

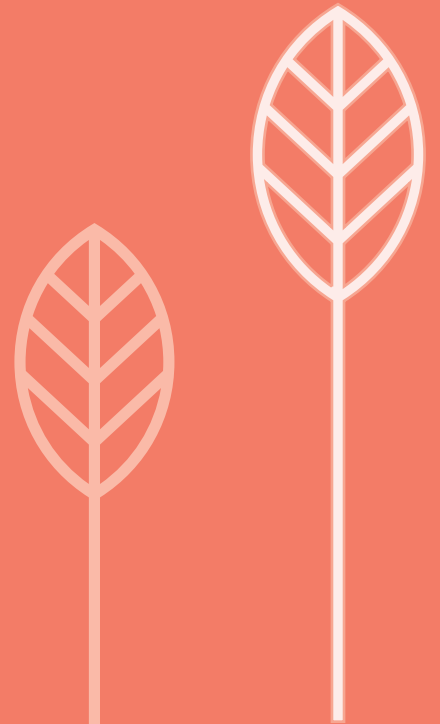
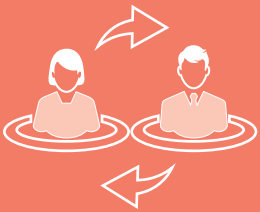


ازدهار البلدان كرامة الإنسان



بناء دولة المؤسسات

والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي



© 2021 الأمم المتحدة

حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها. كما لا تمثل بالضرورة رأي الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية BMZ أو الوكالة الألمانية للتعاون الدولي GIZ.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

ملاحظة

أعدت هذه الدراسة (بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي) ضمن إطار مشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي في ليبيا، الممول من الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ). وقد نُفذ المشروع بالاشتراك مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) والوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ). يهدف هذا المشروع إلى توفير منصة للبيبين على المستويين الوطني ودون الوطني لمناقشة وتطوير رؤية اجتماعية واقتصادية لليبيين، بالإضافة إلى مناقشة الخيارات السياسية ذات الصلة والتي يحتاج الليبيون إلى تبنيها لدعم تلك الرؤية وتعزيزها. كما تتناول المنصة التحديات الهيكلية المتمثلة في صياغة عقد اجتماعي جديد وإضفاء الطابع المؤسسي على الدولة وتعزيز إطار التنمية المستدامة للبلاد.

تشكل هذه الدراسة جزءاً من مجموعة الخيارات السياسية (ثمانى دراسات)² المرتبطة بوثيقة الرؤية المشار إليها، والتي قامت الإسكوا بإعدادها بالتعاون مع مجموعة خبراء ليبيين. من شأن هذه الدراسات المساهمة في تنفيذ الرؤية ومعالجة التحديات وتسهيل عملية رسم سياسات واستراتيجيات تأخذ في الحسبان الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية للرؤية.

1 رؤية ليبيا: نحو دولة الازدهار والعدالة والمؤسسات.

2 عناوين هذه الدراسات:

1. نحو هوية وطنية جامعة في ظلّ دولة العدالة المواطنة.
2. منظومة الحماية الاجتماعية.
3. رأس المال البشري وتمكين الشباب والمرأة ودمج المسلّحين.
4. دور الدولة في التنمية الاقتصادية المستدامة والتموضع الاستراتيجي لليبيا في الاقتصاد العالمي.
5. تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا: دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعيّة عادلة، وقضاء نزيه ومستقل، وأمن إنسانيّ مستدام.
6. ترميم الثقة وإجراء المصالحات: الطريق نحو تأسيس ميثاق وطني ليبي.
7. بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي.
8. آليات الإصلاح والتعافي الاقتصادي.



ملخص تنفيذي

بعد بدء عملية انتخابية بشرت بتحول سياسي ودستوري آمن. نتج الإخفاق المؤسسي عن عدة عوامل، أهمها رداءة تصميم خريطة المؤسسات واختصاصاتها، لا سيما تلك المضطلة بوظائف سيادية وتمثيلية عُليا. كما نتج الإخفاق المؤسسي عن ضعف قدرات الفاعلين وسوء أدائهم المؤسسي، بما في ذلك الأفراد (الممثلون السياسيون، الشخصيات العامة) والأجسام والمنصات العامة (الأحزاب، الجماعات).

منذ بدء المرحلة الانتقالية في عام 2011، برزت المطالبة باعتماد النظام الاتحادي واللامركزية. غالباً، صدرت هذه المطالبة عن هيمنة الإرث الإداري السابق والمتمثل في الجمع بين اللامركزية وبين المركزية متعددة الأقطاب. كما نتجت عن تأثير آليات الحكم المركزية التي جرى اعتمادها خلال مرحلة الحكم السابقة على عام 2011. ولعل ذلك ما يفرض استكشاف حلول ابتكارية إبداعية تمكّن من تحقيق هذا المزيج الذي يجمع بين إيجابيات اللامركزية والمركزية ويتجنب سلبياتهما. وأهم عنصر في هذه الحلول هو استعادة تشارك الدولة والمجتمع في أداء الوظائف العامة، سواء الوظائف السياسية أم الاجتماعية-الاقتصادية أم الوظائف الأخرى، مثل وظيفة الضمان الاجتماعي، ووظيفة الرعاية الصحية على مستوى المحليات. كما أن هناك حاجة إلى استخلاص وبلورة السياسات والتدابير الاستراتيجية اللازمة والداعمة لعملية إعادة الدولة وبناء مؤسسات معاصرة قديرة.

منذ عام 2011 ظهر السؤال حول الإصلاح المؤسسي في ليبيا. وعلى الرغم من وجود تصورات ومزاعم مفادها أنّ ليبيا لم تعرف المؤسسة في تاريخها، وأنّ «الشخصية الليبية شخصية فوضوية» بطبعها، وأن هذا الأمر له جذور تاريخية، فالحقيقة هي أنّ مفهوم المؤسسة والتمسك بها مفهوم راسخ في المجتمع السياسي الليبي، وفي الكيان الليبي المعاصر الذي بدأ يتأسس خلال منتصف القرن التاسع عشر. ومفهوم المؤسسة متجذر في السياقات الاقتصادية الاجتماعية الليبية وله تجليات عديدة في جميع المجالات. ويعود ذلك لاعتبارات ثقافية، واعتبارات اجتماعية، واعتبارات ناشئة من العلاقة بين الجغرافيا وأنماط السكن والعيش (اعتبارات ديمغرافية بالمعنى العام).

لقد نشأت المؤسسات في ليبيا المعاصرة وازدهرت ضمن سياق تشارك السلطة الرسمية (الدولة) والمجتمع في أداء الوظائف العامة، وذلك استناداً إلى أن السلطة الرسمية هي صاحبة المسؤولية الأكبر في أداء الوظائف العامة عندما تكون قادرة على ذلك، وأنّ المجتمع له دور المساندة في هذا الإطار (في ظل السلطة الرسمية متمثلة بالدولة). في بعض الأحيان، كان يتم الاعتراف بدور القوى المجتمعية في أداء أجزاء من الوظائف العامة، ولكن كانت هذه القوى تقوم بهذا الدور أيضاً بحكم الواقع في أحيانٍ أخرى، وغالباً ما حصل هذا الأمر في نطاق المحليات.

خلال المرحلة الانتقالية، أسهم الإخفاق المؤسسي إسهاماً مباشراً في الانزلاق إلى العنف ووقوع الأمة الليبية في النزاع

مقدمة ونبذة تاريخية

منذ عام 2011 ظهر السؤال حول إصلاح المؤسسات في ليبيا، لا سيما تلك التي تضطلع بأداء الوظائف العامة، باعتباره من أهم الأسئلة التي فرضت نفسها في تلك المرحلة. وقد تنوّعت التصورات المقترحة حول نهج الإصلاح الأمثل والذي يلائم جذور الواقع المؤسسي، ويتفهم طبيعة الإرث المؤسسي الموجود، وذلك للوصول إلى تشخيص أوجه الخلل التي أصابت العمل المؤسسي. إن أهمية الإصلاح المؤسسي تكمن في أنه يساهم في جعل عبور الأمة الليبية من المرحلة الانتقالية إلى مرحلة الاستقرار الدستوري أكثر أماناً، حيث تواجه عملية بناء الدولة الليبية بعد عام 2011 تحدياتٍ تداخلت فيها تناقضات الداخل والخارج على أكثر من صعيد، منها مثلاً المصالح والتوجهات، والتدابير الاقتصادية المطلوبة في ظل هيمنة اقتصاد الربيع، وقضية اللامركزية، وهيمنة القبيلة والمناطقية والجهوية والدين والايديولوجيا على الحياة السياسية، ومسألة الأمن والجيش. إن الأمة الليبية في أشد الحاجة اليوم إلى بناء دولة مستقرة بمؤسسات مستقرة. ويمكن تحقيق ذلك بإنجاز عقد اجتماعي رضائي يتمثل في دستور توافقي.

إن الطريقة التي يجري وفقها تقويم أوضاع الدولة الليبية تعاني من تبعات إرث ثقيل في ما يتصل بمفهوم الدولة الوطنية - وهذه حال بقية بلدان المنطقة أيضاً - حيث تعاني الدولة من عجز ظاهر وتفتقد إلى شرعية إنجاز التنمية وتحقيق الترشيح المؤسسي. ولكنها تعتمد في بقائها على ركيزتين أساسيتين هما احتكار الثروة في نموذج الاقتصاد الريعي، واحتكار العنف في نموذج الهيمنة العسكرية. وبالتالي أصبحت الدولة الليبية سلطة أكثر من كونها دولة. وبالعموم، كانت التجربة الليبية أقل سوءاً من غيرها نظراً لحدثة الدولة الوطنية فيها.

وفي كل الأحوال، لا بد من فهم السياقات الثقافية المختلفة التي تنشأ فيها الدول لا سيما في المجتمعات التي تمتاز بكيانات قبليّة وطائفيّة، فإن طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع فيها تمتاز بديناميكية خاصة. فالدولة تساهم في صياغة المجتمع تماماً كما يساهم المجتمع في صياغة الدولة، ولا يهيمن أحدهما على الآخر. ولذا، فإن أي إغفال لتلك الطبيعة من شأنه أن يكرّس فشل مشروع الدولة.

ترسخ مفهوم المأسسة في الوعي الجمعي وتطبيقاتها خلال مرحلة انبثاق ليبيا المعاصرة

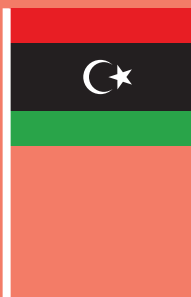
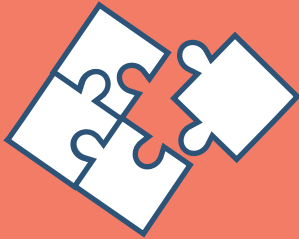
ليبيا المعاصرة بلد يتسم بمساحة جغرافية واسعة، وفي نفس الوقت بعدد محدود من السكان بالنسبة إلى المساحة. ولكن الخريطة السكانية الليبية تتسم بقوة وتماسك المكونات الاجتماعية الطبيعية في ليبيا لا سيما القبيلة والعائلة الممتدة. وبالرغم من اتساع الرقعة الجغرافية وغنى مواردها، نجد أن عدد سكان ليبيا لم يزد في العصور الأخيرة، لا بل

عملية بناء
الدولة الليبية
بعد عام
2011:

المصالح
والتوجهات

التدابير
الاقتصادية
المطلوبة في
ظل هيمنة
اقتصاد الربيع

قضية اللامركزية
وهيمنة القبيلة
والمناطقية والجهوية
والدين والايديولوجيا
على الحياة السياسية،
ومسألة الأمن
والجيش



رُوجوا لهذا الافتراء من خلال الزعم بأن ليبيا كغيرها من المجتمعات العربية تحكمها ثلاثية العقيدة والقبيلة والغنيمة.

خلال مرحلة تأسيس دولة الاستقلال التي أعلنت رسمياً عام 1951 شهد المجال السياسي والمجال الاقتصادي الاجتماعي ولادة صيغ مؤسسية جديدة استندت إلى فكرة التعاقد الرضائي وإلى مزيج فريد من الاتحادية واللامركزية الواسعة والمركزية متعددة الأقطاب. وجرت صياغة دستور جديد على هذا الأساس وتمّ تبني النظام الاتحادي تلقائياً. واستمر هذا النظام خلال الفترة ما بين عام 1951 وعام 1963. وقد ارتكزت دولة الاستقلال على دستور موضوعي، وكان من بين أهم قيم المأسسة التي جرى ترسيخها خلال تلك الفترة «المساءلة» و«نفاذ القانون والعرف» و«التعامل مع المال العام بنزاهة» إضافة إلى التأكيد على عدم سيطرة الملك على موارد البلاد. وفور بدء عملية التنقيب في عام 1955، تم إصدار قرار تأسيس لجنة البترول الليبي التي أصبحت الجهة المسؤولة عن متابعة الاكتشافات والتفاوض مع الطرف الأجنبي الذي يباشر الاستكشاف. وفي ما يتصل بالمؤسسة العسكرية الجديدة، وعلى الرغم من ضعف الموازنة الهائل الذي نتج عن ندرة الموارد المكتشفة، فقد تأسس الجيش الوطني في عام 1952، وهو ما أعقبه في عام 1954 تأسيس مدرسة الزاوية العسكرية لتخريج ضباط الجيش ثم تأسيس الكلية العسكرية في عام 1957. كما جرى تأسيس جهاز المخابرات كجزء من البوليس الاتحادي الذي ضم أيضاً إدارة الجوازات والجنسية وإدارة الجمارك.

في مجال التمثيل السياسي، أُعدت موازنات خاصة ببنية الأجسام الرسمية جوهرها إعلاء معيار الكفاءة مع عدم الإخلال بالتركيبية الاجتماعية. فتقرر مثلاً أن تُكتسب عضوية مجلس النواب بالانتخاب مع احترام وضع التكوينات الاجتماعية وتوظيفها لصالح بناء الدولة الوليدة، وتقرر اكتساب عضوية مجلس شيوخ بالتعيين من جانب الملك. وفي سبيل تحقيق التوازن روعي في التعيينات إعطاء عدد كافٍ من المقاعد لشيوخ القبائل وأعيان المدن. وفي الوقت نفسه كان معيار الكفاءة هو المعيار الأساسي في التعيين في أجهزة السلطة التنفيذية.

وفي مجال التعاون الدولي، وُضعت أسس السياسة الخارجية بناءً على معايير الأمن القومي ومعايير السلم الدولي، ونقل صورة ذهنية صحيحة عن «الدولة» الليبية باعتبارها دولة مؤسسات، وبناء ما أطلق عليه «الشخصية الدبلوماسية» لليبيا. ساندت ليبيا التحرر الجزائري مساندة واسعة النطاق. وانضمت إلى جامعة الدول العربية في عام 1953، وشاركت في مؤتمر باندونغ لدول عدم الانحياز في عام 1955. كما انضمت ليبيا للأمم المتحدة عام 1956، وانضمت لمنظمة أوبك بعد ذلك. وشاركت في تأسيس الكتلة الأفريقية في مؤتمر الدار البيضاء بالمغرب في عام 1961. وخلال فترة وجيزة، برز عدد من الشخصيات الليبية من ذوي الكفاءة على الساحة الأممية، وأصبح لليبيا حضور دبلوماسي في المنظمات الأممية.

سجل انخفاضات حادة بسبب عدة عوامل، كالانتفاضات ضد العثمانيين والهجرات الناتجة عنها، والمواجهات ضد الاحتلال الإيطالي، والإبادة الجماعية التي مارسها الفاشيون وهو ما يمكن ملاحظته بمقارنة عدد سكان ليبيا الحاليين بعدد سكان دول أخرى لم تتعرض للانتفاضات والهجرات والاحتلال. ولا تسجل الكثافة السكانية أرقاماً عالية إلا في وسط كل إقليم من أقاليم ليبيا الثلاثة، وهي كثافة محدودة نسبياً بالنظر إلى مساحة الإقليم، وبالمقارنة مع بلدان أخرى. وخلال مئات السنين، ترسّخ النمط السكاني الذي تتباعد فيه المسافات بين الكتل السكانية.

يُعد موقع ليبيا استراتيجياً على مستوى العالم على الصعيدين الاقتصادي والسياسي. فهي تقع عند نقطة التقاء معابر الحركة بين أفريقيا وبين أوروبا، ولا يفصلها عن آسيا سوى الساحل الشمالي المصري. وشاطئها على المتوسط هو الأطول من بين الدول الأخرى. وتتسم أرضها بأنها منبسطة مع قلة الموانع والفواصل الطبيعية، وهو ما يسهل الحركة فيها. وقد جعلت هذه العوامل من الشريط المتاخم للساحل ممراً لحركة التجارة العالمية. تاريخياً، فرض موقع ليبيا عليها، كحال جميع بلدان المتوسط، أن تتعرض لحمولات الغزو المتلاحقة. وخلال الحرب العالمية الثانية، اتخذت القوى الإمبراطورية من صحراء ليبيا الشرقية ساحة حرب وشهدت المنطقة سلسلة من المعارك العسكرية الكبرى.

على المستوى الاقتصادي، ومع أن مساحة البلاد كبيرة، فقد ظلت الموارد المكتشفة حتى وقت قريب قليلة. وظل معظم سكان ليبيا في الداخل يعتمدون على الرعي خلال تلك الفترة، بينما اعتمد سكان الشريط الساحلي على الصيد بشكل أساسي (على أن حركة الصيد ظلت متواضعة وضعيفة). لم يُكتشف النفط إلا في نهاية الخمسينيات، ومنذ اكتشافه ظل يمثل ما يزيد على 95 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

جميع هذه التحديات السابقة أدت إلى شعور عام بعظم مخاطر الانكشاف الاقتصادي وهو ما أدى إلى التمسك بمفهوم المأسسة لمواجهة تلك المخاطر. فقد استقر في الوجدان الليبي أن البلاد معرّضة على الدوام لمخاطر الهيمنة الخارجية وأنّ مواردها قليلة وندرة. كما أنّ الشعور بالانكشاف وانعدام الأمن الاقتصادي هو من أهم آثار التفاوت الكبير بين المساحة وعدد السكان. ولذلك، أصبح التمسك بالمأسسة في وعي الليبيين «ضرورة وجودية» كسبيل لتمكينهم من حياة أفضل لهم وللأجيال القادمة.

المأسسة وتطبيقاتها خلال مرحلة انبثاق وتأسيس دولة الاستقلال وحتى عام 1969

ثقة مزاعم تقول إن ليبيا لم تعرف المأسسة في تاريخها. واقترن هذا الادعاء بمزاعم مفادها أن الشخصية الليبية شخصية فوضوية بطبعها وأن لهذا الأمر جذوراً تاريخية. وقد أسهم الخطاب الاستعماري والخطاب السلطوي المحلي وخطاب بعض الباحثين في تعميم هذا الادعاء الباطل. فبعض الباحثين

وتبني فلسفة إدارية ومؤسسات سياسية غير تقليدية، واعتماد النظام الجماهيري الذي يعتبر خليطاً من أنظمة متنوّعة وغير متجانسة أحياناً. وهو الأمر الذي زادت حدته منذ عام 1977، حيث كان هناك عدم وضوح في مفهوم الدولة بمعناها الواسع، وخلل في تحقيق المأسسة وبناء المؤسسات المستقرة، وذلك في إطار الصراع ما بين الايدولوجيا والدولة في ذلك الوقت. وقد نتج عن هذه الحال أزمات وإخفاقات على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي. فقد أدّى ربط المؤسسات ربطاً مباشراً برأس النظام إلى عدم استقرار المؤسسات واختلال النهج المتبع في إدارتها. فقد أنشئت مؤسسات جديدة نظيرة للمؤسسات القديمة ومشابهة لها في التوصيف والمهام. وتم إحلالها محل المؤسسات الأصلية في بعض الأحيان، أو جعلها جزءاً من المؤسسات الأصلية مع تعطيل مكونات هذه الأخيرة في أحيان أخرى، أو وضعها إلى جانب المؤسسات الأصلية مع تعطيل كامل لهذه الأخيرة، خاصة في ما يتعلق بتكوين وبناء المؤسسة العسكرية، حيث تم الاعتماد على الكتائب الأمنية التي أعطيت صلاحيات إضافية على حساب الجيش الليبي. ونتج عن هذه الآليات غير المدروسة، إضافة إلى اعتماد خيار المركزية في الإدارة، إضعاف دور الأقاليم المحلية الثلاثة في ليبيا، واختزال القرار في المركز، واعتماد أنظمة شديدة المركزية في المأسسة والإدارة. وجُعِلت مقرات المؤسسات الوطنية الرئيسة في العاصمة طرابلس، وأجبر المواطنون الليبيون على السفر إلى العاصمة لإجراء المعاملات. حتى في مجال التنمية، أعطيت الأولوية للعاصمة على حساب المناطق والمدن الأخرى، ونُفِذت الخطط الإنمائية عبر شركات أجنبية، وتم إنهاء العقد الاجتماعي (الدستور) واستُبدل بالكتاب الأخضر كدستور غير مصوّت عليه. ونتجت عن عدم الاستقرار هذا تحديات وتشوهات كثيرة، إذ استمر الاعتماد على النفط كدخل وحيد سيطرت عليه الحكومة، وأنفقته بشكل كبير على التسلح والأعمال العسكرية. كما نتج عن السياسات المتبعة إضعاف القطاع الخاص، لا سيما بعد إجراءات تأميم المشاريع الخاصة وتغيير ملكية العقارات تطبيقاً لمقولات من قبيل «البيت لسكانه» و«شركاء لا أجراء».

ولكن، كان ثمة أخطاء في ما يتعلّق بمفهوم المأسسة في تلك المرحلة. فقد جرى تبني نموذج للاجتماع السياسي يفتقر إلى الاتزان بين الدولة وبين المجتمع لناحية الإسهام في أداء الوظائف العامة والنشاط الاقتصادي. إذ إنّ الدولة باشرت جميع الوظائف العامة، بينما غاب إسهام المجتمع في ذلك، وهيمنت الدولة على معظم النشاط الاقتصادي في ظل غياب أي دور للمجتمع. وخلال فترة الانتقال من حالة الفقر الشديد إلى حالة الثراء العام المفاجئ الناتج عن اكتشاف النفط ظهرت عيوب عديدة. فمع اكتشاف النفط في عام 1958 وارتفاع الدخل الوطني، أخذت نزعة «الريعية» تُطل برأسها، ومع الوقت أدّت هذه النزعة إلى انخفاض مستوى إنتاجية المواطنين وارتفاع مستوى اعتمادهم على المنح المالية والعينية والخدمات التي توفرها الدولة. إن الانتعاش الاقتصادي الذي صاحب اكتشاف النفط وتصديره لم يرافقه توزيع الثروة توزيعاً عادلاً وهو ما أدى إلى تراجع وتدهور شعبية النظام الملكي الذي كان يعاني أيضاً، على المستوى السياسي، من قصور في تنظيم مسألة خلافة الملك. (المغربي، 2006).

ثمّ اتجهت حركة التخطيط والسياسات نحو طلب المساعدة الخارجية في مواضيع إنمائية داخلية، وقد ظهر ذلك جلياً في ما يتصل بحماية الحق في الصحة والحق في المياه النظيفة والصرف الصحي اللذين كانا وقتئذٍ من أهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بالنسبة إلى المجتمع بعد ما تعرض له من انتهاكات منهجية عبر نصف قرن. فتلقت ليبيا مساعدة تقنية في المسائل الصحية من الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وكذلك من عدد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وذلك من خلال تعيين خبراء فنيين في ليبيا في مجال التثقيف الصحي.

المأسسة وتطبيقاتها خلال مرحلة الجماهيرية

خلال الفترة 1969-2011 تعرّضت مؤسسات الدولة لحالة عدم استقرار بسبب تغيّر نظام الحكم وفلسفة وأساليب الإدارة،



الجديد منذ بدايته، ولم يتم العمل على تفادي مشكلة الإخلال بمبدأ استقلال السلطات. كما شهدت المرحلة الانتقالية احتكاراً من جانب القوى السياسية المهيمنة للعملية الدستورية ورفضاً لتصميم عملية دستورية تشاركية تسهم في إدارتها القوى المجتمعية وأفراد الشعب. كما شهدت المرحلة قيام مؤسسات محاصصة بين القوى السياسية. ونتيجة الاختلال الدستوري خلال المرحلة الانتقالية ونتيجة النزاعات تدهورت الأوضاع على مختلف المستويات.

كما نتج الإخفاق المؤسسي عن تسرب السلاح وتفاقم التدخل الخارجي. وأدى ذلك بدوره إلى إعاقة استرجاع الأمن في ظل عدم وجود مؤسسات أمنية مهيكلّة ومنظمة وقادرة على بسط الأمن في المرحلة الانتقالية. وأدى الصراع المسلح إلى حصول انقسام سياسي ومؤسسي حاد للغاية. وقد طال الانقسام المؤسسات التنفيذية والتشريعية وأثر في المؤسسات القضائية. كما أسهم في نشوب الحرب الأهلية وتعميق الصراعات القبلية والمناطقية.

اتسع دور القبيلة بشكل أوسع بعد عام 2011، حيث انخرطت في الصراع المسلح وشجعت أبناءها على حمل السلاح والقتال (في طرفي النزاع). وكوّنت القبائل تشكيلات مسلحة بعضها لا يزال قائماً، وانخرطت في العملية السياسية والعسكرية بشكل كبير، ودفعت بأبنائها لتولي مناصب ومراكز في الدولة. وكرست بالتالي حصتها ضمن لعبة المحاصصة في الوظائف السيادية المدنية والعسكرية، بل واتّسع دورها خارج الحدود، وذلك من خلال الزيارات إلى دول خارجية لدعم توجه معين في الداخل، كزيارة أعيان ليبيا لدولة مصر ولقائهم بالرئيس المصري، وزيارة بعض الأعيان وشيوخ القبائل للولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والإمارات العربية المتحدة وغيرها.

على مستوى التعاون الدولي، حاولت الحكومات المتلاحقة القيام بدور يعزز تموضع ليبيا دولياً، حيث سمحت للمؤسسات والمنظمات الدولية بالعمل في ليبيا في شتى القطاعات المساهمة في إعادة البناء. ومن هذه المنظمات العاملة حالياً منظمة التنمية الأمريكية (USAID)، ومنظمة التعاون الإنمائي الألماني (GIZ)، والمنظمات التابعة للأمم المتحدة، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية وغيرها. إلا أن التغيّرات السياسية والعسكرية أدت إلى بروز تحدّي حقيقي أمام هذه الجهات وأمام قدرتها على تحقيق أي نتائج إيجابية من نشاطها على أرض الواقع.

خلال المرحلة الانتقالية، برزت المطالبة باعتماد النظام الاتحادي واللامركزية. غالباً، صدرت هذه المطالبة عن هيمنة الإرث الإداري السابق والمتمثّل في الجمع بين اللامركزية وبين المركزية متعددة الأقطاب. كما نتجت عن تأثير آليات الحكم المركزية التي جرى اعتمادها خلال مرحلة الحكم السابقة على عام 2011، وهو ما جعل هذه المطالبة تصمد وتتجاوز ظروفها الزمنية. بدايةً نُظر إلى الاقتراح الفيدرالي على أنه بوابة لتقسيم ليبيا، نتيجة تفهم الطرح وعدم عرضه بشكل

في مجال التمثيل السياسي، اعتمد النظام الجماهيري بدايةً العمل بالكفاءة والأقدمية والخبرات، قبل أن تنتهج الحكومة تكليف شخصيات عامة لا خبرة لديها بالعمل السياسي بل تم اختيارها شعبياً عن طريق المؤتمرات الشعبية للعمل بالتمثيل السياسي في الدول الخارجية. وفي حين حقق هذا الأسلوب نوعاً من العدالة في توزيع المناصب على مكونات الشعب الليبي، إلا أنّه سمح لأشخاص من خارج السلك الدبلوماسي، وأغلبهم غير مؤهلين، لتمثيل الدولة الليبية في الخارج. كذلك الأمر بالنسبة إلى الوظائف القيادية فيتم اختيار القيادات لشغل تلك المناصب من قبل مؤتمر الشعب العام (البرلمان) مع مراعاة التوزيعات الجغرافية والتمثيل لمكونات المجتمع (إلى حد ما).

وأما بالنسبة إلى دور القبيلة في الحكم، فقد ركّز النظام الجماهيري على إعطاء دور كبير للقبيلة واعتمد عليها كشريك أساسي في الحكم، حيث روعي في كل الحكومات المشكلة أن تقوم على نوع من التوازن الجغرافي المعقول بين القبائل والمكونات الليبية. كما تم توظيف دور القبائل من قبل نظام الحكم في ظروف عدة داخلياً وخارجياً. وهذا ما يمكن ملاحظته بوضوح في إنشاء مكونات خاصة بذلك، كتجمع القبائل الليبية مثلاً. ويظهر هذا أيضاً من خلال الزيارات المتكررة للقبائل لإعطاء وثائق العهد والمبايعة، والتوسط من وجهاء القبائل لحل المشاكل السياسية والأمنية المحلية والخارجية.

على مستوى التعاون الدولي، تقلص التعاون مع المؤسسات الأمنية للغاية، بما في ذلك المؤسسات التنموية التابعة للأمم المتحدة. ويتبين ذلك في شح البيانات الواردة عن الدولة الليبية في تقارير الجهات التابعة للأمم المتحدة قبل عام 2011. ولعل السبب الرئيسي من ذلك تخوّف النظام الحاكم من استغلال البيانات العسكرية من الخصوم واستخدامها لضرب استقرار الدولة. ضمن هذا السياق، انضمت ليبيا إلى عدد من الأطر القانونية الأمنية. وركزت ليبيا على إنشاء الاتحاد الأفريقي والاتجاه إلى توحيد أفريقيا ومحاولة صك عملة واحدة، حيث أنشئ الاتحاد الأفريقي وانبثقت عنه مجموعة من المؤسسات، كتجمع دول الساحل والصحراء، وغيرها من المؤسسات.

المأسسة خلال المرحلة الانتقالية (2011-2020)

عقب بدء المرحلة الانتقالية في عام 2011، أسهم الإخفاق المؤسسي إسهاماً مباشراً في الانزلاق إلى العنف ووقوع الأمة الليبية في النزاع، وذلك بعد بدء عملية انتخابية كانت قد بشرت بتحول سياسي ودستوري آمن. نتج الإخفاق المؤسسي عن عدة عوامل، أهمها رداءة تصميم خريطة المؤسسات وتوزيع اختصاصاتها، لا سيما تلك المضطلة بوظائف سيادية وتمثيلية عُليا، وعن ضعف قدرات الفاعلين وسوء أدائهم المؤسسي، بما في ذلك الأفراد (الممثلون السياسيون، الشخصيات العامة) والأجسام والمنصات العامة (الأحزاب، الجماعات). تأثرت عملية تصميم خريطة المؤسسات واختصاصاتها بالصراعات على السلطة ومحاولة حيازة أكبر قدر منها. ونتيجة لهذا التنزع، تقوّض البنيان الدستوري

تمّ عرض
الاقتراحات على
88
خبيراً ليبيا

امتدّ الحوار
على مدى
8
حلقات
نقاش

أسهم فيها
262
مشاركاً
ليبياً

موسّع من قِبَل داعميه. ولكنّ وبعد الصراعات المسلحة والحروب المستمرة منذ عام 2011، أصبح الحلّ الفيدرالي أقرب إلى أن يكون الحلّ الأنسب والأصلح للحفاظ على وحدة التراب الليبي، والحفاظ على النسيج الاجتماعي بين أبناء الوطن الواحد، وتحقيق التوزيع العادل للثروات والمساهمة في التنمية المكانية الحقيقية، وإيقاف مبررات الحروب والاقتتال. لذا وجب استكشاف حلول ابتكارية إبداعية تمكن من تحقيق هذا المزيج الذي يجمع بين إيجابيات اللامركزية والمركزية ويتجنب سلبياتهما. وقد حرصت بعض القوى على تأكيد أنّ المطالبة باللامركزية تأتي ضمن سياق القناعة التامة بوحدة الأمة الليبية وأنّ اللامركزية تعضد هذه الوحدة ولا تنتقص منها. وقد قوبلت هذه المطالبة بعدد من الاتهامات التي لا مجال للتوسّع في بحثها هنا.

أولاً- المنهجية المتبعة

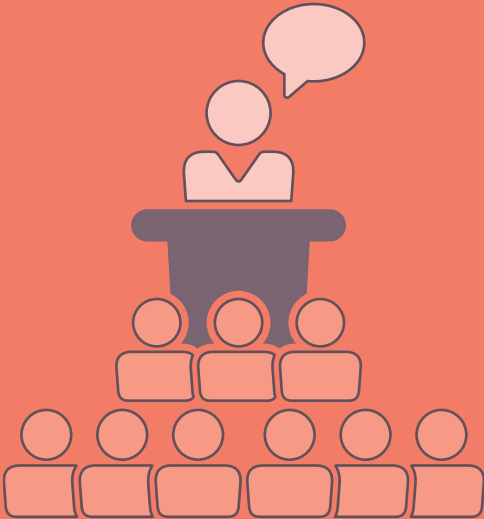
قام فريق الإسكوا وعلى مدى سنة كاملة بإعداد دراسات تمهيدية لتحديد وتحليل التحديات أمام الواقع المؤسّساتي في ليبيا، واستند في ذلك إلى بيانات رسمية صادرة عن جهات حكومية. ومن ثم اقترح الفريق البحثي آليات إصلاحية لتطوير العمل المؤسّساتي في ليبيا، وعرض الاقتراحات على 88 خبيراً ليبيا لتقييمها واقتراح إضافات وإيضاحات مناسبة. ثم حدد بعض المواضيع ذات الأولوية، خاصة ما يتعلق ببناء الدولة والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي، وطرحها لحوار مجتمعي واسع شمل فئات مجتمعية مختلفة، منها: موظفو القطاعين العام والخاص، وذوو الإعاقة، وممثّلون عن كلّ المناطق الجغرافية الليبية. وامتدّ الحوار على مدى ثماني حلقات نقاش أسهم فيها 262 مشاركاً ليبيا، وتم استلام أكثر من 857 مساهمة مكتوبة. وأفضت هذه الجهود جميعها إلى توصيات وأولويات مهمّة لإعداد رؤية مستقبلية وطنية وموحّدة. ثم جُمعت كل البيانات المحصلة السابقة وأعيدت صياغتها وطرحها في جلسة تحقق شارك فيها 81 مواطناً من خلفيات وفئات مختلفة.

ولاستخلاص الأدلة والبراهين المرتبطة بعملية بناء دولة مؤسسات، وبلورة الاقتراحات الخاصّة بهذا الأمر وتحويلها إلى سياسات وتدابير فعّالة، تم الاعتماد على المنهج الاستنباطي كأساس للتفكير الاستدلالي، واستند إلى المقاربة التاريخية للوقوف على الأحداث التاريخية المرتبطة بالمؤسسات والدولة وبالشكل الذي يساعد على فهم الحاضر.

ثانياً- الخيارات والسياسات المقترحة

توحيد المؤسسات

يعتبر الانقسام المؤسسي أكبر التحديات التي تواجه عملية بناء قدرات الدولة في ليبيا منذ فترة غير قصيرة. وقد أثر الانقسام المؤسسي بشكل كبير في أداء الكثير من المؤسسات بعد انقسامها، وفي مستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، خصوصاً بعد انقسام المؤسسات التشريعية والتنفيذية.



لتطوير رؤية ليبيا 2030، وتم توضيح معالم الرؤية لكنها لم تُقدّم مكتوبة إلى الحكومة المؤقتة.

وجدير بالذكر في هذا السياق أن بناء القدرات ليس هدفاً بحد ذاته، بل وسيلة لتحقيق عدة أهداف أمنية واقتصادية واجتماعية. وتتلخّص هذه الأهداف في إصلاح المؤسسات وتطوير أدائها بما يضمن وجود إدارة فعّالة ومسؤولة وشاملة تحقّق السلام والاستقرار المستدام، وتطلق شرارة التنمية الوطنية الحقيقية، وتضمن تطبيق مبادئ الحوكمة في كافة مفاصل الإدارة. ويساعد هذا التقريب في أن تكون هذه المؤسسات كفؤة وشفافة، ومبنية على أسس المساءلة، ومستجيبة لاحتياجات المواطنين، وقادرة على إنجاز وظائف ومهام الدولة، وذلك في إطار عملية الإصلاح الشاملة والتحوّل من النموذج الريعي إلى نموذج اقتصادي بديل متنوّع غير أحادي.

اللامركزية والحكم المحلي

ارتكز تأسيس ليبيا المعاصرة على المزج بين أفكار الاتحادية (الفيدرالية) واللامركزية الواسعة والمركزية متعددة الأقطاب. إن اللامركزية الواسعة والمركزية متعددة الأقطاب تناسبان البلدان التي تكون فيها المكونات الطبيعية (كالقبيلة والعائلة الممتدة) والمكونات الثقافية ذات حضور اجتماعي قوي. كما أنّ اللامركزية الواسعة تناسب النمط الجغرافي والسكاني الذي تكون فيه مساحة البلاد محدودة وغالبية السكان مركّزة في رقعة ضيقة وتعيش ضمن أسر صغيرة أو كأفراد مستقلين.

لم يعد أسلوب الإدارة المركزية الشديدة نافعا في ظل المطالبة الشعبية بالإدارة الذاتية وعجز الإدارة المركزية عن تقديم الخدمات وتحقيق الأهداف الاقتصادية، وعدم إيجادها حلولاً تناسب قضايا اتساع المساحة الجغرافية وارتفاع حدة التوتر والصراعات والحروب المتتالية (وهذه المشاكل هي نتيجة حتمية للدولة الريعية الموجودة في ليبيا). وعليه، فإن اللامركزية والحكم المحلي خيار وبديل أنسب للإدارة العامة والاقتصادية في ليبيا. ولذلك، يجب السعي إلى تبني نظام لامركزي يرتكز إلى الحفاظ على وحدة وسيادة وتماسك الوطن وفق معايير واضحة بعيدة عن الاستغلال الشخصي والجهوي والخارجي، وبما يساعد على تحقيق التنمية المكانية الشاملة، إلا أنّ الحكم المحلي، كنموذج بديل عن الحكم المركزي، يتطلب تعزيز الشفافية واعتماد آليات رقابة شاملة، وإشراك مؤسسات المجتمع المدني والجهات الرقابية الأخرى، وذلك لتحديد أوجه الانحراف والتقصير في عمل الإدارة.

دعم قدرات الدولة في التعاون والتكامل الدوليين

لا يمكن وصف أي نظام سياسي - أي الحاضنة الأساسية لبناء الدولة - بأنه كيان فاعل على المستوى الدولي ما لم تتوفر لديه مقومات التعاون الدولي. ويتحدّد مستوى التعاون والتكامل الدوليين في عدة شروط أبرزها مستوى الاستقرار السياسي والأمني الذي تتمتع به الدولة، والتقدم الاقتصادي المرتكز إلى

وقد عمّق الاتفاق السياسي الموقع في الصخيرات المغربية في كانون الأول/ديسمبر 2015 الفجوة ما بين الأطراف المتصارعة وزاد من وتيرة الصراعات والاقتتال والحروب بالوكالة، ورسخ مشكلة انقسام مجلس النواب. وقد أثر ذلك كله سلباً في مؤسسات الدولة وأدائها.

- إنّ الانقسام المؤسسي بجميع أشكاله خلق تحديات كبيرة، منها: الإفراط في النفقات والمصاريف للمؤسسات القائمة والمنشأة، والتي تشمل النفقات التسييرية والمرتببات والأجور.
- الإسهاب في التوظيف والإيفاد داخلياً وخارجياً.
- القرارات والإجراءات الإدارية والإجراءات المضادة من الحكومات المتعاقبة.
- صدور قرارات غير مدروسة نظراً لغياب المستندات والخلفيات وهذا ما أرهق خزينة الدولة، وأدى إلى إهدار المال العام في معارك إثبات الشرعية وأحقية التمثيل للمؤسسات المتصارعة، وأدى في نهاية الأمر إلى ضياع أموال الليبيين نظراً للانقسام السياسي وعدم أهلية الممثلين.
- التمرّد على المسؤولين والتحقّج بالانقسام السياسي خاصة لدى الجهات التابعة، وتغيير تبعية المؤسسات من قبل رؤسائها طبقاً لمصالح شخصية.
- تحدي أحكام المحاكم والقضاء والقرارات الصادرة لا سيما في ما يخص الإعفاء من المهام، والاستمرار في تمثيل المؤسسة بشكل غير قانوني وتحميلها التزامات مالية وقانونية، وفي بعض الأحيان البحث عن الدعم الدولي للبقاء في الوظيفة.

الإصلاح المؤسسي والحوكمي

افتقدت ليبيا وجود رؤى وبرامج واضحة لأولويات الإصلاح المؤسسي ومبادئ تطبيق الحوكمة، وذلك بسبب غياب الإرادة السياسية والظروف المؤاتية للإصلاح والتطوير وخصوصاً في الفترة الراهنة. ولكن، أسفرت الجهود السابقة عن صياغة عدد من الرؤى. فعلى سبيل المثال، تم تكليف مجموعة «مونيتور» بتقديم استراتيجية وطنية، وقد تم إعدادها في عام 2006. ولكن أخذ عليها أنها تجاهلت الجانب السياسي والاجتماعي وركزت على الجانب الاقتصادي. في عام 2007 تمّ تكليف مركز البحوث والاستشارات في جامعة قاريونس بإعداد رؤية 2025 على أن تشمل الجانب الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. تمّ الشروع في تبني هذه الاستراتيجيات ولوحظت بعض النتائج الإيجابية، ومنها محاولة تنويع الاقتصاد الخاص وإنشاء مجلس التطوير الاقتصادي وغيرها. إلا أنّ أحداث عام 2011 أوقفت تبني تلك الاستراتيجيات نظراً لتغيير النظام بالكامل. وفي عام 2012، قام مجلس التخطيط الوطني التابع للمؤتمر الوطني العام بتكليف خبراء ليبيين بإعداد رؤية ليبيا 2040 والتي تعتبر امتداداً لرؤية 2025. ومع ذلك، لم تتبن أي من الحكومات الحالية هذه الرؤية. وفي عام 2013 عيّنت الحكومة المؤقتة لجنة مكوّنة من 50 خبيراً ليبيين في مجالات مختلفة

بناء دولة معاصرة

إنّ قيام الدولة المعاصرة بتحديث مؤسساتها وهياكلها لا يعني بالضرورة الانفصال عن هيكل الدولة القائمة في المجتمع، ولا يعني البحث عن دولة جديدة بالكامل. فالدولة المعاصرة مرتبطة ببناء القدرات الحالية التي لا تزال غير فاعلة نتيجة العجز الكلي للدولة القائمة بفعل الصراعات والحروب والإخفاقات التنموية المتكررة. وهذا ما يستوجب وضع سياسات متعددة الأبعاد لتكون مؤسسات الدولة فعالة في تحقيق الغايات المرجوة، خصوصاً وأن ظاهرة العولمة والواقع الذي أفرزته من تداخل البيئتين الداخلية والخارجية في المسائل السياسية والاقتصادية يفرض تحديث مؤسسات الدولة وهياكلها ووظائفها باستمرار. إن بناء دولة معاصرة يحتاج أن يتأسس على مرتكزات أهمها بناء دولة مواطنة يعيش فيها الجميع متساويين في الحقوق والواجبات. وتقوم دولة المواطنة هذه على العقد الاجتماعي والدستور، والفصل ما بين السلطات، وعدم إقحام المؤسسات في الصراعات الفكرية، وتوفير احتياجات المواطنين الاجتماعية والاقتصادية، وتأسيس نظام تنافسي قادر على التموضع في الاقتصاد العالمي.

حجم النشاط الاقتصادي، والمصدقية في تنفيذ الاتفاقات الدولية، والالتزام بالقانون الدولي.

ثمة صعوبات وتحديات في توفر هذه العناصر في ظل الظروف الراهنة التي تعيشها ليبيا. ولا يمكن التنبؤ بما يمكن إنجازه في هذا الإطار قبل أن تقطع الدولة مراحل مهمة في البناء وتعزيز فاعلية وكفاءة المؤسسات، وإظهار قدرتها على معالجة التناقضات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في المجتمع، بالإضافة إلى ضرورة الاتفاق على أسلوب الإدارة، وإقرار دستور ملائم، وفرض سلطة القانون. فالتعاون يتم بين الدول والمؤسسات، وليس الكيانات والأحزاب السياسية والتيارات الأخرى.

تواجه ليبيا اليوم نزاعاً دولياً وإقليمياً بغية التأثير في القرار الاقتصادي وتوجيه عملية استغلال الثروات والمقومات الاقتصادية في صالح بعض الدول التي تعتمد، إلى ممارسة ضغوط خارجية باسم حقوق الإنسان وتعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد، وتعمق الاصطفاف الداخلي، وتدعم الأطراف المتقاتلة، وتساند بعض التيارات المؤدلجة. وهذا يستوجب بالتالي الربط ما بين جهود بناء الدولة وبين الحد من تداعيات وتأثيرات هذا التدخل الخارجي.

ثالثاً- المضي قدماً

في ما يخص توحيد المؤسسات

- دعم المؤسسات المركزية وتعزيز استقلاليتها لتكون أساس توحيد المؤسسات المنقسمة.
- العمل على توحيد المؤسسات بمشاركة وزارة التخطيط ومجلس التخطيط الوطني.
- توحيد المؤسسات الرئيسية، بدءاً من مصرف ليبيا المركزي

الحل السياسي الشامل وتشكيل حكومة وحدة وطنية وتوحيد المؤسسات مطالب شعبية ضرورية. ويتطلب توحيد المؤسسات، تلبيةً لهذه المطالب، اتخاذ مجموعة إجراءات وتدابير للتعامل مع حالة الانقسام المؤسسي تتلخص في الآتي:

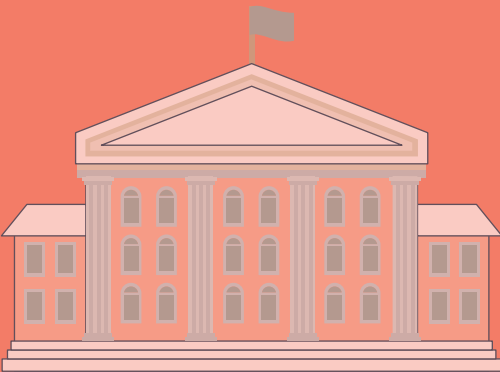


- والخرزانة، وضمان دور المحكمة الدستورية في حماية المؤسسات المفتاحية.
 - دمج المؤسسات التي أنشئت بعد الاتفاق السياسي بالمؤسسات القائمة، ووضع معالجات فعالة للتعامل مع مشاكلها.
 - دعم المؤسسات التي حافظت على وحدتها مثل مصلحة الأحوال المدنية، مصلحة الضرائب، الجمارك، الجوازات، النهر الصناعي وغيرها.
 - دعم المؤسسات المعنية بتوفير الطاقة للمجتمع، مثل المؤسسة الوطنية للنفط ومؤسسة الكهرباء.
 - توحيد مجالس إدارة المؤسسات العامة مثل الطيران والمطارات والموانئ.
 - توحيد إجراءات الأجور والمرتبات في منظومة موحدة غير خاضعة للتحكم والفصل مستقبلاً.
 - فتح المقاصة المصرفية بين كافة الفروع المصرفية والمناطق المختلفة.
 - تقوية التنسيق بين الإدارات الوسطى في كافة المؤسسات.
 - تفعيل دور الفاعلين غير الرسميين في عملية توحيد المؤسسات.
 - إعادة الثقة في الدولة ومؤسساتها من خلال التركيز على مفهوم الهوية الوطنية.
 - نشر الوعي المجتمعي حول أهمية توحيد المؤسسات.
 - نشر ثقافة المأسسة الموحدة وبالصيغة التي تمنع تفكك المؤسسات المركبة.
- في ما يخص الإصلاح المؤسسي والحوكومي**
- إن عملية إصلاح ورفع كفاءة مؤسسات الدولة، وبلورة الإطار العام الذي تصاغ فيه القوانين والقرارات وتنفذ ضمنه، هي عملية ذات أهمية قصوى، ويجب أن توضع في رأس أولويات عملية بناء قدرات الدولة، وذلك باتباع الإجراءات والتدابير الاستراتيجية التالية:
- إنشاء مؤسسة أو هيئة تتولى عملية الإصلاح المؤسسي والحوكومي وعملية تدريب الكوادر البشرية وتطوير القيادات الإدارية، وذلك وفقاً لمعايير ومتطلبات الحوكمة التي ينبغي أن تطبق على القطاعين الخاص والعام.
 - العمل على إرساء مبادئ التنافسية، والتأكد من تحقق متطلبات التنافسية، وذلك وفقاً للمعايير العالمية. بالإضافة إلى توجيه الهيئات ذات الصلة لتحسين مستوى التنافسية في الاقتصاد الليبي.
 - إعادة توزيع المؤسسات المركزية والحيوية بين المناطق بالشكل الذي يحقق المأسسة على نحو شامل.
 - تطوير برنامج تملك الوحدات الاقتصادية، وخصوصاً في الشركات المتوقفة والمتعثرة.
- التركيز على رفع كفاءة المؤسسات المرتبطة بالنشاط الاقتصادي، مثل السجل العقاري والتجاري، والأملاك العامة، والتخطيط العمراني، والضرائب.
 - إعادة النظر في القوانين المنظمة للعمل الإداري.
 - وضع آليات للضبط الإداري والتنظيمي والمالي لمؤسسات الدولة، وذلك عبر تطوير الاختصاصات والهياكل الإدارية والمالية، وبناء القدرات البشرية، واقتراح الهياكل التنظيمية، وهيكلة الملاك الوظيفي بما يضمن معالجة فعالة لظاهرة التضخم في التوظيفات.
 - إيجاد آلية فعالة للرصد والمراقبة داخل المؤسسات.
 - التوظيف والترقية على أساس الجدارة والكفاءة، وربط نظام الحوافز والمرتبات بالإنتاجية وجودة المخرجات.
 - تضمين النساء والشباب في المناصب القيادية والمراكز العليا في مؤسسات الدولة.
 - تطوير عمل أجهزة الدولة الرقابية وتقويتها وتعيين الأشخاص المناسبين وفقاً لمعايير فنية متعارف عليها دولياً.
 - وضع قواعد سلوك مهنية لكل مؤسسات الدولة، بحيث تصبح منهاج عمل لها وإطاراً لتحسين أدائها.
 - وضع استراتيجية وطنية شاملة لتطبيق الحوكمة ومراجعة وتحديث التشريعات المتعلقة بالحوكمة لمواكبة التغيرات الداخلية والخارجية.
 - نشر الوعي المجتمعي حول معايير الحوكمة وأهمية تطبيقها في مواجهة ثقافة الفساد، وتعزيز دور المجتمع المدني في إرساء وتطبيق قواعد الحوكمة.
 - تطوير مناهج التعليم بما يدعم ثقافة المأسسة وقواعد الحوكمة.
 - توظيف تكنولوجيا المعلومات للتحويل الآمن والكفؤ نحو الحكومة الإلكترونية والنظام الرقمي.
- في ما يخص اللامركزية والحكم المحلي**
- ثمة ضرورة لمضاعفة الجهود واتخاذ التدابير الاستراتيجية الآلية إلى بناء وتعزيز اللامركزية والحكم المحلي في ليبيا، وذلك على المدى القريب والمتوسط. وأهم هذه التدابير الاستراتيجية:
- تعزيز منهج اللامركزية بين المركز والأطراف، وذلك بهدف تحقيق مبدأ الحكم المحلي والإدارة المحلية وربطها بالتنمية المكانية لضمان نجاحها واستمرارها.
 - وضع إطار قانوني لتنظيم العلاقة بين المركز والأطراف.
 - وضع القواعد المالية المنظمة لعمل المحليات بما يضمن الكفاءة المالية في الإنفاق والتحصيل والجبائية.
 - الاتفاق على أسلوب إدارة الثروة وتوظيف عائداتها وفقاً للآليات التي يتم الاتفاق عليها، وإنشاء مناطق حرة أو التنمية المكانية، وذلك طبقاً لخصوصية كل منطقة من حيث الموارد الطبيعية والاحتياجات.

دعم قدرات الدولة في التعاون والتكامل الدوليّين

اللامركزية والحكم المحلي

الإصلاح المؤسسي والحوكومي



- منح المحليات السلطات والصلاحيات الكافية التي تمكنها من إعداد خطط وبرامج التنمية المحلية.
- التمسك بالمعايير الموضوعية والاقتصادية في تحديد وإنشاء المحافظات أو البلديات.
- بناء الهياكل التنظيمية والإدارية والقدرات البشرية والتقنية في المحليات.
- تعزيز المشاركة المجتمعية عبر توسيع نطاق مشاركة النساء في الحكم المحلي والإدارة المحلية وتوسيع الشراكة مع القطاع الخاص.
- تفعيل آلية تقييم وتقويم الأداء المؤسسي في وحدات الحكم المحلي، وتطبيق معايير الحوكمة لضمان عدم انتقال الفساد إلى المحليات.
- نشر الثقافة المجتمعية حول أسلوب الإدارة الذاتية للتنمية المحلية، وذلك لتجنب نزعات الانفصال والتمرد عن المركز والإدارة اللامركزية.

في ما يخصّ دعم قدرات الدولة في التعاون والتكامل الدوليّين

- إن تهيئة البيئة الداعمة للتعاون الدولي بما يعزز قدرة الدولة على أداء وظائفها يتطلب اتخاذ إجراءات وتدابير استراتيجية على النحو التالي:
- وضع إطار وطني شامل لتعزيز دور المساعدات الدولية في إعادة بناء الدولة.
- تعزيز معايير تطبيق حقوق الإنسان داخل الدولة والمجتمع في إطار القانون الدولي.
- دعم ترتيب ليبيا في التصنيفات الاقتصادية الدولية.
- تطوير ودعم بيئة آمنة للتعاون الدولي.
- تطوير آليات وأدوات السياسة الخارجية باتجاه تعزيز التعاون الدولي والإقليمي، وذلك من خلال:
- » وضع استراتيجية للتعاون الدولي تتمحور ملامحها في دعم التنمية الاقتصادية، ودعم سيادة القانون، ودعم سياسات وأطر اللامركزية، ودعم ثقافة الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد.
- » إنشاء قناة في وزارة الخارجية (أو خارجها) لتنسيق التعاون الدولي مع القطاعات الأخرى.
- » إصدار تشريع ينظّم التعاون الدولي ومجالاته وأهدافه.
- » تكثيف التعاون مع المؤسسات الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، خاصة في المجالين الاقتصادي والمالي.
- » الاعتماد على التعاون الدولي الثنائي في ما يتعلق بالمساعدات، باعتباره أكثر أهمية مما تقدّمه الأمم المتحدة.
- » التوجه نحو الدول ذات الخبرة الجيدة للاستفادة والتعاون في مجالات التعليم، والصحة والحماية الاجتماعية، والتنمية الوطنية، وحقوق الإنسان، والمواصلات، والطاقة ومصادر الطاقة البديلة، والحكومة الرقمية.

في ما يخصّ بناء دولة معاصرة

- إن بناء دولة معاصرة يحتاج إلى مرتكزات أساسية يمكن بناؤها عبر الخطوات التالية:
- إعادة هيكلة نظام الدولة بما يتماشى والمتغيرات المحلية والدولية.
- رسم السياسات العامة بناءً على خطط استراتيجية وطنية تحدّد فيها الأهداف وتقترح فيها آليات التنفيذ وتحدّد بها المسؤوليات.
- إعادة النظر في الهياكل التنظيمية للمؤسسات القائمة وتحديثها طبقاً للمتغيرات التكنولوجية والسياسية.

رابعاً- خلاصة

الضامن الوحيد لتحقيق الغايات الاجتماعية والاقتصادية على المدى الطويل، بما يسمح بالانتقال من النموذج الريعي إلى النموذج المتنوع التنافسي، والتموضع في الاقتصاد العالمي.

تخضع عملية بناء الدولة ومؤسساتها للظروف التي مرّت بها ليبيا ولاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم. ويقتضي هذا الأمر ضرورة الاستجابة الواعية لهذه الظروف والاحتياجات والتغيّرات والتحديات التي مرّت بها المؤسسات منذ استقلال البلاد وحتى الآن، وذلك بعيداً عن الجهود والمحاولات التي ترمي إلى تقاسم السلطة والنفوذ والثروة.

إنّ المؤسسات هي الأداة الفعّالة للدولة في إنجاز وظائفها ومهامها الأساسية، لا سيما تحقيق الأمن والاستقرار وبناء السلام المستدام. فوجود المؤسسات الفعّالة والمسؤولة والشاملة والكفؤة هو الشرط المسبق والضروري للتنمية الاقتصادية والضمانة الحقيقية لاستدامة الثروة والمكاسب الاقتصادية.

والدولة المعاصرة هي الدولة التي تستند إلى عقد اجتماعي جديد يؤسّس العلاقات في المجتمع بين الأفراد والدولة والمجتمع. والدستور هو أولى مؤسسات هذه الدولة، وهو

لائحة بالمنشورات الصادرة عن مشروع ليبيا

Document Number	Title	العنوان
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.3	An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of the Libyan Economy Part I of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project	دراسة تمهيدية عن الاقتصاد في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الأول من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.2	An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of the Libyan Society Part II of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project	دراسة تمهيدية عن المجتمع في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الثاني من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.1	An Introductory Study on the Status, Challenges and Prospects of Governance and Institutions in Libya Part III of a Baseline Study for the Libya Socioeconomic Dialogue Project	دراسة تمهيدية عن الحوكمة والمؤسسات في ليبيا: الواقع والتحديات والآفاق الجزء الثالث من دراسة أولية لمشروع الحوار الاجتماعي والاقتصادي الليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.8	The economic cost of the Libyan conflict	الكلفة الاقتصادية للصراع في ليبيا
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/TP.5	Economic cost of the Libyan conflict Executive Summary	الكلفة الاقتصادية للصراع في ليبيا ملخص تنفيذي
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/2	Benefits of Peace in Libya :Neighbouring Countries and Beyond	السلام في ليبيا: فوائد للبلدان المجاورة والعالم
E/ESCWA/CL6.GCP/2020/2/ SUMMARY	Benefits of Peace in Libya :Neighbouring Countries and Beyond Executive Summary	السلام في ليبيا: فوائد للبلدان المجاورة والعالم ملخص تنفيذي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/TP.1	Vision for Libya: towards prosperity, justice and strong State institutions	رؤية لليبيا: نحو دولة الازدهار والعدالة والمؤسسات
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.1	Towards an inclusive national identity in light of a just citizenship State	نحو هوية وطنية جامعة في ظل دولة العدالة المواطنة
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.2	Social protection system	منظومة الحماية الاجتماعية
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.3	Human capital, youth and women empowerment, and the integration of militant forces	رأس المال البشري وتمكين الشباب والمرأة ودمج المسلحين
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.4	The role of the State in sustainable economic development and the strategic positioning of Libya in the global economy	دور الدولة في التنمية الاقتصادية المستدامة والتموضع الاستراتيجي لليبيا في الاقتصاد العالمي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.5	Strengthening the State authority and the rule of law through a fair and independent justice system, and human security based on human rights and the principles of comprehensive justice	تعزيز سلطة الدولة وسيادة القانون في ليبيا: دور مبادئ حقوق الإنسان والعدالة الشاملة في إرساء منظومة مجتمعية عادلة، وقضاء نزيه ومستقل، وأمن إنساني مستدام
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.6	Restoring trust and reconciliations to establish a national charter	ترميم الثقة والمصالحات: الطريق نحو تأسيس ميثاق وطني ليبي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.7	Building a State of institutions, regional integration and international cooperation	بناء دولة المؤسسات والتكامل الإقليمي والتعاون الدولي
E/ESCWA/CL6.GCP/2021/ POLICY BRIEF.8	Mechanisms for economic reform and recovery	آليات الإصلاح والتعافي الاقتصادي

المصادر

الأمم المتحدة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (2005). الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. سلسلة التدريب المهني، العدد رقم 12. <https://digitallibrary.un.org/record/554253?ln=en>

المغربي، زاهي (2006). الدولة والمجتمع المدني، في ليبيا، الطبعة الأولى.

Zuzik, M. Benedict (1966). Labor Law and Practice in the Kingdom of Libya. United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. Available at https://play.google.com/store/books/details/Michael_Benedict_Zuzik_Labor_Law_and_Practice_in_t?id=zJyNGjeHisQC



رؤيتنا: طاقات وابتكار، ومنطقتنا استقراراً وعدلاً وازدهار

رسالتنا: بشف وِعزم وِعمل: نبتكر، نتج المعرفة، نقدّم المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.