رؤية حول إعادة الهيكلة

تابعت بكل الاهتمام كل ما قيل حول إعادة هيكلة الدولة، وقراءة كل ما كتب من آراء مؤيدة ومنتقدة.

ورأيت من واجبي؛ رغم كل الاختلافات الفكرية والمنهجية في الرؤيا بين ما يطرح وما يؤمن به الإنسان في بعض الأحيان، إلا أن الواجب الوطني ومصلحة المجتمع الذي أنتمي إليه وأعتز به تحتم عليَّ أن أضع ما لديَّ من أفكار وآراء أمام الجميع لغرض الاستنارة منها، ولا أبغي من وراء ذلك إلا وجه الله الكريم؛ مساهمةً مني خدمة ليبيا الحبيبة.

في بسطة تاريخية للتذكير والاستفادة من الماضي لمعالجة الحاضر والتخطيط السليم للمستقبل، نحاول في عجالة وبخطوط عريضة المرور على الإدارة في ليبيا خلال الفترة الماضية.

فمنذ بداية تجربة سلطة الشعب عام (١٩٧٧) حيث بدأت بتشكيل اللجان الشعبية في المحافظات، وكانت لجان نتاج لزحف جماهيري مرشد ومنظم ومعلوم ومحدد، ولم تكن لهذه اللجان علاقة بالنوع والتخصص، أي أعضاؤها ليسوا من الصحة والتعليم... إلخ.

ثم شكلت بعد ذلك اللجنة الشعبية العامة من رئيس ومجموعة أمناء بدون لجان لكل أمين.. ولنحاول أن نستعرض التغيرات التي حدثت على الحكم المحلي في البلاد بعد تشكيل اللجان الشعبية في المحافظات حيث كانت (١٠) محافظات، وهو الرقم الناتج عن دراسات ديمغرافية وجغرافية وأنثربولوجية لليبيا، كذلك تم زيادة المحافظات عدة مرات، وتم تغيير اسمها إلى بلديات تحولت من ١٠ إلى ١٤، ثم إلى ٢٤، ووصلت إلى ٤٤، ثم عادت ٢٤، ثم قلصت إلى ٧، ثم غيرت إلى شعبيات، وزادت ونقصت أعدادها كل فترة، ومنحت لهذه الأجسام من الحكم المحلي صلاحيات واختصاصات، وتم تغييرها مرات ومرات.

ولعل منح الصلاحيات للجان الشعبية للمحليات، بحيث تكون لها صلاحيات أعلى جهاز تنفيذي: اللجنة الشعبية العامة، الذي نعاني من تبعاته حتى اليوم، ثم ألغيت هذه اللجان بدون النظر في ورود صلاحيات وإجراءات لها تخص المواطنين ومنافعهم وحقوقهم الفردية والعائلية بالقوانين والتشريعات المختلفة، كذلك لجان البلديات والشعبيات كل سنتين بالمتوسط يكون لها شكل جديد.. ونجرب!!

إما اللجنة الشعبية العامة فحدِّث ولا حرج، فترة الأمناء بدون لجان، ثم باللجان البعض وبعض من غير لجان، ثم اللجان من الروابط والنقابات، ثم من المؤتمرات الشعبية، وفترة ندمج أمانات، ونلغي أمانات، ونعيد أمانات، وهكذا الحال حتى يومنا هذا..

باختصار شديد وبوضوح أكثر فقد فقدت الهيكلية والإدارة في ليبيا أهم ركيزة لإنجاح أية إدارة، وهو عامل الاستقرار، رغم أن كل هذه التغيرات كان بعضها بتوجيهات أو اجتهادات أو مقترحات ثورية، غير أنه سبب في عدم استقرار الإدارة حتى وإن كان يرمي الوصول إلى الوضع الأمثل للهيكلية، كما أنه للأسف لم يؤخذ رأي أهل العلم والدراية والمتخصصين في المجال الإداري الرسمي وغير الرسمي، وطبيعة المجتمع ومدى استيعابه لهذه الهيكليات، ومما أفقد ليبيا الحبيبة موضوعية وعلمية المقترحات في الهيكلة، حيث كانت تختلط الأمور أحيانًا بين الهيكل والجسم الإداري والشخصية التي نرغب في أن تتقلد قيادة هذا الجسم أو الهيكل، وهذا عيب آخر خطير فإن المكان والجهاز ينشأ لعوامل ومسببات اجتماعية خدمية أو اقتصادية ملحَّة ثم يتم اختيار الشخص المناسب أو المجموعة المستهدفة للقيام بإدارته وليس العكس!!

هذا التخبط التاريخي أسهم بما لا يدع مجالاً للشك في انتشار الفساد الإداري، وشعر المواطن بسوء الإدارة، وانتشرت كافة الأمراض التي تصيب أي جهاز إداري في إدارتنا التي كانت في يوم من الأيام من أفضل الإدارات في الوطن العربي. وأتذكر أنا شخصيًا كيف كنا ندرب الكوادر التونسية في الضمان الاجتماعي بطرابلس، والآن أين نحن منهم؟!

على أية حال بسردي لهذه الخلفية لا أوجه اتهامًا، ولكني أرغب صادقًا في الاستفادة من التباين السابق للوصول إلى الاستقرار على مضمون وهيكل سليم، ننصُّ على أن تغييره لا يتم بجرة قلم، ولا بمزاجية.

بعد هذه المقدمة يهمني أن يعلم الجميع أن ما سأطرحه من مقترحات في الهيكلة هو نتاج لإلمامي بتجربة الإدارة الليبية، ودراساتي المتعددة للإدارة في المجتمعات وانعكاساتها على الأفراد والجماعات بالمجتمع. وهو ما يسمى بالآثار المتبادلة بين النظام الرسمي والنظام غير الرسمي في داخل مؤسسات الإدارة في المجتمع.

وتجدر الإشارة إلى أنني لن أتناول مسميات الشكل الإداري لمؤسسة هيئة أمانة وزارة - مجلس لجنة شعبية - فهي ليست بأهمية،

والمهم هو المضمون والهيكل، أما المسمى فلا يمثل عقبة إلا من ناحية واحدة، وهي ما جرى عليه العرف من مسميات إقليمية وقارية ودولية، وكما قلت وأكرر لا أبغي بهذا الاجتهاد إلا وجه الله، وتقديم النفع والرأي غير مصحوب بأية منفعة..

والله على ما أقول شهيد.

وأبدأ القول بأنه في هذا العصر، وفي كثير من الدول تواجه الحكومات تفشي ظاهرة الفساد الإداري إلى الحد الذي يحرم المواطن من حقه في الاعتراض على أي استغلال للسلطة، وفي ظل هذه الأوضاع يضطر المواطنون عادة إلى رشوة الموظفين بضمان الحصول على ما يطلبونه من حقوق قانونية غير أن الحصول عليها رغم أنها من الحقوق القانونية إلا أنها غير ميسرة بدون تقديم الرشاوى، مما يؤدي إلى بروز التوجه نحو مركزية السلطة من أجل محاربة ظاهرة الرشاوى، ويفقد النظام الرسمي مصداقيته مع مواطنيه، ويفقد المواطن ثقته في أجهزة دولته.

ولتنشيط العملية التنموية والاقتصادية فلابد من توافر بيئة قانونية مستقرة وظروف أساسية مواتية لتطبيق القانون والنظام؛ لأن انتشار الفساد الإداري من شأنه أن يحبط كل من يفكر في الاستثمار؛ وذلك لأن الوضوح وعدم التمييز هي من الظروف المفضلة لجميع الأفراد

الذين يرغبون في العمل الخاص، كما أن تشجيع المنافسة الحرة بين الأفراد والشركات المساهمة من خلال إلغاء أعمال الاحتكار، وربط النظام مع العوامل التي تدعمها برامج التصحيح الهيكلي، والعمل على الحد من دور الدولة في بعض الأنشطة الاقتصادية والتجارية وبعض الأنشطة الخدمية؛ تقلل حتمًا من حجم الوظائف البيروقراطية، وبالتالي يضيق نطاق الفساد.

تجدر الإشارة هنا إلى أن تعاظم دور القطاع الخاص على دور الدولة في الخدمات، قد يؤدي هو أيضًا إلى انتشار فساد إداري يكون أسوأ انعكاسًا من الفساد الإداري الحكومي التقليدي، الأمر الذي يتطلب الاهتمام بكافة الأمور المتعلقة بالدور الذي تؤديه الدولة في حالة تقليص دورها الخدمي والاقتصادي، بحيث يكون دورها مركزًا على أهم القضايا السيادية التالية:

- المراقبة والمتابعة.
- الأمن العام.
- إعداد التشريعات واللوائح.
- إصدار التراخيص.
- الحماية الاجتماعية.
- التنظيم المباشر للعمليات السيادية.

- الدفاع.
- العمل الخارجي.
- شؤون العمل والخدمة المدنية.
- المالية، شؤون الضرائب والجمارك.

ولكي يمكن تحقيق هذا الدور تجدر الإشارة إلى النظر إلى أهم القطاعات الخدمية التي يجب أن تشرف عليها الدولة، ويجب الاهتمام بها، وإعادة تقييمها، وإعادة النظر في دور الدولة عند أداء هذه الخدمات، ونستعرض أبرزها:

(١) التعليم العام:

أ. احتفاظ الدولة بالجانب الفني في التعليم مثل: وضع البرامج والمناهج، والتوجيه والإشراف التربوي، واعتماد النتائج والشهادات ومطابقتها والتصديق عليها.

ب. استمرار الدولة في الإدارة المباشرة للتعليم العام ببعض المدارس بمقابل، بصورة تدريجية مع مراعاة غير القادرين على دفع رسوم التعليم في هذه المدارس.

ج. استمرار الدولة في تغطية مصاريف التلاميذ غير القادرين وأن لا يكون توزيع الثروة سببًا في رفع الدولة يدها عن هذا الدور؛ لعدة

أسباب سياسية واجتماعية، منها على سبيل المثال لا الحصر: قد يكون ذلك سببًا مباشرًا أو غير مباشر في حرمان بعض التلاميذ من حقهم في التعليم، هذا الحق الموثق في مواثيق دوليه وفي حقوق الإنسان.

(٢) التعليم الجامعي:

بالإمكان تطبيق نفس التوجهات السابقة الموضحة في التعليم العام غير أن الأمر قد يختلف في بعض التخصصات، ولكن هذا الموضوع يفضل أن يكون في مرحلة قادمة، وأن يتم وفق دراسة متأنية، وأن نعطي لأنفسنا فرصة في السير بخطين متوازيين مع التشجيع الشراكات بين جامعاتنا ومعاهدنا العليا والجامعات والمعاهد في الدول المتقدمة، وأن نقدم منحًا للطلبة المتفوقين وغير القادرين.

(٣) الصحة:

أ. إعادة نظام التأمين الصحي بجدية، ويقدم كافة الخدمات الصحية، ويكون الاشتراك فيه إلزاميًا للمواطنين والمقيمين.

ب. تحديد وتنظيم دور الدولة في البرامج الصحية التالية:

١. الرعاية الصحية الأساسية، وهو حق يجب أن تستمر الدولة في أدائه.

٢. الوقاية الصحية، ولابد من استمرار الدولة في القيام بها.

٣. المراكز الصحية المتخصصة، هذه المراكز لا يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بها مثل مراكز الحروق والحوادث والسرطان والأمراض الخطيرة الأخرى السارية، فتستمر الدولة في الإشراف عليها.

(٤) شؤون العمل:

بعد التعليم والصحة تأتي قضية شؤون العمل كحق لكل مواطن، ويجب أن تهتم الدولة بشؤون العمل خاصة عند تحويل كثير من أنشطة المجتمع للقطاع الخاص؛ مما يتطلب إدارة حكومية جادة وقوية، تفتش على أمور العمل وإجراءات السلامة والأمن الصناعي، وتراقب حركة سوق العمل، وترصد قضايا البطالة، وتهتم بقضايا الخدمة المدنية للعاملين بمرافق الدولة، وعلاقات العمل الإقليمية والقارية والدولية لارتباطها بمواثيق وإعلانات دولية ملزمة.

(٥) شؤون العمل:

دون أدنى شك فإن نظام الحماية الاجتماعية بمفهومه الشمولي هو مسؤولية الدولة حتى وإن تمكن المجتمع المدني من الإسهام بدور فعال في برامج الرعاية الاجتماعية، وألخص هنا بعض الأفكار:

أ. إذا تم صرف مبالغ توزيع الثروة على أصحاب المعاشات الأساسية مع ضمان استمرار صرفها بقانون، بالإمكان تحويل إيرادات المعاشات الأساسية إلى دعم برامج ودور الرعاية الاجتماعية التي تهتم برعاية من لا راعي له، والمجتمع مسؤول عن رعايته.

ب. الاستمرار في المحافظة على الحقوق المكتسبة للمتقاعدين؛ لأنهم تحصلوا عليها من خلال قوانين رسمية، وبالتالي يجب الاستمرار في نظام المعاشات الضمانية حسب نصوص قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٣ لعام ١٩٨٠.

ج. بقية فروع الضمان الاجتماعي من المنافع النقدية مثل:

- منحة الولادة.
- الأمومة.
- الطفولة.
- الكوارث.

كلها بالإمكان أن تدرس «اكتواريا»، وتحال إلى الأنظمة التأمينية الإلزامية والاختيارية حسب الأحوال والأهمية.

د. تشجيع القطاع المدني بالمساهمة في برامج الرعاية الاجتماعية والدور الخيرية مع مراقبة ومتابعة ودعم من الجهاز الرسمي المسؤول الذي يرسم سياسات العمل الاجتماعي ويراقب تنفيذها.

(٦) خدمات البنية الأساسية:

لا مجال إلا لاستمرار الدولة على الأمد الطويل في القيام بمهام إنشاء وتطوير وصيانة البنية الأساسية، وممكن البداية على التعاقد لتشغيل هذه المرافق وصيانتها، بالتدريج، ويدخل في إطار ذلك كافة المرافق والإسكان والطرق والاتصالات والبريد..

وهنا تجدر الإشارة إلى وضع مؤلم في ليبيا، وهو البريد الخاص بنقل واستلام الرسائل والتوزيع وما يصاحبه من مشاكل؛ لعدم جود ترقيم وتسميات وخرائط بريدية للمدن والقرى الليبية، وهذه سمة من سمات التخلف وإهدار الحقوق والتلاعب فيها؛ لأن كثيرًا من القوانين تنص على الإخطارات؛ خاصة في تنفيذ الأحكام؛ وأتمنى أن تجرى دراسة عن الخسارة التي تتكبدها الدولة الليبية والمواطنين من عدم وجود نظام بريدي جيد وسريع وفعال الخدمة، إذا تم ذلك ستظهر لنا أرقام مفجعة بدون أدنى شك.

(٦) الأنشطة الاقتصادية:

أ. الأنشطة التجارية، وتوزيع السلع الداخلية والتصدير والاستثمارات:

يجب أن يكون الدور الأساسي للدولة في هذه الأنشطة هو سن القوانين

واللـوائح والقـرارات والتعليمـات التنفيذيـة، ومـنح التراخـيص، ومراقبة تنفيذها بما يخدم مصلحة المستهلك ويكفل عدم حدوث تضارب وزيادات غير مبررة في الأسعار، ومراقبة السوق من حيث السلامة والأمن الصحي للمواد المباعة.

ب. الأنشطة الصناعية:

يستمر دور الدولة في الصناعات الاستراتيجية والنفطية والتخطيط الصناعي ومراقبة الجودة وحماية البيئة من التلوث، ومنح التراخيص ومراقبة حقوق العمال، والمحافظة على الحقوق والواجبات، ورسم سياسة توجيهية لمستهدفات الصناعات التي يتولاها القطاع الخاص.

ج. الأنشطة الزراعية والحيوانية والبحرية:

يستمر دور الدولة في متابعة مشروعات التنمية الزراعية التي تنفذ من قبل الأفراد والتشاركيات، بما في ذلك برامج التربية الحيوانية، مع استمرار إدارة بعض المشروعات الحيوية والعمل على خصخصتها تدريجيًا ودون تسرُّع، وتتولى الدولة رسم السياسات والخطط ومراقبة التنفيذ والتفتيش وتنفيذ برامج الحماية الزراعية والحيوانية.

أما النشاط البحري فيفترض أن ينحصر دور الدولة فيه على الدراسات ومنح التراخيص ومراقبة الجودة.

د. النقل والمواصلات:

نأمل أن لا نقع في أخطاء وقعت فيها دول قبلنا، وبصرامة يجب أن تبقى المواصلات البحرية والبرية والجوية مملوكة للمجتمع، وبإشراف الدولة، ويسمح معها للقطاع الخاص بالعمل مع المراقبة والترخيص، وإزالة الصعوبات أمام شركات الطيران الوطنية والدولية للعمل في ليبيا، ومن خلالها يمكن إتمام عملية الإحلال على مراحل.

في إطار هذه الملامح الرئيسية لدور الدولة حسب اجتهادي المتواضع من حيث المضمون أتجه إلى الهيكل دون الغوص في مسميات هذا الهيكل، كما قلت في السابق.

- التشريع:

يجب أن يكون هناك جسمان، وليس جسم واحد:

– الجسم الأول: هو استشاري للسلطة التشريعية، وهذا الجسم يكون أعضاؤه من الخبراء والعلماء وذوي الخبرة والاختصاص في كافة المجالات الدينية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية وكافة فروع العلوم وبعض مؤسسات المجتمع المدني، ويفضل أن يتم تشكيله بالاختيار، وهو الجسم الذي تعرض عليه النظم والتشريعات قبل

عرضها على أصحاب القرار التشريعي، ودور هذا الجسم التنبيه على المسائل المطروحة، ومراعاة عدم تضاربها مع شريعة المجتمع، وإبداء الآراء، وتقديم المشورة حيالها، ورأيه غير ملزم لكنه مهم.

– الجسم الثاني: يقرر ويصيغ الشكل النهائي للتشريعات، وهو المختار شعبيًا، ويملك السلطة التشريعية.

■ التنفيذ:

– أولاً: على مستوى المحليات:

يجب أن نقتنع بدون مزايدات أن الوضع الأمثل هو تقسيم ليبيا إلى عشرة مسميات محلية، تمنح الصلاحيات، ويكون لكل مسمى مجلس مختار لإدارته، على أن يختار أمين أو رئيس المجلس من جهة أعلى، وهذا المجلس هو الذي يقترح المسؤولين عن القطاعات داخل المنطقة، وينسق في تسميتهم وتكليفهم مع الجهاز المركزي، ولا تكون هناك لجان على مستوى القطاعات في المسميات المحلية، ويمنح لهذه المسميات الصلاحيات التي تمكنهم من القيام بدور الدولة الكامل؛ خاصة في خدمة المواطنين.

– ثانيًا: على المستوى المركزي:

الأنشطة السيادية، الخارجية، الأمن، المالية، شؤون العمل، الدفاع، الحماية الاجتماعية : يكون لها مسميات رسمية، وتكون أعضاءً في

المسمى العام المركزي الذي يترأس العمل التنفيذي.

الأنشطة الهامة: التعليم، والبحث العلمي، شؤون الإنتاج، شؤون الخدمات: التخطيط، والاقتصاد، والاستثمار، البنية الأساسية: يجب أن تكون لها مسميات، ومسؤولوها هم أيضًا أعضاء في المسمى المركزي التنفيذي.

الهيئات والمؤسسات والمجالس مثل:

الشباب والرياضة، النفط والصناعات الاستراتيجية، الأوقاف والحج، والسياحة، والتقاعد، والبريد، والمواصلات والنقل وما في حكمهم: تنشئ مؤسسات وهيئات أو مجالس تبعيتها تكون للمسمى التنفيذي المركزي أو لإحدى المسميات الأعضاء.

السلطة القضائية:

الوصول إلى هيكلة تمكن القضاء من اختيار مجالس القضاء المحلية، ثم مجلس القضاء العالي، وتشكيل أو اقتراح أسماء المحكمة العليا بما يكفل استقلالية القضاء، وفصله عن الجهاز التنفيذي.

السلطة الرابعة:

الإعلام والصحافة: إن التوجه التدريجي نحو خلق إعلام مستقل ملتزم حر سيكون وسيلة مهمة للحد من الفساد، ورادع مهم لتنفيذ التشريعات وتوجهات المجتمع على أن يتطلب ذلك انتقاء وإعداد

الملتزمين بهذا التوجه، ومنحهم حرية الحركة والتعبير بدون المساس بحريات الآخرين أو التجني أو المساس بثوابت المجتمع وشريعته.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن ما قدمته من اجتهاد قد يختلف مع التوجهات المطروحة.. ولكنني أعتقد فيه من خلال تجارب الدول الأخرى والأسس والقواعد العلمية المنظمة لهذا الشأن تصورًا مقبولاً، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار صغر حجم ليبيا كدولة من حيث السكان والموارد، مع كبر حجم أرضها نسبيًا وقياسًا على عدد السكان.

وعلى أية حال من اجتهد وأصاب فله أجران.. ومن اجتهد ولم يصب فله أجر واحد.

والله من وراء القصد

وهو ولي التوفيق،

بنغازي ٢٠\٥\٢٠٠٨