

اللامركزية في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

أنس بعيرة	منصور البابور	نجيب الحصادي
جازية شعيتير	عيسى علي	عبير أمينة
	حمدي حرويس	



اللامركزية في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

اللامركزية في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

مجموعة أبحاث أعدت خلال المرحلة البحثية الثالثة حول اللامركزية (إبريل - أكتوبر 2019) من مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية في ليبيا

إعداد:

نجيب الحصادي، ومنصور البابور، وأنس بعيرة، وعبر أمينة، وعيسى علي، وجازية شعيتير، وحلمي حرويس.

رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية: 640 / 2025

ردمك: 978-9959-9825-5-1

الكتاب صادر عن:

مركز دراسات القانون والمجتمع، جامعة بنغازي

مؤسسة فان فولينهووفين 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 الكتاب خاصة بكتابه ولا تنسب على أي نحو لوزارة الخارجية الهولندية.

اللامركزية في ليبيا

مقاربات متعددة التخصصات

أنس بعيرة

منصور البابور

نجيب الحصادي

جازية شعيتير

عيسى علي

عبر أمينة

حمدي حرويس

الطبعة الأولى

2025

المحتويات

7	مقدمة.....
9	ثقافة اللامركزية مدخلاً لمقاربة مسألتها.....
41	دور الهرمية الحضرية الوطنية في تمكين اللامركزية الإدارية في ليبيا.....
59	اللامركزية في ليبيا مدى وضوح الرؤية المؤسسية للحكم المحلي في حقب الإدارة العامة الليبية (1951 – 2019).....
129	النظام اللامركزي وإشكالية توزيع الموارد في الدولة الريعية أي أفق للمسلم المجتمعي؟.....
159	التحول نحو اللامركزية المالية في ليبيا.....
193	القطاع الأمني في ليبيا بين المركزية واللامركزية.....
239	لامركزية الخدمات التعليمية.....

مقدمة

هذه مجموعة أبحاث أجريت ضمن شاغل «اللامركزية»، أحد شواغل مشروع «دور القانون في المصالحة الوطنية» الذي أشرف على تنفيذه «مركز دراسات القانون والمجتمع» بجامعة بنغازي ومؤسسة فان فولينهوفين للقانون والحوكمة والمجتمع بجامعة ليدن. وهي تقارب مسألة اللامركزية في أبعادها المختلفة: الثقافية، والجغرافية، والإدارية، والاقتصادية، والقانونية.

فبحث نجيب الحصادي يتناول الثقافة بوصفها مدخلا لمقاربة مسألة اللامركزية؛ وبحث منصور البابور يستكشف دور الهرمية الحضرية الوطنية في التمكين للامركزية الإدارية؛ وبحث أنس بعيرة يتصدى من وجهة نظر الإدارة العامة للسؤال المتعلق بمدى وضوح الرؤية المؤسسية للحكم المحلي منذ الاستقلال وحتى الآن.

أما بحث عبير أمينة فيتقصى علاقة اللامركزية بإشكالية توزيع الموارد في الدولة الريفية، فيما يعنى بحث عيسى علي بالتحول نحو اللامركزية المالية. وتختتم المجموعة ببحث جازية شعيتير حول لامركزية الخدمات الأمنية، وبحث حمدي حرويس حول لامركزية الخدمات التعليمية.

وعلى الرغم من أن المقاربات التي تضمنتها هذه الأبحاث متعددة التخصصات (multidisciplinary)، فإنها شكلت أحد المصادر الرئيسة التي استلهم منها الفريق البحثي تقريره الختامي حول مسألة اللامركزية في ليبيا بمقاربتة ببنية التخصصات (interdisciplinary).

ونأمل أن يكون هذا العمل مفتتح دراسات أخرى تسهم بدورها في تحويل مسألة اللامركزية من مسألة تغلب الانفعالات والعواطف على أساليب تناولها

إلى مسألة تقارب بأساليب تتسم بقدر كاف من الموضوعية، وتخلص إلى تبصرات استشرافية تركز إلى دراية مناسبة بواقع البلاد وحاجاتها.

زاهي المغربي
المشرف على شاغل اللامركزية

سليمان إبراهيم
مدير المشروع

ثقافة اللامركزية مدخلاً لمقاربة مسألتها

نجيب الحصادي(*)

تقديم

أستهل هذه الورقة بتوكيد أهمية الوعي الجمعي بوصفه محدداً رئيساً للحراك المجتمعي، وتوكيد ارتهان تحديث المجتمع لتنمية هذا الصنف من الوعي، ثم أميز بين الوعي الأصيل والوعي الزائف، وأعرج على الأسلوب الذي ينبغي على مختلف قنوات التنشئة الاجتماعية تبنيه لضمان نجاحها في تأسيس وعي أصيل.

وبعد اقتراح تفكيك الوعي الجمعي إلى حزمة من الثقافات، يعنى المختصون في كل ثقافة برصد ملامحها وسبل تقويمها - أرصد بعض ملامح الوعي المجتمعي المحلي، وأناقش بعض الخصوصيات التي تتميز بها ثقافة اللامركزية السائدة فيه، وأثير السؤال عن حقيقة التهميش الذي يجد فيه البعض الدافع الرئيس وراء المطالبة بنظم لامركزية، ثم أبين أهمية السلطة المركزية في هذه النظم.

وبعد أن أقف على بعض الاختلالات التي تعاني منها ثقافة المسوح والاستطلاعات، وكيف أنها تغري بالركون إلى مصادر لامعرفية، عاطفية وانفعالية، إبان اتخاذ مواقف من مسألة اللامركزية - أناقش بعض أساليب التفكير المعيبة والشائعة في مقاربة هذه المسألة، وأذكر استحقاقات تهيئة قاعدة معرفية وقيمية تسهم في التمكين من اتخاذ مواقف مستنيرة منها، وأختتم باقتراح تدابير عملية وإجرائية تترجم ما تنطوي عليه الورقة من توجيهات لتحسين أوضاع ثقافة اللامركزية.

(*) أستاذ الفلسفة بجامعة بنغازي.

1- الوعي والواقع

لا تقتصر محددات استجابة الأفراد والجماعات لما يواجهون من مواقف على ما يعرضون له من حوادث، بل تشمل تصوراتهم لأسباب هذه الحوادث وتوقعاتهم لمآلاتها. وبهذا المعنى لا يتوقف الحراك الفردي والجمعي على الواقع بوصفه كينونة مفارقة فحسب، بل يتوقف أيضًا على الواقع كما يتمظهر في الإدراك البشري ويتأسن في الوجدان الإنساني.

غير أن الواقع - بصرف النظر عن حاسمية الدور الذي يقوم به الوعي في حيوات الأفراد والجماعات - غالبًا ما يمل في نهاية المطاف شروطه، وقد يدفع شعبٌ بأسره تكاليف خسارة الفشل المعرفي في رصده وفهمه.

ذلك أنه حين تظل صورة الواقع محرّكًا وازنًا للحراك الجمعي، فإن كونها مجرد صورة إنما يستتبع إمكان إساءتها عرض ما تحاول تصويره، وهذا يعني من جهة عرضة الوعي الجمعي للزيف، ويعني من أخرى، وجوب إيلائه الاهتمام الذي يليق بخطر دوره في صنع مقادير الشعوب.

ولتبيان أهمية الوعي الجمعي بوصفه محدّدًا رئيسًا للحراك المجتمعي أستدل بثلاثة أمثلة: أولها أن الوعي الديني لا تحدده الرسالة التي أنزلها الله على رسوله، بقدر ما يحدده فهم من أرسلت إليهم؛ وبسبب هذا التفاوت الممكن بين محتوى الرسالة وتأويلات مستقبلها، تختلف وتتباين المذاهب والطوائف الدينية، على فيضها من نبع واحد واستنارتها من مشكاة واحدة، وقد تنشب صراعات واحتراقات بينها تفتّق النسيج الاجتماعي وتضع شعبًا بأسره على حافة التصدع والانحيار.

وثانيها أن ما يحرك التاريخ يتمثل غالبًا فيما يؤمن به الناس، أحيانًا بصرف النظر عن صحته؛ فقد لا يهم - مثلاً - أن يكون تحت القبة شيخ إذا صدّق الناس أن تحت القبة شيخًا، ولا يهم أن يكون الألمان أرقى الأجناس البشرية إذا نجح النازيون في إقناعهم بأنهم أرقاها. ولا يني الطغاة في توظيف حقيقة أن العجز عن

تغيير الواقع لا يعني العجز عن تغيير صورته في أذهان الناس، في تشويه الحقائق وتزوير الوثائق، في خلق وعي مجتمعي موالٍ لطغيانهم.

وثالثها، أهمها، في سياق هذه الورقة، هو أن الوعي المجتمعي في الحالة الليبية الراهنة، كما سوف يتمظهر في استفتاء الليبيين على الدستور، هو الذي سوف يحدد مستقبل البلاد، بصرف النظر عن مناسبة مواده لهذه الحالة. لن يهتم كثيرًا أن يكون النظام الفيدرالي، على افتراض أنه كذلك، أنسب نظام بمقدوره أن يستجيب لما نشب من صراعات وما استُشعر من تهديد، إذا كانت هناك فئة معتبرة، تصل إلى الثلث، من الليبيين المستفتين يرون خلاف هذا. اشتراط موافقة أكثر من نصفهم في كل منطقة من مناطق البلاد التاريخية سوف يقلل من دور مثل هذه الفئة، لكنه لا يلغيه. ولعل أهم دليل على أهمية الوعي الجمعي - يتعلق بالسياق الذي نحن فيه - هو أن الشعور بالتهديد، مهما كان زائفًا، قد لا يقل إيلامًا عن الشعور المبرر بالتهديد.

وبطبيعة الحال، ليس في أي مما قلت دعوة لترك عموم الناس ينعمون بأوهامهم، ولا لتعزيز فرص الطغاة في تحقيق أحلامهم، بل هو محاولة لتوكيد الدور الحاسم الذي يمكن أن يقوم به الوعي الزائف (المترع بالأوهام والأحلام) في التقليل من فرص البشر في بناء مجتمعات مؤسسة على فهم صحيح للواقع الذي يعيشون في كنفه، ودعوة إلى إيلاء الاهتمام الكافي لتصحيح ما أعوجّ فيه بما يعظم حظوظ بناء مثل هذه المجتمعات.

2- الوعي الأصيل والوعي الزائف

الوعي الجمعي صنفان، أصيل وزائف. ولكل وعي، فرديًا كان أم جمعيًا، نصيبه من الأصالة والزيف. ويتوقف قدر الأصالة في الوعي الأصيل على قدر إعمال أساليب الفهم والتحقق المعرفية مما يعرض له أصحابه من مواقف، وعلى قدر تأسس هذه الأساليب على الاحتفاء والتوقير للقيم التي تعاضد التطور والتقدم.

وعلى نحو مماثل، يتوقف قدر الزيف في الوعي الجمعي على قدر الاختلالات المعرفية التي يعانيها القطاع الأوسع في المجتمع المعني، وعلى قدر تخليه عن تبجيل قيم أجمعت الشعوب التي حققت نصيباً وافراً من التطور والتقدم على تبجيلها.

للوعي الأصل إذاً استحقاقان رئيسان، واحد إبيستيمولوجي (معرفي)، والآخر أكسيولوجي (قيمي)؛ ولا يغني الواحد منهما عن الآخر، فحين تغيب المعرفة، تتبوء الخرافة منزلتها، وحين تغيب القيم المحابية للتطور والحدثة تفسح السبيل لأسباب النكوص والتخلف. وبغياب أي منهما لا يكون في وسع أي رؤية تعد ببناء أمة ودولة أن تبرّ بوعدها.

3- التنشئة التعبوية والتنشئة النقدية

ولأن منظومة التنشئة المجتمعية بمختلف قنواتها هي المشكل الرئيس للوعي الجمعي؛ ولأنها قد تعاني من علل وأدواء تسهم في تزييف هذا الوعي بما يعرقل بناء دولة متطورة وحديثة - ثمة حاجة ماسة لمراجعة دورية لأساليبها، بما يضمن استجاباتها لما يطرأ على هذا الوعي من تغيرات وتبدلات، وعلى نحو يعزز تقويم هذه الأساليب ويصلح ما أعوج منها.

غير أن مأل أسلوب التنشئة التعبوي التقليدي، الذي يعتبر المتلقي مجرد صفحة بيضاء تملأ عليها التعاليم والتوجيهات أن ينتج وعياً معيئاً وقاصراً. فما إن يستشعر المتلقي أن هناك محاولة مقصودة لفرض سرديات عليه، حتى يشرع في مقاومتها؛ وما إن يحسّ بأنه عرضة لحملة تروّج لتوجهات بعينها، حتى يمسك عن ممارسة عمليات التفاعل التي تعول عليها آليات التنشئة السياسية والاجتماعية.

⁽¹⁾ وهكذا قد ينتهي الأسلوب الخطأ في تنمية الوعي الجمعي المعطوب بالفشل

(1) يصدق هذا بوجه واضح في الحالة الليبية. فالليبي، وهذا حكم انطباعي صرف، غالباً ما يقاوم محاولات

في تحقيق مهمته، وقد ينتهي مطافه بمفاقمة العطب الذي يعاني منه.

في المقابل، لا يستهدف أسلوب التنشئة النقدية فرض مواقف بعينها من مسائل محددة، بل يوضح أبعاد المسائل التي قد يواجهها المستهدف من عمليات التنشئة، ويعرض المواقف الممكنة من كل منها، ويبين تبعات -كل موقف من حيث تأثيره في بناء الأمة وبناء الدولة، بحيث يصبح المستهدف على وعي تام بما يصادف من خيارات، ويتسنى له - عبر أعمال حريص لملكاته العقلية وتقويم وجهه لما ينطوي عليه كل خيار من قيم - اختيار موقف مستنير، بما يشعره بملكية خياره، ويحمله مسؤوليته كاملة⁽¹⁾.

4- تفكيك الوعي الجمعي المحلي

ومهمة تغيير الوعي الجمعي، وإن ظلت صعبة، ليست مستحيلة، فما نحتاج إليه تحديداً هو تفكيكه إلى حزمة من الثقافات⁽²⁾، ومقاربة كل منها بشكل منفرد، وتكليف أولي الاختصاص في كل ثقافة بأمر رصد حالها واقتراح سيناريوهات مآلها، وإعداد تقارير واقتراح تدابير تسهم في معالجة أوجه قصورها، وإحالة مهمة ضمان فعالية وتساقق الآليات المقترحة إلى القائمين على وضع الرؤى الاستشرافية العامة ومصممي التنشئة السياسية والاجتماعية.

إقناعه بغير ما يميل إليه، فتراه يشكك في الشواهد المطروحة أو يرتاب في مصادرها، وكما سوف نبين بعد قليل، فإنه ينحو إلى التشبث برأيه، وينأى بنفسه عن تقديم التنازلات، ولا شك في أن هذه سجايا تعوق المصالحة الوطنية.

- (1) فمثلاً، لن يؤكد الأسلوب المقترح بشكل مباشر على قيمة الأمانة من حيث كونها مطلباً أخلاقياً ودينياً، ولا على كون الفشل في توقيرها سوف يعود على صاحبه بنفع غير مستحق، بل يوضح كيف أن مآل ممارسات الغش والتزوير أن تعود بالضرر على من يمارسها، وعلى أسرته ومجتمعه، وأن تهدد بسحب ثقة الآخرين فيه، وتمكن ممارسها من شغل وظائف تودي بحياة الكثيرين، ومن تولي مناصب تقود البلاد إلى كوارث لا حصر لها.
- (2) كما سوف يتضح بعد قليل، لا أستخدم كلمة «ثقافة» في هذه الورقة بالمعنى المتداول في علم الاجتماع أو فلسفة الحضارة، بل المعنى المتداول في الأوساط الإعلامية والسياسية، كما في الحديث مثلاً عن «الثقافة الربعية» و«ثقافة الحوار».

غير أنه ينبغي علينا ألا نقلل من أهمية استحقاق وضع ركانز مشتركة وشاملة ومتساوقة للتنشئة المجتمعية، التي لا يحسن الإيفاء بها سوى متعدد التخصصات، من ذوي القدرة على اقتراح رؤى استشرافية جامعة، واكتشاف الجسور التي تربط بين مختلف الثقافات، ورصد العلاقات الجدلية القائمة بينها.

فهناك على سبيل المثل علاقة بين ثقافة اللامركزية والثقافة الريعية، فقد تكون للدوافع الكامنة وراء المطالبة بنظم لامركزية أصول متعلقة بالفهم السائد والمغلوط لدور الدولة في تنمية الاقتصاد الوطني، وبالنظرة التقليدية للدولة التي تعتبرها مسؤولة بشكل كامل عن رفاه المواطن، ومصدرًا وحيدًا لتوزيع الثروات على المناطق، ثم إن الثقافات التي نتحدث عنها في هذا السياق إن هي إلا أفكار وقيم ومعتقدات تشيع بين أفراد المجتمع، ولأن مصدرها في نهاية المطاف واحد، فإنه من المتوقع تمامًا أن تقوم بين هذه الثقافات علاقات تأثر متبادلة⁽¹⁾.

ولعلنا بتبني هذه المقاربة، التي تعوّل على الثقافة مدخلًا لبناء دولة حديثة، نعظّم فرصنا في إغواء العدد الهائل من الباحثين، من طلاب الدراسات العليا وأعضاء هيئة التدريس، الذين تزخر بهم المؤسسات الأكاديمية والمراكز البحثية في بلادنا، والذين يناون بأنفسهم عن البحث في الصراعات السياسية؛ مخافة أن تطولهم شرورها؛ ولعلنا بتطبيقها نفوّت الفرصة على من لا يجدون حرجًا في التصدي للقضايا الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والأمنية، ويبدون استعدادًا وافرًا لطرح رؤى وإصدار أحكام في مسائل لا تسعفهم تخصصاتهم ولا خبراتهم في حسمها.

ولأن الثقافات هي مجمل الأفكار والمعتقدات والقيم السائدة التي تشكل الدوافع الحاسمة في سلوكيات أفراد المجتمع ومواقفهم تجاه مفاهيم متنوعة

(1) أشير في سياق توكيد أهمية ثقافات المجتمع إلى كونها المعبر الحقيقي عما يسعى في أدبيات العلوم السياسية بالشخصية الوطنية، أحد أبرز مقومات الهوية الوطنية، ولا يخفى أن بناء الأمة وبناء الدولة يتوقف إلى حد كبير على الشخصية الوطنية التي تضطلع بهذه المهمة.

تتعلق بمختلف مناحي الحياة - فإن رصدها هو السبيل الأنسب للتعرف إلى هذه الدوافع، وهو الذي يمكن من تقويم معوّجها وتصحيح مسارها، ويستحّ للدولة فرصة وضع الخطط التنموية الرامية إلى تحديث المجتمع، ومواجهة التحديات التي تعرقل تحديثه⁽¹⁾.

5- ملامح الوعي الجمعي المحلي

فإذا التفتنا إلى حالة الوعي الجمعي في بلادنا، وجدنا أن التضارب الذي كشفت عنه استطلاعات للرأي بين ما يعبرّ عنه الليبيون من توجهات وما يتخذونه من مواقف، نتيجةً متوقعة لمجتمع يستمرّ الاستجابات العاطفية الانفعالية، ويمسك عن أعمال ملكاته العقلية النقدية، ويركن إلى منظومة قيمية ملتبسة بالمعالم.

ومثل هذا أنه ليس هناك عند الغالب الأعم من الليبيين فهم محدد ولا دقيق لما تعنيه حقوق المواطنة وواجباتها، ولا لمفاهيم من قبيل الديمقراطية والمواطنة، ولا لقيم على شاكلة المساواة والعدالة، بل هناك آراء وأحكام يعوزها التأسيس المحكم لدور مثل هذه الحقوق والواجبات والمفاهيم والقيم في النهوض بالمجتمع. ومحتم بسبب هذا العوز أن تفتقر كثير من المواقف المجتمعية لمعايير الوجهة والاتساق، وأن يحدث تضارب صارخ بين ما يعبرّ عنه من مبادئ وما يتّخذ من مواقف⁽²⁾.

(1) ولعل المسح العالمي للقيم الذي شارك «مركز البحوث والاستشارات» بجامعة بنغازي عام 2014 في موجته السادسة، من أهم مصادر الكشف عن مثل هذه الدوافع، إن لم يكن أهمها على الإطلاق. قد يقال إن هذا المسح أُجري في ظروف استثنائية مرت وتمرّ بها البلاد، وإنه لا يصحّ التعويل عليه في رصد المنظومة القيمية الليبية الراهنة، لأنها عرضة للتغير السريع. وهذا قول لا نصيب له من الصحة إذا كان يعني ضرب نتائج المسح بعرض الحائط؛ لأنّ البديل سوف يكون التعويل على انطباعات شخصية؛ لكنه قول محقّ إذا كان يعني أن الحراك القيمي في مثل هذه الظروف عادة ما يكون سريعاً، وكان يضمّر دعوة إلى إجراء المزيد من المسوح القيمية.

(2) قد يلتمس البعض فيما يعرف بالصوابية السياسية (political correctness) تفسيراً للتضارب بين المبادئ العامة والمواقف العينية، فالمرء ينحو عادة إلى الموافقة على أي مبادئ قيمية تتخذ صيغة مثالية، على الرغم

وهكذا نجد على سبيل المثال أنه في حين يرى 86.9% من الليبيين أن الديمقراطية نظام سياسي مناسب لحكم البلاد، يفضل 57% منهم تولي الجيش مقاليد الحكم. وفي حين تقدّر أغلبية ساحقة من الليبيين أهمية قيمتي التسامح واحترام الآخر، فإن مواقفها تجاه من يخالفها ديناً أو لغة أو عرقاً تكاد تكون الأسوأ على مستوى العالم⁽¹⁾. وفي حين ينادي أغلب الليبيين بالمساواة وحقوق المواطنة، ينكر 63.6% منهم تولي المرأة منصب رئاسة الدولة، ويعارض 81.4% منهم حقها في السفر بمفردها خارج البلاد.⁽²⁾ وفي حين يعتبر 87.7% من الليبيين الاهتمام بالبيئة قيمة مهمة، ويولي 79.9% منهم العمل أهمية في حياتهم، فإن حال اهتمام الليبيين بالبيئة لا يحتاج إلى فضل بيان، ومنظومة العمل الليبية صممت بعناية كي لا تعمل.⁽³⁾

6- خصوصية ثقافة اللامركزية

عادة ما تشمل تحديات التحديث في الفترات الانتقالية التي تمر بها الأمم والشعوب استقطابات تهدد التعايش المشترك والسلم الاجتماعي، وغالبا ما تتسم القضايا التي تثير مثل هذه الاستقطابات بتيسّر قدر كبير من تفاصيلها لعموم

من أن سلوكاته قد تخالفها، غير أن ما يهمننا في هذا السياق ليس تفسير التضارب بل رصد حقيقة أن السلوكات العينية المعنية ليست محايدة لقيم إيجابية من منظور بناء الأمة وبناء الدولة.

(1) حسب المسح العالمي للقيم: نسبة من لا يرغب في أن يكون جاره من عرق آخر تبلغ في إسبانيا 4.8%؛ أما في ليبيا فتصل إلى 55.1%، وهي نسبة لا يتفوق عليها بلد آخر في العالم سوى أذربيجان (58.1%)؛ ونسبة من لا يرغب في نيوزيلندا في أن يدين جاره بدين آخر تبلغ 1.4%؛ أما في ليبيا فتصل إلى 54.1%، وهي نسبة لا تتفوق عليها سوى أرمينيا 56.6% ونسبة من لا يرغب في أن يكون جاره عاملاً أجنبياً تبلغ في الأرغواي 1.7%؛ أما في ليبيا فتصل إلى 59%، وهي نسبة لا تتفوق عليها سوى ماليزيا 59.7% ونسبة من لا يرغب في السويد في أن يتحدث جاره لغة أخرى تبلغ 3.5%؛ أما في ليبيا فتصل إلى 39.3%؛ وهي نسبة لا تُضاهى على مستوى العالم. انظر «احترازاات قيمية»، نجيب الحصادي، في المسح العالمي للقيم، منشورات مركز البحوث والاستشارات، جامعة بنغازي، 2014.

(2) انظر <http://www.worldvaluessurvey.org>

(3) جاءت هذه العبارة على لسان مايكل بورتر، رئيس مجموعة Monitor Group، بعد انتهائهما من مهمة إعداد خطة اقتصادية إستراتيجية عام 2006، في تصريح أدلى به لمجلة Business Week في عددها الصادر في 2007/2/23.

الناس. وهذا تحديداً 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 واحد منها، فهي تثير استقطاباً مجتمعياً 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 أشير بعد قليل، فإن شاغل اللامركزية، و«مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية»، معني أساساً بتأمين قاعدة معرفية تسهم في تنمية الوعي المجتمعي بما يمكن عموم الناس من اتخاذ مواقف وجهية مما يعرضون له من خيارات سياسية واقتصادية واجتماعية.

7- مسألة التهميش

غالباً ما يشكّل الشعور بالتهميش الدافع الرئيس وراء المطالبة بتطبيق النظم الأقل مركزية، الأمر الذي يوجب تقصي طبيعة هذا الشعور، لمعرفة ما إذا كان مبرراً، أو موهوماً، أو مبالغاً فيه؛ وهذا مطلب مهم في سياق المصالحة الوطنية لأنه ليست هناك مناطق أو شرائح تصرّح بعدم تعرضها للتهميش، بما فيها المناطق والشرائح المتهمّة بممارسته، ولأن 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 اقتصاديا أو سياسيا أو عرقيا أو قبليا أو مناطقيا، أو أي جمع من هذه المناحي.

7-1 التهميش يطول الجميع

ومهما يكن من أمر مصطلح التهميش، فإن 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 تحديداً 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 يذكر 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 تُعتمد إلا في منتصف العام، ولا يشرع 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 لهُمَّش أهلها سائر المناطق»⁽¹⁾.

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 والخدمات 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

(1) على ذلك، يذهب السعيطي إلى أن للتهميش دواعيه الحقيقية، وشاهده على هذا أن الموافقة على أدونات الاستيراد كانت تمنح إبان النظام السابق لمن هم في جوار سلطة القرار، وكانت هذه الأدونات تباع لبقيّة المناطق بأرباح تقدر بملايين الدينارات. 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.

يتيح فرصاً مواتية للمراكز الحضرية الأصغر حجماً للوعي بذواتها بوصفها جزءاً من منظومة حضرية أكبر لتنمية قواعدها الاقتصادية وتطويرها، وهذا 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 مشكلات 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 يدار إلا من قبل فئة قليلة هي الحكومة، ولا سبيل لتوزيع إدارة النفط على المناطق إذ محتم أن يدار مركزياً، ولوركنا على التنمية المكانية، وقمنا بالاستثمار في مناطق حرة، واهتمنا بالسياحة لخلقنا فرص عمل، وتخلصنا من المركزية».

وحسب السنوسي الطاهر، النشط المدني والمهتم بالشأن العام، تعرضت جميع مناطق البلاد إبان النظام السابق للتمييز، «ولم تكن هناك خطة مبرمجة لتمييز منطقة دون أخرى، بل كان النظام يهيمش بأسلوب مزاجي مدينة ويهيم 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»⁽²⁾. وحسبنا للتحقق من هذا الرأي «أن نعاين الفرق بين حي الهضبة

(1) منصور البابور. دور الهرمية الحضرية في تمكين اللامركزية الإدارية في ليبيا. بحث منشور ضمن هذا المجلد.
(2) 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 وتاجورا. أما مصراتة مصراتة 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.

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، فكلمها تعاني، وكلها «مضروبة بعصا واحدة»⁽¹⁾.

وفي حين يرى بلعيد الطاهر البرغوثي، عضو المجلس الاجتماعي لقبايل ورفلة، أن للتمهيش قدماً راسخة في مختلف الحقب التي مرت بها البلاد، فإنه يذهب إلى أن التمهيش 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 ومصراتة نصيب الأسد، فيما لم يسند لتهونة ولا لزليتن أي منصب رئاسي أو وزاري طيلة تاريخ الدولة الليبية، على الرغم من أن عدد سكانهما يفوق عدد سكان مصراتة⁽²⁾.

7-2 التمهيش يطول البعض

في المقابل، هناك أصوات تؤكد أن التمهيش 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 التمهيش. فهناك أولاً أهالي المنطقة الشرقية، وكثير منهم يفضلون تسميتها ببرقة، وهم عادة الأعلى صوتاً

(1) وهذا تعبير استخدمه أيضاً عادل الزايدي وزير الحكم المحلي في الحكومة المؤقتة، الذي يقول إن الظلم عمّ الجميع في مرحلة النظام السابق، غير أن فتحي المجبري، أحد أعضاء المجلس الرئاسي، يرى أن الأمر المهم لقياس التمهيش ليس وضع البنية التحتية، بل النفوذ السياسي. فصحيح مثلاً أنه لا فرق بين الزنتان وبني وليد من حيث البنية التحتية، لكن النفوذ السياسي لدى بني وليد والنفوذ السياسي لدى الزنتان تفاوت بشكل واضح قبل فبراير وبعدها.

(2) لا يفوتني أن أرى 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 التمهيش. لم يكن هذا حسب الحراري رد فعل على التمهيش 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 خدمة صرفاً.

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. وهناك ثالثاً تهميش طرابلس، التي عادة ما تتم بممارسة التهميش. وهناك رابعاً تهميش المهزوم، الذي أصبح يطول المدن المهزومة بعد أحداث فبراير، مثل بني وليد وتاورغاء وغات، والذي تمارسه المدن المنتصرة، مثل مصراتة والزناتان والزواوية. وهناك خامساً أخيراً التهميش العرقي، الذي تعاني منه المكونات الثقافية، فضلاً عن تهميش المهتمش، حيث المقصود من هذا الوصف معاناة أهل الغرب من ذات الجرم الذي يُتهمون بارتكابه.

1-2-7 تهميش برقة

فإذا بدأنا بالمنطقة الشرقية، أو برقة كما يحلو للبعض تسميتها؛ ربما حفاظاً 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 بوقعقيص، الحقوقية والنشطة المدنية، كما عبّرت عنه في لقاء معمق أُجري معها؛ 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 أمثله 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 مكдسون في مدينة طرابلس⁽¹⁾.

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

وفي لقاء أجراه في قناة الحرية، بُث يوم 2 يوليو 2012، وصَف علي الريشي، وزير الهجرة السابق في آخر حكومات القذافي، موقفَ من يشكك في حقيقة تهمة برقة ويعارض النظام الاتحادي بأنه «يفتقد إلى الحكمة العملية أو تنقصه النوايا الحسنة».

2-2-7 تهمة فزان

غير أن التهمة الحقيقية، حسب الهادي بوحمره عضو الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور - إنما يحدث في الجنوب. ويستشهد سيف النصر عبد السلام، العضو السابق في المجلس الانتقالي، على حقيقة تهمة 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 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 التهمة، 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.

(1) استطلاع آراء الليبيين في الدستور، مركز البحوث والاستشارات، جامعة بنغازي، 2012.

7-2-3 تهيميش طرابلس

المفاجئ أن هناك أصواتاً قادمة من المناطق المتهمّة بالتهيميش، المنطقة الغربية تحديداً، تشكو هي نفسها من التهيميش. فهي 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 صنّاع القرار في المناطق التي يزعم أنها تمارس التهيميش ينتمون أصلاً إلى مناطق مهمشة. وهذا أيضاً ما أكده 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، فيشير إلى أن هناك بلديات لها حظوة كبيرة، مثل مصراتة، والزنتان التي لا يتجاوز سكانها 30 ألف نسمة، ومخصصات بلدية طرابلس لشؤون النازحين - مثلاً - تقل بكثير عن مخصصات إزّارة ونالوت وجادو، على الرغم من أنه لا يكاد يوجد نازحون من هذه المدن. وحسب قوله، ليست هناك عدالة في توزيع المخصصات، وهناك مناطق تحظى بالنصيب الأكبر منها بسبب نفوذها وسيطرتها على مفاصل الدولة.

7-2-4 تهيميش المهزوم

وهناك من يرى أن التهيميش بعد فبراير 2017 لحق المدن المهزومة ومُورس على يد المدن المنتصرة. هذا تحديداً ما يؤكده 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، ما أدى إلى سرقة مقدرات الدولة كافة، وأصاب الأجهزة الإدارية بالعطالة التامة، وتم الاستيلاء على المباني والعقارات الحكومية وسرقتها ونهبها. هذا ما حدث تحديدًا في بني وليد، وتاورغاء، ومعظم مدن وقرى الجنوب. فبني وليد - مثلاً - دخلتها قوات الثوار مرتين، وفي كليهما 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 الاستفادة 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⁾.

7-2-5 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 قرارًا بإنشاء منطقتين إداريتين تضم ثلاث محلات موازية للمجلس البلدي الكفرة، تم تقسيم كل شيء في المدينة،

(1) وحتى على فرض صحة كل مزاعم التهميش، فيما يرى البعض، يظل هناك السؤال عن كون 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؟».

بما في ذلك المقابر. ولأن الجامعة واقعة في منطقة الشورى ظلت خاضعة للتبؤ، ولكن قبيلة الزوية أنشأت جامعة في أحد المعسكرات. ولأن أعضاء هيئة التدريس منهم، توقفت الجامعة في منطقة التبؤ. وكان للزوية المستشفى العام فيما اقتصر نصيب التبؤ على عيادة صحية، وفي تمييز عنصري صريح، كانت هناك مدرستان ثانويتان واحدة للتبؤ والأخرى للعرب، كما تم الفصل بين المدارس الابتدائية، فيما أقفلت المساجد الكائنة في مناطق التماس. كانت المشكلة أيضاً أن مناطق التبؤ ليست متصلة جغرافياً، بل تفصل بين بعضها مناطق يسكنها أزوية.

والتهميش 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 نفذت بالكامل، فيما لم يُنفذ شيء من النسبة الباقية (15٪) الواقعة في مناطق التبؤ؛ أكثر من 40 محطة كهرباء أنشئت واستكملت في مناطق العرب في حين لم ينشأ في حي الشورى سوى ست محطات لم يستكمل منها سوى اثنتين. وتفسير هذا هو أن الأزوية مسيطرون على المناصب في الكفرة، ومن ثم فإن المسؤول عن المرافق والمسؤول عن الكهرباء حين يسأل 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 التبؤ أمانة واحدة، وفي إحدى المرات اختير وزير الثروة البحرية من التبؤ(!).

غير أن الحل الفيدرالي لا يناسب التبؤ، لأن التبؤ في برقة أقلية، وستقود الفيدرالية إلى فصلهم عن التبؤ الآخرين، كتبو مرزق الذين سيتبعون فزان، وستؤدي من ثم إلى تشتيت التبؤ.

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

وُجد وزير أو وكيل فلأنه رُشح من منطقة أو حزب، ولا يمكن لمن أتى على هذا النحو أن يخدم الطوارق، لأنه ياتمر بأمر الجهة التي وضعتة». ويضيف قديدي: «ما جعلنا نحس أكثر بالتهميش 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».

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.

8- 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 وجاهتها، لا تجد، وقد لا تجد حتى في المستقبل القريب، سلطة قادرة على الاستجابة لها⁽¹⁾.

وحقيقة أنه إذا رغبت جماعة كبيرة من الناس في التعايش السلمي، ينبغي أن

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

تكون هناك قوة مشتركة توكل إليها مهمة فرض قواعد المجتمع - حقيقة كان قد 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 بمثال ما حدث في العهد الجمهوري/الجماهيري 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، نص قانون 59 للإدارة المحلية الصادر عام 2012 على 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 أيضاً 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.

تنمية الوعي بالنظم اللامركزية

يفترض أن تسهم في تنمية الوعي المجتمعي جميع القوى والآليات الداعمة للدولة المدنية، كال دستور والأحزاب السياسية والإعلام المهني الحر والمستقل والمجتمع المدني الفاعل، فضلاً عن قنوات التنشئة التقليدية كالأسرة والمدرسة

والجامع. والحال أن مداولة السلطة في النظام الديمقراطي سوف تكون في غياب مثل هذا الوعي مجرد تداول لأوجه الفساد، كما أن الدستور الذي لا يتكئ على وعي حقيقي قد ينتهي بتحديد اختصاصات سلطات لا سلطان لها، وشرعنة قوانين لا تطبق، والنص على حريات لا تمارس، وإقرار حقوق لا تصان.

وفي سياق تنمية الوعي الجمعي بمفهوم اللامركزية تحديداً، يلزم توضيح طيفها، بتمظهراته المتعددة والمتنوعة،⁽¹⁾ وتبيان خصائص كل تمظهر منها، بحيث يتسنى تحديد مناقبه ومثالبه من حيث ملائمته للحالة الليبية، ويتاح عرض بدائل لامركزية ليست متداولة بين عموم الناس، عسى أن يجدوا فيها خياراً أنسب مما اعتادوا على تفضيله. وقد خصص «المشروع» بحثاً للخوض في هذه المسألة؛ إسهاماً منه في تنمية الوعي الجمعي بالبدائل الأنسب للحالة الليبية.

وثمة استحقاق معرفي آخر يتمثل في تبيان متطلبات تطبيق أشكال اللامركزية، فقد يكون بعض هذه الأشكال مناسباً من حيث كونه يستجيب للظروف التي تمر بها البلاد، لكنه غير مناسب من حيث صعوبة تنفيذه. وهذا أمر غاية في الأهمية، لأن هناك من يرفض بعض الأنظمة اللامركزية، الفيدرالية تحديداً، بحجة عجز بعض المناطق عن القيام بأعباء ما تحصل عليه من صلاحيات⁽²⁾، وفي إسهام ثانٍ منه في تنمية الوعي الجمعي، يتضمن «المشروع» أيضاً بحثاً في القدرات المؤسسية اللازم توافرها لقيام أنظمة لامركزية بعينها⁽³⁾.

(1) ومثل ذلك أن كثيراً منا يتحدث عن النظام الفيدرالي في ليبيا كما لو أن هناك اتفاقاً بين أنصاره على طبيعته، في حين أن أنصاره الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، كما أوضح الهادي بوحمره عضو الهيئة «لم يكونوا على قلب رجل واحد»؛ فهناك فيدرالية دستور 1951، وبلاياتها الثلاث، وهناك من يدعو إلى هذا الإطار المحلي للفيدرالية، لكنه يجادل في حدوده الجغرافية، وهناك من يربط الفيدرالية بتوزيع الثروة، ويشير إلى أن الدستور كُتب قبل اكتشاف النفط، وهناك من يطالب بأربع ولايات، مضيقاً مصراتة مصراتة، وهناك من يقول بعشر محافظات تتمتع بصلاحيات تشريعية».

(2) وفي المقابل هناك من ينكر هذه الحجة، ومنهم عبد القادر قدورة، أحد أعضاء الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، الذي يرى أن الحق أدعى أن يكزّس. وإذا كان هناك ضعف راهن في القدرات المؤسسية في بعض المناطق، فلا مانع من استجلائها من مناطق أخرى، على أن تعمل الدولة في الإثراء على تعزيز هذه القدرات.

(3) وهناك استحقاق آخر يتعين في توضيح المراد من بعض التعبيرات الدستورية المتعلقة، خصوصاً منها تلك

وبطبيعة الحال، فإننا لا نستطيع الحديث عن القدرات المؤسسية دون حديث عن الجهات الموكول إليها إعداد هذه القدرات، التي تتمثل أساساً في المؤسسات التعليمية، بمختلف صنوفها، والتي تعاني من تردٍ واضح في الأداء يشكك ابتداء في وجود قدرات مؤسسية حقيقية ليس فقط في المناطق التي تحصل بسبب استحداث نظام لامركزي على صلاحيات، بل في مختلف أرجاء البلاد⁽¹⁾. وفي إسهام ثالث منه في تنمية الوعي المجتمعي، يتضمن «المشروع» تقريراً حول مركزية الخدمات التعليمية في البلاد، وإن لم يُعَنَّ بجودة هذه الخدمات، بمقتضى وجود ما يكفي من الدراسات التي أعدت في هذا الخصوص، ناهيك بالمرتبة العالمية التي تتبوأها المنظومة التعليمية الليبية، التي تبين أنها من ضمن المنظومات التعليمية الأسوأ على مستوى العالم.

وهناك أيضاً مسألة علاقة الصراع الذي يحدث في ليبيا بدعاوى التهميش، وهي مسألة يستدعي حسمها البحث في جذور الصراع، بصرف النظر عن «الرايات» التي تصارع الأطراف تحت لوائها. وهذا تحديداً ما تناقشه الدراسة المعنونة «الصراع السياسي واللامركزية»، أحد الأبحاث التي يشملها شاغل اللامركزية. والمسألة مهمة لأن المستهدف الأساسي من المشروع هو المصالحة الوطنية، والمصالحة الوطنية لا تصبح ممكنة ولا تحوز ضماناً لاستدامتها إلا إذا عرفنا أسباب معوقاتهما، ولا شك في أن الصراع السياسي، المسلح وغير المسلح، من ضمن هذه الأسباب، ما يؤكد ضرورة البحث في جذوره.

ولأن هناك فقراً معرفياً مدقّقاً في الخلفية القانونية لدى عموم الليبيين

الواردة في نصوص مشروع صياغة الدستور الليبي، ومثلها مبدأ التفرع ومبدأ التدبير الحر، وهذا أمر غاية في الأهمية. خصوصاً بسبب حقيقة أن المشروع سوف يستفي على، ويشترط إنفاذه حصوله على نسبة تفوق الثلثين.

(1) وهذا تحديداً ما قصده محمود جبريل، رئيس تحالف القوى الوطنية، حين قال في لقاء معمق أُجري معه إن القدرة المؤسسية تشمل هياكل وأنظمة عمل ومهارات، والحاجة إليها قائمة في الأطراف بقدر ما هي قائمة في المركز المتهم بتهميش هذه الأطراف، ولهذا، فيما يخلص، ينبغي التدريب المستمر وإعادة الهيكلة وبناء أنظمة عمل استحقاقات رئيسة بصرف النظر عن مركزية أو لامركزية نظام الحكم.

يجعلهم يجزمون بأحكام ويتخذون مواقف دون دراية بما صدر من تشريعات متعلقة، ودون تصور لتشريعات بديلة تصلح ما طرأ من أعطاب واختلالات، ولأن هناك قوانين عدلتها جهات تشريعية على الرغم من أنه سبق إلغاؤها، يؤمن «المشروع» قاعدة بيانات تشريعية لكل ما صدر من قوانين وقرارات متعلقة بشاغل اللامركزية، فضلاً عن سائر الشواغل.

وكما سبق أن ذكرنا، فإن «المشروع» برمته إنما يشكل إسهامًا في تنمية الوعي الجمعي بمسائل الشواغل التي يتألف منها، بدءًا بشاغل الهوية الوطنية، ومرورًا بشاغل اللامركزية، وانتهاءً بشاغل الأمن، وذلك في سياق الدعوة إلى تفعيل دور هذا الصنف من الوعي في حسم الجدل الدائر حولها؛ ذلك أن القائمين على المشروع، بمقتضى طابعه الأكاديمي، لا يقومون بمساعٍ تستهدف بشكل مباشر إنجاز مصالح وطنية، بل يسهمون في تأمين قاعدة معرفية لأي جهة تفكر في تبنيه، إسهامًا منهم في تعظيم فرصها في النجاح في تحقيق مرامها، ولكي لا تنتهي مساعيها بتوافقات تصالحية مؤقتة ليس هناك ما يضمن استدامتها.

ثقافة المسوح والاستطلاعات

لعله لا يخفى على أحد أن المسوح والاستطلاعات من أهم ركائز هذه القاعدة المعرفية،⁽¹⁾ فقد أضحت في عالمنا المعاصر مصدرًا رئيسًا لسبر المواقف المجتمعية،

(1) لم يتمكن القائمون على "مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية" من إجراء أي استطلاع بسبب الظروف الأمنية التي تمر بها البلاد، وقد ظلوا لفترة يتحينون الفرصة للمشاركة في الموجة السابعة من «المسح العالمي للقيم»، وقاموا بالاتصالات اللازمة مع المؤسسة الراعية لهذا المسح، وحصلوا على موافقتها، كما قاموا بترجمة أسئلة المسح، وأعدوا أسئلة خاصة بالمشهد الليبي الراهن كان لإجابتها أن تحدث فرقًا كبيرًا في التقرير التنفيذي؛ غير أن الوقت المتاح للمشاركة أوشك على الانتهاء، ولا يتوقع أن تتحسن الظروف الأمنية بما يسمح بها. ويشار إلى أن القائمين على المشروع، بغية تعويض هذا النقص، أجروا عددًا كبيرًا من اللقاءات المعمقة مع لاعبي الحوكمة، الذين يشملون قادة الرأي، وجماعات تركيز، معبرة إلى حد ما عن مخاوف عموم الناس، في مناطق مختلفة من البلاد. والحال أن مثل هذه اللقاءات والجماعات تضيف على المشروع صبغة كيفية، في مقابل الصبغة الكمية التي تسم المشاريع التي تعول حصرًا على المسوح والاستطلاعات، حيث يولى اهتمام خاص للكلام عوضًا عن الأرقام، وتوظف الأحكام الصادرة بحرية ودون تضيق على المبحوث في استخلاص

تأسس عليه الأبحاث والدراسات السياسية والاقتصادية التي تعول عليها خطط الدولة التنموية والإستراتيجية. والمسوح والاستطلاعات إن هي إلا محاولة للتعرف إلى «الرأي العام»، أو «العقل الجمعي»، محور كل نشاط اجتماعي واقتصادي وسياسي، وهي تشكل سلطة غير منظورة تمارس نفوذها على مختلف السلطات الرسمية. وهذا ما جعل الحكومات تعتمد عليها في تأييد سياساتها، وأدى إلى تأسيس مراكز متخصصة في إجراءاتها.

وتسهم المسوح والاستطلاعات في تعزيز الديمقراطية عبر تسهيل انسياب المعلومات بشكل متبادل بين صنّاع القرار وعموم الناس، وتوفير المعلومات الموضوعية المؤسسة على منهجية علمية لكل راغب في استخدامها. وهي في النهاية الكاشف الأهم عن الوعي الجمعي، الذي أسلفنا أنه المحرك الوازن لأي حراك مجتمعي.

غير أن ثقافة المسوح والاستطلاعات تعاني في بلادنا من قصور يسهم في الحول دون تجفيف منابع الخلافات والاستقطابات، بصرف النظر عن مصادرها. ففضلاً عن الجهل بأبسط معايير الانضباط المسجي المنهجية، الذي جعل البعض يشكك في استطلاعات أجراها «مركز البحوث والاستشارات» استناداً فحسب إلى صغر حجم عينتها⁽¹⁾ هناك إشكالية الافتقار إلى قواعد بيانات عامة يمكن توظيفها في

أفكار ومعارف وتبصرات ورؤى قد لا تكون متاحة في حالة البحوث الكمية. وفي حين يتوقع من البحث الكمي أن ينتج بيانات قابلة للتعميم، فإن البحث الكيفي يستهدف التعمق ونبش الترب وصولاً إلى أصول ما يُلاحظ من ظواهر، غير أنه لا غنى للواحد منهما عن الآخر، وتوظيف كليهما إنما يمكن البحث العلمي من تحقيق أهدافه كاملة. انظر في هذا الخصوص: البحوث الكيفية في العلوم الاجتماعية، شارلين هس بيير، وباتريشيا ليفي، ترجمة هناء الجوهري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2011، ص. 44-49.

(1) عقد فريق العمل المشرف على استطلاع آراء الليبيين في الدستور، الذي نفذته المركز عام 2012، لقاءات حوارية مع طلاب وأساتذة ونشطاء حقوقيين في ست جامعات ليبية، وكانت الشكوك تثار دوماً حول حجم العينة. وفي أحد هذه اللقاءات عبّر أحد أعضاء هيئة التدريس عن شكوكه بقوله إنه لا يثق في نتائج أي استطلاع لا يشكل حجم عينته 30% على الأقل من المجتمع الكلي (ما يعني أنه لن يقبل نتائج أي استطلاع في الصين لا تتألف عينته من 400 مليون نسمة!). وقبل ذلك، كان رئيس الحكومة الانتقالية قد نصح رئيس الفريق بزيادة حجم العينة بحيث تصل إلى 3000 حالة؛ لأنه يتوقع أن الليبيين لن يقتنعوا بنتائج مسح شامل عدد أفراد عينته أقل من هذا. وكان حجم العينة في ذلك الاستطلاع 2042 مفردة. وفي المسح القيمي الذي أجراه المركز نفسه بلغ حجم العينة 2131. ولمعرفة أن هذا الحجم الأخير كبير بشكل مبالغ فيه يكفي أن نذكر أن حجم عينة الصين لم يتجاوز 2300 مفردة

اختيار عينات عشوائية. والناظر إلى البيانات المتوافرة في مختلف القطاعات لا يلبث أن يرى أنها ضئيلة، وإذا كثرت افتقرت إلى الدقة، وإذا كانت دقيقة قد تكون قديمة عفا عليها الزمن بصرفه.

وفضلاً عن إشكالية العزوف عن المشاركة في الاستطلاعات والمسوح إما لعدم الإحساس بأهميتها أو خشية الإدلاء بمعلومات قد تعود بالضرر على صاحبها؛ هناك أيضاً نزوع عام لا يكاد ينجو منه إلا النزر القليل نحو إنكار النتائج التي تسفر عنها المسوح والاستطلاعات حين تجيء متعارضة مع توجهاتهم. ومثل هذا التفكير الرغبوي (wishful thinking)، الذي يتغاضى صاحبه عن الوقائع امتثالاً لما يدفعه من بواعث وما يأمل في تحقيقه من أمنيات - أسلوب معيب في التفكير؛ لأسباب معرفية، أهمها انفصاله عن الواقع، بما ينجم عن هذا الانفصال من عرضة مستمرة لإصدار أحكام خاطئة؛ ولأسباب قيمية، أهمها التحلل من قيم الموضوعية والحياد والنزاهة الفكرية، بما ينجم عن هذا التحلل من انصياع للأهواء والرغبات.

ولا يخفى أن بديل المسوح والاستطلاعات هو التحدث باسم الليبيين بالركون إلى انطباعات شخصية قد لا تنجو من شوائب الأهواء والأوهام، غير أن هذا لا يعني الركون إلى سبر الآراء، أيّاً كان قدر أعمالها لمعايير الانضباط المنهجي؛ ذلك أن المسوح والاستطلاعات التي تخترق مثل هذه المعايير قد تؤدي إلى نتائج أسوأ من تلك التي تؤدي إليها الانطباعات الشخصية، لأنه قد يعوّل عليها، بسبب مسحتها الموضوعية الظاهرية، في رسم المواقف والسياسات والخطط الإستراتيجية، بثقة زائفة تغري بتبنيها، بحيث تطلع علينا في إزار علمي متبجح لكنه زائف، والأمثلة على المستوى العالمي كثيرة لمسوح واستطلاعات ضللت صناع القرار في تشكيل توقعاتهم وتصميم استجاباتهم لهذه التوقعات⁽¹⁾.

(1) من أبرز الأخطاء المنهجية التي يمكن أن تعاني منها المسوح والاستطلاعات، التحيز في الاختيار، وهو أن يقوم الباحث باختيار عينات لا تمثل الشريحة المستهدفة، ومثلها ما حصل في الانتخابات الأمريكية عام 1936، عندما قامت مجلة Literary digest بأضخم استطلاع للرأي، شارك فيه 2.4 مليون شخص، للإدلاء بأرائهم

اختلالات معرفية-قيمية

أسلفنا القول أن الاستقطاب المجتمعي الذي تثيره مسألة اللامركزية لا ينجم فحسب عن قصور معرفي مناطه ضعف الوعي بتفاصيلها وبدائلها، بل ينجم أيضاً عن قصور قيمي. ويتمظهر هذا القصور أولاً في حالة التمرس وراء المواقف المتخذة منها، وهي حالة تبدو شائعة لدى قطاع واسع من الليبيين، وتطول حتى النخب وقادة الرأي. صحيح أنه طرأت تعديلات على مواقف عدد لا بأس به من الليبيين من النظم اللامركزية، الفيدرالية تحديداً، خصوصاً في السنوات الأربع الأخيرة، لكن الغالب الأعم منهم ظل فيما يبدو على موقفه، ليس فقط من قضية اللامركزية، بل من معظم القضايا المثيرة لاستقطابات مجتمعية.⁽¹⁾

ولعل السبب في هذا التمرس راجع إلى شعور سائد بين الليبيين مؤداه أن في تنازل المرء عن رأيه تنازلاً عن كرامته، ولعله يفسر أيضاً عبارة «المحافظة على الثوابت» المكرورة في الخطابين السياسي والإعلامي، التي تتنافى مع الروح العلمية بتوكيدها المستمر على ضرورة تخلي المرء عن فرضياته حال اكتشافه ما يشكك في صحتها⁽²⁾.

ومن الاختلالات الأخرى ذات الطابع المعرفي-القيمي المزدوج التي يعاني منها الجدل حول اللامركزية غلبة المثنويات القاطعة (sharp dichotomies)، حيث يعرض البعض جدال اللامركزية على أنه خيار بين وحدة البلاد وتشردمها، فيما يعرضه خصومهم على أنه خيار بين العدالة الاجتماعية والإجحاف الاجتماعي؛

حول التصويت، وبينت نتائج الاستطلاع تفوق المرشح لاندون بنسبة 57% على روزفلت، الذي حصل على 43%، لكن نتائج الانتخابات جاءت مغايرة، وفاز روزفلت بنسبة 62%.

- (1) وبطبيعة الحال فإن صحة هذا التقدير تظل رهناً باستطلاعات منضبطة، وهذا يؤكد ثانية أهمية سبر الآراء.
- (2) غير أن لهذه الروح بعداً قيمياً لا ينتبه إليه كثيرون، خصوصاً فيما يتعلق بالقضايا الخلافية التي يصعب حسمها. ذلك أن حقيقة عجز المعطيات الإمبريقية عن حسم أي خلاف، وهذا ما يحدث مثلاً في القضايا الدينية والأخلاقية، إنما تعطي حقاً (قيماً) للجميع في تبني مواقف مختلفة، ما داموا يسكون عن استخدام العنف في فرض مواقفهم.

كما لو أن هناك بديلين لا ثالث لهما: نظام مركزي يهمل الأطراف، ونظام لامركزي يمزق الأوصال. وحين يتطرق البحث إلى أسباب الشعور بالتهميش، نجد أن هناك من يرجعه فحسب إلى مركزية السلطة، وهناك من يرجعه فحسب إلى الفساد، كما لو أن مركزية السلطة والفساد لا يجتمعان. وفي كل هذا ارتكاب فاضح لأغلوطة أبيض/أسود (white/black fallacy) التي تتغاضى عن حقيقة أن الوسط بين الضدين ليس مرفوعاً، وأن هناك بين الأبيض والأسود طيفاً واسعاً من الألوان. وعلى أي حال، وكما خلص «تقرير اللامركزية»، يتبدى أنه ليس هناك جدال بناءً حول مسألة اللامركزية، وليست هناك محاولات جادة للتفاوض حولها⁽¹⁾، بل هناك فحسب تحيزات وتشيعات، وإقصاء وتخوين، وتشبث وقطعية، وأخطاء وأغاليط.

وهناك أيضاً عقبات أخرى قد تحول دون الوصول إلى توافق مجتمعي يحسم مسألة اللامركزية، وهي متعلقة، شأنها في هذا شأن التمترس والتفكير الرغبوي والغرام بالمثلثويات، بأساليب التفكير الشائعة بين الليبيين. ومن بين هذه العقبات الربط بين الموقف وصاحبه، بما يؤدي إلى شخصنة التعاطي مع المواقف (الأغلوطة الشخصية ad hominem fallacy)؛ وإعادة صياغة موقف الخصم على نحو يسهل تشويهه والتنكير عليه (أغلوطة رجل القش straw man fallacy). ومثل ذلك أن الليبي الذي لا يروق له النظام الفيدرالي قد يعمد إلى الطعن في أبرز قاداته، واتهامهم بالفساد؛ وقد يعرض هذا النظام في صيغة تشي بأنه خطوة أولى نحو تقسيم البلاد.

وهناك أخيراً عقبة كأداء، قد لا تكون محلية صرفاً، تشكلها حقيقة أن المواطن أصبح يستقي معلوماته ويتخذ مواقفه بناءً على ما يعرض له من آراء وأحكام على صفحات التواصل الاجتماعي، بكل صور السطحية والعاطفية والتضارب

(1) تقرير اللامركزية، منصور البابور، وطارق المجريسي، بمركز التعاون العالمي والبحث بجامعة دوسبورغ-أيسن، أغسطس 2013، ص. 5.

التي تسم القدر الأعظم من هذه الآراء والأحكام، وهو يواجهها بذهنية عاجزة عن أعمال آليات التمحيص والنقد، وفي غياب تام للأثر الذي يمكن أن تحدثه مختلف أساليب التنشئة الاجتماعية والسياسية.

غير أن كل هذه العقبات تظل متعلقة بالوعي الجمعي، لأن مناط الحديث في النهاية هو ثقافة الحوار، إحدى الثقافات التي يتشكل منها هذا الوعي، والتي يلزم أن يسهم أولو الاختصاص في تفكيكها.

حسم جدال اللامركزية

ينبغي أن يتضح ابتداء أنه ليس هناك موقف من مسألة اللامركزية، ولا من أي مسألة دستورية أخرى، يمكن وصفه على وجه الإطلاق بالموقف الصحيح أو الخاطئ، فالأمر يتوقف على الظروف السياسية والاقتصادية والجغرافية والتاريخية والاجتماعية التي يمر بها المجتمع من جهة، وعلى تفضيلات أبنائه كما يعبرون عنها في الاستفتاء على مشروع الدستور 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 إبان استفتاءهم حول هذه المسألة. ولعله يتضح أن هذه المقاربة لجدال اللامركزية تتسق تماماً مع أساليب التنشئة الناقدة، في مقابل أساليبها التعبوية، التي أسلفنا الحديث عنها.

ولعله يتضح أيضاً أن الاستقطاب الذي تثيره مسألة اللامركزية من النوع المركب، للتخفيف من حدته، وصولاً إلى توافق يسهم في حسم المسألة، استحقاقات عديدة نجلها فيما يلي:

- رصد ثقافة اللامركزية عبر دراسات مؤسسة على مسح واستطلاعات منضبطة منهجياً.
- تقويم الدوافع الكامنة خلف اتخاذ المواقف المختلفة من النظم اللامركزية

- تقدير مدى مناسبة هذه المواقف للظروف التي تمر بها البلاد، وتقدير قدرتها على الاستجابة لما تواجه من تحديات.
- رصد التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية والحكم المحلي، وتقصي ما إذا كانت طبقت بالفعل، وعن الأسباب التي حالت دون تطبيقها إذا لم تطبق، وتقدير مدى نجاحها في تحقيق المرجو منها، واقتراح بدائل تشريعية وغير تشريعية تسهم في تحقيق المرجو في حال عدم تحققه.
- الكشف عن أساليب التفكير السائدة والمغلوبة في الجدل حول نظام الحكم الأنسب للبلاد.
- إطلاق حملات توعوية تشارك فيها جهات رسمية وغير رسمية، تستهدف تفرغ الجدل من شحنته العاطفية والانفعالية، وتؤكد أولوية صالح الوطن على أي صالح جهوي أو قبلي أو عرقي.

وكل هذه استحقاقات، على صعوبة استيفائها في القريب العاجل، بل ربما بسبب هذه الصعوبة، يلزم الشروع في تنفيذ مطالبها عبر خطة زمنية طويلة الأجل، بدلاً من هدر الوقت وطرح حلول ظرفية تبقى على جذور الاستقطاب وتفشل في اجتثاثه مرة وإلى الأبد

تدابير عملية وإجرائية

وختاماً، حتى نسهم في ترجمة ما تتضمنه هذه الورقة من أحكام وآراء إلى تدابير عملية وإجرائية، نوصي بما يلي:

- مشاركة مركز دراسات القانون والمجتمع بجامعة بنغازي في الموجة السابعة من المسح العالمي للقيم إذا سمحت الظروف الأمنية، والعمل على المشاركة في الموجة الثامنة إذا لم تسمح.
- تولي المركز، بالتعاون مع مؤسسات أكاديمية ومراكز أبحاث محلية ودولية أخرى، مشروع تفكيك ثقافات المجتمع المحلي.

- عقد دورات مكثفة للباحثين الواعدين في مختلف مجالات العلوم الإنسانية والاجتماعية.
- إطلاق منابر الإعلام ومنظمات المجتمع المدني المعنية بحملات توعوية تتبنى أسلوباً ناقداً، وتستهدف التحسين من أوضاع ثقافة اللامركزية، وتتضمن:
- عرض ملخصات التقارير والدراسات والبيانات الموضوعية المتعلقة بمسألة التهميش، دون اتخاذ موقف صريح من مسألة ما إذا كانت توجه صوب تبني نظام حكم بعينه.
- إعداد برامج مرئية ومسموعة توضح لعموم الناس مفهوم اللامركزية بأطيافها المختلفة، وباستحقاقات تطبيق كل طيف منها.
- توضيح أساليب معايرة المسوح والاستطلاعات ومختلف صنوف سبر الآراء
- تبيان طبيعة القدرات المؤسسية اللازمة لمختلف النظم اللامركزية.
- تحديد دور السلطة المركزية حتى في النظم اللامركزية.
- ترسيخ الذهنية القانونية عبر توضيح أهمية سيادة القانون، ودوره في معالجة ما يطرأ من اختلالات في الأداء العام، والتذكير بأهم التشريعات الصادرة بخصوص الإدارة المحلية والحكم المحلي.
- إنشاء مركز للثقافة المدنية يشرف على مناهج التربية المدنية التي تدرس في مختلف مراحل التعليم الأساسي والمتوسط والعالي، ويطلق حملات توعوية تسهم في تنمية الوعي الجمعي في مختلف المسائل التي تثير استقطابات مجتمعية.
- دمج أساليب التفكير الناقد في مختلف المناهج التعليمية وفي أساليب التدريس منذ مراحل التعليم المبكرة.

المراجع

- البابور، منصور، وطارق المجريسي، «تقرير اللامركزية»، مركز التعاون العالمي والبحث بجامعة دوسبورغ-أيسن، أغسطس 2013.
- بيير، شارون هس، وباتريشيا ليفي، البحوث الكيفية في العلوم الاجتماعية، ترجمة هناء الجوهرى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2011.
- الحصادي، نجيب، «احترازاات قيمية»، في المسح العالمي للقيم، منشورات مركز البحوث والاستشارات، جامعة بنغازي، 2014.
- استطلاع آراء الليبيين في الدستور، مركز البحوث والاستشارات، جامعة بنغازي، 2012.
- <http://www.worldvaluessurvey.org>

دور الهرمية الحضرية الوطنية في تمكين اللامركزية الإدارية في ليبيا

منصور البابور^(*)

مقدمة

لا يزال هاجس الحكم المركزي في ليبيا، وما ارتبط به من مركزية إدارية تحكمت في موارد البلاد الطبيعية والبشرية، يشغل بال كثير من المواطنين الذين عانوا طويلاً من ويلات المركزية الإدارية في بلد مترامي الأطراف تفصل بين تجمعاته السكانية مئات، بل آلاف الكيلومترات. فمُنذ الشهور الأولى لثورة فبراير سمعنا أصواتاً عدة تنادي بضرورة التخلص من عقدة المركزية ولزوم تقليص احتكار العاصمة للإدارة بشتى اختصاصاتها. وقد رأيت أن أوضح بعض الأمور المرتبطة بشكل الدولة المكاني الذي أستطيع أن أبدي فيه رأياً متخصصاً بحكم اهتمامي بالتنظيم المكاني والعلاقات المكانية في الدولة على المستويات: الوطني والإقليمي والمحلي. وبما أننا بصدد الحديث عما يسمى «بثقافة اللامركزية» نبدأ بالتأكيد على مفهوم «المواطن المنتمي» وإحساسه الجواني بالمكان الذي يعيش فيه، وتطلعه للمشاركة فيما يدور حوله من أحداث. وفي اعتقادي أن خلق مثل هذا المواطن المنتمي والواعي يُعدّ أكثر أولويات المرحلة الراهنة إلحاحاً، بل أزعّم أنه يمثل حجر الأساس في البناء المستقبلي، أيّاً كان شكله، الذي ننشده لبلادنا.

فما خيارات اللامركزية؟ في سبتمبر 2011 نشرتُ مقالة على صفحات «ليبيا المستقبل»⁽¹⁾ ضمّنتها أفكاراً عن التحوّل من المركزية الإدارية إلى نظام الإدارة

(*) أستاذ شرف الجغرافيا بجامعة بنغازي.

(1) «الانتقال من المركزية الإدارية إلى نظام الإدارة المحلية (اللامركزية الإدارية) في ظل دولة الوحدة». المقالة موجودة أيضاً على الرابط التالي:

http://works.bepress.com/mansour_elbabouYr/12/

المحلية (اللامركزية الإدارية) في إطار دولة الوحدة أقتبس منها الفقرات التالية:

انتهاج سبيل اللامركزية الإدارية قائم على تقاسم الاختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس الإدارية المحلية التي ينتخب أعضاؤها من قبل المواطنين على مستوى المحافظة أو البلدية أو المدينة. وبوصفها تنظيمًا ديمقراطيًا، تعتمد اللامركزية الإدارية (أو الجغرافية) حكم الأكثرية من خلال التوزيع المكاني لجملة من الصلاحيات الإدارية المختلفة على أقاليم ومناطق الدولة الواحدة، ويشمل ذلك إدارة مشروعات التنمية الواقعة ضمن حدود تلك الأقاليم ومناطقها الحضرية والريفية. وبذلك تتيح اللامركزية الإدارية اهتمامًا أكثر بالمشاكل العاجلة للمواطنين من خلال تحميلهم المسؤولية ومشاركتهم الفاعلة في اتخاذ القرارات التي تمسهم بشكل مباشر بأسلوب ديمقراطي.

تُحدّ اللامركزية الإدارية من قدرات السلطة المركزية في التحكم في الوحدات المحلية، وتتيح فرصًا فاعلة لمشاركة المواطنين في سياسات مناطقهم أو مدنهم، وربما يؤدي ذلك إلى وجود سياسات متجددة تأخذ في الاعتبار التغيرات الطارئة في الظروف المحلية لهذه المناطق تتوافق مع جداول أولوياتها. ومن بين إيجابيات مشاركة المواطنين في شؤونهم المحلية زيادة وعيهم ببيئتهم واحتياجاتها الخاصة، كما قد يتولد عندهم إحساس الانتماء⁽¹⁾ إلى أماكنهم، وبأنهم أصبحوا فعلاً أصحاب القرار، ويتخلصون بذلك من شعور اللامبالاة (واللّانتماء) الذي كان سائدًا.

يكون الانتقال من المركزية الإدارية إلى النظام اللامركزي وتفويض الإدارات المحلية بمهامها بشكل تدريجي وبدون مبالغة في التطبيق لصالح الشؤون المحلية بحيث لا تتأثر أركان الوحدة الوطنية. ومن ذلك أن تتوافق مشاريع ومخططات التنمية المحلية مع المخططات الوطنية عندما يحين الوقت لإعمار ليبيا وإعادة

(1) وأقصد بذلك الانتماء الجواني، أي هوية المواطن مع المكان الذي يعيش فيه، وهو الانتماء الوجودي الذي يُعد أهم أشكال الانتماء الذي يختبره الأفراد والجماعات عندما يكونون في منازلهم أو في مدينتهم أو في إقليمهم ووطنهم. يختبرونه باللاوعي وبفيض من المعاني والدلالات التي تُعرف الأماكن بها وتُفهم من خلالها.

بناء قطاعات الاقتصاد والمالية والتخطيط الحضري والإقليمي والبنية التحتية والتعليم والصحة.

أما فيما يتعلق بعدد المحافظات أو البلديات (أو ما يُتفق على تسميته وحدات أو مراكز للإدارة المحلية) وأعداد سكانها وتعيين مساحاتها ورسم حدودها، فهذا شأن مهم آخر يتطلب دراسة مستفيضة للظروف الطبيعية والبشرية للأقاليم المختلفة.

التوزيع المكاني لوحدات الإدارة المحلية مرتبط بشكل وثيق بنظام التوزيع الانتخابي الذي يتطلب، بدوره، وضع حدود للدوائر الانتخابية على مستوى الدولة أو جزء منها، أو إعادة رسم لحدود قائمة لغرض استيعاب التغيرات في أعداد السكان وفي الكثافة السكانية وتوزيعها. ويأتي تقسيم الدولة إلى محافظات أو بلديات بموجب قاعدة تشريعية (قانون التوزيع الانتخابي).

ليبيا «أمة من المدن»⁽¹⁾ حيث يعيش الغالبية العظمى من السكان في مراكز حضرية تنتظم في شكل هرمية من مراكز الخدمات ذات درجات متعددة. وعلى الرغم من رقعة البلاد الشاسعة، وانخفاض الكثافة السكانية، فإن مدن البلاد وقراها كانت دائماً متصلة فيما بينها اجتماعياً وثقافياً ووظيفياً، لا باعتبارها وسيلة اقتصادية معيشية فحسب، ولكن من حيث إنها مصدر هوية لمجتمع متحرك، يتنقل أفرادها بحرية وباستمرار من مكان إلى آخر، بحثاً عن فرصة العمل والحياة المدنية. وبالطبع فإن المراكز الحضرية التقليدية، وتلك التي نمت وتوسعت بشكل كبير جداً منذ النهضة الاقتصادية التي وقّرها قطاع النفط في بداية الستينيات من القرن الماضي، قامت بدور المحور للأنشطة الاقتصادية المتفاعلة في طول البلاد وعرضها. مثلت هذه المدن أيضاً البوتقة التي انصهر فيها السكان الذين كانوا يعيشون حياة البادية والمهاجرين إليها من التجمعات الصغيرة والزراعية.

(1) Elbabour, Mansour, "Libya: A Nation of Cities", Libya tv (2011). Available at: http://works.bepress.com/mansour_elbabour/36/

وبوصفها دولة وحدة وطنية تنتهج اللامركزية الإدارية وتحكمها علاقات وظيفية واضحة من خلال نظامها الحضري المتوازن، فإن ليبيا سوف تأخذ مكانها عن جدارة بين الدول المتجهة بقوة وثبات نحو الديمقراطية والتعددية ونبد كل أشكال الاستبداد السابقة⁽¹⁾.

نظرتي إلى مسألة اللامركزية الإدارية ودور الهرمية الحضرية (أي الترتيب الحضري) في توفير هيكلتها وترسيخها مبني على الافتراضات التالية:

- ما يحثُّ على اعتماد نظام اللامركزية الإدارية هو بوضوح عجز الإدارة المركزيَّة عن توفير السلع والخدمات المختلفة لكافة مناطق البلاد بشكل مناسب وعادل.
- اللامركزية الإدارية تقترن بشكل وثيق بمفهوم التنمية المكانية الوطنية.
- التنمية المكانية في ليبيا تتطلب تخطيطاً متكاملًا يضمن التنسيق بين السياسات القطاعية المختلفة ويُعالج في الوقت نفسه مسائل الاستدامة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والبيئية.
- تُجسِّد بنية النظام الحضري في ليبيا بكل وضوح فكرة اللامركزية الإدارية وتمثل أهم دعائمها.

إذا، تستند الاعتبارات السابقة لتأسيس لامركزية موسَّعة على وجود علاقات متبادلة بين التنمية المكانية في ليبيا وتحليل عناصر منظومة المراكز العمرانية من جهة، وارتباطهما بدورهما بشكل وثيق بشروط اللامركزية الإدارية الجغرافية المنشودة، من جهة أخرى. وعلى الرغم من أنَّ التَّوقُّعات المُترتبة عن وَضع مَشروع يقوم على اللامركزية في ليبيا كبيرة، من الأفضل لربَّما النظر أولاً في جملة التَّحدِّيات التي تَقفُ في وَجه رَسم مَشروع كهذا.

(1) المرجع السابق

تحديات التنمية المكانية كثيرة وسأكتفي بذكر بعضها⁽¹⁾:

استندت السياسة المكانية الوطنية 2006-2030 على محاولة وضع خطوط عامة لتوزيع التجمعات السكانية وتخطيطها بناء على تقسيم البلاد إلى أربعة أقاليم تخطيطية تنقسم بدورها إلى ثمانية عشر إقليمًا فرعيًا تتفق تسمياتها وامتدادها الجغرافي في الغالب مع الوحدات الإدارية الرئيسة التي كانت تُعرف "بالشعبيات" وعددها اثنتان وعشرون. والملاحظ على التقسيم التخطيطي السابق التباين الكبير في مساحة الأقاليم التخطيطية وأعداد سكانها، وكذلك إغفاله لنمط التوزيع التراتبي للمراكز العمرانية الذي ينتج تلقائيًا اعتمادًا على أحجامها وتباعدها وأدوارها الوظيفية ضمن المنظومة الحضرية الوطنية وتفرعاتها الإقليمية والمحلية. وربما نتج عن تعيين "أقاليم تخطيطية" ووضع حدود اعتبارية لها تداخل مناطق نفوذ (أي مناطق خدمة) كثير من المراكز الحضرية، وعزل مناطق أخرى عن مجالها الإقليمي وتبعياتها الإدارية والوظيفية الفعلية.

استفحال ظاهرة الهيمنة الحضرية⁽²⁾ 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 عواصم الأقاليم الفرعية والمراكز الحضرية الأصغر حجمًا في الهرمية الحضرية والمناطق الريفية الأقل تطورًا.

انتشار المناطق العشوائية في تخوم المدن واستفحال ظاهرة الزحف العمراني ما يؤدي إلى تجاوز المخططات الحضرية والإقليمية بصورة خطيرة⁽³⁾.

(1) منصور البابور، «رابعًا: التحديات العاجلة وآفاق التنمية المكانية المستدامة للفضاء الوطني». في: مجلس التخطيط الوطني، الإستراتيجية الوطنية للتنمية المكانية: 2013 (غير منشور؟)

(2) Urban primacy

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

فكيف يمكن أن تُجسد بنية النظام الحضري في ليبيا فكرة اللامركزية الإدارية وتمثل داعمها الأكبر؟

كما أن ليبيا تأتلف في وحدة سياسية واحدة، كذلك نجد تجمعاتها السكانية تأتلف أيضاً في منظومة عمرانية متفاعلة واحدة. النظام الحضري المتوازن وظيفياً كفيل بالحد من ظاهرة تضخم العاصمة الوطنية والمدن الكبرى، كما يتيح فرصاً مواتية للمراكز الحضرية الأصغر حجماً للوعي بذواتها بوصفها أجزاء من منظومة أكبر لتنمية قواعدها الاقتصادية وتطويرها ما يؤدي إلى تقليل الخلخلة الوظيفية بين أجزاء المنظومة العمرانية الواحدة وربما يلغيها بالكامل. ولا شك أن تقوية النظام الحضري والوصول به إلى درجة عالية من التماسك والاتزان يعني في حد ذاته إضعافاً للمركزية الإدارية.

خلال العقد الأول بعد الاستقلال، والذي تزامن أيضاً مع فترة التنقيب عن النفط وبداية تصديره، تحول المجتمع الليبي بكثافة عالية نحو النمط الحضري الوظيفي. كان هذا راجعاً أساساً إلى التجانس الاقتصادي الاجتماعي/الثقافي اللافت الذي يربط بين ريفه وحضره، فلم يكن ثمة انقسام بين المدينة والريف، ولم تكن المدن على الإطلاق مناطق منغلقة على نفسها، فالواقع أن المدن والقرى ظلت مترابطة فيما بينها اجتماعياً وثقافياً ووظيفياً، ومن ثمّ فقد كانت تمسك بمفتاح الهوية الوطنية والوحدة. النظام الحضري قد يشكّل القاعدة التي نحتاج إليها لتأسيس تنمية مكانية متوازنة تأخذ في الاعتبار كافة المراكز الحضرية والبلدات والقرى الريفية الممثلة لعناصر المنظومة الحضرية الوطنية. وإذا ما أخذنا في الاعتبار اتساع الرقعة الجغرافية للبلاد وقلة عدد السكان وتوزيعهم غير المنتظم على الوحدات الإدارية المعمول بها حالياً، فإن تحليل النظام الحضري يوقّر مقياساً دقيقاً لدرجة التفاوت المكاني بين أقاليم البلاد وفروعها ومراكزها العمرانية. وقد يشكل النظام الحضري الإطار المفاهيمي (النظري والعملي) الذي

نحتاج إليه لتحديد درجات قوة أو ضعف القاعدة الاقتصادية لمراكز العمران المختلفة ويوضح الخلل القائم في أنماط توزيعها وتراتبها⁽¹⁾.

تساعد دينامية النظام الحضري على تحديد السياسات الوطنية والإقليمية والمحلية ووضع الخطط التنموية على هذه المقاييس الثلاثة وإجراءات تنفيذها، كما يؤدي تكامله بشكل خاص إلى النهوض بالتنمية الإقليمية والمحلية ويمنع حالة «عدم التوازن» في توزيع الأماكن المركزية ودرجات تراتبها الوظيفي، وهو ما يتحقق من خلال تقليص الفجوات في النظام التراتبي وتحقيق التكامل الوظيفي بين عناصر منظومة الأماكن المركزية.

ما احتمالات التصميم اللامركزية؟

في دراسة سابقة قد تندرج ضمن البحوث البينية عن اللامركزية في ليبيا واحتمالات التصميم لها، قُمت مع آخرين⁽²⁾ بتقصي مجموعة من القضايا حول كيفية تصميم بنية لامركزية في ليبيا، وقدم كلُّ منا اقتراحات وتعليقات من منطلق اهتماماته واختصاصه شكّلت محاور النقاش. خلصت الدراسة إلى أن احتمالات التصميم لصيغة لامركزية للحكومة تشمل مكونين اثنين، غالبًا ما يكونان مترابطين: مكونًا شكليًا Formal يوفر هيكلًا للبنية العمودية في بلد ما، ومكونًا فعليًا Substantive من أجل توزيع الصلاحيات والاختصاصات ضمن

(1) يجري تقييم أداء الاقتصاد المحلي من خلال تحليل القاعدة الاقتصادية للمراكز الحضرية لمعرفة درجة أدائها الوظيفي في مناطقها التابعة ومحيطها الإقليمي، أي معرفة قوة القطاع الأساسي Basic sector الذي يجلب الدخل لمراكز الخدمات مقارنة بالقطاع غير الأساسي، Non-Basic sector (القطاع التابع).

(2) أسهمت مع ماركوس بوكنفورد من مركز التعاون العالمي والبحث في جامعة دوسبورغ-أيسن بألمانيا، والأستاذ طارق المجريسي من مؤسسة صادق بطرابلس، في كتابة تقرير باللغة الإنجليزية عن اللامركزية في ليبيا نُشر (مع ترجمة عربية) في أغسطس 2013 بمعرفة المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ورعاية مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي ومؤسسة صادق بطرابلس. انظر:

Markus Bockenforde, Mansour Elbabour, and Tarek Megerisi, Decentralisation in Libya. Democracy Reporting International (August 2013). Available at: https://democracy-reporting.org/dri_publications/report-decentralisation-in-libya/

تلك البنية العمودية. يعالج المكوّن الشكلي للامركزية (يُدعى أحيانًا لامركزية جغرافية) بنية الحكومة من خلال تحديد مستوياتها، من المحلية إلى الوطنية، وعدد الوحدات الفرعية ضمن كل مستوى في الحكومة. بتعبير آخر، يجيب هذا المكوّن عن الأسئلة التالية: ما عدد مستويات الحكومة أو الإدارة الضروري للبلد؟ ما عدد الوحدات الضروري ضمن المستوى الواحد في الحكومة أو الإدارة، مثلًا ما عدد المناطق التي يجب تأسيسها على المستوى الإقليمي؟ إن أيًا من السؤالين قد يحدد بنى غير متماثلة، مما يعني أن بعض مستويات الحكومة أو الإدارة ربما لا توجد في كافة أنحاء البلد، بل في بعض مناطقه فقط. وتتعلّق المهمة التالية الأكثر تحديدًا بالتصميم المؤسّساتي في الوحدات: هل يجب أن يكون هناك فرع تنفيذي في الحكومة وحدها يطبق السياسات الوطنية، أو يجب أن يكون هناك سلطة تشريعية أيضًا تنفذ السياسات الإقليمية أو حتى سلطة قضائية تحكم بالقانون الإقليمي. يقيس المكون الفعلي للامركزية كيف تُملأ البنية الشكلية بالسلطات الفعلية (تُسمى عادة لامركزية وظيفية). ما الصلاحيات الفعلية الممنوحة لمستويات الحكم التي هي أدنى؟ قد يكون لبعض البلدان بنية شكلية مشابهة لكن تختلف إلى حد كبير فيما يتعلق بالسلطات والصلاحيات الممنوحة للمستويات المختلفة تُسمى عادة عمق اللامركزية. يختلف عمق اللامركزية في الأنظمة (الدول) في متصلٍ من تلك التي تعتبر مركزية إلى غيرها التي تعتبر عالية اللامركزية. ويمكن التمييز بين ثلاثة أشكال من اللامركزية: الإدارية والسياسية والمالية، وهذا يساعد جدًّا على قياس درجتها التراكمية (أي التصاعدية على سلّم اللامركزية). إلى أي مدى يرغب البلد أن يحقق اللامركزية؟ مع أن البنية الشكلية للامركزية لا تحدد عمقها، فإنها تحد من الخيارات الفعلية لها. البنية الشكلية والسلطة الفعلية الحقيقية مترابطتان (تعتمد إحداها على الأخرى): فمَنح صلاحيات واسعة النطاق في مستويات متدنية من الحكومة يتطلب إطارًا مؤسّساتيًا مناسبًا بالدرجة الأولى. إذا كانت الهيكلية الشكلية - مثلًا - لا تسمح بسلطة تشريعية منتخبة على المستوى دون الوطني، لا يمكن منح الصلاحيات التشريعية الفعلية لذلك المستوى، ومن

ثمّ سيؤثر تأسيس ثلاثة فروع منفصلة للحكومة، تنفيذي وتشريعي وقضائي، على المستوى دون الوطني، في عمق اللامركزية لدرجة ما⁽¹⁾.

مستويات الحكم والإدارة وتعيين حدود الأقاليم

اعتمدت دول مختلفة معايير مختلفة في تعيين حدود الأقاليم وفروعها ومناطقها المحلية من بينها العرق أو الدين أو التاريخ والجغرافية والاقتصاد، أو معتمدة على الوحدات الإدارية السابقة أو على احتمالات النزاع أو مجموعة من هذه المعايير أو غيرها. تستخدم الدراسة الحالية المعايير الجغرافية والاقتصادية أساساً لتعيين حدود الأقاليم. أمّا المعايير الأخرى المذكورة، باستثناء رُبما بعض الوحدات الإدارية الحديثة، فلا تتعلّق بموضوعنا؛ ذلك لأنّ ليبيا دولة مُتجانسة جدّاً سواء ثقافياً أو دينياً، من بين كل البلاد في إفريقيا والعالم العربي، وتؤكدُ درجة التّحضر (سكنى المدن) المُرتفعة نسبياً وكونُ المُجتمع الليبيّ مجتمعاً مُتّناً نسبياً، هذا الاستنتاج.

الأماكن المركزية. إذا، يمكن الاستعانة بمعايير جغرافية/ اقتصادية اعتماداً على المُسلّمات التي طرحها أصلاً والتر كريستالر في نظرية المكان المركزي⁽²⁾ التقليدية، وتفصيلاتها التي أوردها أوجست لوش⁽³⁾ لاحقاً، واستخدامها كأساس لتحديد مستويات الحكم والإدارة وتعيين حدود الأقاليم ومعايير هذا التحديد، بالإضافة إلى المسائل المتعلقة بعمق اللامركزية ودرجاتها. يتمثل جوهر نظرية كريستالر في مفهوم المكان المركزي الذي يشير إلى أي موضع استقرار بشري يقدّم وظائف مركزية في شكل سلع وخدمات لسكانه وسكان المناطق المجاورة؛ ومنذ

(1) اللامركزية في ليبيا، المرجع السابق، ص ص: 9-10.

(2) Christaller, W., Central Places in Southern Germany, trans. C.W. Baskin, Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ, 1966. (originally published in German in 1933, Die zentralen orte in Suddeutschland).

(3) Lösch, A., (1954) The Economics of Location. Translated from Second Revised Edition by William H. Woglom with the assistance of Wolfgang F. Stolper. New Haven and London: Yale University Press. (originally published in German in 1941, Die raumliche ordnung der vertshaft).

الإلمام بها على نطاق واسع في ستينيات القرن الماضي صارت النظرية الإطار المنشود لتفسير التباين في أحجام الأماكن المركزية وتباعدها وتوزيعها على مدى الفضاء الاقتصادي. ولعلّ أحد أهم استحقاقاتها أن المدن تتراتب على شكل هرمية منتظمة بناء على أحجامها وتباعدها وتوزيعها على الصعيدين الوطني ودون الوطني، أي الإقليمي وتفرعاته. تعرّض نموذج الأماكن المركزية منذ استهلاله المبكر للنقد والتحصيص والتعديل من باحثين في مجالات متعدّدة رأوا فيه أداة ملائمة للتخطيط المكاني مستخدمين في ذلك تنوعاً من الوظائف الاجتماعية/الاقتصادية متعلقة بمسائلهم البحثية المحدّدة⁽¹⁾. ولتفسير الانتظام وراء التباين في المحتوى الوظيفي للأماكن المركزية وتراتب توزيعها المكاني، تفترض النظرية وجود مبدأين يعملان معاً لتعزيز المكان المركزي، أولهما: مستهل السكّان⁽²⁾، أي حد أدنى من القوة الشرائية تحتاجها منشأة (مؤسسة، منظمة) ما لضمان قابليتها اقتصادياً للوجود في المكان، وثانيهما: مدى السلعة⁽³⁾، أي المسافة القصوى التي يقبل المستهلك بقطعها لشراء سلعة أو الحصول على خدمة معينة.

يقوم السكان بدور محوري في تحديد المنطقة التابعة لكل مركز حضري، وذلك من خلال حركتهم وتنقلهم اليومي في سبيل الحصول على ما يلزمهم من خدمات وسلع مختلفة. وهذه الخدمات والسلع تتدرّج بدورها إلى فئات، بعضها عالية الدرجة وأكثر بعداً عن أماكن إقامة السكان، ما يتطلب قطع مسافات أطول في سبيل الحصول عليها. يشار إلى مدى السلعة أو الخدمة بالحد الخارجي للطلب عليهما من المستهلكين الذين سوف يتجهون إلى مكان مركزي آخر لتلبية احتياجاتهم

(1) لعلّ أوجست لوش أول المعترفين بقصور نموذج الأماكن المركزية وحاجته إلى مزيد من التطوير، مؤكداً قابلية النموذج لاستيعاب العناصر الدينامية ضمن الصورة المكانية. يقول في تقديمه للطبعة الأولى من كتابه (1939): "I have been less interested in outlining a theory that is complete than one that is capable of further" development; and I believe, for example, that, on the basis of the theoretical foundation given, "dynamics could easily be introduced into the spatial picture

المصدر السابق، صفحة: xiii.

(2) Population Threshold

(3) Range-of-a-Good

من سلع وخدمات مختلفة في المناطق الواقعة خارج مدى مكان مركزي معيّن.

عند تطبيق نظام اللامركزية في ليبيا، تعطينا معرفة التأدية الوظيفية لمراكز الخدمات وتحديد مدى نفوذها (أي منطقة السوق المرتبطة بها أو دائرة نشاطها) من إشكالية قرار إدخال مستويات الحكم والإدارة بشكل مُتماثل⁽¹⁾ في جميع أرجاء الدولة أو بشكل غير مُتماثل⁽²⁾ في بعض المناطق فقط. تُعطى المراكز بناءً على تأديتها الوظيفية المحسوبة مكانياً رُتباً في تدرُّج هَرَمِيٍّ وظيفيٍّ على المستوى الوطنيِّ كما على مستوى الأقاليم والأقاليم الفرعية. وهكذا يُقاسُ مستوى الحكم أو المستوى الإداري لموقع ما بحسب الرتبة التي تحصل عليها في التدرُّج الهرميّ الوظيفيّ للأماكن المركزية (أي مراكز الخدمات)⁽³⁾. جدير بالذكر أن نظام التدرُّج الوظيفيّ المذكور أعلاه يعمل بشكل هرميٍّ متداخل، أي أنه يسمَحُ بإدخال أكثر من مستوى حكم واحد يعمل في الموقع (المكان) نفسه.

وحيث إن اللامركزية عمليةٌ تغيير سياسيّة واقتصادية تشتملُ على نقل المسؤوليات، ينبغي تحديدُ مستويات الحكم المختلفة في الدستور القادم بوضوح، وهذا قد يضمنُ تفويضَ المسائل الماليّة والإداريّة إلى أطراف مُختلفة في الوحدات المحليّة كالمحافظات والبلديات وفروع البلديات.. إلخ⁽⁴⁾. يقودنا هذا

(1) Symmetric Decentralization

(2) Asymmetric Decentralization

(3) قد يتطلب الأمر تحديد مستويات الحكم وتنظيمها في الدستور مباشرة في حالة تعدّد مستويات الحكم (أي المستوى الوطني ومستويات دون الوطني). وفي جميع الأحوال، يشار إلى منهجية الأماكن المركزية المتسمة بالديناميكية والفاعلية المستمرة بوصفها أساس هذا التحديد. وهكذا مَ إدراج المعايير الوظيفيّة التي تضمنتها نظرية المكان المركزي في الدستور لتعيين حدود الأقاليم التخطيطية والأقاليم الفرعية كما الحدود المحليّة للمستويات التي هي أدنى.

(4) قد تتطابقُ مستويات مراكز الحكومة مع مستويات الهرميّة الوظيفيّة للأقاليم الأمر الذي يسمَحُ بتغيير الرُتب في الحكومة المحليّة وفقاً للتغيير الذي تشهده الأقاليم الوظيفيّة. وفي جميع الأحوال، لا يَجِبُ أبداً تحديدُ الأقاليم أو فروعها، وكذلك مناطق خدمة الأماكن المركزية وتغيير حدودها أو تعديل شكلها وامتدادها إلا بموجب معايير جغرافيّة / اقتصادية وظيفيّة صرفة، هذه المعايير كفيلة بذلك لطبيعتها الديناميكية كما يَبين نموذج الأماكن المركزية وحسب معطيات التنظيم المكاني والهرمية الحضرية الوظيفية التي يستند إليها.

إلى التساؤل عن مسؤولية الرقابة على المستويات دون الوطنية ومتابعة نشاطها، ومن يتولى أمرها؟ لقد افتقرت ليبيا خلال تاريخها الحديث إلى نظام مُسألة صالح (ناهيك بغياب الشّفاقيّة) فلم يَكُن بإمكان الحكومة المركزيّة ولا الجماعات المحليّة تاديّة رقابة فعّالة على أداء الوحدات الإداريّة السّابقة. وبما أنّ المواطنين يحملون همّ حقّ المُسألة في الأنظمة الديمقراطيّة، على المسؤولين المحليّين إزاء، ومنطقيّاً، أن يكونوا مسؤولين أمام الجماعات المحليّة التي انتخبهم في بادئ الأمر. عموماً، تتّصفُ سيرورة وضع حدود للأقاليم على مختلف مقاييسها بالديناميكيّة جدّاً. "فمراكز" الأقاليم والأقاليم الفرعيّة كما و"المراكز" المحليّة، أي المُدن والبلدات المتوزّعة في النّظام الوطنيّ الحضريّ، تتنافسُ بطبيعة الحال حول المدى الاقتصادي الذي يمكن أن تصله خدماتها لكي تنمو وتوسّع مناطق نفوذها لتشمل المناطق المحيطة بها. لذا سيؤخذُ بالطبع حدُّ أدنى لعدد السّكان أو حدُّ أدنى لحجم القوّة الشرائيّة بعين الاعتبار في تعيين المستويات المُختلفة للمؤسّسات الاجتماعيّة والسياسيّة والمنشآت التجاريّة في مكان مُحدّد⁽¹⁾.

أي درجة من اللامركزية الإدارية قد ينظر في اعتمادها للوحدات الفرعيّة؟ يعتمد ذلك على ما وصلت إليه تنسيقات اللامركزية. يكاد يُجمّع السكان أنّ ليبيا ستؤدّي عملاً أفضل بوصفها دولة لامركزية وحدوية تُؤمّن لحكم رشيد وشفافيّة مُسألة أكثر تأثيراً وتأميناً فعّالاً للخدمات والبضائع المختلفة. وهنا، تأتي الحاجة إلى منهج التنظيم المكاني لتفويض بعض السلطات الإدارية والماليّة من الحكومة المركزيّة إلى الوحدات المحلية، حيث يبقى تفويض السلطة والموارد من المركز إلى مستويات أخرى من الحكم جوهر أي نظام إداري ناجح.

(1) الضامن لتفادي حدوث ازدواجية في الدوائر والمؤسّسات الاقتصاديّة والتعليميّة والصحيّة وغيرها، فهذه أيضاً مسألة جغرافية/وظيفية حيث يتحكم في أحجام هذه المؤسّسات ونمط توزيعها وتباعدها عن بعضها عوامل الموقع وحجم الطلب (أو حجم السّكان أو القوّة الشرائيّة) على الخدمات التي تقدمها أو السلع التي تبيعها. ويترتب على ذلك تحديد امتداد وحجم المنطقة التابعة لكل مركز حضري وهو ما يسعى اصطلاحاً بمنطقة نفوذ المدينة أو منطقها التجاريّة.

خاتمة

ما يحث البلاد على اعتماد نظام اللامركزية هو بوضوح عدم قدرة الإدارة المركزية على توفير الخدمات بشكل مناسب وعادل، إلا أنه ينبغي على اللامركزية أن تُقرن بمفهوم وطني للتنمية المكانية لكي تصبح أكثر فعالية ولكي تنجح البلاد في تطبيقها. تقتضي التنمية المكانية في ليبيا تخطيطاً متكاملًا يضمن التنسيق بين السياسات القطاعية المختلفة ويُعالج في الوقت نفسه مسائل الاستدامة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والبيئية. وعلى الرغم من أن التوقعات المترتبة على وضع مشروع يقوم على اللامركزية في ليبيا كبيرة، لربما من الأفضل أولاً تحديد التحديات الأساسية التي تقف في وجه رسم مشروع كهذا. لا تعني اللامركزية الإدارية بالضرورة استقلال الوحدات الإدارية عن بعضها، بل على العكس تمامًا فهي تعمل ضمن منظومة أكبر يمثلها النظام الحضري الوطني الذي يشتمل على كافة المدن والبلدات المتفاعلة مع بعضها في البلاد وتدرجها وظيفيًا في شكل هرمية من الأماكن، حيث ينشأ عن هذا التفاعل نموها وتطورها وفق افتراضات نظرية الأماكن المركزية ومبادئها التي تنظر لكل مكان مركزي، بصرف النظر عن حجمه، بوصفه مركز خدمات لسكانه وسكان المناطق المجاورة. أيضًا، باعتماد مبادئ هذا النموذج لن نحتاج لوضع حد أدنى لعدد الأقاليم أو عدد سُكانها أو حجم الموارد بها؛ إنما يُمكن تحديد الأقاليم بحسب وظائفها، أي تعيين الحدود وفقًا للأنشطة الاقتصادية وللروابط الاجتماعية التي تعزز إقليمًا معينًا. لتفسير الانتظام وراء التباين في المحتوى الوظيفي للأماكن المركزية وتراتب توزيعها المكاني، تفترض النظرية وجود مبدئين يعملان معًا لتعزيز المكان المركزي، أولهما: مستهل السكان، أي حد أدنى من القوة الشرائية تحتاج إليها منشأة (مؤسسة، منظمة) ما لضمان قابليتها اقتصاديًا للوجود في المكان، وثانيهما: مدى السلعة، أي المسافة القصوى التي يقبل المستهلك بقطعها لشراء سلعة أو الحصول على خدمة معينة. يقوم السكان بدور حاسم في تحديد المنطقة التابعة لكل مكان مركزي، وذلك من خلال حركتهم وتنقلهم اليومي في سبيل الحصول على ما يلزمهم من

خدمات و سلع مختلفة. بعض السلع والخدمات عالية الدرجة وأكثر تباعداً عن أماكن إقامة السكان، ما يتطلب قطع مسافات أطول في سبيل الحصول عليها، ومن أمثلتها مكاتب رئاسة الإدارات العامة والشركات الكبرى ومؤسسات التعليم العالي والمستشفيات والعيادات الطبية المتخصصة ومكاتب المحاماة وغيرها من الخدمات المهنية المتخصصة، وبعضها الآخر منخفض الدرجة وقريب من موقع السكن مثل المدارس الابتدائية ومحلات البقالة ومحطات توزيع الوقود وغيرها من المنشآت الصغيرة. إذًا، المسألة مكانية/اقتصادية صرف (عرض وطلب، ومنافسة ومسافة،... إلخ) ولا تتقرّر لمجرد وجود رغبة في إنشاء مؤسسة خدمية ما، جامعة على سبيل المثال، على بُعد مسافة قصيرة من جامعة قائمة. وينطبق ذلك على كافة مؤسسات الاقتصاد الحضري الخدمية والسياسية والتجارية على اختلاف أنواعها. أخيرًا، في حالة ليبيا حيث يُقيم الغالبية العظمى من السكان في مراكز حضرية متعدّدة الدرجات على سُلّم الهرمية الحضرية، مع كون المجتمع الليبي مجتمعًا متنقلاً نسبيًا - فقد يعزّز ذلك مقترح اللامركزية الموصوف في هذه الورقة

مصادر

- ماركوس بوكنفورد؛ منصور البابور؛ طارق المجريسي، اللامركزية في ليبيا. منظمة التقرير عن الديمقراطية. متاح عبر الانترنت:
https://democracy-reporting.org/dri_publications/report-decentralisation-in-libya/
 - الهيئة العامة للمعلومات، النتائج النهائية للتعداد العام للسكان لسنة 2006.
 - مصلحة التخطيط العمراني، السياسة المكانية الوطنية: 2006-2030.
 - مشروع الجيل الثالث للمخططات: نطاق طرابلس التخطيطي.
 - مشروع الجيل الثالث للمخططات -2000-2025، تقرير إقليم بنغازي التخطيطي (2010).
 - التقرير الوطني للتنمية البشرية في ليبيا (2002).
 - منصور البابور، "الهوية الليبية والوحدة الوطنية في إطار التاريخ والجغرافيا"، محاضرة عامة أقيمت بمدّج سناء محيدلي بكلية الطب، جامعة بنغازي، ضمن ندوة نظمها الجمعية الليبية لأصدقاء اللغة العربية عن «ليبيا. اللغة والهوية والوحدة». بنغازي: 22 إبريل 2012.
 - «الانتقال من المركزية الإدارية إلى نظام الإدارة المحلية (اللامركزية الإدارية) في ظل دولة الوحدة».
 - <http://www.libyaalmostakbal.net/news/clicked/13437>
 - المقالة موجودة أيضاً على الرابط التالي:
http://works.bepress.com/mansour_elbabour/12/
 - «الإدارة المحلية في إطار دولة الوحدة»، مقالة أعدت للمؤتمر العام الأول للنخب الوطنية والشخصيات الاعتبارية المتميزة، بنغازي: 12-14/05/2012.
- انظر:

<http://www.libya-al-mostakbal.org/news/clicked/22661>

- _____ ، «رابعًا: التحديات العاجلة وآفاق التنمية المكانية المستدامة للفضاء الوطني». في: مجلس التخطيط الوطني، الإستراتيجية الوطنية للتنمية المكانية: 2013 (غير منشور).

- Berry, Brian J.L., Relationships Between Regional Economic Development and the Urban System: The Case of Chile. TIJDSCHRIFT VOOR ECON. EN SOC. GEOGRAFIE Vol. 60, Issue 5, Sep. 1969: Pages 283307-.
- <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.14679663.1-969.tb00469.x>
- Bockenforde, Markus; Elbabour, Mansour; and Megerisi, Tarek, Decentralisation in Libya. Democracy Reporting International (August 2013). Available at:
- https://democracy-reporting.org/dri_publications/report-decentralisation-in-libya/
- Christaller, W., Central Places in Southern Germany, trans. C.W. Baskin, Prentice Hall: Englewood Cliffs, NJ, 1966. (originally published in German in 1933, Die zentralen orte in Suddeutschland).
- De Goel, Bastiaan, et. al., Functional Polycentrism and Urban Network Development in the Greater South East, United Kingdom: Evidence from Commuting Patterns, 1981–2001. Regional Studies, Vol. 44.9, pp. 1149–1170, November 2010.
- <https://pdfs.semanticscholar.org/632f/6fef3358f8c46998bf75f79b259e97c6bae.pdf>
- Guo, Y.Z. (2018) An Overall Urban System: Integrating Central Place Theory and Urban Network Idea in the Greater Pearl River Delta of

- China. Journal of Environmental Protection, 9, 12051220-. <https://doi.org/10.4236/jep.2018.912076>
- Hall, C. Michael (2006), Space-Time Accessibility and the Tourist Area Cycle of Evolution: The Role of Geographies of Spatial Interaction and Mobility in Contributing to an Improved Understanding of Tourism. Available at:
 - https://www.academia.edu/151962/Space-time_accessibility_and_the_tourist_area_cycle_of_evolution_The_role_of_geographies_of_spatial_interaction_and_mobility_in_contributing_to_an_improved_understanding_of_tourism?auto=download
 - HSU, Wen-Tai, et. al., Optimal City Hierarchy: A Dynamic Programming Approach to Central Place Theory. (2014). Journal of Economic Theory. 154, 245273-. Research Collection School of Economics. Available at:
 - https://ink.library.smu.edu.sg/soe_research/1642
 - Irwin, M.D. and Hughes, H.L., Centrality and the Structure of Urban Interaction: Measures, Concepts, and Applications. The University of North Carolina Press: Social Forces, September 1992, 71 (1): 17-51.
 - Jiwei Li, et. al., "A Novel Analysis Method of Geographical Centrality Based on Space of Flows", ISPRS Int. J. Geo-Inf. 2017, 6, 153; doi:10.3390/ijgi6050153
 - www.mdpi.com/journal/ijgi
 - Lösch, A., (1954) The Economics of Location. Translated from Second Revised Edition by William H. Woglom with the assistance

of Wolfgang F. Stolper. New Haven and London: Yale University Press. (originally published in German in 1941, Die raumliche ordnung der vertshaft).

- <http://www.economia.unam.mx/cedrus/descargas/economicsoflocat00ls.pdf>
- Rodriguez-Pose, Andres and Ezcurra, Roberto, Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography* 10 (2010) pp. 619–644.
- Smith, J.W., & Floyd, M.F. The urban growth machine, central place theory and access to open space. *City, Culture and Society* (2013).
- <http://dx.doi.org/10.1016/j.ccs.2013.03.002>
- Yerkes, S. and Muasher, M., Decentralization in Tunisia: Empowering Towns, Engaging People. Carnegie Endowment for International Peace (2018). Available at: CarnegieEndowment.org/pubs.
- Zhong, C., M., et. al., “Revealing Centrality in the Spatial Structure of Cities from Human Activity Patterns.” *Urban Studies* 54 (October 16, 2015), pp. 437455-. Available at: <http://hdl.handle.net/1721.1109118/>

اللامركزية في ليبيا

مدى وضوح الرؤية المؤسسية للحكم المحلي

في حقب الإدارة العامة الليبية (1951 – 2019)

أنس أبوبكر مصطفى بعيرة^(*)

مقدمة

إن تحدي الإصلاح المؤسسي واللامركزية يلتقيان في أن كليهما يتسمان بعدم وجود توافق كامل حولهما وتعدد وجهات النظر بشأنهما، لكن ذلك لا ينفي على الإطلاق ارتباطهما معاً عند الحديث عن الإصلاح والاستقرار في نظام الإدارة العامة. إنه من الصعب ضبط مفهوم متكامل حول الإصلاح المؤسسي لكل المجتمعات، وذلك نظراً لارتباط هذه العملية المعقدة بخصوصية المجتمعات والسياق الوطني المؤسسي في كل دولة. لكن من ناحية الهدف، فإن المفهوم يشير إلى السعي نحو هدف إحداث تغيير مؤسسي Institutional Change يُفضي إلى عملية مراجعة وإعادة هيكلة مؤسسات الدولة والتبديل الإيجابي في الهياكل والسياسات لنظام سياسي واقتصادي ما. في هذا الصدد وفي إشارة واضحة للسعي نحو "توطين اتفاق جامع" داخل النظام السياسي حول الهوية المؤسسية، يُعرّف كلٌّ من (Streeck & Thelen, 2005) التغيير المؤسسي بأنه ذلك "التحول في علاقات القوة الحكومية والعلاقات والترتيبات الاقتصادية وإعادة التفاوض بشأنها في الدولة والمجتمع"، كما عرفه (Compbell, 2004) بأنه التطور التدريجي الذي يفضي إلى التوازن المؤسسي وإنهاء حالة الخلل في مكونات النظام المؤسسي. ووفقاً لتعريفات الإصلاح المؤسسي؛ من الطبيعي أن توظيف اتفاق مؤسسي جامع على اللامركزية في ليبيا لا يزال بعيد المنال؛ نظراً لعدم وجود وعي بكيفية وأهمية وجودها في المستويات

(*) أستاذ مساعد الإدارة العامة بجامعة بنغازي

المؤسسية للدولة اللازم تحديد ما هو منها للحكم الوطني وما للحكم المحلي؛ حتى يترسخ الإصلاح المؤسسي بالكامل في الدولة.

نقاش غير محسوم في جدل اللامركزية

إن تقسيم السلطة في الإدارة الحكومية العامة هو عملية مؤسسية بالدرجة الأولى؛ لكونها تعتمد بدرجة أساسية على "مبدأ إعادة التفاوض" الذي تمت الإشارة إليه عند طرح تعريف الإصلاح المؤسسي أعلاه. وقد يكون هذا المبدأ مقترناً كذلك بمبدأ "التصالح" الوطني.

مشكلة البحث

ترى هذه الورقة أن عدم حسم جدل اللامركزية في ليبيا حتى الوقت الراهن يرتبط ارتباطاً وثيقاً بعدم وضوح الرؤية المؤسسية والتنظيمية للدولة الليبية، تلك الرؤية التي يفترض أن تتبنى الإصلاح المؤسسي لكثير من مظاهر التشويش وعدم الاستقرار التي تعترى البناء المؤسسي للدولة يكون قائماً على تقديم "هوية مؤسسية واضحة ومستقرة" وباتفاق سياسي ومجتمعي واسع. من ثم تنطلق الإشكالية من التساؤلات التالية:

لماذا يمثل عدم الاتفاق على وحدات الحكم المحلي في المستوى المؤسسي المحلي (الاتفاق المستقر على ولايات، محافظات، بلديات، محليات) أحد أسباب تأخير حسم جدل اللامركزية؟

ما الأسباب التي أحدثت التصادم بين الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات النافذة للامركزية مع الواقع الفعلي؟

ما الرؤية المؤسسية والتنظيمية اللازمة لتوطين اتفاق مؤسسي جامع يحسم جدل اللامركزية في ليبيا ويحقق هدف الإصلاح والاستقرار المؤسسي؟

ما الدوافع الرئيسة لمطالبات اللامركزية بأطرافها: السياسية (النظام الاتحادي المؤسس لليبيا) والإدارية التنفيذية (في نظم الإدارة المحلية)؟

ما المستويات والوظائف الإدارية والسياسية والمالية والقضائية والقطاعات التي يجب أن يحسم فيها الجدل حول عمق اللامركزية؟

إلى ماذا يؤشر واقع القدرات المؤسسية للحكم المحلي الليبي "الأكثر ظهورًا في ممارسات اللامركزية الإدارية التنفيذية" في الماضي والواقع الراهن والمستقبل؟

فرضيات البحث

إن إجابات الأسئلة السابقة الذكر سوف تمثل تأكيدًا لنتائج وتوصيات تحليل مسار التبعية المؤسسي للامركزية والإصلاح المؤسسي، فيما سيتم قبول الفرضيات التالية أو عدم قبولها بناء على تقييمهما: تنص الفرضية الأولى على أن: "يمثل عدم الاتفاق على هوية مؤسسية وطنية جامعة للحكم الوطني في ليبيا والنظم والقضايا الفرعية المنبثقة عنه - المؤثر الأساسي في عدم حسم جدل اللامركزية في ليبيا بأطرافها والنظم والإجراءات والقضايا والسياسات المنبثقة عنها، وهذا أفضى إلى تقلبات متعددة سابقة في هياكلها وتشريعاتها، ثم إلى جمود وفوضى وعدم وضوح الرؤية المؤسسية التنظيمية فيها خلال ما بعد فبراير 2011".

الفرضية الثانية: "أدى التغيير المؤسسي المفاجئ غير الناضج لإدارة الحكم المحلي ولامركزيته السياسية الدستورية إلى وجود اختلالات حقيقية في تحديد نوع مستقر وثابت للحكم المحلي وفي نمط اللامركزية بداخله، وهو ما تجسد في تصادم الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات النافذة وسلبيات أخرى، وتجسد كذلك في استمرار مطالبات التهميش المستمرة، التي ترد باستمرار من إحدى ركائز نظام الحكم المحلي المؤسس للدولة الليبية (أي إقليم برقة)".

منهجية البحث

تقوم هذه الورقة على مسار التبعية المؤسسي Institutional Path Dependency وهو أحد مداخل المؤسسة الجديدة New Institutionalism الذي يقوم على فكرة أن كثيرًا من سياسات ومؤسسات ونشاطات الحاضر هي وليدة لتأثير الحاضر وتتكامل معه. إن مسار التبعية المؤسسي يقوم على توظيف التاريخ من أجل فهم السياق التاريخي للظواهر السياسية والإدارية والاجتماعية Mahoney (2006 & Schensul).

القسم الأول- اللامركزية والإصلاح المؤسسي: اعتبارات نظرية عامة

إن دراسة ظاهرة اللامركزية في علاقتها بالإصلاح المؤسسي من خلال مسار التبعية المؤسسي ترتب ضرورة وجود آليات التغيير المؤسسي التالية (2010 Beyer):

- آلية تفسير وتحليل التحول والتغيير في المؤسسات وتكاليف هذا التحول والبيئة التي تحيط به.
- آلية تفسير وتحليل التتابع والتعاقب وفعالية الأنشطة المؤسسية الجديدة التي تنبثق من هذا التعاقب بفعل تأثيرات البيئة.
- الآلية الوظيفية التي تنظر إلى تحليل حدوث فعالية التغيير والتبدل في وظائف وهياكل المؤسسات من جراء التتابع التاريخي لمؤسسات الحكم المحلي.
- آلية تحليل التكامل المؤسسي بين المنظمات المحلية والوطنية.
- آلية تحليل الشرعية في التحول من نظام إلى آخر في الحكم المحلي.

إذاً، يبرز مسار التبعية المؤسسي بوصفه مدخلاً حديثاً يلتفت لتأثير مؤسسات وسياسات الماضي في الواقع المؤسسي الحاضر، حيث عُدَّ هذا المدخل منبعاً أساسياً لبدايات التفسير والتحليل عن الإصلاح والتغيير والتطوير والتكامل المؤسسي في

أنظمة الإدارة العامة (Thelen 1996; Schmidt 2006). إن المؤسسة التاريخية قدمت إضافات في كيفية فهم تطور مؤسسات الحكم المحلي والوطني، بوصفها مجموعات من الممارسات التنظيمية. هذا المسار المؤسسي أيضًا يميل إلى تأكيد قضايا التسلسل الزمني في التطور (التتابع)، وتوقيت الأحداث المؤسسية، ومراحل التغيير السياسي وتأثيراته في فعالية التغيير المؤسسي ومخرجات السياسات العامة (Hall and Thelen 2006). ولعلّ النقد الأساسي الذي تم توجيهه لأدب المؤسسة التاريخية في تفسير الإصلاحات والتغييرات المؤسسية - هو تركيزه على تفسير التغييرات تأسيسًا على الهياكل والتنظيمات فقط بشكل فني، دون تقديم تحليل معمق للدور البشري السياسي Human Agency في عمليات الإصلاح المؤسسي (Schmidt 2006) وهو ما يبرز الحاجة الملحة للبحث في أفكار السياسات العامة وخطاب الفاعلين وتحليل نصوص القوانين والوثائق تحليلًا كافيًا معمقًا من أجل الوصول إلى تفسيرات تقدم إجابات لأسئلة وفرضيات البحث. فالمؤسسات السياسية - ومنها الحكم المحلي - تتغير عبر الزمن حتى لو بشكل التحول الكلي الكبير، لكنها يجب أن تحافظ على التقاليد المؤسسية للدولة وتتابع الأنشطة المؤسسية وتحقيق نتائج جوهرية للأفضل لدى المؤسسات الحكومية (Mahoney and Thelen 2010) وأن يتكامل الماضي والحاضر والمستقبل.

اللامركزية والترتيبات المؤسسية الوطنية National Institutional Settings للحكيم الوطني والمحلي في الدولة

في سبيل ربط أدب اللامركزية بالخصوصية التي تميز كل نظام سياسي وفق السياق الوطني المؤسسي له من أجل تعميق فهم الخصوصية الليبية، يرى الباحثان الأوربيان في الاقتصاد السياسي (Schmidt and Radaelli 2004) أنّ تحليل أداء الأنظمة السياسية الدقيق في هذه الموضوعات يجب أن يجرى وفق «خصوصية أي نظام سياسي» وأن يقوم على فكرة دراسة (أفكار وقوانين وخطاب السياسات والإدارة العامة في سياقها المحلي) وأن فهم التغيير في السياسات العامة (اللامركزية هنا) لا يمكن استيعابه دون النظر إلى طبيعة «الترتيبات المؤسسية

الوطنية» المحيطة بتخطيط وتشريع وتنفيذ هذه السياسات ومدى تأثير نمط وتصنيف اتخاذ القرار في النظام السياسي (ملكياً، عسكرياً، ديمقراطياً، متعددًا، مركزيًا) على تخطيط وإدارة سياسات الحكم المحلي.

بناءً عليه، تُعرّف الترتيبات المؤسسية للنظام السياسي بأنها «الأطر والترتيبات المؤسسية والتنظيمية التي يستحدثها النظام من أجل تكوين وتشكيل وإدارة السياسات العامة في المجتمع، والتي تكون نابعة من الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لنشوء ذلك النظام السياسي ومراحل التطور التي يمر بها». إن الترتيبات المؤسسية تحدد «ثلاثة استحقاقات رئيسية» في سياسات الحكم المحلي القائمة على اللامركزية في دولة ما، هي: الأطر والسبل المؤسسية التي تترابط من خلالها مؤسسات الحكم المحلي مع مؤسسات الحكم الوطني، وتحدد كذلك أفكار إدارة سياسات الحكم المحلي القائمة على اللامركزية (كالإدارة الشعبية مثلاً).

أ- الأطر والسبل المؤسسية التي تمر عبرها سياسات الحكم المحلي Institutional

Venues

وهي تعني هياكل تخطيط، وصنعًا، وتنفيذًا، وتقويماً لسياسات الحكم المحلي القائمة على اللامركزية في النظام السياسي والإداري. في هذا الصدد، تختلف السبل والأطر والمواقع المؤسسية بحسب الطبيعة السياسية والاقتصادية وأسلوب ممارسة السلطة، ومعيارتقسيم السلطة في أي نظام سياسي، وبحسب طبيعة السياق المؤسسي الوطني في أي مجتمع. فتخطيط السياسات العامة المالية (تتولاه مجالس التخطيط العام أو الوطني)، أما تشريع السياسات العامة، فيقع على عاتق (البرلمان). وينصرف تنفيذ السياسات المالية إلى (الحكومة)، أما التقويم، فتتولاه (أجهزة الرقابة والمحاسبة العامة) في الدولة.

ب- أفكار تكوين وإدارة الحكم المحلي Local Governance Ideas

وتعني موقف الفاعلين ومتخذي القرار الرئيسيين في الإدارة الحكومية من

فلسفة تكوين سياسات الحكم المحلي وفقاً لشكل النظام السياسي والاقتصادي القائم في الدولة وبأساليب تنبُع من طبيعة فلسفة إدارة الحكم ومدى اقتناعهم بالإصلاحات والتغييرات المؤسسية من عدمها في حالات الفشل والنجاح ومواقف التغيير. أُنْدار السياسات العامة بمركزية الإدارة الحكومية، أم السياسات الفيدرالية (الاتحادية) القائمة على التوسع، أم هي الفردية في اتخاذ القرار عوضاً عن القواعد التعددية للتداول (Pluralistic Rules)؟

ج- طبيعة المسؤولين الرسميين وغير الرسميين وشبه الرسميين الذين يتولون إدارة الحكمين الوطني والمحلي

تؤدي الترتيبات المؤسسية النابعة من طبيعة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة إلى تشكيل ما يعرف بصانعي ومنفذي السياسات العامة الوطنية والمحلية. ومن الناحية السياسية، يفيد السياق المحلي لليبيا أن النظام السياسي والإداري بهذه الدولة كان يصنف على أنه خليط من الأنظمة العسكرية والشخصية السلطوية خلال الفترة (1969-2011) ليتحول فيما بعد ذلك إلى نظام انتقالي شبه ديمقراطي في التصنيف ما قبل الصناعي والإنتاجي (2011-2017). أما من الناحية الاقتصادية، فقد اتسمت الإدارة الاقتصادية والمالية في البلاد «بهيمنة القطاع العام Dominance of Public Sector» و«التخطيط المركزي الشامل» على كافة مظاهر النشاط الاقتصادي والإدارة المالية في الدولة، وهي ترتيبات مؤسسية سوف تلقي بلا شك بتأثيرها في علاقة البناء المؤسسي لشكل وطبيعة الحكم المحلي القائم على اللامركزية في البلاد. ونظراً لأن البناء المؤسسي وترتيباته يتجهان نحو سياسات محلية فعالة وذات كفاءة، فلا بد من معرفة أدوات وقدرات هذا البناء. فتعثر بناء الدولة خلال المرحلة الانتقالية قد سلط مزيداً من الضوء على خصوصية وقضايا ومشكلات الإصلاح المؤسسي والتي تبرز من أهمها قضية «معالجة قضية تدهور القدرات المؤسسية» للدولة في ليبيا Institutional Capacities التي تعرف الأمم المتحدة عملية بناء وتنمية القدرات المؤسسية بأنها «العملية التي تقوم من خلالها المؤسسات باكتساب

وتعزيز القدرات اللازمة والاحتفاظ بها لوضع أهداف إنمائية خاصة بها وبلوغها عبر الزمن» (NDP 2008).

إن تحليل القدرات المؤسسية في تنفيذ السياسات المحلية من خلال اللامركزية يتضمن القدرات المؤسسية الثلاثة التالية بالإضافة للقدرات الرمزية المتعارف⁽¹⁾ عليها:

1- القدرات المؤسسية الاستخراجية Extractive Capacities

تعرف هذه القدرات بأنها قدرة الدولة على رفع الدخل من خلال تعبئة الموارد المالية من خلال الضرائب وإنفاذ العقود في وجود حماية وتنظيم لحقوق الملكية (Ricciuti, et al. 2018) المادية والبشرية والمالية واستخراجها. هنا تلعب «فاعلية الحكومة» وحسن إدارة وتوظيف هذه الموارد والأموال دورًا كبيرًا في مدى كفاءة تنفيذ السياسات المحلية في قطاعاتٍ مختلفة في المجتمع.

2- القدرات المؤسسية التوزيعية Distributive Capacities

هي قدرات التنفيذ الهادفة إلى توزيع المنافع والقيم في المجتمع وفقًا لفكرة التوازن بين النظام السياسية والبيئة المحيطة بها. في هذا الصدد تبرز الأنشطة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية المحلية في سبيل توفير الفرص أمام الأفراد والجماعات في المجتمع وترسيخ العدالة التوزيعية Distributive Justice.

3- القدرات المؤسسية التنظيمية Regulative Capacities

وتجسدها جميع التعليمات الحكومية التي تتعلق بضبط ورقابة الأنشطة والسلوكيات الخاصة بالأفراد والجماعات في المجتمع من أجل توكي المصلحة

(1) تشترك معظم الأنظمة المؤسسية في تقديم وإدارة القدرات الرمزية (الخطب، والأناشيد، والعلم، والاهتمام بالتاريخ) ويمكن تحليلها كذلك مقترنة بالمؤسسية الاجتماعية وقضايا الهوية (على سبيل المثال قضية الجدل الدستوري حول العلم الوطني الليبي حاليًا).

العامة وتطبيق القانون في أرجاء الدولة. وفقاً لهذه القدرات المؤسسية التنظيمية، يمتد التنظيم والضبط المؤسسي لكل قطاع من قطاعات السياسات العامة، ومن أمثلة ذلك ضبط وتنظيم الشؤون الاقتصادية والمالية. إن أنواع القدرات المؤسسية السابقة تترجم أداء السياسات العامة المحلية ومخرجات الإدارة الحكومية بها بحسب أدبيات السياسات العامة، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتضامن مع أدبيات الرشيد Good Governance في أن القدرات المؤسسية يجب أن تلتفت إلى أدوات التغيير المؤسسي والترتيبات المؤسسية (تسمى أيضاً أدوات السياسات العامة) مثل جودة القيادة المحلية وحسن توظيف الموارد البشرية عبر الانتخاب والتدريب على الحكم المحلي المؤسسي، وحكم القانون، وفعالية المساءلة، وفعالية المشاركة الشعبية في الحكم المحلي، وجودة التشريعات والنظم المؤسسية، وكبح الفساد (UNDP 2008).

القسم الثاني- أطراف اللامركزية المختلفة

خلال العقود الأخيرة، غدت اللامركزية Decentralization أحد أسس الحكم الديمقراطي في كثير من الدول والمجتمعات، إلا أن هناك أطرافاً متباينة من اللامركزية يجب أخذها بعين الاعتبار عند فهم دراسة علاقة اللامركزية بالبناء المؤسسي للإدارة العامة للدولة (Bevir 2007). فعند فهم الوضع المؤسسي للامركزية المرتبط بليبيا يجب التمييز بين أطرافها التي تتعدد من اللامركزية السياسية Political Decentralization إلى اللامركزية الإدارية Administrative Decentralization إلى الأنواع المختلفة ذات الصلة بالسياق الليبي وفق الآتي:

1. اللامركزية السياسية Political Decentralization (لامركزية الإدارة الحكومية)

تشير إلى العملية التي يتم فيها نقل سلطة اتخاذ وصنع القرار السياسي والوظائف المرتبطة به (تخطيطية وتشريعية وتنفيذية ورقابية وقضائية) من

المستوى الحكومي الأعلى إلى المستوى الأدنى. إن نقل السلطة وفق هذا النوع يمكن أن ينتقل إلى أقاليم Regions ، ومحافظة Provinces ، أو مقاطعات Counties. وقد يمتد نقل السلطة أكثر إلى البلديات Municipalities واللجان المحلية Communes.

قد تشير اللامركزية السياسية كذلك إلى نقل سلطة اتخاذ القرار والرقابة من المستوى المتوسط للإقليم Mesolevel—a region أو المنطقة إلى البلدية أو أي مستوى أقل آخر.

2. اللامركزية الإدارية التنفيذية Administrative Decentralization

تعني نقل عدد من المهام والوظائف من المركزية للإدارات لخفض مستويات الإدارة. هذا النوع قد يتخذ أشكالاً مختلفة. قد يعني ببساطة زيادة مهام الفروع السفلية لنفس الإدارة الحكومية التنفيذية (الوزارة أو المصلحة) مما يبقها مركزية في السلطة التنفيذية. وقد تنطوي على نقل المهام إلى الإقليمية المختلفة الإدارات (أي في خدمة مدنية إقليمية منفصلة) كما هو الحال في إصلاحات اللامركزية في فرنسا بعد 1982. وقد تكون اللامركزية الإدارية "مجرد تشتت" فروع للنظام الإداري في مدن المحافظات بعيداً عن العاصمة كما حدث في المملكة المتحدة حيث توزعت - على سبيل المثال - وكالات الجوازات أو مكاتب الضمان الاجتماعي في أجزاء مختلفة من البلاد.

3. نقل السلطة Devolution of Power

بعض الكتابات الأكاديمية خصوصاً القانونية منها - تسميه الإسناد الواسع للاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات. في الآونة الأخيرة، أصبح مصطلح نقل السلطة Devolution بارزاً في الخطاب السياسي في المملكة المتحدة (بريطانيا)

بسبب إصلاحات نقل السلطة للوحدات المحلية التي تم الدفع بها بعد فوز حزب العمال بقيادة توني بليز في عام 1997م. إن برنامج نقل السلطة كان واسعاً في مظاهر عديدة من ضمنها منح برلمان خاص (مجلس تشريعي) بأسكتلندا وجمعيات عامة Assemblies لكل من ويلز وإيرلندا الشمالية وأيضاً منح جمعية عامة لمنطقة لندن الكبرى في صورة اقتراب فيها نقل السلطة كثيراً من شكل اللامركزية السياسية والنظام الفيدرالي مع الفرق أنها لم تكن مكتوبة في نصوص دستور كامل للدولة كما في الولايات المتحدة الأمريكية. أما في فرنسا، فإن نقل السلطة الذي يطلق عليه la devolution يشار إليه بوصفه مصطلحاً قانونياً يطلق على نقل الملكية من مالكٍ لآخر (Bevir 2007).

سوف نضيف كذلك كلاً من طيفي التفريع والتدير الحر باعتبارهما قد وردا ضمن المواد (145) و(147) من مشروع الدستور الليبي الأخير الصادر في يوليو 2017 بالبيضاء. ونترك الحديث عن مبدأ اللامركزية الموسعة في هذه الورقة حتى يتم تعميق البحث أكثر في هذا المفهوم الذي لم نشهده متداولاً في كل من سياق الأدب النظري العام وكذلك السياق المؤسسي الليبي للحكم المحلي القائم على اللامركزية

4. -مبدأ التفريع Principle of Subsidiarity

يعتبر مبدأ التفريع من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو يقوم على التوزيع الدقيق للاختصاصات والموارد عملاً بمبدأين: ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه المستوى المؤسسي الأعلى. وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى. بمعنى آخر يقوم الإقليم بما تعجز عنه الجهة، والجهة تتولى ما تعجز عنه البلدية. أما الدولة، فتمارس الاختصاصات التي لا يمكن إسنادها للجماعات المحلية بمستوياتها الثلاثة. فالدولة تشيّد من القاعدة إلى القمة. في المستقبل لا تتدخل الدولة إلا لتعويض عجز أو لتصحيح نقائص في إدارة السياسات العامة.

5. -مبدأ التدبير الحر Free Governance في اللامركزية

استقلالية الجماعات في تدبير شؤونها وتوسيع هامش مبادرتها التنموية بما يخدم مصلحة السكان المحليين. تعود أصول ظهور المبدأ إلى الدساتير الفرنسية، حيث تمت الإشارة للمبدأ في بداية الأمر في الفصل 87 من الباب العاشر بدستور 1946 "الجماعات المحلية تدير شؤونها بشكل حر"، ليتم بعد ذلك تأكيده بموجب الفصلين 34 و72 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958. حيث نص الفصل 34 على أن "مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية من المبادئ المحمية من التشريع"، في حين أكد الفصل 72 أن "الجماعات تحدث بموجب القانون وتدير شؤونها بشكل حر عبر مجالس منتخبة وبالارتكاز على الشروط المحددة قانوناً".

القسم الثالث- اللامركزية في السياق المؤسسي الليبي خلال الحقب السياسية الممتدة في الفترة (1951-2019 م)

يتناول هذا القسم استعراض تجربة اللامركزية في ليبيا من جوانب عدة؛ وذلك لهدف تقديم صورة عامة حول النظام المؤسسي للامركزية عبر حقب تاريخية مختلفة في ليبيا وتقديم بعض مؤشرات تطبيقها بهدف الوصول إلى تفسير واضح حول مدى وجود "رؤية مؤسسية واضحة" لموقع اللامركزية في تجربة الحكم المحلي في ليبيا.

اللامركزية في السياق المؤسسي الليبي خلال الفترة 1951 - 1963

إن الحديث عن اللامركزية خلال الفترة المشار إليها أعلاه يعني الحديث عن الطيف السائد منها في علاقته بالترتيبات المؤسسية السائدة خلال تلك الفترة.

1.1- الثقافة التشريعية السائدة حول اللامركزية

يعكس صدور دستور استقلال ليبيا خلال بداية هذه الفترة طبيعة التشريعات

المنظمة للحكم المحلي القائم على اللامركزية آنذاك. فقد بدأت اللامركزية في السياق المؤسسي الليبي - "وفي نوع اللامركزية السياسية Political Decentralization" - بالتحديد منذ إعلان استقلال الدولة الليبية في 24 ديسمبر 1951 تحت إشراف الأمم المتحدة، عندما نصت المادة 38 من الفرع الثاني أن "يتولى الاتحاد الليبي (السلطة المركزية) "تنسيق السياسات وتوحيدها" بين الولايات، والسلطة التشريعية المتعلقة بالمسائل التالية، وتتولى الولايات سلطة تنفيذها تحت إشراف الاتحاد الليبي (قائمة بصنع وتنفيذ السياسات العامة المحددة سلفاً حسب النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والقطاعية المتميزة آنذاك)", أي أن اللامركزية السياسية في تنسيق مسائل التشريع والتنفيذ منسقة وموزعة على الولايات قد تم منحها بموجب ضمان دستوري حسب هذه المادة. هذا الضمان تعزز أيضاً بنص المادة (39) التي نصت على "أن تتولى الولايات جميع السلطات المتعلقة بالمسائل التي لم يعهد بها هذا الدستور للحكومة الاتحادية". ورغم الإشارة في هذه المادة إلى اللامركزية الإدارية التنفيذية (الحكومة التنفيذية): فإن نص المادة السابقة لها (38) يشير إلى تنسيق العمل التشريعي (اللامركزية السياسية) بين الحكومة الاتحادية والولايات. لقد تعززت اللامركزية السياسية كذلك في الدستور الليبي الأصلي الصادر في عام 1951 م بموجب نص المادة (176) من الفصل العاشر المتعلق بالولايات عندما نصت على "أن تتولى الولايات جميع السلطات التي لم تُعهد للحكومة الاتحادية وفقاً لأحكام هذا الدستور". تلا ذلك نص المادة (177) من نفس الفصل 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. بذلك صدرت قوانين الولايات الثلاثة التي تنظم مواد دستور 1951 المتعلقة بنظام الحكم الاتحادي. بقراءة نصوص هذه القوانين نجد - مثلاً - أن القانون الأساسي لولاية طرابلس الغرب سنة 1952 نشر بتاريخ 27 سبتمبر 1952

بشأن القانون الأساسي لولاية طرابلس الغرب حيث نصت المادتان الأولى والثانية منه على "أن ولاية طرابلس الغرب جزء لا ينفصل من المملكة الليبية المتحدة وستبقى كذلك على الدوام، وأهلها جزء لا يتجزأ من الأمة الليبية"... فيما نجد أن المواد الاستهلالية قد اختلفت في القانون الأساسي لولاية برقة، فقد أشارت إلى المحافظة على الإدارة الداخلية لإمارة برقة مع الإدارة المركزية للبلاد حيث نصت على أن: "يحتفظ الملك السيد محمد إدريس المهدي السنوسي ملك مملكة ليبيا المتحدة بالإدارة الداخلية لإمارة برقة مع الإدارة المركزية للبلاد، مع مراعاة أحكام هذا القانون الأساسي ودستور مملكة ليبيا المتحدة". وركزت مواد القانون الأساسي لفزان الصادر في عام 1954 أكثر على اختصاصات الوالي والمجلس التنفيذي وصلاحيات المجلس التشريعي.

1.2- الترتيبات المؤسسية المحيطة باللامركزية خلال الفترة 1951-1963

تجسدت هذه الترتيبات من الناحية التشريعية في وجود أربعة مستويات مؤسسية للإدارة الحكومية مستوى الاتحاد المركزي للولايات الثلاثة مع ثلاثة مستويات أخرى للتشريع والتنفيذ متوزعة على الولايات الثلاثة (تشريعات طرابلس- وتشريعات برقة - وتشريعات فزان) مضافاً إلى التدابير التنفيذية في كل ولاية.

وحول الأطر والسبل المؤسسية للترتيبات المؤسسية لوحظ كذلك أن مستوى التخطيط الإقليمي الحضري لم يمثل مستوى مؤسسياً أساسياً مثلما هو الحال بالنسبة إلى مستويات التشريع والتنفيذ. أما وفقاً لأفكار السياسة العامة للحكم المحلي القائمة على اللامركزية، فقد جسدت اللامركزية السياسية للسياسات الفيدرالية (الاتحادية) وجود توسع في وظائف التشريع هي أقرب للقواعد التعددية للتداول Pluralistic Rules.

1.3- المبادئ والقواعد الأساسية للامركزية في النظام الاتحادي (الفيدرالي) 1963-1951

لقد أفرزت ممارسات الحكم المحلي خلال هذه الفترة المبادئ والقواعد المؤسسية التالية للامركزية في ليبيا :

- المبدأ الأساسي للحكم المحلي كان قائمًا على "اللامركزية السياسية"، وهو مبدأ مؤسس للحكم المحلي وفق دستور استقلال ليبيا بنص المواد الدستورية (30) و(39) و(176) و(177).
- وجود قانون أساسي لكل ولاية من ولايات ليبيا الثلاثة تضمن ذراعي إدارة الحكم اللامركزية، فنصت أحد القوانين الأساسية للولايات (قانون ولاية طرابلس الغرب) على الحفاظ على وحدة الدولة مضافًا إلى إشارات واردة في قوانين الولايات الأخرى حول هذه السيادة.
- وجود لامركزية تشريعية وتنفيذية للولايات Legislative & Administrative Decentralization تابعة لكل من تشريعات الاتحاد الليبي، وكذلك تشريعات الولاية، مما يعني أن المنطقة قد امتلكت وظيفتين أساسيتين في إدارة الحكم Function of Governance عبر تفويض دستوري ذراعي القرار التنموي والتسييري بما لا يخل بوحدة إقليم الدولة الكلي.

1.4- واقع ومؤشرات الحكم الوطني والمحلي والمبادئ والقواعد المؤسسية السائدة للامركزية 1963-1951

من خلال الملاحظة الأولية للأداء الحكومي المؤسسي خلال فترة النظام الاتحادي؛ قد اتسمت الإدارة الحكومية خلال الفترة بالاستقرار الواضح في تشكيل الحكومات كل أربع سنوات وفق ما يوضح الجدول التالي:

الجدول (1) فترات الاستقرار المؤسسي للحكّمين الوطني والمحلي في ليبيا 1951-1963

استقرار وأسلوب الحكم المحلي	فترة الاستقرار	الحكومة
اتحادي متعدد القرار في قواعده	3 سنوات	حكومة محمود المنتصر عام 1951-1954
اتحادي متعدد القرار في قواعده	3 سنوات	حكومة مصطفى بن حليم -1954 1957 (بعد إعفاء محمد الساقزلي)
اتحادي متعدد القرار في قواعده	3 سنوات	حكومة عبد المجيد كعبار -1957 1960
اتحادي متعدد القرار في قواعده	3 سنوات	حكومة محمد عثمان الصيد 1960-1963

المصدر: محمد بن يونس وعبد الحميد النهموم،
موسوعة التشريعات الليبية 1942-2019.

وفي التقسيمات الإدارية لوحدات الحكم المحلي قسمت الولايات الثلاثة
استنادًا إلى قواعد القرار المتعددة بين الحكّمين الوطني والمحلي على النحو التالي

ولاية طرابلس:

(5 مقاطعات - 16 متصرفية - 20 - قائم مقامية - 79 مديرية - 21 بلدية).

ولاية برقة:

(7 متصرفيات - 7 مديريات - 6 بلديات).

ولاية فزان:

(6 متصرفيات - 28 مديرية - بلدية واحدة).

وبقي هذا النظام المؤسسي الوطني والمحلي مستقرًا لفترة 13 عامًا.

2- اللامركزية في السياق المؤسسي الليبي خلال الفترة 1963- 1969

2.1-الثقافة التشريعية السائدة حول اللامركزية

يعكس تعديل دستور استقلال ليبيا الصادر عام 1951م الثقافة التشريعية والتنفيذية المحيطة بسياسات الحكم المحلي القائم على اللامركزية في تلك الفترة. لكن ما بينه تحليل الخطاب لاحقاً، أن التغيير المؤسسي التالي (تعديل دستور 1951) قد جرى بسرية تامة عبر عدد من الفاعلين الأساسيين في كل من سيادة الدولة والإدارة الحكومية التنفيذية.

إن بحثنا في الثقافة التشريعية السائدة خلال مطلع ومنتصف الستينيات يوضح أن فكر "اللامركزية الإدارية" قد بدأ يظهر جلياً ويجري التمهيد له بوصفه أساساً للتنظيم الإداري للدولة بتغيير الترتيبات المؤسسية للدولة الليبية خلال الفترة 1951-1963م. وفقاً لكتاب القانون الإداري الليبي الصادر في عام 1964 للدكتور سيد محمد مدني المستشار بمجلس الدولة المصري؛ فقد تم تعريف اللامركزية في ليبيا على أنها "مقترنة باللامركزية الإدارية" والتي قُدمت على أنها "أسلوب من أساليب الإدارة من مقتضاه توزيع اختصاصات السلطة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية، أو هيئات خاصة، تباشر سلطاتها في النطاق المرسوم لها تحت رقابة الدولة" (مدني 1964: 33). من هذا التعريف يخلص مدني إلى التسليم بأن اللامركزية المطبقة في ليبيا منذ عام 1964م هي طريقة من طرق الإدارة قاصرة على وظيفة الدولة الإدارية التنفيذية Function of Administration وأنها تُبقي على "وحدة القانون" ولا تنال من "وحدة السياسة" في الدولة (مدني 1964: 33)، كما أن هذه اللامركزية الإدارية قد توزع الاختصاصات التنفيذية بين الحكومة وهيئات محلية أو هيئات خاصة؛ وقد وُجدت لتكون شكل اللامركزية الإدارية الإقليمية.

وفي معرض تفرقة ضمن - شرح القانون الإداري الليبي - بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية في السياق المؤسسي الليبي ما بعد 1964 يذكر مدني أن اللامركزية الإدارية هي أسلوبٌ من أساليب الإدارة الحكومية التنفيذية، في حين

تقوم اللامركزية السياسية في الدول التي تأخذ بنمط النظام الاتحادي (الفيدرالي)، لكنّ اللافت في قراءتنا لهذه الجزئية التي تعبر عن فكر القانون الإداري لما بعد 1964م أن مدني يذكر أن اللامركزية السياسية تقوم في الدول التي تتألف عادة من عددٍ من "الدويلات الداخلية" أو "الولايات" التي تتمتع كل منها بسيادة قد تكون كاملة (مدني 1964: 34) ثم يتراجع مدني في طرحه في موضع آخر بعد ذلك محدداً بالنص على أن الاتحاد الفيدرالي الذي تقوم فيه اللامركزية السياسية هو (اتحاد مركزي) يوزع الاختصاصات بين السلطة المركزية وبين الدويلات، بحيث تستقل كل من هذه الأخيرة باختصاصاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويكون لها دستورهما الخاص.

2.2- تعديل الترتيبات المؤسسية للحكم المحلي في عام 1963م واللامركزية في ليبيا من "قواعد القرار المتعددة" إلى "مركزية القرار" بين الحكمين الوطني والمحلي

يبدأ خلال هذه الجزئية إدخال عينةٍ من السرد الخطابي المؤسسي للفاعلين الذي يوفر لنا دليلاً عن كيفية بدء الترتيبات لإجراء التعديل المؤسسي الجذري للحكم المحلي في ليبيا وإلغاء نظام اللامركزية السياسية (الاتحادي) تحديداً في عام 1961 وفي الذكرى العاشرة لاستقلال ليبيا عندما اقترح محمد بن عثمان الصيد على الملك إدريس السنوسي تغيير النظام الاتحادي لكونه يناقض الوحدة الشاملة التي تحيط بليبيا في دول الجوار قائلًا: "إن الشعب الليبي - بالرغم من قلة عدد السكان البالغ في ذلك الوقت أربعة ملايين نسمة تقريبا - لا يزال مقسمًا على أربع حكومات: الحكومة الاتحادية، وحكومة ولاية برقة، وحكومة ولاية طرابلس، وحكومة ولاية فزان. والعالم من حولنا يطالب بالوحدة الشاملة ونحن شعب صغير. رغم أننا لسنا من أصل واحد، ننتمي لثقافة واحدة وديننا واحد، وإننا ما زلنا مقسمين على أربع حكومات وذلك لا يليق..." (جبريل، 1996: 243).

يلاحظ من خلال تحليل نص الخطاب وجود حبكة Plot في تمرير هذا التغيير

المؤسسي للحكم المحلي من حكم القواعد المتعددة إلى فكرة المركزية فاستخدام مصطلح الحكومات الأربعة في الخطاب يناقض بشكل واضح نص المواد الدستورية (30) و(39) و(176) و(177) من دستور 1951. إن ما يعزز حجة الحبكة هو الاعتراف الخطابي لرئيس الوزراء الأسبق نفسه محمد الصيد أن هذا التغيير في علاقة الحكمين الوطني والمحلي كان يجب أن يتخذ "شكل السرية التامة". يقول الصيد في ذلك: "رجوت الملك إدريس ألا يطلع أحد على فكرة تعديل الدستور" (جبريل، 1996: 244). وفي سرد آخر يضيف الصيد: "أقول للتاريخ إن الدكتور علي الساحلي⁽¹⁾ حافظ على السروظل الأمرطي الكتمان، حتى أعلن تعديل الدستور رسميًا في خطاب العرش عند افتتاح مجلس الأمة في أول ديسمبر 1962" (جبريل 1996: 247). كما يضيف الصيد في نص آخر من مذكراته: "أردت أن يتم كل شيء في سرية تامة؛ إذ بدونها لن يتم التعديل الذي قصدت به مصلحة الوطن في ذلك الوقت. وهذه السرية لن تتأتى إلا بهذه الكيفية" (جبريل 1996: 247).

يتضح من هذا الخطاب أن إجراء التغيير المؤسسي لنظام الحكم المحلي في ليبيا بتبديله من قواعد القرار المتعددة بين الحكمين الوطني والمحلي قد تم عبر وجهي التسرع والسرية وبعيدًا عن التكامل المؤسسي مع النظام السابق له، وبنوع من الوصاية البعيدة عن الإجراءات الشعبية المنضبطة التي نادى بها دستور 1951 رغم أن وثيقة رسمية تمثل محضر جلسات المجلس التشريعي لولاية برقة صادرة عن المؤرخ سالم الكبتي توضح موافقة المجلس التشريعي لولاية برقة على التعديلات المقدمة من رئيس الوزراء بغياب خمسة من أعضائه. وربما كان ذلك من أجل إضفاء مزيد من الصبغة القانونية الدستورية على التغيير رغم ما يذكره الصيد نفسه من وجود عرائض الاحتجاج والرفض التالية واستقالة والي برقة محمود بوهدمة في أعقاب التغيير (رغم أنه أحد الموقعين على التغيير بموافقة المجلس التشريعي). وتبقى دوافع السرية والكتمان التي أحاطت بالتغيير تثير الكثير

(1) رئيس الديوان الملكي الليبي في ذلك الوقت.

من الغموض حول تغيير هذه الترتيبات المؤسسية الدستورية.

بتغيير لاحق لإدارة الحكم التنفيذي الوطني ومجيء د.محي الدين فكيحي خلفاً للصيد، صدر المرسوم الملكي بقانون رقم (8) لسنة 1964م في شأن الإدارة المحلية والذي تم فيه استبعاد "مبدأ اللامركزية السياسية" تماماً من السياق المؤسسي للحكم المحلي الليبي حيث رسخت فيه المادة رقم (8) مبدأ اللامركزية الإدارية⁽¹⁾ لتجعل "المحافظ" يتولى مهامه تحت إشراف وزير الداخلية، وجعلت الكثير من قرارات التسيير والتنمية إشرافية تخضع لسلطة مجلس الوزراء وجعل المهمة الأمنية كذلك "إشرافية" خاضعة لسلطة وزير الداخلية بحكومة المملكة الليبية آنذاك، كما يوضح تحليل المادة (13) أن تحديد صلاحيات واختصاصات "المحافظ" و"المتصرف" في داخل المحافظة يكون بقرار من مجلس الوزراء (الجهة الإدارية التنفيذية) بناء على عرض من وزير الداخلية مما يبعد كثيراً من "تعمق وظائف التخطيط والتشريع" التي كانت مكفولة عبر اللامركزية السياسية.

2.3- واقع ومؤشرات الحكم الوطني والمحلي والمبادئ والقواعد المؤسسية السائدة للامركزية 1963-1969م

لقد أفرزت ممارسات الحكم المحلي خلال هذه الفترة المبادئ والقواعد المؤسسية التالية للامركزية في ليبيا :

1- المبدأ الأساسي للحكم المحلي (سُي بالإدارة المحلية بموجب قانون) كان قائماً على اللامركزية الإدارية التنفيذية، وكان مبدأً مؤسساً على فكرة الإدارة المحلية التابعة للحكومة التنفيذية.

2- وجود إلغاء كامل لتعميق وظيفة الإدارة الحكومية Function of Governance

(1) نص المادة: «يعتبر المحافظ ممثلاً للحكومة، ويتولى تحت إشراف وزير الداخلية العمل على تنفيذ سياساتها العامة وتنفيذ القوانين، ويعمل على صيانة الحقوق والحريات وحماية الأموال والممتلكات. وللمحافظ في سبيل ممارسة اختصاصاته الاستعانة بقوة الأمن في المحافظة على النظام واستتباب الأمن وغير ذلك مما يدخل في اختصاصه، ويكون له الإشراف عليهم».

تخطيطاً وتشريعاً ضمن مناطق الإدارة المحلية التي كانت تجسدها وظيفة اللامركزية السياسية في دستور التأسيس (1951م).
 3- عدم وجود استقرار تنظيمي في تشريعات "نمط الإدارة المحلية" من خلال الصدور المستمر للقانون وتعديلاته عبر أربعة تشريعات وتعديلات خلال فترة أربع سنوات.

توضح عينة من السرد المؤسسي للإدارة الحكومية الليبية أن التغيير من نمط الحكم المحلي القائم على اللامركزية السياسية إلى اللامركزية الإدارية قد جرى بترتيبات قامت على السرعة والسرية والتعجل رغم أن جزءاً منها اتخذ الخطوات التي نصت عليها بعض مواد دستور الاستقلال (1951) مثل موافقة المجالس التشريعية.

يؤشر التعجل في تغيير الترتيبات المؤسسية للحكم المحلي في ليبيا إلى "عدم توطین هوية مؤسسية مستقبلية واضحة للحكم المحلي" كانت لتكون قائمة على استقرار راسخ لأفكار النظام المحلي الجديد، وتمثل امتداداً ومكملاً للنظام السابق لها، أي كأنه قد اتخذ شكل حكم محلي في دولة مختلفة ولم يحقق التكامل المؤسسي لأنشطتهما معاً.

2.4. مؤشرات الاستقرار المؤسسي في فترة الإدارة المحلية 1963-1969

لقد انجذبت ترتيبات الإدارة المحلية وراء التغيير المؤسسي الجذري في إدارة الحكم الوطني من الشكل الفيدرالي (الاتحادي) المتعدد إلى الشكل البسيط وتحديداً التغييرات التشريعية. يوضح الجدول التالي التغييرات في مستوى الحكم الوطني لفترة الإدارة المحلية 1963-1969م وفترات الاستقرار المؤسسي للحكم الوطني ومدى ارتباطها بالتغييرات في الإدارة المحلية.

الجدول (2) فترات الاستقرار المؤسسي للحكم الوطني التنفيذي في ليبيا

الحكومة	فترة الاستقرار	استقرار وأسلوب الحكم المحلي
حكومة محيي الدين فكيي 1963-1964م	سنة واحدة	انجذاب الحكم المحلي خلف ترتيبات الحكم الوطني الجديدة من خلال بدايات ظهور عدم استقرار تنظيمي في تشريعات الإدارة المحلية، وذلك من خلال تعديل قانون الإدارة المحلية لثلاث مرات متتالية، بدأت بالقانون رقم (2) لسنة 1966م بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية، تلاه صدور القانون رقم (8) لسنة 1967م بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم الملكي بقانون رقم (8) لسنة 1964م في شأن الإدارة المحلية، ثم صدور القانون رقم (9) لسنة 1967م بشأن الإدارة المحلية.
حكومة حسين مازق 1965-1967م	سنتين	بدأ النزوع نحو نمط المركزية الشديدة بين الحكامين الوطني والمحلي
حكومة محمد عثمان الصيد 1960-1963م	3 سنوات	
حكومة عبد القادر البدري 1967 م	أشهر 1	
حكومة عبد الحميد البكوش 1967-1968م	سنة واحدة	
حكومة ونيس القذافي 1968-1969م	سنة واحدة	

المصدر: محمد بن يونس وعبد الحميد النهوم، موسوعة التشريعات الليبية 1942-2019م

أما التقسيمات الإدارية لوحدات الحكم المحلي بعد تغيير نمط توزيع السلطة إلى الشكل البسيط المركزي الموحد، فقد قُسمت عبرها البلاد إداريًا إلى عشر محافظات هي (طرابلس، بنغازي، سبها، مصراتة، البيضاء، غريان، الزاوية، درنة، الخمس، أوباري) تتبعها متصرفيات ومديريات، لكننا لاحظنا خلال الفترة المذكورة عدم وجود استقرار تنظيمي في تشريعات الإدارة المحلية وذلك من خلال تعديل قانون الإدارة المحلية لثلاث مرات متتالية بدأت بالقانون رقم (2) لسنة 1966م بشأن تعديل بعض أحكام قانون الإدارة المحلية، تلاه صدور القانون رقم (8) لسنة 1967م بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم الملكي بقانون رقم (8) لسنة 1964م في شأن الإدارة المحلية. ثم صدور القانون رقم (9) لسنة 1967م بشأن

الإدارة المحلية.

3. اللامركزية في السياق المؤسسي الليبي في عهد "الجمهورية والجمهورية" 2011-1969

إن الحديث عن اللامركزية خلال الفترة المشار إليها أعلاه يعني الحديث عن "الطيف السائد" منها آنذاك في علاقته بالترتيبات المؤسسية السائدة خلال تلك الفترة.

3.1- الثقافة التشريعية السائدة حول اللامركزية 2011-1969م

تمثلت الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للحكم الوطني بالأفكار التي قدمها النظام السياسي السابق بقيادة العقيد معمر القذافي الأساس التي انطلقت منه كافة البنى والهياكل والمنظمات التي تعلقت بسياسات الحكم المحلي من خلال اللامركزية خلال ما يزيد عن أربعين سنة من عمر الدولة في ليبيا. وفقاً لذلك، فقد مثل الإطار القانوني والمؤسسي للهيئات التشريعية في الإعلان الدستوري (1969م)، وإعلان قيام سلطة الشعب (1977م)، والوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الإنسان (1988م)، والقانون رقم (20) لسنة 1991م بشأن تعزيز الحرية، والقانون رقم (1) لسنة 2001م بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية.

3.2- الترتيبات المؤسسية للحكم الوطني والمحلي في عام خلال الفترة 1969-2011

أظهر مسار التبعية المؤسسي الآتي حول الترتيبات المؤسسية للحكمين الوطني والمحلي في فترة الجمهورية والجمهورية ما يلي:

أ- قيام التشريع في الحكم الوطني في ليبيا على ظاهرة ما يعرف في أدب المؤسسية الشمولية «بالمؤسسات التشريعية غير الملزمة في القرار Non-Binding

Institutions» أي المؤسسات التي يتم اختيارها من أجل إسباغ الشرعية فقط على رغبات الحاكم وسنّ تشريعات مختارة Selective Regulations للإدارة العامة في أوضاع استثنائية حيث تم فرض وسن تشريعات خارج المراحل التقليدية والمهنية المتعارف عليها في التشريع الاعتيادي للإدارة الحكومية (Gandhi 2007).

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

ج- غياب المهنية في الخطاب المؤسسي لمستويات التخطيط والتشريع بسبب غموض الموقف من تغيير الترتيبات المؤسسية في خطاب المسؤولين في النظام الشمولي السابق القائم على هيمنة القطاع العام، وامتداد هذا الغموض إلى أفكار ومواقف مسؤولي النظام الانتقالي القائم حالياً بسبب صعوبة تفكيك القطاع العام خلال سنوات بسيطة. لذلك وجدنا التشريعات الصادرة خلال الحقبة المذكورة (سبق ذكرها) - مثل القانون رقم (1) لسنة 2001م السابق والملغى بموجب القانون رقم (1) لسنة 2007 م المعدل بشأن نظام عمل المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية - قد صممت لتحديد أساس عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي تنطلق منه الترتيبات المؤسسية نحونوع من «اللامركزية الموجهة» في إدارة الحكم، كما لوحظ أن هذا القانون كان متوازياً مع استمرار العمل بالقانون المالي للدولة في مواده وتم تقديم اختصاصات كل من مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة واللجان القطاعية الحقيقية دون أن تتحدث هذه التشريعات عن وجود نمط تنظيمي واضح للحكم المحلي واللامركزية المنضبطة. فتحليل هذا القانون الأخير باعتباره أكثر الترتيبات المؤسسية المؤثرة في شكل إدارة

الحكم المحلي يوضح بجلاء وجود العيوب التالية به: (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005: 5 و6 وموسوعة التشريعات الليبية 2007):

- 1- وجود تداخل وتضارب وعدم وضوح في الاختصاصات بين المستويات السياسية والإدارية المختلفة وداخل المستوى الواحد.
- 2- عدم وجود توازن بين المسؤوليات والاختصاصات المسندة إلى المستويات التشريعية والإدارية المختلفة وبين السلطة الممنوحة لها لضمان أدائها لضمان أدائها لمسؤولياتها وفرض وتنفيذ قراراتها.
- 3- عدم وضوح وشفافية وفعالية مستويات المحاسبة والمساءلة؛ نظراً لتعدد سلطة الأمر والتنفيذ بين المستويات والإدارات وداخل المستوى الواحد والإدارة الواحدة، مما جعل من الصعب تحديد المسؤولية والسلطة والإخضاع للمحاسبة.

إن هذا التضارب والتصادم في الاختصاصات والمسؤوليات جاءت به فلسفة سلطة الشعب بوصفها "هوية مؤسسية رابعة" للحكمين الوطني والمحلي بعد الهوية الاتحادية (الفيدرالية)، مروراً "بهوية الإدارة المحلية" ثم "هوية اللامركزية في النظام الجمهوري" ضمن حقبة التطور المؤسسي الحكومي الليبي كلها قد ترتبت عن المظاهر التالية المؤثرة في العمل المؤسسي للحكمين لوطني والمحلي:

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

عدم مراعاة "وحدة الأمر الحكومي التنفيذي" للجنة الشعبية العامة (للحكومة) وتدخل مؤتمر الشعب العام كثيرًا في عملها (ظاهرة الافتئات المؤسسي).

كان لعدم ثبات واستقرار البنى والهياكل والمؤسسات المختصة في القطاع الاقتصادي دور رئيس في تفاقم المشاكل التي تواجه الاقتصاد الليبي. وبصورة أكثر تحديدًا، فإن التغيرات المختلفة في هيكلية البلديات واللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية النوعية ذات الصلة المباشرة بالقطاع الاقتصادي أدت إلى ما يلي:

أ-عدم الاستقرار الإداري الذي يعد عاملاً ضروريًا لاستقرار السياسات الاقتصادية على المستويين التشريعي والتنفيذي، حيث تعددت القوانين والقرارات المنظمة للوحدات الإدارية المحلية واللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية العامة النوعية المتعلقة بالقطاع الاقتصادي.

ب-أدى عدم الاستقرار في الأجهزة التنفيذية للأمانات المتصلة بالقطاع الاقتصادي، وتكرار حالات الدمج والفصل والإلغاء إلى عدم قدرة هذه الأجهزة على تنفيذ السياسات الاقتصادية المقررة بكفاءة وفعالية، بسبب اختلاف الرؤى التنفيذية للقائمين عليها، وتشتت المسؤولية وعدم فاعلية المتابعة والرقابة، كما أدت هذه التغيرات إلى تدني مستوى الكفاءة الإدارية، وذلك بسبب تكرار حالات الدمج والفصل والإلغاء.

ج-لم يعد بإمكان أمانات (الوزارات حاليًا) القطاع الاقتصادي متابعة قراراتها وسياساتها العامة المختلفة، سواء المتعلقة منها بتحديد أوجه الإنفاق أو السيطرة على الأسعار أو توزيع السلع والخدمات وغير ذلك.

د-أثرت هذه التغيرات بصورة مباشرة على قدرة هذه الأمانات على جمع وتوفير البيانات الاقتصادية الأساسية اللازمة لاتخاذ سياسات اقتصادية واضحة وسليمة. فمن الملاحظ عدم توافر بيانات دقيقة ومنظمة حول مستوى التضخم ومؤشرات التجارة الداخلية والخارجية وأنماط الاستهلاك ومستويات الدخل وغيرها من المؤشرات، مما أدى في بعض الأحيان إلى

تخطيط وتضارب السياسات الاقتصادية المختلفة، وإلى سوء تخصيص واستغلال الموارد الاقتصادية للدولة.

4 - عدم وجود قدرات مؤسسية للتشريع الحقيقي لدى المؤتمرات الشعبية الأساسية بسبب السيطرة المركزية للحكم الوطني.

3.3- واقع ومؤشرات نظام الإدارة المحلية والمبادئ والقواعد المؤسسية للامركزية 1969-2011

لقد شهد الحكم الوطني تغييرات متتابة من خلال التغييرات المتتابة في حجم الحكومة الليبية (تحديداً اللجنة الشعبية العامة) وثبات الذراع السياسي التشريعي غير الملزم للنظام الجماهيري (مؤتمر الشعب العام) الذي ساد في أطول فترات الحقبة (1977-2011) حيث تراوح عدد أمانات (وزارات اللجنة الشعبية العامة ما بين 7 إلى 26 أمانة (وزارة). فبعد التغيير العسكري الذي تم في سنة 1969 م تغير التقسيم الإداري حيث قُسمت ليبيا في سنة 1970م إلى عشر محافظات، وقُسمت المحافظات إلى متصرفيات ومديريات، وبالإضافة إلى ذلك تم استحداث تقسيم فرعي آخر هو البلديات إلى جانب المتصرفيات والمديريات، ومنح المشرع الليبي المحافظات والبلديات الشخصية الاعتبارية، إلا أن التطبيق العملي لهذا النظام (نظام الإدارة المحلية الذي يعتمد على المحافظات وتقسيماتها والبلديات وتقسيماتها) واجه عدة صعوبات ومشاكل بسبب تداخل اختصاصات وأعمال كل من البلديات وتقسيماتها والمتصرفيات والمديريات (التابعة للمحافظة) مما اضطر المشرع الليبي إلى إلغاء المتصرفيات والمديريات في سنة 1972م. وفي سنة 1975م تم إلغاء المحافظات، وقُسمت ليبيا إلى 46 بلدية، قُسمت بدورها إلى 159 فرعاً بلدياً يحتوي كلّ منها على عدد من المحلات، وفي سنة 1979م تم تقليصها إلى 44 بلدية ضمت 174 فرعاً بلدياً (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005). وفي عام 1980م أعيد تنظيم البلديات إلى 25 بلدية و173 فرعاً بلدياً. وفي عام 1986م تم تخفيض البلديات إلى 13 بلدية والفروع البلدية

إلى 53 فرعاً بلدياً، وذلك بناءً على قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (459) لسنة 1986م بشأن إعادة تقسيم الجماهيرية إلى بلديات، وعلى قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (609) لسنة 1986م بشأن تقسيم بلديات الجماهيرية إلى فروع بلدية (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005م). استمر هذا التقسيم حتى عام 1990م حيث تم تخفيض عدد البلديات من 13 بلدية إلى 7 بلديات، وعدد الفروع البلدية إلى 40 فرعاً بلدياً وذلك بناءً على قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (1038) لسنة 1990م بشأن إعادة تقسيم الجماهيرية إلى بلديات (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005م). وبقي هذا التنظيم إلى عام 1992م، إلا أنه في نهاية 1992م تم إلغاء نظام البلديات والفروع نهائياً، وأصبحت البنية السياسية في ليبيا ممثلة في المؤتمرات الشعبية الأساسية والتي وصل عددها إلى 1455 مؤتمراً شعبياً أساسياً، وذلك بناءً على قرار أمانة مؤتمر الشعب العام رقم (75) لسنة 1992م بشأن إعادة تقسيم الجماهيرية إلى مؤتمرات شعبية أساسية.

غير أن هذا التقسيم لم يستمر طويلاً حيث تم تقليص عدد المؤتمرات الشعبية الأساسية في السنة اللاحقة (1993م) ليصبح عددها 370 مؤتمراً شعبياً أساسياً تقريباً، ثم قلّصت مرة أخرى لتصبح 336 مؤتمراً شعبياً أساسياً، كما تم تقسيم الجماهيرية الليبية (آنذاك) إلى 13 منطقة إدارية، وذلك بناءً على قرار اللجنة الشعبية العامة رقم (184) لسنة 1995م.

أخيراً عُرض على المؤتمرات الشعبية الأساسية في دور انعقادها العادي الأول للعام 1998 مشروع قانون بتقسيم الجماهيرية الليبية إلى 27 "شعبية" حسب التسمية الجديدة للمناطق أو البلديات وأصبح عدد المؤتمرات الشعبية الأساسية 351 مؤتمراً شعبياً أساسياً عام 1998. ومع حلول العام 2003م بلغ عدد الشعبيات أكثر من ثلاثين شعبية، ثم زاد عددها إلى 33 شعبية وثلاث مناطق إدارية، وأصبح عدد المؤتمرات الشعبية حوالي 450 مؤتمراً شعبياً أساسياً (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005). لقد استمرت هذه التقلبات الحادة في مؤسسات الحكمين الوطني والمحلي حتى نهاية حقبة الجماهيرية حيث

تعدلت اللجنة الشعبية العامة (الحكومة السابقة) حوالي 18 مرة ما بين عامي 1998-2003م، وتغير حجم اللجنة الشعبية العامة ما بين 7 إلى 26 أمانة (وزارة) واستقر عدد الوزارات عند رقم 19 خلال الفترة الممتدة من عام 2005 حتى عام 2011.

إن الحكم المحلي قد انجذب بشكل واضح خلف هذه الرؤى المتذبذبة. فبعد إلغاء المحافظات في عام 1975، تم تقسيم الجمهورية الليبية إلى 46 بلدية في عام 1975، ثم 44 في عام 1979، ثم 24 في سنة 1984، ثم 13 في سنة 1986، و 7 في عام 1990، لتلغى البلديات وتتحول إلى 1455 كومون في عام 1992، ويعود هذا الرقم الكبير إلى انخفاض كبير مجدداً مع نظام المناطق في عام 1995، بعدد 13 منطقة و 340 مؤتمراً قبل أن يرتفع الحجم مجدداً إلى 26 وحدة حكم محلي مع ظهور نظام الشعبيات في عام 1998 (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005). وفي عام 2001 أضيفت 5 شعبيات جديدة ليرتفع الرقم في ليبيا إلى 27 شعبية و 415 مؤتمراً شعبياً أساسياً (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002) ثم 33 شعبية في عام 2005، ويعاود الانخفاض إلى رقم 22 شعبية خلال الفترة من عام 2006 حتى عام 2011.

الجدول (3) التغيرات في التقسيمات الإدارية الرئيسية والفرعية في ليبيا (1950 – 2011)

السنة	التقسيمات الرئيسية	عددتها	التقسيمات الفرعية
1951	ولايات	3	متصرفيات
1963	مقاطعات	10	متصرفيات
1970	محافظات	10	متصرفيات

السنة	التقسيمات الرئيسية	عددتها	التقسيمات الفرعية
			وبلديات ومحلات
1975	بلديات	46	فروع بلدية محلات
1979	بلديات	44	فروع بلدية محلات
1980	بلديات	25	فروع بلدية محلات
1984	بلديات	24	فروع بلدية محلات
1986	بلديات	13	فروع بلدية محلات
1990	بلديات	7	فروع بلدية محلات
1992	مؤتمرات	1455	- محلات
1995	مناطق	13	مؤتمرات محلات
1998	شعبيات	26	مؤتمرات محلات
2000	شعبيات	27	مؤتمرات محلات
2005	شعبيات	33	مؤتمرات محلات
2006-2011	شعبيات	22	مؤتمرات محلات

المصدر: أعداد مختلفة من الجريدة الرسمية.

مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005.

لقد أفرزت ممارسات الحكم المحلي خلال هذه الفترة الملاحظات التالية حول تطبيقات اللامركزية في ليبيا :

عدم استقرار الأجهزة الإدارية على جميع المستويات الرئيسية (المستوى الأول) والفرعية المحلية (المستويين الثاني والثالث). وقد انعكس ذلك سلباً على كفاءة هذه الأجهزة الإدارية، خاصة أن نظام الإدارة الشعبية يقتضي بعد كل فترة اختيار أمناء وأعضاء جدد لأمانات المؤتمرات واللجان الشعبية في كل مؤتمر شعبي أساسي وفي كل بلدية أو شعبية (مشروع التقسيمات الإدارية في الجماهيرية 2005م).

التداخل في الاختصاصات ما بين الأجهزة التشريعية والتنفيذية من ناحية. وما بين المستويات الإدارية المختلفة من ناحية أخرى. وقد أدى كل ذلك إلى حدوث أزمات واختناقات في إدارة شؤون الدولة. وحداً من فاعلية وقدرة السلطة التنفيذية العليا (اللجنة الشعبية العامة) وأجهزتها المختلفة (الأمانات النوعية) المؤسسية على أداء وظائفها بطريقة سلسلة ومنظمة تعود بالنفع والفائدة على البلاد.

“انعدام وجود رؤية مؤسسية وتنظيمية مستقرة” لنظام الحكم المحلي بدليل التبدل المفاجئ في حجم وحدات الحكم المحلي بشكل لافتٍ جداً خلال هذه الفترة. إن ذلك يُعزز أن ترتيبات الحكم المحلي في ليبيا تنجذب دائماً خلف التبدلات التي تقع في ترتيبات الحكم الوطني، وهذا ما يفضي إلى تعطيل أو عدم قيام حالة التكامل المؤسسي بين الحكامين.

3.4- ظهور تقييم القدرات المؤسسية ومؤشرات سياسات التنمية المحلية في سياق الحكم المحلي الليبي 1969-2002

بعد توصية البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأن تتبنى البلاد أطروحة اللامركزية السياسية أولاً في عام 2002، جنح النظام السياسي والإداري إلى تقديم لامركزية قريبة من الانضباط الدستوري، وذلك استناداً إلى القانون رقم (1) لسنة 2001

الذي لم يستقر بعد ذلك بعد إلغائه لاحقاً بصدر القانون رقم (1) لسنة 2007، وهو القانون الذي يمثل وثيقة تقترب من الترتيبات الدستورية في إدارة الدولة. وقبل الدخول في مؤشرات القدرات المؤسسية لتجربة الشعبيات في أكثر الفترات اقتراباً من تجربتي النظام الفيدرالي (1951-1963م) والإدارة المحلية للمحافظات (1964-1976م) كونها وضعت أطروحة اللامركزية السياسية أولاً بناء على اقتراح من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ظهرت على إثر ذلك تجربة الشعبيات التي تم منحها نقلاً مؤقتاً للسلطة وموارد مالية كما يبين الجدول رقم (4) حيث يحتوي على ملامح التوزيع الواسع للاختصاصات التي منحها كل من مؤتمر الشعب العام واللجنة الشعبية العامة للشعبيات في اختصاصات السياسات العامة المحلية بعد هذا التفويض الذي مُنح للشعبيات بوصفها "مراكز تكلفة" في الميزانية العامة للدولة تناظر (وزارة الحكم المحلي حالياً). لذلك نتجه إلى مؤشرات القدرات المؤسسية للسياسات العامة المحلية لكي تعكس واقع تلك القدرات من حيث الأدوات والمخرجات.

الجدول رقم 4

تحديد مستويات ومسؤوليات الإنفاق على مستوى الشعبيات وعلى المستوى المركزي

المسؤولية	المستوى المركزي	مستوى الشعبية	المستوى المؤتمر الشعبي الأساسي
الدفاع	قطاع الدفاع (الشعب المسلح)		
الشؤون الخارجية	مكتب الاتصال الخارجي والتعاون الدولي		
الأمن والنظام العام	الخدمات الأمنية - الشرطة - السجون	أمن الشعبية	الأمن الشعبي المحلي
الموارد الطبيعية	مسح واستخراج النفط والغاز	تنمية الموارد الطبيعية في الشعبية عدا النفط والغاز	

المسؤولية	المستوى المركزي	مستوى الشعبية	المستوى المؤتمر الشعبي الأساسي
الزراعة والثروة الحيوانية والبحرية	القيام بالبحوث الزراعية والدعم والتشريع	الخطة المحلية للتنمية الزراعية على مستوى الشعبية	خطة التنمية الزراعية على مستوى المؤتمر
الصحة والتعليم	السياسة الوطنية للصحة والتعليم الصحة والتعليم ومراكز البحوث والجامعات	توفير خدمات التعليم الاساسي والثانوي المؤسسات الصحية، التدريب	توفير خدمات التعليم والصحة على مستوى المؤتمر
شبكة الاتصالات والمواصلات والطرق	الطيران المدني والمطارات، السكك الحديدية، الطرق السريعة بين الشعبيات، بين الشعبيات نظام الاتصالات	الطرق التابعة لشعبية خدمات الاتصالات	الشوارع المحلية. منح رخص التشاركيات البريدية
المرافق العامة	المكتبات المركزية والمدن الرياضية، الاتحادات الرياضية والشباب	المكتبات المحلية، المنتزهات، الملاعب وسائل اللهو والراحة المصايف ونوادي الشباب	الساحات الشعبية النوادي رياضية
المياه والمجاري الصحية والكهرباء	النهر الصناعي التحلية السياسة المائية محطات توليد الكهرباء	شبكات المياه والصرف ،الصحي، المعالجة التحلية، جباية الموارد، توزيع الطاقة	

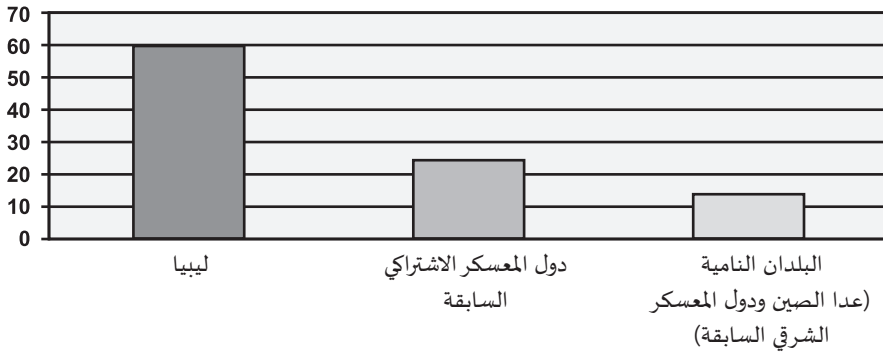
المصدر: التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2002، ص.9.

ونظرًا لأن ليبيا اعتمدت نظام اللامركزية من خلال الشعبيات. يفيدنا "تحليل القدرات المؤسسية المحلية" كثيرًا في فهم واقع تطبيقها. وهنا تطل مؤشرات التفاوت الاقتصادي أولًا لتبيان قدرات الدولة المؤسسية المحلية في "مقياس العدالة التوزيعية". ففي دراسة استقصائية أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مستندةً إلى "أطروحة اللامركزية السياسية أولًا"، قدمت الدراسة مؤشرات دالة على أن شعبيات المنطقة الغربية في ليبيا وخصوصًا مجموعة شعبيات "طرابلس، سهل الجفارة، الزاوية، صبراتة، صرمان، زليتن" قد حظيت بأعلى المعدلات في دخل الفرد مقارنة ببقية الشعبيات الليبية (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002: 65) ثم جاءت مجموعة شعبيات "بنغازي، درنة -شرقًا" وتعادلها "مصراتة غربًا" في المرتبة الثانية، فنلاحظ من بيانات الجدول رقم (5) أن شعبيات المنطقة الغربية المشار إليها في الأعلى تحظى بالدخل الأعلى طرابلس 2429، صبراتة وصرمان 2394، وسهل الجفارة 2254، ثم الزاوية 2283 دينارًا. ورغم ما نلاحظه من تقارب الأرقام في الدخول بين الشعبيات الليبية، يبقى السؤال الذي يطرح نفسه قائمًا: هل هذه الأرقام كفيلة بأن تعكس حقيقة مستوى التفاوت الاقتصادي والمالي بين المناطق الليبية. وهل تقسيم الشعبيات يعكس حقيقة مثل هذا التفاوت في قدرات العدالة التوزيعية؟ نحتاج في هذا الصدد إلى البحث عن مؤشرات أخرى لعدم العدالة التوزيعية والتمهيش بين المناطق الليبية لعلها تسهم في توضيح الصورة أكثر حول هذه القدرات المؤسسية للحكم المحلي (تأتي لاحقًا).

إلى جانب قدرات العدالة التوزيعية ومنع التهميش سالف الذكر، تظهر لدينا أيضًا قدرات العدالة التوزيعية الاجتماعية في مؤشرات التفاوت الاجتماعي بين الشعبيات في عام 2002 لتحمل تناقضًا جديدًا في ما تظهره من أرقام. فرغم أن طرابلس سجلت الدخل الأعلى في المؤشر السابق (دخل الفرد) لكنها كانت الأكثر معاناة من مؤشر التفاوت الاجتماعي. فقد ظهر أن شعبية طرابلس تضم أكبر عددٍ من الأسر المعيشية التي تعيش حالة السكن المنخفض جدًا. فمن أصل 120621 أسرة ليبية تشكل مجموع من يعيشون حالة السكن المتدني جدًا، وجدت 30891

أسرة منهم (26% من ليبيا) يعيشون في تخوم مدينة طرابلس (شعبية طرابلس)، تلتها في ذلك شعبية بنغازي بـ13 ألف أسرة (11% من ليبيا) ثم شعبية المرقب بـ5000 أسرة (4% من ليبيا) إلى شعبية الجبل الأخضر بـ4700 أسرة (3.9% من ليبيا) (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002: 71).

إن قدرات التوزيع الاقتصادي والاجتماعي تقود أيضًا إلى النظر في واقع قدرات اللامركزية المالية المؤسسية التي يظهرها تراكم المؤشرات المحلية في ليبيا. في هذا الصدد رصدت المنظمات المالية الدولية أن نسبة الموارد المالية المنفذة لامركزيًا في ليبيا خلال بداية سنوات الألفية كنسبة من الميزانية العامة تعد ذات معدل عالٍ بالمقارنة مع البلدان النامية والأنظمة الشمولية (انظر الشكل رقم 1).



المصدر: التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2002، ص: 88.

الجدول (5) قياس التفاوت الاقتصادي: المعدل الوطني لدخل الفرد

الشعبية	السكان	الناتج (مليون دينار)	نصيب الفرد (بالدينار الليبي)
مرزق	58279	115.48	1948.08
غات	19486	036.5	1873.14
البطنان	127913	238.39	1863.69

الشعبية	السكان	الناتج (مليون دينار)	نصيب الفرد (بالدينار الليبي)
درنة	75152	96179	612394
القبة	72612	112.63	1551.11
الجبل الأخضر	170840	287.23	1681.28
المرج	104128	175.23	1681.28
الحزام الأخضر	99417	169.09	1700.82
بنغازي	562203	1324.52	2355.95
اجدابيا	138267	195.95	1417.19
الواحات	25470	51.32	2014.92
الكفرة	42557	65.5	1539.11
سرت	124765	203.36	1629.94
الجفرة	39482	90.39	2289.4
مصراتة	278808	561.14	2012.64
بني وليد	66489	106.08	1595.45
المرقب	287165	464.77	1618.48
ترهونه / مسلاته	261176	476.09	1822.87
طرابلس	1066308	2589.56	2428.53
الجفارة	253271	570.95	2254.3
الزاوية	175789	401.28	2282.74

الشعبية	السكان	الناتج (مليون دينار)	نصيب الفرد (بالدينار الليبي)
صبراتة/صرمان	137649	328.52	2386.65
النقاط الخمس	186608	370.37	1984.75
غريان	144079	257.85	1789.64
مزدة	35090	51.94	1480.19
يفرن/جادو	103735	205.07	1976.86
نالوت	70986	128.74	01813.6
غدامس	17044	31.26	1834.08
سبها	108918	207.05	1900.97
الشاطئ	68255	105.97	1552.56
وادي الحياة	61314	99.67	1625.52

المصدر: التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2002، ص.66.

المالية في الشعبيات في ليبيا 20، 2002.

إن ما سبق من ذكر للنسبة المرتفعة للإنفاق المحلي على مستوى الشعبيات الليبية لا يعني أبداً أن نسبة الإنفاق المرتفع تشير إلى وجود درجة عالية من الاستقلالية المالية تكون مبنية على الاعتماد على أصول مالية محلية ذاتية في النفقات المحلية، وإنما هي صعود يعكس تزايد التحويلات من الميزانية العامة إلى إجمالي الإنفاق المحلي في الشعبيات، حيث إن ليبيا مرتفعة في هذا الشأن (انظر الجدول رقم 6).

كما أن قدرات الإنفاق التوزيعية لم تحقق الكفاءة والعدالة؛ لكونها كانت

مشوبة أيضًا بظاهرة "التحيز الحضري" لصالح الشعبيات ذات المدن والتجمعات السكانية الكبرى فمجموعة "طرابلس- بنغازي - مصراتة - المرقب - سهل الجفارة - سبها" استأثرت بنحو 43% من موارد الإنفاق على الشعبيات في مقابل التجمعات الريفية. (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002: 60-61).

لقد مثلت تجربة الشعبيات واحدة من أكبر تجارب اللامركزية الإدارية والنقل الواسع للسلطة التي وصلت فيها نسبة الإنفاق الفعلي على مستوى الشعبيات من إجمالي الميزانية العامة إلى نحو 50% من الميزانية التسييرية و64% من إجمالي الميزانية التنموية، لكن الإصلاحات المؤسسية اللامركزية لم تكن حقيقية بحيث تمنح الشعبيات استقلالاً مالياً بقدر ما كانت إصلاحات تستهدف ترشيد الإنفاق العام والخدمات الحكومية. وجدنا أيضًا أن نسب "الالتكال" على الميزانية العامة (خصوصًا الشق التسييري) عالية جدًا من خلال ارتفاع نسبة المرتبات (الباب الأول) في كل شعبية، وقد تراوحت بين 81% في مصراتة أو طرابلس إلى 91% في ترهونة ومسلاتة على سبيل المثال.

كما ظهر أيضًا مؤشر تدني القدرات المؤسسية الاستخراجية عبر الأداء الضريبي في الشعبيات، حيث لوحظ من خلال بنود الميزانية التسييرية للشعبيات في عام 2002 والتي بلغت نحو 3.7 مليار بأن الضرائب لا تشكل أكثر 36.6% من حصة الإيرادات الفعلية في مقابل ما يقارب 60% من تمويل الإيرادات النفطية، ومن مصادر الإيرادات المحصلة عبر بيع النقد الأجنبي رغم ما تمنحه للشعبيات من نقل للمسؤوليات تتعلق بالإيرادات الضريبية، لكن واقع القدرات المؤسسية الاستخراجية يفيد بتدنيها بسبب حالة "الالتكال" المشار إليها والناجمة عن اقتصاد الريع الذي تسبب في توسع الإنفاق العام لدى غالبية الشعبيات وضعف المردود الضريبي نتيجة ضعف المساءلة والتدريب والمهارات وتدني الكفاءة المؤسسية حيث شكلت الإيرادات الضريبية نسبة 14.5% فقط من إيرادات الميزانية الإدارية للدولة (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002: 104).

إن ما سبق يربط كلاً من واقع قدرات التوزيع والتنظيم والاستخراج المؤسسية بواقع المؤسسات التنظيمية المالية غير المتطورة ويثير قضية تحديث وتحسين قدرات النظام المالي للدولة الليبية الذي بدأت سلبياته تظهر من خلال الملاحظات التالية في أداء اللامركزية عبر الشعبيات:

- 1- النظام المالي القائم لا يوفر وجود تصميم متوازن وكفاء للامركزية التمويل في الوحدات المحلية، بمعنى أنه يفتقد للقدرة المؤسسية التنظيمية للتفريع المحلي لتحديد أية وظائف للإنفاق وأي مصادر للإيرادات أو المداخيل يمكن أن تكون بعهدة الشعبيات، وماذا يتبقى للعمل به في إطار مركزية الدولة.
- 2- النظام المالي يتعامل مع الوحدات المحلية معاملة القطاعات والبنود ولا يعامل الوحدات المحلية بشكل قانوني مستقل. يجب تحديد ما للمركز وما للوحدات المحلية بشكل دستوري كامل وعبر رؤية مؤسسية مستقرة لا بتفويضات واسعة تلغيها السلطة التشريعية أو التنفيذية في أي وقت تشاء (انظر الجدول رقم 4).
- 3- لم توجد توليفة أو مقابلة دقيقة بين نواحي الإنفاق العام التسييري في الشعبيات وبين ما يوازنها من إيرادات محلية (بدليل ارتفاع نسبة المرتبات والإنفاق التسييري بالاتكال على الميزانية العامة للدولة).
- 4- إن النظام المالي للدولة قانوناً ونظماً وإجراءات يحتاج إلى إعادة بناء واضح في ضوء تجربة الشعبيات يحسم فيه الجدل 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.

5- ظهرت - وللمرة الأولى - من خلال التعاون المحلي - الدولي؛ لحل معضلة اللامركزية في الحكم المحلي الليبية، الدعوة إلى تطبيق اللامركزية السياسية من أجل حل إخفاقات اللامركزية الإدارية التي جسدها المؤشرات والنقاط الواردة سابقاً.

لم تحسم الدولة الليبية في عهد الجماهيرية رؤيتها المؤسسية والتنظيمية حول علاقة الحكمين الوطني والمحلي ببعضهما؛ نظراً لما يرتبه هذا الحسم من تحديد واضح لكل من المركزية واللامركزية المالية في البناء الحكومي والسياسات العامة لقد تعززت هذه الملاحظات كلها بإجابات مجموعات التركيز ضمن المقابلات التي أجراها فريق البحث بشاغل الحكم المحلي في ليبيا، ففي هذا الموضع، والتي تختصر في أن المبحوثين الماليين يذكرون في بند القدرات المؤسسية المالية أن "هناك تضخماً كبيراً في الإنفاق لا يعكس وجود خدمات حقيقية تقابل هذه النفقات".

استكشاف مؤشرات القدرات المؤسسية الأخرى

أظهرت المقابلات أيضاً تفاوتاً في استجابات المبحوثين حول القدرات المؤسسية بحسب المعايير التي وضعتها منظمة UNDP والمذكورة سلفاً ضمن الإطار النظري لهذا البحث. فمن ناحية جودة القيادات، هناك من رأى أن المشكلة مشكلة قيادات إدارية أفضت لوجود تفاوتات وتهميش (عضو مجلس نواب)، ورأى قيادي آخر بأن المؤهلين موجودون، ولكن لا يتم توزيعهم بين المناطق. (عضو بالهيئة التأسيسية للدستور)، في حين رأى قيادي سابق أن إقليماً مثل برقة توجد به كفاءات، لكن القرار والمقررات توجد بإقليم طرابلس (عميد بلدية سابق). وأفاد آخر أنه لا وجود لمشكلة موارد بشرية في الحكم المحلي الليبي (عضو أحد المجالس المحلية). واتفق معه قيادي سابق بأن الخريجين يعدون من المؤهلين الذين لا يتم استغلالهم بشكل جيد (عضو مجلس انتقالي سابق). وفيما يخص "اختيار

القيادات المؤسسية المحلية" وتأهيلهم، فقد تفاوتت أفكار المبحوثين بشكل واضح ما بين ضرورة الاختيار عبر التعيين (عضو برلمان)، إلى انتخاب مباشر لمجالس البلديات وغير مباشر للمحافظين (عضو هيئة الدستور) ليعود عضو مجلس بلدي إلى الإصرار على التعيين وأن تكون المسؤولية أمام الوزير. ورأى قيادي سابق آخر أن مجلس المحافظة يجب أن يكون منتخباً ومفوضاً أمام البرلمان (عضو مؤتمر وطني سابق 2012-2014). وعاد قيادي آخر إلى الإفادة بأن التعيين والاختيار يجب أن يتما من الوزراء (عضو سابق بالمجلس الانتقالي 2011-2012 م). إن كل الآراء المتفاوتة السابقة تعزز من "تذبذب وعدم وضوح الرؤية المؤسسية في أفكار القيادات والمسؤولين". لقد أكدت دراسة اللامركزية السياسية أولاً عبر التقرير الوطني للتنمية البشرية في ليبيا أن الديمقراطية المحلية هي عملية تعليمية مستمرة تتطلب إدراك نظم الإدارة المحلية ونظم الانتخاب والضبط المؤسسي وإنشاء عقد جديد بين المواطن والدولة (التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002: 44).

الجدول (6)

تجربة نقل السلطة Devolution of Power إلى الشعبليات (2000- 2005)
المصروفات الفعلية للميزانية التسييرية لعام 2000

الحصة من اجمالي الميزانية	المبلغ	جملة المصروفات
1.61%	49328	أمانة مؤتمر الشعب العام والجهات التابعة لها
56.26%	1726867	الشعبيات والجهات التابعة لها
11.56%	354961	امانات اللجان الشعبية العامة
5.46%	167575	الجامعات والمراكز البحثية
13.06%	400885	الهيئات والمؤسسات العامة وما في حكمها
4.56%	140000	المتفرقات

الحصة من اجمالي الميزانية	المبلغ	جملة المصروفات
4.24%	130000	دعم السلع التموينية
3.26%	100000	القسط المستحق من ديون المحفظة الاستثمارية
100%	3069616	المجموع

المصدر: التقرير الوطني للتنمية البشرية، 2002، ص: 96.

4- اللامركزية في السياق المؤسسي الليبي خلال الفترة الانتقالية -2011-2019

1.4- الثقافة التشريعية السائدة حول اللامركزية 2011-2019 في ضوء المراحل السابقة وتقييم القدرات

يجسد صدور القانون رقم 59 لسنة 2012 بشأن الإدارة المحلية في ليبيا ولائحته التنفيذية التشريع الأبرز والوحيد 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: الأولى معضلة النصوص القانونية المتعلقة بالنظام المالي لوحدات الإدارة المالية. أما الثانية، فهي معضلة المركز القانوني المالي لوحدات الإدارة المحلية من واقع القانون ولائحته التنفيذية.

ففي 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 أن ميزانية المحافظة تتم بعد اعتماد مجلس الوزراء لمخصصات وزارة الحكم المحلي (حسب ميزانية البنود). أيضاً لوحظ تضارب اختصاصات البلديات المالية الواردة في المواد (5)

و(27) مع مؤسسات عدة مثل المجلس الأعلى للإدارة المحلية (مادة 42) والمجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي (مادة 46) والموارد البلدية للبلديات (مادة 51 و52 و53) كما استمرت ترتيبات القانون المالي السابقة في فترة الشعبيات بنفس التعامل القانوني مع البلديات في الميزانيات التنموية والتسييرية والرقابة المالية وذلك وفق المواد (55 و56 و61 و64). (الكاديكي 2016).

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) أو على المستوى التشريعي (الكاديكي 2016: 28).

وبما أن المراحل المؤسسية للميزانية العامة في ليبيا هي ثلاث: الإعداد (من وزارة المالية والتخطيط) واعتماد الميزانية (من السلطة التشريعية) والتنفيذ والرقابة (من وزارة المالية والتخطيط)؛ بناء عليه، لا يتبين وجود أي دور لوحدات الإدارة المحلية في مراحل الإعداد حيث اقتصر الأمر على ممارسة إعداد التقديرات فيما يتعلق بمخصصات الإدارات المحلية (الكاديكي، 2016: 30). ومن ناحية التصنيف الاقتصادي (تسيير وتنمية) لم تبين لنا صلاحيات إدارة الوحدات المحلية بالإنفاق الاستثماري على مستوى الدولة، وإنما اقتصر دور وحدات إدارة الحكم المحلي على التخطيط والاستثمار المحلي غير الملزم. أخيراً، لم يتبين دور وحدات الإدارة المحلية في إدارة الأموال العامة على مستوى الدولة وضمن التوزيع العادل للميزانية العامة على مستوى الأقاليم سواء المشروعات والبرامج المحلية أو على مستوى المشروعات والبرامج الوظيفية، أي أن صلاحيات وحدات الإدارة المحلي سوف تعتمد على ما يخصص لها من مخصصات عبر المركز

(الكاديكي، 2016: 3).

4.2- الترتيبات المؤسسية للحكمين الوطني والمحلي خلال الفترة 2011-2019

اتسم الحكم الوطني في النظام السياسي الانتقالي بالهشاشة هشة والقابلية للتغيير السريع، وتتميز بالتقلب المستمر لمؤسسات التشريع وضعف الأحزاب السياسية وهشاشة جماعات المصالح وعدم استقرار مؤسسات الحكم المحلي، فمن حيث المستوى التشريعي للحكم الوطني، كان هناك غياب للفهم الكافي لأهمية الحكم الرشيد والسياسات العامة في حياة المجتمع وأهمية دور العملية التشريعية في معالجة مشكلاتها وقضاياها وطنياً ومحلياً. كذلك غياب المهنية في تشريع السياسات العامة بسبب غموض الموقف من الترتيبات المؤسسية الوطنية وهوية النظام السياسي، الإداري، الاقتصادي الجديد، كما تشتّت منظومة التخطيط الوطني المركزي في ظل المطالبات الملحة باللامركزية وتخطيطية وتشريعية وتنفيذية محلية. ولعب تعدد وكثرة وسائل الإعلام التي تنجر وراء أجندات مختلفة لا تقدم توعية ودعمًا للمهنية في تشريع السياسات العامة داخل الأجهزة التشريعية المؤقتة بل تدعم اتجاهات تقاسم السلطة وتغذي الصراعات التي تدور حولها، لعبت نفس وسائل الإعلام دوراً كبيراً في تشويه نقاشات وخيارات الحكم المحلي لدى الجمهور (خصوصاً السعي المحموم الذي ثار لتشويه فكرة النظام الفيدرالي ودعائه ومبادئه خلال الفترة الممتدة من عام 2011 حتى عام 2013م) إلى درجة وصف بعضهم «بالخونة والانفصاليين» بشكل غير مسؤول.

4.3- واقع ومؤشرات نظام الإدارة المحلية والمبادئ والقواعد المؤسسية للامركزية 2011-2019

يوجد هناك دائماً الانجذاب خلف ترتيبات الحكم الوطني في الفترة الانتقالية التي عانت أيضاً من ظاهرة «عدم الاستقرار التنظيمي» في أجهزة الحكم مع تعاقب التغيير في السلطة التشريعية (3 أجهزة هي المجلس الوطني الانتقالي

والمؤتمر الوطني العام ومجلس النواب) إلى ظاهرة مستمرة من التغيير الحكومي في أربع حكومات متعاقبة حيث بدأ عدد الوزارات برقم 15 قطاع في فترة المكتب التنفيذي التابع للمجلس الانتقالي (2001) ثم ارتفع بشكل عشوائي غير مخطط إلى عدد 29 وزارة في عهد الحكومة الانتقالية التابعة للمؤتمر الوطني العام في نهاية عام 2012، وصولاً إلى حجم (32) وزارة في عهد الحكومة المؤقتة في عام 2013 ثم حدث انخفاض عشوائي غير مبرمج (باسم الدعوة لحكومة أزمة مصغرة) في أواخر عام 2014 بـ 14 حقيبة وزارية. أما حكومة الوفاق التي دخلت على خط الحكم الوطني في أواخر عام 2015، فلم يتضح بشكل رسمي ومعلن عدد وزاراتها مع فكرة (الوزير المفوض) التي رسختها. لقد أُلقت كل هذه التقلبات مدفوعة بانعدام الرؤية المؤسسية والتنظيمية بتأثيرها على شكل الحكم المحلي الذي انتقل من عدد 47 مجلساً محلياً في عام 2011 إلى عدد 99 بلدية في عام 2013، ليستقر حالياً إلى عددٍ غير ثابت ومتغير يتجاوز الـ 110 بلدية مع تبعثر وعشوائية في التبعية الإدارية لهذه البلديات بين حكومة الوفاق (غرب ليبيا) والحكومة الليبية المؤقتة (شرق البلاد).

القسم الرابع - «الأفكار السياسية» الرئيسية و«الآليات المؤسسية الرسمية وغير الرسمية الفاعلة» المؤثرة في إدارة وتسيير الحكم المحلي 2019-1951

1- أفكار الحكم المحلي التي سادت في ليبيا

إن ملاحظتنا الأساسية التي نخلص إليها حول الأفكار السياسية للحكم المحلي Local Governance Ideas التي حكمت تسيير وإدارة وسياسات الحكم المحلي في ليبيا من خلال اللامركزية تتمثل في الآتي:

فكر القواعد المتعددة المكفول بنصوص دستورية محددة عبر اللامركزية السياسية بآليات حكم محلية رسمية (الاتحاد المركزي والولايات). مثلت هذه

الافكار أساس وقاعدة البداية للحكم المحلي الليبي) وهي الوحيدة صاحبة أكثر فترات الحكم المحلي استقراراً في الجانبين التشريعي والتنفيذي لمدة 13 سنة من 68 سنة ميلادية.

فكر اللامركزية الإدارية الخاضعة لتعليمات الإدارة الحكومية التنفيذية الممتدة لاثني عشر عاماً من خلال اللامركزية الإدارية (1976- 1964 المملكة الجمهورية) عبر آليات رسمية. مدة استمرار هذه الأفكار هي عشر سنوات منذ عام 1968.

فكر الحكم المحلي من خلال آلية المؤتمرات واللجان الممتدة لواحد وثلاثين عاماً، وبها ملامح من اللامركزية الإدارية التنفيذية التابعة للمركز (1977 - 2011) عبر آليات وقواعد رسمية تمثلت في المؤتمرات واللجان الشعبية وظهور ماعرف بنموذج الشعبيات (2011 - 1998) من أجل تجسيد اللامركزية الإدارية التنفيذية مجدداً. اتسمت هذه الفترة بالتقلب المستمر وعدم الاستقرار في التشريعات وتقسيمات المركز والوحدات المحلية. مدة استمرار هذا الفكر المتبدل في محتواه هي 31 سنة من 68 (أي ما يقارب نصف عمر الحكمين الوطني والمحلي في ليبيا).

دخلت الجهات غير الرسمية على خط مبادرات الحكم المحلي من خلال المبادرة التي قدمها مشروع ليبيا الغد عبر المجلس الوطني للتطوير الاقتصادي (جهة رسمية) وتقديم فكرة الإدارة المحلية القائمة على الأوزان النسبية لعناصر الحكم المحلي.

استمرار نمط إدارة الحكم المحلي بنمط القطاع العام الواسع والإيراد المشاع خلال الفترة الانتقالية (النظام المالي للدولة الريفية).

الجدول (7) أفكار تسيير وإدارة الحكم المحلي في ليبيا 1951- 2019

فكرة إدارة الحكم المحلي	الانضباط المؤسسي	مدة الاستقرار أو التغيير	تأثير الجهات الرسمية وغير الرسمية
فكر القواعد المتعددة Pluralistic Rules بين المركز والولايات عبر اللامركزية السياسية	أفكار منضبطة بنصوص دستورية محددة (دستور 1951)	من 86 عامًا مع 13 ثبات في الحكمين الوطني والمحلي	الجهات الرسمية بالمملكة ولا تدخل من الجهات غير الرسمية
فكر اللامركزية الإدارية الخاضعة لتعليمات الإدارة الحكومية	أفكار في تشريعات متغيرة باستمرار	من 68 عامًا 12 في وجود تبدلات في مستوى الحكم الوطني والمحلي و"ثبات" نسبي في شكل الإدارة المحلية	جهات رسمية بالمملكة والجمهورية ولا تدخل من الجهات غير الرسمية
فكر الإدارة المحلية الشعبية من خلال آلية المؤتمرات واللجان الشعبية والشعبية	أفكار في تشريعات متغيرة باستمرار	من 68 عامًا 31 في وجود تبدلات في مستوى الحكم الوطني والمحلي و"ثبات" في شكل الإدارة المحلية	جهات رسمية بالجمهورية وتدخلات من الجهات غير الرسمية خلال نهاية الفترة
فكرة الإدارة المحلية خلال الفترة الانتقالية	تشريع ثابت، ولكنه غير واقعي في التطبيق في وسط صراعات رسمية وغير رسمية وتعثر دستوري ظاهر	9 سنوات من 86 سنة	صراع محتدم بين الجهات الرسمية وغير الرسمية حول شكل الحكم المحلي القادم

المصدر: من تصميم الباحث اعتمادًا على أقسام البحث والبيانات والمقابلات

2- ملاحظات ختامية في أفكار إدارة الحكم المحلي وفق السياق المؤسسي الليبي 1951-2019

إن أفكار إدارة الحكم المحلي Local Governace Ideas هي إحدى الركائز الأساسية للترتيبات المؤسسية (Schmidt and Radaelli 2004) في أي دولة مستقرة وهي من أساسيات توطين أي رؤية مؤسسية جامعة، وتفضي الأفكار إلى تحديد واضح وقاطع للهوية المؤسسية Institutional Identity يساعد على بقائها ورسوخها وتكاملها مع الأنظمة السابقة واللاحقة.

- يلاحظ من خلال الجدول عدم وجود انضباط مؤسسي بنصوص دستورية منذ عام 1963 (غياب الانضباط الدستوري الذي يرسخ الهوية المؤسسية للحكم المحلي في ليبيا لمدة 56 من أصل 68 من عمر الدولة)، حيث إن نظام الإدارة المحلية الذي تم في عام 1964 قد أقر بقانون وجرى تغييره عدة مرات قبل التغيير السياسي التالي في عام 1969.

- تبعث أفكار إدارة الحكم المحلي بين عدة أنظمة وتقسيمات يؤكد بأنه لم يوجد "توطين أو ترسيخ طويل الأجل للهوية المؤسسية" للحكم المحلي في ليبيا خلال أطول فتراتهما وذلك نتيجة دخول التغيير غير الناضج "المشكوك في شرعيته" في عام 1963 والذي يشترك مع كافة الأنظمة التي تبعته في فكر اللامركزية الإدارية التنفيذية غير المحددة بنصوص دستورية، وهو ما انعكس على التخطيط المستمر في التقسيمات والاختصاصات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات (المتغيرة أصلاً) وبذلك نقرب من نتيجة مفادها أن "تغييراً غير مدروسٍ" لترتيبات النظام الاتحادي الدستورية المؤسسية قد يقف خلف كل هذا التخطيط الذي شهده الحكم المحلي في ليبيا على امتداد عقود.

القسم الخامس: العوامل والمتطلبات الأساسية المؤثرة في فعالية قوانين وأنظمة الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا ما بعد 2011

1- معالجة مطالبات التهميش والتفاوت

لقد أفضى غياب السلطة المركزية في مناطق واسعة من البلاد وعودة مركزية الحكم مع ضعف في قدرات الدولة المؤسسية إلى ظهور مطالبات اللامركزية السياسية الواسعة في أحد أقاليم البلاد على وجه التحديد وهو إقليم برقة Cyrenaica نظرًا لوجود تاريخ لهذه اللامركزية مع تأسيس الدولة الليبية في عام 1951، فلماذا ظهرت هذه المطالبة الواسعة باللامركزية قرينة بعودة اسم الإقليم؟ نحاول فيما يلي إلقاء نظرة على بعض مؤشرات هذا التهميش وفق منظور اللامركزية السياسية التاريخية القائمة على ثلاثة أقاليم.

1.1- مؤشرات التهميش والتفاوت المناطقي والإقليمي في ليبيا

أطل التهميش Marginalization في ليبيا برأسه على الساحة السياسية في نقاشات الحكم المحلي منذ الأشهر الأولى للتغيير السياسي الجذري الذي قام في فبراير 2011، فبسبب التغييرات المتتالية لترتيبات الحكم المحلي (خصوصًا خلال الفترة 1976-2011) التي لم تشهد وجود لامركزية حقيقية في الإدارة المحلية فترسخت "المركزية الإدارية والمالية" والتي تضررت بسببها مناطق كثيرة في ليبيا وخاصة البعيدة عن العاصمة طرابلس التي تتمركز بها كل المؤسسات الإدارية والاقتصادية للدولة، وأدى ذلك إلى تفشي الفساد المالي والإداري وضعف التنمية الاقتصادية (عريق وآخرون، بيانات مجمعة حول التهميش والعدالة التوزيعية في ليبيا 2017).

المركزية منعت أيضًا الاستثمارات المحلية والأجنبية عن المناطق الشاسعة في الشرق والجنوب، وأدت إلى عدم استغلال الموارد الاقتصادية العديدة في هذه المناطق لخلق اقتصاد قوي ومتنوع لا يعتمد على النفط. وقد ساهم ذلك في خلق

ركود اقتصادي وزيادة نسبة البطالة في هذه المناطق مما أدى إلى نزوح سكان هذه المناطق في اتجاه العاصمة من أجل البحث عن العمل والدخل. وتسبب أيضاً في ظهور خلل ديمغرافي كبير وفراغ سكاني خاصة في الجنوب الليبي. يضاف إلى ذلك أن سلبيات تراكم المؤسسات بالعاصمة قد ظهرت أيضاً بوضوح خلال الانقسام السياسي الحالي حيث تمت السيطرة عليها من قبل المليشيات من خلال السيطرة على السيولة والمرتببات والمنظومات الإدارية وفتح الاعتمادات التجارية، وهذا ساهم في خلق أزمات للمواطن بالمناطق البعيدة عن العاصمة، وهو يُعدّ درساً لمساوئ المركزية (عريق وآخرون، بيانات مجمعة حول التهميش والعدالة التوزيعية في ليبيا 2017)، ولكي يكون الحديث عن التهميش الذي بدأ يتنامى منذ تغيير شكل الدولة في ليبيا بالتدرج إلى نمط المركزية الإدارية والمالية موثقاً بأدلة وأرقام⁽¹⁾ يمكن تصنيف التهميش بين أقاليم ليبيا إلى المؤشرات التالية:

أولاً: عدم العدالة التوزيعية والتهميش في مزار المؤسسات والأجهزة العامة (1969-2011): اختلال بين الأقاليم والمدن الكبرى:

(1) أفاد الدليل التجريبي الكيفي المتعلق (بالمقابلات شبه المنظمة) التي أجراها الفريق المشرف على شغل الحكم المحلي بعدة آراء ومدرجات تعكس عدم "وضوح واتساق وتطابق" مفهوم التهميش في أفكار المسؤولين والفاعلين الرسميين وغير الرسميين في ليبيا، وتعكس كذلك التناقضات التي سيوضحها هذا البحث فيما يخص مؤشرات التهميش. فهناك من اعتبر أن التهميش أمر مشترك بين كل المناطق الليبية (عميد بلدية وكذلك خبير بوزارة المالية)، وهناك من نفي وجوده لصالح تغول الفساد (ناشط سياسي). من المسؤولين أيضاً من أشار إلى أن سبب التهميش هو سوء اختيار القيادات الإدارية (عضو مجلس نواب). قيادي سابق آخر أشار إلى أن وجود سلطة مركزية قوية يمنع وجود التهميش (عضو مجلس انتقالي سابق). اللافت أيضاً هو "قلة الوعي بأساسيات وتفصيلات ثقافة الإدارة الحكومية المحلية" خصوصاً فيما يتعلق بأطراف ومصطلحات اللامركزية لدى قياديين سابقين بالدولة الليبية، حيث أفاد أحدهم بأن ليبيا مشكلتها تكمن في الحاجة للامركزية الإدارية "وعدم الحاجة للامركزية السياسية" وأننا لسنا بحاجة إلى تعميق تشريعات على مستوى الوحدات المحلية (عضو مؤتمر وطني سابق). استجابة لافقة أخرى وردت من أحد الاقتصاديين ومن عضو بالهيئة التأسيسية عندما أشار الأول إلى أن احتواء كل شيء في العاصمة جَنَّب أن تنال مناطق برقة والجنوب سلطة القرار الاقتصادي وصلاحيات المشاريع، فيما أفاد المستجيب الثاني بأن طرابلس تحتكر التعيين في الوظائف العامة المهمة (قيادي بغرفة التجارة). وقد اتفق معهما قيادي محلي سابق أفاد بوجود تهميش حقيقي يتجسد في عدم وجود العدالة التوزيعية ومؤشر البعثات الدراسية دليل على ذلك حسب قوله.

رغم الحصر المبدئي لمقار المؤسسات الاقتصادية والتنوعية للدولة، تبين أن من أصل 461 مؤسسة عامة في ليبيا وجدت 416 مؤسسة بطرابلس وضواحيها، أي بنسبة 90.5%، في حين أن 9.5% فقط موزعة بين المنطقة الشرقية والجنوبية، وهذا مؤشر يعكس قدرات التوزيع العادل المؤسسية المتدنية في إدارة الدولة المركزية (صالح عريق وآخرون، بيانات مجمعة حول التهميش والعدالة التوزيعية في ليبيا 2017).

الجدول (8) التهميش في توزيع مقار المؤسسات العامة في ليبيا⁽¹⁾

مقار الإدارات الرئيسية (المناطق الأخرى)	WW	العدد الكلي	نوع المؤسسات	
0 (0%)	9 (100%)	9	مؤسسات عامة كبرى	1
6 (12%)	42 (88%)	48	الهيئات	2
0 (0%)	18 (100%)	18	المصالح	3
3 (7.5%)	37 (92.5%)	40	الأجهزة	4
6 (10%)	54 (90%)	60	المراكز	5
6 (19%)	25 (81%)	31	المصارف	6
16 (11%)	129 (89%)	145	الشركات العامة	7
1 (7%)	13 (93%)	14	شركات أجنبية مشتركة	8
7 (9.5%)	68 (90.5%)	75	الشركات النفطية	9
0 (0%)	10 (100%)	10	كليات تعليمية نوعية	10

(1) توجد قائمة تفصيلية ملحقه بهذه المؤسسات بالاسم والعنوان.

مقار الإدارات الرئيسية (المناطق الأخرى)	WW	العدد الكلي	نوع المؤسسات	
0 (0%)	11 (100%)	11	معاهد تعليمية نوعية	11
45 (9.5%)	416 (90.5%)	الإجمالي 461		

ثانيًا: مشاريع الإنماء الاقتصادي والاجتماعي (2003-2011): اختلال بالأرقام بين المركز والأقاليم

كان لصندوق الإنماء الاقتصادي والاجتماعي المنشأ في فترة النظام السياسي (2003-2011) خطة تنموية تقدر بـ 62 مليار دينار ليبي لغرض استثمارها في مشاريع تنموية بالداخل، وكان الصندوق الذي مقره بطرابلس وكوادره أيضاً من طرابلس قد خطط لإنشاء كل مشاريعه بطرابلس والمناطق القريبة منها ابتداء من زوارة إلى مصراتة، وكان نصيب المناطق الأخرى في ليبيا فندق واحد خمسة نجوم بمدينة بنغازي (ريجنسي - الصابري) وهي المدينة الكبرى التي كانت عاصمة ثانية للبلاد وفق المادة 188 من دستور 1951 المؤسس لليبيا والتي تقع بالقرب من مصدر الثروة النفطية الهائل حيث تبلغ قيمته 215 مليون دينار ليبي فقط بنسبة (0.003%)، أي أن نسبة 99.65% لمنطقة طرابلس وضواحيها مقابل 0.35% للمناطق الأخرى، وهذا يُعدّ تهميشاً وظلماً توزيعياً واضحاً وحتى ممنهجاً، ليس له أي مبرر منطقي أو علمي، وهذا بالطبع نتيجة لتمرکز مؤسسات الدولة في منطقة واحدة وكذلك كوادرها من نفس المنطقة (صلاح عريق وآخرون، بيانات مجمعة حول التهميش والعدالة التوزيعية في ليبيا 2017).

ثالثًا: التهميش في الاعتمادات المصرفية (2016): اختلال في العدالة التوزيعية بالأرقام والنسب بين المركز والمدن الليبية

الجدول التالي يمثل توزيع الاعتمادات المصرفية لعام 2016 من مصرف ليبيا المركزي بطرابلس إلى المصارف العاملة وفروعها بمناطق ليبيا حسب تأكيد الخطاب المؤسسي لمحافظة مصرف ليبيا المركزي بالبيضاء السيد/علي سالم حبري. فقد كانت القيمة الموزعة على المصارف هي 9 مليارات دولار. نالت مدن إقليمي برقة وفزان (منابع الثروة الطبيعية والدخل النفطي في ليبيا) نسب 11.8% في مقابل 88.2% لإقليم طرابلس (صالح عريق وآخرون، بيانات مجمعة حول التهميش والعدالة التوزيعية في ليبيا 2017 م).

الجدول (10)

التهميش في منح الاعتمادات المصرفية (بيانات عام 2016) بيانات بالاعتماد على الخطاب المؤسسي والتداول الإعلامي من فاعلين رسميين

	المصارف	المقر الرئيسي	نسب مخصصات المصارف والفروع في ((طرابلس	نسب مخصصات المصارف والفروع (في برقه وفزان
1	مصرف الجمهورية	طرابلس	80%	20%
2	مصرف شمال إفريقيا	طرابلس	90%	10%
3	مصرف الصحارى	طرابلس	100%	0%
4	المصرف الليبي الخارجى	غريان	100%	0%
5	المصرف العربى التجارى	طرابلس	100%	0%
6	مصرف الأمان	طرابلس	100%	0%
7	مصرف الواحة	طرابلس	100%	0%
8	مصرف الوفاء	طرابلس	100%	0%

المصارف	المقر الرئيسي	نسب مخصصات المصارف والفروع في ((طرابلس	نسب مخصصات المصارف والفروع (في (برقه وفزان
9	مصرف النوران	طرابلس	100%
10	مصرف السرايا	طرابلس	100%
11	مصرف الوحدة	بنغازي	50%
12	مصرف التجارة والتنمية	بنغازي	40%
13	المصرف المتوسط	بنغازي	40%
14	المصرف التجاري الوطني	البيضاء	60%
الإجمالي		88.2% (مليار \$7.94)	11.8 (مليار \$1.06)

رابعاً: مؤشرات أخرى توضح التهميش بين أقاليم ليبيا الثلاثة : اختلال إقليمي بالأرقام والنسب بين المركز والأقاليم

أ- مشاريع تطوير الطاقة الكهربائية في مناطق ليبيا (حتى عام 2017)

المصدر: صلاح الدين محمد عريق وآخرون، إفرازات المركزية المقبلة والمطالبة باللامركزية الحقيقية، مذكرة سلسلة بيانات مجمعة بناء حول التهميش والعدالة التوزيعية بين الأقاليم الثلاثة، تحديث 2017.

* عدم تنفيذ محطة غرب بنغازي ساهم إلى حد كبير في مشاكل انقطاع الكهرباء في بنغازي والمنطقة الشرقية.

ب- التهميش في موافقات قروض التنمية (حتى عام 2017)

المصدر: صلاح الدين محمد عريق وآخرون، إفرازات المركزية المقيّنة والمطالبة باللامركزية الحقيقية، مذكرة سلسلة بيانات مجمعة بناء حول التهميش والعدالة التوزيعية بين الأقاليم الثلاثة، تحديث 2017

ج- التباين في قرارات الإيفاد للدراسة في الخارج (حتى عام 2017)

المصدر: صلاح الدين محمد عريق وآخرون، إفرازات المركزية المقيّنة والمطالبة باللامركزية الحقيقية، مذكرة سلسلة بيانات مجمعة بناء حول التهميش والعدالة التوزيعية بين الأقاليم الثلاثة، تحديث 2017.

د- إحصائية البطالة بين أقاليم ليبيا (حتى عام 2013)

المصادر: تقرير البنك الدولي عن سوق العمل في ليبيا، 2013.

صلاح الدين محمد عريق وآخرون، إفرازات المركزية المقيّنة والمطالبة باللامركزية الحقيقية، مذكرة سلسلة بيانات مجمعة بناء حول التهميش والعدالة التوزيعية بين الأقاليم الثلاثة، تحديث 2017، كما أن النسب والأرقام نقلاً عن دراسة أجرتها اللجنة الشعبية العامة للصناعة والمعادن في عام 2010.

هـ- التهميش في استفادة الشركات المحلية بالمناطق من تعاقدات المؤسسات العامة (مصلحة التقنيات وصيانة المرافق التعليمية) (حتى عام 2017)

المصدر: صلاح الدين محمد عريق وآخرون، إفرازات المركزية المقيّنة والمطالبة باللامركزية الحقيقية، مذكرة سلسلة بيانات مجمعة بناء حول التهميش والعدالة التوزيعية بين الأقاليم الثلاثة.

القسم السادس: إجابة أسئلة البحث الرئيسية وفرضياته

1- إجابة أسئلة البحث الأساسية Key Questions

انطلق هذا البحث من الأسئلة الأساسية التالية:

س1: لماذا يمثل عدم الاتفاق على وحدات الحكم المحلي في المستوى المؤسسي المحلي (الاتفاق المستقر على ولايات، محافظات، بلديات، محليات) أحد أسباب تأخير حسم جدل اللامركزية؟

من خلال ما ورد في هذا البحث، يظهر أن ذلك يعود إلى "تشتت الهوية المؤسسية لكل من الحكمين الوطني والمحلي" وعلى وجه التحديد انجذاب ترتيبات الحكم المحلي خلف الوطني، فلا توجد ترتيبات مؤسسية للحكم استقرت لمدة طويلة نسبياً من بين فترات الحكمين الوطني والمحلي. فبحسب باحث الإصلاح المؤسسي (Beyer, 2010) لم تتحقق الفعالية والتكامل في التغيير والتبديل للأنشطة المؤسسية الجديدة التي انبثقت عن كل نظام حكم محلي يستحدث من جديد ثم ظهرت مؤشرات القدرات المؤسسية المتراكمة التي مع عام 2002 والتي مثلت دليلاً على الإخفاقات المؤسسية في الحكم المحلي. لقد افتقدنا وجود آلية واضحة يمكن أن نحلل بها التكاملات المؤسسية Institutional Complementarities بين منظمات الحكمين الوطني والمحلي ويستدل على ذلك كثيراً بإلغاء الفيدرالية ومؤسساتها والتي لم تتكامل مع التغيير الذي ألغاه (1963). وحتى إن تواصلت مؤسسات الإدارة بعض الشيء مع مؤسسات النظام الجمهوري الجديد (-1969) 1976) لكن التكامل والتواصل لم يتحققا عندما ألغي هذا النظام برمته في عام 1977، واستبدل به نظام سلطة الشعب وأطروحاته للعلاقة بين المستويات المركزية والشعبية حتى عام 2011، وهو نفسه واجه تبدلات وتقطعات في التكامل المؤسسي بين كل من الحكمين الوطني والمحلي خلال فترة التسعينيات وأيضاً بالتقطع الذي شاب القانون الحاكم للعلاقة بين الحكمين الوطني والمحلي رقم

(1) لسنة 2001، ثم اصطلح بالتبديل والتغيير في عام 2007 بقانون جديد يحمل ذات الاسم. يبدو كذلك أن "آلية تحليل شرعية" كل تغيير في الحكم المحلي غير واضحة بسبب إلغاء الترتيبات المؤسسية الجديدة للترتيبات السابقة لها، وهو ما يستدعي ضرورة تحليل المؤثرات والديناميكيات السياسية التي تقف وراء هذه التغييرات، وقد يكون تحليل الخطاب المؤسسي جديرًا بأن يؤخذ بعين الاعتبار كما يظهر في التغيير المؤسسي لعام 1963 الذي يُظهر شكوكًا حقيقية في شرعية ظهوره عبر إجراءات شعبية ومحلية متكاملة. فلم يحسم جدل اللامركزية في ليبيا حتى كتابة هذه السطور.

س2: ما الأسباب التي أحدثت التصادم بين الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات النافذة للامركزية مع الواقع الفعلي؟

إن أطول فترات هذا التضارب والتصادم في الاختصاصات والمسؤوليات تأثيرًا من عمر ليبيا هي فترة الجماهيرية (31 عامًا) أي ما يقارب نصف عمر إدارة الحكم المحلي في ليبيا، فجاءت فلسفة سلطة الشعب (1977-2011) بهذا التصادمات ضمن "هوية مؤسسية رابعة" بعد "الهوية المؤسسية الاتحادية (1951-1963)"، و"هوية نظام الإدارة المحلية (1964-1969)" وأيضًا هوية نظام اللامركزية الإدارية في النظام الجمهوري (1969-1976) ضمن حقب التطور المؤسسي الحكومي الليبي. لقد أفضى كل ذلك الارتباك والتقلبات المؤسسية والانعدام في الرؤية التنظيمية سواء كان موجّهًا أم غير موجه (بحسب نوايا المؤثرات السياسية) التي يفترض أن يتم التعمق فيها أكثر بموجب آليات الخطاب والسرد وتحليل الأفكار من أجل تحليل وقياس "مدى الشرعية في التحولات المؤسسية" من نظام لآخر في الحكم المحلي في ليبيا.

لقد أظهر مسار التبعية المؤسسي في هذا البحث وجود عدم "تأني ونضوج" في تغيير الترتيبات المؤسسية في ليبيا عام 1963 ترتب عليه تغييرات تشريعية متتابعة فيما تبقى من العهد الملكي وأول ست سنوات من العهد الجمهوري،

لكن التضارب والتصادم في الاختصاصات والمسؤوليات "جاءت به أساساً فلسفة سلطة الشعب بوصفها "هوية مؤسسية رابعة" للحكمين الوطني والمحلي بعد الهوية الاتحادية (الفيدرالية)، مروراً بهوية الإدارة المحلية، ثم هوية اللامركزية في النظام الجمهوري. كل ذلك ترتب عليه عدم استقرار وتردد وتذبذب مستمر حيال شكل وعمل الأبنية المؤسسية الوطنية والمحلية وقيام ازدواجية في البناء المؤسسي التنظيمي للحكم الوطني، حيث قام ازدواج في الاختصاصات بين المستوى التنفيذي الوطني المتمثل في اللجنة الشعبية العامة (مسمى الحكومة خلال تلك الفترة)، والمستوى التنفيذي المحلي الذي تمثل في الشعبليات (مسمى البلديات آنذاك)، كما قام "تصادم آخر واضح في الصلاحيات التشريعية" بين كل من أمانة مؤتمر الشعب العام (السلطة التشريعية) وأمانة المؤتمرات الشعبية الأساسية وأمانة المؤتمرات الشعبية للشعبليات (مجالس البلديات)، كما لمسنا عدم مراعاة "وحدة الأمر الحكومي التنفيذي" للجنة الشعبية العامة (للحكومة) وتدخل مؤتمر الشعب العام كثيراً في عملها (ظاهرة الافتئات المؤسسي) المترتب أساساً عن أفكار قيادة الدولة. لقد كان لعدم ثبات واستقرار البنى والهيكل والمؤسسات المختصة في القطاع الاقتصادي دور رئيس في تفاقم المشاكل التي تواجه الاقتصاد الليبي. وبصورة أكثر تحديداً، فإن التغيرات المختلفة في هيكلية البلديات واللجنة الشعبية العامة واللجان الشعبية النوعية ذات الصلة المباشرة بالقطاع الاقتصادي - أدت إلى ما يلي: عدم الاستقرار الإداري الذي يُعد عاملاً ضرورياً لاستقرار السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية على المستويين التشريعي والتنفيذي وطنياً، وظهور مؤشرات القدرات المؤسسية والمخرجات السلبية محلياً...وأخيراً تنامي المطالبات الحادة بعودة اللامركزية السياسية في ليبيا خصوصاً في إقليم برقة شرق ليبيا.

س3: ما الرؤية المؤسسية والتنظيمية اللازمة لتوطين اتفاق مؤسسي جامع يحسم جدل اللامركزية في ليبيا ويحقق هدف الإصلاح والاستقرار المؤسسي؟

ينبغي أن تنبثق الرؤية المؤسسية الجديدة من تحليل واقع تقديم الأفكار

السياسية الذي تم تقديمه ضمن الجدول رقم (7) بالقسم الرابع المتعلق بأفكار تسيير الحكم المحلي من خلال اللامركزية؛ فليبيا دولة مرت بحقب مختلفة في الإدارة الحكومية لم تشهد انضباطاً مؤسسياً راسخاً لكل من الحكمين الوطني والمحلي عبر نصوص دستورية منذ عام 1963 (غياب الانضباط الدستوري الذي يرسخ الهوية المؤسسية للحكم المحلي في ليبيا لمدة 56 سنة من أصل 68 من عمر الدولة)، حيث إن نظام الإدارة المحلية الذي تم إقراره في عام 1964 أُقر بقانون وجرى تغييره عدة مرات قبل التغيير السياسي التالي في عام 1969، حتى دستور 1951 المعدل في عام 1963 ورد بشكل مشوه غير متكامل ويشير إلى وجود إلغاء وحذف لعدد كبير من مواد الدستور الاتحادي السابق له.

كما أن تبعثر أفكار إدارة الحكم المحلي بين عدة أنظمة وتقسيمات يؤكد أنه لم يوجد "توطين أو ترسيخ طويل الأجل للهوية المؤسسية" للحكم المحلي في ليبيا خلال أطول فتراتها؛ وذلك نتيجة دخول التغيير غير الناضج الذي قد تكون هناك شكوك كبيرة "في شرعيته" في عام 1963، والذي يشترك مع كافة الأنظمة التي تبعتها في فكر اللامركزية الإدارية التنفيذية غير المنضبطة بنصوص دستورية وقانونية واضحة، وهو ما انعكس على التخبط المستمر في التقسيمات والاختصاصات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات (المتغيرة أصلاً) وبذلك نقرب من نتيجة مفادها أن تغييراً غير مدروسٍ لترتيبات النظام الاتحادي الدستورية المؤسسية قد يقف خلف كل التخبط الذي شهده الحكم المحلي على امتداد عقود. وقد جاءت نصوص الباب السادس من مشروع الدستور الليبي الجديد لتؤكد تذبذب هذه الرؤية المؤسسية من خلال مسمى (اللامركزية الموسعة) الوارد في المادة (143) الذي يؤكد غياب الوضوح والاستقرار في الهوية المؤسسية للامركزية التي تراكمت عبر مراحل الحكم والإدارة المحلية المختلفة⁽¹⁾ إلى جانب وردود مسميات ومبادئ "التفريع" و"التدبير الحر" والمسميات الثلاثة غير مألوفة، ولم يكن لها حضور في

(1) ورد نص المادة 143 من مشروع الدستور كالتالي: يقوم الحكم المحلي على أساس اللامركزية الموسعة وتلتزم الدولة بدعمها في إطار وحدة البلاد.

إرث القانون الإداري الليبي أو في نصوص الدستور المؤسس أو الممارسات الواردة في السياق المؤسسي لتجربة الحكم المحلي في البلاد (مشروع الدستور الليبي 2017)

إن توطين المصالحة الوطنية سابقة لتحديد نوع اللامركزية المطلوب وقرينة بتحديد مستويات وتقسيمات الحكم المحلي بعد التصالح، ثم التفاوض على شكل الحكم العام الوطني National Governance هو الذي سيفضي إلى وجود تحديد واضح لطيف اللامركزية المطلوب وتحديد مستويات ومعايير الحكم المحلي على إثر هذا التصالح والتفاوض على غرار تجربة تأسيس الدولة الليبية في عام 1951.

س4: ما الدوافع الرئيسية لمطالبات اللامركزية بأطرافها: السياسية (النظام الاتحادي المؤسس لليبيا) والإدارية التنفيذية (في نظم الإدارة المحلية)؟

نلاحظ من خلال المؤشرات والإحصائيات السابقة سواء تلك المؤشرات التي وردت عن القدرات المؤسسية في الشعبيات أو إحصاءات التهميش بين الأقاليم التاريخية الثلاثة لليبيا أن المستفيد الأكبر من المركزية هم "عدد من النخبة السياسية والإدارية تحديداً في المنطقة الغربية في ليبيا" وليس عامة الشعب حتى في تلك المنطقة، والذي يشترك كله في مظاهر تدهور وتفاوت كثيرة. فهناك تركز الموارد وسلطات القرار السياسية والاقتصادية الفعلية لدى النخبة المذكورة، كما أن وجود المؤسسات العامة بها وجل الموظفين عبر عقود من الزمن منها سواء التكنوقراط أو القيادات السياسية جعلها تمتلك "صلاحيات التعاقد الاقتصادية والمالية على المشروعات" وهذا مثل سبباً رئيسياً في عدم قيام الحكومة في العاصمة خلال المرحلة الانتقالية بإجراء إصلاحات مؤسسية حقيقية في توزيع مؤسسات الدولة واستمرار المركزية. كما تجدر الإشارة هنا إلى أنه توجد لدى الباحث جداول تفصيلية مفصلة للمؤسسات الاقتصادية والنوعية ومقارها وكذلك تفاصيل عن المشاريع الاستثمارية المخططة لصندوق الإنماء الاقتصادي وذلك للاطلاع والتأكد من نتائج المركزية، كذلك إن ضعف تطبيقات اللامركزية الإدارية وبالأخص

تطبيق القانون رقم 59 لسنة 2012م جعل المطالبات بالعودة لنمط اللامركزية السياسية بالأقاليم الثلاثة تنمو كما بدأت في عام 1951. لقد مثلت كل المؤشرات السابقة للتمهيش والتباين الواضح في الفرص والخدمات الاقتصادية والمالية والإدارية الفرصة لتنامي المطالبات بالعودة إلى النظام الاتحادي (الفيدرالي) لكونه أساساً قانونياً وتاريخياً قد يضمن إزالة مثل هذه المظاهر في التهميش والفروقات الاقتصادية والاجتماعية وفرص السيطرة والإدارة. ولن تتوقف المطالبات به حتى يتم إقرار ترتيبات مؤسسية للحكم المحلي تزيل التهميش وتعيد "صياغة التعريف الصحيح للوحدة الوطنية في ليبيا".

جدير بالذكر أن المبرر الأساسي للحديث عن منع التهميش عبر رؤية مؤسسية راتبة وراسخة وجامعة بثلاث مناطق (برقة وطرابلس وفزان) أو أي تقسيمات يتصالح ويتفاوض ويتقارب بها الليبيون بشكل حقيقي أساسها الشرعي يكمن في أن دستور 1951 لا يزال يمثل أكثر الوثائق الدستورية المتكاملة نضوجاً واستقراراً حيث استقر لفترة 13 سنة متتابة بخلاف التعديلات والإعلانات الدستورية وقوانين إدارة الدولة الليبية الخاصة غير المستقرة (مثل القانون رقم 1)، بل إن إيجاد حلول للتمهيش عبر حل الأقاليم الثلاثة قد رسخته المرحلة الانتقالية نفسها من خلال التغييرات الرسمية في الترتيبات المؤسسية للدستور حيث بدأ ذلك عبر التعديل الدستوري الثاني (تعديل المادة 30 على أساس المناطق الثلاثة في عام 2012) متبوعاً بإعلان قانون انتخاب الهيئة التأسيسية في عام 2013 بالبيضاء على أساس المناطق الثلاثة أيضاً، ثم التعديل الدستوري العاشر الأخير (عام 2018) بشأن إجراء الاستفتاء على وثيقة الدستور بناء على ثلاثة أقاليم تاريخية (برقة، طرابلس، فزان) والذي يعد آخر وثيقة دستورية رسخت مبدأ التقسيم الثلاثي رسمياً في مشروع قادم للاستقرار المؤسسي في ليبيا⁽¹⁾.

(1) بحسب نص المادة الخامسة من القانون رقم 6 لسنة 2018 الصادر عن مجلس النواب الليبي: يعتمد نظام الدوائر الثلاثة في تنفيذ عملية الاستفتاء، ويتكون من الأقاليم التاريخية الثلاثة لليبيا (طرابلس، وبرقة، وفزان).

س5: ما المستويات والوظائف الإدارية والسياسية والمالية والقضائية والقطاعات التي يجب أن يحسم فيها الجدل حول عمق اللامركزية؟

أوضحت تجربة الشعبيات التي تم تقييمها بمشاركة دولية في عام 2002 أن وظائف التخطيط والتشريع (السابقة للامركزية الإدارية التنفيذية) هي وظائف غير فاعلة في الحكم المحلي الليبي بسبب سطوة أحكام القانون المالي التقليدي للدولة الليبية (في جانب الإعداد والتخطيط)، وكذلك عدم وجود تفويض حقيقي للمستويات المحلية الدنيا في التشريع. المؤتمرات الشعبية والشعبيات لا تشارك في إعداد الموازنة الحكومية تحضيراً وتخطيطاً وفي العملية نفسها وفي صلاحيات الواقع التنفيذي. لذلك فإن قيام اللامركزية الحقيقية يتطلب تعميق هذه الوظائف (التخطيط الإقليمي الحضري، التشريع، التنفيذ، الرقابة والقضاء) في مستويات الحكم المحلي وفق تنسيق مسبق وبالتوازي مع إعداد الترتيبات المؤسسية القادمة للحكم الوطني في ليبيا.

س6: إلى ماذا يؤثر واقع القدرات المؤسسية للحكم المحلي الليبي "الأكثر ظهوراً في ممارسات اللامركزية الإدارية التنفيذية" في الماضي والواقع الراهن والمستقبل؟

إن غياب رؤية مؤسسية وتنظيمية واضحة لعلاقة الحكم الوطني يؤثر بشكل واضح في ضعف وتدني هذه القدرات في جوانب التنظيم والتوزيع والاستخراج. لقد برزت معضلتان جوهريتان تعيقان وجود رؤية مؤسسية واضحة ومستقرة لبناء قدرات الحكم المحلي سبهما قانون النظام المالي للدولة القائم حالياً منذ عقود، أولاً: معضلة "النصوص القانونية المتعلقة بالنظام المالي للوحدات الإدارية المحلية" حيث تبرز هذه المعضلة تصادم الحكم الوطني مع الحكم المحلي بشكل واضح. أما الثانية، فهي معضلة "المركز القانوني المالي لوحدات الإدارة

المحلية" من واقع القانون ولائحته التنفيذية. وفي هذه المعضلة يتم تهميش أي مبادرة حكم محلي تمامًا عن المشاركة في المركز في التنمية المحلية. لقد وجدنا أن قانون النظام المالي يكبح نمو أي قدرات مؤسسية محلية حيث إنه لا يوفر وجود تصميم متوازن وكفء للامركزية التمويل في الوحدات المحلية (الشعبيات ثم البلديات)، بمعنى أنه يفتقد "للقدرة المؤسسية التنظيمية للتفريع المحلي" لتحديد أية وظائف للإنفاق وأي مصادر للإيرادات أو المداخل يمكن أن تكون بعهدة الشعبيات (ثم البلديات)، وماذا يتبقى للعمل به في إطار مركزية الدولة. إن النظام المالي القائم منذ عقود تابع لمركزية الحكم الوطني، ولم يحدث توليفة أو مقابلة دقيقة بين نواحي الإنفاق العام التسييري في الشعبيات (ثم البلديات) وبين ما يوازنها من إيرادات محلية (بدليل ارتفاع نسبة المرتبات والإنفاق التسييري بالاتكال على الميزانية العامة للدولة حتى عندما منحت الشعبيات "مراكز تكلفة" في عهد الجماهيرية الليبية على غرار وزارة الحكم في العهد الانتقالي. إن واقع القدرات المؤسسية للحكم المحلي الليبي يؤثر إلى أن النظام المالي يتعامل مع الوحدات المحلية "معاملة القطاعات والبنود" ولا يعامل الوحدات المحلية بشكل قانوني مستقل، بل يضعها في أدنى التصنيف على الأساس الإداري للميزانية العامة للدولة. يجب تحديد ما للمركز وما للوحدات المحلية بشكل دستوري كامل وعبر رؤية مؤسسية مستقرة لا بتفويضات واسعة تلغيها السلطة التشريعية أو التنفيذية في أي وقت تشاء.

2- تقييم فرضية البحث

انطلق البحث من فرضيتين رئيسيتين هما:

فرضية 1: "يمثل عدم الاتفاق على هوية مؤسسية وطنية جامعة للحكم الوطني في ليبيا والنظم والقضايا الفرعية المنبثقة عنه المؤثر الأساسي في عدم حسم جدل اللامركزية في ليبيا بأطرافها والنظم والإجراءات والقضايا والسياسات المنبثقة عنها؛ وهذا أفضى إلى تقلبات متعددة سابقة في هياكلها وتشريعاتها، ثم

إلى جمود وفوضى وعدم وضوح الرؤية المؤسسية التنظيمية فيها خلال ما بعد فبراير 2011".

توصلنا إلى قبول الفرضية الأولى. إن هذا البحث يوضح بجلاء أن حقب وفترات الحكم الوطني والمحلي "يعتريها الانفصال والتقطع" عن بعضها وعدم التكامل المؤسسي الذي يمثل إحدى خصائص التغيير المؤسسي الفاعل في أنظمة الإدارة الحكومية (Beyer 2010) كما أن تحليل التكامل المؤسسي يظهر بشكل واضح أن أنظمة الحكم المحلي (حتى الوطني) تفتقد "التتابع المؤسسي" و"تكامل الوظائف والأنشطة المؤسسية" مع الزمن بحكم حالات الإلغاء والتبدل والدمج والإلغاء كما في بيانات الجدول (3) الذي يبين التغيرات في التقسيمات الإدارية والرئيسية والفرعية في ليبيا (1951-2011). أما الجدول (7) المتعلق بأفكار تسيير وإدارة الحكم المحلي في ليبيا، فيوضح وجود "تبعثر في أفكار إدارة الحكم المحلي" بين عدة أنظمة وتقسيمات يؤكد أنه لم يوجد "توطين أو ترسيخ طويل الأجل للهوية المؤسسية" للحكم المحلي في ليبيا خلال أطول فتراتها؛ وذلك نتيجة دخول التغيير المؤسسي الجذري غير الناضج في أركانه في عام 1963، والذي يشترك مع كافة الأنظمة التي تبعته في فكر اللامركزية الإدارية التنفيذية غير المحددة بنصوص دستورية، وهو ما انعكس على التخطيط المستمر في التقسيمات والاختصاصات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات (المتغيرة أصلاً) وبذلك نقرب من نتيجة مفادها "أن تغييراً غير مدروسٍ لترتيبات النظام الاتحادي الدستورية المؤسسية قد يقف خلف كل التخطيط الذي شهد الحكم المحلي على امتداد عقود خصوصاً في المرحلة الانتقالية، والفوضى التي شهدتها الحكم المحلي تحديداً بعد الانقسام السياسي والمؤسسي خلال السنوات الخمسة الأخيرة".

فرضية 2: "أدى التغيير المؤسسي المفاجئ غير الناضج لإدارة الحكم المحلي ولامركزيته السياسية الدستورية إلى وجود اختلالات حقيقية في تحديد نوع مستقر وثابت في للحكم المحلي وفي نمط اللامركزية بداخله، وهو ما تجسد في تصادم الاختصاصات والصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة في التشريعات النافذة

وسلبات أخرى، وتجسد كذلك في استمرار مطالبات التهميش المستمرة التي ترد باستمرار من إحدى ركائز نظام الحكم المحلي المؤسس للدولة الليبية (أي إقليم برقة)".

إن بعض الأدلة الخطابية والسردية حول تغيير 1963 كشفت عن وجود تغيير متسرع وغير متأنٍ للترتيبات المؤسسية للحكم المحلي من شكل الدولة المركبة إلى شكل الدولة البسيطة. لقد كشف الجدول رقم (2) عن وجود اختلال واضح في استقرار الحكم الوطني متلازمًا مع اختلال واضح في استقرار وأسلوب الحكم المحلي (عبر تخطيط التشريعات). لقد تحصلنا على مؤشرات وبيانات حول تصادم وتضارب وتناقض الاختصاصات، لكننا لم نتحصل على دليل كافٍ حول وجود "مطالبات تهميش" حسب الأقاليم الثلاثة خلال فترة الدولة البسيطة (1963-1969) وخلال فترة الجماهيرية (1969-2011) بسبب وجود مؤشرات تدهور في كافة المدن الليبية بما فيها الكبرى، لكن الدليل كان واضحًا حول وجود مطالبات ومؤشرات تهميش وتفاوت خلال الفترة الانتقالية بين الأقاليم الثلاثة بعضها يمتد من فترة الجماهيرية (مؤشرات صندوق الإنماء وتوزيع المؤسسات)؛ لذلك نتوصل إلى قبول جزئي للفرضية مع التوصية بمزيدٍ من التعمق الكيفي حول ما إذا كان تغيير 1963 هو السبب الحاسم في كل ما حدث من اختلالات وفوضى وتقلبات في الحكم المحلي والذي قد يُعزى إلى تغيير الترتيبات المؤسسية الأصلية للاتحاد الليبي الدستوري دون إخضاعه لتقييم كامل ورؤية مؤسسية ناضجة للاستقرار تركز على الشرعية والتكامل والتتابع المؤسسي.

نتائج وتوصيات البحث

- لعدم تكرار تجربة التهميش؛ يجب إيجاد نظامٍ لامركزيٍّ حقيقي وبنصوص دستورية منضبطة تعكس رؤية مؤسسية وتنظيمية ناضجة تكون قائمة على توافق ومصالحة، كما يجب أن يرسخ هذا النظام الاستقلالية الإدارية والمالية للمناطق، ويراعي حقيقة أن ليبيا دولة واسعة وبها ثلاثة تكتلات سكانية متباعدة جغرافيًا تفصل بينها مسافات فارغة، تعد بمئات الكيلومترات؛ مما يحتم على الدولة إجراء إصلاح مؤسسي حقيقي وحل جذري لهذه المشكلة. إن المبرر الأساسي للحديث عن رؤية مؤسسية مستقرة بثلاث مناطق هو أن دستور 1951 لا يزال يمثل أكثر الوثائق الدستورية المتكاملة استقرارًا (13 سنة متتابة) بخلاف التعديلات والإعلانات الدستورية وقوانين إدارة الدولة الليبية الخاصة (مثل القانون رقم 1). كذلك رسخت المرحلة الانتقالية هذا التقسيم الثلاثي من خلال التعديل الدستوري الثاني (تعديل المادة 30)، إعلان قانون انتخاب الهيئة التأسيسية 2013 بالبيضاء، وأخيرًا التعديل الدستوري العاشر بشأن إجراء الاستفتاء على وثيقة الدستور بناء على ثلاثة أقاليم تاريخية (برقة، طرابلس، فزان) وهو آخر وثيقة دستورية رسخت هذا التقسيم الثلاثي في أي رؤى استقرار مؤسسي قادمة في ليبيا.

- ضرورة إعادة توزيع مؤسسات الدولة الاقتصادية والنوعية على أساس علمي؛ حتى تتوازن فرص العمل بين الليبيين وتنخفض نسبة البطالة وتتاح فرص للعمل وتأهيل كوادر (تكنوقراط) بالمناطق الليبية المختلفة قادرة على تسيير مؤسسات اقتصادية ونوعية للدولة بدل الاقتصار على تكوين كوادر بالعاصمة وضواحيها فقط.

- يوصي البحث بالعودة إلى المادة 188 من دستور 1951 التي نصت على أن ليبيا لها عاصمتان هما (طرابلس وبنغازي) حيث لم يكن وضع هذه المادة

وليد فراغ؛ بل تم النص عليها وفقاً لحقيقة ليبيا التاريخية والجغرافية ووجود قطبين اقتصاديين واجتماعيين يتمثلان في هاتين المدينتين الرائدتين اللتين تتوافر فيهما احتمالات قيام المدن الدولية وريادة المناطق الحضرية شرقاً وغرباً وجنوباً Leading Cosmopolitan Cities حتى على مستوى شمال إفريقيا.

- نرى أنه يجب ألا يجري "اختراع ليبيا جديدة" سياسياً واقتصادياً وإدارياً بدون العودة لجذور الماضي الأساسي الضاربة في التأثير. إن تطبيق "مبدأ الأقاليم الاقتصادية الثلاثة" أصبح مهماً بحيث يكون لكل إقليم مصرفه المركزي - الإقليمي Central-Regional Bank تحت توجيه عام من المصرف المركزي الاحتياطي (على غرار المجلس النقدي الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي Federal Reserve) فتحال حصة الإقليم من الدخل حسب معادلة توزيع الميزانيات إلى المصرف المركزي-الإقليمي. وتكون للمصارف الإقليمية الصلاحيات في تسهيل الأموال للمحافظات أو البلديات التابعة للإقليم وفتح الاعتمادات لتجار الإقليم وتمويل المشاريع التنموية بالإقليم.

- يؤشر اسم (اللامركزية الموسعة) الوارد في المادة (143) وغير المؤلف في إرث وتجارب الإدارة الحكومية الليبية على غياب الوضوح والاستقرار في الرؤية والهوية المؤسسية للامركزية التي تراكمت عبر مراحل الحكم والإدارة المحلية المختلفة. نوصي في هذا البحث بإلغائه واستبدال به اسم "اللامركزية السياسية" أو "اللامركزية في وظائف الإدارة الحكومية".

- إن النظام المالي للدولة الليبية قانوناً ونظماً وإجراءات يجسد معضلة مؤسسية حقيقية في تركيب أي ترتيبات جديدة للحكمين الوطني والمحلي. فهو يحتاج إلى إعادة بناء واضح في ضوء تجربة الشعبيات (ثم البلديات) في ليبيا، ويجب أن يحسم مع عملية إعادة بنائه الجدل الأساسي حول طيف اللامركزية في علاقة الحكمين الوطني والمحلي من خلال أسئلة أساسية: 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 الحكامين الوطني والمحلي في القدرات المؤسسية التوزيعية والتنظيمية وحتى الاستخراجية في مستقبل الحكامين الوطني والمحلي في البلاد.

- لعدم جعل أفكار إدارة وتسيير الحكم المحلي Policy & Governance Ideas تتبعثر بين عدة أنظمة وتقسيمات؛ فإنه لا بد من التوافق على رؤية مؤسسية جامعة ونهائية تجمع الحكامين الوطني والمحلي قبل الشروع في تحديد نوع اللامركزية ومستويات ومعايير الحكم المحلي ودرجة الاستقلال الإداري والمالي للوحدات الإدارية. عدم التوافق على ذلك يجسده مأزق باب الحكم المحلي في مشروع الدستور الأخير (يوليو 2017).

- ضرورة إجراء بحوث كيفية معمقة وبناء دليل مجمع حول التغيير المؤسسي للحكم المحلي الذي حدث في عام 1963 لقياس مدى تأثيره على عدم استقرار الأبنية المؤسسية والتنظيمية للحكم المحلي في ليبيا وعدم ظهور واستقرار أية وثائق دستورية في ليبيا بعد حدوثه.

- قد توصف مدن ليبيا كلها بأنها مهمشة في العديد من مؤشرات التفاوت والتدهور الاجتماعي والاقتصادي، ولكن مؤشرات السيطرة على مقاليد القرار الاقتصادي والمؤسسات والتعاقد والمنح يحظى بها مركز واحد بمؤشرات اختلال واضحة في العدالة التوزيعية مع الأقاليم المناظرة حتى إن كانت مؤشرات أولية تحتاج إلى المزيد من التحري والتعميق والبحث.

مصادر البحث

- Bevir, Mark (2007), Encyclopedia of Governance, Sage Publications, London.
- Jürgen Beyer (2010), the Same or Not the Same - On the Variety of Mechanisms of Path Dependence, International Journal of Social Sciences, 5:1 2010.
- Campbell, John. (2004), Institutional Change and Globalization, Princeton University Press.
- Hall, Peter and Thelen, Kathleen (2006) "Institutional Change in Varieties of Capitalism." Paper prepared for presentation to the Europeanists Conference (Chicago, March).
- Mahoney, James and Schensul, Daniel (2006), Historical Context and Path Dependence, in Robert E. Goodin and Charles Tilly (eds.), the Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, London.
- Mahoney, James and Thelen, Kathleen (2010), Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, Cambridge University Press.
- Ricciuti, Roberto, Sovia, Antonio and Sen, Kunal (2018), What Determines Administrative Capacity in Developing Countries? United Nations University-UNU-WIDER.
- Schmidt, Vivien A. (2006), Give Peace a Chance: Reconciling Four (Not Three) "New Institutionalisms", Paper prepared for presentation for the Annual Meetings of the American Political Science Association (Philadelphia, PA, Aug. 31-Sept. 3, 2006).
- Streeck, Wolfgang and Thelen, Kathleen (2005), "Institutional

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

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2008)، تنمية القدرات المؤسسية: مذكرة تطبيقية
- بوسيدي، حمد (2012)، "التدبير الحر للجماعات الترابية"، مجلة المنبر القانوني عدد مزدوج إبريل-أكتوبر، ص: 197.
- جبريل، طلحة (1996)، محطات من تاريخ ليبيا الحديث، مذكرات محمد عثمان الصيد - رئيس وزراء ليبيا الأسبق، طوب للاستثمار والخدمات، الرباط
- الجماهيرية الليبية، مركز بحوث العلوم الاقتصادية (2005)، مشروع دراسة التقسيمات الإدارية في الجماهيرية.
- الجماهيرية الليبية، التقرير الوطني للتنمية البشرية (2002)، بدون بيانات أخرى.
- دولة ليبيا، الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور (2017)، مشروع الدستور الليبي، البيضاء .
- دولة ليبيا، مجلس النواب الليبي (2018)، قانون رقم 6 لسنة 2018 بشأن الاستفتاء على مشروع الدستور الدائم للبلاد، موقع مجلس النواب على شبكة الإنترنت: <http://parliament.ly> دخول بتاريخ 2019-8-15.
- عريق صلاح الدين محمد، والبرغثي عبد الله عبد السلام، وبومطاري، حافظ سليمان (2017)، إفرازات المركزية المقبولة والمطالبة باللامركزية الحقيقية، سلسلة بيانات مجمعة بناء حول التهميش والعدالة التوزيعية بين الأقاليم الثلاثة.
- الكاديكي، سميرة عمر (2016)، تحليل في الأحكام المالية للقانون رقم (59) لسنة 2012، بشأن الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، بحث مقدم لورشة عمل تقييم نصوص الحكم المحلي في الدستور الليبي، المنظمة الليبية لدعم المدن والبلديات، بنغازي.
- مدني، السيد محمد (1964)، القانون الإداري الليبي، القاهرة: دار النهضة العربية.

النظام اللامركزي وإشكالية توزيع الموارد في الدولة الريعية أي أفق للسلم المجتمعي؟

عبيد أمينة(*)

مقدمة

تُعد الدعوات بتطبيق اللامركزية وتوزيع الموارد بعدالة من المطالب التي رفعت بقوة عشية 2011/2/17، وظلت من أهم القضايا العالقة والشائكة في مسار استقرار الدولة وتعزيز السلم المجتمعي. ففي الوقت الذي عبر فيه الليبيون بنسبة 57%⁽¹⁾ عن رغبتهم في تطبيق نظام اللامركزية كرد فعل على سياسات النظام السابق التي حالت دون توزيع الخدمات بشكل عادل، لم يتم الاتفاق على شكل النظام اللامركزي المنشود وآلية إدارة وتوزيع الموارد. فالتمعن في النقاشات والبيانات التي دارت بين أعضاء لجنة الستين المخولة بوضع الدستور والتي صدرت عنهم، عكست حجم الخلاف والتأثر بالخلفيات الجغرافية والديموغرافيا⁽²⁾ في تناول هذه القضية، حيث قدمت الهيئة من خلال أول مشروع لها للدستور (مخرجات اللجان النوعية- ديسمبر 2014) رؤيتين مختلفتين تمامًا لباب الحكم المحلي عبّرًا بجلاء عن خلاف عميق بين أعضائها حول هذه القضية.

ولم يقتصر الأمر على جلسات أو حوارات الهيئة فحسب، إنما كانت اللامركزية ومطالبات العدالة والإنصاف في توزيع الموارد والدخل حاضرة في الجلسات التشاورية لمطالب الليبيين في المؤتمر الجامع، التي نظمتها بعثة الأمم المتحدة

(*) أستاذ مشارك الإدارة العامة بجامعة بنغازي.

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

(2) إسماعيل رشاد، أثر الجغرافيا والديموغرافيا في الصراع والحل في ليبيا، المنظمة الليبية للسياسات والإستراتيجيات، يوليو 2016، ص 5، موجود على الرابط التالي:

في ليبيا بمعية مركز الحوار الإنساني طوال عام 2018، حيث خلصت بعض اللقاءات إلى الدعوة لتبني اللامركزية والقضاء على التمييز الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الذي طال بعض المناطق، كما أشارت بعض اللقاءات إلى أهمية التوزيع العادل للموارد، وأن لم يسجل إجماع حول أي موقف⁽¹⁾.

خلق هذا الجدل تحديات واسعة حول تعزيز السلم 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.

تطرح الورقة جملة من التساؤلات أهمها:

- ما مدى جاهزية الدولة الريعية القائمة على المركزية في ليبيا لتبني النظام اللامركزي؟
- كيف عالجت الدولة إدارة توزيع الموارد؟
- ما مدى تعزيز النصوص القانونية لمبدأ اللامركزية وآلية تنظيمها لتوزيع الموارد؟
- إلى أي مدى يمكن أن يساهم الدستور المرتقب في تحقيق العدالة المكانية، والحفاظ على حق المناطق المهمشة اقتصادياً لتحقيق السلم المجتمعي؟
- سوف يتم تناول هذه الأسئلة المطروحة باستخدام أسلوب التحليل الوصفي، والاستناد إلى المدخل القانوني كلما يتطلب التحليل ذلك.

الدولة الريعية

تُعرف الدولة الريعية بأنها الدولة التي تحصل على جزء جوهري من إيراداتها

(1) https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/ncp_report_jan_2019_ar.pdf

المسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي، التقرير النهائي، ص ص: 42-10.

من مصادر خارجية على شكل ريع. ويُعدّ تحديد المصادر الريعية مسألة تقديرية لم تتفق الآراء بشأنها، وإن تم اعتبار غلبة العناصر الريعية الخارجية المحدد الرئيسي في كون الدولة ريعية أم لا. وتتجلى مظاهر هذه الدولة في أيلولة الريع الذي قد يكون عائدات بيع مادة خام أو خدمات إستراتيجية، أو نسبة كبيرة منه إلى فئة صغيرة ومحددة تتمثل بالطبقة الحاكمة أولاً، ومن ثم يتم توزيع أو استخدام هذه الثروة الريعية لصالح بقية السكان، مع الإشارة إلى أن إطلاق صفة الدولة الريعية ليست بالضرورة ملازمة للدولة في كل المراحل، وإنما بقدر ما تسهم به العوائد الريعية الخارجية في الناتج المحلي الإجمالي، ومن ثم قد تتحول الدولة من ريعية إلى شبه ريعية، أو العكس نتيجة الوضع الاقتصادي والسياسي الذي يحكم اقتصاد تلك الدولة⁽¹⁾.

وتقوم الدولة الريعية غالباً في الدول النامية بالتدخل في الاقتصاد، واحتكار تمويل وإنشاء المشروعات الصناعية والتجارية، التي تزيد من مركزية الدولة والسيطرة على المؤسسات الاقتصادية، التي تقوم بدورها في الحفاظ على الوضع القائم وتوازنه عن طريق إيلاء أهمية استثنائية لأجهزة الرقابة والقمع السياسي، كما يتم احتكار وسائل التنظيم السياسي والمنظمات الاجتماعية لفرض أيديولوجية التسلط والخضوع⁽²⁾، الأمر الذي يجعل من جاهزية الدولة في تطبيق النظام اللامركزي محل تساؤل وشك؟

وتضع الدولة الريعية تحت تصرفها معظم مصادر الثروة الوطنية، وتصبح وظيفتها الأساسية هي توزيع المنافع على كافة أفرادها، الأمر الذي ينعكس على علاقات المجتمع التي تنتظم في هيكل أشبه بهرم من الشرائح الريعية المتتابعة،

(1) محمد نبيل الشيعي، الاقتصاد الريعي: المفهوم والإشكالية، المركز الديمقراطي العربي، موجود على الرابط التالي:

<https://democraticac.de/?p=25453>

(2) إبراهيم الحيدري، «الدولة الريعية الشمولية تجعل السلطة أكثر قوة وتماسكاً»، الحوار المتمدن، موجود على الرابط التالي:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=499980&r=0>

تتحصل على مزايا خاصة نتاج وضعها المتميز، ويتم ترتيب هذه العلاقات على نحو يسمح للمصالح الخاصة والفئات الاجتماعية المختلفة بالحصول على أكبر قدر من إعادة توزيع الريع المتحقق للدولة. هذا وينعكس دور الدولة باعتبارها موزعاً للمنافع والخدمات على تحديد علاقة الأفراد بها، ونظرتهم إلى حقوقهم في المشاركة السياسية، أو ضالة حجم الأعباء المفروضة عليهم، فكانت معظم أشكال المشاركة السياسية المحدودة في العصر الحديث منحة من الحاكم، تُمنح وفقاً لرغباته ودون مقاومة شديدة من الأفراد، يساعد على ذلك انتشار ثقافة الريع التي ترى في الريع عملاً منعزلاً يرتبط بالظروف والقدر، وليس حلقة في عملية إنتاجية وما يرتبط بها من جهد ومخاطر⁽¹⁾. وهنا لا يمكن إنكار الميراث القبلي للدولة الريفية العربية، فالمجتمعات القبلية السابقة على ظهور الدولة الحديثة، كانت تعتمد في استقطاب الولاء من القبائل والعشائر على توزيع العطايا والمنح، وجاءت ثروة النفط لتؤكد هذا الدور في رداء حديث من دولة الرفاهية مع فكرة منح الحاكم للقبائل جملة من المزايا لكسب ولائها في المجتمعات السابقة للدولة⁽²⁾.

الطبيعة الريفية للاقتصاد الليبي وعلاقتها باللامركزية

تُعد ليبيا من الدول الريفية التي يركز اقتصادها في استدامة أنشطته على الإيرادات الناجمة عن بيع الثروة الريفية القائمة على النفط والغاز الطبيعي، حيث أُعتمد وبشكل كبير منذ مطلع ستينيات القرن الماضي على الإيرادات النفطية التي شكلت 95% من إجمالي الإيرادات العامة للدولة. ولقد استحوذ النفط تحديداً على أكثر من 95% من إجمالي الصادرات و65% من الناتج القومي الإجمالي، وأصبح بذلك المصدر الرئيس للصرف الأجنبي⁽³⁾.

(1) حازم الببلاوي، «الدولة الريفية في الوطن العربي»، في الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، غسان سلامة وآخرون (تحرير) ج1، مركز دراسات الوحدة العربية، 1989، ص 284.

(2) المرجع السابق، ص 285.

(3) عيسى صالح الفضلي وآخرون، أثر انخفاض أسعار النفط على الموازنة الحكومية في ليبيا، 2015، ص2، بدون بيانات أخرى،

تمركزت وظيفة الدولة في ليبيا كأى بلد ريعي على توزيع الدخل وعدم الاعتماد على استخراجها من الضرائب المفروضة على المواطنين، معولة في ذلك على دور إيرادات النفط في تمويل الإنفاق العام، مما جعلها الفاعل الرئيس في توفير الخدمات وتوزيع الثروة⁽¹⁾. ولقد أثر ذلك في عملية بنائها وتغلغلها في المجتمع؛ فبعكس الأنماط التقليدية لإنفاق دول الرعاية الاجتماعية ذات الاقتصاديات المنتجة المستندة إلى توسيع القاعدة الضريبية القائمة على تنوع قاعدة الدخل، فإن اعتماد الدولة على الريع وزيادة موازنات الإنفاق، أديا إلى استئثارها بتقديم الخدمات، وهذا خلق بنى بيروقراطية كبيرة غلب عليها الأداء التوزيعي⁽²⁾، دون إيلاء الاهتمام إلى تعزيز أداء المؤسسات البيروقراطية⁽³⁾، أو خلق آليات فاعلة للمشاركة على المستويين الوطني والمحلي في صنع السياسات العامة.

ولقد أكد في هذا السياق تقرير الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية المتعلق بموضوع «الإدارة العامة»، على تدخل الحكومة المركزية في كافة الشؤون المحلية، وتعيين القيادات المالية للنظام وعرقلة تطور المجتمع المدني وتدني مشاركته، مما أضعف آليات اللامركزية، وأدى إلى ارتهاق سلطة اتخاذ القرارات بالمؤسسات المركزية، دون وجود تأثير فعال من القيادات الوسطى والمحلية في جهاز الخدمة المدنية في صنع السياسات العامة⁽⁴⁾.

حتى بعد تغيير النظام السياسي في 2011، حافظت الدولة الريعانية على هياكلها الاقتصادية والاجتماعية وهيمنت على سياسة التوزيع، التي استفادت منها شرائح جديدة أفرزتها حالة اللاستقرار والحرب التي مرت وتمربها البلاد، وتزايدت في

(1) عياد الطاهر، «دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة»، مجلة الآفاق الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2018، ص 11.

(2) محمد زاهي المغربي، «الإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية،» في عبد الجليل آدم المنصوري، عيسى حمد الفارسي (تحرير) في الخصخصة في الاقتصاد الليبي، مركز بحوث العلوم الاقتصادية، ص 47.

(3) المرجع السابق، ص 47.

(4) عياد الطاهر، مرجع سبق ذكره، ص 22.

المقابل الدعوات إلى تطبيق اللامركزية، وتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية التي كانت من مطالب التغيير السياسي عشية 2011/2/17، حيث عانت البلاد من هيمنة السلطة المركزية وعدم توزيع الاختصاصات على الهيئات المحلية، الأمر الذي أدى إلى سوء البنية التحتية للخدمات وتفاقم معاناة المواطنين، ناهيك عن زيادة حدة التفاوت التنموي بين الأقاليم المختلفة⁽¹⁾، التي كشف عنها تقرير التنمية البشرية للعام 2002، الذي أكد على تباين المستوى التنموي بين الشعبيات في جملة من المؤشرات أهمها (المستوى التعليمي، مستوى الدخل، الموارد المالية التفاوت الاجتماعي... إلخ)⁽²⁾، مما يعكس تخطيط السياسات التنموية، وغياب الصلاحيات اللازمة لصنع القرار على مستوى الوحدات المحلية⁽³⁾، الأمر الذي زاد تجذيره بعد 2011.

ولقد تم إصدار القانون (59) لسنة 2012 لنظام الإدارة المحلية للحد من نظام المركزية في اتخاذ القرارات ومحاولة تعزيز العدالة المكانية، تماشيًا مع المطالب التي ارتفعت إبان حراك 2011/2/17، وخلقت للنظام السابق (1969-2011) تحديات ساهمت في الإطاحة به. الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول إمكانية تطبيق النظام اللامركزي، وآلية تنظيمه لتوزيع الاختصاصات بين المستويين الوطني والمحلي، وأيضًا عن طبيعة مستويات الإنفاق والحريات الممنوحة للمستويات المحلية بهذا الخصوص، ودور هذا القانون في خلق سلم مجتمعي قائم على احترام حقوق المواطنة والعدالة .

الإطار القانوني للنظام اللامركزي في ليبيا 2019-2011

بالرغم من تشكيل المجلس الوطني الانتقالي (2011) من ممثلين عن المجالس المحلية في المدن وفقًا للإعلان الدستوري المؤقت (م.18)، فإن الإعلان لم يشر

(1) ليبيا، التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002، بدون بيانات أخرى.

(2) الشعبيات هي وحدات النظام الإداري إبان نظام القذافي وبلغ عددها عشية سقوط النظام 22 شعبية.

(3) ليبيا، التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002، المرجع السابق.

صراحة لطبيعة علاقة المجلس الانتقالي وحكومته التنفيذية بالمجالس المحلية، ومع ذلك تحصلت هذه المجالس التي كانت في بداياتها تسييرية على صلاحيات واسعة من قبل المجلس الوطني الانتقالي، وصلت إلى منحها الاختصاص في استغلال وتنمية الثروات المحلية الواقعة في نطاقها، مما يطرح علامات استفهام حول قدرة هذه الكيانات الهشة على القيام بذلك آنذاك، خاصة في ظل غياب القوانين واللوائح المنظمة حينها، وانتشار السلاح والجماعات المؤدلجة باختلاف مشاربها⁽¹⁾.

لم ينص القانون (59) لسنة 2012 لنظام الإدارة المحلية صراحة على تبنيه النظام اللامركزي كنمط لتنظيم العلاقات بين الدولة وهيئاتها المحلية، مما خلق منذ البدء نوعاً من التوجس حول إمكانية تقديمه نموذجاً عادلاً لتوزيع الاختصاصات والموارد بين المناطق المختلفة، حيث أشار المشرع في أكثر من موضع إلى احتكار الدولة لسلطة التوزيع؛ ففي الوقت الذي كان ينتظر فيه تخصيص أكثر عدالة للموارد تماشياً مع روح التغيير التي أطاحت بالنظام السابق (1969-2011)، تم الحد من حرية الوحدات المحلية في تحصيلها لمواردها وأستل القاسم الأكبر منها، حيث أشارت المادة (49) من القانون في هذا السياق إلى الموارد المالية التالية للمحافظة :

- 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، ناهيك باستئثارها بالجباية.
- 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

(1) اللائحة الداخلية للمجالس المحلية المؤقتة بقرار المجلس الوطني المؤقت رقم 175/2011، موجود على الرابط التالي: <https://is.gd/5DrKo7>

- للدولة، الواقعة في دائرة المحافظة.
- دعم الحكومة المركزية وفقاً للمادة (58).
- الرسوم ذات الطابع المحلي والتبرعات والهبات والوصايا التي يقبلها المجلس، ورهن قبولها بموافقة مجلس الوزراء.
- كما فرض المشرع على مجلس المحافظة توزيع جزء من مواردها، المشار إليها في الفقرتين (1،2) على المجالس البلدية الداخلة في دائرة اختصاصه، وبالنسبة التي يقررها، مع مراعاة ظروف كل بلدية واحتياجاتها (م.49).

وبمجرد الاطلاع على هذه الاختصاصات يتضح أمران: أولاً، عدم تمتع الهيئات المحلية بمواردها بشكل كلي، وثانياً استمرارية الاعتماد على دعم الميزانية العامة، مما يعني أن الشريان المفصلي في استقلالية الوحدات المحلية مالياً محدوداً جداً، حيث تهيمن السلطة المركزية على الموارد المالية وتجتثم الدولة الريعية بينها وسياساتها وكذلك نخمها على توزيع هذه الموارد.

وبالرغم من أن إنشاء الاقاليم الاقتصادية ومجالسها التخطيطية (مادة 44)، قد يُعدّ خطوة إيجابية نحو تخفيف حدة التفاوت بين المناطق المختلفة وسد الفجوات بينها، وتفتيتاً لمبدأ المركزية، إلا أنها بقيت حبراً على ورق ولم يتم تأسيسها حتى تاريخه. كما أن مهمة المجلس الأعلى للإدارة المحلية في توزيع دعم الإنفاق العام على مجالس المحافظات والمجالس البلدية، أصبحت بحكم العدم لتعذر إنشاء هذا المجلس، الذي لا يملك في الأساس سلطة اتخاذ القرار التي بقيت مرهونة بقرارات الوزير، أي السلطة المركزية.

كذلك منعت اللائحة التنفيذية (م105) الوحدات المحلية على اختلاف مستوياتها، من إبرام أي قرض، أو الارتباط بأي مشروع غير وارد في الخطة، إذ 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 صدور الرسوم البلدية بقرار من الوزير بالتنسيق مع وزير المالية. وهنا نلاحظ أن كثيراً من الصلاحيات المالية أو القرارات مرهونة بالحصول على موافقة رأس السلطة، الأمر الذي يتنافى تمامًا مع مبادئ النظام اللامركزي.

إن عدم تأسيس الأقاليم الاقتصادية، وأيضاً حرمان المحليات من الانتفاع الكامل بمواردها على شحها، ناهيك بعدم نقل الاختصاصات إلى المجالس المحلية، وعدم إنشاء المحافظات، لم يجعل من القانون أداة لمعالجة التحديات السياسية المرتبطة بعدم التوازن بين الأقاليم، وتنامي شعور الإجحاف وغياب العدالة الاجتماعية، حيث تزامن هذا القصور مع تزايد حراك التيار الفيدرالي في مدينة بنغازي، وممارسته مزيداً من الضغوط بخصوص إلغاء كافة أشكال الحكم المركزي للدولة ووضع أسس النظام الفيدرالي، الأمر الذي حدا بالمجلس الوطني الانتقالي - في خطوة جاءت كردة فعل على هذه الدعوات والضغوط - إلى القيام بتعديل جوهري على بعض فقرات المادة (30) من الإعلان الدستوري المؤقت، وتغيير آلية اختيار أعضاء الهيئة التأسيسية لوضع مشروع الدستور، بحيث تم استبدال عملية الاختيار بين أعضاء المؤتمر الوطني، بالذهاب إلى انتخابات مباشرة لاختيار (60) عضواً على غرار لجنة الستين التي عكس تشكيلها تعزيز الحقوق المتساوية للأقاليم الثلاثة لإعداد دستور ليبيا عام 1951⁽¹⁾.

لم تهدأ مطالب التيار الفيدرالي لأسباب عدة، يأتي على رأسها فشل قانون (59) لسنة 2012 لنظام الإدارة المحلية في تحقيق مبدأ اللامركزية، وتوزيع عادل للموارد لصالح مناطق النفط والغاز التي تقع أغلبها في إقليمي برقة وفزان، ناهيك عن سياسة المؤتمر الوطني العام الذي خلف المجلس الوطني الانتقالي في التعاطي مع قضية العدالة المكانية، حيث لم يتبنى أي تشريعات بالخصوص، فعدا البيانات

(1) التعديل الدستوري رقم (3) لسنة 2012، موجود على الرابط التالي:

<http://www.alyassir.com/index.php?pid=4>

الإعلامية لم يصدر عن المؤتمر أي تشريعات واضحة⁽¹⁾. وهذا استغله مجموعة من الفيدراليين في الهجوم على الحقول النفطية وإعلان قيام المجلس العسكري لبرقة في 25 أكتوبر 2013.

النظام اللامركزي في مشروع الدستور

4.1 النظام اللامركزي في الدساتير المقارنة

تتجه الدساتير العربية بشكل عام إلى الإشارة الخجولة إلى وحدات الإدارة المحلية وعلاقتها بالدولة المركزية، وتحيل عملية تنظيم توزيع السلطات - التي عادة ما تكون في صالح الدولة المركزية بالرغم من الإشارة إلى مبدأ اللامركزية الإدارية أحياناً - إلى القوانين المنظمة والخاصة بالإدارة المحلية. يأتي في هذا السياق الدستور الكويتي الذي نص في مادته (30) على تنظيم «المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»، وإحالة تنظيم الاختصاصات وتوزيع السلطات إلى قانون⁽²⁾.

أما عن الدستور الأردني، فهو لم يشذ عن القاعدة، حيث أحال في مادتيه (120) و(121) تنظيم التقسيمات الإدارية المختلفة، والشؤون البلدية، والمجالس المحلية إلى القوانين المنظمة. ويقع في السياق عينه الدستور الفلسطيني (المادة 76) وإن ذهب أبعد من الأردني في الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية، الأمر الذي جعل من استقلاليتها مبدأً دستورياً⁽³⁾.

جاء الدستور التونسي لعام 1959، فيما يتعلق بالإدارة المحلية مختصراً، فلقد

(1) عمر إبراهيم العفاس، «ليبيا: إعلان الفيدرالية في برقة.. الخلفيات والتداعيات»، مركز دراسات الجزيرة، موجود على الرابط التالي:

برقة15a.html#ar/reports/2013201312211829924949/12

(2) دستور دولة الكويت، المرجع السابق، ص ص: 472-439.

(3) دستور دولة فلسطين، ص ص: 410-385.

نص الفصل السابع المعنون «بالجماعات المحلية»، على ممارسة المجالس البلدية والمجالس الجهوية المصالح المحلية حسبما يضبطه القانون⁽¹⁾، بينما أفاض دستور 2014 في حديثه عن الإدارة المحلية في إحدى عشرة مادة عكست نظام اللامركزية الإدارية حيث الاستقلال المالي والإداري مع الخضوع للرقابة اللاحقة للحكومة، فضلاً عن تبني مبدأ التدبير الحر⁽²⁾.

وقد كرس الدستور المغربي اللامركزية الإدارية، حيث نص الفصل (101) على انتخاب الجماعات لمجالس تتكلف بتدبير شؤونها تديرًا ديمقراطيًا طبق شروط يحددها القانون. أما عن الدستور البحريني، فقد نقل في مادته (50) المادة 30 من الدستور الكويتي المشار إليه مسبقاً مع إضافة ضرورة اتساق المؤسسات العامة مع السياسة العامة للدولة⁽³⁾، كما نص دستور الجزائر من خلال مادته الـ (16) على تبني اللامركزية الإدارية⁽⁴⁾.

أما دستور الإمارات العربية المتحدة، نظراً لشكل الدولة الاتحادي، فقد أوكل سلطات تنفيذية وتشريعية للإمارات المختلفة دون إغفال الاستقلالية المالية التي تعتبر من أهم مقومات الحكم المحلي. وحذا دستور العراق حذو الدستور الإماراتي وإن جاء أكثر تفصيلاً في السلطات الممنوحة للأقاليم⁽⁵⁾.

وفي اليمن جاء موضوع السلطة المحلية في الفصل الثاني من الدستور والخاص بتنظيم الأمور المتعلقة بالسلطة التنفيذية تحت عنوان «أجهزة السلطة المحلية»، والذي حدد فيه المشرع الدستوري بعض الملامح الرئيسة لما أسماه بنظام «السلطة المحلية»، والتي جاءت على شكل أحكام عامة. وقد اعتبر المشرع الدستوري في

(1) دستور الجمهورية التونسية، المرجع السابق ذكره، ص ص: 125-150.

(2) دستور الجمهورية التونسية 2014، موجود على الرابط التالي:

www.tunisie-constitution.org/

(3) «دستور دولة البحرين»، ميلود المهدي، مرجع سبق ذكره، ص ص: 89-124.

(4) «دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية»، المرجع السابق، ص ص: 151-194.

(5) دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ص: 47-88.

المادة (4) السلطة المحلية إحدى السلطات الدستورية التي يمارس الشعب من خلالها سلطاته وحقوقه باعتباره مالك السلطة ومصدرها، يمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، أو بشكل غير مباشر عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية أو عن طريق المجالس المحلية المنتخبة⁽¹⁾.

ولقد صممت بعض الدساتير العربية عن الإشارة إلى شكل التنظيم الإداري المتبع فيها مثل دستور سلطنة عمان⁽²⁾ وقطر⁽³⁾.

4.2 النظام اللامركزي في مشروع الدستور

بالرغم من أن مشروع الدستور خطا خطوة أوسع من القانون (59) الأنف الذكر من خلال نصه صراحة على تبني نظام اللامركزية الموسعة، وإدارة الهيئات المحلية وفقا لمبدأ التدبير الحر، إلا أن المتن جسد وجود أكبر للدولة بسلطتها المركزية في التعاطي مع حقوق الهيئات المحلية في الانتفاع بمواردها. فبالقاء نظرة على المشروع، نلاحظ وجود مصدرين للموارد المالية للمحليات: الأول على مستوى وطني، وهو ما يمثله الجزء الممنوح من قبل الدولة من مخصصات الميزانية للجماعات المحلية، والمصدر الثاني هو المستوى المحلي، أو الموارد الذاتية التي يقع على عاتق البلدية أو المحافظة جبايتها (م148) وحيث إن البلديات في أغلبها تعاني من شح الموارد الذاتية وضعف في القدرة الجبائية، ناهيك بافتقار الإطار القانوني من لوائح وإجراءات تمكن الجماعات المحلية من تحصيل مواردها، فإن اعتمادها على مخصصات من ميزانية الدولة أمر لا مفر منه، وهذا يعني استمرارية وضع هذه الوحدات تحت هيمنة السلطة المركزية كما هو الحال في الواقع الحالي للبلديات.

(1) دستور الجمهورية اليمنية، المرجع السابق، ص ص: 749-787.

(2) دستور سلطنة عمان، المرجع السابق، ص ص: 365-384.

(3) دستور دولة قطر، المرجع السابق، ص ص: 411-438.

كما أن تمويل المحليات ذاتياً مرهون 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 أن حتى الموارد المحلية يجب أن تورد مباشرة إلى الخزنة العامة، وأنه لا حرية حقيقية للمحليات في الانتفاع كلياً من مواردها الجبائية على ضالتها⁽¹⁾، أما العائق الثاني، فيرجع إلى تواضع القدرات المؤسسية للمحليات للاضطلاع بالتخصصات الممنوحة لها، مما يؤدي إلى انتقال الاختصاص إلى المستوى الأعلى.

ومن جهة أخرى، لم يشر المشروع إلى أي اختصاص للمحليات بحقها في سن رسوم إضافية على الخدمات التي تقدمها، والتي قد تكون رافداً لمواردها الشحيحة، وهو الأمر الذي يرى البعض أنه من اختصاص القوانين واللوائح، مع ذلك لا ضير في التفصيل أسوة ببعض الدساتير كدستور جنوب إفريقيا على سبيل الذكر.

5. الموارد الطبيعية في مشروع الدستور

5.1. معالجة ملكية الموارد الطبيعية في الدساتير المقارنة

تتباين الدساتير في تناولها موضوع تقاسم الموارد الطبيعية وإدارتها، حيث يعكس الكثير منها ملكية وسيطرة الحكومة المركزية على جميع الموارد، خاصة في الدول البسيطة التي يتم فيها تركيز السلطة بموجب الدستور في حكومة مركزية واحدة، فملكية الموارد الطبيعية على سبيل المثال لا الحصر في أغلب البلدان العربية البسيطة، خاصة ذات الاقتصاد الريعي كالسعودية، وعمان، والجزائر، والكويت، والبحرين تعود للدولة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى بعض البلدان

(1) مشروع الدستور الليبي، موجود على الرابط التالي:

<https://hnecl.ly/wp-content/uploads/201711/08/D9%86%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1.pdf> P. 31.

البسيطة الأخرى مثل أوكرانيا وتركيا وأنجولا وبابوا غينيا الجديدة. وتكتسب هذه الملكية أهمية إضافية في تلك الحالات التي يشكل فيها قطاع الموارد الطبيعية جزءاً أساسياً من الاقتصاد، أو بتباين التوزيع الجغرافي⁽¹⁾.

وفي حين أن الأحكام الدستورية المنظمة للملكية الموارد الطبيعية في المجتمعات المتجانسة، غالباً ما تهتم بمعالجة قضية التنمية الوطنية، أو بكيفية توزيع إيرادات الموارد الطبيعية بين مستويات الحكومة المركزية والمحلية، فإنها تهتم في المجتمعات المكونة من طوائف وعرقيات متعددة، بكيفية تقاسم ثروة الموارد الطبيعية فيما بين المكونات المختلفة المتصارعة على هذه الموارد⁽²⁾.

وبالرغم من أن مسألة ملكية الموارد الطبيعية تشكل عنصراً هاماً في الإطار الدستوري العام، فإنها لا توضح بالضرورة من الذي يدير وينظم عوائد الموارد الطبيعية، وهو ما يمكن أن يتم تحديده وبشكل منفصل أو من خلال تشريعات قانونية مستقلة⁽³⁾. ومع ذلك تعكس دسترة ملكية الموارد الطبيعية في هذه البلدان اهتماماً بمنح الأولوية للمصلحة الوطنية أكثر من مصلحة الأقاليم والمناطق، وأن الموارد الطبيعية في هذه البلدان تُعد مورداً وطنياً، ودعامة أساسية للتنمية.

أما الدول الفيدرالية أو اللامركزية الأخرى، فإن الأمر يختلف، حيث تعود الملكية إلى الإمارة كما هو الحال في الإمارات العربية المتحدة أو إلى الأقاليم كما هو الحال في كندا، وقد تكون الملكية خاصة، أو تعود للمحافظات أو الأقاليم كما هو الحال في روسيا، ولكن تحت إشراف الاتحاد الروسي. ومن ثم فإن دسترة ملكية الموارد الطبيعية في هذه البلدان ومثيلاتها تعكس وبشكل مغاير منح الأولوية لمصلحة الأقاليم أو المحافظات أكثر من المصلحة الوطنية⁽⁴⁾.

(1) عيسى الفضلي، معالجة الموارد الطبيعية في الدساتير المقارنة وكيفية معالجتها في الدستور الليبي المرتقب، المجموعة الدولية للإدارة، 2014، بدون بيانات أخرى، ص 3.

(2) المرجع السابق، ص 3.

(3) المرجع السابق، ص 4.

(4) المرجع السابق، ص 4.

وعند تناول قضية ملكية الموارد لا يجب إغفال تجارب الصراع الداخلي التي شهدتها بعض البلدان البسيطة خلال القرن العشرين وبداية هذا القرن؛ ففي إندونيسيا التي شهدت حرباً أهلية شرسة، كان دافعها الأساسي الصراع على الموارد الطبيعية في مقاطعة أتشيه، تم إنهاء حالة الصراع بالاتفاق على تقاسم ثروة الإقليم مع الحكومة المركزية في 2015 وظلت إندونيسيا موحدة⁽¹⁾.

أما السودان، فقد أدت الحرب الأهلية فيه على ملكية الموارد الطبيعية بين الشمال والجنوب إلى الانفصال، بالرغم من الاتفاق على اقتسام الموارد بينهما، ومن المفارقة أن الصراع انتقل من مرحلة الصراع الداخلي قبل الانفصال، إلى صراع بين بلدين متجاورين بعد الانفصال على المنطقة الحدودية الغنية بالموارد الطبيعية⁽²⁾.

5.2 معالجة إدارة الموارد الطبيعية في الدساتير المقارنة

أما إدارة الموارد، فهي من القضايا الرئيسة التي يجب أن يوليها المشرع أهمية، وذلك بتحديد السلطة التشريعية والتنفيذية المناط بها تطوير واستغلال وحماية الموارد الطبيعية؛ لأن ذلك من شأنه أن يحدد السلطة المعنية بالإدارة من الناحية الفنية، ويحدد من الذي لديه السلطة للإصدار، وتمير القوانين التي تنظم الموارد الطبيعية، ناهيك بالمحكمة المعنية بحل النزاعات، لا سيما في تعدد وتعدد القضايا ذات العلاقة بمسألة التعاقد والإجراءات ونظام الترخيص والضرائب والرسوم وقوانين العمل⁽³⁾.

في الدول البسيطة تسند هذه الوظائف إلى الحكومة المركزية، إذ لم تعالج بشكل واضح في الوثيقة الدستورية فمثلا دساتير الجزائر والكويت والبحرين

(1) المرجع السابق، ص 5.

(2) المرجع السابق، ص 5.

(3) المرجع السابق، ص 8.

وعمان والسعودية وهي دول ريعية، لم يتم النص صراحة على الجهة التي تتولى استغلال وتطوير وحماية الموارد الطبيعية، ولكنها اكتفت بأن استغلال وتطوير الموارد يقع على عاتق الدولة، ومن ثمَّ فإنَّ الأمر قد يتم معالجته بقانون لاحقاً، كما هو الحال في السعودية. ففي مثل هذه البلدان تضع السلطة التشريعية في الدولة السياسة العامة لقطاع الموارد الطبيعية، وتدخل السلطة التنفيذية المتمثلة في الوزارة أو المؤسسة ذات الصلة بتطبيق القوانين وتنفيذ السياسات ذات العلاقة بقطاع الموارد الطبيعية⁽¹⁾.

أما في الدول التي شهدت صراعات داخلية مثل: إندونيسيا والعراق، فإن توزيع هذه الوظائف كان محل خلاف، لذلك غالباً ما يحدد السلطة التي تسيطر على الموارد الطبيعية، ولهذا فإن دساتير هذه البلدان نصت في كثير من الأحيان على أحكام صريحة بإدارة ومراقبة مشتركة للموارد الطبيعية ما بين الحكومات الوطنية أو الفيدرالية والحكومات المحلية، فمثلاً الفقرة الخامسة من المادة (60) من الدستور الإندونيسي تنص على أن إدارة الموارد الطبيعية (النفط والغاز) في مقاطعة أتشه تكون مشتركة ما بين الحكومة المركزية وحكومة المقاطعة.

بشكل عام، هناك خيارات أخرى تعمل بها بعض الدساتير للحفاظ على اختصاص الدولة حصرياً فيما يتعلق بالثروات الطبيعية، أو توزيع هذا الاختصاص بين الدولة ومستويات الحكم المحلي. ونذكر بهذا الصدد ثلاثة نماذج متباينة حسب درجة استقلال وحدات الحكم المحلي⁽²⁾.

النموذج الأول: احتكار الدولة للسلطة التشريعية في مجال تدبير البيئة والموارد الطبيعية، كما ينص على ذلك - مثلاً - الدستور الإيطالي في مادته (117). وهو خيار يناسب بنية الدولة الإيطالية التي لم تعتمد الخيار الفيدرالي، بل جهوية موسعة فقط تمنح لمستويات الحكم المحلي صلاحيات واسعة، وليس حكماً ذاتياً.

(1) المرجع السابق، ص 8.

(2) عبد الرحيم المصلوحي، مرجع سبق ذكره.

النموذج الثاني: تقاسم السلطة التشريعية في مجال الثروات الطبيعية بين الدولة ومستويات الحكم المحلي، كما يشير إلى ذلك صراحة الدستور الألماني في المادة (74) الفقرة (15). ويتمشى هذا الخيار مع بنية الدولة الألمانية التي تعتمد النظام الفيدرالي.

النموذج الثالث: احتكار مستويات الحكم المحلي لسلطة التشريع في مجال الثروات الطبيعية، حيث ينص الدستور الكندي - مثلاً - في المادة 92 (الفقرة 5) على أن إدارة وبيع الأراضي الموجودة داخل النفوذ الترابي للأقاليم تعد ضمن الاختصاصات التشريعية المحفوظة لمجالس هذه الأقاليم.

5.3. معالجة مشروع الدستور الليبي لإدارة الثروات الطبيعية

تعد قضية إدارة الموارد الطبيعية، خاصة النفط والغاز من القضايا الجوهرية في ليبيا، ليس فقط لمساهمة القطاع في الدخل القومي، ولكن أيضاً على مستوى السلم المجتمعي لما لهذه القضية من حساسية، مما يجعل من الأهمية بمكان حسم آلية إدارة الموارد الطبيعية في البلاد وتحديد أطرافها تجنباً لأي حزازات مجتمعية ومناطقية.

لقد حل اعتماد نظام الدولة البسيطة الموحدة في مسودة الدستور الليبي عدداً من التحديات المتعلقة بالوضع القانوني للثروات الطبيعية، ذلك أن النظام الاتحادي الذي يمنح لوحدات الحكم المحلي صلاحيات واسعة في مجالات التشريع والإدارة، غالباً ما يطرح بعض التعقيدات بالنسبة إلى موضوع الثروات الطبيعية وكيفية توزيع الاختصاص بشأنها بين الدولة ومستويات الحكم المحلي⁽¹⁾، وإن لم تنطبق هذه الحالة على ليبيا إبان النظام الاتحادي (1951-1963)، حيث

(1) عبد الرحيم المصلوحي، تعليقات وملاحظات بشأن الباب التاسع من مسودة الدستور الليبي المتعلق بالثروات الطبيعية

موجود على الرابط التالي:

http://libyaconstitution.com/ar/ تعليقات-وملاحظات-بشأن-الباب-التاسع-من

نصت المادة 6/38 من دستور 1951 على تولي السلطة التشريعية في دولة الاتحاد المسائل المتعلقة بالثروات الموجودة في باطن الأرض وبالتنقيب عنها والتعدين، في حين تتولى الولايات سلطة تنفيذ هذه القوانين تحت إشراف الاتحاد⁽¹⁾.

حالياً، أفردت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور باباً كاملاً (من المادة 169 إلى المادة 176)، لتنظيم موضوع الثروات الطبيعية، مما يبرز الأهمية التي تكتسبها هذه المسألة في نظر المشرع الدستوري الليبي، وذلك خلافاً للعديد من الدول، بما فيها الدول المركبة التي تعتمد نظاماً اتحادياً (فيدرالياً) أو جهوياً متقدماً، والتي تكتفي غالباً بصياغة المبادئ الدستورية المتعلقة بالثروات الطبيعية في مواد متفرقة (إسبانيا: المادتين 45 و132؛ ألمانيا: المادتين 15 و74 البرتغال: المواد 9 و66 و80 و93)، أو لا تتطرق البتة إلى مسألة الثروات الطبيعية في المتن الدستوري (بلجيكا). أما فرنسا، التي لا يتضمن دستورها أحكاماً مباشرة حول الثروات الطبيعية، فقد دونت هذه الأحكام في وثيقة ملحقة بالدستور أسمتها «ميثاق البيئة لسنة 2004»⁽²⁾.

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 (م169)، 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 م (170)، م (79) من مشروع الدستور. وصمت عن تحديد اسم الهيئة أو المؤسسة المنوط بها إدارة هذا القطاع.

(1) المرجع السابق.

(2) المرجع السابق.

5.4 معالجة ملكية الموارد الطبيعية في مشروع الدستور

أرجعت المادة (169) من المشروع مسألة ملكية الثروات الطبيعية، إلى الشعب الليبي، تمارس الدولة السيادة عليها باسمه، وتعمل على استغلالها وحمايتها وتنميتها واستثمارها وحسن إدارتها، بما يضمن المصلحة العامة وارتفاع كافة المناطق بها بشكل عادل، وبما يحفظ حقوق الأجيال القادمة⁽¹⁾.

ولقد تم النص على مصطلح الملكية للشعب للتدليل على أيلولة هذه الثروات لمصلحة الشعب الليبي، وأنها قد اعتمدت مبدأ (التوزيع العادل) للعوائد على كافة المناطق، أي التوزيع وفقاً للاحتياجات الاقتصادية والتنموية والبيئية دون تخصيص منطقة بعينها⁽²⁾، غير أن المادة (171) المعنونة بـ(توطين مشاريع بديلة) جاءت مخالفة، ونصت على التزام الدولة بإنشاء مشاريع تنموية بديلة للثروات غير المتجددة بمناطق الإنتاج وفق إمكاناتها المكانية، على أن يصدر قانون في أول دورة انتخابية، بتخصيص جزء من إيرادات الخزنة العامة لتمويل هذه المشاريع، كما ألزمت الدولة بإدراج ذلك في سياساتها وتشريعاتها بما يحقق الاستدامة وضمان معالجة المشاكل البيئية والصحية والأضرار الناجمة عن استغلالها.

وفي هذا الشأن انقسمت الآراء بين اتجاهين: الأول منها يرى أن تخصيص جزء من الإيرادات لمناطق الإنتاج دون غيرها، قد يثير إشكاليات دستورية وواقعية من حيث الفهم والتطبيق، ويزيد من حدة الصراعات السياسية والاقتصادية والمناطقية في البلاد، وأنه لا مبرر لذلك خاصة أن مقترح المادة (169) اعتمد مبدأ التوزيع العادل لعوائد النفط والغاز بين كافة المناطق، وهو ما يعني أن يتم التوزيع طبقاً لمحددات أساسية أهمها: الكثافة السكانية ومؤشرات التنمية المكانية والبشرية، ومستوى البنى التحتية برؤية وطنية عامة تحت إشراف وسلطة الدولة، وهذا أمر كافٍ يلغي جدوى المادة (171) التي جاءت مناقضة لهذا

(1) المرجع السابق.

(2) مشروع الدستور، ص 32.

المبدأ، كما أن تخصيص جزء من الإيراد لمناطق الإنتاج من عوائد النفط والغاز دون غيرها لتعويضها عن الأضرار البيئية والصحية التي تصيبها جراء عمليات الاستخراج، هو طابع للدول الفيدرالية حيث تتكبد الحكومة المحلية تكاليف الاستخراج، أو نقل، أو تخزين النفط والغاز، وهذا لا ينطبق على الحالة الليبية كون الدولة بسيطة، وتكاليف الاستخراج من صميم اختصاصات الحكومة المركزية التي تقع على عاتقها هذه التكاليف، مما ينفي مبرر تخصيص نسبة من العوائد لهذه المناطق⁽¹⁾.

من جانب آخر، يثور التساؤل لدى أصحاب هذا الاتجاه حول القصد من انفراد مناطق الإنتاج دون غيرها من المناطق بهذا الامتياز، فالعمليات النفطية تمر بعدة مراحل ومناطق؛ أولاها المرحلة التي تعتمد على التنقيب والإنتاج، ومن ثم المرحلة المتوسطة التي تعتمد على النقل والتخزين، والمرحلة النهائية التي تعتمد على التكرير والتسويق، وكلها تنطوي على مخاطر بيئية وأمنية كبيرة، وليس الأمر مقصوراً على مناطق الإنتاج⁽²⁾. فضلاً على أن القانون رقم (15) لسنة 1473 هجرية، المتعلق بحماية البيئة، كان قد نظم المعالجة القانونية لمثل هذه الآثار البيئية.

أخيراً يرى أصحاب هذا الاتجاه أن إنشاء هيئة للتنمية المستدامة تتولي اقتراح السياسات والخطط والبرامج المناسبة (م162)، تضمن توزيع الإيرادات الوطنية بشكل عادل ومنصف بين الوحدات المحلية وفق النظام المالي للدولة (م164) أمر كافٍ لضمان تطوير المناطق والمحافظات على التوازن البيئي، ويغني عن تخصيص جزء من إيرادات الخزنة العامة لمناطق بعينها بموجب المادة (171)⁽³⁾.

(1) «تقرير عن الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور»، موقع ليبيا المستقبل، موجود على الرابط التالي:

<https://n9.cl/nr21> (التقرير رقم 4): الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، (2016/11/18)

(2) المرجع السابق.

(3) مشروع الدستور، مرجع سبق ذكره، ص 32.

بينما يرى أصحاب الاتجاه الآخر، أن تخصيص نسبة محددة لأصحاب الإقليم بشكل صريح، هو حق أصيل له حُرْم منه لعقود، وهو بمنزلة جبر ضرر للظلم الذي وقع عليه نتاج التأثير الجانبي الصحي والبيئي الناجم عن عملية الاستخراج، ونتاج عقود من الإهمال والتهميش التي عانت منها مناطق الاستخراج وعززت سوء الأوضاع في المناطق وغياب سياسات التنمية الحقيقية. وأن نص المادة (171) الذي أشار إلى التزام الدولة بإنشاء مشاريع تنمية بديلة للثروات غير المتجددة بمناطق الإنتاج وفق إمكاناتها المكانية، وإصدار قانون في أول دورة انتخابية بتخصيص جزء من إيرادات الخزنة العامة لتمويل هذه المشاريع، وإلزام الدولة بإدراج ذلك في سياساتها وتشريعاتها بما يحقق الاستدامة - أمر لا يعول عليه لأسباب عدة أهمها عدم ضمان صدور القانون أساساً، وعدم ضمان رأي الأغلبية في المجلس التشريعي القادم حيال موضوع توزيع الإيرادات.

لقد رفض «التكتل الفيدرالي»، الذي يُعدّ فاعلاً أساسياً في هذه القضية مسودة مشروع الدستور، ودعا في بيان له إلى أن «التعويل على المسودة الحالية إضاعة للوقت والجهد، وتفجير للخلافات والصراعات الجهوية»، وأن الدعوة للاستفتاء على هذه المسودة هي دعوة للمغالبة وعودة مدسرة للمظالم، كما دعت أيضاً القوى البرقاوية والفيدرالية إلى ضرورة العودة لحراك الشارع للإعلان عن تمسكهم بالثوابت التاريخية والجغرافية للإقليم⁽¹⁾.

وبالرغم من استناد مشروع الدستور إلى اللامركزية الموسعة، فإن موقفهم تجاهه كان رافضاً وبقوة، واعتبروا الإشارة إلى اللامركزية الإدارية نوعاً من المراوغة، فضلاً عن أن التعاطي مع تشكيل كل من غرفتي مجلس الشورى (مجلس النواب، ومجلس الشيوخ) على أساس عدد السكان مع مراعاة العامل الجغرافي (م68، م75) أمر يتنافى مع طبيعة ثنائية المجلس النيابي، ويمس مصالح إقليم برقة الأقل

(1) « التكتل الفيدرالي » يرفض مسودة الدستور الحالية ويستبعد تعديلها»، موقع الوسط:

<http://alwasat.ly/news/libya/206649>

عددًا، مما يجعل الكثير من القوانين التي سوف تنظم الحكم المحلي وفقًا لما ورد في الدستور، تمر لغير مصلحة الترتيبات الفيدرالية.

لعل من نافلة القول أن الطريقة التي تمت بها معالجة موضوع الثروات الطبيعية، وتفضيل مناطق إنتاج النفط والغاز على غيرها من المناطق سوف يخلق واقعًا سياسيًا واقتصاديًا متأزمًا وفقًا للبعض، وكذلك شعور مواطني بعض المناطق بعدم العدالة في توزيع ثروات بلادهم، سوف يعمق من جذور النزاع ويهدد السلم والأمن المجتمعي. لكن هذه الإشكالية لن تحل إلا بوجود أحكام واضحة ومنصفة لا يشوبها الغموض فيما يتعلق بملكية وإدارة عائدات الثروات الطبيعية، وأن يتم وضع آليات لتحقيق التوازن التنموي في كامل البلاد وبشكل عادل بين المناطق علاوة على توفير أدوات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد المتعلق بالعقود والاتفاقيات⁽¹⁾، حتى يتم تجنب الصراع على الموارد والثروات الطبيعية مما يصعب الخروج منه مستقبلاً⁽²⁾

خاتمة

إن طرح قضية اللامركزية وإدارة الموارد لا سيما في دول الريع، يحيلنا إلى كثير من التحديات التي يتوجب تفكيكها، يقع على رأسها التنزع حول ملكية وإدارة الموارد الطبيعية التي يعتمد عليها الاقتصاد بشكل أساسي، ناهيك بسلطة اتخاذ القرارات الممنوحة للوحدات المحلية لا سيما فيما يتعلق بالسيطرة على الموارد، ومدى احتكار الدولة لسلطة توزيعها تماهيًا مع طبيعتها الريعية. إن الخروج من هذه القضايا بحلول تكفل السلم المجتمعي يستوجب فتح حوار وطني للوصول

(1) «التقرير رقم (4): الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور... بين ملكية الدولة وملكية المناطق»، موقع ليبيا المستقبل:

<https://n9.cl/nr21> (التقرير رقم (4): الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، 2016/11/18)

(2) التكتل الفيدرالي «يرفض مسودة الدستور الحالية ويستبعد تعديلها، مرجع سبق ذكره.

إلى حل توفيقى يضمن الحقوق ويزيل الهواجس، ويحقق العدالة المنشودة، على أن يتم الاهتداء ببعض الخيارات التي يمكن اعتمادها وهي:

تعزيز ملكية الشعب للثروات الطبيعية وسيادة الدولة عليها باسمه، من خلال توفير نظام متكامل للحوكمة الرشيدة لها، وإرساء منظومة متكاملة تشمل المكونات الثلاثة التالية⁽¹⁾:

- مبادئ هادية لها قوة الدستور،
- آليات تمنح قيمة إجرائية لهذه المبادئ،
- هيئات عامة تسهر على تنفيذ المبادئ والالتزامات التي ينشئها الدستور.

في هذا الصدد، أرسى مشروع الدستور، بعض المبادئ المؤسسة «لحوكمة رشيدة» في مجال إدارة الثروات الطبيعية، إذ نصت المادتان (-170 169)، ومواد أخرى متفرقة في المسودة على مبدأ ملكية الشعب للثروات الطبيعية وممارسة الدولة للسيادة باسمه عليها، وانتفاع الجميع منها، وحفظ حقوق الأجيال القادمة (م169)، في حين أشارت م(170) إلى مراجعة السلطة التشريعية للعقود والاتفاقيات، وإلى تبني الشفافية وجبر الضرر للمناطق المتضررة. وكلها مبادئ تندرج ضمن منظومة «حوكمة الثروات الطبيعية»، أسوة بالعديد من البلدان التي اعتمدتها في دساتيرها أو تشريعاتها الوطنية⁽²⁾، لا سيما أن تقرير الهيئة الدولية لمراقبة الإيرادات Revenue Watch Institute لعام (2013) أشار إلى أن الدولة الليبية متأخرة جدا على مستوى مؤشرات الحوكمة⁽³⁾، إذ تحتل المرتبة 55

(1) عبد الرحيم المصلوحي، مرجع سبق ذكره.

(2) المرجع السابق.

(3) وينبغي مؤشّر الحوكمة، حسب هذه المنظمة، على أربعة معايير أساسية:

- نظم لإدارة الثروات الطبيعية، خاصة من حيث ضمان الشفافية والمساءلة والمنافسة الحرة والنزاهة.
- انفتاح الحكومات والمؤسسات الوطنية المختصة على العموم من خلال نشر تقاريرها وأنشطتها وحجم معاملاتها
- ضمان جودة الإدارة سواء تعلق الأمر بتنازع المصالح وشفافية الصفقات والعقود وتكافؤ الفرص أو بسلطة البرلمان على الحكومة والمؤسسات المختصة.

عالمياً من أصل (58) دولة محصاة⁽¹⁾، والترتيب (87) من واقع (89) دولة محصاة⁽²⁾ 2016.

تبني نظام اللامركزية وذلك بنقل الاختصاصات المالية والإدارية إلى المستويات المحلية، وتشجيع مشاركة المواطنين في صنع السياسات المحلية بشكل أكثر استجابة لاحتياجاتهم، وضمان نقل سلطات تحصيل الموارد كمسؤوليات الإنفاق وفرض الضرائب إلى المستويات المحلية، بشرط وضع معايير الحوكمة والتقييد بها، حتى لا تساهم اللامركزية المالية في تجذير التفاوت بين الأقاليم وزيادة الفساد⁽³⁾.

تعظيم اقتراب العدالة المكانية القائمة على مبدأ التمييز الإيجابي لمصلحة المناطق الأقل نمواً، حيث يتم توزيع غير متساوٍ، لكن منصف للموارد على كافة المناطق وحسب الفوارق في الدخل ومؤشرات الإنفاق والتنمية البشرية⁽⁴⁾، خاصة أن مسودة الدستور أشارت في مواد متفرقة، ومن خلال مبادئ عامة إلى مسألة العدالة المكانية، حيث نصت (المادة 7) على مساواة المواطنين أمام القانون بدون تمييز أو تقييد أو حرمان. وأيضاً أشارت (المادة 15) إلى أن رفع مستوى المعيشة وتحقيق العدالة الاجتماعية من أسس الاقتصاد الوطني، وأكدت (المادة 16) على ضمان تكافؤ الفرص لكل المواطنين، وتأهيل الدولة للمدن والقرى وفقاً لمقتضيات العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والمتوازنة والاستغلال الرشيد للثروة بما يضمن إزالة الاختلال التنموي (المادة 22)⁽⁵⁾.

- سيادة القانون وشفافية الموازنة العامة وحوكمة الصناديق الخاصة (Natural Resource Funds) ونقل الموارد إلى الجماعات الترابية، ونجاعة آليات مكافحة الفساد ودور المجتمع المدني.

عبدالرحيم المصلوحي، مرجع سبق ذكره.

(1) المرجع السابق.

(2) file:///C:/Users/12345678/Desktop/2017_Resource_Governance_Index_Arabic.pdf

مؤشر حوكمة الموارد للعام 2017، ص 11.

(3) روبن ميلز وفاطمة الهاشمي، أقاليمية الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أراض غنية ومجتمعات هشّة، مركز بروكينجز الدوحة، ص 15.

(4) المرجع السابق، ص 15.

(5) مشروع الدستور، مرجع سبق ذكره، ص 5.

كما تم النص على توزيع الإيرادات الوطنية بشكل عادل ومنصف بين مستويات الحكم الوطني والمحلي (المادة 164)، وانتفاع كافة مناطق الدولة بشكل عادل من الثروات الطبيعية (169)، وأخيراً جبر الضرر للمناطق المتضررة وكفالة المسؤولية الاجتماعية (171). هذه المبادئ المتفرقة يمكن تجميعها في صياغة دستورية تعطي لمبدأ العدالة المكانية بعداً مؤسسياً وإجرائياً قابلاً للتنفيذ⁽¹⁾.

إنشاء صندوق يهدف تأهيل وحدات الحكم المحلي الأقل نمواً، وذلك لسد العجز في البنيات التحتية والخدمية، هذا ويشمل الصندوق تحويلات الدولة إلى وحداتها المحلية الأقل نمواً وبنسب متفاوتة في كل البلاد، وفقاً لمؤشرات موضوعية منها الكثافة السكانية لكل وحدة محلية، ومستوى بناها التحتية والخدمية، وحجم إيراداتها الضريبية للحد من مظاهر التباين بين الوحدات المحلية وتنويع مصادر التمويل لفائدتها، مما قد يساهم في تقليل التنازع بين مختلف أقاليم الدولة، القائم أغلبها على سوء توزيع الموارد والخدمات وخطط التنمية المركزية التي تركز على العاصمة والمدن الرئيسية⁽²⁾.

العمل على إعادة هيكلة للنظام الإداري والسياسي وفقاً لمبدأ اللامركزية وإعادة إصلاح الجهاز البيروقراطي المترهل بما يزيد على مليون وستمئة ألف موظف في القطاع العام (بدون احتساب موظفي الحكومة المؤقتة وفقاً لتقرير ديوان المحاسبة السنوي للعام 2017⁽³⁾). وتطوير هياكل محلية قادرة على تنمية مواردها المحلية، ناهيك بتوسيع الاختصاصات الجبائية للمحليات، والتي تم تقييدها في مشروع الدستور، وإقرار منظومة مالية تسمح بتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لتغطية المصاريف اللازمة لتوفير المرافق الضرورية من جهة،

(1) عبدالرحيم المصلوحي، مرجع سبق ذكره.

(2) عبير إمينية، اللامساواة المكانية وأثرها على التنمية البشرية في ليبيا: التجربة والمآلات، ورقة عمل أُلقيت في مؤتمر اللامساواة والفروق الاجتماعية في المنطقة العربية، المجلس العربي للعلوم الاجتماعية، بيروت، مارس 2015، ص 15.

(3) <https://sada.ly/2018/26/05/تقرير-المحاسبة-عدد-الموظفين-في-2017-يتجاوز-2018>

ولدفع عجلة التنمية من جهة أخرى، ناهيك بوضع أُطر قانونية ومؤسسية، تعزز من الحوكمة المحلية التي تمنع من اختلال التوازن، أو تفاقم مديونية بعض الوحدات⁽¹⁾.

في النهاية يجب على الليبيين الاتفاق من خلال عقد اجتماعي على آلية رشيدة لإدارة الموارد، مع الأخذ بعين الاعتبار، أن تقاسم الاختصاص في مجال الثروات الطبيعية بين الدولة المركزية ومستويات الحكم المحلي في ظل دولة هشة ومنقسمة من شأنه أن يطرح تعقيدات إجرائية، ويرفع من الكلفة السياسية والزمنية لإدارة البلاد، علمًا بأن خيار تقاسم السلطة على الثروات الطبيعية أو إسنادها بالكامل إلى مستويات الحكم المحلي لم يمنع الحركات الانفصالية في السودان كما تم توضيحه سابقًا من مواصلة المطالبة بالاستقلال الكامل عن الدولة⁽²⁾. هذا العقد لن يتأتى إلا من خلال قيام حوار حقيقي يشمل كل الأطراف ويستجيب لمعطيات التعدد والاختلاف، بالبحث عن أشكال الحكم الدستورية التي تتنوع من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي، إلى الفيدرالية، وإلى حتى الحكم الذاتي، وبما يعزز الاستقرار والتعايش السلمي في المجتمع والدولة.

(1) محمد شفيق صرصار، تنظيم الموارد المالية للجماعات المحلية، الكتاب السنوي للمنظمة العربية للقانون الدستوري، ص 290.

(2) المرجع السابق، ص ص: 42-10.

قائمة المراجع

المصادر الأولية

مشروع الدستور الليبي، موجود على الرابط التالي:

<https://h nec.ly/wp-content/uploads/20171%/08/D9%86%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1.pdf>

دستور الجمهورية التونسية 2014، موجود على الرابط التالي:

www.tunisie-constitution.org/

3- التعديل الدستوري (3) لسنة 2012، موجود على الرابط التالي:

<http://www.alyassir.com/index.php?pid=4>

ليبيا، التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002، بدون بيانات أخرى
نتائج المسح الوطني الشامل حول الدستور، مركز البحوث والاستشارات،
جامعة بنغازي، 2013
المسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي، التقرير النهائي، موجود على الرابط
التالي:

<https://n9.cl/lvk8p>

(المسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي - التقرير النهائي، 8 / 11 / 2018)

المصادر الثانوية

الكتب

1. سلامة، غسان وآخرون، في الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، 1989. ج1.
2. صرصار، محمد شفيق، «تنظيم الموارد المالية للجماعات المحلية»، الكتاب

السنوي للمنظمة العربية للقانون الدستوري.

3. المنصوري، عبد الجليل آدم والفارسي، عيسى حمد (تحرير)، محمد زاهي المغربي، «الإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية، «في الخصخصة في الاقتصاد الليبي، مركز بحوث العلوم الاقتصادية».

المقالات

1. إمنية، غير، اللامساواة المكانية وأثرها على التنمية البشرية في ليبيا: التجربة والمآلات. ورقة عمل أقيمت في مؤتمر اللامساواة والفروق الاجتماعية في المنطقة العربية، المجلس العربي للعلوم الاجتماعية، بيروت، مارس.
2. الحيدري، إبراهيم، «الدولة الريعية الشمولية تجعل السلطة أكثر قوة وتماسكاً»، الحوار المتمدن، موجود على الرابط التالي:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=499980&r=0>

3. رشاد، إسماعيل، أثر الجغرافيا والديموغرافيا في الصراع والحل في ليبيا، المنظمة الليبية للسياسات والإستراتيجيات، يوليو 2016، موجود على الرابط التالي:

<http://loopsresearch.org/analyses/view/3/?lang=ara>

4. الشيعي، محمد نبيل، الاقتصاد الريعي: المفهوم والإشكالية، المركز الديمقراطي العربي، موجود على الرابط التالي:

<https://democraticac.de/?p=25453>

5. الطاهر، عياد «دور البيروقراطية في صنع السياسة العامة»، مجلة الآفاق الاقتصادية، المجلد 4، العدد 2018.

6. العفاس، عمر إبراهيم، «ليبيا: إعلان الفيدرالية في برقة الخلفيات والتداعيات»، مركز دراسات الجزيرة، موجود على الرابط التالي:

<http://studies.aljazeera.net/ar/reports/2013201312211829924949/12/.html#a15>

العيسة، سفيان، تحديات الإصلاح الاقتصادي في العالم العربي: نحو اقتصادات أكثر إنتاجية، موجود على الرابط التالي:

<https://carnegieendowment.org/files/economicReformArabicWorld.pdf>

*<https://www.transparency.org/country/LBY>

7. الفضلي، عيسى، معالجة الموارد الطبيعية في الدساتير المقارنة وكيفية معالجتها في الدستور الليبي المرتقب. المجموعة الدولية للإدارة، 2014، بدون بيانات أخرى.

8.. الفضلي، عيسى صالح وآخرون، أثر انخفاض أسعار النفط على الموازنة الحكومية في ليبيا 2015، بدون بيانات أخرى.

9. المصلوحي، عبد الرحيم، تعليقات وملاحظات بشأن الباب التاسع من مسودة الدستور الليبي المتعلق بالثروات الطبيعية، موجود على الرابط التالي:

<http://libyaconstitution.com/ar/-الباب-بشأن-الملاحظات-وتعليقات-من-التاسع-من>

10. المغربي، محمد زاهي، «بناء الدولة والتعايش السياسي والمجتمعي في ليبيا»، موقع أخبار ليبيا، موجود على الرابط التالي:

<https://www.libyaakhbar.com/libya-news/103370.html>

11. المهذبي، ميلود، دساتير الدول العربية، مجموعة الوثائق الدستورية للوطن العربي، دار الرواد، 2009.

12. ميلز روبن وفاطمة الهاشمي، أقاليمية الموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقية، أراض غنية ومجتمعات هشة، مركز بروكينجز الدوحة.

13. ياسر، صالح، النظام الريعي وبناء الديمقراطية: الثنائية المستحيلة: حالة العراق، مؤسسة فريدش إيبيرت مكتب العراق والأردن، العراق 2013.

14. تقرير عن الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، موقع ليبيا المستقبل، موجود على الرابط التالي:

التقرير رقم (4): الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة <https://n9.cl/epxtu>

(التأسيسية لصياغة مشروع الدستور

15. التكتل الفيدرالي يرفض مسودة الدستور الحالية ويستبعد تعديلها، موقع الوسط:

<http://alwasat.ly/news/libya/206649>

16. الثروات الطبيعية في مقترحات الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع

الدستور بين ملكية الدولة وملكية المناطق»، موقع ليبيا المستقبل: <https://is.gd/Bljbma>

التحول نحو اللامركزية المالية في ليبيا

عيسى صالح علي*

مقدمة

تهتم أغلب البلدان - المتقدمة والنامية على حد سواء - بعملية التنمية بشكل عام، والتنمية المحلية بشكل خاص؛ لما لها من دور في تلبية احتياجات المواطنين والرفع من مستوى معيشتهم. ولتحقيق ذلك اتجهت البلدان النامية منذ منتصف القرن الماضي نحو تبني نظام التخطيط المركزي، والذي تلعب الحكومة المركزية فيه الدور الرئيسي في عملية النمو والاستقرار والتوظيف على المستوى الكلي، ويتطلب أداء هذه الوظائف درجة عالية من تحكم الحكومة المركزية في مصادر الإيرادات السيادية، خاصة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، ومخصصات الإنفاق وغيرها، ولكن نظرًا لعدم قدرة الحكومات التي تبنت النظام المركزي على تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية efficient and effective، ومن ثم إخفاقها في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى الوطني والمحلي، فقد بدأت العديد من البلدان النامية منذ ثمانينيات القرن العشرين في الانتقال نحو اللامركزية وإعطاء دور أكبر للمستويات المحلية والقطاع الخاص في عملية التنمية. أضف إلى ذلك، أصبح التحول إلى اللامركزية بشكل عام، واللامركزية المالية بشكل خاص، يهدف إلى التخفيف من الصراعات التي شهدتها الكثير من البلدان النامية، وبذلك أصبح التحول إلى اللامركزية من ضمن برامج الإصلاح والاستقرار الاقتصادي والسياسي.

اللامركزية بشكل عام هي وسيلة للتنظيم الإداري والمؤسسي تقوم الحكومة المركزية بموجبها بنقل بعض صلاحياتها بموجب القانون إلى السلطات المحلية.

(*) أستاذ مساعد الاقتصاد بجامعة بنغازي. بريد إلكتروني: issa.ali@uob.edu.au

وتتكون عملية اللامركزية من ثلاثة أبعاد، هي: اللامركزية السياسية التي تهتم بنقل بعض السلطات والمسؤوليات إلى الوحدات المحلية من خلال هيئات محلية منتخبة، واللامركزية الإدارية التي تهتم بنقل المسؤوليات الوظيفية من السلطات المركزية إلى السلطات المحلية، واللامركزية المالية التي تنظم العلاقة المالية بين جميع مستويات الحكومة (Feruglio, 2007). وهذه الأبعاد الثلاثة هي أبعاد متكاملة بعضها مع بعض. على سبيل المثال، من أجل تحقيق المكاسب الاقتصادية الناتجة عن اللامركزية، من الضروري وجود اللامركزية السياسية والإدارية المتعلقة بسلطة اتخاذ القرارات السياسية والإدارية. ومع ذلك، من الممكن أن يتم تطبيق اللامركزية في بلد ما في بُعد واحد أو بُعدين، بينما يكون ذلك أقل في الأبعاد الأخرى.

تشير اللامركزية المالية إلى بُعد المالية العامة للعلاقات ما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية sub-national governments، وتتناول بالتحديد إصلاح نظام الإنفاق وتحويل مصادر الإيرادات من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية (دون الوطنية). وتُعدّ اللامركزية المالية عنصراً أساسياً في أي نظام لا مركزي؛ لأن الحكومات المحلية إن لم تكن لها مصادر إيرادات ذاتية وصلاحيات إنفاق، فستصبح جزءاً من الحكم المركزي إلى حد كبير.

إن الهدف من تطبيق اللامركزية المالية هو تحقيق الأهداف الاقتصادية الرئيسية والتي أخفق في تحقيقها النظام المركزي، وهي المساواة والكفاءة والاستقرار الاقتصادي equity, efficiency, and macroeconomic stability إذ إن تحقيق هذه الأهداف الثلاثة - خاصة في البلدان ذات الأعراق المتعددة أو التباينات الإقليمية الواسعة في الدخل أو الموارد الطبيعية، أو البلدان التي لها الصفتان - 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، كما أن مسألة تعدد الأعراق موجودة إلى حد ما في المجتمع الليبي، علاوة على ذلك نجد أن الهيكلية الإدارية في ليبيا لم تتسم بالاستقرار طيلة العقود الماضية، بالإضافة إلى انتشار الفساد المالي والإداري وغياب الرؤية والقدرة على التخطيط، مما ساهم في انخفاض كفاءة وفاعلية أداء المؤسسات القائمة على تنفيذ السياسات الاقتصادية، وسوء استخدام الموارد النفطية، ومن ثم تقويض الاستقرار الاقتصادي، وإذكاء الصراعات الاجتماعية، وهذا أدى في نهاية المطاف إلى حدوث انتفاضة شعبية في بداية عام 2011، تحولت فيما بعد إلى صراع مسلح، أدت إلى سقوط النظام السياسي الحاكم. وكنتيجة لهذه الانتفاضة فقد تدهور الوضع الأمني والاقتصادي وأصبح البلد ممزقاً بفعل الصراعات السياسية والعسكرية المسلحة، وهذا ساهم في زيادة إهدار المال العام ونهبه وتفاقم عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

إن معالجة مثل هذه المشاكل تُعدّ عنصراً محورياً في أي مجموعة من السياسات التي تستهدف تحقيق السلام والاستقرار الاقتصادي في ليبيا. ومن بين التدابير التي يمكن أن تساعد على معالجة الصراع الدائر في ليبيا وتخفيف حالة التضمر والشعور بالتمييز بشأن الحصول على الخدمات والوظائف والفرص الاقتصادية والتمويل - تحسين الحوكمة وتقديم الخدمات على المستوى المحلي بكفاءة وفاعلية وتحقيق التنمية المكانية. وفي هذا السياق، يمكن أن تكون اللامركزية المالية عاملاً جوهرياً في حل الصراع وتحقيق الاستقرار في ليبيا إذا ما توافرت شروط ومتطلبات معينة.

هدف البحث ومنهجيته

تهدف هذه الورقة إلى دراسة ما يلي: (1) تحديد إيجابيات وسلبيات اللامركزية المالية (2) معرفة متطلبات وإستراتيجيات تطبيق المركزية المالية في ليبيا (3) تحديد أفضل السياسات والممارسات التي تضمن تطبيقاً جيداً لنظام اللامركزية

المالية وذلك من خلال تحديد طبيعة الاختصاصات التي تقوم بها الحكومة المركزية والوحدات المحلية المتعلقة بمسؤولية جمع الإيرادات (المستوى الذي يفرض الضرائب)، ومخصصات الإنفاق (المستوى الذي يدفع)، والتحويلات بين الحكومات (كيف تتشارك المستويات المختلفة الإيرادات ومعالجة الاختلالات) وسلطات الاقتراض المحلي.

ولتحقيق هذه الأهداف ستستخدم هذه الدراسة أسلوب التحليل الوصفي descriptive analysis، وكذلك الأسلوب «التجريبي heuristics» الذي سيستند إلى التحليلات السابقة لحالة العديد من البلدان النامية والمتقدمة التي تحولت إلى تطبيق نظام اللامركزية المالية.

القضايا التي سيتناولها البحث

- إيجابيات وسلبيات اللامركزية المالية Pros and Cons of Fiscal Decentralization
- تجارب التحول نحو اللامركزية المالية في بعض البلدان (نامية ومتقدمة)
- التحول نحو اللامركزية المالية في ليبيا: متطلبات وإستراتيجيات التحول نحو اللامركزية المالية
- الإطار القانوني والمؤسسي
- دعائم اللامركزية المالية في ليبيا
- الإيرادات النفطية واللامركزية
- إيجابيات وسلبيات اللامركزية المالية Pros and Cons of Fiscal Decentralization

الحجة التقليدية لمؤيدي اللامركزية المالية هي أنها بما تكفله من استقلالية للوحدات المحلية في إدارة وتنمية مواردها المالية يمكن أن تزيد الكفاءة الاقتصادية economic efficiency وتقلل التفاوت في الدخل ما بين المناطق reduce regional

income disparity. فالأساس المنطقي الاقتصادي التقليدي للامركزية المالية يعتمد بشكل أساسي على حجج الكفاءة المتعلقة بميزة المعلومات، بمعنى أن الأجهزة في المستويات المحلية تكون أكثر قربًا للناس، ولديها معلومات أفضل عن السكان (Musgrave 1959)، وهذه الميزة من المتوقع أن تزيد كفاءة تخصيص الموارد من خلال مواءمة السياسات بشكل ينعكس في الاستجابة لمطالب الناس وحاجاتهم وتقديم الخدمات العامة التي تتناسب مع تفضيلاتهم، كما أنها تزيد من الكفاءة الإنتاجية، بمعنى، المزيد من الإنتاج بنفس القدر من المدخلات (Hobdari, et al, 2018).

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تساعد اللامركزية المالية على تقليل الفروق في الدخل ما بين المناطق ويمكن أن تصبح قوة إيجابية في الجهود المبذولة لتخفيف حدة الفقر. وبمعنى أكثر وضوحًا، المستويات المحلية لها قدرة على زيادة الموارد المحلية نظرًا لأنها أكثر قدرة وكفاءة على الوصول إلى دافعي الضرائب الذين تعجز الحكومة المركزية عن الوصول إليهم، وهذا يمكنها من تنمية مواردها الذاتية والتخطيط لمشروعات التنمية المحلية، ومن ثم توفير مزيد من فرص العمل وتقليل البطالة في المجتمعات المحلية، ومن ثم رفع مستويات المعيشة للسكان المحليين.

كما أن اللامركزية المالية لها القدرة على معالجة التهميش العرقي والسياسي من خلال إعطاء المجتمعات المحلية سيطرة أكبر على الموارد والقرارات المتعلقة بتقديم الخدمات، خاصة إذا كانت هذه السيطرة مصحوبة بمزيد من الشفافية والمساءلة.

ولكي تحقق اللامركزية المالية هذه المنافع، فلا بد من توافر مجموعة من المتطلبات تتمثل أهمها في أن تكون الحكومة المركزية قوية وقادرة على إدارة عملية التحول نحو اللامركزية المالية، وإدارة السياسات المالية والنقدية على المستوى الوطني، وتوافر القدرات والمهارات الفنية والإدارية للمستويات المحلية،

ووضع قواعد للعلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة، ووجود درجة مرتفعة من مشاركة المواطنين، وتوافر مؤسسات قوية تمكن المواطنين المحليين من المشاركة الفعالة والمساءلة.

ولكن إذا لم تتوفر متطلبات وإستراتيجيات تطبيق اللامركزية المالية فقد يكون لها العديد من المشاكل والمخاطر، أهمها:

عدم استقرار الاقتصاد الكلي: يمكن أن تؤدي اللامركزية المالية إلى عدم استقرار الاقتصاد الكلي لأنه في نظام اللامركزية المالية، فإن الحكومة المركزية لا تسيطر على الموارد العامة بشكل تام، ومن ثمّ قد لا تتمكن الحكومة المركزية من الاستجابة للصدمات التي قد يتعرض لها الاقتصاد من خلال تنفيذ السياسات النقدية أو المالية المناسبة.

أضف إلى ذلك، قد لا يتم تخصيص موارد كافية للوحدات المحلية في ظل نظام اللامركزية المالية تمكّنها من تلبية أوجه الإنفاق المختلفة، وهذا يجعل الحكومات المحلية تلجأ إلى فرض الرسوم والضرائب بشكل غير ملائم أو تلجأ إلى الاقتراض لتوفير الموارد المالية اللازمة، خاصة في حالة فشل الحكومة المركزية في فرض قيود مشددة على الاقتراض، مما يؤدي إلى إحداث عدم استقرار للاقتصاد الكلي، ومن ثم يكون له تأثير سلبي على النمو الاقتصادي.

تزايد حالات عدم المساواة والصراعات الأفقية بين الوحدات الغنية والفقيرة: تختلف الحكومات دون الوطنية في الأقاليم والمناطق المختلفة في نفس البلد من حيث الموارد الطبيعية ومستوى الأنشطة الاقتصادية والحجم والسكان والقدرة على جمع الإيرادات. ومن ثمّ، فإن بعض الحكومات المحلية سوف تحقق إيرادات أكثر من غيرها، وتوفر لمواطنيها خدمات ذات جودة أعلى أو أفضل مما يتم توفيره في الحكومات المحلية الأخرى الأكثر فقراً. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم المساواة بين المستويات دون الوطنية قد يعزز القوى التي تزعزع الاستقرار السياسي.

انهيار شبكة الأمان (الفقر): يأتي هذا الخطر من عجز الحكومات دون الوطنية عن إعادة توزيع الموارد داخل حدودها الإدارية. في الواقع، بسبب إمكانية التنقل ما بين المستويات المحلية، إذا حاولت الحكومات دون الوطنية إعادة التوزيع من الأغنياء إلى الفقراء، فقد تتبع ذلك هجرة الأغنياء وهجرة الفقراء ما بين الأقاليم أو المناطق.

زيادة الفساد: من أكثر المسائل المثيرة للجدل مستويات الفساد المالي والإداري المرتبطة باللامركزية المالية، 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، وهذا يعني محدودية السيطرة على الإدارة المحلية وضمان عدم إساءة استخدام السلطة من قبل الموظفين والمسؤولين في المؤسسات الحكومية دون الوطنية.

عادة ما يشكل وجود لامركزية مالية عقبة أمام الإصلاح الضريبي بسبب صعوبة التنسيق بين هذه الوحدات المحلية المستقلة. بالإضافة إلى ذلك، 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.

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

ومن الأهمية بمكان أن تضع السلطات المعنية بعملية التحول إلى اللامركزية المالية في اعتبارها المنافع، وكذلك المخاطر المرتبطة باللامركزية المالية، ومن ثمّ العمل على توفير متطلبات وإستراتيجيات هذا التحول من أجل تعظيم المنافع وتجنب الآثار الجانبية السلبية. بكلمات أخرى، فإن تأثير اللامركزية المالية على

كفاءة تقديم الخدمات العامة، وعلى العدالة، وعلى استقرار الاقتصاد الكلي يعتمد إلى حد كبير على اختيار درجة ونوع اللامركزية الأكثر ملاءمة لظروف البلد من خلال تصميم وتنفيذ نظام لامركزية يحقق الطموحات المرجوة منه.

تجارب التحول نحو اللامركزية المالية في بعض البلدان

يتناول هذا الجزء من البحث تجارب انتقال بعض البلدان النامية، مثل جنوب إفريقيا ونيجيريا وإندونيسيا وغيرها، والتي شهدت صراعات أو اضطرابات سياسية أو اثنتين معاً في تحركها نحو اللامركزية المالية، مع التركيز على العناصر الرئيسية في تصميم النظام المالي في الدول اللامركزية: تحديد مسؤولية الإنفاق (المستوى الذي يدفع)، ومسؤولية جمع الإيرادات (المستوى الذي يفرض الضرائب)، والتحويلات بين المستويات الحكومية المختلفة. علاوة على ذلك، يتضمن هذا الجزء تجارب بعض البلدان في توزيع إيرادات الموارد الطبيعية (النفط والغاز). ومن المهم ملاحظة أن الانتقال إلى اللامركزية المالية وتطبيقها بشكل صحيح في كثير من البلدان النامية أو بلدان العالم النامي أدى إلى تحسن الأوضاع بشكل أو بآخر، خاصة من ناحية تقديم الخدمات الأساسية بكفاءة وفعالية أكثر مما هو عليه الحال في حالة النظام المركزي، كما أن الانتقال إلى اللامركزية المالية ساهم أيضاً في إنهاء الصراعات التي شهدتها هذه البلدان أو التخفيف منها.

تجربة جنوب إفريقيا

اللامركزية المالية في جنوب إفريقيا زادت بشكل ملحوظ بعد فترة وجيزة من انهيار نظام الفصل العنصري apartheid في عام 1994. وهذه الزيادة كانت نتيجة لتسوية سياسية، وليست انعكاساً لاعتبارات اقتصادية أو مالية، أي كانت بسبب الضغوط السياسية القوية لتحقيق اللامركزية بوتيرة سريعة بهدف منع المزيد من الصراع الاجتماعي.

احتفظت جنوب إفريقيا بشكل الدولة الموحدة البسيطة في فترة ما بعد الفصل

العنصري لكنها تبنت نظاماً لا مركزياً موسعاً، ونص الدستور على ثلاثة مستويات حكومية، وهي: المستوى الوطني، ومستوى المقاطعات، ومستوى البلديات.

مسؤوليات تخصيص الإنفاق: إن تقسيم مسؤوليات الإنفاق بين مختلف مستويات الحكومة محدد بوضوح في الدستور. وعلى وجه التحديد، فإن الحكومات الوطنية وحكومات المقاطعات مسؤولة بشكل متزامن عن الخدمات الاجتماعية الرئيسية، مثل: التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والسكن. في الواقع العملي، تضع الحكومة الوطنية السياسة، وحكومات المقاطعات مسؤولة عن التنفيذ، وتحمل حكومات المقاطعات المسؤولية الحصرية فقط عن الطرق داخل الحدود الإدارية للمقاطعة، في حين تتحمل الحكومات المحلية مسؤولية الخدمات المحلية، مثل الطرق وإنارة الشوارع وجمع القمامة والصرف الصحي وتخطيط المدن. ويحصل الموظفون الحكوميون الذين يحملون مؤهلات مماثلة في جميع المستويات على أجور مماثلة في كل المقاطعات.

تخصيص الإيرادات: فيما يتعلق بتخصيص الإيرادات، فإن الحكومة الوطنية لها سلطة فرض ضريبة دخل الشركات وضريبة القيمة المضافة والضرائب غير المباشرة والرسوم الجمركية. قد تفرض حكومات المقاطعات رسوماً إضافية على ضريبة الدخل الشخصية وضريبة الوقود، ولكن هذا يخضع لأهداف وطنية ويتطلب إجراء مشاورات مع الحكومة الوطنية. تتمتع الحكومات البلدية بسلطات فرض ضرائب أكثر من الحكومات المحلية؛ يمكنها فرض ضرائب على الممتلكات وتحقيق إيرادات من الرسوم المفروضة على مستخدمي خدمات الكهرباء والمياه.

التحويلات ما بين المستويات الحكومية: هناك نوعان من التحويلات إلى الحكومات دون الوطنية في جنوب إفريقيا: تحويلات الحصص العادلة وتحويلات محددة أو مخصصة. في السنوات الأخيرة، شكلت تحويلات الحصص العادلة حوالي 80% من إجمالي التحويلات إلى المقاطعات، في حين أن الحصة البلدية تبلغ حوالي 50:50 (بما في ذلك تقاسم الرسوم العامة مع البلديات الحضرية). وتعتمد

الصيغ لكلا النوعين إلى حد كبير على عدد السكان، وتتم مراجعتها وتحديثها ببيانات جديدة من استبيانات التعداد السكاني. وتتم تحويلات الحصص العادلة لغرض الإنفاق على الخدمات التعليمية والصحية والخدمات الأساسية الأخرى، وكذلك لتغطية مصروفات المؤسسات في المقاطعات والحد من الفقر (Hobdari et al, 2018).

اقتراض الحكومات دون الوطنية: يسمح للحكومات دون الوطنية بالاقتراض، لكنه يخضع لتنظيم الحكومة المركزية والرقابة من قبل وزارة المالية. ويتيح دستور جنوب إفريقيا للحكومات دون الوطنية الاقتراض لأغراض الإنفاق الرأسمالي. وبالرغم من تفويض مسؤوليات الإنفاق للحكومات دون الوطنية بشكل كبير، فإن المخاطر المالية الكلية ظلت تحت السيطرة، وذلك بفضل السياسة المالية الوطنية السليمة والإدارة الفعالة للسياسات المالية دون الوطنية من قبل الخزانة الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، فإن التشريع لا يسمح للحكومة المركزية بضمان قروض البلديات، ولكن في حالة عجز البلديات، يحق للحكومة المركزية التدخل لتوضيح حقوق المقرضين.

تجربة إندونيسيا

انتقلت إندونيسيا من نظام الدولة المركزية إلى نظام الدولة الموحدة اللامركزية نسبياً بسرعة كبيرة بعد الأزمة المالية عام 1998، وذلك لتهدئة التوترات السياسية المتصاعدة والمطالبة بالمزيد من الحكم الذاتي خاصة في المناطق الغنية بالموارد الطبيعية مثل إقليم أتشيه Aceh الذي سادته شعور بالحرمان من مواردها الطبيعية من قبل الحكومة المركزية (Cottarelli, 2009). وقد نص الدستور على وجود ثلاثة مستويات للحكم، وهي: الحكومة المركزية، ومستوى المقاطعات (بما في ذلك المناطق الخاصة)، والمستوى المحلي (المناطق والمدن). وقد أدى هذا التحول إلى زيادة كبيرة في موارد الحكومات دون الوطنية. ولكن في المقابل ازدادت التفاوتات الأفقية، حيث كانت المناطق الغنية بالموارد والأكثر تقدماً تتمتع بامتياز

أفضل، إلا أنه تم علاج هذه المسألة في السنوات الأخيرة من خلال التحويلات الحكومية. ولا تزال هناك مخاوف بشأن المسألة في المستويات دون الوطنية، حيث تحاول الحكومة المركزية مراقبة تنفيذ السياسة المالية وتنفيذ الموازنة على المستويات دون الوطنية.

مسؤوليات تخصيص الإنفاق: تنص القوانين المنظمة للامركزية بأن الحكومة المركزية مسؤولة فقط عن الإنفاق على النظام القضائي، والشؤون الدينية، والدفاع والأمن الوطنيين، والشؤون المالية والنقدية، والعلاقات الدبلوماسية الدولية، بالإضافة إلى تخطيط واستقرار الاقتصاد الكلي (Brodjonegoro, 2003) بخلاف هذه الواجبات، فإن الحكومات المحلية، وخاصة على مستوى المقاطعة والبلدية، تتولى جميع الواجبات الحكومية الأخرى، التي تشمل الأشغال العامة، والصحة، والتعليم الابتدائي والثانوي، والتجارة والصناعة، والاستثمار، والبيئة، والزراعة، والعمل. المسؤوليات الخدمية الأخرى مثل جمع النفايات وإنارة الطرق المحلية وغيرها تقع ضمن مسؤوليات حكومات المقاطعات والحكومات البلدية. التعليم العالي هو مسؤولية الحكومة المركزية بالاشتراك مع الحكومات المحلية للمقاطعات، وتكون الحكومة المركزية مسؤولة الطرق الوطنية، في حين تكون الطرق ما بين المقاطعات من مسؤولية حكومات المقاطعات.

تخصيص الإيرادات: ينص الدستور في إندونيسيا على أن العلاقات المالية ما بين الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات أو الأقاليم، واستخدام الموارد الطبيعية وغيرها - تُنظَّم وتُدار بعدالة ومساواة وفقاً للقانون. وبموجب القانون المالي رقم 33 لسنة 2004 فإن توزيع إيرادات الموارد الطبيعية ما بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية للمقاطعات يتم على النحو التالي: 84.5% من عائدات النفط، و69.5% من إيرادات الغاز و80% من عائدات الموارد الطبيعية الأخرى (الغابات والمعادن وغيرها) يتم الاحتفاظ بها من قبل الحكومة المركزية والنسب الباقية يتم تحويلها إلى السلطات الإقليمية، مع وجود استثناء لمقاطعة آتشيه Aceh، حيث يتيح لها القانون الحصول على 70% من عائدات النفط والغاز

(Agustina et al., 2012) علاوة على ذلك، الحكومة المركزية لها سلطة فرض ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة، حيث يشكلان الجزء الأكبر من إجمالي الإيرادات السيادية. ويمكن للحكومات المحلية للمقاطعات جمع إيراداتها من مصادر مختلفة مثل الضرائب المحلية والرسوم المحلية وأرباح المشاريع المملوكة محلياً، والإيرادات المحلية الأخرى مثل ضريبة تسجيل السيارات وضريبة نقل ملكية السيارة ضريبة البنزين وضريبة استغلال المياه. على مستوى المنطقة أو البلدية district/municipal، توجد سبعة أنواع من الضرائب المحلية، وهي تختلف من بلدية/منطقة إلى أخرى (Brodjonegoro, 2003). في المناطق الحضرية الرئيسية، قد تكون ضريبة الفنادق، وضريبة المطاعم، وضريبة الترفيه، وضريبة الإعلانات هي الإيرادات الرئيسية، لكن بالنسبة إلى المناطق الريفية، قد تكون ضريبة التعدين أكثر أهمية من غيرها. ومع ذلك، لا تزال الحكومات المحلية الإندونيسية لديها سلطة ضريبية محلية ضعيفة.

تتمتع السلطات المحلية ببعض الصلاحيات فيما يتعلق بتحديد معدلات الضريبة المحلية إما لزيادة إيراداتها أو جعل مناطقها قادرة على جذب المستثمرين المحتملين.

التحويلات ما بين المستويات الحكومية: يوجد ثلاثة أنواع من التحويلات الحكومية في إندونيسيا: تقاسم الإيرادات revenue sharing (تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية وتقاسم الإيرادات الضريبية)، وصندوق للمخصصات العامة general allocation fund، وصندوق للمخصصات المحددة أو الخاصة specific allocation fund. تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية يتم وفقاً للتقسيم المذكور أعلاه، ويهدف إلى تقديم المزيد من التعويضات للمناطق الغنية بالموارد الطبيعية التي شعرت بالاستغلال المفرط خلال عصر الرئيس سوهارتو. أما فيما يتعلق بتقاسم الإيرادات الضريبية فيتم تقاسم ضريبة الأملاك وإيرادات رسوم نقل ملكية الأراضي بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، بالإضافة إلى ضريبة الدخل الشخصية (بما في ذلك ضريبة الرواتب)، وتحفظ الحكومة المركزية

بحوالي 8% من عائدات ضريبة الدخل الشخصية و20% المتبقية للحكومات المحلية.

ونظرا لأن الموارد الطبيعية تتركز فقط في مناطق قليلة، فإن تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية خلق تفاوتاً كبيراً ما بين الحكومات المحلية، ولمعالجة هذا التفاوت استخدمت الحكومة المركزية النوع الثاني من التحويلات (صندوق المخصصات العامة)، في حين يستخدم النوع الأخير (صندوق المخصصات الخاصة) في تغطية الاحتياجات الخاصة والأولويات الأخرى التي لم يتم تغطيتها من خلال الصنف الثاني من التحويلات.

اقتراض الحكومات دون الوطنية: يُسمح للحكومات المحلية بالاقتراض من مصادر خارجية، وهذه المصادر يمكن أن تكون الحكومة المركزية والمؤسسات المالية (المصرفية وغير المصرفية) والعامة والمصادر المحلية الأخرى والمؤسسات الأجنبية، كما يُسمح للحكومات المحلية باقتراض الديون الطويلة الأجل والقصيرة الأجل. لا يسمح باستخدام الديون الطويلة الأجل (أكثر من سنة واحدة) إلا في حالة تمويل مشاريع التنمية. من ناحية أخرى، يمكن استخدام الدين القصير الأجل (سنة واحدة أو أقل) للتعامل مع مشكلة التدفق النقدي.

تجربة نيجيريا

نيجيريا دولة فيدرالية يتكون نظام الحكم فيها من ثلاثة مستويات: مستوى الحكومة الفيدرالية، والمستوى الثاني يتكون من 36 ولاية (states/Provinces)، والمستوى الثالث يتكون من 774 بلدية (Cottarelli, 2009). وتعتمد نيجيريا بشكل كبير على إيرادات الموارد الطبيعية (النفط) التي تتسم أسعارها وكميات إنتاجها بالتقلب، وهذا بدوره أدى إلى تعقيد التحويلات المالية ما بين المستويات الحكومية المختلفة. بالإضافة إلى ذلك، تأثرت التحويلات المالية ما بين الحكومة المركزية والمستويات الحكومية الأخرى لعدة عقود بالصراع

والسيطرة على عائدات النفط في المناطق المنتجة، وكيفية توزيعها على جميع الحكومات المحلية الأخرى، حيث طالبت الولايات المنتجة للنفط بالاحتفاظ بمزيد من عائدات النفط المنتجة في حدودها الإدارية، في حين طالبت الولايات الأخرى الأكثر فقرًا بإعادة توزيع عادل لعائدات النفط (Hobdari et al, 2018). وفي محاولة لتخفيف حدة التنافس الإقليمي والعربي، تم تحويل المناطق الأربعة الموجودة عند الاستقلال إلى 36 ولاية حاليًا.

مسؤوليات تخصيص الإنفاق: مسؤوليات الإنفاق ما بين مختلف مستويات النظام الفيدرالي النيجيري منصوص عليه في الدستور، وتعكس إلى مدى واسع نوعًا من النظام الفيدرالي الحديث، فالحكومة الفيدرالية مسؤولة عن الدفاع والشؤون الخارجية والقانون والنظام العام والسكك الحديدية والبريد والاتصالات والطرق العامة ما بين الولايات والسفر الجوي والبحري. وتقوم الولايات بتقديم التعليم والصحة والخدمات العامة ضمن حدودها الإدارية، في حين تأخذ الحكومة الفيدرالية على عاتقها مسؤولية التحصين ومعالجة الأمراض المعدية. أما فيما يتعلق بالحكومات المحلية فإن أدوارها تختلف على نطاق واسع. في معظم الحالات، تعمل الحكومات المحلية كوكلاء لحكومة الولاية المعنية، على الرغم من أن البعض مسؤول عن توفير البنية التحتية الحضرية والخدمات ذات الصلة، مثل المياه والصرف الصحي وجمع النفايات وتشغيل المدارس وصيانتها وتوظيف العاملين (Ahmad and Singh 2003).

تمثل نفقات حكومات الولايات والحكومات المحلية حوالي نصف الإنفاق الحكومي العام، وهذا بدوره يُعدّ تحديًا لتنفيذ السياسات الاقتصادية الكلية. ونتيجة لذلك، من الصعب تنسيق السياسات الاقتصادية بوجود عدد كبير جدًا من الحكومات، لا سيما في ظل تقلب عائدات النفط بشكل كبير. بالإضافة إلى ذلك، من الصعب تأسيس شبكة واسعة من المؤسسات القوية لتقليل الازدواجية إلى أدنى حد وضمان تقديم خدمات فعالة في بلد يتميز بعدد كبير من السكان (أكثر من 140 مليون نسمة) مع احتياجات كبيرة (حوالي 55% من السكان يعيشون في

الفقر). ومن ثمّ، فإن التحديات المالية الكلية التي تواجه الحكومة الفيدرالية هي الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وتعزيز إجماع أكبر مع الولايات حول إدارة عائدات النفط.

تخصيص الإيرادات: الصراع على إيرادات النفط تمت معالجته من خلال ترتيبات لتقاسم الإيرادات النفطية، حيث تخضع العلاقات المالية بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والحكومات المحلية لدستور عام 1999 الذي يحدد كيفية تخصيص الإيرادات والنفقات ما بين المستويات الحكومية المختلفة بشكل واسع. وعلى وجه الخصوص، فإن كيفية تقاسم عائدات النفط محددة بأحكام دستورية، حيث يتم توزيع 13% من إيرادات النفط على الولايات المنتجة للنفط، وبعد خصم 13% فإن 26.7% و20.6% من إيرادات النفط المتبقية يتم توزيعها على جميع الولايات والحكومات المحلية، على التوالي.

أما فيما يتعلق بمصادر الإيرادات غير النفطية، فالإضافة إلى 13% من عائدات النفط تشمل الإيرادات الخاصة بالولايات ضريبة الدخل الشخصي، ورسوم الدمغة، وضرائب الطرق، ورسوم التسجيل في السجل التجاري، ورسوم إيجار أراضي الدولة، ويتم تحديد هذه الرسوم والضرائب من قبل الولايات، أما الضرائب الرئيسية فيتم تحديد معدلاتها وأسسها من قبل الحكومة الفيدرالية. وتشمل إيرادات الحكومات المحلية ضريبة الأملاك والرسوم المفروضة على استخدام مواقف السيارات وجمع مياه الصرف الصحي. باستثناء ضريبة القيمة المضافة، يتم تحديد القاعدة الضريبية ومعدلات الضرائب والرسوم المحلية الأخرى من قبل الحكومة المحلية أو من قبل الولاية المعنية. بالنسبة إلى ضريبة القيمة المضافة، يتم توزيع نصف مخصصات ضريبة القيمة المضافة وفقًا لعدد السكان، و30% بكميات متساوية لجميع الحكومات، و20% على أساس التحصيل الفعلي في كل ولاية.

التحويلات ما بين المستويات الحكومية: التحويلات من الحكومة الفيدرالية إلى

المستويات الدنيا يتم تمويلها من عائدات النفط وعائدات ضريبة دخل الشركات والرسوم الجمركية والضرائب غير المباشرة (Ahmad and Singh 2003). وكما ذكر سابقاً، فإن حكومات الولايات والحكومات المحلية تحصل على 26.7% و 20.6% على التوالي، من المبلغ المودع في حساب الحكومة الفيدرالية ووفقاً لما نصت عليه أحكام الدستور.

اقتراض حكومات الولايات والحكومات المحلية تم تنظيمه بإصدار قانونين رئيسيين لعام 2007: قانون المسؤولية المالية وقانون الاستثمار والأوراق المالية، كما وافقت الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات البالغ عددها 36 حكومة أيضاً على اتفاقية تنظم عمل إدارة الديون الوطنية للعام 2013 - 2017، وتتضمن مبادئ توجيهية إضافية للاقتراض الخارجي والمحلي⁽¹⁾.

تجربة بوليفيا

بوليفيا دولة موحدة تحولت إلى النظام اللامركزي، المتكون من ثلاثة مستويات⁽²⁾، بسبب الضغوط السياسية التي ظهرت أواخر الثمانينيات نتيجة لتهميش المناطق الفقيرة، وتم وضع إطار قانوني للامركزية المالية في منتصف التسعينيات، حيث تم التركيز على الحد من الفقر ومحاولة معالجة الاختلالات المالية المتزايدة، بما في ذلك ارتفاع الديون للحكومات دون الوطنية. أخيراً، حدثت تغييرات كبيرة على مستوى المناطق الإدارية في عام 2005، عندما أجريت أول انتخابات شعبية، وعندما غيّر قانون الموارد الطبيعية الجديد نظام تقاسم الإيرادات عن طريق تخصيص حصة كبيرة من إيرادات الموارد الطبيعية للمناطق الإدارية. ولكن هذه الترتيبات الجديدة لتمويل الحكومات دون الوطنية لم تصاحبها إعادة تخصيص

(1) لمزيد من المعلومات عن اقتراض الحكومات دون الوطنية من نيجيريا، انظر (Hobdari et al., 2018)
 (2) ويتكون نظام الحكم المحلي في بوليفيا من ثلاثة مستويات، هي: الإدارات (المناطق الإدارية) والبلديات والمناطق والأقاليم الأصلية departments, municipalities, regions, and indigenous territories. لتفاصيل أكثر انظر ((Aresti, 20016).

لمسؤوليات الإنفاق للحكومات المحلية، إذ تتلقى الحكومات دون الوطنية حوالي ثلث إيرادات الحكومة العامة، ولكنها مسؤولة فقط عن حوالي ربع إجمالي الإنفاق. جزء كبير جدا من الموارد دون الوطنية يتم في شكل تحويلات من الحكومة المركزية إلى المستويات الدنيا. وقد أدت هذه الترتيبات الجديدة بمرور الوقت إلى إضعاف حوافز الانضباط المالي، كما أدى تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية إلى تفاقم التوترات بين المستويات الحكومية.

التحول نحو اللامركزية المالية في ليبيا: المبررات ومتطلبات وإستراتيجيات التحول نحو اللامركزية المالية

الاقتصاد الليبي يعتمد بشكل كبير على قطاع النفط، حيث يشكل حوالي 95% من الإيرادات العامة للدولة، في حين أن الإيرادات غير النفطية (الضرائب المباشرة وغير المباشرة الرسوم) لا تشكل إلا جزءًا بسيطًا لا يتجاوز 5%. ويرتبط هذا الاعتماد، بدرجة كبيرة، بضعف المؤسسات والحكم وضعف الأداء الاقتصادي وزيادة مخاطر الصراع في ليبيا. صحيح أن الموارد الطبيعية ليست المصدر الوحيد للصراع، فتوجد مجموعة معقدة من العوامل الأخرى التي تلعب دورًا رئيسيًا في الصراع مثل: الفقر والشعور بالظلم والتمييز وعدم الحصول على الخدمات الأساسية بسبب عدم استقرار الهياكل الإدارية في الدولة وانتشار الفساد المالي والإداري، ولكن حتى بعد أخذ هذه العوامل في الحسبان، فإن معظم الدراسات توصلت إلى أن الموارد الطبيعية تزيد من خطر نشوب الصراعات والحروب الأهلية، وحالما تندلع يصبح من الصعب السيطرة عليها وحلها.

ولكن من جهة أخرى، فإن الاعتماد على الموارد الطبيعية لا يجعل الصراع حتميًا أبدًا، إذ توجد العديد من البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، مثل النرويج وتشيلي وبوتسوانا وماليزيا، حققت مؤشرات اقتصادية واجتماعية عالية تضاهي تلك المتحققة في البلدان المتقدمة، ومن ثمّ تميزت بالاستقرار الاقتصادي والاجتماعي (انظر على سبيل المثال Ross, 2015). وهذه البلدان تطبق النظام اللامركزي

الذي تعدّ اللامركزية المالية إحدى دعائمه الرئيسية، حيث تتميز بوجود حكومات مركزية قوية، وتتسم الهياكل الإدارية فيها بالاستقرار، وتتوافر لديها القدرات والمهارات الفنية والإدارية، ولديها نظام مساءلة شفاف؛ إذ إنها تعدّ أقل البلدان فسادًا في العالم.

إن معالجة قضية كيفية توزيع إيرادات النفط والغاز والإيرادات الضريبية الأخرى دستوريًا أمر غاية في الأهمية، لأن الشفافية والوضوح في تقاسم هذه الإيرادات، يمكن أن يؤديا في النهاية إلى الاستقرار السياسي والاقتصادي في هذا البلد. ومن بين التدابير التي يمكن أن تساعد في معالجة الصراع الدائر في ليبيا وتخفيف حالة التضرر والشعور بالتهميش بشأن الحصول على الخدمات والوظائف والفرص الاقتصادية والتمويل - الانتقال إلى اللامركزية المالية، وذلك إذا ما توافرت بعض الشروط والمتطلبات.

مبرات الانتقال إلى النظام اللامركزي

توجد عدة مبرات للانتقال إلى اللامركزية المالية في ليبيا، وهي: أولاً، عدم نجاح التخطيط الاقتصادي من جانب الحكومات المركزية في تعزيز التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي والوطني. فعلى الرغم من وجود فرص حقيقية لتحسين الأداء الاقتصادي الوطني خلال العقود الماضية، وبخاصة خلال فترات الطفرات النفطية، فإن الاقتصاد الليبي واجه عدة مشاكل اقتصادية لم تتمكن الحكومات المركزية المتتالية من مواجهتها.

ثانيًا، المطالبات المتزايدة بتحسين الخدمات العامة وتخفيض البطالة في ظل الأداء الضعيف للحكومات المركزية التي تعاني من الفساد الإداري والمالي أدت إلى زيادة النفقات العامة، ومن ثم عجز كبير في الميزانية، تم تمويله في المقام الأول عن طريق التمويل بالعجز. لذلك، فإن تقليص دور الحكومة المركزية في إدارة التنمية والاعتماد بدرجة أكبر على الحكومات المحلية قد يوفر إيرادات كبيرة لم تكن مستغلة.

ثالثاً، تغير المناخ السياسي أيضاً شجع على فكرة الانتقال إلى اللامركزية. فالتغيرات السياسية التي شهدتها ليبيا خلال السنوات الأخيرة جعلت الناس أكثر دراية وشجاعة وأكثر وعياً بمشاكل البيروقراطية المركزية، وأصبحوا يرغبون في التحول إلى نظام يتيح فرصة الحصول على الخدمات الأساسية وفرص التوظيف والتمويل والفرص الاقتصادية.

رابعاً: تشهد ليبيا صراعاً منذ عام 2011 أدى إلى تمزق البلد وضياع ثرواته ونهبها، ومن ثم تفاقم عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ومن بين التدابير التي قد تكون عاملاً هاماً في حل الصراع وتحقيق الاستقرار في ليبيا، إذا ما توافرت شروط ومتطلبات معينة - التحول نحو اللامركزية المالية.

متطلبات التحول نحو اللامركزية المالية في ليبيا

لكي تحقق اللامركزية بشكل عام، واللامركزية المالية بشكل خاص، المنافع المرجوة منها، وهي تقديم الخدمات الأساسية والوظائف والفرص الاقتصادية بكفاءة وفعالية، ومن ثم تحقيق استقرار اقتصادي وسياسي مستدام، لا بد من توافر مجموعة من المتطلبات تتمثل أهمها فيما يلي:

- يجب أن تتسم الهياكل الإدارية في النظام اللامركزي بالاستقرار، ووجود نظام مساءلة شفاف للحد من الفساد المالي والإداري.
- أن تكون الحكومة المركزية قوية وقادرة 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 الحكومات دون الوطنية لكي 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 للحد 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.

- وجود درجة مرتفعة من مشاركة المواطنين، ووجود مؤسسات قوية تمكن 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.

الإطار القانوني والمؤسسي

يعتمد الإطار القانوني الذي يمكن من خلالها تصميم نظام اللامركزية المالية على نظام الحكم في الدولة المنصوص عليه في الدستور، أي ما إذا كانت الدولة موحدة بسيطة Unitary States (وهي تلك الدولة التي يتم فيها تركيز السلطة بموجب الدستور في حكومة مركزية واحدة) أو دولة تطبق النظام الفيدرالي Federal State. في الممارسة العملية، يختلف مدى الاستقلال الذاتي المقدم إلى الحكومات دون الوطنية في النظام الفيدرالي اختلافاً كبيراً، إذ نجد أن بعض الدول الفيدرالية تشبه البلدان البسيطة الموحدة (على سبيل المثال، المكسيك)، ودول أخرى بسيطة موحدة، بحكم الواقع، تعمل كدولة فيدرالية (الصين) (World Bank Institute, 2002).

إن مسألة الضمانات القانونية مسألة في غاية الأهمية لضمان تحديد المسؤوليات ما بين المستويات الحكومية المختلفة، بحيث لا يمكن 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 بعضاً من سلطاتها الخاصة بجميع الإيرادات أو بالإنفاق بشكل أحادي الجانب،

كما أنه لا يمكن للحكومة دون الوطنية أن توسّع من سلطاتها، في فرض الضرائب - مثلاً - أو السيطرة على عائدات الموارد الطبيعية، بشكل أحادي الجانب. ومثل هذه الضمانات يجدر تضمينها في الدستور الليبي المرتقب أو في القوانين واللوائح المنظمة للامركزية.

وعليه ينبغي أن ينص الدستور الليبي المرتقب على المبادئ العامة التي تعمل من خلالها 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 تغير القواعد التفصيلية المرافقة، كما يجب أن توضع قوانين تحدد معايير للنظام المالي ما 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 وتفصل الممارسات والإجراءات التي يعمل بها القانون ذو الصلة. القوانين التي تتناول المهام المشتركة بين الحكومات الوطنية ودون الوطنية يجب أن تتضمن مواد خاصة بالعلاقات المالية ما بين هذه الحكومات.

4-6 دعائم اللامركزية المالية في ليبيا

The pillars of fiscal decentralization in Libya

يتناول هذا الجزء من البحث تصميم نظام للامركزية المالية بشكل عام، وفي ليبيا بشكل خاص، ويتناول متطلبات التطبيق الفعال للامركزية المالية وتحديد أفضل السياسات والممارسات التي تضمن تطبيقاً جيداً لنظام اللامركزية المالية، وذلك من خلال تحديد طبيعة الاختصاصات التي تقوم بها الحكومة المركزية والمستويات المحلية المتعلقة بمسؤولية جمع الإيرادات (المستوى الذي يفرض الضرائب)، ومخصصات الإنفاق (المستوى الذي يدفع)، وتصميم التحويلات ما بين المستويات الحكومية المختلفة (كيف

تشارك المستويات المختلفة الإيرادات ومعالجة الاختلالات)، واقتراض الحكومات دون الوطنية.

إن المكونات الأربعة تشكل نظام التمويل لمستويات الحكم المختلفة، ويعتمد تأثير هذا النظام على الأهداف الاقتصادية الرئيسة للحكومة، وهي: المساواة والكفاءة واستقرار الاقتصاد الكلي equity, efficiency, and macroeconomic stability، على النظام كله وليس على مكون واحد من النظام. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي اللامركزية المالية في الإنفاق والإيرادات إلى زيادة الكفاءة والمساءلة في المناطق الأكثر ثراءً في البلد، ولكن يمكن أن تؤدي إلى المزيد من عدم المساواة في المناطق الأكثر فقرًا ما لم تستخدم التحويلات ما بين الحكومة المركزية والحكومات دون الوطنية لتعويضها وتحقيق التوازن بينها. وبالمثل، يجب مطابقة النفقات والإيرادات عند التخطيط للامركزية. فإذا تم تطبيق اللامركزية بشكل موسع على الإيرادات أكثر من النفقات، فيمكن حرمان الحكومة المركزية من الموارد اللازمة للوفاء بالتزاماتها الوطنية، وعلى العكس، يمكن أن يؤدي الإفراط في تطبيق اللامركزية في النفقات دون إيرادات كافية إلى حرمان المستويات دون الوطنية من الموارد اللازمة للوفاء بالتزاماتها.

أولاً: تحديد مسؤوليات الإنفاق Assignment of expenditure responsibilities

إن تحديد مسؤوليات الإنفاق يرتبط بمستويات الحكم المحلي وبتوزيع مهام الإنفاق بين مختلف مستوياته في ليبيا، إذ من المهم أن نحدد بوضوح، من خلال الدستور أو من خلال سن القوانين ذات العلاقة، مسؤوليات الإنفاق لكل مستوى من أجل تعزيز المساءلة accountability (من المسؤول عن ماذا؟) وتجنب التداخل غير المنتج ما بين المستويات الحكومية المختلفة، وازدواجية السلطة والتحديات القانونية (World Bank Institute, 2002). فيجب وضع تعريف واضح لدور القطاع العام قبل تحديد

مسؤوليات الإنفاق، بمعنى أي مستوى من الحكومة الذي يجب أن يكون مسؤولاً عن تقديم أنشطة ووظائف خاصة بالقطاع العام (المستوى المركزي، الإقليمي/المقاطعة، والمستوى المحلي central regional and local).

بشكل عام، يوجد إجماع على بعض مسؤوليات الإنفاق في كل الأنظمة اللامركزية، إذ تتفق معظمها في أن الإنفاق على الدفاع الوطني، وتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، والشؤون الخارجية هي من مسؤولية المستوى المركزي. علاوة على ذلك، فإن الحكومة المركزية تكون مسؤولة عن الطرق العامة (والسكك الحديدية في المستقبل) ما بين المناطق أو البلديات، بالإضافة إلى مسؤوليتها المتزامنة مع الحافظات أو البلديات عن الخدمات الاجتماعية الرئيسة، مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والسكن.

الخدمات الأخرى المحلية يجب أن تكون من مسؤولية المستويات المحلية مثل جمع النفايات، توزيع المياه، إنارة الطرق...إلخ.

إستراتيجية تخصيص الإنفاق:

لتعزيز المساءلة وتجنب تداخل المسؤوليات ما بين المستويات الحكومية المختلفة، وتجنب ازدواجية السلطة والتحديات القانونية لا بد عند تطبيق اللامركزية المالية الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- ضمان تخصيص واضح ومستقر للمسؤوليات، والتركيز على الخدمات الأساسية ثم تطوير مسؤوليات إضافية تدريجياً.
- إدراك أن تخصيص مسؤوليات الإنفاق يجب أن يرتبط بالقدرة على التمويل.
- إدراك أن الحكومات دون الوطنية مختلفة من حيث عدد السكان، وقدرة الإنفاق، ومصادر الإيرادات. وهذه اللامركزية غير المتماثلة تحتاج إلى مؤشرات للأداء وإنشاء نظام لتصنيف الحكومات دون الوطنية على أساس

القدرات الفنية والمالية والإدارية والتخطيطية.
- مراقبة تنفيذ مسؤوليات الإنفاق والتعديل حسب الضرورة.

ثانيًا: تخصيص مصادر الإيرادات Allocating Revenue Sources

إن ضمان استقلال المستويات دون الوطنية، وتعزيز المساءلة، وتحقيق مكاسب كفاءة وفاعلية اللامركزية في تقديم الخدمات وتسهيل إدارة التدفق النقدي لا يتم إلا من خلال توزيع الموارد المالية بين مستويات الحكم المحلي المختلفة في ليبيا، بمعنى أنه يجب أن تتمتع مستويات الحكم المحلي (دون الوطنية) بإيرادات كافية يتم جمعها محليًا أو تحويلها من الحكومة المركزية - بالإضافة إلى سلطة اتخاذ قرارات الإنفاق.

وبالنظر إلى هيكل الإيرادات في ليبيا نجد أنه يتكون من الإيرادات النفطية والإيرادات غير النفطية. وتشمل الإيرادات غير النفطية وفقا للنظام الضريبي في ليبيا الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وتشمل الضرائب المباشرة على ضرائب الدخل (وتتكون من ضرائب على الدخل الشخصية، وضرائب على دخل الشركات بما فيها ضريبة الجهاد)، والضرائب على رأس المال، بينما تشمل الضرائب غير المباشرة على ضرائب الاستهلاك (الضرائب الجمركية ورسوم الإنتاج وضريبة الملاهي، وضريبة التداول (الدمغة).

ويوضح الجدول رقم (1) أدناه هيكل الإيرادات في ليبيا، حيث يتبين من الجدول أن إيرادات النفط والغاز تشكل في أغلب السنوات أكثر من 90% من الإيرادات العامة للدولة، في حين أن الإيرادات غير النفطية (الضرائب المباشرة وغير المباشرة الرسوم) لا تشكل إلا جزءًا بسيطًا لا يتجاوز 10% في أغلب السنوات، مما يبين ضعف الإيرادات الضريبية الناجم عن عدة عوامل منها: ضعف القطاع الاقتصادي غير النفطي، وضعف القاعدة الضريبية في ليبيا، وبالإضافة إلى التهرب الضريبي. ويلاحظ من الجدول أيضًا أن ارتفاع نسبة مساهمة الإيرادات

غير النفطية في إجمالي الإيرادات خلال السنوات الأخيرة (2015، 2016، 2017) كانت بسبب انخفاض الإيرادات النفطية الناجم عن الانخفاض الحاد في أسعار النفط والكميات المنتجة والمصدرة، وعليه فإن هذا الارتفاع لا يعكس زيادة الإيرادات غير النفطية.

الجدول رقم (1)

إيرادات الموازنة العامة خلال الفترة 2007-2017 (مليون دينار ليبي)

السنة	الجمارك	الضرائب	الأخرى	الإيرادات غير النفطية	الإيرادات النفطية	الإجمالي	الإيرادات غير النفطية %	الإيرادات النفطية %
2010	1393.90	2247.5	2148.7	5790.10	55713.00	61503.1	9.41	90.59
2011	237.50	460.7	285.0	983.20	15830.10	16813.3	5.85	94.15
2012	248.90	617.6	2332.7	3199.20	66932.30	70131.5	4.56	95.44
2013	116.75	716.475	2154.736	2987.96	51775.82	54763.8	5.46	94.54
2014	59.50	660.90	846.30	1566.70	19976.60	21543.3	7.27	92.73
2015	64.30	671.3	5528.40*	6245.70	10597.70	16843.3	37.08	62.92
2016	64.3	716.9	1148.5	1929.70	6665.50	8595.2	22.45	77.55
2017	164.50	845.20	2118.9	3128.60	19209.00	22337.6	14.01	85.99

* المبالغ المضافة إلى حساب الإيراد العام لا تعكس الإيرادات الفعلية وإنما هي مبالغ متبقية

بحسابات لدى المصارف من سنوات سابقة

المصدر: النشرة الاقتصادية لمصرف ليبيا المركزي، أعداد مختلفة

بما أن الإيرادات النفطية تشكل الجزء الأكبر من إجمالي الإيرادات، وبما أن الشعور بالظلم والتمييز وعدم الحصول على الخدمات الأساسية ساهم بشكل أساسي في الصراع في ليبيا، وللمحد من هذا الصراع ولتحقيق استقلالية الإيرادات بالنسبة للحكومات المحلية ينبغي أن ينص الدستور المرتقب على أن الشؤون المالية ما بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، واستخدام إيرادات الموارد الطبيعية وغيرها، تُنظّم وتُدار بعدالة ومساواة وفقاً للدستور المرتقب أو وفقاً للقانون. وعلى وجه الخصوص، فإن كيفية توزيع عائدات النفط يجب أن تكون

محددة بأحكام دستورية، إما من خلال تخصيص نسبة للمناطق المنتجة للنفط لا تتجاوز 10%، والإيرادات المتبقية يتم توزيعها على جميع المناطق الأخرى، أو من خلال نظام التحويلات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية، كما سيتبين في الجزء التالي.

فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية، فإن هذه الورقة تقترح أن تكون الحكومة المركزية لها سلطة فرض الضرائب الرئيسية المباشرة وغير المباشرة (ضرائب الدخل الشخصية، وضريبة دخل الشركات، وأرباح الشركات العامة، وضريبة القيمة المضافة، بالإضافة إلى الرسوم الجمركية)، في حين يكون للحكومات المحلية سلطة جمع إيراداتها من مصادر مختلفة مثل الضرائب والرسوم المحلية، وأرباح المشاريع المملوكة محلياً، والإيرادات المحلية الأخرى مثل ضريبة تسجيل السيارات وضريبة نقل ملكية السيارة، والرسم على مواقف السيارات، وضريبة الدمغة، والضرائب على تجارة التجزئة والخدمات الفندقية والمطاعم والترفيه والإعلان وغيرها.

صحيح أن الإيرادات المحلية ضعيفة، ولكن السلطات المحلية لها قدرة على زيادة الموارد المحلية وتوسيع القاعدة الضريبية نظراً لأنها أكثر قدرة وكفاءة على الوصول إلى دافعي الضرائب التي تعجز الحكومة المركزية عن الوصول إليهم، ومن ثمّ استغلال موارد لم تكن مستغلة، الأمر الذي يمكنها من تنمية مواردها الذاتية والتخطيط لمشروعات التنمية المحلية، ومن ثم تقليل البطالة في المجتمعات المحلية، وتقديم الخدمات الأساسية للسكان المحليين.

وتوجد عدة مبادئ أساسية يجب مراعاتها في مسألة تخصيص الإيرادات، منها

- الإيرادات المحتملة Revenue potential: يجب أن يكون لدى الحكومات المحلية ضرائب تمكنها من توفير قاعدة إيرادات مستقرة لكي تتمكن من أداء وظائفها بكفاءة وفعالية.

- الكفاءة الاقتصادية Economic efficiency: يجب أن تكون أدوات الإيرادات مصممة بطريقة تقلل التشوهات الاقتصادية في الاستثمارات والإنتاج والاستهلاك.
- العدالة Equity: يجب أن يكون النظام عادلاً قدر الإمكان وفقاً لمبدأ القدرة على الدفع أو لمبدأ الاستفادة من الإيرادات
- الجدوى الإدارية Administrative feasibility
- القبول السياسي Political Acceptability: مقبول لدى مختلف الفئات في المجتمع، وإلا فلن يدفعوا «طواعية».
- التوزيع الإرشادي للإيرادات حسب مستوى الحكومة:

مصادر الحكومة المركزية Central Government Sources	مصادر الحكومات المحلية Sub-national Government Sources
ضرائب دخل الشركات Corporate Income Tax	(ضرائب العقارات) الملكية Property Tax
ضرائب الدخل الشخصي Personal Income Tax	الضرائب على مبيعات التجزئة Retail Sales Tax
الرسوم الجمركية Custom Duties	الضرائب على السيارات Motor Vehicles Tax
ضريبة القيمة المضافة Value Added Tax	(رسوم أخرى) رسوم الخدمات المحلية Other Charges

إن ضعف إدارة الإيرادات هو العقبة الرئيسة أمام نجاح تعبئة الإيرادات للمستويات دون الوطنية، ولتعبئة الإيرادات المحلية يجب أن تتوافر مصداقية لدى دافعي الضرائب، ووجود إرادة سياسية، ومعلومات كاملة وغير ناقصة لقاعدة الإيرادات. في ليبيا، حتى إن امتلكت الحكومات المحلية أو الوحدات الإدارية السلطة القانونية لفرض الضرائب، فإن القاعدة الضريبية ضعيفة للغاية، ومن ثمّ سيتم الاعتماد على تحويلات الحكومة المركزية بشكل كبير.

ثالثاً: تصميم التحويلات ما بين المستويات الحكومية المختلفة Designing Intergovernmental Transfers

تكمن أهمية التحويلات المالية من الحكومة المركزية إلى المستويات الحكومية الدنيا في أن تخصيص الإيرادات في المستويات الدنيا لا يتناسب واحتياجات الإنفاق، لذلك غالباً ما تتم التحويلات المالية ما بين الحكومة المركزية والمستويات دون الوطنية لضمان كفاية الإيرادات. والتحويلات من الحكومة المركزية إلى المستويات الدنيا يتم تمويلها من إيرادات النفط والغاز والإيرادات الضريبية الرئيسية الأخرى التي تجمعها الحكومة المركزية (ضرائب الدخل الشخصية، وضريبة دخل الشركات، وأرباح الشركات العامة، وضريبة القيمة المضافة، بالإضافة إلى الرسوم الجمركية).

وعلى غرار التجارب الناجحة لبعض البلدان، من الممكن تحديد نوعين من التحويلات الحكومية في ليبيا: تقاسم الإيرادات revenue sharing (تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية وتقاسم الإيرادات الضريبية)، وصندوق للمخصصات الخاصة والعامة specific and general allocation fund.

فيما يتعلق بتقاسم إيرادات الموارد الطبيعية والإيرادات الضريبية الأخرى تقترح هذه الورقة أن تكون عملية جمع إيرادات الموارد الطبيعية في ليبيا وفقاً للأسلوب المركزي، بحيث يتم جمع الإيرادات في حساب واحد يتبع الحكومة المركزية المتمثلة في وزارة المالية، ومن ثم يتم تحويل هذه الإيرادات بطريقة شفافة وواضحة، ولكن عند تنظيم توزيع الإيرادات (الموارد الطبيعية والضرائب السيادية)، يجب أن تُراعى المعايير التالية:

توزع الإيرادات بشكل منصف يتناسب والتوزيع السكاني والمساحة الجغرافية في جميع أنحاء البلاد.

احتياجات الإنفاق التنموي على المستوى الوطني وعلى مستوى المناطق أو

المحافظات بما يحقق التنمية المتوازنة.

ضمان المساواة في مستوى الخدمات العامة بين المناطق أو المحافظات.

تعويض المحافظات والمناطق عن استغلال الموارد من أراضيها وعن الأضرار البيئية المرتبطة بعملية الاستغلال. وهذا التعويض قد يكون في أشكال عدة، منها: الاهتمام بالبنية التحتية، وتوظيف العمالة، وغيرها.

توزيع التحويلات الحكومية بهذه الطريقة سيضمن سد الفجوة المالية العمودية، وتحسين التوازن المالي الأفقي، وتمويل الأولويات الوطنية، والتعويض عن الآثار الجانبية أو الخارجية (مثال: التطعيمات الصحية Health vaccinations). وأي تفاوت ما بين الحكومات المحلية، أو الاحتياجات الخاصة والأولويات الأخرى التي لم يتم تغطيتها من خلال تقاسم الإيرادات يمكن معالجته من خلال التحويلات الأخرى (صندوق المخصصات العامة).

رابعاً: اقتراض الحكومات دون الوطنية Structuring Sub-National Borrowing/Debt

يُعدّ الاقتراض أحد مصادر التمويل المهمة للحكومات دون الوطنية، خاصة عندما تكون الإيرادات المحلية الذاتية والتحويلات المالية من الحكومة المركزية غير كافية لتغطية مسؤوليات الإنفاق على المستوى المحلي، غير أن الاقتراض يجب أن يقن ويكون لغرض تمويل نفقات الرأسمالية مثل تحسين البنية التحتية التي لها آثار إيجابية على التنمية المحلية والوطنية. ومن مصادر الاقتراض الممكنة للحكومات دون الوطنية الاقتراض المباشر من قبل الحكومة المركزية والإقراض من الحكومات المحلية الأخرى، والاقتراض من مؤسسة مالية مملوكة للدولة (المصارف التجارية). تتمثل المخاطر المرتبطة بالاقتراض في عدم استقرار الاقتصاد الكلي، وهذا يتطلب قدرة الحكومة المركزية على الحفاظ على الانضباط المالي واستقرار الاقتصاد الكلي من خلال وضع إطار قانوني قوي وشفاف، وتقنين

إصدار سندات الدين من قبل الحكومات المحلية إلا لأغراض المشروعات التنموية

ملاحظات ختامية

توجد علاقة وطيدة بين تطبيق اللامركزية، بما فيها اللامركزية المالية، والصراعات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي. فالتنمية الاقتصادية، ومن ثم الاستقرار الاقتصادي، أصبحت خلال العقود الأخيرة لا تتم إلا من خلال مستويات الحكم المحلي، كما أن التحول نحو نظام اللامركزية المالية أدى إلى إنهاء الصراعات (أو التخفيف منها) في كثير من البلدان مثل إندونيسيا ونيجيريا وغيرهما.

إن المشكلة تكمن في التطبيق السليم للامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص. فإذا ما تم تطبيق اللامركزية المالية بشكل صحيح، على، غرار ما حدث في ماليزيا مثلاً، فإنها قد تحقق نجاحات على صعيد التنمية البشرية، ومن ثم توفير القدرات والمهارات الفنية والإدارية للمستويات المحلية، والقضاء على البطالة والفقر، وتحقيق تنمية اقتصادية محلية لكل الأقاليم، بل ساهمت في القضاء على المشاكل العرقية ما بين مكونات المجتمع المتعددة التي كانت حاجزاً لتحقيق التنمية الاقتصادية. ولكن من جهة أخرى، فإن التطبيق الخاطئ للامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص، على غرار ما حدث في السودان الذي يملك ثروات اقتصادية هائلة، سيؤدي في النهاية إلى إخفاق على صعيد التنمية البشرية، والمزيد من البطالة والفقر، وإذكاء الصراعات العرقية ما بين مكونات المجتمع، ومن ثمَّ إخفاق في تحقيق التنمية المحلية والوطنية. ليس هذا وحسب، بل تحولت المشكلة في السودان من صراع داخل الدولة الواحدة إلى صراعات داخل الأقاليم الجنوبية والشمالية المنفصلة بعضها عن بعض.

وعليه نقول إن التطبيق الناجح للامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص وبشكل تدريجي أو حتى تطبيق النظام الفيدرالي الحديث في ليبيا، قد

يكون ضرورة ملحة تقتضيه حاجة المحافظة على وحدة الدولة الليبية وتحقيق المصالحة الوطنية، والتنمية الاقتصادية. إن تحقيق منافع اللامركزية المتمثلة في تقديم الخدمات الأساسية بكفاءة وفعالية، وتحقيق التنمية المحلية، والتحفيف من حدة الصراعات الحالية التي تعاني منها ليبيا، يتطلب مجموعة من الشروط تتمثل أهمها في أن تكون الحكومة المركزية قوية وقادرة على إدارة عملية التحول نحو اللامركزية المالية، وإدارة سياسات الاقتصاد الكلي، وتوافر القدرات والمهارات الفنية والإدارية للمستويات المحلية، ووضع قواعد واضحة وجليّة لتحديد مسؤوليات الإنفاق وتخصيص الإيرادات والتحويلات من الحكومة المركزية إلى المستويات دون الوطنية المختلفة بكل شفافية ووضوح. وهذه المتطلبات قد تكون غير متوافرة في ليبيا حالياً، ولكن مع وجود الإرادة السياسية يمكن العمل على تحقيق هذه المتطلبات بشكل تدريجي ومدرّس حتى تحقيق درجة ونوع النظام اللامركزي الأكثر ملاءمة لظروف البلد والذي يحقق الطموحات المرجوة منه.

المراجع

- بوكنفورد، ماركوس وآخرون (2013)، «اللامركزية في ليبيا»، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية.
- الشحري، منال (2009)، «التحول نحو اللامركزية المالية في الدول النامية ومتطلبات التطبيق في مصر، مركز النظم للدراسات وخدمات البحث العلمي، القاهرة.
- Vo, D. H. (2010), "the Economics of Fiscal Decentralization", Journal of Economic Surveys, Vol. 24, No. 4, pp. 657–679.
- Smoke, P. (2001), "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice", United Nations Research Institute for Social Development.
- Hobdari, N. & Nguyen, V. & Dell'Erba, S. & Ruggiero, E. (2018), "Lessons for Effective Fiscal Decentralization in Sub-Saharan Africa", International Monetary Fund, Africa Department, No 1810/.
- Feruglio (2007), "Fiscal Decentralization: An Overview", the UNDP Bratislava Regional Centre, December.
- World Bank Institute (2002), "Decentralization Briefing Notes", Edited by Jennie Litvack and Jessica Seddon, Washington, D.C.
- Cottarelli, C. (2009), "Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization: Background Studies, IMF, Fiscal Affairs Department.
- Hobdari, N., Nguyen, V., Dell'Erba, S. & Ruggiero, E. (2018), "Lessons for Effective Fiscal Decentralization in Sub-Saharan Africa", IMF, African department.

- Ahmad, E., & R. Singh. (2003), "Political Economy of Oil-Revenue Sharing in a Developing Country: Illustrations from Nigeria." IMF Working Paper 0316/, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Brodjonegoro, B., (2003), "Fiscal decentralization in Indonesia", In: Soeharto, H. Smith, A.L. Ling, H.M. (Eds.), Governance in Indonesia. ISEAS, Singapore, University. pp: 282304-.
- Aresti, M. L., (20016), " Oil and Gas Revenue Sharing in Bolivia", Natural Resource Governance Institute.
- Ross, M. (2015)," What Have We Learned about the Resource Curse?, The Annual Review of Political Science, 18:239—59.

القطاع الأمني في ليبيا بين المركزية واللامركزية

جازية جبريل شعيتير^(*)

المقدمة

في مجال تعريف القطاع الأمني تذهب الأمم المتحدة بعيداً؛ حيث ترى أن قطاعات الأمن عادة ما تشمل الهياكل والمؤسسات والأفراد المسؤولين عن الإدارة والحكم والرقابة الأمنية، وقد تشمل كذلك الدفاع وإنفاذ القانون، والإصلاحات، وأجهزة المخابرات والمؤسسات المسؤولة عن إدارة الحدود والجمارك وحالات الطوارئ المدنية. وفي بعض الحالات، تشمل عناصر الجهاز القضائي المسؤول عن فحص حالات الشبهة في السلوك الإجرامي وإساءة استخدام السلطة. فضلاً عن، إدارة الرقابة وهيئاتها، ومقدمي الخدمات الأمنية غير الرسمية أو التقليدية⁽¹⁾.

بيد أن مقام الدراسة يقصر القطاع الأمني على الشرطة بمفهومها المحلي من حيث هي هيئة مدنية نظامية تقنية تراتبية مهنية تتمثل مهمتها في محاربة الجريمة وتوفير السلامة العامة وحفظ النظام واحترام القانون وحماية حقوق الأشخاص وحياتهم وممتلكاتهم، وتؤدي وظائفها وتباشر اختصاصاتها وفقاً للتشريعات النافذة⁽²⁾.

(*) أستاذ مساعد القانون الجنائي بجامعة بنغازي.

(1) عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. اصلاح القطاع الأمني. متاح عبر الانترنت: <https://peacekeeping.un.org/ar/security-sector-reform>

(2) كما عرفتها المادة 180 من مسودة مشروع الدستور الليبي الصادرة عن الهيئة التأسيسية في 19 / 7 / 2017م، وهو تقريراً التعريف ذاته الذي أطلقه الاتفاق السياسي في المادة 33 منه بشأن الترتيبات الأمنية غير أنه أضاف بأنها «ذات ضبطينية قضائية». وهو قريب من تعريف الأمم المتحدة بأنها «الوظيفة الإدارية المسؤولة عن الوقاية والكشف والتحقيق في الجريمة، وحماية الأشخاص والممتلكات، والحفاظ على النظام العام والسلامة».

عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. اصلاح القطاع الأمني. متاح عبر الانترنت: <https://peacekeeping.un.org/ar/security-sector-reform>

أما عن اللامركزية فينصرف مفهومها إلى إعطاء صلاحيات إدارية من خلال تفويض السلطة المركزية إلى وحدات محلية لها سلطة تقديرية واسعة أو من خلال نقل الصلاحيات الموسعة عبر السلطة التشريعية، وفي جميع الأحوال تختلف المركزية عن اللاتمركز الذي لا يعني سوى قيام السلطة المركزية بتحويل كبار موظفيها وممثلها في الوحدات المحلية بممارسة صلاحيات واسعة⁽¹⁾.

ويمكننا القول إن ليبيا قد شهدت في التاريخ القريب نموذجين في القطاع الأمني متناقضين إلى حد التطرف: النموذج الأمني القمعي الخاضع للنظام السياسي المركزي قبل 2011، وحالة الغياب الكلي للقرار الأمني المركزي واعتماد المنظومة الأمنية على تشكيلات مسلحة تفتقد في جلها إلى الطابع المهني الرسمي بعد 2011، وكلا النموذجين بعيد عن الإداء الإداري المرجو، والفاعلية العملية المطلوبة في هذا القطاع الخدمي المهم⁽²⁾.

وتفترض الدراسة أن مشاكل القطاع الأمني في ليبيا تعرقل الأهداف الوطنية؛ وتشمل في حالتنا إنهاء الانقسام المؤسسي والصراع السياسي، وتحقيق المصالحة الوطنية، وإعادة بناء الدولة الليبية، وتحقيق التنمية الشاملة المستدامة. ولذلك كان من المهم جداً تسليط الضوء على هذه المشاكل على فرض أنه من الممكن حلها من خلال اقتراح إصلاحات تساعد على الرقي بالنظام الإداري لهذا القطاع الخدمي بما يزيد من فاعليته، ويحقق أهدافه الحيوية، وأهمها حفظ السلام وتحقيق الأمن والأمان⁽³⁾، ويسهم من ثم في تحقيق الأهداف الوطنية سالفة الذكر

(1) كما عرفها التقرير النهائي لشاغل اللامركزية، من بين التقارير المعدة ضمن مشروع دور القانون في المصالحة الوطنية، مركز دراسات القانون والمجتمع جامعة بنغازي بالاشتراك مع مؤسسة فان فوليهوفين جامعة ليدن. 2020/2016.

(2) اللقاء التشاوري للملتقى الوطني الليبي. مركز الحوار الإنساني بالتعاون مع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. 2018

(3) قرار مجلس الأمن رقم 2151 في 28 / 4 / 2014، هو أول قرار مستقل بشأن إصلاح قطاع الأمن. وتؤكد هذه الوثيقة التاريخية على الدور المركزي لإصلاح قطاع الأمن في عمليات حفظ السلام.

<https://undocs.org/ar/S/RES/2151%282014%29>

أسئلة الدراسة

كيف كانت التجربة الليبية بشأن النظام الإداري للقطاع الأمني عبر مراحلها السياسية المختلفة؟

مدى إمكانية إصلاح هذا القطاع الخدمي السيادي سعيًا عبر تبني اللامركزية؟

أيهما أكثر ملاءمة: المركزية أو اللامركزية بالنسبة إلى قطاع الأمن؟ وما النظام الإداري لقطاع الأمن في ليبيا الضامن للفاعلية والمهنية؟

منهجية الدراسة

الجزء الأول من الدراسة المقاربة فيه تاريخية للتجربة الليبية، ومن خلالها نتعرف إلى تفاصيل النظام الإداري للقطاع الأمني سواء من حيث المستويات أو الصلاحيات، وستكون أهم أدواتنا البحثية في هذا المقام هي التشريعات التي قننت ونظمت تلك التجربة الإدارية للقطاع الأمني، على أن يكون ذلك على سبيل المثال لا الحصر، بمعنى أننا سنحاول تسليط الضوء في كل مرحلة على ما نراه مفيدًا لعرض النظام المركزي أو اللامركزي في القطاع الأمني الليبي، ومن بين الأمثلة المساقاة ستكون هناك نماذج من تشريعات الإدارة المحلية لبيان مدى الصلاحيات الأمنية التي منحت للوحدات المحلية دون الوطنية.

الجزء الثاني من الدراسة المقاربة فيه تحليلية، لبيان المواقف الليبية المختلفة المتخذة حيال كل من النظامين الإداريين فيما يتعلق بالقطاع الأمني، من خلال ما يرصده القائمون على القطاع الأمني والمهتمون بشأنه من مواطن القوى والضعف من جهة والتحديات والفرص من جهة أخرى. وستكون أهم أدواتنا البحثية في هذا المقام هي آراء العاملين والمعنيين بالقطاع؛ ولذلك أجريت المقابلات البحثية مع طيف منوع منهم وهم السادة: مستشارون بالقضاء العادي والعالي، وزير الحكم المحلي بالحكومة المؤقتة، عميد بلدية بنغازي، رئيس مجلس إدارة غرفة التجارة

والصناعة، رئيس مركز أصحاب الأعمال، وزير الداخلية في حكومة زيدان⁽¹⁾، وزير الداخلية بالحكومة المؤقتة⁽²⁾، مدير أمن بنغازي، مدير أمن البيضاء، مدير المكتب الإعلامي بوزارة الداخلية بالحكومة المؤقتة.

الجزء الثالث من الدراسة المقاربة فيه استنباطية، للخروج بمقترحات إصلاحية؛ تشريعية وتنفيذية، سعيًا وراء نظام أمني أكثر فاعلية، بغض النظر عن كونه مركزيًا أو لامركزيًا، وستشمل أدواتنا البحثية في هذا الجزء المراجع النظرية للاستفادة من التجارب الليبية السابقة، واستلهم تجارب دولية مقاربة من خلال المراجع النظرية، إلى جانب الاستفادة بما نصح به القائمون على النظام الأمني في ليبيا والمهتمون به ممن أجريت معهم اللقاءات المعمقة.

الجزء الأول: النظام الإداري للقطاع الأمني في ليبيا عبر مراحلها المختلفة

نتناول في هذا الجزء النظام الإداري للقطاع الأمني في ليبيا عبر المراحل السياسية المختلفة، وسنتبع في ذلك مقاربة تاريخية للتشريعات المنظمة للقطاع الأمني بغية التعرف من خلالها إلى مستويات وصلاحيات ومتطلبات التنظيم الإداري للقطاع الأمني؛ ويمكننا في المجمل تأكيد أن جميع المراحل السياسية للدولة الليبية تبنت التنظيم الإداري المركزي للقطاع الأمني، باستثناء التجربة الفيدرالية في المرحلة الأولى، وبعض التجارب الرائدة في المرحلة الثانية، وصولاً للفوضى الأمنية في المرحلة الثالثة.

أولاً: المرحلة الملكية 1951/1969

من اليسير ملاحظة الفرق الإداري بين المركزية واللامركزية إبان المرحلة الملكية من خلال التعديل الدستوري الذي قسم المرحلة إلى ملكية فيدرالية متحدة،

(1) لقاء سابق في شاغل الهوية.

(2) لقاء سابق في شاغل الهوية.

وملكية موحدة بسيطة، وهو التعديل الذي حدث في عام 1963.

1. التشريعات الأمنية في عهد الملكية الفيدرالية

كان التنظيم الإداري للقطاع الأمني قبل 1963 تنظيماً فيدرالياً؛ حيث توجد إدارة البوليس الاتحادي، وهي إدارة تابعة لمجلس الوزراء وتتكون من شعب نوعية؛ حيث شعبة البوليس الجنائي وشعبة الاستعلامات وأخرى للمهاجرة وأخيرة لمراقبة الأجانب⁽¹⁾. إلى جانب وجود ثلاث قوى أمنية موزعة بحسب الولايات الثلاث: قوة دفاع برقة، قوة دفاع طرابلس، قوة دفاع فزان. وسنكتفي للتدليل عليها بذكر قانون رقم 5 لسنة 1959 بشأن قوة دفاع برقة مثلاً، وهي قوة تتبع نظارة الداخلية وتتولى وفقاً للمادة 2 من القانون المحافظة على النظام والأمن العام ووفقاً للمادة 3 من القانون تتكون قوة دفاع برقة من: قائد عام القوة، ونائب القائد العام، ومساعد القائم العام، وحكمداري المناطق والتشكيلات، وضباط القوة على اختلاف رتبهم، وضباط الصف، والموظفين المدنيين، والجنود. وتختص قوة دفاع برقة وفقاً لما نصت عليه المادة 5 من القانون بالمحافظة على النظام، وصيانة الأمن العام، وحماية الأرواح والأموال، ومنع وقوع الجرائم والكشف عنها وتعقب مرتكبيها وضبطهم، كما تختص بحمل أمانة الحرس الملكي، وتنظيم حركة المرور في الطرق العامة، وإدارة السجون، وأخيراً هي تختص بكل ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وتكاليف.

وفي عام 1961 صدر قانون البوليس الاتحادي رقم 3 لسنة 1961 القاضي بإنشاء قوة للبوليس الاتحادي تكون تبعية لمجلس الوزراء، تتكون من مدير عام البوليس الاتحادي، ونائبه، ومديري الشعب، وضباط البوليس على اختلاف رتبهم، والموظفين المدنيين، وضباط الصف، والأنفار. ولم يضم البوليس الاتحادي في هذا القانون إلا لثلاث شعب فقط؛ وهي: شعبة المهاجرة ومراقبة الأجانب في

(1) مرسوم ملكي صادر في 10 / 6 / 1954، منشور بالجريدة الرسمية للمملكة المتحدة. العدد رقم 5 بتاريخ: أول يوليو 1954. وقد أُلغي بقانون البوليس الاتحادي الصادر في 1961.

شعبة واحدة، إضافة لشعبي البوليس الجنائي والاستعلامات⁽¹⁾، تلاه مباشرة القانون رقم 33 لسنة 1962 بشأن قوة البوليس⁽²⁾، الذي جعل من الملك القائد الأعلى لقوة البوليس، وتبعيتها لوزارة الداخلية وتنوعت الشعب الأمنية فيه إلى: شعبة الجوازات وإقامة الأجانب، وشعبة المباحث الجنائية، وشعبة الأمن العام، وشعبة التفتيش والنظام.

ويدلل البعض⁽³⁾ على تطبيقات المساهمة الشعبية في تقديم الخدمات الأمنية خلال العهد الملكي الأول بالمادة 13 من قانون الإجراءات الجنائية الصادر في 1953 حيث أعطت صلاحيات الضبطية القضائية لكل من مشايخ الخفراء، ولرؤساء القبائل، وعمداء البلديات، ومشايخ المحلات في حالة عدم وجود مأمور الضبط القضائي.

وقد تفسر المادة 507 من قانون العقوبات الليبي الصادر في 28/11/1953 «والمعمول به للآن» بأنها تطبيق لامركزي؛ فهي تفويض تشريعي للسلطة التنفيذية، ممثلة في بعض الوحدات الإدارية دون الوطنية، بتجريم بعض المخالفات الضارة بمصالح الوحدة المحلية؛ حيث تنص على أن «كل من خالف أحكام لوائح البوليس الصادرة من جهات الإدارة العامة أو البلدية أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح....»

أما عن التنظيم الإداري للوحدات المحلية الأدنى في الولايات الثلاث، فإجمالاً يلاحظ أن نظارة الداخلية قد كانت أعلى سلطة تنفيذية في الولاية وفقاً للتشريعات الخاصة بالبلديات والمدن⁽⁴⁾ سواء القانون رقم 22 لسنة 1951 أو قانون رقم 9

(1) الجريدة الرسمية للمملكة الليبية المتحدة. العدد الخاص، 1961/3/25.

(2) الجريدة الرسمية للمملكة الليبية المتحدة. العدد الخاص، 1962/12/15.

(3) «أعطيت لهم صلاحيات: القبض على الجاني المتلبس، والمحافظة على مسرح الجريمة، وجمع الاستدلالات، وسماع أقوال الشهود، وغير ذلك من الإجراءات لحين حضور رجال السلطة العامة...» محمد إبراهيم الأصبغي، المساهمة الجماهيرية في المجالات الأمنية، ص: 368.

(4) كذلك الحال في منشور بقانون رقم 124 لسنة 1945 بخصوص البلديات والمدن، وفي منشور بقانون رقم 159 لسنة 1949 بخصوص مجالس البلديات.

لسنة 1953 أو قانون رقم 5 لسنة 1961 وقد كانت صلاحيات الوحدات المحلية في حفظ الأمن تلزم بموافقة سلطات الأمن.

2. التشريعات الأمنية في عهد الملكية الموحدة

بعد 1963 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، والمملك قائدها الأعلى، وتنص المادة 6 على أن يكون في كل من طرابلس وبنغازي وسبها مدير عام لقوة الأمن يكون مسؤولاً أمام وزير الداخلية: عن صيانة الأمن العام، وشؤون المباحث الجنائية، والسجون، وشؤون المرور، وأعمال التفتيش، والنظام والتدريب، وذلك في المحافظات التي تدخل في دائرة اختصاصه. ويُختار مديرو عام قوة الأمن من كبارضباط قوة الأمن، ويكون لكل مدير نائب يعاونه في اختصاصاته، ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه.

بينما تنص المادة 7 على تعيين حكمدار لقوة الأمن بكل محافظة يكون مسؤولاً عن أعمال وظيفته أمام مدير عام قوة الأمن؛ أما اختصاصات هذه القوة فقد أجملتها المادة 2 من القانون، 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.

وتحدد 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؛ حيث تختص إدارة الجوازات وإقامة الأجانب كما تقرر المادة 9؛ بإصدار جوازات السفر ومنح تأشيرات الدخول والخروج والإقامة والإشراف على سائر شؤون المهاجرة. وذلك وفقاً لأحكام القوانين واللوائح،

كما تختص أيضاً بالأمر الخاصة بمراقبة الأجانب في البلاد وقيدهم في السجلات ومراقبة إقامتهم وإعداد بطاقات إثبات الشخصية لهم وتنفيذ قرارات الإبعاد وذلك طبقاً للأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح، في حين تختص إدارة أمن الدولة وفقاً للمادة 10 بكافة المسائل المتعلقة بأمن الدولة، وتختص إدارة المجرمين الدوليين والإحصاء حسب نص المادة 11، بتعقب المجرمين الدوليين وتقديم المعونة الفنية في مسائل البوليس الجنائي الدولي، وتنفيذ قرارات تسليم وتسليم المجرمين بين ليبيا والدول الأجنبية، وجمع الإحصاءات عن المسائل الجنائية وترتيبها وتبويبها ونشرها.

أما عن الصلاحيات الأمنية للوحدات المحلية؛ فإن الحال لم يختلف بتعدد القوانين، ومن ثمَّ فإن القانون رقم 8 لسنة 1964 بشأن الإدارة المحلية يبين من خلال مواده أن الوحدات الإدارية كافة كانت تحت تبعية وزارة الداخلية، وأن هذه الوحدات تنقسم بالتدريج إلى محافظات وامتصريات 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.

ثانياً: مرحلة الجمهورية/ الجماهيرية 1969/2011

تتميز هذه المرحلة السياسية من عمر الدولة الليبية بميزتين: طولها من ناحية، وكثرة الأنظمة الإدارية والسياسية من ناحية أخرى، مما جعلها تتميز على صعيد تشريعي بإسهاب في الإصدار والإلغاء يجعل من عملية ملاحقتها بحثياً بغية حصرها وتحليلها أمراً بغاية الصعوبة، ومع ذلك يمكن القول إجمالاً بتبني النظام المركزي الإداري والمالي فيما يتعلق بالقطاع الأمني⁽¹⁾، باستثناء بعض التجارب الرائدة

(1) فيما يتعلق بتشريعات الحكم المحلي، يرصد القانون رقم 62 لسنة 1970 بشأن نظام الحكم المحلي، كما يرصد أن الحكم المحلي كان مع الداخلية في حقيبة وزارية واحدة، أوكلت للسيد عبد السلام جلود من قبل مجلس قيادة الثورة في مطلع 1970.

في اللامركزية . وإن كتب لها الفشل عند التطبيق⁽¹⁾. ولعل أهمها: تجربة الأمن الشعبي المحلي، وتجربة تخلي الدولة عن بعض المهام الأمنية للقطاع الخاص أفرادًا وشركات، وتجربة الأمن الذاتي للأشخاص الاعتبارية في الدولة الليبية.

1. التشريعات الأمنية المركزية

ومن اليسير التدليل على المركزية الإدارية في القطاع الأمني⁽²⁾ خلال تلك المرحلة عبر عرض القوانين المنظمة للشرطة سواء منها قانون رقم 6 لسنة 1972 بشأن الشرطة وتعديلاته، أو قانون 10 لسنة 1992 بشأن الأمن والشرطة مثلاً، ولعل من المهم الإشارة إلى تذبذب المشرع بين تبعية هيئة الشرطة لوزارة الداخلية في القانون رقم 6 لسنة 1972 وللجنة الشعبية للعدل⁽³⁾ في القانون رقم 10 لسنة 1992، أما من حيث اختصاصات هيئة الشرطة فهي ثابتة في كل من القانونين إذ تتمثل في المحافظة على النظام والأمن العام، وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، وتنظيم المرور، وإدارة السجون، وأعمال الدفاع المدني، وشؤون الجوازات والجنسية، وشؤون البطاقات الشخصية وغير ذلك مما تفرضه القوانين واللوائح⁽⁴⁾.

(1) محمد فرج الفقي، مفهوم الأمن الشعبي والفلسفة التي يبني عليها، ص: 149.

(2) من الضروري الإشارة إلى أن وزارة الحكم المحلي كانت قد ارتبطت بالداخلية في وزارة واحدة.

(3) يبدو أن جنوح النظام السابق باتجاه ضم الأمن والعدل يعود لرغبته في الهيمنة على قطاع العدل خاصة بعد قضية لوكوربي ولضمان إحكام السيطرة الأمنية على الجهاز القضائي، وذلك عكس ما يمكن أن يثار في ذهن من تصور غلبة الجهاز القضائي بمبادئه الحامية لحقوق الإنسان على الجهاز الأمني القمعي عادة.

<http://www.alhayat.com/article/942583> دمج-وزارة-الوحدة-ب-الخارجية-والأمن-ب-العدل-ليبيا-تطالب-

بتدليل-العقبات-أمام-محاكمة-منهبي-لوكوربي-nbsp

ولم يتم الفصل بين الوزارتين إلا في عهد شكري غانم حيث صار الهدف السياسي بعث رسائل إيجابية للخارج بأنها دولة قانون ومؤسسات وتحترم الفصل بين السلطات

<https://middle-east-online.com/https://middle-east-online.com/https://middle-east-online.com/> تعديل-وزاري-في-ليبيا-0-

(4) لم يقتصر المشرع على ذلك فقط، بل نص في عديد من القرارات على أجهزة شرطية نوعية ونذكر مثلاً: القرار رقم 130 لسنة 2006 بشأن الشرطة الزراعية، والقرار رقم 559 لسنة 2007 بشأن الشرطة السياحية وحماية الآثار.

وفيما يتعلق بالمستويات فإن قوانين الشرطة في تلك المرحلة كانت حريصة على أن يكون البناء التنظيمي لأجهزة الشرطة على التفصيل 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

ومن الأمثلة الجديرة بالذكر في سياق مركزية القطاع الأمني خلال المرحلة الثانية للدولة الليبية - القرار الذي صدر في 1995 رقم 430 لسنة 1995 بشأن الهيكل التنظيمي لمديريات الأمن وهو تنظيم شديد المركزية؛ لأنه يجعل من المديريات تابعة للجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام.

بعد ذلك صدر القرار رقم 601 لسنة 1997 وبه أنشئت أمانة اللجنة الشعبية العامة للأمن العام (وزارة الداخلية) وضمت لها مديريات الأمن العام، ثم عادت السلطة التنفيذية لإصدار القرار رقم 65 لسنة 1999 بشأن تنظيم الجهاز الإداري للجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام، وهو قرار يعيد تجربة ضم الصلاحيات والقرار والمسؤوليات للقطاع الأمني والعدلي في قبضة مركزية واحدة⁽¹⁾.

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

(1) يقول الرائد طارق الخراز في مقابلة أجريت معه بتاريخ: 30 / 6 / 2019 «إن تجربة اللجنة الشعبية للأمن والعدل تجربة جميع معاصريها يقولون بفشلها؛ لاندواجية الاختصاصات: مدير الأمن تخاصم مع المحامي العام، كما أن المهنية قد غابت وبدل على ذلك بالمثال الآتي: الموظف المعين بعقد في العدل ويكلف بالإشراف على الشؤون الأمنية بالقطاع حين يذهب لمراكز الشرطة للتفتيش يكون أمامه عقيد في الشرطة لن يخضع له، في حين أنه مكلف من أمين اللجنة الشعبية لقطاع العدل والأمن»

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) وما يهمننا في ذلك القرار هو ما تقضي به مادته الخامسة من نقل للموظفين التابعين إداريًا وفنيًا للجان الشعبية للأمن العام بالشعبيات «سابقًا» إلى مديريات الأمن العام، فهذا النقل يقضي، حسب فهمنا، بتغير المسار الوظيفي لهؤلاء الموظفين من مسار محلي قاعدي قريب من مناطق سكناتهم وقريب من مجال اهتمامهم وهو العمل المحلي إلى مسار وطني مركزي، قد يترتب على ذلك نقلهم إلى مناطق بعيدة عن سكنهم، وقد يترتب على ذلك نقلهم إلى إدارات أمنية متخصصة بعيدة عن اهتمامهم المحلي، مما يقلل من مهنيتهم وقدرتهم على الأداء الأمثل، ويفوت على القطاع الأمني قدرات بشرية كانت أكثر فاعلية بقربهم من مناطق سكناتهم حيث بناء العلاقات الاجتماعية ومد جسور الثقة مع الجمهور أكثر يسرًا⁽¹⁾.

ونختتم هذه الأمثلة للتشريعات الأمنية المركزية بالقانون رقم 4 لسنة 2007 بشأن إنشاء مجلس الأمن الوطني، وتتضح مركزيته من خلال تبعيته للسلطة التشريعية مباشرة، ومقره المركزي في العاصمة مع جواز إنشاء فروع له داخل البلاد، واختصاصه الأهم وهو إعداد إستراتيجية الدولة في مجالات الأمن الداخلي والخارجي، كما أنه يتكون من أمين اللجنة الشعبية العامة «رئيس الوزراء» وعدد من أمناء اللجان الشعبية العامة «الوزراء» من بينهم أمين اللجنة الشعبية العامة للأمن العام «وزير الداخلية».

2. التشريعات الأمنية اللامركزية

على صعيد اللامركزية لم تخلُ هذه المرحلة من تجارب مميزة في القطاع الأمني

(1) ميليندا هولمز، WASL دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني» (International Civil Society Action Network from women's rights peace and security)، 2017، ص: 21.

من حيث إنها تخلٍ من السلطة الهرمية عن بعض الصلاحيات لغيرها، ولعل الأمن الشعبي المحلي مثال مناسب، حيث صدر القانون رقم 18 لسنة 1985 بشأن الأمن الشعبي المحلي ولائحته التنفيذية رقم 610 لسنة 1985 وهو يقضي بأن تكون في كل بلدية إدارة تتبع اللجنة الشعبية للعدل بها تسمى إدارة الأمن الشعبي المحلي تتولى كافة الاختصاصات⁽¹⁾ المسندة لأجهزة الشرطة في البلديات ويكون لها فرع أو أكثر بدائرة البلدية تتبعه شعبية أو أكثر في كل محلة ويصدر بتنظيمها جميعاً 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 ذلك القانون المعدل لأحكام الأمن الشعبي المحلي؛ حيث قررت لائحته التنفيذية⁽²⁾ أن الأمن الشعبي المحلي مسؤولية كل المواطنين المقيمين بدائرة المؤتمر الشعبي الأساسي، يمارسونه بالتناوب فيما بينهم على سبيل التطوع تحت إشراف اللجنة الشعبية للمؤتمر الشعبي الأساسي، على أن ينشأ بدائرة كل مؤتمر شعبي أساسي مركز للأمن الشعبي المحلي يتحدد اختصاصه بالنطاق الجغرافي للمؤتمر الشعبي الأساسي، ويتكون مركز الأمن الشعبي المحلي من متطوعي الأمن الشعبي المحلي بالمؤتمر، ويكون العمل بالتناوب بين المتطوعين تحت إشراف عضو اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام بالمؤتمر.

(1) «في المجال الجنائي يجب القول إن الأمن الشعبي يختص بالمخالفات والجناح الواقعة في نطاق المؤتمر، أما الجنايات فتبقى من اختصاص الشرطة التقليدية وعلى مستوى البلاد كافة وهذا ما تؤكدته المادة 14 فقرة ب من اللائحة التنفيذية، وإن كان بعض الفقه الجنائي يرى أن القانون رقم 11 لسنة 1995 المعدل للمادة 13 من قانون الإجراءات الجنائية بإضافة أعضاء الأمن الشعبي المحلي لمن لهم صفة مأموري الضبط القضائي يجعلهم كأعضاء هيئة الشرطة لا تقتصر طبيعة عملهم على فئة محددة من الجرائم» مصطفى إدبارة، المركز القانوني لعضو الأمن الشعبي المحلي في القانون الجنائي، مؤتمر الأمن الشعبي المحلي، الأعمال كاملة: المجلد الأول، الجماهيرية، اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام، أكاديمية العلوم الأمنية، طرابلس، 2002. ص: 303-304.

(2) رقم 139 لسنة 1423 هجرية، (1993) المعدلة بموجب القرار رقم 312 لسنة 1424 هجرية، في (1994).

كما قررت اللائحة سالفه الذكر أن يتولى مركز الأمن الشعبي المحلي - تحت إشراف عضو اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام بالمؤتمر الشعبي الأساسي - مسؤولية الأمن داخل نطاق المؤتمر الشعبي الأساسي وبالأخص: تنفيذ برنامج الأمن الشعبي المحلي داخل المؤتمر؛ بما يكفل مساهمة المواطنين في المحافظة على النظام الجماهيري القائم على سلطة الشعب وحماية الأمن والنظام والأرواح والأعراض والأموال، وذلك كله وفقاً للبرامج التي تضعها اللجنة الشعبية بالمؤتمر الشعبي الأساسي، اتخاذ الإجراءات القانونية في الجناح والمخالفات التي تقع في نطاق المؤتمر وكذلك الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحكمة الشعبية بالمؤتمر، رصد النشاطات والاتجاهات المعادية لأمن الجماهيرية العظمى وسلطة الشعب، مراقبة حركة الأجانب والبعثات الأجنبية، مراجعة الطلبات والمستندات المتعلقة بشؤون الجوازات والبطاقات الشخصية وشهادات الحالة الجنائية والتراخيص والتأكد من صحتها ومطابقتها للشروط المطلوبة قانوناً، حصر المقيمين داخل نطاق المؤتمر من مواطنين وعرب وأجانب في سجلات خاصة بكل فئة وفقاً للنماذج المعتمدة، المساهمة في تنفيذ برنامج الدفاع المدني بالمؤتمر، إعداد التقارير المنتظمة عن حالة الأمن بنطاق المؤتمر وإحالتها للجهة المختصة، المشاركة في تنفيذ الإستراتيجية الأمنية بالتعاون مع أجهزة الأمن العام، المشاركة الأمنية في الاحتفالات الشعبية وما في حكمها من الملتقيات داخل المؤتمر، والتنسيق مع الجهات المختصة بتنفيذ برامج الأمن الذاتي بالمؤسسات العامة والخاصة.

ومن المحطات التشريعية الجديدة بالوقوف عندها بوصفها تشريعات أمنية توسع من عدد الوحدات الإدارية الدنيا القرار رقم 365 لسنة 1994⁽¹⁾ بشأن إنشاء مديريات للأمن ببعض المناطق؛ فقد ألغى مكاتب اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام بمناطق معينة وهي: بنغازي، طرابلس، سبها، الجبل الغربي، الجبل الأخضر، والزاوية، وأحل محلها إدارات أمن عام في أربع وعشرين منطقة ليلية وهي: طبرق، درنة، البيضاء، المرج، بنغازي، إجدابيا، الكفرة، سرت، مصراتة،

(1) في العام ذاته 1994 صدرت القرارات 402 / 448 بشأن إنشاء جهazy الأمن الداخلي والأمن الخارجي.

غدامس، الخمس، طرابلس، الشاطئ، الواحات، جادو، الجفرة، أوباري، نالوت، سبها، مرزق، النقاط الخمس، غريان، يفرن، الزاوية.

ولا يمكننا تخطي هذه المرحلة بدون التنويه بالقرار رقم 202 لسنة 2001 الصادر عن اللجنة الشعبية العامة⁽¹⁾ من حيث السماح للشركات المساهمة الوطنية والتشاريكات والأفراد بتقديم كلي أو جزئي لبعض الخدمات الأمنية المتمثلة في: الفحص الفني للمركبات ورخص قيادة المركبات والآلات الثقيلة ودمغة التجول والبطاقات الشخصية وشهادة الخلو من السوابق. وقد قصرت المادة الرابعة منه اختصاص الجهات المختصة سابقاً في الإشراف والرقابة والتفتيش لغرض التحقق من سلامة الإجراء وضبط وتقويم أي مخالفات أو انحرافات، فهي محاولة تشريعية محسوبة للنظام في فترة تحوله من الاشتراكية إلى الرأسمالية وفي فترة تبنيه الأفكار الإصلاحية، غير أنه لم يلبث أن ألغاهما بعد أن فشل تطبيقها لأسباب كثيرة لعل أهمها الفساد الإداري⁽²⁾.

ويشير بعض الفقه الليبي⁽³⁾ إلى أن الأمن الذاتي يعد أبرز صور الأمن الشعبي، ويظهر المساهمة الشعبية في تحمل التبعات الأمنية؛ فبصدور قرار اللجنة الشعبية العامة للعدل رقم 642 لسنة 1979 بشأن نظام الأمن الذاتي في المنشآت الاقتصادية والمرافق العامة استغنت تلك المنشآت والمرافق عن الشرطة النظامية في حراسة العديد من المنشآت والمرافق الحيوية مثل المعامل والمصانع والمستودعات والشركات والمشروعات العامة والخاصة.

أما عن التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية كالبليات، وبالسؤال عن مدى ما مُنحت من صلاحيات أمنية، فإنه يمكن القول إن التجربة الليبية في تلك الفترة قد شهدت توسعاً في الصلاحيات الأمنية للوحدات الإدارية المحلية، فعلى سبيل

(1) منشور بالجريدة الرسمية السنة الأولى العدد 2 بتاريخ 2002/4/18.

(2) المستشار القضائي السيد/ عثمان بوكف في مقابلة أجرتها معه الباحثة بتاريخ: 2019 /7/ 22.

(3) محمد إبراهيم الأصيبي، المساهمة الجماهيرية في المجالات الأمنية، ص: 393.

المثال نجد أن اللائحة رقم 207 لسنة 1987 بشأن تنظيم البلديات قد قضت بأن العدل من بين اللجان الشعبية النوعية بالبلدية وبالفرع البلدي وأسندت لها اختصاصات عدة من بينها الاختصاصات الأمنية؛ 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، وإجراء الفحوص الفنية الآلية والدورية للمركبات الآلية وإجراء امتحانات قيادة المركبات، وتنفيذ الخطط المتعلقة بالمرور والدفاع المدني، وتنفيذ الخطط المعتمدة في شأن تدريب وتأهيل رجال الشرطة والأمن الشعبي المحلي. ويتكون الهيكل التنظيمي للجنة الشعبية للعدل بالبلدية من عدة مكاتب منها: مكتب الشؤون الإدارية والمالية ومكتب الدفاع المدني والإنقاذ ومكتب التنسيق اللاسلكي والمكتب الذي يهمن في هذا المقام هو مكتب الأمن والذي يختص بالمهام الأمنية سالف الذكر.

ثالثاً: المرحلة الانتقالية بعد 2011

يمكننا وسم الوضع الأمني الليبي منذ 2011 بالمضطرب، ووسم الهيكل التنظيمي للقطاع الأمني بالفوضى الإدارية؛ وهي فوضى متوقعة من حيث كونها جزءاً من فوضى عامة بدت في 2011 بإسقاط النظام السياسي حيث سقطت معه حتى الأنظمة الإدارية، وصولاً للانقسام السياسي بعد 2014 والذي صاحبه انقسام مؤسسي، على صعيد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بمستوياتها الإدارية المختلفة. ومع ذلك قد يكون من المفيد تقسيم هذه المرحلة وفقاً للسلطة التشريعية رصدًا للتشريعات المقننة للتنظيم الإداري للأجهزة الأمنية:

1. التشريعات الأمنية في مرحلة المجلس الانتقالي

وفيما يتعلق بقطاع الأمن تحديداً نلاحظ أن من بواكير القرارات التي اتخذها

المجلس الانتقالي قرارات أمنية لامركزية متوازنة مع اللامركزية الإدارية التي تبناها المجلس نتيجة لعدم دخول المركز (العاصمة طرابلس) تحت سيطرته المؤسسية بعد⁽¹⁾، فأنشئت 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، الذي قضت مادته الأولى بحل الجهازين، وألزمت المادة الثالثة منه جميع العاملين في الجهازين الالتحاق بإدارات الأمن العام للمجالس البلدية والالتزام بتعليماتها.

وتعد معالجة المجلس الانتقالي للتنظيم الإداري لباقي الأجهزة الأمنية دليلاً على أن اللامركزية الأمنية كانت استثناء لفترة الأزمة التي يمر بها المجلس الانتقالي في بدايات إنشائه؛ فعلى سبيل المثال نذكر إصداره القرار رقم 76 لسنة 2011 بشأن إنشاء جهاز حماية أمن المجلس الوطني الانتقالي، وهو جهاز يتبع مباشرة رئيس المجلس، ويختص الجهاز بحماية وتأمين سلامة أعضاء المجلس الشخصية ومقار إقامتهم ومقار عملهم وأماكن تنقلاتهم في الداخل والخارج، ويكون لرئيس الجهاز كافة الصلاحيات التي من شأنها تحقيق مهمته على الوجه المطلوب مخولاً بذلك إصدار القرارات والأوامر واللوائح الخاصة بتنظيم عمل الجهاز وإدارة شؤونه وتشكيل القوات التابعة له وتسليحها وتدريبها.

(1) لم يكن تبني 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».

مثال آخر على التخطيط الإداري في القطاع الأمني في عهد المجلس الانتقالي: اللجنة الأمنية؛ وهو 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، 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 لتدبر أمور الدولة من خلال ما يتبعها من وزارت ومؤسسات صارت هي الأداة التنفيذية في الدولة، 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، إلا أنه قد فتح الباب للانتساب للجنة دون معايير دقيقة تطبق عند الاختيار، فانتسب إليها عدد كبير من العاطلين عن العمل وعدد من أصحاب السوابق، وحتى بعض منتسبي كتائب القذافي والأمن الداخلي والخارجي واللجان الثورية، مما حدا بالعديد من ضباط الشرطة القدامى وحديثي التخرج إلى الاعتراض ورفض الاعتراف باللجان الأمنية في بعض المدن والعزوف عن التعاون معها، وقد

(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 وقرر ضمها 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 بال مجال المدني.

تكرر 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 دخیل على مديريات الأمن المكلفة بترسيخ الأمن بمختلف المدن الليبية». وأكد في تصريحه أن «تحديد تبعية اللجنة المذكورة لوزارة الداخلية مباشرة وليس لمديري الأمن بالمناطق خلق تضارباً وتداخلاً في الصلاحيات بين هذه اللجنة ومديريات الأمن» بالمقابل، رفض قادة وكثير من عناصر اللجنة الأمنية الانضمام للشرطة بحجة فساد جهاز الشرطة ودعمه للنظام السابق ومشاركة العديد من قادته وضباطه وجنوده في قمع الثورة والثوار، الأمر الذي أحرر عملية دمج الثوار في جهاز الأمن الوطني⁽¹⁾.

في الفترة ذاتها صدر قانون الحكم المحلي رقم 59 لسنة 2012 وقد قرر بعض الخدمات الأمنية للوحدات المحلية حيث نصت المادة 14 منه على أن من بين اختصاصات المحافظ المحافظ 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 الحكم المحلي، 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/2013.html.2013592422219718/05/>

كما أن اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي والمرفقة بالقرار رقم 130 لسنة 2013 تشير إلى إنشاء وحدة إدارية تتعلق بمرفق الداخلية بالمحافظة يكون لها اختصاص الوزارة ذات العلاقة المباشرة بالمواطنين وتتولى تنفيذ ما تكلف به من سياسات الوزارات المادة 8 من اللائحة وتوجب على البلديات أن تخصص من إجمالي مساحتها جزءاً للمرافق الخدمية الأمنية مثل مراكز الحرس البلدي والشرطة ومؤسسات الإصلاح والتأهيل المادة 17 منها⁽¹⁾.

2. التشريعات الأمنية في مرحلة المؤتمر الوطني

وهي مرحلة حاولت الحكومة الليبية أن تحقق فيها الاستقرار، ووضعت العديد من الخطط الأمنية بغية إصلاح القطاع الأمني، وشرعت الكثير من القوانين والقرارات المنظمة للقطاع الأمني ما بين حل وإنشاء لعدد من الهيئات والمؤسسات الأمنية وكلها تندرج بمركزية التنظيم، ولعل أهم تلك التشريعات القرار 145 لسنة 2012 بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة الداخلية وتنظيم جهازها الإداري⁽²⁾؛ وتقضي مادته الثانية بأن 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

(1) يسؤال السيد عميد بلدية بنغازي صقر بوجواري في 2 سبتمبر 2019 عن هذه الصلاحيات الأمنية أجاب أنه وبرغم النص في القانون على صلاحيات عدة في قطاعات التعليم والصحة والأمن، فإنها غير مفعلة في الواقع، والأمر متروك للسلطة التقديرية للقائمين على الخدمات القطاعية الممثلين للوزارة في البلدية سواء مراقب الصحة أو الاقتصاد أو التعليم أو مدير الأمن. أما السيد مدير أمن البيضاء خالد البسطة، فقد صرح في مقابلة بحثية في 2019/8/21 أن العلاقة ندية ولا صلاحيات أمنية للبلدية، فالعميد يتبع وزير الحكم المحلي، وهو يتبع وزير الداخلية، ولن يتلقى تعليماته من عميد البلدية ولن تتجاوز العلاقة حدود التعاون في إطار الندية.

(2) من الجدير بالذكر أن هذا القرار قد صدر لاحقاً على قرار ضم اللجنة الأمنية لوزارة الداخلية وحيث إنه لم يشر إليها وألغى كل حكم مخالف له؛ فهي ملغاة إلغاءً ضمنيّاً به، ولأنها قاعدة من النظام العام ويجوز الدفع بها لأول مرة أمام المحكمة العليا (مقابلة بحثية مع السادة المستشارين السيد/ علي بوراس، والسيد/ عثمان الكف بتاريخ 22 / 7 / 2019)

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.

وفيما يتعلق بالمستويات، فإن 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، ويتبعها مباشرة مراكز الشرطة، ويتبع وزارة الداخلية عدة جهات ذات أهلية قانونية وذمة مالية مستقلة وهي: مصلحة الأحوال المدنية ومصلحة الجوازات والجنسية وشؤون الأجانب.

ويتكون التنظيم الإداري لوزارة الداخلية من إدارات عامة نوعية متخصصة لكل من: عمليات الشرطة ومكافحة المخدرات ولأمن السواحل ومكافحة الهجرة غير الشرعية ولشؤون الشهداء ولأمن المعلومات وللدفاع المدني ولطيران الشرطة وللتدريب ولحماية الأهداف الحيوية وللتفتيش والمتابعة وللمرور والتراخيص ولشؤون الإمداد وللشؤون الفنية والاتصالات وللبحث الجنائي وللتخطيط الأمني ومكتب للشرطة العربية والدولية.

3. التشريعات الأمنية في مرحلة مجلس النواب

وهي مرحلة تتسم بالفوضى الواقعية والمؤسسية، إن صح التعبير، حيث جرت فيها أحداث مسلحة خلال 2014 وأخرى خلال 2019، هذا وقع غرباً، أما في الشرق، فقد كانت هي المرحلة التي أُعلنت فيها عملية الكرامة ضد الإرهاب، وعلى الصعيد المؤسسي حدث الانقسام السياسي بعد 2014 الذي تفاقم إلى انقسام مؤسسي طال السلطتين التشريعية (مجلس النواب/ مجلس الدولة) والتنفيذية (الحكومة المؤقتة/ حكومة الوفاق)، ومن بين المؤسسات الثنائية في هذه الحكومات كانت وزارة الداخلية.

ويصعب حصر قرارات إنشاء مديريات الأمن الصادرة عن كل من وزارتي الداخلية سواء بالحكومة المؤقتة شرقاً أو حكومة الوفاق غرباً؛ فهي كثيرة جداً وهي غالباً مصاحبة لإنشاء البلديات الجديدة، غير أنه لاحظنا بعد حرب 2019 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 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⁾.

(1) <http://ewanlibya.ly/news/news.aspx?id=338105>

وقد أنشأت وزارة الداخلية في حكومة الوفاق مكتباً جديداً لحقوق الإنسان بالقرار رقم 1950 لسنة 2018 تبعيته الإدارية بشكل مباشر لوزير الداخلية، ويتكون من الوحدات التالية: وحدة تلقي الشكاوي والبلاغات، وحدة التحري وجمع المعلومات، وحدة التحقيق وجمع الاستدلالات، وحدة المتابعة وإعداد التقارير، ونص قرار الإنشاء على أن مكتب شؤون حقوق الإنسان سيعمل في كامل ربوع ليبيا⁽¹⁾.

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، وأسند 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.

وحدد نص القرار عديد الاختصاصات لجهاز الردع تتمثل في تنفيذ السياسات الأمنية التي تضعها الدولة في مجال مكافحة العصابات الإجرامية التي تمتن الجريمة المنظمة في التهريب وتجارة المخدرات والأسلحة والوقود والسرقة والحرابة والمساهمة في حماية وتأمين الحدود ومنافذ الدخول والخروج، واتخاذ كل ما من شأنه منع حدوث اختراقات أمنية، من خلال التنسيق وتبادل المعلومات مع الأجهزة الأخرى، كما يختص الجهاز باتخاذ التدابير اللازمة لتعقب أعضاء عصابات الجريمة المنظمة والجماعات الإرهابية ومراقبتهم وتتبع مصادر تمويلهم،

(1) <http://moi.gov.ly/2018/page/12/>

والمشاركة في تنفيذ الخطط الأمنية الكفيلة بتأمين الانتخابات والاحتفالات العامة والفعاليات الرسمية وغير الرسمية المرخص بها، ومكافحة أعمال الشغب ومظاهر الإخلال بالأمن العام، وجمع المعلومات والأبحاث والبيانات والتحري عن الأفراد والمجموعات الإجرامية الإرهابية وتحليلها واقتراح الخطط الكفيلة لإفشال نشاطها باستخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة، وضبط جرائم غسل الأموال والهجرة غير القانونية والاتجار في المخدرات والمؤثرات العقلية والجرائم العابرة للحدود طبقاً للتشريعات النافذة، ومنح القرار للجهاز الأمني الجديد أحقية التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات مع المنظمات والهيئات والأجهزة الإقليمية والدولية المعنية بمكافحة الإرهاب والقيام بالدراسات والبحوث الفنية والتنظيمية واقتراح الخطط التدريبية المناسبة التي يكون من شأنها الرفع من مستوى أداء أعضاء الجهاز في مجال تخصصهم وتقديم الملاحظات حول القوانين والأنظمة والاتفاقات ذات الطابع الأمني التي تكون ليبياً طرفاً فيها وتكون من ضمن اختصاصات الجهاز، وللجهاز صلاحية نشر الوعي الأمني بين جميع شرائح المجتمع والتوعية بمخاطر الإرهاب بالتنسيق مع الجهات المختصة، ويكون ذلك بتقديم البرامج التوعوية المسموعة والمرئية وكذلك وسائل التواصل الاجتماعي وإقامة الندوات والملتقيات والمحاضرات للتعريف بخطورة الجريمة المنظمة وسبل معالجتها والقضاء عليها، ونصت المادة 4 من القرار على أنه في حالات الظروف الاستثنائية التي تقتضيها المصلحة العامة يكون لأعضاء الجهاز استخدام الوسائل الفنية والتقنية الحديثة في تتبع أجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية ومواقع التواصل الاجتماعي التي تتواتر بشأن مستخدميها معلومات جديدة تضمهم في دائرة الشبهة، شبهة المساس بأمن البلاد والعبث بالسلم الاجتماعي والأمن القومي وتعرضه للخطر على أن يكون ذلك بمعرفة السلطة القضائية وتحت إشرافها.

ومنحت المادة 8 من القرار أعضاء جهاز الردع لمكافحة الجريمة المنظمة والإرهاب صفة مأموري الضبط القضائي عند قيامهم بمهام عملهم وفقاً للتشريعات النافذة، وحددت المادة 9 الموارد المالية للجهاز مما يخصص له بالميزانية العامة

للدولة وما يتم مصادرتها من الأموال والعقارات والمنقولات المرتبطة بالجرائم التي يتم ضبطها لأحكام المصادرة في القانون الليبي.

وأما من حيث الأثر؛ فقد أثار القرار موجة من الاعتراضات سواء في صفوف الكتائب المسلحة في طرابلس،⁽¹⁾ أو في الأوساط الحقوقية⁽²⁾ والقانونية⁽³⁾، وصولاً لردّهات المحاكم حيث صدر حكم قضائي من الدائرة الإدارية بمحكمة استئناف البيضاء بتاريخ 15 إبريل 2019⁽⁴⁾ بإلغائه حيث كونه مجرد إجراء فاقد للسند القانوني والدستوري؛ فالمادة الرابعة منه تمنح لأعضاء الجهاز حق استخدام الوسائل الفنية والتقنية الحديثة في تتبع أجهزة الاتصال السلكية واللاسلكية ومواقع التواصل الاجتماعي التي تتواتر بشأن مستخدميها معلومات جديدة تضمهم في دائرة الشبهة، شبهة المساس بأمن البلاد والعبث بالسلم الاجتماعي والأمن القومي وتعريضه للخطر؛ بالمخالفة لقانون الإجراءات الجنائية التي قصرت في المادتين 79، 180 منه سلطة التفتيش على قاضي التحقيق أو القاضي الجزئي والإعلان الدستوري الذي دسترفي المادة 12 منه قضائية الاطلاع على حرمة الحياة الخاصة⁽⁵⁾.

(1) ودفعت الانتقادات، برئيس المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق، فايز السراج، بتوجيه وزير الداخلية عبدالسلام عاشور، بالإشراف على تنفيذ قرار حل ميليشيا قوة الردع الخاصة، وأكد السراج في بيان جديد أن القرار «أثار ملاحظات لدى المختصين»، طالباً من وزارة الداخلية التنسيق بين الأجهزة الأمنية لمنع «تضارب الاختصاصات». وقد نقلت «إرم نيوز» عن مصادر ليبية قولها إن «الكتاب الجديد جاء في ظل وجود حملة معارضة. للقرار في صفوف الميليشيا ذات التوجه السلفي، والميليشيات الأخرى التي ترى فيه مكافأة من السراج لقوة الردع الخاصة، فضلاً عن وجود تضارب وتغول في الصلاحيات التي منحت لها، بموجب القرار».

<https://www.afriqatnews.net/article>

(2) مراسلون بلا حدود مثلاً <https://tanassuh.tv/37>

(3) <https://almarsad.co/2018/09/22/k.hf.lj.dk> نواب-مصراتة-يطالبون-الرئاسي-بسرعة-إلغ/

(4) الدعوى الإدارية المقيدة بالسجل العام تحت رقم 72 لسنة 2018.

(5) الحكم غير منشور وقد تحصلت على نسخة منه لدى محامي الطاعن السيد/ عصام الماوي. والحكم يتطرق أيضاً لمسألة شرعية حكومة الوفاق، ويمكننا الإسهاب في التعليق عليه من حيث مضمونه، أو من حيث مدى سريانه في منطقة صدوره، ومدى احترامه سواء من مصدر القرار أو من المشمولين بالقرار؛ غير أن المقام يضيق عن ذلك، ولعل إرجاء ذلك لشاغل قوى الأمن أكثر ملائمة.

أما في شرق البلاد «برقة» فلم تُفعل واقعياً وزارة الداخلية إلا بعد انتهاء الحرب على الإرهاب، ومن ثمَّ انسحاب القوات العسكرية من المدن المحررة، والسماح لقوات الشرطة بتقديم الخدمات الأمنية فيها، وإلغاء منصب الحاكم العسكري، واستبعاد عمداء البلديات المعيّنين من قبله، واستبدال بهم مجالس تسييرية معينة من مجلس الوزراء لحين إجراء انتخابات محلية؛ وقد ذهبت وزارة داخلية الشرق إلى التوسع في إنشاء المديریات⁽¹⁾؛ فالمنطقة الأمنية طبرق ضمت مديرية أمن طبرق ومديرية أمن بئر الأشهب ومديرية أمن مساعد. والمنطقة الأمنية درنة ضمت مديرية أمن درنة ومديرية أمن الهلال ومديرية أمن القبة ومديرية أمن الأبرق. والمنطقة الأمنية الجبل الأخضر ضمت مديرية أمن البيضاء ومديرية أمن شحات ومديرية أمن وردامة، والمنطقة الأمنية المرج ضمت مديرية أمن المرج ومديرية أمن جردس العبيد ومديرية أمن الساحل، والمنطقة الأمنية بنغازي ضمت مديرية أمن بنغازي ومديرية أمن سلوق وقمينس ومديرية أمن الأبيار ومديرية أمن توكرة، والمنطقة الأمنية أجدايا ضمت مديرية أمن أجدايا ومديرية أمن جالو ومديرية أمن أوجلة وإجخرة ومديرية أمن جنوب شرق أجدايا ومديرية أمن البريقة، والمنطقة الأمنية الكفرة ضمت مديرية أمن الكفرة ومديرية أمن تازربو ومديرية أمن ربيانة.

وبالسؤال عن سبب هذا التفتيت لمديريات الأمن؛ تبين أنه ناشئ عن مطالبة سكان تلك المناطق باستحقاق مناطقهم لبلديات مستقلة عن البلدية الكبيرة التي غالباً تضم قبيلتين أو أكثر، وبعد ذلك يطالبون أن تتوافر في هذه البلدية المرافق الإدارية الخدمية التي يرونها ضرورية، ومن بينها مديرية الأمن، وبإنشاء المديرية الجديدة يضحى مديرها قريباً من الوزير باعتباره الرئيس المباشر مما يسهل المطالبة بالمقدرات المادية من أموال وأجهزة وسيارات ويفتح باب التعيين

(1) إلى درجة أنها - تسهياً للعمل الأمني - أصدرت القرار رقم 1118 لسنة 2016 بشأن إنشاء مناطق أمنية رئيسة لاحظنا أنها مستندة إلى التقسيم القديم لمديريات الأمن في المنطقة الشرقية بالقرار الرقم 365 لسنة 1994، وضمت في كل منطقة رئيسة عدداً من المديريات المستحدثة. <https://libya24.tv/news/55641>

في هذا المرفق الجديد، وبالرغم من علم صناع القرار⁽¹⁾ بأن إنشاء هذه البلديات وما يتبعها من مرافق لا يستند إلى ضوابط ومعايير موضوعية، ولكنهم يميلون إلى ذلك في محاولة لكسب الولاء الاجتماعي والقبلي لسكان تلك المناطق⁽²⁾.

ولعل من اللافت جنوح وزارة داخلية المؤقتة نحو استحداث إدارات جديدة؛ مثل القرار رقم 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، كما فعلت الإدارة العامة لحماية الآداب العامة، وأصدرت القرار رقم 315 لسنة 2018 بشأن إنشاء مكتب أمن وحماية الجامعات.

وكأنه زمن الأزمة الأمنية، تحبذ المؤسسة الأمنية المركزية الإدارية؛ لتضمن بسط النفوذ الأمني وإحكام القبضة والسيطرة كما الحال في غرب البلاد حالياً، أما حين الأمان الهش، فلا تجد بأساً من نقل صلاحياتها للوحدات المحلية الدنيا لضمان الولاءات المحلية وهو الحال في شرق البلاد⁽³⁾.

ويلاحظ حرص كل من الوزارتين على تأكيد شرعيتها دون الأخرى، ومن ثمّ مركزية قراراتها، وتأكيد تبعية الوحدات الإدارية الواقعة في المنطقة الوسطى والمنطقة الجنوبية لها⁽⁴⁾، بل إن كل منهما لم تتردد في إصدار قرارات تتعلق

(1) صرح بذلك السيد وزير الحكم المحلي بالحكومة الليبية المؤقتة د. عادل عوض الزايدي، في مقابلة بحثية سبق الإشارة إليها.

(2) ويؤكد كل من الخراز والبسطة أنها كلها مراعاة من الحكومة المؤقتة للمحاصصة القبلية في الشرق، (مقابلة بحثية مع الرائد طارق الخراز مدير المكتب الإعلامي بوزارة الداخلية بتاريخ: 30 / 6 / 2019 والبسطة خالد البسطة. مديرية أمن البيضاء بتاريخ: 2019/8/21. مديرية أمن البيضاء بتاريخ: 2019/8/21).

(3) هذا ما قاله كل من: (مقابلة بحثية مع العميد: عادل عبدالعزيز العرفي مديرية أمن بنغازي، والعقيد: خالد البسطة. مديرية أمن البيضاء بتاريخ: 2019/8/21 في المقابلات البحثية معهم)، وإن ذكراً أن فكرة تغل القبلية في الدولة هي فكرة إخوانية قصد بها نيل المكاسب بعد خسارتهم سياسياً.

(4) في قضية إصدار جوازات سفر لمواليد أوزو ممن يحملون أرقاماً وطنية، صدر عن وزير الوفاق في 2019/9/11 كتاب مشفوع بالرأي القانوني يجيز منح مواليد أوزو جوازات سفر، فبادر وزير المؤقتة بتوجيه خطاب بتاريخ

بالتنظيم الإداري لوحدات واقعة في النطاق الجغرافي لنفوذ الأخرى؛ فداخلية الوفاق تصدر القرار رقم 1242 لسنة 2018 بشأن إنشاء مديرية أمن في مدينة إمسعد⁽¹⁾ بينما داخلية المؤقتة تقرر تفعيل فرع الإدارة العامة للبحث الجنائي بمدينة طرابلس⁽²⁾!

وفي خضم هذا الانقسام المؤسسي ومارثون التعيين والتكليف للموظفين، والإنشاء والتفعيل للإدارات والمكاتب من جانب وزارتي الداخلية في حكومي الشرق والغرب - أصدر مجلس النواب (السلطة التشريعية للبلاد) 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 مؤخرا لا تشير إليه في متنها⁽³⁾، فإنه يُعد نافذاً 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 تمركز الصلاحيات والسلطات بيد وزير الداخلية، ولا يختلف كثيراً عن قانون الشرطة السابق ومن بين الاختلافات؛ إعادة تبعية قوة الشرطة لوزارة الداخلية دون

2019/9/14 تعليماته لرئيس مصلحة الأحوال المدنية ورئيس مصلحة الجوازات والجنسية وشؤون الأجانب بعدم الالتفات لكتاب وزير داخلية الوفاق بشأن منح أرقام وطنية ليبية لمواطني إقليم أوزو بجمهورية تشاد.
12/09/https://libyaschannel.com/2019/داخلية-الوفاق-تقرر-منح-سكان-أوزو-التشا
30/09//بوشناف-يتخذ-إجراء-بشأن-قرار-باشاغا-بم-2019/almarsad.co/https://

(1) <https://moi.gov.ly/201808/>

(2) <https://www.libyaakhbar.com/libya-news/939611.html>.

وقد أشار وزير الداخلية بالحكومة المؤقتة لتعاون مديرية أمن صبراتة مع وزارته في مجال الهجرة غير الشرعية، كما أن المنتسبين لمديرية أمن بني وليد قد أصدروا بياناً في 2019/4/22 يعلنون فيه انتماءهم للحكومة المؤقتة
22/04//مديرية-أمن-بن-وليد-تعلن-إنصياحها-لداخل-2019/almarsad.co/https://

(3) صرح وزير داخلية الوفاق في يوليو 2019 بأنه التقى بأعضاء من مجلس النواب في طرابلس وقدم لهم تعديلات لجنة توحيد الجهود الأمنية بوزارة الداخلية على القانون رقم 5 بشأن قوة الشرطة، ومن أبرز التعديلات: المسمى يجب أن يكون هيئة وليس قوة الشرطة، وسن التقاعد 65 بدلاً من 60 بالنسبة إلى الضباط ومن 58 إلى 63 بالنسبة إلى ضباط الصف.

<http://alwasat.ly/news/libya/251902>

العدل، وإنشاء مجلس أعلى لشؤون الشرطة يعاون الوزير في رسم السياسات العامة والإستراتيجية الأمنية للوزارة، وعلى صعيد شروط الانتساب لقوة الشرطة يلاحظ أنه أبدى تشدداً إزاء من قد حكم عليهم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف؛ ففي حين كان القانون 10 لسنة 1992 قد قرر حرمانهم من الانتساب ولو كان قد رد إليهم اعتبارهم، نجد أن قانون 5 لسنة 2018 قد قرر عدم قبولهم حال رد اعتبارهم أو حال صدور عفو عام أو خاص بشأنهم، ولا يمكن تفسير ذلك إلا باعتباره اعتداداً من المشرع بقوانين العفو الصادرة بعد 2011 وتبنيًا لحكمها القاصر عن الانتساب لهذه المؤسسة الأمنية السيادية الخطيرة، كما أنه نص دون سابقه على إمكانية إعادة تعيين الضباط المنتهية خدمتهم مراعاة منه لحالات إنهاء الخدمة التي حدثت بعد 2011 سواء كانت جبراً أو اختياراً، ومن خطر ما نص عليه أن أوكل لوزير الداخلية إصدار قرار بتحديد الأفعال التي تسيء لسمعة الشرطة أو تحط من كرامة المهنة في المادة 109 منه.

ولعل أهم ما يمكن أن يرصد في نهاية هذه المرحلة إعلان وزارتي الداخلية والوقاية/ المؤقتة في مطلع 2019 «أن مديري أمن طرابلس، وبنغازي، اتفقا على توحيد الأجهزة الأمنية بينهما، وأنهما اتفقا على مبادرة بالشأن؛ وأكدت المبادرة على 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، ولا سيما 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، ولا سيما المتعلقة بالجريمة التي تتزايد صورها، وقدرة العناصر الجديدة على ملاحقة تطورها المتسارع»⁽¹⁾، بيد أن أحداث

(1) <https://www.afrigatenews.net>. <https://www.218tv.net> تفاصيل-مبادرة-توحيد-الأجهزة-الأمنية/.

إبريل 2019 أوقفت تلك المبادرة كما أوقفت نظيراتها من المساعي التوحيدية للمؤسسات الإدارية المختلفة في شرق البلاد وغربها⁽¹⁾.

الجزء الثاني: المواقف المتخذة إزاء الأنظمة الإدارية المركزية واللامركزية للقطاع الأمني الليبي

يبين من عديد اللقاءات التي أجريت⁽²⁾ ومن تحليل النصوص التشريعية المنظمة للقطاع الأمني أن كلا النظامين له عديد المزايا والعيوب، والأمر يعتمد على مقومات داخلية ومؤثرات خارجية، ويمكن القول باطمئنان بأن التنظيم المركزي للقطاع الأمني يحظى بقبولية في الثقافة الليبية السائدة عن التنظيم اللامركزي؛ بل إن دعاة اللامركزية الفيدرالية يؤكدون أن القطاع الأمني قطاع سيادي، ويجب أن يكون من القطاعات المركزية على مستوى الدولة كالمؤسسة العسكرية ووزارة الخارجية، ويدللون على ذلك بالوضع الإداري للقطاع الأمني فترة الملكية الفيدرالية⁽³⁾.

ويقسم هذا الجزء إلى قسمين نعرض في الأول الموقف المعاضد للتنظيم المركزي في القطاع الأمني، في حين نخصص الثاني لبيان الموقف المناهض للتنظيم المركزي في القطاع الأمني.

الأمنية-بليبيا <https://www.alaraby.co.uk/politics/2018/29/12/العربي-الجديد-ينشر-مسودة-اتفاق-توحيد-الأجهزة->

الأمنية-بليبيا

(1) أشار إلى تلك المحاولات التوحيدية لجهود المؤسسات الأمنية متأسفًا على وأدها السريع، كل من السيد وزير داخلية المؤقتة وعميد بلدية بنغازي خلال اللقاءات المعمقة.

(2) حرص كل وزراء الداخلية ووزير الحكم المحلي وعميد البلدية ورؤساء المديريات والسادة المستشارون القضائيون وحتى الممثلون للقطاع الخاص على سيادية قطاع الأمن ووجوب مركزته.

(3) مقابلة بحثية مع العقيد خالد البسطة. مديرية أمن البيضاء بتاريخ: 2019/8/21، ومقابلة بحثية مع السيد رمضان بالليل. مستشار متقاعد بالمحكمة العليا، بتاريخ 20/6/2019، ومقابلة بحثية مع السيد عميد بلدية بنغازي «رئيس المجلس التسييري» صقر بوجواري، بتاريخ: 2019/9/2.

أولاً: الموقف المعاضد للتنظيم المركزي للقطاع الأمني في ليبيا «القبضة الأمنية مركزية بالضرورة»

يرى أنصار هذا الموقف أن القبضة الأمنية مركزية بالضرورة وأن القطاع الأمني قطاع سيادي كالجيش تماماً؛ ولذلك لا يتصورون توزيع صلاحياته على الوحدات المحلية الإدارية، ويفضلون ربطه بالوزارة مباشرة، وإن أكدوا أهمية اللاتمركز بشأن صلاحيات الوحدات الإدارية الأقل مستوى داخل الهيكل الإداري لوزارة الداخلية، وهم يدعمون موقفهم المؤيد للتنظيم المركزي الأمني بعدد من الحجج نسوقها تباعاً:

النظام المركزي ذو إطار دستوري حالي ومعزز بالتشريعات القائمة؛ أما النظام اللامركزي فيحتاج إلى إرادة سياسية ودستور ينظمه، خاصة إذا كان الحديث عن الفيدرالية⁽¹⁾ وإن كان ذلك غير محبذ بدليل أن الملك نفسه ألغى النظام الفيدرالي⁽²⁾.

الخطط الأمنية واحدة والعمل الأمني واحد في كل ربوع البلاد⁽³⁾ أما اللامركزية بما تعنيه من الحرية في العمل بدون سياسات عامة أو تعليمات موحدة أو قوانين مركزية ستؤدي إلى الفوضى⁽⁴⁾.

التعاون الإقليمي والدولي يستلزم مركزية القطاع الأمني؛ الدولة الليبية لها حدود ومنافذ دولية (جوية وبحرية وبرية) والحالة الأمنية وتأمين المناطق الحدودية، بالذات في الجنوب، تحتاج إلى قرارات سيادية خطيرة أثارها تتجاوز الإقليم الليبي، كما أن مكافحة الإرهاب تلزم هرمية الخطط الإستراتيجية ووحدتها على مستوى

(1) مقابلة بحثية مع السيد رمضان بالليل. سبق الإشارة إليها.

(2) مقابلة بحثية مع العقيد: خالد البسطة. سبق الإشارة إليها.

(3) مقابلة بحثية مع السيد عميد بلدية بنغازي سبق الإشارة إليها، مقابلة بحثية مع السيد وزير الحكم المحلي بالحكومة الليبية المؤقتة د. عادل عوض الزاوي بتاريخ 2019/8/21. البيضاء.

(4) مقابلة بحثية مع العميد: عادل عبدالعزيز العرفي مديرة أمن بنغازي حالياً، بتاريخ: 2019 /6/27 م

الدولة⁽¹⁾ ليسهل التعاون الدولي والأمني والقضائي على مستوى إقليمي ودولي في المجالات كافة بما فيها المجال التدريبي لضباط الشرطة⁽²⁾.

مركزية الإدارة الأمنية تستلزم بالتبعية مركزية التعليم الأمني؛ حيث كانت العلوم الأمنية تدرس في مرفق تعليمي أمني واحد تحت مسمى أكاديمية الشرطة للعلوم الأمنية المنشأة بالقرار رقم 118 لسنة 1996 ومقرها طرابلس⁽³⁾، ثم انقسمت جندرياً إلى كئيتين: كلية ضباط الشرطة بالقرار 51 لسنة 2002، وكلية ضابطات الشرطة بالقرار 52 لسنة 2002 ومقرهما العاصمة، وبعد 2011 صدر قرار 139 لسنة 2012 بضمهما في أكاديمية العلوم الأمنية؛ وهي أيضاً في العاصمة ولا فروع لهما. ولا يجد القائمون على القطاع الأمني غضاضة في ذلك؛ بل يحبذونه لضمان نزاهة العملية التعليمية وضمان جودة التعليم الأمني، ويبدون خشية من لامركزية التعليم الأمني (الإعداد الأمني) حيث سيفتح المجال، حسب قولهم، ليكون وسيلة لتحقيق مكاسب شخصية وقبيلية ومناطقية على حساب الجودة التعليمية⁽⁴⁾.

من مستلزمات المجاهرة بالأمن الوطني توحيد القيافة الشرطية، الملابس الخاصة⁽⁵⁾ وما يتبعها من مركزية المصنع أو المورد لهذه الملابس بما يضمن جودتها ومعقولية سعرها ولا تكون مجالاً للفساد المالي⁽⁶⁾.

النظام المركزي يزيد فاعلية الأداء؛ حيث اللامركزية تفتيت للجهد والإمكانات وبدون فاعلية⁽⁷⁾.

(1) مقابلة بحثية مع العقيد خالد البسطة. مرجع سابق.

(2) مقابلة بحثية مع السيد وزير الداخلية السابق حكومة زيدان د. عاشور شوايل بتاريخ 26 / 12 / 2018 « شاعل الهوية».

(3) سالم الزعيد، الضبطية القضائية، ص: 53. 54.

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

(5) المرجع السابق.

(6) مقابلة بحثية مع السيد وزير الداخلية بالحكومة المؤقتة إبراهيم بوشناف «شاعل الهوية».

(7) مقابلة بحثية مع العميد عادل عبد العزيز العرفي، سبق الإشارة إليها.

النظام المركزي يضمن الولاء الوظيفي الوطني⁽¹⁾؛ حيث يتيح للقائمين على القطاع الأمني الاستعانة بالتابعين له من القوة الأمنية من مناطق تختلف عن المناطق محل الخلل الأمني، وهذا يمنع تكون قوى أمنية لها ولاءات محلية قبلية أو مناطقية⁽²⁾. ويعرقل تمكين قبائل معينة أو سكان مناطق معينة من إيجاد جناح مسلح بالقوة والعتاد من خلال التوسع في المديریات⁽³⁾.

مركزية الأمن تسهم في القضاء على ممارسة التمييز ضد المواطنين؛ حيث اللامركزية تسهم في ارتكاب جرائم التمييز بين المواطنين وهو ما يعبر عنه أحد المتقابلين معهم «رجال الأمن في المصرف المركزي البيضاء يمارسون التمييز المناطقي على عملاء المصرف من غير سكان مدينة البيضاء، كما أن رجال المرور والأمن في بوابات المدن الشرقية يعاملون المواطن من خارج مدينتهم بإجراءات شديدة لدى الاستيقاف الإداري»⁽⁴⁾.

النظام المركزي يساعد على القضاء على الفساد ويسهل الرقابة الإدارية؛ من خلال كشف الازدواجية الوظيفية بين العمل في جهاز الأمن الرسمي والعمل في أي وظيفة أخرى، وإن كانت أمنية، وذلك باستخدام الرقم الوطني الموحد⁽⁵⁾ كما يلاحظ أن مديريات الأمن في عهد القذافي كانت 24 على مستوى ليبيا، ثم أصبحت الآن 167 مديرية على مستوى الإقليم الليبي وكلها باءت بالفشل، فهذا تفتيت

(1) يذكر الرائد طارق الخراز «أن فكرة الولاء الوظيفي الوطني لم تكن غائبة على عقل وزير داخلية المؤقتة «بوشناف» ولذلك فقد وضع العرفي في بنغازي والعقوري في درنة وإجدابيا والمج ومغربي في سلوق» كأنها صلاحية مركزية في التوزيع الوظيفي داخل إقليم برقة.

(2) مقابلة بحثية مع السيد وزير الداخلية بالحكومة المؤقتة إبراهيم بوشناف، مرجع سابق ومقابلة بحثية مع العقيد خالد البسطة. مديرية أمن البيضاء، مرجع سابق.

(3) مقابلة بحثية مع العميد عادل عبد العزيز العرفي مديرية أمن بنغازي، سبق الإشارة إليها.

(4) منعم مقابلة بحثية مع السيد منعم السعيطي رئيس مجلس إدارة غرفة التجارة والصناعة والزراعة، بتاريخ 2019/8/7. بنغازي

(5) مقابلة بحثية مع السيد وزير الداخلية السابق حكومة زيدان د. عاشور شوايل مرجع سابق.

ميزانية وتشيتت جهود وبوابة فساد⁽¹⁾؛ ويحد من التعيينات الجديدة⁽²⁾ الهائلة وغير المدروسة، ومشكلة الازدواجية في التعيينات، وأي تبني للنظام اللامركزي يجب أن ينص صراحة على مركزية الرقابة، لضمان نجاح النظام الإداري والمالي للدولة⁽³⁾.

ثانياً: الموقف المناهض للتنظيم المركزي للقطاع الأمني في ليبيا «لا مركزية الأمن ضمان فاعليته»

من العسير القول بوضوح موقف مطالب باللامركزية الإدارية في القطاع الأمني؛ غير أنه قد رُصد ذكر لعيوب النظام المركزي، ومطالبات لزيادة صلاحيات الوحدات الإدارية المنضوية تحت لواء وزارة الداخلية، كما لوحظ تعداد لمحاسن لامركزية الخدمات الأمنية، ومطالبة خجولة باعتمادها.

حيث يعيرون على التنظيم القانوني المركزي بأسره، فوفقاً للقوانين السارية فإن عميد البلدية يتبع لوزير الحكم المحلي، ومدير مديرية الأمن يتبع لوزير الداخلية، إذ إن المستوى الإداري واحد، وكل منهم يتلقى تعليماته من وزيره، ولن يقبل أحدهما الانصياع للآخر أو حتى التنسيق معه⁽⁴⁾، وتزيد المركزية عند فجاجة التطبيق؛ حيث نجد أن رئيس الحكومة قد يسحب الاختصاصات المالية والإدارية الخاصة بالوزارة من الوزير⁽⁵⁾، وقد تتبع بعض الإدارات الأمنية رئيس الوزراء مباشرة، وفي النظام المركزي يتعرض الوزير للضغوط من السلطة التشريعية، خاصة إذا كانت ذات توجهات سياسية مغايرة، ومن بين وسائل الضغط عليه الأوامر المتكررة للمثول للاستجواب والطلبات الكثيرة للمنافع

(1) مقابلة بحثية مع الرائد طارق الخراز مرجع سابق.

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

(3) مقابلة بحثية مع السيد رمضان بالليل. مرجع سابق.

(4) مقابلة بحثية مع العقيد خالد البسطة، مرجع سابق.

(5) مقابلة بحثية مع الرائد طارق الخراز، مرجع سابق.

المادية من وزير الداخلية مثل التعيينات والتكليفات وتمير بعض المصالح الشخصية⁽¹⁾.

كما أن النظام المركزي يسهم في سرعة ترهل جهاز الشرطة لبعد القاعدة عن مركز القرار، كما أن المركزية تصعب بسط القبضة الأمنية على كامل التراب الليبي ذي المساحة الجغرافية الواسعة المعيقة للفاعلية والإنجاز السريع، وخير مثال الجنوب⁽²⁾، ولم تنجح حتى محاولات عدم التمرکز لأنها كانت شكلية⁽³⁾، ويلاحظون أن المركزية تعيق وصول الخدمات للمواطن في فترة الاضطرابات الأمنية بالعاصمة ومثاليها أحداث 2014/ أحداث 2019 فبسبب مركزية المنظومة يعرقل العمل في أنحاء البلاد كافة لا سيما أن السجل المدني مركزي، والمثال الواضح منظومة جوازات السفر⁽⁴⁾. يضاف إلى ذلك أن هيئة سلامة الوطنية مثلاً تبعيتها مركزية وإمكاناتها ومعداتها التكنولوجية ليست محلية بل دولية تأتي من الخارج بناء على اتفاقيات دولية وللأسف وزارة الداخلية بالمؤقتة هي حكومة محلية لا تتعامل معها الدول الأجنبية ومن ثم هيئة السلامة في المنطقة الشرقية انهارت لأن احتياجاتها مستوردة من الخارج ووزير المؤقتة يوفر لها خدمات بسيطة لكن المعدات التكنولوجية والتدريب المني الخاص لا يقدر أن يخاطب وزير المؤقتة الخارج، رغم اتفاقيات ليبيا مع الجنوب الأوربي مثل إسبانيا وإيطاليا⁽⁵⁾.

كما أن النظام المركزي يستعصي عليه، لدى وضع الخطط الأمنية، فهم وتقدير التركيبة الاجتماعية خاصة في المناطق الحدودية أو المناطق التي يقطنها جماعة أثنية بعينها⁽⁶⁾، وفي مقام تقديرهم للامركزية الخدمات الأمنية يؤكدون

(1) مقابلة بحثية مع السيد وزير الداخلية السابق حكومة زيدان د. عاشور شوايل مرجع سابق.

(2) المرجع السابق، حيث ذكر بوشناف في المقابلة عدم سيطرة الداخلية على أحياء بعينها في مدينة الكفرة وهي أحياء يسكنها التبو، وترتبط بتشاد أكثر مما ترتبط بالدولة الليبية، وكذلك الحال في سها.

(3) مقابلة بحثية مع الرائد طارق الخراز سبق الإشارة إليها.

(4) المرجع السابق.

(5) مقابلة بحثية مع الرائد طارق الخراز المرجع السابق.

(6) مقابلة بحثية مع السيد وزير الداخلية بالحكومة المؤقتة إبراهيم بوشناف مرجع سابق.

احترامها للخصوصية المحلية سواء على الصعيد الاجتماعي أو الاقتصادي أو غيره من الأصعدة⁽¹⁾؛ فالخطط الأمنية يفترض أن تكون لامركزية مراعية للخصوصية السياسية والاجتماعية للمجتمع المحلي، ومبنية على المشاكل الخاصة بالمنطقة أو الوحدة المحلية التابعة لها القوة الأمنية⁽²⁾، وقريبة من احتياجات المجتمع المحلي الاقتصادية والمالية للوحدة المحلية المنوط بها أن تحددها وتحترمها وتتعامل معها⁽³⁾، ولعل خير مثال على ذلك المشاكل الاقتصادية والمالية التي تدخل بشأنها الحاكم العسكري (درنة. بن جواد) وأخذها بشكل مستقل عن المركز⁽⁴⁾.

ولذلك فإن اللامركزية الإدارية الأمنية بما تعنيه من صلاحيات في القرار واستقلال في الموارد والمصروفات، تسهل تقديم الموارد المادية والامتيازات المالية حتى الموارد البشرية للوحدات الدنيا⁽⁵⁾ وعلى سبيل المثال: من كاميرات ودراجات نارية وسيارات وآليات وأجهزة لاسلكي وأسلحة خفيفة وكلاب بوليسية وذلك للقرب من صاحب قرار الصرف في الميزانية⁽⁶⁾ ويرى بعضهم أن من الجيد أن تضحي مراكز الشرطة وحدة إدارية محلية يأمرها عميد البلدية ويضمن ولاءها على أن يتولى صلاحية الإنفاق عليها⁽⁷⁾، وذهب بعضهم للقول بأن للبلدية سلطة على المديرية في بند الميزانية والمتابعة، ولها أن تطلب من المديرية إعداد خطط أمنية، ويجب أن

(1) أمجد علي، النظام الفيدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، ص: 129 وما بعدها.

(2) مقابلة العرفي مديرية أمن بنغازي مرجع سابق.

(3) ميليندا هولمز، WASL دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني»

ص: 21. 2017 (International Civil Society Action Network from women's rights peace and security)

(4) مقابلة بحثية مع السيدة فوزية الفرجاني رئيس مجلس أصحاب الأعمال الليبيين فرع بنغازي بتاريخ: 2019/8/28.

(5) أسامة السحاتي أثناء مجموعة التركيز النوعية المقامة في مركز البحوث والاستشارات، بنغازي، بتاريخ 22/6/2019.

(6) مقابلة بحثية مع الرائد طارق الخراز مرجع سابق.

(7) السيد مراجع غيث أثناء مجموعة التركيز النوعية المقامة في مركز البحوث والاستشارات، بنغازي، بتاريخ 22/6/2019.

يكون لعميد البلدية أو المحافظ صلاحيات وزير داخلية في البلدية⁽¹⁾، وجنح بعضهم نحو اقتراح وزارة واحدة اسمها (وزارة الداخلية والشؤون المحلية) ويكون عمدة البلدية ومجالس البلديات والمحافظون ومديرو الأمن الفرع البلدي حتى مختار المحلة والسجل المدني كلها وحدات تابعة لوزير الداخلية⁽²⁾. وإن ذهب بعضهم بعيداً بأن وضع تصوراً للامركزية حيث يوجد وكلاء للوزراء في القطاعات كافة بما فيها الداخلية؛ على أن يكونوا ثلاثة وكلاء لكل ولاية وبصلاحيات دستورية كاملة⁽³⁾.

ولا يبقى في نهاية هذا الجزء سوى القول بأن العبرة بالإصلاح الإداري بغض النظر عن مركزته من عدمها، وأن الإصلاح الإداري في القطاع الأمني رهين بمؤثرات خارجية وعوامل داخلية؛ ومن المؤثرات الخارجية مثلاً: غياب الحكومة الموحدة الديمقراطية المستندة إلى دستور يضمن العلاقة المتوازنة بين السلطات في الدولة، وهي السلطة القضائية، انتشار السلاح وكثرة التشكيلات المسلحة والكتائب الموازية للأمن النظامي، غياب تام لمفهوم الشرطة المجتمعية في الأوساط الاجتماعية كافة، انصراف اهتمام المجتمع الأهلي عن المسائل الأمنية وعدم إيلائها الاهتمام المطلوب، غياب ثقافة احترام العاملين بالقطاع الأمني لدى المجتمع الليبي.

ومن العوامل الداخلية مثلاً: تضارب وتناقض الإطار التشريعي المنظم للقطاع الأمني، التفويض التشريعي الممنوح للوزير المسؤول عن القطاع الأمني، تضارب الصلاحيات والاختصاصات في القطاع الأمني، كثرة قرارات الإنشاء والحل والدمج والفصل يربك العمل الأمني، عدم احترام شروط الانتساب للقطاع الأمني، وغياب التطوير والتدريب للعاملين فيه، وعدم إضفاء الطابع الإنساني على العمل الأمني وعدم مهنية العاملين في القطاع الأمني، تفشي الفساد الإداري والمالي، عدم التخلي عن بعض الصلاحيات الأمنية للمجتمع المحيط سواء القطاع الخاص أو المجتمع المدني، ظاهرة الأمية الإلكترونية مما يعيق القطاع الخدمي سواء على الصعيد

(1) مقابلة الرائد طارق الخراز مرجع سابق.

(2) مقابلة العقيد خالد البسطة مرجع سابق.

(3) مقابلة رئيس غرفة التجارة السعيطي مرجع سابق، مقابلة عميد بلدية بنغازي بوجواري، مرجع سابق.

الإداري بغياب الأرشفة الإلكترونية وقواعد البيانات، أو على الصعيد العملي من حيث غياب الأجهزة القادرة على مواجهة الإجرام الإلكتروني.

الجزء الثالث: مقترحات بشأن إصلاح النظام الإداري للقطاع الأمني في ليبيا

من خلال ما اقترحه المستهدفون باللقاءات المعمقة ومن خلال ما أجمع عليه المشاركون في المسار التشاوري بالملتقى الوطني الليبي 2018 ومن خلال بعض الأدبيات النظرية حول القطاع الأمني، نعرض بعض المقترحات التشريعية والتنفيذية المدللة للعقبات الخارجية المحيطة بالقطاع الأمني، والمقومة للسلبات الداخلية للنظام الإداري في القطاع الأمني سعياً وراء نظام أمني أكثر فاعلية.

أولاً: مقترحات تتعلق بالمؤثرات الخارجية المؤثرة في فاعلية القطاع الأمني الليبي

وجود حكومة ديمقراطية لضمان فاعلية القطاع الأمني⁽¹⁾ على أن ينتهي الانقسام المؤسسي على وجه السرعة في هذا القطاع الخدمي الخطير والمهم.

وجود سلطة قضائية قوية وفاعلة ومنجزة⁽²⁾ حيث إن نجاح القطاع الأمني يتطلب وجود مؤسسات عدلية جنائية متخصصة ومستقلة وفاعلة، وأن الخلل الذي يصيب أيًا من أركان هذه الأجهزة سوف تكون له تداعيات على الأجهزة الأخرى، وذلك للارتباط الوثيق بين المؤسسات الأمنية والمؤسسات العدلية⁽³⁾ كما أن التأثير متبادل فالمحاكم والنيابات مرتبطة من حيث الاختصاص المكاني بمراكز الشرطة المرتبطة بالاختصاص الإداري للوحدات المحلية الدنيا⁽⁴⁾.

(1) مقابلة بحثية مع السادة المستشارين السيد/ علي بورأس، والسيد/ عثمان الكف بتاريخ 22 /7/ 2019.

(2) مقابلة عاشور شوايل مرجع سابق.

(3) عبدالرحمن أبو توتة، الأمن الشعبي المحلي: الفلسفة والمقومات والأهداف، مؤتمر الأمن الشعبي المحلي، الأعمال الكاملة: المجلد الأول، الجماهيرية، اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام، أكاديمية العلوم الأمنية، طرابلس، ص: 35.

(4) يدلل أستاذ علي بورأس على أثر التخبط الإداري المحلي في المحاكم في اللقاء المعمق بتاريخ: 22 /7/ 2019 بأن المجلس الأعلى للقضاء قد أنشأ محكمة ابتدائية ونيابة اختصاصهما المكاني مراكز الشرطة في الزهراء وجنزور،

وضع حد لتأثيرات التشكيلات الموازية على عمل وزارة الداخلية وبعض الأجهزة الأمنية، وما قد يؤدي إليه ذلك من مخاطر العمل خارج نطاق سيطرة الدولة، ويمثل وقف الدعم المادي الرسمي من الدولة أول شرط للحد من نفوذ هذه التشكيلات الموازية⁽¹⁾.

الاهتمام الأمني بإنشاء قاعدة بيانات عن الكتائب المسلحة والمجموعات المسلحة من حيث مقارها والمنتسبون لها ووسائل تمويلها وعلاقاتها الأفقية والرأسية. واستمرار الجهل بهذه المعلومات قد يضعف قدرة الدولة على اتخاذ قرارات ناجعة لضبط الأمن وحفظ النظام العام⁽²⁾.

التعاون بين المؤسسة الأمنية والقوى الحية للمجتمع على المستوى المحلي⁽³⁾، مع ضرورة تعبئة وتوعية الفاعلين الاجتماعيين على غرار الصحفيين والدعاة والشيوخ والحكماء بأهمية الوقاية من المخاطر الأمنية⁽⁴⁾ واحترام حقوق الإنسان والخصوصيات الثقافية والدينية واللغوية⁽⁵⁾، واستثمار كل الطاقات المجتمعية الرسمية والأهلية على المستوى الفردي والجماعي للمساهمة في المجال الأمني⁽⁶⁾ بدءاً من التطوع والتحصين الذاتي وحماية الأحياء الشعبية والانتساب إلى الجمعيات والمنظمات وصولاً إلى المشاركة في الندوات والأبحاث المعنية بالمشاكل الأمنية للمساهمة في إيجاد حلول مناسبة لها مع القائمين بذلك من منطلقات الوعي الوطني بأن الأمن مسؤولية الجميع بدون استثناء⁽⁷⁾.

وعلى خلفية رفض محلة جنزور كوحدة محلية التبعية للزهراء لذلك بقيت محكمة ابتدائية ونيابتها اللاجزئية والابتدائية ولم تلغ.

- (1) مخرجات اللقاء التشاوري، المرجع السابق.
- (2) مخرجات اللقاء التشاوري، المرجع السابق.
- (3) محمد فرج الفقي، مفهوم الأمن الشعبي والفلسفة التي يبني عليها، ص: 152.
- (4) مقابلة بحثية مع العميد: عادل عبد العزيز العرفي مديرة أمن بنغازي، مرجع سابق.
- (5) مخرجات اللقاء التشاوري، مرجع سابق.
- (6) ميليندا هولمز، WASL دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني» (International Civil Society Action Network from women's rights peace and security)، 2017، ص: 8.
- (7) محمد الأصيبي، المساهمة الجماهيرية في المجالات الأمنية، ص: 587.

العمل على تعزيز الثقافة الأمنية⁽¹⁾ وتسليط الضوء على أهمية وزارة الداخلية المسؤولة عن المواطن من شهادة ميلاده حتى شهادة وفاته⁽²⁾.

ثانيًا: مقترحات تتعلق بالعوامل الداخلية المؤثرة في فاعلية القطاع الأمني الليبي

يلزم البحث في الإطار التشريعي للنظام الإداري للقطاع الأمني ومن ثمّ يقترح تشكيل لجنة لدراسة القوانين والقرارات المتعلقة بالشرطة، خاصة التي صدرت إثر الانقسام الحكومي، ومعالجة الثغرات فيها وإعادة النظر في بعضها، وتشكيل لجان مشتركة لرسم إستراتيجيات كبرى للأمن في البلاد، على أن تضطلع إحدى تلك اللجان بإعداد هيكلية وزارة الداخلية، تمهيدًا لتوحيد السلطة التنفيذية في البلاد، لتكون الأجهزة الأمنية حجر الأساس لتوحيد مؤسسات الدولة⁽³⁾.

وعلى صعيد المستويات الإدارية نقر بأهمية التوازن بين الأمن في المركز «العاصمة» وبين الأمن في المحليّات والمدن البعيدة عن العاصمة⁽⁴⁾، وهذا التوازن كفيل بتحقيق استقرار أفقي يشمل سائر أنحاء البلاد المختلفة، وفي هذا الصدد قد يكون من المفيد جدًا اعتماد عدم التمرکز الإداري؛ ولذلك يقترح أن يكون لوزير الداخلية وكيل مكلف لكل منطقة من المناطق الثلاث التاريخية. وعلى المستوى دون الوطني فإن ربط المديريات بالمحافظات يعد نظامًا إداريًا مقبولًا داخليًا ومعمولًا به إقليميًا⁽⁵⁾. مما يستوجب إلغاء القرار رقم 2007/106 الذي

(1) مقابلة العميد عادل عبدالعزيز العرفي مديرة أمن بنغازي، مرجع سابق.

(2) مقابلة مع وزير داخلية المؤقتة السيد إبراهيم بوشناف، مرجع سابق.

(3) مخرجات اللقاء التشاوري المرجع السابق، محمد الأصيبي، المساهمة الجماهيرية في المجالات الأمنية، ص: 587.

(4) من التوصيات المقترحة في دراسة بعنوان: «الدول المنهارة: إصلاح قطاع الأمن في ليبيا واليمن»، والصادرة عن «مركز كارنيجي للشرق الأوسط» في 6/ 2015

عن <https://futureuae.com/ar/Mainpage/Item/823> الدول-المنهارة-إصلاح-قطاع-الأمن-في-ليبيا-واليمن

(5) أغلبية ساحقة من المقابلات.

يربط المديریات بالشعبیات⁽¹⁾ على أن تعمل الأجهزة الأمنية محلياً تحت قيادة مستقلة لمديریات الأمن المحلية⁽²⁾ التي تتبع بدورها وزارة الداخلية⁽³⁾، مع تأكيد أن يكون إنشاء مديریات الأمن بقانون ومبني على معايير موضوعية، ومن الجيد عند ترتيب المستويات الإدارية مراعاة التباين النوعي بين الخدمات الأمنية: الخدمات العاجلة المستمرة المرتبطة بالهرمية الحضارية من حيث اشتراط المساحة الجغرافية والتعداد السكاني والمنشآت الحيوية⁽⁴⁾ (النقطة والمركز والمديرية) والخدمات غير العاجلة وغير المستمرة (الإدارات المختلفة كجهاز الأمن الخارجي والبحث الجنائي ومصلحة الأحوال المدنية) على أن تكون الأجهزة الأمنية المحلية تحت قيادة مستقلة للمديریات.

وعلى صعيد القدرات البشرية يجب التأكيد على حسن تطبيق شروط الانتساب لأجهزة 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⁽⁵⁾، إعادة تقييم وضعية العاملين في الجهاز الأمني وفق معايير علمية موضوعية⁽⁶⁾ مع ضرورة التأهيل المهني والتدريب والتطوير للعاملين بالقطاع الأمني ممن يحملون صفة مأمور الضبط القضائي؛ وتدريسهم قانون الإجراءات الجنائية لا سيما الإجراءات الاستثنائية المخولة لمأموري الضبط القضائي⁽⁷⁾،

(1) مقابلة السيد وزير الحكم المحلي بالحكومة الليبية المؤقتة د. عادل عوض الزايدي مرجع سابق.

(2) مخرجات اللقاء التشاوري، مرجع سابق.

(3) مقابلة الرائد طارق الخراز، مرجع سابق.

(4) يؤكد مدير أمن بنغازي في المقابلة البحثية أن مدينة بنغازي في مسيس الحاجة لإعادة توزيع مراكز الشرطة وألا يُكتفى بمعيار المساحة الجغرافية حيث إن التعداد السكاني مهم أيضاً؛ فمناطق سكنية مثل شبنة وحي السلام والمساكن الجاهزة بدون مركز شرطة وأقرب مركز شرطة لها هو العروبة، في حين أننا نجد مركز المدينة للبلاد وسوق الحوت، ومركز الصابري يشمل اللثامة.

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

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

(7) سالم الزغيد، الضبطية القضائية، ص: 294.

ومقررات حقوق الإنسان، ويجب التركيز على تخريج ضباط أمن نوعيين يواكبون المتطلبات العصرية (إعلام، ومكتبات، وإلكترونيات، وطب وبيولوجيا)⁽¹⁾ ولعل من المفيد أن يكون للقطاع الأمني مستشفى خاص لعله يكون مفيداً في مجال الخبرة الطبية وما يلزم تقديمه من أعمال الطب الشرعي⁽²⁾.

ا يلزم احترام العاملين بالقطاع الأمني بما في ذلك توفير الأجور الكافية وظروف العمل الكريمة وأن تعطي الدولة أولوية لتوفير التأمين في حالات الوفاة أو الإصابة وبالمثل يجب مساءلتهم عن أي انتهاكات أو فساد مما يضر بثقة المواطنين فيهم⁽³⁾

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⁽⁴⁾، 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

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

(2) هذا ما أوصى به العقيد خالد البسطة في المقابلة معه، وقد عرضه وزير الداخلية للمؤقتة في الاجتماع السادس العادي للعام 2019 المنعقد في 2019/9/24 على مجلس الوزراء ومُنح الإذن بإنشاء مستشفى للشرطة بنظام الاستثمار

. <https://www.alsaaa24.com/201925/09/>

(3) ميليندا هولز، WASL دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني» (International Civil Society Action Network from women's rights peace and security)، 2017، ص ص: 9، 10.

(4) 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.

في القطاع الأمني من حيث العرق والدين والنوع الاجتماعي⁽¹⁾؛ 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 وفي التعرف إلى مشاكلهم وتجسير الهوة المؤدية إلى الاضطراب وغياب الضبط⁽²⁾.

وأخيراً نوصي بالاهتمام بالتكنولوجيا والتطور الإلكتروني سواء باستغلاله لزيادة المهنية الوظيفية في القطاع الأمني، أو بمحاولة التصدي لما يحدث من وقائع مخلة بالأمن السيبراني؛ ولذلك يجب التركيز على الأمن السيبراني وإنشاء المجلس الأعلى للأمن السيبراني والذي سيكون مركزي التنظيم⁽³⁾، والاهتمام العاجل والمكثف بالخدمات الأمنية المرورية حيث إن الأمن المروري من أهم الخدمات المحلية التي تقدم للمواطن في كل البلديات⁽⁴⁾ وفي جميع الأوقات، ولعل ما يستوجب ذلك هو

(1) ميليندا هولمز، WASL دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني»

ص: 9، 2017، (International Civil Society Action Network from women's rights peace and security).

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

(3) 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.

(4) 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 صقربوجواري ومدير أمن بنغازي عادل عبدالعزيز للاجتماع معا بتاريخ: 2019/10/27 واتخاذ جُملة من الإجراءات بشأن مُعالجة 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

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⁽¹⁾، وهي مؤشرات تؤكد لها كل من وزارة داخلية الوفاق⁽²⁾ ووزارة داخلية المؤقتة⁽³⁾.

وأما على صعيد الصلاحيات وتفويضها فلعل من المنصف القول بأن لدى القطاع الخاص اهتماماً بموضوع الأمن والأمان على مستوى المجتمع، وأن القطاع الخاص يُعد مورداً غير مقدر في ليبيا فيما يتعلق بالخدمات الأمنية⁽⁴⁾ ولذلك يجدر بالسلطات الأمنية التفكير في مدى إمكانية ترك بعض الوظائف الأمنية للقطاع الخاص مثل بعض مهام المرور (الفحص الفني للمركبات ورخص قيادة المركبات) وغيرها (البطاقة الشخصية وشهادة الخلو من السوابق ودمغة التجول) وهي تجربة لها سابقة ليبية بالقرار رقم 202 لسنة 2011 الصادر عن اللجنة الشعبية العامة⁽⁵⁾.

كما أنه من المفيد إعادة تفعيل الأمن الشعبي المحلي باعتباره نموذجاً للشرطة المجتمعية⁽⁶⁾ مع تلافي العيوب التي صاحبت تطبيقه والمعيقة لتطبيقه ومن مثلها:

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

(1) https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/،

<https://libyaalmostakbal.wordpress.com/2015/10/24/ليبيا-تصدر-قائمة-أكثر-معدلات-الوفاة-ف2015/>،

<http://alwasat.ly/news/libya/149998>

(2) <https://moi.gov.ly/2018/10/حوادث-المرور>

(3) <https://akhbarlibya24.net/2015/12/05/إحصائيات-الحوادث-المرورية-بطنبرق-بمناسبتنا2015/>

(4) مركز شرق وجنوب شرق أوروبا لتبادل المعلومات والسيطرة على الأسلحة الصغيرة والخفيفة، SEESAC، فلسفة ومبادئ الشرطة المجتمعية، دراسة الشرطة المجتمعية، الإصدار الثالث، 2007، ص: 29.

(5) مقابلة بحثية مع السادة المستشارين: أ. علي بورأس وأ. عثمان الكف، مرجع سابق

(6) تفسر الشرطة المجتمعية بأنها «قيام الشرطة بعملها الشرطي بالشراكة مع المجتمع المحيط، وأن يعمل الاثنان معاً، عن طريق حشد الموارد لحل المشاكل التي تؤثر في الأمن العام على المدى البعيد؛ بدلاً من أن تقوم الشرطة بذلك وحدها بالاستجابة للحوادث على المدى القصير فور حدوثها» مركز شرق وجنوب شرق أوروبا لتبادل المعلومات والسيطرة على الأسلحة الصغيرة والخفيفة، SEESAC، فلسفة ومبادئ الشرطة المجتمعية، دراسة

الرواتب القليلة أو المنعدمة وتوزيعهم على مناطق بعيدة عن سكنهم والاقتصار على دور المخبرين وعدم كفاءة بعض العناصر المنضمة إليه وعدم تأهيلهم علمياً ومهنيًا⁽¹⁾.

ولعل من المهم تفعيل الصلاحيات الأمنية للوحدات المحلية المنصوص عليها في قانون 59 لسنة 2012 بشأن الحكم المحلي (المادة 14فقرة ر/ المادة 15 في فقرات متعددة) ولائحته التنفيذية (المادة 8 /المادة 17فقرة 9و10 /المادة 80 /المادة 81)⁽²⁾. وحبذا لو تم النقل بالتفويض من قبل التصريح للصلاحيات من قبل وزارة الداخلية طبقاً لما تقضي به المادة 17 من قانون الحكم المحلي، إضافة إلى تشكيل لجنة أمنية للبلدية من كفاءات متقاعدة تحدد الآليات والخطط والإستراتيجيات ويصدر بذلك قرار من عميد البلدية وينفذ فوراً من المديرية⁽³⁾.

الشرطة المجتمعية، الإصدار الثالث، 2007 ص: 33

(1) محمد فرج الفقي، مفهوم الأمن الشعبي والفلسفة التي يبني عليها، ص: 151 وما بعدها

(2) مقابلة الرائد طارق الخراز مدير المكتب الإعلامي بوزارة الداخلية، المرجع السابق.

(3) مقابلة الخراز، المرجع السابق.

المراجع

- أمجد علي، النظام الفيدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، 2012.
- سالم الزغيد، الضبطية القضائية في القانون، 2003.
- مؤتمر الأمن الشعبي المحلي، الأعمال كاملة: المجلد الأول والثاني، الجماهيرية، اللجنة الشعبية العامة للعدل والأمن العام، أكاديمية العلوم الأمنية، طرابلس، 2002.
- محمد إبراهيم الأصيبي، الوجيز في الأمن الشعبي المحلي، سلسلة الوعي الأمني، تصدر عن الإدارة العامة للعلاقات والتعاون، أمانة العدل والأمن العام، ليبيا، الكتاب الحادي عشر، 1994.
- محمد إبراهيم الأصيبي المساهمة الجماهيرية في المجالات الأمنية، ط2، دار الكتب الوطنية، 2010.
- مجموعة مؤلفين، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الشرطة المجتمعية «الأساليب والنماذج والتطبيقات العملية»، دارالحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2014.
- محمد فرج الفقي، مفهوم الأمن الشعبي والفلسفة التي يبني عليها، مجلة البحوث القانونية صادرة عن قسم العلوم القانونية والسياسية بجامعة المرج، السنة الأولى، العدد الأول، يونيو 2002.
- مركز الحوار الإنساني التقرير النهائي للمسار التشاوري للملتقى الوطني الليبي، 2018.
- ميليندا هولمز، W A S L دور الشرطة المجتمعية في منع التطرف العنيف وحماية الحقوق «أهمية الشراكة بين المجتمع المدني والقطاع الأمني» (International Civil Society Action Network from women's rights to peace and security)، 2017.
- مركز شرق وجنوب شرق أوربا لتبادل المعلومات والسيطرة على الأسلحة الصغيرة والخفيفة، SEESAC، فلسفة ومبادئ الشرطة المجتمعية، دراسة الشرطة المجتمعية، الإصدار الثالث، 2007.

لامركزية الخدمات التعليمية

حمدي عوض عبد الله حرويس(*)

(الإطار النظري)

مقدمة

ليس ثمة شك أن شاغل اللامركزية يعتبر من الشواغل الرئيسة في إدارة وتنظيم شؤون الدولة والمجتمع، وتشهد اللامركزية في ليبيا تطوراً في المفاهيم والتطبيقات المختلفة، وفقاً لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وأن قطاع التعليم من أهم القطاعات الخدمية في أي مجتمع لأنه يهتم شريحة واسعة من المواطنين.

حيث تتمحور هذه الدراسة حول تطبيق الأسلوب الإداري اللامركزي، وأثره في العملية التعليمية، وكذلك تقدم دراسة حول التجربة الليبية في مجال تطبيقات اللامركزية في الخدمات التعليمية، كذلك تهتم بالموضوع من ناحيته العلمية والعملية [النظرية والتطبيقية].

تطبق الدول في إدارة شؤونها السياسية والاقتصادية والإدارية والتنموية أسلوب الإدارة المركزية أو اللامركزية أو الاثنين معاً. هناك وجهات نظر متعددة ومختلفة تصاحب الاهتمام بأساليب التنظيم الإداري للدولة، وأن اختيار أي أسلوب يجب أن يكون نابعاً من حاجات المجتمع وظروف البيئة التي يطبق فيها؛ فما يكون صالحاً في مجتمع قد يكون غير صالح في مجتمع آخر.

ولا يفوتنا هنا أن ننوه إلى أن أساليب التنظيم الإداري تختلف بحسب ظروف

(*) خبير الإدارة التعليمية.

كل دولة، بمعنى أن ذلك مرتبط بالعوامل المتعلقة بالنظام السياسي السائد، وأيضاً يخضع للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلكل دولة ظروفها والعوامل البيئية المحيطة، وحسب الظروف والاحتياجات والمتطلبات الخاصة بكل دولة يتم الأخذ بأسلوب معين من أساليب التنظيم الإداري؛ ذلك أن ما يناسب مرحلة معينة في دولة ما، أحياناً قد يناسب مرحلة أخرى في نفس الدولة، وأحياناً قد يناسب مراحل مشابهة في الدول الأخرى⁽¹⁾.

وقد شهدت ليبيا منذ مطلع خمسينيات القرن العشرين جنوباً نحو تطبيق النظام اللامركزي في الأجهزة التنفيذية للدولة، اتضح ذلك في تطبيق النظام الاتحادي، كنظام سياسي وإداري للبلاد، كما شهد المجتمع العربي الليبي في العقود السابقة توجهاً قوياً نحو بناء مؤسسات خدمية، تجعله قادراً وتمكنه من تقديم أفضل الخدمات التعليمية، وقد خصّص المجتمع الليبي أموالاً مناسبة لبناء تلك المؤسسات التعليمية، آملاً أن يبذل المسؤولون والمديرون مجهوداً كبيراً من أجل تحقيق الأهداف الموضوعة؛ غير أن تقارير الجهات الرقابية المختصة، التي تجرى على نحو سنوي، تُظهر أن هناك إخفاقات على مستوى الأداء الإداري مما يستوجب التحقق العلمي. وتواجه تجربة تطبيق الأسلوب اللامركزي (نظام البلديات) بعض العوائق التي تقف أمام قدرتها على تحقيق الأهداف التي أنيطت بها⁽²⁾.

تم الاطلاع على مجموعة من الدراسات السابقة:

أولاً: دراسة، تجربة مدارس التعليم التشاركي في الجماهيرية الليبية، إعداد: فرانسوا أوريفيل وسيدي عبد الحق العمراني، ترجمة المندوبية لدى اليونسكو. تمت هذه الدراسة بناءً على طلب من اللجنة الشعبية العامة للتعليم بإجراء

(1) حمدي عوض حرويس، تأثير اللامركزية الإدارية على التنمية المحلية في شعبية بنغازي، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، 2007، ص 1 وما بعدها.

(2) المرجع السابق، ص 3.

دراسة حول التجربة الليبية في الإدارة التعليمية والمدرسية الهادفة إلى تطبيق التعليم التشاركي. وقامت البعثة في الفترة من 19 - 21 / 10 / 2008 بزيارة ليبيا وعقدت اجتماعات مكثفة مع خبراء في الإدارة التعليمية والمناهج الدراسية، وقامت بزيارة بعض المؤسسات التعليمية والتحاو مع أولياء الأمور، وتم تشخيص منظومة التعليم التشاركي من خلال تحليل مجموعة عناصر، وتوصلت إلى نتيجة مؤداها أن ليبيا قادرة على إصلاح نظامها التعليمي إصلاحًا حقيقيًا، فهي تتمتع بموارد بشرية ومالية جيدة. (التجربة الليبية في تمليك وخصخصة المؤسسات التعليمية 2010 أوقفت بقرار من وزير التعليم في 2011) ولم تلقَ قبولًا مجتمعيًا

ثانيًا: تقرير، التعليم في الدول الاتحادية: الدروس المستفادة من بلدان محددة، ليانشين وانغ وآخرين، البنك الدولي، يونيو 2015. تم إعداد هذا التقرير استجابة لطلب من الحكومة اليمنية في منتصف عام 2014 لتقديم تحليل لتجارب الدول الاتحادية في إدارة وتقديم الخدمات التعليمية، وأعد فريق من مجموعة الممارسات العالمية للتعليم التابع للبنك الدولي التقرير، مع المشورة والإسهامات المقدمة من وزارة التربية والتعليم في اليمن. وتمت مقارنة بين وظائف التعليم والأدوار عبر مستويات النظام الاتحادي في بلدان دراسات الحالة.

هذه بعض الدراسات التي تناولت موضوع الورقة من زوايا مختلفة، إلا أنها لم تشر إلى متطلبات نجاح تطبيق الأسلوب اللامركزي على مجال الخدمات التعليمية، ولا إلى المعوقات التي تواجه تطبيق اللامركزية في الخدمات التعليمية

مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة هذه الدراسة في التساؤلات التالية التي أراد الباحث أن يعالجها ويجيب عنها:

- . ما السلطات والصلاحيات الممنوحة للإدارة التعليمية والمدرسية؟
- . ما معوقات تطبيق اللامركزية في الإدارة التعليمية والمدرسية؟

- . ما متطلبات النجاح لتطبيق اللامركزية في الإدارة التعليمية والمدرسية؟
- . إلى أي مدى يمكن تطبيق لامركزية خدمات التعليم؟
- . ما تأثير تطبيق اللامركزية على تحسين الخدمات التعليمية؟

أهمية الدراسة

تبرز أهمية هذه الدراسة في الدور الذي تلعبه اللامركزية في تحقيق أهداف العملية التعليمية، عبر تقديم دراسة حول تجربة اللامركزية المطبقة في ليبيا، وإلقاء الضوء على الدروس المستفادة من تطبيقات التجربة الليبية في مجال اللامركزية، تهتم بالموضوع من ناحيته العلمية والعملية [النظرية والتطبيقية] وتركز على الجانب العملي.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض وتحليل التجربة الليبية في مجال اللامركزية وتأثيرها على العملية التعليمية، من ناحية المفهوم وتطبيقاتها، وتهدف إلى تحديد العوامل والأسباب والمعوقات التي تواجه تطبيق الأسلوب اللامركزي في الإدارة التعليمية والمدرسية، وتحديد المجالات الرئيسية التي تحتاج إلى إصلاح في النظام اللامركزي مع إمكانية إيجاد حلول لهذه المشكلات في مجال الإدارة التعليمية والمدرسية.

الأسلوب المستخدم في الدراسة

استخدمت الدراسة الأسلوب النوعي (الكيفي)، الذي يستطلع الآراء ويحلل الوثائق الرسمية والقوانين والقرارات التي صدرت عن الجهات الرسمية بالدولة، المتعلقة بخصوص موضوع اللامركزية في مجال الخدمات التعليمية.

المناهج المستخدمة في الدراسة

وقد استخدمت في هذه الدراسة المناهج التالية:

أ. المنهج المقارن: احتاجت الدراسة إلى المقارنة بين البعدين النظري والتطبيقي لتجربة اللامركزية في مجال الخدمات التعليمية.
ب. المدخل البيئي: اقترنت الدراسة من البيئة السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل فيها الإدارة التعليمية والمدرسية محل الدراسة.

ج. المدخل القانوني: تطلبت دراسة هذا الموضوع التعرض لبعض القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير في أنشطة الإدارة العامة والمحلية، واستعرضت ملامح التشريعات التنظيمية ذات العلاقة بممارسة السياسات العامة وانعكاسها الإداري، ومعرفة تكوين الهياكل التنظيمية واختصاصاتها والوحدات التي تتكون منها والوظائف التي تؤديها وكيفية اختيار أعضائها.

الحدود الزمنية والمكانية للدراسة

حددت المدى الزمني بعام 1951م، وهو تاريخ إنشاء الدولة الليبية، حتى عام 2019، وحددت المدى المكاني بحدود ليبيا.

أدوات جمع البيانات

اعتمدت هذه الدراسة في طريقة جمع البيانات والمعلومات على المصادر التالية

أولاً: الوسائل الميدانية لجمع البيانات والمعلومات

وهي طريقة المقابلات الشخصية التي استطاع الباحث أن يجريها مع المسؤولين المعنيين بشأن اللامركزية في مجال الإدارة التعليمية والمدرسية، والمشاهدات الفعلية (أسلوب الملاحظة).

ثانيًا: المصادر الأولية

- أ - القوانين واللوائح والقرارات الصادرة والجهات التشريعية المنظمة لعمل الإدارة التعليمية والمدرسية.
- ب- الإحصائيات والوثائق الرسمية والتقارير، وتتمثل في جمع البيانات من واقع محفوظات الأجهزة الإدارية.

ثالثًا: المصادر الثانوية

- أ . الكتب
- ب . الدوريات
- ج- الرسائل الجامعية والبحوث العلمية السابقة المتناولة لبعض جوانب الدراسة، والتي أجريت في نفس مجال الدراسة.

معوقات وصعوبات البحث

ترجع الصعوبات في هذه الدراسة إلى قلة المراجع والتقارير الإدارية والدراسات العلمية في هذا الموضوع، التي تعتمد على منهجية علمية، كذلك صعوبة الحصول على البيانات والمعلومات.

خطة الدراسة

تناولت موضوع هذه الدراسة في مقدمة وفصلين وخاتمة، كالتالي:

- المقدمة: عرضتُ فيها الإطار العام للدراسة، وشملت المشكلة البحثية، وأهمية الدراسة وأهدافها، والمفاهيم المستخدمة في الدراسة، والمنهج المستخدمة، والحدود الزمنية والمكانية للدراسة، ثم أدوات جمع البيانات.
- الفصل الأول: عرضت فيه تأصيلًا نظريًا لمفهوم اللامركزية تعريفها وأنواعها ونماذجها، ومزاياها وعيوبها، والظروف التي تؤدي إلى الأخذ بها، ومعوقاتها،

وشروط نجاحها.

- الفصل الثاني: تطبيقات اللامركزية في مجال الخدمات التعليمية، تناولت فيه التطبيقات العملية للامركزية في ليبيا ومدى اقتراب هذه التطبيقات العملية من التصور المثالي للنموذج النظري حسب نظام الإدارة المحلية والقوانين المنظمة لها، كما تناولت الجهاز الإداري والهيكلية الإدارية لوزارة التعليم في ليبيا بالاعتماد على المدخل القانوني لمعرفة الاختصاصات والمهام التعليمية والتربوية المسندة إلى الإدارة التعليمية والمدرسية، بموجب التشريعات والقوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة، وذلك أولاً في: بعض الوثائق الدستورية والقانونية وعلاقتها باللامركزية. ثانياً: تطور الهيكلية الإدارية للإدارة التعليمية في ليبيا. ثالثاً: الهيكلية الإدارية لوزارة التربية والتعليم. رابعاً: واقع اللامركزية في الخدمات التعليمية. خامساً: الصعوبات والتحديات التي تواجه عمل الخدمات اللامركزية في قطاع التعليم، وتحليل العوامل المؤثرة وتشخيص الأسباب والمعوقات التي حالت دون تحقيق الأهداف التعليمية والتربوية الموضوعة. سادساً: المتطلبات الضرورية لنجاح اللامركزية في تقديم الخدمات التعليمية لنجاح اللامركزية في الخدمات التعليمية، وتحسين مستوى جودة الخدمات التعليمية يستلزم تضافر مجموعة من العوامل أو المتطلبات الأساسية تساعد على وضع إستراتيجية متكاملة للامركزية على المستويين الوطني والمحلي الواجب مراعاتهما.
- وأخيراً الخاتمة: وتحتوي على خلاصة ما توصلت إليه الدراسة وأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة ثم قائمة المراجع.

الفصل الأول

مفهوم المركزية واللامركزية

(الإطار النظري)

المقصود باللامركزية في تعريف الأمم المتحدة "إعادة تنظيم هيكل السلطة السياسية على نحو يسمح بتشارك المسؤولية بين مؤسسات الحكم في المستويات المركزية والإقليمية والمحلية ويعزز من تكاملها، من أجل تحسين كفاءة نظام الحكم، من خلال زيادة سلطات الهيئات الإقليمية والوحدات المحلية".

وهي تعني الأسلوب الإداري الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة، والوحدات الفرعية على المستوى المحلي كوحدات مستقلة، وتكون إما على أساس إقليمي جغرافي أو مصلحي وظيفي، تباشر اختصاصاتها في النطاق المرسوم لها قانوناً في هذا الشأن، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية⁽¹⁾.

إن مناقشة مفهوم اللامركزية، التي تعني منح السلطات وتفويض الصلاحيات للوحدات المحلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونها المحلية، وفق القانون، وفي الحدود التي لا تتعارض مع السياسة العامة للدولة. فالأسلوب اللامركزي هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية -الأداء الإداري - للقيام بأنشطة الدولة (تعليم، صحة، إسكان، خدمات) في الدولة، ما بين السلطة الإدارية المركزية (الجهاز الإداري المركزي) والوحدات الفرعية على المستوى المحلي (هيئات إدارية محلية مستقلة) تكون على أساس إقليمي - وفق المحيط الجغرافي - في المناطق أو المحافظات أو البلديات، أو مرفقية،

(1) حمدي عوض حرويس، تأثير اللامركزية الإدارية على التنمية المحلية في شعبية بنغازي، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، 2007، ص 17 وما بعدها.

حسب الأنشطة الفنية والإدارية المتخصصة وظيفيًا، ويتوافر في هذه الوحدات المحليّة الاستقلال المالي والإداري والتنظيمي (السلطات والاختصاصات)، وتباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزيّة، وتمثل جهاز الإدارة التنفيذي المحلي، وتساهم في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتهدف إلى تخفيف العبء عن كاهل الأجهزة الإدارية.

تأخذ الدول المعاصرة من حيث التنظيم الإداري للجهاز الإداري للدولة، بأحد أسلوبين متميزين أو بكليهما معًا، يختلف ذلك من دولة لأخرى، وهما الأسلوب المركزي والأسلوب اللامركزي. المركزيّة: تعني توحيد أساليب النشاط الإداري في الدولة، مع تركيز الوظيفة الإدارية في يد الهيئات المركزيّة، وتأخذ شكلين:

1. التركيز الإداري: بمقتضاه تتركز كل السلطات في رئاسة الوزراء (الحكومة) في العاصمة.

2. عدم التركيز الإداري: بمقتضاه يتم تفويض سلطة البت النهائي في بعض الأمور إلى بعض موظفي الوزارة في الأقاليم والمناطق والبلديات، وهي تشير إلى فروع الوزارة بالمناطق والبلديات.

أما اللامركزيّة فتعني توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة المركزيّة وهيئات أخرى مستقلة قانونًا، ولها عدة أشكال: سياسية، أو إدارية (إقليمية / مصلحة)، أو مالية، أو اقتصادية. إذًا، يمكن التمييز بين مجالات اللامركزيّة: السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية:

فاللامركزيّة السياسية هي وضع دستوري يقوم على توزيع السلطات المختلفة للدولة، وبين أجهزة الحكم الموجودة في العاصمة وبين حكومات الولايات في الولايات أو الأقاليم أو المقاطعات. وتتجلى عندما يتمتع الناخبون في الوحدات الفرعية بالحق في انتخاب ممثلهم الخاصين للهيئات التمثيلية (الهيئات التشريعية في الولاية أو المقاطعة أو المناصب التنفيذية)، وأيضًا عندما تتمتع الوحدات الفرعية

بالحق بتنظيم مجال سياسي، مثل إعطاء الوحدات الفرعية الحق في تنفيذ السياسات العامة الوطنية أو في اتخاذ القرارات السياسية ضمن إطار قانوني يتم تحديده على المستوى الوطني.

أما بالنسبة إلى اللامركزية الإدارية، فيقصد بها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية أو المصالح المستقلة، بعبارة أخرى توزيع أو نقل الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية، مستقلة نسبياً وتخضع لرقابة السلطة المركزية. ويمكن القول إنها تجعل خدمات الدولة المركزية متوافرة على كافة أراضي البلاد.

أما اللامركزية المالية، فتعني حجم الاستقلالية والسلطات والمسؤوليات المالية التي تمنحها الحكومات المركزية للوحدات المحلية والإقليمية. وتحدد درجة الاستقلالية المالية للحكومات الإقليمية والمحلية بمدى حوزة الوحدات المحلية موارد مالية ذاتية كافية لمجابهة النفقات التي تمكنها من ممارسة مهامها المختلفة، بالإضافة إلى أن تكون لهذه الوحدات المحلية حرية ضبط مواردها ونفقاتها، وتكون مستقلة عن مالية الدولة، لكن تبقى تحت إشرافها.

وأخيراً اللامركزية الاقتصادية يقصد بها تقديم الخدمات والسلع إلى اقتصاد السوق الحر وإلى الشراكة والتعاون بين الحكومة والقطاع الخاص، وهو ما يعرف بالتعاقد مع الغير، يعني أن تتعاقد الحكومة مع إحدى الشركات الخاصة لتقديم خدمة أو جزء من الخدمة، إما بهدف الربح أو اللابح، مثال المدارس والمعاهد والجامعات الخاصة.

تتفق معظم الأدبيات المهمة باللامركزية على أن قضية اللامركزية من القضايا التي تنطوي على نقل السلطات والصلاحيات لاتخاذ القرارات من الإدارة المركزية

إلى المستويات الإدارية الدنيا والمحلية.⁽¹⁾ أي توزيع السلطة بين المستويات الإدارية المختلفة بالجهاز الإداري للدولة.

يقصد باللامركزية أن الخدمات التعليمية هي عملية نقل الصلاحيات من مستويات اتخاذ القرارات المركزية إلى مستويات تقديم الخدمة من خلال نقل وتوزيع صلاحيات اتخاذ القرار إلى مستوى الإدارة التعليمية أو الإدارة المدرسية. فاللامركزية تفترض مشاركة المجتمع المحلي وأولياء الأمور في المؤسسة التعليمية وتحمل بعض المسؤوليات والصلاحيات من جانب والقيام بدور المراقب من جانب آخر، وليس هناك من شك في أن هذه الصورة للمشاركة في المجتمع الليبي تتسم بالضعف الشديد وتأخذ أحياناً شكلاً صورياً لا يمتد إلى مستوى التنفيذ والمشاركة الفعلية.

نماذج اللامركزية، وهي عبارة عن أشكال مختلفة للامركزية، وتعني مدى درجة التوسع في نقل السلطة. عند الاتجاه نحو تطبيق نظام لا مركزيّ فعال، برزت أهمية مراعاة تطبيق أحد نماذج اللامركزية بأشكالها المختلفة، وأن هناك ضرورة لاتباع الأسلوب الذي يضمن نجاح تطبيق الأسلوب اللامركزيّ في الإدارة، فنجد أن النظام الإداري يميل إلى اللامركزية أو المركزية، ويبقى التدخل المركزيّ قوياً عند وظيفتي التخطيط والرقابة؛ بحيث لا يؤدي إلى تقليص دور وقدرة وحرية الإدارات اللامركزية في تأدية وظائفها في التنفيذ والتسيير اليومي للأعمال الإدارية والخدمية في مختلف المرافق والمؤسسات الخدمية.

إن اللامركزية تهدف إلى تخفيف العبء المتزايد عن كاهل الأجهزة المركزية، والحد من البيروقراطية وتعزيز المشاركة المحلية وزيادة وتنمية الموارد المحلية. وإن

(1) حمدي عوض حرويس، تأثير اللامركزية الإدارية على التنمية المحلية في شعبية بنغازي، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، 2007.
للمزيد من الإطلاع على تعريفات مفهوم اللامركزية الإدارية انظر: على شريف، إدارة المنظمات العامة (الإسكندرية: الدار الجامعية، 1987)، ص 282. 283. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارنة، (بيروت: دار النهضة العربية، 1979)، ص 311.

الحجة المؤيدة للامركزية هي أنها تستطيع أن توفر أداء أفضل الخدمات بتكلفة أقل، وأنها تجعل الخدمات أقرب إلى المواطنين المحليين، بقدر أكبر من الكفاءة والفاعلية، وأنها تقدمها بسرعة أكبر مما تفعله الإدارة المركزية. إن اللامركزية والنقاط الإيجابية لها تجعلها وسيلة لأداء إداري أفضل، فهي مقدرة الوحدات المحلية على إدراك وفهم الظروف المحلية وأن تكون أكثر دراية باحتياجات المواطنين المحليين الملحة، وكيفية استغلال الظروف وتنمية الثروات المحلية، وتؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الأجهزة المركزية⁽¹⁾.

وللامركزية عيوب ترد عليها، مثل صعوبة التوصل إلى تطبيق وأحكام سياسة عامة موحدة، تعبر عن المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مما يؤدي إلى عدم تحقيق أهداف المجتمع والدولة كلها. ومن عيوبها أيضاً أنها تضعف من قدرة المجتمع على التعبير بلغة موحدة عن مصالحه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خصوصاً في حالة تدني مستوى الوعي الاجتماعي والسياسي للمواطنين⁽²⁾. ونجد أن كل أسلوب منهما يحقق مزايا لا تتوافر في الآخر

تتمثل العوامل والظروف التي تؤدي إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية في أن هناك ظروفًا سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وإدارية محيطة بالدولة، تدفع إلى تطبيق الأسلوب الإداري المناسب، والمفاضلة بين الأسلوبين أساسها أن كل أسلوب يرتبط بظروف كل الدولة، والعوامل البيئية المحيطة، واحتياجاتها⁽³⁾.

ومن معوقات نجاح أسلوب اللامركزية أمور إدارية وتنظيمية واقتصادية، منها انخفاض الوعي السياسي والنضج الاجتماعي والثقافي لدى المواطنين، وأن الأسلوب اللامركزي محاصر بمشكلات وعقبات عديدة، تتمثل أكثر ما تتمثل في

- (1) اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الاسكوا، (الأمم المتحدة: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (أسكوا)، 2003)، ص 4.3.
- (2) «مجال وحدود اللامركزية في أفريقيا»، ترجمة: عبد الخالق فاروق، مراجعة: همت مقامي، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 24، (يناير: 1992)، ص 92.
- (3) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، مرجع سبق ذكره، ص 315 - 318.

عدم الاستقرار الإداري والتنظيمي والقانوني لأجهزة الإدارة العامة، وعدم قدرة الوحدات المحليّة على توفير الإمكانيات والموارد المادية والبشرية، وعدم سيادة السلوكيات الموضوعية لدى أفراد المجتمع، وتعدد وضعف الأجهزة الرقابية على وحدات الإدارة المحليّة، وعدم رغبة المستوى الإداري الأعلى المركزي في التنازل والتخلي عن السلطات والصلاحيات للوحدات الإدارية الدنيا.

أما متطلبات نجاح تطبيق وتحقيق أسلوب اللامركزية، فهي ضرورة توافر إرادة سياسية حقيقية واضحة مقنعة بسياسة اللامركزية، واستعداد القوة المستفيدة من واقع المركزية، ورغبتها في التنازل بالتضحية بالسلطات والصلاحيات الإدارية والتنموية لصالح الإدارة المحلية، والاستقرار الإداري والتنظيمي للوحدات الإدارية، ووجود إطار قانوني فعال ونفاذ للقانون مع تناسق القوانين والتشريعات ذات العلاقة، مع توافر قدرات ومهارات إدارية وفنية، والشفافية والمساءلة والمحاسبة على أعمال الإدارة، وتوافر الموارد والإمكانيات المالية اللازمة والكافية، وتوزيع وإعطاء سلطات وصلاحيات حقيقية للوحدات المحلية بالقانون، وتحديد الدور الإشرافي للإدارة المركزية الذي ينبغي أن تقوم به الحكومة⁽¹⁾.

ومن شروط نجاح تجربة اللامركزية سيادة السلوكيات الموضوعية للمواطنين، واستقرار الهياكل الإدارية، وتوافر الموارد المالية الكافية للإدارة المحليّة، ومنح الوحدات المحليّة السلطات اللازمة لتوزيع الموارد، وينبغي إعطاؤها الحق في إنفاق الأموال دون تدخل غير مبرر، من جانب الإدارة العليا، وفاعلية الرقابة وعدم ازدواج وتكرار أجهزة الرقابة؛ لأنها تحدّ من المبادرات المحليّة، وتحول دون تطبيق حلول المشكلات المتصلة بالإدارة المحليّة⁽²⁾.

وفي الواقع فإن تفويض السلطة لا يمكن أن يكون مطلقاً؛ بمعنى أن أي تنظيم

(1) حمدي عوض حرويس، تأثير اللامركزية الإدارية على التنمية المحلية في شعبية بنغازي، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، 2007، ص 55 ما بعدها.

(2) أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، مرجع سبق ذكره، ص 315 - 318.

إداري للأجهزة الإدارية لا بد أن يتضمن قدرًا من المركزية وقدرًا من اللامركزية، وهي مسألة نسبية. ومن الصعوبة تطبيق أسلوب واحد بشكل مطلق، إن المركزية الكاملة أو اللامركزية الكاملة لا يمكن أن تتحققا في الواقع العملي. والنظام الإداري الكفاء هو الذي يجمع بين الأسلوبين؛ لأن هناك عوامل وظروفًا سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وإدارية، هي التي تدفع إلى الأخذ بالأسلوب الإداري المناسب، وهي تختلف من دولة إلى أخرى، وإذا كان الأسلوبان يمثلان مظهرين متعارضين للأسلوب الذي تسير عليه الدولة في إدارة مرافقها؛ فإن هذا التعارض لا يمنع إطلاقًا من وجود التعاون بين الأسلوبين المذكورين مع ضرورة مراعاة الظروف التي يطبق فيها الأسلوب اللامركزي، وأن تكون إسهامًا حقيقيًا في عملية التنمية المحليّة. والجدير بالذكر أن تحديد نسبة التعاون بين الأسلوبين تتغير بتغير الظروف، وقد تؤدي الظروف إلى غلبة الأسلوب اللامركزي على الأسلوب المركزي، وقد تؤدي الظروف إلى العكس؛ أي تغليب الأسلوب المركزي (الوزارية) على الأسلوب اللامركزي؛ كما هو الحال في الدولة الليبية حاليًا.

الفصل الثاني

اللامركزية في الخدمات التعليمية (تطبيقات)

مقدمة

اهتمت دول العالم بالتعليم حيث جعلت الأمم المتحدة هدفها الرابع للتنمية المستدامة 2015 «ضمان التعليم الجيد والمنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعليم مدى الحياة للجميع». وتمثل الخدمات التعليمية عنصراً هاماً في حياة أي مجتمع. وعلى الرغم من التوسع الأفقي الكبير في التعليم العام والخاص بكافة مستوياته التي حدثت في مجال تقديم الخدمات التعليمية، «التعليم حق للجميع، وتعمل الدولة على تيسيره للمواطنين، برعاية المؤسسات التعليمية، العامة والأهلية، ومتابعة كفاءتها، ومراقبة جودة مخرجاتها، كما تعمل الدولة على تشجيع التعليم الأهلي والتوسع فيه، وهو إلزامي للمواطنين حتى مرحلة التعليم الأساسي»⁽¹⁾. وأن الدولة الليبية أخذت على عاتقها توفير الخدمات التعليمية وتقدمها بالمجان في كافة المراحل الدراسية؛ إلا أن التعليم لم يعد مجانياً إذا أخذنا في الاعتبار الإنفاق الخاص الذي يتكبده ولي الأمر على تصحيح القصور في التعليم فيما يتعلق بمصاريف دورات التقوية والدروس الخصوصية وتصوير المذكرات والملخصات للمناهج والمقررات الدراسية... وغيرها.

وبالرغم من سعى وزارة التعليم الليبية إلى التحديث من خلال تطوير مؤسساتها وبرامجها التعليمية، ومواجهة الصعاب والتحديات الحالية والمستقبلية، ومعالجة المشكلات والصعوبات والظواهر السلبية التي تحيط بها - يقر الخبراء والفنيون من داخل الوزارة وخارجها بتدني مستوى جودة منظومة التعليم الراهنة في جميع

(1) المادة رقم (1) من القانون رقم (18) لسنة 2010 م بشأن التعليم الصادر في 2010/1/28.

مكوناتها (مدخلاتها وعملياتها ومخرجاتها)، بما تشمله من مناهج وطرائق تدريس وأساليب تقويم، وهو أمر ليس وليد الظروف الحالية التي تمر بها البلاد، بل يعود إلى عدة عقود مضت.

تعد ليبيا من الدول التي في حاجة إلى تعزيز ودعم اللامركزية للارتقاء بمستوى الخدمات التعليمية، كما أنها في حاجة إلى توسيع الخدمات اللامركزية في قطاع التعليم. قد تم تقسيم الفصل الثاني اللامركزية في الخدمات التعليمية وفقاً للمحاور التالية.

- بعض الوثائق الدستورية والقانونية وعلاقتها باللامركزية.
- تطور الهيكلية الإدارية للإدارة التعليمية في ليبيا.
- الهيكلية الإدارية لوزارة التربية والتعليم.
- واقع اللامركزية في الخدمات التعليمية.
- الصعوبات والتحديات التي تواجه عمل الخدمات اللامركزية في قطاع التعليم.
- المتطلبات الضرورية لنجاح اللامركزية في تقديم الخدمات التعليمية.
- ملاحظات ختامية

أولاً: بعض الوثائق الدستورية والقانونية وعلاقتها باللامركزية

الإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 3 أغسطس 2011 ميلادياً: أصدر ائتلاف ثورة 17 فبراير المؤسس قرار تشكيل الإدارة المحلية المؤقتة لمنطقة بنغازي في 2011/2/24 ببنغازي، وكان ركيزة بناء جهاز السلطة المحلية في صورة المجلس المحلي، بديلاً عن الشكل الإداري الذي كان مفروضاً من نظام العقيد القذافي المنهار.

وقد نجح نظام المجالس المحلية الذي تم الأخذ به في كل المناطق المحررة في اتباع أسلوب التسيير الذاتي لإدارة الشؤون المحلية لهذه المناطق بشكل منسق

وتعاوني بين المجالس المحلية لضمان توفير خدمات مدينة بنغازي وتسييرها وتوفير احتياجات سكانها وتحقيق التواصل بينها وبين باقي المدن الليبية المحررة، وفي إطار سعي المدن إلى تسيير شؤونها المحلية بشكل مؤقت، تقرر تشكيل مجلس لمدينة بنغازي مؤقت يتكون من ثلاثة عشر قطاعاً لتقديم الخدمات والاحتياجات المهمة لتلك المرحلة، وتم تعيين ممثل مسؤول لكل قطاع يتولى تسييره وإدارته ويكون له أن ينشئ تحت إدارته الكوادر النزيهة وذات الكفاءة لتسيير القطاع وضمت في عضويتها د. فتحي البعجة منسقاً لقطاع التربية والتعليم⁽¹⁾، ثم خلفته د. هناء القلال ثم أ. سليمان الساحلي.

وتم تكليف السيد/ صالح الغزال بمهام منسق عام هذا المجلس ويختص بالعمل على تواصل هذه القطاعات جميعاً فيما بينها، وأيضاً تواصل هذا المجلس مع المجالس البلدية المؤقتة في كل المدن الأخرى التي تمت السيطرة عليها من قبل ثورة 17 فبراير وكذلك التواصل مع ائتلاف 17 فبراير وله اتخاذ ما يراه لازماً لتسيير مهامه⁽²⁾.

كما تكونت في الأحياء لجان تطوعية - مجالس الأحياء - مكونة من مختلف شرائح الشعب الليبي قبل وبعد تأسيس المجلس الوطني الانتقالي كانت تلك الجهود ترفد وتساند بناء السلطة الانتقالية. وكانت اللجان التطوعية قد انبثقت منذ الأيام الأولى للثورة وضمت مختلف شرائح الشعب الليبي من مختلف التخصصات ممن تطوعوا في اللجان المناسبة لتخصصاتهم وقدراتهم ورغباتهم، هذه اللجان تمثلت في مركز إدارة الأزمة، واللجنة التسييرية للمصارف، ولجنة الإغاثة، واللجنة الطبية، واللجنة الإعلامية، ومكتب الوعظ والإرشاد، ولجنة الدعم المعنوي، والدائرة الإعلامية، ولجنة حصر الشهداء والجرحى والأسرى والمفقودين، واللجنة الأمنية، ولجنة حماية الثورة، وقد نجحت هذه اللجان بالتعاون مع الجمعيات

(1) قرار تشكيل الإدارة المحلية المؤقتة لمنطقة بنغازي مادة (1) و (2)

(2) قرار تشكيل الإدارة المحلية المؤقتة لمنطقة بنغازي مادة (3)

الأهلية ومنظمات المجتمع المدني التي أنشئت في بدايات الثورة في توفير الاحتياجات والخدمات ليس لمنطقة بنغازي فحسب بل لكل المناطق المحررة، وكذلك خدمة آلاف الأسر التي نزحت إلى مدينة بنغازي هرباً من نظام العقيد القذافي ومناطق الاشتباك، ضمن عمليات تطوعية ضخمة، وكانت أعمال هذه اللجان أساساً للقطاعات التي أنشأها المكتب التنفيذي فيما بعد. واستمر العمل بهذه المجالس - مجالس الأحياء - إلى الآن، وتوجد إدارة بديوان المجلس البلدي ببنغازي باسم إدارة مجالس المحلات والأحياء بالرغم من عدم وجودها في الهيكل التنظيمي المعتمد، وتباشر هذه مجالس الأحياء أعمالها في الأحياء بوصفها لجان أزمة⁽¹⁾ وهي تعد مخالفة للقانون، وبالرغم من ذلك تباشر أعمالها وتضغط على مراقبة التعليم فتغير أسماء بعض المدارس الواقعة في نطاقها، وكذلك تقوم بالضغط لإخلاء المدارس من النازحين وحماية وحراسة المدارس.

كما أصدر المجلس الوطني الانتقالي نظامه الأساسي بتاريخ 2011/3/12 وتضمن ديباجة وتسع مواد، وقد استندت ديباجته إلى قرار ائتلاف 17 فبراير الذي تم بموجبه إنشاء المجلس الوطني الانتقالي، ونصت المادة السادسة منه على تكوين فريق إدارة الأزمة من رئيس وممثل للشؤون الخارجية وممثل لشؤون العسكرية وعدد من مسؤولي القطاعات. ويذكر أن التشكيلة الأولى لإدارة الأزمة ضمت كلاً من د. محمود جبريل رئيساً، ود. على العيساوي نائباً للرئيس، ود. على الترهوني عن المالية والنفط، ود. عبد الله شامية للاقتصاد. وتكون المجلس الوطني الانتقالي المؤقت من ثلاثين عضواً، ويكون له ناطق رسمي من بين أعضائه، ويكون للمجلس سكرتير خاص، يتولى المهام الإدارية من مراسلات واتصالات وأرشفة وغيرها، كما يكون للمجلس مقر يتولى مهمة تدوين محاضر اجتماعاته وصياغة قراراته، بالإضافة إلى ناطق إعلامي متخصص ومترجم متخصص معتمد. ومن وظائف المجلس متابعة جهود المجالس المحلية وتطوير أداء عملها، تشكيل اللجان

(1) مطوية صدرت في ابريل 2011 م عن ائتلاف ثورة 17 فبراير تتضمن هذه المطوية نبذة عن أعمال اللجان التطوعية.

اللازمة التي يتم من خلالها إدارة القطاعات المختلفة في البلاد، تشكيل فريق تنفيذي لإدارة الأزمة والتعامل مع الدول الأجنبية، حيث يمثل المجلس الوطني السلطة التشريعية وفريق إدارة الأزمة هو الجهاز التنفيذي للمجلس، يكون فريق إدارة الأزمة مسؤولاً بصفته عن أدائه لمهامه أمام المجلس الوطني الانتقالي⁽¹⁾.

كما أن المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أصدر بتاريخ 2012/7/18 قانون رقم (59) لسنة 2012م بشأن نظام الإدارة المحلية، الذي ينظم العلاقة بين المجالس البلدية ووزارة الحكم المحلي، والتي تتمتع بسلطة واسعة للإشراف على عمل هذه المجالس البلدية، وأصدرت الحكومة الليبية المؤقتة بتاريخ 2013/4/1 اللائحة التنفيذية للقانون (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية المرفق بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013 ميلادياً.

الاتفاق السياسي الليبي الموقع في 17 ديسمبر 2015 ميلادياً: تمر ليبيا بمرحلة انتقالية وتشهد حالة من الصراع العنيف. تعرض الاتفاق السياسي الليبي الموقع في ديسمبر 2017 للمبادئ الحاكمة الفقرة (29) «تفعيل النظام اللامركزي كأساس للحكم المحلي في إطار وحدة الدولة». وفي الملحق رقم (2) أولويات حكومة الوفاق الوطني، الأولويات الاقتصادية والخدمية الفقرة (4) «العمل على تلبية حاجات المواطنين المختلفة من الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة من خلال برامج واضحة وبالتعاون مع المجالس البلدية». ومن ضمن الهيئات والمجالس المتخصصة الواردة بالاتفاق السياسي نصت المادة (53) بتشكيل مجلس أعلى للإدارة المحلية، يكون مقره مدينة سبها، يهدف إلى تعزيز التعاون والتنسيق بين المجالس البلدية والجهات التنفيذية المختصة ذات الصلة وفقاً للقانون رقم (59) لسنة 2012 لنظام الإدارة المحلية، كما يعمل المجلس على دعم تنفيذ آليات بناء الثقة الواردة بالاتفاق وإرساء أسس الإدارة المحلية، كما تم إنشاء مكتب

(1) النظام الأساسي للمجلس الوطني الانتقالي المؤقت الصادر في 12 مارس 2011، ومحضر أول اجتماع للمجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 5 مارس 2011 بنغازي.

وزير الدولة لشؤون هيكلية المؤسسات ويُعنى بالإصلاح المؤسسي بحكومة الوفاق الوطني.

مشروع الدستور الليبي 2017: تُعدّ اللامركزية من الاستحقاقات الدستورية لدورها في عملية التحول الديمقراطي وتحقيق التنمية المكانية والشاملة والمتوازنة. أفرد مشروع الدستور الليبي للامركزية بابًا خاصًا، وهو الباب السادس تحت مسمى الحكم المحلي، وفي مادته (143) اعتبر أن الحكم المحلي يقوم على أساس اللامركزية الموسعة دون أن يصف تلك اللامركزية: أسياسية هي أم إدارية؟ اللامركزية الموسعة في هذا الموضوع ما زالت بحاجة إلى تعريف إجرائي لتحديد مدى حجم الاختصاص والصلاحيات في قرارات التسيير والتنمية، إن كفاءة أي مفهوم تكمن في ترجمته القابلة إلى التطبيق ومؤشرات الإنجاز والقياس على أرض الواقع.

حدد مشروع الدستور الليبي في مادته (144) مستويات اللامركزية في مستويين رئيسيين: هما المحافظات والبلديات، مع إمكانية وجود مستويات إدارية أخرى. وأقر مشروع الدستور في مادته (156) تمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية، وهي من أركان النظام اللامركزي. ونصت المادة (145) على مبدأ التدبير الحر بوصفه أساسًا لممارسة الوحدات المحلية لاختصاصاتها، وإدارة شؤونها، وتنفيذ برامجها التنموية وتنفيذ قرارات مجالسها وحرية تصرف الوحدة المحلية في مواردها بما يخدم خططها. ونصت المادة (147) على مبدأ التفريع على أن ما يستطيع القيام به الأدنى يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى. وعلى هذا الأساس يكون التمييز بين الصلاحيات الذاتية والصلاحيات المنقولة والمشاركة حيث تقوم الوحدة الأقرب للمواطنين بتقديم الخدمة، ولا يتم تجاوزها إلا في حال عدم تمكنها من تقديم الخدمة. وتناولت المادة (148) تمويل وحدات الحكم المحلي، حيث تم ربطها بموازنة الدولة سلطة مباشرة على الموارد الذاتية ولا تكفل أي استقلال مالي.

قانون رقم (59) لسنة 2012، بشأن نظام الإدارة المحلية: يعتبر القانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن، نظام الإدارة المحلية وتعديلاته والقرارات الصادرة بمقتضاه في ليبيا الأساس التشريعي لجميع القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات التي تخص النظام الإداري القائم، حيث نجد أن القانون رقم (59) يحوي في مواده المختلفة أحكاماً عامة وخاصة بتنظيم الإدارة المحلية واللامركزية في الدولة الليبية، وتشمل هذه القوانين بشكل عام على الاختصاصات الإدارية والتنمية للهيئات والمؤسسات والوحدات الإدارية العامة والإقليمية والمحلية وتنفذ هذه القوانين من خلال هيكل الإدارة العامة في ليبيا، حيث ألزمت المادة (6) من القانون كل الوزارات المنوط بها تقديم الخدمات بنقل سلطاتها لتكون تحت الإشراف المباشر للمجالس البلدية.

تعرض القانون للعلاقة بين الوزارة والوحدات الإدارية في ممارسة الوظائف التنفيذية، ويحتفظ الوزير بحق إصدار القرارات والتوجيهات للإشراف بشكل عام على العمل وحق الوصاية على القرارات التي يتخذها المجلس البلدي وفقاً للأنظمة التنفيذية ومراقبة التعليم بالبلدية والمناطق التابعة لها. بقراءة نص المادة رقم (6) نلاحظ أنه لا يوجد تحديد واضح للاختصاصات والصلاحيات والمهام والسلطات؛ وهذا يؤدي إلى الرجوع فيها إلى لوائح لاحقة لتوضيحها، وهي تحت الإشراف والتوجيه العام لوزارة الحكم المحلي.

أكد القانون على مبدأ اختيار أعضاء المجالس من قبل جميع الناخبين في نطاق البلدية بطريق الانتخاب السري المباشر المواد (12) و(13) و(14) الملاحظ أن قانون الإدارة المحلية قد تم تطبيقه على مستوى البلديات بتعديل القانون رقم (9)، من حيث تشكيل مجالس البلديات، لكن هذه المجالس لم تتول بعد الاختصاصات المنوطة بها، وما زالت مهمة أداء الخدمات العامة ملقاة على عاتق السلطة التنفيذية المركزية، إما مباشرة أو بواسطة فروعها ومراقبتها ومراكزها في الوحدات الإدارية المختلفة. ولعل من أحد الأسباب الرئيسة في عدم تطبيق قانون الإدارة المحلية عدم رغبة الحكومة وقطاعاتها في التنازل عن سلطاتها وصلاحياتها

وتقاعس وزير الحكم المحلي في استصدار لوائح مفسرة للقانون؛ هذا ما جعل القانون غير مفعّل، مع وجود قرارات سابقة تتعارض معه، ويرى أن الحل تشكيل لجان على مستوى رئاسة الوزراء لدراسة التشريعات وإزالة التعارض والازدواج في القرارات⁽¹⁾، وأن الحكومة أوقفت أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجالس المحلية في بعض البلديات، بل أصبحت تعيينهم مباشرة مخالفة للنص التشريعي، وبذلك أفرغت اللامركزية من محتواها وأصبحت أجهزة إدارية فرعية تعمل تابعة للسلطة المركزية في البلديات، وأن الإدارات المحلية مجرد سلطة إدارية ليس لها بناء مؤسسي، وتعيين المسؤولين يتم من قبل الوزارة كلجان تيسيرية. وتحديد الصلاحيات يتم على أساس قرارات إدارية وزارية. ولا تمتلك الوحدات المحلية أي صلاحيات في الجباية والإنفاق أو الصرف، ولا تتم إلا بموافقة السلطة المركزية وفقاً للقانون المالي للدولة، مع عدم وضوح الاختصاصات وتعارضها وتداخلها بين الجهات التنفيذية المختلفة منها الرقابية والمالية؛ من ثمّ شل حركة هذه الوحدات المحلية وفرض قيود قانونية عليها تمنعها بشكل كبير من أن تقوم بأعمالها. وتم تقليص اختصاصات الوحدات على المستوى المحلي. وأصبحت اختصاصات يغلب عليها طابع الإشراف على هذه التخصصات التي لم تجاوز غالباً إطار التوصيات والاقتراحات فقط. يجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية بحيث يكون معروفاً ما الذي عليها أن تؤديه وما يدخل في اختصاصاتها وما يدخل في نطاق اختصاص المؤسسات المركزية، ولوحظ عدم وضوح العلاقة مع فروع الوزارات والهيئات وقطاعات التعليم.... كذلك هناك إشكالية في عدم الفهم الواضح للاختصاصات وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات والمهام والسلطات لكل من المجلس البلدي، والعميد، والأعضاء، ورؤساء اللجان وغيرهم... عدم مقدرة أعضاء المجلس البلدي على العمل في إطار المجلس كفريق ومسؤولية تضامنية⁽²⁾. هذا يسهل عملية مساءلة وتقييم القيادات المحلية

(1) مقابلة مع عمر فضيل نشاد وكيل ديوان المجلس البلدي بنغازي السابق بتاريخ 2019/8/7

(2) عدة مقابلات مع أعضاء المجلس البلدي السابق، ومقابلة مع عمر فضيل نشاد (وكيل ديوان المجلس البلدي سابقاً) بتاريخ 2019/8/5 حيث أفاد أن ما يعرقل العمل البلدي عدم صدور اللوائح التنفيذية المفسرة

ويساعد على القضاء على ضياع وتشتيت 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.

ومن هنا فإن توزيع الوظائف الإدارية بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية إنما يحدده الدستور أو التشريعات العادية عن طريق ما يعرف بقوانين الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، ويتربط على تحديد اختصاص الوحدات المحلية بقانون، أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تنتقص منه، بحيث تنتزع جزءاً من هذه الاختصاصات عن طريق ما تصدره من قرارات إدارية ومن ناحية أخرى ليس للوحدات المحلية أن تخرج عن دائرة اختصاصها الذي حدده المشرع.

والجدير بالذكر أن توزيع الاختصاصات والصلاحيات قضية سياسية أساساً على المستوى الوطني أو على المستوى دون الوطني ومرتبطة بالتطور السياسي للبلد ذاته فضلاً عن أنها مسألة تقنية. إن الصلاحيات الممنوحة للوحدات الإدارية المحلية التعليمية لا تمكن هذه الوحدات من إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطط بصورة فاعلة ومؤثرة، فهذه الوحدات المحلية - مثلاً - لا تملك مصادر تمويل محددة وثابتة وكافية، ولا يحق لها إصدار تشريعات تناسب ظروفها وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية، ولا تتمتع بحرية الإنفاق على المشاريع والخطط التنموية، هذه جميعها تعد بمنزلة معوقات تحول دون تفعيل دور هذه الوحدات في مجال تقديم الخدمات التعليمية. لا يمكن الحديث عن حكم محلي أو إدارة محلية حقيقية بدون توفير موارد مالية مناسبة وواضحة ومحددة ومعروفة لكل وحدة محلية، إن السلطة المركزية في رئاسة الوزراء هي التي تتحكم في الأموال وتوزيعها على البلديات.

للقانون من وزير الحكم المحلي وكذلك وجود لوائح وتشريعات سابقة متعارضة، ويرى الحل يكمن في تشكيل لجنة على مستوى الحكومة لدراسة كل التشريعات والقرارات وإعادة صياغة منظومة قانونية جديدة غير متضاربة.

تعرض المادة (75) من القانون لموضوع البعد التنظيمي، وهو أن الحكومة المركزية هي التي تقوم بوضع النظام الداخلي للوحدات الإدارية المحلية وتحدد تعليمات تفصيلية وليس للوحدات الإدارية المحلية استقلالية في وضع نظامها الداخلي ولا تتمتع بالاستقلالية.

أيضاً هذه المادة تشكل عائقاً في الاستقلالية خصوصاً للمناطق البعيدة عن العمران والنائية ولديها ظروف خاصة. وتم التعرض لهذه القوانين بالتفصيل المناسب باعتبارها التشريع الذي ينظم الجانب التنظيمي أو الهيكل الإداري للدولة الليبية.

كذلك تعرضت المادة رقم (8) للمرافق التي تتولى إنشاءها وإدارتها المحافظات والتي من ضمنها التعليم. وبمقابلة شخصية مع نجية عبد الله بالة عضو المجلس البلدي السابق ومسؤولة ملف التعليم بالمجلس أفدنا أنه يوجد 22 مكتباً بالتنظيم الداخلي للمجلس البلدي المعتمد، وأن هذه المكاتب شكلية، ولم تفعل بسبب عدم صدور اللوائح التنظيمية من وزير الحكم المحلي لتنفيذ الاختصاصات وممارسة الصلاحيات وأغلب الخدمات تقوم بها فروع الوزارات.

يتصف القانون واللائحة بسيطرة السلطة المركزية ممثلة في رئاسة مجلس الوزراء ووزير الحكم المحلي على التخطيط والتمويل. تعني مركزية التخطيط إنشاء مشروعات من جهة واحدة تأخذ القرار النهائي، ومركزية العقود، والعطاءات، والصرف ودفع الأموال. والبلديات هي من تراقب وتتابع وتشرف وتقدم التوصيات غير الملزمة.

وقد صدرت عدة لوائح وقرارات من رئاسة مجلس الوزراء ووزير التعليم، حددت هذه اللوائح والقرارات أسس التنظيم الإداري للإدارة التعليمية والمدرسية والتفتيش التربوي وطرق التقويم والقياس والنشاط وغيرها.

قانون رقم (18) لسنة 2010 بشأن التعليم: هذا القانون النافذ حالياً تناولت

المادة رقم (3) منه الاختصاصات لوزارة 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 وضع المناهج واعتماد النظم الدراسية وتنظيم قبول الطلاب، بالإضافة إلى اقتراح مشروعات لوائح ونظم التعليم، أيضاً مراقبة وضمان جودة التعليم بجميع مستوياته وأنماطه. أما المادة (10) من القانون، فقد نصت على أن المدارس تنشأ بقرار من مجلس رئاسة الوزراء بناء على عرض من وزارة التعليم. وفي المادة (15)، تكون لكل مؤسسة تعليمية أهلية شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة، يكون لها ميزانية سنوية تشمل مواردها ومصروفاتها. وتنص المادة (23) على أن المناهج المعتمدة من وزارة التعليم لا يجوز الانتقاص أو الإضافة إليها إلا بإذنها. وفي المادة (46)، تلتزم المؤسسات التعليمية بالمناهج والمقررات والخطط والبرامج المعتمدة من وزارة التربية والتعليم، ولا يجوز لهذه المؤسسات الانتقاص من المناهج أو البرامج المعتمدة.

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

قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (933) لسنة 2017 بشأن لائحة تنظيم وإدارة المؤسسات التعليمية لمرحلي التعليم الأساسي والثانوي: اختارت ليبيا - وفق هذه اللائحة المتعلقة باللامركزية - تعزيز هذا الاختيار بتوطيد وتقنين تشكيل مجالس الآباء ومجالس الإدارات في المدارس؛ حتى لا تطغى سلطة المدير على الآخرين، والمواد المتعلقة بنقل جزء من ميزانية التعليم من المستوى المركزي (الوزارة) إلى مستوى الإدارة التعليمية والمدرسية. ومدير المدرسة صلاحيات إدارية وتنفيذية تخوله متابعة التدريس وتقييم المدرسين واقتراح الطرائق والوسائل اللازمة لتطوير عملية التدريس والتعليم في المدرسة. ما يلاحظ في هذا القرار محدودية الصلاحيات الممنوحة للمدير في عملية اتخاذ القرار

التربوي حيث تنحصر مهماته 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، فإن مهام مدير المدرسة وصلاحياته لم يطرأ عليها أي تغيير. كذلك هذه اللائحة لم تفعل؛ وذلك بسبب أنه لم تخصص أي ميزانيات أو أموال للمدارس.

قرار وزير التعليم رقم (175) لسنة 2019 بشأن اعتماد شروط وضوابط التسكين على الملاكات الوظيفية للمؤسسات التعليمية: تناول هذا القرار سياسات اللامركزية في الخدمات التعليمية، حيث نصت المادة (5) أنه يصدر بتكليف مديري المؤسسات التعليمية ومساعدتهم قرار من مراقب التعليم، وما عداها من الوظائف من مدير المؤسسة التعليمية وفق الشروط الواردة في هذه اللائحة. نصت المادة (10) أنه يختص مدير المدير المؤسسة التعليمية بتسيير مهامها التعليمية الأساسية وتسيير شؤونها الإدارية والمالية.

كما أصدر وكيل عام وزارة التعليم بالحكومة الليبية المؤقتة في 2018/1/21 بمدينة البيضاء قرار رقم (44) لسنة 2018 بشأن إسناد بعض الاختصاصات، حيث نص القرار أن يتولى مسؤولو قطاعات التعليم بالمناطق (المراقبات) كل في نطاق اختصاصه الإداري إصدار بعض القرارات المتعلقة بالشؤون الوظيفية.

وأصدر وزير التعليم بحكومة الوفاق الوطني في 2019/2/13 بمدينة طرابلس القرار رقم (143) لسنة 2019 بشأن تفويض مراقبي التعليم في بعض الاختصاصات في الشؤون الوظيفية، منها 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. من المهم وضع إطار تاريخي لعملية اللامركزية والتعليم في ليبيا قبل الدخول في التفاصيل

ثانيًا: تطور الهيكلية الإدارية للإدارة التعليمية في ليبيا

التعليم في العهد العثماني من عام 1551 إلى عام 1911: كان التعليم إسلاميًا مرتبطًا بالمساجد والزوايا والكتاتيب، وكان التعليم أهليًا وبجهود شعبية، وجهود فردية، اهتم بتعليم اللغة العربية والقرآن والحديث والعلوم الإسلامية⁽¹⁾.

التعليم في عهد الاستعمار الإيطالي 1911 إلى 1943: استمر التعليم العربي الأهلي في الزوايا والمعاهد الدينية. عمل الاستعمار الإيطالي على طليئة الثقافة الليبية بإحلال التعليم الإيطالي محل التعليم النظامي وبتدريس المواد باللغة الإيطالية، استخدام مدرسين إيطاليين، تعليم مصبوغ بالصبغة الإيطالية فتح كثيرًا من المدارس ذات الطابع الإيطالي التي تشبه المدارس العاملة في إيطاليا. اهتم الحكم الفاشستي بإيجاد تعليم ثانوي لأبناء الموظفين الإيطاليين المدنيين وضباط الجيش لكي يواصلوا تعليمهم في ليبيا⁽²⁾.

التعليم في عهد الإدارة الإنجليزية والفرنسية 1943 إلى عام 1951: تبنت الإدارة البريطانية تطبيق النظام التعليمي المصري في برقة، كما طبقت النظام التعليمي الفلسطيني في طرابلس وعمدت فرنسا إلى فرض النظام الفرنسي التونسي في فزان حيث طبقت مناهج مختلفة في الأقاليم الثلاثة⁽³⁾.

التعليم في عهد الاستقلال (الاتحادية) من عام 1951 إلى عام 1963: تكونت أول حكومة ليبية بعد الاستقلال في 24 ديسمبر 1951 وبدأ الاهتمام بتطوير الإدارة التعليمية. صدر أول قانون ليبي خاص بالتعليم المعروف بقانون رقم (5) لسنة 1952، حرصت ليبيا على التوسع في خدمات التعليم وعلى رفع كفاءة

(1) أحمد محمد القماطي، تطور الإدارة التعليمية في الجماهيرية.. في الفترة من 1951 . 1975 دراسة تحليلية ميدانية (بيروت: الدار العربية للكتاب، 1978) ص 409.

(2) المرجع السابق، ص 117.

(3) المرجع السابق، ص 141.

التعليم وذلك بزيادة المبالغ المرصودة في موازنة التعليم سنويا كما زاد حجم الإنفاق على التعليم⁽¹⁾.

التعليم في عهد الوحدة الدستورية والإدارية من عام 1963 إلى عام 1969: ثم جاء عام 1963، بالتعديل الدستور الليبي الذي بمقتضاه تم تحويل النظام الاتحادي الفيدرالي إلى النظام الوحدوي محققاً الوحدة الدستورية والإدارية في البلاد، ومن ثم كان لا بد من أن تتغير الإدارة التعليمية إلى الإدارة المركزية باعتبار أن السلطة التعليمية في جميع البلاد أصبحت مركزة في يد وزارة التعليم وحدها وتشرف على التعليم بكافة مراحله مع تقسيم البلاد من الناحية الإدارية إلى عشر محافظات، وفي كل محافظة إدارة للتعليم تتولى تنفيذ مخططات وزارة المعارف في المحافظة التابعة لها، وفي عام 1965 وصدر قانون التعليم لسنة 1965 ثم أطلق على وزارة المعارف اسم وزارة التربية والتعليم. كانت مسؤولية المسائل المحلية في الفترة ما بين 1951-1963 ملقاة على مسؤولية الأقاليم، وبعد إلغاء الاتحاد الفيدرالي في عام 1963 صدر المرسوم بقانون رقم (4) لسنة 1964 بشأن البلديات، وفي أول سبتمبر 1967 قانون جديد خاص بالإدارة المحلية وعدل عام 1968. وفي أول سبتمبر 1969 تغير نظام الحكم بالانقلاب العسكري.

أصدر مجلس قيادة الثورة قانون رقم (134) في شأن التربية بتاريخ 29 أكتوبر 1970 م يحدد أهداف واختصاصات وزارة التربية والمجلس الأعلى للتعليم ويبين كيفية تنظيم شؤون التعليم. وقد ألغى هذا القانون العمل بأحكام القانون السابق الذي كان معمولاً به منذ عام 1965، ثم صدر القانون رقم (62) لعام 1970 م بشأن نظام الحكم المحلي، وقرار وزير الداخلية والحكم المحلي رقم (709) لسنة 1970 م باللائحة الداخلية النموذجية لمجالس المحافظات، ومن بعده القانون رقم (130) لسنة 1972 بشأن الإدارة المحلية. لعب هذان التشريعان دوراً أساسياً في إعادة توزيع مسؤوليات واختصاصات الوزارة على الأجهزة المحلية آخذة

(1) المرجع السابق، ص 188.

بالنظام اللامركزي بدلاً من تركز العمليات في ديوان الوزارة وهو لتنظيم مهام الإدارة المحلية. كانت المحافظة قبل عام 1973 تضم اثني عشر إدارياً مسؤولين أمام الحكومة المركزية، أي أمام أولئك الذين قاموا بتعيينهم، لكن هذا الواقع تغير بعد ذلك بإعلان خطاب إزواره في 15 إبريل عام 1973 بإلغاء قوانين الإدارة العامة وتعطيل إدارة الدولة ثم إلغاء الخدمة المدنية التقليدية. وفي 16 أكتوبر 1973 أصدر مجلس قيادة الثورة قانون رقم (78) لتحديد المسؤوليات الإدارية للجان الشعبية، ولم تعد الحكومة بتعيين مدير للصحة أو التعليم أو الزراعة أو المرافق، فهم يعينهم الشعب عن طريق مؤتمرات الشعبية، وكانت بداية إرهابات الثورة الشعبية والإدارية والثقافية وتسمى النقاط الخمس أو خطاب إزواره.

ثم أصدر مجلس قيادة الثورة قانوناً رقم (39) في 9 فبراير 1975 بإلغاء المحافظات والمديريات التابعة لها ونقل اختصاصاتها ومسؤولياتها إلى الوزارات على أن يشرف الوزير بنفسه عن طريق المراقبات على تقديم الخدمات إلى المواطنين، مما يستتبع تغييراً في نظام الإدارة التعليمية. وتم تقسيم ليبيا إلى محافظات وكل محافظة تقسم إلى بلديات وكل بلدية تنقسم إلى عدة فروع، وكل فرع ينقسم إلى عدد من المحلات، وتكون هذه المستويات في شكل تصاعدي. وقد ظل هذا الهيكل التنظيمي للدولة الليبية بمستوياته الأربعة هذه سارياً حتى عام 1992 إلى أن جرى إلغاء المستويين الثاني والثالث من تلك المستويات ليصبح من المستوى الأول إلى الرابع، واستمر هذا الوضع حتى عام 1998 على مستويين، وفيما بعدها أصبحت ثلاثة مستويات من عام 1998 حتى 2006. ومن الآن أخذت الحكومة بالأسلوب الإداري المركزي (الوزارية) في الإدارة وهي السلطة التنفيذية الممثلة في وزارة التعليم عبر إداراتها ومكاتبها ومراكزها ومراقباتها، هي من تقوم باتخاذ القرارات في تقديم الخدمات التعليمية. وفي 2010 صدر قانون رقم (18) لسنة 2010 ميلادياً بشأن التعليم ولم تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون حتى يفعل ولكن يتم تنفيذ الأعمال بقرارات من الوزير.

وقد ظلت الوزارة مركزية مسرفة في إشرافها على التعليم، ومسؤولة عن

الخطط الدراسية وعن المناهج وعن نظام التعليم والإشراف على المدارس وعن التفيتش والتوجيه التربوي والتقويم والقياس مما أدى إلى ضعف الصلة بين المدرسة والبيئة المحلية. إن تطور الإدارة العامة والمحلية في ليبيا أنها لم تمر واقعياً بمراحل متباينة منذ عام 1977، والواقع أن هذه الاستمرارية تقف وراءها مجموعة من عناصر الثبات وعوامل التغير معاً: مركزية دور القيادة والإدارة وهيمنة نمط الاقتصاد الريعي (النفط) في ليبيا، أي سيطرة المركز على الموارد ومركزية الإنفاق الحكومي، بمعنى أحادية الموارد ومركزية الإنفاق.

ثالثاً: الهيكلية الإدارية لوزارة التربية والتعليم

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 ومركزاً، 32 مراقبة للتعليم. وبالمقابل صدر قرار مجلس الوزراء بالحكومة المؤقتة رقم (830) لسنة 2018 الصادر في 20 ديسمبر 2018 بشأن اعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات الجهاز الإداري لوزارة التعليم. ويتكون من: وكيلين، 22 إدارة، 12 مكاتب، 14 جهة تابعة للوزارة، 32 مراقبة للتعليم. نلاحظ أن هناك اختلافاً بين الهيكل التنظيمي لوزارة التعليم بين التي في مدينة طرابلس والأخرى في مدينة البيضاء.

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

يدار التعليم في ليبيا من خلال أربعة مستويات إدارية بوزارة التعليم هي:

- المستوى المركزي، على رأس الهيكل التنظيمي للوزارة يوجد الوزير ويساعده وكيل لشؤون الجامعات، وآخر لشؤون التربية والتعليم. وبلي هؤلاء اثنان

وعشرون مديراً عاماً للإدارات واثنًا عشر مديراً للمكاتب، وأربعة عشر مديراً للمراكز والمصالح والهيئات، يعملون في ديوان الوزارة. حيث تتركز مسؤولية وزارة التعليم في صنع السياسة التعليمية وترجمتها إلى خطط وبرامج ومشروعات تعليمية تربوية، وفقاً للأهداف الوطنية.

- المستوى دون الوطني (الإدارة التعليمية): المستوى المحلي بالبلديات، حيث يوجد في كل بلدية مراقبة للتعليم وتقوم بتنفيذ البرامج والمشروعات والأنشطة التعليمية في المنطقة التعليمية، وتنظيم وتنسيق العمل في المدارس.

- المراقبات التعليمية بالبلديات، هذه المكاتب مسؤولة مسؤولية مباشرة عن تسيير مرفق التعليم والتخطيط له ومتابعته وأصبح مراقب التعليم هو مدير التعليم بحكم وظيفته ممثلاً لوزارة التعليم في المنطقة التعليمية بالبلدية، وتختص مراقبة التعليم في نطاقها الإداري بالإشراف وإدارة جميع الأعمال التنفيذية المتعلقة بشؤون التعليم والتربية لكافة مراحل التعليم في مختلف أنواعه وكل ما يتصل بذلك من الخدمات التعليمية أو المتصلة بالعملية التعليمية والتربوية، وذلك في ضوء خطط قرارات وتوجيهات وزارة التعليم تنفيذاً للسياسة العامة للدولة التي تمارسها الأجهزة المركزية ممثلة في الحكومة.

- المستوى المحلي مكاتب الخدمات التعليمية: ويوجد بالمستوى المحلي مكاتب خدمية للتعليم على مستوى المناطق التعليمية وهي 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 الإجرائي . حيث يعطى لمدير المدرسة صلاحيات ومسؤوليات الإشراف على تطبيق برامج التعليم والمناهج الدراسية والأنشطة المصاحبة.

تتمثل المركزية في الإدارة التعليمية والتربوية اللببية على النحو التالي:

- تركيز السلطة والإدارة والقيادة للتعليم في يد الدولة بوصفها مسؤولية وطنية.
- إنشاء المباني المدرسية بقرار من الحكومة بناء على عرض من وزارة التعليم
- اتباع سياسة عامة موحدة على مستوى الدولة في التخطيط والتنفيذ والمتابعة لكل مستويات الإدارة التعليمية.
- تتولى الوزارة توحيد كل البرامج والمقررات الدراسية لمراحل التعليم بكافة أنواعه
- تتولى الوزارة وضع المناهج واعتماد النظم الدراسية وتنظيم قبول الطلاب.
- تتولى الوزارة الإشراف على شؤون التعليم بكل أنواعه ومستوياته، واستخدام أساليب التقويم والامتحانات في نهاية المراحل التعليمية.
- تتولى الوزارة الاختيار والتعيين والتدريب لكل مراحل التعليم سواء الوظائف التربوية أو الإدارية أو الخدمية من اختصاص وزارة التعليم.
- تتولى الوزارة الاهتمام بالنشاط المدرسي بكافة أنواعه وتوفير الإمكانيات اللازمة له.
- تتولى الوزارة الإشراف الإداري على سلطات التعليم المحلية من خلال إدارات ومكاتب وزارة التعليم.

الملاحظ أن الإدارة التعليمية تتبع النمط الإداري المركزي بالرغم من محاولات الأخذ بالاتجاه نحو النمط الإداري اللامركزي بنظام عمل البلديات. ظلت وزارة التعليم مركزية مسرفة في إشرافها على التعليم ومسؤولة عن المناهج والخطط الدراسية وعن نظام المدارس وعن التفتيش والتوجيه التربوي مما أضعف الصلة بين المدرسة والبيئة المحلية.

تعد مسألة إدارة الموارد قضية حاسمة في ليبيا شأنها شأن أي بلد آخر في العالم لأنها تتعلق بمسألة التنظيم الإداري المختص بتوزيع المهام والاختصاصات والسلطات والموارد على الوحدات الإدارية والمناطق الجغرافية والمؤسسات التعليمية، والملاحظ من خلال العقود الماضية تدنى مستوى المعلم مادياً ومعنوياً ومهنيًا، كذلك نمطية المناهج وطرق التدريس وأساليب التقويم.

بعض تجارب تطبيقات لا مركزية الخدمات التعليمية في ليبيا

تجربة الشعبيات

التجربة الليبية في مجال اللامركزية بعد عام 1998، فقد اتجهت نحو إنشاء الشعبيات، يقصد بالشعبيات أجهزة إدارية للمناطق المحلية . ونحو التحول إلى اللامركزية، ففوضت الاختصاصات إلى اللجان الشعبية بالشعبيات، وذلك بإلغاء الأمانات الخدمية والإنتاجية والاجتماعية في المستوى المركزي، مع احتفاظ المستوى الأعلى بقضايا التخطيط الإستراتيجي والأمانات السيادية مع أمانة السياحة، وقلّص حجم التدخل المركزي، بسحب عدد من الاختصاصات والمهام والصلاحيات والمسؤوليات الإدارية المقررة، في المستوى المركزي، ونقلها إلى الوحدات الإدارية المحلية، في مستوى الشعبيات. وتم تعزيز هذا الاتجاه بإصدار عدة تشريعات بشأن ممارسة اللجان الشعبية لمسؤولياتها الإدارية، وتحديد مهامها في ممارسة سلطاتها على الجهات العامة والمرافق المختلفة، وتم تجريب كل صيغة من صيغ القانون على حدة ميدانيًا ولفترات زمنية مناسبة ⁽¹⁾. النظام الإداري للتعليم أصبح لامركزيًا، بمعنى تديره الشعبيات وتكون مسؤولة عن التعليم وعن القطاعات الخدمية الأخرى داخل حدودها الإدارية، أما جوانب التخطيط والسياسة التعليمية فهي من اختصاص مؤتمر الشعب العام الذي يصدر في شكل سياسة تعليمية عامة تلزم بها كل الجهات التنفيذية بما في ذلك الشعبيات، وأصبح لكل شعبية (منطقة محلية) ميزانيتها الخاصة تصرف منها دون الرجوع إلى الجهات المركزية للميزانية العامة.

تجربة التعليم التشاركي بنظام التمليك

هي من سياسات وزارة التعليم في النظام السابق أن تتحول المدارس العامة إلى

(1) حمدي عوض حريس، تأثير اللامركزية الإدارية على التنمية المحلية في شعبية بنغازي، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، 2007 ص ص 84 وما بعدها.

النظام التشاركي بنظام التملك حيث صدر قرار اللجنة الشعبية العامة للتعليم رقم (35) لسنة 2007 بشأن إدارة بعض المدارس بنظام التعليم التشاركي. وتسري التشريعات المنظمة للتعليم العام على المدارس والمعلمين والطلبة والإداريين ومساعدى مهنة التدريس المشتغلين بتلك المدارس المعنية بالقرار والمستهدفة 23 شعبية وعدداً المدارس 507 مدرسة لمرحلي التعليم الأساسي والمتوسط (الثانوي) المقترح تحويلها من مؤسسات التعليم العام إلى مؤسسات تعمل بنظام التعليم التشاركي خلال العام 2009 - 2010، وكانت حصة مدينة بنغازي من مدارس التعليم الأساسي المستهدفة بنظام التعليم التشاركي ثلاث عشرة مدرسة ومدارس التعليم المتوسط (الثانوي) المستهدفة بنظام التعليم التشاركي أربع مدارس. وقد صدر القانون رقم (18) لسنة 2010 ميلادياً بشأن التعليم يشرع لهذا النوع من التعليم. وبعد ثورة 17 فبراير أصدر مسؤول شؤون التربية والتعليم بالمكتب التنفيذي للمجلس الوطني الانتقالي - أ. سليمان الساحلي - قرار رقم (115) لسنة 2011 م بشأن إلغاء قرار أمين اللجنة الشعبية العامة للتعليم (سابقاً) رقم (35) لسنة 2007 ميلادياً بشأن إدارة بعض المدارس بنظام التعليم التشاركي بتاريخ 21/ 11/ 2011 بطرابلس. وبذلك تم إيقاف تنفيذ تحويل نظام التعليم إلى نظام تعليم التملك التشاركي وتجميد الحسابات المصرفية لتلك المدارس وأجهضت التجربة بالكامل. وبمقابلة مع نعيمة الدغاري بتاريخ 7 أغسطس 2019 مدير ثانوية الأقصى أفادت أنه صدرت عدة قرارات بشأن تنفيذ هذه التجربة وتم استكمال إجراءات تملك المدارس العامة المستهدفة في نهاية عام 2010 وأن هذه التجربة لم تحظَ بقبول مجتمعي مناسب سواء من إدارات المدارس أو أولياء الأمور.

رابعاً: واقع اللامركزية في الخدمات التعليمية

احتل النظام التعليمي الليبي المرتبة (142) من (144) في آخر إحصائية لتقرير الجودة الشاملة وفقاً للمنتدى الاقتصادي العالمي «دافوس 2013» وهي مرتبة

تدل دلالة قاطعة على أن مخرجات التعليم في ليبيا ضعيفة جدًا⁽¹⁾. أيضًا غابت ليبيا عن آخر تصنيف حيث خرجت من نطاق تقييم مؤشر جودة التعليم بسبب عدم توافر أبسط معايير جودة التعليم، ما جعلها غير مؤهلة للدخول ضمن إطار التقييم الذي شمل 140 دولة في العالم.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة في سبيل رفع جودة الخدمات التعليمية إلا أن التقارير الرسمية والمؤشرات تشير إلى تدني مستوى الخدمات التعليمية في ليبيا. وبالرغم من قلة البيانات ونقص المعلومات المتاحة حول واقع الخدمات التعليمية في ليبيا، فإنه في ظل معطيات العقود السابقة وتجربة السنوات القليلة الماضية لم تلقَ عملية الإصلاح اهتمامًا يليق بخطورها.

لقد أعربت الحكومات الليبية المتعاقبة عن الإرادة السياسية في تطبيق اللامركزية خاصة في مجال الخدمات العامة والتي منها التعليمية، تشكلت هذه الإرادة في صياغة أطر قانونية لتطبيق اللامركزية مثل قانون نظام الإدارة المحلية رقم (59) لسنة 2012 وتعديلاته ولائحته التنفيذية، وقانون التعليم رقم (18) لسنة 2010 وإصدار العديد من اللوائح والقرارات التي تحاول تطبيق اللامركزية، إلا أنه يغلب النمط الإداري للتعليم في ليبيا أسلوب التركيز، بمعنى أن كافة الصلاحيات والسلطات مركزة بالوزارة وتفوض السلطات إلى مراقبات التعليم بالبلديات وهي المناطق التعليمية التابعة لوزارة التعليم وتكون مسؤولة عن قطاع التعليم داخل حدودها الإدارية - مثلًا - مراقبة تعليم بنغازي في بلدية بنغازي هي التي تتولى المسؤولية الكاملة عن كافة الأمور التعليمية في منطقة بنغازي.

يعد النظام الإداري والتعليمي الليبي في تقديم الخدمات التعليمية مركزيًا بشكل كبير، نجد أن الإدارة المركزية ممثلة في وزارة التعليم وإداراتها هي المسؤولة عن صنع وتنفيذ سياسة عامة موحدة على مستوى الدولة في التخطيط والتنفيذ

(1) تقارير. التعليم في ليبيا.. أزمة متواصلة وإصلاحات متواضعة صحيفة الرأي الليبية 1 ديسمبر 2018.

والمتابعة لكل مستويات الإدارة التعليمية في كافة أنحاء البلاد. واحتفظت وزارة التعليم بأغلب السلطات الإدارية والتنظيمية وليس لديها تمثيل مؤسساتي فعال، مناطقياً أو محلياً؛ من ثمَّ فإن وزارة التعليم قطاع خدمي يدار مركزياً إذ إن السلطات والصلاحيات تتركز في الوزارة فقط، أما السلطات المناطقية والمحلية فليس لها أي علاقة بعمليات اتخاذ القرار في ما يتعلق بصنع السياسة التعليمية وتنفيذها ووجود مكتب للتعليم بالتنظيم الداخلي بالمجلس البلدي شكلي ليس له علاقة بمراقبة التعليم.

في الوقت الراهن يبدو أن ليبيا بدأت تنتهج مرحلة انتقالية من التخطيط المركزي الموجه والتمويل الحكومي إلى التخطيط المبني على اقتصاديات السوق (لامركزية السوق) الخصخصة، هذا التغيير في سياسات التخطيط للامركزية فتح الأبواب للقطاع الخاص للاستثمار في مجال التعليم كغيره من المجالات لمواجهة الطلب المتزايد على خدماته؛ ونتيجة لذلك ازدادت أعداد المؤسسات التعليمية زيادة كبيرة وأعداد الطلبة المنتسبين لها، غير أن هذه الزيادة العددية غير المسبوقة أتت في واقع الأمر على حساب الجوانب الكيفية (الجودة) لهذه الخدمة التعليمية

ويلاحظ أن سياسات التعليم في ليبيا بشكل عام تركز على الكم دون الكيف. والجدير بالذكر أن التعليم الخاص في ليبيا توسع وساهم في النهوض بالتعليم بالمراحل الدراسية المختلفة، وهذا بالإضافة إلى تجهيزها وتسييرها بقدر الإمكان على الأسس السليمة، وهذه الجهودات تزداد يوماً بعد يوم لإدراك هذا القطاع للواجبات والمسؤوليات الملقة عليه.

أن الدولة تحاول أن تنسحب انسحاباً تدريجياً مستتراً من تقديم الخدمات التعليمية الجيدة عبر تقليل الإنفاق عليه، وأدى ذلك إلى تقديم خدمات تعليمية رديئة، مما دفع قطاعاً كبيراً من أولياء الأمور نحو البحث عن خدمة تعليمية بديلة في التعليم الخاص الذي توسع كثيراً في الآونة الأخيرة وخفف عبئاً كبيراً جداً على التعليم العام.

يتخوف الكثير من الاتجاه نحو تطبيق اللامركزية في الخدمات التعليمية، وهذا في حقيقته نوع من تخلي الدولة عن الإنفاق على التعليم في المستقبل، مما قد يتسبب في تفاوت مستوى تقديم الخدمة التعليمية في مختلف مناطق البلاد. ومن الملاحظ أن كثيرًا من المدارس والمعاهد والجامعات الخاصة تفتقد إلى الجودة وتحتاج إلى رقابة ومتابعة مشددة من وزارة التعليم.

أفاد مراقب تعليم بلدية بنينا حافظ السنوسي الفسي مقابلة بتاريخ 21 21 يونيو 2019 وبعض المسؤولين من مراقبة تعليم بنغازي أنه ليس لمراقب التعليم سلطات وصلاحيات كافية لمعالجة الشؤون الإدارية من حيث شؤون الوظيفة ودفع المرتبات والتعيينات وشراء المعدات وصيانة المباني المدرسية وإنشاء المدارس، عبارة عن توصيات واقتراحات تقدم للوزارة ومنها تحال لرئاسة الوزراء لاتخاذ القرار بشأنها. ويظهر ذلك أيضًا، إلى حدٍّ ما، في السلطة الإدارية التي تمارسها الإدارة المحلية، والوظائف والاختصاصات التي تقوم بها لا تمثل جوانب مختلفة من التخطيط والإدارة المحليّة، إنما تقوم بالتبعية لإدارات على المستوى الأعلى تعمل كل واحدة من هذه الإدارات العامة على رسم السياسة الرئيسية لتنفيذ برامج وخطط التعليم، وتقوم الإدارات الفرعية والأقسام والمراقبات والمكاتب والفروع بتسيير دفة الأعمال الإدارية والفنية في نطاق اختصاصها على مستوى ليبيا.

تم ملاحظة أن عدم وضوح سلطات وصلاحيات الإدارات يصاحبه قلة الإمكانيات، فكان هذا التقليل في صلاحيات وحدات الإدارة المحلية سببًا في عجز الأجهزة التنفيذية عن تنفيذ القوانين والقرارات التي أصدرتها الجهات المختصة ولجانها التنفيذية، فالاختصاصات عامة وليست تفصيلية، ولا يوجد توصيف وظيفي فيحدث الخلط بين الاختصاصات والمهام والصلاحيات بين الإدارات المختلفة. قضية اللامركزية هي مسألة سياسية وتقنية في آن واحد.

وبمقابلة مع وكيل وزارة التعليم لشؤون التربية والتعليم د. خالد سعيد بوزارة

التعليم بالحكومة المؤقتة بمدينة البيضاء بتاريخ 14 يوليو 2019 حيث أفاد أنه يفضل تفويض الصلاحيات لشؤون العاملين بالمراقبات مثل إصدار قرارات الترقية وتسوية أوضاع المعلمين والموظفين التابعين للمراقبة وإجراءات النقل والتقاعد والإجازات بدون مرتب وقبول الاستقالة... يفضل نقل الاختصاصات فيما يتعلق بتوفير المستلزمات والتجهيزات إلى المراقبات، ويفضل نقل الاختصاصات لشؤون الامتحانات إلى المراقبات. بالمقابل لا يفضل اللامركزية ونقل الاختصاصات في المناهج، ويرى من الضروري أن تكون مركزية للمحافظة على هوية البلد، ويمكن معالجة الاختلافات بإجراءات استثنائية. وكذلك أضاف من المهم اعتماد التنظيم الداخلي للوزارة والتنظيم الداخلي للمراقبات، كذلك من الضروري التشديد على الرقابة في كل المستويات، وأن تكون في كل مستوى وأن تباشر كل وحدة محلية اختصاصاتها. وفي مقابلة نجية عبد الله بالة عضوة المجلس البلدي السابق ومسؤولة ملف التعليم بالبلدية بتاريخ 6 أغسطس 2019 ترى أن ما يخص الطالب يجب أن يكون مركزيًا، أما ما يخص الشؤون الإدارية والوظيفية، فينقل للبلدية بالكامل.

وفي مقابلة مع أحمد الوافي رئيس وحدة المنظومة بديوان تعليم بنغازي بتاريخ 18 يونيو 2019 أفاد بأنه في كثير من أعمال اللجان المشكلة في صياغة اللوائح الجديدة يتم الاستعانة باللوائح القديمة والاعتماد عليها ويتم إعدادها من قبل القانوني، والصحيح أن يتم تشكيل اللجان من قبل ذوي العلاقة والمصلحة وأن يشارك كل المختصين وذوي العلاقة في إعداد اللوائح وأن القانوني يقوم بالصياغة فقط. كذلك أشار إلى أن التعليم يعمل في إطار خطة واحدة لا يستطيع الخروج عنها. بالرغم من اختلاف طبيعة القطاع عن القطاعات الأخرى، فمثلا الشؤون الإدارية تقوم بنفس الإجراءات كأى مصنع أو شركة عامة في كل القطاعات، ومثلاً هناك مدارس تبعد بضعة أمتار وأخرى تبعد أكثر من 70 كيلومتراً، وهذا يعطل الكثير من الإجراءات، كذلك الملاك الوظيفي موحد لا توجد به مرونة، المسؤول يحاسب على التنفيذ ولا يشارك في العمل المطلوب إنجازه مع قلة الإمكانيات. ويرى من المهم إعطاء صلاحيات للمدن في المناهج تتناسب مع البيئة المحلية الموجودة

فيها؛ نظرًا لأن كل مدينة لها طابع تخصصي مبني على الميزة النسبية لمواردها الطبيعية أو التاريخية أو الزراعية أو السياحية أو غيرها، يتم تزويد الطالب ببعض المواد بما تعزز رغبته في الدخول إلى هذه المجالات.

ومن خلال مقابلات مع المسؤولين الحكوميين وشرائح من المجتمع الليبي واستعراض آرائهم خلال الفترة القادمة، نرى ضرورة تعديل القوانين ومراجعة التشريعات السابقة، التمويل الكافي. هذه مسألة جوهرية؛ فكل المسؤولين يشكون من قلة التمويل، وعدم إصلاح البنية التحتية للمباني المدرسية، وزيادة معدلات القبول في المدارس، والحاجة إلى إنشاء مدارس جديدة وتوزيع ميسر لوصول الطلاب ومعالجة الأوضاع التي سببها الصراع وما نتج عنها من حرمان الدراسة. هناك إمكانية تطبيق اللامركزية بمشاركة بين عدة قطاعات بحيث توفر الحكومة التمويل في حين تتولى المجتمعات المحلية (المجلس البلدي، منظمات المجتمع المدني، تنظيمات تقليدية) بالإضافة إلى العون الدولي يمكن أن يساهم في تنفيذ المشروعات بناء وصيانة.

خامسًا: الصعوبات والتحديات التي تواجه عمل الخدمات اللامركزية في قطاع التعليم أو معوقات تطبيق اللامركزية في ليبيا: منها سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وقانونية وإدارية

من خلال المشاهدة والملاحظة والمقابلات الشخصية للأشخاص المعنيين بشأن اللامركزية التي شملت عدة زيارات لقطاع التعليم ومن خلال الاطلاع على التقارير والقرارات والتشريعات - لقد تبين من خلال تقييم واقع الأداء الإداري والتنظيمي للخدمات التعليمية في ليبيا، أن هناك مشكلات معقدة تعاني منها أجهزة الإدارة العامة والمحلية والخدمة المدنية في دولة ليبيا على صعيد الإدارات العامة والمحلية (البلديات)، فهي تعاني من مشكلات إدارية عديدة تنعكس سلبًا على فاعلية الأداء والتنفيذ، وتؤثر في الإدارة المحلية والتعليمية، وأهم هذه المشكلات ما يلي:

- تقديم الاعتبارات السياسية على الاعتبارات الأخرى.
- عدم الاستقرار الإداري والتنظيمي والقانوني لأجهزة الإدارة العامة، كذلك التغيير المستمر في نظام التعليم وفي المقررات الدراسية غير المخطط لها تخطيطاً علمياً من قبل الخبراء والاستعجال في تغيير المناهج، مما تسبب في وجود أخطاء في المناهج.
- عدم قدرة الوحدات المحلية على توفير الإمكانيات والموارد المالية والبشرية للمؤسسات التعليمية بمختلف مستوياتها لعدة أسباب من بينها سياسات التقشف التي اتخذها مصرف ليبيا المركزي منذ عام 2015.
- أن هذه المجالس البلدية لا تستطيع، في كثير من الأحيان، تنفيذ هذه القرارات بسبب ضعف إمكانياتها المالية والإدارية، بالإضافة إلى نقص الكفاءات المؤهلة في مجالات التخطيط والتنفيذ في البلديات وعدم اختيار القيادات الإدارية ذات الكفاءة والفاعلة.
- انعكاس البيئة الاجتماعية والثقافية السيئ على أعمال الجهاز الإداري وعدم سيادة السلوكيات الموضوعية لدى أفراد المجتمع.
- عدم رغبة الإدارة المركزية (الحكومة وقطاعاتها وأجهزتها المركزية) في التخلي أو التنازل عن اختصاصاتها وسلطاتها وصلاحياتها التي تمارسها من خلال فروعها المختلفة في البلديات على الإدارات الدنيا.
- المركزية الكاملة السائدة في الأجهزة الإدارية والاعتماد الكلي على قرارات الحكومة وقطاعاتها، وضعف الصلاحيات الإدارية والمالية والتنموية في الوحدات الإدارية المحلية والمجالس البلدية، حيث نجد أن تنفيذ القرارات الصادرة عن هذه البلديات يحتاج إلى موافقة الحكومة وغيرها خصوصاً في مجال الإنفاق والصرف، وذلك لعدم صدور اللوائح التنفيذية واحتفاظ وزارة التعليم بالصلاحيات على المستوى المركزي.
- تعدد القوانين والأنظمة والقرارات التي تحكم عمل اللامركزية في مجال الخدمات التعليمية، وعدم تحديث هذه القوانين بشكل يواكب التطور الذي شهدته دول العالم في مجال اللامركزية، خصوصاً في إشراك القطاع

الخاص، مما يدفعنا إلى القول بأن الأسلوب اللامركزي للوحدات الإدارية المحلية لم يتبلور بعد، بشكل واضح ومحدد، بالإضافة إلى غياب رؤية واضحة المعالم للامركزية في مجال التعليم.

- انتشار مظاهر الفساد في بعض الوحدات الإدارية المحلية، وذلك لأسباب انخفاض المرتبات والأجور وانعدام الحوافز، وعدم اختيار الشخص المناسب، لدرجة أن العمل المحلي أصبح نموذجاً على انتشار الفساد في أجهزة الدولة، وذلك لعدم وجود رقابة فاعلة على العمل المحلي، وغياب الدور الفاعل لأجهزة المساءلة والمحاسبة.

- عدم شفافية عمليات المحاسبة والمساءلة وعدم فعاليتها؛ نظراً لتعدد سلطة الأمر والتنفيذ بين المستويات والإدارات داخل المستوى الإداري الواحد والإدارة الواحدة، مما يجعل من الصعب تحديد السلطة والمسؤولية والإخضاع للمساءلة والمحاسبة، المثال على ذلك لا يوجد نشر للقرارات سواء عقود التعيينات أو عقود الصيانة أو لجان العطاءات أو حتى الملاك الوظيفي للمدرسين وللعاملين لا ينشر على لوحة الإعلانات.

الواقع الحالي للإدارة المحلية في ليبيا يعتمد على الميزانية المركزية، وهي عبارة عن تغطية الالتزامات، وتعاني وحدات الإدارة المحلية من القيود المختلفة التي تفرضها الحكومة وقطاعاتها، وميزانية التعليم تكاد تصرف بالكامل على المرتبات وتسيير الإدارة، أما فيما يخص التطوير والتحسين والبحث والنشر العلمي والتدريب ليست ذات قيمة وتكاد تكون صفراً.

من المعوقات الأخرى نقص الكوادر التخطيطية في وحدات الإدارة المحلية وأثر ذلك في مجال إعداد الخطط ومتابعتها وتقييم نتائجها، وتدني كفاءة الجهاز الإداري للدولة بسبب افتقار الهياكل الإدارية المحلية إلى الكفاءات والكوادر الإدارية؛ بسبب غياب القيادات الإدارية ذات الكفاءة وما يترتب على ذلك من سوء استخدام وإدارة الموارد المالية في حالة توافرها، وبطبيعة الحال فإن أحد الأسباب في ذلك هو سوء اختيار وانتخاب وتعيين هذه القيادات بالإدارات فلا

تراعى الاعتبارات الموضوعية واعتبارات الكفاءة والجدارة في التعيين بقدر ما تراعى الاعتبارات الشخصية والمصلحية.

من المعوقات الأخرى أن سياسات التعليم غير واضحة المعالم وغير مخطط لها تخطيطاً جيداً للعديد من الأسباب منها: غياب سياسة وطنية للتعليم يعد سبباً أساسياً في تدني مستويات الأداء في النظام التعليمي العام والخاص، إذ ليس هناك التزام بمعايير محددة، وغياب رؤية إستراتيجية للتعليم، والافتقار لجودة التعليم، هيكلية متعلقة برسم السياسات العامة للتعليم، وعدم استقرار هيكله. معظم المؤسسات التعليمية بمختلف أنواعها ومستوياتها تفتقر إلى المعامل والمختبرات ومواد التشغيل والمستلزمات. التقاعس في وضع مشروع وطني لتطوير منظومة التعليم، التضارب في إصدار القرارات بين كل من الحكومتين الوفاق والمؤقتة، وازدواجية الإدارات العليا في قطاع التعليم وتضارب القرارات، التضارب في السلطات والصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للبلديات وفروع الوزارات، ضعف قدرات ومهارات مديري المستويات العليا والدنيا في الهيكل الإداري والنظام التعليمي.

من المعوقات والمشكلات الإدارية الأخرى التي تعيق تطبيق اللامركزية والتي تعاني منها أجهزة الإدارة العامة والمحلية، وخاصة المرتبطة بالمشروعات والأعمال تستلزم توافر موارد مالية، هي ندرة ونقص هذه الموارد، وأيضاً تفاقم مجموعة من الأسباب والمشكلات العديدة، التي تستهلك جهود التنمية، وذلك الشعور باللامبالاة والسلبية، ويتمثل ذلك في الابتعاد عن أي عمل جماعي أو فردي للمصالح العام، والعزوف عن المشاركة حتى بالرأي، بالإضافة إلى إهدار المال العام، في كثير من القطاعات والمواقع، وقلة الموارد المادية والبيروقراطية والروتين الإداري والطابع المركزي لعملية اتخاذ القرارات، والافتقار إلى السياسة الفنية اللازمة للقيام بمهام التخطيط والإدارة، وعدم كفاءة بعض المنتخبين أو المعينين لقيادة وإدارة الوظائف العليا، وعدم كفاءة القدرات الإدارية والفنية للسلطات المحلية التي قد تحد من قدرتها على تعبئة الموارد المحلية، والتسيب والإهمال وعدم الجدية في تطبيق القرارات والمحابة والمحسوبية وتأثير العلاقات الشخصية والاجتماعية،

وضعف الأجهزة التنفيذية، وعدم الوعي بأهمية القرارات، وعدم استقرار الوضع الإداري، وضعف الإمكانيات المتاحة (المادية والبشرية والفنية)، وضعف الإشراف والمتابعة من الجهات الرقابية، ضعف تطبيق القانون وفرض النظام، تضخم الجهاز الإداري للدولة، وهو الأمر الذي يحول دون إنجاز الأعمال والمهام بيسر وسهولة؛ فضلاً عن صعوبة الحصول على الخدمة الجيدة.

إن محاولات تطبيق أسلوب لامركزية الخدمات التعليمية تواجه في التنفيذ مشكلات ومعوقات كثيرة لا يمكن إغفالها وكانت سبباً في تدني مستويات الأداء في النظام التعليمي العام والخاص. كان لكل هذه الأسباب والعوامل جميعها الأثر السلبي على عمل الجهاز الإداري وعلى تقديم الخدمات التعليمية وأدت إلى انخفاض مستوى الأداء للإدارات التعليمية والمدرسية معاً وسوء تقديم الخدمات التعليمية.

سادساً: المتطلبات الضرورية لنجاح اللامركزية في تقديم الخدمات التعليمية

نجاح اللامركزية في الخدمات التعليمية وتحسين مستوى جودة الخدمات التعليمية يستلزم تضافر مجموعة من العوامل أو المتطلبات الأساسية تساعد على وضع إستراتيجية متكاملة للامركزية على المستويين الوطني والمحلي الواجب مراعاتهما، وهي على ما يلي⁽¹⁾:

إن نجاح هذا الأسلوب اللامركزي يستلزم وجود رغبة وإرادة سياسية واضحة داعمة له⁽²⁾؛ لأن وجود إرادة التغيير الواضحة على مستوى القيادات السياسية والإدارية ووضوح القناة، وعدم وجود تضارب في السياسات أو في القوانين

(1) اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الاسكوا، مرجع سبق ذكره، ص 48 .50.

(2) محمد زاهي بشير المغبري، «دراسة في الخصخصة والإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية للخصخصة: ليبيا نموذجاً»، مجلة المؤتمر، السنة 3، العدد 34، (ديسمبر: 2004)، كتيب داخل العدد، ص 15.

وممارسات أجهزة الدولة المختلفة - توفر الإرادة السياسية الحقيقية، والدعم المجتمعي، وهما من العناصر المهمة لضمان نجاح اللامركزية. والملاحظ عدم رغبة السلطة المركزية في التنازل والتخلي عن السلطات والصلاحيات التي تمارسها على الوحدات الإدارية الدنيا، أي أن توافر الإرادة السياسية الحقيقية والواضحة المقتنعة بسياسات اللامركزية والدعم المجتمعي ضرورية لنجاح اللامركزية.

يلزم لنجاح اللامركزية إطار قانوني ملائم مستقر، «سيادة القانون إذ لا يمكن عملياً تنفيذ اللامركزية إلا إذا كانت القوانين منفذة على الكافة، مع الالتزام العام بالنظام»⁽¹⁾. من المهم أن تُسن وتُنفذ القوانين وتحدد بشكل مفصل ودقيق، وتبين أسس ومعايير السلطة والمسؤولية والمساءلة القانونية والسياسية والإدارية، ومن الضروري أيضاً توافر درجة عالية من استقرار واستمرارية هذه التشريعات ضماناً لفعاليتها والثقة بها⁽²⁾. وضرورة تجديد التشريعات والقوانين لتواكب التطورات، وتتطلب التشريعات والقوانين وجود مؤسسات وبنى مستقرة؛ لتطبيقها وتحويلها إلى واقع عملي، وتطبيقها على الجميع دون استثناء بإعداد منظومة قانونية كاملة ومتسقة. وهذا يعزز مبادئ الحكم الرشيد، أي أن وجود إطار قانوني فعال ونافذ ضرورة للاستقرار التشريعي وثبات الهيكلية الإدارية للوحدات الإدارية، تعزز من نجاح اللامركزية.

«الاستقرار المؤسسي وثبات الهيكلية الإدارية بالصورة والكيفية التي تُحدّد من خلالها الوظائف والاختصاصات، وتتوازن فيها سلطة الوظيفة مع مسؤولياتها، وتكون المساءلة على قدر هذه السلطة والمسؤولية معاً»⁽⁵⁾، وضرورة وجود البيئة القانونية والإدارية المساعدة لتفعيل اللامركزية، أي أن تكون السياسات الإدارية العامة المتبعة واضحة ومستقرة.

(1) عبد الكريم درويش وليلى تكلّا، أصول الإدارة العامة (القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، 1977)، ص 386.

(2) محمد زاهي بشير المغيربي، «دراسة عن الخصخصة الإصلاحي والاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية للخصخصة: ليبيا نموذجاً»، مرجع سبق ذكره، ص 17.

من متطلبات نجاح اللامركزية الخصائص السلوكية للمواطنين ومستوى وعيمهم؛ فانخفاض الوعي السياسي وانتشار الجهل والأمية قد يعطلان عملية تشكيل اللجان المحلية للإدارة بطريقة الانتخاب المباشر، ويحدان من قدرة المواطنين على المشاركة في الإدارة، ومن توفير العنصر الإداري الفني الكفاء والقادر على تحقيق أهداف ووظائف الإدارة المحلية. ضرورة تبديل ثقافة العمل، والتأكيد على الإدارة بالنتائج التي تحددها الكفاءة والفاعلية في تقديم الخدمات العامة، ووجود وعي وثقافة سياسية وسيادة السلوكيات الموضوعية لدى السكان المحليين.

من متطلبات نجاح اللامركزية التخطيط وفق دراسات علمية، والتنفيذ يقوم به أهل علم وخبرة، والرقابة تكون مستقلة وقوية وفعالة لتصحيح الأخطاء.

من متطلبات نجاح اللامركزية تحديد واختيار الخدمات المزمع تقديمها على المستوى المحلي والمستوى الوطني، وعند نقل وظائف من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية يجب تحديد الخدمات الذي يتم نقلها؛ أي بيان ما إذا كان الأمر يتعلق بالتخطيط أو الإدارة أو بالتنفيذ⁽¹⁾. وبعبارة أخرى: تحديد الاختصاصات والوظائف التي تشترك فيها الإدارة المركزية مع الإدارة المحلية بوضوح، والاختصاصات والوظائف الذاتية والمنقولة، هذا التحديد سيمنع ويتفادى تداخل الوظائف وازدواجية السلطة، ويعزز مبدأ التفريع في اختصاص وحدات الحكم المحلي، وتحديد الأعمال والاختصاصات والمهام والصلاحيات.

من متطلبات النجاح للامركزية قدرة الوحدات المحلية في إدارة شؤونها على القيام بمسؤولياتها ومهامها الموسعة على المستوى المحلي، وتوافر الموارد البشرية والمالية والخبرة الفنية والسلطة اللازمة؛ لاتخاذ القرارات على المستوى المحلي في ممارسة وظائفها وتحقيق أهدافها، وضرورة منح الوحدات المحلية السلطة اللازمة وتحديد الموارد التي ينبغي استخدامها لهذا الغرض، وتوافر ما يكفي من

(1) اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الاسكوا، مرجع سبق ذكره، ص 50 . 53.

الموارد المالية والفنية للوحدات المحليّة عند إسناد الاختصاصات والمسؤوليات؛ للاضطلاع بتلك المسؤوليات على المستوى المحلي⁽¹⁾ ولتمويل الأنشطة والخدمات للإدارة المحليّة بتزويد الإدارة المحليّة بالدعم والتمويل المالي الكافي وتشجيع تلك الإدارات المحليّة على تنمية مواردها المحليّة بـموارد بشرية ذات كفاءة وقادرة على تحمل المسؤوليات وممارسة الصلاحيات المنقولة إليها.

لضمان نجاح اللامركزية يجب أن يكون التفويض حقيقياً وفعلياً للسلطات، وأن تكون السلطات الممنوحة للإدارة المحليّة حقيقية ومحددة وواضحة ومتكاملة مع السياسات والأنظمة الأخرى⁽²⁾ وأن تتمتع الإدارة المحليّة بسلطات حقيقية وفعلية، تتيح لها اتخاذ قرارات نهائية نابعة من إرادة المجتمع المحلي، ومتعلقة بشؤونه المحليّة، مع خضوعها للمحاسبة المحليّة والرقابة المركزيّة، فيما يتعلق بالأداء على النتائج، وأن تكون المسؤوليات المخولة مصحوبة بتفويض مالي حقيقي وملموس للسلطات المحليّة وتفويض للصلاحيات، وبالقدرة على زيادة وتنمية الموارد المحليّة بما يتلاءم مع حجم تلك المسؤوليات المسندة والقدرة على توفير وتطوير الموارد المالية لتنفيذ الخطط والبرامج المحليّة، منح الإدارات الإقليمية والمحلية صلاحيات إدارية وتخطيطية وتنزيل الاختصاصات في المناطق التعليمية بالبلديات، تفويض سلطات وصلاحيات تنفيذية حقيقية للوحدات الإدارية المحلية [إدارية / مالية].

يلزم لنجاح اللامركزية وجود الشفافية، التي تقوم على التدفق الحر للمعلومات للمهتمين بها، وأن تتاح المعلومات الكافية لتفهمها ومراجعتها، ومن المهم أن يكون المواطنون على علم تام بالقرارات المتعلقة بالتخطيط والسياسات المحليّة

(1) المرجع السابق ذكره، ص 53.

(2) «موجز مناقشات ندوة اللامركزية في الإدارة»، ترجمة: إبراهيم عبد اللطيف، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 1، (يوليو: 1991)، ص 136. للمزيد حول هذا الموضوع انظر: «الإصلاح المالي للمحليّات والاتجاه إلى الاستقلالية» ترجمة: عفت البهي، مراجعة: وفاء التطاوي، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 2، (أكتوبر: 1991)، ص 114.

وبالاحتياجات المحليّة والمشاريع التنموية الحالية والمستقبلية، والأهم من ذلك أن يكون المواطنون على علم بجميع الجوانب المالية لسياسة اللامركزية؛ بما في ذلك الإيرادات والنفقات وتكاليف الخدمات والديون⁽¹⁾ وتبرز الحاجة للمعلومات لتمكين المواطنين من تقييم المسؤولين المختارين لتمكين مقرري السياسات العامة من متابعة التغيرات وتقييم الاحتياجات، وأيضًا هناك حاجة إلى المعلومات لضمان استمرارها وفي مواصلة مشاركة المواطنين في التنمية المحليّة⁽²⁾، كذلك إن توافر المعلومات ونشرها يعدان شرطين مسبقين للأداء الإداري السليم؛ فالإدارة تحتاج إلى المعلومات حتى تتخذ القرارات المناسبة والمشاركة ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحليّة ومسؤولي الإدارة المحليّة، وللتجارب مع حاجات المجتمع المحلي. «ضرورة إخضاع مؤسسات الدولة لمقاييس ومعايير المحاسبة والمساءلة، إلى جانب ضمان شفافية كل النظم واللوائح والإجراءات المتعلقة بالقطاع العام والقطاع الخاص، وتطبيق التشريعات والنظم الإدارية بنزاهة ومساواة»⁽³⁾ الشفافية والمساءلة والمحاسبة على أعمال الإدارة المحلية من أركان الحكم الرشيد.

إن تنفيذ مشاريع التنمية المحليّة والبنية التحتية أمران لا يمكن تحقيقهما بصورة فعالة إلا بنظام ضبط أسلوب تخصيص الموارد ومراجعة حسابات الوحدات المحليّة، وبوجوب أن يكون المسؤولون والموظفون خاضعين للمساءلة من جانب المواطنين والجهات الرقابية العليا في الدولة⁽³⁾ تطوير وتفعيل آليات المساءلة والمحاسبة والمتابعة على مستوى وحدات الحكم المحلي.

إذًا، فمن متطلبات نجاح اللامركزية ضرورة إخضاع الوحدات المحليّة للمساءلة والمحاسبة، على أساس النتائج المحققة، واتخاذ إجراءات الرقابة في الوقت

(1) اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الاسكوا، مرجع سبق ذكره، ص 48.

(2) محمد زاهي بشير المغيربي، «دراسة عن الخصخصة والإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية للخصخصة: ليبيا نموذجًا»، مرجع سبق ذكره، ص 16.

(3) اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الاسكوا، مرجع سبق ذكره، ص 49.

المناسب؛ لمنع تكرار الأخطاء. تفعيل وتمكين الأجهزة الرقابية مثل ديوان المحاسبة وهيئة الرقابة الإدارية واللجان البرلمانية، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني من متابعة وتقييم الحكومة خلال تنفيذها لبرامجها وانعكاسه على الميزانية المقررة من خلال تقديم التقارير الدورية ودعم آليات مكافحة الفساد ومحاربة مظاهر الفساد الإداري والمالي في الجهاز الإداري للدولة وإرساء ممارسات فعالة تهدف للشفافية ومكافحة الفساد وصولاً لإعلاء مبادئ سيادة القانون والحكم الرشيد.

10. تحديد الدور الإشرافي للإدارة المركزية الذي ينبغي أن تقوم به الحكومة. لقد جاء في تقرير الأمم المتحدة: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (أسكوا) 2003 بعنوان اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة أسكوا - أن أكدت الدور الرقابي والإشرافي الذي تقوم به الحكومة المركزية⁽¹⁾:

- أ. يجب على الإدارة المركزية أن تواصل دورها الرقابي بالإشراف المستمر على الإدارات المحليّة ومراجعة حساباتها بشكل شفاف.
- ب. ينبغي للإدارة العليا ألا تتخلى عن دور التخطيط الإستراتيجي، بشكل يضمن الاستقرار الاقتصادي والمالي، بسياسات عامة، والاستثمار في رأس المال الاجتماعي، وخصوصاً التعليم والصحة⁽²⁾.
- ج. تُمكن الإدارة العليا من القيام بمساعدة السلطات المحليّة في تخطيط وإدارة المناطق الخاضعة لاختصاصاتها بكفاءة، ومما يشتمل عليه ذلك الدور إشراك المجتمعات المحليّة في مشاريع التنمية، وفي القرارات المتعلقة بالسياسة العامة، وفيما يتعلق بتخطيط المشاريع التنموية على المستوى المحلي.
- د. ضرورة مراعاة الفروق الإقليمية بين المناطق، فلا يمكن تنفيذ اللامركزية على صورة واحدة في كل أقاليم الدولة؛ بسبب الفروق الإقليمية في الموارد البشرية والبيئية والمادية وغيرها.

(1) المرجع السابق، ص 50.

(2) المرجع السابق، ذات الموضوع.

من متطلبات نجاح وفعالية نظام اللامركزية أن تقوم الإدارة المركزية الممثلة في رئاسة مجلس الوزراء ووزارة التعليم بالمتابعة والإشراف على أداء الإدارات المحلية التعليمية والمدرسية دون إحداث تعقيدات بيروقراطية، ودعم وتعزيز قدرة الإدارة المركزية على ضبط وتوجيه عمليات اللامركزية بحيث تعمل بطريقة فعالة ومتناسقة من أجل حماية المصالح العامة الوطنية الشاملة⁽¹⁾ خصوصاً في الإشراف والرقابة على الجامعات والمدارس والمعاهد فيما يخص جودة الشهادة الممنوحة، والتنسيق أيضاً بين السلطات المركزية والمحلية لمنع الازدواج والتكرار في الأعمال بين الوحدات المختلفة التي تسعى إلى تحقيق الهدف نفسه، تحديد الاختصاصات والمهام التي تشترك فيها الإدارة المركزية مع الإدارة المحلية بوضوح هذا التحديد سيمنع ويتفادى تداخل الوظائف وازدواجية السلطة.

إذاً، فوجود نظام إداري سليم تتحدد فيه حدود السلطات والمسؤوليات وتحديد القرارات التي يتم اتخاذها في كل مستوى إداري ولكل وظيفة بالوحدة الإدارية يعزز من نجاح اللامركزية. ويساعد هذا النموذج المقدم للامركزية على إزالة العقبات من طريق تطبيق أسلوب اللامركزية، وتحقيق التنمية، ويساعد الوحدات المحلية التربوية والتعليمية على أداء دورها بكفاءة، في إطار قانوني مستقر، يطبق القانون ويفرض النظام ويكون وسيلة فعالة لتنظيم العملية التعليمية ودفع حركة التنمية في وحدات الحكم المحلي الليبي.

سابعاً: ملاحظات ختامية على تطبيقات اللامركزية في ليبيا (نتائج الدراسة)

لقد قارنتُ بين البعدين النظري والعملي للأسلوب اللامركزي وتطبيقاته في ليبيا، من خلال تجربة اللامركزية في الخدمات التعليمية. ولقد أثبتت الدراسة بالمقارنة بين البعد النظري والواقع العملي أو التطبيقي لتجربة اللامركزية في ليبيا أن هناك تبايناً بين ما يطمح إليه النظام السياسي في ليبيا والواقع المعيش.

(1) «موجز مناقشات ندوة اللامركزية في الإدارة»، مرجع سبق ذكره، ص 138.

أما التطبيقات العملية للامركزية في ليبيا ومدى اقتراب هذه التطبيقات العملية من فلسفة نظام الإدارة المحلية والقوانين والقرارات المنظمة لها، فبالنظر للهيكلية الإدارية وتطبيقات اللامركزية في ليبيا، بالاعتماد على المدخل القانوني لمعرفة الاختصاصات والصلاحيات بموجب القانون، سواء أكانت محلية أم على المستوى الوطني، تم الاعتماد والاستناد إلى القانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية وتعديلاته ولأئحته التنفيذية والقرارات الصادرة بمقتضاه. فالاعتبارات السياسية لها التأثير الواضح على عمل الإدارة المحلية في ليبيا، وكذلك الاعتبارات الاقتصادية، وهي إتباع المنهج الاشتراكي والاقتصاد المخطط، والاعتماد على مصدر واحد للدخل هو النفط، والظروف الجغرافية، وهي كبر المساحة، وقلة عدد السكان، وهذا بالإضافة إلى العوامل الاجتماعية والثقافية، ومنها السيطرة القبلية والعلاقات الأسرية.

إن التجربة الليبية في مجال اللامركزية ما زالت في مراحلها الأولى، وتشير الحالة في ليبيا إلى أن إعادة الهيكلة السياسية والإدارية التي ترافق اللامركزية هي عملية تغيير معقدة، تتسم بطابع سياسي، واقتصادي بدرجة أقل.

فعلى الرغم من الالتزام العلني باللامركزية وإعادة هيكلة الإدارة باستمرار، فقد اتخذت اللامركزية حتى الآن في ليبيا شكل سياسة معتدلة، تهدف إلى تحقيق لامركزية الوظائف الإدارية فقط وفق نموذج التفويض، وذلك استناداً إلى مختلف نماذج اللامركزية، وهذا واضح على مستوى الإدارة المحلية بشكل خاص حيث تعمل مراقبات التعليم كوكالات محلية لتنفيذ قرارات وزارة التعليم، لا كإدارات محلية مستقلة ومسؤولة قانوناً أمام المواطنين؛ حيث تم تفويض الاختصاصات وإعطاء بعض مظاهر السلطات والصلاحيات من خلال بعض القرارات وتحت وصاية الإدارات العليا.

ويظهر ذلك أيضاً، إلى حد ما، في السلطة الإدارية التي تمارسها الإدارة المحلية، والوظائف والاختصاصات التي تقوم بها لا تمثل جوانب مختلفة من التخطيط

والإدارة المحليّة، إنما تقوم بالتبعية لإدارات على المستوى الأعلى؛ حيث تعمل كل واحدة من هذه الإدارات العامة بوزارة التعليم على رسم السياسة الرئيسية لتنفيذ برامج وخطط التعليم، وتقوم الإدارات الفرعية والأقسام والمراقبات والمكاتب والفروع بتسيير دفة الأعمال الفنية في نطاق اختصاصها على مستوى ليبيا.

تم ملاحظة أن عدم وضوح سلطات وصلاحيّات للإدارات، يصاحبه قلة الإمكانيات، فكان هذا التقليل في صلاحيّات وحدات الإدارة المحلية سبباً في عجز الأجهزة التنفيذيّة عن تنفيذ القوانين والقرارات التي أصدرتها الجهات المختصة ولجانها التنفيذيّة، فالاختصاصات عامة وليست تفصيلية، ولا يوجد توصيف وظيفي فيحدث الخلط بين الاختصاصات والمهام والصلاحيّات بين الإدارات المختلفة. لقد تبين من خلال تقييم واقع الأداء الإداري والتنظيمي أن الأسلوب اللامركزي محاصر بمشكلات وعقبات عديدة معقدة، تعاني منها أجهزة الإدارة العامة والمحلية، تتمثل أكثر ما تتمثل في التالي:

- عدم الاستقرار الإداري والتنظيمي.
- التضخم وترهل الجهاز الإداري والوظيفي للدولة.
- البيئة الاجتماعية والثقافية التي أهمها السيطرة القبلية والعلاقات الأولية.
- ضعف الجهات الرقابية وتداخل اختصاصاتها.
- المركزية السائدة في الاعتماد على موافقة الحكومة في أغلب القرارات، وضعف الصلاحيات للإدارات المحلية، مع قلة الإمكانيات المالية والإدارية.
- تدني كفاءة الجهاز الإداري بشكل عام

من العوامل التي تحدّ من فاعلية اللامركزية أن الإدارات المحلية تتسم بالضعف، وتعاني من نقص الموارد وقلة الإمكانيات ونقص الحوافز، وانتشار الفساد والانحراف الإداري، والاستبداد بالرأي والبيروقراطية (التعقيدات المكتبية)، وعدم مراعاة الحرص على الصالح العام، وعدم الأخذ بمبادئ الإدارة

العلمية، وغياب القيادة الإدارية الفاعلة، وأخيرًا الانصياع إلى القيم الثقافية السلبية السائدة في المجتمع، مثل اللامبالاة والسلبية وإهدار المال العام، ومع هذا كله تجد نفسها مضطرة إلى مواجهة احتياجات المجتمع المحلية.

إن الحلول لذلك لا يمكن أن تكون جزئية ومنعزلة، بل المطلوب خطة متكاملة على المستوى السياسي والاقتصادي والإداري، وإلا فإن الإدارة المحلية ستبقى متعثرة، وإن إنتاجية القطاعات الإنمائية والخدمية، ستبقى متدنية دون المستويات المطلوبة لأن اللامركزية هي مسألة تقنية وسياسية في آن واحد.

فإن واقع اللامركزية في ليبيا، القائمة على نظام البلديات، يتطلب الإصلاح التشريعي والاستقرار المؤسسي وثبات الهيكلية الإدارية، وتطبيق القانون وفرض النظام، ومحاربة مظاهر الفساد الإداري والمالي في الجهاز الإداري، بشكل خاص، وإصلاح نظام الأجور والمرتبات والحوافز المعمول به حاليًا؛ وذلك لتكون قادرة على تحقيق الأهداف المنشودة بكل كفاءة وفاعلية.

إذا نظرنا لتطبيق الإدارة التعليمية في الجهاز الإداري للدولة الليبية، فإننا نجدها تميل بشكل كبير نحو المركزية (الوزارية) وعدم التركيز على (اللاوزارية) ولا تولي أهمية لمشاركة المستويات دون الوطنية سواء المحلية أو الدنيا في اتخاذ القرارات. إن تعدد القوانين والأنظمة والقرارات التي تضبط عمل اللامركزية في ليبيا يدفعنا إلى القول إن تقديم لا مركزية الخدمات التعليمية لم يتبلور بعد بشكل واضح ومحدد، بالإضافة إلى غياب وجود رؤية واضحة ومبنية على معلومات ذات مصداقية.

يقوم النظام الإداري للتعليم على مركزية الخطط والبرامج وتحكم السلطة المركزية بالقرار من خلال مركزية الموارد والتمويل والإنفاق، واتباع أسلوب التركيز لكثير من الخدمات التعليمية، بمعنى أن الوزارة هي من تدير التعليم وتفوض بعض السلطات والصلاحيات إلى مراقبات التعليم بالبلديات التابعة لها، والتي تكون مسؤولة عن التعليم وخدماته داخل حدودها الإدارية.

صحيح أن الدولة تحاول القيام بخطوات مهمة على صعيد تطبيق اللامركزية في الخدمات التعليمية، إلا أن هذه الخطوات ما زالت غير كافية لإيجاد خدمات تعليمية لامركزية محلية فاعلة، وبالرغم من التوجهات الرسمية الهادفة لتدعيم سياسات اللامركزية وتطبيقاتها وبنقل السلطة والاختصاص والصلاحيات من الوزارة إلى المستوى المحلي، إلا أن جزءاً كبيراً من هذه الإجراءات ما زال نظرياً، ولم يجد طريقه بعد إلى أرض الواقع، وواقع الحال يشير إلى العديد من القرارات تتخذ في المستوى المركزي دون الوحدات المحلية، وأصبح الطابع الغالب على الإدارة الرسمية في ليبيا هو الأسلوب المركزي (الوزارية) في الإدارة.

وعلى الرغم من أن النصوص القانونية واللوائح والقرارات التنفيذية المنظمة لعمل الإدارة المحلية توصي باللامركزية وتفويض السلطات والصلاحيات للإدارة المحلية المتمثلة في البلديات ومكاتب التعليم بالمجالس البلدية - فإن الواقع غير ذلك فالإدارة المركزية المتمثلة في رئاسة مجلس الوزراء ورئيس الوزراء والوزير والإدارات والمكاتب والمصالح والمراكز على مستوى الحكومة هي صاحبة الكلمة العليا، وتمتلك الاختصاص بإصدار اللوائح والقرارات، ولم تتنازل عن سلطاتها وتتمسك بالمركية رغم الإعلان عن اللامركزية.

لوحظ أن أسلوب تسيير الإدارة بالجهاز الإداري للتعليم، في الوضع الحالي للإدارة المحلية، يعتمد على رد الفعل، وليس المبادرة، ويعتمد القائمون عليه بصورة متزايدة على الاتكال على الميزانية المركزية، والتي هي تغطية للالتزامات، وكثيراً ما يفتقرون، في الإدارة التعليمية، إلى التخطيط الإستراتيجي طويل المدى؛ لأن موظفيها يخصصون معظم أوقاتهم لمتابعة حالات فردية، بدلاً من صياغة سياسات عامة، ولوحظ أن وحدات الإدارة المحلية تقدم تقاريرها حسب الطلب، ومن غير إعطائها مهلة كافية، في معظم الأحيان، للإعداد والدراسة والدقة.

إن التوصيات، لإصلاح تطبيقات اللامركزية في دولة ليبيا، تشير إلى أن أي إصلاح لا بد أن يشمل جانبين: إصلاح السياسات الإدارية المتبعة، وإصلاح الأجهزة

الإدارية (الهياكل والآليات)، وكلها المسؤولة عن وضع هذه السياسات الإدارية، وعن تنفيذها؛ وضرورة توافر الإرادة السياسية الحقيقية في تطبيق اللامركزية، وفي بلورة رؤية وطنية للتعليم شاملة، غير متناقضة مع تنظيم الهرم الإداري واستقراره، وحسن اختيار القيادات الإدارية (الوزراء والوكلاء والمديرين وعمداء البلديات والرؤساء) على المستوى المركزي والمحلي، وتطوير آليات وبرامج العمل، وتقوية الأجهزة المعاونة، والاهتمام بالبحث العلمي.

إن الحالة الليبية التي تعمل فيها السلطة الإدارية على مستوى البلدية مع منظمات غير حكومية ومنظمات خاصة وغير رسمية، ينبغي أن تستخدم كل التجارب السابقة أساساً لإصلاح النظام الإداري اللامركزي، وأن تراعي التفاعل والتشارك بين الجهات والفعاليات الرسمية وغير الرسمية، من القيادات الاجتماعية القبلية والنخب، وغيرهم من الشخصيات الوطنية، فلهذه القيادات غير الرسمية من الوزن والنفوذ والتأثير، لدى المواطنين، ما قد يفوق الرؤساء بالإدارة المحلية الرسمية، في كثير من الأحوال، بما في ذلك الجمعيات الأهلية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، فالإدارة المحلية، بمفهومها الشامل، الرسمي وغير الرسمي، يمكنها أن تحتل موقعها، كنقطة تلتقي عندها طموحات الدولة وآمال المواطنين، ومن هذا المفهوم سيكون أسلوب اللامركزية، وبصورة متزايدة، هو أسلوب العمل الإداري، المتبع في ليبيا؛ لتوفير الخدمات التعليمية، بوجه خاص، ولأغراض التنمية المحلية، بوجه عام.

والتوصيات تشير إلى أنه على رئاسة مجلس الوزراء تشكيل لجنة تكلف بمراجعة التشريعات والقوانين واللوائح والقرارات التي تتعارض في النصوص والازدواجية في الصلاحيات أي مراجعة شاملة لمنظومة التشريعات، والتنازل عن كل ما له شأن بالمحلي ويترك للبلدية، وكل ما يخص الشؤون الإدارية والخدمات يكون لا مركزياً، أما ما يخص الطالب فيكون مركزياً، وضرورة إخضاع التعليم لضوابط وقوانين تركز على معايير ومقاييس الجودة العالمية في عناصر العملية التعليمية، من خلال التقيد بالموصفات المعتمدة دولياً في اختيار المبنى المدرسي والمناهج

والنظم في التعليم العام والخاص لضمان جودة مخرجات المؤسسات التعليمية بمختلف مستوياتها وأنواعها.

وإعادة النظر في القانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية وتعديلاته ولأئحته التنفيذية والقرارات الصادرة بمقتضاه الذي أعطى صلاحيات للمجالس البلدية، وفي الوقت ذاته لم يضع إستراتيجية واضحة لتنزيل ونقل الاختصاصات وفق ضوابط معينة باستصدار اللوائح التنفيذية المفسرة للقانون، وأن تكون المراقبات بالمناطق التعليمية بها أقسام مناظرة للإدارة بالوزارة، وتفعيل لجان شؤون العاملين بالبلديات ونقل اختصاصاتها إلى البلديات ويكون لها صلاحيات 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، وإتمام إجراءات التقاعد لبلوغ السن.

والعمل على بناء مدارس جديدة تلبى الاحتياجات المتزايدة لسد النقص الحاد في المدارس على مختلف مراحلها ويكون توزيع المدارس حسب الأحياء بحيث تيسر وصول الطلاب للمدارس، والعمل على توفير وتأهيل الموارد البشرية اللازمة للعملية التعليمية والتشجيع على التحلي بروح المبادرة وتجهيز المرافق التعليمية، وتوفير كافة مستلزمات العملية التعليمية من خلال خطط عمل تنفيذية لتحسين وتطوير المنظومة التعليمية وتعزيز اللامركزية من أجل تحقيق التنمية المستدامة في مجال تقديم مستوى جودة الخدمات التعليمية. ولأن النظام الإداري والتخطيطي في ليبيا يتجه نحو اللامركزية فإن الوزارة عليها أن تركز على هذه المجالات: إدارة الموارد البشرية، وإدارة الميزانيات والموارد المالية والتمويل، وتقنية المعلومات والاتصالات، وتقييم الأداء المؤسسي والفردى والجودة.

المصادر

أولاً: الوثائق والتشريعات الأساسية (الدستورية) والقوانين والقرارات الرسمية والتقارير

أ. القوانين واللوائح والقرارات الرسمية

- الإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 3 أغسطس 2011 ميلادياً.
- الاتفاق السياسي الليبي الموقع في 17 ديسمبر 2015 ميلادياً.
- مسودة مشروع الدستور الليبي 2017.
- قانون رقم (12) لسنة 2010 ميلادياً بشأن علاقات العمل ولائحته التنفيذية.
- قانون رقم (18) لسنة 2010 ميلادياً بشأن التعليم.
- قانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية.
- قرار اللجنة الشعبية العامة «سابقاً» رقم (29) لسنة 2006 بإصدار لائحة تنظيم وإدارة المؤسسات التعليمية.
- قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقاً) رقم (210) لسنة 2011 بإصدار لائحة التعليم الأساسي والثانوي والتعليم التقني المتوسط.
- قرار مجلس الوزراء رقم (134) لسنة 2012 باعتماد الهيكل التنظيمي واختصاصات وزارة التربية والتعليم وتنظيم جهازها الإداري.
- قرار المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني رقم (933) لسنة 2017 م بشأن لائحة تنظيم وإدارة المؤسسات التعليمية لمرحلي التعليم الأساسي والثانوي.
- قرار مجلس الوزراء رقم (830) لسنة 2018 باعتماد الهيكل التنظيمي

واختصاصات الجهاز الإداري لوزارة التعليم الصادر بتاريخ 10 ديسمبر 2018.

ب. التقارير

- تقارير ديوان المحاسبة الليبي، من سنة 2012 - 2017.
- ليبيا، التقرير الوطني للتنمية البشرية 2002 (طرابلس: الهيئة الوطنية للمعلومات والتوثيق، 2002).

ثانياً: الكتب

- القماطي، أحمد محمد، تطور الإدارة التعليمية في الجماهيرية. في الفترة من 1951 - 1975 دراسة تحليلية ميدانية (بيروت: الدار العربية للكتاب، 1978).
- درويش، عبد الكريم وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1977).
- شريف، على، إدارة المنظمات العامة (بيروت: الدار الجامعية، 1987).
- عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارنة (بيروت: دار النهضة العربية، 1979).

ثالثاً: الدوريات

- «موجز مناقشات ندوة اللامركزية في الإدارة»، ترجمة: إبراهيم عبد اللطيف، مراجعة: همت مقامي، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 1، (يوليو: 1991)، ص ص: 136 - 138.
- «الاتجاهات الجديدة في التخطيط على المستوى اللامركزي»، ترجمة: ثريا وليم داود، مراجعة: همت مقامي، مجلة الإدارة، المجلد 23، العدد 4، (إبريل: 1991)، ص ص: 109 - 112.

- «تحليل أسباب فشل اللامركزية في إفريقيا»، ترجمة: عبد الخالق فاروق، مراجعة: همت مقامي، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 1، (يوليو: 1991)، ص ص: 131 - 134.
- «مجال وحدود اللامركزية في إفريقيا»، ترجمة: عبد الخالق فاروق، مراجعة: همت مقامي، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 24، (يناير: 1992)، ص ص: 89 - 93.
- «الإصلاح المالي للمحليات والاتجاه إلى الاستقلالية»، ترجمة: عفت البهي، مراجعة: وفاء التطاوي، مجلة الإدارة، المجلد 24، العدد 2، (أكتوبر: 1991)، ص ص: 111 - 116.
- محمد زاهي بشير المغيربي، «دراسة عن الخصخصة الإصلاح الاقتصادي والتنمية الديمقراطية: المتطلبات السياسية والقانونية والمؤسسية للخصخصة: ليبيا نموذجاً»، مجلة المؤتمر، السنة 3، العدد 34، (ديسمبر: 2004)، كتيب داخل العدد.

رابعاً: الرسائل الجامعية (الدكتوراه والماجستير)

- حمدي عوض حرويس، تأثير اللامركزية الإدارية على التنمية المحلية في شعبية بنغازي، رسالة ماجستير غير منشورة، قسم العلوم السياسية، أكاديمية الدراسات العليا، فرع بنغازي، 2007.

خامساً: البحوث العلمية والدراسات

- اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الأسكوا، (الأمم المتحدة: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (أسكوا)، 2003).
- الحكم السليم: تحسين الإدارة الكلية في منطقة الأسكوا، (الأمم المتحدة: اللجنة المركزية والاجتماعية لغربي آسيا (أسكوا)، 2003).



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 تمظهرات 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.