ندوة الحكم المحلي في ليبيا

ضمن سلسلة الندوات التي ينظمها المركز الليبي للدراسات ورسم السياسات، كان عنوان الندوة الثانية «تجربة الإدارة المحلية في ليبيا»، استضاف المركز ضمن ورقتين شارك بهما كل من الدكتور «عيسى التويجر» وزير التخطيط الأسبق بالحكومة الانتقالية؛ المعروفة بحكومة الكيب، كما شارك الأستاذ «عبد الباري شنبار»وأحد الكوادر المؤسِسة لوزارة الحكم المحلي ووكيلها الأسبق.

ركّزت الندوة على التعريف والإحاطة بالمفهوم العام للحكم المحلي من جانب، ومن جانب آخر تطرق الضيوف إلى إبراز التحديات الرئيسية، التي واجهت تجربة الإدارة المحلية في ليبيا منذ صدور قانون الحكم المحلي عام 2012.

الدكتور عيسى التويجر

تحدث الدكتور «عيسى التويجر» في كلمته عن المركزية باعتبارها أمرا مستحدثا، لافتا إلى أن الدولة بدأت في التاريخ بشكل لا مركزي، حتى أن الولايات المتحدة وحكومتها المركزية كانت نتاج نظام لا مركزي، أي إلى ولايات، إلا أن الاستعمار بنى لنفسه نظاما مركزيا؛ بهدف جمع القبائل والمحلات المستقلة تحت سطوة الحكومة المركزية، كما أن الاستبداد السياسي جعل من اللامركزية وسيلة للتحكم؛ حتى تتبع المحافظات وزارة الداخلية، فقد كان دور تلك المحافظات أمنيا لصالح الحكومة المركزية، وبالتالي من الصعب أن يطلق على نظام المحافظات بأنه نظام لا مركزي.

وبحسب الدكتور «التويجر «فإن اللامركزية في حقيقتها هي نقل ومنح للصلاحيات من المستويات العليا إلى المستويات الدنيا، التي تنقسم إلى ثلاثة مستويات: الولاية، الإقليم البلدية، وكشاهد عيان وشخصية بارزة في حكومة «عبد الرحيم الكيب» التي صدر في وقتها قانون الحكم المحلي ذكر الدكتور «التويجر» أن القانون صدر تحت عنوان «الإدارة المحلية» مستعرضا جدل التسمية، ومدى انطباقها على القانون.

وقد رجّح أن تسمية «الحكم المحلي» هي أكثر دقة من حيث المدلول، إذ إن البلدية في الحكم المحلي تصبح هي الحكومة فيما يسند إليها من اختصاصات بحكم القانون، وهي الثغرة التي يعانيها هذا القانون، وهناك، بحسب «التويجر»، ثغرات أخرى متعلقة بالتبعية، والإشراف، والمستويات، والتوازي، والتعاون، والعلاقة الهرمية، وهي مشاكل أخرى يعانيها القانون، ما أثر بشكل مباشر على تجربة الإدارة المحلية، وعزى سبب تراجعَ افتتاح البلديات إلى عدم القدرة والرغبة على الإشراف من قبل الحكومة المركزية.

ونوه الدكتور «التويجر» أن أول عقبة تواجه هذه القوانين هي مركزية التفكير التي تحول دون إصدار قرارات صائبة، فيما يتعلق بنقل الصلاحيات، ومنح الإمكانيات للبلديات، الأمر الذي يتطلب وضعه في إطار عام للتقييم، سواء على مستوى غياب الرؤية الوطنية العامة، أو على مستوى غياب الرؤية الوطنية الخاصة بالحكم المحلي، وحين أعدت وزارة الحكم المحلي القانون لم تستطع أن تورّث نظرتها، ورؤيتها للحكم المحلي إلى رئاسة الوزراء العام 2012-2013م، وما تلاتها من حكومات، ويُعزى هذا العجز إلى غياب الرؤية حول الحكم المحلي وماهيته وأهدافه، و أضاف «التويجر» أن الحكم المحلي له مدلول خاص ورؤية خاصة، من الواجب على رئيس الوزراء وكل الوزراء فهمها.

وفي حديثه عن الموارد، ذكر أن لكل بلدية أولوياتها وميزتها التنافسية، والهدف من اللامركزية هو التنوع المحلي، ما يعني أن لتنوع البلديات ميزات خاصة بكل بلدية، فلكل منها مشكلات مختلفة عن باقي البلديات، الأمر الذي يتطلب أن تذهب المخصصات المالية إلى البلديات دون تصنيف.

كما أعرب «التويجري» عن استغرابه من أن مجلسا بلديا تنتخبه مدينة كاملة انتخابا مباشرا، ثم يتسلط عليه موظف في الحكومة، وهو ما لا يحدث، ولم يحدث في أي مكان، فانتخاب الأعضاء بشكل مباشر من الشعب، لا يجعلهم تابعين للحكومة المركزية بشكل هرمي، إلا فيما يتعلق ببعض الإجراءات في حال خروج البلدية عن اختصاصاتها، وفي هذه الحالة أيضا يتم الاحتكام إلى القضاء، لا إلى الجهات التنفيذية.

ولأنه شغل منصب وزير التخطيط لفترة غير قصيرة تحدث الدكتور «عيسى التويجر» عن مشكلات التخطيط التي تعانيها البلديات، وكيف أنها تصطدم بغياب نموذج تخطيط وطني؛ يتم التنسيق على أساسه مع البلديات؛ يمكن من خلاله الشروع في عمليات التنفيذ عبر مستويات ثلاث، الحكومة المركزية، والولاية، والبلدية.

وأبدى، أسفه من تحول البلديات إلى عدد من الموظفين، يتم تعيينهم من جهات مختلفة أغلبهم كانوا خارج الملاك الوظيفي للدولة، ما جعل المجالس البلدية غير قادرة بحكم الصلاحيات أن تختار موظفيها وفق هياكلها.

كما لفت إلى أبرز مشكلة تواجه البلديات، آلا وهي مشكلة الريع، فعدم القدرة على الاستقلال المادي، ستكون دائما بحاجة إلى ميزانيات الحكومة المركزية.

وأضاف أن عدد البلديات ليس عائقا على الإطلاق، إلا في حال نُظر إليها من جانب الإدارة والتسيير، وهي وظيفة تتعلق بالبلدية نفسها، دون الحاجة إلى الحكومة، مشيرا إلى أن دولا كثيرة فيها آلاف البلديات بناء على حاجة المواطنين ورغبتهم، كما أن هذه البلديات الكثيرة بعد فترة من الزمن وإرهاق الميزانيات؛ ستتوحد بشكل تلقائي في بلديات أكبر، وهي تجربة ينبغي أن يخوضها الليبيون برؤية بعيدة النظر.

ويرى «التويجر» أن الإطار الهيكلي المناسب للدولة هو أن تصبح السياسة العامة، ووضع الرؤى والخطط الوطنية من اختصاصات السلطة المركزية، وأن القطاعات أو المحافظات تتم بناء على اتفاق، ويُسمح بعد ذلك للبلديات -مهما كان عددها- بممارسة صلاحياتها التنفيذية في الإطار السكاني الذي تديره.

وأشار إلى أن الاستمرار في التدريب والدعم من قبل السلطة التنفيذية ضروري؛ للنهوض بالعمل، حيث إن التدريب يستهدف بعض البلديات دون غيرها، كما يتم عبر منظمات دولية، في غياب تام للحكومة.

وبالحديث عن الصلاحيات ركز وزير التخطيط الأسبق على مسألة الميزانيات، وتوزيع الثروة، وضرورة أن يتضمن دخل الدولة نسبة لكل بلدية، ولكل مقاطعة، وللحكومة، معتبرا مسألة الميزانية وتوزيعها على البلديات، ضرورة ملحة للإدارة المحلية، حيث تمنح للبلديات صلاحيات مناسبة؛ لخوض شراكة مباشرة مع القطاع الخاص، والذي سيؤدي بالضرورة إلى تحريك عجلة الاقتصاد في الدولة.

مشددا على أن البلدية ملزمة بتقديم خطتها وموازنتها للناس، ونشرها عبر موقعها الإلكتروني، وإشراك المواطنين في الإدارة عبر إبداء الرأي في كل ما يتعلق بمصالح البلدية، وهكذا تتحقق معانى الحوكمة، من خلال الرقابة الشعبية المباشرة، وهكذا يسهل كشف الفساد بشكل واضح، وطريقة سهلة.

الأستاذ عبدالباري شنبارو

في حديثه عن صدور قانون الحكم المحلي، ألمح الأستاذ «عبدالباري» إلى كون القانون صدر انطلاقا من مفهوم التدبير الحر عند الفرنسيين؛ بمعنى التخطيط المحلي، وهذه فلسفة اللامركزية، إلا أن أكبر تحديين واجها صدور القانون تمثلا في: ضبابية البرنامج الوطني في تنفيذ اللامركزية، وفي الوقت نفسه ما يقابله في الشأن المحلي.

وفي حديثه عن قانون الإدارة المحلية أو قانون 59 في عام 2012 أوضح «شنبارو» أن القانون سمي بالإدارة المحلية لأنه تضمن فكرة الحكم المحلي، إذ منح صلاحيات التشريع للمجالس البلدية والمشروعات، وقد جوبه هذا المقترح بمعارضة شديدة من بعض الوزراء والمسؤولين؛ بسبب عدم بيان الصلاحيات القانونية.

وبحسبه، فإن القانون اقترح تسمية المقاطعات بدل المحافظات؛ بناء على استقراء الحالة الإدارية في ليبيا على مدار 100 عام، مر فيها النظام بـ 12 طورا إداريا، مشيرا إلى أن المقاطعات كانت مطبقة أثناء الانتداب الإنجليزي في ليبيا، وقد أثبتت فاعليتها.

كما تحدث الأستاذ «عبدالباري» عن تشتت الأفكار التي طرأت على الساحة الليبية بعد عام 2012 ، بعد أن طرأ مشروع النظام الفدرالي على الساحة والنظام المركزي، الذي له عدة مفاهيم.

وأضاف بأن الحكم المحلي يقترن بثلاثة مفاهيم: التشريع، والتنفيذ، والرقابة، وبناء على ذلك جاء اقتراح وزارة الحكم المحلي بأن يكون مجلس المقاطعة هو المجلس المنتخب، ويمثل السلطة التشريعية، واقتُرح أن يتم تعيين الجسم التنفيذي المتمثل في المحافظ، من قبل الحكومة ليكون ممثلا عنها في المقاطعة.

وعن الإخفاقات والنجاحات رأى دكتور «عبد الباري» أن نسبة نجاح البلديات، أو البلديات الناجحة تتراوح بين 10% و20% «إذا كنا متفائلين».

وفي الحديث عن الانسجام بين قطاعات الحكومة، وأقسام البلدية، تحدث الأستاذ «شنبارو» عن عدم تحقق الانسجام بالشكل المطلوب، وعزى ذلك إلى ضعف الثقافة المؤسسية، وحداثة التجربة، وفوضى التبعية الإدارية، ما سبب حساسية بين ممثلي الحكومة والبلدية.

وفي حديثه عن القانون رقم(9)وصف الأستاذ «عبد الباري» القانون بأنه مشكلة مسكوت عنها، تتعلق بالصلاحيات والإدارات، فقد ألغى القانون اعتماد الميزانية من قبل مجلس المحافظة، وصفه «شنبارو» بالتراجع عن القانون رقم(59) الصادر عن المجلس الانتقالي، الذي أقر اعتماد الميزانية من قبل المجالس المنتخبة، مضيفا أن المشكلة الأساسية التي تواجه الحكم المحلي هي غياب الضامن والدستور، بحسب الأستاذ «شنبارو»، مؤكدا أن الإدارة المحلية تتم بناء على ثلاث سلطات، إلا أن القانون رقم(9)قد تسبب في فراغ للسلطة البينية «المحافظة» بإلغائها وجعل تبعية البلديات لمجلس الوزراء مباشرة.

تعقيب الحضور

عقب عدد ممن حضروا الندوة على كلمات المتحدثين الرئيسيين، وتنوعت تعقيبات حضور بدأ د. «صالح مخزوم»، عضو المجلس الأعلى للدولة، الذي تحدث عن ضرورة ضبط المصطلحات والتفريق بين اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، لدى فقهاء القانون والإدارة، فالأولى هي الفدرالية، والتي هي تقسيم الدولة إلى ولايات، أما الحكم المحلي فهو يندرج تحت اللامركزية الإدارية، فقانون(59)سمي بالإدارة المحلية، إلا إن محتواه كان قويا جدا يصل للحكم المحلي، والإشكال وقع بعد أن طلب رئيس الحكومة أنذاك «علي زيدان» تعيين المحافظ، خلافا للقانون الذي يقول بانتخابهم، وانتهى الأمر إلى صدور القانون(9)، الذي نقل صلاحيات المحافظات للبلديات، وتم العودة لاسم القانون وليس لمضمونه.

الاستاذ «عمر سمير»، باحث مهتم بالشأن الليبي، رأي أن ليبيا مؤهلة أكثر من العديد

من الدول لنظام حكم محلي حقيقي، غير أن ما ينقصها فقط هو التخطيط التشاركي للموازنات والرقابة الشعبية، وقد كانت البلديات شديدة الفاعلية، وبالمقارنة مع «جمهورية مصر» فإنه لم تجر انتخابات محلية هناك منذ العام 2008م، وليبيا مؤهلة أكثر لأن مدنها متباعدة، والموارد وفيرة، ولديها تراث متنوع ، كما لفت إلى وجود بعض الصعوبات مثل ، نقص التأهيل، و الانقسام المركزي؛ ما انعكس سلبا على أدائها، لكنها ما تزال تملك مقومات النجاح على مستوى الحكم المحلي، لافتا إلى أن القانون فيه روح الحكم المحلي ،وما ينقص هو تفعيله وتخصيص الموارد وجذبها، والمشاركة المجتمعية.

«حسين بن عطية»، العميد السابق لبلدية تاجوراء ، أشار إلى أثر النزاع السياسي على أداء البلديات، وكيف أن القانون كان أكبر من قدرات البلديات، بالإضافة إلى التنازع بين الأجهزة التنفيذية والبلديات، والإرباك في التشريعات؛ خاصة المتعلقة بنقل اختصاصات المحافظات، التي هي أقرب إلى اختصاصات وزارات منها إلى اختصاصات بلديات، والتي من المفترض أن مهامها أبسط وأوضح، فأصبح العميد والمجلس البلدي مثقل بمهام كبيرة وكثيرة، هذا بالإضافة إلى الحاجة إلى نقل خبرة المجلس البلدي السابق، إلى الذي يحل محله بحكم الانتخابات البلدية التي تجري كل أربع سنوات.

«وليد رتيمة»، الصحفي والمحلل السياسي، أكد على أهمية قانون الحكم المحلي الذي يحل محل الفدرالية التي لن تحل الإشكال المركزي، وأن الأزمة وقعت بسبب الضغوط التي انتجت القانون رقم 9، وتساءل كم نحتاج من محافظات أو مقاطعات لنسير خطوات ثابتة صوب الدولة المستقرة، ونبتعد عن المركزية والفدرالية؟

المحلل السياسي «عبدالسلام الراجحي»، اعتبر من التجني الحكم على القانون، وعلى تجربة الإدارة المحلية لأنها لم تعط الفرصة الكافية ، فبلدية بنغازي على سبيل المثال، التي تعد أكبر بلدية من حيث عدد السكان، تدار منذ سنوات عبر الحكم العسكري، ولفت إلى أن تسع سنوات مرت ولم يعتمد قانون للميزانية، لهذا تعذر التخطيط في البلديات، وتعذر معرفة كم سينفق المجلس البلدي بناء على مخصصاته في الميزانية العامة، وصار الاعتماد على ما تخصصه الحكومة للبلديات، وأصبح الانفاق الحكومي مقابل موقف سياسي، في ظل النزاع والانقسام، كما أشار إلى وجود خلل في القانون نفسه، الذي أسند للحكومة وضع النظام الانتخابي للمجالس البلدية، وقد أثبتت التجربة سوء النظام الفردي في الانتخابات، بخلاف نظام القائمة الذي حقق درجة من الاتزان والاستقرار والانسجام في المجالس البلدية، وأضاف، أن القانون أقر وجود مفوضية للانتخابات المحلية، و المفترض من وجهة نظر « عطية «،أن تشرف على الانتخابات المفوضية العليا للانتخابات.

د. «نزار كريكش»، مدير مركز بيان للدراسات، رأى أن الإشكال في المقاربة والنموذج، وأن الحل لا يكون بمجرد وضع قانون، فمثلا تكونت المجالس المحلية في المدن بعد الثورة مباشرة، وتفاعل الجميع وقامت إدارة محلية، والمشكلة بدأت بعد أن انتقل المجلس الانتقالي

إلى طرابلس أواخر العام 2011م، وأن الحكم المحلي ليس خيارا ثانويا، بل هو أداة الحل من خلال التحرك من أسفل إلى أعلى، ومثال ذلك المجموعات المسلحة التي أخذت طابعا محليا، حسب دراسة «ولفرم لاشر»، وبعضها صار متعاونا مع المجلس البلدي فيما كان بعضها الآخر ناشزا، كذلك المناطق الحرة والتي حسب دراسة نشرت ، أنها يمكن أن تكون إحدى أدوات إنشاء مجتمع محلي تنموي، لهذا ينبغي أن تكون الإدارة المحلية جزءا من حل النزاع في البلاد، كما ينبغي أن توضع البُنى التحتية لإنشاء حكم محلي حقيقي.

الدكتور «أحمد الاطراش»، أستاذ العلوم السياسية في جامعة طرابلس، أشار إلى أننا ننسى أننا في دولة مأزومة، وبسبب ظروف البلاد أصبحت الإدارة رهينة للسياسة، ومن مشاكلنا أننا نتعامل مع النتائج وليس الأسباب، فنحن لم نتطرق إلى أسباب عدم نجاح تجربة الإدارة المحلية، ففي الدول المأزومة تكون التشريعات في واد، والدولة في واد آخر، فنحن نناقش مسائل متعلقة بالإدارة في الأوضاع الطبيعية، ونحن لسنا في وضع طبيعي، ونناقش هذه المسائل دون أن تتوفر معلومات صحيحة، تقود إلى معرفة الأسباب واستخلاص النتائج منها، واقترح د. «أحمد» على «المركز الليبي للدراسات ورسم السياسات» التركيز على الدراسات الميدانية، واستطلاع الرأي العام، وأشار إلى أن بعض الدول تُوجِد فواعل موالية لتأزيم الوضع، وقد اتصل العديد من السفراء الأجانب في ليبيا بالمجالس البلدية، وعقدت بعض البلديات اتفاقيات مع دول أجنبية، وهو ما يعتبره الأطرش غير مقبول.