

الرؤية الجديدة للحكم المحلي في ليبيا وفقاً لمسودة دستور 3 فبراير 2016¹

الملخص التنفيذي

صممت مسودة الدستور عن الإشارة إلى توزيع السلطات المالية والتنظيمية بين مستويات الحكم الثلاثة ولم توضح الصلاحيات الذاتية وتلك المشتركة الخاصة بكل مستوى. وقد تكون هذه الأحكام حاسمة في تحديد مدى قرب عملية صنع القرار من العامة، وإلى أي مدى سيعمل النظام السياسي الجديد على التخفيف من حدة الصراعات بين المناطق والصراعات المحلية.

تشير مسودة الدستور إلى أن مستويات الحكم الثلاثة مستقلة لكنها مترابطة ومتصلة فيما بينها. وقد يتأتى هذا الترابط من وجود صلاحيات مشتركة وكذلك من أن صلاحيات فرض الضرائب قد تكون مركزية في حين تكون صلاحيات الإنفاق لامركزية، مما يخلق بذلك الحاجة إلى التمويل المركزي للنفقات المحلية وخاصة بالنسبة إلى الخدمات الاجتماعية نظراً إلى طبيعتها التوزيعية، ومثال ذلك الفقراء والمحتاجون الذين يتلقون فوائد إيجابية صافية من التمويل العام. وفي ظل نظام الحكم اللامركزي متعدد المستويات قد يكون مفيداً النظر في إمكانية الحد من الصلاحيات المشتركة كونها قد تؤدي وبسهولة إلى إحداث اللبس وربما الصراع والفشل في توفير الخدمات الأساسية العامة.

ولم تشر مسودة الدستور الليبي إلى التنسيق بين مستويات الحكم باستثناء التنسيق بين المحافظات، حيث تؤسس المسودة لقيام المجلس الأعلى للحكم المحلي الذي يضم المحافظين لتعزيز التعاون بين مستويي الحكم المحلي (البلديات والمحافظات) ولحل النزاعات بين المحلية. إلا أنه لا يمكن لهذا المجلس، في أفضل الحالات، سوى خدمة التنسيق بين المحافظات ومعالجة النزاعات المحتملة فيما بينها فقط. وقد يكون من الأفضل تعديل هذه المادة لرفع مستوى هذه الهيئة لتصبح المجلس الأعلى للحكم والذي يتألف من رئيس وزراء ليبيا (أو من يعينه من الوزراء) والمحافظين وممثل واحد عن الحكومات البلدية من كل محافظة، بحيث يصبح هذا المجلس مؤسسة محورية لإدارة العلاقات السياسية والاقتصادية والمالية وتسوية النزاعات والتنسيق بين مستويات الحكم الثلاثة، أي الحكومة المركزية والمحافظات والبلديات.

المحافظات

تعترف مسودة الدستور بالمحافظات باعتبارها المستوى الوسيط في الحكم وبكونها تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية. وهذه المادة مرحب بها بطبيعة الحال، لكن نجاعتها تتطلب مزيداً من الوضوح فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين مستويات الحكم. وتركت مسودة الدستور الباب مفتوحاً أمام مسألة حدود

خاضت الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور في ليبيا، منذ سنة 2014، تحدياً هائلاً يتمثل في التوصل إلى إجماع سياسي حول مشروع الدستور. وتمثل مسودة 3 فبراير 2016 نقطة تقدم نحو تحقيق هدف المصادقة على دستور جديد للبلاد. وتعرض هذه الورقة أحكام تلك المسودة بهدف التوقف عند الرؤية الجديدة والناشئة للحكم المحلي في ليبيا، كما تقدم بعض الاقتراحات الهادفة لتحسين أحكام المسودة ذات العلاقة، استناداً إلى العبر المستخلصة من الممارسات الدولية الجيدة. وتعرض الفقرات التالية ملخصاً للتحليل الواردة في هذه الورقة وذلك حول (أ) الدور العام للحكم المحلي وبنية والعلاقة بين مختلف مستويات الحكم؛ و(ب) دور المحافظات (الأقاليم/الولايات/المقاطعات)؛ ودور البلديات. وفي الختام، يحتوي الملخص على نبذة عامة حول الاستنتاجات والتوصيات.

الدور العام للحكم المحلي وبنية ومؤسسات إدارة العلاقات بين مختلف مستويات الحكم

أرست مسودة الدستور خياراً يقوم على ثلاث مستويات للحكم اللامركزي متعدد المستويات، على رأسه حكومة مركزية، تليها 22 محافظة (كانت تسمى في السابق شعبيات في 2007) مكونة بذلك ما يمكن تسميته بحكومة المستويات الوسيطة، تتبعها 90 بلدية تشكل المستوى الثالث للحكم. وتعتبر مسودة الدستور كل من المستويين الثاني والثالث حكومات محلية. ويتمتع كل من هذه المستويات الثلاثة بصلاحيات ذاتية خاصة وأخرى مشتركة لا تزال بحاجة إلى تحديد. وستتمتع حكومات المستويات العليا بصلاحيات إحالة مسؤوليات خاصة بها لإدارتها من قبل حكومات في المستوى الأدنى، شريطة أن يتم تعويض هذه الأخيرة بالكامل عن التكاليف الإضافية المتعلقة بتلك الإحالة. كما ويمكن للحكومات المحلية عقد اتفاقيات شراكة فيما بينها لتقديم الخدمات بصورة مشتركة. وعموماً يمكن القول بأن مسودة الدستور تتضمن إطاراً لحكومة لامركزية وحدوية مع بعض سمات النظام غير الوحدوي المختلط. وتتمثل الميزات المختلطة الرئيسية في: (أ) أن لمجلس الشيوخ تمثيل متساو من المناطق التاريخية الثلاثة؛ (ب) وأن المحافظات تتمتع بالاستقلالية السياسية والمالية والإدارية (والتي لم يتم تحديدها بعد).

1 أعد هذه الورقة أنور شاه، وهو مستشار المنظمة الدولية للقرير عن الديمقراطية (دي.آر.أي) ليبيا، تحت إشراف أمين أيوب وأن ماري بريكنمان التابعين لدي.آر.أي. تتضمن الورقة تعليقات مفيدة واقتراحات تحريرية تلقيناها من السيد أيوب والسيد مايكل ماير - ريزندي، كما استفاد المؤلف من توجيهات الأعضاء الكرام للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور وطاقم دي.آر.أي ومن النقاشات المستفيضة معهم حول هذا الموضوع، وذلك في تونس في أوائل فبراير 2016. يقع أي سهو أو خطأ على عاتق الكاتب وحده ولا يمكن اسنادها إلى دي.آر.أي أو الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور. ويمكن إرسال تعليقاتكم لمزيد تحسين هذه الورقة إلى السيد أنور شاه على البريد الإلكتروني التالي: shah.anwar@gmail.com.

المحافظات القائمة وكذلك أمام عملية إعادة تحديد هذه الحدود التي تخضع لقرار من مجلس الشورى. وفي المقابل، حددت المسودة بطريقة إيجابية المبادئ الأساسية التي يجب أن تقوم عليها عملية تحديد الحدود في المستقبل.

وتجدر الإشارة إلى أنه من الأفضل توضيح الترتيبات المؤسساتية لكل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في المحافظة والعلاقة بينهما. ويمكن في هذا الصدد اعتبار نماذج مختلفة كالمحافظين المنتخبين أو أن يقدم رئيس الوزراء عددا من المرشحين يختار أحدهم مجلس المحافظة. وفي بعض البلدان تتضمن مجالس المحافظات رؤساء البلديات المنتخبين كأعضاء في مجلس المحافظة بحكم منصبهم. ومن خلال تداخل مختلف مستويات الحكم، يمكن لمثل هذه الوضعيات أن تخلق علاقات أكثر تعاونية بين المستويات الثلاثة وتسهم في تلافي إتباع كل منها لمصالحها الحصرية.

ومن ناحية أخرى، لا توضح مسودة الدستور الصلاحيات الذاتية وتلك المشتركة على مستوى المحافظات. وتكتسي مسألة توزيع الصلاحيات المالية والتنظيمية بين مختلف مستويات الحكم أهمية قصوى في أي نظام دستوري بما أنها تحدد موازين القوى ومدى قرب عملية صنع القرار من عامة الشعب. كما أنه من الضروري وضع معايير تتعلق بالحد الأدنى للخدمات العامة في كافة أنحاء البلاد لضمان وحدة اقتصادية واجتماعية وقيام سوق داخلية مشتركة. ويجب على الحكومة الوطنية أيضا أن تضمن المساواة بين الأقاليم وبين الأفراد وامتلاكها للقدرة على استخدام التحويلات المالية لتتأكد من أن الحكومات دون الوطنية (الفرعية) تمثل للأهداف الوطنية. وأخيراً، يجب على الحكومات المحلية أن تحدّ تمويلها الذاتي للخدمات الخاصة بإعادة التوزيع (التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية)، كما يتعين على حكومات المستوى الأعلى أن تساعد في تمويل هذه الخدمات لضمان النفاذ العادل إليها من قبل جميع المواطنين بصرف النظر عن مقرّ إقامتهم.

يُنظر من مسودة الدستور وضع التوجيهات بشأن مسؤوليات الإنفاق بما يتناسب مع الأفضليات الليبية وتحديد الصلاحيات المالية والتنظيمية للحكومة الوطنية وللمحافظات والبلديات (المستوى المحلي)، مع العلم بأن المسودة تعتبر المحافظات جزءاً من الحكومات المحلية، وهذا أمر جيد ما دام هناك تمييز واضح بين الأدوار التي تضطلع بها الحكومات الأخرى البلدية/المحلية الأدنى مستوى. وعموماً، ينبغي على مسودة الدستور الليبية أن تُكيف المبادئ الاقتصادية لتتأقلم مع الأوضاع المحلية وأن تتوصّل إلى إجماع سياسي حول الوسائل والصلاحيات الضريبية لمختلف المستويات الحكومية والتنسيق على ذلك في ملحق للدستور. ومن المحبذ أن تؤكد مسودة الدستور على الشفافية والمسؤولية المالية ومبادئ عدم تقديم الضمانات لعمليات الاقتراض التي يقوم بها القطاع العام، وترك باقي التفاصيل للتشريعات المستقبلية حول المسؤولية المالية التي سيصدرها مجلس الشورى.

تسند مسودة الدستور ملكية الموارد الطبيعية للشعب الليبي، ولكنها تضمن ضرورة أن تحظى جميع المناطق (المحافظات) بفرص متساوية للاستفادة من عائدات تلك الموارد.

وعادة ما يكون توزيع الموارد الطبيعية غير متكافئ، كما أن إسناد ملكيتها إلى المحافظات من شأنه أن يسهم في تعميق الفوارق المالية فيما بينها. ومن المُفضل أن تكون ملكية الموارد

الطبيعية وطنية، عملاً على تجذير مفهوم المواطنة للجميع، إلا أنه يجب العمل على ضمان تعويض المحافظات الغنية بالموارد الطبيعية مقابل الخدمات التي توفرها في سبيل استكشاف واستغلال تلك الموارد ومن أجل معالجة التدهور البيئي الناجم عادةً عن استغلال الموارد الطبيعية.

وتوفّر مسودة الدستور قواعد جيّدة لإرساء ملكية الموارد بإسناد تلك الملكية للشعب الليبي. وقد حرصت مسودة الدستور على التأكيد على ضرورة توزيع المنافع المُستمدّة من الموارد الطبيعية بالتساوي بين المحافظات، مع التأكيد على تخصيص نسبة لإعادة الاستثمار في المحافظات المنتجة لتلك الموارد، وكذلك ضرورة العمل على وضع جزء من الناتج الحالي جانباً كمُدخرات لصالح الأجيال القادمة.

وتنصّ مسودة الدستور على تمويل مركزي إضافي لضمان حصول المحافظات على الأموال الكافية للوفاء بالتزاماتها. وقد تم إدراج مزيد من مبادئ المساواة في الدستور بين المحافظات وبين البلديات. كما تؤكد المسودة على أنه لن تكون هناك تفويضات غير مُؤمّلة من المركز إلى الحكومات المحلية.

تسعى مسودة الدستور، بطريقة إيجابية، للحد من التدخل المركزي في شؤون المحافظات، بحيث تنص على الرقابة اللاحقة فقط لضمان امتثالها للقوانين السارية. ومع ذلك، هناك في النظام اللامركزي حاجة مستمرة إلى مراقبة التطورات الاقتصادية والمالية على جميع مستويات الحكم، والحاجة إلى تنسيق العمل الحكومي. ونتيجة لذلك، ينبغي اعتماد ترتيبات مؤسساتية لتبادل المعلومات والتنسيق على أساس متواتر ومُنظم. ويُمكن لمسودة الدستور أن تتضمن توجيهات حول المؤسسات الخاصة بإدارة العلاقة بين مستويات الحكم.

1. ينبغي التنصيص على دور وهيكّل المستويات القضائية الدنيا في مسودة الدستور. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في السياق الليبي في ظل وجود العديد من العمليات القضائية وشبه القضائية على المستوى المحلي.

2. أكدت مسودة الدستور على الاستقلالية المالية والإدارية لحكومة المحافظة، لكن هذه الأحكام تبقى ناقصة ما دامت درجة الاستقلالية والعلاقات مع الحكومة المركزية غير واضحة.

لم توضح مسودة الدستور طبيعة ومبادئ الحكم التعاوني، ولكنها برهنت على التزامها بالحكم المحلي اللامركزي المُستقل. ومن شأن هذا الالتزام أن يدفع إلى الأمام بالوحدة الوطنية، حيث أن إسناد صلاحيات للمحافظات والبلديات سيسهم في الحد من التوترات والصراعات. إلا أن ذلك كله بحاجة إلى استكمالها من خلال قيام مؤسسات عديدة تختص بتنظيم التشاور والتنسيق بين مستويات الحكم المختلفة، كإنشاء مجلس أعلى للحكم يعمل على التوصل لتسويات سياسية وبناء التوافقات والتخفيف من وطأة الصراعات لصالح الوفاق الوطني.

البلديات

سلّطت مسودة الدستور الضوء على أهمية البلديات واستقلاليتها الإدارية والمالية لضمان حكومة جيدة، إلا أنه هناك حاجة إلى مزيد من الوضوح فيما يتعلق بالوظائف البلدية وصلاحيات التمويل وامتيازات الاقتراض. كما ومن المفيد إيجاد قنوات واضحة لإشراك المستوى البلدي/المحلي في صنع السياسات على

تمثيل هذا المستوى البلدي في المجلس الأعلى، بالإضافة إلى إمكانية عضوية رؤساء البلديات، بحكم منصبهم، في مجالس المحافظات.

(د) توضيح تنظيم وتركيبة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى المحافظات والبلديات في مسودة الدستور.

(هـ) إحداث لجنة بين حكومية تعنى بالترتيبات المالية وتتكون من مسؤولين تقنيين من الحكومة الوطنية وحكومات المحافظات والبلديات، تساعد على لجنة استشارية من الخبراء وتعمل على بناء التوافقات التقنية حول الترتيبات المالية الموحدة (المشاركة في العائدات والمنح)، لتتم مراجعتها فيما بعد من قبل المجلس الأعلى للحكم قبل عرضها على مجلس الشورى للمراجعة والمصادقة.

1. مقدمة: عملية صياغة الدستور والرؤية المستجدة لحكم متعدد المستويات في ليبيا

بلغ عدد سكان ليبيا سنة 2014، والتي تبلغ مساحتها 1.8 مليون كيلومتر مربع، حوالي 6.3 مليون نسمة. وخلال 42 سنة من حكم معمر القذافي عمل هذا الأخير على خلق تحالفات قبلية ومنح المزايا السياسية كمكافآت للولاء لنظام حكمه. وأدى ذلك إلى إقصاء مجموعات بل ومناطق كاملة وإلى حالة من عدم تكافؤ فرص النفاذ للسلطة السياسية والحصول على الخدمات العمومية بين مختلف أنحاء البلاد. وعانت المناطق الغنية بالموارد الطبيعية من الإهمال النسبي من قبل النظام الذي عمل على تعميق التخلف والحرمان والفقر. إلا أن إزاحة القذافي في عام 2011 لم تؤدي إلى إرساء السلام لكنها وبدلاً من ذلك أدت إلى ظهور المجموعات والتحالفات الجهوية والقبلية من جديد، بالإضافة إلى المليشيات، ومحاولة كل مجموعة الحصول على قدر أكبر من السلطة والنفوذ. حيث خلقت هذه الديناميكيات شروطاً لا تمكن من ضمان الحياة الآمنة ولا الحريات ولا الأملاك الخاصة في البلاد. كما عانى الاقتصاد الليبي من انتكاسة كبيرة نتيجة للصراعات الداخلية، مع انخفاض الناتج المحلي من حوالي 12,250 دولار أمريكي للفرد في سنة 2010 إلى 7820 دولار أمريكي تقريباً في سنة 2014 (حسب بيانات البنك الدولي لسنة 2016).

في فبراير 2014 انتخب الليبيون 60 عضواً للهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور مع تمثيل متساو من كل جهة من الجهات التاريخية الثلاث (برقة وطرابلس ووزان)، وهي بصدد مواصلة العمل على صياغة دستور جديد رغم الظروف غير المواتية. ومنذ البداية دعم المجتمع الدولي، بما في ذلك المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور ("الهيئة التأسيسية") التي تعمل جاهدة للتوصل إلى توافق بشأن مسودة الدستور. وأصدرت المسودة الأخيرة من قبل الهيئة التأسيسية في 3 فبراير 2016.

تستعرض هذه الورقة مختلف أحكام مسودة الدستور للنظر في الرؤية الناشئة حول الحكم المحلي، وتعمل على تقديم مقترحات تتعلق بتحسين عدد من أحكام المسودة بالاستناد إلى الدروس المستخلصة من التجارب الدولية. وعليه تم تنظيم هذه الورقة على النحو التالي: يتطرق القسم 2 إلى البنية العامة للحكم المحلي والعلاقات بين الحكومية، فيما يراجع القسم 3 الدور المقترح

لمستوى المحافظات والمستوى الوطني. وتنص مسودة الدستور على الرقابة والتدقيق اللاحق على الحكومة البلدية. ويمكن لمسودة الدستور العمل على وضع الضمانات المؤسساتية من خلال إطار تنظيمي لإدارة مالية حذرة على المستوى البلدي، بالإضافة إلى تعزيز الأحكام المتعلقة بنظام المحاسبة الخاص بالحكومة البلدية من قبل سكانها فيما يتعلق بأدائها في تقديم الخدمات. وتؤثر التطويرات القانونية والمؤسساتية الإضافية، وخاصة وضع نظام للتحويلات المالية، في إرساء نظام الحوافز والمساءلة من أجل عمليات بلدية تتسم بالنزاهة وتخضع للمساءلة.

الدروس المستفادة من التجارب الدولية

أظهرت التجارب الدولية أن الدور الأساسي لمستويات الحكم الدنيا للحكومات المحلية (البلديات في ليبيا) هو دور حاسم لتعزيز ثقة الشعب في الحكومة وإرساء السلام والنظام والوحدة الوطنية وتحقيق النمو والحكومة الجيدة. كما يلعب تمكين الحكومات المحلية واستقلاليتها دوراً حاسماً في تمكين الأشخاص وإشراكهم في عملية صنع القرار؛ وضمان تقديم خدمات محلية متسقة مع الاحتياجات المحلية؛ ولتعزيز مساءلة السكان المحليين للحكومة المحلية؛ ولضمان الشفافية والنزاهة فيما يتعلق بالعمليات التي تضطلع بها الحكومة المحلية؛ وكذلك لتحقيق النمو الاقتصادي وتحسين الخدمات الاجتماعية والاقتصادية المقدمة للسكان المحليين.

ويعمل الحكم متعدد المستويات بشكل أفضل عادةً عندما تضطلع الحكومة المركزية بدور قيادي (وليس إداري) في وضع السياسات والتمويل، وبدور قيادي مشفوع بدور إداري في تقديم الخدمات العامة الوطنية (مثل الدفاع والأمن وضمان وجود سوق مشتركة داخلية وتحقيق الوحدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية)، في حين تقوم المحافظات بدور التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي والوظائف البين محلية والرقابة على الحكومات البلدية، ويُعهد للمستوى الأدنى في الحكم بمسؤوليات تقديم الخدمات المحلية. بالإضافة لذلك يجب أن تستند مستويات التمويل إلى الوظائف المسندة لكل مستوى من مستويات الحكم، بحيث يحصل كل مستوى على التمويل اللازم والمستدام الذي يخوله القيام بوظائفه بالشكل الذي يخضعه للمساءلة الناجعة أمام المواطنين.

لمحة عامة حول الاستنتاجات والتوصيات

(أ) لم يتم إيضاح توزيع الصلاحيات. لذا من المطلوب توضيح التوزيع الدستوري للصلاحيات (فرض الضرائب ووظائف الإنفاق والوظائف التنظيمية وامتيازات الاقتراض) بين المستوى الوطني والمحافظات والبلديات، والتوسع في مسألة الصلاحيات الذاتية والصلاحيات المشتركة مع الإبقاء على هذه الأخيرة في حدها الأدنى.

(ب) تتطلب مؤسسات التنسيق بين الحكومية إلى مزيد من العناية. لذا يفضل العمل على تكريس مبادئ الحكم التعاوني/التشاركي في مسودة الدستور، وربما استبدال المجلس الأعلى للحكم المحلي بالمجلس الأعلى للحكم، مع تمثيل لكل من الحكومة الوطنية وحكومات المحافظات والبلديات فيه، وتوسيع سلطاته المتعلقة بوضع السياسات والتنسيق وحل النزاعات. وقد يكون هذا المجلس ملزماً بعقد اجتماع واحد له مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل.

(ج) إعطاء صوت لمستوى الحكم المحلي (البلدي) في شؤون المحافظة والشؤون الوطنية، وذلك من خلال إمكانية

للمحافظات، وينظر القسم 4 في الدور المزمع إيكاله للبلديات. أما القسم الأخير فيتضمن مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

2. الدور العام للحكم المحلي وهيكله ومؤسسات إدارة العلاقات بين الحكومية

ترسي مسودة الدستور خياراً يعتمد ثلاث مستويات للحكم اللامركزي متعدد المستويات، على رأسها حكومة مركزية، تليها 22 محافظة (كانت تسمى شعبيات في 2007. لمزيد من التفاصيل أنظر الملحق أ) مشكّلة بذلك مستوى الحكم الوسطي، و90 بلدية باعتبارها المستوى الثالث (أنظر الرسم البياني 1). ويعتبر كل من المستويين الثاني والثالث مع بعضهما كحكومات محلية وفقاً لمسودة الدستور. ويتمتع كل من هذه المستويات الثلاثة بصلاحيات ذاتية خاصة وأخرى مشتركة لا تزال بحاجة إلى تحديد. وستتمتع حكومات المستويات العليا بصلاحيات إحالة مسؤوليات خاصة بها لإدارتها من قبل حكومات في المستوى الأدنى، شريطة أن يتم تعويض هذه الأخيرة بالكامل عن التكاليف الإضافية المتعلقة بتلك الإحالة. كما ويمكن للحكومات المحلية عقد اتفاقيات شراكة فيما بينها لتقديم الخدمات بصورة مشتركة. وعموماً يمكن القول بأن مسودة الدستور تتضمن إطاراً لحكومة لامركزية وحدوية مع بعض سمات النظام غير الوحدوي المختلط. وتتمثل الميزات المختلطة الرئيسية في: (أ) أن لمجلس الشيوخ تمثيل متساو من المناطق التاريخية الثلاثة؛ (ب) وأن المحافظات تتمتع بالاستقلالية السياسية والمالية والإدارية (والتي لم يتم تحديدها بعد).

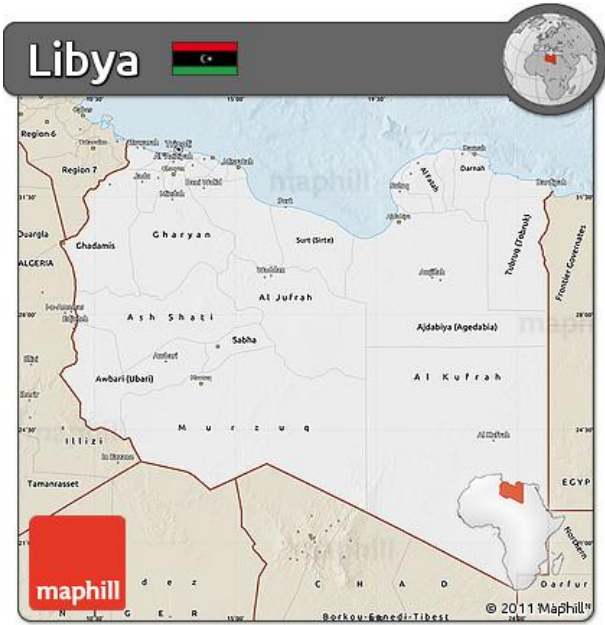
صممت مسودة الدستور عن الإشارة إلى توزيع السلطات المالية والتنظيمية بين مستويات الحكم الثلاثة ولم توضح الصلاحيات الذاتية وتلك المشتركة الخاصة بكل مستوى. وقد تكون هذه الأحكام حاسمة في تحديد مدى قرب عملية صنع القرار من العامة، وإلى أي مدى سيعمل النظام السياسي الجديد على التخفيف من حدة الصراعات بين المناطق والصراعات المحلية.

يعتبر الكثيرون بأن اعتماد إطار لامركزي موحد للحكم قد يكون أكثر ملاءمة للمجتمعات الخارجة من حالات الحرب أو الصراع، شريطة أن يضطلع مستوى الحكم المركزي بمسؤولية وضع السياسات العامة ومهام التمويل، بينما تسند لمستوى الحكم الوسطي (المحافظات) مهمة التنسيق والوظائف الجهورية، في حين يعنى المستوى المحلي الأدنى (البلديات في الحالة الليبية) بالمسؤولية عن تقديم معظم الخدمات العامة. يتطلب ذلك منح مستويات الحكم الدنيا الاستقلالية السياسية والإدارية والمالية الكافية فيما يتعلق بمجالات اختصاصها لتتمكن من مواءمة البرامج الوطنية والمحلية بالتناسب مع التطورات والاحتياجات المحلية. وبهدف الحد من احتمالات حصول الانشقاقات واندلاع النزاعات الداخلية عملت عدة بلدان، بما في ذلك أندونيسيا والصين وجمهورية جنوب أفريقيا، على تقليص دور المحافظات بينما عززت من دور الحكومات البلدية. وذهبت بلدان أخرى مثل الدنمارك وفنلندا (وفي الآونة الأخيرة، تنظر إسبانيا في إمكانية اعتماد إصلاحات مماثلة) لأبعد من ذلك فسحبت دور المحافظات وحوّلت معظم المهام إلى المستويات المحلية/البلدية لتحقيق قدر أعلى من الفعالية والمساواة في تقديم الخدمات. ففي الصين مثلاً، تنفق المقاطعات والبلديات أكثر من ثلثي النفقات الوطنية العامة.

تشير مسودة الدستور إلى أن مستويات الحكم الثلاثة مستقلة لكنها مترابطة ومتصلة فيما بينها. وقد يتأتى هذا الترابط من وجود صلاحيات مشتركة وكذلك من أن صلاحيات فرض الضرائب قد تكون مركزية في حين تكون صلاحيات الإنفاق لامركزية، مما يخلق بذلك الحاجة إلى التمويل المركزي للنفقات المحلية وخاصة بالنسبة إلى الخدمات الاجتماعية نظراً إلى طبيعتها التوزيعية. وفي ظل نظام الحكم اللامركزي متعدد المستويات قد يكون مفيداً النظر في إمكانية الحد من الصلاحيات المشتركة كونها قد تؤدي وبسهولة إلى إحداث اللبس وربما الصراع والفشل في توفير الخدمات الأساسية العامة. ولقد شاهدنا مثلاً مأساوياً لإخفاق التنسيق بين مستويات الحكم المختلفة في 2005 في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أدى ذلك إلى حرمان ضحايا إعصار كاترينا في نيو أورليانز (لويزيانا) من المساعدات العاجلة لمدة أسبوع تقريباً.

1.2. مبادئ الحكم التعاوني

يوفر دستور جنوب أفريقيا مثلاً جيداً لهذه المبادئ، حيث يتّص على أنه يجب على كافة مستويات الحكم وجميع أجهزة الدولة في



كل مستوى من المستويات أن:

- تكون ودية للدستور وفي خدمة الشعب (الاعتراف بالشعب باعتباره الحاكم/الرئيس بدلاً من كونه الرعية)؛
- تحافظ على السلام واستتباب النظام والوحدة الوطنية وعدم تجزئة الجمهورية؛
- تعمل على تحسين النتائج الاقتصادية والاجتماعية لصالح المواطنين؛
- تكسب ثقة الشعب بالعمل بجد ونجاعة تتمثل في خفض الكلفة وضمان الشفافية الكاملة في كافة العمليات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية؛
- تلتزم بتنفيذ حوكمة تقوم على مبادئ العدالة، والمساءلة، والاستجابة ونزب الفساد؛

"تتمتع وحدات الحكم المحلي بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وتدار المصالح المحلية وفق مبدأ التدبير الحر". وعلى الرغم من أن ذلك حكماً مرحباً به، إلا أن نجاعته تستوجب إضفاء المزيد من الوضوح فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين مختلف مستويات الحكم.

2.3. الأحكام الدستورية المتعلقة بحدود المحافظات

لم تحدد مسودة الدستور الحدود الجغرافية للمحافظات. ولكن نظراً إلى أن هذه المحافظات كانت قائمة في السابق، فمن الممكن الافتراض بأنه سيتم اعتماد حدودها كما كانت عليها سنة 2007، إلا أن المادة 155 تقسح المجال لإعادة رسم حدود المحافظات والبلديات في المستقبل. حيث تنص المادة 155 (مستويات و معايير الحكم المحلي) على أنه:

" تقسم الدولة إلى محافظات وبلديات وفق مقتضيات الأمن الوطني والموازنة بين معايير السكان والمساحة والتواصل الجغرافي ولوازم العدالة الاجتماعية والسلم والوثام المجتمعي والعوامل الاقتصادية والتاريخية ومتطلبات التنمية وبما يراعي الكفاءة والفعالية. ويجوز إنشاء أو دمج أو حل الوحدات الإدارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وفق ما يبينه القانون".

وعلى الرغم من ترك مسودة الدستور الباب مفتوحاً أمام مسألة اعتماد حدود المحافظات القائمة وكذلك أمام عملية إعادة تحديد هذه الحدود بموجب قانون يصدر عن مجلس الشورى، إلا أنها حددت في المقابل وبطريقة إيجابية المبادئ الأساسية التي يجب أن تقوم عليها عملية تحديد الحدود في المستقبل.

3.3. الأحكام الدستورية المتعلقة بالسلطات

التشريعية، التنفيذية والقضائية في المحافظات

السلطة التنفيذية المحلية: لم تتطرق مسودة الدستور للبنى التنفيذية الخاصة بمستوى المحافظات والبلديات. كما لم توضح المسودة كيفية اختيار الرؤساء التنفيذيين للمحافظات والبلديات (المحافظين ورؤساء البلديات) وطبيعة العلاقة بينهم وبين مجالس المحافظات والبلديات.

السلطة التشريعية المحلية: تنص المادة 157 (مجالس المحافظات والبلديات) على تشكيل مجالس المحافظات والبلديات عن طريق الانتخاب المباشر، حيث نصت على ما يلي:

"يتم اختيار مجالس المحافظات والبلديات بالانتخاب العام الحر السري المباشر، ويراعى في تشكيل مجلس المحافظة تمثيل البلديات الواقعة في نطاقها، وذلك وفق ما ينظمه القانون"

السلطة القضائية المحلية: لم تتطرق مسودة الدستور أيضاً لدور وسلطات المحاكم المحلية (على مستوى المحافظات والبلديات). وقد يعود إنشاء هذه المحاكم إلى نطاق اختصاص المجلس الأعلى للقضاء المنصوص عليه في المادة 137.

من المحبذ العمل على إيضاح الترتيبات المؤسسية المتعلقة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية الخاصة بالمحافظات وطبيعة العلاقة بينها. وفي هذا الصدد يمكن اللجوء لنماذج مختلفة، كأن يتم انتخاب المحافظين بشكل مباشر، أو أن يقوم رئيس الوزراء بتقديم عدة مرشحين يختار مجلس المحافظة أحدهم. وتجدر الإشارة إلى أن بعض البلدان تجعل من رؤساء البلديات المنتخبين ضمن منطقة المحافظة أعضاء في مجلس المحافظة بحكم

- تحترم المكانة الدستورية لمستويات الحكم الأخرى، ومؤسساتها وصلحياتها ومهامها؛
- تسعى إلى خلق بيئة ودية، تعاضدية، تعاونية، تشاورية، منفتحة، تشاركية ومتناغمة للنهوض بالمصلحة العامة؛
- تعمل معاً لحل الصراعات.

2.2. مؤسسات التنسيق بين الحكومية

في نظام الحكم اللامركزي متعدد المستويات تلعب مؤسسات إدارة العلاقات بين الحكومية دوراً حاسماً في ضمان الأداء الجيد والتنسيق الفعال بين مختلف تلك المستويات. وفي معظم البلدان التي تعتمد حكماً لامركزياً يتم تضمين مثل هذه المؤسسات في الدستور أو في قانون يصدره البرلمان الوطني. وعلى سبيل المثال، أنشأ دستور باكستان مجلساً للمصالح المشتركة يضم كل من رئيس الوزراء والوزير المكلف بشؤون المحافظات للاضطلاع بالمهام الفيدرالية (الصلاحيات المشتركة). وأنشأت أستراليا مجلس حكومات أستراليا بعضوية رئيس الوزراء ووزراء الدولة المعنيين وممثلاً عن رابطة الحكم المحلي.

لم تشر مسودة الدستور الليبي إلى التنسيق بين مستويات الحكم باستثناء التنسيق بين المحافظات، حيث تؤسس المسودة في المادة 164 لقيام المجلس الأعلى للحكم المحلي الذي يضم المحافظين لتعزيز التعاون بين مستويي الحكم المحلي (البلديات والمحافظات) ولحل النزاعات بين المحلية. إلا أنه لا يمكن لهذا المجلس، في أفضل الحالات، سوى خدمة التنسيق بين المحافظات ومعالجة النزاعات المحتملة فيما بينها فقط. وقد يكون من الأفضل تعديل هذه المادة لرفع مستوى هذه الهيئة لتصبح المجلس الأعلى للحكم والذي يتألف من رئيس وزراء ليبيا (أو من يعينه من الوزراء) والمحافظين وممثل واحد عن الحكومات البلدية من كل محافظة، بحيث يصبح هذا المجلس مؤسسة محورية لإدارة العلاقات السياسية والاقتصادية والمالية وتنسوية النزاعات والتنسيق بين مستويات الحكم الثلاثة، أي الحكومة المركزية والمحافظات والبلديات.

كبدل لما تقدم، يمكن لقانون يسنه مجلس الشورى أن ينشئ مؤسسات ويطور آليات للتشاور والتنسيق وإدارة العلاقات المالية بين الحكومية وحل النزاعات بين مختلف مستويات الحكم. وعلى أية حال، ينتظر من كافة أجهزة الدولة المتدخلة في النزاعات بين الحكومية أن تبذل قصارى جهدها لحل خلافاتها من خلال التشاور قبل اللجوء إلى المحاكم المختصة لفضها.

3. المحافظات

تعترف مسودة الدستور بالمحافظات باعتبارها مستوى حكومي وسطي.

1.3. الأحكام الدستورية المتعلقة باستقلالية

المحافظات

أقرت مسودة الدستور بالاستقلالية المالية والإدارية للمحافظات، حيث نصت المادة 156 (استقلالية وحدات الحكم المحلي) على أنه:

منصبهم. ويؤدي تضافر جهود مختلف مستويات الحكم إلى إرساء علاقات أكثر تعاوناً بين المستويات الثلاثة وبالتالي تفادي أي تفضيل للمصالح الخاصة لأي منها على حساب الأخرى.

ينبغي التنصيص على دور وهيكल المُستويات القضائية الدنيا في مُسوّدَة الدستور. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في السياق الليبي في ظل وجود العديد من العمليات القضائية وشبه القضائية على المستوى المحلي.

4.3. الأحكام الدستورية الخاصة بمسؤوليات المحافظات وصلاحياتها وكيفية تحديدها

لا توضح مسودة الدستور ماهية الصلاحيات الذاتية وتلك المشتركة على مستوى المحافظات. عوضاً عن ذلك، تعطي المادة 158 (اختصاص وحدات الحكم المحلي) تعريفاً فضفاضاً لمسؤولياتها كما يلي:

"تتمتع وحدات الحكم المحلي بصلاحيات ذاتية وبصلاحيات منقولة من السلطة المركزية وصلاحيات مشتركة معها. على أن توزع الصلاحيات المشتركة والمنقولة استناداً إلى مبدأ التفرغ. وتختص المحافظات بإصدار التشريعات اللائحية. وذلك كله وفق ما يحدده القانون."

يعد توزيع الصلاحيات المالية والتنظيمية بين الحكومات متعددة المستويات مسألة بالغة الأهمية في أي ترتيب دستوري، إذ أنها تحدد التوازن بين السلطات ودرجة قرب عملية صنع القرار العام من الناس. ويعد مبدأ التبعية الذي اعتمده الاتحاد الأوروبي مبدأ توجيهياً هاماً للقيام بهذه العملية، أي أن جميع عمليات فرض الضرائب والإنفاق والمسؤوليات التنظيمية تسند إلى مستوى الحكم الأدنى إلا إذا كان هناك أسباب وجيهة تحتم إسنادها إلى المستوى الأعلى في الحكم.

وإذا ما نظرنا وراء هذا المبدأ العام، نجد أن توزيع مسؤوليات الإنفاق في ظل الحكم متعدد المستويات يتم بناءً على اعتبارات الفعالية والإنصاف والاستقرار الكلي. وتتطلب الفعالية التقنية عند إسناد إحدى الخدمات لمستوى حكم محدد الاستفادة من المعطيات الاقتصادية المكانية بشكل كامل، بالإضافة إلى ضرورة استيعاب الآثار الخارجية داخلياً، والعمل على تخفيض الكلفة الإدارية والتنفيذية. إضافة إلى ذلك، يجب التحقق من ضمان حرية الحركة والتنقل للمواد والسلع وعدم إخضاعها سوى للاعتبارات الاقتصادية البحتة.

من الضروري كذلك اعتماد معايير دنيى للخدمات المقدمة في جميع أنحاء البلاد قصد ضمان الوحدة الاقتصادية والاجتماعية وسوق داخلية موحدة. وعلى الحكومة المركزية أن تضمن أيضاً الإنصاف الجهوي والتكافؤ بين الأشخاص، وذلك من خلال قدرتها على استعمال التحويلات المالية لضمان التزام الحكومات دون الوطنية بالأهداف الوطنية. أخيراً، على الحكومات المحلية أن تحد من التمويل الذاتي الموجه لخدمات إعادة التوزيع (التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية) وعلى الحكومات الوطنية أن تساعد في تمويل هذه الخدمات من أجل ضمان حصول جميع المواطنين عليها بشكل عادل وبغض النظر عن مكان إقامتهم. ويؤدي تطبيق هذه المبادئ في العادة إلى إسناد للمسؤوليات على النحو التالي:

• **المسؤوليات التي تكاد تتبع دوماً للمستوى الوطني:**
الخدمات المصرفية المركزية، والعملية، والدفاع والأمن الوطني، والمعاهدات الدولية، والتلوث العابر للحدود، والهجرة الداخلية/الخارجية، والتجارة الخارجية، والتجارة البيئية، وتنظيم الاتصالات، وحقوق الملكية الفكرية، والطيران المدني، والضمان الاجتماعي. بالإضافة إلى شبكات الحماية الاجتماعية والطرق السريعة بين الولايات.

• **المسؤوليات التي عادة ما تكون مشتركة بين المستوى الوطني والمحافظات:** التعليم، والصحة والرعاية الاجتماعية.

• **المسؤوليات التي تتبع عادة مستوى المحافظة:**
الطرق السريعة داخل الولاية، والمهام بين المحلية والشؤون المحلية/البلدية.

• **المسؤوليات التي تكاد تتبع دوماً للمستوى المحلي:**
الخدمات البلدية.

يُنظر من مُسوّدَة الدستور وضع التوجيهات بشأن مسؤوليات الإنفاق بما يتناسب مع الأولويات الليبية وتحديد الصلاحيات المالية والتنظيمية للحكومة الوطنية والمحافظات والبلديات (المستوى المحلي)، مع العلم بأن المُسوّدَة تعتبر المُحافظات جزءاً من الحكومات المحلية، وهذا أمر جيّد ما دام هناك تمييز واضح بين الأدوار التي تضطلع بها الحكومات الأخرى البلدية/المحلية الأدنى مستوى.

5.3. الأحكام الدستورية المتعلقة بصلاحيات المحافظات في فرض الضرائب وامتيازات الاقتراض

تتضمن المادة 159 (تمويل وحدات الحكم المحلي) توجيهات عامة فقط حول صلاحيات فرض الضرائب المسندة للمحافظة.

"...وموارد ذاتية من رسوم وجزاءات وضرائب ذات طابع محلي وعوائد استثماراتها وما تتلقاه من هيئات ووصايا وما تحصل عليه من قروض وأي عوائد أخرى يحددها القانون."

صلاحيات فرض الضرائب

يعد توضيح صلاحيات فرض الضرائب لمختلف مستويات الحكم مهمة رئيسية في أي دستور. ومن المحبذ أن يتم مطابقة صلاحيات فرض الضرائب مع مسؤوليات الإنفاق لضمان التدبير القائم على المساءلة. إلا أنه من الضروري منح الحكومة المركزية إمكانية الحصول على عائدات تفوق ما تقتضيه احتياجاتها للإنفاق المباشر. ويكون هذا ضرورياً من أجل تمكين الحكومة المركزية من استعمال صلاحياتها للإنفاق، من خلال التحويلات المالية، قصد التأثير في أولويات مستويات الحكم الأدنى لتحقيق أهداف الوحدة والتكافؤ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي الوطني.

ويساعد استعمال جملة من المبادئ الاقتصادية في توجيه إسناد مسؤوليات فرض الضرائب في ظل نظام حكم متعدد المستويات. ويتطلب تحقيق الفعالية في السوق الداخلية المشتركة إسناد صلاحيات فرض الضرائب على العوامل غير الثابتة، مثل الضرائب المفروضة على رأس المال والدخل، وتلك التي تفرض

واستقلالية القطاع المالي وعلاقة ندية بين الحكومة والقطاع المالي، وبما يسمح لوكالات التصنيف بتقييم مقترحات الاقتراض التي تقدمها الحكومة. لتحقيق ذلك، غالباً ما لا يسمح للحكومة بتملك مؤسسات القطاع المالي. ويجب على قانون المسؤولية المالية تحديد المزيد من أحكام الشفافية المالية والقواعد المالية للاقتراض المسؤول والتمويل الحكومي المستدام وإرساء "مؤسسات الرصد"، على غرار المجلس المالي المستقل ومدع عام مستقل لضمان امتثال الحكومة للقانون مثلما تم في البرازيل. كما وتساعد وسائل الديمقراطية المباشرة التي تستوجب الاستفتاء على المشاريع الاستثمارية الضخمة كما يتم في سويسرا في ضمان حكم متجاوب وإدارة مالية مسؤولة. فضلاً عن هذا، لا يجب أن توجد خطة إنقاذ لأي مستوى من مستويات الحكم يواجه إرساءها (الإفلاس).

ويحذ أن تدعم مسودة الدستور الشفافية والمسؤولية المالية وتضع مبادئ لعدم وضع خطة إنقاذ من أجل الاقتراض الذي يقوم به القطاع العام بل ترك مثل هذه التفاصيل إلى التشريعات المستقبلية حول المسؤولية المالية التي سيصدرها مجلس الشورى.

6.3. الأحكام الدستورية حول ملكية الموارد الطبيعية والتشارك في عائداتها

تمنح مسودة الدستور ملكية الموارد الطبيعية للشعب الليبي ولكنها تحرص على حصول جميع الجهات (المحافظات) على فوائد متساوية من عائدات الموارد الطبيعية. وتنص المادة 184 (ملكية الموارد الطبيعية) على:

"الثروات بما فيها النفط والغاز والمعادن والمياه ملك للشعب الليبي، تمارس الدولة السيادة عليها باسمه وتعمل على استغلالها وحمايتها وتنميتها واستثمارها وحسن إدارتها، بما يضمن المصلحة العامة وانتفاع كافة المناطق منها بشكل عادل، وبما يحفظ حقوق الأجيال القادمة".

وتفيد المادة 186 بأن نسبة مئوية من العائدات يتم إعادة استثمارها في المناطق المنتجة. وتنص هذه المادة (توطين مشاريع بديلة) على:

"تحدد بقانون نسبة من عوائد الثروات غير المتجددة لإنشاء مشاريع بديلة تعطى الأولوية فيها لمناطق الإنتاج حسب إمكانياتها المكانية ولوازم تطوير بنائها التحتية ثم للمناطق الأقل نمواً".

وتضمن مسودة الدستور أيضاً حصة من عائدات الموارد الطبيعية يتم تخصيصها للأجيال القادمة. وتنص المادة 187 (ضمان حقوق الأجيال القادمة) على:

"تخصص بقانون نسبة من عوائد الثروات الطبيعية لصالح الأجيال القادمة. وتلتزم الدولة بوضع التدابير اللازمة لتنميتها واستثمارها بجودة عالية ووفق معايير الأمان اللازمة".

وتقدم مسودة الدستور ضمانات للمحافظات التي لديها موارد من المياه الجوفية لئتم تعويضها عن المياه الجوفية التي تزود بها المناطق الأخرى (المادة 188، المياه).

عادة ما توزع الثروات الطبيعية بشكل غير متساو، وتساهم ملكية المحافظات لهذه الموارد في التفاوت المالي بين المناطق. ويفضل جعل ملكية الموارد الطبيعية وطنية من أجل المواطنة الموحدة، مع الحرص على ضمان التعويض المناسب للمحافظات الغنية بالموارد مقابل تقديمها لخدمات استكشاف واستغلال الموارد

على المبيعات متعددة المراحل، على غرار ضريبة القيمة المضافة، إلى الحكومة الوطنية للحصول على نظام ضرائب متجانس. بشكل مماثل، تقتضي اعتبارات الإنصاف إسناد الضرائب على الدخل التدريجي للحكومة الوطنية. ولكن قد يُسمح كذلك لحكومات المحافظات والبلديات بفرض نسب تكميلية على القاعدة الضريبية الوطنية (خيار الرسوم الإضافية). وتستوجب الفعالية في إدارة الضرائب و التخفيض في تكاليف التحصيل والامتثال إسناد مسؤولية فرض قاعدة الضريبة إلى الحكومة التي لها أفضل دراية بهذه القاعدة. هذا يعني أنه من الأفضل إسناد الضرائب على العوامل الثابتة مثل الأراضي والممتلكات إلى الحكومات المحلية. وأخيراً، يمكن لاعتبارات الحاجات المالية أن ترجح الكفة، في المسائل غير الواضحة، لصالح مستوى الحكم الذي هو في أمس الحاجة إلى عائدات إضافية. وغالباً ما يتم توزيع صلاحيات فرض الضرائب كما يلي:

- الضرائب الوطنية: الرسوم الجمركية، وضريبة القيمة المضافة، والضريبة على دخل الشركات، والضرائب على موارد الإيجارات/الأرباح، والضريبة على الثروة، والضرائب على التلوث العابر للحدود (كالضرائب على انبعاثات الكربون).

- الضرائب المشتركة بين الحكومة الوطنية و المحافظات والمستوى المحلي: الضريبة على الدخل الفردي، و الضريبة على الأجور، والضرائب على الكحول والتبغ.

- ضرائب المحافظات: الضرائب على مبيعات المرحلة الواحدة، والضرائب على المركبات، والضرائب على الأعمال، والإتاوات والرسوم على الموارد، قطع الأشجار (الغابات)، والضرائب على الإنتاج والمحصول (مثل الصيد البحري) والموارد الطبيعية ورسوم الحفاظ على الموارد والطبيعة.

- الضرائب المحلية: الضرائب على الأراضي والممتلكات، وضرائب التحسينات ورسوم الربط بالبنية التحتية، ورسوم المأوى، ورسوم الأزدحام، والضرائب على التلوث البيئي المحلي، ورسوم إضافية على الضرائب على الدخل الفردي ورسوم المحافظة على الموارد الطبيعية.

- الضرائب المناسبة لجميع مستويات الحكم: الضرائب على الطاقة، والضرائب على الوقود، والضرائب على الأضرار العامة (التلوث والأزدحام المروري والتدهور البيئي)، وضرائب الانتخاب والرسوم المفروضة على مستخدمي الخدمات التي يتم توفيرها.

بالإجمال، يُنتظر من مسودة الدستور الليبي أن تُأقلم المبادئ الاقتصادية لتتناسب مع الظروف المحلية وتساهم في التوصل إلى توافق سياسي حول الأدوات الضريبية إضافة إلى صلاحيات فرض الضرائب لمختلف مستويات الحكم وتفصيل ذلك صراحة في ملحق يضم إلى الدستور.

امتيازات الاقتراض

يجب أن تتمتع مختلف مستويات الحكم بإمكانية الحصول على تمويلات توفرها الأسواق المالية من أجل معالجة أوجه النقص في البنية التحتية، شرط الالتزام بإطار المسؤولية المالية الذي يشرعه البرلمان الوطني. ويجب أن يضمن هذا الإطار نزاهة

ولتمكينها من مواجهة التدهور البيئي الناجم عن عمليات استغلال الموارد.

وتوفر مواد مسودة الدستور قاعدة جيدة لملكية الموارد بجعلها ملكاً للشعب الليبي. وذكرت، زيادة على هذا، أن العائدات المتأتية من الموارد الطبيعية يتم توزيعها بشكل متساو بين المحافظات في حين سيخصص جزء لإعادة الاستثمار في المحافظات المنتجة. أضف إلى هذا تخصيص حصة من العائدات الحالية من أجل الادخار للأجيال القادمة.

7.3. الأحكام الدستورية حول التشارك في العائدات المركزية والمنح لتمويل حكومات المحافظات

تنص مسودة الدستور على منح تمويلات مركزية إضافية تضمن حصول المحافظات على أموال كافية للوفاء بالتزاماتها. وقد تم تكريس مبدأ التكافؤ بين المحافظات وبين البلديات في هذه المسودة. كما تم الحرص على عدم إحالة أي سلطة من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية دون اقتران تلك الإحالة بالتمويل اللازم. وتنص المادة 159 (تمويل وحدات الحكم المحلي) على:

"للمحافظات والبلديات موارد مركزية تتفق مع القدر اللازم لقيامها باختصاصاتها، وموارد ذاتية من رسوم وجزاءات وضرائب ذات طابع محلي وعوائد استثماراتها وما تتلقاه من هبات ووصايا وما تحصل عليه من قروض وأي عوائد أخرى يحددها القانون. وتضمن الدولة التوازن المالي بين وحدات الحكم المحلي بما يكفل التضامن بينها. وكل اختصاص منقول لوحدات الحكم المحلي من السلطة المركزية يكون مقترنا بما يناسبه من موارد مالية. ولوحدات الحكم المحلي، في إطار الميزانية المصادق عليها، حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة".

وتذكر مسودة الدستور أيضا عوامل محددة تستعمل في معيار تخصيص العائدات المشتركة بين السلطة المركزية والمحافظات والبلديات. وتنص المادة 175 (المالية العامة) على:

"توزيع الإيرادات الوطنية بشكل عادل ومنصف بين مستويات الحكم الوطني والمحلي، بما يراعي الكثافة السكانية، وتوزع السكان في الوحدة المحلية وبعدهم، ومستوى البنى التحتية والخدمية، ومؤشرات التنمية المكانية والبشرية المتوازنة".

وتؤكد المادة 159 بصفة إيجابية على الالتزام الدستوري بتوفير منح تحقق التكافؤ وعدم ترك أي سلطة دون تمويل وعلى مبادئ استقلالية المحافظات والاستقلالية المحلية. إلا أنه يمكن تعديل المادة 175 لضمان عدم تكريس الدستور لعوامل وصيغ منح محددة مما يمكن أن يؤدي إلى غلق الباب أمام مراجعتها وتعديلها في المستقبل. ويمكن للدستور أن يتضمن بكل بساطة مبادئ الإنصاف والفعالية والحاجة المالية لتقاسم الثروة وتصميم التحويلات المالية. وتخبرنا التجربة البرازيلية مثلاً أنه لا ينصح بوضع عوامل وصيغ محددة، مثل مؤشرات التنمية المكانية والبشرية إلخ...، في الدستور، ويفضل تحديد ذلك في قانون. فتكريس مثل هذه العوامل في نص الدستور سيعيق جهود تعديل معايير التخصيص التي قد يتبين فيما بعد أنها غير عادلة. مع أخذ ذلك بعين الاعتبار، نرى أن الدستور الكندي لسنة 1982، على سبيل المثال، يكرس ببساطة مبدأ المنح المتكافئة، أي أن "الحكومة الكندية تلتزم بإعطاء أفضاء مالية متساوية للمقاطعات بغية ضمان حصول جميع مواطني كندا على مستويات خدمية

عامة مماثلة وبأعباء ضريبية متشابهة"، فيما تترك تحديد معايير المخصصات للمنتدى الفيدرالي- الإقليمي المشترك المتكون من كبار واضعي السياسات.

8.3. الأحكام الدستورية حول الرقابة المركزية على حكومات المحافظات

تتضمن مسودة الدستور مبدأ الرقابة المركزية من أجل ضمان قانونية عمل المحافظات. وتنص المادة 160 (الرقابة اللاحقة) على:

"تخضع وحدات الحكم المحلي فيما يتعلق بشرعية أعمالها للرقابة اللاحقة".

إضافة لذلك، تحدد مسودة الدستور الظروف التي بموجبها يمكن أن تبرر السلطة المركزية تدخلها في شؤون المحافظة. وتنص المادة 161 (تدخل السلطة التنفيذية) على:

"يكون تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات وحدات الحكم المحلي في حدود منع تجاوزها لحدود اختصاصاتها أو عند الإضرار بالمصلحة العامة أو بالأمن الوطني أو بمصالح الوحدات المحلية الأخرى. كما تتدخل عند عجز وحدة الحكم المحلي عن أداء مهامها، أو عند عدم استجابتها للمعايير والخطط والسياسات الوطنية على أن يكون التدخل بعد إصدار توجيه للوحدة المحلية يوضح مدى عجزها عن أداء مهامها ويحدد سبل المعالجة. وذلك وفق ما ينظمه القانون".

تحاول مسودة الدستور، بشكل إيجابي، الحد من التدخل المركزي في شؤون المحافظات وتمنح السلطة المركزية الرقابة اللاحقة فقط لضمان الامتثال للقوانين النافذة. ولكن، هناك دائما حاجة مستمرة، في النظام اللامركزي، لمراقبة التطورات الاقتصادية والمالية في كل مستويات الحكم والتنسيق العمل الحكومي. لذلك فهناك حاجة لوضع ترتيبات مؤسسية لتبادل المعلومات والتنسيق على أساس متواتر ودوري. ويمكن لمسودة الدستور أن تجسد التوجه نحو مثل هذه المؤسسات التي تدير العلاقات بين الحكومية.

4. البلديات

1.4. نشأة الحكم المحلي (البلدية)

تنص المادة 154 (اللامركزية) على:

"يقوم الحكم المحلي على أساس اللامركزية الموسعة. وتلتزم الدولة بدعمها في إطار وحدة البلاد".

ومن المقترح إعادة صياغة هذه المادة لتنص بشكل أوضح على أهداف ودور الحكم الذاتي المحلي.

2.4. أحكام الدستور المتعلقة بمستوى الحكم الذي له

المسؤولية الكاملة في إحداث ودمج وتحديد
صلاحيات الحكومة المحلية - الصوت المحلي
على مستوى المحافظة والمستوى الوطني

تترك المادة 155 (مستويات و معايير الحكم المحلي) تحديد نطاق السلطة المحلية لقانون يصدره مجلس الشورى في المستقبل. ولكن مسودة الدستور لم تذكر شيئا حول قنوات إيصال صوت المستوى المحلي للمحافظة والمستوى الوطني.

3.4. التوجيهات الدستورية حول مسؤوليات الحكومة المحلية

تعد المادة 158 غامضة فيما يتعلق بالمسؤوليات المحددة التي ستوكل للحكومات البلدية.

وتختلف الوضعية القانونية ووظائف الحكومة المحلية من بلد إلى آخر. ففي البرازيل والهند والتشيلي وجنوب أفريقيا، يتم تكريس وضعية ووظائف الحكومة المحلية في الدستور. في حين أنه في كل من اندونيسيا وكازاخستان وبولندا، يتم تحديد وظائف الحكومات المحلية بموجب تشريع وطني. وفي الولايات المتحدة والأرجنتين وكندا، تُحدث الحكومات المحلية ويتم تحديد وظائفها بموجب تشريع تصدره الولاية. ويمكن أن تأخذ الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور بإمكانية وضع توجيهات عامة حول هذه المسألة في مسودة الدستور.

4.4. التوجيهات الدستورية حول التمويل المحلي

تتضمن المادة 159 (تمويل وحدات الحكم المحلي) توجيهات عامة حول نوع التمويل الذي سيتم توفيره للبلديات.

ويفضل إضفاء مزيد من الوضوح حول صلاحيات فرض الضرائب وامتيازات الاقتراض التي تتمتع بها الحكومات المحلية. ويمكن لمسودة الدستور أن تذكر بشكل واضح الأدوات الضريبية المحددة التي ستتمكن البلديات من استخدامها.

يمكن لقانون الحكومة المحلية أو قانون مالية الحكومات المحلية أن يحدد التفاصيل التنفيذية في حين يقوم قانون الترتيبات المالية بضبط التفاصيل المتعلقة بتشارك العائدات والمنح التمويلية، ومن الضروري إصدار قانون المسؤولية المالية الذي يضع إطاراً تنظيمياً لعمليات الاقتراض التي تقوم بها البلديات.

5.4. التوجيهات الدستورية حول الرقابة على الحكومة المحلية

تتضمن المادة 160 (الرقابة اللاحقة) أحكاماً حول التدقيق اللاحق للحكومات المحلية من أجل ضمان امتثالها للقوانين النافذة.

وتعد عمليات التدقيق اللاحق باعتماد العينات المنصوص عليها في المادة 160 أمراً مرغوباً فيه. ويمكن تعزيز هذه المادة من خلال الإشارة إلى ضمانات مؤسسية لتحقيق الإدارة المالية الحكيمة، والتي يمكن اعتمادها بموجب قانون.

فمن حيث المبدأ، ينبغي أن تستند الرقابة على الحكومة المحلية (البلدية) لإطار تنظيمي يضمن توخي الحكومات المحلية للشفافية المالية والإدارة المالية الحكيمة وتوفير الرصد المستمر المنتظم غير التطفلي للأداء المالي وتقديم الخدمات في الحكومة المحلية. ويمكن القيام بذلك عن طريق إلزام الحكومة المحلية بوضع وتقديم خطط التنمية السنوية المحلية والميزانيات السنوية والبيانات المالية المدققة وكذلك نشرها على شبكة الإنترنت.

6.4. مقتضيات الأحكام الدستورية

حول الاستقلالية المحلية والمالية المستدامة

تؤكد مسودة الدستور على أهمية الاستقلالية المحلية والمالية المحلية المستدامة. ولكن، يبقى السؤال المطروح هو كيفية تحقيق

هذه الأهداف. ويمكن لمسودة الدستور توضيح مسألة توزيع الصلاحيات وترك مختلف المسائل الأخرى للتشريعات المناسبة.

حول أداء تقديم الخدمات

يمكن تعزيز أحكام مسودة الدستور حول مساءلة الحكومة البلدية لكي تكون مسؤولة أمام المواطنين عن أدائها في تقديم الخدمات. وسيكون لإحداث المزيد من التطوير المؤسسي والقانوني وخاصة تصميم التحويلات المالية تأثيراً على ترسيخ نظام حوافز ومساءلة لضمان نزاهة ومساءلة العمليات البلدية.

7.4. الدروس المستفادة من التجارب الدولية

تشير التجارب الدولية إلى أن الدور الموضوعي والمستقل الذي تلعبه المستويات الدنيا في الحكم المحلي (البلديات في ليبيا) هو دور حاسم في بناء ثقة الشعب في الحكومة وضمان السلام والنظام والوحدة الوطنية والحكم الرشيد والنمو. ويلعب تمكين واستقلالية وحدات الحكم المحلي دوراً مهماً في تيسير تمكين ومشاركة المواطنين في عملية صنع القرار العام، وفي التحقق من تقديم خدمات محلية تتناسب مع الخصوصيات المحلية، وفي تعزيز مسؤولية الحكم المحلي أمام المواطنين، وكذلك في ضمان الشفافية والنزاهة في عمليات الحكم المحلي وتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية وتحسين النتائج الاجتماعية والاقتصادية لصالح السكان المحليين.

ويعمل الحكم متعدد المستويات بشكل أفضل عادة عندما تضطلع الحكومة المركزية بدور قيادي (وليس إداري) في صياغة السياسات والتمويل وبدور قيادي مشفوع بدور إداري في تقديم الخدمات العامة الوطنية (مثل الدفاع والأمن وضمان وجود سوق مشتركة داخلية وتحقيق الوحدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية)، في حين تقوم المحافظات بدور التنسيق بين المستويين المركزي والمحلي والوظائف بين المحلية والرقابة على الحكومات البلدية، ويُعهد للمستوى الأدنى في الحكم بمسؤوليات تقديم الخدمات المحلية. إضافة إلى هذا، يجب إتباع التمويل بالوظائف المسندة لكل مستوى بحيث تحصل كافة مستويات الحكم على تمويلات مستدامة مناسبة تخولها إتمام ما يعهد لكل منها من مهام.

الاستنتاجات والتوصيات

1. لم يتم توضيح توزيع الصلاحيات. يفترض العمل على توضيح التوزيع الدستوري للصلاحيات (فرض الضرائب ووظائف الإنفاق والوظائف التنظيمية وامتيازات الاقتراض) بين المستوى الوطني والمحافظات والبلديات. ويجدر أيضاً التوسع في مسألة الصلاحيات الذاتية والصلاحيات المشتركة مع الإبقاء على هذه الأخيرة ضمن الحد الأدنى.
2. يفترض العمل على إيلاء مزيد من العناية لمؤسسات التنسيق بين الحكومية، من خلال تكريس مبادئ الحكم التشاركي/التعاوني في مسودة الدستور، واستبدال المجلس الأعلى للحكم المحلي بالمجلس الأعلى للحكم مع تمثيل من الحكومة الوطنية وحكومات المحافظات والبلديات، تكون له سلطة واسعة لصياغة السياسات والتنسيق وحل النزاعات. ويكون هذا المجلس ملزماً بالاجتماع مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل.

ملحق: المحافظات في ليبيا (22 محافظة بإجمالي عدد سكان بلغ 5.6 مليون نسمة سنة 2006).



3. الصوت المحلي (البلدي) في شؤون المحافظة والشؤون الوطنية. إمكانية تمثيل المستوى المحلي صلب المجلس الأعلى، وكذلك عضوية رؤساء البلديات بحكم منصبهم في مجالس المحافظات.

4. العمل على إيضاح تنظيم وتركيبية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على مستوى المحافظات والبلديات في مسودة الدستور.

5. إحداث لجنة ترتيبات مالية بين حكومية تتكون من مسؤولين تقنيين من الحكومة الوطنية وحكومات المحافظات والبلديات تساعد لجنة استشارية من الخبراء لتحقيق التوافق التقني حول الترتيبات المالية الموحدة (تصميم ترتيبات التشارك في العائدات والمنح) ليتم تفحصها فيما بعد من قبل المجلس الأعلى للحكم قبل تقديمها لمجلس الشورى للمراجعة والمصادقة.

المراجع

- الأمم المتحدة (2006)، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى – ملف الإدارة العامة للدولة
- البنك الأفريقي للتنمية (2014). ليبيا: مذكرة إعادة إدماج البلد - 2014-2016. الإدارة الإقليمية لمنطقة شمال أفريقيا (ORNA)
- البنك الدولي (2016)، بيانات ليبيا الاقتصادية، www.worldbank.org
- بودواي، روبين وأنور شاه (2009) الفدرالية المالية. مبادئ وممارسة الحكم متعدد المستويات. لندن: مطبعة جامعة كامبريدج.
- بودواي، روبين وشاه، أنور، محرران. (2007). التحويلات المالية بين الحكومية: المبادئ والممارسات. واشنطن. البنك الدولي
- شاه، أنور (2006)، الحكم المحلي في الدول الصناعية (محرر)، 2006. واشنطن: البنك الدولي
- شاه، أنور (2013)، الاعتبارات الرئيسية في تصميم صناديق عائدات الموارد غير المتجددة (NRRFs). ورشة عمل حول إدارة صناعات الموارد الطبيعية في المقاطعات الجنوبية. الرباط، المغرب. 18 يوليو 2013
- شاه، أنور (2006) الحكم المحلي في البلدان النامية (محرر)، 2006. واشنطن: البنك الدولي
- شاه، أنور، المحرر (2008)، الفيدرالية: وجهات النظر المقارنة. مونتريال و كينغستون: مطبعة جامعة ماكغيل-كوين
- كياو، باويون، أنور شاه وجرانت بيشوب (2008). الفدرالية المالية للموارد الطبيعية غير المتجددة: مبادئ وممارسات تقاسم الإيرادات و التسويات. أوراق العمل لمعهد البنك الدولي، يونيو 2008
- المنظمة الدولية للتقرير حول الديمقراطية، (2013). اللامركزية في ليبيا، أغسطس 2013
- الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور، ليبيا (2016). مسودة الدستور، 3 فبراير 2016

العاصمة	الرقم (على الخريطة)	عدد السكان (2006)	المساحة كم ²	الشعبية
طبرق	1	159.536	84.996	البطنان
درنة	2	163.351	31.511	درنة
البيضاء	3	203.156	11.429	الجبل الأخضر
المرج	4	185.848	13.515	المرج
بنغازي	5	670.797	11.372	بنغازي
أجدابيا	6	177.047	105.523	الواحات
الكفرة	7	50.104	433.611	الكفرة
سرت	8	193.720	225.437	سرت
مرزق	22	78.621	356.308	مرزق
سبها	19	134.162	107.310	سبها
أوباري	20	76.858	31.485	وادي الحياة
مصراة	9	550.938	29.172	مصراة
المرقب	10	432.202	6.796	المرقب
طرابلس	11	1.065.405	835	طرابلس
الجفارة	12	453.198	2.666	الجفارة
الزاوية	13	290.993	2.753	الزاوية
النفات الخمس	14	287.662	6.089	النفات الخمس
الجبل الغربي	15	304.159	76.717	الجبل الغربي
نالوت	16	93.224	67.191	نالوت
غات	21	23.518	68.482	غات

الشعبية	المساحة كم ²	عدد السكان (2006)	الرقم (على الخريطة)	العاصمة
الجفرة	117.410	52.342	17	هون
وادي الشاطئ	97.160	78.532	18	أديري

حول المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية هي منظمة غير حزبية ومستقلة وغير هادفة للربح ومسجلة في برلين، ألمانيا. تعمل هذه المنظمة على تعزيز المشاركة السياسية للمواطنين، ومساءلة مؤسسات الدولة وتطوير المؤسسات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. وتساعد المنظمة على إيجاد سبل محلية لتعزيز الحق العالمي لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية لبلدهم، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

<http://www.democracy-reporting.org>

أو التواصل عبر

info@democracy-reporting.org :

تم إعداد هذه النشرة بمساعدة من الإدارة الفدرالية السويسرية للشؤون الخارجية والسفارة البريطانية في طرابلس. وتتحمل المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، وحدها مسؤولية المحتويات. كما أنّ هذه المحتويات لا تعكس بالضرورة وجهات نظر الجهات المانحة.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Political Affairs Division IV, Human Security



السفارة البريطانية
طرابلس