحيح أو الخطأ، فالأمر يتوقف على الظروف السياسية والاقتصادية والجغرافية والتاريخية والاجتماعية التي يمر بها المجتمع من جهة، وعلى تفضيلات أبنائه من جهة أخرى. ولهذا، فإن الحديث عن الحسم في هذا السياق لا يعني بأي حال سرد أدلة قاطعة على صحة نظام مركزي أو لامركزي بعينه، بل يعني فحسب عرض الخطوات التي تسهم في اتخاذ الليبيين موقفاً مستنيراً من طبيعة نظام الحكم. ولعله يتضح أن هذه المقاربة لجدال اللامركزية تتسق تماماً مع أساليب التنشئة الناقدة، في مقابل أساليبها التعبوية.

لذلك، فإن هناك حاجة لبناء توافق وطني يعزز آفاق نجاح بناء الدولة، بحيث يُنظر إلى الجدل حول المفاضلة بين أطراف اللامركزية بوصفه قضية تنموية بما ينزع عنها شحناتها العاطفية والأيديولوجية. وهناك حاجة ماسة إلى نقاش وحوار وطني واسع حول العلاقة بين السلطة المركزية والمحليات في مستوياتها المختلفة. وهذا سيكون حاسماً في إنشاء نظام حوكمة متمركز على المحليات وبشكل يخدم هدف التنمية. وعليه، فإن الرؤية لا تتخذ موقفاً محابياً لأي طيف من أطراف اللامركزية، ولكنها تنحاز لأي نظام لامركزي يحقق أهدافها واشتراطاتها، ما يعني أن الطيف الذي قد يكون مناسباً في فترة تاريخية معينة قد تعززه التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، أو قد تحتم التخلي عنه والبحث عن طيف لامركزي آخر أكثر ملاءمة للظروف المتغيرة.

الرؤية

نظام لامركزي يحكمه دستور يحدد مؤسسات ووظائف النظام السياسي والإداري واختصاصات السلطات العامة على المستويين الوطني ودون-الوطني، ويبين المستويات السياسية والإدارية في الدولة والعلاقة بينها بشكل واضح ودقيق، ويضع أسس تفكيك المركزية، سياسياً وإدارياً واقتصادياً، ويضمن الحكم المحلي الفعال.

نظام لامركزي تُنظم وحداته الإدارية المركزية والمحلية بالطريقة التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة، بحيث تتوازن سلطة الوظيفة مع مسؤولياتها، وتكون المساءلة على قدر هذه السلطة والمسؤولية معاً.

نظام لامركزي يُؤسس على مقارنة تنموية تكفل تحقيق التنمية المكانية والبشرية

نظام لامركزي يقوم على تنوع القاعدة الاقتصادية وتفكيك الاقتصاد الريعي، وإدارة الموارد وتخصيص عوائدها بكفاية وعدل.

خلاصات

ونخلص من كل هذا إلى ما يلي:

1. ليس هناك خلاف حول ما إذا كان يجب على ليبيا السعي نحو اللامركزية، غير أن هناك خلافاً حول ما يعنيه هذا السعي، تحديداً حول طبيعة وعدد مستويات الحكم دون-الوطني، وعدد وحدات كل مستوى. هل يجب أن تكون الولايات أعلى مستوى حكم-دون وطني، أو يجب أن تتبوأ هذا المستوى محافظات في إطار دولة موحدة؟ وفي الحالة الأولى، هل ينبغي أن تقتصر الولايات على الأقاليم التاريخية الثلاثة (برقة، طرابلس، فزان)، أو ينبغي إضافة ولايات أخرى؟ وفي الحالة الثانية، هل يجب أن يكون عدد المحافظات عشراً كما كان الوضع في العهد الملكي (1963-1969) وفي السنوات الأولى من عهد القذافي (1969-1975)، أو يجب إضافة المزيد منها في ضوء التغيرات التي حدثت منذ السبعينيات؟ لا يجادل أحد حول وجوب أن تكون هناك بلديات، وهي موجودة في أنحاء البلاد - يرأسها عمداء وتديرها مجالس، ومع ذلك، ثمة كثير من الجدل حول هوية الكيان الأعلى مستوى الذي يجب أن يمارس الإشراف والرقابة على البلديات. ففي غياب مستوى أعلى فعال سوف يكون لزاماً على الحكومة المركزية أن تقوم بهذه المهمة إزاء حوالي 126 بلدية. هناك أيضاً خلاف حول كيفية تشكيل المجالس على المستوى دون-الوطني (البلديات والمحافظات) وكيفية اختيار رؤسائها. هل الانتخابات أسلوب مناسب، بحكم أنها تربط المجالس ورؤساءها بالحاضنة الشعبية؟ ولكن ماذا عن تعيين المجالس لضمان تسلسل قيادي فعال والتقليل من مخاطر التورط في قيادة سياسية محلية تعوزها الكفاية والفعالية؟ أو لعل الأولى أن يكون هناك مزج بين الأسلوبين.

غير أن هناك خلافاً مفصلياً حول نطاق الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية للسلطة المركزية مقارنة بنطاق صلاحيات وحدات الحكم دون-الوطني. ففي حين لا يجادل أحد في الحاجة إلى حكومة مركزية قادرة وفعالة، فإن بغض المركزية المقيتة جعل أنصار الفيدرالية يصرون على وجوب تمتع الولايات بصلاحيات مماثلة لتلك التي منحها إياها دستور الاستقلال خلال الفترة من 1951-1963 والتي تشمل مجالس تشريعية خاصة بها. وهناك من يطالب بنقل المسؤوليات والصلاحيات والموارد بما يخلق استقلالية مناطقية فعالة، ولكن دون الذهاب إلى حد المطالبة بعودة النظام الفيدرالي 2. والخلاف حول مشاركة السلطة بين المركز والأطراف ليس حاسماً في الوقت الراهن فحسب، ولكن كانت له أهميته الكبرى خلال مرحلة تأسيس الدولة، وخصوصاً خلال الفترة من 1949-1951.

والواقع أن الجدل الراهن حول اللامركزية والاستجابات التشريعية الممكنة مستلهم جزئياً من التاريخ: فقد كان تبني النظام الفيدرالي في دستور 1951 حاسماً في تكوينين الدولة، وقد أصر إقليما برقة وفزان على الفيدرالية خشية عليهما من هيمنة إقليم طرابلس، الأكثر سكاناً، في حين قبل الأخير النظام الفيدرالي على مضض مؤملاً أن يفضي إلى نظام واحد، وهذا ما تحقق بالفعل عام 1963. وبحلول هذا الوقت، تشكل وعي وطني، كان من ضمن أسباب التحول إلى نظام موحد في ذلك العام. ومن الأسباب الأخرى الأعباء والأثمان الباهظة الناجمة عن البنية الفيدرالية، التي كان على بلد قليل السكان تحملها، فضلاً عن رغبة شركات النفط القوية في أن تكون هناك جهة واحدة تتفاوض معها بدلاً من التعامل مع حكومة فيدرالية وولايات.

3. حين تولى القذافي السلطة عام 1969، كان يناصر اللامركزية، وفي فترة لاحقة ذهب إلى حد تبني النظام الجماهيري حيث تمتعت المؤتمرات الشعبية الأساسية بسلطات الدولة، وعلى حد تعبير إحدى مقولات الكتاب الأخضر "السلطة والثروة والسلاح بيد الشعب"، غير أن نظام القذافي كان في حقيقته مركزياً وقمعياً إلى حد كبير، حيث تركزت كل السلطات

في شخصه وفي المؤسسات الثورية التي تمتعت بسلطة أكبر من سلطات المؤتمرات الشعبية، وفق توجهاته. وتعرضت بنية الحكم دون-الوطني التي ورثها القذافي عن الملكية إلى تغييرات مستمرة، ومثل ذلك أن عدد المحافظات (بوصفها مستوى الحكم دون-الوطني الأعلى) قد كان في عام 1970 عشرين، وفي عام 1975 ألغيت واستعوض عنها بست وأربعين بلدية، ثم قلصت إلى سبع بلديات عام 1990، ثم قسمت البلاد إلى 1455 مؤتمراً شعبياً أساسياً عام 1992، قبل أن يعاد تقسيمها إلى 22 شعبية عام 2007. لا عجب إذاً أن يربط الليبيون بين المركزية وبين التسلط والديكتاتورية. ولعل الوصف الشائع: المركزية المقيتة، تعبير ملهم عن هذا الربط.

4. وإبان حكم القذافي، كانت هناك جماعات بعينها تحظى بامتيازات خاصة في حين همش عدد كبير من الجماعات الأخرى. ولم تنجُ من هذا التهميش مناطق قريبة من طرابلس، التي ينظر إليها بوصفها مركز السلطة. على ذلك، كانت مشاعر التهميش في الشرق هي التي ألهمت وألهمت أحداث 2011. لا غرو إذاً أن الأصوات المطالبة باللامركزية كانت عالية حتى قبل سقوط نظام القذافي، خصوصاً أصوات فيدرالي الشرق. ومنذ عام 2011، حاولت السلطات الانتقالية الاستجابة لهذه المطالب، ولكنها لم تنجح في إرضاء هؤلاء الفيدراليين. وفي فترة أحدث، اعترفت بعض الشخصيات المهمة في غرب البلاد بدور مشاعر التهميش تلك في حرب طرابلس، وبأن هناك حاجة للتحفيف من حدة هذه المشاعر، ولو أدى الأمر إلى تبني النظام الفيدرالي.

5. وفي حين أن الإعلان الدستوري لا يأتي على ذكر مسألة اللامركزية إلا بشكل عابر – ربما بحكم كونه انتقاليًا –، كان لتعديلات لاحقة أثر عميق في هذه المسألة. ففي 2012، أنجز تعديلان شكلا هيئة صياغة مشروع الدستور بطريقة لا تسمح بهيمنة الغرب الذي افترض أنه كان معارضاً للفيدرالية، خلافاً للشرق المعاضد لها. وعلى نحو يتضح أنه مستلهم من الجمعية التي كتبت الدستور الفيدرالي عام 1951، تألفت الهيئة من ستين عضواً بممثلين عددهم متساوٍ عن كل واحد من الأقاليم التاريخية الثلاثة. وقد

ترتب على هذين التعديلين أن أصبحت الهيئة مستقلة عن المؤتمر الوطني العام، الذي سبق أن أوكل إليه تعيينها واعتماد مشروعها، وقد رجحنا فرص أن تكون الهيئة متعاطفة مع دعاوى الفيدرالية.

6. غير أنه بعد أن صاغت الهيئة مشروعًا اعتبره الفيدراليون غير كاف، عدل الإعلان الدستوري مرة أخرى ليشترط في الاستفتاء على مشروع الدستور، إضافة إلى موافقة ثلثي المصوتين على المستوى الوطني، موافقة 50% + 1 من سكان كل إقليم من الأقاليم الثلاثة. وعلى الرغم من أن هذا التعديل قد ضمن ألا يفرض على الشرق مشروع دستور لا يرتضيه، فإنه قلل إلى حد كبير من فرص الموافقة على المشروع على مستوى البلاد، خصوصًا في ضوء النقد الحاد الذي وجه إليه.

7. غير أنه بحسب لمشروع دستور 2017 محاولته تحقيق التوازن بين تبني نظام موحد والتأسيس لنظام لامركزي موسع، دون التضحية بملامح مهمة للنظام الفيدرالي. فمن ناحية، يكرس المشروع إنشاء محافظات وبلديات ذات مجالس منتخبة تحدد صلاحياتها وفقًا لمبدئي التفريع والتدبير الحر، وتخصص لها موارد مركزية ومحلية. وعلى الرغم من أنه يحيل في تفصيل هذه المبادئ على قانون للحكم المحلي، وهو ما يثير خشية الفيدراليين، فإنه ينشئ مجلس شورى مؤلفًا من غرفتين: مجلس نواب ومجلس شيوخ، ويسند إليهما بشكل مشترك سن تشريعات محددة من ضمنها قانون الحكم المحلي. ويهدف الحيلولة دون هيمنة الغرب على مجلس الشورى. تمثل في عضوية مجلس الشيوخ المناطق التاريخية الثلاث تمثيلًا متوازنًا، وإن لم يكن متساويًا، فمن أصل 78 مقعدًا تحصل طرابلس على 32 مقعدًا في حين تحصل برقة على 26 مقعدًا وفزان على 20 مقعدًا. كما يسمح مشروع الدستور، بنصه على جواز إنشاء وحدات إدارية أخرى (مادة 144)، بلامركزية لاتماثلية تمكن البرلمان في المستقبل من منح مدن كبرى مثل طرابلس وبنغازي وسبها، مركزًا إداريًا خاصًا. غير أن اشتراط المشروع موافقة المناطق الثلاث على أي قانون جديد للحكم المحلي، بما تتطلبه من توافق

بشأن مسائل خلافية كثيرة، يهدد بحالة من الجمود التشريعي، ويوجب من ثمّ بذل عناية سياسية فائقة لتجنبه.

8. يمكن للقانون 2012/59 في حالة تنفيذه كاملاً أن يلبي الحاجة الملحة الراهنة للامركزية؛ فهو ينص على محافظات وبلديات تديرها مجالس منتخبة، تتلقى نسباً مئوية من ناتج عائدات محلية إضافة إلى الدعم المقدم من المركز، وتدير المحافظات المرافق العامة الواقعة في دائرتها، ومن المفترض أن يكون لها، داخل حدودها، اختصاصات الوزارات باستثناء تلك التي تتميز بأنها خاصة أو وطنية، كما تتمتع البلديات بصلاحيات واسعة فيما يتعلق بالخدمات العامة.

غير أن القانون 2012/59 ترك تفاصيل أساسية لتشريعات "لاحقة" كان يفترض صدورها منذ فترة طويلة؛ ففي حين نص على إنشاء المحافظات، ترك تحديد عددها وحدودها ومقارها لقانون مستقبلي. وفي محاولة لاسترضاء مجموعات محلية مختلفة - خاصة القبائل - تقاوم ضمها تحت وحدات حكم محلي بعينها، أجل القانون رقم 2013/9 إنشاء المحافظات إلى أجل غير مسمى، ونقل معظم اختصاصاتها إلى البلديات. ومراعاة لهذا الاعتبار، وخصوصاً بعد الانقسام السياسي، تم التوسع في إنشاء البلديات فزاد عددها من 99 عام 2013 إلى حوالي 126.

ترك القانون رقم 2012/59 لمجلس الوزراء تحديد الصلاحيات التي سيتم نقلها من الوزارات إلى وحدات الحكم دون-الوطني، وتحديد ما لا يمكن نقلها لأنها إما "خاصة" أو "وطنية" الطابع، ومع ذلك، فإن التشريع المستقبلي الذي سيحدد كيفية نقل الصلاحيات إلى البلديات ما زال ينتظر الإصدار، وكذلك الأمر بالنسبة إلى التشريع الذي سيحدد المقصود بالإيرادات المحلية بالإضافة إلى هذا، يتطلب القانون 2012/59 موافقة وزير الحكم المحلي على جميع القرارات الصادرة عن مجالس المحافظات، التي انتقلت اختصاصاتها بموجب القانون 2013/9 إلى المجالس البلدية، الأمر الذي يحد بشكل خطير من استقلاليتها.

وفي الوقت نفسه، تعاني الوزارات والمؤسسات المركزية الأخرى المكلّفة بتقديم الخدمات الأساسية من خلال إداراتها ومكاتبها المحلية من ضعف في الأداء. ويشكل هذا الضعف تحديًا خطيرًا للمجالس البلدية التي يتوقع ناخبوها الاستفادة من خدماتها بسبب عوزها للصلاحيات والموارد. على ذلك تبذل هذه المجالس قصارى جهدها للتنسيق مع الإدارات والمكاتب القطاعية.

وقد أجبرت هذه المعضلة البلديات على تطوير حلول بديلة مثار إشكاليات قانونية. وتراوح هذه الحلول بين الاحتفاظ بالإيرادات المحلية وفرض "رسوم خدمات" على مشتريات بضائع مثل الإسمنت، وفرض رسوم جمركية في المعابر الحدودية الوطنية وحتى التهريب! تستخدم المجالس البلدية هذه "العائدات" لتوفير الخدمات الأساسية، بما في ذلك تلك التي يفترض أن تقدمها الحكومة المركزية. من جانبه، حين عيّن الحاكم العسكري في شرق ليبيا عمداء للبلديات بدلاً من المجالس البلدية المنتخبة، فإنه أخضع لإشرافهم الإدارات والمكاتب القطاعية داخل حدود بلدياتهم، وعالج من ثمّ المشكلة الناشئة عن اضطلاع الأخيرة بتقديم الخدمات داخل البلديات، وعجزها في الواقع عن القيام بذلك على نحو مرضٍ، ومسؤولياتها عن القيام بهذه المهام أمام الوزارات المعنية لا المجالس البلدية.

في عام 2019، قررت الحكومة المركزية في الغرب، حكومة الوفاق الوطني، نقل الصلاحيات من وزارات الاقتصاد والصناعة والاتصالات والصحة إلى البلديات في المناطق التي تسيطر عليها. قد تكون هذه خطوة جيدة، إذا تلقت البلديات ما يكفي من التمويل والموارد البشرية وغيرها لممارسة صلاحياتها الجديدة. ومع ذلك، فمن المحتمل أن يجعل عدد البلديات الضخم عمليات نقل السلطات غير عملية. وتجدر الإشارة إلى أن القانون 2012/59 كان يفترض نقل هذه الصلاحيات إلى عدد أقل من المحافظات.

نخلص إلى أنه في حين خطأ القانون 2012/59 أولى خطوات اللامركزية، فإن نطاقه لا يزال محدودًا، وأحيانًا، غير واضح، في حين أن عدم تنفيذه

بشكل كامل- إلى جانب الأداء الضعيف للمؤسسات الحكومية الوطنية- قد خلق صعوبات للبلديات.

9. لم يُقَلِّ الاتفاق السياسي الذي وقع عام 2015 لإنهاء الانقسام السياسي وبناء هيكل جديد للحكم الوطني سوى القليل بشأن اللامركزية. لقد اقتصر على معالجة الصعوبات التي تواجه المجالس البلدية في علاقاتها مع الإدارات والمكاتب القطاعية من خلال إنشاء "المجلس الأعلى للإدارة المحلية"، وذلك من أجل تعزيز التعاون والتنسيق وفقًا للقانون 2012/59؛ وعلى الاعتراف بالمناطق التاريخية الثلاث من خلال تكريس تمثيلها في المجلس الرئاسي. وعلى الرغم من أهمية اللامركزية في حل الأزمة التي تعاني منها ليبيا، يبدو أنها لم تحظ بالاهتمام المناسب لأهميتها في الحوار الذي أفضى إلى الاتفاق السياسي.

10. تعرضت دراستنا مرارًا لمصطلح "اللامركزية" والمصطلحات المرتبطة بها في المقابلات والأبحاث، غير أن هذه المصطلحات مركبة بشكل مضلل، وخصوصًا في ليبيا. ذلك أن عبارات "المركزية" و"عدم التركيز" و"الفيدرالية" مشحونة بعواطف إيجابية وسلبية على حد سواء. فكثيرًا ما تُمعن المناقشات حول اللامركزية في التبسيط بما يؤدي إلى تجاهل احتياجات وقدرات وسياقات حقيقية. ومقارنة بدول أخرى، لم تتح لليبيا فرصة اكتساب قدر كاف من الخبرة الإدارية مع نظام متوازن للعلاقات المركزية- المحلية. وتُظهر تجارب الدول أن تحقيق الأهداف الإنمائية يتطلب مزجًا دقيقًا من "عدم التركيز" و"التفويض". ويجب على الحوار الوطني حول اللامركزية أن يخلق تقسيمًا متوازنًا ومفصلاً للمسؤوليات القطاعية والقدرات القانونية والموارد المالية بدل استخدام مصطلحات عامة وشعارات قد تكون مضللة.

الطريق إلى الأمام

كما أشرنا فيما يتعلق برؤيتنا، يجب أن تحظى اللامركزية بالاهتمام على

الصعيدين الوطني ودون-الوطني. فعلى الصعيد الوطني، ينبغي اتخاذ تدابير لتقاسم السلطة التي تتركز الآن في المركز، أما الصعيد دون-الوطني، فيتطلب نظامًا يحقق التنمية في جميع أنحاء البلاد.

توجد بالفعل محاولات جادة لتلبية هذه الاحتياجات تتعين في مشروع الدستور والقانون رقم 2012/59، الذي يشكل استجابة مناسبة للاستحقاقات الراهنة على أقل تقدير، وإن ظلت في حاجة إلى التفعيل الكامل. وهناك أيضًا خطط لمراجعة اتفاق لتقاسم السلطة في مؤتمر وطني جامع أو حدث مماثل، ومع ذلك، فقد وجدنا أن هذه المبادرات في كثير من الأحيان لا تحظى بالتقدير إما بسبب قلة الوعي، أو لأنها مشوهة. كما كشفت الدراسة عن مشكلات ثقافية متعلقة باللامركزية تشمل آراء وتوقعات غير واقعية. ولأننا لا نهدف إلى اقتراح نظام محدد لليبيين، فإننا لا نروج لمسودة الدستور، ولا نطالب بالتنفيذ الكامل للقانون 2012/59، غير أننا نؤكد أهمية أن يكون الليبيون على دراية بالخيارات المتاحة تمكنهم من اتخاذ قرارات مستنيرة بخصوص الموافقة على مشروع الدستور والمطالبة بتطبيق أو تعديل القانون رقم 2012/59.

هناك أيضًا حاجة ملحة لإجراء حوار وطني مستنير بشأن اللامركزية، وبعض القضايا الرئيسية من قبيل توزيع الثروة الوطنية. ويمكن لحدث مثل المؤتمر الوطني الجامع الذي سبق أن دعت إليه الأمم المتحدة أن يخلق الفرصة المناسبة للحوار

ويتوقف إجراء حوار مستنير حول اللامركزية على إطلاق حملات توعوية تشمل الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية. وينبغي أن يكون الليبيون على دراية بأن اللامركزية أشكالًا متبادلة ومترابطة، وبأنها تطبق بصور مختلفة في أرجاء العالم، وبأنها لا تستبعد وجود سلطة مركزية قوية وقادرة؛ بل إنها ترتبها.

ويجب أن تهتم مبادرات مراجعة أو استبدال الاتفاق السياسي باللامركزية. ويجب أن تكون تفضيلات الليبيين التي سوف يكشف عنها الحوار الوطني أساسًا لأي مبادرة مستقبلية، بما في ذلك التفضيلات المتعلقة بمشروع الدستور.

ملحق. لامركزية الخدمات: حالات تطبيقية

يتضمن هذا الملحق حالات تطبيقية للامركزية الخدمات في قطاعات التعليم والصحة والأمن.

4-1 التعليم⁽¹⁾

تعد لامركزية الخدمات التعليمية إحدى سبل معالجة المشاكل والصعوبات التي تحيط بقطاع التعليم. ويقصد بالامركزية الخدمات التعليمية عملية نقل الصلاحيات من مستويات اتخاذ القرارات المركزية إلى مستويات تقديم الخدمة عبر توزيع صلاحيات اتخاذ القرار إلى مستوى الإدارة التعليمية أو الإدارة المدرسية.

وتتمظهر المركزية في الإدارة التعليمية والتربوية الليبية فيما يلي:

- تركيز سلطة وإدارة وقيادة التعليم في يد الحكومة بوصفه مسؤولية وطنية
- اتباع سياسة عامة موحدة على مستوى الدولة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة لكل مستويات الإدارة التعليمية.
- تولي وزارة التعليم المهام التالية:
- توحيد البرامج والمقررات الدراسية لكافة مراحل التعليم العام.
- وضع المناهج واعتماد النظم الدراسية وتنظيم قبول الطلاب.
- الإشراف على شؤون التعليم بكل أنواعه ومستوياته، وتطبيق أساليب التقويم والامتحانات في نهاية المراحل التعليمية.
- الاختيار والتعيين والتدريب لمراحل التعليم في الوظائف التربوية والإدارية والخدمية.

(1) يستند هذا القسم إلى بحث حمدي حرويس، لامركزية الخدمات التعليمية، المعد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

- الاهتمام بالنشاط المدرسي بجميع أنواعه وتوفير الإمكانيات اللازمة له.
- الإشراف الإداري على إدارات التعليم المحلية من خلال مراقبات ومكاتب الوزارة.
- إنشاء المباني المدرسية بقرار من الحكومة بناء على عرض من وزارة التعليم

وقد بينت جلسات حوارية عقدت مع مهتمين وخبراء من قطاع التربية والتعليم أن أغلب المسؤولين يفضلون المركزية في قطاع التعليم بشرط تطبيق معايير الشفافية ومكافحة الفساد وتوفير متطلبات ومستلزمات العملية التعليمية.

4-1-1 المستويات

تشكل الهيكل الإداري للإدارة التعليمية، في ظل القانون رقم (18) لسنة 2010 بشأن التعليم واللوائح الصادرة بمقتضاه، من مستوى مركزي (ديوان الوزارة)، وآخر محلي بالبلديات والمكاتب الخدمية التعليمية والإدارة المدرسية، وذلك على النحو التالي:

المستوى المركزي، حيث يوجد الوزير على رأس الهيكل التنظيمي للوزارة، ويساعده وكيل لشؤون الجامعات، وآخر لشؤون التربية والتعليم، يلي هؤلاء اثنان وعشرون مديرًا عامًا للإدارات، واثنان عشر مديرًا للمكاتب، وأربعة عشر مديرًا للمراكز والمصالح والهيئات.

الإدارة التعليمية بالبلديات، حيث يوجد في كل بلدية مراقبة للتعليم تقوم بتنفيذ البرامج والمشروعات والأنشطة التعليمية في المنطقة التعليمية، وتنظيم وتنسيق العمل في المدارس والمراقبات التعليمية بالبلديات مسؤولة مسؤولية مباشرة عن تسيير مرفق التعليم والتخطيط له ومتابعته. ومراقب التعليم هو مدير التعليم بحكم وظيفته، وهو ممثل الوزارة في المنطقة التعليمية بالبلدية. وتختص مراقبة التعليم في نطاقها الإداري بإدارة جميع الأعمال التنفيذية المتعلقة بشؤون التعليم والتربية لجميع مراحل التعليم في مختلف أنواعه، وكل ما يتصل

بذلك من خدمات تعليمية وتربوية، وذلك في ضوء خطط وقرارات وتوجيهات وزارة التعليم تنفيذًا للسياسة العامة للدولة.

مكاتب الخدمات التعليمية على مستوى المناطق التعليمية التي تشكل حلقة الوصل بين المدرسة وإدارة التعليم بالمراقبة بالمنطقة التعليمية، وتساعد على الإشراف على تنفيذ البرامج والأنشطة التعليمية في المدارس الواقعة في نطاقها.

الإدارة المدرسية (المستوى الإداري)، حيث يُعطى لمدير المدرسة صلاحيات ومسؤوليات الإشراف على تطبيق برامج التعليم والمناهج الدراسية والأنشطة المصاحبة.

وقد صدر قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (1251) لسنة 2017 بشأن تعديل قراره رقم (676) لسنة 2017 بتنظيم الجهاز الإداري واعتماد الهيكل التنظيمي لوزارة التعليم الذي يتكون من 3 وكلاء للوزارة، 20 إدارة عامة، 10 مكاتب، 13 مصلحة وهيئة ومركزًا، و32 مراقبة للتعليم. كما صدر قرار مجلس الوزراء بالحكومة المؤقتة رقم (830) لسنة 2018 الصادر في 20/12/2018 بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات الجهاز الإداري لوزارة التعليم، ويتكون من: وكيلين، 22 إدارة، 12 مكتبًا، 14 جهة تابعة للوزارة، و32 مراقبة للتعليم.

4-1-2 التكوين

السؤال المطروح هنا كيف تتم عملية الاختيار ووصول المسؤول الإداري، بالتعيين أم بالانتخاب أم بالتدرج الوظيفي؟ بصفة عامة يمكن القول إن الإداريين يتولون مناصبهم بالتعيين، ويتدرجون في الكادر الوظيفي، وعادة ما يحدث هذا على أساس الأقدمية والخبرة بالإضافة إلى أهمية عامل المعرفة والعلاقات الشخصية والاتصالات الشخصية والثقة.

وتنص المادة (3) من القانون رقم (12) لسنة 2010 بشأن إصدار علاقات

العمل "يكون شغل الوظائف والمهن بكافة مواقع العمل والإنتاج على أساس مبدأ الكفاية والجدارة والمقدرة والاستحقاق، ويعتمد الاختيار بين المرشحين على النزاهة والشفافية والعدالة، ويحرم المحاباة أو التمييز بسبب الانتماء النقابي أو الأصل الاجتماعي أو أي روابط تمييزية أخرى".

ويلاحظ أن الاختيار لا يتم على أسس سليمة، ولا يتقيد بأي شروط أو ضوابط موضوعية، بل يتوقف على رأي الرئيس الأعلى وتقديره الشخصي، وعادة ما يكون المختارون من الأصدقاء أو الأقارب أو مختارين وفقًا لتوازنات اجتماعية قبلية، في تظهر واضح للوساطة والمحسوبية.

وفي مقابلة مع رئيس قسم شؤون التربية والتعليم بمراقبة تعليم بنغازي أحمد ابراهيم المغربي، أفاد بأن الكوادر الإدارية تُكلف وفقًا لمعايير عامة لا تشترط سوى المؤهل و10 سنوات خبرة، ولا تنظر إلى صفات القيادة، ولا توجد لجان تقويم محايدة.

وأفاد مراقب تعليم بلدية بنغازي، مصطفى بالحسن الدرسي، بأن تكليف مديري المدارس يتم على أساس الخبرة، وأن هناك ضعفًا شديدًا في الإدارة المدرسية، وأن وظيفة مدير مدرسة لا تجذب الكثيرين، نظرًا للظروف التي تمر بها البلاد وضعف الحوافز والإمكانات.

4-1-3 الصلاحيات

تناولت المادة رقم (3) من القانون رقم (8) لسنة 2010 بشأن التعليم اختصاصات وزارة التعليم، حيث نصت على أن وزارة التعليم تقوم بالإشراف على شؤون التعليم والبحث العلمي بكل أنواعه ومستوياته، وهي من تقوم بوضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للتعليم، كذلك تضع المناهج وتعتمد النظم الدراسية وتنظم قبول الطلاب، بالإضافة إلى اقتراح مشروعات لوائح ونظم التعليم، كما تقوم بمراقبة وضمان جودة التعليم بجميع مستوياته

وأنماطه، بينما نصت المادة (10) من القانون على أن المدارس تنشأ بقرار من مجلس رئاسة الوزراء بناء على عرض من وزارة التعليم، والمادة (15) أكدت أن لكل مؤسسة تعليمية أهلية شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة، ويكون لها ميزانية سنوية تشمل مواردها ومصروفاتها، والمادة (23) تنص على أن المناهج المعتمدة من وزارة التعليم لا يجوز الانتقاص منها أو الإضافة إليها إلا بإذنها، والمادة (46) تقرر بأن تلتزم المؤسسات التعليمية بالمناهج والمقررات والخطط والبرامج المعتمدة من وزارة التربية والتعليم، ولا يجوز لهذه المؤسسات الانتقاص من المناهج أو البرامج المعتمدة.

كما لوحظ أن الإشراف على المدارس ومراقبة الامتحانات العامة وما يخص المناهج والمقررات الدراسية هي مركزية، والهدف من وراء النظام هو أن كل ما يخص الطالب يكون مركزيًا لتحسين مستوى الخدمات التعليمية.

أما قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (933) لسنة 2017 م بشأن لائحة تنظيم وإدارة المؤسسات التعليمية لمرحلي التعليم الأساسي والثانوي فقد أكد لامركزية الخدمات التعليمية. وتعزز هذا الاختيار بتوطيد وتشكيل مجالس الآباء ومجالس الإدارات في المدارس وتقنيها؛ حتى لا تطغى سلطة المدير على الآخرين، وسمح بنقل جزء من ميزانية التعليم من المستوى المركزي (الوزارة) إلى مستوى الإدارة التعليمية والمدرسية، ومدير المدرسة صلاحيات إدارية وتنفيذية تخوله متابعة التدريس، وتقويم المدرسين، واقتراح الطرائق والوسائل اللازمة لتطوير عملية التدريس والتعليم في المدرسة. وما يلاحظ في هذا القرار محدودية الصلاحيات الممنوحة للمدير في عملية اتخاذ القرار التربوي، حيث تنحصر مهامه في عملية تنفيذ القرارات، ومراقبة سير العمل في المدرسة، والحفاظ على الانضباط، وإبلاغ العاملين في المدرسة بالقوانين والقرارات والتعليمات والتوجيهات الصادرة من الوزارة، ومنح إجازات للمدرسين، حيث إن مهام مدير المدرسة وصلاحياته لم يطرأ عليها أي تغيير، كذلك هذه اللائحة لم تُفعّل، وذلك بسبب عدم تخصيص أي ميزانيات أو أموال للمدارس.

وتناول قرار وزير التعليم رقم (175) لسنة 2019 بشأن اعتماد شروط وضوابط التسكين على الملاكات الوظيفية للمؤسسات التعليمية سياسات اللامركزية في الخدمات التعليمية، حيث نصت المادة (5) بصدر تكليف مديري المؤسسات التعليمية ومساعدتهم عن طريق قرار من مراقب التعليم وما عداها من الوظائف من مدير المؤسسة التعليمية وفق الشروط الواردة في هذه اللائحة، والمادة (10) نصت على أن يختص مدير المؤسسة التعليمية بتسيير مهامها التعليمية الأساسية، وتسيير شؤونها الإدارية والمالية.

كما أصدر وكيل عام وزارة التعليم بالحكومة الليبية المؤقتة في 21/01/2018 بمدينة البيضاء القرار رقم (44) لسنة 2018 بشأن إسناد بعض الاختصاصات، إذ نص القرار على أن يتولى مسؤولو قطاعات التعليم بالمناطق (المراقبات)، كلٌّ في نطاق اختصاصه الإداري، إصدار بعض القرارات المتعلقة بالشؤون الوظيفية

وأصدر وزير التعليم بحكومة الوفاق الوطني في 13/02/2019 بمدينة طرابلس القرار رقم (143) لسنة 2019 بشأن تفويض مراقبي التعليم في بعض الاختصاصات في الشؤون الوظيفية، تشمل إصدار قرارات الترقية وتسوية أوضاع المعلمين والموظفين التابعين للمراقبة، وإرجاع العاملين لسابق عملهم، وتعديل قرارات التعيين، وقبول طلبات الاستقالة، وقبول طلبات الإحالة على التقاعد الاختياري.

وقد سبقت الإشارة إلى محضر الاتفاق بشأن نقل اختصاصات وزارة التعليم ذات العلاقة بالإدارة المحلية من وزارة التعليم إلى المجالس البلدية، الذي وقعه وزير الحكم المحلي والتعليم بحكومة الوفاق الوطني⁽¹⁾.

4-1-4 القدرات المؤسسية والبشرية.

يثار في هذا السياق السؤال عما إذا كان من المناسب تطبيق أسلوب اللامركزية،

(1) صفحة وزارة الحكم المحلي بحكومة الوفاق الوطني، مرجع سابق.

في ضوء عدم توافر الموارد البشرية القادرة على تلبية حاجات المنظومة التعليمية ومواكبة التطورات والتحديات الحالية والمستقبلية وضعف قدرات الإدارة المحلية، وعدم إتاحة قنوات لمساءلة هذه الوحدات الإدارية، وغياب آليات تحويل الأموال التي تهدف لضمان وضع الموازنات والخطط على المستوى المحلي، مصحوبة بنظم للمتابعة والرقابة مرتبطة بالميزانية، وعدم ملائمة التشريعات واللوائح، ونظم الموارد البشرية.

ويفترض أن يهتم نظام الخدمة المدنية المهنية بالموارد البشرية في القطاع العام، مثل القدرات والأجور وأوضاع العمل، وأن يساهم في إصلاح نظام الأجور والمزايا، والتعيين، ونظم إدارة الأداء والتدريب وبناء القدرات، وإعادة تنظيم الهياكل الإدارية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وذلك في إطار سعيه لدعم خدمات التعليم التي أصابها الخلل منذ مطلع السبعينيات. والسؤال هو: إلى أي حد نجح نظام الخدمة المدنية المهنية في تحقيق هذه المهام في قطاع التعليم؟

في أثناء مقابلة مراقب تعليم بلدية بنغازي مصطفى بالحسن الدراسي بتاريخ 2019/9/22 أكد أن تدني مستوى التعليم هو نتيجة عدم استقرار الدولة وكثرة تغيير القرارات، وضعف المعلم مادياً ومهنياً.

أما رئيس قسم شؤون التربية والتعليم بمراقبة تعليم بنغازي أحمد إبراهيم المغربي فيرجع انخفاض مؤشرات جودة التعليم وتدني مستويات خدمات التعليم بشكل عام إلى سوء الأداء الإداري، وفتح الباب للتوظيف لاعتبارات اجتماعية، بما نجم عنه من تكدس للعمالة، وإلى التسرع في إصدار قرارات بعودة العمالة الزائدة دون ربطها بالحاجة إليها، وارتفاع عدد المعلمين الاحتياط المحالين من فائض الملاك الوظيفي من غير المؤهلين تربوياً. ويضيف المغربي أنه لن يكتب للتعليم النجاح ما لم تخصص موارد كافية للبنية التحتية والإنفاق الكافي على التعليم.

وتستلزم أهمية إصلاح الخدمة المدنية، بوصفها شرطاً لنجاح اللامركزية، أن تطبق الحكومة المركزية معايير الشفافية والعدالة، ونظام الجدارة في التعيين، وربط الحوافز بالأداء والإنتاج، وتطوير وتنظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية.

4-2 الصحة⁽¹⁾

يتحرى هذا الجزء من التقرير واقع اللامركزية في قطاع الصحة وتفويض المسؤوليات والصلاحيات من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية، وأثره في تخطيط وتنظيم وإدارة واستخدام الموارد المادية والبشرية.

وفيما يتعلق باتجاهات تطبيق اللامركزية في القطاع الصحي، تبنت آراء وتوجهات المختصين والمهتمين في اللقاءات المعمقة ومجموعات التركيز أحد موقفين:

لا يشكل نقل سلطة القرار والاختصاصات الإدارية والموارد المالية من المركز إلى مستويات إدارية أدنى نظاماً لامركزياً، ما لم يكن للمستوى الأدنى موارد مالية خاصة يوظفها بمعزل عن الإدارة العليا، ولكن السلطة المركزية غالباً ما تحول دون ذلك. وعلى الرغم من أن النظام اللامركزي يساهم في تأهيل الإدارات المحلية في مجال اتخاذ القرارات وممارسة الاختصاصات، فإن تطبيقه سوف يؤدي إلى تداخل صلاحيات المستويات المختلفة بشكل يفضي إلى تركزها في مناطق معينة.

اللامركزية هي النظام الأمثل في القطاع الصحي حيث تكون الإدارة أقرب إلى المستوى المحلي، وأكثر تفهماً من ثمّ لاحتياجات المواطن ومشكلاته، وأقدر على التعامل مع القضايا المحلية واتخاذ القرارات وإدارة المخصصات والموارد المالية، وهي الضامن للتوزيع العادل للموارد المالية. غير أنه يجب إعادة هيكلة القطاع الصحي وتوزيع المسؤوليات والاختصاصات بين المستويات. وهناك حاجة لنظام

(1) يستند هذا الجزء إلى التقرير الذي أعدته هالة الأطرش خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

صحي متكامل يضع في الاعتبار اتساع مساحة الدولة، وقلة عدد السكان، وتوافر الموارد اللازمة للتمويل، ويتخلص من الإدارة التقليدية، ويحول الجهاز الإداري لقطاع الصحة إلى مؤسسات خدمية تشرف على تقديم الخدمة، وتعمل من خلال "إدارة التدابير" التي من شأنها تطوير قطاع الصحة بما يحقق أهدافه في الرعاية الصحية للمواطن.

1-2-4 المستويات

لفهم واقع النظام الصحي ينبغي أخذ طبيعة التوزيع الديموغرافي للسكان والمساحة بعين الاعتبار. حيث تؤثر الكثافة السكانية ومدى قرب المستقر البشري من المناطق المركزية في اعتبارات الجدوى الاقتصادية لما يمكن أن يقدم من خدمات صحية.

وتصنف المرافق الصحية في ليبيا وفقاً لقرار اللجنة الشعبية العامة رقم 853 لسنة 1993 إلى وحدات الرعاية الصحية الأولية، ومراكز الرعاية الصحية الأولية، والعيادات المجهزة، والمستشفيات القروية، والمستشفيات المركزية، والمستشفيات العامة، والمستشفيات التخصصية.

يعمل النظام الصحي من خلال ثلاثة مستويات. يشكل المستوى الأول مركز النظام الصحي والاقتصادي والتنموي، وهو الأقرب لسكن المواطن وعمله، ونقطة الدخول للمنظومة الصحية. وتقدم في هذا المستوى الخدمات الطبية الأولية الممولة من الدولة، وهي التقنيات والوسائل المجربة والمثبتة علمياً والميسرة لكل المواطنين دون تمييز، ويتكون من وحدات الرعاية الصحية الأولية التي تقدم خدماتها لكل 2,000-5,000 نسمة، ومراكز الرعاية الصحية بما فيها الصحة المدرسية والتطعيمات والوقاية، التي تقدم خدماتها لكل 10,000-26,000 نسمة. كما تشمل العيادات المجهزة التي تقدم خدماتها لكل 50,000-60,000 نسمة. ويقدم المستوى الثاني خدمة طبية أكثر تخصصاً، حيث يشمل المستشفيات

العامة بتخصصات متعددة تقدم خدماتها للمحاليين من مراكز الرعاية الأساسية، والمستشفيات القروية التي تقدم الخدمة في طب الأطفال والنساء والتوليد والطب العام. أما المستوى الثالث فيقدم خدمة تخصصية متميزة من خلال المستشفيات المركزية التي توفر خدمات تخصصية متقدمة كعلاج أمراض القلب والعيون والكلى، لمن يحوّل من المستشفيات العامة. هذا من الناحية النظرية، ولكن الواقع أن كل المستويات قد تقدم الخدمات العلاجية لمن يتقدم إليها بتحويل أو دونه.

وحسب هذا النظام، فإن الوحدة الإدارية الأساسية المنفذة هي البلديات، ويكون الجهاز المركزي جهازاً للتخطيط والدعم التقني ووضع نظم التطبيق والمتابعة وضمان منع الازدواجية. ومن شأن هذا أن يساهم في تخفيض الكادر الإداري على المستوى المركزي، ويمكن لهذا النظام أن يكون ضمن أي مخطط جغرافي أو تقسيم إداري، فهو مبني على الكثافة السكانية والأبعاد الجغرافية بغض النظر عن تبعية التقسيم الإداري، ما يجعل الوحدة الأساسية للعمل ثابتة لا تتغير. كما يضمن هذا النظام السيطرة على الملاكات والوظائف والتعاقدات، ويمكن تمويله بأي من الطرق المتاحة كالتمويل الكامل أو الجزئي من الخزينة العامة أو بالتمويل الذاتي، ماعدا الجهات الإشرافية الرئيسة ذات التمويل المركزي.

واعتمد قانون الإدارة المحلية رقم (59) لعام 2012 نظام الإدارة المحلية نموذجاً للامركزية في مجال السلطة التنفيذية، حيث قسم الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وهيئات مرفقية مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري تحت إشراف الدولة. ونص القانون في الفقرة الأولى من المادة 13 على قيام المحافظة بتقديم التسهيلات لإنشاء وتسيير المرافق الصحية العامة، كما نصت المادة 25 في الفقرة (هـ) على اختصاص البلدية بإنشاء وإدارة ومراقبة المرافق المتعلقة بالشؤون الصحية.

واعتمد القرار 11 لسنة 2013 الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة الصحة وتنظيم جهازها الإداري، ونص في المادة الأولى على أن "يعتمد الهيكل التنظيمي

واختصاصات وزارة الصحة وتنظيم جهازها الإداري وفقاً لأحكام هذا القرار بما يعزز مبدأ اللامركزية في تقديم الخدمات الصحية". وتناول القرار مكونات الجهاز الإداري للوزارة والجهات التابعة لها، وهي وفقاً لنص المادة الرابعة: مجلس التخصصات الطبية، وجهاز الإمداد الطبي، وجهاز خدمات الإسعاف، والمركز الوطني لمكافحة الأمراض، ومركز المعلومات والتوثيق الصحي، ومركز تنمية القوى العاملة الطبية، والمجلس الوطني لتحديد المسؤولية الطبية، والمستشفيات المركزية والتخصصية والعامة والقروية. ويلاحظ أن المستشفيات، وفقاً لنص المادة الخامسة من ذات القرار، تخضع للإشراف المباشر لوزارة الصحة، وإن كانت تتمتع بشخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة، وللوزارة أيضاً تكليف القائمين على إدارتها، وهذا ما نص عليه أيضاً القرار رقم 9 لعام 2004 بشأن تنظيم المستشفيات.

أما إدارات الخدمات الصحية بالمناطق، فتندشأ استناداً إلى عدة معايير تتعلق بالحجم الديموغرافي ومساحة الإقليم، وقربها من المجتمع، بحيث توفر إدارة وإشرافاً أكثر كفاية وفعالية؛ حيث فوضها قرار وزير الصحة 164 لسنة 2013 في حدود نطاقها الإداري بالإشراف الإداري المباشر، وتوقيع عقود العناصر الطبية وقبول استقلالهم، وكافة الصلاحيات والاختصاصات الخاصة بالصرف من المخصصات المعتمدة.

وفي إطار نقل الصلاحيات الإدارية من المركز إلى وحدات أدنى تتمتع بالشخصية القانونية والذمة المالية، ويكون لها مجموعة من الاختصاصات تملك سلطة اتخاذ القرار حيالها، أصدر المجلس الرئاسي في العام 2018 القرار 1353 الذي يقضي بإنشاء 6 مناطق صحية متكاملة وفق تقييم ومسح المرافق الصحية لعام 2017 تتمتع هذه المناطق بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، وتتبع وزارة الصحة، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لأحكام القرار. ويعتمد نطاق الإشراف على المناطق الصحية طبقاً لتوزيع البلديات، حيث إن المنطقة الصحية المتكاملة طرابلس مقرها طرابلس، المنطقة الصحية المتكاملة الغربية مقرها الزاوية،

المنطقة الصحية المتكاملة الوسطى مقرها مصراته، المنطقة الصحية المتكاملة الجنوبية مقرها سبها، المنطقة الصحية المتكاملة الشرقية مقرها البيضاء، المنطقة الصحية المتكاملة بنغازي مقرها بنغازي. وقد نصت المادة الخامسة على أن تشمل كل منطقة صحية مرافق الرعاية الصحية الأولية من وحدات صحية، مراكز صحية، عيادات مجمعة وثنائية، المستشفيات العامة والمركزية، مستشفى جامعي، تخصص واحد مرجعي من المستوى الثالث. وبذلك أصبح لهذه المناطق أن تمارس سلطاتها عبر تفويض من السلطة التنفيذية المركزية، حيث تقدم المناطق الخدمات العلاجية في مرافق الرعاية الصحية الأولية، ويكون لكل منطقة صحية مستشفى جامعي تعليمي مستقل إداريًا وماليًا يقدم خدمات المستوى الثالث من خدمات الرعاية الصحية. كما نصت المادة السادسة من القرار على اختصاص مكاتب الصحة بالبلديات بتقديم خدمات الصحة العامة الوقائية والتثقيفية على أن تتكفل الدولة بتغطية نفقاتها.

وتطبيقاً لنص المادة (6) من القانون 59 لسنة 2012 المتعلقة بتولي وحدات الإدارة المحلية اختصاصات الوزارات، أصدر وزير الحكم المحلي بحكومة الوفاق قرار رقم 166 لسنة 2019، والذي أفاد بنقل اختصاصات وزارة الصحة ذات العلاقة بالإدارة المحلية إلى الإدارات المحلية. حيث تتولى الوحدات، كلٌ حسب اختصاصها المكاني، ممارسة تلك الاختصاصات والمهام وفقاً للتشريعات النافذة.

وقد أشار الدكتور السنوسي الطاهر إلى أن حالة عدم الاستقرار المؤسسي للأجهزة والهياكل الإدارية الصحية على جميع المستويات تؤدي لإهدار المال العام، ويصعب تحديد السلطة المسؤولة لإخضاعها للرقابة والمساءلة.

4-2-2 التكوين

غالبًا ما يتحقق الاستقلال الإداري عندما تكون للهيئات الإدارية بالوحدة المحلية سلطة اتخاذ القرارات في كل ما يخص شؤونها المحلية دون الرجوع

للسلطة المركزية من حيث اختيار الموظفين، وكل ما يتعلق بشأنهم الوظيفي من تعيين وترقية ونقل وتأديب.

وتشكل كيفية اختيار أعضاء المنظمة أو الهيئة الإدارية اللامركزية مؤشراً أساسياً يعكس مدى استقلاليته عن السلطة المركزية، فقد يتم الاختيار بالتعيين خاصة في حالة أعضاء الهيئات المرفقية، كمديري المستشفيات ومساعدتهم، وقد يشترط أن يناط التعيين من جانب إدارات محلية. وفي المقابل ثمة من يرى أن الانتخاب ركن أساسي لتحقيق وترسيخ الديمقراطية، ويؤسس لاستقلالية الهيئات والمرافق.

وفي حين يرى الدكتور رضا العوكلي، وزير الصحة السابق في الحكومة المؤقتة، أن تعيين موظف في إدارة محلية قد يقتصر على موالين سياسيين في السلطة المركزية، ويتناقض، من ثم، مع مبادئ اللامركزية الإدارية، يحاج دعاة التعيين أنه يمكن من اختيار عناصر ذات خبرة وكفاية، غير أن الواقع يظهر أن التعيينات غالباً ما تتم وفقاً لحسابات اجتماعية ومناطقية، وليس وفق ضوابط موضوعية. ويعزز قرار المجلس الرئاسي 1353 لسنة 2018 حجج الرأي الأول، فعلى الرغم من أن ظاهر القرار هو نقل بعض الصلاحيات الإدارية من المركز إلى المناطق الصحية المتكاملة، فإن المادة 4 من القرار نفسه تعزز التبعية للمركز بنصها على أن يتولى إدارة كل منطقة صحية متكاملة وكيل مساعد تحت إشراف وزارة الصحة بحيث تتم تسمية الوكلاء المساعدين بقرار من المجلس الرئاسي.

وفي محاولة لتعزيز اللامركزية الإدارية، ويهدف تسهيل ممارسة بعض المرافق الصحية لنشاطاتها بعيداً عن التعقيدات الإدارية، منح المشرع بعض المرافق الصحية كالمستشفيات بأنواعها، الشخصية المعنوية، وقدراً من الاستقلالية المالية والإدارية عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها، وهذا إجراء فني يتصل بكفاية إدارة المرفق قد لا يستدعي الانتخاب في اختيار رؤساء أو أعضاء مجالس إدارة المستشفى. وقد تباين موقف الإدارة من علاقتها بمرافق القطاع حتى في مسألة

تعيين مديري المستشفيات، فقد نص قرار وزير الصحة المكلف بحكومة الوفاق رقم 255 لسنة 2017 الخاص بتعديل المادتين الأولى والثانية من القرار رقم (252) لسنة 2017 بشأن الترشح لتولي مهام إدارة المستشفيات والمراكز والأجهزة والإدارات الصحية بالمناطق، على أن الترشح لشغل مناصب مديرين في المستشفيات القروية وإدارات الخدمات الصحية بالمناطق يكون عبر تقديم طلبات الترشح إلى عمداء البلديات، وفقاً لأحكام القانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية؛ كما أشار التعديل إلى ضرورة أن يكون لدى مدير المستشفى المؤهل العلمي والإداري المناسب لإدارة المرافق الصحية. ولا يخفى أن هذا يأتي في سياق تعزيز اللامركزية، غير أن التعديل نفسه، ينص في حالة المراكز التخصصية والمستشفيات التعليمية والمستشفيات العامة والمراكز الطبية، على ضرورة توافر بعض الشروط الإدارية، مستثنياً اللجان العليا من عمليات الترشح على اعتبار أن المهام الموكلة لها مؤقتة وتخضع للتقويم المباشر للوزير أو الوكلاء بحسب الأحوال؛ فيما أجل باب الترشح في الهيئات والمراكز إلى حين الانتهاء من الاتفاق مع الجهات العليا ذات الاختصاص على أسلوب إدارتها. وعلى الرغم من عدم وضوح المقصود من هذا الاستثناء وعدم وضوح المستثنى، يتبدى أن هذا الاستثناء يأتي في سياق تعزيز المركزية.

4-2-3 الصلاحيات

تبين قرارات وزارة الصحة أن هناك محاولات لتفكيك المسؤوليات وتفويضها للمستويات الدنيا في الوزارة أو في وحدات الحكم المحلي، وأن درجات تفويض سلطة اتخاذ القرار على المستويات التنظيمية اختلفت في قطاع الخدمات الصحية، حيث تفاوتت درجة تفويض أو تركيز سلطة اتخاذ القرار وممارسة الوظائف الرئيسية من حيث التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة، غير أن هناك من يرى أن عملية التفويض أدت في كثير من الأحيان إلى تداخل الاختصاصات وتضاربها بين المستويات الإدارية المختلفة، وفي بعض الأحوال حتى داخل المستوى الواحد؛ مما أدى أحياناً إلى تعدد سلطات اتخاذ القرار وتنفيذه بين المستويات الإدارية وداخل المستوى الواحد والإدارة الواحدة.

واعتمد القطاع الصحي مبدأ عدم التركيز الإداري من خلال نمط تنظيمي ذي طابع مرفقي محلي يقدم الخدمة، ولكن ضمن الحدود والاختصاصات التي يجيزها المركز. وبتحويل ممثلي الوزارة في الأقاليم المختلفة سلطة البت في أمور ذات طابع محلي دون الحاجة للرجوع إلى الوزير، تخففت الأعباء عن المركز دون التفريط في سلطات المركز الرئيسة.

وقد أصدر في هذا السياق المجلس الرئاسي القرار 1353 لعام 2018 بشأن إنشاء 6 مناطق صحية متكاملة وفق تقويم ومسح المرافق الصحية لعام 2017، الذي ينص على تمتع هذه المناطق بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة وتبعيةها لوزارة الصحة، بحيث يتولى إدارة كل منطقة صحية متكاملة وكيل مساعد يسمى بقرار من المجلس الرئاسي، بحيث يعمل تحت إشراف وزارة الصحة، وينفذ السياسات العامة للمنطقة.

وتتولى هذه المناطق، وفقاً للقرار، الإشراف على تنفيذ السياسات الصحية الوطنية في إطار القوانين والقرارات النافذة في مجال الصحة، ومتابعة ودعم أعمال مرافق وخدمات الرعاية الصحية الأولية في نطاق اختصاصاتها. كما تقوم بمتابعة ودعم أعمال المستشفيات العاملة ضمن المنطقة الصحية والمرافق العاملة في نطاق المنطقة، وبدعم الدراسات والبحوث المتعلقة بالمشاكل الصحية المحلية. وتهدف لوضع الخطط والبرامج الصحية الكفيلة بالاستجابة للاحتياجات الصحية المحلية للمنطقة وتحسين المستوى الصحي المحلي، ومتابعة الخدمات الصحية التعزيزية والوقائية والعلاجية والتأهيلية المدرجة في حزمة الخدمات الوطنية المعتمدة من وزارة الصحة.

ومن ضمن اختصاصات المناطق الصحية المشاركة في إعداد الخطط اللازمة لتوفير الموارد البشرية بمختلف تخصصاتها ومستوياتها للمرافق والخدمات الصحية في نطاقها الخدمي، والمساهمة في وضع الخطط والبرامج اللازمة للوقاية من الأمراض ذات الأهمية المحلية وإعداد الخطط لمكافحتها.

وتشارك المناطق الصحية في وضع الخطط التنفيذية لإنشاء وصيانة المرافق الصحية داخل نطاقها الخدمي، بالإضافة لإعداد الدراسات التي تسهم في ضمان تنفيذ المشروعات المدرجة لخطط التنمية داخل نطاقها الخدمي وفقاً للضوابط التي تحددها التشريعات النافذة.

كما تقوم المناطق بالمساهمة في وضع الخطط والبرامج لتقديم خدمات الإسعاف والإنقاذ وتقديم المساعدات الطبية في حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية، ومتابعة نظام الإحالة بين المرافق داخل نطاقها الخدمي. ومن مهامها أيضاً مراقبة تنفيذ نشاطات الحجر الصحي والاستعداد المستمر لمكافحة أي أمراض وبائية تسرب للبلاد، والعمل على مراقبة إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بتراخيص مزاوله المهن الطبية والطبية المساعدة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

كما تقوم المناطق بجمع الإحصائيات واستخراج المؤشرات الضرورية المتعلقة بالحالة الصحية لسكان المنطقة والخدمات والموارد اللازمة لإعداد الخطط واتخاذ القرارات الكفيلة بتطوير تحسين الأداء، واقتراح التعاقد مع مقدمي الخدمة في المرافق الصحية الواقعة في نطاقها الخدمي.

وتقوم أيضاً بإعداد التقارير الدورية على إدارة المؤسسات العلاجية العامة والخاصة، والتأكد من مطابقة أعماله للتشريعات والنظم المتعلقة بمزاولة المهنة

غير أن كل هذه التدابير المعززة للامركزية لا تلبث أن تواجه بتدابير معززة للمركزية تحد من استقلالية الإدارات المحلية، وتقيد حريتها في التصرف. فعلى الرغم من أن للإدارة المتكاملة ميزانية مستقلة لتسيير أعمالها تعد وفقاً للنظم المحاسبية المعمول بها، فإن الحساب الختامي ومشروع الميزانية العمومية لديوان المنطقة، واللوائح المتعلقة بعمل ديوان المنطقة، يحالان للاعتماد من وزير الصحة بعد إقرارهما، كما تحال التقارير السنوية المتعلقة بنشاط المنطقة لوكيل عام وزارة الصحة. كما يصدر وزير الصحة قراراً بالتنظيم الداخلي لهيكل التنظيمي

لإدارة المناطق الصحية، وتنقل، بناء على هذا القرار، تبعية إدارات الخدمات الصحية بالمناطق، وما في حكمها لديوان المنطقة الكائن في نطاقها.

وفي سياق تعزيز اللامركزية، نقل قرار وزير الحكم المحلي بحكومة الوفاق رقم 166 لسنة 2019 اختصاصات وزارة الصحة ذات العلاقة بالإدارة المحلية إلى إدارات محلية، من قبيل مكاتب الصحة بالبلدية، تتمتع بالاستقلالية في عملياتها، وتضمن تقديم الرعاية الصحية الأولية؛ كالإشراف على إنشاء وإدارة المستشفى البلدي، والإشراف على إنشاء وإدارة وتجهيز وتطوير وصيانة المستوصفات ووحدات الرعاية الصحية الأولية بالبلدية، ووضع وتنفيذ الخطط والبرامج الكفيلة بتحسين المستوى الصحي بالبلدية، وإعداد الخطط اللازمة لتوفير الأدوية والمستلزمات الطبية للمرافق الصحية بالبلدية، وجميع الاختصاصات الأخرى المتعلقة بالصحة العامة التي تمنح لوحدات الإدارة المحلية بموجب التشريعات النافذة.

غير أن علاقة المرافق الصحية بالوزارة ليست واضحة تمامًا، فإعداد الميزانية على مختلف المستويات مثلًا عملية غير محددة، حيث تقدم الهيئات التنظيمية والتقنية المستقلة طلبات موازنتها التشغيلية ونفقات التطوير لوزارة الصحة التي تقوم بدورها بدمجها وتقديمها إلى وزارة المالية. ولا يحدد الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة ما إذا كان يتعين على المستشفيات تقديم مقترحات ميزانياتها إلى وزارة الصحة أو الاستمرار في التعامل مباشرة مع وزارة المالية وفقًا للقانون 9 لسنة 2004 والقانون 179 لسنة 2009.

كما أن اعتماد الوحدات المحلية على الأموال الآتية من المركز يجعل هذه الوحدات أسيرة له، ففي حين تقتضي اللامركزية الاعتماد على الموارد الذاتية للسلطات اللامركزية وتعزيزها بتحصيل الموارد المالية المحلية وإنفاقها في الأوجه التي تراها مناسبة، يعتمد النظام الإداري الصحي في ليبيا على مركزية التمويل واتخاذ القرار، في ظل ضعف الإدارات المحلية وعدم مساهمة المجتمع في وضع

السياسة الصحية. وقد أشار وزير الصحة السابق الدكتور رضا العوكلي إلى القرار رقم (87) لسنة 2015 بشأن التمويل الذاتي للمرافق الصحية العامة، حيث نصت المادة الأولى من القرار على إنشاء مكتب بالمرافق الصحية الحكومية، يعنى بالتمويل الذاتي باستخدام منهجية منظمة لضمان إمكانية التمويل الذاتي للمرافق الصحية العامة بالصورة المثلى، لسد العجز المالي بتوفير احتياجات تلك المرافق، وبما لا يثقل كاهل المواطن. فنص القرار على تفعيل كافة القوانين والقرارات التي تلزم الأجانب بدفع قيمة الخدمات الطبية، وتحديد مقابل خدمة الأشعة والمعامل الطبية وغيرها من الخدمات المتوفرة بالمرفق الصحي، إضافة إلى تقديم الخدمات الطبية بمقابل على غرار القطاع الخاص لكل من يحمل بطاقة تأمين صحي، وتحديد رسوم الزيارة بمقابل دينار واحد، وإيجاد موارد ذاتية أخرى من عوائد المساكن التابعة للمرافق وخدمات المقاصف. ونصت المادة الثانية على أن يستثنى من حكم المادة السابقة ذوو الإعاقة وذوو الدخل المحدود الذين تقل مرتباتهم عن 500 دينار في الشهر والنازحون وحاملو بطاقة اللاجئين. كما نصت المادة الثالثة على أن يؤول ثلث قيمة الإيرادات التي تجبى لإدارة المرفق والثلثان لإدارة القسم لغرض تحفيز العاملين وتوفير النواقص. وقد فُعل التمويل الذاتي في الكفرة، وساعد بالفعل على سد العجز المالي وتوفير احتياجات المرفق الصحي، غير أن هذا القرار أوقف من قبل جهاز الرقابة الإدارية لمخالفته للقواعد العامة التي تشترط أيلولة إيرادات الجهات العامة إلى الخزينة العامة وعدم جواز تخصيص أي جزء منها للإنفاق مهما كان الغرض وتوريدها للخزانة العامة مباشرة. ويتضح من هذا المثال أن هناك تشريعات حاكمة تقيد الاستقلالية المالية لدى الوحدات الإدارية الصحية المحلية.

4-2-4 القدرات المؤسسية والبشرية

يكشف واقع النظام الصحي الليبي صعوبة تطبيق نظام صحي لامركزي في ظل عدم توافر الموارد البشرية القادرة على تلبية حاجات المنظومة الصحية، وقصورها

عن مواكبة التطورات والتحديات الحالية والمستقبلية، فضلاً عن ضعف قدرات الإدارة المحلية. وقد أظهرت دراسة أجرتها منظمة الصحة العالمية (2017) حول مدى توافر الخدمة وتقويمها، أن قيمة مؤشر توافر الخدمات الصحية في ليبيا عام 2017 بلغت 81%، وهي درجة عالية نسبياً تفسرها كثافة المرافق الصحية، التي تبلغ 2.8 لكل 10000 نسمة. كما أن هذه النسبة العالية مدفوعة بشكل رئيس من قبل مؤشر متوسط كثافة عال للبنية التحتية قدره 87%، ومؤشر كثافة القوى العاملة الصحية قدره 100%. هناك إذاً تضخم هائل في أعداد ونفقات العاملين بالقطاع الصحي وجميع الإدارات والجهات التابعة له، فقد بلغ عدد العاملين في القطاع 114182 سنة 2014؛ وتنفق ليبيا ستة مليارات دينار تقريباً على مرتبات العاملين، وصيانة المباني والأجهزة. وبذا يكون عدد العاملين الصحيين 76 لكل 10000 نسمة، ما يشكل نسبة تتجاوز ثلاثة أضعاف الهدف المحدد من منظمة الصحة العالمية المقدر بـ 23 لكل 10000 نسمة، وأخرى تتجاوز هدف التنمية المستدامة البالغ 45 لكل 10000 نسمة. وتُظهر مؤشرات كثافة القوى الصحية العاملة تحقيق المناطق للهدف الشامل، بل إن بعض المناطق كالبنطان والجبل الغربي ووادي الحياة وغات حققت كثافة في القوى العاملة الصحية بلغت أكثر من أربعة أضعاف هدف منظمة الصحة العالمية، وفي مرزق تجاوزت الهدف بـ 15 ضعفاً، غير أن هذه المؤشرات لا تعكس بأي حال جودة ما يقدم من خدمات صحية، فشيوع ظواهر هدر المال العام وانعدام الرقابة على الإدارة المالية وتفشي الفساد في المنظومة الإدارية سمح، على سبيل المثال، وبمقتضى التفويض بصلاحيات واسعة في 2012، لمراقب الخدمات الصحية في الرحيبات بتعيين 28000 شخص في قطاع الخدمات الصحية.

وفي حين تسجل درجة الجاهزية العامة لتوفير الخدمات الأساسية للمستشفيات نسبة بلغت 69%، فإن انخفاض النسبة بشكل أساسي راجع إلى تدني مؤشر توافر الأدوية الأساسية 44%، ومحدودية الاختبارات التشخيصية 63%. وفي الوقت

الذي بلغت فيه ميزانية جهاز الإمداد الطبي 700 مليون دينار في العام 2014، لم تتناسب الخدمات المقدمة مع المبالغ المنفقة على دعم الأدوية، كما زادت ديون هذا الجهاز للشركات الخاصة.

أما تدني درجة جاهزية مرافق الرعاية الصحية الأولية (45%) فيعود أساساً إلى انخفاض نسب توفير الأدوية الأساسية (16%)، وعدم توافر الاحتياطات والتشخيصات القياسية بنسبة 48% و49% على التوالي، كما لم يسجل معدل توافر المعدات الأساسية سوى نسبة 60%.

ويظهر واقع القطاع الصحي أن توافر الخدمة يتأثر سلباً بمؤشر استخدام هذه الخدمة (57 %) على المستوى الوطني، كما سجل تبايناً في استخدام الخدمة بين المناطق، حيث يتراوح مؤشر استخدام الخدمات في المناطق بين 3 و94 %، وسجلت 13 من 22 منطقة درجات أقل من المتوسط الوطني. كما يظهر مؤشر توافر الخدمات الصحية تفاوتاً كبيراً بين المناطق، حيث سجلت أوباري وسرت والجفارة درجات متدنية مقارنة بتلك المسجلة على المستوى الوطني.

ويعزى تدني كفاية الجهاز الإداري الصحي أيضاً إلى غياب ضوابط اختيار القيادات الإدارية وعدم انضباط معاييرها. وقد أشار د. عوض القويري إلى أن عدم وجود أنظمة محكمة لوضع الموازنات والخطط ومتابعتها والرقابة عليها على المستوى المحلي، وانخفاض كفاية المسؤولين المحليين وإساءة استخدامهم للسلطة، من أهم أسباب ارتفاع مؤشرات الفساد المالي والإداري في القطاع الصحي.

كما أجمع الخبراء والمهتمون في مجموعات التركيز وفي اللقاءات المعمقة، على أن أهم التحديات التي تواجه تطبيق اللامركزية في القطاع الصحي هي غياب آليات تنظيم مدخلات ومخرجات التعليم الصحي، والتوظيف، وتوزيع المهارات حسب الاحتياج. وعلى الرغم من أن القرار رقم 138 لسنة 1983 بشأن اعتماد معدلات الأداء بقطاع الصحة؛ والقرار رقم 742 لسنة 1984 بشأن معدلات

الأداء بالمرافق الصحية التعليمية، ينظمان الأداء بقطاع الصحة وملاكات المرافق الصحية وتسكين الموظفين العاملين بالقطاع، فإن غياب معايير التعيين أو التوصيف الوظيفي، وضعف آليات المراقبة والمتابعة، وضعف مؤسسات الرقابة والإشراف على العاملين، وضعف الإشراف على التأهيل والتدريب المستمر عالي الجودة، وضعف الإدارة والقيادة في المرافق الخدمية، وعدم وجود إرادة سياسية لتوطين العلاج بالداخل، وتضاعف حجم الإنفاق على العلاج بالخارج سواء من المواطن أم من الدولة؛ أدى إلى ترهل البنية التحتية لقطاع الصحة وزيادة حجم العاملين وارتفاع نفقات مرتباتهم بما لا يوازي معدلات أدائهم.

4-3 الأمن⁽¹⁾

نتناول في هذا الجزء من التقرير النظام الإداري للقطاع الأمني في ليبيا عبر المراحل السياسية المختلفة وسنتبع في ذلك مقارنة تاريخية للتشريعات المنظمة للقطاع الأمني بغية التعرف من خلالها إلى مستويات وصلاحيات ومتطلبات التنظيم الإداري للقطاع الأمني .

ومن خلال اللقاءات التي أجريت⁽²⁾ وتحليل النصوص التشريعية المنظمة للقطاع الأمني يتبين أن القطاع كان يتمتع بدرجة عالية من اللامركزية خلال المرحلة الفيدرالية (1951-1963)، حيث كان تنظيم قوات الأمن من اختصاص الولايات التي تضع قوانينها المنظمة للنواحي الأمنية بما لا يتعارض مع القانون الاتحادي المنظم للشرطة الاتحادية. أما تنظيم القطاع الأمني في أثناء الفترة 1963-1969، بعد إلغاء النظام الفيدرالي، وخلال النظام الجمهوري/الجماهيري (1969-2011) فكان تنظيمًا مركزيًا، إداريًا وماليًا.

(1) يستند هذا الجزء إلى بحث جبريل شعيتير، القطاع الأمني في ليبيا بين المركزية واللامركزية، المعد خصيصاً لمشروع دور القانون في المصالحة الوطنية.

(2) حرص كل من وزراء الداخلية ووزير الحكم المحلي وعميد البلدية ورؤساء المديرات والسادة المستشارين القضائيين وحتى أصحاب مسؤولي القطاع الخاص على سيادية قطاع الأمن ووجوب مركزته.

4-3-1 المستويات

إن المتمعن في التنظيم الإداري للوحدات المحلية الدنيا في العهد الملكي في أثناء المرحلة الفيدرالية (الولايات الثلاث) يلاحظ أن نظارة الداخلية قد كانت أعلى سلطة تنفيذية في الولاية وفقًا للتشريعات الخاصة بالبلديات والمدن سواء القانون رقم 22 لسنة 1951 أم قانون رقم 9 لسنة 1953 أم قانون رقم 5 لسنة 1961، وقد كانت صلاحيات الوحدات المحلية في حفظ الأمن تستلزم موافقة سلطات الأمن.

أما بعد عام 1963 فقد تميز التنظيم الإداري بالمركزية، ولعل من الأمثلة الواضحة على ذلك في مجال القطاع الأمني هو القانون رقم 18 لسنة 1964 بشأن قوة الأمن وتعديلاته، فتبعية قوى الأمن فيه لوزارة الداخلية والملك قائدها الأعلى، ونصت المادة رقم (6) فيه على أن يكون في كل من طرابلس وبنغازي وسبها مدير عام لقوة الأمن يكون مسؤولاً أمام وزير الداخلية، وحددت المادة 8 الإدارات العامة لوزارة الداخلية، وهي إدارة الجوازات وإقامة الأجانب، وإدارة أمن الدولة، وإدارة شؤون المجرمين الدوليين والإحصاء. ويجوز إنشاء إدارات أخرى بقرار من وزير الداخلية.

أما القانون رقم 8 لسنة 1964 بشأن الإدارة المحلية فقد بين من خلال مواده أن الوحدات الإدارية كافة كانت تحت تبعية وزارة الداخلية، وأن هذه الوحدات تنقسم بالتدريج إلى محافظات ومتصرفيات ومديريات، ولم يكن لمجلس المحافظة في سبيل استتباب الأمن سوى التنسيق مع السلطات الأمنية، وله التوصية بإنشاء نقطة أو مركز في النطاق الجغرافي للوحدة الجغرافية على أن يرفع المحافظ هذه التوصية للعرض أمام وزير الداخلية، وهو ما ذهب إليه القانون 9 لسنة 1967 بشأن الإدارة المحلية.

ونصت قوانين الشرطة في تلك المرحلة على أن يكون البناء التنظيمي لأجهزة

الشرطة على النحو الآتي: أولاً، الوزير وهو الرئيس الأعلى لهيئة الشرطة، ويضع القرارات اللازمة لتنظيم شؤونها والتفتيش على أعمالها، وغير ذلك من القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وذلك فيما عدا الأمور التي عهد بها القانون إلى جهات أخرى. ثانياً، الوكيل وهو الرئيس المباشر لهيئة الشرطة، ويتولى تحت إشراف الوزير، إصدار الأوامر المستديمة والتعليمات التي تنظم سير العمل وأداء رجال الشرطة لواجباتهم. ثالثاً، الإدارات العامة. رابعاً، مديريات الأمن، ويكون بكل محافظة مديرية للأمن تتبعها مباشرة مراكز الشرطة.

وفي السياق المركزي يمكننا ذكر قرار 106 لسنة 2007 بشأن إنشاء مديريات الأمن بالنطاق الإداري للمؤتمرات الشعبية غير الأساسية بالشعبيات، حيث يقضي ذلك القرار بإنشاء مديريات الأمن العام بالنطاق الإداري لكل مؤتمر شعبي غير أساسي بالشعبيات على أن يكون عملها تحت إشراف اللجنة الشعبية العامة للأمن العام (وزارة الداخلية)، ويكون إنشاء المكاتب الفرعية لها وتحديد اختصاصاتها بقرار من أمين اللجنة الشعبية للأمن العام (وزير الداخلية).

وفيما يتعلق بالمستويات فهذا القرار يحدد المستويات الإدارية لوزارة الداخلية في الوزير ثم وكيل أو أكثر يمارسون مهامهم تحت إشراف الوزير، ثم مديريات الأمن الوطني بالمناطق، والتي تتولى ممارسة الاختصاصات المقررة لها، ويتم إنشاؤها وتنظيمها وتحديد مقارها ونطاق عملها بقرارات تصدر عن وزير الداخلية، وتتبعها مباشرة مراكز الشرطة.

وبعد 2014 حدث الانقسام السياسي، والذي تفاقم إلى انقسام مؤسسي طال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن بين المؤسسات الثنائية كانت وزارة الداخلية. ولا يمكننا حصر قرارات إنشاء مديريات الأمن الصادرة عن كل من وزارتي الداخلية سواء بالحكومة المؤقتة شرقاً أم حكومة الوفاق غرباً، فهي كثيرة جداً وهي قرارات تكون غالباً مصاحبة لإنشاء البلديات الجديدة. غير أنه بعد حرب 2019، كان هناك توجه إلى ضم المديريات في المنطقة الغربية، فعلى سبيل

المثال، قامت وزارة الداخلية بحكومة الوفاق بدمج مديريات أمن الجميل ورقدالين وزلطن وباطن الجبل تحت مديرية أمن الجميل على أن يكون مقرها في بلدة زلطن وفق نص القرار رقم (1510) لسنة 2019، كما ألغت مديرتي أمن الزاوية الغرب والجنوب وضمتهما إلى مديرية أمن الزاوية وفق القرار رقم (308) لسنة 2019، ودمجت مديريات أمن براك الشاطئ والقرضة الشاطئ والشاطئ الغربي تحت مديرية أمن الشاطئ. وتضمنت القرارات أيضاً دمج مديرتي أمن غريان والأصابعة تحت مسمى مديرية أمن غريان، ودمج مديرتي أمن نالوت وغدامس ويكون اسمها مديرية أمن نالوت، كما دمجت القرارات مديريات أمن الرجبان وجادو والرحيبات والحراة وكاباو تحت مسمى مديرية أمن جادو وفق القرار رقم (1506) لسنة 2019، ودمجت مديريات أمن نسمة ومزدة والشقيقة والشويرف تحت مسمى مديرية أمن مزدة، وتقرر أيضاً دمج مديريات أمن (يفرن- الريانة- ككلة) بمديرية أمن واحدة تحت مسمى «مديرية أمن يفرن» ويكون مقرها بلدية يفرن، وفق القرار رقم (1508) لسنة 2019⁽¹⁾. وكأنه حين تشتد الأزمة الأمنية تحيد المؤسسة الأمنية المركزية لتضمن بسط النفوذ والقبضة والسيطرة، أما في فترة الأمان فلا تجد بأساً من نقل صلاحياتها للوحدات المحلية الدنيا لضمان الولاءات المحلية.

أما في شرق البلاد فلم تُفعل واقعياً وزارة الداخلية إلا بعد انتهاء الحرب على الإرهاب في بنغازي، ومن ثمّ انسحاب القوات العسكرية منها، والسماح لقوات الشرطة بتقديم الخدمات الأمنية فيها، وإلغاء منصب الحاكم العسكري، واستبعاد عمداء البلديات المعينين من قبله واستبدال مجالس تسييرية معينة من مجلس الوزراء بهم لحين إجراء انتخابات محلية.

وقد ذهبت وزارة داخلية الشرق إلى التوسع في إنشاء المديريات والوحدات الإدارية المختلفة، ولعل من اللافت جنوحها نحو إدارات جديدة مثل القرار رقم

(1) المحرر (2019). الوفاق: تقليص عدد مديريات الأمن. ايوان ليبيا. 26/8/2019. متاح عبر الانترنت:

[http://ewanlibya.ly/news/news.aspx?id338105=](http://ewanlibya.ly/news/news.aspx?id338105)

197 لسنة 2018 بإنشاء إدارة مباحث الأموال العامة المختصة بالمحافظة على المال العام بما لا يتعارض مع اختصاصات الأجهزة الرقابية المنبثقة عن مجلس النواب المتمثلة في ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية وهيئة مكافحة الفساد، وتفعيل الإدارة العامة لحماية الآداب العامة، والقرار رقم 315 لسنة 2018 بشأن إنشاء مكتب أمن وحماية الجامعات. بينما أنشأت وزارة الداخلية في حكومة الوفاق مكتباً جديداً لحقوق الإنسان بالقرار رقم 1950 لسنة 2018 بتبعيته الإدارية بشكل مباشر لوزير الداخلية.

ويلاحظ حرص كل من الوزارتين على تأكيد المركزية وتأكيد تبعية الوحدات الإدارية الواقعة في المنطقة الوسطى والمنطقة الجنوبية لها، بل إن كليهما لم تترددا في إصدار قرارات تتعلق بالتنظيم الإداري في النطاق الجغرافي الواقع تحت نفوذ الأخرى، فداخلية الوفاق تصدر القرار رقم 1242 لسنة 2018 بشأن إنشاء مديرية أمن في مدينة امساعد، في حين أن داخلية المؤقتة تقرر تفعيل فرع الإدارة العامة للبحث الجنائي بمدينة طرابلس.

وفي خضم هذا الانقسام المؤسسي ومارثون التعيين والتكليف للموظفين، والإنشاء والتفعيل للإدارات والمكاتب من جانب وزارتي الداخلية في حكومتي الشرق والغرب، أصدر مجلس النواب القانون رقم 5 لسنة 2018 بشأن قوة الشرطة. وبغض النظر عن مدى تطبيقه في المنطقة الغربية (طرابلس)، حيث إن القرارات الصادرة عن وزارة داخلية الوفاق مؤخراً لا تشير إليه في متنها، فإنه يعد الآن هو القانون النافذ في المناطق الخاضعة لنفوذ الحكومة المؤقتة حيث يقضي صراحة بالعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ويلغي كل حكم يخالفه. وهو قانون يجسد المركزية الإدارية من حيث تركيز الصلاحيات والسلطات بيد وزير الداخلية، ولا يختلف كثيراً عن قانون الشرطة السابق، ومن بين الاختلافات إعادة تبعية قوة الشرطة لوزارة الداخلية وإنشاء مجلس أعلى لشؤون الشرطة يعاون الوزير في رسم السياسات العامة والإستراتيجية الأمنية للوزارة.

ولعل أهم ما يمكن أن يرصد في مرحلة الانقسام المؤسسي إعلان وزارتي داخلية الوفاق/ المؤقتة في مطلع 2019 أن مديري أمن طرابلس، وبنغازي، اتفقا على توحيد الأجهزة الأمنية بينهما، وأنهما اتفقا على مبادرة بهذا الشأن أكدت تشكيل غرفة أمنية مشتركة للمنطقة الوسطى وجنوب البلاد، وفق منظومة عمل موحدة بشأن المركبات والبوابات وفرق النجدة وإدارة الأدلة الجنائية وملاحقة المطلوبين، ووضع خطة موحدة لمتابعة الخروقات الأمنية في الجنوب، ولاسيما ما يتعلق بالأمن الديمغرافي المتعلق بتسرب عناصر أجنبية، وتمكنها من الحصول على أوراق ثبوتية مزورة. واتفقا على توحيد الخطاب الإعلامي من خلال إدارة إعلامية مشتركة بعيدة عن التجاذب والخلافات السياسية، وتكوين إدارة تدريب لتطوير القدرات الشرطية والأمنية الحالية، وتخرج عناصر جديدة بناء على مستجدات الجانب الأمني في البلاد، ولاسيما المتعلق بالجريمة التي تتزايد صورها، وقدرة العناصر الجديدة على ملاحقة تطورها المتسارع⁽¹⁾. وقد جُمِدت هذه المبادرة عملياً بعد اندلاع المعارك في طرابلس في أبريل 2019.

2-3-4 التكوين

يلزم التنويه في البداية إلى أن طبيعة القطاع الأمني وتسلسل سلطة الأمر والضبط ضمنه تجعل التعيين الخيار الرئيس، إن لم يكن الوحيد، لشغل المناصب والمواقع المختلفة في هذا القطاع، ولا يمكن تخيل أن يكون الانتخاب خياراً جدياً في هذا الإطار. ويبقى فقط تحديد الجهة أو الجهات التي تملك صلاحية اتخاذ قرارات التعيين، ونطاق هذه الصلاحيات ومستوياتها. وسنقتصر على عرض بعض الأمثلة في الموضوع خلال فترات تطور الدولة الليبية.

وفقاً للقانون 18 لسنة 1964 بشأن قوة الأمن، يُختار مديرو عام قوة الأمن من كبار ضباط قوة الأمن، ويكون لكل مدير نائب يعاونه في اختصاصاته، ويحل

(1) المحرر. (2019) قناة 218. تفاصيل مبادرة توحيد الأجهزة الأمنية 1/1/2019. متاح عبر الانترنت:

<https://www.218.tv.net/>

محلّه في حالة غيابه أو خلو منصبه. بينما تنص المادة 7 من القانون على أن يُعين بكل محافظة حَكمدار لقوة الأمن يكون مسؤولاً عن أعمال وظيفته أمام مدير عام قوة الأمن.

ولا يفوتنا الإشارة إلى القرار رقم 555 الذي اتخذته حكومة الوفاق في 2018 من حيث كونه قراراً خطير الفحوى وعظيم الأثر؛ فمن حيث الفحوى، نص قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (555) لسنة 2018 على إنشاء "جهاز الردع لمكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب"، يتبع وزارة الداخلية ويكون مقره الرئيسي وموطنه القانوني بالعاصمة طرابلس، وأُسند مهمة إنشاء فروع له وكيفية مباشرة مهامها إلى وزير الداخلية، بحسب المادتين الأولى والثانية من القرار، وحددت المادة 5 في القرار حق رئيس المجلس الرئاسي في تسمية رئيس الجهاز بناء على عرض وزير الداخلية، ونصت المادة 6 على أنه عند خلو منصب رئيس الجهاز لأي سبب من الأسباب يتولى نائبه، الذي يصدر بتسميته قراراً من وزير الداخلية بناء على عرض من رئيس الجهاز، اختصاصات الرئيس بصفة مؤقتة إلى حين زوال السبب.

وتحدد القوانين المنظمة للقطاع الأمني شروط تعيين الضباط في سلك الشرطة، ومن أهمها: الجنسية الليبية؛ والتمتع بالحقوق المدنية، والسن لا يقل عن 20 ولا يزيد عن 30؛ وعدم الزواج من الأجنبية؛ وضرورة اللياقة الصحية؛ والتخرج في كلية معترف بها؛ وحسن السيرة والسلوك؛ وعدم ارتكاب جناية أو جنحة مخلة بالشرف ما لم يرد إليه اعتباره، غير أن القوانين الصادرة بعد 1992 نصت على عدم الاعتداد برد الاعتبار أو صدور عفو عام أو خاص؛ وعدم الفصل الوظيفي بقرار تأديبي؛ وأي شروط أخرى يراها الوزير.

من ناحية أخرى، تعينت شروط تعيين ضباط الصف في سلك الشرطة فيما يلي: الجنسية الليبية؛ والتمتع بالحقوق المدنية؛ والسن لا يقل عن 18 ولا يزيد عن 30؛ وعدم الزواج من الأجنبية؛ وضرورة اللياقة الصحية؛ وطوله يزيد

عن 165 سم؛ والحصول على الشهادة الإعدادية "مرحلة التعليم الأساسي"؛ واجتياز دورة في أحد المعاهد أو المؤسسات المعتمدة من الداخلية؛ حسن السيرة والسلوك؛ وعدم ارتكاب جنائية أو جنحة مخلة بالشرف ما لم يرد إليه اعتباره، غير أن القوانين الصادرة بعد 1992 نصت على عدم الاعتداد برد الاعتبار أو صدور عفو عام أو خاص؛ وعدم الفصل الوظيفي بقرار تأديبي؛ وأي شروط أخرى يراها الوزير.

بالنسبة إلى رتب الضباط فقد جعلها القانون 1972/6 ثماني رتب تبدأ بملازم وتنتهي بلواء. أما قانون 1992/10 فجعلها سبع رتب تبدأ من ملازم وتنتهي بعميد، بينما جعلها قانون 2018/5 عشر رتب تبدأ من ملازم وتنتهي بفريق أول.

أما بالنسبة إلى رتب ضباط الصف فقد جعلها قانون 1972/6 أربع رتب، تبدأ بالفرد وتنتهي برئيس عرفاء، أما قانون 1992/10 فجعلها ثماني رتب تبدأ من فرد إلى نائب ضابط: رئيس عرفاء أول/ مساعد ضابط/ مساعد أول/ نائب ضابط، في حين جعلها قانون 2018/5 اثنتي عشرة رتبة تبدأ من فرد وتنتهي بنائب ضابط: رئيس عرفة أول و ثانٍ / مساعد ضابط أول و ثانٍ/ نائب ضابط أول و ثانٍ.

أما فيما يتعلق بتسوية الأوضاع الوظيفية لأعضاء هيئة الشرطة، من رتبة ضابط الصف إلى رتبة ضابط، فقد صدر بشأنها قرار 102 لسنة 2015 الصادر في 2015/2/22م عن السيد/ أحمد بركة سيدي، وكيل وزير الداخلية، وقد طُعن فيه أمام الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف بنغازي في القضية المقيدة في السجل العام تحت رقم 2017/362 بتاريخ 20/3/2018، وقالت فيها إن نظام العمل في هيئة الشرطة يجمع بين المدني والعسكري، ويستدعي قدرًا من الانضباط، وإن معيار الأقدمية الزمنية في العمل الوظيفي يعتبر عاملاً هاماً في تحديد مركز كل واحد من العاملين، ولهذا لا يصح في المجال العسكري أن يتخطى الأقل رتبة زميله الذي يسبقه في العمل ويتميز عنه بأقدمية. وقد أيدت العليا هذا الحكم في حكمها بالطعن رقم 107/65 ق دائرة نقض إداري بتاريخ: 2018/10/17.

ويُلاحظ في هذا الإطار وجود حساسية بين الضباط المتخرجين في الكلية وضباط الشرف؛ فضباط الكلية يتخرج بعد الشهادة الثانوية وأربع سنوات في الكلية على رتبة ملازم ثانٍ، بينما يتخرج ضباط الشرف بعد دورة مدتها 3 أشهر أو 9 أشهر يتلقى خلالها تدريباً عسكرياً وقليلًا من المعلومات الإدارية ويتخرج برتبة شرطي "فرد"، ويترقى بالأقدمية. والمفروض، فيما يحتج ضباط الكلية، ألا يصل إلى رتبة ضابط، وأن تكون آخر رتبة يصل إليها هي رتبة نائب ضابط. ولكن رتبة ضابط شرف نصت عليها القوانين في النظام السابق.

4-3-3 الصلاحيات

هناك العديد من التشريعات التي تناولت مسألة الصلاحيات الأمنية، ففي عهد الملكية الموحدة 1963 الذي تميز باللامركزية صدر القانون رقم 18 لسنة 1964 بشأن قوة الأمن وتعديلاته، الذي أجملت المادة الثانية منه اختصاصات هذه القوة بالمحافظة على النظام والأمن العام في الدولة، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وإدارة السجون وتنظيم حركة المرور وأعمال الإنقاذ وإطفاء الحريق ومراقبة دخول البلاد والخروج منها وإقامة الأجانب، وغير ذلك مما تفرضه القوانين واللوائح.

وحددت المادة 8 الإدارات العامة لوزارة الداخلية؛ وهي إدارة الجوازات وإقامة الأجانب، وإدارة أمن الدولة، وإدارة شؤون المجرمين الدوليين والإحصاء، وأجازت إنشاء إدارات أخرى بقرار من وزير الداخلية. وتختص إدارة الجوازات وإقامة الأجانب بإصدار جوازات السفر ومنح تأشيرات الدخول والخروج والإقامة، وذلك وفقًا لأحكام القوانين واللوائح، كما تختص أيضًا بالأمور الخاصة بمراقبة الأجانب في البلاد، وقيدهم في السجلات، ومراقبة إقامتهم وإعداد بطاقات إثبات الشخصية لهم، وتنفيذ قرارات الإبعاد، وذلك طبقًا للأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح (المادة 9). وتختص إدارة أمن الدولة بكافة المسائل المتعلقة بأمن الدولة المادة (10)، بينما تختص إدارة المجرمين الدوليين والإحصاء بتعقب المجرمين الدوليين

وتقديم المعونة الفنية في مسائل البوليس الجنائي الدولي، وتنفيذ قرارات تسليم وتسلم المجرمين بين ليبيا والدول الأجنبية، وجمع الإحصاءات عن المسائل الجنائية وترتيبها وتبويبها ونشرها المادة (11).

وفي مرحلة الجمهورية/الجمهورية 1969/2011 صدرت بعض التشريعات التي قد تعكس التوجه إلى اللامركزية لم تخلُ من تجارب مميزة في القطاع الأمني، ويمكننا ذكرها من حيث إنها تمنح بعض الصلاحيات للوحدات المحلية. ولعل الأمن الشعبي المحلي مثلًا مناسبٌ، حيث صدر القانون رقم 18 لسنة 1985 بشأن الأمن الشعبي المحلي ولائحته التنفيذية رقم 610 لسنة 1985 الذي يقضي بأن تكون في كل بلدية إدارة تتبع اللجنة الشعبية للعدل بها تسمى إدارة الأمن الشعبي المحلي تتولى كافة الاختصاصات المسندة لأجهزة الشرطة في البلديات، ويكون لها فرع أو أكثر بدائرة البلدية تتبعه شعبية أو أكثر في كل محلة، ويصدر بتنظيمها جميعًا قرار عن اللجنة الشعبية العامة للعدل على أن تتكون إدارة الأمن الشعبي المحلي بكل بلدية من متطوعي الأمن الشعبي المحلي ومنتسبي الشرطة بدائرة البلدية، غير أن المشرع لم يلبث أن ألغاه بالقانون رقم 10 لسنة 1990⁽¹⁾.

ويمكن القول إنه كان هناك توسع في الصلاحيات الأمنية للوحدات الإدارية المحلية حيث نجد أن اللائحة رقم 207 لسنة 1887 بشأن تنظيم البلديات قد قضت بأن اللجنة الشعبية للعدل من بين اللجان الشعبية النوعية بالبلدية، وبالفرع البلدي وأسندت لها اختصاصات عدة، حيث نصت المادة 15 منها على اختصاصات ومستويات الهيكل التنظيمي للجنة الشعبية للعدل بالبلدية، إذ تختص بالمحافظة على الأمن ومراقبة النشاط الإجرامي ومكافحته، ودراسة الظواهر الإجرامية، والترخيص باستعمال الأسلحة، وتولي شؤون السجون بدائرة البلدية، والإشراف على أعمال أجهزة الاتصالات اللاسلكية، وإصدار تراخيص قيادة المركبات الآلية، وترخيص المركبات الآلية وصرف اللوحات المعدنية،

(1) رقم 312 لسنة 1424 هـ.

وإجراء الفحوص الفنية الآلية والدورية للمركبات الآلية، وإجراء امتحانات قيادة المركبات، تنفيذ الخطط المتعلقة بالمرور والدفاع المدني، إدارة شؤون المأذونين والإشراف عليهم، وتنفيذ الخطط المعتمدة في شأن تدريب وتأهيل رجال الشرطة والأمن الشعبي المحلي، كما أنها تختص بمتابعة شؤون الهيئات القضائية التابعة لها. ويتكون الهيكل التنظيمي للجنة الشعبية للعدل بالبلدية من مكتب الشؤون الإدارية والمالية ومكتب الدفاع المدني والإنقاذ ومكتب التنسيق اللاسلكي، والمكتب الذي يهمننا في هذا المقام هو مكتب الأمن الذي يختص بالمهام الأمنية سالفه الذكر.

أما الصلاحيات الأمنية في المرحلة الانتقالية بعد 2011 فيمكننا وسم الوضع الأمني الليبي منذ 2011 بالمضطرب، ووسم الهيكل التنظيمي للقطاع الأمني بالفوضى الإدارية، وفيما يتعلق بقطاع الأمن تحديداً نلاحظ أن من بواكير القرارات التي اتخذها المجلس الانتقالي هي قرارات لامركزية أمنية متوازنة مع اللامركزية الإدارية التي تبناها المجلس نتيجة لعدم دخول المركز (العاصمة طرابلس) تحت سيطرته المؤسسية بعد⁽¹⁾، فكان أن أنشأ المجالس المحلية ونظمها من خلال اللائحة بقرار رقم 175 لسنة 2011 وجعل من بين اختصاصاتها المحافظة على الأمن والنظام العام داخل النطاق المكاني للمجلس المحلي من خلال الإشراف والرقابة على تنفيذ خطط وبرامج الأمن، كما أنه أحال لإدارات الأمن بالمجالس المحلية اختصاصات جهازي الأمن الداخلي والخارجي بالقرار رقم 17 لسنة 2011،

(1) لم يكن تبني النظام اللامركزي من بين سياسات المجلس الانتقالي إطلاقاً حتى بإنشاء هذه المجالس الانتقالية، والدليل على ذلك هذه الرسالة الصادرة عن رئيسه مصطفى عبد الجليل في 4/ 4/ 2011 إلى رؤساء وأعضاء المجالس المحلية بالمناطق المحررة:

“.....ولما كانت هذه الفترة الانتقالية تتطلب إرساء النظم التي تحقق التوازن في التصرفات بين تلك التي تتعلق بالمستوى المحلي وتلك المتعلقة بمستوى ليبيا الحرة، وحيث إننا بصدد إعداد ميزانية طوارئ لمجابهة المصروفات الضرورية في المناطق المحررة، ولما كانت الضرائب والرسوم السيادية تعتبر من ضمن موارد هذه الميزانية، لذا نؤكد لكم بموجب هذه الرسائل أن يتم التعامل مع هذه الإيرادات وفق المعايير المعمول بها، والتي تقضي بضرورة توريد هذه الإيرادات بشكل مباشر إلى الحساب المخصص لهذه الإيرادات بمصرف ليبيا المركزي».

الذي قضت مادته الأولى بحل الجهازين، وألزمت المادة الثالثة منه جميع العاملين في الجهازين الالتحاق بإدارات الأمن العام للمجالس البلدية والالتزام بتعليماتها.

وتعد اللجنة الأمنية، وهي الجهاز الأمني الذي تشكل بناء على ما جاء في بيان المجلس الوطني الانتقالي رقم 20 في شهر أكتوبر 2011 بهدف سد الفراغ الأمني في العاصمة طرابلس بعد التحرير، مثلاً آخر على التخبط الإداري في القطاع الأمني في عهد المجلس الانتقالي. وأضفى المجلس شرعيته القانونية على تلك اللجنة بإصداره القرار رقم 142 لسنة 2011 القاضي بتشكيلها وتبعية لها، وأسند المجلس لهذه اللجنة مهمة توفير الأمن في العاصمة وحماية أملاك الدولة والسفارات والممتلكات الخاصة وتهئية الظروف الأمنية المناسبة التي تساهم في عودة الحياة إلى طبيعتها، وتجدر الإشارة إلى أنها أول محاولة لإضفاء الرسمية على الثوار ودمجهم في أجهزة الدولة الرسمية⁽¹⁾.

وبعد تشكيل الحكومة الانتقالية، أصدر المجلس الوطني الانتقالي قراراً بحل اللجنة الأمنية رقم 191 لسنة 2011، ويقضي بنقل تبعية اللجنة الأمنية العليا إدارياً ومالياً إلى وزارة الداخلية، وقد أعادت الوزارة تشكيلها تحت اسم (اللجنة الأمنية العليا المؤقتة) بالقرار رقم 388 لسنة 2011، وحددت لها مجموعة من الاختصاصات. وبالنظر إلى ما حققته اللجنة من الأهداف المرجوة منها فقد أذنت لها الوزارة بفتح فروع لها في كل المدن الليبية لبسط الأمن في كامل البلاد، غير أن الانتساب للجنة قد فُتح دون معايير دقيقة تطبق عند الاختيار، ما حدا بالعديد من ضباط الشرطة القدامى وحديثي التخرج إلى الاعتراض ورفض الاعتراف باللجان الأمنية في بعض المدن والعزوف عن التعاون معها. وقد تكرر

(1) يرصد لاحقاً، صدور عدد من التشريعات المحاولة لدمج الثوار في أجهزة الدولة ومنها مثلاً: قرار رقم 143 لسنة 2013 الصادر في أغسطس 2013 بشأن تشكيل غرفة عمليات ثوار ليبيا على أن تكون تبعية للقائد الأعلى للجيش الليبي، وهو رئيس المؤتمر الوطني العام «نوري بوسهمين» غير أن المؤتمر الوطني العام عاد وقرضها إلى رئاسة الأركان العامة في نوفمبر من العام ذاته، وفي فبراير 2014 صدر عن مجلس الوزراء القرار رقم 74 لسنة 2014 بشأن دمج الثوار في العمل بالمجال المدني.

تظاهر كثير من ضباط الشرطة احتجاجاً على دعم اللجنة الأمنية العليا، كما اعتبر خالد حيدر المسؤول الإعلامي بمديرية أمن بنغازي "أن اللجنة الأمنية العليا جسم دخيل على مديريات الأمن المكلفة بترسيخ الأمن بمختلف المدن الليبية". وأكد في تصريحه أن "تحديد تبعية اللجنة المذكورة⁽¹⁾. لوزارة الداخلية مباشرة وليس لمديري الأمن بالمناطق خلق تضارباً وتداخلًا في الصلاحيات بين هذه اللجنة ومديريات الأمن". بالمقابل، رفض قادة وكثير من عناصر اللجنة الأمنية الانضمام إلى الشرطة بحجة فساد جهاز الشرطة ودعمه للنظام السابق ومشاركة العديد من قادته وضباطه وجنوده في قمع الثورة والثوار؛ الأمر الذي أحرّ عملية دمج الثوار في جهاز الأمن الوطني⁽²⁾.

وفي هذه الفترة صدر قانون الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2012 الذي قرر بعض الخدمات الأمنية للوحدات المحلية، حيث نصت المادة 14 منه على أن من بين اختصاصات المحافظ المحافظة على الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية، واعتماد الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة، والإشراف العام على المرافق الوطنية بدائرة المحافظة، وكذلك جميع أعمال الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها، وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء.

أما المادة 15 من قانون رقم 59 بشأن الإدارة المحلية، فإنها تعطي المحافظ اختصاصات أمنية واسعة مثل إدارة الأزمات والكوارث الطبيعية، وإيقاف الاعتداءات وإلغاء إجراءاتها، ورد المظالم التي يطلع عليها، أو التي تقع أمامه مباشرة، كما أن له اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة، وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري.

(1) السنوسي بسيكري، ليبيا: التحديات الأمنية وانعكاساتها على العملية السياسية، تقرير منشور على موقع <http://studies.aljazeera.net/ar/reports.20135592422219718/05/2013/html>

(2) المرجع السابق.

وتشير اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية والمرفقة بالقرار رقم 130 لسنة 2013 إلى إنشاء وحدة إدارية تتعلق بمرفق الداخلية بالمحافظة يكون لها اختصاص الوزارة ذات العلاقة المباشرة بالمواطنين، وتتولى تنفيذ ما تكلف به من سياسات الوزارات، وتوجب على البلديات أن تخصص من إجمالي مساحتها جزءاً للمرافق الخدمية الأمنية مثل مراكز الحرس البلدي والشرطة ومؤسسات الإصلاح والتأهيل.

كما نص القرار 145 لسنة 2012 بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة الداخلية وتنظيم جهازها الإداري؛ في مادته الثانية على أن تتولى وزارة الداخلية تنفيذ التشريعات التي تكفل أمن البلاد وحماية الأرواح والأعراض والممتلكات وتنفيذ السياسات والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذ التشريعات في مجال الأمن والشرطة، ولها على وجه الخصوص متابعة تنفيذ الخطط والسياسات الخاصة بالوزارة، والمشاركة في وضع التقديرات المالية اللازمة لإعداد مشروعات الميزانية الخاصة بالوزارة، والمحافظة على الأمن باتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة التي تضمن تحقيق ذلك، كما تختص بالقيام بشؤون الأحوال الشخصية وحماية وتأمين السياح والمرافق السياحية والأثرية، ولها القيام بأعمال التحري، وجمع الاستدلال والخبرة وتحقيق الشخصية، ومعاينة أماكن الحوادث الجنائية باستخدام الوسائل العلمية الفنية، ولها وضع خطط ومشروعات الدفاع المدني، ولها القيام بأعمال مسح حقول الألغام وكشف وإزالة القنابل وتجميعها ونقلها وتفجيرها، ولها القيام بأعمال الإنقاذ البري والبحري والقيام بشؤون المرور، كما تختص بنشر الوعي بين المواطنين لمواجهة الحرائق والكوارث العامة والطبيعية ومكافحة الجريمة والوقاية منها من خلال الإعلام الأمني، وتختص بشؤون الجوازات والجنسية والبطاقات الشخصية وشؤون الأحوال المدنية وأعمال إقامة الأجانب والهجرة والقيام بأعمال التعاون الدولي في مجال عمل الوزارة والقيام بشؤون الشرطة العربية والدولية.

4-3-4 القدرات المؤسسية والبشرية.

وعلى صعيد القدرات البشرية يجب تأكيد حسن تطبيق شروط الانتساب بأجهزة الشرطة، وهي الجنسية الليبية والعمر والمستوى التعليمي مع التذكير بأن تأهيل الأفراد، من حيث المدة الزمنية ونوعية ودسامة المقررات، لا يقارن بتأهيل ضباط الشرطة مما يوجب عدم المساواة في اختصاصات الضبطية القضائية المخولة لكل منهما⁽¹⁾، وإعادة تقييم وضعية العاملين في الجهاز الأمني وفق معايير علمية موضوعية⁽²⁾ مع ضرورة التأهيل المهني والتدريب والتطوير للعاملين بالقطاع الأمني ممن يحملون صفة مأمور الضبط القضائي، وتدريبهم قانون الإجراءات الجنائية لاسيما الإجراءات الاستثنائية المخولة لمأموري الضبط القضائي⁽³⁾، ومقررات حقوق الإنسان. ويجب التركيز على تخريج ضباط أمن نوعيين يواكبون المتطلبات العصرية (إعلام، ومكتبات، وإلكترونيات، وطب وبيولوجيا)⁽⁴⁾، ولعل من المفيد أن يكون للقطاع الأمني مستشفى خاص لعله يكون مفيداً في مجال الخبرة الطبية وما يلزم تقديمه من أعمال الطب الشرعي⁽⁵⁾.

كما يلزم احترام العاملين بالقطاع الأمني بما في ذلك توفير الأجور الكافية وظروف العمل الكريم، وأن تعطي الدولة أولوية لتوفير التأمين في حالات الوفاة أو الإصابة، وبالمثل يجب مساءلتهم عن أي انتهاكات أو فساد مما يضر بثقة المواطنين فيهم⁽⁶⁾.

(1) سالم الزغيد، الضبطية القضائية، ص 47.

(2) محمد الأصيبي، المساهمة الجماهيرية في المجالات الأمنية، ص 587.

(3) سالم الزغيد، الضبطية القضائية، ص 294.

(4) مقابلة العقيد خالد البسطة. مديرية أمن البيضاء، مرجع سابق.

(5) هذا ما أوصى به العقيد خالد البسطة في المقابلة معه، وقد عرضه وزير الداخلية للمؤقتة في الاجتماع السادس العادي للعام 2019 المنعقد في 24 سبتمبر 2019 على مجلس الوزراء، ومُنح الإذن بإنشاء مستشفى للشرطة بنظام الاستثمار.

<https://www.alsaaa24.com.2019/09/25/>

(6) ميليندا هولز، LS AW دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني»، peace rights women's from Network Action Society Civil International، security and 2017 صفحات 9.10.

أما على صعيد الاضطلاع بالواجبات، فنؤكد وجوب الالتزام التام بقواعد مدونة السلوك لمسؤولي تطبيق القانون الصادرة عن الأمم المتحدة، وهي: القيام بالواجبات المفروضة قانوناً من خدمة المجتمع وحماية جميع الأشخاص من الأعمال غير القانونية، احترام حقوق الإنسان، استخدام القوة بأقل ما يمكن وعدم التعذيب، الحفاظ على السرية والخصوصية، ضمان المحافظة على صحة المحتجزين، النزاهة والشفافية⁽¹⁾. كما يجب إضفاء الطابع الإنساني على القطاع الأمني من أجل بناء الثقة بين الجهاز الأمني والمواطنين في المجتمعات المحلية، ويشمل ذلك تمكين القائمين على القطاع الأمني من خدمة مجتمعاتهم المحلية قرب أماكن سكنهم وضمان أنهم يتحدثون باللغة المحلية وضمان تمثيل المجتمع في القطاع الأمني من حيث العرق والدين والنوع الاجتماعي⁽²⁾، فخلافاً لأفراد المؤسسة العسكرية التي تمتاز بطابعها الوطني الخالص، يمكن لأفراد الأجهزة الأمنية أن يعملوا في مناطقهم الأصلية بما يسهل تعاملهم مع مجتمعاتهم المحلية وخصوصياتها، ويجب أن يتم التركيز على أهمية المكانة الاجتماعية للقائمين على الخدمات الأمنية المباشرة والقريبة من الجمهور، وذلك لتأكيد الثقة الاجتماعية بهم بين السكان وجعلهم أقدر على التفاعل مع السكان، وعلى تعرف مشكلاتهم وتجسير الهوة المؤدية إلى الاضطراب وغياب الضبط⁽³⁾.

ونوصي بالاهتمام بالتكنولوجيا والتطور الإلكتروني سواء باستغلاله لزيادة المهنية الوظيفية في القطاع الأمني، أم بمحاولة التصدي لما يحدث من وقائع مخلة بالأمن السيبراني، ولذلك يجب التركيز على الأمن السيبراني وإنشاء المجلس الأعلى

(1) مركز شرق وجنوب شرق أوروبا لتبادل المعلومات والسيطرة على الأسلحة الصغيرة والخفيفة، SEESAC،

فلسفة ومبادئ الشرطة المجتمعية، دراسة الشرطة المجتمعية، الإصدار الثالث، 2007، ص 35.

(2) ميليندا هولمز، LSAW دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني» peace rights women's from Network Action Society Civil International security and، 2017، ص:9

(3) أحمد الأصفر، الجوانب الاجتماعية للشرطة المجتمعية، الشرطة المجتمعية «الأساليب والنماذج والتطبيقات» أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، دار الحامد، 2014، ص 170.

للأمن السيبراني، والذي سيكون مركزي التنظيم⁽¹⁾، والاهتمام العاجل والمكثف بالخدمات الأمنية المرورية حيث إن الأمن المروري من أهم الخدمات المحلية التي تقدم للمواطن في كل البلديات⁽²⁾ وفي جميع الأوقات، ولعل ما يستوجب ذلك هو المرتبة التي تحتلها ليبيا في قائمة أكثر معدلات الوفاة الناتجة عن حوادث المرور في العالم بحسب تقرير منظمة الصحة العالمية السنوي لعام 2015 حول "سلامة الطرق" على مستوى دول العالم⁽³⁾.

أما فيما يتعلق بتدريب وتطوير منتسبي القطاع الأمني من ضباط وضباط صف، فقد حرص القانون 1972/6 على تضمين التدريب الداخلي والخارجي حيث تُنشأ مؤسسات التدريب بناء على قرار من مجلس الوزراء، وتكون إقامتهم ومعيشتهم وغيرها بناء على تنظيم داخلي يصدر من الوزير، أما البعثات الدراسية أو الدورات التدريبية فمن اختصاص الوزير بناء على عرض الوكيل (المواد 47 و48 و49). بينما خلا القانون 1992/10 من الإشارة للتدريب الخارجي، حيث اقتصر في المادة 52 على الالتزام بالإعداد والتكوين والتدريب وتأهيل المؤسسات.

(1) وذلك أسوة بالمشروع المصري الذي استحدث المجلس الأعلى للأمن السيبراني عام 2017، الجريدة الرسمية المصرية، السنة 60، العدد 17 مكرر(ب) الصادرة بتاريخ 2 / 5 / 2017.

(2) جدير بالذكر أن المشاكل المرورية التي شهدتها بنغازي خلال صيف/ خريف 2019 من حيث تزايد حالات الحوادث المرورية القاتلة على الطريق السريع دفع بعميد بلدية بنغازي صقر بوجواري ومدير أمن بنغازي عادل عبدالعزيز للاجتماع معًا بتاريخ: 2019/10/27 واتخاذ جُملة من الإجراءات بشأن معالجة أسباب كثرة حوادث المركبات الآلية في الطريق السريع وحل الاختناقات المرورية؛ حيث اتفقا على البدء في تركيب الحواجز الإسمنتية في منتصف الطريق بين الاتجاهين والأسوار المرنة على جانبي الطريق، والعمل على تركيب أجهزة مراقبة السرعة للمركبات الآلية، إضافة إلى تركيب العواكس المرورية الأرضية والإشارات المرورية على جانبي الطريق وتخطيط الطريق بالكامل، وإغلاق المداخل غير المعتمدة على جانبي الطريق، كما اتفقا على اتخاذ الإجراءات القانونية حيال الجهات العامة والخاصة التي قامت بفتح مقراتها على جانبي الطريق بالمخالفة للقوانين والقرارات ذات العلاقة. نشر الخبر على الصفحة الرسمية للبلدية على موقع التواصل الاجتماعي فيسبوك:

https://www.facebook.com/pg/MunicipalCouncilBenghazi/posts/?ref=page_internal

(3) المحرر(2017). الصحة العالمية: ليبيا تحتل المركز الأول عالميًا في وفيات حوادث الطرق. الوسط. 20/11/2017. متاح عبر الانترنت:

<http://alwasat.ly/news/libya149998/>

وعاد القانون رقم 5/2018 لتأكيد أهمية التدريب الداخلي والخارجي، (المواد 110 إلى 115)، وإنشاء مؤسسات تعليمية، والتدريب في أثناء العمل، والتفرغ لغرض الدراسة. والأمر موكل للإدارة المختصة بالتدريب فيما يتعلق بالإيفاد للتدريب لمدة لا تتجاوز السنة، والإيفاد للدراسة حسب لائحة الإيفاد للدراسة في الخارج. وقد حرصت كل القوانين المتعلقة بهيئة الشرطة على توفير الحصانة الإجرائية لضباط الشرطة⁽¹⁾.

ويلزم في نهاية هذا الجزء أن نشير إلى أنه قد تبين من مجموعات التركيز والمقابلات المعمقة أن هناك مواقف متباينة تجاه لامركزية الخدمات الأمنية، فالبعض يرى أن التنظيم المركزي هو التنظيم الأفضل بحسبان الطبيعة الخاصة للقطاع الأمني، في حين يرى البعض الآخر أن تطبيق اللامركزية في بعض جوانب الخدمات الأمنية يساعد على تعزيز الأمن وتطوير أداء القطاع.

ويرى أنصار التنظيم المركزي للقطاع الأمني أن القطاع الأمني قطاع سيادي مثل القوات المسلحة تمامًا، ولذلك لا يتصورون توزيع صلاحياته على الوحدات الإدارية المحلية، ويسوقون مجموعة من الحجج دعمًا لموقفهم المؤيد للتنظيم الأمني المركزي، ومنها: وحدة الخطط الأمنية والعمل الأمني في ربوع البلاد كافة يتطلب مركزية القطاع بما يزيد من فاعلية الأداء، فالدولة الليبية لها حدود ومنافذ (جوية وبحرية وبرية) واسعة، ويحتاج تأمين المناطق الحدودية إلى قرارات سيادية، كما أن مكافحة الإرهاب تستلزم هرمية الخطط الإستراتيجية ووحدتها على مستوى الدولة، أما اللامركزية بما تعنيه من حرية العمل بدون سياسات عامة أو تعليمات موحدة أو قوانين مركزية سوف تؤدي إلى الفوضى⁽²⁾؛ والتعاون

(1) المادة 102 مكرر المضافة للقانون 28 لسنة 77 المعدل للقانون 1972؛ القانون 10/1992 والقانون 5/2018 الذي نصت مادته رقم 135 على الحصول على إذن كتابي من الوزير، ولم يقرر مدة بعدها تتحرر النيابة من القيد، وفي هذا توسع في الحصانة غير محمود.

(2) عبر عن هذه الآراء في مقابلات أجريت مع كل من: عميد بلدية بنغازي في مقابلة بتاريخ 2019/9/2، ووزير الحكم المحلي بالحكومة المؤقتة بتاريخ 2019/8/21، ومدير أمن بنغازي بتاريخ 2019/6/27، ومدير أمن البيضاء بتاريخ 2019/8/21.

الإقليمي والدولي يستلزم مركزية القطاع الأمني تسهياً للتعاون الأمني والقضائي على المستويات الإقليمية والدولية في المجالات كافة بما فيها المجال التدريبي لضباط الشرطة⁽¹⁾، والنظام المركزي يضمن الولاء الوظيفي الوطني، حيث يتيح للقائمين على القطاع الأمني توزيع القوة الأمنية على مختلف المناطق ما يمنع تكون قوى أمنية لها ولاءات محلية، قبلية أو مناطقية، ويحد من التمييز ضد المواطنين⁽²⁾، وأخيراً، فإن النظام المركزي يساعد على القضاء على الفساد ويسهل الرقابة الإدارية، عبر كشف الازدواجية الوظيفية، والحد من التعيينات الجديدة الهائلة وغير المدروسة⁽³⁾، كما أن أي تبني للنظام اللامركزي يجب أن ينص صراحة على مركزية الرقابة لضمان نجاح النظام الإداري والمالي للدولة⁽⁴⁾.

في المقابل، رصد التقرير مجموعة من المآخذ على التنظيم القانوني المركزي للقطاع الأمني التي برزت من مجموعات التركيز والمقابلات ذاتها. فالبعض ينتقد التنظيم القانوني المركزي من حيث إنه، وفقاً للقوانين السارية، يتبع عميد البلدية لوزير الحكم المحلي في حين يتبع مدير مديرية الأمن لوزير الداخلية، وهذا يعني أن المستوى الإداري واحد. وكلُّ منهما يتلقى تعليماته من وزيره ولا يقبل الانصياع للآخر أو حتى التنسيق معه⁽⁵⁾. كما أن النظام المركزي يُسهم في صعوبة بسط القبضة الأمنية على كامل التراب الليبي ذي المساحة الجغرافية الواسعة المعيقة

(1) مقابلة مع السيد وزير الداخلية السابق حكومة زيدان د. عاشور شوايل بتاريخ 26 ديسمبر 2018 ضمن "شغل الهوية".

(2) يذكر الرائد طارق الخراز «أن فكرة الولاء الوظيفي الوطني لم تكن غائبة عن عقل وزير داخلية المؤقتة «بوشناف» ولذلك فقد وضع العرفي في بنغازي والعقوري في درنة وإجدابيا والمرج والمغربي في سلوق» كأنها صلاحية مركزية في التوزيع الوظيفي داخل إقليم برقة. انظر أيضاً، المقابلة مع عبد المنعم السعيطي رئيس مجلس إدارة غرفة التجارة والصناعة والزراعة ببنغازي، بتاريخ 2019/8/7.

(3) في مقابلة مع مدير أمن بنغازي قال: «لو تركنا صلاحيات التعيين لامركزية: ليبيا كلها تتعين في أسبوع»، مرجع سابق.

(4) مقابلة مع السيد رمضان بالليل. قاض ومستشار سابق بالمحكمة العليا، بتاريخ 2019/6/20.

(5) مقابلة مع مدير أمن البيضاء، مرجع سابق.

للفاعلية والإنجاز السريع، وخير مثل الجنوب⁽¹⁾. فضلاً عن ذلك، فإن الخطط الأمنية المركزية قد لا تفهم التركيبة الاجتماعية أو لا تراعي الخصوصية السياسية والثقافية للمجتمع المحلي أو تكون بعيدة عن الاحتياجات الاقتصادية والمالية للوحدة المحلية، خاصة في المناطق الحدودية أو المناطق التي تقطنها جماعة إثنية بعينها⁽²⁾. ولذلك، فإن اللامركزية الإدارية الأمنية بما تعنيه من صلاحيات اتخاذ القرار واستقلالية الموارد والإنفاق، تسهل تقديم الموارد المادية والامتيازات المالية والموارد البشرية للوحدات الدنيا⁽³⁾. ويرى مراجع غيث وكيل وزارة المالية أنه من الجيد أن تصبح مراكز الشرطة وحدة إدارية مالية تحت سلطة عميد البلدية وتأتمر بأمره ويضمن ولاءها، على أن يتولى صلاحية الإنفاق عليها⁽⁴⁾. ويذهب البعض إلى أن تكون للبلدية سلطة على مديرية الأمن في بند الميزانية والمتابعة، ولها أن تطلب من مديرية الأمن إعداد خطط أمنية، وأن يكون لعميد البلدية أو المحافظ صلاحيات وزير الداخلية في البلدية أو المحافظة⁽⁵⁾.

بصفة عامة، كانت الاستجابات التشريعية محابية لمركزية القطاع الأمني، حيث انتهج المشرع الليبي نهجاً مركزياً في تنظيم القطاع الأمني باستثناء فترة النظام الفيدرالي (1951-1963) التي كانت تستلزم بطبيعة النظام الفيدرالي أن يكون تنظيم القطاع الأمني على المستوى الوطني تنظيمًا لامركزيًا، فإلى جانب الشرطة الاتحادية (البوليس الاتحادي) التي كانت خاضعة للحكومة الاتحادية، تمتعت كل ولاية باستقلالية في تشكيل قطاعها الأمني التشريعات التي تضعها

(1) مقابلة مع وزير الداخلية السابق عاشور شوايل، مرجع سابق. كما أشار إبراهيم بوشناف وزير الداخلية في الحكومة المؤقتة إلى عدم سيطرة وزارة الداخلية على أحياء بعينها في مدينة الكفرة، وهي أحياء يسكنها التبو، وترتبط بتشاد أكثر مما ترتبط بالدولة الليبية، وكذلك الحال في سها، مرجع سابق.

(2) مقابلة مع وزير داخلية الحكومة المؤقتة، المرجع السابق. انظر أيضًا مقابلة فوزية الفرجاني، رئيس مجلس أصحاب الأعمال الليبيين- فرع بنغازي، بتاريخ 2019/8/28.

(3) هذا رأي أسامة السحاتي، المسؤول بوزارة مالية الحكومة المؤقتة، الذي أبداه في مجموعة تركيز لامركزية الخدمات ببنغازي، بتاريخ 2019/6/22.

(4) مجموعة تركيز لامركزية الخدمات، المرجع السابق.

(5) مقابلة طارق الخراز، مرجع سابق.

مجالسها التشريعية بما لا يتعارض مع القانون الاتحادي، وكانت هناك قوانين تنظم قوة دفاع برقة، وقوة دفاع طرابلس، وقوة دفاع فزان، صادرة عن السلطات التشريعية للولايات الثلاثة. ومع ذلك، كان تنظيم القطاع الأمني داخل كل ولاية تنظيمًا يتسم بالمركية وهيمنة المستويات العليا من التنظيم الأمني داخل القطاع. وكانت تجربة الأمن الشعبي المحلي في الفترة الجماهيرية نموذجًا آخر لتطبيق اللامركزية في القطاع الأمني، وإن لم يكتب لها النجاح.

كذلك، يجدر التنويه إلى أن القانون (59) بشأن الإدارة المحلية قد قضى بنقل اختصاصات الوزارات إلى الوحدات المحلية. ولكن، وعلى الرغم من نقل اختصاصات بعض الوزارات إلى الوحدات المحلية، فإن هذا النص لم يُطبق في القطاع الأمني حتى الآن.

دور القانون في

المصالحة الوطنية في ليبيا

اللامركزية

لعلّ ليبيا اليوم أحوج من أي وقت مضى إلى مصالحة وطنية تبني، أو تعيد بناء، العلاقات بين مواطنيها، وعلاقاتهم بمؤسسات الدولة، على أساس من الثقة والإحترام والقيم المشتركة. غير أن تحقيق هذه المصالحة رهين، من حيث المبدأ والقدر، للنجاح في التصدي لخلافات حول قضايا مفصلية يدرجها مشروع "دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا" تحت شواغل خمس: الهوية الوطنية، والحكم الوطني، واللامركزية، والعدالة الانتقالية وقوى الأمن. ويمكن مقارنة هذه الخلافات بوصفها مظهرات لما يعرف في الأدبيات بأزمات بناء الدولة/ الأمة: الهوية، والشرعية، والتغلغل، والتوزيع والمشاركة، التي تواجهها ليبيا، خلافاً لكثير من الدول، دفعة واحدة. ويقوم المشروع بتقدير فرص نجاح الاستجابات التشريعية المتبناة أو المقترحة في حسم الخلافات المعيقة للمصالحة الوطنية، ورصد التدابير الكفيلة بتعظيم هذه الفرص. ويتبنى المشروع مقارنة اجتماعية-قانونية، تتقصى مدى التزام تلك الاستجابات بالمبادئ الحاكمة للمصالحة الوطنية.