



اجراءات منتدى الحوكمة المحلية في ليبيا

تونس

من 14 إلى 16 سبتمبر 2019

(تمت المراجعة للنشر: يناير 2021)

المحررين

مايكل جي شيفر

مروى لسود

زياد ولهazy

مجموعة البنك الدولي



اجراءات منندی الحوكمة المحلية في ليبيا

تونس

من 14 إلى 16 سبتمبر 2019
(تمت المراجعة للنشر: يناير 2021)

المحررين

مايكل جي شيفر

مروى لسود

زياد ولهازي



giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Foreign, Commonwealth
& Development Office



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

جدول المحتويات

vii	..... الافتتاح، وزير الحكم المحلي
viii	..... خطاب ترحيب ، الممثل المقيم للبنك الدولي في ليبيا.
x	..... مقدمة
xii	..... شكر وتقدير
xiv	..... جدول الأعمال ، وقائع منتدى الحكم المحلي.
xvii	..... قائمة المشاركين
xix	..... ملخصات الأوراق
1	..... الجزء الأول - مقدمة: الغرض والنطاق والسياق
3	..... الورقة الأولى - معلومات أساسية: الحكم المحلي في ليبيا: لماذا نحتاج إلى منهج استراتيجي؟ مايكل جيلينيك، خبير القطاع العام، البنك الدولي
13	..... الورقة الثانية - الحوار الليبي حول المالية اللامركزية: الدخول إلى العقد الثاني. روبرت د. إيبيل، خبير اقتصادي سابق، معهد البنك الدولي مايكل ج. شيفر، ممثل البنك الدولي الدائم بليبيا
27	..... الورقة الثالثة - الخصائص الإدارية للحكم المحلي: تعريفات وفروق رئيسية . مروى لسود، استشاري حوكمة القطاع العام، البنك الدولي
37	..... الورقة الرابعة - تاريخ و تطور منظومة الحكم دون الوطني في ليبيا راني داود1 نائب مدير برنامج دعم البلديات في ليبيا الجمعية الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) سبتمبر 2019 تونس

45	..... الجزء الثاني - الإطار والمبادئ
47	ورقة معلومات أساسية (5) - الهيكل المالي: من منظور حكومي مركزي - محلي ليبي..... روبرت إيبيل، استشاري القطاع العام، البنك الدولي زياد ولهازي، أخصائي الإدارة المالية العامة، البنك الدولي
59	معلومات أساسية - الورقة الثالثة - تصنيف أدوار الإنفاق بين أنواع الحكومات: المبادئ العالمية الشاملة والتطبيقات المحلية..... روبرت د. إيبيل، خبير الإدارة المالية العامة، البنك الدولي
79	معلومات أساسية - الورقة السابعة - إدارة النفقات اللامركزية: خيار توزيع السلطات..... حسام الزهراني، خبير حوكمة بالبنك الدولي
87	وثيقة مرجعية الثامنة - التكاليف الوظيفي - عنصر أساسي صلب منظومة اللامركزية..... أولريتش ليفلار-فرانكا
95	معلومات أساسية - الورقة التاسعة - المفاهيم المالية وأفضل الممارسات في لحكومة متعددة المستويات: دروس لدولة ليبيا..... زياد ولهازي، خبير الإدارة المالية العامة، البنك الدولي مايكل شيفر، الممثل المقيم، البنك الدولي
109	معلومات أساسية - الورقة العاشرة - ربط الأولويات المحلية بالاستثمارات الوطنية: مُجَمَّل السياق والتحديات..... داوود المصري وبيتر رانديل، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ليبيا
113	معلومات أساسية - الورقة الحادية عشر - تعبئة الإيرادات الحكومية المحلية في ليبيا..... ميهايلي كوباني، خبير المالية العامة، البنك الدولي
129	..... الجزء الثالث - قطاع اللامركزية
131	معلومات أساسية - الورقة الثانية عشر - الإدارة العمومية والتوظيف الحكومي في ليبيا..... د. يُسر القايد، البنك الدولي
141	الورقة 13 - تقديم الخدمات في بيئة لامركزية: منظورات حول قطاع الصحة، حالة ليبيا..... زياد ولهازي، أخصائي إدارة المالية العامة، البنك الدولي

155	ورقة معلومات أساسية: الرابعة عشر - الوضع الحالي لمستوى الخدمات العامة في ليبيا، دراسة قطاع إدارة المخلفات الصلبة
	ليلى كاتيش، مستشار الادارة المالية العامة، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا
163	الورقة الخامسة عشر - المقترح المستقبلي للمخطط الوطني للاستثمار العمومي الليبي للتصرف في النفقات
	عمار جرار مستشار إعداد مخططات الاستثمار العمومي، برنامج الاستقرار الاقتصادي للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في ليبيا
169	الجزء الرابع - المساءلة والمشاركة والشرعية.....
171	ورقة المعلومات الأساسية: السادسة عشر - الإبقاء على شرعية المجالس البلدية من خلال إجراء انتخابات في خضم الصراع الدائر.....
	دانييل ستروكس / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
179	معلومات أساسية - الورقة السابعة عشر - المشاركة المجتمعية والمسؤولية الاجتماعية: تطلعات المواطنين، المعرفة والوكالة
	داوود المصري وبيتر رانديل، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ليبيا
183	الجزء الخامس - خيارات الإصلاح.....
185	ورقة معلومات أساسية: الثامنة عشر - التوجه نحو حكم محلي لامركزي وديمقراطي ومستجيب وأكثر شفافية في ليبيا1.....
	عماد السعيد، مستشار أول ورئيس فريق إدارة المال العام في البلديات، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا
195	ورقة معلومات أساسية: التاسعة عشر - مقترحات لإصلاح النظام بين الحكومات المركزية واللامركزية، والنظام المحلي للمالية العامة في ليبيا
	دكتور جان ورنر، مستشار أول إدارة المالية العامة في مجال آليات الحكومات المركزية واللامركزية، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا

الأفتتاح، وزير الحكم المحلي

15 يونيو 2020

واستقبل المنتدى أكثر من 100 مشارك، بما فيهم أعضاء المجلس الرئاسي والوزراء وأعضاء المجلس الأعلى للإدارة المحلية والأمانة العامة التابعة له وكبار ممثلي الوزارات والإدارات المركزية في ليبيا وممثلي الوزارات التنفيذية المختصة بتقديم الخدمات على المستويين المركزي والمحلي وممثلي الحكومات المحلية، بما يتضمن أكثر من 20 عمدة بلدية ومستشارين وكبار المسؤولين المختصين بالجوانب المالية والإدارية المتعلقة بالعلاقات بين مستويات الحكومة وممثلي منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية وأكثر من 40 ممثلاً عن المجتمع الدولي المنتشر على نطاق أوسع، والذين يدعمون نظام الحكم المحلي في ليبيا. تشرف وزارة الحكم المحلي بعرضها على المشاركين مجموعة من وجهات النظر التي تدعم المناقشات والمناظرات التي نطرحها. ويتضمن ذلك 18 ورقة معلومات أساسية معدة من قبل الخبراء الدوليين والليبيين بشأن المواضيع المتعددة المتعلقة بالحكم المحلي، والتي تلقي الضوء على المناظرات النظرية الرئيسية القائمة على الممارسات الجيدة في التجربة الدولية العملية والاختيارات المطروحة لسياسة استراتيجية توجيهية لتأخذها الحكومة في الاعتبار خلال سعيها إلى إصلاح نظام الحكم المحلي في الدولة. نتطلع إلى مواصلة العمل مع شركائنا في هذا المنتدى، لتطوير سياسة وطنية وخطة تنفيذ وخارطة طريق لدعم اللامركزية في ليبيا على المدى القريب والمتوسط.

مع خالص التحيات،
د. ميلاد الطاهر
وزير الحكم المحلي

السادة المشاركون في منتدى الحكم المحلي تحية طيبة وبعد،
يعد تطوير نظام حكم محلي قوي خطوة واحدة بالنسبة إلى ليبيا؛ حيث نسعى إلى المساهمة في تعزيز التنمية المحلية وتحسين مستوى تقديم الخدمات على المستوى المحلي، وبالتالي، تحسين جودة الحياة للشعب الليبي. وفي إطار سعي ليبيا للتقدم في مسارها لتحسين هياكل الإدارة المحلية وقدراتها، واللذان تشكلان ضرورة قصوى للحفاظ على درجة أعلى من الاستقرار والمرونة، ومن الضروري دراسة الأبعاد المالية والإدارية الحالية المتعلقة بالحكم المحلي، والتي تعد متطلباً رئيسياً لتحسين مستوى تقديم الخدمات على المستوى المحلي. قامت وزارة الحكم المحلي، بالتعاون مع البنك الدولي، بتنظيم أول منتدى للحكم المحلي في ليبيا في سبتمبر 2019. وساهم في التخطيط لهذا الحدث المميز بتقديم المساهمات الفنية شركائنا الدوليين، بما فيهم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، من خلال برنامجها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا، والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتم دعم هذا المنتدى بالمشاركة مع صندوق المنح المتعددة للبنك الدولي لدعم نظام الحكم في ليبيا، والذي يتلقى مساهمات من الاتحاد الأوروبي ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة والسفارة الهولندية في ليبيا.

كان منتدى الحكم المحلي يهدف إلى مساعدة الحكومة الليبية والمجتمع الدولي الممتد على نطاق أوسع في فهم القيود الحالية المفروضة على نظام الحكم المحلي بشكل أفضل والفرص المحتملة للإصلاح ووضع خارطة طريق واضحة للخطط الاستراتيجية قريبة ومتوسطة المدى لإعادة تشكيل نظام الحكم المحلي في ليبيا ليصبح نظاماً أكثر ديمقراطية ولا مركزية ومتسم بالاستجابة والشفافية.



البنك الدولي

مايكل جي شيفر
الممثل المقيم لليبيا
مكتب تونس
قسم المغرب العربي
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مدينة النخيل - سيدي عبد الجليل
جنزور
طرابلس ليبيا

الهاتف المحمول: 9 733 287 91 (218)
Email mschaeffer@worldbank.org

خطاب ترحيب ، الممثل المقيم للبنك الدولي في ليبيا

September 14, 2019

أعزائي المشاركون في منتدى الحكومة المحلية ، إن تطوير نظام حوكمة محلية سليم يحمل وعدًا كبيرًا للدول التي تسعى إلى تحسين عملية تقديم الخدمات ، واستهداف الاحتياجات المحلية بشكل أفضل ، وتعزيز الاندماج الاجتماعي. هذه الفوائد لها تأثير تحولي محتمل في البلدان الخارجة من الصراع على وجه الخصوص حيث يمكن أن تكون هياكل الحوكمة المحلية محورية في إعادة بناء الثقة ، وتعزيز المؤسسات الأساسية ، ودعم الاستقرار السياسي. ومع ذلك ، فقد علمتنا التجربة الدولية أن جهود إصلاح الحكم المحلي لم تنجح في جميع الدول ، وأن نهج مقاس واحد يناسب الجميع لا يضمن دائمًا النتائج المرجوة. ولهذا السبب ، فإن تطوير نظام حكم محلي حديث يتطلب تخطيطًا دقيقًا ، ومنهجًا مخصصًا للسياق المحلي ، وقبل كل شيء ، رؤية وطنية استراتيجية.

بينما تحاول ليبيا المضي قدمًا في طريقها نحو تحسين هياكل وقدرات الحوكمة المحلية ، والتي تعد شرطًا أساسيًا لمزيد من الاستقرار والمرونة ، فمن الضروري بشكل حيوي تقييم الأبعاد المالية والإدارية الحالية المتعلقة بالحكم المحلي. يمكن أن يكون لمختلف أنماط الحوكمة المحلية آثار إيجابية من خلال تقريب الحوكمة المركزية والخدمات من المواطنين. يجب معالجة الإمكانيات التحويلية لهذه الإصلاحات بشكل منهجي فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية في ليبيا ، واستدامة الاقتصاد الكلي والاستدامة المالية ، وإدارة المالية العامة ، وحالة التوظيف ، وتوزيع الثروات ، والتفاوتات الإقليمية.

أعدت وزارة الحكم المحلي ، بالاشتراك مع البنك الدولي ، أول منتدى للحكومة المحلية في ليبيا في سبتمبر 2019. وقد تم التخطيط لهذا الحدث الخاص بفضل المساهمات السخية لشركائنا الدوليين ، بما في ذلك الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) من خلال برنامج الاستقرار الاقتصادي في ليبيا (LESP) ، والتعاون الإنمائي

الألماني (GIZ) ، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). يتم دعم هذا المنتدى بشكل متساوٍ من قبل الصندوق الاستثماري متعدد المانحين لبناء حوكمة ليبيا والتابع للبنك الدولي ، والذي يستفيد من مساهمات الاتحاد الأوروبي (EU) ، و مصلحة التنمية الدولية البريطانية (DFID) ، وسفارة مملكة هولندا إلى ليبيا معًا ، نؤمن أن منتدى الحوكمة المحلية في ليبيا يمكن أن يساعد الحكومة الليبية والمجتمع الدولي الأوسع في فهم أفضل للقيود الحالية في مجال الحكم المحلي ، والفرص المحتملة للإصلاح ، فضلاً عن وضع خارطة طريق واضحة على المدى القريب إلى المتوسط. بناءً على ورش العمل والتحليلات السابقة التي أعدها البنك الدولي وشركاء دوليون آخرون ، يهدف منتدى ليبيا للحكومة المحلية إلى الجمع بين مختلف أصحاب المصلحة ، بما في ذلك الحكومة المركزية ، والإدارات العامة المحلية ، والجهات المانحة الدولية ، ومنظمات المجتمع المدني لتطوير نهج استراتيجي لدعم الحوكمة المحلية في ليبيا.

نحن اليوم فخورون بالترحيب بممثلي الوزارات والإدارات والهيئات المركزية الليبية المسؤولة عن الحكم المحلي ؛ ممثلو الوزارات المختصة المسؤولة عن تقديم الخدمات على المستويين المركزي والمحلي ؛ ممثلين عن الحكومات المحلية ، بما في ذلك رؤساء البلديات ، وأعضاء طاقمها ، وممثلو منظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية ؛ وممثلي المجتمع الدولي الأوسع.

لإثراء أعمال هذا المنتدى الذي يستمر ثلاثة أيام ، يسعدنا أن نقدم للمشاركين مجموعة من وجهات النظر لدعم مناقشاتنا ونقاشاتنا. وهي تشمل 19 ورقة خلفية صاغها خبراء دوليون حول العديد من موضوعات الحوكمة المحلية ، والتي تسلط الضوء على المناقشات النظرية الرئيسية ، والممارسات الدولية ، وخيارات السياسة التي يتعين على الحكومة النظر فيها العروض التي تستند إلى خيارات السياسة

الرئيسية للمنتدى ، بما في ذلك التحديات والأولويات وخيارات السياسة. نشكركم على مشاركتكم في هذا المنتدى ونتطلع إلى العمل معكم ، ومع شركائنا ، لوضع خارطة طريق استراتيجية لدعم اللامركزية في ليبيا على المدى القريب إلى المتوسط.

التي تم بحثها في أوراق المعلومات الأساسية ذات الصلة ؛ بالإضافة إلى حلقات النقاش ، حيث يمكن للمشاركين تبادل خبراتهم والعمل معًا لتحديد نهج استراتيجي للحكم المحلي في ليبيا. في ختام المنتدى ، نتطلع إلى تطوير وثيقة المؤتمر التي تلخص النتائج والاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

لماذا يعتبر حوار اللامركزية في ليبيا مهم

بعد عقود من العيش مع شكل من أشكال النظام السياسي المركزي والاستبدادي ولاضطراب الآن للتعامل مع صراع داخلي هو في جزء كبير منه «حرب بالوكالة» لأطراف خارجية، يشرع الشعب الليبي في عملية من القطاع العام من أجل إنشاء مجموعة جديدة من المؤسسات التي ستري الأساس لنظام سياسي تمثيلي يشارك فيه المواطن ونظام سوق يعمل بشكل جيد. كان الجزء المهم للغاية من هذه العملية هو «حوار اللامركزية» حول كيفية الشروع في إقامة شراكة مالية بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية. على الرغم من الصراع الحالي، فإن التقدم في إصلاح القطاع العام في ليبيا حقيقي، ويمكن ملاحظته، ويكشف عن الالتزام بأرساء نظام حكم جديد مستدام.

كجزء من هذا الحوار، هناك اعتراف بأن السمة الأساسية لعملية إصلاح القطاع العام الناجحة على نطاق أوسع تتمثل في إنشاء قاعدة معرفية تركز فيها ليبيا على السياسة والممارسات الحكومية الدولية بحيث عندما ينتهي الصراع الحالي و سوف ينتهي - و حين يكون الوقت مناسب لتنفيذ الإصلاح، تكون المعرفة اللازمة للقيام بذلك موجودة.

كان أحد الإجراءات الأولى للتأسيس الجديد للمجلس الوطني الانتقالي (2011)، هو إصدار القانون 59 (2012) ومجموعة مصاحبة من اللوائح التنظيمية لإنشاء نظام الإدارة المحلية. حددت الإجراءات اللاحقة التي اتخذتها حكومة الوفاق الوطني دور الإدارة المحلية، بما في ذلك منشور وزير المالية رقم (3) لعام 2020 بشأن إذن الحكومة المركزية للبلديات بفتح حسابات الإيرادات الخاصة بها. كما لاحظ كل من وزير الحكم المحلي (وزارة الحكم المحلي) الطاهر ميلاد والممثل المقيم للبنك الدولي في ليبيا، مايكل جي شايفر، إن الالتزام بالإصلاح قد عزز التعاون الليبي / الدولي

في تطوير قاعدة المعرفة الفنية. تهدف مجموعة الأوراق الواردة في وثيقة الإجراءات الإلكترونية هذه إلى تقييم بعض نتائج هذا التعاون.

في الفقرة الأولى من هذه المقدمة، تمت الإشارة إلى «حوار اللامركزية» الليبي. هذه العبارة مهمة للتعليق عليها لأن «اللامركزية» تعني أشياء مختلفة لأشخاص مختلفين. بالنسبة للبعض، يشير المصطلح إلى التحرك بسرعة لتعيين درجة عالية من الاستقلالية المالية والإدارية للحكومات المحلية/الإدارات المحلية (على سبيل المثال، المقاطعات والبلديات). للقيام بذلك بشكل جيد - لإجراء انتقال سريع إلى نظام عامل على العلاقات المالية بين مخلف مستويات الحكومة: يجب على الإدارات المحلية تطوير القدرة التنظيمية والمؤسسية لإدارة الأدوار المخصصة لها بشكل فعال.

بالنسبة للبلدان الأخرى التي تبنت اللامركزية حديثاً، قد يكون الحوار إلى حد كبير حول إنشاء الشروط المسبقة للإصلاح حيث تلتزم السلطة المركزية المهيمنة الآن والإدارات المحلية الناشئة بالتعلم معاً بهدف أن يصبح كل منها قادراً على مستوى العلاقات بين مختلف مستويات الحكومات بطريقة، تسمح للمسؤولين المحليين بأن يكونوا في وضع مالي لأخذ زمام المبادرة في اتخاذ قرارات الإنفاق وتقديم الخدمات. وقد ثبت نجاح كل من النهج السريع والمرحلي. وسواء كان أي من النهجين يسمى «اللامركزية» أم لا، فهو قليل الأهمية أو لا صلة له مطلقاً.

كيفية استخدام وثائق الإجراءات هذه

الغرض من مجموعة أوراق الإجراءات هو توفير وثيقة تُطلع مواطني ليبيا وصانعي السياسات والممارسين في حكومتهم على الوضع الحالي لحوار اللامركزية و كدليل لإصلاح القطاع العام الليبي،

من قطاع إلى آخر ؛ (4) الحاجة إلى إنشاء مؤسسات لضمان الشرعية السياسية (مجتمع مفتوح مصحوب بشفافية القطاع العام وأنظمة المساءلة) والمساءلة الاجتماعية (الدور الحاسم لمشاركة المواطنين) ؛ و (5) حقيقة أنه و مع تقدم إصلاح القطاع العام ، فإن ليبيا لديها مجموعة من خيارات السياسة والممارسة لإنشاء نظام جديد ومستدام للعلاقات الحكومية الدولية المركزية / المحلية.

قد يجد مستخدمو هذه الوثيقة الذين لا يشاركون بشكل مباشر في ممارسة الخدمات العامة أو الذين هم جدد في موضوع اللامركزية المالية أنه بدلاً من قراءة جميع الأوراق التسع عشرة ، ان هذه الإجراءات تعد بمثابة إجراء جاهز حسب الحاجة (حتى إذا كان رفقاً افتراضياً) وإشارة موضوعية إلى الجوانب المختلفة لمناقشات الإصلاح الجارية الآن في ليبيا. ومع ذلك ، بالنسبة للمتعلّم الأكثر جدية في المالية العامة ، قد تكون قراءة كامل الوثيقة منطقية.

لكل من الجماهير ، الاختصاصيين وممارسي السياسة التقنية على حد سواء ، توفر وقائع منتدى الحوكمة المحلية الليبية استطلاعاً في الوقت المناسب للقضايا المتعلقة بحوار إصلاح القطاع العام في ليبيا. الموضوع الرئيسي هو أن وجود نظام بين مختلف مستويات الحكومة جيد التصميم والتنفيذ هو مفتاح لتحقيق العديد من أهداف إصلاح القطاع العام الأوسع في ليبيا. علاوة على ذلك ، في بعض البلدان ، كان حوار اللامركزية بمثابة وسيلة لحل النزاعات .

لتحقيق هذا الهدف ، تم تصميم شكل هذه الوثيقة لتزويد المختص بمقدمة سريعة وموثوقة لموضوع إصلاح القطاع العام مفي مختلف المستويات الحكومية («اللامركزية المالية») بالإضافة إلى توفير مراجع متخصصة في المالية العامة فيما يتعلق بالجوانب الفنية للإدارة المالية العامة الحكومية الدولية.

فقاً لذلك ، تبدأ وثيقة إجراءات منتدى الحوكمة المحلية ببيانات مهمة - لقراءة بيانات السياسة في مقدمة وزارة الحكم المحلي وخطاب ترحيب من البنك الدولي بشأن الغرض من منتدى الحوكمة المحلية ونطاقه. هذه المادة «المقدمة» مصحوبة بمجموعة من الملخصات لكل من تسعة عشر ورقة تشكل باقي هذه الوثيقة.

يتم بعد ذلك تنظيم أوراق الإجراءات التسعة عشر في خمسة أجزاء بطريقة تقدم لمستخدمي هذه الوثيقة تسلسلاً منطقياً لطريقة تفكير أي دولة / تشارك في مناقشة الإصلاح المالي بين مختلف المستويات الحكومية. تتناول الأجزاء الخمسة (1) الأساس المنطقي وكذلك السياق التاريخي لمناقشات إصلاح القطاع العام اليوم ؛ (2) مجموعة عالمية من المبادئ لنظام مالي حكومي دولي جيد التصميم ، قد يختلف تطبيقه محلياً من بلد إلى آخر ، بل وحتى من إقليم إلى إقليم داخل نفس البلد ؛ (3) الممارسة التي تقر بأن تنفيذ المبادئ العالمية سوف يختلف ليس فقط من مكان إلى آخر ، ولكن أيضاً

شكر وتقدير

من الاتحاد الأوروبي نقدر المساعدة والمشورة من السيد لارس فلوك و السيدة ماري هوفرز والسيد أنتونيس تساموليس. من GIZ نشكر السيد دنيوز سيرتكان ، رئيس التعاون الإنمائي الألماني ؛ أولريش ليفلر فرانك ، كبير مستشاري اللامركزية ؛ جوليوس كلويبفيل ، مسؤول سياسي ؛ مانفريد فان إيكيرت ، مدير برنامج ليبيا ، وراني داود ، نائب رئيس برنامج تنمية ليبيا. من المملكة المتحدة نود أن نشكر ستيف ترينسي من وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة (DfID / FCO) وممثلي Crown Agents بيتر فريكر و آلان لويد. من الولايات المتحدة: دانيال ليس وباتريشيا موراليس من السفارة الأمريكية ، ومن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ، جون بينيل ، المدير القطري ، راسل باور ، جوزيف شيبيل ، وسارة ويرث.

ان وقائع منتدى الحوكمة المحلية في ليبيا هو نتيجة جهد تعاوني من وزارة الحكم المحلي (MoLG) التابعة لحكوم الوفاق الوطني الليبية وشركائها الثنائيين والمتعددي الأطراف الجمعية الألمانية للتعاون الدولي (GiZ) ، الاتحاد الأوروبي ، سفارة هولندا ، المملكة المتحدة ، وزارة التنمية الدولية (Crown Agents / UK) ، DfID والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) ، براقما ، pragma USAID المجموعة الاستشارية ، ومجموعة البنك الدولي المضيف المشارك لـ منتدى الحوكمة المحلية. بالنسبة لزملائنا في وزارة الحكم المحلي ، نشكر بشكل خاص د. ميلاد عبد الله طاهر وزيرا للحوكمة المحلية و السيد صلاح عثمان فتاح مدير شؤون المحافظات والوزراء و السيد عبدالمجيد أبو قرارة مستشارا للوزير. كما نتقدم بشكر خاص لنائب رئيس الوزراء د. محمد عماري زايد على كلمته الافتتاحية للمنتدى.

المغرب، تونس)، مايكل كريستوفر جيلينك الذي عمل في البداية كقائد لفريق الحوكمة المحلية LGF، وهو الآن مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية؛ ديفيد برنشتاين، عفاف حداد، هند رحيم، فرانسيسكا ريكاناتيني، مايكل شيفر، و كاناي واتانابي (جميعهم من البنك الدولي). أخيراً، نقدم ملاحظة شكر خاصة لسفارة هولندا يان ياب ساس. نود أن نعرب عن تقديرنا وشكرنا لدعم الصندوق الاستثماري متعدد المانحين التابع للبنك الدولي في ليبيا والذي تدعمه حكومة المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي وحكومة هولندا.

—المحررين.

مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية / براغما، ويليام كلاون، رئيس الحزب؛ عماد سعيد، رئيس فريق برنامج الاستقرار الاقتصادي في ليبيا؛ وليلى كاتيك، بول ديفيس، عمار جرار، بيتر رونديل، وجان ويرنر. من بعثة الأمم المتحدة الاستراتيجية في ليبيا نشكر بدعم السيدة ستيفاني ويليامز وماثيو بروباشر والدكتور روبرت ووكر. من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) نشكر السيد جيراردو نوتو (المدير القطري) وبيتر رونديل. ويعرب المحررون عن امتنانهم لكبار الأكاديميين الذين ساهموا في إجراءات مجموعة أوراق وفي البنك الدولي تقدير خاص لإبراهيم محمد يحيى الحزازي و لفريق المحررين. يسعدنا أيضاً أن نعرب عن تقديرنا لزملائنا في البنك الدولي، الدكتور جيسكو هنتشل (المدير القطري) (الجزائر، ليبيا، مالطا،

منتدى الحوكمة المحلية الليبي دعم النهج الاستراتيجي للحوكمة المحلية

September 14–16, 2019

Tunis, Tunisia

اليوم الأول: 14 سبتمبر 2019
يُديرها: مايكل جيلينيك

9:00–8:30	التسجيل
9:30–9:00	الكلمات الافتتاحية <ul style="list-style-type: none"> السيد/ مايكل شيفر، البنك الدولي، الممثل الإقليمي في ليبيا. دكتور/ محمد عماري زايد، عضو المجلس الرئاسي، نائب رئيس الوزراء، ورئيس اللجنة العليا لتفويض السلطات للبلديات. معالي السيد/ ميلاد عبد الله الطاهر، وزير الحكم المحلي، بوزارة الحوكمة المحلية السيد/ جون بينيل، المدير الإقليمي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية / دولة ليبيا
11:00–9:30	الجلسة الأولى: <ul style="list-style-type: none"> مقدمة عن مجهودات اللجنة العليا لنقل الاختصاصات للبلديات» تقدمها: لمياء بوسدر، عضو اللجنة العليا لنقل الاختصاصات للبلديات «مقدمة»: النهج الاستراتيجي للحكم المحلي في ليبيا» يقدمها: مايكل جيلينيك، أخصائي القطاع العام، البنك الدولي
11:30–11:00	استراحة القهوة
1:00–11:30	الجلسة الثانية: التعريفات والسمات المميزة والوضع العام <ul style="list-style-type: none"> «تعريفات الحوكمة المحلية وسماته المميزة» تقدمها: السيدة/ مروي لسود، أخصائي حوكمة، البنك الدولي تطور النظام الحكومي الوطني في ليبيا: 1951 – 2019» يقدمها: السيد/ راني داوود، نائب مدير برنامج الجمعية الألمانية للتعاون الدولي. حلقة نقاش يديرها: السيد/ مانفريد فان إيكيرت، مدير برنامج الجمعية الألمانية للتعاون الدولي.
1:00 – 11:30	استراحة غداء
16:00–14:30	الجلسة الثالثة: تحديد أدوار مختلف المستويات الحكومية من حيث الإنفاق <ul style="list-style-type: none"> تصنيف أدوار الإنفاق على مستويات الحكومات المختلفة» يقدمها: السيد/ روبرت إيبيل، خبير أول الإدارة المالية العامة، البنك الدولي. «تعيين المهام – عنصر أساسي في العملية اللامركزية» يقدمها: أولريك ليفلر – فرانك، أخصائي لامركزية، برنامج الجمعية الألمانية للتعاون الدولي. حلقة نقاش يديرها: السيد/ جان فيرنر، استشاري العمل المشترك بين الوحدات الحكومية، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا.

(يتبع في الصفحة التالية)

(متواصل)

اليوم الثاني: 15 سبتمبر 2019
يُديرها: عماد الساعد

9:00 – 9:15	كلمة افتتاحية
	• السيد/ جيراردو نوتو، ممثل مقيم، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
9:15 – 10:30	الجلسة الرابعة: الترتيبات المالية القائمة
	• «الترتيبات المالية القائمة في ليبيا»
	يقدمها: السيد/ مايكل شيفر، الممثل الإقليمي في ليبيا - البنك الدولي، والسيد/ زياد ولهازي، أخصائي القطاع العام في البنك الدولي
	• «دراسة حالة: ربط الأولويات المحلية بالاستثمارات الوطنية»
	يقدمها: السيد/ بيتر راندل، استشاري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
	• حلقة نقاش
	يديرها: السيد/ راني داوود، نائب مدير برنامج الجمعية الألمانية للتعاون الدولي.
10:30 – 11:00	استراحة القهوة
11:00 – 12:30	الجلسة الخامسة: وضع رؤية لتوجيه الإصلاح الحكومي في ليبيا
	• «وضع رؤية لتوجيه الإصلاح الحكومي في ليبيا»
	يقدمها: السيد/ صلاح عثمان فطح، مدير شئون المحافظات والبلديات في وزارة الحوكمة المحلية.
	• خيارات إصلاح النظام الحكومي الداخلي ونظام المالية العامة في ليبيا»
	يقدمها: أ.د/ جان فيرنز، استشاري خبير في إدارة المالية العامة في النظام الحكومي الداخلي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا.
	• «الحفاظ على شرعية المجالس المحلية أثناء الانتخابات المنعقدة في ظل الصراعات»
	يقدمها: لودويج دانييل ستراوكس، أخصائي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
	• حلقة نقاش
	يديرها: السيد/ أحمد الياسري، مدير المشروع، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
12:30 – 14:00	استراحة غداء
14:00 – 15:30	الجلسة السادسة: «إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة الليبية»
	• «إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة الليبية»
	يقدمها: السيد/ يُسر القايد، أخصائي الإدارة المالية العامة في البنك الدولي
	• حلقة نقاش
	يديرها: السيد/ بيتر راندل، أخصائي أول، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

اليوم الثالث: 16 سبتمبر 2019
يُديرها: عماد الساعد

9:00 – 10:30	الجلسة السابعة: تقديم الخدمات
	• «الوضع الحالي لمستوى تقديم الخدمات في ليبيا: إدارة النفقات الصلبة»
	ترأسها: السيدة/ ليلى كاكتيك، استشاري الإدارة المالية العامة، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا.
	• تخطيط الاستثمار العام في تقديم الخدمات»
	يقدمها: السيد/ عمّار جرّان، استشاري تخطيط الاستثمار العام، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا
	• «دراسة حالة: المنظورات المختلفة لتقديم الخدمات في القطاع الصحي»
	يرأسها: السيد/ زياد ولهازي، أخصائي القطاع العام في البنك الدولي
	• حلقة نقاش
	يديرها: السيد/ مايكل جيلينيك، أخصائي القطاع العام، البنك الدولي
10:30 – 11:00	استراحة القهوة
11:00 – 12:30	الجلسة الثامنة: التخطيط المجتمعي والمسائلة الاجتماعية
	• «التخطيط المجتمعي والمسائلة الاجتماعية»
	يقدمها: السيد/ بيتر راندل، أخصائي أول، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
	• «نهج تخطيط التطوير المحلي للبلديات الليبية»
	يقدمها: السيد/ راني داوود، نائب مدير برنامج الجمعية الألمانية للتعاون الدولي.
	• حلقة نقاش
	يديرها: السيد/ داوود المصري/ مدير البرنامج، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

(يتبع في الصفحة التالية)

(متواصل)

استراحة غداء	15:00 – 12:30
<p>الجلسة التاسعة: الخطوات القادمة للحكم المحلي في ليبيا</p> <ul style="list-style-type: none"> • «الخطوات القادمة: ما هي المكونات الرئيسية لسياسة حكم محلي؟» يُقدمها: السيد/ صلاح عثمان فطح، مدير شئون المحافظات والبلديات في وزارة الحوكمة المحلية • حلقة نقاش جماعية يُديرها: السيد/ عماد الساعد، استشاري أول الإدارة المالية العامة للبلديات، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا. 	16:30 – 15:00
الكلمة الختامية	17:00 – 16:30
<ul style="list-style-type: none"> • السيد/ مايكل شيفر، البنك الدولي، الممثل الإقليمي في ليبيا. • السيد/ صلاح عثمان فطح، مدير شئون المحافظات والبلديات في وزارة الحوكمة المحلية • السيدة/ لمياء بوسدر، عضو اللجنة العليا لنقل الاختصاصات للبلديات • السيد/ جيرارد نوتو، الممثل الإقليمي المُقيم، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي • السيد/ جوليوس كلوفيل، القائم بأعمال رئيس الجمعية الألمانية للتعاون الدولي، السفارة الألمانية. • السيد/ راسل باور، مدير مكتب التنمية الاقتصادية والطاقة في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ المنصة الإقليمية بمنطقة الشرق الأوسط 	

قائمة المشاركين

Libya Local Government Forum
Tunis, Tunisia September 2019

No	Surname	Names	Position Title
1	Gassem MOH Ali	El Manaa	Mayor of Ghdames Municipality
2	Abraheem	Abdulnasir Yunus Mumin	Deputy Officer of Msaaed Municipality
3	Abou Iqdayrah	Abdulnasir Alfaytouri Ali	Mayor of Alzahra Municipality
4	Awn	Abdulrahman Awn dhaw	Mayor of Abuslim Municipality
5	Qashout	Hamza Ramadhan Amhimmid	Mayor of Al Amriya Municipality
6	Mousay	Abraheem Ali Hudouth	Mayor of Toukra Municipality
7	Sawesi	Shaban Abdalla Moussa	Mayor of al Swany Municipality
8	Ahmeed	Mustafa Ahmeed Younus	Mayor of Albariqah Municipality
9	Aons	Fathi Ammar M	Deputy of Ministry of Economy
10	Abdulrahman	Mustafa Mohamed Aboubakar	Mayor of Mrada Municipality
11	Alfoqhi	Alhashmi Abdulla D	Director of HR Department at Ministry of Economy
12	Sghaier	Khiari Khalifa Khairi	Director of Undersecretary of Ministry of Economy
13	Zaid	Muhamamad A M	Member of the Presidential Council and Chairman of the High Committee for the Transfer of Jurisdictions
14	Ali	Adel Amer AlSadeg	Deputy of Dr Al Amari
15	Bousedra	Lamia Fathi Salih	Member of the High Committee for the Transfer of Authorities
16	Elhaj	Mohamed Ali Mehamed	Member of the High Committee for the Transfer of Authorities
17	Alkchir	Ahmed AA	Director at the Presidential Council
18	Asmaeil	Jamal Emran Mohammed	Mayor of Alsahel Municipality
19	B Atia	Husein Mohamed M	Mayor of Tajoura Municipality
20	Shalof	Anwar Melod Ali	General Secretariat of the Higher Council of Local Administration
21	Aban	Fraj Milud M	Mayor of Zanjur Municipality
22	Amir	Husayn Amhidmmid Salih	Director of Minister of LG office
23	Taher	Milad A M	Minister of Local Government

(يتبع في الصفحة التالية)

(متواصل)

No	Surname	Names	Position Title
24	Fattah	Salah Otman	Director of the Department of Municipalities and Provinces, MoLG
25	Hussein	Fadel Mohammed Ahmed	Mayor of Daraj Municipality
26	Mustafa	Ahmed Matku neenu	Mayor of Ubary Municipality
27	Abou Qasim	Ibrahim Omar Ibrahim	Mayor of Adri Alshati Municipality
28		Mustafa Omar abd Alsalam	Mayor of Misrata Municipality
29	Okasha	Ali Faraj AM	Mayor of Wadi Albawanis Municipality
30	Ibderi	Yosof khalifa M K	Mayor of Gueryan Municipality
31	Abugrara	Abdulmajid M	Deputy of LG Minister
32	AMhimmid	Abdulaziz Salim Mousay	Mayor of Al Kalaa Municipality
33	Ellamushi	Emhmed Abdullah Mohammed	Director of Information Office at MoLG
34	Garbaa	Esam A S	Director of International and Technical Cooperation Bureau at MOP
35	Burwin	Saida Alsadig Salih	Director of International and Technical Cooperation Bureau at MoLG
36	Burwin	Asadig Salih	
37	Sharta	Saad M AL Mabrook	Mayor of al Asabiaa Municipality
38	Albawendi	Omran Abdussalam Ali	Mayor of Qsar Lakhyar Municipality
39	Droughi	Ramadan Mohamed Ahmed	Representative for Ministry of Labor and Rehabilitation
40	Milad	Abdulnaser AB Milad	Representative for Ministry of Labor and Rehabilitation
41	ABdulsamad	Salih Othman Abu zayd	Director of Job Inspection Department, Ministry of Labor
42	Gdora	Ramadan H	Undersecretary of the Director of the Ministry of Communication
43	BenAtya	Khalid Mohammed	Director of International and Technical Cooperation at Ministry of Health (MoH)
44	Esswaisi	Mousa Ali Saeed	Director of Health Facilities MoH
45	Alkmashe	Adulmenmen Alsadik Emhmmed	Representative for Primary Health Care MoH
46	Elbahri	Elmarghani Abdunnabi G	Representative for MoF
47	Dabouk	Majdi Saleh Othman	Representative for MoF
48	Shubar	Hend Muammar Ali	Service Affair Advisor, Office of the First VP at the Presidential Council
49	Maateg	Nihad Omar A	President of "Min Ajlek Libya" Founder
50	El Gheziwi	Aimen Salim Nuri	Member of the Legal Office of MoH
51	Sasi	Ghalia Ali O	President of "MAAHa" Organization
52	Agili	Sohir Ashour Ali	CEO of Maaha Organization
53	Alaswad	Maryam Ahmed Amhimmid	Member of "Maak Libya" Organization
54	Shado	Samyrah Saeid Basheer	Member at "Hay al Andalus"
55	Shadad	Osamah Saied Basheer	
56	AlMuzaghi	Abeer Mohamed Zuheer Khalefa	Director of "SAfaa and Marwa" Organization
57	Shrif	Riad Saleh Dawi M	Director of the Local Utilities Department, MoLG
58	Alritimi	Mohamed Abdulkarim Misbah	Mayor of Hrawa Municipality
59	Iskouh	Mohammed Ahmed Mohammed	Mayor of Gsar Ben Ghchir
60	Al Manshouf	Emad Mahfud A Manshuf	Advisor to Local Government, Office of the VP at the Presidential Council
61	Elmagdob	Mustafa Ali Taher	Member of the General Secretariat of the Supreme Council of Local Administration

ملخصات الأوراق

الورقة الأولى نحو نهج استراتيجي لإصلاح القطاع العام في ليبيا

مايكل كريستوفر غيلينك ومايكل غي شيفر

السلام لسنة 2018-2019 الذي تقدم به كل من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والبنك الدولي وعلى «عملية رسم الخرائط». وتختتم الورقة بالإعلان عن نتائج منتدى الحوكمة المحلية والمتعلقة بالقضايا والتحديات الرئيسية التي تواجه ليبيا حيث تعمل من أجل إيجاد استراتيجية حكومية متبادلة جيدة التصميم بغية خلق قطاع عام فعال ومستدام من الناحية المالية. كما تقوم لاحقاً بإعطاء نبذة عن طبيعة الشراكة التي تجمع بين ليبيا وشركائها الرائدة في المجتمع الدولي مثل: الاتحاد الأوروبي والوكالة الألمانية للتعاون الدولي وإيطاليا وهولندا والمملكة المتحدة ووزارة التنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والبنك الدولي.

تمثل الورقة الأولى ضمن هذه المجموعة من العروض نظرة عامة فيها تلخيص لمجال وهدف منتدى الحوكمة المحلية في ليبيا، فهي تعطي نبذة عن الوضع الحالي لعملية إصلاح القطاع العام الليبي. و نستهلها بعرض ملاحظة تتعلق بالوضع الراهن لحوار إصلاح القطاع العام الليبي ومسبباته. كما توضح كيف أن تسليط الضوء على اللامركزية المالية، أي الفرز الحكومي المتبادل للأدوار والمسؤوليات المالية بين مختلف أنواع الحكومات، يمكن أن يكون له معنى سياسي ومالي من حيث النتائج الاقتصادية والاجتماعية والمالية المحتملة. ويعتبر هذا الأمر مجدياً على الرغم من حالة الاضطراب التي يتخبط فيها المجتمع الليبي. بعدها تنتقل - بطريقة تحدد بإيجاز الإطار القانوني والمؤسسي لإصلاح القطاع العام - إلى الارتكاز على تقرير الانتعاشة وعملية بناء

ورقة عمل (2)

حوار اللامركزية المالية في ليبيا: دخول 2020

روبرت دي إيبيل ومايكل جي شيفر

التاريخي والحالي لليبيا ويركز على وجود أسباب رئيسية توضح إمكانية ووجوب استمرار المناقشة في الحوار المتعلق باللامركزية في الحكومة الليبية حتى خلال فترات النزاع حتى تكون قاعدة المعرفة جاهزة عند تحقيق السلام (وهذا حتمي) للسماح لصانعي السياسة باتخاذ الإجراءات اللازمة. وعلاوة على ذلك، أثبتت التجارب في بعض الدول الأخرى أن وجود حوار قوي فيما يتعلق باللامركزية يمكنه تشكيل استراتيجية جيدة لتعزيز التماسك الوطني. وتتناول الأقسام الثانية الدروس الرئيسية المستفادة من الدول الأخرى التي طورت برنامج إصلاح القطاع العام في إطار تطوير نظام مشترك بين الوحدات الحكومية. ويستند القسم الثالث إلى القسمين السابقين ويستعرض أربعة تحديات أولية برزت في منتدى الحكم المحلي بشأن الأوضاع الحالية في ليبيا. وتتم الإشارة إلى كل ورقة أخرى خاصة بالمنتدى أثناء المناقشة.

تقدم ورقة العمل (2)، والتي أعدت بعد عقد منتدى الحكم المحلي، المحاور الرئيسية المتناولة في مجموعة الأوراق المعروضة فيما بعد وتستعرض عدة دروس مستفادة من استجابات مجموعة الأعضاء إلى الأوراق، والذين أبدوا آرائهم فيما يتعلق بالقضايا المتناولة في كل ورقة رسمية وعرض تقديمي « كما كان هناك جهود مبذولة لعكس آراء صُناع السياسة والمشاركين في المنتدى على النحو الذي يشجع على تقديم أكبر عدد من التعليقات من جانب المشاركين. وتنقل «الاستنتاجات» والدروس المستفادة من منتدى الحكم المحلي رسالة شاملة، ألا وهي أن النظام المشترك بين مستويات الحكومة الفعال هو وسيلة رئيسية لتحقيق الأهداف المعلنة لليبيا الأوسع نطاقاً لتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، والذي يترتب عليه إنشاء نظام حكم جديد يساهم في تحسين كفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة وتوفير مصادر جديدة للإيرادات. وتنقسم الورقة إلى ثلاثة أقسام؛ القسم الأول يستعرض أولاً السياق

ورقة عمل رقم (3) الخصائص الإدارية للحكم المحلي: تعريفات والفروق الرئيسية

مروى لسود

ممارسات الإدارة العامة من منطقة لأخرى. لتوضيح ذلك، تم تقديم ثلاثة دول كمثال، وهم أوغندا وموزمبيق وإثيوبيا؛ للتوضيح أنه عند تقديم توصيات للإصلاح على المستويات المختلفة للحكومة ينبغي معرفة أنه «لا يوجد نموذج واحد يناسب الجميع»، كما تمت ملاحظة أنه لا يوجد اتساق بين الممارسات النموذجية بين الدول. تتمثل النقطة الثالثة في رسالة مفادها أنه بالرغم من أن التعريفات والفروق هي محاور أساسية للمناقشة بشأن الإصلاح، إلا أنه لا يوجد فقط أشكال مختلفة (عدم التمرکز، ونقل السلطة، وتفويضها) لتحقيق اللامركزية في دولة ما، ولكن حتى مع عملية الإصلاح، ستبنى الدولة أحد هذه الجوانب الثلاثة المذكورة أعلاه. تُختتم ورقة العمل بعرض مصفوفة تضم موجزاً للتحديات التي تواجهها ليبيا في تحقيق اللامركزية الإدارية. تتضمن الرسائل الأساسية ما يلي: (1) الصراع الحالي يعوق تطبيق القانون رقم (59) لعام 2012، (2) هناك افتقار إلى الوضوح في القانون، (3) ما زال تخصيص مصارف الإنفاق غير واضح.

تناول العرض التقديمي الخاص بمروى لسود المهمة الرئيسية المتمثلة في وضع المصطلحات الخاصة بمنتهى الحكم المحلي، ولماذا تشكل مثل هذه الاتفاقية أهمية أساسية بالنسبة للشئون المتعلقة بإصلاح القطاع العام. بدأت مروى عرضها التقديمي بالتأكيد على حقيقة أنه على الرغم من وجود مجموعة مشتركة من التعريفات التي تنطبق على جميع أنحاء الدولة التي تبحث عن الإصلاح، إلا أنه يوجد أيضاً أوجه للاختلاف وفروق بين ما تعنيه هذه المصطلحات أو كيفية تطبيقها على المناطق الشرقية والغربية والجنوبية من البلاد. تنتقل مروى بعدها إلى توضيح ثلاثة نقاط تساعد على تشكيل المجموعة اللاحقة من العروض التقديمية في منتهى الحكم المحلي. تتمثل النقطة الأولى في أنه يمكن وصف ليبيا في الوقت الحالي بأنها تُطبق عدم التمرکز بدون سلطة، حيث لا تتمتع البلديات سوى بقدر ضئيل من الاستقلالية (وتلك مسألة يسلط العديد من رؤساء البلديات الضوء عليها في المناقشة العامة). تتمثل النقطة الثانية في التساؤل عن كيفية اختلاف مجموعة المتغيرات التي تُطبق في

ورقة عمل رقم (4)

تاريخ و تطور منظومة الحكم دون الوطني في ليبيا نبذة سريعة حول الفترة الممتدة من سنة 1951 الى سنة 2019

راني داوود

الإنفاق ومسئوليات تقديم الخدمات التي تم تفويضها وإسنادها إلى الوحدات الحكومية على مستوى البلديات. يلي هذه الخطوة الأولى نحو الإصلاح فترة قصيرة من الانتقال إلى نظام حكم موحد، استبقى بعضاً من جوانب الحكم اللامركزي لحكومات المحافظات والبلديات المنشأة حديثاً في طرابلس وبنغازي، ليأتي بعد ذلك انقلاب 1969 في ليبيا، ليتولى «القذافي» مقاليد الحكم في ليبيا، مما أدى إلى إرساء مبدأ عدم التمرکز بدلاً من اللامركزية، وهذا ما حددته مروي لسود في ورقة العمل 3 (سبعة عقود متوسطة الأجل يُمكن تحديدها)، واختتمت الورقة بموجز دقيق وشامل للوضع الحالي وتغير القطاع العام على مستوى الوحدات الحكومية في ليبيا، بما في ذلك تأسيس المجلس الوطني الانتقالي، يليه تشكيل حكومة الوفاق الوطني. الطابع الذي يطغى على تاريخ القطاع العام في ليبيا هو تدخل أطراف ثالثة خارجية والحرب بالوكالة، الأمر الذي سوف يكون له أثره على نجاح الحكم الذاتي في ليبيا.

تتناول هذه الورقة عملية تطور هيكلية الوحدات الحكومية في حكومة دولة ليبيا منذ نالت استقلالها عام 1951 بعد احتلال الحلفاء لها أعقاب الحرب العالمية الأولى (بريطانيا وفرنسا) والذي حل محل حقبة سابقة (1911-1947) من الاحتلال الإيطالي. استناداً إلى نطاق وفحوى القوانين واللوائح المتعلقة بالهيكلية المركزية/ دون الوطنية، يستعرض راني داوود - بتفصيل تُعمّ منه الإفادة - سلسلة من التغيرات التي طرأت على نظام هيكلية الوحدات الحكومية في ليبيا في عصورٍ مختلفة، ولتوضيح هذا التاريخ المعقد للقارئ بصورة أفضل؛ تم توفير خرائط حكومية (إدارية) لكل حقبة. بناء على ذلك، أصبح داوود قادراً على تقديم فهم واضح ووحيد يناقش كيف يُمكن لمجموعة العلاقات الحالية بين الوحدات الحكومية في ليبيا أن تصوغ إطار الحوار بشأن إصلاح القطاع العام (والنزاع) الحالي. بدأ تاريخ نظام الوحدات الحكومية في ليبيا بفترة حكم ذات نظام اتحادي (فدرالي) فعّال (1951 - 1963)، وشملت مجموعة من مهام

ورقة عمل رقم (5) الهيكل المالي في ليبيا

زياد ولهازي

الدخل والاستهلاك والملكية. علاوة على ذلك، تتسم العديد من هذه الموارد المحتملة للعوائد بطابع دون المستوى الوطني (إقليمي ومحلي)، مما يخلق تبايناً في مدى تناسب هذه الاختيارات مع الثقافة المالية لجزء من الدولة وآخر. مع ذلك، فإن الاختيار من بين هذه الاختيارات يتطلب أن يكون أول سؤال بحثي حول «المنطق المالي»: أي نوع من مصادر الأرباح «سيناسب» الترتيبات والظروف الديموغرافية والاقتصادية والمؤسسية الليبية استناداً إلى المعلومات حول ليبيا. تتناول ورقة العمل التي أعدها السيد/ زياد ولهازي عن «الهيكل المالي» بشكل منهجي مسألة «المنطق المالي» انطلاقاً من منظوري الإنفاق العام والإيرادات، وتولي اهتماماً خاصاً بتقديم خدمات القطاع الصحي بين الوحدات الحكومية (متعددة المراكز).

في الوقت الحالي، يعتمد القطاع العام - في ليبيا - بشكل كامل تقريباً على عائدات النفط (بتقاسم التكلفة وليس وفقاً لنظام ضريبي)، باعتبارها المورد الأساسي لتغطية تكلفة الخدمات العامة، وهو أقل أنواع العائدات استقراراً. وبصرف النظر عن درجة المركزية التي تعيشها ليبيا، حتى إذا تم اعتماد مبدأ اللامركزية - المختلف إلى حد كبير - الذي يعتمد على عدم تركيز السلطة تفويضها بدلاً من انتقالها، ستحتاج الدولة الليبية إلى أن تكون على درجة أعلى من تنوع مصادر الإيرادات من تلك التي تنتهجها حالياً؛ وذلك لتحقيق الاستدامة المالية مع مرور الوقت. يوجد عدد من الخيارات الأخرى غير المستغلة لتحقيق الإيرادات وتشمل زيادة الاعتماد على الرسوم والتكاليف المفروضة على المستفيدين، وكذلك باستخدام نظام ضرائب أساسي وغير معقد على

ورقة عمل رقم (6) تصنيف أدوار الإنفاق بين الوحدات الحكومية

روبرت دي. إيبيل

السلطات من حيث الاقتراض والديون؟ تناول روبرت إيبيل السؤال الأول من هذين السؤالين من خلال تحديد ومناقشة ثلاثة «مبادئ عالمية» - وارتباطها بالسياق الليبي - والتي تعمل كدليل لتكليف الوحدات الحكومية بأدوار الإنفاق. عند الانتقال إلى تقديم خدمة التعليم الأساسي باعتبارها أحد الخدمات الأساسية، بدأ روبرت في توضيح أن النظام المُصمم جيدًا لـ «إسناد مهام الإنفاق» هو أمرٌ معقد، ولا يمكن وضعه إلى من خلال درجة من التعاون بين مختلف الوحدات الحكومية. ارتباطاً بما جاء في ورقة عمل ولهازي، يناقش أيضاً أن الإسناد «الصحيح» لمهام الإنفاق سوف يتغير بتغير الهيكل المالي على مستوى الوحدات الحكومية. بناءً عليه، فإنه على ارغم من ثبات المبادئ العالمية، إلا أن تطبيقها في نظام لامركزي عرضة للاختلاف والتغيير.

يوجد أربعة تساؤلات جوهرية توضع إطاراً شاملاً للحوار بشأن القطاع العام في جميع الدول ذات الطابع متعدد المستويات الحكومية (أنواع أو مستويات مختلفة من الوحدات الحكومية)، وهذا صحيح بغض النظر عن الشكل الشامل الذي تعتمده الدولة للحكم سواء (موحد أو اتحادي أو اتحادي كوندراي) أو لامركزي. يرد فيما يلي التساؤلات الأربعة التي يمكن تناولها في تسلسل عام: أي نوع من الحكومات هو الأكثر ملائمة من منظور الكفاءة والمساواة للقيام بما يلي (1) الإنفاق على الأنواع المختلفة من الخدمات العامة، (2) إدراج الدخل اللازم لدفع تكاليف هذه الخدمات، (3) تولي زمام المبادرة في تصميم نظام للتحويلات على مستوى الوحدات الحكومية عندما تُفرض الإجابة على السؤالين السابقين إلى وجود اختلالات مالية تستلزم معالجتها، (4) هل سيكون لجميع أنواع الحكومات نفس

ورقة عمل (7) إدارة النفقات اللامركزية: خيار توزيع السلطات

حسام الزهراني

منظورٍ مشتركٍ بين الوحدات الحكومية، ليس فقط عندما يتعلق الأمر بالاضطلاع بدور السياسة المالية الكلية (الذي يكون عادةً مهمة مركزية حتى مع وجود شكل آخر من أشكال تفويض السلطة)، لكن أيضاً عند الاضطلاع بالمهام الرئيسية للقطاع العام المتعلقة بما يلي (1) إعداد الميزانية (اعتماد إطار الإنفاق متوسط الأجل)، (2) تنفيذ الميزانية (على سبيل المثال: توضيح نهج سلسلة الإنفاق الذي يُمكن بموجبه أن تتحمل الوزارات الإقليمية للإنفاق المسؤولية عن الجوانب المختلفة لتقديم الخدمات)، (3) حساب الخزانة الموحد (كيف يُمكن لحساب الخزانة الموحد أن يتوافق مع نظام المعلومات المتكامل للإدارة المالية)، (4) الأنظمة التي تُعزز المسائلة المالية (المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات، بما يشمل المؤسسات العليا المستقلة لمراجعة الحسابات).

اللامركزية، هي الاعتماد على أنواع (مستويات) مختلفة من الوحدات الحكومية لتقديم الخدمات العامة، وأيضاً لخلق عوائد على المستوى الحكومي دون الوطني، مما يعني بالنسبة لبعض الدول، أمراً أكبر من مجرد نقل سلطة جمع العوائد وإنفاقها إلى الوحدات الحكومية الإقليمية والمحلية. أي أن الدولة قد تتبنى بدلاً «لعدم التمرکز»، يتم بموجبه أن تتولى الوزارات الحكومية المركزية إدارة تعيين السلطة المختصة بالإنفاق ومسؤولية تقديم الخدمات وتوزيع الموارد المالية بالكامل، من خلال الإدارات والهيئات الميدانية المحلية، كما شرح حسام الزهراني في مقاله الطريقة التي يعمل بها متغير عدم التمرکز في الواقع العملي، وأنه على الرغم من إدارته بالكامل مركزياً، إلا أنه «ذو طبيعة مشتركة بين الوحدات الحكومية». يُشير الزهراني إلى أن عدم التمرکز ينجح عند تبني

الورقة (8)

التكليف الوظيفي: التكليف الوظيفي - عنصر أساسي صلب منظومة اللامركزية

أولريتش ليفلار-فرانكا

عمل ولهازي). ثم يتابع مؤكِّدًا على أن تحقيق نجاح اللامركزية لا يتطلب الاهتمام بالتفاصيل الفنية فحسب، ولكنه يتطلب أيضًا إدماج الأطراف المعنية وإشراكهم في عملية الإصلاح ليكونوا أصحاب هذا الإصلاح. بعد الانتهاء من تناول العناصر الأساسية لعملية إصلاح القطاع العام/ العمل بين الوحدات الحكومية؛ قدّم أمثلة من دول أخرى تُبشر بتحقيق إصلاح القطاع العام في كلٍ منها كما هو الحال في ليبيا، وخلّص إلى (1) الاعتراف بتفهم الضغوط التي تقع ليبيا تحت وطأتها للخروج من فخ الهشاشة، وتقديم رسالة إيجابية تحمل عنوان «الإمكانات الكامنة في اللامركزية لبناء السلام والتنمية»، (2) تقديم قائمة بالمبادئ التوجيهية للممارسات للمضي قدمًا في الحوار بشأن اللامركزية في ليبيا.

يضع ليفر فرانك الحوار بشأن إصلاح القطاع العام الليبي من حيث التكليف الوظيفي (الإنفاق) في سياق خبرات ممارسات العديد من الدول الأخرى، واستنتج أن ظروف سياق العمل الليبي «تبدو وكأنها مُعاكسة ومُنافية للتغيير الجوهرى على العلاقات الإدارية بين المستويين الوطني والمحلي»، ويؤكد أنه قد حان الوقت للدولة الليبية أن تتخذ «خطوة حاسمة للإفلات من فخ الهشاشة». يبدأ ليفر فرانك بمناقشة كيفية تناول العناصر الأساسية لعملية اللامركزية التي تتطلع إلى ما هو أبعد من عدم التمرکز، لتصل إلى الجوانب المتعلقة بتفويض السلطة، ويُقر في الوقت ذاته أن غرس معنى العمل بين الوحدات الحكومية بصورة ناجحة يعتمد بشكل كبير على عوامل تخص السياق القطري المغروسة فيه (الصلة بورقة

ورقة عمل رقم (9) المفاهيم المالية وأفضل الممارسات في الحكومة متعددة المستويات: دروس لدولة ليبيا : دروس مستفادة لليبيا

مايكل شيفر وزياد ولهازي

جدًا من المركزية المالية كما توحى حالتها الأولية؟ اقترح كل من شيفر ولهازي أنه إذا أرادت ليبيا تحقيق اللامركزية بطريقة غير فوضوية؛ يتوجب عليها الآن تجاوز الخطوات الأولى للتمويل/ التشغيل، وأن تفكر جدًّا في ما إذا كانت المهمة الأولى في ليبيا هي تجاهل النظام الحالي المخصص ومعدوم الشفافية للتحويلات التي تتم رأسياً من الحكومة المركزية إلى البلديات، حتى يتسنى للحكومات المحلية أن تحصل على الأموال اللازمة لكي تصبح جديرة بالثقة في أعين المواطنين ولتكتسب شرعيتها لديهم وتصبح مقدماً للسلع والخدمات العامة المحلية، وهذه في الواقع مسألة جيدة جدًّا ينبغي النظر فيها. اتباعاً لهذا المنهج؛ وضع شيفر ولهازي مجموعة من المبادئ لتصميم نظام التحويلات، لذلك عندما تبدأ ليبيا في تطبيق القانون (59) لعام 2012 وما يرافقه من قواعد ولوائح؛ سيكون هناك أساساً يدعم الانتقال إلى الخطوات التالية لمنح الحكومات المحلية درجة أعلى من الاستقلالية من حيث الإنفاق وجمع الإيرادات.

كما يُستخلص من هذه المجموعة من الملخصات، هناك أربعة أسئلة أساسية، سوف تجيب على أي تحديات يواجهها أي نظام للعمل المشترك بين الوحدات الحكومية، والتي يمكن الاستفادة منها أو تعميمها باعتبارها تسلسل الإجراءات الذي يلي عملية الإصلاح. يتمثل أحد آثار هذا التسلسل على نظام الحكومات دون الوطنية اللامركزية في أن «التمويل» (تخصيص الإيرادات والجهة) يتبع «التشغيل» (الإنفاق وتقديم الخدمات). وبتطبيق هذه النوعية من القرارات التي تحدد التمويل بعد تحديد المهام أو الوظيفة المطلوب تمويلها، كانت الحالة في أغلب الأحيان أن المبلغ المخصص لخدمة عامة معينة كان أكبر من المبلغ الذي تستطيع الوحدات الحكومية على مستوى القطاع دون الوطني تحقيقه بغرض التمويل، ولذلك هناك حاجة إلى التحول من نظام التحويلات المركزية إلى التحويلات على مستوى الوحدات الحكومية دون الوطنية. الآن، يطرح السؤال التالي نفسه: ما مدى أهمية قاعدة «التمويل يتبع التشغيل» في دولة مثل ليبيا تتسم بدرجة عالية

ورقة عمل رقم (10) ربط الأولويات المحلية بالاستثمارات الوطنية: مُجَمَل السياق والتحديات

داوود المصري وبيتر راندل

على مستوى البلديات لتحديد أولويات المشروعات، فتشمل هذه الترتيبات رؤساء البلديات والمجالس المحلية والمواطنين، وبينها وبين أولويات الوزارات في قطاع الحكومة المركزية. من بين النتائج التي توصلوا إليها أن الحدود التي تفصل بين مسؤوليات البلدية والقطاعية غير واضحة، بل وحتى لا يوجد سوى القليل من المعلومات المنشورة حول تخطيط الاستثمار والإنفاق (وبالنسبة لبعض البلديات لا توجد أية معلومات)؛ وبالتالي يصبح من المستحيل تحديد ما تم إنفاقه على الاستثمار في رأس المال العام. تتمثل إحدى نتائج هذه العملية غير المؤكدة وغير الشفافة في فقدان المواطنين للثقة في حكوماتهم على نحوٍ قد يُفرضي إلى آليات غير رسمية لتقديم الخدمات، تتراوح من استخدام الوساطة والعلاقات في الحصول على الخدمات وحتى أعمال العنف، مما أثار حالة من السخط بين العامة وحكوماتهم وزيادة المخاطر.

في الورقة السابقة (الورقة رقم 9)، لاحظ ولهازي و أنه عند النظر في كلا السؤالين وإجابة كل منهما بشأن إسناد مهام الإنفاق والعوائد، وكذلك التحويلات بين الوحدات الحكومية، لمناقشة ما ينتج عن ذلك على المحورين الأفقي (عبر المستويات المختلفة للوحدات الحكومية) والرأسي (حيث أن التسلسل الرأسي قادر على توليد العوائد بشكل أكبر من توليد هذه العوائد على مستوى الوحدات الحكومية دون الوطنية)، يجب التفريق بشكل حاسم بين التمويل المتكرر وبين التمويل التنموي/الرأسمالي. ركز السيدان/ داوود المصري وبيتر راندل على هذه التفرقة بشكل كبير، حيث تناقشا كيفية تفسير وتنفيذ المجموعة الحالية من القوانين والممارسات المتعلقة بالتخطيط للاستثمارات الوطنية (حيث يوجد بها درجة كبيرة من الغموض)، بهدف تنسيق ومناقشة الاهتمامات المحلية. من حيث المبدأ، ينبغي أن تكون هناك ترتيبات للتعاون في عملية إعداد ميزانية الاستثمار

ورقة عمل رقم (11) تعبئة الإيرادات الحكومية المحلية في ليبيا

ميهايلي كوباني

المتعلقة بالعوائد التي حققتها الوزارات القطاعية ووكلائها (الحاجة إلى فصل واضح بين كيفية وضع ميزانية الخدمات المركزية مقارنة بالخدمات المحلية)، (3) المقاطعات (دور لإدارة إيرادات الخدمات متعددة المراكز مثل إدارة الإيرادات المخصصة لدفع تكاليف البنية التحتية)، (3) المحليات (أحد أهم التحديات الجوهرية التي تواجه هذه المحليات هو زيادة دورها «شبه المعدوم» في تمويل القطاع العام). بعد وضع إطار عمل لكيفية الدفع مقابل الخدمات العامة بين الوحدات الحكومية، تناولت ورقة العمل بشكل منهجي الأشكال والخصائص المختلفة، بما فيها التحديات والخيارات للمضي قدماً، لتصميم وتنفيذ عصر جديد من جمع العوائد في ليبيا، والذي يحقق بشكلٍ منظم (1) ترشيد نظام الإيرادات المركزية، و(2) تصميم نظام للتحويلات المالية بين الوحدات الحكومية، و(3) إيجاد دورٍ في تحقيق الإيرادات المحلية.

عمل العرض التقديمي الخاص بـ «ميهايلي كوباني» على الانتقال من الإطار العام للامركزية المالية والتكليف الوظيفي إلى المسألة الأساسية المتعلقة بجمع العوائد: كيف يُمكن تصنيف الأدوار بين الوحدات الحكومية في تمويل الخدمات المركزية والإقليمية (على مستوى المقاطعات) والمحلية (على مستوى البلديات)؟ يُشير الجزء الأول من ورقة العمل ويستعرض الوثائق التحليلية التي أعدتها الوكالات الثنائية ومتعددة الأطراف على مدى السنوات العديدة الماضية، ويمضي بعدها إلى إجراء استطلاع حول المسائل المتعلقة بجمع العوائد في ليبيا: الوضع الحالي والممارسات القائمة، المجالات التي لا يزال إطارها المالي غير مكتمل فيما يتعلق بالسياسات والإجراءات والقدرة على تمويل الوحدات الحكومية دون الوطنية، وخيارات الإصلاح. إضافة إلى ما سبق، أشار ميهايلي إلى اتساق التشريعات الليبية مع الممارسات الدولية العامة لدولة لامركزية ذات نظام موحد، ثم تناول المسائل

ورقة عمل (12) الإدارة العمومية والتوظيف الحكومي في ليبيا

يسر القايد

لتحليل المكونات الرئيسية لإدارة الموارد البشرية بشكل دقيق، بما يشمل التغيير الذي طرأ على هذه المكونات مع مرور الوقت من حيث: حجم القوى العاملة وعملية التوظيف ودفع وتحديد مستويات الأجور ومجموع الأجور والتنوع بين الجنسين والنسبة المنخفضة بشكل ملحوظ (أقل من 1 بالمائة) لدور الموظفين غير التنفيذيين لدى الوزارة، والتي تعادل إجمالي نسبة القوى العاملة بالحكومة المحلية. ويستخلص التحليل الذي أجراه القايد قائمة محددة من التحديات التي ينبغي التصدي لها باعتبارها جزءاً من الالتزام الليبي طويل الأمد بتحسين أداء الحكومة والعمالة والإدارة العامة، وأن نظام إدارة الموارد البشرية الحالي غير ملائم على الإطلاق لإنشاء نظام مشترك بين الوحدات الحكومية يتوافق مع القانون رقم 59 لعام 2012. ومع ذلك، اقترح القايد أيضاً مجموعة من «الجهود الإصلاحية القليلة التي يمكن لليبيا بذلها الآن لإجراء تحسينات، بما يشمل مضاعفة الحكومات المحلية لجهودها لتحديد أولوياتهم في سياق الدولة المتضررة من النزاع».

إحدى أهم المسائل التي ينبغي معالجتها عند إجراء الدولة لمراجعة وإصلاح نظام قطاعها العام هي إعادة تنظيم وإدارة وتحفيز العاملين لدى الوحدات الحكومية. وبعد كتابة كافة أوراق السياسات والموافقة على التشريعات التمكينية، تعد إدارة الموارد البشرية واحدة من الركائز الرئيسية الثلاث التي يقوم عليها بناء القدرات لتقديم الخدمات العامة بشكل فعال على كافة مستويات الحكومة (تتمثل الركيزتان الأخريتان في الركيزة التنظيمية والركيزة المؤسسية). ويقدم يسر القايد تحليلاً شاملاً للسياق الحالي يستند إلى البيانات الكمية والكيفية الخاصة بليبيا (لا توجد هيئة، أو مؤسسة مركزية أو دون وطنية، لديها السلطة الكاملة على الإدارة العامة والعمالة الحكومية) ومشكلات الحصول على البيانات (مجموعة مختلطة من المصادر الأساسية؛ من مصدر موثوق أو مصدر «ضعيف في أفضل الأحوال» إلى مصدر غير موجود) ودور الحكومات المحلية السابق والمحتمل. وتبدأ الورقة باستعراض الإطار القانوني (هناك أربعة قوانين رئيسية متعلقة بالعمل) والإيرادات

ورقة عمل (13)

وجهات النظر المتعلقة بتقديم الخدمات في قطاع الصحة في ليبيا

زياد ولهازي

استعراض الإجراءات الحالية التي يتبعها القطاع الصحي أثناء فترة النزاع؛ (هدم المرافق الصحية وتعطل الخدمات العامة ووجود عجز في الإمدادات الطبية وانخفاض عدد العاملين في قطاع الرعاية الصحية)، ثم ينتقل إلى دراسة الآثار المترتبة على الميزانية الخاصة بوزارة الصحة التابعة للحكومة المركزية والميزانية المحددة لتوفير مرافق الرعاية الأولية على المستوى المحلي. وعلاوة على ذلك، يوضح ولهازي نقطة ذات أهمية كبيرة وهي أن اللامركزية لا تعتمد على دور الحكومة المحلية فحسب، بل هناك دور مركزي كبير ينبغي الاهتمام به، حيث أن لدى العديد من أنشطة القطاع الصحي خدمات ذات منافع تمتد عبر الحدود الإدارية داخل الدولة. ومن الأمثلة على «الآثار الخارجية الإيجابية» المشتركة بين الولايات القضائية الأبحاث المجرة عن مكافحة الأمراض والتحصين وتوريد المعدات الطبية وإنشاء مراكز طبية وطنية متخصصة في علاج الأمراض. وهناك دور محلي بارز يتمثل في - على سبيل المثال - توفير المستشفيات والعيادات الطبية للمجتمعات المحلية والإقليمية وتعيين العاملين في مجال الرعاية الصحية والإشراف عليهم ووصف الأدوية وتوزيعها وإعلام وزارة الصحة بأي احتياجات من الإمدادات الطبية. ومرة أخرى، هذه الآثار تمتد بين الحكومات. وبعد تحليل شكل القطاع الصحي اللامركزي، يقدم ولهازي موجزاً ومجموعة من الاستنتاجات بشأن آثار النزاع على القطاع الصحي ونظرة على السياسة الصحية الوطنية لليبيا لعام 2030.

طوال مدة منتدى الحكم المحلي، برزت رسالة مشتركة تتمثل في أن نظام اللامركزية المالية المخطط على نحو جيد، من حيث تصنيف الأدوار عبر المستويات المتعددة للحكومة وتقسيم الأنشطة الخاصة بالقطاع العام، يقوم على مجموعة من المبادئ العالمية التي تسري على جميع الدول، لكن عند تطبيقها، يجب أن «تتناسب» كل المبادئ مع الظروف الاقتصادية والخصائص الديموغرافية والهيكل المؤسسي الخاص بالدولة. وبالتالي، قد تختلف كيفية تطبيق المبادئ نفسها من منطقة لأخرى في نفس الدولة - على سبيل المثال - الاختلافات في الخصائص الجغرافية والخصائص الحضرية والريفية ومدى توفر الموارد الطبيعية وحتى الاختلافات في التاريخ. لكن لا تقتصر الأهمية على اختلافات المكان فحسب، بل أيضاً على حقيقة أن المبادئ العالمية نفسها ستطبق بشكل مختلف على قطاعات الخدمة العامة المختلفة. وفي منتدى الحكم المحلي، تم فحص قطاعين تمثليين؛ أُعد الأول من جانب زياد ولهازي الذي يركز على كيف أثرت السنوات السبع السابقة من النزاع، وبالتالي حددت الإطار الخاص، ويركز على تقديم خدمات الرعاية الصحية في ليبيا (الحالة الثانية الجاري مناقشتها أدناه هي إدارة المخلفات الصلبة). ويبدأ ولهازي باستعراض المبادئ العالمية التي تنطبق على القطاع مع الإشارة إلى وجود أدلة تجريبية على الأثر الإيجابي الإجمالي على نتائج النظام الصحي في الدول النامية والمتقدمة على حد سواء. ومع ذلك، استعرض الحالة في ليبيا، بدءاً من

ورقة عمل (14)

الوضع الحالي لمستوى الخدمات العامة في ليبيا، دراسة قطاع إدارة المخلفات الصلب

ليلى كاتيش

الخدمات المحلية الملموسة، مثل إدارة المخلفات الصلبة، والتي تتحمل مسؤوليتها وزارة الحكم المحلي وموظفوها؛ مقسمة إلى 23 شركة للخدمات العامة تغطي 121 بلدية. ولا تتولى الثلاث وعشرون شركة للخدمات العامة مسئولية تجميع المخلفات الصلبة. وتقوم كاتيك بقياس أداء شركات الخدمات العامة بالاستناد إلى معايير وقواعد متعددة (استثمار ضعيف وضئيل إلى حد ما في المعدات وغياب المساءلة) وتلاحظ أن استراتيجية قطاع إدارة المخلفات الصلبة المعتمدة حديثاً ترتب عليها إجراء وزارة الحكم المحلي لعدة تحسينات، بما يشمل التصريح للبلديات بفرض رسوم على تقديم الخدمات. وتقدم ورقة العمل مجموعة تفصيلية من التوصيات «للنهج المرحلي» لتنظيم أدوار كلٍّ من وزارة الحكم المحلي والحكومة المحلية. وتتمثل إحدى التوصيات في إزالة نموذج شركات الخدمات العامة، ليتعين على الشركات التنافس من أجل الحصول على عقود مبرمة مع البلدية أو إدماجها في القطاع الخاص أو كلاهما.

يتمثل الهدف الأساسي من استراتيجية اللامركزية المالية في إنشاء نظام تكون فيه الوحدات الحكومية دون الوطنية (على سبيل المثال، المقاطعات والبلديات) على درجة عالية من الاستقلالية من حيث إدارة الإنفاق والإيرادات، وبالتالي تستطيع تقديم خدمات عامة ذات طابع محلي بدرجة كبيرة من الكفاءة والفاعلية مقارنة بما المستوى الذي قدمته الحكومة المركزية. وتستعرض ليلى كاتيك هذا الموضوع من خلال نهج مكون من خطوتين؛ حيث تستهل ورقة العمل بحقيقة اعتماد ليبيا بشكل كبير في الوقت الحالي على الحكومة المركزية في تقديم الخدمات العامة، من خلال وزاراتها، التي تعتمد بدورها على عددٍ من شركات القطاع العام التي تقدم هذه الخدمات. رغم أن لدى البلدية دور في هذه العملية، إلا أنه يقتصر بشكل أساسي على معالجة الشكاوى والطلبات المقدمة من المواطنين، والتي تُرفع بعد ذلك إلى مقدمي الخدمات من شركات القطاع العام، والذين لا تتمتع البلدية بأي سلطة لإدارتهم. وتستكمل كاتيك بعرض دراسة حالة موثقة لواحدة من أكثر

الورقة الخامسة عشر المقترح المستقبلي للمخطط الوطني للاستثمار العمومي الليبي للتصرف في النفايات

عمار جرار

وتتضمن العملية التي أوصى بها جرار لليبيا اليوم خطوتين اثنتين، تتمثل الأولى في الوضوح بخصوص المجموعة الأولية لترتيبات إعداد الموازنة التنموية في ليبيا، والتي تشمل تحديد القيود الرئيسية على إعداد الميزانية التنموية (لائحة جرار الرابعة) إلى جانب القيام بتدقيق نظر أوسع لمجموعة القوانين والآليات التنظيمية المصاحبة لها من أوامر ونشرات إجرائية تقوم وزارة التخطيط بتوزيعها على الوزارات التنفيذية.

أما الخطوة الثانية فتتمثل في وضع مخطط استثمار عمومي يجمع بين الحكومة المركزية (على سبيل المثال، وزارة التخطيط ووزارة المالية) وعملية تخطيط محلية «من أسفل إلى أعلى» على مدى سنوات تتضمن توضيحا للمعايير التي تم الاستناد عليها لاختيار المشروع وتمويله وكذلك وضع استراتيجية تهدف إلى بناء قدرات جميع فئات أصحاب المصلحة المتداخلين في مخطط الاستثمار العمومي.

تعد ورقة عمار جرار حول الطريقة المستقبلية للمخطط الوطني للاستثمار في التصرف في النفايات مكملا دقيقا لورقة كاتيك (Catic) حول الوضع الحالي والتوصيات المقترحة لتحسين الخدمات الحالية في مجال التصرف في النفايات وكذلك لعرض منتدى الحوكمة المحلية حول الحاجة إلى الدور المحلي في تحديد أولويات المشروع الرأسمالي المقدم من المصري (Almassri) ورونديل (Rundell).

وبالإشارة إلى أنه يتم في الوقت الراهن تخصيص معظم ميزانية التصرف في النفايات (91%) لأغراض غير تنموية (صرف الأجور والإدارة والدعم الحالي)، فقد تناول جرار مسألة الحاجة إلى عملية موازنة رأسمالية تتضمن مخططا ماليا على مدى سنوات متعددة.

وعلى الرغم من تقديمه لملاحظاته في سياق يخص مجال التصرف في النفايات، إلا أن جرار يقترح في عرضه طريقة للتفكير في موازنة التنمية الليبية بصفة عامة.

ورقة عمل (16)

الإبقاء على شرعية المجالس البلدية من خلال إجراء انتخابات في خضم الصراع الدائر

دانييل ستروكس

ظهر جانب ثالث في ليبيا غير منتشر على نطاق واسع، ولكنه حقيقي وذو صلة: هل يمكن إنشاء نظام انتخابات محلية (مثل انتخابات البلديات) يتمتع بالشفافية والحفاظ عليه في ظل النزاع القائم؟ وذلك هو الجانب الثالث الذي يتناوله دانييل ستروكس. ولم تكن إجابته على السؤال الذي يطرحه الجانب الثالث «نعم» فحسب، بل إن الدعوة إلى تأجيل الانتخابات المحلية («لم لا نجريها في أوقات أكثر سلمية؟») تعد عاملاً حاسماً في إضعاف التماسك الوطني. ولإبراز أهمية إجراء الانتخابات المحلية، يتناول ستروكس بشكل واضح التحديات العامة التي تواجه إجراء الانتخابات أثناء فترات النزاع والانقسام بين مدن الشرق والغرب. وتبدأ ورقته في استعراض الخلفية القانونية (يمثل دوراً رئيسياً للجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية)، ثم ينتقل إلى تناول كيفية إجراء انتخابات موثوقة ونزيهة في البيئة المتأثرة بالنزاع وفقاً للأهداف المعلنة لليبيا (يمثل القانون رقم 59 دعوة إلى إنشاء مجالس بلدية وإقليمية منتخبة) والمعايير المعتمدة دولياً.

هناك محوران سياسيان في الحوار المتعلق باللامركزية في أي دولة؛ ويتمثل المحور الأول - بين الجوانب العديدة التي تم تناولها ومناقشتها في منتدى الحكم المحلي والأوراق البحثية المتعددة الخاصة بالسياسة الليبية، والتي صدرت على مدار السنوات العديدة السابقة - في إمكانية تحقيق الأهداف الأوسع نطاقاً للدولة لتقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية بشكل أفضل من خلال تصنيف الأدوار المركزية مقابل الأدوار المحلية في نظام الحكم. ويتمثل المحور الثاني في أن «معالجة» المسائل الفنية لعملية التصنيف بشكل صحيح يتطلب مستوى عالياً من أصوات المواطنين ومشاركتهم. وبالنسبة لمعظم الأماكن، يتضمن ذلك تبني شكل من أشكال الانتخابات التي يختار المواطنون من خلالها المسؤولين الحكوميين الذين يمثلون آرائهم. وينطبق ذلك في الدول المركزية والفيدرالية والمجتمعات التقليدية على حد سواء. وتحقيق المحور الثاني بشكل فعال هو ما يمنح شرعية للكيفية التي تتحقق بها الأهداف التي تعهد بها المحور الأول. ومع ذلك،

ورقة عمل رقم (17)

المشاركة المجتمعية والمسؤولية الاجتماعية: تطلعات المواطنين، المعرفة والوكالة

داوود المصري وبيتر راندل

وهم بنغازي وغريان والبيضاء وككلة وسبها وأوباري. تراوحت الأسئلة الرئيسية بين «هل البلديات تعرف ما هو الأمل؟» و «ما هي المشروعات العامة المُقدمة التي تدعو الحاجة إليها؟»، وبين «مدى فهم المواطنين بوضوح لخطط إنفاق البلديات»، وكما هو متوقع، اختلفت الإجابات على هذه الأسئلة باختلاف المكان، وعلى الرغم من ذلك، كان الرد المشترك بين البلديات الستة هو أن هناك حاجة لمزيد من الوضوح بشأن عملية صنع القرار، ولكنهم أيضاً لديهم شعور بالثقة في الحكومة على مستوى البلدية. بعد تقديم التقارير عن بيانات الاقتراح وتحليلها، استخلص «المصري» و«راندل» العديد من الاستنتاجات وكان أبرزها (والتي تتسق مع ما أوضحه «ستروكس» في ورقة العمل xcv) أن المشاركة المباشرة للمواطنين مع الموظفين العموميين المحليين لا تعمل فقط على تعزيز شرعية مفهوم الحكومة، ولكن أيضاً من المرجح أن تشارك المجتمعات المحلية في خطوط الصراع إذا دفعتهم حوافز صادقة لذلك.

كما ورد في التعليق بواسطة ستروكس (ورقة العمل رقم 16)، على الرغم مما تضيفه الانتخابات المحلية التي تتسم بالمشروعية والشفافية من شرعية على الحكومات، سواء المركزية أو المحلية، إلا أن هناك صوتاً آخر غير أصوات الانتخابات ونوع مختلف من المشاركة يعزز تلك الشرعية. تتناول ورقة عمل «داوود المصري» و«بيتر راندل» هذه النماذج المختلفة التي تعزز شرعية الحكومات، من خلال تقديم التقارير - أولاً - بشأن بيانات الاقتراح الخاصة بالمواطنين والتي جمعها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (بيانات العام 2018)، ومن ثم التعليق على آثار المشاركة المجتمعية في التخطيط على مستوى البلديات في دولة متأثرة بالنزاع. كبدية، طُرحت سلسلة من الأسئلة في شكل دراسة استقصائية تمثيلية في خمس بلديات وهم بنغازي وغريان والبيضاء، من أجل الحصول على رؤية وطنية شاملة في ليبيا حول رأي المواطن في الحكومة على مستوى البلديات، إلى أن تم إجراء عملية الاقتراح في ست بلديات

ورقة عمل (18)

التوجه نحو حكم محلي لامركزي وديمقراطي ومستجيب وأكثر شفافية في ليبيا

عماد السعيد

وأحكام اللوائح التنفيذية المرفقة بها على النحو الذي يهد الطريق لدراسة الوضع الحالي للقدرات الفنية والمؤسسية لكل من الإدارات المحلية والحكومة المركزية وإمكانية تحويلهم إلى نظام مشترك بين مستويات الحكومة، مع الإشارة إلى أن غياب القدرات في الوقت الحالي «لا ينبغي أن يكون حجة لتأجيل عملية التحول للامركزية». من تلك النقطة، يقدم عماد شرحاً تمهيدياً مفيداً حول الممارسات الحالية والمقترحة المتعلقة بنقل الاختصاصات المالية من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وإسناد المهام المتعلقة بالإنفاق ودور نظام لتليد العوائد الذاتية على المستوى المحلي. يختتم السعيد بعرض حالات من دول أخرى مماثلة للحالة في ليبيا تعد جزءاً من الحوار المتعلق باللامركزية، ويبرز هذا العرض نقطة مهمة وهي أن ليبيا ليست الدولة الوحيدة التي تسعى لتطوير «إطار لنظام حكم يحدد بوضوح المهام التي ينبغي أن تكون لا مركزية ومصادر تمويل الحكومة المحلية». ويعرض القسم الأخير من التوصيات تغييرات محددة يمكن أن تجريها اللجنة العليا التابعة للحكومة المركزية لنقل السلطات إلى البلديات.

الغرض من العروض التقديمية التي أعدها عماد السعيد هو الاستعراض الموجز للدروس المستفادة من مجموعة العروض التقديمية المقدمة في منتدى الحكم المحلي والاستجابات والنصائح من جانب المشاركين، ووضع برنامج للإصلاح والعمل في ليبيا بعنوان «ما هي الخطوة القادمة؟»، وقد حققت ورقة العمل التي أعدها هذا الغرض. ومع ذلك، بالنسبة لمستخدمي هذه المجموعة من الأوراق الخاصة بوقائع المنتدى، يمكن أيضاً الاستفادة من هذه الورقة في مراجعة الملاحظات التي قدمها السعيد للاطلاع على اللوحة الأولى من فكرة ومضمون فعاليات منتدى الحكم المحلي. وبعد تقديم الملاحظات التمهيدية حول أنه بالنسبة لليبيا «يتطلب نظام الحكم المحلي الحديث تبني رؤية/سياسة وطنية»، والإشارة (فيما بعد) إلى أنه يمكن عمومًا وصف ليبيا اعتبارًا من الآن بأنها إحدى الدول التي تطبق عدم التمرکز الإداري بدون سلطة، ويصف الوضع الحالي للإدارة المحلية، والذي يتضمن إعادة إنشاء وزارة الحكم المحلي بوضع الإطار القانوني والتنظيمي للنظام الحكومي. ثم يعرض بشكل موجز أحكام القانون رقم 59 لعام 2012 بشأن الإدارة المحلية

ورقة عمل (19)

مقترحات لإصلاح النظام بين الحكومات المركزية واللامركزية، والنظام المحلي للمالية العامة في ليبيا

جان وارنر

إلى (كما حددها شيفر وولهازي أيضاً) (1) تقليل نظام التحويل الرأسي من الحكومة المركزية إلى الوحدات الحكومية المحلية و(2) في نفس الوقت، بناء قدرة الوحدات الحكومية على لتحصيل الإيرادات المحلية الخاصة بها. وفي كلا الحالتين؛ التحويلات المالية أو تحصيل الإيرادات، يقدم وارنر إرشادات للخطوات الأولى: نظام تحويلات أساسي، ينتقل من النموذج الحالي المطبق لتخصيص التمويل لأغراض محددة إلى نموذج يستهدف تحقيق التكافؤ المالي (المنهجيتان الأساسيتان: التكافؤ في توزيع الإيرادات وتكافؤ التكاليف)، إلى جانب نظام ضريبة محلية على الأملاك، يصفه وارنر على أنه «مصمم خصيصاً» ويستند إلى بيانات، يمكن جمعها بالاعتماد على حكومة مركزية تتمتع بخبرة في إدارة التقييم وحكومة محلية تتمتع بالسلطة والمسئولية في تحديد نسبة الضريبة على الأملاك التي تتنق ومعايير استقلالية العوائد التي يناقشها إيبيل في ورقة العمل (2).

يطرح جان وارنر، من خلال وضع الإصلاحات الحالية للقطاع العام في ليبيا في سياق دولي مقارن، مناقشة تتيح مساراً عملياً لصانعي السياسة الليبيين لاتخاذ بعض الخطوات القادمة تهدف إلى توسيع قاعدة المعرفة الليبية والتوصية ببعض الإجراءات المبكرة التي قد ينظر فيها باعتبارها الخطوات الأولى في بناء قدرات الإدارة العامة للحكومة المحلية. وعلى هذا النحو، تتناول ورقة العمل بشكل مستفيض الأسس التي تقوم عليها الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية المتناولة في ورقة العمل التي أعدها عماد الساعد. ويبدأ وارنر عرضه بالإقرار بأن هناك مواطن ضعف في الممارسة الحالية، والتي تقدم عدة فرص لاتخاذ إجراء من شأنه تحسين الأداء المالي لكل من الحكومة المركزية والمحلية. وينتقل بعد ذلك إلى استعراض الطرق التي استخدمتها بعض الدول الأخرى في تاريخها لمواجهة تحديات الإدارة العامة، والتي تواجهها ليبيا الآن. وتتمثل إحدى التحديات التي حددها في الحاجة

الجزء الأول

مقدمة: الغرض والنطاق والسياق.

الورقة الأولى

معلومات أساسية: الحكم المحلي في ليبيا: لماذا نحتاج إلى منهج استراتيجي؟

مايكل جيلينيك، خبير القطاع العام، البنك الدولي

1. مقدمة

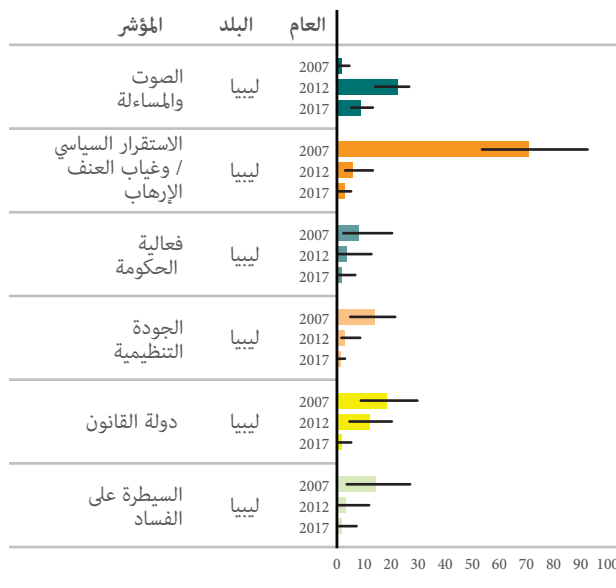
يحمل الحكم المحلي واللامركزية احتمالات إيجابية للحكومات، تشمل تذكيل معوقات في صنع القرار والحد من الإجراءات البيروقراطية المعقدة وزيادة الإدراك للظروف والاحتياجات المحلية وتقديم خدمات محسنة والحد من الفقر، لكن تطبيق اللامركزية ليس سهلاً، وقد فشلت كثير من الدول النامية ومتوسطة الدخل في تطبيق نظم فعالة للحكم اللامركزي، ذلك لأن التصميم الخاطئ للامركزية والحكم المحلي يؤدي إلى عدم كفاية الخدمات المقدمة على المستوى المحلي، وانهيار شبكات الأمان الاجتماعي وزيادة فرص الغش والفساد.

هذه المخاطر احتمالاتها كبيرة في ليبيا، حيث أثر الصراع الطويل سلباً على العلاقة بين الإدارة العامة المركزية والحكومات المحلية (الوحدات المحلية)، فبسبب استمرار الاضطرابات السياسية والوضع الأمني، تعلمت كثير من المناطق والبلديات أن تحكم نفسها، ولم تعد تعتمد على الحكومة المركزية لضمان تقديم بعض الخدمات العامة الأساسية. وفي الوقت نفسه أدى ظهور الإدارات العامة المتنافسة بين الشرق والغرب ومناطق أخرى من الدولة إلى وجود مؤسسات عامة ذات اختصاصات غير واضحة أو متداخلة، فضلاً عن محدودية القدرات الفنية على تنفيذ المهام الأساسية، التي تشمل تصميم وتنفيذ السياسات. ووفقاً للمؤشرات العالمية للحكومة بين عامي 2012 و2017، تتضح آثار هذه التحديات المتعددة من خلال تدهور أداء الحكومة على مدار العقد الماضي، مع انخفاض ملحوظ في فعالية الأداء الحكومي والاستقرار السياسي والجودة التنظيمية وسيادة القانون (الشكل 1).



تدهور تقديم الخدمات الأساسية بشكل ملحوظ، وخاصة على المستوى المحلي خلال السنوات القليلة الماضية، وتزايدت التحديات أمام تقديم الخدمات فيما يتعلق بالنوع (ذكر / أنثى)، مع وجود تفاوت كبير في إمكانية الوصول والنتائج. ورغم عدم توفر الإحصاءات، تشير بعض التقارير إلى وجود تفاوت كبير في وصول الفتيات إلى التعليم في المناطق الحضرية مقارنة بالمناطق الريفية، وكذلك في المناطق المختلفة من ليبيا، فينحصر أكثر وصول الفتيات إلى التعليم في الجنوب ومناطق أخرى خارج الحزام الساحلي الشمالي، كما أدى الصراع وانعدام الأمن إلى تدهور سريع في الوصول إلى الخدمات الصحية، مما أثر بشكل مباشر على حصول المرأة على خدمات الصحة الإنجابية وصحة الأم.

الشكل 1 المؤشرات العالمية للحكومة 2007-2017



الموضوعات الرئيسية للحكومة والشركاء الدوليين وأصحاب المصلحة الآخرين للنظر في تصميم منهج استراتيجي لتحسين الحكم المحلي في ليبيا. تسعى هذه الورقة إلى تقديم الأساس المنطقي لتطوير منهج استراتيجي للحكم المحلي ، وكذلك التمهيد لمنتدى الحكم المحلي في ليبيا.

2. عملية مسح لتقييم استعادة النشاط الاقتصادي وبناء السلام:

في 29 أغسطس 2018 طلبت حكومة الوفاق الوطني الدعم الفني من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، لإجراء مسح لتقييم استعادة النشاط الاقتصادي وبناء السلام. واستجابة لهذا الطلب وإدراكا للالتزام قامت المنظمات الثلاث بعمل إعلان مشترك للاستجابة بشكل متعاون لهذه الطلبات، فتم البدء في عملية مسح لتقييم مجموعة العمل الحالية والبيانات المتعلقة بالوضع والاحتياجات في ليبيا. وعلى وجه التحديد يتمثل الهدف من عملية المسح في تكوين نظرة شاملة حول المعلومات والبيانات الحالية المتعلقة بحالة كل قطاع في ليبيا والإعدادات المؤسسية ذات الصلة. وقد أخذ في الاعتبار احتياجات الدولة وفقا للدراسات السابقة، وكذلك التدخلات الجارية أو المخطط لها. علاوة على ذلك فقد اتخذ كنقطة انطلاق له مجموعة كبيرة من الأعمال والبيانات التحليلية التي قام بها المجتمع الدولي في السنوات الأخيرة.

يغطي التقرير 26 قطاعا في 7 مجالات فنية، وأحد المجالات الضرورية للدراسة فهم أفضل لمشهد اللامركزية والحكم المحلي، لذا

الصندوق 1 لماذا يشمل إصلاح القطاع العام أن يصبح على مختلف مستويات الحكومية

تم صياغة ممارسة إصلاح القطاع العام من خلال فهم لماذا وكيف يجتمع المواطنون معًا لمعالجة أربعة مكونات أساسية من «المصلحة العامة» المالية - لتوفير (1) استقرار الاقتصاد الكلي لبلدهم ؛ (2) إطار تمكيني للنمو الاقتصادي والتنمية؛ (3) التوزيع العادل للدخل والثروة لفئات من الناس والمناطق ، و (4) الترتيبات التي تمكنهم من فرض الضرائب على أنفسهم من أجل توفير مجموعة من السلع والخدمات «العامة» التي يطلبها المجتمع والتي يفشل نظام السوق الخاص في توفيرها. كما تشهد كل من نظرية وممارسة المالية العامة وأدارة المالية العامة ، إن الأمر يتطلب أكثر من نوع واحد من المنظمات الجماعية ، وبالتالي ، أكثر من نوع واحد من الحكومات ، لمعالجة هذه الأمور الأساسية بشكل مناسب وفعال. كما يتطلب أيضًا معالجة كيفية توافق هذه المستويات المختلفة من الحكومات معًا كنظام حكومة واحدة. العلاقة بين مختلف مستويات الحومة. وفقا لباهل (1999) ، فإن الأهداف هي «توافق جميع القطع معًا». يشار تقليديًا إلى دراسة شكل ودرجة العلاقة بين مختلف مستويات الحكومات لدراسة درجة ومتغيرات «اللامركزية» أو «التوطين».

البنك الدولي (1990-2000).

وفي محاولة الدولة الليبية للمضي قدما في تحسين هياكل وقدرات الحكم المحلي، كشرط أساسي لتحقيق مزيد من الاستقرار والمرونة، من الضروري الاستفادة من الفرص والتحديات الراهنة من منظور سياسي ومالي وإداري. وفي الحالة الليبية يتضمن ذلك مستوى التنمية الاقتصادية في الدولة، والاستدامة المالية، واستقرار الاقتصاد الكلي، والإدارة المالية العامة، وحالة العمالة، وتوزيع الثروة، والفوارق الإقليمية. ولتحقيق ذلك من الضروري للغاية بالنسبة للحكومة الليبية والمجتمع الدولي الأكبر أن يكون هناك فهم أفضل للصور الحالي في مجال الحكم المحلي، واكتشاف الفرص المحتملة للإصلاح، ووضع خارطة طريق واضحة على المدى المتوسط إلى القريب.

وفي ضوء الخلفية السابقة، تسعى هذه الورقة التمهيدية إلى: (1) تسليط الضوء على التحديات الرئيسية للحكم المحلي في ليبيا من خلال الاستفادة من عملية مسح تم إعدادها حديثا لتقييم استعادة النشاط الاقتصادي وبناء السلام (2019)، و(2) وصف آليات وبرامج الدعم التي يدعمها المجتمع الدولي حاليا، و(3) تسليط الضوء على

وعلى وجه الخصوص تكون البلديات مسئولة عن المهام التالية: شئون السجل المدني، وتنظيم حرس البلديات والأسواق المحلية والمجازر، وإصدار التصاريح المحلية، ومراقبة البيئة والصحة العامة، وإنشاء وإدارة حاضنات الأعمال الصغيرة. وبالإضافة إلى ذلك يدعو القانون إلى إنشاء مجلس تخطيط إقليمي ومجلس أعلى للإدارة المحلية. ويجب أن ينسق هذا الأخير المستويات الوطنية والمحلية للحكم في إطار وزارة الحكم المحلي. وأخيراً، تقدم اللائحة التنفيذية للقانون رقم 59 معلومات وإرشادات إضافية فيما يتعلق بموضوعات مثل الاختصاصات العامة للمكاتب الخارجية، والعلاقة الإدارية بين الوحدات اللامركزية والمفوضة، وواجبات وتكوين مجلس الشورى والمجالس المحلية.⁹

ورغم إدراجها في التشريع، لم يتم بعد إنشاء محافظات ومجلس أعلى للإدارة المحلية ومجلس تخطيط إقليمي حتى الآن.¹⁰ وإلى أن يتم إنشاء المحافظات ينص القانون رقم 59 لعام 2013 على منح البلديات مسؤوليات المحافظات.¹¹ تم وضع القانون رقم 59 بهدف أن تكون المناطق (أو المحافظات) بمثابة شكل وسيط من أشكال الحكومة التي تشرف على المكاتب التنفيذية. ونتيجة لذلك، وبسبب عدم وجود تشريع إضافي مرتبط به ووجود مبادئ توجيهية قانونية متضاربة،¹² قامت وزارة الحكم المحلي والوزارات الأخرى (مثل التخطيط والمالية والأشغال العامة) والمؤسسات المملوكة للدولة بالاحتفاظ بسيطرتها على البلديات.¹³ توجد المكاتب التنفيذية في البلديات، وعادة ما تقوم بجمع الضرائب المحلية، وتتحكم في ميزانيات وقرارات البلديات، ويشمل ذلك حق الرفض.¹⁴ وبالتالي تظل الخدمات مثل الماء والكهرباء

يستعرض التقرير مجموعة كبيرة من الأعمال، تشمل «دراسات حالة الحكم المحلي الليبي» الصادرة عن الاتحاد الأوروبي عام 2017 لمدن الزوارة وسوق الجمعة وزليتن ومصراتة وبنغازي والبيضاء، و«تقييم الوظائف الحكومية الأساسية» عام 2017 الذي صاغه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والذي يركز على قضايا وأولويات الحكم المحلي،¹ و«المسح المؤسسي لتقديم الخدمات في ليبيا» الذي أعده البنك الدولي عام 2014.² وتشمل المصادر الأخرى القوانين والمراسيم ووثائق المشروع والتقارير المقدمة من وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي³ ومركز الحكم المحلي المبتكر — الوكالة الدولية لرابطه بلديات هولندا⁴

لاستكمال هذا الاستعراض المكتبي للمصادر الثانوية، سافر فريق فني أساسي إلى تونس لإجراء سلسلة من المقابلات والمشاورات. استخدم الفريق تلك المقابلات لتحسين وتوضيح وتعميق المعلومات التي تم جمعها من خلال مراجعة الدراسات السابقة، وكذلك لعمل مسح للمعلومات الموجودة وحالة القطاعات، كما استخدم الفريق تلك المناقشات لتكوين نظرة عامة على الدعم المقدم حالياً من المانحين الدوليين وشركاء التنمية، سعياً إلى فهم الأنظمة الموجودة بشكل أفضل لضمان التنسيق الجيد للدعم الدولي. التقى الفريق بأكثر من 70 من أصحاب المصلحة وأجرى 33 مقابلة، شملت وفد الاتحاد الأوروبي ووكالات الأمم المتحدة وفريق البنك الدولي القطري، فضلاً عن مجموعة كبيرة من ممثلي الشؤون الإنسانية وخبراء التنمية والجهات الفاعلة في مجال السلام والشركاء الثنائيين.

الأسس القانونية والمؤسسية للحكم المحلي في ليبيا⁵

وكمهمة أولى قامت عملية المسح بتقييم الوضع الحالي للامركزية في ليبيا، ويشمل ذلك الإطار القانوني والمؤسسات الرئيسية وأصحاب المصلحة المعنيين. وفي هذا السياق يوجد القانون رقم 59 بشأن نظام الإدارة المحلية، الذي أقره المجلس الوطني الانتقالي بعد الثورة عام 2012. وقد أسست اللائحة التنفيذية للقانون رقم 59⁶ وقرار مجلس الوزراء رقم 130 لعام 2013 الصادر عن اللائحة التنفيذية للقانون رقم 59⁷ هيكلًا جديدًا للحكم المحلي مؤلفًا من محافظات وبلديات ومحليات، ووحدات لامركزية تابعة للحكومة المركزية يطلق عليها مكاتب تنفيذية، ولجان متخصصة بالمحافظات. وتكلف مجالس المحافظات بالإشراف والتوجيه والرقابة ومتابعة الشؤون الإدارية والمالية بالمحافظة، كما أنها مسئولة عن الإشراف العام على الأنشطة البلدية ومختلف المرافق والأنشطة التي تخضع بموجب القانون للولاية القضائية للمقاطعة.⁸

وفقاً للقانون رقم 59، يجب أن تشرف البلديات عموماً على تطبيق اللوائح البلدية وإنشاء وإدارة المرافق العامة المتعلقة بمجموعة من القطاعات، وتشمل التخطيط الحضري، والشؤون الصحية والاجتماعية، ومرافق المياه، والإنارة، والصرف الصحي، والطرق، والنظافة العامة، والحدائق والأسواق العامة والمناطق الترفيهية وتصاريح البناء.

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017).

² البنك الدولي (2014).

³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2015).

⁴ الوكالة الدولية لرابطه بلديات هولندا 2017.

⁵ تم أخذ هذا القسم من نتائج عملية المسح الخاصة بتقييم استعادة النشاط الاقتصادي وبناء السلام، الذي تم إجرائه في ربيع عام 2019.

⁶ اللائحة التنفيذية للقانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الملحق بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013.

⁷ قرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية.

⁸ اللائحة التنفيذية للقانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الملحق بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013.

⁹ المادة 25 من القانون رقم 59.

¹⁰ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017).

¹¹ المؤتمر الوطني العام ليبيا، القانون رقم (9) لسنة 2013 المعدل للقانون رقم (59) لسنة 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية.

¹² وفد الاتحاد الأوروبي إلى ليبيا (2017)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017).

¹³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 20.

¹⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 20.

- **هياكل متنافسة على السلطة:** في خضم الصراع أصبحت بعض البلديات تتبع القوات المسلحة: على سبيل المثال استغنى الجيش الوطني الليبي عن تسعة من رؤساء البلديات المنتخبين، وحل محلهم رؤساء عينهم الجيش.²⁴ ساهمت أيضا الفراغات الموجودة في السلطة على المستوى المحلي في بعض الحالات في ظهور هيئات موازية في شكل مجالس اجتماعية أو عسكرية. أدت تلك الهيئات إلى إحداث استقرار في المجتمعات²⁵ عندما تعاونت مع المجالس البلدية (مثل توقيع المواثيق الاجتماعية)، وساعدت أيضا في التوفيق بين المجتمعات المجاورة (من خلال توقيع معاهدات السلام)، لكنها قوضت شرعية البلدية من خلال التنافس معها وتهديد استقلالها.
- **مستويات غير متكافئة من المشاركة:** لا يتم تمثيل النساء والشباب والأقليات العرقية بشكل عادل في عملية صنع القرار،²⁶ رغم الأحكام القانونية التي تضمن مقعد واحد على الأقل للنساء ومقعد واحد للمحاربين القدماء من ذوي الاحتياجات الخاصة بسبب الثورة. على سبيل المثال، وفقا لدراسة استقصائية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2015، فإنه رغم أن الفئة العمرية 18-30 عاما تمثل 32% من السكان الليبيين، إلا أن هذه المجموعة لا تمثل سوى 20% من موظفي البلدية و20%

وجمع المخلفات تحت السيطرة المالية والتنفيذية للوزارات الوطنية.¹⁵ يحدد القانون رقم 59 أيضا كيف يمكن للبلديات توليد التمويل والحصول عليه، ويشمل ذلك المصادر الذاتية للإيرادات البلدية (مثل الإيجارات والدخل من الاستثمارات البلدية)، والإيرادات المشتركة (مثل الرسوم الجمركية ورسوم العبور)، والتحويلات المالية من الحكومة المركزية، ومصادر أخرى (مثل غرامات بيع الأصول المصادرة)،¹⁶ ومع ذلك فالأحكام والقواعد واللوائح التنفيذية للقانون رقم 59 ليست سارية، وحتى لو كانت سارية، فهناك كثير من المخاوف الناشئة عن القانون نفسه، ويشمل ذلك أن عدد السكان هو المعيار الوحيد لتحديد مقدار التحويلات الحكومية لكل بلدية، والذي يفضل البلديات الريفية الأصغر على البلديات الحضرية الكبيرة،¹⁷ كما لا تشمل تحويلات الدولة أيضا أموالا لمشاريع رأسمالية، مما يحد من القدرات الاستثمارية للبلديات.¹⁸

القضايا الرئيسية المتعلقة بالحكم المحلي في ليبيا¹⁹

وبناء على نتائج عملية المسح تم تحديد عدد من التحديات الهيكلية والمؤسسية التي تؤثر على مشهد الحكم المحلي في ليبيا، ورغم أنها ليست قائمة شاملة فالمشكلات الرئيسية التي تمت ملاحظتها تتضمن ما يلي:

- **محدودية قدرات الإدارة العامة:** تفتقر معظم البلديات (خاصة الجديدة) إلى الهياكل الإدارية لتقديم الخدمات بشكل مناسب،²⁰ وغالبا ما تفتقر الإدارات البلدية إلى موظفين ذوي خبرة لأن التوظيف يعتمد على الرعاية أكثر من الجدارة.²¹ وبالإضافة إلى ذلك هناك توزيع غير متكافئ في القوى العاملة البلدية، فبعض البلديات لديها قوة عاملة كبيرة، وبعضها يفتقر إلى الموظفين.²² وأخيرا هناك عدم وضوح في حدود البلديات، مما يؤدي إلى صعوبات في التخطيط والتنفيذ، والتي تؤدي بدورها إلى خلافات بين رؤساء البلديات.
- **محدودية الموارد المالية:** تظل الموارد المالية المتاحة للبلديات منخفضة، وتخضع لرقابة مركزية، وتوزع بشكل غير عادل بين المناطق، مما لا يمكن البلديات من تنفيذ المهام المخولة لها على النحو المطلوب بموجب القانون رقم 59.²³ وعلى وجه الخصوص تقدم وزارة الحكم المحلي الحد الأدنى من الدعم للبلديات، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى أن ميزانية وزارة الحكم المحلي تعتمد على توقعات ميزانية المحافظات (التي لم يتم تأسيسها بعد)، والتي بدورها تعتمد على مشروعات ميزانية البلدية. قبل بدء الصراع، كانت البلديات (الشعبيات) تتلقى قليل من الدعم من وزارة الحكم المحلي، وبعد بداية الصراع لم تتلق البلديات أي دعم تقريبا، وفي الوقت نفسه فإن قدرة البلديات على توليد الإيرادات محدودة. وقد تسببت الأزمة الاقتصادية الحادة في انخفاض الموارد المالية المتاحة للبلديات منذ عام 2014، لذا تحاول البلديات إيجاد مصادر تمويل بديلة.

¹⁵ وفد الاتحاد الأوروبي إلى ليبيا، 2017.

¹⁶ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 53.

¹⁷ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 27.

¹⁸ توجد هيئات إضافية على المستوى المحلي. يتضمن القانون رقم 51 إنشاء مجالس الشورى، التي تتمثل مهمتها في إسداء المشورة للمجالس البلدية في المسائل المتعلقة بالحكم المحلي (بدون حقوق التصويت). علاوة على ذلك توجد هيئات سياسية وأمنية موازية (على سبيل المثال المجلس الاجتماعي في بني وليد، والمجالس الاجتماعية العليا في أوباري، والمجلس العسكري في مصراتة)، والتي يمكن أن تلعب دورا هاما في حل النزاعات المحلية وضمان العدالة المحلية. وأخيرا، غالبا ما يوجد في المناطق التي تستضيف كثير من النازحين لجان الأزمات المحلية، والتي تجمع مختلف أصحاب المصلحة المحليين (مثل منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الخارجية والجماعات المسلحة ومسؤولي البلدية) لتنسيق الاستجابة الإنسانية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2017 ج).

¹⁹ تم نسخ هذا القسم من نتائج تمرين رسم الخرائط RPBA، الذي أجري في ربيع عام 2019.

²⁰ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 21.

²¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 21.

²² برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 5.

²³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 21.

²⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 14.

²⁵ البنك الدولي (2018).

²⁶ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 33.

داخل وزارة الحكم المحلي. يعمل برنامج الاستقرار الاقتصادي الليبي أيضا على تحسين تقديم الخدمات من خلال خطط استراتيجية متوسطة الأجل في مجال الرعاية الصحية الأولية وإدارة المخلفات الصلبة، كما قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أيضا بتمويل دراسة المعهد الجمهوري الدولي (IRI) حول الانتخابات، وتقديم الخدمات، واستطلاع رأي المواطنين على مستوى البلديات.

• **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:** يهدف مرفق تحقيق الاستقرار في ليبيا، الذي يديره برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى توفير «مكاسب سريعة» ملموسة من خلال تنفيذ مشاريع على المستوى المحلي، مثل إصلاح البنية التحتية الأساسية واستعادة الخدمات، وذلك بالتعاون الوثيق مع مؤسسات الحكم المحلي، كما يدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الأنشطة الرامية إلى زيادة التعليم المدني، وإقبال الناخبين استعدادا للانتخابات المحلية كجزء من دعمه للجنة المركزية للانتخابات مجالس البلديات.³³ ومن خلال مبادرته لتعزيز القدرات يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضا مساعدة تقنية تهدف إلى تعزيز قدرات الحكومة الوطنية وتطوير المؤسسات لتحسين الخدمات المقدمة على الصعيدين الوطني والمحلي.

• **السفارة الألمانية والمؤسسة الألمانية للتعاون الدولي GIZ:** تهدف أنشطة التعاون الإنمائي الألماني إلى دعم عملية اللامركزية من خلال الحوار مع الجهات الوطنية الفاعلة الرئيسية (مثل الوزارات القطاعات والكيانات الوطنية والشركات المملوكة للدولة والبلديات والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني)، للتوصل إلى اتفاق حول شكل من أشكال اللامركزية المحلية. تدعم أيضا المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي البلديات من خلال مشروعات صغيرة لتقديم الخدمات وبناء القدرات للمجالس المحلية والبلديات وبعض الوزارات مثل وزارة الحكم المحلي. وبالمثل تلعب السفارة الألمانية دورا رائدا بالمشاركة في رئاسة مجموعة العمل الفرعية للحكم المحلي، والتي تسعى إلى تنسيق دعم المانحين للحكم المحلي في ليبيا.³⁴

²⁷ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017 ج)، 33.

²⁸ مركز رؤى في أبحاث الدراسات الاستقصائية 19، 2016، CISR.

²⁹ مركز رؤى في أبحاث الدراسات الاستقصائية، 2016.

³⁰ الوكالة الدولية لرابطة بلديات هولندا 2017.

³¹ الوكالة الدولية لرابطة بلديات هولندا 2017.

³² هذا القسم من نتائج عملية المسح التقييمية التي تم تنفيذها في ربيع عام 2019.

³³ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2019).

³⁴ هذا الفريق الفرعي هو أحد الفريقين الفرعيين العاملين في إطار مجموعة عمل الحكومة التي ترأسها وزارة التخطيط، ويشارك في رئاستها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

من أعضاء المجلس.²⁷ ومع ذلك اعتبرت البلديات الممثل المحلي الأكثر شرعية لتمثيل الناخبين (باستثناء أوباري وسييا، حيث تكون الشخصيات القبلية هي الغالبة)،²⁸ ويظل الطلب على المشاركة في الاجتماعات العامة المحلية كبيرا.

• **الافتقار إلى رؤية وطنية:** تعيق الانقسامات الحكومية وعدم وجود رؤية وطنية للامركزية قدرة السلطات على التشريع والتنظيم.²⁹ على سبيل المثال تسببت مجموعة من المراسيم الصادرة عامي 2014 و2015 فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي للبلديات في حدوث ارتباك وتفاوت في طريقة تطبيق البلديات للنصوص والإجراءات واللوائح القانونية.³⁰ وبالمثل فإن انعدام الأمن أعاق قدرة الموظفين على السفر، مما أدى إلى ضعف الاتصالات بين الحكومة المركزية والأقاليم.³¹

• **الفجوات التحليلية:** بناء على الوثائق الرئيسية وبالنظر إلى آراء الخبراء الذين تمت مقابلتهم، مازالت هناك فجوات تحليلية فيما يتعلق بالجوانب السياسية والمالية والإدارية الخاصة بتوزيع السلطات. علاوة على ذلك هناك معلومات محدودة للغاية فيما يتعلق بالإدارة المالية العامة على مستوى البلديات، وخاصة فيما يتعلق بوظائف الخزنة والمشتريات والتدقيق.

3. دعم المجتمع الدولي³²

رغم مجموعة التحديات الكثيرة السابق عرضها، ظل المجتمع الدولي يشارك في قطاع الحكم المحلي لبعض الوقت. وبناء على ذلك فقد حددت عملية المسح لتقييم استعادة النشاط الاقتصادي وبناء السلام عددا من برامج الدعم التي تم إطلاقها بالفعل لدعم الحكم المحلي في ليبيا، وتشمل تدخلات الجهات المانحة الرئيسية في القطاع ما يلي:

• **الاتحاد الأوروبي:** يركز دعم الاتحاد الأوروبي للبلديات على استعادة الخدمات العامة — ويشمل ذلك إعادة تأهيل البنية التحتية الصحية / التعليمية الرئيسية، واستعادة الأماكن العامة، إلخ. يتطلب أيضا بناء القدرات الإدارية داخل المجالس البلدية، ويشمل ذلك تلك المتعلقة بالتخطيط ووضع الميزانية والإدارة. وفي البلديات الاسترشادية المختارة ساهم دعم الاتحاد الأوروبي في التنمية الاقتصادية المحلية من خلال دعم مراكز التدريب المهني والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، بينما في بلديات أخرى تم تأسيس منافذ للشبكات الواحد للخدمات البلدية (مثل التصاريح والتسجيل المدني، إلخ). هذا بالإضافة إلى البرامج الممولة من الاتحاد الأوروبي التي تعمل بفاعلية حاليا في 49 بلدية في جميع أنحاء ليبيا.

• **الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية:** من خلال برنامج استقرار الاقتصاد الليبي، تعمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على تحسين قدرات إدارة الشؤون المالية العامة في 24 بلدية، ويشمل ذلك إنشاء وحدة تخطيط ومراقبة الميزانية البلدية

استراتيجي بشكل واضح في المدى المتوسط إلى الطويل، لتوجيه جهود الإصلاح حول الحكم المحلي. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى العدد الكبير من الشركاء الدوليين المشاركين في هذا القطاع وتنوع أنشطة المساعدة التقنية وبناء القدرات الخاصة بهم، فإن تلك الممارسة تكون مفيدة بشكل خاص في تحديد الأولويات والمجالات الرئيسية لدعم تسخير أوجه التكامل وتجنب التداخل.

ووفقاً لهذه الخلفية، تم تصميم منتدى ليبيا للحكم المحلي لتحقيق هدفين رئيسيين. أولاً، يسعى المنتدى إلى توفير مكان للمسؤولين الحكوميين لتعميق معرفتهم بالجوانب التقنية المتعلقة بالحكم المحلي، ويشمل ذلك أبعادها السياسية والمالية والإدارية. ثانياً، يسعى المنتدى إلى توفير فرصة للحكومة الليبية للمشاركة مع الشركاء الدوليين في مناقشة التحديات الرئيسية والأولويات والفرص في الحكم المحلي بناء على المناقشات التفاعلية ودراسات الحالة. ومن خلال المشاركة مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة — تشمل وزارات الحكومة المركزية وقادة البلديات ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الدوليين — يهدف المنتدى إلى أن يكون مساحة جيدة لتوليد الأفكار والحلول، والتوصل إلى اتفاق بشأن السياسات والمشروعات المحتملة التي تدعم الحكم المحلي في ليبيا على المدى القريب والمتوسط.

وخلال منتدى الحكم المحلي سيتم تناول عدد من القضايا الملحة لمساعدة الحكومة والمجتمع الدولي على فهم القيود الحالية في التخطيط للمستقبل بشكل أفضل. وبناء على العروض التي قدمها الخبراء الدوليون وحلقات النقاش التفاعلية مع نظرائهم في الحكومة الليبية، سيكون المنتدى بمثابة منصة لمناقشة القضايا التالية:

- **مقدمة: منهج استراتيجي للحكم المحلي في ليبيا:** تسعى هذه الجلسة إلى تقديم وتحديد الموضوعات الرئيسية والتحديات والقضايا التي سيتم مناقشتها خلال المنتدى الذي يستمر ثلاثة أيام، وتتناول تلك الأسئلة الأساسية كثير من القضايا والتحديات التي أوضحناها في هذه الورقة، ويشمل ذلك التحديات المتعلقة بترتيبات الحكومة المحلية الحالية، ومدى توافق الممارسة الحالية مع الإطار القانوني الحالي، وكيفية الاختيار من بين أنواع وأشكال تقديم الخدمات المختلفة عندما يمثل «كل شيء أولوية»، بالإضافة إلى تحديد السياسة المالية الأكثر عملية واستجابة لأنظمة الحكم المحلي الفعالة في ليبيا. وبمجرد طرح هذه القضايا وغيرها على الطاولة، سيتم فتح باب المناقشة في جلسة عامة لمجموعة المشاركين كلهم للتفكير في القضايا المعروضة، وكذلك لاقتراح مجالات إضافية يجب مناقشتها خلال المنتدى.
- **تعريفات وفروقات في الحكم المحلي:** تبدأ هذه الجلسة بمراجعة المفاهيم والمصطلحات الرئيسية للإجراءات المالية الحكومية الدولية — مع إدراك أنه في الوقت الذي توجد فيه مبادئ عالمية لتصميم وتنفيذ نظام فعال للحكم المحلي بشكل صحيح، فإن التطبيقات المحلية لتلك المبادئ تختلف حسب الدولة وداخل كل دولة، كما هو الحال بالنسبة لليبيا. سنتناول

البنك الدولي: يدعم البنك الدولي تحسين الإدارة المحلية وتقديم الخدمات، من خلال تقديم المساعدة الفنية ودعم بناء القدرات، ويتضمن ذلك إجراء تحليل أساسي حول الجوانب المالية والإدارية والسياسية للحكم المحلي. وفيما يتعلق بالأبعاد المالية للحكم المحلي يركز الدعم التحليلي على تحليل النفقات والإيرادات، بالإضافة إلى فهم أفضل لآليات التحويل الحالية المعمول بها. وفيما يتعلق بالأبعاد الإدارية للحكم المحلي في ليبيا، يركز الدعم التحليلي على تحديد الفجوات فيما يتعلق بالإطار القانوني والمؤسسي الذي يحكم الخدمة المدنية، وكذلك تحليل لحجم المنشأة وفاتورة الأجور وقدرات الموارد البشرية. وأخيراً، فيما يتعلق بالأبعاد السياسية للحكم المحلي في ليبيا، تدعم المساعدة التحليلية تحليل شبكة أصحاب المصلحة وآليات إشراك المواطنين كوسيلة لتحسين علاقات المحاسبة، وبالإضافة إلى هذا الدعم التحليلي، هناك عنصر أساسي في عمل البنك، يتمثل في تزويد الحكومة بالمساعدة الفنية وأنشطة بناء القدرات، لتسليط الضوء على الأولويات وتطوير المهارات المتعلقة بالحوكمة المحلية، ويشمل ذلك ورش العمل والتدريب والمنتديات ذات الصلة.

● **السفارة البريطانية / إدارة التنمية الدولية (Dfid):** يتم حالياً تصميم برنامج لدعم الحكم المحلي في ليبيا يقوم على ثلاث ركائز رئيسية: (1) تعزيز قدرة السلطة التنفيذية على المستوى المركزي ومستوى البلديات، على تنفيذ جدول أعمال الحكم المحلي واللامركزية في ليبيا بطريقة تراعي الصراع الدائر وتعزز الاستقرار. (2) تحسين علاقات العمل بين وزارة الحكم المحلي والبلديات المحلية، وكذلك مع الوزارات المركزية لتعزيز ترتيبات الحكم وتقديم الخدمات على مستوى البلديات. (3) دعم الخدمات الحكومية المحلية لتكون أكثر استجابة لاحتياجات الجمهور من خلال دمج منهج المصالحة وبناء السلام في تخطيط التنمية المحلية، وكذلك من خلال فهم أفضل لاحتياجات النساء والشباب، وزيادة مشاركتهم وفقاً لذلك.

● **هولندا:** تهدف أنشطة الوكالة الدولية لرابطة بلديات هولندا إلى تحسين إدارة البلديات المختارة، وتحسين جهود البلديات في تقديم الخدمات، وضمان تمكين المجتمع المدني من التفاعل بشكل أفضل مع عمل المجالس البلدية والمساهمة فيه.

● **إيطاليا:** تدعم الحكومة الإيطالية تقديم الخدمات في طرابلس والبلديات الأخرى من خلال المشاريع ذات الأثر السريع، كما تخطط لأنشطة بناء القدرات لـ 24 بلدية.

4. منتدى الحكم المحلي الليبي: تحديد المنهج الاستراتيجي

في ضوء التحديات الموضحة أعلاه — وهي المشكلات المتعلقة باللامركزية السياسية والإدارية والمالية، والافتقار إلى رؤية وطنية، والفجوات الرئيسية في البيانات — من الضروري صياغة منهج

الخدمات العامة المحلية. تركز الجلسة على القضايا الملحة التي يجب مراعاتها، ويشمل ذلك ميزانية الرواتب، ومراقبة المنشأة، والتوظيف، وإدارة الوظائف والأداء. ويتم تقديم دراسات الحالة بشأن الاتجاهات التاريخية في إدارة التوظيف في الخدمة المدنية، كما يتم تنظيم حلقة نقاش لمناقشة التحديات الرئيسية لإدارة الموارد البشرية على مستوى المقاطعة والبلدية.

• **الوضع الحالي لتقديم الخدمات في ليبيا:** تتناول هذه الجلسة القضية المركزية المتمثلة في تقديم الخدمات وعلاقتها بالحكم المحلي، وتشمل الموضوعات الرئيسية التي يتم تناولها تحديد سبل تحسين تقديم الخدمات، واكتشاف أفضل منهج لإصلاح الخدمات المقدمة، واكتشاف كيف يمكن وضع ومراقبة معايير الأداء لتقديم الخدمات بشكل فعال. ويتم دعم العروض التقديمية حول هذه الموضوعات من خلال دراسات الحالة حول الخدمات الصحية وإدارة المخلفات الصلبة. ويتبع ذلك تنظيم حلقة نقاش مع القيادات المحلية فيما يتعلق بكيفية تحسين الخدمات بالبلديات، وما إذا كانت لديها القدرة اللازمة لتحسين الإدارة المحلية.

• **تخطيط المجتمع والمساءلة الاجتماعية:** تتناول هذه الجلسة ديناميكيات المساءلة الاجتماعية المتعلقة بالحكم المحلي، مع إدراك أنه يشترط لنجاح استراتيجية اللامركزية وجود التزام متبادل بين المواطنين وحكوماتهم لضمان فعالية النظام. وفي الواقع، نظراً لأن معظم الخدمات الاجتماعية يتم تقديمها محلياً، فإن جودة هذا الالتزام تعتبر مكوناً رئيسياً لتطوير استراتيجية لتصميم قطاع عام فعال ومتجاوب. تشمل الموضوعات الرئيسية الدور الذي يلعبه المجتمع في نظام الحكم المحلي التشاركي، ومدى إدراك المواطن للميزانيات المحلية والإنفاق، وكذلك الشفافية الكلية لنظام الحكم المحلي. سيتم تقديم عرض لهذه الموضوعات من خلال حلقات نقاش تتعلق بالأدوات التي يمكن للمجتمع المدني استخدامها في مراقبة شفافية الحكومة المحلية.

• **الطريق إلى المستقبل والمكونات الرئيسية لسياسات الحكم المحلي:** هذه الجلسة النهائية هي ملخص للاستنتاجات / التوصيات الرئيسية لورشة العمل بأكملها، مع التركيز على المكونات والمبادئ التوجيهية الرئيسية لتطوير استراتيجية لبناء نظام حكومي متعدد المستويات في ليبيا، يتسم بالتعاون والشفافية والتجاوب. ستركز العروض التقديمية على التوصيات الرئيسية الصادرة عن كل جلسة، وكذلك كيف تقود تلك التوصيات إلى الأمام. بعد ذلك تتناول جلسة المناقشة العامة النهائية عدداً من النقاط المهمة، بهدف تحديد أدوار الفاعلين على مختلف المستويات الحكومية (المستوى الوطني أو المحلي أو مستوى البلديات)، ودرجة العلاقات المالية المطلوبة بين مستويات الحكومة المختلفة مع الآليات اللازمة، ومدى كفاية قدرات البلديات لتشكيل هيكل حوكمة محلي متماسك، والحاجة إلى استراتيجية تنمية.

الجلسة، من بين موضوعات أخرى: أساليب الحكم المحلي (مثل نظرية اللامركزية)، والسلطة الإدارية التقديرية مقابل المساءلة الإدارية، وكذلك تقديم الخدمات داخل الحكومة المحلية. سيتبع العروض التقديمية حلقة نقاش حول الهيكل الحالي للحكومات المحلية، فضلاً عن الحاجة المحتملة لإنشاء جمعية الحكم المحلي.

• **تحديد أدوار الإنفاق بين مختلف مستويات الحكومات:** ستركز هذه الجلسة على تحديد مخصصات الإنفاق، ويشمل ذلك تحديد أي من المستويات الحكومية الذي يجب أن تتحمل المسؤولية الوظيفية في تقديم خدمات عامة معينة. تشمل القضايا الرئيسية التي يجب تناولها أهمية تحديد أدوار الإنفاق بين الهيئات الحكومية، ومعاييرها بين الحكومات، وكذلك تنظيم عملية الإنفاق ومراقبتها وتقييمها. يتبع العرض التقديمي نقاش جماعي تفاعلي حول ما يتوقع المواطنون من البلديات أن تقدمه، وما تعتقد البلديات أنه يجب على المواطنين فعله، وإلى أي مدى تعتقد البلديات أن الوزارات التنفيذية يمكنها من ذلك.

• **الإجراءات المالية الحالية في ليبيا:** ستركز هذه الجلسة على موضوع الإجراءات المالية الحالية، ويشمل ذلك مدى فعالية الإجراءات / ممارسات الاستثمار العام في دعم التنمية البلدية المحلية، وربطها بالاستثمارات الوطنية وأولويات الميزانية. سيتم عرض دراسة حالة حول «ربط الأولويات المحلية بالأولويات الوطنية للاستثمار والميزانية»، تناقش كيفية إدراج أولويات الاستثمار المحددة محلياً في الباب الثالث الخاص بعطاءات الوزارة المختصة، وكذلك كيفية قيام وزارة التخطيط بدمج أولويات السلطات المحلية مع تلك الخاصة بالوزارات المختصة. يتبع ذلك حلقة نقاش حول أهمية تكامل الموازنة — خاصة تحديد ما يجب القيام به من حيث الخطوات المقبلة والتخطيط المستقبلي.

• **وضع رؤية لتوجيه إصلاح حكومي متعدد المستويات في ليبيا:** تتناول هذه الجلسة تعزيز عملية الإصلاح والعوامل المباشرة التي تقودها قدماً. ومن بين الموضوعات التي يجب النظر فيها تكامل ميزانية الحكومة متعددة المستويات، ويشمل ذلك مناقشة حول فعالية النظام المالي الحالي، وحدود الدور الذي تلعبه اللجنة الرئاسية في إعادة تشكيل / تحويل النظام من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي، وكذلك ما توضحه نتائج الممارسة الجيدة حول تحديد مسؤوليات الإنفاق والإيرادات في ظل نظام مالي حكومي متعدد المستويات، يتسم بالكفاءة والإنصاف. وتتناول حلقة النقاش ذات الصلة العناصر الرئيسية التي يجب أن يتضمنها إطار حكومة متجاوبة متعددة المستويات، والتزام الحكومة بنقل المسؤوليات إلى السلطات كما هو منصوص عليه في المادة 25 من القانون 59 لعام 2012، وكذلك دور وزارتي المالية والحكم المحلي في إطار عمل الحكومة متعددة المستويات.

• **إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة الليبية:** تتناول هذه الجلسة الدور الرئيسي الذي تلعبه إدارة الموارد البشرية في تقديم

5. أوراق معلومات أساسية:

من أجل تسهيل مناقشة هذه الموضوعات، أعد المجتمع الدولي عدداً من أوراق المعلومات الأساسية، التي تبرز المناقشات النظرية الرئيسية والممارسات الدولية الجيدة وخيارات السياسة العامة، التي يجب على الحكومة مراعاتها. ويأمل المؤلفون أن تثرى تلك الأوراق المناقشات التي ستجري، في ضوء مجموعة من تحليلات السياسات ذات الصلة تقود الحكومة الليبية والمجتمع الدولي لحوار مستقبلي حول الحكم المحلي. تشمل الأوراق ما يلي:

- **الورقة 2:** «تعريفات وفروق رئيسية في الحكم المحلي» (البنك الدولي)
- **الورقة 3:** «توضيح أدوار الإنفاق بين أنواع الحكومات المختلفة: إطار معياري» (البنك الدولي)
- **الورقة 4:** «اللامركزية المالية: نظرة عامة على جانب الإنفاق في إطار توزيع السلطات بدون نظام للسلطة» (البنك الدولي)
- **الورقة 5:** «المفاهيم المالية في الحكومة متعددة المستويات وأفضل الممارسات: دروس لدولة ليبيا» (البنك الدولي)
- **الورقة 6:** «تعبئة الإيرادات الحكومية المحلية في ليبيا» (البنك الدولي)
- **الورقة 7:** «خيارات إصلاح النظام الحكومي متعدد المستويات ونظام المالية العامة المحلي في ليبيا» (الوكالة الأمريكية للتنمية

- **الورقة 8:** «إدارة الموارد البشرية في الإدارة العامة الليبية» (البنك الدولي)
- **الورقة 9:** «تقييم قدرات 16 بلدية (المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي)»
- **الورقة 10:** «الوضع الحالي لتقديم الخدمات في ليبيا: إدارة المخلفات الصلبة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج استقرار الاقتصاد الليبي)»
- **الورقة 11:** «تخطيط الاستثمارات العامة في تقديم الخدمات (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج استقرار الاقتصاد الليبي)»
- **الورقة 12:** «منظور تقديم الخدمات في قطاع الصحة» (البنك الدولي)
- **الورقة 13:** «منهج تخطيط التنمية المحلية (المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي)»
- **الورقة 14:** «تعزيز شرعية المجالس البلدية من خلال الانتخابات» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).
- **الورقة 15:** «أهمية الانتخابات البلدية» (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)
- **الورقة 16:** «نحو حكومة محلية ديمقراطية ولا مركزية ومتجاوبة وشفافة في ليبيا» (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج استقرار الاقتصاد الليبي)»

Government Employment and Public Administration Institutions in Libya. New York: UNDP.

- _____. 2017a. "AMEL (Hope): Advancing Libyan Women's Participation During the Transition." UNDP Project Document. <https://www.undp.org/content/dam/libya/docs/Signed%20AMEL%20project%20document.pdf>.
- _____. 2017b. "Core Government Functions: Concept Note for (Re)Building Institutional Resilience in Libya: Strengthening the Functionality of the PC/GNA Executive Office." Working Draft, UNDP, New York.
- _____. 2017c. *Core Government Functions Assessment—Critical Emerging Issues and Priorities for Local Governance in Libya*. New York: UNDP.
- _____. 2019. "Support to the Central Commission for Municipal Council Elections." New York: UNDP. <http://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/projects/Central-Committee-for-Municipal-Elections.html>.
- World Bank. 2014. *Libya LY-LCNA-Public Services Delivery Cluster: Institutional Mapping of Local Service Delivery in Libya*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2018c. "Governance, Institutional Capacity and Service Delivery at the Local-Level in Libya." Unpublished background note, World Bank, Washington, DC.
- CILG-VNG. 2017a. CILG-VNG. 2017a. *Evaluation Report on Transparency and Accountability in the Local Administration in Libya*. Tunis, Tunisia: CILG-VNG.
- _____. 2017b. *Report on the Municipal Organization in Libya*. Tunis, Tunisia: CILG-VNG.
- CISR (Center for Insights in Survey Research). 2016. *Libyan Municipal Council Research*. Washington, DC: IRI. https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_libya_municipal_councils_presentation.pdf.
- EUD (European Union Delegation to Libya). 2017. *Libyan Local Governance Case Studies*. Tunis, Tunisia: EUD.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2015. *Rapid Diagnostic on the Situation of Local Governance and Local Development in Libya*. New York: UNDP. [https://www.undp.org/content/dam/libya/docs/UNDP%20Libya%20Rapid%20Diagnostic%20of%20Local%20Governance%20-%20Synthesis%20Report%20\(Final%20Version\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/libya/docs/UNDP%20Libya%20Rapid%20Diagnostic%20of%20Local%20Governance%20-%20Synthesis%20Report%20(Final%20Version).pdf).
- _____. 2016. *Core Government Functions Assessment—Critical Emerging Issues and Priorities for (Re)Building*

الورقة الثانية:

الحوار الليبي حول المالحة اللامركزية: الدخول إلى العقد الثاني

روبرت د. إيبيل، خبير اقتصادي سابق، معهد البنك الدولي مايكل ج. شيفر، ممثل البنك الدولي الدائم بليبيا

1. مقدمة

التاريخ والسياق والتحديات

بعد الخروج من عهد الاستعمار والاحتلال صادق شعب المملكة الليبية حديثة العهد على دستور سنة 1951 الذي أطلق العنان لسبعة عقود من الإصلاحات الحكومية المتبادلة، تضمنت كل منها برامج لفرز النفقات والإيرادات بين مختلف أنواع الحكومات: المركزية والجهوية والمحلية (داوود، الورقة الرابعة).

ولقد قام دستور سنة 1951 بإحداث ثلاث دول فيدرالية مصحوبة بتشريعات تمكينية لقوانين بلدية ولوائح تهدف إلى إرساء نظام للحكم الذاتي المحلي. وبحلول العقد السابع تم الاستغناء عن النظام الفيدرالي والحكم الذاتي المحلي وتعويضه بدولة موحدة تتسم بدرجة لا متناهية من المركزية وعدم التركيز الحكومي المتبادل. ولقد أضحى النظام الليبي اليوم عبارة عن نظام لامركزي دون سلطة تحكمه (سعيد، الورقة الثامنة عشر).

وكما تشير اليه وثائق داود التالية (الخانة الأولى)، لم تمر السنوات السبعون الماضية على ما يرام. فلقد أطمأ التاريخ اللثام عن صراع مستمر بين أولئك الذين كانوا يفضلون نظاماً سلطوياً وأولئك الذين يطبقونه، ناهيك عن الأضرار الجسيمة وطويلة الأمد التي يمكن أن تلحق ببلد جراء تدخل فاعلين سياسيين أجانب لا مصلحة لهم في رؤية ليبيا تحقق نجاحاً في الحكم الذاتي وتكون عنواناً لنجاح مستدام (توسان ويلمز، 2009). ونتيجة لذلك، لا تزال ليبيا في طي النسيان تتخبط في عملية انتقال سياسي مطولة حكمت عليها بالتجزئة الاجتماعية والمؤسسية (مرزان، 2018).

توجد هناك ثلاثة أسباب بإمكانها أن تجعل من المرحلة الحالية أمراً مختلفاً:

ويتمثل السبب الأول في كون أن البلد الذي يمر بمرحلة انتقالية مستمرة، فإن ذلك لا يعني أنه يفتقر إلى هوية وطنية أو أن التجزؤ يشكل تحدياً يصعب التغلب عليه. بل إن التجزؤ قد يصبح (وفي أماكن كثيرة) منبراً لتوافق الآراء القائم على النتائج من أجل الالتقاء من خلال منظومة علاقات مالية تابعة للحكومات المتبادلة، والتي بإمكانها أن تكون بمثابة استراتيجية للتماسك الوطني. وخلافاً للرأي الشائع القائل بأن الأمم الأكثر «طبيعية» هي عبارة عن كيانات موحدة ومتجانسة، فإن العديد من هذه البلدان المجزأة متواجدة

الاهداف والنطاق العام

لهذه الورقة ثلاثة أهداف معززة.

الأول هو الاستفادة من الرسائل التي انبثقت عن كل من منتدى الحكم المحلي LGF 2019. ومجموعة أخرى من أبحاث إصلاح القطاع العام التي تركز على ليبيا من أجل تقديم لمحة عامة عن حوار المالية اللامركزية المنعقد حالياً.

والثاني هو تحديد مجموعة من الدروس المستفادة من الحوار الليبي وتجربة الدول القومية الأخرى التي ركزت على نفس عملية إصلاح القطاع العام التي تقوم بها ليبيا الآن.

والهدف الثالث هو إلقاء نظرة على ليبيا في سياق المسائل السياسية الأساسية التي يجب معالجتها في أي حوار بشأن اللامركزية. وطوال هذه المناقشة، أشير إلى «حوار اللامركزية» الليبي الجاري، ولماذا يشكل إنشاء نظام حكومي دولي يعمل بشكل جيد عنصراً أساسياً لتحقيق أهداف إصلاح القطاع العام الأوسع نطاقاً في ليبيا المتمثلة في الاستخدام الفعال للموارد الاقتصادية، والاستقرار في الاقتصاد الكلي. وان توفير شبكة الأمان الاجتماعي. «اللامركزية» يمكن أن يعني أشياء مختلفة لمختلف الناس (3, Lassoued). وفي الواقع، وعلى الرغم من الاستخدام الشائع لهذا المصطلح، فإن ما إذا كانت عملية إصلاح القطاع العام الحالية في ليبيا ضرورية، فإن المهم هو أن البلد لكي يتطور بطريقة مستدامة مالياً سيتطلب مجموعة من العلاقات الحكومية الدولية العملية التي ستعكس مزيجاً من «1»: نظام جديد من الحكم دون الوطني (على سبيل المثال، الحكومات المحلية) القادرة مالياً، و«2»: قدرة مركزية قوية والتزاماً بمراقبة وتقييم وقيادة الإصلاح في وضع ليبيا.

. وفيما يتعلق بهذه المصطلحات، فإن تعليق الدكتورجون قرنق، قائد الحركة الشعبية لتحرير السودان في ختام مشاورات السلام السودانية (يوليو 2002 - يناير 2005) بنجاح، جدير بالملاحظة فيما يتعلق بـ ليبيا اليوم:

«في عملية السلام... جلسنا ... للتفاوض وحل مشكلة الحرب والسلام الخطيرة بدلا من التورط في ما إذا كان ينبغي أن يكون لدينا اتحاد فيدرالي أو كونفدرالية أو فيدرالية حقيقية. والآن بعد أن تم التوصل إلى [اتفاق السلام] يمكن للباحثين أن يعطوا الاسم الذي يعتقدون أنه يصور الترتيبات على أفضل نحو...»¹

2. من أين نبدأ؟ الدروس المستفادة

هناك خمسة دروس تنبثق من حوار اللامركزية المالية في أواخر القرن العشرين والقرن الحادي والعشرين كما ينطبق على ليبيا اليوم.

في جميع أنحاء العالم وتدير شؤونها بفعالية مستخدمة في ذلك وسيلة متغيرة اللامركزية المالية. (الأسود، 3، برد وإيبل، 2007). بل على العكس من ذلك، فإن الأمم المتجانسة هي التي تمثل الاستثناء. وكما انتهى إلى لك تقرير البنك الدولي للتنمية، الدخول إلى القرن الحادي والعشرين: عندما يجد بلد ما نفسه في تشتت عميق، يمكن للامركزية أن تشكل آلية مؤسساتية من أجل إقحام جماعات المعارضة في عملية مساومة رسمية مرتبطة بالقواعد، وبإمكان هذه العملية أن تمهد الطريق نحو الوحدة الوطنية. (البنك الدولي، 2000، ص 207-08).

أما السبب الثاني فهو يكمن في إمكانية نجاح الاقتصاد. وتكشف الأدلة التجريبية أن وجود منظومة جيدة التصميم والتفعيل للمالية اللامركزية من شأنها أن:

- تحسن كفاءة وفعالية كيفية استخدام أمة ما لمواردها الشحيحة من الأراضي والعمالة ورأس المال؛
- تعزز النمو الاقتصادي وتنهض بتنمية اقتصادية شاملة؛
- تخلق مجالا جديدا تنشط فيه السوق الخاصة؛
- تكسر قدرة الحكومة المركزية على الاضطلاع بدورها في ضمان الاستقرار وتوزيع الأدوار

ويعتبر هذا الأمر صحيحا بالنسبة للبلدان الكبيرة والصغيرة على حد السواء. غير أنه، وفي حال القيام بتفعيل اللامركزية بطريقة سيئة، فقد يسفر ذلك عن فشل في تقديم الخدمات المحلية مثل الرعاية الصحية الأساسية والتصرف في النفايات الصلبة، وتوفير المياه النقية وتحقيق الأمن العام. و سوف تؤدي هذه السلسلة من الإخفاقات إلى تفاقم الفقر بدلاً من التخفيف من حدته.

كما يمثل وجود السياسات العالمية ثالث الأسباب. فهناك قبول عالمي واسع النطاق لبرنامج أهداف التنمية المستدامة/2030 التابع للأمم المتحدة، والتي تنطوي كل منها تقريباً على بعض عناصر تقديم خدمات الحكومات المحلية. ونجد من بين أهداف التنمية المستدامة ذات الأهمية القصوى للحكومات المحلية: ضمان الصحة الجيدة ومراعاة المساواة بين النوع الاجتماعي (بما في ذلك تعليم الفتيات)، وتوفير تعليم ذي جودة عالية وتوفير المياه النقية ومسالك الصرف الصحي وبناء مدن ومجتمعات محلية مستدامة وتطوير البنية التحتية. والأمر الذي يجعل من هذا السبب الثالث وثيق الصلة بشكل خاص بليبيا اليوم هو كون برنامج أهداف التنمية المستدامة السابق، أهداف التنمية الأفريقية، وهي الأهداف الإنمائية للألفية، التي كانت أيضاً حكومية دولية إلى حد كبير، أظهر تقدماً ملموساً في خفض عدد الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع، والحد من التفاوت بين الجنسين على جميع مستويات التعليم، وتحسين بعض النتائج الصحية، وتوفير فرص حصول الناس على التعليم ومياه الشرب المأمونة. (Richie and Roser 2018). لذا، فإن التحدي الذي يطرح نفسه هو: هل ان ليبيا مستعدة لتكون جزءاً من هذا التقدم الطويل الأجل مع دخولها في العشرينات من القرن العشرين؟.

¹ اقتباس استشهد في بروكينغز، ماركوس؛ منصور م البور وطارق ميغريسي. اللامركزية في ليبيا. برلين: منظمة الأمم المتحدة للإبلاغ عن الديمقراطية؛ طرابلس: معهد صادق، وبنغازي: مركز البحوث والاستشارات بجامعة بنغازي أغسطس 2013.

على الاضطلاع بمسؤوليات الإنفاق وزيادة الإيرادات، فإن توحيد الممارسة يكون فعالاً. ولكن الواقع هو أن التوحيد ليس شرطاً ضرورياً، ولا حتى، مرغوباً لتحقيق اللامركزية الفعالة والحالة النموذجية هي أن بعض الحكومات دون الوطنية أكثر استعداداً لللامركزية من غيرها. على سبيل المثال، في ظل الظروف الحالية في ليبيا، أصبحت بعض المحافظات السابقة والبلديات الكبيرة الآن في وضع أفضل للعمل كحكومات مقارنة بالحكومات المحلية التي يجري إنشاؤها الآن والتي تحتاج إلى وقت لتطويرها. بعض الأماكن تحتاج إلى «النمو في ذلك» (Bahl, 1999).

والواقع أن كل بلد تقريباً، سواء كان اتحادياً أو وحدوياً، كبيراً أو صغيراً، عند دراسته عن كثب، يبين درجة ما من عدم التناظر في ممارساته المتعلقة باللامركزية — الإطار 3 — وهو عدم التماثل الذي قد يسمح به القانون (الدستوري وأو القانوني) أوقد يتطور ببساطة للعمل الإضافي من خلال اتفاق اجتماعي يتكيف مع الاختلافات في اقتصاديات المكان: (مثلاً، المناطق الحضرية مقابل المناطق الريفية، وثراء الموارد مقابل الفقراء)، والديموغرافيا (التوزيع العمري وأو عوامل مثل العرق واللغة والدين)، والهيكل الاقتصادي (يعتمد على الموارد الطبيعية أو المتنوعة)، وأو القدرة على الإدارة المالية. وهذه اللامركزية غير المتناظرة تتفق مع كل من النهج التصاعدي لللامركزية (مثل مصر) ومع هيكلية من القاعدة إلى القمة لزيادة الاستقلالية كشرط من شروط الاتحاد الوطني (مثل كندا).

² يقدم باهل (1999) مقالة قصيرة لطيفة للغاية لتحديد مجموعة من قواعد التنفيذ لتحقيق اللامركزية المالية <http://aysps.gsu.edu/publications> ومن الوثائق حتى الآن: اللائحة التنفيذية للقانون رقم (59) بشأن نظام الإدارة المحلية المرفق بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2013 والموعدة رقم (3) لسنة 2020.

⁴ هناك مؤلفات كبيرة وقوية عن بناء القدرات في الدول النامية والهشة. لبدء الموقع الإلكتروني لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. لجنة المساعدة الإنمائية (www.oecd.dac). ومن بين الدروس العديدة المستفادة، ثلاث مذكرات جدارة تتعلق بلبيبا. الأول هو أن يكون واضحاً بشأن الغرض من برنامج قدرات القطاع العام. وهذا صحيح بصفة خاصة في الدول المتأثرة بالزلازل، حيث أن التركيز على تنمية القدرات قد يكون إحدى الطرق الممكنة لإشراك مختلف شرائح المجتمع في مهمة مشتركة. والثاني هو الاعتراف بأن الجوانب التنظيمية (كيف تتلام جميع الأجزاء الحكومية الدولية مع بعضها البعض كنظام) وجوانب مؤسسية (عملية التنفيذ التي تشمل القوانين والقواعد والأنظمة) من جوانب بناء القدرات «رائدة». بناء الفرد (المهارات البشرية) هو الجزء السهل. ثالثاً، إن تنمية القدرات عملية طويلة الأجل، لا يمكن قيادتها من الخارج؛ ويجب أن تكون مملوكة وقيادة من قبل الناس الذين يستفيدون، على الرغم من أنه يمكن مساعدتهم من خلال الدعم الخارجي

⁵ الاسم الرسمي لوثيقة «عملية رسم الخرائط»: دعم السلام والاستقرار في ليبيا: تجميع التحليلات القائمة حول التحديات والاحتياجات. صياغة سين بشأن الديمقراطية (سين، 1999).

• **الدرس 1: ان تغيير الحكومة ليس تغييراً في النظام؛ بل هو من أحد الشروط المسبقة لذلك. إضافة الى انه ، فهو تغيير سيتطلب فترة طويلة من الزمن والتكيف.** (Kornai, 1992)

تتمثل إحدى المكاسب التي ستحصل عليها دولة ما لتصبح قادرة على التعامل مع الحكومات من خلال مزيج من أنواع الحكومات التي تتكيف بسهولة مع التغيير كتغييرات «هيكلية مالية» اقتصادية وديموغرافية ومؤسسية ، 5). هناك العديد من الأمثلة على هذا التغيير: الفوارق الاقتصادية بين المناطق بمرور الوقت (جيلينك وشيفر ، 18؛ سعيد ، 14؛ سترو ، 16) ؛ استعداد المواطن — الدفع مقابل مجموعة جديدة من الخدمات العامة المحلية التي يمكنهم ملاحظتها في حياتهم اليومية (كوباني ، 11) ؛ كيف تظهر المنظمات والمؤسسات المركزية / الإقليمية / المحلية الجديدة (Leffer-Franke ، 8؛ 15 Jarrar)؛ زيادة التركيز على الحكومة المركزية كمولد للنمو الاقتصادي — إنشاء استثمارات في البنية التحتية لمجموعة متنوعة من السكان (المساري ورونديل ، 10) ؛ وإدخال آليات المساواة الاجتماعية والسياسية التي تجمع المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين وموظفي الخدمة المدنية (المساري ورونديل ، 17).²

ومن أجل التخطيط التنظيمي والمؤسسي للتغيير، هناك خطوتان أوليتان يمكن أن تتخذهما ليبيا. الأول هو أن يستمر النشاط القوي في بحوث السياسات الجارية حالياً، مع إضفاء الطابع المؤسسي عليه، وهو يبني على الإطار الحالي الذي صيغ بشكل عام بالقانون رقم 59 لعام 2012³ بشأن نظام الإدارة المحلية وما يرافقه من لوائح عامة ولوائح تنفيذية. ويمكن القول ان هناك حتى الآن اعتماداً مفرطاً على مشورة الخبراء الخارجيين، كما أن منظمات البحوث المحلية التي تركز على العلاقات المالية الحكومية الدولية (بعضها لم يتم إنشاؤها حتى الآن) كانت قليلة جداً.

والثاني هو استكمال النقاش حول السياسات من خلال تحديد وترتيب أولويات مجموعة عمليات إدارة المالية العامة التي ستسمح لنظام العلاقات الحكومية الدولية في القرن الحادي والعشرين في ليبيا بالنجاح بدلاً من الفشل. وكما يناقش جيلينيتش وشافر (الورقة 1)، فإن الأولوية هي وضع نهج استراتيجي عملي لتنسيق القدرات التنظيمية والمؤسسية والفردية في مجال الإدارة العامة من أجل إنشاء نظام حكومي دولي لتمويل المنافع العامة والخدمات⁴. تعتبر هذه واحدة من من بين نقاط الانطلاق العملية التي يجب أن تتحول إليها «عملية رسم خرائط التعافي وبناء السلام» المشتركة بين الأطراف الليبية في عام 2019.⁵

• **الدرس الثاني- المبادئ العالمية للتطبيقات المحلية.** هناك مجموعة من المبادئ العالمية لتحقيق اللامركزية على نحو صحيح. ومع ذلك، فإن التطبيقات المحلية — الممارسة — لهذه المبادئ سوف تختلف من حالة إلى أخرى وقطاع إلى قطاع وإذا كانت جميع الحكومات دون الوطنية داخل دولة ما تمتلك نفس المجموعة من التركيبة السكانية والاقتصادات، وقدرات

الأموال والإيرادات بطريقة شفافة؛ ويجب على المواطنين أن يقبلوا دورهم في المساءلة الاجتماعية من أجل تطوير الأدوات والعمليات التي تُعرف بصوت المواطنين ومشاركتهم فيما يتعلق بكيفية عمل حكوماتهم وأدائها والإبلاغ (Almassri and Rundell, 17; Saed 18; UNECA, 2010) ومن المتطلبات اللازمة لتحقيق أهداف المساءلة السياسية والاجتماعية على حد سواء حق المواطن في حرية التجمع والحوار (Stroux, 16).

3. النهج الاستراتيجي

هناك أربعة أسئلة أساسية مشتركة بين جميع البلدان التي تضرع بالإصلاح الحكومي الدولي ((Bird, 2018; Bahl and Bird, 1998 and Vaillancourt, وهذا صحيح بالنسبة للنماذج الوحيدة، الاتحادية، الكونفدرالية، والتقليدية على حد سواء. ويستند هذا القسم إلى هذه المسائل الأربعة كطريقة لتوضيح كل من السياسة العامة وجدول أعمال الإدارة المالية لمعالجة الشروط المسبقة لتطوير نظام القطاع العام الليبي الذي يعمل بشكل جيد. وعلى الرغم من أن الأسئلة الأربعة تُطرح في تسلسل منطقي «لطريقة التفكير»، فإنه لا يتبع ذلك أن يكون الإصلاح مجزأً وليس شاملاً.

المسائل الأربعة

- **أدوار الإنفاق:** أي نوع من الحكومة، المركزية، الوسطى، والمحلية (بمنطقة الأغراض العامة والخاصة)، تكون مسؤولة على تقديم أي مجموعة من الخدمات العامة (في مصطلح «الكفاءات») السياسات. وفي كثير من الحالات يكون تسليم السلع والخدمات العامة «المحلية منها» بطريقة متعددة المراكز. أي أن التمويل — جانب الإنفاق من الميزانية — له طابع مشترك بين الجهات المعنية. ولنتأمل على سبيل المثال أن مشاريع البنية التحتية المادية ليست وحدها التي تعبر حدود الولاية القضائية (الإطار 4)، بل أيضاً العديد من الخدمات الاجتماعية التي تستفيد من الدعم المقدم من ولايات قضائية «أخرى» (Ouelhazi, 13). وعلاوة على ذلك تتغير طبيعة هذا التدفق عبر الحدود للعمل الإضافي مع تغير الطلب على الخدمات وتكاليف العرض. وعلى الرغم من أن وجود قائمة مرجعية في شكل مصفوفة «تخصيص النفقات» فيما بين الحكومات مفيد في الحصول على فكرة أولية بشأن «أي حكومة ينبغي أن توفر أي نوع من الخدمات العامة»، فإن القائمة المرجعية موجهة إلى الإفراط في التبسيط، وبالتالي التسبب في الارتباك، وبالتالي أيضاً تكون ذريعة لتأخير إصلاح القطاع العام. وحتى في حالة التعليم الابتدائي، وهي وظيفة يتفق الجميع على أنها

الدرس الثالث- إنه نظام حكم. فاللامركزية المالية تتعلق بحكومة مركزية ودون وطنية تتضافر في نظام يمكن بموجبه للحكومات المركزية ودون الوطنية أن تصبح أقوى مالياً. ولا ينبغي التعامل معها على أنها لعبة «مبلغ صفري» حيث يتم جعل الحكومة المركزية أضعف مالياً أو يتم تحفيز الوحدات دون الوطنية على ترك الاتحاد. بل إنه ترتيب لتقاسم السلطة والثروة، كما أظهرت دول قومية أخرى، لا يمكن أن يؤدي فقط إلى تقديم السلع والخدمات العامة بفعالية وكفاءة، بل أيضاً إلى سلطة مركزية مستدامة مالياً. وعلاوة على ذلك، فإن اللامركزية لا تقتصر على فرز الأدوار والمسؤوليات المالية بين الحكومات، بل أيضاً بالمسائل غير المالية بما في ذلك تقسيم الأراضي وتخطيط التنمية المجتمعية، وترتيبات الخدمة المدنية، والعلاقة المؤسساتية التي تمول الامكانيات المحلية والقدرات (التي قد تكون غير حكومية) التي توفر الخدمات. (Al-Gayed, 12; Almassri and Rundell, 10; Catic, 12, Ouelhazi, 13)

الدرس الرابع-⁶ ان الطريقة التي تصبح بها الحكومات قادرة على القيام بعملها على الصعيد الحكومي الدولي يكون من خلال السماح لها بأن تكون قادرة. ولكي ينجح النظام المالي الحكومي الدولي، يجب على الحكومات دون الوطنية أن تثبت قدرتها على أداء المهام الموكلة إليها؛ والطريقة التي تصبح بها قادرة على ذلك تتمثل في السماح لل SNGs لأداء تلك المهام (سعيد، 18). وينطبق نفس الدرس على السلطة المركزية — وهو أنه لكي تنجح اللامركزية، يتعين على السلطات الوطنية أيضاً أن تطور القدرات — وهي قدرات جديدة في كثير من الأحيان بالنسبة لها — لتمكينها من أداء مهام تنسيق نظام للعلاقات المالية الحكومية الدولية.

ومع ذلك، في الوقت الحاضر، هذه ليست الممارسة الليبية. فالرسالة التي تم بفضلها الضغط عليها من قبل رؤساء البلديات وغيرها من ممثلي الحكومات المحلية خلال ال LGF هي أن السلطات المركزية لا تسمح، ناهيك عن مساعدة، البلديات لأداء المهام الأساسية لإدارة المالية العامة. وهكذا، لم تصدر الوزارة مرسوماً يأذن للبلدية بجمع الرسوم وفتح حسابات مصرفية⁷ للإيرادات الخاصة بها إلا في /أغسطس 2020.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك مسألة هامة وهي أن ترسيم حدود البلديات والمقاطعات لا يزال في حالة تغير مستمر. هناك حدود إقليمية محددة جيداً تعود إلى عهد القذافي (2010) ولكنها لم يتم الاعتراف بها بعد — وهي سمة تعكس التفكير في إعادة تعريف الحدود على أساس العوامل الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية لتحسين توزيع الدخل والثروة.

الدرس الخامس- المساءلة. وإذا كان للامركزية المالية أن تحقق أهدافها المرجوة المتمثلة في الكفاءة والفعالية والتماسك الوطني، فيجب أن تكون مصحوبة بسياسات لضمان السلطة التقديرية في ميزانية الحكومة الوطنية والمساءلة المالية العامة — أي الربط الصريح، والإبلاغ عن استخدامات ومصادر

⁶ صياغة سين بشأن الديمقراطية (سين، 1999).

⁷ بومارقي التعميم رقم (3) لعام 2020. مرجع

الوطنية لشؤون الأراضي مثل إصدار الأموال وتنظيم توريدها (المصارف المركزية)، وضوابط الحدود الوطنية (هما في ذلك فرض الضرائب والرسوم الجمركية)، وإنشاء سلطة مركزية تحتكر العنف الذي ترعاه الدولة.

ممارسة الإدارة المستدامة للغابات

نظم إدارة النفقات- في حين أن الميزانيات هي وثائق سياسية، فإن PFM، كما يشير اسمها، تتعلق بالعمليات والإدارة وليس السياسة (Pretorius and Pretorius, 2008؛ Freire, 2014؛ Schaeffer, 2015-1؛ Prakash, 2019). كما أن قائمة مكونات إدارة المالية العامة طويلة ومتداخلة: من أنظمة المحاسبة وممارسات الشراء، إلى وضع إجراءات لإدارة النقد والرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي، والتميز بين النفقات التشغيلية مقابل النفقات الرأسمالية. للحصول على دليل مجموعة أدوات الميزانية، يرجى الرجوع إلى Schaeffer (2014-2015).

- سلطة الإيرادات: أي نوع من الحكومات تكون له سلطة فرض أي نوع من الإيرادات الخاصة؟

السياسات. أول نقطة سياسية يجب الإشارة إليها حول لامركزية سلطة الإيرادات هي أنه لكي تكون الحكومة المركزية الليبية مستدامة مالياً، لا يحتاج المركز إلى تنويع هيكل إيراداته فحسب، بل أيضاً إلى إسناد دور «الـ SNGs» لتحصيل الضرائب التي تتطلب معرفة محلية بطبيعة وموقع وحجم مصدر الإيرادات.

وهناك سببان رئيسيان لنهج «المزيج الضريبي» الحكومي الدولي. الأول هو أن بعض الحكومات في وضع أفضل تنظيمياً ومؤسسياً للاستفادة من مصدر معين للإيرادات يكون مصدراً آخر. ومن الأمثلة الرئيسية للحكومة المركزية السيطرة على قاعدة ضريبة القيمة المضافة، التي تتطلب مدفوعات ضريبية وتسويات الحسومات على حدود⁸ الولاية القضائية لفرض الضرائب، وهي ممارسة تتطلب تحديد وقياس التدفق المتعدد الولايات من السلع والخدمات⁹ الخاضعة للضريبة مقابل غير الخاضعة للضريبة.

وان هذه الأهداف هي في وضع أفضل بكثير لتوليد أنواع أخرى من الإيرادات العامة التي تشكل سلطة مركزية. ومن

⁸ وتتعلق هذه المناقشة بوضع لغة السياسة القانونية الصحيحة. ويمكن أن تكون القوانين الناتجة عن ذلك مصحوبة بمذكرة فنية تبين القصد من القانون. ويمكن أن تكون طريقة التفكير المرجعية بمثابة دليل جيد وهام في مجال السياسات، ولكن لا ينبغي إدراج هذه اللغة الضيقة في القانون.

⁹ <https://www.imf.org/external/np/fad/tpaf/pages/vat.htm>. لقد كنتُ أودّي ليبيا ليست واحدة من البلدان ضريبة القيمة المضافة. اعتباراً من عام 2018 أكثر من 160 بلداً (هما في ذلك البلدان التي يقل عدد سكانها عن 6.5 مليون دولة) الصغيرة في ليبيا، تستخدم ضريبة القيمة المضافة الوطنية أو، كما هو مشار إليه في بعض البلدان، ضريبة السلع والخدمات (GST).

«محلية»، فإن تطبيقها متعدد المراكز على الصعيد الحكومي الدولي (Ebel, 6).

وبالإضافة إلى الطابع المتعدد المراكز لمهام تقديم الخدمات المحلية، فإن اعتبارات أخرى مثل وجود «آثار غير مباشرة للخدمات في الإنتاج والقدرة على إدارة الميزانية تؤدي إلى استنتاج أن جميع الخدمات العامة «المحلية» تقريباً تنطوي على درجة ما من التداخل الحكومي الدولي» (Ebel, 6; Leffer, 2015; UNDP, 2015; Franke, 8)؛ إن فرز أدوار الإنفاق أكثر تعقيداً بكثير مما تراه القائمة المرجعية التقليدية في المؤلفات.

ممارسة الإدارة المستدامة للغابات

وإذ يدرك أن خطر الإفراط في تبسيط مسألة «الإحالة» يكشف عن تحديين محتملين في تفسير القانون 59/الفصل 4/المادة 25 المتعلقة بالوظائف البلدية، الذي يبدأ بالجملة التي تقول «قد تكون البلدية مسؤولة بشكل عام عن...» [ثمانية عشر (18) وظيفة. يتمثل التحدي الأول في توضيح ما إذا كان إدراج الوظائف الثمانية والعشرين المنصوص عليها في المادة 25 سيُفسر على أنه مجموعة متساهلة من الأنشطة العامة، بما في ذلك منح البلدية سلطة «المشاركة في ترتيب الخدمات المشتركة، وأو «إعادة» المسؤولية إلى «مستوى أعلى» من الحكومة. وكما هو مكتوب، تبدو المادة 25 متساهلة بسبب هاتين الكلمتين الأوليين: «بشكل عام...». ويكفي القول، اعتماداً على كيفية «بشكل عام...» مما يجعل هاتين الكلمتين من أهم الكلمات في القانون 59 (2012). والتحدي الثاني الذي ينشأ عندما تُترك بعض الوظائف المحلية التي تُفهم تقليدياً، كما هو الحال بالنسبة للمادة 25، خارج القائمة القانونية للاختصاصات. وهكذا، لا تذكر المادة 25 التعليم (التعليم قبل الابتدائي أو الابتدائي أو المهني أو الثالث) أو السلامة العامة.

ومع ذلك، ولأسباب وجيهة فإن هذه الوظائف لها عنصر محلي إلى حد كبير (Ebel, 6; ليفر فرانك، 8). وقد يتفق كتاب المادة 25 بسهولة على إضافة «التعليم» و«السلامة العامة» إلى قائمة الـ 18، وبالتالي، فإن هذه المسألة يمكن معالجتها بسهولة. ولكن، ماذا عن حالات الإغفال الأخرى التي من المؤكد أن تنشأ مع تغير البنية المالية للبييا (على سبيل المثال، فلننظر في تغير أدوار الإنفاق الحكومي الدولي مع ارتفاع مستوى سطح البحر وتغير تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي في نطاق وطبيعة تقديم السلع والخدمات العامة المحلية مثل التعليم والصحة؟)

وتتمثل إحدى الطرق لتعزيز وضوح دور الإنفاق في تجاهل مسار التوصل إلى قائمة قانونية من الوظائف المسموح بها في الحكومة الخاصة، بل تحديد الوظائف المحظورة بوصفها وظيفة بلدية تابعة لأنشطة صيد الأسماك. وليس من الصعب البدء في هذه الأنشطة «التي لا يجوز» أن تقوم بها الحكومة

النظر في الخطوات التي يجب معالجتها للسماح بتنفيذ ضريبة الممتلكات العقارية.

السياسة الضريبية:

العائد الضريبي = قاعدة الضرائب المشبعة (LTB) * معدل الضريبة

وبمجرد إعطاء هذا التوجيه السياسي، تدخل PFM في الاعتبار. الخطوة الأولى لمكتب إدارة الإيرادات SNG هو تحديد رقم LYD للقاعدة الضريبية. هناك عدة طرق لإجراء قياس القاعدة الخاضعة للضريبة. الأساسي منها هي المنطقة المشمولة والقيمة السوقية. يقترح كوبانيي (11) مقارنة قائمة على المناطق، وهي الطريقة التي تستخدمها تونس. ولأغراض هذا التوضيح، يُستخدم هنا مصطلح قاعدة التقييم المبدئي (IAB). يتطلب تحديد LTB من مدير الضرائب وضع الخريطة المساحية — تعداد الأراضي والمباني — التي تحدد جميع العقارات داخل الولاية القضائية الضريبية. يسمح هذا بتعيين رقم تعريف الضريبة (TIN) لكل خاصية؛ من الناحية المثالية لمالك كل عقار.

بمجرد وضع السجل في مكانه، يجب أن يكون هناك تعديل إداري لنسبة العقارات المدرجة في القاعدة الخاضعة للضريبة (قد تكون عملية «الاكتشاف» صعبة، خاصة في مرحلة بناء قاعدة البيانات الأولية). هذه هي مهمة حساب نسبة التغطية. تأتي بعد ذلك نسبة التحصيل، وهي نسبة الأساس التي يمكن لمسؤول الضرائب تحديدها بنجاح لغرض إرسال إشعار بالضريبة المستحقة باستخدام كل عقار خاضع للضريبة. من المحتمل أن تكون نسبة التحصيل منخفضة جداً في البداية حيث يعتاد دافعو الضرائب والمسؤولون عنها على حد سواء على هذه العملية. أخيراً، غالباً ما يتم تعديل الضرائب على أساس المنطقة من أجل الموقع للنظر في حقيقة أن العقار نفسه في منطقة تجارية أو منطقة سكنية غنية يكون الرجل أكثر (أو أقل) من «ثراء الملكية» من بعض المناطق الأخرى.

إذاً الآن:

قاعدة الضريبة الخاضعة للضريبة = LTB * نسبة التغطية * نسبة التحصيل * معاملاً المنطقة

¹⁰ وهناك أيضاً أمثلة على تقاسم قاعدة الضرائب المركزية/SNG. لمراجعة الفرز الحكومي الدولي لمصادر الإيرادات، انظر باهل و بيرد، 2018، الجزء الثالث.

¹¹ وتُنسب إدارة الضرائب إلى سياسة الضرائب التي تُنسب إلى خبرة صندوق النقد الدولي ميلكا كاسانيغرا دي جانتشر؛ انظر بيرد وكازنيغرا دي Jantscher، 1992؛ باهل و بيرد، 2018).

الأمثلة الرئيسية على ذلك الضريبة على الممتلكات العقارية، التي تقع على قاعدة ضريبية غير منقولة (لا سيما جزء الأرض من الضريبة) ورسوم المستعملين والرسوم المفروضة على خدمة بنية أساسية للتدفق يمكن ملاحظتها. إن مسألة السياسة العامة التي تطرح في نظام ليبيا الحالي لعدم التركيز — بدون — سلطة (Saed، 18) سوف تقوم، في مصالحها المالية الخاصة، «بتعيين» أو «السماح» للهيئات الوطنية لتطوير شكل من أشكال مصادر الإيرادات الخاصة (الإطار 5).¹⁰

ولا يبدو أن عدم وجود تساهل قانوني يمثل مشكلة في اللغة القانونية المتعلقة بالموارد المالية للبلديات (المادتان 51 و 52). هنا اللغة القانونية واضحة: «يجب أن تشمل الموارد البلدية ... الموارد الأخرى المنصوص عليها...» وما لا يزال غير واضح هو ما هو دور الإيرادات الذي ستلعبه المقاطعات (الفصل 6، المادة 49، والموارد المالية للمقاطعات). (الإطار 4).

ممارسة الإدارة المستدامة للغابات

هناك قاعدة أساسية الأطر في العلاقة بين سياسة الإيرادات و PFM: إدارة الضرائب هي السياسة الضريبية. ما تقوله هذه القاعدة هو أن الطريقة التي تدار بها الإيرادات هي، بحكم الواقع كيف يعمل «العالم الحقيقي» للضرائب والسياسة الضريبية¹¹ (Junquera-Varela، 2017). والواقع أن قاعدة الإدارة العامة هذه — أي أن الممارسة هي سياسة فعلية يمكن تطبيقها على أي نشاط من أنشطة القطاع العام. توضح كاتيتش (الورقة 14) و«جرار» (الورقة 15) هذه النقطة فيما يتعلق بإدارة النفائات الصلبة: تقوم الحكومة بإعداد الخطط ووضع الميزانية على النحو الذي يحدد معيار السياسة العامة، ولكن كيفية تنفيذ السياسة يعتمد على أداء مجموعة منفصلة من مقدمي الخدمات.

وكما ذكر أعلاه، هناك مصدران يستخدمان عادة من مصادر إيرادات الحكومة الوطنية لشؤون الإدارة الوطنية هما: 1، الضريبة على الممتلكات العقارية و 2، رسوم المستفيدين من هذه العوائد. ويبدو أن القانون 59 (2012) واضح في السماح باستخدام الرسوم على مستوى المقاطعات والبلديات (المادة 49 للأقاليم، 51 أ بالنسبة للبلديات)؛ وربما أيضاً، للضرائب العقارية (على سبيل المثال، بالنسبة للبلديات المادة 51). وفي كلتا الحالتين، تُوفي الرسوم والضرائب المفروضة على الممتلكات العقارية مبدءاً المطابقة القائل بأن الأشخاص (أو الأشخاص الذين يعملون معاً من خلال المؤسسات) الذين يستفيدون من تدفق الخدمات العامة ينبغي أن يكونوا هم الذين يفترض عليهم دفع ثمن تلك الخدمات. ولكن نلاحظ أن هذين المصدرين من مصادر الإيرادات لها معنى مالي كدخل محلي، لا يعني أنه يمكن بالتالي تنفيذهما بسهولة.

يستطيعون الاعتماد على الحكومة المركزية للحصول على التقييم الصحيح؛ وبالتالي، يفضل السكان المحليون التحكم في الأجزاء التي يتم اكتشافها والفواتير وجمعها على الأقل. والثاني هو أن المسؤولين المحليين لا يرغبون في الحصول على معلومات مفصلة عن أسواقهم العقارية (على سبيل المثال، من يملك أي قطعة أرض). وهذا السبب الثاني له صلة خاصة ببعض المناطق المتأثرة بالنزاع.

● **التحويلات الحكومية الدولية.** ما الذي يجب فعله عندما يلخص الشخص مبلغ LYD المطلوب للإجابة على أسئلة تخصيص الإيرادات والمصروفات، ويكون رقم الإنفاق أكبر من رقم الإيرادات؟

وهذا التفاوت هو الحالة النموذجية في جميع الولايات القضائية ما عدا الأغنى وذات الدخل المرتفع. لا يوجد سبب مسبق لتوقع المساواة بين تخصيصات الإنفاق والإيرادات، والتي تحركها عوامل ديموغرافية واقتصادية ومؤسسية خاصة بالمكان. السياسات، هناك نوعان من الاختلالات المتأصلة في نظام اللامركزية المالية. الأول هو اختلال التوازن الرأس المالي: الواقع المالي الذي، بسبب تنقل المنتجات النهائية عبر الحدود (الوطنية والمحلية) وعوامل الإنتاج، فإن السلطة المركزية تتمتع عادة بإمكانية الحصول على الضريبة الأكثر إنتاجية في البلاد. وهذا هو الحال في ليبيا حيث يتم في الوقت الحالي توليد ما يقرب من 99 في المائة من إجمالي الإيرادات العامة من خلال نظام تقاسم التكاليف/الأرباح. وهو واقع سيستمر حتى تصبح الأهداف الوطنية قادرة على تحقيق السلام والأمن.

والثاني هو اختلال التوازن المالي الأفقي الذي يحدث عندما تختلف الاحتياجات من النفقات والقدرة على توليد الإيرادات باختلاف أنواع مماثلة من الحكومات دون الوطنية، حيث أن بعض الولايات القضائية أكثر ثراءً في الوعاء الضريبي وأقل تأثراً بالاحتياجات من غيرها. هذا الواقع يضع الحجة الداعمة لشكل ما من أشكال صيغة التحويل التي تساوي مختلف القدرات المدرة للدخل لمختلف SNGs.

إن وجود هذين الخللين يجعل من «إعادة التوازن» من خلال نظام للتحويلات الحكومية الدولية — المنح — في شكل تدفقات مالية بين وأو فيما بين أنواع الحكومات. ومن الناحية العملية، تنتقل هذه التدفقات دائماً تقريباً من مستويات «أعلى» إلى «أدنى» من الحكومة (أويلهازي وشافر، 9). ومرة أخرى، هناك مبادئ عالمية تعمل من أجل تصميم التطبيق المحلي (كوباني، 11؛ 19، 1999).

ممارسة الإدارة المالية العامة.

وتتطلب معالجة هذين الخللين إنشاء نظام للتحويلات، قد يكون بعضها غير مشروط تماماً، في حين أن البعض الآخر يتطلب

والخطوة التالية هي أن تحدد الحكومة المحلية معدلاً ضريبياً (أو معدلات مختلفة — مسألة أخرى معقدة تتجاوز نطاق مذكرة المناقشة الحالية؛ الإطار 6). يتم حساب معدل الضريبة عن طريق الاعتراف بالمعلومات عن القطعتين: (1) العائد الضريبي المطلوب الذي يحدده مكتب الميزانية و (2) القاعدة الضريبية الخاضعة للضريبة المحسوبة. مع هذه المعلومات، معدل الضريبة الحسابية:

معدل الضريبة = العائد الضريبي المتوقع/القاعدة الضريبية المقدرة

بمجرد أن يحدد مكتب إدارة الضرائب (OTA) معدل ضريبة العائد المطلوب، يتم إرسال هذه المعلومات إلى صانعي السياسات للموافقة عليها أو تعديلها. لاحظ أن تحديد معدل الضريبة جزء من مهمة PFM لـ OTA، بالنسبة لعائد دينار ليبي معين، يكون معدل الضريبة هو أساس الضريبة الخاضع للضريبة المحدد، وليس المعدل المحدد.

ومن بين المهام التالية ما يلي: «1» إرسال فواتير الضرائب إلى كل صندوق من رموز الضرائب (ولهذا، فإن مجموعة موثوقة من عناوين الشوارع ونظام التسليم البريدي يساعد كثيراً؛ ولكن هناك بدائل)؛ «2» إنشاء آلية إنفاذ تشمل العقوبات على عدم السداد أو التأخر في السداد؛ و «3» إنشاء عملية استئناف لدفعي الضرائب.

ونظراً لهذا التعقيد، فإن جميع البلدان تقريباً تأتي إلى شكل ما من أشكال الإدارة المشتركة بين الحكومات — أي تقسيم تعاوني للوظائف يمكن أن يجمع بين الاستقلال الذاتي المحلي والإلمام بالظروف المحلية وتجميع المهارات التقنية بشكل مشترك. واعترافاً بأن الشرط الأساسي لضريبة الممتلكات هو الضريبة المحلية و هو أن معدل الضريبة محدد محلياً، فإن مختلف البلدان تتعاون بشكل مختلف.

يحدد مكلوسكي وكورنيا والترز (2013) أربعة متغيرات لإدارة ضريبة الممتلكات (الأدوار المهيمنة) إلى جانب الأمثلة التالية:

- لتقييم المركزي والمجموعة المركزية: ألبانيا، أرمينيا، الجمهورية التشيكية، إستونيا، قبرص، فرنسا، جورجيا، إندونيسيا، جامايكا، الأردن، لاتفيا، البرتغال، سنغافورة، السويد، روسيا.
- التقييم المركزي مع المجموعة المحلية: النمسا، كولومبيا، الدمارك، كينيا (باستثناء المدن الكبرى)، تركيا ونيوزيلندا؛
- التقييم المحلي والمجموعة المركزية: سلوفينيا وتونس؛
- التقييم المحلي والمجموعة المحلية: البرازيل، الهند، إيطاليا، اليابان، اليونان. أكبر مدن كينيا، المكسيك، هولندا، الفلبين، جمهورية سلوفاكيا، سويسرا رومانيا.

لكن لماذا تريد الحكومة المحلية أن تأخذ على الإدارة؟ هناك سببان: الأول هو أن المسؤولين المحليين يشعرون بأنهم لا

وأن تكون واضحة ومتساهلة بشأن أدوار الإنفاق على الحكومة الوطنية الانتقالية وتعبئة الإيرادات الخاصة. ومجرد إنشاء «1»، و«2» من المرجح أن يكون للمركز دور في وضع مجموعة من القواعد لرصد وإنفاذ قيود ميزانية صلبة على نطاق الحكومة الوطنية.

وإلى جانب معالجة جميع هذه الأسئلة، يجب أن تكون هناك قدرة على تقديم التقارير المالية، مكتب أمين الخزانة القادر على إدارة الأموال (مثل حسابات الخزانة الوحيدة، وإدارة النقدية) ومكتب لمهمة المراقب المالي (على سبيل المثال، جمع كل ذلك معا في تقرير مالي سنوي شامل). ويجب أن يعمل المكتبان إذا ما كان للحكومة أن تتاح لها فرصة وضع خطة لإدارة الاستثمارات العامة.

4. التعليقات الختامية

وينبغي ألا يُنظر إلى الرسالة التي مفادها أن هناك العديد من تحديات الإصلاح في القطاع العام والحكومات الدولية التي تواجهها ليبيا على أنها ممارسة لانتقاد الحوار الليبي. والواقع أن العملية الليبية قوية تماماً.

وللاستفادة من السياق التاريخي للمناقشة والدروس المستفادة، تبرز أربعة تحديات أولية لليبيا اليوم:

- 1: قانون بشأن اقتراح مفاده أنه إذا كان من الممكن لليبيا أن تكون لديها سلطة مالية مركزية عاملة ومستقرة، فيجب أن يكون لهذه السلطة نظام حكومي دولي للحكومات دون الوطنية التي تتولى/تتقاسم مهمة تلبية احتياجات الشعب الليبي من النفقات وكيفية تمويل تلك الاحتياجات؛
- 2 الاعتراف بأن نجاح ليبيا في وضع نظام حكومي دولي فعال، هو الخطوة الأولى لمعالجة الشروط المسبقة للتغيير في نظام القطاع العام فيها؛
- 3- التركيز على الجوانب الثلاثة لبناء القدرات — الفردية والتنظيمية والمؤسسية، مع إيلاء اهتمام خاص للجوانب الأخيرة (التي ستحدد ما يلزم فيما يتعلق بالمعارف والمهارات الفردية)؛ و
- 4- مواصلة بناء قاعدة لمعرفة العلاقات المالية الحكومية الدولية.

ومن الواضح أن مدى سرعة مواجهة هذه التحديات يزيد من صعوبة الحالة الراهنة للصراع. ولكن كما وجدت بعض الدول الأخرى المتضررة من الصراعات، فإن الاستمرار في بناء قاعدة معارف في مجال السياسات والإدارة المالية العامة يمكن أن يسهم في استراتيجية تسوية الصراعات. عندما ينتهي الصراع الليبي، وسوف ينتهي، وتكون السياسة على حق، يجب أن يكون لدى مواطني ليبيا وحكوماتهم قاعدة معرفية وأن يكونوا مستعدين للعمل.

فرض شروط الإنفاق على التمويل المفروضة على الحكومة المتلقية للمنح. بالإضافة إلى ذلك، بمجرد أن يتم وضع نظام المنح، ستقوم الحكومة المأنحة بتصميم نظام مناسب لرصد صندوق المنح وتقييمه (Ebel, 2016).

ويكفي القول إن التحدي الحالي الذي تواجهه ليبيا هو الحفاظ على نظام النقل بسيطاً وشفافاً. ومن المهم للغاية، لدى القيام بذلك، تجنب تخصيص الائتمان السياسي الذي يقوم بموجبه المسؤولون في حكومة المستوى الأعلى/المنح بتحويلات مباشرة بشكل غير متناسب إلى الحلفاء السياسيين دون إيلاء اهتمام يذكر أو عدم إيلاء أي اهتمام على الإطلاق لمعايير الكفاءة الاقتصادية أو الإنصاف المالي.

ويورد سعيد (الورقة 18) تفاصيل مشكلة السياسة الليبية وتحدي الممارسة: ففي الوقت الحاضر، لا تتلقى البلديات سوى التمويل من ميزانية الحكومة المركزية من خلال التحويلات المالية التي تقوم بها وزارة المالية، والتي بدورها تنقل مبلغاً إجمالياً إلى البلديات التي تفيد التقارير بأنها تتبع صيغة تنص على درجة من المساواة الأفقية تقوم على أساس السكان والمنطقة الجغرافية. بيد أن تنفيذ هذه الصيغة يواجه مشكلتين رئيسيتين هما: عدم وجود شرط مسبق لإجراء تعدادات مستكملة (أجري آخر تعداد في عام 2006)؛ ولا يوجد ترسيم واضح لحدود البلديات والمقاطعات.

- الاقتراض والديون. كيف سيتم التعامل مع توقيت الإيصالات لغرض تمويل النفقات الرأسمالية؟
- السياسات. إن كانت هذه الأهداف في ليبيا الحالية والناشئة متطورة في الوقت الحاضر مع كون الحكومات تتحمل الديون لتمويل النفقات الرأسمالية، فإن ذلك سيكون مسألة تتعلق بتلبية مجموعة من معايير «الجدارة الائتمانية». وفي الوقت الراهن، بالنسبة للعديد من أهداف ليبيا التي أنشئت الآن، لا يوجد مثل هذا الاستعداد. فضلاً عن ذلك، سوف يستغرق الأمر وقتاً طويلاً حتى يصبح الاقتراض جديراً بالاقتراض، كما أن إدارة الديون قادرة على ذلك. و ليس من السابق لأوانه أن يحدد SNG ما يلزم بحيث يمكن النظر في متغيرات الجدارة الائتمانية عند بناء الإنفاق والضرائب (Barati-Stec, 2014).

هناك العديد من الأساليب التنظيمية والمؤسسية التي تستخدمها الحكومات المركزية لتمويل الاستثمار الرأسمالي (البنية التحتية)، والتي يتم تسليم معظمها عادة للمواطنين من قبل حكوماتهم أو حكوماتهم دون الوطنية. وحتى الآن، وإلى أن تصل ليبيا إلى مرحلة الاقتراض دون الوطني وإدارة الديون، هناك شرطان إضافيان مسبقان: «1» رسم حدود الولاية القضائية (الولايات) القادرة على المشاركة في المحافظات المقترضة وإدارة الديون والبلديات. «2»

الإطار 1 نبذة تاريخية عن النظم الحكومية الدولية الليبية

وتشمل المراكز التي تمنح مجموعة واسعة من السلطات «لجنة شعبية» وأمانة (إدارة). ويعمل المؤتمر الشعبي العام على الصعيد الوطني.

- 1996-2001. يحدد الجناح البلدي الفرعي 1 (المحلة) حدود BPC مع احتفاظ BPC بسلطات مهمة مع لجنة تنفيذية في عام 1999، تم اعتماد مصطلح شعبية / شعبية (مناطق إدارية) وتنقسم البلاد إلى 26 شعبية و 484 منطقة شعبية.
- 2001-2011. في عام 2001 تم وضع مجموعة قوانين جديدة بهدف إنشاء نظام للحكم المحلي من ثلاثة مستويات. تم تأسيس الكونغرس الشعبي حيث تشكل العديد من المجالس الشعبية الكبرى - محافظة. خلال هذه الفترة، أعيد تنظيم الدولة إلى 32 ثم 22 شعبية 484 BPCs.

2011 حتى الآن.

- 2011، حلف شمال الأطلسي يتدخل (11 مارس)، يسقط نظام القذافي (أغسطس) والمجلس الوطني الانتقالي(1).
- 2012 إعادة تأسيس المجلس الوطني الانتقالي بصور القانون رقم 59 (2012) الذي ينشئ هيكلًا من ثلاث طبقات: الحكومات الوطنية والإقليمية (على مستوى المقاطعات/المحافظات) والحكومات المحلية/البلدية. مجالس المحافظات والبلديات لديها سلطة إنشاء مجالس الشورى — وهي هيئة استشارية لدراسة العلاقات الحكومية الدولية.
- 2015: اتفاقية سياسية ليبية بشأنها الأمم المتحدة تنشئ حكومة الوفاق الوطني بهدف إقامة دولة ديمقراطية.
- 2015-2020 التنافس بين مجموعتين تدعيان السلطة؛ وتسيطر ميليشيات محلية على الجنوب على طول حدود تشاد والنيجر والسودان وأجزاء من جنوب الجزائر وغرب مصر، على حكومة طبرق والجيش الوطني الليبي (المنطقة الشرقية والوسطى). تقع حقول النفط إلى حد كبير في المناطق الخاضعة للسيطرة على الجيش الوطني الليبي، والمراكز السكانية تقع في منطقة طرابلس/مصراتة (شمال غرب) ومنطقة بنغازي/البدة (شمال شرق)
- سبتمبر 2019. كان المنتدى بمثابة أول فرصة للمشاركة في موضوع «اللامركزية» الليبية. وأتاحت الدورة، من بين أمور أخرى، فرصة أولية للمسؤولين المحليين للتعبير عن شعورهم بالإحباط إزاء الكيفية التي تسير بها الأمور حتى الآن. ولم تكن المناقشة بشأن المصطلحات بقدر ما كانت بشأن الممارسة. وكشفت المناقشة أيضاً أن مؤسسة وزارة الشؤون المحلية لا تحظى بتأييد كامل/بدعم من بعض الجهات الفاعلة/المؤسسات الأخرى في الحكومة المركزية التي تتخذ من طرابلس مقراً لها. ومن المفيد أيضاً أن نلاحظ أن آراء شرق ليبيا لم تكن ممثلة تمثيلاً جيداً في المنتدى (لأسباب تتجاوز إلى حد كبير

- قبل استقلال ليبيا عام 1951 (24 ديسمبر)، كان ليبيا تاريخ من الاحتلال والاستعمار، وإلى جانب ذلك نظام حكم يناسب احتياجات المحتلين: الإسلامي والمسيحي قبل ثلاثة قرون ونصف من السيطرة العثمانية (1151-1911)؛ الاستعمار الإيطالي (1911-1947)؛ بعد الحرب العالمية الأولى البريطانية والفرنسية / وصاية الأمم المتحدة.
- 1951-1963: فترة من الفدرالية: دستور مملكة ليبيا (1951)، المادة 176 ينشئ ثلاث ولايات اتحادية (ولاية): طرابلس في الشمال، كرينايكا في الشرق؛ فزان في الجنوب الغربي. وتمنح الولايات الاتحادية سلطة إنشاء البلديات (القانون 14-1956) والمجالس البلدية: 50 في المائة منتخبة و 50 في المائة معينين. وتوجد ولايات للبلديات، بما فيها بنغازي وطرابلس، 25 مهمة من مهام الإنفاق/تقديم الخدمات.
- 1963-1969 يتم استبدال النظام الاتحادي من قبل دولة موحدة مع (10) محافظات، استبدال 3 ولايات اتحادية، مع المحافظات مقسمة إلى مناطق والمقاطعات الفرعية (مديريات). تتوسع المركزية السياسية مع تعيين رؤساء البلديات والمجالس البلدية من قبل المركز (من قبل مجلس الوزراء). وكوحدات حكومية، تحتفظ البلديات ببعض الوظائف (مثل الصحة والمياه ومياه الصرف الصحي والترخيص)
- 1969-1972. انقلاب عام 1969 يجلب القذافي إلى السلطة، الذي أعلن الاتحاد الاشتراكي العربي في عام 1971، مشيراً إلى عدم كفاءة الإدارة. يتم الاحتفاظ بالمحافظات العشر (يتم إعادة تسمية اثنتين). تحل وزارة البلديات التي أنشئت محل الدور الإداري المحلي لوزارة الداخلية. لا يتغير التعيين الوظيفي القانوني.
- 1972-1975. نظام حكم موحد من ثلاثة مستويات ينشئه القانون (المركز، المحافظات، البلديات). يتم تعيين المحافظين من قبل مجلس الوزراء ويتم انتخاب أعضاء المجالس البلدية من أعضاء ASU و مجموعة من موظفي ASU. وزارة البلديات «تعيدها» وزارة الداخلية
- 1975-1983. خطوات أخرى نحو إلغاء التركيز دون سلطة. تم إلغاء المحافظات. وحدة التنسيق بين الوزارات «حديثاً» إلى الرقابة المركزية من خلال الوزارات القطاعية. وتوجد الآن 46 بلدية مقسمة إلى أجنحة. تحل اللجان البلدية الشعبية محل المجالس البلدية التي أنشئت في عام 1972.
- 1983-1992. إعادة تنظيم أكبر. ويستعاض عن رؤساء البلديات بسكرتير اللجنة الشعبية. وخلال هذه الفترة، أعيد تنظيم الوحدات التنظيمية أربع مرات (1983 و 1984 و 1986 و 1990). وبحلول عام 1990، لم يكن هناك سوى سبع بلديات.
- 1992-1996. إعادة تصميم أخرى. وألغت البلديات وحلت محلها «مؤتمر الشعب الأساسي» الذي كان عدد البلديات فيه 13 بلدية في عام 1993.

(يتبع في الصفحة التالية)

الإطار 1 نبذة تاريخية عن النظم الحكومية الدولية الليبية (متواصل)

- جادل العديد من المسؤولين المحليين بأنه ليس لديهم استقلالية في الإيرادات؛ أن الحاجة إلى تطوير القدرة على الإيرادات المحلية الخاصة والتعبئة يجري تجاهلها.
- يلاحظ أن بعض البلديات التي كانت في السابق محافظات لديها مبانها البلدية الخاصة بها، ونظم الإدارة العامة، والموظفين ذوي الخبرة..

المصدر: ورقة معلومات أساسية 4 راني داود. مناقشة مشارك في L.GF. تونس ، 16-14 سبتمبر / سبتمبر 2020

- سيطرة الشريك المانح). وشملت المواضيع التي أثّرت ما يلي:
- مخاوف البلدية من عدم اكتفاءها باستقلالية الميزانية الفعلية (تسيطر الوزارات التنفيذية على ذلك)
- تم الإعراب عن مزيد من المخاوف المحلية من أن الحكومة المركزية ليست مستعدة لتبادل المعلومات بشأن مضمون وتوقيت توزيع → المركزية لنقل الأموال على → المحلي.
- عدم اليقين فيما يتعلق بعملية إنشاء البلديات؛ وفيما يتعلق بذلك، فإن عدم وضوح دور المحافظات على النحو المنصوص عليه في القانون 59 (2012) هو عدم وضوح مركزي.

الإطار 2 المصطلحات: أنواع ومتغيرات العلاقات المالية الحكومية الدولية

تشير اللامركزية السياسية، التي تسبق المالية العامة، إلى تمكين السكان المحليين الذين يُنظّمون في نوع واحد أو أكثر من الحكومات في كثير من الأحيان: إلى إقليم (محافظات و) الغرض المحلي العام (البلديات، المدن، المناطق، المستوطنات)، وأحياناً غرض خاص، والتي قد تنظم إما كجزء «فرعي» من منطقة أو محلة (عادة قطاع محدد، مثل التعليم، وإدارة النفايات الصلبة (أو كسلطة خاصة تعبر وتنشأ من قبل الأنواع الأخرى من الحدود الحكومية (خدمات البنية التحتية الكبيرة «متعددة المراكز» مثل إمدادات المياه وشبكات النقل). وفيما يتعلق بهذه الحكومات المحلية، يشار إليها في كثير من الأحيان باسم «الحكومات دون الوطنية» (SNGs). وعادة، ولكن ليس دائماً، يقابل اللامركزية السياسية التمكين السياسي في شكل انتخابات إقليمية ومحلية. وتشمل مؤسسات اللامركزية السياسية الدساتير الوطنية (وأحياناً أيضاً الحكومة الوطنية لشؤون الحكم الوطني)، وسنت الحكومة المركزية قوانين/قوانين تمكينية، ونظماً للمحاكم يمكن أيضاً أن يكون لامركزياً (اللامركزية القضائية). في الوقت الحاضر، فإن الوثيقتين الليبيتين الرئيسيتين اللتين تُطرقان عملية اللامركزية الليبية مباشرة هما «1» الاتفاق السياسي الليبي لعام 2015 الذي أنشأ حكومة الوفاق الوطني باعتبارها السلطة الوحيدة الشرعية للحكومة المركزية و«2» القانون السابق الذي لا يزال قائماً رقم 59 لعام 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية وما يرافقه من لائحة تنفيذية للقانون 59 (Daoud,4).

اللامركزية المالية. وفي حين أن قرار اللامركزية قرار سياسي، فإن الممارسة الاقتصادية والمالية (والمكافأة المحتملة) تنبع من نظام اللامركزية المالية ومن فرز أدوارها المالية ومسؤولياتها بين أنواع الحكومات. كما ناقشه Lassoued (ورقة 3) وLeffler Franck (ورقة 8) هناك عدة متغيرات في

اللامركزية المالية اعتماداً على درجة الاستقلال المالي الممنوحة لـ SNG لتنفيذ المهام المتفق عليها. وأوسع تصنيف لها هو (1) عدم التركيز، الذي يشير إلى اللامركزية في وزارات الحكومة المركزية. ويعني عدم التركيز مع السلطة إذ أن الفروع الإقليمية لمكتب الحكومة المركزية تنشأ من القدرة على اتخاذ قرارات مستقلة. إن فك التركيز بدون سلطة يحدث عندما يتم إنشاء المكاتب الإقليمية ولكن مع القدرة المستقلة لاتخاذ القرارات، يجب أن تتم الموافقة على جميع الانحرافات عن الممارسة العادية من قبل المركز؛ «2» تفويض السلطة، يشير إلى نظام من الـ SNGs المنشأة بشكل مستقل التي تُسند إليها مسؤولية تقديم مجموعة من الخدمات إلى جانب سلطة فرض الضرائب والرسوم لتمويل الخدمات وقبولها. ويمكن تقديم بعض الدعم المالي من جانب «مستوى حكومي أعلى؛ وقد يكون هناك دعم مالي من جانب الحكومة العليا؛ وينبغي أن يكون هناك قدر أكبر من الدعم المالي. «3» تسند إلى الجهات الحكومية الدولية مع التفويض مسؤولية تقديم خدمات معينة بوصفها وكلاء لسلطة «أعلى مستوى» (مركزية، إقليمية) قد يوفر لها مستوى لتعيين بعض التمويل أو كله من خلال شكل ما من أشكال التحويل المالي. (Lassoued 3; Saed 18)

وفي الممارسة العملية (تقريباً)، فإن كل الأنظمة الحكومية في مختلف أنحاء العالم ليس لديها بعض المزيج من «الدي» الثلاثة فحسب، بل وتعمل أيضاً بشكل غير متماثل؛ وهذان مختلف SNG داخل الدولة القومية سيكون لها أدوار مالية مختلفة حسب عوامل مثل الاختلافات الجغرافية (مثل الاختلافات الحضرية مقابل الريفية)، والطابع العرقي واللغوي، أو الديني (مثل التاريخ التقليدي)، وعلى وجه الخصوص، القدرة على الإدارة (مثل درجات القدرة التنظيمية والمؤسسية وأو الفردية على الحكم بفعالية). ما ظهر في مؤسسة الـ L.GF هو إجماع على أن الحل الليبي سيكون الحل اللامركزي غير المتكافئ. واعترافاً بأن القرارات لم تتخذ بعد بشأن الموافقة على إنشاء طبقة وسطى (محافظات)، فإن الاستراتيجية الآن هي التركيز على (1) البلديات وأو (2) القطاعات التي لها القدرة على الإدارة في العملية.

المربع 3 كونفيدرالي، فيدرالي أو وحدوي؟

هناك بديل آخر ذو صلة و وفقاً للحوار الليبي الحالي، هو ما إذا كان ينبغي أن تكون دولة موحدة أو اتحادية، أو حتى دولة فيدرالية. وكدولة وحدوية، ستمنح الحكومة المركزية سلطة دستورية لا لتحديد السلطات السياسية والسياسية والمالية التي «تُسند» إلى حكوماتها دون الوطنية فحسب، بل أيضاً ما إذا كان سيتم إنشاء حدود الحكومة الوطنية للحدود الوطنية أو إلغاؤها أو تغييرها. بموجب ترتيب النظام الفيدرالي لقرارات القطاع العام يتم اتخاذها من قبل أنواع أو طبقات مختلفة من الحكومات التي هي مستقلة إلى حد كبير عن بعضها البعض ولكن لا تزال تعترف بمزايا «معا» كدولة قومية. ولا تزال هناك حجة قوية لسلطة مركزية قوية

مالياً، ولكنها أيضاً تتمتع بسلطات مقيدة على الممارسات المالية الخاصة بـ SNG. في الاتحاد، هناك عادة ضعف الحكومة المركزية التي من خلال نظام قائم على المعاهدات الدولة الوطنية يخدم وكيل من الأعضاء وحدات مستقلة الإنفاق. وفيما يتعلق بهذه المسألة الدستورية، هناك استنتاجان ذو صلة بالموضوع لكل من مؤسسة الحكم العام. الأول هو أن الخيار الوحدوي مقابل الفيدرالي لم يتحدد بعد. والثاني هو أن الخيار الأول قد لا يكون ذا صلة بتحقيق التماسك الوطني إذا كان بوسع جميع الأطراف التوصل إلى اتفاق بشأن درجة اللامركزية المالية. ويكفي أن نلاحظ أن هناك بلداناً اتحادية تتسم بدرجة عالية من اللامركزية (سويسرا) وبلدان تميل إلى المركزية (ألمانيا). وهناك أيضاً بلدان موحدة ومركزية (مصر) ولكن أيضاً البلدان الوحدوية واللامركزية للغاية (الصين).

الإطار 4 عندما تكون الخدمات العامة «المحلية» متعددة المراكز: دور الطبقة المتوسطة

خلال مناقشات مؤسسة ال LGF بشأن الموضوعين التوأمين المتمثلين في فرز اللامركزية من أدوار الإنفاق وفعالية تقديم الخدمات الممولة من الإنفاق المحلي، تم التأكيد على النقطة الرئيسية التي مفادها أن تطبيق مبدأ الفوائد أو المطابقة يتطلب إسناد وظيفة الإنفاق إلى نوع الحكومة التي تقترب من مجال تدفق المنافع.

كمثال: افترض أن بلدية المدينة أ يبني جسر عبر النهر الذي يمر عبر المدينة. إذا كان هذا الجسر يخدم أساساً سكان البلدية أ، فإنه تبعاً لمبدأ اللامركزية ينبغي فقط على سكان البلدية ألف دفع تكاليف الجسر. أي أنه لا توجد فائدة ولو «غير مباشرة» على المدينة المجاورة ب.

ومع ذلك، ماذا لو تبين أن الجسر هو الطريق الرئيسي الذي يربط بلدية ألف إلى اقتصاد الجهة ب بطريقة هامة؟ ثم يدعو مبدأ اللامركزية إلى شكل من أشكال تقاسم التكاليف ألف وباء. ومع ذلك، للتأثير على تقاسم التكاليف هذه، فإن سكان «ب» بحاجة إلى الموافقة على فرض ضرائب. ومن بين المقيمين في باء يقاومون بتحمل «حصتهم» من شرط الضرائب، فإن النظام لديه درجة من عدم الكفاءة الاقتصادية. ولتوسيع هذا المثال، نقول إن الجسر يعمل أيضاً كقناة لنقل البلديات ج و د وهاء وغيرها التي

تبعد عدة كيلومترات. والآن، فإن العجز عن حمل جيم وهاء على تقاسم التكاليف يزيد من تفاقم أثر عدم الكفاءة الاقتصادية مما فيه الكفاية، لذلك فإن «أ» قد تعيد النظر في مزايا الحفاظ على (أو ربما حتى بناء) الجسر. وتثير هذه المسألة موضوعاً لم تعالجه ليبيا بعد على النحو الملائم: في هذا المثال (النموذجي تماماً)، كيف يمكن تحقيق فوائد الكفاءة من اللامركزية؟ وكما تبين أن القانون 59/12 يقدم حلاً لهذه الظروف بالذات: إما إنشاء حكومة إقليمية ذات غرض عام «من الطبقة المتوسطة» أو منح كل بلدية سلطة الدخل في «ترتيبات الدوائر الخدمية المشتركة». في الواقع الليبي هناك العديد من الأمثلة العملية على هذا الوضع فقط، مثل الرعاية الصحية التي تتلقى العيادة المحلية الدعم الفني من مركز مستشفى إقليمي. أو النظر في الآثار الحكومية الدولية على نقل إمدادات المياه من طبقات المياه الجوفية في الجنوب إلى منازل 80% من سكان ليبيا الذين يعيشون على طول أو بالقرب من ساحل البحر الأبيض المتوسط (والتي قد تدعو في هذه الحالة إلى «منطقة منافع» ممولة من مصادر تمويل مركزي الحل — رفع مستوى خط أنابيب النهر الصناعي العظيم والعديد من محطات تحلية المياه المتدهورة).

وتوجد في الوقت الحاضر أزمة متنامية في ليبيا في حصول المواطنين على الخدمات الصحية والمياه الصالحة للشرب. إن التصدي للتحدي المتمثل في تنفيذ شكل من أشكال الحكم الإقليمي له أهمية عالية في جدول أعمال اللامركزية في ليبيا.

الإطار 5 ماهي أهمية تعبئة الإيرادات المحلية

إن قرار اللامركزية قرار سياسي. ولكن بمجرد اتخاذ القرار، سواء بشكل تدريجي أو مع برنامج الإصلاح «الضخم» (كما هو الحال في إندونيسيا)، فإن الشرط الضروري هو الحصول على التصميم المالي الحكومي الدولي «الصحيح». وهذا بدوره يؤدي إلى نظرية اللامركزية: يمكن لمجموعة الحكومات الأقرب إلى المواطنين تعديل الميزانيات حسب التفضيلات المحلية بطريقة تؤدي على أفضل وجه إلى تقديم حزمة من الخدمات العامة التي تستجيب لتفضيلات المجتمع. أصبحت الحكومات دون الوطنية (SNGs) هي الأداة التي توفر الخدمات لمستلمين محددين حتى يعكس سعر الضريبة لتلك الخدمات الفوائد المتلقاة (Oates, 1972). وينصب التركيز الآن على تحسين كفاءة القطاع العام. إن الحل الفعال يزيد من الرعاية الاجتماعية إلى أقصى حد رهناً بتدفق معين من الأراضي، والعمالة، وموارد رأس المال. والقاعدة الخاصة بتحقيق توزيع فعال للموارد هي توفير

الخدمة حتى الهامش — بالنسبة لآخر «وحدة» من الخدمة المقدمة، فإن فائدة الرعاية الاجتماعية للمجتمع تتطابق مع تكلفتها فقط. وفي القطاع الخاص، وكقاعدة عامة، يحقق نظام أسعار السوق هذا الهدف. وعندما تفشل السوق الخاصة في تحقيق هذا الهدف (المنافع العامة البحتة، والجوانب الخارجية، والاحتكار)، هناك ما يدعو إلى التدخل العام — الاستيلاء على الموارد من قبل الجمهور لتوفير هذا النشاط. وبمجرد تدخل القطاع العام، فإن منطق الكفاءة يكون لصالح شكل من أشكال اللامركزية المالية. ويقال إن هذه المنظومات، بسبب الاعتبارات المكانية، تصبح القناة في إنشاء نظام من الميزانيات يُقرب على أفضل نحو الحل الفعال للمساواة بين الفوائد والتكاليف. وفي لغة الخير الاقتصادي، هذا هو «نموذج الفوائد» للتمويل المحلي. ولتلبية هذه الشروط، يجب أن يسمح للحكومات دون الوطنية (المحلية) بأن تمارس ضرائب المصدر الخاصة بها على الهامش وأن تكون في وضع مالي يسمح لها بذلك. وهذا هو جوهر اللامركزية. وهذا هو السبب في أهمية تصميم السياسات الضريبية المحلية دون الوطنية.

الإطار 6 الضرائب المحلية لتعبئة الإيرادات الخاصة حسب درجة التحكم المركزي/ المحلي

استقلالية عالية الإيرادات	SNG يحدد معدل الضريبة والقاعدة	أعلى درجة من إيرادات المصادر الخاصة (تشمل رسوم وائتاعب المستخدم).
درجة معتدلة من الحكم الذاتي المحلي	SNG يحدد معدل الضريبة فقط	الشروط الضرورية والكافية لتصنيفها على أنها "إيرادات خاصة" (ضريبة على الأعمال والدخل/رسوم إضافية على الامتثال لقاعدة الضرائب الحكومية المركزية أو الإقليمية).
لا يوجد حكم ذاتي محلي	SNG يحدد معدل الضريبة، ولكن فقط ضمن نطاقات المسموح بها مركزياً	ومن الممارسات النموذجية هو وضع حد أقصى لمعدل أعلى
تقاسم الضرائب حيث يمكن تغيير تقسيم الإيرادات المركزية / المحلية فقط بموافقة SNG		
تقاسم الإيرادات مع حصة تحددها السلطة المركزية من جانب واحد		
يمكن أن ينتج عندما تقوم سلطة محلية بجمع الضريبة وتحويلها إلى المركز.		
100% التحكم من قبل مركز؛ هذه الفئة هي مصدر للخطأ بخصوص ما هو مركزي مقابل الإيرادات المحلية.		
الضرائب المشتركة ليست من الإيرادات المحلية الخاصة؛ بل هو شكل من أشكال التحويلات/المنح الحكومية الدولية (المركزية → المحلية)		

(3) of 2020 regarding the permission to open revenue accounts in municipalities.

- Franzsen, Riel and William McCluskey (2017). *Property Tax in Africa*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Garang, John (2005). Quote cited in Brockenforde, Markus; Mansour M Elbabour and Tarek Megerisi. *Decentralization in Libya*. Berlin: Democracy Reporting International; Tripoli: SADEQ Institute, and Benghazi: University of Benghazi Research and Consulting Center. August 2013.
- Kornai, Janos (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press.
- Freire, Malia Emila (2014). *Managing Local Expenditures*. In Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi, eds. *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. Washington, DC: World Bank.
- McCluskey, William J., Gary C. Cornia, and Lawrence C. Walters (2013). *A Primer on Property Tax*. Hoboken, NJ: Blackwell Publishing, Ltd.
- Mezran, Karim (2018). "Libya: Stuck in Transition." *Mediterranean Yearbook 2018*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean (IEMed).
- Prakash, Tej (2014). *Public Financial Management—An Overview*. International Monetary Fund. February 12, 2014
- Pretorius, C. and N. Pretorius (2008). *Review of Public Management Reform Literature*. London: DfID
- Ritchie, Hannah and Max Roser (September 2018). "Now it is possible to take stock—did the world achieve the Millennium Development Goals." *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/>.
- Schaeffer, Michael G. (2014). *Oman: Public Management Performance Assessment*. World Bank.
- Schaeffer, Michael G. (2015–1) *Municipal Budgeting Toolkit*. World Bank Group.
- Schaeffer, Michael G. (2015–2). *Basic Capital Budgeting and Project Appraisal: Concepts and Guidebook*. World Bank Group.
- Sen, Amartya (1999). *Democracy as a Universal Value*. *Journal of Democracy* 10.3, 3017
- Tosun, Mehmet Serkan and Serdar Yilmaz (2009). "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa". *Middle East Development Journal*, Vol 2. No1.

مراجع مختارة للأوراق التكميلية المقدمة إلى LGF

- Australia Productivity Commission (2019). *Remote Area Tax Concessions and Payments*. Canberra City: Australian Government. www.pc.gov.au.
- Bahl, Roy W (1999). *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. Atlanta: Andrew Young School for Policy Studies, Georgia State University. <https://aysps.gsu.edu/publications>.
- Bahl, Roy and Jorge Martinez-Vazquez (2006). *Sequencing Decentralization*. World Bank Policy Research Working Paper 3914. Washington: World Bank.
- Bahl, Roy W. and Richard M. Bird (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Barati-Stec, Izabella (2014) "Destined to be defaulted: Local Government Insolvency and Bailout in Post-transition Hungary". *International Journal of Finance and Banking*. <http://journaloffinance.net>.
- Bird, Richard M. (2000). *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper # 00–2. <https://aysps.gsu.edu/>.
- Bird, Richard M, and Milka Casanegra de Jantscher (1992). *Tax Administration in Developing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Bird, Richard M. and Robert D. Ebel, Eds. (2007). *Fiscal Decentralization in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Bird, Richard M., and Francois Vaillancourt, Eds. (1998) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Brockenforde, Markus; Mansour M Elbabour and Tarek Megerisi. *Decentralization in Libya*. Berlin: Democracy Reporting International; Tripoli: SADEQ Institute, and Benghazi: University of Benghazi Research and Consulting Center. August 2013.
- Bumarati, Faraj AbdulRahman, Plenipotentiary Ministry of Finance. *Circular of the Ministry of Finance (Libya) No*

- Vu, Ha T.T and Robert D. Ebel (2016). "Multitier Monitoring of Infrastructure: Top Down and Bottom Up". In *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions*. Essays in Honor of Dana Weist. Jonas Frank and Jorge-Martinez-Vazquez, Eds. Abington, UK and New York: Routledge.
- World Bank Development Report *Entering the Twenty-First Century* (2000). Oxford and New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982>.
- United Nations Economic Commission for Africa (2010). *Popular Participation and Decentralization in Africa*. Addis Ababa: UNECA).
- United Nations (2019). *Sustainable Development Goals/2030*. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
- United Nations Development Programme (November 2015). *Rapid Diagnostic on the Situation of Local Governance and Local Development in Libya: Synthesis Report*. <https://www.ly.undp.org/content/dam/libya/docs/>.

الخصائص الإدارية للحكم المحلي: تعريفات وفروق رئيسية

مروى لسود، استشاري حوكمة القطاع العام، البنك الدولي

1. الخصائص الإدارية للامركزية

تشير اللامركزية الإدارية إلى إعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية بين مختلف مستويات الحكومة المحلية لتقديم الخدمات العامة، وقد يشمل نقل المسؤولية تخطيط وتمويل وإدارة وظائف عامة معينة من الحكومة المركزية وإداراتها إلى الوحدات الميدانية للإدارات الحكومية والوحدات التابعة ومستويات الحكومة والسلطات العامة والشركات شبه المستقلة وأو السلطات المخولة على مستوى المنطقة أو الإقليم.

يعزز قانون الإدارة المحلية الليبي رقم 59 لعام 2012 الحكم الذاتي للبلديات، فيما يتعلق بإنفاذ اللوائح البلدية وإدارة الشؤون الصحية والاجتماعية والتخطيط الحضري والتجارة والمرافق العامة والبنية التحتية، لكن غالباً تفتقر البلديات الليبية إلى القدرات المؤسسية والموارد البشرية لتقديم الخدمات الأساسية بفعالية. وبجانب أوجه القصور المتعلقة بالإدارة المالية العامة وعمليات الشراء، تواجه كثير من المجالس المحلية أيضاً نقصاً في القدرات والموارد المؤسسية، بالإضافة لانخفاض مستويات مشاركة المواطنين. وبناء على ذلك من الضروري إجراء هذا التحليل فيما يتعلق بالإدارات المتعددة التي ظهرت بين المناطق الشرقية والغربية والجنوبية في ليبيا.

قبل استكشاف موضوع اللامركزية الإدارية بشكل أكثر تفصيلاً، من المهم أولاً التمييز بينها وبين أشكال اللامركزية الأخرى، وكذلك مظاهرها المالية والسياسية (الجدول 1).

يشير دليل البنك الدولي في نقل السلطة¹ إلى أن السياسات والمؤسسات المالية والسياسية والإدارية يمكن أن يكون لها تأثير عميق على المسألة السياسية والسلامة المالية والقدرة الإدارية على المستويين الوطني والمحلي. يؤثر هذا بدوره على توافر وجودة تقديم



الخدمات، وانتشار المشكلات الأخلاقية، وقيود الميزانية القليلة (أو الكبيرة) بين مستويات الحكومة، واحتمال عدم استقرار الاقتصاد الكلي، وفي النهاية التأثير على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. على سبيل المثال يمكن أن تؤثر الجوانب السياسية المتعلقة باللامركزية على الأبعاد الإدارية، حيث تحدد الأطر القانونية للامركزية علاقات تقديم التقارير والموظفين اللازمين على المستويات المحلية. وبالمثل يمكن أن يكون للجوانب الإدارية للامركزية آثار مالية، حيث يتطلب التوظيف على المستوى المحلي درجة من المساواة المالية الأفقية لضمان التوزيع الملائم للموارد. وأخيراً يمكن أن تؤثر الضغوط المالية

¹ أنظر: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/toolkit9.pdf>.

لجدول 1 اللامركزية: المفاهيم والخصائص

نوع اللامركزية	المفهوم بإيجاز	الخصائص / الملامح
اللامركزية السياسية	تستتبع اللامركزية السياسية قدرا من نقل سلطة اتخاذ القرار من المستوى المركزي إلى المسؤولين المحليين. ويتضمن المفهوم أن المواطنين المحليين لمن يمثلهم — "السلطات أقرب من الناس" — يمكن أن يؤدي إلى قرارات أكثر كفاءة وفعالية فيما يتعلق بما تقدمه الخدمات المحلية، وكذلك كيفية المساعدة في دفع تكاليف تلك الخدمات من عائد الضرائب والرسوم المحلية.	يتطلب هذا النوع من اللامركزية في الغالب إصلاحات دستورية وأو قانونية، وتطوير تعدد الأحزاب، وتعزيز الهيئات التشريعية ومشاركة الشعب في وضع الميزانية. ومن الممكن، بل ومن المرجح في الغالب، أن تكون هناك لامركزية سياسية وليست مالية (انظر أدناه). وهناك عدة طرق (ليست دائما انتخابية) لاختيار القيادة المحلية.
اللامركزية المالية	يتطلب تحقيق اللامركزية المالية أن تمتلك الهيئات المحلية سلطة اتخاذ القرارات المحلية المتعلقة بالإنفاق والضرائب "كمرحلة تالية". وعلى وجه التحديد يجب أن يكون هناك قدر من السلطة المحلية لتوزيع مستوى وتكوين النفقات المحلية وتقديم الخدمات، وكذلك القدرة على فرض الرسوم والضرائب لتمويل تلك الخدمات دون تدخل مركزي. وهذا التفويض هو الشكل الأكثر اكتمالا من اللامركزية.	هناك درجات مختلفة من اللامركزية المالية. وللتأكيد على طبيعة الشراكة بين السلطات المحلية في الأدوار والمسؤوليات المركزية / المحلية، هناك دائما حاجة إلى استكمال سلطات الإنفاق والضرائب المحلية عن طريق التحويل بين السلطات.
اللامركزية الإدارية	هناك مكونان رئيسيان للامركزية الإدارية، وهما درجة من السلطة التقديرية مسموح بها للحكومة المحلية في إدارة أعمالها، والآليات المستخدمة لمساءلة الحكومة المحلية عن أي قاعدة أو لائحة إدارية. وينطبق هذا الترتيب الإداري على أي من المتغيرات الثلاثة المذكورة أعلاه، لكن هذه المتغيرات الثلاثة ليست بدائل للامركزية الإدارية، رغم أنه يمكن اعتبار نقل السلطة نقطة النهاية في الحالة الإدارية. وبالتالي فنقل السلطة الإدارية ليس مفهوما واسعا مثل "نقل السلطة"، وهو بصورة أساسية ممارسة توزيع الأدوار والمسؤوليات بين السلطات المحلية.	يحدد البنك الدولي ثلاث سلطات واسعة مرتبطة بالحالة الإدارية: (1) القدرة على إصدار وتنفيذ القرارات التنظيمية، و(2) إدارة الموارد البشرية، بما في ذلك التوظيف وإدارة الأداء، و(3) حوكمة نظام المشتريات.

(المصدر: (Bockenforde and others (2013).

على الخيارات الإدارية والسياسية، حيث أن قيود الميزانية الكبيرة والقليلة لها تأثير على الاستخدام والجودة والنتائج فيما يتعلق بتقديم الخدمات على المستوى اللامركزي.

أشكال اللامركزية الإدارية

الحكومات أيضا المسؤوليات عندما تنشئ مؤسسات / شركات عامة وهيئات للإسكان والنقل وإدارات لتقديم خدمات خاصة وإدارات تعليمية تتمتع بحكم شبه ذاتي وشركات تنمية إقليمية ووحدات خاصة لتنفيذ المشاريع، وعادة تمتلك تلك الكيانات قدر كبير من السلطة في اتخاذ القرارات.

● **نقل السلطة Devolution :** عندما تفوض الحكومات السلطات الوظيفية، فإنها تنقل سلطة اتخاذ القرارات والتمويل والإدارة إلى وحدات مستقلة في الحكومة المحلية، ويتضمن ذلك عادة عملية نقل المسؤوليات عن الخدمات إلى البلديات، التي بدورها تنتخب عمدتها ومجالسها، وتزيد إيراداتها، وتتمتع بسلطة مستقلة لاتخاذ القرارات الاستثمارية. في نظام تفويض السلطات الوظيفية يكون للحكومات المحلية حدود جغرافية واضحة وقانونية، حيث تمارس السلطة وتؤدي الوظائف العامة (الجدول

● **توزيع السلطة Deconcentration :** يعتبر في كثير من الأحيان أضعف شكل من أشكال اللامركزية، ويستخدم بشكل متكرر في الدول المركزية، حيث يعاد توزيع سلطة صنع القرار والمسؤوليات المالية والإدارية بين مختلف مستويات الحكومة المركزية. وفي هذا الشكل يؤدي توزيع السلطة فقط إلى توزيع المسؤوليات من مسؤلي الحكومة المركزية إلى العاملين في المناطق أو المقاطعات أو الأقاليم، ويمكن أن ينشئ إدارة ميدانية قوية أو قدرة إدارية محلية تحت إشراف وزارات الحكومة المركزية.

● **تفويض السلطة Delegation :** هو شكل أكثر شمولاً من اللامركزية، فمن خلاله تنقل الحكومات المركزية مسئولية صنع القرار وإدارة الوظائف العامة إلى الوحدات المحلية، التي تعمل نيابة عنها، لكنها لا تخضع بالكامل لسيطرة الحكومة المركزية — رغم أنها مسئولة أمامها في النهاية. تفوض

2. أمثلة من الدول: الحل نفسه لا يناسب الجميع

كان الدافع وراء كثير من عمليات التحول إلى اللامركزية التي حدثت في العقد الماضي المخاوف السياسية والرغبة في إدخال تحسينات

الجدول 2 طبيعة اللامركزية

توزيع السلطة	تفويض السلطة	نقل السلطة
<ul style="list-style-type: none"> • توزع الحكومة المركزية مسئولية تنفيذ السياسة بين مكاتبها الميدانية. • لا يوجد توزيع للسلطة إلى مستويات أدنى من الحكومة. • هناك فشل في خلق مستويات إضافية للحكومة 	<ul style="list-style-type: none"> • تفوض الحكومة المركزية مسئوليات اتخاذ القرارات والمسئوليات الإدارية لمختلف الوظائف العامة إلى مستوى آخر من الحكومة (الحكومة المحلية). 	<ul style="list-style-type: none"> • تقوم الحكومة المركزية بتحويل / نقل الموارد والسلطة إلى حكومة إقليمية محلية مستقلة ومنتهية. • هناك تدخل محدود من الحكومة المركزية حسب درجة نقل السلطة.
مثال: <ul style="list-style-type: none"> • يخضع إصدار الرخصة التجارية للقانون الوطني، ويتم تنفيذه من قبل الإدارات الوطنية. • ولكن لاستخراج ترخيص تجاري يجب على المواطن الذي يعيش خارج طرابلس أن يقضي أسبوعاً هناك للحصول عليه. 	مثال: <ul style="list-style-type: none"> • قد تكون المدارس الثانوية مؤسسات وطنية تحكمها القوانين الوطنية، لكن يقع التنفيذ على عاتق الوحدات الفرعية تحت الإشراف العام لوزارة التربية الوطنية. • تتميز المادة 23 من القانون 59 لعام 2012 بالعلاقة بين المسئول والمفوض، كالتي توجد بين الوزير الوطني والبلديات في ممارسة المهام التنفيذية. 	مثال: <ul style="list-style-type: none"> • يتطلب نقل السلطات الوظيفية درجة من اللامركزية السياسية، مع عدم امتلاك الحكومة المركزية سلطة فرض عقوبات على الوحدات الفرعية. • يجب على الناخبين تحمل المسئولية عن طريق التصويت في الانتخابات الشعبية.

المصدر: المركز الدولي لتنمية الإدارة المحلية المبتكرة (2016)، ولسود (2019).

3. السلطة التقديرية الإدارية مقابل المساءلة الإدارية

في مجال الإدارة العامة تشير السلطة التقديرية الإدارية إلى الممارسة المرنة للحكم واتخاذ القرارات وفقاً للقواعد والعدالة، أي أنها لا تتضمن رأي السلطات الإدارية. وأحد المتطلبات الأربعة للمساءلة الإدارية أن يمارس المسئولون الحكوميون سلطة تقديرية إدارية معقولة ومشروعة. وفي هذا السياق تعتبر السلطات التقديرية ضرورية، لكن يجب تنظيمها.

تتضمن عادة القرارات الإدارية ممارسة السلطة التقديرية²، وذلك عندما يكون لدى صانع القرار القدرة على اتخاذ القرار بشأن التصرف أو الموافقة أو الموافقة المشروطة، ودور صانع القرار إصدار حكم وفقاً لجميع المعلومات ذات الصلة (الجدول 4).

المساءلة الإدارية

اللامركزية في جانبها السياسي الديمقراطي، وفقاً لفهمها الحالي وممارستها بشكل متزايد في مجتمع التنمية الدولي، لها مكونان رئيسيان: المشاركة

² يمكن تعريف الاتحادات غير المتماثلة على أنها اتحاد أو كونفدرالية يتمتع أعضاؤها بسلطات مختلفة: فتمتلك ولاية أو أكثر باستقلالية أكبر بكثير من الولايات الأخرى، رغم أنها تتمتع بنفس الوضع الدستوري. <http://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Exercise-of-discretion-in-admin-decision-making.pdf>.

على تقديم الخدمات، فعلى سبيل المثال في أمريكا اللاتينية كانت اللامركزية جزءاً أساسياً من عملية التحول الديمقراطي، حيث تستبدل الأنظمة المركزية غير الموثوق بها بحكومات منتخبة تعمل بموجب دساتير جديدة. في أفريقيا أدى انتشار الأنظمة السياسية متعددة الأحزاب إلى طلب المزيد من الأصوات المحلية في صنع القرار. وفي بعض الدول، مثل إثيوبيا، كانت اللامركزية استجابة لضغوط من المجموعات الإقليمية أو العرقية لمزيد من السيطرة أو المشاركة في العملية السياسية. وفي أقصى طرف المشهد السياسي تمثل اللامركزية محاولة يائسة لإبقاء الدولة متماسكة في مواجهة تلك الضغوط، من خلال منح مزيد من الحكم الذاتي لجميع المحليات، أو عن طريق تشكيل «اتحادات غير متماثلة»².

هناك شكل آخر للامركزية، وهو اللامركزية بسبب الحروب الأهلية الطويلة، كما في موزمبيق وأوغندا. في مثل تلك الحالات أتاح فتح الفرص السياسية على المستويات المحلية مشاركة أكبر من جانب جميع الفصائل المتناحرة في السابق لتشارك في إدارة الدولة. حدثت اللامركزية في كثير من الدول ببساطة في غياب أي بنية حكم بديلة ذات معنى لتقديم خدمات الحكم المحلي، وفي بعض الحالات (خاصة شرق آسيا)، يبدو أن اللامركزية تدفعها الحاجة إلى تحسين تقديم الخدمات إلى أعداد كبيرة من السكان، بالإضافة لإدراك قصور الإدارة المركزية.

يقدم الجدول 3 أمثلة لثلاثة دول هشة ومتأثرة بالصراعات والعنف، ليشرح عملية وعوامل اللامركزية، خاصة الأشكال المختلفة من اللامركزية الإدارية التي تتبناها كل دولة، والأسباب التي تجعل كل منها يختارها، وكذلك الخلفية السياسية لكل دولة.

الجدول 3 استعراض مقارنة لممارسات اللامركزية

الدولة	شكل اللامركزية	الخطة / الخدمات العامة للحكومة المحلية	المبررات	الموقف السياسي
أوغندا	<ul style="list-style-type: none"> نقل السلطة (قامت الحكومة المركزية بتحديث صلاحيات ومسؤوليات السلطات المحلية، وتغيير نموذج اللامركزية من نقل السلطة إلى تفويضها). 	<ul style="list-style-type: none"> السلطات المحلية مسئولة عن الخدمات العامة (الرعاية الصحية الأساسية والتعليم الأساسي وأعمال الطرق الفرعية والمياه والصرف الصحي والزراعة). تعتمد السلطات المحلية على تحويلات مالية من الحكومة المركزية. تقوم السلطات المحلية بتحصيل جزء صغير جدا من الضرائب المحلية. يخصص 17% فقط من الميزانية للحكومات المحلية. 	<ul style="list-style-type: none"> تؤدي إلى زيادة مشاركة المواطن. تعزز الحكم المحلي بقيادة المواطن. تحسن المعيشة على المستوى المحلي. تقدم خدمات عالية الجودة للمواطنين. تنقل عملية صنع القرار إلى الأشخاص الذين يعرفون احتياجات مجتمعهم ويفهمونها. 	<ul style="list-style-type: none"> دخل الإطار القانوني والمؤسسي الحالي للامركزية في أوغندا حيز التنفيذ عام 1992، أولا من خلال بيان السياسة الرئاسية، ثم وفقا لدستور عام 1995. المادة 178 من الدستور (تتعلق باللامركزية).
موزمبيق	<ul style="list-style-type: none"> توزيع السلطة / نقل السلطة 	<ul style="list-style-type: none"> وزارة إدارة الدولة. أقاليم بلدية ومجلس بلدي ومقاطعات ومحليات. يعمل المجلس التنفيذي كأمانة عامة للإشراف على الجهاز الإداري. يدير جزئيا الموارد المحلية. يحصل الإيرادات المحلية (مثل الضرائب والرسوم والخدمات البلدية) أو يحصل على إيرادات من رأس المال البلدية أو مبيعات الأصول المادية. لا يوجد تحويل للموارد المالية. الخدمات العامة (التعليم والصحة والنقل والاتصالات والبنية التحتية والصرف الصحي الأساسي والطاقة والمياه والثقافة والترفيه والرياضة والعمل الاجتماعي والإدارة البيئية). 	<ul style="list-style-type: none"> في نهاية الحرب الأهلية كانت الدولة مركزية إلى حد كبير، مع تركيز صنع القرار على المستوى المركزي فقط. تحول صنع القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي. 	<ul style="list-style-type: none"> حرب أهلية بين فريليمو (جبهة تحرير موزامبيق) الحزب السياسي المهيمن والمقاومة الوطنية الموزمبيقية (منظمة متشددة). وقع الاثنان اتفاق روما العام للسلام عام 1992. أسس دستور 1990 عملية التحول إلى اللامركزية. القانون البلدي الأول، عكس القانون 94/3 في عام 1996. أول انتخابات بلدية عام 1998، ثم عام 2003 في مناخ من التوتر والصراع. لا توجد سياسة واضحة للامركزية المالية.

(يتبع في الصفحة التالية)

فهي مستوى الدرجة التي يجب أن تشرح عندها السلطات المحلية أو تبرر ما فعلته أو فشلت في تحقيقه. وتعد المعلومات المحسنة حول الاحتياجات والتفضيلات المحلية إحدى المزايا النظرية للامركزية، لكن ليس هناك ما يضمن

والمساءلة. تهتم المشاركة بشكل رئيسي بزيادة دور المواطنين في اختيار قادتهم المحليين، وفي إخبار هؤلاء القادة بما يجب عليهم فعله — وبتعبير آخر، توفر المدخلات في الحكم المحلي. وتشكل المساءلة الجانب الآخر من العملية،

الجدول 3 استعراض مقارنة لممارسات اللامركزية (متواصل)

الدولة	شكل اللامركزية	الخطة / الخدمات العامة للحكومة المحلية	المبررات	الموقف السياسي
إثيوبيا	• توزيع السلطة / نقل السلطة	• تفويض السلطة والموارد والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى من الحكومة.	• تضمن الحكم الرشيد. تضمن السلامة المحلية. تنشئ حكومة محلية سريعة الاستجابة وتشاركية وشفافة وخاضعة للمساءلة. تضمن كفاءة تقديم الخدمات. عملية تفودها الحكومة المركزية. ضمان للديمقراطية.	• بدأت عملية اللامركزية عام 1991. نظام فيدرالي. دستور محلي (قانون حكم محلي).

المصدر: البنك الدولي، 2006، 2013.

الجدول 4 تعريف عملية التحول إلى اللامركزية

تحديد ما إذا كان صاحب القرار لديه السلطة.	تحقق من التشريعات وسياسات الإدارة وإرشاداتها ذات الصلة للتأكد من أن الشخص لديه القدرة على التصرف أو اتخاذ القرار.
اتباع الإجراءات القانونية والإدارية.	يجب على المسئول عن ممارسة السلطة التقديرية اتباع الإجراءات القانونية والإدارية.
جمع المعلومات وتحديد الحقائق	قبل ممارسة السلطة التقديرية، من الضروري جمع المعلومات وتحديد الحقائق. قد يتطلب ذلك من صانع القرار مراجعة المستندات أو إجراء فحص للموقع أو طلب مشورة متخصصة.
تقييم الأدلة.	من المهم تقييم الأدلة ووزنها، وكذلك تحديد الاعتبارات ذات الصلة والحقائق الأساسية. وعند تقييم الأدلة يجب على صانع القرار تجاهل الاعتبارات غير ذات الصلة.
النظر في معيار الإثبات الواجب تطبيقه.	في المسائل الإدارية يكون معيار الإثبات الواجب تطبيقه "على ميزان الاحتمالات". وهذا يعني أنه يجب أن يكون احتمال إثبات المسألة أو الادعاء أكبر من احتمال عدم الإثبات.
التصرف بمنطق، بعدالة ودون تحيز.	يجب أن يتصرف الشخص الذي يقرر بمنطق وعدالة، ويجب على صانعي القرار ألا يتعاملوا مع الأمور التي تمثل تضارب مصالح معهم.
مراعاة القواعد الإجرائية للعدالة.	قبل اتخاذ إجراءات أو قرارات معينة، قد يطلب من صانع القرار توفير العدالة في الإجراءات لأي شخص يحتمل أن يتأثر سلباً بالنتيجة.
النظر في الأسس الموضوعية للقضية وأصدار الحكم.	رغم أن السياسات والقرارات السابقة وقرارات المحاكم والهيئات القضائية قد تكون موجودة لتوجيه صانع القرار، إلا أنه يظل من المهم النظر في المسألة أو الطلب في حد ذاته، لإصدار حكم بشأنه.
أبقاء الأطراف على اطلاع، وأخبارهم بالنتائج وأسباب القرار.	يجب على صانعي القرار إبقاء الأطراف المعنية على اطلاع أثناء عملية صنع القرار، ويجب عليهم إبلاغهم بالنتائج وتقديم أسباب القرار الذي تم التوصل إليه.

المصدر: البنك الدولي، والمركز الدولي لتنمية الإدارة المحلية المبتكرة، 2007.

1. المساءلة التقليدية، التي تركز على انتظام المعاملات المالية والامتثال المخلص، وكذلك على التقيد بالمتطلبات القانونية والسياسات الإدارية⁴.
2. المساءلة الإدارية، التي تتعلق بالكفاءة والاقتصاد في استخدام

أنواع المساءلة

هناك أربعة أنواع رئيسية من المساءلة:

⁴ Mckinney (1981), 144, as cited by Carino (2003), 808

من المشاركين لديهم ثقة ضئيلة أو معدومة في الخدمة المدنية. كشف تقرير صادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام 2014 أن نظام النزاهة الليبي في حالة سيئة للغاية، حيث إن معظم المؤسسات والقوانين واللوائح إما قديمة أو لم تنفذ إلا مؤخراً⁷. ولا تنشر وزارة المالية بانتظام تفاصيل حول النظام المالي لقطاع النفط، أو نشرات منظمة حول البترول والضرائب وتحصيل الإيرادات غير الضريبية⁸. وعلاوة على ذلك لا تشارك ليبيا في المبادرات الدولية، مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية (EITI)⁹، كما أنها ليست عضواً في تحالف «اعلم ما تدفعه»¹⁰.

في أعقاب ثورة 2011 ظهرت منظمات المجتمع المدني النشطة في جميع أنحاء البلاد¹¹. ومع وسائل الإعلام نجحت في وضع بعض الأسئلة الحرجة على جدول الأعمال العام، مع المطالبة بالشفافية والمساءلة¹². وساعد ظهور النشاط والجمعيات على بناء شبكات في جميع أنحاء البلاد، كما سهل أيضاً الحوار الشعبي بشأن الدستور¹³. ومع ذلك فإن منظمات المجتمع المدني جديدة وقدراتها ضعيفة، كما أنها مشتتة، وكثير منها ينتمي إلى جهات سياسية¹⁴. تأسست هيئة الرقابة الإدارية عام 2013، وهدفها زيادة الشفافية في أنشطة مختلف الكيانات التي تقع ضمن اختصاصها¹⁵. وفيما يتعلق بإعلان الأصول وإدارتها، تمتلك ليبيا إطاراً تشريعياً قوياً نسبياً، لكنه ما زال محدود التنفيذ.

يعمل ديوان المحاسبة الوطني كآلية رقابة، وينتقد بشكل متزايد الفرع التنفيذي للحكومة. وهو يظهر تقدماً، ويمكن من وضع بعض القضايا الرئيسية التي تتعلق بالإنفاق والنزاهة على جدول الأعمال العام¹⁶، كما يلعب دوراً هاماً فيما يتعلق بالإشراف على السلطة التنفيذية والتشريعية، وساهم في مساءلة القطاع العام¹⁷. وهو آلية الرقابة الوحيدة التي تلتزم بمبادئ الشفافية والمساءلة¹⁸.

⁵ هذا القسم نسخة من نتائج مخططات تقييمات التعافي وبناء السلام RPBA، التي أجريت في ربيع عام 2019.

⁶ الشفافية الدولية، 2018.

⁷ الشفافية الدولية، 2014.

⁸ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (ESCWA) والبنك الدولي (2015).

⁹ الشفافية الدولية، 2014.

¹⁰ الشفافية الدولية، 2015.

¹¹ البنك الدولي، 2013.

¹² البنك الدولي، 2013.

¹³ مؤسسة بيرتلسمان، 2018.

¹⁴ مؤسسة بيرتلسمان، 2018.

¹⁵ المركز الدولي لتنمية الإدارة المحلية المبتكرة (CILG-VNG) (2017) (أ).

¹⁶ الشفافية الدولية، 2014.

¹⁷ الشفافية الدولية، 2014.

¹⁸ الشفافية الدولية، 2014.

الأموال والممتلكات والقوى العاملة وغيرها من الموارد.

3. المساءلة عن البرنامج، التي تتعلق بنتائج العمليات الحكومية.

4. المساءلة عن العمليات، والتي تؤكد على إجراءات وطرق التشغيل.

1. المساءلة التقليدية

- يتم تحديد المعايير المستخدمة للحكم من قبل مراقبين خارجيين عن الشخص المسؤول.
- تحدد ما إذا كان الفعل يقع ضمن أحكام القوانين واللوائح التي تحكم الإدارة.

2. المساءلة الإدارية

- مجموعة من الأنشطة، تتراوح من محاولة إجراء عملية تبسيط للعمل ومراجعة النماذج إلى تحسينات النظم وإعادة تنظيم الإدارة.
- عمليات تدقيق التشغيل تقوم بها الهيئات المعنية بالإدارة (مثل تحليل الإدارة ودراسات المنهج وتحسين النظام).
- تلفت الانتباه إلى كيف يمكن للإدارات الحكومية الحد من الهدر وتعزيز الوفرة في عملياتها.

3. المساءلة عن البرنامج

- تتعلق بنتائج العمليات الحكومية.
- تقوم بها الوحدات والبيروقراطيين.
- تدقيق ما إذا كانت الوحدات الحكومية تحقق أهدافها.
- ما إذا كان الإنفاق على البرامج والأنشطة التي تنفذها الوحدات الحكومية فعالاً ووفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها.
- تدقيق ما إذا كان يتم جمع الإيرادات والمساءلة عنها.

4. المساءلة الاجتماعية

- تتحقق مما إذا كانت الأنشطة الإدارية تلبّي توقعات وثقة المواطنين.
- يجب أن يكون المواطنون قادرين على مساءلة حكوماتهم المحلية المنتخبة من خلال شفافية البرامج والأنشطة المحلية.

5. المساءلة عن العمليات

- تركز على إجراءات وطرق التشغيل داخل الإدارات العامة.
- تشير إلى أن أهداف الإدارة العامة لا يمكن قياسها مباشرة.

النزاهة والمساءلة في ليبيا⁵

تعتبر ليبيا من بين أكثر الدول فساداً في العالم، فقد تم تصنيفها في المرتبة 170 من أصل 180 دولة على مؤشر الفساد الدولي لعام 2018⁶. ووفقاً لمقياس الفساد العالمي يرى 48% من الليبيين أن الموظفين العموميين والموظفين المدنيين إما فاسدون أو فاسدون للغاية. وقد أظهر مسح القيم العالمية لعام 2014 أن الليبيين لا يثقون في حكومتهم (على سبيل المثال أعرب 32% فقط من المشاركين عن ثقتهم، و38% لا يثقون كثيراً أو لا يثقون على الإطلاق). أظهر التقرير نفسه أن ما يقرب من 50%

الجدول 5 أشكال تقديم الخدمة الفردية والجماعية

النوع	فردية	جماعية
مباشر	جوازات السفر رخص القيادة	معلومات: كتابية، اجتماع نظافة المقاطعة
غير مباشر	تصاريح التعليم الإلزامي	جمع القمامة الإضاءة العامة

المصدر: المركز الدولي لتنمية الإدارة المحلية المبتكرة (2007)، والبنك الدولي.

بين المصالح. ويمكن أن يتعلق تقديم الخدمات من جانب السلطات المحلية أيضا بنقل سلطة الخدمات إلى الهيئات أو المؤسسات الحكومية الأخرى التي تؤدي المهام، فعلى سبيل المثال تعتمد سجلات الأراضي والسكان على جودة المعلومات والتسجيل في البلديات.

تقديم الخدمات الفردية: يستهدف تقديم الخدمات الفردية الخدمات التي تؤثر على الفرد أو مجموعة محدودة ذات طابع خاص (مثل سكان منزل أو شركة). لا يعني ذلك أنه لا يوجد طرف ثالث قد يواجه عواقب مثل هذا القرار بتقديم الخدمة، لذا حتى عندما يتم رفض تصريح يجب اعتبار ذلك شكلا من أشكال الخدمة.

تقديم الخدمات الجماعية: يستهدف تقديم الخدمات الجماعية المجتمع بأكمله أو البلدية أو المقاطعة أو حتى الشارع، ويتعلق ذلك أيضا إلى حد ما بالتشغيل الإداري لحكومة محلية أو إقليمية. ليس من الضروري دائما تنفيذ بعض الخدمات مباشرة من السلطة المعنية، فعلى سبيل المثال يمكن للحكومة المحلية استئجار شركة من القطاع الخاص لجمع ومعالجة النفايات في منطقة مسؤوليتها، لكن المسؤولية النهائية عن جودة الخدمة المقدمة تقع على عاتق الطرف المتعاقد، وهو في هذه الحالة الحكومة المحلية.

5. اللامركزية الإدارية في ليبيا

يقدم الجدول 6 لمحة عن تسلسل اللامركزية الإدارية في ليبيا وتفاصيل التحديات الحالية، حيث نلاحظ أن تخصيص الوظائف التي من المفترض أن تنفذها البلديات تنفذها الحكومة المركزية — أو حتى بعض الشركات الخاصة التي تستأجرها الحكومة المركزية، كما أن الموارد المالية المتاحة حاليا للحكومات المحلية محدودة للغاية.

¹⁹ الشفافية الدولية، 2014.

²⁰ هذه المعلومات مأخوذة من (وكالة التعاون الدولي التابعة لرابطة بلديات هولندا).

وقد تم تطبيق رقم الهوية الوطني لمكافحة الفساد بشكل أكبر، عن طريق تحديد رقم فريد لكل مواطن، لضمان أن التحويلات والمدفوعات تذهب إلى الشخص الصحيح.¹⁹

4. تقديم الخدمات داخل السلطات المحلية²⁰

مم تتكون حزمة الخدمات المناسبة؟ وماذا يعني تقديم الخدمة؟ لماذا يتم تقديم الخدمات على المستوى المحلي؟ لا يتعلق تحسين تقديم الخدمات دائما بالمسائل المحلية البحتة، فعلى سبيل المثال يمكن أن يكون إصدار جوازات السفر خدمة بلدية كما هو الحال في هولندا، لكن تديرها الحكومة المركزية، التي تمنح شرعية الوثيقة. توفر البلدية جواز السفر، لكنها تضمن إجراء دقيقا يمثل جزءا من هذه الخدمة العامة الأساسية، كما تعتبر البلدية أيضا رابطاً رئيسياً، لأنها مسئولة عن سجل السكان وقاعدة بيانات السجلات الشخصية في البلدية، لذا يجب أن تضمن أيضا أن البيانات صحيحة.

تتضمن الخدمات البلدية الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية لمواطنيها، ولا يعني ذلك أن تقتصر الخدمات على شخصية فردية، بل تتعلق بالخدمات التي تخدم مصلحة المواطن الجماعية و/أو مجموعات من الأشخاص. تقوم السلطات المحلية بأفعال تخدم المواطنين، مما يخلق إمكانيات للمواطنين (تشمل الشركات والمؤسسات) للقيام بأشياء لم تكن لتتحقق دون مشاركة البلدية. والتفرقة بين تقديم الخدمات بشكل مباشر وغير مباشر هامة بالنسبة للطريقة التي يجب أن تنظم بها الأمور، حيث تتضمن الخدمات المباشرة اتصال مباشر مع المواطنين، وتتطلب يقظة من موظفي البلدية المعنيين، فكل ما يفعلونه، ومدى إتقانهم له، يؤثر بشكل مباشر على الأشخاص الذين يعملون لصالحهم. وتتضمن الخدمات غير المباشرة عادة خطوة إضافية. ويكون ذلك أسهل أحيانا من حيث العلاقات الشخصية، ولكنه قد يتطلب فهما أكبر لتأثير الإجراءات ذات الصلة.

تقديم الخدمة المباشرة: يتسم تقديم الخدمة المباشرة بالتأثير المباشر على المواطنين، فهناك اتصال مباشر بين فردين حول خدمة أو منتج ما يستفيد منه المستخدم مباشرة، ويدفع مقابلته عادة. يتعلق الأمر بالمعاملة بين المواطن والحكومة التي يمثلها موظف من موظفيها.

تقديم الخدمة غير المباشرة: يتم تقديم الخدمة غير المباشرة في سياق محدد وفقا للقواعد، ولا يؤثر ذلك فقط على مقدم الطلب و/أو المستخدم. هي في صالح المستخدم في المقام الأول، لكن مصلحة الآخرين تلعب دورا أيضا. يتطلب ذلك في كثير من الأحيان الموازنة

الجدول 6 ملحة عن تحديات اللامركزية الإدارية

السلطة	المسئولية الفعلية	التحديات
الإطار التشريعي والتنظيمي	<ul style="list-style-type: none"> ست سنوات من الخبرة في مجال اللامركزية (1999-2005). تم تحديث الكثير من المهام الإدارية عام 2005. تم وضع القانون 59 لعام 2011 بشأن الحكم المحلي ولائحته التنفيذية (2013). 	<ul style="list-style-type: none"> أعاق استئناف الصراع تنفيذ القانون 59 (2014). مازال نظام الحكم المحلي الجديد وفقا لقانون 59 منفذا بشكل جزئي.
فئات وحدة الإدارة المحلية (موجب القانون 59)	<ul style="list-style-type: none"> المحافظات البلديات المحليات يتم دعم الوحدات اللامركزية من المجلس الأعلى للإدارة المحلية والمجلس الأعلى للتخطيط الإقليمي. 	<ul style="list-style-type: none"> وفقا للقانون 59 تتمتع المقاطعات والبلديات والمجتمعات المحلية بشخصية قانونية ومسؤولية مالية مستقلة. ومع ذلك تظل مؤسسات إدارية محلية وجزءا من الحكومة المركزية.
توزيع الوظائف	<ul style="list-style-type: none"> لم يتم إنشاء محافظات. تقدم البلديات الخدمات مباشرة للمواطنين. يجب أن يكون لديها شخصية قانونية مستقلة، ومسؤولية مالية. في ليبيا يجب تمويل البلديات عن طريق التحويلات أو المنح من الحكومة المركزية، وفي الوقت الحاضر لا توجد عمليات تحويل حكومية. مخصصات الميزانية في شكل إنفاق رأسمالي محلي. تشكل الأجور والرواتب جزءا كبيرا من مخصصات الميزانية الوطنية للباب الأول. ولا تخصص السلطات المحلية حاليا (بشكل مستقل) تمويلا للأجور والرواتب من إيرادات المصادر المحلية. تم تحديد الوظائف البلدية في المادة 26 من القانون 59. 	<ul style="list-style-type: none"> تخصيص الوظائف من المفترض أن تنفذه البلديات، ومع ذلك ما زال تنفيذ معظم الوظائف من الحكومة المركزية أو الشركات الخاصة التي تستأجرها الحكومة المركزية. تتوفر موارد مالية محدودة للغاية، مما يترك السلطات المحلية غير قادرة على أداء وظائفها أو تقديم الخدمات. ما زالت مهام الإنفاق غير واضحة نسبيا.

المصدر: لسود (2019)، وقانون الحكومة المحلية الليبية رقم 59.

- docs/UNDP%20Libya%20Rapid%20Diagnostic%20of%20Local%20Governance%20-%20Synthesis%20Report%20(Final%20Version).pdf.
- _____. 2016. *Core Government Functions Assessment—Critical Emerging Issues and Priorities for (Re)Building Government Employment and Public Administration Institutions in Libya*. New York: UNDP.
- _____. 2017a. “AMEL (Hope): Advancing Libyan Women’s Participation During the Transition.” Project Document. <https://www.undp.org/content/dam/libya/docs/Signed%20AMEL%20project%20document.pdf>.
- _____. 2017b. “Core Government Functions: Concept Note for (Re)Building Institutional Resilience in Libya: Strengthening the Functionality of the PC/GNA Executive Office.” Working Draft, UNDP, New York.
- _____. 2017c. *Core Government Functions Assessment—Critical Emerging Issues and Priorities for Local Governance in Libya*. New York: UNDP.
- _____. 2019. “Support to the Central Commission for Municipal Council Elections.” <http://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/projects/Central-Committee-for-Municipal-Elections.html>.
- United Nations ESCWA (United Nations Economic and Social Commission for West Asia) and World Bank. 2015. *Libya’s Socio-Economic and PFM Challenges and Opportunities*. Beirut: UN ESCWA; Washington, DC: World Bank. https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/libyas_socio_economic_and_pfm_challenges_and_opportunities.pdf.
- World Bank. 2014. *Libya LY-LCNA-Public Services Delivery Cluster: Institutional Mapping of Local Service Delivery in Libya*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2018c. “Governance, Institutional Capacity and Service Delivery at the Local-Level in Libya.” Unpublished Background Note, World Bank, Washington, DC.
- _____. 2006. “Ethiopia – Decentralization, Delivery and Accountability.” Ref: 70237 World Bank, Washington, DC.
- Bertelsmann Stiftung. 2018. *BTI 2018 Country Report—Libya*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann Stiftung. https://www.btiproject.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Libya.pdf.
- Bockenforde, Martin, Mansour M. Elabour, and Tarek Megersi. 2013. *Decentralization in Libya*. Available at: https://works.bepress.com/mansour_elbabour/27/
- CILG-VNG. 2017a. *Evaluation Report on Transparency and Accountability in the Local Administration in Libya*. Tunis, Tunisia: CILG-VNG.
- _____. 2017b. *Report on the Municipal Organization in Libya*. Tunis, Tunisia: CILG-VNG.
- _____. 2016. *The Situation of Decentralization and Local Governance in Libya*. Tunis, Tunisia: CILG-VNG.
- _____. 2007. “Service Delivery: A Challenge for Local Governments.” Tunis, Tunisia: CILG-VNG.
- CISR (Center for Insights in Survey Research). 2016. *Libyan Municipal Council Research*. Washington, DC: IRI. https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_libya_municipal_councils_presentation.pdf.
- EUD (European Union Delegation to Libya). 2017. *Libyan Local Governance Case Studies*. Tunis, Tunisia: EUD.
- Transparency International. 2018. *Corruptions Perception Index*. <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/secretariat/4>
- _____. 2015. *Corruptions Perception Index*. <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/secretariat/4>
- _____. 2014. *Corruptions Perception Index*. <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/secretariat/4>
- UNDP (United Nations Development Programme). 2015. *Rapid Diagnostic on the Situation of Local Governance and Local Development in Libya*. New York: UNDP. <https://www.undp.org/content/dam/libya/>

الورقة الرابعة

تاريخ و تطور منظومة الحكم دون الوطني في ليبيا

نبذة سريعة حول الفترة الممتدة من سنة 1951 الى سنة 2019

راني داود¹ نائب مدير برنامج دعم البلديات في ليبيا الجمعية الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) سبتمبر 2019 تونس

1. المقدمة

نحاول في هذه الورقة تسليط الضوء على مراحل تطور نظام الحكم دون الوطني في ليبيا الحديثة خلال السبعين سنة الماضية، أي منذ استقلال ليبيا في عام 1951. تهدف إلى خلق فهم أفضل لتاريخ نظام الحكم دون الوطني. كما تهدف إلى المساهمة في نشر المعرفة لمعاضدة جهود الحكومة الليبية و المجتمع الدولي في تصميم نظام حكم محلي ديمقراطي لا مركزي. تم إعداد الورقة باستخدام نهج تحليلي بشكل رئيسي من خلال مراجعة اللوائح² ذات الصلة التي تغطي الفترة من 1951 حتى 2019 ، بالإضافة إلى عدد قليل جداً من المراجع حول الموضوع التي تم العثور عليها في الإنترنت³.

2. مراحل تطور منظومة الحكم دون الوطني في ليبيا

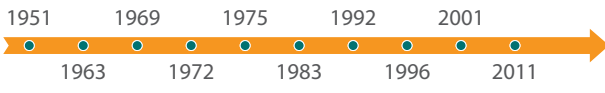
يتم تعريف مراحل التطور وفقاً لما تقترحه هذه الورقة بناءً على الأطر الزمنية للوائح ذات الصلة التي حكمت النظام خلال هذه الأوقات. يوضح الشكل رقم 1 أدناه الإطار التخطيطي والمعالم الأساسية لهذه المراحل. ثم يتم تلخيص الخصائص الرئيسية والمبررات الخاصة بكل مرحلة من حيث هيكل نظام الحكومة دون الوطنية:

1963-1951

خلال هذه الفترة، تبنى دستور الدولة الليبية لسنة 1951 نظاماً اتحادياً يتكون من 3 ولايات اتحادية (باللغة العربية «الولايات»). انظر الشكل 2. و وفقاً للمادة 176 من دستور ليبيا لعام 1951 تنص على



رسم 1 البرنامج الزمني التخطيطي لنظام الحكومة دون الوطني في ليبيا



¹ <https://www.linkedin.com/in/rani-daoud-36163a1a>

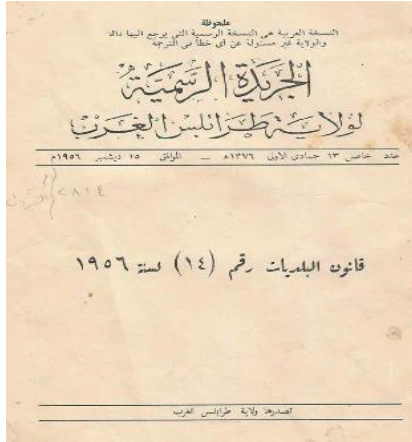
² اللوائح التي تم تحليلها في هذه الورقة تم الحصول عليها من قاعدة

البيانات القانونية DCAF: <https://security-legislation.ly/ar>

³ تجدر الإشارة هنا إلى أن القليل جداً من الآداب ذات الصلة (ولكن غير المكتملة) حول هذا الموضوع قد تم العثور عليها فقط في ويكيبيديا: https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Libya

الرسم 2 الولايات الفيدرالية الليبية 1951 - 1963

دولة ليبيا الفيدرالية 1951-1963



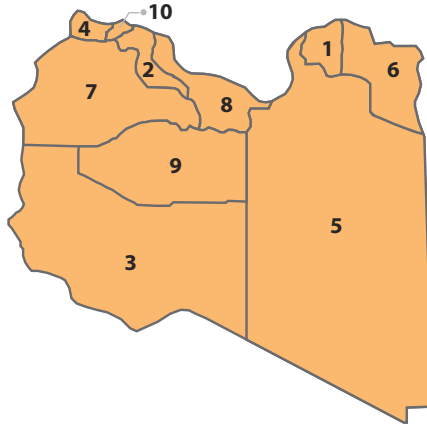
ب. صفحة الغلاف لقانون البلديات 1956/4



1. Tripolitania 2. Cyrenaica 3. Fezzan

الرسم 3 التقسيم الإداري في ليبيا خلال الفترة 1963-1969

1. Al Bayda
2. Al Khums
3. Awbari
4. Az Zawiyah
5. Benghazi
6. Darna
7. Al Jabal al Gharbi
8. Misrata
9. Sabha
10. Tripoli



« تقسم الجمهورية الليبية إلى وحدات إدارية وفقاً للقانون الواجب إصداره في هذا الصدد. يجوز تشكيل مجالس محلية وإقليمية في الجمهورية. يتم تحديد مدى هذه الوحدات بموجب القانون الذي سينظم بالمثل هذه المجالس. » وعلى هذا الأساس ، أدخلت الولايات الفيدرالية القوانين والأنظمة البلدية. على سبيل المثال ، في طرابلس ، أنشأت الدولة الاتحادية البلديات بموجب القانون 1956/14. الشكل 2. وفقاً للقانون ، تم تفويض البلديات بـ 25 وظيفة رئيسية (المادة 66) ، بما في ذلك التخطيط الحضري والتنظيم ، السجل المدني ، إدارة النفايات الصلبة ، الحدائق العامة ، إلخ. وتتكون المجالس البلدية من 50% من أعضاء المجالس المنتخبة و 50% يتم تعيينهم.

1963-1969

خلال هذه الفترة ، تم استبدال النظام الفدرالي بنظام وحدوي. صدر قانون وطني جديد بشأن الإدارة المحلية (القانون 1964/8). و تم تنظيم البلاد بعد ذلك في 10 محافظات حلت محل الولايات الفيدرالية الثلاث (انظر الشكل 3). تم تقسيم كل محافظة إلى مقاطعات (متصرفيات) ومقاطعات فرعية (المديريات).

تتمثل المهام الرئيسية للمحافظات في التعليم و الصحة والضمان الاجتماعي والأمن و البنية التحتية الإقليمية. و تم تعيين المحافظين ومجالس المحافظات من قبل مجلس الوزراء.

و اقتصر إنشاء البلديات في المدن الكبرى فقط (مثل طرابلس وبنغازي). أما رؤساء البلديات والمجالس البلدية فتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء أيضاً. و تشمل الوظائف الرئيسية للبلديات (المادة 54 من القانون 64/8): المرافق الاجتماعية والصحية والمحلية والمياه ومياه الصرف الصحي وإسناد التراخيص وما إلى ذلك.

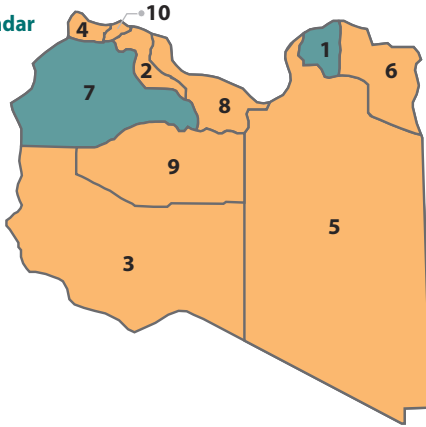
1969-1972

في عام 1969 ، استولى العقيد القذافي عبر انقلاب عسكري على البلاد. و تمت إضافة قانونين متتاليين على الإدارة المحلية و هما القانون 62 سنة 1970 والقانون 1971/79. حافظ كلا القانونين على النظام كما هو موجود في 10 محافظات ، والمقاطعات (متصرفيات) ، والمقاطعات الفرعية (المديريات). و يتمثل التغيير الوحيد الذي تم إدخاله في إعادة تسمية محافظتين ؛ إذ تم تغيير اسم البيضاء باسم «الجبل الأخضر» ، وتم تغيير اسم الجبل الغربي إلى «غريان». انظر الشكل 4. ومع ذلك ، فإن القانون عدد 79 لسنة 1971 أنشأ لأول مرة وزارة البلديات التي تولت الدور التقليدي الذي تولته وزارة الداخلية لعدة سنوات. ظلت نفس الوظائف في مستويات الحوكمة و بنفس التركيبة حتى عام 1972.

الرسم 4 التقسيم لإداري في ليبيا خلال الفترة 1969-1972

1. Al Jabal al Akhdar

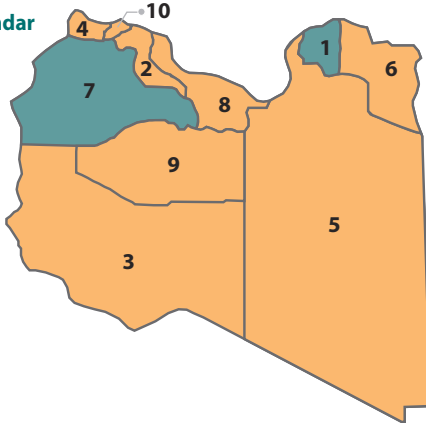
2. Al Khums
3. Awbari
4. Az Zawiyah
5. Benghazi
6. Darna
7. Gharyan
8. Misrata
9. Sabha
10. Tripoli



الشكل 5 التقسيم لإداري في ليبيا خلال الفترة 1972-1975

1. Al Jabal al Akhdar

2. Al Khums
3. Awbari
4. Az Zawiyah
5. Benghazi
6. Darna
7. Gharyan
8. Misrata
9. Sabha
10. Tripoli



وفقاً لكتاب المؤتمر حول ليبيا(5) ، كان إنشاء الاتحاد الاشتراكي العربي (ASU) في عام 1971 بمثابة معلم رئيسي في إعادة تصميم نظام الحكم دون الوطني بأكمله. وكانت الأسباب الرئيسية لعدم رضا العقيد القذافي عن المستويات العليا في مشاركة المجتمع وكذلك عدم كفاءة الإدارة.

1975-1972

في عام 1972 ، تم تأسيس نظام موحد يتكون من ثلاثة مستويات للحكم بموجب القانون 1972/130. تألف المستوى دون الوطني من المحافظات والبلديات و. مجلس الوزراء يقرر عدد و حدود كلا المستويين. كانت البلديات تتكون من مجموعة من المحلة ويمكن أن يكون لها فروع عند الضرورة تسمى مديريات.

كان المحافظون والعمداء ينصبون بواسطة التعيين. و يتم انتخاب مجالس المحافظات والبلديات جزئياً من بين أعضاء الاتحاد وتعيينهم جزئياً من موظفي الاتحاد.

تمت إعادة دمج وزارة البلديات داخل وزارة الداخلية تم منح المحافظين و العمداء بالسلطات الوزارية في مجال الإدارة و المالية و الخدمات المحلية حسب القانون، المهام الاساسية للمحافظات(المادة عدد 7): التخطيط ووضع التدابير المتعلقة بالخدمات

على مستوى الجهات (الصحة و التعليم والسكن و النقل...) تنظيم الجباية و جمعها

و تنفيذ المشاريع ذات الصبغة الجهوية المهام الاساسية للبلديات (المادة عدد 18-31) : تطوير قطاع الخدمات و المنشآت المحلية و حسن ادارتها بما في ذلك التخطيط الحضري و الماء و الصرف الصحي و الكهرباء و النقل ... الخ.

1975-1983

في عام 1975 ، تم تغيير نظام الحكم مرة أخرى. تم تقديم قانون جديد عدد 1975/16. وفقاً للقانون (75/16) ، تم إلغاء المحافظات. تم إعادة تركيز مهامها وسلطاتها ومواردها المالية بحيث يتم تنفيذها والإشراف عليها من قبل الوزارات القطاعية: الصحة ، والتعليم ، والإسكان الاجتماعي و الشباب ، والعمل ، والزراعة ، والنقل ، والمالية ، والاقتصاد.

صدر في نفس السنة ا قانون آخر (1975/38) أعاد تأسيس وزارة البلديات. مرة أخرى، كما صدر القانون الإضافي (1975/39) لإعادة تنظيم البلديات على المستوى

دون الوطني فقط. وفقاً للمادتين 8 و 23 من القانون 75/39 ، احتفظت البلديات بنفس الوظائف والموارد التي كانت تتمتع بها بموجب القانون السابق.

تبعاً لذلك ، تم تقسيم البلاد إلى 46 بلدية. تتألف البلديات من المحلة التي يمكن أن يكون لها فروع. انظر الشكل 6 لقائمة البلديات.

و الجدير بالذكر ان الإضافة الجديدة خلال هذه الفترة تلبورت في ما يسمى «اللجان البلدية الشعبية (لجان الشعبية)» التي شكلت / حلت محل المجالس البلدية.

1983-1992

استمر النظام ليكون كما كان. ومع ذلك ، صدر قرار جديد من مجلس الوزراء في عام 1983 (المرسوم 83/183) الذي دعا إلى استبدال العمدة بما يعرف باسم «أمين اللجنة الشعبية» (أمين اللجنة الشعبية). وكان المرسوم نفسه قد أوضح بالتفصيل الوحدات والوظائف والمهام التنظيمية داخل الإدارة البلدية.

وفقاً لتقرير حول تطبيق اللامركزية في ليبيا من قبل DRI، تمت إعادة تنظيم البلاد خلال هذه الفترة عدة مرات على النحو التالي:

الرسم 6 التقسيم لإداري في ليبيا خلال الفترة 1975-1983

#	البلدية	#	البلدية	#	البلدية
1	Ajdabiya	17	Bani Walid	33	Qasr Bin Ghashir
2	Al Abyar	18	Benghazi	34	Sabha
3	Al 'Aziziyah	19	Bin Jawwad	35	Sabratah
4	Al Bayda'	20	Darnah	36	Shahhat
5	Al Jufrah	21	Ghadamis	37	Surman
6	Al Jumayl	22	Gharyan	38	Surt
7	Al Khums	23	Ghat	39	Tajura'
8	Al Kufrah	24	Jadu	40	Tarhunah
9	Al Marj	25	Jalu	41	Tobruk
10	Al Qarabulli	26	Janzur	42	Tripoli
11	Al Qubbah	27	Masallatah	43	Tukrah
12	Al 'Ujaylat	28	Misratah	44	Yafran
13	Ash Shati'	29	Mizdah	45	Zlitan
14	Awbari	30	Murzuq	46	Zuwarah
15	Az Zahra'	31	Nalut		
16	Az Zawiyah	32	Qaminis		



أو «المؤتمر الشعبي». و حافظ «المؤتمر الشعبي» على مجموعة واسعة من السلطات والصلاحيات. و كان لكل «مؤتمر شعبي» لجنة تنفيذية تسمى (لجنة المحلة الشعبية) المكلفة بتنفيذ جميع القرارات وتقديم الخدمات على مستوى كل محلة. و في عام 1999: تطور مصطلح الشعبية في القوانين واللوائح وتم تنظيم البلاد في 26 شعبية.

- 1983 25 بلدية
- 1984 24 بلدية
- 1986 13 بلدية
- 1990 07 بلدية

1992-1996

صدر قانون جديد سنة 1992 عدد (1992/16) أعاد تصميم هيكل الحكومة في البلاد. اما على المستوى المحلي فقد تم إلغاء البلديات واستبدالها بما يسمى «مؤتمر الشعب الأساسي» أو المؤتمر الشعبي» بينما وضع على المستوى الوطني «المؤتمر الشعبي العام» ولجنته. تم منح «المؤتمر الشعبي» مجموعة واسعة من السلطات والصلاحيات. تتمتع المراسيم والقرارات بنفس سلطة القانون على مستوى المؤتمر.

كان لكل مؤتمر من اللجان الشعبية لجنة شعبية (لجنة الشعبية) وأمانة (أي الإدارة)

في عام 1993 ، تم تقسيم البلاد إلى 13 مؤتمر شعبي.

(انظر الرسم 8 للحصول على قائمة المؤتمرات في عام 1993).

1996-2001

تم اصدار قانون جديد سنة 1986 عدد 1 بتاريخ 1996 نصّ على اعادة تصميم الهيكل الإداري على المستوى المحلي ، قام هذا القانون عدد 1 لسنة 1996 بإنشاء مستوى دون البلدية عن طريق إنشاء المحلة حيث تحدد حدودها الإدارية حدود «مؤتمر الشعب الأساسي»

2001-2011

تم سن القانون 2001/3 في سنة 2001. يقدم هذا القانون الفهم الصحيح والجيد بأنه جاء لاستكمال منظومة الحكم المحلي الذاتي في البلاد مع منح كافة الصلاحيات والسلطات (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، إلى الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي (البند 1-2 من قانون 2001/3). مكن هذا القانون من إرساء هيكل حوكمة على ثلاثة مستويات مع توزيع واضح ودقيق للمهارات والسلطات والموارد بين المستويات الثلاثة:

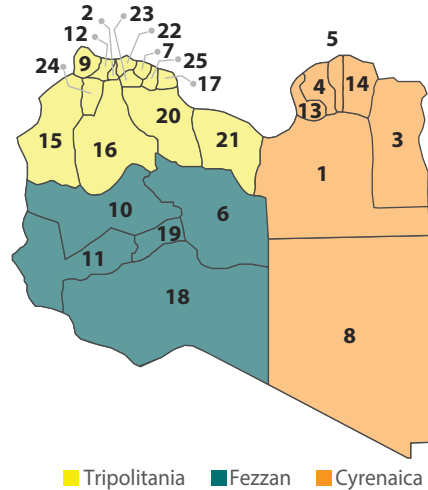
على المستوى المحلي: المؤتمر الأساسي للشعب ولجنته التنفيذية التي بقيت كما هي

على المستوى الجهوي: تم إرساء مستوى إداري جديد يعرف باسم «مؤتمر الشعبية»، حيث يكون العديد من المؤتمرات الأساسية للشعب ما يعرف «الشعبية» أو ما يعرف باللغة الانجليزية «الولايات»، ثم تم تنظيم البلاد لتقسم إلى 32 شعبية (راجع الرسم 10)، وذلك إلى غاية إصدار قرار في سنة 2006 (ق. 43/2006)، وإلى 484 مؤتمر أساسي شعبي (مؤتمر الشعب). راجع الرسم 10 حول لائحة الولايات (شعبية) في سنة 2006.

الرسم 7 تقسيم ليبيا إلى 25 بلدية في عام 1983 - المصدر: ويكيبيديا

المدة 1992-1983

#	البلدية	#	البلدية	#	البلدية
1	Ajdabiya	10	Wadi al Shatti	19	Sabha
2	'Aziziyah	11	Ubari	20	Sawfajjin
3	Butnan	12	Zawiya	21	Sirte
4	Fati	13	Benghazi	22	Tripoli
5	Jabal al Akhdar	14	Derna	23	Tarhuna
6	Jufra	15	Ghadames	24	Yafran
7	Khoms	16	Gharyan	25	Zlitan
8	Kufra	17	Misrata		
9	Nuqat al Khams	18	Murzuq		



■ Tripolitania ■ Fezzan ■ Cyrenaica

الرسم 8 قائمة المؤتمر الشعبي الأساسي في ليبيا عام 1993

المدة 1996-1992

#	Mo2tamar Sha3bi	#		#	
1	Al Butnan	6	Al Wusta	11	Naggaza
2	Al Jabal al Akhdar	7	Al Zawayah	12	Sawfajjin
3	Al Jabal al Gharbi	8	Benghazi	13	Tarabulus
4	Al Jufrah	9	Fazzan		
5	Al Wahah	10	Misratah		



13. 1993 مؤتمر شعبي

2011-إلى غاية الآن:

مكن من تنظيم ما يعرف باسم «المجالس المحلية»، وذلك إلى غاية تنظيم الانتخابات.

- 2012: مرسوم حكومي 2012/55 حول اعتماد الهيكل التنظيمي لوزارة الحكم المحلي.
- 2012: أصدر المجلس الانتقالي الوطني القرار 2012/59 حول الإدارة المحلية والذي يوضح أن المستوى دون الوطني يتمثل في الولايات والبلديات.
- 2013: مرسوم حكومي 2013/160 لإرساء اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية والمرسوم 161 حول تنظيم الانتخابات البلدية.

في شهر فبراير 2011، اندلعت الثورة الليبية ضد النظام السابق. ونتيجة لذلك، حدثت جملة من المستجدات التي مكنت من إعادة صياغة نظام الحكم على الصعيد دون الوطني في ليبيا. في الجزء التالي، نتلى حوصلة أهم الأحداث/المحطات ذات العلاقة:

- 2011/03: أسس المجلس الانتقالي الوطني
- 2011/10: أصدر المجلس الانتقالي الوطني القرار 2011/179 الذي

الرسم 9 قائمة الـ 26 شعبية في عام 1999.

المدة 1996-2001

#	البلدية	#	البلدية	#	البلدية
1	Butnan	10	Benghazi	19	Sabrata/Sorman
2	Jafara	11	Derna	20	Sirte
3	Jufra	12	Gharyan	21	Tarhuna/Msalata
4	Kufra	13	Jabal al Akhdar	22	Tripoli
5	Marj	14	Murzuq	23	Wadi al Hayaa
6	Murqub	15	Misrata	24	Wadi al Shatii
7	Quba	16	Nalut	25	Yafran
8	Al Wahat	17	Nuqat al Khams	26	Zawiya
9	Bani Walid	18	Sabha		



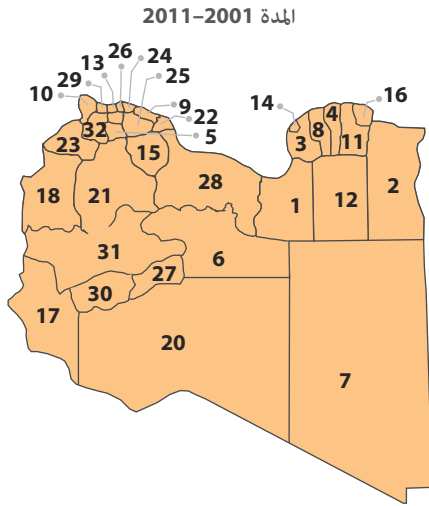
3. ملاحظات اختتامية

بالرجوع إلى ما سبق، يمكن اعتبار الملاحظات التالية كملاحظات اختتامية

- لا يعد نظام الحكم دون الوطني في ليبيا نظاماً حديثاً تم تأسيسه بعد سنة 2011. إذ تزخر ليبيا بتاريخ عريق جدير بالدرس و الاعتبار للاستفادة من الدروس المستخلصة في صياغة و تطوير النظام الحالي او أي نظام جديد
- تسببت التغيرات السريعة الحادة التي طرأت على النظام دون الوطني على مدى السنوات السبعين الماضية في تأخير إنشاء نظام حكم وطني مستقر وفعال في ليبيا. بل على العكس، فقد ساهم هذا النظام في إنشاء العديد من المؤسسات التي تتضارب ولاياتها الأمر الذي أصبح من بين التحديات الرئيسية في تطوير نظام الحكم المحلي الحالي في ليبيا.
- على الرغم من ان الهدف حسب مختلف التشريعات التي تم تحليلها في هذه الورقة و الذي كان يرمي الى إرساء مؤسسات حكومية دون وطنية مستقلة وغير مركزية كان واضحاً لا غبار عليه، إلا أن الممارسة والتطور على أرض الواقع قد حققا عكس ذلك.
- تعود أسباب اختلال القدرات و عدم توازنها بين البلديات حالياً إلى السياق التاريخي. فعلى سبيل المثال ، تملك البلديات التي كانت في الماضي محافظات (شعبية أو مؤتمر شعبي أساسي) تملك المباني البلدية و أرست نظمها الخاصة بها، إضافة إلى أنها تشغل الموظفين المتفرسين على عكس العديد من البلديات المنشأة حديثاً سنة 2013.

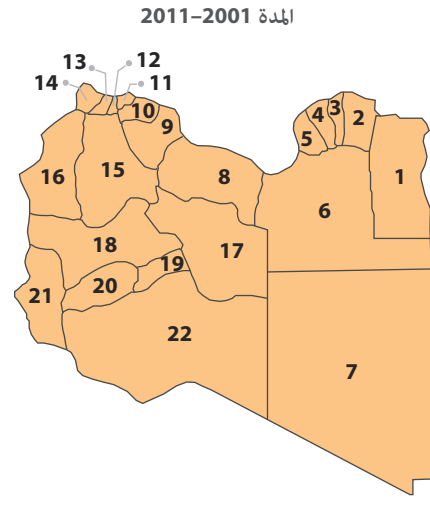
- 2013: أصدر المجلس الوزاري المرسوم 2013/130 حول القرار التنفيذي لقانون 59.
- 2013: أصدر المجلس الانتقالي الوطني القرار 2012/9 حول نقل صلاحيات مجالس الولايات لفائدة المجالس البلدية/العمداء ، وذلك إلى غاية إنشاء الولايات
- 2013: مرسوم صادر عن المجلس الوزاري 2013/180 يدعو إلى إرساء البلديات (99 بلدية تم بعثها في ذلك الوقت). غير أنه لم يتم تحديد الحدود الإدارية التي تفصل بين هذه البلديات المستحدثة.
- 2014: انطلاق المسار الانتخابي في البلديات وذلك في إطار العهدة الأولى في الحكم سنة 2014-2018:
- من 2014-2018: تم انتخاب عدد 95 بلدية (على إثر اجراء العديد من الدورات)
- من 2014-2018: ارتفع عدد البلديات ليبلغ 116 بلدية وذلك بعد صدور المراسيم الرسمية الحكومية. منها:
- الرسم 11: لائحة الولايات (شعبية) في 2006
- المصدر : ويكوبيديا
- 05 بلديات مازالت تحمل طابع المجالس المحلية
- 16 بلدية توصلت إلى تعيين لجان
- الرسم 12: موقع البلديات الليبية طبقاً للمرسوم 2013/180، المصدر موقع الواب الخاص
- باللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية

الرسم 10 التقسيم الإداري في ليبيا في عامي 2001 و 2006



2001: the Country was organized into 32 Sha3biya

الرسم 10 التقسيم الإداري في ليبيا في عامي 2001 و 2006



2006: the Country was reorganized into 22 Sha3biya

الرسم 12 موقع البلديات الليبية طبقا للمرسوم



المصدر موقع الواب الخاص
باللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية

الرسم 11 لائحة الولايات (شعبية) في 2006

#	Name	Area (km²)	Municipality
			Census 2006
Cyrenaica			
1	Butnan	84,996	159,536
2	Derna	31,511	163,351
3	Jabal al Akhdar	11,429	203,156
4	Marj	13,515	185,848
5	Benghazi	11,372	670,797
6	Al Wahat	105,523	177,047
7	Kufra	433,611	50,104
Tripolitania			
8	Sirte	77,660	193,720
9	Misrata	29,172	550,983
10	Murqub	6,796	432,202
11	Tripoli	835	1,065,405
12	Jafara	2,666	453,198
13	Zawiya	2,753	290,993
14	Nuqat al Khams	6,089	287,662
15	Jabal al Gharbi	76,717	304,159
16	Nalut	67,191	93,224
Fezzan			
17	Jufra	117,410	52,342
18	Wadi al Shatii	97,160	78,532
19	Sabha	107,310	134,162
20	Wadi al Hayaa	31,485	76,858
21	Ghat	68,482	23,518
22	Murzug	356,306	78,621
			5,725,373

المصدر : ويكيبيديا

ث) المراجع

تقرير عن منظومة اللامركزية في ليبيا, 2013 , (DRI),
 سلامة ديكاف وقاعدة البيانات العدلية. [https://security-](https://security-legislation.ly/ar)
[legislation.ly/ar](https://security-legislation.ly/ar)
 مكتبة الكونغرس: ليبيا: دراسة بلد, 1987
 ويكوبيديا: [#https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Libya](https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Libya)
 Evolution

الجزء الثاني الإطار والمبادئ.

ورقة معلومات أساسية (5)

الهيكل المالي: من منظور حكومي مركزي - محلي ليبي

روبرت إيبيل، استشاري القطاع العام، البنك الدولي زياد ولهازي، أخصائي الإدارة المالية العامة، البنك الدولي

1. المقدمة

الغرض والنطاق¹

تحدث التغيرات الديموغرافية والاقتصادية والمؤسسية باستمرار حول العالم (والاس، 2005)، وتحدد هذه القوى «الهيكل المالي» للدول -أي الضغوط المفروضة على مصادر النفقات والإيرادات التي تواجه المسؤولين الحكوميين حول العالم. لقد انتقلت الكثافة السكانية في العالم من الاقتصادات المتقدمة إلى الاقتصادات النامية وأصبح توزيع الدخل في معظم البلدان متفاوتاً بشكل متزايد كما تشهد بعض البلدان النامية زيادات غير مسبقة في النسبة المئوية لكبار السن — والبعض الآخر في نسبة الشباب. يفرض كل من النمو السكاني والنمو الاقتصادي وكذلك التغيرات في التوزيع في الفئة العمرية والقاعدة الاقتصادية وغيرها من العوامل ضغوطاً على النفقات العامة والتي تختلف حسب نوع التغير الديموغرافي والاقتصادي الذي يحدث. وفي الوقت نفسه، تؤثر عوامل مشابهة على قدرة مصادر الإيرادات التقليدية.

تكون العديد من هذه التغيرات خارج سيطرة الحكومة على المدى القصير ولكن لا يمكن تجاهلها في عملية وضع سياسة مالية فعالة. وقد تؤثر السياسة الحكومية على المدى الطويل على بعض التوجهات الاقتصادية والديموغرافية. وفي الوقت ذاته، تؤثر أيضًا العوامل المؤسسية التي تحكم الدولة والتغيرات التكنولوجية التي تواجهها البلدان كافة على السياسة المالية — ابتداءً من قرارات الموازنة قصيرة

¹ طورت سالي والاس (عام 2003) منهجية الهيكل المالي. يعتمد قسم الغرض والنطاق هذا على مقال والاس المذكور في كتاب موسوعة الضرائب والسياسة الضريبية (عام 2005).

وطويلة الأجل مروراً بسياسات مكافحة الفقر إلى العلاقات المالية بين مختلف المستويات الحكومية (مركزي-محلي). وهذا يرجع إلى أن الهيكل المالي للدولة يؤثر على احتياجاتها من النفقات وإمكاناتها لتوليد الإيرادات وكذلك يعمل على وضع إطار لتطوير سياسات تضيي معنى مالي وتوفر خيارات عملية. يُلقي تحليل الهيكل المالي الضوء على المحددات الخاصة للقدرة على توليد الإيرادات واحتياجات الإنفاق وخيارات السياسة المؤطرة والمقيدة بالتوجهات. (والاس، 2003، 2005).

طريقة التفكير

إن الغرض من هذه المذكرة هو المساهمة في نقاشات منتدى الحكم المحلي من خلال تقديم طريقة تفكير حول مسألة «ما الذي يُضفي

الاقتصادي والترتيبات المؤسسية الحالية والمستقبلية في ليبيا ...
 • ... فماذا يمكن للمرء قوله عما سيُضفي «معنى مالي» للنقابات والسياسة الضريبية؟

ونورد هنا بإيجاز طريقة مبسطة لتوضيح إطار هذا التفكير (الجدول 1). فيما يلي المزيد من التفاصيل بالإضافة إلى تلك التفاصيل والإيضاحات حول الفروق الدقيقة لسياسة «المعنى المالي» في الجدول 2 وهو جزء أساسي من هذا الورقة:

لمحة عن نتائج الهيكل المالي للفترة 2020-2040

يعرض هذا القسم ملخصاً موجزاً عن النتائج الرئيسية النابعة من التفكير في كيفية تأطير الهيكل المالي الليبي وتقييده لخيارات سياسات الإنفاق و الإيرادات بالنسبة للحكومة دون الوطنية/ الإقليمية أو المحلية

العوامل الديموغرافية تكشف الملامح الديموغرافية في ليبيا عن كل من التحديات والفرص المالية مع الميل إلى الفرص المتاحة إذا استطاعت الدولة أن تصل إلى حل سياسي لصراعاتها الحالية والانتقال إلى أعمال إنشاء قطاع عام مستدام بين مختلف المستويات الحكومية (مركزي-إقليمي-محلي).

تنبع الفرصة من بيانات الفئات العمرية للوقت الحالي الذي يوضح انتماء المجموعة الكبرى من سكان ليبيا إلى الفئة العمرية «العاملة» الذين تتراوح أعمارهم بين 15-64 عاماً (الشكل 1). وهذا يعطي ليبيا نسبة إعالة كلية تبلغ 49%، وهي نسبة أقل من المتوسط العالمي (الجدول 2). لكن، مع اقتراب ليبيا من ثلاثينيات وأربعينيات القرن العشرين، يبدأ السكان في التقدم في العمر وبالتالي تزداد نسبة الدعم المحتمل لإعالة كبار السن (الشكل 2). وكما هو موضح في المقدمة، تميل هذه التوجهات الديموغرافية إلى الخروج عن سيطرة الدولة بشكل كبير (والاس، 2005). ولكن ما يستطيع المجتمع فعله هو اتخاذ خطوات نحو معالجة هذه التوجهات والتكيف معها والتي تصبح معها استراتيجية إصلاح القطاع العام أمراً ذو أهمية قصوى.

في حالة ليبيا، تتمثل مهمة الإصلاح الشاملة في وضع نظام لإدارة المالية العامة والذي من شأنه أن يسمح للدولة بالإنفاق على القطاعات التي تُعزز إنتاجية العمالة وتحسن من إدراج الدخل وخلق الثروة. ويتمثل جزء رئيسي من هذه المهمة في سياسة التعاون المركزي/ دون الوطني على المستويين الإقليمي والمحلي في تقديم الخدمات التي تركز على تطوير الرأس المال البشري ودعم القوى العاملة والتي تتطلب درجة معينة من الحوكمة اللامركزية لتوفيرها بكفاءة.. ويشمل ذلك قطاعات التعليم (بكافة مستوياته ولكن مع إيلاء اهتمام خاص بالتعليم الابتدائي والثانوي) والصحة والنقل وإدارة النفايات الصلبة وإمدادات المياه وتوزيعها. وكون السكان في ليبيا يتقدمون في العمر (الشكلان 1 و 2) فذلك يتطلب أيضاً الإنفاق على

معنى مالي» بالنسبة للحكومات المحلية (الإقليمية والبلدية) بينما تُمضي الدولة قدماً في سعيها لإصلاح القطاع العام بين مختلف المستويات الحكومية (مركزي-محلي). (والاس، 2003)
 هناك خطوتان لاستخدام الهيكل المالي:

- تحديد ما نعرفه عن الخصوصيات والاتجاهات الديموغرافية والاقتصادية والمؤسسية الحالية الليبية على مدى العقود القادمة؛
- وفهم كيفية تأثير هذه الاتجاهات على اختيار قواعد الإيرادات المحتملة وبرامج الإنفاق بحيث يمكن تصميم السياسة الحكومية والمحلية التي تمكن من اغتنام الفوائد المالية وتقليل التكاليف المالية للتغيرات.

تتألف الخصائص الديموغرافية من التعداد و النمو السكاني والتوزيع العمري والحالة الصحية للسكان وتكوين الأسرة ومعدلات الخصوبة ومتوسط العمر المتوقع. بينما تشمل الخصائص الاقتصادية كل من بيانات الاقتصاد الكلي التي يتم قياسها من السمات الحضرية مقابل السمات الريفية وتكوين القطاعات (الزراعة والخدمات، وفي حالة ليبيا، الصناعات الاستخراجية الضخمة / قطاع البترول). وتُعرف المؤسسات بطريقة أوسع نطاقاً من الذي يربطها عادةً بالمصطلح الذي يُشير إلى منظمة أو مكان. تشير «المؤسسات» أيضاً إلى ممارسة تنفيذ الموازنة وإعدادها وإدارة الإيرادات بالإضافة إلى العديد من الأنظمة الاجتماعية والأنظمة القائمة على القواعد التي تُفعل سياسات الموازنة مثل نظام العناوين البريدية لفواتير الضرائب وتحصيلها، والأنظمة التكنولوجية التي تسمح بتتبع تدفقات الميزانية ومجموعة من الأدوات والأنظمة لمساءلة الموظفين العموميين من قبل المواطنين. بالإضافة إلى ذلك، يوجد أمور متأثرة بالثقافة مثل السهولة التي قد يتمكن بها القائم بالتعداد من ضمان تعاون السكان لتوليد البيانات والتي يمكن استخدامها بشكل منهجي لفحص مجموعة متنوعة من آثار الإنفاق والسياسة الضريبية على الأعمال التجارية والأسر على حد سواء.

2. المصفوفة المالية

تتميز فكرة نهج «الهيكل المالي» بكونها مباشرةً بقدر ما هي هامة، حيث أن الخيارات المالية للدولة هي وظيفة ذات طبيعة ومزيج خاص يشمل المواطنين وطريقة تحصيلهم لدخلهم الخاص وثروتهم والمؤسسات التي يجب أن يضعها المجتمع في الاعتبار من أجل توحيد كل ذلك معاً.

وبالنظر إلى هذه الفرضية، تتمثل المهمة في تبني التفكير «الشرطي» على النحو التالي:

- ... إذا كان يمكن للمرء، استناداً إلى أفضل البيانات المتاحة، أن يدلي بتصريحات معقولة حول العوامل الديموغرافية والهيكل

الجدول 1 أمثلة توضيحية حول الهيكل المالي المحلي وتدايعات الإنفاق والضريبة المحتملة

الحقيقة الخارجية	التوجه/ الحالة	تدايعات الإنفاق	تدايعات الضريبة
الجانب الديموغرافي: التوزيع العمري وتكوين الأسرة	القوى العاملة: تمثيل غير متكافئ لكبار السن أم للشباب؟	الشباب: المدارس والبنية التحتية للنمو؛ للمجموعات العمرية بين 15-64 عامًا، التكوين المستمر. كلما ازداد عدد كبار السن، الصحة والمستشفيات وإمكانية الوصول إلى وسائل النقل.	بالنسبة إلى "نقاط النهاية" للشباب وكبار السن، الرسوم المفروضة على الاستهلاك (إيصالات المبيعات وضريبة الإنتاج والرسوم غير الضريبية وإيرادات الرسوم). مع نمو التشغيل للفئة العمرية للقوى العاملة، يتم فرض ضرائب على الدخل الفردي (مثل الأجور).
الجانب الاقتصادي: هيكل الناتج القومي	قطاع بترولي مهيم في الوقت الحالي ولكن يجب أن تمضي ليبيا قدمًا لتحقيق التنوع في القطاعات غير البترولية (الشكل 4).	تعاون (ذو أهداف عامة وخاصة) بين مختلف المستويات الحكومية (محلية-إقليمية-مركزية) في البناء والحفاظ على البنية التحتية المادية	الضرائب المفروضة على نشاط الأعمال التجارية العامة (على سبيل المثال: الاستهلاك، تفرض المقاطعات/المحافظات في بعض الدول ضريبة إضافية خاصة بها على ضريبة القيمة المضافة الوطنية - الضريبة التي لم تتبناها ليبيا على المستوى المركزي حتى الآن). ضرائب على الأراضي وأو الأراضي والبنيات (والتي تنطوي على عدة أنواع). تتجه الحكومات دون الوطنية/الإقليمية أو المحلية في بعض المناطق الأقل تقدمًا إلى الضريبة التقديرية
الجانب المؤسسي: حالة السجلات العامة؛ البيانات.	لا تمتلك العديد من المحليات سجلات خاصة بالملكيات أو تكون تلك السجلات قديمة جدًا (التعداد). كشفت مناقشات منتدى الحكم المحلي عن وجود العديد من البلديات التي تفتقر إلى الأدوات والعمليات الأساسية لتحضير ميزانية.	الحكومة العامة مع التركيز بصورة كبيرة على أنظمة الإدارة العامة والإدارة المالية العامة (على سبيل المثال: مخطط الحسابات؛ الميزانية التشغيلية والتنموية ونظام خدمات مدني واضح وقائم على الكفاءة). تشمل كل هذه الأنشطة برامج بحثية وتدريبية وغيرها من برامج بناء القدرات الأخرى.	تشمل العناصر الهامة أعمال الإدارة العامة المتمثلة في إنشاء مكاتب للحكومة دون الوطنية لإدارة الإيرادات المحلية وإسنادها وظائفًا تشمل (1) عملية تحديد هوية دافع الضريبة و(2) إجراءات تقدير وتقييم أساس الإيرادات مصحوبة بإمكانية تحصيل الإيرادات و(3) أنظمة تقارير المساءلة العامة و(4) وعملية قضائية لاستئنافات دافع الضريبة.

الطاقة الدولية، 2019). ولا ينعكس اعتماد الاقتصاد على البترول على إجمالي الناتج المحلي الليبي فقط (الجدول 2) ولكن أيضًا على المالية العامة فيها. بلغت الإيرادات المحصلة من قطاع المواد الهيدروكربونية عام 2019 92.6% من إجمالي صافي الإيرادات وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار الارتفاع المؤقت في رسوم مبيعات العملات الأجنبية (البنك الدولي، يوليو 2020، الشكل 6).

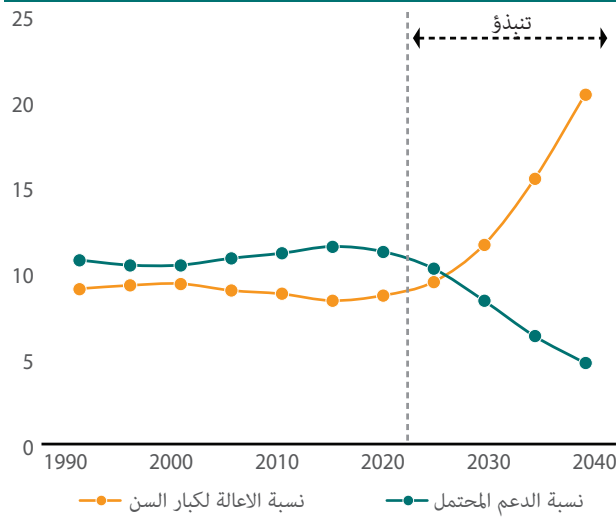
قطاعات «إنتاجية ما بعد العمالة» التي تشمل مكونات الرعاية الصحية للمسنين وإمكانية الوصول إلى وسائل النقل. ومثلما تُعد وظيفة تقديم الخدمات وظيفة حكومية متشاركة بين مختلف المستويات الحكومية (مركزي-إقليمي-محلي) فإن أدوات الإيرادات تكتسب نفس الصبغة (كوباني، 11، الجدول 2).²

الهيكل الاقتصادي الليبي

يعتمد الاقتصاد الليبي اعتمادًا كبيرًا على قطاع المواد الهيدروكربونية وهو مسؤول عن كافة عائدات التصدير الخاصة بها تقريبًا وبدوره يُسدد بدرجة كبيرة إجمالي نفقات القطاع العام (الأشكال 3 و4). وسيظل قطاع المواد الهيدروكربونية هامًا بالنسبة لليبي على المدى القصير/ المتوسط نظرًا لازدياد الطلب العالمي على الطاقة (وكالة

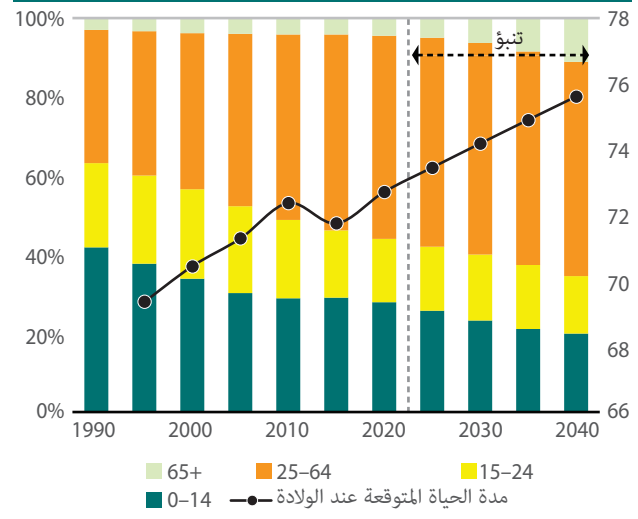
² تمت مناقشة النظرية المتطورة لتخصيص الضرائب — أي نوع من الحكومة المسؤولة عن توليد أي نوع من الإيرادات عندما يتغير الهيكل المالي للمجتمع — في كتاب باهل وبيرد (2018) (Bahl and Bird). تم تناول حالة ليبيا وخياراتها في القانون رقم 59 لسنة 2012، المادة 51، وفي منتدى الحكم المحلي، والأوراق المُعدة من طرف إيبيل وشيفر (ورقة 2) وكوباني (11) وسعيد (18) وفيرنر (19).

الشكل 2 نسبة الدعم المحتمل لإعالة كبار السن في ليبيا (%)



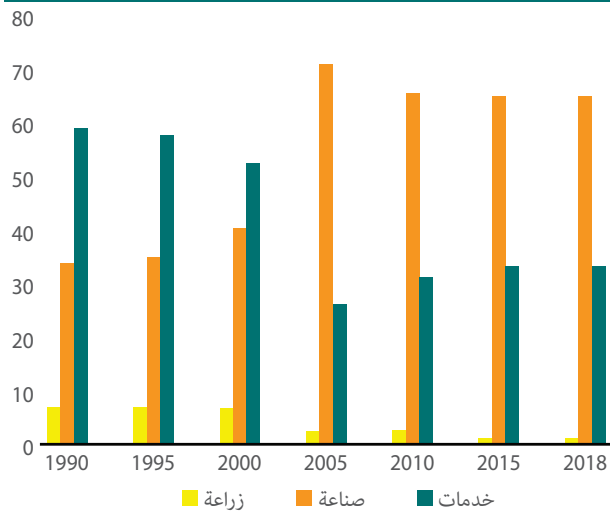
المصدر: الأمم المتحدة (2019b)، ولهازي (2021)، البنك الدولي.

الشكل 1 توزيع السكان حسب الفئات العمرية في ليبيا (%)



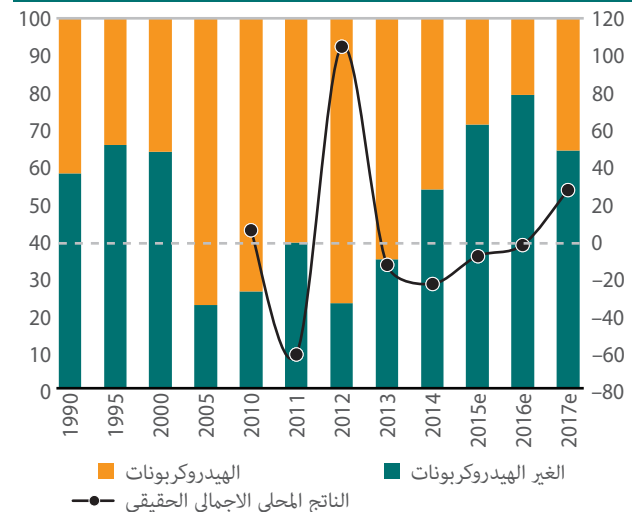
المصدر: الأمم المتحدة (2019b)، ولهازي (2021)، البنك الدولي.

الشكل 4 توزيع القيمة المضافة حسب الأنشطة الاقتصادية في ليبيا (%)



المصدر: الحكومة الليبية، تقديرات البنك الدولي، البنك الدولي (2009)، ولهازي (2021)

الشكل 3 نسبة مساهمة القطاع الهيدروكربوني في الناتج القومي الخام و نسبة النمو الاقتصادي (%)

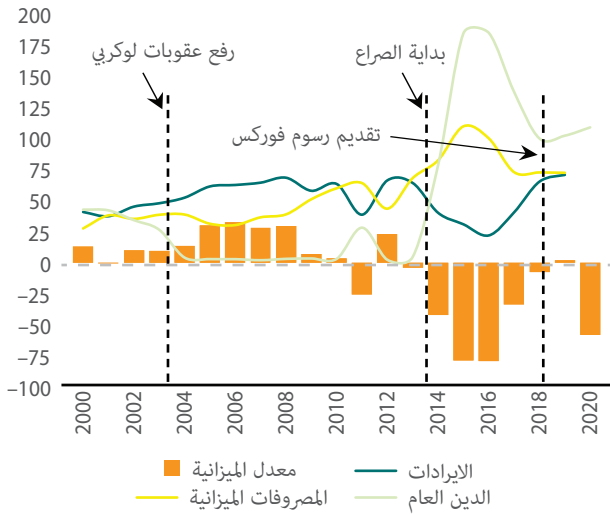


المصدر: الأمم المتحدة (2019a)، البنك الدولي (ولهازي، 2021)

³ في الوقت الحالي، تمتلك ليبيا ميزانيتين منفصلتين يتم إدارتهما بواسطة حكومتين قائمتين حيث تستمر حكومة الوفاق الوطني الموجودة في طرابلس/ غرب ليبيا في إدارة كافة الإيرادات والنفقات التي كانت قائمة قبل الصراع الحالي الذي بدأ في أبريل 2019، بما في ذلك دفع جزء كبير من الأجور والمرتبات الحكومية الخاصة بالموظفين الحكوميين. وتدير الحكومة المؤقتة التي تعمل في بنغازي (شرق ليبيا) «نفقاتها الإضافية» الخاصة من خلال التمويل بشكل عام بالسندات الحكومية وأذون الخزينة. (البنك الدولي، المرصد الاقتصادي الليبي، يوليو 2020.

على الرغم من ذلك، تظهر العديد من المشاكل مع عدم توازن الاقتصاد والقطاع العام.³ هناك ثلاث مشاكل أساسية تتعلق بهذه المناقشات حول الهيكل المالي وتداعياته على المباحثات الجارية حول اللامركزية المالية (العلاقة المالية بين مختلف المستويات الحكومية). تتمثل المشكلة الأولى في البترول حيث أنه يُعد مصدراً للإيرادات متقلباً/غير متوقعاً بصورة كبيرة (البنك الدولي، 2009). تُقيض هذه الحقيقة قدرة الحكومة المركزية على تنفيذ سياسة استقرار كلية فعالة وهي أداة أساسية لتخصيص الإيرادات في أي سلطة مركزية

الشكل 6 اهم المؤشرات المالية و الدين العام في ليبيا (%)
الناتج القومي الخام



المصدر: الامم المتحدة (2019a)، تقديرات البنك الدولي، البنك الدولي (2009)، ولهازي (2021)

والخدمات الصحية (ولهازي، اصدار مرتقب 2021).
لأغراض هذه الورقة، فإن الدرس الذي يمكن استخلاصه من مباحثات اللامركزية الحالية هو أنه إذا أرادت ليبيا أن تصبح مستدامة مالياً بمرور الوقت، فهناك حاجة، بل حاجة ملحة، إلى التفكير بطريقة لامركزية، إن معظم الخدمات العامة إن لم يكن كلها التي تعتبر أساس للتنمية الاقتصادية المستقبلية هي إلى حد ما «متعددة المراكز» — أي أنها تتطلب التنسيق والتعاون المركزي ودون الوطني للعمل بكفاءة. علاوة على ذلك، من أجل تمويل هذه الخدمات، سوف تحتاج الحكومات دون الوطنية أيضاً استجابة مركزية-محلية (شيفر وولهازي، 9؛ كوباني، 11؛ كاتيك، سعيد، 18؛ فيرنر، 19).

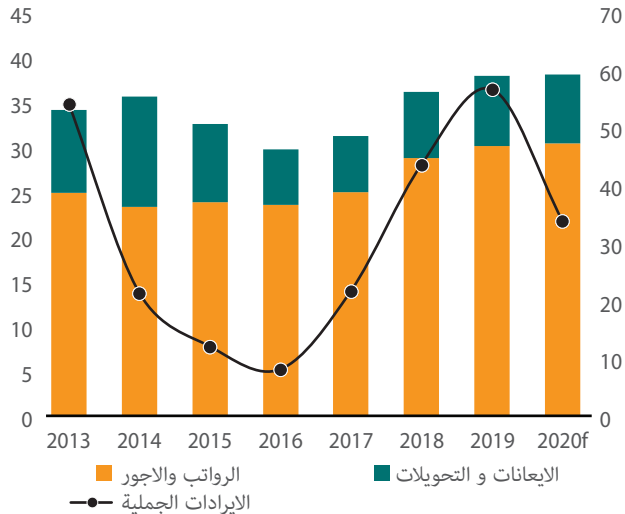
المؤسسات. كما وقع تقديمه أعلاه، فإن الإدلاء ببيانات مفيدة حول الهيكل المالي يعكس أفضل ما يعرفه المرء ليس فقط عن السمات والاتجاهات الديموغرافية والاقتصادية ولكن أيضاً حول مجموعة الترتيبات المؤسسية التي يمكن أن تعزز أو تقيد قدرة الدولة على التطور بطريقة مستدامة مالياً. وفي أغلب الأحيان، ركزت أوراق اكتساب المعرفة في منتدى الحكم المحلي هذا (بما في ذلك هذه الورقة) على السياسات ومفاهيمها. وهذا أمر جيد. فإن اكتساب قاعدة المعرفة — والحفاظ على قاعدة المعرفة الموجهة نحو السياسات الحالية مع تغير الزمن — شرط ضروري لأي بلد ينوي تحقيق مجموعة أهداف التنمية المستدامة الخاصة به.⁴ إذا اتخذت الحكومات خيارات خاطئة

⁴ ستبلغ نسبة فاتورة الأجور 48% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2020.

البنك الدولي في ليبيا، مايو 2020

⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

الشكل 5 مجموع الإيرادات لا تغطي الأجور و
التحويلات الاجتماعية (مليار دينار ليبي)



المصدر: الهيئات الليبية، تقديرات البنك الدولي، البنك الدولي (2009)، ولهازي (2021)

(الشكل 5 وإيبل، 6؛ الزهراني، 7؛ ليفر-فرانكي، 8). وتصبح النتيجة المعاكسة هي انحصار استراتيجية الاستقرار في ليبيا إلى حد كبير في سياسة تعيين موظفين حكوميين إضافيين مما يؤدي إلى ارتفاع فاتورة الأجور المتزايدة باستمرار و من ثم إلى تجاهل الإنفاق على جميع الوظائف العامة الأخرى إلى حد كبير (الشكل 5).⁴

تتمثل المشكلة الثانية في أنه على الرغم من استمرار العالم في الطلب على مصادر طاقة الوقود الأحفوري في العقد المقبل وبالتالي ستستمر صناعة الهيدروكربونات في أن تكون ذات أهمية رئيسية لليبيا، ويجب على صانعي السياسات النظر في تنويع أساس الاقتصاد والعائدات في ليبيا. ويرجع ذلك إلى أنه من المتوقع أن يتباطأ الطلب على استهلاك الوقود الأحفوري «بشكل ملحوظ» خلال السنوات القليلة المقبلة بسبب زيادة كفاءة وقود المحركات إلى جانب الانتقال إلى السيارات الكهربائية (وكالة الطاقة الدولية، 2019). ويمثل هذا التوجه نحو الاعتماد بشكل أقل على الوقود الأحفوري الأمر ذو لأهمية الخاصة بالنسبة لليبيا حيث أن سلعتها التصديرية (النفط الخام والمنتجات البترولية المكررة والغاز الطبيعي والكيماويات) تتجه بصورة كبيرة إلى الاقتصادات المتقدمة (إيطاليا وألمانيا وفرنسا والصين وإسبانيا) وتلك الدول ليست فقط جزءاً من عصر كفاءة الوقود الجديد بل أيضاً يمكنها التكيف بسهولة مع الطاقة المولدة من الرياح وأو الماء وأو الطاقة الشمسية.

تتمثل المشكلة الثالثة في أن اختلال التوازن المالي في ليبيا والذي يقوض قدرة الدولة ليس فقط على بناء البنية التحتية للدولة بصورة فعّالة والتي تعتبر أساس النمو الاقتصادي المستقبلي للدولة بل أيضاً على الحفاظ على بنيتها الأساسية الحالية. وكما أشار ولهازي، أدى القطاع العام الليبي المقيد بالإنفاق إلى خسارة أصوله الحالية، مما أدى إلى نقص في قدرة توليد الكهرباء إلى جانب الآثار السلبية على الخدمات الأخرى بما في ذلك المياه

المالية بين مختلف مستويات الحكومة (مركزي-محلي). وبالنظر إلى الهيكل القوي لأبحاث السياسات الذي تم إعداده في السنوات القليلة الماضية، فإن ليبيا في وضع يمكنها من اتخاذ الخطوة التالية المتمثلة في بناء القدرات المؤسسية في الإدارة العامة وإدارة المالية العامة.

فيما يتعلق بالسياسة المالية، فسيؤدي ذلك إلى ازدياد اختلال التوازن المالي والذي سيؤدي بدوره ليس فقط إلى نتائج عكسية على الاقتصاد الكلي وانهيار شبكة الأمان الاجتماعي بل أيضًا إلى صراع محتمل (الشكل 6). ولكن حتى إذا تم وضع السياسة بصورة جيدة، فإن جعلها تعمل بشكل كامل يتطلب وجود أنظمة للإدارة المالية العامة / الإدارة العامة.⁶ واقتباسًا من دي جانتشر، فالإدارة العامة هي سياسة عامة.⁷ يعتبر دمج مباحثات السياسات المتعلقة بالعلاقة بين مختلف مستويات الحكومة الليبية مع ممارسة الإدارة المالية العامة هو الأمر التالي على جدول أعمال إصلاح القطاع العام في ليبيا.

التعقيب النهائي

يُعد تحليل الهيكل المالي أداة رئيسية لتخطيط السياسة المالية من أجل توفير طريقة تفكير حول مستقبل ليبيا المتعلق بالعلاقات

⁶ تعقيبات فيتو تانزي في كتاب ألين وهيمينج وبوتر (2016).

⁷ تعليق خبير صندوق النقد الدولي ميلكا كازانيجرا دي جانتشر يوضح الأمر ببساطة بصورة جيدة: إدارة الضرائب هي سياسة ضريبية. (بيرد ودي جانتشر، 1992)

المراجع

والاس، سالي (2003). الهيكل المالي: إطار عمل لتحليل احتياجات الإنفاق العام وقدرة الإيرادات. واشنطن العاصمة، معهد البنك الدولي. كلية أندرو يونغ للسياسة العامة، جامعة ولاية جورجيا. <https://aysps.gsu.edu> أتلانتا، جورجيا.

والاس، سالي (2005). «الهيكل المالي». كوردس وجوزيف إي وروبرت دي إميل وجين جي جرافيل. موسوعة الضرائب والسياسة الضريبية. واشنطن العاصمة: مطبعة المعهد الحضري البنك الدولي (2009). الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية: مراجعة الإنفاق العام، المجلد 3. الملاحق والملاحق الإحصائية مأخوذة من <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13259>.

(البنك الدولي، المرصد الاقتصادي الليبي، يوليو 2020).

ألين وريتشارد وريتشارد هيمينج وباري بوتر. محررون. (2016). الدليل العالمي لإدارة المالية العامة، نيويورك: بالجريف ماكميلان/ مطبعة سانت مارتين

بهل، روي وريتشارد بيرد (2018). اللامركزية المالية والتمويل المحلي في الدول النامية. شلتنهام، المملكة المتحدة: دار نشر إدوارد إيلجار بيرد وريتشارد وميلكا كازانيجرا دي جانتشي، محررون. (1992). تحسين الإدارة الضريبية في الاقتصادات النامية. واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

وكالة الطاقة الدولية تقرير توقعات الطاقة العالمية لعام 2019. باريس. <https://iae.org>.

ولهازي، زياد (2021)، اصدار مرتقب). ما الذي يُضفي الطابع المالي في ليبيا؟ البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

أمثلة توضيحية للهيكل المالي الليبي

تداعيات أنظمة النفقات والإيرادات دون الوطنية (مثل، المحلية)

الأمثلة التوضيحية

العوامل الديموغرافية		
الظروف الخارجية التوجهات/ الحالة	تداعيات/ خيارات السياسة	الإيرادات
مؤشرات السكان	رياض الأطفال والمدارس الابتدائية والمدارس الثانوية ومدارس التعليم المهني (رهما) مدارس ما بعد الثانوية الأخرى مرافق التدريب المهني، وكالات التوظيف الإسكان، الرعاية الصحية	لرصد إنفاق الشباب وكبار السن، رسوم المستخدمين ومبيعات قطاع التجزئة وضرائب استهلاك . ضرائب الدخل الشخصي
0-14 سنة: 33.6% 15-24 سنة: 15.2% 25-54 سنة: 41.6% 55-64 سنة: 5.6% 65 عاماً فأكثر: 4.0%		
إجمالي معدل الإعالة: (معدل رقم الأشخاص المعالين الذين تتراوح أعمارهم بين صفر و14 سنة وممن يبلغون أكثر من 65 عاماً إلى إجمالي السكان الذين يتراوح أعمارهم بين 15 و64 سنة)	التركيز على البرامج التي ستعمل على تطوير رأس المال البشري الاجتماعي والتعليمي من مجموعة السكان الذين تتراوح أعمارهم بين 15-64. بالإضافة إلى ذلك، النفقات التنموية العامة على البنية التحتية المادية المحلية وأو ما قد تُسمى «متعددة المراكز».	يبلغ إجمالي نسبة البطالة في الوقت الحالي 30%. ولكن هذه النسبة أسوأ بالنسبة للشباب الذين يبلغون من العمر 14-14 سنة، 41% ذكور و68% إناث. وهذا يشير إلى قدرة محتملة منخفضة بالنسبة للضريبة على الدخل الشخصي حيث أن 5/2 من السكان هم من الشباب و كبار السن خارج القوى العاملة. ومع ذلك، فإن وضع إطار لضريبة الدخل الشخصي المعتمدة على الدخل (على سبيل المثال، الأجر الأساسي) أمر هام.
49.1% (مقارنةً بالمعدل العالمي الذي يبلغ 52.5) الجزائر 52.7، وتشاد 100.2، ومصر 61.8، واليابان 64 والنيجر 112.6 والسودان 83.7 وتونس (45.6).	فضلاً عن الإنفاق على البنية التحتية: تصميم أنظمة القطاع العام (المحلية والإقليمية والوطنية) من أجل إدارة الاستثمارات العامة.	• رسوم المستخدمين — العديد من الخيارات حسب نوع البنية التحتية. • تضمين الميزانية المراجعة للمنتور الجنساني
نسبة الدعم المحتمل هي عدد الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 15-64 سنة لكل شخص مُسن يبلغ 65 عاماً أو أكثر، تبلغ النسبة في ليبيا 15.5 مقارنة بالجزائر 11.2 وتشاد 20.3 ومصر 12.2 واليابان 2.3 والنيجر (18.6)	دراسة أسباب معدل المواليد المنخفض، وتداعيات الإنفاق على الصحة والمستشفيات. عيادات رعاية ما قبل الولادة. تتصدر ليبيا العديد من البلدان فيما يتعلق ب: معرفة القراءة والكتابة. الحفاظ على/ إكمال تمويل المدارس وبرامج معرفة القراءة والكتابة والتعليم الإنث.	رسوم الاستهلاك
معدل النمو السكاني: 1.6% (المرتبة 65 في العالم) معدل المواليد: 17.5 مولود/ 1,000 نسمة (المرتبة 106) معدل الوفيات: 3.6 وفاة/ 1,000 نسمة (المرتبة 295) معرفة القراءة والكتابة: 91%		
• الإناث: 86% • الذكور: 97%		

(يتبع في الصفحة التالية)

أمثلة توضيحية للهيكل المالي الليبي (متواصل)
تداعيات أنظمة النفقات والإيرادات دون الوطنية (مثل، المحلية)
الأمثلة التوضيحية

العوامل الديموغرافية		الظروف الخارجية التوجهات/ الحالة	تداعيات/ خيارات السياسة
العوامل الديموغرافية	النفقات	الإيرادات	
التوزيع المكاني للسكان	توزيع الدخل/ مستوى المعيشة مختلف بين المناطق (على سبيل المثال: المناطق المتطورة مقابل المناطق الأقل تطوراً) إن ليبيا حضرية للغاية: يعيش 79% من إجمالي عدد السكان البالغ عددهم 6.7 مليون شخص يعيشون في مناطق حضرية. عند وصول معدل النمو السنوي إلى 1.64، سيزيد عدد السكان بنسبة 20% بحلول 2028. وبالنسبة للمعدل الحالي، تعزي نسبة 10-12% من ذلك النمو إلى الهجرة.	مروعة أخرى، البنية التحتية في المناطق الحضرية، مثل: الإمدادات (الإقليمية) والتوزيع (المحلي) للمياه. شبكة النقل، الإسكان	المناطق الأقل تقدماً: الضرائب المحلية، رسوم المستخدمين، المبيعات تعتمد كثيراً على طبيعة رأس المال البشري الذي يسهم في النمو السكاني. رسوم البنية التحتية، اختبار إمكانية فرض ضريبة على الدخل الشخصي/ ضريبة الأجور ضريبة استهلاك الكهرباء
يعيش 90% من الشعب الليبي على طول ساحل البحر المتوسط.	على المستوى الحضري: يكون مبدأ المطابقة (فرض الضريبة على الأفراد والأعمال التجارية المستفيدة من الخدمات المحلية) أمراً أساسياً. ولكن لكي يتم تطبيق المبدأ، يجب أن تتسم الخدمات بالوضوح والشفافية. على سبيل المثال، جمع النفقات. يجب الملاحظة أن تقديم العديد من الخدمات ستتداخل بين السلطات المحلية؛ وبالتالي يجب البحث في سبل التعاون بين مختلف المستويات الحكومية (قد يشمل الموائيق والمناطق ذات الأغراض الخاصة — وقد لا تكون الحكومة ذات الأغراض العامة كافية).	تكون الأجزاء الداخلية من البلد غير مأهولة بالسكان بشكل كبير بسبب المناخ الصحراوي الجاف ونُدرة المياه السطحية. أقل من 2% من الأرض صالحة لزراعة المحاصيل الدائمة.	على المستوى الريفي: من الصعب فرض الضرائب. رسوم ومصاريف المستخدمين. ومروعة أخرى، الضرائب التقديرية. الضريبة العقارية/ ضريبة الأراضي البسيطة (يوجد العديد من نُهج تقييم الأساس الضريبي التي تتراوح نُهج ادارتها بين المعقدة والبسيطة)
أعداد كبيرة من النازحين داخلياً بسبب الصراعات في البلد	تخطيط التنمية الريفية. تقييم احتياجات البنية التحتية الريفية (على سبيل المثال: شبكة النقل والاتصالات. تتساوى إمكانية وصول المناطق الريفية إلى المياه الصالحة للشرب مع المناطق الحضرية (54%-55%) من السكان، في المناطق الحضرية والريفية). الإنفاق على الحكومة ذات الأغراض العامة.		

(يتبع في الصفحة التالية)

أمثلة توضيحية للهيكل المالي الليبي (متواصل)

تداعيات أنظمة النفقات والإيرادات دون الوطنية (مثل، المحلية)

الأمثلة التوضيحية

العوامل الديموغرافية	
التوجه/ الحالات	تداعيات/ خيارات الميزانية
1. الوصول إلى الخدمات المحسنة	1. المياه: تحدي لمختلف المستويات الحكومية/ متعدد المراكز: <ul style="list-style-type: none"> تُعد إمدادات المياه من الاختصاصات الإقليمية و/أو المركزية. يتم التوزيع محليًا رسوم المستخدم لتمويل والاستثمار
2. مياه الشرب	2. المنح المركزية المشروطة للتمويل. قد تكون متطابقة أو لا
3. مرافق الصحة	3. كما هو الحال بالنسبة لقطاع المياه ولكن تكون ذات طابع محلي أكثر منه بين مختلف المستويات الحكومية: رسوم المستخدمين والضرائب على الممتلكات العقارية بطريقة تُعد بمثابة ضريبة منافع
4. صحة الأطفال	4.3
5. معدل وفيات الأطفال	4. على المستوى المحلي: الرعاية الصحية لما قبل الولادة (ورسوم المرافقة للمستخدمين). على المستوى المركزي: هنالك أيضًا منفعة وطنية (مركزية) مما يؤدي إلى تحويلات/ منح مشروطة مركزي ← محلي
5. الكهرباء	5- ضريبة/ رسم على خدمة المرافق الكهربائية.
1. يستطيع 54% من السكان (نفس النسبة تقريبًا بالنسبة للمناطق الحضرية والريفية) من الوصول إلى مصدر مائي. لا تُعد منصة نمو وتطور اقتصادي جيدة.	4. يجعل معدل وفيات الأطفال في ليبيا (10.8 لكل 1000 مولود حي) ليبيا تحتل مرتبة أقل بكثير من المتوسط العالمي؛ في الواقع بالقرب من أسفل الترتيب: 143 من 195 دولة إن نسبة تغطية السكان بالكهرباء عالية (99%). هناك أيضًا حاجة إلى تحديث النظام لتجنب انقطاع الخدمة بشكل دوري.
2. يستطيع حوالي 95% من السكان من الوصول إلى المرافق الصحية. يُعد مؤشرًا جيدًا.	
3. يعاني 5.6% من الأطفال الأقل من 5 أعوام من نقص الوزن/ سوء التغذية (المرتبة 86 من 195 دولة)، ويبلغ الإنفاق على الصحة 5% من إجمالي الناتج المحلي — تحتل ليبيا المرتبة 143 من إجمالي 195 دولة. انخفاض حجم الإنفاق على برنامج صحة الأطفال.	

الاقتصاد	
بيانات إجمالي الناتج المحلي (تقديرات عام 2016)	تداعيات الإيرادات
إجمالي الناتج المحلي الكلي = 56 مليار دينار ليبي (40 مليار دولار أمريكي إجمالًا)، تحتل ليبيا المرتبة 107 من أصل 195 دولة	«الصورة الشاملة»
بالنسبة للفرد (وفقًا لتعادل القوة الشرائية) دينار ليبي لكل فرد = 8,694 دينار ليبي (6,3000 دولار أمريكي) يضع المعدل لكل فرد ليبيا في المرتبة 144 من أصل 195 دولة.	<ul style="list-style-type: none"> مجتمع استهلاكي ولذلك ستعتمد الحكومة دون الوطنية على ضرائب الاستهلاك ورسوم المستخدمين ومبيعات التجزئة العامة مجموعة من ضرائب الاستهلاك تتراوح من منتجات التبغ إلى المجوهرات والسيارات إلى أماكن الإقامة المؤقتة. رسوم ومصاريف المستخدمين ضرائب السوق التقديرية
تكوين إجمالي الناتج المحلي الليبي حسب منهجية النفقات بالدينار الليبي (تقديرات عام 2016)	83.5%
الاستهلاك الخاص.	21.6%
الاستهلاك الحكومي	3.4%
الاستثمار في رأس المال الثابت:	1.3%
المخزون:	-9.8%
صافي الصادرات	
الصادرات 32.7% (النفط الخام والغاز الطبيعي والمنتجات البترولية المكررة والكيماويات)	
الواردات 42.5% (الأجهزة ومعدات النقل والبضائع شبه مكتملة المصنع والأطعمة والمنتجات الاستهلاكية).	
	<ul style="list-style-type: none"> ضرائب الشركات العامة الفلاحة: بعض الإمكانات من خلال الضريبة على العقارات أو الضريبة على الدخل؛ أيضًا لكل رأس ماشية (على الرغم من أن قد يصحب ذلك مشاكل إدارية بسبب الثقافة/ عدم ثقة المالك في الحكومة) البترول / الإيرادات المحلية. ضريبة إنهاء الخدمة والضرائب على العقارات والضرائب البيئية ورسوم المستخدم لتمويل البنية التحتية خارج الموقع. كل ذلك ممكن حتى مع نظام تقاسم التكلفة/الربح

(يتبع في الصفحة التالية)

أمثلة توضيحية للهيكل المالي الليبي (متواصل)

تداعيات أنظمة النفقات والإيرادات دون الوطنية (مثل، المحلية)

الأمثلة التوضيحية

الاقتصاد	
بيانات إجمالي الناتج المحلي (تقديرات عام 2016)	تداعيات الإيرادات
<ul style="list-style-type: none"> التكوين حسب قطاع المنشأ الفلاحة 1.7% (القمح والشعير والزيتون والبلح والليمون والفول السوداني والماشية) الصناعة 38.2% (البترول والبتروكيماويات والمنسوجات والحرف والأسمنت والحديد والصلب) الخدمات 60.1% 	<ul style="list-style-type: none"> البترول: مصدر مركزي للمنح الحكومية غير المقيدة لفائدة الحكومات دون الوطنية الخدمات: ضريبة على رقم المعاملات الإجمالي (لا توجد ضريبة قيمة مضافة مشتركة لأن ليبيا لا تفرض ضريبة على القيمة المضافة)
<ul style="list-style-type: none"> إدارة الإيرادات مثل المسح العقاري؛ تتوفر منهجيات لتحديث الضرائب العقارية 	<ul style="list-style-type: none"> ضرائب على رقم المعاملات التجارية قائمة على الوجهة (موزعة) الضريبة العقارية / ضريبة على الأملاك الضرائب والرسوم على خدمات الهاتف والكهرباء والمرافق الأخرى. التراخيص والتصاريح كجزء من مزيج رسوم المستخدمين ضرائب الاستهلاك كما تم ذكره بالفعل
<ul style="list-style-type: none"> الوصول إلى الأسواق؛ البنية التحتية الأساسية (إمدادات وتوزيع المياه والطرق والمدارس) 	<ul style="list-style-type: none"> رسوم المعاملات؛ رسوم المستخدمين — ما هي النية للدفع؟ ضريبة الأراضي؛ التقييم الذاتي للممتلكات. وعلى الرغم من ذلك، فهذا ليس اقتصاد زراعي قائم على ثروة الضرائب
<ul style="list-style-type: none"> الشركات الصغيرة والمتوسطة 	<ul style="list-style-type: none"> الدعم الفني (على سبيل المثال: إنشاء شركة صغيرة)
<ul style="list-style-type: none"> سوق مبيعات التجزئة المحتمل لبيع البضائع التي تتجاوز الأعمال التقليدية "المطلة على الشارع؟" 10% من المقيمين في ليبيا هم من مستخدمي الإنترنت. 	<ul style="list-style-type: none"> عولمة السوق: التخطيط لإنشاء نظام ضريبي واسع النطاق لمبيعات الوجهة يشمل المبيعات / المشتريات عبر الإنترنت. لاحظ أن هناك تعقيدات في امتثال دافعي الضرائب وإدارة الإيرادات (مثل التحصيل)

(يتبع في الصفحة التالية)

أمثلة توضيحية للهيكل المالي الليبي (متواصل)
تداعيات أنظمة النفقات والإيرادات دون الوطنية (مثل، المحلية)
الأمثلة التوضيحية

القدرة المؤسسية والتنظيمية على مختلف المستويات الحكومية	
التوضيحات	الأنظمة والعمليات
الآليات والأدوات المستخدمة للحماية من إساءة استخدام السلطة الحكومية: التعداد المنتظم للسكان والمؤسسات الاقتصادية والتقارير المالية (على سبيل المثال: التقارير المالية السنوية الشاملة) والمستندات الهادفة لإخبار المواطنين بهيكل سياسة الإيرادات وأثرها بما في ذلك طريقة وضع الضريبة وإدارتها وسجلات الأراضي واستخدام الأراضي ومدونات قواعد السلوك ونماذج (ورسوم) تحديد هوية دافع الضرائب. عمليات التدقيق الداخلية والخارجية تحليل الميزانية المستقل. الضريبة: هل هناك عملية استئناف خاصة بدافع الضرائب تكون اجراءاتها واضحة. المحاكم الضريبية.	هل توجد أي مؤسسات مساهمة قائمة؟ الأنظمة (بما في ذلك القواعد واللوائح) الخاصة بقدرة الهيئة المركزية والحكومات دون الوطنية (على سبيل المثال المقاطعات والبلديات) على أن تصبح حكومية دولية (تم مناقشة العملية ذات الصلة المتعلقة بتحديد الأدوار والمسؤوليات بين مختلف المستويات الحكومية الخاصة بالسلطة الوظيفية والإيرادات في الدورتين 2 و3).
قد تكون مؤسسات وأدوات المساهلة الاجتماعية المالية دستورية وأو قانونية (على سبيل المثال: الآلية التي تسمح بالتصويت والمشاركة وعملية جلسات الاستماع العامة والموازنة التشاركية) وأو إدارية (منصات المعلومات المنظمة / برامج التوعية للمواطنين)	ما هي حالة إجراءات المساهلة الاجتماعية؟ دور المجتمع المدني (حيث يعمل المواطنون بشكل فردي وجماعي) في إنشاء عملية الحوكمة والمشاركة فيها.
على سبيل المثال: للأغراض التي تتراوح بين الأنظمة التي تُسهل إدارة الإيرادات التي تمتثل إلى الفوترة والتحصيل — والمؤسسات التي تتراوح بين أنظمة تقنية المعلومات إلى عناوين الشوارع/البريد الموثوقة.	البنية التحتية للاتصالات.
على سبيل المثال، ما هي الضريبة؛ هيكل الإحصاء — هل هي متوافقة مع الإدارة المالية؟ التقييم الذاتي للالتزامات الضريبية (بنغالور، لا باز)؟ سياسة الميزانية في السلطات/الحكومات التقليدية.	المستوى الثقافي. العادات: القيم والأساليب والمعتقدات كإطار لطرق تفاعل المواطنين مع حكوماتهم.
1. تحديد عملية "تخصيص" النفقات والإيرادات؛ بما في ذلك الأنظمة والعمليات الخاصة بتقديم الخدمات على مختلف مستويات الحكومات والتداخل الضريبي والقواعد المالية المتعلقة بإدارة الاقتراض والدين الخاصة بالحكومات دون الوطنية.	القدرة التنظيمية
2. معاملة قانونية مغايرة/ خاصة للعاصمة	
3. الدور الحكومي في مختلف المستويات الحكومية (للعديد من؟) للوزارات المركزية المتداخلة: وزارة المالية والتخطيط ووزارة الحكم المحلي وغيرها من الوزارات الأخرى.	
4. وكما ذكر من قبل، عادةً ما تكون البنية التحتية "المحلية" متعددة المراكز: يتخطى تقديم خدمات البنية التحتية الحدود الإدارية/الجغرافية المحلية. وبالتالي، قد يتم (من المحتمل أن يتم) استكمال الحكومة ذات الأغراض العامة بمقاطعات تقديم خدمات ذات أغراض خاصة (على سبيل المثال الحوكمة الحضرية).	

معلومات أساسية - الورقة الثالثة

تصنيف أدوار الإنفاق بين أنواع الحكومات: المبادئ العالمية الشاملة والتطبيقات المحلية

روبرت د. إيبيل، خبير الإدارة المالية العامة، البنك الدولي

1. مقدمة: الهدف والمجال

تحديد مضمون دور الإنفاق

إن أول وأهم تحدٍ سياسي يواجهه أي مجتمع حكومي دولي هو سلسلة أساسية من أربعة أسئلة والتي تتمثل في مسألة تصنيف أدوار الإنفاق ("تخصيص الإنفاق")، بمعنى نوع/مستوى الحكومة الذي يظطلع بتقديم مجموعة محددة من الوظائف العامة.¹

تتمثل أولوية تخصيص النفقات في أنها الحلقة الأولى في سلسلة التصميم المالي الحكومي الدولي. بالتالي، فإن لها تبعات عميقة على ما يُمثل مجموعة طويلة الأجل من العلاقات السياسية والاقتصادية والمالية على المستوى الوطني والمحلي في ليبيا.² يتعلق هذا في لغة السياسة العامة بالنواحي المالية مثل «تقاسم السلطة» و «تقاسم الثروة».

يركز تقاسم السلطة على بعض الأمور مثل إدخال التغييرات اللازمة لإعادة تنظيم مسؤوليات برامج الوزارات المركزية وإلغاء و/أو إنشاء نوع آخر من الحكومة. على هذا النحو، قد يستلزم الأمر إعادة تعريف الوصف الوظيفي للموظف الحكومي، كما قد ينطوي في بعض الحالات على نقل الموظفين إلى أماكن أخرى. الحوكمة المحلية.

بما أن ترتيبات السلطة ستحدد المتغيرات، أو كما أسمتها (لأسويد) في كتاباتها "مزيج من متغيرات اللامركزية" حيث أن تقاسم الثروات يتناول قضايا توزيع الأدوار الاقتصادية والمالية بين الحكومات داخل الدولة القومية. على سبيل المثال، أثناء مشاورات السودان الشاملة للسلام (2002-2005) تناول بروتوكول تقاسم الثروة جميع مسائل المجتمع الحكومي الدولي الأربعة، كما تناولت المشاورات



أيضاً موضوعات البنوك والتمويل (كيفية تحقيق التوازن بين كل من الشريعة والمؤسسات التقليدية) بالإضافة إلى كيفية الموازنة بين النظم العرفية والتقليدية (في مجتمعات السكان الأصليين). جاكسون

¹ تتعلق الأسئلة الثلاثة الأخرى بما يلي: تخصيص وحشد الإيرادات والتحويلات الحكومية الدولية والاقتراض الحكومي دون الوطني وإدارة الديون. بهل وبيرد (2018)، بيرد (1974).

² يشير مصطلح الحكومات المحلية (SNG) في هذا المبحث إلى الحكومات الإقليمية والمحلية. وربما يشير المصطلح أيضاً إلى الأغراض العامة أو منطقة لأغراض خاصة (على سبيل المثال، منطقة خاصة أو منطقة خدمة مشتركة).

وماركيت 2003؛ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (UNECA) 2007).

يركز هذا المبحث على موضوع تخصيص النفقات فقط ومع ذلك، فإن قولنا «فقط» يخفي أهمية الموضوع. وهذا صحيح لسببين. يرجع السبب الأول — كما أشرنا من قبل — إلى أن تخصيص الإنفاق يمثل أولى حلقات سلسلة أساسية من أربعة أسئلة تواجه أي مجتمع حكومي دولي. لا يمكن تحديد مستوى الإيرادات الحكومية دون الوطنية المطلوبة (على سبيل المثال، المحلية) بشكل مستقل عن تحديد احتياجات الإنفاق. إذا بدأت هذه العملية بتحديد الإيرادات وأوالحويلات المركزية إلى المحلية، فسنتقرر إلى التوافق في مسألة الكفاءة الاقتصادية المتمثلة بين «من المستفيد ومن يدفع».³

يرجع السبب الثاني إلى أن تصنيف أدوار الإنفاق بين الحكومات يُعدّ مقدمة لموضوع فعالية تقديم الخدمات والذي يُمثل حافزاً أساسياً للعديد من البلدان، بل أنه في الحقيقة يُمثل الدافع الرئيسي لتأسيس نظام فعال للحكومة المحلية. (سعيد، 2019)⁴ على الرغم من أن الجزء الأكبر من الخدمات الأساسية في بلد ما يُستهلك محلياً، إلا أن القرارات التي تتعلق بالإنفاق وتقديم الخدمات في العديد من الدول تُحدد بشكل مركزي، وقد أسفرت النتائج عن فشل نظام تقديم الخدمات كما أدى لفشل ذريع في النظام الخاص بالفقراء. (أحمد وآخرون 2005، البنك الدولي 2004).⁵

اعتبارات أساسية

بمجرد أن يتخذ بلد ما القرار السياسي بإعادة هيكلة القطاع العام فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو كيفية المضي قدماً عندما تكون الأمور كلها من الأولويات. يجب وضع المسائل الأربع الأساسية قيد البحث بهدف مناقشة دور الإنفاق في هذا الصدد.

1. **الاتفاق على ضرورة إصلاح القطاع العام.** يتمثل أول هذه المسائل الأربع في وجوب ضمان الاتفاق على إجماع سياسي يعترف بدور الحكومة المحلية في تقديم ودفع تكلفة السلع والخدمات العامة المحلية. (جيلينيك 2019).

تركزت نقطة البداية بالنسبة لبعض البلدان على إجراء حوار يهدف لإصلاح القطاع العام "كرد فعل من المستويات الدنيا" مقابل نظام القيادة والسيطرة المركزية في بعض الدول (على سبيل المثال، إندونيسيا ونيبال وأجزاء من الاتحاد السوفيتي السابق). وبالنسبة لدول أخرى نشأ حوار لإصلاح القطاع العام كرد فعل على الإرث الاستعماري (خاصة في أفريقيا والشرق الأوسط وجنوب آسيا).⁶

بالنسبة لهؤلاء في الدول المتأثرة بالنزاعات فقد تحول بعضهم إلى اللامركزية كاستراتيجية لتحقيق التماسك الوطني. ومن أمثلة هذه الدول حالياً الصومال ومؤخراً البوسنة والهرسك وكمبوديا وإندونيسيا ونيبال وسيراليون. كما تأسست الدول

«المتقدمة» مثل بلجيكا وكندا وألمانيا وإسبانيا وسويسرا.⁷ كما يوجد أيضاً نشاط لجيل جديد ضاق ذرعاً من فترات طويلة من النمو البطيء المتأصل ومعدلات التنمية المتدنية وأو مستويات الفساد العالية.⁸

2. **قانون كورناي.** يتمثل ثاني المسائل الأربع في ضرورة إدراك أن التغيير في الحكومة ليس هو نفسه التغيير في النظام، لكنه يُعتبر مجرد أحد الشروط المسبقة لتحقيق ذلك. يُعدّ إدخال التغييرات على أحد الأنظمة عملية تتطلب فترة أطول من الوقت والالتزام كورناي (1992). هذا الأمر مهم بشكل خاص لليبيا حيث لا زالت تواصل حوارها حول تحديد الترتيبات المالية الحكومية الدولية للبلاد. تظل الأنظمة الحكومية الدولية دائماً في مرحلة انتقالية. (بهل ومارتينيزفاسكويز، 2006).

3. **فهم الهيكل المالي:** ما الذي يُشكل «التوجه المالي»؟. ثالثاً، ستضع الحقائق الديموقراطية والاقتصادية والمؤسسية إطاراً محدداً فيما يتعلق بتصميم سياسات الإنفاق والإيرادات. وفقاً لذلك، يتمثل أحد الشروط المسبقة لسياسة فحص نفقات ليبيا (والضرائب والتحويلات وإجراءات الاقتراض والديون) في وجوب تحديد توجّهات الهيكل المالي التي لا تخضع للسيطرة الوطنية والإقليمية والبلدية إلى حد كبير. (أويلهازي 2018، أويلهازي وشافير 2019، والاس 2003).

- تشمل الخصائص الديموقراطية حجم السكان وتوزيع العمر والحالة الصحية للسكان وتكوين الأسرة ومعدلات الخصوبة ومتوسط العمر المتوقع.
- تأخذ الخصائص الاقتصادية بعين الاعتبار أهمية اتجاهات

³ بهل وبيرد (2018) الفصل الخامس.

⁴ توضح الكتابات في هذا الشأن إلى أن المقصود بالفعالية كمية ونوعية الخدمات وهذا يختلف عن الكفاءة.

⁵ يتناول تقرير مجموعة الخدمات العامة التابع للبنك الدولي (2014) مشروع قانون الإدارة المحلية والذي ينص صراحةً على أن «... مركزية السلطة في طرابلس، والتي كانت مركزية بالفعل للسيطرة على عائدات النفط مما ساهم بالفعل في تفاقم مشاكل تقديم الخدمات بصورة كبيرة.» (القسم 6، صفحة 32). لمناقشة تخطيط الاستثمار وتقديم الخدمات في ليبيا، انظر (كاكتك)، هذا المنتدى (2019).

⁶ مراجع مختارة: بالنسبة لوسط وشرق أوروبا: بيرد، إيبيل ووالش (1995)، باراتي ستيك (2018)، وللشرق الأوسط وشمال إفريقيا توسون ويلمظ (2009)، ... (2010)، إندونيسيا: إندونيسيا وزارة المالية، والهند (راو 2007).

⁷ بيرد وإيبيل (2007)، توسون ويلماز (2009)، بيرد وفيلانكورت (2015).

⁸ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا (UNECA 2010)

⁹ توصل كل من فيسمان و زجاتي (2002)، وإيفانيانا وشاه (2011) إلى وجود علاقة سلبية بين اللامركزية والفساد. يركز روسيللو فيلانونجا (2017) على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (EU) ويرى أن مركزية المنافع العامة قد تكون أكثر كفاءة وبالتالي (أقل فساداً) من الحكم اللامركزي.

فهم اللامركزية على أنها إعادة هيكلة مسؤوليات اتخاذ القرار وتنفيذها داخل الإدارة المركزية، فإنه ... يستبعد جزءاً كبيراً من عملية اللامركزية، [أي] نقل المسؤوليات المحلية والموارد خارج الإدارة المركزية ...” (البنك الدولي 2014، ص 24).¹⁴

معالجة المشكلة: التطبيقات المحلية للمبادئ الشاملة

بعد إدراك الحاجة إلى معالجة مسألة توجّهات الهيكل المالي في إطار عمل قائم على المعرفة فإن المهمة التالية هي تطبيق مجموعة من المبادئ أو الأسس الشاملة التي تحدد أطر أدوار الإنفاق والإيرادات بين الحكومات. مع استمرار النقاش خلال هذا المنتدى وإلى ما بعد ذلك، سيصبح من الواضح أنه على الرغم من عدم وجود إجابة صحيحة أو مثالية على مسألة تخصيص المصروفات، فلا زالت المبادئ مهمة — بل ومهمة للغاية. بالإضافة إلى عوامل أخرى، تعمل هذه الأسس كمبادئ توجيهية تتيح استبعاد الخيارات المختلفة التي تقوض هدف تطوير قطاع عام فعال ومستدام (التطبيقات المحلية). علاوة على ذلك، فإن تفاصيل ما هو منطقي من الناحية المالية في مرحلة ما من الترتيبات الحكومية الدولية لليبيا قد لا تكون — بل من المرجح ألا تكون — هي أفضل الطرق للمضي قُدماً في وقت آخر مع تغير البنية المالية في ليبيا.¹⁵

2. الهدف والنطاق والتنظيم

يركز هذا المبحث على نتيجة رئيسة تختص بالحالة الليبية: على الرغم من أن ثلاثة أنواع من الحكومات ذات الأغراض العامة معترف بها في

قطاعات معينة. في ليبيا لا يشمل هذا قطاع النفط والطاقة فحسب بل يشمل أيضاً قطاعي خدمات وتصنيع الوقود غير الأحفوري.¹⁰

تتضمن الخصائص المؤسسية المؤسسات بالمفهوم الشائع لاستخدام الكلمة بالإضافة إلى نظام أو مجموعة من القواعد واللوائح والبيانات المصاحبة لإعداد الميزانية وتنفيذها. تشمل المؤسسات أيضاً العديد من الأنظمة الاجتماعية التي تساعد على وضع سياسات الموازنة في حيز التنفيذ وتؤمن نجاحها، مثل تطبيق نظام العناوين البريدية للفواتير الضريبية وتحصيلها، ومثل الأدوات التقنية كُنُظُم الحوسبة لتتبع تدفقات الميزانية، أو إتاحة هواتف أو مواقع على شبكة الإنترنت حيث يمكن للمواطنين الاطلاع على الميزانيات والتي تتيح للمواطنين تعلم وفهم والوصول إلى النماذج والتعليمات الضريبية، بالإضافة إلى الوضوح بشأن حقوق الملكية وحقوق أنواع الحكومات المختلفة كما تتيح مجموعة من الأدوات للتمكين من مساءلة الموظفين العموميين أمام عملائهم من المواطنين (على سبيل المثال، تقديم تقرير مالي سنوي شامل) وإتاحة نظام قضائي لتسوية المنازعات بين المواطنين وبعضهم البعض وبين المواطنين وحكوماتهم (آليات المراجعة والتدقيق والطعن في الأحكام). توجد أيضاً أمور ثقافية مثل مدى السهولة التي قد يتمكن بها القائمون على جمع بيانات التعداد من ضمان تعاون السكان لإنشاء بيانات يمكن استخدامها بشكل منهجي لتوجيه سياسة لإنفاق والضرائب للشركات والعائلات على حد سواء، وكذلك الدرجة المعتادة لسماع صوت المواطنين وإتاحة مشاركتهم في اتخاذ القرار — أيًا كان الشكل الذي قد تتخذه هذه المشاركات. لا تختلف طبيعة هذه الاتجاهات بين الدول فحسب بل أيضاً داخل المناطق “المحلية” والولايات القضائية الأصغر جغرافياً (على سبيل المثال، البلديات). وبالتالي، فإن الهيكل المالي لصياغة سياسة الإنفاق الوطنية والإقليمية والبلدية تختلف وفقاً لذلك. علاوة على ذلك، فإن عوامة أسواق المنتجات والخدمات المتزايدة تزيد من أهمية الاعتراف بهذه الثوابت، بما في ذلك الفرص المتاحة وأوجه القصور التي قد تفرضها على صنّاع السياسات (البنك الدولي 1999-2000).

4. **التصميم والتنفيذ:** رابعاً، التسلسل العام لمسائل لقضايا الإصلاح (باهل ومارتينيز — فازكويز، 2006). بينما تشرع ليبيا في إصلاح حكومي دولي، ستواجه اثنتين من المهام المزدوجة يتمثلان في تصميم النظام (الجيل الأول من اللامركزية) والتنفيذ (من الجيل الثاني من اللامركزية).^{11 12} شرعت ليبيا في بداية جيدة لمهمة التصميم الأولى من خلال تطوير قاعدة معرفية لدعم حوار اللامركزية.¹³ ومع ذلك فإن تسوية وتصنيف أدوار الإنفاق (والإيرادات) غير مستقرة في هذه المرحلة المبكرة. في حين أن نموذج اللامركزية الموضح في القانون 59/ 2012 “يعكس

¹⁰ يمثل قطاع الطاقة في ليبيا (البترول والمنتجات البترولية والكهرباء) حوالي 95% من عائدات التصدير وحوالي 99% من إجمالي الإيرادات الحكومية. فيما يلي تكوين الناتج المحلي الإجمالي حسب قطاع المنشأ: الصناعة 38% (بما في ذلك البترول والبتروكيماويات والمنسوجات والحرف اليدوية والأسمنت والحديد والصلب)، الخدمات بما في ذلك البناء 60% والزراعة 2%. أولهازي (2018).

¹¹ للاطلاع على أدب الأجيال، انظر تشانغ، لاحقاً 2019.

¹² للاطلاع على مجموعة من المبادئ التوجيهية لإدارة الشؤون المالية العامة/الميزانية الأساسية، انظر شافير (2015، أ، 2015 ب، 2015 ج).

¹³ على سبيل المثال، انظر آدم سميث الدولي (2018)، بوكنفورد وآخرون (2013)، معهد بروكينغز (2019)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017)، البنك الدولي (2014)، بيفور (2019). يقدم برنامج شؤون الشرق الأوسط أيضاً مراجع اللامركزية في ليبيا للفترة 2012-2018. <http://mediterraneanaffaris.com>

¹⁴ يتناول القانون 59/ 2012 اختصاص المحافظات/ المناطق (الفصل 3) والبلديات (الفصل 4)

¹⁵ باهل ومارتينيز — فازكويز (2006)، أولهازي (2018).

• ومع ذلك، تُعدّ المصفوفة 1 مجرد خطوة أولى في موضوع دور الإنفاق لأنها عامة جدًا. عند التبحّر في تفاصيل تقديم الخدمة لقطاع معين، يمكن أن تصبح مسألة تصنيف الإنفاق معقدة للغاية. من هنا قد تنشأ بعض التوترات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية. لتوضيح هذه النقطة، وكذلك للوصول إلى معنى أفضل لتصنيف أدوار الإنفاق بين الحكومات، تُضيف المصفوفة (2) المزيد من التفاصيل حول مكونات تقديم الخدمات. على هذا النحو، فإن المصفوفة تساعد على توضيح الطبيعة المعقدة لقطاع واحد، ألا وهو التعليم الابتدائي والثانوي.

يُختتم هذا المبحث مجموعة من التعليقات كما يُقدم قائمة بالمواضيع لإتاحة المزيد من المناقشات حول إدارة النفقات مع استمرار الحوار اللامركزية في ليبيا.

3. موضوعان هامان محددان

العام مقابل الخاص:

إن المجتمع المتميز اقتصاديًا، أي المجتمع الذي يستخدم موارده الاقتصادية الشحيحة من الأشخاص ورأس المال والأراضي لزيادة إجمالي الرفاهية الاقتصادية مما يتطلب مزيدًا من النفقات على السلع والخدمات المقدمة من القطاعين الخاص والعام (صامويلسون 1954).¹⁶ لذلك، فإن الموضوع الأول الذي يجب على صانعي السياسة العامة المركزية والمحلية على حد سواء معالجته هو طبيعة هذا الميزج من النفقات. على وجه التحديد، ما الذي يجعل أحد أنواع الإنفاق مهمة القطاع الخاص والنوع الآخر مسؤولية عامة؟

تستند الإجابة على هذا السؤال إلى مفهوم "فشل السوق" — أي الظروف التي تؤثر فيها آليات السوق الخاصة سلبًا على الاستخدام الفعال لموارد المجتمع الشحيحة. ويمكن أن تشمل هذه الظروف ما يلي: (1) المنافع العامة الخالصة التي لا يوجد تنافس في استهلاكها والتي يكون استبعاد استخدامها مستحيلًا (2) وجود تأثيرات لعوامل خارجية سلبية وإيجابية (3) الإفراط في استهلاك موارد الملكية العامة (4) الأسواق غير المكتملة و (5) الاحتكار والقوى الاحتكارية.¹⁷

من المُسلّم به أيضًا إمكانية حدوث فشل حكومي عندما تُفسد القرارات الجماعية الرفاهية الاجتماعية. على سبيل المثال، قد يشمل ذلك تأثير السعي نحو الانفصال المنتظم عندما يُسمح للقطاع الخاص استخدام الموارد العامة لتحقيق مكاسب خاصة، ومنها أيضًا قصور

القانون رقم 59 وهي (المركزية والمستوى المتوسط والمستوى المحلي)، إلا أنه لم يتم تحديد حدود الولايات القضائية بعد. وكذلك أيضًا، "لم يتم تحديد معايير ترسيم هذه الحدود". (البنك الدولي 2014، ص5).

بالتالي، فإن الهدف من هذا المبحث هو تقديم معايير الترسيم المكانية لتحديد أدوار الإنفاق. على الرغم من أن هذا المقال يتضمن عدة إشارات مرجعية إلى الحوار الحالي حول اللامركزية الليبية، إلا أنه لا يهدف إلى تقديم توصيات محددة. بدلاً من ذلك، سيضع طريقة للتفكير في تحديد أي نوع من الحكومات يضطلع بأي مسؤوليات.

يبدأ هذا المبحث بتعليق مُوجز يتعلق بموضوعين هامين يتم تجاهلهما غالبًا في مناقشة تخصيص النفقات. أولاً، ما الذي يبرر الإنفاق العام في المقام الأول؟ أو على العكس من ذلك، لماذا لا يُعهد للقطاع الخاص مهمة الإنفاق ككل؟ ثانيًا، ما هي الأشكال المتوقعة للإنفاق؟

ثم ينتقل المبحث إلى معالجة الموضوعين التاليين والذين سيسكلان إطارًا أوليًا لحوار لامركزية الإنفاق:

- الموضوع الأول: تحديد الوظائف الأساسية الثلاث لأي نظام للقطاع العام، سواء أكان مركزيًا أو اتحاديًا أو كونفدراليًا. عند تحديد ذلك، تصبح حالة اللامركزية مرتبطة إلى حد بعيد بتكوين سلطة حكومية دولية مركزية قادرة على التعامل مع الحكومات بنفس القدر من الكفاءة الذي تتعامل به مع الحكومة المحلية.
- الموضوع الثاني: التركيز على مجموعة من المبادئ أو التوجيهات المحددة لتخصيص الإنفاق مُوجهة لوضعي السياسات لتطبيقها وهم يسعون إلى تحديد أدوار الإنفاق الحكومي الدولي حسب نوع الحكومة.

بعد تحديد كل من المسائل المعيارية وأدوار الإنفاق، سيقدم هذا المبحث بعد ذلك مصفوفتين لتوضيح وتحديد أدوار الإنفاق بين المستويات الحكومية المختلفة.

- تقدم المصفوفة 1 نظرة عامة على النفقات على أساس كل قطاع على حدة. بالنسبة لمعظم قطاعات تقديم الخدمات، سيكون لجميع أنواع الحكومات الثلاث — على النحو المنصوص عليه في القانون 2012/59 — دورًا تضطلع به في مجال تقديم أعمال الخدمات المحلية بكفاءة.
- توجد في كل قطاع تقريبًا حالات التداخل الوظيفي للمسؤوليات الحكومية الدولية. يُساعد هذا في تسليط الضوء على نقطة رئيسية في هذه السياسة: في الواقع اللامركزية لا تحتاج لأن تكون بل يجب ألا تتمحور حول حكومة مركزية قسرية في مقابل الحكومة المحلية. ستحدث توترات بالطبع فيما يتعلق بالجوانب المختلفة التي تؤدي فيها الحكومة وظيفة معينة ومع ذلك، فإن اللامركزية في الأساس تتمحور حول نظام جديد ومستدام للتعاون بين مختلف أنواع الحكومات.

¹⁶ يشير مصطلح «الكفاءة» إلى دور القطاع العام في تعزيز الكفاءة التخصيصية، كما هو مُستخدم في هذا السياق، أي استخدام المجتمع للموارد الاقتصادية التي تُنتج الحدود القصوى لمستوى الإنتاج باستخدام مجموعة معينة من المدخلات. يختلف مفهوم الكفاءة التخصيصية عن مفهوم كفاءة مقدم الخدمة الفنية.

¹⁷ ستيجلز وروزنجراد (2015).

يؤكد إثنان من أهم أدوار القطاع العام على أنه لضمان نجاح نظام مُصمم جيداً للترتيبات الحكومية الدولية، يحتاج الأمر لوجود سلطة مالية مركزية قادرة على تحمل دورها الهام والرئيس بكفاءة.

- **تحقيق الاستقرار.** من أجل أن تحافظ الدولة على معدلات العمالة العالية واستقرار الأسعار، والذي يُفترض أنه لصالح سيطرة الحكومة المركزية.²² وهذا صحيح لسببين كما هو موضح فيما يلي:

السبب الأول اقتصادي. لا يمكن للحكومات المحلية أن تضع حواجز فعالة أمام التجارة أو تدفق المنتجات وعناصر الإنتاج عبر حدودها (التدفقات التجارية وهجرة الأفراد وتدفقات رأس المال)²³ وذلك بالطبع على العكس من السلطة المركزية. في الواقع، إن الحاجة لنظام سياسي يحافظ على الانفتاح الاقتصادي عبر الحدود المحلية يعتبر ميزة ضرورية لدولة قومية.

وهكذا، على سبيل المثال، من المرجح أن يجذب الإنفاق المحلي على برنامج التوظيف الباحثين عن عمل فقط من المهاجرين من ولايات قضائية أخرى، ولكن ذلك لا يمثل مشكلة جوهرية إذا أتيحت فرص عمل كثيرة. ومع ذلك، إذا لم يكن الأمر كذلك، فسيضطلع البرنامج المحلي بتقليل تأثير العمالة بالنسبة للسكان المحليين مما يؤدي إلى عدم تغيير مستوى التوظيف

المعلومات المتاحة بالإضافة إلى ضعف السيطرة على البيروقراطيات وسيطرة النخبة على العملية الانتخابية.¹⁸

تمت مناقشة الخط الفاصل المشوش بين الوظائف العامة والخاصة بشكل كافٍ في مكان آخر من هذه الوثيقة¹⁹ وبالتالي، فإن الأمر لا يحتاج إلى توضيحات إضافية في هذه الفقرة. يكفي أن نقول أن هذا التساؤل عن الدور المناسب للتدخل العام هو سؤال جوهري لصانعي السياسات المركزية والمحلية على حد سواء.

أشكال الإنفاق الثلاثة:

تستخدم الحكومات ثلاث آليات للاضطلاع بمسؤولياتها المتعلقة بالإنفاق: (1) تنفيذ الإنفاق الوظيفي من خلال عملية الميزانية (2) تنظيم الأنشطة الخاصة و (3) النفقات الضريبية. تركز هذه الورقة على الإنفاق الوظيفي.

تُعتبر **اللوائح** مكاملة وبديلة للإنفاق الوظيفي والتي تتضمن إجمالاً تكليف وكلاء من القطاع الخاص بالإنفاق على المهام التي ستنفذها الحكومة بطريقة أخرى. على سبيل المثال، قد يُطلب من الشركات التجارية التخلص من نفاياتها الصلبة وفقاً للوائح التي تفرض الغرامات في حالة عدم الامتثال. وبالمثل، يمكن أن تُوجد لوائح مشابهة تتعلق بالصحة والمرافق الصحية ومراقبة البيئة وممارسات استخدام الأراضي.

لا يمكن تبرير استخدام مثل هذه اللوائح لفرض التكاليف على العائلات أو الشركات على أساس أنه يخفف من ميزانية الإنفاق الحكومي — أو ما هو أسوأ من ذلك، تُعتبر إحدى الآليات لإخفاء التكاليف التي يتحملها المجتمع بالفعل والناجمة عن القرارات الحكومية. تُعتبر اللوائح ملائمة إذا صُممت بالشكل الذي يضمن استيعاب تكاليف الإنتاج في القطاع الخاص بشكل مناسب و/أو التكاليف الخارجية الناتجة عن القطاع الخاص على المجتمع ككل.²⁰

هناك طريقة ثالثة وأقل شفافية للإنفاق وهي استخدام **النفقات الضريبية**. النفقات الضريبية هي الخسائر في الإيرادات الناتجة عن القواعد والأحكام التي تمنح إعفاءات ضريبية خاصة تهدف إلى تشجيع أنواع معينة من سلوك دافعي الضرائب و/أو مساعدة دافعي الضرائب في ظروف خاصة. قد تتخذ النفقات الضريبية واحدة من عدة صور ومع ذلك، يمكن أن يكون من الصعب أيضاً قياس النفقات الضريبية نظراً لأن دافعي الضرائب المستفيدين يميلون إلى الحصول على درجة من الاستمرارية في القانون، فهم لا يخضعون للميزانية للمراجعة الدورية المطلوبة لتحقيق الإدارة المالية العامة الجيدة.²¹

4. الصورة الكبيرة: نظرية الموازنة العامة الحكومية الدولية

توجد ثلاث وظائف أساسية لميزانية القطاع العام: (1) تأمين استقرار الاقتصاد الكلي (2) ضبط التوزيع الكلي للدخل والثروة و (3) قيادة (تخصيص) الموارد الخاصة للاستخدام العام (موسجريف 1959).

¹⁸ ستيجلز وروزنجراد (2015).

¹⁹ توجد كتابات كثيرة في هذا الصدد. للمراجعة، انظر: ستيجلز وروزنجراد (2015)؛ والبنك الدولي (1997).

²⁰ عندما يقوم أحد الممثلين الاقتصاديين (شركة أو أحد الأفراد) بإجراء يتحمل قيمة أو تكلفة مضافة (صافية) إلى جهة فاعلة اقتصادية أخرى، فيمثل هذا نوعاً من التأثير الخارجي. إذا لم يتم دفع هذه القيم المضافة (العوامل الخارجية الإيجابية) من جانب المستلم أو لم يتم دفع التكاليف (العوامل الخارجية السلبية) من جانب الفاعل الأول، فإن النتيجة هي عدم كفاية الموارد المُخصصة.

²¹ توجد أربعة تصنيفات: (1) الاستثناءات والإعفاءات والخصومات التي تقلل الدخل الخاضع للضريبة (2) المعدلات التفضيلية التي تُطبق معدلات أقل على جزء أو كل دخل دافعي الضرائب (3) الاعتمادات المستقطعة من الضرائب والمحسوبة بطريقة عادية و (4) إرجاء الضرائب، والتي تنجم عن تأخر الاعتراف بالدخل عن طريق السماح بخصومات في السنة الحالية والتي يمكن أن تُعزى بصورة أكثر ملاءمة إلى سنة مقبلة.

²² قد أصبح هذا هو الحال أيضاً بين الدول، مما يستدعي التنسيق الدولي للسياسات الكلية.

²³ هناك استثناء مثير للاهتمام لحكم الدولة القومية فقط — لكن هذا الاستثناء لا يقوض أولوية دور الدولة القومية في سياسة الاستقرار — كما هو الحال في سويسرا حيث تفوض إنشاء مقرات دائمة في ست وعشرين كانتونات. (دافلون 2007)؛ ليندر (1994).

الوطنية.²⁴ وتنطبق نفس نوعية ديناميكية الاقتصاد المفتوح عندما تعمل ولاية قضائية محلية واحدة على محاولة تغيير مستويات الأسعار (فو، 2011).²⁵

السبب الثاني مالي. نظرًا لأن الأسواق المحلية متداخلة جدًا — كما يوجد أيضًا تسرب للإنفاق والعناصر الأخرى عبر الحدود القضائية — تقع مسؤولية تنفيذ السياسة المالية والنقدية المعاكسة للدورات الاقتصادية على عاتق السلطة المركزية. ولهذا السبب — أي التسربات المالية — تدافع السياسة المالية الفعالة عن سيطرة الحكومة المركزية على أدوات الإيرادات الرئيسية. وينطبق هذا على ليبيا التي يتوفر لديها نظام عائدات يعتمد على النفط ويتعرض بدرجة كبيرة لتقلبات الأسعار الدولية.²⁶ من الحقائق المؤسسية الأخرى للتسرب المالي هي أن أداة الاستقرار الأساسية التي تتمثل في السيطرة على الموارد المالية والتي تقع على عاتق بنك مركزي مستقل.

● **مبدأ مجال المنفعة.** يجب أن تُعهد المهمة إلى نوع الحكومة الذي يقارب دائرة الاختصاص الأقرب للمجال الجغرافي للمنافع التي توفرها المهمة. وبالتالي، إذا كانت المنافع المكانية للخدمة محلية، فينبغي أيضًا أن يكون نوع الحكومة التي تنفق على هذه الخدمة محلية أيضًا. بالإضافة إلى أن لهذا نتائج فعالة من حيث الموارد، توجد أيضًا مكاسب إضافية للمسؤولين المحليين الذين يتحملون المسؤولية عن كمية ونوعية الخدمات المقدمة. (باهل وبيد 2017، البنك الدولي 1995).

²⁴ هناك مسألتان مختلفتان لتحقيق الاستقرار: (1) سواء كان الوضع المالي الكلي (الضرائب والإنفاق) للقطاع المحلي يؤثر على الاقتصاد الوطني العام؛ و (2) سواء كانت التغيرات المالية المحلية خلال فترات الركود الاقتصادي أو التوسعات قد تُسهم في (الركود الدوري) أو التخميم (مواجهة التقلبات). على سبيل المثال، سيكون على القطاع المحلي مواجهة التقلبات إذا كانت الحكومات دون الوطنية تميل في التوسعات الاقتصادية إلى بناء الاحتياطات، مما يقلل الطلب الفعال كما يميل الإنفاق من الاحتياطات في حالات الركود مما يقلل من التأثير السلبي.

²⁵ في الدراسة الخاصة بفييتنام، وجد (فو) أن الإنفاق على الخدمات العامة يمكن أن يؤثر على أنماط الهجرة بين المقاطعات من خلال تصميم مناسب لعمليات النقل الحكومية الدولية.

²⁶ (يُسر، 2018) يجري الحصول على عائدات النفط الليبية من خلال نظام تكلفة الإنتاج/ تقاسم الأرباح. وبالتالي، هذه لا تُعد أداة ضريبية المركزية الرئيسية/ النموذجية هي ضريبة القيمة المضافة / ضريبة الخدمات العامة المستخدمة في 160 دولة، لكن ليبيا ليست واحدة من هذه الدول. <https://www.imf.org/external/np/fad/tpaf/pages/vat.htm>

²⁷ يوضح بيرد وآخرون (1995) أن دور الحكومات دون الوطنية في البلدان التي تمر مرحلة انتقالية إلى نظام ما بعد الاشتراكية يقوم بدور أكبر مما يوحي به النموذج التقليدي من حيث التوزيع بسبب تركة الاقتصاد المسيطر على سياسة شبكة الأمان الاجتماعي.

²⁸ يوجد أمر آخر يتعلق بهذا الشأن وهو: إلى أي درجة يمكن لتوجيهات التمويل الصادرة للحكومة المحلية أن تمثل الوكيل الممول من وحدة السلطة الحكومية.

²⁹ يلماز، فيلان كورت و دافلون (2012).

³⁰ لم يتم بعد التعامل مع مهمة حشد الموارد المالية وإيرادات الحكومات المحلية الخاصة والتحويلات الحكومية الدولية لتمويل دور الإنفاق المخصص للحكومة.

● **التوزيع.** والسبب أيضًا مالي حيث يتعلق بالاقتصاد المفتوح، ستكون مهمة تأمين الأسهم في توزيع الدخل والثروة مسؤولية مركزية إلى حد كبير.²⁷ مثال آخر للتوضيح: إن سياسة الحكومة المحلية المتعلقة باستحقاقات الضرائب والنفقات المناصرة للفقراء تتعرض لخطر جذب الفقراء إلى الولاية القضائية. وفي نفس الوقت، قد تتيح هذه السياسة حافزًا للعائلات ذات الدخل المرتفعة والمتوسطة للانتقال إلى ولاية قضائية أخرى و/أو ربما تشجع المستثمرين لنقل رؤوس أموالهم من منطقة إعادة التوزيع. في الواقع، قد تؤدي نتائج السياسات المحلية العدائية لإعادة توزيع الدخل والثروة إلى تحقيق المساواة بصورة عكسية — فالجميع سيتساوون في كونهم فقراء. عندما نذكر ذلك فهذا لا يعني إقامة الحجة ضد سياسات التخفيف من وطأة الفقر لدى الحكومات الوطنية المحلية، ولكن لمجرد الإشارة إلى أنه في سياق مناقشة دور الإنفاق هذا، يجب أن تكون السياسة الفعالة وطنية في منظورها. وبالرغم من أن مسؤولية التوزيع وظيفية مركزية إلى حد كبير، فمن المتوقع إطلاق برنامج يركز على تخفيف وطأة الفقر على المستوى الوطني كما يتوقع أن يكون البرنامج حكوميًا دوليًا بدرجة كبيرة، حيث يمكن أن يعمل أحد أنواع الحكومات لتنفيذ سياسات نوع آخر وهذا ما يُشار إليه بـ (التفويض).²⁸

● **الكفاءة:** بغض النظر عن مناقشة مدى كفاءة أي سياسة للتخصيص باعتبارها السبب المباشر في وجود الدور المحلي.²⁹ يركز التخصيص على موضوعين: (1) الطريقة التي يتدخل بها القطاع العام في كيفية استخدام الاقتصاد (المخصصات) وموارده الشحيحة من خلال المشتريات الإجمالية وليس فقط للمنتجات النهائية، ولكن أيضًا خدمات عناصر الإنتاج (العمالة ورأس المال والأرض) و (2) تحديد أي نوع أو مستوى من الحكومة سيكون مسؤولاً عن أي مشتريات.³⁰

مبادئ التكليف بمسؤولية الإنفاق

بمجرد تحديد أن مجموعة ما من السلع والخدمات ضرورية ويجب توفيرها للعامة، فإن السؤال الرئيس الذي يطرح نفسه هو: ما هي

توجد أمور أخرى على هذا النمط، لذلك يجب أن يضطلع نوع الحكومة التي يمكن أن تقدم السلعة أو الخدمة بأقل تكلفة ممكنة بمسؤولية توفير هذه الخدمة. تحدث اقتصاديات الحجم عمومًا عندما تتمكن مؤسسة ذات رأس مال ضخم من توزيع التكلفة العالية لتمويل رأس المال على عدد كبير من العملاء الذين يشاركون في مجال تقديم الخدمة. تتدخل اقتصاديات الحجم الكبير بطريقة مهمة للغاية في تمويل مشاريع البنية التحتية الكبيرة.³³

• إدارة النفقات. يجب أن تُعهد المهام للحكومة التي يمكنها إدارة هذه الوظيفة بفعالية أكبر.³⁴ يجب أن يكون لدى الحكومات المحلية على وجه التحديد القدرة الكافية على السياسات والتخطيط والقدرة على الإدارة المالية العامة لأداء المهام المنوطة بها، كما يجب أن يكونوا على استعداد لمراقبة السياسات الحكومية الدولية لتعزيز التعاون بين الولايات/المناطق.³⁵ إن فكرة أن الحكومة المحلية قد تكون أكثر قدرة من الحكومة الإقليمية أو المركزية على تحديد كيفية تنظيم أو تقديم خدمة ما هي جزء أساسي من مبدأ الإدارة. يمكن أن يساعد هذا أيضًا في ضمان إمكانية تحديد أفضل الممارسات من خلال التجريب ثم اعتمادها من المناطق الأخرى.³⁶

5. التطبيق: التطبيقات المحلية

لا يؤدي تطبيق المبادئ المطروحة دائمًا إلى إجابة واضحة لا لبس فيها على المعيار الأفضل لتخصيص النفقات. على سبيل المثال، نضع في اعتبارنا الموقف الذي تُوظف فيه جميع المعايير لصالح الحكومة المحلية للمشروع «أ» لأخذ زمام المبادرة في تخصيص الإنفاق على وظيفة معينة. ومع ذلك، ففي المشروع «ب» المشابه للمشروع «أ» من حيث (المكان)، تُستوفى جميع معايير التخصيص باستثناء معيارًا واحدًا، وهو (على سبيل المثال، القدرة على إدارة النفقات إداريًا) وماذا بعد؟ للإجابة على هذا السؤال يمكن القول بأن المسؤولية الرئيسية

³¹ فو و إيبيل (2016).

³² يسمح القانون رقم 12/59، الفصل 3، المادة 12 (و) لمجالس المقاطعات «بتنفيذ مشاريع مشتركة مع مقاطعات أخرى أو مع وحدات محلية أو كيانات قانونية أخرى في المقاطعة بموافقة سلطات التخطيط المختصة مع مراعاة الأحكام ذات الصلة من القانون المعمول به في هذا الشأن».

³³ يلماز و إيبيل (2019).

³⁴ في الأدبيات، يُقصد بالفعالية كمية ونوعية الخدمات، وهذا يختلف عن الكفاءة. باهل و بيرد (2008).

³⁵ موريل وكوباني (2014).

³⁶ لا يشير معيار الإدارة الفعالة إلى مفهوم القدرة المالية «الكافية»، وهو موضوع منفصل (يلماز، 2010). ستناقش مسألة القدرة المالية على تخصيص الإيرادات وتعبئتها والتحويلات الحكومية الدولية في المنتديات اللاحقة.

هناك اعتباران آخران يندرجان تحت مبدأ مجال المنفعة: **الخدمات المركزية المتعددة.** تتقاطع مجموعة متنوعة من أوضاع البنية التحتية مع المناطق المحلية، بما في ذلك الطرق الريفية من البلدات إلى المدن الصغيرة ومن مدينة إلى مدينة أخرى، أنظمة إمدادات المياه وتطوير الأنظمة التي تنقل المياه من طبقات الماء الجوفية من الصحراء إلى المدن الساحلية والموانئ البرية والبحرية، والأهوار ونظم استصلاح التربة. هذه البنية التحتية بطبيعتها «متعددة المركزية» (بيرد 1974؛ بيرد وسلاك 2017).

تستلزم طبيعة هذا النوع من الخدمات المركزية وتعدد وجوه الإنفاق للبنية التحتية ضرورة التعاون في تقديم الخدمات بين أنواع الحكومات المختلفة. هذا التعاون قد يكون مركزيًا/محليًا أو محليًا/محليًا كما يجب ألا يشمل فقط التعاون في تمويل الخدمات الحالية، ولكن أيضًا في الوظائف الفرعية للمتابعة والتقييم.³¹ تساعد هذه الميزة متعددة الوجوه أيضًا في ضمان قضية كفاءة ترتيبات مجلس الخدمات المشتركة (كما يسمح بذلك القانون 2012/59)، وبالإضافة إلى التعاون في الإنفاق على المستوى المحلي والمستوى المتوسط (على سبيل المثال، المقاطعة/ المحافظة (بيتيري 2007، 2007 ب).³² يوجد أيضًا دور للسلطة المركزية، ولكن دورها على الجانب التمويلي من ميزانية رأس المال أكثر من دورها في دفاتر الحسابات الحكومية الدولية لتقديم الخدمات (رينديل، جلسة 4؛ وكاكتك، الجلسة 6 من منتدى ليبيا الحالي).

• **التأثيرات الخارجية / الآثار غير المباشرة.** إذا كان لنشاط إحدى الحكومات المحلية تأثير خارجي هام بحيث تخلق أعمالها قيمة مضافة (عوامل خارجية إيجابية) أو تكاليف (عوامل خارجية سلبية) للأفراد أو الشركات الموجودة في مناطق أخرى، فإن مسؤوليات توفير هذه الخدمات (أو في حالة التأثير الخارجي السلبي أو نقص أو التعويض عن هذه الخدمات) يجب تنسيق هذه الخدمات بآليات حكومية دولية. تتراوح آليات هذا التعاون الحكومي الدولي بين وضع الترتيبات لتقديم خدمات المشاريع المشتركة بين المقاطعات و/أو المحلية حتى إنشاء هيئات تنسيق حكومية وهيئات أخرى بقيادة المواطنين (على سبيل المثال، جمعيات حكومية إقليمية ومحلية ومعاهد البحث الأكاديمية ومؤسسات الرقابة غير الحكومية).

• اقتصاديات الحجم الكبير. تقع مسؤولية توفير السلع والخدمات العامة على نوع الحكومة التي يمكنها تحقيق أفضل اقتصاديات الحجم في تمويل وتوفير السلع و/أو الخدمات. تُشير اقتصاديات الحجم إلى انخفاض تكلفة الوحدة المنتجة من خلال زيادة كمية الإنتاج (المحاسبة). قد تؤدي زيادة الكمية المنتجة لأي سلعة أو خدمة إلى زيادة أو نقصان أو تكاليف ثابتة. بما أنه

قادر — ربما حتى إلى درجة تولي إدارة أخرى للصرف الصحي إدارة قسم الصرف الصحي المحلي المتسبب في حدوث هذه المخاطر. ما الذي يمكن فعله عندما لا يكون هناك حدود واضحة عند التكليف بمهمة ما؟ اضطلع الاتحاد الأوروبي بصياغة الرد على هذا السؤال والذي ورد في الميثاق الأوروبي لمجلس أوروبا بشأن الحكم الذاتي المحلي. في هذه الحالة، يوجد افتراض يؤيد تحميل تنفيذ المسؤوليات للسلطة «الأقرب إلى المواطن»³⁸ وهذا يُشير أن «المستوى» الحكومي الأعلى (سواء كان مركزياً أو إقليمياً) يجب أن يكون له دوراً فرعياً حتى المستوى الأدنى للحكومة فيما يتعلق بتخصيص النفقات. ومع ذلك، كما يشير الاتحاد الأوروبي فإن الإجابة على ما إذا كان مبدأ التفويض ينطبق على ليبيا — الآن أم في المستقبل — هو أنه يعتمد على وجه التحديد على مجموعة من العوامل التي تتراوح بين التاريخ (القديم والحديث) والتوقيت إلى القدرة على إدارة الثقافة والميزانية (المصفوفات 1 و 2).

6. الرسوم التوضيحية

تجمع المصفوفتان بين عناصر هذه المناقشة التي تتعلق بتحديد المسؤوليات عن الإنفاق بين الحكومات. على الرغم من أن كلاً من المصفوفتين توضيحتين إلا أن كلاهما مفيد. تتميز المصفوفة (1) التي تعرض مصفوفة تخصيص النفقات التقليدية الموجودة في العديد من دراسات الدول، بميزة تزويد واضعي السياسات بإطار للتفكير بداية بتخصيص النفقات حتى المقارنة بالمبادئ التوجيهية. ومع ذلك، وكما يمكن أن نلاحظ، يتضح لنا بسرعة أنه من خلال إلقاء نظرة فاحصة على تقديم خدمة معقدة مثل التعليم الابتدائي، لا يمكن التفكير من خلال وظيفة واحدة تستدعي مهمة تخصيص لمنطقة واحدة. وبدلاً من ذلك، ينبغي النظر إليها على أنها مجموعة من العديد من الوظائف المختلفة التي تتكامل فيما بينها ككفاءات حكومية دولية متكاملة و/أو مترامنة.

تعالج المصفوفة 2 هذه النقطة المعقدة باستخدام الرسم التوضيحي للتعليم الابتدائي مرة أخرى حيث يمكن الكشف عن الطبيعة الحكومية الدولية للخدمة (جيرشبيرج 2006؛ 2016). لأغراض هذا الرسم التوضيحي، تقدم المصفوفة 2 أربع مجموعات من الكفاءات (على الرغم من أن المجموعات الأخرى ممكنة بالتأكيد): (1) تنظيم عملية التدريس (على سبيل المثال، أي طلاب يجب أن يلتحقوا بأي مدارس، والتوقيت المطلوب للتدريس وطُرق التدريس (2) إدارة شؤون الموظفين (القضايا الحرجة المتعلقة بترتيبات الخدمة المدنية فيما يتعلق بالتوظيف وقواعد الفصل من العمل وعملية الاعتماد (3) التخطيط والهيكلية (عدد وأنواع المدارس والمناهج والمحتوى) (4) التمويل (بما في ذلك مسائل عملية الموازنة والتنفيذ). كما هو الحال

عن دور الإنفاق ستذهب إلى «أ»، ولكن يجب اتخاذ ترتيبات خاصة من أجل «ب» وهذا هو المعنى المقصود، حيث يوجد مبرر لعدم التناسق في كيفية تصنيف وظيفة الإنفاق. بالتالي، يجب التعامل مع كل من «أ» و«ب» بشكل مختلف. توجد العديد من الحالات الأخرى المماثلة التي تؤدي إلى نظام اللامركزية غير المتكافئة. (بيرد وإيبل 2007؛ لا سويد 2019).

نأخذ مثالاً آخر للتوضيح، ولنفكر في المبادئ الشاملة عندما تُطبق في حالة التعليم الابتدائي. من المألوف أن نرى تقريراً عن اللامركزية يقدم مصفوفة تخصيص عامة وفقاً لما إذا كانت المهمة تخص حكومة مركزية أو متوسطة (على سبيل المثال، حكومة المقاطعة) أو محلية (على سبيل المثال، البلدية) أي حكومة أغراض عامة، ثم تُعهد مسؤوليات التعليم الابتدائي إلى الحكومات المحلية. في الواقع، يقدم هذا المبحث هذا النوع من الطرح فقط (المصفوفة 1). يبدو هذا منطقياً للوهلة الأولى — بمعنى إنشاء مدارس محلية للأطفال المحليين. لماذا يجب أن يكون لدى الحكومة الوطنية أو حكومة المقاطعة أي اعتراضات على التعليم في إحدى القرى أو البلديات؟ بالنسبة للكثيرين، فإن الجواب هو أنه ربما لا ينبغي، أو ينبغي أن تقل المشاركة المركزية في توفير خدمات التعليم الابتدائي. ومع ذلك، لدى إلقاء نظرة فاحصة على العناصر المطلوبة لتقديم خدمات التعليم الابتدائي يمكن أن يصبح الوضع معقداً للغاية. من البديهي أن الدولة أو المقاطعة ككل لديها مصلحة قوية في وجود عددٍ من السكان المتعلمين جيداً. وبالتالي، يتسع نطاق الفائدة ويتعدى حدود المنطقة المحلية. في الواقع، عند تطبيق المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه، يمكن تقسيم التعليم الابتدائي إلى عدة وظائف فرعية؛ على سبيل المثال، تحديد المناهج الدراسية (التي يمكن أن تشمل دوراً في منهج وطني أساسي يُستكمل ببعض الخيارات المحلية) ومثل شهادة تأهيل المعلم (قد يرغب المركز أو المقاطعة في وضع معايير دنيا لمؤهلات المعلمين) وتوظيف الموظفين والفصل من العمل وتحديد الراتب (على المستوى المحلي).

وبالمثل، لنضع في الاعتبار الصحة العامة واللقاحات ضد الأمراض مثل التهاب الكبد والجذري المائي والغدة النكفية بالإضافة إلى البحوث للأمراض التي لا يوجد لها لقاحات (على سبيل المثال، داء الليشمانيات).³⁷ الآن تتلاقى المنافع وتتلاشى إدعاءات التأثيرات الخارجية وتتأكد الحاجة لوجود دور يتخطى الحدود القومية بل ويصبح دوراً عالمياً.

بدلاً من ذلك، فلنضع في الاعتبار موقفاً فشلت فيه الحكومة المحلية في الحفاظ على شبكات توزيع المياه ومياه الصرف الصحي (التي تصنفها المصفوفة التقليدية رقم 1 كمسألة محلية) لدرجة أنها تتسبب في الأمراض (على سبيل المثال: حمى التيفود و الدوسنتاريا الأميبية)، إذ تمتد آثار هذه الأمراض الآن إلى المجتمعات الأخرى في شكل عوامل خارجية سلبية (على سبيل المثال، تلويث الأنهار أو المياه الجوفية). إذا لم تعمل الحكومة المحلية المخالفة على تحمل تكاليف معالجة هذه المخاطر، فسيحتاج الأمر إلى تدخل إقليمي و/أو مركزي

³⁷ منظمة الصحة العالمية (2011).

³⁸ الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي، المادة 32، الفقرة 32. للاطلاع على طريقة لقياس «الأقرب»، انظر إيفانيانا وشاه (2012).

- كيف تنطبق إرشادات تخصيص النفقات الشاملة على قطاعات الخدمات المختلفة؟⁴⁴
- بمجرد إضفاء صفة اللامركزية على إحدى المهام وتفويضها إلى سلطة إقليمية و/أو محلية، هل من المتوقع أن تكون هذه السلطة على درجة كافية من الاستقلال الذاتي في مخصصات الإنفاق للاضطلاع بمسؤوليتها المحددة؟ في هذا الصدد، فإن اللامركزية تختلف عن وجود استقلالية الميزانية لتقديم (ودفع ثمن) تقديم الخدمات المحلية. (المرفق 1)
- من الذي يقرر مقدار الأموال التي سيتم إنفاقها على أحد الأنشطة المحددة؟
- كيف يتم قياس الحاجة إلى الإنفاق؟⁴⁵
- أين وكيف يمكن تحديد أداء المسؤولين عن تقديم الخدمات (والذي قد يكون شراكة عامة أو خاصة أو شراكة بين القطاعين العام والخاص) وتحديد مدى نجاح برنامج اللامركزية؟⁴⁶
- فيما يتعلق بالطابع الفني الحكومي الدولي (المتعدد المركزية) لخدمات البنية التحتية، أي نوع (أنواع) من الحكومات يكون مسؤولاً عن (1) تمويل رصيد النفقات الرأسمالية (الموازنة الرأسمالية) و/أو (2) تمويل خدمات البنية التحتية الحالية (ميزانية نفقات التشغيل والصيانة)؟ (كاكتيك، رينديل وسشافير وأويلهازي، المنتدى الحالي، 2019).

³⁹ هناك فرق بين المخصصات العامة التي تمولها الحكومة (وبالتالي، فهي عامة) وبين مقدم الخدمات التي قد تكون حكومية أو غير حكومية بطبيعتها (أحمد 2005، البنك الدولي 2004).

⁴⁰ لمراجعة أدبيات النتائج، انظر باهل وبيرد (2018)، الفصل 2، مارتينيز — فاسكويز، لاغو-بيماس وساكشي (2015).

⁴¹ باهل وبيرد (2018)؛ وموريل وكوباني (2016).

⁴² أحمد وآخرون (2005)، البنك الدولي (2004).

⁴³ ماكنيل ومالينا (2010)؛ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا (2010).

⁴⁴ ركزت هذه الورقة إلى حد كبير على أدوار الإنفاق بين الحكومات ذات الأغراض العامة مع الإشارة إلى مزايا تقديم الخدمات للأغراض الخاصة (مثل الخدمات المشتركة) إجراءات تقديم الخدمة. ولكن مجرد اتخاذ هذه القرارات، تبقى حقيقة أن المبادئ العالمية ستطبق على القطاعات المختلفة بشكل مختلف. كيف يمكن أن يكون التطبيق المحلي للمبادئ العالمية على الصحة والصرف الصحي، على الأرجح لن يكون الأمر كذلك بالنسبة للقطاعات الأخرى مثل النقل والتعليم (أويلهازي، 2019).

⁴⁵ للاطلاع على الممارسات الدولية القادمة فيما يتعلق بقياس الحاجة إلى الإنفاق بالإضافة إلى قياس القدرة على تحقيق الإيرادات، انظر (يلماز وزاهر 2020).

⁴⁶ في دراسة سابقة عن أوغندا، وجد (رينيكا و سيفنسون 2001) أن حصة الإنفاق على التعليم الابتدائي الذي وصل بالفعل إلى المدارس الابتدائية كان 13 بالمائة دون احتساب الرواتب. كما كان معدل تغيب الأطباء في المراكز الصحية الأولية في بنغلاديش 74 في المئة (تشودري وهامر 2003).

مع المصفوفة 1، تعتمد المصفوفة 2 نموذج ليبيا للحكومة اللامركزية لثلاثة أنواع من الحكومات: المركزية والإقليمية والمحلية ومع ذلك، تصنيف المصفوفة (2) فئة المدرسة والتي يمكن اعتبارها إما نوعاً آخر من الحكم المحلي (نقل السلطة) أو كمقدم للخدمة يعمل كوكيل لإحدى أشكال الحكومات الثلاثة (اللامركزية، التفويض).³⁹

5. تعليقات ختامية

يقدم هذا المبحث عدة رسائل:

- إن مسألة تخصيص النفقات هي الخطوة الأولى في معالجة سلسلة من الأسئلة الشاملة والأساسية المتعلقة بالسياسات التي تواجه ليبيا خلال توليها إجراء إصلاحات حكومية دولية. كما أنها تُعدّ مقدمة لإجراء مزيد من الدراسات للعلاقة بين إمدادات المُوْن العامة والوكيل و/أو المُقدِّم المنوط بمهمة تقديم الخدمات.
- توجد مجموعة من المبادئ الشاملة التي تتناول مسألة تخصيص النفقات والتي تهدف إلى تخصيص الموارد بكفاءة.
- لا توجد مصفوفة يمكن أن يُطلق عليها الأفضل لإدارة تخصيص الإنفاق. علاوة على ذلك، إذا كانت مثل هذه المصفوفة متوفرة اليوم، فمن المحتمل أن يتغير هذا النمط من تخصيص مع تغير الهيكل المالي للدولة.
- على الرغم من حقيقة أنه لم تُحقق أي دولة التخصيص اللامركزي المثالي، وإذا تجاهل صُنَاع السياسات المبادئ التوجيهية لدور الإنفاق، فسوف تنحدر البلدان إلى مسار غير فعّال للموارد، مما سيؤدي إلى تباطؤ النمو الاقتصادي والتنمية.⁴⁰
- إن إقرار وتطبيق مجموعة معقولة من المبادئ التقنية الشاملة والتي تعترف بأن التطبيقات المحلية ستحتاج إلى أن تتناسب مع الظروف الفريدة للبلد، مثل الهيكل المالي للبلد. كما تُشير لاوسويد (في هذا المنتدى) في نظرتها العامة على متغيرات اللامركزية: "لا يوجد مقياس واحد يناسب الجميع". في الواقع، إن الهيكل المالي الليبي المتنوع يدعو صانعي السياسة للتحوار وإلقاء نظرة فاحصة على الأسس الموضوعية للامركزية غير المتكافئة، حيث أن معالجة اللامركزية وتنفيذها لن يحدث بالتساوي بنفس الطريقة داخل الدولة. (بيرد وإيبيل 2007؛ كونجلتون 2006).

الأعمال غير المكتملة: إدارة النفقات⁴¹ وعملية تقديم الخدمات⁴² والمساءلة⁴³

لم يتم بعد دراسة العديد من الأسئلة الأخرى المتعلقة بدور النفقات مع قيام ليبيا بتصنيف نظامها المالي الحكومي الدولي. وتشمل هذه ما يلي:

(2019) مناقشات مطوّلة مماثلة لاستراتيجية تعتمد على المُدُن لإعادة⁴⁷ بناء ليبيا.⁴⁸

- لا ينبغي لدولة تعاني من الاضطرابات المدنية، بل ومعرضة أيضًا للحروب الأهلية، أن تؤخر المناقشات والأبحاث المصاحبة لها فيما يتعلق بجوانب السُّلطة ومشاركة الثروة في إصلاح القطاع العام. حتى في مواجهة الصراع، من المهم مواصلة حوار السياسات وبناء قاعدة معرفية للإدارة المالية العامة حتى يتسنى لواقعي السياسات والمواطنين أن يتصرفوا بطريقة مستنيرة تعتمد على المعرفة عندما تكون السياسات على الأرض صحيحة.

⁴⁷ سيظل للسلطة المركزية الليبية دورًا مهمًا تقوم به في تطوير آلية شفافة قائمة على صيغة عادلة لتوزيع عائدات النفط على الحكومات المحلية. ⁴⁸ ليست ليبيا وحدها التي تواجه هذه المشكلة المتمثلة في تحديد مستوى الحكومة التي ينبغي أن تتولى القيادة في مجتمع متأثر بالصراعات، أي ما إذا كان ينبغي أن تكون المواجهة من أعلى إلى أسفل أو من القاعدة إلى القمة. توجد أمثلة على وجود حكومات محلية بما في ذلك تلك البلدان التي تُعتبر (1) متقدمة ومستقرة جيدًا أعلى المستوى الحكومي الدولي (على سبيل المثال، سويسرا والإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة)؛ (2) دول ناشئة ولكن لديها سلطات مركزية ضعيفة. إنهم يتعلمون من حكوماتهم دون الوطنية القائمة بالفعل كنماذج تُحتذى (الحكومة الفيدرالية الجديدة في الصومال) (المعايير النهائية للحكم (FGS) بونتلاند وصومالي لاند) و (3) العمل ككونفدرالية (البوسنة والهرسك). في أواخر التسعينيات من القرن الماضي، كان لدى الحكومات المحلية الفلسطينية بعد عقد معاهدة أوسلو مديرين ماليين ذوي كفاءات في كل من بلديات الضفة الغربية وغزة. ومع ذلك، قامت إسرائيل بتفكيك هذه القدرة بشكل منهجي في أعقاب انتفاضة الأقصى (الانتفاضة) في سبتمبر 2000.

- ما هي المؤسسات التي ستضطلع بمراقبة وتقييم ومراجعة تقديم الخدمات العامة؟
- ما هي المؤسسات التي تضمن وتؤمن المساءلة السياسية والاجتماعية؟ (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا UNECA).
- كيف يُعرّف واضعو السياسات والممارسون ويحددون وينفذون (أو يشرفون على تنفيذ) الجوانب المختلفة لبناء القدرات الحكومية الدولية؟

التعليقات النهائية:

- تفترض هذه المناقشات وكذلك مصفوفات تخصيص النفقات المصاحبة لها ضمناً أن مهمة الإصلاح الحكومي الدولي في ليبيا تدور أساساً حول اللامركزية — سواء كان ذلك بعدم التركيز على السلطات أو إيفاد أو تفويض السلطة أو مزيج من « الثلاثة » معاً. أي أنه يُفترض وجود سلطة مركزية ليبية تتمتع بالقدرة والكفاءة. (الزهراني، 2019؛ بيافور 2019). إذا لم تكن هذه هي الحالة — أي إذا لم تكن السلطات المركزية قادرة على أداء دورها في تقديم الخدمات العامة المحلية بفعالية وكفاءة بالإسلوب الحكومي الدولي — عندئذ يُمكن تقديم الحجة لاستراتيجية المدينة أولاً. إن تبني ليبيا لاستراتيجية المدينة أولاً لن يكون خروجاً جذرياً من الحالة الراهنة وذلك بالنظر إلى الحقائق على أرض الواقع اليوم. نقلاً عن مؤتمر باليرمو الدولي (12 - 13، 2018)، يخلص «بيافور» (2019) إلى أن «مستقبل الاستقرار في ليبيا لا يمكن متابعته إلا عن طريق الدمج بين النهج من أعلى إلى أسفل ومن القاعدة إلى القمة التي تدرك حاجة السلطات المحلية إلى الإضطلاع بدور رئيسي في الحوكمة ... وذلك بهدف تحقيق اللامركزية الفعالة ...» قدمت مؤسسة بروكينجز

المصفوفة 1. المخصصات الحكومية الدولية لأدوار القطاعات الرئيسية بين أنواع الحكومات — لمحة أولية

النفقات / وظيفة الخدمة	النموذج الأساسي	الأساس المنطقي للمخصصات والتعليقات
الدفاع، الشؤون الخارجية، التجارة	C	الأرباح والتكلفة مركزية في منظورها.
البريد والبرق، التعداد	C	اقتصاديات الحجم الكبير. الأرباح مركزية في منظورها. ومع ذلك، يوجد أيضًا دور إقليمي/ محلي مهم لجمع البيانات "الخاصة بهم".
السياسة النقدية والعملية والمصارف والسياسة المالية	C	يشير الواقع المؤسسي إلى أن السلطة المركزية يجب أن تتحكم في البنك المركزي أو مجلس العملة. تعتبر أرباح الاستقرار النقدي مركزية في منظورها..
المياه والمطارات	C, R, L	قد تكون هيئات الموانئ وحدات مشتركة لتقديم الخدمات سواء كانت مركزية/ حكومة محلية أو قد تكون واحدة من أنماط الحكومات الأخرى. توجد العديد من الأمثلة على الوحدات الفرعية — المركزية التي تدير الموانئ. يحتاج الأمر أيضًا إلى التنسيق الوطني عند نقاط الحدود الوطنية، على سبيل المثال، من أجل ضمان الأمن القومي ومراقبة الجمارك.
تحويل المدفوعات إلى الأشخاص (المعاشات التقاعدية، البرامج الكبيرة لمكافحة الفقر)	C	إعادة التوزيع. تنصف برامج شبكات الأمان في حالات الطوارئ بكونها محلية في الكثير من البلدان وقد تعكس أيضًا التفضيلات المحلية.
مراقبة الهجرة	C	تمثل الحكومات المحلية الاقتصاديات المفتوحة، كما أن الحدود الوطنية التي يجري خلالها التحكم بشكل أفضل في تدفق السلع والعناصر وبالتالي، فهي تمثل مسألة مركزية نموذجية ومع ذلك، توجد استثناءات لبعض الممارسات: مثل كانتونات سويسرا (الحكومات الإقليمية / الوسطى) كما أن الإمارات العربية المتحدة تسيطر على القرارات المتعلقة بالهجرة.
البيئة، عام	C, R, L	تقترح اقتصاديات الحجم الكبير أن تكون السلطة المركزية مسؤولة عن بعض الأنشطة مثل المسوحات الجيولوجية وضمان نظافة الهواء والماء، ومع ذلك، تقترح بعض المناقشات المتعلقة بالتفضيلات والفائدة وجود دورًا إقليميًا أو حتى محليًا لبعض الأنشطة مثل الري واستصلاح الأراضي. في حالة تدهور البيئة المحلية بسبب الأنشطة المتعلقة باستخراج النفط أو المعادن، فإن الهدف هو تغطية تكاليف التنظيف والتحكم في عمليات استخراج النفط أو التعدين على المستوى المحلي، لذلك سيتطلب الأمر من السلطات المركزية والإقليمية والمحلية وضع اللوائح التنظيمية والضرائب.
البيئة: المكافحة، والتكيف مع تغير المناخ	C	تتميز ليبيا بسواحلها التي يبلغ طولها 1100 ميل من ساحل البحر الأبيض المتوسط. تكلفة التكيف مع هذه السواحل لا تزال غير معروفة. ستتطلب محاربة التغير والتكيف معه وجود قيادة مركزية إلى جانب تعاون حكومي دولي كبير.
تخطيط استخدام الأراضي وتقسيم المناطق والترخيص	L	يعتمد ذلك على المجالات الربحية ومع ذلك، فإن المبدأ هو أن تخطيط استخدام الأراضي المجتمعية هو شأن محلي. ومن الأمثلة على ذلك تنظيم المباني وتصاريح الإشغالات السكنية وإدارة الممتلكات البلدية والمعارض والأسواق المحلية.
تخطيط استثمار رأس المال	R, L	إن قرار استثمار رأس المال هو مسؤولية مناسبة من المنظور المحلي (مجال المنفعة) وذلك باستثناء مشروعات البنية التحتية الكبيرة للغاية التي تتمتع باقتصادات كبيرة الحجم و/ أو منافع وطنية.
التعليم الابتدائي والثانوي ومحو الأمية	C, R, L	انظر للمصفوفة رقم 2
الصحة: المستوصفات والمستشفيات المحلية	R, L	إن توقع الأرباح يُعدّ دافعًا لطرح المشاركة المحلية. ومع ذلك، قد يكون هناك دور إقليمي في حال وجود اقتصاديات الحجم الكبير.
الحماية المجتمعية من الحرائق	R, L	تعتبر خدمات الإطفاء مسؤولية محلية في المرتبة الأولى (وفي بعض البلدان، قد يكون يوجد أيضًا نوعًا من الإمدادات الخاصة).
الشرطة المجتمعية	L	عند تطبيق قاعدة المنفعة، يوجد وضع أساسي للرقابة المحلية. وبالتالي، فهي مسؤولية محلية (L). ومع ذلك، توجد أيضًا ضرورة خاصة للقيام بأعمال الشرطة الخاصة بالأنشطة الإقليمية أو المركزية (منها على سبيل المثال، مراقبة الطرق السريعة بين البلديات والمقاطعات) ومشاركة المعلومات.

(يتبع في الصفحة التالية)

المصفوفة 1. المخصصات الحكومية الدولية لأدوار القطاعات الرئيسية بين أنواع الحكومات — لمحة أولية (متواصل)

النفقات / وظيفة الخدمة	النموذج الأساسي	الأساس المنطقي للمخصصات والتعليقات
إمدادات المياه وتوزيعها	C, R, L	عادة ما يكون لإمدادات المياه صبغة وطنية (وبالتالي "C" و/أو تابع إقليمي مثل (مسطحات المياه التي تتعدى الحدود البلدية) ومع ذلك، فإن مسؤولية توصيل المياه إلى المنازل والشركات لها طبيعة محلية/ بلدية كبيرة (الأرباح، والأفضليات، والإدارة). يُعد توزيع المياه على المنازل أو الأعمال التجارية المحلية أمراً محلياً (على الرغم من أن الممارسات هنا قد تكون غير متماثلة، على سبيل المثال، قد تتحول المناطق الريفية إلى "R" أو "C". تُعد المناطق ذات الأغراض الخاصة أمراً شائعاً في العديد من البلدان.
الحدائق والمنتجعات الترفيهية	C, R, L	تُعتبر هذه من المسؤوليات المحلية في المقام الأول (C, R) لكن بعض الحدائق التراثية قد تكون مسؤولية مركزية.
الطرق (بين المقاطعات)	C	السوق الداخلية المشتركة
الطرق والشوارع المحلية	L	تُعتبر الفائدة محلية وبالتالي، فإن كل من عمليات تمويل البناء والتمويل والصيانة تكون مسؤولية محلية.

ملاحظة:

C = السلطة المركزية

L = السلطة المحلية (على سبيل المثال، بلدية، مقاطعة خاصة، مقاطعات، مدن وبلدات، قرى، مستوطنات)

R = المستوى الإقليمي أو الأوسط للحكومة (على سبيل المثال، المقاطعة) التي تُعد شبه مركزية وتتداخل مع الحدود البلدية / المحلية / القرية

SNG يشير إلى مجموعة الحكومات دون الوطنية (المقاطعة، المحلية،

انظر أيضاً يلماز (2010).

المصفوفة 2. تخصيص الإنفاق وتعقيدات تقديم الخدمات بين الحكومات المختلفة: حالة التعليم الابتدائي

الفئة القرار	الوظيفة / العنصر	القيادة / المسؤولية المشتركة	مبادئ التخصيص	التعليق
تنظيم العملية التعليمية	أي مدرسة يجب أن يلتحق بها الأطفال؟	L, S	B, H, Mgt	كما هو الحال مع العديد من مهام التخصيص توجد آليات مركزية ومحلية للتشاور والتنسيق في مجال السياسات التعليمية مثل: الهند والأردن والفلبين وتايلاند والمملكة المتحدة والولايات المتحدة،
	أوقات الدراسة	R, L	H, Mgt	عادة ما تفوض الدول المتقدمة هذا القرار إلى المدرسة أو الحكومة المحلية.
	اختيار الكتب المدرسية وكيفية شراؤها	S, L, R	H, Mgt, Es	تدافع اقتصاديات الحجم الكبير (عند شراء المناهج الدراسية الأساسية على دور المقاطعات (أو ربما البلديات الصغيرة، وحتى المركزية) في اختيار الكتب المدرسية وشراؤها.
	كيفية تجميع الطلاب للتعليم	S	B, H, Mgt	المدارس النموذجية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة
	طرق التدريس	S, R	H, Mgt, Es	مدرسة نموذجية؛ ومع ذلك، فإن الهند تمثل الحالة الوسطى. قد يكون التدريس على مستوى المقاطعة أو مركزيًا وكذلك على مستوى المدرسة وعلى المستوى المحلي.
	تقييم عمل الطلاب	S, R, C	Mgt	مدرسة نموذجية؛ حالة الهند: الوسطى؛ الأردن: مركزية. عقد الاختبارات الموحدة قد يكون أيضًا من مهام القطاع الخاص
	تقنيات وطرق التدريس	S	Mgt, H	”S“ في العديد من البلدان النامية والمتقدمة، الهند متوسطة، والأردن ”C“.
إدارة شؤون الموظفين	توظيف / إقالة المدير وأعضاء هيئة التدريس	S, L	B, Mgt	ظهور النموذج: الدول ذات التاريخ المركزي المحكم ستختار السيطرة المركزية مثل (فرنسا والأردن وماليزيا وتايلاند وتركيا). تميل البلدان الأقل مركزية إلى أن تكون أكثر توجهًا نحو المحلية (SNG) مثل (هولندا والسويد). (تعهد الدول الفيدرالية والكونفدرالية بالسلطة للمستوى المحلي ”L“ سواء كان الغرض عامًا ”L“ أو لمقاطعة خاصة ”S“ قد يكون قرارًا محليًا (الولايات المتحدة).
	تحديد جداول رواتب المعلمين	S, L	B, Mgt., H	توجد قاعدة تفويض ذهبية للمدرسة/ السلطة المحلية في دول مثل (شيلي وفنلندا والسويد، والولايات المتحدة)؛ ومع ذلك، عادة ما تكون هذه مسألة مركزية في العديد من البلدان النامية. وتشمل البلدان التي تعتمد السلطة المتوسطة: الأرجنتين والدنمارك والهند وأستراليا.
	مهام عمل المعلمين والموظفين	S, L	B, Mgt., H	هذا النمط مماثل لوضع جداول الرواتب.
	التخطيط الوظيفي لمديري المدارس والمعلمين	S, L	B, Mgt	تُخصّص بعض الدول هذه الوظيفة مركزيًا.
	اعتماد المعلمين	R, L, S	B	عادة، ما يكون مركزيًا أو متوسطًا في البلدان النامية كما أنها مركزية في بعض البلدان المتقدمة مثل (أيرلندا ونيوزيلندا) وفي الولايات المتحدة تُعهد المهمة للسلطات المحلية ومتوسطة.

(يتبع في الصفحة التالية)

المصفوفة 2. تخصيص الإنفاق وتعقيدات تقديم الخدمات بين الحكومات المختلفة: حالة التعليم الابتدائي (متواصل)

الفئة القرار	الوظيفة / العنصر	القيادة / المسؤولية المشتركة	مبادئ التخصيص	التعليق
التخطيط والهيكلية	افتتاح / إغلاق المدرسة	ربما L تتداخل مع R	B, Mgt, Es	التشاور مع نظام المدرسة (S) يعتبر مهمًا في البلدان النامية وغالبًا ما تكون هذه المهمة مركزية أو وسطى (النمسا والهند وتركيا)
	المناهج والمحتوى	S, L, بعض المناهج مركزية R, C @	B	محلية "L" مثل الصين والدنمارك والأردن وتركيا. على مستوى المدرسة "S" مثل تشيلي والسويد وإسبانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة.
	دمج تعليم الأولاد والبنات	C	B	هذا يشير إلى تكافؤ الفرص بين الجنسين (أو انعدام تكافؤ الفرص غير المتعمد)، في حالة إصرار السلطة المركزية على عدم تكافؤ الفرص، يمكن اتخاذ الإجراءات لرفع قضية منافع وطنية للسلطة الإقليمية أو المحلية لتوسيع الخيارات المتاحة لتكافؤ الفرص بين الجنسين.
	وضع معايير التخرج	L, R	B, Mgt	على الرغم من أن السلطة في بعض الأماكن محلية مثل (تايلاند والمملكة المتحدة/ اسكتلندا والولايات المتحدة) فإن الحالة النموذجية هي مركزية "C" أو على مستوى المقاطعة "P".
التمويل	تخطيط الموازنة الحالية مقابل رأس المال	S, L, R	Mgt., B	تُشير المبادئ التوجيهية المعمول بها إلى أن مبادئ دور الإنفاق تنطبق على المسؤوليات التشغيلية وكذلك الميزانية الرأسمالية. ومع ذلك، فإن الاعتبارات المزدوجة للاختلالات الرأسية والأفقية فيما يتعلق بالتمويل توضع في الاعتبار. راجع الأدبيات الخاصة بالتحويلات المالية لمزيد من النقاش حول هذا الأمر.
	تمويل المدارس لتقاسم تكاليف رواتب أعضاء هيئة التدريس	L	Mgt	تعكس الممارسات المشككة المزدوجة (والمتداخلة) عن الجهة المنوطة بالدفع. إذا كانت النظم المحلية والمدرسية تخضع للضريبة والتحويلات اعتمادًا على المقاطعة، بالتالي فستكون المقاطعة عمومًا تحت السيطرة المركزية. وحين تتمكن المناطق المحلية من استخدام سلطتها بعد ذلك لحشد إيرادات كبيرة من المصادر الخاصة، فإن المركز أو المقاطعة سوف يتحكم في هذا القرار.
	مخصصات إنفاق النثرثبات الحالية	L, R	Mgt, H, B, Ex	
	وضع ميزانية لتحسين رأس المال	S, L	Mgt, B, H	عادة ما تعتمد البلدان المتقدمة على المدرسة "S"، أو على المستوى المحلي "L" وعادة ما تكون البلدان النامية ما تكون مركزية أو متوسطة.
	كيف تُضبط الرسوم المدرسية	S, L	Mgt, H	يجب دمج هذه المسألة مع القضية الأكبر المتعلقة بالمنح الحكومية الدولية.
	كيفية دفع ثمن البنية التحتية خارج الموقع	L, R	Ex., Es	العوامل الخارجية تؤيد مسؤولية السلطة الحكومية أعلى من النظام المدرسي

ملاحظة:

(C = المركزية) المبادئ الفنية: (B = الأرباح).

(L = محلي) (على سبيل المثال، بلدية) (H = التفضيلات غير المتجانسة).

P = المقاطعة) (السلطة الوسطى أو المتوسطة).

(Es) = وجود اقتصاديات الحجم الكبير).

(R) = الإقليمي) (وجود التأثيرات الخارجية).

(S = المدرسة) (tgM = القدرة الإدارية).

تتوسع هذه المصفوفة في جيرشبرغ، 6002 و 6102.

الملحق 1. ملامح الاستقلال الذاتي لإنفاق الحكومات دون الوطنية

العوامل المؤثرة في درجة الاستقلال الذاتي	وصف العامل المؤثر في درجة الاستقلال الذاتي	الرقابة المركزية وانخفاض درجة الاستقلال المالي	درجة عالية من الاستقلال المالي المحلي
سيطرة واسعة على السياسة	نوع الحكومة التي تضع المبادئ التوجيهية للسياسات الرئيسية للخدمات (على سبيل المثال، التعليم الابتدائي المجاني كسياسة وطنية).	تمارس السلطة المركزية أو تتحكم في السيطرة النهائية على الميزانية المحلية، و/أو يمكنه تجاوز أحكام الميزانية المحلية.	تحديد واضح لتخصيص المهام، تتحكم السلطة المحلية (SNG) في عملية إعداد الميزانية الخاصة بها وتحديد مؤسسات تنفيذ الموازنة (النظم المحاسبية، عمليات الخزينة، التدقيق الداخلي والخارجي).
الخدمة المدنية	السيطرة على مستويات فواتير الأجور والقرارات التي تتعلق بالتوظيف والترقية والفصل من العمل.	تحدد السلطة المركزية (ربما عن طريق المفاوضات) مستوى وهيكل رواتب الموظفين المدنيين وشروط التوظيف.	السلطة المحلية على الموظفين المدنيين ممن يشاركون في تقديم السلع والخدمات العامة المحلية ويشمل ذلك جميع الاتفاقيات والتسويات المتعلقة بالأجور وظروف العمل.
وضع المعايير والأحكام	تضطلع الحكومة بوضع المعايير الخاصة بتشكيل الخدمات العامة المحلية واللوائح التي قد ترافق برامج الإنفاق على المستوى المحلي.	أ) إن التوحيد المركزي للمعايير يُفرض في الظروف التي لا تظهر فيها الآثار الجانبية بشكل واضح. أي وحدة حكومية مسؤولة عن تحديد هذه المعايير؟ (على سبيل المثال، قد يشمل ذلك اختبارات وطنية لإصدار شهادات للمعلمين قد يكون لها ما يبررها فيما يتعلق بآثارها الخارجية، حيث أن إخضاع مناطق استخدام الأراضي للتنظيم المدني وكذلك لمجموعات قوانين البناء كلها تفشل في اختبارات العوامل الخارجية وعادة ما تكون محلية (ب) عدم التشاور عندما تكون هناك آثار خارجية.	الرقابة المحلية بما يتوافق مع الامتثال للقانون والمبادئ الدستورية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.
الإدارة	إدارة تقديم الخدمات على أساس يومي.	تكليف التنظيم الإداري الداخلي وإدارة النفقات اليومية (على سبيل المثال، ممارسات عمليات المشتريات).	تحدد السلطات المحلية الهياكل الإدارية الداخلية بهدف ضمان القدرة على التكيف مع الاحتياجات المحلية وضمان فعالية الإدارة.
الرصد والتقييم	الحكومة مسؤولة عن مراقبة وتقييم أداء الحكومة المحلية.	للمركز دور مناسب وهام في مراقبة التدفقات المالية (الإنفاق والإيرادات). ومع ذلك، يجب عدم الخلط بين عناصر الرصد والسيطرة.	يتحقق الوضوح والشفافية فيما يتعلق بمخصصات الإيرادات والنفقات وتحمّل مسؤولية ممارسات الإبلاغ عن التدفقات المالية، بما في ذلك التدفقات المالية من المصادر الخارجية (الأجنبية).

المصدر: المؤلف

المراجع

- Bird, Richard M. and Robert D. Ebel. 2007. "Fiscal Federalism and National Unity." In *Handbook Federalism*, edited by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio. Cheltenham, UK: Edward Elgar Press.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine Wallich. 1995. *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. Washington, DC: World Bank.
- Bird, Richard M. and Francois Vaillancourt. 2015. "Decentralization in European and MENA Countries: Glue or Solvent?" In *Handbook of Research on Comparative Economic Perspectives on Europe and the MENA Region*, edited by M. Erdoğan and B. Christiansen. Hershey, PA: IGI Global.
- Boadway, Robin and Anwar Shah. 2009. *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brookings Institution. 2019. *Empowered Decentralization: A City-Based Strategy for Rebuilding Libya*. Washington, DC: Brookings Institution Foreign Policy Center.
- Brockenforde, Markus, Mansour M Elbabour and Tarek Mergerisi. 2013. *Decentralisation in Libya*. A Report prepared with Reporting International, Sadeq Institute, and the University of Benghazi. Cairo, Egypt and Berkeley, CA, USA: bepress/Elsevier.
- Cactic, Leila. 2019. "Public Investment Planning in Service Delivery: Developing a Strategic Approach to Reshaping Local Governance." Libya Local Governance Forum, Background Paper 1. Tunis: USAID.
- Chaudhury, Nazmul and Jeffrey S. Hammer. 2003. "Ghost Doctors: Absenteeism in Bangladeshi Health Facilities." Background Paper for *World Development Report 2004*. Washington, DC: World Bank.
- Congleton, Roger D. 2006. "Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization." In *Handbook of Fiscal Federalism*, edited by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (authors and editors), 131–153. Cheltenham, Gloucestershire, England and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Council of Europe. 1985. *European Charter of Self Government*. European Treaty Series No 122, 15, X. Strasbourg: Council of Europe.
- * Denotes a short list of "core" research sources in addition to those presented in this Forum.
- Adam Smith International. Undated. *Executive Structures at Regional and Local Level; A Comprehensive Review*. Presented to the Government of Libya.
- *Ahmad, Junaid and Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani, Shekhar Shah. 2005. "Decentralization and Service Delivery." Policy Research Working Paper 3603, World Bank, Washington, DC.
- Al-Gayed, Yusser. 2018. *Natural Resource Sharing: Notes for Libya*. Libya Decentralization and Local Government Workshop. World Bank, Tunis, Tunisia.
- Alzahrani, Hussam. 2019. *Managing Decentralized Expenditures: The Decentralization Variant*. Local Governance Forum. World Bank, Tunis, Tunisia.
- *Bahl, Roy W., and Jorge Martinez-Vazquez. 2006. "Sequencing Fiscal Decentralization." Policy Research Working Paper 3914, World Bank, Washington, DC. <https://icepp.gsu.edu/>.
- *Bahl, Roy W. and Richard M. Bird. 2018. *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar (Chapter 3). <https://aysps.gsu.edu/>.
- Baifor, Alessandro. 2019. "Decentralization: The Palermo Conference and Libya's Future". *The long path to restore a functioning state system in Libya*. www.Mediterraneanaffairs.con.decentralization-libya-state-system.
- Barati-Stec, Izabella. 2018. "Administrative and Financial De (Re)-centralization in Hungary." Presentation to the World Bank Debt Management Facility Forum. World Bank, Brussels, Belgium.
- Bird, Richard M. 1994. "Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?" Policy Research Working Paper 1258, World Bank, Washington, DC.
- Bird, Richard M. 2000. "Intergovernmental Relations: Universal Principles, Local Applications." International Studies Program Working Paper #00–2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. <https://aysps.gsu.edu/>.

- Local Governance Forum, Background Paper 1. World Bank, Tunis, Tunisia.
- Lassoued, Maroua. 2019. "Definitions and Distinctions in Local Governance". Developing a Strategic Approach to Reshaping Local Governance, Libya Local Governance Forum/Session 2. World Bank, Tunis, Tunisia.
- Libya Local Governance and Stabilization Programme. Undated. *The Situation of Decentralization and Local Governance in Libya*. VNG International (Assn of Netherlands Municipalities), Tunis and The Hague. /www.vng-international.nl/libya-local-pilots-project.
- Linder, Wolf. 1994. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London/New York: Macmillan Press.
- Martinez-Vazquez, Jorge and Santiago Lago-Pemas and Angese Sacchi. June 2015. "The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey." Working Paper A-2015-5, Governance and Economics Research Network. Vigo, Galicia, Spain: University of Vigo. <https://icepp.gsu.edu/>.
- McNeil, Mary and Carmen Malena. 2010. *Social Accountability in Africa*. Washington, DC: World Bank.
- *Morrell, Lance and Mihaly Kopanyi. 2014. "Managing Local Expenditures." In *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, edited by Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi. Washington, DC: World Bank.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Muwonge, Abdu and Robert D. Ebel. 2014. "Intergovernmental Finances in a Decentralized World." In *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, edited by Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi. Washington, DC: World Bank.
- *Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- *Ouelhazi, Zied. 2018. *Fiscal Architecture: An Application to Libya*. Libya Decentralization and Local Government Workshop. World Bank, Tunis, Tunisia.
- Ouelhazi, Zied. 2019. *Case Study: Service Delivery Perspectives in the Health Sector, Local Governance Forum*. World Bank, Tunis, Tunisia.
- Ouelhazi, Zied and Michael G. Schaeffer. 2019. "Existing Fiscal Arrangements." Developing a Strategic Approach to
- Dafflon, Bernard. 2007. "Accommodating Asymmetry Through Pragmatism: An Overview of Swiss Fiscal Federalism." In *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, edited by Richard M. Bird and Robert D. Ebel. Cheltenham, UK: Edward Elgar. (The) *Economist* Magazine <https://www.economist.com/leaders/2019/04/13/>.
- . 2006. "The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice." In *Handbook on Federalism*, edited by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti. 2002. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries: Across Countries." *Journal of Public Economics* 83(3):325–345.
- *Gershberg, Alec. 2016. "Educational infrastructure, school construction, and decentralization in developing countries." In *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions*, edited by Jonas Frank and Jorge Martinez-Vazquez. London/New York: Routledge.
- . 2006. *Decentralizing Education in Egypt*. Egypt Public Expenditure Review. World Bank, Washington, DC. Interim National Transitional Council, Libya.
2012. *Law No. 59 of 2012 Concerning the Local Administration*. July 18. <http://www.log.gov.ly/downloads/add0015.pdf>.
- Ivanyana, Maksym and Anwar Shah. 2012. "How Close Is your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization." Policy Research Working Paper 6138. Washington, DC: World Bank. E-version is available at www.economics-ejournal.org (2014).
- . 2011. "Decentralization and Corruption: New Cross-Country Evidence." *Environment and Planning C: Government Policy*. Sage Journal Publishing.
- Jackson, Paul and Heather Marquette. 2003. *The Interaction between traditional systems and local government systems in Sub-Saharan Africa: Annotated Bibliography*. A Report of the International Development Department. University of Birmingham.
- Jelenic, Michael. 2019. "Local Governance in Libya: Why We Need a Strategic Approach" Developing a Strategic Approach to Reshaping Local Governance, Libya

- *United Nations Development Programme and Partners. 2017. *Core Government Functions Assessment: Emerging Issues and Priorities for Local Government in Libya*. Tripoli: UNDP.
- United Nations Economic Commission for Africa. 2010. *Popular Participation and Decentralization in Africa*. Addis Ababa: UNECA.
- . 2007. *Relevance of Traditional Institutions of Governance*. Addis Ababa: UNECA.
- Vu, Ha T.T. 2011. *Fiscal Policy in Vietnam: Does it Spur Regional Concentration?* Dissertation. Arlington, VA: George Mason University.
- Vu, Ha T.T. and Robert D. Ebel. 2016. Multi-tier monitoring of infrastructure: top down and bottom up. In *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions*, edited by Jonas Frank and Jorge Martinez-Vazquez. London/New York: Routledge.
- Wallace, Sally. 2003. *Fiscal Architecture: A Framework for Analysis of Public Expenditure Needs and Revenue Capacity*. Paper prepared for the World Bank Thematic Group on Taxation and Tax Policy, April. Andrew Young School of Public Policy, Georgia State University, Atlanta, Georgia (USA). <http://aysps.gsu.edu>.
- World Bank. 1999–2000. *World Development Report. Entering the 21st Century* New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org>. (Globalization and Localization).
- * ———. 2004. *World Development Report. Making Services Work for Poor People*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org>. (Public service delivery).
- . 1997. *World Development Report. The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org>. (Role and effectiveness of the State).
- . 1994. *World Development Report. Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org>. (Polycentric public services).
- World Bank Libya Public Services Cluster. 2014. *Review of the Draft Local Administration Law*. Report No. ACS8901. Tunis: World Bank.
- Reshaping Local Governance, Libya Local Governance Forum/Session 4. World Bank, Tunis, Tunisia.
- *Peteri, Gabor (2017). *Assignment of Public Functions: Lessons for Somalia*. A Report Prepared for the World Bank (Nairobi). Budapest: Local Development Innovation and Development. peteri@pontes.hu.
- . 2007a. "Service Provision in a Decentralized Setting." In *Kosovo Briefing Notes*, edited by Robert D. Ebel and Gabor Peteri, Prishtine: Kosovo Foundation for an Open Society. www.kfos.org.
- . 2007b. "Joint Service Delivery." In *Kosovo Briefing Notes*, edited by Robert D. Ebel and Gabor Peteri, Prishtine: Kosovo Foundation for an Open Society. www.kfos.org.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson. 2001. "Explaining Leakage in Public Funds." Policy Research Working Paper No. 2709. World Bank, Washington, DC.
- Rosella Villalonga, Joan. 2017. "Fiscal centralization: a remedy for corruption?" <http://ec.europa.eu>.
- Rundell, Peter. 2019. "Case Study: Linking National Priorities to National Investment." Developing a Strategic Approach to Reshaping Local Governance, Libya Local Governance Forum/Session 4. Tunis: United Nations Development Programme.
- Saed, Imad. 2019. "Service Delivery: Developing a Strategic Approach to Reshaping Local Governance." Libya Local Governance Forum/Session 4. Tunis: United States Agency for International Development.
- Samuelson, Paul E. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36(4):387–389.
- Schaeffer, Michael G. 2015a. *Municipal Budget Toolkit*. World Bank Global Governance Group.
- . 2015b. *Basic Capital Budgeting and Project Appraisal*. World Bank Global Governance Group.
- . 2015c. *Components of Local Government Finance*. World Bank: Global Governance Group.
- Stiglitz, Joseph E. and Jay K. Rosengard. 2015. *Economics of the Public Sector*. New York/London. W.W. Norton.
- Tosun, Mehmet Serkan and Serdar Yilmaz. 2009. "Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa". Policy Research Working Paper No. 4774, World Bank, Washington, DC.

- Why It Matters." In *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*. Edited by Robert D. Ebel and John E. Petersen. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Yilmaz, Serdar and Farah Zahir, Eds. (forthcoming 2020). *Intergovernmental Transfers in Federations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zhang, Qianqian. 2019. *Fiscal Decentralization and Economic Growth: Efficiency and Market Preserving*. PhD Dissertation. Washington, DC: George Washington University.
- World Health Organization. 2011. *World Health Statistics*. Geneva: World Health Organization.
- Yilmaz, Serdar (2010). "A Framework for the Assessment of Fiscal Decentralization System." Social Development Notes 123. World Bank, Washington, DC.
- Yilmaz, Serdar and Robert D. Ebel. 2019. "Subnational Government, Infrastructure, and the Role of Borrowing and Debt". In *Development Studies in Regional Science. Essays in Honor of Kingsley E. Haynes*. Edited by Zhenhua Chen, William M. Bowen, and Dale Whittington. New York and Singapore: Springer.
- *Yilmaz, Serdar and Francois Vaillancourt, and Bernard Dafflon. 2012. "State and Local Government Finance:

إدارة النفقات اللامركزية: خيار توزيع السلطات

حسام الزهراني، خبير حوكمة بالبنك الدولي

1. مقدمة

على مدار العشرة سنوات الأخيرة خاضت عدد من الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ومنها الحكومة الليبية، حواراً بشأن مزايا «اللامركزية المالية»، كاستراتيجية لتحسين تقديم الخدمات، ويمكن تصنيف اللامركزية وفقاً لثلاثة خيارات: نقل السلطات وتوزيع السلطات وتفويض السلطات.

يشير مصطلح «توزيع السلطات» إلى إعادة توزيع السلطة والمسئولية والموارد المالية بين مختلف وزارات الحكومة المركزية، بما يشمل إنشاء إدارات ووكالات ميدانية متوسطة وتتمتع بالحكم الذاتي، وتكون سلطة اتخاذ القرار النهائي من اختصاص الجهة المركزية¹.

ويعني التوزيع السلطات أن أفرع الحكومة متعددة المستويات يمكنها اتخاذ بعض القرارات المستقلة، وقد يكون هناك توزيع للسلطات بدون سلطة اعتماد القرارات المالية الرئيسية، فيتطلب ذلك الرجوع للجهة المركزية لاعتمادها. تركز هذه الورقة على خيار توزيع السلطات دون سلطة مطلقة، مع التركيز على جانب الإنفاق من ميزانية القطاع العام.

تنقسم هذه الورقة إلى ثلاثة أقسام: (1) وضع إطار عمل السياسة المالية الكلية، (2) إدارة الميزانية (الإعداد والتنفيذ)، و(3) المساءلة المالية، وتختتم هذه الورقة ببعض التعليقات التي تربط بين هذه الأنشطة الرئيسية الثلاثة.

2. السياسة المالية الكلية

أول خطوة في رحلة الإنفاق هي عملية وضع خطة وميزانية شاملة وعلى المدى الطويل، تراعي كافة احتياجات الولايات القضائية:



المركزية والإقليمية والمحلية (على سبيل المثال المدن)، واستناداً لمبدأ توزيع السلطات، فإن هذا الدور المالي الكلي تختص به الحكومة المركزية. وبعد وضع الحكومة المركزية لأهدافها المالية الكلية، وتحديد احتياجات الإنفاق الحالية واحتياجات رأس المال والحيز المالي، تكلف أيضاً بوضع إطار للإنفاق متوسط الأجل (من 3 إلى 5 سنوات).

يحدد إطار الإنفاق متوسط الأجل الإنفاق الحكومي الذي يساهم في الانضباط المالي وتخصيص الموارد على نحو فعال، بالإضافة إلى تحقيق أهداف الخطة الإنمائية والرؤية الوطنية، كما يقدم

¹ لاسود (2019).

مجموعة من المبادئ التوجيهية لوضع ميزانية القطاعات بطريقة تتسم بالشفافية والمساءلة (انظر جدول 1).

3. إدارة الميزانية

الإدارة الفعالة للميزانية، التي تتضمن دعامتين أساسيتين في إعداد الميزانية وتنفيذها، هي العامل الأساسي في اتساق النفقات مع أهداف إطار الإنفاق متوسط الأجل والأهداف الإنمائية، كما تساعد أيضا على تحقيق التوزيع العادل للسلع والخدمات العامة عبر جميع الوحدات المحلية (المتوسطة ومتعددة المستويات). وتشير المستويات هنا إلى المستوى المتوسط من عملية إدارة الميزانية (على سبيل المثال الفروع الإقليمية).

إعداد الميزانية:

يمكن أن تكون عملية إعداد الميزانية من أعلى إلى أسفل، حيث تبدأ الحكومة المركزية العملية بوضع أسقف الإيرادات والنفقات السنوية، ويمكن أن تكون من أسفل لأعلى، حيث تبدأ الوزارات المختصة بتقدير نفقاتها للسنوات المالية المقبلة، ثم تحيل تلك التقديرات إلى وزارة المالية، ولكن في معظم الأحيان يتم المزج بين النهجين (التنازلي والتصاعدي). وبصرف النظر عن النهج المتبع، فإن الهدف العام للحكومة المركزية ضمان توزيع الأرباح بين الوزارات المختصة على النحو الملائم، بما يتفق مع إطار الإنفاق متوسط الأجل. وباتباع إطار الإنفاق متوسط الأجل، يتناول الإعداد من أعلى إلى أسفل كل من مسألة الامتثال مع السياسة المالية الكلية وإنشاء حيز مالي يتسق مع الأهداف الإنمائية الوطنية في الوقت نفسه. تحدد وزارة المالية أولا أسقف الميزانية الكلية، ثم تنتقل إلى المستوى الأدنى. تقوم كل وزارة/ إدارة معنية بالإنفاق بعد ذلك بتوزيع موازنتها المخصصة على مشاريعها الرأسمالية وبرامج التشغيل المخطط لها، على نحو يضمن العدالة في تقديم الخدمات إلى جميع الكيانات المتوسطة، مثل المحافظات والمدن (انظر الملحق 1).

واستنادا إلى نموذج السعودية، يرد مخطط إدارة الميزانية مع توزيع السلطات في الملحق (2)، وتوضح العملية تسعة قطاعات وظيفية تشمل عددا من الوزارات والإدارات المتخصصة، تشترك إلى حد كبير في الأهداف. ويتناول قطاع الإنفاق المركزي مشروعات وبرامج محددة (مثل مشروع ضخ أو الدعم الحكومي)، وتعد كل ميزانية سنوية وتدمج في إطار الإنفاق متوسط الأجل، لضمان تحقيق كفاءة النظام المالي (الجدول 2).

يضمن جزءا هاما من عملية إعداد الميزانية في الاستجابة للطلبات المقدمة بشأن المشروعات الرأسمالية الجديدة والبرامج التشغيلية، ويكون الكيان الحكومي مسئول عن تخطيط أهدافه وبرامجه المتسق مع تحقيق أولويات الجهة المركزية وأهدافها، مع مراعاة الأهداف التنموية الوطنية، ثم تحيل الكيانات بعد ذلك تلك الخطط إلى الجهة المركزية. ومن هذا المنظور يعتبر دور وزارة المالية كوحدة تجميعية في النظام الحكومي متعدد المستويات، تقوم

بصياغة الخطة المالية للحكومة المركزية.

وقد تحتاج بعض الكيانات خلال السنة المالية إلى تمويل إضافي للوفاء بالتزاماتها وتحقيق تطلعاتها، وتكون هذه الكيانات مطالبة بتقديم طلباتها التكميلية، بما في ذلك السند المنطقي، إلى جانب مبررات النفقات إلى الجهة المركزية، وتكون أي من هذه التسويات رهنا بإطار الإنفاق متوسط الأجل وبالحيز المالي المتاح في الدولة.

تنفيذ الميزانية:

تبدأ مرحلة تنفيذ الميزانية بمجرد استيفاء الميزانية النهائية للقواعد التشريعية واعتمادها من مجلس الوزراء، ثم تعلن الحكومة المركزية قانون الميزانية وتعممه على الوزارات والإدارات المختصة مع توجيهات تنفيذ الميزانية، ومن المهم أن تؤكد توجيهات التنفيذ على قواعد الإنفاق وضوابطه ومخصصاته، ومن ثم تقوم الوزارات المختصة بتوزيع موازنتها المخصصة على فروعها الإقليمية لتنفيذ عملياتها. تكون الفروع الإقليمية مسئولة ومساءلة عما يخصها من إنفاق وتعاقد، ويشمل ذلك الطريقة التي تقدم بها الخدمات، والتي يجب أن تكون على نحو يتسق مع تحقيق الأهداف الإنمائية. وتكون عمليات المناقصات بشكل أساسي مركزية بواسطة الوزارات التنفيذية، لضمان الشفافية والمساءلة.

توزع معظم موازنات الوزارات المختصة على الأفرع الحكومية (عادة الإقليمية)، مما يستلزم آليات حكومية فعالة لمراقبة الإنفاق، ويعرض الشكل (1) المراحل السبعة الأساسية لسلسلة الإنفاق، بدءا بمنح سلطة الإنفاق، وانتهاء بالإفراج عن الدفعات. وتتولى الحكومة المركزية (مرة أخرى مع وزارة المالية في الصدارة) المسئولية المباشرة عن المرحلتين الأولى والأخيرة، وتكون الوزارات التنفيذية وفروعها الإقليمية معنية بباقي المراحل. وهذا النهج أساسي، لضمان تنفيذ إطار الإنفاق متوسط الأجل، بما يعزز الدور الإشرافي للحكومة المركزية على الموارد العامة.

وتلعب مرحلة مراقبة الالتزامات دورا هاما وأساسيا في الحفاظ على الالتزامات الحالية والمستقبلية ضمن الميزانية السنوية المخصصة، ويتم ذلك على نحو فعال داخل الفروع الإقليمية المكلفة بالإنفاق والتعاقد، وتصدر أوامر الدفع بعد ذلك بواسطة مسئولي الوزارات المعنية بالإنفاق، بعد التحقق من توافر الأموال.

حساب الخزانة الموحد:

تتم جميع معاملات الدفع والتحصيل بشكل مركزي من خلال نظام حساب الخزانة الموحد، بوصفه أفضل الممارسات الدولية، حيث يكون البنك المركزي مسئولا عن إنشاء وإدارة حساب مصرفي أساسي يتلقى ويتعامل مع جميع الإيرادات والمدفوعات الحكومية². يسمح ذلك

² صندوق النقد الدولي (2011)

جدول 1 مزايا إطار الإنفاق متوسط الأجل: جودة ومصداقية الميزانية

- أهداف القطاع ولتطبيق سياساته على نحو فعال.
- الميزانيات التي تتضمن مخصصات إنفاق متعددة السنوات: يجب أن تمتلك إدارات الإنفاق — قدر المستطاع — محفظة موارد يمكن التنبؤ بها، لضمان اتخاذ قرارات فعالة، لا تتحقق عندما تنطوي عملية وضع الميزانية على مفاوضات سنوية بشأن الموارد الإضافية. وفي ظل إطار الإنفاق متوسط الأجل تمتلك إدارات الإنفاق ضمانا معقولا بشأن الموارد التي من المرجح أن تتلقاها على المدى المتوسط.
- ربط تمويل الميزانية بالنتائج بشكل أكبر: يسمح انتقال التركيز من التحكم في المدخلات إلى توكي المرونة في مزيج المدخلات، لإنتاج مخرجات ونتائج محددة، يميز من التركيز على تخصيص الموارد وفقا للنتائج المحققة عن طريق برامج الإنفاق، ويوفر أيضا مزيد من السلطة التقديرية بشأن المدخلات المستخدمة لتحقيق نتائج محددة.
- زيادة الشفافية المالية والمساءلة: يوفر إطار الإنفاق متوسط الأجل آلية واضحة لمتابعة أداء الحكومة وفقا للخطط المعتمدة، وتسهل هذه الآلية مسائل الحكومة عن اختياراتها للسياسات المالية.

المصدر: البنك الدولي (2013).

- واقعية الميزانية: يجب أن تضع الحكومة سقفًا للإنفاق وفقا للإيرادات المتوقعة بشكل معقول والقروض التي يمكنها الحصول عليها.
- النفقات الناجمة عن الاستراتيجيات متوسطة الأجل للقطاعات: بدلا من إعداد ميزانية سنوية عن طريق إجراء تغييرات تدريجية في البرامج الحالية، يجب تحديد الأولويات وفقا لآخر المتطلبات السياسية، ووضع ميزانية لكل من النفقات الرأسمالية والجارية بشكل منفصل، حيث يجب أن يعكس توزيع الموارد تقييم الأولويات داخل القطاعات وفيما بينها، استنادا إلى الأهداف والسياسات المتفق عليها.
- حق الرأي للإدارات المعنية بالإنفاق: بدلا من التركيز في المقام الأول على الالتزام بضوابط الإنفاق، يجب أن يكون للوزارات والإدارات وهيئات الإنفاق الأخرى مساهمات كبيرة في تصميم استراتيجيات القطاعات، ويتضمن ذلك بعض المرونة في إدارة مواردها لتحقيق

الجدول 2 إطار الإنفاق متوسط الأجل المتكامل وعملية إعداد الميزانية

- تعد كل إدارة إنفاق موازنتها وإطار الإنفاق متوسط الأجل، مع مراعاة استراتيجيات القطاع وتكاليف البرنامج والأسقف المقترحة.

3-6 أشهر قبل السنة المالية الجديدة

- تراجع وزارة المالية عروض الإدارات، وتعدّد جلسات استماع بينها وبين الإدارات لتسوية أي اختلافات فنية.
- يختص مجلس الوزراء بأي استشارات تتعلق بالاختلافات في السياسات وأي مسائل أخرى قد تتطلب إعادة تخصيص قدر كبير من موارد الميزانية بين الإدارات المنفقة أو البرامج.
- تقوم وزارة المالية بتحديث الإطار المالي الكلي.
- تعدّ وزارة المالية الميزانية النهائية وإطار الإنفاق متوسط الأجل، بما يشمل أسقف الإنفاق المنقحة.

0-3 أشهر أو أقل قبل السنة المالية الجديدة

- يراجع مجلس الوزراء الميزانية النهائية وإطار الإنفاق متوسط الأجل، ويقرّ الأسقف، ويقدم الميزانية للبرلمان لاعتمادها.
- تراجع الإدارات استراتيجيات القطاعات، وتعدّ خطط عمل تتسق مع أسقفها.

المصدر: البنك الدولي (2013).

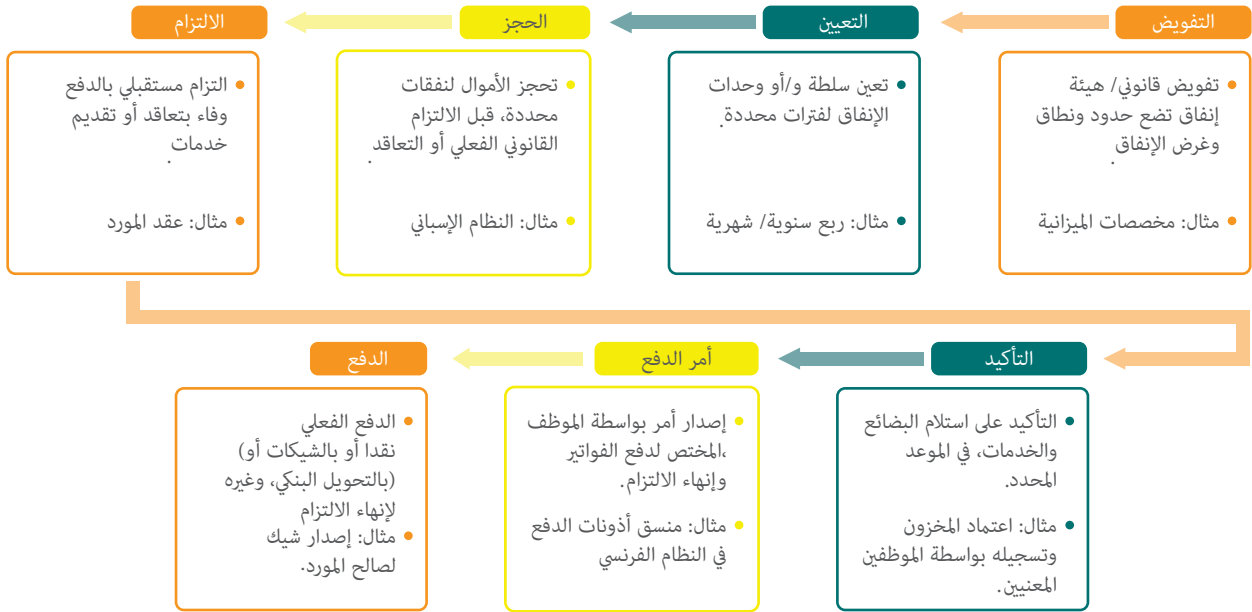
9-12 شهر قبل السنة المالية الجديدة

- يضع مجلس الوزراء وإدارات الإنفاق الأولويات الوطنية والأولويات الاستراتيجية للقطاعات.
- تقوم وزارة المالية، بالتعاون مع الإدارات الاقتصادية الأخرى، بوضع إطار مالي كلي وتحدد موارد إطار الإنفاق متوسط الأجل، وفقا لإطار العام السابق والقواعد والأهداف المالية عالية المستوى.
- تحدد الإدارات تكلفة برامجها الحالية والجديدة.
- تعدّ وزارة المالية وثيقة لاستراتيجية الميزانية متوسطة الأجل، والمبادئ التوجيهية للميزانية أو إطار الإنفاق متوسط الأجل، تشمل أسقف النفقات الحالية.

6-9 أشهر قبل السنة المالية الجديدة

- يراجع مجلس الوزراء وثيقة استراتيجية الميزانية متوسطة الأجل وأسقف الإنفاق الحالية ويقرها.
- تقدم وثيقة استراتيجية الميزانية إلى البرلمان للعلم.
- تعمم الميزانية والمبادئ التوجيهية لإطار الإنفاق متوسط الأجل على إدارات الإنفاق.

الشكل 1 المراحل السبعة الأساسية لسلسلة الإنفاق



المصدر: صندوق النقد الدولي (2016).

من بنود الميزانية المخصصة (سواء كانت البنود المحول منها أو المحول إليها)، وفي حالة وجود استثناءات يجب تقديم طلب لوزارة المالية لمراجعتها واتخاذ القرار المناسب حسب الاقتضاء.

4. المسألة المالية

وفقاً لمبدأ توزيع السلطات (أو أي خيار من خيارات توزيع السلطات المالية أو مزيج منها)، يجب أن تشكل خطة المسألة جزءاً من نظام الإدارة المالية العامة، ويشمل ذلك مهام رئيسية مثل إعداد التقارير المالية الدورية والرقابة والتدقيق الداخلي، وتلعب تلك المهام دوراً حيوياً في تحقيق الأهداف الإنمائية، بالإضافة إلى مكافحة الهدر والفساد وسوء الاستخدام المحتمل للأموال. وفي هذا الصدد، فشلت بعض إصلاحات اللامركزية في تحقيق النتائج المتوقعة بسبب الافتقار إلى الانضباط المالي، وضعف إدارة النفقات، وسوء تخصيص الموارد العامة نتيجة إعادة تخصيص أوجه الإنفاق³.

إذا تم تصميمه بشكل جيد، يمكن لنظام المراقبة والمتابعة اللامركزي ضمان تعزيز لوائح وقواعد الامتثال لإدارة الإنفاق وأداء الخدمات، وتتطلب مثل تلك الأنظمة منهج فعال للرقابة الداخلية، إلى جانب إجراءات سليمة للتدقيق الداخلي في كل مستوى من المستويات الحكومية، بما يشمل الوزارات والأفرع الإقليمية. يمكن لهذه الهيكلية أن تؤدي إلى تحسين مستوى التدقيق الخارجي، بالإضافة

للحكومة المركزية بالوصول الكامل إلى جميع الأموال المتاحة، مما يساعد في إدارة النقد بشكل فعال وفي الوقت المناسب، بالإضافة إلى توفير الإشراف والرقابة على السياسة المالية والنقدية، وكذلك استراتيجية إدارة الديون.

يمكن أن تتم هيكلة إدارة حساب الخزانة الموحد كوظيفة مركزية بشكل كامل، كما في فرنسا والسعودية والولايات المتحدة الأمريكية، حيث جميع نفقات الحكومة المركزية تتم من خلال البنك المركزي، أو يمكن أن تتم من خلال البنوك التجارية التي تمتلكها الوزارات التنفيذية، والتي تجرى فيها عمليات تسوية يومية في الحساب الأساسي الموحد للخزانة.

الممارسات المتكاملة للإدارة المالية:

تعتبر فعالية حساب الخزانة الموحد أساس تحسين أدوات الإدارة المالية العامة، كما أنها تدعم تأسيس نظام معلومات الإدارة المالية المتكاملة.

عمليات التحويل بين بنود الميزانية:

عند الحاجة إلى أموال إضافية، قد يصرح إلى الوزارة/ الإدارة المعنية بالإنفاق بإجراء تحويلات بين بنود الميزانية الخاصة بهم، ومع ذلك يخضع هذا الإجراء إلى قواعد وإجراءات محددة، مدرجة في التوجيهات التنفيذية للميزانية، والتي تساعد في المحافظة على مصداقية الميزانية، وعلى سبيل المثال فإن الوزارات والإدارات في السعودية يمكنها تحويل مبالغ بين بنود الميزانية، بشرط ألا تتعدى نسبة 50%

³ صندوق النقد الدولي (2013).

الضوء على الطريقة التي يمكن بها دمج السياسة المالية الكلية وإدارة الميزانية والمساءلة المالية بواسطة الكيانات الحكومية المركزية والفرعية.

وتبرز رسالتان من بين الرسائل الرئيسية التي تقدمها هذه الورقة، الأولى هي أن خيار توزيع السلطات المالية يتسق بطبيعته مع الحكومة متعددة المستويات، ومثل خيارات اللامركزية الأخرى فإن توزيع السلطات نظام يستلزم تحديد مسؤوليات الإنفاق، وبذلك يحدد الفروق المكانية بين مختلف أنواع الأماكن المحلية (على سبيل المثال المحافظات والمدن).

الرسالة الثانية هي أن الخيارات الثلاثة تشترك في مجموعة من الممارسات الإدارية العامة الجيدة، تشمل التكامل بين السياسة المالية الكلية للدولة ورؤيتها، ويتضمن ذلك استخدام المؤسسات لأدوات الميزانية السليمة، مثل إطار الإنفاق متوسط الأجل وحساب الخزنة الموحد، مما يعزز المساءلة المالية.

⁴ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2011).

إلى تحسين قياس الأداء بواسطة الحكومة المركزية، فيما يتعلق بإنفاق الوزارات المختصة وفروعها الإقليمية.

ديوان الرقابة العامة:

يجب على الحكومة المركزية إنشاء ديوان للرقابة المالية، صارم ومستقل ومؤهل، يمكنه إجراء عمليات التدقيق والمتابعة المالية على المستويات المركزية والفرعية، ويتمثل الدور الرئيسي لديوان الرقابة في مساعدة الدولة على تحقيق أولوياتها في مجال التنمية، بالإضافة إلى ضمان أن الموارد العامة تنفق على نحو اقتصادي وبكفاءة وفعالية⁴.

5. تعليق ختامي

يعد توزيع السلطات المالية واحداً من أهم الإصلاحات التي يجري النظر فيها في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والغرض من هذه الورقة هو التركيز على خيار من ثلاثة خيارات لمبدأ توزيع السلطات، وتحديد توزيع السلطات دون سلطة مطلقة، منه مناقشة آثاره على سياسة الإنفاق والإدارة. وتعرض هذه الورقة لمحة عامة، تسلط

الملحق 1. مسؤوليات وظائف الإنفاق

الفترة	الوظيفة	المستوى
السياسة المالية الكلية إطار الإنفاق متوسط الأجل	خطة التنمية الوطنية	المستوى المركزي
	المستوى المركزي	
إدارة الميزانية	الحدود القصوى للميزانية	المستوى المركزي
	التوزيع القطاعي إلى الوزاري	*المستويات المركزية والفرعية
الإعداد	مشاريع رأسمالية جديدة وبرامج تشغيلية	مطلوبة في المستويات الفرعية، ومعتمدة من المستوى المركزي
	طلبات تمويل إضافية خلال السنة المالية	مطلوبة في المستويات الفرعية، ومعتمدة من المستوى المركزي
التنفيذ	الإنفاق والتعاقد	المستويات الفرعية
	ضوابط الالتزام	المستويات الفرعية
	أوامر الدفع	المستويات الفرعية
	حساب الخزانة الموحد	المستوى المركزي
	تحويلات بين بنود الميزانية	المستويات المركزية والفرعية
	الرقابة والتدقيق الداخليان	المستويات الفرعية
إعداد التقارير والتدقيق ديوان الرقابة العام	المستويات المركزية والفرعية	

المصدر: المؤلف.

ملاحظة: * تشير المستويات الفرعية إلى الكيانات المتوسطة، مثل المستوى الإقليمي لوزارة، كفرعها الإقليمي.

الملحق 2. هيكل ميزانية المملكة العربية السعودية

الشكل 2 سبع مراحل رئيسية من سلسلة الإنفاق



المصدر: المؤلف.

المراجع

- . 2009. *Modernizing Cash Management*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at: <https://doi.org/10.5089/9781462304127.005>.
- Lassoued, M. 2019. "Definitions and Distinctions in Local Governance". Libya Local Governance Forum. Tunis: World Bank, September.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*. OECD-DAC. Paris: OECD Publishing.
- World Bank. 2013. *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-term Expenditure Frameworks*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971>.
- Baltaci, M. and S. Yilmaz. 2006. *Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels*. WBI Working Paper Series. Washington, DC: World Bank.
- International Monetary Fund (IMF). 2016. *Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43809.0>.
- . 2011. *Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at: <http://dx.doi.org/10.5089/9781475504699.005>.

التكليف الوظيفي - عنصر أساسي صلب منظومة اللامركزية

أولريتش ليفلار-فرانكا

1. مقدمة

توضح التجربة أن تفويض الوظائف غالبا ما يبقى جزئيا ومقسما، بالرغم من أن مسارات الإصلاح التدريجي (على غرار زيمبيا¹ وغانا وكينيا وأندونيسيا) التي ما انفكت تسير قدما على درب التفويض، بما أن تلك البلدان المعنية تعي تماما أن المقاربة الاستراتيجية، حول الحوكمة المحلية، تشمل كافة البيانات كما تم تقديم ذلك في الرسم 1 أدناه.

وبالتالي، تجدر الإشارة إلى أن منظومة اللامركزية لا تتمثل في مقارنة الضرب والهروب. ان الإبحار عبر برنامج اصلاح اللامركزية هو عمل مكلف ومتشعب حتى بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ما زالت تبذل جهودا مضيئة للمضي قدما على هذا الدرب. كما تبدو الظروف الخاصة بالسياق الليبي غير ملائمة ومخالفة للتغيير الأساسي المطلوب، بما أن العلاقات القائمة بين المستوى المركزي والمستوى المحلي تكاد تكون مفقودة تماما. ونظرا للأزمة التي طال أمدها في ليبيا، فقد حان الوقت لأخذ إجراءات أساسية للخروج من المأزق الذي تتردى فيه البلاد، وذلك باعتماد مسار تغيير مدروس ومفيد للبلاد.

تعتبر وزارة الحكم المحلي، إلى غاية الآن، هي الراعي الوحيد للحكم المحلي ومنظومة اللامركزية، وذلك بالرغم من التقدم المحتشم الذي أنجز. كما أن النية المتزايدة التي أبدتها الحكومة الليبية في التأكيد المتواصل على نقل الصلاحيات والموارد إلى المستوى البلدي قد مكنت من تحويل وتنويع المؤسسات المستحدثة المعنية بصياغة وتنسيق وتنفيذ السياسات كشرط من شروط التنسيق الشامل والدفع السياسي الخاص بالتفويض والتكليف الوظيفي الذي ما انفك يتزايد. وفي سياق متصل، شكلت الحكومة الليبية لجنة عليا تعنى بنقل الصلاحيات الخاصة بالإدارة المحلية، والتي تم إلحاقها بالمجلس



الرئاسي، بهدف تسيير المسار الشامل للمنظومة اللامركزية ومناقشة بعض المشاريع التي تمثل نتائج إيجابية سريعة وتولد محاولات ذات تأثير سريع بهدف تعزيز عملية تقديم الخدمات لفائدة المواطنين. ولكي نضمن نجاح المنظومة اللامركزية، نحن نحتاج إلى مقارنة تتسم بالتجانس وتتموقع صلب مقارنة لنقل الصلاحيات والموارد، والتي تمكننا من تفادي تشتت الاجراءات والتحوط ضد المخاطر التي من شأنها أن تؤدي بمسار اصلاح اللامركزي إلى مأزق مع دخول هذا المسار في مرحلته الأولى التي قد تكون بوارها غير مضمونة.

كما أنه تم تجاهل أهمية الفاعلية والنجاعة والتناغم والتكليف المستمر الخاص بالوظائف الحكومية في إطار الإصلاحات اللامركزية،

¹ لافلار-فرانكا، 2018.

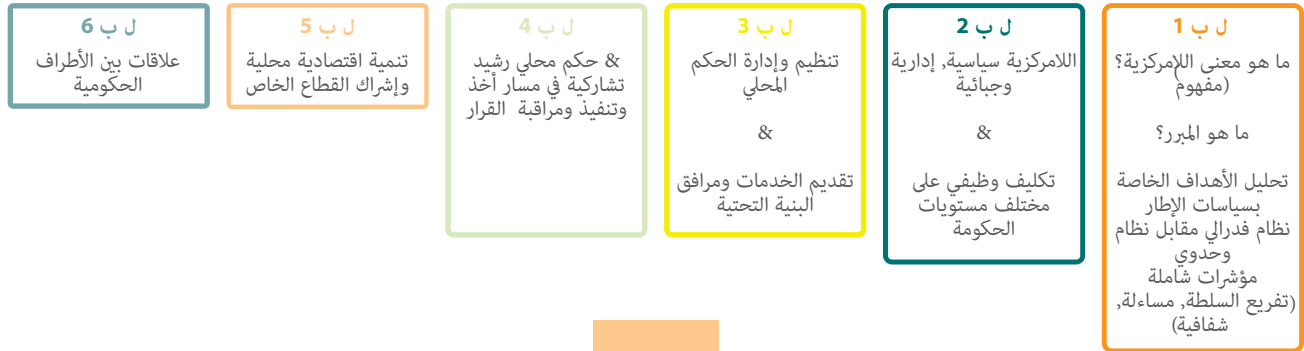
رسم 1 لبنات البناء

منظومة اللامركزية - لبنات البناء

تمثل السياسات الوطنية الواضحة والصريحة حول اللامركزية أمرا ماصريا لتأمين النجاح في بناء الدولة وتنفيذ البرامج الإصلاحية

التسيير الشامل لمنظومة اللامركزية الخيارات المؤسسية

تفسير السياسات والممارسات ذات الصلة بمنظومة اللامركزية



استراتيجية وخارطة طريق وإطار قانوني مرفق شامل لتحديد مفهوم اللامركزية في ليبيا

المصدر: لافلار-فرانكو 2018 ب.

العناصر الأساسية يعتمد، إلى حد بعيد، على العوامل السياقية. بالرجوع إلى التقدم الحاصل في العديد من البلدان، بخصوص هذه العناصر الأساسية الثلاثة، يصبح واضحا أن التقدم المنجز في مجال الإصلاح اللامركزي لم يكن خطيا. بخصوص الثلاثة طرق اللامركزية الشائعة بين كافة أطراف الحكومة، يبقى التكليف الوظيفي محل نزاع في مجال الحكومة. كما أن السؤال الذي يبقى مطروحا هو الآتي «من الذي يقوم بماذا» لكي يولد كثيرا من النقاش يصعب الاتفاق حوله بين مختلف أصحاب المصلحة. كما أن الانعطافات التي تشمل العديد من المحاولات، للتشجيع على مواصلة الجهود التي تهدف إلى إنجاز الإصلاحات اللامركزية، تبقى سارية، إضافة إلى التكليف الوظيفي الذي بقي كذلك مقسما وجزئيا. كما تجدر الإشارة إلى أن التأخير المسجل على مستوى قطاع اللامركزية هو نتاج حتمي للتجاهل الذي طغى على أهمية التكليف الوظيفي.

بالرجوع إلى مسار إصلاح البرامج الإدارية اللامركزية عموما — بما في ذلك الأبعاد السياسية والجبائية — لا يجب أن نتغافل عن تطبيق المقاييس الصحيحة لكي نتفادى السقوط في الفوضى في نهاية المطاف.²

وذلك في ظل المسارات المتعددة التي تم اعتمادها في إطار اللامركزية في كافة أنحاء العالم، والتي يمكن اعتبارها كواحدة من أهم الأسباب التي أدت إلى فشل برامج الإصلاح على المستوى اللامركزي. بالإضافة إلى غياب تدفق شفاف وملئم للموارد المالية لفائدة الحكم المحلي. ما زال التكليف الوظيفي يتمركز في الجانب الأمامي والأوسط للامركزية الإدارية مغطيا بذلك الطرق الثلاثة (التفويض والمحورية ونقل الصلاحيات). كما يمثل التكليف الوظيفي لبنة أساسية تبنى عليها كافة مسارات اللامركزية. غالبا ما يربط التكليف الوظيفي بالنظرة السلبية بسبب الانتماء المفرط للجانب التقني حتى وإن كانت التجارب الواردة من البلدان الأخرى تبرز أن توزيع المسؤوليات في إطار اللامركزية الإدارية تعكس بعدا سياسيا عاليا. وبالتالي، يتعين أخذ هذا البعد بعين الاعتبار في إطار الحكم المحلي. بغض النظر عن أهميته كتعبير عن مبدأ التفريع، غالبا ما تم التقليل من شأن التكليف الوظيفي أو اتخاذ قرار حوله بدون اعتبار كافة الأبعاد والتداعيات اللاحقة التي يخلفها. وبالتالي، يمكن اعتبار اللامركزية والتكليف الوظيفي، عموما، محاور ذات متطلبات عالية إذا أردنا النجاح في إدخال البرامج الإصلاحية الحقيقية والصحيحة.

بالرغم من أن اللامركزية الإدارية والجبائية تمثل اللبنات الأساسية على درب اللامركزية، إلا أن التنفيذ الناجح والفاعل لهذه

² لافلار-فرانكا، 2017 أ.

2. هندسة التكلفة الوظيفي بين مختلف الأطراف الحكومية

فيه المراجعة والتعديل المتواترة للتكلفة الوظيفي. في زيمبارا، على سبيل المثال، أدت هذه الجهود إلى خطط تفويض قطاعية، بصفا جزء لا يتجزأ من خطة تنفيذ اللامركزية، التي تدار على مستوى المكتب الرئاسي وعلى أساس السياسة الوطنية اللامركزية. كما تتم المراجعة المتواترة لكافة الوثائق المرجعية للسياسة المعتمدة من قبل أصحاب المصلحة المعنيين ثم تعديلها لكي تصبح في تناغم مع التجارب القائمة. أثمرت كافة هذه الجهود مجالا جديدا تماما للتعاون بين كافة الأطراف الحكومية وذلك في شكل جديد من الترتيبات للتعاون.

تبرز كل التجارب المتأتمية من مختلف البلدان، على غرار أندونيسيا وكينيا والنيبال ورواندا وجنوب أفريقيا وغانا إلخ ...، أن **عنصر النجاح** الأساسي يكمن في وجود أصحاب مصلحة حكوميين يرغبون في مواجهة المخاطر بهدف استكشاف ترتيبات مؤسسية جديدة. وبالتالي، هم تحذوهم الرغبة الصادقة والواضحة في منح مجال كاف للتفاوض والحوار، ولربما نوع من التسيير المجدد كذلك. الامتلاك، من قبل كافة أصحاب المصلحة المعنيين، من فيهم منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، يمثل شرطا أساسيا لتنفيذ برامج الإصلاح اللامركزي التي تشمل، في نفس الوقت، مسار التكلفة الوظيفي بهدف إنجاز جزء ما من التناغم على مستوى اللامركزية بين كافة القطاعات. في النيجر، على سبيل المثال، تم إنشاء جملة من نقاط التركيز، على مستوى كل وزارة معنية، بما فيها وزارة المالية، لمراقبة عملية نقل الصلاحيات ومناقشة المسائل العالقة، وذلك باللجوء إلى الحوار بهدف التوصل إلى «أفضل الحلول الملائمة والممكنة» بخصوص مسار التكلفة الوظيفي («الشكل يتبع الوظيفة»). في حين أن غانا ما زالت تتخبط بحثا عن برنامج إصلاح إداري ناجح وناجع يرتبط بنظام النقل الجبائي («المالية تتبع الوظيفة»). في البنين وبوركينا فاسو، في المقابل، تدور نقاشات موسعة بين كافة أصحاب المصلحة المعنيين، من فيهم منظمات المجتمع المدني والمنظمات المحلية، وذلك في إطار مؤتمر وطني زل اللامركزية. بهدف اتخاذ قرارات حول الاستراتيجية المطلوبة وطريقة تنفيذ وتفويض الوظائف مع بعض القطاعات الرائدة، مع التركيز على جملة من المقاييس التي تتميز بالتصنيف حول الوظائف أو المهام التي تصب في خانة اللامركزية. أما أندونيسيا، التي تعتبر مثالا ساطعا، فهي ما زالت تقوم بجهود كبيرة لتحسين الهيكل الوظيفي الخاص باللامركزية الإدارية وذلك بمراجعة المسار وأدائه بصفة مسترسلة.

تكلفة وظيفي ومسؤوليات مشتركة

استنادا إلى كافة التجارب القائمة إلى غاية الآن، أصبح من الواضح أنه باستثناء الجهود المبذولة للتفويض الحصري للوظائف إلى عدد من الأطراف الحكومية، تتمثل المهمة الأساسية من هذا التميرين في تحديد طريقة تفويض المسؤوليات والوظائف، بشكل فاعل،

من الأساسي أن نتوصل إلى تحديد واتخاذ قرار حول دور مختلف المستويات ووظائفها صلب النظام الحكومي المتعدد الأطراف، وذلك بهدف ضبط مختلف مسارات اللامركزية وتنفيذها. كما أبرزت عملية تقسيم الأدوار والمسؤوليات، بين مختلف مستويات الحكومة، ضرورة تطبيق هذه المنظومة للحصول على قطاع عمومي مستقر وفعال وناجح وكذلك إمكانية الظفر بخدمات أفضل لفائدة السكان، وخاصة على المستوى المحلي. في إطار الأهمية المتجددة، وخاصة لإنجاز أهداف السياسة العمومية، كما جاء في إطار أهداف الألفية للتنمية، اعتمادا على التفاعل والتنسيق وتناغم مسار التنمية، بين مختلف المستويات الحكومية، حقق التكلفة الوظيفي إنجازات مهمة (المكون العمودي المهم) وبين مختلف القطاعات (مسألة التنسيق الأفقي).

تكتسي عملية التكلفة الوظيفي أهمية بالغة بالنسبة لكافة العلاقات التي تربط بين مختلف الأطراف الحكومية وتحدد العلاقات الوثيقة حول السياسة والأهداف الشاملة لمنظومة اللامركزية، والإطار القانوني (من الجانب الدستوري والقانون العضوي والقانون الإداري، إضافة إلى اللوائح والقوانين المحلية، وكذلك فيما يتعلق بهندسة الجبائية بين مختلف الأطراف الحكومية وعلى مستوى التقسيمات الترابية وبعض الخصوصيات المهمة الأخرى حول نظام هيكلية الحكومة في أي بلد معين.³

الادماج والتشريك والحوار

إضافة إلى كونها مهمة، تتسم بالشدة والصعوبة التقنية والإدارية، فإن المسألة الشاملة للتكلفة الوظيفي بين مختلف الأطراف الحكومية، تمثل عامل نجاح مهم وأساسي في علاقة باللامركزية الشاملة والمستدامة وكذلك على مستوى برامج الإصلاح للحكم المحلي. كما تجدر الإشارة إلى أهمية تنفيذ إعادة الترتيب الوظيفي على مختلف مستويات الأطراف الحكومية فحسب، بل ولأنها تمثل كذلك مخبرا لتجربة السياسات الجديدة. وبالتالي، تحتاج عملية التكلفة الوظيفي إلى الاعتماد على عملية إشراك مختلف أصحاب المصلحة الاجتماعيين، وخاصة منهم العاملين في المجال المؤسسي، في تصميم المسار، ومن ثم

تنفيذه، على غرار كافة الوزراء الذين تشملهم استراتيجية التنمية اللامركزية. وبالتالي، يمكن هذا المسار الخاص بالادماج التشاركي في صنع القرار من اعتماد كافة البرامج الإصلاحية ويقلص من التأثير والدعايات السلبية الذي قد تسببه العناصر الهدامة لإصلاح البرامج اللامركزية.⁴

أثبتت التجارب المتأتمية من العديد من البلدان أن دمج كافة الأطراف المعنية تكتسي أهمية بالغة على مستوى مسار الإصلاح التدريجي، حيث تتم

³ فرازي 2008.

⁴ لافلار-فرانكا، 2017 ب.

الشكل 2 العملية المعيارية للتعين الوظيفي

حول التعين الوظيفي

التخصيص الوظيفي هو عملية إسناد الأدوار والوظائف والمهام بين مختلف مستويات الحكومة.

إنها مكون أساسي للحكم متعدد المستويات ، وتؤثر على السمات الرئيسية الأخرى للعلاقات بين الحكومات.

يتكون النموذج المعياري للتخصيص الوظيفي من 5 مراحل:



يختلف النموذج من بلد إلى آخر ، بناءً على سياقات المحلية لدولة.

يمكن أن يؤدي الحصول على الوظائف الصحيحة الموكلة إلى السلطات المناسبة إلى:

- ضمان الاستخدام الفعال للموارد العامة
- زيادة كفاءة القطاع العام على المستوى الوطني ودون الوطني (المحلي)

يمكن أن تكون الوظائف:

- محجوز / حصري
- للتبعية
- منافس أو واجب اختياري

يمكن تعيين الوظائف عبر 3 أوضاع لا مركزية:

- اللامركزية
- تفويض
- تجزئة السلطة

المصدر: تسجيل الدخول 2016

والمعرفة العملية التي تم جمعها مع مرور الوقت وتهدف إلى وضع نهج «أفضل ملاءمة أو موائم للسياق» قابل على التكيف مع شروط إطار العمل الليبي المحددة والمعقدة فيما يتعلق بالحكم المحلي. يجب أن تستند العملية في حد ذاتها على الحوار والاستكشاف بمعنى التكيف التكراري الناجم عن المشكلات. ويستند إلى 4 كتل مترابطة: (1) التشاور مع أصحاب المصلحة ؛ (2) تمارين تشخيصية على الحالة ؛ (3) المناقشات الداخلية على مستوى الحكومة ؛ (4) تبادل المعرفة بين أصحاب المصلحة الرئيسيين. و يشمل ذلك ردود فعل فيما يتعلق بـ (أ) القرارات المتخذة بشأن الخدمات التي سيتم تفويضها/ لامركزية ؛ (ب) تنفيذ البرامج التجريبية لاختبار كيفية عمل الترتيبات المؤسسية الجديدة أثناء الممارسة العملية وأخيراً (ج) تحسين العملية واستخلاص الدروس المستفادة والتكيف. و هو نظام يشمل الإصلاحات السياسات و القانونية والمؤسسية كما ان المدة الزمنية مفتوحة لأن مراجعة القرارات يجب أن يتم بشكل منتظم بسبب نتائج نظام المراقبة أو إطار تقييم الأداء لاستكمال عملية التغيير في التكليف الوظيفي.

الأدوات المصاحبة لعملية التكليف الوظيفي

في محاولة للتمييز بين النهج المكون من 5 خطوات ، فإنه من الجلي أن الوضوح الاستراتيجي المفاهيمي حول الرؤية و الوسائل للامركزية المختلفة يعد أمراً أساسياً لبدء عملية التكليف الوظيفي. و يعتبر خوض عملية الإصلاح ذو أهمية بالغة ولكن يجب ان يتسم التوجه الإصلاحي بالشفافية لجميع أصحاب المصلحة المعنيين بالأمر. من بين

لفائدة مختلف أجهزة الحكومة، وكيف تمكنت مختلف الأطراف الحكومية من ترتيب وإدارة عملية تحمل هذه المسؤوليات المشتركة وذلك باختيار الطريقة السليمة والصحيحة الخاصة باللامركزية الإدارية. بالرغم من أن عملية التفويض واللامحورية تمثلان الحلقة الأضعف صلب منظومة اللامركزية، إلا أنه هناك أسباباً تبرر الإبقاء على بعض الوظائف، في إطار التفويض أو اللامحورية، وخاصة في السياق الذي تكون فيه القدرات أو الموارد المتوفرة محدودة. غير أن عملية التفويض تشمل، بكل أبرز و أوضح، تفويض الصلاحيات والسلطات والموارد، مع التذكير بأن الاستثناس بالأمثلة، الواردة من البلدان المؤثرة، من شأنه أن يدل على أن دمج الطرق الثلاثة هو المثال الطاعي، بالرغم من أن بعض البلدان قد استغلت الحق الدستوري في التفويض كهدف نهائي. غير أن أغلب هذه البلدان اختارت مسار التغيير التدريجي مع اعتبار كافة الأبعاد المتعلقة بالتداعيات التي قد تخلفها عملية التكليف الوظيفي.

ومع ذلك، فإن استخلاص نهج الخطوات الخمس الخاص بالتكليف الوظيفي هو نتاج لتجارب حصلت على مستوى اللامركزية الإدارية في جميع أنحاء العالم. أدت مراقبة البعد السياسي إلى حلول أكثر استدامة ونتائج أكثر فاعلية وسريعة في علاقة بعملية التكليف الوظيفي والتي تتكون من: (1) التوزيع المتسق للوظائف ؛ (2) ملكية أصحاب المصلحة الرئيسيين ؛ (3) المهمة قابلة للتنفيذ و (4) الاستقرار بمرور الوقت.

تعتمد عملية التكاليفات الوظيفية على الخبرات العملية المختلفة لتنفيذ اللامركزية وتوزيع المسؤوليات في جميع أنحاء العالم والتي تم دعمها من قبل (1 GIZ).⁵ لكن لا يعتبر هذا النهج المعياري الوصفة اللازمة «لكيفية التطبيق» لأنه لا يوجد مخطط أو مقاس واحد يناسب كل المحاولات الموجودة. إنها عملية استخلاص للخبرة

⁵ GTZ 2009.

الرسم التوضيحي 3 المراحل المنهجية

المنهجية				
(مراجعة الوظائف (القرارات	القيام بالتنظيم المطلوب الخاص بالتكليف الوظيفي	المسح الخاص بالوظائف	(مراجعة الوظائف (القرارات	تنفيذ المراحل الخاصة بعملية التحويل والتنفيذ والمتابعة
وضوح التصور الخاص بطرق اللامركزية وتحديد البعد الخاص بالتكليف الوظيفي تسهيل الحوار بين مختلف أصحاب المصلحة	الدعم التقني المطلوب لفائدة لهياكل المكلفة بتنسيق السياسات	التشاور مع الخبراء في القطاع لإجراء المسح الفعلي والقانوني	مراجعة/تحديد المسح الخاص بالتكليف الوظيفي/الحملات الدعائية والمناصرة	مراقبة عملية التنفيذ

المصدر: لافلار-فرانكو 2018 ب.

لمستوى وطني محدد ضمن نظام الحكومة. تمثل الوظائف المترابطة وظائف مشتركة أو متقاسمة بين مستويات مؤسسية مختلفة و تتيح حلولاً مرنة في ظل ظروف إطار العمل المتغيرة. تركز الوظائف الإلزامية بشكل أساسي على الخدمات المنصوص عليها في القوانين الإدارية (مثل القانون 59) التي تحدد الحد الأدنى لمعايير التسليم (بشكل رئيسي من خلال المستويات اللامركزية) كما ترتبط الوظائف الاختيارية ارتباطاً وثيقاً بالسياق المحلي.

و يبين هذا التمييز الوظيفي الفرق بين تقديم الخدمات من جهة وإنتاج الخدمات من جهة أخرى و يتم التعرف عليه بسهولة من خلال القوانين واللوائح والإشعارات الحكومية وما إلى ذلك.

يعتبر التفكير الأفقي و العمودي من الأدوات الرئيسية في عملية التكليف الوظيفي وتحديد خصائص التنفيذ من خلال التصنيف الرأسي للوظيفة داخل القطاع (التجميع). يصف التفكير الأفقي مجموعة الوظائف الإدارية المتعلقة بكل وظيفة كل قطاع . و تسمح هذه التقنيات المستخدمة في عملية التكليف الوظيفي بتوضيح العلاقات المداخلية بين الوظائف الخاصة بتقديم الخدمات ضمن نظام حوكمة متعدد المستويات وتشمل أيضاً الموارد البشرية والمادية (الأصول) والموارد المالية.⁷ و تعتبر هذه الأدوات المكونات الأساسية لنظام تطوير القدرات مصمم بطريقة ناجحة و محددة الأهداف وقبل كل شيء هيكل و نظام التحويل المالي المعتمد بين الأطراف الحكومية . (التمويل يتبع الوظيفة).

تؤدي عملية المسح إلى الوصول إلى مقترحات حول كيفية تكيف المهمة الوظيفية السائدة مع الإطار الجديد للامركزية. فعندما يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بالوظائف اللامركزية، يمكن الاتفاق على التجارب النموذجية أو توجيه التكاليف المباشرة وتعديل الترتيبات المالية بالإضافة إلى مزيد تكيف الموظفين والهيكل التنظيمية بصفة تدريجية، و ستتولى بعض القطاعات بزماء المبادرة وتتبعها فيما

شروط الخطوة الأساسية هو إقامة منتدى للحوار بين جميع أصحاب المصلحة المعنيين حول رؤية أكثر عمومية للامركزية من أجل تجنب التشتت والفشل و هو الأمر الذي يمكن أن يسهم ويزيد من الشلل الفعلي الذي تشكو منه للوظائف الحكومية الأساسية في ليبيا.

يتم تنظيم العملية في 5 مراحل ممنهجة و محددة بشكل جيد لعملية التكليف الوظيفي والتي تظل قابلة للتكيف بسهولة مع السياقات المختلفة الموجهة نحو مشاركة أصحاب المصلحة والمشاركة المؤسسية لجميع مستويات الحكومة من أجل ضمان الاستجابة العملية.⁶

يمكن التمييز بين العملية نفسها من خلال خمس خطوات مختلفة، لكن الخطوات الأولى تتعلقان أساساً بتحديد الأهداف أو المعالم / «الرؤية» أو الوثيقة السياسة التوجيهية لإستراتيجية اللامركزية والتنظيم الداخلي بين القطاعات. نظراً لصعوبة تحقيق الخطوة 1 على المدى القصير أو المتوسط بما أنها قد تكون محل خلاف شديد، فقد يتم إدخالها في العملية مرة أخرى و أيضاً في مرحلة لاحقة. و يسمح انفتاح العملية هذا إلى مزيد إشراك أصحاب المصلحة الإضافيين في عملية الإصلاح الشاملة (على سبيل المثال إمكانية فتح حوار حول اللامركزية مع البلديات في شرق ليبيا أو مؤسسات طبرق المعنية).

تسلسل عملية التكليفات الوظيفية

يوضح تقسيم عملية التكليف الوظيفي إلى مراحل للتنفيذ (الخطوة 3-5) المحاور الرئيسية التي يجب معالجتها أثناء تطبيق التكليف الوظيفي.

الأدوات المتاحة المتعلقة بالخطوة 3 فهي في البداية عبارة عن تمرين «من يقوم بماذا» ومن الناحية العملية هي مراجعة للوظائف على المستوى القطاعي. يجب ربط مراجعة الوظائف بتحديد الوظائف. يمكن للمرء التمييز بين الوظائف الحصرية التي تحتفظ بها الحكومة المركزية عادة والوظائف المتبقية التي تُخصص عادةً

⁶ رودهول 2007 و فرازي/ رودهول 2017.

⁷ فرازي/ رودهول 2017 ص 106 و ما يليها GTZ 2009.

5. يجب أن يتم دعم قدرات SNGs بفعالية من خلال توفير الموارد المتأتية من المركز: وهذا يتطلب التزامًا طويل الأجل من جميع الجهات والبلديات والمستوى الوطني.
6. تطوير آلية تنسيق مناسبة و قابلة للتطبيق عبر مختلف مستويات الحكومة: بناء نظام عملي ينظم العلاقات بين اطراف الحكومة من اجل حسن إدارة المسؤوليات المشتركة.
7. دعم التعاون عبر الاختصاصات: تتوطد روابط التعاون الأفقي في مستوى الفعالية من خلال وفورات الحجم.
8. الإذن بإجراء تجارب نموذجية و اتخاذ ترتيبات غير متماثلة: ضمان المرونة أثناء عملية التنفيذ على أساس المناهج المناسبة للسياق
9. التركيز على الإصلاحات التكميلية: دمج و تشريك المواطنين في صنع القرار.
10. تعزيز نظم المتابعة وجمع البيانات: إنشاء نظام مراقبة موائم و فعال في نفس الوقت بحيث يسمح بتقييم أداء تقديم الخدمات والإنفاق والنتائج (5).⁹

⁹ (5) منظمة التعاون و التنمية 2018، 45 و ما يليها.

المراجع:

- Leffler-Franke, U. 2018a. *Zambian Decentralization process – institutional issues*. Tunis.
- Leffler-Franke, U. 2018b. *Where are we heading for? Decentralization demystified*. Tunis.
- LOGIN Asia. 2015. *Basic Concepts of Functional Assignment*. Bangkok.
- LOGIN Asia. 2016: *e-Course on Basic Concepts of Functional Assignment*. Bangkok.
- OECD/Allain-Dupré, D. 2018. *Assigning Responsibilities across Levels of Government*. Paris.
- Rohdewohld, R. 2017. *Localizing Global Agendas in Multilevel Governance Systems*. The Governance Brief, 30. ADB. Manila.
- Ferrazzi, G. 2008. *Exploring Reform Option in Functional Assignment*, Djakarta.
- Ferrazzi, G./Rohdewohld, R. 2015. *Functional Assignment in Structuring Decentralized Sector Systems – Emerging Practices and Methodology*, Manila.
- Ferrazzi, G./Rohdewohld, R. 2017. *Emerging Practices in Intergovernmental Functional Assignment*, London/ New York.
- GTZ. 2009. *Functional Assignment in Multi-Level Government*, Vol 1, Vol 2. Eschborn.
- Leffler-Franke, U. 2017a. *Unpacking Decentralization – a handout*. Tunis.
- Leffler-Franke, U. 2017b. *Decentralization and the (re-) institutionalization of the state – Intergovernmental aspects*. Tunis.

المفاهيم المالية وأفضل الممارسات في الحكومة متعددة المستويات: دروس لدولة ليبيا

زياد ولهازي، خبير الإدارة المالية العامة، البنك الدولي مايكل شيفر، الممثل المقيم، البنك الدولي

1. مقدمة¹

تمتلك معظم الدول مستويات متعددة في حكوماتها، بالإضافة إلى المستوى الوطني لدى كثير من الدول لديها مستويان إضافيان: مستوى المحافظة (أو الإقليم) والمستوى المحلي، كما أنه غالبا ما يتم تقسيم السلطات المحلية إلى مستويات فرعية، مثل المجالس البلدية والقروية. وفي كثير من الدول تؤدي المستويات الأدنى من الحكومة الأدنى المهام المالية الهامة الخاصة بالإنفاق والإيرادات (Boadway وآخرون، 2000).

في تلك الأنظمة الفيدرالية تحدد الأشكال المختلفة للترتيبات المالية بين المستوى الوطني والمستويات الأدنى من الحكومة الطريقة التي يتم بها توزيع وتقاسم الضرائب بين مختلف المستويات، وكذلك كيفية تحويل تلك الأموال من مستوى إلى آخر، لذا فالعلاقات بين المستويات الحكومية المختلفة، سواء رأسية (بين المستويات الحكومية) أو أفقية (داخل المستويات) مهمة لتطوير وتشغيل القطاع العام بكفاءة وفعالية. يرى (Bird 1990، ص 281) أن "العدد الهائل من العلاقات بين المستويات المختلفة من الحكومة هو الذي يشكل جوهر القطاع العام".

تتسق التشريعات الليبية مع الاتجاهات والممارسات الدولية العامة، من حيث إنها تفترض نظاما ماليا حكوميا متعدد المستويات لدولة موحدة لامركزية، يضم ثلاث مستويات حكومية: مركزي وإقليمي ومحلي، ويتم تخصيص إيرادات مختلفة لكل مستوى، لكن النظام الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والمالي الليبي شديد المركزية. تتناول هذه الورقة بعض القضايا والمفاهيم الرئيسية التي تتعلق بالعلاقات المالية بين المستويات الحكومية، وتستند على تجارب عدد من الدول في محاولة لاستنباط بعض المبادئ والاعتبارات



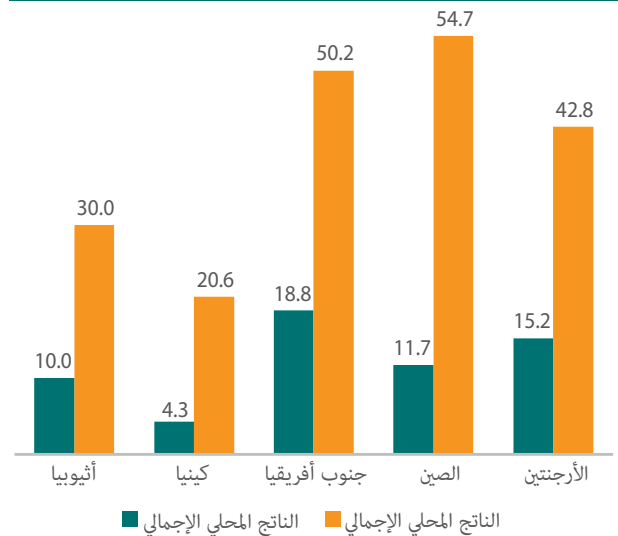
الأساسية التي يجب مراعاتها عند إعادة هيكلة الوظائف الحكومية والمالية داخل الاقتصاد الفيدرالي.

2. معايير تقييم التحويلات بين المستويات الحكومية

تتمثل إحدى القضايا الرئيسية في العلاقات المالية الحكومية بين مستوياتها المختلفة في تخصيص المهام والتمويل إلى مختلف

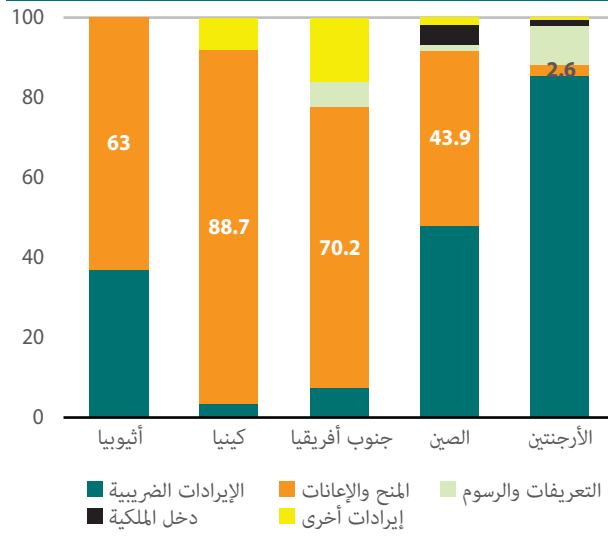
¹ النقاش في الأقسام التالية مستمد بشكل كبير من: Bahl (2000a); Bahl and Linn (1992; 1994); Bird (2001); Schroeder (1988); and Shah (1994).

الشكل 1 حصة إيرادات الحكومة المحلية من إجمالي الناتج المحلي وإيرادات الحكومة العامة لعينة من الدول



المصدر: المرصد العالمي للحكومات المحلية والتمويل والاستثمار — تقرير 2019
ملحوظة: البيانات عن السنة المالية 2016/2015.

الشكل 2 انهيار إيرادات الحكومة المحلية حسب الفئة لعينة من الدول (بالنسبة المئوية)



المصدر: المرصد العالمي للحكومات المحلية والتمويل والاستثمار — تقرير 2019
ملحوظة: البيانات عن السنة المالية 2016/2015.

من المتوقع أن تقدم كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية الخدمات العامة، لكن من الشائع أن تكون قدرات الحكومات المحلية لزيادة الدخل من المصادر الذاتية غير كافية لتغطية تكاليف تقديم الخدمات المنوطة بها. ويمكن سد الفجوة الناتجة عن طريق التوازن الرأسي، أي زيادة قدرات تحصيل الإيرادات المحلية أو تحويل الموارد من الحكومة المركزية. التوازن الأفقي مهم أيضاً، لأن هناك اختلافات كبيرة بشكل عام في قدرة الحكومات المحلية على تعبئة الموارد بشكل مستقل. والأساس المنطقي الثالث للتحويلات هو أن بعض خدمات الحكومة المحلية قد تمتد إلى مناطق أخرى غير جهة الاختصاص، وهي فوائد (أو تكاليف) تمتد إلى ما وراء المجالس المحلية، فمثلاً قد يؤدي تحسين الخدمات الصحية المقدمة في ولاية قضائية إلى تحسين الوضع الصحي العام في المجتمعات المجاورة، ولضمان أن المنطقة توفر قدراً أكبر من تلك الخدمات، قد تحول الحكومة المركزية أموالاً إضافية لتوليد تلك الآثار الإيجابية، وغالباً ما تكون آليات التحويل هي أنسب الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق التوازن الرأسي.

وعند وضع مخطط آلية التحويل، من الضروري فهم قدر (حجم) الإيرادات الحكومية المحلية، وطبيعة نفقاتها الفعلية. توضح المقارنة الدولية الموجزة للإيرادات الحكومية المحلية وتكوينها أن هناك تبايناً كبيراً بين الدول حسب هيكلها الإدارية وإجراءاتها المالية (الشكلان 1 و2)، فعلى سبيل المثال تمثل حصة إيرادات الحكومة المحلية في إيرادات الحكومة العامة في كينيا وإثيوبيا 20.6% و30% على التوالي، في حين تصل إلى 50.2% و54.7% في جنوب إفريقيا والصين على التوالي (الشكل 1). ويبين انهيار إيرادات الحكومة المحلية أهمية التحويلات

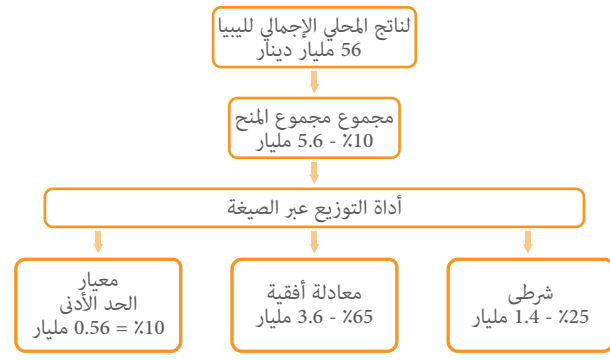
مستويات الحكومة. ويمكن وصف ذلك أيضاً بأنه توزيع لسلطة ومسئولية قرارات القطاع العام بين مراكز القوى المختلفة. تحدد النظرية التقليدية للفيدرالية المالية ثلاث وظائف رئيسية للقطاع العام: استقرار الاقتصاد الكلي وتوزيع الدخل وتوزيع الموارد (Oates، 1972 و1999). وتسند هذه النظرية الاستقرار وإعادة التوزيع للحكومة الوطنية، بالإضافة إلى دور مهم للحكومات المحلية في توزيع الموارد. وفيما يلي مناقشة موجزة عن الحجج الأساسية وراء هذا المنطق.

ونظراً لأن المستويات الأدنى في الحكومة تعتمد غالباً على الحكومة الوطنية للحصول على التمويل، فمن المنطقي اعتبارها جزءاً من الحكومة الوطنية، وليس كجهات فاعلة مستقلة. وفي بعض الدول الفيدرالية حيث يتم تحويل جزء من حصة الحكومة المحلية في الإيرادات الوطنية إلى مستويات أدنى، يسبب وجود عدد من المستويات الحكومية صعوبات في إدارة الاقتصاد الكلي (Bird، 1990). وحتى في الحالات التي يتم فيها نقل المسؤولية الرئيسية للخدمات العامة المحلية إلى الحكومات المحلية، هناك أسباب تبرر التحويلات المالية إلى كيانات الحكومة المحلية، وتشمل:

- تحقيق التوازن رأسياً (وبالتالي تحسين كفاءة الإيرادات).
- تحقيق التوازن أفقياً (إعادة توزيع الاختصاصات القضائية بين المناطق).
- تصحيح العوامل الخارجية للاختصاصات القضائية بين المناطق.
- تصحيح نقاط الضعف الإدارية وربما تبسيط بيروقراطية الإدارة العامة.

الشكل (3) تحديد وعاء التحويل

العملية ذات الخطوتين: رسم توضيحي



(المصدر: Ebel (2018)

ملاحظة: GDP = إجمالي الناتج المحلي

LYD = دينار ليبي

لخطط إنفاق الحكومات المحلية. ثالثاً، تتمثل إحدى الطرق الشائعة لتحديد وعاء التحويل في قرارات الميزانية السنوية. يقدم الشكل 3 مثالاً أساسياً لوعاء التحويل الذي يمكن تطبيقه على ليبيا، فعلى سبيل المثال تقدر إيرادات الحكومة الوطنية الليبية بـ 56 مليار دينار ليبي، ويجب تخصيص مبلغ معين من تلك الأموال للتحويلات الحكومية المحلية. وفي حالة المثال الحالي، يتم تخصيص 10% من إجمالي الإيرادات الحكومية لوعاء التحويل للحكومات المحلية.

تخصيص الأموال

يستخدم عدد من المناهج في تخصيص وعاء التحويل للولايات القضائية. أولاً، تحويلات تقاسم الضرائب التي تعيد للحكومة المحلية كل أو جزء من حصة الحكومة المركزية في الضرائب التي تم تحصيلها داخل منطقة الاختصاص. وقد تتميز تلك التحويلات بمرونتها من حيث النمو، إذا كانت الضريبة التي يتم تقاسمها لديها احتمالات كبيرة في النمو (على سبيل المثال الصين). ثانياً، عمليات تخصيص للتحويل بناء على معادلة محددة بشكل موضوعي، وهي الأكثر شيوعاً (على سبيل المثال إثيوبيا). وهي تتمتع بالشفافية بالنسبة للحكومات المتلقية، ويمكن أن تعطي الحكومة المانحة مجالا رحبا في تحديد كيفية تحقيق الأهداف الرئيسي، لكن يتمثل أحد أوجه القصور في هذا المنهج في الافتقار إلى البيانات الكافية في الوقت المناسب اللازمة لتنفيذ معادلة التخصيص، وهذا ما تواجهه

² تظهر في حالة الأرجنتين حصة مهمة من عائدات الضرائب، ويفسر ذلك حقيقة أنه في نظام المحاسبة الأرجنتيني تشمل فئة الإيرادات الضريبية كل من الضرائب الحصرية والمشاركة، والتي تمثل ما يقرب من نصف إيرادات الضرائب الحكومية المحلية.

بين المستويات الحكومية في دول مثل كينيا وجنوب إفريقيا (الشكل 2). وفي الأرجنتين، أكثر دول أمريكا اللاتينية لامركزية، تمثل التحويلات 2.6% فقط من إيرادات الحكومة المحلية.

تتضح أهمية التحويلات بين المستويات الحكومية في إيرادات الحكومة المحلية من خلال التباينات المالية في الإيرادات والنفقات بين الحكومات المحلية والإجراءات المالية بين مختلف المستويات الحكومية². ويخصص للحكومات المحلية كثير من مسؤوليات تقديم الخدمات المحلية (انظر ملحق المسؤوليات الرئيسية للحكومات المحلية في عينة الدول نفسها) مقارنة بقدراتها المحدودة على زيادة الإيرادات (على سبيل المثال الصين). وفي بعض الدول يعيق افتقار الوضوح في التشريع، وفي المسؤوليات المتعلقة بتحصيل الضرائب (مثل إثيوبيا)، وعدم وجود قاعدة للإيرادات (مثل كينيا وجنوب إفريقيا)، قدرة / صلاحية الحكومات المحلية على زيادة مصادر الإيرادات الخاصة بها. وقد تؤثر اتفاقيات توزيع الضرائب بين مستويات الحكومة المتعددة أيضاً على نسبة الإيرادات الضريبية للحكومات المحلية (الصين كمثال). وفي الحالة الأرجنتينية تمثل التحويلات 2.6% فقط، لأن مخطط التوازن بين المستوى الفيدرالي والمقاطعات يتم تمويله من خلال حجب نسبة مئوية محددة من إيرادات الضرائب في المقاطعات. تقدم المناقشة السابقة للأهداف الأساس المنطقي لاستخدام التحويلات بين المستويات الحكومية، ولا يقل أهمية عن ذلك أيضاً مجموعة من الخصائص الجيدة التي يمكن اعتبارها معايير لتقييم آليات التحويل، وتشمل كفاية الإيرادات والنمو وإمكانية التنبؤ والسهولة والشفافية وكفاءة توزيع الموارد الاقتصادية والمالية والعدالة وحوافز الإدارة المالية الرشيدة وتعبئة الإيرادات المحلية. ولسوء الحظ تتعارض هذه الأهداف مع بعضها في الغالب، لذا يتطلب وضع نظام للتحويلات دراسة متأنية توازن بين أهداف الحكومة المختلفة، فعلى سبيل المثال يمكن أن يتعارض تشجيع الإنفاق على الخدمات ذات الفوائد الخارجية مع فرضية أن الحكومات المحلية يجب أن تدرك جيداً الأفضل بالنسبة لاحتياجاتها ومطالبها العامة.

تحديد حجم وعاء التحويل

تتطلب أي آلية تهدف إلى تحويل الأموال من مستوى حكومي إلى مستوى آخر سلسلة من خيارات السياسات، تشمل: كيفية تحديد إجمالي الموارد التي يتم توزيعها، وكيفية توزيع وعاء الموارد بين جميع الحكومات المحلية المؤهلة، وكيفية تقييم طريقة استخدام التحويلات، لذا يجب أن يراعي التصميم الملائم لنظام التحويل جميع خصائص التصميم بشكل منهجي.

يمكن تحديد حجم وعاء التحويل بثلاث طرق رئيسية. أولاً، يمكن أن يستند إلى حصة محددة مسبقاً من الإيرادات الوطنية في السنة المالية الحالية أو السابقة. يمكن أن يوفر هذا المنهج درجة متزايدة من اليقين للسلطات المحلية في الحصول على مستوى معين من التمويل. ثانياً، يمكن ربط التوزيع الإجمالي للتحويلات وفقاً

الجدول 1 الأشكال البديلة لبرامج التحويلات بين المستويات الحكومية

تحديد إجمالي وعاء التحويل			
توزيع وعاء التحويل (للحكومات المحلية)	حصة الضريبة الحكومية الوطنية	قرار الميزانية السنوية	استرداد الإنفاق الذي تم الموافقة عليه
أصل التحصيل	أ. هدف عام	و. هدف عام أو مبلغ إجمالي للقطاع	المعادلة
استرداد التكاليف (جزئي / كلي)	ج. مبلغ إجمالي للقطاع أو هدف محدد	ر. مبلغ إجمالي للقطاع أو هدف محدد	ك. مبلغ إجمالي للقطاع أو هدف محدد
عند الضرورة (بناء على قرارات سنوية للحكومة المانحة)	د. هدف عام أو مبلغ إجمالي للقطاع أو هدف محدد	هـ. هدف عام أو مبلغ إجمالي للقطاع أو هدف محدد	

المصدر: (Bahl and Linn 1992).

يمكن أن تكون مقيدة للغاية من حيث كيفية إنفاق الأموال. تقترح هذه المناقشة 36 مزيجا نظريا مختلفا بين برامج التحويلات (3 طرق لتحديد وعاء التحويل، و4 أنواع من آليات التخصيص، و3 مستويات من القيود المفروضة على استخدام التمويل، لكن عادة ينظر بعين الاعتبار ويستخدم عدد محدود نسبيا منها. يوضح الجدول 1 الاحتمالات المختلفة ذات الجدوى، ويتم أيضا عرض أنواع قيود الإنفاق ذات الجدوى.

الاختيار من بين الخيارات المتاحة

كما لاحظنا هناك عدد كبير من أشكال أدوات التحويل، ومن المفيد النظر في كيفية ارتباط أنواع تلك الأدوات المختلفة بالأهداف التي تمت مناقشتها أعلاه. ونظرا لأن نظام التحويلات في معظم الدول يتضمن عموما اثنين أو أكثر من هذه الآليات، فإن التأثيرات الكلية للنظام لا يمكن تحديدها إلا من خلال تقييم جميع الآليات بالنسبة للأهداف ذات الأولوية للدولة.

يمكن زيادة تحويلات تقاسم الضرائب (أ في الجدول 1) إذا ارتبطت بإيرادات ضريبية مرنة، لكنها تميل إلى التوازن بين الحكومات المحلية. يمكنها أيضا الاستفادة من قدرات الإدارة الضريبية العليا للحكومة الوطنية، وتوفير تدفق معين معقول من الإيرادات. بينما يمكن هيكلة التحويلات القائمة على المعادلة (النوعان ب، و) بشكل يسمح للمجالس المحلية باستخدام الأموال وفقا لتقديرها الكامل. ويمكن استخدام معادلات مختلفة لتوزيع الأموال المخصصة للاستخدام عبر القطاعات المختلفة.

تتمثل المهمة الأكثر صعوبة في تصميم التحويلات القائمة على المعادلة في وضع المعادلة المناسبة. تتضمن معادلات التحويل دائما قياس الطلب النسبي للخدمات (على سبيل المثال عدد كيلومترات الطريق أو الخصائص المكانية)، ومن الشائع أيضا قياس الفجوة المالية وقدرة التمويل المحلي. يمكن أن تخلق هذه القياسات حوافز

عادة كثير من الدول النامية. ثالثا، تحويلات المشاركة في التكاليف، التي تعوض الحكومات المحلية عن النفقات على الأنشطة ذات الأولوية، والتي تعتبر جديرة بالدعم. تتضمن تلك المنح إما مشاركة كاملة أو جزئية في التكلفة (منح مطابقة)، لكن إذا لم يكن هناك ما يبرر هذا الدعم بوضوح لتصحيح الزيادات التي تتخطى حدود الولاية القضائية، أو لتحقيق بعض أهداف العدالة، يمكن أن يحدث تشوه في ميزانيات الحكومات المستفيدة.

تعتمد بعض آليات تخصيص التحويلات على القرارات التي تتخذها السلطة المانحة عند الضرورة في تحديد حجم وعاء التحويل الذي تتلقاه كل ولاية قضائية، وقد تخلق مثل تلك الآليات قدرا كبيرا من عدم اليقين من جانب متلقي التحويل، حيث إنهم لا يعرفون كيفية تخصيص المنحة الخاصة بهم أو المقدار الذي سيتلقونه. يفتح ذلك أيضا الباب أمام مخصصات غير شفافة وتعسفية قد تعمل ضد الأهداف الأوسع للقطاع العام. ونجد بعض الأنظمة الفيدرالية الرئيسية مثل الأرجنتين تستخدم قدرا كبيرا من المعايير غير الشفافة في برامج التحويلات الخاصة بها.

يتعلق الخيار الأخير للسياسات بدرجة الاستقلالية التي تتمتع بها الحكومة المحلية المتلقية في الولايات القضائية في استخدام أموال التحويلات، وتستخدم كثير من الآليات بشكل شائع في هذا الصدد، فعلى سبيل المثال تمنح مخصصات الأغراض العامة للحكومات المحلية استقلالية كاملة في استخدام الأموال المحولة (في الحدود القانونية للمسؤوليات الوظيفية اللامركزية). وتلك التحويلات هي الأقرب إلى روح نقل سلطات الصرف الكاملة (على سبيل المثال كينيا وجنوب إفريقيا).

تسمح المخصصات الإجمالية المحددة للقطاعات للحكومة المتلقية باختيار كيفية استخدام الأموال، لكن فقط في نطاق القطاع، وتكون عمليات التحويلات تلك ذات معنى عندما تحدد الحكومة أن هناك فوائد كبيرة خارج نطاق الإنفاق المحلي، ترتبط بأنشطة مثل الصحة. وأخيرا، يتم أحيانا استخدام المنح ذات الأغراض المحددة، لكنها

الجدول 2 لمحة عن الاختلال الرأسي والتوازن الأفقي

ضبط الاختلال الرأسي والتوازن الأفقي		
المعادلة	التعليق	
ضبط الاختلالات الرأسية	تعتمد التحويلات المالية التقديرية للحكومة المركزية على الموارد المتاحة أو الظروف الخاصة — وغالبا ما تستخدم لتحقيق الأهداف المركزية (على سبيل المثال الإيرادات المشتركة، والمنح المباشرة، وأو استرداد التكاليف وأو المنح المباشرة).	تتضمن حزم التحفيز الدورية مقابلة خلال الأزمة المالية الحالية، حيث يستخدم المركز الحكومات المحلية كوكلاء للحصول على التمويل.
التوازن الأفقي	يتم تصميم المنح (وقياسها بشكل موضوعي) وفقا للتغيرات في القدرة المالية [الفجوة بين احتياجات الإنفاق]، مثل الحصول على جودة معينة من الخدمة العامة بقياس عوامل عبء العمل، مثل عدد الأطفال في سن المدرسة ومستويات الفقر) والقدرة غير المتساوية على توليد الإيرادات الذاتية من المصادر المحلية (القواعد الضريبية الموحدة ومتوسط معدل الضريبة الوطنية)، أو البيانات المتاحة التي تمثل السعة (على سبيل المثال إجمالي الناتج المحلي والدخل الشخصي والتعداد السكاني).	منحة تستند إلى المعادلة، والتي تكون أساسا لتلبية المتطلبات الدستورية للخدمات المماثلة وأو دعم للحكومات المحلية. ويكون محايد فيما يتعلق بجهد الإيرادات الذاتية.
توفير الحوافز للمحليات — التأثير الممتد	(1) يعزز الكفاءة في تقديم الخدمات المحلية، و(2) يحفز الإنفاق المحلي على المنافع العامة ذات التأثير الإيجابي على الخارج.	إدراك الحاجة إلى التنسيق مع نظام تمويل ديون الاستثمار في البنية التحتية.

(المصدر: Ebel (2018).

المرافق. في بعض الدول تكون تحويلات النفقات المتكررة والنفقات الرأسمالية منفصلة بوضوح، بينما في دول أخرى يمكن استخدام التحويل نفسه لأي من الغرضين، لذا يجب مراقبة استخدام تلك الأموال بحصافة إذا كانت الحكومة المركزية جادة في تقديم الخدمات وتحقيق أهداف الميزانية.

هناك قضية ثانية في تصميم التحويلات، وهي أن بعض الدول لديها أنواع مختلفة من التحويلات للأنواع المختلفة من الحكومات المحلية، ففي الدول التي توجد بها مستويات متعددة، عادة ما تكون برامج المستوى الثاني (المحافظات والولايات) والمستوى الثالث (المدن والبلديات) منفصلة. وفي بعض الحالات تهر التحويلات إلى الحكومات من المستوى الثالث عبر المستوى الثاني، مما يمكن أن يحدث مشكلة إذا احتفظت حكومة الأعلى في المستوى بالموارد لاستخدامها الشخصي، كما أن التفرقة بين المناطق الحضرية والريفية مهمة بشكل خاص في تصميم التحويلات المختلفة، لأن الحكومات الريفية لديها وظائف ومصادر دخل أقل من المناطق الحضرية.

هناك قضية ثالثة في تصميم التحويلات تتعلق بهيكل الإدارة. يمكن إدارة عمليات التحويلات المختلفة بطرق كثيرة، وفي هذا السياق هناك بعض القضايا الرئيسية الجديرة بالملاحظة. تدار عادة المنح غير المقيدة والقائمة على المعادلة من وحدة خاصة يتم إنشاؤها أساسا في وزارة المالية، وقد تنفذ بعض الأشياء بشكل غير صحيح. وهناك إشكالية عادة في المنح التي تنطوي على قيود في الاستخدام، لأنها تتطلب مزيدا من المعلومات والتفاعل. بعض الدول، مثل الهند، لديها نظام معقد من التحويل المشروط وغير المشروط الذي تديره إدارات الحكومة المركزية أو حكومة الولاية بغير اتساق. وبسبب

للمجتمعات المحلية لتعبئة مواردها الذاتية، بدلا من استخدام الأموال المحولة بشكل أساسي للتخفيف من الضرائب. نظرا لأن المنح المخصصة لسداد التكاليف (الأنواع ج، ر، ك) تهدف إلى تعويض الحكومة المحلية عن كل أو جزء من تكلفة النشاط، فهي إما مرتبطة بقطاع أو باستخدامات محددة للغاية – بصرف النظر عن طريقة تحديد الوعاء. وفي كلتا الحالتين يكون هناك خيار إما بسداد 100% من تمويل التكاليف المعتمدة أو جزء منها فقط. يشجع استرداد التكاليف جزئيا (على سبيل المثال المنح المماثلة) الحكومات المحلية على تعبئة مواردها الذاتية لتلبية جزء من إجمالي تكاليف النشاط، ومن الأرجح أن تستخدم المحليات أموالها المحدودة في نشاط مدعوم أكثر من الأنشطة التي تتطلب تمويل بالكامل من الموارد الذاتية للمجلس المحلي. تؤثر تلك المنح على الخيارات المالية المحلية، ويمكن أن تؤدي إلى نتائج غير فعالة على المستوى المحلي، ما لم تكن هناك حاجة لمواجهة ظروف خارجية ما. وهناك مزايا وعيوب مختلفة لأنواع آليات التحويل المختلفة، لذا يعتمد الاختيار النهائي في تصميم النظام على الأهمية النسبية للأهداف التي يصبو النظام إلى تحقيقها.

قضايا تصميم التحويلات

تنشأ كثير من القضايا الحرجة في تصميم عمليات التحويل. أولا، هناك فرق بين التحويلات للنفقات المتكررة (الروتينية) والنفقات الرأسمالية (الإمائية). يتم إجراء النفقات المتكررة للأنشطة اليومية، أما النفقات الإمائية فللأنشطة طويلة الأجل، مثل إنشاء

يستخدم منهجين أساسيين في التعامل مع قضية التوازن، يركز أحدهما على قدرات المناطق المختلفة في تعبئة الموارد وحدها، مع تحويلات أكبر إلى البلديات ذات القدرات المالية المنخفضة، في حين يتمثل المنهج الثاني في تضمين احتياجات الإنفاق المتباينة في حساب التوازن. وإذا كان لدى جميع الحكومات المحلية المستوى نفسه من القدرة المالية تقريبا، يكون تركيز التوازن على متطلبات الإنفاق المتباينة فقط.

ملخص وملاحظات ختامية

تخدم برامج التحويلات بين المستويات الحكومية أغراضا متعددة، تشمل المساعدة في تغطية الاختلالات المالية المحلية، وتلبية الأهداف الوطنية في إعادة التوزيع، كما يمكن استخدامها لتشجيع نفقات الحكومة المحلية على السلع والخدمات. وهناك كثير من القضايا والمشكلات التي ينطوي عليها تصميم عمليات التحويلات، فعلى سبيل المثال تكون أنواع التحويلات المختلفة مناسبة وفقا للظروف المختلفة، فنجد أن التحويلات غير المقيدة مثلا مناسبة لأغراض إعادة توزيع الدخل، في حين أن المنح المشروطة هي وسيلة أقل تكلفة لتشجيع الإنفاق على الخدمات المستهدفة التي تتميز بالآثار الممتدة أو عدم التوازن غير المقبول في التوزيع. وإذا تم تصميمهما بشكل صحيح، يمكن أن يشجع كلا النوعين من التحويلات المسؤولية المالية. وغالبا ما تكون لمنح التوازن المالي أولوية، لكن يصعب تصميمها بسبب التعقيدات التقنية (البيانات، وغيرها) والسياسية، كما أن الموارد المتساوية لا تضمن نتائج متساوية، لذا ليست هناك آلية للتحويل تنجح في جميع الحالات، لكن يمكن بشكل عام تصميم منح إعادة التوزيع لتحسين الوضع الراهن، ويمكن تحسينها بمرور الوقت كلما توفرت معلومات (بيانات) أفضل.

تلعب التحويلات بين المستويات الحكومية دورا محدودا في تحفيز نمو أكثر توازنا داخل الدولة، وحتى في ظل أفضل الظروف هناك حاجة لمجموعة متنوعة من التدخلات الأخرى للتغلب على مجموعة من القيود الإضافية على التنمية المحلية، لذا لا يمكن أن تكون عمليات التحويل سوى جزء واحد من مجموعة واسعة من مبادرات السياسات التي تشجع التنمية الاقتصادية.

ويتوقع أن تقوم الدول بتصميم أنظمة التحويلات بين المستويات الحكومية بطرق مختلفة، وفي الأنظمة الأكثر تقدما على سبيل المثال، حيث لا تمتلك الحكومات المحلية مصادر أو إيرادات كافية مثل جنوب إفريقيا، يوضع نظام تحويل أكثر تعقيدا وتطورا، يشتمل على منح إعادة التوزيع المصممة للتخفيف من عدم التوازن المالي، وكذلك منح مشروطة لتغطية الاحتياجات الاستثمارية ذات الأولوية.

الهدف المعقد وغير المتناسق، قد يصعب قياس التأثيرات الإجمالية لنظام التحويل. يعني ذلك أنه يجب مراجعة جميع مكونات النظام بأكمله للتأكد من التأثيرات الكلية.

3. التوازن الأفقي والرأسي

جميع أنظمة التحويلات بين المستويات الحكومية لها أهداف مختلفة، ويعتبر التوازن وإعادة التوزيع الشاغلان الرئيسيان. وكما لاحظنا تستخدم التحويلات بين المستويات الحكومية لتقليل الفروق الرأسية والأفقية في قدرات المستويات الحكومية على تعبئة الموارد، لتحسين تقديم الخدمات. ورغم أنه بشكل عام يتم تناول البعدين بشكل منفصل، إلا أنهما مرتبطان، لذا فأي محاولة لتحسين العدالة الرأسية من خلال المنح تؤثر أيضا على العدالة.

تنبع قضية غياب العدالة الرأسية في النظام متعدد المستويات للحكومة من نتائج مسؤولية الخدمة العامة وقرارات تخصيص الإيرادات، وبالتالي هناك خلل كبير بين الإيرادات الوطنية ومتطلبات الإنفاق والإيرادات المحلية واحتياجات الإنفاق، مما يستلزم إجراء عمليات تحويل بين المستويات الحكومية لتصحيح الاختلالات. وتتضمن المسائل التي تنشأ عند محاولة تحسين التوازن قياس درجة عدم التوازن، واختيار آلية تحويل مناسبة لتصحيحه. يوضح الجدول 2 ملحة عن كيفية استخدام التحويلات الرأسية والأفقية في تصحيح الخلل المالي.

يمكن استخدام عدد من المناهج لتصحيح التباين بين مستويات الإنفاق والإيرادات على المستوى المحلي. يتمثل أحد المناهج المستخدمة في تخصيص حصة معينة من الإيرادات المركزية للحكومة المحلية وفقا لما ينص عليه النظام الأساسي أو اللوائح، وهناك منهج آخر يتمثل في ترتيبات بخصص ثابتة، لكن في حين أن هذه الأساليب يمكن أن تحسن التوازن المالي الرأسي، ليس هناك ضمان أن النسب المختارة يمكن أن تؤدي إلى نظام متوازن حقيقي. لا يمكن حل المشكلة إلا من خلال تحليل أكثر تفصيلا لمتطلبات الإنفاق المعيارية وإمكانات الإيرادات على مختلف مستويات الحكومة.

ورغم أهمية المساواة الرأسية، إلا أن تم إيلاء المزيد من الاهتمام للبعد الأفقي. ليس هناك شك في أن الموارد في معظم الدول لا يتم توزيعها على الأماكن بطريقة منظمة، كما لا تتمتع جميع المناطق بمستويات مماثلة من الموارد الطبيعية أو الإمكانات الاقتصادية. وتأثيرات التعادل الرأسي والأفقي ليست معزلة عن بعضها البعض، فبمجرد تحقيق درجة معقولة من التوازن الرأسي، تظهر الحاجة لتحديد كيفية توزيع الأموال بين الحكومات المحلية.

الملحق 1. المسؤوليات الرئيسية للحكومات المحلية في عينة من الدول

الأرجنتين		الصين		جنوب أفريقيا		كينيا	أثيوبيا			
بلدية	المحافظة	مقاطعة	ولاية	المحافظة	بلدية	مقاطعة	بلدة	بلدية	دولة	
الخدمات الجماهيرية العامة (الإدارة)										
✓	✓	✓		✓				✓	الخدمات الإدارية (الزواج، الولادة، إلخ)	
✓	✓	✓		✓				✓	المباني والمرافق العامة (منازل المدينة، إلخ)	
✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	إدارة وتشغيل الخدمات العامة (غير المخصصة لوظائف محددة)	
							✓	✓	أنشطة البحث الأساسية (غير المخصصة لمناطق محددة)	
النظام العام والسلامة والدفاع										
(مشاركة)					(الخدمة التقديرية)			✓	الشرطة	
(مشاركة)					✓		✓		مكافحة الحريق	
(مشاركة)					✓	✓		✓	الحماية المدنية وخدمات الطوارئ	
								✓	مراقبة حركة المرور على الطرق / إشارات المرور والإنارة	
								✓	الدفاع (العسكري والمدني)	
الشؤون الاقتصادية / النقل										
✓	بين المحافظات	✓	✓	✓	(الحضري)	(الإقليمي)	✓	(محلي)	✓	شبكات ومرافق الطرق (الطرق السريعة والوطنية والإقليمية والمحلية)
										مواقف سيارات
	✓	✓	✓	✓				✓	✓	شبكات ومرافق السكك الحديدية (الوطنية والإقليمية والمحلية)

(يتبع في الصفحة التالية)

(متواصل)

الأرجنتين		الصين		جنوب أفريقيا		كينيا	أثيوبيا	دولة	
بلدية	المحافظة	مقاطعة	ولاية	المحافظة	بلدية	مقاطعة	بلدة	بلدية	دولة
		✓	✓	✓	✓			✓	المطارات (الدولية والوطنية والمحلية)
		✓	✓	✓			✓	✓	الموانئ (البحرية والصيد والمجاري المائية الداخلية)
✓	(مشاركة)			✓	✓	✓	✓	✓	وسائل النقل العام (الطرق)
✓	(مشاركة)							✓	وسائل النقل العام (السكك الحديدية والترام)
									خدمات النقل الخاصة (مثل نقل التلاميذ والطلاب)
✓									سياسات / خدمات التوظيف
✓				✓	✓	✓	✓	✓	دعم المؤسسات المحلية والأعمال الخاصة
		✓	✓	✓			✓	✓	الزراعة والتنمية الريفية والري
✓								✓	الاتصالات / تكنولوجيا المعلومات
✓				✓				✓	التصنيع والبناء
				✓	✓	✓		✓	السياحة
✓				✓		✓		✓	التجارة
	(كهرباء)			✓		✓	✓	(كهرباء)	الطاقة (الكهرباء والغاز إلخ)
									حماية البيئة
✓				✓		✓	✓	✓	الحدائق والمساحات الخضراء
	(مشاركة)			✓		✓	✓	✓	الحفاظ على الطبيعة

(يتبع في الصفحة التالية)

الأرجنتين	الصين		جنوب أفريقيا		كينيا		أثيوبيا	
	مقاطعة	ولاية	المحافظة	بلدية	مقاطعة	بلدة	بلدية	دولة
بلدية								
✓				✓				خفض الضوضاء والاهتزاز
✓				✓			✓	تلوث الهواء
✓				✓			✓	حماية التربة والمياه الجوفية
✓				✓				حماية المناخ
✓				✓		✓	✓	إدارة النفايات (جمع ومعالجة النفايات والتخلص منها)
(مشاركة)				✓		✓	✓	الصرف الصحي (إدارة مياه الصرف الصحي)
				✓		✓	✓	تنظيف الشوارع
الإسكان والمرافق المجتمعية								
(مشاركة)						✓	✓	توزيع مياه الشرب
✓								الإدارة العامة
✓				✓		✓		التدفئة الحضرية
				✓	✓	✓	✓	الإسكان (الإعانات)
				✓	✓	✓	✓	السكن (البناء / التجديد)
				✓	✓	✓	✓	الإسكان (الإدارة)
✓				✓	(التخطيط الإقليمي)	✓	✓	التخطيط الحضري واستخدام الأراضي
✓				(تخطيط المدن)		✓		العمارة
الصحة								
								منتجات صيدلانية وطبية
								الخدمات الطبية العامة
								والمتخصصة وخدمات المساعدة الطبية (مثل العناية بالأسنان)
(مشاركة)			✓	✓	✓	✓	✓	الرعاية الصحية الأولية (المراكز الطبية)

(يتبع في الصفحة التالية)

المراجع

- Campos, Ed and Sanjay Pradhan. 1996. *The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*. Washington, DC: World Bank.
- Commins, Stephen. 2009. "Basic Service Delivery in Conflict-Affected and Fragile Areas." United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific.
- Hatry, Harry P. 1977. *How Effective are your Community Services?* Washington, D.C.: The Urban Institute.
- ICMA. 1994. *Evaluating Financial Conditions – A Handbook for Local Governments*. Washington, D.C.
- International Federation of Accountants (IFAC). 1997a. "Auditing for Compliance." Website.
- . 1997b. "Perspectives on Accrual Accounting". Website.
- . 1997c. "Guidelines for Governmental Financial Reporting." Website.
- . 1991. "Financial Reporting by National Governments." Website.
- Lehan, Edward A. 1984. "Budget Formulation." In *Budget making: A Workbook of Public Budgeting Theory and Practice*. New York: St. Martin's Press.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmed, and Richard Bird. 1998. "Rethinking Decentralization in Developing Countries." Sector Studies Series. World Bank, Washington, DC.
- McMaster, James. 1994. *Urban Financial Management A Training Manual*. World Bank, Washington, D.C.
- Meyers, Roy T. 1996. *Is There a Key to the Normative Budgeting Lock?*. World Bank, Washington, D.C.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1994. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results – Oriented Management*. Paris: OECD.
- Peterson, George and Zedenka Matouskova. 1998. *Czech Republic Monitoring Report for the Municipal Infrastructure Finance Program*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Powdar, Julie Carol. 1996. *Implementing and Monitoring the Budget*. Chapter 6 in *The Operating Budget: A Guide for Smaller Governments*. Chicago: Government Finance Officers Association.
- Abrahams, Mark, and Francis Conway include all names. 1996. *Credit Finance Analysis Handbook for Municipalities in the Czech Republic*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Ahmed, Junaid, Shantayanan Devarajan, Stui Khemani, and Shekhar Saha. 2005. *Decentralization and Service Delivery*. World Bank, Washington, DC.
- Alm, Jamed, Jorge Martinez-Vazquez, and Sri Mulyani Indrawati. 2004. *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The 'Big Bang' Program and its Economic Consequences*. Edward Elgar Publishing. UK.
- Bahl, Roy and Barbara D. Miller. 1983. *Local Government Finance in the Third World*. Praeger Publishers.
- Bahl, Roy and Johannes F. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, published for the World Bank.
- Bahl, Roy. 2000. "Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice." Municipal Finance Working Paper 21097, World Bank, Washington, DC.
- Bird, Richard M. 1999. *Setting the Stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance*. The World Bank. Financing of Urban Services Seminar. Unpublished.
- Boadway, Robin and Anwar Shah, eds. 2007. "Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice." The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series. Accessed at: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Intergovernmental-FiscalTransfers.pdf>.
- Boex, Jamie and Serdar Yilmaz. 2010. "An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector." Urban Institute Center on International Development and Governance. IDG working Paper No 2010-06.
- Boex, Jamie. 2013. "PEFA Performance Measurement Framework at the Sub National Government Level – Definitions and Typology." Working Paper, PEFA Secretariat, February 12.

- Spofford, Tom, and Emil Savov. 1999. *Budget Preparation Manual for Bulgaria*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Thain, Colin and Maurice Wright. 1995. *The Planning and Control of Public Expenditures, 1976–1993*. Oxford University Press, Incorporated.
- United States Agency for International Development (USAID). 2009. “Democratic Decentralization Programming Handbook.” June. Produced for USAID by ARD, Inc. for the Office of Democracy and Governance, Washington, D.C.
- Weisner, E.D., 1993. “Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation.” Discussion Paper 214. World Bank, Washington, D.C.
- Wingender, Philippe 1988. “Intergovernmental Fiscal Reform in China.” IMF Working Paper WP/18/88. IMF, Washington, D.C.
- World Bank 2014. *Libya: LY-LCNA – Public Services Delivery Cluster* (Institutional Mapping of Local Service Delivery in Libya). Report No: ACS8901. World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 1997. *The State in a Changing World*. World Bank, Washington, D.C.
- Powers, Vicki J. 1998. *Benchmarking in Practice*. Issue 11. American Productivity and Quality Center, Internet Edition.
- Riley, Susan L., and Peter W. Colby. 1991. *Practical Government Budgeting*. New York: State University of New York Press.
- Schiavo-Campo, Salvatore, and Daniel Tommasis. 1999. *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank (ADB). Manila, Philippines.
- Schroeder, Larry and Paul Smoke. 2015. “Intergovernmental Fiscal Transfers: Concepts, International Practice, and Policy Issues.” In *Intergovernmental Fiscal Transfers in Asia*.
- Shah, Anwar. 2007. “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers.” In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Edited by Robin Boadway and Anwar Shah, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Public Sector Governance and Accountability Series. Accessed at: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>.
- Sliman, Nidal. 2016. “Legal Aspects of Municipal Revenue Generation: Assessment of Current and Best Practices.” AMEG. PFM-Libya, January.

معلومات أساسية — الورقة العاشرة:

ربط الأولويات المحلية بالاستثمارات الوطنية: مُجَمَل السياق والتحديات

داوود المصري وبيتر رانديل، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ليبيا



يخضع تخطيط البلديات لأحكام القانون رقم 2012/59 والقانون 2000/13، لكن يعكس كل منهما غموضًا في الظروف الحالية، حيث يبدو أن هذه الآليات تفتقر إلى الوضوح والشفافية بحيث تتيح الفرص لحدوث حالات التوسط غير القانوني واُزدواجية اتخاذ القرار — بل أنه من المتوقع حدوث ذلك. إن العمل على توفير قدرًا أكبر من الوضوح والشفافية فيما يتعلق بكيفية صنع القرار وما ينجم عن ذلك من قرارات، سيساعد كثيرًا في هذا الصدد.

كما يفتقر النظام أيضًا إلى الوضوح والشفافية فيما يتعلق بالنتائج. تغطي الأحكام التنظيمية جميع المخصصات وإصدارات التمويل والنفقات والنتائج، وبالرغم من ذلك، لم يُمكن تحديد أي موقع يحتوي منشورات هذه الأحكام على مستوى البلديات. يحتاج الأمر لعدد أكبر من الشفافية فيما يتعلق بجميع مظاهر التمويل — بما في ذلك الموافقات والأحكام والإنجازات — وهذا من شأنه أن يُساعد في الحد من حالة السخط العام وتعزيز الثقة في النُظم الديمقراطية.

أن تكشف فيها مقارنة هذا الفهم لهذه الأحكام مع الممارسة الفعلية على أرض الواقع عن الفرص الكامنة لتحسين الأداء.

2. الأولويات المحلية والتخطيط الوطني: النظرية

تُقدّم خطط استثمار البلديات للحصول على التمويل الوطني من خلال مسارين رسميين. بما أن بعض الوظائف المهمة على المستوى المحلي تظل خاضعة لمسؤولية الوزارات التنفيذية القطاعية (على سبيل المثال، مرافق الخدمات الصحية مثل المستشفيات المحلية)، لذلك ينبغي تقديم احتياجاتها الاستثمارية من خلال وزارة القطاع المناسبة. تضطلع وزارة القطاع بعد ذلك بدعم الطلبات المحلية

1. معلومات أساسية

يُحدد القانون 2012/59 أدوار ومسؤوليات السلطات المحلية كما يُحدد القانون 2000/13 إجراءات التخطيط. يخضع تقسيم الموارد بين البلديات والهيئات الحكومية للقانون رقم 2012/59 بمقتضى المواد (49-63) ومع ذلك، فإن كلاً من هذين التشريعين (القانون 59 والقانون 13) يطرحان تحديات في تفسيرهما، ليس أقلها أنها تشير إلى تشغيل طبقة أخرى من حكومة وطنية فرعية على المستوى المحلي. فيما يلي تحليل أو فهم أفضل لما هو منصوص عليه حاليًا في التشريعات واللوائح الإجرائية. كما أنه مؤشر على المجالات التي يُمكن

ميزانيات وزارة القطاع، فقد تعكس المفاوضات وجهات نظر مختلفة حول تقسيم العمل بين ميزانيات استثمار القطاعات وميزانيات البلديات، وكذلك الأحكام المختلفة حول الأولويات النسبية. يجب أن يقترح رئيس البلدية ميزانية استثمار البلدية للموافقة عليها من مجلس البلدية.

يجوز للمواطنين المشاركة في تحديد الأولويات على مستوى البلديات بصورة مباشرة مما يسمح للبلديات الاستفادة من رؤى المجتمع فيما يتعلق بالاحتياجات العاجلة، وتحديد الأولويات الضرورية عند تحديد الأولويات. قد يسمح التصميم الدقيق لهذه المشاورات أيضًا لهيئات السلام المحلية بتوجيه انتباه البلدية (ولفت انتباه جمهور أوسع، مثل المجتمع الدولي أو السلطات الوطنية) إلى فرص لتقليل مخاطر النزاع من خلال الأولويات المختارة جيدًا، كما أنه سيساعد على تسليط الضوء على مخاطر تركيز الاستثمار في المناطق التي تُفيد مجتمعًا واحدًا فقط أو التي قد تضر بمجتمعات أخرى.

من المحتمل عقد مفاوضات داخل وزارة القطاع بين القطاعات الفرعية وبين الكيانات الوطنية الفرعية. قد تستند قرارات تحديد الأولويات هذه على معايير تقنية (مثل عدد المرضى غير المستفيدين حاليًا من الخدمات الصحية والتي يمكن تقديمها لهم من خلال منشأة جديدة، أو بناءً على متوسط العمر المتوقع والمحسوب مع مراعاة عامل العجز والتي يمكن تقديمها من خلال الاستثمار) أو حول المزيد من المعايير السياسية مثل التوازن الجغرافي. على غرار ذلك سيجري التفاوض داخل الشركات العامة على الأولويات بين المهام والمواقع. يمكن تنسيق هذه المفاوضات مع غيرها من المفاوضات التي تتعلق بوزارة القطاع المعني أو التي يمكن أن تعمل بشكل مستقل. قد ينطوي تحديد الأولويات داخل وزارة الحكم المحلي من بين طلبات البلديات أيضًا على ضرورة التفاوض إذا تجاوزت العطاءات أي سقف محدد في منشورات الميزانية بشكل ملحوظ. قد يشمل دور الوزارة أيضًا مراجعة المحتوى الفني لمقترحات المشروعات المقدمة من البلديات، وقد تحدد هذه العملية أيضًا المجالات التي تتطلب المزيد من المفاوضات داخل إحدى البلديات. ومع ذلك، قد يقع على عاتق وزارة الحكم المحلي تحديد جوانب الخلل الإقليمية بصفة خاصة أو المناطق المهملة.

تضطلع وزارة التخطيط بمراجعة المحتوى الفني لجميع العطاءات المقدمة وفي حالة زيادة المبالغ المطلوبة للمشروعات المقترحة عن السقف المحدد المشار إليه في الفصل الثالث¹، يجب على وزارة التخطيط التفاوض مع مقدمي العطاءات على الخصومات المطلوبة لتحقيق التوازن الملائم. تجدر الإشارة إلى أن ذلك قد يتطلب التحقق من المعايير الفنية مرة أخرى (على سبيل المثال: عقد مقارنة بين طلب البلدية مقابل طلب وزارة القطاع في نفس المجال) وكذلك

وتحديد الأولويات طبقًا لمعايير القطاع الفنية وتقديم نتائج عطاء استثمار القطاع الوطني لوزارة التخطيط للدراسة وإبداء الرأي. تضطلع وزارة التخطيط بمراجعة العطاءات من جميع هيئات الاستثمار الممولة من الميزانية، ثم تقدم مسودة مشروع ميزانية الاستثمار الإجمالية إلى المجلس الوطني للتخطيط. يُدرج مُقترح المشروع النهائي للمجلس الوطني للتخطيط مع الفصول الأخرى للميزانية ويُقدّم إلى الهيئة التشريعية للموافقة عليه، وبعد ذلك يمكن أن يدخل حيز التنفيذ.

بالنسبة إلى الاستثمارات الأخرى التي تبقى لدى سلطة البلدية تُسلم عن طريق وزارة الحكم المحلي، ثم تضطلع وزارة الحكم المحلي بتجميع المشروعات الاستثمارية ثم تقوم بدورها بمراجعة توازن مشروعات التنمية المحلية من منظور فني ووطني ثم يُقدّم عطاء مُوحّد إلى وزارة التخطيط بالإضافة إلى عطاءات الوزارات التنفيذية الأخرى.

يجوز للشركات العامة أيضًا تقديم مقترحات الاستثمار إلى وزارة التخطيط حيث يجب دمج هذه المقترحات مع مقترحات وزارة القطاع ذات الصلة. ومع ذلك، في الحالات التي تقدم فيها الشركة العامة تقاريرها إلى مجلس الوزراء بدلاً من وزارة القطاع، يُقدم طلب ميزانية الاستثمار بشكل منفصل بدلاً من دمجها مع مشروعات وزارة القطاع.

من المتوقع أن تمنح وزارة التخطيط ازدواجية الطلبات من خلال هذين المسارين. وهكذا، على سبيل المثال، إذا تضمن عرض وزارة الصحة اقتراحًا للاستثمار في مستشفى سبها العام، يجب على وزارة التخطيط أن تتحقق من أن عرض وزارة الحكم المحلي لا يحتوي على عرض مكرر لنفس مشروع الاستثمار.

3. الأولويات المحلية والتخطيط الوطني: التفاوض

بما أنه من المؤكد أن الموارد لن تكون كافية لتحقيق جميع الطموحات الاستثمارية لذلك من الضروري تحديد الأولويات. يجري التفاوض على هذه الأولويات بصورة طبيعية في مراحل مختلفة من عملية التخطيط. يبدو من الناحية النظرية أن هناك أربع جهات على الأقل تقدم فرصًا للتفاوض (أو تحديد الأولويات السياسية) وهي: البلديات والقطاعات ووزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط/مجلس الشعب. من المحتمل حدوث شكلين من أشكال مفاوضات تحديد الأولويات على مستوى البلديات، ويتضمن ذلك تحديد المشروعات التي يجب تحديد أولويتها في قطاع معين (على سبيل المثال، أي آبار تحتاج لتزويدها بمضخات جديدة، أو أي من الطرق يحتاج لإعادة الرصف) بالإضافة إلى التفاوض على الأولويات بين القطاعات (على سبيل المثال، هل يمكن تخصيص المزيد من الموارد لمعالجة مياه الصرف الصحي أو توجيه المخصصات للمستوصفات لتقديم الخدمات الطبية. بما أنه يجب تمويل بعض هذه الاستثمارات عن طريق

¹ الحد الأقصى الوارد في الفصل الثالث هو القيمة القصوى المتفق عليها لإجمالي ميزانية الاستثمار (الفصل الثالث من الميزانية).

تتعلق بالتمويل، بل أنه لم يكن من الممكن تحديد مقدار التمويل الذي تلقت أي بلدية في السنوات الأخيرة من أي مصدر منشور وذلك بغض النظر عن اكتشاف أو معرفة أوجه الإنفاق. كان من المستحيل أيضاً تحديد المبالغ التي أنفقتها معظم وزارات القطاع في معظم البلديات. وبالمثل، تفتقر أوجه إنفاق الشركات العامة إلى الشفافية. وعلى نحو مماثل، لا يوجد مصدر منشور واضح للعلن يمكن أن تُستقى منه المعلومات التي تتعلق بمدى تحقيق النتائج المتوقعة للاستثمارات طبقاً لما ورد في الفصل الثالث. يتطلب المنشور الصادر عن وزارة التخطيط تحديد أهدافاً كمية ونوعية يمكن تحقيقها طبقاً للسياسات العامة للدولة وذلك بالكيفية التي تحددها السلطة التشريعية، هذا بالإضافة إلى مقترحات مشروعات القطاع حول المؤشرات ذات الصلة لتقييم مدى تنفيذ المشروعات وفقاً للأهداف الكمية.

لا يبدو أن المعلومات الحقيقية المتعلقة بالأهداف أو مدى النجاح في تحقيق الانجازات المنشودة يمكن الحصول عليها من على شبكة الإنترنت، مما يجعل من الصعب بالفعل تحديد ما إذا كان التقدم المخطط له قد أمكن تحقيقه بالفعل على أرض الواقع. في الحقيقة، لا يمكن الجزم بإذا ما كانت وزارة التخطيط نفسها قد تلقت مثل هذه المعلومات وبالتالي، لا يمكن تأكيد ما إذا كانت عملية مراقبة تقدم الاستثمار ذات فعالية في هذا الصدد، ويشمل ذلك أيضاً عدم القدرة على تحديد مدى فعالية نفقات الاستثمار والقيمة مقابل المال واحتمالات الحاجة لموارد إضافية.

5. الأولويات المحلية والتخطيط الوطني: النتائج

توضح بيانات استطلاع الرأي أن المواطنين يرغبون في أن يكون لهم رأي في التخطيط المحلي، لكنهم لا يفهمون كيفية اتخاذ القرارات. يُعد هذا الافتقار إلى مستوى الفهم المطلوب نوعاً من انعدام الشفافية مما يؤدي إلى تقويض ثقة المواطنين في البلديات، كما يشجع المواطنين على الإعراس عن النظم الرسمية والمساءلة والتوجه نحو أساليب وبدائل أقل رسمية — بما في ذلك تلك التي تنطوي على المعارف (الواسطة)، أو حتى اللجوء للتهديد بالعنف. يؤدي كل ذلك حتماً إلى تزايد مخاطر حدوث الصراعات.

إن الشفافية فيما يختص بالنتائج المتعلقة بالمخصصات والنفقات تُعد عاملاً هاماً مرتبطاً بشفافية عملية صنع القرار. نظراً لحالة الغضب الشعبي الواسعة النطاق وتصورات المواطنين عن انتشار الفساد وسوء استخدام الموارد — بالإضافة إلى المخاطر المتزايدة من وقوع الصراعات التي تتسبب فيها حالة السخط السائدة — لذلك فمن المحتمل أن الاستثمار في الشفافية فيما يتعلق بالموارد والمخصصات والتمويل والحسابات ستسفر عن عائدات عالية.

وضع المزيد من المعايير السياسية في الاعتبار مثل التوازن الجغرافي والأولويات السياسية.

4. الأولويات المحلية والتخطيط الوطني: التحديات

يُعد النفوذ السياسي على وجه العموم العامل الأكثر أهمية في التخطيط عن معايير الوضع الفني الأمثل، ومع ذلك فإن المعايير الفنية (مثل المعدل المُقدر للعائد على الاستثمارات أو الطريق الأقل تكلفة لتنفيذ أهداف السياسة المحددة) يبقى عاملاً جوهرياً. إن الاستثمارات التي لا توجد لها مؤشرات يمكن من خلالها مراقبة مدى إحراز التقدم تفرض تحديات كبيرة على وزارة التخطيط، وكذلك الحال بالنسبة للاستثمارات التي لا تتمتع بمزايا يمكن قياسها. ومع ذلك، فإن الافتقار لمثل هذه المؤشرات قد يكشف عن القدرة المحدودة للهيئة الراعية، على سبيل المثال: (المجلس البلدي الذي يعاني من نقص في العمالة أو نقص التدريب) بدلا من الكشف عن الضعف الجوهري للمشروع نفسه.

تُعد الإجراءات والكفاءات على مستوى البلديات والتي من شأنها تعزيز إجراء المفاوضات الشفافة بين القطاعات أو داخلها ليست واضحة حتى الآن. من الناحية النظرية، قد يعقد مدير التخطيط بالبلدية مناقشات تقنية لإعداد مقترح المشروعات لتقديمه للعمدة كي يقدمه بدوره إلى المجلس البلدي وقد يعمل مدير التخطيط على استقطاب زملائه/ من المديرين والقيادات المحلية للشركات العامة. وعلى كل حال، لم يتم العثور على أي محاضر اجتماعات لهذه المناقشات في أي عمليات بحث على الإنترنت، وأيضاً فإنه ليس من الواضح ما إذا كانت هذه الاجتماعات تُعقد بالفعل — وذلك بغض النظر عن وجود أي معلومات عن إعداد جداول الأعمال وتسجيل محاضر الاجتماعات وإبلاغ المواطنين بها.

سيكون للخيارات بين القطاعات والمناطق أصداءً سياسية حتماً، وبالتالي قد يتوقع المواطنون منطقياً نشر النتائج. في الوقت الحالي، لم يكن من الممكن تحديد أي مُنتدى تُنشر فيه مخصصات وزارة الحكم المحلي المُقدّمة للبلديات (سواء محاضر كتابية أو على مواقع الإنترنت) وبدون هذا الإعلان العلني لسقوف الميزانيات، سيكون من الصعب على المواطنين الحكم على أداء البلديات أو مساءلة أعضاء هذه المجالس عن كيفية استخدامهم للموارد.

لا تزال الحدود الفاصلة بين مسؤوليات البلديات والتزامات الشركات العامة وتوقعات وزارات القطاع غير واضحة للمواطنين. نتيجة لذلك، لا يزال هناك خطر حقيقي من ازدواجية الجهود وإهدار الموارد وعدم التوازن في توزيع المخصصات. ستظل إمكانية المساءلة أمراً صعباً وبعيد المنال طالما أن المسؤولين تظل مُبهمة دون وضوح مع استمرار الافتقار إلى التقارير الشفافة.

بما أن المخصصات لا تُنشر فبالنتيجة لا توجد أي بيانات أو نشرات

تعبئة الإيرادات الحكومية المحلية في ليبيا

ميهايلي كوباني، خبير المالية العامة، البنك الدولي

1. مقدمة

تمر ليبيا بعملية طويلة وبطيئة من بناء الدولة، تشمل تشكيل نظام حكومي محلي لدولة موحدة لا مركزية. في السنوات الخمسة الماضية أصدر المشرعون والوزارات الوطنية القوانين واللوائح المختلفة التي تشمل ملامح من هذا النظام¹، لكنها غير متسقة أو واضحة، لذا تقدم مجموعة اللوائح الحالية إطاراً غير مكتمل للمستقبل، ونتيجة لذلك لا يتم تطبيق القواعد واللوائح، أو لم تصبح سارية بعد. ومع ذلك فإن التشريع صالح ومقبول قانوناً، وبصرف النظر عن أوجه القصور المذكورة، فإنه يتوافق مع المبادئ والممارسات الدولية.

وبالتوازي مع ذلك هناك حركات مختلفة على أرض الواقع (مثل وجود المناطق والبلدات التي تقدم بعض الخدمات، وتنفق ميزانيتها، وتحصل بعض الإيرادات ذات طابع بلدي رغم عدم وجود تشريعات داعمة واضحة). تتسق كثير من هذه التطورات والحركات مع التشريعات، ويذهب بعضها إلى أبعد من ذلك في إشارة إلى الخيارات المستقبلية، ويطلب باعتماد تشريعات جديدة لسد الثغرات القانونية و/أو تغيير التشريعات الحالية لتقليل التعارض بين مختلف الوثائق القانونية. يساعد ذلك على تقديم صورة أوضح، ويمثل توجهها نحو المستقبل.

ليس برنامج تعبئة الإيرادات الحكومية المحلية سوى جزء واحد من الصورة، ورغم أنه يشكل جزءاً كبيراً منها، إلا أنه لا يغطي جميع التغييرات المطلوبة، لكنه يفترض أن التغييرات المطلوبة سيتم

¹ القانون رقم 59 لعام 2012، ومجلس الوزراء رقم 130 لسنة 2013، والقانون رقم 9 لعام 2013. ألغى القرار 111 الصادر عن وزير الحكم المحلي معظم هذه القرارات عام 2015، لكن لم تفعل كثير من المناطق هذا الإلغاء، وما زالت القوانين سارية حتى اليوم.



تشريعها وتطبيقها في المستقبل القريب. وعلى هذا النحو فإنه يأخذ في الاعتبار ما يلي: (1) النظام المضمن في التشريع المذكور، أي مستوى محدد قابل للقياس من اللامركزية في دولة موحدة مع مقاطعات أو كيانات إقليمية متشابهة وحكومات محلية (البلديات والمناطق والبلدات)، و(2) تخصيص الإيرادات والمصروفات التي تتناولها التشريعات المختلفة (دون اتساق جيد)، و(3) الممارسات المحلية التي تشمل على سبيل المثال تقديم الخدمات وتعبئة الإيرادات من المصادر الذاتية وتقاسم الإيرادات الوطنية أو الإقليمية، ووجود مقدمي خدمات محليين ذوي كفاءة، مثل شركات الكهرباء والاتصالات. يجب احترام كل ذلك عند اتخاذ الخطوات التالية نحو بناء نظام لتعبئة الإيرادات موثوق وبسيط وعملي. وبفرض أن مثل هذا النظام سوف ينشأ تدريجياً نتيجة

والبلديات والبلديات، مما له بالغ الأثر في البحث عن خيارات لإطار مالي حكومي مناسب، خاصة بالنسبة للإيرادات المحلية.

الوضع الحالي

تقدم دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2017 لمحة عن الوضع الحالي، رغم أن كثير من البيانات تعكس الوضع عام 2013، وقد تحسن وضع الميزانية بشكل كبير منذ ذلك الحين. يذكر تقرير لرويتز أن ليبيا حققت 14 مليار دولار من عائدات النفط عام 2017 — ما يقرب من ثلاثة أضعاف ما حققته قبل ذلك بعام، مما مكن الدولة من خفض عجز ميزانيتها إلى النصف وفقا للبنك المركزي. حدث ذلك وسط انتعاش جزئي في إنتاج النفط، رغم الاضطرابات السياسية والاقتصادية المستمرة. بلغ العجز في ميزانية ليبيا 10.6 مليار دينار ليبي (3.748 مليار دولار أمريكي) عام 2017، منخفضا من 20.3 مليار دينار (7.18 مليار دولار أمريكي) في العام السابق وفقا للبنك المركزي (رويتز 5 يناير 2018). تشير البيانات إلى خاصية أخرى مهمة في الهيكل المالي، وهي اعتماد ليبيا الكبير على عائدات النفط — وهي متقلبة للغاية لأسباب خارجية وداخلية، وبالتالي فهناك حاجة إلى سيطرة مركزية قوية على الإيرادات والنفقات العامة، لكن لا يمنع ذلك تحقيق اللامركزية تدريجيا وزيادة إيرادات الكيانات الحكومية المحلية، خاصة إذا تم تحصيل تلك الإيرادات بعيدا عن الإيرادات العامة الحالية ضمن إطار مالي حكومي متفق عليه.

تشمل النتائج الرئيسية لدراسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017، ص 27-28) ما يلي:

- i. تظل الموارد المالية المتاحة للبلديات منخفضة، وتخضع لسيطرة مركزية، وتوزع بصورة غير عادلة بين المحليات. ويمثل المبلغ المحول عام 2013 حوالي 1.1% من نفقات الدولة، ويبدو أنه لم يحدث سوى تغير ضئيل في هذه الحصة من ذلك الحين، إن وجد أصلا.
- ii. وقد أصبحت التحويلات غير منتظمة بشكل متزايد، وفي الغالب متأخرة ولا يمكن التنبؤ بها.

 - a. هناك ممارسة لتقاسم الإيرادات تم تنظيمها، لكنها غير واضحة وغير مطبقة.
 - b. حجم وعاء تحويل الأموال غير محدد.
 - c. يبدو أن التحويلات تهدف إلى موازنة التباينات الرأسية والأفقية، لكن تحتاج المعادلة إلى مراجعة نظرا لأنها تبدو غير فعالة.

² من أبرز القوانين ما يلي: القانون رقم 59 لعام 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية، واللائحة التنفيذية للقانون رقم 59 لعام 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الملحق بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لعام 2013، وقرار مجلس الوزراء رقم 130 لعام 2013، والقانون رقم 9 لعام 2013، وتعديل القانون رقم 59 لعام 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية.

لسياسة وتوافق سياسي، فسيتم تحصينه بالإطار التشريعي وتطبيقه بالممارسة العملية. كانت ورشة الإنفاق في يوليو 2019 فرصة فريدة لفتح حوار مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، وستلعب نتائجها (Ebel، 2019) دورا حاسما في تشكيل مخصصات الإيرادات والإطار المالي للحكومات المحلية، وسيتم دمج ذلك في نسخة منقحة من هذه الورقة.

والقضايا المتعلقة بكيفية وظروف ظهور مثل هذا الإطار التمكيني للنظام الحكومي المحلي خارج نطاق هذه الورقة، لكنها تفترض أن مثل هذه التحركات ستحدث في المستقبل القريب، وتناقش برنامجا على هذا النسق، يستكشف الخيارات الممكنة والمرغوبة — والتي تعكس مستوى من الإجماع المتزايد في مختلف الكيانات، وكذلك المجموعات السياسية أو الإقليمية الموجودة في السلطة.

هذه الورقة وثيقة مصاحبة للورقة المتعلقة بتخصيص الإيرادات في ليبيا: المبادئ العالمية والتطبيقات المحلية في ليبيا — من اللامركزية إلى استقلالية الإيرادات (Ebel، 2019 ب)، وهي تتناول تعبئة الإيرادات بطريقة مختلفة وأكثر إلزاما إلى حد ما، في سياق إطار مالي محتمل للحكومات المحلية.

تتناول الورقة أيضا تحليل الوضع والخيارات الموضوعية في وثائق تحليلية أعدتها فرق استشارية تابعة لهيئات مانحة ثنائية ومتعددة الأطراف في السنوات الخمسة إلى العشرة الماضية. وهي تحليلات منفصلة غير مبنية على بعضها باتساق. تختلف المناهج والمشورة، جزئيا لأنها صيغت في أوقات مختلفة ولأغراض مختلفة، لذا فهي تركز بدرجة أكبر على القضايا السياسية والسياسات، مع اهتمام محدود باستكشاف خيارات تخصيص الإيرادات والإطار والسياسات (مع ثلاثة استثناءات (أدام سميث الدولية، 2007 — برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017 — البنك الدولي، 2015). ومع وضع أوجه القصور تلك في الاعتبار تهدف هذه الورقة إلى تعزيز المعرفة الحالية، من خلال استكشاف ومناقشة الخيارات المنطقية والعملية نحو المستقبل.

2. تخصيص وتوزيع الإيرادات

يمكن تحديد إطار نظام مالي للحكومات المحلية من أجزاء متعددة من التشريعات، رغم وجود كثير من الاختلافات والفجوات والشروط غير الواضحة والمفاهيم المتناقضة في مختلف القوانين والمراسيم واللوائح². وفي الوقت نفسه تعمل غالبا البلديات التي تتمكن من جمع إيرادات خارج الإطار القانوني. قضايا تخصيص الإيرادات بموجب الإطار القانوني الحالي مغطاة جيدا في ورقة تخصيص الإيرادات (Ebel، 2019 ب)، لذا تأخذ هذه الورقة في الاعتبار الاكتشافات والنتائج الرئيسية لتلك لها دون تكرارها (على سبيل المثال الجدول 2 في ورقة تخصيص الإيرادات). يجب أيضا أن تأخذ المناقشة المتعلقة بتخصيص الإيرادات والإطار المالي الحكومي في الاعتبار الهيكل المالي، وكذلك حقيقة أن ليبيا حضرية بشكل كبير، حيث يعيش حوالي 79% من السكان في المناطق الحضرية — في الواقع في بضع عشرات من المدن

الجدول 1 عناصر ممارسات الإيرادات الحالية كما يتم توفيرها أو إتاحتها للحكومات المحلية

مصدر الإيرادات	التكوين والحالة
إيرادات داخلية	رسوم خدمة خاضعة للتنظيم المركزي. الإيجارات (من الأصول المملوكة للبلدية). الدخل من استثمار البلدية. 50% من العائدات ناتجة عن الاستثمار في عقارات البلدية.
إيرادات مشتركة	حصة الرسوم الجمركية ورسوم العبور. حصة الضرائب المركزية المخصصة للمحافظة. 10% من عائدات النفط "ركاز".
تحويلات مالية	تحويلات من الحكومة المركزية.
مصادر أخرى للإيرادات	القروض والمنح حسب ما يصرح به مجلس المحافظة (على أساس الدعم المخصص أو في حالات الطوارئ) الغرامات والعقوبات بيع الأصول المصادرة.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017، ص 52).

المانحين، مثل المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ) أو الاتحاد الأوروبي، تمويلا للمشاريع ذات التأثير السريع التي تنفذها البلديات (ولكن لا توجد تحويلات مالية).

يمكن أن نستنتج مما سبق أن الممارسات الحالية تشمل عناصر نظام مالي حكومي جيد، يشتمل على خيارات لمنح الحكومة المركزية، والضرائب المشتركة التي هي تحويلات مقننة، وإيرادات داخلية، لكن مع ذلك يظل الإطار المالي غير مكتمل أو متسق. وعلى وجه التحديد يفتقر إلى السياسات والإجراءات والأحكام اللازمة لتمويل الحكومات المحلية.

قضايا تخصيص الإيرادات

تنص المادة 51 من القانون رقم 62 لعام 59 لعام 2012 على تشريع 16 مصدر دخل للبلديات، و3 للمقاطعات (غير موجودة بعد). ناقشت ورقة تخصيص الإيرادات أوجه القصور والتداعيات على الإيرادات المحلية بالتفصيل (أنظر الجدول 2 في Ebel، 2019). يمكن أن يكون التشريع بمثابة أساس جيد لتخصيصات الإيرادات المحلية — مع بعض التغييرات الضرورية، كما أن نطاق الإيرادات المخصصة محليا يتسق مع ممارسات الدول النامية، وتشمل التفاصيل عدد هائل من التحديات التي نتاولها هنا.

كان من المفترض أن تنص اللائحة التنفيذية لعام 2013³ على قواعد وإجراءات التنفيذ، لكنها تفتقد إلى تنظيم الإيرادات المحلية، وبدلا من ذلك تسرد 18 لائحة، منها 13 لائحة تتعلق بالضرائب والرسوم المحلية. يجب على وزير الحكومات المحلية إصدار تلك

³ اللائحة التنفيذية للقانون رقم (59) لعام 2012 بشأن نظام الإدارة المحلية الملحق بقرار مجلس الوزراء رقم (130) لعام 2013.

d. يشتمل إطار وممارسات التمويل الحكومية على عناصر من نظام مالي جيد، رغم وجود مجموعة من القواعد يتم اتباعها جزئيا فقط (الجدول 1).

iii. رسوم الخدمة ليست شائعة في ليبيا، وعندما يتم تحصيلها، يكون عن طريق المكاتب التنفيذية، وتودع في خزانة الحكومة المركزية.

iv. تحصل بعض البلديات العائدات المحلية خارج الإطار القانوني، على سبيل المثال عن طريق:

a. فرض ضرائب على الشركات الكبيرة العاملة في نطاق اختصاصها (مثل مصانع الأسمنت أو المحاجر).

b. تحصيل «حصة» من الرسوم الجمركية ورسوم العبور في المدن الحدودية.

c. تحصيل رسوم المستخدم للخدمات غير الخاضعة لولايتها، أو التي يتعين عليها تقديمها في ضوء ضعف أنظمة التوصيل في الدولة (مثل إدارة النفايات الصلبة).

d. تحصيل الإيرادات من الأنشطة غير المشروعة التي تجري على أراضيها (مثل الاتجار بالمخدرات و/أو البشر و/أو الأسلحة).

v. تكاد تكون القدرة الاستثمارية للبلديات معدومة، لأن تحويلات الدولة لا تشمل الأموال المخصصة للمشاريع الرأسمالية، وليس للبلديات مخدرات من إيرادات العمليات.

vi. تمثل التبرعات الخاصة أو الخارجية حصة متزايدة من ميزانيات البلديات، لكن تمويل المانحين غالبا ما يتجاوز البلديات، وخاصة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية [USAID] وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فهم يدعمون البلديات بمشروعات كاملة التنظيم ومكتملة يتم تسليمها كتبرعات عينية. ويقدم بعض

تحصيل هذه الإيرادات. وفي الواقع تسعى معظم الحكومات المركزية عن عمد إلى تفويض بتحصيل معظم الضرائب واسعة النطاق لتمويل الخدمات العامة، وتحويل الإيرادات إلى المستويات الحكومية الأدنى لدعم خفض التباينات الرأسية والأفقية. هذا هو الحال أيضا في ليبيا، رغم أن ما يقرب من 100% من الإيرادات المركزية التي تحصلها تجعلها واحدة من أكثر الدول مركزية في العالم.

تركز هذه الورقة على العائدات المحلية، وهناك عدد من القضايا محل النظر والمناقشة، لها تأثير مباشر على الإيرادات المحلية، وتشمل: تحديد مصادر الإيرادات الرئيسية للحكومة المركزية.

تقرير ما إذا كانت جميع إيرادات الحكومة المركزية تودع مباشرة في حساب الخزانة الموحد، أو أن توزع على الوزارات وكيانات الحكومة المركزية سلطات تفويض مباشرة للإيرادات.

تحديد كيفية تحويل الأموال من ميزانية الحكومة المركزية إلى ميزانية الحكومة المحلية.

تواجه ليبيا كثير من التحديات في هذا الصدد، كما أنه هناك قضايا تتطلب توضيحا في بناء نظام مالي متعدد المستويات الحكومية موثوق ومستدام ويمكن التنبؤ به.

يبدو تخصيص الإيرادات الحالي مناسباً، من حيث إن التشريع يخصص جميع مصادر الإيرادات الرئيسية وغير المباشرة إلى حد كبير، مثل عائدات النفط والرسوم الجمركية ورسوم العبور. وأحد الخيارات التي يجب أخذها في الاعتبار إضافة عدد من المصادر الجديدة إلى إيرادات الحكومة المركزية، مثل ضريبة دخل الشركات وضريبة القيمة المضافة وضريبة المبيعات وضريبة الدخل الشخصي وضريبة الإنتاج وضريبة الاتصالات وضريبة النقل (المطار والموانئ البحرية)، حيث تدار هذه الضرائب بشكل أفضل مركزياً. توفر الإيرادات المركزية الحالية وربما الموسعة التمويل الذي يجب أن تستخدمه الحكومة المركزية لدعم الكيانات المحلية، كما سنناقش في القسم الخاص بالتحويلات المالية. وبالتالي يتمثل أحد التحديات في كيفية توسيع الإيرادات المركزية لخلق مدى يسمح بذلك التحويل، والتحدي الثاني هو كيفية توزيعها على أصحاب المصلحة بطريقة مناسبة وعادلة.

إيرادات الوزارة والكيانات اللامركزية في الحكومة المركزية

يحق اليوم للوزارات الليبية وعدد من الكيانات اللامركزية تحصيل الإيرادات العامة، وذلك إلى حد كبير من خلال الرسوم والمصاريف مباشرة من المواطنين / العملاء. وقد يحتاج الأمر إلى تغيير، إلى جانب نقل وظائف الخدمة إلى الحكومات المحلية الأدنى. ولتحسين السيطرة

للوائح، لكن لم يتم هذا بعد (المادة 131). ومع ذلك هناك تحسينات مهمة في اللائحة التنفيذية 2013 لعام، فعلى سبيل المثال تنص المادة 76 على ما يلي: «... حيث تفرض رسوم البلدية على خدمات معينة أو كسعر للمنتجات ضمن تغطية نفقاتها. وتظل تلك الرسوم في رصيد الحكومة المحلية المعنية». قد يشجع هذا التعزيز للإيرادات المحلية الحكومات المحلية على فرض رسوم الخدمة المحلية، والاحتفاظ بإيرادات الرسوم في ميزانياتها الخاصة. تنتقل المناقشة فيما يلي إلى إطار محتمل لنظام مالي حكومي فعال وعملي وقابل للتطبيق، يشمل خيارات إيرادات محددة للحكومات المحلية، مع مراعاة الإطار التشريعي وممارساته الحالية.

3. نظام التمويل الحكومي وخيارات التحسين في ليبيا

يتسق التشريع الليبي مع الاتجاهات والممارسات الدولية العامة، بمعنى أنه يفترض وجود نظام مالي متعدد المستويات الحكومية لدولة موحدة لا مركزية، لها ثلاث مستويات حكومية: مركزي وإقليمي ومحلي، مع عائدات مختلفة مخصصة لكل مستوى. ومن المفهوم نظراً للوضع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والأمني الليبي، أن النظام المالي شديد المركزية، وأنه سيصبح ويجب أن يكون لا مركزياً بشكل تدريجي وعملي.

إطار مالي متعدد المستويات الحكومية

يشتمل إطار التمويل متعدد المستويات الحكومية الدولي في ليبيا على قواعد وإجراءات تخصص العائدات لثلاثة مستويات حكومية، وهي الحكومة المركزية والحكومة الوسطى (المحافظة) والحكومة المحلية / البلدية. ويبرر الوضع الحالي في ليبيا أن الغالبية العظمى من الإيرادات العامة يتم تحصيلها وتخصيصها للحكومة المركزية، لكن من الناحية المثالية يجب إيداع هذه الإيرادات في حساب الخزانة المركزية. تشكل حصة الإيرادات المركزية أكثر من 99% من جميع الإيرادات، حيث يتم جمع حجم رمزي فقط من الإيرادات من الكيانات المحلية. تدعم هذه الورقة وتسعى لخيارات زيادة الحصة المحلية تدريجياً من الإيرادات، إلى جانب النقل الفعال لبعض وظائف الخدمة على المدى المتوسط (أنظر أيضاً آدم سميث الدولية، 2007).⁴ يناقش هذا القسم القضايا والخيارات الخاصة بإطار تمويل حكومي متعدد المستويات، يعاد تشكيله مع تخصيصات منقحة للإيرادات بين المستويات الحكومية الثلاثة.

إيرادات الحكومة المركزية

تشكل إيرادات الحكومة المركزية الجزء الأكبر من إجمالي الإيرادات العامة في جميع الدول، لأن الحكومة المركزية لديها أفضل قدرة على

⁴ مقترحات آدم سميث الدولية «الهيكل التنفيذي على المستويين الإقليمي والمحلي: مراجعة شاملة» (2007) هي مساهمة قيمة للغاية في حوار السياسات بشأن الإطار المالي متعدد المستويات الحكومية، رغم أن الوضع قد تغير منذ ذلك الحين، وتحسنت المعرفة أيضاً منذ ذلك العرض.

التوزيع، وهو أن المحافظات في المناطق الحضرية قد تركز أكثر على توزيع إيراداتها. في المقابل قد تحتاج المحافظات في المناطق الريفية والصحراوية ذات مستويات التحضر المنخفض والسكان الموزعين على مناطق شاسعة إلى التدخل وتقديم الخدمات مباشرة، أي قد تحتاج إلى الاحتفاظ بـ وإنفاق الجزء الأكبر من إيراداتها مباشرة، دون عمليات توزيع للمستوى الأدنى. يجب مناقشة هذا التباين في مسؤولية الإيرادات والخدمات، وحله في تشكيل إطار الإيرادات للمحافظات (أو الحكومات الإقليمية متوسطة المستوى).

إيرادات البلدية في الإطار المالي للحكومة متعددة المستويات

يتمثل التحدي الأساسي الأول الذي يواجه البلديات في معرفة كيفية زيادة حصتها من الإيرادات في النظام المالي الحكومي متعدد المستويات. الحصة الحالية — غالباً أقل من 1% من إجمالي النفقات العامة — منخفضة للغاية بكل المقاييس، ونتيجة لذلك تقوض هذه الإيرادات المنخفضة مراكز الحكومات المحلية، لأنها أقرب إلى عملائها، وبالتالي مسؤولية عن مستوى وجودة الخدمات والوظائف المحلية⁵. وهناك تحدي إضافي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحدي الأول، وهو أن زيادة إيرادات البلديات يجب أن يكون تدريجي، كما يجب أن يسبقه أو يقتصر به نقل تدريجي لسلطات وظائف الخدمة. ولا يبدو أي نقل ثوري لسلطة الحكومة المركزية كما في حالة إندونيسيا ممكناً في ليبيا، لكن وباختصار يجب استكشاف خيارات زيادة الإيرادات البلدية. كذلك يجب التأكيد على التوسع التدريجي والانتقائي للغاية في الإيرادات المحلية، كما يجب أن يتسق ذلك مع توسيع نطاق الخدمات المحلية والقدرات الإدارية.

تتألف أطر الإيرادات الخاصة بالبلديات في جميع أنحاء العالم من مجموعة من ثلاث مجموعات رئيسية للإيرادات أو الدخل، وكل منها مهم، رغم أنها تلعب أدواراً شديدة الاختلاف وفقاً لظروف كل دولة.

a. التحويلات المالية من المستويات الحكومية العليا (المستويات المركزية ومستويات المحافظات في ليبيا) — بما في ذلك التحويلات

⁵ هذه مشكلة كبيرة في كثير من دول أوروبا الشرقية وتركيا، على سبيل المثال عندما يتم الإبلاغ عن إيرادات الشركات أو عائدات الموارد الطبيعية عن طريق الشركة نفسها، في حين تقدم الخدمات بشكل محلي (محطات الوقود أو شبكات النقل أو المياه). وبالتالي لا تستفيد المدن من الرسوم الإضافية للوقود ما لم يتم قياس بيع الوقود والإبلاغ عنه من قبل سلطات المدينة.

⁶ تؤكد معظم الدراسات التي تم إعدادها في السنوات الخمسة إلى العشرة الماضية بشأن اللامركزية والحكومة والتمويل العام وقضايا الحكومة متعددة المستويات في ليبيا بقوة هذا التحدي الأساسي (انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017، والبنك الدولي، 2015).

على الإيرادات العامة من الأفضل تحصيل وإيداع جميع الإيرادات غير المحلية في الخزنة المركزية. ويبدو أن هذه هي القاعدة، لكنها لا تتبع باتساق. وإجمالاً هناك خيار يجب أخذه في الاعتبار، يتمثل في تمويل الوزارات والكيانات اللامركزية (مع استثناء شركات المرافق العامة) من الميزانية المركزية من خلال مخصصاتها، لتحسين السيطرة المركزية على الإيرادات والنفقات العامة.

يترتب على هذا الخيار أنه طالما أن الوزارات أو كياناتها الإقليمية أو المحلية اللامركزية يحق لها تحصيل الإيرادات، فلن تكون رغبة في تقديم الخدمات والإيرادات إلى البلديات — بصرف النظر عما إذا كانت البلديات يمكنها تقديم تلك الخدمات بشكل أكثر فعالية، وإذا كانت الوزارات والكيانات اللامركزية تحقق صافي دخل أو خسارة كل عام من تحصيل الإيرادات وتمويل الوظائف والخدمات المعنية. يكون هذا هو الحال أيضاً إذا كانت لديها دوافع لتقديم وتوسيع وتحسين الخدمات المعنية، أو مجرد التصرف ككيان تقليدي تخصص له ميزانية، ويستخدم مخصصاته السنوية.

إيرادات المحافظات في الإطار المالي للحكومة متعددة المستويات

تتطلب المحافظات (أو الأشكال الأخرى من الكيانات الوسيطة أو الإقليمية) إيرادات للوفاء بالتزاماتها ووظائفها، لكن ليس من الحكمة تمويلها بشكل أساسي لتغطية نفقات إدارتها أو استخدامها كمكاتب بريد لتحويل الإيرادات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية. هناك ثلاثة أدوار محددة للمحافظات في إطار الإيرادات. أولاً، تدير المحافظات خدمات ذات طابع متعدد المراكز تتطلب تنسيق الموارد ووظائف الخدمات عبر عدد من البلديات أو حتى في منطقة تتألف من عدة محافظات (على سبيل المثال المياه في بعض مناطق ليبيا). قد يتم تقديم هذه الخدمات من هيئات عامة أو خاصة (مثل شركات الكهرباء أو الاتصالات الوطنية) التي لا تتطلب مشاركة المحافظات. ثانياً، تدير المحافظات الإيرادات ذات الطبيعة الإقليمية، فمثلاً لا يتناسب تقسيم عائدات الموارد الطبيعية والإيرادات التي يتم تقاسمها بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في البلديات على أساس المصدر، لأن اختصاص البلدية قد لا يتوافق مع الإمكانات المحاسبية لهذه الإيرادات⁵. ثالثاً، تقاسم الإيرادات على أساس المصدر يزيد من التباينات الأفقية. هذه قضية ملموسة للغاية في ليبيا، حيث يتم تحصيل عائدات النفط في مناطق معينة قريبة من بعض البلديات، في حين لا يستطيع البعض الآخر ذلك. ومن هذا المنظور يبدو نظام تقاسم الإيرادات الحالي دون المستوى الأمثل.

هناك تحدي إضافي يتمثل في أن مصادر إيرادات المحافظات تؤكد الحاجة إلى وجود إطار فعال وعادل لتقاسم الإيرادات بينها وبين البلديات القائمة. يجب ألا تحتفظ المحافظات بجميع إيرادات المقاطعات وتنفقها، بل يجب توزيع حصة عادلة قدرها 50% أو أكثر على البلديات الحالية. هذا هو أحد التحديات الأخرى في تكوين نظام

المتوسطة. يشمل التصنيف الأكثر تفصيلاً: التحويلات غير المشروطة مع أو بدون ضرائب مشتركة والتحويلات المشروطة (منح التخصيص أو المستهدفة للعمليات أو تمويل التنمية) والمنح المخصصة (أنظر أيضا Muwonge and Ebel, 2014). يتطلب الجمع بين تلك الاحتمالات بشكل عملي وقابل للتطبيق ومستدام مناقشة الإيجابيات والسلبيات والخيارات لليبيا، فليبيا مركزية للغاية اليوم، ومن المرجح أن تظل مركزية بدرجة كبيرة على المدى المتوسط، وإن كان بدرجة أقل مع مرور الوقت.

وعاء التحويل المالي

حجر الزاوية في نظام التحويل المالي في الحكومة متعددة المستويات هو وعاء التحويل المالي. ويمكن أن يكون صندوقاً أو حساباً مخصصاً يتم منه تخصيص أموال الحكومة المركزية للمستويات المحلية الأدنى منها (كما في حالة إيرادات منحة الموازنة العامة في تركيا، كوبياني، 2015). ويمكن أن يكون وعاء التحويل صندوقاً مخصصاً له مدير (كما هو الحال مع بنك إيلير في تركيا). وفي كثير من الأحيان هو وعاء افتراضي تحدده مجموعة من القواعد دون دمج أو إيداع الإيرادات المركزية في حساب واحد، ويتم من خلاله توزيع التحويلات المالية. وفي هذا السياق قد يتضمن وعاء التحويل الكبير أيضاً مجموعة من الأوعية الصغيرة التي تشكل جزءاً منه — وقد يحتوي على اتصالات خفية، لكنها لا تشكل وعاءاً واحداً إلا إذا كانت مترابطة بشكل جيد ومتوازنة. تواجه ليبيا تحديات فيما يتعلق بوعاء التحويلات، وهو وعاء افتراضي تحدده إيرادات مركزية متنوعة يتم تقاسمها مع الحكومات المحلية. وأهم مصدر هو إيرادات النفط (ركاز)، وتستكملها إيرادات الرسوم الجمركية ورسوم العبور، وبالإضافة إلى ذلك قد تتلقى البلديات حصص من المحافظات. تتضمن التحديات المتعلقة بوعاء التحويل المالي ما يلي:

a. عائدات النفط نوع من العائدات المشتركة الموزعة على أساس مصدرها، لذا فهي تمول وعاءاً عاماً للتحويل المالي بفتور، وتعتبر ضريبة مشتركة. تشمل المشاكل الأخرى حقيقة أن إيرادات النفط المشتركة غير مناسبة أو غير كافية في شكلها الحالي لملاء وعاء التحويل لأن: (1) عدد قليل من البلديات مؤهل لتلقي الأموال على أساس المصدر، وهذا هو مصدر الإيرادات الرئيسي لكل من الحكومات المركزية والمحلية، و(2) يوسع الاشتقاق من المصدر التباينات المالية الأفقية، ويترك مناطق كبيرة غير مؤهلة أو مقدم لها خدمات، و(3) يزيد التباينات بين البلديات، حتى داخل المناطق الجغرافية التي تحصل على حصص من عائدات

غير المشروطة مع أو بدون ضرائب مشتركة والتحويلات المشروطة (المنح المخصصة والمنح المستهدفة للتشغيل أو تمويل التنمية) ومنح الطوارئ — غالباً ما تلعب دوراً أكبر في الدول النامية. b. الإيرادات الداخلية، وتشمل الضرائب والرسوم وعائدات الأصول وتوزيعات الأرباح من الشركات البلدية والإيرادات المتنوعة الأخرى. c. تتكون الإيرادات الخارجية / الدخل الخارجي⁷ (أي من خارج النظام المالي) من المنح والتبرعات الخاصة، وكذلك عائدات الديون والمكاسب المالية.

يتضمن تخصيص الإيرادات للبلديات الليبية معظم مصادر تلك الإيرادات، لكن مع مؤهلات وتحديات مختلفة نناقشها بالتفصيل في الأقسام التالية. ويمكن الخلاصة إلى أن المستشارين في صياغة التشريعات المتعلقة بتخصيص الإيرادات وإطارها ونظامها استخدموا معظم عناصر أنظمة الإيرادات المحلية التي تعمل بشكل جيد في الدول الأخرى. وبالتالي فإن أساسيات إطار إيرادات حكومية متعددة المستويات فعال موجودة في ليبيا، لكن تظل هناك أوجه قصور وتناقضات وفجوات وكثير من القضايا التي يجب حلها في حوارات بخصوص السياسات، لتحقيق توافق في الآراء بشأن القضايا والسمات الرئيسية. تهدف هذه الورقة إلى خلق ودعم مثل هذه الحوارات.

4. إيرادات البلدية: التحديات وخيارات المستقبل

يهدف هذا القسم إلى استكشاف التحديات والاستجابات والخيارات اللازمة لبناء إطار ونظام وسياسات وإجراءات موثوقة ومستدامة وعملية لإيرادات البلديات الليبية على المدى المتوسط. ويعتمد هذا التحليل على المؤلفات السابقة في المجال، وبصفة رئيسية على ورقة تخصيص الإيرادات (Ebel, 2019)، فهي أكثر تحديداً ووضوحاً في تحليل التحديات والخيارات المختلفة. نناقش المدى الكامل للإيرادات المحلية المحتملة في المجموعات الثلاثة، ونفتح أيضاً نطاق الاحتمالات من خلال مناقشة الخيارات لتضمين مصادر إيرادات جديدة تركت دون معالجة في الدراسات السابقة حول ليبيا، وتشمل مصادر إيرادات معروفة في الدول النامية، وكذلك في الدول التي تواجه حالات مماثلة.

التحويلات المالية في الحكومة متعددة المستويات

يحمل مصطلح التحويلات المالية في الحكومة متعددة المستويات⁸ عدداً من المعاني، ونستخدمه هنا على أوسع نطاق ممكن ليشمل جميع أنواع الحركات المالية (باستثناء القروض الحالية) بين الجهات الحكومية العليا إلى الحكومات المحلية، ويشمل ذلك التحويلات والمنح المختلفة من الخزينة المركزية والوزارات والكيانات الحكومية المركزية الأخرى والمحافظات وغيرها من مستويات الحكومات

⁷ يتم استخدام الإيرادات والدخل والمكاسب هنا بالتبادل اتساقاً مع منهج التقارير المالية الذي يميز وجهين للميزانية أو بيان الدخل: الإيرادات والنفقات، مع تفرقة تفصيلية حول المصادر المحددة، كما هو موضح أعلاه.

أشكال التحويلات

كما لاحظنا يمكن أن تكون التحويلات منحا عامة أو غير مشروطة أو مشروطة أو مخصصة من الحكومات المركزية إلى الحكومات المحلية، وبالنظر إلى النقص الحالي في إيرادات الحكومة المركزية والوضع السياسي والأمني في ليبيا، فإن اختيار المجموعة الصحيحة من التحويلات يجب أن يتبع مبدأ البساطة والرقابة المركزية. ويجب أن تكون مجموعة أدوات التحويل صغيرة أيضا لتجنب التوزيع المشتت لتحويلات ضئيلة من وعاء صغير.

الضرائب المشتركة — الإيرادات المشتركة: تنص التشريعات والممارسات الحالية على أنها رسوم جمركية ورسوم العبور و10% من عائدات النفط، بالإضافة إلى إيرادات مشتركة بين البلديات والمحافظات (غير موجودة حتى الآن). ومع ذلك فإن الرسوم الجمركية ورسوم العبور في الوقت الحالي هي في الواقع تحويلات قائمة على معادلات عامة، ويتم توزيعها جزئيا باستخدام صيغة (الجدول 2) وعلى أساس التخصيص. عائدات النفط مناسبة لتقاسم الإيرادات، ولكن قد يكون أحد الخيارات تقسيم هذه الحصص إلى مزيج من رسوم ملكية الموارد الطبيعية، أو استخدام وعاء التحويل والمنح القائمة على المعادلة كمصدر لتقاسم الإيرادات. على سبيل المثال في البداية يمكن تغيير نصف أو 5% من عائدات النفط الحالية البالغة 10% إلى رسوم ملكية، وتحصيلها وتحويلها إلى البلديات مع رسوم ملكية أخرى كإيرادات خاصة بالمصدر.

لا تدعم قاعدة الإيرادات المحلية الحالية — والمعلومات الشحيحة للغاية التي من شأنها التأكيد على مشاركة عادلة — الحفاظ على فئة من العائدات كإيرادات مشتركة، وذلك لأنها مشتركة بين الحكومة المركزية وقطاع الحكومة المحلية، لكن لا يتم مشاركتها مع البلديات على أساس المصدر. وقد تفضل البلديات الضرائب المشتركة على التحويلات العامة، لأن الإيرادات المشتركة قد تشير إلى نوع من الاستحقاق. وقد يفضلون أيضا الترتيب الحالي بسبب انخفاض مستوى الثقة في التحويلات المركزية، كما أن الإيرادات المشتركة المحولة من الخزنة عرضة للتأخير ولا يمكن التنبؤ بها، إلخ. تعتبر حصة البلدية من قيمة الضرائب المحلية المخصصة للمحافظة، وكذلك حصتها من الرسوم الجمركية والعبور والمطار

⁸ تميز بعض الدراسات والعلماء بين التحويل والمنح والمنح لعكس مؤهلات محددة، لكن على النقيض من ذلك تستخدم هذه الورقة مصطلح المنح كشكل من أشكال التحويلات المالية، مثل منح المساعدة أو المنح المشروطة أو المخصصة. ويتفق ذلك مع منهج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الذي يسمح بتبادل استخدام المصطلحين «المنح والتحويلات» (Böhlinger- (Rebesona, 2009).

⁹ نستخدم مصطلح «يبدو» ليعكس أن اللوائح المعنية غير واضحة، وليس هناك سوى أدلة غير مؤكدة (لا توجد أرقام ثابتة) حول التخصيص العملي للإيرادات.

النفط، لأن الاشتقاق يستهدف البلديات. وإجمالاً، يشبه توزيع الإيرادات على أساس المصدر رسوم ملكية مدفوعة للكيانات المحلية بناء على استخراج الموارد الطبيعية، لذا فرسوم ملكية صريحة من شأنها أن تخدم بشكل أفضل التوزيع العادل لعائدات النفط، ويمكن حسابها بوضوح كإيراد من مصدر محلي. b. تبدو إيرادات الرسوم الجمركية ورسوم العبور⁸ مناسبة للغاية لتمويل صندوق وعاء التحويل العام، ويبدو أن الممارسة الليبية تهدف إلى استخدام هذا الوعاء لخدمة أغراض التسوية الرأسية والأفقية. وتنعكس صيغة التوزيع (الجدول 2) (كما هو موضح في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017) أولوية حكومية قوية لاستخدام تلك التحويلات لتحقيق التوازن في التباينات بين البلديات الصغيرة والكبيرة — مع تأييد دعم الصغيرة بقوة. يزيد مخصص الفرد في أكبر بلدية بستة أضعاف عن أصغر بلدية، ويبرر التوزيع للمجالس المحلية المتلقية الشكوك المفترضة حول تقدير عدد السكان المحليين، وهذا من شأنه أن يساعد في الحد من الحوافز السلبية لزيادة تقدير عدد السكان الذين لديهم حصص أكبر. وهناك تحدي آخر، وهو أن ذلك يسمى إيرادات مشتركة⁹، وفي الواقع هي تحويلات قائمة على معادلات أو عامة أو غير مشروطة.

خيارات التحسين

هناك حاجة لإجراء حوار سياسات حول وظيفة وخصائص وحجم وعاء التحويل. في الوقت الحالي قد تمثل جميع الإيرادات المحولة من التحصيل الوطنية نسبة 1% من إجمالي النفقات العامة، لذا هناك حاجة إلى حوار السياسات بين جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين (وطنياً وإقليمياً ومحلياً). وفي هذا السياق تتضمن خيارات التحسين ما يلي:

- توسيع وعاء الإيرادات إلى 2-3% من النفقات العامة. من شأن ذلك أن يخدم عدد من الأهداف تشمل: إشارة وتأكيد أولوية السياسة العامة لدعم الحكومة المركزية الحكومات المحلية، وتحسين القدرة التمويلية للحكومات المحلية، وبناء وعي المواطنين وثقتهم بنقل السلطة. يمكن تحقيق هذه الإجراءات بتكلفة معتدلة على الحكومة المركزية.
- تحديد مجموعة إيرادات الحكومة المركزية التي تمول وعاء التحويل، وقد يشمل ذلك توجيه جزء كبير (نصف أو أكثر) من حصص عائدات النفط (على سبيل المثال 5% من 10%) إلى وعاء التحويل العام. ويمكن أيضاً توسيع الوعاء من خلال إيجاد وتحصيل الإيرادات من مصادر جديدة، مثل ضريبة دخل الشركات وضريبة الدخل الشخصي وضريبة المبيعات العامة (قد تكون ضريبة القيمة المضافة مرهقة حالياً، لكنها يمكن أن تكون جزءاً من خطة طويلة الأجل).

الجدول 2 معادلة التوزيع للتحويلات المركزية في ليبيا (2013، دينار ليبي)

الفئة	المدى السكاني	التوزيع	المخصص لكل فرد
1	—	15,000	400
2	15,000	20,000	200
3	20,000	27,500	189
4	27,500	35,000	160
5	35,000	42,500	166
6	42,500	50,000	155
7	50,000	70,000	144
8	70,000	100,000	108
9	100,000	125,000	90
10	125,000	150,000	81
11	150,000	175,000	75
12	175,000	200,000	75
13	200,000	250,000	70
14	250,000	350,000	59
15	350,000	750,000	61
16	750,000	1,350,000	64

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2017، ص 51.

جدا (على سبيل المثال استخدام عدد السكان فقط كقاعدة تخصيص) إلى معادلات بالغة التعقيد¹⁰. يقدم الجدول 2 معادلة توزيع نطاقي للمنح غير المشروطة طبقت عام 2013. ومن المفترض أنه يتم تطبيقها حتى الآن في ليبيا، رغم أنه تم تسميتها عن طريق الخطأ بالإيرادات المشتركة. ومع ذلك فإن ذلك بداية جيدة وممارسة تاريخية لصيغة معادلة يمكن تنقيحها وتحسينها. يوزع عدد قليل من الدول المنح المركزية بدون معادلات معتمدة ومنشورة، ويعني ذلك أنها تقدم منحا مخصصة تستند في كثير من الأحيان إلى مبادئ سياسية وليست اجتماعية واقتصادية. التحويلات الحالية في ليبيا غير مشروطة ومقبولة عموما، رغم أنها كانت صغيرة جدا حتى اليوم.

المنح المشروطة: هي التحويلات التي تشمل شروطا مرتبطة بها، إما للحصول عليها أو (في الغالب) لإنفاقها. وتستخدم المنح المشروطة في الغالب لتمويل الخدمات المخصصة للمستويات الحكومية العليا، ولكن يتم تنفيذها بواسطة الحكومات المحلية

والموائم المفروضة في المحافظة خيارات صالحة للإيرادات المشتركة، كما هو منصوص عليه في القانون رقم 59، المادة 51. ومع ذلك لم تسري بعد، أو لا تتسق مع القانون في ظل عدم وجود محافظات. وتشير الدلائل غير الأكيدة أنها قد تكون فعالة لأن إدارات الحكومة المركزية تحصلها وتشاركها على أساس المصدر. إذا قامت الحكومات بإدارة هذه الضرائب والرسوم في المستقبل، فيمكنها مشاركتها مع البلديات على أساس المصدر، وإذا قاموت بمشاركتها بناء على معادلة واضحة أو ضمنية (السكان)، فستكون تحويلات للمحافظة وليست ضرائب مشتركة. علاوة على ذلك فإن الإطار المالي المنقح للحكومة متعددة المستويات قد يخلو للبلديات تحصيل الضرائب المحلية، رغم أنه قد يترك مجالا لإدارة المحافظة لتحسين كفاءة التحصيل. وهذا مهم بشكل خاص في المحافظات أو المناطق الأقل كثافة سكانية أو غير الحضرية. وباختصار يعد تنقيح المبادئ وتصنيف الإيرادات المشتركة من بين الموضوعات المهمة في حوار السياسات، لبناء نظام مستدام ومتسق للإيرادات المحلية.

التحويلات غير المشروطة: تغطي التحويلات أو المنح غير المشروطة (وتسمى أيضا المنح الإجمالية للإشارة إلى عدم وجود شروط مرفقة) احتمالات مختلفة، تشمل جميع أنواع المنح / التحويلات التي يتم تقديمها إلى البلديات دون شروط مرتبطة بها من شأنها أن تحد من إمكانية الاستخدام أو الإنفاق. ويتم توزيع التحويلات غير المشروطة عادة باستخدام معادلات محددة تتراوح من بسيطة

¹⁰ في كثير من دول إفريقيا وكذلك جنوب شرق أوروبا تستخدم الحكومات مصطلح «الإيرادات المشتركة» لتعكس حقيقة أن الإيرادات المحصلة مركزيا يتم تقاسمها مع قطاع الحكم المحلي. وقد يكون أيضا للتمييز بين المخصصات القائمة على المعادلات والمنح المخصصة. في المقابل يتم تصنيف الإيرادات على أنها مشتركة في الدراسات فقط إذا تم تقاسمها على أساس المصدر مباشرة مع كل بلدية (Böhlinger and Rebesona, 2009).

وقطاع غزة على تصنيف البلديات حسب القدرات المالية والإدارية مصنفة في 8 نطاقات، بالإضافة إلى نظام تأهيل لتحفيز تحسين الأداء والأهلية للحصول على منح أكبر. كان نظام التخصيص الفلسطيني فعالاً ونجحاً للغاية ومتطلباً ونجحاً. في البداية تم تصنيف اثنين فقط من أفضل البلديات في النطاق ج (المرتبة الثالثة)، وكان الباقي أدنى من ذلك. وصلت بلدية واحدة فقط إلى المرتبة «أ» في عشرة سنوات، لأن النظام كانت له متطلباته ومسيطر عليه لتجنب المبالغة في الدرجات (البنك الدولي، 2014 ب).

معادلات توزيع المنح غير مشروطة - خيارات ليبيا

تظهر الممارسات الدولية أن الدول تميل لاختيار استخدام معادلة واحدة بسيطة تخدم كلا من التعادل الرأسي والأفق. وقد تطبق منحتين بمعادلتين منفصلتين، واحدة كتحويل عام (منحة إجمالية في رواندا)، والأخرى كمنحة تعادل محددة. وتتضمن بعض المعادلات الأكثر تعقيداً (كما هو الحال في تركيا) مقاطع من كل من عمليات التحويل العامة والتعادل، إما مع تأثير قوي أو رمزي للتعادل. وتجدر الإشارة إلى أن التعادل، بصرف النظر عن كيفية إيصاله، دائماً نسبي، ويعني ذلك أنه حتى المعادلة الفائقة يمكنها فقط تقليل التباينات وليس القضاء عليها. القضاء التام على التباينات عن طريق التحويلات غير ممكن، ولا ينصح به، لأنه سيعاقب البلديات الأفضل أداءً، ويزيد من الحوافز السلبية. يشير الوضع الحالي في ليبيا إلى أن البلديات تحتاج إلى كل من التحويل العام لتوفير تمويل أساسي ومستدام للوظائف المحلية الأساسية (التي يجب تحديدها في حوار السياسات)، ومنحة تعادل لدعم الحد من التباينات الأفقية. في البداية ربما يمكن تخصيص نصف وعاء التحويل (الموسع) بواسطة معادلة عامة، وقد يكون ذلك توزيعاً غير متميز للمنح لجميع البلديات، ربما وفقاً لعدد السكان¹². ويرر ذلك أكثر حقيقة أن ليبيا حضرية للغاية، حيث يعيش حوالي 80% من السكان في المناطق الحضرية، وبالتالي فإن المنحة العامة ستكون بمثابة تمويل أساسي للخدمات الحضرية، وكذلك استهدافاً إلى تقليل التباينات الأفقية.

تواجه ليبيا تحديات متعددة في هذا المجال. أولاً، هناك تباينات بين البلديات الكبيرة والصغيرة. ثانياً، هناك تباينات أكبر بين المناطق الحضرية والريفية، والمقاطعات والمحليات. ثالثاً، هناك تباينات بين المناطق التي تستفيد من عائدات النفط وتلك التي لا تستفيد منها. وبالتالي هناك قدر كبير من التداخل بين هذه المجموعات الثلاثة من التباينات التي تزيد من تعقيد الصورة. على سبيل المثال يبدو

كوظائف مفوضة. تستخدم المنح المشروطة على نطاق واسع في رواندا، حيث يتم تخصيص الوزارات كمقدم لكثير من الخدمات المحلية، بما في ذلك التعليم الأساسي والصحة والمساعدة الاجتماعية وغيرها. تؤدي الحكومات المحلية هذه الوظائف، ويتم تمويلها من خلال المنح المخصصة من الوزارات، ويجب إنفاق تلك الأموال حصرياً على الخدمات المحددة، كما يجب إعادة الأموال غير المنفقة / الموفرة إلى الوزارة. ومن ناحية أخرى إذا ظهر أن النفقات أكبر من المنح، يجب على الحكومات المحلية تغطية التكاليف الإضافية من الإيرادات المحلية الأخرى (من خلال منحة إجمالية عامة أو إيراداتها الخاصة).

يمكن أن تأخذ المنح المشروطة شكلاً من أشكال منح الأداء بشروط مرفقة لإتاحة استخدامها، والشكل الأكثر شيوعاً مطابقة المنح المستهدفة، حيث تحدد الحكومة المركزية أولويات السياسة أو الخدمة الوطنية، مثل «تحسين خدمات المياه». يمكن للبلديات بعد ذلك التقدم بطلب للحصول على تلك المنح إذا كانت قادرة وراغبة في تغطية 30% أو 50% من إجمالي تكلفة الاستثمار من الإيرادات المحلية (المنح العامة والإيرادات المحلية الخاصة بها). وهذه أداة قوية، ولكنها تجعل البلديات الغنية أكثر ثراءً، وتترك البلديات الفقيرة التي تفتقر إلى الأموال اللازمة لاستحقاق المنحة المركزية، وبالتالي تكون غير قادرة على تلقيها.

لا يشمل النظام الليبي منحاً مشروطة أو مخصصة أو مستهدفة أو منح للأداء، فهي ليست جزءاً من ممارسات الدولة أو تشريعاتها. وبدلاً من ذلك يتم تخصيص وزارات لتقديم العديد من الخدمات المحلية مباشرة أو من خلال كيانات غير مركزية. وتتمثل الخطوة الجيدة نحو تحسين نقل السلطات في تفويض أو نقل سلطات بعض الخدمات أو الوظائف إلى البلديات. ويمكن تمويلها في البداية من خلال المنح المخصصة، ثم في وقت لاحق من خلال المنح العامة والإيرادات المحلية، مما يمكن من الحفاظ على السيطرة على النفقات العامة، على الأقل مؤقتاً. يستفيد مثل هذا الترتيب من المعرفة والإدارة والمبادرات المحلية، وتحسين المساءلة تجاه المواطنين المحليين. ليبيا لا تستخدم المنح القائمة على الأداء، ولا يبدو أنها مناسبة على المدى المتوسط لأن وعاء التحويل صغير، والظروف الاجتماعية والاقتصادية للبلديات متنوعة للغاية، مما يخلق عدم توازن ومزايا غير عادلة للبلديات الأكثر ثراءً. يجب على الجهات المانحة الترويج لنظام خاص بمنح الأداء في الدول النامية (على سبيل المثال في بنجلاديش وكينيا ونيبال)، يتضمن الحد الأدنى من الشروط البسيطة للبلديات التي يجب أن تفي بها للحصول على تلك المنح. وتستخدم قياسات الأداء للحصول على حصص إضافية وأعلى من المنح (تسمى أنظمة قياس أداء الحد الأدنى للشروط).

في ليبيا تعتبر قاعدة المعلومات الحالية لتحديد شروط منح الأداء ضعيفة للغاية، بحيث من الصعب للغاية وضع مجموعة من الشروط¹¹ العادلة، لكن في المستقبل القريب قد تكون ليبيا قادرة على اختبار نظام منح الأداء (على سبيل المثال بعد تجارب إيجابية مع وعاء التحويل الموسع والمنح المخصصة) وفقاً لأنظمة قياس أداء الحد الأدنى للشروط. على سبيل المثال تشتمل تجربة الضفة الغربية

¹¹ معادلة التوزيع التركية معقدة للغاية، ويتم تعريفها في مصفوفة كبيرة، وتشمل 10 عوامل، وتحدد 8 أجزاء مختلفة من المبلغ المخصص (Kopanyi، 2015).

¹² في الواقع لهذا النوع من التوزيع تأثير متعادل بالفعل، لأنه يوفر مزيداً من التمويل للبلديات عالية الكثافة السكانية، نظراً لحاجتها إلى تقديم خدمات أكبر من حيث النطاق والحجم.

مثل العقوبات أو الرسوم الإدارية المتنوعة. تشمل اللوائح والممارسات الحالية في ليبيا كثير من عائدات المصدر وفقا للمعايير الدولية، ولكنها تفتقر إلى بعض الإيرادات المحلية الرئيسية، وفي حالات أخرى يظهر خطأ في تصنيف الإيرادات المشتركة. يعد حوار السياسات لتوضيح مصادر الموارد الخاصة والتوصل إلى توافق في الآراء بشأن مجموعة منها موثوقة ومستدامة خطوة حيوية تالية. يهدف هذا القسم إلى تقييم الموقف واستكشاف خيارات التحسين.

الضرائب المحلية

لا ينص التشريع الحالي على تخصيص ضرائب محلية للبلديات، باستثناء التي يتم تقاسمها مع المحافظات. تم الإبلاغ عن بعض البلديات التي تحصل ضرائب، مثل نوع من دخل الشركات أو ضريبة الأعمال المحلية من الشركات المحلية الكبيرة (مصانع الاسمنت وشركات التصنيع)، لكن هذه الممارسات ليست قانونية بشكل واضح، وتظل ممارسات متفرقة. تشير التجربة الدولية إلى أن استكشاف خيارات لتمكين البلديات من تحصيل قدر معقول من الضرائب المحلية قد يكون جديرا بالدراسة، والضريبة الأكثر وضوحا من بين هذه الضرائب يمكن أن تكون ضريبة العقارات (الحضرية) التي يسهل إدارتها (على سبيل المثال ضريبة وفقا للمنطقة). في البداية لن يحصل قدر كبير من الإيرادات، ولكنه سيبدأ في بناء ثقافة بين المواطنين (وخاصة في التجمعات الحضرية) حول الحاجة إلى المساهمة في تمويل الخدمات العامة. يمكن أن تخدم الرسوم المجتمعية المعتدلة، ولكن المهمة أيضا، أغراضا مماثلة، وهي خيار آخر يجب بحثه.

ضرائب العمل المحلية على أساس صافي المبيعات (قيد التجربة بالفعل) هي خيار آخر يتم دمجها مع أو تحصيله في صورة رسوم ترخيص عمل محلي. وهي ضريبة إذا كانت أكبر بكثير من التكلفة الإدارية الضئيلة لتسجيل الشركات المحلية (Kopanyi-Franzen). فرض الضرائب على الأنشطة التجارية غير الرسمية بتطبيق الضرائب التقديرية هو أيضا خيار جيد¹³ من شأنه أن يولد إيرادات، كما أنه سيحفز تنظيم بعض الأنشطة التجارية غير الرسمية وترخيصها. وأخيرا قد تقوم البلديات بتحصيل رسوم التحسين (والتي هي أيضا في الواقع ضرائب) من مالكي العقارات الذين يستفيدون من تطوير البنية التحتية العامة، مثل الطرق والمياه والبنية التحتية للنقل. يمكن القيام بذلك إذا صرح به، بصرف النظر عن أكمل التطوير — سواء البلدية أو كيان حكومي مركزي أو متبرع دولي. ومن جانبهم سيكون المانحون داعمين للملاك في البلدية الذين يدفعون رسوم التحسين.

وخلاصة القول إن فرض الضرائب المحلية (التي من شأنها زيادة

أن البلديات في مناطق عائدات النفط أكبر وأكثر ثراء، لأنها تستفيد من التباينات الثلاثة. يشير ذلك إلى أن ليبيا تحتاج إلى نظام تحويل متطور للغاية لمعالجة هذه التباينات، على سبيل المثال في المدن الكبيرة والحضرية التي تقع في مناطق عائدات النفط.

يتطلب تطوير نظام معادلة دقيق ومتطور البيانات والوقت، فعلى سبيل المثال استغرق تطوير معادلة تحويل جديدة للأردن أكثر من عام، وتطلب بيانات أساسية وتحليل تفصيلي للانحدار ونموذج (البنك الدولي، 2015). تم تحديد عاملين رئيسيين، وهما عدد السكان ومنطقة اختصاص البلدية. وفي هذا السياق قد يبدو أن المعادلة المعقدة يصعب على أصحاب المصلحة فهمها، مما يثير تحفظات بخصوص التشوهات التي تفضل بعض البلديات، كما أنه بدون البيانات المطلوبة لا توجد فرصة لوضع معادلة توزيع متطورة للبيبا. وقد يهدف الخبراء وأصحاب المصلحة إلى إنتاج معادلة بسيطة للغاية ومبررة مهنيًا، يمكن أن تكون واضحة تماما مثل مزيج من عدد السكان ومنطقة الاختصاص (كيلومترات مربعة). هذه الصيغة واضحة وسهلة القبول والفهم لأصحاب المصلحة، رغم أن المعاملات المناسبة مازالت تحتاج إلى اختبارها. ويستند ذلك إلى البيانات المحدودة المتاحة لقياس فعاليتها في تقليل التباينات الأفقية.

تبرر التباينات الكبيرة بين البلديات الصغيرة والكبيرة، وخاصة بين المناطق / المقاطعات الحضرية والريفية، خيارات البحث والاختبار لنظام توزيع غير متماثل. على سبيل المثال تتلقى المقاطعات (بدلا من البلديات الصغيرة أو المستوطنات الريفية) تحويلات لإدارة المناطق الريفية أو الصحراوية ذات الكثافة السكانية المنخفضة.

خيارات تحسين نظام التحويل المالي

نتيجة لهذا التحليل لا يمكن المبالغة في تقدير أهمية البساطة، وتشمل الدروس الرئيسية ما يلي:

- توسيع وعاء الإيرادات إلى 2-3% من النفقات العامة.
- تحديد مجموعة موسعة من إيرادات الحكومة المركزية لتمويل وعاء التحويل.
- إنشاء وعائي تحويل، أو تخصيص وعاء فرعي ليدعم حصريا النفقات الإنمائية.
- اعتماد معادلة تحويل مجمعة تصلح للتمويل العام ومنحة التعادل.
- استكشاف خيارات لخدمة وتمويل المناطق الريفية والصحراوية ذات الكثافة السكانية المنخفضة.

الإيرادات محلية المصدر

تتضمن المجموعة الشائعة من إيرادات المصدر الضرائب والرسوم المحلية، وعائدات استغلال الموارد الطبيعية، وعائدات الأصول، وغيرها

¹³ تعني الضريبة التقديرية أن يفترض أن القاعدة الضريبية مبلغ معين بصرف النظر عن الأساس الفعلي. وتفرض غالبا في مجموعة، وتستخدم عادة لضريبة الدخل أو العمل أو النقل.

التجارب السابقة إلى أن تحصيل الرسوم لتغطية تكلفة الخدمات لن يولد إيرادات مجانية كبيرة للبلديات، لكنه يوفر استرداد التكاليف في أحسن الأحوال.

قد تنتج بعض الخدمات إيرادات مجانية تتجاوز تكاليف التشغيل، وتشمل إيرادات المعارض واللوحات الإعلانية والسياحة والأسواق العامة. لا تجني رسوم الخدمة المحلية الأموال، ولا تمثل علاجاً شاملاً من شأنه رفع الإيرادات المحلية المجانية إلى مستويات أعلى قابلة للقياس، لكن تحسين تقديم الخدمات المحلية يزيد من شرعية الحكومة المحلية، ويدعم تحصيل الضرائب العامة وغيرها من الرسوم. تفيد التقارير أن بعض البلديات بدأت في تصحيح أوجه القصور في تقديم خدماتها لدعم المواطنين، مثل تحسين جمع النفايات الصلبة ونقلها من ميزانيتها الخاصة، وهذه إشارة إلى أن توطين الخدمات المحلية قد يحسنها.

رسوم الملكية

تنص المادة 51 على أنه يحق للبلديات الاحتفاظ بنسبة 10% من أي مواد خام موجودة داخل حدود البلدية، وفي الأراضي غير المملوكة للدولة، وعلى الشواطئ الواقعة داخل حدود البلدية، وفقاً للتشريعات النافذة. وهذا هو الأساس القانوني لتحصيل رسوم الملكية بمعدل 10% من عائدات النفط المدرجة. وهناك مصادر أخرى منصوص عليها، فمثلاً تحصل بعض البلديات رسوم ملكية على تعدين الجبس والمحاجر). وإجمالاً يمكن أن يكون حوار السياسات حول رسوم الملكية بمثابة وسيلة لتحديد قاعدة دخل ذاتي ذات مصدر ثابت. ويمكن تغيير «الضريبة المشتركة» الحالية على عائدات النفط إلى أداتين للتمويل: جزء من التحويلات العامة (مثلاً 5% من إجمالي 10%)، وجزء آخر يمكن تحويله إلى رسوم ملكية. قد يكون هذا خياراً جريئاً يستحق حوار السياسات والقرار.

عائدات الأصول

تمتلك البلديات حالياً حداً أدنى من الأصول العامة، رغم أن الملكية قد تكون غير واضحة ومتنازع عليها بين المالكين المحتملين، أي بين الكيانات الحكومية المركزية والإقليمية والمحلية. ومع ذلك

¹⁴ أحد التحذيرات لهذه الخطوة السريعة هو أن الإدارات التي كانت تقدم خدمات محلية — سواء كانت فعالة أو غير فعالة أو متواضعة — ليست على استعداد لتسليم الأصول والخدمات المعنية، لأن مثل هذه الخطوة قد تؤدي إلى حلها. على سبيل المثال اعتمدت كينيا برنامجاً تفصيلياً لنقل السلطات عام 2012، حيث تم نقل الوظائف والتمويل إلى الحكومات المحلية (تسمى مقاطعات). ومع ذلك لم تسلم الإدارات المركزية الأصول والوظائف إلى الحكومات المحلية حتى 8 سنوات من نقل السلطات (Kopanyi-Muwonge، 2019).

الإيرادات من المصادر الذاتية دون تحمل الميزانية المركزية / الخزنة، وإنشاء أو زيادة المساهمة من المستوى الأعلى (إلى الأدنى) ستكون فرصة جريئة، ويجب أن تكون من بين خيارات السياسات الرئيسية للمناقشة بين أصحاب المصلحة الرئيسيين، لكن لا يجب أن يكون فرض الضرائب على الأنشطة والجهات الفاعلة غير المشروعة جزءاً من نظام وإطار وممارسات إيرادات محلية سليمة.

الرسوم المحلية

تقوم البلديات حالياً بتحصيل قدر ضئيل من الرسوم من قائمة قصيرة جداً من المصادر، وبصفة أساسية الرسوم الإدارية الصغيرة. أحد الأسباب العملية وراء هذا الترتيب هو أنه يجوز للبلدية تحصيل الرسوم مقابل تكلفة الخدمة التي قدمتها. ومع ذلك تقدم البلديات خدمات قليلة للغاية اليوم، بصرف النظر عن التشريعات واللوائح. وفي الواقع يتم تقديم معظم الخدمات المحلية بواسطة الوزارات (على سبيل المثال وزارتي الحكم المحلي والنقل) أو الكيانات اللامركزية في الوزارات أو الحكومة المركزية.

يوفر التشريع الحالي إطاراً للبلديات لتحصيل الرسوم، رغم أن اللوائح المفصلة لنقل أحكام بعض الخدمات المحلية من الوزارات أو الإدارات الأخرى لم تصدر وتنفذ بعد. ويتطلب ذلك إجماعاً على السياسات التي يجب على البلديات تقديم خدماتها المحلية وجمع الرسوم وفقاً لها لتكون أكثر كفاءة. يمكن للبلديات أيضاً تحقيق ذلك بطريقة أبسط، عندما تكون مستعدة وقادرة على تقديم هذه الخدمات، وهي بحاجة إلى الضغط على مقدمي الخدمة الحاليين لتسليم الأصول وأدوات الخدمة والبيانات ومسؤوليات الإدارة، ويمكن صياغة اللوائح سريعاً¹⁴ إذا كان بالإمكان التوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذه المبادئ والإجراءات الأساسية.

تقدم المادة 76 من اللائحة التنفيذية 2013 طريقاً جديداً لإيرادات المصادر الذاتية للبلديات من خلال النص على ما يلي: «جميع المواطنين متساوون في الاستفادة من الخدمات المحلية التي تقدم مجاناً، وفي الحالات فرض الرسوم البلدية على خدمات معينة أو كسعر للمنتجات ضمن تغطية نفقاتها، تظل تلك الرسوم في رصيد الحكومة المحلية المعنية». واتساقاً مع هذه اللائحة يسرد القانون رقم 59 لعام 2012 14 رسوماً مختلفة تحصلها البلدية، تشمل «رسوم الخدمات البلدية، وعائدات المتاحف والمعارض والحدائق والنوادي وغيرها، وإيرادات المعارض والمكتبات والملاعب التي تملكها البلدية، ومبيعات الإعلانات والمنتجات السياحية والمنشورات الصادرة عن البلدية، وعائدات الأسواق المفتوحة العامة والسلخانات والحمامات والنقل العام التي تديرها البلدية».

يتمثل أحد أساليب التحرك نحو المستقبل في التوصل إلى توافق في الآراء بشأن المبادئ والخيارات المذكورة، ومن ثم السماح للبلديات، وخاصة في المدن الكبرى، بتولي تقديم خدمات محلية مختارة تدريجياً. وبالتزامن مع ذلك تبدأ البلديات في تحصيل رسوم الخدمات. وتشير

الأهداف السياسية أو السياسات الأخرى. وفي معظم الأحيان تكون هذه المعاملات مدفوعة بأهداف سياسية أو فساد، لذا يجب على البلديات حساب وتسجيل جميع الأصول، ووضع استراتيجية لإدارة الأصول، ونظام وخطة لبيعها بطريقة استراتيجية وتحقيق إيرادات كبيرة من مصادرها الذاتية. في الوقت نفسه يجب مراعاة الوظيفة الأساسية واستدامة البلدية والخدمات.

وإجمالاً، يمكن ويجب أن يكون تأجير وبيع الأراضي والممتلكات مصدراً استراتيجياً لإيرادات المصدر الذاتي، فعند إدارتها بشكل صحيح واستراتيجي يمكن أن تزيد من ثروة البلدية وتوسيع قاعدة وعمق الخدمات المحلية ودعم الاستدامة. تبرر هذه الفوائد إجراء حوار حول السياسات حول دور الأراضي والأصول العامة الأخرى في تمويل البلديات.

المساهمة وتحديد قيمة الأراضي

تعد المساهمات في شكل رسوم تحصلها البلديات من المطورين أو من مالكي العقارات للمساهمة في تطوير البنية التحتية شائعة جداً في كل من الدول المتقدمة والنامية، وهي مبررة جيداً وسهلة التحصيل نسبياً عندما يكون المطورون حريصون على الاستثمار في مشاريع كبيرة تتطلب بنية تحتية كبيرة، مثل خطوط المياه والصرف الصحي والكهرباء والاتصالات والغاز والطرق، لذا فالمطورون لديهم مصالح مباشرة وواضحة في الحصول على تصاريح البناء وضمان استخدام البنية التحتية للقطعة. بناء على ذلك هم على استعداد دائماً لدفع المساهمة المطلوبة التي قد تصل إلى 50% من التكلفة الاستثمارية للبنية التحتية. لا تولد تلك الرسوم حجم كبير من إيرادات المصادر الذاتية فقط، بل تعمل أيضاً على تحسين حقوق الملكية من خلال تشجيع المطورين على مشاركة المزايا الخاصة الكبيرة التي يستفيدون منها جراء تلك التطورات، بسبب الموقع والخدمات الجيدة إلى حد كبير إلى.

يعد تحويل حصة عادلة من المكاسب الخاصة إلى مكاسب عامة واستخدامها لتطوير البنية التحتية عاملاً عادلاً / إنصافاً رئيسياً. وبالمثل نجد المواطنين العاديين وأصحاب العقارات على استعداد للمساهمة وتقديم حصة عادلة من مكاسبهم عندما تزيد البنية التحتية من قيم ممتلكاتهم. وهذا هو الحال، خاصة عندما يكون الاتفاق جزءاً من عملية صنع القرار والتشاور. تلك المساهمات شائعة جداً في جميع أنحاء العالم (50% من المساهمة منصوص عليها في الأردن وتركيا). ومع ذلك من الصعب تحصيل تلك المساهمات بأثر رجعي، لأن الناس قد يقولون إنها أصبحت من مستحقاتهم.

الإيرادات الأخرى

تشتمل الحسابات البلدية أو الحسابات العامة أو الخاصة الأخرى دائماً على بند يسمى إيرادات أخرى، وتشمل حصيله

يبدو أن البلديات تسهل بيع الأصول العامة الموجودة في جهات ولاياتها بصرف النظر عما إذا كانت هي المالكة المسجلة أم لا، ويمكنها الاحتفاظ بنصف العائدات ومشاركة النصف الآخر مع المالك المسجل (رغم عدم النص على ذلك صراحة). تسرد المادة 51 من القانون رقم 59 لعام 2012 أربعة عائدات محتملة للأصول تتسق مع التجارب الدولية، وتشمل مصادر الإيرادات الجارية والرأسمالية المحتملة: «يمكن اعتبار إيجارات الممتلكات التي استأجرتها البلدية ومبيعات البضائع التي صادرها حارس البلدية إيرادات جارية محتملة، أو عوائد استثمارات البلدية (أي أرباح الأسهم أو الفوائد)». تمكن المادة أيضاً البلديات من الاحتفاظ بنسبة 50% من قيمة المباني والممتلكات التي تبيعها البلديات، والتي يجب تصنيفها كإيرادات رأسمالية.

تشير هذه الاعتبارات إلى أن التشريعات تفترض أن البلديات هي مالك أو مالك مشترك لجميع الأراضي والممتلكات العامة في جهة ولاياتها. ويؤكد ذلك مرة أخرى من خلال النص الوارد في المادة 17 من اللائحة التنفيذية 2013، والذي يقدم قائمة طويلة من الأصول التي يجب على البلديات الاحتفاظ بها أو تخصيص مناطق (أي أراضي) للأغراض العامة. «وفقاً للخطة المعتمدة، تخصص كل بلدية جزءاً من المساحة الكلية لإنشاء المرافق البلدية المملوكة للدولة، والتي لا يتم التخلص منها بنقل ملكية أو تسهيل لأي كيان، وعلى وجه الخصوص: مقر البلدية، بما في ذلك قاعة المؤتمرات وميدان البلدية وفندق البلدية ومسجد البلدية وملعب البلدية ومسرح البلدية وحديقة البلدية ومستوصفات ومستشفيات البلدية وحرس البلدية ومراكز الشرطة ومؤسسات الإصلاح والتأهيل والملاجئ والمقابر ودور الحضانات والإقامة المؤقتة بأسعار معقولة للفقراء والأسواق العامة والسلخانات والمناطق الصناعية والمناطق التابعة لوزارة الدفاع والنقل ومواقف السيارات والمتاحف والمكتبات المركزية والآثار التي تقع داخل الحدود البلدية والميادين العامة».

تؤكد اللائحة أيضاً أنه «... يجب مراعاة الشخصية العامة والمتطلبات الفعلية للبلدية». ويمكن تفسير هذا الأخير على أنه يعني أن البلدية لا يجب أن تكون مجرد مزود سلبى للأرض أو المواقف، بل يجب أن تكون صانع قرار نشطاً وفقاً للخطة (الرئيسية؟) المعتمدة، مع مراعاة الطابع والمتطلبات المحلية أيضاً.

تبدو البلديات كمالك أو مالك مشترك للأراضي والممتلكات العامة الخاضعة لجهة ولايتها، لذا يمكنها اقتراح وتسهيل بيع الأراضي والممتلكات إلى القطاع الخاص مع الاحتفاظ بنصف العائدات، لكن تجدر الإشارة إلى أن تلك العقارات والممتلكات غير المستغلة وغير الضرورية لتحسين أداء الخدمات البلدية والمحلية محدودة للغاية في معظم الحالات، وقد يؤدي البيع بإهمال للأراضي عائدات جيدة اليوم، لكنه يجبر البلدية في المستقبل القريب على شراء الأراضي لأغراض الخدمة الرئيسية بسعر أعلى بكثير، وبالتالي لا تولد صافي إيرادات، بل صافي خسائر على المدى المتوسط.

وقد يكون السيناريو الأسوأ عندما يتم منح الأرض أو الأصول الأخرى مجاناً بدعوى تطوير الأعمال التجارية المحلية أو بعض

تنفيذ المشروعات بتصرف كامل من جانبهم. في مثل تلك الحالات يتم استبعاد البلدية من عملية التنسيق، وتكون بالكاد على دراية بتكاليف المشروع، لكنها تتسلمه كمساهمة عينية من الجهة المانحة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) بعد الانتهاء منه.

وإدارة التبرعات بتلك الطريقة مفهومة نظرا للوضع السياسي والحكومي والاقتصادي والأمني المتقلب، وكذلك القدرة المنخفضة للبلديات في ليبيا، لكن ذلك يقوض في الغالب استدامة الأصول محل التطوير، نظرا لأن البلدية غير مشاركة أو غير مدركة، وأو غالبا تفتقر إلى القدرة على تمويل التشغيل والصيانة في السنوات التالية. وفي بعض الحالات يخفف المانحون هذا التحدي بإدراج تكاليف التشغيل والصيانة في رأس مال تكلفة المشروع لفترة زمنية معينة (3 سنوات مثلا)، مما يحسن الاستدامة، ويمنح الوقت للبلدية لتعديل ميزانيتها وإدارتها لإجراء التشغيل والصيانة المناسبين، مما قد يخفي ببساطة ضعف الاستدامة.

وإجمالا تلعب الإيرادات الخارجية بالفعل دورا معقولا في تنمية البلديات في ليبيا، وهناك ما يبرر التقييد الحالي للاقتراض سيولة على المدى القصير، بسبب المستوى المنخفض للإيرادات المحلية، وخاصة مصادرها الذاتية، فضلا عن الافتقار إلى الجدارة الائتمانية وقدرة الاقتراض في البلديات الليبية. ونظرا لأن هذا التقييد من المرجح استمراره، ويجب استمراره على المدى المتوسط، فلا يوجد أي مبرر لتغيير في السياسة. وعلاوة على ذلك يلعب المانحون دورا هاما في تطوير الأصول البلدية في بعض المناطق، مما يتسق مع اللوائح، لكن لا يعتبر معظم دعم المانحين حقا إيرادات خارجية، بل هم يدعمون البلديات فقط من خلال تقديم الأصول، بعيدا عن الإيرادات المدرجة في الميزانية. ومن المحتمل أن يظل هذا الترتيب ساري المفعول على المدى المتوسط، وليس هناك سبب وجيه لتغييره.

خيارات تحسين إيرادات المصادر الذاتية

ناقش هذا التحليل واستكشف كثير من الخيارات لتحسين الإيرادات المحلية، خاصة إيرادات البلديات، ويستحق ذلك حوار السياسات المتعمق والإجماع السياسي. يهدف هذا التحليل الموجز إلى تناول خيارات السياسات الرئيسية فقط، دون تحليل مفصل للظروف والنطاق والطرق التي يمكن القيام بها في سياق حوار أوسع للسياسات. وتشمل الخيارات الرئيسية التي ناقشناها ما يلي:

- تبسيط تعريف الضرائب المشتركة، وتعريفها على أنها فقط تلك التي تتناسب مع مشاركة الإيرادات على أساس المصدر.
- تبدو الضرائب المشتركة أكثر ملاءمة للمشاركة مع المناطق أو المحافظات، وليس مع البلديات.
- تقديم مجموعة نظامية من رسوم الملكية، بعضها عن طريق تغيير الضرائب «المشتركة» إلى «رسوم ملكية»، على سبيل المثال

العقوبات والغرامات والتسويات مقابل المصالحة والودائع الأمنية والرسوم المتنوعة، فعلى سبيل المثال تولد غرامات المخالفات المرورية إيرادات كبيرة لمدينة عمان بالأردن. تتضمن اللائحة التنفيذية «بندا آخر»: «العقوبات والتسويات المفروضة مقابل المصالحة». وكما أوضحنا، قد يكون هناك المزيد. ويجب حساب الإيرادات الأخرى بشكل صحيح، رغم أن عبارة «إيرادات أخرى» تمثل حصة صغيرة جدا من إجمالي الإيرادات، فعلى سبيل المثال تشير الحصة المرتفعة (أي أكثر من 10% من إيرادات المصادر الذاتية) إلى تصنيف ضعيف للإيرادات عن قصد أو عن طريق الخطأ. ومن الممارسات السيئة، لكن الشائعة، في إعداد ميزانية البلدية اعتماد ميزانية الإنفاق أولا، ثم وضع ميزانية الإيرادات، مما يشير غالبا إلى وجود فجوة بين الإيرادات والنفقات، أي عجز في الميزانية. يصحح بعض الموظفين هذا العجز بطريقة بسيطة: وضع عبارة «إيرادات أخرى» لتحويل إجمالي الميزانية إلى رصيد صفري، أي ميزانية متوازنة. وعند سؤالهم يقر الموظفون بذلك، وبوجود عجز خفي، وقد تسده البلدية بجهود إضافية لتحقيق الإيرادات (وهو هدف غير واقعي) أو عن طريق بيع الأراضي (قد يحدث ذلك)، ومازالت تلك الممارسة محل خلاف.

الإيرادات الخارجية

تشمل الإيرادات الخارجية القروض والمنح وصناديق الائتمان كما هو منصوص عليه أيضا في اللائحة التنفيذية، وفي الواقع تستفيد البلديات الليبية من الإيرادات الخارجية بأشكال كثيرة. بموجب القانون يمكنها اقتراض سيولة قصيرة الأجل يجب سدادها في السنة المالية نفسها. ولا يسمح القانون بتمويل البنية التحتية من القروض، لكنه يظل خيارا غير مباشر للبلديات، حيث يمكنها القيام بذلك من خلال تأسيس أو الاستثمار في كيانات خدمات أو أعمال مستقلة قانونيا (الفنادق والمنتجعات وغيرها)، فيمكن لتلك الأعمال الاقتراض من السوق بغرض التطوير (المادة 93 من اللائحة التنفيذية 2013)، وبالتالي يمكن للبلديات تمويل التنمية بشكل غير مباشر من الاقتراض. هناك مسألة أخرى تستحق الاهتمام خلال حوار السياسات والتنظيم، وهي حقيقة أن البلدية قد توقع التزامات رسمية، وتدعم الاقتراض بضمان، وكذلك يمكن أن يعتبر المقرضون البلدية المالك الوحيد لتلك الكيانات التجارية كضامن فعال للديون دون ضمان موقع. وفي الواقع يساوي ذلك تمويل الديون من الميزانية.

تستفيد البلديات الليبية أيضا من دعم المانحين، ومع بعض الاستثناءات القليلة أو بدون، يقوم المانحون بإدارة المنح كبنود خارج الميزانية من منظور تمويل البلدية. وكما نلاحظ يناقش بعض المانحين (المؤسسة الألمانية للتعاون الدولي والاتحاد الأوروبي) مشاريع التنمية (الطرق والصحة والمرافق المدرسية) مع البلديات والعمل ويعملون بالتعاون معها في البناء، لكنهم يحتفظون بمالياتهم مستقلة عن البلديات. وقد يناقش مانحون آخرون أو لا يناقشون المشروعات مع البلديات، وبدلا من ذلك يمكنهم التنسيق مع الوزارات، ومن ثم

الضعف ونصوص القوانين واللوائح سريعاً بعد التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الخصائص الرئيسية للنظام المالي متعدد المستويات الحكومية. ويشمل ذلك التوصل إلى توافق في الآراء بشأن قضايا مثل النفقات وتخصيص الإيرادات وتقديم الخدمات وتفاصيل تمويل البلديات. ناقشت الورقة الخيارات في سياق تمويل حكومي متعدد المستويات وإطار للإيرادات بشكل محتمل ومرغوب ومستدام وعملي ويمكن تنفيذه. وفي هذا السياق يساعد ذلك على دعم وإثارة حوار سياسيات متعمق في ليبيا. تشمل الدروس الرئيسية الاستفادة ما يلي:

- a. ليبيا بلد حضري بشكل كبير، حيث يعيش حوالي 80% من سكانها في المناطق الحضرية، أي البلديات. وبالتالي يجب أن تكون البلديات في وضع يؤهلها لقيادة تقديم الخدمات المحلية، لتكون أكثر فعالية.
- b. تمتلك البلديات حالياً قاعدة إيرادات صغيرة للغاية وغير مستدامة، مما يمنع تقديم الخدمات المحلية بفعالية وكفاءة ويقيد المساواة من أعلى لأسفل، وبالتالي يجب زيادة كل من التحويلات وإيرادات المصادر الذاتية، إلى جانب النقل التدريجي لسلطات بعض الخدمات المحلية.
- c. يجب تحليل الأدوار والوظائف والتمويل المحتمل للمحافظات بعناية. وقد تكون المحافظات الكيانات الأكثر ملاءمة لتقديم الخدمات في المناطق الريفية والصحراوية حيث السكان موزعين على مساحات شاسعة، فتتولى في مثل تلك الحالات جميع الخدمات والوظائف التي تؤديها البلديات عادة في المناطق الحضرية.
- d. خللت الورقة 9 خيارات ممكنة لزيادة إيرادات الخدمة الذاتية، وهي لا تعتمد على بعضها البعض. ويتطلب إدخال تلك الإيرادات اختياراً دقيقاً لأكثر المصادر ملاءمة وخيارات وطرق لزيادتها، مع تسلسل عملي أيضاً.
- e. يجب اعتبار تمكين البلديات وزيادة تمويلها عملية تدريجية، مع اتباع المبادئ المقبولة ورؤية لنظام وإطار تمويل حكومي متعدد المستويات.
- f. لا يقود الإطار التشريعي الحالي بشكل سلس إلى نظام وإطار تمويل حكومي متعدد المستويات، لكن يمكن إصلاح نصوص القوانين واللوائح سريعاً، بمجرد انتهاء حوار السياسات إلى فهم وتوافق مشترك الآراء بشأن المبادئ الأساسية والسمات الرئيسية لنظام حكومي متعدد المستويات ينقل سلطات دولة موحدة.

- من خلال مشاركة عائدات النفط.
- d. إضفاء الطابع المؤسسي على الضرائب المحلية عن طريق نقل التخصيص الضريبي من المحافظات إلى البلديات، وكذلك تمكين البلديات من تحصيل ضرائب محلية جديدة تشمل: ضريبة العقارات والضرائب المجتمعية وضريبة الأعمال ورسوم ترخيص الأعمال وضريبة تحسين الخدمات.
- e. تبسيط الرسوم المحلية بالاتساق مع تغيير أحكام الخدمة ونقل سلطات الخدمات التي يمكن أن تقدمها البلديات بشكل أكثر فعالية، وتشجيع التحصيل المنتظم للرسوم عن طريق تخفيض الخدمات المقدمة مجاناً.
- f. تنظيم عائدات الأصول وتوجيه البلديات لزيادة الإيرادات من الأصول العامة بطريقة استراتيجية ومستدامة.
- g. تحصيل المساهمات من المطورين والمواطنين بشكل مؤسسي، مما يؤدي إلى زيادة صناديق التنمية للبلديات، وتحسين العدالة عن طريق تحويل حصة عادلة من المكاسب الخاصة من تطوير البنية التحتية العامة إلى منافع عامة وتمويل بنية تحتية جديدة.
- h. استكشاف خيارات أدوات تحديد قيمة الأراضي.
- i. استكشاف خيارات إعلام البلديات وإشراكها بشكل أفضل في اختيار وتنفيذ مشاريع الجهات المانحة.

5. الختام

الهدف الرئيسي من هذه الورقة تقديم معلومات أساسية وإثراء المناقشات في أحد فاعليات حوار السياسات الفريدة، وهي «ورشة عمل حول أنظمة إيرادات الحكومة المحلية: الإطار والسياسات والإدارة». ومن المقرر عقد هذا الحدث بمشاركة مسؤولي الحكومة المركزية والمحلية الليبيين في سبتمبر أو أكتوبر 2019. تم إعداد هذه الورقة لهذا الهدف بالتحديد، وتتضمن مجموعة واسعة من القضايا والخيارات المهمة لورشة الإيرادات المخطط إنعقادها، مما يساعد على تطوير حوار السياسات بين أصحاب المصلحة الليبيين الرئيسيين، والذي يعد أمراً حيوياً لحل القضايا، ودعم المراجعة اللاحقة للإطار التشريعي والمؤسسي والمالي.

تستند هذه الورقة إلى دراسات الاستشاريين المانحين في السنوات الخمسة الماضية، التي تكشف كثير من نقاط الضعف والفجوات والافتقار إلى الوضوح في القوانين واللوائح. وتفترض أنه يمكن إصلاح كثير من نقاط

- United Nations Development Programme (UNDP). 2017. "Core Government Functions Assessment: Critical Emerging Issues and Priorities for Local Governance in Libya." March.
- World Bank. 2015. "Jordan Regional and Local Development Project." Implementation Completion Report. World Bank, Washington, DC.
- . 2014a. "Review of the Draft Local Administration Law". Public Services Delivery Cluster Policy Brief, World Bank, Washington, DC.
- . 2014b. "Fiscal Decentralization and Public Sector Financing, 1999–2005." Public Services Delivery Cluster Policy Brief 3. World Bank, Washington, DC.
- . 2014c. "Municipal Development Program in West Bank and Gaza – Phase 1" (TF-12410 TF-95351 TF-96770 TF-11407). Implementation Completion Report. World Bank, Washington, DC.
- . 2010. West Bank and Gaza Urban Project. Implementation Completion Report, World Bank, Washington, DC.

Libya Laws and Regulations

- Cabinet Decree No. 130 of 2013. "Cabinet Decree No. (130) of 2013 issuing the Executive Regulation of Law No. (59) of 2012 on the Local Administration System." January 4, 2013.
- Executive Regulation of Law No. (59) of 2012 on the Local Administration System attached to Cabinet Decree No. (130) of 2013.
- Law No 9 of 2013 amending Law No. 59 of 2012 concerning The Local Administration System.
- Law No. 59 of 2012; Council of Ministers No. 130 of 2013.
- Law No. 9 of 2013; amending Law No. 59 of 2012 concerning The Local Administration System.
- Resolution 111 of the Minister of Local Government 2015.

- Adam Smith International. 2007. "Executive Structures at Regional and Local Level – A Comprehensive Review."
- Böhlinger, H. and J. Rebesona. 2009. "The Fiscal Autonomy of Subcentral Governments: An Update." OECD Working Paper on Fiscal Federalism No. 9., OECD, Paris.
- Ebel, R. 2019a. "Sorting out Expenditure Roles Among Different Types of Governments: A Normative Framework." Briefing Note to Accompany Remarks by Robert D. Ebel before the Libya Local Governance Forum. World Bank.
- . 2019b. "Libya Revenue Assignment, Universal Principles and Local Applications for Libya – from Decentralization to Revenue Autonomy." World Bank, Washington, DC.
- European Commission. 2013. "Libya Political Economy Analysis, Decision-Making and Political Bargaining during Revolutionary Upheaval."
- Kopanyi, M. 2015. "Financing Municipalities." In Turkish Urbanization Review, World Bank, Washington DC.
- Kopanyi, M. and R. Franzsen. 2018. "Property Taxation in Kampala, Uganda: An Analytic Case Study on a Successful Reform". Working Paper WP-18–03. Africa Tax Institute, Pretoria.
- Kopanyi, M. and A. Muwonge. 2019. "Managing County Assets in Kenya – Post Devolution Challenges and Lessons". World Bank. Forthcoming.
- Muwonge, A. and R. Ebel. 2014. "Intergovernmental Finances in a Decentralized World." In *Municipal Finances – A Handbook for Local Governments*, edited by Vitkovic Farvacque and M. Kopanyi. World Bank, Washington DC.
- Reuters 2019. "Libya's oil revenue rose." NOC-Reuters, January 5, 2018.

الجزء الثالث قطاع اللامركزية

معلومات أساسية - الورقة الثانية عشر:

الإدارة العمومية والتوظيف الحكومي في ليبيا

د. يُسر القايد، البنك الدولي

1. مقدمة

تقدم هذه الورقة تحليلاً نقدياً للإدارة العمومية والتوظيف الحكومي في ليبيا، من خلال تشخيص مختصر للسياق، وتحديد التحديات والفرص لتحسين نظام الإدارة العمومية الحالي، وذلك بالاعتماد في المقام الأول على بيانات كمية ونوعية من مصادر أولية وثانوية، تتمثل في سجلات المحفوظات والتقارير والتشريعات. وفي هذا السياق من المهم الإشارة إلى أن البيانات الأولية المتعلقة بالخدمة العمومية في ليبيا شحيحة وغير موثوقة.

2. نظرة عامة على الإدارة العمومية في ليبيا

تم اعتماد مجموعة متنوعة من التشريعات المتعلقة بقضايا الإدارة العمومية والتوظيف، حيث تخضع الإدارة العمومية في ليبيا لإطار قانوني يتكون من قوانين العمل التالية:

- قانون العمل رقم 58 لعام 1970
- القانون رقم 55 لعام 1976
- قانون نظام الأجور 15 لعام 1981
- قانون علاقات العمل 12 لعام 2010

يحكم القانون 12 لعام 2010 التوظيف العام، ويغطي جميع علاقات العمل، التي تشمل الشراكات (الجزء 2) والعاملين المتعاقدين (الجزء 2) والخدمة المدنية (الجزء 4) (منظمة العمل الدولية، 2010). وقد تمت صياغة قانون منفصل للخدمة المدنية من مجلس التخطيط العام ووزارة العمل والتأهيل، لكن لم يعتمده مجلس النواب بعد.



وعلى المستوى التنفيذي، تتولى وزارة العمل والتأهيل الإشراف والمسؤولية عن ضمان توفير خدمة عامة ذات كفاءة تقوم على الجدارة ومستقلة، لديها القدرة على إدارة تقديم الخدمات بكفاءة وفعالية للبيين، لكن حتى الآن لم تنجح الوزارة في تحقيق ذلك. وتنبع الصعوبات الحالية من موروثة الخدمة العمومية من نظام القذافي والحكومات المتعاقبة، فبجانب قصور القدرات التقنية، هناك أيضا عوامل سياسية واقتصادية أثرت بشكل كبير على وتيرة إصلاح الإدارة العمومية على مر السنين.

السياق الحالي

لا توجد حاليا إدارة مركزية لها سيطرة كاملة على الإدارة العمومية الليبية أو مواردها البشرية. قبل عام 2011 اقتضت

المهمة الأخرى للبيانات مكتب الإحصاء المركزي ولجنة الخدمة العمومية أو ما يعادلها.

في حالة ليبيا فإن هذه الهيئات غير قادرة على توفير البيانات اللازمة لإجراء مثل هذا التحليل، فلطالما كانت البيانات نادرة وتفتقر إلى المحتوى، لذا فنطاق هذه الورقة محدود بالضرورة بسبب نقص البيانات، لكننا سنحاول تقديم لمحة عما تبدو عليه الإدارة العمومية في ليبيا اليوم وفقا للبيانات المحدودة المتاحة.

تضارب البيانات

لا توجد قاعدة بيانات مركزية دقيقة توضح حجم وتكوين العمالة الحكومية في ليبيا، كما لا توجد قاعدة بيانات وطنية للموارد البشرية تحتوي على معلومات كاملة حول من تعيينه الحكومات المركزية والمحلية. نقل أرشيف الموارد البشرية الوطني إلى مكتب رئيس الوزراء عام 2010 قبل اضطرابات 2011 مباشرة، لكن تم إتلاف كثير من السجلات أو تغييرها أو استبدالها بعد بدء الصراعات. ونتيجة لذلك تحفل البيانات الحالية بالأخطاء والمداخل غير المتسقة، كما أنه لا يتم مشاركتها رأسيا أو أفقيا داخل الحكومة.

ولمواجهة هذا النقص في البيانات، تم تنفيذ مبادرات مثل رقم الهوية الوطنية، الذي تم تطبيقها بموجب القانون 8 لعام 2014، لاستعادة و/أو تصحيح السجلات، وكذلك للمساعدة في القضاء على الموظفين الوهميين الذين يستخدمون أرقام تعريف مزيفة أو مكررة، لكن تطبيق ذلك تأثر سلبا جراء النكسات البيروقراطية والسياسية، ولم يحقق الهدف منه.

هناك إشكالية أن البيانات الشحيحة الموجودة لا يتم مشاركتها أفقيا أو رأسيا، لكن تعمل كل إدارة كجزيرة منفصلة دون تكامل فيما بينها. من الناحية النموذجية يجب أن تتضمن ملفات موظفي الموارد البشرية معلومات أساسية عن الموظفين حول الرواتب الحالية والسابقة والدرجة ومراجعات الأداء والتفاصيل التي تثبت المعاشات والإجازات والمزايا الصحية (البنك الدولي، 2000)، لكن وحدات الإدارة المركزية والمحلية الليبية تحتفظ بسجلات التوظيف الفردية الخاصة بكل منها، بما في ذلك بعض البيانات البسيطة حول موظفيها. وقد يشمل نطاق هذه البيانات الاسم وتاريخ التعيين والدرجة والمؤهلات والإجازة السنوية، وقد تمتلك بعض الوحدات أيضا سجلات مالية تحتوي على بيانات تتعلق بالأجر الشهري للموظف. ومن الأمثلة على هذه الوحدات البنك المركزي ودبوان المحاسبة ووزارة العمل والتأهيل ووزارة المالية — وكل منها يحتفظ ببياناته الخاصة.

ورغم وجود تضارب كبير في البيانات التي تنشرها الحكومة الليبية ومؤسساتها المختلفة، ونتيجة لمحدودية توافرها، تعتمد هذه الورقة على البيانات الأولية المستمدة من قاعدة بيانات وزارة المالية. وتشير بيانات الوزارة إلى أنه تم دفع عدد 1,712,798 راتبا لموظفي القطاع العام في أبريل 2019.

المسؤولية على اللجنة الشعبية العمومية للقوى العاملة والتدريب والتشغيل، وبين عامي 1970 و1979 كانت وزارة الإدارة العمومية الجهة التنظيمية المفترضة في هذا القطاع، لكن تم دمجها مع وزارة العمل والتدريب المهني منذ عام 1970 فصاعدا.

وعلى مر السنين تم تقليص سلطات الخدمة العمومية في إدارة أو وحدة واحدة داخل الوزارات المختلفة، وبالتالي تقلص نطاق دورها إلى مجرد السماح بالالتحاق بالخدمة العمومية. ورغم أن وزارة العمل والتأهيل لم تتمكن من تفعيل صلاحياتها بشكل مؤثر، لكنها نظريا تظل الجهة الوحيدة المسؤولة عن وظائف الخدمة العمومية.

تفتقد الخدمة العمومية الليبية الموظفين المدنيين أصحاب المهارات العالية، لذا تظل غير فعالة في تقديم الخدمات العمومية، وترتبط عدم كفاءة الخدمة العمومية ارتباطا وثيقا بطبيعتها النظامية القائمة على الرعوية. وفي الواقع على مدى العقود الأربعة الماضية كانت الخدمة المدنية بمثابة مصدر ثابت للدخل لموظفيها، وترسخ في المجتمع الليبي مفهوم الحق في الحصول على وظائف في القطاع العام، كجزء من حصتهم الشخصية من ثروة البلاد النفطية. وبالتالي تلعب الجدارة دورا صغيرا في قرارات التوظيف والترقية في الإدارة العمومية للدولة، بل لقد لعبت شبكات المحسوبية دورا رئيسيا في تسهيل والتحكم في التوظيف في القطاع العام، كوسيلة لضمان سيطرة النظام على المجتمع.

تظل هذه الظاهرة دون تغيير، بل ربما زادت مع ضخ الحكومات المتعاقبة لمزيد من الموظفين العموميين لتحقيق مكاسب سياسية، وقد كان هناك تنافس على التحكم في استخدام الخدمة العمومية على الصعيدين السياسي والعسكري، ومن المرجح أن يستمر ذلك في المدى القصير إلى المتوسط.

مشكلة توافر البيانات

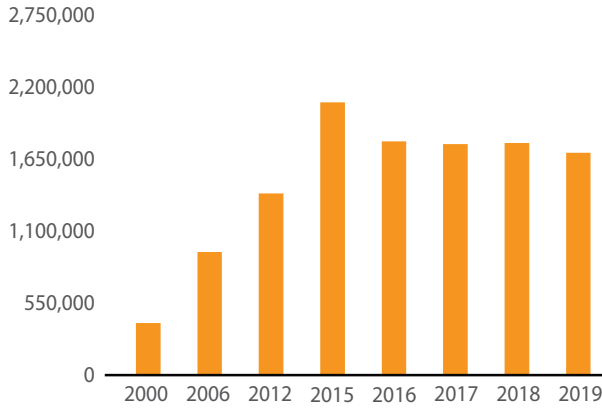
يجب أن يكون أي استعراض وتقييم لتوظيف القطاع العام شاملا قدر الإمكان. وفي هذا السياق يجب أن تشمل الإحصاءات والاتجاهات المتعلقة بعدد الموظفين العموميين ما يلي:

1. تحليل تاريخي لإظهار كيف تغيرت أنماط التوظيف بمرور الزمن.
2. مراجعة الوزارة / الإدارة لمقارنة الإنفاق بالأولويات المعلنة.
3. التركيز على هيكل الوظائف لتحديد مجالات زيادة عدد الموظفين، مثل السائقين والمساعدات والسكرتارية.
4. مراجعة درجات الرواتب لتسهيل إصلاح الرواتب.

يجب أن يشتمل التحليل الشامل لتوظيف القطاع العام أيضا على بيانات من المصادر التالية: بيانات كشوف الرواتب، وتحليل حجم العمالة، ووثائق الميزانية، وتقارير المدقق العام، والحسابات الوطنية، ومراجعات الإنفاق العام. في معظم الحالات لا تتوفر هذه البيانات من وزارات المالية أو التخطيط أو العمل. وتشمل المصادر

تجربة اللامركزية

الشكل 1 عدد موظفي القطاع العام، 2000-2019



المصدر: بيانات وزارتي المالية والعمل.

المحلي إلى إدارة المحافظات. ووفقاً للمادة 68 (أ) من القانون، يتم نقل جميع الموظفين المتعاقدين مع هذه الكيانات المحلية إلى المحافظة بنفس العقود، ويتخذ هذا الإجراء بعد التشاور مع الوزارات التنفيذية المتأثرة بهذا النقل.

تشير المادة 68 (أ) كذلك إلى أن المحافظ هو المسؤول التنفيذي عن جميع الموظفين العموميين داخل المحافظة، لكن يختلف ذلك الوضع بالنسبة للقطاعات العمومية التي تعمل على المستوى المحلي ولكنها تقدم تقارير مباشرة إلى الوزارات المركزية التنفيذية التي لم يتم نقلها إلى المحافظة. في مثل تلك الحالات، ووفقاً للمادة 72، يفوض المحافظ السلطة لها لاتخاذ الإجراءات مثل: (1) إبلاغ الوزارة المختصة بنقل أي موظف من دائرة اختصاصه بالمحافظة، إذا اعتبر وجوده يتعارض مع المنفعة العمومية و(2) تقديم التوصية للوزارة المختصة بالترقية لأي موظف يعمل في نطاق اختصاص المحافظة.

وتشير كذلك المادة 72 إلى أن العمدة هو الرئيس التنفيذي المسؤول عن جميع الموظفين العموميين العاملين داخل البلدية، وهو المفوض بجميع السلطات ذات الصلة من وزير المالية والإدارة. وبالتالي فإن تقسيم السلطة في القانون بين كيانات الحكومة المركزية والمحلية في تعيين الموظفين العموميين وفصلهم من الخدمة يأتي بصورة فضفاضة غير محددة.

حجم الإدارة العمومية

زاد حجم الخدمة العمومية بشكل كبير منذ عام 2011. يعتمد الشكل 2 على البيانات التي تم الحصول عليها من وزارتي المالية والعمل عن السنوات التالية: 2000 و2006 و2012 و2015 و(أبريل) 2019.

في الدول المتأثرة بالصراعات تتسبب عدم كفاءة السوق بشكل كبير في أن يصبح سوق العمل فيها غير مستقر ولا يمكن التنبؤ به (Beasley, 2006). تؤثر هذه الديناميكيات دائماً على تركيبات سكانية

لدى ليبيا تجربة سابقة في تطبيق شكل الحكومة اللامركزية، فبين عامي 1977 و2005، على سبيل المثال، تغير هيكل الحكومة الليبية ثمانية عشر مرة، في انعكاس للصراع بين الحكومات المحلية والمركزية. وكانت تلك التغييرات مدفوعة إلى حد كبير بالضغوط السياسية والقبلية، لكن الاتجاهات السائدة ونتائج تلك الهياكل المختلفة مفيدة في فهم الرؤية والاستراتيجية الوطنية للامركزية في السياق الحالي. مرت الإدارة العمومية الليبية بفترات متتالية من زيادة وتقليص الحجم، ففي عام 1999 شهدت ليبيا موجة من اللامركزية مدفوعة بهدف استيعاب بعض الاستياء والمعارضة على المستوى المحلي. تم تخصيص مزيد من صلاحيات الإدارة السياسية والمالية، مما زاد من تحول إدارة الموارد البشرية نحو المستوى المحلي، وتضاعف حجم الإدارة العمومية الليبية من 403,000 عام 2000 إلى 950,000 بحلول عام 2006 (الشكل 1).

في عام 2006 أطلقت الحكومة الليبية برنامج إصلاح الإدارة العمومية لمعالجة زيادة العمالة في القطاع العام وتحسين الأداء وتقديم الخدمات. وكجزء من البرنامج تم تقديم عدد من حزم التقاعد، مثل استمرار دفع الرواتب لمدة ثلاث سنوات لموظفي القطاع العام الذين يقبلون التقاعد. وشملت المبادرات الأخرى صندوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الذي قام بدفع حد أدنى من حصة الأرباح بلغ 500 دينار ليبي شهرياً لحوالي 250,000 عائلة كجزء من خطة مشاركة العائدات. وبحلول عام 2009 بلغ عدد موظفي القطاع العام الذين تركوا الخدمة بالقطاع العام حوالي 300,000.

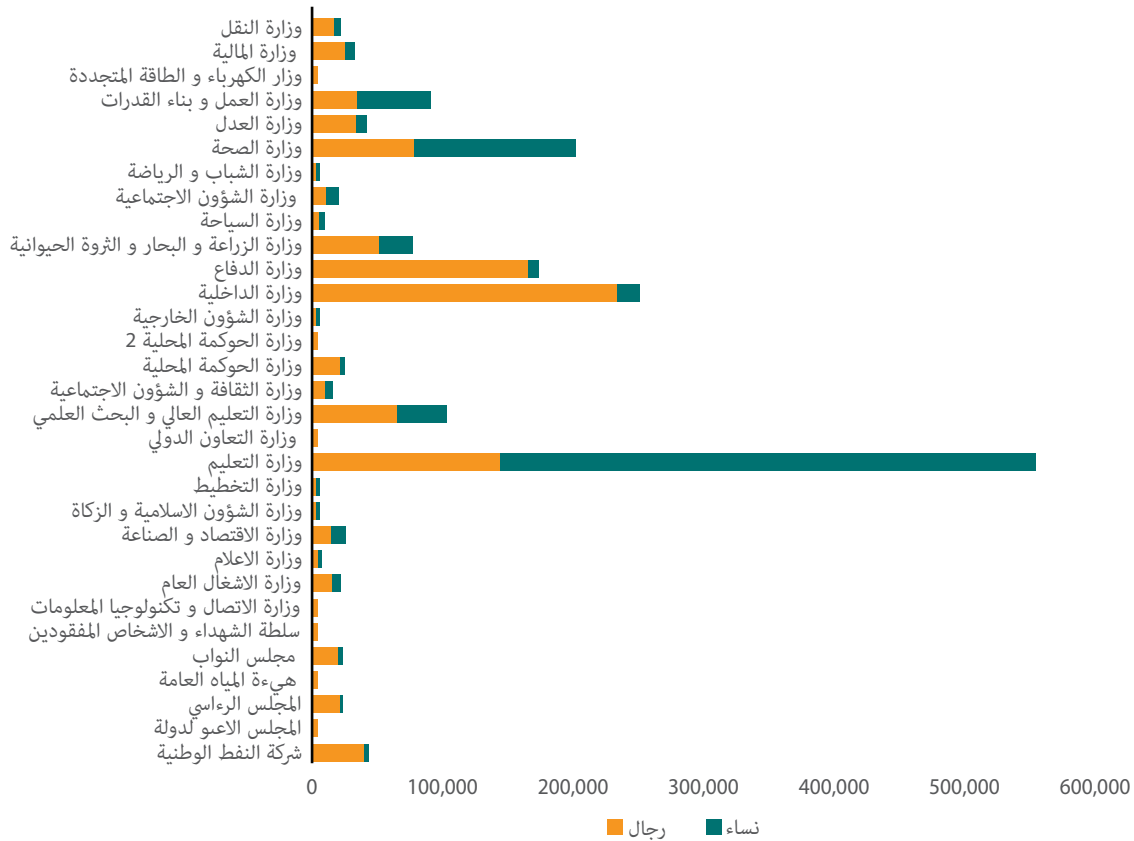
في مارس 2011 أمر نظام القذافي بمضاعفة رواتب القطاع العام، وطلب إعادة توظيف 300,000 موظف الذين تقاعدوا. كانت الأسباب وراء هذا القرار سياسية في طبيعتها، وسببت زيادة في الإنفاق الحكومي على الأجور من 8 مليارات دينار عام 2011 إلى حوالي 20 مليار دينار عام 2012 (البنك المركزي الليبي، 2012). واستمرت فاتورة الأجور في الزيادة حتى يومنا هذا.

بلغ إجمالي عدد موظفي القطاع العام ذروته عام 2015، حيث بلغ حوالي 2.1 مليون موظفاً (وزارة المالية، 2015)، ثم انخفض هذا الرقم إلى حوالي 1.8 مليون موظف حكومي عام 2016. واليوم يبلغ الرقم التقديري حوالي 1.75 مليون موظفاً (وزارة المالية، 2015). لقد أصبحت هذه الإدارة العمومية المتضخمة بمثابة استنزاف للعائد المالي للدولة، لدرجة أنها أصبحت عائقاً أمام قدرة الدولة على العمل بشكل صحيح.

التوظيف الحكومي وفقاً لقانون 59

يحدد الفصل 7 من قانون 59 الأحكام التي تحكم توظيف الموظفين العموميين داخل الكيانات الحكومية المحلية. وقد نص على نقل جميع الموظفين العموميين العاملين في تقديم الخدمات على المستوى

الشكل 2 نسبة الذكور للإناث حسب الوزارة



المصدر: وزارة المالية، 2019

الشرطة والجهاز الأمني ككل، وتحمل قوة الشرطة الوطنية، التي تقدم تقاريرها إلى وزارة الداخلية، المسؤولية الرسمية عن توفير الأمن للشعب الليبي.

تباين هذا الترتيب بشكل كبير منذ عام 2011، اعتمادا على ما إذا كانت الهياكل التنظيمية للشرطة من عهد القذافي ظلت سليمة أم لا، فعلى سبيل المثال انطبق ذلك على معظم المدن الشرقية مثل طبرق، حيث استمرت الغالبية العظمى من أفراد الأمن في العمل بدرجة ما بعد عام 2011، وفي مدن أخرى مثل سبها، كان وجودهم بالاسم فقط (وزارة الخارجية الأمريكية، 2018). كان للحكومة سيطرة اسمية فقط على الشرطة والأجهزة الأمنية، وكان عمل الشرطة المتعلق بالأمن تقوم به جماعات مسلحة مختلفة — تم استيعابها جميعا في القطاع العام، حيث يتلقون رواتب من الحكومة الليبية.

يمكن القول أيضا أن أعدادا كبيرة من الشباب العاطلين عن العمل كانت من بين العوامل التي أشعلت صراع 2011. وما زال الوضع مستمرا، وربما يزعزع استقرار عملية السلام أوائل فترة الانتقالية، مما قد يؤدي إلى تجدد الصراع. تم إعادة إدماج المقاتلين السابقين في ليبيا بصورة عشوائية، ومرة أخرى تجدر الإشارة إلى أن ليبيا كانت في حالة صراع منذ

معينة داخل المجتمع، وتشمل المجموعات المتأثرة في معظمها المقاتلين السابقين، والنازحين الذين يسعون إلى إعادة الاندماج، والنساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة وجرحى الحرب. ومن منظور الاستقرار يجب استيعاب هذه الفئات في نوع ما من العمل. وفي السياق الليبي الذي يفتقر إلى قطاع خاص قوي، صاحب العمل الوحيد هو الدولة. ومع استمرار الصراعات والانقسامات السياسية، زاد حجم الإدارة العمومية على مدى السنوات الثمانية الماضية، مما زاد من استنزاف المالية العمومية للدولة.

3. الاتجاهات الحديثة في الخدمة العمومية الليبية

تظهر البيانات المستقاة من مجموعات البيانات المختلفة من وزارة المالية اتجاهات في عمليات التوظيف الجديدة لتعيين الفئة العمرية الأقل من 30 عاما في وزارتي الداخلية والدفاع، وهذا أمر له ما يبرره بطبيعة الحال بالنظر إلى عدد المقاتلين الذين شاركوا في الصراعات المختلفة منذ عام 2011. كان للحكومات سيطرة محدودة على

الجدول 1 درجات رواتب الخدمة العمومية في نظام الإدارة العمومية الليبية

الدرجة الوظيفية	مربوط الدرجة	العلاوة السنوية
(بالدينار الليبي)	(بالدينار الليبي)	(بالدينار الليبي)
1	450	5
2	475	5
3	500	6
4	530	6
5	560	8
6	600	8
7	640	9
8	685	9
9	730	12
10	790	12
11	862	12
12	939	12
13	1,006	12
14	1,096	15
15	1,186	15
16	1,276	15

المصدر: قانون 27 لعام 2011 للجنة الشعبية العمومية
ملحوظة: 1 دينار ليبي = 0.71 دولار أمريكي

موظفو القطاع العمومي بالحكومة المحلية

البيانات الليبية المتعلقة بموظفي القطاع العام ضعيفة في أحسن الأحوال، فالبيانات شحيحة، خاصة على المستوى المحلي. وتبدو البيانات التي تشير إلى أن لدى ليبيا 22,871 موظفا عاما متحفظة بشكل كبير، ولا تتوافق مع نطاق واجبات الخدمة العمومية المطلوبة في جميع مناطق الدولة البالغ عددها 104 منطقة (الشكل 4)، وغالبا ما يتم إغارة موظفي الإدارات البلدية من الإدارة العمومية الوطنية. هناك أيضا نقص في موظفي الخدمة المدنية ذوي الخبرة في موظفي الحكومة المحلية، ومن لا يتقاضون رواتبهم وفقا للباب 1 من الموازنة الوطنية الليبية لديهم عقود مؤقتة تصدر مباشرة عن البلديات، وقد تكون في شكل إعارات قابلة للتجديد أو عقود أو استشارات محدودة المدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ليبيا 2015). فتتقرر إجراءات التوظيف لموظفي البلدية إلى الوضوح

¹ وفقا للقانون رقم 51 لعام 2015، تم تشكيل لجنة جديدة لدراسة مراجعة جدول الأجور والدرجات، بما في ذلك الحد الأدنى والأقصى لكل درجة، لكن لم يتخذ أي إجراء فعلي.

عام 2011، ونتيجة للتضارب بين الفصائل السياسية المتناحرة، أصبح من السهل تجنيد الشباب العاطلين، حيث شاركوا في تجدد العنف، وعرض على الأغلبية منهم أجور من القطاع العام من الحكومات الموازية. تتطلب زيادة النزاعات ارتفاعا كبيرا في رواتب الوظائف المرتبطة بالأمن، والتي لا يتم إثباتها من قبل الحكومات، لذا نجد الرواتب المتعلقة بالأمن مرتفعة في أجزاء كثيرة من الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان. على سبيل المثال في العراق تمثل فاتورة الأجور المتعلقة بالأمن حوالي 40% من إجمالي فاتورة الأجور الحكومية، وفقا لأرقام صندوق النقد الدولي (2018).

الرواتب ودرجاتها

هناك ما مجموعه 16 درجة للرواتب في القطاع العام، وتم تحديد درجات الرواتب والترقي للدرجة الأعلى في جدول الرواتب الملحق بالقانون رقم 27 لعام 2011¹ للجنة الشعبية العمومية. يتكون المقياس من 16 درجة، والمستوى الأدنى هو الأول والأعلى هو السادس عشر (الجدول 1). وهي مقسمة إلى ثلاثة مستويات من الوظائف:

1. إدارة المستوى الأدنى للدرجات 1-6.
2. إدارة المستوى المتوسط للدرجات 7-10.
3. الإدارة العليا للدرجات 11-16.

كما هو موضح في الجدول 1، مع نسبة ضغط 1:3، فإن جدول الرواتب مضغوط للغاية، فالنسبة بين أعلى وأدنى راتب لا تؤدي إلى ارتفاع الإنتاجية والأداء، لذا يفشل جدول الأجور في اجتذاب ذوي المهارات الفنية والقدرات الإدارية المناسبة إلى القطاع العام، وبالتالي فإن نظام الرواتب الحالي لا يؤدي إلى الاحتفاظ بـ وتعيين موظفين مؤهلين تأهيلا جيدا.

المعلومات المتعلقة بتكوين القطاع العام من المديرين والفنيين والإداريين وموظفي الدعم غير متوفرة، وبالتالي لا توجد درجات مخصصة إلى حوالي 1.3 مليون موظف عمومي في البيانات المسجلة. ووفقا لمدير تقنية المعلومات في وزارة المالية، فإن الغالبية العظمى من موظفي الخدمة العمومية الليبيين تتراوح درجاتهم بين 6-9، لكن يصعب التحقق من ذلك بسبب نقص البيانات.

النوع

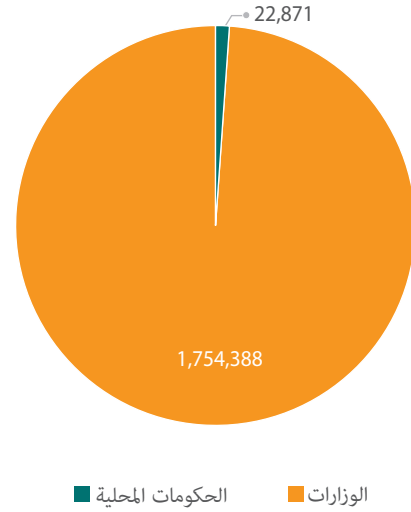
يوضح الشكل 2 نسبة العاملين من الذكور إلى الإناث حسب الوزارة. تميل معظم الإناث في الخدمة العمومية إلى العمل في وزارة التعليم كمدرسات أو مدرسات بديلات، وكان هذا صحيحا بشكل خاص خلال الفترة بين عامي 1999 و2006، فخلال تلك الفترة كان معدل عدد المعلمين إلى الطلاب 3-1 (مؤتمر الشعب العام للقوى العاملة والتوظيف 2006).

والشفافية، ولا تتبع عملية اختيار منهجية بسبب عدم وجود استراتيجية للموارد البشرية، ويتم اتخاذ قرارات التوظيف والترقية على المستوى المحلي بالتشاور مع الحكومة المركزية (البنك الدولي، 2014).

فاتورة الأجور كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي وإجمالي النفقات

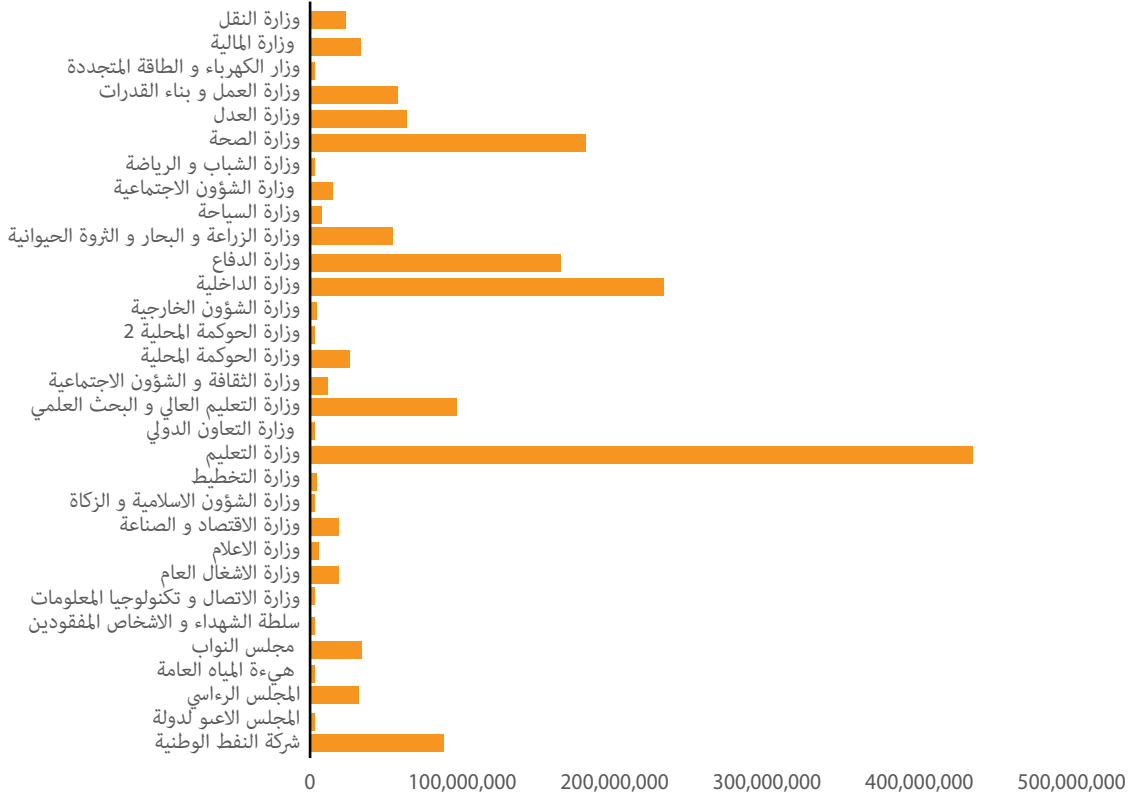
أشار البنك المركزي الليبي (2019) في ورقة منشورة إلى أن ميزانية الباب الأول تبلغ 55.2% من إجمالي الناتج المحلي للبلاد، أي أن الدولة أنفقت 9.933 مليار دينار ليبي على الرواتب وحدها (الشكل 5). في كثير من الدول، وخاصة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أدت النماذج الاجتماعية والاقتصادية السابقة للحكومة إلى قيام الحكومة بدور «صاحب العمل الأول»، مما أدى إلى توفير فرص عمل في القطاع العام كوسيلة للدعم الاجتماعي. وهذا صحيح بشكل كبير في الدول الغنية بالنفط مثل ليبيا، بل إن ليبيا لديها أعلى فاتورة للأجور

الشكل 3 عدد الموظفين المسجلين كموظفين في الحكومة المحلية



المصدر: وزارة المالية، 2019.

الشكل 4 إجمالي الإنفاق المحسوب حسب الوزارة (ميزانية الباب 1، أبريل 2019)



المصدر: وزارة المالية، 2019.

التحديات

السمة الأساسية للحكومة المحلية الفعالة هي التخصيص الواضح للمهام الوظيفية والإنفاق، وبدون بيانات دقيقة من المستحيل توفير تكاليف اللامركزية، لذا ربما هذا هو التحدي الأكبر اليوم. ومن أجل تحديد تكلفة اللامركزية للباب الأول في الميزانية الوطنية الليبية، من الضروري تحديد وظائف موظفي القطاع العام، كما يجب أن يكون هناك تحديد واضح لمستوى الحكومة والمنطقة التي يشغلها كل موظف، بالإضافة إلى الدرجة الوظيفية. لا يمكن تقدير تكلفة اللامركزية بشكل مناسب، لأن قاعدة بيانات وزارة المالية الحالية لا تحتوي على البيانات المطلوبة. وبدون هذه البيانات من المستحيل تقريبا تحديد المبالغ التي يجب تحويلها إلى كل بلدية للأبواب 1 و 2 و 3 من الميزانية الوطنية الليبية. يقسم قانون رقم 59 الأراضي الليبية إلى المستويات الثلاثة التالية:

1. المحافظات، وهي منطقة إقليمية تابعة للدولة تتألف من وحدات إدارية غير مركزية تابعة للحكومة المركزية يرأسها محافظ.
2. البلدية، ويرأسها العمدة.
3. المحلة، ويرأسها مختار.

يشير التنفيذ الضعيف لأقسام قانون 59 المتعلقة بالمحافظات وغياب المحافظين إلى أنه يمكن تصور البلديات باعتبارها إدارات محلية لامركزية (حكومات)، تتمتع باستقلال إداري ومالي. وتنص المادة 24 من القانون على أن البلدية هي المؤسسة المحلية التنفيذية التي تقوم بتقديم الخدمات (البنك الدولي، 2014 وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ليبيا، 2015). وفقا للمادة 25 من القانون:

البلدية مسؤولة عن إنفاذ اللوائح البلدية، وإنشاء وإدارة المرافق العمومية الخاصة بالتخطيط الحضري والتنظيم والمباني والشؤون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإضاءة والصرف الصحي والطرق والميادين والجسور والنقل المحلي والنظافة العمومية والحدائق ومناطق الترفيه العمومية والملاجئ والعقارات والمساحات الفضاء والأسواق العمومية وتصاريح البناء للمشاريع السياحية والاستثمارية داخل حدود البلدية. وتنشئ وتدير البلدية ضمن اختصاصها، بنفسها أو من خلال وسيط، المؤسسات التي ترى أنها قادرة على تنفيذ وظائفها بالطريقة المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

ومع ذلك فإن احتمال القيام بهذه المهام بفعالية محدود للغاية، إذا لم يكن هناك تخصيص واضح للوظائف والنفقات، وببساطة البيانات غير متوفرة لأداء هذه المهام.

كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتليها العراق واليمن (صندوق النقد الدولي، 2018). استخدمت الأجور العمومية كأداة لتوزيع الثروة النفطية — وكوسيلة لكسب الدعم السياسي، ووفقا لصندوق النقد الدولي (2018) أيضا فإن الدول ذات الدخل النفطي المرتفع بالنسبة للفرد لديها عموما فواتير أجور عامة مرتفعة من حيث نصيب الفرد.

4. تحديد التحديات والفرص الحالية

يعد إصلاح الإدارة العمومية في ليبيا جزءا أساسيا من استعادة مؤسسات الحكم الشرعية والشاملة والخاضعة للمساءلة، فبدون إدارة عامة فعالة وذات كفاءة تواجه ليبيا تحديات صعبة في تقديم الخدمات العمومية الأساسية وتحفيز الاقتصاد. تخلص هذه الورقة إلى أن التوازن السياسي الحالي دون المستوى الذي يتجلى في التوظيف الحكومي والإدارة العمومية يعزز عدد من الاختلالات النظامية تشمل:

- مؤسسات الإدارة العمومية الرسمية ضعيفة: لا توجد إدارة إشراف مركزية، ولا يوجد سوى أساس تشريعي ضعيف لإدارة التوظيف الحكومي والإدارة العمومية.
- ضعف نظم إدارة الموارد البشرية: يتسم النظام بنقص في مهارات الفنية والإدارية في الكوادر العليا للخدمة المدنية، وخدمة مدنية متضخمة، وفاتورة أجور كبيرة، بالإضافة إلى انتشار الموظفين الوهميين.
- نظم إدارة البيانات ضعيفة: لا يوجد نظام موحد ومحدث لإدارة بيانات الخدمة المدنية.
- التدريب غير كافي: يمثل التدريب غير الكافي لموظفي الخدمة المدنية مشكلة على جميع المستويات.
- قلة فرص العمل في القطاع الخاص: بدائل القطاع العام في التوظيف قليلة.

هناك حاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتحسين جودة التوظيف الحكومي والإدارة العمومية في المجالات ذات الأولوية، لذا تتطلب جهود الإصلاح التزاما طويل الأجل من جانب القيادة الليبية. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن أي عملية لإصلاح الإدارة العمومية يجب أن تكون جزءا من عملية تكرارية ومتطورة طويلة الأجل، وليس برنامج تغيير شامل وسريع. ممارسات الإدارة الجيدة الأساسية مطلوبة في هذه المرحلة الزمنية، لأن نظام الإدارة العمومية الليبي ليس لديه القدرة أو الحيز السياسي لتنفيذ ممارسات أكثر تطوراً في مجال الموارد البشرية. وفي هذا الصدد فإن تجربة إصلاح القطاع العام في مرحلة ما بعد الصراع التي أجرتها الحكومات الهشة تحذر من مخاطر تحميل هذه الحكومات بإصلاحات كثيرة أو معقدة أكثر مما تحتمل، وحتى الإصلاحات العاجلة تحتاج إلى التعامل معها بشكل تدريجي.

4. الاستعداد للسياسة والتنمية بدون عنف على المدى الطويل (وحدة الاستقرار في المملكة المتحدة، 2010).

تحتاج إصلاحات الإدارة العمومية في البيئة الليبية إلى ضمان قدرة الحكومات المركزية والوطنية الفرعية على أداء وظائفها «الأساسية» أو «البقاء». وفي جميع أنحاء الدولة هناك فشل حاد، حتى في تقديم وظائف البقاء الأساسية.

إصلاح الإدارة العمومية بحكم التعريف هو عملية طويلة الأجل، وخاصة في حالة وجود أنظمة عانت لسنوات من الإهمال وقلة الاستثمار وتدمير البنية التحتية وتدهور القدرات البشرية. وعلى النقيض من ذلك فإن الأنشطة نحو الاستقرار قصيرة الأجل نسبياً، تستغل نوافذ من الفرص الصغيرة الهشة.

لن ينجح التركيز على أفضل الممارسات الدولية بالنسبة للموارد البشرية والتوظيف في القطاع العام، ومن الأفضل المضي قدماً في جهود الإصلاح الأصغر، والتي ستكون بالمقارنة استراتيجية أكثر استدامة وفعالية يمكن اتباعها. تسعى هذه الورقة إلى تسليط الضوء على الفرص الممكنة التي يجب انتهازها لتحقيق نتيجة جيدة قدر الإمكان، وفي الحالة الماثلة يمكن أن تبدأ الإصلاحات بتكاليف التوظيف في القطاع العام عبر الحكومة المحلية، فسيكون هذا إنجازاً هائلاً بحد ذاته.

عندما يكون كل شيء معطلاً، فمن الهام تحديد الأولويات. ورغم أن جمع البيانات يجب أن يكون له أولوية، لكن يقع على عاتق الحكومات المحلية الفردية تحديد أولوياتها الأساسية في سياق الصراع، والتي قد تختلف من محلة لأخرى.

تضيف فاتورة الأجور الكبيرة وسط النزاع المستمر أيضاً ضغوطاً مالية هائلة على الدولة لا يمكن تحملها. وفي هذا الصدد تطرح أداة تشخيصية لصندوق النقد الدولي (2018) لتعزيز إدارة فاتورة الأجور في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى أربعة أسئلة:

1. هل فاتورة الأجور مستدامة مالياً؟
2. هل تقدم الخدمات العمومية بكفاءة؟
3. هل المؤسسات والبيانات كافية؟
4. هل سياسات فاتورة الأجور متسقة مع السياسات الأخرى؟

الإجابة على الأسئلة الأربعة التي يطرحها التشخيص في سياق ليبيا هي: لا.

الطريق إلى المستقبل

لا يمكن إجراء مناقشة حول إصلاح التوظيف في القطاع العام وفاتورة الأجور في ليبيا بمعزل عن الصراع الحالي في الدولة، لذا يجب أن تكون عملية الإصلاح حساسة للصراع. وبتعبير آخر فإن أي نوع من الإصلاحات أو التدخلات يحتاج إلى:

1. منع العنف أو الحد منه.
2. حماية الأشخاص والمؤسسات الرئيسية.
3. تعزيز العمليات السياسية التي يمكن أن تؤدي إلى مزيد من الاستقرار.

- United Nations Development Programme (UNDP). 2016. *Building Core Government Functions*. Government Employment Libya. Tunis: UNDP.
- United Nations Development Programme. 2015. *Rapid Diagnostic on the Situation of Local Governance and Local Development in Libya*. Tripoli: UNDP.
- United States Department of State, 2018. *Country Reports on Human Rights Practices*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.
- World Bank. 2014. *Review of the Draft Local Administration Law: Public Services Delivery Cluster Policy Brief*. Washington, DC: World Bank.
- The World Bank Group. 2000. *Managing Records as the Basis for Effective Service Delivery and Public Accountability in Development*. Washington, DC: World Bank.
- Beasley, K.W. 2006. *Job Creation in Post Conflict Societies*. Silver Spring, MD: U.S Agency for International Development.
- Central Bank of Libya Research Department. 2012. *National Budget*, Central Bank of Libya.
- Government of Libya, Ministry of Finance. 2015. *Payroll Data*, Ministry of Finance Libya.
- Central Bank of Libya, 2019. *Annual Spending Update*, Central Bank of Libya
- HMG Stabilization Unit. 2010. *Revitalizing Public Administration*. London: HMG Stabilization Unit.
- International Monetary Fund (IMF). 2018. *Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia*. Washington, DC: IMF.

تقديم الخدمات في بيئة لامركزية: منظورات حول قطاع الصحة، حالة ليبيا

زياد ولهازي، أخصائي إدارة المالية العامة، البنك الدولي

1. أولاً. المُقدِّمة

لقد ألحقت سبع سنوات من الصراع في ليبيا أضراراً بالغة بالنظام الصحي في البلاد. وكان نظام الرعاية الصحية الوطني في ليبيا يواجه تحديات هيكلية حتى قبل بدء الصراع، حيث تركزت نماذج تقديم الخدمات على المستشفيات على نحو يفتقر إلى الكفاءة؛ ولم توجد نظم للرعاية الصحية الأولية وخدمات الإحالة؛ وكانت نظم المعلومات الصحية بحاجة إلى التطوير؛ واتسمت القدرات الإدارية بالضعف؛ وتركزت مرافق البنية التحتية والخدمات في المناطق الساحلية الحضرية.

منذ عام 2011، تفاقمت الكثير من هذه التحديات، بل ونشأت تحديات جديدة. وأدى انقسام البلد إلى حكومتين متناحرتين ومناطق تسيطر عليها الميليشيات إلى تقويض الإدارة ونظم الحوكمة في قطاع الصحة. وقد تقلصت الموازنات الصحية بشكل حاد نتيجة أزمة الموازنة التي تمر بها ليبيا.

ولمعالجة هذه القضايا الهيكلية، أعدت وزارة الصحة في ليبيا وثيقة لسياسة تمهد الطريق لوضع إستراتيجية لقطاع الصحة في البلاد. يقترح مشروع الوثيقة اتباع سياسة كلية رفيعة المستوى تتصدى للمشاكل الهيكلية لقطاع الصحة وتساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، ولاسيما الهدف الثالث منها.

تهدف هذه السياسة إلى تحسين تطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات الصحية وإسناد المسؤوليات إلى الكيانات التابعة للنظام الصحي الليبي. كما تشدد على ضرورة تلبية احتياجات المواطنين، كأفراد أو أسر أو مجتمعات محلية، كما أنها تشجع على اتباع نهج قائم على المشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تهدف إلى تغيير نموذج إدارة النظام الصحي بمنح المستشفيات ذات الحجم المعقول



المزيد من الاستقلالية، ونقل الصلاحيات إلى الكيانات المنطقية والمحلية.

يتمثل الغرض من هذه الورقة في استعراض سياسة وزارة الصحة في ليبيا التي تهدف إلى إصلاح قطاع الصحة، ولفت اهتمام واضعي السياسات ومتخذي القرار إلى الجوانب الرئيسية المرتبطة باللامركزية تقديم الخدمات الصحية. والورقة منظمة على النحو التالي: يركز القسم الثاني على ما إذا كان تطبيق اللامركزية يؤدي إلى تحسين تقديم الخدمات الصحية بناءً على التجارب والخبرات الدولية أم لا؛ ويعرض القسم الثالث حالة قطاع الصحة في ليبيا؛ ويقدم القسم الأخير موجزاً عاماً للدراسة وما خلصت إليه من نتائج.

2. ثانياً. هل تحسن اللامركزية تقديم الخدمات الصحية ومخرجاتها؟

وقع تقديم اللامركزية على اعتبارها وسيلة لرفع الكفاءة في تخصيص المنافع والخدمات العامة، كما وقع الاعتماد على اللامركزية كسياسة لتحسين مساءلة الحكومة واستجابتها لاحتياجات المواطنين، وتسهيل مشاركة الجمهور العام في عملية اتخاذ القرارات، والحفاظ على شرعية الدولة واستقرارها، والإسهام في تحسين الحكم الديمقراطي (دويكاسونو وفوكس، 2018). وtheme اعتقاد بأن الحكومات المحلية (أجهزة الحكم المحلي في السياق الليبي)، التي تتوافر لديها معلومات أوسع وأكثر دقة عن الأوضاع والاحتياجات المحلية مقارنة بالحكومات المركزية وتتبعها مناطق إدارية أصغر وأكثر تجانساً مقارنة بالحكومة الوطنية، في وضع أفضل يلبي تفضيلات المواطنين المحليين ومطالبهم فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة (شانا وفاجوت، 2016).

من شأن الأخذ بنهج اللامركزية في قطاع الصحة أن يُمكن الحكومات المحلية من أن تكون أكثر اتساقاً مع المبادئ الرئيسية لتوفير خدمات الرعاية الصحية الأولية (دويكاسونو وفوكس، 2018). ويؤدي «تقريب الحكومة من الناس» إلى رفع مستوى الكفاءة الفنية من خلال الحد من البيروقراطية وخفض تكاليف الوحدة من النفقات الحكومية (شانا وفاجوت، 2016). خلافاً للمستوى المركزي، تزداد مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار وتقديم الخدمات المحلية، مما يزيد من خضوع المسؤولين المحليين للمساءلة أمام الناخبين، ومن ثم يحد من تفشي الفساد (شانا وفاجوت، 2016). ويُعتقد أن النظم الصحية اللامركزية تشجع على مشاركة المواطنين في تخطيط الخدمات الصحية وتقديمها (دويكاسونو وفوكس، 2018).

يشير المتشككون إلى أن تطبيق اللامركزية قد يؤدي إلى تفاقم أشكال عدم المساواة الاقتصادية، والحد من الرفاهية الاجتماعية، وتقليص سيطرة الحكومة المركزية. ولكن ثمة توافق واسع في الآراء على أن نقل سلطة الأموال العامة وفرض الضرائب سيؤدي حتماً في حد ذاته، إلى تفاقم عدم المساواة بين الوحدات المحلية الأغنى مقابل نظيرتها الأفقر (شانا وفاجوت، 2016). وفيما يتعلق بتوفير الخدمات العامة - مثل الخدمات الصحية - فإن نقل سلطة اتخاذ القرار إلى الحكومات المحلية قد يفتقر في واقع الأمر إلى الكفاءة من المنظور المجتمعي (كوتولينك، 2012). ووفقاً لكوتولينك، فإن المواطنين، عند منحهم إمكانية الاختيار، عادة ما يعطون الأولوية لتوفير المنافع والخدمات التي تعود عليهم بالنفع مباشرة (المنافع الخاصة) بدلاً من تلك التي تعود بالنفع على الجماعات الأكبر حجماً أو المجتمع ككل (المنافع العامة). ويذلل ذلك على وجود أثر مزاحمة عند تلك الحكومات المحلية التي ترصد مبالغ أقل لأنواع المنافع العامة، في حين ترصد الحكومات المحلية المجاورة مبالغ أكبر في موازاناتها لتلك المنافع، مما يتيح مجالاً للمفاضلة بين درجة الاستجابة من جهة والآثار الجانبية من جهة أخرى. ووفقاً لنظرية أوتس للامركزية،

فإن نقل السلطة يكون أفضل فقط إذا لم تكن هناك آثار جانبية. أما في وجود مثل تلك الآثار، فإن التنبؤ النظري لتجانس تفضيلات اللامركزية يكون مبهماً أو حتى سلبياً (أكين وآخرون، 2005).

وبالرغم من صعوبة قياس آثار تطبيق اللامركزية بسبب تعقيد العملية وطبيعتها متعددة الأوجه (كوتولينك، 2012، ودويكاسونو وفوكس، 2018)، فقد حاولت عدة دراسات تقييم آثارها على مكونات النظام الصحي تقييماً تجريبياً. وفي حين ركز بعضها على تجانس التفضيلات، أظهرت أخرى قدراً أكبر من الاهتمام بالكفاءة الفنية. وقد أُستخدمت نهج بحثية مختلفة لتقييم أثر تطبيق اللامركزية على تقديم الخدمات الصحية، ويتفاوت ذلك من نماذج الاقتصاد القياسي إلى تقنيات تجارب المراقبة العشوائية. كما غطت الدراسات بلداناً منفردة أو عينة من البلدان المنتمية إلى فئات الدخل المختلفة. وغالباً ما ترتبط مؤشرات الأداء والمخرجات الصحية المُستخدمة بتقديم الخدمات، والتطعيم والتحصين باللقاحات، والإنفاق من الجيب على الصحة، ومعدلات الوفيات (الرضع والأطفال والبالغين). ولقياس اللامركزية، استخدمت الدراسات مؤشرات مالية عامة (على سبيل المثال، الإيرادات المحلية، واستقلال المالية العامة، والنفقات الصحية للحكومات المحلية، إلخ) والمؤشرات السياسية (درجة الاستقلالية على المستوى المحلي، وتواريخ إجراء الانتخابات المحلية، إلخ).

وهناك شواهد تجريبية على وجود آثار مفيدة للأخذ باللامركزية على أداء النظام الصحي ومخرجاته. إذ يظهر تحليل شمل 45 بلداً نامياً ومتقدماً أن تطبيق اللامركزية يمكن أن يعزز تجانس التفضيلات (شانا وفاجوت، 2016). ويخلص فاجوت وسانشيز توريس (2014) إلى أن هناك آثاراً مفيدة لتطبيق اللامركزية على أداء نظام الرعاية الصحية في كولومبيا. وفي تنزانيا، أدى تطبيق اللامركزية على نطاق واسع، مقترناً بإصلاحات النظام الصحي، إلى زيادة استخدام القابلات الماهرات فيما بين النساء الفقيرات، وتقليص التفاوت فيما بين الفئات الاجتماعية والاقتصادية (كنجيا وآخرون، 2013). وفي الهند (أصفافو وآخرون، 2007) والصين (أوكيمورا وجوتنغ، 2009)، تشير البيانات إلى أن معدلات وفيات الرضع في الوحدات دون الوطنية (المحلية في السياق الليبي) التي تتمتع بقدر أكبر من اللامركزية من الناحية المالية ولديها نظام تحويل وظيفي تقل عن الوحدات الأخرى. تظهر دراسات تجريبية أخرى أن هناك تأثيراً سلبياً أو غير ملموس لتطبيق اللامركزية على النظام الصحي على المستوى المحلي. ففي أوغندا، أحرزت الحكومات دون الوطنية (أجهزة الحكم المحلي في السياق الليبي) مزيداً من التقدم في تطبيق اللامركزية، لكنها خصصت قدراً أقل من الموارد المالية من أجل توفير المنافع العامة وخدمات الرعاية الصحية الأولية (أكين وآخرون، 2005). وكذلك كان الحال في الفلبين (شوارتز وآخرون، 2002). وفي إندونيسيا، لم تُترجم الزيادة في الإيرادات المحلية إلى زيادة متساوية في معدل الإنفاق على الصحة العامة (كروز وآخرون، 2012، سكوفياس وآخرون، 2011). بالإضافة إلى ذلك، تفاقم مستوى تفاوت الولادات في المراكز الصحية (هودج وآخرون، 2015). وفي حين لوحظ أن هناك تجانساً بين

الحكومات دون الوطنية من مصادرها الذاتية إلى نسبة نفقاتها ومؤشرات الأداء والمخرجات الصحية الرئيسية أن هناك تباينات فيما بين بلدان تنتمي إلى فئات الدخل المختلفة (انظر الشكل الوارد في المرفق عدد 1).

- في الفلبين (كوتولينك، 2012)، على سبيل المثال، لطالما واجهت عملية تطبيق اللامركزية والإصلاحات الموازية تحديات طوال الوقت من جانب نقابات موظفي الخدمة المدنية والمؤسسة الطبية القوية. ويبدو أن تطبيق اللامركزية في البلاد زاد من تجزؤ النظام الصحي، مما يقلص من قدرة الحكومات المحلية على بناء قدراتها. وعلى الرغم من الجهود الرامية إلى تحسين التنسيق والحد من التجزؤ، فإن سياسة اللامركزية واجهت تحديات بسبب تدني القدرات الإدارية على الصعيد المحلي وقدرات المتابعة والتقييم على مستوى المناطق والمستوى الوطني. وتظهر المؤشرات الصحية في الفلبين زيادة نسبة الإنفاق من الجيب على الصحة في إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية، وثبات معدل وفيات الأمهات وتراجعاً نسبياً في معدلات تطعيم الأطفال ضد الدفتيريا والسعال الديكي والتيتانوس (الشكل 1).
- على الرغم من تحسّن عملية تطبيق اللامركزية في عام 1999، فقد احتفظت الحكومة المركزية النيجيرية بسلطات وتأثير واسع على الحكومات دون الوطنية، ويؤدي تداخل المسؤولين إلى تضارب في السياسات، وازدواجية في الجهود، وعدم الكفاءة في استخدام الموارد. وكما هو مبين في الشكل 1، فإن نسبة الإنفاق من الجيب على الصحة من إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية لم تنخفض إلا نادراً إلى ما دون مستوى عام 2000. وقد طرأ تحسن طفيف على تطوّر التطعيم ضد الدفتيريا والسعال الديكي والتيتانوس بعد عام 1999، لكنه لا يزال أقل من مستواه في عام 1990.

تظهر الدراسات التي تقيم أثر تطبيق اللامركزية على مكونات النظام الصحي وجود آثار مفيدة، وفي أحيان أخرى عدم وجود آثار ملموسة أو حتى سلبية. وتظهر الدراسات التي تركز على تقييم تأثير اللامركزية على مكون المدخلات في النظام وجود آثار سلبية على الإنفاق الصحي المحلي؛ وهو ما يتناقض مع الحجج التي تقدمها الدراسات والتقارير المتعلقة باللامركزية حول كفاءة توزيع الموارد (دويكاسونو وفوكس، 2018)، وتؤدي اللامركزية إلى تغيير نمط الإنفاق المحلي، لكن لا توجد سوى شواهد قليلة جداً على استمرار زيادة الإنفاق المحلي في قطاع الصحة بسبب عدم وجود تغيير واضح في أنماط تخصيص الموارد وإمكانية وجود عوامل خارجية في هذا المجال (شانا وفاجوت، 2016). ويقدم استعراض للدراسات التجريبية المهمة بتأثير اللامركزية على الأداء والنواتج الصحية نتائج متباينة. وقد يكون للامركزية النظام الصحي تأثير إيجابي على معدلات الوفيات، لكن الأمر نفسه لا ينطبق بالضرورة على عمليات التطعيم والتحصين باللقاحات. (شانا وفاجوت، 2016)

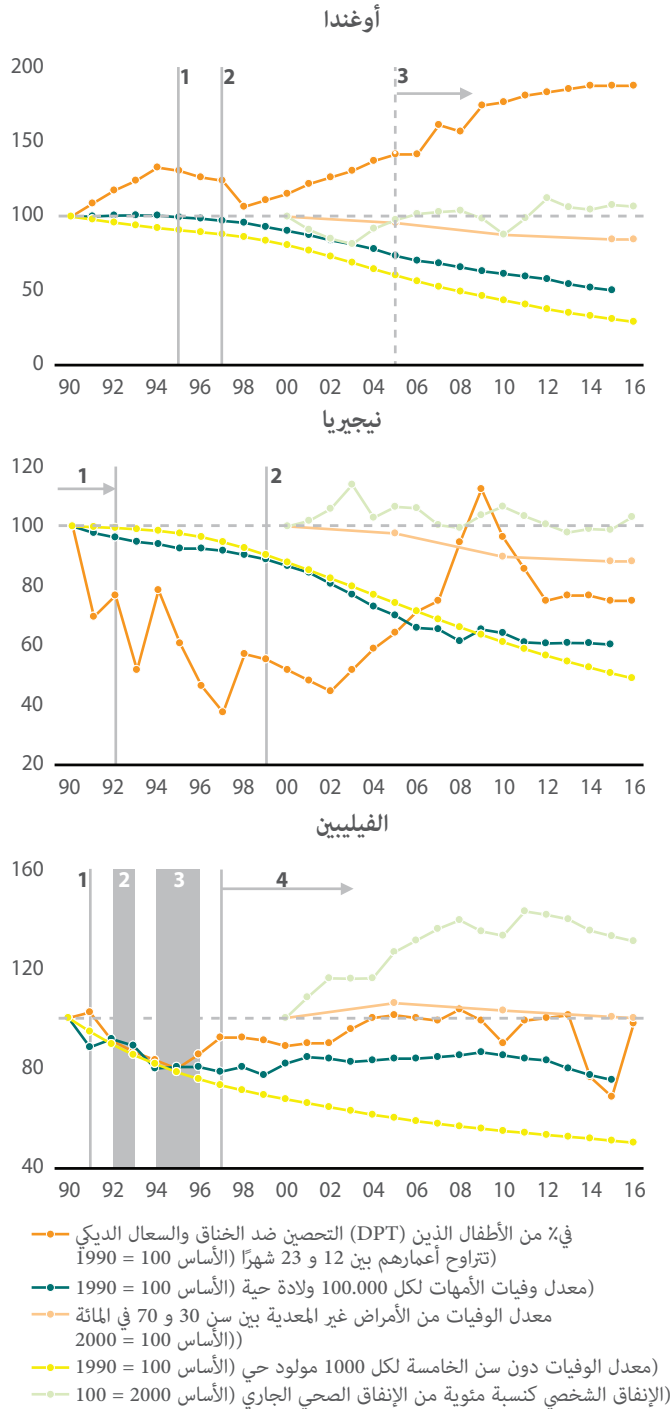
التفضيلات في قطاعات أخرى في بوليفيا مثل التعليم وإدارة المياه والتنمية الحضرية، فإن الأمر لم يكن كذلك في قطاع الصحة (فاجوت، 2012). أدى تطبيق اللامركزية ارتفاع الإنفاق من الجيب على الصحة في مؤسسات الرعاية الصحية الخاضعة للإدارة المركزية في المكسيك (بوستامينتي، 2010). ولم يجد مهاراني وتامبوبولون (2014) أي أثر ملموس لتطبيق اللامركزية المالية على حالة التطعيم الكامل للأطفال في الشريحة العمرية 12-23 شهراً.

وقدمت مجموعة أخرى من الدراسات نتائج متباينة أو متناقضة، كما قدمت في الوقت نفسه تقييماً لتأثير اللامركزية على قطاع الصحة. وفي إطار إجراء تحليل ضم ما يبلغ 140 بلداً من البلدان منخفضة الدخل والبلدان متوسطة الدخل على مدى 18 عاماً، يخلص خلغيان (2004) إلى أن هناك منافع إيجابية كبيرة لتطبيق اللامركزية في مجال التطعيم والتحصين باللقاحات في البلدان منخفضة الدخل. إلا أن تطبيق اللامركزية ارتبط بانخفاض في معدلات التغطية بخدمات التطعيم ضد الدفتيريا والحصبة في البلدان متوسطة الدخل. وبناء على هذه النتيجة، يشجع المؤلف الحكومة المركزية على مواصلة دعم المبادرات الصحية. ويوجد روبالينو وآخرون (2001) أن هناك علاقة كبيرة وسلبية بين تحقيق لامركزية المالية العامة ووفيات الرضع في تحليلهم لما بين 45-70 بلداً من البلدان منخفضة الدخل والبلدان مرتفعة الدخل. كما يشيرون إلى أنه المنافع المرتبطة بتطبيق اللامركزية المالية قد يكون لها منحنى يأخذ شكل حرف U فيما يتعلق بنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، مما يعني ضمناً أن البلدان منخفضة الدخل والبلدان مرتفعة الدخل ستستفيد على الأرجح من الإصلاح بدرجة أكبر من البلدان متوسطة الدخل. وباستخدام تصميم الدراسة نفسه، يجد روشا وآخرون (2016) وغوانيس وماسينكو (2009) نتائج متناقضة في حالة البرازيل. وعلى الرغم من أن الأولى لا تجد أي تأثير ملموس لتطبيق اللامركزية على قطاع الصحة، فإن الأخيرة تجد أن هناك آثاراً مفيدة واسعة. وباستخدام وحدة التحليل نفسها ولكن منهجية تحليلية مختلفة، أفاد جين وسون (2011) وأوشيمورا وجوتنغ (2009) بتحقيق نتائج مختلفة مع تأثير سلبي لتطبيق اللامركزية بالنسبة للدراسة الأخيرة.

وقد يؤدي تصميم اللامركزية، والعوائق المؤسسية (مقاومة التغيير، وتدني القدرات الإدارية على المستوى المحلي، وانخفاض قدرات المتابعة والتقييم على مستوى المناطق/المستوى الوطني) والسياسية والاقتصادية الكلية، على سبيل المثال لا الحصر، إلى آثار أقل من المتوقع لتطبيق اللامركزية (دويكاسونو وفوكس، 2018، كوتولينك، 2012):

- في بعض البلدان، طُبقت اللامركزية على مراحل (على سبيل المثال، كولومبيا)، بينما شهدت بلدان أخرى تغييراً مفاجئاً في السياسات (على سبيل المثال، إندونيسيا).
- تظهر العلاقة بين مستوى اللامركزية (قياساً على نسبة إيرادات

الشكل 1: الاتجاهات السائدة في المؤشرات الصحية الرئيسية في عينة من البلدان المتأثرة بالصراعات



1-1995. النص على إقامة نظام للامركزية والحكم المحلي
2-1997. قانون الحكم المحلي
3-2005. جهود إعادة المركزية

1- قبل 1992: دستور عام 1951 نص على تطبيق اللامركزية واستقلالية أقاليم البلاد. دستور 1954 تطرق إلى الهيكل الفعلي للنظام الاتحادي؛ وجرى دمج هذا الهيكل في وقت لاحق في دستور عام 1960. دستور عام 1979 أقر بالحكومات المحلية باعتبارها كيانات قانونية.
2-1999: دستور عام 1999 نص على مسؤوليات واسعة للحكومات المحلية

1-1991: قانون الحكم المحلي
2-1992-1993: النقل الرسمي للمهام والوظائف
3-1994-1996: تعديل من جانب الحكومات المحلية
4-1997 - فصاعداً: إضفاء الطابع المؤسسي على النظام اللامركزي
في 2016: الأمر الرئاسي التنفيذي بمراجعة دستور عام 1987 للتحوّل إلى النظام الاتحادي

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي) - حسابات المؤلف.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ورابطة المدن المتحدة والحكومات المحلية (2019).

مدير الشؤون الصحية بالمنطقة الإشراف على خدمات الرعاية في المستشفيات، لكن المستشفيات باتت الآن تتمتع بالاستقلالية. وهو لا يشرف الآن إلا على مرافق الرعاية الصحية الأولية التي تعمل على مستوى البلديات. غير أنه ووفقاً لعدة مراسيم أصدرها المجلس الرئاسي التي أقرت الترتيبات المالية، فإن عدد المرافق المستقلة قد ارتفع ليغطي أيضاً مرافق الرعاية الصحية الأولية الأخرى مثل العيادات والمختبرات ومراكز العلاج، التي قفز عددها من 103 في 2012 إلى 233 في 2018.

وتواجه حوكمة القطاع الصحي في ليبيا تحديات كبيرة. تعاني نظم الإشراف والمتابعة من غياب الفاعلية وضعف آليات المساءلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نظم إدارة سلاسل الإمداد قديمة وعفا عليها الزمن وتعاني من سوء التنظيم، مما يؤدي إلى خسائر مالية ومشاكل تتعلق بالحوكمة. ويغلب الضعف على القدرات الإدارية، كالتهيئة والإدارة المالية. وعلاوة على ذلك، أدى ضعف الحوكمة إلى تباطؤ تنفيذ السياسات الإصلاحية، مثل تنفيذ حزمة الخدمات الأولية الأساسية أو قائمة الأدوية الأساسية، فضلاً عن الجهود الرامية إلى رفع مستوى الشفافية داخل سلسلة الإمداد بالأدوية.

وعلى الرغم من الصراع والتحديات الهيكلية، فإن ليبيا لا تزال في وضع جيد من حيث توفر البنية التحتية الصحية والطواقم الطبية، لكن هناك تفاوت بين مناطق البلاد. ووفقاً لتقييم مدى توافر وجاهزية الخدمات الذي أجرته منظمة الصحة العالمية (2017) في ليبيا، فإن مؤشر توافر الخدمات الصحية والتأهب في ليبيا يبلغ نحو 81%³، ويرجع السبب الرئيسي في هذه الدرجة إلى ارتفاع متوسط مؤشر كثافة البنية التحتية (87%)، ومؤشر كثافة القوى العاملة الصحية (100%). غير أن مؤشر جاهزية الخدمات الصحية قد أثر سلباً على مؤشر توافر الخدمات (57% على المستوى الوطني). وتتراوح نسبة مؤشر استعمال الخدمات بين 3 و94% مع تسجيل 13 من 22 منطقة درجات أقل من المتوسط الوطني. وبالإضافة إلى ذلك، يظهر توفر الخدمات الصحية وجود تفاوت فيما بين المناطق، مع تأخر أوباري وسرت والجفرة وراء الركب، حيث كانت درجاتها أقل من المتوسط على المستوى الوطني (الشكل 2-أ).

تعاني مرافق الصحة العامة في ليبيا من ضعف القدرات لتقديم الخدمات الصحية العامة مع وجود تفاوت فيما بين المناطق (الشكل 2-ب1- للمستشفيات و2-ب2- لمرافق الرعاية الصحية الأولية). وبناءً على توفر أبسط المواد والمرافق الأساسية، تبلغ درجة مؤشر جاهزية الخدمات الصحية لمستشفيات الصحة العامة على المستوى الوطني

3. ثالثاً. دراسة حالة: قطاع الصحة في ليبيا

لقد ألحقت سبع سنوات من الصراع في ليبيا أضراراً بالغة بالنظام الصحي في البلاد. وكان نظام الرعاية الصحية الوطني في ليبيا يواجه تحديات هيكلية حتى قبل بدء الصراع، حيث تركزت نماذج تقديم الخدمات على المستشفيات على نحو يفتقر إلى الكفاءة؛ ولم توجد نظم للرعاية الصحية الأولية وخدمات الإحالة؛ وكانت نظم المعلومات الصحية بحاجة إلى التطوير؛ واتسمت القدرات الإدارية بالضعف؛ وتركزت مرافق البنية التحتية والخدمات في المناطق الساحلية الحضرية.

ومنذ عام 2011، تفاقمت الكثير من هذه التحديات، بل ونشأت تحديات جديدة. وأدى انقسام البلد إلى حكومتين متناحرتين ومناطق تسيطر عليها الميليشيات إلى تقويض الإدارة ونظم الحوكمة في قطاع الصحة. وقد تقلصت الموازنات الصحية بشكل حاد نتيجة أزمة الموازنة التي تمر بها البلاد. وقد أثر العنف تأثيراً مباشراً على قدرة المرافق الصحية على أداء وظائفها؛ حيث لحق الدمار الجزئي أو التام بأكثر من مرفق من كل ثلاثة في بنغازي، و1 من كل 6 في طرابلس، وأغلق نحو 20% منها. وتفيد التقارير بتعطيل إمدادات الكهرباء والمياه والتدفئة على نطاق واسع. ويواجه القطاع الصحي حالياً نقصاً حرجاً في الأدوية والمستلزمات، وفقدان الطواقم الطبية، التي كان كثير من أفرادها من الأجانب وقد فروا من البلاد في خضم أعمال العنف.

الوضع الراهن للقطاع الصحي في ليبيا¹

يخضع قطاع الصحة في ليبيا لوزارة الصحة التي تأسست في عام 2011² وتشرف على عدة مؤسسات مركزية منها (منظمة الصحة العالمية وآخرون، 2017)

- مركز المعلومات الصحية
- المركز الوطني لمكافحة الأمراض
- المجلس الوطني للمسؤولية الطبية
- البرنامج الوطني لزراعة الأعضاء
- المجلس الليبي للتخصصات الطبية
- جهاز الإمداد الطبي
- مركز تنمية الموارد البشرية
- جهاز الإسعاف والطوارئ
- المستشفيات والمراكز الطبية
- مديريات الخدمات الصحية على مستوى الشعبيات

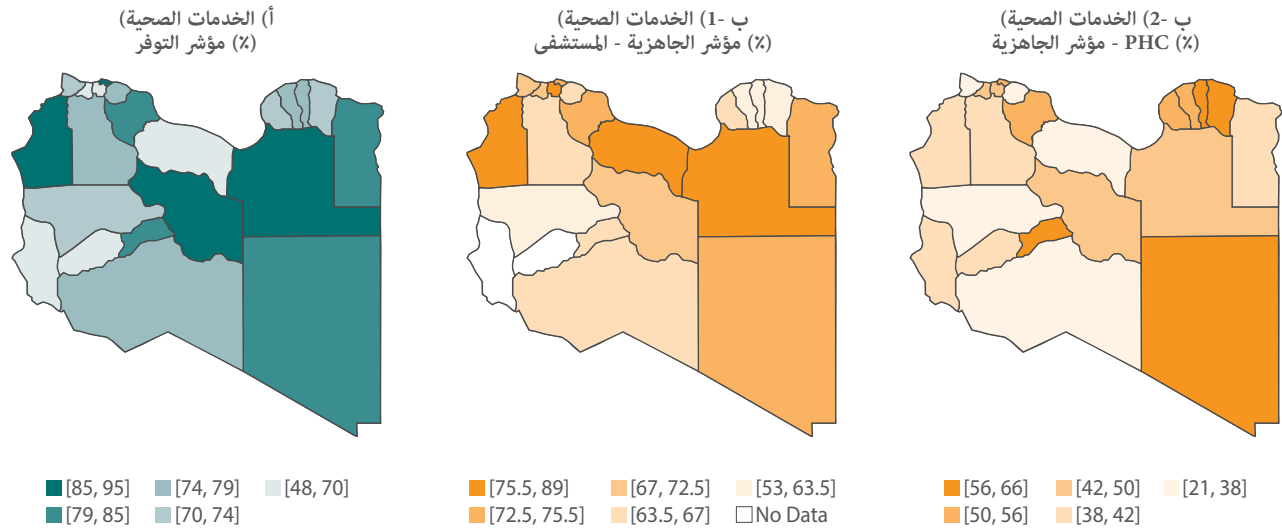
ومدير الشؤون الصحية بالمنطقة (الشعبية سابقاً) مسؤول عن توفير الرعاية الصحية الشاملة لجميع المرافق الصحية التابعة له. علماً بأن الدولة توفر الخدمات الصحية التعزيزية والوقائية والعلاجية والتأهيلية لجميع المواطنين مجاناً. وفي البداية، تضمنت مسؤولية

¹ في ورقة المعلومات الأساسية هذه، يقتصر هذا التحليل على قطاع الصحة العامة.

² أُعيد إنشاء أمانة الصحة في عام 2006 في محاولة لإعادة مركزية النظام الصحي في ليبيا.

³ للاطلاع على شرح تفصيلي للمنهجية بشأن كيفية حساب هذا المؤشر، يرجى الرجوع إلى منظمة الصحة العالمية وآخرين (2017).

الشكل 2: توافر خدمات الصحة العامة وجاهزيتها في ليبيا (2017)



المصدر: (منظمة الصحة العالمية وآخرون، 2017) - خريطة من إعداد المؤلف.

من 5.3 مليارات دينار ليبي في 2013 إلى 3.6 مليارات دينار ليبي في 2017 (ديوان المحاسبة الليبي، 2017). وفي عام 2017، لم يُصرف سوى 67% من اعتمادات القطاع الصحي للوحدات التابعة بما قيمته 2.8 مليار دينار ليبي (الشكل 3). ويمثل بند الأجور والرواتب 59% من المبلغ المسجل، ثم النفقات الجارية والإعانات بنسبة 19% و12% على التوالي. ولا تمثل النفقات الإنمائية سوى 1% من إجمالي المسجل إلى القطاع الصحي، وهو ما يمكن أن يفسر تدني درجات مؤشر جاهزية الخدمات الصحية. ولم تتلق خدمات الرعاية الصحية الأولية وكذلك المستشفيات المستقلة سوى 78 و64% من الموازنة المخصصة للأجور والرواتب والنفقات المتكررة، مما يشكل عائقاً أمام قدرة المرافق الصحية و على جودة تقديم الخدمات.

ووفقاً للبنك الدولي (2018)، فإن 88% من مقدمي الخدمات الصحية الذين أُجريت معهم مقابلات ذكروا أنهم لم يأخذوا مستحقاتهم في الوقت المحدد، وأفاد 52% أنهم لم يأخذوا مستحقاتهم بالكامل. وكان تأخر تسهيل المبالغ المالية مشكلة في كل من طرابلس وبنغازي (مسييه وآخرون، 2018). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإنفاق من الجيب على الصحة آخذ في الارتفاع. إذ يفيد 52% من المرضى في طرابلس و44% في بنغازي أن تكاليف الرعاية الصحية تمثل مشكلة بالنسبة لهم؛ كما أفاد 26% من المستجوبين في طرابلس و23% من المستجوبين في بنغازي أيضاً أنهم لا يحصلون على الخدمات أو الأدوية الموصى بها بسبب التكلفة (البنك الدولي، 2018).

نحو 69% (منظمة الصحة العالمية وآخرون، 2017). ويعني ذلك على الأرجح أنه بالنسبة للخدمات المتخصصة، فإن درجة الجاهزية أقل. وفيما يتعلق بمرافق الرعاية الصحية الأولية، فإن مؤشر جاهزية الخدمات أقل حتى من مؤشر المستشفيات العامة، حيث لا يزيد على 45%. وبناءً على الدرجات على المستوى الوطني، فإن معظم مرافق الرعاية الصحية الأولية تعاني من نقص الأدوية الأساسية ومعدات التشخيص والمرافق الأساسية (منظمة الصحة العالمية وآخرون، 2017). ويظهر مسح سريع لخدمات الرعاية الصحية الأولية أجراه البنك الدولي (2018) شمل 1012 مريضاً في طرابلس وبنغازي التدني الشديد في جودة الرعاية، إذ يضطر نحو ثلث جميع المرضى للذهاب إلى عيادة بعيدة عن منازلهم. وكان نقص الأطباء والممرضين والأدوية والازدحام السببين الرئيسيين وراء توجه المرضى إلى مرافق الرعاية الصحية الأولية الأبعد (مسييه وآخرون، 2018). وذكر معظم المرضى الذين أُجريت معهم مقابلات (بين 70 و86%) أن مقدمي الخدمات لا يجرون اختبارات بدنية ولا يفحصون العلامات الحيوية. وأفاد 33% من المستجوبين من بنغازي باضطرارهم إلى الانتظار لفترات طويلة، لكن هذه النسبة تنخفض إلى 3% فقط في طرابلس (البنك الدولي، 2018). وتشير التقارير إلى أن نقص الأدوية واللقاحات ووسائل منع الحمل الضرورية يشكل التحدي الرئيسي أمام 63% من المستجوبين من طرابلس و56% من المستجوبين من بنغازي.

وقد شهدت ميزانية الصحة بوزارة الصحة انخفاضاً حاداً وسط تحديات مستمرة على المالية العامة، وحيث يجري تخصيص معظم الموارد للرواتب وبعيداً عن الميزانية التشغيلية. وبالإضافة إلى ذلك، يعاني النظام من أوجه قصور كبيرة. فميزانية قطاع الصحة⁴ تمثل الآن ما بين 8 و 9% من إجمالي الموازنة الحكومية، حيث تراجعت

⁴ تشمل اعتمادات القطاع الصحي، على النحو الذي أورده ديوان المحاسبة الليبي، بنود الأجور والمرتبات، والنفقات المتكررة، والنفقات الإنمائية، والإعانات، والطوارئ.

في إطار السياسة المقترحة وإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة، فإن نموذج اللامركزية الذي سيتم اعتماده هو عبارة عن مزيج من اللامركزية وتفويض الصلاحيات، لكنه يبقى دون صلة بمكونات أجهزة الحكم المحلي (المناطق، بمجرد تحديدها، والبلديات). وينص مشروع السياسة على تطبيق اللامركزية في تقديم الخدمات الصحية وتمويلها وإسنادها إلى مستويات أدنى من النظام الصحي على مستوى المناطق والبلديات. وتفوض وزارة الصحة الأحكام التنظيمية والفنية إلى المؤسسات والهيئات الصحية المستقلة على المستوى الوطني. غير أنه من الضروري ملاحظة أن مفاهيم من قبيل «اللامركزية» و «إسناد/تفويض المهام للغير» و «نقل الصلاحيات»، تُستخدم بمعنى واحد في الوثيقتين. فعلى سبيل المثال، في وثيقة إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة (وزارة الصحة الليبية، 2019، الصفحة 10)، جاء فيه: «... سيتم تطبيق اللامركزية وتفويض صلاحيات اتخاذ القرار المتصلة بالتخطيط والتمويل والإدارة إلى المستويات الأدنى في التسلسل الهرمي للنظام الصحي». وبالإضافة إلى ذلك، ورد في وثيقة السياسة العامة: «... ويُقترح منح الاستقلالية للمستشفيات ونقل الصلاحيات إلى المناطق، حيث يمكن إنشاء إدارات للخدمات الصحية»، (وزارة الصحة الليبية، 2019، الصفحة 7).

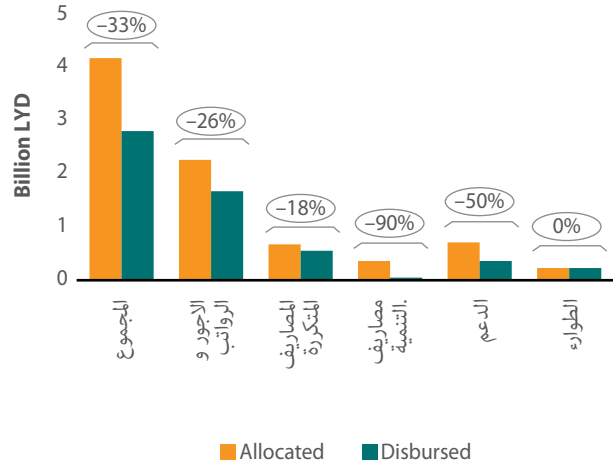
وتشير وثيقة إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة (وزارة الصحة الليبية، 2019، أ) إلى ثلاثة مستويات لنظام حوكمة النظام الصحي (الشكل 4). يشمل المستوى الأول الوزارة والهيئات التنظيمية والمهنية والفنية المستقلة⁵ وكذلك المستشفيات التخصصية (الثالثية) المستقلة. وعلى المستوى الثاني، يتم إنشاء إدارات منطوقية مستقلة للخدمات الصحية بناءً على عدة معايير تتعلق بحجم السكان والمساحة الجغرافية، ومدى القرب من التجمعات السكانية المحلية، مما يوفر إدارة وإشرافاً أقل تعقيداً وأكثر فاعلية. وعلى المستوى نفسه، تنشئ الهيئات التنظيمية والمهنية والفنية المستقلة فروعاً لها في المناطق. بالإضافة إلى ما سبق، يضم المستوى الثاني من نظام الحوكمة مستشفيات الرعاية الثانوية (العامة والقروية) المستقلة جزئياً. أما المستوى الثالث من نظام الحوكمة فيضم مكاتب إدارة الخدمات الصحية البلدية المستقلة في عملياتها، بحيث يكفل تقديم الرعاية الصحية الأولية.

⁵ يتضمن المرفق 2 من ورقة المعلومات الأساسية هذه تحليلاً لعملية الإصلاح يركز على المجالات الوظيفية المشتركة للصحة التي قد تتأثر باللامركزية: التخطيط، الشؤون المالية وإعداد الموازنات وإدارتها، وتنظيم الخدمات، وإدارة الموارد البشرية، والحوكمة والتقييم والمتابعة).

⁶ تشمل هذه الهيئات: (1) الهيئات التنظيمية مثل هيئة الاعتماد والترخيص للمرافق الصحية، وهيئة تقييم واعتماد التكنولوجيا الصحية، وهيئة تنظيم الأدوية، ومختبر مراقبة الجودة، (2) الهيئات المهنية، مثل المجلس العام للرعاية الصحية الذي يقوم بإعادة تجميع المجالس المهنية والنقابات والجمعيات المستقلة، ومجلس التخصصات الطبية، و(3) الهيئات الفنية مثل جهاز الإمداد الطبي، والصندوق الوطني للتأمين الصحي، وجهاز الإسعاف والطوارئ، ومصرف الدم المركزي الليبي.

تقديم الخدمات في بيئة لامركزية: منظورات حول قطاع الصحة، حالة ليبيا

الشكل 3: ميزانية القطاع الصحي: الاعتمادات مقابل المصروفات (2017)



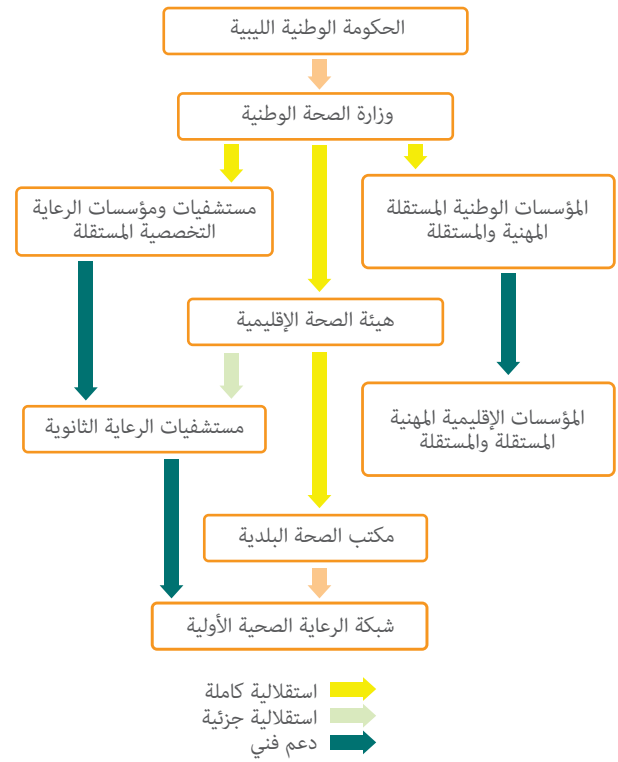
المصدر: ديوان المحاسبة الليبي (2017) - حسابات المؤلف.

ومعالجة هذه القضايا الهيكلية، أعدت وزارة الصحة في ليبيا وثيقة مشروع سياسة تمهد الطريق لوضع إستراتيجية لقطاع الصحة في ليبيا (وزارة الصحة الليبية، 2019، ب). ويقترح مشروع الوثيقة اتباع سياسة كلية رفيعة المستوى تعالج المشاكل الهيكلية لقطاع الصحة وتسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، ولاسيما الهدف الثالث منها. وتنص رؤية السياسة العامة على: «مواطنون أصحاء يحصلون بفاعلية على احتياجاتهم الصحية، ولاسيما الفئات الضعيفة والمحرومة منهم». ومن ثم، تهدف هذه السياسة إلى إصلاح وإعادة بناء النظام الصحي بما يلبي احتياجات المواطنين ويكفل حصول الجميع على الخدمات الصحية المطلوبة مع خفض أعباء تكاليف الرعاية الصحية.

السياسة الوطنية للصحة في ليبيا 2030

تسعى السياسة الوطنية الليبية⁵، فيما يبدو، إلى تمهيد السبيل لإصلاح لامركزية النظام الصحي. وهي تشجع على تجانس تفضيلات المواطنين، ومشاركة المجتمعات المحلية، وإسناد الصلاحيات للمناطق من خلال تطبيق اللامركزية (وزارة الصحة الليبية، 2019، ب). وتشدد على ضرورة تلبية احتياجات المواطنين، كأفراد أو أسر أو مجتمعات محلية، مع القيام في الوقت نفسه بتشجيع اتباع نهج قائم على المشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، تهدف السياسة إلى تغيير نموذج إدارة النظام الصحي بمنح المستشفيات ذات الحجم المعقول المزيد من الاستقلالية، ونقل الصلاحيات إلى المناطق حيث قد تؤسس إدارات للخدمات الصحية. وتحقيقاً لهذه الغاية، وكخطوة أولى، اقترحت وزارة الصحة (2019، أ) إعادة تشكيل هيكلها التنظيمي.

الشكل 4: النظام المقترح لحوكمة النظام الصحي في ليبيا



المصدر: وزارة الصحة الليبية (2019أ).

- سياسات مجزأة وغير منسقة وربما متضاربة.
- **القدرة المؤسسية:** إلى أي مدى تكون البلديات مستعدة لتحمل مسؤولياتها الجديدة؟ هل لدى البلديات عدد كاف من الموارد البشرية المؤهلة؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل سيتم نقل تبعية العاملين من المستوى المركزي إلى البلديات، أو هل سيتم تعيينهم بموجب نظام البلديات؟ تشير الخبرات والتجارب الدولية إلى العديد من نماذج نظم التوظيف:
- الخدمة المدنية الوطنية المركزية الموحدة؛
- الخدمة المدنية اللامركزية (على سبيل المثال أوغندا)؛
- نماذج مختلطة مع نقل موظفي جهاز الخدمة المدنية المركزية في إطار نظامهم الأصلي، لكن يتم تعيين موظفين جدد بموجب نظام البلدية نفسه؛
- الانفصال عن جهاز الخدمة المدنية الوطنية وتعيين الموظفين بموجب نظام جديد (على سبيل المثال، غانا)؛ أو
- يُنقل موظفو الخدمة المدنية القدماء ولكن «يتم فك ارتباطهم» بجهاز الخدمة المدنية المركزية (على سبيل المثال، زامبيا).

وتبعاً للنموذج الذي يقع عليه الاختيار، يجب النظر في إستراتيجية لإدارة التغيير. على سبيل المثال، كثيراً ما كانت تتم تعبئة موظفي جهاز الخدمة المدنية في الفلبين ضد التغيير، حيث يشعرون في أحوال كثيرة بأن تطبيق اللامركزية يمثل خطراً عليهم. وثمة جانب آخر مرتبط باللامركزية موظفي جهاز الخدمة المدنية وما يتمتعون به من مزايا مكتسبة يتمثل في خطر الاستدامة المالية على مستوى البلدية.

- **التمويل:** يؤدي نقل التخصصات دون مستوى ملائم من الاستقلال المالي في العادة إلى خفض المنافع المنتظرة من عملية تطبيق اللامركزية (كوتولينك، 2012). وفي حالة القطاع الصحي الليبي، وتبعاً للتخصصات المنقولة، يجب أن تجيب اللجان الفنية على الأسئلة التالية: كيف سيتم تمويل هذه الأنشطة مع الأخذ في الاعتبار اللوائح التنظيمية المعمول بها؟ ما هو الميزج الملائم للتحويلات من الحكومة الليبية وإيرادات البلديات والجهات المانحة؟ ما نوع آليات المساءلة التي ينبغي تطبيقها لتفادي تسرب الأموال المرصودة لقطاعات أخرى مثل التعليم؟
- **المساءلة والمشاركة:** تُحدد درجة استقلالية البلديات والقدرات المؤسسية والمساءلة باعتبارها العناصر الرئيسية الثلاثة لتقديم الخدمات بفعالية وكفاءة على المستوى المحلي. ومن أجل نقل تخصصات الرعاية الصحية الأولية، من الضروري تحديد المجموعة المناسبة من آليات المساءلة التي سيتم تطبيقها. وينبغي أن تكون هذه الآليات مصحوبة بحوافز لموظفي البلديات. ومن شأن السماح بزيادة مشاركة المواطنين المحليين أيضاً أن يحسّن خضوع المجلس البلدي للمساءلة. بيد أنه يجب أن تأخذ المناقشة بعين

- وقعت وزارة الصحة مع وزارة الحكم المحلي مؤخراً (في 12 سبتمبر 2019) اتفاقاً لنقل التخصصات المتعلقة بخدمات الرعاية الصحية الأولية إلى البلديات، على أن تجتمع اللجان الفنية من الوزارتين للاتفاق على الوظائف التي سيتم نقلها. وفي هذا الصدد، ولضمان أن يؤدي تطبيق اللامركزية إلى تحسين الأداء والنواتج الصحية على المستوى المحلي، يجب الاهتمام بالمجالات التالية (كوتولينك، 2012):
- **النطاق:** ما هي الأنشطة التي يجب أن تكون لامركزية: التخطيط وإعداد الموازنات وإدارة الموارد البشرية والمشتريات، إلخ؟ يعتمد القرار المتعلق بنطاق تطبيق اللامركزية على عدد من العوامل مثل وفورات الحجم المطلوبة لأنشطة أو وظائف معينة.
- **مدى العمق ودرجة الاستقلالية في إدارة المسؤوليات المنقولة:** من الضروري تحقيق التوازن بين التضارب المحتمل بين السياسات والتخطيط على الصعيد الوطني، والاحتياجات المحلية على مستوى البلديات.
- **السياسة والإستراتيجية الوطنية:** يجب أن يسترشد تعريف عملية تطبيق اللامركزية وتنفيذها بإستراتيجية واضحة وشاملة تجمع بين جميع الجوانب والأمور ذات الصلة باللامركزية (الحيز المتاح لاتخاذ القرار). وقد يفضي غياب الشمولية إلى

في ورقة المعلومات الأساسية هذه، تبين لنا الخبرة والتجربة الدولية أن نقل الصلاحيات يمكن أن يكون أمراً مفيداً أو أمراً ضاراً أو لا يكون له تأثير على الأداء والمخرجات الصحية. ويمكن أن يكون لامركزية تأثير إيجابي على معدلات الوفيات، ولكن الأمر ليس هكذا في العادة بالنسبة لعملية التطعيم والتحصين باللقاحات. فعلى الجانب الآخر، قد يؤدي تطبيق نهج اللامركزية إلى تفاقم عدم المساواة الاقتصادية، والحد من الرفاهة الاجتماعية وسيطرة الحكومة المركزية.

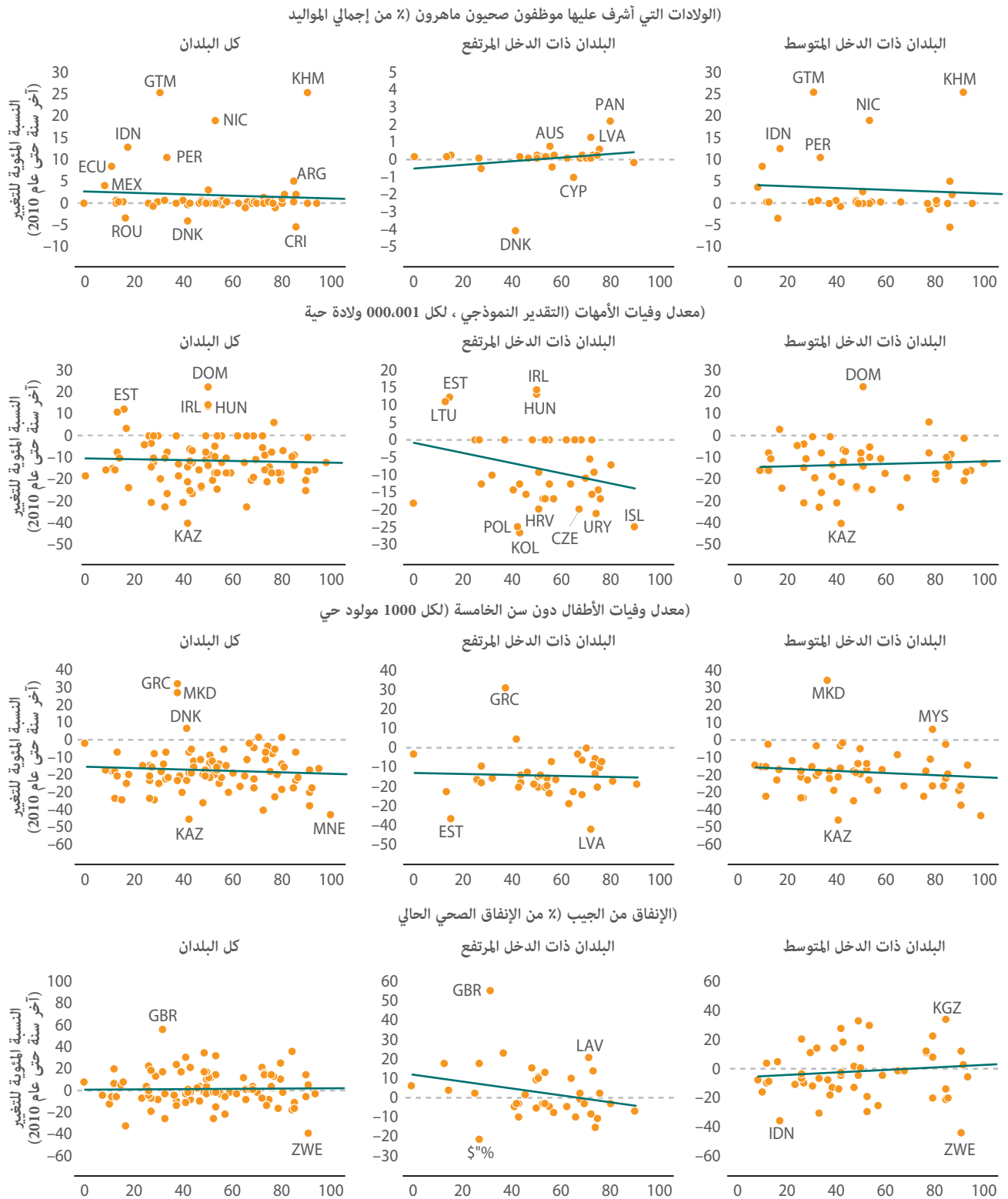
ولضمان أن يؤدي تطبيق اللامركزية إلى تحقيق مخرجات صحية المرغوبة، ينبغي لوزارة الصحة الليبية أن تولي اهتماماً لعدة مجالات من مجالات السياسة العامة. ويجب أن يعكس إصلاح السياسة الخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية المحلية لليبية. ويجب أن تغطي مناقشة السياسة الحيز المتاح لاتخاذ القرار في البلديات، وآليات المساءلة، وكيفية بناء القدرات المؤسسية على مستوى تلك البلديات.

الاعتبار أيضاً احتمال تأثير الوجهاء والأعيان أو مجموعة المصالح المحلية على المهام والصلاحيات التي تُقلت للبلديات، وهو ما يمكن أن يضعف مشاركة المجتمعات المحلية وشفافيتها.

4. رابعاً. موجز وكلمات ختامية

لقد عجل الوضع الحالي لقطاع الصحة في ليبيا بقيام الحكومة بإعداد مشروع سياسة صحية وطنية حتى عام 2030 سعياً إلى تقريب تقديم الخدمات الصحية من المواطنين مع ضمان كفاءة تخصيص الموارد. وتقتصر هذه السياسة الانتقال من نظام صحي شديد المركزية إلى نظام لامركزي ونقل الصلاحيات. وفي الآونة الأخيرة، مضت وزارة الصحة الليبية إلى أبعد من ذلك في نموذج اللامركزية، ووقعت اتفاقاً مع وزارة الحكم المحلي لنقل خدمات الرعاية الصحية الأولية إلى البلديات، واتفقت الوزارتان على تشكيل لجنتين فئيتين على مستوى كل منهما لمناقشة المهام التي سيتم نقلها.

المرفق 1: العلاقة بين مستوى اللامركزية والمؤشرات الصحية الرئيسية



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ورابطة المدن المتحدة والحكومات المحلية (2019) مؤشرات التنمية العالمية (البنك الدولي) - حسابات المؤلف.

المرفق 2: استعراض السياسة الصحية الوطنية 2030 - ليبيا

جزئياً. ويمكن لهذه المرافق أيضاً تحصيل إيرادات أخرى عند موافقة الجهة المختصة. غير أنه بالنسبة لمرافق الرعاية الصحية العامة الأخرى، ينص مشروع السياسة على تقديم حزمة الخدمات الصحية الأساسية دون مقابل، في حين يجب تمويل خدمات الرعاية الصحية الأخرى من خلال برنامج يقوم على الاشتراكات (يتم تطبيق نظام للتأمين على أساس دفع أقساط التأمين والدفع المشترك). وعلى مستوى البلديات، يمكن لمكاتب الخدمات الصحية البلدية التواصل مع رئيس البلدية للحصول على أموال إضافية محتملة من إيرادات البلدية.

تنظيم الخدمات:

يؤكد مشروع السياسة على استقلالية المستشفيات (وفقاً للقانون 2004-9 والقانون 179-2009) على الرغم من أن هذين القانونين لا يحددان تعيين المدير العام. يرسي مشروع السياسة آلية للدفع لمقدمي الخدمات، ويلغي مركزية عملية المشتريات ويحيلها على مستوى المناطق. كما يهدف المشروع السبيل لتحسين إمكانية حصول الفئات الضعيفة والمحرومة من السكان على الخدمات الصحية. ويتم تحديد آليات الدفع لمقدمي الخدمات على مستوى إدارات الخدمات الصحية بالمناطق بالتنسيق مع هيئات وزارة الصحة ذات الصلة على المستوى الوطني، وصندوق التأمين الطبي وصندوق الضمان الاجتماعي بالمناطق (الذي أنشئ بموجب القانون 20-2010) للاتفاق على خيارات حزمة المزايا. وعلى المستوى الوطني، تشرف وزارة الصحة على تنفيذ حزمة المزايا المتفق عليها.

وتظهر إدارة المشتريات وسلاسل الإمداد وجود بعض الازدواجية في المسؤوليات بين وزارة الصحة وإدارات الخدمات الصحية بالمناطق في حين يُسمح فيها للأخيرة بتولي وظيفة المشتريات على مستواها. كما يلاحظ وجود ازدواجية في المسؤوليات على مستوى إعداد مجموعات البيانات/معجم قوائم الأدوية، وكتيب الأدوية الأساسية، والمعدات والمواد القابلة للاستهلاك الأخرى، فضلاً عن تخطيط عملية المشتريات. ففي حين يتم تحديد الإرشادات التشغيلية والإجراءات الموحدة للمشتريات (المستحضرات الصيدلانية، واللقاحات، والمعدات الصحية، والمستلزمات، إلخ) في وزارة الصحة بالتعاون مع الهيئات التنظيمية المستقلة ذات الصلة، يمكن لإدارات الخدمات الصحية بالمناطق شراء هذه المستلزمات وإدارة تخزينها وتوزيعها على المرافق الصحية والبلديات. وتتابع وزارة الصحة توفير المرافق والأدوية الأساسية على مستوى المرافق الصحية، ولكن يمكنها كذلك شراء المواد الطبية الطارئة من خلال جهاز الإمداد الطبي.

ويحدد مشروع السياسة آلية لتحسين إمكانية حصول الفئات الأكثر ضعفاً على الخدمات الصحية، لكنه لا يبين طريقة تحديدها.

يركز تحليل الإصلاح على المجالات الوظيفية المشتركة للصحة التي قد تتأثر باللامركزية، وهي: التخطيط، الشؤون المالية وإعداد الموازنات وإدارتها، وتنظيم الخدمات، وإدارة الموارد البشرية، والحوكمة والتقييم والمتابعة. وهو يقوم على وثيقة السياسة ووثيقة إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة.

التخطيط:

تحتفظ وزارة الصحة بمسؤولية تصميم السياسات والإستراتيجيات الصحية، في حين تقوم إدارات الخدمات الصحية بالمناطق بتكييفها مع السياق المناطقي ومن ثم تطبيقها؛ إلا أن الأخيرة لا تزال بحاجة إلى موافقة وزارة الصحة عليها بعد تكييفها. تضع الوزارة آليات التخطيط الملائمة لصياغة السياسات والإستراتيجيات الصحية الوطنية، وتقوم بقيادة وتوجيه عملية وضع السياسات على المستوى الوطني، وتساعد إدارات الخدمات الصحية بالمناطق في عمليات التكيف والتنفيذ. وتقوم إدارات الخدمات الصحية بتكليف السياسات الصحية المعتمدة وطنياً حسب احتياجاتها بحيث تلائم سياقاتها المحلية، وإعداد خطط إئتمانية وتشغيلية يجب الموافقة عليها على مستوى وزارة الصحة ضمن «منتدى/مجلس التخطيط».

إعداد الموازنات وإدارة الشؤون المالية:

لا تزال عملية إعداد الموازنات معقدة وغير واضحة المعالم. ويجري إعداد الموازنات على مختلف مستويات نظام الحوكمة (الوطنية والمناطقية والبلدية) وفقاً للمبادئ التوجيهية الوطنية. تقدم الهيئات التنظيمية والفنية المستقلة طلباتها الخاصة بالموازنة التشغيلية (الأجور والرواتب والنفقات المتكررة) والإئتمانية التي تتولى وزارة الصحة تجميعها ورفعها إلى وزارة المالية. ولا تتطرق وثائق السياسة وإعادة تشكيل الهيكل التنظيمي لوزارة الصحة إلى ما إذا كان يتعين على المستشفيات المستقلة أيضاً تقديم طلبات التمويل إلى وزارة الصحة أو الاستمرار في التعامل مباشرة مع وزارة المالية وفقاً للقانون 9-2004 والقانون 179-2009.

بمجرد الموافقة على الموازنة، تصرف وزارة الصحة الأموال/المنح إلى مراكز الموازنة المعنية وتكفل في الوقت نفسه التوزيع المنصف لأموال وزارة الصحة على المناطق ومستويات وبرامج الرعاية الصحية بناءً على صيغة تحويل سيتم تحديدها. وعلى مستوى إدارات الخدمات الصحية بالمناطق، تُرفع خطة التطوير والتشغيل، بمجرد الموافقة على تمويلها، مباشرة إلى وزارة المالية التي يجب أن تصرف الموارد المالية إلى الهيئات المسؤولة عن تنفيذ الميزانية.

وفيما يتعلق بتحصيل رسوم المستخدمين واستخدامها، يحدد القانون هذه الرسوم بالنسبة للمستشفيات المستقلة والمستقلة

وبالنسبة للفئات الضعيفة والمحرومة من السكان، فإنها ستستفيد من برامج الدعم المالي وبرامج شبكات الأمان.

إدارة الموارد البشرية:

بالرجوع إلى مشروع السياسة ووثيقة إعادة تشكيل هيكل وزارة الصحة، تقوم الوزارة (على مدى 10 سنوات) بتخطيط احتياجاتها من الموارد البشرية وتحدد المبادئ التوجيهية وإجراءات التشغيل المتعلقة بإدارة تلك الموارد. كما تحدد جدول الرواتب وتستحدث هيكلًا وظيفيًا ونظم للحوافز، فضلاً عن احتياجات مواصلة بناء قدرات العاملين في قطاع الرعاية الصحية. وتتولى إدارات الخدمات الصحية المناطقية مسؤولية إجراءات التعيين/الفصل، والترقيات أو خفض الرتب، ونقل أفراد الكادر الطبي استجابة لاحتياجات المناطق، كما تكفل تدريب العاملين وتنفيذ التطوير المهني المستمر.

الحوكمة:

يتولى إدارة المستشفى المستقل مديرٌ عامٌ يعينه وزير الصحة ويخضع للتوجيه من اللجنة العلمية التي تضع إستراتيجية تطوير المستشفى، ولا تنص اللائحة التنظيمية على حجم اللجنة. يقود مديرية صحة المنطقة نائبٌ وزير معين سياسياً من قبل وزارة الصحة، لكنه يخضع للمساءلة أمام مواطني المنطقة. وفي خيار آخر، قد يقود إدارة الخدمات الصحية بالمنطقة مجلس محافظين يتألف من رئيسين تنفيذيين من المستشفيات، واثنان من المسؤولين الصحيين بالبلدية، ومدير من إدارة الخدمات الصحية بالمنطقة، ومدير

مكتب الخدمات الصحية بالمنطقة (يُختار هؤلاء الأعضاء على أساس التناوب لمدة عام)، والمدير العام لمكتب الخدمات الصحية بالمنطقة. ويرأس إدارة الخدمات الصحية بالمنطقة مديرٌ عام الخدمات الصحية، ويتكون من ست مديريات. وينبغي ملاحظة أن إدارة الخدمات الصحية بالمنطقة تحاكي إلى حد ما تنظيم وزارة الصحة.

ويجب أن يعمل مكتب الخدمات الصحية البلدية بدعم من عمدة البلدية (لكنه لا يتبعه). ويتبع مكتب الخدمات الصحية البلدية إدارياً إدارة الخدمات الصحية المختصة بالمنطقة. وللمكتب ثلاثة أقسام: (1) المعلومات والمتابعة والتقييم؛ (2) الرعاية الصحية الأولية؛ و (3) الإدارة الصحية والإدارة القانونية وإدارة الموارد. وفي حين يشدد مشروع السياسة على أهمية مشاركة المجتمعات المحلية، فإنه لا يتطرق إلى الآليات والإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا النهج التشاركي على مستوى البلديات و/أو المناطق.

التقييم والمتابعة:

وفقاً لمشروع السياسة، يجب أن تقيم وزارة الصحة بنية متكاملة لنظام معلومات الإدارة الصحية لجمع البيانات من مختلف مستويات النظام الصحي. ويقترح مشروع السياسة أيضاً إنشاء مرصد صحي وطني بهدف نشر المعلومات عن الوضع الصحي، والإدارة الصحية، وإصدار التقارير الدورية. وتتضمن البيانات التي سيتم جمعها الإحصاءات السكانية والوبائية والحيوية والسجلات الطبية وبيانات الوضع الصحي من خلال المسوح الأسرية ومسوح المرافق. وينبغي أن تدعم المعلومات المجمعة والتحليلات التي تجرى تقييم السياسات الصحية ومتابعتها وأن تشجع البحث العلمي في مجال الصحة، وينبغي تقاسمها ونشرها في شكل «لوحة متابعة».

- KENGIA, J. T., IGARASHI, I. & KAWABUCHI, K. 2013. Effectiveness of Health Sector Reforms in Reducing Disparities in Utilization of Skilled Birth Attendants in Tanzania. *The Tohoku Journal of Experimental Medicine*, 230, 241–253.
- KHALEGHIAN, P. 2004. Decentralization and public services: the case of immunization. *Social Science & Medicine*, 59, 163–183.
- KRUSE, I., PRADHAN, M. & SPARROW, R. 2012. Marginal benefit incidence of public health spending: Evidence from Indonesian sub-national data. *Journal of Health Economics*, 31, 147–157.
- LIBYAN AUDIT BUREAU 2017. General Annual Report 2017. Libyan Audit Bureau.
- MAHARANI, A. & TAMPUBOLON, G. 2014. Has decentralisation affected child immunisation status in Indonesia? *Global Health Action*, 7, 24913.
- MESSIAH, E., ABDALLA, M. & GRABER, K. 2018. Is There a Doctor in the House? The challenge of primary health care (PHC) in Libya *Future Development* [Online].
- MINISTRY OF HEALTH LIBYA 2019a. Reorganized Structure of the Ministry of Health. National Center for Health Sector Reforms.
- MINISTRY OF HEALTH LIBYA 2019b. Well and Healthy Libya: National Health Policy, 2030. National Center for Health Sector Reform.
- OECD & UCLG 2019. 2019 Report of the World Observatory on Subnational Governments Finance and Investment – Country Profiles Geneva: OECD.
- ROBALINO, D. A., PICAZO, O. F. & VOETBERG, A. 2001. *Does Fiscal Decentralization Improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-Country Analysis*, The World Bank.
- ROCHA, F., NISHIJIMA, M. & ORELLANO, V. F. 2016. Health spending autonomy and infant mortality rates: A matter of local administrative capacity? *Journal of Developing Areas*, 50, 293–309.
- SCHWARTZ, B. J., GUILKEY, D. K. & RACELIS, R. 2002. *Decentralization, allocative efficiency and health service outcomes in the Philippines*, Citeseer.
- SKOUFIAS, E., NARAYAN, A., DASGUPTA, B. & KAISER, K. 2011. Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia *Policy Research Working Paper*. Washington DC: World Bank.
- AKIN, J., HUTCHINSON, P. & STRUMPF, K. 2005. Decentralisation and government provision of public goods: The public health sector in Uganda. *The Journal of Development Studies*, 41, 1417–1443.
- ASFAW, A., FROHBERG, K., JAMES, K. S. & JÜTTING, J. 2007. Fiscal Decentralization and Infant Mortality: Empirical Evidence from Rural India. *The Journal of Developing Areas*, 41, 17–35.
- BUSTAMANTE, A. V. 2010. The tradeoff between centralized and decentralized health services: Evidence from rural areas in Mexico. *Social Science & Medicine*, 71, 925–934.
- CHANNA, A. & FAGUET, J.-P. 2016. Decentralization of Health and Education in Developing Countries: A Quality-Adjusted Review of the Empirical Literature. *World Bank Research Observer*, 31, 199–241.
- COUTTOLENC, B. F. 2012. Decentralization and Governance in the Ghana Health Sector. *World Bank Studies*. The World Bank.
- DWICAKSONO, A. & FOX, A. M. 2018. Does Decentralization Improve Health System Performance and Outcomes in Low-and Middle-Income Countries? A Systematic Review of Evidence From Quantitative Studies. *The Milbank Quarterly*, 96, 323–368.
- FAGUET, J.-P. & SANCHEZ TORRES, F. 2014. Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*, 160, 227–249.
- FAGUET, J. P. 2012. *Decentralization and popular democracy: Governance from below in Bolivia*, University of Michigan Press.
- GUANAIS, F. C. & MACINKO, J. 2009. The Health Effects Of Decentralizing Primary Care In Brazil. *Health Affairs*, 28, 1127–1135.
- HODGE, A., FIRTH, S., JIMENEZ-SOTO, E. & TRISNANTORO, L. 2015. Linkages between Decentralisation and Inequalities in Neonatal Health: Evidence from Indonesia. *The Journal of Development Studies*, 51, 1634–1652.
- JIN, Y. & SUN, R. 2011. Does fiscal decentralization improve healthcare outcomes? empirical evidence from china. *Journal of Public Finance and Management*, 11, 234.

- WORLD HEALTH ORGANIZATION, MINISTRY OF HEALTH LIBYA & HEALTH INFORMATION CENTER LIBYA 2017. Service Availability and Readiness Assessment of the Public Health Facilities in Libya World Health Organization.
- UCHIMURA, H. & JÜTTING, J. P. 2009. Fiscal Decentralization, Chinese Style: Good for Health Outcomes? *World Development*, 37, 1926–1934.
- WORLD BANK 2018. Libya Rapid Survey of Primary Health Facilities – Key Findings. Washington DC: World Bank.

ورقة معلومات أساسية: الرابعة عشر

الوضع الحالي لمستوى الخدمات العامة في ليبيا، دراسة قطاع إدارة المخلفات الصلبة¹

ليلي كاتيش، مستشار الادارة المالية العامة، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا

1. المقدمة

تعرف «البلدية» وفقا لقانون 2012/59 باعتبارها الجهة المحلية المسؤولة عن تقديم الخدمات للمواطنين. وتشتمل مهام البلديات على تنفيذ قرارات الخاصة بالبلديات، وإقامة وإدارة المرافق العامة، وإدارة شؤون التخطيط العمراني والخدمات الاجتماعية والخدمات الصحية ومرافق المياه والصرف الصحي والإنارة وصيانة الطرق والمباني والحدائق والمستودعات العامة وإدارة المخلفات. كما أن البلدية مخولة بإصدار تصاريح البناء لتنفيذ مشاريع سياحية واستثمارية ضمن اختصاصها². الا أنه لا يتم حاليا تنفيذ العديد من مواد القانون 59 بسبب عدم جود اللوائح الفرعية وعدم التوافق في اللوائح الحالية كما سيتم توضيحه في هذا التقرير)، فعلى سبيل المثال، نص القانون 59 على أنه سيتم تقسيم ليبيا إلى محافظات، لكن ذلك لم يحصل حتى تاريخه. في الغالب، فإن تنفيذ الخدمات العامة هو ضمن مسؤوليات الحكومة المركزية. وللتوضيح، تقوم الوزارات المعنية بإعداد خطط القطاعات وموازنتها في حين يتم التعاقد مع الشركات العامة لتقديم الخدمات. وفيما يلي بعض الأمثلة:

- الشركة العامة للكهرباء، وهي شركة مملوكة للدولة، وتتبع إلى وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة وهي مسؤولة عن تزويد الكهرباء للمواطنين والشركات، وللشركة هيكل تشغيلي وموازنة مستقلين، وتعتبر واحدة من أفضل الشركات التي تقدم الخدمات العامة تنظيما في ليبيا.
- تشغيل وإدارة وصيانة شبكة المياه والصرف الصحي وكذلك محطات الصرف الصحي هي مسؤولية الشركة العامة للمياه والتي تتبع إلى وزارة الإسكان والمرافق³.

- تندرج خطوط الهواتف الأرضية والبريد والانترنت ومزودي خدمات الهاتف النقال تحت الشركة الليبية للبريد والاتصالات

¹ تنويه: أصبحت هذه الورقة ممكنة بدعم من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). إن محتوى هذه الوثيقة هم من مسؤولية المؤلف ولا يعكس بالضرورة رأي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) أو الحكومة الأمريكية.

² قانون 2012/59، المادة 25.

³ البنك الدولي، رسم خريطة مؤسسية لتقديم الخدمات المحلية في ليبيا، فبراير 2014.

تقوم الوزارة بتكليف شركات الخدمات العامة بإدارة وتنفيذ خدمة التخلص من المخلفات الصلبة، وتشرف على عمل هذه الشركات. يبلغ عدد هذه الشركات 23 تُغطي 121 بلدية، وتشتمل خدماتها على جمع المخلفات الصلبة ونقلها والتخلص منها، وتنظيف الشوارع ومكافحة الآفات وصيانة الحدائق العامة والدفن وصيانة المدافن. ويتم حالياً تنفيذ هذه الخدمات بمعزل عن أية عقود لتنظيم العلاقة بين وزارة الحكم المحلي وهذه الشركات، وبالتالي، لا تتوفر أية معايير لقياس الأداء أو مؤشرات لذلك، كما لا تتوفر أية فرضيات للتمويل أو آليات للتنفيذ.

ولتنفيذ الخدمات المتعلقة بالمخلفات الصلبة، تتعاقد شركات الخدمات العامة مع شركات من القطاع الخاص (شركات مساندة) لتنفيذ معظم عمليات جمع المخلفات (في سوق الجمعة على سبيل المثال تدير الشركات المساندة ما يزيد على 70% من جمع المخلفات، وفي الخمس تدير 55% من جمع المخلفات)، ومع ذلك، لا توجد عقود لتنظيم العلاقات بين شركات الخدمات العامة والشركات المساندة. أما بالنسبة لتمويل إدارة المخلفات الصلبة، فيتم توجيهه مباشرة من وزارة الحكم المحلي إلى شركات الخدمات العامة من خلال تحويلات مالية ضمن الباب الرابع (جانب الدعم) في موازنة الدولة⁴. ويتم احتساب الانفاق باستخدام تكلفة الخدمة المحددة من قبل لجنة شكلتها وزارة الحكم المحلي ويرأسها مدير إدارة الاشراف على شركات الخدمات العامة، مع الإشارة الى أنه خلال السنوات الماضية، فقد أقرت وزارة المالية، وبشكل مستمر، موازنات دون المبالغ المطلوبة، ولتغطية النقص المالي، فقد قامت شركات الخدمات العامة بالتعاقد مع الشركات المساندة، كما أسلف ذكره، وذلك بتفويضها لإنجاز الجزء الأكبر من الخدمات مقابل أتعاب أقل من التكلفة الفعلية للخدمة. وتقوم الشركات المساندة بدورها بتعويض النقص المالي من خلال اقتطاع رسوم من المواطنين.

تُصرف الأموال لشركات الخدمات العامة بشكل ربع سنوي بعد تقارير الأداء التي تبعثها إلى مكتب الإصحاح البيئي في وزارة الحكم المحلي، نظراً لدوره بتقييم أداء شركات الخدمات العامة، والتوصية بما يتم تحويله لها. لكن عدم وجود عقد بين وزارة الحكم المحلي وشركات الخدمات العامة (وبالتالي عدم تحديد لمعايير وأهداف الأداء الخاصة بجمع المخلفات الصلبة)، يجعل وزارة الحكم المحلي غير قادرة على تقييم مدى الرضا عن أداء شركة الخدمات العامة. وبالتالي، يتوقع أن تقوم وزارة الحكم المحلي (عند استلام هذه التقارير) وبشكل تلقائي بصرف 25% من الموازنة السنوية دون أي تقييم للأداء الفعلي.

⁴ البنك الدولي، رسم خريطة مؤسساتية لتقديم الخدمات المحلية في ليبيا، فبراير 2014.

⁵ رغم أن القانون يسمح بتحصيل رسوم من الأعمال الخاصة والعامة، فإن عملية تحصيل الرسوم لا تتم بشكل عام. لا ينص القانون على تحصيل رسوم من المنازل. رغم ذلك، فإن هنالك أدلة بأن الشركات الخاصة تجمع رسوماً من المنازل في بعض الحالات لتغطية العجز بين التكلفة الفعلية لتقديم الخدمات وما تحصله الشركات المساندة من شركات الخدمات العامة.

وتقنية المعلومات (LPTIC)، وهي شركة قابضة تتبعها ثمانية (8) شركات، وتتبع إلى وزارة الاتصالات والمعلوماتية⁴.

- إدارة المخلفات الصلبة هي مسؤولية 23 شركة خدمات عامة، وتتبع إلى وزارة الحكم المحلي.

أما بالنسبة للبلديات، فدورها محدود من حيث تقديم الخدمات ويقتصر على الاشراف على تقديم الخدمات — حيث تتلقى المجالس البلدية الشكاوى والطلبات من المواطنين، وتحيلها إلى مزودي الخدمات و/أو الوزارات المعنية مع سعيها لإيجاد الحلول قدر الإمكان.. مع التأكيد على أنه ليس للمجالس البلدية أي سلطة على مزودي الخدمات، إضافة لمحدودية قدرتها على التأثير الفعلي على جودة الخدمات، حيث تعتمد فقط على الدور الفردي للمعنيين، والعلاقات الشخصية بين أعضاء المجلس البلدي (العميد ونائب العميد غالباً) ومزودي الخدمات.

وفي ذات الوقت، يقع على عاتق المجالس البلدية مسؤوليات كبيرة بسبب تعاملهم المباشر مع المواطنين الذين قاموا بانتخابهم وبالتالي لديهم التوقعات حول مسؤولية وقدرة المجالس البلدية على تقديم الخدمات و حل مشاكلهم، مما يضع المجالس البلدية في موقف صعب في غياب الصلاحيات أو الدور المؤثر.

ويجدر القول بأن قرب البلديات من المواطنين هو عامل هام في رفع كفاءة تقديم الخدمات ومدى استجابتها لاحتياجات المواطنين، وينسجم ذلك مع اجماع كافة الجهات المعنية في ليبيا على الدور الكبير للحكومات المحلية في إدارة بنيتها التحتية وتقديم الخدمات بالنسبة لرفع كفاءة تقديم الخدمة. مع التنويه الى أنه هناك عدد من النماذج لتطبيق اللامركزية، وبالتالي، فإن تحديد النموذج المناسب يعتمد على خصائص ومواصفات كل قطاع. وعليه، تتمثل الخطوة الأولى لتأسيس إطار تنظيمي للامركزية في تقييم الوضع القائم لمستوى الخدمات وكيفية تزويدها، ويشمل التقييم أيضاً التنظيم المؤسسي ذات العلاقة.

وفي الخلاصة، فإن الغرض من هذا التقرير هو التأكيد على القيام بدراسة معمقة لأحد القطاعات مثل المخلفات الصلبة، بحيث تشمل الأدوار والمسؤوليات الحالية للوزارات، والبلديات والشركات العامة، والوضع الحالي لتقديم الخدمات، وأهم الفجوات في التنفيذ، ومقابل ذلك، اقتراح الطريقة المناسبة لتصويب الأوضاع وبما يتناسب مع أفضل الممارسات الدولية.

2. دراسة قطاع ادارة المخلفات الصلبة

النظام الحالي

تقع مسؤولية إدارة المخلفات الصلبة على عاتق وزارة الحكم المحلي، بناء على النظام الأساسي للوزارة ضمن قرار الحكومة بخصوص الهيكل التنظيمي لوزارة الحكم المحلي (2014/133)، ووفقاً لهذه الصلاحية،

الجدول 1 مقارنة معايير ومقاييس تقديم الخدمة

البند	الوضع الحالي	المعيار ¹	الفارق
إجمالي التعداد السكاني	7,181,245		
إجمالي التعداد السكاني في المناطق الحضرية	5,385,934		
متوسط المخلفات الناتجة لكل شخص (كجم/شخص/يوم)	1.3		
إجمالي المخلفات الناتجة سنوياً (طن)	2,555,625		
إجمالي طول الطرق التي يتم كنسها (كم)	5,709		
تغطية الخدمة (النسبة المئوية للسكان ممن تغطيهم الخدمة)	50%-80%	100%	20%-50%
عدد المكبات النهائية القائمة	40	/	/
عدد المكبات المؤقتة (المكبات المرحلية)	*80	*121	41
عدد العمال	7,532	20,071	-12,539
عدد الموظفين الإداريين (ويشمل الفنيين والمشرفين والمهندسين)	23,995	10,437	+13,558
عدد الآليات	*880	2,500	1,620
عدد حاويات القمامة	30 م ³	600	540
	1100 لتر	75,000	67,500
	صغيرة	*5,000	45,000

* البيانات عبارة عن تقديرات وزارة الحكم المحلي ولا توجد بيانات منشورة
¹ جرى حساب الاحتياجات بتطبيق المعايير الليبية لإدارة المخلفات الصلبة

وحتى التي يتوفر لديها موازين فلا تعد بيانات موثقة لافتقارها للإشراف المناسب. حيث يتم تدوين بيانات المخلفات الصلبة وفقاً لحجم الشاحنات التي تدخل المكبات النهائية. وهي مشكلة كبيرة لأنها تُصعب للغاية عملية تحديد موازنة حقيقة لإدارة المخلفات الصلبة، أو حتى متابعة أداء مزودي الخدمات، وتترك مجالاً كبيراً أيضاً للتلاعب في السجلات.

قدرت الدراسات التي أجريت في ليبيا منذ العام 2011 أن كمية مخلفات المنازل في طرابلس وبنغازي تتراوح بين 1.1 — 1.3 كجم / شخص.

يظهر الجدول التالي مقارنة بين الوضع الحالي لإدارة المخلفات الصلبة مقارنة مع المعايير الليبية التي تم اعدادها وفقاً للمعايير والمقاييس الدولية الى حد كبير:

يبلغ إجمالي عدد الموظفين العاملين في هذا القطاع 31,500 موظف، منهم 24,000 موظف إداري و 7,500 عامل ميداني. ويُصرف حوالي 70% من إجمالي موازنة إدارة المخلفات الصلبة على الرواتب. وعلى الرغم من ذلك، وبالمقارنة مع المعايير الليبية لإدارة المخلفات الصلبة، فإن القطاع يعاني من نقص قدره 12,500 عامل ميداني. وفي ذات الوقت، فإن هنالك فائضاً قدره 13,500 موظف إداري (بما فيهم الفنيون والمشرفون والموظفون الإداريون والماليون). وكما تشير بعض الإحصاءات التقديرية، فإن بعض هؤلاء الموظفين الإداريين لا يحضرون

وبالتالي، لا يُوفر هذا النظام أية حوافز حقيقية لشركات الخدمات العامة لتنفيذ آلية فعالة للمتابعة الداخلية.

ويتمثل الدور الأساسي لمكتب الإصحاح البيئي التابع لوزارة الحكم المحلي في تقديم الإشراف الخارجي على نشاطات شركات الخدمات العامة من خلال فروعها في كل بلدية، ويعقد مكتب الإصحاح البيئي والفرع البلدي لشركة الخدمات العامة في العديد من البلديات اجتماعات بشكل دوري، إلا أن عدم وجود أي ردود أو تعليقات أو آلية واضحة للتصحيح يحد من تأثير هذا الإشراف على عمل شركات الخدمات العامة.

ويكلف القانون 2012/59 البلديات بمسؤولية إدارة المخلفات الصلبة، كما يمنح القرار الجديد 2019/28 والخاص «بلوائح النظافة العامة» ، وبشكل واضح، البلديات مسؤولية إدارة المخلفات الصلبة، سواء بشكل مباشر أو من خلال التعاقد عليها. وبسبب عدم وجود القرارات واللوائح الحكومية الضرورية ولوجود اختلافات واضحة بين القوانين الحالية، فتتأخر البلديات دوراً محدوداً جداً في إدارة المخلفات الصلبة. وتُخصص البلديات في بعض الحالات موارد مالية محدودة لإدارة المخلفات الصلبة سواء من موازنتها التشغيلية (الباب الثاني) أو من الأموال المخصصة للبلدية من موازنة الطوارئ الحكومية، إلا أن هذه الحالات نادرة للغاية.

تقييم الوضع الحالي للخدمات ومقارنته بالمعايير

لا تتوفر بيانات دقيقة حول كمية المخلفات السنوية في ليبيا، ولا تملك معظم المكبات المرحلية أو المكبات النهائية موازين أرضية،

⁶ يشمل مصطلح الموظفين الإداريين المستخدم في هذا المستند الفنيين والمشرفين والإداريين وموظفي المالية.

فقانون المخلفات الصلبة (1984/13) لم يتم تحديثه وتطويره منذ العام 1984 ويتضمن تفويض قديم لمن يملك الصلاحية في إدارة القطاع، ويشير إلى اللجان الشعبية للبلديات باعتبارها جهات مسؤولة عن الإشراف على تنظيف الشوارع.

بينما يشير قانون الإدارة المحلية (2012/59) إلى دور هام للبلديات في القطاع، وخاصة فيما يتعلق بالإشراف على الأمور الخاصة بالنظافة العامة. تُعطي اللائحة التنفيذية للقانون، والمرفقة بقرار المجلس الرئاسي 2016/130 للبلديات المسؤولية وبشكل واضح عن «تنفيذ العطاءات الضرورية المتعلقة بالنظافة العامة ونقل المخلفات» وكذلك «اقتراح...قرارات وتشريعات ولوائح بيئية تحكم سير العمل في البلدية».

وفي الوقت نفسه، يعطي القرار الحكومي حول الهيكل التنظيمي لوزارة الحكم المحلي (2014/133)، المادة 9، المسؤولية لوزارة الحكم المحلي لاقتراح تشريعات تتعلق بإدارة المخلفات الصلبة واقتراح ونشر برامج الصحة العامة والإشراف على مواقع جمع المخلفات والإشراف على إعادة التدوير والمتابعة الفنية للوحدات المعنية بالصحة العامة، ضمن أمور أخرى.

يعطي القرار الخاص بالهيكل التنظيمي للبلديات (2018/212)، المادة 19، المسؤولية عن الإشراف على إدارة المخلفات الصلبة وتطوير البرامج وتحسين جودة الخدمات إلى مكتب الإصحاح البيئي التابع للبلدية.

وعلى أية حال، فإن تبعية هذه المكاتب لوزارة الحكم المحلي ليست واضحة بالكامل. والهدف من هذه المكاتب هو رفع تقاريرها إلى مكتب الإصحاح البيئي في وزارة الحكم المحلي بما يعطي وزارة الحكم المحلي السلطة على فرض ضوابط على كافة نشاطات البلدية فيما يتعلق بإدارة المخلفات الصلبة، بما في ذلك اختيار الموظفين واختيار الاستثمارات ومدى تقديم الخدمة ونماذج تقديم الخدمة. وتجدر الإشارة إلى أن القرار لا يطالب باللامركزية (المنصوص عليها في القانون 59) بل تفويض الصلاحيات للبلدية فيما يخص إدارة المخلفات الصلبة.

أما القرار الخاص بلوائح النظافة العامة (2019/28)، الصادر نتيجة اعتماد استراتيجية جديدة لقطاع إدارة المخلفات الصلبة، فيعطي للبلدية وبشكل واضح المسؤولية عن «النظافة العامة ومكافحة القوارض والحشرات» أو «تفويض هذه المهام إلى شركة مفوضة بالمشاركة في هذه المهام»⁷. وطبقا لهذا القرار، فإن البلدية مسؤولة عن وضع الجدول اليومي لجمع المخلفات وتحديد أماكن جمعها وتحديد أماكن التخلص النهائي منها والإشراف على تنظيف الشوارع⁸. كما ينص القرار على «تحديد رسوم مقابل خدمات النظافة العامة ومكافحة القوارض والحشرات من خلال قرار يتخذه المجلس البلدي ويكون ضمن الأسعار القياسية المحددة من الدولة»⁹.

إلى العمل، ولكنهم يقبضون رواتبهم بشكل طبيعي، مما يشير إلى عدم فعالية صرف الأموال العامة المحدودة على إدارة المخلفات الصلبة. هناك 800 آلية تحت تصرف شركات الخدمات العامة والشركات المساندة، وهذا الرقم قليل مقارنة مع نقص قدره 1,620 آلية، بينما تجاوزت الآليات المتوفرة (800) عمرها التشغيلي بزمن طويل مما يعرضها للأعطال بشكل متكرر.

عدد الحاويات الموجودة في ليبيا قليل للغاية وغير كاف لتغطية كافة السكان. وتملك معظم البلديات عددا قليلا جدا وقد لا تملك أي حاويات مخصصة للمناطق السكنية ولا يتوفر سوى 10% من الحاويات المخصصة للأحياء السكنية، ويتم التخلص من المخلفات وبشكل رئيسي في أكياس بلاستيكية تترك إما في نقاط التجميع المخصصة، في حال وجودها، أو على جانب أي طريق أو منطقة مفتوحة، وهو ما يؤدي إلى تبعثر المخلفات من الحيوانات أو الأحوال الجوية ويُصعب جمعها ويزيد من المخاطر البيئية والمخاطر على الصحة العامة. وما يزيد الأمور سوءًا هو أنه وبسبب الافتقار إلى إشراف الشركة وإلى الإشراف الهام من قبل الجهات المعنية (مكتب الإصحاح البيئي) فغالبا لا تتم متابعة مسارات جمع المخلفات ولا يمكن بالتالي حصر العدد الفعلي لجمع المخلفات.

مستوى الخدمات متدني في قطاع إدارة المخلفات الصلبة حيث يتلقى 50-80% فقط من المواطنين الخدمة، وهذا الأمر ليس فقط بسبب ضعف مستوى التمويل ولكن أيضا بسبب عدم فاعلية أساليب التمويل المطبقة — وبشكل رئيسي العمالة الإدارية غير الضرورية مع ضعف الاستثمار في المعدات والآليات أو مصاريف التشغيل. إن عدم كفاءة إدارة الأموال واضح كذلك في الافتقار إلى المكبات المرحلية وهو ما يؤدي إلى استخدام الآليات بشكل متزايد مع الاستهلاك المرتفع وغير الضروري للوقود.

وربما يُعزى عدم كفاءة وفعالية النظام إلى الافتقار إلى ترتيبات تعاقدية بين الحكومة ومزود الخدمة، وعدم وجود معايير وأهداف للأداء وغياب الدور الإشرافي. ولذلك، فمن الضروري التعامل مع هذا العجز وبشكل كبير باستحداث عقود تعتمد على الأداء، سيعزز فتح القطاع للمنافسة وبشكل أكبر من كفاءة الانفاق العام على إدارة المخلفات الصلبة.

ويمثل الافتقار إلى الإشراف في القطاع أحد المشاكل الكبيرة، والذي يُضعف أي حوافز تقدم مقابل التحسن في تقديم الخدمة وفي كفاءة وفعالية الانفاق العام، ويعود هذا وبشكل كبير إلى حقيقة كون الإشراف مسؤولية الوزارة بدلا من أن يكون ضمن اختصاصات الجهات المحلية، ونتيجة لذلك فإن المكلفين بتقديم الخدمة بعيديون فعليا عن الضغوط والمسائلة على المستوى المحلي.

3. تحليل تنظيمي

تتضمن التشريعات الحالية في ليبيا تعريفات متضاربة للأدوار والمسؤوليات في قطاع إدارة المخلفات الصلبة:

⁷ القرار 2019/28 حول «لوائح النظافة العامة»، المادة 2.

⁸ القرار 2019/28 حول «لوائح النظافة العامة»، المادة 4.

⁹ القرار 2019/28 حول «لوائح النظافة العامة»، المادة 29.

- ارتباط المنافع والتكاليف على المستوى المحلي لدى الكثير من أنواع الخدمات العامة؛
- الحكومات المحلية أقدر بتفهم اهتمامات ومشاكل السكان المحليين؛
- ارتباط صناع القرار المحليين الوثيق بالناخبين بما يجعلهم أكثر استجابة لاحتياجاتهم؛
- هذا النوع من الإدارة يؤدي للتخلص من المستويات الإدارية غير الضرورية.

أما الحالات التي تستدعي تقديم الخدمات على المستوى المركزي فهي:

- عندما تعود منافع وتكاليف الخدمات العامة لغير السكان (عندما يستفيد من الخدمة فعليا عدد أكبر من المقيمين خارج الحدود الإدارية لهذه السلطة)؛
- أن يكون تقديم الخدمة على مستوى البلد بأكمله ويخص المصلحة الوطنية مثل قضايا الدفاع والشؤون الخارجية؛
- عندما يكون انجاز الخدمة أكثر فاعلية من حيث انخفاض التكاليف لدى المناطق الأكبر من المنطقة المحلية economies of scale، وهي الحالة، على سبيل المثال في بعض نماذج النقل العام.

¹⁰ القرار رقم (2019/14) المادة 4 والخاص بلائحة الرسوم البلدية.

¹¹ والاس إي. أوتس، جريدة أدبيات اقتصادية، العدد 37، رقم 3 (سبتمبر 1999).

كما يتضمن القرار الخاص بلائحة الرسوم البلدية (2019/14) مادة تنص على أن تقوم البلديات بتحديد رسوم مقابل تقديم الخدمات¹⁰

4. أفضل الممارسات الدولية – ترتيبات مؤسسية

تقديم الخدمات العامة

ما هي الترتيبات المؤسسية الأكثر ملائمة لتقديم الخدمات؟ طبقا «لنظرية اللامركزية» التي صاغها والاس أوتس، «تقوم الجهة صاحبة الولاية القانونية والسلطة بتقديم الخدمة في المنطقة الجغرافية التي سوف تستلم المنافع وتحمل التكاليف عن هذه الخدمات»¹¹.

تؤكد معاهدة ماسترخت على الأهمية الكبيرة «لمبدأ التبعية» المشهور لغرض تحديد التكليف بالمسؤوليات بين أعضاء الاتحاد الأوروبي. وطبقا لهذا المبدأ، يجري التكليف بمهام تقديم الخدمات إلى المستويات الأساسية (تنظيميا، مستويات متدنية) للحكومة ما لم تكن هنالك حالة مقنعة يكون فيها تقديم الخدمات أكثر كفاءة عند المستويات الأعلى ضمن الكادر الحكومي. ويتحدد ذلك أساسا من خلال الاستفادة من المنافع وتحمل التكاليف المرتبطة بتقديم هذه الخدمة على المستوى المحلي — وعندما تكون الحالة كذلك، فيجب أن تُعطى للحكومات المحلية المسؤولية عن تقديم الخدمة.

تؤكد المبادئ التالية للكفاءة المالية على عوامل إعطاء دور هام للحكومة المحلية في تقديم الخدمات في العديد من القطاعات:

تصنيف المصروفات	السياسة والمعايير والإشراف	تقديم الخدمة	التعليق
قضايا الدفاع والأمن القومي	F	F	المزايا والتكاليف على نطاق وطني
الشؤون الخارجية	F	F	المزايا والتكاليف على نطاق وطني
السياسة المالية والعملة والمصارف	F	F	المزايا والتكاليف على نطاق وطني
البيئة	F	F	المزايا والتكاليف على نطاق وطني
الدعم الحكومي للأعمال	F	F	تطوير المناطق، سياسات صناعية
الزراعة والصناعة	F,S,L	S,L	مزايا هامة بين مناطق الولايات القضائية
التعليم	F,S,L	S,L	
الصحة	F,S,L	S,L	
اجتماعية	F,S,L	S,L	
الشرطة	S,L	S,L	منفعة محلية أولية
المياه والصرف الصحي والمخلفات	L	L	منفعة محلية أولية
الحماية من الحرائق	L	L	منفعة محلية أولية
الحدائق والترفيه			منفعة محلية أولية، لكن يمكن للحكومات الوطنية والمحافظات إقامة الحدائق الخاصة بها

L = محلي؛ S = الدولة (مناطق)؛ F = اتحادي (مركزي).

البلد	دور الحكومة المحلية في تقديم خدمة إدارة المخلفات
الولايات المتحدة	يحدد قانون الحفاظ على الموارد واستردادها (RCRA) توجيهات شاملة للتخطيط الفيدرالي (الاتحادي) يتم تطبيقها من قبل الحكومات المحلية وحكومات الولايات في تطوير برامج الولايات والمناطق الخاصة بالمخلفات الصلبة. بأي حال، فإنها تترك المسؤولية الأولى عن إدارة المخلفات الصلبة لحكومة الولاية وللحكومة المحلية. يترك قانون المخلفات الصلبة في كاليفورنيا المسؤولية الأولى عن إدارة المخلفات الصلبة والتخطيط (توفير خدمات جمع لمخلفات المنازل وإعادة تدويرها وإدارة وتشغيل مواقع المكبات، وتقديم برامج توعية وتثقيف وتوفير البنية التحتية للتخلص من القمامة وصيانتها) للحكومة المحلية، شريطة أن تتطابق كافة النشاطات مع خطة الولاية لإدارة المخلفات الصلبة. ¹
المملكة المتحدة	يكلف قانون حماية البيئة لعام 1990 المجالس بأدوار "سلطة جمع المخلفات" و"سلطة التخلص من المخلفات". تكون السلطات المحلية أحادية المستوى مسؤولة عن جمع المخلفات والتخلص منها بينما تكون للسلطات المحلية ثنائية المستوى صلاحيات منفصلة لجمع المخلفات والتخلص منها بين مجلس المنطقة ومجلس المقاطعة على التوالي.
ألمانيا	طبقا للقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية ولتشريعات الدولة الألمانية فإن إدارة مخلفات مياه الصرف ضمن أهم الخدمات المقدمة من البلدية. ² تعتمد تشريعات إدارة المخلفات على القانون الأوروبي والقانون الاتحادي الألماني وقوانين الولايات الاتحادية والقانون الأساسي للسلطة المحلية لخدمات إدارة المخلفات.
جنوب أفريقيا	تُكلف المادة 5 ب من الدستور الحكومة المحلية بالمسؤولية عن تقديم خدمات إدارة المخلفات، والتي تشمل إزالة المخلفات وتخزينها والتخلص منها. يجب كذلك أن تعمل البلديات مع الصناعات وغيرها من الجهات المعنية لتوسيع عملية إعادة التدوير على المستوى البلدي. تكون حكومة المحافظة هي السلطة التنظيمية الأولى لنشاطات المخلفات ما عدا النشاطات التي تكون فيها الوزير هو صاحب الاختصاص فيها. تكون السلطة الوطنية مسؤولة عن ضمان تنفيذ قانون المخلفات ووضع استراتيجية وطنية لإدارة المخلفات. ³
تركيا	توفر ضوابط المخلفات الصلبة لعام 1991 توجيهات ومعايير لجمع وتخزين ونقل المخلفات الصلبة والتخلص منها. وتقع المسؤولية عن جمع المخلفات على البلدية ضمن إطار تنظيمي يحدد وزير البيئة والغابات. ⁴
الأردن	جمع المخلفات هو مسؤولية 22 مجلس خدمات مشتركة والتي تم انشاؤها لتخدم مجموعات من البلديات حيث لم يكن ممكنا لكل بلدية أن تشغل مكب نهائي خاص بها. ⁵

تقييم لدور الحكومة المحلية في التشريعات البيئية، كوري، بامبلا، 1985.

إدارة الحكومة المحلية في ألمانيا، دتير هاسكي، 1997.

المسودة النهائية للاستراتيجية الوطنية لإدارة المخلفات، إدارة الشؤون البيئية، جنوب أفريقيا، 2011.

استراتيجيات إدارة المخلفات الصلبة البلدية في تركيا، أنداك أكديمي، 2019.

إدارة المخلفات الصلبة في الأردن، محمد الجرادين، 2014.

بجمع القمامة والتخلص منها تتحقق على المستوى البلدي، وبإمكان الحكومة المحلية أن تقدم هذه الخدمات بشكل مباشر أو أن تتعاقد عليها مع القطاع الخاص.¹³

عادة ما يكون للحكومة المحلية مسؤولية واضحة عن تحديد المناطق وهو تقسيم البلدية إلى مناطق بحسب الاستخدام الوظيفي ومنع نشاطات معينة ضمن هذه المناطق. وللحكومة المحلية الحرية كذلك في إقرار وتنفيذ أي لوائح إضافية تفرض شروطا وقيودا أو حدودا على جمع المخلفات الصلبة أو التخلص منها على المستوى المحلي على ألا يقع تعرض مع اللوائح الصادرة عن الدولة.

وبالتوافق مع الاعتبارات السابقة أعلاه، يفترض أنور شاه التوجيهات التالية الخاصة بالتكليف المناسب والضروري للمسؤوليات عن تقديم الخدمات بين الحكومة المحلية والمناطقية والمركزية.¹² من الضروري التركيز على إمكانية قيام السلطة الحكومية المكلفة بتقديم الخدمة بشكل مباشر أو أن تتعاقد عليها مع القطاع الخاص، وبالعموم، فإن الأدلة تفترض أن تقديم مجموعة من الخدمات عن طريق القطاع الخاص يعزز من فعاليتها وكفاءتها.

إدارة المخلفات الصلبة

تؤكد أفضل الممارسات الدولية أن إدارة المخلفات الصلبة، بما يشمل الرقابة على جمعها والتخلص منها، تكون أكثر كفاءة عندما تتم إدارتها على المستوى المحلي (بلدية أو مقاطعة/منطقة)، ويعود الأمر إلى أن الحكومة المحلية هي الجهة الحكومية الأقرب للمواطنين وأنها ستكون أكثر تفاعلا ولديها مسؤولية أكبر أمام المواطنين المحليين بالنسبة لتقديم الخدمة. كما أن الغالبية الأكبر من المنافع المتصلة

¹² إصلاح اللوائح المالية بين الحكومتين المركزية واللامركزية في تطوير ونشوء اقتصاديات السوق، أنور شاه، البنك الدولي، 1994.

¹³ حتى في الحالات التي يتم فيها التعاقد على الخدمة مع القطاع الخاص، تكون الحكومة المحلية مسؤولة غالبا عن توفير حاويات وصناديق جمع المخلفات بما في ذلك الحاويات والصناديق الخاصة بفصل المخلفات في المصدر.

- التعاقد على جمع المخلفات الصلبة ونقلها من خلال عملية طرح عطاء عام تنافسي،
- القيام بالمتابعة الميدانية لضمان جمع المخلفات بما يتوافق مع تحديد مناطق جمع المخلفات ومساراتها والجداول الزمنية المتفق عليها،
- جمع شكاوى المواطنين حول إدارة المخلفات الصلبة ومشاركتها ومناقشتها مع الشركات المزودة للخدمة،
- الإشراف على وزن المخلفات وتسجيل المخلفات التي يتم جمعها في المكبات المرحلية والمكبات النهائية،
- القيام (1) بمراقبة التخلص من المخلفات في المناطق غير المخصصة و(2) فرض غرامات ينص عليها القانون من خلال عمل الحرس البلدي.

4. يكون مزودو الخدمة، أي الشركات المتنافسة في السوق لكي تتم ترسية العقود عليها من قبل السلطات من خلال عملية طرح عطاءات عامة مفتوحة، مسؤولة عما يلي:
 - جمع المخلفات بالتوافق مع معايير وأهداف الأداء المحددة في العقود
 - نقل المخلفات إلى المكبات النهائية المخصصة
 - إدارة المكبات المرحلية والمكبات النهائية
- وسيتّم إما حل شركات الخدمات العامة أو تقسيمها إلى شركات أصغر تتنافس على العقود البلدية ويتم استيعابها تدريجياً في القطاع الخاص.

الخلاصة

يفوض القانون 2012/59 المجلس البلدي بإدارة عدد من الخدمات المحلية بما في ذلك المرافق العامة وإدارة شؤون التخطيط العمراني والخدمات الاجتماعية والصحية ومرافق المياه والصرف الصحي والإنارة وصيانة الطرق والمباني والحدائق والمخازن العامة وإدارة المخلفات. وفي الواقع، يفترض مبدأ تفويض الصلاحيات بشكل مباشر أنه من الأفضل تقديم خدمات المخلفات الصلبة والصرف الصحي والمياه ومكافحة الحريق وإدارة الحدائق على المستوى المحلي ومن الأفضل تقديم هذه الخدمات من الحكومة المحلية مباشرة أو عبر التعاقد عليها مع القطاع الخاص.

وقد طورت الحكومة الليبية استراتيجية شاملة لقطاع المخلفات الصلبة ومتوافقة مع أفضل الممارسات والتي توصي باللامركزية في تقديم الخدمات في هذا القطاع لكونه الأسلوب الأمثل لتحسين تقديم الخدمات. وبالتوافق مع الاستراتيجيات الرئيسية لهذه الاستراتيجية، أصدرت الحكومة القرار 2019/28، والذي ينص وبوضوح على أن تكون إدارة المخلفات الصلبة مسؤولية البلدية وأعطى للمجلس البلدي الصلاحية على وضع رسوم مقابل إدارة المخلفات الصلبة. ولتحسين تقديم الخدمات بشكل كلي في ليبيا، فسيتم تنفيذ منهجية مشابهة لخدمات محلية أخرى تشمل الصرف الصحي ومرافق المياه وصيانة الطرق والإنارة.

وفي المقابل، تكون الحكومة المركزية مسؤولة عادة عن وضع استراتيجية لإدارة المخلفات الصلبة وتحديد المعايير الوطنية وإدارة نظام معلومات وطني خاص بالمخلفات. كما تتم إدارة المخلفات الصلبة عادة في عدد من الدول وبشكل مشترك من خلال مجموعة من البلديات تتشارك في الحدود الجغرافية والمكبات النهائية للتخلص من المخلفات. وفي حالة الأردن وعلى سبيل المثال تعرف هذه الجهات بأنها مجالس خدمات مشتركة. يقدم الجدول التالي عدة أمثلة عن أدوار الحكومة المحلية في إدارة المخلفات الصلبة من دول مختلفة في المنطقة وحول العالم:

5. التوصيات

عندما يتعلق الأمر بالترتيبات المؤسسية لإدارة المخلفات الصلبة، فإن هنالك اتفاق عام بين الجهات المعنية في ليبيا بأنه لا سبيل لتحسين كفاءة إدارة المخلفات الصلبة إلا من خلال جعل الخدمات أقرب ما يكون من المواطنين. وكما تقدم التوضيح أعلاه، فإن نظرية تقديم الخدمة واللامركزية المالية وأفضل الممارسات الدولية في إدارة المخلفات الصلبة تؤكد بأن هذا هو الاجراء الأفضل لتقديم الخدمات. وباتباع مبدأ التفويض المناسب للصلاحيات والمسؤوليات، فسوف يشمل التكليف بالأدوار والمسؤوليات والمرتبطة بكفاءة تقديم الخدمة وبتكلفة مجدية ما يلي:

1. الحكومة المحلية، والممثلة بوزارة الحكم المحلي: مسؤولة عن وضع السياسات وتشمل:
 - وضع استراتيجية القطاع بالكامل وإطار السياسات العامة،
 - وضع سياسات ولوائح لتحفيز إعادة التدوير والتشجيع عليه،
 - وضع المعايير،
 - وضع الرسوم التي ستقوم الحكومات المحلية بتحصيلها؛
2. الحكومة على مستوى المناطق ممثلة بمجالس الخدمات المشتركة لإدارة المخلفات الصلبة أو مجموعات البلديات (حيث تتشارك ومن خلالها مجموعة من البلديات في المكبات النهائية وتكون قريبة جغرافياً من بعضها البعض ويمكن أن تكون أعضاء في هذه المجموعة وتدير جمع ونقل المخلفات الصلبة): مسؤولة عن الأوجه التالية من خدمات التخلص من المخلفات:
 - ملكية المكبات النهائية،
 - إبرام عقود مع شركات إدارة متخصصة لتنفيذ إدارة وتشغيل المكبات النهائية،
 - الإشراف على إدارة المكبات النهائية،
3. السلطات المحلية، ممثلة بالبلديات وتكون مسؤولة عن جمع المخلفات وفرزها ونقلها ضمن حدودها الإدارية، ويشمل ذلك:
 - وضع سياسات خاصة محلية ولوائحها التنفيذية،
 - تطوير خطة التشغيل البلدية لإدارة المخلفات الصلبة،

وباعتبار القدرة المؤسسية المحدودة لوحدات الحكومة المحلية الناشئة حديثاً، فقد يكون تنفيذ اللامركزية على مراحل هو الاستراتيجية الأكثر واقعية في المرحلة الحالية. وفي نفس السياق، فمن المرجح أن فتح القطاع للمنافسة من خلال التعاقد مع القطاع الخاص على تقديم الخدمات (من خلال عمليات عطاء تنافسية) سوف تعزز من كفاءة تقديم الخدمات.

وبالخصوص، فلا بد من تطوير استراتيجية وطنية للامركزية تشمل ما يلي:

- هيكليّة نظام الحكم المحلي والعلاقات بين مستوياته الادارية؛
- التكاليف بالمسؤوليات عن تقديم الخدمات لمستويات مختلفة من نظام الحكم المحلي باتباع مبدأ التفويض المباشر والملائم (كفاءة وفعالية تقديم الخدمات محلياً)؛
- تخصيص الموارد المالية الملائمة التي تتوافق مع هذه المسؤوليات بما في ذلك تفويض البلديات بتحديد واقتطاع رسوم تعكس تكاليف تقديم الخدمة

المقترح المستقبلي للمخطط الوطني للاستثمار العمومي الليبي للتصرف في النفائات

عمار جزار مستشار إعداد مخططات الاستثمار العمومي، برنامج الاستقرار الاقتصادي للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في ليبيا

1. مقدمة

لقد شهدت ليبيا عقب الفترة الانتقالية عجزاً مالياً ضخماً. نتيجة رصد كل المال العام تقريباً لـ خلاص الأجور / المرتبات ونظام الدعم العمومي على نطاق واسع، تم فقط تخصيص حيز مالي محدود لفائدة النفقات الرأسمالية. وقد أدى ذلك إلى تدهور البنية التحتية بشكل كبير في جميع أنحاء ليبيا، وأضحت الحكومات الوطنية والمحلية تواجه أزمة مستمرة تتعلق بقدرتها على توفير السلع وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين.

و من خلال الإحصائيات المئوية، فلقد شكلت الأجور والنفقات الإدارية (الباب الأول والثاني على التوالي)، منذ سنة 2014، ما لا يقل عن 60% من مجموع النفقات. ومع نهاية سنة 2018، بلغت هذه النسبة 74%، لتصل بعد ذلك إلى نسبة 91% بعد إضافة الدعم، تترك بذلك نسبة لا تتخطى حاجز 9% تم تخصيصها للنفقات المتعلقة بالتنمية. وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار بعد وضع مخطط الميزانية، فإننا لن نجد أيما تنسيق أو تكامل بين وضع مخطط الميزانية المتكررة ومخطط وضع الميزانية الرأسمالية في ليبيا؛ كما لا توجد هناك حاجة ملحة للتغيير بالنظر إلى أن أغلب النفقات تذهب إلى صرف أجور القطاع العام ودعمه.

ولذلك، يتوجب وضع سياسة قوية تتطلب مقاربة منضبطة تمتد على المدى البعيد بهدف تحديد أولويات الميزانية ووضع نفقات رأس المال كأولوية رئيسية.

كما يتوجب أيضاً دعم هذه السياسة من خلال عملية صياغة مالية عمومية وميزانية على المدى البعيد تتوافق واحتياجات الميزانية الرأسمالية.



2. الميزانية المحلية المتعلقة بالمشاريع التنموية

ونظراً للطبيعة غير المركزة لتمويل الحكومي المتبادل في ليبيا، فإن مسؤوليات النفقات والتحكم في مصادر العائدات تبقى من مشمولات الحكومة الوطنية. إذ تقوم التمثيليات المحلية للوزارات بالتنفيذ القطاعية بتقديم معظم الخدمات العمومية، في حين تحتفظ التمثيليات المحلية لوزارة المالية لنفسها، وبشكل حصري، بمهمة القيام بوظائف تنفيذ الميزانية على المستوى المحلي. ومن المنتظر أن يطرأ تغيير في وضع هذه الإدارة المالية مع دخول القانون عدد 59 حيز التنفيذ، مما سيؤدي إلى تمكين أوسع على المستوى المحلي.

الجدول الأول توزيع الإيرادات بالدينار الليبي مقابل النفقات في ليبيا خلال الفترة الممتدة ما بين 2014 و 2018

	2017	2016	2015	2014	35,911
العائدات	22,338	8,595	16,843	21,543	39,286
النفقات	32,692	28,788	36,015	43,814	-3,375
العجز	-10,354	-20,193	-19,172	-22,271	35,911
توزيع النفقات					
الأجور	20,293	19,093	20,307	23,632	23,607
%	62%	66%	56%	54%	60%
الإدارة	4,541	2,223	3,626	3,260	5,663
%	14%	8%	10%	7%	14%
التنمية	1,888	1,398	3,862	4,482	3,390
%	6%	5%	11%	10%	9%
الدعم	5,970	5,724	8,220	12,440	6,627
%	18%	20%	23%	28%	17%

المصدر: مصرف ليبيا المركزي، نشرة الثلاثي الرابع لسنة 2018.
ملاحظة: تغطي مكونات النفقات الأربع النفقات الوطنية والمحلية، وتترازن مع الفصول الأربعة للميزانية، وهي الفصل الأول (الأجور والرواتب)، الفصل الثاني (النفقات الإدارية)، الفصل الثالث (نفقات التنمية والنفقات الرأسمالية)، والفصل الرابع (الدعم ومخططات تثبيت الأسعار).

- عدم توفر الحكومة الليبية على سجلات قوية ترصد فيها تنفيذ الاستثمارات العمومية. ويتضح ذلك جليا من خلال القيام بجرد للخزينة الضخمة للمشاريع المعلقة والتي تعود إلى فترة ما قبل الانتقال، مما يعكس إطاراً معيئاً لاختيار المشاريع وتنفيذها. وقد أدى هذا التراكم الكبير للمشاريع إلى توقف وضع ميزانية التنمية بشكل خطير إذ أضحي مستثمرو القطاع الخاص مترددين في العودة إلى السوق مرة أخرى.
- غياب التنسيق التزامني بين إعداد ميزانيات التنمية والميزانية الدورية، الأمر الذي يعكس غياب التنسيق والتخطيط المشترك بين وزارة التخطيط ووزارة المالية لإعداد ميزانية التنمية.

3. الإطار المؤسسي لإعداد ميزانية التنمية في ليبيا

يمثل القانون عدد 13 لسنة 2000 مع قرار مجلس الوزراء عدد 137 لسنة 2012 حول اللوائح الداخلية لوزارة التخطيط اللبنة الأساسية التي تحدد مسار الاستثمارات العمومية وذلك لأنها تقرر رسمياً بمسؤوليات وزارة التخطيط ومتطلبات ميزانية التنمية.

ملخص للوثائق التنظيمية الرئيسية:

القانون عدد 13 لسنة 2000:

يركز القانون عدد 13 لسنة 2000 على تطوير المشاريع لفائدة الاستثمارات واسعة النطاق التي سيتم اختيارها وتنفيذها من قبل

ويعتبر وضع ميزانية التنمية مشابها لإطار إدارة المالية العامة الحالي لإدارة النفقات والعائدات. وك توضيح لذلك ، فإن القانون عدد 59 قد استشرى أن تلعب الأقاليم وسلطات التخطيط الجهوية دور هيئات تنسيق لميزانيات التنمية البلدية، غير أنه مع عدم تركيز أي إقليم في الوقت الراهن، فإن وضع المخططات التنموية لا يتم على المستوى الجهوي. وتقوم وزارة الحكومة المحلية بتنسيق ميزانيات وأنشطة البلديات، بما في ذلك جميع المتطلبات التنموية إذ يتوجب أن تمر ميزانيات الصرف والتنمية البلدية عبر ميزانية وزارة الحكومة المحلية.

أبرز العراقيل التي تعترض الموازنة التنموية في ليبيا:

ونعرض فيما يلي أهم الاشكاليات التي تؤثر سلبا على الموازنة التنموية في ليبيا:

- غياب برمجة للاستثمارات العمومية، سواء كانت من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى. فوزارة التخطيط لا تقوم بوضع مخططات الاستثمار استنادا على مقارنة قطاعية استراتيجية أو على المستوى التنفيذي للوزارة. بل على عكس ذلك ، تتقدم الوزارات التنفيذية بمطلب للحصول على حصة من الاعتمادات السنوية المرصودة من قبل المجلس الرئاسي بمقتضى الفصل الثالث بناءً على متطلباتها السنوية.
- غياب مبادئ توجيهية متسقة أو متجانسة لفحص و / أو تقييم المشروع على الرغم من أن اللوائح الداخلية لوزارة التخطيط تشدد على اعتبار التوجيهات كشرط أساسي لاختيار الاستثمار.

المبادئ التوجيهية ومخصصات الميزانية من خلال الفصول الأربعة.

- يقوم المجلس الرئاسي خلال الفترة الممتدة بين شهر نوفمبر والثلاثي الأول من السنة الموالية بالمصادقة على ميزانية الاستثمارات المذكورة في الفصل الثالث.
- تقوم الوزارات التنفيذية بإرسال مقترحاتها إلى وزارة التخطيط استناداً إلى هذا الجدول الزمني.
- يقوم المجلس الرئاسي في شهر ماي، من خلال الفصول الأربعة، بتحديد سقف كل قطاع بما في ذلك الفصل المتعلق ميزانية التنمية المذكورة في الفصل الثالث.
- تقوم وزارة التخطيط، في شهر يوليو، بإرسال القائمة النهائية لمقترحات المشاريع إلى المجلس الرئاسي.
- يقوم المجلس الرئاسي، خلال شهر أغسطس، بالمصادقة على مخصصات الفصل الثالث.
- يتم تخصيص شهرين لإجراء حوار بين وزارة التخطيط والوزارات التنفيذية بهدف إتمام مطالب الوزارات التنفيذية.
- يتم إشراك وزارة المالية في المرحلة النهائية (عقب إصدار قرار المجلس الرئاسي بخصوص مخصصات الميزانية) عندما يتحول التركيز إلى عملية صرف المخصصات المالية المرصودة.

4. مجهودات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للنهوض بموازنة التنمية

تحديد منهجية خاصة بالاستثمارات العمومية:

من خلال العمل عن كثب مع الحكومة الليبية، اختار مشروع برنامج الاستقرار الاقتصادي لليبيا التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قطاعي التصرف في النفائات الصلبة والرعاية الصحية الأساسية، وذلك بهدف تطوير وتنفيذ نماذج توصيل تجريبية لهاتين الخدمتين اللتين تعتبران ضروريان لرفاهية المواطن. وقد كان الهدف الأساسي لمشروع برنامج الاستقرار الاقتصادي لليبيا في هذا المجال هو النهوض بتقديم الخدمات الخاصة بكل قطاع واستراتيجية التصرف في التكاليف ذات الصلة وما يتصل بها من خطة تنفيذية في إطار زمني متوسط المدى (2020-2022).

كما قام مشروع برنامج الاستقرار الاقتصادي لليبيا أيضاً بإعداد مخططات الاستثمارات العمومية المرتبطة بهذه الاستراتيجيات. ويقوم المخطط الاستثماري للتصرف في النفائات الصلبة بتحديد عدد من الاستثمارات الرئيسية المطلوبة، والتي صادقت عليها وزارة الحوكمة المحلية. وقد تم وضع ذلك في البلديات الليبية الرئيسية وتهدف إلى توسيع خدمات التصرف في النفائات الصلبة وتعزيز وظائف مصبات

مجلس التخطيط الوطني. ويتبنى هذا القانون على وجه الخصوص الإجراءات المتعلقة بالإصلاح الاقتصادي.

ويقوم القانون بتحديد ثمانية مصادر لتمويل مشاريع الإصلاح، غير أنه ينص على أن تشكل عائدات النفط المصدر الرئيسي، إذ أنه طبقاً لهذا القانون، يجب أن تشكل عائدات النفط ما لا يقل عن 70% من التمويلات المرصودة للمشروع. غير أن عمليات الصرف الواقعية تقوم بخرق هذا الشرط. وقد تمت الإشارة إلى ذلك في تقرير ديوان المحاسبة لسنة 2017¹، الذي لاحظ أنه خلال الخماسية الممتدة بين سنتي 2013 و2017، لم تتعد مساهمة عائدات النفط في ميزانية التنمية نسبة 57%.

قرار مجلس الوزراء عدد 137 لسنة 2012:

- يمنح هذا المرسوم وزارة التخطيط مجموعة من الصلاحيات لوضع الخطط والبرامج الضرورية لتنفيذ سياسات التنمية الاقتصادية.
- تبرز ثلاث طبقات إدارية متعلقة بولاية الاستثمار العمومي، منصوص عليها في الفصل الرابع من القانون (بخصوص الهيكل التنظيمي):

1. إدارة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي: تأخذ هذه الإدارة على عاتقها مسؤولية صياغة الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية. كما أنها تعتبر مسؤولة عن المصادقة على المشاريع المقترحة وتحديد مدخلاتها الفنية والاقتصادية. بالإضافة إلى كونها مسؤولة أيضاً عن تحديد توفر تمويلات المشاريع والحفاظ على قاعدة بيانات خاصة ببيانات الاقتصاد الكلي عبر مختلف القطاعات.
2. إدارة الشؤون الفنية وجدوى المشاريع: تتمتع هذه الإدارة بصلاحيات واسعة تغطي جوانب مختلفة من الاستثمارات العمومية، بما في ذلك القيام بدراسات الجدوى وتحديد متطلبات مشاريع البنية التحتية ووضع معايير الشراء لاختيار المتعاقدين.
3. إدارة الرقابة على المشاريع التابعة للميزانية: تأخذ هذه الإدارة على عاتقها مسؤولية تصنيف مشاريع ميزانية التنمية وحفظ السجلات وإعداد البيانات المالية لهذه المشاريع. كما تقوم هذه الإدارة بإصدار تعليمات عمليات الصرف الخاصة بالتمويلات المرصودة لتمويل تنفيذ المشروع.

الخطوات الإجرائية الحالية الخاصة بموازنة التنمية:

- تقوم وزارة التخطيط خلال شهر نوفمبر، بمقتضى الفصل الثالث، بتوزيع نشرة على الوزارات التنفيذية تحدد فيها الخطوط العريضة للتوجيهات المتعلقة بميزانية التنمية للسنة الموالية، بما في ذلك تحديد أولويات النفقات والآجال النهائية لتقديم مقترحات الوزارات التنفيذية. ويقوم المجلس الرئاسي بتحديد

¹ تقرير ديوان المحاسبة الليبي لسنة 2017، ص. 52

المصلحة من القطاعين العام والخاص، وكذلك من قبل المنظمات المانحة الرئيسية المشاركة في عملية إعداد الميزانية متوسطة المدى وعملية إصلاح IGF:

- **التوصية الأولى:** يتوجب على المجلس الرئاسي إحداث لجنة مشتركة بين وزارة التخطيط ووزارة المالية بهدف الإدارة والإشراف على عملية تطبيق مشروع الاستثمار العمومي من قبل الوزارات التنفيذية. في حين ستواصل وزارة الحوكمة المحلية الإشراف على وضع مخططات الاستثمارات العمومية إلى غاية التفعيل الكلي للقانون عدد 59.
- **التوصية الثانية:** يجب إدراج عملية تخطيط وطنية تصاعدية تتعلق بمخططات الاستثمارات العمومية. وستشمل هذه العملية إعداد الوزارات التنفيذية لمقترحات الاستثمارات العمومية وفقاً للمبادئ التوجيهية المقدمة من قبل لجنة مخطط الاستثمارات العمومية. كما يستوجب أن تتماشى المقترحات مع الأولويات المحددة في الإستراتيجية القطاعية متوسطة المدى ذات الصلة وأن يتم تقديمها خلال فترة محددة في دورة الميزانية السنوية. وستبدأ العملية بطلب ميزانية رأسمالية من قبل وزارة التخطيط ووزارة المالية وستتوج بتقديم الوزارات للمطالب إلى وزارة المالية لإدراج مشاريع الاستثمارات العمومية المصادق عليها ضمن ميزانية السنة المالية.
- **التوصية الثالثة:** يجب إحداث وحدة إعداد مخططات الاستثمارات العمومية صلب وزارة التخطيط وذلك بهدف إدارة عملية وضع مخططات الاستثمارات العمومية نيابة عن الوزارة. وتتمثل الوظيفة الرئيسية لوحدة إعداد مخططات الاستثمارات العمومية في التأكد من أن مقترحات الاستثمار التابعة للوزارات التنفيذية تتماشى مع استراتيجية القطاع ذات الصلة أو مع أهداف أو أولويات الوزارة المحددة بوضوح.
- **التوصية الرابعة:** يجب على وحدة إعداد مخططات الاستثمارات العمومية وضع معايير اختيار تتماشى وحجم² رأس المال المرصود للاستثمار المقترح، ويجب أن يتم ذلك على النحو التالي:
I. سيتم فحص المشاريع الصغيرة وفقاً للعوامل التالية، والتي سيتم التعامل معها كعناصر لدعم ملاءمة المشروع للوزارة أو القطاع، بدلاً من التعاطي معها على أساس كونها معايير تحديد الأولويات:

² يقترح برنامج الاستقرار الاقتصادي لليبي أن تستخدم وزارة التخطيط ثلاثة عتبات متميزة لتحديد تصنيف حجم رأس المال لمشروع استثماري مقترح. ومن المحتمل أن تصنف هذه العتبات، على سبيل المثال، على أنها: صغيرة: في حدود 500000 دينار ليبي؛ متوسطة: أكثر من 500000 دينار ليبي ولا تتجاوز سقف 2000000 دينار ليبي؛ كبيرة: أكثر من 2,000,000 دينار ليبي. ويقترح برنامج الاستقرار الاقتصادي لليبي أن يتم استخدام مثل هذه الحدود كجزء من عملية تحديد معايير اختيار للاستثمارات العمومية.

النفائات، والتي تعتبر بنية تحتية استثمارية أولوية ضرورية لتحسين أداء سلسلة تزويد خدمات التصرف في النفائات الصلبة برمتها. كما يقوم مخطط الاستثمار في الرعاية الصحية الأساسية بتحديد متطلبات التجديد الرأسمالي لعدد من المصحات الاستشفائية المتواجدة في البلديات الحيوية. وتتطلب المصحات الاستشفائية المعنية عملية إعادة تأهيل كبيرة تسبب فيها غياب الصيانة، وفي بعض الحالات، الأضرار التي لحقت بها خلال فترات الصراع.

وتتمثل المميزات الرئيسية لصياغة مخطط المشاريع العمومية فيما يلي:

الاستراتيجيات القطاعية كركيزة أساسية رئيسية

يتوجب أن يعتمد في اختيار الاستثمارات العمومية على الأهداف والناتج متوسطة المدى المحددة في الاستراتيجيات القطاعية. وتعتبر الاستثمارات عنصراً حاسماً في تفعيل مثل هذه الاستراتيجيات؛ وذلك لأنها تدعم توسيع الخدمات وتستجيب لاحتياجات البنية التحتية الحرجة.

اللجوء إلى معايير فرز تركز على عتبات حجم الاستثمار

يتوجب على الوزارات التنفيذية تطبيق معايير الفرز في مرحلة مبكرة من إعداد مقترح الاستثمار. ويتم تحديدها بناءً على عتبات حجم رأس مال المشروع، والتي تتراوح، على التوالي، من المعايير النوعية إلى فعالية التكلفة وتدابير فعالية التكلفة الخاصة بالاستثمارات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويتم تطبيق تحليل التكاليف والفوائد على المشاريع الكبيرة. كما توفر معايير الفحص المبادئ التوجيهية للتحقق من صحتها وإيجاد قائمة مصغرة تتضمن المشاريع ذات الأولوية.

استعمال تحليل التكاليف والفوائد كأداة قوية

تعتبر تحاليل التكاليف والفوائد كأدوات لتقييم الجدوى المالية والاقتصادية للاستثمار العمومي المقترح. وتقوم تحاليل التكاليف والفوائد المالية بتقييم التكاليف والعائدات المالية للمشروع. وتقوم تحاليل التكاليف والفوائد الاقتصادية بتحديد المزايا التي يمكن أن تعود على المجتمع الليبي بالنفع بعد إجراء تعديل على القيم بهدف مراعاة اختلالات السوق.

5. الخطوات المستقبلية:

اقترح الإعداد التنظيمي لمخطط الاستثمار العمومي:

نذكر فيما يلي التوصيات الأولية التي تم اقتراحها من قبل برنامج الاستقرار الاقتصادي لليبي بهدف النظر فيها من قبل أصحاب

- **التوصية الخامسة:** يجب أن تقوم وحدة إعداد مخططات المشاريع العمومية بتحديد احتياجات بناء القدرات لفائدة أهم أصحاب المصلحة المتدخلين في مخطط المشاريع العمومية. وسيقوم بتقييم الاحتياجات هذا، على سبيل المثال، بتحديد قدرة مختلف أصحاب المصلحة فيما يتعلق بالشراءات والمجالات الفنية والتقييمية الحاسمة (تصميم المشروع وتقييمه واختياره) والتي تتطلب خبرة كبيرة.
- **التوصية السادسة:** يجب على وحدة إعداد مخططات الاستثمارات العمومية إعداد وصيانة قاعدة بيانات للمشروع تشمل المشاريع التي تقع ضمن سقف الميزانية الذي تحدده وزارة المالية. ومن شأن ذلك أن يعزز القدرة على التخطيط ويعزز اتخاذ قرارات استثمارية مدروسة تأخذ بعين الاعتبار محفظة المشاريع الحكومية. ويجب أن تكون قاعدة البيانات هذه بمثابة مصدر محين و موثوق للمعلومات المتعلقة بالاستثمارات العمومية، كما يجب أن تتيح تتبع المشاريع خلال دورة كاملة لحياة المشروع.

تقديم تحسينات تتماشى مع وأطر النفقات العمومية والمساءلة المالية

يمكن أن يستفيد إطار تخطيط الاستثمار العمومي في ليبيا أيضًا من النموذج الذي حدده البنك الدولي وفقًا لمنصة النفقات العمومية والمساءلة المالية للاستثمارات العمومية، مما من شأنه أن يكمل الإصلاحات الجارية التي اقترحتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ويعزز كفاءة أعلى في الاستثمارات العمومية، لا سيما إذا نظرنا للأمر من منظور لاحق. وتتوافق المجالات الموضحة عقبه مع تقييمات النفقات العمومية والمساءلة المالية التي تم إجراؤها في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (كالأردن وتونس والعراق والمغرب):

- **تقدير تكاليف الاستثمارات العمومية:** يجب أن تتضمن وثائق ميزانية الاستثمارات العمومية إجمالي تكاليف دورة حياة المشاريع الاستثمارية الكبرى، بما في ذلك التكاليف الرأسمالية والمتكررة. كما يتوجب تقديم توزيع سنوي مفصل للتكاليف خاص بكل مشروع، على الأقل بالنسبة لسنة الميزانية الحالية والسنتين الموالتين.
- **رصد الاستثمارات العمومية:** يجب أن تحترم الاستثمارات العمومية الإجراءات والقواعد المعيارية الموضوعة لتفعيل المشروع. ويتوجب أن يتم نشر المعلومات المتعلقة بالتكاليف والتقدم المادي مرة في السنة على الأقل. كما يتوجب أن تتم متابعة تقدم إنجاز المشروع بشكل فعال من قبل الوزارة المختصة بالراعية وإبلاغ وزارة التخطيط خلال كل ثلاثية.
- **التقييم اللاحق للاستثمارات العمومية:** يجب فحص الاستثمارات العمومية التي تم تفعيلها بغية التحقق من

1. حجم المشروع، بما في ذلك الأصول الحيوية المطلوبة، مثل المساحة الأرضية والأصول الثابتة
 2. الموقع الجغرافي
 3. سجل الوزارة المتعلق بتفعيل مشاريع مماثلة
 4. عوامل المخاطر البيئية والاجتماعية
 5. تقدير الطلب على الخدمة المعنية أو تقديرات لخدمات أخرى مماثلة تخص قطاعات أخرى أو تم تقديمها من قبل وزارات أخرى
 6. الجدول الزمني المتوقع لإنجاز المشروع
 7. المخاطر المتعلقة بصرف العملات الأجنبية، تبعاً لاحتمالات الاحتياج إلى العملة و / أو الإدارة و / أو المعدات الأجنبية.
- II. سيتم فحص المشاريع متوسطة الحجم استناداً على معايير نوعية وفعالية التكلفة و / أو مؤشرات فعالية التكلفة. وتشتمل الأمثلة على:
1. درجة التأثير المجتمعي (على سبيل المثال ، الفوائد الصحية و / أو البيئية المتوقعة)
 2. المساهمة في النهوض بالاستثمار في مناطق جغرافية مستهدفة
 3. درجة الدعم لبعض محركات الأعمال
 4. درجة الدعم لتنمية القدرات في الصناعات ذات القيمة المضافة العالية (مثل مهارات التصنيع والمهارات الزراعية)
 5. كفاءة تكلفة الاستثمارات
 6. فعالية تكلفة الاستثمارات في تحقيق الأهداف والنتائج المحددة مسبقاً
- III. سيتم فحص المشاريع الكبرى باستخدام تحليل كامل للتكلفة والفوائد على النحو التالي:
1. تحليل مالي تسجل فيه جميع التكاليف المتوقعة وتدفقات العائدات
 2. تحليل اقتصادي للتعرف على جميع الفوائد المجتمعية المتوقعة
 3. احتساب صافي القيم الحالية لكلا النوعين من التحليل، مدعومة بمعدلات العائدات المالية والاقتصادية المتوقعة
 4. توفير التكوين الأساسي في مجال مهارات تحليل التكاليف والفوائد
 5. تطوير قوالب وأشكال للوزارات التنفيذية بهدف تطبيق التقنيات التحليلية
- IV. يجب أن يؤدي فحص المشاريع المتوسطة والكبرى إلى ترتيب / تحديد أولويات قائمة مصغرة للاستثمارات العمومية، والتي ستقوم لجنة مخططات الاستثمارات العمومية بمطابقتها مع سيولة الميزانية المتوفرة.

بلوغ الأهداف القطاعية الرئيسية المتعلقة بالمشروع. وتصبح هذه العملية بالغة الأهمية عند تأخر إنجاز المشروع وفي حال حصول تجاوز في رأس المال. وبإمكان عمليات التقييم اللاحق أن تلعب دوراً مهماً للغاية في الكشف عن العيوب أو أوجه القصور في التصميم أو الصياغة أو التخطيط أو الإنجاز. وقد يحدث

في بعض الحالات، أن يرتبط الأداء غير الملائم للمشروع أيضاً بتدهور الأوضاع الاقتصادية والسياسية. ويقوم تقييم المشروع بتحديد قيام الاستثمار العمومي بتوفير "قيمة جيدة مقابل المال" من عدمه؛ كما يوفر دروساً يستفاد منها بهدف تحسين تصميم وإنجاز مشاريع مماثلة في المستقبل.

الجزء الرابع المساءلة والمشاركة والشرعية.

ورقة المعلومات الأساسية: السادسة عشر

الإبقاء على شرعية المجالس البلدية من خلال إجراء انتخابات في خضم الصراع الدائر

دانييل ستروكس / برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

1. مقدمة

كيف يمكن المحافظة على شرعية المجالس البلدية الليبية أثناء الصراع الراهن في ليبيا؟ لقد تأثر الإطلاق الأخير للجيل الثاني من انتخابات المجالس البلدية في شهري مارس وأبريل تأثيراً شديداً — مع أنه لم يتوقف بالكامل — جراء اندلاع الأعمال القتالية بتاريخ 6 أبريل 2019. أجرت اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية ما مجمله 25 سباق انتخابي. مع ذلك مازالت اللجنة تواجه تحديات أمنية وسياسية عديدة في ما تبقى من مجالس، البالغ عددها تقريباً 100 مجلس، والتي انتهت ولايتها المقررة لأربعة أعوام بعد انتخابات 2015/2014. بالإضافة إلى ذلك فإن البلديات حديثة النشأة تسعى إلى إضفاء الشرعية الديمقراطية على وجودها.

تواجه المجالس المنتخبة مؤخراً ضغطاً سياسياً كبيراً جراء الانقسام الليبي بين الشرق والغرب، حيث أن الحكومة المؤقتة غير المعترف بها دولياً تُشكك في شرعية هذه المجالس من خلال تعيين لجان توجيهية موازية من بين إجراءات أخرى. إن المزيد من التوتر والصراع في هذه البلديات هو نتيجة لتدخلات الحكومة المؤقتة، التي تتكامل بالنجاح في بعض الأحيان، بما يتجاوز حدود سلطتها على الأرض. في سياق هذا التحدي، هناك حاجة إلى إيلاء اهتمام خاص إلى تجديد ولاية المجالس البلدية من خلال إجراء انتخابات محلية في ليبيا من أجل زيادة تعزيز الديمقراطية المحلية في البلد.

تؤكد هذه الورقة أنه وبالرغم من الصراع الدائر فإن إضفاء الشرعية الديمقراطية على المجالس البلدية لا ينبغي أن يتوقف، بل يجب أن يتواصل، لكن بنوع من الحذر. عموماً، ثمة شروط محددة يجب الإيفاء بها من أجل ضمان إجراء عمليات انتخابية تتسم بالثقة ومن أجل دعم بناء قدرات المجالس بشكل متتالي ومنتظم. إننا



نناشد بمنح إضافة ديمقراطية لصالح المجالس المنتخبة حديثاً، ليس للمساعدة في تحسين تقديم الخدمات فحسب، بل ولتعزيز الممارسة الديمقراطية المتمثلة في مشاركة المواطنين الشاملة. يتضمن ذلك مشاركة المواطنين في الانتخابات وبين فتراتها بالإضافة إلى مشاركتهم في الانتخابات الدورية وفقاً للولاية القانونية للمجالس وذلك احتراماً للحقوق الأساسية للشعب الليبي في انتخاب ممثليهم بحرية.

فضلاً عن ذلك، فإننا نناشد بأن الدور القيادي الذي يضطلع به القادة المحليين المنتخبين ديمقراطياً في ليبيا هو أصيل في طبيعته، لكنه غير مكتشف وليس معززاً بما فيه الكفاية. يتولى القادة المحليون هذا الدور من خلال الأهمية المتزايدة لمكانة البلدية في نظر المواطنين والضعف المتزامن للمؤسسات الوطنية. إن الانقسام بين الشرق والغرب ووجود حكومة مؤقتة تتدخل بما يتعارض مع شئون المجالس

3. أهم التحديات التي تواجه اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية والمجالس المنتخبة

أجرت ليبيا 92 سباقاً انتخابياً للمجالس البلدية في جميع أرجاء البلاد خلال الفترة بين 2014 إلى 2016. لم يتسنى إجراء الانتخابات البلدية في ستة حالات بسبب الوضع الأمني الصعب. قامت السلطات الليبية في الشرق والغرب أيضاً بإنشاء بلديات جديدة من خلال تقسيم الوحدات الإدارية الكبيرة. ونتيجةً لذلك، فإن حوالي 100 مجلس يسعى في الوقت الحالي إلى الحصول على الشرعية من خلال الانتخابات الديمقراطية، أضف إليه الـ 25 مجلس الذي أجرى بالفعل انتخابات في عام 2018/2019.³

إن أهم التحديات بالنسبة لإجراء انتخابات مجالس بلدية تتسم بالمصادقية والإبقاء على هذه المؤسسات الشرعية هي تحديات ترتبط بالوضع الأمني، والانقسام السياسي، والمشاكل المالية، وانعدام الممارسة والمعرفة الديمقراطية بين المواطنين. كما أن الإطار التنظيمي غير المستقر لا يزال يعرقل دعوة اللجنة المركزية المواطنين بأن يشاركوا في الانتخابات.

التحديات المتعلقة بالأمن

تمكنت اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية من إجراء 22 سباقاً انتخابياً في جنوب ليبيا وغربها من بين الـ 35 سباق انتخابي المقرر إجراؤها خلال شهري مارس وأبريل 2019. أجريت هذه الانتخابات في خضم الجو المشحون بالتوتر والصراع داخل مدينة طرابلس وضواحيها. بالنسبة للانتخابات في البلديات الغربية فإنها

¹ تم بموجب القانون (59) أيضاً إنشاء مجالس إقليمية منتخبة، لكن هذه المجالس ليس لها وجود بعد.

² هذه التغييرات هي نتيجة للانتقادات التي تعرض لها المجلس الرئاسي. وقيل أنه بما أن الإطار التنظيمي السابق الخاص بالانتخابات المحلية هو نتاج الحكومة الموحدة قبل عام 2014 — وبذلك فإنها مقبولة على الصعيد الوطني — فإن الإطار الجديد قد أنشئ من قبل المجلس الرئاسي بدون مشاورات. وعلى هذا النحو فإنه لم يتسنى اعتماده في كافة أرجاء ليبيا، وشكل ذلك عقبة أمام اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية لإجراء انتخابات في شرق ليبيا. هذا المشهد جعل الحكومة المؤقتة تعترض بشدة على عمل اللجنة المركزية بصفتها مؤسسة ليبيا تمثل كل ليبيا.

³ من المفترض أن ينتخب سبعة وستون مجلساً ممثليهم في عام 2018 بعد انتهاء ولاية الأربعة أعوام، وستنتهي ولاية 13 مجلساً في عام 2019، في حين هنالك مجلسين من المقرر أن يعقدا انتخابات في عام 2020 ومجلس واحد في عام 2021. بدأت اللجنة المركزية في عام 2018 في إجراء انتخابات بلديات بني وليد، ودرج، والزواية، والتي كانت حينها لا تزال انتخابات مجالس الجيل الأول.

المنتخبة حديثاً يجب أن يتم التعامل معه عن طريق مجموعة من وسائل الدعم لصالح هذه المجالس وتوجيه رسائل سياسية واضحة إزاء هذه المحاولات لزعزعة الاستقرار. وما لم يتحقق ذلك، فإن جهود تعزيز الحكم الديمقراطي وتحقيق الاستقرار من خلال العمليات الديمقراطية على الصعيد المحلي قد تؤول إلى الفشل.

2. معلومات أساسية حول انتخابات المجالس البلدية:

الخلفية القانونية

يُشكل القانون رقم (59)، وهو قانون اللامركزية لعام 2012، الإطار القانوني بالنسبة لتأسيس المجالس البلدية وشرعيتها الديمقراطية عن طريق الانتخابات¹. بالنسبة لمهام وواجبات اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية فقد تم تناولها في اللائحة التنفيذية رقم (130/1320) والتي حددت قواعد وأحكام السلطة الانتخابية المستقلة المختصة بالتحضير لـ وإجراء انتخابات المجالس البلدية. تخضع اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية من الناحية الإدارية والمالية لإشراف وزارة الحكم المحلي التابعة لحكومة الوفاق الوطني، لكنها مستقلة فيما يخص إجراءات اتخاذ القرارات المتعلقة بالانتخابات - بدون أن تتدخل الوزارة. كما أنها تحصل على أموالها من مخصصات الوزارة. جديرٌ بالذكر في هذا السياق أن هذا الواقع قد أثر سلباً على قدرة السلطة الانتخابية على تجديد ولاية المجالس المنتهية في الوقت المحدد في عامي 2018 و2019.

قام المجلس الرئاسي في أكتوبر 2018 باستبدال اللائحة (130/2013) بإدخال نص جديد عدل في الأساس النظام الانتخابي من النظام الفردي غير القابل للتحويل إلى نظام القائمة. كما أصدر المجلس الرئاسي في يناير 2019 تعديلات نهائية تم بموجبها إجراء تغييرات إضافية على الآليات المتعلقة بنظام تسوية النزاعات الانتخابية عبر إحالة المسؤولية عن كافة المنازعات بما فيها الإدارية إلى المحاكم. إن كافة الأنظمة التي تتناول مسائل التحضير للانتخابات المحلية وإجرائها هي مدرجة الآن في اللائحة التنفيذية (2018/2019)².

مع ذلك، فقد صدر حكم محكمة في الآونة الأخيرة تم بموجبه إيقاف اللائحة (2018/2019) ويعترض في الأساس على نظام القوائم الذي اعتمد مؤخراً. جاري الطعن في حكم المحكمة في انتظار صدور قرار نهائي. هذا الواقع يضع الانتخابات التي جرت في مارس وأبريل 2019 بالفعل موضع التساؤل مما يعرض قانونية تلك المجالس المنتخبة حديثاً للخطر.

إن فترة ولاية المجالس البلدية هي أربعة أعوام. ينتخب الناخبون الليبيون المؤهلون مجلساً يتكون إما من سبعة أو تسعة أعضاء، ويحدد القانون رقم (59) تشكيلة المجلس الذي يعطي للمرأة حصة تمثيل بمقعد واحد، كما يعطي حصة تمثيل بمقعد واحد لمن أصيب / أو لحقت به إعاقة خلال ثورة 2011. إن خطط المجالس البلدية هي من يوجه ويشرف على تقديم الخدمات البلدية للمواطنين.

أعلنت فيه عن إجراء انتخابات في غضون 90 يوم في محاولة أخرى لنزع شرعية اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية والضغط على المجالس البلدية المنتخبة حديثاً. أكدت الحكومة المؤقتة مرة أخرى بأنها لن تعترف بالانتخابات التي نظمتها حكومة الوفاق الوطني. وقد ورد على لسانها القول.. «على البلديات التي ترغب في التعامل مع الحكومة المؤقتة بشكل مستقر ومضمون أن تجري انتخابات جديدة».

نتج عن الضغط الذي تمارسه الحكومة في الشرق الكثير من الريبة وعدم اليقين، لكن بتأثير سلبي محدود على سير الانتخابات وعلى عمل المجالس المنتخبة حديثاً في البلديات. على سبيل المثال، وبالرغم من توغل الجيش الوطني الليبي في الجنوب في فبراير 2019، فإنه تم إجراء انتخابات في الجنوب بدون تدخل سياسي قد يعيق العملية أو يمنع المجالس من تولي المناصب من خلال مراسيم القسم التي أشرفت عليها وزارة الحكم المحلي لحكومة الوفاق الوطني. أما في الحالات الأخرى، مثل ما جرى في بني وليد، فإن تعيين مجلس موازي قد نتج عنه توتر كبير داخل المجلس.⁷

التحديات القانونية والمالية

إن نقص التمويل كان أحد أهم العقبات الرئيسية أمام قدرة اللجنة المركزية على تنظيم الانتخابات البلدية طبقاً للقانون ووفقاً المدة الزمنية المحددة. وعندما استلمت اللجنة المركزية الأموال في نهاية المطاف، قام المجلس الرئاسي في شهر أكتوبر 2018 بتعديل الإطار التنظيمي الذي تضمن تغييراً جوهرياً على نظام الانتخابات، الأمر الذي أجبر اللجنة المركزية على إعادة تنظيم العملية الانتخابية من نقطة الصفر، مما أدى إلى تأخير الانتخابات مرة ثانية لعدة أشهر.

⁴ تم تعليق الانتخابات في مدن ككلة، والأصابعة، والزواوية الغربية، وصبراتة، وصرمان، من بين أماكن أخرى.

⁵ حالة صبراتة يمكن أن تكون مثلاً للصراع على السلطة بين حكومة الوفاق الوطني والحكومة المؤقتة. عينت الحكومة المؤقتة عميداً للمدينة بدون سيطرة الجيش الفعلية على الأرض. ان تأجيل الانتخابات من يوم 20 أبريل حتى 27 أبريل، ومن ثم إلى ما بعد شهر رمضان، يمكن النظر إليه على أنه جزء من الصراع على السلطة بين المجموعة التي تميل إلى حفتر / حكومة الثني — التي تحاول منع إجراء الانتخابات — وبين طرف حكومة الوفاق الوطني الذي يدفع بإجراء انتخابات المجلس.

⁶ هذه البلديات تشمل: بني وليد، قصر بن غشير، سوق الخميس، غريان، الشويرف، وصبراتة وصرمان، بالرغم من أن بني وليد والشويرف هي بلديات لها مجالس منتخبة حديثاً.

⁷ كاد ترشيح الحكومة المؤقتة لأعضاء المجلس المنتخبين أن يُفكك المجلس. خف التوتر نتيجة العديد من العوامل من بينها المفاوضات بين العميد وأعضاء المجلس وانسحاب حكومة الوفاق الوطني من بني وليد في شهر يونيو، الأمر الذي نتج عنه مواصلة المجلس المنتخب شرعياً لعمله بدايةً من شهر يوليو.

تركزت جغرافياً في المنطقة الخارجة عن أماكن الاشتباكات في طرابلس وقد أجريت تسعة سباقات انتخابية في الغرب.

علقت اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية 13 سباقاً انتخابياً بعد توصية اللجان الفرعية التابعة لها ونصائح وزارة الداخلية بأنه من غير الممكن تأمين سير الانتخابات، وقد تأثرت هذه البلديات جزئياً بسبب النزاع. في معظم الحالات، فإن هذه اللجان الفرعية، التي تعمل بالتنسيق الوثيق مع قوات الأمن على الأرض، قد نصحت بعدم إجراء الانتخابات.⁴

ثمّة سباق انتخابي واحد (مدينة الحراية) كان قد توقف في يوم الاقتراع، حيث أن رجال الشرطة لم يوفر الأمن المطلوب، مما نتج عنه ترك مراكز الاقتراع بدون حماية. ما حدث هو أن مجموعة مسلحة تدخلت وأوقفت الانتخابات بحلول منتصف النهار، الأمر الذي أجبر اللجنة المركزية على تعليق العملية.

الاضطرابات في الشرق والغرب و«الاعتداءات» على اللجنة المركزية والمجالس المنتخبة

إن العديد من عمليات التعليق كانت دوافعها سياسية وليس تدهور الوضع الأمني. اصطف أصحاب مصلحة رئيسيون — أو أجبروا على الاصطفاف — مع الجيش الوطني الليبي ومع الحكومة في الشرق، وقد رفضوا دعوة اللجنة المركزية لإجراء الانتخابات على أساس أنها تعمل تحت مظلة حكومة الوفاق الوطني.⁵ زادت الحكومة المؤقتة من حملتها ضد اللجنة المركزية ونيتها بإجراء الانتخابات مُعززةً موقفها بتقديم الجيش الوطني الليبي على الأرض خلال الثلاثة أشهر الأولى من عام 2019 باتجاه طرابلس والسيناريو المحتمل بسيطرة الجيش الكاملة.

نشرت الحكومة المؤقتة منذ شهر أكتوبر 2018 العديد من الرسائل تعترض فيها على شرعية اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية، وقد ذكرت فيها بأن اللجنة هي فرع من فروع حكومة الوفاق الوطني وليست مؤسسة مستقلة، وعلى هذا الأساس فإن اللجنة لم تُمنح الشرعية لكي تُجري انتخابات في المنطقة الشرقية. في إحدى الرسائل، وجّه وزير الحكم المحلي في الشرق هجوماً على شخص رئيس اللجنة المركزية قائلاً بأنه سيتم اعتقاله في حالة سفره إلى شرق ليبيا ملمحاً إلى الخطط السابقة للجنة بإجراء انتخابات في كامل أرجاء ليبيا بما في ذلك المنطقة الشرقية.

تضاعفت الحملة خلال شهري مارس وأبريل 2019 برسائل موجهة إلى البلديات تفيد بأنه لن يتم الاعتراف بالانتخابات التي جرت أو التي على وشك الاقتراع وأنه سيتم إعادتها. زاد التوتر في عدد من البلديات⁶ منذ شهر مايو بتعيين لجنة توجيهية موازية في البلديات التي أجريت فيها انتخابات نظمتها اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية.

أنشأت الحكومة المؤقتة بتاريخ 1 يوليو 2019 لجنة انتخابات موازية تشرف على الانتخابات المحلية، وعقدت بتاريخ 7 يوليو 2019 مؤتمراً صحفياً

بين مواطنيها، بالرغم من قلة الخدمات التي يمكن التعويل عليها.⁸ وبالنظر إلى هذه التحديات، فإن التخطيط لإجراء مزيد من الانتخابات البلدية يتطلب وضع إستراتيجية محكمة، بحيث تضع في الاعتبار مجموعة التحديات الأخرى الخارجة عن المهام المعقدة أصلاً في التخطيط للانتخابات وكيفية إجرائها. تتناول الفصول الآتية العناصر التي قمنا بتحديدتها كسبيل ممكن للمضي قدماً.

4. ما هو الهدف من إجراء الانتخابات المحلية؟

لماذا يجب ان تنتخب ليبيا مجالسها المحلية في أوقات النزاع؟ العديد من الناس يقولون أنه من الأفضل انتظار الأوقات الأكثر سلماً لإجراء الانتخابات البلدية، ويتساءلون لماذا يجب أن يدي الناس بأصواتهم الآن. هنالك على الأقل خمسة حجج للإجابة على هذا السؤال، بما يؤكد ضرورة إجراء الانتخابات وتمكين المجالس المنتخبة حديثاً من تحمل مسئولياتها. السبب الأول هو كون ليبيا إحدى الموقعين على المعاهدات المتعلقة بالقانون الدولي، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام (1948)، والمعاهدة الدولية الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية لعام (1966)، والذين يمنحان المواطن حق المشاركة في حكومة بلده / بلدها بصفة ناخب أو مرشح. تنص هذه المواثيق أيضاً على أن إرادة الشعب هي أساس السلطة للحكومة من خلال الانتخابات الدورية. إن الحق الأساسي للمواطنين في اختيار قادتهم هو من صميم الإطار الدستوري المؤقت في ليبيا وفقاً للمادة (18). وعلى نحو ما ذكر آنفاً، فإن ذلك قد أصبح جزءاً من الإطار القانوني وفقاً لنص القانون رقم (59) واللوائح التنفيذية. لذا فإن تجديد ولاية المجالس بعد فترة الأربعة أعوام هو جزء من الواجبات القانونية على عاتق ليبيا، والتي يجب أن تتقيد بها مؤسساتها وشركاؤها الدوليين على أنها التزام بسيادة القانون وحقوق المواطنين.

في الواقع، فإن أصحاب مصلحة رئيسيون في البلديات بمن فيهم القادة المنتخبون والمواطنون قد طلبوا من اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية بأن لا تؤجل الانتخابات بعد انقضاء فترة الولاية. يريد المواطنون الليبيون أن يرو أعضاء مجالسهم وقد تجددت فترة ولايتهم كما أنهم يريدون بداية جديدة. بالرغم من شعبية العمدة النسبية، فإنه ثمة خيبة أمل شديدة تجاه الجيل الأول من المجالس، التي لم تكن غير مُجهزة ومُعقدة فحسب، بل وتحاول أن تواجه التحديات الداخلية في غالب الأحيان. وفي حالات عديدة، فقد سئم العمدة وأعضاء المجالس من المهام التي لم تتحقق والتي لا تفي بالمطالب. ليس هنالك في الشرق سوى بعض المجالس المنتخبة التي بقت، وقد قامت الحكومة هناك بتعيين غالبيتهم. تخرج مظاهرات صغيرة بانتظام مطالبةً بإجراء انتخابات محلية (منها مظاهرات في مدينة بنغازي).

⁸ أصدر مركز المعهد الجمهوري الدولي للمعلومات بشأن البحوث الاستقصائية نتائج الدراسة بتاريخ 15 مايو 2019.

أخيراً، وبعد إجراء 22 سباقاً انتخابياً قبل شهر رمضان، فإن صدور حكم المحكمة العليا الذي يقضي بإلغاء اللائحة (2019/18) قد يُفسد ما قامت به اللجنة المركزية من عمل حتى تاريخه. إضافةً إلى ذلك، فإن هذا الواقع كان مرة ثانية سبباً في إرجاء العديد من الانتخابات المقررة بالفعل خلال شهر أغسطس 2019.

الممارسة الديمقراطية التي لا زال ينبغي اكتسابها والمدارك المعرفية للمجالس التي يجب توسيعها

إن الإقبال الضعيف على الانتخابات المحلية هو نمط سائد على النطاق العالمي لأسباب مختلفة. الحالة في ليبيا هي أن مشاركة الناخبين سُجلت بمعدل 56 في المائة خلال الجيل الأول من الانتخابات البلدية لعام 2015/2014. يجري استنساخ هذا المعدل خلال انتخابات الجيل الثاني للمجالس البلدية الجارية حالياً. وصل معدل مشاركة الناخبين في الوقت الراهن إلى 46 في المائة، بما يتراوح بين 24 و64 في المائة فيما يتعلق بمعدلات الإقبال. يُعزى النمط الليبي ذو الطابع الخاص إلى انخفاض مشاركة النساء والشباب. بلغ متوسط تسجيل النساء معدلاً يقل بنسبة 10 في المائة عن الرجال. وفي بعض الحالات فإن إقبال النساء على التصويت يوم الاقتراع لم يُسجل سوى 30 في المائة مقارنةً بمعدل مشاركة الرجال الذي وصل إلى 70 في المائة.

في حين أن أعداد الناخبين المشاركين في التصويت يوم الانتخابات يبدو «طبيعي» نسبياً» للوهلة الأولى، إلا أنه ينبغي تحليل هذه الأعداد في مقابل معدلات التسجيل التي تتراوح بين 37 و84 في المائة وعلاقة ذلك بجمهور الناخبين المحتملين في كل بلدية خلال انتخابات 2018 و2019. لذا فإن نسبة مشاركة الناخبين فيما يتعلق بجمهور الناخبين المحتملين تتراوح بين 13 و53 في المائة. ليس ثمة حد أدنى بخصوص نسبة تسجيل الناخبين أو معدلات الإقبال لإجراء الانتخابات. هنالك عدة أسباب لانخفاض المشاركة في عام 2019، بما في ذلك، من بين أسباب أخرى، قلة المعرفة والتوعية حول عمل ومهام المجالس البلدية، والشعور بالإحباط من الخدمات التي تقدمها البلديات، وعدم وضوح العمل الذي يؤديه العمدة والمجالس، والافتقار إلى الممارسة الديمقراطية واختلال سير المؤسسات بشكل عام، بالإضافة إلى التردد في الذهاب إلى الانتخابات خلال هذه الأوقات العصيبة.

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن عملية تحقيق اللامركزية في ليبيا لا زالت متخلفة عن الركب إلى حد بعيد، وأن التمويل المتاح أمام المجالس المحلية ما زال ضئيلاً، حيث أن الأخيرة لا تتمتع بالاستقلال المالي. وبالتالي، فإن العديد من مهامها الموكلة إليها قانونياً لم تنتقل بعد من الحكومة المركزية إلى المستوى المحلي، كما أن المجالس في معظم الأحيان تُركوا لمواجهة وضعهم بأنفسهم. مع ذلك، وبفضل الجهود الإبداعية من جانب العمدة والأعضاء، فإن العديد من المجالس تمكنت من نيل ثقة المواطنين واحترامهم. تؤكد آخر دراسة استقصائية أجراها المعهد الجمهوري الدولي شملت 15 بلدية في كافة أرجاء ليبيا على السمعة الحسنة التي تتمتع بها المجالس البلدية

هنالك عدة أسئلة رئيسية تنشأ عن هذه المعايير: هل يستطيع الناخب أن يدي بصوته / صوته في بيئة آمنة وبدون خوف؟ هل يثق الناخب بالعملية، وهل لصوته أثر ومفعول؟ هل يثق الناخب بأن صوته وأصوات غيره تتجسد على النحو الواجب في نتائج الانتخابات؟ تُحدد معايير الثقة المماثلة مشاركة المرشحين في العملية الانتخابية، وتشمل مسائل تتعلق بتأمين فترة الحملات الانتخابية والقدرة على حشد الناخبين واستقلالية السلطة الانتخابية لإجراء عملية تتسم بالشفافية بدون تدخل سياسي، كما تشمل مسائل حول الوصول إلى خاتمة الانتخابات من خلال عملية تنصيب غير متنازع عليها وفترة ولاية لأربعة أعوام تتسم بالاستقرار — بدون تدخلات مدفوعة بالتنافس بين الشرق والغرب.

الخبرة من انتخابات شهري مارس وأبريل 2019

تبين من خلال تجربة إجراء 22 سباقاً انتخابياً في شهري مارس وأبريل 2019، بعيداً عن بعض الحالات الاستثنائية بما في ذلك الحالة في مدينة سبها والحالات الأخرى سألقة الذكر حيث كان لزاماً تأجيل الانتخابات أو توقيفها، أن الانتخابات كانت محل ثقة إلى حد كبير وأن النتائج قد نالت قبول أصحاب المصلحة الرئيسيين. وفُرت هذه الانتخابات مبدئياً ظروف مواتية لبداية غير معترض عليها بشأن المجالس المنتخبة حديثاً.

كأساس لهذا الحكم، قمنا بالاستعانة بمجموعة من معدلات تسجيل الناخبين، ومعدل الإقبال (مُقارن أيضاً بانتخابات 2014/2015)، وتقارير المراقبين المتوفرة من 15 بلدية، بالإضافة إلى التقارير الداخلية للجان الفرعية⁹ التابعة للجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية التي تناولت وقائع يوم الانتخابات. كما أنه يمكننا القول بأن الشكاوي الانتخابية الإحدى عشر بعد تسجيل المرشحين والإعلان عن النتائج المبدئية تؤكد الأرضية السليمة التي جرت عليها العملية الانتخابية بما يشمل حيز لتوجيه الانتقادات وأساس قانوني للرجوع إلى آليات حل النزاعات الانتخابية. قد تكون حالة مدينة سبها بشأن النتائج الملغية استثناءً له صلة بمعدل الاستقطاب المرتفع بالنسبة لوضع المدينة.

ظروف إجراء انتخابات إضافية موثوق بها

ثمّة أربعة نقاط في هذا السياق يجب أن تولي اللجنة المركزية اهتماماً خاصاً لها من أجل ترسيخ العمليات الانتخابية. هذه النقاط هي: 1) إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين بالبلدية في عملية صنع القرار بشأن إمكانية

يُنظر إلى المجالس البلدية باستحسان في الوسط الشعبي من خلال الدور الذي يضطلع به العمدة (وأعضاء المجالس) بصفة وسطاء ورجال لحفظ السلام في بلدياتهم. وعلى الرغم من التحديات الكبيرة المطروحة، فإن العديد من القادة المحليين أصبحوا ممثلين يتمتعون بالشرعية والاحترام بين مجتمعاتهم، وذلك حسب ما أشارت إليه الدراسة الاستقصائية التي أجراها المعهد الجمهوري الدولي في 15 بلدية. وبناءً عليه، يبدو أن هناك قضية متينة لتعزيز فكرة تجديد الولايات من خلال العمليات الديمقراطية. يجب زيادة تعزيز المكاسب الديمقراطية المتواضعة التي حققتها ليبيا من خلال القادة المنتخبين بصورة مشروعة وذلك عن طريق التجديد الحذر للولايات متى كان ذلك ممكناً من منظور الجدوى الأمنية والسياسية.

5. هل يمكن إجراء الانتخابات في بيئة النزاع وهل يمكن اعتمادها وفقاً للمعايير المقبولة دولياً؟

بالنسبة لإمكانية إجراء الانتخابات أثناء أوقات التوتر والصراع، فإن البحوث العلمية في هذا الخصوص تُركز في الغالب على إجراء الانتخابات الوطنية أثناء الفترات الانتقالية وحالات ما بعد انتهاء الصراع. نادراً ما جرى تحليل الانتخابات المحلية فيما يتعلق بحالات النزاع، وذلك وفقاً لمعطيات المساعدة الانتخابية الدولية التي تكون موجهة بشكل عام نحو العمليات الانتخابية الوطنية.

يوجد في ليبيا ثلاثة اختلافات رئيسية بين الانتخابات الوطنية والانتخابات المحلية: البعد الجغرافي حيث تجري الانتخابات في عدة كيانات صغيرة، والبعد الزمني حيث أنه لا يتوجب إجراء كامل السباق الانتخابي في يوم واحد، والبعد السياسي حيث أن الانتخابات المحلية، ولئن كانت تنافسية، تبدو للوهلة الأولى أقل تحدياً من الانتخابات الوطنية.

سمحت هذه الجوانب الثلاثة بأن تمضي انتخابات المجالس البلدية قدماً بدون مصاعب حقيقية في شهري مارس وأبريل 2019 على الأقل في بلديات المنطقة الجنوبية والغربية. أضف إليه كما ذكر سابقاً بأن هنالك مصاعب متزايدة نظراً لأن حكومة الوفاق الوطني والحكومة الانتقالية تتنافسان على سلطة البلديات بالإضافة إلى إدعاء الحكومة المؤقتة بأنها قد أشرفت لوحدها على الانتخابات البلدية، ناهيك عن تقويضها المستمر للمجالس المنتخبة حديثاً.

ثقة الناخبين والمرشحين تكمن في صميم العملية الموثوق بها

من الأهمية بمكان عندما يكون الوضع متأزماً بأن لا تجري الانتخابات من أجل كونها انتخابات فحسب، بل يجب أن تتميز بأنها عملية يمكن التعويل عليها في خلق مؤسسات شرعية منتخبة ذات مصداقية. تمثل ثقة الناخبين في الانتخابات جوهر المصداقية للعملية الانتخابية وهذا يرتبط ارتباطاً وثيقاً بأمن المواطن وسلامته.

⁹ المعهد الديمقراطي الدولي، 2019، التقرير المبدئي لرصد الانتخابات البلدية في ليبيا، أبريل-مايو 2019. يمثل التقرير الاستنتاج الأولي لعمليات الرصد التي أجريت في 15 سباق انتخابي للمجالس البلدية وأشرف عليها ثلاثة من شركاء المعهد الديمقراطي الدولي، وهم (Ho2)، الشبكة الليبية للتنمية الديمقراطية، ومنظمة العدسة.

وضع إستراتيجية تواصل متعددة المستويات بحيث تحدد هذه الجوانب تحديداً شاملاً، بما في ذلك حملات التوعية التي تستهدف أصحاب المصلحة على المستوى الوطني والمحلي. مبدئياً، تعمل اللجنة المركزية على أرضية صلبة، وسُجل لها ما مجمله 124 سباقاً انتخابياً موثقاً للبلديات أجريت خلال الفترة بين عامي 2014 و2019.

أخيراً، بشأن الفقرة الخامسة، من المهم تشجيع الناخبين على التسجيل في المناطق التي تكون فيها المعدلات منخفضة إلى حدٍ ما، ومن المهم أيضاً تشجيع الارتقاء بمعدلات الإقبال على الانتخابات من خلال زيادة حملات التوعية المدنية وتثقيف الناخبين. يجب التوصية في هذا السياق على وضع نسبة معينة بحد أدنى من تسجيل الناخبين وتحقيقها قبل قيام اللجنة المركزية بالدعوة إلى الانتخابات، لأن ذلك يعتبر مهماً بالنسبة للمدن الكبيرة مثل مصراتة والخمس وبعض البلديات في طرابلس حيث وصلت معدلات تسجيل الناخبين إلى مستوى يقل بنسبة 30 في المائة عن جمهور الناخبين المحتملين. وفي نفس الوقت، فإن معدلات تسجيل الناخبين لا ينبغي أن تشكل عائقاً أمام إجراء الانتخابات، خاصةً عندما يعطي أصحاب المصلحة المحليون الضوء الأخضر بالمضي قدماً بتجديد فترة الولاية.

ثمة عدد من الجوانب خارجة عن منطقة نفوذ اللجنة المركزية يجب طرحها بالنسبة لإجراء الانتخابات البلدية الإضافية قبل نهاية العام. بمجرد الفصل في القضية المطروحة أمام المحكمة بشأن ماهية اللاتحة التي يجب أن تواصل اللجنة المركزية العمل بموجبها، سيكون بوسع الأخيرة عندئذٍ تحديد موعد إجراء انتخابات إضافية في المنطقة الغربية والجنوبية من ليبيا. كون اللجنة المركزية غير مرحب بها حالياً في الجزء الشرقي من البلاد، وكون المفاوضات بين الشرق والغرب لم تظهر على الأفق بعد، فإننا نتوقع أن تقوم اللجنة الموازية المشكلة من الحكومة المؤقتة بإجراء بعض الانتخابات، ولو بحدوث تأخير بشأن الجدول الزمني المُعلن المحدد بـ 90 يوم بالنسبة للانتخابات الأولى. في هذه المرحلة، نأخذ ملاحظة في الاعلان العام للحكومة المؤقتة والتي تريد فيها إجراء انتخابات ديمقراطية لتجديد الولاية. وفي هذا السياق، نحن نناشد بشكل قاطع في هذا السياق بضرورة وجود سلطة انتخابية محلية واحدة لـ ليبيا، ونشير في نفس الوقت إلى ما حققته اللجنة المركزية من نجاح في إجراء انتخابات ذات مصداقية منذ عام 2014. ان التعاون الفني بين اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية واللجنة الموازية على مستوى اللجان الفرعية قد يكون حُلماً بالنسبة للوقت الراهن، لكن قد تكون هذه رؤية طويلة المدى لتوحيد الجهود والمؤسسات، تبعا على سبيل المثال لإتفاقية سياسية جديدة أو معاهدة سلام بين الاطراف المتنازعة.

6. انتخاب المؤسسات الشرعية – ما هو القادم؟

هنالك فهم مشترك بأنه يجب تعزيز قدرة المجالس المنتخبة حديثاً لكي تؤدي أداءً حسناً في الظروف الصعبة المتمثلة في تأخر مساعي

إجراء الانتخابات، (2) ضمان القدرة العملية على كافة المستويات فيما يتعلق بسير العملية والتحضير لها، (3) إضفاء مزيد من الشفافية والمصداقية على العملية من خلال تحسين التواصل مع جميع أصحاب المصلحة، و(4) زيادة جهود حملات التوعية بما في ذلك تثقيف الناخبين حول الغرض من الانتخابات والقيمة المضافة للانتخابات الديمقراطية.

بخصوص النقطة الأولى، يجب أن تعمل اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية على إشراك لجانها الفرعية في تحليل الوضع داخل البلديات من خلال عقد اجتماعات مع أصحاب المصلحة، ويجب أن يشارك في هذه الاجتماعات المرشحين، ومنظمات المجتمع المدني، وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيون. على سبيل المثال، إلى أي مدى يمكن للوضع الأمني العام أن يسمح بإجراء الانتخابات؟ هل سيؤثر الوضع الأمني العام سلباً على مشاركة الناخبين؟ كيف تستطيع اللجنة المركزية أن تنظم حملات توعية مفيدة للمواطنين وتُحفزهم على المشاركة في العملية؟ يتعين أيضاً بذل جهود تهدف إلى تحليل إمكانية قيام المرشحين بتنظيم مشاركاتهم في يوم الانتخابات. في هذا السياق، قرّرت اللجنة المركزية بأن تجري دراسات استقصائية في البلديات بحيث تزيد من قدرتها على تحليل هذه المسائل وتتخذ قرارات مبنية على معلومات أكثر دقة.

المعهد الديمقراطي الدولي، 2019، التقرير المبدئي لرصد الانتخابات البلدية في ليبيا، أبريل-مايو 2019. يمثل التقرير الاستنتاج الأولي لعمليات الرصد التي أجريت في 15 سباق انتخابي للمجالس البلدية وأشرف عليها ثلاثة من شركاء المعهد الديمقراطي الدولي، وهم (Ho2)، الشبكة الليبية للتنمية الديمقراطية، ومنظمة العدسة.

أما بخصوص النقطة الثانية، فإنه يتعين على اللجنة المركزية التأكد بان لديها القدرة العملية الكافية على مستوى الإدارة واللجان الفرعية بحيث يتم إجراء الانتخابات بصورة سلسلة في أي بلدية. تتضمن الجوانب التي ينبغي مراعاتها: ما إذا كان جميع الموظفين، بمن فيهم موظفو مركز الاقتراع، قد تلقوا تدريباً كافياً، وما إذا كانت المواد الحساسة، خاصةً بطاقات الاقتراع، متوفرة في الموعد المحدد لكي تُوزع يوم الانتخابات، وإن كان ممكناً التغلب على التحديات المتمثلة في نقل المواد الحساسة عن طريق طرف ثالث بدون أن تُعترض هذه المواد من قبل القوى المتنازعة. ثمة عامل آخر ينبغي مراعاته يتعلق بإمكانية استكمال الترتيبات المتخذة إزاء تجميع النتائج وفق إطار زمني مناسب في مدينة طرابلس (على أنها المركز)، وما إلى ذلك. بالنسبة للانتخابات المستقبلية، قد تتطلب هذه الجوانب إجراء تخطيط إضافي محكم من طرف اللجنة المركزية لكي تضمن أعلى مستويات الشفافية والمصداقية في سير العملية الانتخابية.

أما النقطة الثالثة، فإنه يتعين على اللجنة المركزية ان توظف جهوداً إضافية لتعزيز مصداقيتها وسمعتها المؤسسية خلال هذه الأزمة. تجدر الإشارة إلى أن إجراءات الحكومة المؤقتة المبدئية للطعن في مصداقية اللجنة المركزية وشرعية المجالس المنتخبة حديثاً لا زالت مستمرة. سيكون لزماً على اللجنة المركزية زيادة بناء الثقة مع الناخبين والأطراف السياسية الفاعلة على كافة الأصعدة. يجب

كيف يُضمن استمرار المجالس المنتخبة

أولاً، من المهم دعم المجالس المنتخبة حديثاً بصورة منتظمة ومنهجية في إطار جهود بناء القدرات المتوازنة. ينبغي أن تشكل المجالس هويتها على أنها القوة الدافعة لتقديم الخدمات وهي المشرفة على إدارة البلدية. كلما زادت الثقة بالنفس والالتزام بالارتقاء بشئون البلدية كلما تعززت قوة العميد وأعضاء المجلس لمواجهة محاولات تشويه السمعة ونزع الشرعية أو حل المجلس. وفي نفس الوقت، فإنه يتعين على المجلس أن يكون في موقف يمكنه من العمل سوية مع الطرفين على حدٍ سواء، بمن فيهم حكومة الوفاق الوطني والحكومة المؤقتة، عند الاقتضاء. يجب أن تكون النقطة المرجعية الرئيسية بالنسبة للمجالس هي خدمة المواطنين، وليس مسألة الولاء لحكومة الوفاق أو الحكومة المؤقتة. نحن ندرك سهولة إصدار مثل ذلك البيان، لكن تطبيقه سيساعد في تدعيم موقف المجالس المنتخبة.

ثانياً، بالإضافة إلى أنهم مدعومين من الشركاء الدوليين، فإنه يتعين على أصحاب المصلحة الليبيين على كافة المستويات في الشرق والغرب أن يُذكروا أنفسهم بواجب والتزام ليبيا بتجديد فترة ولاية المجالس كل أربعة أعوام من خلال الانتخابات الدورية وفقاً للإطار القانوني. إن سيادة القانون هو جزء هام من العملية الانتقالية نحو ثقافة سياسية جديدة.

ثالثاً، إن تقديم الخدمات من خلال عميد وأعضاء مجلس منتخبين هو، بحكم التعريف، أكثر تشجيعاً وبيعاً بالتفاؤل. إن أعضاء المجلس المنتخبين هم أكثر تركيزاً وتوجهاً صوب جمهور الناخبين في البلدية الذين أدلوا بأصواتهم لهذا الغرض، وإن مسؤولياتهم المباشرة أمام المواطنين من خلال الانتخابات هو في الغالب ضامن للنجاح أكثر منه عندما يُعينون من لجنة توجيهية على أساس الولاءات.

رابعاً، يتعين على الشركاء الدوليين دعم المجالس المنتخبة بشكل علني وقياس علاقاتهم مع المجالس غير المنتخبة / المُعينة بشكل واضح. يجب أن يتضمن توسيع نطاق البرامج المخصصة لدعم البلديات مسألة الحوافز مثل «الإضافة الديمقراطية» التي تعطي أولوية للمجالس المنتخبة شرعياً خلال الفترة التي تعقب الانتخابات مباشرة. يجب أن يصاحب تلك الإضافة ظهور الرأي العام لدعم

تحقيق اللامركزية، خاصةً في ظل تحدي الانقسام السياسي بين الشرق والغرب. قُمنّا سابقاً بطرح المسائل المتعلقة ببناء القدرات وكيف يمكن للشركاء الدوليين أن يدعموا المجالس المنتخبة حديثاً بما في ذلك دعمها إدارياً. اقترحنا أيضاً سبيل للمضي قدماً فيما يتعلق بتلك المجالس التي تتعرض لضغط من الحكومة المؤقتة وحكومة الوفاق الوطني على حدٍ سواء.

عدم إغفال أحد

يواجه أعضاء المجالس المنتخبين حديثاً نفس المشاكل على النطاق الدولي بدرجات متفاوتة تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم. يستحق الجيل الثاني من أعضاء المجالس في ليبيا اهتماماً خاصاً في سياق عملية تحقيق اللامركزية التي لم يبدأ تنفيذها حتى الآن. ثمة حاجة إلى وعي ومعرفة عملية بالمجالات العديدة التي هي مسؤولية كل بلدية. تشمل هذه المجالات: التخطيط المالي والاستراتيجي، واتخاذ القرارات بشأن الأولويات خلال ولاية الأربعة أعوام، وفهم وظائف المراقبة، ومهارات التواصل مع المواطنين وتوعيتهم، بالإضافة إلى العديد من مجالات الاختصاص الأخرى. إن اكتساب تلك المعرفة سيُمكن العميد وأعضاء المجلس من تسيير شئون البلدية بكفاءة وفعالية.

بالنظر إلى هذه المهام، فإن أعضاء المجالس المنتخبين حديثاً، بمن فيهم العمداء، يجب أن يخوضوا جهود مماثلة لتعزيز القدرات. بسبب الأولويات المختلفة والتمويل المحدود، فإنه ليس بإمكان الشركاء الدوليين التركيز بنفس الطريقة على كافة البلديات البالغ عددها 142 بلدية، إلا أنه ومن منظور بناء القدرات فليس هنالك سبب يمنعنا من جعل أعضاء المجالس المنتخبين حديثاً يستفيدون من مقاربة يتم تنفيذها بصورة مشتركة ومنهجية.

يتضمن مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم الانتخابات المحلية تدريباً أساسياً فيما يتعلق بالمشاركة الشاملة والتوعية. إننا ندعم بقوة فكرة زيادة أوجه التآزر بين الشركاء الدوليين بحيث يتم الاتصال بصورة مشتركة بالمجالس المنتخبة حديثاً. «عدم إغفال أحد» هي الفكرة الأساسية وراء هذا النهج، والذي يهدف إلى ضمان تحقيق التنمية المتوازنة والعدالة في البلديات، وأن أعضاء المجالس من ذوي المهارات سيساعدون في ضمان تحقيق نتائج أكثر توازناً.¹⁰

كيف يُضمن استمرار المؤسسات المنتخبة حديثاً

كما لوحظ، فإن المجالس البلدية المنتخبة حديثاً تتعرض لضغط سياسي شديد، وتم كتابة خطابات / الإدلاء بتصريحات لدحض / تجاهل شرعية المجالس. بالإضافة إلى ذلك، فإنه قد تم تعيين لجنة توجيهية لاستبدال المجالس المنتخبة. إن ذلك التجاهل لإرادة وحكم المواطنين الذي تم من خلال صناديق الاقتراع قد خلق توتر وصراع اجتماعي وسياسي داخل المجتمعات.¹¹

¹⁰ هنالك قدر كبير (متفاوت) من الدعم المقدم للبلديات مستند إلى العديد من العوامل، بما في ذلك النطاق الجغرافي، عدد السكان، البلديات المتضررة من الصراع، وما إلى ذلك. يشمل الشركاء الدوليون الاتحاد الأوروبي، ألمانيا، هولندا، والوكالة الأمريكية للتعاون الدولي، بالإضافة إلى عدد من الجهات المنفذة.

¹¹ نود أن ننوه إلى أن المسألة لا تتعلق بدعم حكومة الوفاق الوطني وتجاهل الحكومة المؤقتة بقدر ما هي مسألة احترام إرادة المواطنين وحكمهم الذي نتج عنه مجالس منتخبة بصورة شرعية من خلال انتخابات تتسم بالمصداقية.

تعزيز حملات التوعية المدنية وتثقيف الناخبين. كما أننا نعلم جيداً الصلة الواضحة بين بقاء وتيرة عملية تحقيق اللامركزية وتعطل أداء المجالس البلدية ودور البلديات في تقديم الخدمات وبين تدني اهتمام المواطنين بالمشاركة في الانتخابات المحلية. بناءً عليه، ثمة حاجة ملحة لكسر الحلقة المفرغة للاختلال الوظيفي للمؤسسات المحلية المقترن بانعدام الوعي والمعرفة حول التحديات التي تواجهها المجالس البلدية.

إن تعزيز الديمقراطية المحلية يجب أن يُترجم إلى جهود لدعم المجالس المنتخبة حديثاً بطريقة منتظمة ومنهجية، بما في ذلك عن طريق تعزيز قدرات ومهارات العمدة وأعضاء المجالس وإداراتهم. يجب أن تستفيد المجالس أيضاً من الإضافة الديمقراطية التي يمنحها الشركاء الدوليون، الذين بدورهم يجب أن يستعرضوا نطاق برامجهم بما يخدم مبادرات الدعم التي تعقب الانتخابات مباشرةً والموجهة لصالح المجالس المنتخبة حديثاً. يتعين على أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين، على حد سواء، وبنفس الطريقة، أن يقفوا في وجه أية محاولات تهدف إلى معارضة / أو الإخلال بتجديد فترات الولاية من خلال الانتخابات الديمقراطية، بما في ذلك تلك المحاولات التي تقلل من مكانة المجالس المنتخبة حديثاً. إن ليبيا ملتزمة قانونياً بالحقوق السياسية لشعبها في انتخاب قادتهم انتخاباً ديمقراطياً. وبالتالي، فإن المساعي الأخيرة للحكومة المؤقتة لتحديد موعد لإجراء انتخابات محلية بمفردها يجب أن تُراقب بعناية، مع أن هذه الورقة تدعو بوضوح إلى ضرورة وجود لجنة مركزية واحدة تشرف على الانتخابات المحلية، وبالتالي تفادي مزيد من الازدواجية في المؤسسات.

يجب تعزيز آليات التنسيق وأوجه التآزر في الدعم الدولي المقدم إلى البلديات، كما أنه يتعين على أصحاب المصلحة على المستوى الحكومي والمنتخبون حديثاً أنفسهم أن يزدادوا وعيهم وإحساسهم بالدور الذي يضطلعون به وأثر ذلك في تعزيز الديمقراطية أو تدهورها. يوجد حتى الآن قوة غير مكتشفة لقيادة الديمقراطية المحلية عي الصعيد المحلي، وفي الواقع وإلى ما أبعد من المستوى المحلي فإن: برنامج إرساء السلام وتحقيق الديمقراطية والتنمية في ليبيا هو، ولو جزئياً على الأقل، في أيدي القادة المنتخبين حديثاً في ليبيا.

إخلاء المسؤولية: الآراء المعبر عنها في هذا المنشور هي آراء المؤلف ولا تمثل بالضرورة وجهات نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو الأمم المتحدة عموماً أو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

هذه المجالس المنتخبة. في الحالات التي يترتب عليها عدم إجراء الانتخابات المقررة، أو يتعذر إجراؤها، أو تُرفض بشكل علني، من المهم حينئذٍ تذكير أصحاب المصلحة الرئيسيين بضرورة تجديد فترات الولاية الديمقراطية. هنالك خيار بإمكانية أو عدم إمكانية الظهور أمام الرأي العام مع العميد أو أعضاء المجلس المُعينين. يتعين على الشركاء الدوليين اتخاذ قرارات واعية حول الكيفية التي يمكن من خلالها دعم الديمقراطية المحلية — أو تقويض الجهود — في السياق الليبي الراهن.

خامساً، غالباً ما تبقى الوعود بمساهمات مالية لصالح البلديات من طرف الحكومة المركزية خائبة ولا تتحقق. إن الولاء الحقيقي ينشأ من خلال الدعم المالي الفعال لصالح البلديات من أجل تحسين تقديم الخدمات. يجب أن يواصل الشركاء الدوليون نداءاتهم من خلال آليات التنسيق والمبادرات الثنائية للتشجيع على تبني نهج أكثر مسؤولية في الحكم المحلي.

سادساً، ينبغي أن يصبح العمدة وأعضاء المجالس المنتخبين حديثاً أكثر وعياً وإحساساً بالقيمة المضافة لولايتهم الديمقراطية في تمثيل الشعب الليبي. إن لصوتهم الموحد بصفة قادة انتخبوا ديمقراطياً أن يُحدث فرقاً ليس في الدفاع عن النفس ضد التدخلات الخارجية فحسب، بل ولإيجاد حلول وطنية بما فيها حلول بناء السلام والديمقراطية وتحقيق التنمية بدلاً من الحروب والدمار. يمكن أن تنظم المجالس المنتخبة حديثاً إلى نظيراتها المنتخبة في عام 2014/2015 التي ما زالت تمسك بزمام الأمور. إن الروابط والنقابات البلدية يمكن أن تساعد في تعزيز هذا الجانب، لكن ذلك يبقى احتمالاً غير مكتشف بالنسبة لـ ليبيا.

7. الاستنتاجات والتوصيات

يجب أن تسعى اللجنة المركزية لانتخابات المجالس البلدية وشركائها في الوقت الحالي إلى تجديد فترات الولاية من خلال إجراء انتخابات ديمقراطية في ليبيا بعناية وفي نفس الوقت بصورة منهجية. يمكن أن تُجرى الانتخابات المحلية في المكان الذي يتفق فيه أصحاب المصلحة المحليين إلى حد كبير مع تجديد الولايات طبقاً للإطار القانوني وفي الزمان الذي يمكن للمؤسسات الوطنية خلاله (إلى حد ما) أن تضمن أمن وسلامة المواطنين وهم يدلون بأصواتهم. فُمنّا أيضاً بوصف الجهود التي يجب أن تبذلها اللجنة المركزية لضمان أعلى مستويات الشفافية والمصادقية على العملية الانتخابية من حيث الاستعدادات التعبوي وزيادة جهود التواصل المؤسسي بالإضافة إلى

معلومات أساسية - الورقة السابعة عشر:

المشاركة المجتمعية والمسؤولية الاجتماعية: تطلعات المواطنين، المعرفة والوكالة

داوود المصري وبيتر رانديل، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ليبيا



تُشير نتائج استطلاع الرأي إلى أن المواطنين الليبيين يطمحون لأن تكون لهم يد في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالاستثمار المحلي، ولكنهم يفتقرون إلى القدرة على الفهم الصحيح لأبعاد عمليات صنع القرار المطلوبة، كما أن المواطنين الليبيين يفتقرون للمعلومات عن كيفية وضع ميزانيات البلديات وكيفية انفاقها.

تُشير الخبرات السابقة في هذا الصدد إلى أن المشاركة المجتمعية في تخطيط الاستثمار يُمكن من تعزيز أواصر علاقة البلديات بالمواطنين كما يُمكن أيضًا من الحد من مخاطر وقوع الصراعات. تُتيح آليات المسائلة المجتمعية التي يضطلع بها المجتمع وسيلة أخرى يُمكن من خلالها أن يعمل الاستثمار العام على تعزيز العقد الاجتماعي ويُقلص من مخاطر وقوع الصراعات. بالإضافة إلى ذلك، فإن إضافة المزيد من الشفافية على عمليات صنع القرار من شأنه إتاحة الفرصة لإدارة المخاطر المتعلقة بها بصورة أكبر.

1. الفهم المجتمعي لاستثمار البلديات

تُعَدُّ البلديات النقاط المباشرة للتعامل مع معظم الليبيين ويعتقد المواطنون أنه يجب أن يكون لهم سلطة المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بكيفية استخدام مواردهم (الشكل رقم 1). توضح المعلومات المُستخلصة من استطلاعات الرأي أن الأغلبية العظمى من المشاركين في استطلاع الرأي يعتقدون أنه يجب أن تكون لهم يد في اتخاذ القرارات التي تتعلق بكيفية إنفاق ميزانية البلدية.

استطلع الباحثون آراء ثلاثمائة وخمسون مشاركًا في كل مدينة بعدد مساوٍ من الذكور والإناث من العائلات المُختارة كيفما اتفق انطلاقًا من نقاط عَرْضية في كل مدينة لإجراء مقابلات مباشرة (أختير المشاركون في العائلة الواحدة باستخدام تقنية جداول كيش)

مستوى الثقة خمسة وتسعين في المئة +/- 5 % على أقل تقدير. يونيو — يوليو 2018.

يبدو أن ثمة أسبابًا تكنوقراطية كانت وراء دوافع المشاركين الذين صوتوا بـ «لا» حيث تُعزى إجاباتهم أساسًا لثقتهم في القدرات الفنية للبلديات التي تُمكنهم من اتخاذ القرارات الصحيحة، بالإضافة لعدم ثقتهم بقرارات المواطنين (الشكل رقم 2).

يبدو أن المشاركين بقولهم «نعم» تدفعهم أساسًا رغبتهم في قيام الأفراد بإدارة الأنشطة البلدية — الديمقراطية الحتمية — مع وجود شكوك في قدرات البلديات والتي تأتي في المرتبة الرابعة المتدنية (الشكل رقم 3). يوجد أيضًا تَوَجُّه بأن المواطنين يدركون احتياجاتهم جيدًا بالإضافة إلى أنه يجب على البلديات أن يتسع صدرها لمواطنيها حيث تُعَدُّ هذه دلالة على وجود الرغبة في مشاهدة الديمقراطية

ترجع ندرة المعلومات إلى مكونات إنفاق البلديات حيث تُوضح المعلومات المُستخلصة من استطلاع الرأي ذاته أنه من 1% إلى 41% من المشاركين يطالبون بمعرفة وجوه إنفاق أرصدة البلديات (مرة أخرى، تظهر النسبة بصورة ضئيلة في بنغازي ومرتفعة في أوباري). ربما هؤلاء الذين «يوافقون» أو «يوافقون بشدة» يعتمدون في آرائهم على أساس مصادر أخرى أقل رسمية بسبب تَصَاوُل المعلومات المنشورة، على سبيل المثال، الصلات العائلية بموظفي البلدية والتقارير الواردة بالمذيع والأحاديث المحلية وما شابه).

يفتقر المواطنون كذلك لرؤية واضحة عن كيفية اتخاذ القرارات داخل البلديات، وبالمثل، كلما انخفضت نسبة المواطنين الذين يعتقدون أن البلديات تعقد اجتماعات لمناقشة الخطط المستقبلية كلما ارتفعت نسبة هؤلاء الذين لا يدركون كيفية اتخاذ القرارات (على الرغم من ذلك، تجدر الإشارة إلى أن 6% فقط في بنغازي يعتقدون أن البلدية تعقد اجتماعات لمناقشة الخطط المستقبلية، بينما نسبة «الموافقون» أو «الموافقون بشدة» على أنهم لا يدركون كيفية اتخاذ القرارات جاءت منخفضة نسبياً).

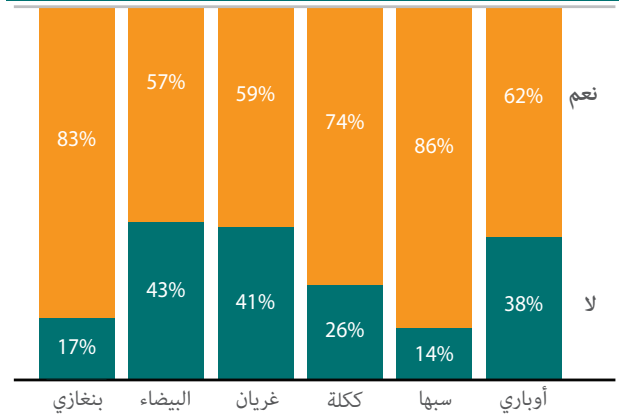
تُشير هذه البيانات على وجه العموم إلى أن المواطنين يفتقرون إلى المعلومات عن خطط استثمارات البلديات التي ينتمون إليها، كما يطمحون لأن يكون لهم دوراً أكبر في هذا الصدد. على أي حال، لا يوجد ما يُشير إلى وجود مشقة أو عزوف عن المشاركة في التخطيط المحلي، بل بالأحرى تُشير هذه البيانات إلى الافتقار إلى فرص المشاركة.

2. المشاركة المجتمعية في وضع خطط البلديات

تُشير التجارب في هذا الشأن على أن المشاركة المجتمعية في الاستثمارات المحلية يُمكن أن تتكامل بصورة مفيدة مع مهام البلديات الرسمية، على سبيل المثال، جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) مع هيئات السلام المحلية لتطوير آلية تعاونية للمساءلة المجتمعية المحلية. تنضم مجموعات المواطنين إلى موظفي البلدية لدى تسليم العناصر إلى المستخدم النهائي (على سبيل المثال، تسليم مدرسة مُجددة إلى مدير المدرسة، أو تسليم سيارة إسعاف إلى المشفى). لا يستطيع المواطنون تقديم حكمًا احترافيًا عن العمل الذي تم إنجازه، حيث يضطلع الخبير المختص بالقطاع بهذه المهمة مثل مهندس البلدية على سبيل المثال، غَيْرَ أَنَّهُمْ يمكنهم تقديم آليات لطمأنة المجتمع بأن ما تم إنجازه يتناغم مع التوقعات المرجوة.

يُساعد مثل هذا الترابط على خفض مخاطر وقوع الصراع بسبب التوقعات المُحِيطة للأمال. إن اجتماع كل من الخبراء الفنيون ومستخدمي الخدمة وممثلو المجتمع قد أتاح لجميع الأطراف أن يضعوا جانبًا الأقاويل التي تحتاج مواقع التواصل الاجتماعي عن الأعمال الرديئة أو غير الملائمة. بالإضافة إلى ذلك، فإن تمكين جميع ممثلي الأطراف والأطراف بالمجتمعات المختلفة بالمشاركة يُجِدُّ من المخاطر التي قد تنشأ عن تفضيل بعض المجتمعات على غيرها.

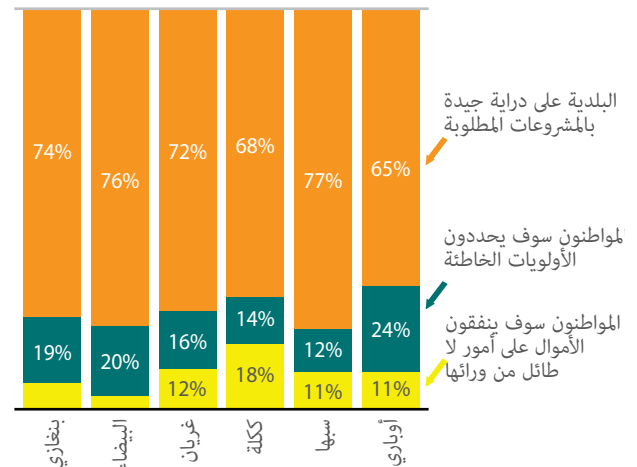
الشكل رقم 1 ردود المواطنين على المشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بميزانية البلدية



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) 2019.

ملحوظة: السؤال الموجه للمشاركين في استطلاع الرأي: «هل تعتقد أنه يجب أن يتمكن المواطنون من المشاركة في اتخاذ القرار فيما يتعلق بكيفية إنفاق ميزانية البلدية؟».

الشكل رقم 2 مبررات الإجابات: في حالة الإجابة بـ (لا)، لِمَ لا؟



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) 2019.

المحلية تعمل من خلال قواعد المساءلة المستمرة بدلاً من عملها خلال الانتخابات الدورية فقط.

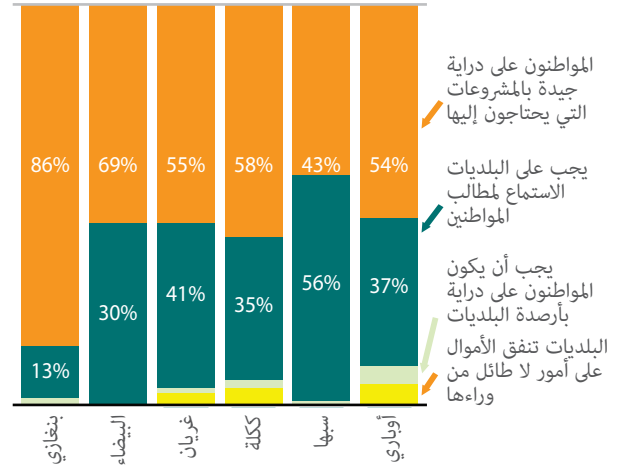
من ناحية ثانية، لا تتوفر لدى المواطنين المعلومات الكافية عن ميزانية البلديات، كما يبدو أنه من الصعب التوصل لسجلات البلدية للأنفاق العام. في الواقع، يعتقد عدد بسيط من المشاركين أنه توجد معلومات كافية متاحة عن حجم ميزانية البلدية (على سبيل المثال، يتراوح عدد الذين يعتقدون ذلك حوالي 6% في بنغازي إلى 41% في مدينة أوباري).

بالإضافة إلى ذلك، يساعد هذا الترابط على خلق مساحة يُمكن لممثلي البلدية مشاركة المواطنين المسؤولين فيها وتبرهن على أن البلدية تعمل في الواقع على تحقيق رغبات واهتمامات المواطنين.

إن المكاسب الناتجة عن تحجيم الصراعات سوف تتحقق بالطبع في حالة اعتبار المواطنون أن المخصصات عادلة وشاملة. يُعَدُّ التخطيط التكنوقراطي المجال الطبيعي للخبراء الفنيين في شُعَب الخدمة البلدية وتقع على عاتقهم مسؤولية التحديد الفني الأمثل للموارد المخصصة. من ناحية ثانية، فإن الخطط الاستثمارية، على سبيل المثال، التي تُحسن من عدد التوصيلات بمورد للمياه العذبة مما يتيح لبعض المواطنين الاستفادة منها، أو زيادة عدد الطلاب الذين يُمكنهم الوصول لمستوى معين من التعليم، ففي هذه الحالات ربما لا تُتاح الفرصة لبعض المجموعات الأخرى من الحصول على المزايا نفسها أو ربما تُستبعد من الحصول على هذه الخدمات إلى حد كبير وذلك دون تعمد مقصود. في هذه الحالة، لن ينظر البعض لهذه المخصصات على أنها عادلة وشاملة، بل على النقيض من ذلك يُمكن أن تؤدي مستقبلاً إلى تأجيج الصراعات وتسبب في القلاقل والاضطرابات. من الممكن للمشاركة المجتمعية في مخصصات الاستثمار أن تقدم الدعم بنزاهة وشمولية، كما أن المشاورات المُسبقة والمُفصلة مع المجتمعات وخبراء القطاع تُعدُّ شرطاً مُسبقاً لإجراء محادثات تشاركية فعالة، كما يتطلب الأمر كذلك توافر الموارد المناسبة. تحتاج مثل هذه المشاورات لأن تكون حقاً مرئية وواضحة بشفافية في المجتمعات كما تُتيح الفرصة للمواطنين للتعبير عن مخاوفهم وتحديد تفضيلاتهم. يجب أن تعكس مخصصات الاستثمار حقيقة الظروف المحلية، ففي المناطق التي وُجدت بها نزاعات وصراعات وخاصة إذا ما كانت حديثة العهد، يجب أن تُوجَّه الخطط الاستثمارية اهتمامها لجميع الأطراف. وفي أفضل الأحوال، يجب أن تعمل الخطط الاستثمارية على تعزيز المجالات التي تدعم عملية السلام وكذلك العمل على توسيع نطاق الخطط الاستثمارية لتشمل هذه التسويات الأخرى، وتعمل أيضاً على نزع سلاح من يهددون التسويات أو من يشعرون أنهم مُهددون. يتطلب هذا الأمر تحليلاً دقيقاً ومُسبقاً للصراعات حتى يُتاح تحديد المصالح بصورة جيدة كما يجب أن تكون المشاركة مُنظمة جيداً للتأكد من عدم استبعاد أي من الأطراف الفاعلة.

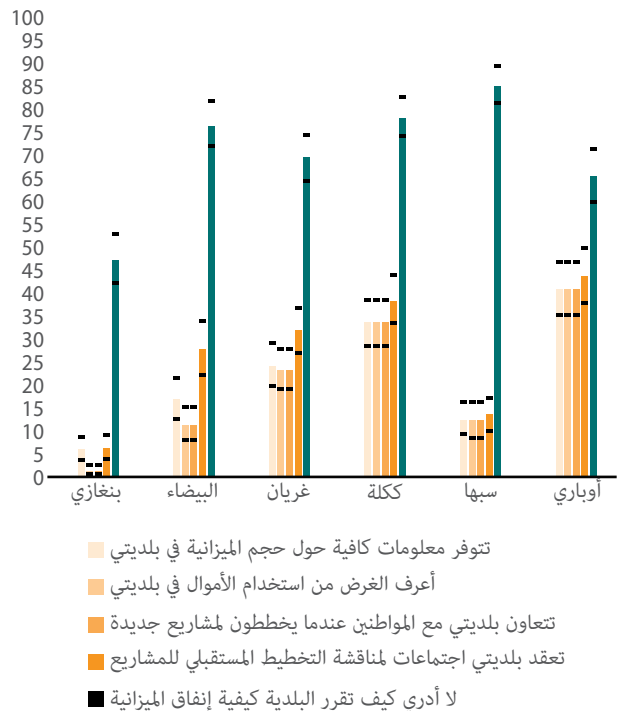
من المرجح أن تميل المجتمعات للانخراط في صفوف الصراعات إذا توفرت الحوافز المؤكدة للقيام بذلك وبشكل حتمي سيكون للأطراف الخارجة عن الصراع تأثيراً على هذه التحركات عندما تُتاح المغام. يُمكن لبعض المانحين الدوليين مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الانخراط في هذا الشأن دون أن يُدرك أي من أطراف الصراع إنحياز البرنامج لأي منها، ولكن بالطبع ستكون مواردهم أقل بكثير جداً عن ميزانية الدولة. وبالتالي، تُعدُّ المشاركة الحكومية — والتي قد تكون أو لا تكون بعيدة عن الصراعات المحلية — عاملاً أساسياً في تشكيل تأثير الصراعات على التخطيط. كما تُعدُّ المشاركة الحكومية بالطبع عاملاً هاماً لضمان استدامة مثل هذه الاستثمارات لأن ميزانية الدولة ستكون مصدراً لتمويل العمليات والحفاظ عليها.

الشكل رقم 3 مبررات الإجابات: في حالة الإجابة بـ «نعم»، لِمَ نعم؟



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2019) UNDP

الشكل رقم 4 نسبة المشاركين الذين «يوافقون» أو «يوافقون بشدة» مع خمسة أقوال تتعلق بمدى ارتباطهم بتخطيط البلديات:



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2019) UNDP.

زمام المسؤوليات والمناصب العليا، وهكذا تحتاج مناقشة تخطيط الاستثمارات أن تتميز بالمرونة الكافية كي يمكنها التعامل بنجاح مع هذه التعقيدات ومع مظاهرها المحلية تحديداً.

يُساعد وضوح وشفافية عمليات تخطيط الاستثمار المحلي على المشاركة المجتمعية الفعالة كما يُعزز القدرة على إدارة المخاطر المحتملة. تُشير المعلومات المُستقاة من استطلاعات الرأي وتجارب المشروعات السابقة كذلك إلى تأكيد اهتمام المجتمعات بالمشاركة في هذه المناقشات. وعلى أي حال، فإن تفهم المجتمعات للعمليات التي يُمكن للاستشارات على المستوى المحلي ترجمتها إلى تدفقات نقدية لا زال غير مؤكّداً. بالإضافة إلى ذلك، نوّكد أن المعلومات المُستقاة من استطلاعات الرأي وتجارب المشروعات تُشير مرة أخرى إلى الافتقار إلى الشفافية إلى حد كبير. تساعد الشفافية كثيراً في تحديد مكامن صنع القرارات وكيفية صنعها، كما تُساعد في تخفيف مخاطر التوقعات غير الحقيقية والتي من شأنها، إذا خابت الأمل، أن تُعجل بنشر مشاعر السخط أو حتى الرفض العنيف بين المواطنين.

وبالتالي فإنه من الضروري لعمليات التخطيط المحلية أن تجمع جميع مصادر تمويل الاستثمار — بما في ذلك المشروعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والمُانحين الدوليين والحكومة — لضمان إيجاد وضع مُجمل ومتناغم، كما يعزز ذلك فرص العمل على تجنب إزدواجية الإنفاق أو إلحاق الضرر بالمستبشرين من العمليات.

إن مناقشة مجالات تخطيط الاستثمار الرسمية وغير الرسمية تحتاج لاستيعاب النظم المعقدة للقوى المحلية والتواصل فيما بينها. بما أنه لا يُمكن للمعايير الفنية أن تُحدد بصورة وافية الجرّم المثلى المطلوبة للاستثمار، لذلك يجب أن توجد دائماً اختيارات سياسية حين وضع الأولويات. في هذا الصدد، لا تُعتبر ليبيا مُستثناءة من هذه القاعدة العامة، حيث توجد في ليبيا — مثل أي مكان آخر — مصادر متنافسة من القوى المحلية بما في ذلك الثروات التجارية والسلطات التقليدية والوكالات المُنتخبة والوضع الاجتماعي والحضور السياسي وغيرها الكثير. في نفس الوقت، توجد كذلك مجالات اتصالات يتنازع عليها مختلف الأطراف حتى يمكن للرسائل أن تصل لمن يملكون

الجزء الخامس خيارات الإصلاح.

ورقة معلومات أساسية: الثامنة عشر

التوجه نحو حكم محلي لامركزي وديمقراطي ومستجيب وأكثر شفافية في ليبيا¹

عماد السعيد، مستشار أول ورئيس فريق إدارة المال العام في البلديات، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا

1. المقدمة

من الأهمية التمييز بين مفهوم «الحكم المحلي» و مفهوم اللامركزية رغم أن المصطلحين يستخدمان أحياناً في نفس السياق². اللامركزية هي توجه سياسي على الصعيد الوطني يشمل تغييرات في النظم السياسية والقانونية والإدارية والوظيفية والمالية. أما الحكم المحلي فيغطي قضايا متعددة من نواحي التخطيط وصناعة القرار السياسي والاقتصادي والمحلي والخاص بالتنمية البشرية بشكل عام. ويشمل الحكم المحلي نماذج سياسية وترتيبات مؤسسية ونظم محاسبية، ودرجة تمكين المجتمع المدني ومدى القدرة على توليد الإيرادات المحلية. تُشير الحكومة المحلية بشكل عام إلى المؤسسات الحكومية على الصعيد المحلي والتي تشمل الجهات التمثيلية والأجسام الإدارية والفروع المحلية للحكومة المركزية، والمتعارف عليه عند الإشارة للحكومة المحلية بأنها البلديات والمجالس المحلية أو مجالس المناطق. ورثت الكثير من الدول في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نظم الحكم المحلي من سلطات حاكمة مختلفة خلال القرن الماضي والتي لم تعكس حينها المصالح الوطنية. ورغم الإصلاحات التي جرت على هذه النظم وتحديثها عبر الزمن فقد بقيت وبشكل كبير دون تغيير في الدول التي صُدرت لها، وهي حقيقة تؤكد الحاجة لإجراء إصلاح شامل لها. يتطلب تطوير نظام الحكم المحلي الحديث وجود رؤية وسياسة وطنية للقيام بمجموعة شاملة من الإصلاحات تتعلق بمستوى تقديم الخدمات العامة المحلية واللامركزية الإدارية والمالية ودعمها وتعزيز المشاركة المجتمعية والترتيبات القانونية الشاملة التي تكفل ذلك. وهي إصلاحات ضرورية لإنشاء نظام حكم محلي ديمقراطي ولا مركزي وشفاف وأكثر استجابة لإحتياجات المواطن. بأي حال، يبقى تحقيق هذا الهدف وفي الكثير من الدول تحدياً كبيراً وخاصة في تلك الدول



التي تخوض تحولاً سياسياً كبيراً ولكنها لا تزال في حاجة لإنشاء آليات لبناء توافق لدى من يتولون السلطة السياسية حالياً.

2. الاطار الحالي للإدارة المحلية في ليبيا

تم إجراء انتخابات وتنصيب المؤتمر الوطني العام في شهر أغسطس من عام 2012 بعد الانتخابات الأولى التي أعقبت ثورة 17 فبراير، وتم

¹ تنويه: أصبحت هذه الورقة ممكنة بدعم من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). إن محتوى هذه الوثيقة هم من مسؤولية المؤلف ولا يعكس بالضرورة رأي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) أو الحكومة الأمريكية.

على دعم نفسها ماليا فهي تفتقر للقاعدة الضريبية (الوعاء الضريبي) المطلوب لتمويل عملياتها وبالتالي، يتوجب عليها أن تعتمد وبشكل شبه كلي تقريبا على الحكومة المركزية والتبرعات والهبات الخارجية.

3. على مستوى البلديات توجد 121 بلدية، منها 118 معترف بها رسميا مع وجود 3 بلديات بدون اعتراف رسمي.

تقديم الخدمات على مستوى البلديات

بالرغم من أن المادة 25 من القانون 59 تنص على أن تقوم البلديات بتنفيذ عدد كبير من الخدمات العامة⁵، فلا تزال الحكومة المركزية مسؤولة تقريبا عن تقديم غالبية الخدمات سواء من خلال الوزارات المعنية (على سبيل المثال الرعاية الصحية والتعليم) أو عن طريق شركات عامة تديرها الحكومة (المياه والصرف الصحي والكهرباء وإدارة المخلفات الصلبة).

أصدر المجلس الرئاسي التابع لحكومة الوفاق الوطني في بدايات العام 2018 القرار رقم 35 الذي شكل لجنة عليا لنقل الصلاحيات للبلديات، وكانت العضوية في هذه اللجنة على مستوى وكلاء الوزارات حتى فبراير 2019 عندما أصدر المجلس الرئاسي القرار رقم 247 الذي نص على أن تصبح عضوية اللجنة على مستوى الوزراء. وهي خطوة يمكن النظر إليها على أنها تبين مدى الجدية المتزايدة من جانب حكومة الوفاق الوطني فيما يتعلق بالمضي قدماً نحو اللامركزية.

² مقاربات لإعادة دراسة الحكم المحلي في الدول المتأثرة بالنزاعات في العالم العربي، تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2010.

³ شعبيات، مصطلح حصري في ليبيا خلال فترة حكم القذافي، بما يتماشى مع المصطلحات الحصرية للجمهورية (جماهيرية) ووزارة (أمانة). والمصطلح يعني بالأساس محافظة، وهي تقسيم إداري عالي المستوى كان موجودا فيما سبق على المستوى المحلي قبل ثورة 17 من فبراير 2011.

⁴ الشعبية وكانت تستخدم للدلالة على المناطق في ليبيا خلال فترة نظام القذافي حيث قسمت البلد إلى 22 شعبية يختار الناس في كل منها لجنة مؤتمر شعبي بينما تختار اللجنة أمينا يعمل كمحافظ ويرفع تقاريره مباشرة إلى الحكومة المركزية.

⁵ طبقا للمادة 25 من القانون 59 لعام 2012، فإن المهام البلدية هي: التخطيط العمراني والتنظيم والمباني والشؤون الصحية والاجتماعية ومرافق المياه والإنارة والصرف الصحي والطرق والساحات والجسور والنقل المحلي والحدائق ومناطق الترفيه العامة والملاجئ والعقارات والمساحات والأسواق العامة وتراخيص البناء للمشاريع السياحية والاستثمارية ضمن حدود البلدية. وتتولى البلدية وبشكل خاص مهام: (أ) شؤون السجل المدني، (ب) تنظيم الحرس البلدي والأسواق المحلية والسلخانات، (ج) إنشاء وإدارة الطرق المحلية والجسور (د) إصدار التراخيص المحلية (هـ) متابعة البيئة والصحة العامة، (و) إقامة وإدارة حاضنات الأعمال بالتعاون مع الجهات المختصة.

تشكيل حكومة مؤقتة في نوفمبر 2012، وكان من ضمن أولويات الحكومة المؤقتة تطوير عملية شاملة لإصلاح القطاع العام، وقد شملت هذه العملية إعادة هيكلة رئيسية لنظام الحكم المحلي في ليبيا بهدف تعزيز القدرات المحلية في التعامل مع الاحتياجات التي أهملت طويلا الإحتياجات الملحة للسكان المحليين. وللمضي قدما في هذه العملية، جرى تكليف وزارة الحكم المحلي بمهمة صياغة قانون للإدارة المحلية لتوفير الإطار التشريعي لعمل المجالس المحلية التي نشأت خلال الفترة الانتقالية.

يتجسد الحكم المحلي وبشكل رئيسي في الإصلاحات اللامركزية والتفويض (الوكالة) أو بشكل معقد المزج بينهما. هنالك بعض العلامات نحو المضي في تفويض الصلاحيات وكانت البدايات على مستوى الشعبيات³ سابقا مع ملاحظة الاختلافات في الصلاحيات في الخدمات ضمن القطاعات الخدمائية رغم أنه لا يبدو أن هذه الخدمات قد أوكلت إلى مستوى محلي في حينه حيث بقيت بيد مؤسسات الدولة المركزية.

مستويات الإدارة المحلية في ليبيا

يشمل نظام الإدارة المحلية في ليبيا مستويان: — الأول مركزي والثاني محلي وبثلاثة درجات إدارية:

1. **المستوى المحلي** الدرجة الإدارية العليا هي وزارة الحكم المحلي، ومقرها في طرابلس، إلا أن إتساع مساحة ليبيا يجعل من الصعب على البلديات أن تتواصل مع وزارة الحكم المحلي بطريقة فعالة وسريعة خاصة بسبب انتشار البلديات جغرافياً في البلاد.
 2. **على مستوى المحافظات** خضع هيكل الإدارة المحلية وفي أعقاب الثورة لإعادة تنظيم كبيرة في العام 2012 حين قررت الحكومة الليبية إنهاء الشعبيات⁴ وإنشاء محافظات كبديل عنها. ورغم أن القانون 59 لعام 2012 ينص على تأسيس المحافظات، إلا أنها لم تنشأ بعد مع العلم أن ذلك من شأنه أن يضيف مستوى إداري آخر لنظام الإدارة المحلية، ومن المتوقع أن يكون للمحافظات دور في متابعة وتمويل البلديات وأن تعمل كوسيط بين وزارة الحكم المحلي والبلديات. لم يتركز قرار تأسيس المحافظات على اعتبارات سياسية عامة وربما ليست تنمية كما لم يتم ترسيم حدود المحافظات ولا البلديات بعد بشمل واضح ونهائي.
- من المتوقع أن ينجح تعقيدات إدارية ومالية وفنية، ومن ضمنها إنشاء 121 بلدية وعدد غير معروف من المحافظات دون تحديد دور واضح لكل مستوى، والافتقار للقدرات الفنية المطلوبة على المستوى المحلي أو على مستوى المحافظة لتنفيذ التكليف بالمسؤوليات عن تقديم الخدمات وعدم مراعاة دراسة تفاصيل هيكل الإيرادات المحلية والمسؤوليات المتعلقة به والمحددة في المواد 25 و49 و51 من القانون 59 سواءاً للبلديات أو للمحافظات حيث أن الكثير من البلديات حالياً غير قادرة

القدرات الفنية والمؤسسية الحالية

امتلاك القدرات المطلوبة يعني قدرة السلطات المحلية على ممارسة سلطاتها وعلى القيام بالإدارة الذاتية بكفاءة إستجابة للاحتياجات المحلية التي تتحمل مسؤوليتها لكونها صاحبة الاختصاص في القيام بذلك. والتحدى الرئيسي الذي تواجهه اللامركزية هو قدرة المؤسسات التي تفوض بالمسؤوليات اللامركزية على تنفيذ هذه المسؤوليات.

تختلف قدرات البلديات بشكل كبير فيما يتعلق بالمهام ، وفي حال عدم توفر القدرات الضرورية لدى السلطات المحلية لتقديم الخدمات المتوقعة فان النظام اللامركزي معرض للفشل وبشكل سريع. تختلف قدرات البلديات بشكل كبير بالنسبة لحجم البلديات وخبراتها السابقة ومساعدة الجهات المانحة من جهة أخرى، تحتاج السلطات الوطنية المركزية على مستوى الدولة لقدرات محددة غالبا ما تكون جديدة عليها لتسمح لها بتنفيذ مهام تفعيل وتنسيق النظام اللامركزي.

القدرات الحالية لوزارة الحكم المحلي والبلديات التي نشأت مؤخرا لا تزال بحاجة إلى تطوير، وبشكل خاص فيما يتعلق بإدارة المصروفات العامة وتقديم الخدمات⁸ وغيرها من المجالات التي تتطلب درجة عالية من اللامركزية: مثل التنمية الاقتصادية المحلية والتخطيط الاستراتيجي على المستوى المحلي ومستوى المناطق والمشاركة المجتمعية وتعزيز النزاهة والشفافية وإدارة الموارد البشرية وإدارة الإيرادات المحلية.

وزارة الحكم المحلي وزارة حديثة التأسيس وهناك حاجة لتعزيز قدرات موظفيها استجابة للمهارات المتقدمة المطلوبة لتنفيذ تفويض الوزارة المنصوص عليه في القانون 59. ومن الضروري تطوير مهارات وزارة الحكم المحلي في مجالات أخرى لتمكينها من تنفيذ دورها بكفاءة أكبر في تطوير سياسات⁹ واستراتيجيات نظام الإدارة المحلي اللامركزي. وتحتاج وزارة الحكم المحلي وبشكل خاص

اتخذت وزارة الحكم المحلي في أواخر 2018 وبدايات 2019، وبدعم فني من برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا (LESP) الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، خطوات هامة للتقدم على صعيد تطبيق اللامركزية بإصدار عدد من القرارات الوزارية التي وسعت سلطات البلديات في تقديم خدمات عامة معينة وتنظيم عدد من المواضيع الأخرى. حيث تشمل الخدمات والمجالات التي شملتها هذه القرارات المياه والصرف الصحي ولوحات الإعلانات والمساحات العامة والحدائق العامة والمقاهي والحرس البلدي وتراخيص الأعمال والأسواق العامة وتراخيص البناء والتخطيط العمراني وأحواض السباحة والمنتجعات الصيفية والنقل العام والسلخانات.

زادت وزارة الحكم المحلي من المصادر المحتملة للإيرادات المحلية المتاحة للبلديات عندما أصدرت القرار رقم 14 لعام 2019، والذي فوض البلديات باقتراح وتحصيل رسوم فيما يتعلق بهذه الخدمات والمجالات المعنية وفتح حسابات مصرفية لإيداع الإيرادات المحلية لإدارة إيرادات ومصروفات البلديات.

وبينما تشكل الإجراءات الموضحة أعلاه خطوات هامة على الطريق الصحيح، فلا تزال هناك حاجة لوجود استراتيجية واضحة للامركزية، ولا بد أن تنص هذه الاستراتيجية وبالتفصيل على التفويضات المحددة وأدوار الوزارات المعنية بالقطاع والبلديات فيما بينها. ومن الضروري أن تحدد هذه الاستراتيجية وبوضوح آلية فعالة تضمن حصول البلديات على التمويل الكافي لتنفيذ كافة المهام المفوضة بها. كما يجب أن تحدد هذه الاستراتيجية كيفية تعزيز قدرات البلديات على تنفيذ هذه المهام، وأن تعتمد هذه المقاربة على تقييم الاحتياجات التقييم بحيث يوجه ويحدد المجالات التي تستهدفها المساعدة المطلوبة لبناء القدرات البلدية.

ولكي تكون عملية نقل المهام للبلديات فعالة بشكل يخدم أغراض تحقيق اللامركزية فلا بد من وجود قدرات فنية لضمان قدرة البلديات على تقديم الخدمات بالجودة المطلوبة والمعايير المناسبة لتغطية الخدمة وبالشكل الذي يحقق طموحات المواطنين. بالرغم من ذلك، فمن الضروري تجنب تأخير تطبيق اللامركزية بسبب غياب القدرات الكافية على المستوى البلدي. ومن المهم أيضا وجود رؤية واضحة تحدد مهام تقديم الخدمات العامة التي سيتم نقلها، حيث تكون هذه الرؤية بمثابة أساس لتصميم وتنفيذ برنامج تطوير القدرات.

يمكن أن يكون إعداد وتنفيذ استراتيجيات قطاع الخدمات العامة، التي تحدد دورا فعالا للبلديات، أسلوبا فعالا في المضي قدما في اللامركزية، وأحد الأمثلة الحالية هي استراتيجية قطاع إدارة المخلفات الصلبة التي اعتمدها وزارة الحكم المحلي مؤخرا. حيث تمنح هذه الاستراتيجية دورا لامركزيا للبلديات بتفويضها بالتعاقد مع شركات يتم اختيارها من خلال طرح عطاءات تنافسية من أجل تقديم خدمات إدارة المخلفات الصلبة. كما تقدم هذه الاستراتيجية ترتيبات جديدة للإدارة المالية وآلية شفافة للتمويل.⁷

⁶ - <https://pragmacorp.com/project/economic-growth-best-practices>

⁷ قامت وزارة الحكم المحلي بإعداد استراتيجية قطاع المخلفات الصلبة مع المساندة الفنية من برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا الممول من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والمنفذ من قبل مؤسسة براغا.

⁸ الترتيبات المؤسسية والقدرات على المستوى المحلي خلال الفترة الانتقالية في ليبيا، تقرير تقييم، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ليبيا، مارس 2013.

⁹ ستقوم وزارة الحكم المحلي بإعداد الخطط والبرامج الضرورية لتنفيذ سياسات الدولة العامة في مجال الحكم المحلي وتشمل المرافق والتخطيط العمراني والتنمية التي تقع ضمن تفويض الوحدات الإدارية المحلية، وبشكل خاص ما يلي: (1) اقتراح مشاريع القوانين، السياسات وخطط التنمية المتعلقة بعمل الوزارة ومتابعة وتقييم تنفيذها حالما تم اعتمادها.

الترتيبات المالية

يجري تمويل البلديات حالياً في ليبيا بشكل مركزي حيث تستلم البلديات التمويل فقط من موازنة الحكومة المركزية عبر تحويلات مالية تتم من قبل وزارة المالية إلى وزارة الحكم المحلي والتي تحول وبدورها مبلغاً مقطوعاً إلى البلديات حسب صيغة تعتمد على 50% لعدد السكان، و25% وفق عدد النازحين 25% بناء على المساحة الجغرافية. ويؤدي تنفيذ هذه الصيغة إلى مشكلتين رئيسيتين وهما: الافتقار لبيانات حديثة للتعداد السكاني (تم تنفيذ آخر تعداد سكاني في 2006)، وعدم وجود ترسيم واضح لحدود البلديات والمحافظات.

3. الإطار بين الحكومة المركزية والألامركزية IGF

لا تتم تحويلات وزارة الحكم المحلي إلى البلديات بشكل منتظم ولا تتمتع بالشفافية مما يترك البلديات في أوضاع مالية صعبة كونها تعاني وبشكل مستمر من نقص التمويل مما يحد من قدرتها على تقديم الخدمات استجابة لمتطلبات المواطنين.

تنص المادة 51 من القانون 59 على عدد هام من تصنيفات الإيرادات التي تشكل إيرادات محلية للبلديات، والتي تشكل في المستقبل وحسب المتوقع جزءاً فقط من الإيرادات التي تحتاجها البلدية. كما تنص المادة 49 على تصنيفات مختلفة من الضرائب المشتركة التي ستحول للبلديات من قبل المحافظات، ولكن وكما تقدم فإن المحافظات لم تنشأ بعد. بأي حال، فإن تأسيس إطار مالي أكثر استجابة وكفاءة وشفافية بين الحكومة المركزية والألامركزية يشكل أولوية القصوى، حيث سيعمل هذا الإطار المالي بين الحكومة المركزية والألامركزية على المضي قدماً في الألامركزية المالية بحيث تتم التحويلات المالية للبلديات بشكل دوري ومباشر لضمان امتلاك البلديات للقدرة المالية على تمويل تقديم الخدمات العامة. كما يجب أن يضمن إطار الاستثمارات العامة من قبل الحكومة المركزية من حيث دورها الكبير في تحسين الخدمات العامة وخاصة الخدمات الأساسية مثل إدارة المخلفات الصلبة والرعاية الصحية الأولية والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية للمواطن.

تنص المادة 49 من القانون 59 على أن تقوم المحافظات بتوزيع 10% من الضرائب والرسوم المشتركة مع البلديات الواقعة ضمن تلك المحافظات، ولكن لم يتم إنشاء المحافظات بعد ولم يتم ترسيم حدودها. بدلاً من ذلك، تقوم وزارة المالية بتحويل مبلغ مقطوع إلى وزارة الحكم المحلي، والتي تنوب عن المحافظات في هذا الدور¹⁰ وتقوم بتوزيع هذا المبلغ المقطوع على البلديات.

¹⁰ تشخيص سريع لوضع الحكم المحلي والتنمية المحلية في ليبيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / ليبيا، نوفمبر 2015.

¹¹ Provinces.

لبناء القدرات المتعلقة بتنفيذ مهامها الرئيسية في مجالات إعداد السياسات والاستراتيجيات والمتابعة والتوجيه.

لا يمكن للكثير من البلديات منفردة تحقيق الطموحات المتزايدة للمواطنين والمتعلقة بقدرة البلديات على تنفيذ مهام الحكومة المركزية في المجالات التي تخفق فيها الحكومة المركزية في توفير احتياجاتهم الأساسية، حيث يشكل تنفيذ المهام الإدارية البسيطة بكفاءة وشفافية تحدياً لكثير من البلديات.¹⁰

وفيما يخص الموارد البشرية، تملك بعض البلديات أعداداً ضخمة من القوى العاملة ورثتها من إدارات محلية سابقة بينما تفتقر بلديات أخرى للموظفين الضروريين. والسبب يكمن في أن توظيف المرشحين في الإدارات البلدية لا يتم بناء على الحاجة الفعلية للبلديات ولا على أساس المنافسة والكفاءة. ويمكن فقط تحقيق التناغم بين أداء وزارة الحكم المحلي والبلديات من خلال توزيع تفصيلي ومحدد للمهام فيما يخص الأدوار والصلاحيات من خلال تشريعات مدعومة بموظفين مؤهلين.

وبالرغم من الجهود الكبيرة خلال الأعوام القليلة الماضية لبناء قدرات الحكم المحلي والإدارة المحلية في ليبيا، فلا يزال هناك الكثير من العمل المطلوب. ومن المهم وجود مستوى أساسي من التناغم والتنسيق والتوافق ضمن الجهود المختلفة لبناء القدرات وأن يتم اتخاذ خطوات تضمن توجيه هذه الجهود نحو رفع قدرات مؤسسات الحكومة المحلية لتنفيذ أدوارها ومهامها ومسؤولياتها.

يجب أن تعتمد البرامج الحالية لبناء القدرات البشرية والممولة من جهات مانحة وبمساعدة الحكومة المركزية على وضع منهجية استراتيجية تأخذ في الاعتبار الاحتياجات المختلفة للبلديات ذات الأحجام المختلفة (بدلاً من تطبيق منهجية واحدة عليها جميعاً). لا بد أولاً من وضع وصف وظيفي ومتطلبات عمل واضحة وتفصيلية لكافة موظفي البلدية بما يحقق تصميم وتنفيذ الجهود المستهدفة لبناء القدرات، وهو الأمر ذاته بالنسبة للموظفين المشاركين في تقديم أو ترتيب تقديم خدمات عامة.

رغم تنفيذ عدد من عمليات تقييم الاحتياجات من قبل جهات معنية مختلفة، فإن هنالك توصية بالقيام بتقييم شامل للاحتياجات لكامل قطاع الحكم المحلي. ويجب عند إعداد هذا التقييم أخذ الأدوار والمهام المحددة لمؤسسات الحكومة المحلية المختلفة في الاعتبار حيث يضمن تنفيذ تقييم الاحتياجات وجود حاجة فعلية للجهود المستقبلية لبناء قدرات كافة مؤسسات الحكومة المحلية واستهدافها بالشكل المطلوب.

قامت وزارة الحكم المحلي بخطوات هامة في صياغة نظام حكم محلي جديد، ويمكنها تحقيق نتائج أفضل في حال كان لدى موظفيها الخبرات والمهارات الضرورية. حيث تحتاج وزارة الحكم المحلي وبشكل خاص لإعداد سياسة واضحة وتفصيلية لتوجيه إصلاحات نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية. كما يتوقع أن تلعب هذه السياسة دوراً استراتيجياً في تأسيس نظام حكم محلي ديمقراطي لامركزي أكثر استجابة وشفافية في ليبيا.

قبل الثورة في عام 2011، كان نظام الإدارة المحلية استمرارا لما هو معمول به منذ السبعينيات، حين صدر القانون الأول للإدارة المحلية وقد قدم ذلك القانون مستوى منخفض من اللامركزية ولم يعتمد على رؤية وطنية أو إطار سياسي. وكانت النتيجة تفاوتاً كبيراً من حيث وجود تنمية في مجالات ومحافظة مختلفة في حين كان هناك إحباط متزايد لدى سكان المناطق الأقل تنمية وخاصة في المناطق الجنوبية من البلاد.

أسست الحكومة الليبية الجديدة وبعد الانتخابات الوطنية في العام 2012 وللمرة الأولى وزارة مسؤولة عن شؤون الحكم المحلي وهي وزارة الحكم المحلي، حيث تم تفويض الوزارة بقيادة تطوير نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية اللامركزية والسياسات الوطنية المتعلقة بالحكم المحلي.

وأصبحت وزارة الحكم المحلي مسؤولة عن متابعة أداء المجالس المحلية والمحافظات.¹⁵ قادت وزارة الحكم المحلي، وطبقاً لتفويضها، وضع قانون جديد حول الإدارة المحلية وهو القانون 59 والذي اعتمده المجلس الوطني المؤقت وأصبح ساري المفعول في 2012.

وبينما يمكن اعتبار القانون 59 لعام 2012 خطوة في الاتجاه الصحيح نحو تأسيس نظام حكم محلي في البلاد، فإن القانون الجديد لا يزال يحتاج للتوضيح للمواطنين والبلديات والمحافظات والمجتمع المدني، كما يحتاج لاستراتيجية تنفيذية مشتركة تسعى لتحقيق التوافق من خلال مشاركة كافة الشركاء على المستوى المحلي والوطني. ينص القانون على أن يكون للإدارة المحلية مستويان: البلديات والمحافظات: حيث تأسست 121 بلدية حتى تاريخه، منها 118 اعتمد وضعها القانوني وثلاث بلديات لا تزال تحتاج لاعتماد

¹² انظر الإطار المالي بين الحكومة المركزية واللامركزية الذي أعدته واعتمدته وزارة الحكم المحلي بمساندة فنية من برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا - LESP - الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID.

¹³ المادة 51: تشمل الإيرادات البلدية: رسوم مقابل الخدمات البلدية، عوائد المعارض والحدائق والنوادي... الخ، تأجير العقارات من قبل البلدية، عوائد المعارض والمكاتب والملاعب التي تملكها البلدية، حصة البلدية في قيمة الضرائب المحلية المخصصة للمحافظة، حصة البلدية في الجمارك والعبور والمطارات ورسوم المنافذ المفروضة في المحافظة، عوائد استثمارات البلدية، 50% من قيمة المباني والعقارات المباعة من قبل البلديات، الغرامات والتسويات المفروضة مقابل الصلح والقروض والتبرعات والصايبا المعتمدة من مجلس المحافظة، مبيعات وإعلانات المنتجات السياحية وعوائد الأسواق العامة المفتوحة، والسلخانات والحمامات والنقل العام المشغل من البلدية، 10% من أي ركاز يتم العثور عليها ضمن الحدود البلدية ومبيعات البضاعة المصادرة من الحرس البلدي والدعم الحكومي غيرها من الإيرادات المنصوص عليها في قرار من المجلس.

¹⁴ الهياكل التنفيذية على مستوى المناطق والمستوى المحلي، مراجعة شاملة، ليبيا، آدم سميث العالمية، 2013

¹⁵ قانون الإدارة المحلية الليبي رقم 59 لعام 2012.

أحرزت وزارة الحكم المحلي وبدعم من مشروع تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا الممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تقدماً هاماً خلال العام الماضي في جهودها لإصلاح الإطار المالي بين الحكومة المركزية واللامركزية في ليبيا ليصبح أكثر استجابة وكفاءة وشفافية. وشملت هذه الجهود العمل على إعداد منهجية جديدة تعتمد على أفضل الممارسات الدولية وتقدم صيغة عادلة وشفافة وأكثر استجابة للدعم والتسوية العادلة بين الإيرادات والنفقات مع الأخذ في الاعتبار التعداد السكاني ومؤشرات التنمية والعوامل التصنيفية التي تأخذ بعين الاعتبار الفروقات في أحجام البلديات وتأثيرها على تكلفة تقديم الخدمات.¹²

4. الإيرادات المحلية

تنشأ الإيرادات المحلي وبشكل رئيسي من الضرائب المحلية ورسوم الخدمات والتي تقوم الحكومة المركزية حالياً بتخصيصها. تنص المادة 51 من القانون 59 على ¹³ 16 مورداً محتملاً مختلفاً للإيرادات المحلية البلدية.

تقوم الحكومة المركزية حالياً بجباية معظم، إن لم يكن كافة، العوائد من الموارد المنصوص عليها في المادة 51. ولبدء عملية نقل الصلاحيات للبلديات لجباية هذه العوائد أقرت وزارة الحكم المحلي في عام 2018 و2019 خطوات رئيسية:

1. أصدرت وزارة الحكم المحلية عدداً من القرارات واللوائح لنقل صلاحية تحصيل الإيرادات للبلديات.
2. أصدرت وزارة الحكم المحلي تفويضاً للبلديات بفتح حسابات مصرفية خاصة بها لاستخدامها في إيداع وإدارة الأموال التي يتم تحصيلها بالشكل المطلوب.
3. قامت وزارة الحكم المحلي بدعم وتطوير قدرات الإدارة المالية العامة للبلديات مع تركيز خاص على تحصيل وإدارة ووضع موازنة ومصروفات الإيرادات المحلية.

وبهذا الخصوص، أصدر معالي السيد / وزير الحكم المحلي في بدايات هذا العام القرار رقم 14 لعام 2019 والذي يفوض البلديات بتحصيل رسوم وفتح حسابات مصرفية لإيراداتها المحلية.

الإطار القانوني

ستشهد ليبيا قريباً مرحلة حاسمة وهي الإعداد لدستور جديد يضع الأسس القانونية لليبيا الجديدة، وأهم تساؤلين في أي عملية صياغة دستورية، وبشكل خاص في ليبيا، هو مقدار وكيفية القيام بالتفويض الحكومي الخاص باللامركزية وكيف سينعكس ذلك على نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية. حالياً، فإن الوضع في ليبيا وبشكل عام هو نقل للصلاحيات الإدارية دون تفويض.¹⁴

الأردن

قام الأردن في العام 2015، بخطوة للأمام في تقديم مزيد من الدعم للامركزية والحكم المحلي بإصداره لقانون جديد للامركزية رقم 49 للعام 2015، ويقدم قانون اللامركزية الجديد درجة أعلى من اللامركزية على المستوى المحلي حيث تم انتخاب مجالس المحافظات والمحافظين ويتمتعون بصلاحيات ومسؤوليات إدارية ومالية أكبر على مستوى المحافظات فيما يخص تحصيل الضرائب والرسوم المحلية والمساهمة في دعم تمويل موازنات البلدية.

أصدرت الحكومة الأردنية، في أعقاب قانون اللامركزية، قانوناً جديداً معدلاً للبلديات للعام 2015 يفوض المجالس المحلية المنتخبة وعمداء المجالس بتقديم عدد كبير من الخدمات حسب ما نصت عليه المادتان 5 و6 حيث تم تفويض البلديات بأكثر من 30 مهمة ووظيفة. وقد حدد قانون البلديات الجديد لعام 2015 ولدعم المضي قدماً في اللامركزية المالية كذلك العوائد اللامركزية التي ستقوم البلديات بإدارتها وتحصيلها ووضع موازنة لها.

كما حظيت البلديات في الأردن بفرصة الحصول على تمويل في شكل قروض من خلال بنك تنمية المدن والقرى¹⁷ الذي يتلقى الأموال من الحكومة المركزية ويقدم آلية اقتراض طويلة المدى بسعر فائدة أقل من السوق للمدن والبلديات للحصول على تمويل لمشروعات البنية التحتية والتنمية وتقديم الخدمات.

الصومال

حققت الصومال تقدماً باتخاذها لخطوات متقدمة في اللامركزية وقد أدرجت اللامركزية والحكم المحلي «في الدستور الصومالي لعام 2012» وقانون الإدارة المحلية رقم 23¹⁸ لسنة 2012 الذي حدد بوضوح المهام المحلية والعلاقة والصلاحيات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والمحلية.

تتألف مستويات الحكم المحلي في الصومال من ثلاثة مستويات: وزارة الداخلية كوزارة منظمة والمقاطعات والمناطق. لكل مقاطعة مجلس وعميد منتخب لعاصمتها ولكل مجموعة مناطق ضمن حدودها. تقدم عاصمة المقاطعة الخدمات لكافة المناطق التابعة لها. وتشمل الخدمات على سبيل المثال لا الحصر: التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والنظافة العامة والتنمية الاقتصادية المحلية وتراخيص الأعمال وإنشاء وصيانة الطرق الداخلية والكهرباء والتخطيط العمراني والمساحي وتراخيص البناء والموارد الطبيعية

¹⁶ <https://www.usaid.gov/tunisia/democracy-and-governance>
¹⁷ <https://www.govserv.org/JO/Amman/227723844665542>

بنك-تنمية-المدن-والقرى---الأردن-CVDB
¹⁸ https://www.constituteproject.org/constitution/Somalia_2012.pdf

تأسيسها والحصول على الاعتراف الرسمي من وزارة الحكم المحلي، أما المحافظات التي نصت المادة 49 من القانون 59 على أن يكون لها دور هام في الإدارة المالية العامة المحلية وتمويل البلديات فلم تتأسس بعد ولا توجد أي إشارات على حدوث هذا الأمر في المدى المنظور.

تصف المادة 25 من القانون 59 المهام التي تقوم بها البلديات فيما يخص تقديم الخدمات العامة، وغالبيتها، إن لم يكن جميعها، تقدم إما من قبل فروع محلية أو الوزارات المعنية (مثل التعليم والرعاية الصحية الأولية) أو من قبل شركات حكومية عامة (مثل الكهرباء والمياه والصرف الصحي وإدارة المخلفات الصلبة). حيث لا تزال هذه الشركات الحكومية العامة تتمتع بصفة قانونية تتعارض مع المادة 25 من القانون 59، وهي عقبة من الضروري معالجتها بشكل عاجل للمضي قدماً في تقديم الخدمات بشكل لامركزي من قبل البلديات.

5. تطوير السياسات: حالات مشابهة

تونس

كانت الحكومات المحلية في تونس تتبع في السابق لوزارة الداخلية وهو ما يعكس نظاماً مركزياً في إدارة الشؤون المحلية. وبعد الثورة في العام 2011، تم إنشاء وزارة الشؤون المحلية والبيئة لتنظيم وقيادة إصلاحات الحكم المحلي في البلاد والإشراف عليها.

انتخبت تونس في 3 مارس 2011، مجلساً جديداً لصياغة الدستور الجديد في تونس. وفي 26 يناير 2014 جرى اعتماد الدستور الجديد لتونس، حيث ينص الفصل 13 من الدستور على أن تكون «الدولة ملتزمة بدعم واعتماد اللامركزية في البلاد» وهي خطوة دستورية هامة. كما يركز الفصل 7 من الدستور على مفاهيم اللامركزية والديمقراطية والمشاركة المجتمعية والمحاسبة.

جاء الدستور التونسي وفيما يتعلق بالمستويات الإدارية للحكم المحلي واضحاً فيما يخص إنشاء الولايات والبلديات والمحليات. جرت الانتخابات البلدية في تونس في 2018، بما سمح للمواطنين بانتخاب ممثلهم المحليين وهي خطوة البداية لحكم محلي ديمقراطي. بدأت الحكومة الوطنية ممثلة بوزارة الشؤون المحلية والبيئة، معتمدة على المواد الواضحة للدستور التونسي حول اللامركزية والحكم المحلي مدعومة بالتوجيهات الدستورية في اتخاذ خطوات مدروسة لإصلاح قطاع الحكم المحلي وتوجيه الجهات المانحة بشكل أفضل.

يشكل مشروع المسائلة واللامركزية والبلديات الفاعلة في تونس (TADEEM أو «تدعيم»)¹⁶ والممول من قبل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID، مثالاً جيداً على الدعم الفني بتوجيه من الدستور المعدل خصيصاً للتمكين من تقديم الخدمات بشكل لامركزي ولتمكين المشاركة المجتمعية في تونس.

رسم السياسات مسببة للاختلاف بسبب التنافس على المصالح أو تعارضها أو اختلاف وجهات النظر بدل أن تكون عملية بحث محايدة وعادلة أو «موضوعية» فيم يتعلق بالحلول «الصحيحة» أو الأنسب للقضايا المتعلقة بتلك السياسات. وكلما زاد حجم الدوائر الانتخابية وتنوعها (وحدات الإدارة المحلية ومستوياتها) كلما زادت صعوبة رسم السياسات خاصة عند التعامل مع الصعوبات والقضايا المتعلقة بالمناطق.²²

يتوقع أن توجه سياسة الحكم المحلي وبشكل أفضل، إن وجدت، الجهود الوطنية والدولية في ليبيا نحو دعم تطوير نظام حكم محلي ديمقراطي، لامركزي، أكثر استجابة وشفافية وبطريقة منهجية. وفيما يلي مقترحات يمكن إدراجها في رسم سياسة الحكم المحلي:

اللامركزية السياسية

لضمان تمثيل ديمقراطي محلي حيث يملك المواطنون فرصة اختيار المسؤولين الممثلين لهم محلياً من خلال انتخابات محلية دورية مباشرة وديمقراطية وشفافة يكفلها القانون.

اللامركزية الإدارية

تحديد علاقات واضحة وفاعلة بين الحكومات المركزية والمحافظات / والبلديات وضمان الدور اللامركزي للمستويات المحلية في تقديم الخدمات بما يمكنها من تنفيذ دورها بكفاءة في تقديم الخدمات لدوائرها الانتخابية بطريقة عالية الجودة.

اللامركزية المالية

ضمان وتوفير الموارد المالية اللامركزية وتحديد شكل واضح مما يشمل الضرائب ورسوم الخدمات المحلية التي ستقوم الحكومات المحلية/المحافظات والبلديات بتحصيلها وبشكل مباشر بالإضافة إلى إطار بين الحكومة المركزية والمحافظات والبلديات أكثر استجابة يضمن وجود تحويلات مالية حكومية شفافية ودورية للضرائب

¹⁹ انظر اللامركزية والحكم المحلي وخارطة الطريق لدولة الصومال ودولة بونتلاند الصومالية التي طورتهما واعتمدها الحكومتان في 2013. http://www.so.undp.org/content/somalia/en/home/operations/projects/womens_empowerment/joint-programme-on-local-governance-and-decentralized-service-de.html

²¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الحكم اللامركزي للتنمية: مذكرة ممارسات مشتركة حول اللامركزية والحكم المحلي والتنمية العمرانية والحضرية.

²² عملية رسم سياسات الحكومة المحلية، مركز الأبحاث والخدمات البلدية واشنطن، فبراير 1999.

والبيئة والمياه والصرف الصحي ضمن الخدمات الأخرى ذات الطبيعة المحلية.

وبعد اعتماد دستور الصومال والقانون رقم 23 للعام 2012، قامت حكومتا جمهورية أرض الصومال الاتحادية لدولة الصومال ودولة أرض البنط الصومالية الاتحادية بخطوات متقدمة في الماضي قدما في اللامركزية والحكم المحلي بتشكيل مكتب لدعم اللامركزية والحكم المحلي يتأهله نائب الرئيس في الدولتين الاتحاديتين وبعضوية الوزارات الرئيسية للقطاعات المعنية: وزارة الداخلية ووزارة المالية ووزارة التخطيط ووزارة الصحة ووزارة التعليم ووزارة الأشغال العامة ووزارة البيئة والموارد الطبيعية ومصلحة المياه.

قام مكتب دعم اللامركزية والحكم المحلي في نوفمبر 2013 بتقديم الدعم الفني عن طريق ائتلاف من وكالات تابعة للأمم المتحدة وهي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة UNICEF، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية UN Habitat ومنظمة العمل الدولية ILO وصندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال UNCDF بتطوير سياسة الحكم المحلي اللامركزي¹⁹. وقد وجهت هذه السياسة اللامركزية لتطوير استراتيجيات واضحة للقطاعات الخدماتية والمالية المحلية لتقديم الخدمات بشكل لامركزي خدماتي ومالي وذلك نتيجة للدعم الفني المقدم من البرنامج المشترك للأمم المتحدة للحكم المحلي واللامركزية في تقديم الخدمات (UNJPLG).²⁰

6. سياسات الحكم المحلي اللامركزي

تتطلب اللامركزية إعادة هيكلة الصلاحيات بحيث يكون هنالك نظام مسؤولية مشتركة بين مؤسسات الحكم على المستوى المركزي والمستوى المحلي وفقاً لمبدأ اعطاء الصلاحيات للجهة الأقل تعقيداً من الناحية المؤسسية أو الاجتماعية مباشرة باعتبارها الأكثر قدرة على تنفيذها، فاللامركزية تتعلق بدور المؤسسات المركزية والمحلية والعلاقات بينهما سواء كانت عامة أو خاصة أو مدنية.²¹

غالبية الدول ولدعم اللامركزية في الحكم المحلي تتجه لإعداد سياسة عامة للحكم المحلي تنص وبوضوح على المهام التي سيتم نقلها بشكل لامركزي وتنص على اللامركزية المالية حيث تحدد مصادر تمويل الحكومات المالية بوضوح والإطار القانوني الذي ينظم العلاقات بين الحكومة المركزية والمحلية والمسؤوليات والصلاحيات فيما يتعلق بتقديم الخدمات والإدارة المالية والمشاركة المجتمعية.

السياسات العامة هي مجموعة من القرارات والالتزامات والإجراءات الأساسية التي يرسم معالمها من يملكون الصلاحيات أو من يؤثرون على القرارات الحكومية، فعمليات رسم السياسات تحدد الصلاحيات والأدوار المتعلقة بالخدمات المحلية وتمويل تقديمها من خلال التشريعات والقوانين والخدمات وتحدد الأدوار بشكل واضح لكل مستويات الحكم في الدولة. ولا يوجد غالباً قرار «صائب» أو إجابة فنية صحيحة على الموضوع قيد النظر. فقد تكون عملية

وجود تشريعات تؤكد على ضمان الشفافية في وضع الموازنات المحلية والإدارة المالية المحلية والإدارة الكلية للشؤون المحلية بطريقة تضمن وجود إجراءات لمكافحة الفساد ومنع محاباة الأقارب والمحابة والمحسوبية واستغلال السلطة وسوء إدارة الأموال.

التنقيح القانوني

القيام بإصلاح شامل لعناصر الإطار القانوني التي تؤثر على الحكم المحلي لتعكس كافة مكونات سياسة الحكم المحلي اللامركزي، حيث يجب تطوير هذه الإصلاحات من خلال عملية مشاركة تكون فيها كافة الأطراف والجهات المعنية ممثلة (الوزارات المعنية للحكومة المركزية والبلديات والمجتمع المدني والأكاديميين والقطاع الخاص).

7. الخلاصة والإجراءات والتوصيات

بالإضافة إلى الوزارات الأربعة التي تشكل حالياً عضوية اللجنة العليا لنقل الصلاحيات للبلديات، نوصي بتوسيع هذه العضوية لتشمل الوزارات التالية: وزارة الصحة ووزارة الاقتصاد ووزارة التخطيط ووزارة النقل والأشغال العامة ووزارة التعليم.

والهدف من توسيع تفويض اللجنة العليا هو دعم قدرتها على تحمل مسؤولية إعداد سياسة وطنية للحكم المحلي اللامركزي تقود تحول نظام الإدارة المحلية الحالي إلى نظام حكم محلي ديمقراطي لامركزي أكثر استجابة وشفافية.

ويتوقع أن يؤدي تطوير نظام ديمقراطي لامركزي أكثر استجابة وشفافية للحكم المحلي في ليبيا إلى تقديم التوجيهات الاستراتيجية للحكومة الليبية والشركاء الدوليين في توجيه جهود المساهمة في إصلاح نظام الإدارة المحلية في ليبيا، كما ستوجه هذه السياسة وتقديم معلومات حول التنقيح الشامل للأطر القانونية للقطاعات المتعلقة بالحكم المحلي لضمان وجود تشريعات فعالة ومتوافقة.

فيما يلي مخطط يظهر الخطوات والإجراءات المقترحة القيام بها من قبل اللجنة العليا لقيادة وتوجيه تطوير سياسة وطنية للحكم المحلي:

المشتركة والأموال المخصصة لتمكين الحكومات المحلية/محافظات وبلديات من تنفيذ المهام والمسؤوليات المكلفة بها. وفي حال تنفيذ كل ما سبق، فسيتم تطوير استراتيجية تمويل محلي واضحة تحدد وبشكل دقيق تمويل الخدمات المحلية اللامركزية.

اللامركزية في تقديم الخدمات

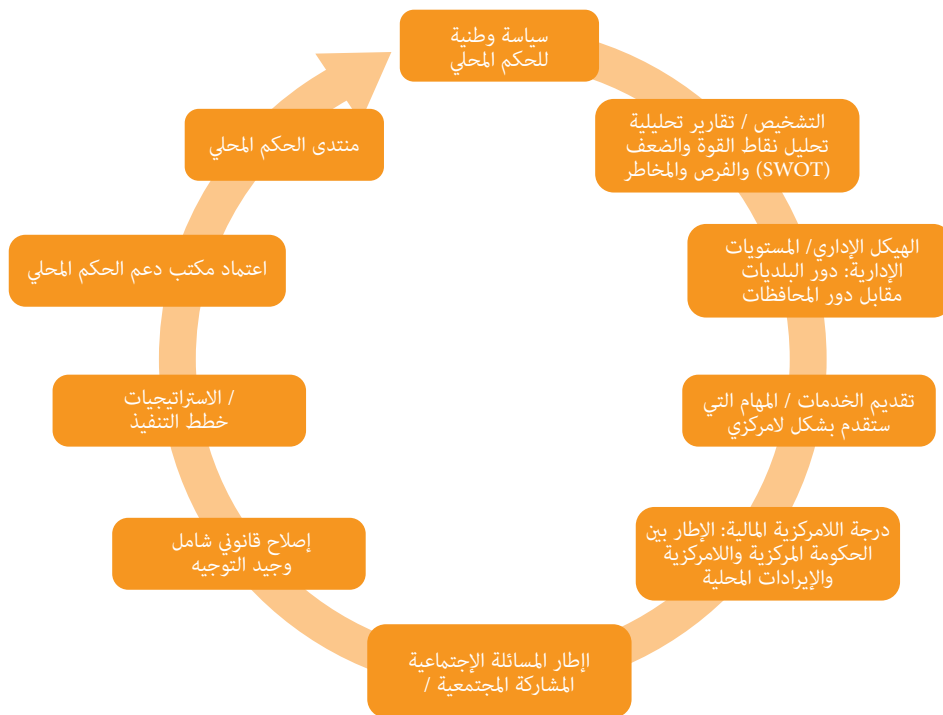
وهي مهام محددة وواضحة لتقديم الخدمات حيث يكون دور الحكومة المركزية محدوداً بتطوير السياسات الوطنية العامة للقطاعات واعطاء دور أكبر للبلديات والمحافظات في تنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي بالتوافق مع السياسات الوطنية مع وجود المشاركة المجتمعية الفاعلة.

المشاركة المجتمعية / المسؤولية الاجتماعية

حيث يخضع المسؤولون المنتخبون على المستوى المحلي للمحاسبة بشكل أفضل من قبل المواطنين في دوائرهم الانتخابية بدلاً من كونهم مسؤولين أمام الحكومة المركزية فقط. كما أن تمكين المشاركة المجتمعية المثمرة وتطوير أدوات المحاسبة الاجتماعية للمواطنين لمتابعة وتقييم أداء الحكومة سيعمل بشكل أفضل لو تم تطويرها لمنظمات المجتمع المدني لإستخدام هذه الأدوات وتنفيذها في الرقابة على المستوى المحلي. حيث يجب ألا تكون المشاركة المجتمعية اختيارية للمسؤولين المحليين بل أن يجب أن تكفلها وتضمنها القوانين واللوائح.

مكافحة الفساد / الشفافية

لا بد من التأكيد على أهمية الشفافية والمحاسبة خلال عملية التحول للامركزية في الحكم المحلي وذلك لضمان عدم انتقال الفساد للمستوى المحلي الذي ربما يكون موجوداً على المستوى المركزي. لذلك، فلا بد أن يؤخذ في الاعتبار عند تطوير إطار قانوني للحكم المحلي



ورقة معلومات أساسية: التاسعة عشر

مقترحات لإصلاح النظام بين الحكومات المركزية واللامركزية، والنظام المحلي للمالية العامة في ليبيا¹

دكتور جان ورنر²، مستشار أول إدارة المالية العامة في مجال آليات الحكومات المركزية واللامركزية، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا

1. المقدمة

ليبيا دولة تتمتع باستقلالية مركزية تتمثل في حكومة مركزية ومقرها في العاصمة طرابلس، وتضم ليبيا 22 منطقة جغرافية و121 بلدية.

قامت الحكومة المركزية في البداية بتأسيس 99 بلدية وفقا للقانون 59 لعام 2012 وبالتوافق مع القرارين 180 و540 لعام 2012، إلا أن عدد البلديات ارتفع في السنوات الأخيرة ليبلغ 112 في يوليو 2014، وليرتفع مجددا وصولا إلى 121 بلدية، تأسست 118 منها بشكل رسمي بينما لا يزال تأسيس الثلاثة المتبقية قيد التنفيذ.

تم في العامين 2013 و2014 انتخاب 85 مجلس بلدي تحت إشراف اللجنة المركزية للانتخابات المجالس البلدية، في حين بقيت هناك مجالس محلية مؤقتة في البلديات شكلت دون اجراء انتخابات رسمية وهي مجالس ظهرت خلال فترة الثورة في العام 2011 وتم تشكيلها بسبب تأييد شعبي، أو من خلال عمليات انتخاب غير رسمية.³

بلغ التعداد السكاني في ليبيا حوالي 6.7 مليون نسمة⁴ في العام 2018، ويبين الملحق توزيع التعداد السكاني على 121 بلدية. هناك جانبان لآلية اعداد الانفاق في البلديات في ليبيا، أولهما الاعتماد على القانون 59 باعتباره الإطار القانوني للامركزية، وبالذات المادة 25 التي حددت أوجه الصرف للبلديات (التفصيل الكامل لأوجه الصرف مذكور في الملحق)، أما الجانب الثاني فهو اقتصار دور غالبية البلديات على انجاز بعض المهام بالنيابة عن الحكومة المركزية، مثل اصدار البطاقات الشخصية أو تنظيف الحدائق العامة أو إنارة الشوارع. وفي بعض الحالات مثل قطاع خدمات المياه هناك هيئات



¹ تنويه: أصبحت هذه الورقة ممكنة بدعم من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). إن محتوى هذه الوثيقة هم من مسؤولية المؤلف ولا يعكس بالضرورة رأي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) أو الحكومة الأمريكية.

² إعداد: البروفيسور دكتور جان ورنر، مستشار إدارة المالية العامة في مجال آليات الحكومات المركزية واللامركزية، برنامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في ليبيا؛ أستاذ العلوم الاقتصادية في كلية كولون للأعمال، جامعة العلوم التطبيقية، شارع هارد فاست 1، 50677 كولن، واقتصادي أول في معهد المالية العامة المحلية، شارع فريدرش-إيبرت 79، 63225، لانجن، ألمانيا، jan.werner@ilpf.de و j.warner@progmacorp.com.

³ انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015، صفحة 11.

⁴ يذكر تقرير البنك الدولي أن تعداد السكاني 6.3 مليون نسمة للعام 2017، انظر البنك الدولي، 2019، الصفحة 1.

البلديات وفقا لثلاثة عوامل: التعداد السكاني والموقع الجغرافي ومبلغ مقطوع. إلا أن وزارة الحكم المحلي لا تنشر قاعدة البيانات الأساسية أو ما تم احتسابه فعلا. ولذلك، يمكن اعتبار نظام التحويل المالي بأنه نظام غير منهجي، مما قد يفسح المجال السلبي لاستغلال الأموال لأغراض سياسية.

وتعاني البلديات من تحد آخر والتأخير في الحصول على الموارد المالية، فعلى سبيل المثال، وفي العام 2018، تم صرف أول مخصص مالي للإنفاق المحلي في سبتمبر وأكتوبر.

وبالإضافة إلى انخفاض مستوى الاستقلال المالي للبلديات، فإن الانفاق المحلي يعتمد على تحويلات العوائد من الحكومة المركزية مما يترك مجالا محدودا في اتخاذ القرار المالي.

ويؤدي انخفاض جودة الخدمات التعليمية والصحية إلى تراجع المستوى المعيشي، ويبقى تحسينها أمرا أساسيا للرفع من الآفاق الاقتصادية للبلديات في ليبيا. يمكن فقط لمن تلقوا تعليما جيدا وخدمات عامة مناسبة أن يكونوا قادرين وراغبين في دفع الضرائب، لانخفاض الحاد في ليبيا في الحافز لدفع الضرائب ونسبة الضرائب فيما يتعلق بإجمالي الناتج المحلي¹⁰ — وهي 1.5% فقط في العام 2018.

⁵ مشروع النهر الصناعي هو أكبر مورد مركزي للمياه في ليبيا، ولهذا السبب فإن لامركزية مصدر المياه هي مهمة معقدة نوعا ما. يمكن للبلديات فقط أن تقوم بتحصيل بعض الرسوم من المستخدمين، لا يملك السكان رغبة عالية في دفع الضرائب لأنه لم تكن هنالك أي رسوم سابقا مقابل الخدمات الأساسية.

⁶ صدر القرار 56 للعام 2019 في أبريل، وتنص المادة 19 منه على أن على عميد البلدية الإشراف على الحرس البلدي وأن يقره مع وزير الحكم المحلي، نظام الاتصال والتواصل بين الحرس البلدي والبلدية. بأي حال، وكما في مجالات مختلفة أخرى في ليبيا، فإن هنالك تبيان كبير بين القانون وبين التطبيق العملي في البلديات.

⁷ جرى استخدام متوسط إجمالي السكان وقدره 6.2 مليون نسمة خلال الفترة من 2013-2018 في حسابات كل عام.

⁸ بلغ متوسط سعر الصرف المستخدم لهذه الفترة هو 1 دينار ليبي = 0.75 دولار أمريكي

⁹ في اللامركزية الإدارية، تعطي الحكومة المركزية سلطات المناطق والسلطات المحلية مسؤولية توفير وإدارة المنافع العامة. على سبيل المثال، يُسمح للوحدات المحلية أن تقوم بتعيين وتسريح موظفيها أو أن تقدم مستوى معين من رعاية الأطفال.

¹⁰ جرى تقدير إجمالي الناتج المحلي في ليبيا بأنه 43.6 مليار دولار أمريكي أو 69.32 مليار دينار ليبي في 2018.

¹¹ بلغ إجمالي العوائد العامة في ليبيا 35.9 مليار دينار ليبي في العام 2018، مكونة من 33.5 مليار دينار ليبي من العوائد النفطية و2.4 مليار دينار ليبي من عوائد غير نفطية. يمكن تقسيم العوائد غير النفطية إلى 1.1 مليار دينار ليبي عوائد ضريبية و0.4 مليار دينار ليبي عوائد جمركية و0.99 مليار من عوائد أخرى. المصدر مصرف ليبيا المركزي، 2018، الصفحتان 61-62.

عامة تعمل بشكل مستقل عن البلديات.⁵ ومثال آخر الحرس البلدي المسؤول عن مراقبة الأسواق المحلية وتحصيل الرسوم ذات العلاقة دون الحاجة لأي إجراءات إشرافية من البلديات⁶ ويعتبر الحرس البلدي وكيل مفوض عن وزارة الحكم المحلي.

ويحدد الإطار القانوني عددا كبيرا من أوجه الصرف التي سيتم تفويضها للبلديات مثل الإسكان والتخطيط والطرق والصحة الأساسية والأمن والتراخيص ومرافق المياه والكهرباء. إلا أن البلديات لا توفر هذه الخدمات العامة لسكانها بسبب الضعف الكبير في قدرات الإدارات المحلية (فيما يتعلق بالمعرفة الفنية والمعدات) والعجز المالي (بسبب انخفاض وعدم ثبات تدفق الإيرادات) والافتقار للإرادة السياسية.

نقطة ضعف كبيرة أخرى في الإطار بين الحكومة المركزية واللامركزية في ليبيا هو أن البلديات غير مفوضة بتحصيل الضرائب ولا أن تستلم في الواقع أي جزء ثابت من الضرائب الوطنية. وبخلاف الإيرادات القليلة المتأتية من رسوم المستخدمين، فإن على البلديات أن تعتمد على التحويلات المباشرة من الحكومة المركزية باعتبارها المصدر الرئيسي الوحيد للإيرادات. يوضح الجدول التالي توزيع هذه التحويلات المباشرة من 2013 وحتى 2018، وقد تم عكسها على هيئة القيمة لكل مواطن⁷ بالدولار الأمريكي⁸:

	2018	2017	2016	2015	2014	2013
الرواتب (دولار أمريكي)	10.8	3.6	3.7	2.7	3.0	3.6
مصاريف محلية (دولار أمريكي)	12.1	21.5	18.3	15.1	30.2	60.5
استثمارات محلية (دولار أمريكي)	0	0	0	72.6	241.9	24.2

المصدر: تم اعداد البيانات من قبل معد التقرير بناء على القانون 13 لعام 2014 ومشاريع موازنات الحكومة المركزية، بشكل أسامي من مشاريع الموازنات لوزارة الحكم المحلي للفترة من 2013 إلى 2018.

يعتمد هيكل رواتب البلديات على حجم التخصيص من صندوق تسديد الرواتب، بحيث تقوم وزارة الحكم المحلي بتعيين الموظفين المحليين، ومن ثم تحول المبلغ الفعلي للرواتب إلى البلديات والتي بدورها تدفع الرواتب. وبالتالي فإن البلديات لا تؤثر على هياكل الموظفين ولكنها تعمل فقط كوكيل عن الحكومة المركزية، وهو ما يتنافى بشكل كبير مع مبدأ اللامركزية الإدارية.⁹ من المفترض أنه يتم توزيع الأموال الخاصة بالإنفاق والبنية التحتية المحليين بين

2. المالية العامة المحلية والتحويلات بين الحكومة المركزية واللامركزية حول العالم

تثير اللامركزية في المصروفات والمهام العامة في الفيدرالية المالية موضوعين رئيسيين: 1: كيفية تمويلها و2: ما هي درجة الإدارة الذاتية التي سيتم منحها للسلطات المحلية في تقديمها للمنافع والخدمات العامة.

في الدول الأنجلو سكسونية مثل كندا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة تملك السلطات المحلية الحق في الوصول لنظام موسع من الضرائب العقارية المحلية بما يخلق رابطا مباشرا بين ما يفضله المواطنون من منافع عامة محلية وصناع القرار يتوجب عليهم تقديم المنافع العامة المحلية. بالمقابل، فإن المنح أو التحويلات لا تخلق رابطا مشابها بين المدفوعات العامة وتلقي الخدمات.

تُعطى العديد من الدول الأوروبية بما فيها سويسرا وبلجيكا وكرواتيا والدول الإسكندنافية السلطات المحلية استقلالاً ضريبياً كبيراً، فبالإضافة إلى الضريبة العقارية المحلية فإنها تطبق عامة ضريبة محلية إضافية على ضرائب الدخل الشخصي.

طورت دولاً مثل النمسا وبوليفيا وألمانيا والباكستان وبولندا نظماً ضريبية محلية بإيراداتها المحلية وبالمشاركة الضريبية. تلخص الأشكال الثلاثة التالية المفاهيم المختلفة للضرائب المحلية وكذلك مزايا وعيوب المشاركة الضريبية والهياكل الضريبية المحلية حول العالم.

تشمل مزايا نظام المشاركة الضريبية إيرادات ثابتة لأن الضرائب لا تتأثر بشكل كبير بالتقلبات الاقتصادية، كما تعزز الضريبة المشتركة لكافة المستويات الحكومية من التضامن بين هذه المستويات حيث أنها جميعاً تتشارك نفس الشيء.

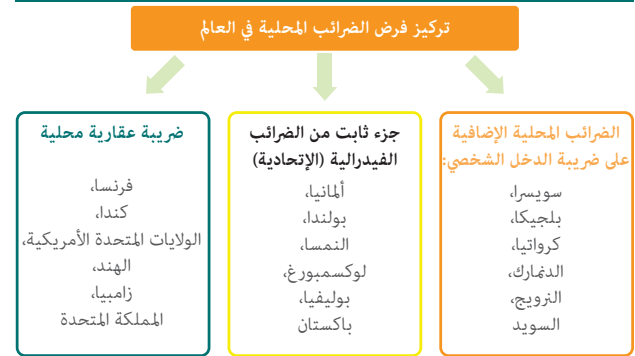
تشمل عيوب المشاركة الضريبية الافتقار للإدارة الذاتية للمعوائد بما يقود بدوره إلى انخفاض مستوى المحاسبة المحلية وشفافية أقل مقارنة بالنموذج الأنجلو سكسونية بالضرائب العقارية الموسعة، أو بالنموذج الإسكندنافي بضرائبه المحلية الإضافية المفروضة على الضريبة الوطنية على الدخل الشخصي.

بالرغم من ذلك، فإن وجود المنح المباشرة أمر ضروري في النماذج الأنجلو سكسونية والإسكندنافية والألمانية، فالمنح والحوالات تتجنب الآثار الخارجية والتأثيرات غير المباشرة، كما هو الحال مثلاً في سلطة سيادية محلية تستفيد من خدمات سلطات محلية أخرى دون المشاركة في التكاليف. وهي الحالة الموجودة غالباً في العلاقة بين مدينة وضواحيها.

ولكن لماذا تضرر الحكومات لاستخدام التحويلات بين الحكومة المركزية واللامركزية أو حتى نظام التسوية المالية؟ الأسباب متنوعة وتشمل:

- سد العجز في التمويل المالي، كما في كندا
- سد التقسيم المالي في التسوية المالية بين الإيرادات والنفقات، مثل اندونيسيا وولاية آتشيه

الشكل الأول خيارات فرض الضرائب المحلية



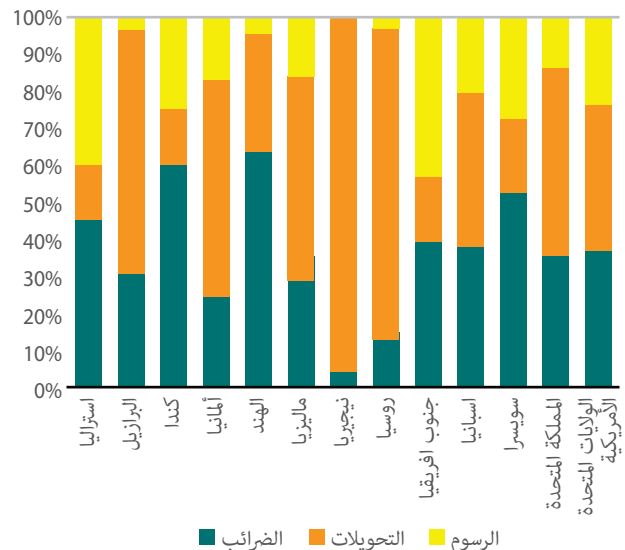
المصدر/ ورنز، 2019.

الشكل الثاني مزايا وعيوب المشاركة الضريبية والإيرادات المحلية

الإيرادات المحلية	المشاركة الضريبية	
<ul style="list-style-type: none"> • إدارة ذاتية عالية للإيرادات وارتباط مباشر بالمحاسبة المحلية • عدم وجود إمكانية للسعي للحصول على التأييد السياسي 	<ul style="list-style-type: none"> • إيرادات ثابتة حيث لا تتأثر الضرائب بشكل كبير بالتقلبات الاقتصادية • ضرائب مشتركة لكافة المستويات الحكومية 	المميزات
<ul style="list-style-type: none"> • عدم استقرار تدفقات الإيرادات • عقبات إدارية 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود استقلال ذاتي في المعوائد وبالتالي انخفاض مستوى المسؤولية المحلية • انخفاض مستوى الشفافية 	العيوب

المصدر: ورنز، 2019.

الشكل الثالث هيكل المالية العامة المحلية حول العالم



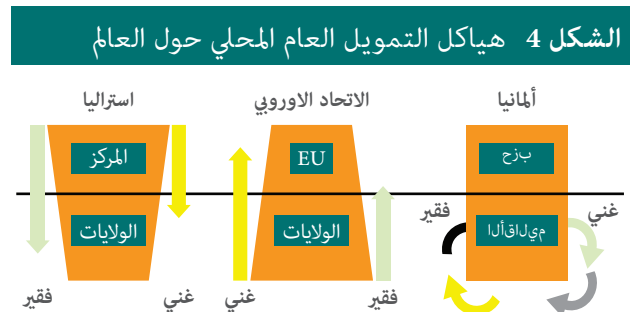
المصدر: ورنز، 2019.

الوحدات المحلية في الدمارك مسؤولة عن التعليم الأساسي، وبالتالي فإن مصروفات التعليم أعلى في البلديات التي فيها عائلات أفرادها أصغر سناً ولديهم أطفال في عمر المدارس عن تلك التي لها نفس التعداد السكاني ولكن عدد الطلبة بها أقل. ولتعويض ذلك، يملك نظام التسوية الدماركي عاملاً ديمغرافياً /سكاني¹⁴، حيث يُقسم السكان إلى مجموعات عمرية مختلفة، وتتلقى البلديات أموالها بناءً على عمر كل مواطن. طبقاً لهذه الصيغة، يوفر المواطنون بأعمار 6 إلى 16 ومن هم أكبر من 85 عاماً أموالاً أكثر للبلديات، بينما يوفر المواطنون في الفئة العمرية من 20 إلى 24 أموالاً أقل.

نموذج آخر للتسوية يأخذ في الاعتبار التنوع الجغرافي أو المساحي في المناطق المختلفة. فعلى سبيل المثال، من السهل للغاية في النيبال تعبيد طريق أسفلتي في منطقة مسطحة بمحاذاة الحدود الهندية ولكنه سوف يكلف ثلاثة أضعاف تلك التكاليف في التضاريس الجبلية لجبال الهيمالايا بسبب الحاجة للجسور والكثير من الأعمال الأرضية الموسعة. تعاملت سويسرا مع الفروقات الجغرافية والنمو الاقتصادي والتعداد السكاني في مقاطعاتها بعامل «موازنة الأحمال» في صيغتها الخاصة بالتسوية، وطبقاً لهذه الحسابات ستقوم الحكومة السويسرية المركزية بتحويل 710 مليون دولار أمريكي للمقاطعات في 2019.

يوضح الشكلان التاليان التساولين الأساسيين عن نظم تسوية الإيرادات والتكاليف.

وبينما يوازن النظام الألماني وبشكل رئيسي فروقات الإيرادات بين الولايات الفيدرالية فإن نظام التسوية للتعليم الجامعي السويسري يأخذ في الاعتبار المتطلبات المختلفة للنفقات لكل مقاطعة.



المصدر: سبان / ورنر، 2007.

¹² عادة ما يكون نظام التسوية الأفقي من أعلى لأسفل، ولكن وفي حالة الاتحاد الأوروبي والبوسنة والهرسك (من 1995 حتى 2005، انظر ورنر، جويري وديوكيتش، 2006)، فإن المقاربة من أسفل لأعلى وذلك للضعف السياسي للحكومة المركزية وعدم امتلاكها لحق فرض ضرائبها الخاصة.

¹³ لمزيد من الشرح التفصيلي انظر ورنر، 2008.

¹⁴ بجانب العامل الديمغرافي (السكاني)، فإن هنالك عامل آخر يوازن الظروف الاقتصادية الاجتماعية لكل مواطن، على سبيل المثال وفي حال أن الشخص عاطل عن العمل أو في حال كونه مغترب أو لا.

- وضع معايير الحد الأدنى الوطنية، مثل الدمارك والسويد والخاصة بقطاع التعليم لديهم
- تعويض المزايا الإضافية، مثل سويسرا وألمانيا في الدول — المدن لديها
- التأثير على الأولويات المحلية أو التأييد السياسي، مثل منح الأمن الداخلي الأمريكي والمنح محددة الغرض كما هو الحال بالنسبة للاستثمارات الرأسمالية
- التعامل مع نقص البنية التحتية وتوفير استقرار اقتصادي كلي في الوحدات التي تعاني كساداً من خلال المنح التحفيزية، مثل صندوق التضامن للاتحاد الأوروبي وحزم الإنقاذ في الدول الفيدرالية.

عندما ترغب الدول في تأسيس نظام عادل للتسوية بين الإيرادات والنفقات، فإن الاعتبار الأول هو هل سيشمل هذا النظام تحويلات أفقية مباشرة بين المؤسسات المحلية أو إذا سيتم تأسيس نظام تسوية أفقي للإيرادات والنفقات بالكامل، مما يعني أن يكون هنالك تحويل بين المستويات الحكومية المختلفة (مثال، من الحكومة المركزية إلى المحافظات أو من المناطق والبلديات).¹²

تعتبر غالبية أنظمة التسوية في الدول عامودية بين الإيرادات والنفقات، إلا أن ألمانيا تخالف هذه القاعدة لأن نظام التسوية فيها يملك عنصراً أفقياً قوياً بين 16 ولاية فيدرالية / اتحادية. وبنفس الطريقة، فإن لدى سويسرا نظام تسوية أفقي للتعليم لجامعاتها وعددها 12 جامعة، حيث تعتبر جامعتين منهما مؤسستين ضمن الحكومة المركزية، في حين ينتشر الباقي في 10 مقاطعات (كانتونات) سويسرية مختلفة. كما لا تحتوي الست عشر مقاطعة المتبقية على جامعات، ولكنها تقوم بالدفع أفقياً لها لتغطية التكاليف الإضافية لتعليم الطلاب الذين يأتون إلى هذه الجامعات من أماكن أخرى. ويتم احتساب الأموال بشكل مفصل ودقيق مع الأخذ بعين الاعتبار مدة تعليم الطلبة والتكاليف الجامعية المختلفة.¹³

ويعتمد نظام التسوية بشكل رئيسي إما على تسوية الإيرادات أو تسوية التكاليف، وتعني تسوية الإيرادات أن يتم اعتبار وحدة محلية غنية لكونها تملك إيرادات مالية على مستوى الفرد أعلى من المتوسط الوطني للفرد.

تعني تسوية التكاليف أن يتم أخذ متطلبات المصروفات المختلفة للبلديات أو المناطق في الاعتبار وإعادة موازنة أو تعويض الالتزامات الإضافية في نظام التسوية المعني أو في صيغة التسوية نفسها.

مثالان معروفان لتسوية الإيرادات هما نظام التسوية الكندي بين ولاياتها (انظر بوداوي، 2004؛ بيرد وفيلانكورت، 2007 وتوب، 2008) ونظام التسوية الألماني بين الولايات الاتحادية (ورنر، 2003، سبان، ورنر، 2007، وورنر، 2018). بالمقابل، تعتمد أنظمة التسوية في أستراليا والدمارك والسويد (انظر ورنر وشاه، 2005) على مفهوم تسوية التكاليف.

رهما يكون النظام الأسترالي للتسوية المالية هو الأكثر تعقيدا والأكثر شمولاً والأكثر تفصيلاً بين كافة النظم الفيدرالية / الاتحادية في العالم. في الواقع، ولكنه يتعرض للانتقاد بسبب تعقيده وافتقاره للشفافية. حتى أن لجنة الكومنولث تطالب بتبسيط المنهجية، وقد وضعت البلد مخططاً طموحاً للتسوية يهدف إلى تسوية كاملة ومعيارية للموازنات. ولتحديد نقطة مرجعية لهذا النظام، فإن أستراليا لا تهدف فقط لتقييم القدرات القياسية لولاياتها على فرض الضرائب ولكنه أيضاً لتقييم المصروفات القياسية المعدلة من أجل الاحتياجات وفروقات التكاليف ضمن مناطق السيادة القضائية.

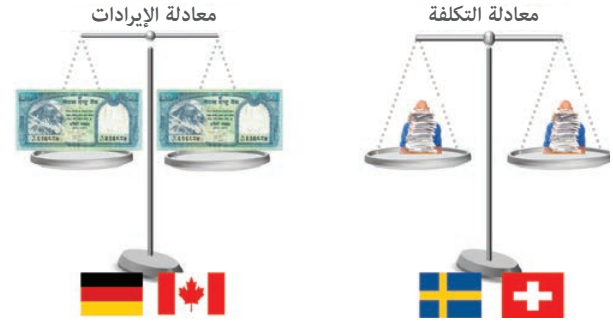
أحد الأمثلة على المنتدى بين الحكومة المركزية واللامركزية هو نظام التسوية الكندي الذي يشمل الاختلافات القائمة بسبب الخلفيات الثقافية المتعددة، كما هو الحال في مقاطعة كيبيك المتحدثة بالفرنسية ومقاطعة نيو برنسيوك ثنائية اللغة والمقاطعات الأنجلو سكسونية المتحدثة بالإنجليزية. وبينما تملك كندا واحداً من أعلى نماذج السيادة الضريبية المحلية في العالم، فإن مقاطعاتها الضعيفة اقتصادياً، والواقعة في معظمها على ساحل المحيط الأطلسي، تتأثر وبشكل كبير بمنح التسوية المقدمة من الحكومة المركزية في أوتوا.

قام وزراء 10 مقاطعات و3 أقاليم كندية في 5 ديسمبر 2003، بتأسيس مجلس الاتحاد، والهدف منه هو دعم التعاون الإقليمي بين المقاطعات، وتعزيز العلاقات بين الحكومات تماسياً مع الدستور والقرار بالتعددية ضمن الاتحاد، وإظهار القيادة فيما يخص المواضيع الهامة لكافة الكنديين. وليس للحكومة المركزية تمثيل في المنتدى بين الحكومة المركزية واللامركزية، مما يعكس القوة السياسية للمقاطعات الكندية. وتعتبر سكرتارية المؤتمر بين الحكومات المركزية واللامركزية وكالة محايدة توفر الخدمات الإدارية المطلوبة لتنفيذ المؤتمرات بين الحكومات المركزية واللامركزية وقد تأسست (السكرتارية) أمانة السر (في مايو 1973 كمؤسسة محايدة تخدم 14 حكومة (مركزية ومقاطعة وإقليمية).

3. التوصيات بخصوص ليبيا

التوصية الأولى: التعامل مع احتياجات تعزيز قدرات الحكومة من خلال تفعيل مركز أبو سليم للحكم المحلي كأكاديمية للخدمات العامة للحكم المحلي. يخضع نظام الحكم المحلي حالياً في ليبيا لتغيرات أساسية هامة باتجاه اعتماد لامركزية أوسع في تقديم الخدمات والمسؤوليات المالية. وتحتاج هذه المبادرة من اللامركزية لكادر لديه مهارات ضرورية لدى كل من وزارة الحكم المحلي والبلديات (والمحافظات، في حال تم تأسيسها). ولتوفير هذه الكفاءات، فلا بد من إعادة تفعيل مركز الحكم المحلي أبو سليم ليعمل كأكاديمية للخدمات العامة للحكم المحلي. وبأن يأتى تطوير الكفاءات استجابة للنقص الحاد في قدرات البلديات في ليبيا فيما يخص المعرفة الإدارية والمهارات المتخصصة.

الشكل 5 الفرق بين تسوية الإيرادات وتسوية التكاليف



المصدر: ورنر، 2018.

من الأسهل إدارة أنظمة تسوية الإيرادات وهي أكثر شفافية، ولكنها لا تأخذ الآثار غير المباشرة في الاعتبار. وبحسب التقرير، فمن الأولى إجراء تسوية الإيرادات فقط في المناطق أو المحافظات، في حين يعتمد نظام التسوية المحلية على تسوية التكاليف. أما القضية الثالثة، فتتمثل في الترتيبات المؤسسية التي سيتم استخدامها، وتشمل الخيارات:

- **مؤسسة ضمن الحكومة المركزية**
 - كما هو الحال بالنسبة لوزارة المالية في الصين وكرواتيا وإيطاليا وبولندا
- **الاعتماد على ممثل للسلطة التشريعية الوطنية**
 - كما تم تطبيقه في مجلس الشيوخ البرازيلي وفقاً للدستور
- **منتدى بين الحكومة المركزية واللامركزية**
 - وتم تطبيق ذلك في بوليفيا وكندا وإندونيسيا وألمانيا والجبل الأسود
- **مؤسسة مستقلة أو هيئة للمنح**
 - وأمثلة على ذلك أستراليا والهند وباكستان وجنوب أفريقيا وأوغندا

أستراليا تعتبر أحد الدول التي أنشأت مؤسسة مستقلة، وتعاني أستراليا من اختلال في التوازن المالي العمودي لمصلحة الحكومة المركزية، وتقوم بتصحيح هذا الاختلال باستخدام منح مباشرة (طبقاً لضرائب الخدمات والمنافع) لها تأثير تسوية ضمني. وتقدم لجنة منح الكومنولث الأسترالية استشاراتها للحكومة المركزية والولايات الأسترالية، وكجهاز استشاري، فإن هذه اللجنة مكلفة باحتساب المعدلات الضرورية للمنح لكل شخص لتوزيع مساعدات الإيرادات العامة من الحكومة الأسترالية إلى الولايات والأقاليم. وتقر الحكومة المركزية والولايات والأقاليم التوزيع المقترح للمنح على الولايات على الرغم من أن اتخاذ القرار النهائي يعود قانوناً لوزير الكومنولث للمالية والإدارة.

الضريبة كسداد للتكاليف الإدارية، وهي خاصة يمكن مقارنتها بالمشاركة الضريبية.

- يجب تحديد المعدل الضريبي بشكل مستقل من كل بلدية وتحدد الحكومة المركزية فقط الحد الأدنى للمعدل الضريبي، وهي خاصة تضمن استقلالا كبيرا في العوائد بالنسبة للبلديات.
- بسبب عدم استكمال السجل العقاري، فليس بالإمكان تأكيد قيمة العقارات بناء على سعر بيع العقارات المجاورة، وعليه تتولى الحكومة المركزية تقييم العقار بالتوافق مع العامة التالية:

- يمكن استخدام ثلاثة مؤشرات لتحديد قاعدة التقييم

الضريبة للعقارات:

- أقصى مساحة للأرض
- الحد الأقصى لعدد الطوابق
- حجم العقار¹⁶

يتم ضرب الأرقام الثلاثة، وللحصول على حوافز مقابل الاستخدام الأمثل للأرض، فليس من المهم إن كان العقار قد تم إنشاؤه بالكامل أم لا أو لم يتم تطويره.

- تقسم البلديات قطاعات البناء إلى مناطق بناء خاصة،¹⁷ حيث ستخصص عوامل خاصة لمناطق البناء. لن تقرر البلديات فقط مدى ارتفاع عامل منطقة البناء ولكن أيضا حجم المنطقة كذلك.

¹⁵ أحد الأمثلة العالمية هو مقاطعة خيبر باشتونخوا الباكستانية، القريبة من الحدود من أفغانستان، وقد تواجعت المقاطعة مع «الحرب في شمال غرب باكستان» في العام 2004، والذي كان نزاعا مسلحا بين الجيش الباكستاني النظامي ومجموعات مليشيات مسلحة مختلفة مثل تحريك-أي-طالبان وجند الله ولاكشار-إي-إسلام وتحريك-إي-نفاز-إي-شريعة-إي-محمدي والقاعدة. جرت انتخابات محلية في المقاطعة يوم 30 مايو 2015، وتنافس 84,420 مرشح على 41,762 مقعدا في مجالس المناطق والمدن والأحياء والقرى. وكانت كانت هذه الانتخابات المحلية الأولى في المقاطعة منذ عشر سنوات لأنها آخر انتخابات محلية في المقاطعة جرت في فبراير 2005. جرى حل المجالس المحلية المنتخبة في 20 فبراير 2010 بعد انتهاء مدة ولايتها واستبدلت بمفوضين حتى انتخابات 2015.

¹⁶ يتم قياس المؤشر (ج) بالمتر المربع، بينما يتم قياس المؤشرين (أ) و(ب) بعدد عشري ويتم حسابها فيما يتعلق بإجمالي حجم العقار. على سبيل المثال لو كان حجم عقار هو 400 متر مربع وكان المبنى على هذا العقار مكون من طابقين، بمساحة أرضية قدرها 240 متر مربع، فإن المؤشرات هي: (أ) = 0.6 و(ب) = 2.0 و(ج) = 400.

¹⁷ بناء على القرار 2018/225، أصبحت البلديات مسؤولة مؤخرا عن تقديم تصاريح البناء. كما تنص المادة 11 من هذا القرار على قيام مكتب التخطيط العمراني والأماكن العامة بمسح يتم ضمه في ملف. ويمكن لعميد البلدية المنتخب بشكل ديمقراطي ومساندة مكتب التخطيط العمراني والأماكن العامة (OUPPP) أن يقترح مناطق البناء، وللتقليل من عامل الفساد تحتاج مناطق البناء هذه لاعتمادها من المجلس المحلي.

التوصية الثانية: مواصلة إجراء الانتخابات سنويا. لضمان شرعية الموظفين المحليين القائمين بإدارة الموارد المالية المحلية — بما فيها الموارد المالية الناتجة كإيرادات محلية وتلك التي تقوم الحكومة المركزية بتحويلها — فمن الضروري الاستمرار في إجراء انتخابات محلية على مستوى البلد كل أربعة سنوات. الشرعية الديمقراطية مهمة لتأسيس صلة بين المنافع والضرائب على المستوى المحلي وبإمكانها إرسال رسالة واضحة للناس عن سير الأمور بشكل طبيعي وعلى السلام والاستقرار.¹⁵ كما أنه من المهم أن تكون الحكومات المحلية مسؤولة أمام دوائرها الانتخابية من أجل تعميق المحاسبة الاجتماعية والمشاركة المجتمعية.

التوصية الثالثة: ادخال أنواع مهمة من الإيرادات المحلية للبلديات في ليبيا. تعتمد البلديات حاليا وبشكل كبير على التحويلات المباشرة من الحكومة المركزية ولا تملك استقلالا ماليا. وعليه، فإن أحد الصعوبات الأساسية للسلطات المحلية في ليبيا هو تمكينها من توفير إيرادات محلية.

يمكن أن تكون الإيرادات المحلية إما ضرائب أو رسوم، ولكن الرسوم ورسوم المستخدمين تتضمن كذلك تكاليف مباشرة للسلطات المحلية حيث لا تنتج رسوم إن لم تقدم الخدمات، ولهذا السبب فإن الضرائب مفضلة دائما على الرسوم.

بحسب تصنيف الشكل الأول، فإن خيار الضريبة العقارية هو الخيار الوحيد الذي يوصى به في السياق الليبي، لعدم وجود نظام معزز لضريبة الدخل الشخصية في ليبيا بعد، مما يسمح بضرائب إضافية محلية إضافية على الضريبة الوطنية للدخل الشخصي، كما هو في الدول الإسكندنافية وسويسرا وبلجيكا وكرواتيا، كما أن نظام المشاركة الضريبية كما في بوليفيا وباكستان أو ألمانيا غير ممكن أيضا لأنه لا توجد ضريبة قيمة مضافة في ليبيا لتتم مشاركتها — وحتى في حال وجودها — فإن المشاركة الضريبية من هذا النوع لن تعزز وبالشكل الكافي من الحرية المالية للبلديات في ليبيا.

عليه، قد يكون إدخال ضريبة عقارية محلية هو المصدر الرئيسي الوحيد للحصول على الإيرادات المحلية. بأي حال، فإن إدخال نظام ضريبة عقارية ليس هدفا قصير المدى، ولا بد للنظر إليه على أنه هدف متوسط / طويل المدى، حيث يحتاج استحداثه لاستراتيجية دقيقة وخطة تنفيذية يتم إعدادها خلال السنوات الخمسة القادمة. المشكلة العامة في كافة نظم الضرائب العقارية هو السؤال عن كيفية الحصول على تسعير للعقارات يعتمد على السوق دون خلق تكاليف إدارية عالية. في ليبيا، السجل العقاري غير كامل على مستوى البلد. ولأن العقارات تباع دون ضرائب نقل عقاري / رسوم نقل ملكية عقارية، فمن المستحيل تحديد قيمة العقارات على أساس سعر البيع. وعليه، يستخدم نظام الضريبة العقارية المعدل خصيصا لليبيا المفاهيم التالية:

- تتولى الإدارة المركزية الإدارة الضريبية والتحصيل الضريبي مع استلام الحكومة المركزية لنسبة 15% من إجمالي الإيرادات

$$T_i = 0.50 * (POP_i / POP_{nation}) + 0.40 (Dev_i - Dev_{nation}) + 0.10 (LocalRev_i - LocalRev_{nation})^{19}$$

T_i = استلام تحويلات السلطة المحلية i
 $PoPi$ = عدد السكان في السلطة المحلية i بناء على التعداد السكاني لسنة 2006
 POP_{nation} = إجمالي التعداد السكاني للدولة بالكامل بناء على التعداد السكاني لعام 2006
 $LocalRev_i$ = الإيرادات المحلية التي تم تحصيلها في السلطة المحلية i لكل شخص (بناء على التعداد السكاني لعام 2006)
 $LocalRev_{nation}$ = إجمالي الإيرادات المحلية التي تم تحصيلها في المنطقة لكل شخص (بناء على التعداد السكاني لعام 2006)

$$Dev_i = \text{مؤشر النمو}^{20} \text{ للسلطة المحلية } i$$

$$Dev_{region} = \text{متوسط مؤشر النمو في البلاد}$$

ويمكن وفي السنوات التي لا يوجد بها عوائد من الضريبة العقارية المستقبلية أن تستخدم هذه الصيغة المؤشر «LocalRev» بدلا من ذلك وهو «معامل إعادة تعديل التعداد السكاني» لتعزيز المراكز الحضرية في ليبيا، فعلى سبيل المثال يمكن «إعادة تعديل» عدد سكان البلديات التي بها أكثر من 100,000 ساكن في هذه الصيغة، أي ضرب عدد السكان في معامل وقدره 1.35.

كما سيكون مؤشر «LocalRev» وفي السنوات الأولى بعد ادخال الضريبة العقارية المحلية منحة تحفيزية بما يعني أنه ومقابل كل دينار ليبي يتم تحصيله من الضريبة العقارية فإن البلدية سوف تستلم دينار ليبي إضافي من نظام التحويلات لتوليد حافز لتحصيل الضريبة بالطريقة الصحيحة.

بأى حال، وعلى المدى الطويل، يمكن تغيير هذا المؤشر إلى منحة تسوية بما يقلل من الفجوة المالية بين البلديات الغنية وتلك الفقيرة ماليا.

¹⁸ منطقة المدن الكبيرة لها احتياجات مصروفات أعلى من المدينة التي بها 10,000 ساكن فقط.

¹⁹ في نسخة سابقة، تم اقتراح معدل تعداد سكاني 75% ومؤشر نمو 15% للشريك المحلي. جرى التركيز على التعداد السكاني في المعدل المقترح لكون التعداد السكاني مؤشرا عالي الشفافية وأنه البيانات الوحيدة المتوفرة بالكامل بالنسبة إلى ليبيا. بالرغم من ذلك، كان الرد الواضح من الشريك المحلي أن هذا المعدل المعتمد وبكثافة على التعداد السكاني ليس مفضلا سياسيا. هنا، يجب التأكيد مرة أخرى أن عملية اختيار المعايير في المستقبل والخاصة بمؤشر النمو سوف تخلق مزيدا من التوتر السياسي، بأي حال، سيتم تنقيح الصيغة لتعكس رغبة الشريك المحلي.

²⁰ يأخذ مؤشر النمو في الاعتبار وعلى سبيل المثال الوضع الطبوغرافي والظروف المناخية أو أعباء النازحين الليبيين في كل بلدية على حدة.

- تحدد البلديات معدلات الضريبة العقارية المحلية مع خضوع كافة المناطق لنفس معدل التقييم البلدي.
 - تخضع كافة معدلات الضريبة العقارية التي حددتها البلديات للحد الأعلى والأدنى الذي تحدده الحكومة المركزية لضمان ألا تحدد البلديات معدلات أعلى أو أقل بكثير بحيث لا تصبح الضريبة العقارية مساهمة بشكل هامشي في موازنة البلدية.
- عليه، يتم حساب الضريبة العقارية المحلية الجديدة بالطريقة التالية:

$$\text{المساحة الأرضية} * \text{عدد الطوابق} * \text{حجم العقار} * \text{عامل المنطقة} * \text{معدل الضريبة المحلية} = \text{المسؤولية الضريبية}$$

يتطلب كذلك تحديد عملية التقييم العقاري، وهناك مقاربات مختلفة للتقييم تعتمد على عمل مساحي محدود تستخدم في الدول النامية، ويجب مراجعة هذه المفاهيم مع التركيز على وضع أفضل عمليات التقييم الجماعية المناسبة للسياق الحالي في ليبيا.

يمكن تنفيذ نظام الضريبة العقارية الجديد هذا خلال الأعوام الخمسة التالية في ليبيا، لو كانت هنالك قوة وإرادة سياسية مشتركة، كما يمكن استكمال برنامج تجريبي مدروس بعناية وتتم إدارته بالشكل المناسب يشمل عددا صغيرا من البلديات خلال عامين إلى ثلاثة أعوام بما يؤسس لأساس النظام الضريبي الجديد ويبني المعرفة والخبرات المتصلة به.

التوصية الرابعة: إدخال نظام للتحويلات يعتمد على آلية نمطية وهما يضمن وصول الدخل الوطني، المتأتي أساسا من الإيرادات النفطية، إلى كافة المواطنين من خلال تحسين تقديم الخدمات اللامركزية في ليبيا. ويمكن أن تكون التحويلات العمودية من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية عبارة عن منح محددة أو منح غير مشروطة، ويمكن القيام بتحويلات مباشرة إضافية على المدى الطويل في شكل منح مصنفة، أي منح مقدمة لغرض محدد، مثل التعليم أو الصحة، ويمكن تحديد قيمة هذه التحويلات بطريقة دقيقة ومن خلال آلية واضحة سهلة التنفيذ.

وفي المستقبل، ولتجنب أي قرار غير موضوعي أو له دوافع سياسية، فمن الضروري أن تقوم وزارة الحكم المحلي بنشر كافة المعلومات عن الآلية والبيانات المستخدمة والحسابات المعتمدة لكل بلدية بشكل مسبق وعلى شبكة الانترنت، وتسمح هذه الشفافية للبلديات بالتحكم في الخطوات الإجرائية لنظام التحويلات من جهة، وفي نفس الوقت، يمكن للمجتمع المدني أن يدقق في كيفية تقديم الأموال من الحكومة المركزية إلى البلديات.

وفيما يلي صيغة المنح من الحكومة المركزية للسلطات المحلية وهو مثال يسهل إدارته بالنسبة لليبيا¹⁸:

وخيار المؤسسة المصرفية العامة ليس واقعيًا تبعًا للظروف المؤسسية الحالية في ليبيا، لأنها تتطلب عوامل مؤسسية كبيرة، إضافة لضعف الأداء المالي وتدني مستويات الحوكمة لهذه المؤسسات في الأسواق الناشئة بشكل عام.

وفي ظل هذه العوامل، يوصي التقرير بتجنب الدخول غير المنظم لسوق رأس المال، وبدلاً من ذلك، دراسة إمكانية الدمج بين مفهوم التمويل متعدد المصادر وإنشاء آلية تمويل محلية للبنية التحتية، مع الإشارة إلى أن شمول استثمارات البلديات في نظام تمويل متعدد المصادر²⁴ يؤدي في العادة إلى تخفيض نظام التمويل المشترك للمناطق العمرانية في ليبيا. وفي حال اتسعت الفجوة في تمويل متطلبات البنية التحتية بين المجتمعات المدنية والحضرية، فسوف يزداد تراجع التعداد السكاني في المناطق الحضرية، وبما يشكل ضغطاً على السلطات في المناطق المدنية لإنشاء البنية التحتية المطلوبة.

ويوصي التقرير بتأسيس صندوق للتنمية المحلية في ليبيا، بحيث يمول المنح للبلديات لمشاريع البنية التحتية المستقبلية، وليس للنفقات الجارية. وهناك آليات مختلفة لتمويل هذا الصندوق. أحد الاحتمالات هو من خلال 49 من القانون 59، والتي تنص على أن يتم تخصيص 10% من الإيرادات الضريبية الوطنية والإيرادات الجمركية للمحافظات. وحيث أن المحافظات غير موجودة بعد، فقد يتم إيجاد آلية قانونية لتوفير هذا التمويل للحكومات المحلية.

²¹ يقيد القانون الوطني أي شكل من أشكال الاقتراض المحلي، فعلى سبيل المثال قامت ولاية البنجاب الباكستانية بإصلاح نظام الحكم المحلي لديها في أبريل 2019، وتنص المادة 149، الفقرة الأولى من القانون، على إمكانية حصول الحكومة المحلية على قرض مع القيود السابقة لحكومة البنجاب. في الصين، تعمل وزارة المالية الوطنية بلوائح مقيدة مشابهة، مما أدى إلى وضعية لا يُسمح فيها تقريباً لأي بلدية بالحصول على أموال من الأسواق المالية، وكان هدف وزارة المالية الصينية هو خلق استقرار اقتصاد كلي، ولكن البلدية تقلل أحياناً من تأثير هذه اللائحة بتأسيس شركة خاصة، ويمكن لهذه الشركة أن تحصل على اعتمادات (مثل شركة إنشاء جسر شنغهاي). خفضت الصين وفي العام 2015 من هذه اللائحة الصارمة ومنذ ذلك الوقت استطاعت البلدية أن تقوم بمنح سندات بلدية.

²² مؤسسة مالية فرنسية بلجيكية عملت في التمويل العام وقدمت خدمات مصرفية تجارية وللأفراد والمشاريع المتوسطة والصغيرة وإدارة الأصول والتأمين

²³ تم تأسيس وكالة السندات البلدية في المملكة المتحدة — بالإضافة إلى مجلس قروض الأشغال العامة — لتخفيض تكاليف التمويل طويل المدى للبلديات البريطانية من خلال سوق السندات. قدم اتحاد الحكومات المحلية وكالة السندات البلدية وكانت الفكرة أن المجالس المتعددة المجتمعة معاً سيكون لها القدرة الكافية على جمع مئات ملايين الجنيهات. وكانت النظرية أن المستثمرين سوف ينالون الضمانات بإقراضهم لمجالس متنوعة ومشتركة. كانت ردة فعل السوق المالي على هذا المفهوم مخالفة وخاصة بعد الأزمة المالية في المجلس البلدي لنورثامبتونشاير.

²⁴ أحد الأمثلة العالمية حول التمويل المشترك من الهند مذكور في الملحق.

وبالإضافة إلى المنح المحددة، فقد وضعت الكثير من أنظمة الأطر بين الحكومات المركزية واللامركزية منحاً مصنفة لتمويل أغراض محددة، وهي مرغوبة أحياناً لأنها تتوافق بشكل أكبر مع المؤشرات الموضوعية المعتمدة على الاحتياجات في مجالات النفقات الهامة (أي الصحة والتعليم) مقارنة مع تخصيص الموارد المالية من خلال منحة عامة غير مشروطة. وفي بعض الحالات، يمكن النظر إلى المنح المصنفة على أنها تسبب تراجع في الاستقلال المالي للوحدات المحلية لأنها تقيد استقلال العمدة المحليين في تحديد الموارد المالية بشكل مستقل. ووفقاً لذلك، وانسجاماً مع تحقيق المساواة الضرورية، فإن المنح غير المشروطة تعتبر مناسبة أكثر من المنح محددة الغرض.

وبما أن الوضع الحالي في ليبيا يجعل من الصعب تحديد أولويات واحتياجات المواطنين، ولذلك فمن الأفضل التوصية باستخدام المنح المحددة بهدف ضمان الحد الأدنى من المعايير الوطنية التي تخدم المصلحة العامة. مع التأكيد على ضرورة دراسة المنح التي تتبع تصنيفات معينة. كما يجدر أن تعتمد المنح على آلية أو صيغة نمطية كما أسلف ذكره، بحيث يتم النظر جدياً في تصميم وتنفيذ برنامج لاعتماد منح مصنفة خلال السنوات الثلاثة القادمة بالنسبة لقطاعات حيوية من الخدمات (مثل التعليم والرعاية الصحية) وبطريقة تُعزز من كفاءة منهجية المنح الحكومية.

التوصية الخامسة: إنشاء صندوق تنمية محلية لتوفير تمويل متعدد المصادر يعمل على تعزيز الإيرادات البلدية. بالإضافة للضرائب والرسوم، والتحويلات المباشرة فيمكن شمول الاقتراض المحلي كمصدر إضافي قد يكون له أثر إيجابي على تمويل مشاريع البنية التحتية، وتالياً عدد من تجارب عدد من الدول بهذا المجال:

1. تمويل مقيد، بما في ذلك عدم اللجوء إلى اقتراض محلي مستقل²¹
 - ثيوبيا، والصين (حتى 2015) وباكستان
2. دين مشترك لحكومة البلدية من خلال وكالة حكومة المقاطعة / الولاية
 - كندا والهند
3. نظام سندات بلدية
 - الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك وبولندا وجمهورية التشيك وسلوفاكيا والمجر والصين (منذ 2015) وجنوب أفريقيا
4. المصارف التجارية والخاصة
 - فرنسا وبلجيكا (حتى انهيار Dexia²²) - "مصارف ادخارية" مع نشاطات أعمال تجارية معتادة
 - النمسا وألمانيا
5. مؤسسة مركزية عامة أو مصرف عام بدون أي أعمال تجارية
 - الدنمارك وفرنسا والنرويج والمملكة المتحدة

وبسبب محدودية الأسواق الرأسمالية في ليبيا، فإن الخيارات الثلاثة والرابعة والخامسة غير مجدية، كما أثبتت تجارب جنوب أفريقيا والمملكة المتحدة²³ على أن السندات البلدية لم تثبت جدواها في العديد من الحالات.

لاستخدام البيانات الحالية حول التعداد السكاني، رغم الحاجة لإجراء تعداد سكاني جديد للحصول على مؤشرات بدرجة أكبر من المصداقية. أما بالنسبة لمقترح التمويل المشترك (متعدد المصادر) وإنشاء مؤسسة لتقديم تمويل الديون للحكومات المحلية لمشاريع البنية التحتية المحلية مثل هيئة البنية التحتية للبلدية، وهي المؤسسة التي قد تكون صندوقاً للتنمية البلدية — تدار بشكل كامل من قبل وزارة الحكم المحلي أو بالمشاركة بين وزارة الحكم المحلي وبعض الممثلين المحليين الإضافيين — وتقدم للكيانات المحلية خيارات تمويل استثمارات في البنية التحتية طويلة المدى. كما أنها تحقق أيضاً ما يسمى بالقاعدة الذهبية للسياسة المالية — حيث يمكن للحكومة — بما فيها الحكومة المحلية أن تقتض لتمويل الاستثمارات ولكن ليس لتمويل مصروفاتها الجارية.

يصنف الجدول التالي التوصيات السبعة في هذا التقرير فيما يتعلق المدة الزمنية لتنفيذها.

مدى قصير خلال عام واحد	مدى متوسط خلال ١ - ٣ أعوام	مدى طويل خلال خمسة أعوام
• صيغة تتمتع بالشفافية لنظام التحويل الرأسي للمنع من الحكومة المركزية للسلطات المحلية	• صندوق التطوير المحلي صندوق دعم استقرار النفط انتخابات محلية في كامل ربوع ليبيا تطبيق تجريبي للضريبة العقارية المحلية	• ضريبة عقارية محلية في كامل ربوع البلاد
• تفعيل معهد الحكم المحلي بالكامل	• تأسيس آليات أو ثلاث آليات لتحويل المنح المصنفة / مخصصة الأغراض وصيغة كل منحة مصنفة إضافية بالإضافة إلى المنح من الحكومة المركزية للسلطات المحلية	• ضريبة عقارية محلية في كامل ربوع البلاد
• الحق في فتح حساب مصرفي للبلديات في مناطق الرسوم وأي إيرادات عقارية	• تأسيس آليات أو ثلاث آليات لتحويل المنح المصنفة / مخصصة الأغراض وصيغة كل منحة مصنفة إضافية بالإضافة إلى المنح من الحكومة المركزية للسلطات المحلية	• ضريبة عقارية محلية في كامل ربوع البلاد

²⁵ صندوق دعم الاستقرار ليس أداة جديدة ولكن يجب أن يكون مبدأ عاماً لهيئة الاستثمار الليبية الموجودة فعلاً. كما أن على هيئة الاستثمار أن تدرس مبادرة الشفافية لصناعات استخراج النفط والغاز والمعادن والتعدين والمحاجر (EITI) وأن يتم اتخاذ القرار السياسي حول مقدار الأموال التي سيتم استخدامها من هذا الصندوق للوحدات المحلية.

²⁶ بدأ نقل الصلاحيات للبلديات في أواخر 2018 وبدايات 2019، حين أصدرت وزارة الحكم المحلي سلسلة من القرارات التي تفوض البلديات بتنفيذ عدد من المهام حسب المنصوص عليه في المادة 25 من القانون 59 لعام 2012، والقرار رقم 14 لعام 2019 الصادر من قبل معالي السيد / وزير الحكم المحلي حول الرسوم البلدية حيث تم تفويض البلديات بتحصيل رسوم وبأن تفتح حسابات مصرفية لإيراداتها المحلية في المصارف التجارية المحلية

أحد عيوب هذا الخيار هو أن الإيرادات الضريبية الوطنية منخفضة حالياً، والعوائد الجمركية غير كبيرة. كما أن إنشاء صندوق تنمية محلية أو مؤسسات للتمويل المحلي سوف يتطلب بناء القدرات المؤسسية الضرورية، وتطوير منهجيات حثيثة لتجنب أية قضايا لاستغلال الأموال أو انفاقها بهدف تحقيق غايات سياسية. في الواقع، لا بد أن يتم تخصيص المنح على أساس تحليل شمولي للتكاليف والمنافع أو دراسة معايير كفاءة التكاليف فيما يخص تمويل مشاريع البنية التحتية.

التوصية السادسة: إنشاء صندوق لدعم استقرار الإيرادات النفطية (انظر ورنر، 2012) — كما هو الحال في روسيا بالنسبة للنفط أو في التشيلي بالنسبة للنحاس — للحد من الآثار الاقتصادية السلبية للتقلبات في أسعار النفط في ليبيا.²⁵ مع ملاحظة أن إنشاء مثل هذا الصندوق لا بد وأن يتم من خلال التنسيق مع هيئة الاستثمار الليبية، كونها الجهة الحكومية المسؤولة عن إدارة الثروات السيادية الليبية. حيث يمكن القيام بسحب أموال من هيئة الاستثمار وتوجيهها كمصدر لتمويل أحد مشاريع البنية التحتية. مع التأكيد على أن تأسيس صندوق لدعم الاستقرار سيغطي في الغالب عوامل واعتبارات تتجاوز قضايا التمويل المحلي.

التوصية السابعة: حصول البلديات على حسابات مصرفية وتزويدها بالمسؤولية المالية الكاملة لتحصيل كافة الرسوم وإيرادات الإيجارات العقارية والإيرادات من مبيعات العقارات ("حسابات الإيرادات المحلية"). تم مؤخراً إعطاء صلاحيات جزئية من قبل وزارة المالية للسماح بتحصيل بعض الرسوم²⁶، لكن عدم مقدرة البلديات على تحصيل الرسوم بشكل مباشر قد يعكس تساؤلات بخصوص تردي مستوى الشفافية، خاصة وأنه يتم تحويل الإيرادات من وزارة المالية إلى وزارة الحكم المحلي والتي بدورها ترسل تحول الأموال إلى البلديات؛ مما يعني بالضرورة أن الوحدات المحلية لا تتحكم بأية إدارة لتدفقات الأموال بخلاف ما يتم تحويله من وزارة الحكم المحلي. أخيراً، من المهم ملاحظة أنه وحتى في أفضل النظم الضريبية، وفي إدارة ضريبية رأسية غير معرضة للفساد فمن المستحيل تحسين معدل تحصيل الضرائب دون إرادة سياسية.

4. خلاصة

قضايا المالية العامة الخاصة بالحكومات المحلية، بما فيها التحويلات المالية هي في المحصلة قضايا فنية ولكنها أيضاً لها أبعاد أكبر من حيث ارتباطها بالسياسات المالية الكلية والإطار المؤسسي وتوزيع الأدوار بين الأنظمة في الحكومة المركزية واللامركزية، وبالتالي فمن الضروري معالجة هذه القضايا على مستوى السياسات الكلية جنباً إلى جنب مع الخوض في التفاصيل الفنية والإجرائية.

ونتيجة لمحدودية القدرات الإدارية لوزارة الحكم المحلي، في ظل عدم توفر قاعدة بيانات دقيقة في ليبيا، فمن الأفضل التوصية لإنشاء نظام تسوية جديد بسيط ويتصف بدرجة معقولة من الشفافية، إضافة

الملحق

يصنف الجدول التالي البلديات بناء على أرقام التعداد السكاني في العام 2018:

الجدول 1 هيكل التعداد السكاني للبلديات في ليبيا

حجم التعداد السكاني	عدد البلديات	الحزمة
أكثر من 500,000	1	A
من 100,000 إلى 499,999	19	B
من 75,000 إلى 99,999	7	C
من 50,000 إلى 74,999	6	D
من 25,000 إلى 49,999	27	E
من 10,000 إلى 24,999	37	F
من 5,000 إلى 9,999	13	G
من 1,000 إلى 4,999	10	H
أقل من 1,000	1	I

المصدر: وزارة الحكم المحلي، 2019

هناك ازدواجية بالنسبة لنظام إنفاق البلديات في ليبيا، فمن جهة يشكل القانون 59 وبشكل رئيسي الإطار القانوني للامركزية والمادة 25 من القانون والتي تحدد المجالات التالية للنفقات:

- التخطيط العمراني
- الشؤون الصحية والاجتماعية
- مرافق المياه
- إنارة الشوارع
- الصرف الصحي والصحة العامة، على سبيل المثال إدارة المخلفات
- النقل المحلي، على سبيل المثال نظام نقل عام أو تراخيص لسيارات أجرة خاصة
- الحدائق العامة
- الملاجئ والمساكن الاجتماعية
- إدارة المساحات العامة، على سبيل المثال تراخيص لوحات الإعلانات والباعة المتجولين ومراقبة المرور وتوفير مواقف السيارات
- المدافن
- شؤون السجل المدني، على سبيل المثال شهادات الميلاد والحالة الاجتماعية والبطاقات الشخصية كوكلاء للحكومة المركزية
- تنظيم الأسواق المحلية والسلخانات
- إنشاء وصيانة الطرق المحلية والجسور
- تراخيص النشاطات الاقتصادية للشركات الخاصة
- متابعة البيئة والصحة العامة، على سبيل المثال التلوث وسلامة التراخيص التجارية والتفتيش على المواد الغذائية ومكافحة الآفات في الأملاك الخاصة والتجارية
- تشجيع النمو الاقتصادي، على سبيل المثال تأسيس وإدارة حاضنات الأعمال الصغيرة

يوضح المربع التالي رقم: 1 مفهوم التمويل المشترك في الهند:

المربع رقم (1) التمويل المشترك مثل صندوق التنمية العمرانية في تاميل نادو في الهند

يتوفر لدى صندوق TNUDF حالياً ما مجموعه 3510.19 كرور (crores) لتقديم المساعدة المالية لتنفيذ مشاريع البنية التحتية العمرانية.¹

والدروس المستفادة من صندوق التنمية العمرانية لتاميل نادو في الهند هو أن على الوحدات المحلية استخدام فكرة التمويل المشترك قدر الإمكان للتقليل من تكاليف التمويل، كما يجب ألا تتغافل المناطق العمرانية عن الوضع المالي للكيانات الحضرية المحيطة بها. التقليل من وجود هذه الكيانات الحضرية في عملية التمويل المشترك أقل تكلفة بالطبع على المدى الطويل من تكلفة المناطق العمرانية لأنه في حال اتسعت الهوة في توفير البنية التحتية بين الكيانات الحضرية والعمرانية فسوف يزداد النزوح السكاني من المناطق الحضرية بما يشكل ضغطاً على السلطات العمرانية على البنية التحتية الخاصة بها. كما يجب عدم التقليل من أهمية تنمية القدرات لأن المؤسسات المالية مثل المصارف التجارية أو صناديق المعاشات من دول أخرى تتعامل مع الشركاء المؤهلين للغاية.

تأسس صندوق التنمية العمرانية في تاميل نادو (TNUDF) في العام 1996 وموله وبشكل رئيسي حكومة اقليم تاميل نادو والبنك الدولي. مدير صندوق TNUDF هو شركة الخدمات المالية للبنية التحتية العمرانية للتاميل نادو المحدودة (TNUIFSL)، حيث تمتلك حكومة الإقليم 49% من أسهم الشركة وتمتلك 51% الباقية من الأسهم ثلاثة بنوك وطنية. أما المسؤولية عن الإدارة اليومية لهذا الصندوق فتعود لمصرف ICICI الذي يملك 21% وهي أكبر حصة في البنوك الهندية الثلاثة. وتشمل الجهات المقترضة المؤهلة لصندوق التنمية العمرانية في تاميل نادو في الهند كل من الجهات المحلية العمرانية في الهند وأي مؤسسات خاصة تقوم بإنشاء بنية تحتية عمرانية في الهند. يستخدم الصندوق TNUDF كل من تطوير القدرات والتمويل المشترك لتمويل البنية التحتية، والتمويل المشترك يعني أن يتم تم جمع مشاريع عدة معا في سندات تمويل مشتركة، وهو ما يقلل وبشكل كبير من تكاليف المعاملات ويحسن عملية التسعير، وهو مفهوم هام خاصة للسلطات المحلية الأصغر والأقل جدارة ائتمانية.

¹ صندوق التنمية العمرانية لتاميل نادو، 2019، الصفحة 2.

المراجع

- Werner, Jan / Guihéry, Laurent and Djukic, Ognjen (2006): Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: Ten Years after the Dayton Treatment and Still not in a Steady Condition in *Journal of Economic Asymmetries*, Volume 3, Issue 2, page 125–148.
- Werner, Jan / Shah, Anwar (2005): *Equalisation and Local Taxation in Denmark, Norway and Sweden*, ILPF Working paper 02–2005, page 1–21.
- Werner, Jan (2019): Options to support Urban Infrastructure Delivery in Pakistan - a survey for the province Punjab in Sucky et al (2019) *Mobility in Globalised World 2018*, Logistik & Supply Chain Management Issue 16, Bamberg, Germany, University of Bamberg Press, forthcoming.
- Werner, Jan (2018): El modelo de financiación de los estados federales de Alemania: características generales y nivelación fiscal" at the conference Financiación territorial en España y otros países by Instituto de Estudios Fiscales y FEDEA in Madrid (Spain), April 13th, 2018.
- Werner, Jan (2012): Revenues from National Resource Taxation – both a blessing and a curse in Werner, Jan / Sucky, Eric / Biethahn, Niels and Grube, Gerd (2012): *Mobility in Globalised World*, Logistik & Supply Chain Management Issue 6, Bamberg, Germany, University of Bamberg Press, page 45–50.
- Werner, Jan (2008): Fiscal Equalisation and Fiscal Conflicts Are Like the Chicken or Egg Question – Which Came First? in Ron Watts and Rupak Chattopadhyay (eds.) *Unity in Diversity: Learning From Each Other: Fiscal Federalism* - Volume 2, New Delhi / India, Viva Books, page 114–127.
- Werner, Jan (2003): *El federalismo Alemán: en Estado de Fluctuación in Zergak Gaceta Tributaria del Pais Vasco*, Volume 25, Issue 3, page 81–114.
- World Bank (2019): *Libya's Economic Update* – April 2019, Washington / USA
- Bird, Richard M./ Vaillancourt, François (2007): Reconciling Diversity with Equity: The Role of Intergovernmental Fiscal Arrangements in Maintaining an Effective State in Canada in Richard Bird und Robert Ebel (ed.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Cheltenham / United Kingdom, Edward Elgar Publishing: 49–88.
- Boadway, Robin (2004): *How well is the equalization system reducing fiscal disparities?* Internal paper prepared for the Government of Prince Edward Island, Kingston, Canada.
- Central Bank of Libya (2018): *Economic Bulletin 4th Quarter 2018*, Tripoli / Libya.
- Commonwealth Grants Commission (2004): *Report on State Revenue Sharing Relativities 2004 review*, Canberra / Australia: Commonwealth Grants Commission.
- إحصائية توزيع السكان التقديري في البلديات لسنة 2018 وعدد السكان في البلديات لسنة 2006, Tripoli, Libya
- Spahn, Paul Bernd / Werner, Jan (2007): Germany at the Junction between Solidarity and Subsidiarity in Richard Bird und Robert Ebel (ed.), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Cheltenham / United Kingdom, Edward Elgar Publishing: 89–113.
- Tamil Nadu Urban Development Fund (2019): *Report on the activities of Tamil Nadu Urban Development Fund for the Financial Year 2017 – 2018*, Chennai / India.
- Tombe, Trevor (2018): *Final, Unalterable (and Up for Negotiation): Federal-Provincial Transfers in Canada*, University of Calgary, unpublished working paper.
- United Nation Development Programme Libya – UNDP (2015): *Rapid Diagnostic on the Situation of Local Governance and Local Development in Libya*, Tripoli / Libya.

