ملخص تقرير الإدارة والحكم المحلي

ضمن مشروع رؤية ليبيا الواعدة 2030، عُقدت حلقة النقاش التاسعة يوم السبت 2017/3/25 بمقر الجامعة الليبية للعلوم الطبية، وكان موضوع الحلقة: "الإدارة والحكم المحلي". ويستعرض هذا التقرير أهم القضايا التي نوقشت خلال الحلقة والمرتبطة بالمسائل المتعلقة بالمركزية والتهميش باعتبارها من أهم القضايا التي تواجه بناء الدولة الديمقراطية المدنية في ليبيا، والتي ألقت بظلالها المعتمة على المشهد السياسي والاقتصادي والاجتماعي في ليبيا، وأثرت على أداء مؤسسات الدولة، وهيمنت على ممارساتها، وحدت من قدراتها.

ويتناول هذا التقرير بشكل مختصر أهم ما طُرح من أفكار وتصورات في حلقة النقاش حول أبعاد مشكلة المركزية في ليبيا وتجلياتها المختلفة، وحول سبل حلها وآلياتها، وحول المعضلات التي تثيرها هذه الحلول. ويستعرض التقرير، أولا، أبعاد مشكلة المركزية في ليبيا وتجلياتها المختلفة. ويركز، ثانيا، على نظام الحكم المحلي بوصفه سبيلا ناجعا للتعامل مع مشكلة المركزية ومترتباتها. ويناقش، ثالثا، الصعوبات المرتبطة بوجه خاص بتطبيق اللامركزية المالية ضمن نظام الحكم المحلي.

أولا: أبعاد المركزية في ليبيا وتجلياتها

لقد كانت المركزية في النظام السابق مركزية أمنية في جوهرها، هدفها الأساس المحافظة على أمن النظام وبقائه عبر توظيف آليات مركزية صارمة تجلت في عدة أبعاد:

البعد الاقتصادي: ترسيخ الدولة الريعية وهيمنة الدولة على مفاصل الاقتصاد ومصادر الثروة الوطنية (النفط) والقضاء على كل مظاهر الاقتصاد الحر المنتج (إلغاء القطاع الخاص)، ما أدى إلى تكون اقتصاد مسيس تتحدد فيه ثروة الأفراد والجماعات بمدى القرب من السلطة السياسية والالتزام بإيديولوجيتها، وليس بمدى الإسهام في الإنتاج الاقتصادي ومراكمة الثروة.

البعد السياسي والإداري: كانت السلطة متركزة في القمة تركيزا شديدا، ولم يكن هناك أي مجال للحكم المحلي الحقيقي. عليه، يتعين تفكيك المركزية السياسية والإدارية، والنزول بعملية صنع القرار

والتشريع إلى أدنى مستوى ممكن، وتمكين المواطن من المشاركة الفاعلة في الشؤون العامة على المستويين الوطني والمحلي.

والواضح أن الصعوبات والمشاكل التي تعاني منها الإدارة الليبية تتطلب إدخال تعديلات بنيوية ووظيفية على النظام الإداري الليبي، إلا أن حل مشاكل الإدارة الليبية لا يمكن أن يتم بمعزل عن البنية السياسية والإطار القانوني اللذين تعمل الإدارة في إطارهما وتتأثر بهما، سلبا وإيجابا. لذا، فإن الأمر يستلزم نظرة فاحصة وجدية للهيكلية التشريعية والبنية القانونية والبحث في إمكانية تطويرهما بما يتواءم مع هدف تطوير النظام –السياسي والاقتصادي والإداري– الليبي وتحسين أدائه.

وما لم يتم تفكيك الدولة الريعية عبر بناء نظام اقتصادي قائم على المبادرات الفردية واقتصاد السوق، وما لم يتم توظيف الثروة النفطية في خلق اقتصاد متنوع وفي تفكيك منظومة الدولة الريعية وفي بناء اقتصاد إنتاجي مع التزام الدولة بمسؤولياتها الاجتماعية، ما لم يتم كل ذلك، فإن الإجراءات السياسية والإدارية وحدها لن تكون كافية.

ثانيا: نظام الحكم المحلي

برز في العقدين الأخيرين من القرن الفائت مفهوم الحكم المحلي، استجابة لتنامي التوجهات الديمقراطية والاتجاه العام نحو توسيع نطاق المشاركة السياسية والنزول بعملية اتخاذ القرارات إلى الحد الإداري الأدنى الممكن. ويختلف هذا النظام عن نظام الإدارة المحلية في كونه يمنح صلاحيات تشريعية (بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية المركزية أو عبر دسترتها) للوحدات الإدارية الأدنى بحيث يصبح لها دور في صنع السياسات العامة المحلية. وبقدر اتساع الصلاحيات التشريعية الممنوحة لهذه الوحدات ودرجة دسترتها يقترب هذا النظام من النظام الاتحادي (الفيدرالي). وفي الحالة الليبية، وبسبب التجربة السيئة السابقة مع نظام الإدارة المحلية، وغياب الصلاحيات التشريعية على مستوى الوحدات الدنيا، أصبحت قطاعات واسعة من الليبيين تميل إلى منح مثل هذه الصلاحيات للوحدات المحلية ودسترتها، عوضا عن الاكتفاء بسنها في قوانين وتشريعات تصدر عن السلطة المركزية قد تسحب في أي وقت.

1–الأسس والمرتكزات العامة للحكم المحلي

ينبغي أن يراعي عند وضع أي نظام للحكم المحلي الأسس الجوهرية التالية :

-إيجاد توازن بين ضمان الحد الأقصى من المشاركة الشعبية وضمان فعالية التشريع والإدارة .

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

-التحديد الواضح للوظائف التشريعية والوظائف التنفيذية في كل المستويات وضمان استقلالية السلطة القضائية .

-تحديد وحدات الحكم المحلي وواجباتها وحقوقها وعلاقتها بالسلطة المركزية والأجهزة الأخرى لضمان الأداء الفعال والمتناسق .

-تنظيم وحدات الحكم المحلي بالطريقة التي تضمن وجود ارتباط واضح بين المسؤولية والسلطة والمساءلة .

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

2-مستويات الحكم المحلي

وفي ضوء ما سبق ينبغي تحديد مستويات الحكم المحلي وفقا للموارد البشرية والمادية المتاحة ووفقا لطبيعة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية والجغرافية، على أن تكون هناك خطط متدرجة (ذات أهداف قصيرة ومتوسطة وطويلة الأمد) لتطبيق الحكم المحلي مع التوسع في السلطات الممنوحة للوحدات المحلية كلما زادت قدراتها على إدارة وظائفها بكفاءة وفعالية. ولضمان الأداء الفعال لمستويات الحكم المحلي يتعين:

1- إيجاد توازن بين السلطة والمسؤولية، بمعنى توفير السلطات والموارد اللازمة لأداء المسؤوليات.

2- توزيع المسؤوليات والسلطات والموارد بين مختلف المستويات، وداخل كل مستوى، وفقا لمعياري الكفاءة والفاعلية (اقتصاديات الحجم).

3- أن تتحمل مستويات الحكم المحلي مسؤولية الاستخدام الكفء والفعال للموارد والميزانيات المتاحة، وألا تتوقع تدخل السلطة المركزية لإنقاذها.

4- أن تملك السلطة المركزية، وفق ضوابط محددة وواضحة، صلاحية التدخل في حالة فشل المستويات المحلية في تقديم الخدمات وأداء مسؤولياتها.

ثالثا: اللامركزية المالية ومشكلاتها

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

وقد برزت مجموعة من المشاكل والمخاطر في بعض البلدان التي تبنّت اللامركزية المالية منها:

1 . بصفة عامة، لا يتم تخصيص موارد كافية وفعالة للوحدات المحلية في ظل نظام اللامركزية المالية تمكنها من تلبية أوجه الإنفاق المختلفة. لذلك، فإنها عادة ما تلجأ إلى فرض الرسوم وإصدار اللوائح التنظيمية والتعليمات التي قد يكون لها تأثير سلبي على النمو الاقتصادي .

2 . ارتبطت اللامركزية المالية بتزايد حالات ومستويات الفساد المالي والإداري، ويرجع ذلك إلى أن المؤسسات المحلية في العديد من البلدان أقل تطورا من المؤسسات العاملة على المستوى الوطني، إلى جانب انخفاض كفاءة وقدرة المسؤولين والموظفين المحليين مما يعني محدودية السيطرة على الإدارة المحلية وضمان عدم إساءة استخدام السلطة.

3 . عادة ما يشكل وجود لامركزية مالية عقبة أمام الإصلاح الضريبي بسبب صعوبة التنسيق بين هذه الوحدات المحلية المستقلة.

4 . مع وجود بنية مالية لا مركزية، يصبح من الصعب التنسيق بين الوحدات المحلية والسلطة المركزية فيما يتعلق بتحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية. فعلى سبيل المثل قد تتبع السلطات

المحلية سياسات مالية توسعية بينما تسعى السلطة المركزية إلى تبني سياسة مالية انكماشية.

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

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

بعبارة أخرى، ترتهن فعالية وكفاءة اللامركزية المالية إلى توفر اشتراطات وظروف معينة من أهمها:

- وجود مؤسسات متعلقة بإدارة الضرائب ونظم الإنفاق والميزانيات وغيرها، ولكن على وجه الخصوص المؤسسات التي تسمح للسلطة المركزية بتحويل الموارد إلى السلطات المحلية بكفاءة وفاعلية.
- ضمان استخدام هذه الموارد بفعالية وكفاءة وشفافية في الأغراض المحددة لها.
- ضمان عدم قيام السلطات المحلية بفرض التزامات مالية وإدارية غير متوقعة على السلطة المركزية – على شاكلة توظيف أعداد كبيرة في الجهاز الإداري للوحدات المحلية.

وفي واقع الحال، فإن هذه الاشتراطات والظروف لا تتوفر لمعظم البلدان النامية، ومنها ليبيا، مما يعني أنه ليس من الحكمة التوسع في اللامركزية المالية في هذه الحالة.

والواقع أن المشاكل والمخاطر المرتبطة باللامركزية المالية تفرض ضرورة النظر في بعض البدائل الأخرى التي قد تحقق الأهداف المتوخاة دون اللجوء إلى التغييرات والسياسات الجوهرية التي تتطلبها اللامركزية المالية، ومن بين أهم هذه البدائل:

1- تطوير كفاءة وفعالية المؤسسات والسياسات الحالية

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

2- تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي

يُعد تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتحويل بعض الأنشطة الحكومية الاقتصادية إلى القطاع الخاص بديلا أفضل من اللامركزية المالية، بافتراض أنه كلما قل دور الدولة في القطاع الاقتصادي انتفت الحاجة للامركزية المالية. وتبّين تجارب العديد من الدول أن خصخصة بعض أنشطة الدولة ليست ممكنة فحسب، بل قد تكون مرغوبة، باعتبار أن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة كفاءة وفعالية تلك الأنشطة والخدمات، وتخفيف العبء على الخزانة العامة.